

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2106/06-07號文件

檔號：CB1/BC/6/06

《2007年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會

2007年7月17日會議

《2007年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》的主要建議 背景資料簡介

目的

本文件載述《2007年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》(下稱"《強積金條例草案》")的背景，並綜述議員就有關立法建議提出的主要關注事項。

背景

2. 《強制性公積金計劃條例》(第485章)(下稱"《強積金條例》")在1995年制定，目的是為設立強制性私人管理的退休計劃提供法定機制，從而為整體工作人口提供退休保障。強制性公積金(下稱"強積金")制度在2000年12月推行。

3. 一般而言，除若干獲豁免類別的僱主或僱員外，僱主及僱員各自須向強積金計劃的受託人作出強制性供款，供款額為僱員的有關入息的5%，有關入息設有上下限水平。已達到退休年齡的僱員有權獲得由受託人支付他在強積金計劃的累算權益的全數。由於強積金制度對社會影響深遠，故此必需經常予以檢討，以確保符合現有及潛在計劃成員的需要。為達到此目的，強制性公積金計劃管理局(下稱"積金局")在2001年8月成立強積金計劃運作檢討委員會(下稱"檢討委員會")。¹ 積金局已根據檢討委員會最近提出的意見，對《強積金條例》、《強制性公積金計劃(一般)規例》及《強制性公積金計劃(豁免)規例》(下稱"《豁免規例》")的修訂提出多項建議，以改善強積金制度。政府當局已於2007年6月27日向立法會提交《強積金條例草案》，以落實有關修訂建議。

¹ 檢討委員會的成員包括僱主及僱員團體、強積金服務提供者、專業機構、香港特別行政區政府及積金局的代表。

現行安排出現的問題

4. 根據運作經驗，積金局及政府當局發現現行安排存在若干問題，包括以下各項：

- (a) 現時，在計算強積金供款時，房屋津貼及其他房屋利益不包括在《強積金條例》下的"有關入息"的定義範圍內。然而，當局發現，有些僱主蓄意把僱員的部分薪金列為房屋津貼，以減低有關入息款額和逃避就該部分薪金作強積金供款的責任。
- (b) 如僱主拖欠強積金供款，受託人會發出催繳通知，要求僱主在30日內清付所拖欠的供款。有些僱主利用該30日結算期來盡量拖延供款，而只在上述期間接近終結時才向受託人清付強積金供款。現時，積金局只有在遵從所有追討欠款的程序後，才可向僱主徵收供款附加費及提起民事法律程序，以追討拖欠的供款及延遲供款的附加費。繁複的追討欠款程序令積金局難以及時向僱主追討所拖欠的供款。
- (c) 就《強積金條例》第43C及43E條及《豁免規例》第26條所訂罪行提起刑事法律程序的時限，現時受《裁判官條例》(第227章)第26條規管，有關時限為該申訴所涉事項發生後起計的6個月。然而，當積金局獲悉某項指稱罪行時，有時已距離發生時間超過6個月，以致該局無法就該些個案提出檢控。
- (d) 如不能確定合資格獲支付累算權益的計劃成員的所在，受託人須在報章刊登公告，邀請該名成員提出申索。如在公告刊登後沒有人提出申索，有關權益可視作無人申索的權益。不過，法例沒有提及受託人應在何時刊登這類公告。
- (e) 現時，除非在某些指明情況下，否則積金局不可向任何人披露其在行使及履行職責時所取得的資料。這項限制未必符合資料當事人或公眾的利益。此外，《強積金條例》並無特別容許積金局整理及披露任何比較資料(例如強積金成分基金的收費)，以幫助強積金計劃成員作出投資決定。
- (f) 在重組強積金計劃時，受託人須向積金局提出申請，要求給予同意。不過，現行法例並沒有清楚訂明積金局給予的同意是否凌駕有關取得計劃成員同意的規定，以及是否對所有各方均具約束力。

