

## 演辭

### 立法會：財經事務及庫務局局長動議恢復二讀辯論《2015年強制性公積金計劃（修訂）條例草案》發言全文（只有中文）

2016年5月20日（星期五）

以下是財經事務及庫務局局長陳家強今日（五月二十日）在立法會會議上動議恢復二讀辯論《2015年強制性公積金計劃（修訂）條例草案》的發言全文：

主席：

首先，我要衷心感謝《2015年強制性公積金計劃（修訂）條例草案》法案委員會主席譚耀宗議員及各位委員，和秘書處及法律顧問所付出的努力，令《條例草案》的審議工作能夠順利完成。我亦感謝不同團體及人士向法案委員會表達的意見。

法案委員會共舉行了四次會議，詳細討論了《條例草案》的政策目的和條文，並提出寶貴意見。政府仔細研究後，採納了法律顧問的建議，修正若干條文。我們亦會提出若干修訂，完善建議過渡安排，以更清楚反映實施「預設投資策略」的政策理念，是為協助那些沒有或者不想作出投資選擇的強制性公積金（下稱「強積金」）計劃成員。法案委員會對政府修正案不持異議。我會在稍後的全體委員會審議階段動議有關修正案。

現時強積金計劃的預設投資安排不受法例規管，有些安排並不符合退休儲蓄的長遠投資目標。《條例草案》的主要目的，是規定強積金核准受託人須在每個計劃下，提供一套高度劃一、有收費管制的「預設投資策略」，以規管強積金制度的預設投資安排，確保該安排符合退休儲蓄的長遠投資目標，以保障計劃成員利益。

「預設投資策略」是參考了經濟合作與發展組織（OECD）的建議而制定，採用環球分散及隨年齡降低風險的投資原則。策略下設有兩個成分基金，計劃成員的累算權益，會由計劃成員50歲起，從較高風險資產的「核心累積基金」逐步轉移至較低風險的「65歲後基金」。

「預設投資策略」主要為沒有或者不想作出投資選擇的計劃成員而設。因此，《條例草案》訂明，條例實施後，現時沒有給予投資指示的計

劃成員，將會收到由核准受託人發出的通知，如果他們仍然選擇不作出投資決定或不回覆核准受託人，他們的累算權益，會自動投資於「預設投資策略」。而新的計劃成員，若沒有給予投資指示，他們的累算權益，也會自動投資於「預設投資策略」。而其他認同該策略的計劃成員，亦可自行選擇將累算權益投資於「預設投資策略」。法案委員會大致接受「預設投資策略」的設計及過渡安排。

我們將透過《條例草案》首次在強積金制度中引入收費管制。在「預設投資策略」下，除了實付開支外，基金收費不得超過淨資產值的百分之零點七五，並以日額計算。基金收費是指核准受託人、保薦人或推銷商、保管人、基金經理等服務提供者的收費總和。

在法案委員會的討論中，所有委員都一致認同降低強積金收費的幅度要更快更深，而大部分委員亦同意應盡快推出有收費管制的「預設投資策略」。強積金收費當然越低越好，但我們必須注意到，礙於現時制度涉及多項行政工作及服務提供者，當中必然涉及不同的收費及必需的開支。我們不能低估實施建議的難度及為業界帶來的挑戰。

建議的百分之零點七五收費上限，是參考了以下因素後才審慎釐定的，即：

- (一) 現時核准受託人就強積金成分基金所收取的管理費用；
- (二) 現有預設基金的不同資產規模；
- (三) 在收費上限的水平下建立最佳投資組合的可行性及靈活性；
- (四) 核准受託人執行強積金行政工作的成本；以及
- (五) 計劃成員對收費的期望。

在現時 460 個強積金成分基金當中，只有約 10 個成分基金的收費低於淨資產值的百分之零點七五。所以，我們建議的收費上限水平十分進取。

但正如政府在不同場合表示，建議的收費上限水平只是一個起步點，日後還會向下調整。考慮到法案委員會的討論，政府及積金局會在「預設投資策略」全面實施三年內，檢討收費上限水平可否再向下調。考慮因素包括：

