

2021年4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

目的

政府承諾取消使用強制性公積金（強積金）制度下由僱主強制性供款所累積的累算權益「對沖」遣散費及長期服務金（長服金）的安排（「對沖」安排）。本文件旨在向委員闡述取消「對沖」的工作進展以及將會在條例草案訂明的各項強制性規定。

背景

2. 行政長官於《2018年施政報告》宣布取消「對沖」的優化安排。除向僱主提供長達25年的資助以分擔僱主在取消「對沖」後的遣散費及長服金支出外，政府亦會強制僱主開設一個歸屬其名下的專項儲蓄戶口，為其僱員的長遠遣散費及長服金支出開始及保持足夠的儲蓄，從而確保僱員有充份保障。政府在2018年11月20日向委員會闡述了上述取消「對沖」的優化安排（文件載於附件一）。

3. 政府正全力進行取消「對沖」的籌備工作，包括草擬取消「對沖」及推行專項儲蓄戶口計劃的法例，以及訂定相關運作安排，詳情載於下文。

取消強積金「對沖」安排

取消「對沖」

4. 取消「對沖」的安排將由相關法例獲得立法會通過後的指定日期起生效，在該生效日期後僱主不可以強積金制度下由僱主強制性供款所累積的累算權益，「對沖」僱員由生效日期

起在受僱期內根據《僱傭條例》所享有的遣散費／長服金。至於僱主為其僱員作出強制性供款（有關入息的 5%）以外的自願性供款所累積的累算權益，則可繼續用於抵銷僱員的遣散費／長服金。僱主自願付給歸因於僱員服務年數的酬金，亦可繼續用於抵銷遣散費／長服金。

5. 取消「對沖」不具追溯力（「豁免」安排），即上述規定不適用於僱員在生效日期前的受僱期所引致的遣散費／長服金。換言之，僱主可繼續使用其強積金供款（不論是在生效日期前或生效日期後及不論是強制性或自願性供款）所累積的累算權益，抵銷僱員在生效日期前的受僱期所產生的遣散費／長服金。「豁免」安排有助減低在生效日期前引發大規模裁員潮的風險。否則，有些僱主為了減低取消「對沖」後的遣散費／長服金責任，很可能在取消「對沖」生效前，解僱僱員（特別是服務年期較長的僱員）以趕及使用其強積金供款累算權益「對沖」遣散費／長服金。

遣散費／長服金的計算方式

6. 取消「對沖」後，遣散費／長服金的計算比率維持不變，即僱員服務滿一年可得每月工資的三分之二。僱員在生效日期起計的受僱期所引致的遣散費／長服金，會繼續按照現行規定，以解僱時的最後一個月工資計算¹。至於生效日期前的受僱期所引致的遣散費／長服金，則會以生效日期當時的月薪計算²。僱員可得的遣散費／長服金的最高款項亦維持不變，上限繼續為 39 萬元³。在取消「對沖」後，如僱主聘有在取消「對沖」前已入職的僱員，需備存該僱員在生效日期當時的工資紀錄，以便計算有關僱員在生效日期前的受僱期所引致的遣散費／長服金。上述安排亦有助減低在取消「對沖」前出現大規模解

¹ 僱員亦可選擇以解僱前 12 個月的平均工資計算生效日期後的遣散費／長服金。

² 僱員亦可選擇以生效日期前 12 個月的平均工資計算生效日期前的遣散費／長服金。如僱員在生效日期受僱少於 12 個月，亦可選擇以該短於 12 個月期間的平均工資計算。

³ 假若生效日期前及生效日期後的受僱期所引致的遣散費／長服金總和超過 39 萬元，生效日期後的遣散費／長服金應為 39 萬元減去生效日期前的遣散費／長服金的餘額。

僱潮的風險。

7. 有勞工團體擔憂取消「對沖」後，可能有個別僱員獲得的權益總和（即遣散費／長服金連同強積金戶口內由僱主強制性供款所累積的累算權益），會較其在現行「對沖」制度下應獲得的為少的特殊情況⁴。就此情況，政府已承諾會支付有關的差額，以確保僱員的權益不會因政策轉變而受損。

其他職業退休計劃的取消「對沖」安排

8. 有關取消「對沖」安排將適用於《職業退休計劃條例》下的職業退休計劃，以及受《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，其生效日期將與取消強積金制度下「對沖」安排的生效日期相同。

9. 由於職業退休計劃及補助／津貼學校公積金計劃下的僱主供款並沒有劃分為強制性及自願性款項，因此取消「對沖」安排須作出調整如下：

- (a) 僱主可繼續使用其供款所累積的既有利益「對沖」其僱員於生效日期前的受僱期所引致的遣散費／長服金；
- (b) 在「對沖」(a)項生效日期前的遣散費／長服金後，僱主須從既有利益的餘額剔除一筆「不可『對沖』款項」；及
- (c) 扣除了(b)項的「不可『對沖』款項」後，僱主可用剩餘的既有利益餘額「對沖」其僱員於生效日期後的受僱期所引致的遣散費／長服金。

⁴ 一般而言，取消「對沖」後，僱員所得的權益總和應會較其在現行「對沖」制度下所得為多。但在一些特殊情況下，僱員所得的權益總和會有所減少，例如僱員在生效日期前受僱期較長，而在生效日期後的工資增幅較大；又或如僱員在入職時不足 18 歲、或年滿 65 歲後仍繼續受僱，因此只有部分受僱期受強積金制度涵蓋。如僱員不受強積金制度涵蓋的受僱期較長，而在生效日期後的工資增幅較大，僱員所得的權益總和或會較現行「對沖」制度下所得為少。

