

**立法會主席就
李卓人議員擬提出的
《2009年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》
所作的裁決**

李卓人議員於2008年12月10日向我呈交《2009年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》(“條例草案”),擬把條例草案提交立法會審議。

2. 《議事規則》第51(3)條規定,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。《議事規則》第51(4)條規定,立法會主席如認為某法案涉及政府政策,則該法案須附有由行政長官對該法案的書面同意,才能提交審議。就考慮條例草案是否涉及《議事規則》第51條第(3)及(4)款所訂明的限制,我邀請了政府當局就條例草案作出評論,並請李議員就政府當局的評論作回應。政府當局及李議員的意見現以摘要方式載列於**附錄**。

背景

3. 《強制性公積金計劃條例》(第485章)(“《強積金條例》”)的上一次修訂,是由2008年7月10日通過的《2008年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》(“《修訂條例草案》”)所作出的。根據財經事務及庫務局於2008年6月10日就《修訂條例草案》提交的立法會參考資料摘要,有關建議是使強制性公積金計劃管理局(“積金局”)可落實財政司司長在2008-2009財政年度政府財政預算案中所公布的決定,一筆過向若干類符合月入不超過10,000元這薪金規定的人士的戶口注入6,000元,以加強低收入工作人士的退休保障。

4. 在有關修訂生效後,積金局現獲賦權指示受託人向可用作存放強制性供款的強制性公積金(“強積金”)帳戶的指明分帳戶存入任何特別供款。這是《強積金條例》第IIIA部第19B條第(2)及(3)款所反映的。根據第IIIA部第19F(b)條,特別供款須被視為強制性供款。

5. 由於特別供款被視為強制性供款,特別供款同樣受適用於現有強積金帳戶內強制性供款的保存規定及其他法例條文所規限,意思是,一如《強積金條例》所訂明,計劃成員在達到65歲的退休年齡前,除在死亡、完全喪失行為能力或永久性地離開香港等特殊情況下,不得提取其強積金利益(《強積金條例》第15條及《強制性公積金計劃(一般)規例》(第485章,附屬法例A)(“《強積金規例》”)第159至165條)。

李卓人議員的擬議條例草案的目的

6. 李議員並沒有就條例草案提供任何參考資料摘要。為協助我研究李議員的條例草案，我曾就李議員的條例草案所載的擬議修訂的法律效力，諮詢立法機關法律顧問的意見。法律顧問認為條例草案的法律效力在於提供一個法律框架，而藉此框架，積金局所作出的任何特別供款，可以存入一個註冊計劃下一名成員用作存放自願性供款的強積金帳戶的指明分帳戶內。李議員的條例草案會提供另一種處理積金局所作出的特別供款的方法。

7. 根據《強積金條例》，由自願性供款所產生的累算權益是受不同的法例條文所規限，因此，在計劃成員的要求下，可以根據註冊計劃的管限規則而獲支付自願性供款。根據法律顧問的分析，李議員的條例草案所載的擬議修訂，會准許將存入用作存放自願性供款的指明分帳戶的特別供款，支付給尚未達到65歲的退休年齡的計劃成員。

政府當局的意見

8. 政府當局認為，李議員的條例草案涉及《議事規則》第51(4)條所指的政府政策。政府當局認為，李議員的條例草案涉及向合資格人士的強積金帳戶存入特別供款，以加強其退休保障的政府政策。政府當局辯稱，特別供款因此亦應受適用於《強積金條例》下的強制性供款的保存規定所規限，即除了在《強積金條例》所指的特殊情況下，特別供款不得在計劃成員達到65歲的退休年齡前提取。如把特別供款視為自願性供款，計劃成員便可以在達到退休年齡前提取，這樣會使加強退休保障的政策目標無法落實。

