

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)884/01-02號文件

檔號：CB1/BC/10/00

**2002年1月25日內務委員會會議文件**

**《2001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《2001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. 在準備實施強制性公積金(下稱“強積金”)制度的過程中，政府當局發現《強制性公積金計劃條例》(第485章)(下稱“該條例”)及《強制性公積金計劃(一般)規例》(下稱“該規例”)中有若干條文可予改善，以加強保障計劃成員的利益及提高該制度的有效運作。

### **條例草案**

3. 條例草案的主要目的是 ——

- (a) 對該條例作出多項技術性修訂，以加強保障強積金計劃成員的利益及提高強積金制度的有效運作；及
- (b) 授予強制性公積金計劃管理局(下稱“積金局”)若干職能及權力，以方便該局規管強積金計劃。

### **法案委員會**

4. 在內務委員會2001年5月25日的會議席上，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**。

5. 法案委員會共舉行5次會議，其中包括一次與業界組織及專業團體的會議，以聽取他們的意見。曾向法案委員會提供意見的機構名單載於**附錄II**。

## 法案委員會的商議工作

6. 委員研究條例草案時，曾詳細商議積金局規管權力的涵蓋範圍，尤其是其借款權力；向核准受託人、強積金計劃及核准匯集投資基金(下稱“匯集基金”)施加額外條件或修訂條件的權力；以及規定匯集基金的保證人須維持足夠儲備以提供投資保證的權力。

### 積金局的借款權力 —— 條例草案第4條

7. 有別於證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)和醫院管理局等其他法定機構，積金局現時並沒有在該條例之下獲賦予借款的權力。不過，政府當局指出，積金局可能需要進行借貸活動，例如透支、證券交收(就未能意料的交收延誤情況而言)，以及為籌措營運資金而向銀行短期借貸。因此，當局建議容許積金局可在財政司司長的事先核准下，以該局認為合宜的保證或按該局認為合宜的其他條件借款。

8. 法案委員會的委員並不完全贊同政府當局的見解。由於積金局在成立時已獲政府發給50億元經費，委員因而質疑賦予積金局借款權力的理據。他們關注到，擬議第6QA條賦予積金局十分廣泛的借款權力。為免有關權力可能被濫用，委員要求規限積金局的權力，訂明有關權力只可在短期及有限的情況下(例如提供過渡性融資)援用。

9. 為回應委員的關注，政府當局已提出委員會審議階段修正案，修訂條例草案第4條，使積金局可在財政司司長的事先核准下，以暫時借款作以下用途：(a)證券交易的結算；(b)獲取銀行的透支服務；(c)應付緊急情況；或(d)應付任何其他不能預見的情況。

### 積金局向核准受託人、註冊強積金計劃及匯集基金修訂現有條件或施加新條件的擬議權力 —— 條例草案第9、10、11條及附表第2條

10. 現時積金局有權在強積金計劃註冊，以及給予受託人及匯集基金核准時施加條件。然而，法例並無說明積金局可否在給予核准／註冊後施加新條件或額外條件，以及現有條件可否予以修訂。政府當局表示，擬議條文的作用是清楚說明積金局有權施加額外條件或修訂現有條件，以配合科技、法例及最佳市場做法等方面的改變，藉此提高對計劃成員的保障。

11. 法案委員會部分委員質疑在現時賦予積金局擬議規管權力有何理據，因為強積金制度至今才運作了大約1年。當局應待累積較豐富的運作經驗後，才作出重大的改動。不過，一位代表勞工界的委員同意可能需要加強積金局的規管權力，因為強積金供款的總金額十分龐大，而且亦有需要保障計劃成員的利益。

12. 所有曾向法案委員會表達意見的代表團體均反對賦權積金局向核准受託人及強積金計劃施加額外條件或修訂現有條件。業界的代表認為，準服務提供者當初提出核准申請前，應完全清楚獲悉適用於他們的規定為何，因為當中涉及巨額投資。若擬議權力獲制定為法例，會導致市場出現不明朗因素，並會造成向不同服務提供者／計劃任意施加不同規定的情況，而積金局亦將有權訂定／修訂各式各樣的規定，但有關規定卻無須經立法機關審議及為業界所知悉。在給予核准／註冊後更改或施加額外條件，會引起混淆及增加成本。

