

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1034/13-14(02)號文件

檔 號：CB1/PL/FA + CB2/PL/MP

人力事務委員會及財經事務委員會

立法會秘書處為2014年3月18日聯席會議 擬備的背景資料簡介

強積金的累算權益與遣散費和長期服務金的對沖安排

目的

本文件綜述議員在第四屆及第五屆立法會就強制性公積金(下稱"強積金")的累算權益與遣散費和長期服務金的對沖安排(下稱"對沖安排")相關事宜曾進行的討論。

強積金制度

2. 《強制性公積金計劃條例》(第485章)訂明，除非獲得豁免，僱主及僱員均須各自以僱員有關入息5%，向註冊強積金計劃供款，計算供款的有關入息訂有上限和下限，目前分別為25,000元及6,500元；而該上限和下限亦適用於須以其有關入息5%作供款的自僱人士。不過，如僱員或自僱人士的有關入息低於最低有關入息水平，則無須作出強積金供款，而僱主須為其作出強積金供款。如僱員或自僱人士的有關入息高於最高有關入息水平，則其本人及其僱主均無須就超逾該水平的款額作出強制性供款。

議員過往所作的討論

3. 委員在各個委員會會議上討論與強積金制度及工作人口退休保障相關的事宜期間，曾提出對沖安排及相關事宜的課題。議員提出的主要關注及建議綜述如下。

對沖安排對工作人口退休保障的影響

4. 部分委員深切關注到對沖安排會導致僱員所得的強積金累算權益大幅減少，有違強積金制度為工作人口提供退休保障的原意。委員尤其關注到對沖安排對按合約受僱及無力償債公司的僱員帶來不利影響，因為該等僱員需要更多儲蓄應付經濟需要。委員多次促請政府檢討此事，以期早日取消或分階段取消對沖安排。

5. 據政府當局表示，強積金制度旨在透過僱主和僱員共同供款，協助就業人士累積退休儲蓄，以加強香港就業人士的退休保障。在實施強積金制度前，香港只有大約三分之一的工作人口有某種形式的退休保障。截至2010年9月底，全港有近250萬名僱員及自僱人士和241 000名僱主已參加強積金計劃。在強積金制度下累積的資產總值超過3,457億元。連同其他退休保障計劃，現時約有90%的就業人口已參加退休保障計劃。此外，計劃成員可決定是否藉自願性供款或其他投資，增加其退休儲蓄，以取得更佳保障。

6. 就對沖安排對強積金累算權益的影響而言，政府當局曾向在第四屆立法會成立的前退休保障事宜小組委員會的委員表示，根據強制性公積金計劃管理局(下稱"積金局")向受託人收集所得的數據，在2001年7月1日至2011年3月31日期間，用以抵銷遣散費或長期服務金的強積金累算權益總額為152.89億元，而截至2011年3月31日，所有強積金計劃的資產淨值總額則為3,782億元。由於積金局收集上述資料的目的，是從整體角度監察從強積金計劃提取累算權益的情況，因此並無備存從個別戶口提取累算權益的紀錄，以及曾被僱主從其戶口提取累算權益，以抵銷遣散費或長期服務金的計劃成員人數。

7. 有關對沖安排對按合約受僱的低收入僱員的影響，政府當局向委員提供下述資料：不同收入的計劃成員在65歲可得的預計累算權益，以及有關僱員已完成15份為期3年的合約，而來自僱主供款部分的累算權益用於抵銷遣散費或長期服務金的情況，詳情請參閱**附錄I**。

8. 部分委員察悉，現任行政長官在其競選政綱曾提出逐步降低僱主供款累算權益中可用作對沖安排的比例，而對於政府當局在2013年及2014年施政報告未有推出任何措施跟進此事，他們表示非常失望。他們批評相關政策局(即財經事務及

庫務局及勞工及福利局)，聲稱與對沖安排有關的事宜正在研究中，藉此迴避在此事的責任。他們呼籲該兩個政策局合力制訂具體工作計劃及實施時間表，包括在現行第五屆立法會任期內盡早就此事開始進行公眾諮詢。

9. 另一方面，部分委員關注到取消對沖安排會加重僱主的財政負擔，尤其是中小型企業。他們強調政府當局需要就此事全面諮詢相關持份者。部分委員表示，遣散費及長期服務金是基於僱員為同一僱主服務而向僱員提供的若干保障，對沖安排亦屬合理，以免僱員就同一服務期獲得"雙重福利"。這些委員不會支持對沖安排進行檢討。此外，他們認為當局應鼓勵僱員作出其他安排，以應付退休生活所需，而非僅依賴強積金計劃的累算權益。

10. 政府當局解釋，其實對沖安排的實施較強積金制度為早。在強積金制度實施之前，僱主已獲准以其職業退休金計劃為僱員供款所產生的累算權益來抵銷遣散費／長期服務金。在訂定現行強積金制度架構及制定相關法例的過程中，當局曾在各持份者間進行廣泛諮詢及討論，其後達成共識，把對沖安排延展至適用於強積金權益。政府當局強調，強積金累算權益的對沖安排複雜而具爭議性，是經廣泛諮詢及平衡所有考慮因素後才予以採納，而不同的持份者對此事仍然意見分歧。所牽涉的事宜跨越不同政策局的政策範疇及不同界別的利益，因此需要由各相關政策局共同研究此事。