9. 政府當局指出，財政司司長在2008年2月27日發表財政預算案，公布政府一筆過注入6,000元的建議時，已闡明有關的政府政策。在2008年7月10日恢復《修訂條例草案》的二讀辯論中，財經事務及庫務局局長在回應李議員的委員會審議階段修正案時，亦重申有關政策。局長跟其他政府官員在公開文件和立法會及其有關委員會會議討論的不同場合中，也有闡明該政策。

李卓人議員的意見

10. 李議員並不同意他的條例草案涉及《議事規則》第51(4)條所指的政府政策。李議員認為根據現行安排，政府會與積金局簽訂一份書面協議（“協議”），訂明作出特別供款的執行細節。在積金局執行協議的條款時，即可實行注款措施，並達到政策目標。他的條例草案倘獲通過，不會對此措施帶來任何影響。

11. 李議員也認為，《修訂條例草案》所反映的政府政策，是向低收入人士的強積金戶口一筆過注入6,000元。《修訂條例草案》只是提供一個法律框架或法律工具，用作落實注款措施，而“該法律工具不應視為一項政府政策”。

12. 李議員指出，他的條例草案所載的擬議修訂，與他對《修訂條例草案》建議的委員會審議階段修正案有所不同。他當時的委員會審議階段修正案是規定把特別供款視為自願性供款，而不是強制性供款。在他的條例草案中並沒有此項規定。

13. 李議員辯稱，政府仍未就日後向強積金帳戶注款的政策，包括日後會否向強積金帳戶作任何注款，如會的話，注款帳戶的資格準則、注款的數額，以及是否將注款視為自願性供款等，作出任何決定。李議員進一步辯稱，將積金局的注款視為自願性供款，用意是提供一項備用儲蓄，讓計劃成員在有需要時提取款項應急，藉以加強他們應付經濟逆境的能力。雖然這項目標跟政府在2008-2009財政年度政府財政預算案中所公布的注款建議的目的，即加強退休保障，是有所不同，但他的條例草案並沒有規定政府必須落實提供備用儲蓄的政策。條例草案的效力，只是讓政府一旦決定推行此類政策時，備有一個法律框架以供落實有關政策。

我的意見

14. 《議事規則》第51條第(3)及(4)款是為落實《基本法》第七十四條而制定的。

15. 我認為，現行有關向強積金帳戶作出特別供款(即並非由計劃成員及其僱主作出供款)的政府政策，已在《強積金條例》及《強積金規例》中明確地反映。該政策是：

- (a) 特別供款只可存入用作存放強制性供款的強積金帳戶的指明分帳戶；及
- (b) 特別供款應作強制性供款處理，使有關計劃成員只可在達到65歲的退休年齡時，或在上文第5段所指的特殊情況下，才能提取特別供款。

李議員的條例草案的修訂如獲通過，會使特別供款亦獲准存入並非用作存放強制性供款的指明分帳戶，以致特別供款將不會被視作強制性供款，而會被視為自願性供款，這樣會令有關計劃成員可在達到退休年齡前提取特別供款。因此，李議員的條例草案明顯是影響現行的政府政策，而有關影響不可以說是微不足道或極小的。

16. 前立法會主席憑所作出的多項裁決而確立的原則是，要使一項法案不為《議事規則》第51(3)及(4)條所圍制，則該項法案不能對此條所訂明的其中一個或多於一個範圍帶來實質影響；而《議事規則》第51(4)條所指的政府政策，包括法例所反映的政策。我認為李議員的條例草案如獲通過，將會對《強積金條例》及《強積金規例》所反映的政府政策帶來實質的影響。

