

規管強制性公積金中介人程序覆檢委員會

二零一八年周年報告

目錄

	頁次
主席的話	3
<u>第一章</u>	
背景	5
<u>第二章</u>	
覆檢委員會的工作	11
<u>第三章</u>	
個案覆檢的觀察所得和建議	16
<u>第四章</u>	
未來路向	28
<u>第五章</u>	
鳴謝	29

主席的話

規管強制性公積金中介人程序覆檢委員會(“覆檢委員會”)是一個獨立委員會，負責審視強制性公積金計劃管理局(“積金局”)為規管強積金中介人所制訂的內部程序及運作指引是否足夠和貫徹一致，並就此向積金局提供意見。自從強制性公積金(“強積金”)中介人的法定規管架構於二零一三年實施，覆檢委員會一直肩負重任，確保積金局與香港金融管理局、保險業監管局和證券及期貨事務監察委員會這三個強積金中介人前線監督的作業方式一致，協調暢順。

我很高興以覆檢委員會主席的身分，在二零一八年繼續帶領覆檢委員會撰寫周年報告。在本覆檢周期，即二零一六年十一月一日至二零一七年十月三十一日，共有 41 宗有關強積金中介人操守的個案結案。覆檢委員會在積金局個案主任的協助下，挑選其中 14 宗個案詳加覆核。委員向積金局提出多項精闢意見及建議。個案覆檢的詳情載於本報告第三章。

在覆檢過程中，我欣悉積金局採納了我們在過往的周年報告中提出的建議，並採取適當跟進行動，持續改善規管強積金中介人的法定架構。

本年度的工作順利完成，實有賴覆檢委員會全體委員為委員會的工作獻出寶貴時間和心力，我謹此衷心致謝。我也感謝積金局一直與覆檢委員會緊密合作，並持續不懈地確保該局內部運作穩健透明，令強積金中介人規管架構更臻完善。最後，我還要向財經事務及庫務局致意，感謝該局為覆檢委員會提供秘書處支援服務。

主席

方正博士，GBS，JP

二零一八年八月

第一章：背景

概況

1.1 規管強制性公積金中介人程序覆檢委員會(“覆檢委員會”)是一個獨立的委員會，由行政長官在二零一三年十一月成立。

1.2 強制性公積金計劃管理局(“積金局”)制訂內部程序及運作指引，作為該局及其人員為履行規管強制性公積金(“強積金”)中介人及相關事宜的職能而採取行動和作出運作決定的依據。覆檢委員會負責審視這些程序及指引是否足夠和貫徹一致，並就此向積金局提供意見。

職能

1.3 覆檢委員會的職權範圍如下：

(a) 就下述範疇的事宜，審視積金局及其人員為履行規管職能而採取的行動和作出的運作決定所依據的內部程序及運作指引是否足夠和貫徹一致，並就此向積金局提供意見：

(i) 積金局處理的強積金中介人註冊及相關事宜；

- (ii) 與前線監督¹ 協調和跟進關乎註冊強積金中介人的查察及調查事宜；
 - (iii) 積金局的紀律行動；以及
 - (iv) 接受和處理針對強積金中介人的註冊強積金計劃的銷售與推銷活動和意見提供的投訴；
- (b) 收取和審閱積金局就上述範疇事宜提交的所有已完結或終止個案的定期報告，包括在一年內尚未完結的調查個案報告和上訴個案報告；
- (c) 收取和審閱積金局就註冊強積金計劃相關的銷售與推銷活動和提供受規管意見所引起的投訴而提交的定期報告，包括在一年內尚未完結的投訴的定期報告；
- (d) 要求取得和覆檢與上文(b)及(c)段所述的定期報告內提述的個案或投訴有關的積金局檔案，以核實就有關個案或投訴所採取的行動及作出的決定是否依循和符合相關的內部程序及運作指引，並就此向積金局提供意見；

¹ 香港金融管理局(“金管局”)、保險業監管局(“保監局”)及證券及期貨事務監察委員會(“證監會”)都是前線監督，分別負責監察和調查針對以銀行業、保險業及證券業作為核心業務的註冊強積金中介人的投訴。

