

香港强制性公积金「对冲」机制应当何去何从？

刘遵义

研究专论第四十五号

二零一六年三月

香港中文大学全球经济及金融研究所
香港新界沙田泽祥街十二号郑裕彤楼十三楼

鸣谢

全球经济及金融研究所衷心感谢以下捐助人及机构的慷慨捐赠
及对我们的支持（以英文字母顺序）：

捐助人及机构

查懋德	银联金融有限公司
郑海泉	恒隆地产有限公司
胡祖六	恒基兆业地产有限公司
刘佐德及刘陈素霞	刘佐德基金有限公司
刘遵义	新鸿基地产发展有限公司
	东亚银行有限公司
	香港上海汇丰银行有限公司

活动赞助人及机构

周松岗	盘谷银行
蔡清福	中国银行金边分行
方方	北山堂基金
方正	国家开发银行
冯国经	金陵华软
李伟波	厚朴投资管理公司
黄桂林	中国工商银行金边分行
	金陵控股有限公司
	新华集团
	The Santander-K Foundation
	银联国际

香港强制性公积金「对冲」机制应当何去何从？

刘遵义¹

2016年3月

摘要：「对冲」是一个具有争议性的问题。遣散费、长期服务金和强制性公积金计划，因为设立在不同的时段，难免有些重叠性。它们都含有退休生活保障的元素。除了退休保障功能之外，遣散费实质上是一种失业保险，而长期服务金则是向在职期间因伤残（disability）而无法继续工作的雇员提供的补助。假如能引进失业保险和伤残保险，再加上强制性公积金的存在，遣散费及长期服务金的原来保护雇员的目的，都将能完全满足。因此，没有需要让遣散费或长期服务金继续存在。如果这两项计划都不再存在的话，「对冲」的问题也就自然完全消失了。

1. 引言

「对冲」是一个具有争议性的问题。所谓「对冲」安排，就是容许雇主以雇员的强制性公积金（强积金）账户因雇主强制或自愿供款的累算权益金额，抵销全部或局部《雇佣条例》所规定雇主需要支付雇员的遣散费或长期服务金。遣散费制度源起于1974年，长期服务金制度源起于1986年，而香港强制性公积金计划则是于2000年开始实行。这些不同的计划，因为设立在不同的时段，难免有些重叠性。

根据积金局提供的资料，自2001年7月至2014年年底，被提取用作「对冲」的强积金权益为250亿元，占该段期间被提取权益总额的29%。除获豁免人士及参与了获强积金豁免的职业退休计划的雇员外，雇主必须安排年满18岁但不

¹ 作者是香港中文大学蓝饶富暨蓝凯丽经济学讲座教授及美国斯坦福大学李国鼎经济发展讲座荣休教授，他衷心感谢刘麦嘉轩女士的宝贵意见和建议。

足 65 岁的雇员参加强积金计划；年满 18 岁但不足 65 岁的自雇人士亦必须参加强积金计划。

要解决「对冲」问题，我们应当首先察看遣散费及长期服务金的原定目的与办法，然后再思考在今天是否有更好、更有效率、同时也不会削减雇员福利、不会增加雇主营运成本的方式，来实现这些目的。

遣散费和长期服务金都含有退休生活保障的元素，尤其是后者，因为它们都是在雇员离职时由雇主根据服务年资与过往薪酬计算，同时也是在离职时一次性发放。「对冲」在香港现行的法律框架下的存在，是一个事实，也代表着对遣散费或长期服务金和强积金之间性质与功能有所重叠的承认。所以我们应当考虑是否可以将这些计划理顺和集成，并加以优化，使雇员的福利不会减少，雇主成本不会增加。

遣散费与长期服务金两种支付的计算方程式完全相同。基本上，遣散费或长期服务金的数额是该雇员最后一个月的工资，乘以三份之二，再乘以服务年资，月薪上限为 22,500 元，即每服务一年可得最高金额为 15,000 元。遣散费或长期服务金最高可得金额以 390,000 元为限。但同一名雇员不能同时受益于这两种支付。雇员可选择以最后 12 个月的平均工资计算，未足 1 年的服务年期则按比例计算。

