

2018 年 6 月 19 日
討論文件

立法會工商事務委員會

取消強制性公積金制度下的「對沖」安排的初步構思

目的

本文件旨在向議員闡述政府就取消強制性公積金(強積金)制度下的「對沖」安排的初步構思。

背景資料

2. 在 2017 年，上屆政府就逐步取消「對沖」安排提出方案(方案要點見附件 A)，然而該方案不為僱員及僱主接受。

3. 取消「對沖」安排是本屆政府其中一項首要工作。自 2017 年 7 月上任以來，政府一直與勞工界及商界積極商討，探討可行解決方案。政府已明確表達有決心解決這個問題，亦願意加大財政承擔，以減輕取消「對沖」安排對企業，尤其是中小微企的影響。

初步構思

4. 經考慮勞工界及商界的意見，政府就取消「對沖」安排提出一個初步構思，其主要元素如下-

- (a) 在實施日期後的受僱期所引致的遣散費／長期服務金(長服金)回復以僱員服務滿一年可得每月工資的三分之二計算，及上限維持 390,000 元；
- (b) 僱主開設一個歸屬其名下的專項儲蓄戶口，並須按其僱

員的每月收入¹的 1%向專項儲蓄戶口作出供款，直至其達至所有僱員年度收入的 15%為止，用以支付遣散費／長服金，詳情詳述於下文第 7-9 段；

- (c) 政府提供兩層資助，資助的年期延長至 12 年，數額由 79 億元增加至 172 億元，用以分擔僱主於 12 年過渡期內的遣散費／長服金支出，詳情如下文第 10-12 段所述；
- (d) 措施不具追溯力，即是僱員在實施日期²前的受僱期所引致的遣散費／長服金權益，可繼續被僱主在實施日期前及實施日期後的強積金供款抵銷；及
- (e) 上屆政府方案所包含的其他技術性要點應予保留，詳情載於下文第 14-16 段。

5. 下文各段就初步構思的主要元素作進一步闡釋。

(甲) 遣散費／長服金權益的計算

6. 考慮到工會強烈反對上屆政府方案將遣散費／長服金比率下調至僱員月薪一半，以及為低收入僱員提供更佳保障，遣散費／長服金權益的計算須維持在僱員每月工資的三分之二；同樣道理，遣散費／長服金的上限亦應保留為 390,000 元。

(乙) 專項儲蓄戶口

7. 專項儲蓄戶口可作為協助僱主進行儲蓄以應付日後的遣散費／長服金責任的有效工具，以回應商界關注有部份僱主，特別是中小微企在取消「對沖」安排後沒有能力在有需要時支付遣散費／長服金。考慮中的專項儲蓄戶口制度的要點可能包括－

¹ 「僱員收入」是指根據《強制性公積金計劃條例》（《強積金條例》）訂明的「有關入息」。根據《強積金條例》，「有關入息」是指僱主以金錢形式已支付或須支付予僱員的款項，包括任何工資、薪金、假期津貼、費用、佣金、花紅、獎金、合約酬金、賞錢或津貼，但不包括遣散費／長服金。現時，僱主在強積金制度下為其僱員作出強積金供款時，必須向受託人提供僱員在與該供款相關的供款期內的「有關入息」資料。

