

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1684/15-16號文件

檔 號：CB2/PS/2/14

人力事務委員會及財經事務委員會

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

目的

本文件旨在匯報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(下稱"聯合小組委員會")的商議工作。

聯合小組委員會

2. 聯合小組委員會在2015年3月2日由人力事務委員會及財經事務委員會聯合委任，負責研究和檢討強制性公積金(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")及其他相關的政策事宜，並在有需要時作出建議。聯合小組委員會的職權範圍載於**附錄I**。聯合小組委員會在2016年1月展開工作。

3. 單仲偕議員和鄧家彪議員分別當選聯合小組委員會主席及副主席。聯合小組委員會的成員名單載於**附錄II**。聯合小組委員會先後舉行了4次會議，並曾在其中兩次會議上聽取32個團體就對沖安排事宜表達意見。曾向聯合小組委員會表達意見的團體名單載於**附錄III**。在立法會會議上提出的相關質詢和動議的議案一覽表及與對沖事宜相關的文件載於**附錄IV**。

背景

4. 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

5. 《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。

6. 遣散費及長期服務金的計算，是以僱員的服務年資，按其最後一個月或最後12個月平均工資的三分之二來計算(不足一年的服務年期則按比例計算)。計算遣散費及長期服務金款額的月薪上限為22,500元，僱員可得的遣散費及長期服務金最高款額為39萬元，而可追溯的服務年資並無限制。

強積金制度

7. 《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3萬元及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

8. 《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)。

9. 行政長官在其競選政綱中曾表示會逐步降低僱主供款累算權益中可用作對沖安排的比例。

聯合小組委員會的商議工作

對沖安排對工作人口的影響

10. 委員從強制性公積金計劃管理局(下稱"積金局")提供的資料察悉，自2001年7月至2014年年底，以對沖遣散費及長期服務金為由而從僱主供款產生的累算權益所提取的金額為250億元。2014年的相關數字為30億元¹，當中16.6億元涉及遣散費的對沖，而13.5億元涉及長期服務金的對沖，共涉及15 600名僱主(或佔所有強積金登記僱主的5.7%)和43 500名僱員(或佔所有強積金登記僱員的1.7%)。平均每名受影響僱主及僱員涉及的對沖金額分別為192,800元及69,200元。

11. 部分委員察悉並關注到，對2014年受對沖安排影響的43 500名僱員來說，他們平均約94%的相關僱主供款因對沖被提取。此外，大部分受影響的僱員為48至54歲，以及月入低於7,100元而無須自己供款的基層員工。這些委員深切關注到，對沖安排會導致這批僱員所得的強積金累算權益大幅減少。他們認為餘下的累算權益不足以作為退休保障。

12. 部分委員指出，強積金的目的是協助就業人口為自己的退休生活作儲蓄，而遣散費和長期服務金則旨在應付僱員在特定情況下失業而衍生的短期財政需要。由於遣散費和長期服務金的目的與強積金的目的有所不同，因此不應把僱主向強積金供款所產生的累算權益與遣散費或長期服務金作對沖。此外，僱主應該從開展業務時已知悉有關遣散費及長期服務金的規定。這些委員強烈促請政府檢討現行安排，以期早日取消或分階段取消對沖安排，加強對低收入僱員的退休保障。

13. 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(扣除管理費用後)為5.1%²，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。

¹ 根據積金局網站資料，2015年的相關數字為33億5,500萬元，當中17億7,900萬元用作對沖遣散費，而15億7,600萬元則用作對沖長期服務金。

² 根據積金局網站資料，截至2016年3月，相關數字為2.6%。

14. 不過，部分其他委員對取消對沖安排表示極有保留。他們指出，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，僱主團體當時同意推行強積金制度，亦是基於政府在強積金條例草案清楚訂明容許強積金僱主供款的累算權益與遣散費及長期服務金對沖，以免僱主須要作出雙重開支。