(e) 就積金局轉介覆檢委員會的其他事宜或覆檢委員會擬提供意見的事宜，向積金局提供意見；以及

(f) 向財政司司長提交周年報告，並在有需要時提交特別報告（包括載述覆檢委員會所遇困難的報告）。在符合適用的法定保密規定和其他保密規定的情況下，這些報告應予發表。

1.4 覆檢委員會不會覆檢積金局所作決定和行動的是非曲直，只會着眼於規管架構在程序上是否妥當。

成員

1.5 覆檢委員會包括主席在內共有十名成員，他們來自強積金、保險、金融和法律等多個專業範疇。積金局主席和律政司司長代表擔任委員會的當然委員。

1.6 在二零一七年十一月一日至二零一九年十月三十一日兩年期內，覆檢委員會成員名單如下：

主席

方正博士，GBS，JP

委員

陳文宜女士

陳炎光先生

蔡香君女士，MH

馮庭碩資深大律師

許正宇先生

林振宇先生

袁淑琴女士

當然委員

黃友嘉博士，GBS，JP

(以積金局主席身分出任)

容立仁先生

(以律政司司長代表身分出任)

秘書處

財經事務及庫務局

法定架構

1.7 強積金中介人的法定規管架構在二零一二年十一月開始運作。根據該架構，積金局是強積金中介人的唯一註冊機構，就註冊強積金中介人遵從相關法定規定發出指引，以及對他們施加紀律制裁。另一方面，金管局、保監局和證監會則擔當前線監督的法定角色，負責投訴個案的監管和調查，對象分別是以銀行業、保險業和證券業為核心業務的註冊強積金中介人。

1.8 上述以機構為本的規管模式考慮到現有強積金中介人的市場概況，他們除從事銀行業、保險業及 / 或證券業的主要業務外，亦進行強積金銷售及推銷活動作為附帶業務，並按其業務性質，分別受金管局、保監局及 / 或證監會規管。

1.9 根據該法定架構，任何人必須先向積金局註冊成為強積金中介人，方可從事可能導致準 / 現有強積金計劃參與者作出影響其強積金權益的決定的強積金銷售及推銷活動。強積金中介人進行受規管活動時，須遵守《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)(“《強積金條例》”)相關條文及《註冊中介人操守要求指引》(“《指引》”)所載的多項操守要求。如未能遵守該等要求，一經證實，積金局或會對違規者施加紀律制裁。

1.10 一般而言，強積金中介人如就某註冊強積金計劃或某註冊強積金計劃的某成分基金的事宜，邀請或誘使，或企圖邀請或誘使另一人作出關鍵決定，或提供受規管意見，即屬進行受規管活動。

積金局與各前線監督之間的協調

1.11 為把積金局與各前線監督之間的協調制度化，積金局在二零一三年五月與前線監督簽訂《根據〈強制性公積金計劃條例〉規管註冊計劃的受規管者協議備忘錄》，訂定積金局與各前線監督的互動和合作框架。《備忘錄》適用於《強積金條例》第 4A 部所訂就註冊計劃進行銷售與推銷活動和提供意見的法定規管架構。

1.12 積金局在二零一二年成立強積金中介人規管委員會，讓積金局與各前線監督就不同規管關注事項進行討論。委員會在二零一六年十一月一日至二零一七年十月三十一日（“本覆檢周期”）舉行了三次會議，討論議題包括接獲投訴的性質、各前線監督的監管 / 查察行動計劃，以及覆檢委員會的最新動態。

