

二零一七年六月二十四日  
討論文件

## 退休保障事宜小組委員會

### 逐步取消強制性公積金制度下的 「對沖」安排

#### 引言

《二零一七年施政報告》提出具體方案，建議逐步取消以強制性公積金(強積金)制度下的僱主強制性供款「對沖」遣散費／長期服務金(長服金)的安排。我們繼而與僱主和僱員積極進行討論，並致力爭取他們的支持，以期在二零一七年六月底前敲定方案。不過，儘管過去幾個月來我們不斷努力並獲得各方釋出善意，僱主和僱員未有接納政府的建議。他們之間也未能同意任何獲雙方接受的替代方案。

2. 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服金解僱，因而退休保障會受到影響的僱員，數目超過三百萬。取消「對沖」安排能保留強積金支柱所能提供的退休保障功能，對僱員(特別是低收入僱員)有利。它亦有利於實行「全自由行」，以進一步降低強積金的行政費用。
3. 在諮詢期間，僱主和僱員各有不願妥協的立場(前者繼續反對取消「對沖」，而後者堅持全數保留以三分之二的比率計算遣散費／長服金)。到現

時為止並沒有有一個方案(不論是由僱主或僱員所提出的方案)能得到雙方的支持。雖然未能達成共識，我們認為現屆政府有責任擔負領導角色，並作出我們認為對整體社會有利的決定。

4. 我們建議應確立取消「對沖」安排的政策方向，並以具備下列主要元素的政府原建議作為推進這個課題的基礎—

- (a) 「對沖」安排將由實施日期起取消，不具追溯力。換言之，在實施日期前的僱主強積金強制性供款累計權益及從中累積的回報將獲「豁免」。該筆「豁免」款項可用來對沖在實施日期前的受僱期所引致的遣散費／長服金；
- (b) 在實施日期後的受僱期所引致的遣散費／長服金款額將會降低，由目前服務滿一年可獲最後一個月工資的三分之二作為補償，下調至最後一個月工資的一半(即現時可獲權益的 75%)；以及
- (c) 政府會由實施日期起計的十年內，分擔僱主的部分遣散費／長服金開支。預計一次過開支總額為 79 億元<sup>1</sup>。因長服金撥備作扣稅開支而少收的稅款最高款額估算為 180 億元<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> 在《施政報告》內原來估算的十年補貼額為 62 億元。79 億元為計入了經濟有周期性放緩的情況及理順了道德風險的假設，以確保建議可與本文件所討論的其他方案作同類比較的修訂估算。

<sup>2</sup> 根據香港會計師公會發出的《香港會計準則》，長服金撥備應在財務報表內列為開支。該項撥備可在計算稅項時扣除。

5. 我們認為政府的建議是在所有方案中，最為可取的一個，考慮因素如下－

- (a) 建議是一個經仔細平衡三方利益的解決方案，即僱主、僱員和政府各方都要付出多一點或作出一些讓步，而所造成的影響亦相信是三方大致可承受的。這個妥協方案能平衡僱主和僱員的利益，也能維持政府只作一次過和有時限的財政參與；
- (b) 「豁免」安排和十年的政府補貼提供了相當足夠的緩衝期讓僱主適應政策的改變。在取消「對沖」後，僱員若遇到涉及遣散費／長服金的解僱時，除能全數保留僱主的強制性強積金供款作退休之用外，亦能獲得一筆合理的補償；
- (c) 建議具針對性，只要求解僱員工時牽涉遣散費／長服金的僱主支付更多，其餘大部分僱主不會受到影響。整體而言，大部分行業應可承受增加的成本。由於建議要求個別僱主繼續承擔自己的解僱開支，所產生道德風險的情況較少，也會阻嚇不負責任的解僱行為，讓僱員得到較佳的就業保障；以及
- (d) 建議的成本效益最高，能徹底解決「對沖」問題。

## 理據

### 主要持份者的意見

6. 自《二零一七年施政報告》公布有關建議後，報章社評和輿論都顯示，社會十分支持逐步取消「對沖」安排。公眾更表達強烈訴求，期望政府能徹底解決「對沖」問題，並且在本年七月換屆後也要貫徹推行。主要僱主團體和具商界背景的政黨也同意不能不處理「對沖」這問題。他們亦同意多付，以創造與勞工團體商討的空間，儘管當中有一部分人仍以保留「對沖」為前設。

7. 雖然經過與僱主團體和勞工團體的連串正式和非正式會面後，我們取得一些進展，但是他們仍未有表示支持政府的建議。他們之間也未能原則上同意任何能獲雙方接受的替代方案。僱主和僱員對政府和其他建議的反應詳列如下。

### 僱主的反應

8. 僱主一般都不太贊同政府的建議。他們對政府的建議的批評如下：

- (a) 內容複雜 — 政府補貼比率每兩年變動一次，會增添僱主的會計工作量；
- (b) 政府違背讓僱主無須付「雙重開支」的承諾 — 當十年政府補貼期完結後，僱主便須全數承擔以 50% 比率計算的遣散費／長服金，差不多等同「雙重開支」。在這情況下，資金緊絀的中小型企業(中小企)相信較容易出現拖欠款項的情況。部分中小企或會選擇提早解僱員工，以

