

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)938/11-12號文件

檔 號 : CB1/BC/1/11

《2011年強制性公積金計劃(修訂) (第2號)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件旨在提供有關《2011年強制性公積金計劃(修訂)(第2號)條例草案》(下稱"條例草案")的背景資料，以及綜述財經事務委員會(下稱"事務委員會")委員在進行相關討論期間提出的關注事宜。

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《強積金條例》。強制性公積金(下稱"強積金")制度在2000年12月推行。

3. 現時，強制性公積金計劃管理局(下稱"積金局")透過《強積金中介人操守守則》落實一套以行政方式規管強積金中介人的制度。在此制度下，積金局負責設定標準，同時亦為註冊機構。積金局盡量透過香港金融管理局(下稱"金管局")、保險業監督(下稱"保監")和證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")分別根據《銀行業條例》(第155章)、《保險公司條例》(第41章)及《證券及期貨條例》(第571章)各自監管受其規管的註冊強積金中介人，進行規管工作。自2000年實施強積金制度以來，積金局與前線規管機構一直維持一個聯絡機制。

4. 在2009年7月，立法會通過《2009年強制性公積金計劃(修訂)條例》，透過修訂《強積金條例》引入僱員自選安排。該項安排讓僱員可將其本人就現時受僱的工作而作出的、或其本

人或其僱主就其以往受僱或自僱的工作而作出的任何強制性供款所產生的累算權益，轉移至強積金計劃中的另一個帳戶。

5. 由於公眾對保障投資者的期望日漸提高，而當局亦預期在僱員自選安排推行後，業界會更積極向強積金計劃成員進行銷售及推廣活動，政府當局認為，以現有行政註冊制度為藍本，設立一個法定制度規管註冊強積金中介人，以便落實為加強保障強積金計劃成員而推行的僱員自選安排，是審慎的做法。

6. 在2011年3月28日，政府當局聯同積金局發表題為"加強對強制性公積金中介人的規管"的文件，就相關的立法建議展開諮詢工作，並合共收到13份不同團體提交的意見書。政府當局表示，回應者普遍支持在僱員自選安排落實前加強規管強積金中介人。對於以現有行政規管安排作為法定規管制度的藍本，回應者對該項建議大多沒有異議。回應者亦在意見書中表示支持有關設立電子平台及加強阻嚇僱主拖欠強積金供款的建議。政府當局和積金局在2011年7月29日公布諮詢總結。¹

條例草案

7. 政府當局在2011年12月14日向立法會提交條例草案。條例草案的目的是修訂《強積金條例》，訂明法定強積金中介人規管制度，以便落實僱員自選安排及就相關事宜作出規定。

8. 條例草案包括下列各項主要條文 ——

- (a) 條例草案第1及29條訂明，如條例草案獲得通過，新制定的《2011年強制性公積金計劃(修訂)(第2號)條例》及《2009年強制性公積金計劃(修訂)條例》(已於2009年7月制定以引入僱員自選安排)將同時在2012年11月1日起實施；
- (b) 條例草案第13條就《強積金條例》新增訂關於"與註冊計劃有關的銷售及推銷活動和提供相關意見"的第IVA部。此新訂部分載列的條文關乎強積金中介人的註冊、就操守及其他要求制定規則、監管和調查，以及有關不遵守操守要求的處分等規定；

¹ 立法會CB(1)2845/10-11(01)號文件

- (c) 條例草案第8條賦權積金局為《強積金條例》的目的指定電子系統(即規定受託人必須使用該電子系統轉移累算權益)及向相關受託人徵收電子系統使用費；
- (d) 條例草案第17條修訂《強積金條例》第43B條，以增訂新罪行，訂明僱主如未有按照法庭在民事訴訟中發出的判令繳付拖欠的強制性供款及供款附加費，即屬違法；並訂明如僱主持續觸犯沒有為僱員作出強制性供款的罪行，可被處以每日罰款；
- (e) 條例草案第14條修訂《強積金條例》第35條，就委任上訴委員會主席，以及委任行政長官認為適合獲委任為上訴委員會成員的人組成備選委員小組的準則作出修改；及
- (f) 條例草案第21條載列建議《強積金條例》增訂的第IVA部的過渡和保留條文。所有現有強積金中介人如在擬議法定制度實施前已向積金局作出有效登記，均可繼續從事受規管活動，為期兩年，期間他們可根據擬議法定制度向積金局申請註冊。

在財經事務委員會進行的討論

9. 在2011年4月4日，政府當局及積金局向事務委員會簡介立法建議。委員表達的主要關注事宜及政府當局和積金局所作的回應綜述於下文各段。

擬議法定規管制度的涵蓋範圍

10. 部分事務委員會委員關注到，除規管前線員工外，強積金公司的高級職員及持有人須否為採用不良手法進行強積金銷售及推廣活動負上法律責任。政府當局表示，根據擬議法定規管制度，強積金公司中介人須委任一名負責人員，以作出適當的內部監控，以及維持為符合操守要求而訂立的程序；如因內部監控及程序有所不足及／或對獲其保薦的強積金個人中介人監管不力，以致出現違反操守要求的行為，該公司中介人須為該等違規行為負上法律責任。

規管模式

11. 事務委員會委員察悉，擬議規管理制度將涉及3個前線規管機構(即金管局、保監和證監會)。他們關注到，當局會如何劃分積金局與該3個前線規管機構之間的權力／職能，以及如何確保各規管機構的規管標準一致及能提供公平的競爭環境。