上述「不可『對沖』款項」的款額參考了強積金制度下僱主的強制性供款款額，計算方法如下：

$$\text{最後平均月薪}^5 \times \text{生效日期後的受僱期} \times 5\% \times 12$$

10. 在上文第 9 段(a)的情況下，假若僱主供款的既有利益少於生效日期前的遣散費／長服金；或在第 9 段(c)的情況下，在扣除了「不可『對沖』款項」後的既有利益餘額，少於其僱員於生效日期後的受僱期所引致的遣散費／長服金，則僱主須補付有關差額。

取消「對沖」的涵蓋範圍

11. 現時不受強積金制度涵蓋並同時不受其他法定退休計劃涵蓋的僱員（例如家庭傭工），由於他們並不受「對沖」安排的影響，因此上述取消「對沖」的安排並不適用於這些僱員。他們的遣散費／長服金（如適用），會繼續按照現行規定，以解僱時的最後一個月（或解僱前 12 個月的平均工資）計算。

為僱員的長服金提供稅務寬免

12. 僱員從受僱工作而得自香港的長服金，按照《稅務條例》的規定，本屬應課薪俸稅的入息。由於現時僱主可用強積金供款的累算權益「對沖」長服金，而累算權益在一般的情況下無須課稅，因此稅務局不會就根據《僱傭條例》發放的長服金徵稅。在取消「對沖」後，為免僱員須因而就長服金課稅，政府會修訂《稅務條例》，就僱員根據《僱傭條例》獲發的長服金提供稅務寬免。

修改法例

13. 政府須修訂多條與「對沖」安排相關的條文的法例，以落實上述各項安排，包括：

(a) 《僱傭條例》（第 57 章）；

(b) 《強制性公積金計劃條例》（第 485 章）；

⁵ 最後平均月薪的上限與《強制性公積金計劃條例》規定的最高有關入息水平相同。現時《強制性公積金計劃條例》規定的最高有關入息水平為每月 3 萬元。

- (c) 《強制性公積金計劃(豁免)規例》(第 485B 章)；
- (d) 《職業退休計劃條例》(第 426 章)；
- (e) 《補助學校公積金規則》(第 279C 章)；
- (f) 《津貼學校公積金規則》(第 279D 章)；
- (g) 《破產欠薪保障條例》(第 380 章)；及
- (h) 《稅務條例》(第 112 章)。

政府資助計劃

14. 為協助僱主(尤其中小企業)適應上述政策轉變,在取消「對沖」後,政府同意為僱主提供為期 25 年的資助,以分擔僱主就僱員在生效日期後的受僱期須支付的遣散費/長服金開支(詳情載於附件二)。政府的資助總承擔額達 293 億元(以 2016 年的價格水平計算)。

15. 政府會在實施取消「對沖」五年後,檢討資助計劃的運作。

僱主專項儲蓄戶口計劃

16. 政府除了為僱主提供資助外,亦會強制僱主成立專項儲蓄戶口,確保僱主為潛在的遣散費/長服金支出預先進行並保持足夠的儲蓄,一方面減低他們在取消「對沖」後支付有關款項時的財政壓力,另一方面確保僱員的權益有充份保障。政府現正草擬法例,為推行專項儲蓄戶口計劃提供法律框架。

17. 雖然部分商界團體過去曾提出以「基金池」方案代替專項儲蓄戶口計劃,但政府已決定不採納這建議並已解釋原因。總括來說,「基金池」方案涉及由其他僱主補貼須支付遣散費/長服金的僱主的問題,亦會衍生道德風險和濫用情況。此外,僱主除了須繳付徵款外,在解僱僱員時仍須額外分擔高比例的遣

散費／長服金。有關「基金池」建議及政府的考慮見附件三。

運作安排

18. 每名僱主須開設歸屬其名下的專項儲蓄戶口，並按其僱員的每月有關入息的 1% 向專項儲蓄戶口作出強制性供款，直至戶口結餘達到所有僱員年度入息⁶的 15%。專項儲蓄戶口的供款只能用以支付僱員生效日期後受僱期所引致的遣散費／長服金。

19. 為便利僱主計算並作出專項儲蓄戶口供款，專項儲蓄戶口計劃下計算供款額的有關入息的定義和上限⁷、供款期及供款日，將會與強積金制度的強制性供款規定相同。此外，專項儲蓄戶口計劃將利用強制性公積金計劃管理局（積金局）現正構建的「積金易」平台，收集僱主的專項儲蓄戶口供款，以及向須支付遣散費／長服金的僱主發放戶口款項。僱主可透過「積金易」平台，同時處理專項儲蓄戶口的事宜，包括開立及結束專項儲蓄戶口；提交供款資料（包括在供款期內所聘僱員的工資款額及工資期等），以計算供款金額；申請提取戶口儲蓄以支付遣散費／長服金；以及查核戶口結餘等，以省卻重覆的工序，並能達致資料的一致性。

20. 為連接「積金易」平台的介面，勞工處將另行開發並管理一個後端的專項儲蓄戶口系統，以獨立處理由「積金易」平台收集有關僱主開立及結束戶口、供款、提取戶口款項等資料，支援專項儲蓄戶口計劃的日常營運。專項儲蓄戶口系統的開發、日常管理、維修保養，以及專項儲蓄戶口計劃的日常營運等工作，會由勞工處負責。雖然勞工處會將專項儲蓄戶口計劃的日常營運外判給私營機構，但勞工處會確保密切監督外判承辦商的運作及工作表現。政府已於 2021 年 1 月 19 日就上述建議諮詢委員會並獲得委員會支持（文件載於附件四）。

