

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)631/19-20(03)號文件

檔號：CB1/BC/1/19

《2019 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

本文件載述有關《2019 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》("條例草案")的背景資料，並綜述財經事務委員會委員就擬議的法例修訂及相關事宜所提出的意見及關注事項。

背景

強制性公積金制度

2. 香港於 2000 年 12 月推出強制性公積金("強積金")制度，為工作人口提供基本的退休保障。該制度根據《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)("該條例")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。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。強積金制度的主要服務提供者包括核准受託人、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系列服務，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。

處理強制性公積金註冊計劃行政工作的共同電子平台

3. 開發共同電子平台("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，旨在以電子方式處理強積金相關交易(例如計劃成員的登記事宜、處理僱主提交的付款結算書，以及基金管理和計劃轉換)，並提升強積金計劃的行政效率，從而讓收費有更多下調的空間。政府和積金局在 2017 年 6 月成立"積金易"工作小組¹("工作小組")，負責督導"積金易"平台的開發工作。

4. 經研究 4 個有關擁有和營運"積金易"平台的架構安排方案²後，政府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。積金局會在作出必要的賦權法例修訂後成立全資附屬公司，作為擁有和營運"積金易"平台的法律實體。在 2018 年 12 月，政府估計需以 33 億 6,715 萬元公帑開發"積金易"平台。³鑒於"積金易"平台將增添額外功能(包括"認識你的客戶"及打擊洗錢的支援功能)，而且有需要為負責營運該平台的積金局全資附屬公司的初期運作提供撥款，政府在 2019 年 12 月建議向立法會尋求額外撥款 5 億 3,648 萬元，以提升該平台的資訊科技基礎設施，以及為有關附屬公司在設立和運作首兩年所需開支提供資金。⁴

5. 鑒於積金局在該條例下並無設立有限公司以執行其職能的明確權力，政府認為，審慎的做法是修訂該條例，為積金局設立負責建立、擁有和營運"積金易"平台的全資附屬公司，提供法律基礎。

¹ "積金易"工作小組由財經事務及庫務局和強制性公積金計劃管理局("積金局")共同擔任主席。工作小組的成員包括副政府資訊科技總監(基礎設施及營運)、積金局執行董事(監理)，以及正營運強制性公積金("強積金")計劃的強積金核准受託人的代表。

² 政府考慮的 4 個方案如下：

- (a) 由私人機構擁有；
- (b) 成立專責法定機構；
- (c) 成立由政府擁有的公司；及
- (d) 委託積金局擔任擁有和營運中央電子平台的機構。

³ 立法會於 2019 年 5 月批准該筆已納入《2019 年撥款條例草案》的為數 33 億 6,715 萬元公帑的非經常撥款。

⁴ 據政府所述，該筆額外撥款已納入《2020 年撥款條例草案》。

強制性公積金核准受託人的註冊年費

6. 根據該條例第 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)("該規例")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%。為協助屬自負盈虧實體的積金局維持財政上的可持續性，政府建議修訂該規例，把註冊年費定於受託人管理下的註冊計劃淨資產值 0.03% 的水平，由 2020 年 1 月 1 日起生效。

《2019 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》

7. 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。

8. 條例草案旨在修訂該條例及其附屬法例，以：

- (a) 賦權積金局設立全資附屬公司；
- (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；
- (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。

9. 條例草案主要條文的解釋載於立法會參考資料摘要(檔號：MPF/2/1/42C，發出日期為 2019 年 6 月 26 日)第 16 段，以及有關條例草案的法律事務部報告(立法會 LS6/19-20 號文件)第 6 至 8 段。條例草案如獲通過，將自經制定的條例在憲報刊登當日起實施。

