

## 強制性公積金制度的未來路向



2019年2月

## 目錄

摘要.....	- 1 -
強積金制度面臨的主要問題.....	- 4 -
建議.....	- 12 -
結論.....	- 27 -
附錄 I：世界銀行退休金框架.....	- 29 -
附錄 II：詞匯表.....	- 30 -

## 摘要

1. 強制性公積金(強積金)制度在 2000 年 12 月 1 日設立，旨在保障香港市民在退休後維持財務穩健。截至 2018 年 9 月 30 日，核准成分基金淨資產值達 8,580 億港元<sup>1</sup>，其中 6,130 億港元屬淨供款(自計劃開始推行至 2018 年 9 月 30 日)，2,450 億港元屬期內淨投資回報<sup>2</sup>。強積金制度現時覆蓋全港 73%就業人士<sup>3</sup>。
2. 有效的退休保障制度可確保個別就業人士儲備足夠退休金，在退休後維持現有生活方式。香港是成熟的經濟體，退休保障制度必須朝着適當的方向發展和完善，金融服務業是這過程中不可或缺的一環。
3. 強積金原意為世界銀行退休金概念架構所述第二支柱的保障方案，已具備覆蓋面廣和透明度高許多優點。但有意見指制度仍有局限，以致未能充分發揮潛在效能，提供穩健的多支柱退休保障方案。該等局限包括強積金供款不足以應付合理的退休生活需要、行政程序缺乏效率、成員的理財知識水平參差、退休後產品選擇有限、以及市民對強積金計劃的獨立管治和監察存疑。提高成員的參與程度，可以鼓勵他們多加儲蓄，從而儲備更豐厚的退休金。
4. 強制性公積金計劃管理局(積金局)聯同財經事務及庫務局近年落實多項積極措施，包括引入僱員自選安排、

---

<sup>1</sup> 強制性公積金計劃管理局，《強制性公積金計劃統計摘要》(2018 年 9 月)，第 2 頁，網址：

[http://www.mpfa.org.hk/tch/information\\_centre/statistics/mpf\\_schemes\\_statistical\\_digest/September\\_2018\\_Issue.pdf](http://www.mpfa.org.hk/tch/information_centre/statistics/mpf_schemes_statistical_digest/September_2018_Issue.pdf)

<sup>2</sup> 同上，第 10 頁。

<sup>3</sup> 同上，第 1 頁。

推行預設投資策略、增加提取累算權益的彈性，以及訂立《管治約章》。積金局將會繼續推展各項改革。

5. 本文件旨在勾勒強積金制度的主要課題和挑戰，並提出應對方案，藉以提升成員的參與程度，以及提高強積金的資產。整體而言，這些建議應可使強積金制度更切合本港就業人士的長遠退休需要，並確保他們能以合理價錢簡易地獲悉合適的投資選項。

6. 為進一步發展強積金制度作為有效的基礎(第二支柱)退休金方案，以及提高自願供款水平(從而訂立綜合第二支柱和第三支柱的退休金方案)，香港金融發展局(金發局)提出以下五項建議：

i. **「積金易」順利設立和推行**——引入這個中央平台是強積金制度自推行以來最重大的改革。該平台可減低行政成本和帶來更佳的用户體驗，有助提高成員的參與程度。為此，「積金易」須應付直通式處理，並以預設數碼化的方式運作。為免其潛在效益隨時間淡化，推行「積金易」時應力求大刀闊斧，而非分階段實施。此外，應通過新的香港智能身份證，把「積金易」平台融入政府的「智慧城市」計劃，讓成員便捷地連接強積金戶口及政府其他公用設施和服務。「積金易」平台的執行者應與其他服務供應商和監管機構具備適當的分權分責。

ii. **利便和推動強積金受託人／保薦人提供更全面的投資意見及理財教育**——應更着重提升成員的金融理財知識。現時，受託人只負責在累積期內保障成員的利益(即令退休金增長)，但不能就提取期(退休後動用退休金)的產品及方案向成員提供意見。有

鑑於此，應容許受託人就成員退休後的財務需要、現時的儲蓄目標及可選擇的合適投資產品，向成員提供適當資訊和意見。受託人／保薦人可利用建議的「積金易」平台，經成員的強積金戶口提供資訊和介紹投資產品。

- iii. **改善強積金計劃的獨立管治和監察**——強積金制度的獨立管治和監察有改善空間。短期而言，應提高受託人董事局獨立非執行董事的最低人數要求。不過，為長遠和全面地減低受託人董事局的潛在利益衝突，應在強積金計劃層面增設獨立的管治和監察委員會，即類似常見於投資基金業的管治架構。
- iv. **更新《強制性公積金計劃條例》（《強積金條例》）**——在推行是次改革時，應一併修訂《強積金條例》，賦予積金局更大酌情權和彈性，以應對不斷轉變的環境。以往亦曾修改《強積金條例》的投資限制，以後應賦權積金局更新投資限制，不時納入合適的新資產類別和市場。
- v. **提高強積金制度的供款水平**——對香港大多數就業人士而言，現行供款水平明顯不足以應付合理的退休生活需要。擴大強積金制度的資產規模，能產生更大規模的經濟效益，因此宜提供以下誘因以鼓勵增加供款：

- (a) 為僱員的自願性供款提供稅務優惠，但以僱員的自願性供款與強制性供款合計不多於相關入息的15%為限；
- (b) 容許強積金成員更靈活選擇投資；以及
- (c) 引入更多資產類別和市場。

7. 以上五項建議各自有助改善強積金制度。不過，將此五項建議訂為一套整體方案，互為配合、相輔相成才能讓強積金制度充分發揮其潛在效能，為本港就業人士及金融服務業創造更多機遇，因此金發局主張一併推行這五項建議。

