

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1746/10-11號文件

檔 號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2011年4月4日的會議

有關加強強制性公積金中介人規管制度的背景資料簡介

目的

本文件就加強強制性公積金(下稱"強積金")中介人規管制度的建議提供背景資料，並綜述議員在立法會及財經事務委員會會議上討論相關課題時提出的主要關注事項及意見。

背景

2. 《強制性公積金計劃條例》(第485章)(下稱"《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，從而為工作人口提供退休保障。當局分別於1998年、1999年及2000年通過附屬法例，以補充《條例》。強積金制度在2000年12月推行。自2000年至今，立法會通過了政府建議的7項法例修訂，修訂內容關乎提高拖欠供款的刑罰、簡化和改善強積金制度的整體運作，以及實施僱員自選計劃等。

3. 立法會在2009年7月通過《2009年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》，其中一個目的是：容許僱員在每一個公曆年內，把他在現時受僱期間的僱員強制性供款所產生的累算權益，由註冊計劃中的供款帳戶一筆過轉移至其自選的另一個強積金計劃一次；倘若原有計劃的受託人為該計劃訂定的管限規則容許計劃成員作出更頻繁的權益轉移，則有關的僱員可在每一個公曆年內作出多於一次的轉移。這項安排俗稱"僱員自選安排"。

4. 2010年9月30日，強制性公積金計劃管理局(下稱"積金局")宣布，為加強保障僱員權益，積金局建議立法加強現行的強積金中介人規管制度，而該建議已獲政府同意。由於立法需時，僱員自選安排須押後推行。

現行的強積金中介人規管安排

5. 儘管監管核准受託人是積金局的主要職責，但該局亦會與其他金融監管機構協力監督強積金產品和強積金中介人，以確保強積金制度的運作效率與效益兼備。積金局在規管中介人方面，採取分散及協調的規管方法，依靠本港3個金融監管機構(即香港金融管理局、證券及期貨事務監察委員會和保險業監督)監管其規管體系內的強積金中介人，而積金局是規管強積金中介人的總規管及統籌機構。這4個監管機構已簽署《規管強制性公積金中介人協議備忘錄》(下稱"《備忘錄》")，以確保各方的規管方式一致和有效。《備忘錄》已於2004年1月1日生效。

6. 在《條例》中並無"強積金中介人"一詞。根據《備忘錄》，"強積金中介人"指從事以下活動的人：(a)銷售強積金計劃；或(b)就強積金計劃中的成分基金或基礎核准匯集投資基金向客戶提供意見¹。目前，所有強積金中介人均須向積金局註冊，以及遵從積金局訂立的《強積金中介人操守守則》(下稱"《操守守則》")。《操守守則》訂明，代表及／或有關公司如在非特殊情況下違反該守則的任何規定，可能會對該代表及／或該公司是否具備適當／合適資格繼續擔任強積金中介人構成不良影響。強積金中介人現行規管架構的詳情載於《操守守則》，並轉載於**附錄I**。

¹ 《備忘錄》亦述明 ——

"強積金中介人"一詞具極廣泛涵義，包括個人(僱員／代理人／代表)，以及獨資經營者、合夥商或公司及其對銷售強積金計劃或就計劃提供意見的活動進行監督的董事。除非另有說明，否則"強積金中介人"一詞指個人、商號、合夥商、公司及其董事。

"強積金中介人"一詞並不包括完全因本身業務關係而附帶提供強積金計劃方面意見的專業人士(如律師、專業會計師或精算師)。

"強積金中介人"包括受以下三個規管體系中至少一個體系所監管的人：

(a) 證券及期貨事務監察委員會體系 —— 適用於獲發牌照／被視為已獲發牌照從事第1類(證券交易)及／或第4類(就證券提供意見)受規管活動的持牌法團或持牌代表；

(b) 保險業監督體系 —— 適用於合資格經營長期保險業務的獲授權保險人或其僱員、合資格經營長期保險業務的獲授權保險經紀或獲委任保險代理人，或此兩方的註冊行政總裁／註冊負責人／業務代表；及

(c) 金融管理專員體系 —— 適用於認可機構或其人員，

而該人參與強積金計劃的銷售或向客戶提供強積金計劃中成分基金或基礎核准匯集投資基金方面的意見。

議員提出的關注事項及意見

立法會會議

7. 在2010年6月9日舉行的立法會會議上，黃國健議員就僱員自選安排提出口頭質詢，當中問及有關當局會否和如何因應2011年推行僱員自選安排而加強規管強積金投資產品及強積金中介人，以保障僱員權益。財經事務及庫務局局長回答時表示，為準備推行僱員自選安排，積金局正制訂適用於中介人的相關指引，有關指引將會要求中介人在銷售強積金計劃或基金時，必須向客戶清楚解釋不同計劃和基金類別的內容，包括收費、投資目標和風險程度等，並須協助客戶在知悉有關資料的情況下，按其投資目標及風險承受程度，選擇合適的計劃及基金，以作轉移。此外，積金局已制訂《強積金受託人最佳實務守則》，指引受託人應如何監管其強積金計劃的推銷商，以確保強積金中介人以適當的方式推廣和銷售強積金計劃及產品。

