

## 第五章 第二和三支柱現況分析

### 第二支柱的強積金

5.1 在世界銀行倡議的多根支柱模式中，第二支柱是私營的強制性職業供款計劃，以個人帳戶形式管理；換言之，每名計劃成員在退休時的權益跟自己 and 僱主的供款水平有直接的關係。香港的第二支柱涵蓋強積金計劃、獲強積金豁免的職業退休計劃、公務員長俸、補助/津貼學校公積金等。以計劃的參與僱員數目和累積資產總值來說，強積金是眾多計劃之首。

5.2 強積金制度是一個以職業為本、由私營機構管理的強制性界定供款制度。在整個退休保障制度中，強積金擔當了重要的角色。強積金的未來發展主要有兩方面 — (i) 繼續完善運作，維護僱員的退休權益；以及 (ii) 強化與其他支柱的互補作用，照顧在強積金制度下未獲充分保障的僱員。

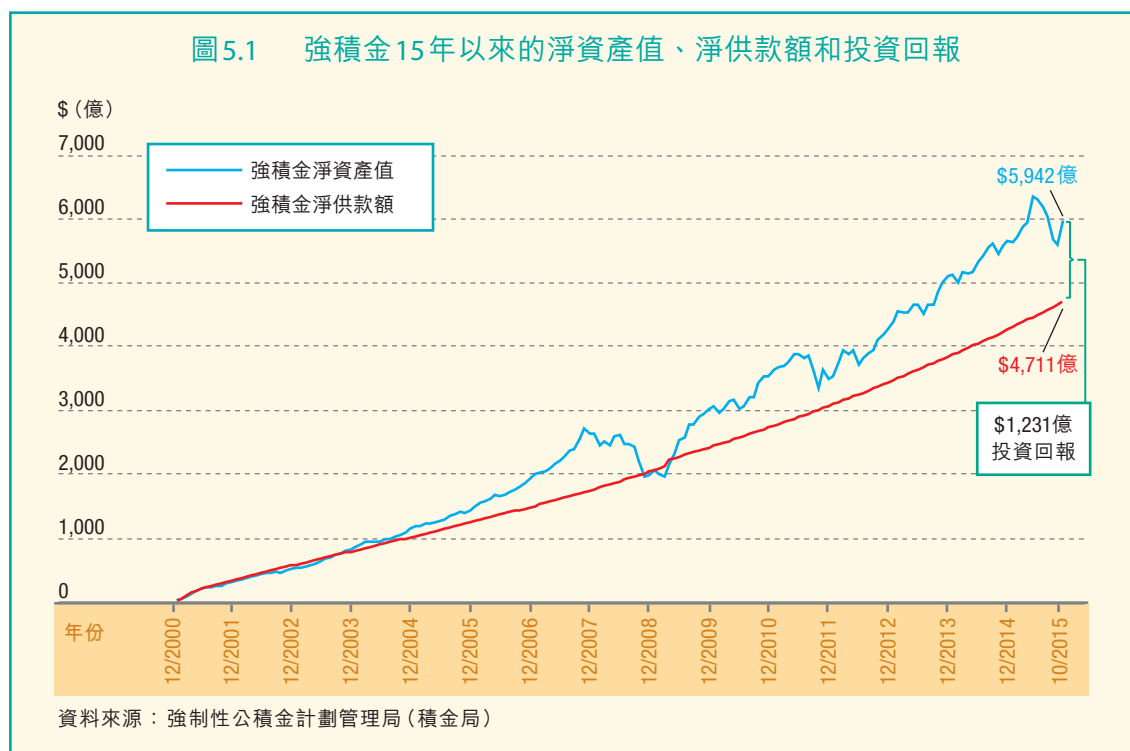
5.3 除獲豁免人士及參與了獲強積金豁免的職業退休計劃的僱員外，僱主必須根據《強制性公積金計劃條例》(第485章) 安排年滿18歲但不足65歲的僱員參加強積金計劃；年滿18歲但不足65歲的自僱人士亦須參加強積金計劃。雖然強積金只有15年的歷史，但制度成熟時所能發揮的退休保障功能不是其他支柱所能替代。原因有二。

