

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)287/15-16(02)號文件

檔 號：CB1/BC/3/15

《2015年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件載述《2015年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")的背景資料，該條例草案旨在就強制性公積金(下稱"強積金")制度引入預設投資策略。本文件並綜述自2013年起議員在立法會轄下委員會會議上討論相關事宜時曾提出的主要意見和關注事項。

背景

政府當局處理強制性公積金收費水平及制訂預設投資策略的措施

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，市民一直關注強積金收費水平偏高的問題，並促請有關方面改善計劃成員可以作出的投資選擇。強制性公積金計劃管理局(下稱"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。積金局因應成本研究所提出的建議，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

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。

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。

4. 至於計劃成員的投資選擇，在現行的強積金制度下，計劃成員如沒有給予指示，計劃的受託人會按相關的計劃規則，將計劃成員的供款投資於指定的一隻或多隻預設基金。據政府所述，不同的強積金計劃設有不同的預設安排／預設成分基金。不同計劃的現有預設投資安排在投資目標、風險水平、收費水平以至投資回報方面都大相徑庭。一些現有的預設成分基金未必能配合退休儲蓄的長遠投資目標。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"²。政府與積金局於2014年6月24日就預設投資策略的建議進行為期3個月的聯合公眾諮詢。據政府所述，大部分回應者贊成各項建議的擬議整體方向。因應在諮詢期內所收到的回應，政府決定就《強制性公積金計劃條例》(第485章)提出修訂，以便就每個強積金計劃引入預設投資策略。

條例草案

5. 條例草案於2015年11月13日刊登憲報，並已於2015年11月25日在立法會會議上首讀。條例草案旨在修訂《強制性公積金計劃條例》及《強制性公積金計劃(一般)規例》(第485A章)，以——

- (a) 規定核准受託人在註冊計劃的管限規則中，提供一套預設投資策略，並在某些情況下，按照預設投資策略將計劃成員的累算權益投資；
- (b) 指明對預設投資策略的規定；
- (c) 就關於規管預設投資策略的事宜，訂定條文；及
- (d) 就《強制性公積金計劃(一般)規例》所訂明的註冊計劃的運作及日常管理作出修訂。

6. 據政府所述，設立預設投資策略的政策目標，是透過規管預設投資安排，以回應強積金制度收費高、選擇難的問題。預設投資策略的主要特點如下——

² 條例草案中使用"預設投資策略"一詞代表核心基金的概念。

(a) 提供指定成分基金

法例規定每名受託人均須在每個計劃下提供一套既受規管、且高度劃一的預設投資策略，當中包括兩個成分基金，即"核心累積基金"和"65歲後基金"，前者為較高風險的混合資產成分基金，而後者為較低風險的混合資產成分基金³；

(b) 降低風險機制

這項機制旨在按照個別成員的年紀，調整預設投資策略成員所承擔的投資風險。根據有關機制，年齡介乎18至49歲的預設投資策略成員的累算權益，將全數投資於"核心累積基金"。由預設投資策略成員年滿50歲開始，他／她投資於"核心累積基金"的累算權益便會逐步轉移至"65歲後基金"，直至成員65歲而其累算權益全數投資於"65歲後基金"；及

(c) 收費管制機制

向"核心累積基金"、"65歲後基金"或預設投資策略成員收取的支付費用的總額⁴(不包括實付開支)不得超逾法例中訂明的百份比，即以日額計算相等於成分基金的每年淨資產值的0.75%。收費上限將定期作出檢討，以期日後進一步調低收費。

7. 立法會參考資料摘要(檔案編號：MPF/2/1/39C(2015) Pt.2)第12段，以及關於條例草案的法律事務部報告(立法會LS12/15-16號文件)第4至13段闡述條例草案各項主要條文的內容。

議員提出的主要意見和關注事項

8. 政府及積金局曾於2013年1月7日向財經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日及2015年7月6日就預設投資策略的建議方案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，亦曾討論有關預設投資策略建議方案的事宜。下文各段綜述議員在該等會議上提出的主要意見和關注。

³ "核心累積基金"作為成分基金，目標是把基金的主要淨資產值(約55%至65%)投資在風險較高的資產(如環球股票)；而"65歲後基金"作為成分基金，目標則是把基金的主要淨資產值(約75%至85%)投資在風險較低的資產(如環球債券)。

⁴ 費用的總額包括就以下各方所提供服務而須按資產值計算支付的費用——(a)受託人；(b)管理人、投資經理、保管人及上述人士的獲轉授人；以及(c)計劃保薦人及推銷商，及在基礎投資基金層面所收取的同類費用。

