

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)2114/01-02號文件

檔號：CB1/BC/9/01

2002年6月28日內務委員會會議文件

《2002年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2002年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》(下稱“條例草案”)委員會的商議工作。

背景

2. 強積金計劃運作檢討委員會(下稱“檢討委員會”)於2001年8月由強制性公積金計劃管理局(下稱“積金局”)成立，負責檢討於2000年12月推行的強制性公積金(下稱“強積金”)制度在運作方面的事宜。檢討委員會的成員包括僱主及僱員組織、服務提供者、專業團體、政府及積金局的代表。

3. 檢討委員會於2001年年底完成第一階段的工作，並向積金局提出多項修訂《強制性公積金計劃條例》(第485章)(下稱“《強積金條例》”)的建議，以改善強積金制度的運作及對其作出的規管。政府當局贊同該等建議，並將該等建議載列於條例草案。

條例草案

4. 條例草案的主要目的在於調整強積金供款的最低有關入息水平，並就《強積金條例》及其附屬法例提出多項雜項修訂，以提高強積金制度的運作效率和效益。

法案委員會

5. 在2002年4月26日的內務委員會會議席上，議員同意成立法案委員會研究條例草案。劉漢銓議員當選法案委員會主席，法案委員會的委員名單載於**附錄I**。法案委員會共舉行6次會議，研究條例草案的內容。

法案委員會的商議工作

為供款而設的最低及最高有關入息水平(草案第5及12條)

建議作出的修訂

6. 根據現行《強積金條例》，有關僱員或自僱人士的有關入息如每月少於4,000元，便無須作出強積金供款，但僱主(如有的話)須支付其供款部分。倘若有關僱員或自僱人士的有關入息每月超過20,000元，亦無須就有關入息超逾最高有關入息水平的部分向強積金計劃供款。現時最低及最高有關入息水平在《強積金條例》於1995年制定時訂定。

7. 為設立日後的調整機制，政府當局建議在《強積金條例》增補新的第10A條，規定積金局必須在每段4年期間內，對最低及最高有關入息水平進行不少於一次檢討。擬議的第10A(2)條訂明，在不局限積金局可考慮的因素的前題下，積金局必須考慮在檢討時屬現行、由政府統計處進行的綜合住戶統計調查所得出的以下結果：

- (a) 就最低有關入息水平而言，每月就業收入中位數(下稱“入息中位數”)的50%之數；及
- (b) 就最高有關入息水平而言，每月就業收入分布中第九十個百分值的每月就業收入。

8. 因此，政府當局在條例草案中建議把最低有關入息水平由每月4,000元調整為5,000元。至於最高有關入息水平，政府當局解釋，考慮到目前的經濟狀況，當局建議維持每月20,000元的現有水平，而不是根據有關調查結果將之調整為30,000元。在討論最低及最高有關入息水平時，委員曾要求政府當局解釋有關入息中位數及每月就業收入分布中第九十個百分值的每月就業收入的最新資料。

最低有關入息水平

9. 鄭家富議員認為應該在法例內訂明，最低有關入息水平應訂於入息中位數不少於60%之數(而不是政府當局所建議的50%之數)。這會有助減輕低收入人士在強積金供款方面的負擔，以及讓他們有更多可動用收入，以改善其目前的生活。按照鄭議員的建議，最低有關入息水平會調整至每月6,000元。李卓人議員及梁耀忠議員亦認為應把最低有關入息水平調整至每月6,000元，而不是5,000元。法案委員會其他委員對政府當局的修訂建議並無提出任何強烈意見。他們亦察悉，鄭家富議員會動議所需的委員會審議階段修正案，以便對最低有關入息水平作出修訂。

10. 為了在減輕較低收入工人的負擔與照顧其日後退休需要兩者之間取得平衡，政府當局認為把最低有關入息水平訂於每月5,000元(即入息中位數的50%之數)是合理的。進一步提高上述的百分率會使更多較低收入工人不獲退休保障。政府當局表示，倘若把最低有關入息水

平提高至每月5,000元，將會有約14萬8 100名有關僱員／自僱人士(當中不包括18歲以下或65歲以上的人士，以及獲《強積金條例》豁免的人士如家務僱員等)無需參加強積金制度。假如把最低入息水平提高至每月6,000元，有關人數會達到27萬8 700人。

