

**2007 年 4 月 12 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強制性公積金(“強積金”)法例的建議修訂的意見，而修訂法例的目的是根據運作經驗改善強積金制度。

背景

2. 強積金制度在二零零零年十二月推行，是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。截至二零零七年一月底，超過 235 萬名僱員及自僱人士已登記參加強積金計劃，而強積金成分基金的資產總值逾 2,000 億元。由於強積金制度對社會影響深遠，我們應經常檢討該制度，以確保符合現有及潛在計劃成員的需要。

3. 強積金計劃運作檢討委員會(“檢討委員會”)在二零零一年八月由強制性公積金計劃管理局(“積金局”)成立，目的是全面檢討強積金制度及有關法例的運作及行政事宜。檢討委員會的成員名單載於附件。積金局已根據檢討委員會的意見，對強積金法例的修訂提出多項建議。政府當局打算在二零零六至零七立法年度提交《強制性公積金計劃(修訂)條例草案》，從而落實修訂建議。

主要立法建議

強積金對房屋津貼及其他房屋利益的處理

4. 根據《強制性公積金計劃條例》(《強積金條例》)，僱員及僱主各自須就有關入息作出 5% 的強制性供款，而有關入息設有上下限水平。不過，房屋津貼及其他房屋利益不

包括在“有關入息”的定義範圍內。我們得悉，有些僱主蓄意重整僱員的薪酬待遇，把部分薪金轉為他們所聲稱的房屋津貼或其他房屋利益，以減低有關入息款額和逃避就該部份薪金作強制性供款的責任。

5. 最初不把房屋津貼包括在“有關入息”的定義範圍內，主要理據是房屋津貼的數額可以頗大，因此需要不將其包括在定義範圍內，以減低領取房屋津貼的僱員在供款方面可能沉重的負擔。把房屋津貼包括在定義範圍內，或許會減少僱員的可動用入息。因此，有關方面最初在一九九五年八月制定法例時，建議不把房屋津貼及利益包括在有關入息內。由於低收入僱員通常不合資格領取房屋津貼及利益，當時預期這不會影響這些僱員。不過，因應近年出現濫用的情況，積金局已重新考慮不把津貼包括在定義範圍內的這個理據是否合理。

6. 概念上，積金局認為在處理房屋津貼時，沒有合理理由把該項津貼與任何其他類別的津貼或薪酬項目作不同的處理。在決定某項津貼應否不包括在有關入息時，該項津貼是用以應付重大開支項目這點不應是決定因素。其他類別的款項及開支亦可以十分重大，甚至可能較房屋開支為高。有人或許因而辯稱，僱主為僱員提供的其他津貼亦不應包括在有關入息內，因為僱員就這些津貼所作的任何強制性供款都會加重僱員的供款負擔。如果將以上不把某個數額包括在有關入息內的理據引申至其合理結論，最終的情況可能是僱員只會就儲蓄淨額(即每月用剩的款額)作出強制性供款，因為津貼經重整後可涵蓋所有其他支出。若按此理據，在很多情況下，強制性供款都可能大幅下降。因此，本港房屋開支高昂的事實看來並不能作為將房屋津貼不包括在有關入息內的充分理據。

7. 此外，如果不把房屋津貼包括在有關入息內的目的是減輕須承擔房屋開支的僱員的供款負擔，則這項處理方法的適用範圍應擴大至所有須承擔房屋開支的僱員，不論他們是否正從僱主領取房屋津貼。不過，這做法不切實際，而且容易遭濫用。

8. 我們建議修訂《強積金條例》，取消把特定房屋津貼及利益不包括在“有關入息”的定義範圍內的安排。因此，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。

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

9. 根據《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均參加強積金計劃。違反第 7(1A)條屬持續罪行，僱主可因沒有為其僱員登記參加強積金計劃而遭檢控一次以上，以及在該罪行發生的每一日被處以每日 500 元的罰款。根據第 7A(1)(a)及 7A(2)(a)條，僱主有法律責任向強積金計劃作出強制性供款。第 7A(8)條進一步訂明，強制性供款須在訂明的期間內，按訂明的方式支付予僱員已登記為成員的強積金計劃的核准受託人。

