

## 與時並進—強積金制度迎接第三個十年

陳智思議員、主席黃友嘉博士、Pablo Antolin 博士、各位嘉賓、先生、女士：

午安。

強制性公積金（強積金）制度由建立至發展成熟的歷程，已差不多走到中段。2018 年也許是適當時候，讓我們檢視一下強積金制度至今取得的成果，同時認清前路的挑戰和機遇，以期改進制度，與時並進，使就業人口更為受益。

首先，我們須提醒自己，強積金制度並非獨一無二，全球許多國家和地區均設有第二支柱制度。它們具備相若的特點，我們可以從中借鏡，藉以加強香港的私營退休儲蓄制度。雖然在應付未來的種種挑戰方面，這些制度未能為我們提供現成和度身訂造的解決方案，但卻能為我們提供一個良好的起步點，讓我們在改善強積金制度的道路上穩步向前。

在探討解決方案之前，讓我們先看看一般人對強積金制度有什麼看法。究竟強積金制度的社會功能是甚麼？這個制度為誰而設？強積金制度如何協助社會解決人口急劇老化、貧困長者、下一代日益沉重的經濟負擔等問題？

在詳述我們打算如何處理這些議題之前，我想先向大家介紹積金局一位老朋友—經合組織私營退休金部的 Pablo Antolin 博士，他是探討私營退休金制度首屈一指的專家。近年，我們與他合作制訂預設投資策略模式，稍後我將會就這方面與大家再作分享。Pablo Antolin 博士不吝賜教，提供了許多真知灼見，積金局同人對他不勝感激。

現在我想從強積金作為世界銀行倡議的第二支柱私營退休保障制度這個較為宏觀的角度，和大家分享我的一些個人體會，並談談強積金制度的現況。具體來說，我想和大家回顧一些值得我們引以為傲的發展成果和良好措施；另

外亦會檢討有待改善之處，尋求改善之道，包括與相關界別加強合作、採用創新科技，以及教導計劃成員作好退休儲備。

我在 2012 年加入積金局，之前從事證券市場的規管工作，在金融服務及市場規管方面已累積了超過 20 年經驗，即使如此，對於強積金制度的改革，我初時的想法仍是較為簡單，以為只要加強監察強積金基金產品，披露更多資料，以及更嚴格地監管受託人便已足夠。事實上，這些措施固然重要，但要提高強積金制度的效率，還須多方面配合。

任何一個熟諳強積金及類似制度的人士也知道，必須爭取到僱主及僱員支持這類具足額資金的制度，制度才能發揮作用。此外，重要的是，每個成員帳戶內的權益不會因為僱主或政府無力償債而受到拖累，而在界定利益或隨收隨付制度，卻要承受這樣的風險。最後，所有參與制度的人均應明白，人類的壽命延長，會對個人退休權益帶來重大威脅，只有透過多管齊下的方式才能解決，當中包括計劃成員增加未來的強積金供款。

鑑於強積金制度是私人託管的退休金制度，從事金融服務業的全體人員（包括受託人、保管人、投資經理，以至價值鏈上每個服務提供者）亦要明白，他們必須持續提升服務效率、確保收費具市場競爭力，以及致力構思創新方案為成員取得更好的投資表現，才能確保大家目標一致，為計劃成員提供更好的退休儲蓄成果。

一如積金局主席在歡迎辭中提到，根據世界銀行制定的一個以成果為本的私營退休金評估框架，香港的強積金制度在覆蓋率、可持續程度及安全程度方面均有良好表現。

這個評價十分中肯，尤其是回想約廿年前，強積金制度正處於構思階段時，當時只有十個司法管轄區或國家設有第二支柱制度。即使是智利，雖然它是首個推行第二支柱制度的國家，而且該國的第二支柱制度至今仍被視為各國仿效的先驅，但事實上智利是在 1981 年才實施第二支柱制度。因此，當我們在 2000 年推出強積金制度時，環顧世界，可供我們借鏡的地方實在不多，而

且負責營運強積金計劃的受託人和基金經理對如何確保這個大型退休金計劃達致成功，亦欠缺具體的概念，更遑論實際經驗。

請大家想像一下，假設我們回到 2000 年，即籌備建立強積金制度當年，你獲委以重任，要設計一個涉及數以百萬計的就業人士、數以十萬計的僱主，以及數十個服務提供者的退休金制度。你的任務，是要確保制度能準時向僱主收齊供款，並能為僱員追討被拖欠的供款。更具挑戰的是，這是一個開創先河的制度，所以並無先例可循，而你必須在任何稅收或付款途徑以外，為這個退休金制度籌建一個獨立的運作系統。最後，這個理想的退休金制度必須提供可靠周全、萬無一失的服務，能妥善地處理供款、作出投資及轉移資金，以及足以防範市場詐騙活動，並且不受市場走勢波動、非典型肺炎這場世紀疫症以至近年最嚴重的金融危機所影響。無論何時，計劃成員的資產均須獲得完善保障，穩妥安全。