建議修訂

5. 為提高對強積金計劃成員的保障，並加強計劃的行政管理和強積金制度的執法工作，《強積金條例草案》載有多項建議，該等建議的目的包括 —

- (a) 取消把房屋津貼及利益豁除於"有關入息"的定義範圍內的安排，使在釐定作計算強制性供款用途的有關入息時，所有薪酬項目(包括房屋津貼／其他房屋利益)都會計算在內；
- (b) 取消30日結算期及積金局須在指明情況下向僱主發出徵收附加費通知的規定，以及澄清有關法律不明確之處，以便積金局在即使不能遵從某些追討欠款步驟的情況下，仍可追討拖欠的供款；
- (c) 修訂有關條文，以表明就《強積金條例》第43C及43E條及《豁免規例》第26條所訂罪行提起的刑事法律程序，可於積金局發現或獲悉有關罪行後6個月內提出；
- (d) 精簡使有關權益成為"無人申索的權益"的程序，並清列明受託人確定有權獲支付累算權益的計劃成員的所在的時限為6個月；
- (e) 使積金局可在指明情況下披露資料，包括整理及披露任何比較資料，以幫助成員作出投資決定，以及向某些機構(例如勞資審裁處)發放他們所要求的資料，以方便有關機構處理其個案；及
- (f) 清楚無疑地訂明積金局就重組計劃給予的同意凌駕有關取得成員同意的規定，並且對所有各方均具約束力。

6. 政府當局表示，原先條例草案亦應載有一項建議，對沒有為僱員登記參加強積金計劃及作出強積金供款的僱主施加刑事及民事法律責任。換言之，僱主可同時被控沒有為僱員登記參加強積金計劃和沒有支付強積金供款。然而，由於政府當局需要更多時間草擬相關法律條文以實施該項建議，為免拖延這項立法工作，當局遂把該建議從條例草案中剔除。據政府當局表示，檢討委員會及強積金計劃諮詢委員會²已全面審議條例草案所載的立法建議，並表示支持。當局亦已將建議修訂通知勞工顧問委員會。

² 強積金計劃諮詢委員會根據《強積金條例》成立，負責就《強積金條例》的實施及積金局的效能向積金局提出建議。諮詢委員會由1名積金局指派的執行董事和10名由香港特別行政區行政長官委任的成員組成。

在財經事務委員會上提出的主要意見及關注事項

7. 在2007年4月12日財經事務委員會會議上，政府當局及積金局向委員簡介《強積金條例》的擬議修訂。委員不反對當局提交《強積金條例草案》，但要求政府當局及積金局考慮委員就完善有關的立法建議所提的意見及關注。委員的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

對房屋津貼及其他房屋利益的處理

8. 關於把房屋津貼及利益納入《強積金條例》下的"有關入息"定義範圍的建議，部分委員質疑該項擬議修訂的理據，以及有否客觀數據或證據顯示僱主透過把僱員的大部分入息列作房屋津貼來逃避強積金供款的情況有上升趨勢。他們關注到，修訂後的定義可能會對其他勞工法例(例如《僱傭條例》(第57章))下同樣是以僱員工資為基礎的權益的計算帶來嚴重影響。但該建議獲得部分其他委員(特別是來自工會的議員)的強烈支持。他們認為，該建議可防止僱主濫用有關條文，蓄意把僱員的大部分入息列為房屋津貼，以減低用作計算強積金供款的有關入息款額。

針對違規情況的執法工作

9. 事務委員會支持擬議修訂，以加強強積金制度的執法工作。部分委員一直非常關注，當局在處理僱主沒有為僱員登記參加強積金計劃的個案時，雖然可以就此對僱主提起刑事法律程序，但根據現行的強積金法例，當局不能就該僱主沒有支付強制性供款採取法律行動。他們促請當局應同時就僱主沒有為僱員登記參加強積金計劃及沒有支付強積金供款提起刑事法律程序。有意見認為，倘若施加刑事法律責任，有關條文應具有追溯效力，以加強阻嚇力，並為僱員提供更佳保障。委員察悉，政府當局／積金局的意見認為，有關法律追溯效力的問題必須小心研究。

