

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1309/13-14(05)號文件

檔 號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2014年5月5日的會議

《2014年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》 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年以來議員於立法會及立法會轄下委員會的會議上討論有關事宜時提出的關注和意見的主要內容。

提取強制性公積金權益

提取權益的現有規定

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. 鑒於在某些特殊情況下，計劃成員有理由提早提取強積金權益，法例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。鑒於諮詢文件提出的建議得到回應者支持，積金局就修訂《強積金條例》向政府提出建議，以 ——

- (a) 容許達至退休年齡或符合提早退休提取強積金權益條件的計劃成員，選擇一筆過或分階段提取權益，並賦權積金局就自願分階段提取權益安排訂明最低標準(例如提取次數／款額)；及
- (b) 容許計劃成員在取得醫生證明書證實其符合合資格條件的情況下，提早(在達至退休年齡前)全數提取其強積金權益。合資格條件的定義會於法例中訂明為與危及生命的疾病有關，而該疾病導致計劃成員的剩餘預期壽命縮短至12個月或以下(由證明書簽發當日起計)。

下調強積金收費

積金局調低強積金收費的措施

7. 強積金計劃的運作產生多個收費項目，其主要組成部分為 ——

- (a) *行政成本*：受託人在執行強積金行政職能時所產生的開支，如一般行政、成員支援服務、供款處理等；
- (b) *投資管理費*：投資經理管理強積金基金的費用；及

(c) 其他開支(如計劃保薦人費用、受託人利潤、給予計劃成員的回贈等)。

8. 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。

9. 2011年12月，積金局委聘獨立顧問公司，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")。成本研究比較了選定國家(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。積金局因應成本研究的建議，採取了短中期措施，以調低強積金收費；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。

10. **附錄I**載列2001年至2012年期間積金局為簡化強積金計劃運作並調低強積金收費而推出的各項措施，以及已獲通過的相關法例修訂。

11. 在成本研究方面，積金局亦向政府建議長遠改革方向，務求從根本上改良強積金制度，藉以進一步調低強積金收費。該等建議包括規定強積金計劃提供低收費基金、設立一種簡單、低收費的預設基金安排、為強積金基金的收費設定上限，以及引入非牟利營運者，提供簡單、低收費的強積金計劃。

議員就相關事宜進行的討論

財經事務委員會及財務委員會會議

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積金局就調低強積金收費的建議改革方向。2013年1月28日及2014年1月29日舉行的財經事務委員會會議，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上提出的意見和關注的主要內容。

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，他們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，推動受託人將精簡行政程序。

14. 另有意見認為，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的水平。當局應先行嘗試推行簡化及自動化的強積金行政程序，以減省開支，從而令收費下調。若然無效，才考慮其他方法，包括設立收費管制的措施。

15. 關於預計強積金收費何時才有較大下調幅度及會於何時設定指標(例如基金開支比率)，以評估業界調低收費工作的成效，以及有否需要推行其他措施(例如設定收費上限)的問題，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需要時間才能見效，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，將會進一步降低強積金收費。政府當局及積金局在監察發展情況時，會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。

立法會會議

17. 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。

18. 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

19. 政府當局計劃在2014年7月向立法會提交《條例草案》，以落實上文第6(a)及(b)段的積金局建議，並簡化若干適用於受託人的規管程序及規定，讓受託人有更大空間調低強積金收費。政府當局將於2014年5月5日的財經事務委員會會議上向事務委員會簡介《條例草案》的內容。

相關文件

20. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2014年5月2日

**強制性公積金管理局(下稱"積金局")
為減低強積金收費推出的措施及相關的法例修訂**

年份	內容
2001年8月	<ul style="list-style-type: none"> • 成立強制性公積金(下稱"強積金")計劃運作檢討委員會尤其研究精簡強積金計劃運作，並提出修訂法例的建議
2002年2月及7月	<ul style="list-style-type: none"> • 精簡強積金計劃運作的法例修訂獲得通過
2004年6月	<ul style="list-style-type: none"> • 發出《強積金投資基金披露守則》，改善強積金基金收費的披露
2007年	<ul style="list-style-type: none"> • 開始促請受託人減費及推出低收費基金
2007年7月	<ul style="list-style-type: none"> • 推出第一階段強積金收費比較平台
2008年1月	<ul style="list-style-type: none"> • 進一步精簡強積金計劃運作的修訂法例獲得通過
2008年10月	<ul style="list-style-type: none"> • 推出第二階段強積金收費比較平台
2009年7月	<ul style="list-style-type: none"> • 有關"僱員自選安排"的法例修訂獲得通過
2009年9月	<ul style="list-style-type: none"> • 規定受託人加強周年權益報表所披露的內容，以提高透明度、促進競爭
2012年9月	<ul style="list-style-type: none"> • 推出受託人服務比較平台
2012年11月	<ul style="list-style-type: none"> • "僱員自選安排"實施 • 配合"僱員自選安排"，推出"電子自動化服務系統" • 公布強積金受託人行政成本顧問研究結果

[資料來源：積金局就2013年1月7日財經事務委員會會議提交的文件(立法會CB(1)358/12-13(09)號文件)附件A]

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2009年11月11日	立法會會議	馮檢基議員提出"強制性公積金計劃的檢討"的書面質詢 議事錄 (第117至119頁)
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 議事錄 (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 議事錄 (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	諮詢文件
2012年9月	積金局發表提取強積金權益的諮詢總結	諮詢總結
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 議事錄 (第96至98頁)
2013年1月7日	財經事務委員會會議	政府當局的文件 (立法會CB(1)358/12-13(03)號文件) 積金局的文件 (立法會CB(1)358/12-13(09)號文件)

日期	事件	文件／會議紀要
		會議紀要 (立法會CB(1)782/12-13號文件) (第16至45段)
2013年1月28日	財經事務委員會會議	會議紀要 (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	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 (答覆編號：FSTB(FS)019、046、072、088、113及149) 會議紀要 (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 議事錄 (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	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 (答覆編號：FSTB(FS)008、009及045)