5.4 第一，強積金的目標對象是在職人士，其強制參與的特性令計劃的覆蓋率非常高。目前約255萬名僱員已登記成為計劃成員，佔按法例必須參加強積金計劃的僱員的100%，此乃國際極高水平。另有21萬名自僱人士亦是計劃成員。第二，僱主和僱員必須按法例足額供款。作為一個私營管理的強制性供款計劃，不論政府的財政狀況如何，僱員均能夠在65歲或以後或其他特殊情況下從其帳戶提取累算權益。由此可見，強積金能增加僱員的退休保障收入的確定性。

5.5 一直以來，社會內就強積金的設計和運作情況有不少的討論。市民尤其關注強積金是否能提供足夠的退休保障、其投資表現和收費水平，以及「對沖」安排。

## 供款率、有關入息上下限和投資回報

5.6 強積金是否足夠支持退休生活，與供款率、最高及最低有關入息水平<sup>1</sup>、投資回報率等有直接的關係。僱主、僱員和自僱人士的供款額各為相關僱員或自僱人士入息的5%。目前，月入低於最低有關入息水平7,100元的僱員或自僱人士毋須為自己供款，但僱主仍須為這些僱員作出僱主部分的供款。如僱員或自僱人士的薪酬高於最高有關入息水平，即每月30,000元，則僱員及其僱主或自僱人士毋須就此水平以外的工資供款。截至2015年10月底，強積金資產增至5,942億元，其中約1,231億元為投資回報（見圖5.1）。

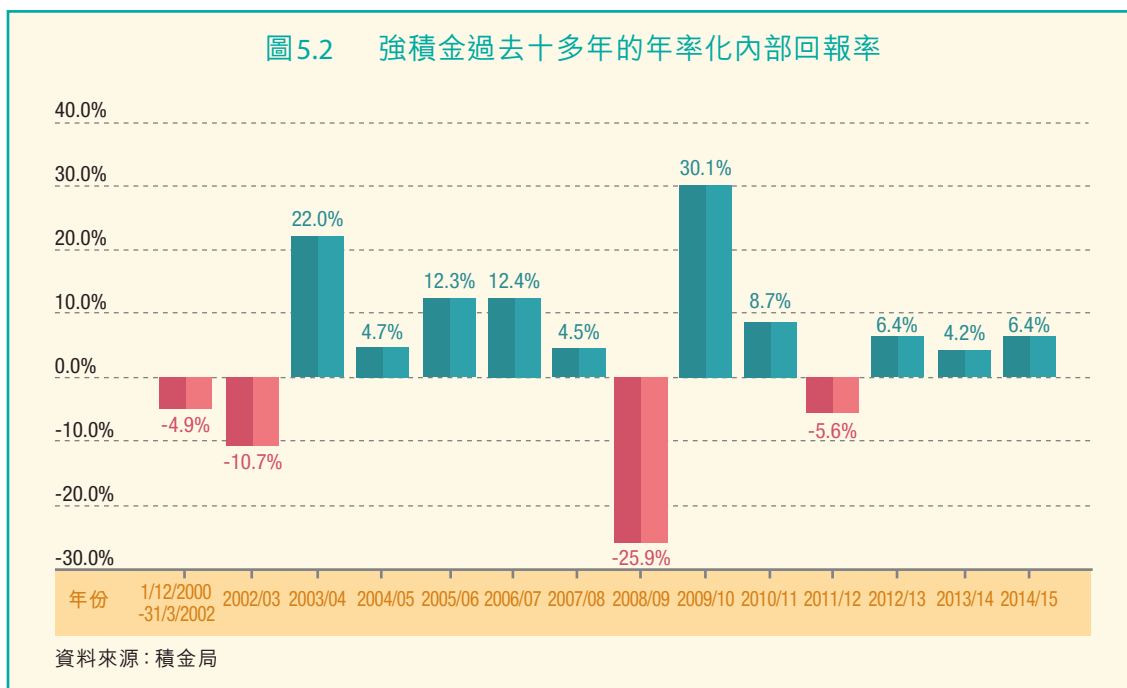


5.7 現時，註冊強積金計劃共有38個，分別由15<sup>2</sup>個核准受託人營辦，合共提供457個強積金成分基金。強積金計劃由僱主揀選，而計劃成員可在強積金計劃內自行選擇成分基金。計劃成員的投資選擇不但影響累算權益的回報，亦左右強積金的整體投資回報率。自強積金實施至2015年10月底，在扣除費用後，整體強積金制度的年率化內部回報率為3.4%，高於同期1.8%的通脹率。由於強積金累算權益投資於香港股票的比重很高，受香港股票市場的升跌所帶動，強積金制度的年度投資的整體表現甚為波動，各年的年率化回報介乎最低的-25.9%至最高的30.1%（見圖5.2）。

