

**立法會主席就
鄭家富議員所提
《2001年強制性公積金計劃（修訂）條例草案》的裁決**

鄭家富議員遞交了他擬提交立法會的《2001年強制性公積金計劃（修訂）條例草案》（“條例草案”）。我須裁定這項條例草案是否涉及《議事規則》第51(3)及(4)條所設定的限制。在就條例草案作出裁決前，我已請財經事務局局長（“局長”）就條例草案作出評論，亦請鄭家富議員就該等評論作出回應。此外，我還就此徵詢了立法會法律顧問的意見。

《議事規則》第51(3)及(4)條

2. 第51(3)及(4)條的條文如下：

“51(3) 立法會主席如認為任何由立法會議員個別或聯名提出的法案涉及公共開支或政治體制或政府運作，該法案即不得提出。”

“51(4) 立法會主席如認為某法案涉及政府政策，則就該法案所作的預告須附有由行政長官對該法案的書面同意。”

條例草案的目的

3. 條例草案旨在修訂《強制性公積金計劃條例》（第485章）附表2，將根據該條例第9條須作供款的最低有關入息水平，由每月4,000元提高至6,000元。換言之，條例草案一旦獲得通過，則無論是按月受薪或自僱人士，每月入息少於6,000元者便無須就強制性公積金（“強積金”）計劃供款。至於臨時僱員方面，條例草案旨在將目的相同的最低水平，由每天130元提高至194元。

政府當局的意見

4. 局長認為條例草案對強積金制度的條文及運作方面的政府政策，以及政府就強積金供款的有關入息最高及最低水平的檢討機制所作出的政策，將會帶來負面影響。

5. 按照局長的意見，《強制性公積金計劃條例》下的強積金制度的目的，一如教育統籌局局長（“教統局局長”）在 1995 年 7 月 27 日當前立法局制定該條例時所述，是為了“盡量照顧勞動人口，越多越好”。要落實這個政策目的，《強制性公積金計劃條例》規定每月入息 4,000 元或日薪 130 元的僱員及自僱人士，均須就強積金計劃供款。條例草案建議將水平提高至 6,000 元及 194 元，對政府的退休保障政策將會造成負面影響，因為有約 20 萬名僱員及 17,900 名自僱人士，其入息水平低於條例草案所建議者，會被免除就強積金計劃供款。

6. 其次，局長又說條例草案會大大減少現時每月入息界乎 4,000 元至 6,000 元的僱員的退休福利水平，並會削減這羣僱員老年時的財政保障。這有違政府的政策目的，因為政策目的是強積金計劃應可為成員在退休時提供合理水平的福利。為支持這項政策存在的說法，局長又引述了前立法局在 1995 年 3 月 8 日（即在強積金計劃條例草案在 1995 年 6 月 14 日提交前立法局之前）就教統局局長有關成立強積金計劃的議案進行辯論時，教統局局長所作的另一項聲明。教統局局長說：“任何退休計劃的基本目的，都必須確保僱員在其工作生涯完結時，能夠累積足夠的退休金，以便退休後的生活得到經濟保障。”局長估計將每月最低入息水平提高至 6,000 元，將會導致現時入息為 4,000 元的僱員，被免除參與強積金計劃達 21 年。而該僱員在工作了 40 年後，於 65 歲退休時，只可得到 368,466 元。相比之下，如果他在最低入息水平 4,000 元時開始就強積金計劃供款，則屆時便可得到 517,264 元。以自僱人士而言，有關建議亦會帶來類似結果——該自僱人士的退休福利會由 258,632 元減至 109,834 元。

7. 最後，局長指出條例草案的建議無視政府的政策；該政策是將會設立機制，就為強積金計劃供款的最低及最高入息水平作出調整。按照局長的意見，這個機制將包括一套既定準則，以評估作出改變的需要、計算及訂定須作出供款的合適入息水平，以及作出該等改變的次數；此外，這個機制亦包括諮詢諸如勞工顧問委員會及立法會等有關團體。

鄭家富議員的回應

8. 在我邀請鄭家富議員作出回應時，他表示對局長的意見不作評論。

立法機關法律顧問的意見

9. 立法機關法律顧問認為，根據《強制性公積金計劃條例》（“該條例”）第 9 條，凡 18 歲或以上，並未屆退休年齡的僱員，或入息

低於附表 2 所指明的最低有關入息水平的自僱人士，無須就註冊強制性公積金（“強積金”）計劃作出供款。附表 2 是在 1998 年 7 月，經《1998 年公積金計劃立法（修訂）條例》（1998 年第 4 號條例）附表 1 的第 81 項修訂為目前的形式。該項修訂旨在澄清當時的附表 3（現重編為附表 2），並將其效力擴大至包括屬行業計劃成員的臨時僱員。經修訂的附表 2 由 2000 年 12 月 1 日起生效（2000 年法律公告第 119 號）。

