

二零一一年四月四日  
討論文件

## 立法會財經事務委員會 加強對強制性公積金中介人的規管

### 引言

本文件載述有關立法建議以(a)加強規管強制性公積金(“強積金”)中介人的銷售及推廣活動；(b)讓強制性公積金計劃管理局(“積金局”)設立和營運一個平台，確保受託人之間準確及更有效率地透過電子平台轉移權益(“電子平台”)；及(c)加強對僱主拖欠供款的阻嚇性。

### 背景

2. 「僱員自選計劃」下，超過 250 萬名強積金計劃成員可能面對強積金中介人更冒進和直接的銷售活動。自為落實該計劃的法例修訂完成後，積金局即為落實計劃作準備，包括：

- (a) 確保積金局及受託人的系統能夠處理「僱員自選計劃」的落實；
- (b) 加強強積金投資教育，以協助僱員作出有根據的選擇，切合自己需要；及
- (c) 加強對強積金中介人的規管及培訓，以進一步保障計劃成員的利益。

因應近年公眾對保障投資者的期望有所提高，積金局檢視了現行強積金中介人的規管架構，並建議透過立法進一步強化現時以行政方式規管強積金中介人的制度。建議目的是要確保對無註冊人士的強積金銷售及推廣活動有有效的阻嚇；以及賦予香港金融管理局(“金管局”)、保險業監督(“保監”)和證券及期貨事務監察委員會(“證監會”)(下文總稱為“前線規管機構”)有一系列相稱的紀律懲處權力，以確保中介人合符規管銷售及推廣強積金產品的操守規定。政府認同積金局就落實「僱員自選計劃」前，設立法定的強積金中介人規管制度是審慎的做法，以更有效地保障超過 250 萬計劃成員。

3. 在是次立法修訂建議中，積金局亦因應「僱員自選計劃」落實後，預計轉移權益的數量會大幅增加，建議立法設立一個電子平台，讓受託人之間能更快捷及更有效率地轉移權益，同時確保資料準確。我們亦因應積金局的建議，藉此機會引進法例修訂，以加強對僱主拖欠供款的阻嚇性。

## 強積金中介人的規管

### 概述

4. 現時，積金局透過「強積金中介人操守守則」落實一套以行政方式規管強積金中介人的制度。在這制度下，積金局負責設定標準，同時亦為註冊機構。積金局盡量透過金管局、保監處和證監會的監管，就於銀行業條例、保險公司條例或證券及期貨條例受它們監管的中介人，進行規管。自 2000 年實施強積金制度以來，積金局與前線規管機構一直維持聯絡機制。

5. 截至 2011 年 2 月底，共有 475 個註冊強積金公司中介人和 28,635 個註冊強積金個人中介人。註冊成為強積金中介人的其中一個前設要求是該公司或個人本身必須是受到銀行業、保險業、或／和證券業所規管。這些中介人當中，有約 28% 的中介人的主要業務為銀行業、70% 為保險業和 2% 為證券業。由於在大多數情況下，強積金業務只是強積金中介人主要業務的附帶業務，現時的規管安排可以有效地運用規管資源和經驗。經過與積金局和前線規管機構詳細討論，我們建議，法定的規管架構應以現時的行政安排為藍本，加以適當的修改和改進。這方式可減少對現有規管模式的改動，亦有利於盡早落實「僱員自選計劃」。

### 立法建議

6. 法例將涵蓋強積金中介人規管制度中，保障計劃成員所需的主要範疇。這當中包括 –

- (a) 禁止任何非註冊強積金中介人參與受規管的強積金銷售及推廣活動；
- (b) 強積金中介人的註冊制度；
- (c) 前線規管機構的規管範圍；
- (d) 強積金中介人的操守要求和相關指引；
- (e) 積金局和前線規管機構的監管和紀律懲處權力；
- (f) 上訴機制；和
- (g) 現時已註冊強積金中介人的過渡安排。

詳細建議載列於附件。

## 設立一個電子平台以轉移強積金權益

### 設立電子平台的需要

7. 積金局預計在「僱員自選計劃」落實後，計劃成員選擇把權益轉移至不同強積金計劃的個案會大幅增加。在諮詢受託人後，為確保準確性、縮短處理時間和減低相關成本，積金局建議設立和營運一個電子轉移系統(即電子平台)，方便受託人透過電子途徑處理計劃成員轉移權益的選擇。

### 立法建議

8. 為確保電子平台的效能和效率，積金局建議：

- (a) 除積金局所訂明的豁免情況外，規定所有受託人均須參與。豁免包括非負責管理強積金計劃，因而不用處理選擇轉移權益程序的受託人；及
- (b) 規定所有在「僱員自選計劃」下作出，在受託人提供的強積金計劃之間的權益轉移，均須透過該電子平台處理。