你應該怎樣着手籌建這個退休金制度？你應循甚麼途徑去創立這個旨在為香港市民提供退休保障的退休金制度？你能否確保制度在定期提升與革新的同時，仍能時刻運作暢順，保障僱員的權益？

我帶大家想像一下當時的情況，是希望大家體會到，要開展一個全新的社會計劃是如何困難，而這個作為第二退休保障支柱的退休金計劃，正正是一個由零開始創建的社會計劃。在我們討論如何改革強積金制度，以及如何為計劃成員提供更佳退休保障前，必須先明白這一點。

### ***第二支柱退休儲蓄制度—在香港以至全球面臨的挑戰***

全球各地正以不同的模式及步伐轉變，當中包括社會人口變化、都市化發展、醫學及醫療保健科技的進步等，可謂不勝枚舉。有趣的是，世界銀行的專家指出，雖然這些變化已在我們眼前出現，但一些高收入的國家最近才開始注意到人口老化帶來的挑戰。時至今天，他們理解到須及早解決問題，不應延誤至後世，並須研究多種解決方案，以處理這個複雜的議題。他們的結論是可能要在社會層面推行改革，例如推遲退休年齡等，雖然這方面明顯不屬於積金局的職責範疇。

在環球金融危機爆發期間，一些尚未成立第二支柱退休金制度，並且極須依賴政府提供資金的第一支柱退休金制度的經濟體系，由於須推行緊縮措施，因此無法透過創立第二退休保障支柱來推動改革。

在設有第二支柱計劃的經濟體系（例如香港的情況），我們可以看到不少共通之處。與依賴政府資助發放退休權益的第一支柱計劃不同，第二支柱計劃最重要的因素是提供充足資金的程度，這主要結合了多項因素，包括權益滾存年期、整個滾存期內所作供款的款額及投資回報。另一項主要因素是減低投資波幅的能力，目的是確保計劃成員在接近退休年齡時，其資產獲得保障。此外，在整個滾存期內，把第二支柱的行政及投資成本維持在低水平亦是極為重要的。粗略計算，若投資年期長達 40 年，只要收費上調 100 個基點，所累積的資產便會減少多達 20%。

因此，就強積金制度而言，一如主席所言，我們在改進及革新方面應專注於兩個主要範疇—充足程度和效率。就前者而言，充分利用強積金制度內現有的各項功能不僅是必要的，而且更是迫在眉睫。此外，我們可藉着推出新政策措施，把充足程度推至更高水平。另一方面，若要達致更佳運作效率，我們或須進行較深層次的改革。我們認為，對強積金計劃行政程序的運作平台及基礎設施進行根本性的改變，加上採納新的投資方式，最終應可加強市場競爭、加大計劃成員的權益在整個制度內的流動性，以及大大節省整體成本。

### **改善充足程度**

現時，香港的退休保障制度並無就退休保障訂下目標替代率，所以有關保障是否充足的討論，往往會流於主觀和隨意。

當成員日漸接近退休年齡而其累算權益受到個人的基金選擇及證券市場的波動影響時，充足程度的問題尤其棘手。隨着醫學昌明進步、工作安全改善，加上人們更為注重健康的生活模式，人類壽命日益延長，充足程度的問題便更為複雜。

強積金制度的設計特別顧及對投資認識不深的一般就業人口，同時亦適合具備相當專業投資知識的成員。因此，強積金制度一方面提供數百個基金供成員選擇，另一方面亦提供結構簡單、相對容易管理的預設投資策略，讓成員可輕鬆駕馭市場周期，取得長遠增長。

在現行的強積金框架下，強制性供款的款額受限於最低及最高有關入息水平，僱主和僱員各按 5%的劃一供款率作出供款，自僱人士亦須作出 5%的供款。按個人入息中位數粗略計算，如供款率為 10%，成員在 40 年的工作生涯結束時，替代率將約為 34%。

我們建議，如要成功實現退休計劃，成員必須定下實際的目標。善用積金計算機或使用受託人在其平台提供的退休策劃工具，將有助成員策劃未來。如成員希望獲得更個人化的服務，可以向強積金中介人尋求協助。成員亦可選擇作出額外自願性供款。