避免承擔支付遣散費／長服金的責任；  
以及

- (c) 安排欠缺確定性 — 沒有機制協助企業儲備資金，以應付在非預期的情況下，解僱僱員所須支付的遣散費／長服金。

9. 在商界提出的反建議中，有兩項似乎較得到商界和勞工界的注意。當中一個建議依然保留「對沖」。作為保留「對沖」的交換條件，僱主會額外作出1%的供款，並建議政府積極考慮向所有持有強積金戶口的僱員作出1%的供款（「額外強積金供款建議」）。在這個建議下，僱主願意把遣散費／長服金比率維持於最後一個月工資的三分之二水平，但對被解僱僱員於離職時可提取的遣散費／長服金款額，建議設定上限為例如三萬元或兩個月工資（現行遣散費／長服金制度的上限為39萬元）。這個建議認為問題的癥結並非在於「對沖」，而在於僱員提早提取了僱主的供款。由於遣散費／長服金制度的功能與強積金制度重疊，只要遣散費／長服金制度存在，就必須容許「對沖」，否則僱主便須付出「雙重開支」。因此，商討的焦點應由取消「對沖」轉移至防止提早提取僱主的供款。

10. 另一個來自商界的建議是由政府提供150億元種子基金，加上由僱主每月按僱員數目作出定額供款，成立支付遣散費／長服金的專項基金（「專項基金建議」）。每月的定額供款可訂於兩個不同水平 — 每名僱員100元或200元。在「每名僱員100元」方案下，長服金因其與強積金重疊將被取消；而遣散費將由專項基金支付。在「每名僱員200元」方案下，遣散費和長服金都會繼續保留，並會由專項基金支付。遣散費／長服金的比率將維持於三分二之水平不變。這項建議得到部分中小企協會

和幾個行業的一些僱主支持，而且他們大多贊成採用建議取消長服金的「每名僱員 100 元」的方案。

11. 此外，亦有建議由公營機構管理的中央公積金取代強積金制度。在中央公積金制度下，僱主和政府分別為每名僱員作 6% 和 1.5% 的強制性供款，而僱員供款則屬自願性質。此建議下，遣散費及長服金會被取消，另設由政府資助的遣散、失業及傷殘補助基金，讓被解僱的僱員可在特定情況下獲得補償。

### 僱員的反應

12. 勞工團體雖然支持我們提出取消「對沖」的政策方向，但基於下列原因反對政府的建議：

- (a) 計算遣散費／長服金的公式，會把每年服務年資可得的款額降低至半個月工資（現時為一個月工資的三分之二）；
- (b) 採用實施日期前最後一個月工資，而非解僱前的最後一個月工資（如解僱日期在實施日期之後）來計算實施日期前受僱期所引致的遣散費／長服金權益，會令部分僱員可得的權益（遣散費／長服金連同僱主在其強積金戶口所作的供款）較他們現時可享有的為少；以及
- (c) 對接近退休年齡的員工而言，「豁免」安排未能令他們的情況有所改善，因為僱主為他們所作的供款仍然可能因「對沖」而大幅減少，結果令可供他們退休之用的款項所餘無幾或基本上分文不剩。

13. 大部分勞工團體都認為專項基金這構思吸引，原因是該建議在最佳情況(即「每名僱員 200 元」方案)下會全面保留以三分之二為計算比率的公式。然而，勞工界內有清晰的聲音反對由專項基金全數支付遣散費／長服金，並建議相關僱主須承擔遣散費／長服金的一半款額，另一半則由專項基金支付(「分擔風險」模式)。這個「分擔風險」模式似乎有其優點，因為涉及僱主(即向員工提出解僱並須繳付遣散費／長服金的僱主)應比非涉及僱主支付更多，從而能有效地防止不負責任的解僱行為。

14. 另一方面，勞工團體代表清晰表明，雖然歡迎僱主願意多作供款，但他們不會接受額外強積金供款建議。這一來是由於「對沖」安排仍會保留，二來是即使按政府的建議把遣散費／長服金的款額下調至最後一個月工資的一半，僱主和政府所作的 2% 額外強積金供款也不足以全數支付遣散費／長服金，更遑論按僱主團體所稱把遣散費／長服金比率維持於三分之二。此外，他們對非涉及僱員能獲得額外的 2% 強積金供款並不感到吸引。

## 各方案的政策和財政分析

### 額外強積金供款建議

15. 額外強積金供款建議的優點在於其簡單易明，而且運作簡易。額外供款會注入僱主和僱員都熟悉的強積金制度，而無須按政府的建議和專項基金建議，為發放政府補貼或管理基金而另設新機制。持有強積金戶口的 260 萬名僱員，其退休福利全部會獲提升 — 計及僱主和政府的額外 2% 供款，非僱員的供款會增加 40%。以金額而言，每年為 260 萬名僱員作出的 1% 供款，合計有 54 億元，將足以應付每年約 30 億元的「對沖」金額。