12. 政府當局表示，對大部分強積金中介人而言，強積金業務只是附帶於主要業務的活動，因此，機構為本的模式將可讓每間金融機構只須就其金融業務(包括強積金中介人服務)向一個前線規管機構負責。根據建議，積金局將會是唯一可發出《強積金中介人操守守則》的機構。該局亦會提供多項"一站式"安排，包括備存強積金中介人紀錄冊，以及接受強積金計劃成員的投訴。前線規管機構會獲賦權就其規管範圍下的強積金中介人進行巡查、調查和作出處分²。當局會設立單一的上訴渠道，處理針對紀律懲處決定所提出的上訴。積金局會與另外3個規管機構設立定期溝通的平台，以保持監管及執法一致。

強積金中介人紀錄冊

13. 關於須在強積金中介人紀錄冊提供的資料，一名委員認為，除了積金局／前線規管機構在過去5年內採取的公開紀律處分外，亦應包括與強積金中介人誠信有關的其他相關紀錄，以及強積金中介人的破產／無力償債紀錄。

14. 積金局回應時表示，當局須平衡不同持份者的利益。政府當局及積金局會考慮議員的意見，研究應否擴大須在強積金中介人紀錄冊提供資料的範圍。

有關風險承受水平的評估及調解機制

15. 一名事務委員會委員詢問，當局會否強制規定強積金中介人就強積金計劃成員的風險承受水平進行評估，以及會否設立任何機制調解強積金計劃成員與強積金中介人之間的糾紛。

16. 政府當局及積金局表示，大部分強積金中介人現時主要從事銀行及保險業務，故此熟識相關規管理制度下有關評估客戶風險承受水平的規定。當局會編製風險評估指引，並會在有關的過程中諮詢相關的持份者。

² 根據條例草案，前線規管機構會負責監管和調查有關的註冊強積金中介人。如有違規的情況，積金局會全權決定是否施加紀律處分。

17. 關於調解糾紛，政府當局表示，根據擬議法定規管理制度，如發現強積金中介人不當銷售強積金產品，前線規管機構將有權安排受影響的強積金計劃成員與強積金中介人調解糾紛，以及與該強積金中介人訂立和解協議。

轉移強積金權益的電子平台

18. 事務委員會委員關注到，強積金受託人可能會把當局就擬設電子平台收取的費用轉嫁予強積金計劃成員。積金局表示，強積金受託人現時藉書面文件處理各個強積金計劃之間的權益轉移。強積金受託人為資助擬設電子平台營運所支付的費用，很可能較現時藉書面文件處理權益轉移的成本為低，因此，就電子平台徵費不會導致強積金計劃成員須繳付的行政費增加。

現已註冊強積金中介人的過渡安排

19. 一名事務委員會委員認為，建議的兩年過渡期可能太長，或會被在新制度下不合資格註冊的人士利用。政府當局表示，短暫的過渡期可能會引致當局在處理強積金中介人的註冊申請方面出現運作上的問題。在法定制度實施後，前線規管機構將有權就其轄下金融中介人的強積金活動進行巡視、調查及作出紀律處分。³

推行僱員自選安排

20. 事務委員會委員關注到推行僱員自選安排的時間表。政府當局及積金局表示，能否推行僱員自選安排，取決於4項先決條件是否成熟。該等條件包括：是否設有合適的電子平台；有否為市民提供適當教育；有否為強積金中介人提供足夠培訓；以及有否妥善規管強積金中介人。積金局現正全力進行籌備工作。僱員自選安排預計可於2012年下半年推出。

向強積金計劃成員徵收的費用及收費

21. 事務委員會委員籲請當局調低強積金受託人及中介人向強積金計劃成員徵收的費用。一名委員認為，進一步簡化強積金制度的行政程序，將會提供較大的空間調低費用。另一名

³ 根據條例草案，在過渡期間，現已註冊的強積金中介人與任何其他根據擬議法定制度新註冊的強積金中介人一樣，將須遵從相關規定。違規者將會受到積金局紀律處分。

委員認為，受託人按累積資產值的固定百分比收取行政費的現行安排應予檢討，因為此安排對資產值較高的強積金計劃成員並不公平。他建議把行政費分為兩部分，包括按固定成本計算的固定費用，以及按資產值計算的浮動費用。

22. 政府當局認同強積金受託人收取的費用有下調的空間，並表示積金局在此方面的工作已有進展。舉例而言，積金局已設立收費比較平台，以利便強積金計劃成員比較強積金基金的收費；以及簡化強積金受託人的行政工作，以盡量減輕其合規負擔，使收費有更大的下調空間。政府當局與積金局會進一步討論有關費用的事宜。

提早提取累算權益

23. 一名事務委員會委員就強積金計劃成員提早提取累算權益的事宜提問。積金局回應時表示，該局已展開一項相關檢討，並會在2011年下半年向政府當局提交建議。

有關文件

24. 相關文件載於下列連結：

有關條例草案的文件	條例草案 立法會參考資料摘要 法律事務部報告
2011年4月4日的財經事務委員會會議	議程 政府當局的文件 背景資料簡介 會議紀要(第6至42段) 政府當局在2011年7月公布的諮詢總結

立法會秘書處
議會事務部1
2012年1月30日