

致辭

立法會：財經事務及庫務局局長在立法會會議上 就「全面改革強制性公積金計劃」動議的議案總結發言 (只有中文)

2011年11月2日(星期三)

以下為財經事務及庫務局局長陳家強今日(十一月二日)在立法會會議上就「全面改革強制性公積金計劃」動議的議案的總結發言：

主席：

剛才譚耀宗議員及其他發言議員提供了相當多的寶貴意見。正如我在開場發言指出，這些意見將作為我們優化強積金制度的重要參考。我會先作一個綜合初步回應。

首先，我想先回應有關倡議全民退休保障制度，及擴大強積金制度涵蓋面至非就業人口等根本性改變的意見。香港的退休保障制度是由三根支柱組成，包括議員剛才提到的無須供款的社會保障制度、強積金制度，以及自願性的儲蓄。三根支柱相輔相成，互為補足。強積金制度是以就業為本，由僱主和僱員供款，並按世界銀行建議由私人管理，協助就業人口累積退休儲蓄的安排。

行政長官亦已在《施政報告》表示，社會對推行全民退休保障並不容易得到共識。我們剛實行了最低工資，也正研究自願參與的醫療保障計劃及檢視如何優化強積金，現時香港基層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變，以資源再分配的方法去處理退休保障的問題，是不切實際的。更有建設性的做法是深化現行的退休保障制度。為此，中央政策組正進行深入研究，以供政府考慮未來路向。我以下的發言會闡釋政府及積金局現時就優化強積金制度方面的工作。

強積金計劃收費／強積金自由行

議案及議員發言提出多項建議，目的均是要減低受託人收費。政府與議員在這方面的意見是一致的。事實上，積金局一直有透過多項增加透明度及促進市場競爭的措施，推動強積金計劃收費下調。

我留意到，自二〇〇七年九月，所有強積金受託人均已減費或推出低收費的新強積金基金。11個受託人減費多於一次，而兩個受託人則推出了低收費的新強積金計劃。整體而言，強積金基金平均開支比率，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%。但正如我在多次公開發言表示，隨着強積金資產日益增加，制度運作日益成熟，收費應有進一步下調的空間。我們和積金局，會全力繼續這方面的工作。正進行的主要政策措施包括：

（一）第一，我們正爭取早日落實僱員自選安排。我們預計可在下月提交加強規管強積金中介人的條例草案。如草案在本屆立法會期獲通過，僱員自選安排將可於明年下半年實施。預計屆時可以自由轉移的強積金資產，將由現時39%大幅增加至67%，有助帶動收費下調。與此配合，積金局會繼續推出宣傳教育活動。

同步，積金局正研究將來推行強積金全自由行的配套措施，包括成立中央資料儲存庫的可行性研究。

（二）第二，積金局正甄選顧問，進行強積金受託人行政成本研究，通過分析受託人的營運程序及成本項目與水平，希望進一步精簡程序，以增加減費空間。積金局預計顧問研究將於明年第二季初步完成。

（三）第三，我們將會在本月下旬，即十一月二十一日，向財經事務委員會建議為強積金補償基金引進自動調整徵費機制。按積金局的風險評估及建議，基金應可暫停收取每年0.03%的徵費。如委員會接納建議，我們會於明年第二季提交相關的附屬法例修訂，以期由二〇一三年開始，可以暫停收取徵費。這將全數反映在基金開支比率上，令計劃成員可投放多一點供款作退休保障之用。

主席，香港一直奉行自由市場經濟原則，現階段，我們會繼續透過市場手段，促使受託人減費，而措施亦已取得一定成效。

政府營運基金／銀行儲蓄形式產品

就於強積金計劃中增加由政府營運，低管理費、與外匯基金回報掛勾及與通脹掛勾的基金產品的建議，我們作出了一些分析。目前，外匯基金所投資的資產，主要為股票及債券，而強積金制度下的基金，亦已包括了股票基金、債券以及以股票為主的混合資產基金。而從實際回報及風險水平而言，根據香港金融管理局二〇一〇年年報，外匯基金過去五年投資回報率的平均數為4.9%。而同期，強積金股票基金的年率化回報在扣除費用後達8.6%，債券基金和混合資產基金亦分別達4.2%及5.4%。當然，我想指出，外匯基金的投資目的及其回報的計算方法，與強積金有所不同，難以作直接比較。但可以說的是，強積金計劃大致是有相約的回報。而現時由受託人提供不同基金，並以私人管理的運作模

式，亦符合世銀倡議。

有議案建議為計劃成員提供更多基金選擇。我必須指出，現時強積金共提供 4 3 8 隻基金，已提供不同種類和風險的投資選擇。

另外，有建議要求規定強積金計劃受託人，提供不收管理費的銀行儲蓄形式產品。現時受託人在強積金計劃下的保守基金為類似產品，其資產只可投資於短期銀行存款或短期優質債券。這些成分基金在投資管理上較為簡單，因此，這方面的收費會較低。但由於受託人亦負責一些行政工作，如核對及追收僱主供款，因此，仍需收取費用，但水平相對為低。目前，這些保守基金的基金開支比率介乎 0.09% 至 0.8%，平均為 0.39%。

