

致辞

立法会：财经事务及库务局局长在立法会会议上 就「全面改革强制性公积金计划」动议的议案总结发言 (只有中文)

2011年11月2日(星期三)

以下为财经事务及库务局局长陈家强今日(十一月二日)在立法会会议上就「全面改革强制性公积金计划」动议的议案的总结发言：

主席：

刚才谭耀宗议员及其它发言议员提供了相当多的宝贵意见。正如我在开场发言指出，这些意见将作为我们优化强积金制度的重要参考。我会先作一个综合初步响应。

首先，我想先响应有关倡议全民退休保障制度，及扩大强积金制度涵盖面至非就业人口等根本性改变的意见。香港的退休保障制度是由三根支柱组成，包括议员刚才提到的无须供款的社会保障制度、强积金制度，以及自愿性的储蓄。三根支柱相辅相成，互为补足。强积金制度是以就业为本，由雇主和雇员供款，并按世界银行建议由私人管理，协助就业人口累积退休储蓄的安排。

行政长官亦已在《施政报告》表示，社会对推行全民退休保障并不容易得到共识。我们刚实行了最低工资，也正研究自愿参与的医疗保障计划及检视如何优化强积金，现时香港基层市民在退休及基本生活上都有一定保障；若把制度作根本性改变，以资源再分配的方法去处理退休保障的问题，是不切实际的。更有建设性的做法是深化现行的退休保障制度。为此，中央政策组正进行深入研究，以供政府考虑未来路向。我以下的发言会阐释政府及积金局现时就优化强积金制度方面的工作。

强积金计划收费 / 强积金自由行

议案及议员发言提出多项建议，目的均是要减低受托人收费。政府与议员在这方面的意见是一致的。事实上，积金局一直有透过多项增加透明度及促进市场竞争的措施，推动强积金计划收费下调。

我留意到，自二〇〇七年九月，所有强积金受托人均已减费或推出低收费的新强积金基金。11个受托人减费多于一次，而两个受托人则推出了低收费的新强积金计划。整体而言，强积金基金平均开支比率，已由二〇〇八年一月的2.1%，下降15%至二〇一一年十月的1.78%。但正如我在多次公开发言表示，随着强积金资产日益增加，制度运作日益成熟，收费应有进一步下调的空间。我们和积金局，会全力继续这方面的工作。正进行的主要政策措施包括：

（一）第一，我们正争取早日落实雇员自选安排。我们预计可在下月提交加强规管强积金中介人的条例草案。如草案在本届立法会期获通过，雇员自选安排将可于明年下半年实施。预计届时可以自由转移的强积金资产，将由现时39%大幅增加至67%，有助带动收费下调。与此配合，积金局会继续推出宣传教育活动。

同步，积金局正研究将来推行强积金全自由行的配套措施，包括成立中央数据储存库的可行性研究。

（二）第二，积金局正甄选顾问，进行强积金受托人行政成本研究，通过分析受托人的营运程序及成本项目与水平，希望进一步精简程序，以增加减费空间。积金局预计顾问研究将于明年第二季初步完成。

（三）第三，我们将会在本月下旬，即十一月二十一日，向财经事务委员会建议为强积金补偿基金引进自动调整征费机制。按积金局的风险评估及建议，基金应可暂停收取每年0.03%的征费。如委员会接纳建议，我们会于明年第二季提交相关的附属法例修订，以期由二〇一三年开始，可以暂停收取征费。这将全数反映在基金开支比率上，令计划成员可投放多一点供款作退休保障之用。

主席，香港一直奉行自由市场经济原则，现阶段，我们会继续透过市场手段，促使受托人减费，而措施亦已取得一定成效。

政府营运基金 / 银行储蓄形式产品

就于强积金计划中增加由政府营运，低管理费、与外汇基金回报挂勾及与通胀挂勾的基金产品的建议，我们作出了一些分析。目前，外汇基金所投资的资产，主要为股票及债券，而强积金制度下的基金，亦已包括了股票基金、债券以及以股票为主的混合资产基金。而从实际回报及风险水平而言，根据香港金融管理局二〇一〇年年报，外汇基金过去五年投资回报率平均数为4.9%。而同期，强积金股票基金的年率化回报在扣除费用后达8.6%，债券基金和混合资产基金亦分别达4.2%及5.4%。当然，我想指出，外汇基金的投资目的及其回报的计算方法，与强积金有所不同，难以作直接比较。但可以说的是，强积金计划大致是有相约的回报。而现时由受托人提供不同基金，并以私人管理的运作模

式，亦符合世银倡议。

有议案建议为计划成员提供更多基金选择。我必须指出，现时强积金共提供 4 3 8 只基金，已提供不同种类和风险的投资选择。

另外，有建议要求规定强积金计划受托人，提供不收管理费的银行储蓄形式产品。现时受托人在强积金计划下的保守基金为类似产品，其资产只可投资于短期银行存款或短期优质债券。这些成分基金在投资管理上较为简单，因此，这方面的收费会较低。但由于受托人亦负责一些行政工作，如核对及追收雇主供款，因此，仍需收取费用，但水平相对为低。目前，这些保守基金的基金开支比率介乎 0.09% 至 0.8%，平均为 0.39%。

