

立法會退休保障事宜小組委員會主席  
郭偉強議員

郭議員鈞鑒：

### 五大商會有關優化強積金對沖安排的建議

政府於今年1月發表《扶貧工作及退休保障：進展和願景》報告，建議取消強積金對沖安排。

政府提出以「劃線」方式於指定日期取消強積金對沖安排，並設立「豁免」安排以及由政府提供有時限的補貼；僱主須於十年內分階段逐步增加承擔自實施日期起、在沒有對沖情況下的遣散費/長期服務金(「兩金」)。同時，新安排實施日期起的受僱期所引致的兩金，其計算方法亦將改變，由現時以僱員服務年資乘以最後一個月工資的三分之二修訂為按50%計算。

香港工業總會、香港中華廠商聯合會、香港總商會、香港中華總商會和香港僱主聯合會(五大商會)對政府的建議有如下意見：

#### 1. 政府的建議有欠妥善

- 1.1 五大商會反對政府提出的建議方案，並認為有關方案違背政府當年設立對沖機制的原意和承諾，更將對工商企業特別是中小企帶來沉重的財務負擔，亦會影響國際投資者對香港的信心和窒礙創業意慾，不利於香港經濟發展和繁榮穩定。
- 1.2 五大商會認為，政府的建議方案計算方式過於複雜，中小企難以準確預計所需承受的潛在和實際的負擔，增加了營商和用工的不確定性。另一方面，基於現有的對沖安排，絕大部分企業並沒有做出相應的財務撥備或儲備，擔心於需要支付兩金時在法定時限內根本沒有能力應付；儘管政府擬設立十年期的補助津貼，但十年期後最終仍是由僱主完全承擔兩金及強積金供款雙重退休保障的開支，因此有關安排只是把要完全承擔雙重開支的時間延後。該安排只是要求僱主額外為有關僱員提供兩金，而「對沖」安排所引致的問題如僱員的強積金部分權益在僱員退休前被提取、僱主的成本因雙重供款而相應增加等問題卻沒有解決。
- 1.3 我們亦憂慮，部分企業可能會在政府方案實施日期前解僱年資較長的僱員，並轉為聘用更多散工，以減輕日後兩金的龐大負擔。長遠而言，有關方案也將加重中小微企的勞工開支，削弱年輕人嘗試創業的意慾，與政府致力促進初創企業、尤其是創科企業的發展方向背道而馳。
- 1.4 事實上，香港中小企業邊際利潤微薄，一般只有2-3%，不少企業已幾近無利可圖。近年勞工成本不斷上漲、勞工條例日益收緊，加上內外經濟情況嚴峻，中小企業面臨更加沉重的經營壓力；取消對沖安排勢必令僱主百上加斤，更可能會成為引發「微利」企業倒閉的「最後一根稻草」，導致失業率攀升。

- 1.5 五大商會重申，遣散費及長期服務金與退休金對沖是由來已久的做法；當年正是因為政府認同遣散費/長期服務金和強積金兩者有重疊之處，才決定沿用既有的對沖安排，以免僱主承擔雙重開支。取消對沖安排既違反設立強積金的原意，更有悖合約精神和當初推出強積金時當局對商界作出的承諾。政府建議的方案並未能觸及遣散費、長期服務金以及強積金的功能重疊等深層次問題，亦無助於釐清和理順三者之間的關係。
- 1.6 必須指出的是，本地僱主一直都按照強積金制度的規定支付供款，社會上有關「強積金對沖安排損害僱員退休權益」的說法有誤導成分，所謂「沖走」之說並不成立。在現行的對沖機制下，離職或被遣散僱員的強積金並沒有「被沖走」，這些僱員只是提早(毋須滿65歲後)取得其僱主供款部分的強積金累計權益，該權益實際上仍歸屬於僱員而並無出現任何損失。如今社會上部分人士曲解對沖機制，甚至將之演變成對僱主逃避責任的指控以及索求雙重福利的藉口，對業界實有欠公允。