16. 我們歡迎僱主作出額外供款的建議。僱主願意多付，顯示他們有誠意與勞工團體人士達成協議。不過，這個建議仍未能解決「對沖」問題。根據二零一六年的數字，受「對沖」影響的涉及僱員(即我們建議取消「對沖」所要保障的弱勢社羣)約有 49 000 人。對於這些僱員，他們在財政上只會得到非常有限甚或完全沒有得益，因為大部分僱主供款仍會繼續用於「對沖」須支付的遣散費／長服金，雖然僱主會辯稱設定提取款額上限能紓緩強積金制度的權益流失問題。此外，繼續保留「對沖」安排，會影響強積金制度的長遠發展。它會繼續成為僱主反對實施「全自由行」的理由。

17. 我們認為，政府長期參與強積金供款的建議很有問題。首先，政府一向以「按需要」的原則，決定是否介入提供退休保障。在本港的多根支柱制度下，政府通過綜合社會保障援助和長者生活津貼等設經濟審查的社會保障計劃，支援有經濟需要的長者。至於強積金則以就業為本，在設計上是一個由僱主和僱員共同供款的制度。如將政府的參與延伸至強積金支柱，會令政府在現行制度中的角色變得模糊，尤其是當供款是不問需要惠及所有 260 萬名持有強積金戶口的僱員。其次，建議需要大量資源。如上文所述，向強積金制度下所有 260 萬名僱員作出 1% 的供款，每年開支高達 54 億元。倘若建議變成一項沒有時限的永久措施，公共財政便須長遠負擔有關開支，而且這會是政府在其他退休保障支柱已承諾的開支以外的支出。舉例來說，隨着《二零一七年撥款條例草案》的通過，我們為有經濟需要長者推行多項長者生活津貼優化措施所需的額外開支，由現在至二零六四至六五年度平均每年高達約 110 億元。第三，不作篩選地向 260 萬名



持有強積金戶口的僱員作出供款，並非審慎運用公共資源之舉。

### 專項基金建議

18. 專項基金基本上屬保險形式的安排，透過設立一個資金來自所有僱主的風險池，支付個別僱主的全部或部分解僱開支。其運作理念與現有的破產欠薪保障基金(破欠基金)相似，唯一不同之處是根據有關法例，破欠基金申請人必須對僱主發出破產／清盤呈請<sup>3</sup>，而專項基金則無須進行這項法律程序。為確定專項基金建議在財政上可持續，我們根據專項基金建議和「分擔風險」模式的主要特點，並適當加入政府建議的主要參數，設計了一個方案模型，以作比較。該模型的主要設定如下：

- (a) 遣散費／長服金比率為 50%，與政府建議的一致；
- (b) 專項基金的資金來自：
  - (i) 政府先注資 62 億元作為起動基金，注資金額為政府建議的十年補貼總額的原來估算；以及
  - (ii) 僱主須按年就每名僱員支付定額徵款，作為基金的持續收入來源；

---

<sup>3</sup> 僱員如因為僱主無力償還債務而未獲支付工資和未能取得離職時應收的款項，可根據《破產欠薪保障條例》(第 380 條)向破欠基金申請特惠款項。破欠基金的經費主要來自每張商業登記證每年 250 元的徵費。根據有關法例，僱員可尋求法律援助署協助，入稟法庭要求對僱主發出清盤或破產呈請。破欠基金就不同項目發放的特惠款項設有上限。以欠薪為例，上限為 36,000 元；遣散費的上限，則為首 50,000 元加餘額的 50%。

- (c) 僱主承擔的遣散費／長服金比率為 25 個百分點(即須支付遣散費／長服金的一半款額)或 30 個百分點(即須支付遣散費／長服金的 60% 款額)，餘額則由專項基金撥款支付，以減低道德風險和濫用情況。除了這兩個較可取的情況外，我們也把遣散費／長服金全數由專項基金支付的情況包括在評估內，以作比較；
- (d) 在考慮上文(c)項所述僱主須承擔的遣散費／長服金的責任分擔比例後，計及可能出現道德風險和濫用情況而增加的遣散費／長服金個案；以及
- (e) 專項基金在財政上可持續 30 年。

19. 根據上述的設定，我們在下表列出以專項基金可在 30 年內維持收支平衡的前提下，在「0%」、「25%」和「30%」三個承擔比率的情景所預計每年須就每名僱員的徵收款額<sup>4</sup>：

---

<sup>4</sup> 估算數字背後的假設如下：(i)專項基金結餘的每年實質投資回報為 1%；以及(ii)僱員的每年工資實質增長率為 1%，與過去 30 年的趨勢大致相若。

