

# 香港職工會聯盟

## 就取消強積金對沖安排 呈交立法會退休保障事宜 小組委員會的意見書

現行法例容許僱主以強積金供款對沖遣散費或長期服務金，至2016年底，已有超過320億元因此被沖走，嚴重削弱強積金的退休保障功能。

政府終於在今年初提出方案取消強積金對沖，但建議卻是千瘡百孔，不但沒有追溯力，令打工仔女強積金戶口仍要大出血，同時亦要削減遣散費及長服金，做法猶如剜肉補瘡，並不可取。

職工盟反對政府方案，並建議設立一個由僱主供款的基金，向僱主發還部分已付的遣散費或長服金，協助僱主應對取消對沖後的財政安排。

職工盟認為，取消強積金對沖的具體方案，必須符合五項基本原則，包括：

- (一) 不得削減遣散費及長服金；
- (二) 不應以公帑長期補貼僱主；
- (三) 僱主解僱工人時仍須支付離職補償；
- (四) 須由僱主全數承擔涉及無理解僱的終止僱傭金；及
- (五) 讓僱員可保留更多強積金供款。

上述原則中，第三項尤為重要。遣散費及長服金等法定離職補償，除給予被解僱工人即時收入保障外，亦可減低隨意解僱的誘因；如果由基金全數支付遣散費及長服金，老闆可以零成本炒人，僱員的就業保障將會蕩然無存，可謂後患無窮。

職工盟建議的基金池方案符合上述五項原則，具體詳情可參閱附件，方案的重點包括：

- (一) 僱主供款額為僱員有關入息的 0.5%；
- (二) 政府一次過注資 200 億元；
- (三) 自基金實施當日（劃線）起，僱主不可對沖遣散費或長服金；
- (四) 遣散費及長服金計算方式維持不變；及
- (五) 僱主可向基金申請發還：
  - 全數劃線前遣散費或長服金（或劃線前僱主供款累算權益，以較低者為準）；以及
  - 劃線後遣散費或長服金的一半。

最後，職工盟重申，即使取消強積金對沖，亦不能取代退休保障的第一支柱，再次促請政府盡快撥出 500 – 1,000 億元設立種子基金，落實有六成市民支持的全民退保方案。

*附件：職工盟取消強積金對沖具體方案*

**香港職工會聯盟**  
**2017 年 6 月 24 日**

# 香港職工會聯盟

## 有關取消強積金對沖的意見書

2017 年 5 月

香港職工會聯盟促請政府盡快取消「強積金對沖」安排，並建議設立一個由僱主供款的基金，供款額為僱員有關入息的 0.5%，用作向僱主發還部分已付的遣散費或長期服務金。

現行法例規定，僱主可提取其強積金供款的累算權益抵銷須付的遣散費或長服金（即俗稱「對沖」安排）。在過去 15 年被提取的累算權益中，有接近三成並非用於保障打工仔女的退休生活，而是落入老闆口袋用來支付遣散費或長服金（詳見附件），令強積金淪為僱主的「豬仔錢罌」，削弱其退休保障功能，對低收入僱員的影響尤甚，因此必須盡快廢除有關規定。

職工盟認為，取消「強積金對沖」的具體方案，必須符合五項基本原則，包括不得削減現有僱傭權益、不應以公帑長期補貼僱主責任、僱主解僱工人仍須支付離職補償、須由僱主全數支付涉及無理解僱的終止僱傭金，以及可讓僱員保留更多取消「對沖」前歸因於僱主供款的累算權益。

### 取消對沖方案的基本原則

#### 不得削減現有僱傭權益

「對沖」安排本是政府當年一項妥協，以換取僱主支持設立強積金制度。從過去 16 年經驗可見，這次妥協可謂後患無窮，不僅導致強積金有一巨大缺口，削弱其退休保障功能，而當需要「撥亂反正」時，亦遭受商界極力阻撓。政府建議調低遣散費及長服金款額（由每年年資可獲一個月工資的 2/3 減至 1/2），以換取僱主支持取消「對沖」安排，無疑是重覆歷史錯誤。職工盟認為，遣散費或長服金，與強積金具有截然不同的功能，政府的建議是要削減被解僱工人的即時收入保障，來換取未來（可能）有較好的退休生活，做法猶如剝肉補瘡，並不可取。