10. 部分委員認為，《強積金條例》對不為僱員登記參加強積金計劃及不支付強制性供款所訂的刑罰，較《僱傭條例》就拖欠工資所訂的罪行條文相對寬鬆。此外，亦有建議認為，僱主如不單拖欠本身的強積金供款，而且拖欠從其僱員的入息扣除的供款，應被處以較重刑罰。

11. 有委員關注到法例能否有效防範僱主逃避支付強積金供款，尤其是當僱主在清盤前安排把公司資產轉移。此外，亦有委員關注計劃成員在僱主破產或清盤時的權益保障問題。

無人申索的權益

12. 關於政府當局建議精簡現行程序，取消受託人須每年提醒強積金計劃成員的規定，而繼續由受託人為成員保留權益，直至後者申請提取權益為止，部分委員關注到，已退休的計劃成員可能仍需依賴一些定期的通知來提醒他們保留在其計劃內的"無人申索權益"。因此，

他們建議，與其完全取消該項規定，不如要求受託人在相隔較長的期間(例如每隔3至5年)提醒計劃成員，從而精簡有關程序。

積金局披露的資料及同意重組計劃

13. 大體上，事務委員會支持應提高在披露強積金計劃資料方面的透明度。另有建議認為，應把"公眾利益"的元素納入資料披露的準則內，使積金局可因應公眾的廣泛關注而披露資料。事務委員會察悉，政府當局在草擬有關擬議修訂時會考慮此點。

14. 關於政府當局建議清楚無疑地訂明積金局給予的同意將凌駕有關須取得計劃成員的同意才可重組強積金計劃的規定，部分委員認為，為審慎起見，應提供監察機制，以確保計劃成員的權利受到保障，例如將有關事宜交由法院或財政司司長等高層次官員處理或考慮。

其他關注事項

15. 事務委員會察悉，現時，僱主若已根據《僱傭條例》付給僱員遣散費或長期服務金，便可利用僱員因僱主的供款而獲得的既有利益，以抵銷上述款項的相等款額。部分委員重申其要求，呼籲政府當局認真考慮對《強積金條例》作出適當修訂，以終止有關的抵銷安排。部分委員則持不同意見，認為既然遣散費及長期服務金是基於僱員為同一僱主服務而向僱員提供的若干保障，抵銷安排亦屬合理，以免僱員就同一服務期獲得"雙重福利"。他們進一步認為，當局亦應鼓勵僱員作出其他安排，以應付退休生活所需，而非僅依賴強積金計劃的累算權益。

相關文件

16. 相關文件一覽表載於**附錄I**。

立法會秘書處

議會事務部1

2007年7月16日

相關文件一覽表

委員會	文件	立法會文件編號
2007年4月12日財經事務委員會會議	<p>◆ 有關強制性公積金計劃條例的擬議修訂的文件 http://www.legco.gov.hk/ yr06-07/chinese/panels/fa/ papers/fa0412cb1-1266-1 -c.pdf</p> <p>◆ 有關強制性公積金計劃條例的擬議修訂的電腦投影片簡介資料 http://www.legco.gov.hk/ yr06-07/chinese/panels/fa/ papers/fa0412cb1-1350-3 -ec.pdf</p> <p>◆ 有關破產欠薪保障基金的保障範圍的資料 http://www.legco.gov.hk/ yr06-07/chinese/panels/fa/ papers/fa0412cb1-1541-1 -c.pdf</p> <p>◆ 會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr 06-07/chinese/panels/fa/mi nutes/fa070412.pdf</p>	CB(1)1266/06-07(01) CB(1)1350/06-07(03) CB(1)1541/06-07(01) CB(1)2009/06-07