

致辞

立法会：财经事务及库务局局长就「全面检讨强制性公积金计划」 动议辩论总结发言（只有中文）

2013年1月10日（星期四）

以下是财经事务及库务局局长陈家强今日（一月十日）在立法会会议上，就邓家彪议员提出「全面检讨强制性公积金计划」动议辩论的总结发言：

主席：

我想重申政府和积金局在开展下一阶段完善强积金制度的工作时，一定会充分考虑邓家彪议员及其他议员刚才发表的意见。

邓家彪议员提出的议案及四位议员的修正案，涵盖的课题非常广泛。我尝试将它们归类为五个主要范畴，综合回应，包括就一些较根本性的改革建议，与议员分享政府一些初步的看法。

第一个范畴：降低强积金收费

虽然强积金的开支比率，已由二零零八年的 2.1%，下调至去年底的 1.75%，比率仍相当高，而受托人的实收金额，随着基金的资产增加，每年估计约由 55 亿元增加至 71 亿元。对比某些海外类似制度的收费，如澳洲及智利，香港处于高水平。虽然有一定程度来说，是因为海外相关基金有较大经济规模效益，所以我们收费比率比较高，但过往我亦多次表示，我认为收费有下调空间。积金局顾问的研究结果，显示强积金的收费是绝对有下调空间的。

针对这个问题，政府和积金局会采取一篮子短期、中期及较长期的措施。就长期措施而言，我们会密切留意刚于去年十一月一日生效的「雇员自选安排」的实施情况，确保安排运作畅顺。这方面的工作，包括确保强积金中介人，在向雇员推介强积金计划及基金时，符合新法定强积金中介人的规管制度，为雇员提供合适及恰当的意见。同时，相信各位议员亦有留意到，积金局自去年下半年开始，已加强投资者教育，涵盖包括雇员在作出有关强积金计划及基金选择时，应考虑的事项。局方会进一步加强其网站及其他渠道的资讯发放，例如提供较低收费基金的列表，以及增强有关强积金基金收费（包括基金开支比率及实际收费金额）、回报及服务水平的资讯，在协助雇员选择强积金基金的同时，亦增加受托人下调收费的压力。同步，政府和积金局会与受托人及保荐人沟通，要求它们考虑调低其基金收费，回应市场竞争及公众诉求。我留意到部分受托人已作出一些正面回应，包括下调现有计划收费，并承诺推出一些被动式的投资选择如指数基金，为有兴趣投资股票的雇员提供一个较便宜的选择。政府及积金局会继续这方面的工作。

另外，我在开场发言时，简单介绍了积金局就减低受托人成本，增加他们下调强积金收费空间的顾问研究。积金局现正跟进一些可以在现有法例下落实的措施，例如：现时有超过 700 万个强积金帐户，显示有不少成员没有积极处理其退休投资，有碍达致规模效益。为此，积金局将于二零一三年开始分批通知超过 100 万个持有多个个人帐户的计划成员，告诉他们持有多个帐户及帐户开设在哪个强积金计划，鼓励并协助他们作出整合。积金局亦会举办大型活动，教育计划成员，以配合这项措施。

除刚才提到的短期措施外，顾问亦提出了一些需要作进一步可行性研究或修改法例的措施。例如，现时强积金条例主要是透过规管强积金受托人，确保他们履行条例下的各项规定。顾问认为由于多项涉及强积金计划的设计，如基金收费水平及基金选择，主要由保荐人决定，故应考虑是否在条例下加入一些厘定保荐人责任的元素。就此，政府会与积金局研究加强积金局的权力，以更有效规管强积金计划及基金，包括审批申请时考虑收费水平等。

与此同时，政府有决心就强积金制度，推行一些根本性的改革，促使强积金收费有较大幅度下调。藉今天的机会，我想与议员分享一些政府的初步看法。

就为强积金基金的收费设定上限，原则上，我们认为立法规管强积金收费，是处理收费水平的直接方法。当然我们需要考虑市场是否已经失效，有关措施是否适合香港这个自由经济市场。自从我们在这方面，表示政府在立法规管收费上限作出言论之后，我留意到市场有声音表示，这样是违背了香港的自由经济的做法。我想指出，强积金制度有一个重要的社会政策考虑，因此在这方面来说，我认为规管收费上限，亦符合我们的政策，没有违背香港自由市场的原则。当然我们在规管收费上限的时候，我们需要考虑细节，令到雇员在选择基金时得以有充分的选择。譬如在细节上，设置收费上限可采取不同的形式，包括就部分基金设置收费上限；或所有基金设置单一或不同收费上限。不同方案对减低收费力度有所不同，亦会影响市场产品的选择，例如，以一个收费上限水平，涵盖所有基金，固然能为调低收费带来肯定的结果，但亦会令市场的基金选择减少。我们需要在市场整合、调低收费与雇员的基金选择方面作出平衡，及咨询市民。当然我们亦不可以低估厘定收费上限，及为日后设定调整机制的难度。

至于有关设立由政府、公共机构或非牟利组织营运的公共信托人的建议，我们初步的意见是，构思未有处理行政成本高的问题，以整个行业而言，非牟利受托机构需设置一套新的运作系统，重复私人受托机构的行政工作，整体而言，增加行业运作成本，同时亦会减少个别受托人规模效益。因此，加入一个新的服务提供者，反而可能加深顾问提到因为过多的受托人及计划而减少规模效益的问题。再者，非牟利受托机构或服务提供者收费是否可较其他受托机构收费低，须视乎其是否能在合理时间内，达致一定的规模效益。我们不能低估这方面的难度，因为现时私营受托机构已累积营运经验及建立销售网络，并有相当市场占有率。

