2013 年 1 月 7 日
討論事項

立法會財經事務委員會

積金局的「強積金受託人行政成本顧問研究」結果及積金局就降低強積金收費建議的改革方向

目的

1. 本文件的目的，是向委員提供以下資料：

(a) 強制性公積金計劃管理局（簡稱「積金局」）委聘安永諮詢服務有限公司，就受託人執行強積金計劃行政職能所涉及的成本進行研究（簡稱「成本研究」）的結果；

(b) 積金局因應成本研究結果而採取的有助進一步降低強積金收費的短期措施；以及

(c) 積金局提交予政府考慮的長遠改革方向。該等改革方向務求從根本上改良強積金制度，爲香港就業人口提供更佳退休保障。

背景

2. 強積金制度實施了 12 年，而一個界定供款退休制度往往需時 30 至 40 年才臻成熟，因此強積金制度仍然是一個相當新的制度，有大量改善空間。

3. 自強積金制度實施以來，社會上一直對這個制度提出很多意見及批評，積金局也不斷改良制度。爲減低制度的收費，使計劃成員在扣除收費後可以享有較高的投資回報，積金局已致力精簡強積金計劃運作及改善費用及收費資料的披露，而由 2012 年 11 月 1 日起實施的僱員自選安排，則望促進市場競爭。各項減費措施及修例詳情載於附件 A。透過這些措施，制度的加權平均基金開支比率已由 2008 年初的 2.1%下降至現時的 1.74%，減幅約爲 17%。強積金制度自實施

以來的年率化內部投資回報率（扣除費用後）爲 3.4%，比較同期的年率化綜合消費物價指數變更按年變動率爲 1.0%。

4. 去年，積金局董事會成立了一個工作小組，研究如何改革強積金制度以進一步降低收費。2011 年 12 月，積金局委聘獨立顧問公司安永諮詢服務有限公司（簡稱「安永」），就受託人執行強積金計劃行政職能[1]所涉及的成本進行詳細研究。安永已於 2012 年 11 月就研究結果發表報告。報告摘要載於附件 B。

成本研究結果

在基金開支比率中，行政成本所佔的百分比

5. 安永發現在 1.74%的平均基金開支比率中，受託人的行政成本佔了 0.75%。基金開支比率的組成部分如下：

(a) 行政成本（受託人在執行強積金行政職能時所產生的開支，如一般行政、成員支援服務、供款處理等）：0.75%；

(b) 投資管理費（投資經理管理強積金基金的費用）：0.59%；以及

(c) 其他開支（如計劃保薦人費用、受託人利潤、給予計劃成員的回贈等）：0.4%。

行政成本驅動因素

6. 安永亦發現，強積金制度的行政成本較研究所選定的國家（澳洲、智利、墨西哥及美國）的退休金制度爲高，安永指出主要原因是強積金制度交易量高，而且大部分交易以人手處理和紙張文件往來；制度靈活性較高，並爲計劃成員提供廣泛服務；所管理的資產規模較小，規模經濟效益有限；以及業界合作及價格競爭不足。

[1] 強積金受託人須執行多項法定行政職能，包括爲僱主及僱員登記參加強積金計劃、收取供款並核實供款計算是否正確、把供款分配至個別計劃成員的帳戶以作投資、協助追討拖欠供款、處理基金轉換、處理權益轉移及支付、定期向積金局及計劃成員匯報，以及提供成員支援服務。執行該等職能涉及若干行政成本（零售基金則不涉及該等成本）。

建議策略回應

7. 爲管理上述成本驅動因素，安永建議積金局考慮：

(a) 實施全行業適用的措施，以採用端對端的網上電子付款及數據處理程序；

(b) 採取措施協助計劃成員整合帳戶，同時過渡至完全由成員選擇強積金計劃；

(c) 協助業界整合強積金計劃、投資基金、受託人和行政平台；

(d) 釐清強積金制度的目標；以及

(e) 提升計劃管治水平和透明度。

8. 安永預計，若能實施上述建議的全部措施，而且全面取得預期成效，強積金制度每年可節省的行政成本爲基金管理資產的 0.35%。若強積金制度繼續按以往的速度增長，而成本以每年 3%至 4%的速度增長，安永預期到了 2018 年，按成本佔管理資產的百分比計算，成本自然會下降 25 個基點。也就是說，若實施安永建議的全部措施，加上強積金資產自然增長，基金開支比率可在約 5 年後下降最多 60 個基點。

