

二零一八年六月四日
討論文件

立法會財經事務委員會
《職業退休計劃條例》(第 426 章) 擬議修訂

目的

本文件的目的，是向委員簡介有關更新《職業退休計劃條例》(第 426 章)(《條例》)的主要立法建議。該等建議旨在加強職業退休計劃註冊處處長(處長)¹的權力，以確保受《條例》規管的計劃均為以真正僱傭關係為基礎的退休計劃，以及提升職業退休計劃的管治水平。

背景

2. 《條例》在 1993 年 10 月 15 日生效，其目的是為僱主自願成立的職業退休計劃設立註冊制度²，確保這些計劃受到妥善規管，以及為計劃下承諾給予僱員的退休計劃利益可如期支付增加確定性。不過，《條例》並沒有強行要求僱主設立職業退休計劃。

3. 在《條例》下，「職業退休計劃」是一項計劃(但不屬於只在受保人去世或遭遇身體殘障時支付利益的保險合約)，其效用或能有的效用，是就僱傭關係，以退休金、津貼、酬金或其他形式，向在有實質報酬的僱傭合約下受僱(不論在香港或其他地方)的僱員提供(或就該等僱員提供)在終止服務、死亡或退休時支付的利益。

¹ 處長是強制性公積金計劃管理局(積金局)。

² 以及在符合下文第 4 段所載的若干準則的情況下，發出豁免證明書。

4. 任何僱主如果營運屬《條例》管限的職業退休計劃，必須向處長申請註冊或豁免其計劃。在《條例》下，為僱員提供職業退休計劃的僱主稱為「有關僱主」³。如一項職業退休計劃屬下列其中一類，該計劃的有關僱主可根據《條例》向處長申請豁免證明書（**獲豁免計劃**）：

- (a) 已獲海外主管當局註冊或批准的離岸計劃，而該主管當局執行的職能大致上類似處長的職能；或
- (b) 計劃成員中的香港永久性居民身分證持有人的的人數不超過 10% 或 50 人（以較少者為準）的計劃。

如有關計劃未能符合上述(a)項或(b)項的豁免準則，該計劃的有關僱主必須為其計劃申請註冊（**註冊計劃**）。因此，受《條例》規管的職業退休計劃分為註冊計劃和獲豁免計劃兩類。

5. 《條例》所載有關職業退休計劃申請註冊的規定，較上文第 4 段所載的豁免準則的要求為高。有關僱主在為計劃申請註冊時，必須遵從《條例》的相關規定，以便處長就申請作出決定。相關規定包括提交有關僱主就以信託為本的計劃確認其已遵守受託人規定的聲明、律師就計劃的若干法律問題提供的聲明、核數師就計劃的若干會計問題提供的聲明，以及（如適用）載有對計劃進行精算檢討所得的結果的精算師證明書。

6. 註冊計劃受《條例》下的各項法定持續規定管限，而獲豁免計劃則不受該等規定管限。註冊計劃必須遵守與下列各項有關的法例規定：資產（例如計劃的資產必須與有關僱主的資產分開）、受託人（例如若計劃受信託管限，必須委任最少一名獨立受託人，而該名受託人不得是有關僱主本人）、投資（例如投資於《條例》所界定的受限制投資項目的資產（如由有關僱主發行的證券），合計不得超過有關計劃資產的 10%）、提供款項（例如有關計劃應獲提供足額資金，以及若計劃的資產與負

³ 根據《條例》第 2(1)條，就一項職業退休計劃來說，有關僱主指僱用某僱員因而使他有權或可以成為該計劃的成員的僱主。

債相比有不足之數，則必須在《條例》訂明的期間內，補足該不足之數)，以及其他與核數及精算檢討及向僱員披露資料有關的規定。獲豁免計劃不受上述關乎資產、受託人及投資的法例規定所規限，但仍須遵守關於向處長提供資料、通知處長計劃的若干更改事項及繳交定期豁免費用的規定。有關僱主可以委聘「管理人」⁴執行計劃及其計劃資產的管理工作，例如帳目及紀錄保存，以及履行《條例》下的法例規定。

7. 除上述事宜外，就註冊計劃而言，《條例》賦予處長更多的介入權力。例如，處長撤回獲豁免計劃的豁免證明書的理由，較撤銷註冊計劃的註冊的理由為少。

8. 隨着強積金制度自 2000 年 12 月 1 日起實施，職業退休計劃亦可根據其是否獲強積金豁免而分為兩個類別，即該等獲積金局核准可獲強積金豁免的計劃以及該等沒有獲強積金豁免的計劃（一般分別稱為「**獲強積金豁免的職業退休計劃**」及「**沒有獲強積金豁免的職業退休計劃**」）⁵。獲強積金豁免的職業退休計劃，其僱主及成員獲豁免遵守強積金規定。如**獲強積金豁免的職業退休計劃**接受新計劃成員（即繼續接受有關僱主的新僱員參加計劃，成為計劃成員），該計劃的有關僱主的新僱員可選擇加入該職業退休計劃或加入強積金計劃。僱主可為僱員提供**沒有獲強積金豁免的職業退休計劃**，作為與強積金計劃並行的增補計劃。此外，僱主可在強積金制度實施後繼續營辦**沒有獲強積金豁免的職業退休計劃**，以保留其僱員在強積金制度實施前所累積的退休利益，作持續投資用途。在 2018 年 3 月 31 日，職業退休計劃的數目如下：

