

# 立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)417/20-21(04)號文件

檔號：CB1/PL/FA

## 財經事務委員會

2021 年 1 月 4 日的會議

### 處理強制性公積金註冊計劃行政工作的中央電子平台 最新背景資料簡介

#### 目的

本文件就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("積金易"平台)事宜提供背景資料，並概述立法會議員自 2017 年以來就此議題提出的意見及關注事項。

#### 背景

##### 強制性公積金制度

2. 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)("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 2020 年年中，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 名核准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。

## 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

### *在強制性公積金計劃管理局轄下設立全資附屬公司*

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. 經研究 4 個有關擁有和營運"積金易"平台的架構安排方案<sup>1</sup>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。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》<sup>2</sup>，以賦權積金局為此目的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。

### *推行"積金易"平台*

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"平台作為指明行政工作程序的通道提供適當的法律依據，並界定政府當局、積金局、新設的"積金易"平台公司、受託人和其他持份者的角色、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

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 《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 2019 年 10 月 23 日的立法會會議上首讀。該條例草案於 2020 年 7 月 17 日的立法會會議上獲得通過。

法例來訂定推行"積金易"平台的細節。此外，當局亦需要頒布新的營運規則、指引和其他文書，或修訂現有的相關文書，以確保"積金易"平台得以安全、順暢和具效率地運作，從而惠及所有用戶和整個社會。政府當局和積金局現正為此第二階段的立法工作制訂建議。

## 議員提出的主要意見及關注事項

7. 財經事務委員會在 2018 年 3 月 5 日的會議上討論在財經事務及庫務局開設一個首長級丙級政務官編外職位的建議("人事編制建議")，以改善強積金制度，包括開發"積金易"平台的進展，並在 2018 年 12 月 18 日及 2019 年 12 月 2 日的會議上討論有關開發"積金易"平台的撥款建議。人事編制小組委員會和財務委員會("財委會")曾分別在 2018 年 5 月 29 日和 6 月 22 日的會議上考慮上述人事編制建議，當時議員曾問及"積金易"平台的開發工作，而在《2019 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會("法案委員會")討論期間，議員也曾問及有關工作。財委會曾在 2017 年 4 月 3 日、2018 年 4 月 17 日、2019 年 4 月 9 日及 2020 年 4 月 6 日為審核相關開支預算而舉行特別會議，會上亦曾討論有關推行"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

8. 在 2018 年 3 月 5 日及 2019 年 12 月 2 日的財經事務委員會會議和 2017 年 4 月 3 日及 2018 年 6 月 22 日的財委會會議上，議員詢問政府當局對強積金費用下調幅度的初步評估及會否就此訂定任何目標，以及當局會否向"積金易"平台的用戶收取費用；或若受託人承諾將強積金費用下調，則豁免有關收費。

9. 政府當局表示，"積金易"平台的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，提高強積金制度的效率，從而讓收費有更多下調的空間，令計劃成員受惠。受託人須為使用"積金易"平台付費，以支付其營運開支。

10. 關於收費的預期下調幅度，據積金局所述，強積金計劃行政費約佔管理計劃所涉整體行政成本的 0.4% 至 0.8% (或平均 0.6%)。雖然推出"積金易"平台預期有助簡化行政工作程序和降低強積金計劃的合規成本，但收費的下調幅度將視乎開發"積金易"平台的招標結果及其後的數碼使用率而定。政府當局在

評估強積金行政費可能下調的幅度時，會以現時的比率(即 0.4% 至 0.8%)為參考基準。

11. 在 2018 年 12 月 18 日的財經事務委員會會議上，部分委員察悉，根據積金局的分析，推出"積金易"平台預計可為未來 20 年每年節省約 11 億元；他們詢問，政府當局和積金局會採取甚麼措施，以確保計劃成員可受惠於節省的款項。

12. 政府當局和積金局回應時表示，根據該條例，積金局獲賦權要求受託人提供其強積金計劃各項費用(包括受託人費、行政費、基金管理費、保管人費及保薦人費)的詳細分項數字，並在有需要時進行查察以核實資料。積金局現正進行一項提高透明度的工作，以收集及披露有關資料，方便計劃成員作出比較。由於"積金易"平台的服務費用透明度高，而且會按收回成本的原則向受託人收取，因此在"積金易"平台推出後，計劃成員可較易對各受託人的行政成本及管理費作出比較。

13. 在財經事務委員會 2018 年 12 月 18 日的會議及法案委員會的會議上進行討論期間，委員詢問"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")。

14. 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。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。

#### 開發"積金易"平台的進展

15. 在 2018 年 3 月 5 日的財經事務委員會會議上，部分委員認為應盡早推行"積金易"平台，藉以降低行政費。在 2018 年 6 月 22 日的財委會會議及 2019 年 12 月 2 日的財經事務委員會會議上，部分委員亦曾表達類似意見。在 2018 年 12 月 18 日的財經事務委員會會議上，部分委員詢問，"積金易"平台會否同時處理數碼化和以紙張為主的強積金計劃行政工作程序，以及

