

2022 年 4 月 19 日會議  
討論文件

## 立法會人力事務委員會

### 檢討破產欠薪保障基金特惠款項項目的保障範圍及 商業登記證徵費率

#### 目的

本文件匯報檢討破產欠薪保障基金（基金）特惠款項項目的保障範圍及商業登記證徵費率的結果及調整建議。

#### 背景

2. 基金於1985年成立，向因僱主結業但無力償債而受影響的僱員發放特惠款項，提供適時的經濟援助。歷年來，基金的涵蓋範圍及特惠款項上限共作出八次修訂<sup>1</sup>，現時基金可向每名僱員支付最高289,000元的特惠款項，包括：

- 最後四個月的欠薪（上限 36,000 元）；
- 一個月代通知金（上限 22,500 元）；
- 遣散費（首 50,000 元加餘額的一半<sup>2</sup>）；及
- 不超過最後兩個假期年的未放年假薪酬及／或最後四個月的

---

<sup>1</sup> 基金於 1985 年成立時發放的特惠款項僅為僱員最後四個月的欠薪，以 8,000 元為限。基金的涵蓋範圍至今已作出八次修訂，包括提高個別特惠款項項目的款額上限及擴大保障範圍至涵蓋代通知金、遣散費及最近一次修訂涵蓋的未放年假薪酬及未放法定假日薪酬。

<sup>2</sup> 《僱傭條例》規定遣散費的最高限額是 39 萬元，因此基金遣散費特惠款項的上限為 22 萬元。

未放法定假日薪酬（上限共10,500元）<sup>3</sup>。

3. 基金的資金主要來自商業登記證的年度徵費，現時為每張商業登記證每年250元。根據《破產欠薪保障條例》成立的破產欠薪保障基金委員會（基金委員會）負責管理基金，以及就商業登記證徵費率向行政長官提出建議。勞工處負責處理基金的申請及向基金委員會提供行政支援。
4. 基金過去五年的主要統計數字及財政狀況詳列於附件。

### 檢討結果及調整建議

5. 勞工處及基金委員會已就基金特惠款項項目的保障範圍及商業登記證徵費率完成檢討。在2022年1月6日的會議上，基金委員會經考慮基金穩健的財政狀況、為受無力償債的僱主影響的僱員提供最佳的保障及其他相關因素後，一致通過以下建議：

（一）將基金特惠款項項目的款額上限調整如下：

- 欠薪由 36,000 元調升至 **80,000 元**；
- 代通知金由 22,500 元調升至 **45,000 元**；
- 遣散費由首 50,000 元及餘額的一半調升至首 **100,000 元**及餘額的一半；及
- 未放年假薪酬及／或未放法定假日薪酬由 10,500 元調升至 **26,000 元**，

而欠薪、通知期、未放年假薪酬及未放法定假日薪酬的現有期限均維持不變；以及

（二）將商業登記證徵費率由每年 250 元下調至每年 **150 元**。

---

<sup>3</sup> 《2012 年破產欠薪保障（修訂）條例》（《2012 年修訂條例》）於 2012 年 6 月 29 日生效，將基金的保障範圍擴大至涵蓋未放年假薪酬及未放法定假日薪酬。

## 第一部分：基金特惠款項項目的保障範圍

### (甲) 欠薪

6. 現時，欠薪項目的款額上限為 36,000 元，於 1996 年生效，是參考了當時政府統計處（統計處）的綜合住戶統計調查的收入中位數（包括外籍家庭傭工（外傭））的數字而訂定。根據統計處公布的最新資料，2021 年第四季的收入中位數分別為 18,000 元（包括外傭）及 20,000 元（不包括外傭）。根據勞工處的數據，近年接獲由外傭提交的基金申請只佔申請總數的極少部分。為給予所有僱員更佳的保障，以及確保欠薪款項不會因為近年的工資變動而受削弱，加上基金目前財政狀況穩健，基金委員會同意採用不包括外傭的最新收入中位數（即 20,000 元），作為調升欠薪款額上限的基礎，即四個月的欠薪款額上限調升至 80,000 元（即 20,000 元 x 4），較現時款額上限增加 122%。根據 2020-21 年接獲的基金申請個案的資料，此建議款額上限可全數覆蓋欠薪申請款額的比率將由 66% 增至 90%。相關資料亦顯示，現時四個月的欠薪期限已覆蓋約 94% 的欠薪申請。