就议员要求落实「强积金全自由行」的意见，政府认同应进一步增加雇员选择强积金计划的自主权。事实上，在去年的《施政报告》，政府已责承积金局，就推行强积金自由行的配套措施，作出研究。例如积金局正研究成立「中央资料储存库」，为日后落实「强积金全自由行」铺路。

相信议员亦会同意，强积金制度的改革，涉及复杂的考虑，影响亦非常深远。我们会慎重处理，作更深入的分析，并会提出改革建议，咨询议会及持份者的意见。

第二个范畴：强积金基金选择

原议案及修正案中，就强积金基金选择提出了多项建议，包括：整合、甚至整顿及淘汰劣质的强积金基金；规定受托人提供年金计划；亦有建议要求提供与通胀挂钩的低风险资本保值基金选择；及容许雇员投资于外汇基金。

正如我早前指出，政府及积金局是会检讨目前强积金制度下的基金选择。另一个相关措施是明确容许计划成员于 65 岁后，分期提取其强积金累算权益，以期他们在退休后有较持续的保障。积金局已完成相关的咨询工作，政府正与积金局跟进细节及法律草拟工作。政府及积金局会向立法会汇报检讨进度及法律修订建议。

现阶段，我想就建议容许雇员将供款存于外汇基金的议案，作出回应。《外汇基金条例》规定，外汇基金的主要目的是用来直接或间接影响港币汇价，以维持香港货币金融体系稳定健全，及保持香港国际金融中心的地位，而其投资产品遵循的管理模式或投资组合的设计，未必完全适用于退休金投资安排。现时强积金市场已提供多种不同投资政策及风险水平的基金供计划成员选择。我们相信如果有需求的话，市场会研究类似外汇基金的投资产品，供雇员选择。

第三个范畴：强积金累算权益与长期服务金及遣散费的对冲机制

原议案建议取消机制，亦有修正案提出应先咨询持份者，就是否取消机制作出研究。现时社会上不同界别对「对冲机制」有强烈的意见，难成共识。事实上，对冲安排源自《雇佣条例》，而将安排延伸至强积金制度，是经过咨询及平衡不同界别的意见。课题非常复杂亦涉及广泛影响，包括雇员权益、雇主的经营成本等，需谨慎处理。

第四个范畴：有关雇主于职业退休计划下的供款责任，及打击雇主拖欠强积金供款

处理这个问题的最基本方法，是要雇员清楚知道他们的权益及雇主的供款情况。就职业退休计划，它们是个别雇主以自愿性质，因应其特定的员工福利政策及营运目标，为雇员营办的退休计划。现时法例已规定雇主必须在提供职业退休计划的同时，提供强积金计划让员工可选择。积金局已在这个基础上，要求雇主加强介绍及披露，提供足够资料，协助员工作出适合自己的选择。

至于处理雇主拖欠强积金供款的问题，这是必须有效执法来加强阻吓违法行为。过去十年，政府先后提交多条加强执法力度的修订条例草案。例如，在二零零八年及去年中获立法会通过的法例下，雇主拖欠供款的最高刑罚，由初犯罚款 100,000 元及监禁半年，大幅增加至 450,000 元及监禁四年，并将罪行定为持续罪行，加入每日罚款额等。而积金局亦自二零一一年五月开始，在网页刊登「违规雇主及高级人员纪录」，供市民查察。政府则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。

各项措施已有一定成效，拖欠供款的投诉数字持续下降，由二零零八／零九年度的约 7,700 宗，下降至二零一一／一二年度的约 4,200 宗。

第五个范畴：强积金制度以外的退休保障安排

强积金制度是为就业人口而设计，并符合世界银行倡议的退休保障第二根支柱，即「强制性、由私营机构管理、具足额资金的界定供款制度」。邓议员的原议案，以及议员的修正案，有就强积金制度以外的退休保障提出意见，包括：全民退休保障，或针对非在职配偶及低收入劳动人口的退休保障。就此，我们征询了劳工及福利局的意见。香港的多根支柱退休保障模式是经社会各界长时间讨论后，于九十年代采纳的。我们明白在现今一代长者之中，有部分人未能完全受惠于三根支柱的退休保障制度。但「全民退休保障计划」是十分复杂和具争议性的课题，当中需要考虑多项因素，例如纳税人是否愿意负担计划长期的开支，以及计划能否长远持续可行，社会上一直未有共识。政府已重置扶贫委员会，新的扶贫委员会设立六个专责小组，其中一个专责小组是聚焦探讨社会保障及退休保障。由政务司司长任主席，劳工及福利局局长出任副主席，成员包括来自多方面人士。李卓人议员、潘兆平议员及郭家麒议员的修正案，要求在未有深入讨论及研究前，推行全民退休保障，或由政府为非就业人口作强积金供款是不可取的。因此，政府是反对三位议员的修正案。

现阶段，除了我刚才提到各项完善强积金制度的措施外，政府将会增设长者生活津贴，以补助年满 65 岁有需要长者的生活开支，金额为每月 2,200 元。这项新津贴预计会令超过 40 万名长者受惠，能有效巩固退休保障制度中的社会保障支柱。

主席，强积金制度运作十二年，对提升香港就业人口的退休保障有一定贡献，对香港退休保障的重要性，亦会随供款年期越长而越加明显。政府会联同积金局，继续优化强积金制度，同时，亦会推动一些深层次的改革。我们会就重大建议，向立法会汇报进度及咨询公众。

多谢主席。

完