財政司司長已公布多項稅務優惠措施，鼓勵個人為退休生活作出更充裕的儲蓄。由 2019 年 4 月開始，市民向「可扣稅自願性供款帳戶」作出自願性供款，便可享有薪俸稅的稅務優惠。此刻，我們正與政府研究相關的法例修訂，並且與強積金受託人成立了工作小組，協助他們處理這些新增的可扣稅自願性供款帳戶。

強積金法例內設有法定機制，以根據香港工作人口的收入分布改變，檢討有關強制性供款的入息水平。這項檢討每四年至少進行一次。我們在 2018 年完成最近的一次檢討，並向政府作出建議，以供他們進一步考慮。根據上次檢討的結果，最低有關入息水平增加至 \$7,100，而最高有關入息水平則在四年內分兩階段調升至 \$30,000。這個檢討機制有需要保留，以確保工作人口的實際入息分布與供款水平更為一致。

## **運作效率**

為讓你能更深入地瞭解強積金制度的成本效益，現在先讓我們看看制度現時的運作情況。

強積金制度每月為超過 280 萬名僱員和自僱人士提供服務，包括處理大量小額供款，而這類供款大多是以實物支票支付。業界亦須以實物文件方式發出強積金權益報表，以及接聽僱主、僱員及自僱人士每日數以百計的來電。與此同時，業界須執行基金分配指示，這項程序通常在核對供款後一星期內完成，效率相當高，尤其勝於某些發達國家的第二支柱制度。該等國家按季才收取供款，而基金分配程序則在收取及核對供款工作完成整整 18 個月之後才完成。如果我們當初建議這樣一個程序緩慢的強積金制度，幾可肯定不會得到香港打工一族的支持。

我們唯有透過應用科技方案，才能以合理的成本，進行準確及快速的支付程序，並能即時向計劃成員提供所要求的資訊。

如果你快速地檢視一下強積金的現況，你會發現強積金制度擁有接近 1 000 萬個帳戶，當中有些是因轉工或停止工作後遺留下來的小額結餘帳戶。全港 14 間受託人公司各自維持一套專門為強積金而建立的行政制度，對於各項強積金程序如何在制度內互相溝通，彼此之間並無單一的標準。

再者，近期出現的一些情況，讓我們不得不檢視這個 20 年前制定的強積金制度的業務模式和運作平台，能否切合未來十年的需要。舉例說，現時有越來越多千禧世代加入就業市場，當中不乏所謂的「斜槓族」(slashies)，他們正以一種嶄新的自僱模式工作。此外，我們須考慮第四次工業革命的影響。在這次工業革命的影響下，人們紛紛要求透過電子平台即時閱覽資訊、進行快速交易和無紙化支付。在本港及世界各地的界定供款制度，另一冒起中的新趨勢便是金融科技。金融科技的應用在提升成本效益、改善顧客體驗和增加透明度方面發揮關鍵的作用。

以英國為例，「數碼為先」的改革觀念早已在該國的退休金制度植根，當地的國家僱員儲蓄信託退休金計劃的登記程序已經全面數碼化，僱主和僱員均

可在網上辦理登記手續，無須使用紙張。在印度，有別於香港一直沿用傳統親筆簽名，該國的小額退休金計劃已引入虛擬身分證技術。澳洲的退休公積金制度若干年前已決定推行全面數碼轉型，措施實施後，現時有逾九成的僱主均選擇以電子方式供款。

在本港，金融服務業已趕上科技發展的大趨勢，在市民普遍習慣「手機不離手」的年代，許多金融服務機構都看準機會，利用智能電話為客戶提供全天候的服務。銀行業已踏入智慧銀行新紀元，而一眾保險公司亦不甘後人，爭取成為率先在業界採用保險科技的先驅。財務顧問紛紛採用各種財富管理科技，包括利用機械人顧問提升服務，並且採用電子平台分銷基金。

上述發展趨勢及其他金融科技方案，必定會驅使整個強積金業界步向採用開放式架構及提升營運效率的新時代。我相信，只要我們具備迎接轉變的遠見和決心，定能推動強積金業界積極探索科技革新。