第二章：覆檢委員會的工作

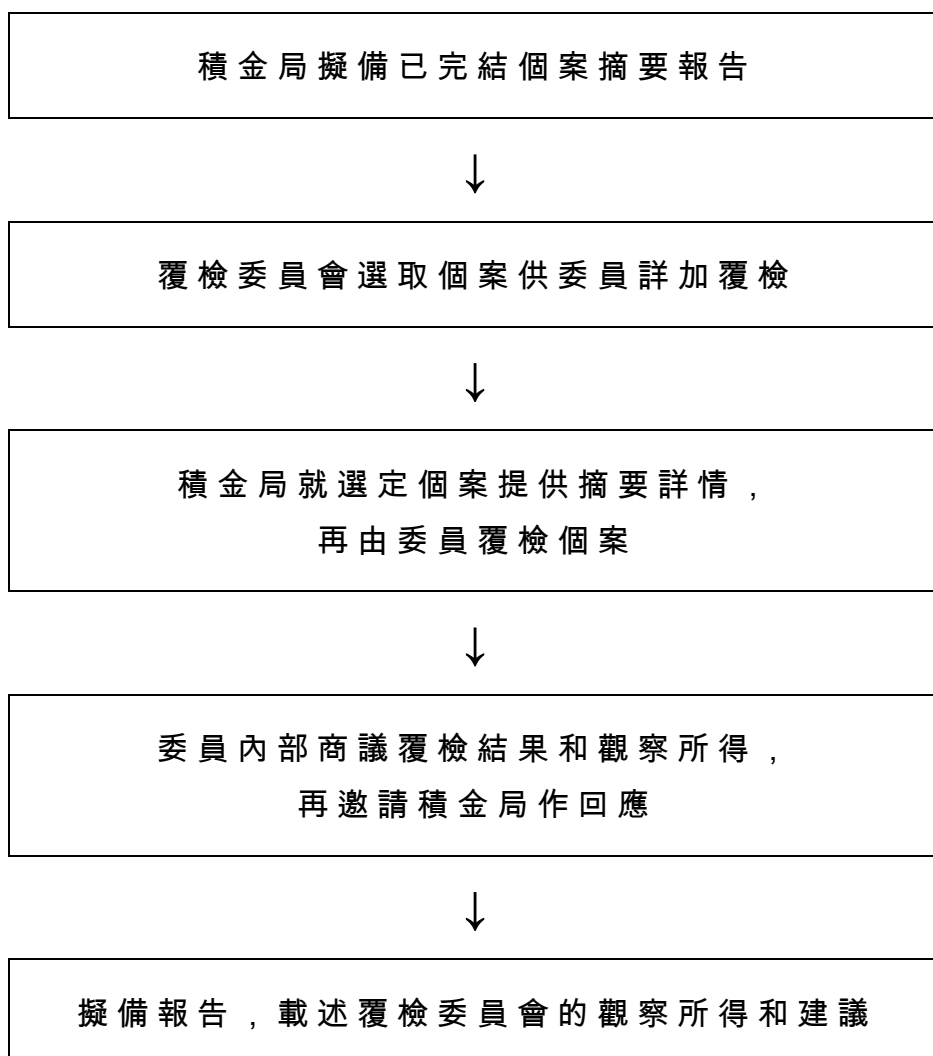
運作模式

- 2.1 積金局在收到針對強積金中介人的投訴後，會先作出初步評估，然後把投訴轉介相關的前線監督，以供考慮是否展開調查。如投訴人直接向前線監督投訴，有關前線監督會先作出初步評估，如認為適當的話會直接展開調查。前線監督會把所有調查結果送交積金局作最後評估及採取所需的跟進行動，包括紀律制裁。
- 2.2 覆檢委員會主要負責審視積金局為規管強積金中介人而制訂的內部程序是否足夠和貫徹一致，並就此向積金局提供意見。為履行這項主要職能，覆檢委員會覆檢積金局在處理強積金中介人註冊、投訴處理和紀律處分程序方面的運作程序，以及相關的已完結個案定期報告。
- 2.3 委員商議和通過就運作程序及個案覆檢的觀察所得和建議，再由積金局作出回應和跟進。覆檢委員會其後會發表周年報告，載述委員對積金局所作回應的意見和建議。