## **不應以公帑長期補貼僱主責任**

商界團體要求動用公帑，長期補貼僱主支付部分遣散費及長服金。職工盟認為，支付被解僱工人的離職補償，是僱主的法定責任，絕無理由以公帑作長期補貼，因此反對商界的建議。此外，政府計劃從早前預留推行退休保障的 500 億元中撥出 62 億元，在取消「對沖」後十年內，補貼僱主支付部分遣散費及長服金。但離職補償與退休保障，根本是兩碼子事，職工盟認為政府不應挪用該筆預留款項補貼僱主，並促請政府盡快撥出 500 - 1,000 億元設立種子基金，落實有六成市民支持的全民退保方案。

## **僱主解僱工人仍須支付離職補償**

遣散費及長服金等法定離職補償，除給予被解僱工人即時收入保障外，亦可減低僱主隨意解僱工人的誘因，加強僱員的就業保障。職工盟認同設立由僱主供款的基金，但只可用作支付部分遣散費及長服金，而解僱工人的僱主仍須自行支付部分款項，令僱主解僱工人時須謹慎考慮。

## **須由僱主全數承擔涉及無理解僱的終止僱傭金**

根據現行法例，如僱主被裁定不無理解僱，須向僱員支付一筆終止僱傭金，當中包括遣散費或長服金。職工盟認為，涉及無理解僱的僱主，必須自行全數承擔相關的法律責任，不論是政府建議的十年補貼，抑或是由僱主供款設立的基金，都不可用來補貼涉及無理解僱的遣散費或長服金，以免助長無理解僱歪風。

## **保留更多取消「對沖」前歸因於僱主供款的累算權益**

政府建議設立豁免安排，容許僱主繼續以取消「對沖」前其供款的累算權益（包括投資回報），抵銷取消「對沖」前受僱期引致的遣散費或長服金，令受影響僱員的強積金戶口仍需「大出血」。豁免安排對年長工人的影響最大，難以在退休前收復失地，大大削弱他們的退休保障，情況絕不理想。職工盟認為，即使取消「對沖」安排不具追溯力，在設計具體方案時，亦應設法讓僱員保留更多累算權益，保障他們的退休生活。

## 職工盟建議方案

為協助僱主應對取消「對沖」後的財政安排，職工盟建議設立一個由僱主供款的基金，向僱主發還部分已付的遣散費或長服金。方案的重點包括：

- 供款額為僱員有關入息的 0.5%；
- 政府一次過注資 200 億元；
- 自基金實施當日（劃線）起，僱主不可「對沖」遣散費或長服金（包括劃線前及劃線後年資引致的遣散費或長服金）；
- 遣散費及長服金計算方式不變；
- 僱主可獲發還部分已付的遣散費或長服金：
  - 全數劃線前遣散費或長服金，或劃線前僱主供款累算權益（以較低者為準）；及
  - 劃線後遣散費或長服金的一半；
- 不得發還涉及無理解僱的終止僱傭金；及
- 破產欠薪保障基金可獲發還墊支。

### 供款額為僱員有關入息的 0.5%

僱主每月供款額為僱員有關入息的 0.5%，而有關入息的定義和上限與強積金條例相同。現時有關入息的上限為 30,000 元，即僱主為每名僱員的供款不會多於 150 元。

按僱員入息計算供款額，是比較公平的做法；由於遣散費及長服金以僱員的工資計算，而中小企一般聘用較多低薪工人，倘若按人頭劃一供款額，將會出現中小企補貼大企業的怪現象。