9. 積金局會負責研發和建立電子平台的成本。法例會訂明受託人須向積金局支付費用，費用水平會按日常運作成本預算以及可能須處理的個案數量釐定。積金局建議以收回成本方式，從受託人收取積金局為營運該系統向第三方所支付的費用。積金局亦建議應修訂《強制性公積金計劃條例》以訂明所需的程序要求和其他細節，使電子平台能夠營運順暢。

## 加強對僱主拖欠供款的阻嚇性

### 立法建議

10. 此外，積金局亦希望藉此機會加強對僱主拖欠供款的阻嚇性。主要建議包括：將僱主在供款日後未有繳交強制性供款列為持續罪行，和將僱主未有按審裁處或法庭判令繳款列為罪行，這和《2010年僱傭(修訂)條例》所引進的安排相似。我們亦會在這次立法修訂工作考慮提出其他技術性修訂。

## 未來路向

11. 我們已聯同積金局聯繫主要業界組織和相關持分者，並會邀請他們在未來一個月對立法建議發表意見，我們亦歡迎事務委員會和公眾對建議提出意見。

12. 我們會因應所收集到的意見，擬備條例草案。我們的目標是在本年向立法會提交條例草案。

財經事務及庫務局  
強制性公積金計劃管理局  
二零一一年三月二十八日

## 規管強制性公積金（“強積金”）中介人活動的 詳細立法建議

### 立法建議的主要內容

#### I. 禁止任何非註冊強積金中介人參與受規管的強積金銷售及推廣活動

1. 法例將列明任何人均不得在其經營業務或受僱期間，從事或顯示自己從事任何受規管的銷售及推廣活動，除非有關人士-

- (a) 已向強制性公積金計劃管理局（“積金局”）註冊，而其註冊並沒有被暫時吊銷；
- (b) 如其註冊是為或代表主事中介人行事，以該身分從事有關活動；
- (c) 獲豁免註冊成為強積金中介人（參閱《證券及期貨條例》的類似豁免）—例如指定類別的專業界別，如律師、會計師或受託人公司，在進行其主業時，附帶向其客戶就強積金事宜提供意見。

2. 任何人如沒有合理辯解干犯有關限制，即屬犯罪。

3. 任何人從事受規管強積金銷售及推廣活動，即可能引致準強積金計劃成員／現有強積金計劃成員作出對其強積金計劃內權益有影響的決定，必須先獲積金局註冊成為強積金中介人<sup>1</sup>。與《證券及期貨條例》相類，擬議法例將列明如在經營業務期間，從事任何以下的銷售及推廣活動（即“受規管強積金銷售及推廣活動”），必須獲得註冊—

- (a) 邀請或誘使，或企圖邀請或誘使他人作出指明的強積金決定；或
- (b) 就指明的強積金決定，向他人提出意見。

4. 為了使規定更為明確和清晰，擬議法例會清楚訂明何謂「指明的強積金決定」和「提供意見」。請參閱附錄甲。

#### II. 強積金中介人的註冊制度

---

<sup>1</sup> 中介人按情況指主事中介人或獲保薦中介人。

5. 與現時的行政規管制度相似，新制度將有兩類別的強積金中介人，即主事中介人和獲保薦中介人。法例將列明積金局在收到申請和指明費用後，可以一

(a) 接受以下人士註冊成為主事中介人，進行受規管強積金銷售及推廣活動一

(i) 根據《證券及期貨條例》，獲註冊成為可以進行證券交易，或就證券提供意見的認可財務機構；

(ii) 根據《證券及期貨條例》，獲發牌照可以進行證券交易，或就證券提供意見的持牌法團；

(iii) 根據《保險公司條例》，獲授權經營長期保險業務的保險人；以及

(iv) 根據《保險公司條例》，符合資格經營長期保險業務的保險經紀（“獲授權經營長期保險業務的保險經紀”）。

(b) 接受以下人士註冊成為獲保薦中介人，而有關人士須獲上述主事中介人保薦，代表其進行強積金銷售及推廣，並須符合其他相關要求，包括通過有關強積金中介人考試／符合持續專業發展的要求，和沒有被有關規管機構施以紀律懲處（見下文第 6 段）一