2.4 覆檢委員會委員在執行委員會工作期間得到的一切資料，均須保密。為保持覆檢委員會獨立持平，所有委員在任期開始時，以及在覆檢每宗個案前，均須申報利益。

個案覆檢工作流程

2.5 覆檢委員會覆檢個案的工作流程如下：



選取個案進行覆檢

2.6 在本覆核周期，積金局完成處理 41 宗關乎強積金中介人操守的個案。覆檢委員會從中選取 14 宗詳加覆核。

2.7 積金局協助擬備該 14 宗選定個案的個案摘要，以供覆檢委員會委員閱覽。在二零一八年二月和三月，覆檢委員會在積金局辦事處舉行兩次個案覆檢會議，出席者包括覆檢委員會秘書處人員和積金局個案主任。

2.8 覆檢委員會就選定個案的觀察所得和向積金局提出的建議，載於第三章。

積金局就二零一七年周年報告所載建議採取的跟進行動

2.9 覆檢委員會在二零一七年周年報告中，向積金局提出多項建議，以改善個案處理程序和加快完成處理個案，有關建議包括：

- (a) 研究如何加快內部審批程序、制訂內部進度監察制度，以及制訂規則和指引，訂明出現人事變動時的妥善交接工作安排，以確保個案處理工作暢順無阻，不受影響；

- (b) 對已完結的個案再作查核，尤其是涉及主事中介人內部制度及程序是否合適、充足及貫徹一致的個案；
- (c) 制訂指引或設立機制，以助積金局就應對證明屬實個案採取的適當行動作出貫徹一致的決定；
- (d) 與相關前線監督跟進個案，按前線監督本身的規管架構評估附屬中介人是否適當人選，以及考慮根據前線監督的規管架構採取適當的紀律行動；以及
- (e) 採取更主動的做法，向同時受所屬前線監督規管的強積金中介人清楚說明，他們既受《強積金條例》規管，也須遵從相關規管架構的嚴格規定。

2.10 因應覆檢委員會的建議，積金局採取了以下措施，以改善個案處理的運作程序：

- (a) 加強內部溝通和審批程序、增加執法部的人手、為相關文件擬備範本和建立曾處理個案的資料庫、優化內部進度監察制度和個案評估方式，以加快完成處理個案；
- (b) 加強與相關前線監督建立的聯絡機制，以跟進已完結個案，尤其是涉及主事中介人內部管控問題的個案；

- (c) 設立機制和程序，以便在對證明屬實個案採取適當行動時作出貫徹一致的決定；
- (d) 加強與三個前線監督的聯絡，以分享在不同情況下決定適當紀律制裁的形式或跟進行動的經驗；
- (e) 加強與相關前線監督建立的聯絡機制，以跟進個案，按前線監督本身的規管架構評估附屬中介人是否適當人選；
- (f) 向業界發出通函，詳述各項常見的附屬中介人不當行為，並傳遞明確訊息，表明會採取更嚴厲的執法行動；以及
- (g) 在適當情況下發出新聞稿，向市民公布採取紀律行動的個案，以加強阻嚇作用。

2.11 覆檢委員會歡迎積金局因應二零一七年周年報告所載建議採取上述跟進行動，並期望積金局再接再厲，確保規管架構的程序妥善恰當。

第三章：個案覆檢的觀察所得和建議

- 3.1 在本覆檢周期，即覆檢委員會上次覆檢後的 12 個月期間，覆檢委員會覆檢了 41 宗有關強積金中介人的已完結個案。這些個案涉及的強積金中介人均由保監局擔任前線監督，其中 35 宗已轉介保監局及／或經由保監局調查，餘下六宗因證據不足無法跟進，積金局就此結案。
- 3.2 該 41 宗個案所涉及的指控主要關乎相關附屬中介人／主事中介人容許當事人在未填妥的表格上簽署、未能向客戶提供清晰準確的資料、不當地執行客戶指示、未經客戶授權進行交易和偽冒簽名、不當地處理資料、使用未經主事中介人批准的市場推廣物品，以及主事中介人內部管控不足。
- 3.3 在該 41 宗已完結個案中，18 宗證明屬實。就其中一宗個案，相關附屬中介人沒有遵從《強積金條例》第 34ZW(1)條所訂明的作業／操守要求，積金局因此採取紀律行動，對相關附屬中介人作出非公開譴責。至於另外 17 宗證明屬實的個案，積金局沒有採取紀律行動，但有向相關附屬中介人及／或主事中介人發出合規意見函。