### 政府注資 200 億元

政府一次過注資 200 億元，確保基金設立時已有足夠現金流，發還僱主已付的遣散費或長服金。政府注資亦可令基金有足夠儲備，以投資收益支付基金的行政費用。

### 不可「對沖」遣散費或長服金

在基金正式實施當日（劃線）起，僱主不能以強積金供款累算

權益，「對沖」遣散費或長服金（包括劃線前及劃線後受僱年資所引致的遣散費或長服金）；換言之，僱員可全數保留劃線前後的累算權益，令退休生活有更好的保障。

## **遣散費及長服金計算方式不變**

取消「對沖」後，計算遣散費及長服金的方式維持不變，即以受僱年資乘以僱員離職前一個月工資的  $2/3$ 。需注意的是，劃線前受僱年資引致的遣散費或長服金，仍然以僱員離職前一個月工資計算，而非政府建議的劃線前一個月工資。

## **僱主可獲發還部分已付的遣散費或長服金**

在基金正式實施當日起，僱主可向基金申請發還部分已付的遣散費或長服金：

- 就劃線前受僱年資所引致的遣散費或長服金，僱主可獲發還的款額為全數劃線前遣散費或長服金，或歸因於劃線前僱主供款累算權益（包括其後的投資收益），兩者以較低者為準；及
- 就劃線後受僱年資所引致的遣散費或長服金，僱主可獲發還的款額為劃線後遣散費或長服金的一半。

僱主雖然不可以強積金「對沖」劃線前遣散費或長服金，但可獲基金發還有關款額，因此僱主支付劃線前遣散費或長服金的開支會維持不變，而僱員則可全數保留劃線前累算權益。

## **不得發還涉及無理解僱的終止僱傭金**

如僱主涉及《僱傭條例》第 VIA 部指明的不合法及/或不合理解僱，而被法庭或勞資審裁處裁定須支付一筆終止僱傭金，基金將不會向有關僱主發還任何款項。

## **破產欠薪保障基金可獲發還墊支**

破產欠薪保障基金亦可獲發還已墊支的遣散費，並相應提高或取消特惠金墊支遣散費的上限。

## 比較政府、商界及職工盟建議

| 基本原則               | 政府建議 | 商界建議 | 職工盟方案 |
|--------------------|------|------|-------|
| 不削減現有遣散費或長服金權益     | X    | ?    | ✓     |
| 不以公帑長期補貼僱主責任       | ✓    | X    | ✓     |
| 僱主解僱工人仍須支付離職補償     | ✓    | X    | ✓     |
| 僱主全數支付涉及無理解僱的終止僱傭金 | X    | X    | ✓     |
| 讓僱員保留更多劃線前累算權益     | X    | ?    | ✓     |

## 建議方案的財務可行性評估

粗略估算，方案建議的供款水平（僱員有關入息的 0.5%）及政府一次過注資（200 億元），足以發還僱主已付的一半遣散費或長服金（恆常支出），以及發還全數劃線前遣散費或長服金（或劃線前累算權益，以較低者為準）涉及的額外支出（非恆常支出）。

## 基金的恆常收入及支出

根據積金局 2015 年的統計數字推算，估計基金來自僱主供款的恆常收入有 30 億元，而用於發還一半遣散費或長服金的恆常開支約為 25 億元。由於供款收入與發還款額大致跟隨僱員平均薪金調整，因此建議的供款水平應足以令基金持續運作。

根據 2015 年數字推算的恆常收入：

- 強積金強制供款總額：516 億元
- 估計僱主強制供款總額：260 億元
- 參與強積金計劃的僱主向基金作出的供款： $260 \text{ 億} \times 0.5\% / 5\% = 26 \text{ 億元}$
- (另有 13% 僱員參加職業退休金計劃)
- 參與職業退休金計劃的僱主向基金作出的供款： $26 \text{ 億} \times 13\% / 87\% = 4 \text{ 億元}$

估計基金收入：26 億 + 4 億 = 30 億元

根據 2015 年數字推算的恆常支出：

- 以強積金「對沖」遣散費或長服金總額：34 億元
- (「對沖」大約支付遣散費或長服金的 83%)
- (假設 5%參與強積金計劃的僱主沒有以強積金「對沖」；另有大約 13%僱員參加職業退休金計劃)
- 僱主須支付遣散費或長服金的總額： $34 \text{ 億} / 83\% \times 105\% / 87\% = 50 \text{ 億元}$