² 方案的「實施日期」是指取消「對沖」安排生效的未來的某個日子。

- (a) 考慮到僱主往往是在其付款能力最差的情況下須支付遣散費，專項儲蓄戶口須設計為一個強制性及專項的儲蓄計劃，以達至法定遣散費／長服金的目的；
- (b) 僱主只須按僱員每月有關入息(上限與僱主及僱員的強積金供款的每月有關入息上限相同³)的 1%向其專項儲蓄戶口作出供款；
- (c) 專項儲蓄戶口內的款項基本上屬僱主的資產，僱主可提取其專項儲蓄戶口內的款項，但只限於支付遣散費／長服金。除結束經營並已清付所有僱員的遣散費／長服金外，僱主專項儲蓄戶口內的款項不得移作其他用途；
- (d) 為確保專項儲蓄戶口能為遣散費／長服金的潛在責任提供合理緩衝，但同時避免無限量和不必要地鎖住企業營運資金，當專項儲蓄戶口內的儲蓄達至所有僱員的年度有關入息的 15%，僱主可停止向其專項儲蓄戶口供款；
- (e) 考慮到專項儲蓄戶口旨在協助僱主履行其遣散費／長服金責任，以及專項儲蓄戶口內的款項實質上為僱主的資產，專項儲蓄戶口制度的設置應避免嚴厲的罰則或煩瑣的執法措施；
- (f) 應鼓勵僱主繼續為僱員作出自願性強積金供款。因此在《強積金條例》訂明的 5%強制性供款以外作出額外 1%或以上的自願性強積金供款的僱主，或可獲豁免開設其專項儲蓄戶口的安排。同樣地，僱主如為僱員提供《職業退休計劃條例》下的職業退休計劃或學校公積金計劃而其供款高於 5%，亦可能獲豁免；
- (g) 專項儲蓄戶口所收集的款項可投放於低風險的工具，以保存本金及維持高流動性，用以支付可能隨時須付的遣散費／長服金；及
- (h) 初步看法是透過獨立協議，委任受託人負責為專項儲蓄戶口收集和發放款項，以免將專項儲蓄戶口和法定強積金計劃混雜。未來會實施的「積金易」電子平台，將有

³ 請亦參考附註 1。每月入息上限跟隨《強積金條例》下供款的入息最高水平，現訂於 30,000 元。

助降低強積金計劃和專項儲蓄戶口的行政成本。

8. 按照強制性公積金計劃管理局(積金局)提供 2015 年的「對沖」個案數據，並假設專項儲蓄戶口的儲蓄的投資實質回報率為每年 1%，在專項儲蓄戶口內能有足夠資金應付遣散費／長服金的涉事僱主(即作出解僱並須支付遣散費／長服金的僱主)所佔比例的估算，表列如下－

| 公司規模 | 於專項儲蓄戶口內有足夠資金 支付須付遣散費／長服金的 涉事僱主所佔百分比 ^(註 1) | |
|-----------------|---|----------------------|
| | 取消「對沖」後 第 10 年 | 取消「對沖」後 第 20 年 |
| 微型公司(1-9 名僱員) | 49% | 56% |
| 中型公司(10-49 名僱員) | 88% | 90% |
| 大型公司(50 名僱員或以上) | 98% | 99% |
| 所有公司 | 76% | 79% ^(註 2) |

註：

- (1) 數字代表於專項儲蓄戶口內有足夠結餘應付遣散費／長服金的涉事僱主在其所屬組別所佔的估算百分比。以上估算已考慮 12 年的政府補貼期，及剔除小型企業的結業個案。取消強積金「對沖」後第 20 年的情況大致上已屬於穩定狀態，屆時政府補貼的影響已減退，而僱主在其專項儲蓄戶口的儲蓄已累積至僱員年度有關入息 15% 的上限。
- (2) 在現時有「對沖」的安排下，約三分二僱主扣除強積金供款累積權益後，仍需額外支付遣散費／長服金。在初步構思下，扣除僱主在其專項儲蓄戶口累積儲蓄後，要額外支付的僱主比例將下降至兩成。

9. 預期並非所有僱主的專項儲蓄戶口皆會有足夠儲蓄，以履行其所有的遣散費／長服金責任；與現時不少涉事僱主的情況一樣，部份或會需要補充差額。尤其在最初數年，小型公司將會較中型或大型公司更可能有需要補充差額。大略而言，在取消「對沖」後第 20 年，99% 的大型企業（50 名或以上僱員）將可在其專項儲蓄戶口內有足夠資金於有需要時支付遣散費／長服金，而中型企業（10-49 名僱員）則為 90%，至於微企（1-9 名僱員），其相應比例將低至 56%。於專項儲蓄戶口沒有足夠資金的微企僱主在用盡其專項儲蓄戶口內的