3.4 其餘 23 宗個案並不成立，理由是沒有足夠證據顯示相關主事中介人或附屬中介人曾進行受規管活動及 / 或沒有遵從《強積金條例》所載的操守要求。不過，為提升業界整體水平、達到公眾期望和推廣合規文化，積金局就 16 宗不成立的個案，發信提醒相關附屬中介人及 / 或主事中介人須遵從《強積金條例》及《指引》所載的相關操守要求。另外七宗不成立的個案，積金局沒有採取進一步行動，就此結案。

3.5 在該 41 宗已完結個案中，覆檢委員會詳加覆核了其中 14 宗，包括八宗證明屬實的個案和六宗不成立的個案。這些個案包含積金局接獲的各類投訴。

3.6 從該 14 宗選定詳加覆核的個案中，覆檢委員會注意到，積金局可在某些方面改善規管強積金中介人的投訴處理程序。下文各段撮述這些個案的共通之處。

A. 個案的處理時間

3.7 在二零一七年周年報告中，覆檢委員會注意到，個案的處理時間與個案的複雜程度並不相稱。

3.8 處理個案時間較長，主要原因是積金局在二零一四年進行重組、員工調動頻繁，以及執法部人手不足。

觀察所得

3.9 在本覆檢周期覆檢的 14 宗個案中，個案處理時間(包括相關前線監督的調查時間)由 8 個月至 49 個月不等。對於其中五宗個案需時超過 24 個月才結案，覆檢委員會認為處理時間不必要地過長。然而，覆檢委員會留意到，這些個案部分屬積金局在強積金中介人制度實施初期接獲的個案。基於上文第 3.8 段所述理由，這些個案需要較長時間處理。

3.10 委員同時留意到，積金局執法部人手不足的問題已見紓緩，而且由強積金中介人制度實施初期積壓至今的個案數目持續減少。因此，覆檢委員會認為在下個覆檢周期，效率應會有改善。

3.11 覆檢委員會注意到，在一些個案中，積金局在前線監督進行調查後仍花了大量時間評估案情。覆檢委員會認為，前線監督已清楚羅列證據摘要，提交的調查資料亦井然有序，積金局理應可加快案情評估的程序。

3.12 覆檢委員會亦注意到，一些相對簡單的個案延誤過久。積金局解釋，由於該局會優先處理表面證據成立，並可採取紀律行動的個案，因此，其他個案即使性質簡單，亦會出現一定程度的延誤。

建議

3.13 覆檢委員會建議積金局檢討其內部指引及程序，以縮短當局根據前線監督的調查資料評估案情所需的時間。舉例說，積金局可加強與前線監督的溝通，統一報告格式，以達到上述目的。

3.14 至於因積金局現行做法而不獲優先處理的簡單個案，由於投訴人會合理地預期這些個案可在較短時間內結案，覆檢委員會建議積金局研究加快行動。

積金局的回應

3.15 積金局歡迎覆檢委員會的建議。由於覆檢委員會過往提出的建議取得成效，加上積金局累積的經驗和所作的努力，處理個案的效率已續見改善，大部分積壓的個案已獲處理。

3.16 積金局因應覆檢委員會在二零一七年周年報告提出的建議，採取了上文第 2.10 段所述措施，以改善個案處理程序和加快完成處理個案。

3.17 部分措施或需較長時間才能收效。其間，積金局會定期檢討個案處理程序和探討其他措施，以進一步加快處理個案。

B. 個案的處理程序

3.18 覆檢委員會覆核了一宗須就刑事罪行和違反操守事宜進行調查的個案。在該宗個案中，在刑事案件評估進行期間，違反操守事宜的評估被擱置了 11 個月。

3.19 積金局解釋，根據現行做法，如個案涉及刑事調查，有關違反操守事宜的行動將會暫緩執行，以免影響正在進行的刑事調查。

觀察所得

3.20 覆檢委員會留意到，積金局的做法令這宗個案的操守事宜的處理時間長達 38 個月。覆檢委員會認為處理時間不必要地過長。

建議

3.21 覆檢委員會建議，積金局應重新檢視當局現行對該等同時涉及刑事和操守事宜的個案採取的做法。覆檢委員會明白，積金局的原意是避免影響刑事調查，但這項安排所導致的不必要的延誤，或

