

# 立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1374/17-18(06)號文件

檔 號：CB2/PL/MP

## 人力事務委員會

立法會秘書處為 2018 年 5 月 15 日會議  
擬備的最新背景資料簡介

### 強制性公積金制度下的對沖安排

#### 目的

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

4. 遣散費及長期服務金的計算，是以僱員的服務年資(如最後一年不足一年則按日數百分比計算)，按其最後一個月工資的三分之二或最後 12 個月平均每月工資的三分之二來計算。計算遣散費及長期服務金款額的月薪上限為 22,500 元，僱員可得的遣散費或長期服務金最高款額為 390,000 元，而可追溯的服務年資並無限制。

## 強積金制度

5. 《強制性公積金計劃條例》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

6. 《強制性公積金計劃條例》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《強制性公積金計劃條例》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。《強制性公積金計劃條例》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)，以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)。

7. 據政府當局表示，每年有超過 30 億元的僱主強積金供款累算權益被用作對沖遣散費或長期服務金。單以 2016 年計，有 49 300 多名僱員的強積金戶口內的僱主供款累算權益被用以對沖遣散費或長期服務金，涉及款項總額達 38.55 億元(包括約 34 億元強制性供款，及約 4 億元自願性供款)。平均每宗對沖個案的受影響僱員的強積金累算權益減少了約 78,300 元。

## **議員過往所作的討論**

### "對沖"安排對工作人口退休保障的影響

8. 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。這些議員多次促請政府當局檢討此事，以期早日取消或分階段取消"對沖"安排。

9. 政府當局解釋，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。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期服務金解僱，因而退休保障會受到影響的僱員，數目超過 300 萬。

10. 然而，部分其他議員指出，僱主團體認為"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。僱主團體認為，取消"對沖"安排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("中小企")的營商環境構成重大的影響。由於遣散費及長期服務金是基於僱員為同一僱主服務而向僱員提供的若干保障，"對沖"安排亦屬合理，以免僱員就同一服務期獲得"雙重福利"。部分議員亦認為，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。

11. 政府當局表示，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。

#### 上屆政府建議逐步取消"對沖"安排

12. 議員獲告知，扶貧委員會於 2015 年 12 月展開為期 6 個月的退休保障公眾諮詢，諮詢工作完成後，政府當局徹底考慮了如何處理"對沖"安排。其後，前行政長官於 2017 年 1 月發表的施政報告中公布逐步取消"對沖"安排的具體建議。該建議具備下列 3 項主要元素：

- (a) 取消"對沖"安排的做法不具追溯力(即在該建議實施日期前的僱主強積金供款將獲"豁免")；
- (b) 在實施日期後的受僱期所引致的遣散費/長期服務金款額將會降低，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；及
- (c) 政府會由實施日期起計的 10 年內，分擔僱主的部分遣散費/長期服務金開支，以協助僱主(特別是中小企)。

13. 對於政府當局的建議，即是把勞工可享有的遣散費/長期服務金，由最後一個月工資的三分之二下調至最後一個月工資的一半，部分議員及勞工界認為此舉有損勞工權益，因此對此深表不滿。

亦有關注指，僱主可能只會保留服務年資少於 5 年的員工，從而規避向有關僱員支付長期服務金的法定責任。

14. 部分其他議員及商界對於是否有需要實施政府當局的建議表示極有保留，因為在取消"對沖"安排後，僱主將須預留款項作發放遣散費/長期服務金之用。這會嚴重打擊中小企的經營，並會即時引發裁員潮，遭解僱的僱員其後會再以新合約重新獲得聘用。議員察悉，政府當局建議以發還方式向僱主提供 10 年政府補貼，以分擔部分遣散費或長期服務金開支。部分議員認為，政府應設立基金，協助僱主履行承擔遣散費及長期服務金額外開支的長遠承諾。

15. 政府當局表示，建議把遣散費/長期服務金的比率下調至最後一個月工資的一半，有其理據，事關遣散費/長期服務金的部分功能與強積金制度有重疊。這個調整並非一項勞工權益的倒退，因為遣散費/長期服務金會在僱主強制性強積金供款之外，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總額會明顯高於現時的安排。政府當局亦明白，取消"對沖"安排會增加僱主的成本，尤以中小企為然。因此，政府當局提出了史無前例的建議，提供 10 年合共 79 億元的補貼，以協助僱主適應有關改變。在該 10 年因長期服務金撥備作扣稅開支而少收的稅款，最高款額約為 180 億元。

16. 議員於 2017 年 6 月進一步獲告知，政府當局在公布其建議後，已與主要僱主團體和職工會積極進行討論。不過，僱主和僱員均未有接納有關建議，他們之間也未能同意任何獲雙方接受的替代方案。經仔細分析在過去數個月從僱主和僱員團體所收到的意見和替代方案，政府當局認為在所提出的所有方案中，其原建議仍然最為可取，並提議以此為基礎推進相關工作。依政府當局之見，其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，也能維持政府只作一次過和有時限的財政承擔。