### (乙) 代通知金

7. 現時，代通知金項目的款額上限為 22,500 元，有關數額於 1996 年生效。根據 2020-21 年接獲的基金申請個案的資料，代通知金款額超過 22,500 元的申請佔所有有關申請的 32%。為讓更多僱員受惠，基金委員會建議將代通知金的款額上限調升至 45,000 元，較現時款額上限增加 100%，從而使其全數覆蓋率由 68% 提升至 90%，與欠薪項目建議修訂後的全數覆蓋率相若。此外，根據 2020-21 接獲的基金申請個案的資料，現時一個月的通知期設定，已可覆蓋 93% 的相關申請。

### (丙) 遣散費

8. 現時，遣散費項目的款額上限為首 50,000 元加餘額的一半，於 1999 年生效。我們留意到當年修訂此項目首部分為 50,000 元時，該款額是當時的收入中位數（即 10,000 元）的五倍。參考此資料，我們建議將遣散費款額的首部分上調至 100,000 元，即最新收入中位數 20,000 元的五倍，較現時款額增加 100%。根據 2020-21 年所接獲的基金申請個案的資料，經調整後的款額上限可全數覆蓋遣散費申請款額的比率將由 57% 增至 78%。由於政府將立法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

服務金的安排（取消「對沖」安排），基金就遣散費特惠款項的開支估計會大幅增加。考慮到基金的可持續性，基金委員會建議遣散費項目的款額上限應為首 100,000 元加餘額的一半，不宜進一步提高。

#### *(丁) 未放年假薪酬及／或未放法定假日薪酬*

9. 《2012 年修訂條例》擴大基金保障範圍，涵蓋未放年假薪酬及未放法定假日薪酬，當時以月薪 22,500 元<sup>4</sup>及一年最多 14 天年假為基礎計算此項目的款額上限（即  $22,500 \text{ 元} / 30(\text{天}) \times 14(\text{天}) = 10,500 \text{ 元}$ ）。基金委員會現建議調升此項目的款額上限，以涵蓋在《僱傭條例》下最後兩個假期年的最多年假日數（即 14 天加 14 天）及最後四個月的最多法定假日日數（即七天），兩者合共 35 天，並採用相同月薪 22,500 元計算，即調升至 26,000 元（ $22,500 \text{ 元} / 30(\text{天}) \times 35(\text{天}) = 26,250 \text{ 元}$ ，以千位約數即 26,000 元），增幅為 148%。根據 2020-21 年接獲的基金申請個案的資料，此建議款額上限可全數覆蓋的申請將由 74% 增加至 93%。相關資料亦顯示，90% 涉及年假薪酬的申請未有超逾相關項目的期限；而涉及法定假日薪酬的申請，則有 54% 的申請未有超逾相關項目的期限<sup>5</sup>。

10. 基金委員會同意不將基金的保障範圍擴大至僱員被僱主拖欠的其他項目。現時基金的保障範圍已涵蓋僱員在終止僱傭合約時，可獲僱主支付的主要款項。基金成立的目的，是在僱主結業但無力償還欠款予其僱員時，以墊支特惠款項的形式向有關僱員提供適時的經濟援助，而不是百份百代替僱主承擔支付所有僱員欠薪及其他解僱補償的責任。基金委員會認為現時基金能向無力償債的僱主之僱員提供足夠及合理的保障，應維持基金現有的特惠款項項目。

#### **調升特惠款項的款額上限對基金的財政影響**

11. 本港的經濟狀況與公司結業清盤及基金接獲的申請數目息息相關。在不同的經濟情況下，基金的申請數字及特惠款項支出可以相去甚遠。因此，在評估調升特惠款項的款額上限對基金的財政影響時，我們以三個不同經濟狀況，預測在有關假設下獲批准的基金申請數目

---

<sup>4</sup> 22,500 元為《僱傭條例》下計算遣散費及長期服務金的月薪上限，亦同時為代通知金特惠款項的上限。

<sup>5</sup> 根據《僱傭條例》，法定假日須在 90 天內發放。而現時未放法定假日薪酬的追溯期為四個月，與基金可墊支的欠薪所涵蓋的已放法定假日薪酬看齊。

(表 1.1)。此外，由於取消「對沖」安排將對基金在遣散費特惠款項的開支有重大影響，故此我們必須在預算中加入考慮這因素。在合併考慮不同經濟狀況及取消「對沖」安排的因素後，我們設定六個情景(表 1.2)，以估算基金因而需額外支出的特惠款項款額(表 1.3)。

