

二零零七年十一月八日會議
討論文件

立法會財經事務委員會

強制性公積金計劃條例的擬議修訂

目的

本文件旨在諮詢議員對涉及強制性公積金（“強積金”）法例的建議修訂的意見。提出法例修訂的目的，是根據運作經驗改善強積金制度。

背景

2. 強積金制度在 2000 年 12 月推行，建基於由私人託管的強制性供款計劃，目的是為香港的工作人口提供退休保障。截至 2007 年 9 月底，有超過 230 萬名僱員及自僱人士登記參加強積金計劃，而強積金的資產總值逾 2,570 億元。我們會不時檢討強積金制度，以確保符合現有及潛在計劃成員的需要。現時擬議的修訂由強制性公積金計劃管理局（“積金局”）提出，涵蓋有關制度運作的不同事宜，尤其是強積金制度的執法工作，以期為僱員和計劃成員的利益提供更佳保障。

立法建議

(a) 在沒有登記參加強積金計劃的情況下沒有支付強制性供款

3. 根據《強制性公積金計劃條例》（“《強積金條例》”）第 7(1) 條，每名僱用有關僱員的僱主必須確保其僱員在訂明期間內成為強積金計劃的成員。第 7(1A) 條又訂明，每名僱主必須確保其僱員在整個受僱期間都參加強積金計劃。根據第 7A(1) 及 7A(2) 條，僱主有法律責任向強積金計劃作出強制性供款。

4. 然而，如僱主沒有為僱員登記參加強積金計劃，因而沒有為僱員作出強制性供款，雖然當局可以就沒有登記參加強積金計劃對該僱主提出刑事檢控，但根據現行的強積金法例，卻不能就其沒有支付強制性供款採取法律行動。為堵塞這個漏洞，以及確保沒有登記參加計劃的僱員不會被剝奪取得強制性供款的權利，我們建議修訂強積金法例，訂明僱

主如沒有為其有關僱員登記參加強積金計劃，則仍有法律責任支付僱員的強制性供款，而這類供款須在訂明的到期日前向積金局支付。經修訂的法例將提供刑事及民事兩條法律行動途徑，就沒有為僱員登記參加強積金計劃的個案，處理有關拖欠供款的問題，安排與現行法例就已為僱員登記參加計劃的拖欠供款情況所訂的類似。僱主的責任會包括僱員如曾有根據《強積金條例》第 7 條登記參加註冊計劃而須作出的強制性供款，供款的責任會在二零零零年十二月一日開始，不論僱員在修訂生效之日是否仍受僱於同一僱主。有關立法建議亦會制訂機制，方便積金局把所收取的供款存入強積金計劃，作為有關僱員的利益。

5. 為方便採取有效的執法行動，我們也建議修訂《強積金條例》，訂明僱主如沒有為僱員登記參加強積金計劃或沒有支付強制性供款，法庭就可擁有酌情權，強制要求該僱主為僱員登記參加強積金計劃，以及按情況支付拖欠的供款和供款附加費。預料這些措施可對不為僱員登記參加強積金計劃及沒有支付強制性供款的僱主加強阻嚇作用。

(b) 提高沒有為僱員登記參加強積金計劃及沒有支付供款的最高刑罰

6. 根據《強積金條例》第 43B 條，僱主如沒有根據該條例第 7 條安排僱員參加強積金計劃，或沒有根據該條例第 7A 條作出強制性供款，即屬犯罪。首次定罪，可處第六級罰款(100,000 元)及監禁六個月，其後每次定罪，則可處罰款 200,000 元及監禁 12 個月。

7. 有些工會及立法會議員認為，現行的罰款條文不足以對違法的僱主產生有效阻嚇作用，特別是因為法庭在檢控個案中所判處的罰款額偏低。他們亦認為，僱主拖欠強積金供款等同拖欠工資，拖欠供款的最高刑罰因此應調高，與《僱傭條例》第 63C 條有關拖欠工資的最高刑罰看齊，即最高罰款 350,000 元及監禁三年。

8. 積金局同意有需要向僱主發出強烈信息，即他們須依時為僱員登記參加註冊計劃和作出強積金供款。為了達到加強阻嚇違例行為的目的，我們建議把沒有根據《強積金條例》第 43B 條履行註冊及供款責任的最高刑罰，提高至罰款 350,000 元及監禁三年。經調整後，最高刑罰會與《僱傭條例》第 63C 條有關拖欠工資的刑罰看齊。

(c) 僱主沒有把扣除的工資支付作為僱員強制性供款的罪行

9. 根據《強積金條例》第 7A(1)及(2)條，僱主須從僱員的有關入息中扣除該僱員的強積金供款，在供款到期繳交之前，把僱員和僱主的強制性供款一併支付予相關的強積金計劃。不過，積金局的執行經驗顯示，僱主從僱員的有關入息中扣除強制性供款但沒有把該筆扣除款項支付予強積金計劃的情況，並不罕見。僱主這些行為嚴重損害了僱員的利益，特別是僱主日後如有經濟困難，就會無力償還所拖欠的僱員(往往