估計由基金發還一半遣散費或長服金的款額： $50 \text{ 億} / 2 = 25 \text{ 億元}$

### 基金的非恆常支出

積金局的統計數據顯示，「對沖」大約抵銷僱主應付遣散費或長服金的 83%。僱主供款額訂為僱員有關入息的 0.5%，基金收入足以發還一半已付的遣散費或長服金；至於發還劃線前遣散費或長服金涉及的差額（即相當於劃線前遣散費或長服金的 33%），政府一次過注資 200 億元足以應付有關額外支出，僱主因此毋須額外供款。

基金發還劃線前遣散費或長服金涉及的額外支出，會受僱員年資、工資增幅，以及強積金投資回報等因素影響，難以準確評估。按以下基準假設，粗略估算劃線起 20 年內，基金在這方面的額外支出約為 207 億元，而扣除基金行政開支後，政府注資投資收益約有 66 億元，政府注資結餘仍有 57 億元。

基準假設：

- 領取遣散費或長服金僱員平均年資為 8 年（積金局 2014 及 2015 年統計數字），其中劃線前年資分 20 年逐步降至 0；
- 遣散費或長服金總額每年增加 3%（2003 – 2016 年督導級或以下僱員平均薪金按年增幅），2015 年估計數字為 50 億元，如基金於 2018 年正式實施，遣散費或長服金總額約為 55 億元；
- 劃線前累算權益可抵銷劃線前遣散費或長服金的 83%（積金局統計數字）；
- 基金投資收益為年末結餘的 4%，首年行政費用為 0.5 億元，其後每年增加 5%。

| 實施年度 | 劃線前年資 | 劃線後年資 | 遣散費總額      | 基金額外支出       | 行政費用        | 投資收益        | 年末結餘  |
|------|-------|-------|------------|--------------|-------------|-------------|-------|
| 2018 | 7.6   | 0.4   | 54.6       | 17.1         | 0.5         | 7.3         | 182.4 |
| 2019 | 7.2   | 0.8   | 56.3       | 16.7         | 0.5         | 6.9         | 172.4 |
| 2020 | 6.8   | 1.2   | 58.0       | 16.3         | 0.6         | 6.5         | 162.5 |
| 2021 | 6.4   | 1.6   | 59.7       | 15.8         | 0.6         | 6.1         | 152.7 |
| 2022 | 6.0   | 2.0   | 61.5       | 15.2         | 0.6         | 5.7         | 143.0 |
| 2023 | 5.6   | 2.4   | 63.3       | 14.6         | 0.6         | 5.3         | 133.4 |
| 2024 | 5.2   | 2.8   | 65.2       | 14.0         | 0.7         | 5.0         | 124.1 |
| 2025 | 4.8   | 3.2   | 67.2       | 13.3         | 0.7         | 4.6         | 115.0 |
| 2026 | 4.4   | 3.6   | 69.2       | 12.6         | 0.7         | 4.3         | 106.3 |
| 2027 | 4.0   | 4.0   | 71.3       | 11.8         | 0.8         | 3.9         | 98.0  |
| 2028 | 3.6   | 4.4   | 73.4       | 10.9         | 0.8         | 3.6         | 90.2  |
| 2029 | 3.2   | 4.8   | 75.6       | 10.0         | 0.9         | 3.3         | 83.0  |
| 2030 | 2.8   | 5.2   | 77.9       | 9.0          | 0.9         | 3.1         | 76.4  |
| 2031 | 2.4   | 5.6   | 80.2       | 7.9          | 0.9         | 2.8         | 70.6  |
| 2032 | 2.0   | 6.0   | 82.6       | 6.8          | 1.0         | 2.6         | 65.6  |
| 2033 | 1.6   | 6.4   | 85.1       | 5.6          | 1.0         | 2.5         | 61.6  |
| 2034 | 1.2   | 6.8   | 87.7       | 4.3          | 1.1         | 2.3         | 58.6  |
| 2035 | 0.8   | 7.2   | 90.3       | 3.0          | 1.1         | 2.3         | 56.9  |
| 2036 | 0.4   | 7.6   | 93.0       | 1.5          | 1.2         | 2.3         | 56.4  |
| 2037 | 0.0   | 8.0   | 95.8       | 0.0          | 1.3         | 2.3         | 57.4  |
|      |       |       | <b>總計：</b> | <b>206.5</b> | <b>16.5</b> | <b>82.7</b> |       |

