

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)350/11-12號文件

檔 號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2011年11月21日特別會議

有關強制性公積金計劃補償基金 的背景資料簡介

目的

本文件載述成立及檢討強制性公積金計劃補償基金(下稱"補償基金")的背景資料，並綜述委員在財經事務委員會(下稱"事務委員會")討論此課題時所提出的意見及關注事項。

背景

2. 補償基金根據《強制性公積金計劃條例》(下稱"《強積金計劃條例》")(第485章)第17(1)條成立，目的是補償計劃成員及在計劃中擁有實益利益的其他人在累算權益方面的損失，而該等損失可歸因於核准受託人或與計劃管理有關的其他人所犯的失當或違法行為。累算權益不論從強制性供款或自願性供款所得，如有損失，均受補償基金保障，不受任何賠償額限制。

3. 關於補償基金的營運方面，《強積金計劃條例》訂明¹，強制性公積金計劃管理局(下稱"積金局")如有合理理由相信，確有失當或違法行為以致成員蒙受累算權益方面的損失，而有關事宜並未在令蒙受損失的人感到滿意的情況下解決，積金局必須向原訟法庭提出申請。假如法庭裁定確有失當行為或違法行為，積金局必須根據法庭作出的命令，向蒙受累算權益損失的計劃成員或其受益人支付補償。

¹ 《強積金計劃條例》第17B及17C條

4. 《強積金計劃條例》訂明²，積金局可委任管理人管理補償基金，如無該等管理人，則積金局必須管理該基金。根據積金局2010-2011年度周年報告，積金局獲委任為補償基金的管理人，任期至2013年3月31日。

5. 政府於1999年提供為數6億元的一筆過補助金，作為補償基金的種子基金。《強制性公積金計劃(一般)規例》(第485A章)第188條訂明，註冊計劃的核准受託人為補償基金每年須支付的徵費，是計劃資產的淨資產值的0.03%。這徵費率自2000年強積金制度開始後一直生效。在成立補償基金之時，預計當補償基金的累積儲備達到9億元的水平，便可中止徵費。

6. 截至2011年3月31日，補償基金的淨資產值約為15億1,600萬元，當中包括政府注入的6億元種子基金、徵收的徵費及投資回報。

2006年補償基金的檢討

檢討結果

7. 2006年7月3日，積金局向事務委員會簡介有關補償基金最合適水平及徵費率的檢討情況。積金局表示，由於海外國家並無類似的申索，亦沒有海外統計數據可用以估計補償基金所需的金額，因此隨意釐定初期目標水平為9億元。根據1997年的估計，補償基金需要8至10年時間才可建立9億元儲備，但基金在2006年6月30日已達到該水平，主要原因是強積金計劃資產的增長速度遠超原先的估計。

8. 積金局的檢討結果如下：

- (a) 由於強積金計劃資產的增長速度遠較原先預計為快，為求穩妥，補償基金應維持一筆較龐大的儲備，以保障計劃成員的利益。
- (b) 強積金制度僅實施5年，尚在迅速發展的階段。預計至少再需要3至5年時間觀察市場的發展，以及改良強積金制度，使之更趨穩健。

² 《強積金計劃條例》第17(2)條

- (c) 至今並無計劃成員向補償基金提出申索。本港並無這方面的申索經驗，因此欠缺足夠資料建立合適的模式，為補償基金的儲備釐定最佳水平。
- (d) 按每名成員計算，徵費額仍然微不足道，2006年全年平均向每名登記計劃成員徵費約22元。

9. 根據結果，積金局認為穩妥的做法是把徵費率維持在現行的0.03%水平，並建議在36個月後再次檢討此事。

事務委員會的商議工作

10. 事務委員會在2006年7月3日討論時，委員普遍關注到，儘管個別計劃成員所繳付的徵費金額微不足道，但若要求他們在沒有定出補償基金目標水平的情況下繼續繳付徵費，對他們並不公平。委員促請積金局盡快計算出補償基金的最合適金額，或制訂一套模式／機制，用以釐定基金儲備的最合適水平。就此，一名委員建議把補償基金目標水平定於強積金計劃總資產值的某個百分比。

11. 積金局應事務委員會委員的要求，於2007年12月就有關補償基金儲備最合適水平的檢討提交進度報告(立法會CB(1)497/07-08(01)號文件)。積金局在進度報告中表示，自願性供款佔強制性供款的百分比一直增加，由2002年約9%上升至2006年的12.8%。強制性和自願性強積金供款持續增加，加上強積金基金的總資產值亦不斷增長，面對這情況，穩妥的做法是繼續徵費，以確保補償基金為計劃成員提供合理的保障。

12. 一名委員對補償基金的投資策略提出關注，就此，積金局表示，投資策略是貫徹審慎原則，以趕上通脹率為目標。約70%的儲備存放於定期存款，10%投資於債券，5%投資於股票。

2009年補償基金的檢討

檢討結果

13. 積金局在2009年就補償基金進行另一次檢討，並於2009年7月6日向事務委員會簡介此事。積金局表示，截至2009年4月30日，補償基金的資產淨值約為12億元。迄今沒有計劃成員向補償基金提出申索。積金局在檢討補償基金儲備的最合適水平時，曾參考為本地金融市場其他界別設立賠償基金的經驗(即