21. 正如政府先前公布，僱主在專項儲蓄戶口內的大部分儲蓄，連同政府在取消「對沖」這項計劃的可能財政承擔，將會

⁶ 「年度入息」包括所有僱主須就其作出專項儲蓄戶口供款的僱員的每月有關入息總和乘以 12。

⁷ 現時《強制性公積金計劃條例》規定的有關入息上限(即最高有關入息水平)為每月 3 萬元。

存放於外匯基金，分享與外匯基金投資收益相若的回報。

22. 由於專項儲蓄戶口計劃是協助僱主預先為潛在的遣散費／長服金支出進行儲蓄，因此原則上應由僱主支付營運／管理專項儲蓄戶口計劃的實際開支。然而，為協助僱主在取消「對沖」安排後的初步階段累積專項儲蓄戶口下的結餘，政府將資助在「積金易」平台建立支援僱主專項儲蓄戶口計劃的各項功能，以及開發專項儲蓄戶口系統的相關費用。政府亦會資助營運專項儲蓄戶口計劃首五年的經常開支。由第六年開始，政府才會按收回成本的原則，向設有專項儲蓄戶口的僱主收回計劃的營運開支。

豁免安排

23. 政府建議豁免僱主就以下兩類別的僱員作專項儲蓄戶口供款：

- (a) 現時不受強積金制度涵蓋的僱員，包括受法定退休金計劃或公積金計劃保障的人士（如公務員或津貼及補助學校的教員）、獲發強積金豁免證明書的職業退休計劃的成員、家庭傭工、未滿 18 歲或年屆 65 歲的僱員等；及
- (b) 其他獲豁免僱員，包括僱主為其在 5% 強制性強積金供款以外作出額外有關入息的 1% 或以上自願性供款的僱員、僱主為其在 5% 強制性強積金供款以外額外作出其他職業退休計劃供款的僱員等。

為僱主的專項儲蓄戶口供款提供稅務扣減

24. 現時，在計算僱主的應課稅利潤時，可扣減根據《香港會計準則》為遣散費及長服金責任作出的撥備。政府建議修訂《稅務條例》，就僱主作出的專項儲蓄戶口供款提供稅務扣減。為防止雙重扣稅，僱主將只可扣減超出已獲扣稅專項儲蓄戶口供款的會計撥備。任何已獲扣稅而其後被僱主提取作其他用途（即並非用以支付遣散費／長服金，例如在結束戶口後提取全部專項儲蓄戶口款項）的專項儲蓄戶口供款，須被視作營業收入並予以徵稅。

違反法例規定的罰則

25. 為確保專項儲蓄戶口計劃有效實施，政府建議在條例草案中加入罰則。有關罪行主要包括僱主沒有在限期內開設專項儲蓄戶口、提供所需的供款資料、作出專項儲蓄戶口供款等。在參考了《僱傭條例》下罪行的罰則後，我們建議如僱主違反上述有關規定，最高可被罰款 5 萬元。此外，如法院已作出命令，規定僱主支付尚未清繳的供款，但僱主沒有遵從，又或僱主就專項儲蓄戶口事宜提供虛假或誤導的資料，由於罪行較嚴重，建議最高罰款為 10 萬元。

下一步工作

26. 政府現正全力推展相關法例草擬工作，並計劃在下個立法年度內盡早向立法會提交條例草案。政府亦正全力進行其他籌備工作，包括與積金局及其外判承辦商緊密聯繫，跟進在「積金易」平台建立支持專項儲蓄戶口運作的事宜；構建支援專項儲蓄戶口日常營運的資訊科技系統；以及制定政府資助計劃的運作細節等。政府計劃在積金局的「積金易」平台於 2025 年全面運作時，同步實施取消「對沖」的安排。

徵詢意見

27. 請委員就文件內容表達意見。

勞工及福利局
勞工處
2021 年 4 月

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日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¹。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。

¹ 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²；
- (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）。

² 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³。值得注意的是，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（遣

³ 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

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）。

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	-	-

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%	75%	50%	25%	75%
2	50%	25%	75%	50%	25%	75%
3	50%	25%	75%	50%	25%	75%
4	45%	24.75%	69.75%	45%	24.75%	69.75%
5	40%	27%	67%	40%	24%	64%
6	35%	29.25%	64.25%	35%	22.75%	57.75%
7	30%	28%	58%	30%	21%	51%
8	25%	30%	55%	25%	18.75%	43.75%
9	20%	32%	52%	20%	16%	36%
10	15%	29.75%	44.75%	15%	12.75%	27.75%
11	10%	31.5%	41.5%	10%	9%	19%
12	5%	33.25%	38.25%	5%	4.75%	9.75%
13	-	30%	30%	-	-	-
14	-	30%	30%	-	-	-
15	-	30%	30%	-	-	-
16	-	25%	25%	-	-	-
17	-	25%	25%	-	-	-
18	-	25%	25%	-	-	-
19	-	20%	20%	-	-	-
20	-	20%	20%	-	-	-
21	-	20%	20%	-	-	-
22	-	15%	15%	-	-	-
23	-	15%	15%	-	-	-
24	-	10%	10%	-	-	-
25	-	10%	10%	-	-	-
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%。

政府資助計劃下
政府分擔生效日期後遣散費／長服金的資助比率

取消「對沖」 後的年期	政府分擔取消「對沖」安排後的僱傭期 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 - 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 - 15	-	30%
16 - 18	-	25%
19 - 21	-	20%
22 - 23	-	15%
24 - 25	-	10%
26	-	-

