

## 資料文件

### 立法會財經事務委員會

#### 檢討強制性公積金供款的最低及最高有關入息水平

##### 目的

本文件向委員匯報最近一次檢討強制性公積金(“強積金”)供款的最低及最高有關入息水平的結果。

##### 檢討最低及最高有關入息水平

###### *強制性公積金計劃管理局(“積金局”)的檢討*

2. 在《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)(《強積金條例》)下，僱主和僱員須各自以僱員的有關入息的 5%向強積金計劃供款，以作為僱員的強制性供款；自僱人士亦同樣須就其有關入息作 5%的供款。所須支付的強制性供款額受最低及最高有關入息水平所限。具體而言，《強積金條例》第 9 條訂明，如有關僱員或自僱人士的有關入息低於最低有關入息水平，則無須向強積金計劃供款。僱主則仍須為有關入息低於最低有關入息水平的僱員作供款。《強積金條例》第 10 條訂明，如有關僱員或自僱人士的有關入息高於最高有關入息水平，則無須就超逾該水平的款額的部分作供款，僱主亦無須為該等超逾最高有關入息水平的有關入息為僱員作供款。

3. 《強積金條例》第 10A 條規定，積金局就最低及最高有關入息水平須每四年進行不少於一次檢討。法例進一步要求積金局在進行檢討時須考慮在檢討當時屬現行的每月就業收入數據<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 《強積金條例》第 10A(2) 條訂明在不局限積金局可考慮的因素的前題下，積金局在進行檢討時必須考慮以下兩項法定調整因素：

積金局於 2013 年按《強積金條例》進行了檢討，每月最低及最高有關入息水平隨之分別調升至 7,100 元及 30,000 元，亦即為現時的最低及最高有關入息水平。

4. 根據《強積金條例》，積金局在 2018 年檢討了最低及最高有關入息水平，即自有關法定條文生效後的第四次檢討<sup>2</sup>。根據政府統計處進行的綜合住戶統計調查所得出 2017 年 12 月至 2018 年 2 月的統計數據，以及考慮到其他相關因素和在諮詢工作期間所收集到的意見<sup>3</sup>，積金局在 2018 年 5 月向政府建議：

- (a) 最低有關入息水平應由 7,100 元調整至 8,250 元；以及
- (b) 最高有關入息水平應分兩階段由 30,000 元調整至 48,000 元(即首兩年由 30,000 元調整至 39,000 元，然後自第三年起由 39,000 元調整至 48,000 元)。

5. 積金局就檢討最低及最高有關入息水平的報告全文載於附件。

### *政府的意見*

6. 根據積金局提交的建議，僱員、僱主和自僱人士各自所須作出的每月最高強制性供款將由現時 1,500 元增加至首兩年的 1,950 元(+450 元)，兩年後再增至 2,400 元(+900 元)。如套用 2020 年 10 月至 12 月的季度每月就業收入的最新統計數據，每月最高供

---

(a) 就最低有關入息水平而言，在檢討時屬現行的政府統計處進行的綜合住戶統計調查的每月就業收入中位數的 50% 之數；以及

(b) 就最高有關入息水平而言，在檢討時屬現行的政府統計處進行的綜合住戶統計調查的每月就業收入分佈的第 90 個百分值的每月就業收入。

<sup>2</sup> 積金局已就最低及最高有關入息水平進行了四次檢討，分別是於 2006、2010、2013 和 2018 年進行。

<sup>3</sup> 積金局進行的諮詢工作涵蓋 19 個相關界別團體、強制性公積金計劃諮詢委員會、積金局董事會、強積金計劃成員及僱主，以及監察社會媒體的反應。諮詢工作和所收集到的意見的詳情，載於附件的報告中第 37-51 段。

款將進一步提高<sup>4</sup>。

7. 政府留意到**積金局**自上一次就最低及最高有關入息水平進行檢討後，本港的社會和經濟環境經歷了一段不確定、複雜和面對重大下行壓力的時期。在過去的 18 個月左右，無論從全球、區域和本地的角度而言，以及基於 2019 冠狀病毒疫情，香港所面對的情況都是前所未有的，並對市民的生活和營商環境造成了沉重打擊。考慮到這些情況，政府認為現階段並不適宜調整最低及最高有關入息水平。因此，最低及最高有關入息水平應分別維持在 7,100 元和 30,000 元。

## 未來路向

8. 就最低及最高有關入息水平的下一周期檢討將於明年(即 2022 年)進行。**積金局**將適時按照《強積金條例》進行檢討，並向政府提交就調整最低及最高有關入息水平的建議。

9. 請委員備悉最近一次檢討最低及最高有關入息水平的結果。

**財經事務及庫務局**  
**財經事務科**  
**2021 年 3 月**

---

<sup>4</sup> 根據綜合住戶統計調查 2020 年 10 月至 12 月的季度最新數據，如直接套用《強積金條例》第 10A(2)條下的考慮因素(見註腳 1)，擬議最低及最高有關入息水平將分別上調至 9,000 元和 50,000 元。僱員、僱主和自僱人士各自所須作出的每月最高強制性供款將相應由每月 1,500 元增加至 2,500 元(即每月增幅為 1,000 元)。

# 強制性公積金（強積金）制度 最低及最高有關入息水平 檢討報告

## 目的

根據《強制性公積金計劃條例》（《條例》）第 10A 條對最低及最高有關入息水平進行檢討，以及考慮是否須修訂該等水平。有關建議載於下文第 52 段。

## 背景

### I. 強積金供款設有最低及最高有關入息水平

2. 《條例》規定，除非獲得豁免，否則僱主及僱員雙方均須按僱員有關入息的 5% 向強積金計劃作出強制性供款，自僱人士亦須同樣按其有關入息的 5% 供款，所須支付的強制性供款款額受最低及最高有關入息水平所限。

3. 《條例》第 9 條訂明，有關入息低於最低有關入息水平的有關僱員或自僱人士，無須向強積金計劃作出供款，但僱主仍須為僱員作出供款。

4. 《條例》第 10 條訂明，有關入息高於最高有關入息水平的有關僱員或自僱人士，無須就超逾該水平的部分向強積金計劃作出供款，僱主亦無須就超逾該水平的部分為僱員供款。

5. 最低及最高有關入息水平在《條例》於 1995 年獲得通過時首次釐定。當年釐定該兩個水平所採用的原則，是以《強制性私營公積金制度顧問報告》<sup>1</sup> 所提出的建議作為基礎，把每月最低有關入息水平定為 \$4,000，

---

<sup>1</sup> 由翰威特諮詢有限公司與智仁諮詢有限公司在 1995 年 4 月共同擬備的《強制性私營公積金制度顧問報告》。

即相等於當時每月入息中位數的一半，以及把每月最高有關入息水平定為\$20,000，即涵蓋當時近90%工作人口的全部入息。在2002年，政府引入法定調整機制，以管限該兩個水平的調整（見下文第6段），並把最低有關入息水平由\$4,000調整至\$5,000，而最高有關入息水平則維持在\$20,000不變（詳情見附錄A）。《條例》附表2及3分別訂明最低及最高有關入息水平。現時，自2013年11月1日起生效的最低有關入息水平為每月\$7,100（每日\$280及每年\$85,200），而自2014年6月1日起生效的最高有關入息水平為每月\$30,000（每日\$1,000及每年\$360,000）。

## II. 調整機制

6. 《條例》第10A條訂明最低及最高有關入息水平的法定調整機制，並規定自該條於2002年7月19日開始生效起，強制性公積金計劃管理局（積金局）必須每四年對最低及最高有關入息水平進行不少於一次檢討，以確定是否有理由修訂該兩個水平。

7. 《條例》第10A(2)條訂明，積金局對最低及最高有關入息水平進行檢討以確定是否有理由修訂該等水平時，必須考慮的兩項因素，即：

- (a) 就最低有關入息水平而言 — 每月就業收入中位數的50%之數（就業收入中位數的50%之數）；及
- (b) 就最高有關入息水平而言 — 每月就業收入分佈中第90個百分值的每月就業收入（第90個百分值的收入），

以上兩項數據在檢討時須屬現行、由政府統計處進行的綜合住戶統計調查所得出。《條例》並不禁止積金局在進行檢討時考慮其他相關因素。

8. 自第10A條生效後，積金局已分別在2006年7月（2006年檢討）、2010年7月（2010年檢討）及2013年2月（2013年檢討）完成三次最低及最高有關入息水平檢討<sup>2</sup>。

---

<sup>2</sup> 過往對最低及最高有關入息水平進行檢討的詳情見附錄A。

9. 有關法定最低工資的法例在 2011 年 1 月制定。立法會財經事務委員會其後審議 2010 年檢討的結果，並為此舉行了一次公聽會。當時，大部分立法會議員均認為，隨着法定最低工資的實施，《條例》第 10A 條訂明的法定調整機制已不合時宜，並對此表示關注。此外，社會上的意見亦認為應參考法定最低工資調整最低有關入息水平。政府和積金局其後承諾，將會在法定最低工資實施 18 個月後，待其對市場工資造成的實質影響浮現時，對法定調整機制展開檢討。

