

強制性公積金制度的未來路向 (摘要)



2019年2月

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¹，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²。強積金制度現時覆蓋全港 73% 就業人士³。
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。

¹ 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

² 同上，第 10 頁。

³ 同上，第 1 頁。

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、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。

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

電話：(852) 2493 1313

網頁：www.fsdc.org.hk