

立法會參考資料摘要

《強制性公積金計劃條例》
(第 485 章)

《2022 年強制性公積金計劃(一般)(修訂)規例》

引言

在二零二二年五月十日的會議上，行政會議**建議**，行政長官**指令**應根據《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)(《強積金條例》)第 46 條訂立載於**附件**的《2022 年強制性公積金計劃(一般)(修訂)規例》(《修訂規例》)，以便利強制性公積金(強積金)投資於內地政府債券。《修訂規例》須得到立法會的批准。

理據

對內地政府債券的需求日益殷切

2. 強積金制度目前管理約 1.12 萬億港元的資產，在香港多根支柱退休保障框架下，為約 460 萬名強積金計劃成員提供退休保障。政府和強制性公積金計劃管理局(積金局)致力推行多項措施，包括豐富強積金基金的投資選項，以及提高計劃成員的投資回報，務求增加強積金制度為退休人士提供的保障。例如，在 2020 年 11 月，上海和深圳的證券交易所成為《強制性公積金計劃(一般)規例》(第 485 章，附屬法例 A)(《規例》)下的「核准證券交易所」，便利強積金基金投資於內地上市股份。截至 2022 年 3 月 31 日，強積金基金投資於中國 A 股所涉及的金額已增加約 130%至 259 億港元，佔強積金總資產約 2.3%。

3. 內地在岸債券市場目前是亞洲最大和全球第二大債券市場，總規模達 19 萬億美元。多個國際基準指數最近已把內地在岸債券納入在內，而 2022 年 3 月債券通北向交易的最新日均成交額達 282 億人民幣，涉及超過 3 400 家機構投資者，境外投資者持有

內地債券所涉及的金額則達 3.88 萬億元人民幣。這些都顯示市場對內地發行的債券有濃厚興趣和強勁需求。

4. 近年，強積金計劃成員和業界日益渴望有更多可取得穩健回報的投資選項，讓快將退休或已到強積金權益提取期¹的計劃成員按其投資需要制訂退休方案。具體而言，強積金業界一直要求當局推行措施，以便利強積金投資於由中央人民政府、其中央銀行(即中國人民銀行)和三家政策性銀行(即中國農業發展銀行、國家開發銀行和中國進出口銀行)所發行的債券，因為該等債券具重大投資潛力，能為強積金計劃成員提供多元化的投資機會。

強積金投資於內地債券的現況

5. 截至 2022 年 3 月 31 日，強積金投資於債券的比例佔強積金總資產約 19.9% (約 2 229 億港元)。如下表所示，投資於內地發行人所發行而符合相關信貸評級要求(BBB-或以上)或在核准證券交易所上市的債券涉及的金額只佔強積金總資產約 2.4%。當中，強積金投資於中央人民政府(透過其財政部)和其三家政策性銀行所發行的債券所涉及的金額只佔強積金總資產約 0.3% (約 32 億港元)。這些數字與內地債券市場日益增長的投資機會和對其投資興趣並不相稱。

| 強積金投資 (截至 2022 年 3 月 31 日) | 投資於債券 所涉及的金額 (億元(港元)) | 投資金額佔 強積金總資產 的百分比 |
|-------------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| 內地債券 | 270 (12%) | 2.4% |
| 財政部發行 | 15 | 0.1% |
| 中國人民銀行發行 | - | - |
| 政策性銀行發行 | 17 | 0.2% |
| 機構發行 | 237 | 2.1% |
| 非內地債券 | 1 959 (88%) | 17.5% |
| 總計： | 2 229 (100%) | 19.9% |