我的裁決

17. 我的裁決是，李議員的條例草案涉及《議事規則》第51(4)條所指的政府政策，因此必須取得行政長官的書面同意，方可提交立法會審議。

立法會主席曾鈺成

2009年2月5日

《 2009 年強制性公積金計劃（修訂）條例草案 》

政府當局就李卓人議員擬提出的條例草案的意見及李卓人議員回應的摘要

李卓人議員 的條例草案的目的	政府當局的意見	李卓人議員的回應
<p>條例草案旨在修訂《強積金條例》及《強積金規例》以提供一個法律框架，而藉此框架，積金局所作出的任何特別供款，可以存入一個註冊計劃下一名成員用作存放自願性供款的強積金帳戶的指明分帳戶內。</p>	<p>政府當局認為，條例草案涉及立法會《議事規則》第 51(4)條所述的政府政策，因此必須取得行政長官的書面同意，方可提交立法會審議。具體來說，條例草案涉及把特別供款存入合資格人士的強積金帳戶以加強其退休保障的政府政策。</p> <p>把特別供款存入強積金帳戶的政府政策，旨在加強退休保障，因此，特別供款應與《強積金條例》下的強制性供款受相同的保存規定規限，使計劃成員除了在《強積金條例》所指的特殊情況下，不得在達到 65 歲的退休年齡前提取特別供款。特別供款如被視為自願性供款，就不會受法定保存規定約束，計劃成員可以在達到退休年齡前提取。因此，把特別供款視為自願性供款，會使加強退休保障的政策目標無法落實。在 2008 年 7 月 10 日恢復《修訂條例草案》的二讀辯論中，局長在回應李卓人議員動議的委員會審議階段修正案時，已闡明政府的政策原意。</p>	<p>就《議事規則》第 51(4)條而言，條例草案不涉及政府政策。</p> <p>條例草案沒有任何條文，規定政府須在哪些情況下，透過積金局作出特別供款。如政府決定作出特別供款，條例草案亦沒有任何條文，規定特別供款受惠人士的資格準則、特別供款的數額，以及存入特別供款的帳戶。根據現行安排，政府會與積金局簽訂一份書面協議，訂明作出特別供款的執行細節。換言之，政府只需在與積金局簽訂的書面協議中，訂明特別供款須存入《強積金規例》第 78(6)(c)、(7)(b)或(8)(a)條指明的分帳戶，即可落實預算案建議的措施和政策目標。由此可見，條例草案倘獲通過，並不會對預算案建議的措施帶來任何直接、間接、相應或附帶影響。</p> <p>《修訂條例草案》反映的政府政策，只是向低收入人士的強積金戶口一筆過注入 6,000 元的措施。他的條例草案的執行不會對上述措施帶來實質影響，因此就《議事規則》第 51(4)條而言，他的條例草案不涉及政府政策。</p>

李卓人議員 的條例草案的目的	政府當局的意見	李卓人議員的回應
	<p>政府當局認為，李卓人議員就《修訂條例草案》提出的委員會審議階段修正案，旨在訂明特別供款存入用作存放自願性供款的強積金帳戶的分帳戶，將使加強退休保障的政策不能得以落實。</p> <p>政府是根據既定政策刻意決定特別供款不得視作自願性供款，因為自願性供款不受《強積金條例》所指的保存規定規限。</p> <p>政府官員在其他場合也曾闡明政府的政策，把特別供款存入強積金帳戶，目的是加強退休保障。財政司司長在 2008 年 2 月 27 日發表 2008-2009 財政年度政府財政預算案時，首次公布政府建議預留公帑，向強積金計劃每名月薪不超過 10,000 元的成員的強積金帳戶注入 6,000 元。</p> <p>其他政府官員在公開文件和不同場合的立法會及其委員會的會議討論中重申上述政策。</p> <p>為落實這項政府的既定政策，立法會在 2008 年 7 月 10 日通過《修訂條例草案》除其他事項外，《修訂條例草案》規定：</p> <p>(a) 特別供款只可存入用作存放強制</p>	<p>條例草案的修訂與他對《修訂條例草案》建議的委員會審議階段修正案不同。委員會審議階段修正案旨在規定將特別供款視為自願性供款，而不是強制性供款。在他的條例草案並沒有此項規定。</p> <p>局長在 2008 年 7 月 10 日恢復二讀辯論《修訂條例草案》中的發言，只針對 2008-2009 財政年度政府財政預算案提出的注款建議，並沒有就日後向強積金戶口注款的政策，公布政府的決定。從局長的發言可見，政府仍未就日後向強積金戶口注款的政策(包括日後會否注款，如會的話，受惠人士的資格準則、注款的數額，以及是否將注款視作自願性供款)作出決定。在提交條例草案給法律草擬專員之前(即 2008 年 11 月 26 日之前)，局長或其他官員亦沒有公布政府已就日後向強積金戶口注款的政策作出決定。</p> <p>有人或會指出，特別供款只視作強制性供款，本身已是一項政府政策，條例草案明顯對該政策帶來實質影響。這論點不應成立，理由如下：</p> <p>首先，特別供款(以及《修訂條例草案》)只是一個法律框架或工具，用作落實 2008-2009 財政年度政府財政預算案所提出的建議(即向較低收入人士的強積金戶口一筆過注入 6,000 元，以加強退休保障)；該法律工具不應視為</p>

