

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

強積金對沖機制專家小組

政務司辦公室

香港, 2016年4月2日(星期六)

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

引言

- ◆ 「對沖」是一個具有爭議性的問題。所謂「對沖」安排，就是容許僱主以僱員的強制性公積金（強積金）帳戶因僱主強制或自願供款的累算權益金額，抵銷全部或局部《僱傭條例》所規定僱主需要支付僱員的遣散費或長期服務金。
- ◆ 遣散費制度源起於1974年，長期服務金制度源起於1986年，而香港強制性公積金計劃則是於2000年開始實行。這些不同的計劃，因為設立在不同的時段，難免有些重疊性。
- ◆ 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%。

引言

- ◆ 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。
- ◆ 要解決「對沖」問題，我們應當首先察看遣散費及長期服務金的原定目的與辦法，然後再思考在今天是否有更好、更有效率、同時也不會削減僱員福利、不會增加僱主營運成本的方式，來實現這些目的。

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，因為它們都是根據服務年資與過往薪酬計算，同時也是在離職時一次性發放。
- ◆ 「對沖」在香港現行的法律框架下的存在，是一個事實，也代表着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。

引言

- ◆ 遣散費與長期服務金兩種支付的計算方程式完全相同。基本上，遣散費或長期服務金的數額是該僱員最後一個月的工資，乘以三份之二，再乘以服務年資，月薪上限為22,500元，即每服務一年可得的最高金額為15,000元。遣散費或長期服務金最高可得金額以390,000元為限。但同一名僱員不能同時受益於這兩種支付。
- ◆ 僱員可選擇以最後12個月的平均工資計算，未足1年的服務年期則按比例計算。

遣散費的目的

- ◆ 香港於 1974 年首次引進遣散費時，還未有強積金計劃。遣散費適用於為僱主連續僱用不少於 24 個月而因裁員遭解僱的僱員(包括有固定期限僱傭合約但在期滿後因裁員理由沒有續約的僱員)。
- ◆ 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。
- ◆ 但失業僱員並無享受更多的福利，只是允許他們從他們的養老基金裡提前取出。

遣散費的目的

- ◆ 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，現行的等同於由僱主自我提供失業保險 (self-insurance) 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。

長期服務金的目的

- ◆ 長期服務金則適用於非因裁員或犯嚴重過失而遭解僱（若僱員因裁員遭解僱可得遣散費），同時也為同一僱主連續僱用不少於五年之僱員。僱員也必須符合下列條件其中之一：（1）僱員年屆65歲而辭職；（2）僱員在職期間死亡；（3）僱員因健康（傷殘（disability））理由永久不適合擔任現時的工作；或（4）僱員有固定期限的僱傭合約，在合約期滿後（非因裁員）不獲續約。

長期服務金的目的

- ◆ 長期服務金的一個主要目的是提供僱員的退休保障和在職期間過世僱員遺屬的補助金。然而，這一目的已經納入於2000年推出的強制性公積金計劃內。因此，現有的長期服務金條例的要求與強積金計劃是有重疊性的。
- ◆ 但是由於強積金的供款並不追溯到2000年強積金計劃推行之前，從長期服務金計劃過渡到強積金計劃，必須作適當的調整。
- ◆ 長期服務金的另一個目的是提供僱員在職期間因傷殘（disability）而無法繼續當時工作的補助。傷殘包括非因公（工）傷殘。

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非因公（工）可能傷殘作自我保險（self-insurance）。
- ◆ 一般中小企業僱主的僱員不多，自我保險的風險太大，沒有能力承受，也有實際上的困難。同時它們也很難找到負擔得起的商業性傷殘保險。社會化傷殘保險可降低保險成本、有效分攤風險，是僱員傷殘保險必須走的路。
- ◆ 再者，傷殘保險的目的，是維持突然受到傷殘影響而必須離職的僱員日後的生活。他們可能還很年輕，距離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」。

長期服務金的目的

- ◆ 長期服務金還有一個目的，就是補助有固定期限僱傭合約但在合約期滿後（非因裁員）不獲續約的僱員。實質上，這也是一種失業保險，雖然這些僱員非因裁員而離職，但他們在同一僱主已有五年以上的年資，也應當由失業保險覆蓋。
- ◆ 這類僱員基本上可分兩類：必須參加強制性公積金的僱員與不須參加強制性公積金的僱員。第二類的僱員沒有「對沖」問題，他們的長期服務金也沒有與其它福利重疊，所以長期服務金機制應當對這類僱員繼續有效。而第一類的僱員，假如有失業保險，就不再需要啟動長期服務金。他們的人數應當加入本文以下的失業人數內。

