立法會
Legislative Council

立法會 CB(1)740/19-20 號文件

檔　號：CB1/BC/1/19

2020 年 6 月 12 日內務委員會會議文件

《2019 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2019 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會("法案委員會")的商議工作。

背景

2. 香港於 2000 年推出強制性公積金("強積金")制度，與退休保障框架下其他支柱相輔相成，為工作人口提供退休保障。強積金制度的運作受《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)("《條例》")管限。根據《條例》，僱員及自僱人士必須參加由僱主或自僱人士(視乎情況而定)選擇的註冊強積金計劃，並在有關計劃所提供的一系列成分基金中，選出用作為強積金供款投資的基金。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受託人("核准受託人")營運。

設立中央電子平台的建議

3. 據政府當局所述，目前約有 440 萬名計劃成員、約 1 000 萬個帳戶分布在 28 個強積金計劃當中。該等計劃由 14 名受託人自行或經由第三方管理員管理，涉及 12 個計劃行政平台，設有不同且標準各異的計劃行政工作程序。由於有各式各樣的商業模式、數據標準、工作程序設計和行政系統基建設施，因此既難有統一標準，亦無法達致規模效益。此外，在每年約 3 000 萬宗強積金行政交易(例如計劃成員的登記事宜、收集和分配供款、追收拖欠的供款、處理計劃與計劃之間的權益轉移及計劃內的基金轉換，以及審核和處理提取累算權益)當中，以紙張進行的佔超過 65%。凡此種種，均導致強積金制度行政成本高昂。

4. 政府當局認為，開發積金易平台可提供一個共同和綜合的電子平台，以促進強積金計劃行政工作程序標準化、精簡化和自動化，此舉將提升強積金計劃的運作效率和減省成本，從而讓強積金基金的行政費有更多下調的空間。經研究 4 個有關擁有和營運積金易平台的架構安排方案[1]後，政府當局認為最合適的方案是委託積金局擔任擁有和營運該平台的機構。積金局會為此目的而設立一家屬法律實體的全資附屬公司(即"積金易平台公司")。立法會已於 2019 年和 2020 年批准合共 39 億 363 萬元撥款以開發積金易平台，並為設立積金易平台公司及其初期運作提供資金。

<u>開始收取核准受託人須繳交的註冊年費的建議</u>

5. 根據《條例》第 22B 條，註冊強積金計劃的核准受託人必須在不遲於向積金局提交關於該計劃的周年報表的限期內(即該計劃的財政期結束後的 6 個月內)，就該計劃向積金局繳交註冊年費。《強制性公積金計劃(費用)規例》(第 485C 章)("《強積金費用規例》")附表 1 將註冊年費的款額訂明為有關計劃在對上一個財政期結束時的淨資產值的某個百分比。自 2000 年以來，註冊年費的款額一直定為有關計劃的淨資產值的 0%。為協助積金局維持財政上的可持續性，政府當局建議修訂《強積金費用規例》，藉以向核准受託人收取註冊年費。

條例草案

6. 條例草案於 2019 年 6 月 28 日在憲報刊登，並於 2019 年 10 月 23 日的立法會會議上首讀。條例草案旨在修訂《條例》及其附屬法例，以：

(a) 賦權積金局設立全資附屬公司(即積金易平台公司)；

(b) 修改註冊公積金計劃的核准受託人須向積金局繳交的註冊年費的款額。政府當局的建議是自 2020 年 1 月 1 日起收取相當於該計劃的淨資產值 0.03% 的款額；

---

[1] 政府當局考慮的 4 個方案如下：
(a) 成立私人擁有實體；
(b) 成立專責法定機構；
(c) 成立由政府擁有的公司；及
(d) 委託強制性公積金計劃管理局擔任擁有和營運積金易平台的機構。

(c) 禁止受託人將註冊年費轉嫁給該計劃或其成分基金或計劃成員；及

(d) 作出相關修訂。

7. 條例草案主要條文的詳情載於**附錄 I**。

法案委員會

8. 在 2020 年 5 月 8 日下午舉行的內務委員會特別會議上，議員同意成立法案委員會研究條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄 II**。法案委員會由張華峰議員擔任主席，曾舉行兩次會議研究條例草案。法案委員會曾致函 18 區區議會及在立法會網站登載公告，邀請有興趣的人士或團體就條例草案提交書面意見，並接獲兩份意見書。曾向法案委員會提交意見書的個別人士及團體名單載於**附錄 III**。