因此，我希望藉着今日的研討會，邀請強積金業界反思他們的業務模式，以及反躬自問以下三條問題：你是否支持這個行業建立一個開放式基礎設施，讓所有人在公平的環境下競爭，憑藉產品和服務的優勝之處贏取顧客支持？在人口持續老化下，你是否看好退休規劃和資產管理這個行業的業務前景？以及從行業的角度看，你是否支持強積金制度需要作出變革，邁向電子化，藉以為數百萬名計劃成員和僱主，以更低廉的收費隨時隨地提供簡單易用、方便快捷的服務？

如你對以上三條問題均回答「是」，那麼我可以告訴你一個好消息，就是政府與積金局均全力支持數碼轉型，並會透過積金易項目推動這方面的發展。餘下來的，就是要看強積金業界是否與我們並肩而行，一同踏上數碼轉型之路，因為過程中有賴僱主和計劃成員改變以往行事方式，例如不再使用實物表格和文件，轉而以電子方式辦理手續，而且受託人和營運商亦須以開放態度採納創新科技，例如支持「開放應用程式介面」(open API)及採用共通的規範和標準，因為這些都是促使主要計劃行政程序邁向自動化的必要元素。展望未來，我深信即使採用了開放式架構，一些具備頂級退休金管理專長、在

數碼轉型及科技創新方面具策略領導地位、抱持正確理念及優良管治文化的強積金服務提供者，仍然將會繼續為計劃成員提供物有所值的服務。這些服務提供者不僅能適應轉變，而且會繼續蓬勃發展，在市場競爭中穩佔領導地位。

我同時期望，隨着積金易項目日後分階段推出，市場力量將繼續是推動強積金收費下調並讓強積金成員得享更佳服務的主要驅動因素。

最後，我必須一提積金局為持續改良強積金制度而進行的主要規管工作，包括：

- *提升受託人的管治水平*。繼強積金受託人在 2018 年 5 月 24 日舉行的誓師儀式上承諾恪守及遵循《管治約章》後，積金局已制定一套管治原則，協助強積金受託人實踐《管治約章》所載的各項核心價值。積金局將於未來 12 至 18 個月分階段協助強積金受託人實踐良好管治：
  - (i) 第一階段（《管治原則》）—積金局現正與強積金受託人聯繫和磋商，爭取他們支持各項管治原則及當中的具體內容。
  - (ii) 第二階段（採納）—積金局讓強積金受託人在六個月內評估其現有管治架構及安排有否遵從管治原則的規定。
  - (iii) 第三階段（持續培訓）—積金局會不時就各項管治原則下的預期標準，向強積金受託人提供額外指引或培訓。
- *提高強積金計劃收費及基金表現的透明度*。在可比較強積金制度下全部 467 個基金的表現的互動平台推出以來，我們已採取行動，劃一強積金受託人董事局對基金表現評論的用語。這些評論現載於積金局的指定資料庫，供公眾瀏覽。此外，強積金受託人須於今年年底前在強積金計劃的要約文件內，提供不同服務提供者所收取的各類管理費用的分項詳情。

- *就強積金受託人的網絡應變能力展開專項巡查。*我們留意到網絡攻擊的風險越來越大，於是已在本月開始為強積金受託人展開專項巡查。這是一個很好的機會，讓我們深入瞭解強積金受託人在運作上的強項與有待改善之處，以及他們在過渡至積金易方面的能力。
- *提升市場效率及擴大減費空間。*自 2014 年開始，市場上有 17 個計劃合併成為 7 個計劃，藉以達致更大的規模經濟效益，創造減費空間。由僱員自選安排在 2012 年 11 月實施開始直至 2018 年 9 月底，已有 269 個基金減費，減幅達至 57.14%，而且在 467 個成分基金當中，現時已有 240 個屬於低收費基金類別。此外，積金局與證券及期貨事務監察委員會雙方均同意精簡新基金申請的審批程序，這樣應可把處理申請的時間縮短 40%。

積金局作為強積金計劃、受託人及中介人的監管機構，我們致力提升強積金業界的管治水平，協助他們制訂足以抵禦衝擊的風險管理框架，使業界有能力應對多變的市況，以及各種新興的運作風險（例如網絡安全威脅）。

最後我想指出，如要令強積金制度在香港市民的退休理財計劃中發揮更佳效用，我們推展的新項目積金易，將是把現時半開放式的基建設施改革為完全開放並具競爭力的基建設施的關鍵。能否成功轉型有賴僱主和每位成員願意改變思維模式，轉為採取電子化、無紙化方式執行行政程序。唯有當款項能自由流動、權益可在共同平台上無縫轉移交接的時候，強積金制度的成員才能充分享受到提升服務、更佳顧客體驗以及降低成本的好處。

多謝各位。