8. 在2010年12月1日的立法會會議上，黃國健議員動議題為"全面檢討強制性公積金計劃"的議案，該議案經修正後獲得通過。根據已獲通過的議案措辭(附錄II)，立法會促請當局全面檢討強積金制度，進一步完善有關機制，以保障全體市民的退休生活；而有關檢討應尋求加強對強積金投資產品的規管，以及定期檢討中介人的銷售手法。

9. 在2011年3月16日的立法會會議上，甘乃威議員就強積金制度提出口頭質詢，詢問的事項包括核准受託人的數目、強積金計劃管理費及行政費的規管事宜、推行僱員自選計劃的籌備工作進度，以及政府有否研究設立全民退休保障制度。根據財經事務及庫務局局長的答覆，政府及積金局正在擬備加強規管強積金中介人的立法建議，並會在2011年4月向財經事務委員會簡介有關的立法建議和展開諮詢工作。政府當局預計於2011年向立法會提交有關的條例草案，以期在2012年盡快推行僱員自選安排。此外，積金局亦已展開推行僱員自選安排的籌備工作，當中包括確保積金局及受託人的各個系統能夠配合、加強強積金投資教育以協助僱員作出切合自身需要的選擇，以及加強對強積金中介人的培訓及規管。

財經事務委員會

10. 2010年10月21日，在財經事務委員會討論2010-2011年度的政策措施期間，財經事務及庫務局局長表示，由於僱員自

選安排會令僱員日後成為強積金中介人直接推銷和銷售的對象，政府當局將採納積金局的建議，設立規管強積金中介人的法定架構，期望藉此更妥善地保障強積金計劃成員的權益。部分議員對僱員自選安排押後推行表示關注，但亦有意見認為，這項措施為針對從業員的不當行為採取紀律行動提供法律依據，因此十分重要。

最近的發展

11. 政府當局將於2011年4月4日的財經事務委員會會議上，向事務委員會簡介加強強積金中介人規管制度的建議。

相關文件

12. 相關文件載於以下網址：

甘乃威議員在2011年3月16日的立法會會議上提出的口頭質詢

<http://www.info.gov.hk/gia/general/201103/16/P201103160198.htm>

在2010年12月1日的立法會會議上有關"全面檢討強制性公積金計劃"的議案辯論(議事錄第105至173頁)

<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/counmtg/hansard/cm1201-translate-c.pdf>

財經事務委員會2010年10月21日會議的紀要(第1至4段)

<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/fa/minutes/fa20101021.pdf>

積金局於2010年9月30日發出的新聞稿

http://www.mpfa.org.hk/tc_chi/quicklinks/quicklinks_pr/press_release_detail.asp?press_id=2271

黃國健議員在2010年6月9日立法會會議上提出的口頭質詢(議事錄第31至38頁)

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0609-translate-c.pdf>

由秘書處資料研究部擬備題為"全面檢討強制性公積金計劃"的研究文件

<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/sec/library/1011rn11-c.pdf>

《2009年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會報告

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/bc/bc03/reports/bc030708cb1-2025-c.pdf>

《 強積金中介人操守守則 》

http://www.mpfa.org.hk/tc_chi/leg_reg/leg_reg_cod/files/code_of_conduct-chi.pdf

《 規管強制性公積金中介人協議備忘錄 》(只備英文本)

http://www.mpfa.org.hk/tc_chi/leg_reg/leg_reg_mous/files/mou_int.pdf

積金局網站有關監管中介人的頁面

http://www.mpfa.org.hk/tc_chi/super/super_si/super_si.html

立法會秘書處

議會事務部1

2011年3月29日

**摘錄自強制性公積金計劃管理局的
《強積金中介人操守守則》**

2. 規管架構

2.1 本守則按分散規管的原則規管強積金中介人。積金局不會直接發牌給強積金中介人，而是在切實可行的範圍內，依賴金融管理專員、保險業監督（包括自管機構）和證監會三個現存規管體系發牌給強積金中介人及監督他們的活動。積金局在規管架構內將擔任總規管及統籌機構。