10. 然而，如僱主沒有為僱員登記參加強積金計劃，雖然當局可以就此對該僱主提出刑事檢控，但根據現行強積金法例，卻不能就其沒有支付強制性供款採取法律行動。因此，我們建議修訂《強積金條例》，訂明就沒有登記參加強積金計劃的個案而言，積金局可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制性供款提起刑事法律程序。為方便採取有效的執法行動，我們也建議修訂《強積金條例》，僱主一旦被裁定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。這些措施可對僱主不為僱員登記參加強積金計劃的個案加強阻嚇作用。

改善追討欠款機制

11. 《強制性公積金計劃(一般)規例》(“一般規例”)第 132 至第 136 條詳細訂明有關追討供款欠款的程序¹。有意見關注

¹ 如僱主沒有在供款日或之前支付強制性供款，核准受託人須向僱主發出催繳通知，要求他在結算期終結前(即緊接供款日之後的 30 日法定期間)清付所拖欠的供款。如僱主沒有照辦，受託人須在緊接的七日內向積金局作出有關該事實的首次報告。積金局接着會向僱主發出通知，以徵收供款附加費和要求僱主在指明的限期內作出糾正。若僱主仍然沒有作出糾正，受託人會在緊接的十日內向積金局作出第二次報告。如拖欠供款證明屬實，積金局可提起法律訴訟，將拖欠的供款和供款附加費作為欠積金局的債項向僱主追討。

到，現行的追討欠款程序過於繁複，因而影響積金局及時向僱主追討所拖欠供款的能力，特別是涉及僱主破產或清盤的個案。

12. 現時，僱主須在供款日或之前支付強制性供款，而受託人會向僱主發出催繳通知，要求他在 30 日結算期² 終結前清付所拖欠的供款。有意見關注到，一些僱主可能會利用該 30 日結算期來盡量拖延付款，而只會在該 30 日結算期接近終結時才向受託人清付強制性供款。

13. 積金局只有在遵從所有追討欠款的程序後，才可憑藉《強積金條例》第 18 條，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供款附加費。不過，在某些情況下，受託人及積金局不能完全遵從追討欠款機制的各項程序。舉例來說，有一名僱主在僱員受僱後幾年間都沒有為他們登記加入強積金計劃，而且沒有在該段期間供款。由於已經過一段時間，有關受託人及積金局會因每月供款期的報告期已過而不能遵從所有追討欠款的步驟。至於積金局在沒有遵守第 132 至第 136 條所訂明的追討欠款程序的情況下，是否有權向拖欠供款的僱主徵收供款附加費及提起民事法律程序，則並不明確。

14. 《一般規例》規定積金局在收到受託人有關僱主拖欠供款的首次報告後，須向該僱主發出徵收附加費通知。如明顯不能按記錄上的地址聯絡有關僱主或有關僱主已經清盤，則發出附加費通知難免會浪費執法資源。

15. 鑑於現行追討拖欠供款的程序有多項關注事項及問題，我們建議修訂《一般規例》，取消結算期和賦予積金局酌情權向僱主發出通知，從而精簡有關程序；以及澄清有關

² 該 30 日結算期的目的，是讓受託人有時間協助僱主解決欠款個案，特別是那些因疏忽遺漏或其他非故意原因造成的個案。舉例來說，在該 30 日內，僱主在接獲受託人的通知後，可糾正在計算供款時因不小心而造成的錯誤，以及填補因該等錯誤而少付的供款差額。就那些在該 30 日內可以解決的個案而言，受託人無須向積金局報告，因此，積金局的資源得以集中投放在真正的欠款個案。這個結算期在強積金制度最初推行時具效用，因為當時很多僱主都不熟悉強積金供款的計算方法。不過，有關計算方法在二零零二年已予簡化，到了現在大部分僱主都已熟悉該計算方法。另一方面，一些僱主認為由於這些個案不會向積金局報告，他們當然無須在結算期尚未終結前支付供款。