## **強積金制度面臨的主要問題**

8. 首先，必須認識到強積金的優勢，其中包括：

- 目標方針清晰、明確；
- 廣泛覆蓋香港就業人口；
- 透明度相對較高；
- 計劃結構靈活；
- 強積金強制性供款即時歸屬；
- 強積金資產由合資格的保管人獨立保管；以及
- 由積金局提供全面規管和監督<sup>4</sup>。

9. 儘管如此，政府和積金局也承認現行制度確實存在某些局限性。積金局在其最新一期的年報（2018年7月）中指出系統「現時仍處於不斷發展和改進的階段」。<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> 除了積金局以外，香港其他金融服務管理機構在強積金制度中也存在間接利益。證監會規管投資經理和保薦人/發起人。保監會規管保證基金的保險人/擔保人。最後，某些強積金服務提供者或是他們自己，或是其子公司，或是由香港金融管理局規管的香港持牌銀行。

<sup>5</sup> 積金局, 2017-18年報, 第16頁。

10. 本報告將集中討論以下主要問題：

- 僅強積金的強制性供款部份不足以提供合理的退休保障；
- 強積金計劃成員在就其強制性供款部份進行投資時，可供選擇的服務提供者數量有限；
- 狹窄嚴格的投資限制；
- 強積金管理的基礎設施效率低且不穩定，計劃成員在轉移帳戶時困難重重；
- 強積金計劃成員金融知識程度參差。而對於受託人/保薦人為計劃成員提供退休計劃指引和建議卻頗多禁制；
- 應付退休後需求的產品種類不足；
- 獨立管治和監督不足；以及
- 《強積金條例》及相關規定已過時。

**僅強積金的強制性供款部份不足以提供合理的退休保障**

強制性供款：

11. 目前僱員和僱主強制性供款率合計為 10%，相對偏低，而且還設有有關入息（RI）水平上限。每年最高強制性供款因此合計為 36,000 港元，明顯不足以令多數香港就業人口藉此資金應付退休生活。正如積金局在其最新一期年報中指出，「強積金儲蓄一直被視為不足以應付退休生活所需」。<sup>6</sup> 目前有關入息上限為每月 30,000 港元，可以看出強積金制度主要關注的是薪資

---

<sup>6</sup> 同上，第 11 頁。

階梯底層的就業人口。而對於香港很多就業人口來說，其僱員和僱主合計供款率實際低於 5%。比如，某僱員每月入息為 80,000 港元，而其僱員和僱主強制性供款合計僅達入息的 3.75%，明顯不足以合理保障其退休生活。

12. 很多專家認為，僱員需要儲蓄至少 20% 的薪酬，才能維持退休前和退休後的相同生活水平。新加坡的中央公積金近期將年齡不超過 55 歲的就業人口的合計供款率調整為 37%，其中僱員佔 20%，僱主佔 17%。<sup>7</sup> 這大約相當於比香港的供款率水平高了 3.2 倍（以 2,220 新幣（~12,740 港元）相對於 \$3,000 港元計算）。<sup>8</sup>

#### 自願性供款：

13. 如上所述，目前的強積金制度提供第二支柱的退休保障方案。<sup>9</sup> 成功的退休金框架通常會為自願性供款提供稅務優惠，以形成對第三支柱的增補。雖然強積金計劃允許額外的自願性供款，但實際並未被廣泛採用：從 2018 年 7 月 1 日至 9 月 30 日，僅 17% 的強積金供款為自願性供款。

---

<sup>7</sup> 新加坡中央公積金管理局，“新加坡公民或新加坡永久居民（自第 3 年起）中央公積金供款率表（自 2016 年 1 月 1 日起實施）”。參考網址：  
[https://www.cpf.gov.sg/Assets/employers/Documents/Table%201\\_Pte%20and%20Npen%20CPF%20contribution%20rates%20for%20Singapore%20Citizens%20and%203rd%20year%20SPR%20Jan%202016.pdf](https://www.cpf.gov.sg/Assets/employers/Documents/Table%201_Pte%20and%20Npen%20CPF%20contribution%20rates%20for%20Singapore%20Citizens%20and%203rd%20year%20SPR%20Jan%202016.pdf)

<sup>8</sup> 對於私營和公營機構的非長俸僱員，如果其每月入息正常薪酬超過 750 新幣（約為 4,300 港元），必須繳納強制性供款，而正常薪酬的上限為 6,000 新幣（約為 34,430 港元）。

<sup>9</sup> 請參閱附錄 1 - 世界銀行的多支柱退休金框架。

14. 自願性供款比率偏低的部分原因是公眾認為強積金制度成本高（即成員承擔的費用）且回報低（與國際同行相比）。此外，與很多其他司法管轄區不同，強積金制度目前並沒有為計劃成員自願性供款提供稅務優惠。美國的 401 (k) 退休金制度允許僱員供款享受稅務優惠，最高限額為 18,500 美元（約 145,200 港元）。該限額約為香港的四倍，而且還未包括 50 歲以上人士可追加額外供款 6,000 美元（約 47,100 港元）。<sup>10</sup>
15. 僱主及僱員所作出的強制性供款會即時全數歸屬計劃成員，然而強積金制度也令僱主可以為僱員提供的任何自願性供款設定歸屬比例<sup>11</sup>。這種機制令僱主可在歸屬比例設定期內，獎勵和挽留企業內的優秀人才。儘管存在這種激勵機制，但在香港，僱主自願性供款並未被廣泛採用。