<sup>1</sup> 《強制性公積金計劃條例》(第485章)第9條訂明月入低於最低有關入息水平的自僱人士或僱員無須作出強制性供款，但相關僱主則不獲豁免。第10條表示僱主、僱員或自僱人士無須就高於最高有關入息水平的工資作強制性供款。第10A條訂明最低及最高有關入息水平的調整機制，包括必須每四年進行不少於一次檢討，以及檢討時必須考慮的調整因素。

<sup>2</sup> 現時，共有19個受託人獲得強制性公積金計劃管理局（積金局）的核准，但只有15個核准受託人活躍於強積金市場。

圖 5.2 強積金過去十多年的年率化內部回報率



5.8 假設一位僱員由25歲開始供強積金，每月薪金15,000元（與2014年就業人士入息中位數水平相同），期間無實質薪金調整，強積金累算權益亦沒有被「對沖」<sup>3</sup>。若以1.6%的撇除通脹後的年率化內部回報率計算<sup>4</sup>，該名成員65歲退休時會有約100萬元強積金累算權益。以此金額按65歲人士的預期平均壽命攤分（男性為85歲；女性為89歲），該人退休後每月可得約4,200元（男）或3,500元（女）的收入<sup>5</sup>。

5.9 以現時的供款率來說，強積金只可為一般收入的在職人士提供基本的退休保障，須與其他支柱的收入來源（例如自願性儲蓄或家庭支援）互相補足。事實上，強積金的設計只是個人退休後的其中一項收入來源。有意見表示要考慮提高供款率或最高有關入息水平，以加強強積金的退休保障功能。例如丹麥和澳洲都有私營強制性職業退休供款計劃。丹麥的僱主、僱員供款率合共一般為9%至17%，而澳洲全由僱主供款，供款率會逐步由2013年的9%增至目前的9.5%和2025年的12%。但亦有意見認為把供款率維持在較低水平可減輕每月供款對僱員及自僱人士（特別是低收入人士）的財政負擔，而僱員亦可自行將部分儲蓄在強積金外作退休財務規劃（例如購買有儲蓄成分的人壽保險計劃）。而對僱主來說，增加供款會加重營運成本。另外，現行制度已容許僱主或計劃成員作出自願性供款。

<sup>3</sup> 此乃積金局曾引用的例子。「無實質薪金調整」即薪金水平只按通脹調整，沒有實質增幅。

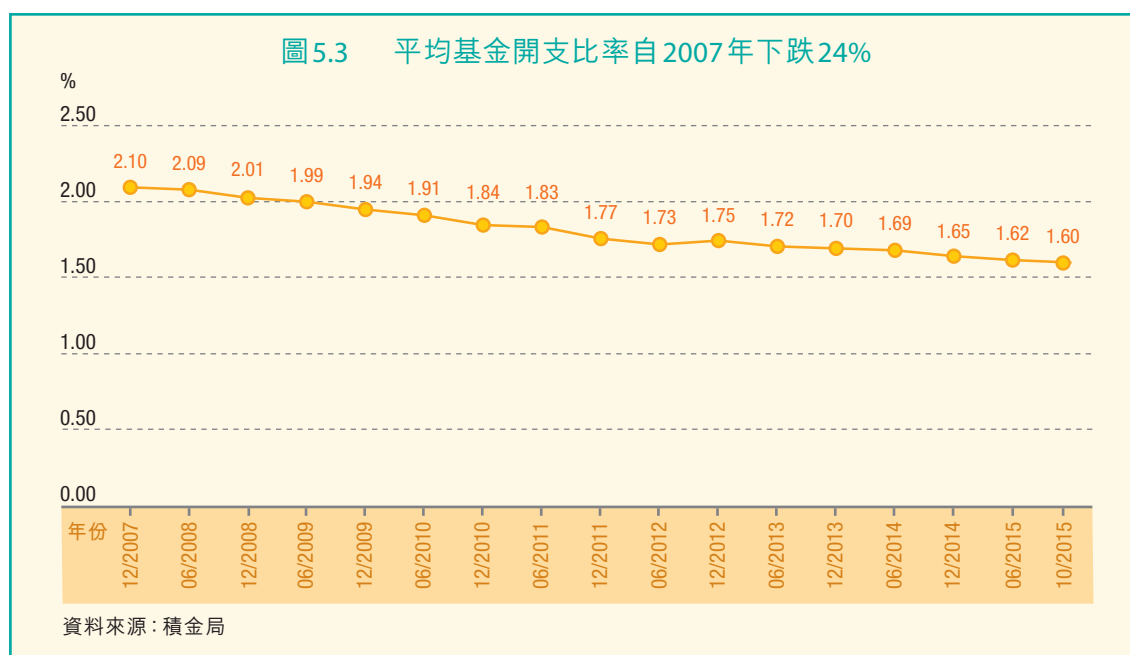
<sup>4</sup> 由強積金制度開始實施至2015年10月底，強積金制度的年率化內部回報率為3.4%，同期的通脹率為1.8%。

