

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1835/13-14(01)號文件

檔 號：CB1/BC/10/13

## 《2014年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》 委員會

### 背景資料簡介

#### 目的

本文件提供關於《2014年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")的背景資料，並綜述自2010年以來議員在立法會及其轄下委員會會議上就有關事宜進行相關討論時提出的關注事項和意見的主要內容。

#### 提取強制性公積金權益

##### 提取權益的現行規定

2. 有關提取強制性公積金(下稱"強積金")權益的規定載於《強制性公積金計劃條例》(第485章)(下稱"《強積金條例》")第15條及《強制性公積金計劃(一般)規例》第XIII部。《強積金條例》第15(1)條訂明，強積金計劃的成員如已達到退休年齡，有權利立即或在較後時間獲得由該計劃的核准受託人以整筆款項形式支付他／她的累算權益的全數。根據《強積金條例》第2條，退休年齡的釋義，就僱員或自僱人士而言，指65歲。

3. 鑒於某些特殊情況應可作為計劃成員提早提取強積金權益的理由，故此法例亦容許計劃成員在有限的情況下(例如在60歲提早退休、永久離開香港、死亡、完全喪失行為能力，或小額結餘帳戶)提取強積金權益。

4. 提取由自願性供款所產生的權益，受有關強積金計劃的管限規則管限，提取權益的靈活性一般較大，亦不受強積金法例限制。

#### 就提高提取強積金權益靈活性的建議諮詢公眾

5. 強制性公積金計劃管理局(下稱"積金局")於2011年成立工作小組，檢討提取強制性供款所產生的強積金權益的規定，檢討範疇包括退休時支取強積金權益的方式，以及提早提取強積金權益的理由。積金局進行檢討時曾詳細研究澳洲、智利及新加坡管限提取權益的方案。

6. 積金局於2011年12月就提高提取強積金權益靈活性的建議展開為期3個月的公眾諮詢，並於2012年9月發表諮詢總結。鑒於得到回應者支持，積金局向政府提出建議，為計劃成員新增在退休或提早退休時分階段提取強積金累算權益的選擇，以及新增末期疾病為提早提取強積金權益的理由。

#### **調低強積金收費的措施**

7. 自2000年實施強積金制度以來，市民一直批評收費水平偏高。積金局於2004年為所有強積金基金引入基金開支比率，以一個單一指標顯示強積金基金及基礎投資的費用及其他開支。容許強積金累算權益半自由行的僱員自選安排由2012年11月1日起實施。該項安排促進市場競爭，並為調低強積金收費創造空間。

8. 積金局於2011年12月委聘獨立顧問公司，就受託人執行不同強積金計劃行政職能所涉及的成本進行詳細研究(下稱"成本研究")。顧問報告於2012年11月發表，比較了選定國家(澳洲、智利、墨西哥及美國)的退休金制度，找出強積金制度行政成本相對偏高的多個原因；這些原因包括以人手處理和文件往來的行政工序比例較高、行政程序的複雜性、所管理的資產規模細小，以及業界合作及價格競爭不足。

9. 積金局因應成本研究的建議，為調低強積金收費採取了若干短、中期措施；該等措施包括(a)敦促受託人為每個計劃提供不同種類的低收費基金並推廣該等基金；(b)協助受託人進一步自動化及簡化行政程序，合併規模較小或成效較低的計劃／

基金；(c)協助計劃成員整合個人帳戶；及(d)在核准成分基金的程序中推廣指數基金。積金局亦建議政府從根本上改革強積金制度，可進一步探討的方案包括：規定所有強積金計劃必須提供低收費基金；考慮可否由非牟利經營者營運一個簡單和低收費的強積金計劃(設立公共受託人)；審視實施基金收費上限的可行性；以及提供一個基本、低收費的預設基金安排。

10. 為促使強積金調低收費，積金局已收緊核准新強積金成分基金的準則<sup>1</sup>，訂明只有達到"符合計劃成員利益"的要求(例如新基金的收費低於同類強積金基金的收費)，才予以核准。不過，"符合計劃成員利益"並非為法定準則。

