

2018 年 11 月 20 日  
討論文件

## 立法會人力事務委員會

### 取消使用強制性公積金制度下僱主的強制性供款 「對沖」遣散費及長期服務金的安排

#### 目的

本文件向議員簡介行政長官於《2018 年施政報告》宣布取消使用強制性公積金（強積金）制度下僱主的強制性供款「對沖」遣散費及長期服務金（長服金）的安排，以及將積極開展的預備工作。

#### 背景

#### 初步構思

2. 政府在 2018 年 3 月就取消「對沖」提出了一個初步構思（要點見附件 A）。自 3 月起，我們與主要持份者，包括各大僱主團體和商會、工會及政治團體等見面，聽取他們對初步構思的意見。就該初步構思，我們於 5 月 15 日及 6 月 13 分別諮詢了本委員會及勞工顧問委員會（勞顧會）。立法會工商事務委員會亦曾於 6 月 19 日就該事宜進行討論。

#### 主要持份者對初步構思的意見

#### 勞工界

3. 勞工界普遍歡迎政府的初步構思，尤其是維持以合資格僱員每月工資的三分二方式計算每一年服務期的遣散費／長服金，而非如上屆政府方案將比率下調至每月工資的一半。另一方面，部份人士繼續關注在某些特殊情況下，儘管取消了「對

沖」，個別僱員所獲得的權益可能較現行有「對沖」下更少<sup>1</sup>。部份人士對於容許僱主繼續以其在實施取消「對沖」日期（下文稱「實施日期」）後的強積金供款「對沖」在實施日期前的遣散費／長服金的建議有所保留。

## 商界

4. 大部份主要商會明白政府取消「對沖」的決心，但仍認為這項政策轉變違反政府當初在爭取僱主支持設立強積金制度時所作出毋需僱主雙重支付的承諾。他們重申需要處理遣散費、長服金及強積金的功能重疊問題，並認為回復遣散費／長服金以每月工資的三分二方式計算缺乏理據。他們仍然高度關注履行遣散費／長服金責任可能對現金緊絀的企業，尤其是僱員人數在十人以下的微型企業(微企)或清潔及保安業的外判承辦商所帶來的財政衝擊。

5. 許多僱主已接受有需要透過建議的專項儲蓄戶口，預先就其遣散費／長服金責任進行儲蓄。然而，他們對專項儲蓄戶口的 1% 儲蓄不足以完全應付其遣散費／長服金所涉及責任表示關注，而這關注在微企及對員工流失的控制較少的機構（例如外判承辦商）之間尤其普遍。

6. 政府的財政承擔由上屆政府為期十年共 79 億元增加至初步構思中為期 12 年共 172 億元，但仍被視為長遠而言不足以協助企業應付其遣散費／長服金的責任。商界認為退休保障應由僱主、僱員及政府三方共同應對，將責任全放於僱主身上並不公平。僱主團體強烈要求政府在取消「對沖」後，能負上更長期甚至永久分擔部份遣散費／長服金責任的角色。有些人士要求政府在資助計劃實施後進行檢討。然而，不少人士對於針對中小微企或即使在專項儲蓄戶口協助下仍有困難支付遣散費／長服金的機構的需要而設的第二層資助，表示歡迎。

---

<sup>1</sup> 為防止在取消「對沖」前出現大規模解僱僱員的風險，初步構思建議以實施取消「對沖」的日期前最後一個月工資計算在實施日期前的僱傭期所引致的遣散費／長服金權益，而非以解僱時最後一個月工資計算（如解僱日期後於實施日期）。這有可能引致個別在實施日期前有相對較長服務年資並在實施日期後有顯著工資增幅的僱員獲得的權益總和（遣散費／長服金權益連同僱主向其強積金戶口作出的強制性供款的累算權益）較其在現行「對沖」制度下所應獲得的為少。

7. 部份僱主團體就取消「對沖」將損害勞資關係的和諧及增加僱主及僱員之間就遣散費／長服金權益的爭議，表示深切關注。部份亦認為兩層資助計劃過於複雜，不易理解。

## 其他

8. 勞顧會僱主及僱員代表的共識，是僱主代表不會反對取消「對沖」，而雙方促請政府提出修訂方案以向僱主提供長期支援及處理中小微企的憂慮。

## 政府決定改善取消「對沖」的安排

9. 政府經審慎考慮商界和勞工界、勞顧會及其他持份者所表達的意見，決定改善安排及大幅增加財政承擔，加強對中小微企的資助，以回應各界的關注。行政長官在《2018 年施政報告》中宣布了取消「對沖」的優化安排如下-