法案委員會的商議工作

9. 下文各段載述法案委員會的主要商議工作。

<u>設立積金易平台</u>

積金易平台公司的職能

10. 條例草案第 6 條修訂《條例》第 6F 條，以加入新訂第 6F(1)(b)條，賦權積金局將其職能轉授予積金易平台公司，而條例草案第 10 條則進一步加入新訂第 42B(1A)條，就積金易平台公司、其董事及其僱員在符合若干條件下無須承擔民事法律責任一事，訂定條文。法案委員會詢問，將會轉授予積金易平台公司的職能性質為何。此外，由於積金易平台公司在營運積金易平台時似乎可進行商業活動(例如聘用服務提供者)，法案委員會要求政府當局澄清，擬議的豁免會否涵蓋該等商業活動並適用於積金易平台公司、其董事及其僱員。就此，法案委員會察悉，《條例》中有關積金局、其董事及其僱員無須承擔民事法律責任的現行第 42B(1)條，只涵蓋其根據《條例》真誠地執行任何法定職能的情況。

11. 政府當局解釋，推行積金易平台所需的法例修訂，將會分兩階段進行。首階段是藉由條例草案，賦權積金局設立積金易

平台公司，以利便執行積金局的職能。因此，只有在執行積金局轉授予積金易平台公司的法定職能時，積金易平台公司、其董事及其僱員方可獲得豁免而無須承擔民事法律責任。有關職能為《條例》第 6E(1)(eb)條所訂定的"促進及鼓勵退休計劃行業在香港的發展"。《條例》現行第 42B(1)條訂明，積金局在真誠地執行《條例》下的法定職能時無須承擔民事法律責任。此安排與適用於其他金融監管機構(例如保險業監管局和證券及期貨事務監察委員會)的安排相若。《條例》擬議第 42B(1A)條所訂的民事法律責任豁免，並不會禁止任何一方申請司法覆核。積金易平台公司將會根據《公司條例》(第 622 章)成立為私人公司，並受該條例管限。有關積金易平台公司日後營運(包括推行積金易平台)的細節，將會在第二階段的立法工作中處理。政府當局重申，由於積金易平台公司將會以非牟利實體形式運作，以營運作為公用設施的積金易平台，即使該公司進行商業活動，該等活動亦非旨在牟利。

12. 鑒於積金易平台公司將被委託開發及推行涉及大量公帑的積金易平台，政府當局會提出一項修正案，在條例草案加入新增第 14 條，藉以將積金局根據《條例》擬議新訂第 6DA 條設立的積金易平台公司，指定為《防止賄賂條例》(第 201 章)附表 1 所指明的公共機構。法案委員會支持政府當局的擬議修正案。

積金易平台的效益和運作

13. 法案委員會委員問及推行積金易平台的效益，特別是該平台如何有助降低強積金基金的行政費、加快推出強積金權益"全自由行"，以及取消以強積金累算權益"對沖"遣散費及長期服務金的安排("對沖安排")。

14. 政府當局指出，推行積金易平台可促進強積金計劃行政工作程序標準化、精簡化和自動化，從而讓強積金基金的行政費有更多下調的空間，並使各核准受託人的行政成本和費用更具透明度。政府當局和積金局會繼續與核准受託人合作，確保計劃成員可受惠於積金易平台預計將減省的成本。實際的減費幅度和步伐將取決於多項因素，例如日後積金易平台的實際營運成本(而這亦視乎招標結果而定)、核准受託人在調整系統作接合和確保互通兼容方面所承擔的額外開支，以及積金易平台的數碼使用率。此外，積金易平台將改善強積金制度的效率、可靠和準確程度，利便積金局的執法工作。積金局亦會為強積金制度的健康和可持續發展確保公平的競爭環境，為計劃成員和香港

帶來效益。積金易平台亦可為未來強積金改革措施鋪路，例如全自由行。

15. 在取消對沖安排方面，政府當局表示，此舉涉及多方面的準備工作，例如設立擬議的專項儲蓄戶口，由每名僱主按其僱員的有關入息的 1% 向戶口作出供款，藉此預先進行儲蓄，以應付對沖安排取消後僱主的遣散費/長期服務金責任。積金局一直協助政府當局把專項儲蓄戶口納入為積金易平台的一環。積金易平台將有助取消對沖安排，而取消對沖安排乃容許強積金權益全自由行的先決條件之一。