2. 遣散费的目的

香港于 1974 年首次引进遣散费时，还未有强积金计划。遣散费适用于为雇主连续雇用不少于 24 个月而因裁员遭解雇的雇员（包括有固定期限雇佣合约但在期满后因裁员理由没有续约的雇员）。按现时香港实行的遣散费支付办法，实质上，遣散费变成一种失业保险，因为它是由雇员因服务机构需要裁员或结业因而解雇时所触发的。但失业雇员并无享受更多的福利，只是允许他们从他们的养老基金里提前取出。

失业保险最适当的提供者是政府，而不是雇主本身。到了一个雇主因为冗余人力或结业而需要解聘雇员的时候，它的业务与财务状况已经很差，未必有支付遣散费的额外资源。更糟糕的是，它很可能被迫宣布破产，雇员可能什么都拿不

到。因此，现行的等于是由雇主自我提供失业保险(self-insurance)的做法，是行不通的。商业性的失业保险是非常昂贵的，尤其是对中小企业的雇员而言。同时失业保险是应当用来应付临时性与过渡性的风险，不应当利用退休养老基金来支付。

3. 长期服务金的目的

长期服务金则适用于非因裁员或犯严重过失而遭解雇(若雇员因裁员遭解雇可得遣散费)，同时也曾为同一雇主连续雇用不少于五年之雇员。雇员也必须符合下列条件其中之一：(1) 雇员年届 65 岁而辞职；(2) 雇员在职期间死亡；(3) 雇员因健康(伤残(disability))理由永久不适合担任现时的工作；或(4) 雇员有固定期限的雇佣合约，在合约期满后(非因裁员)不获续约。

长期服务金的一个主要目的是提供雇员的退休保障和在职期间过世雇员遗属的补助金。然而，这一目的已经纳入于 2000 年推出的强制性公积金计划内。因此，现有的长期服务金条例的要求与强积金计划是有重叠性的。但是由于强积金的供款并不追溯到 2000 年强积金计划推行之前，从长期服务金计划过渡到强积金计划，必须作适当的调整。

长期服务金的另一个目的是提供雇员在职期间因伤残(disability)而无法继续当时工作的补助。伤残包括非因公(工)伤残。实质上，现行长期服务金对雇员因伤残离职的规定，等于是要求雇主对其雇员的非因公(工)可能伤残作自我保险(self-insurance)。一般中小企业雇主的雇员不多，自我保险的风险太大，没有能力承受，也有实际上的困难。同时它们也很难找到负担得起的商业性伤残保险。社会化伤残保险可降低保险成本、有效分摊风险，是雇员伤残保险必须走的路。再者，伤残保险的目的，是维持突然受到伤残影响而必须离职的雇员日后的生活。他们可能还很年轻，距离应当利用强积金的退休年龄相当远，不应动用养老基金，或让它用来「对冲」。

长期服务金还有一个目的，就是补助有固定期限雇佣合约但在合约期满后(非因裁员)不获续约的雇员。实质上，这也是一种失业保险，虽然这些雇员非因裁员而离职，但他们在同一雇主已有五年以上的年资，也应当由失业保险覆盖。

这类雇员基本上可分两类：必须参加强制性公积金的雇员与不须参加强制性公积金的雇员。第二类的雇员没有「对冲」问题，他们的长期服务金也没有与其它福利重叠，所以长期服务金机制应当对这类雇员继续有效。而第一类的雇员，假如有失业保险，就不再需要启动长期服务金。他们的人数应当加入本文以下的失业人数内。

长期服务金可能还被认为有一个效果，就是防止雇主不合理或不合法解雇雇员，因为需要负担长期服务金。但这只对在同一雇主已有五年以上的年资的雇员才有帮助，同时也可能给雇主动机在达到五年年资之前解雇雇员。其实，无论解雇与否，长期服务金是一个法定支付责任，雇主迟早都要付出的。雇主不合理或不合法解雇雇员，绝对应当取缔，但是利用法规来规范，更为有效，而不应当是依赖长期服务金机制来解决。

