

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1034/14-15(03)號文件

檔 號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2015年7月6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2014-2015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就有關事宜提出的關注和意見的主要內容。

背景

2. 強積金制度於2000年12月實施，是一個強制性、由私人管理、以就業為本及具足額資金的界定供款退休金制度。自強積金制度實施以來，市民一直批評強積金收費水平偏高。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。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¹。此外，立法會於2015年1月21日通過制定《2015年強制性公積金計劃(修訂)條例》，該項修訂條例的目的包括加強積金局核准成分基金的權力，以及利便受託人遵從各項法定責任，為強積金調低收費提供更大空間。

發展核心基金作為強積金計劃預設基金的積金局建議方案

4. 在強積金制度的現行安排下，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，積金局建議政府考慮規定所有強積金計劃均需提供同類型的一個或多個低收費投資基金，即"核心基金"。

5. 政府與積金局於2014年6月24日聯合發表了一份題為"為強積金成員提供更佳投資方案"的諮詢文件，並進行為期3個月的公眾諮詢，就核心基金建議方案的詳細內容聽取公眾和業界意見。核心基金安排的主要特點如下——

- (a) 核心基金的設計將建基於劃一的預設基金，而沒有作出基金選擇的計劃成員的供款，會自動投資於核心基金；
- (b) 核心基金會採取適合退休儲蓄的投資方式，平衡長期風險與回報。投資方式可能是採用"人生階段"或"目標日期"投資方式，在成員年滿65歲前的一段時間內逐步減少高風險資產的投資；
- (c) 核心基金設有收費管制，收費為每年管理資產的0.75%或以下。長遠而言，這收費水平需進一步下降。使用被動式投資策略將有助達致低成本及低收費的結果；
- (d) 所有強積金計劃成員均可自由選擇核心基金，只要他們認為核心基金的投資策略及低收費適合其個人需要便可；及

¹ 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。

- (e) 核心基金應由市場營運，而並非由政府、公共機構或非牟利組織成立的公共信託人負責營運。

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

6. 政府當局及積金局曾於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調低強積金收費建議的改革方向，並曾於2014年7月7日就核心基金的建議方案進一步諮詢財經事務委員會。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、2014-2015年度及2015-2016年度開支預算而分別於2013年4月8日、2014年3月31日及2015年3月30日舉行的特別會議上，亦曾討論有關核心基金建議方案的事宜。下文各段綜述議員在該等會議上提出的主要意見和關注。

引進核心基金

7. 部分議員擔心，核心基金的建議方案無法解決各項強積金費用不斷增加的問題。他們質疑簡單、低收費的核心基金的回報，會否高於銀行定期存款的利息收入。亦有議員關注到，核心基金的設立如何有助為計劃成員提供真正的額外選擇。

8. 政府當局表示，初步建議方案是規定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，是提高強積金計劃的運作透明度，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。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。

核心基金的經營者

9. 部分議員認為，可由多個強積金計劃共同營運同一個核心基金，因此不一定要每個受託人均經營一個核心基金。政府亦應探討以招標形式邀請強積金受託人營運一個中央核心基金。另一方面，部分議員建議，政府應考慮設立公共受託人(例如委託香港金融管理局(下稱"金管局")或非牟利機構)負責營運

核心基金。他們指出，由設立公共受託人營辦的核心基金，好處是收費較低，以及對計劃成員提供更佳保障。他們亦注意到，設立公共受託人及加強公私營界別合作營運強積金制度，在某些海外的退休金制度中已經取得佳績。但亦有其他議員認為，即使由政府或某個公共受託人營運核心基金，始終需要行政費用，而收費亦不一定低於私營受託人收取的費用。

10. 政府強調，一如強積金計劃下的其他成分基金，核心基金應由市場營運。由公共受託人營運核心基金的建議，需設置新的運作系統和重覆私營受託人的行政工作，並需經過長時間籌備和發展才可推行。政府強調，設立核心基金的建議，其用意並非作為一舉解決各種有關強積金制度的問題的終極方案。因此，政府及積金局會繼續推行其他優化強積金制度的措施。

11. 關於議員提出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健全。該項建議會削弱金管局履行其法定職能的能力。