<sup>5</sup> 假設提取了的強積金權益獲取與通脹同水平的回報率。此例子的金額全按2015年價值計算。

## 減費和其他改善措施

5.10 由於強積金只有很短的歷史，在近年或短期內退休的長者能累積到的保障有限。然而，隨着強積金日趨成熟，能累積的供款及權益將會增加。政府和強制性公積金計劃管理局(積金局)亦致力完善強積金制度，包括確保僱主和受託人遵守法例規定以保障計劃成員的權益；精簡強積金的行政和運作程序以降低成本；披露強積金計劃的表現、收費和服務以提高透明度；實施僱員自選安排，以加強僱員對強積金投資的管控；以及容許退休時分期提取強積金累算權益以增加靈活性。

5.11 由於強積金計劃由私營機構管理，受託人為提供的服務收取費用，無可厚非。社會一直以來的關注是收費水平是否合理。通過一系列包括2012年引入「半自由行」在內的減費措施，強積金的平均基金開支比率已由2007年年底的2.10%下降至今年10月的1.60%，減幅約24%，是平均基金開支比率自2007年以來的最低數字(見圖5.3)。此外，目前有約四成的強積金基金屬低收費，即基金開支比率不超過1.30%或管理費不超過1.00%。



5.12 儘管如此，委員會認為積金局須要繼續努力減低收費，因為當前的收費水平與計劃成員的普遍期望仍有距離，強調減低收費必須繼續是未來的工作重點之一。委員會亦認為強積金的首要目標是保障計劃成員的退休權益，政府和積金局有責任採取所有切實可行的措施，降低收費和簡化行政安排，讓計劃成員在計劃下獲得最大的保障。

### **低收入人士保障有限**

5.13 正如第5.9段所述，強積金只可為一般收入的在職人士提供基本的退休保障。現行的10%供款未能令計劃成員在退休之時累積足夠的強積金權益，特別是中、低收入人士。若然僱員的薪金低於最低有關入息水平，供款比率就只有來自僱主的5%，他們能累積的強積金權益會更少；若然自僱人士的入息低於最低有關入息水平，更不用供款。這情況同樣會在沒有長期穩定工作的人士身上出現。由於他們的整體工作年期較短，供款期數亦較少，到退休時可累積的強積金權益自然較少，未必能成為可依靠的退休保障支柱。

5.14 雖然提高供款比率或能增加退休時的儲蓄金額，但按第5.9段的分析，我們仍須考慮對僱主、僱員和自僱人士的影響等因素並作出平衡。委員會認為應考慮善用其他支柱為這些低收入或沒有穩定工作人士加強保障。例如社會保障支柱是否須要優化，以作為這群未能在強積金或其他支柱下獲得充分退休保障的長者的最後安全網。

### **不包括非在職人士**

5.15 強積金是一項與就業掛鈎的強制性儲蓄計劃，設計原意是不涵蓋非在職人士，如家庭主婦。這情況亦不單在香港出現，跟其他地方的就業相關退休供款計劃相類似，這些地方會借助其他支柱為非在職人士提供保障。有委員建議考慮提供稅務優惠以鼓勵已婚僱員為其非在職配偶作強積金自願性供款，以期達致鼓勵家庭支援的政策效果，並鞏固第三支柱的退休保障功能；但亦有委員指出有關做法要在現行稅制另作安排，而基於香港的低稅率，成效可能也不高。