10. 積金局在 2014 年 4 月完成對法定調整機制的檢討，並於 2015 年 1 月至 3 月期間就建議的自動調整機制進行公眾諮詢。公眾諮詢的結果顯示，大部分回應者均不贊成有關建議，不同的相關界別團體亦未能就建議取得共識。政府其後與積金局一致認為暫時不應推行有關建議，而積金局將繼續沿用現行的法定調整機制檢討最低及最高有關入息水平。

11. 為確保持續符合法例規定，積金局須在 2018 年 7 月或之前，就 2014 年至 2018 年的四年期完成檢討最低及最高有關入息水平（2018 年檢討或現行檢討）。

## 現行檢討（2018 年檢討）

12. 根據《條例》第 10A 條，積金局須在 2018 年 7 月 18 日或之前，對最低及最高有關入息水平進行檢討。下文第 13 至 36 段闡述第 10A 條指明積金局在考慮應否修訂最低及最高入息水平時必須考慮的法定因素，以及其他可以考慮的相關因素。

### I. 最低有關入息水平檢討

#### (A) 法定因素

##### (a) 就業收入中位數的 50% 之數

13. 在 2017 年 12 月至 2018 年 2 月的季度，就業收入中位數為 \$16,500。根據最低有關入息水平的法定調整因素（即就業收入中位數的

50%之數)，最低有關入息水平應調整為\$8,250，這表示最低有關入息水平可由現行的\$7,100上調\$1,150（約16%）。

14. 如把最低有關入息水平由\$7,100調整至\$8,250，每月入息介乎\$7,100至少於\$8,250的僱員及自僱人士，將無須為他們自己作出強制性供款，而他們原本須作出的強制性供款最多為每月\$412.5（即\$8,250 x 5%）。估計受影響的僱員及自僱人士數目分別約為42 300名及5 000名<sup>3</sup>，約佔257萬名有關僱員總數的1.6%，以及297 100名自僱人士總數的1.7%。最低有關入息水平經調整後，估計強積金制度的每月供款總額將減少約\$1,900萬<sup>4</sup>。每名受影響的僱員及自僱人士在退休時的累算權益將分別減少約\$315,000及\$318,700<sup>5</sup>。最低有關入息水平的修訂將不會影響僱主的僱傭成本，因為即使僱員的入息低於最低有關入息水平，僱主仍須為僱員作出強制性供款。把最低有關入息水平調整至\$8,250所造成的影響載於附錄 B。

## (B) 其他相關因素

### (a) 法定最低工資

15. 儘管政府致力把訂立最低有關入息水平與法定最低工資的政策原意區分，但一直以來，評論者普遍認為應以法定最低工資作為調整最低有關入息水平的參考因素。根據最低工資委員會，有關檢討法定最低工資水平的工作是以全面、客觀及持平的方式進行。值得注意的是，在訂定法定最低工資時，參考了涵蓋不同考慮範疇<sup>6</sup>的「一籃子指標」。屬社會共融範疇的指標包括一些關乎生活水平的主要因素，例如反映就業收入和消費物價指數變化

<sup>3</sup> 有關估算是根據從不同途徑獲取的資料得出的，包括(1)政府統計處編製的2017年第四季綜合住戶統計調查；(2)財經事務及庫務局在2018年3月提供的受補助學校／津貼學校公積金涵蓋的教師收入分佈資料及受公務員退休金計劃涵蓋的公務員收入分佈資料；(3)政府統計處在2013年10月、2014年10月及2017年7月提供的海外僱員及臨時僱員（建造業及飲食業的臨時僱員除外）的收入分佈資料；以及(4)積金局發表的2017年12月強積金計劃統計摘要。我們採用了一套假設作為基礎進行估算。

<sup>4</sup> \$1,900萬的分項數字：\$1,700萬（僱員供款的減幅）+\$200萬（自僱人士供款的減幅）。

<sup>5</sup> 估算是基於假設成員持續作出強積金供款30年，而強積金投資回報為每年4.8%（即等同強積金制度自實施開始至2017年12月31日的年率化回報率）。

<sup>6</sup> 訂定最低工資所參考的四個主要考慮範疇指標分別為：(1)整體經濟狀況；(2)勞工市場情況；(3)競爭力；以及(4)社會共融。

的因素，這些都是釐定最低有關入息水平時可以考慮的因素，儘管是從另一個評估角度去考慮<sup>7</sup>。

16. 在進行2010年及2013年的檢討時，立法會議員及其他相關界別普遍支持參考法定最低工資所作的調整，提高最低有關入息水平。雖然政府已表明兩者的目標不同<sup>8</sup>，不應相提並論，但在該兩次檢討工作中，最低有關入息水平最終均參考了以法定最低工資為基礎的公式<sup>9</sup>作出調整。

17. 在現行檢討中，若按照過往所採納的以法定最低工資為基礎的公式，根據現時的法定最低工資水平（每小時\$34.5）調整最低有關入息水平，新的最低有關入息水平將為\$7,900（即 $\$34.5 \times 8.7 \text{ 小時}^{10} \times 26 \text{ 個工作日} = \$7,804$ ，把數額向上捨入至最接近的\$100）。估計約有16 400名入息介乎\$7,100至少於\$7,900的僱員（佔有關僱員總數約0.6%）及1 500名入息處於同一範圍的自僱人士（佔自僱人士總數約0.5%）將會受到影響<sup>11</sup>。強積金制度的每月供款總額將減少約\$660萬<sup>12</sup>，而每名受影響的僱員及自僱人士在退休時的累算權益將分別減少\$299,500及\$301,700<sup>13</sup>。

18. 我們比較了(a)採用以法定最低工資為基礎的公式計算的最低有關入息水平；(b)根據法定調整因素建議的最低有關入息水平；以及(c)分別

---

<sup>7</sup> 舉例來說，就訂定最低工資的目的而言，工資水平與分佈、就業收入及消費物價變化等指標有助確定工資過低的水平。就強積金的目的而言，有關工資水平與分佈的資料，有助確定如把最低有關入息水平定於某個水平，會否把屬高百分值的低收入僱員排除於強積金供款網外。

<sup>8</sup> 設定最低有關入息水平的目的，是減輕作出強制性供款對低收入計劃成員的財政負擔。若其收入低於某一水平，他們對維持生活的迫切需要便超越為長遠退休生活而儲蓄的需要。訂立法定最低工資的主要目的是制定最低工資制度，防止僱主就僱員所付出的勞力支付過低的工資。政府訂立法定最低工資的目的並非以此作為香港的生活工資。在法定最低工資水平下，未必所有僱員的工資都足以應付其家庭的全部開支，因為個別家庭的情況可以有很大差別。

<sup>9</sup> 以法定最低工資為基礎的公式：法定最低工資時薪 x 臨時最低工資委員會所訂出四個低薪行業的每日工作時數中位數 x 假設每月工作日數（26日）。

<sup>10</sup> 根據「2017年收入及工時按年統計調查」，四個低薪行業的每日工作時數中位數為8.7小時。

<sup>11</sup> 見註釋3。

<sup>12</sup> \$660萬的分項數字：\$600萬（僱員供款的減幅）+\$60萬（自僱人士供款的減幅）。

<sup>13</sup> 見註釋5。



因應 2010 年檢討、2013 年檢討及現行檢討而實際實施的最低有關入息水平（如適用），詳情載於下表。

最低及最高有關入息水平檢討	採用以法定最低工資為基礎的公式計算 <sup>14</sup> 的最低有關入息水平（未經四捨五入的計算結果）	根據法定調整因素 <sup>15</sup> 建議的最低有關入息水平	實際實施的最低有關入息水平
2010 年檢討	\$6,188  （法定最低工資水平為每小時\$28，由 2011 年 5 月 1 日起生效）	\$5,500  （2010 年第三季的綜合住戶統計調查數據）	\$6,500
2013 年檢討	\$7,020  （法定最低工資水平為每小時\$30，由 2013 年 5 月 1 日起生效）	\$6,000  （2012 年第三季的綜合住戶統計調查數據）	\$7,100
2018 年檢討（現行檢討）	\$7,804  （法定最低工資水平為每小時\$34.5，由 2017 年 5 月 1 日起生效）	\$8,250  （2017 年 12 月至 2018 年 2 月的綜合住戶統計調查數據）	待定

註：法定最低工資水平曾定於每小時\$32.5，由 2015 年 5 月 1 日起生效。

19. 上表顯示，在 2010 年及 2013 年的檢討中，採用以法定最低工資為基礎的公式計算得出的最低有關入息水平，均較根據法定因素（即就業收入中位數的 50% 之數）建議的最低有關入息水平為高。然而，在 2018 年檢討中，卻得出相反的結果。出現這個情況，很可能是由於在進行 2010 年及

<sup>14</sup> 在以法定最低工資為基礎的公式中，其中一項變數為（臨時）最低工資委員會所訂出四個低薪行業的每日工作時數中位數。根據政府統計處的數據，在進行 2010 年檢討時，每日工作時數中位數為 8.5 小時，而在進行 2013 年檢討時，每日工作時數中位數為 9 小時。在進行該兩次檢討時，法定最低工資水平分別為每小時\$28 及\$30。在進行現行的最低有關入息水平檢討時，每日工作時數中位數的最近期可供參考的數字為 8.7 小時，而法定最低工資水平為每小時\$34.5。