註：經四捨五入後，各項數字或百分比的總和未必等同總計數字。

¹ 提取期一般是指強積金計劃成員到達退休年齡(即 65 歲)或提早退休年齡(即 60 歲)時，可提取其強積金權益而無須再定期為強積金供款的時段。

現時強積金投資於債務證券的限制

6. 根據《規例》附表 1 第 7(2)條，以及積金局根據《強積金條例》第 6H 條發出的指引 III.1《債務證券指引》(《指引》)，強積金的資金可投資於—

- (a) 由獲豁免當局發行的債務證券，或本金的償還和利息的支付是由獲豁免當局無條件擔保的債務證券；或
- (b) 符合積金局定出的最低信貸評級(即 BBB-)²的債務證券，而該項評級是根據積金局核准的信貸評級機構³就該證券所釐定的信貸評級而定出的；或
- (c) 在核准證券交易所上市的債務證券，而該證券是由有股份在核准證券交易所上市的公司或法團發行或擔保的。

7. 《規例》附表 1 第 7(1)條訂明，獲豁免當局指—

- (a) 特區政府；或
- (b) 由《外匯基金條例》(第 66 章)設立的外匯基金；或
- (c) 由特區政府實益擁有全部股份的公司；或
- (d) 經積金局核准的信貸評級機構釐定，得到最高可得的信貸評級(即 AAA)的任何政府、國家或地區的中央或儲備銀行，或多邊國際機構。

8. 根據現時《規例》所定下的投資規則，強積金投資於單一非獲豁免當局發行證券和其他准許投資項目所涉及的金額不得超過強積金成分基金資金總額的 10%⁴。但強積金成分基金則可把最多 30%的資金投資於單一獲豁免當局同一次發行或無條件擔保的

² 《指引》訂明積金局為施行《規例》附表 1 第 7(2)(c)條而就債務證券釐定的最低信貸評級。

³ 積金局核准的信貸評級機構計有：惠譽國際評級有限公司、穆迪投資者服務公司、評級投資訊息中心和標準普爾公司。有關名單載於《指引》。

⁴ 根據《規例》附表 1 第 2(1)條，強積金成分基金最多可把其資金總額的 10%投資於單一發行人所發行的證券和其他准許投資項目。附表 1 第 7(3)條訂明，這分散投資的一般限制並不適用於獲豁免當局發行或無條件擔保的債務證券。

債券，並可選擇把所有資金投資於同一獲豁免當局發行或無條件擔保並包含至少 6 次不同發行的債券⁵。由於中央人民政府、中央銀行(即中國人民銀行)和三家政策性銀行(即中國農業發展銀行、國家開發銀行和中國進出口銀行)均尚未納入獲豁免當局名單，強積金投資於這些內地政府機構發行或無條件擔保的債券的空間現時非常有限。

建議

9. 我們建議把中央人民政府、中國人民銀行、中國農業發展銀行、國家開發銀行和中國進出口銀行加入《規例》所訂的獲豁免當局名單，藉此便利強積金投資於相關的債券。具體而言—

- (a) 香港是中華人民共和國(中國)的一部分。《規例》既然訂明特區政府為獲豁免當局，也理應給予中央人民政府相同的「獲豁免當局」地位，令中央人民政府透過財政部發行或擔保的債券無須受限於有關債項信貸評級的規定。
- (b) 中國人民銀行是中國的中央銀行。由於中國人民銀行以自身名義發行債券，而該等債券為中國人民銀行的直接債務，因此須另外訂明中國人民銀行為獲豁免當局，以確保擬議便利措施涵蓋所有中央人民政府的債券類別。
- (c) 三家內地政策性銀行(即中國農業發展銀行、國家開發銀行和中國進出口銀行)是國有銀行，由中央人民政府創立，以支持國家推行各項社會和經濟發展政策。鑑於這三家銀行在協助中央人民政府推行國家政策方面擔當關鍵角色，故也應獲給予「獲豁免當局」的地位。

10. 上文第 8 段所述的較高投資上限在中央人民政府、中國人民銀行和三家內地政策性銀行列為獲豁免當局後，將適用於其發行或無條件擔保的債券。

⁵ 這些較高的投資上限在《規例》附表 1 第 7(3)條訂明。證券及期貨事務監察委員會的《單位信託及互惠基金守則》亦有類似規定，限制單位信託及互惠基金最多可把其總資產值的 30%投資於同一次發行的政府債券，和最多可把全部資產投資於包含最少 6 次不同的發行的政府債券。