### **「對沖」減低保障**

5.16 所謂「對沖」安排，是容許僱主以包括強積金累算權益在內的金額，抵銷《僱傭條例》(第57章)規定支付的遣散費或長期服務金。根據積金局提供的資料，自2001年7月至2014年年底，被提取用作「對沖」的強積金權益為250億元，佔該段期間被提取權益總額的29%。行政長官在其競選政綱中提出應“逐步降低強積金戶口內僱主累積供款權益用作抵銷僱員長期服務金及遣散費的比例”。

5.17 積金局首次為於2014年被提取用作「對沖」的30億元強積金權益提供進一步的資料，顯示16.6億元是被提取作「對沖」遣散費，而13.5億元是被用作「對沖」長期服務金。這些權益涉及15 600名僱主（或佔所有強積金登記僱主的5.7%）和43 500名僱員（或佔所有強積金登記僱員的1.7%）。平均每名受影響僱主及僱員涉及的「對沖」金額分別為192,800元及69,200元（見圖5.4）。

圖5.4 2014年有關「對沖」的申索資料

申索類別	因作出「對沖」而提取的強積金權益	申索宗數 <sup>#</sup>	涉及僱主數目 <sup>@</sup>	每名僱主的平均「對沖」金額	涉及僱員數目 <sup>@</sup>	每名僱員的平均「對沖」金額
遣散費	\$16.56億	30 900	9 100	\$182,100	29 700	\$55,800
長期服務金	\$13.51億	14 500	7 200	\$187,500	13 800	\$98,000
整體	\$30.06億	45 400	15 600 (5.7%)*	\$192,800	43 500 (1.7%)*	\$69,200

註：（#）由於一宗申索個案可涉及多於一名申索人（例如僱主和僱員皆就同一宗申索個案向受託人提出申索），因此申索數目是指年內申索人提出的申索數目，而非個別申索個案宗數。

（@）有關僱主和僱員的數目，只是所有計劃的相關數字的總和，當中沒有處理同一僱主/僱員於年內就不同計劃提出多項申索的情況。

（\*）括號內數字為受「對沖」安排影響的僱主及僱員佔已登記僱主及僱員總數的百分比。

資料來源：積金局

5.18 《僱傭條例》分別在1974和1986年加入遣散費和長期服務金的保障，目的是為服務同一僱主一段時間後因裁員或其他理由被解僱的僱員提供補償，以紓緩這些僱員因失去工作而面臨的財政壓力。《僱傭條例》在引入這兩項保障之同時亦加入了「對沖」條文，容許僱主從其自願性按年資支付的酬金或退休金計劃供款抵銷須支付的遣散費或長期服務金。

5.19 附件三以時序形式表述引入遣散費、長期服務金和相關「對沖」條文，以及往後修訂「對沖」條文的情況。在委員會討論這議題時，有委員認為政府在引入遣散費和長期服務金時，沒有明確表示這兩項為僱員提供補償的措施有退休保障的功能；但也有委員提出，既然政府其後向立法局表明遣散費和長期服務金設立的目的是作為退休保障的另一個選擇，按政府隨後在立法局就「對沖」安排的發言，加上1992年的退休保障諮詢文件有關長期服務金的內容，難以斷言兩者與退休保障完全沒有關係。

5.20 不論應如何闡釋遣散費和長期服務金與退休保障的關係，現實是香港在設立強積金制度之前，並無任何強制退休保障計劃。為鼓勵僱主設立自願性退休計劃，當時的政府提出透過「對沖」安排，避免僱主須要作出雙重開支。在推行自願性退休計劃時提出這項安排，或許有其道理，但有關安排在強積金實施後仍然維持不變，則一直受到社會部分人士的質疑。

5.21 工會團體一直要求政府取消「對沖」機制。從多年來被用作「對沖」的強積金權益的數額來看，「對沖」無疑減少了僱員可作退休之用的儲蓄。對2014年受「對沖」影響的43 500名僱員來說，他們平均約94%的相關僱主供款因「對沖」被提取，削弱了強積金的退休保障功能。對一些月入低於7,100元而毋須自己供款的僱員來說，影響最為明顯。

