

「核心基金」公眾諮詢

2014 年 7 月至 9 月

強制性公積金計劃管理局

機構事務總監鄭恩賜

講稿重點

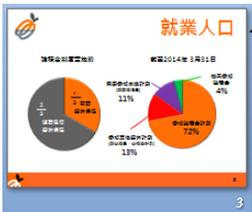
(一) 開場發言

1. 大家好！首先感謝貴會邀請我參與這次講座，讓我有機會向大家簡介「核心基金」公眾諮詢，我亦希望藉此機會聆聽大家對「核心基金」及強積金制度改革的意見。

(二) 引言

2. 強積金制度的發展和實施一直備受社會各界熱烈討論。要令制度日趨完善，我們須了解強積金制度在整體退休保障政策中所扮演的角色。
3. 大家都知道，世界銀行在 1994 年提出「退休保障三大支柱」：
第 1 支柱： 由政府財政資助及管理(例如現時的綜援)；
第 2 支柱： 強制性、由私營機構管理、以就業為本的供款退休金制度；以及
第 3 支柱： 個人自願儲蓄和保險。
4. 於 2005 年，世界銀行進一步提倡五大支柱的模式。

5. 由三根支柱改成五根支柱，由零至四支柱：
- 第 0 支柱： 無需供款、由政府財政資助及管理；
- 第 1 支柱： 強制性供款、由政府管理；
- 第 2 支柱： 強制性、由私營機構管理、以就業為本的供款退休金制度；
- 第 3 支柱： 個人自願儲蓄和保險；以及
- 第 4 支柱： 非正規支援（如家庭支援）、其他正規的社會保障（如醫療及房屋），以及其他個人資產（如自置居所）。
6. 但無論三根或五根支柱的模式，強積金都屬第 2 支柱的制度。
7. 不同支柱有不同的目的及對象，不同支柱要共同運作，才可達致相輔相成，任何單一支柱均非完善的退休保障方案。一個設計得宜的強積金制度因此十分重要，有助提升第二根支柱對就業人士提供的退休保障。



8. 強積金制度實施之前，三分二的香港就業人口並無任何退休保障。隨著強積金制度的實施，這情況亦得到大幅改善。截止 2014 年 6 月底，超過七成的就業人口已受強積金保障，另有約 13% 的僱員受其他退休計劃保障，例如公積金計劃成員。撇除約 11% 的豁免人士，現時接近全港的就業人口均享有退休保障。

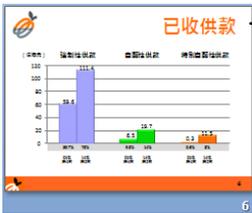
	選擇人口	登記人數	登記率
僱主	269 800	266 800	99%
僱員	2 494 400	2 493 900	100%
自僱人士	344 800	211 700	61%

(截至2014年6月30日)

9. 受強積金涵蓋的人士當中，我們發現參與率亦很高。除自僱人士可能因為沒有僱主部份供款的誘因以致只有 63% 外，僱主及僱員的參與率均長期處於接近 100%，相比其他地區此水平可謂非常之高。



10. 強積金的總淨資產值，以財政年度計，亦由制度實施初期時約 150 億元累積至 2014 年 6 月底的 5,420 億元。



11. 除了強制性供款不斷累積外，僱員自願增加供款亦有明顯上升趨勢。自願性供款有兩種，僱主或僱員如果在強制性的 5% 供款外再作定額或額外百分比的供款，即為「自願性供款」。但個別受託人亦會接受所謂「特別自願性供款」，即個別人士直接向某強積金計劃開戶並作出供款，而並非因受僱而透過僱主安排供款。

12. 圖中可見，自願性供款的供款額由 2005 年第 4 季的 6 億 5 千萬元增長至 2014 年第 2 季的近 20 億元，在十個年頭增幅超過三倍。自願性供款佔整體供款的百分比亦由 2005 年的 9.8% 增長至 14%。特別自願性供款亦可看到類似的增幅，由 2005 年第 4 季只得 3 千萬元，增至 2014 年第 2 季超過 11 億元。

