

二零零八年三月十三日會議
討論文件

《2007年強制性公積金計劃(修訂)(第2號)條例草案》委員會

政府當局對法案委員會意見的回應

目的

在二零零八年一月三十一日及二零零八年二月二十五日《2007年強制性公積金計劃(修訂)(第2號)條例草案》(“條例草案”)委員會會議上，議員要求政府當局跟進他們所提出的多項要求及意見。本文件旨在說明政府當局對這些意見及要求(沒有載述於立法會文件編號CB(1)854/07-08(07))的回應。

二零零八年一月三十一日會議的待決事項

(I) 發出法庭命令

2. 擬議的草案第43BA條旨在授予法院酌情決定權，作出命令強制僱主安排僱員登記參加強積金計劃及支付任何拖欠的強制性供款及／或供款附加費。議員要求政府當局／積金局－

- (a) 就擬議第43BA條所指“法院”一詞的涵義提供意見，這是考慮到《強制性公積金計劃條例》(“《強積金條例》”)第2條下“法院”一詞的釋義是指“原訟法庭”，以及與強積金有關的罪行通常是在裁判法院審訊；
- (b) 說明有關申請及作出擬議第43BA條所指明法庭命令的程序；
- (c) 閷釋法庭命令可予執行的方法、引致的罪行(例如“藐視法庭”)，以及不遵從法庭命令的制裁；
- (d) 考慮議員所建議的另一項安排，即與其給予法院作出命令的酌情決定權(實際上把執行命令的責任由積金局轉給法院，而且使法院承擔責任)，倒不如增訂一項條文，訂明僱主如被判有罪而且在指定期限內未有糾正不安排僱員登記參加計劃及不繳付供款的情況，則可再被檢控；以及
- (e) 為免對被告人一案兩審，在草擬上述(d)項所建議的新條文時可訂明，僱主被判有罪而且在指定期限內未有糾正不安

排僱員登記參加計劃及不繳付供款的情況，即屬觸犯持續的罪行。

3. **關於第 2(a)段**，律政司表示根據擬議的第 43BA 條，法院(不論是否裁定僱主觸犯第 43B(1)、43B(1C)或 43B(1D)條的罪名成立)可作出命令，規定僱主安排僱員登記參加強積金計劃及／或支付任何拖欠的強制性供款或供款附加費。就擬議第 43BA 條使用“法院”一詞，意味着任何可就僱主是否干犯有關罪行而裁定其有罪或無罪的刑事法庭，包括裁判法院，都會獲賦予作出這項命令的權力。

4. **關於第 2(b)段**，我們從律政司得悉，根據擬議第 43BA 條發出法庭命令的申請，可在僱主被裁定有罪或無罪後立即提出。聆訊案件的裁判官席前備有所有資料，用以決定應否作出命令及命令的條款。僱主如沒有在審訊中提供證供(或如在認罪後被裁定有罪)，則在命令作出前會獲給予陳詞的機會。

5. **關於第 2(c)段**，律政司表示如顯示違反或不遵從法庭命令(包括由裁判法院發出的命令)作為蓄意干擾司法工作或法院的合法程序，則該作為可能構成藐視法庭。不過，裁判法院沒有司法管轄權處理藐視法庭的案件，而這類案件須交付原訟法庭聆訊。若有證據顯示違犯者蓄意或故意不服從法庭命令，法院可以對其判處短期扣押的刑罰或罰款。

6. 除藐視法庭外，裁判法院可根據《裁判官條例》(第 227 章)第 51 條發出財物扣押令，以執行付款命令。

7. **關於第 2(d)及(e)段**，我們從律政司得悉，根據憲法原則，任何人都不應就其最終已被裁定有罪或無罪的罪行而再次接受審訊或受罰。就某人未有糾正不安排僱員登記參加計劃及／或不繳付供款的情況再次檢控他，相當於一案兩審，因為兩宗檢控實質上都是以相同事實及相同法定責任作根據。

8. 關於就不安排僱員登記參加計劃及不繳付供款的情況訂立持續罪行的建議，我們希望釐清的是，根據《強積金條例》第 7(1A)條，僱主未有安排僱員登記參加計劃的罪行已屬持續罪行。根據《強積金條例》第 43B(3)條，僱主如干犯沒有安排僱員參加計劃的持續罪行，首次定罪可處罰款 100,000 元及監禁六個月，而根據該條例第 43B(3)(b)條，可就罪行持續的每一日處以 500 元每日罰款。因此，被定罪的僱主如果在被控觸犯首項罪行後，仍沒有採取糾正措施安排僱員登記參加強積金計劃，則可再被檢控。至於不繳付供款的罪行，律政司認為這是單獨的觸犯事項，而且在性質上沒有持續性，因此把未有糾正原本拖欠供款的情況當作持續罪行，似乎並不恰當。訂立該項罪行亦可能引起一案兩審的爭議。因此，我們建議訂立一項沒有遵從法庭命令的新罪行(有關建議罪行的詳情，請參閱下文第 10 段)。