5.22 有意見表示要小心處理改變「對沖」安排對僱傭關係、聘用條件以至就業機會的影響。僱主團體指出容許「對沖」是僱主當年支持成立強積金和通過《強制性公積金計劃條例》的先決條件，以免僱主須要作出雙重開支。他們認為如政府取消「對沖」安排，不但有違當年的共識，也會增加僱主(特別是中小企)的財政負擔，而他們一般認為遣散費或長期服務金和強積金之間的退休保障功能有所重疊。另外，部分企業目前以「對沖」作為遣散費和長期服務金的撥備安排。倘若取消「對沖」，企業須要另行預留資金作撥備以符合財務會計安排，這或會影響企業的現金流和營運情況。所以，我們須要進一步評估有關影響。

5.23 另有意見認為「對沖」對推行有助加強市場競爭，進一步減低收費的「全自由行」可能構成障礙。如實施「全自由行」，僱員便有權同時就其供款及僱主所作的供款選擇強積金計劃。僱主關注的問題是，由於僱員可轉移僱主的供款，因而有可能把這部分供款投資在高風險基金上，若出現虧損，僱主日後便須自行承擔大部分遣散費和長期服務金。因此，部分僱主或會因要保留其供款作「對沖」之用而不支持「全自由行」。

5.24 委員會認為純粹從退休保障角度出發，「對沖」安排無疑導致強積金制度出現權益流失問題，削弱了強積金退休保障的功能。儘管如此，委員會強調要處理「對沖」問題，並不應是一個簡單地「保留」或「撤銷」的選擇，在檢視「對沖」安排的同時，也要考慮如何理順遣散費或長期服務金和強積金之間的關係。

5.25 此外，委員會認為不應低估處理「對沖」問題的複雜性，並知悉僱主對經營成本上升的擔心。若政府認為要逐步取消「對沖」安排，必須讓社會充分討論何時和如何執行，以減低對僱主的影響。委員會認為社會應善用這次公眾諮詢的機會，就如何妥善處理好「對沖」問題的可行方案對僱主和僱員的影響及政府的角色作全面和深入的討論，努力找出一個勞資雙方都能接受的方法，以維護低收入人士的利益，並進一步強化強積金這根支柱和整個退休保障制度。社會亦應考慮如何理順遣散費或長期服務金和強積金之間的關係，以及討論可透過哪些紓緩措施，減低任何改變對商界（特別是中小企）及勞動市場的影響<sup>6</sup>。

### 與其他支柱的關係

5.26 作為退休儲蓄制度，強積金屬長線投資，供款的時間越長，複息效應便能更全面發揮，退休時最終累積的強積金權益會越多。強積金在2000年引入，僱員目前在制度內累積的權益有限，只能反映最多15年供款期所能達致的成果。制度須要運作40年，待僱員就整個工作生涯作出供款後，才步入發展成熟的階段。

5.27 強積金、職業退休計劃等與職業掛鈎的退休保障計劃是整個退休保障制度的一根核心支柱。強積金及職業退休計劃分別照顧着約280萬及約39萬名僱員或自僱人士的退休利益。這根支柱的力度越大，便越能減低在職人士日後對公帑支付的社會保障支柱（即零支柱）的依賴，確保整個制度在人口老化和維持香港的低稅環境下，能長遠地持續運作。因此，委員會認為應鞏固這根支柱，讓它發揮更大的退休保障功能。在這前提下，部分委員對將部分強積金供款作為其他方案的收入來源，甚有保留。

### 短中期策略

5.28 委員會認為長遠目標應是強化強積金這根支柱。在這方面，委員會同意政府及積金局採取以下的策略 —

- (a) 針對「收費高、選擇難」的問題，繼2015年11月向立法會提交條例草案後，目標是在2016年年內推行預設投資策略，確保所有強積金計劃成員均可投資於一個符合退休儲蓄整體目標的高度劃一而有收費

---

<sup>6</sup> 其中一位委員田北辰議員同意社會應就「對沖」問題展開討論，但不認為這次諮詢是合適的平台，因為諮詢本身已經要處理「不論貧富」和「有經濟需要」原則等核心議題，同時討論「對沖」安排只會令諮詢更形複雜，而且改動「對沖」安排影響營商環境、各勞工階層等，不單是退休保障或扶貧範疇。田議員認為政府應盡快以另一獨立機制專責處理這重要議題。