11. 委員亦曾與政府當局探討有關的經濟影響，特別是倘若最低入息水平由每月4,000元提高至現時建議的5,000元，以及如部分委員所建議，由每月4,000元提高至6,000元，會否刺激消費開支。政府當局估計，倘若把最低入息水平由4,000元提高至5,000元，私人消費開支及本地生產總值估計會在作出調整首年分別增加0.004及0.001個百分點。以2001年的數字計算，有關款額分別為2,960萬元及1,260萬元。倘若把最低入息水平由4,000元提高至6,000元，私人消費開支及本地生產總值估計會在作出調整首年分別增加0.013及0.005個百分點。以2001年的數字計算，有關款額分別為9,610萬元及6,310萬元。然而，委員察悉，僱員在消費及生活水平兩方面有何實質得益，是難以評估，因為有關的得益在很大程度上取決於有關人士或家庭的消費或儲蓄習性。

最高有關入息水平

12. 政府當局及積金局曾解釋為何把最高有關入息水平維持在每月20,000元，而不是根據有關調查結果將之調整為每月30,000。他們在解釋時特別提到，有需要充分顧及目前的經濟情況及避免加重僱主及僱員的負擔。就部分委員所關注的較高收入僱員的退休保障，政府當局表示，根據積金局及有關政府部門的資料，月薪20,000元以上的有關僱員中，超過70%已獲豁免於強積金制度。該等僱員包括受公務員退休金計劃保障的公務員、受補助學校或津貼學校公積金保障的教員、受海外退休計劃保障的海外僱員等。至於其他月薪20,000元以上的有關僱員中，則有許多可能在強制性強積金供款外，已另享有或作出自願性供款。因此，政府當局認為，把最高有關入息水平維持在現時每月20,000元的水平，不大可能會影響到月薪20,000以上的有關僱員的退休保障。

13. 法案委員會大部分委員對政府當局的建議並無提出反對意見。然而，梁耀忠議員認為，政府當局並沒有如處理最低有關入息水平般，根據有關調查結果調整最高有關入息水平，是採取雙重標準。鄭家富議員認為，應該在法例內訂明一個較低的每月就業收入分布百分值，藉此避免不時需要偏離已同意的原則，以及倚靠積金局／政府當局作出行政決定，以釐定適當的水平。他會提出委員會審議階段修正案，訂明最高有關入息水平應訂於每月就業收入分布中不超過第八十個百分值的每月就業收入。

積金局進行的檢討

14. 在條例草案通過成為法例後，積金局須每4年對最低及最高有關入息水平進行不少於一次的檢討，以確定是否有理由修訂《強積金條例》附表2或附表3，或兩者均須作出修訂。對上述附表建議的任何更改，均須經立法修訂，故需立法會批准。部分委員關注到積金局所進行的檢討的透明度，特別是當局會否及如何就該等檢討及其結果知

會立法會議員。政府當局回應時向委員保證，不論積金局有否建議就最低及／或最高有關入息水平作出調整，積金局日後根據擬議的第10A條進行的每次檢討，其結果均會向立法會財經事務委員會匯報。政府當局答應在進行條例草案二讀辯論時，就此作出承諾。

15. 至於每隔4年進行檢討是否適當，政府當局認為，擬議的安排屬合理，因為要求服務提供者在相距太短的時間內更改其電腦系統，並非可取的做法。委員亦關注到，經濟情況的動盪，可能會引致入息水平出現波動。一名委員建議以每次檢討前4年的平均入息水平作為調整基礎，政府當局就此表示，倘若工資在該4年期間有向上調整的趨勢，採用該4年的平均數值會拖低有關數字，亦未必能反映當時的工資水平，以供訂定最低有關入息水平。

加強對強積金計劃成員的保障

罰則條文(草案第11條)

16. 為加強阻嚇作用，針對僱主沒有為其僱員登記參加強積金計劃，政府當局已在條例草案中訂立條文，賦權法庭就僱主第二次或其後就有關罪行被定罪後，可就該罪行持續的每一日另處500元每日罰款。政府當局會就擬議的第43B(3)條動議一項委員會審議階段修正案，更確切反映其原意。為方便就罪行作出檢控，條例草案亦建議，把僱主沒有為僱員登記參加強積金計劃，以及沒有支付強積金供款的檢控時限，由罪行發生後6個月內提出，修訂為在積金局發現或獲悉罪行後6個月內提出。

