

香港強積金「對沖」機制 應當何去何從？

劉遵義 Lawrence J. Lau

香港中文大學 藍饒富暨藍凱麗經濟學講座教授
美國斯坦福大學李國鼎經濟發展講座榮休教授

強積金對沖機制齊齊傾圓桌會議
民建聯總部, 北角英皇道83號聯合出版大廈16樓
香港, 2016年2月23日(星期二)

Tel: +852 3943 1611; Fax: +852 2603 5230

Email: lawrence@lawrencejlau.hk; WebPages: www.igef.cuhk.edu.hk/ljl

*本文僅代表作者個人意見, 並不必然反映與作者相關各機構觀點

大綱

- ◆ 引言
- ◆ 長期服務金的目的
- ◆ 遣散費的目的
- ◆ 其它經濟體如何處理這些問題？
- ◆ 建議解決方案
- ◆ 由社會負擔傷殘保險的成本
- ◆ 由社會負擔失業保險的成本
- ◆ 香港有能力負擔傷殘保險與失業保險
- ◆ 結語

引言

- ◆ 「對沖」是一個具有爭議性的問題。
- ◆ 所謂「對沖」安排，是容許僱主以強制性公積金 (強積金) 累算權益的金額，抵銷全部或局部《僱傭條例》所規定僱主需要支付的遣散費或長期服務金。
- ◆ 根據積金局提供的資料，自2001年7月至2014年年底，被提取用作「對沖」的強積金權益為250億元，佔該段期間被提取權益總額的29%。
- ◆ 遣散費是於1974年首次頒佈，長期服務金是於1986年首次頒佈，而香港強制性公積金計劃是於2000年開始實行。這些不同的計劃，因為設立在不同的時刻，難免有些重疊性。

引言

- ◆ 我們應當首先察看長期服務金及遣散費的原定目的與辦法，然後再思考今天是否有更好、更有效率、同時也不會削減員工福利、不會增加僱主營運成本的方式，來實現這些目的。
- ◆ 除獲豁免人士及參與了獲強積金豁免的職業退休計劃的僱員外，僱主必須安排年滿18歲但不足65歲的僱員參加強積金計劃；年滿18歲但不足65歲的自僱人士亦必須參加強積金計劃。
- ◆ 長期服務金及遣散費都是僱員離職時由僱主根據年資與過往薪酬一次給僱員的支付。這兩種支付的計算方程式是相同的，但同一名員工不能同時受益於這兩種支付。

引言

- ◆ 遣散費和長期服務金都含有退休生活保障的元素，尤其是後者。
- ◆ 「對沖」在香港現行的法律框架下的存在，是一個事實，也代表著對遣散費或長期服務金和強積金之間性質與功能有所重疊的承認。
- ◆ 所以我們應當考慮是否可以將這些計劃理順和集成，並加以優化，使僱員福利不會減少，僱主成本不會增加。

長期服務金的目的

- ◆ 長期服務金的一個主要的目的是提供僱員的退休保障和在職期間過世僱員的遺屬補助金。然而，這一目的已經納入於 2000 年推出的強制性公積金計劃。因此，現有的長期服務金條例的要求與強積金計劃是有點重疊。
- ◆ 然而，由於強積金的供款不是追溯到 2000 年強積金計劃推行之前，在從長期服務金計劃過渡到強積金計劃，必須有適當的調整。
- ◆ 另一個長期服務金的目的提供僱員在職期間因傷殘（disability）而無法繼續工作的補助。

長期服務金的目的

- ◆ 實質上，現行長期服務金對僱員因傷殘離職的規定等於是要求僱主對其僱員的可能傷殘作自我保險。對於中小企業的僱主，這有實際上的困難，因為它們的僱員不多，自我保險的風險太大，沒有能力承受。它們也很難找到負擔得起的商業性傷殘保險。社會化保險是僱員傷殘保險需要走的路。
- ◆ 同時傷殘保險的目的，是需要維持突然受到傷殘影響，不能再擔當原來職責的僱員以後的生活。他們可能還很年輕，離開應當利用強積金的退休年齡相當遠，不應動用養老基金，或讓它用來「對沖」。

