

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)1158/20-21(02)號文件

檔號：CB1/BC/11/20

《2021 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件提供有關《2021 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》("條例草案")的背景資料，並概述立法會議員近年就關乎開發處理強制性公積金("強積金")計劃管理工作的共用電子平台("積金易'平台")的事宜提出的主要意見及關注事項。

背景

強制性公積金制度

2. 強積金制度是根據《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)("該條例")設立的一個強制性、由私人管理及具足額資金的退休金制度，並於 2000 年 12 月推出，旨在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。根據該條例，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。

3. 據政府當局所述，截至 2021 年 5 月，約有 450 萬名計劃成員分別參加由約 31 萬名參與僱主所選擇的強積金計劃。計劃成員所持有的約 1 000 萬個帳戶，分布在 27 個強積金計劃當中，由 14 名核准受託人自行或經由第三方管理者管理，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礎設施，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。

開發處理強制性公積金註冊計劃行政工作的中央電子平台

4. 開發"積金易"平台是在 2017 年 1 月發表的行政長官 2017 年施政報告內的一項措施。政府當局當時認為，建立"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。

5. 政府當局在 2019 年向立法會提出《2019 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》，¹ 以賦權積金局設立一家全資附屬公司(即積金易平台有限公司，² 下稱"公司")，作為擁有和營運"積金易"平台的法律實體。政府當局至今已投放超過 49 億元公帑，為"積金易"平台的軟硬件開發和系統維護工作提供資金；有關撥款也作為種子基金，用以支持公司的初期營運。

6. 據政府當局所述，為了讓"積金易"平台得以推出和順暢地運作，當局須為指定"積金易"平台作為強積金制度計劃行政工作程序的統一平台提供法律依據，並界定政府當局、積金局、公司、受託人和其他持份者各自的角色、職能、權力、職責及彼此之間的連繫。當局須透過修訂該條例及其相關附屬法例來訂定推行"積金易"平台的細節。

《2021 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》

7. 條例草案於 2021 年 7 月 9 日刊登憲報，並已於 2021 年 7 月 14 日在立法會會議上首讀。主要立法建議綜述於下文各段。

¹ 《2019 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》於 2019 年 6 月在憲報刊登，並於 2020 年 7 月 17 日的立法會會議上獲得通過。

² 積金易平台公司於 2021 年 3 月根據《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)第 6DA 條成立，主要目的為開發、建立和營運"積金易"平台。

與"積金易"平台有關的建議

8. 條文主要旨在為"積金易"平台的運作和相關事宜提供法律基礎。主要修訂建議包括：

- (a) 賦權財經事務及庫務局局長("局長")指定一個由公司管理和營運的電子系統(即"積金易"平台)("指定系統")，以提供服務及設施，利便強積金計劃的核准受託人執行他們的計劃管理職能(擬議新訂的第 19I 條)；
- (b) 指明公司營運指定系統的一般責任及權力，包括就提供任何與指定系統有關的服務或設施收取費用，以及要求核准受託人向公司提供資料(擬議新訂的第 19K、19L 及 19R 條)；
- (c) 訂明強制規定核准受託人必須使用指定系統，並賦權局長藉於憲報刊登的公告指明既有強積金計劃的核准受託人從某日期起必須使用指定系統以執行其計劃管理職能(擬議新訂的第 19M 及 19N 條)；
- (d) 為減省成本和釐定收費而施加"直接轉移"和"相應減費"規定³(擬議新訂的第 19T 至 19ZE 條，以及擬議新訂的附表 13 至 16)；
- (e) 訂明公司或其董事或僱員在執行或其意是執行公司職能方面，真誠地作出任何事或沒有作出任何事，則就該等事而言，該公司、董事或僱員無須承擔民事法律責任(對第 42B(3)條作出的擬議修訂)；及

³ 條文的目的是規管核准受託人就計劃管理的收費，以確保"積金易"平台運作後所減省的成本可直接轉移予計劃成員。儘管強制性公積金("強積金")計劃的受託人可就使用指定電子系統或系統營運者所提供的計劃管理服務，向計劃的成分基金收取費用，但可向成分基金收取的累計款額，不得超過受託人就使用指定電子系統和所提供的服務而向系統營運者繳付的總款額。另外亦設有機制以計算及釐定基金開支比率和強積金計劃的成分基金(並非保本基金)的獲准許百分比。如成分基金在指明期間的基金開支比率超越獲准許百分比，該成分基金的核准受託人須向有關成分基金支付按照新訂附表 16 計算的款額，作為該基金的收入。

