

# 立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)254/18-19(04)號文件

檔 號：CB2/PL/MP

## 人力事務委員會

立法會秘書處為 2018 年 11 月 20 日會議  
擬備的最新背景資料簡介

### 強制性公積金制度下的對沖安排

#### 目的

本文件旨在綜述自第四屆立法會起，各委員會就使用強制性公積金("強積金")制度下僱主的強制性供款對沖遣散費和長期服務金的相關事宜曾進行的討論。

#### 背景

2. 現時，《僱傭條例》(第 57 章)、《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)及《職業退休計劃條例》(第 426 章)均各自訂定條文，容許僱主就強積金計劃或職業退休計劃所作供款的累算權益，對沖遣散費或長期服務金。

#### 《僱傭條例》下的遣散費和長期服務金

3. 《僱傭條例》分別於 1974 年及 1986 年加入遣散費及長期服務金的保障，目的是為已為同一僱主服務滿一段時間的僱員因裁員或其他原因遭解僱時提供補償，以紓緩僱員因失去工作而須面對的短期財政壓力。

4. 遣散費及長期服務金的計算，是以僱員的服務年資(如最後一年不足一年則按日數百分比計算)，按其最後一個月工資的三分之二或最後 12 個月平均每月工資的三分之二來計算。計算遣散費及長期服務金款額的月薪上限為 22,500 元，僱員可得的遣散費或長期服務金最高款額為 390,000 元，而可追溯的服務年資並無限制。

## 強積金制度

5. 《強制性公積金計劃條例》訂明的事項包括，除非獲得豁免，僱主及僱員均須各自以僱員有關入息 5%，向註冊強積金計劃供款，計算供款的有關入息訂有上限和下限，目前分別為 30,000 元及 7,100 元；而該上限和下限亦適用於須以其有關入息 5% 作供款的自僱人士。

## "對沖"安排

6. 《強制性公積金計劃條例》亦賦權藉規例容許提取累算權益中的僱主供款部份，以抵銷僱員按《僱傭條例》可享有的遣散費或長期服務金。隨着通過《強制性公積金計劃條例》及其後對《僱傭條例》第 31I 及 31Y 條的修訂，如僱員有權獲付遣散費或長期服務金，而僱員的強積金計劃中已持有歸因於僱主供款的累算權益，則可利用該等累算權益對沖遣散費或長期服務金。《強制性公積金計劃條例》第 12A 條訂明向僱主發還強積金計劃下累算權益的程序(如僱主已向僱員支付遣散費或長期服務金)，以及向僱員支付強積金計劃下累算權益的程序(如僱主仍未向僱員支付遣散費或長期服務金)。

7. 據政府當局表示，每年有超過 30 億元的僱主強積金供款累算權益被用作對沖遣散費或長期服務金。單以 2016 年計，有 49 300 多名僱員的強積金戶口內的僱主供款累算權益被用以對沖遣散費或長期服務金，涉及款項總額達 38.55 億元(包括約 34 億元強制性供款，及約 4 億元自願性供款)。平均每宗對沖個案的受影響僱員的強積金累算權益減少了約 78,300 元。

## **委員過往所作的討論**

### "對沖"安排對工作人口退休保障的影響

8. 部分委員深切關注到"對沖"安排會導致僱員所得的強積金累算權益大幅減少，有違強積金制度為工作人口提供退休保障的原意。這些委員多次促請政府當局檢討此事，以期早日取消或分階段取消"對沖"安排。

9. 政府當局解釋，強積金制度旨在透過僱主和僱員共同供款，協助就業人士累積退休儲蓄，以加強香港就業人士的退休保障。在 2000 年實施強積金制度前，香港只有大約三分之一的工作人口有某種形式的退休保障。強積金制度讓超過 250 萬名僱員為他

們的退休生活進行儲蓄。取消強積金"對沖"是一項牽涉重大公眾利益的事宜，因受強積金或其他法定退休計劃涵蓋，和可能涉及遣散費和長期服務金解僱，因而退休保障會受到影響的僱員，數目超過300萬。