情況	僱主與 專項基金在 50% 遣散費／長服金 比率中的 分擔比例	相對於 「基線情況」 <sup>(1)</sup> ， 因道德風險和 濫用情況 而令遣散費／ 長服金 個案增加的比率	在計及「經濟有周期性 放緩」的情景下 <sup>(2)</sup> ， 以二零一六年價格計算 每年每名僱員 <sup>(3)</sup> 的徵款 <sup>(4)</sup>
「0%」	0 : 50 百分點	50 至 100%	3,000 元 至 3,900 元
「25%」	25 : 25 百分點	25 至 60%	1,300 元 至 1,600 元
「30%」	30 : 20 百分點	20 至 40%	1,000 元 至 1,100 元

- (1) 「基線情況」相當於政府的建議下所估計的遣散費／長服金個案數目。有關估算數字是以強積金計劃管理局二零一五年遣散費／長服金「對沖」個案的行政紀錄為基礎，並考慮到(i)不涉及強積金「對沖」的個案；(ii)預期的勞動人口結構；以及(iii)經濟波動等因素作出適當的調整。
- (2) 「經濟有周期性放緩」情景是假設經濟每十年會遇上一次為期兩年的周期性放緩，而期間遣散費／長服金個案數目是「基線情況」的兩倍。
- (3) 評估期內的僱員人數假設與政府統計處於二零一五年九月公布的本港勞動人口最新推算的走勢大致相符。
- (4) 數字四捨五入。

20. 上表顯示，假如由專項基金全數承擔遣散費／長服金，每年就每名僱員的徵款額預計為 3,000 元至 3,900 元，較原建議的僱主倡議人估計的 1,200 元或 2,400 元為高，因為該估計數字沒有計及道德風險和濫用情況有機會導致遣散費／長服金個案增加。若僱主無須承擔任何直接的解僱開支，便可能較輕易地裁減僱員。再者，僱主與僱員可能有更大動機合謀。這類道德風險行為會增加遣散費／長服金的個案數目，以及僱主須付的徵款額。

21. 然而，當僱主須承擔足夠大比例的解僱開支時，道德風險可能會減低，而僱主承擔的遣散費／長服金的比率愈高，誘發道德風險／濫用個案的機會就愈低，建議的成本也會降低。因此，我們假設在「25%」和「30%」的情況下(即僱主須分別承擔 50% 和 60% 的遣散費／長服金)，因道德風險和濫用情況而增加的遣散費／長服金個案數目幅度會

較小。在「25%」和「30%」的情況中，達到收支平衡的每年每名僱員所須徵款，將分別減至 1,300 元至 1,600 元和 1,000 元至 1,100 元。由此可見，從專項基金的效益角度而言，要求涉及僱主在須支付遣散費／長服金時承擔一個顯著的比例，屬較為理想的設計。

22. 專項基金某程度上可解決僱主關注的「安排欠缺確定性」和「雙重開支」問題，因為僱主較容易預算到所需的資源而幅度也較能承受。全部僱主（不論涉及和非涉及僱主）都必須按預設的徵款額就每名僱員繳交徵款，而涉及僱主須額外承擔 50% 或 60% 的遣散費／長服金款額。不過，涉及僱主須承擔的成本總額仍會低於政府的建議，因為遣散費／長服金會由涉及僱主和專項基金共同分擔。

23. 僱主對專項基金建議的意見分歧。雖然有僱主支持專項基金建議下的「每名僱員 100 元」方案和取消長服金，主要僱主團體卻提出了兩大關注事項。第一，是公平考慮。由於建議要求所有僱主供款，即等同由支付遣散費／長服金情況較少的公司或行業補貼支付遣散費／長服金情況較多的公司或行業，及由人手流失率低的公司補貼人手流失率高的公司。對於絕大部分甚少有需要支付遣散費／長服金的僱主來說（根據過往三年的數字，每年只有約 5-6% 參與強積金計劃的僱主涉及「對沖」），專項基金會增加他們的成本負擔。對於大部分甚少在終止僱傭服務後收取遣散費／長服金的僱員來說（根據過往三年的數字，每年只有約 2% 參與強積金計劃的僱員受「對沖」影響），建議也欠公平，因為他們的僱主可能透過減低工資上調的幅度去抵銷供款。很多僱主認為，個別僱主為支付遣散費

／長服金而撥出的款項，應用於其屬下僱員，而非注入共用的資金池惠及其他僱主的僱員。

24. 第二，僱主均非常關注可能濫用的情況。要求僱主承擔部分遣散費／長服金雖然有助減低道德風險，卻無法杜絕濫用情況。僱主團體對大部分僱員都以定期合約形式聘用的行業尤其關注，擔心每當有僱員約滿時，都可能會有誘因到專項基金提取利益。

25. 專項基金在營運方面較為複雜。政府既要為專項基金的安排進行立法工作，也須成立常設辦事處，以便收取徵款、處理和審核遣散費／長服金申索個案、採取執法行動以防濫用等。這方面的行政和監管費用相當高。專項基金如在財政上出現問題，尤以經濟不景之時不大可能透過提高徵款額來填補差額，政府更可能須出資挽救。

