

立法會參考資料摘要

取消強制性公積金制度下「對沖」安排： 優化政府資助計劃

引言

在 2021 年 9 月 21 日的會議上，行政會議建議，行政長官指令-

- (a) 應優化政府資助計劃（見下文第 5 段），包括以發還方式發放資助（見下文第 11 段）；以及
- (b) 僱員遣散費／長期服務金（長服金）已全數獲政府資助的公營機構／政府資助機構，以及破產欠薪保障基金（破欠基金）不應符合資格申領政府資助（見下文第 12 段）。

理據

2. 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累算權益「對沖」遣散費／長服金（「對沖」安排）的優化安排。政府將立法要求僱主設立歸屬其名下的專項儲蓄戶口，為取消「對沖」後的潛在遣散費／長服金支出預先儲蓄。同時，為協助僱主適應政策轉變，政府會提供為期 25 年的兩層資助（下文稱「原資助計劃」），分擔僱主就取消「對沖」後的遣散費及長服金支出。在原資助計劃下，所有僱主¹均可申領為期 12 年的第一層資助。若在扣除第一層資助後，僱主的專項儲蓄戶口結餘不足以應付其遣散費／長服金支出，可申領第二層

¹ 僱員不受強積金制度涵蓋（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主除外。他們的遣散費／長服金的支出不會受取消「對沖」安排影響，因此不會就遣散費／長服金的支出獲政府任何資助。

A、B

C

資助。只有已開設專項儲蓄戶口的僱主才可申領第二層資助。兩層資助合共為期 25 年。取消「對沖」安排及專項儲蓄戶口計劃的要點分別載於附件 A 及 B。原資助計劃下兩層資助比率載於附件 C。

3. 商界歡迎政府在原資助計劃下大幅增加資助，但認為第二層資助額取決於僱主專項儲蓄戶口屆時的結餘，以及減去第一層資助後的遣散費／長服金餘額，計算方式過於繁複，難以理解。此外，由於專項儲蓄戶口結餘會受僱員數目、工資及服務年資等因素影響而不時改變，故僱主無法預知在解僱僱員時其專項儲蓄戶口的實際結餘，因此亦無法預先確定其潛在的遣散費／長服金實際支出。由於中小微企預早籌劃及儲蓄的能力有限，他們尤其關注取消「對沖」後是否有足夠能力承擔遣散費／長服金的支出。

優化政府資助計劃

4. 為回應商界的關注及爭取他們支持取消「對沖」安排，我們建議在原資助計劃下政府的財政承擔額大致不變和維持 25 年資助期的前提下，根據以下原則優化資助計劃—

- (a) 增加初期的資助，協助僱主適應政策轉變，其後逐步遞減資助；
- (b) 讓中小微企普遍受惠於優化資助計劃下較高的資助比率；
- (c) 簡化資助額的計算方法，使其更簡單易明；以及
- (d) 讓僱主更確定將會獲得的資助款額。

5. 按照以上原則，我們建議優化原資助計劃—

- (a) 就僱主每年遣散費／長服金支出總額首 **500,000** 元內的個案—
 - (i) 僱主為每名僱員所需負擔的遣散費／長服金，每一年均有指定**負擔比率**；以及

- (ii) 首九年僱主為每名僱員所需負擔的遣散費／長服金設有上限（即「封頂」金額）。若僱主需負擔的款額超出「封頂」金額，僱主只需支付「封頂」金額。

餘下的遣散費／長服金款額會由政府資助。

- (b) 至於遣散費／長服金總額在首 500,000 元以外的個案，由第一年至第 12 年，僱主為每名僱員所需負擔的遣散費／長服金，每年均設有指定的負擔比率。由第 13 年起不再獲資助。

D 6. 優化資助計劃下建議的僱主負擔比率載於附件 D。僱
E 主須支付的遣散費／長服金款額的範例載於附件 E。

7. 由於中小微企的遣散費／長服金支出一般較低，訂立 500,000 元的界線可更有效地協助他們。根據強制性公積金計劃管理局（積金局）有關「對沖」的申索數字，2019 年每名僱主的平均遣散費／長服金「對沖」申索金額為 323,900 元。我們估計在 2019 年，接近 90% 中小微企的遣散費／長服金支出不多於 500,000 元。我們因此建議以 500,000 元為界線，相信已涵蓋大部分中小微企，讓他們受惠於較高的資助比率。正如政府早前承諾，我們會在實施取消「對沖」安排五年後，檢討資助計劃的運作。