10. 然而，部分其他委員認為，在沿用已久的"對沖"安排下，僱員可提早收取僱主的強積金供款累算權益，以紓緩他們因失業所引致的短期財政困難。強積金制度的退休保障功能被削弱，實為各強積金計劃下高昂的基金管理行政費用所致。僱主團體普遍認為"對沖"安排是當年強積金立法時經過廣泛諮詢後所達成的共識。"對沖"安排是多年前僱主支持強積金立法的先決條件。僱主團體認為，取消"對沖"安排不但有違當年的共識，亦會加重僱主的財政負擔，特別對中小型企业("中小企")的營商環境構成重大的影響。由於遣散費及長期服務金是基於僱員為同一僱主服務而向僱員提供的若干保障，"對沖"安排亦屬合理，以免僱員就同一服務期獲得"雙重福利"。部分委員亦認為，要僱主承擔為其僱員提供退休保障的責任並不公平，因為這是政府的責任。

11. 政府當局表示，其實"對沖"安排的實施較強積金制度為早。在強積金制度實施之前，僱主已獲准以其職業退休金計劃為僱員供款所產生的累算權益來抵銷遣散費/長期服務金。在訂定現行強積金制度架構及制定相關法例的過程中，當局曾在各持份者間進行廣泛諮詢及討論，其後達成共識，把"對沖"安排延展至適用於強積金權益。

### 上屆政府建議逐步取消"對沖"安排

12. 委員獲告知，扶貧委員會於2015年12月展開為期6個月的退休保障公眾諮詢，諮詢工作完成後，政府當局徹底考慮了如何處理"對沖"安排。其後，前行政長官於2017年1月發表的施政報告中公布逐步取消"對沖"安排的具體建議。

13. 對於政府當局的建議，即是把勞工可享有的遣散費/長期服務金，由最後一個月工資的三分之二下調至最後一個月工資的一半，部分委員及勞工界認為此舉有損勞工權益，因此對此深表不滿。亦有關注指，僱主可能只會保留服務年資少於5年的員工，從而規避向有關僱員支付長期服務金的法定責任。

14. 部分其他委員及商界對於是否有需要實施政府當局的建議表示極有保留，因為在取消"對沖"安排後，僱主將須預留款項作發

放遣散費/長期服務金之用。這會嚴重打擊中小企的經營，並會即時引發裁員潮，遭解僱的僱員其後會再以新合約重新獲得聘用。委員察悉，政府當局建議以發還方式向僱主提供 10 年政府補貼，以分擔部分遣散費或長期服務金開支。部分委員認為，政府應設立基金，協助僱主履行承擔遣散費及長期服務金額外開支的長遠承諾。

15. 政府當局表示，建議把遣散費/長期服務金的比率下調至最後一個月工資的一半，有其理據，事關遣散費/長期服務金的部分功能與強積金制度有重疊。這個調整並非一項勞工權益的倒退，因為遣散費/長期服務金會在僱主強制性強積金供款之外，另行發放，而僱主的強制性強積金供款會全數保留作退休之用。對於大部分僱員來說，他們在政府的建議下可獲得的總額會明顯高於現時的安排。政府當局亦明白，取消"對沖"安排會增加僱主的成本，尤以中小企為然。因此，政府當局提出了史無前例的建議，提供 10 年合共 79 億元的補貼，以協助僱主適應有關改變。在該 10 年因長期服務金撥備作扣稅開支而少收的稅款，最高款額約為 180 億元。

16. 委員於 2017 年 6 月進一步獲告知，政府當局在公布其建議後，已與主要僱主團體和職工會積極進行討論。不過，僱主和僱員均未有接納有關建議。

#### 現屆政府取消"對沖"安排的初步構思

17. 現任行政長官在 2017 年 10 月 11 日發表的施政報告中表示，政府當局期望在未來數月提出一個能同時顧及勞工界及商界利益的取消"對沖"安排方案。在人力事務委員會 2018 年 5 月 15 日的會議上，委員獲告知現屆政府取消強積金制度下的"對沖"安排的初步構思。據政府當局表示，初步構思的主要元素之一，是政府會協助僱主開設歸屬其名下的專項儲蓄戶口<sup>1</sup>，為其日後的潛在遣散費或長期服務金支出預早作好準備。政府亦會將其財政承擔由 79 億元增至 172 億元，並提供兩層資助，資助的年期延長至 12 年，以減輕取消"對沖"安排對企業，尤其是中型、小型及微型企業("中小微企")的影響。

18. 部分委員欣悉，政府當局已考慮到勞工界強烈反對上屆政府所提出，將遣散費/長期服務金比率下調至僱員月薪一半的方案，並建議把遣散費/長期服務金權益的計算維持在僱員每月工資的三