13. 整體而言，自願性供款及特別自願性供款的百分比自 2005 年由約一成增至現在超過兩成，可見愈來愈多成員主動加強投資於強積金計劃，以增添退休保障。



14. 不少人稱強積金回報低，當然，我們不排除個別成員因投資於較高風險的基金又在不合適的時間作出轉移而導致在某特定時間錄得負回報，但強積金屬長線投資，參考整體強積金制度過去 13 年的回報數據，其表現並非一般人想像中不理想。

15. 強積金與其他投資產品一樣，會受經濟周期影響。圖中可見，在過去 13 年，強積金曾有 4 年錄得負回報，9 年則錄得正回報。自 2000 年 12 月實施以來至 2014 年 6 月，期間平均每年的年率化內部回報率為 4.3%。此 4.3% 已扣除受託人收取的收費。而同期的通脹為 1.6%，可見整體而言，強積金跑贏通脹率之餘亦為成員帶來正回報。



16. 另一受大眾關注的便是強積金的收費過高。積金局要求受託人於 2004 年起，以劃一標準，即「基金開支比率」顯示個別基金的收費，以方便市民比較。2007 年起，我們開始提供整體強積金制度的平均基金開支比率，該比率亦由 2007 年的 2.1% 一直向下調整至 2014 年 8 月的 1.69%。雖然已有兩成跌幅，但積金局亦認同下調的速度及幅度仍可改善，現行 1.69% 的平均基金開支比率有進一步的下調空間。



17. 強積金制度實施了接近 14 年，積金局一直致力完善制度，包括向政府提出改革建議。

18. 自 2000 年起，在積金局建議及推動下，強積金法例先後修訂 14 次，改善強積金制度。

19. 我們於 2012 年亦向政府建議改革制度，並提出多項短期措施及長遠改革方向。

20. 我們明白市民關心的強積金議題有不少，其中包括：

- 產品繁多，不容易作出投資選擇；及
- 基金的收費水平偏高。



21. 經過我們與政府磋商後，我們認為改革的下一步是要確保所有強積金計劃，均提供一個設計符合退休儲蓄的低收費基金，統稱為「核心基金」。



22. 建議的「核心基金」有兩個主要特點：
- 投資策略：按年齡自動調低投資風險；及
 - 設有收費管控。



23. 「核心基金」將會成為
- 所有計劃的預設基金，即是：那些沒有作出投資決定的強積金成員，其供款會自動投資於「核心基金」。
 - 如果其他成員認為「核心基金」的投資策略及收費水平符合他們的投資目標，亦可選擇投資於此基金。

(三) 加強規管預設安排

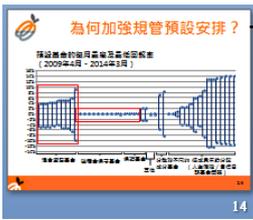
24. 我們建議推出「核心基金」，是因為我們認為要加強規管強積金計劃的預設安排。

甚麼是預設安排？

25. 在強積金制度下，強積金計劃成員有權選擇基金。不過，如果成員沒有作出選擇，受託人會將他們的強積金供款投資於計劃內的預設基金。



26. 現時，市場上 39 個強積金計劃各有不同的預設安排，並投資於不同種類的基金〔混合資產基金：12 隻；強積金保守基金：12 隻；保證基金：7 隻；人生階段／目標日期基金：4 隻；分散於不同的成分基金：2 隻；其他：2 隻〕。



27. 這些基金有非常不同的風險和回報。例如：若將 40 年的退休投資都放在保守基金，回報將會十分低。若果將 40 年的投資都集中在股票比重較高的基金，回報可能較佳，但假如成員臨近退休時遇著差劣的市況，收復失地的機會將會減少，導致投資回報不理想。