遣散費的目的

- ◆ 香港於 1974 年首次引進遣散費時，還沒有強積金計劃。按現時香港實行的遣散費支付辦法，實質上，遣散費變成一種失業保險，因為它是由僱員因服務機構需要裁員或結業因而解僱時所觸發的。
- ◆ 失業保險最適當的提供者是政府，而不是僱主本身。到了一個僱主因為冗餘人力或結業而需要解聘僱員的時候，它的業務與財務狀況已經很差，未必有支付遣散費的額外資源。更糟糕的是，它很可能被迫宣佈破產，僱員可能什麼都拿不到。因此，現行的由僱主自我提供失業保險的做法，是行不通的。
- ◆ 商業性的失業保險是非常昂貴的，尤其是對中小企業的僱員而言。
- ◆ 同時失業保險是應當用來應付臨時性與過渡性的風險，不應當利用退休養老基金來支付。

其它經濟體如何處理這些問題？

- ◆ 在其它經濟體，通常是由政府提供單獨的傷殘保險和失業保險。
- ◆ 例如，在美國，聯邦政府提供所有僱員“OASDI（老年、遺屬和傷殘保險）”，是它的強制性供款“社會保障”計劃的一部分。
- ◆ 在美國，失業保險也是強制性的，由聯邦政府監管和監督，由州政府實施。例如，加利福尼亞州的失業保險(UI)直接補貼失去工作和滿足該計劃的資格要求的僱員。它的目的是讓僱員能渡過短期難關，直到僱員開始新一份工作。支付的金額大約是僱員失業前每週收入的一半，上限是450美元，最長領取時期是26週。（聯邦政府在全國整體經濟衰退的時候，可以延長失業救濟金的最長領取時期，最近它被設定為73週）。

建議解決方案

- ◆ 在 20 世紀 80 年代和 90 年代，內地經濟改革成功的重要原因，是沒有創造輸家，每個人都得益。它是雙贏、多贏、都贏。在這一時期中，內地經濟改革的一個基本原則，就是“舊人舊辦法、新人新辦法”。
- ◆ 我們可以吸取內地的經驗，來解決「對沖」的問題，讓僱主和僱員雙贏。

建議解決方案

- ◆ 首先，我們考慮一位在2000年實施強積金計劃後第一次就業的僱員。這名僱員將由強積金計劃提供退休福利與遺屬津貼。
- ◆ 但在單單強積金計劃之下，這名僱員將不再有資格領取傷殘津貼或失業津貼。
- ◆ 因此，一個公平的解決辦法，是由政府推行傷殘保險和失業保險。當傷殘或失業發生時，可以支付津貼給受影響的僱員。這樣一來，就可以豁免他們的僱主支付長期服務金或遣散費，也不需要動用這些僱員的強積金帳戶來「對沖」。
- ◆ 這應當會大大降低僱主的預期成本，尤其是那些只有少數僱員的僱主，但也不會影響僱員所享受的福利。其實僱員會比以前更好，因為他們的利益將變得更加確定與可靠。

建議解決方案

- ◆ 傷殘保險和失業保險都應當由政府提供。政府需要參與，因為這類保險必須是強制性的，才能確保保險池足夠大，行政費足夠低，保險費率可以負擔得起。政府亦有足夠的可信度同時也有能力作自我保險。
- ◆ 保險可以是繳費或非繳費式，假使是非繳費式，可由政府在財政預算中撥備。

建議解決方案

- ◆ 假使一個僱員在 2000 年強積金計劃實施之前就開始受僱於現時的僱主，應當怎麼辦？
- ◆ 首先，該僱員應當也被傷殘保險和失業保險所涵蓋。
- ◆ 第二，僱主可根據長期服務金計劃的指引，計算它對該僱員在某結算日，例如 2016 年 12 月 31 日，的潛在長期服務金負債。
- ◆ 第三，僱主還可以同一結算日計算該僱員的強積金帳戶因其供款的累積餘額。

建議解決方案

- ◆ 如果僱主的潛在負債低於強積金帳戶因其供款的累積餘額，僱主對該僱員就再沒有長期服務金義務。但如果負債是大於累積餘額，僱主就必須從下列選項選擇其中之一：
 - ◆ (1) 繼續長期服務金計劃及其「對沖」的規定；
 - ◆ (2) 一次性注入該僱員的強積金帳戶短缺的資金；或
 - ◆ (3) 在以後五個年度分五期，每年一期，彌補短缺。
- ◆ 假如僱主選擇（2）或（3），它就再沒有長期服務金的義務，也不再需要「對沖」。