預設投資策略的成效

9. 部分議員關注到預設投資策略的建議方案無法解決各項強積金費用不斷增加的問題，而且無法為計劃成員提供真正的額外選擇。他們質疑簡單、低收費的預設投資策略成分基金的回報，會否高於銀行定期存款的利息收入。就此，部分議員建議政府硬性規定強積金計劃的成分基金及預設投資策略成分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，以及銀行定期存款等。這些議員認為上述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。另外亦有議員建議當局引入設有保證收益的成分基金。

10. 政府表示，預設投資策略方案的主要目的，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。預設投資策略成分基金採取標準化安排，將會增加市場競爭、方便管制收費。

11. 對於硬性規定強積金計劃採用若干投資工具的建議，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，考慮成分基金及預設投資策略成分基金的投資成分，應交由強積金受託人及基金經理負責。積金局指出，預設投資策略成分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。至於規定受託人必須提供設有保證收益的成分基金，政府表示，由於強積金計劃屬私人管理的計劃，因此難以實施有關建議，況且此舉亦未必是適當的做法。

預設投資策略的收費管制

12. 議員察悉，推出預設投資策略後，預設投資策略成分基金的管理費用總額不得高於每年管理資產的0.75%，而積金局亦預計，長遠而言，收費水平將會進一步下降。部分議員認為擬議的初步收費上限屬於偏高，並表示該收費水平應予以下調。此外亦有議員建議，條例草案應設有條文，讓積金局每年或每兩年檢討預設投資策略成分基金的管理費用，以持續推動調低強積金收費。但另有議員指出，市場上已有提供基金開支比率較低的強積金基金。政府為預

設投資策略成分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有關強積金計劃在收費方面的事宜。舉例而言，某些海外較為成熟的退休金制度在更大程度上得益於規模經濟，故此不宜將本港強積金制度的收費與海外較為成熟的退休金制度的收費直接作出比較。

13. 積金局表示，預設投資策略成分基金的擬議收費上限定為每年管理資產的0.75%，是一個公平的起點。積金局難以提供進一步下調收費的具體時間表，但會因應預設投資策略的實際運作而作出檢討。政府補充，條例草案將會加入調整預設投資策略成分基金管理費用上限的機制。

14. 議員認為，條例草案應加入條文，以防止受託人藉作出其他收費方式避過收費管制機制，並清楚述明管理費用總額應包括所有費用。政府表示，條例草案將訂有條文，防止受託人避過收費管制機制。積金局指出，受託人須事先就管限規則的變動(包括收費的變動)向積金局尋求批准；積金局會仔細審核每項申請。

預設投資策略的運作

15. 部分議員認為，可由多個強積金計劃共同營運同一個預設投資策略成分基金，因此不一定要每個受託人均經營預設投資策略。政府亦應探討以招標形式邀請受託人營運一個中央預設投資策略成分基金。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)負責營運預設投資策略。他們認為，由設立公共受託人營辦的預設投資策略成分基金，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，由公私營界別合作設立公共受託人，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預設投資策略，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。

16. 政府強調，一如強積金計劃下的其他成分基金，預設投資策略成分基金應由市場營運。由公共受託人營運預設投資策略成分基金的建議，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。此外，由金管局履行公共受託人的角色的建議，或會削弱金管局履行其維持貨幣穩定及維持香港金融體系健全的法定職能的能力。為了適時引入預設投資策略，加上強積金計劃是由私人管理的計劃，政府認為交由市場負責預設投資策略成分基金的營運，是適當的做法。

17. 部分議員詢問政府及積金局有否透過模型技術對擬議降低風險機制的營運進行評估；有否探討可否使用其他準則(例如強積金計劃累算權益的款額)釐定降低風險機制開始啟動的時間；以及有否研究其他司法管轄區的退休計劃所採取的類似機制。他們進一步詢問條例草案會否加入有關檢討和調整降低風險機制的規管條文，以應付本港的退休年齡日後可能出現的變化。

18. 積金局表示已委託經濟合作與發展組織(下稱"經合組織")以全球及本地數據就降低風險策略進行模型推算，並且得出有關策略有效的結論。雖然不同司法管轄區的退休計劃的降低風險機制使用的開始運作年齡各有不同，但基於經合組織模型推算結果，以及與業界所進行的討論，積金局決定採用擬議的開始運作年齡(即50歲)。雖然擬議的降低風險機制是經參考現有情況而制訂，但條例草案將設有顧及降低風險機制變動的條文。