### **強積金計劃成員就其強制性供款進行投資時，可供選擇的服務提供者數量有限**

16. 目前強積金計劃成員必須跟隨其僱主選擇的服務提供者就其強制性供款進行投資。由於僱主在向僱員引入強積金選擇權及處理其供款等方面發揮重要作用，僱主自然在服務供應者選擇方面擁有首要發言權。

---

<sup>10</sup> 稅務局(美國)，「401(k) 計劃概要」，(2018 年 11 月 8 日)。參考網址：  
<https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-sponsor/401k-plan-overview>

<sup>11</sup> 例如，僱主可以選擇僱員服務期滿一年後可獲得 20% 的僱主自願性供款；兩年後增加至 40%；三年後至 60%；四年後為 80%，五年服務期滿後為 100%。

17. 2012 年引入的僱員自選安排下，僱員可每年一次轉移自己的強制性供款的累算權益至其自選的強積金計劃中（相應的僱主強制性供款仍保留於其僱主選擇的計劃內）。即使僱員採用該項選擇，僱主強制性供款仍將歸入原有僱主選擇的強積金計劃。因此，僱員從其他服務提供者處選擇成分基金（CF）的自由度仍然有限。

### **範圍甚窄且嚴格的投資限制**

18. 由於強積金制度屬於第二支柱方案，其計劃多數須遵循保守型投資策略，以及 2000 年 12 月推出強積金制度時所定的嚴格投資限制。金融市場自那時起已發生變化。在千禧年代的一些新興市場現已發展成熟。雖然投資限制不時修改，但建立一個有系統的定期框架來審核投資限制，可以更及時地開放強積金資產予其他可行的投資種類。

### **強積金管理的基礎設施效率低且不穩定，計劃成員在轉移帳戶時困難重重**

19. 不同服務提供者的各種強積金系統，具備各自不同的格式、規則和程序。系統不統一令同業間無法分擔運行成本。這也意味著強積金計劃成員在維護不同服務提供者的帳戶時無法在單一平台上查看和管理其總體收益。這是「積金易」冀以解決的主要問題之一。

20. 強積金系統內每年處理約 3,000 萬宗交易。大約三分之二沿用實體文書處理，其中包括支票支付<sup>12</sup>。手工化、勞動密集型的行政程序導致高昂成本和費用，而這些成本費用最終都是由強積金計劃成員承擔。

**強積金計劃成員金融知識程度參差。而對於受託人/保薦人為計劃成員提供退休計劃指引和建議卻諸多禁制**

21. 強積金制度是一種「一刀切」的解決方案，嘗試滿足初出茅廬的年輕人以至職高薪優的高層管理人員的需求。許多計劃成員對於合理的長期投資組合如何、承擔的風險多少或相關資訊來源均所知甚少。計劃成員需要獲取各種易明資訊以及專業建議，以便能夠恰當分配強積金投資。
22. 引入「積金易」將為增加計劃成員自主選擇強積金計劃和成分基金鋪路。僅僅提供更多種類的計劃方案和增加披露成分基金及其過往表現並不足夠。事實上，越多選擇可能只會導致計劃成員越混亂。反而應好好考慮如何確保計劃成員能夠辨識及獲取適合他們的投資選擇。
23. 大部分成分基金主要投資於普通股票、債券和貨幣市場工具。其目的是通過分散風險來保護資產，對於那些依靠強積金制度以提供基本退休保障的人士來說尤為重要。然而，自願性供款

---

<sup>12</sup> 黃友嘉博士在香港信託人公會 2017 會議上致辭，“談「改革強積金制度以改善行政程序」及「受託人管治」（只有英文）（2017 年 10 月 31 日）第 5 頁第 17 段，演辭文本參考網址：<http://www.mpfa.org.hk/eng/main/speeches/files/2017-10-31-speech-e-Chairman.pdf>

的採納率偏低，突顯出許多計劃成員或在強積金制度之外尋找合適的投資選擇；或者更令人擔憂的是，他們根本沒有足夠儲蓄來保障退休生活。強積金計劃成員可能願意在其投資組合中適當承擔風險，以換取更高的回報，但目前的強積金制度並不能滿足此要求。

### 面向退休後需求的產品種類不足

24. 雖然強積金計劃成員可以在退休或提前退休時分期提取其累算權益，然而強積金制度無法向退休人士提供足夠的產品種類，以協助他們在退休期間投資退休金。結果導致計劃成員承擔過高風險或輕率使用該筆款項。或者，他們為了幾乎不承擔任何風險，而將款項放入隔夜存款卻未考慮通貨膨脹。香港的就業人口更需要一個較為長遠的退休計劃：2016 年男性的平均預期壽命為 81.3 歲，女性為 87.3 歲<sup>13</sup>。這意味著那些希望在 60 歲<sup>14</sup>時在香港退休的人士需要有足夠的退休金來維持他們的生活方式超過 20 年。預計到 2066 年，男性的預期壽命將增加至 87.1 歲，女性的預期壽命將增加至 93.1 歲<sup>15</sup>。如果退休年齡保持不變，個人退休金的使用將維持更長的時間。