2.2 積金局（依據《強制性公積金計劃條例》（第485章）（簡稱《條例》）第20(8)條的規定）在核准申請人成為核准受託人時，可向受託人施加下列條件：

(a) 核准受託人在管理任何註冊計劃方面 —

- (i) 受託人必須就當時情況採取一切合理的步驟，確保除了經註冊的強積金中介人之外，沒有其他人誘使或試圖誘使其他人成為計劃的參與僱主或成員；
- (ii) 受託人如知悉任何違反本條件的情況，必須即時向積金局報告；
- (iii) 積金局可就該違反事項要求受託人採取積金局認為恰當的步驟；
- (iv) 凡藉着發出廣告或市場推廣資料所作的誘因（而該等廣告或資料已獲《證券及期貨條例》（第571章）認可）或在受僱以外時間或在不可能獲得報酬的情況下作出的誘因，均不受本條件所限。

(b) 受託人必須就他所託管的強積金計劃取得推銷商的承諾，答應在合理切實可行的範圍內，確保銷售強積金計劃或就計劃提供意見的強積金中介人遵守本守則。

2.3 積金局（依據《條例》第21或21A條的規定）把一項計劃註冊為強積金計劃時，亦會要求該計劃的推銷商向積金局作出承諾，答應只會聘用註冊強積金中介人銷售強積金計劃或就計劃提供意見。

- 2.4 《條例》訂明積金局必須監督核准受託人的活動。核准受託人作為強積金計劃的核心，（依據《強制性公積金計劃（一般）規例》第43條的規定）有責任竭盡所能對為銷售強積金計劃或就計劃提供意見而獲委任或聘用的人，作出監督及加以恰當的控制。
- 2.5 推銷商亦須監察及監督為銷售強積金計劃或就計劃提供意見而獲委任或聘用的強積金中介人。推銷商如未能監督強積金中介人，必須糾正制度及管制措施中的缺點。否則，有關受託人應採取步驟，終止與該推銷商的合約關係。
- 2.6 任何人士不得銷售強積金計劃或向客戶提供強積金計劃中成分基金或基礎核准匯集投資基金方面的意見，除非他已在積金局註冊成為強積金中介人。
- 2.7 申請人須符合基本註冊規定，即必須受金融管理專員、保險業監督和證監會這三個金融規管體系中至少一個體系所監督。所有個人申請人必須通過積金局認可的強積金中介人考試。此外，申請人必須令積金局信納他具備適當人選資格註冊成為強積金中介人。
- 2.8 一般來說，積金局在為強積金中介人註冊時，不會信納下列申請人具備適當人選資格（無論下列事項在本港或其他地區發生）：
- (a) 申請人曾被法院裁斷犯欺詐或不誠實的行為、被裁定刑事罪名成立，或申請人是未判決的刑事犯罪的被告，而有關控罪與其是否符合適當人選的資格有直接關係；
 - (b) 申請人未獲解除破產、現正進行破產訴訟，或近期獲解除破產；
 - (c) 申請人曾因資格/經驗不足以外的理由，遭任何專業/規管團體拒絕入會/註冊、或因涉及嚴重不當行為而遭任何專業/規管團體取消資格、譴責或紀律處分。
 - (d) 申請人在註冊為強積金中介人期間，未能符合持續專業進修規定。

- 2.9 擬提供證券方面的意見的強積金公司中介人，必須獲證監會發牌或註冊，從事第1類（證券交易）及/或第4類（就證券提供意見）受規管活動。
- 2.10 擬提供證券方面的意見的強積金個人中介人，（如受僱於持牌法團）必須獲證監會發牌，或（如受僱於認可機構）其姓名必須列於金管局備存的紀錄冊，從事第1類（證券交易）及/或第4類（就證券提供意見）受規管活動。
- 2.11 擬提供保險單方面的意見的強積金中介人（公司及個人），他們及/或他們的僱主必須在保險業監督體系內辦理註冊或獲得授權。
- 2.12 在積金局註冊後，強積金中介人將獲發強制性公積金中介人證明書（簡稱「強積金證明書」）。在發出強積金證明書之前，發出的是強制性公積金中介人證（簡稱「強積金證」）。
- 2.13 只有獲強積金公司中介人保薦的強積金個人中介人，方會獲發強積金證明書。
- 2.14 強積金證/證明書清楚註明持證的強積金中介人是否獲准：
- 銷售強積金計劃但不可提供投資方面的意見；
 - 提供證券方面的意見；
 - 提供保險單方面的意見；或
 - 提供證券及保險單方面的意見。
- 2.15 積金局辦事處將備存紀錄冊（名為「強積金中介人紀錄冊」），供市民查閱已註冊強積金中介人的資料。市民如有疑問，亦可致電積金局的查詢熱線。
- 2.16 強積金公司中介人須在指明的時限內向積金局提供周年報表。
- 2.17 所有在積金局註冊的公司及個人中介人，均須符合《強積金中介人持續專業進修指引》中有關持續專業進修的規定，才獲視為具適當資格繼續擔任強積金中介人。