4. 其它经济体如何处理这些问题？

在其它的经济体，失业保险和伤残保险通常都是由政府提供的。例如，在美国，联邦政府提供所有雇员“OASDI (old age, survivor and disability insurance) (老年、遗属和伤残保险)”，是它的强制性供款“社会保障(social security)”计划的一部分。失业保险也是强制性的，由联邦政府监管和监督，由州政府实施。例如，加利福尼亚州的失业保险(UI)直接补贴满足该计划资格要求的失去工作雇员。它的目的是让雇员能够渡过短期难关，直到雇员开始新一份工作。支付的金额大约是雇员失业前每周收入的一半，上限是450美元，最长领取时期是26周。美国联邦政府在全国整体经济衰退的时候，可以延长失业救济金的最长领取时期，最近它被设定为73周。

5. 建议解决方案

在20世纪80年代和90年代，内地经济改革成功的一个重要原因，就是没有创造输家，每个人都得益。它是双赢、多赢、都赢。在这一时期中，内地经济改革的一个基本原则，就是“旧人旧办法、新人新办法”。这个原则的好处，就是避免创造“输家”。我们可以吸取内地的经验，来解决「对冲」的问题，让雇

主和雇员双赢，没有“输家”。

首先，我们考虑一位在 2000 年实施强积金计划后首次就业的雇员。这名雇员将由强积金计划提供退休福利与遗属津贴。但单单在强积金计划之下，这名雇员将不再有资格享受失业福利或伤残福利。一个公平可行的解决办法，是由政府推行失业保险和伤残保险。当发生雇员失业或伤残时，可以由保险支付津贴给予受影响的雇员。这样一来，雇主就不需要支付遣散费或长期服务金，也不需要动用雇员的强积金账户来「对冲」。这应当会大大降低雇主的预期成本，尤其是那些只有少数雇员的雇主，但也不会影响雇员所享受的福利。其实雇员会比以前更好，因为他们的福利将变得更为确定和可靠，他们的强积金账户也不会让雇主用来「对冲」。

失业保险和伤残保险都应当由政府提供，政府有必要参与，因为这两类保险都必须是强制性的，才能确保保险池足够大，人均行政费足够低，保险费率可以负担得起。政府亦有足够的可信度与能力作自我保险。保险原则上可以是缴费式或非缴费式，非缴费式比较简单，行政费用也比较低廉，可由政府在财政预算中拨备。

假使一个雇员在 2000 年强积金计划实施之前就开始受雇于现时的雇主，有超过 15 年以上的年资，应当怎么办？首先，该雇员应当也被失业保险和伤残保险所涵盖。其次，雇主可根据长期服务金计划的指引，计算它对该雇员在某结算日，例如 2016 年 12 月 31 日，的潜在长期服务金负债。第三，雇主还可以以同一结算日计算该雇员的强积金账户因其供款的累积余额。假如要降低雇主负债与累积余额对结算日的敏感度，也可以使用结算日前 30 日，90 日甚至 365 日之间的平均数。

如果雇主的潜在负债低于强积金账户因其供款的累积余额，雇主对该雇员就不再没有支付长期服务金的义务，也就不再需要「对冲」。但如果潜在负债是大于累积余额，雇主就必须从下列选项中选择其一：

- (1) 继续履行长期服务金计划及其「对冲」的规定；
- (2) 一次性注入该雇员的强积金账户短缺的资金；或
- (3) 在以后五个年度分五期，每年一期，弥补短缺。

假如雇主选择（2）或（3），它以后也就再没有长期服务金的义务，也不再需要「对冲」²。因为雇员强积金账户从 2000 年开始已有 15 年的累积，而长期服务金亦有上限，所以短缺不会太大，应当是一个雇主有能力承担的数目。