積金局對成本研究結果的回應

9. 積金局考慮安永的研究結果及建議後，認爲進一步降低收費需要以下四方的合作：

受託人及保薦人 提供低收費基金，並加強向計劃成員推廣該等基金。	**計劃成員及僱主** 改變管理強積金帳戶的方式，包括整合帳戶及使用電子化或網上服務。
積金局 繼續推行改善措施，包括協助受託人採用電子化平台，以及合併成效較低的計劃／基金。	**政府** 清晰釐定強積金制度在提供退休保障方面的角色，並視乎需要修訂法例。

短期改善措施

10. 積金局致力進一步降低收費，已就成本研究結果推出以下四項計劃：

(a) 敦促受託人爲每個計劃提供不同種類的低收費基金，並推廣該等基金；

(b) 協助受託人進一步自動化及簡化行政程序；

(c) 協助計劃成員整合個人帳戶；以及

(d) 協助受託人合併規模較小或成效較低的計劃／基金。

11. 積金局將就上述計劃與業界、僱主及計劃成員緊密合作。該等計劃的詳細內容及預期實施時間表載於附件 C。

長遠基本改革

12. 實施上述全部短期措施，加上強積金資產自然增長，將使行政成本下降最多 60 個基點。儘管如此，若干措施需要業界與計劃成員合作，而所節省的成本也未必能全數以較低費用及收費的方式回饋計劃成員。積金局認爲有需要對強積金制度進行長遠的基本改革，以進一步調低強積金收費。

13. 因此，積金局建議政府考慮從根本上改革強積金制度，以使制度：

(a) 在整體退休保障中有明確的定位；

(b) 加強保障計劃成員的利益；

(c) 由僱員主導；

(d) 運作簡單；及

(e) 收費合理。

14. 積金局已建議政府考慮以下方向，以爲強積金制度帶來根本的改革：

(a) 爲強積金基金的收費設定上限；

(b) 規定強積金計劃提供低收費基金；

(c) 設立一種簡單、低收費的預設基金安排；及／或

(d) 引入非牟利營運者，提供簡單、低收費的強積金計劃。

15. 以上僅屬概念上的建議，需要作出進一步的闡釋，並進行詳細的研究、分析及在社會上進行討論。積金局肩負法定職能，有責任提出有關退休金計劃的法律改革建議，我們將與政府合作制訂強積金制度改革措施，從而爲香港的工作人口提供更佳退休保障。

強制性公積金計劃管理局
2012 年 12 月 28 日

附件 A

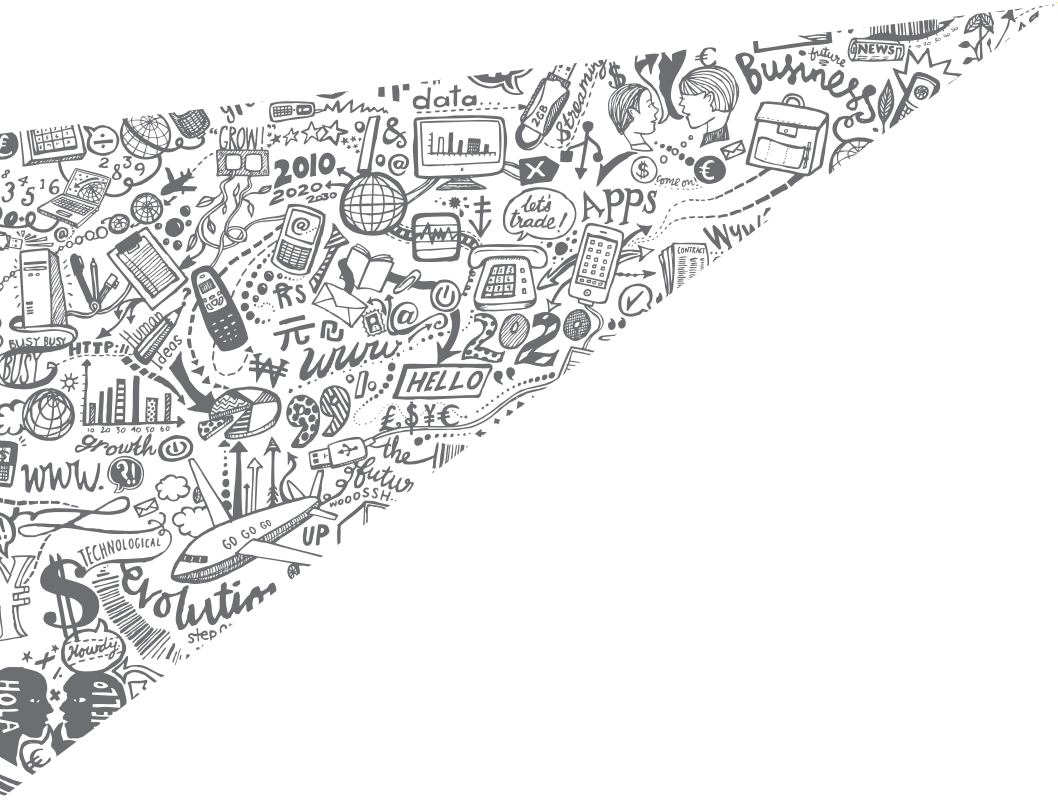
積金局爲減低強積金收費推出的措施及相關法例修訂	
年份	內容
2001年8月	・ 成立強積金計劃運作檢討委員會尤其研究精簡強積金計劃運作，並提出修訂法例的建議
2002年 2月及7月	・ 精簡強積金計劃運作的法例修訂獲得通過
2004年6月	・ 發出《強積金投資基金披露守則》，改善強積金基金收費的披露
2007年	・ 開始促請受託人減費及推出低收費基金
2007年7月	・ 推出第一階段強積金收費比較平台
2008年1月	・ 進一步精簡強積金計劃運作的修訂法例獲得通過
2008年10月	・ 推出第二階段強積金收費比較平台
2009年7月	・ 有關「僱員自選安排」的法例修訂獲得通過
2009年9月	・ 規定受託人加強周年權益報表所披露的內容，以增加透明度，促進競爭
2012年9月	・ 推出受託人服務比較平台
2012年11月	・ 「僱員自選安排」實施 ・ 配合「僱員自選安排」，推出「電子自動化服務系統」 ・ 公布成本研究結果