### 《2014年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》

11. 條例草案於2014年6月27日刊登憲報，並於2014年7月2日在立法會上首讀。條例草案對《強積金條例》及該條例下的相關附屬法例、《職業退休計劃條例》(第426章)，以及若干其他條例／規例作出修訂。在推行上文第6段所述的建議以外，政府當局亦藉此機會提出建議，優化提取權益的安排、為積金局拒絕核准新強積金計劃及新成分基金的申請提供清晰的法理依據、增加受託人調低收費的空間、修訂《強積金條例》及《職業退休計劃條例》的保密條文，容許受託人及管理人在符合特定情況下披露資料；以及延長就《強積金條例》下的罪行的檢控時限。條例草案的主要條文如下——

#### 提取累算權益的規定

- (a) *條例草案第6(1)、6(2)及25條* —— 分別賦予計劃成員新的權利，准許他們在退休及提早退休時分階段提取累算權益，以及訂明支付累算權益的規定。受託人須每年不多於12次免費處理計劃成員提取權益的申請，每次提取的數額不限。
- (b) *條例草案第6(6)、38及40條* —— 新增末期疾病為計劃成員可在65歲前提早提取累算權益的理由。"末期疾病"指相當可能令計劃成員的預期壽命縮短至12個月或以下的疾病，並須經由註冊醫生或註冊中醫作證明；

---

<sup>1</sup> 根據《強積金條例》，新強積金計劃及成分基金均須經積金局核准。

- (c) *條例草案第6(8)條* —— 釐清何謂永久性地終止受僱或自僱；
- (d) *條例草案第25條* —— 訂明除必需交易費用外，受託人不得就累算權益的支付向計劃成員徵收任何費用或施加任何罰款；
- (e) *條例草案第37(4)條* —— 釐清何謂永久性地離開香港；
- (f) *條例草案第39條* —— 取消計劃成員以完全喪失行為能力為理由提出提早提取累算權益的申索時，須取得前僱主的確認書及提供法定聲明，以證明僱傭合約已告終止的規定；
- (g) *條例草案第42條* —— 訂明根據《精神健康條例》(第136章)委任的產業受託監管人可代表計劃成員提出申索；
- (h) *條例草案第51條* —— 使上文(b)、(c)、(e)及(g)段所述的安排同樣適用於一些參與職業退休計劃的成員；
- (i) *條例草案第56及57條* —— 訂明以分期方式或以罹患末期疾病的新增理由提取的累算權益獲豁免計入薪俸稅的應評稅入息內；

#### 促使強積金收費下調

- (j) *條例草案第7條* —— 賦權積金局如不信納註冊計劃的成分基金符合計劃成員的利益，可拒絕核准有關基金；
- (k) *條例草案第27條* —— 取消受託人須向僱員發出成員證明書的規定；
- (l) *條例草案第47條* —— 利便電子通訊的使用；

#### 其他修訂

- (m) *條例草案第8條* —— 修訂《強積金條例》第23(2)、(3)及(4)條，把"Authority"一字的中文用語由"監督"修訂為"管理局"，以確保《強積金條例》通篇一致；

- (n) *條例草案第9至11條及第55條* —— 容許在符合指定條件的情況下披露機密資料、更新積金局及規管強積金中介人的前線規管監督可予披露資料的人士及機構的名單，以及設立機制，訂明除非有關披露符合《強積金條例》訂明的情況，否則禁止進一步披露所得資料；同樣地，就《職業退休計劃條例》而言，容許在符合指定條件的情況下披露機密資料；
- (o) *條例草案第17條* —— 把就強積金法例所訂的若干罪行提起法律程序的時限，延長至有關罪行發生後的3年內；及
- (p) *條例草案第32、52及53條* —— 釐清如強積金計劃的供款日或特准限期的最後一日為星期六或公眾假日，或烈風警告日或黑色暴雨警告日，相關日子及限期的釐定。

## 議員就有關事宜作出的討論

### 財經事務委員會及財務委員會的會議

12. 政府當局／積金局於2013年1月7日的財經事務委員會會議上向事務委員會匯報成本研究的結果及簡介積金局調低強積金收費建議的改革方向。政府當局亦曾於2014年5月5日的財經事務委員會會議上進一步向事務委員會簡介條例草案各項建議。財經事務委員會於2013年1月28日及2014年1月29日舉行的會議，以及財務委員會為審核2013-2014年度及2014-2015年度開支預算而分別於2013年4月8日及2014年3月31日舉行的特別會議亦曾討論調低強積金收費的事宜。下文各段綜述議員在上述會議席上提出的意見和關注的主要內容。

