



LABOUR DEPARTMENT (Headquarters)

勞工處（總處）

Your reference 來函編號：
Our reference 本處檔案編號： LD LRD 12-1/2/44
Tel number 電話號碼： 2852 4099
Fax number 傳真機號碼： 2544 3271

香港中區
立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會人事編制小組委員會
主席
(經辦人: 司徒少華女士
委員會秘書)

司徒女士:

**政府就人事編制小組委員會
於 2018 年 11 月 21 日會議上
提出的跟進事項的答覆**

2018 年 11 月 21 日的立法會人事編制小組委員會討論勞工處開設 1 個首席勞工事務主任常額職位，以負責與取消強制性公積金（強積金）制度下僱主的強制性供款與遣散費及長期服務金（長服金）「對沖」有關的各項新工作。在會議上委員要求政府提供補充資料，現答覆如下：-

就規管及監督強積金計劃運作而言，包括制訂及實施取消「對沖」工作的相關安排，不同機構，包括強制性公積金計劃管理局、財經事務及庫務局、勞工及福利局及勞工處，在通過有關取消「對沖」的賦權法例前後的工作分配詳情

強制性公積金計劃管理局（積金局）是根據《強制性公積金計劃條例》（第 485 章）成立，負責監管強積金計劃的運作

的法定機構。另一方面，財經事務及庫務局轄下的財經事務科，是負責制訂與強積金制度相關的政策。在取消以僱主的強積金供款與遣散費及長服金「對沖」的安排下，財經事務科及積金局會繼續以上的工作。

另外，勞工及福利局與勞工處是負責制訂取消強積金制度下僱主的強制性供款與遣散費及長服金「對沖」的政策、訂定具體方案、與各主要持份者商討，以制訂操作細節、以及擬備賦權法例，並於法例通過後落實方案內的各項配套措施，及監督有關措施的有效運作。

由於取消「對沖」的方案將涉及修訂《強制性公積金計劃條例》內的相關條文，而方案所建議為僱主開設的專項儲蓄戶口亦擬涉及積金局現正籌備的「積金易」電子平台，以便利並簡化僱主處理其專項儲蓄戶口的供款、取款等行政程序及安排，故此勞工及福利局／勞工處在制訂整套取消「對沖」的政策、管理系統及具體措施時，一直與財經事務科及積金局緊密合作。在落實取消「對沖」方案時，勞工及福利局／勞工處將負責監察新政策的執行情況，包括確保僱主向其專項儲蓄戶口作出規定的供款、按規定向僱主發還政府承諾的資助額、處理僱主僱員間的爭議等。在有關新設立的僱主專項儲蓄戶口的事宜中，由於涉及「積金易」電子平台，勞工及福利局／勞工處會聯同財經事務科及積金局制訂相關安排。

取消「對沖」安排的不同建議方案的比較詳情，包括就行政長官在《2018 年施政報告》中宣布取消「對沖」的優化方案，與由政府設立中央基金的建議進行比較

有部分僱主團體建議為僱主設立「基金池」，以支付遣散費／長服金。以下就(i)「基金池」與(ii)行政長官在《2018 年施政報告》宣布的取消「對沖」的優化安排，特別是專項儲蓄戶口的設立，作出概略性比較：-

理念

根據《僱傭條例》（第 57 章）的條款，大多數僱員可獲

發遣散費或長服金¹的情況，都是由僱主主動作出的解僱行為引致。

政府所提出的專項儲蓄戶口的目的，是協助個別僱主就其日後可能作出的解僱行動而引發的遣散費／長服金開支預先進行儲蓄。這個由個別僱主自行承擔其解僱行為的做法，在理念上與《僱傭條例》設立遣散費及長服金一致。長服金的其中一項功能是保障僱員免遭不合理的解僱。由於專項儲蓄戶口內的結餘屬個別僱主的財產，僱主應會慎重運用有關資金，並在解僱僱員時採取更為審慎的態度，間接增加了僱員的就業保障，減低不合理的解僱的風險。