儲蓄後，將須補充差額，平均而言約 219,000 元⁴(以 2016 年工資水平計約為 182,000 元⁵)；而微企僱主就每宗個案須補充的平均差額約 86,000 元⁴(以 2016 年工資水平計約為 72,000 元⁵)。然而，基於不同因素，包括涉及的申索數目、被解僱僱員的收入及年資等，不同僱主在補充差額的款額可能相差甚大。涉事僱主在取消「對沖」安排後不同時期，需作出補充差額的總金額估算如下－

| 取消「對沖」後的年期 | 估計補充差額的總款額 (百萬元) (按 2016 年的價格水平計算) | |
|--|--|--------------------------|
| | 所有公司 | 微型公司 (聘用少於 10 名僱員) |
| 第 1 年 | 21 | 12 |
| 第 10 年 | 1,200 | 750 |
| 第 20 年 | 2,342 | 1,505 |
| 於第 20 年，每名專項儲蓄戶口資金不足的涉事僱主的平均補充差額款額(元) | 306,000 (254,000) | 219,000 (182,000) |
| 於第 20 年，專項儲蓄戶口資金不足的涉事僱主就每宗個案的平均補充差額款額(元) | 76,000 (63,000) | 86,000 (72,000) |

註：括號內的數字以 2016 年的工資水平計算。

(丙) 延長政府資助年期及增加資助金額

10. 為進一步協助僱主適應取消「對沖」安排的政策轉變，政府向僱主提供的財政支援或資助期可由 10 年延長至 12 年；政府亦可向涉事僱主提供兩層資助，以發還形式分擔其遣散費／長服金支出。在第一層資助下，政府資助的最高比率在

⁴ 該粗略估算是假設取消「對沖」安排後的 20 年期間，工資水平每年平均有 1% 的實質增長而計算。

⁵ 該數字是從原來的粗略估算中撇除工資水平在取消「對沖」安排後的 20 年間所累積的實質增長而得出。

取消「對沖」安排後首3年將訂於應付遣散費／長服金的50%。其後，資助比率將按每年五個百分點逐步遞減，直至於第12年減少至5%。如僱主的專項儲蓄戶口內的累算供款在計及第一層資助後仍不足以支付遣散費／長服金，可申請第二層資助，並以相關年期的第一層資助的相同比率分擔遣散費／長服金的餘款。這項特別安排應可回應僱主，尤其是最受惠於第二層資助的中小微企的關注。下表列出僱主可獲得第一層資助及第二層資助的最高比率—

| 取消「對沖」後的年期 | 政府資助佔應付遣散費／長服金百分比的最高*比率 | | |
|------------|-------------------------|--------------------|---------------|
| | 第一層資助 | 第二層資助 | 合共資助(第一層+第二層) |
| 1 | 50% | 25% (50% x 50%) | 75% |
| 2 | 50% | 25% (50% x 50%) | 75% |
| 3 | 50% | 25% (50% x 50%) | 75% |
| 4 | 45% | 24.75% (55% x 45%) | 69.75% |
| 5 | 40% | 24% (60% x 40%) | 64% |
| 6 | 35% | 22.75% (65% x 35%) | 57.75% |
| 7 | 30% | 21% (70% x 30%) | 51% |
| 8 | 25% | 18.75% (75% x 25%) | 43.75% |
| 9 | 20% | 16% (80% x 20%) | 36% |
| 10 | 15% | 12.75% (85% x 15%) | 27.75% |
| 11 | 10% | 9% (90% x 10%) | 19% |
| 12 | 5% | 4.75% (95% x 5%) | 9.75% |

* 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，故可能在大部份需要第二層資助的個案，政府只需承擔部份在扣除第一層資助的遣散費／長服金餘數。

11. 附件 B 列舉數個例子，說明兩層政府資助及僱主專項儲蓄戶口的儲蓄如何協助紓緩僱主的負擔。

12. 對比上屆政府方案的 79 億元資助額，兩層政府資助制度將會大幅增加政府的財政承擔至 172 億元(包括第一層資助的 147 億元及第二層資助的 25 億元)(以 2016 年的價格水平計