- (a) 取消「對沖」的安排將以附件 A載列的初步構思的要點為基礎；
- (b) 政府資助計劃下的第一層資助的年期會維持在 12 年，而第二層資助的年期將由 12 年延長至 25 年，並以載於附件 B的列表的資助比例遞減。政府在 25 年資助期的總承擔額，將會因此由初步構思建議的 172 億元大幅增加至 293 億元<sup>2</sup>；
- (c) 假若有僱員獲得的權益總和（遣散費／長服金權益連同歸因於僱主向其強積金戶口所作出的強制性供款的累算權益）較其在現行「對沖」制度下應獲得的為少時，政府會支付有關的差額（見下文第 13 段）；及
- (d) 經優化的政府資助計劃將於取消「對沖」五年後進行檢討（見下文第 14 段）。

---

<sup>2</sup> 考慮到在現實中部份涉事公司在取消「對沖」後第 20 年可能營運少於 15 年的情況，有關數字是以涉事僱主的專項儲蓄戶口的平均儲蓄結餘少於年度有關入息的 15% 的基礎而作出的粗略估算。

10. 我們的分析顯示，專項儲蓄戶口對於僱用較多僱員的僱主來說成效較佳。而對於微企僱主（即聘用少於十名僱員的僱主）而言，在取消「對沖」後第 20 年，如有需要作出解僱並須支付遣散費／長服金，則有超過一半涉事微企僱主的專項儲蓄戶口內有足夠結餘應付其遣散費／長服金的開支<sup>3</sup>。值得留意的是，根據強制性公積金計劃管理局（積金局）提供的「對沖」個案數據，過去幾年間每年有大概 7 000 間微企涉及「對沖」，僅佔全港有聘用僱員的微企總數約 4%。

11. 為了在加強協助企業適應取消「對沖」的政策轉變，及確保公帑得以善用兩個目標之間取得適當平衡，在優化的政府資助計劃下，為期 12 年的第一層資助將不獲延長，因絕大部份大型企業應能在其專項儲蓄戶口累積足夠結餘以應付其遣散費／長服金責任。將第二層資助的時限由 12 年大幅延長至 25 年，則可集中資源協助中小微企及較易發生大規模裁員的企業，因他們遇到專項儲蓄戶口儲蓄不足而需要第二層資助的機會，料會遠高於大型企業。經優化的資助計劃與初步構思下的資助計劃的最高資助比率的比較，載於附件 C。

12. 經加強的第二層資助將有助減輕專項儲蓄戶口結餘不足的涉事微企僱主的財務負擔。在取消「對沖」後第 20 年，這些微企僱主須向每名涉事僱員補付的平均差額，粗略估算會由初步構思下的 86,000 元減少至 69,000 元；而每名涉事的微企僱主須補付的差額總數，將會由初步構思下的 219,000 元下降至 179,000 元。如上文第 10 段所言，過去數年的數字顯示涉及「對沖」的微企，佔所有微企一個很低的比例，而據估算，當中只有一部份需要向涉事僱員補付差額。

## 其他實施和技術細節

### 取消「對沖」後權益變差的僱員

13. 如上文第 3 段所述，部份在實施日期前有相對較長年資並在實施日期後工資有顯著增幅的僱員所獲得的權益總和（遺

<sup>3</sup> 此粗略估算假設涉事僱主已在其專項儲蓄戶口累積儲蓄至僱員年度有關入息的 15% 上限，及剔除微企的結業個案。

散費／長服金權益連同僱主向其強積金戶口作出的強制性供款的累算權益），有可能會較其在現行「對沖」制度下所應獲得的為少。聽取了勞工界所表達的關注，政府將會在這類我們預計數量不會太多的個案出現時，支付有關差額，以確保僱員不會因而受損，否則這將與取消「對沖」以改善僱員權益的政策目標背道而馳。詳細安排將會於實施階段時制訂。

### 資助計劃的檢討

14. 為紓減部份僱主認為資助計劃過於複雜及未能向中小微企提供足夠支援的疑慮，我們計劃在實施取消「對沖」五年後檢討資助計劃的運作。

### 專項儲蓄戶口

15. 我們有需要把僱主的款項收集到專項儲蓄戶口及從專項儲蓄戶口作出發放。我們將利用「積金易」電子平台收集僱主向其專項儲蓄戶口作出的供款和其後遣散費／長服金的支付，以達致在管理上更有成本效益。