至於「基金池」方案則屬一種集體保險，其運作模式是由所有僱主供款，以支付個別僱主作出的遣散或解僱行動。根據積金局的強積金「對沖」個案數字，在 2017 年只有約 5% 參與強積金的僱主涉及「對沖」。有意見認為，若由「基金池」全數支付遣散費／長服金，將令絕大部分甚少需要支付遣散費／長服金的僱主補貼少部分進行裁員或解僱行動的機構；由於僱主在解僱僱員所涉及的遣散費／長服金可從「基金池」支付，可能會令僱主較輕易作出解僱的決定，因此對僱員而言，亦會令長服金失卻其保障僱員免遭不合理的解僱的功能。

道德風險及濫用問題

政府建議的僱主專項儲蓄戶口，其結餘屬個別僱主的財產，如僱主沒有動用其款項，則在積累到一定數額時（現時建議為所有僱員全年薪金的 15%），僱主已毋須繼續供款。故僱主應會慎重運用有關儲蓄，不會出現道德風險及濫用問題。

至於「基金池」，由於僱主供款至「基金池」是「已出之物」，即使解僱員工要付長服金，都是「公家」的錢。在僱主沒有額外開支，而僱員更有實際得益的情況下，僱主與僱員「合作」向基金申領遣散費／長服金的誘因將會十分之大，道德風險和可能出現的濫用情況會令遣散費／長服金個案增加。當這情況出現時，所有僱主可能需增加向「基金池」供款，以維持

¹ 僱員在三種「非自願」的情況下離職（包括僱員為僱主連續工作 5 年或以上並達到 65 歲而辭職、或經醫生證明永久不適宜擔任有關職務、又或於在職期間死亡），可獲得長服金。

「基金池」的運作。

如由「基金池」全數承擔遣散費／長服金，在計及道德風險和可能出現的濫用情況後，估計每年需就每名僱員向僱主徵收的款額平均約為 4,100 元至 5,300 元(以 2016 年價格計算)。要減低「基金池」的道德風險，雖然可採取「基金池」與僱主「共同分擔」的方法，但僱主分擔比例若如一些僱主團體建議般只佔須支付遣散費／長服金款額的 20%，相信只能有限度降低道德風險。要大幅度降低道德風險，僱主的分擔比例便須大幅度增加，例如 50%。以此模式運作的「基金池」或可減收向僱主的徵款(僱主每年就每名僱員的供款平均約 1,800 元至 2,200 元)，但如此一來，每位僱主在解僱合資格僱員時須自行承擔餘下的 50%遣散費／長服金。這個做法未必符合僱主的整體利益。

另有建議認為可規定僱主解僱員工後在一段時間內不能再僱用新員工，藉此解決「基金池」的道德風險問題。雖然這個安排或可減低僱主與僱員「合作」從「基金池」領取遣散費／長服金的風險，但監管工作將涉及大量公帑及人手，行政成本高昂，而且成效難以保證。此外，這做法將會大大減低勞動市場的靈活性，有違自由市場原則，相信難以獲得僱主以至勞工團體所接受，政府亦對此有極大保留。

僱主供款額

政府專項儲蓄戶口的設計，是僱主每月向其名下的專項儲蓄戶口作出最少等同其僱員每月薪金的 1%供款，當戶口內的累積儲蓄結餘達到所有僱員的全年薪金的 15%，便可以停止供款。對僱員流動頻密，或甚少作出解僱行動的僱主而言，無疑更為有利。

在「基金池」方案中，無論個別僱主的人手流動情況如何，甚或從無需要付出遣散費和長服金(如某些人手流動較頻密的行業)，亦須永久性向「基金池」供款。因此，即使同樣是每月作出 1%的供款，長遠而言，個別僱主向專項儲蓄戶口的供款會較向「基金池」供款為少。