13. 就此方面，法案委員會曾研究積金局施加額外條件或修訂條件的擬議權力，是新增的權力，抑或是積金局憑藉《釋義及通則條例》(第1章)的有關條文而現已擁有的權力。根據法案委員會法律顧問的意見，現行法例賦予積金局施加條件的權力，只可在給予受託人核准或將公積金計劃註冊時行使。任何有關賦權積金局在給予核准／註冊後施加新條件的建議，很可能會擴大積金局的權力範圍。至於積金局現時是否已憑藉第1章第46(a)條擁有修訂現有條件的權力，法律顧問認為，該條文所指的權力似乎只能就該條文明確提到的文件行使。由於給予受託人核准／將強積金計劃註冊等事宜並無被納入第1章第46(a)條，積金局似乎不能憑藉第1章第46(a)條在現行條例下擁有修訂現有條件的權力。若要賦予積金局該項權力，必須在法例中加入明訂條文。

14. 至於實際上是否有需要施加新條件或修訂現有條件，政府當局明確表示，為加強保障計劃成員的利益，積金局認為有需要就若干事宜施加新條件，例如受託人整合業務、規定受託人必須按照指明的時間表委任新的第三者計劃管理人等。隨着時間過去，部分現有條件可能已變得不合時宜而須予修訂。委員獲悉，《銀行業條例》及《證券條例》亦賦予監管機構類似的權力，使有關機構可在給予核准／牌照後施加及修訂條件。

15. 為回應法案委員會的關注，政府當局已提出一項委員會審議階段修正案，把“條件”的涵義界定為“合理條件”，以確保額外施加的新條件／經修訂的現有條件必須是合理的條件。至於積金局就強積金計劃的“推銷”而施加／修訂條件的權力，委員擔心積金局可能會任意行使該項權力。政府當局接納法案委員會的建議，並會提出委員會審議階段修正案以限制該項權力，限定積金局只可在其發出的指引的範圍內行使該項權力，而有關指引均曾諮詢業界。

16. 委員認為，縱使積金局可能需要獲授權力，以便向核准受託人、註冊計劃及匯集基金修訂現有條件或施加新條件，但他們要求確保積金局會以合理的方式行使該等權力。就此方面，政府當局進一步表示，就積金局的決定，有關人士是可以提出司法覆核。若條例草案獲制定為法例，任何一方如因積金局施加額外條件／修訂條件的決定而感到受屈，亦可向強積金計劃上訴委員會提出上訴。為了讓受託人有更多時間就積金局所決定的新條件／修訂條件作出所需的更改，政府當局已同意提出委員會審議階段修正案，將積金局就其決定給予核准受託人預先通知的期限由7個工作日延長至30日。

## 規定匯集基金的保證人須維持足夠儲備的規例 —— 條例草案第18條

17. 政府當局建議修訂該條例第46(1A)條，賦權行政長官會同行政會議可以訂立規例，規定匯集基金的保證人須維持足夠儲備，以便向強積金計劃成員提供所保證的投資回報。

18. 法案委員會察悉，業界反對擬議修訂。由於計劃成員是自願參加強積金計劃之下的保證基金，業界認為此投資方案應受到適用於市場上其他保證基金的同一套規管標準所規限。業界組織極之關注，日後各個監管機構(即積金局、香港金融管理局(下稱“金管局”)、保險業監理處及證監會)就儲備規定所採用的標準可能並不一致。法案委員會同意有需要保障計劃成員的利益，但亦促請政府當局與監管機構及業界緊密合作，避免規管標準有任何不一致的地方。

19. 政府當局回應時強調必需保障強積金計劃成員的累算權益。當局表示，擬議修訂的作用只是在有需要時，使積金局就保證基金(不論該基金是成分基金或匯集基金)的儲備規定所發出的現行指引得以在規例中訂明。根據擬議條文訂立的任何規例都是附屬法例，並須經立法會批准。

20. 就規管標準是否一致所引起的關注，政府當局已向法案委員會保證，積金局會就此方面繼續與金管局、保險業監理處及證監會合作，確保彼此會顧及產品設計和規管機制的分別，對強積金保證基金採用一致的規管標準。財經事務局局長亦會在條例草案恢復二讀辯論時說明此點。