修訂建議

9. 條例草案第 43BA 條建議賦權法院作出命令，規定僱主糾正其不安排僱員登記參加計劃及／或不繳付強制性供款及供款附加費的行為（“有關法庭命令的建議”），有關建議可增加積金局執行工作的靈活性，作為對付最為不良僱主的另一方法。有關法庭命令的建議以《僱傭條例》（第 57 章）第 65 條¹作藍本，目的是使不遵從法院命令的行為有刑事後果，從而進一步阻嚇不安排僱員登記參加計劃及不繳付供款的違法行為。對於不繳付供款的個案，積金局現時採取民事程序，以追討拖欠的強積金供款，僱主如在判決後仍沒有支付供款，則不會構成任何刑事罪行。有關法庭命令的建議其中一個目的旨在方便向被判有罪或無罪的僱主追討拖欠的供款，如這些僱主沒有按照法庭命令的指示清繳拖欠的供款，則可再被檢控。

10. 我們得悉律政司的意見，即雖然違反或不遵從法庭命令可能構成藐視法庭，但控告僱主藐視法庭屬嚴厲的做法，不應輕易用來執行法庭命令。此外，與強積金有關的罪行通常是在裁判法院審訊，但裁判法院沒有司法管轄權處理藐視法庭的案件，而這些案件須由原訟法庭聆訊。考慮到上述情況及經進一步諮詢律政司後，我們建議在第 43BA 條下增訂一項條文，訂明不遵從法庭命令即屬犯罪，可處最高罰款 350,000 元及監禁三年（相當於不安排僱員登記參加計劃或拖欠供款的擬議最高刑罰），以及就有關罪行持續的每一日處以每日罰款 500 元。這個做法與《廢物處置條例》（第 354 章）第 18A 條²的情

¹ 《僱傭條例》第 65 條訂明—

- (1) 凡因犯了本條例所訂罪行而被定罪的僱主，除須支付根據本條例所施加的罰款外，如判其有罪的法庭有所命令，亦須付給於定罪時尚未清付而與所犯罪行有關的工資或其他款項。
- (2) 凡法庭以僱主並非故意拖欠，或並非無合理辯解而拖欠為理由，判僱主本條例所訂的罪行罪名不成立而將其釋放，但卻認為與該項控罪有關的工資或其他款項已經到期支付，可下令該僱主付給此等工資或其他款項。

² 《廢物處置條例》第 18A 條訂明—

- (1) 如任何人就在政府土地上擺放廢物而被裁定犯第 16A 條所訂罪行，則裁判官可應署長的申請或主動作出命令，飭令—
 - (a) 該人在該命令所指明的限期內將該廢物從該土地上移去；或
 - (b) 該人在署長已移去該廢物的情況下，向署長繳付署長為移去該廢物而合理地招致的任何開支。
- (2) 根據第(1)款作出的命令，是另加於就第 16A 條所訂罪行而根據第 18 條判處的刑罰之上的。
- (3) 根據第(1)(a)款作出的命令所針對的人須在移去有關廢物事成後，立即以書面通知署長，該通知可由專人交付署長的辦事處，或以掛號郵遞寄往署長的辦事處地址。
- (4) 任何人無合理辯解而沒有遵從根據第(1)(a)款針對他作出的命令，即屬犯罪—
 - (a) 首次定罪，可處罰款 200,000 元及監禁六個月；
 - (b) 其後每次定罪，可處罰款 500,000 元及監禁六個月；及
 - (c) 就經證明並獲裁判官信納有關罪行持續的每一日，可另處每日罰款 10,000 元。
- (5) 任何人無合理辯解而沒有遵守第(3)款，即屬犯罪，可處第 3 級罰款。
- (6) 就本條而言，凡提述政府土地，即提述《土地（雜項條文）條例》（第 28 章）所界定的未批租土地。

況相若。這項建議確切訂明就僱主不遵從法庭命令的行為而可對其採取的行動，從而可改善第 43BA 條的運作。

(II) 在沒有安排僱員登記參加強積金計劃的拖欠供款個案中，僱主和僱員須承擔的法律責任

11. 有關在沒有安排僱員登記參加強積金計劃的個案中，僱主和僱員清繳拖欠供款的法律責任問題，議員要求政府當局／積金局 —

- (a) 因應條例草案有關僱主償還拖欠供款的責任會追溯至二零零零年十二月一日或僱員開始受僱當日(以較後者為準)的建議，就僱主沒有安排僱員登記參加強積金計劃，以及沒有作出強積金供款的情況，釐清僱員支付過去一直沒有從其薪金中扣除的拖欠強積金供款的法律責任(如有的話)；
- (b) 说明如僱員不償還強積金供款而須面對的後果(如有的話)；以及
- (c) 考慮如僱主因(a)項所述而須就僱員拖欠供款負上法律責任的安排是否公平和可執行。