由社會負擔傷殘保險的成本

- ◆ 因長期服務金作出「對沖」而提取的強積金權益在2014年涉及僱員數目大約為14,000名，是參加強積金的全體僱員（約225萬）的0.62%，總金額大約為13.51億。這包括三類僱員：達到年齡正常退休的僱員、因故死亡的僱員、與因傷殘(disability)不能再繼續工作的僱員。其中絕大部分應當是第一類。
- ◆ 假定在一年之中，因傷殘緣故不能再繼續工作的僱員，不超過全體僱員的0.05%，或1,125人（這是離職僱員的8%，實際情況應當會較低）。
- ◆ 假定僱員平均年齡是40，所以他們需要生活津貼直至他們65歲能開始使用強積金為止，平均是25年。

由社會負擔傷殘保險的成本

- ◆ 假定傷殘救濟金額度訂定為每月\$5,000港元，每年6萬港元，每傷殘僱員平均一生救濟成本是150萬港元，總數是每年16億8千7百50萬。（當然，這只是一個準備，救濟金是按月支付的。）
- ◆ 假如用強制保險的方式，由政府參照發達國家經驗，組織全港統一傷殘保險計畫，則只需要全體225萬僱員每人每年付保險費750港元就足夠平衡，825港元就可以將行政費用包括在內。
- ◆ 若認為每月5,000港元可能過高，也可以參照現行香港傷殘津貼金額的每月1,580港元（普通傷殘津貼）或3,160港元（高額傷殘津貼），則所需要的資源就相對更少。

由社會負擔失業保險的成本

- ◆ 因遣散費支付作出「對沖」而提取的強積金權益在2014年涉及僱員數目大約3萬名，是參加強積金的225萬全體僱員的1.33%，總金額大約為16.56億。這些都是因冗餘或結業而解聘的僱員。
- ◆ 在發達國家中，這種被解聘的僱員都可以有資格領取失業救濟金，而不需要從準備退休後養老的積累中扣除。
- ◆ 假如香港有全僱員失業保險，就沒有需要利用遣散費來處理僱員短期非志願失業的過渡生活問題。
- ◆ 假定失業救濟金額度訂定為每月\$5,000港元，只能領取6個月，每人的成本是3萬港元，3萬人就是9億港元。
- ◆ 假如用強制保險的方式，只需要全體225萬僱員每人每年付保險費400港元就足夠平衡，480港元就可以將行政費用包括在內。

香港有能力負擔傷殘保險與失業保險

- ◆ 根據香港財政司曾俊華先生的預算報告，香港政府2014-2015財政年度的預算盈餘達到638億港元，而2015-2016財政年度的預算盈餘估計會達到368億港元。（根據非官方的預測，預算盈餘可能會接近800億港元。）香港自從2008年開始，連續8年，每年都有顯著的財政盈餘。
- ◆ 每年傷殘保險的預期支付承諾是16億8千7百50萬，每年失業保險的預期支付是9億，香港政府絕對有能力負擔香港全部僱員的傷殘保險與失業保險。
- ◆ 假如用強制保險的方式，則只需要全體僱員每人每年付傷殘保險費825港元，就足夠維持全體僱員的傷殘保險；只需要每位僱員每年付失業保險費480港元，就足夠就足夠維持全體僱員的失業保險；兩者都無須政府補貼。

結語

- ◆ 根據上述的建議安排，僱主對僱員的責任並無減少，因為他們將繼續向僱員的強積金帳戶供款；但遣散費及長期服務金，就分別由失業保險和傷殘保險所取代。僱員的整體福利也沒有減少，但是從不同但更可靠的來源提供。他們原來應享受的福利完全被保留，同時也再沒有「對沖」。
- ◆ 在過渡到新的制度時，如果僱主在長期服務金的“欠款數額”超過它對某個僱員帳戶供款的當前累積值，僱主需要補足差額。但因強積金已從2000年開始有15年的累積，差額不會太大，應當是一個僱主有能力承擔的數目，尤其是可以分攤5年來補足。

結語

- ◆ 假如能引進(1) 傷殘保險和 (2) 失業保險，再加上強制性公積金的存在、遣散費及長期服務金的原來保護僱員的目的都將能完全滿足。因此，沒有需要繼續有遣散費或長期服務金的存在。如果這兩項計劃不再存在的話，「對沖」的問題也就會自然完全消失了。「對沖」將成為歷史性的遺物，除了那些選擇繼續長期服務金計劃的僱主。
- ◆ 「對沖」問題解決之後，強積金「自由行」也不會再有障礙。
- ◆ 取消「對沖」機制，也可以分階段進行。首先引進失業保險，廢除遣散費；然後引進傷殘保險，再廢除長期服務金；「對沖」就會自然消失了。
- ◆ 家和萬事興——這就是香港能夠從成功取消強積金對沖機制所能獲得的紅利！