## 成為保管人的獲轉授人的資格及次保管協議 —— 條例草案附表第6及7條

21. 擬議條文旨在規定核准受託人須確保保管人的職能不會轉授予不符合資格的人。受託人無合理辯解而沒有遵守該項規定，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款5萬元(第5級罰款)。業界不同意應制定罰則條文，並且建議，較恰當的做法是規定有關的保管人須就使用不符合資格的人作為次保管人而引致的所有損失向計劃作出彌償。

22. 政府當局回應時重申其政策原意，表示受託人是強積金計劃的主要管理人，有責任按照強積金法例管理有關計劃。由於保管人及次保管人在保障計劃資產方面肩負重任，因此核准受託人有需要確保所委任的人有資格出任保管人／次保管人。積金局有需要採取一些懲處措施，因為在現行法例下，積金局執行有關規定的唯一方法是撤銷受託人的核准資格。但有關做法或會妨礙強積金計劃的運作，並且可能會損害計劃成員的利益，因此只會在別無他法的情況下才採用。

## “管限規則”、“要約文件”及“參與協議”的定義 —— 條例草案第2(a)(iv)及(x)條

23. 強積金計劃的主要文件有3份，分別為信託契約、要約文件及參與協議。信託契約是管限計劃的設立；要約文件載列計劃的進一步細節，例如支付權益、轉移權益及投資選擇等；參與協議則載有參與僱主及計劃受託人所議定的條款及條件。政府當局建議修訂“管限規則”的現行定義，把要約文件及參與協議所載的規則及條文納入為管限規則的其中一部分，確保積金局能阻止作出任何可能損害計劃成員利益的條款更改。

24. 由於受託人須根據計劃的“管限規則”行事，擬議定義的涵蓋範圍備受關注。業界及香港律師會在向法案委員會提交意見時指出，擬議定義的範圍過於廣泛，甚至可能會包括軟件協議等文件在內。由於參與協議主要涉及權益歸屬或自願性供款等事宜，而僱主對該等事宜各有不同的安排，業界認為由積金局核准對協議作出的修訂並不恰當。

25. 政府當局回應時表示，當局的原意是務求要約文件／參與協議的條文，與須符合該條例規定的信託文書的條文保持一致。考慮到業界及法案委員會的關注，政府當局會提出委員會審議階段修正案，恢復“管限規則”的現有定義，並在規例中加入“要約文件”及“參與協議”的新定義。政府當局向法案委員會證實，業界同意上述的更改。

26. 現時證監會負責核准要約文件。部分委員認同業界的關注，認為若規定同一份文件亦須交由積金局核准，可能會導致積金局及證監會監管上的重疊。政府當局回應時確認，積金局會與證監會緊密合作，確保不會出現雙重監管的情況。條例草案恢復二讀辯論時，財經事務局局長會在其演辭中反映此點。

## 其他關注

27. 在商議過程中，部分委員提出多項與強積金有關的事宜。雖然該等事宜不屬於條例草案的涵蓋範圍，但卻引起廣泛的關注。該等事宜包括處理拖欠強積金供款的措施、累算權益的支付、自僱人士的退休年齡，以及可否統合僱員由於轉換工作而開立的多個獨立帳戶。雖然委員可能會透過其他渠道跟進上述政策事宜，但他們亦察悉，在積金局之下成立的強積金計劃運作檢討委員會現正檢討強積金制度的實施情況，並會在有需要時提出各種改善建議。

## **委員會審議階段修正案**

28. 政府當局已提出多項委員會審議階段修正案，以回應委員提出的關注。當局亦提出若干技術性修訂，並在文句上作出改善。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III**。法案委員會並無提出任何委員會審議階段修正案。

## **建議**

29. 法案委員會察悉政府當局擬於2002年2月6日恢復條例草案的二讀辯論。

## **徵詢意見**

30. 謹請議員察悉上文第29段所載的法案委員會建議。

立法會秘書處

2002年1月23日

《2001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** 田北俊議員, GBS, JP  
吳亮星議員, JP  
朱幼麟議員, JP  
李卓人議員  
李家祥議員, JP  
吳靄儀議員  
陳婉嫻議員, JP  
陳智思議員  
陳鑑林議員  
單仲偕議員  
鄭家富議員  
譚耀宗議員, GBS, JP  
石禮謙議員, JP  
張宇人議員, JP  
梁富華議員, MH, JP  
余若薇議員, SC, JP