連同僱主的)供款。僱員不但得不到應得的僱主強制性供款，而且會失去從其薪金中扣除的僱員強制性供款¹。

10. 現行強積金法例對拖欠供款的僱主所施加的刑罰，沒有對僱主有否從僱員工資中扣除強積金供款留作已用作出區分。因此，有些工會和立法會議員表示，在處理拖欠供款時，有從僱員工資中扣除僱員的強制性供款而沒有為僱員作出強制性供款的僱主，相對於沒有從僱員工資中扣除僱員的強制性供款的僱主，應受到更重懲罰，藉以反映前一類僱主的行為的嚴重性，而這些行為在性質上與非法扣除工資相類似。根據《僱傭條例》，非法扣除工資可予檢控。該條例第 32 條規定，除指明情況外，僱主不得從僱員工資中扣除任何款項。其中一個指明情況，是僱主可根據任何成文法則的規定或授權而扣除僱員工資。

11. 為遏止僱主的缺德行為，我們建議對沒有把從僱員工資扣除僱員的強制性供款支付予有關強積金計劃的僱主施加較高的刑罰。現建議違規僱主一經定罪，可處以 450,000 元罰款及監禁四年，這較沒有支付強制性供款但並沒有從僱員工資扣除僱員供款的僱主的刑罰高 100,000 元（就罰款而言）及一年（就監禁而言）。這個刑罰的差距是參考了《僱傭條例》第 32 條的最高罰則（即罰款 100,000 元及監禁一年）才擬備的。

(d) 向僱員提供虛假供款紀錄的罪行

12. 《強制性公積金計劃（一般）規例》（“《一般規例》”）第 139 條規定，僱主須給予屬計劃成員的僱員每月供款紀錄。僱主須在支付有關月份的強制性供款後七個工作日內給予僱員供款紀錄。如僱主在有關月份內支付強制性供款多於一次，則須在不遲於最後一次付款後七個工作日內給予僱員供款紀錄。

13. 供款紀錄載有以下資料：僱員的有關入息的款額；僱主支付的僱主強制性／自願性供款的款額；從僱員入息中扣除的僱員強制性／自願性供款的款額；以及向強積金計劃受託人支付該等供款的日期。僱員可憑供款紀錄所載的供款詳情核實僱主是否妥為確定有關入息的款額，並正確地計算僱主及僱員須分別支付的供款款額。供款紀錄亦可作為僱主向有關受託人支付供款的證據。

14. 積金局關注到，雖然有些僱主遵從法例的規定給予每月供款紀錄，但卻可蓄意提供虛假或具誤導性的供款詳情以欺騙僱員（例如在供款紀錄註明已於某日妥為支付供款，實際上卻沒有支付有關供款）。為保障計劃成員的利益，現建議訂立新的罪行，僱主如在給予僱員的供款

¹ 當無力償債的僱主已扣除僱員工資作為僱員的強積金供款，並在扣薪後沒有供款，這些欠薪現時已在破產欠薪保障基金的保障範圍內。

紀錄中，提供明知在要項上屬虛假或具誤導性的資料，或罔顧後果地提供在要項上屬虛假或具誤導性的資料，即屬犯罪。該僱主如被判罪名成立，首次定罪可處以第六級罰款及監禁一年，其後每次定罪可處以罰款200,000元及監禁兩年。新條文以《強積金條例》第43E條為藍本，該條訂明積金局可以向任何在給予某些訂明人士（即積金局、受託人、受託人的核數師或強積金計劃的核數師），但不包括僱員的任何文件中，作出虛假或具誤導性陳述的人施加懲罰。

(e) 對核准受託人的控權人施加核准

15. 強積金計劃受託人在強積金制度中擔當重要角色，因為他們須確保強積金計劃的運作符合法例要求，以及計劃成員的利益受到妥善保障。強積金法例規定，受託人如擬經營強積金業務，必須先獲積金局核准。申請經營強積金業務的受託公司其中一項資格規定是，該公司的控權人獲積金局信納為適當的人選。

16. 根據《強積金條例》第2條，下列人士是核准受託人的控權人：

- (a) 該公司的行政總裁及董事；
- (b) 該等董事習慣於按照其指示行事的人（“間接控權人”）；以及
- (c) 任何自然人或另一公司，而該人或該公司直接或間接控制該受託人最少15%的有表決權股份（“小股東控權人”）。

17. 受託公司首次獲核准經營強積金業務時，其間接控權人及小股東控權人必須與行政總裁及董事符合相同的條件。《一般規例》第28條訂明，在受託人獲得核准資格後，就該受託人委任任何新行政總裁及董事之前，必須事先取得積金局同意。不過，強積金法例並無就隨後委任間接控權人及小股東控權人須事先徵求同意訂明類似的規定。間接控權人或小股東控權人在受託人初次獲核准後，無須為確保其為適當人選而受資格審核，是既不一致也不合理的做法。

18. 此外，積金局根據《一般規例》第28條就公司行政總裁或董事的委任給予同意後，即使該行政總裁或董事不再是繼續履行有關職責的適當人選，積金局也無權撤回同意。為了更有效監督受託人，積金局應獲賦權在任何行政總裁或董事及其他類別控權人不再適當的情況下，撤回先前給予這些人士的同意，使他們不能繼續擔任有關職位。

19. 我們亦可以預期，有關人士可以因取得核准受託人超逾15%限額的有表決權股份而在不知情的情況下成為受託人的控權人。在這情況下，

該人應不准行使股份所授予的表決權，直至除非積金局同意他擔任受託人的控權人。

20. 為解決上述問題，現建議修訂強積金法例，清楚訂明間接控權人及小股東控權人的核准規定，以及在指明情況下就撤回控權人所給予的批准。這項修訂旨在加強對受託人的監督，為計劃成員的利益提供最佳的保障。

立法程序時間表

21. 視乎議員的意見，我們計劃在這個立法年度內敲定及提交條例草案。

財經事務及庫務局
二零零七年十一月