算)⁶。

(丁) 「對沖」在實施日期前的受僱期所引致的遣散費／長服金

13. 按照上屆政府的方案，僱主只可以實施日期前的強積金供款抵銷實施日期前的遣散費／長服金。我們認為放寬容許僱主以其**實施日期前及後**的強積金供款，抵銷在實施日期前的遣散費／長服金的規定恰當。由於強積金受託人毋需判定僱主在實施日期前所作的強積金供款的累算權益的價值，以及毋需把僱員的強積金戶口分開為生效日期前及生效日期後，故這個安排在行政上將會較為簡單，且成本較低。這個安排亦將令僱主有些微得益，因他們就與實施日期前期間有關的遣散費／長服金而須補充差額的款項將可減少。然而，長遠來說，上述差別將會逐漸減少，因僱主在實施日期前的強積金供款的累算權益將會因投資回報而有所增長，並可能超越實施日期前「可對沖」的遣散費／長服金。

(戊) 其他技術細節

取消「對沖」安排的適用性

14. 取消「對沖」安排亦應適用於《職業退休計劃條例》下的職業退休計劃和《教育條例》下《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取消安排日期相同。相關僱主，以及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的僱主，可以自願性供款的累算權益抵銷遣散費／長服金。同樣地，僱主自願付給歸因於僱員服務年數的酬金，亦應繼續可用於抵銷遣散費／長服金。

15. 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)或不受其他退休計劃涵蓋的僱員來說，其僱主將不能就任何遣散費／長服金支出獲發政府資助。

⁶ 有關估計數字是以積金局 2015 年遣散費／長服金「對沖」個案的行政記錄為基礎，並考慮到(a)不涉及強積金「對沖」的個案；(b)正常經濟波動；(c)預期的勞動人口結構；(d)道德風險；以及(e)工資上升等因素作出適當的調整。此外，亦有假設出現周期性放緩。

採納以實施日期當時的月薪計算實施日期前受僱期的遣散費／長服金權益

16. 根據上文第 4(d)段，在不具追溯力的原則下，有別於現行安排以解僱時(如解僱是在實施日期後發生)的最後一個月工資計算的做法，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。這項「豁免」安排應有助遏止僱主為避免取消「對沖」安排而出現肆意解僱的風險。

下一步的工作

17. 我們現正就上述初步構思與主要持份者，包括商界及勞工界交換意見，期望能制定一個更務實及易於接受的方案，以推展有關工作。

徵詢意見

18. 請議員就文件內容表達意見。

勞工及福利局
勞工處
2018 年 6 月

上屆政府建議的取消「對沖」方案的要點

- (a) 「對沖」安排將由未來某一個日子(實施日期)起取消，不具追溯力。換言之，在實施日期前的僱主強積金強制性供款累計權益及從中累積的回報將獲「豁免」。該筆「豁免」款項可用來抵銷在實施日期前的受僱期所引致的遣散費／長服金。如僱主的供款累算權益不足夠全數支付遣散費／長服金，僱主仍須支付實施日期前的遣散費／長服金差額，以履行其責任。
- (b) 在實施日期後的受僱期所引致的遣散費／長服金款額會降低，由目前服務滿一年可獲每月工資的三分之二作為補償，下調至每月工資的一半(即現時權益的 75%)。
- (c) 政府會在由實施日期起計的十年內，分擔僱主的部分遣散費／長服金開支。在十年過渡期，建議的政府資助如下-

| 取消「對沖」後的年份 | 僱主淨支付的款額 佔應付遣散費／ 長服金的百分比 | 政府資助佔僱主 應付遣散費／ 長服金的百分比 |
|------------|--------------------------------|------------------------------|
| 1 | 50% | 50% |
| 2 | 50% | 50% |
| 3 | 60% | 40% |
| 4 | 60% | 40% |
| 5 | 70% | 30% |
| 6 | 70% | 30% |
| 7 | 80% | 20% |
| 8 | 80% | 20% |
| 9 | 90% | 10% |
| 10 | 90% | 10% |
| 11 | 100% | -- |

- (d) 取消「對沖」的建議會按以下安排應用於職業退休計劃和兩個學校公積金計劃，生效日期與強積金制度的實施日期相同-
 - (i) 僱主在實施日期前供款的累算權益可以用作「對沖」；