17. 部分委員對沒有登記參加強積金計劃此項罪行的嚴重性，深表關注，並詢問當局可否就該項罪行訂立定額罰款。政府當局回應時表示，就持續罪行徵收定額罰款的做法並不恰當。鑒於擬議的第7(1A)條的性質，只有法庭才可裁定僱主有否觸犯該項條文，以及施加適當水平的罰則。

成員及權益的轉移(草案第7條)

18. 在業務擁有權出現轉變，或僱員被轉調到有聯繫公司，以致出現僱主轉換的情況時，強積金計劃成員可由一個計劃轉移至另一個計劃。《強積金條例》第12A(6)條規定，新僱主可運用前僱主向前計劃所作出的供款，來抵消終止僱用有關僱員時須支付的遣散費／長期服務金。這做法與《僱傭條例》(第57章)的精神一致。然而，《強積金條例》其他條文把上述安排當作僱用變更處理，而有關僱員無須為其工作的首30日向新計劃供款，並有權把前度僱用所產生的強積金累算權益轉移至他選擇的強積金個人保留帳戶。

19. 為進一步簡化轉移的安排，條例草案第7條修訂現行《強積金條例》第12A(6)條，以澄清在業務擁有權出現轉變或僱員在有聯繫公司之間轉調的情況下，如果符合某些條件，包括新僱主同意承擔前僱主向有關僱員支付遣散費／長期服務金方面的法律責任，新僱主可選

擇將有關僱員的累算權益轉移入新僱主提名的強積金計劃內的帳戶。這項安排可方便僱員繼續作出供款，並使新僱主易於確定前僱主供款的總額，以作為抵消向有關僱員支付遣散費／長期服務金的用途。委員殷切促請當局確保在進行該等轉移時，不會損害計劃成員的權益，而僱員的權利亦獲得保障。政府當局回應委員的詢問時表示，在上述情況的轉移下，新僱主須承擔前僱主對有關僱員的遣散費／長期服務金方面的全部法律責任。

完全喪失行為能力

20. 根據現行的《強積金條例》，在緊接其完全喪失行為能力之前是受僱／自僱人士的計劃成員，可以在達到退休年齡前支取其累算權益。然而，上述條文並沒有涵蓋若計劃成員在緊接其完全喪失行為能力之前是失業或並非自僱人士的情況。因此，條例草案第2條修訂“完全喪失行為能力”一詞在《強積金條例》第2條下的現行定義，使該詞指該名計劃成員永久性地不適合執行其喪失行為能力前所執行的最後一類工作。

21. 雖然委員同意有需要作出擬議的修訂，但他們亦察悉，“完全喪失行為能力”一詞在與僱傭有關的法例中有不同的定義，因此詢問應否就該詞採用一個劃一的定義。政府當局回應時提到“完全喪失行為能力”一詞在《僱員補償條例》(第282章)及《肺塵埃沉著病(補償)條例》(第360章)中均有不同定義，以配合該等條例的特定目的。政府當局亦澄清，擬議的修訂不會改變《強積金條例》中“完全喪失行為能力”一詞的政策原意。修訂的目的，僅為闡明有關人士在完全喪失行為能力之前是失業的情況下，仍可提取在強積金計劃下的累算權益。

強積金計劃的行政及規管工作

重組註冊計劃(草案第9條)

22. 《強積金條例》現有的第34B條訂明積金局有權同意合併註冊計劃。政府當局建議修訂上述條文，以便積金局對不同形式的計劃重組作出規管。由於該等重組活動通常由受託人提出，部分委員對計劃成員的利益會在多大程度上得到照顧表示關注。積金局回應時向委員保證，積金局在決定應否同意一項重組建議時，計劃成員的利益會否獲得充分保障是其中一項主要的考慮因素。積金局會按個別申請的情況作出考慮，並會確保計劃成員的利益獲得妥善保障。

計算供款的方法(草案第4及12條)

23. 委員察悉，為簡化程序及盡量減少出錯機會，條例草案建議，所有月薪或糧期短於一個月的僱員，獲免除就首個不完整的糧期作出僱員供款。至於糧期長於一個月的僱員，亦無須就緊接30日免供期後的不完整公曆月作出僱員供款。其他精簡措施，包括對短於一個月的糧期，採用劃一的最低(現時每日130元，將會調整至160元)及最高(每