### *調低強積金收費*

13. 議員察悉，公眾對強積金計劃／基金收費偏高、投資回報偏低的情況感到關注；議員普遍支持積金局建議的改革方向，即從根本上改良強積金制度並調低強積金收費，亦同意有必要推出措施，推動受託人精簡行政程序。

14. 另有議員認為，由於香港的強積金制度仍在發展初階，隨着經驗日增及運作精簡，當資產累積到一定水平時，行政費將會漸漸下降到較低水平。當局應先行嘗試推行簡化及自動化的強積金行政程序，減省開支，令收費下調。若然無效，才考慮設立收費管制措施等其他方案。

15. 關於預計強積金收費何時才有較大下調幅度、設定指標(例如基金開支比率)，以評估業界調低收費工作的成效，以及是否需要推行其他措施(例如設定收費上限)等問題，政府當局回應時表示，由於現行的強積金制度相當複雜，簡化強積金運作的措施見效需時，因此難以預測強積金收費可於何時下調。不過，政府當局預計成本研究建議的各項措施一旦全面落實，強積金收費將會進一步降低。政府當局及積金局會一面監察發展情況，一面繼續觀察平均基金開支比率的變化。

16. 由於某些調低強積金收費的改革建議可能牽涉優化強積金制度管治和提高透明度或加強積金局權力(例如審批強積金基金)的法定規定，部分議員促請政府當局確保相關措施不會導致保險業受到過度規管，以及須在推行有關建議前充分諮詢業界。

#### *新增末期疾病為提早提取累算權益的理由*

17. 有關容許計劃成員以末期疾病為理由提早提取累算權益的建議，財經事務委員會委員對於採用"剩餘預期壽命在12個月或以下"作為末期疾病的定義感到關注，亦擔心會難以取得所需的醫學證明書。有委員認為，提供以資證明某人罹患末期疾病或某個階段的末期疾病的醫學證明書，應足以作為提早提取強積金累算權益的理據。亦有委員建議容許計劃成員以其他理由提早提取強積金累算權益，例如為應付及早診斷及治療末期疾病所須的醫療費用。

18. 政府當局解釋，為確保有效管理，有必要為"末期疾病"訂立一個容易明白的客觀定義。建議以"剩餘預期壽命為12個月"作為末期疾病的定義，是進行公眾諮詢及與醫療專業團體進行討論後的結果；當局亦參考了澳洲的離職金制度以預期壽命剩餘12個月作為相類情況指標的安排。

19. 政府當局又指出，強積金制度是一個專為香港工作人口累積退休儲蓄而設的制度。對於容許計劃成員提早提取強積金權益作治療用途的建議，應權衡到計劃成員如非罹患末期疾病，則日後仍需得到退休保障的考慮。若容許為治療疾病提早提取強積金權益，該計劃成員日後可享有的退休金儲備便會相應減少。考慮到本港公共醫療系統已為市民提供穩妥的醫療服務，政府當局認為現階段不宜把利用強積金權益作治療用途納入為提早提取強積金權益的新增理由。不過，當局日後進行檢討時，將會繼續研究提早提取權益的理由的涵蓋範圍。

### *以分階段方式提取強積金累算權益*

20. 關於容許計劃成員在退休或提早退休時分階段提取累算權益的建議，政府當局原先建議受託人須每年不多於4次免費處理計劃成員提取權益的申請，每次提取金額不少於5,000元；因應委員所提出增加每年免費提取次數的要求，以及為了平衡增加計劃成員提取權益的靈活性及維持強積金制度的效率和成本效益的需要，政府當局提出了修訂建議，建議在法例中訂明，受託人須容許計劃成員每年不多於12次免費提取權益，每次提取的數額不限。