(i) 根據《證券及期貨條例》，獲發牌照可以進行證券交易，或就證券提供意見的個人；

(ii) 根據《銀行業條例》，獲註冊成為可以進行證券交易，或就證券提供意見的個人；

(iii) 根據《保險公司條例》，獲准經營長期保險業務的獲委任保險代理人，包括其負責人／業務代表；以及

(iv) 獲授權經營長期保險業務的保險經紀的行政總裁／業務代表。

6. 為使中介人保持合理的專業和操守標準，法例會列明以下人士將不符合註冊成為主事中介人或獲保薦中介人的資格一

(i) 在提出申請前的一年內，因違反紀律而被撤銷上述第 5(a)或(b)段任何一種身分的人士；或

(ii) 在提出申請前的一年內，被撤銷根據擬議法例所進行的註冊（見下文第 13 段）

7. 建議包括賦權積金局在批准註冊申請時施加條件，並可修改／取消條件或施加新條件。積金局會備存一份註冊強積金中介人的名單供公眾參閱。請見附錄乙。

### III. 前線規管機構的規管範圍

8. 每個註冊強積金中介人將受到香港金融管理局（“金管局”）、保險業監督（“保監”）或證券及期貨事務監察委員會（“證監會”）（通稱“前線規管機構”）的日常監管。法例將會列明編配中介人予前線規管機構的原則—

- (a) 所有受金管局規管的主事中介人，包括同時於保險業及／或證券業受規管的主事中介人，一律由金管局擔任其前線規管機構；
- (b) 所有於保險業受規管的其他主事中介人，包括那些同時於證券業受規管的主事中介人，一律由保監擔任其前線規管機構；和
- (c) 其餘由證監會規管的主事中介人，一律由證監會擔任其前線規管機構。

9. 獲保薦中介人代表其主事中介人從事強積金中介活動，故會由同一個前線規管機構監管有關獲保薦中介人和主事中介人<sup>2</sup>。

### IV. 強積金中介人的操守要求和相關指引

10. 參考現行《強積金中介人操守守則》列明的操守標準，法例會概列強積金中介人應遵守的操守標準。這將包括對有關能力和誠信的要求。此外主事中介人需安排一名專責高級人員，監督獲保薦中介人進行的強積金銷售及推廣活動。主事中介人需設立和維持合適的管制和程序，使其本身和獲其保薦的中介人符合法例規定；為專責高級人員提供足夠資源和支持，以有效監管受規管強積金銷售及推廣活動；和負責確保獲其保薦的中介人的操守維持在適當標準和遵守合適程序。就建議於法例概列的操守要求，請參閱附錄丙。

---

<sup>2</sup> 假如按上述編配準則，某主事中介人獲編配至一個只負責規管其主要業務一小部分的前線規管機構，則積金局應有酌情權，把該主事中介人重新編配予另一個負責監管其主要業務的前線規管機構。

11. 積金局將獲賦權在諮詢前線規管機構後，制定規則及/或發出守則／指引，為符合法定操守要求提供指引。違反規則可導致法定制裁。發出指引／守則為行政安排，違反指引／守則本身並不會導致法定制裁，但在裁定有關行為是否違反操守規定時可獲接納為證據。中介人不遵守操守守則規定，可導致紀律處分。

## V. 積金局和前線規管機構的監管和紀律懲處分權力

12. 積金局和前線規管機構應獲賦予必需的權力，以履行其法定職能。我們建議賦予它們與《證券及期貨條例》相似的監管和調查權力。在紀律懲處方面，積金局與前線規管機構應有一系列的紀律懲處權力，以處理不同性質和嚴重性的不當行為。我們建議賦權前線規管機構發出口頭或書面譴責，或對未能符合強積金銷售及推廣標準的註冊中介人施加罰款；而積金局應獲賦權在特定情況下，例如在前線規管機構認為註冊中介人未能符合強積金銷售及推廣標準，或違反積金局就中介人註冊所施加的條件，並向積金局提出建議時，暫時吊銷或撤銷該中介人的註冊。

13. 積金局/前線規管機構行使任何紀律懲處權力前，須書面通知該人士，並給予該人士合理的陳詞機會。

## VI. 上訴機制

14. 《強制性公積金計劃條例》第 35 條下設有上訴委員會，處理積金局按該條例所作出的特定規管決定。同一機制將處理擬議法例下積金局有關註冊和暫時吊銷／撤銷註冊的決定，以及前線規管機構的紀律懲處決定。

15. 為進一步確保前線規管機構執法時的一致性，我們建議實施以下的額外措施—

- (a) 積金局及前線規管機構須設立平台，定期就制訂準則、守則指引、執法原則，以及雙方關注事宜進行溝通；以及
- (b) 行政長官須成立獨立的程序覆檢委員會，協助維持前線規管機構的執法程序和懲處的相稱一致。

## VII. 現時已註冊強積金中介人的過渡安排

16. 由於積金局已有註冊中介人資格的相關資料，及為免因規定註冊中介人在法定註冊制度實施後，須重新提出申請而造成不必要的負擔，因此，我們建議在有關法例中加入過渡性條文，容許在法定註冊