加強僱員對強積金投資管控的事宜

11. 議員在討論容許強積金權益半自由行的僱員自選安排時，曾關注到對沖安排的事宜。議員察悉政府當局的意見，即容許強積金權益全自由行(例如容許僱員把僱主強制性供款所產生的累算權益從僱主所選定的計劃全數轉移至僱員自選的強積金計劃，或容許僱員就僱主及僱員的供款部分選擇受託人)會增加對沖安排的複雜性。部分委員批評政府當局過份關注如何方便進行對沖安排，而非如何保障僱員權益。他們強調，僱員應可全面管控其強積金投資。他們認為，若容許僱員全面管控其強積金投資的其他途徑，會增加對沖遣散費／長期服務金的複雜性，對沖安排應予全面取消。

12. 至於對沖安排及強積金全自由行之間的關係，積金局指出應先行研究此事，然後才實施僱員全自由行的安排，而對

沖安排若不取消，便會為實施全自由行帶來額外負擔。政府當局指出，取消對沖安排並非實施強積金全自由行的先決條件。積金局現正研究各個方便實施強積金全自由行的不同方案的成本與效益，包括與香港金融管理局合作約於2014年年中推出電子平台，以進一步加快僱員自選安排下轉換受託人的程序。

優化強積金制度

13. 在2013年4月8日舉行的財務委員會特別會議上，委員提出質詢，問及調低強積金收費及優化強積金制度的方法和措施，以及推出這些措施的時間表。政府當局表示，積金局及政府當局採取一籃子短期、中期及長期的措施，令強積金收費能有較大幅度的下調。在短期措施方面，積金局現正全速跟進顧問於2012年11月公佈的受託人行政成本研究報告內，可於現有法例框架下推行的建議，以減低行政成本，當中包括推動電子化安排、鼓勵僱員整合戶口，以及鼓勵受託人整合規模較細或成本效益較低的強積金計劃／基金等。至於中期措施，政府正與積金局研究可行方案，讓積金局更有效履行其職能，包括就尋求積金局審批強積金基金訂明規管規定。政府當局的目標是於2014年7月底前向立法會提出相關的法例修訂建議。就長期措施而言，政府當局正與積金局磋商，就理順基金的種類及在市場失效時引進強積金收費水平上限，以期擬備諮詢方案，在2013年內展開公眾諮詢。

相關文件

14. 相關文件已在立法會網站登載，詳情請參閱**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部2
2014年3月13日

**政府當局為退休保障事宜小組委員會
擬備的文件的摘錄
(立法會CB(2)2350/10-11(01)號文件)**

附錄I

預計累算權益

積金局根據以下假設，推算出下表所列的預計累算權益：

- (a) 扣除收費和費用後的年率化內部回報率為 5.5%；
- (b) 有關僱員已完成 15 份為期 3 年的合約，而來自僱主供款部分的累算權益可用於抵銷遣散費或長期服務金；
- (c) 每月有關入息在整段僱傭期內維持不變；
- (d) 僱主與僱員的強制性供款率在整段僱傭期內，維持在僱員有關入息的 5%；
- (e) 有關入息的最低及最高水平在整段僱傭期內，分別維持在每月 6,500 元及 25,000 元；以及
- (f) 《僱傭條例》(第 57 章)下的遣散費／長期服務金的計算方法及領取資格在整段僱傭期內維持不變。

月入 (假設最低有關入息水平為 6,500 元，而最高有關入息水平則為 25,000 元) (A)	65 歲時的預計累算權益 (只計算強制性供款所產生的累算權益，並假設來自僱主強制性供款的累算權益用於抵銷遣散費或長期服務金)* (B)
5,000 元 (假設最低有關入息水平為 5,000 元)	0 元 592,597 元
6,500 元	770,376 元
7,000 元	829,636 元
8,000 元	948,155 元
9,000 元	1,066,675 元
10,000 元	1,185,194 元

<p>月入 (假設最低有關入息水平為 6,500 元，而最高有關入息水平則為 25,000 元)</p> <p>(A)</p>	<p>65 歲時的預計累算權益 (只計算強制性供款所產生的累算權益，並假設來自僱主強制性供款的累算權益用於抵銷遣散費或長期服務金)*</p> <p>(B)</p>
11,000 元	1,303,713 元
20,000 元	2,370,388 元
<p>25,000 元 (假設最高有關入息水平為 20,000 元)</p>	<p>3,206,407 元 2,370,388 元</p>

*未計算有關僱員所得的遣散費／長期服務金。有關僱員可將所得的遣散費／長期服務金款額作不同投資，以備退休之用。

根據 2010 年第 4 季的數據：

如把最低有關入息水平定為 5,000 元，會有 156 400 名僱員／自僱人士無須作強制性供款；如把最低有關入息水平定為 6,500 元，則會有 337 300 名僱員／自僱人士無須作強制性供款。預期實際有關人數在法定最低工資實施後會較少。

**強積金的累算權益與遣散費和長期服務金的對沖安排
相關文件**

委員會	會議日期	文件
財經事務委員會	17.10.2008	會議紀要
財經事務委員會	1.12.2008	會議紀要
立法會	8.7.2009	《2009年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會報告
退休保障事宜 小組委員會	19.7.2011	會議紀要
退休保障事宜 小組委員會	8.5.2012	會議紀要
財經事務委員會	7.1.2013	會議紀要
人力事務委員會	25.1.2013	會議紀要
人力事務委員會	19.2.2013	會議紀要
財經事務委員會	4.3.2013	會議紀要
財務委員會審核 2013-2014財政 年度開支預算的 特別會議	4.2013	審核2013至2014年度開支預算的報告
財經事務委員會	3.5.2013	會議紀要
財經事務委員會	29.1.2014	會議紀要

立法會秘書處
議會事務部2
2014年3月13日