- (ii) 自實施日期起，5%的僱主供款會保留作退休用途，不得用作「對沖」。在由實施日期起計的受僱期所引致的遣散費／長服金權益將予調整，僱員每一年的服務，可獲以最後一個月工資的一半；以及
 - (iii) 職業退休計劃和兩類學校公積金計劃成員的僱主如須支付遣散費／長服金，也可在過渡期內獲得政府資助。
- (e) 強積金制度以外的僱員(現時為外籍及本地家庭傭工，以及未滿 18 歲或年滿 65 歲的僱員)或不受其他法定退休計劃涵蓋的僱員，由於他們不會因為取消「對沖」安排而受惠，他們現時的遣散費／長服金權益將維持不變。他們的僱主即使已向他們支付遣散費／長服金，亦不會獲得政府發放資助。
- (f) 取消「對沖」安排將不適用於強積金制度下的自願性供款(即 5%強制性供款以外的供款)。同樣，在職業退休計劃和學校公積金計劃下 5%僱主供款以外的部分可繼續用作「對沖」。
- (g) 政府向僱主提供資助的一次性開支預計為 79 億元(以 2016 年價格計)，在該十年間因長服金撥備作扣稅開支而少收的稅款最高預計約 180 億元(以 2016 年價格計)。

政府資助及專項儲蓄戶口的儲蓄
如何運作以助紓緩僱主支付遣散費／長服金的負擔的說明例子

例子一：在政府資助期內，一間微企解僱僱員

假設

- 一間公司在取消「對沖」後經營5年及僱用5名僱員，期間每名僱員的平均每月工資為\$15,000
- 取消「對沖」後第5年，該公司解僱2名僱員，各有5年年資，每名被解僱的僱員的最後一個月的工資為\$15,000

| | (a) 應付 遣散費／ 長服金 | (b) 專項儲蓄 戶口的 累積結餘 | 政府資助 | |
|---|---|-----------------------------------|-------------------------------------|--|
| | | | (c) 第一層資助* (a) x (當年的 資助率) | (d) 第二層資助* [(a) - (c) - (b)] x (當年的 資助率) |
| 計算 | (\$15,000 x 2/3) x 5 年 年資 x 2 名 僱員 | (\$150 x 12) x 5 名 僱員 x 5 年 | \$100,000 x 40% | (\$100,000 - \$40,000 - \$45,000) x 40% |
| 金額 | =\$100,000 | =\$45,000 | =\$40,000 | =\$6,000 |
| | | | 政府資助總金額 = \$46,000 | |
| 僱主須補充的差額 = \$9,000 \$100,000 (a) - [\$45,000 (b) + \$40,000 (c) + \$6,000 (d)] | | | | |

* 第一層資助的計算是以僱主應付的遣散費／長服金乘以當年政府的資助率而得出；而第二層資助是將僱主應付的遣散費／長服金扣減第一層政府資助及僱主專項儲蓄戶口的累積結餘後的餘額乘以當年政府的資助率而得出。

例子二：在政府資助期內，一間中型企業解僱僱員

假設

- 一間公司在取消「對沖」後經營10年，及僱用30名僱員，期間每名僱員的平均每月工資為\$15,000
- 取消「對沖」後第10年，該公司解僱6名僱員，各有10年年資，每名被解僱的僱員的最後一個月的工資為\$15,000

| | (a) 應付遣散費／長服金 | (b) 專項儲蓄戶口的累積結餘 | 政府資助 | |
|--|--|---|---------------------------------|---|
| | | | (c) 第一層資助* (a) x (當年的資助率) | (d) 第二層資助* [(a) - (c) - (b)] x (當年的資助率) |
| 計算 | $(\$15,000 \times 2/3) \times 10 \text{ 年年資} \times 6 \text{ 名僱員}$ | $(\$150 \times 12) \times 30 \text{ 名僱員} \times 10 \text{ 年}$ | $\$600,000 \times 15\%$ | 不適用因第一層資助連同僱主專項儲蓄戶口內的累積結餘已足夠支付應付遣散費／長服金 |
| 金額 | =\$600,000 | =\$540,000 | =\$90,000 | =\$0 |
| | | | 政府資助總金額 = \$90,000 | |
| 僱主無須補充差額 專項儲蓄戶口的餘額: \$30,000 $\$540,000(b) - [\$600,000(a) - \$90,000(c)]$ | | | | |