15. 這些委員認同僱主團體的關注，他們擔心取消對沖機制會加重僱主的財政負擔，對微型及中小型企業(下稱"中小企")的營商環境構成重大的影響。僱主團體向聯合小組委員會表示，事實上，有部分僱主是以對沖安排作為遣散費和長期服務金的撥備安排。倘若取消對沖安排，企業須要另行預留資金作撥備以符合財務會計安排，這或會影響企業的現金流和營運情況。有意見指出，若取消對沖安排，部分僱主為了規避《僱傭條例》下向有關僱員支付長期服務金的法定義務，可能只會保留服務年資少於5年的員工。這些僱主團體認為，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。相反，政府應考慮設立基金，協助中小企應付因取消對沖安排而要額外付出的遣散費及長期服務金。向聯合小組委員會提出的另一意見指出，若新法例對生效前所累積的強積金權益不具追溯效力，取消對沖安排一事則可予探討。

16. 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。

17. 政府當局指出，儘管認同對沖安排對低收入僱員構成影響，但也不應低估取消對沖安排對企業營運情況和負擔能力的影響。就此，部分委員要求政府當局進行相關的影響評估。

18. 據政府當局表示，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，而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。

優化遣散費／長期服務金與強積金的現有安排

19. 鑒於各界就對沖問題的意見分歧，以及遣散費／長期服務金與強積金在退休保障方面有所重疊，部分委員認為當局應進行檢討，理順遣散費／長期服務金與強積金之間的關係，而非取消對沖安排。有意見認為，計算遣散費／長期服務金的每月工資上限應由22,500元提高至3萬元，以便與強積金供款的最高有關入息水平看齊。不過，政府當局表示，在對沖問題未獲解決前，提高計算遣散費或長期服務金的工資上限，會令僱員帳戶中須用作對沖的累算權益金額增加。

20. 部分委員關注到，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。

21. 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%。部分委員認為，在長遠而言，推行"全自由行"可讓計劃成員全面管控強積金權益(包括自己和僱主供款部分)，以市場力量進一步降低收費。

22. 政府當局表示，為擴大收費下調的幅度，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")，並在2016年5月25日立法會會議上獲通過。

處理對沖問題的未來路向

23. 部分委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及不滿，並強烈促請政府當局制訂具體工作計劃及實施時間表。

24. 據政府當局表示，對沖安排是個非常複雜的問題，並涉及不同持份者的利益。委員獲告知，扶貧委員會由2015年12月22日起就退休保障展開為期6個月的公眾諮詢。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。扶貧委員會認為純粹從退休保障角度出發，對沖安排無疑導致強積金制度出現權益流失問題，削弱了強積金退休保障的功能。政府當局進一步表示，對沖問題並非單純選擇"保留"或"取消"安排，在檢視對沖問題的同時，也要考慮如何理順遣散費／長期服務金和強積金之間的關係。社會應藉着諮詢的機會，全面而深入討論解決對沖問題的可行方案。

25. 政府當局強調，平衡僱主及僱員的利益尤為重要。當局雖然在推展此事上有一定的角色，但對於對沖問題仍持開放態度。當局會把公眾諮詢中收集所得的意見加以整理及分析，以便全面而深入討論有關對沖問題的各個可行方案及未來路向，並預計在行政長官2017年施政報告中公布。

26. 部分委員深切關注到，現屆政府將沒有充分時間落實相關措施，亦無法保證下屆政府會繼續進行有關工作。部分委員促請政府當局取消政府外判承辦商的僱員、非公務員合約員工及基層員工的對沖安排，作為推展此事的第一步。政府當局認為，由於對沖問題須作通盤考慮，因此目前不宜取消某類僱員的對沖安排。

建議

27. 聯合小組委員會促請政府當局考慮委員就聯合小組委員會提出的所有相關事宜所表達的意見和關注。聯合小組委員會部分委員建議政府當局在推展對沖問題時，應考慮：

- (a) 藉着不同措施，早日取消或分階段取消對沖安排，以加強對低收入僱員的退休保障，例如：
 - (i) 取消遣散費或長期服務金的對沖安排；及
 - (ii) 降低對沖金額的比例；
- (b) 取消政府外判承辦商的僱員、非公務員合約員工及基層員工的對沖安排作為第一步；
- (c) 設立基金以協助中小企應付因取消對沖安排而要額外付出的遣散費及長期服務金；及
- (d) 評估取消對沖安排對營運環境所構成的影響。