法律不明確的部分，以便積金局在即使不能遵從某些追討欠款的步驟的情況下，仍可追討拖欠的供款。

其他立法建議

16. 其他立法建議大致可分為三類：(A)加強強積金制度的執法；(B)改善強積金計劃的行政及規管；以及(C)其他技術及雜項修訂。有關建議於下文各段撮述。

(A) 加強強積金制度的執法

提高送達強積金傳票的成效

17. 根據《強積金條例》向法人團體送達傳票須受《公司條例》規管。《公司條例》訂明，傳票可藉留在公司的註冊辦事處或藉郵遞送交公司註冊辦事處的方法送達有關公司。不過，假如公司的註冊地址失效而又沒有人認收，傳票就無法有效送達。我們建議訂明亦可把傳票送達僱主的業務地址，以增加成功送達傳票的機會。

擴大有關要求出示記錄的權力

18. 現時，除在進行實地視察期間外，積金局並無要求僱主及自僱人士出示記錄的一般權力。我們建議在《強積金條例》加入新條文，賦予積金局明確權力，以便無論是否在進行實地視察期間，積金局都可要求僱主或自僱人士在指明限期內向該局出示記錄，以確保他們遵守強積金法例的規定。僱主或自僱人士無合理辯解而沒有遵從要求，即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，可處罰款。

延長檢控時限

19. 根據《強積金條例》第 43C 及 43E 條和《強制性公積金計劃(豁免)規例》第 26 條就罪行提起刑事法律程序的時限，現時受《裁判官條例》第 26 條規管，有關時限為案發後六個月。為方便積金局更有效地採取執法行動，我們建議修訂有關條文，表明積金局在發現或獲悉該罪行後六個月內，可根據這些條文提起刑事法律程序。

(B) 改善強積金計劃的行政及規管

周年權益報表的內容規定

20. 目前，除了透過對《一般規例》的修訂外，《一般規例》沒有就周年權益報表的內容規定提供任何調整機制。為了使周年權益報表的內容規定能因應市場的發展適時作出更改，我們建議修訂《一般規例》第 56 條，容許在周年權益報表加入更多積金局所訂明的內容規定。

終止受僱時轉移累算權益

21. 《一般規例》規定僱主在僱員終止受僱後 30 天內將該終止受僱一事通知受託人。如僱主沒有這樣做，可能會妨礙受託人應僱員要求處理累算權益的轉移。我們建議，如僱主無法聯絡得上或拒絕在訂明日期前提交通知，則僱員可藉法定聲明提交終止受僱通知，即使僱主沒有就終止受僱一事作出通知，僱員的累算權益仍可轉移。

提取已故成員的累算權益

22. 在提取強積金累算權益的情況下，“遺產代理人”可向計劃受託人提出要求支付死者累算權益的申請。但是循簡易程序管理已故成員的小額遺產的遺產管理官能否視作根據《一般規例》第 161 條所獲准的“遺產代理人”現時並不清晰，我們建議闡明遺產管理官可為此視作“遺產代理人”。

計劃成員申索累算權益

23. 現時，計劃成員可基於永久性地離開香港的理由而提取其強積金利益，方法是提出申索，申索須附有一項法定聲明，表明他已經或將會在某指明日期永久性地離開香港；以及自該指明日期起，該成員並沒有向亦沒有被規定向任何強積金計劃支付強制性供款，亦沒有人就該成員或被規定就該成員而向任何強積金計劃支付強制性供款。擁有 5,000 元或以下小額結餘帳戶的計劃成員，只要在緊接其提交累算權益申索前的 12 個月內，沒有向亦沒有被規定向該計劃或任何其他註冊計劃支付強制性供款，亦沒有人就該成員或被規定

該成員而向該計劃或任何其他註冊計劃支付強制性供款，就可提取其在強積金計劃內的累算權益³。

24. 不過，有些僱主可能押後或延遲至超過指明日期(在永久性地離開香港的情況下)或在計劃成員終止受僱後(在小額結餘帳戶的情況下)才作出強制性供款，以致計劃成員未能申索累算權益。我們建議修訂這項安排，即使僱主到指明日期或僱員終止受僱後仍未清繳供款，申索人仍能提取其累算權益。