21. 部分委員建議當局考慮提供誘因(例如就有關的強積金投資提供較高百分率的保證回報)，鼓勵計劃成員選擇分階段提取而非一次過整筆提取強積金累算權益，以便計劃成員更妥善計劃如何使用退休款項。就此方面，政府當局認為提供誘因的理由有欠充分；計劃成員須考慮本身的個人喜好、風險承受能力，以及其他財富來源等因素，而分階段提取權益不一定是計劃成員的最佳選擇。無論如何，積金局將會加強教育和宣傳工作，提醒計劃成員，退休時如非急需動用強積金權益，可考慮把權益繼續保存在個人帳戶用作投資，直至有需要時才作提取。

### 立法會會議

22. 在2010年12月1日的立法會會議上，議員通過一項"全面檢討強制性公積金計劃"的議案，促請政府檢討強積金計劃，涵蓋不同方面，包括降低強積金管理費及行政費、容許強積金權益全自由行，以及推行全民退休保障等。2011年11月2日的立法會會議上通過另一項"全面改革強制性公積金計劃"的議案，促請政府就強積金計劃進行全面檢討，並研究包括下述措施的可行性及影響：容許強積金計劃供款人，如有一些特殊理由，可暫停

供款，或取回部分強積金權益；容許退休人士在65歲後，分期領取強積金累算權益；落實強積金全自由行；簡化強積金計劃的管理及行政程序，以減低強積金的運作成本、促使強積金計劃受託人降低收費；以及設立由政府營運、低管理費的基金產品等。

23. 立法會就上述兩項議案進行辯論期間，部分議員建議，只要有適當監管，強積金制度應容許計劃成員在適當時候提取供款，以應付燃眉之急。鑒於其他實行公積金或退休金制度的司法管轄區均設有該等安排，他們認為這種安排合乎人性，也讓強積金計劃成員有更多選擇。部分其他委員則認為，有關建議未能解決強積金制度的主要問題，包括作為退休保障的強積金投資回報偏低，以及以強積金的累算權益抵銷遣散費／長期服務金的安排等問題。

## **最新發展**

24. 議員在2014年7月4日的內務委員會會議上同意成立法案委員會，對條例草案作出研究。

## **相關文件**

25. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2014年7月21日



## 相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2010年12月1日	立法會會議	黃國健議員動議"全面檢討強制性公積金計劃"的議案  <a href="#">議事錄</a> (第105至172頁)
2011年11月2日	立法會會議	譚耀宗議員動議"全面改革強制性公積金計劃"的議案  <a href="#">議事錄</a> (第175至221頁)
2011年12月	強制性公積金計劃管理局(下稱"積金局")就提取強積金權益展開公眾諮詢	<a href="#">諮詢文件</a>
2012年9月	積金局發表提取強積金權益的諮詢總結	<a href="#">諮詢總結</a>
2012年6月6日	立法會會議	謝偉俊議員提出"強制性公積金計劃的收費比率"的書面質詢  <a href="#">議事錄</a> (第96至98頁)
2013年1月7日	財經事務委員會會議	<a href="#">政府當局的文件</a> (立法會CB(1)358/12-13(03)號文件)  <a href="#">積金局的文件</a> (立法會CB(1)358/12-13(09)號文件)  <a href="#">會議紀要</a> (立法會CB(1)782/12-13號文件) (第16至45段)

日期	事件	文件／會議紀要
2013年1月28日	財經事務委員會會議	<a href="#">會議紀要</a> (立法會CB(1)1403/12-13號文件) (第21至22段)
2013年4月8日	財務委員會為審核2013-2014年度開支預算而舉行的特別會議	<a href="#">議員在"財經事務"的環節提出的書面問題及政府當局的答覆</a> (答覆編號：FSTB(FS)019、046、072、088、113及149)  <a href="#">會議紀要</a> (第3.4至3.5段)
2013年11月6日	立法會會議	陳健波議員提出"改善強積金計劃的措施"的書面質詢  <a href="#">議事錄</a> (第77至79頁)
2014年3月31日	財務委員會為審核2014-2015年度開支預算而舉行的特別會議	<a href="#">議員在"財經事務"的環節提出的書面問題及政府當局的答覆</a> (答覆編號：FSTB(FS)008、009及045)
2014年5月5日	財經事務委員會會議	<a href="#">政府當局的文件</a> (立法會CB(1)1309/13-14(04)號文件)  <a href="#">背景資料簡介</a> (立法會CB(1)1309/13-14(05)號文件)