會在無意間影響到操守事宜的調查。覆檢委員會建議積金局因應每宗個案的嚴重程度，尋求法律意見，以在可行的情況下同步進行操守和刑事調查。

積金局的回應

3.22 積金局認為，在處理同時涉及刑事罪行和違反操守事宜的個案時，延至相應的刑事調查及 / 或刑事罪行檢控程序完成後才就違反操守事宜作出裁決，做法公平並符合自然公正原則。

3.23 儘管如此，積金局察悉覆檢委員會的建議，並會(a)考慮個案的具體案情和情況；以及 / 或(b)在適當時尋求法律意見；以仔細研究同時進行刑事調查及 / 或檢控程序和處理有關個案的違反操守事宜的可行性和適當性。

C. 加強對主事中介人和附屬中介人的監管

3.24 覆檢委員會覆檢了一宗證明屬實的涉及偽冒簽名的證明屬實個案。覆檢委員會注意到，該宗個案的處理時間超過一年，而接受調查的中介人在調查期間仍可繼續進行受規管活動。

觀察所得

3.25 對於正接受調查的中介人仍可在長期的調查時間中進行受規管活動，覆檢委員會表示關注。

建議

3.26 覆檢委員會明白，在調查期間暫時吊銷強積金中介人的註冊並非適當措施。然而，覆檢委員會建議積金局應規定主事中介人制訂內部程序，加強監察正接受調查的附屬中介人，以減低類似違反操守事件再次發生的機會，令計劃成員的利益不致受損。舉例說，在可行情況下，主事中介人可安排正接受調查的附屬中介人暫停處理前線職責，改由其他組員負責有關職務。

積金局的回應

3.27 積金局歡迎覆檢委員會的建議，並會與前線監督(即負責主事中介人的日常監管的一方)聯絡，在強積金中介人的多機構監管模式下研究可行方法，提升操守標準，包括主事中介人對附屬中介人的管控。同時，積金局留意到，調查對象未被證明違反操守要求前均假定無罪，因此會致力在這方面求取平衡。

D. 使決策準則更為清晰

3.28 一如上文第 1.4 段所述，覆檢委員會不會覆檢積金局所作決定和行動的是非曲直，只會着眼於規管架構在程序上是否妥當。

3.29 覆檢委員會注意到，對於各種違反操守行為，不論輕重，積金局均一律採取大致相若的紀律行動或跟進行動。該局對較嚴重的違反操守行為(例如偽冒簽名和在未填妥的表格上簽署)和較輕微者所採取的執法行動甚為相若。積金局解釋，該局會考慮每宗個案所有減輕處分的理由和情況，從而決定應採取的執法行動。

觀察所得

3.30 在不評論積金局就個別個案所作的決定是否適宜的前提下，覆檢委員會認為積金局須就如何決定紀律制裁及／或跟進行動，備存更清晰的紀錄。

建議

3.31 覆檢委員會建議，隨着執法經驗日益增加，積金局在決定紀律制裁及／或跟進行動時，應力求做法一致，以及備存更清晰的紀錄。此舉可增加積金局所作的決定的透明度，並讓業界和公眾更明確地知道違規的後果。