無人申索的權益

25. 我們建議修訂《一般規例》第 166 條，規定若權益支票在發出後某段期間內仍未兌現，則在該段期間結束後，受託人應把有關權益當作無人申索的權益。受託人隨後可啟動處理無人申索權益的程序，包括向積金局匯報須列入無人申索權益紀錄冊的資料，該紀錄冊供市民查閱，讓計劃成員可查核自己的權益。

26. 如不能確定合資格獲支付累算權益的計劃成員的所在，受託人現時須在報章刊登公告，邀請該名成員提出申索。如公告刊登後沒有人作出申索，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，因此，即使受託人不能確定計劃成員所在已有一段長時間，有關權益也可能永遠無法成為無人申索的權益。受託人亦須在解財政期結束後六個月內在報章刊登公告，列明在該計劃財政期結束時有無人申索權益的成員的姓名，並向積金局報告該等資料。因此，報告期可能涵蓋 6 個月至 18 個月的個案。對積金局監察個案，以及更新在該局備存的無人申索權益紀錄冊來說，報告期都被視為太長。

27. 正如上文第 26 段所述，受託人現時須在報章刊登公告，邀請不能確定所在的合資格成員申索其權益。不過，在

³ 現行法例准許擁有 5,000 元或以下小額結餘帳戶及已永久停止工作的計劃成員提取其累算權益，因為這類小額結餘有可能被費用及開支蠶食(就按百分比計算費用之外徵收劃一費用的情況而言)。據受託人提交的季度統計報表顯示，由強積金制度開始實施至二零零六年十二月三十一日止，共有 2,100 萬元的款額基於小額結餘帳戶的理由而從強積金制度中提取。

報章刊登公告，並非邀請成員採取訂明行動的有效方法。此外，在報章刊登公告的成本會由計劃成員承擔。

28. 受託人必須向已屆 65 歲退休年齡但沒有就其累算權益提出申索的計劃成員送達通知。如成員就核准受託人的通知作出回應，並通知該受託人他要把權益保留在計劃內，則受託人在送交周年權益報表時，須請該名成員表明他是否想在下一財政期把權益保留在計劃內；如該名成員沒有回覆，則受託人須再次把報表的副本送交他。由於成員每年都須就處理其權益的選擇向受託人主動作出回應，因此對他們構成不便。

29. 鑑於以上提出的問題，我們建議闡明和精簡使有關權益成為“無人申索的權益”的程序如下－

- (a) 清楚列明強積金利益成為無人申索權益的期限(即受託人未能確定計劃成員所在已有六個月的時間)；
- (b) 刪除要求受託人在報章刊登公告尋找不能確定所在成員的規定，而積金局會透過廣告和教育材料，使計劃成員加深認識積金局所備存的紀錄冊和紀錄冊所包含的資料，以及無人申索權益的申索程序；
- (c) 規定受託人每季向積金局匯報新確定的無人申索權益，以及已經被成員申索的無人申索權益；以及
- (d) 規定受託人提醒已屆退休年齡的計劃成員可申請提取強積金利益，而受託人應繼續為成員保留利益，直至他們申請提取利益為止。

積金局披露的資料

30. 除非在一些指明情況下，現時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。就有關條文所作的檢討顯示，在某些情形下，這些限制未必符合資料當事人或公眾的利益。

31. 公眾(特別是準計劃成員和現行的計劃成員)需要某些資料(例如強積金成分基金的收費)，幫助他們作出投資決定。《強積金條例》現時並沒有特別容許積金局透過整理及

披露任何可比較的資料，幫助計劃成員掌握信息，作出投資決定。此外，一些人士(例如僱員)有時會為不同目的，要求積金局向其他機構(例如勞資審裁處)發放他們的資料，以方便有關機構處理他們的個案。不過，即使得到資料當事人的同意，積金局亦不能應要求發放有關資料。此外，積金局不可披露已在公共領域內(包括法庭聆訊)的資料，亦不能為方便破產管理署署長或清盤人履行職責而向他們披露資料。我們建議修訂《強積金條例》，讓積金局可在以上的情況下披露資料。