28. 部分委員對以上(a)、(b)及(c)項建議表示有保留。
29. 部分委員認為，在取消遣散費和長期服務金的對沖安排時，應要有替代方案，政府亦要承擔一定責任。
30. 聯合小組委員會亦建議兩個事務委員會在下屆立法會考慮向政府當局跟進以上事項。

徵詢意見

31. 請委員察悉聯合小組委員會的工作，並支持其建議。

立法會秘書處
議會事務部2
2016年6月8日

人力事務委員會及財經事務委員會

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

職權範圍

研究及檢討強積金累算權益對沖遣散費及長期務金的安排及其他相關政策事宜，並在有需要時提出建議。

人力事務委員會及財經事務委員會
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

主席 單仲偕議員, SBS, JP

副主席 鄧家彪議員, JP

委員 李卓人議員
梁耀忠議員
石禮謙議員, GBS, JP
張宇人議員, GBS, JP
方剛議員, SBS, JP
林健鋒議員, GBS, JP
梁君彥議員, GBS, JP
黃定光議員, SBS, JP
張國柱議員
黃國健議員, SBS
葉國謙議員, GBS, JP
葉劉淑儀議員, GBS, JP
梁國雄議員
陳婉嫻議員, SBS, JP
梁志祥議員, BBS, MH, JP
梁繼昌議員
郭家麒議員
郭偉強議員
張華峰議員, SBS, JP
潘兆平議員, BBS, MH
蔣麗芸議員, JP
鍾國斌議員

(合共：24位委員)

秘書 馬淑霞小姐

法律顧問 陳以詩小姐

日期 2016年1月20日

人力事務委員會及財經事務委員會
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

曾向聯合小組委員會提交口頭陳述意見的團體／個人名單

1. 九龍重型貨車商會
2. 工黨
3. 中西區區議會議員陳浩濂先生
4. 公屋被迫遷戶關注組
5. 民主黨
6. 自由黨
7. 前線員工權益關注組
8. 恒生管理學院經濟及金融學系講師劉德政先生
9. 恒生管理學院經濟及金融學系講師譚超然先生
10. 香港工會聯合會社會事務委員會
11. 香港工會聯合會權益委員會
12. 香港工業總會
13. 香港中小型企業聯合會青年事務委員會
14. 香港百貨商業僱員總會
15. 香港的士商會
16. 香港空運貨站職工會
17. 香港建造業總工會
18. 香港貨櫃車主聯會

19. 香港飲食業聯合總會
20. 香港經濟民生聯盟青年事務委員會
21. 香港樹仁大學經濟及金融學系副系主任及助理教授袁偉基博士
22. 香港樹仁大學經濟及金融學系副教授潘志昌博士
23. 香港餐飲聯業協會
24. 現代管理(飲食)專業協會
25. 港九勞工社團聯會
26. 街坊工友服務處
27. 獅子山學會
28. 落馬洲中港貨運聯會
29. 葵涌邨勞工權益關注組
30. 葵涌爭取標準工時關注組
31. 稻苗學會
32. 邊有錢啊蒲台島

曾向聯合小組委員會提交書面意見的團體／個人名單

1. Pension without Desolation
2. 香港中華廠商聯合會
3. 香港中華總商會
4. 香港教育專業人員協會
5. 香港視障勞動組合
6. 香港職工會聯盟
7. 陸蔚芯小姐

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
立法會	2013年2月20日	會議過程正式紀錄 (第15項質詢)
立法會	2014年1月22日	會議過程正式紀錄 (第5項質詢)
立法會	2014年7月2日	會議過程正式紀錄 (第4項質詢)
立法會	2015年5月27日	會議過程正式紀錄 (第10項質詢)
立法會	2015年10月28日	會議過程正式紀錄 (第3及9項質詢)
立法會	2016年2月3日	會議過程正式紀錄 (第18項質詢)
立法會	2016年5月4日	會議過程正式紀錄 (第1項質詢)
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	---	CB(2)923/15-16(01) CB(2)1595/15-16(01)