<sup>15</sup> 根據政府統計處就相關季度進行綜合住戶統計調查所得的數據。

2013 年的檢討時，用以釐定法定因素的最近期可供參考的季度綜合住戶統計調查數據（即 2010 年第三季及 2012 年第三季的數據），在當時的法定最低工資水平實施前已經公布，因此該等數據未能反映市場工資在相關法定最低工資水平分別在 2011 年 5 月及 2013 年 5 月實施後出現的變動。在進行 2018 年檢討時，最近期的季度數據（即 2017 年 12 月至 2018 年 2 月的數據）應已大致上（即使並非全面）反映了在 2017 年 5 月實施的法定最低工資水平的影響。

20. 在 2018 年檢討中，鑑於工資增長往往呈上升趨勢，因此採用以法定最低工資為基礎的公式並以現行法定最低工資水平計算的最低有關入息水平，應較根據法定因素（即就業收入中位數的 50% 之數）計算的水平為低，而兩者的差距會隨着時間擴大。若情況真的如此，相關界別應會減少向政府提出有關參考法定最低工資以調整最低有關入息水平的要求，儘管最低工資委員會或會於今年年底向政府建議調升法定最低工資水平<sup>16</sup>。

#### *(b) 成本及工作*

21. 憑藉過往調整最低有關入息水平的經驗，加上對強積金的認識不斷加深，受託人及僱主應已相當熟悉因最低有關入息水平作出修訂而須進行的籌備工作（例如修改受託人及僱主的支薪及強積金行政管理系統、修訂內部程序手冊、員工培訓等）。在實施新水平所需的成本及工作方面，與早年情況相比，受託人及僱主的關注應會減少。

## **II. 最高有關入息水平檢討**

### **(A) 法定因素**

#### *(a) 第 90 個百分值的收入*

22. 在 2017 年 12 月至 2018 年 2 月的季度，第 90 個百分值的收入為 \$48,000。根據最高有關入息水平的法定調整因素（即第 90 個百分值的收

---

<sup>16</sup> 最低工資委員會在 2018 年 4 月 9 日至 5 月 20 日期間進行了為期六星期的公眾諮詢，邀請社會各界就檢討法定最低工資水平提交意見。委員會須於 2018 年 10 月 31 日或之前提交法定最低工資水平的建議報告。

入)，每月最高有關入息水平應釐定為\$48,000（增幅為 60%）。把最高有關入息水平提高至\$48,000，將會增加僱主、月入超過\$30,000的僱員及自僱人士各自須支付的供款款額，每月**最多**須額外支付\$900（即由現行最高有關入息水平\$30,000上調\$18,000的5%）。

23. 估計月入\$30,000或以上的僱員及自僱人士分別約有 492 000 名及 74 500 名<sup>17</sup>。最高有關入息水平按上文所述上調\$18,000後，估計強積金制度的每月供款總額將會增加約\$6.69 億<sup>18</sup>。每名月入\$30,000以上的受影響僱員及自僱人士，在退休時的累算權益將分別平均增加\$1,009,000<sup>19</sup>及\$545,500<sup>20</sup>。僱主方面，由於每名僱員每月的最高供款額將由\$1,500增至\$2,400，僱傭成本將會增加。估計僱主每月須額外作出合共約\$3.09 億供款。把最高有關入息水平調高至\$48,000所造成的影響載於附錄 C。

## (B) 其他相關因素

### (a) 經濟情況

24. 香港經濟在 2017 年全年持續擴張，增幅顯著。經濟增長動力自 2016 年年底逐步增強，到了 2017 年全面上揚，與全球經濟同步上升。強勁的經濟表現源自多個範疇，基礎廣闊。下文列述一些主要經濟指標的表現，以及 2018 年的經濟前景預測<sup>21</sup>：

- (i) 由於本地經濟蓬勃，勞工市場在 2017 年繼續處於全民就業狀態，並進一步趨緊。失業率在 2017 年年內逐步下降，平均全年

<sup>17</sup> 見註釋 3。

<sup>18</sup> \$6.69 億的分項數字：\$3.09 億（額外僱主供款）+\$3.09 億（額外僱員供款）+\$5,100 萬（額外自僱人士供款）。

<sup>19</sup> 見註釋 5。

<sup>20</sup> 見註釋 5。

<sup>21</sup> 資料摘錄自香港特區政府於 2018 年 2 月 28 日發表的《二零一七年經濟概況及二零一八年展望》報告，以及政府統計處分別在 2018 年 1 月 18 日、5 月 11 日、5 月 17 日及 5 月 21 日發布的新聞稿，分別題為「二零一七年十月至十二月失業及就業不足統計數字發表」、「二零一八年第一季經濟情況及二零一八年本地生產總值和物價最新預測」、「二零一八年二月至四月失業及就業不足統計數字發表」及「二零一八年四月份消費物價指數」。

的失業率為 3.1%，較 2016 年度的年均失業率低 0.3 個百分點，在 2017 年第四季失業率更降至 2.9%。在 2018 年 2 月至 4 月的三個月期間，失業率再微跌至 2.8%，為超過 20 年以來的最低水平。鑑於目前經濟環境良好，政府預期整體勞工市場狀況在短期內會維持偏緊。

- (ii) 私人消費開支在 2017 年實質增長 5.4%，顯著高於 2016 年的 1.9%。繼於 2017 年第三季及第四季上升 6.3% 後，私人消費開支在 2018 年第一季按年急升，實質增長 8.6%。在勞工市場偏緊，收入升幅穩健的情況下，政府預期私人消費開支在 2018 年繼續穩步增長。
- (iii) 撇除政府一次性紓緩措施的效應，消費物價通脹率在 2017 年平均為 1.7%，較 2016 年的 2.3% 有所回落，全年大致保持溫和。消費物價通脹率在 2017 年第三季下降至 1.7%，在第四季進一步降至 1.6%。在 2018 年首四個月，基本消費物價通脹率為 2.4%。政府預期，若經濟狀況持續強勁增長，可能會在 2018 年對通脹構成上行壓力，但短期內的通脹率應該仍屬溫和。
- (iv) 本地生產總值在 2017 年實質增長 3.8%，增幅顯著，遠高於 2016 年的 2.1%，亦明顯高於先前十年的趨勢增長率 2.9%。2017 年第一季實質本地生產總值的按年升幅躍升至 4.3%，其後在第二季、第三季和第四季的增長率均持續高於趨勢，分別為 3.9%、3.7% 及 3.4%。根據政府統計處發布的初步統計數字，本地生產總值在 2018 年第一季錄得 4.7% 的強勁升幅。只要外圍不出現重大突變，2018 年本地生產總值預計將增長 3% 至 4%。若這個預測能夠實現，經濟增長將會連續第二年高於趨勢。

25. 中期而言，政府預期香港經濟前景持續向好。中國內地以及其他發展中的亞洲經濟體系將繼續帶動全球經濟增長，增長潛力龐大，香港在多個服務行業均具備競爭優勢，可從中受惠，惟外圍仍存在若干不明朗因素，例如美國稅務改革對全球經濟的影響，以及中美貿易戰等。香港作為一個細小而開放的經濟體，在 2018 年的經濟前景主要視乎環球經濟和金融市場的情況而定。

*(b) 商業機構的營商氣氛*

26. 在渣打銀行（香港）有限公司的贊助下，香港生產力促進局（生產力局）就香港的中小型企業（中小企）進行了一項獨立的季度調查<sup>22</sup>，藉此瞭解本地約 800 家中小企對下一季度的整體經營環境的展望。調查涵蓋五個範疇，分別為「營業狀況」、「盈利表現」、「投資意向」、「招聘意向」和「環球經濟」。根據在 2018 年 3 月中至 3 月底進行的調查，渣打中小企指數的綜合營商指數連續三季錄得升幅。下文摘錄了部分調查結果<sup>23</sup>：

- (i) 與 2017 年同期比較，全部五個範疇的分項指數（即「營業狀況」、「盈利表現」、「投資意向」、「招聘意向」及「環球經濟」）在 2018 年第二季均有所上升。
- (ii) 三大行業方面，零售業及製造業的營商環境均見改善，其行業分類指數延續上一季的上升勢頭。至於進出口貿易及批發業方面，其行業分類指數較去年同期上升，但對「環球經濟」及「投資意向」的展望卻下調，行業前景有所隱憂。

---

<sup>22</sup> 「渣打香港中小企領先營商指數」（渣打中小企指數）是一項前瞻性的季度調查，旨在協助公眾及中小企洞悉未來一季的營商氣候。該指數的編製方法，是由生產力局的專業人員通過電話訪問本地中小企，以瞭解他們對來季的整體經營環境及區域經濟變化的展望，從而分析及計算出每季的指數結果。根據生產力局的資料，該項調查涵蓋八大行業，包括製造業、進出口貿易及批發業、零售業、住宿及膳食服務業、資訊及通訊業、金融及保險業、專業服務業，以及地產業，是香港同類型調查中其中一個規模最廣泛的調查，並預計可在每年四次的調查中取得超過 3 000 個回應，以進行分析。

<sup>23</sup> 「渣打香港中小企領先營商指數」，2018 年第二季，香港生產力促進局。

- (iii) 認為香港經濟環境穩步向上的中小企的比例，在過去一年間倍增，反映中小企對營商前景越趨樂觀。

27. 除上述有關中小企的調查結果外，政府統計處在 2018 年第二季進行的「業務展望按季統計調查」<sup>24</sup>的結果顯示，眾多大型商業機構預料在近期會出現更佳的業務狀況及業務量，營商前景向好。大部分受訪機構預期就業人數會上升或大致維持不變，而他們的貨品售價或服務收費則維持不變或上升。