6. 由社会负担失业保险的成本

2014 年，因「对冲」遣散费而提取的强积金权益涉及雇员人数大约为 3 万名，是参加强积金的全体雇员（约 250 万（2014 年 12 月 31 日数））的 1.2%，总金额大约为 16.56 亿。（2015 年为 30,400 名）。这些都是因冗余或结业而被解聘的雇员（包括有固定期限而因冗余理由没有续约的合约雇员）。在发达经济体中，这种被解聘的雇员都可以有资格领取失业救济金，而不需要从准备退休后养老的基金中扣除。

假如香港所有雇员都有失业保险，就没有需要利用遣散费来处理雇员短期非自愿失业的过渡生活问题。假定失业救济金额度订定为每月 5,000 元（也可与失业前薪酬挂钩，并设有上限），只能领取 6 个月，每人的平均成本是 3 万元，3 万人就是 9 亿元。假如用强制保险的方式，由香港政府参照发达经济体经验，组织全港统一失业保险计划，只需要参加强积金的全体 250 万雇员，每人每年付保险费 360 元就足够平衡，420 元就可以将行政费用包括在内，无须政府补贴。（假如将在同一雇主服务五年或以上并必须参加强制性公积金的有固定期限雇佣合约但在合约期满后（非因裁员）不获续约的雇员也包括在内，失业人数会稍为增加。）

最近数年，香港失业率非常低，在 3.2% 左右，所以上述数据，可能低估了失业保险需要支付的额度。香港失业率在历史上最高曾经达到 8.5%（2003 年）。从 1997 年回归后到现在，失业率平均是 4.8%。假如用 4.8% 来算的话，估计年均参加强积金雇员的失业人数应为 4.5 万左右，每年平均失业保险需要支付约 13.5 亿港元。假如全港参加强积金的雇员每人每年付保险费 540 元，就足够平衡，630 元就可以将行政费用也包括在内。

² 当然，这变成是雇主向雇员强积金账户的直接负债，如雇主因任何原因不能履行该义务，可按照通行法律办法解决。

实际上，失业保险也应涵盖参与了获强积金豁免的职业退休计划的雇员，所以全民失业保险可能需要覆盖 300 万人，假定失业率平均是 4.8%，则年均预计支付可高达 16.2 亿港元。当然，这里并不包括未能在同一雇主连续工作 24 个月的失业雇员。对这些不能在同一雇主长期工作的雇员，失业保险恐怕没有多大作用，需要利用其它方式援助他们。同时，也不需要考虑向外佣提供失业保险（他们都有定期合同，也获豁免参加强积金）。

7. 由社会负担伤残保险的成本

2014 年，因「对冲」长期服务金而提取的强积金权益涉及雇员人数大约为 14,000 名，是参加强积金的 250 万全体雇员的 0.56%，总金额大约为 13.51 亿。（2015 年为 14,900 名）。这其中包括四类雇员：达到年龄 65 岁正常退休的雇员、因故死亡的雇员、因伤残（disability）离职的雇员、与非因裁员但未有续约的合约雇员，而绝大部分是第一类。

假定因伤残离职的雇员，是当年离职雇员的 8%（强积金全体雇员的 0.045%），或 1,120 人（实际情况可能低达 2%，或 280 人）。假定因伤残离职的雇员平均年龄是 40，需要生活津贴直至他们 65 岁能开始使用强积金为止，平均是 25 年。假定伤残救济金额度订定为每月 \$5,000 元，每年 6 万元，每伤残雇员平均一生救济成本是 150 万元，总数是每年 16 亿 8 千万元。（当然，这只是一个准备，救济金是按月支付的。）假如伤残离职雇员只占离职雇员的 2%，所需金额就会下降到每年 4 亿 2 千万元。

假如用强制保险的方式，由香港政府组织全港统一伤残保险计划，则只需要强积金全体 250 万雇员每人每年付保险费 675 元就足够平衡，775 元就可以将行政费用包括在内，亦无须政府补贴。若认为每月 5,000 元可能过高，也可以参照现行香港伤残津贴金额的每月 1,580 元（普通伤残津贴）或 3,160 元（高额伤残津贴），则所需要的资源就相对更少。