長期服務金的目的

- ◆ 長期服務金可能還被認為有一個效果，就是防止僱主不合理或不合法解僱僱員，因為需要負擔長期服務金。但這只對在同一僱主已有五年以上的年資的僱員才有幫助，同時也可能給僱主動機在達到五年年資之前解僱僱員。其實，無論解僱與否，長期服務金是一個法定支付責任，僱主遲早都要付出的。
- ◆ 僱主不合理或不合法解僱僱員，絕對應當取締，但是利用法規來規範，更為有效，而不應當是依賴長期服務金機制來解決。

其它經濟體如何處理這些問題？

- ◆ 在其它的經濟體，失業保險和傷殘保險通常都是由政府提供的。
- ◆ 例如，在美國，聯邦政府提供所有僱員“OASDI (old age, survivor and disability insurance) (老年、遺屬和傷殘保險)”，是它的強制性供款“社會保障(social security)”計劃的一部分。
- ◆ 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）直接補貼滿足該計劃資格要求的失去工作僱員。它的目的是讓僱員能夠渡過短期難關，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一個重要原因，就是沒有創造輸家，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”。這個原則的好處，就是避免創造“輸家”。
- ◆ 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，沒有“輸家”。

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首次就業的僱員。這名僱員將由強積金計劃提供退休福利與遺屬津貼。
- ◆ 但單單在強積金計劃之下，這名僱員將不再有資格享受失業福利或傷殘福利。
- ◆ 一個公平可行的解決辦法，是由政府推行失業保險和傷殘保險。當僱員發生失業或傷殘時，可以由保險支付津貼給予受影響的僱員。這樣一來，僱主就不需要支付遣散費或長期服務金，也不需要動用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，因為他們的福利將變得更加確定和可靠，他們的強積金帳戶也不會讓僱主用來「對沖」¹⁶。

建議解決方案

- ◆ 失業保險和傷殘保險都應當由政府提供，政府有必要參與，因為這兩類保險都必須是強制性的，才能確保保險池足夠大，人均行政費足夠低，保險費率可以負擔得起。政府亦有足夠的可信度與能力作自我保險。
- ◆ 保險原則上可以是繳費式或非繳費式，非繳費式比較簡單，行政費用也比較低廉，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，有超過15年以上的年資，應當怎麼辦？
- ◆ 首先，該僱員應當也被失業保險和傷殘保險所涵蓋。
- ◆ 其次，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。
- ◆ 假如要降低僱主負債與累積餘額對結算日的敏感度，可以使用結算日前30日，90日甚至365日之間的平均數。

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支付長期服務金的義務，也就不再需要「對沖」。但如果潛在負債是大於累積餘額，僱主就必須從下列選項中選擇其一：
 - ◆ (1) 繼續履行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)，它以後也就再沒有長期服務金的義務，也不再需要「對沖」。因為僱員強積金帳戶從2000年開始已有15年的累積，而長期服務金亦有上限，所以短缺不會太大，應當是一個僱主有能力承擔的數目。

由社會負擔失業保險的成本

- ◆ 2014年，因「對沖」遣散費而提取的強積金權益涉及僱員人數大約為3萬名，是參加強積金的全體僱員（約250萬）的1.2%，總金額大約為16.56億。（2015年為30,400名）。這些都是因冗餘或結業而被解聘的僱員（包括有固定期限而因冗餘理由沒有續約的合約僱員）。
- ◆ 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基金中扣除。

由社會負擔失業保險的成本

- ◆ 假如香港所有僱員都有失業保險，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元（也可與失業前薪酬掛鉤，並設有上限），只能領取6個月，每人的平均成本是3萬元，3萬人就是9億元。
- ◆ 假如用強制保險的方式，由政府參照發達國家經驗，組織全港統一失業保險計畫，只需要全體250萬僱員每人每年付保險費360元就足夠平衡，420元就可以將行政費用包括在內，無須政府補貼。

由社會負擔失業保險的成本

- ◆ 最近數年，香港失業率非常低，在3.2%左右，所以上述資料，可能低估了失業保險需要支付的額度。
- ◆ 香港失業率在歷史上最高曾經達到8.5%（2003年）。從1997年回歸後到現在，失業率平均是4.8%。假如用4.8%來算的話，估計年均失業人數應為4.5萬左右，每年平均失業保險需要支付約13.5億港元。
- ◆ 假如全港250萬僱員每人每年付保險費540元，就足夠平衡，630元就可以將行政費用也包括在內。

由社會負擔失業保險的成本

- ◆ 實際上，失業保險也應涵蓋參與了獲強積金豁免的職業退休計劃的僱員，所以全民失業保險可能需要覆蓋300萬人，假定失業率平均是4.8%，則年均預計支付可高達16.2億港元。
- ◆ 當然，這裡並不包括未能在同一僱主連續工作24個月的失業僱員。對這些不能在同一僱主長期工作的僱員，失業保險恐怕沒有多大作用，需要利用其它方式援助他們。
- ◆ 同時，也不需要向外傭提供失業保險（他們都有定期合同，也獲豁免參加強積金）。