19. 議員詢問計劃成員在預設投資策略下可作出的決定為何，以及積金局決定預設投資策略成分基金數目時有何考慮因素。積金局表示，實行預設投資策略以後，強積金計劃成員的轉換權力將會予以保留，他們可自由轉入及轉出預設投資策略成分基金及其他成分基金。計劃成員亦可決定將累算權益投資於核心累積基金及65歲後基金的比例，而不一定要按照降低風險機制中指明的建議分配比例。積金局補充，由於受到受託人系統方面的限制，計劃成員最初未必能夠將部分累算權益分配至預設投資策略，並將餘下的累算權益分配至強積金計劃的其他成分基金，但積金局會繼續與業界討論可否放寬這方面的限制。積金局進一步解釋，當局建議以兩隻成分基金推行預設投資策略，因為此舉對於累積退休儲蓄而言是適當的方式，既可以達致平衡長期風險及回報的投資原則，又能夠使計劃簡單易明。

20. 部分議員建議政府及積金局應考慮為預設投資策略成分基金採用另一名稱，以便更清晰地反映基金的目的(即處理強積金計劃管理費用高昂的問題)，並方便公眾了解基金的好處。政府當局備悉有關建議。雖然相關的條例草案會採用"預設投資策略"一詞，但政府及積金局會加強有關預設投資策略成分基金的公眾教育及宣傳工作。

立法會議案及質詢

21. 在2010年12月1日的立法會會議上，議員通過一項"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，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。2011年11月2日的立法會會議上通過另一

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，並研究包括下述措施的可行性及影響：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，以及增設由政府營運、低管理費的基金產品。自2012年起，議員亦曾在立法會會議席上提出多項有關強積金收費及強積金成分基金的表現的質詢。有關該等質詢及政府當局所作答覆的內容可透過載於**附錄**的超連結閱覽。

最新發展

22. 在2015年11月27日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會，研究條例草案內容。

參考資料

23. 相關文件的一覽表已載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2015年12月14日

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2010年12月1日	立法會會議	黃國健議員就"全面檢討強制性公積金計劃"動議的議案 議事錄 (第105至172頁) 進度報告
2011年11月2日	立法會會議	譚耀宗議員就"全面改革強制性公積金計劃"動議的議案 議事錄 (第174至221頁) 進度報告
2012年6月6日	立法會會議	謝偉俊議員就"強制性公積金計劃的收費比率"提出的書面質詢 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)
2013年4月8日	財務委員會(下稱"財委會")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)

日期	事件	文件／會議紀要
2013年11月6日	立法會會議	陳健波議員就"改善強積金計劃的措施"提出的書面質詢 議事錄 (第77至79頁)
2014年3月31日	財委會為審核2014-2015年度開支預算而舉行的特別會議	議員提出的書面質詢及政府當局就"財經事務"環節所作的答覆 (答覆編號：FSTB(FS)007、008、025、044、050、097及118)
2014年4月9日	立法會會議	鄧家彪議員就"強積金計劃的收費"提出的書面質詢 議事錄 (第6887至6893頁)
2014年6月24日	強制性公積金計劃管理局(下稱"積金局")就"為強積金成員提供更佳投資方案"展開公眾諮詢	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)
2014年7月9日	立法會會議	謝偉俊議員就"強積金計劃的收費及強積金計劃管理局的開支"提出的書面質詢 議事錄 (第11815至11819頁)
2014年10月22日	立法會會議	謝偉俊議員就"改革強制性公積金制度以容許供款人直接投資於被動指數基金"提出的書面質詢 議事錄 (第460至461頁)

日期	事件	文件／會議紀要
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》	<p>議事錄(第3476至3542頁)</p> <p>通過的條例草案</p> <p>法案委員會報告 (立法會CB(1)444/14-15號文件)</p>
2015年2月4日	立法會會議	<p>陳健波議員就"強制性公積金制度"提出的書面質詢</p> <p>議事錄(第4040至4042頁)</p>
2015年3月12日	積金局就"為強積金成員提供更佳投資方案"展開的公眾諮詢發表諮詢總結	<p>新聞稿</p> <p>諮詢總結</p>
2015年3月30日	財委會為審核2015-2016年度開支預算而舉行的特別會議	<p>議員提出的書面質詢及政府當局就"財經事務"環節所作的答覆 (答覆編號：FSTB(FS)019、040、084及110)</p>
2015年7月6日	當局向財經事務委員會簡介"預設投資策略"的立法建議	<p>政府當局的文件 (立法會CB(1)1034/14-15(02)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會CB(1)1258/14-15號文件) (第21至37段)</p>
2015年11月18日	立法會會議	<p>謝偉俊議員就"檢討強制性公積金計劃投資安排"提出的書面質詢</p>
2015年11月25日	首讀《2015年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》	<p>條例草案文本</p> <p>立法會參考資料摘要 (檔案編號：MPF/2/1/39C(2015)Pt.2)</p> <p>法律事務部報告 (立法會LS12/15-16號文件)</p>