8. 香港有能力负担所有雇员的失业保险与伤残保险

根据香港财政司曾俊华先生的预算报告，香港政府 2014-2015 财政年度的盈余为 638 亿元，而 2015-2016 财政年度的预算盈余，在拨备房屋储备金 450 亿元后，估计还会达到 300 亿元。香港自从 2004 年开始，连续 12 年，每年都有显著的财政盈余。过去 10 年年均盈余达 548 亿元。每年失业保险的预期支付是 9 亿元，每年伤残保险的预期支付承诺最多是 16 亿 8 千万元，香港政府绝对有能力负担香港所有雇员的失业保险与伤残保险。

假如用强制保险的方式，则只需要每位雇员每年付失业保险费 420 元，就足够维持全体雇员的失业保险；只需要全体雇员每人每年付伤残保险费 775 元，就足够维持全体雇员的伤残保险；两者都无须政府补贴。

9 结语

假如能根据上述的建议安排，引进失业保险和伤残保险，再加上强制性公积金的存在，遣散费及长期服务金的原来保护雇员的目的，都将能完全满足。因此，对参加强制性公积金计划的雇员而言，就不需要继续有遣散费或长期服务金的存在。如果这两项计划不再存在的话，「对冲」的问题也就会自然完全消失了。「对冲」将成为历史性的遗物，除了那些选择继续长期服务金计划的雇主。

在此解决方案之下，雇主对雇员的责任并无减少，因为他们将继续向雇员的强积金账户供款；但遣散费及长期服务金的非退休养老保障功能，就分别由失业保险和伤残保险所取代。雇员的整体福利也没有减少，但是从不同但更可靠的来源提供。他们原来应享受的福利完全被保留，同时他们的养老基金也再不会被「对冲」掉。

有人可能会问？取消遣散费或长期服务金，不就是削减了雇员的福利吗？其实我们要明白，因为「对冲」机制的存在，现行的遣散费或长期服务金，绝大部分都是利用雇员在自己强积金账户的累积来支付。这些累积是雇员准备退休后养老的资源，假如能引进失业保险和伤残保险，就不再需要动用雇员的强积金账户来应付失业和伤残，而由保险负责让雇员能安稳渡过困难。

更重要的是雇员达到退休年龄的时候，他们的强积金账户由雇主供款部分不会被「对冲」掉，还有相当累积，可以作为他们养老的资源。社会与政府届时的养老负担也会相对地减轻，所以政府应当看待引进失业保险和伤残保险，从而取消「对冲」机制，是一种长期性的社会投资。当然，对雇主和雇员最理想的方案是采取非缴费式的保险，而列入政府经常支出预算。

其实香港政府有一个破产欠薪保障基金（破欠基金），可以用来补助因企业破产受到损失的雇员，包括欠薪，欠遣散费与欠长期服务金。但是因为「对冲」机制的存在，强积金账户由雇主供款部分会先被「对冲」掉，同时由破欠基金支付下的遣散费与长期服务金，只是法定遣散费与长期服务金的一部分，而并非全额。假使「对冲」机制取消，而现行法例不变的话，对破欠基金的需求会大幅增加。假使遣散费与长期服务金的一些非退休养老保障的功能能分别由失业保险和伤残保险所取代，破欠基金的需求会大幅下降，因为会只需要应付欠薪。保费也可以大幅度调低。

「对冲」问题解决之后，强积金的「全自由行」也不会再有障碍了。取消「对冲」机制，也可以分阶段进行。首先引进失业保险，废除遣散费；然后引进伤残保险，再废除长期服务金；「对冲」就会自然消失了。当然，对于某些获豁免参加强积金或其它职业退休计划的雇员，可能需要继续享受长期服务金的保障。

「家和万事兴」——这就是香港社会能够从成功取消强积金对冲机制所能获得的红利！