立法會 Legislative Council

立法會 CB(1)164/16-17 號文件

檔號: CB1/SS/1/16

2016年11月25日內務委員會會議文件

《〈2016 年強制性公積金計劃(修訂)條例〉(生效日期)公告》 小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《〈2016 年強制性公積金計劃(修訂)條例〉(生效日期)公告》小組委員會("小組委員會")的商議工作。

背景

- 2. 《2015 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》("條例草案")於 2015 年 11 月 25 日提交立法會。內務委員會在 2015 年 11 月 27 日成立法案委員會,研究條例草案。條例草案經修訂後於 2016 年 5 月 26 日獲立法會通過,而獲制定的條例於 2016 年 6 月 3 日刊憲成為《2016 年強制性公積金計劃(修訂)條例》(2016 年第 9 號)("《修訂條例》")。
- 3. 簡括而言,《修訂條例》修訂《強制性公積金計劃條例》 (第 485 章)及《強制性公積金計劃(一般)規例》(第 485A 章),規定 核准受託人須在其每個強制性公積金("強積金")計劃下,提供預設 投資策略,以規管所有強積金計劃的預設投資安排。《修訂條例》 的主要條文如下:

(a) 收費管控機制

向預設投資策略的兩個成分基金(即"核心累積基金"及 "65 歲後基金")或投資於有關成分基金的計劃成員可收取的管理費用及經常性實付開支上限,分別訂為以日額計算相等於有關成分基金的每年淨資產值的 0.75%及每年淨資產值的 0.2%。

(b) 降低風險機制

須按照個別成員的年齡,調整預設投資策略成員所承擔的投資風險。"核心累積基金"的淨資產值的 60%將會投資於風險較高的投資項目,而餘下的 40%則投資於風險較低的投資項目。"65 歲後基金"的淨資產值的 20%將會投資於風險較高的投資項目,而餘下的 80%則投資於風險較低的投資項目。降低風險機制是成員年屆 50 歲開始運作,隨年齡增長自動降低其投資風險。由該成員年滿 50 歲開始,他投資於"核心累積基金"的累算權益便會逐步轉移至"65 歲後基金",直至成員 65 歲而其累算權益全數投資於"65 歲後基金"。

(c) 投資及過渡安排

在預設投資策略實施後,除若干例外情況,核准受託 人須把沒有為本身的強積金帳戶給予投資指示的新計 劃成員的累算權益,按預設投資策略投資。預設投資 策略的過渡安排適用於符合訂明準則的現有計劃成 員。一般而言,如現有計劃成員帳戶內的累算權益是 按照計劃原來的預設安排投資,並且沒有就該帳戶發 出投資指示,則核准受託人須在預設投資策略實施後 的 6 個月內,向該些成員發出指明通知,告知成員若 干事宜,包括他們可選擇退出參與預設投資策略的 受託人在發出通知日期後的 42 天內收不到成員的 受託人在發出通知日期後的 42 天內收不到成員如 覆,該帳戶內的累算權益將會在 42 天的選擇退出限 期屆滿後的 14 天內轉移及投資於預設投資策略。其 他現有計劃成員可在預設投資策略開始實施後,隨時 選擇投資於預設投資策略或其他投資方案。

(d) 違反規定的後果

核准受託人違反與預設投資策略相關的規定的罰則包括由強制性公積金計劃管理局("積金局")撤銷對有關受託人的核准、暫免或終止有關受託人管理計劃,以及施加罰款。

4. 根據《修訂條例》第 1(2)條,《修訂條例》由財經事務及 庫務局局長("局長")藉憲報公告指定的日期起實施。

《〈2016年強制性公積金計劃(修訂)條例〉(生效日期)公告》

5. 局長藉根據《修訂條例》第 1(2)條作出的《〈2016 年強制性公積金計劃(修訂)條例〉(生效日期)公告》(2016 年第 156 號法律公告)("《生效日期公告》"),指定 2017 年 4 月 1 日為《修訂條例》開始實施的日期。

