

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)39/2022(02)號文件

檔 號：CB2/PL/MP

## 人力事務委員會

### 立法會秘書處為2022年2月4日特別會議 擬備的背景資料簡介

#### 取消強制性公積金制度下“對沖”安排的建議

#### 目的

本文件旨在就政府當局提出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建議提供背景資料，並綜述人力事務委員會（“事務委員會”）在第六屆立法會就此課題曾進行的討論。

#### 背景

##### 強制性公積金制度

2. 強積金及其他與職業掛鈎的退休保障計劃為香港退休保障制度的4根支柱之一。<sup>1</sup> 根據《強制性公積金計劃條例》（第485章），僱主及僱員須各自向註冊強積金計劃供款，款額相等於僱員在供款期的有關入息的訂明百分比（即5%），而計算供款的每月入息訂有上限和下限，目前分別為3萬元及7,100元。

##### 遣散費及長期服務金

3. 《僱傭條例》（第57章）分別於1974年及1986年加入遣散費及長期服務金的保障，目的是向已為同一僱主服務滿一段

---

<sup>1</sup> 另外3根支柱為：(a)多層社會保障制度、(b)自願性儲蓄及(c)公共服務、家庭支援及個人資產。

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面臨的短期財政壓力。

4. 遣散費及長期服務金的款額，是以僱員每一可追溯的服務年資(不足一年的服務年期則按比例計算)，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為基礎計算。計算遣散費或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則為39萬元。

### “對沖”安排

5. 現時，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持有可歸因於僱主供款的累算權益，則可利用該等累算權益對沖僱員的遣散費或長期服務金。<sup>2</sup>

6. 據政府當局所述，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2018年計，有48 100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43億9,500萬元(包括約39億元強制性供款及約5億元自願性供款)，而每名僱員抵銷遣散費或長期服務金的平均申索款額為91,300元。<sup>3</sup>

### 取消“對沖”安排的建議

7. 為保存強積金作為退休保障主要支柱的作用，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”安排的新措施。<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> 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)，載列於《強制性公積金計劃條例》第12A條。

<sup>3</sup> 資料來源：強制性公積金計劃管理局於2019年發表的《以強積金累算權益抵銷遣散費及長期服務金的申索統計報告》(2018年1月1日至2018年12月31日)。

<sup>4</sup> 關於上屆政府就取消“對沖”安排所建議的指導原則，請參閱 [立法會CB\(2\)669/16-17\(01\)號文件](#)。

## 初步建議

8. 現屆政府於2018年3月提出初步建議，要點如下：
- (a) 取消“對沖”的安排將由未來的某個日期起實施，不具追溯力(“豁免”安排)；
  - (b) 遣散費及長期服務金的計算比率維持於現時的水平，即僱員服務每滿一年可得每月工資的三分之二，以及遣散費或長期服務金的最高款額維持於39萬元；
  - (c) 實施取消“對沖”日期(“實施日期”)前受僱期的任何應付遣散費或長期服務金，可繼續以僱主在實施日期前及實施日期後在強積金制度下的供款抵銷，並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)；
  - (d) 僱主須開設歸屬其名下的專項儲蓄戶口以支付遣散費或長期服務金，並按其僱員每月有關入息<sup>5</sup>的1%向專項儲蓄戶口作出供款，直至達到所有僱員年度有關入息的15%；及
  - (e) 政府將提供兩層資助，為期12年，以分擔僱主在12年過渡期內就實施日期後的僱傭期所引致的遣散費及長期服務金支出。<sup>6</sup> 第一層資助適用於所有涉事僱主(即需要支付遣散費或長期服務金予僱員的僱主)。<sup>7</sup> 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或長期服