核心基金的收費管制

12. 部分議員認為，與其他退休金制度比較，建議將核心基金的收費上限定於所管理資產的0.75%的收費水平仍屬相對偏高，他們詢問這個收費水平是否可以進一步降低。但另有議員指出，市場上已有提供基金開支比率較低的基金。政府為核心基金設定收費上限前，應先行研究計劃成員何以沒有選擇該等低收費基金。他們亦強調，政府及積金局應加強向市民灌輸教育，加深市民了解有關強積金計劃在收費方面的事宜。舉例而言，某些海外司法管轄區的退休金制度收費甚低，是由於其退休金制度已經長時間運作，基金資產規模龐大，因而在更大程度上得益於規模經濟，故此不宜將強積金制度與較為成熟的退休金制度直接比較。

13. 政府表示，截至2014年7月大約有477隻經核准的成分基金，其中收費低於所管理資產0.75%的現有經核准成分基金數目不足20隻，因此，將收費上限定於0.75%的水平，以期在中期內將核心基金的基金開支比率限於低於1%的做法，已經是一個相當進取的方案。長遠而言，收費水平預計會進一步下調。關於當局將會採用甚麼原則為核心基金設定收費上限的問題，政府表示將會就核心基金方案及其收費管制機制徵詢公眾意見。

核心基金的投資策略

14. 積金局回應部分議員對於建議採用的人生階段／目標日期的方式可能涉及複雜運作的關注時表示，業界在營運退休基金方面有行之有效的方法，可因應計劃成員的年齡自動逐步降低風險。這種方式在成本和運作方面的弊端亦少於其他投資方式。

15. 在過往進行的討論當中，議員曾經建議政府硬性規定強積金計劃的成分基金及核心基金必須投資於各式票據，例如與通脹掛鈎債券(iBonds)、由大型機構發行的債券(例如由香港機場管理局發行用以為三跑道系統融資的債券)、與外匯基金掛鈎的投資產品，以及銀行定期存款(尤其臨近退休年齡的計劃成員)等。議員認為該等投資產品涉及的風險相對較低、行政費用較低、投資回報較為穩定，可以為計劃成員帶來更佳的累算權益。

16. 政府表示，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。此外，考慮成分基金及核心基金的投資成分，應交由強積金受託人及基金經理負責。積金局認為，核心基金不宜採用最保守的投資方式；與其他方案比較，最佳的方案須顧及退休儲蓄的目的，適當地平衡長期風險與回報，同時亦須顧及運作效率。至於與外匯基金掛鈎的投資產品，政府指出，外匯基金的主要目的是為香港的貨幣基礎提供十足支持及穩定港元，故此其投資組合相當特別，主要投資於債券。與外匯基金掛鈎的投資產品，亦不一定保證會有理想回報。不過，受託人可推出仿效外匯基金投資策略的強積金基金。據觀察所得，市場上有提供主要投資於債券的強積金產品。

立法會會議

17. 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

18. 當局已於2015年3月發表有關核心基金建議方案的諮詢總結。政府與積金局將於2015年7月6日的財經事務委員會會議上向事務委員會匯報諮詢結果及日後工作路向。政府的目標是在立法會2015-2016年度會期向立法會提交相關草案。視乎立法工作及籌備工作的進展情況，預期有關核心基金的建議方案將於2016年年底前實施。

相關文件

19. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2015年6月30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	財務委員會審核2013-2014年度開支預算的特別會議	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	財務委員會審核2014-2015年度開支預算的特別會議	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
2014年7月7日	財經事務委員會會議	政府當局的文件 (立法會CB(1)1668/13-14(06)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)1998/13-14號文件)(第57至76段)
2015年1月21日	立法會通過《2014年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》	議事錄 (第3476至3542頁) 已通過的法案 法案委員會報告 (立法會CB(1)444/14-15號文件)
2015年3月12日	積金局發表"為強積金成員提供更佳投資方案"公眾諮詢的諮詢總結	新聞稿 諮詢總結

日期	事件	文件／會議紀要
2015年3月30日	財務委員會審核2015-2016年度開支預算的特別會議	<p data-bbox="943 248 1484 376">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</p> <p data-bbox="943 427 1469 510">(答覆編號：FSTB(FS)019、040、084及110)</p>