小組委員會

- 6. 在2016年10月28日舉行的內務委員會會議上,議員同意成立小組委員會,研究《生效日期公告》。小組委員會的委員名單載於**附錄**。
- 7. 小組委員會由林健鋒議員擔任主席,曾於2016年11月11日 與政府當局舉行一次會議,研究《生效日期公告》。
- 8. 為使小組委員會有足夠時間撰寫報告提交內務委員會考慮,小組委員會同意在2016年11月16日的立法會會議上動議一項決議案,將《生效日期公告》的審議期限延展至2016年12月7日。該決議案在該次立法會會議上獲得通過。

小組委員會的商議工作

9. 小組委員會支持《修訂條例》在 2017 年 4 月 1 日開始實施。在商議過程中,小組委員會曾要求政府當局及積金局澄清預設投資策略的運作情況及投資和過渡安排。委員亦曾就預設投資策略的宣傳及教育計劃提出多項建議,並就預設投資策略的收費管控機制及其他相關事宜表達意見。小組委員會的商議工作載於下文各段。

宣傳及教育計劃

10. 委員冀望確保政府當局及積金局將進行深入廣泛的宣傳及教育計劃,以便所有計劃成員及其他有關方面充分認識預設投資策略的推行及其投資和過渡安排。陳健波議員重申保險業界的關注,在預設投資策略下,沒有作出投資選擇的計劃成員如沒有就指明通知作出回覆,其累算權益會在未得到他們的明確同意下,轉移至風險較高的核心累積基金,這可能產生爭議和訴訟,特別是在出現虧蝕的情況下。陳議員請政府當局加強宣傳,以提高公眾對預設投資策略的過渡性選擇退出安排的認識。主席建議,政府當局應探討透

過各種媒體進行官傳計劃。

- 11. 由於預設投資策略所收取的管理費用及經常性實付開支的上限低於所有強積金基金的平均水平,現有計劃成員或會在預設投資策略開始實施後選擇投資於該策略;就此,部分委員(包括陸頌雄議員及張超雄議員)促請政府當局在進行宣傳及教育計劃時,須向所有計劃成員(而非僅限於沒有作出投資選擇的計劃成員)傳遞有關預設投資策略的資料。
- 政府當局向委員保證,法律規定所有核准受託人均須通知 所有計劃成員有關在每個強積金計劃下,加入兩個預設投資策略的 新成分基金一事,其後亦須向沒有作出投資選擇的計劃成員發出名 為"預設投資策略重新投資通知書"的另一項通知。關於官傳及教育 計劃,政府當局表示,積金局已由 2016 年 6 月起,分三個階段開 展此方面的工作。由 2016年 6月至 11月的第一階段包括推出有關 管理強積金帳戶的專題活動,鼓勵所有計劃成員向核准受託人提供 最新的聯絡地址,以確保他們適時收到有關預設投資策略或其他相 關事官的重要資訊。由 2016 年 12 月至 2017 年 3 月的第二階段包 括透過大型官傳活動,介紹預設投資策略及其特點和實施日期。由 2017年4月至9月的第三階段,積金局將推行大型宣傳活動及地區 活動,讓計劃成員知悉預設投資策略經已實施,並繼續重點介紹其 特點及對計劃成員的影響。除此之外,積金局會在不同平台(例如 印刷媒體、網站及社交媒體等)刊登廣告、並透過新聞公告及在報 章和雜誌上撰文,向計劃成員傳遞相關訊息。積金局會利用大眾傳 媒增強公眾對預設投資策略的認知,並提醒他們須閱讀核准受託人 發出的資訊。

<u>預設投資策略的運作情況</u>

- 13. 鍾國斌議員察悉《修訂條例》的生效日期及各項過渡安排的屆滿日期,並詢問在預設投資策略下,轉移沒有作出投資選擇的計劃成員的累算權益的安排將於何時全面完成。
- 14. 積金局表示,考慮到核准受託人向現時沒有作出投資選擇的計劃成員發出"預設投資策略重新投資通知書"(即在預設投資策略實施後的 6 個月期間內)所需的時間、現時沒有作出投資選擇的計劃成員須應通知書作回覆(即限期 42 天),以及受託人須處理其後的投資指示(即限期 14 天),預計過渡安排將在 2017 年 12 月初全面完成。
- 15. 有委員關注到為了在 2017 年 4 月 1 日推行預設投資策略 而進行籌備工作的進度,特別是技術及人手支援方面。政府當局回