預計該平台與以紙張為主的強積金計劃行政系統需並行運作多久。

16. 在以紙張為主的強積金計劃行政工作程序的數碼化方面，政府當局表示，"積金易"工作小組已制訂一套技術規格，涵蓋強積金計劃行政工作程序的 18 個主要範疇。該工作小組會研究將該 18 個範疇中每個範疇下的各項程序數碼化的可行性，以便交予"積金易"平台處理。至於無法數碼化的行政工作程序，積金局會與受託人進行磋商，探討方法盡可能將有關程序標準化。不過，鑒於部分用戶未必能輕易適應全電子化交易，政府當局預期以紙張為主的交易在一定程度上屬無可避免。當局會在"積金易"平台推出初期設立服務中心協助這些用戶。

17. 對於部分委員詢問有何措施提高"積金易"平台的數碼使用率，積金局表示，該工作小組轄下已成立專責小組，負責提高該平台的數碼使用率。積金局會聯同受託人在"積金易"平台推出前，制訂及落實相關措施以提高數碼使用率。儘管所有受託人均一直有提供數碼工具供僱主及計劃成員使用，但當局留意到，這些工具的使用率在各受託人之間存在很大差異。因此，專責小組會研究有較高數碼使用率的受託人的做法，並鼓勵他們與其他受託人分享成功經驗。

#### 改革強制性公積金制度

18. 在法案委員會的會議上進行討論時，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。

19. 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。

20. 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。

## 在立法會會議上提出的相關質詢

21. 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該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

22. 政府當局將於 2021 年 1 月 4 日的財經事務委員會會議上，向事務委員會簡介推行"積金易"平台項目所涉及的第二階段法例修訂、撥款建議及相關事宜。

## 相關文件

23. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處  
議會事務部 1  
2020 年 12 月 30 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)	<a href="#">財經事務及庫務局局長發言稿</a> <a href="#">審核 2017 至 2018 年度開支預算的報告</a>
2018年3月5日	財經事務委員會會議	<a href="#">政府當局的文件</a> (立法會 CB(1)625/17-18(07)號文件)  <a href="#">背景資料簡介</a> (立法會 CB(1)625/17-18(08)號文件)  <a href="#">會議紀要(第 43 至 49 段)</a> (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)	<a href="#">財經事務及庫務局局長發言稿</a> <a href="#">審核 2018 至 2019 年度開支預算的報告</a>
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	<a href="#">議事錄</a> (第 6603-6604 頁)
2018年5月29日	人事編制小組委員會商討有關人事編制建議	<a href="#">政府當局的文件</a> (EC(2018-19)4)  <a href="#">會議紀要(第 97 至 103 段)</a> (立法會 ESC142/17-18 號文件)

日期	事件	文件
2018年6月22日	財務委員會商討有關人事編制建議	<p><a href="#">政府當局的文件</a> (FCR(2018-19)26)</p> <p><a href="#">會議紀要</a>(第 17 至 27 段) (立法會 FC72/18-19 號文件)</p>
2018年12月18日	財經事務委員會會議	<p><a href="#">政府當局的文件</a> (立法會 CB(1)309/18-19(04)號文件)</p> <p><a href="#">會議紀要</a>(第 46 至 59 段) (立法會 CB(1)806/18-19 號文件)</p>
2019年3月27日	財經事務委員會資料文件	<p><a href="#">政府當局的文件</a> (立法會 CB(1)791/18-19(01)號文件)</p>
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)	<p><a href="#">財經事務及庫務局局長發言稿</a></p> <p><a href="#">審核 2019 至 2020 年度開支預算的報告</a></p>
2019年10月23日	條例草案首讀	<p><a href="#">立法會參考資料摘要</a> (檔號：MPF/2/1/42C)</p>
2019年12月2日	財經事務委員會會議	<p><a href="#">政府當局的文件</a> (立法會 CB(1)175/19-20(08)號文件)</p> <p><a href="#">背景資料簡介</a> (立法會 CB(1)199/19-20(01)號文件)</p> <p><a href="#">會議紀要</a>(第 96 至 107 段) (立法會 CB(1)376/19-20 號文件)</p>



日期	事件	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)	<a href="#">財經事務及庫務局局長發言稿</a> <a href="#">審核 2020 至 2021 年度開支預算的報告</a>
2020年6月1日	財經事務委員會資料文件	<a href="#">政府當局的文件</a> (立法會 CB(1)695/19-20(01)號文件)
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	<a href="#">條例草案</a> (立法會 CB(3)773/18-19 號文件)  <a href="#">背景資料簡介</a> (立法會 CB(1)631/19-20(03)號文件)  <a href="#">向內務委員會提交的報告</a> (立法會 CB(1)740/19-20 號文件)