(總數：17位議員)

**秘書** 楊少紅小姐

**法律顧問** 馮秀娟小姐

**日期** 2001年7月11日

## **附錄II**

### **《2001年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會**

#### **曾向法案委員會提供意見的機構名單**

1. 香港律師會
2. 香港退休計劃協會
3. 退休計劃行業小組(代表香港信託人公會、香港投資基金公會及香港保險業聯會)

#### 下列機構只提交意見書

4. 香港銀行公會
5. 存款公司公會

《2001年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》

**委員會審議階段**

由財經事務局局長動議的修正案

<u>條次</u>	<u>建議修正案</u>
2(a)	(a) 在第(ii)節中，在建議的“公司”的定義中，在(b)(i)段中，刪去““海外公司”、”。
	(b) 刪去第(iv)節。
	(c) 在第(v)節中，在建議的“強制性供款”的定義中 — (i) 在(a)段中，刪去“已向或”； (ii) 在(b)段中，刪去“第5(1)(b)條”而代以“第5(1)條”。
	(d) 刪去第(vii)節。
	(e) 在第(x)節中 — (i) 加入 — “ “條件” (conditions)指合理條件；”；
	(ii) 刪去“要約文件”及“參與協議”的定義。
2(b)	刪去建議的第2(3)及(4)條而代以 — “(3) 為免生疑問，現宣布任何向註冊計劃支付作為供款的款額，如是在取決於該款額日後會構成該計劃的強制性供款此一基礎上而支付的，則在肯定該款額不會構成該計劃的強制性供款之前，該款額就所有目的而言須視為該計劃的強制性供款，而本條例的條文亦據此適用。”。

新條文

加入 —

### **“2A. 豁免**

第 4(3)條現予修訂，在“條文下”之後加入  
“及除第 11(1)及(2)條另有規定外”。”。

4

刪去建議的第6QA條而代以 —

### **“6QA. 管理局可借款**

管理局可在財政司司長核准下，以該局認為合宜的保證或按該局認為合宜的其他條件短期借入款項，作以下用途 —

(a) 證券交易的結算；

(b) 獲取銀行的透支服務；

(c) 應付緊急情況；或

(d) 應付任何其他不能預見的情況。”。

7(a)

刪去在“中，”之後的所有字句而代以“在“必須”之後加入“按照《強制性公積金計劃(一般)規例》(第485章，附屬法例)的條文，”；”。

8

(a) 在(a)段中 —

(i) 在建議的第11(1)條中 —

(A) 在“退休年齡”之後加入“或根據第4(3)條獲豁免”；及

(B) 在“，該僱”之前加入“亦不論該人是否根據第4(3)條獲豁免，”；

(ii) 在建議的第11(2)條中，在“退休年齡”之後加入“或根據第4(3)條獲豁免”。

(b) 在(b)段中，在建議的第11(7)(b)條中，刪去“第5(1)(b)條”而代以“第5(1)條”。

在建議的第20(12)條中 —

- (a) 在(b)(i)段中，刪去“7個工作”而代以“30”；
- (b) 刪去在“可”之後的所有字句而代以 —  
“藉送達該核准受託人的書面通知 —
- (c) 修訂根據第(8)款或本款就該核准受託人業務的運作施加的條件；或
- (d) 就該核准受託人業務的運作施加條件。”。

10(d)

(a) 在建議的第21(12)條中 —

- (i) 在(b)(i)段中，刪去“7個工作”而代以“30”；
- (ii) 刪去在“可”之後的所有字句而代以 —  
“藉送達該核准受託人的書面通知 —
- (c) 修訂根據第(8A)款或本款就該計劃的管理或推銷施加的條件；或
- (d) 就該計劃的管理或推銷施加條件。”。

(b) 在建議的第21(13)條之後，加入 —

“(14) 管理局不得根據本條就註冊計劃的推銷施加條件，亦不得修訂根據本條就註冊計劃的推銷施加的條件，但如施加或修訂(視屬何情況而定)該等條件屬指引的範圍內，則屬例外。”。