應時表示,積金局及核准受託人正積極籌備推行預設投資策略。積金局正審批核准受託人就預設投資策略成分基金提交的申請和對相關文件的修訂,以及制定與執行預設投資策略相關的指引。核准受託人正提升其強積金的行政管理及電腦系統、修訂強積金計劃相關文件和運作程序及內部管控措施。

預設投資策略的投資及過渡安排

- 16. 鑒於在預設投資策略的降低風險機制下,預設投資策略成員所承擔的投資風險將按照個別成員的年齡予以調整,張超雄議員詢問,當局在引入預設投資策略之前,有否就不同風險水平的投資策略進行分析。積金局解釋,有關預設投資策略兩個成分基金內較高風險資產與較低風險資產如何分配的建議,政府當局及積金局參考了經濟合作與發展組織一項研究所作的建議、其他國家的經驗和本地專家的共識。預設投資策略下的降低風險投資原則能妥善平衡經驗分析及實際觀察的慣常做法這兩方面的要求。
- 17. 周浩鼎議員察悉,核心累積基金的 60%資產由風險較高的投資產品組成,他問及核心累積基金的風險水平與其他現有風險水平較低的基金的比較。積金局表示,儘管相對於預設投資安排的某些現有成分基金(例如保證基金及強積金保守基金)而言,核心累積基金所涉及的風險平均較高,但預設投資策略下的環球分散及降低風險投資原則已考慮到計劃成員需要在長達 40 年的權益累積期平衡投資風險,並降低成員臨近退休年齡時得到極為負面的回報的可能性。
- 18. 周浩鼎議員就兩類獲豁免轉移至預設投資策略的累算權益詢問,沒有作出投資選擇的計劃成員如在預設投資策略實施前已年滿 60歲,其累算權益便不會被轉移的原因;以及如何釐定把計劃成員投資在保證基金的累算權益轉移至預設投資策略時,會否導致計劃成員失去獲承諾的回報。
- 19. 積金局表示,沒有作出投資選擇的計劃成員如在預設投資策略實施前已年滿 60歲,其累算權益將不會被再投資於預設投資策略,因為按年齡劃分的降低風險投資策略不大可能令即將退休的計劃成員顯著獲益。積金局又表示,如沒有作出投資選擇的現有計劃成員(其累算權益已依照有關計劃的預設投資安排投資在保證基金)投資於保證基金的權益的保證價值高於該等權益的實際市值,轉換基金會導致其失去獲保證基金所承諾的回報,核准受託人便不會把其累算權益轉移至預設投資策略。不過,在生效日期後,該兩類計劃成員仍可按照本身的意願選擇投資於預設投資策略。

收費管控機制

- 20. 陸頌雄議員重申香港工會聯合會在法案委員會所表達的意見,即政府當局應考慮引進一個按投資表現收費的機制,以管控預設投資策略的核准受託人日後所收取的管理費用。陸議員解釋,有關建議旨在保障計劃成員的累算權益,並可透過市場競爭,促使核准受託人就預設投資策略的成分基金維持合理的投資回報。政府當局表示,把核准受託人收取的費用與投資表現掛鈎並無邏輯根據。此外,若把投資管理的收費與核准受託人無法控制的特定指數的表現掛鈎,似乎較為武斷。
- 21. 部分委員(包括陸頌雄議員及張超雄議員)認為,管理費收費上限可進一步下調,而當局應每年檢討收費上限水平,以確定是否存在下調各項收費及費用的空間。政府當局會在推出預設投資策略後3年內,檢討收費上限水平,以期將有關水平進一步下調。

建議

22. 小組委員會對《生效日期公告》並無異議,亦不會對 《生效日期公告》提出任何修訂。

徵詢意見

立法會秘書處 議會事務部 1 2016 年 11 月 24 日

《〈2016 年強制性公積金計劃(修訂)條例〉(生效日期)公告》 小組委員會

委員名單

主席 林健鋒議員, GBS, JP

委員 黃定光議員, SBS, JP

陳健波議員, BBS, JP

梁國雄議員

胡志偉議員, MH

張超雄議員

葉建源議員

潘兆平議員, BBS, MH

蔣麗芸議員, JP

鍾國斌議員

楊岳橋議員

何君堯議員, JP

周浩鼎議員

陸頌雄議員

劉小麗議員

(總數:15位委員)

法律顧問 陳以詩小姐