日650元)有關入息水平。鑒於所涉及的技術性問題，委員促請政府當局加強宣傳有關的新安排，以便公眾瞭解情況。

其他規管措施(條例草案附表第18條及第9條)

24. 法案委員會察悉，改善強積金制度的行政及規管工作的其他建議措施包括：設立有關未能聯絡成員的公開紀錄冊，代替規定核准受託人持續每年在報章刊登公告，尋找未能聯絡上的成員；以及簡化計算供款附加費的方法，就沒有支付強積金供款，按拖欠供款5%的劃一比率徵收附加費。委員對於當局因應運作經驗而改善及精簡各項安排雖無異議，但他們強調，當局須確保計劃成員所獲得的保障不會因而削減。

計劃基金的投資(條例草案附表第20條)

25. 目前，主體條例及有關的附屬法例均訂有規限強積金計劃基金投資的條文。政府當局強調，一方面有需要確保條文能有效保障計劃成員的利益，另一方面，有關法例亦應留有足夠靈活性，讓基金可投資在高質素的產品上及盡量利用該等產品。考慮到市場的發展和服務提供者的實際需要，條例草案對《強積金計劃(一般)規例》作出一連串修訂，以提供較多投資工具選擇，並撤銷對基金投資一些不必要的限制。

26. 在審議減少或撤銷對基金投資限制的修訂建議時，委員要求當局確保不會因此而犧牲計劃成員的利益。舉例而言，在放寬基金投資於緊貼指數表現的集體投資計劃(下稱“緊貼指數的集體投資計劃”)的規定方面，政府當局及積金局表示，由於緊貼指數的集體投資計劃已透過分散投資來分散風險，因此，現時市場上退休計劃的基金大部分均投資於集體投資計劃，而放寬限制的建議與市場的這個慣常做法相符。此外，放寬基金投資於緊貼指數的集體投資計劃的限制，須得到積金局的預先核准。積金局在作出核准時，必須信納已符合某些條件，例如該緊貼指數的集體投資計劃已獲證券及期貨事務監察委員會認可，或已在積金局認可的證券交易所上市。政府當局及積金局認為，擬議修訂已顧及靈活處理及審慎行事兩方面的需要。

諮詢工作

27. 委員察悉，當局在擬備有關的立法建議時，曾透過強積金計劃運作檢討委員會、強積金計劃諮詢委員會及強積金行業計劃委員會等機構，諮詢僱主及僱員代表。政府當局亦曾徵詢香港中華總商會、香港工業總會、香港總商會及中華廠商聯合會的意見。該等組織大致上贊同條例草案中的修訂建議。然而，法案委員會部分委員認為，由於強積金制度影響大部分勞動人口，並受到勞資雙方的廣泛關注，故當局日後若有意對該制度作出更改，亦應諮詢勞工顧問委員會的意見。政府當局察悉他們的意見，並答應加以考慮。

委員會審議階段修正案

28. 政府當局將會動議的整套委員會審議階段修正案載於**附錄II**。部分委員會審議階段修正案旨在更確切地反映擬議修訂的原意，其餘則主要屬行文上的修訂及相應修訂。法案委員會不會以本身的名義動議任何委員會審議階段修正案。

29. 委員亦察悉鄭家富議員對草案第5條、第12條及條例草案附表所提出的委員會審議階段修正案(載於**附錄III**)。

建議

30. 法案委員會支持在2002年7月10日恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢意見

31. 謹請議員察悉上文第30段所載法案委員會的建議。

立法會秘書處
2002年6月25日

《2002年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席	劉漢銓議員, GBS, JP
委員	李卓人議員 吳亮星議員, JP 陳婉嫻議員, JP 陳智思議員 陳鑑林議員 梁耀忠議員 單仲偕議員 楊森議員 楊耀忠議員, BBS 鄭家富議員 李鳳英議員, JP 胡經昌議員, BBS 麥國風議員 梁富華議員, MH, JP 余若薇議員, SC, JP 田北俊議員, GBS, JP (至2002年6月5日)
秘書	楊少紅小姐
法律顧問	馮秀娟小姐
日期	2002年6月5日