提取累算权益的检讨

就议案有关提取强积金累算权益部分，强积金落实十多年，社会上对提取强积金累算权益的方式及情况产生了不同的看法。就此，积金局建议在增加特定情况下容许提早提取累算权益，以及在计划成员年届 65 岁，分阶段提取强积金，并计划于本年底前作公开咨询。有关提早提取累算权益的情况，我理解社会上有不同诉求，包括应否如新加坡的安排，容许购置物业、升学等理由。我必须强调，在考虑任何方案的时候，我们都应顾及强积金的目标，是为就业人士累积退休储蓄。而每个地方的制度有其独有背景及特点，例如新加坡的供款比率，就 50 岁以下人士为 36%。因此，一些其它地方适用的提早提取退休供款情况，未必适用于香港。积金局在稍后的咨询中，会建议增加末期疾病为可以提早提取积金的理由之一，并会就部分人士的其它诉求，列出相关数据及其考虑。

我们会就有关检讨与积金局保持密切联系。

监管受托人及加强他们的资料披露

议案中有建议制订对受托人的监管，并加强它们的数据披露，特别是费用方面，以及要求它们采取措施，便利计划成员查阅他们的户口数据，例如提供类似「红簿仔」的安排。

针对有关数据披露方面，现时法例已有规定，包括受托人必须发出周年权益报表和基金便览。所有受托人亦设有电话热线，让计划成员查询户口数据。计划成员亦可透过互联网，或强积金「供款一线通」，透过电话向受托人查核供款情况。

主席，在考虑是否要求受托人提供更多查察供款渠道及提供更详细数据时，我们必须顾及有关措施的成本效益，以免增加基金费用。例如就议案建议应立法规定受托人必须在个别成员的周年权益报表中，列明该年度就该成员实收费用金额，积金局表示因为计划成员的累算权益会随供款或转移每月变动，要为个别成员列出实际收取的费用，可能会增加行政成本。但积金局会继续研究向成员披露收费的方案。

我明白议员希望能增加雇员对自己累算权益的掌握。正如我刚才提及，积金局正研究设立储存有关计划成员户口数据的中央数据库的可行性。

对冲安排

关于对冲机制，早于强积金制度于二〇〇〇年实施前，《雇佣条例》已容许雇主以他们在退休计划中作出的供款，对冲遣散费或长期服务金。将这项沿用已久的安排延伸至包括强积金计划，是经咨询及平衡各方面的考虑后作出的。

检讨对冲安排是一个复杂的课题。牵涉雇主负担能力和营商环境之余，亦关乎雇员的利益以及香港整体经济和社会发展的需要，任何修改均需要小心研究，有各方的共识。现阶段，我们会集中跟进多项优化强积金制度的工作，包括刚才提及提取强积金权益方面的检讨，受托人成本方面的研究，以及积金局有关将来推行强积金全自由行的配套措施的研究等。

设立自愿性供款扣税额

就进一步为自愿性供款提供扣税的议案，自愿供款的性质，和其它投资作退休准备（包括储蓄）相类似。政府原则上不能只考虑强积金自愿性供款免税，否则对以其它方式储蓄的市民及服务提供者不公平。但要订定那些储蓄或投资产品可以免税，需要仔细研究，社会亦需要有共识。

加强执法打击拖欠供款 / 破产欠薪保障基金

主席，为雇员供款是雇主的法定责任，我们和积金局一直重视打击拖欠供款，以维护雇员的合法权益。

过去数年，我们已多次修订法例加强执法力度。此外，积金局已成立特别专责工作小组，加紧留意雇主的供款情况，加强与劳工处及工会的联络及沟通，并针对高危行业例如饮食业的拖欠供款雇主，设立特别观察名单，紧密跟进有关雇主的拖欠供款情况。积金局亦计划增加主动巡查次数。而我们计划在下月向立法会提交的规管强积金中介人草案中，将加入进一步加强阻吓拖欠供款的建议。

除立法及执法工作外，政府已在合约的招标过程中，将有关合约承办商过往的违法纪录，包括强积金违规纪录，列作考虑因素。此外，积金局自今年五月开始，在其网页刊登「违规雇主及高级人员纪录」，列出过去五年曾违反强积金条例的雇主和高级人员的资料。

至于有议案建议以破产欠薪保障基金，垫支拖欠供款，现时如雇主清盘，积金局会代雇员向破产管理署提交债权证明，向清盘中的公司提出申索要求。此外，当雇主已扣除雇员的工资作为雇员的强积金供款，并在扣薪后没有供款，这些欠薪在符合特定条件下，已在破产欠薪保障基金的保障范围内。对于一些未清盘但已结业的雇主，如有足够证据，积金局会向有关雇主展开民事申索，为雇员追讨欠款。

总结

主席，以一个退休保障制度而言，运作十年的强积金制度仍在起步阶段，需要不断完善，配合社会发展，尽量达致计划成员的期望。为此，政府及积金局会广听社会上不同人士，包括各议员的意见，并继续循多渠道，作出适当的跟进工作，令强积金制度更臻完善。

主席，我谨此陈辞。

完