「基金池」方案的分析

引言

就取消使用強制性公積金(強積金)制度下僱主的強制性供款累算權益「對沖」遣散費及長期服務金(長服金)的安排(「對沖」安排),部分商界的團體過去曾提出「基金池」方案,建議僱主每月按僱員數目繳付僱員月薪1%的定額徵款,成立「基金池」,以支付遣散費/長服金。這項建議得到部分中小企協會以及一些行業的僱主支持,但社會上包括不少商界團體對方案提出強烈反對。本附件旨在闡述社會對「基金池」方案關注的問題,以及分析其財政可持續性。

2. 「基金池」基本上屬保險形式的安排,透過強制徵費設立一個資金來自所有僱主的中央風險池,以支付個別僱主的全部或部分解僱開支。

主要關注

公平考慮

3. 僱主團體對「基金池」的主要關注之一,是「基金池」是否一項公平的安排。現時,相對於整體僱主及僱員的數目,只有小部分僱主和僱員涉及「對沖」安排。根據強制性公積金計劃管理局(積金局)的數字,2017年至2019年參與強積金計劃而涉及「對沖」的僱主和僱員每年分別佔已登記僱主及僱員總數大約5%和2%。詳情如下:

年份	已登記僱主數目*	涉及「對沖」的僱主數目	已登記僱員數目*	涉及「對沖」的僱員數目
2017	280 000	14 600 (5.2%)	2 581 000	50 000 (1.9%)

2018	290 000	13 600 (4.7%)	2 633 000	48 100 (1.8%)
2019	290 000	14 400 (5.0%)	2 631 000	50 300 (1.9%)

註：括號內數字為涉及「對沖」的僱主及僱員佔已登記僱主及僱員總數的百分比。百分比以表內已進位數字計算。

* 截至年底的估計數字。

4. 「基金池」的運作模式，是所有僱主不論情況都必須按預設的徵款額就每名僱員繳交徵款，以支付涉及解僱員工的僱主須支付的遣散費／長服金。這等同於由支付遣散費／長服金較少的公司或行業，補貼支付遣散費／長服金較多的公司或行業；以及由人手流失率低的公司，補貼人手流失率高的公司。有僱主團體尤其關注大部分僱員以定期合約形式聘用的行業，擔心僱主會經常到「基金池」申領遣散費／長服金。對於甚少有需要支付遣散費／長服金的僱主來說，「基金池」會增加他們的成本負擔。對於大部分甚少在終止僱傭服務後收取遣散費／長服金的僱員來說，「基金池」方案也欠公平，因為他們的僱主可能透過減低工資上調的幅度以抵銷徵款。很多僱主認為，個別僱主為支付遣散費／長服金而撥出的款項，應用於其僱員，而非注入共用的「基金池」補貼其他僱主因解僱員工而須支付的遣散費／長服金。

5. 有僱主團體建議就高收入僱員設定徵款上限，以減低大企業補貼中小微企業的情況。但另一方面，中小微企業則認為他們會補貼大企業，因大企業在大規模裁員的情況下向「基金池」申領遣散費所涉及的款額會十分龐大。設定徵款上限似乎並不能解決跨行業或跨僱主補貼的問題。

濫用情況

6. 雖然由「基金池」全數承擔遣散費／長服金的方案可解決僱主關注的風險問題，但由於僱主繳付的「基金池」徵款是「已出之物」，即使解僱員工要支付遣散費／長服金，亦沒有額外開支，因此，僱主可能較輕易裁減僱員。此外，僱主與僱員亦有誘因協議由僱主解僱僱員，藉此向「基金池」申領遣散費／長服金。這類道德風險和可能出現的濫用情況

會令遣散費／長服金個案大大增加，令「基金池」的徵款額亦須增加，否則難以維持運作。假如僱主須承擔遣散費／長服金的一個較高比例，例如 50%，可有助減低有關的道德風險，惟這仍無法杜絕濫用情況。

7. 勞工界亦有聲音反對由「基金池」全數承擔遣散費／長服金。假若僱主在解僱僱員所涉及的遣散費／長服金可全數從「基金池」支付，可能會令僱主較輕易作出解僱的決定，因而減低對僱員的保障。他們建議應由相關僱主承擔遣散費／長服金的一半款額，另一半則由「基金池」支付，以防止不負責任的解僱行為。然而，為減低道德風險而要求僱主分擔 50% 的遣散費／長服金，有違設立「基金池」的本意，對僱主來說並不吸引。

8. 有僱主團體建議規定僱主在解僱員工後的一段時間內不能重新聘用該僱員，以減低「基金池」的道德風險問題。雖然這項安排或可減低僱主與僱員協議由僱主解僱員工，並從「基金池」申領遣散費／長服金的風險，但實際上難以執行。這做法亦會影響勞動市場的流動性及靈活性，有違自由市場原則，並可能違反《國際勞工公約》第 122 號《就業政策公約》下促進充分就業及自由選擇職業的責任¹。

財政分析

9. 為評估「基金池」方案的財政可持續性，我們根據以下設定作出粗略估算：

- (a) 遣散費／長服金的比率為三分之二（即就合資格領取遣散費／長服金的僱員而言，其每年服務年

¹ 該公約適用於香港特別行政區。第 1 條列明：

- (1) 為了促進經濟增長和發展，提高生活水平，滿足對人力的需求，並解決失業和不充分就業的問題，各會員國作為一項主要目標，應宣布並實行一項積極的政策，其目的在於促進充分的、自由選擇的生產性就業。
- (2) 上述政策應以保證下列各項要求的實現為目的：
 - (a) 向一切有能力工作並尋找工作的人提供工作；
 - (b) 此種工作應盡可能是生產性的；
 - (c) 每個工人不論其種族、膚色、性別、宗教信仰、政治見解、民族血統或社會出身如何，都有選擇職業的自由，並有獲得必要技能和使用其技能與天賦的最大可能的機會，取得一項對其很合適的工作。