由社會負擔傷殘保險的成本

- ◆ 2014年，因「對沖」長期服務金而提取的強積金權益涉及僱員人數大約為14,000名，是參加強積金的250萬全體僱員的0.56%，總金額大約為13.51億。（2015年為14,900名）。這其中包括四類僱員：達到年齡65歲正常退休的僱員、因故死亡的僱員、因傷殘（disability）離職的僱員、與非因裁員但未有續約的合約僱員，而絕大部分是第一類。
- ◆ 假定因傷殘離職的僱員，是當年離職僱員的8%（強積金全體僱員的0.045%），或1,120人（實際情況可能低達2%，或280人）。
- ◆ 假定因傷殘離職的僱員平均年齡是40，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元，每年6萬元，每傷殘僱員平均一生救濟成本是150萬元，總數是每年16億8千萬元。（當然，這只是一個準備，救濟金是按月支付的。）假如傷殘離職僱員只佔離職僱員的2%，所需金額就會下降到每年4億2千萬元。
- ◆ 假如用強制保險的方式，由政府組織全港統一傷殘保險計畫，則只需要全體250萬僱員每人每年付保險費675元就足夠平衡，775元就可以將行政費用包括在內，亦無須政府補貼。
- ◆ 若認為每月5,000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元（普通傷殘津貼）或3,160元（高額傷殘津貼），則所需要的資源就相對更少。

香港有能力負擔失業保險與傷殘保險

- ◆ 根據香港財政司曾俊華先生的預算報告，香港政府2014-2015財政年度的盈餘為638億元，而2015-2016財政年度的預算盈餘，在撥備房屋儲備金450億元後，估計還會達到300億元。香港自從2008年開始，連續8年，每年都有顯著的財政盈餘。過去10年年均盈餘達548億元。
- ◆ 每年失業保險的預期支付是9億元，每年傷殘保險的預期支付承諾最多是16億8千萬元，香港政府絕對有能力負擔香港所有僱員的失業保險與傷殘保險。
- ◆ 假如用強制保險的方式，則只需要每位僱員每年付失業保險費420元，就足夠就足夠維持全體僱員的失業保險；只需要全體僱員每人每年付傷殘保險費775元，就足夠維持全體僱員的傷殘保險；兩者都無須政府補貼。

結語

- ◆ 假如能根據上述的建議安排，引進失業保險和傷殘保險，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，對參加強制性公積金計畫的僱員而言，就不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畫的僱主。

結語

- ◆ 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非退休養老保障的功能，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」。

結語

- ◆ 有人可能會問？取消遣散費或長期服務金，不就是削減了僱員的福利嗎？
- ◆ 其實我們要明白，因為「對沖」機制的存在，現行的遣散費或長期服務金，絕大部分都是利用僱員在自己強積金帳戶的累積來支付。這些累積是僱員準備退休後養老的資源，假如能引進失業保險和傷殘保險，就不再需要動用僱員的強積金帳戶來應付失業和傷殘，而由保險負責讓僱員能安穩渡過困難。

結語

- ◆ 更重要的是僱員達到退休年齡的時候，他們的強積金帳戶由僱主供款部分不會被「對沖」了，還有相當累積，可以作為他們養老的資源。社會與政府屆時的養老負擔也會相對地減輕，所以政府應當看待失業保險和傷殘保險的引進，是一種長期性的社會投資。
- ◆ 當然，對僱主和僱員最理想的方案是採取非繳費式的保險，而列入政府經常支出預算。

結語

- ◆ 其實香港政府有一個破產欠薪保障基金（破欠基金），可以用來補助因企業破產受到損失的僱員，包括欠薪，欠遣散費與欠長期服務金。但是因為「對沖」機制的存在，強積金帳戶由僱主供款部分會先被「對沖」掉，同時由破欠基金支付下的遣散費與長期服務金，只是法定遣散費與長期服務金的一部分，並非全額。
- ◆ 假使「對沖」機制取消，而現行法例不變的話，對破欠基金的需求會大幅增加。
- ◆ 假使遣散費與長期服務金的一些非退休養老保障的功能能分別由失業保險和傷殘保險所取代，破欠基金的需求會大幅下降，因為會只需要應付欠薪。保費也可以大幅度調低。

結語

- ◆ 「對沖」問題解決之後，強積金「全自由行」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。
- ◆ 當然，對於某些獲豁免參加強積金或其它職業退休計劃的僱員，可能需要繼續享受長期服務金的保障。
- ◆ 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！