---

<sup>13</sup> 政府統計處，香港人口生命表 2011-2066，(2017 年 9 月)，第 7 頁。

<sup>14</sup> 提前退休的選擇適用於年滿 60 歲並已終止所有受僱及自僱工作，且無意再次受僱或自僱的人士。

<sup>15</sup> 附註 13。

## 獨立管理和監督不足

25. 強積金受託人通過其合法實體或姊妹公司，既負責強積金計劃的整體監管，又負責日常運作。這通常會產生嚴重的潛在利益衝突：受託人需要對其股東和集團內其他實體履行其商業義務，但同時亦需在最大程度上維護計劃成員的利益。此外，很多強積金受託人董事會並不能完全獨立於其託管計劃。因此，我們質疑強積金受託人董事會是否能夠提供有效的獨立監督和管理。
26. 成立獨立的強積金受託人董事會是紓緩這些利益衝突的途徑之一。法例規定每個強積金受託人必須在其董事會中至少有一名獨立非執行董事。<sup>16</sup> 然而：
- a. 在英國，針對定額公款計劃，“集成信托董事會的主要受託人，包括其主席，必須獨立於為該計劃提供服務的任何公司”。<sup>17</sup>
  - b. 澳洲政府於 2017 年 9 月提出了《公積金法案修訂法案 2017（加強受託人安排）》。<sup>18</sup> 該法案要求須註冊之公積金持牌人必須擁有至少三分之一的獨立董事，並且董事會主席必須為這些獨立董事中之一員。<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> 《強積金條例》，第 20 條。

<sup>17</sup> 英國退休金監管局，《受託人委員會指引》(2016 年 7 月)，第 13 頁。

<sup>18</sup> 參閱澳洲國會，《法案文本及摘要說明》。參考網址：  
[https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Bills\\_Legislation/Bills\\_Search\\_Results/Result?bId=s1088](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bId=s1088)

<sup>19</sup> 澳洲政府已推遲對該項法案的投票。但這終究表明了退休金行業中受託人委員會擁有真正獨立的趨勢。

27. 此外，強積金保薦人目前並不屬於積金局的規管範圍，因此可能不會同樣重視強積金計劃的整體管治架構。

### **《強積金條例》及相關法規已過時**

28. 《強積金條例》至今已歷時近 20 年。於此期間發生諸多變化，包括科技的日新月異及廣泛應用。《強積金條例》及相關法規亦需修訂以準備「積金易」的引入。

### **建議**

29. 香港退休金框架中，強積金是重要的第二支柱解決方案。在基本實現了初始目標後，某些優化措施可令強積金更有效，同時發展成為具有吸引力且可行的第三支柱解決方案。這些優化措施亦可增加香港金融服務業通過參與強積金制度的管理、運營及服務提供所獲得的效益。

30. 金融發展局制定的五項建議旨在提高計劃成員的參與度，並增加強積金制度內的資產水平：

- i. 建立、落實並運營一套中央管理平台；
- ii. 鼓勵並推動強積金受託人/保薦人提供更全面的退休金規劃指引和教育；

- iii. 提高強積金計劃的獨立管治和監督水平；
- iv. 不斷根據需要更新《強積金條例》；以及
- v. 提高強積金制度的強制性和自願性供款水平。

### 建立、落實並運營一套中央管理平台

31. 「積金易」——強積金制度內的一套中央管理平台——可帶來更高效益、更多優化，以提高計劃成員的參與度。計劃成員應能夠在該平台上查看他們在多個服務提供者的帳戶中所持有的所有強積金資產，獲取成分基金的資訊，並切換在不同服務提供者的帳戶。最為重要的是，「積金易」的設計和運營應具備效率和效益，從而有助於降低成本。

#### 「積金易」的優化設計：

32. 積金局曾指出：「正式推出後，處理強積金事宜將會更簡單，更低成本，更可靠，更方便。此外，「積金易」有助大幅提升用戶體驗和大大改善強積金行政工作的成本效益，為日後推行其他改革奠立穩固基礎。」<sup>20</sup> 「積金易」應提供規模經濟，從而降低總體行政成本，而節省款項可轉而令強積金計劃成員獲益。因此，必須盡量減少「積金易」與強積金計劃服務提供者之間的重疊工作。

---

<sup>20</sup> 附註 6.

33. 「積金易」應可執行直通式處理系統（STP）。這意味著「積金易」應接管目前受託人負責執行的所有交易，而不僅僅顯示資訊。STP 以外的任何選項最終都會導致行政重疊，對於本身效率不高的系統來說反而是百上加斤。
34. 「積金易」的目的是令計劃的行政管理更高效、更可靠、更準確，並大幅提升計劃成員的用戶體驗。這應成為「積金易」設計、落實和運營的決策重心。
35. 與此同時，應更新《強制性公積金計劃（一般）規例》，以減輕對於強積金受託人（以及日後的「積金易」運營者）繁重的紀錄保存責任。現階段，如果某人在 18 歲時登記參加強積金計劃，並在 65 歲時提取他們的全部權益，受託人必須保留該計劃成員的供款紀錄長達 54 年。<sup>21</sup> 這遠遠超過香港其他紀錄備存規定，包括《稅務條例》《公司條例》《證券及期貨（備存紀錄）規則》所規定的 7 年紀錄備存期。<sup>22</sup> 業界人士注意到計劃成員主要查詢其目前的強積金帳戶結存和之前一年的供款狀況，而非所有供款歷史紀錄。
36. 本報告建議政府應展示並盡可能量化「積金易」將如何達成降低成本的目標以及如何獲得其他效益。

---

<sup>21</sup> 《強制性公積金計劃（一般）規例》（第 485A 章）第 93 條規定，任何註冊計劃的核准受託人，必須確保任何就該計劃而須備存的會計或其他紀錄，須在作出該紀錄時的財政期終結後備存至少 7 年，如該紀錄關乎某人在該計劃中的成員身分，則須在該人不再是計劃成員後備存至少 7 年。

<sup>22</sup> 《證券及期貨（備存紀錄）規則》（第 5710 章）及《稅務條例》（第 112 章）都規定紀錄備存一般為 7 年（針對某些特定交易或者時間較短）。