<u>核准受託人須繳交的註冊年費</u>

註冊年費的釐定

16. 法案委員會詢問，積金局為何在強積金制度實施約 20 年後才開始向核准受託人收取註冊年費，以及為何把註冊年費水平定於計劃的淨資產值的 0.03% 而非 0.05%；若定於 0.05%，積金局便能悉數收回 2018-2019 年度就註冊強積金計劃執行其職能時所招致約 4 億 5,300 萬元的成本。部分委員亦問及日後檢討註冊年費的機制。

17. 政府當局表示，多年來，積金局一直主要依靠政府於 1998 年提供的 50 億元非經常補助金的投資收益，應付運作開支。截至 2020 年 3 月，非經常補助金未經審計的結餘為 25 億 8,000 萬元，預計補助金將於 2024-2025 年度完結前耗盡。擬議的註冊年費會為積金局提供穩定收入來源。在釐定註冊年費水平時，政府當局和積金局須符合《條例》第 22B 條所載的法定要求，包括註冊年費的款額不得定於一個超逾積金局能收回就註冊計劃行使及執行其職能時所招致或相當可能招致的費用的水平，以及須考慮積金局相當可能收到的其他根據《條例》須向其繳交的費用的款額。雖然把註冊年費水平定於計劃的淨資產值的 0.05% 符合第 22B 條的法定要求，但考慮到有關禁止核准受託人把註冊年費轉嫁到計劃成員身上的建議(見條例草案第 9 條所加入的新訂第 22C 條)，政府當局和積金局認為適宜採用循序漸進的方式，把首 6 年的註冊年費定於計劃的淨資產值 0.03% 的較低水平，讓核准受託人有空間適應這項新增支出。按 0.03% 的水平收取註冊年費將為積金局帶來每年約 2 億 6,800 萬元的預計收入。註冊年費水平會在積金局檢討後於第七年起調整，以期長遠達致收回全部成本。鑒於註冊強積金計劃的總淨資產值不斷增長，預期註冊年費水平經檢討後未必會大幅調高。

註冊年費的截算日期

18. 條例草案第 13(2)條旨在修訂《強積金費用規例》附表 1 第 4 項，訂明如註冊計劃的對上一個財政期於 2020 年 1 月 1 日("截算日期")當日或之後結束，須就註冊計劃繳交的註冊年費的款額便相當於該計劃在該財政期結束時的淨資產值的 0.03%。鑒於自條例草案提交立法會至今已經過一段時間，法案委員會察悉政府當局會就該條文動議一項修正案，將截算日期修訂為 2020 年 10 月 1 日。法案委員會不反對政府當局的擬議修正案。

強制性公積金計劃管理局的資源管理

19. 法案委員會認為，積金局應加強其資源管理，確保運作符合成本效益。鑒於辦公室租金是積金局主要開支項目之一，部分委員詢問，積金局會否考慮自置辦公室物業，以期長遠減省租金支出。

20. 積金局回應時表示，該局多年來已實行多項節流措施以盡量減省運作開支，例如把辦事處從核心商業區遷往葵涌(每年節省 5,000 萬元)，以及自 2015-2016 年度起為該局的職員整體薪酬開支設定上限，即每年不得多於 3 億 6,500 萬元。[2] 積金局強調，該局會繼續審慎管理資源。在缺乏穩定收入流的情況下，積金局暫時不會考慮自置辦公室物業。

<u>檢討強制性公積金制度</u>

21. 法案委員會部分委員認為，政府當局和積金局應改革強積金制度以解決多項問題，包括不少強積金基金行政費用高昂及投資表現差劣，以及限制計劃成員提早提取強積金權益的規定。這些委員察悉，有市民促請當局廢除強積金制度或准許計劃成員提早提取強積金權益，以應付在一如 2019 冠狀病毒病疫情導致經濟不景的情況下所面對的財政困難。

