

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)923/15-16(02)號文件

檔 號：CB2/PS/2/14

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

立法會秘書處為2016年2月23日會議 擬備的背景資料簡介

目的

本文件綜述自第四屆立法會起，議員就強制性公積金(下稱"強積金")的累算權益與遣散費和長期服務金的對沖安排(下稱"對沖安排")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)(下稱"《強積金條例》")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。

強積金制度

4. 《強積金條例》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

5. 《強積金條例》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《強積金條例》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。而《強積金條例》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)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)。

議員過往所作的討論

6. 議員在各個委員會會議上討論與強積金制度及工作人口退休保障相關的事宜期間，曾提出對沖安排及相關事宜的課題。議員提出的主要關注及建議綜述如下。

對沖安排對工作人口退休保障的影響

7. 部分議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。議員尤其關注到對沖安排對按合約受僱及無力償債公司的僱員帶來不利影響，因為該等僱員需要更多儲蓄應付經濟需要。這些議員多次促請政府檢討此事，以期早日取消或分階段取消對沖安排。

8. 據政府當局表示，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。連同其他退休保障計劃，現時約有90%的就業人口已參加退休保障計劃。此外，計劃成員可決定是否藉自願性供款或其他投資，增加其退休儲蓄，以取得更佳保障。截至2015年5月，強積金制度自啟動以來的每年平均內部回報率(扣除費用後)為5.1%，而同期消費物價指數的年率化變動為1.7%，反映強積金制度發揮為計劃成員提供退休保障的作用。

9. 就對沖安排對強積金累算權益的影響而言，政府當局表示，

根據強制性公積金計劃管理局(下稱"積金局")的統計數字，在2001年7月至2014年9月期間，向強積金計劃作出的供款淨值總額與支付予計劃成員的權益總額分別為3,953億元及838億元，而以僱主供款所產生的累算權益支付遣散費及長期服務金的金額為243億元。由於積金局收集上述資料的目的，是從整體角度監察從強積金計劃提取累算權益的情況，因此並無備存從個別戶口提取累算權益的紀錄，以及曾被僱主從其戶口提取累算權益，以抵銷遣散費或長期服務金的計劃成員人數。

10. 部分議員提述行政長官在其競選政綱曾作出逐步降低僱主供款累算權益中可用作對沖安排的比例的承諾，他們認為行政長官應履行承諾。對於政府當局未有跟進此事，這些議員表示非常失望，並強烈促請政府當局制訂具體工作計劃及實施時間表。

11. 不過，部分其他議員卻表示，僱主團體認為對沖機制是當年強積金立法時經過廣泛諮詢後所達成的共識。僱主團體指出，取消對沖機制不但有違當年的共識，亦會加重僱主的財政負擔，特別對中小型企業的營商環境構成重大的影響。這些議員亦關注到，若取消對沖安排，部分僱主只會保留服務年資少於5年的員工，從而規避《僱傭條例》下向有關僱員支付長期服務金的法定義務。部分議員認為，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。

12. 政府當局解釋，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。政府當局強調，強積金累算權益的對沖安排複雜而具爭議性，是經廣泛諮詢及平衡所有考慮因素後才予以採納，而不同的持份者對此事仍然意見分歧。

13. 政府當局進一步表示，勞工顧問委員會曾於2013年12月的會議就對沖安排的議題交流意見，僱主及僱員代表雙方的意見存在很大分歧。鑒於對沖安排是一個複雜的問題，可以有不同的做法逐步處理，以及各種做法對僱主及僱員皆有不同程度的影響，政府當局須繼續透過現有平台，聆聽社會不同界別的意見，並會通盤考慮，小心研究，再決定未來路向。議員或可察悉，在2015年12月22日，扶貧委員會發出有關退休保障的諮詢文件，展開為期6個月的公眾參與活動。除了處理應採納的退休保障方案外，諮詢文件亦檢視退休保障其他支柱的運作，包括對沖安排。

改善強積金制度

14. 大部分議員關注到，強積金計劃的管理費普遍偏高，會進一步蠶食僱員的退休權益。他們認為，政府應推出措施優化強積金制度，包括降低基金管理費和行政費用，藉此改善制度，為退休生活提供更佳保障。

15. 議員獲告知，自強積金制度推出以來，積金局一直與政府當局攜手跟進並計劃推行不同的措施，務求降低強積金收費及加強僱員對所作投資的管控。值得注意的是，繼於2012年11月推出"僱員自選安排"，讓僱員在選擇強積金計劃方面可享有更大的自主權後，許多基金的管理費已見下調。目前，市場上有超過170個低收費基金，而所有基金的平均開支比率已由2007年的2.1%降至2015年2月的1.65%。為擴大收費下調的幅度，政府及積金局的目標是在2016年之前推出"核心基金"，作為每個強積金計劃的預設基金。該預設基金設有收費管制，並須按符合退休儲蓄目標的長期投資策略運作。此外，積金局已加強有關強積金投資的宣傳及公眾教育工作。

16. 議員或可察悉，當局於2015年11月25日向立法會提交《2015年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》，該條例草案旨在為強積金制度引入一套高度劃一並設有收費管控的預設投資策略(原稱"核心基金")。相關的法案委員會現正審議該條例草案。

相關文件

17. 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
2016年2月19日

強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	會議紀要
財經事務委員會	2008年12月1日	會議紀要
立法會	2009年7月8日	《2009年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會報告
退休保障事宜小組委員會	2011年7月19日	會議紀要
退休保障事宜小組委員會	2012年5月8日	會議紀要
財經事務委員會	2013年1月7日	會議紀要
人力事務委員會	2013年1月25日	會議紀要
人力事務委員會	2013年2月19日	會議紀要
財經事務委員會	2013年3月4日	會議紀要
財務委員會為審核2013-2014年度開支預算舉行的特別會議	2013年4月	審核2013-2014年度開支預算的報告
財經事務委員會	2013年5月3日	會議紀要
財經事務委員會	2014年1月29日	會議紀要
財經事務委員會及人力事務委員會	2014年3月18日	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
退休保障事宜小組委員會	2014年3月25日	議程 會議紀要
	2015年4月14日	議程 會議紀要
	2015年7月15日	會議紀要
	2015年12月30日	議程

立法會秘書處
議會事務部2
2016年2月19日