8. 上述優化措施有助回應商界的關注－

- (a) 資助的計算方法將會更簡單易明。在 500,000 元界線以內的個案，首九年僱主就每名僱員所須支付的遣散費／長服金款額已清楚設限；由第十年起，也將設有簡單劃一的承擔比率。至於在 500,000 元界線以外的個案，僱主需支付的遣散費／長服金則有指定劃一的負擔比率，清楚明瞭；
- (b) 將僱主專項儲蓄戶口結餘和資助金額脫鉤，使僱主更明確掌握將可獲得的資助金額，便捷地確定自己需承擔的支出；以及

- (c) 中小微企的遣散費／長服金支出一般較低。我們估計大部分中小微企的遣散費／長服金支出將不多於 500,000 元²，因此建議以此為界線，相信已涵蓋大部分中小微企。在優化資助計劃下，相對於 500,000 元界線以外的遣散費／長服金個案，500,000 元界線以內的個案將獲較高比例的資助，因此中小微企將普遍受惠。

9. 此外，優化資助計劃有下列好處－

- (a) 僱主在過渡初期可獲較多支援，以適應取消「對沖」後的安排。首三年每名僱員的遣散費／長服金的「封頂」金額低至 3,000 元。此安排讓僱主在取消「對沖」後的初期有充裕時間儲蓄，為其長遠的遣散費／長服金支出作好準備；以及
- (b) 資助比率會在 25 年資助期內遞減，讓僱主逐漸適應政策轉變，並累積專項儲蓄戶口存款，為資助計劃結束後作好準備。

10. 原資助計劃的財政承擔以 2016 年價格³計算約為 293 億元，而以 2021 年價格⁴計算則約為 329 億元。優化資助計劃下的財政承擔估計為 332 億元（以 2021 年價格⁴計算），比調整後的原資助計劃微增約 1%。

² 根據積金局提供 2019 年有關「對沖」的申索數據，每名僱主的平均遣散費／長服金「對沖」申索金額為 323,900 元。在此基礎上估算，在取消「對沖」後第一年、第十年及第 20 年，遣散費／長服金支出不多於 500,000 元的僱主比例如下－

| 公司規模 | 於取消「對沖」後第一年、第十年及第 20 年遣散費／長服金支出不多於 500,000 元的僱主所佔百分比 | | |
|-----------------|--|--------|--------|
| | 第一年 | 第十年 | 第 20 年 |
| 中小微企（1-49 名僱員） | 接近 100% | 大約 90% | 大約 85% |
| 大型公司（50 名僱員或以上） | 接近 100% | 接近 70% | 大約 60% |
| 所有公司 | 接近 100% | 接近 90% | 大約 80% |

³ 根據積金局提供 2015 年有關「對沖」申索數據。

⁴ 根據積金局提供 2019 年有關「對沖」申索數據。

以發還模式發放資助

11. 僱主向僱員支付遣散費／長服金的時限須符合法例規定⁵，不應受政府向僱主發放資助的時間影響。因此，僱主應先提取其專項儲蓄戶口的存款，盡快支付遣散費／長服金，並在有需要時另掏腰包支付餘額。僱主提交資助申請後，政府將計算資助金額並予發還。我們會設立一站式系統，便利僱主申請提取專項儲蓄戶口存款時，同步申領資助。申請獲批後，資助金額會存入僱主的專項儲蓄戶口⁶。這安排符合要求僱主設立專項儲蓄戶口，以便為遣散費／長服金支出預先儲蓄的政策原意。

申領資助的資格

12. 我們建議下列機構／單位不應符合資格申領政府資助

(a) **僱員遣散費／長服金已全數獲政府資助的公營機構／政府資助機構** – 這做法與「保就業」計劃及發還產假薪酬計劃的做法一致，原則是任何僱主均不應從政府獲得「雙重資助」。如有懷疑個案，我們會按個別情況處理；以及