* 第一層資助的計算是以僱主應付的遣散費／長服金乘以當年政府的資助率而得出；而第二層資助是將僱主應付的遣散費／長服金扣減第一層政府資助及僱主專項儲蓄戶口的累積結餘後的餘額乘以當年政府的資助率而得出。

例子三： 一間微型企業有僱員已在取消「對沖」安排前受僱，並在取消「對沖」安排後被解僱

假設

- 一間公司在取消「對沖」安排前已營運5年，並自開始營運以來僱有8名僱員，每名僱員起始的每月平均工資為\$12,000，並緊接在取消「對沖」安排後，工資調整至每月\$15,000
- 在取消「對沖」安排後5年，該公司解僱3名僱員，每名被解僱的僱員各有10年年資(即在取消「對沖」安排前及後各5年)，最後一個月的工資為\$15,000

涉及款項的總結

| | 金額 | 項目 |
|-----------|-------------------------------|---|
| 每名僱員收到/保存 | \$131,000 (3名僱員共\$393,000) | 工作10年的遣散費/長服金\$90,000 (3名僱員共\$270,000) 保存的強積金供款\$41,000 (3名僱員共\$123,000) |
| 僱主的支出 | \$325,800 | 3名被解僱的僱員的強積金供款\$243,000 專項儲蓄戶口的供款\$72,000 補充的差額\$10,800 |
| 政府 | \$67,200 | 第一層資助 \$60,000 第二層資助 \$7,200 |

(I) 取消「對沖」安排前的遣散費/長服金(5年)

| | (a) 應付遣散費/ 長服金 | (b) 僱主為全數三名僱員作出的5%強制性強積金供款 | |
|----|---|---|---|
| | | 取消「對沖」安排前 | 取消「對沖」安排後 |
| 計算 | $(\$12,000 \times 2/3) \times 5 \text{ 年年資} \times 3 \text{ 名僱員}$ | $(\$600 \times 12) \times 5 \text{ 年年資} \times 3 \text{ 名僱員}$ | $(\$750 \times 12) \times 5 \text{ 年年資} \times 3 \text{ 名僱員}$ |
| 金額 | =\$120,000 | =\$108,000 | =\$135,000 |

| | | |
|--|--|---------------|
| (a) 應付 遣散費/ 長服金 | (b) 僱主為全數三名僱員作出的 5%強制性強積金供款 | |
| | 取消 「對沖」安排前 | 取消 「對沖」安排後 |
| | 僱主在 3 名被解僱的僱員的強積金戶 口的強制性供款總額 [#] = \$243,000 | |
| <p>僱主無須補充差額，因僱主在取消「對沖」安排前及取消「對沖」安排後的強積金供款總和，已足夠支付應向被解僱的僱員支付的遣散費／長服金</p> <p>將保留在僱員戶口的僱主強積金供款：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 對全數3名僱員而言: \$123,000 [即\$108,000+ \$135,000-\$120,000] - 對每名僱員而言: \$41,000 (\$123,000÷3) | | |

假設強積金供款並沒有投資回報

(II) 取消「對沖」安排後的的遣散費／長服金(5年)

| | (c) 應付 遣散費/ 長服金 | (d) 專項儲蓄 戶口的 累積結餘 | 政府資助 | |
|---|---|----------------------------------|-------------------------------------|--|
| | | | (e) 第一層資助* (c) x (當年的 資助率) | (f) 第二層資助* [(c) - (e) - (d)] x (當年的資助 率) |
| 計算 | (\$15,000 x 2/3) x 5 年 年資 x 3 名 僱員 | (\$150 x 12) x 8 名僱員 x 5 年 | \$150,000 x 40% | (\$150,000 - \$60,000 - \$72,000) x 40% |
| 金額 | =\$150,000 | =\$72,000 | =\$60,000 | =\$7,200 |
| 僱主須補充的差額 = \$10,800 | | | 政府資助總金額 = \$67,200 | |
| \$150,000 (c) - \$60,000 (e) - \$72,000 (d) - \$7,200 (f) | | | | |

* 第一層資助的計算是以僱主應付的遣散費／長服金乘以當年政府的資助率而得出；而第二層資助是將僱主應付的遣散費／長服金扣減第一層政府資助及僱主專項儲蓄戶口的累積結餘後的餘額乘以當年政府的資助率而得出。