- (一) 「預設投資策略」成分基金的運作效率；
- (二) 強積金制度下其他成分基金的收費水平；以及
- (三) 「預設投資策略」成分基金的規模。

為此，《條例草案》建議賦權財經事務及庫務局局長，可藉於憲報刊登的公告，修改法定投資規定及收費上限水平。有關公告須按先訂立後審議的程序提交立法會審議。

政府的意向是盡量降低強積金收費。然而，收費管控措施必須合理、可行及不會產生任何負面的副作用，亦不應限制核准受託人設計能達致退休儲蓄長遠目標的最佳投資組合時的彈性。

法案委員會主席譚耀宗議員代表法案委員會提出了一些修正案。鄧家彪議員及黃毓民議員亦分別提出他們的修正案。議員的修正案可歸納為以下三個類別：

- (一) 收費上限的範圍及上限水平；
- (二) 降低風險的資產分配軌道；及
- (三) 檢討收費上限的機制。

政府反對所有由議員提出的修正案。我在今年三月十五日給立法會議員的信件中，已解釋了反對的理由。我將會在全體委員會審議階段詳細解釋我們反對的原因。以下我想特別就議員提出有關收費上限及範圍的兩個修正案解釋政府的立場。

黃毓民議員提出的修正案把收費上限的水平由百分之零點七五減至百分之零點五九。毫無疑問，建議的水平，在政治上很難令各位議員反對，但我必須指出，這是一個隨意的水平，沒有經深思熟慮及公眾諮詢而訂出，最終會令「預設投資策略」無法如期實施。

這是因為核准受託人為確保能在今年內推出「預設投資策略」，已按照於二零一五年三月公布的諮詢總結中的建議收費上限水平，設計「預設投資策略」的投資組合。若現時重新訂定收費上限，這將代表核准受託人須重新設計「預設投資策略」的投資組合。再者，部分規模較小的強積金計劃核准受託人已清楚向政府表明，其計劃在百分之零點五九收費上限的水平下將可能入不敷支，又可能需由其計劃下的其他非「預設投資策略」的成分基金作補貼，才可為「預設投資策略」建立一個符合法例規定的投資組合。他們可能須重組其強積金計劃，以符合收費上限的規定；或在最壞情況下，考慮退出強積金市場。以上種種情況均令我們難以在二零一六年十二月三十一日前推出「預設投資策略」。

一旦有關修正案獲得通過，我們需給予核准受託人時間研究重訂投資組合的可行性及評估對規模較小的強積金計劃核准受託人的影響。我們現階段對實施百分之零點五九收費上限並沒有信心，最後可能要「推倒重來」。所以，如有關修正案獲通過，政府現時無法預料實施修訂條例的日期。

至於由譚耀宗議員代表法案委員會提出，建議把「實付開支」納入法定按每日淨資產值的百分之零點七五的收費上限內的修正案，會帶來執行上的困難及不確定性。原因是一直以來，這些實付開支（如律師費、核數費用等開支）都並非以淨資產值百分比計算。這項修正案從未諮詢業界。積金局和業界對於如何執行相關修訂仍毫無頭緒。如有關修正案獲通過，積金局需和業界商討如何計算開支以符合規管要求。由於我們未能預計有關研究所需的時間，一旦有關修正案獲得通過，條例草案的實施日期亦難以預料。

總括來說，這些無視實際運作考慮的修正案如獲通過，最終只會令 250 多萬名計劃成員無法盡快受惠於有收費管控的「預設投資策略」。

主席，強積金制度由二零零零年底開始實施至今十五年，政府首次引入收費管制，並規管預設投資安排，以回應「收費高、選擇難」的問題。有關收費管制的草案條文，是經過細心推敲，反覆驗證而擬定，確保有關條文有效及可以執行。

我懇請議員支持《條例草案》及各項由政府提出的修正案，並反對由議員提出的修正案，讓我們得以如期在今年年底前推出「預設投資策略」，踏出第一步，令計劃成員能早日受惠於「預設投資策略」。

主席，我謹此陳辭。

完