#### 各方案就成本方面的比較

26. 我們可從四個角度分析上述三個方案(額外強積金供款、專項基金及政府建議)的成本，即個別僱主的額外單位成本；全部僱主的額外總成本；政府的額外總成本；以及整體社會總成本。為方便比較三個方案，我們根據上述四項參數並以 30 年為期，將各個方案的成本資料概列於附件。

27. 以「個別僱主的額外單位成本」計算，對涉及僱主來說，政府的建議成本最高，因為在政府停止發放補貼後，僱主須全數承擔以 50% 為計算比率的遣散費／長服金。對非涉及僱主來說，政府的建議成本最低，因它不會帶來額外成本(要注意的是

如在第 33(c)段所闡述，大部分僱主為非涉及僱主)。涉及僱主於專項基金下的成本較低，原因是全部或部分須付的遣散費／長服金會由非涉及僱主分擔。至於額外強積金供款建議，因為款額按僱員工資的百分比計算，所以不論是涉及或非涉及僱主，其在成本方面的影響都是相同的。

28. 就「全部僱主的額外總成本」而言，政府的建議和額外強積金供款建議的成本都較專項基金為低。就「政府的額外總成本」而言，額外強積金供款建議的成本最高，其次是政府的建議。若專項基金只需要政府提供所建議的種子基金數額，並假設即使計劃在財政上無法持續，也不須政府出資挽救／作出承保，則這個方案對政府來說成本最低。

29. 就「整體社會總成本」(即全部僱主和政府承擔的成本總和)而言，成本最高的是額外強積金供款建議，因為所有僱主和政府都必須就涉及和非涉及僱員作出供款。在專項基金的各個方案中，以「25%」和「30%」這兩個情況的成本效益較高，因為涉及僱主須承擔的解僱開支份額愈大，出現道德風險和濫用個案的機會便愈低。就政府的建議而言，鑑於政府的補貼款額會逐步減低至零，此方案出現道德風險和濫用個案的機會最少，所以會是成本效益最高的方案。

#### 就我們所建議的主要考慮事項

30. 鑑於公眾表達了強烈訴求，希望政府能徹底解決「對沖」問題，我們建議應確立逐步取消「對沖」安排這個政策方向。就應該如何實施的問題，

我們至今認為額外強積金供款的建議並非理想的解決辦法，此建議不但會讓「對沖」爭議持續，也會對政府在現行退休保障制度內所擔當的角色和財政承擔有深遠影響。

31. 專項基金並非沒有可取之處。設立專項基金可令僱主的成本負擔更有確定性。然而，對於整體社會而言，專項基金的成本較政府的建議為高，原因是道德風險和可能的濫用情況會令遣散費／長服金個案增加。規定涉及僱主必須承擔部分遣散費／長服金，例如遣散費／長服金總額 50% 的款項，可有助減輕問題，並可把每年就每名僱員的徵款降低至大約 1,300 元，不過，全港僱主都必須供款，卻預計每年只有小部分僱主需要使用基金。此外，也有僱主質疑專項基金的設計是否可取，因為涉及僱主除須繳付基金徵款外，也得支付大部分的遣散費／長服金總額。須額外支付如此高水平的款項，可能有違透過設立專項基金的本意，即為僱主提供某種「保險保障」或「確定性」，從而減少涉及僱主須額外支付的款項。

32. 在過去數週，各方也討論了另一個替代方案——首先取消遣散費「對沖」，並維持以三分之二的比率計算遣散費，同時繼續容許長服金「對沖」直至有關事宜日後得到解決(分開處理模式)。僱主普遍認為需要更多時間去探討方案對企業的影響，以及不傾向在未有全面諮詢其所屬團體的情況下倉卒地作決定。許多勞工團體代表拒絕接受就長服金作不設期限和目標的檢討。反之，他們強烈要求政府和商界作出一個清晰的承諾，於取消遣散費「對沖」後兩或三年後取消長服金「對沖」，並保留以三分之二比率計算長服金。這跟分階段取消遣散費

／長服金「對沖」，並把計算比率維持於三分之二無異。從僱主的角度，這比政府的建議更難接受，因為政府的建議會因應遣散費／長服金和強積金在功能上部分重疊，而把計算比率相應地調低至二分之一。加上，有憂慮認為如只有遣散費取消「對沖」，在所有解僱個案中被解僱僱員可能會嘗試申索遣散費，而在另一方面僱主會作出抗辯。這可能會增加僱主和僱員之間的糾紛。基於僱主和僱員的意見分歧，要在有限的時間內解決分開處理模式所牽涉的富爭議事宜(例如保留遣散費的計算比率於三分之二，及建議檢討長服金「對沖」所帶來的不確定性)，並達成一個明確的看法在實際上並不可行。

33. 我們在小心檢視了僱主和僱員的意見，並權衡各因素後，認為政府的建議仍然是在所有曾提出的方案中，最為可取的一個，考慮因素如下：

(a) 政府的建議可實現逐步取消「對沖」安排，而此為是次工作希望達致的政策目標。建議是一個經仔細平衡三方利益的解決方案，即僱主、僱員和政府各方都要付出多一點或作出一些讓步，而所造成的影響亦相信是三方大致可承受的。這是一個妥協方案，能平衡僱主和僱員的利益，也能維持政府只作一次過和有時限的財政參與；