證券界的投資者賠償基金和銀行界的存款保障計劃基金(下稱"存保基金")), 以及海外為退休金制度設立賠償基金的經驗。

14. 積金局察悉, 設立投資者賠償基金及存保基金的目的, 是賠償違責所引致的損失, 而補償基金的法定目的, 是補償強積金服務提供者的失當或違法行為所引致的損失, 兩者的目的並不相同。此外, 投資者賠償基金及存保基金均採用申索經驗或違責可能性作為評估模式的根據, 以釐定最合適的儲備水平及徵費率。相反, 強積金制度的歷史較短, 迄今亦並無計劃成員向補償基金提出任何申索。

15. 至於海外經驗方面, 積金局察悉, 在海外為保障公眾免被欺詐而設立賠償基金的退休金制度不多。澳洲及英國的退休金制度雖就欺詐行為設有賠償基金, 但這些賠償基金採用事後籌集資金的模式, 並無事先建立儲備, 只會在事後收取徵費, 以抵銷已支付的款項。因此, 在這集資模式下, 不會產生有關儲備最合適水平的問題。

16. 由於沒有本港或海外過往申索經驗的有關數據作參照, 以建立與投資者賠償基金及存保基金類似的模式, 積金局曾參考一些客觀的準則(該等客觀準則顯示補償基金在有關事件發生時可提供的保障程度³), 以研究可否釐定補償基金最合適的儲備水平。經考慮該等準則及財經界自2007年年底的發展, 特別是考慮到全球金融危機的情況, 積金局認為, 審慎的做法是繼續按計劃資產淨資產值0.03%的徵費率收取徵費, 並在18至24個月內再作檢討。

17. 鑒於一名議員在2008年審議《2007年強積金計劃(修訂)(第2號)條例草案》時建議把補償基金的範圍擴大以涵蓋無償債能力的僱主公司所拖欠的強制性供款, 積金局亦藉是次檢討的機會, 研究有關建議。政府當局支持積金局所作的結論, 認為不應把強積金補償基金的範圍擴大, 理由如下:

- (a) 把補償基金的補償範圍擴大的建議基本上會改變補償基金的目的;
- (b) 為了應付範圍擴大後支付較多款項的需求, 可能須要提高徵費率;

³ 政府當局文件中所引述的準則包括:(a)強積金計劃資產總值的百分比;(b)強積金受託人所持資產的百分比;(c)強積金計劃所持資產的百分比;及(d)強積金成分基金所持資產的百分比。

- (c) 擴大範圍涉及公平問題，就是應否以奉公守法的僱主及僱員為退休保障的目的而作出的供款，用來清償無力償債僱主所拖欠的供款；
- (d) 不良僱主可能濫用補償基金及逃避作出強積金供款的責任，令拖欠供款的個案可能增加；及
- (e) 僱員舉報僱主拖欠供款的動機可能會減少。

事務委員會的商議工作

18. 事務委員會在2009年7月6日討論時，部分委員促請積金局考慮盡早暫停收取補償基金的徵費。就此，一名委員詢問積金局會否考慮採用事後籌集資金模式，並詢問如為保障強積金計劃成員投購保險，是否更符合成本效益。另一名委員認為，向核准受託人而非計劃成員收取基金的徵費，才是公平的做法；至於就個別受託人所訂的徵費率，則可根據積金局給予該等受託人的信貸評級而釐定。有意見表示，積金局可藉加強監督，確保核准受託人遵守規則和有正當操守，以盡量減低補償的風險。

19. 積金局表示，鑒於經濟及財政環境相對不明朗，現時可能並非停止累積補償基金的合適時機。由於在開始時，基金是透過收取徵費以累積基金儲備，而非採用事後籌集資金的模式，因此當局或會考慮轉用混合集資模式，在這種模式下，當局會根據預設的基準累積基金儲備，並在基金支付任何龐大的補償款額後收取徵費。鑒於沒有過往的申索經驗作參照，以建立參考模式，為強積金計劃成員投保的保費很可能會十分昂貴。為確保受託人已訂立適當的架構進行監察，確保遵守其法律責任及受信責任，積金局已頒布《合規標準》，供受託人依循。金融風暴後，積金局亦已加強監督，並要求受託人提供關於投資組合及管理帳目的資料。

20. 一名委員對於政府當局決定不接納擴大補償基金保障範圍的建議，以涵蓋無力償債的僱主所拖欠的強制性供款，深感遺憾。他認為，政府當局所提出的論點欠缺充分的理據，當局應擴大補償基金的保障範圍，以加強對僱員的保障，因僱員有權獲得僱主所拖欠的強制性供款。

近期的發展

21. 政府當局將於2011年11月21日的會議上向事務委員會簡介積金局檢討補償基金的結果及該局就徵費機制提出的建議。

相關文件

22. 相關文件載於以下連結：

2006年7月3日的事務委員會會議	議程 會議紀要 (第50至67段) 跟進文件 CB(1)497/07-08(01)
2009年7月6日的事務委員會會議	議程 會議紀要 (第46至57段) 跟進文件 CB(1)2423/08-09(01)

立法會秘書處
議會事務部1
2011年11月16日