*(c) 取消遣散費／長期服務金的抵銷安排*

28. 政府在 2017 年施政報告建議逐步取消以僱主的強制性供款抵銷遣散費／長期服務金的安排。為優化該項建議，政府仍在與僱主及僱員積極商討詳情。若在現行檢討中調升最高有關入息水平，預期僱主會提出對因擬議取消遣散費／長期服務金抵銷安排而引致的成本問題的關注。

*(d) 法定最低工資*

29. 法定最低工資水平如作任何調升，將會對僱主及其業務成本構成直接影響。僱主須為時薪較低的僱員支付較高的工資，在連鎖效應下，其他僱員的工資亦會上升，構成額外開支。在 2010 年及 2013 年的檢討中，受訪者普遍接受對最高有關入息水平的調整建議，認為應予調整，但有部分僱主代表表示，由於已實施法定最低工資，因此不應要求企業（尤其是中小企）進一步承擔因調整最高有關入息水平所造成的財政負擔。受訪者亦關注到，在調整最高有關入息水平之際，若差不多同時實施更高的新法定最低工資，可能會對商界造成重大影響。在現行檢討中，若調升最低及最高有關入息水平的生效日期，與開始實施下一個更高的新法定最低工資水平（如該水平向上調）的日期相若，各界（尤其是僱主代表）可能會再次提出類似上述就

---

<sup>24</sup> 這項統計調查旨在搜集香港各行業中約 560 家大規模的機構的高級管理人員對短期業務表現的意見，以在最短時間內提供快捷的參考資料，預測本地不久將來的經濟表現。但應注意的是，這項統計調查只限於搜集受訪者對本身的機構情況的意見，而非他們對所從事行業的情況的意見。

2010 年及 2013 年檢討時提出的意見，因而增加了對調升最高有關入息水平的阻力。

*(e) 較高收入人士的供款情況*

30. 一如上文第 23 段所述，根據最新的綜合住戶統計調查數據（2017 年第四季），約有 492 000 名僱員及 74 500 名自僱人士月入超逾 \$30,000，估計當中約 266 200 名<sup>25</sup>僱員及 34 700 名<sup>26</sup>自僱人士月入介乎 \$30,000 至 \$48,000 之間，兩者的平均月入分別約為 \$38,000 及 \$38,600。若最高有關入息水平調高至每月 \$48,000，則上述入息組別內的僱員及其僱主的每月供款須各自增加 \$400<sup>27</sup>，而自僱人士的每月供款則須增加 \$430<sup>28</sup>，約佔他們平均每月入息的 1%。至於月入 \$48,000 或以上的人士，其每月供款將較現行強制性供款額外增加最多 \$900<sup>29</sup>（最多佔其入息 1.875%）。關於以一次過方式上調最高有關入息水平對每月額外的強制性供款佔每月入息百分比（介乎 >0% 至 1.875%）的影響，請參閱附錄 D。

31. 在現時利好的經濟環境下，儘管上調最高有關入息水平應不會大幅加重較高收入人士的財政負擔，但部分人士寧可利用其他投資工具增加退休儲蓄，而非向強積金制度投放更多資金。

*(f) 住房開支的負擔*

32. 根據「2016 年中期人口統計—香港人口概況」，住在自置私人永久性房屋而有按揭供款或借貸還款的家庭住戶，每月按揭供款及借貸還款的中位數為 \$10,500。在 2016 年，這些住戶的按揭供款及借貸還款與收入比率中位數為 19.0%。每月租金方面，租住私人住宅單位的家庭住戶，每月租金的中位數為 \$10,000，租金與收入比率中位數為 30.7%。

---

<sup>25</sup> 見註釋 3。

<sup>26</sup> 見註釋 3。

<sup>27</sup> (僱員平均每月入息 \$38,000 – 現行最高有關入息水平 \$30,000) x 5% = \$400。

<sup>28</sup> (自僱人士平均每月入息 \$38,600 – 現行最高有關入息水平 \$30,000) x 5% = \$430。

<sup>29</sup> (經調整的最高有關入息水平 \$48,000 – 現行最高有關入息水平 \$30,000) x 5% = \$900。

33. 香港特區政府於 2018 年 5 月發表的《二零一八年第一季經濟報告》指出，經過以往數年急升後，2018 年 3 月的整體住宅售價平均較 1997 年的高峰大幅高出 113%。物業價格急升，亦帶動私人房屋市場租金上升。在此情況下，若按揭供款或高昂租金已成為市民的主要開支項目之一，全面調高最高有關入息水平或將較難獲市民接受。

*(g) 調整幅度及頻率*

34. 最高有關入息水平必須反映工作人口的收入分佈，以維持強積金制度的權益水平。根據過往的調整經驗，最引起商界關注的其中一個問題，是在短時間內大幅上調最高有關入息水平。為免一下子對僱主帶來太過沉重的財政負擔，積金局在 2010 年檢討中建議分兩個階段調整最高有關入息水平。換言之，當基準水平為\$30,000 時，應把當時的最高有關入息水平（\$20,000）上調\$10,000，而該入息水平最終分兩個階段作出調整，即先由\$20,000 上調至\$25,000（增幅為 25%），然後再由\$25,000 上調至\$30,000（增幅為 20%）<sup>30</sup>。

35. 就現行檢討而言，鑑於經濟前景向好，加上最高有關入息水平自 2014 年 6 月以來接近四年均維持不變，我們可考慮把有關入息水平全面提升至\$48,000。為免突然一次過改變現行的最高有關入息水平，可分兩個階段進行調整，即在首兩年由\$30,000 上調至\$39,000（增幅為 30%），然後由第三年開始，由\$39,000 上調至\$48,000（增幅為 23%）；調整亦可分三個階段進行，即在首年由\$30,000 上調至\$36,000（增幅為 20%），然後在第二年由\$36,000 上調至\$42,000（增幅為 17%），最後由第三年開始，由\$42,000 上調至\$48,000（增幅為 14%）。分階段調整有關入息水平或有助減輕商界及高收入人士對成本的關注，以及減低他們對全面提升最高有關入息水平的阻力。

36. 有關分兩個階段及分三個階段把現行最高有關入息水平調整至基

---

<sup>30</sup> 調整至\$25,000 及\$30,000 的安排先後於 2012 年 6 月 1 日及 2014 年 6 月 1 日生效。



準水平（即\$48,000）的影響，載於附錄 E；有關一次過調整與分階段調整最高有關入息水平的影響的比較，載於附錄 F。

## 邀請相關界別參與諮詢

### I 諮詢計劃

37. 為了瞭解相關界別對初步建議嚴格按照法定因素調整最低及最高有關入息水平的意見，積金局在 2017 年 9 月至 2018 年 3 月期間邀請了相關界別參與諮詢工作。有關諮詢工作根據積金局擬備並納入財經事務及庫務局的意見的諮詢計劃進行。

38. 我們分別循兩方面進行諮詢，即(1)強積金的主要相關界別團體；及(2)強積金計劃成員及僱主。積金局透過會面／簡介會向強積金的主要相關界別團體進行諮詢。在強積金計劃成員及僱主方面，積金局以電郵發出問卷，或在進行巡迴展覽、講座或研討會時即場派發問卷，並會在參加者填寫問卷前簡介即將進行的最低及最高有關入息水平檢討。

39. 由於諮詢工作歷時半年，我們當時採用了兩套綜合住戶統計調查的統計數據，以釐定建議的最低及最高有關入息水平所按照的法定基準，即：

- (a) 在 2017 年 12 月前，採用了\$7,750 及\$45,000（2017 年第二季度的統計數據）進行諮詢；及
- (b) 在 2017 年 12 月後，採用了\$8,000 及\$45,000（2017 年第三季度的統計數據）進行諮詢。

40. 在進行諮詢工作期間，我們請相關界別就以下事項提供意見：

- (a) 實施調整後的最低有關入息水平\$7,750（用於較早期的諮詢）和\$8,000（用於較近期的諮詢）；及
- (b) 一次過、分兩個階段或三個階段實施調整後的最高有關入息水平\$45,000。

## II 接獲的意見

41. 就相關界別團體方面，積金局向合共 19 個團體進行簡介；包括商會、僱主組織、一個人力資源組織、工會、區議會主席／副主席、專業團體、一個智庫，以及強制性公積金行業計劃委員會，其後接獲一個商會及一個僱主組織的書面意見。這些相關界別團體的名單，請參閱附錄 G。

42. 就曾派發關於調整最低及最高有關入息水平建議的問卷以供填寫的強積金計劃成員及僱主，積金局合共收回 1 968 份問卷。

43. 下文撮錄我們從相關界別團體、強積金計劃成員及僱主收集到的意見，這些意見主要關乎調整最高有關入息水平的建議。詳情請參閱附錄 H 及附錄 I<sup>31</sup>。