---

<sup>5</sup> 上限與強積金供款的每月有關入息上限相同，現訂於3萬元。

<sup>6</sup> 據政府當局所述，兩層資助的財政承擔以2016年價格計算為172億元。

<sup>7</sup> 在取消“對沖”安排後首3年，最高資助比率將訂於應付遣散費或長期服務金的50%，其後將逐步遞減。最高資助比率將於第12年減少至5%。

務金，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(“政府資助計劃”)。

### 取消“對沖”的優化安排

9. 根據政府當局在2018年11月提供的資料，勞工界普遍歡迎初步建議，但關注到在某些特殊情況下，個別僱員所獲得的權益可能較在現行“對沖”制度下為少。<sup>8</sup> 另一方面，商界高度關注履行遣散費/長期服務金責任可能對微型企業造成的財政衝擊。經考慮商界和勞工界、勞工顧問委員會及其他持份者所表達的意見後，政府當局決定透過以下方式優化取消“對沖”的安排：

- (a) 把政府資助計劃下第二層資助的年期由12年延長至25年，資助比率逐步遞減，而第一層資助的年期則維持在12年；<sup>9</sup> 及
- (a) 在某僱員獲得的權益總和(即遣散費/長期服務金權益連同可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”制度下所應獲得的為少時，當局會支付有關的差額。這方面的開支會與為政府資助計劃預留的撥款分開。

### 優化政府資助計劃

10. 根據政府當局在2021年10月提供的資料，商界認為，在取消“對沖”的優化安排下，第二層資助額取決於僱主專項儲蓄戶口屆時的結餘，計算方式過於繁複，難以理解。此外，中型、小型及微型企業(“中小微企”)仍然持續關注取消“對沖”安排後他們是否有足夠能力承擔遣散費/長期服務金的支出。為回應這些關注，政府當局建議在政府財政承擔額大致不變和維持25年資助期的前提下，進一步優化政府資助計劃，以便更聚

---

<sup>8</sup> 部分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(即遣散費/長期服務金權益連同可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)，有可能會較其在現行“對沖”制度下所應獲得的為少。

<sup>9</sup> 據政府當局所述，以2021年價格計算，政府在此優化安排下的財政承擔將增至329億元。

焦支援中小微企，並透過增加初期的資助來協助僱主適應政策轉變。<sup>10</sup>

11. 在經優化的政府資助計劃下，資助額的計算方式將與僱主的專項儲蓄戶口結餘脫鉤，使僱主能更確定將會獲得的資助金額。此外，在取消“對沖”初期，政府會就僱主應承擔的遣散費或長期服務金訂立特別低的“封頂”金額，讓僱主獲得較多資助及有更充裕的時間累積專項儲蓄戶口存款，為長遠地承擔遣散費/長期服務金支出作好準備。經優化的政府資助計劃下建議的僱主負擔比率載於**附錄1**。<sup>11</sup>

## 委員的意見及關注事宜

12. 事務委員會曾於2017年至2021年期間舉行的多次會議上討論取消“對沖”安排的建議。委員就此課題所提出的主要意見及關注事宜扼述於下文各段。

### 取消“對沖”安排的理據

13. 不少委員均歡迎政府當局取消“對沖”安排的建議。然而，部分其他委員認為，“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，取消“對沖”安排的建議違背政府當時所作的承諾。這些委員認為，為僱員提供退休保障的責任不應全由僱主承擔，政府亦有責任。

14. 政府當局表示，當局每年用於現行退休保障制度下各根支柱(包括長者生活津貼和綜合社會保障援助計劃)的財政開支甚為龐大。鑒於“對沖”安排大大削弱第二支柱(即強積金制度)的退休保障功能，因此有需要取消此安排。取消“對沖”安排後，強積金、遣散費及長期服務金便可恢復各自的功能。

---

<sup>10</sup> 據政府當局所述，以2021年價格計算，政府在經優化的政府資助計劃下的財政承擔約為332億元。

<sup>11</sup> 經優化的政府資助計劃的細節載於政府當局於2021年10月8日發出的立法會參考資料摘要([檔號：LD OPD/12-2/1\(C\)](#))。