- (f) 針對因公司(執行其作為系統營運者的職能)的過失而導致受託人違反法例的情況，藉訂立"安全港"條文，免除受託人承擔法律後果並在這方面為受託人提供一定保障(對第 44B 條作出的擬議修訂)。

其他雜項修訂

9. 條例草案提出多項與"積金易"平台無關的雜項修訂。修訂建議包括：

- (a) 賦權審計署署長就積金局執行職能時使用該局資源是否合乎經濟原則及講求效率及效益，進行審核(對第 6C(2)條作出的擬議修訂)；
- (b) 賦權行政長官委任一名積金局董事出任該局副主席(擬議新訂的第 6PA 條)；及
- (c) 把"預設投資策略"成分基金現行的實付開支法定上限由每年 0.2%調低至 0.1%(對附表 11 作出的擬議修訂)。

10. 條例草案主要條文的詳情，載列於 2021 年 7 月 7 日發出的立法會參考資料摘要(檔案編號：MPF/2/1/43C)第 18 段及有關條例草案的法律事務部報告(立法會 LS96/20-21 號文件)第 4 至 17 段。條例草案如獲通過，將於經制定的條例在憲報刊登當日起實施，但主要關乎根據擬議第 19N 條作出指明事宜的條文，⁴ 以及主要關乎按照條例草案及《強制性公積金計劃(一般)規例》(第 485A 章)規定設立和維持若干登記冊的條文⁵ (該等條文自局長以憲報公告指定的日期起實施)則除外。

⁴ 該等條文為擬議的第 14、15(2)、16 至 18、20、21、23、25、40、45、48(但限於該條關乎擬議附表 17 的範圍)、52、55、57(1)及(2)、59 至 61、63、64、66、67、70 至 73、77、78、80、83、87(2)、88(2)及(3)、92、94、96、100、101(2)、(3)、(4)、(6)、(7)、(9)至(11)、(13)、(14)、(17)及(20)及 102 條。

⁵ 該等條文為擬議新訂的第 19(但限於該條關乎擬議第 19S 條的範圍)、79、84、91、93、99 及 105 條。

議員提出的主要意見及關注事項

11. 政府當局和積金局曾在 2021 年 1 月 4 日的財經事務委員會會議上，就推行"積金易"平台項目("項目")的立法建議及額外撥款需求諮詢事務委員會。議員亦曾在 2018 年 3 月 5 日、2018 年 12 月 18 日、2019 年 12 月 2 日及 2021 年 3 月 1 日舉行的財經事務委員會會議、《2019 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會會議，以及財務委員會為審核相關開支預算而舉行的相關特別會議上，討論有關推行"積金易"平台的事宜。議員在上述各次會議上提出的主要意見及關注事項，綜述於下文各段。

"積金易"平台對計劃成員的好處

12. 議員察悉，行業整體的基金開支比率大概佔管理資產總額的 1.44%，估計公司在過渡期間收取的"積金易"平台費會介乎管理資產總額的 0.3%至 0.4%之間，並會在大約 10 年之間進一步降至 0.2%至 0.25%。他們詢問政府當局如何確保推行"積金易"平台所減省的開支能夠令計劃成員受惠，以及確保受託人不會以其他藉口收取費用。

13. 政府當局重申，強積金計劃現時在分散的情況下運作，由 14 名核准受託人營運，涉及 12 個標準各異的計劃行政平台。由於強積金制度涉及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礎設施，導致強積金制度行政成本高昂。項目的政策目標是透過由現時主要以紙張為本的強積金相關交易轉為電子交易，提升強積金制度的運作效率，以減省成本，從而創造下調收費的空間，令計劃成員受惠。為達到這項政策目標，並確保任何因平台運作而減省的成本會直接惠及計劃成員，政府當局建議訂定下列兩項法定規定：

- (a) 應以法定規定訂明，就計劃行政工作向計劃、計劃的成分基金或計劃的成員收取的費用，不得超過受託人須向公司繳付的"積金易"平台費(不論收取全部或部分)(亦即"直接轉移"規定)；及
- (b) 計劃行政費因使用"積金易"平台而降低後，強積金計劃的整體費用應有相應幅度的下調。