### (A) 最低有關入息水平

44. 就把最低有關入息水平由\$7,100 調整至\$7,750（或\$8,000）的建議，相關界別團體、強積金計劃成員及僱主普遍贊成應該上調最低有關入息水平。部分相關界別團體及問卷回應者認為有關調整應參考法定最低工資、消費物價指數、個人入息課稅的基本免稅額等。另有部分則認為建議調整幅度太小，提議把最低有關入息水平定於更高水平（例如\$9,000）。然而，他們並未有提出支持其建議的理據。相關界別團體及問卷回應者皆認為，由於低收入人士無須自行作出供款，政府應為他們作出供款以加強他們的退休保障。

### (B) 最高有關入息水平

45. 相關界別團體及問卷回應者普遍贊成，隨着時間過去，最高有關

---

<sup>31</sup> 附錄 H 載列相關界別團體、強積金計劃成員及僱主提出的主要意見的撮要，而附錄 I 附載強積金計劃成員及僱主提交的問卷的統計摘要。

入息水平亦須予以調整。然而，他們憂慮最高有關入息水平由現行的\$30,000上調至\$45,000，增加的幅度過大，將會加重他們的財政負擔。鑑於現時社會正在討論其他可能影響僱主營運成本的政府政策（例如取消遣散費／長期服務金抵銷安排的建議、推行標準工時、法定最低工資），僱主組織因而尤其關注調高最高有關入息水平的建議。若干僱主代表認為，如果必須全面調整最高有關入息水平至基準水平，較理想的做法是分三個階段逐步上調。

46. 就一次過、分兩個階段或三個階段調整最高有關入息水平至\$45,000，代表僱主一方的相關界別團體普遍傾向支持分三個階段調整，而專業團體則支持分兩個階段調整。另一方面，從強積金計劃成員及僱主收回的問卷顯示，約半數問卷的回應者（49%）認為宜一次過調整至基準水平，以簡化工作，方便執行；約30%問卷的回應者認為分兩個階段調整較理想。有數個相關界別團體建議檢討或調低現行釐定最高有關入息水平的法定因素，即第90個百分值的收入（例如調低至第75個百分值的收入，前提是此基準水平不會低於現行\$30,000<sup>32</sup>的最高有關入息水平）。

## 社交媒體的回應

47. 今年3月下旬，新聞媒體廣泛報道積金局現正檢討最低及最高有關入息水平，報道內容包括局方提出的初步建議，即分兩個或三個階段把最高有關入息水平由\$30,000上調至\$48,000（強制性供款則由\$1,500上調至\$2,400），以及把最低有關入息水平由\$7,100上調至\$8,000。

48. 2018年第一季的傳媒報道及社交媒體意見分析顯示，網民強烈反對提高最高有關入息水平，甚至有人藉此抨擊強積金制度。不過，網上的批評或討論很快便已靜下來。

## 諮詢強制性公積金計劃諮詢委員會及積金局董事會

---

<sup>32</sup> 根據政府統計處就2017年12月至2018年2月期間編製的統計數據，第75個百分值的收入為\$28,000。

49. 經考慮積金局就最低及最高有關入息水平進行檢討的結果及相關諮詢工作的結果後，我們制訂了修訂這兩個水平的建議，並就以下建議，於2018年5月7日及8日舉行的會議上分別諮詢強制性公積金計劃諮詢委員會（委員會）和積金局董事會（董事會）的意見：

- (a) 把最低有關入息水平由現時\$7,100 上調至\$8,250；及
- (b) 分兩個階段把最高有關入息水平由現時\$30,000 上調至\$48,000。

### 委員會

50. 委員會成員發表以下意見：

- 支持調整最低及最高有關入息水平以符合強積金法例的精神。
- 有關入息水平的調整和時間應考慮所有因素。
- 最低有關入息水平
  - 成員沒有太多關注；及
  - 建議考慮最新綜合住戶統計調查數據和法定最低工資檢討結果。
- 最高有關入息水平
  - 建議增加的幅度對僱主、僱員和自僱人士而言均屬過大；
  - 建議審慎考慮調整的時間 - 取消遣散費／長期服務金的抵銷及調整法定最低工資對僱主（尤其中小企）的影響；及
  - 建議採取分階段方式推行。

### 董事會

51. 董事會成員發表以下意見：

- 普遍贊成根據法定機制調整最低及最高有關入息水平。
- 認為在決定推行方式和調整時間時必須考慮所有因素；包括公眾對即將進行的法定最低工資檢討的結果的反應及取消遣散費／長期服務金抵銷對僱主的影響。
- 對僱主而言，最高有關入息水平的建議調整幅度過大。

- 建議分階段調整最高有關入息水平。
- 建議維持日後定期進行檢討的紀律。
- 建議在未來檢視法定調整因素，即最低有關入息水平為就業收入中位數的 50% 之數和最高有關入息水平為第 90 個百分值的收入。
- 同意將上文第 49 段所列之建議提交政府考慮。

## 建議

52. 基於以上情況，積金局建議政府：

- (a) 根據法定因素（即就業收入中位數的 50% 之數）建議的水平，把最低有關入息水平由現時\$7,100 上調至\$8,250；及
- (b) 分兩個階段把最高有關入息水平由現時\$30,000 上調至\$48,000，即在首兩年由\$30,000 上調至\$39,000，其後再由\$39,000 上調至\$48,000。

## 理據

53. 上述建議的理據載列如下：

- (a) 最低有關入息水平
  - (i) 根據就業收入中位數的 50% 之數這個法定因素，最低有關入息水平應調整至\$8,250。
  - (ii) 現時的綜合住戶統計調查所得出的就業收入分佈已大致全面反映現行法定最低工資水平\$34.5 的影響。
  - (iii) 相關界別提出把最低有關入息水平上調至較高水平（例如\$9,000），似乎並未經過審慎考慮，因為他們並無提出任何理據。
  - (iv) 在釐定最低有關入息水平方面，現時並無強而有力的因素促使其偏離就業收入中位數的 50% 之數這個法定因素。
- (b) 最高有關入息水平
  - (i) 根據第 90 個百分值的收入這個法定因素，最高有關入息水平應

調整至\$48,000。

- (ii) 現時的最大有關入息水平為\$30,000，而法定基準為\$48,000，兩者之間差距頗大，這情況已證實隨時間越趨惡化。差距越大，要收窄差距便越困難，偏離法定基準亦或會成為常態。這個差距宜收窄，否則便不能維持強積金制度的功能，協助工作人口累積基本退休保障，更遑論讓差距越來越大。
- (iii) 香港的經濟情況預期持續改善，或有助計劃成員的負擔能力，以能應付因調高最高有關入息水平而須額外作出的強制性供款。
- (iv) 採取分階段方式調整最高有關入息水平或有助減少僱主及計劃成員對成本的關注。
- (v) 待是次檢討中的新的最高有關入息水平提交立法會審議時，到時的法定基準很大可能會高於現時基準\$48,000。這會令相關界別更殷切要求政府分階段實施最高有關入息水平的調整。現時分兩個階段調整最高有關入息水平的建議或會讓相關界別較為接受。
- (vi) 分兩個而非三個階段增加最高有關入息水平可減少在實施新水平時所須處理的行政及宣傳工作，以及避免頻繁改動有關入息水平可能造成的混淆。分兩個階段調高最高有關入息水平，可兼顧相關界別團體以及強積金計劃成員和僱主的意向，在兩者之間取得平衡。
- (vii) 即使最高有關入息水平全面上調至\$48,000，這個增幅對不同僱員（及其僱主）及自僱人士會產生不同財政影響，視乎他們的實際收入而定。例如，一如附錄 D所示，對月入\$35,000的僱員而言，每月須作出的額外供款為\$250（即 $5,000 \times 5\%$ ），佔其入息的0.714%，而對月入\$48,000的僱員而言，每月須作出的額外供款為\$900（即 $18,000 \times 5\%$ ），佔其入息的1.875%。
- (viii) 在釐定最高有關入息水平方面，現時並無強而有力的因素促使其偏離第90個百分值的收入這個法定因素。

連附件

2018年5月30日

## A. 過往根據第 10A 條對最低及最高有關入息水平進行的檢討

### (i) 在 2001/2002 年度制訂調整機制時進行的檢討

1. 在 2001/2002 年度制訂最低及最高有關入息水平的調整機制以提交立法會核准時，我們同時採用該機制檢討最初的每月最低及最高有關入息水平（\$4,000 及 \$20,000）。根據兩個調整因素（即就業收入中位數的 50% 之數及第 90 個百分值的收入）所得出的最低及最高有關入息水平分別為 \$5,000 及 \$30,000。經考慮當時的經濟情況，我們建議把每月最低有關入息水平提高至 \$5,000，但把最高有關入息水平維持在 \$20,000 不變。建議的調整機制以及有關調整最低有關入息水平的建議均納入《2002 年強積金計劃（修訂）條例草案》，於 2002 年 7 月獲立法會通過。新制定的條文（第 10A 條）訂明最低及最高有關入息水平的調整機制。