## 實施取消“對沖”的框架

### *經優化的政府資助計劃*

15. 部分委員表示，勞工界歡迎經優化的政府資助計劃。經優化的資助計劃較原有資助計劃為佳，因為在最初9年，僱主支付的遣散費或長期服務金數額會有明確“封頂”，這將有助減低取消“對沖”安排後僱員被解僱的風險。然而，有委員關注到，“封頂”金額會由第一至三年的3,000元增加至第四至六年的25,000元，這或會對中小微企造成沉重的財政壓力。委員籲請政府當局密切留意勞工市場，在取消“對沖”安排的法例制定後，解僱僱員的情況是否有所增加。亦有委員建議，政府當局應考慮設立中央基金池，協助僱主在取消“對沖”安排後履行遣散費及長期服務金額外開支的長遠承擔(當有此需要)。

16. 政府當局回應時重申，經優化的資助計劃旨在更聚焦支援中小微企，並更具針對性地協助僱主適應政策轉變。由於僱主將會繼續獲准以其在實施日期前和實施日期後的強積金供款對沖實施日期前的遣散費/長期服務金，僱主在“對沖”安排取消後隨即解僱服務年資長的僱員，並改為聘用新僱員，未必一定能受惠。政府當局指出，取消“對沖”後為服務年資長的僱員所承擔的遣散費/長期服務金責任，會較新聘僱員為少。因此，僱主沒有理由要在落實取消“對沖”安排後解僱其僱員。因應委員的關注，政府當局承諾在實施取消“對沖”安排5年後，檢討資助計劃的運作。

17. 政府當局進一步表示，設立中央基金池以應付僱主的遣散費/長期服務金責任的建議，對僱主整體而言未必有利，因為僱主在向中央基金池作出恆常供款以外，仍需要為分擔大部分遣散費/長期服務金支出而作出撥備。較少作出解僱/裁員的僱主/界別需要提供更多補貼予較常作出解僱/裁員的僱主/界別以支付遣散費或長期服務金，這種交叉補貼的做法並不公平。

### *實施日期前受僱期的遣散費或長期服務金的對沖事宜*

18. 部分委員關注到，對於服務年資長的僱員，若他們的遣散費或長期服務金在實施日期或之前已達僱員可獲得的遣散費或長期服務金最高款額(即39萬元)，他們便未必能受惠於取消“對沖”安排，因為僱主將會繼續獲准以其在實施日期後的

強積金供款，對沖實施日期前的遣散費/長期服務金。有意見認為，政府當局應考慮在取消“對沖”安排的法例制定後，上調須支付予僱員的遣散費及長期服務金數額上限。

19. 政府當局回應時解釋，當局就政策改動一直採取“無追溯效力”的原則。就取消“對沖”安排制定的法例不應有追溯效力，否則便會造成非常複雜的情況，並可能會對僱主造成極大的額外財政負擔。“豁免”安排相信可有效減低落實取消“對沖”安排後發生裁員潮的風險，並為僱員提供更妥善的僱傭保障。

### *對僱傭合約安排的影響*

20. 部分委員察悉，在取消“對沖”安排後，合約酬金可繼續用作對沖遣散費及長期服務金，他們關注到，僱主日後或會給予僱員合約酬金，以逃避其遣散費/長期服務金責任。這些委員特別關注到，按政府服務合約聘用的非技術僱員的強積金累算權益會否以合約酬金對沖。

21. 據政府當局所述，一直以來，合約酬金可用以對沖遣散費及長期服務金，此安排日後亦可繼續。當局規定政府外判服務承辦商就2019年4月1日起招標的政府外判服務合約所聘用的非技術僱員支付合約酬金，但這些承辦商仍須依法向其僱員的強積金戶口作出相等於其僱員有關入息5%的供款，因此不存在以合約酬金對沖僱主的強積金供款的問題。

