

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)102/16-17(01)號文件

檔號：CB1/SS/1/16

《〈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

背景資料簡介

目的

本文件載述有關《〈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》")的背景資料，並綜述《2015 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會("法案委員會")的委員所提出的相關意見和關注事項。

背景

強制性公積金制度

2. 於 2000 年 12 月推行的強制性公積金("強積金")制度是根據《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)("《強積金條例》")而設立，是一個強制性、由私人管理及具足額資金的退休金制度，旨在為工作人口提供基本的退休保障。僱員及自僱人士必須參加由僱主或自僱人士選擇(視乎情況而定)的註冊強積金計劃，並在有關計劃所提供的一系列成分基金(亦普遍稱為強積金基金)當中，選出用作為供款投資的基金。所有擬以強積金計劃形式營運的公積金計劃均須向強制性公積金計劃管理局("積金局")註冊，而註冊強積金計劃必須由積金局核准的強積金受託人營運。強積金制度的主要服務提供者為核准受託人、保管人、計劃管理人及投資經理。除了管理投資外，註冊強積金計劃服務提供者亦提供一籃子服務，包括收集和分配供款、協助追收拖欠的供款、定期向規管機構呈交報告、處理計劃與計劃之間的權益轉移及計劃內的基金轉換、審核和處理提取累算權益等。

《2016 年強制性公積金計劃(修訂)條例》

3. 《2015 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》("條例草案")在 2015 年 11 月 25 日的立法會會議上進行首讀，並於 2016 年 5 月 26 日獲通過，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)。

4. 根據《2016 年強制性公積金計劃(修訂)條例》，每名核准強積金受託人須在每個強積金計劃下，提供一套"預設投資策略"。該條例的其他主要條文如下：

(a) 收費管控機制

向"預設投資策略"兩個成分基金(即"核心累積基金"及"65 歲後基金")或計劃成員提供服務可收取的管理費用及經常性實付開支上限分別訂署為以日額計算相等於該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紀，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。降低風險機制在成員年屆 50 歲時開始運作，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"；及

(c) 投資及過渡安排

核准受託人須把沒有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。現有計劃成員也可自行選擇"預設投資策略"。過渡安排適用於符合訂明準則的計劃成員。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，則受託人須向該些成員發

出通知書，成員可選擇退出參與"預設投資策略"。如受託人在通知書發出日期後的 42 天內收不到成員的回覆，該帳戶內的累算權益將會在 42 天限期後的 14 天內轉移及投資於"預設投資策略"。

(d) 違反規定的後果

積金局如合理地相信受託人沒有遵守與"預設投資策略"相關的規定，積金局可要求受託人提供核數師對其遵守"預設投資策略"情況所作調查的報告。違反與"預設投資策略"相關的規定的罰則包括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。

根據《2016 年強制性公積金計劃(修訂)條例》第 1(2)條，《2016 年強制性公積金計劃(修訂)條例》由財經事務及庫務局局長藉憲報公告指定的日期起實施。

生效日期公告

5. 積金局經檢討有關籌備工作的進度後，建議於 2017 年 4 月 1 日實施《2016 年強制性公積金計劃(修訂)條例》的所有條文。為此，政府當局於 2016 年 10 月 14 日把生效日期公告刊憲，訂明財經事務及庫務局局長根據《2016 年強制性公積金計劃(修訂)條例》第 1(2)條，指定 2017 年 4 月 1 日為《2016 年強制性公積金計劃(修訂)條例》開始實施的日期。

法案委員會提出的意見及關注

6. 法案委員會普遍支持條例草案的政策原意，藉立法規定每名核准受託人均須在每個計劃下提供一套既受規管、且高度劃一、收費受管控並配合退休儲蓄的整體目標的預設投資策略，以改善預設投資安排。然而，部分議員強烈反對完全由私人機構管理的強積金制度，因此不支持預設投資策略的建議。

7. 法案委員會的委員所表達的主要意見綜述於下文各段。

條例草案的生效日期

8. 法案委員會在審議過程中，對政府當局就條例草案動議指

定 2016 年 12 月 31 日為條例草案開始實施的全體委員會審議階段修正案("第一項修正案")的建議並無異議。其後，政府當局就條例草案動議另一項修正案("第二項修正案")，訂明條例草案由財經事務及庫務局局長藉憲報公告指定的日期起實施。

9. 在 2016 年 5 月 26 日的立法會會議的條例草案全體委員會審議階段，財經事務及庫務局局長動議第二項修正案，並撤回第一項修正案。財經事務及庫務局局長在動議第二項修正案時解釋，由於譚耀宗議員¹就條例草案第 8 及 11 條動議的修正案(訂明可收取的管理費用及經常性實付開支總額分別不得超過預設投資策略成分基金的每年淨資產值的 0.75%(以日額計算)及 0.2%(以年額計算))獲得通過，政府及積金局需研究如何執行經修正後的規管要求，或給予業界(即受託人、會計界和其他相關專業人士)的時間，制訂措施以符合新的規管要求。財經事務及庫務局局長的第二項修正案獲得通過。

預設投資策略的投資及過渡安排

"選擇退出"安排

10. 委員察悉有關的過渡安排，即在預設投資策略生效後 6 個月內，核准受託人須向沒有作出投資選擇的計劃成員給予指明通知。指明通知告知現時沒有作出投資選擇的計劃成員，可透過指明其投資選擇，選擇不投資於預設投資策略。如沒有作出投資選擇的計劃成員在 42 日回覆期內沒有回應，則核准受託人須在回覆期屆滿日後 14 日內，把該成員的累算權益轉為按預設投資策略進行投資。