### (ii) 2006 年檢討

2. 根據第 10A 條的規定，積金局在 2006 年 7 月初首次完成對最低及最高有關入息水平進行檢討。該次檢討根據兩個法定調整因素（即就業收入中位數的 50% 之數及第 90 個百分值的收入）進行，並考慮主要關乎當時經濟情況及前景的相關因素。由於法定因素顯示最低有關入息水平應維持在 \$5,000 的水平，而且當時沒有識別到任何其他相關因素，因此建議維持最低有關入息水平 \$5,000 不變。至於最高有關入息水平方面，法定因素顯示最高有關入息水平應由 \$20,000 調整至 \$30,000。此外，當時難以識別到任何其他因素顯示不應調高最高有關入息水平至該水平，因此積金局向政府建議把最低有關入息水平維持在 \$5,000 及把最高有關入息水平提高至 \$30,000。政府就檢討結果諮詢立法會財經事務委員會，該委員會其後就此舉行公聽會。政府在考慮所有相關因素及各界的意見後，並沒有調整該兩個水平。

### (iii) 2010 年檢討

3. 積金局在 2010 年 7 月中第二次根據第 10A 條的規定完成對最低及最高有關入息水平的檢討。與首次檢討相若，積金局採用兩個法定因素釐定最低及最高有關入息水平，所得結果是最低及最高有關入息水平應分別由\$5,000 調整至\$5,250 及由\$20,000 調整至\$30,000。此外，積金局亦識別到一些其他相關因素，包括當時即將推行法定最低工資及 2008 年爆發環球金融危機，這些因素對應否調整該兩個水平有一定影響。積金局就其初步檢討結果徵詢勞工顧問委員會（勞顧會）的意見。

4. 考慮到該次檢討涉及多項預計會帶來廣泛連帶影響的因素，情況複雜得多且存在不明朗因素，積金局在 2010 年 7 月向政府提交檢討報告，主要列出檢討結果而沒有就應否調整該兩個水平向政府提出實質建議以供政府考慮。此外，報告亦提到可採用分階段方式以代替一次過提高最高有關入息水平。

5. 政府在 2011 年 1 月初為首個法定最低工資水平立法後，把最低及最高有關入息水平的檢討結果提交財經事務委員會，以徵詢議員的意見，而該委員會亦舉行了一次公聽會。大部分立法會議員表示最低有關入息水平應該因應法定最低工資而作出調整。此外，社會絕大多數意見認為最低有關入息水平的調整應考慮法定最低工資這個因素，甚或與法定最低工資掛鉤。因此，政府經參考法定最低工資的時薪水平及臨時最低工資委員會訂出的四個低薪行業的每月工時中位數後，最終決定把最低有關入息水平由\$5,000 提高至\$6,500<sup>1</sup>。在該次檢討過程中，政府及積金局承諾在法定最低工資實施約 18 個月後（即約於 2012 年 11 月），在法定最低工資對市場工資的實際影響浮現時，便會對第 10A 條所訂明的法定調整機制

---

<sup>1</sup> 計算最低有關入息水平的公式假設每月工作日數為26天。根據這個假設，按法定最低工資的時薪水平\$28及就業人口中四個低薪行業的工時中位數（即8.5小時）計算，最低有關入息水平的參考數值為每月\$6,188。因此，政府認為把最低有關入息水平提高至\$6,500是可以接受的，亦反映了社會的廣泛共識。

臨時最低工資委員會在討論建議的首個法定最低工資水平時，訂出四個低薪行業，分別為飲食業、零售業、物業管理、保安及清潔服務業；以及其他低薪行業（包括安老院舍、洗滌及乾洗服務、理髮及其他個人服務、本地速遞服務，以及食品處理及生產）。



展開檢討。至於最高有關入息水平則分兩個階段調整，首階段調高至 \$25,000。

#### (iv) **2013 年檢討**

6. 第三次檢討原本在 2014 年 7 月 18 日才到期完成。然而，鑑於政府在 2012 年 12 月公布採用新法定最低工資水平每小時 \$30，可能會引發另一輪對最低有關入息水平的輿論及批評以及會出現提高最低有關入息水平的要求，所以積金局提前進行第三次檢討。由於檢討法定調整機制尚未有結果，政府建議採用類似在 2011 年調整最低有關入息水平時採用的方法，並參考新法定最低工資水平（\$30）、四個低薪行業每日工作時數中位數的最新統計數字（9 小時）以及假設每月工作日為 26 天。在這個基礎上，有關建議是把最低有關入息水平由 \$6,500 增加至 \$7,100。在最高有關入息水平方面，有關建議是完成執行 2010 年檢討的建議，分階段把最高有關入息水平增加至 \$30,000。積金局在向政府提交檢討結果前，先就有關建議徵詢勞顧會的意見。

7. 政府徵詢了財經事務委員會的意見，然後根據有關建議提出法例修訂。

### **B. 法定調整機制的建議改革（2012 年至 2015 年）**

8. 積金局原本計劃在約 2012 年 11 月就第 10A 條所訂明的法定調整機制展開檢討。由於預期政府將在 2012 年 11 月公布新法定最低工資水平，我們決定把展開調整機制檢討的時間提前至 2012 年 3 月。積金局就制訂新調整機制的主要特點識別可行方案後，在 2013 年 9 月至 2014 年 1 月期間與主要相關界別團體進行一輪非正式諮詢，然後在 2014 年 4 月向政府提交建議。

9. 政府審議了有關建議並作出若干修訂，以及建議積金局進行公眾諮詢。就此，我們在 2015 年 1 月 23 日至 3 月 5 日期間就建議機制進行公眾諮詢，聽取公眾對建議的意見。我們合共接獲 35 075 份意見書，其中

34 994 份（多於 99%）在 2015 年 3 月 4 日及 5 日接獲，當中大部分經由積金局網站的網上回應系統提交。差不多所有意見書都反對建議的機制。若干表示反對建議機制的意見書（至少有一部分）可能受到當時的社交媒體發放的誤導訊息影響。然而，對回應者提交的書面意見所作的分析顯示，回應者其實沒有回應就建議機制的特定範疇提出的諮詢問題。大部分意見是關於回應者不滿意強積金制度（例如收費高、回報低）。鑑於諮詢結果，政府當時決定不推行有關建議，並繼續根據第 10A 條按現行的法定調整機制檢討最低及最高有關入息水平。在這個情況下，積金局須在 2018 年 7 月 18 日或之前，就現時 2014 年至 2018 年的四年期，完成檢討最低及最高有關入息水平。

## 最低有關入息水平由\$7,100 上調至\$8,250

## 對僱員／自僱人士的影響

如把最低有關入息水平由\$7,100 上調至\$8,250，只會影響月入介乎現行水平\$7,100 或以上至低於調整後水平\$8,250 的僱員及自僱人士。

有關調整對(a)每月供款總額及(b)每名僱員／自僱人士在退休時累算權益的整體影響的摘要載於下表。

僱員／自僱人士月入	\$7,100 – <\$8,250	註釋*
受強積金計劃涵蓋的僱員數目（佔受強積金計劃涵蓋的僱員總數（即 2 569 000 人）的百分比）	42 300 名 (1.6%)	(1)
受強積金計劃涵蓋的自僱人士數目（佔受強積金計劃涵蓋的自僱人士總數（即 297 100 人）的百分比）	5 000 名 (1.7%)	(3)
) 每月供款總額		
每月減少的僱員供款總額	(\$1,700 萬)	(1)
每月減少的自僱人士供款總額	(\$200 萬)	(3)
每月減少的供款總額	<b>(\$1,900 萬)</b>	
) 每名成員在退休時的累算權益		
每名僱員在退休時所減少的累算權益	<b>(\$315,000)</b>	(2)
每名自僱人士在退休時所減少的累算權益	<b>(\$318,700)</b>	

