

致辭

立法會：財經事務及庫務局局長就「全面檢討強制性公積金計劃」 動議辯論總結發言（只有中文）

2013年1月10日（星期四）

以下是財經事務及庫務局局長陳家強今日（一月十日）在立法會會議上，就鄧家彪議員提出「全面檢討強制性公積金計劃」動議辯論的總結發言：

主席：

我想重申政府和積金局在開展新一階段完善強積金制度的工作時，一定會充分考慮鄧家彪議員及其他議員剛才發表的意見。

鄧家彪議員提出的議案及四位議員的修正案，涵蓋的課題非常廣泛。我嘗試將它們歸類為五個主要範疇，綜合回應，包括就一些較根本性的改革建議，與議員分享政府一些初步的看法。

第一個範疇：降低強積金收費

雖然強積金的開支比率，已由二零零八年的 2.1%，下調至去年底的 1.75%，比率仍相當高，而受託人的實收金額，隨着基金的資產增加，每年估計約由 55 億元增加至 71 億元。對比某些海外類似制度的收費，如澳洲及智利，香港處於高水平。雖然有一定程度來說，是因為海外相關基金有較大經濟規模效益，所以我們收費比率比較高，但過往我亦多次表示，我認為收費有下調空間。積金局顧問的研究結果，顯示強積金的收費是絕對有下調空間的。

針對這個問題，政府和積金局會採取一籃子短期、中期及較長期的措施。就長期措施而言，我們會密切留意剛於去年十一月一日生效的「僱員自選安排」的實施情況，確保安排運作暢順。這方面的工作，包括確保強積金中介人，在向僱員推介強積金計劃及基金時，符合新法定強積金中介人的規管制度，為僱員提供合適及恰當的意見。同時，相信各位議員亦有留意到，積金局自去年下半年開始，已加強投資者教育，涵蓋包括僱員在作出有關強積金計劃及基金選擇時，應考慮的事項。局方會進一步加強其網站及其他渠道的資訊發放，例如提供較低收費基金的列表，以及增強有關強積金基金收費（包括基金開支比率及實際收費金額）、回報及服務水平的資訊，在協助僱員選擇強積金基金的同時，亦增加受託人下調收費的壓力。同步，政府和積金局會與受託人及保薦人溝通，要求它們考慮調低其基金收費，回應市場競爭及公眾訴求。我留意到部分受託人已作出一些正面回應，包括下調現有計劃收費，並承諾推出一些被動式的投資選擇如指數基金，為有興趣投資股票的僱員提供一個較便宜的選擇。政府及積金局會繼續這方面的工作。

另外，我在開場發言時，簡單介紹了積金局就減低受託人成本，增加他們下調強積金收費空間的顧問研究。積金局現正跟進一些可以在現行法例下落實的措施，例如：現時有超過 700 萬個強積金帳戶，顯示有不少成員沒有積極處理其退休投資，有礙達致規模效益。為此，積金局將於二零一三年開始分批通知超過 100 萬個持有多過一個個人帳戶的計劃成員，告訴他們持有多少個帳戶及帳戶開設在哪個強積金計劃，鼓勵並協助他們作出整合。積金局亦會舉辦大型活動，教育計劃成員，以配合這項措施。

除剛才提到的短期措施外，顧問亦提出了一些需要作進一步可行性研究或修改法例的措施。例如，現時強積金條例主要是透過規管強積金受託人，確保他們履行條例下的各項規定。顧問認為由於多項涉及強積金計劃的設計，如基金收費水平及基金選擇，主要由保薦人決定，故應考慮是否在條例下加入一些釐定保薦人責任的元素。就此，政府會與積金局研究加強積金局的權力，以更有效規管強積金計劃及基金，包括審批申請時考慮收費水平等。

與此同時，政府有決心就強積金制度，推行一些根本性的改革，促使強積金收費有較大幅度下調。藉今天的機會，我想與議員分享一些政府的初步看法。

就為強積金基金的收費設定上限，原則上，我們認為立法規管強積金收費，是處理收費水平的直接方法。當然我們需要考慮市場是否已經失效，有關措施是否適合香港這個自由經濟市場。自從我們在這方面，表示政府在立法規管收費上限作出言論之後，我留意到市場有聲音表示，這樣是違背了香港的自由經濟的做法。我想指出，強積金制度有一個重要的社會政策考慮，因此在這方面來說，我認為規管收費上限，亦符合我們的政策，沒有違背香港自由市場的原則。當然我們在規管收費上限的時候，我們需要考慮細節，令到僱員在選擇基金時得以有充分的選擇。譬如在細節上，設置收費上限可採取不同的形式，包括就部分基金設置收費上限；或所有基金設置單一或不同收費上限。不同方案對減低收費力度有所不同，亦會影響市場產品的選擇，例如，以一個收費上限水平，涵蓋所有基金，固然能為調低收費帶來肯定的結果，但亦會令市場的基金選擇減少。我們有需要在市場整合、調低收費與僱員的基金選擇方面作出平衡，及諮詢市民。當然我們亦不可以低估釐定收費上限，及為日後設定調整機制的難度。

至於有關設立由政府、公共機構或非牟利組織營運的公共信託人的建議，我們初步的意見是，構思未有處理行政成本高的問題，以整個行業而言，非牟利受託機構需設置一套新的運作系統，重複私人受託機構的行政工作，整體而言，增加行業運作成本，同時亦會減少個別受託人規模效益。因此，加入一個新的服務提供者，反而可能加深顧問提到因為過多的受託人及計劃而減少規模效益的問題。再者，非牟利受託機構或服務提供者收費是否可較其他受託機構收費低，須視乎其是否能在合理時間內，達致一定的規模效益。我們不能低估這方面的難度，因為現時私營受託機構已累積營運經驗及建立銷售網絡，並有相當市場佔有率。

