



香港社會服務聯會
The Hong Kong Council of Social Service

贊助人
行政長官 梁振英先生

PATRON
The Chief Executive the Hon. C.Y. LEUNG

行政總裁
蔡海偉先生
CHIEF EXECUTIVE
Mr CHUA Hol Wai

以郵寄及電郵提交

香港九龍柯士甸道西1號
環球貿易廣場15樓1501A及1508室
強制性公積金計劃管理局
投資規管處

致執事先生：

「為強積金成員提供更佳投資方案」諮詢文件

財經事務及庫務局及強制性公積金計劃管理局(積金局)於本年六月發出上述諮詢文件，邀請社會各界提供意見，香港社會服務聯會(社聯)已備妥意見書並隨信件提交，以供財經事務及庫務局及積金局考慮。

如有查詢，請與社聯政策研究及倡議總主任 聯絡

多謝垂注。

政策研究及倡議業務總監

(黃健偉) 謹啟

2014年9月29日

附件



香港社會服務聯會

對「為強積金成員提供更佳投資方案」諮詢文件的意見

強制性公積金計劃管理局(積金局)及財經事務及庫務局在 2014 年 6 月，就強制性公積金(強積金)設立「核心基金」的建議展開為期三個月的公眾諮詢，以下是香港社會服務聯會(社聯)的意見。

甲. 社聯對強積金制訂「核心基金」的立場簡要

- 1 社聯認為應制訂「核心基金」，解決現時基金種類繁多及過多資訊令市民難以作出投資選擇的問題。
- 2 「核心基金」應由自負盈虧的公共信託人管理，並應設立公共機構執行行政管理工作的。
- 3 針對現時收費過高的問題，「核心基金」應設收費上限，並應將核心基金費用上限降至 0.5%；在由公共信託人管理下，若超出上限費用開支則由政府支付。
- 4 「核心基金」應可讓所有成員選擇。

乙. 社聯對強積金制訂「核心基金」的意見

- 1 中央統籌行政工作
 - 1.1 現時強積金由市場模式管理，但在市場模式下，信託人缺乏動力減低成本，高昂的費用削弱了強積金對成員的退休保障功能，而市場模式或只推動信託人為自身的佣金而努力，成效非常有限，對成員而言這並不是最佳的選項；相反，不少市民留意到香港金融管理局(金管局)的外匯投資基金，即使面對經濟波動仍能保持穩定，給予市民投資的信心，故此，他們相信金管局的投資更能有效保障他們的強積金。
 - 1.2 社聯在本年 7 月 25 日舉行的圓桌會議上，有學者建議由中央統籌行政以減低成本。現在強積金制度正是缺乏中央統籌行政的部份，在缺乏整合的平台處理所有強積金成員的資料下，很多行政工作都由信託人處理，例如有僱主忘記供款、或僱員要求改變投資選擇時，信託人都有很多跟進的工作需要處理。尤其是在半自由行的制度下，當成員選擇轉移自己的供款至另一戶口時，因行政上需要經過多個機構的審核及轉移，需要 6 至 8 個星期處理，隨時會出現「低賣高買」的不利情況。
 - 1.3 社聯建議應成立一個公共部門，中央統籌所有行政，將系統全面電腦化及標準化、並設電子化交易系統，負責管理成員的退休金帳戶紀錄，

亦可即時處理成員供款或轉移款項；這亦可簡化現時收款程序，避免重複的工作，有助降低成本。

2 「核心基金」的運作模式

- 2.1 社聯建議成立由政府或非牟利組織的公共信託人以自負盈虧的方式營運「核心基金」。由於信託人為非牟利性質，他們更有動機為市民提供低收費的強積金選項；自負盈虧亦有助鼓勵信託人減省不必要的開支。海外國家亦有不同的運作模式值得參考：例如英國成立了國家就業儲蓄信託機構 (National Employment Saving Trust, NEST) 的非牟利及獨立於政府的公共組織作為公共信託人。
- 2.2 在「核心基金」的數量問題上，社聯建議只設一個「核心基金」，由上述的公共信託人管理，而非每個信託人都各有一個核心基金計劃。由於每個基金都涉及基本的運作成本，設立公共信託人及唯一的核心基金可擴大基金規模，平均成本就可藉著規模效應減低。如果核心基金表現理想，將有更多市民願意投資於核心基金，規模效應將可以有更大的發揮。