財經事務委員會委員提出的主要意見及關注事項

10. 在 2018 年 12 月 18 日的財經事務委員會會議上，政府和積金局曾就相關建議，即以公帑設立"積金易"平台，以及修訂該規例以讓積金局可開始向核准受託人收取註冊年費，諮詢財經事務委員會。政府和積金局亦曾在 2019 年 12 月 2 日的財經事務委員會會議上，向財經事務委員會匯報"積金易"平台的最新進展，包括該平台將加入額外功能，以及有需要撥出更多公帑支持該平台。委員在上述會議上提出的主要關注事項及意見，綜述於下文各段。

"積金易"平台對計劃成員的好處

11. 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，政府和積金局會採取甚麼措施，確保計劃成員可受惠於節省的款項，以及政府和積金局有否就"積金易"平台推出後，強積金計劃行政費可下調的幅度進行評估或訂定目標。部分委員亦促請政府和積金局制訂措施，確保計劃成員在該平台推出後可盡早受惠於收費下調。

12. 關於計劃成員可如何受惠於推出"積金易"平台所節省的款項，政府和積金局表示，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. 至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。政府亦預期，推行"積金易"平台後，處理耗時的行政工作(特別是與僱主遞交供款有關的行政工作)的時間將可大幅減少。

14. 委員關注到計劃成員會否因使用"積金易"平台而被收取費用。政府表示，擬在積金局轄下成立的附屬公司屬於非牟利實體，並非旨在透過管理"積金易"平台牟利。

開發"積金易"平台的挑戰

15. 委員認為，提高數碼使用率是"積金易"平台能否成功推行的關鍵。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，政府表示，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。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，以紙張為主的交易在一定程度上屬無可避免。由於可能會有少數不諳資訊科技的用戶未必能輕易適應全電子化交易，因此在"積金易"平台推出初期會有服務中心協助用戶。

17. 關於提高數碼使用率，積金局表示，工作小組轄下已成立專責小組處理此事。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。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。

釐定及檢討註冊年費水平

18. 部分委員歡迎政府顧及業界意見，降低擬議的註冊年費水平。他們指出，註冊計劃的總淨資產值會隨時間增長，因此他們認為積金局日後就註冊年費水平進行檢討時，未必有需要藉着提高註冊年費水平來全面收回成本。

19. 政府表示其認為建議的 0.03% 水平實屬合理，而按此水平收取的註冊年費總額只可收回積金局於 2018 年向強積金核准受託人提供服務的成本約 50%。鑒於註冊計劃的總淨資產值不斷增長，積金局日後在檢討後可能無須大幅調高註冊年費水平。長遠而言，該水平實際上或會下調。

立法會質詢

20. 在 2018 年 5 月 2 日的立法會會議上，陳健波議員就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。該項質詢及政府答覆的詳細內容，可透過載於**附錄**的超連結閱覽。

最新發展

21. 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。

相關文件

22. 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 5 月 15 日

相關文件一覽表

日期	事件	文件
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	政府和強制性公積金計劃管理局("積金局")向財經事務委員會簡介下述建議:(a)為強制性公積金("強積金")制度設立共同電子平台("積金易"平台);及(b)讓積金局可開始向強積金核准受託人收取法定註冊年費	政府當局的文件 1 (立法會 CB(1)309/18-19(04)號文件) 政府當局的文件 2 (立法會 CB(1)309/18-19(06)號文件) 會議紀要 (第 46 至 59 段) (立法會 CB(1)806/18-19 號文件)
2019年3月27日	政府向財經事務委員會提供有關開發"積金易"平台的進展的資料文件	政府當局的文件 (立法會 CB(1)791/18-19(01)號文件)
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10月23日	《2019年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》首讀	立法會參考資料摘要 (檔號:MPF/2/1/42C) 法律事務部報告 (立法會 LS6/19-20 號文件)

日期	事件	文件
2019年12月2日	政府和積金局向財經事務委員會匯報"積金易"平台的最新進展	<p>政府當局的文件 (立法會 CB(1)175/19-20(08)號文件)</p> <p>會議紀要(第 96 至 107 段) (立法會 CB(1)376/19-20 號文件)</p>