(b) **破欠基金** – 我們建議破欠基金⁷不可就其支付予僱員的遣散費特惠款項申領政府資助。政府資助旨在紓緩僱主支付遣散費／長服金的財政壓力。破欠基金旨在替無力償債的僱主向僱員支付遣散費特惠款項，容許破欠基金申領政府資助並不合乎政策原意。我們於

⁵ 法例規定僱主須在僱傭合約終止後七天內支付長服金。僱員如欲追討遣散費，須在解僱／被停工後三個月內，以書面向僱主發出通知。勞工處處長可批准延長發出申索通知書的期限。僱主須在收到僱員的申索通知後兩個月內支付遣散費。

⁶ 如僱主無須設立專項儲蓄戶口（例如所有僱員均為獲豁免僱員，僱主無須就其作專項儲蓄戶口供款），資助將會直接向僱主發還。

⁷ 根據《破產欠薪保障條例》，當僱主無力償還債務時，僱員可向破欠基金申請特惠款項，以墊支遣散費及其他款項。破欠基金的資金主要來自按每張商業登記證收取的徵費（目前水平為 250 元）。截至 2021 年 6 月底，破欠基金享有累積盈餘達 63 億 8,560 萬元。

2021年7月的破欠基金委員會會議上簡報有關安排，委員並未對此提出特別意見。

方案的影響

13. 方案符合《基本法》，包括有關人權的條文。方案對環境、性別或生產力方面均沒有影響。至於對可持續發展、家庭、經濟、財政及公務員方面的影響載於附件 F。

F

公眾諮詢

14. 我們於2021年10月6日就優化資助計劃諮詢勞工顧問委員會，並會在本月稍後時間諮詢立法會人力事務委員會。

宣傳安排

15. 除發出本立法會參考資料摘要外，勞工處會安排發言人處理傳媒的查詢。我們亦會為傳媒安排簡介會。

背景

16. 政府現正全力推展取消「對沖」安排的籌備工作，包括(a)草擬條例草案，以修訂八條涉及「對沖」安排條文的法例及對相關條例作出相應修訂；(b)草擬新法例，為專項儲蓄戶口計劃提供法律框架，並就處理該計劃事宜的相關條例作出相應修訂；(c)建立專項儲蓄戶口計劃的支援系統，即在積金局現正構建的「積金易」平台上，建立支援專項儲蓄戶口的功能，以及在勞工處建立支援專項儲蓄戶口計劃日常營運及管理的全新資訊科技系統；以及(d)制定政府資助計劃的運作細節。

17. 我們一直與相關政策局／部門共同推展上述工作。我們的目標是在2022年初新一屆立法會宣誓就職後盡早向立法會提交上述兩條條例草案。我們計劃在「積金易」平台於2025年全面運作時，實施取消「對沖」安排及專項儲蓄戶口計劃。

查詢

18. 有關參考資料摘要的查詢，可與勞工處助理處長（政策支援）張凱珊女士（2852 3633）聯絡。

勞工及福利局

2021年10月8日

取消「對沖」安排的要點

- (a) 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），但有別於目前《僱傭條例》下僱主只可使用其與僱員服務年資有關的供款「對沖」遣散費／長服金，僱主在實施日期前及後在強制性公積金（強積金）制度下的供款可繼續用作「對沖」僱員在實施日期前的受僱期所引致的遣散費／長服金權益。
- (b) 遣散費／長服金的計算比率維持僱員服務滿一年可得每月工資的三分之二，以及遣散費／長服金最高款額為 390,000 元。
- (c) 如僱員是在實施日期之後被解僱，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。
- (d) 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，政府會補貼有關差額。
- (e) 取消「對沖」安排亦將適用於《職業退休計劃條例》下的職業退休計劃和《教育條例》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，其生效日期會與強積金制度的安排相同。
- (f) 在 5%強制性強積金供款以外的僱主自願性供款累算權益可繼續用於「對沖」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「對沖」遣散費／長服金。