11. 雖然大部分委員及團體認為"選擇退出"安排保障一些不積極的計劃成員的利益，但部分委員贊同業界的意見，表示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，其投資於保守基金或保證基金的累算權益，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。就此，委員促請政府當局及積金局舉辦大型宣傳及教育活動，提高公眾對預設投資策略的過渡性"選擇退出"安排的認識，以及繼續就推行預設投資策略的技術問題推動業界參與。

12. 政府當局解釋，擬議預設投資策略是保障一些不積極且沒有為其所有累算權益作出投資決定的計劃成員的利益。根據核准受託人的粗略估計，在總共 880 萬個帳戶之中，大約有 100 萬個帳戶

¹ 譚耀宗議員以法案委員會主席的身份動議修正案。亦請參閱本文件第19段。

或須採用"選擇退出"的過渡安排。已作出特定投資指示的現有計劃成員(約 90%的現有帳戶)，除非選擇加入並指定投資在預設投資策略，否則不會受擬議過渡安排所影響。其餘 10%屬於沒有作出投資指示的不積極的計劃成員的帳戶，正是預設投資策略的目標群組。政府當局向委員保證，為盡量避免出現預期以外的後果，積金局將於條例草案通過後舉辦大型宣傳計劃，加深公眾對預設投資策略的了解，包括過渡安排的影響。

核准受託人的標準行為操守

13. 委員關注政府當局可以如何避免核准受託人隱瞞資料，不讓其計劃成員知悉預設投資策略，或指示成員不選擇預設投資策略。

14. 政府當局指出，由於計劃的管限規則有變，因此根據《強積金條例》的現有相關條文，就引入任何新成分基金，所有核准受託人須告知所有現有的計劃成員。政府當局又指出，積金局亦已發出指引，說明從事有關註冊計劃銷售及市場推廣及提供諮詢意見的強積金中介人預期應有的標準行為操守。

沒有作出投資選擇的計劃成員破產時的帳戶

15. 部分委員關注到沒有作出投資選擇的計劃成員是破產人時所適用的過渡安排。積金局表示，根據《強積金條例》，強積金計劃成員作出的強制性供款所產生的累算權益會受到保護，不會歸屬於核准受託人。沒有作出投資選擇的計劃成員是破產人時所適用的過渡安排與適用於其他沒有作出投資選擇的計劃成員的過渡安排無異。核准受託人須以書面形式把過渡安排通知破產的計劃成員。核准受託人須就支付累算權益予破產計劃成員通知破產管理署，並事先取得破產管理署的同意。之後，破產案受託人便可申索有關款項為破產計劃成員的財產。

積金局的監察工作及核准受託人違反規定的後果

16. 委員對於積金局就預設投資策略的成分基金進行持續監察以保障計劃成員利益的權力表示關注。政府當局表示，預設投資策略的成分基金須遵從新訂的特定規定，以便積金局評定核准受託人有否遵從預設投資策略規定(例如投資原則及收費上限)。積金局獲條例草案賦權，如該局合理地相信核准受託人違反了與預設投資策略相關的規定，可要求核准受託人提供核數師對其遵行預設投資策略情況所作調查的報告。

降低投資風險的機制

17. 委員對預設投資策略採用兩個成分基金(即核心累積基金及 65 歲後基金)的成效表示關注。政府當局表示，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的建議分配，是把 60%的資產投資於風險較高的投資產品，直至成員年屆 50 歲為止，然後開始把較高風險資產的投資比重逐步減少，當計劃成員年屆 65 歲時，較高風險資產的投資比重將降至 20%。擬議的方式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。

收費管控機制

18. 委員及若干團體代表曾就擬議的管理費收費上限及哪些項目應受此上限限制極表關注。部份委員認為擬議的 0.75%管理費收費上限不應將主要是實付開支的其他收費及費用撇除在外。政府當局及積金局解釋，要為預設投資策略成分基金可收取的其他費用及開支設定上限，將會相當困難，因為這些費用主要是核准受託人需要履行職責時的實付開支。這些成本按具體實情支出，但大都難以預計，事前無法預知，亦往往是在核准受託人控制範圍之外。

19. 儘管如此，鍾國斌議員認為必須為這些開支設定上限，並擬動議修正案，將實付開支收費上限設定為 0.2%。應鍾議員要求，法案委員會同意，由譚耀宗議員以法案委員會主席的身份動議由鍾議員建議的修正案。

最新發展

20. 在 2016 年 10 月 28 日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。

相關文件

21. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2016 年 11 月 10 日

相關文件一覽表

日期	事件	文件/會議紀要
2015 年 12 月 至 2016 年 2 月	《2015 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會	立法會參考資料摘要 檔號：MPF/2/1/39C(2015) Pt. 2 法律事務部報告 (立法會 LS12/15-16 號文件) 背景資料簡介 (立法會 CB(1)287/15-16(02)號文件)
2016 年 2 月 26 日	內務委員會會議	法案委員會向內務委員會提交的報告 (立法會 CB(1)595/15-16 號文件)
2016 年 5 月 19 日	立法會會議	法案委員會向立法員會提交的報告 (立法會 CB(1)667/15-16 號文件)
2016 年 10 月 28 日	內務委員會會議	法律事務部報告 (立法會 LS3/16-17 號文件) 財經事務及庫務局局長於 2016 年 10 月 14 日的來函 (立法會 CB(2)25/16-17(01)號文件)