

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1668/13-14(07)號文件

檔 號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2014年7月7日的會議

強制性公積金核心基金方案 背景資料簡介

目的

本文件提供關於強制性公積金計劃管理局(下稱"積金局")就強制性公積金(下稱"強積金")制度提出的核心基金方案的背景資料，並綜述2012-2013年度至2013-2014年度立法會會期內議員於立法會及立法會轄下委員會的會議上討論有關事宜時提出的關注和意見的主要內容。

背景

下調強積金收費的措施

2. 自2000年實施強積金制度以來，市民一直批評收費水平偏高。積金局於2004年為所有強積金基金引入基金開支比率，以一個單一指標顯示強積金基金及基礎投資的費用及其他開支。

3. 積金局於2011年12月委聘獨立顧問公司，就受託人執行不同強積金計劃行政職能所涉及的成本進行詳細研究(下稱"成本研究")。顧問報告於2012年11月發表，比較了選定國家(澳洲、智利、墨西哥及美國)的退休金制度，找出強積金制度行政成本相對偏高的原因；這些原因包括以人手處理和文件往來的行政工序比例較高、行政程序的複雜性、所管理的資產規模細小，以及業界合作及價格競爭不足。

4. 積金局因應成本研究的建議，採取了短、中期措施，以調低強積金收費；該等措施包括(a)敦促受託人為每個計劃提供不同種類的低收費基金並推廣該等基金；(b)協助受託人進一步自動化及簡化行政程序，合併規模較小或成效較低的計劃／基金；(c)協助計劃成員整合個人帳戶；及(d)在核准成分基金的程序中推廣指數基金。積金局亦建議政府從根本上改革強積金制度，可進一步探討的方案包括：在所有強積金計劃提供低收費基金；考慮可否由非牟利經營者營運一個簡單和低收費的強積金計劃(設立公共受託人)；審視實施基金收費上限的可行性；以及提供一個基本、低收費的預設基金安排。

核准強積金計劃及成分基金

5. 根據《強制性公積金計劃條例》(第485章)，新強積金計劃及成分基金須經積金局核准。現時積金局只會在申請人證明新增基金符合計劃成員利益的情況下才予以核准。積金局會考慮多項因素，包括基金的投資組合是否多元化及並非過於集中在某些市場或行業，以及收費水平。

6. 當局於2014年6月向立法會提交《2014年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》，條例草案的目的包括加強積金局核准成分基金的權力，即為積金局提供清晰的法理依據，在申請人未能令其信納新強積金計劃及基金符合計劃成員利益的情況下，可拒絕核准有關申請。條例草案亦包括一些關乎擴大受託人下調強積金收費空間的修訂建議¹。

發展核心基金作為強積金計劃的預設基金

7. 在強積金制度下，計劃成員如沒有選擇投資的基金，計劃的受託人會自動按管限規則，將計劃成員的供款按計劃的預設安排，投資於指定的一隻或多隻基金。目前，不同的強積金計劃設有不同的預設安排／預設基金，而各預設基金的風險和投資結果大不相同。就成本研究而言，積金局向政府提出提供一種簡單、低收費的預設基金安排的建議，藉以調低強積金收費。對於現時並無在本身的強積金計劃中指定投資選擇的

¹ 包括利便使用電子通訊(例如容許受託人與計劃成員以電子方式發送訂明文件)，以及廢除重複或不必要的證明文件(例如合併向計劃成員發出的成員證明書及接納通知)的修訂。

僱員，建議中的基金會改善強積金制度的預設安排，方便強積金計劃成員作出強積金基金投資選擇。

8. 據政府當局表示，預設／核心基金將設計為一項長遠投資，投資策略或會考慮透過投資混合資產基金或人生階段基金／目標日期基金，達致平衡長遠投資風險和回報的目的。有關基金的收費將會受到管制及監察。政府當局就核心基金方案作出決定時會考慮多項因素，包括所提供的低收費基金的種類、就有關基金設定劃一準則(如有需要)的基準，以及計劃成員的年齡。

議員就有關事宜作出的討論

財經事務委員會及財務委員會的會議

9. 政府當局／積金局曾於2013年1月7日的財經事務委員會會議上向事務委員會匯報成本研究的結果及簡介積金局降低強積金收費建議的改革方向。財經事務委員會2014年1月29日的會議，以及財務委員會為審核2013-2014年度及2014-2015年度開支預算而分別於2013年4月8日及2014年3月31日舉行的特別會議上，亦曾討論有關下調強積金收費及核心基金方案的事宜。下文各段綜述議員在該等會議上所提出的意見和關注的主要內容。

10. 議員察悉，公眾對強積金計劃收費偏高、投資回報偏低的情況感到關注；議員普遍支持積金局建議的改革方向，即從根本上改良強積金制度並調低強積金收費。

引進核心基金

11. 議員關注到擬議的核心基金會否有助調低強積金收費及確保強積金投資帶來穩定回報。有議員認為，在強積金制度中設立一種簡單、低收費核心基金，其回報未必高於銀行定期存款。議員亦詢問，當局將會採用甚麼原則為核心基金設定收費上限，以及核心基金將會由政府(例如香港金融管理局(下稱"金管局"))抑或業界營運。

12. 政府當局表示，初步構思是每個強積金計劃均須以核心基金作為預設基金，作長遠分散投資，以平衡投資風險和回報。核心基金方案的主要目的，是提高強積金計劃運作的透明度，方便計劃成員作出配合本身需要的投資選擇，同時特別提醒計劃成員，在強積金制度下，重要的是作出長遠投資，而非追求短期回報。政府當局認為，核心基金採取標準化安排，將會增加市場競爭、方便管制收費。當局將會就核心基金方案及其收費管制機制徵詢公眾意見。