⁴ 根據《條例》第 2(1)條，管理人指受託人、保險人或管理有關計劃及其資產的主要負責人等（視屬何情況而定）。

⁵ 當強積金制度即將在 2000 年 12 月 1 日開始實施時，《條例》下的註冊計劃及獲豁免計劃可根據《強制性公積金計劃（豁免）規例》（《規例》）（第 485B 章）向積金局申請強積金豁免。如積金局信納有關計劃符合《規例》的相關申請準則，可向該計劃的有關僱主發出強積金豁免證明書。獲強積金豁免的職業退休計劃亦受《規例》下的額外法例規定（例如受託人規定）所管限。

計劃類別	計劃數目		
	獲強積金豁免	沒有獲強積金豁免	總計
註冊計劃	3 149	563	3 712
獲豁免計劃	209	401	610
總計	3 358	964	4 322

問題

9. 處長最近注意到，有某些人士或機構可能不當使用註冊計劃或獲豁免計劃作非退休用途，例如向一些與有關僱主並無僱傭關係的投資者推銷該等計劃。該等計劃並不屬於政策原意下受《條例》管限的範疇。此等不當使用註冊計劃或獲豁免計劃的情況，會損害香港在投資產品規管方面的整全性。

10. 為確保只有真正的職業退休計劃可按《條例》獲註冊或豁免，我們需要對《條例》作出以下更新：

- (a) 明文訂明所有註冊計劃及獲豁免計劃必須持續符合以僱傭關係為基礎的準則（見下文第 12 段），而且當建議的法例修訂生效後，處長將不再接受豁免申請；
- (b) 就轉入計劃的款項訂明若干條件，以確保計劃只接受真正的利益轉入；
- (c) 加強處長的執法能力，以確保註冊計劃及獲豁免計劃遵從法例規定；
- (d) 賦權處長憑藉《條例》明文訂明的法定條文，撤銷不再符合以僱傭關係為基礎的準則的計劃的註冊，或撤回其豁免證明書；及
- (e) 在處長有意就某計劃發出撤銷其註冊的建議時，可向法院申請命令，把該計劃的資產凍結，以保障計劃成員的利益。

11. 此外，我們藉此機會對《條例》作技術上的修訂，以更新若干條文的用語、簡化有關撤回計劃的豁免證明書或撤銷其註冊的程序、在法律責任的豁免方面為處長提供足夠保障，以及向沒有獲強積金豁免的註冊計劃的受託人施加職責，使其職責與已獲強積金豁免的註冊計劃受託人的職責看齊，從而加強對這類計劃的成員的保障。

立法建議

確保註冊計劃及獲豁免計劃以僱傭關係為基礎

12. 一直以來，《條例》的政策原意都是註冊計劃及獲豁免計劃應以僱傭關係為基礎。職業退休計劃要符合以僱傭關係為基礎這個準則，計劃成員除了可以是職業退休計劃的有關僱主所僱用的僱員（不論是以前的還是現在的）外，還可以包括一

- (a) 基於兩個職業退休計劃的有關僱主之間的真正業務交易而由一項職業退休計劃轉移至另一項職業退休計劃的個人。視乎兩項計劃的有關僱主就業務交易所訂立的協議的實際內容而定，轉移計劃的有關僱主的前僱員，未必會成為承轉計劃的有關僱主的僱員。該等轉移可讓此等個人（例如退休人士）繼續從承轉計劃收取退休金；及
- (b) 已去世成員的遺產受益人。

13. 為確保職業退休計劃持續遵守上述以僱傭關係為基礎的準則，我們建議修訂現行法例一

- (a) 就註冊計劃及獲豁免計劃而言：規定該等計劃的有關僱主須向處長提交周年聲明，說明計劃符合以僱傭關係為基礎的準則；

(b) 就新申請註冊的計劃而言：規定有關僱主須提交一

- (i) 聲明以說明計劃符合以僱傭關係為基礎的準則；
- (ii) 律師聲明以說明該計劃的條款規定，計劃成員僅限於符合以僱傭關係為基礎的準則的僱員、由另一項職業退休計劃轉入的個人，以及已去世成員的遺產受益人；及
- (iii) 核數師聲明以說明其是否認為，該計劃在某一指定日期，在所有要項上均遵守反映以僱傭關係為基礎的準則的成員規定。