22. 政府當局強調，積金局已採取多項措施，例如在 2012 年推出僱員自選安排及在 2017 年推出預設投資策略，為強積金基金的行政費創造更多下調的空間。推行積金易平台預期將進一步降低強積金制度的行政成本及加強競爭，從而讓受託人有更大空間減低行政費。此外，推行積金易平台可降低潛在受託人進入強積金市場的門檻，因為該平台可自動以電子方式

---

[2] 該上限由財政司司長設定，並會隨通脹調整。

處理很多現時由受託人執行的強積金計劃行政工作程序，從而為他們進入市場減少成本障礙，以及增加市場競爭。條例草案是首階段的立法工作，旨在賦權積金局設立積金易平台公司以推展積金易平台計劃。政府當局和積金局會為推行積金易平台而全面檢討《條例》，並會在稍後階段就相關事宜徵詢各持份者的意見。

23. 關於容許計劃成員提取強積金權益以紓緩因 2019 冠狀病毒病爆發而出現的財政困難一事，政府當局強調，強積金制度的目的是為工作人口提供退休保障，若容許計劃成員輕易提取強積金權益，或會削弱制度的完整性，並對計劃成員在退休時可獲得的權益構成不利影響。對有關提早提取強積金權益的規定所作的任何修訂，均須審慎研究。政府當局已推出多項紓困措施，包括"保就業"計劃和現金發放計劃，以協助市民應付 2019 冠狀病毒病所帶來的困難。

政府當局擬就條例草案動議的修正案

24. 正如第 12 及 18 段所解釋，政府當局將會就條例草案動議修正案。

25. 法案委員會不會就條例草案提出修正案。

恢復二讀辯論

26. 法案委員會不反對政府當局作出預告，以在 2019-2020 年度會期內恢復條例草案的二讀辯論。政府當局將於適當時候告知恢復二讀辯論的日期。

徵詢意見

27. 謹請議員察悉法案委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部 1
2020 年 6 月 11 日

附錄 I

《2019 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》的主要條文

修訂條例草案分為 4 部分，並載有以下條文：

(1) **第 1 部**列出簡稱。當修訂條例草案獲制定成為條例時，會於憲報刊登當日開始實施。

(2) **第 2 部**載有對第 485 章作出的修訂，主要條文如下：

(a) **條例草案第 4 條**——修訂第 485 章現有第 6 條，使強制性公積金計劃管理局("積金局")能收取和支出款項；

(b) **條例草案第 5 條**——在第 485 章中加入新訂的第 6DA 條，以賦權積金局在財政司司長核准下，設立全資附屬公司，以利便執行積金局的職能；

(c) **條例草案第 6、7、8、10 條**——修訂第 485 章現有第 6F、6G、6KA 及 42B 條，藉以：

(i) 賦權積金局將其職能轉授予全資附屬公司；

(ii) 賦權積金局安排其職員協助該附屬公司的運作；

(iii) 規定積金局指定的電子系統包括由該附屬公司設立和操作的系統；及

(iv) 就該附屬公司、其董事及其僱員，在執行積金局轉授的職能方面無須承擔民事法律責任一事，訂定條文；及

(d) **條例草案第 9 條**——在第 485 章中加入新訂的第 22C 條，規定核准受託人須確保，不得向註冊計劃、成分基金或計劃成員收取相當於根據第 22B 條須向積金局繳交的註冊年費的費用。

(3) **第 3 部**在第 485A 章附表 4 加入新訂的項目，就可對沒有遵從第 485 章第 22C 條規定的核准受託人施加的罰款，訂定條文。

(4) **第 4 部**修訂第 485C 章附表 1 第 4 項訂明的收費率，如註冊計劃的對上一個財政期於 2020 年 1 月 1 日或之後結束，須就該計劃繳交的註冊年費的款額，為該計劃在對上一個財政期結束時的淨資產值 0.03%。

(資料來源：立法會參考資料摘要第 16 段(檔號：MPF/2/1/42C))

附錄 II

《2019 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席	張華峰議員, SBS, JP
委員	石禮謙議員, GBS, JP 黃定光議員, GBS, JP 陳健波議員, GBS, JP 謝偉俊議員, JP 鍾國斌議員 陳振英議員, JP 陸頌雄議員, JP (合共：8 名委員)
秘書	司徒少華女士
法律顧問	李凱詩小姐

附錄 III

《2019 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會提交意見書的團體/個別人士名單

1. 自由黨
2. 袁先生