3.32 覆檢委員會進一步建議，隨着執法經驗累積，積金局應全面檢討施加紀律制裁的準則，以訂立先例，確保制裁的水平與各類不當行為的嚴重程度相稱。

積金局的回應

3.33 積金局歡迎覆檢委員會的建議。隨着經驗累積，積金局會繼續定期檢討施加紀律制裁的準則，並探討提高積金局所作決定的透明度的方法，包括參考各前線監督的做法。

3.34 積金局會繼續發出通函等刊物，讓業界和公眾了解積金局的執法方式，以及如何決定紀律制裁及／或跟進行動。

E. 結案後向主事中介人 / 附屬中介人作出跟進

3.35 委員注意到，對於積金局決定不採取紀律行動的個案，相關主事中介人 / 附屬中介人會在結案後獲發提示函(如個案不成立)或合規意見函(如個案證明屬實)。

觀察所得

3.36 覆檢委員會認為，由於積金局已累積不少已結案的個案，在適當的情況下，積金局可與主事中介人和附屬中介人分享案例，以增加他們對操守要求的了解和推廣合規文化。

建議

3.37 由於積金局已累積不少已結案的個案，覆檢委員會建議積金局在致強積金中介人的通函中加入個案分析，讓他們更了解何謂不可接受的行為。積金局亦可在結案後向主事中介人 / 附屬中介人發出的提示函中加入該等個案分析，以闡明為何某些行為不可接受。

3.38 為保障涉事人士的私隱，覆檢委員會建議在個案研究中把他們的資料刪去。

3.39 覆檢委員會進一步建議積金局與各前線監督合作，積極採取跟進措施，確保主事中介人 / 附屬中介人遵從操守要求，尤其在積金局曾發出合規意見函或提示函的範疇上確切跟進。

積金局的回應

3.40 考慮到覆檢委員會過往的觀察所得和建議，積金局已發出通函 / 通訊和舉辦培訓，講述主事中介人 / 附屬中介人應避免的各種常見不當行為，並以一般案例作為說明。

3.41 積金局認同覆檢委員會有關積極採取跟進措施的建議，並會繼續加強與各前線監督的聯繫，確保強積金中介人在結案後妥為遵規。

F. 加強與各前線監督的聯繫

3.42 覆檢委員會留意到，積金局與各前線監督曾舉行三次強積金中介人規管委員會會議，就有關強積金中介人的監管和執法事宜交換意見。積金局一直亦有通過定期聯繫會議與保監局就投訴事宜保持緊密溝通，並在本覆檢周期舉行了三次會議，了解投訴個案的最新進展。

觀察所得

3.43 根據從過往和本覆檢周期已完結個案所得的經驗，覆檢委員會留意到，保監局是最常就個案事宜與積金局聯繫的前線監督。因

此，若積金局與保監局加深了解彼此的運作，雙方均會大有裨益。

建議

3.44 覆檢委員會建議積金局與保監局制訂人員交流計劃，讓雙方更了解彼此的運作，從中獲益，以進一步精簡個案處理程序和提高效益。

積金局的回應

3.45 積金局察悉覆檢委員會的建議，並會探討一切可行方法，以進一步精簡個案處理程序和提高效率。

第四章：未來路向

4.1 來年，覆檢委員會將繼續覆檢已完結的個案，以確保積金局的內部程序周全足夠，各前線監督亦能貫徹執行相關的內部程序及運作指引。

4.2 覆檢委員會十分重視市民和市場人士對委員會工作的意見。如對覆檢委員會的工作有任何意見，歡迎循以下途徑向委員會秘書處提出²：

郵遞： 香港添馬添美道 2 號

政府總部 24 樓

財經事務及庫務局

規管強制性公積金中介人程序覆檢委員會秘書處

電郵： enq@fstb.gov.hk

² 有關積金局覆檢工作以外事宜的查詢或意見，應通過以下方式直接向積金局提出：

郵遞：香港葵涌葵昌路 51 號九龍貿易中心 1 座 8 樓

電話：(852) 2918 0102

傳真：(852) 2259 8806

電郵：mpfa@mpfa.org.hk

第五章：鳴謝

5.1 覆檢委員會感謝積金局在覆檢工作上提供協助，並在回應委員會的查詢和建議方面通力合作。

規管強制性公積金中介人程序覆檢委員會

二零一八年八月