- 2.18 來自金管局、保險業監督、證監會、積金局（統稱「四個規管當局」）和財經事務及庫務局的代表組成了一個委員會（名為「強積金中介人規管工作統籌委員會」），統籌規管強積金中介人的工作。委員會的主要職能，是明確限定四個規管當局各自的權限及職責、統籌巡查及執行法規的工作、磋商風險事項、就紀律處分提出建議，以及履行一般職責，如經常檢討規管架構。
- 2.19 為確保本守則得以遵守，金融管理專員、保險業監督和證監會將例行巡查受其監督的強積金公司中介人。
- 2.20 市民應盡量向積金局提出一切投訴。
- 2.21 保險業監督（及自管機構）、金融管理專員和證監會負責對受其監督的強積金中介人執行法規及施行紀律處分。對於分別受僱於獲授權保險人或認可機構的強積金中介人，保險業監督和金融管理專員將依靠獲授權保險人和認可機構，各自確定他們的僱員是否適合銷售強積金計劃或就計劃提供意見，以及對代表他們行事的強積金中介人執行法規及施行紀律處分。
- 2.22 所有強積金中介人必須具備適當人選資格以保持其註冊資格。

資料來源：

http://www.mpfa.org.hk/tc_chi/leg_reg/leg_reg_cod/files/code_of_conduct-chi.pdf

2010年12月1日(星期三)
立法會會議席上
黃國健議員就
“全面檢討強制性公積金計劃”
動議的議案

經陳健波議員、湯家驊議員及陳茂波議員修正的議案

本港人口結構在未來將會出現巨大變化，65歲及以上人口比例將顯著上升至2036年的26%，這不但顯示本港未來人口老化嚴重，而且更可預視市民對完善退休保障的迫切需求；然而，本港現時不但沒有一套全民受惠的退休保障制度，而自強制性公積金（‘強積金’）計劃實施近10年以來，仍達不到保障市民退休生活的目標；就此，本會促請當局全面檢討強積金計劃，進一步完善有關機制，以保障全體市民的退休生活；有關檢討包括：

- (一) 推行全民退休保障，由政府、僱主及僱員三方共同供款，以擴大保障範圍至全港市民；
- (二) 取消以強積金僱主供款部分與遣散費及長期服務金對沖的機制，並保留本港僱員按《僱傭條例》相關條款賦予遣散費或長期服務金的權利，以期為員工提供更完善的退休保障；
- (三) 推行僱員‘一生一戶口’制度，確立強積金戶口的可攜性，規定受託人建立如‘紅簿仔’般簡便易明的查視戶口方法，以便僱員隨時查閱供款及收益等資料；
- (四) 降低強積金管理費及行政費，例如在不影響強積金計劃成員的權益下，簡化強積金的管理及行政程序，以及減低強積金的運作成本，從而令行政費用有下調空間，並同時立法規定受託人必須在年度報告中列明該年度實收管理費的金額，以保障僱員在退休時實得的強積金不會被大幅蠶食；
- (五) 實行強積金全自由行，容許僱員就強積金僱主及僱員供款部分自行選擇受託人公司，同時透過宣傳和教育方式，讓僱員瞭解他們可按個人可承受的風險水平來進行強積金供款轉移；
- (六) 加強對強積金投資產品的監管及定期檢討中介人的銷售手法；

- (七) 檢討現行最低和最高入息水平的適用性，包括最低入息水平應高於最低工資水平，以及供款的百分比，以確保強積金足夠應付退休後的開支；
- (八) 加強執法打擊拖欠供款的情況，包括把拖欠供款的僱主即時監禁，以及考慮將公司列入政府投標服務項目的黑名單等，以示懲戒；及
- (九) 改革職業退休計劃(即‘公積金’)的制度，規定僱主實施公積金時，其給予僱員的累算權益不會低於強積金計劃；
- (十) 強積金計劃已實施10年，應就其成效等各方面，進行全面公眾諮詢；及
- (十一) 在推行全民退休保障時，應就具體方案進行公眾諮詢；
- (十二) 提高僱主就僱員的強積金每月供款上限至每人每月2,500港元，讓僱主對僱員的退休生活作出更積極的承擔；及
- (十三) 相應提高僱員的強積金強制性供款扣稅最高限額至每課稅年度30,000港元，以加強對僱員的保障。