預設數碼化：

37. 香港的手機使用率非常高。政府數據顯示，擁有智能手機的 10 歲及以上人士的百分比自 2016 年的 85.8% 上升至 2017 年的 88.6%。在 25-44 歲和 45-64 歲的年齡層中，手機擁有率最高，分別為 99.6% 和 95.1%。10 歲及以上人士智能手機使用率（88.6%）高於近期電腦使用率（79.8%）。<sup>23</sup> 因此，「積金易」的設計應包括支援智能手機界面。我們建議政府採用金融科技（FinTech）來支持強積金服務的流動接駁。積金局亦應確保「積金易」的運行環境具備足夠的網絡安全保障。
38. 為了達成節省成本的目標，政府應指令現有經人手處理的登記、支付和提取都以電子方式提交。強積金應要求僱員和僱主採用數碼化方式。然而，亦應為不上網人士提供非數碼化服務的選擇。與此同時，政府應考慮為希望上網查閱強積金帳戶的計劃成員提供安全通道。
39. 如果沒有「預設數碼化」的指令，很多交易仍會以人手處理。這可能會令現有系統在與新的「積金易」電子平台結合後，變得更為複雜化，且運營成本更高。

---

<sup>23</sup> 政府統計處，《主題性住戶統計調查第 64 號報告書：吸煙情況與個人電腦和互聯網普及程度》（2018 年 3 月），第 7 頁，參考網址：  
<https://www.statistics.gov.hk/pub/B11302642018XXXXB0100.pdf>

清楚劃分「積金易」運營者與其他服務提供者和監管者之間的角色和職責：

40. 有必要明確劃分「積金易」運營者、強積金系統內的其他服務提供者（包括受託人）和監管者等各自的角色和職責。這包括建立一個健全的管理、監督和規管框架，以供「積金易」運營者嚴格遵循並確保在此框架範圍內運作。
41. 例如，2010年英國政府設立了「國家就業儲蓄信託基金」（NEST）退休金計劃，至2018年3月31日，共計640萬成員。<sup>24</sup> 儘管該計劃的受託人為一家非牟利的公營機構，然而私營機構—Tata顧問公司仍被指定為該計劃的管理者，並簽訂了十年合約（可選擇延長五年）。該計劃和受託人都必須按照英國退休金監管局設立的監管機制運營。

設立單一帳戶識別號碼：

42. 本報告亦建議，無論強積金計劃成員的帳戶由哪些受託人/保薦人看管，計劃成員在強積金系統內都只統一使用一個帳戶識別號碼（ID）。香港創新及科技局的《香港智慧城市藍圖》（2017年12月）中包括了計劃於2020年以前為所有香港市民提供免費的數碼個人身份（eID）。<sup>25</sup> 數碼個人身份將成為執行政府和商業交易時的唯一認證要求。鑒於數碼個人身份將早於

---

<sup>24</sup> 英國國家就業儲蓄信託基金退休金計劃 《2017/18年報及賬目》（2018年7月12日）第12頁

<sup>25</sup> 創新及科技局，《香港智慧城市藍圖》（2017年12月）。參考網址：  
[https://www.smartcity.gov.hk/doc/HongKongSmartCityBlueprint\(CHI\).pdf](https://www.smartcity.gov.hk/doc/HongKongSmartCityBlueprint(CHI).pdf)

「積金易」推出，因此可以作為「積金易」成員身份識別的可行方案。

### **鼓勵並推動強積金受託人/保薦人提供更全面的退休金規劃指引和教育**

43. 大多數強積金計劃成員如果打算制定適合個人情況的退休計劃，仍需要更多的投資者教育資料和退休計劃指導。同樣，很多受託人/保薦人也希望為他們的客戶提供更多投資者教育。他們必須能夠獲取其客戶的相關數據並加以分析，從而可為之提供更好的服務。
44. 本報告因此建議受託人/保薦人繼續維護好各自的相關客戶數據庫。但是為了避免重疊工作及降低成本，受託人/保薦人應在「積金易」內收集和維護相關客戶數據。行業需就收集數據達成協議及定期審查——因為隨著行業的不斷發展，數據的相關性也將隨時變化。由於受託人對計劃成員保留信託責任，所以受託人應信納「積金易」中成員數據的完整性和準確性。這可以通過盡職調查、受託人針對「積金易」運營者的服務測試、以及「積金易」運營者關於內部流程和控制的定期報告等綜合手段來實現。
45. 《強積金條例》第 41 條禁止受託人披露，或允許任何其他人獲取他們收集到的任何資料，除非是根據《強積金條例》行使其

職能。<sup>26</sup> 這阻止了受託人向其計劃成員交叉銷售退休後產品。如果強積金受託人真正以計劃成員的最佳利益行事，他們應該能夠指導計劃成員如何積累及處置退休金。這將有效避免像40年積存的資金僅僅因為一個受誤導的退休後投資決策而化為烏有的風險。

46. 受託人/保薦人可能利用客戶特定數據有針對性地向客戶提供研討會、資訊手冊和其他營銷和教育資料。然而，這些營銷工作應該僅限於投資者教育，以及協助客戶考慮其強積金投資選擇，而不是推廣非退休產品。
47. 本報告還建議允許計劃成員「選擇接收」對非強積金投資產品的交叉營銷招攬資訊。很多計劃成員，特別是高收入人士，樂意了解強積金制度以外的額外儲蓄/投資選擇，以更好地保障他們的退休生活。這亦有助於推動香港成為國際資產及財富管理中心。與此同時，仍需做好客戶數據保護。