專項儲蓄戶口計劃的要點

- (a) 專項儲蓄戶口計劃是一個專款專用的強制性儲蓄計劃，旨在協助僱主預先儲蓄以應付取消強制性公積金(強積金)「對沖」安排後的遣散費／長期服務金(長服金)責任。
- (b) 僱主須開設歸屬其名下的專項儲蓄戶口，並向其專項儲蓄戶口作出金額相等於僱員每月有關入息(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，現訂於30,000元)1%的供款。僱主可在專項儲蓄戶口存款達所有僱員年度有關入息的15%時，停止向其專項儲蓄戶口供款。
- (c) 僱主可提取其專項儲蓄戶口存款，支付遣散費／長服金。專項儲蓄戶口存款不能用作其他用途。
- (d) 僱主可豁免就某些僱員作專項儲蓄戶口供款，例如為免減低僱主為其僱員作出自願性強積金供款的意欲，如僱主為僱員在5%強積金強制性供款以外作出額外1%或以上的強積金自願性供款，可獲豁免就該僱員作專項儲蓄戶口供款。此外，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，僱主亦可獲豁免就這些僱員供款。
- (e) 政府會透過強制性公積金計劃管理局現正構建的「積金易」平台，收集僱主的專項儲蓄戶口供款，以及發放存款予僱主支付遣散費／長服金，以提高成本效益。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、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。專項儲蓄戶口計劃的日常營運開支，包括在「積金易」平台上營運專項儲蓄戶口的額外成本，將會向僱主收回。政府會研究將專項儲蓄戶口存款，連同政府資金，存放於外匯基金的可行性。

- (f) 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。政府會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。

原政府資助計劃下
政府分擔取消「對沖」後的遣散費／長服金

| 取消 「對沖」 後的年份 | 第一層資助 (佔應支付的遣散費／ 長服金百分比) (以每名僱員計) | 第二層資助 (佔扣除(i)第一層資助及 (ii)專項儲蓄戶口的結餘後 應支付的遣散費／長服金 餘額的百分比) (以每名僱員計) |
|--------------------|--|--|
| 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 | - | - |

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 \$3,000 | 50% |
| 4 | 55%，上限為 \$25,000 | 55% |
| 5 | 60%，上限為 \$25,000 | 60% |
| 6 | 65%，上限為 \$25,000 | 65% |
| 7 | 70%，上限為 \$50,000 | 70% |
| 8 | 75%，上限為 \$50,000 | 75% |
| 9 | 80%，上限為 \$50,000 | 80% |
| 10 | 80% | 85% |
| 11 | 80% | 90% |
| 12 | 85% | 95% |
| 13 | 85% | 100% |
| 14 - 19 | 90% | 100% |
| 20 - 25 | 95% | 100% |

優化資助計劃下
每年 500,000 元界線內僱主就每名僱員負擔金額的計算範例

取消「對沖」後首九年

僱主為每名僱員負擔的金額 = 遣散費／長服金 x 僱主負擔比率，或「封頂」金額，以較低者為準。

→ 如低於「封頂」金額 → 僱主按負擔比率支付

例子一（在第三年）

| | | | | | | | | |
|--------------------|---|---------------|---|---------|---|-------------------|---|-----------------|
| 遣散費／長服金 \$5,000 | x | 僱主負擔比率 50% | = | \$2,500 | < | 「封頂」金額 \$3,000 | ⇒ | 僱主支付 \$2,500 |
|--------------------|---|---------------|---|---------|---|-------------------|---|-----------------|

例子二（在第六年）

| | | | | | | | | |
|---------------------|---|---------------|---|----------|---|--------------------|---|------------------|
| 遣散費／長服金 \$30,000 | x | 僱主負擔比率 65% | = | \$19,500 | < | 「封頂」金額 \$25,000 | ⇒ | 僱主支付 \$19,500 |
|---------------------|---|---------------|---|----------|---|--------------------|---|------------------|

→ 如高於「封頂」金額 → 僱主只需支付「封頂」金額

例子三（在第三年）

| | | | | | | | | |
|---------------------|---|---------------|---|----------|---|-------------------|---|-----------------|
| 遣散費／長服金 \$36,000 | x | 僱主負擔比率 50% | = | \$18,000 | > | 「封頂」金額 \$3,000 | ⇒ | 僱主支付 \$3,000 |
|---------------------|---|---------------|---|----------|---|-------------------|---|-----------------|