## 新近發展

17. 現任行政長官在 2017 年 10 月 11 日發表的施政報告中表示，政府當局期望在未來數月提出一個能同時顧及勞工界及商界利益的取消"對沖"安排方案。

18. 在 2017 年 10 月 17 日的人力事務委員會("事務委員會")政策簡報會及會議上，委員獲告知，落實取消強積金的僱主供款累算權

益與遣散費及長期服務金的"對沖"，是本屆政府其中一項首要處理的事項。據政府當局表示，當局自 2017 年 7 月一直與商界及勞工界積極商討，探討可行解決方案。政府當局已向所有持份者表明對取消"對沖"安排的堅定立場，並願意加大其財政承擔，向僱主提供補貼以減輕對他們(尤其是微型及中小型企業)的影響。因應僱主憂慮未能應付日後可能出現的遣散費或長期服務金開支，政府當局正考慮下述方案：訂立機制協助僱主為履行日後可能須向僱員支付遣散費或長期服務金的責任而先為指定儲蓄帳戶作儲備。

19. 在 2017 年 11 月 21 日的事務委員會會議上，政府當局就下述建議諮詢事務委員會：在勞工處開設一個首席勞工事務主任職位，以協助與取消"對沖"安排有關的各樣職務，包括各項政策制訂、法例修訂和擬定推行框架方面的籌劃工作。在討論的過程中，委員對於政府當局何時就取消"對沖"安排提出一個最終方案表示極度關注。委員獲告知，取消"對沖"安排是本屆政府其中一項首要處理的事項。據政府當局表示，要落實有關方案，預期必須對不同法例，包括但不限於《強制性公積金計劃條例》、《僱傭條例》及《職業退休計劃條例》，作出非常複雜且具爭議性的修訂，以及須就推展有關方案制訂詳細的執行安排。有關賦權法例預計需時至少 3 年制定。

20. 部分委員認為，就取消"對沖"安排的有關賦權法例需時 3 年制定，籌備時間實在過長。政府當局向委員保證，當局致力在切實可行範圍內盡快完成整項工作，包括立法程序。若取消"對沖"安排的所需立法程序可於 2020 年 7 月第六屆立法會屆滿前完成，無"對沖"安排的新制度的實施細節，包括可能涉及的政府補貼計劃和有關程序及細則，可望於 2020 年年底前擬定。

21. 在即將於 2018 年 5 月 15 日舉行的事務委員會會議上，政府當局會向事務委員會簡介其就取消強積金"對沖"安排的初步構思。

## 相關文件

22. 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  
2018 年 5 月 10 日

**強制性公積金的累算權益  
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 | <a href="#">會議紀要</a>                         |
| 財經事務委員會                                | 2008年12月1日  | <a href="#">會議紀要</a>                         |
| 立法會                                    | 2009年7月8日   | <a href="#">《2009年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會報告</a> |
| 退休保障事宜小組委員會                            | 2011年7月19日  | <a href="#">會議紀要</a>                         |
| 退休保障事宜小組委員會                            | 2012年5月8日   | <a href="#">會議紀要</a>                         |
| 財經事務委員會                                | 2013年1月7日   | <a href="#">會議紀要</a>                         |
| 人力事務委員會                                | 2013年1月25日  | <a href="#">會議紀要</a>                         |
| 人力事務委員會                                | 2013年2月19日  | <a href="#">會議紀要</a>                         |
| 財經事務委員會                                | 2013年3月4日   | <a href="#">會議紀要</a>                         |
| 財務委員會<br>特別會議<br>審核2013至2014<br>年度開支預算 | 2013年4月     | <a href="#">審核2013至2014年度開支預算的報告</a>         |
| 財經事務委員會                                | 2013年5月3日   | <a href="#">會議紀要</a>                         |
| 財經事務委員會                                | 2014年1月29日  | <a href="#">會議紀要</a>                         |
| 財經事務委員會及<br>人力事務委員會                    | 2014年3月18日  | <a href="#">議程</a><br><a href="#">會議紀要</a>   |

| 委員會  | 會議日期             | 文件   |
|--|------------------|--|
| 退休保障事宜小組<br>委員會報告                                    |                  | <a href="#">立法會 CB(2)1871/<br/>15-16 號文件</a> |
| 研究強積金的累算<br>權益與遣散費和<br>長期服務金的對沖<br>安排事宜聯合小組<br>委員會報告 |                  | <a href="#">立法會 CB(2)1684/<br/>15-16 號文件</a> |
| 人力事務委員會  | 2017 年 10 月 17 日 | <a href="#">議程</a><br><a href="#">會議紀要</a>   |
| 人力事務委員會  | 2017 年 11 月 21 日 | <a href="#">議程</a><br><a href="#">會議紀要</a>   |

立法會秘書處  
 議會事務部 2  
 2018 年 5 月 10 日