單位：億元

### 不同假設下基金的額外開支、政府注資投資收益及結餘（億元）

| 不同假設   | 額外開支  | 投資收益 | 結餘     |
|--|-------|------|--------|
| 基準假設   | 206.5 | 83.6 | 59.5   |
| 遣散費或長服金年增長：4%                                | 226.9 | 71.2 | 26.8   |
| 累算權益可抵銷：90%                                  | 250.2 | 51.3 | (14.9) |
| 基金投資收益：3%                                    | 206.5 | 53.0 | 29.2   |
| 遣散費或長服金年增長：4%；<br>累算權益可抵銷：90%；及<br>基金投資收益：3% | 275.0 | 21.5 | (68.0) |

## 職工盟方案跟現行政策及政府建議比較

假設一名被裁減的僱員，其：

劃線前年資：4年；劃線前工資：13,500元

劃線後年資：2年；離職前工資：15,000元

歸因於劃線前僱主供款的累算權益：32,000元

歸因於劃線後僱主供款的累算權益：18,000元

|                                   | 現行政策          | 政府建議          | 職工盟方案          |
|-----------------------------------|---------------|---------------|----------------|
| 劃線前受僱年資所引致的遣散費 <sup>(a)</sup>     | 40,000        | 36,000        | 40,000         |
| 劃線後受僱年資所引致的遣散費 <sup>(a)</sup>     | 20,000        | 15,000        | 20,000         |
| <b>僱員可獲的遣散費</b>                   | <b>60,000</b> | <b>51,000</b> | <b>60,000</b>  |
| 歸因於劃線前僱主供款的累算權益                   | 32,000        | 32,000        | 32,000         |
| 歸因於劃線後僱主供款的累算權益                   | 18,000        | 18,000        | 18,000         |
| 「對沖」款額 <sup>(b)</sup>             | 50,000        | 32,000        | 0              |
| <b>僱員可保留的累算權益</b>                 | <b>0</b>      | <b>18,000</b> | <b>50,000</b>  |
| 政府補貼款額 <sup>(c)</sup>             | 0             | 7,500         | 0              |
| 基金向僱主發還的款額 <sup>(d)</sup>         | 0             | 0             | 42,000         |
| <b>僱主實際支付遣散費的款額<sup>(e)</sup></b> | <b>10,000</b> | <b>11,500</b> | <b>18,000</b>  |
| <b>僱員可獲的遣散費及可保留的累算權益</b>          | <b>60,000</b> | <b>69,000</b> | <b>110,000</b> |

(a) 根據現行政策，僱主須付的遣散費為離職前工資 x 年資 x 2/3 = 15,000 x 6 x 2/3 = 60,000元。根據政府建議，僱主須付的遣散費為劃線前工資 x 劃線前年資 x 2/3 + 離職前工資 x 劃線後年資 x 1/2 = 13,500 x 4 x 2/3 + 15,000 x 2 x 1/2 = 51,000元。職工盟建議遣散費計算方式維持不變，即 60,000元。

(b) 根據現行政策，僱主須付的遣散費為 60,000元，僱主可全數「對沖」累算權益，即 50,000元。根據政府建議，僱主只可以劃線前累算權益 (32,000元)，「對沖」劃線前遣散費 (36,000元)，即「對沖」為 32,000元。職工盟建議，自基金實施當日起，僱主不可「對沖」遣散費。

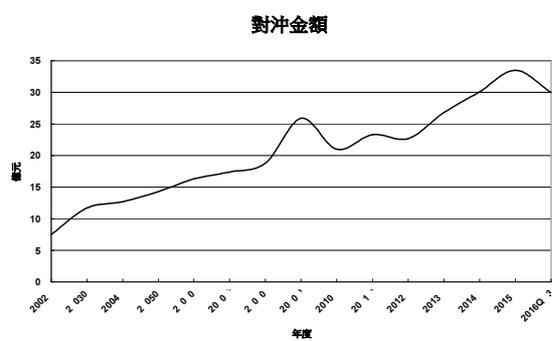
(c) 劃線後首兩年，政府補貼金額為劃線後遣散費的一半，即 15,000 x 1/2 = 7,500元。

