

強制性公積金計劃管理局
就扶貧委員會退休保障公眾諮詢提交意見書
傳媒簡介會
2016年 6月 8日
重點

引言

1. 扶貧委員會於去年 12 月底就退休保障展開為期六個月的公眾諮詢。
2. 強制性公積金計劃管理局（積金局）今天（6 月 8 日）就諮詢文件向扶貧委員會提交了意見書，並已於今午上載至積金局網站。
3. 諮詢文件審視了多個與香港退休保障相關的課題，而我們的意見書主要就強積金制度發表意見，現邀請主席簡介意見書的重點：

積金局意見書內容

積金局支持多支柱退休保障框架

4. 世界銀行倡議多根支柱的退休保障框架：
 - 零支柱：無須供款、由政府資助及管理的制度；
 - 第一支柱：由政府管理的強制性供款制度；
 - 第二支柱：由私營機構管理及具備足額資金的強制性供款制度（香港的強積金制度）；
 - 第三支柱：自願性供款；及
 - 第四支柱：非正規支援、其他正規社會保障及其他個人資產。

5. 諮詢文件指「香港應繼續採用多根支柱模式，確立多元的退休儲蓄或收入渠道，並輔以一系列的公共服務」，積金局深表贊同。
6. 事實上，單一的支柱並不足以涵蓋社會上所有人士的退休需要。
7. 任何一根支柱也可能會受政治、社會、財政或經濟狀況的轉變所影響。
8. 各支柱須共同運作，以互相補足，相輔相成。
9. 扶貧委員會檢視了不少國家或地區近年致力改革的退休保障制度，發現越來越多地方成立了第二支柱，即以就業為本、由私營機構管理及以個人帳戶模式運作的強制性供款制度。就香港而言，強積金計劃屬第二支柱的其中一個主要計劃。

強積金制度為重要支柱

10. 我們同意諮詢文件所說，強積金在香港整個退休保障制度中擔當了重要的角色。
11. 強積金制度一直發揮其功能，協助就業人士：
 - ✧ 在實施強積金制度前，估計香港大約只有三分之一的就業人士（約 110 萬人）受到某種形式的職業退休保障計劃保障。現時，香港已有 85% 的就業人士（約 320 萬人）獲強積金制度或其他類型的退休計劃保障。
 - ✧ 截至今年 3 月底，強積金制度的總資產值已接近 \$6,000 億，即近 \$1,000 億是淨投資回報。
 - ✧ 強積金是一項個人的退休儲蓄安排，供款人所累積的金額全數歸於自己，不存在補貼別人的問題，屬自己供養自己的概念。

12. 強積金是打工仔的重要退休儲蓄之一。一些原本可能儲蓄不多，甚至沒有作退休儲蓄的人士，現透過強積金制度儲蓄了一筆金錢（當中包括僱主的供款），以備退休所需。
13. 不過，我們必須強調，一般人的平均職業生涯約 40 年，強積金制度只運作了 15 年，仍然處於發展階段，只有於制度運作約 40 年後達至成熟時，我們才會更全面見到制度帶來的好處。屆時，它所能發揮的退休保障功能不是其他支柱所能替代，原因是強積金的覆蓋率非常高，而且僱主和僱員必須按法例足額供款，所以不論政府的財政狀況如何，僱員在退休時均能從其帳戶提取屬於自己的強積金。
14. 諮詢文件內亦引用了一個例子：假設一位月薪為 \$15,000（\$15,000 與就業人士入息中位數相若）的僱員由 25 歲開始供強積金，直至 65 歲，期間無實質薪金調整，若撇除通脹後的年率化內部回報率為 1.6%，該名成員到了 65 歲便可累積大約 \$100 萬的強積金。若按 65 歲人士的預期平均壽命攤分這筆強積金，該成員在 65 歲退休後的每月收入平均約為 \$4,200（如屬男性）或 \$3,500（如屬女性）。
15. 有關金額與諮詢文件模擬方案或坊間退保方案的每月 \$3,230 的發放金額相若。由此可見，強積金實可以為僱員提供基本的退休保障。
16. 如諮詢文件所言，強積金制度這根支柱的力度越大，便越能減低就業人士日後依賴由公帑支付的社會保障支柱。
17. 強積金制度是香港退休保障不可或缺的一環，不能亦不應以其他支柱取代。

強化強積金制度 發揮更大退休保障功能

18. 我們認同扶貧委員會認為長遠目標是繼續完善強積金制度的運作，強化與其他支柱的互補作用，讓制度發揮更大的退休保障功能。就此，積金局會採取以下的策略：

(a) 就「收費高、選擇難」問題推出預設投資策略

19. 積金局同意諮詢文件所指，要繼續減低基金收費。雖然強積金基金的平均基金開支比率已由 2007 年 12 月的 2.1%下降至 2016 年 5 月底的 1.57%，減幅達 25%，但當前的收費水平與計劃成員的普遍期望仍有距離。
20. 積金局會繼續以推動收費下調為其中一個工作重點，研究及推出不同措施，以進一步擴大減費空間。
21. 在強積金制度下，計劃成員需要作出投資決定。積金局過去多年做了很多投資教育工作，但有成員仍覺得難以掌握或不想掌握相關的投資知識。
22. 針對「收費高、選擇難」的其中一個解決方法，是我們將會推出預設投資策略，為計劃成員提供一個簡易、有收費管控且符合退休儲蓄目標的投資選擇。相關的修訂條例草案已於兩星期前（5 月 26 日）獲得立法會通過，我們會與政府和受託人全速前進，務求於明年上半年內推出預設投資策略。