11. 是次擬議的便利措施將有助鞏固香港作為發行人民幣債券的平台，強化香港作為全球離岸人民幣業務中心的地位，並把握內地債券市場發展帶來的機遇。

修訂規例

12. 載於附件的《修訂規例》將修訂《規例》附表1第7(1)條，把中央人民政府、中國人民銀行、中國農業發展銀行、國家開發銀行和中國進出口銀行加入現時的獲豁免當局名單。

立法時間表

13. 立法程序時間表如下—

在立法會提出動議

二零二二年六月一日

《修訂規例》生效日期

《修訂規例》在立法會批准
後刊登憲報當日

建議的影響

14. 建議符合《基本法》，包括有關人權方面的條文。建議不會影響《強積金條例》現行條文的約束力。建議對公務員、經濟、環境、家庭、財政、性別、生產力和可持續發展均沒有影響。

公眾諮詢

15. 我們分別在二零二二年二月七日和四月四日的立法會財經事務委員會會議上，就建議對《規例》作出的修訂徵詢該事務委員會的意見。建議獲委員普遍支持。

宣傳安排

16. 我們會在《修訂規例》獲批准後發出新聞稿和安排發言人回答傳媒和公眾查詢。

查詢


17. 如對本參考資料摘要有任何查詢，請致電 2810 2061 與財經事務及庫務局首席助理秘書長(財經事務)(強制性公積金改革)周可喬女士聯絡。

財經事務及庫務局
財經事務科
2022 年 5 月 11 日

《2022年強制性公積金計劃(一般)(修訂)規例》

(由行政長官會同行政會議根據《強制性公積金計劃條例》(第485章)
第46條經立法會批准後訂立)

1. 修訂《強制性公積金計劃(一般)規例》
《強制性公積金計劃(一般)規例》(第485章, 附屬法例A)現予修訂, 修訂方式列於第2條。
2. 修訂附表1(計劃資金的投資)
 - (1) 附表1, 第7(1)條, ~~獲豁免當局~~的定義, 在(a)段之前 —— 加入
 - “(aa) 中央人民政府;
 - (aab) 中國人民銀行;
 - (aac) 中國農業發展銀行;
 - (aad) 國家開發銀行;
 - (aae) 中國進出口銀行;”。
 - (2) 附表1, 第7(1)條, ~~獲豁免當局~~的定義, (a)段 —— 廢除
“或”。
 - (3) 附表1, 第7(1)條, ~~獲豁免當局~~的定義, (b)段 —— 廢除
“或”。



行政會議秘書

行政會議廳

2022年 5月10日

註釋

本規例修訂《強制性公積金計劃(一般)規例》(第 485 章，附屬法例 A)附表 1(附表 1)第 7(1)條獲豁免當局的定義(有關修訂)。有關修訂一旦生效，以下各實體即屬該附表下的獲豁免當局 ——

- (a) 中央人民政府；
- (b) 中國人民銀行；
- (c) 中國農業發展銀行；
- (d) 國家開發銀行；
- (e) 中國進出口銀行。

2. 根據附表 1 第 7(3)條，附表 1 第 2 條就屬附表 1 第 7(2)(a)或(b)條所提述的種類的債務證券(即由獲豁免當局發行的債務證券或本金的償還和利息的支付是由獲豁免當局無條件擔保的債務證券)(指明債務證券)而言並不適用，而以下條文則代之而適用 ——

- (a) 如債務證券屬指明債務證券，則不可有超逾 30%的成分基金(附表 1 第 1(1)條所界定者)的資金投資於同一次發行的該等債務證券；
- (b) 如債務證券包含至少 6 次不同的發行並屬指明債務證券，則成分基金(該第 1(1)條所界定者)的所有資金可投資於由同一發行人發行的該等債務證券。

3. 有關修訂自本規例刊憲當日起開始實施。