資可得的款額為最後一個月的工資的三分之二)；

- (b) 僱主須按年就每名僱員支付定額徵款，作為「基金池」的持續收入來源；
- (c) 就遣散費／長服金的分擔比例設定兩個不同的情景假設：(1)由「基金池」全數支付，及(2)由「基金池」及涉及僱主各自支付 50%；
- (d) 考慮上文(c)項所述的分擔比例，計及可能出現的道德風險和濫用情況而增加的遣散費／長服金個案；以及
- (e) 「基金池」在 30 年內可維持收支平衡。

10. 根據上述的設定，僱主在每年就每名僱員所須支付的徵款額的粗略估算列於下表。

情景	僱主與「基金池」就遣散費／長服金的分擔比例	因道德風險和濫用情況而令遣散費／長服金個案 ⁽¹⁾ 增加的比率	僱主每年就每名僱員所須支付的徵款額 ⁽²⁾⁽³⁾ (以 2019 年價格計算)
1	0%：100%	50%至 100%	4,500 元至 5,800 元
2	50%：50%	25%至 60%	1,900 元至 2,400 元

註：(1) 以上粗略估算是以積金局 2019 年就遣散費／長服金「對沖」個案的行政紀錄為基礎，並在考慮以下因素後作出適當的調整：(i)不涉及強積金「對沖」的個案；(ii)正常經濟波動；(iii)預期的勞動人口結構；以及(iv)工資實質增長及實質投資回報的假設等。此外，亦有就周期性經濟放緩作出假設。

(2) 經進位的數字。

(3) 評估期內的僱員人數假設與政府統計處於 2020 年 9 月公布的最新的本港勞動人口推算的走勢大致相符。

11. 在估算「基金池」的徵款額時，必須計及道德風險和濫用情況有機會導致遣散費／長服金個案增加，從而增加僱主須支付的徵款額。從上表可見，假如由「基金池」全數承擔遣散費／長服金，並假設道德風險和濫用情況會導致遣散費／長服金個案增加 50%至 100%，粗略估算僱主每年就每名僱員所須支付的徵款額為 4,500 元至 5,800 元，即相等於

僱員工資中位數的 2.1% 至 2.7%²，遠高於部分僱主建議的 1% 的徵款額。

12. 若要減低道德風險，僱主須分擔的遣散費／長服金的比率便須大幅調高。即使在僱主須承擔 50% 遣散費／長服金的情況下，僱主每年就每名僱員所須支付的徵款額仍達 1,900 元至 2,400 元（即僱員工資中位數的 0.9% 至 1.1%），方能維持「基金池」的運作。除徵款以外，僱主同時要就合資格領取遣散費／長服金的僱員每年的服務年資支付相當於三分之一個月月薪的遣散費／長服金，這水平為有失業保險制度的已發展國家的遣散費中位數的 3 倍以上³。與此同時，僱主仍需撥備以應付可能出現的遣散費／長服金；而在出現資金困難而要裁員，但不能支付所需遣散費時，便要面對破產的風險。

結論

13. 總括來說，「基金池」方案雖可協助僱主分擔遣散費／長服金，但亦涉及由部分僱主補貼涉及解僱的僱主的問題。此外，由此衍生的道德風險和濫用情況會令遣散費／長服金個案顯著增加，從而大大增加「基金池」的成本。如由涉及解僱的僱主分擔部分遣散費／長服金，可有助減輕道德風險和濫用的問題，但全部僱主仍須支付徵款，而涉及解僱的僱主更須額外分擔甚高的遣散費／長服金，有違設立「基金池」的本意。

² 僱主就每名僱員所須支付的徵款額佔僱員工資中位數的比例是根據政府統計處 2019 年收入及工時按年統計調查中本港僱員的每月工資中位數（18,200 元）乘以 12 個月計算。

³ 根據立法會秘書處資料研究組在 2021 年 2 月 26 日所公布的資料摘要，就國際勞工組織的研究所涵蓋的先進地方而言，工人服務滿一年所得的遣散費中位數為不足月薪的一成。

立法會 CB(2)648/20-21(03)號文件

2021年1月19日會議
討論文件

立法會人力事務委員會**在「積金易」平台設立僱主專項儲蓄戶口功能及
開發僱主專項儲蓄戶口資訊科技系統的撥款****引言**

為協助僱主應付取消強制性公積金（強積金）制度下僱主的強制性供款累算權益「對沖」遣散費和長期服務金（長服金）的安排（下稱「對沖」安排）後的潛在遣散費和長服金責任，政府會推行僱主專項儲蓄戶口計劃¹。本文件旨在向委員闡述在強制性公積金計劃管理局（積金局）的「積金易」平台²設立僱主專項儲蓄戶口功能，以及在勞工處開發及管理僱主專項儲蓄戶口資訊科技系統（專項儲蓄戶口系統）的撥款建議。

背景

2. 行政長官在《2018年施政報告》公布取消「對沖」的優化安排。除向僱主提供長達25年的資助以分擔僱主在取消「對沖」後的遣散費及長服金支出外，政府亦會協助僱主開設一個歸屬其名下的專項儲蓄戶口，預先為潛在的遣散費及長服金支出進行儲蓄，以減低他們支付有關款項時的財政壓力。