### 提高強積金計劃的獨立管治和監督水平

48. 強積金的整體管治水平尚存改善空間。積金局在過去兩年已採取了一系列措施提高強積金計劃受託人的管治水平。然而，將受託人（管治和監督）和執行日常工作（交易處理）的服務提供者之間的職能作明確區分仍然重要。目前，受託人需要兼顧兩項職責。

---

<sup>26</sup> 《強積金條例》第41條。

49. 通過增加強積金受託人董事會獨立非執行董事的人數，部分程度上可加強獨立管治和監督。積金局的《管治約章》鼓勵受託人任命一名以上獨立非執行董事，本報告建議受託人董事會的獨立非執行董事應增至三名，或超過董事會人數半數，兩者以數額較大者為準。獨立非執行董事需要清楚了解他們的職能和責任才能有效履行，其職責應著重於在強積金受託人內部灌輸良好的管治標準和操作。這些職能、責任和目標都必須作明確的文件記錄和傳達。
50. 即使已委任獨立非執行董事，然而，董事會成員在面對強積金受託人的股東及強積金計劃成員時，在職責及責任方面也會遇到不可避免的固有利益衝突。強積金制度內的管治架構應將計劃成員的利益置於首位。其中一種選擇是在強積金計劃層面設立獨立的董事會，負責監督和規管該計劃。這與投資基金行業的設置類似，投資基金通常在基金層面設有獨立董事會。投資經理一般負責基金的日常管理，而該獨立董事會則對基金管理人和其他服務提供者所提供的服務作獨立管治和監督。投資基金的董事會不同於投資經理或其他服務提供者層面的董事會。
51. 對於強積金計劃，該董事會有別於強積金受託人及/或保薦人的董事會。這令該董事會可專注於強積金計劃成員的利益。產品擁有者（保薦人和投資經理等）的代表也可以加入該計劃的董事會，並就計劃的管理性決策發表意見。

52. 引入「積金易」應賦予強積金計劃成員在不同服務提供者的計劃之間作全自由行。強積金受託人的職能可能發生重大變化，因此其獨立的作用會是行業辯論的重點。本報告建議政府和/或積金局在落實「積金易」時，應全面檢討強積金受託人和保薦人未來的職能和責任。

### 更新《強積金條例》

53. 本報告建議對《強積金條例》及其附屬法例作出檢討和改進。其他建議，包括重新審視投資限制，為強積金帳戶納入「預設數碼化」，促進更多交叉營銷機會以及放寬保留計劃成員紀錄的要求等等，都需要更新《強積金條例》以作支持和配合。與此同時，《強積金條例》還應為積金局提供適當的授權範圍和靈活性，以應對日後的市場發展。
54. 就《強積金條例》及其附屬法規和指引的其他更新和改善，建議如下：
- a. 評估是否具備更有效的計劃成員或申索人的確定辦法，而非《積金局有關無人申索權益的指引》（IV.21 指引）中的規定。
  - b. 允許強積金受託人在特定且合理的時間段後關閉零結餘的非活動強積金帳戶；以及
  - c. 擴大積金局的職能，以使強積金制度更能迎合退休人士動用退休金的需求。

55. 在重新審視這些法規時，應考慮到如何利用金融科技不斷發展的潛力，協助強積金計劃成員更好地管理其帳戶並做出更明智的投資決策，以及協助準備啟動「積金易」。

### 提高強積金制度的強制性和自願性供款水平

56. 本局理解積金局最新的強積金供款水平檢討中，建議增加每月強制性供款的上限。本報告相當支持這一策略，這可提升強積金制度作為退休保障制度第二支柱的效能。

#### 提高自願性供款水平：

57. 應鼓勵及激勵計劃成員為長期退休需求儲蓄。本報告主張為自願性供款提供稅務優惠作為激勵機制。目前，根據《稅務條例》，僱主有權代表僱員作具稅務優惠的強積金計劃供款（僱主供款），最高可達僱員個人薪酬總額的15%。<sup>27</sup>
58. 僱員也應獲得類似誘因。即使僱員仍然需要支付強制性供款，但他們應該可以選擇增加可獲稅務優惠的自願性供款，直至總額相當於其有關收入的15%。

---

<sup>27</sup> 《稅務條例》第17條(1)(h)規定，該人作為僱主就任何僱員而 (i)向根據任何認可職業退休計劃設立的基金支付的一般每年供款；或(ii)為任何該等計劃下的保險合約而支付的一般每年保費；或(iii)向任何強制性公積金計劃支付的固定供款，但以上述付款總和中超過該僱員在與該等付款有關的期間內所獲得的薪酬總和的百分之十五的部分為限。

59. 自《2018-19 年度政府財政預算案》提出強積金自願供款可獲扣稅之建議後，<sup>28</sup>《稅務及強積金計劃法例（關於年金保費及強積金自願性供款的稅務扣除）（修訂）條例草案》於 2018 年 12 月 7 日刊憲。其中建議每人每課稅年度最高扣除總額為 60,000 港元。該條例草案獲通過後，將於 2019/20 課稅年度開始實施<sup>29</sup>。本報告建議僱員每年可享稅務優惠的最高額度可達其有關收入的 15%。雖然這對很多計劃成員來說可能並不足以保障其退休生活需求，卻仍比條例草案中所提議的 60,000 港元高得多。
60. 根據目前的提案，稅務優惠自願性供款的提取限制與強制性供款相同。這意味著計劃成員不可能在退休前提取這些資金。這對於僱員來說，尤其是對於初涉職場的僱員，並不能誘使他們增加自願性供款至最大限度。因為除了必須作出退休儲蓄外，僱員還有其他財務需求。本報告建議探索提前提取機制，以鼓勵自願性供款。
61. 除了鼓勵僱員增加自願性供款額度，僱主也應將強積金視為挽留和激勵員工的可行方法。應加強推廣以提醒僱主，他們能夠根據其業務和員工特性在強積金制度內設定自願供款的歸屬比例。「積金易」的平台設計應使自願性供款的歸屬比例易於計算，對於僱主來說便於持續創建和管理。