### 在“積金易”平台設立專項儲蓄戶口功能

22. 委員獲告知，為協助僱主設立專項儲蓄戶口，政府當局須定期收集超過30萬名僱主存入專項儲蓄戶口的供款，並在有關僱主需要支付遣散費或長期服務金時，向其發放所屬戶口內的款項。政府當局計劃透過強制性公積金計劃管理局將建立的“積金易”平台(其目的在於提供一個中央電子平台，支援全面的資訊查詢及關乎強積金戶口管理的功能)達致更佳的成本效益，以及利便僱主在同一平台處理強積金和專項儲蓄戶口的事宜。“積金易”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資訊科技系統(“專項儲蓄戶口系統”)。

23. 部分委員關注到，在賦權法例通過後還需要一段長時間開發專項儲蓄戶口系統並與“積金易”平台(最快約於2025年全面運作)進行介面接合，以實施取消“對沖”安排的建議。這些

委員籲請政府當局壓縮開發專項儲蓄戶口計劃的時間表，以便早日實施取消“對沖”安排的建議。

### 實施取消“對沖”安排建議的時機

24. 部分委員認為，鑒於2019冠狀病毒病疫情下經濟不斷惡化，加上預期經濟難以持續復蘇，目前未必是取消“對沖”安排的適當時機。然而，另一些委員認為，鑒於在2019冠狀病毒病疫情期間結業和裁員事件不斷增加，政府當局應加快取消“對沖”安排。這些委員對政府當局用上過長時間推展有關建議表示失望。

25. 政府當局回應時強調，當局承諾會取消“對沖”安排，並正全力草擬法例及推展準備工作。由於有關建議必須對不同法例作出非常複雜且具爭議性的修訂，並須制訂詳細的執行安排，因此需要足夠時間聯繫相關持份者、擬備新法案/修訂法案，以及訂定實施細節。政府當局的目標是在2022年年初向立法會提出相關法案，並在“積金易”平台於2025年全面運作時同步實施取消“對沖”安排。

### **最新發展**

26. 政府當局將於2022年2月4日舉行的特別會議上向事務委員會匯報取消“對沖”安排的最新進展。

### **相關文件**

27. 立法會網站的相關文件一覽表載於**附錄2**。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2022年1月27日



資料來源：資料摘錄自政府當局發出題為“取消強制性公積金制度下‘對沖’安排：優化政府資助計劃”的立法會參考資料摘要（檔號：LD OPD/12-2/1(C)）。

優化政府資助計劃下  
僱主就取消「對沖」後的遣散費／長服金的負擔金額

取消 「對沖」 後的年份	僱主就每名僱員的負擔金額 (佔應支付的遣散費／長服金百分比)	
	僱主每年遣散費／長服金 支出總額首 500,000 元 的個案	僱主每年遣散費／ 長服金支出 總額超過首 500,000 元 的個案
1 - 3	50%，上限為 <b>\$3,000</b>	50%
4	55%，上限為 <b>\$25,000</b>	55%
5	60%，上限為 <b>\$25,000</b>	60%
6	65%，上限為 <b>\$25,000</b>	65%
7	70%，上限為 <b>\$50,000</b>	70%
8	75%，上限為 <b>\$50,000</b>	75%
9	80%，上限為 <b>\$50,000</b>	80%
10	80%	85%
11	80%	90%
12	85%	95%
13	85%	100%
14 - 19	90%	100%
20 - 25	95%	100%

**取消強制性公積金制度下“對沖”安排的建議  
相關文件**

委員會	會議日期	文件
人力事務委員會	2017年10月17日 (議程第III項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2018年5月15日 (議程第VI項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2018年10月16日 (議程第III項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2018年11月20日 (議程第IV項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2021年1月19日 (議程第V項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2021年4月20日 (議程第VI項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
立法會參考資料摘要	2021年10月8日*	<a href="#">檔號：</a> <a href="#">LD OPD/12-2/1(C)</a>
人力事務委員會	2021年10月19日 (議程第IV項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>

\*發出日期

立法會秘書處  
議會事務部2  
2022年1月27日