(b) 對強積金資訊及管理帳戶冷淡加強宣傳及教育

23. 強積金是計劃成員的重要退休儲蓄之一，積金局一直透過不同渠道，作宣傳教育工作，鼓勵他們要多關心自己的強積金及管理其帳戶。積金局會繼續加強宣傳及教育，深化和提升公眾對強積金制度的瞭解和接受程度。

24. 為配合實施預設投資策略，積金局會推出大型宣傳計劃，並分三階段進行，宣傳重點如下：

- ✧ 第一階段（今年 6 月起）：提點計劃成員強積金投資的重點資訊（例如強積金是長線投資、退休投資應隨年齡逐步降底投資風險），並提醒他們要積極管理自己的帳戶，包括要更新帳戶資料，特別是聯絡方法，讓受託人能夠適時把相關資料及訊息，送達計劃成員。
- ✧ 第二階段（推出預設投資策略前三個月）：詳細介紹預設投資策略的特點，及提醒成員在預設投資策略實施後，新加入計劃時如沒有作投資選擇，其強積金會自動依照預設投資策略作出投資。計劃成員亦可以主動選擇按預設投資策略作投資。
- ✧ 第三階段（預設投資策略推出至其後六個月）：若現有計劃成員從沒有作出投資選擇，受託人會於預設投資策略推出後的六個月內，向他們發出特別通知書，提醒他們可作出投資選擇；若無回覆，其強積金會由原先的預設安排轉移至新的預設投資策略。

(c) 就強積金行政工作繁瑣、成本高，研究「積金易」

25. 市面上 36 個強積金計劃由 15 個受託人提供，而整個制度有近 900 萬個帳戶，其中約 380 萬個為供款帳戶，即定期有僱員和僱主供款存入帳戶。顧問曾於 2012 年估計，整個制度每年需要處理約 3,000 萬宗行政程序的交易，而其中 65% 採用紙張文件或以支票進行。我們粗略計算，每日約有 100,000 宗交易需要人手處理。很明顯，制度很依賴人手操作，因而效率欠佳，營運成本高。
26. 積金局除了增加收費透明度、採取措施提升減費空間，會向政府提出建議，進行根本的改革，以期把強積金計劃的行政程序標準化、簡化及自動化。積金局就建立電子平台（暫稱為「積金易」）的基礎設施及程序制訂了初步的概念模式。「積

金易」旨在減低強積金服務提供者的營運成本，讓僱主及計劃成員可更方便及有效地處理各項強積金事宜，同時向計劃成員提供更大靈活性及更優質的服務。

27. 邁向「積金易」系統的過程並不簡單，不可一蹴即就。我們會以「積金易」這個項目作為下一步改革措施的重點項目，以持續改善強積金制度。

(d) 全自由行

28. 推行全自由行是積金局的長遠目標，建立電子平台將有助實施全自由行。

其他議題

29. 輿論往往認為強積金可累積的金額有限，不能滿足退休需要。首先，如剛才所講，強積金的設計是協助香港的就業人口累積儲蓄，以便提供基本的退休保障，是退休後其中一項收入來源，它並非為滿足所有人士的所有退休需要。積金局認同諮詢文件的三項建議：

(a) 適時研究提高供款率

30. 諮詢文件指提高供款率或能增加退休時的儲蓄金額。倘若諮詢結果顯示相關界別認同強積金制度所提供的權益應較現行水平為高，積金局亦會贊成在適當時候研究提高供款率的可行性。

(b) 應處理抵銷安排

31. 諮詢文件的其中一個焦點，是極具爭議的遣散費／長期服務金抵銷安排。

32. 我們十分關心抵銷安排令到強積金流失的問題，抵銷安排違背了強積金作為退休儲蓄的目的，削弱了它的退休保障功能。
33. 積金局認為，政府必須處理抵銷安排的問題。由於這項安排是一項涉及勞資關係的政府政策，積金局支持政府就這個具爭議性的議題尋求解決方案。

(c) 鼓勵自願性儲蓄

34. 強積金的自願性供款安排能提供多一個自願儲蓄渠道，協助強化第三支柱的退休保障功能。
35. 強積金自願性供款的金額近年顯著上升，顯示越來越多僱主和僱員認同強積金，認為強積金可協助計劃成員累積退休儲備。
- ✧ 由僱主、僱員及自僱人士作出的自願性供款款額，由2006年的\$29.93億增加至2015年的\$86.97億，約相等於原來的三倍。
- ✧ 特別自願性供款由2006年的\$2.6億增加至2015年的\$66.74億，約相等於原來的26倍。
36. 積金局同意諮詢文件建議政府可提供稅務優惠，鼓勵市民為自己和家人多作自願性退休儲蓄，包括強積金自願性供款。
37. 不過，香港採用簡單及低稅率的稅制，提供稅務優惠是否有效，這一點須予考慮；舉例說，低收入人士一般在稅網以外，稅務優惠對他們來說未必適用。
38. 積金局亦認為，須從較廣濶的角度考慮這項議題，研究應該提供甚麼類型的優惠（例如減稅還是共同供款）給哪些人士（僱主、僱員、自僱人士）才是最有效的誘因，以鼓勵有關人士進一步作出長遠的退休儲蓄。

總結

39. 退休保障是一個影響深遠的社會課題，積金局期望各界討論未來方向時，瞭解強積金制度所扮演的角色及其發揮的功能。
40. 積金局認為必須繼續完善強積金制度，再配合其他退休保障支柱，以應付人口老化帶來的挑戰，為整體人口提供更全面和充足的退休保障。

— 完 —