12. 強積金制度的設計是由僱主承擔法定責任，安排僱員登記參加強積金計劃，以及向強積金計劃作出由其資金支付的僱主強制性供款和從僱員有關入息中扣除的僱員強制性供款。強積金制度自二零零零年十二月推行以來，一直都依循《強積金條例》第 7 及 7A 條所反映的這個原則運作。在**僱員已登記參加計劃**的個案中，如收到僱主拖欠供款的報告，積金局會進行民事訴訟，向有關僱主追討僱主強制性供款和僱員強制性供款(包括僱主沒有從僱員的有關入息中扣除供款的個案)。建議的草案第 7AE 條的草擬條文反映同一原則，即僱主應負責清繳他們**沒有安排僱員登記參加計劃**的過去供款期內所拖欠的僱主強制性供款和僱員強制性供款。

13. 因應助理法律顧問的查詢，我們再向律政司查核，律政司確認根據建議的第 7AE 條³，僱主有法律責任向積金局同時追溯支付僱主強制性供款及僱員強制性供款。僱主如沒有從僱員的有關入息中扣除任何款項作僱員強制性供款，則可以向有關僱員追討作為民事債項的已付金額。

³ 建議的第 7AE(2)(a)條指“僱主根據第 7A 條本須就每段供款期向有關註冊計劃支付的供款的款額”。根據現行第 7A(8)條，僱主有責任確保按照第 7A 條須就某僱員作出的供款，支付予該註冊計劃的受託人。該等供款同時包括僱主強制性供款及僱員強制性供款。

14. 在上一次的法案委員會會議上，有些議員關注到根據建議的第 7AE 條，僱主有法律責任為沒有登記參加計劃的僱員同時追溯支付早自二零零零年十二月一日起某段期間的僱主強制性供款和僱員強制性供款。我們認為僱主有責任根據《強積金條例》清繳拖欠供款(同時包括僱主及僱員部分)這個沿用多時的原則應予保留，以保持強積金制度的完整性。不過，我們留意到建議第 7AE 條有關付款的具追溯效力民事法律責任，或會在僱主向僱員提出民事申索以追討已支付的僱員強制性供款時，對僱員構成龐大的財政負擔。為免對僱員造成困難，視乎議員的意見，政府當局可考慮把根據擬議第 7AE 條為沒有登記參加計劃的僱員追溯支付拖欠供款的法律責任僅限於僱主強制性供款是否可行，條件是僱主沒有就同一追溯期從僱員的有關入息中扣除僱員強制性供款。

二零零八年二月二十五日會議的待決事項

支付罰款和拖欠供款

15. 在二零零八年二月二十五日的會議上，議員關注到如被定罪的僱主向政府支付罰款後無力清繳拖欠供款，則僱員的權利會受損。議員要求政府當局／積金局 —

- (a) 說明問題的嚴重程度，提供資料顯示在二零零六至零七年度，在 13 名董事／經理被判拖欠供款罪名成立，且被法庭處以罰款的檢控案件中，被定罪的僱主已清繳或仍未支付的拖欠供款額；以及
- (b) 對於在《強積金條例》訂明被裁定拖欠供款罪名成立的僱主必須在支付罰款予政府前履行責任清繳拖欠的強積金供款這另一項建議，向議員解釋是否可行。

16. 據積金局表示，在二零零六至零七年度，有 13 名董事／經理(涉及共 12 間僱主公司，因為有兩名董事／經理是來自同一公司)被裁定拖欠供款罪名成立，其中 12 人已清繳罰款。在所涉及的 12 間公司中，有兩間公司被檢控，它們均已全數清繳罰款及拖欠供款，另外亦有三間公司已全數清償拖欠的供款。在適用情況下，當局曾對其他公司進行民事訟訴，以追討拖欠的供款。

17. 迄今我們並無證據證明僱主不繳付拖欠的供款是由於他們因繳交罰款而面對真正經濟困難所致。不過，從這些被定罪公司的案件可清楚看到，繳交罰款不會令公司無法償還拖欠的供款。此外，我們留意到未有繳交罰款可能引致的刑事後果，對不繳付罰款的行為產生強烈的阻嚇作用。因此，為了使針對不繳付拖欠供款的措施發揮相同阻嚇作用，我們在上文第 9 及 10 段建議，僱主如沒有按照法庭命令清繳拖欠的供款，則可再被檢控。

18. 據知，法院通常會在施加罰款前確定僱主的經濟狀況，特別是在巨額罰款的情況下。另外，法院如信納僱主有經濟困難，可容許分期支付拖欠的供款。我們認為適宜繼續現時的做法，讓法院在行使酌情決定權釐定恰當罰款額(如有的話)及支付供款的方式(例如應否分期支付供款)時可彈性考慮僱主的經濟狀況。在公司清盤的極端情況下，拖欠的強積金供款屬於優先債項，支付的次序較其他債項優先。清盤公司變現的資產不可用來支付法庭罰款。

19. 關於在《強積金條例》訂明被裁定拖欠供款罪名成立的僱主必須在支付罰款予政府前履行責任清繳拖欠的強積金供款這項建議，在諮詢律政司後，我們認為不宜以立法方式使罰款較拖欠的強積金供款次要，因為罰款旨在懲罰被定罪的人及阻止其他人干犯同一罪行，而這正是採取檢控行動的目的。

財經事務及庫務局
強制性公積金計劃管理局
二零零八年三月