公司在過渡期間所收取的"積金易"平台費會介乎管理資產總額的 0.3%至 0.4%之間。這意味着在下調收費的首階段，計劃成員須支付的平均計劃行政成本或可即時降低約 30%。視乎數碼

使用率和運作效率的相應提升，政府當局預期"積金易"平台費會在約 10 年間，逐步穩定地進一步降至 0.2% 至 0.25%。

14. 部分議員關注到，由於受託人遷移至"積金易"平台時會因系統調整而須招致額外成本和投資，他們擔心在過渡初期，減省成本的幅度未必能夠完全實現。他們促請政府當局擬訂落實下調收費的時間表，並繼續與強積金受託人保持溝通，確保受託人在"積金易"平台推出後盡早下調計劃行政費。

15. 政府當局表示，在制訂"積金易"平台費的建議時其中一項最重要的指導原則是盡量擴大下調收費的空間，讓計劃成員受惠。假設數碼使用率高，並達至規模經濟效益，當局估計"積金易"平台在未來 10 年可量化的累計節省成本總額或介乎 300 億元至 400 億元。此外，受託人在兩年過渡期內加入"積金易"平台後，預期計劃成員須支付的計劃行政費平均可即時降低約 30%(即由 0.58% 降低至約 0.3% 至 0.4%)。

16. 議員詢問"積金易"平台如何有助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")。

17. 政府當局表示，"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"。

18. 至於取消對沖安排，政府當局回應時表示，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。

強積金受託人的意見及關注事項

19. 議員從 14 位強積金受託人聯署提交的意見書⁶中察悉，受託人對項目的主要關注事項包括(a)將由"積金易"平台執行的

⁶ 意見書已於 2020 年 12 月 31 日隨立法會 CB(1)440/20-21(01)號文件送交議員。

計劃行政職能；(b)當局以 0.58%的計劃行政成本得出"積金易"平台在運作 10 年後可節省 300 億元至 400 億元成本的估算；(c)平台的豁免和責任；以及(d)如違反法定規定的情況是出自"積金易"平台或公司的部分過失而非全部過失，受託人有何保障。議員促請政府當局和積金局與強積金業界會面，與受託人磋商並釐清他們提出的事宜，以回應受託人的關注。

20. 由於強積金受託人為加入"積金易"平台將須承擔提升資訊科技系統所需的費用，部分議員詢問政府當局會否考慮為受託人提供這方面的財政援助，以及政府當局和積金局將採取甚麼措施鼓勵受託人支持"積金易"平台全面運作。

21. 政府當局回應時表示，政府、積金局和強積金受託人必須通力合作，才能夠令"積金易"平台成功推行和暢順運作。為此，政府和積金局在 2017 年成立"積金易"工作小組，與強積金受託人攜手合作督導平台的開發工作。該工作小組進行了多項工作，包括制訂一套涵蓋強積金計劃行政工作程序大部分範疇的共同標準和技術規格。"積金易"平台招標文件所訂的範圍正是基於相關共同標準和技術規格。政府注意到受託人轉移至"積金易"平台時須承擔數據清理和轉移的開支，因此當局建議額外撥款 2 億 1,000 萬元協助受託人加入"積金易"平台及處理相關風險。積金局、公司和受託人討論過渡安排時，會擬訂提供予受託人(特別是首批加入"積金易"平台的受託人)的援助的細節。

22. 政府當局強調，推行"積金易"平台並不會改變作為監管機構的積金局與作為受規管者的受託人之間的現有關係。因此，推行"積金易"平台後，受託人對計劃成員繼續負有受信責任，並須在法律上負責強積金計劃的行政工作。至於受託人現時所提供與其在強積金法例下須承擔的責任並無直接關係的其他服務(例如客戶服務熱線)，又或為迎合不同客戶的體驗或需要而提供的較為個人化的服務或附加服務，由於並非核心計劃行政職能，因此不會由"積金易"平台接手提供。受託人或其集團公司或會繼續提供該等服務，並視作營商的一部分。政府當局向議員保證，政府和積金局會繼續與強積金業界保持溝通，確保可順暢安全地由現行系統過渡至新的"積金易"平台。

改革強制性公積金制度

23. 部分議員認為，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的投資表現差劣，以及限制計劃成員提早提取強積金權益的規定。這些議員察悉，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，以應付在經濟不景的情況下(例如因 2019 冠狀病毒病疫情)所面對的財政困難。