附件 B

管理不斷轉變的退休儲蓄環境

香港強制性公積金制度行政成本研究報告

2012年11月



ERNST & YOUNG
安 永

報告摘要

強積金制度一直因應計劃成員的需要及長期退休目標的轉變而持續蛻變。在強積金制度實施11年間，香港經歷了多項對退休儲蓄制度有所影響的轉變。儘管強積金制度的發展年期尚短，但相對於其他國家較成熟的制度，強積金制度在若干範疇更為優勝（見圖3）。現在正是適當時機，檢討制度的成效、審視制度的基本目標、識別可行的改進機遇，以及協定改良計劃成員的保障成果的關鍵措施。

安永諮詢服務有限公司（簡稱「安永」）受強制性公積金計劃管理局（簡稱「積金局」）委託，就強積金制度的受託人和計劃行政成本進行研究。我們透過兩個層面的分析（即整體香港強積金行業架構及相關界別層面，以及個別受託人的行政程序層面）進行這次研究，並把研究結果與多個選定國家的退休金制度的資料作比較。

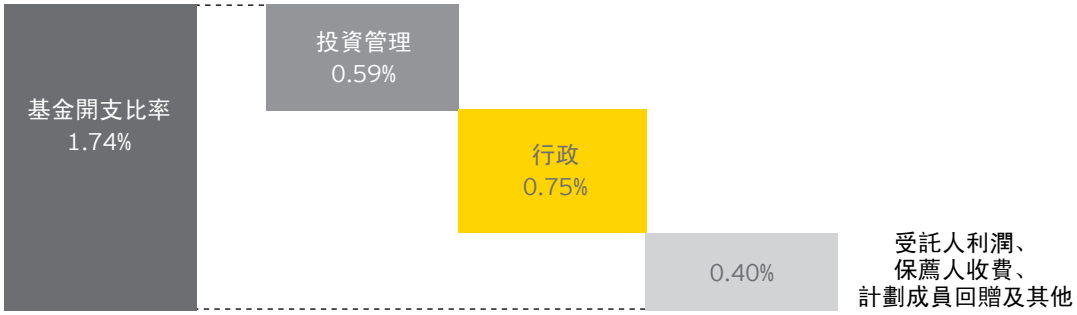
本研究的目標是：

1. 識別行政成本較高昂的範疇及有關原因；
2. 審視從國際上同類退休金制度所汲取的經驗；以及
3. 就如何簡化程序、達至規模經濟效益和降低成本等方面提出建議。

費用及成本分析

積金局於2004年實施一項重要措施，為所有強積金基金引入基金開支比率，以單一個數字顯示強積金基金及基礎投資的費用及其他開支。我們進行分析時，按已公布的加權平均基金開支比率1.74%（財政期終結日為2010年7月1日至2011年6月30日的一段時間內的強積金成分基金的加權平均基金開支比率）把基金開支比率細分為不同部分，如下圖所示（圖1）：