就議員要求落實「強積金全自由行」的意見，政府認同應進一步增加僱員選擇強積金計劃的自主權。事實上，在去年的《施政報告》，政府已責承積金局，就推行強積金自由行的配套措施，作出研究。例如積金局正研究成立「中央資料儲存庫」，為日後落實「強積金全自由行」鋪路。

相信議員亦會同意，強積金制度的改革，涉及複雜的考慮，影響亦非常深遠。我們會慎重處理，作更深入的分析，並會提出改革建議，諮詢議會及持份者的意見。

第二個範疇：強積金基金選擇

原議案及修正案中，就強積金基金選擇提出了多項建議，包括：整合、甚至整頓及淘汰劣質的強積金基金；規定受託人提供年金計劃；亦有建議要求提供與通脹掛鈎的低風險資本保值基金選擇；及容許僱員投資於外匯基金。

正如我早前指出，政府及積金局是會檢討目前強積金制度下的基金選擇。另一個相關措施是明確容許計劃成員於 65 歲後，分期提取其強積金累算權益，以期他們在退休後有較持續的保障。積金局已完成相關的諮詢工作，政府正與積金局跟進細節及法律草擬工作。政府及積金局會向立法會匯報檢討進度及法律修訂建議。

現階段，我想就建議容許僱員將供款存於外匯基金的議案，作出回應。《外匯基金條例》規定，外匯基金的主要目的是用來直接或間接影響港幣匯價，以維持香港貨幣金融體系穩定健全，及保持香港國際金融中心的地位，而其投資產品遵循的管理模式或投資組合的設計，未必完全適用於退休金投資安排。現時強積金市場已提供多種不同投資政策及風險水平的基金供計劃成員選擇。我們相信如果有需求的話，市場會研究類似外匯基金的投資產品，供僱員選擇。

第三個範疇：強積金累算權益與長期服務金及遣散費的對沖機制

原議案建議取消機制，亦有修正案提出應先諮詢持份者，就是否取消機制作出研究。現時社會上不同界別對「對沖機制」有強烈的意見，難成共識。事實上，對沖安排沿自《僱傭條例》，而將安排延伸至強積金制度，是經過諮詢及平衡不同界別的意見。課題非常複雜亦涉及廣泛影響，包括僱員權益、僱主的經營成本等，需謹慎處理。

第四個範疇：有關僱主於職業退休計劃下的供款責任，及打擊僱主拖欠強積金供款

處理這個問題的最基本方法，是要僱員清楚知道他們的權益及僱主的供款情況。就職業退休計劃，它們是個別僱主以自願性質，因應其特定的員工福利政策及營運目標，為僱員營辦的退休計劃。現時法例已規定僱主必須在提供職業退休計劃的同時，提供強積金計劃讓員工可選擇。積金局已在這個基礎上，要求僱主加強介紹及披露，提供足夠資料，協助員工作出適合自己的選擇。

至於處理僱主拖欠強積金供款的問題，這是必須有效執法來加強阻嚇違法行為。過去十年，政府先後提交多條加強執法力度的修訂條例草案。例如，在二零零八年及去年中獲立法會通過的法例下，僱主拖欠供款的最高刑罰，由初犯罰款 100,000 元及監禁半年，大幅增加至 450,000 元及監禁四年，並將罪行定為持續罪行，加入每日罰款額等。而積金局亦自二零一一年五月開始，在網頁刊登「違規僱主及高級人員紀錄」，供市民查察。政府則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。

各項措施已有一定成效，拖欠供款的投訴數字持續下降，由二零零八／零九年度的約 7,700 宗，下降至二零一一／一二年度的約 4,200 宗。

第五個範疇：強積金制度以外的退休保障安排

強積金制度是為就業人口而設計，並符合世界銀行倡議的退休保障第二根支柱，即「強制性、由私營機構管理、具足額資金的界定供款制度」。鄧議員的原議案，以及議員的修正案，有就強積金制度以外的退休保障提出意見，包括：全民退休保障，或針對非在職配偶及低收入勞動人口的退休保障。就此，我們徵詢了勞工及福利局的意見。香港的多根支柱退休保障模式是經社會各界長時間討論後，於九十年代採納的。我們明白在現今一代長者之中，有部分人未能完全受惠於三根支柱的退休保障制度。但「全民退休保障計劃」是十分複雜和具爭議性的課題，當中需要考慮多項因素，例如納稅人是否願意負擔計劃長期的開支，以及計劃能否長遠持續可行，社會上一直未有共識。政府已重置扶貧委員會，新的扶貧委員會設立六個專責小組，其中一個專責小組是聚焦探討社會保障及退休保障。由政務司司長任主席，勞工及福利局局長出任副主席，成員包括來自多方面人士。李卓人議員、潘兆平議員及郭家麒議員的修正案，要求在未有深入討論及研究前，推行全民退休保障，或由政府為非就業人口作強積金供款是不可取的。因此，政府是反對三位議員的修正案。

現階段，除了我剛才提到各項完善強積金制度的措施外，政府將會增設長者生活津貼，以補助年滿 65 歲有需要長者的生活開支，金額為每月 2,200 元。這項新津貼預計會令超過 40 萬名長者受惠，能有效鞏固退休保障制度中的社會保障支柱。

主席，強積金制度運作十二年，對提升香港就業人口的退休保障有一定貢獻，對香港退休保障的重要性，亦會隨供款年期越長而越加明顯。政府會聯同積金局，繼續優化強積金制度，同時，亦會推動一些深層次的改革。我們會就重大建議，向立法會匯報進度及諮詢公眾。

多謝主席。

完