---

<sup>1</sup> 僱主會按其僱員的每月有關收入的 1% 向專項儲蓄戶口作出供款，直至其達至所有僱員有關年度收入的 15% 為止。

分之二。他們強烈籲請政府當局推展此建議，並加快進行相關的立法程序。然而，部分其他委員認為，取消"對沖"安排方案未有充分考慮中小微企的負擔能力。再者，要商界承擔為其僱員提供退休保障的所有責任，此做法並不公平。依這些委員之見，政府當局應理順遣散費/長期服務金與強積金的關係，才能就取消"對沖"安排提出更好的方案。

19. 政府當局表示，退休保障是個人、僱主、政府和家人的共同責任。事實上，政府每年用於現行退休保障制度各根支柱(包括長者生活津貼和綜合社會保障援助計劃)的財政開支甚為龐大。鑒於"對沖"安排大大削弱現行退休保障制度第二支柱(即強積金制度)的退休保障功能，因此有需要取消此安排。取消"對沖"安排後，強積金和遣散費/長期服務金便可恢復各自的功能。

### 專項儲蓄戶口

20. 部分委員關注到，根據政府當局的估算，取消"對沖"後第10年和第20年，在專項儲蓄戶口內沒有足夠資金應付向僱員支付的遣散費/長期服務金的微型公司涉事僱主(即作出解僱並須支付遣散費/長期服務金的僱主)所佔比例將分別為51%和44%。於專項儲蓄戶口沒有足夠資金的微型公司僱主在用盡其專項儲蓄戶口內的儲蓄後，將須補充差額，平均而言約219,000元。這些委員深切關注到，微型公司僱主在用盡其專項儲蓄戶口內的儲蓄後，不能履行其所有的遣散費/長期服務金責任，因而可能導致結業。

21. 政府當局表示，透過專項儲蓄戶口，大部分中型及大型企業能應付取消"對沖"安排的影響。對於微型公司及遣散較高比例員工的中型公司所面對的挑戰，政府當局會探討如何改善初步構思，並會繼續與持份者就改良初步構思交流意見，以制訂出對商界及勞工界而言均較為務實和可以接受的建議。

### 政府資助

22. 部分委員指出，當局提供的有時限資助不足以讓小微型企業可履行其所有的遣散費/長期服務金責任，很多僱主扣除強積金供款累積權益及政府的資助後，仍需額外支付遣散費/長期服務金。部分委員亦認為，計算政府提供的兩層資助的方程式過於複雜。這些委員認為，政府當局應設立中央基金池，在取消"對沖"安排後協助僱主履行承擔遣散費及長期服務金額外開支的長遠承諾(如有此需要)。

23. 部分委員關注到，由於在取消"對沖"安排後，資助率會逐步遞減，部分僱主會在資助期首數年內解僱其僱員並重新聘用他們擔任相同職位。部分這些委員認為，較合理的做法是根據需要以層遞式計算法提供資助，以減輕取消"對沖"對企業的影響。

24. 政府當局表示，初步構思的設計可有效減低取消"對沖"後發生裁員潮的風險，有關措施包括政府提供的兩層資助、逐步遞減的資助率及規定僱主開設一個歸屬其名下的專項儲蓄戶口，並須按其僱員的每月收入的 1%向專項儲蓄戶口作出供款，直至其達至所有僱員年度收入的 15%為止，用以支付遣散費/長期服務金。政府當局進一步表示，設立中央基金池並不是釋除商界對取消"對沖"安排的疑慮的最佳解決方法，因在各方案中，該建議對僱主造成最大的負擔。在政府建議的兩層資助下，預期大部分企業在其專項儲蓄戶口內的累算供款在計及第一層資助後足以支付遣散費/長期服務金。政府當局向委員保證，政府當局充分察悉小微企業對特別資助安排的關注，並會繼續與主要持份者交流意見，以期在推展有關事宜時，制訂出較為務實和可以接受的建議。

#### *對沖實施日期前受僱期的遣散費/長期服務金*

25. 部分委員關注到，在不具追溯力的原則下，有別於現行安排以解僱時(如解僱是在實施日期後發生)的最後一個月工資計算的做法，實施日期前受僱期的任何應付遣散費/長期服務金將會按照實施日期當時的月薪計算。這會加重僱主的財政負擔。政府當局應積極考慮設立中央基金池的建議，令僱主在實施日期前的遣散費/長期服務金開支可由中央基金池及有關僱主分擔。然而，部分其他委員則關注到，僱主仍獲准以其在實施日期後的強積金供款"對沖"服務年資長的僱員在實施日期前的遣散費/長期服務金。