10. 主席須考慮的最重要一點是，建議提高最低入息的水平，會否令條例草案涉及政府政策。按照主席早前所作的裁決，法案為免受第 51(4)條所圍制，其執行必定不可對政府政策造成實質影響。

11. 就該條例附表 2 所規定的最低入息水平而作出的任何修訂，有可能改變根據該條例第 9 條無須供款的人士的數目，繼而會對某個註冊強積金計劃下所能提供的退休福利造成影響。

12. 主席須決定政府當局就建議修訂所作的評估——即該修訂對註冊強積金計劃供款的人數及退休福利兩方面所帶來的改變，會否對政府政策帶來實質影響。

13. 至於政府當局稱條例草案涉及提供機制，以調整最高及最低入息水平的政府政策，這一點與主席根據第 51(4)條作出裁決並無關連。條例草案擬修訂該條例附表 2 所規定的最低入息水平。儘管根據該條例第 48 條，行政長官會同行政會議已獲轉授權力作出修訂，但立法會也是可以進行上述程序的。

我的意見

14. 我在以往就《議事規則》第 51(4)條所作的裁決中，已表明我認為該規則所提述的政府政策，是指行政長官或行政長官會同行政會議根據《基本法》第四十八條（四）項及第五十六條所決定者。這亦包括那些經前任總督及前任總督會同行政局在實施《基本法》之前所決定，而目前仍然生效的政策、經獲授權政府官員決定，並在立法局／立法會或其委員會內所公布的政策，以及法例內所反映的政策。不過，我不認為制訂中的政策可被視為政府政策。

15. 《強制性公積金計劃條例》附表 2 已就誰人須就強積金計劃作出供款，作出有關入息最低水平的規定。鄭家富議員擬藉條例草案的形式，對附表 2 作出修訂。我認為附表 2 所規定的現行最低水平，是反映了政府政策，即最低入息應訂於該等水平。因此，鄭家富議員的條例草案是涉及該等政策。

16. 不過，我須在這階段指出，我認為局長不應在就條例草案提出觀點時，把“政府政策”與“政策目的或目標”交替互用。依我看來，指強積金制度的目標應是“盡量照顧勞動人口，越多越好”；“任何退休計劃的基本目的，都必須確保僱員在其工作生涯完結時，能夠累積足夠的退休金，以便退休後的生活得到經濟保障”；“會設立調整機制（有關作供款用途的入息水平），而不應臨時改變有關入息的水平”，以及“亦會設立日後作出調整的機制，並會經（諮詢）程序取得協議”等，都只不過是說明意圖及所要達到的目的。這些都不可能是我為了根據第 51(4)條作出裁決而界定的政府政策。

17. 政策目的或目標不過是一些理想，而在作出具體政策決定以達致該等政策目的或目標前，它們仍然都只是一些理想；政策決定必須是明確的，亦不應在不同時間有不同的演譯。諸如“盡量照顧勞動人口，越多越好”，以及“在其工作生涯完結時，能夠累積足夠的退休金”等言辭，只屬相對概念，並不能協助我根據第 51(3)及(4)條作出裁決。

18. 在決定了條例草案是涉及政府就附表 2 所規定的最低水平所訂立的政策後，接下來我要問的問題是條例草案會否對該政策造成實質影響。按照局長的意見，條例草案一旦執行，則在香港的 320 萬勞動人口中，約有 7%（217 900 人）會被免除就強積金計劃作出供款。局長又稱免除了這些人所帶來的後果，將會是大量減少了他們根據強積金計劃供款的現行入息水平下所能得到的退休福利。我信納條例草案會對有關強積金計劃的政策帶來重大影響。

19. 至於局長指稱政府訂有政策，為強積金計劃供款的入息水平（附表 2 所規定者）設立調整機制這一點，我未能同意除了該條例第 48 條就修訂附表 2 所規定的機制，以及如鄭家富議員現在擬藉提出條例草案修訂該附表的程序外，政府已有就調整機制訂立政策的。因此，我不能決定鄭家富議員提出藉條例草案修訂附表 2 的建議，是否涉及政府政策。

裁決

20. 由於執行條例草案會對政府在強積金計劃方面的政策帶來實質影響，我裁定條例草案必須得到行政長官書面同意才可提交。

立法會主席范徐麗泰

2001 年 2 月 26 日