圖1: 基金開支比率參考分項數據



基金開支比率的三大主要組成部分為：

1. 計劃文件所披露的投資管理費，指管理強積金基金的費用。
2. 行政費是本報告的研究重點，指受託人在執行強積金行政職能時所產生的總開支，包括外判的第三方管理人及其他服務提供者收取的費用。從受託人及管理人收集所得的資料顯示，行政成本是管理資產的0.75%加權平均數（分項數據見圖2）。
3. 餘下部分包括(i)受託人的利潤（根據受託人最近期的周年財務報表作出估計，經調整職業退休計劃可能獲得的利潤後，與強積金有關的受託人加權平均利潤介乎0.09%至0.15%）；(ii)給予計劃成員的回贈；及(iii)與保薦人提供產品支援有關的保薦人費用（例如包括派發強積金推廣資料及舉辦產品推廣活動的費用），以及任何其他成本，但不包括計劃行政及基金管理的成本。

有一點必須注意，受託人必須把投資管理職能轉授予投資經理負責，並可能把行政職能轉授予其他公司負責。就履行該等職能所收取的費用可能包含利潤成分。

基金開支比率的分項數據僅屬參考數據，根據公開的受託人財務報表、受託人提供的成本數據（並非所有受託人均提供完整成本數據）及受託人對成本性質的解釋，以專業方法估算得出。

從受託人和管理人收集所得的數據顯示，整個制度的加權平均行政成本佔管理資產的0.75%，即27億港元。這是按2011年香港強積金管理資產總額3,560億港元計算。

我們利用一個結構框架進一步分析數據。該框架以安永的退休金行政價值鏈模型為藍本，在價值鏈中分為6個組成部分（詳情見圖6）。價值鏈成本最高昂的部分是計劃成員支援服務（佔管理資產的0.19%，即7億港元）及供款處理（佔管理資產的0.14%，即5億港元）。圖2顯示價值鏈中的所有成本分項數據。

我們的分析旨在識別產生該等成本的主要原因或因素，以期提出可供日後降低成本的建議。

行政成本驅動因素

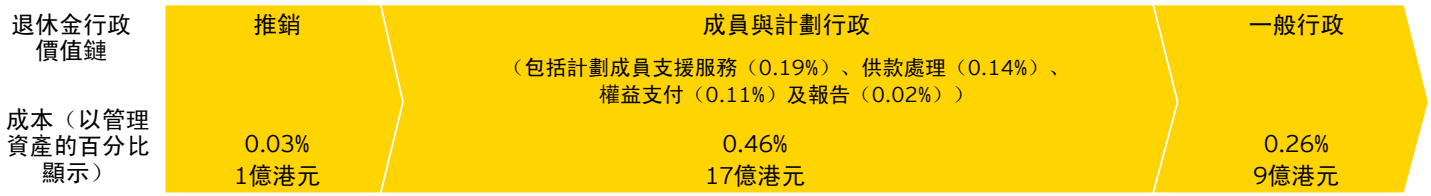
在審視業界慣例、程序和其他國家的數據時，我們識別了多個與制度特色和成熟程度、管治結構和業界慣例相關的因素，可以解釋為何香港的強積金制度的費用及行政成本，在本研究選定的多個國家（澳洲、智利、墨西哥和美國）的退休金制度中，佔管理資產的百分比最高。香港強積金制度：

1. 以人手處理和文件往來的行政工序比例較高，意味着在制度內處理額外交易會大為增加額外成本；
2. 小規模僱主及自僱人士所佔比例較高，使管理人為僱主處理的交易數量增加；
3. 制度靈活性較高，並為計劃成員提供廣泛服務，增加了行政程序的複雜性及管理人的工作量；
4. 管理的資產規模較小，規模經濟效益有限；
5. 業界缺乏合作，未能整體有效解決共同問題，以致業界之間未能集體有效分擔制度的基建成本；及
6. 價格競爭不足，減低了服務提供者為維持利潤而盡量控制及降低成本的壓力。