16. 至於僱主在專項儲蓄戶口內的儲蓄，我們會研究將其連同政府在這項計劃的可能財政承擔交付香港金融管理局（金管局）的可行性。這應可讓有關款項得到與其他交付予金管局管理的政府或公共款項的同樣對待，在毋需任何費用或管理費下分享外匯基金的回報。詳細安排將於稍後與金管局制訂。

### 預備工作

17. 除了向本委員會簡介外，我們現正向主要商會／僱主團體和勞工團體簡介上述取消「對沖」的改善安排。

18. 考慮到有關的法例修訂的複雜性，政府會致力於 2020 年向立法會提交賦權法例草案，以期於 2022 年或以前獲得通過。期間，我們會就各項配套措施，包括設立專項儲蓄戶口及發放政府資助安排，與相關機構，包括積金局，一同制訂執行細節。我們的目標是在通過賦權法例兩年後實施取消「對沖」。

## 徵詢意見

19. 請議員就文件內容表達意見。

勞工及福利局

勞工處

2018 年 11 月

## 附件 A

### 於 2018 年 3 月就取消使用強制性公積金制度下 僱主的強制性供款「對沖」遣散費及長期服務金 提出的初步構思的要點

- (a) 遣散費／長服金的計算比率回復至僱員服務滿一年可得每月工資的三分之二（對比上屆政府方案中的 50%），以及遣散費／長服金最高款額維持於 390,000 元；
- (b) 每名僱主須開設歸屬其名下的專項儲蓄戶口，並按其僱員的每月收入的 1% 向專項儲蓄戶口作出供款直至達到所有僱員年度收入的 15%，以支付遣散費／長服金。在《強制性公積金計劃條例》規定的強制性 5% 供款以外作出額外 1% 或以上自願性供款的僱主，可獲豁免開設其專項儲蓄戶口。同樣地，僱主在《職業退休計劃條例》及《教育條例》下的《補助學校公積金規則》／《津貼學校公積金規則》的學校公積金計劃下作出超過 5% 的供款，亦將獲得豁免；
- (c) 政府提供兩層資助，資助年期延長至 12 年，及款額增加至 172 億元，以分擔僱主在 12 年過渡期內就取消「對沖」實施日期後的僱傭期所引致的遣散費／長服金支出。第一層資助適用於所有涉事僱主（即需要支付遣散費／長服金予僱員的僱主），政府的最高資助比率在取消「對沖」後首三年將訂於應付遣散費／長服金的 50%。其後資助比率將逐步遞減，直至於第 12 年減少至 5%。如僱主的專項儲蓄戶口的結餘在計及第一層資助後仍不足以支付遣散費／長服金，第二層資助將啟動，並以相關年期的第一層資助的相同比率分擔餘款。政府在 12 年資助期分擔遣散費／長服金的比率如下-

取消 「對沖」 後的年期	政府分擔取消「對沖」後 的僱傭期所引致的遣散費／長服金	
	第一層資助 (佔應付遣散費／ 長服金百分比)	第二層資助 (佔扣除第一層資助及 專項儲蓄戶口的結餘後 的應付遣散費／長服金 餘額的百分比)
1	50%	50%
2	50%	50%
3	50%	50%
4	45%	45%
5	40%	40%
6	35%	35%
7	30%	30%
8	25%	25%
9	20%	20%
10	15%	15%
11	10%	10%
12	5%	5%
13	-	-

- (d) 取消「對沖」將由未來的某個日期起實施不具追溯力（「豁免」安排），與此同時，僱主在實施日期前及實施日期後在強積金制度下的供款可繼續用作抵銷僱員在實施日期前的受僱期所引致的遣散費／長服金權益；及
- (e) 採納上屆政府方案所包含的其他技術性要點，這些要點包括-
- (i) 取消「對沖」亦將適用於《職業退休計劃條例》下的職業退休計劃和《教育條例》規管的《補助學校公積金規則》／《津貼學校公積金規則》的兩類學校公積金計劃，其生效日期將與強積金制度的實施日期相同；
  - (ii) 在強積金制度下作出超出強制性 5% 供款以外的自願性供款及累算權益可繼續用於抵銷遣散費／長