---

<sup>28</sup> 香港特別行政區政府，《2018-19 年度預算案演辭》（2018 年 2 月 28 日），第 93 段。參考網址：<https://www.budget.gov.hk/2018/chi/budget14.html>

<sup>29</sup> 立法會參考資料摘要，文件檔號：INS/2/18C - 《2018 年稅務及強積金計劃法例（關於年金保費及強積金自願性供款的稅務扣除）（修訂）條例草案》（2018 年 11 月 27 日）。參考網址：<https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/bills/b201812071.pdf>

增強計劃成員供款投資時對於強積金計劃和成分基金的選擇能力：

62. 僱主在向僱員推介強積金系統和服務供應者時起了非常關鍵的作用。初入職人士可能並不會首先考慮退休金計劃的問題，因此可能樂於由其僱主代為選擇服務提供者。僱主繼續發揮這作用雖然很重要，然而僱員個人對於強積金的理解會隨職涯而增強，他們可能會被其他服務提供者的產品所吸引。如果強積金計劃成員認為更適合其退休需求，他們應可以更自由地選擇這些服務提供者的強積金計劃和成分基金。這包括就僱主供款部分產生的累算權益作投資選擇。目前，根據《強制性公積金計劃（一般）規例》第 149 條，計劃成員只可將其個人帳戶累算權益轉移至另一個強積金計劃。
  
63. 這也與自願性供款最大化的目標相關聯：「積金易」的平台設計應能夠為計劃成員就其僱員供款投資提供多種類的強積金計劃和成分基金產品選擇，並且令帳戶轉移流程更簡便暢通。目前，僱員可以就其個人帳戶及特別自願性供款帳戶的累算權益作強積金計劃的投資選擇，然而，將累算權益從一個計劃轉移至另一個計劃非常是繁複，費時費力。

應全面檢討投資限制：

64. 強積金成功創建了退休保障第二支柱方案。然而，要使其繼續發展成為有效的第三支柱方案，則應能夠吸引其計劃成員投入

更多的自願性供款，其中包括成熟的投資者。因此，必須檢討投資限制，並根據現今的市場環境予以調整。也可以將其他資產類別和市場納入准許範圍。《強積金條例》關於准許資產類別的規定是很久以前設定的，而且目前並無就其持續適用性作定期評估。例如，本報告認同對以下內容的考慮：

- 增加中國證券交易所作為認可交易所；
- 以本港為基地的證監會認可基金；以及
- 准許房地產投資信託基金在資產分配的佔比更高。

65. 以下四項建議的組合將有利於激勵計劃成員增加供款，以及解決現行製度的「一刀切」問題：

- a. 提供稅務優惠給僱員自願性供款；
- b. 鼓勵僱主增加其自願性供款的水平；
- c. 增強強積金計劃成員的投資選擇能力；以及
- d. 引入其他資產類別和市場。

### **其他建議**

66. 除了以上核心建議外，本報告認識到強積金制度某些領域長遠來說亦需要作進一步審議：

### 引入另類資產類別：

67. 投資者可能希望投資於更多另類資產類別，因為這些資產類別長遠來說提供更高的投資回報。然而，香港並無合適的另類產品可供引入強積金制度。如果能夠提供穩定、長期的另類產品，對於某些計劃成員來說具備投資吸引力。例如，加拿大退休金計劃（CPP）的資產淨值為 3560 億美元，截至 2018 年 3 月 31 日，其 5 年和 10 年年化收益率分別為 12.1% 和 8.0%。<sup>30</sup> 加拿大退休金計劃的投資組合中的另類投資包括 20.3% 的私募股權，12.9% 的房地產以及 9.0% 的基礎設施投資，這些投資在 2018 年度均獲得了正面回報。<sup>31</sup> 相比之下，在截至 2018 年 3 月 31 日的五年期間，強積金制度內成分基金的年化回報率介乎 0.1%（強積金保守基金）及 7.4%（股本基金）——明顯低於加拿大退休金計劃。<sup>32</sup>
68. 投資限制應作定期檢討，以確認引入新市場或新資產類別是否符合強積金制度的整體目標。本報告因此建議將《強積金條例》中的投資限制規定變更為積金局的守則或指引。積金局因此將具備更高的靈活性，可通過更新有關守則或指引來修訂投資限制，而無需更新法例。這類似於在香港獲認可的零售基金——其投資限制不包括在《證券及期貨條例》內。證監會改為使用

<sup>30</sup> 「加拿大退休金計劃投資委員會」，《2018 年年度報告》，第 47 頁。參考網址：-  
[http://www.cppib.com/documents/1800/CPPIB\\_F2018\\_Annual\\_Report\\_English.pdf](http://www.cppib.com/documents/1800/CPPIB_F2018_Annual_Report_English.pdf)

<sup>31</sup> 同上，第 46 頁。

<sup>32</sup> 根據“安大略教師退休金計劃”2017 年年報中所發佈的資訊，截至 2017 年 12 月 31 日，其資產淨值為 1900 億美元，5 年期和 10 年期的年化回報率分別為 9.6% 和 7.6%。截至 2017 年 12 月 31 日，該計劃投資組合中 17% 為非公開交易的股權，另有 25% 的實物資產投資項目，其中包含房地產和基礎設施項目。