表 1.1：不同經濟狀況的假設

經濟狀況	作出相關假設的參考數據	有關年度獲批准的申請數目
一般經濟狀況	參考2020-21年度獲批准的申請數目。	2 636 (2020-21 實際數字)
經濟衰退	參考2009-10年度獲批准的申請數目。本港經濟於2008及2009年經歷經濟衰退。	6 025 (2009-10 實際數字)
經濟危機	參考2003-04年度及2009-10年度獲批准的申請數目之平均數。本港經濟於有關期間分別受到「沙士」疫症及金融海嘯的影響，我們以相關年度的獲批准申請數目(即20 790宗及6 025宗)的平均數，以預測在經濟危機下獲批准的申請數字。	13 408 (估算數字)

表 1.2：不同經濟狀況加入取消「對沖」安排的因素後的六個情景

取消「對沖」 安排 經濟狀況	實施前 (仍有強積金「對沖」)	實施後 (沒有強積金「對沖」)
一般經濟狀況	情景1a	情景1b
經濟衰退	情景2a	情景2b
經濟危機	情景3a	情景3b

12. 基金於 2020-21 年度(基準年)的特惠款項支出為 8,450 萬元。與基準年比較，上述建議的調升方案在情景 1a、2a 及 3a 帶來的特惠

款項支出增幅為 23%至 583%（表 1.3 第 2 欄）。加入取消「對沖」安排的因素後，相關特惠款項支出增幅在情景 1b、2b 及 3b 下將上調至 49%至 844%（表 1.3 第 4 欄）。

表 1.3：調升方案在不同情景下帶來的額外特惠款項開支

情景	額外特惠款項開支	情景	額外特惠款項開支
1a	+0.19億元 (+23%)	1b	+0.41億元 (+49%)
2a	+1.73億元 (+205%)	2b	+2.74億元 (+324%)
3a	+4.93 億元 (+583%)	3b	+7.14億元 (+844%)

註：括號內的數字為與基準年比較的升幅。

## 第二部分：商業登記證徵費率

13. 商業登記證徵費為基金的主要收入，過往按需要曾四次調整<sup>6</sup>。截至 2022 年 2 月底，基金的累積盈餘達 65 億 8,320 萬元（附件）。縱使落實上述調升特惠款項的款額上限的建議，基金仍有空間考慮下調商業登記證徵費率，而不會對基金的持續性有重大影響。

### 商業登記證徵費率的調整水平

14. 基金委員會已就商業登記證徵費水平作出檢討。我們按照現時徵費每年 250 元的水平，以調低 50 元、100 元及 150 元後的三種情況，預測基金採納新徵費率後的徵費收入；加入考慮上述建議的調升方案在不同情景的估算開支後，基金或會出現年度盈餘或虧損，詳見表 2。在一般經濟狀況下，無論在取消「對沖」安排實施前或後，估計基金每年都會有盈餘（表 2：情景 1a 及 1b）。在經濟衰退及仍有強

---

<sup>6</sup> 商業登記證每年的徵費率過往的調整包括：(1)1991 年 7 月，因應基金擴大遣散費特惠款項的保障，徵費率由 100 元增加至 250 元；(2)2002 年 5 月，由於申請特惠款項的個案數目在亞洲金融風暴後劇增，使基金的儲備迅速下降，徵費率由 250 元調高至 600 元；(3)2008 年 3 月，基金的累積儲備有所改善，徵費率由 600 元調低至 450 元；及(4)2013 年 7 月，基金財政狀況持續改善，徵費率由 450 元調低至 250 元，即回復 2002 年 5 月前的水平。

積金「對沖」時，如徵費率下調至 100 元或以下（表 2：情景 2a），或在取消強積金「對沖」後將徵費率下調至 150 元或以下（表 2：情景 2b），估計基金每年將有虧損。假如出現經濟危機，則無論強積金「對沖」取消已否（表 2：情景 3a 及 3b），將徵費率下調至任何水平，基金每年均有較大的虧損。

表 2：基金在不同徵費率水平及建議調升方案之不同情景下的財政預測

新徵費率		200 元	150 元	100 元
		(億元)	(億元)	(億元)
預測的徵費收入		<b>3.21</b>	<b>2.41</b>	<b>1.61</b>
估算盈餘／ (虧損)	情景 1a	2.94	2.13	1.32
	情景 1b	2.72	1.91	1.10
	情景 2a	1.38	0.57	(0.24)
	情景 2b	0.37	(0.44)	(1.25)
	情景 3a	(1.83)	(2.64)	(3.45)
	情景 3b	(4.06)	(4.87)	(5.68)