24. 政府當局表示，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。

25. 關於容許計劃成員提取強積金權益以紓緩財政困難一事，政府當局強調，強積金制度的設計是一個專為退休生活而設的長期儲蓄計劃。任何容許從強積金制度提早提取累算權益的建議，必須考慮到計劃成員用作退休儲備的累算權益會相應減少。如放寬保存累算權益的要求，容許計劃成員提早提取累算權益以應對短期財政或應急需要，會令累算權益不時從強積金制度流失，削弱滾存增值的功能，繼而損害強積金制度的完整性，難以達致協助工作人口作退休儲蓄的目的。因此，政府內部經詳細商議，並充分考慮相關政策目標和長遠影響後，認為不宜讓計劃成員提早提取強積金累算權益用以應急。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 冠狀病毒病疫情所帶來的困難。

在立法會會議上提出的相關質詢

26. 在 2018 年 5 月 2 日的立法會會議上，陳健波議員就"積金易"工作小組的工作提出書面質詢。該項質詢的內容涵蓋工作小組的工作進展、推出"積金易"平台的最新時間表，以及政府當局有關應用各種金融科技提升平台成效的計劃。該項質詢及政府當局答覆的詳細內容，可透過**附錄**所載的超連結閱覽。

最新發展

27. 在 2021 年 7 月 16 日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究條例草案。

相關文件

28. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2021年8月2日

相關文件一覽表

日期	事件	文件
2017年4月3日	財務委員會審核 2017-2018 財政年度開支預算特別會議(有關財經事務的環節)	財經事務及庫務局局長發言稿 審核 2017 至 2018 年度開支預算的報告
2018年3月5日	財經事務委員會會議	政府當局的文件 (立法會 CB(1)625/17-18(07)號文件) 背景資料簡介 (立法會 CB(1)625/17-18(08)號文件) 會議紀要(第 43 至 49 段) (立法會 CB(1)924/17-18 號文件)
2018年4月17日	財務委員會審核 2018-2019 財政年度開支預算特別會議(有關財經事務的環節)	財經事務及庫務局局長發言稿 審核 2018 至 2019 年度開支預算的報告
2018年5月2日	陳健波議員就"積金易"工作小組的工作提出書面質詢	議事錄 (第 6603-6604 頁)
2018年12月18日	財經事務委員會會議	政府當局的文件 (立法會 CB(1)309/18-19(04)號文件) 會議紀要(第 46 至 59 段) (立法會 CB(1)806/18-19 號文件)

日期	事件	文件
2019 年 4 月 9 日	財務委員會審核 2019-2020 財政年度開支預算特別會議(有關財經事務的環節)	財經事務及庫務局局長發言稿 審核 2019 至 2020 年度開支預算的報告
2019 年 12 月 2 日	財經事務委員會會議	政府當局的文件 (立法會 CB(1)175/19-20(08)號文件) 背景資料簡介 (立法會 CB(1)199/19-20(01)號文件) 會議紀要(第 96 至 107 段) (立法會 CB(1)376/19-20 號文件)
2020 年 4 月 6 日	財務委員會審核 2020-2021 財政年度開支預算特別會議(有關財經事務的環節)	財經事務及庫務局局長發言稿 審核 2020 至 2021 年度開支預算的報告
2020 年 6 月 12 日	《2019 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會	條例草案 背景資料簡介 (立法會 CB(1)631/19-20(03)號文件) 向內務委員會提交的報告 (立法會 CB(1)740/19-20 號文件)

日期	事件	文件
2021 年 1 月 4 日	財經事務委員會會議	<p>政府當局的文件 (立法會 CB(1)417/20-21(03)號文件)</p> <p>背景資料簡介 (立法會 CB(1)417/20-21(04)號文件)</p> <p>會議紀要(第 4 至 24 段) (立法會 CB(1)674/20-21 號文件)</p>
2021 年 3 月 1 日	財經事務委員會討論積金局 2021-2022 年度建議財政預算	<p>政府當局的文件 (立法會 CB(1)604/20-21(03)號文件)</p> <p>會議紀要(第 7 至 25 段) (立法會 CB(1)883/20-21 號文件)</p>
2021 年 7 月 21 日	向立法會提交《2021 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》	<p>條例草案</p> <p>立法會參考資料摘要 (檔案編號：MPF/2/1/43C)</p> <p>法律事務部報告 (立法會 LS96/20-21 號文件)</p>