管制的投資策略，並立法把預設投資策略的管理費用管控於每年管理資產淨值的0.75%或以下，除令僱員直接得益外，亦希望帶來指標作用，促使所有強積金成分基金調低管理費用。

- (b) 不少僱員對強積金資訊及管理帳戶表現冷淡。委員會認為政府和積金局應加強推廣宣傳工作，提高僱員對制度的認識和認受性，包括積極管理自己帳戶的重要性，這將有利強積金的長遠發展。
- (c) 今年6月，積金局委聘顧問，就如何標準化、簡化及自動化行政程序，進行可行性研究，預計顧問將於2015年12月提交報告。政府和積金局會按此研究結果推動建立積金易或eMPF的中央電子平台的工作，概念模式包括設立一站式電子渠道，方便成員查閱所有相關資料、便利僱主以電腦系統自動計算及遞交供款資料，以及透過電子渠道集中收集供款。有關設施可進一步增加競爭和降低收費。但正如上文第5.23段所述，「對沖」安排可能對增加強積金市場的競爭構成障礙，所以在妥善處理好「對沖」安排之前，降低收費的空間可能有限。
- (d) 長遠而言，推行「全自由行」，讓計劃成員全面管控強積金權益(包括自己和僱主供款部分)，以市場力量進一步降低收費。

5.29 此外，委員會同意下述兩項建議：

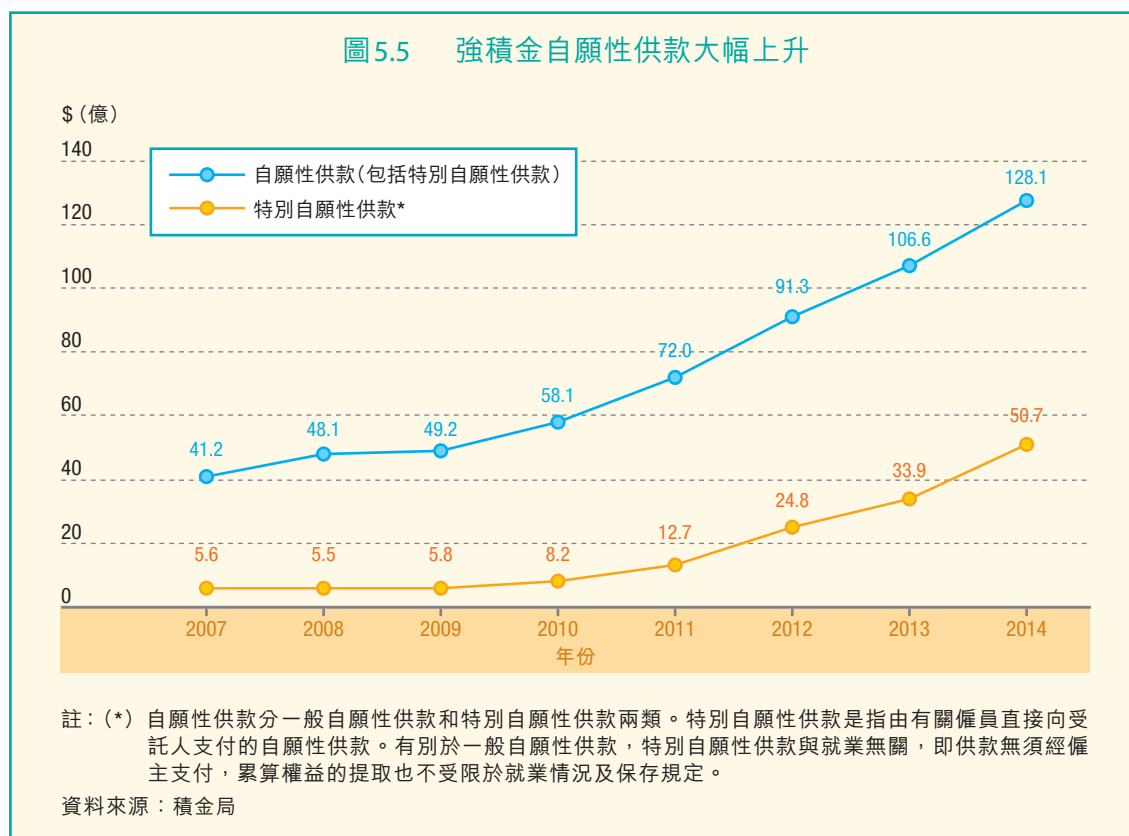
- (a) 妥善處理「對沖」事宜：社會應善用這次公眾諮詢的機會，就如何妥善處理好「對沖」問題的可行方案對僱主和僱員的影響及政府的角色作全面和深入的討論，努力找出一個勞資雙方均能接受的方案。社會亦應考慮如何理順遣散費或長期服務金和強積金之間的關係，以及討論可透過哪些紓緩措施，減低任何改變對商界(特別是中小企)及勞動市場的影響。
- (b) 適時探討提高供款率：雖然現時未必是提高供款率的適當時候，但待全面落實預設投資策略後，將有助增強計劃成員對強積金制度的信心，屆時可研究提高供款率的可行性。