(b) 「豁免」安排和十年的政府補貼提供了相當足夠的緩衝期讓僱主適應政策的改變。在取消「對沖」後，僱員若遇到牽涉遣散費／長服金的解僱時，除能全數保留僱主的強制性強積金供款作退休之用外，亦能獲得一筆合理的補償；



(c) 如下表概述，只有小部分僱主和僱員涉及強積金「對沖」安排。在過去三年，參與強積金計劃而受「對沖」影響的僱主和僱員每年分別佔大約5-6%和2%。詳情如下：

年份	因「對沖」而提取的強積金權益	涉及僱主數目	每名僱主的平均「對沖」金額	涉及僱員數目	每名僱員的平均「對沖」金額
2014	30.06 億元	15 600 (5.7%)	192,800 元	43 500 (1.7%)	69,200 元
2015	33.54 億元	14 400 (5.2%)	233,000 元	45 300 (1.8%)	74,100 元
2016	38.55 億元	14 900 (5.4%)	258,200 元	49 300 (1.9%)	78,300 元

- (1) 在這三年的「對沖」總額中，來自僱主的強制性供款約佔88.5至89.7%，其餘為自願性供款。
- (2) 括號內數字為受「對沖」安排影響的僱主及僱員佔已登記僱主及僱員總數的百分比。

政府的建議只要求涉及僱主支付更多，其餘大部分僱主不會受到影響。這個做法既與「對沖」問題的規模相稱，也符合用者自付的原則。相反，另外兩個方案（額外強積金供款和專項基金）都會對全港僱主帶來額外成本，不論他們有否作出涉及支付遣散費／長服金的解僱；以及

(d) 對整體社會而言，政府的建議成本效益最高，主要原因是建議要求個別僱主負責自己的解僱開支，令他們在解僱員工時態度更為審慎。由於因道德風險和有機會被濫用而衍生的個案會大幅減少，因此甚少或沒有資源會被浪費。

34. 至於上文第 8 段所述的僱主關注事項，政府的回應如下：

僱主關注事項	政府回應
<p>(a) 內容複雜 — 政府補貼比率每兩年變動一次，會增添僱主的會計工作量</p>	<p>我們會舉辦大型推廣活動，協助僱主及僱員計算遣散費／長服金和政府補貼金額。具體措施包括：</p> <p>(i) 印製小冊子，以實例說明計算詳情，以及開發易於使用的網上工具，協助僱主計算政府補貼金額；</p> <p>(ii) 在勞工處勞資關係科轄下十個分區辦事處提供個人諮詢服務；以及</p> <p>(iii) 制訂簡單易明的政府補貼發還程序。</p>
<p>(b) 政府違背讓僱主無須付「雙重開支」的承諾 — 當十年政府補貼期完結後，僱主便須全數承擔以 50% 比率計算的遣散費／長服金，差不多等同「雙重開支」。在這情況下，資金緊絀的中小企相信較容易出現拖欠款項的情況。部分中小企或會選擇提早解僱員工，以避免承擔支付遣散費／長服金的責任</p>	<p>在立法局於一九九五年審議《強積金計劃條例草案》時，政府雖然同意把「對沖」安排的適用範圍延伸至強積金制度，以避免僱主付出「雙重開支」，但政府同時指出有需要理順遣散費／長服金與強積金的關係。</p> <p>根據政府的建議，僱主並非付出「雙重開支」。原因如下：</p> <p>(i) 遣散費／長服金權益將由現時一個月工資的三分之二(66.7%)下調至一個月工資的一半(50%)；以及</p>

僱主關注事項	政府回應
	<p>(ii) 僱主的強積金供款一般不足以全數支付遣散費／長服金。目前來說，僱主在作出「對沖」安排後，平均仍須自行支付遣散費／長服金總額的 17%(或每月工資的 11%)。因此，僱主的額外成本淨額甚或低至 39%(50%減 11%)。</p> <p>此外，根據政府經濟顧問進行的企業營運影響評估，在「豁免」安排和政府過渡期提供補貼下，總體來說，雖然涉及僱主的開支有增加，但大多數行業應可以應付建議帶來的額外成本。</p> <p>根據二零一五年的數字，超過一半涉及僱主只有一名僱員受「對沖」影響，而每名僱員的「對沖」金額約為 90,000 元。</p>
<p>(c) 安排欠缺確定性 — 沒有機制協助企業儲備資金，以應付在非預期的情況下，解僱僱員所須支付的遣散費／長服金</p>	<p>在「豁免」安排和十年的政府補貼下，僱主應有足夠時間抵銷和減低成本上升的影響，並預留儲備應付。</p>

35. 關於在上文第 12 段所載僱員的憂慮，我們建議對取消「對沖」安排的實施細節作出技術調整，確保被解僱僱員在政府的建議下，在財政上不會較現時狀況為差。「豁免」安排有其必要性，因它可減少在實施日期前引發大規模裁員潮的風險。若不