李卓人議員 的條例草案的目的	政府當局的意見	李卓人議員的回應
	<p>性供款的強積金帳戶的指明分帳戶(《強積金條例》第 19B(2)及(3)條); 及</p> <p>(b) 特別供款須視為《強積金條例》所指的強制性供款(《強積金條例》第 19F(b)條)。</p> <p>根據《強積金條例》第 19F(b)條，特別供款受到適用於強制性供款的相同保存規定所規限。根據《強積金條例》第 15 條及《強積金規例》第 159 至 165 條所訂明的保存規定，計劃成員在達到 65 歲的退休年齡前，除在死亡、完全喪失行為能力等特殊情況下，不得提取強制性供款及特別供款所產生的累算權益。《強積金條例》的新訂第 19B(2)、19B(3)及 19F(b)條規定，計劃成員在提取特別供款時，須受到適用於強制性供款的相同保存規定所規限，這反映政府的政策是以存入特別供款去加強退休保障。</p> <p>即使可以辯稱條例草案只提供另一個讓特別供款可視作自願性供款的方案，政府當局仍然認為法例草案涉及政府政策。一如局長在 2008 年 7 月 10 日恢復二讀辯論《修訂條例草案》時闡明，政府在把特別供款存入合資格人士的強積金帳戶方面的政策，是為了加強退休保</p>	<p>一項政府政策。</p> <p>第二，將積金局的注款視為自願性供款，用意是提供一項備用儲蓄，讓受惠人士在有需要時提取款項應急，藉以加強他們應付經濟逆境的能力，這跟預算案建議加強退休保障是不同的政策。政府仍未就這項備用儲蓄政策作出決定，而條例草案亦沒有規定政府必須執行這項政策。條例草案的目的，只是借用特別供款作為法律工具，讓政府一旦決定推行上述政策時，有一個法律框架可以落實有關政策。</p> <p>第三，特別供款只視作強制性供款本身已是一項政府政策的論點，只是一個文字遊戲。因為他可以在草擬法案時，用另一名稱新增另一項供款的類別，並重複有關特別供款的條文(關於累算權益歸屬的條文除外)，即可達到與條例草案相同的法律效力，同時亦可避開《議事規則》第 51(4)條的規範。關鍵的問題，並非條例草案採用的字眼，而是上文提及的政府日後向強積金戶口注款的政策。</p>

李卓人議員 的條例草案的目的	政府當局的意見	李卓人議員的回應
	障，而根據該政策，特別供款應視作強制性供款，而不是自願性供款，這樣的話，特別供款的提取就須受法定的保存規定規限。	

簡稱

《修訂條例草案》	《2008年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》
條例草案	李卓人議員擬提出的《2009年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》
《強積金條例》	《強制性公積金計劃條例》
《強積金規例》	《強制性公積金計劃(一般)規例》
強積金	強制性公積金
積金局	強制性公積金計劃管理局
局長	財經事務及庫務局局長