## 第三支柱的自願性儲蓄

5.30 第三支柱在定義上比較狹窄。它只涵蓋自願向職業或私人退休計劃的供款或儲蓄。在香港的情況下，強積金自願性供款、投資在具退休儲蓄成分的保險或其他金融產品等都屬第三支柱的覆蓋範圍。

### 強積金自願性供款

5.31 除了與收入掛鈎的強制性供款外，僱主、僱員或自僱人士都可將額外供款注入強積金戶口。僱主的自願性供款屬於僱員薪酬、待遇的一部分，藉以留住員工。從僱員的角度，若他們認為自行選擇的強積金組合是優質的投資渠道，亦可透過自願性供款作儲蓄。雖然社會上不少人士對強積金的回報和收費有意見，但委員會留意到強積金的自願性供款近年大幅上升，由2007年的41億元(佔同年總供款的13%)增至2014年的128億元(佔同年總供款的21%)，升幅達200%(見圖5.5)。由此可見，強積金的自願性供款安排能提供多一個自願儲蓄渠道，協助強化第三支柱的退休保障功能。



## 儲蓄保險產品

5.32 2013-14課稅年度，約54%的工作人口毋須繳交薪俸稅。即使要交稅的餘下46%，平均實際稅率也只有8%。政府亦無徵收資本增值稅或遺產稅。因此，香港的稅務環境有利於自願性儲蓄和投資。另外，香港的金融市場發展成熟，除強積金自願性供款外，市民可選擇投資股票、基金、債券、外匯等為退休收入作出安排。市面上也有一些專為退休儲蓄而設的理財產品，例如儲蓄保險。雖然目前沒有資料顯示能用作支付退休生活的保單價值，不過香港人購買人壽保險的情況十分普遍。據了解，香港現時有效的人壽保單數目超過1 100萬張，承保金額總數超過47,230億元，而長期業務的保險密度<sup>7</sup>為40,832元、保險滲透率<sup>8</sup>為13.1%。

5.33 政府統計處2012年進行的《退休計劃及老年經濟狀況》主題性住戶統計調查反映，約一半在統計時屬未來退休人士有為退休後/年老時的金錢需要作儲蓄及投資。不同的側面證據都顯示，個人儲蓄是支撐中產或以上的人士的退休生活主要部分。特別是在未來十年退休的人士，部分把握了香港早年經濟起飛及資產升值的機遇，累積了一些財富。不少嬰兒潮時期出生的退休人士的個人儲蓄較以往世代的退休人士豐裕。

5.34 委員會認為政府可循幾方面進一步鼓勵自願性儲蓄。第一，加強宣傳和推廣，協助市民了解各種有助籌劃退休生活或財富管理的保險和其他金融產品。第二，營造有利的政策環境，鼓勵市場發展更多適合退休投資和理財的金融產品，例如發行數量更多和年期較長的零售債券，以及推動私人市場發展更多包括更長年期或終身年金計劃在內的金融產品，協助市民將積蓄在退休後轉化成持續而穩定的晚年收入，有效管理長壽風險。第三，提供稅務優惠，鼓勵市民為自己和家人多作自願性退休儲蓄，可考慮的稅務優惠建議包括強積金計劃下的自願性供款，以及由已婚在職人士為其非在職配偶作出強積金自願性供款。

---

<sup>7</sup> 保險密度是指人均開支。

<sup>8</sup> 保險滲透率是指保費相當於本地生產總值的百分率。