設「豁免」安排，在取消「對沖」實施日期後，僱主須全數及額外承擔因過往年資(包括實施日期前的服務年期)所累積的遣散費／長服金。為了減低日後的遣散費／長服金責任，僱主很可能在取消「對沖」前解僱員工(特別是服務年期較長的員工)，以行使可利用其供款累算權益「對沖」遣散費／長服金的法定權利。

36. 把遣散費／長服金的比率下調至一半有其理據，事關遣散費／長服金的部分功能與強積金制度有重疊。把這個調整視為一項勞工權益的倒退並不正確，因為遣散費／長服金會在僱主強制性強積金供款之上，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金額會明顯高於現時的安排。值得注意的是，一方面勞工團體一直強烈要求全面保留以三分之二作計算比率的公式，另一方面，有僱主卻建議取消長服金。把計算公式的比率還原至三分之二，正等如僱主在十年補貼完結後將須支付「雙重開支」。

### 其他相關事宜

37. 除了僱主的強積金供款外，《僱傭條例》(第57條)亦容許受《職業退休計劃條例》(第426條)監管的職業退休計劃，以及僱員僱傭合約訂明的其他職業退休計劃(例如在《教育條例》(第279條)下，受《補助學校公積金規則》／《津貼學校公積金規則》監管的學校公積金計劃)下的僱主供款，以及按服務年資支付的約滿酬金，也可用以對沖遣散費／長服金。政府建議取消「對沖」安排的適用範圍應延伸至職業退休計劃和兩個學校公積金計劃，生效日期與強積金制度的實施日期相同，而僱

主自行給予的約滿酬金，則可繼續用作對沖遣散費／長服金。

38. 另外，下列措施仍會維持：

- (a) 強積金制度以外的僱員 — 現時，外籍及本地家庭傭工，以及未滿 18 歲或年滿 65 歲的僱員都不在強積金制度的涵蓋範圍內。對於不受強積金計劃及其他法定退休計劃涵蓋的僱員來說，他們不會因為取消「對沖」安排而受惠，因此他們現時的遣散費／長服金權益將維持不變。他們的僱主即使已向他們支付遣散費／長服金，亦不能向政府要求發放補貼；以及
- (b) 強積金制度下的自願性供款 — 取消「對沖」安排將不適用於強積金制度下的自願性供款(即 5% 強制性供款以外的供款)。同樣，在職業退休計劃和學校公積金計劃下 5% 僱主供款以外的部分可繼續用作「對沖」。

## 政府建議的影響

### 對財政的影響

39. 在建議下，政府的一次過財政投入及少收稅款概述如下—

		初步估計未來十年的 財政支出或少收稅項 (億元；二零一六年價格)
政府的一次 過投入	「基線情況」 <sup>(1)</sup>	63 <sup>(3)</sup>
	「經濟有周期性 放緩」的情景 <sup>(2)</sup>	79
因長服金撥備作扣稅開支而 少收稅款的最高金額		180

- (1) 「基線情況」假設近乎全民就業，但期內經濟仍會出現若干波動。
- (2) 「經濟有周期性放緩」的情景假設經濟每十年遇上一次為期兩年的周期性放緩，而期間遣散費／長服金個案數目是「基線情況」的兩倍。
- (3) 在《二零一七年施政報告》內，假設了安排會在二零一七年實施，原來估算的十年補貼額為 62 億元。估算的金額略為修訂至 63 億元，是因為理順了道德風險的假設，以確保建議可與本文件所討論的其他方案作同類比較。

## 對經濟的影響

40. 取消「對沖」安排會增加僱主的成本。較常支付遣散費／長服金的行業或盈利較微薄的中小企，會比其他企業面對較大的成本壓力。考慮到僱主的負擔能力，建議的「豁免」安排和為期十年的有時限補貼，將有助紓緩政策改變對企業的影響，從而減低出現大幅裁員的風險及其對勞工市場的潛在衝擊。有了這些過渡安排，預期受影響企業的額外財政負擔在政策改變後最初數年會明顯減低。

41. 簡而言之，「豁免」安排的重點在於讓僱主有時間適應政策轉變，以便他們在過渡期間作出應對。總體而言，企業會因應其所屬行業的獨特情況和本身的成本結構，採取不同策略應對或紓緩成本上升的壓力。加上政府在十年間提供的補貼，預計大部分行業應大致能應付新措施對僱主成本的影響。

## 徵求意見

42. 請委員就本文件內容提出意見

政務司司長辦公室  
政策及項目統籌處  
二零一七年六月二十三日

**不同方案下僱主、政府和整體社會所付的成本**  
(所有成本的估算是以道德風險假設的下限和2016年價格為基礎)

此圖表展示不同方案於首30年，對僱主(個別僱主的額外單位成本和全部僱主的總體額外成本)、政府和整體社會的成本。

(A)以闡述額外單位成本，我們假設僱員的每月工資為15,000元，並在六年的受僱期內維持不變。  
在遣散費／長服金比率下調至50%水平，六年受僱期的遣散費／長服金 = \$15,000 x 0.5 x 6 = \$45,000  
如遣散費／長服金維持在現時的66.7%水平 = \$15,000 x 2/3 x 6 = \$60,000