## 2. 五大商會就解決對沖安排的建議方案

有關優化對沖安排和加強對僱員的保障，五大商會提出以下建議：

- 2.1 為加強全港僱員退休保障，僱主為屬下僱員的強積金戶口提供多一個百分點的供款，供款比率由 5% 增至 6%，即僱主方面的供款額將會比原先增加 20%。另外，亦建議政府應積極考慮同樣注入一個百分點的供款，令每個僱員強積金的每月總供款比率由原先的 10% 增加至 12%。
- 2.2 由於兩金制度沿用已久，五大商會認為可以繼續。但為了糾正僱員的強積金部分權益被提前領取而影響其退休保障的不合理現象，建議引入「安全閥」的機制，規定任何合資格取得兩金的僱員，在離職或被遣散時只可從僱主供款所得權益提取若干數額以解燃眉之急，例如兩個月薪金並以 3 萬港元為上限；餘額則保留在其強積金戶口，待 65 歲或退休時提取。若僱員離職或被遣散時僱主供款所得權益並不足以支付兩金，僱主則應即時將差額注入僱員強積金戶口。
- 2.3 配合僱主和政府部分的供款比率上升，現時的 1,500 港元每月供款上限(適合於收入達 3 萬港元或以上的僱員)亦需作出相應上調。
- 2.4 上述建議的方案簡單、易懂、清晰，並且能充分利用現有的強積金機制，涉及的額外行政成本和制度成本小；僱主的責任以及需支出的金額和支付時間得以明朗化，具可預期性，有助減低不確定性。更重要的是，按強積金供款的 1% 計算，全港僱主每年作出的額外供款逾 50 億港元，遠超過現時每年對沖涉及的 30 多億港元；僱主願意為僱員保障作出更大的承擔，釋出了極大的誠意，有助於構建和諧的勞資關係。
- 2.5 另一方面，目前並非所有在職人士在終止僱傭關係時具備資格取得兩金；以 2014 和 2015 年為例，獲發放兩金並受「對沖」影響的僱員平均每年為 44,000 人，佔參與強積金計劃之僱員的不足 2%，亦只涉及大約 5-6% 的僱主。另外，根據政府統計處在 2012 年進行的調查，約有六成轉工人士屬自行離職，故大多不符合領取兩金的資格；即使是其餘四成屬於非自願或約滿離職的僱員，當中亦只有約三成(約 40,000 人)已為先前的僱主工作兩年或以上，他們或有可能符合領取兩金的資格。按照五大商會建議的方案，新增的兩個百分點直接注入了僱員的強積金，「人人有份」，受惠面最大，亦可減低道德風險。全港 283 萬(根據 2016 年 12 月統計數字)就業人員均可受惠，每個僱員強積金戶口的僱主總供款金額將增加 20%；既可加強全港僱員的退休保障，亦有助減低「對沖」對有關僱員的強積金戶口存款的影響。

- 2.6 此外，五大商會建議政府須盡快優化強積金機制，使得每名僱員只有一個強積金戶口，方便僱員管理，並大幅減低管理費用，提高投資回報。長遠來說，政府應切實考慮推行強積金中央管理機制。
- 2.7 目前，強積金制度涵蓋的僱員和僱主供款額均為僱員有關入息的 5%。將來若僱主增加一個百分點的供款和政府也願意加入一個百分點的供款，商會認為應鼓勵僱員也增加一個百分點的供款(由 5% 增至 6%)，以體現「共付」的精神以及進一步增強退休保障。
3. 對其他建議方案的看法

- 3.1 社會上有建議指可由政府及僱主共同出資設立資金池支付兩金；五大商會認為該建議要求全港僱主額外供款，卻未能令全體僱員受惠。因為資金池只為支付兩金，而全港僱員中僅小部分僱員合資格取得兩金(2015 年受對沖影響的僱員僅 45,300 人，佔僱員總數不到 2%)；而且僱主的供款不能讓自己的僱員直接得益，亦有違用者自付的原則。
- 3.2 雖然資金池與上述第 2 部分的建議各有利弊，但資金池存在容易被濫用的重大隱憂；若濫用情況嚴重，每年的支付金額便會大幅上升，基金可能會入不敷出，屆時政府及僱主的資助或供款額便須增加，反而令導致不確定性上升以及令僱主承受沉重的負擔。社會需對此謹慎研究。

## 總結

取消對沖安排將影響工商界營運以至香港整體經濟發展，必須小心慎重處理。香港工商界一向致力維持良好勞資關係，五大商會現時提出的建議方案主要由僱主增加供款比率，操作上較坊間和政府方案簡單易明，更重要是在現行僱傭條例作出最少變動的原則下，增加僱員退休保障權益，充分顯示出工商界對解決問題的誠意。

誠然，現時社會上還有其他勞工議題有待解決，包括有不少工種嚴重短缺人手、或出現工種與勞動力供應錯配的問題。對強積金對沖安排以及勞工短缺等議題，我們會秉持開放及積極態度，與政府及各界尋求到各方都能接受並符合社會最大福祉的方案。



香港工業總會



香港中華廠商聯合會



香港總商會



香港中華總商會



香港僱主聯合會

2017年6月12日