我們預計強積金成員的數目將與日俱增，再者，隨着僱員自選安排的推行，僱員可以自由選擇服務提供者，在強積金制度內的交易數量亦會增加。如現有制度繼續運作而不在工作程序及基建方面進行改革，每名計劃成員將會擁有更多強積金帳戶，受託人需為這些帳戶提供服務，而管理人處理的帳戶轉移數目亦會增加，最終將會產生更多須以人手處理和文件往來的交易，導致成本增加。就這些成本驅動因素而言，我們的分析顯示如不再採取行動，強積金基金的成本日後很可能會上升。

圖2: 價值鏈中的強積金行政成本及開支分項數據

行政成本及開支總額：佔管理資產的0.75%



有關成本驅動因素的策略回應

積金局要求安永在現有的強積金制度（即一個由私人管理、市場主導及強制性的職業退休金制度）框架下提供相應的策略回應。我們沒有考慮需要改變這些制度特點的改革。

多項成本驅動因素都可以管理。我們擬備了五項有助化繁為簡、擴大規模及降低成本的策略回應。現建議積金局考慮以下策略：

1. 制定全行業適用的措施，採用端對端的網上電子付款及數據處理程序，降低成本和精簡流程；
2. 採取措施協助計劃成員整合帳戶、減低就個人帳戶（前稱「保留帳戶」）提供成員支援服務所需的成本；同時過渡至全自由行以促進競爭；
3. 協助業界整合強積金計劃、投資基金、受託人及行政平台；
4. 釐清強積金制度的目標（例如在低成本與全面服務之間如何取捨），以指導未來的改革方向，這可能需要考慮對強積金制度作出更多根本性改革；及
5. 提升計劃管治和透明度，以令成本持續下降、促進競爭及增加市民對制度的信心。

首三項策略回應旨在直接降低工序的成本，另外兩項則關乎長遠的架構性改變。我們相信這些架構性改變將有助指導更多根本性改革（或確定現有制度的方向），以及有助持續降低行政成本。報告的正文將概述更多實施這五項策略回應的措施詳情。

估計可予節省的成本

本報告最後一節概述實施以上五大策略後從高層次估計可予節省的成本。我們估計，倘若實施所有措施並全面取得預期成效，則每年合共可予節省的成本為管理資產的0.35%（即每年為12億港元）。有關估算沒有計及實施該等措施所需投放的重大人力及資本投資。此外，須明白的是，如果強積金制度中各相關界別不作出重大行為改變，有關措施是無法全面取得成效的。

強積金制度是由私人營運的法定強制性退休保障制度。因此，制度須在保障成員利益的同時，給予服務提供者充分誘因，投放資源改善基礎設施及提升成員服務。我們建議積金局下一階段的重要工作是就建議的措施進行詳細的可行性研究和成本／效益分析。

安永希望本研究的結果可加深強積金計劃保薦人、受託人、僱主和其他相關界別對他們所關心的議題的瞭解。支持改變將為強積金制度創造各種創新和投資於基礎設施、產品和能力的機會，同時為計劃成員帶來更多收益。

附件 C

積金局的短期優化措施

優化範疇	積金局短期措施
(A) 提供不同種類的低收費基金	- 敦促受託人爲每個計劃提供不同種類的低收費基金，例如指數基金，並加強向計劃成員宣傳及推廣這些基金。 - 積金局已要求受託人於2012年底前提交進度報告。
	- 積金局已於網頁列出收費較低的基金，方便計劃成員作出比較和選擇。
(B) 精簡運作及把程序自動化	- 積金局已於2012年推出ePASS (電子資料轉移系統)。 - 積金局亦將與業界落實電子付款結算系統，將交易時間進一步縮短，預計於2014年年初推出。
	- 已經與受託人成立專責小組，於2013年年初籌劃及訂立時間表，將程序統一化、簡化及更廣泛地電子化。
	- 積金局會於2013年與受託人、工會及相關團體合作，鼓勵及協助僱主和僱員，更廣泛地使用電子化和網上平台。
(C) 整合個人帳戶	- 積金局將由2013年年初分批通知超過100萬個持有多過一個個人帳戶的計劃成員，告訴他們持有多少個帳戶及帳戶開設在哪個強積金計劃，鼓勵並協助他們作出整合。
	- 積金局會於2013年舉辦大型宣傳及教育活動，配合這項措施。
(D) 整合強積金計劃或基金	- 積金局過去一直有要求受託人整合規模較小或較低成本效益的強積金計劃或基金。自2003年，已有24個強積金計劃整合成10個計劃；同期，92個強積金成分基金終止營運，當中絕大部分與強積金計劃合併有關。 - 積金局將會進一步協助受託人作出整合，以達致更高的協同效益，降低成本。