制度實施 2 年內，現時已註冊的強積金中介人可繼續進行受規管強積金銷售及推廣活動。

## 建議「指明的強積金決定」和「提供意見」的定義和豁免

「指明的強積金決定」指－

- (a) 強積金計劃準參與者／現有參與者就下列事項所作的決定－
  - (i) 是否參與某強積金計劃；
  - (ii) 轉移權益－
    - (A) 轉移權益至一個強積金計劃；
    - (B) 從一個強積金計劃轉出權益；或
    - (C) 在同一個強積金計劃內的強積金基金之間轉移權益；
  - (iii) 從強積金計劃提取累算權益；或
  - (iv) 作出自願性供款；
- (b) 就上文第(a)(i)至(iv)段所述行為而言，決定－
  - (i) 作出該行為的時間；或
  - (ii) 涉及款項或權益的數額；
- (c) 強積金計劃準參與者／現有參與者所作，其他可能會影響或改變其累算權益的決定。

就指明的強積金決定向他人「提供意見」，是指提供意見以助接收者作出指明的強積金決定。這包括就強積金計劃或強積金基金作出比較、提出建議或發表意見，以期影響準參與者／現有參與者作出指明的強積金決定。這包括在分析或報告中作出比較、提出建議或發表意見，以助接受服務者作出指明的強積金決定。

豁免於受規管的強積金銷售及推廣活動的項目包括：

- (a) 就證監會根據《證券及期貨條例》第 105 條認可，所發出廣告或文件（如要約文件、基金概覽）；
- (b) 法律執業者以《法律執業者條例》（第 159 章）所指的法律執業者身分執業，而附帶提供的意見；

- (c) 會計師以《專業會計師條例》(第 50 章)所指的執業單位以會計師身分執業，而附帶提供的意見；
- (d) 根據《受託人條例》(第 29 章)第 VIII 部註冊的信託公司因為履行其職責，而附帶提供的意見；

## 建議強積金中介人紀錄冊所提供的資料

積金局會設立和備存“強積金中介人紀錄冊”，記錄中介人的各項註冊資料，包括：

- (a) 姓名、營業地址及強積金註冊編號；
- (b) 積金局就註冊所施加的條件；
- (c) 主事中介人的姓名（如為獲保薦中介人）；
- (d) 專責高級人員的姓名及營業地址（如為主事中介人）；
- (e) 中介人的前線規管機構；
- (f) 積金局／前線規管機構在五年內，對中介人採取與強積金有關的公開紀律處分的紀錄；
- (g) 由前線規管機構告知，在該前線規管機構的規管範疇下，對強積金中介人，或專責高級人員所採取的紀律程序詳情，包括前線規管機構對該強積金中介人在其規管範疇下所作出的決定，如暫時吊銷或撤銷註冊／發牌／認可等決定；以及
- (h) 其他積金局認為與中介人註冊相關的資料。

積金局必須透過網上形式向公眾提供該紀錄冊，以及讓公眾可在正常辦公時間內到其辦事處查閱該紀錄冊。

## 建議的操守要求

法例會在合適的情況下，反映現時強積金中介人操守守則中的操守要求。我們期望註冊人士在進行受規管的強積金銷售和推廣活動時—

- (a) 在任何時候都以誠實、公正、真誠的態度及正當的手法行事；
- (b) 以適當的技巧及謹慎勤勉的態度行事；
- (c) 只就能力所及的事宜提供意見，或就該事徵詢具備資格給予意見的上級後才提供意見；
- (d) 善用妥善經營業務所需的資源及程序；
- (e) 向客戶提供如何選擇強積金計劃或基金的意見時，客觀考慮客戶的利益，並且在切實可行的情況下，顧及客戶的財政狀況、投資經驗、願意承受的風險程度及投資目標；
- (f) 與客戶交易時，充分披露相關的重要資料；
- (g) 盡量避免在交易出現利益衝突；如無法避免，應向客戶披露該等衝突和確保客戶獲公平對待；
- (h) 確保盡快及妥善地處理客戶資產；
- (i) 如為主事中介人，建立及維持適當的內部監控和程序，確保本身及所保薦的中介人能遵守有關的法律要求；
- (j) 如為主事中介人，須安排一名專責高級人員可時刻監督受規管的強積金銷售及推廣活動，並提供足夠資源予專責高級人員，支持其作出有效監督；
- (k) 如為獲保薦中介人，除了以主事中介人的僱員、代理或代表的身分外，不得以中介人身分銷售和推廣強積金計劃；
- (l) 避免進行可能會損害公眾對強積金計劃或退休保障行業信心、或損害公眾利益的行為。