26. 據政府當局表示，若不容許僱主以其在實施日期後的強積金供款"對沖"實施日期前的遣散費/長期服務金，便需開立約 300 萬個新強積金戶口，引致龐大的營運成本，在計算僱主在實施日期前強積金供款的累算權益時，亦會導致重大的技術性困難和爭議。

#### *立法時間表*

27. 委員獲告知，要取消"對沖"安排，須制訂有關計劃並擬備賦權法例，當中涉及複雜的技術問題。政府希望在 2018 年內完成制訂取消"對沖"的建議，以供行政長官會同行政會議考慮，並在 2019 年

年底前向立法會提出賦權法例。若取消"對沖"安排的所需立法程序可於 2020 年 7 月第六屆立法會屆滿前完成，"無對沖"安排的新制度的實施細節，包括可能涉及的政府補貼計劃和有關程序及細則，可望於 2022 年推出。

## 新近發展

28. 政府在行政長官 2018 年施政報告中公布，在慎重考慮各方的意見後，政府決定進一步提高給予僱主的支援。扼要而言，政府會延長第二層資助的年期，由原先建議的 12 年延長至 25 年。政府的財政承擔總額預計為 293 億元。

29. 在 2018 年 10 月 16 日的人力事務委員會政策簡報會及會議上，部分委員重申，商界關注到政府提供的有時限資助仍然不足以讓僱主(尤其微型企業)可履行其所有的遣散費/長期服務金責任。然而，部分其他委員則強調，勞工界對政府當局的建議沒有提出異議，並強烈籲請當局盡早落實取消"對沖"安排。這些委員亦關注到，政府當局把落實取消"對沖"安排的目標時間延後至 2024 年。

30. 政府當局解釋，考慮到草擬立法建議需時，加上第六屆立法會將於 2020 年 7 月屆滿，即使在 2019 年提出立法建議，立法會亦未必有足夠時間研究。因此，政府當局認為，於現屆政府任期內(即 2022 年年中或以前)獲得立法會通過有關的賦權法例，並在其後兩年(2024 年)全面實施取消"對沖"安排，是審慎的做法。政府當局向委員保證，現屆政府的其中一項首要工作，是取消強積金"對沖"安排。

31. 人力事務委員會將於 2018 年 11 月 20 日的會議上，就取消強積金"對沖"安排的最新方案聽取公眾意見。

## **相關文件**

32. 相關文件已在立法會網站登載，詳情請參閱**附錄**。

立法會秘書處  
議會事務部 2

2018 年 11 月 14 日

**強制性公積金的累算權益  
與遣散費和長期服務金的對沖安排**

**相關文件**

委員會	會議日期	文件
財經事務委員會	2008年10月17日	<a href="#">會議紀要</a>
財經事務委員會	2008年12月1日	<a href="#">會議紀要</a>
立法會	2009年7月8日	<a href="#">《2009年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會報告</a>
退休保障事宜小組委員會	2011年7月19日	<a href="#">會議紀要</a>
退休保障事宜小組委員會	2012年5月8日	<a href="#">會議紀要</a>
財經事務委員會	2013年1月7日	<a href="#">會議紀要</a>
人力事務委員會	2013年1月25日	<a href="#">會議紀要</a>
人力事務委員會	2013年2月19日	<a href="#">會議紀要</a>
財經事務委員會	2013年3月4日	<a href="#">會議紀要</a>
財務委員會 特別會議 審核2013至2014 年度開支預算	2013年4月	<a href="#">審核2013至2014年度開支預算的報告</a>
財經事務委員會	2013年5月3日	<a href="#">會議紀要</a>
財經事務委員會	2014年1月29日	<a href="#">會議紀要</a>
財經事務委員會及 人力事務委員會	2014年3月18日	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>



委員會	會議日期	文件
退休保障事宜小組 委員會報告		<a href="#">立法會 CB(2)1871/ 15-16 號文件</a>
研究強積金的累算 權益與遣散費和 長期服務金的對沖 安排事宜聯合小組 委員會報告		<a href="#">立法會 CB(2)1684/ 15-16 號文件</a>
退休保障事宜小組 委員會	2017 年 6 月 24 日	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
人力事務委員會	2017 年 10 月 17 日	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
人力事務委員會	2017 年 11 月 21 日	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
人力事務委員會	2018 年 5 月 15 日	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
人力事務委員會	2018 年 10 月 16 日	<a href="#">議程</a>

立法會秘書處  
議會事務部 2  
2018 年 11 月 14 日