28. 根據積金局在 2013 年進行的調查，四分之一（即 24%）的計劃成員表示，他們從未為其強積金的投資選擇基金。



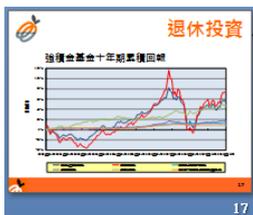
29. 我們參考了國際經驗，自 2008/09 年，國際上開始研究規管預設基金的重要性。經濟合作與發展組織（OECD）於 2012 年指出，設計合適的預設基金很重要。

30. 檢視了香港的情況，以及參考了國際經驗後，我們建議加強規管預設安排，規定所有強積金計劃提供劃一的預設基金，我們統稱為「核心基金」。

(四)「核心基金」的主要特點

31. 我們建議的「核心基金」將具備兩個主要特點：

I. 投資策略：按年齡自動調低投資風險



32. 退休儲蓄是一項長線投資，投資期一般超過 40 年：

- 其間會經歷多個市場投資周期，市場波動無可避免。
- 成員臨近退休時，儲蓄金額可能較大，所以更加需要妥善管理風險。

33. 如果計劃成員臨近退休時，仍然集中投資於風險較高的產品，又遇著差劣的市況，會導致投資回報不理想，但因已臨近退休，收復失地的機會不大。



34. 因此，強積金作為退休儲蓄與短期零售投資是截然不同的投資，不應混為一談。短期零售投資通常著眼於把握市場走勢以賺取短期回報。相反，強積金則透過管理投資風險，以獲得較佳的長線回報。



35. 我們與 OECD 的研究結果顯示，人生階段／目標日期基金適合用作退休儲蓄，因為此種基金的投資模式可平衡長線投資的風險和回報：

- 一方面保障臨近退休的成員，將投資風險盡量降低。
- 另一方面，長遠而言，應可為成員提供較佳的回報。

II. 設有收費管控



36. 與此同時，我們想把握推出這個新產品的機會，一石二鳥，將「核心基金」的收費管控於〔基金資產（AUM）的〕0.75%或以下，這是一個相當進取的目標。

37. 目前，收費水平處於 1% 或以下的基金已列入「低收費基金」。我們認為應訂立一個更進取的目標，所以建議「核心基金」的收費應管控於 0.75% 或以下。

(五) 如何推行「核心基金」？



38. 推行「核心基金」有不同的可行方法，我們初步跟不同界別人士討論時，也聽到不同的意見。做法可以是：

- 各個強積金計劃各自按規定推出「核心基金」；或
- 所有計劃共用一隻「核心基金」。



這兩個做法各有優劣。

39. 不過，無論採用哪個實施方法，我們的目標是令成本和收費盡量維持於低水平。



40. 我們認為，「核心基金」應採取被動式、以指數為本的投資策略，以降低成本。



41. 「核心基金」將可為強積金基金的表現和收費釐定指標，方便作出比較，從而促進市場競爭及推動減費。



42. 如果愈來愈多成員投資於「核心基金」，它便會產生規模經濟效益，令收費有進一步下調的空間。

(六) 時間表



43. 由於這項建議會影響所有強積金計劃成員的退休投資，我們已就這個課題進行為期三個月的公眾諮詢，並已 9 月 30 日結束。

44. 積金局會考慮收集所得的意見，亦會就技術細節，及如何推出「核心基金」徵詢業界和其他相關界別，以期於今年底或明年初制定落實方案。



45. 政府和積金局的目標是於 2016 年內推出「核心基金」，但須視乎籌備工作的複雜程度，以及可於何時完成，而這些工作包括基金運作事宜及可能需要的立法程序。

46. 一如其他重大改革，「核心基金」的實施及過渡將會帶來不少挑戰，必須小心安排。為此，我們將會盡早向所有計劃成員清楚解釋新安排。

47. 推出「核心基金」是改善強積金制度的下一步，我們會繼續研究及落實其他措施，進一步改革強積金制度，使其更切合計劃成員的需要。



48. 歡迎各界踴躍提出意見。