《單位信託及互惠基金守則》來處理對投資限制及指引的更新。

引入更多退休後產品的種類和選擇：

69. 隨著強積金行業的日漸成熟，越來越多人將會支付 20 多年的強積金供款，並且，如遵循上述建議，強積金系統內的資產將會進一步增長。這將會促動行業推出「去累積化產品」，以幫助計劃成員在退休期間更好地管理他們的金錢。2018 年 7 月 5 日推出的「香港金管局年金計劃」，就是退休後產品的一個例子。<sup>33</sup>
70. 應鼓勵服務提供者設計更多退休後產品，令計劃成員在日常正常支出的同時，可獲得穩定收入。保險公司和年金提供者也應該應對這些需求。強積金服務供應者要取得成功，便應向接近退休年齡的計劃成員就退休後問題及合適的投資產品提供適當資料及專業指導。

---

<sup>33</sup> 根據計劃，65 歲或以上香港永久性居民可在 2018 年 7 月 19 日至 8 月 8 日期間登記認購意向，投資 5 萬至 1 百萬港元，以換取每月保證定額的收入直至終身。針對申請時年齡為 65 歲的申請人，每月保證支付金額，男性為 290 港元至 5,800 港元，而女性為 265 港元至 5,300 港元。

## 結論

71. 退休金資金不足是全球性的大問題。香港必須採取措施以令就業人口有足夠儲蓄以保障舒適的退休生活。香港的金融服務業在強積金制度的持續增長和發展中應發揮關鍵作用。
72. 香港退休金框架自引入強積金以來最大的改革便是「積金易」電子平台。巨大的公眾壓力將來自於對它的期望，「積金易」應能提供切實的成果，通過降低費用來提高計劃成員對強積金制度的參與度，並能理順目前效率不高的管理模式，使其更趨合理化。本報告強調「積金易」應採用直通式處理系統，並且授權「預設數碼化」方案。「積金易」還應以大規模形式實施，同時外包給私營運營商。應採用「智慧城市」方案中的數碼個人身份或者類似的單一身份認證。「積金易」還應允許受託人和保薦人可連接計劃成員的有關數據，以便為他們提供投資教育和建議。「積金易」的平台設計和運營，應將計劃成員的利益置於首位。
73. 應進一步加強受託人管治架構，減少利益衝突。在引入「積金易」後，強積金受託人的獨立性將繼續受到公眾監察。
74. 有效實施本報告的建議措施，還必須全面修訂《強積金條例》。科技發展打亂了生活也打亂了商業環境，所以《強積金條例》應跟隨科技發展的日新月異而不斷更新。

75. 僅僅依靠現有強積金資產不足以保障香港人的退休生活。任何改革措施的主要目標必須是鼓勵強積金計劃成員增加資金投入。香港如要建立更具效益和效能的整體退休金框架，強積金制度必須發展成綜合第二支柱和第三支柱的方案。因為強積金資產持續增長，將產生對更多適當投資產品的需求，令計劃成員可保障其退休後的生活水平。
76. 香港很幸運地已有一套覆蓋大多數僱員的制度。通過調整和改進，它可以成為一套真正強大的系統，能夠靈活、高效地運作，以滿足香港就業人口對退休生活保障的需求。

## 附錄 I：世界銀行退休金框架

世界銀行於 2005 年公佈了退休保障五大支柱方案。 <sup>34</sup>	
零支柱	無須供款、由政府資助的基本退休金計劃，旨在為老人提供最低水平的保障；
第一支柱	強制性供款、與入息掛鈎的公共退休金計劃；
第二支柱	強制性供款、與入息掛鈎的職業或私營退休金計劃；
第三支柱	職業或私營退休金計劃的自願性供款，以及自願性儲蓄（例如個人儲蓄及保險計劃）；
第四支柱	非金融支援，包括提供非正規支援（例如家庭支援）、其他正規社會保障計劃（例如醫療及/或房屋），以及其他個人金融和非金融資產（例如自置物業）。

<sup>34</sup> 見 Holzmann, Robert; Hinz, Richard 編撰之《21 世紀的老年收入保障：退休金制度及改革的國際比較》（世界銀行華盛頓特區，2005 年出版）。參考網址：<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7336>，以及世界銀行編撰之《世界銀行退休金構想框架》（世界銀行，華盛頓特區，2008 年出版）參考網址：<http://documents.worldbank.org/curated/en/389011468314712045/The-World-Bank-pension-conceptual-framework>

## 附錄 II：詞匯表

CF—成分基金

DIS—預設投資策略

ECA—僱員自選安排

FSDC—香港金融發展局

FSTB—財經事務及庫務局

INED—獨立非執行董事

MPFA—強制性公積金計劃管理局（簡稱「積金局」）

MPFSO—《強制性公積金計劃條例》（簡稱《強積金條例》）

RI—有關入息

SFC—證券及期貨事務監察委員會（簡稱「證監會」）

STP—直通式處理系統

## 關於香港金融發展局

香港金融發展局於二零一三年一月由特區政府宣布成立，為高層和跨界別的平台，就如何推動香港金融業的更大發展及金融產業策略性發展路向，徵詢業界並向政府提出建議。金融發展局會集中研究如何進一步發展香港金融業，促進金融業多元化，提升香港國際金融中心在國家和地區中的地位和作用，並背靠國家優勢、把握環球機遇，以鞏固本港的競爭力。

## 聯絡我們

電郵：[enquiry@fsdc.org.hk](mailto:enquiry@fsdc.org.hk)

電話：(852) 2493 1313

網頁：[www.fsd.org.hk](http://www.fsd.org.hk)