(d) 職工盟建議基金向僱主發還的金額，為劃線前遣散費或劃線前累算權益 (以較低者為準，即 32,000元)，及劃線後遣散費的一半 (即 20,000 x 1/2 = 10,000元)，合共 42,000元。

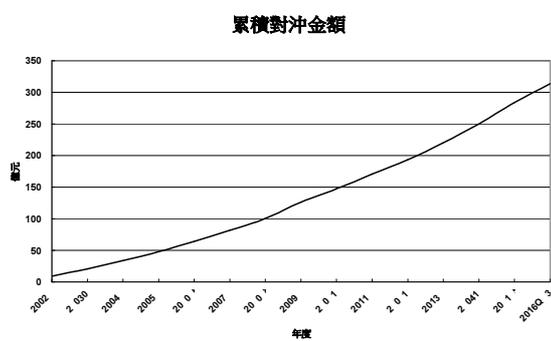
(e) 不包括僱主向基金作出的供款。

## 附件：強積金「對沖」統計數字

每年「對沖」金額持續上升

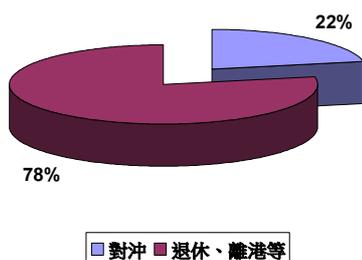


314 億元被沖走(至 2016 年第三季)

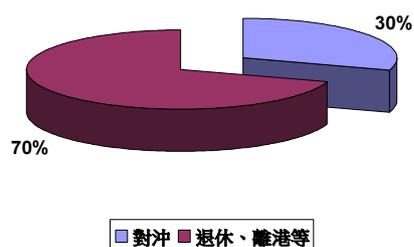


「對沖」佔已支付強積金權益

2015年



2016年第1至第3季



## 2/3 受影響僱員的僱主供款累算權益被全數沖走 (2015 年)

表 8 抵銷款額佔涉及的僱員帳戶結餘中僱主供款部分的百分比

| 申索類別  | 抵銷款額佔涉及的僱員帳戶結餘中僱主供款部分的百分比 | 申索數目 <sup>(1)</sup> | %      | 抵銷款額佔涉及的僱員帳戶結餘中僱主供款部分的平均百分比 |
|-------|---------------------------|---------------------|--------|-----------------------------|
| 遣散費   | <20%                      | 500                 | 1.6%   | 94%                         |
|       | 20% - <40%                | 300                 | 0.9%   |                             |
|       | 40% - <60%                | 500                 | 1.5%   |                             |
|       | 60% - <80%                | 1 300               | 4.0%   |                             |
|       | 80% - <100%               | 8 100               | 25.6%  |                             |
|       | 100%                      | 20 900              | 66.3%  |                             |
|       | 小計                        | 31 500              | 100.0% |                             |
| 長期服務金 | <20%                      | 400                 | 2.3%   | 92%                         |
|       | 20% - <40%                | 300                 | 1.8%   |                             |
|       | 40% - <60%                | 400                 | 2.4%   |                             |
|       | 60% - <80%                | 900                 | 5.8%   |                             |
|       | 80% - <100%               | 3 500               | 22.3%  |                             |
|       | 100%                      | 10 300              | 65.4%  |                             |
|       | 小計                        | 15 800              | 100.0% |                             |
| 整體    | <20%                      | 900                 | 1.8%   | 93%                         |
|       | 20% - <40%                | 600                 | 1.2%   |                             |
|       | 40% - <60%                | 900                 | 1.8%   |                             |
|       | 60% - <80%                | 2 200               | 4.6%   |                             |
|       | 80% - <100%               | 11 600              | 24.5%  |                             |
|       | 100%                      | 31 200              | 66.0%  |                             |
|       | 合計                        | 47 300              | 100.0% |                             |

資料來源：強制性公積金計劃管理局