3. 政府正全力進行取消「對沖」的籌備工作，包括草擬取消「對沖」及推行專項儲蓄戶口計劃的法例，以及訂定相關運作安排及細節。政府計劃在下一個立法年度向立法會提交法

¹ 在專項儲蓄戶口計劃下，除非獲得豁免，否則每名僱主將須於取消「對沖」安排後，按其僱員每月有關入息的1%向其名下的專項儲蓄戶口供款。專項儲蓄戶口內的強制性供款只可用作支付遣散費／長服金用途。

² 「積金易」平台是一個綜合電子平台，將現有強積金制度的行政工作程序標準化、精簡化及自動化，以提高強積金計劃的準確性和運作效率，為計劃成員創造減費空間，以及創造無紙張主導的強積金體驗。

例草案，待立法會通過法例後及「積金易」平台全面運作時，落實取消「對沖」安排。

理由

在「積金易」平台建立支援僱主專項儲蓄戶口計劃的功能

4. 為協助僱主設立專項儲蓄戶口，政府須定期收集超過 30 萬名僱主³存入其專項儲蓄戶口的供款，並在有關僱主需要支付遣散費／長服金時，向其發放所屬戶口內的款項。政府計劃透過積金局將建立的「積金易」平台，收集僱主的供款和向其發放專項儲蓄戶口款項，以達致更佳的成本效益。

5. 積金局已於去年 12 月底向首選中標者發出有條件要約，並將於今年年初與首選中標者正式簽訂建立及營運「積金易」平台的合約，以展開「積金易」平台的硬件及軟件開發工作。積金局的目標是最快於 2022 年年底完成建立「積金易」平台，並在其後分階段從 14 名強積金受託人的營運系統進行數據遷移至「積金易」平台，以便平台最快於約 2025 年全面運作。

6. 政府已與積金局就在「積金易」平台系統設置收集僱主供款及發放款項的功能及服務達成共識，並已將有關規格要求納入「積金易」平台的標書和合約文件內。勞工處會與積金局及其承辦商緊密合作，在「積金易」平台建立支援僱主專項儲蓄戶口計劃的功能；而該平台作為僱主的前端用戶介面，將連接至勞工處的後端專項儲蓄戶口系統（詳見下文第 7 段）。僱主將可透過「積金易」平台的前端介面進行下列活動—

(a) 開立專項儲蓄戶口及結束戶口：僱主提交開立戶口資料（如公司及負責人名稱、註冊及營業地址等）或結束戶口的所需資料（如結束戶口的原因）後，「積金易」平台會進行初步資料核實，並將資料傳送至專項儲蓄戶口系統批核；

(b) 計算供款額：僱主在提交供款資料，包括在供款期內

³ 根據積金局的數據，在 2020 年 11 月底，登記參加強積金計劃的僱主數目約為 306 300 名。

所聘僱員的工資數額及工資期等後，「積金易」平台會根據有關資料計算僱主的供款金額及向僱主發出繳款單。倘若僱主未有在供款限期內繳交供款，「積金易」平台會向僱主發出提示通知；

- (c) 申請提取戶口儲蓄：僱主提交取款申請所需的資料(如被解僱僱員的合約終止日期及須支付的遣散費／長服金金額等)後，「積金易」平台會初步核實資料並將資料傳送至專項儲蓄戶口系統批核；
- (d) 查核戶口結餘存款：僱主可透過「積金易」平台查閱在專項儲蓄戶口系統備存的戶口結餘；以及
- (e) 獲發戶口的結單：專項儲蓄戶口系統會編製帳戶結單，透過「積金易」平台向僱主發出。

開發及管理專項儲蓄戶口系統

7. 為了推行僱主專項儲蓄戶口計劃，除了在「積金易」平台建立相關功能外，勞工處須另行開發並管理一個後端的專項儲蓄戶口系統，以連接「積金易」平台的前端介面。專項儲蓄戶口系統將處理由「積金易」平台收集有關僱主開立及結束戶口、供款、提取戶口款項等資料，以支援專項儲蓄戶口計劃的日常營運。勞工處建議將專項儲蓄戶口系統的開發、日常管理、維修保養，以及專項儲蓄戶口計劃的日常營運等工作外判給私營機構，以達致更佳的成本效益。外判服務機構的工作將包括－

- (a) 後端電腦系統的開發、操作及維修保養，以支援及自動化處理以下專項儲蓄戶口的工作程序－
 - (i) 管理個別專項儲蓄戶口：開設及結束專項儲蓄戶口，記錄供款及支款情況，並與「積金易」平台及銀行進行付款對帳、更新帳戶結餘、識別異常交易、編製帳戶結單等；
 - (ii) 計算個別專項儲蓄戶口可獲分配的投資回報／須負擔的行政費用；

- (iii) 維持與「積金易」平台、銀行及其他相關資訊科技系統接合介面的運作，實時或按照預設指令進行資料傳輸；並妥善管理系統儲存的資料及文件，確保資料安全和完整，以支援專項儲蓄戶口計劃的運作及相關執法工作；以及
 - (iv) 編製管理統計報告，並就所收到及已處理的申請個案及其他跟進行動提供統計分析和報告，以監察專項儲蓄戶口計劃的實施；
- (b) 提供帳戶管理服務，包括就僱主未有於指定時間內開立戶口或供款、付款對帳錯誤等異常情況，採取跟進行動；
- (c) 處理僱主的申請，包括－
- (i) 審查和批准取款及結束戶口申請(即由審查人員檢查每宗申請個案的資料、與僱主核實資料、剔除不合資格的申請、核實取款金額／結餘等；以及由核准人員覆檢和批准發放款項／結束戶口，或拒絕申請的建議)；
 - (ii) 向相關僱員或其他相關人士索取進一步資料及文件，核實申請資格，以防止濫用；
 - (iii) 透過「積金易」平台向僱主發放批核結果通知；以及
 - (iv) 處理覆檢或上訴個案；
- (d) 就個別專項儲蓄戶口採取所需跟進行動，例如向僱主發出繳款單；
- (e) 處理由僱主提出的查詢及投訴，並就個別投訴進行調查及向勞工處提交報告；