例子四（在第六年）

| | | | | | | | | |
|---------------------|---|---------------|---|----------|---|--------------------|---|------------------|
| 遣散費／長服金 \$50,000 | x | 僱主負擔比率 65% | = | \$32,500 | > | 「封頂」金額 \$25,000 | ⇒ | 僱主支付 \$25,000 |
|---------------------|---|---------------|---|----------|---|--------------------|---|------------------|

由第十年開始

僱主為每名僱員負擔的金額 = 遣散費 / 長服金 x 僱主負擔比率

例子五（在第十年）

| | | | | |
|-----------------------|---|---------------|---|------------------|
| 遣散費 / 長服金 \$36,000 | x | 僱主負擔比率 80% | = | 僱主支付 \$28,800 |
|-----------------------|---|---------------|---|------------------|

例子六（在第十五年）

| | | | | |
|-----------------------|---|---------------|---|------------------|
| 遣散費 / 長服金 \$36,000 | x | 僱主負擔比率 90% | = | 僱主支付 \$32,400 |
|-----------------------|---|---------------|---|------------------|

簡稱

長服金：長期服務金

方案的影響

對可持續發展及家庭的影響

取消「對沖」安排（包括政府資助計劃作為其重要一環）雖然會稍為加重僱主的經營成本，但可為僱員保留強制性公積金（強積金）制度的累算權益作退休保障之用，使強積金成為香港退休保障制度中更可持續的支柱。此外，在裁員時協助僱主支付受影響僱員應得的遣散費／長期服務金（長服金），亦會為面對財政困難的家庭帶來正面的影響。

對經濟的影響

2. 與原資助計劃相比，優化資助計劃會投放更多資源在取消「對沖」後的首數年，從而更有效地協助僱主適應政策轉變。另一方面，在取消「對沖」後較後的資助期，相對於僱主應支付的遣散費／長服金，優化資助計劃下的資助比率會較低。然而，考慮到僱主在這些年間應會採取各種策略以消化或減少上升的成本，大部分僱主大致上應可應付對成本的影響。僱主向專項儲蓄戶口作出強制性供款，亦有助他們在此期間儲蓄以應付額外的遣散費／長服金支出。同時，由於政府資助金額的計算不再與僱主的專項儲蓄戶口結餘掛鉤，僱主可更明確掌握在需要支付遣散費／長服金時會獲得的資助金額。此外，由於僱主每年在500,000元界線下就每宗遣散費／長服金個案獲得的資助金額會較高，中小微企在優化資助計劃下普遍會較受惠。

3. 在取消「對沖」後，破產欠薪保障基金（破欠基金）就遣散費支付的特惠款項總額會有所增加。這是基於無力償債的僱主拖欠的遣散費款額，將不可「對沖」僱主的強積金強制性供款累算權益。此外，我們建議破欠基金不可申領政府資助。這會否令商業登記證的年度徵費有上調壓力，需視乎不同因素，包括破欠基金的結餘。儘管如此，年度徵費只佔大部分企業收入的極小部分，對企業的潛在影響應微不足道。另外，若公營機構／政府資助機構僱員的遣散費／長服

金已全數由公帑支付便不能申領政府資助，對經濟亦不會造成影響。

對財政及公務員的影響

4. 政府在原資助計劃下的財政承擔為293億元（以2016年價格計算）¹。若以2021年的價格計算²，有關財政承擔將會增加36億元，即由293億元增至329億元。參考資料摘要第5段所述的優化資助計劃預計將進一步增加3億元的財政承擔（即由329億元增加至332億元）（亦是以2021年價格計算）。視乎資助計劃的實際推行日期，整體財政承擔或會因價格轉變而進一步增加。

5. 我們預計執行取消「對沖」安排，包括政府資助計劃，需要大批人手³。建議的優化資助計劃並不會在原資助計劃所需的人力成本以外，增加額外的人力成本。

¹ 根據強制性公積金計劃管理局（積金局）提供 2015 年「對沖」申索數據。

² 根據積金局提供 2019 年「對沖」申索數據。

³ 勞工處在 2017 年獲批准經常性開支撥款 510 萬元及在 2019 年再獲批准經常性開支撥款 1,350 萬元以開設新職位。此外，勞工處在 2020 年獲批准非經常性開支撥款共 4.472 億元，以建立有關的資訊科技系統及支付專項儲蓄戶口計劃的運作成本。