14. 正如上文第 4 段所述，由於現時合資格成為獲豁免計劃的門檻相對較低，因此職業退休計劃要取得獲豁免計劃的資格相對容易。此外，現行法例對獲豁免計劃須持續達到的規管要求也很寬鬆。這些因素或會令獲豁免計劃容易被某些人士或機構不當使用，作退休以外的用途，例如把計劃當作一般投資工具。為了加強規管，以保障計劃成員的利益，我們建議在法例修訂生效後，不再接受新的豁免申請。我們相信這項建議與提倡加強規管退休計劃，為計劃成員提供更佳保障的趨勢是一致的。至於現有的獲豁免計劃，我們建議容許計劃繼續營運，以盡量減低對該等計劃的有關僱主及其計劃成員的現行安排造成的影響。為了加強保障現有獲豁免計劃的成員，我們建議在法例修訂生效後，向該等計劃的有關僱主施加新規定，要求他們提交申報表及聲明以確保計劃持續符合以僱傭關係為基礎的準則。

確保只容許真正的利益轉入

15. 目前，註冊計劃的有關僱主已須向處長提交周年申報表，確保有關計劃獲得妥善管理及有足夠資金。為減低註冊計劃及獲豁免計劃被不當使用或濫用作持有來歷不明的款項的機會，我們建議規定計劃管理人只可以接受就計劃成員而從另一

計劃轉移過來的利益。有關的利益轉移須符合特定條件，包括一

- (a) 所轉移的利益須存放在一個帳戶，而該帳戶在負責接收該筆款項的計劃下由該成員以單一名義持有；及
- (b) 所轉移的利益純粹產生自負責接收該筆款項的計劃的成員與負責轉移該筆款項的計劃的有關僱主以往的受僱工作等。

加強處長的巡查、調查以及執法權力

16. 我們建議加強處長的權力，賦權處長一

- (a) 要求任何人士向處長提供資料及協助，以便其履行其在《條例》下的職能；
- (b) 進入非住宅樓宇巡查；及
- (c) 採取執法行動，例如要求指定人士⁶在指定時間內及在指定地點出示與正在進行調查的事宜有關的紀錄，或與調查人員會面，回答有關正在進行調查的事宜的問題。

17. 上述執法權力與《強制性公積金計劃條例》（第 485 章）（《強積金條例》）賦予積金局規管強積金計劃的權力一致。

賦予處長撤銷計劃的註冊或撤回豁免證明書的權力

18. 目前，《條例》第 11 條及第 42 條分別訂明處長撤回計劃的豁免證明書或取消其註冊時可依據的各項明文訂明的法定理由。第 11 條訂明的理由包括沒有遵守上文第 4 段所列的豁免準

⁶ 指定人士指該等調查人員有合理原因相信他們擁有的紀錄或文件可能載有與正進行調查的事宜有關的資料的人士。

則；第 42 條訂明的理由包括沒有遵守帳目及紀錄保存規定或款項提供規定。我們建議把違反以僱傭關係為基礎的準則納入《條例》，作為撤回計劃的豁免證明書及取消其註冊的一項明文訂明的法定理由。

容許處長在預期發出撤銷某項計劃的註冊的建議時，向法院申請命令凍結該計劃的資產

19. 根據現行的《條例》，處長只可在發出撤銷一項計劃的註冊的建議後，才可向法院申請命令，凍結該計劃的資產。這樣的安排存在風險，即計劃的資產可在法院頒布命令前轉走。我們建議修訂該條文的用語，容許處長在有意就某項註冊計劃發出撤銷其註冊的建議時，向法院申請命令凍結該計劃的資產。

其他技術性修訂

20. 除了更新《條例》部份條文的用語外，其他技術性修訂包括但不限於一

- (a) 取消處長須在報章刊登其撤銷某項計劃的註冊或撤回某項計劃的豁免證明書的建議的規定；
- (b) 以《強積金條例》第 42B(1)條為藍本，在積金局、其董事及僱員履行《條例》的任何職能時，賦予他們法律責任的豁免保障。現時，該等豁免保障只賦予公職人員及根據《條例》第 36(2) 條獲委任就某項註冊計劃進行查訊的人士；及
- (c) 清楚訂明沒有獲強積金豁免的註冊計劃的受託人須履行有關職責，包括在管理計劃時須謹慎、有技巧、努力與審慎行事。該等職責與現時適用於獲強積金豁免的註冊計劃的受託人的職責相同。

影響

21. 在草擬修例建議時，我們一直注意改善措施不會不經意地把一些真正以僱傭關係為基礎，由僱主營運具不同形式的僱傭安排的退休計劃排除在《條例》外；同時亦不會不合理地增加合規成本。我們預期，僱主及管理人為持續符合以僱傭關係為基礎的準則而須遵守建議的新匯報規定所額外增加的行政工作將會有限。

諮詢

22. 積金局已以處長的身分，就各項主要修例建議諮詢有關僱主、管理人、業界組織及專業團體。我們在修訂建議內容時，已納入他們的意見。

未來工作

23. 在考慮委員的意見後，我們會最後敲定有關的實施安排，以期在 2018 至 19 立法年度內向立法會提交修訂條例草案。

財經事務及庫務局
強制性公積金計劃管理局
二零一八年五月二十八日