- (f) 向勞工處匯報懷疑違規個案，如有需要，協助該處採取執法行動；以及
- (g) 定期及有需要時向勞工處提交管理報告，並按勞工處要求就所收到及已處理的申請個案提供統計分析和報告。

8. 由於專項儲蓄戶口計劃是協助僱主預先為潛在的遣散費或長服金支出進行儲蓄，因此原則上理應由僱主支付專項儲蓄戶口計劃的開支。然而，為協助僱主在取消「對沖」安排後的初步階段累積專項儲蓄戶口下的結餘，我們建議由政府資助在「積金易」平台建立支援僱主專項儲蓄戶口計劃的功能，以及開發專項儲蓄戶口系統。此外，我們亦建議由政府資助專項儲蓄戶口計劃首五年的日常營運費用。由第六年開始，政府會按收回成本的原則，向設有專項儲蓄戶口的僱主收回專項儲蓄戶口計劃日常營運的經常營運開支。

預期效益

9. 善用「積金易」平台及委聘外判服務機構管理專項儲蓄戶口系統，可在以下各方面促進僱主專項儲蓄戶口計劃的推行及提升相關工作的運作效率。預期主要效益如下—

- (a) **方便僱主在同一平台處理強積金及專項儲蓄戶口的事宜**

僱主在同一平台處理強積金及專項儲蓄戶口的事宜，無須熟習和適應兩套不同的行政程序和用戶介面，有助簡化管理專項儲蓄戶口的工作，尤其是僱主可透過同一平台提交僱員收入資料，用以計算強積金及專項儲蓄戶口的供款金額，省卻重覆的工序，並能達致資料的一致性。

對僱主和人力資源管理人員而言，網上交易、行政程序標準化和自動化均可減少文書工作、人為錯誤，以及不慎延誤或拖欠供款的情況。總括來說，僱主使用「積金易」平台（並由專項儲蓄戶口系統提供後端支援），可節省時間和開支。簡單方便的行政程序亦可進一步提高僱主的數碼使用率，長遠而言提高「積金易」平台及專

項儲蓄戶口系統的成本效益。

(b) 加快處理僱主的申請及發放款項

僱主可提取其專項儲蓄戶口內的款項，用作支付遣散費／長服金。處理相關申請涉及的程序包括提交及審查申請、與僱主及僱員（如有需要）澄清及核實資料、安排發放款項，以及處理申請結果的覆檢和上訴等。如沒有專項儲蓄戶口系統的支援，便須完全以人手處理申請，而個案的處理時間亦會大幅延長。

(c) 提升行政工作的可靠程度、準確性和效率

「積金易」平台及專項儲蓄戶口系統將儲存所有專項儲蓄戶口的交易紀錄、僱主申請資料和文件等，從而減省以人手翻查大量紙本檔案及減少作業流程中依賴人手傳遞資訊所需的時間，提升運作效率。自動化的工作流程管理系統亦可加強外判服務機構與勞工處的溝通，同時減少以人手編製統計報告和準備一般文件的需要。此外，專項儲蓄戶口系統的數據庫有助更有效及快捷地識別重覆及可疑的提取戶口款項或結束戶口的申請，提升審批工作的效率和一致性，亦能加強督導工作。

(d) 善用私營機構在開發及營運金融相關系統和服務的經驗

外判開發及管理專項儲蓄戶口系統的工作，可充份利用私營機構在開發金融系統方面的專業知識和經驗，以及商業機構所提供的客戶服務、審計和遵守金融法規方面的專長和經驗等，從而提升推行及管理僱主專項儲蓄戶口計劃的成本效益和資源運用的彈性。

(e) 環保的工作環境

使用電腦資訊科技系統將減少儲存紙本表格、檔案和手寫記錄所需的儲物空間，以及紙張消耗量。

推行計劃

10. 如獲委員支持和立法會批准撥款，我們建議的發展路向如下－

工作	目標完成日期
(a) 「積金易」平台	
(i) 在「積金易」平台設立支援專項儲蓄戶口計劃相關功能	最快2022年底
(ii) 「積金易」平台（包括專項儲蓄戶口功能）全面運作（包括硬件及軟件開發、強積金受託人的數據遷移等）	最快約2025年
(b) 開發及管理專項儲蓄戶口系統	
(i) 招標及批出標書	2023年
(ii) 系統設計和硬件及軟件開發	2024年
(iii) 與「積金易」平台進行介面接合和整合測試	2025年
(c) 實施僱主專項儲蓄戶口計劃	2025年