3 「核心基金」的收費上限規管

- 3.1 現時的整體強積金成分基金的平均基金開支比率，於 2014 年 5 月是 1.69%，成員在長時間投資的情況下，累計管理費可在 45 年達累計儲蓄的四成，故此費用上限對成員的累計儲蓄有舉足輕重的重要性。在收費上限方面，社聯認為必須規管核心基金的上限收費，但 0.75% 費用及 1% 的基金開支比率與國際比較依然偏高。我們認為「核心基金」的設立，行政及營運應相對簡單，故此需要進一步將基金費用的上限目標調低至 0.5%，才能有效協助成員累積更多強積金養老。
- 3.2 為更有效控制基金費用的成本及合理保障成員的累積資產，在有公共信託人運作下，若核心基金的實際收費高出上限時，應由政府補貼支付，才能有效保障成員透過強積金積累資產。
- 3.3 以海外例子而言，瑞典的第七國家基金(AP7)透過公共信託的模式營運，務求減低成本及牟取最大回報。基金由 2000 年尾實行，現時已有 3 百萬市民參與(勞動人口 5.2 百萬)。其中，第七國家基金的管理費更低至 0.05-0.12%，投資回報亦比一般基金更高及穩定。

4 「核心基金」應開放給所有成員選擇

- 4.1 社聯認為「核心基金」在設計上，應是一種收費低廉及長遠的投資工具，具年齡調整機制，故此除了給沒有作出投資選擇的成員作為其預設基金外，亦應提供給所有主動選擇的成員。當市民認為「核心基金」的投資成效理想，容許他們選擇投資於「核心基金」可以為他們累積

更多強積金，迎接退休生活，加強強積金作為退休保障的功能。

4.2 社聯認為可將成員的「保留帳戶」餘款轉移至核心基金繼續投資。

5 「核心基金」的投資策略

5.1 諮詢文件指出大部份基金投資於混合資產基金，當中包括風險較低的貨幣及債券基金，以及風險較高的股票基金，投資於股票的總資產約佔整體的 68%，與經合組織成員加權平均值的 40%比較，香港的股票資產比較偏高，整體回報在短期面對較大波動，對快將退休的成員影響較大，他們未必有足夠時間收復失地，影響退休後的生活。

5.2 社聯同意投資策略應是在年輕時透過進取的投資獲得較大回報，並於快將退休時陸續投資於較低風險的基金，以致成員既能積累較可觀的資產，達致真正保障市民獲得退休保障。

6 「預設基金」轉移至「核心基金」的過渡安排

6.1 社聯認為積金局在成立「核心基金」後，可向所有成員發出修改投資選項的通知，讓成員再次決定有多少百分比投資於「核心基金」，以解決現時難以辨清有多少是主動選擇信託人的「預設基金」或沒有作出投資選擇而投資於「預設基金」的問題；但在通知後的指定時間內，成員仍沒有作出投資選擇，則將他們的累算權益及未來供款投資於「核心基金」。

7 「核心基金」的回報

7.1 諮詢文件並無提及核心基金如何達致較高回報，僅提出成本上限（只限於控制成本）及按年齡調整投資組合（即基金投資於相應年齡所能承受的風險和回報組合），但核心基金的效用，仍是依靠投資表現所決定。

7.2 社聯建議可參考類似「保證基金」的做法，確保每年有指定百分比的增長。當中須由成員的投資回報，撥出部份作為回報的保險，當經濟轉差時可從保險基金回撥到每個成員的核心基金投資上。這是未雨綢繆的考慮，確保每年有最低增長。

丙. 其他對強積金的建議

- 1 核心基金的設立，主要是要優化強積金作為退休保障的功能。但這必須建基於一個假設，就是強積金的累計資產，不因其他因素而流出強積金系統。而強積金與遣散費及長期服務金的互相抵銷機制的存在，正與此假設有原則性衝突，機制使強積金無法發揮退休保障的功能，這方面社聯認為必須盡快取消與強積金互相抵銷的機制。
- 2 長遠而言，除「核心基金」設立收費上限外，應同時考慮在其他強積金的投資產品上設立收費上限，減省開支成本，使成員能夠獲得較合理的回報。

2014年9月