同意重組強積金計劃

32. 在重組計劃時，有些受託人在取得計劃成員的同意方面可能會遇到困難，特別是如有成員下落不明。現時，受託人可根據《強積金條例》第 34B 條向積金局提出申請，要求同意重組計劃。不過，現行法例並沒有清楚說明，積金局給予的同意⁴ 是否凌駕有關取得成員同意的規定，以及是否對有關各方具約束力。我們建議修訂《強積金條例》，以消除這個疑問。

不再獲豁免遵守強積金法例的人士登記參加計劃及供款的規定

33. 一些獲豁免遵守強積金法例的人士，即使仍然受僱於同一僱主或是自僱人士，也可能不再獲得豁免⁵。我們建議闡明，《強積金條例》第 7、第 7A 和第 7B 條有關登記參加計劃及供款的規定適用於上述類別的獲豁免僱員，而他們不再獲得豁免首日將被視為開始受僱首日。至於獲豁免的自僱人士，我們也建議作出類似安排。

⁴ 積金局在同意任何重組強積金計劃的申請前，必須信納多項情況，包括有關方面已有適當安排，以便把計劃成員的累算權益轉移至新計劃，以及計劃成員的利益會得到充分保障。

⁵ 例如，在受僱於同一僱主／自僱時年滿 18 歲的人士；在受僱於同一僱主／自僱時不再是海外退休計劃成員的人士；或在受僱於同一僱主時不再是獲強積金豁免的職業退休計劃成員的人士。

送達成員證明書及參與證明書

34. 現時，如受託人把成員證明書或參與證明書郵寄給計劃成員或僱主，必須以掛號形式送遞。普通郵遞遠較掛號郵遞廉宜。此外，與掛號郵遞相比，普通郵遞亦為僱主及僱員帶來方便，因為他們無須前往郵局收取無法派遞的掛號郵件。因此，我們建議訂明成員證明書或參與證明書亦可以普通郵遞方式送遞，以方便僱員及僱主，並減低強積金計劃的行政費用。

(C) 其他技術及雜項修訂

35. 我們建議就有關以下方面的強積金法例作出多項技術修訂：審批核准受託人的控權人；委任投資經理；債券的最低信貸評級要求；次保管人的資格；受託人所作的承諾；有關受託人不得作出拒絕的規定；計劃資產的產權負擔；取消成分基金及核准匯集投資基金的核准；訂明根據《強積金條例》設立的公開紀錄冊的用途，以及修訂有關職業退休註冊計劃獲豁免於強積金制度的資格條件的條文。我們亦建議作出其他雜項修訂，以糾正某些條文中文本與英文本不一致的地方，並釐清《強積金條例》一些條文的涵義。

立法程序時間表

36. 視乎議員的意見，我們計劃在本立法會會期內完成此條例草案的定稿及提交該條例草案。

財經事務及庫務局
財經事務科
二零零七年三月

強積金計劃運作檢討委員會名單
(於2006年年底)

主席	夏佳理先生	
強制性公積金計劃管理局		
非執行董事	李啟明先生 #	
營運總監(執法)	于海平女士	
執行董事(規管及政策部)	馬誠信先生	
	<u>代表</u>	<u>候補成員</u>
僱員代表		
港九勞工社團聯會	李啟明先生	冼啟明先生
香港工會聯合會	丁錦源先生	鄭志堅先生
香港職工會聯盟	張麗霞女士	李劍曼女士
僱主代表		
香港僱主聯合會	董慧敏女士	龐維仁先生
香港人力資源管理學會	李燕明女士	譚溫小雯女士
強積金行業代表		
香港信託人公會	劉嘉時女士	曾少華女士
香港銀行公會	麥伯恩先生	傅敏儀女士
香港保險業聯會	老建榮先生	何達德先生
香港投資基金公會	譚偉明先生	黃王慈明女士
香港律師會	艾德勤先生	
香港特別行政區政府		
財經事務及庫務局	林啟忠先生	趙必明先生
勞工處	黃國倫先生	
秘書	余家寶女士	

#李啟明先生已於2007年3月17日起卸任強制性公積金計劃管理局非執行董事