

香港強制性公積金「對沖」機制應當何去何從？

劉遵義

研究專論第四十五號

二零一六年三月

香港中文大學全球經濟及金融研究所
香港新界沙田澤祥街十二號鄭裕彤樓十三樓

鳴謝

全球經濟及金融研究所衷心感謝以下捐助人及機構的慷慨捐贈
及對我們的支持 (以英文字母順序):

捐助人及機構

查懋德	銀聯金融有限公司
鄭海泉	恒隆地產有限公司
胡祖六	恒基兆業地產有限公司
劉佐德及劉陳素霞	劉佐德基金有限公司
劉遵義	新鴻基地產發展有限公司
	東亞銀行有限公司
	香港上海匯豐銀行有限公司

活動贊助人及機構

周松崗	盤谷銀行
蔡清福	中國銀行金邊分行
方方	北山堂基金
方正	國家開發銀行
馮國經	金陵華軟
李偉波	厚樸投資管理公司
黃桂林	中國工商銀行金邊分行
	金陵控股有限公司
	新華集團
	The Santander-K Foundation
	銀聯國際

香港強制性公積金「對沖」機制應當何去何從？

劉遵義¹

2016年3月

摘要：「對沖」是一個具有爭議性的問題。遣散費、長期服務金和強制性公積金計劃，因為設立在不同的時段，難免有些重疊性。它們都含有退休生活保障的元素。除了退休保障功能之外，遣散費實質上是一種失業保險，而長期服務金則是向在職期間因傷殘（disability）而無法繼續工作的僱員提供的補助。假如能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，沒有需要讓遣散費或長期服務金繼續存在。如果這兩項計劃都不再存在的話，「對沖」的問題也就自然完全消失了。

1. 簡介

「對沖」是一個具有爭議性的問題。所謂「對沖」，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。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。

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

¹作者是香港中文大學藍饒富暨藍凱麗經濟學講座教授及美國斯坦福大學李國鼎經濟發展講座榮休教授，他衷心感謝劉麥嘉軒女士的寶貴意見和建議。

人士亦必須參加強積金計劃。

2. 長期服務金及遣散費的目的

遣散費及長期服務金都是在僱員離職時由僱主根據年資與過往薪酬一次性給僱員的支付。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)。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)，同時也曾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。

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²乘以三份之二，再乘以服務年資³，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。

遣散費和長期服務金都含有退休生活保障的元素，因為它們都是根據服務年資和過往薪酬計算，同時也是在離職時一次發放。「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。

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，遣散費已變成一種失業保險，因為它是由僱員因服務機構需要裁員或結業而被解僱時所觸發的。失業保險最適當的提供者是政府，而不是僱主本身。到了僱主因為冗餘人力或結業而需要解聘僱員時，它的業務與財務狀況已經很差，未必有支付遣散費的能力。因此，現行由僱主自我提供失業保險的做法，是有困難的。商業性的失業保險是非常昂貴的，尤其是對中小企業的

²僱員可選擇以最後 12 個月的平均工資計算。

³未足 1 年的服務年期則按比例計算。

僱員而言。再者，失業保險是為了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。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。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（self-insurance）。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，是維持受到傷殘影響、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⁴。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，但在同一僱主已有五年以上的年資，也應當由失業保險覆蓋。

3. 其它經濟體採用的辦法

在其它的經濟體，傷殘保險和失業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（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。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

⁴ 這類僱員人數暫時不詳，但基本上可分兩類：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，就不再需要長期服務金。他們的人數應當加入本文以下的失業人數內。

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）。

4. 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，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。

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。當發生僱員失業或傷殘時，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。

失業保險和傷殘保險都應當由政府提供，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同時也有能力作自我保險。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。

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⁵。

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。但如果負債是大於累積餘額，僱主就必須從下列

⁵ 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 日之間的平均數。

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），它以後就再沒有長期服務金的義務，也不再需要「對沖」⁶。因為僱員強積金帳戶從 2000 年開始已有 15 年的累積，亦有上限，短缺不會太大，應當是一個僱主有能力承擔的數目。

5. 傷殘保險和失業保險的成本

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 萬⁷）的 1.2%，總金額大約為 16.56 億。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。

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，只能領取 6 個月，每人的成本是 3 萬元，3 萬人⁸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。

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。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

⁶ 當然，這變成是僱主向僱員強積金帳戶的直接負債，如僱主因任何原因不能履行該義務，可按照通行法律辦法解決。

⁷ 2014 年 12 月 31 日數。

⁸ 假如將在同一僱主服務五年或以上並必須參加強制性公積金的有固定期限僱傭合約但在合約期滿後（非因裁員）不獲續約的僱員也包括在內，人數會超過 3 萬人。

一類。假定因傷殘離職的僱員，是當年離職僱員的 8%（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。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。

6. 香港有能力負擔所有僱員的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。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。

7. 結語

假如能引進傷殘保險和失業保險，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，強積金的「全自由行」也不會再有障礙。

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

分都是利用僱員自己在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。

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——這就是香港社會能夠從成功取消強積金對沖機制所能獲得的紅利！