《2002年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》

委員會審議階段

由財經事務及庫務局局長動議的修正案

<u>條次</u>	<u>建議修正案</u>
1(3)	在“事務”之後加入“及庫務”。
4(a)	刪去建議的第7A(7)條而代以 — <p style="margin-left: 40px;">“(7) 如僱員(臨時僱員除外)的工資期 —</p> <p style="margin-left: 80px;">(a) 不多於1個月，則就在有關時間之後受僱工作的第30日當日或之前開始的工資期而言，僱主不得根據第(2)(b)款，就該僱員在該工資期所賺取的有關入息作出扣除；</p> <p style="margin-left: 80px;">(b) 多於1個月，則就由有關時間至有關時間之後受僱工作的第30日所在的公曆月的最後一日為止的期間而言，僱主不得根據第(2)(b)款，就該僱員在該期間所賺取的有關入息作出扣除。”。</p>
11	刪去建議的第43B(3)及(4)條而代以 — <p style="margin-left: 40px;">“(3) 僱主如被裁定犯了本條所訂罪行 —</p> <p style="margin-left: 80px;">(a) 首次定罪，可處第6級罰款及監禁6個月；及</p> <p style="margin-left: 80px;">(b) 其後每次定罪，可處罰款\$200,000及監禁12個月，而如有關罪行是由於該僱主沒有遵守第7(1A)條施加於該僱主的規定所構成的，則可就該罪行持續的每一日另處\$500每日罰款。</p>

(4) 儘管有《裁判官條例》(第227章)第26條的規定，就本條所訂罪行而提起的法律程序，可在管理局發現或獲悉該罪行後6個月內提出。”。

新條文 加入 —

“12A. 可作為上訴標的之決定

附表 6 現予修訂，廢除第 10 及 11 項而代以 —

“10. 管理局拒絕要求管理局同意將一項或多於一項註冊計劃重組的申請的決定。”。

- 附表
- (a) 在第13(c)條中，在建議的第145(7A)(a)條中，廢除在“任僱主”之後而在“提交”之前的所有字句而代以“須就於緊接該僱員終止受僱後終結的供款期”。
 - (b) 在第14(c)條中，在建議的第146(9A)(a)條中，廢除在“任僱主”之後而在“提交”之前的所有字句而代以“須就於緊接該僱員終止受僱後終結的供款期”。
 - (c) 在第16條中，在建議的第150A(b)條中 —
 - (i) 在“將”之前加入“在特准限期內”；
 - (ii) 刪去“(a)段所述”而代以“上述註冊”。
 - (d) 在第17條中，在建議的第164(5)(c)條中，刪去“在該成員失業的情況下 —”。
 - (e) 在第20條中 —
 - (i) 在(b)段中，在建議的第2(3)條中，在“第6(b)(i)、(ii)或(iii)條”之前加入“本附表”；
 - (ii) 在(f)段中，在建議的第8(1)條中 —
 - (A) 在(a)段中，在“on”之後加入“a”；
 - (B) 在(b)段中，在“緊”之前加入“管

理局為施行本附表第6A條而批准的”。

- (f) 在第21條中，刪去在“條中”之後的所有字句而代以“，在“損失”之前加入“直接”。”。
- (g) 在第26條中，在建議的第4(3)(b)及(c)條中，刪去“或”而代以“及”。

修訂本

《2002年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》

委員會審議階段

由鄭家富議員動議的修正案

<u>條次</u>	<u>建議修正案</u>
5	在建議的第10A條中 – (a) 在第(2)款中，刪去“在不局限管理局為進行第(1)款所述的檢討而可考慮的因素的前題下”而代以“在管理局為進行第(1)款所述的檢討時”。 (b) 在第(2)(a)款中，刪去“的百分之五十之數”而代以“不少於百分之六十之數”。 (c) 在第(2)(b)款中，刪去“第九十個百分值的每月就業收入”而代以“不超過第八十個百分值的每月就業收入”。
12	在建議的附表2中 – (a) 在第1條中 – (i) 在第(a)及(c)段中，刪去“\$5,000”而代以“\$6,000”。 (ii) 在第(b)段中，刪去“\$160”而代以“\$193”。 (b) 在第2條中，刪去“\$160”而代以“\$193”。 (c) 在第3條中，刪去“每月\$5,000或每年\$60,000”而代以“每月\$6,000或每年\$72,000”。
附表	在第25條中，刪去““\$160.00””而代以““\$193.”