\*請參閱載於附錄 E 之後的「適用於附錄 B、C 及 E 的註釋」。

**調整最高有關入息水平對月入超過\$30,000 的  
僱主／僱員／自僱人士的影響  
(一次過由\$30,000 上調至\$48,000)**

如最高有關入息水平由\$30,000 上調至\$48,000，有關調整將會影響月入超過\$30,000 的僱員（及其僱主）及自僱人士。

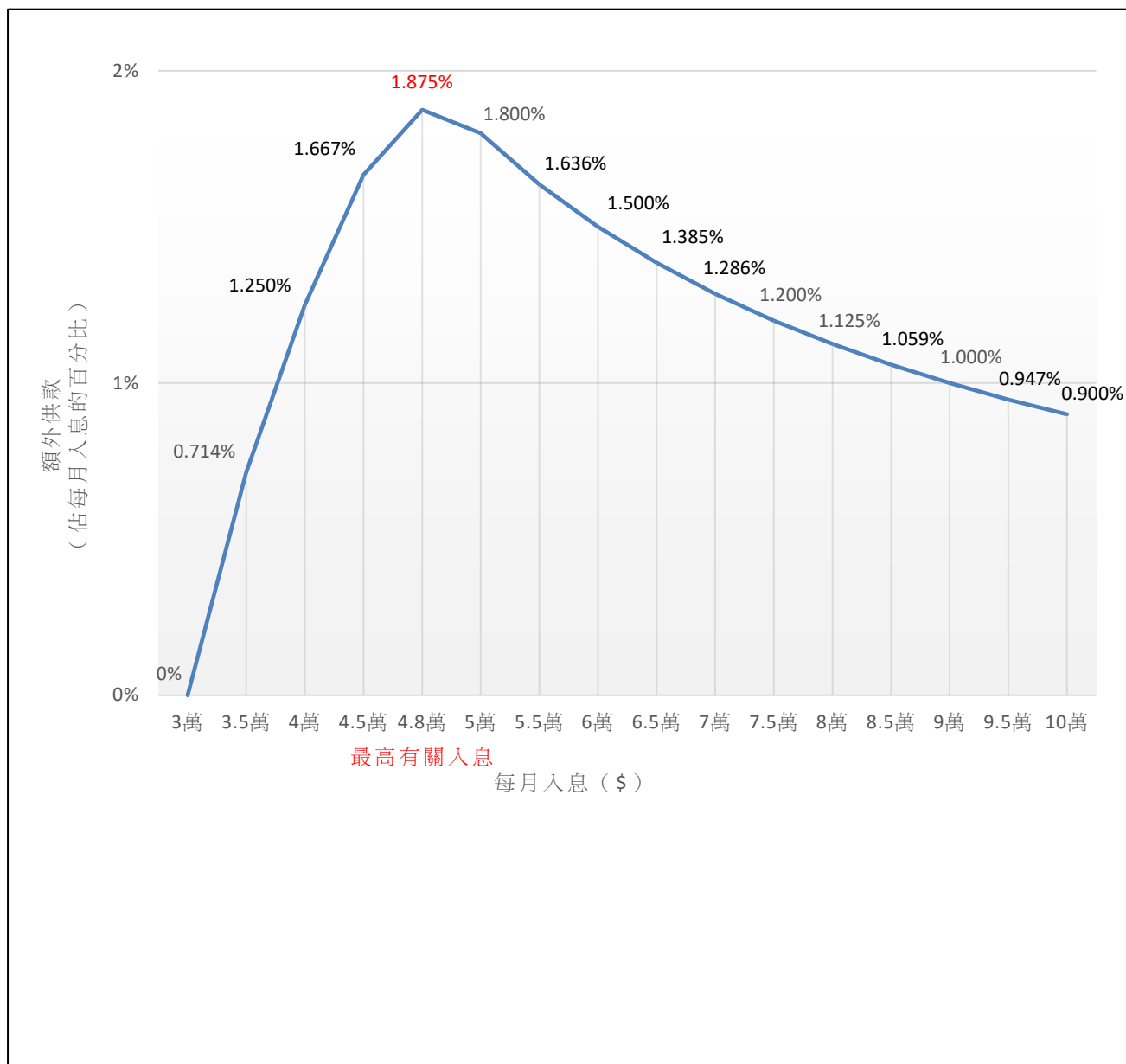
有關調整對(a)每月供款總額及(b)每名僱員／自僱人士在退休時累算權益的整體影響的摘要載於下表。

僱員／自僱人士月入	\$30,001 – \$48,000	>\$48,000	>\$30,000	註釋*
受強積金計劃涵蓋的僱員數目（佔受強積金計劃涵蓋的僱員總數（即 2 569 000 人）的百分比）	266 200 名 (10.4%)	225 800 名 (8.8%)	492 000 名 (19.2%)	(1)
受強積金計劃涵蓋的自僱人士數目（佔受強積金計劃涵蓋的自僱人士總數（即 297 100 人）的百分比）	34 700 名 (11.7%)	39 800 名 (13.4%)	74 500 名 (25.1%)	(3)
<b>每月供款總額</b>				
每月增加的僱主供款總額	\$1.07 億	\$2.03 億	\$3.09 億	(1)
每月增加的僱員供款總額	\$1.07 億	\$2.03 億	\$3.09 億	(1)
每月增加的自僱人士供款總額	\$1,500 萬	\$3,600 萬	\$5,100 萬	(3)
每月增加的供款總額	<b>\$2.29 億</b>	<b>\$4.42 億</b>	<b>\$6.69 億</b>	
<b>每名成員在退休時的累算權益</b>				
每名僱員在退休時所增加的累算權益				(2)
僱主供款	\$320,100	\$721,900	\$504,500	
僱員供款	\$320,100	\$721,900	\$504,500	
總計	<b>\$640,200</b>	<b>\$1,443,800</b>	<b>\$1,009,000</b>	
每名自僱人士在退休時所增加的累算權益	<b>\$343,300</b>	<b>\$721,900</b>	<b>\$545,500</b>	

\*請參閱載於附錄 E 之後的「適用於附錄 B、C 及 E 的註釋」。

## 最高有關入息水平由\$30,000 上調至\$48,000 的影響

### 每月額外供款（佔每月入息的百分比）



**調整最高有關入息水平對月入超過\$30,000 的  
僱主／僱員的影響**  
(分兩個階段及分三個階段由\$30,000 上調至\$48,000)

註釋\*

**僱主及僱員**

受強積金計劃涵蓋的僱員數目	492 000	(1)
(佔受強積金計劃涵蓋的僱員總數 (即 2 569 000 人)的百分比)	(19.2%)	(1)
平均收入	\$58,100	(1)

**表 1： 分兩個階段由\$30,000 上調至\$48,000**

第一階段：由\$30,000 上調至\$39,000 (由 2019 年 1 月 1 日起生效)				
第二階段：由\$39,000 上調至\$48,000 (由 2021 年 1 月 1 日起生效)				
	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
僱主每月額外供款	\$1.87 億	\$1.87 億	\$3.09 億	\$3.09 億
僱員每月額外供款	\$1.87 億	\$1.87 億	\$3.09 億	\$3.09 億
每名僱員在退休時所增加的累 算權益	\$961,900			

(1)

(1)

(2)

**表 2： 分三個階段由\$30,000 上調至\$48,000**

第一階段：由\$30,000 上調至\$36,000 (由 2019 年 1 月 1 日起生效)				
第二階段：由\$36,000 上調至\$42,000 (由 2020 年 1 月 1 日起生效)				
第三階段：由\$42,000 上調至\$48,000 (由 2021 年 1 月 1 日起生效)				
	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
僱主每月額外供款	\$1.32 億	\$2.33 億	\$3.09 億	\$3.09 億
僱員每月額外供款	\$1.32 億	\$2.33 億	\$3.09 億	\$3.09 億
每名僱員在退休時所增加的累 算權益	\$959,300			

(1)

(1)

(2)

\*請參閱載於附錄 E 之後的「適用於附錄 B、C 及 E 的註釋」。

**調整最高有關入息水平對月入超過\$30,000 的自僱人士的影響**  
**(分兩個階段及分三個階段**  
**由\$30,000 上調至\$48,000)**

註釋\*

**自僱人士**

受強積金計劃涵蓋的自僱人士數目	74 500	(3)
(佔受強積金計劃涵蓋的自僱人士總數(即 297 100 人)的百分比)	(25.1%)	(3)
平均收入	\$78,100	(3)

<b>表 1： 分兩個階段由\$30,000 上調至\$48,000</b>					
第一階段：由\$30,000 上調至\$39,000 (由 2019 年 1 月 1 日起生效)					
第二階段：由\$39,000 上調至\$48,000 (由 2021 年 1 月 1 日起生效)					
	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	
自僱人士每月額外供款	\$2,900 萬	\$2,900 萬	\$5,100 萬	\$5,100 萬	(3)
每名自僱人士在退休時所增加的累算權益	\$516,800				(2)

<b>表 2： 分三個階段由\$30,000 上調至\$48,000</b>					
第一階段：由\$30,000 上調至\$36,000 (由 2019 年 1 月 1 日起生效)					
第二階段：由\$36,000 上調至\$42,000 (由 2020 年 1 月 1 日起生效)					
第三階段：由\$42,000 上調至\$48,000 (由 2021 年 1 月 1 日起生效)					
	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	
自僱人士每月額外供款	\$2,100 萬	\$3,700 萬	\$5,100 萬	\$5,100 萬	(3)
每名自僱人士在退休時所增加的累算權益	\$515,600				(2)

\*請參閱載於附錄 E 之後的「適用於附錄 B、C 及 E 的註釋」。

## 適用於附錄 B、C 及 E 的註釋

1. 有關估算是根據從不同途徑獲取的資料得出的，包括(1)政府統計處編製的 2017 年第四季綜合住戶統計調查；(2)財經事務及庫務局在 2018 年 3 月提供的受補助學校／津貼學校公積金涵蓋的教師收入分佈資料及受公務員退休金計劃涵蓋的公務員收入分佈資料；(3)政府統計處在 2013 年 10 月、2014 年 10 月及 2017 年 7 月提供的海外僱員及臨時僱員（建造業及飲食業的臨時僱員除外）的收入分佈資料；及(4)積金局發表的 2017 年 12 月強積金計劃統計摘要。我們採用了一套假設作為基礎進行估算。
2. 有關的估算基於以下假設：成員持續作出強積金供款 30 年，而且強積金投資回報率為每年 4.8%（即等同強積金制度自開始實施至 2017 年 12 月 31 日的年率化回報率）。
3. 政府統計處編製的 2017 年第四季綜合住戶統計調查。