- 11(d) (a) 在建議的第21A(12)條中 —
- (i) 在(b)(i)段中，刪去“7個工作”而代以“30”；
- (ii) 刪去在“可”之後的所有字句而代以—  
“藉送達該核准受託人的書面通知—
- (c) 修訂根據第(8A)款或本款就該計劃的管理或推銷施加的條件；或
- (d) 就該計劃的管理或推銷施加條件。”。

(b) 在建議的第21A(13)條之後，加入—

“(14) 管理局不得根據本條就註冊計劃的推銷施加條件，亦不得修訂根據本條就註冊計劃的推銷施加的條件，但如施加或修訂(視屬何情況而定)該等條件屬指引的範圍內，則屬例外。”。

15 刪去該條。

- 附表 (a) 在第1(d)條中，加入—  
““要約文件”(offering document)就註冊計劃而言，指符合以下說明的文件—
- (a) 邀請可能成為該計劃的參與僱主或成員的人參與該計劃；及
- (b) 載有與該計劃的設立或管理有關的資料；”；

“參與協議”(participation agreement)就註冊計劃而言，指—

- (a) 參與僱主與該計劃的核准受託人訂立，使該僱主及其僱員能參與該計劃的協議；
  - (b) 自僱人士與該計劃的核准受託人訂立，使該自僱人士能參與該計劃的協議；
  - (c) 擬在該計劃中維持保留帳戶的人與該計劃的核准受託人訂立的協議；”。
- (b) 在第2(b)條中，在建議的第6(3)(b)(i)條中，刪去“7個工作”而代以“30”。
- (c) 在第5(b)條中，刪去建議的第63(2A)條而代以—
- “(2A) 如就註冊計劃的參與協議或藉該協議而擬對或已對管限規則作出某項修訂，就該項修訂而言—
- (a) 除(b)段另有規定外，除非該項修訂與強制性供款或自願性供款有關，否則第(1)及(2)款均不適用；
  - (b) 如該項修訂符合管理局為施行本條而批准的格式，則第(1)及(2)款均不適用。”。

(d) 加入 —

### **“5A. 加入條文**

現加入 —

### **“63A. 對要約文件的修訂須有 管理局的批准**

(1) 如註冊計劃的要約文件擬作任何修訂，則該計劃的核准受託人必須以書面通知管理局，並向管理局提交一份該項建議修訂的文本。

(2) 該計劃的要約文件的修訂，在管理局向該受託人發出書面通知表示管理局已批准該項修訂前，不得提供予計劃成員、可能成為計劃成員的人、參與僱主或可能成為參與僱主的人。

(3) 在本條中，凡提述註冊計劃的要約文件的修訂，包括提述該文件的新增條文，或取代或刪除該文件的現有條文。””。

(e) 在第 8 條中 —

(i) 在(a)段中，在建議的第 78(6)(a)(iii)、(b)(iii)、(c)(ii)、(d)(ii)、(e)(ii)及(f)(ii)條中，刪去“第 5(1)(b)條”而代以“第 5(1)條”；

(ii) 在(b)段中，在建議的第 78(7)(b)(i)及(d)(ii)條中，刪去“第 5(1)(b)條”而代以“第 5(1)條”；

(iii) 在(c)段中 —

(A) 在建議的第 78(8)(a)(ii)及(b)(ii)條中，刪去“第 5(1)(b)條”而代以“第 5(1)條”；

(B) 刪去句號而代以分號；

(iv) 加入 —

“(d) 加入 —

“(10) 為免  
生疑問，現宣布本條  
的實施，並不規定受  
託人將某一成員的分  
帳戶進一步分為任何  
分帳戶。”。 ”。

(f) 刪去第 17 條而代以 —

**“17. 某些人士獲豁免而不受本條例  
的實施管限的情況**

第 203(1)(b) 及 (2) 條現予修訂，廢除所  
有 “12” 而代以 “13” 。 ”。

(g) 在第 18 條中，在(a)段之前加入 —

“(aa) 在第 23 項之後加入 —

“23A 63A 對要 10,000 20,000 50,000” 。 ”。  
約文  
件的  
修訂  
須有  
管理  
局的  
批准