	(a) 政府的建議 (十年補貼)		(b1) 專項基金(情況1) 僱主支付0個百分點 專項基金支付50個百分點		(b2) 專項基金(情況2) 僱主支付25個百分點 專項基金支付25個百分點		(b3) 專項基金(情況3) 僱主支付30個百分點 專項基金支付20個百分點		(c) 額外強積金供款； 保留「對沖」安排及設有提取上限 <sup>1</sup>	
	涉及僱主	非涉及僱主	涉及僱主	非涉及僱主	涉及僱主	非涉及僱主	涉及僱主	非涉及僱主	涉及僱主	非涉及僱主
每年受僱期的遣散費／長服金比率 (按最後一個月工資的百分比)	50%		50%		50%		50%		66.7%	
強積金對沖？	由實施日期起取消		由實施日期起取消		由實施日期起取消		由實施日期起取消		遣散費／長服金可以對沖僱主5+1%的供款	
<b>強積金供款</b>										
原先的強制性5%	保留 (\$54,000)	保留 (\$54,000)	保留 (\$54,000)	保留 (\$54,000)	保留 (\$54,000)	保留 (\$54,000)	保留 (\$54,000)	保留 (\$54,000)	\$15,000 x 5% x 72月 = \$54,000 (對沖：\$54,000；保留：\$0) <sup>6</sup>	
額外供款	---	---	---	---	---	---	---	---	\$15,000 x 1% x 72月 = \$10,800 (對沖：6,000；保留：\$4,800) <sup>6</sup>	
新徵款	---	---	\$3,000 <sup>2</sup> x 6年 = \$18,000	\$3,000 <sup>2</sup> x 6年 = \$18,000	\$1,300 <sup>2</sup> x 6年 = \$7,800	\$1,300 <sup>2</sup> x 6年 = \$7,800	\$1,000 <sup>2</sup> x 6年 = \$6,000	\$1,000 <sup>2</sup> x 6年 = \$6,000	---	---
另外支付金額	\$45,000 (由第十一年起)	---	---	---	\$22,500 (所有年份)	---	\$27,000 (所有年份)	---	---	---
個別僱主的額外單位成本 (以佔六年受僱期的總工資的百分比表示) <sup>3</sup>	\$45,000 (4.2%) (由第十一年起)	---	\$18,000 (1.7%)	\$18,000 (1.7%)	\$30,300 (2.8%)	\$7,800 (0.7%)	\$33,000 (3.1%)	\$6,000 (0.6%)	\$10,800 (1%)	\$10,800 (1%)

(B) 在計及「經濟有周期性放緩」和加入道德風險／濫用個案的情況下，方案(a)-(c)的整體額外成本估算<sup>5</sup>

(i) 於首30年，全部僱主(包括涉及及非涉及僱主)的額外總成本 <sup>3</sup>	1,830億元	2,588億元	2,283億元	2,207億元	1,620億元
(ii) 於首30年，政府的額外總成本	79億元	62億元	62億元	62億元	1,620億元
(iii) 於首30年，整體社會總成本 (= (i) + (ii)) <sup>4</sup>	1,909億元	2,650億元	2,345億元	2,269億元	3,240億元
於首15年少收稅款的最高款額估算	308億元	157億元	261億元	283億元	103億元

- 五個僱主團體提出在政府額外供款1%的前設下，僱主會增加1%供款。就相關成本粗略估算是以積金局2016年數據為基礎，並沒有就日後的僱員數目和工資水平作調整。
- 初步估算反映在政府注入62億元種子基金，並計及「經濟有周期性放緩」的情景下，就方案(b1)，(b2)及(b3)粗略估算每年每名僱員徵費(經四捨五入上調至最接近的百位)會分別至少介乎大約\$3,000 - \$3,900，\$1,300 - \$1,600及\$1,000 - \$1,100(二零一六年價格)水平，才能讓專項基金維持收支平衡，並可在財政上持續30年。
- 「額外成本」包括新增強積金供款／新徵款／另外支付金額。
- 數字只是財政支出估算。對政府而言，成本的影響還包括因應長服金撥備／新徵款／額外強積金供款作扣稅開支，而少收的稅款。
- 在「經濟有周期性放緩」的情景下，假設遣散費／長服金個案數目會在每十年期中的第四及第五年上升一倍，以計及偶爾遇到經濟放緩時支出上升的情況。為作比較，上述的估算是以道德風險假設的下限作為基礎。
- 五個僱主團體建議對沖金額的可提取款額上限應設定為30,000元或兩個月工資。為作比較，我們假設了僱員在第六年完結時完成了為期六年的受僱期。換句話說，該僱員的僱主供款比率在六年受僱期內為6%。