提取累算權益的檢討

就議案有關提取強積金累算權益部分，強積金落實十多年，社會上對提取強積金累算權益的方式及情況產生了不同的看法。就此，積金局建議在增加特定情況下容許提早提取累算權益，以及在計劃成員年屆 65 歲，分階段提取強積金，並計劃於本年底前作公開諮詢。有關提早提取累算權益的情況，我理解社會上有不同訴求，包括應否如新加坡的安排，容許購置物業、升學等理由。我必須強調，在考慮任何方案的時候，我們都應顧及強積金的目標，是為就業人士累積退休儲蓄。而每個地方的制度有其獨有背景及特點，例如新加坡的供款比率，就 50 歲以下人士為 36%。因此，一些其他地方適用的提早提取退休供款情況，未必適用於香港。積金局在稍後的諮詢中，會建議增加末期疾病為可以提早提取積金的理由之一，並會就部分人士的其他訴求，列出相關資料及其考慮。

我們會就有關檢討與積金局保持密切聯繫。

監管受託人及加強他們的資料披露

議案中有建議制訂對受託人的監管，並加強它們的資料披露，特別是費用方面，以及要求它們採取措施，便利計劃成員查閱他們的戶口資料，例如提供類似「紅簿仔」的安排。

針對有關資料披露方面，現時法例已有規定，包括受託人必須發出周年權益報表和基金便覽。所有受託人亦設有電話熱線，讓計劃成員查詢戶口資料。計劃成員亦可透過互聯網，或強積金「供款一線通」，透過電話向受託人查核供款情況。

主席，在考慮是否要求受託人提供更多查察供款渠道及提供更詳細資料時，我們必須要顧及有關措施的成本效益，以免增加基金費用。例如就議案建議應立法規定受託人必須在個別成員的周年權益報表中，列明該年度就該成員實收費用金額，積金局表示因為計劃成員的累算權益會隨供款或轉移每月變動，要為個別成員列出實際收取的費用，可能會增加行政成本。但積金局會繼續研究向成員披露收費的方案。

我明白議員希望能增加僱員對自己累算權益的掌握。正如我剛才提及，積金局正研究設立儲存有關計劃成員戶口資料的中央資料庫的可行性。

對沖安排

關於對沖機制，早於強積金制度於二〇〇〇年實施前，《僱傭條例》已容許僱主以他們在退休計劃中作出的供款，對沖遣散費或長期服務金。將這項沿用已久的安排延伸至包括強積金計劃，是經諮詢及平衡各方面的考慮後作出的。

檢討對沖安排是一個複雜的課題。牽涉僱主負擔能力和營商環境之餘，亦關乎僱員的利益以及香港整體經濟和社會發展的需要，任何修改均需要小心研究，有各方的共識。現階段，我們會集中跟進多項優化強積金制度的工作，包括剛才提及提取強積金權益方面的檢討，受託人成本方面的研究，以及積金局有關將來推行強積金全自由行的配套措施的研究等。

設立自願性供款扣稅額

就進一步為自願性供款提供扣稅的議案，自願供款的性質，和其他投資作退休準備（包括儲蓄）相類似。政府原則上不能只考慮強積金自願性供款免稅，否則對以其他方式儲蓄的市民及服務提供者不公平。但要訂定那些儲蓄或投資產品可以免稅，需要仔細研究，社會亦需要有共識。

加強執法打擊拖欠供款／破產欠薪保障基金

主席，為僱員供款是僱主的法定責任，我們和積金局一直重視打擊拖欠供款，以維護僱員的合法權益。

過去數年，我們已多次修訂法例加強執法力度。此外，積金局已成立特別專責工作小組，加緊留意僱主的供款情況，加強與勞工處及工會的聯絡及溝通，並針對高危行業例如飲食業的拖欠供款僱主，設立特別觀察名單，緊密跟進有關僱主的拖欠供款情況。積金局亦計劃增加主動巡查次數。而我們計劃在下月向立法會提交的規管強積金中介人草案中，將加入進一步加強阻嚇拖欠供款的建議。

除立法及執法工作外，政府已在合約的招標過程中，將有關合約承辦商過往的違法紀錄，包括強積金違規紀錄，列作考慮因素。此外，積金局自今年五月開始，在其網頁刊登「違規僱主及高級人員紀錄」，列出過去五年曾違反強積金條例的僱主和高級人員的資料。

至於有議案建議以破產欠薪保障基金，墊支拖欠供款，現時如僱主清盤，積金局會代僱員向破產管理署提交債權證明，向清盤中的公司提出申索要求。此外，當僱主已扣除僱員的工資作為僱員的強積金供款，並在扣薪後沒有供款，這些欠薪在符合特定條件下，已在破產欠薪保障基金的保障範圍內。對於一些未清盤但已結業的僱主，如有足夠證據，積金局會向有關僱主展開民事申索，為僱員追討欠款。

總結

主席，以一個退休保障制度而言，運作十年的強積金制度仍在起步階段，需要不斷完善，配合社會發展，盡量達致計劃成員的期望。為此，政府及積金局會廣聽社會上不同人士，包括各議員的意見，並繼續循多渠道，作出適當的跟進工作，令強積金制度更臻完善。

主席，我謹此陳辭。

完