比較一次過、分兩個階段及分三個階段  
把最高有關入息水平由\$30,000 上調至\$48,000 的影響

表 1：最高有關入息水平由\$30,000 上調至\$48,000 對月入超過\$30,000 的僱員／僱主的影響					
	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	總計
<b>(a) 僱主每月額外供款</b>					
一次過上調	\$3.09 億	\$3.09 億	\$3.09 億	\$3.09 億	\$12.36 億
分兩個階段上調	\$1.87 億	\$1.87 億	\$3.09 億	\$3.09 億	\$9.92 億
分三個階段上調	\$1.32 億	\$2.33 億	\$3.09 億	\$3.09 億	\$9.83 億
<b>(b) 僱員每月額外供款</b>					
一次過上調	\$3.09 億	\$3.09 億	\$3.09 億	\$3.09 億	\$12.36 億
分兩個階段上調	\$1.87 億	\$1.87 億	\$3.09 億	\$3.09 億	\$9.92 億
分三個階段上調	\$1.32 億	\$2.33 億	\$3.09 億	\$3.09 億	\$9.83 億
<b>(c) 每名僱員在退休時所增加的累算權益</b>					
一次過上調	\$1,009,000				
分兩個階段上調	\$961,900				
分三個階段上調	\$959,300				

表 2：最高有關入息水平由\$30,000 上調至\$48,000 對月入超過\$30,000 的自僱人士的影響					
	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	總計
<b>(a) 自僱人士每月額外供款</b>					
一次過上調	\$5,100 萬	\$5,100 萬	\$5,100 萬	\$5,100 萬	\$2.04 億
分兩個階段上調	\$2,900 萬	\$2,900 萬	\$5,100 萬	\$5,100 萬	\$1.6 億
分三個階段上調	\$2,100 萬	\$3,700 萬	\$5,100 萬	\$5,100 萬	\$1.6 億
<b>(b) 每名自僱人士在退休時所增加的累算權益</b>					
一次過上調	\$545,500				
分兩個階段上調	\$516,800				
分三個階段上調	\$515,600				

## 邀請相關界別參與最低／最高有關入息水平檢討的諮詢

## 簡介會參與人數及相關界別團體的會員數目

組織	出席簡介會的 參與人數	會員總數
香港總商會	22	4 000
香港中華總商會（中總）	6	6 000
香港中華廠商聯合會（廠商會）	12	3 700
香港中國企業協會	40	1 000
香港僱主聯合會	14	432
香港人力資源管理學會	4	5 400（包括公司及個人會員）
香港中小型企業聯合會	36	1 400
香港工業總會（工總）	80	3 000
香港中華出入口商會	9	4 000（包括公司及個人會員）
香港職工會聯盟（職工盟）	17	140 000
香港工會聯合會（工聯會）	20	420 000
港九勞工社團聯合會（勞聯）	70	58 000
香港律師會	9	10 800
香港專業及資深行政人員協會	11	730
香港醫學會	3	13 000
香港會計師公會—行政人員	6	42 000
香港會計師公會—會員	350	42 000
區議會主席及副主席	36	480 名區議會議員
強積金行業計劃委員會	12	12 名成員
智經研究中心	20	不適用

積金局從相關界別團體、強積金計劃成員及僱主收集到  
有關最低／最高有關入息水平的檢討的意見撮要

1. 積金局於 2017 年 9 月至 2018 年 3 月期間，進行諮詢相關界別的工作。
2. 對於把最低有關入息水平調整至建議的\$7,750（或\$8,000）的實施安排，所收集到的主要意見如下：

(A) 強積金的主要相關界別團體

- (a) 有發表意見的強積金主要相關界別團體的成員普遍贊成應該上調最低有關入息水平，以減輕較低收入人士的經濟負擔。然而，他們亦提出以下建議：
  - (i) 部分成員認為，在調整最低有關入息水平時，應同時考慮其他因素，例如：法定最低工資、香港個人入息課稅的基本免稅額、消費物價指數；及
  - (ii) 一名工會成員建議，應把最低有關入息水平上調至\$9,000。
- (b) 部分僱主組織及工會的成員認為，鑑於較低收入人士無須自行作出供款，政府應為他們作出供款，以加強他們的退休保障。

(B) 強積金計劃成員及僱主

- (a) 有一些僱員建議，最低有關入息水平應與法定最低工資掛鈎；另有一些其他僱員認為，建議的最低有關入息水平太低。
- (b) 部分市民及部分僱員認為，應豁免低收入人士作出強積金供款。

3. 對於一次過、分兩個階段或分三個階段把最高有關入息水平由\$30,000上調至\$45,000的實施安排，相關界別的主要意見如下：

(A) 強積金的主要相關界別團體

- (a) 整體而言，積金局到目前為止收集到的意見似乎反映\$15,000的增加幅度過大，分三個階段調整較為理想。
  - (i) 大部分商會和僱主組織，以及一個人力資源組織均有成員表示，\$15,000的增加幅度過大。一個工會的成

員以及強制性公積金行業計劃委員會的僱主代表亦表達了相似的觀點。

- (ii) 一些商會、僱主組織以及一個人力資源組織均有成員表示，如果必須按照建議的幅度全面調高最高有關入息水平至\$45,000，則分三個階段調整較為理想。一個工會以及強制性公積金行業計劃委員會的僱主代表及僱員代表亦表達了相似的觀點。
  - (iii) 一個僱主組織的部分成員以及兩個專業團體則認為分兩個階段調整較佳。
  - (iv) 只有一個工會的部分成員認為宜一次過實施調整。
- (b) 強積金的主要相關界別團體亦有表達其他意見，包括：
- (i) 應檢討或調低現行釐定最高有關入息水平的法定因素第 90 個百分值的收入，例如調低至第 75 個百分值的收入，前提是該基準水平不會低於現行\$30,000 的最高有關入息水平<sup>1</sup>。
  - (ii) 釐定最高有關入息水平時，應同時考慮其他因素，例如通脹率、貧富差距越來越大、經營成本上升、僱主的負擔能力（尤其是中小企和高收入僱員人數較多的僱主）。
  - (iii) 數個商會和僱主組織以及一個人力資源組織表示，鑑於政府已實施及可能實施的多項政策（例如：法定最低工資、標準工時以及取消抵銷安排）均會增加僱主的經營成本，因此現時並非調高最高有關入息水平（因而增加僱主的供款負擔）的適當時機。一個僱主組織建議延遲兩年才實施，而另一個僱主組織的一名成員則建議延遲四年才實施。
  - (iv) 數個商會和僱主組織、一個人力資源組織以及行業計劃委員會的僱主代表表示，有些僱員可能基於不同原因而不想多作供款，例如已有其他財政承擔及強積金

---

<sup>1</sup> 根據政府統計處就 2017 年 12 月至 2018 年 2 月期間編製的統計數據，第 75 個百分值的收入為\$28,000。

制度未盡完善（例如收費高）。然而，只有一個工會及一名智庫組織成員表達了相似的觀點。

(B) 強積金計劃成員及僱主<sup>2</sup>

(a) 約 49% 的問卷回應者表示宜一次過實施上調最高有關入息水平的建議。這些佔問卷回應者 49% 的人士，包括僱主及計劃成員。其他回應者則表示贊成分兩個階段調整（約 30%）及分三個階段調整（約 19%）。其餘 2% 的問卷回應者則表達了其他意見，或表示反對有關上調最高有關入息水平的建議。

(i) 贊成一次過上調的回應者認為，一次過上調在執行上比較容易及方便，因而能節省行政成本，也可以減低計算出錯的機會。

(ii) 贊成分兩個階段或分三個階段上調的回應者，主要基於以下考慮：逐步上調最高有關入息水平可減低調整對僱主和僱員的供款負擔造成的影響，因此有助他們適應有關轉變。逐步上調最高有關入息水平對僱主和僱員而言應較容易接受。

(iii) 其餘 2% 的問卷回應者認為：

- 由\$30,000 上調至\$45,000 的建議增加幅度過大；最高有關入息水平的上調幅度應與通脹率相若；
- 增薪幅度追不上最高有關入息水平 50% 的建議增幅；
- 他們本身已承受沉重的經濟負擔（例如：按揭供款、生活費用高昂）；
- 高收入人士一般能自行安排投資計劃，因此無須藉着上調最高有關入息水平以令他們增加供款；以及
- 強積金制度收費高但投資回報欠佳，應該廢除。

---

<sup>2</sup> 有關詳情，請參閱附錄 I。

**強積金計劃成員及僱主對最低／最高有關入息水平檢討  
問卷所作回應的統計摘要**

表 1：問卷回應者類別的分佈

問卷回應者類別	回應者總數
公務員	836 (42.48%)
計劃成員	881 (44.77%)
市民大眾	174 (8.84%)
中小型企業（中小企）僱主代表	77 (3.91%)
<b>總計</b>	<b>1 968 (100%)</b>

表 2：比較一次過、分兩個階段及分三個階段把最高有關入息水平上調至\$45,000的支持率（按問卷回應者的類別劃分）

問卷回應者類別	調整最高有關入息水平			其他意見／反對	回應者總數
	一次過調整	分兩個階段調整	分三個階段調整		
公務員	402 (48.09%)	240 (28.71%)	176 (21.05%)	18 (2.15%)	836 (100%)
計劃成員	439 (49.83%)	268 (30.42%)	150 (17.03%)	24 (2.72%)	881 (100%)
市民大眾	82 (47.13%)	56 (32.18%)	34 (19.54%)	2 (1.15%)	174 (100%)
中小企 僱主代表	34 (44.16%)	28 (36.36%)	15 (19.48%)	0 (0%)	77 (100%)
<b>總計</b>	<b>957 (48.63%)</b>	<b>592 (30.08%)</b>	<b>375 (19.05%)</b>	<b>44 (2.24%)</b>	<b>1 968 (100%)</b>