對財政的影響

非經常開支

11. 執行上文第 10 段所述工作，在 2021-22 至 2029-30 年度，勞工處所需的非經常開支為 4 億 4,723 萬元，分項數字如下－

項目	2021-22 千元	2022-23 千元	2023-24 千元	2024-25 千元	2025-26 千元	2026-27 至 2029-30 千元	總計 ⁴ 千元
(a) 在「積金 易」平台 設立支援 專項儲蓄 戶口功能	3,440	5,188	1,889	3,232	-	-	13,749
(b) 開發及管理專項儲蓄戶口系統							
(i) 專項儲蓄戶口系統的開發							
(1) 硬件	-	-	-	3,343	335	1,517	5,195
(2) 軟件	-	-	522	1,891	579	2,615	5,607
(3) 系統推 行及維 修保養 服務	-	-	30,260	4,657	6,296	27,165	68,378
(4) 雲端服 務	-	-	5,532	5,809	6,099	26,316	43,756
(5) 通訊網 絡	-	-	-	6,899	2,052	9,289	18,240
(6) 資訊科 技合約 員工	-	144	902	1,588	4,840	20,883	28,357
(7) 應急費 用	-	14	3,722	2,419	2,020	8,778	16,953
小計 ⁴	-	158	40,938	26,606	22,221	96,562	186,485
(ii) 專項儲蓄戶口計劃日常營運(首五年)							
(1) 辦公室 租金及 相關支 出	-	-	-	10,442	4,490	18,290	33,222

⁴ 由於進位原因，個別項目的數字加起來可能與相應的總數略有出入。

項目	2021-22 千元	2022-23 千元	2023-24 千元	2024-25 千元	2025-26 千元	2026-27 至 2029-30 千元	總計 ⁴ 千元
(2)行政、員工及其他開支	-	-	-	12,542	44,934	156,298	213,774
小計 ⁴	-	-	-	22,984	49,424	174,588	246,996
(b)項小計 ⁴	-	158	40,938	49,590	71,645	271,150	433,481
總計 ⁴	3,440	5,346	42,827	52,822	71,645	271,150	447,230

12. 關於上文第 11 段(a)項，13,749,000 元的預算開支是用以支付「積金易」平台承辦商開發支援專項儲蓄戶口相關功能的服務費用及聘用合約資訊科技人員，以提供內部技術支援，及協助管理和監察承辦商的工作。

13. 關於上文第 11 段(b)(i)項，186,485,000 元的預算開支是用以開發專項儲蓄戶口系統和在專項儲蓄戶口計劃推出後首五年提供系統維修保養服務，當中包括委聘外判服務機構設計、建立及保養專項儲蓄戶口系統(包括購置電腦硬件、系統軟件、網絡設備及雲端基礎設施及相關保養等)的費用；以及勞工處聘用合約資訊科技人員提供內部技術支援的費用。

14. 關於上文第 11 段(b)(ii)項，246,996,000 元的預算是用以委聘外判服務機構負責專項儲蓄戶口計劃首五年的日常營運，服務費包括辦公室租金、及專項儲蓄戶口計劃日常運作涉及的行政和員工開支等。

15. 上述有關在「積金易」平台設立支援專項儲蓄戶口功能的預算是參照積金局在 2019 年 12 月就「積金易」平台發出徵求建議書所獲取的資料而擬定。勞工處現正進行推行專項儲蓄戶口系統的可行性研究(可行性研究)，以制訂系統的技術規格。在擬備這方面的預算時，我們考慮了下述因素：外判服務機構的職能範圍、可行性研究的初步結果、與「積金易」平台和其他相關系統的緊密聯繫和大量資料傳輸、服務質素的重要性、確保專項儲蓄戶口計劃運作符合相關法律條文的責任

等。上表所述估算數字主要用作財務規劃。服務費用的實際支出金額，將在公開及具競爭性的投標過程完結後確定。

經常開支

16. 在專項儲蓄戶口計劃推出的第六年開始，政府會按收回成本的原則，向設有專項儲蓄戶口僱主收回專項儲蓄戶口計劃日常營運的經常開支。

公眾諮詢

17. 行政長官在《2018年施政報告》公布取消「對沖」的優化安排後，勞工及福利局和勞工處已與主要持份者，包括勞工顧問委員會、各大僱主團體／商會、工會等簡介有關安排的具體內容。我們亦曾於2018年11月20日向本委員會⁵簡介有關安排，包括僱主專項儲蓄戶口計劃。相關委員會文件載於附件。

徵詢意見

18. 請委員就上述推行僱主專項儲蓄戶口計劃的撥款建議提出意見。

勞工及福利局
勞工處
2021年1月

⁵ 立法會工商事務委員會、財經事務委員會及立法會所有其他議員均獲邀參與此事項的討論。

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日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¹。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。

¹ 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²；
- (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）。

² 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³。值得注意的是，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（遣

³ 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

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）。

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	-	-

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%	75%	50%	25%	75%
2	50%	25%	75%	50%	25%	75%
3	50%	25%	75%	50%	25%	75%
4	45%	24.75%	69.75%	45%	24.75%	69.75%
5	40%	27%	67%	40%	24%	64%
6	35%	29.25%	64.25%	35%	22.75%	57.75%
7	30%	28%	58%	30%	21%	51%
8	25%	30%	55%	25%	18.75%	43.75%
9	20%	32%	52%	20%	16%	36%
10	15%	29.75%	44.75%	15%	12.75%	27.75%
11	10%	31.5%	41.5%	10%	9%	19%
12	5%	33.25%	38.25%	5%	4.75%	9.75%
13	-	30%	30%	-	-	-
14	-	30%	30%	-	-	-
15	-	30%	30%	-	-	-
16	-	25%	25%	-	-	-
17	-	25%	25%	-	-	-
18	-	25%	25%	-	-	-
19	-	20%	20%	-	-	-
20	-	20%	20%	-	-	-
21	-	20%	20%	-	-	-
22	-	15%	15%	-	-	-
23	-	15%	15%	-	-	-
24	-	10%	10%	-	-	-
25	-	10%	10%	-	-	-
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%。