強積金的投資

13. 為減省強積金收費並改善投資回報，議員建議政府當局考慮委託金管局擔任公共受託人，負責所有強積金基金的投資，並提供與外匯基金掛鈎的強積金產品，供計劃成員選擇。其他建議包括硬性規定強積金核心基金必須投資於公債、基於指數基金行政成本及收費較低而進一步推廣該等基金、規定受託人必須提供風險較低的基金例如香港盈富基金，以及容許計劃成員選擇將強積金累算權益投放在銀行存款。

14. 政府當局指出，受託人及計劃數目眾多及強積金制度運作複雜等多個關乎制度特點的相關因素和業界做法，是導致本港強積金制度費用相對偏高的原因。因此，各界應聚焦於如何循這些地方着手優化制度，而不是硬性規定強積金計劃必須採用某種特定的投資工具。關於由金管局履行公共受託人的角色的建議，政府當局解釋，金管局負責維持貨幣穩定及維持香港金融體系的健全。該項建議會削弱金管局履行其法定職能的能力。政府當局進一步指出，業界設計類似的強積金產品時，可參考金管局的投資策略及外匯基金的投資組合。

15. 在推廣指數基金方面，政府當局表示，積金局自2011年起已經在核准成分基金的程序中推廣指數基金。申請人申請推出新成分基金時，須解釋為何不使用指數基金以達致建議中的投資組合。政府當局亦會研究指數基金在核心基金安排設計中的角色。

對強積金基金的收費管制

16. 關於對強積金基金實施收費管制的問題，部分議員支持有關建議，但部分議員則表示有所保留，認為當局應先嘗試加強強積金基金管理自動化及簡化行政程序，以減省行政成本，令

強積金收費下調。當局不應過早就強積金收費設定上限的建議進行諮詢，以免予人錯覺，令人以為設定收費上限是靈丹妙藥，可以一舉解決所有與強積金制度有關的問題。此外，為強積金收費設定上限，亦會導致業界及其他持份者不再熱衷於以其他方法降低費用。

17. 政府當局表示，強積金收費偏高的主要原因之一，是強積金計劃／基金的行政程序複雜並且互相重疊。政府當局正與積金局及業界緊密合作，實施多項精簡強積金制度運作的措施。由於現行的強積金制度相當複雜，而這些措施見效需時，故此難以預測強積金收費可於何時下調。就降低強積金收費而言，設定收費上限的建議是一項根本性和長期的措施，應同時予以考慮，萬一市場失效，可作為另一個選擇方案。政府當局會評估該等措施的成效、監察市場的發展情況，再考慮下一步工作。

18. 政府當局進一步指出，當局預期，對核心基金實施收費管制的建議具有爭議性，將該建議擴展至其他強積金基金，很可能會引起更大爭議。與核心基金比較，其他強積金基金的設計五花八門，將收費管制建議擴展至非核心基金會有實際困難。故此，政府當局會先集中處理核心基金方案，因應核心基金方案的實施情況，並在市場未能令強積金收費下降的情況下，才會檢討為其他強積金基金設定收費上限的方案。

立法會會議

19. 議員在2010年12月1日的立法會會議上通過一項"全面檢討強制性公積金計劃"的議案，促請政府檢討強積金計劃；檢討涵蓋不同方面，包括降低強積金管理費及行政費、容許強積金權益全自由行，以及推行全民退休保障等。立法會於2011年11月2日的會議上通過另一項"全面改革強制性公積金計劃"的議案，促請政府就強積金計劃進行全面檢討，並研究促使強積金計劃受託人降低收費；立法規定不同種類的投資基金收費上限和收費類別；規定強積金計劃受託人須向供款人提供不收管理費的銀行儲蓄形式產品；以及設立由政府營運、低管理費的基金產品等措施的可行性及影響。

最新發展

20. 政府當局與積金局建議加強規管強積金計劃的預設安排，推出設有收費管制的"核心基金"作為所有強積金計劃的劃一及低收費預設基金，並已於2014年6月24日展開公眾諮詢。政府當局將於2014年7月7日的事務委員會會議上就核心基金方案諮詢事務委員會。

相關文件

21. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2014年7月4日

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2009年11月11日	立法會會議	馮檢基議員提出"強制性公積金計劃的檢討"的書面質詢 議事錄 (第117至119頁)
2010年12月1日	立法會會議	黃國健議員動議"全面檢討強制性公積金計劃"的議案 議事錄 (第105至172頁)
2011年11月2日	立法會會議	譚耀宗議員動議"全面改革強制性公積金計劃"的議案 議事錄 (第175至221頁)
2012年6月6日	立法會會議	謝偉俊議員提出"強制性公積金計劃的收費比率"的書面質詢 議事錄 (第96至98頁)
2013年1月7日	財經事務委員會會議	政府當局的文件 (立法會CB(1)358/12-13(03)號文件) 積金局的文件 (立法會CB(1)358/12-13(09)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)782/12-13號文件) (第16至45段)

日期	事件	文件／會議紀要
2013年4月8日	財務委員會為審核2013-2014年度開支預算而舉行的特別會議	會議紀要 (第3.4至3.5段)
2013年11月6日	立法會會議	陳健波議員提出"改善強積金計劃的措施"的書面質詢 議事錄 (第77至79頁)
2014年3月31日	財務委員會為審核2014-2015年度開支預算而舉行的特別會議	議員在"財經事務"的環節提出的書面問題及政府當局的答覆 (答覆編號：FSTB(FS)007、008、025、044、050、097及118)
2014年6月24日	強制性公積金計劃管理局展開"為強積金成員提供更佳投資方案"的公眾諮詢	新聞稿 諮詢文件