服金。同樣地，僱主自願付給歸因於僱員服務年數的酬金，亦繼續可用於抵銷遣散費／長服金；

- (iii) 對於不受強積金制度涵蓋的僱員（現時為外籍及本地家庭傭工，以及不足 18 歲或年滿 65 歲或以上的僱員）或不受其他法定退休計劃涵蓋的僱員來說，其僱主的遣散費／長服金支出將不會獲發任何政府資助；及
- (iv) 實施日期前受僱期的任何應付遣散費／長服金將會按照實施日期當時的月薪計算，而非根據《僱傭條例》現時規定以解僱時的最後一個月工資計算（如解僱是在實施日期後發生）。

## 附件 B

### 經進一步優化以分擔僱主的 遣散費／長服金支出的政府資助

取消「對沖」 後的年期	政府分擔取消「對沖」後的 僱傭期所引致的遣散費／長服金	
	第一層資助 (佔應付遣散費／ 長服金百分比)	第二層資助 (佔扣除第一層資助及專 項儲蓄戶口結餘後的應 付遣散費／長服金餘額 的百分比)
1	50%	50%
2	50%	50%
3	50%	50%
4	45%	45%
5	40%	45%
6	35%	45%
7	30%	40%
8	25%	40%
9	20%	40%
10	15%	35%
11	10%	35%
12	5%	35%
13	-	30%
14	-	30%
15	-	30%
16	-	25%
17	-	25%
18	-	25%
19	-	20%
20	-	20%
21	-	20%
22	-	15%
23	-	15%
24	-	10%
25	-	10%
26	-	-

## 附件 C

### 經優化的取消「對沖」的安排與初步構思下 政府給予僱主的最高資助比較

取消 「對沖」後 的年期	政府給予僱主的資助佔取消「對沖」後的 僱傭期所引致的應付遣散費／長服金的最高百分比 (附註 1)					
	經優化的取消「對沖」的安排下 的政府資助			初步構思下的 政府資助		
	第一層 資助	第二層 資助 (附註 2)	合共 (第一層 + 第二層)	第一層 資助	第二層 資助 (附註 2)	合共 (第一層 + 第二層)
1	50%	25%	<b>75%</b>	50%	25%	75%
2	50%	25%	<b>75%</b>	50%	25%	75%
3	50%	25%	<b>75%</b>	50%	25%	75%
4	45%	24.75%	<b>69.75%</b>	45%	24.75%	69.75%
5	40%	27%	<b>67%</b>	40%	24%	64%
6	35%	29.25%	<b>64.25%</b>	35%	22.75%	57.75%
7	30%	28%	<b>58%</b>	30%	21%	51%
8	25%	30%	<b>55%</b>	25%	18.75%	43.75%
9	20%	32%	<b>52%</b>	20%	16%	36%
10	15%	29.75%	<b>44.75%</b>	15%	12.75%	27.75%
11	10%	31.5%	<b>41.5%</b>	10%	9%	19%
12	5%	33.25%	<b>38.25%</b>	5%	4.75%	9.75%
13	-	30%	<b>30%</b>	-	-	-
14	-	30%	<b>30%</b>	-	-	-
15	-	30%	<b>30%</b>	-	-	-
16	-	25%	<b>25%</b>	-	-	-
17	-	25%	<b>25%</b>	-	-	-
18	-	25%	<b>25%</b>	-	-	-
19	-	20%	<b>20%</b>	-	-	-
20	-	20%	<b>20%</b>	-	-	-
21	-	20%	<b>20%</b>	-	-	-
22	-	15%	<b>15%</b>	-	-	-
23	-	15%	<b>15%</b>	-	-	-
24	-	10%	<b>10%</b>	-	-	-
25	-	10%	<b>10%</b>	-	-	-
26	-	-	-	-	-	-

附註：

1. 本表顯示政府資助的最高比例。由於大部份僱主很可能已在其專項儲蓄戶口累積了儲蓄，故在大部份需要第二層資助的個案，政府或只需承擔部份在扣除第一層資助後的遣散費／長服金餘數。
2. 在第二層資助，政府於相關年份分擔遣散費／長服金的最高百分比數字的計算是將僱主應付的遣散費／長服金扣除第一層政府資助後的餘額乘以適用於同一年份的第二層資助比率而得出。例如：在經優化的取消「對沖」的安排，取消「對沖」後第五年，政府第一層及第二層資助的分擔百分比分別為 40% 及 45%（見附件 B）。第二層資助的計算為  $[100\% - 40\% \text{ (第一層資助)}] \times 45\%$ ，即為涉事僱主須支付遣散費／長服金款項的 27%。