註：以現時商業登記證徵費率每年 250 元計算，2020-21 年度的收入為 4.02 億元。

15. 參考基金過去 20 年的申請數據，除首數年因受經濟通縮及「沙士」疫症影響而接獲的申請數字創歷史新高外，其餘年度的申請宗數均較經濟危機的情景假設下的估算數字（即 13 408 宗）為低。2003 年本港爆發「沙士」疫症，當年失業率為 7.9%，而基金接獲的申請為 22 350 宗。2020 年本港在 2019 冠狀病毒病的疫情籠罩下，失業率為 5.8%，而基金接獲的申請則為 3 020 宗。隨着勞工市場逐漸改善，基金於 2021 年接獲 2 889 宗申請，較 2020 年下跌 4.3%。由於疫情的發展，經季節性調整的失業率由 2021 年 11 月至 2022 年 1 月的 3.9% 上升至 2021 年 12 月至 2022 年 2 月的 4.5%（臨時數字）。然而，我們估計基金連年面對經濟衰退／危機並接獲大量申請，以致財政連續大幅虧損的機會不高。縱然如此，按照基金一貫審慎理財的原則，認為徵費率的調整亦不宜過於進取。基金委員會建議將徵費率調低至每年 150 元。在取消「對沖」安排實施後，基金如面對經濟衰退的情況（即情景 2b），預測會錄得 4,400 萬元的年度虧損。截至 2022 年 2 月底，基金的累積盈餘達 65 億 8,320 萬元。在此穩健的財政狀況下，基

金應有能力承擔經濟波動帶來的有限度虧損。

16. 在討論調整商業登記證徵費率時，基金委員會同意上述下調徵費率的幅度，同時亦表示須留意基金日後的財政及收支情況，以確保基金的財政穩健及持續運作。

### 諮詢勞工顧問委員會

17. 在 2022 年 2 月 9 日的會議上，勞工處就上述檢討結果及調整基金特惠款項項目的款額上限及商業登記證徵費率的建議，諮詢勞工顧問委員會的意見，全體委員一致支持上文第 5 段的建議。

### 未來路向

18. 根據《破產欠薪保障條例》第 16(3)條及第 16(3A)條的規定，立法會可藉決議修訂基金支付特惠款項項目的款額上限。有關修訂須經過「先審議、後訂立」的程序。另一方面，調整商業登記證徵費率的修訂須根據《商業登記條例》第 18(2)條，經過「先訂立、後審議」的程序。我們會盡力於 2022 年上半年內向立法會提交法例的修訂建議。

19. 請委員備悉上述建議及提供意見。

勞工及福利局

勞工處

2022 年 4 月

附件

**表 A：基金的主要統計數字（以財政年度計）**

	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22 （截至 2022 年 2 月底的 11 個月 期間）
商業登記證 徵費總額	3.80 億元 (↓1%)	3.85 億元 (↑1%)	3.90 億元 (↑1%)	4.02 億元 (↑3%)	3.57 億元 (↓1%)
接獲的 申請數目	2 298 (↓26%)	2 764 (↑20%)	2 771 (↑0.3%)	3 249 (↑17%)	2 360 (↓20%)
獲批准的 申請數目	2 385 (↓1%)	1 628 (↓32%)	2 666 (↑64%)	2 636 (↓1%)	3 067 (↑30%)
支付特惠 款項總額	7,790 萬元 (↓7%)	5,370 萬元 (↓31%)	8,450 萬元 (↑57%)	8,450 萬元 (↑0%)	1 億 390 萬元 (↑36%)

（括號內的數字為與對上一年的同期數字比較。）

**表 B：基金的財政狀況（以財政年度計）**

	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22 （截至 2022 年 2 月底的 11 個月 期間）
	（百萬元）	（百萬元）	（百萬元）	（百萬元）	（百萬元）
收入	480.7	509.9	546.5	506.0	415.2
總支出*	46.6	96.7	131.9	60.5	130.0
盈餘	434.1	413.2	414.6	445.5	285.2
累積盈餘	5,024.7	5,437.9	5,852.5	6,298.0	6,583.2

（\*年度的總支出包括潛在特惠款項申索的撥備回撥及匯兌差額收益／虧損。）