公平性

即使「基金池」的道德風險問題可獲得解決，「基金池」的運作模式，即由所有僱主供款，以支付個別僱主作出的遣散或解僱行動，對營運結業機會較低或穩定性高的行業有欠公平。

綜合上述的分析，我們認為專項儲蓄戶口更切合個別僱主須承擔自身作出的解僱行為的責任，亦會對人員流動性高或甚少作出解僱的行業較公平，及不會衍生不必要的道德風險及濫用情況。因此，與「基金池」方案比較，我們認為政府現時就取消「對沖」提出的優化安排更為可取。

開設常額職位的理據

就議員在 11 月 21 日的會議上認為，政府就取消強積金「對沖」的安排開設 1 個首席勞工事務主任常額職位的建議，在現階段應考慮先開設編外職位。我們希望藉此闡述勞工處需要一個常額職位的理據。

落實取消「對沖」是本屆政府其中一項首要處理的事項，社會上就取消「對沖」亦已取得廣泛共識。向立法會財務委員會申請開設常額職位，正顯示政府盡快落實取消「對沖」的決心。政府已表明會致力在 2020 年或之前向立法會提交落實取消「對沖」的安排的賦權法例草案，期望在 2022 年或之前獲立法會通過，並在兩年後將各項相關配套措施落實，包括設置上文所言的僱主專項儲蓄戶口，及訂出政府資助計劃的細節，以實施取消「對沖」的安排。這工作的時間表實在非常緊迫。

取消「對沖」是全新且長期性的工作。誠如議員指出，取消「對沖」是一項極富爭議性並複雜的工作。因此，無論是前期籌備或後期落實，均需要一名具備政治觸覺、熟識勞工事務、且能處理富爭議和複雜議題的資深人員擔任；後期的落實工作更需要與前期籌備工作連貫，以確保與各持份者協定的執行細節能充份落實，並順利運作。再者，取消「對沖」的安排下的專項儲蓄戶口是長期措施，必須因應日後的運作經驗不時作出檢視及適切調整其運作安排。至於政府提供的資助，年期亦達 25 年，我們亦會在其運作五年後作出檢討。而在取消「對

沖」可能衍生的勞資關係問題，更是一項長期及持續的策略性工作。顯而易見，因應這些新工作而需要設置的首席勞工事務主任職位，必須為常額職位。

此外，我們亦認為有責任讓議員得悉，勞工處相關的員方工會，在開設有時限職位事宜上，曾表示了強烈的關注與迴響。勞工處的勞工事務主任職系現時有約 30 個有時限職位，分佈在系內的不同職級。基於這些有時限職位在一般情況下只能透過內部調配，層層署任，由下一職級的職員擔任，而不可以招聘新人填補引致的空缺，或讓職員晉升，以致該職系的部分初級職位〔即二級助理勞工事務主任〕因而須長期空置。整體而言，透過開設有時限職位，實際上無法增加相關職系的人手，以應付部門面對的額外工作。現時，大多數的二級助理勞工事務主任負責在前線提供服務，包括解答僱主及僱員對勞工法例的查詢、處理僱員工傷個案、調查僱主涉嫌違反勞工法例的個案、以及為求職人士提供各種就業服務等。現時基於上述原因而空置的二級助理勞工事務主任職位的數目，佔該職級的職位數目〔包括有時限職位〕總數約 15%。我們認為，在有長期及持續人手需要的情況下開設有時限職位，既增加職系內初級職位的空置情況，令已備受壓力的前線服務人員百上加斤；亦對因無實缺而不能正式晉升而須長期署任的一連串職員不公。

因此，我們認為無論是就推展取消「對沖」的工作、就勞工處的服務、甚或對有關職位的職員而言，我們有實際需要開設常額職位，而非有時限的編外職位。

勞工處處長

(陸慧玲  代行)

2018 年 11 月 30 日