
資料摘要

澳洲的議會供款退休金計劃

1. 背景

1.1 立法會議員酬金及工作開支償還款額小組委員會要求資料研究及圖書館服務部就海外立法機關成員的退休安排，進行研究。本資料摘要載述澳洲的議會供款退休金計劃(下稱“議會退休金計劃”)。

1.2. 在本資料摘要中，採用 2000 年的 12 個月內，澳元兌港元的平均實際匯率，即 1 澳元兌 4.54 港元。¹

2. 一般資料

計劃的設立及目的

2.1 議會退休金計劃為國會議員²、其配偶及孤兒提供退休權益。該計劃根據《1948 年議會供款退休金法令》(Parliamentary Contributory Superannuation Act 1948)(下稱“退休金法令”)設立。制訂該計劃的原因包括：

- “議員一旦加入議會，通常表示他們會在未屆退休年齡前離開前僱主，因而喪失前僱主可能提供的退休金；
- 為遵行選舉及議會的要求，議員在議會任期屆滿後較難重建事業；及
- 有需要吸納人才加入議會。”³

¹ 香港特別行政區政府，統計處《香港統計月刊》，2001 年 3 月，英文本第 125 頁，表 7.12。

² 議會供款退休金計劃是為聯邦議會(即澳大利亞聯邦議會)的議員而設。州議會及地方議會另行為其議員提供退休權益。

³ 澳大利亞聯邦議會，參議院研究退休金專責委員會(Senate Select Committee on Superannuation)第 25 號報告書，“The Parliamentary Contributory Superannuation and the Judges’ Pension Scheme”(議會供款退休金計劃及法官退休金計劃)，堪培拉，1997 年 9 月，第 1 章。

2.2 議會退休金計劃在 1948 年至 2001 年 3 月期間的發展概要載於附錄 I。

3. 退休基金

退休基金的架構

3.1 議會退休金計劃屬一項界定權益的退休金計劃。界定權益退休金計劃為受益人提供整套界定的權益，不論受益人及／或僱主曾否供款或供款多寡。換言之，受益人領取的權益是可以預計及有所保證的，與供款額或入息無關。

3.2 議會所有議員，包含參眾兩議院議員，一律強制成為計劃的成員。

資金來源及供款額

3.3 計劃成員的供款額，訂於他們所領取的議會津貼的某個固定百分比。議會津貼即普通議員薪金，另加出任總理、部長或議會其他職位⁴所得的額外薪金。供款比率如下：

- 服務年期不足 18 年者，供款率為議會津貼的 11½%；
- 服務年期滿 18 年者，供款率為議會津貼的 5¾%；及
- 額外薪金亦按上述比率計算。

3.4 由於退休基金屬於界定權益計劃，受益人不論供款多寡，均可享有整套界定權益。如基金的供款額與發放的權益款額之間有差額，不足之數由政府支付。

⁴ 現時，眾議員及參議院的普通議員薪金為每年 92,000 澳元(即 417,680 港元)。擔任部長級職位或議會其他職位均可獲得額外薪金，金額由普通議員薪金的 3%(如出任參議院的委員會副主席)至 160%(如出任總理)不等。

可計算的服務期

3.5 參議員或眾議員的可計算服務期，是指他／她擔任國會議員及有權領取議會津貼的期間。在澳大利亞聯邦議會，參議院的議員任期為 6 年(每 3 年就參議院的半數議席舉行一次選舉)，眾議院的議員任期以 3 年為限，眾議院可於任期屆滿前解散。

退休基金的管理

3.6 議會退休金計劃在“議會退休津貼信託 (Parliamentary Retiring Allowance Trust) (下稱“議會信託”)的指令下，由行政機關財政及行政部負責管理。議會信託是根據退休金法令設立，共有 5 名信託人，由財政部長擔任主信託人，另加由參眾兩院分別委任的 2 名參議員及 2 名眾議員。

3.7 根據參議院研究退休金專責委員會第 25 號報告書，管理議會退休金計劃的一切費用由聯邦政府承擔，聯邦政府也向財政部長及議會信託提供意見。有關的行政費用包括下列開支：

- “在財政及行政部轄下設立小組，涉及 4½個職員年度；
- 定期進行精算及審計覆核；及
- 直接連接聯邦薪俸記錄系統的付款系統。”⁵

稅項寬免

3.8 議會退休金計劃的強制性供款不獲稅項寬免。此外，僱主的供款，即“應繳附加費供款”，被列為一項收入，須繳納名為“退休金附加費”的稅項。如計劃成員經調整的應課稅入息高於最低附加費限額，則須就其應付的附加費供款額繳納稅項，稅率最高達 15%。在 2000 至 2001 年度，計劃成員的經調整應課稅入息若達 98,955 澳元(即 449,256 港元)或以上，才須繳納 15%的最高附加費。

⁵ 澳大利亞聯邦議會，參議院研究退休金專責委員會第 25 號報告書，“The Parliamentary Contributory Superannuation and the Judges’ Pension Scheme”，堪培拉，1997 年 9 月，第 1 章。

3.9 財政及行政部為每位議員備存一個附加費欠款帳戶，記存議員參與計劃期間，其應付的議會退休金計劃附加費評估(即附加費欠款)的累算款額。議員可選擇以支票或現金，直接向財政及行政部繳付累算的附加費欠款，由該部將支票或現金轉交澳洲稅務局。在每個財政年度終結時，附加費欠款帳戶內若有未付的餘額，須按 10 年期國庫債券的息率(8%)繳納利息。

3.10 當計劃成員可支取權益時，會從其應享有的權益中，扣除其附加費欠款帳戶內的累算欠款總額，付予澳洲稅務局。

4. 議會退休金計劃的成員及成本

4.1 下表撮述議會退休金計劃截至 1996 年 7 月 1 日的成員組合，期間有 9 位參議員於 1996 年 6 月 30 日離職，由 1996 年 7 月 1 日起，由 9 位新任的參議員補替。⁶

表 1 —— 議會退休金計劃的成員

	男	女	總計
供款人	178	46	224
已停止供款的 領取退休金人士	207	19	226
領取撫恤金的配偶	沒有	86	86

資料來源：財政部(前身為財政及行政部)向參議院研究退休金專責委員會提交的意見書。澳大利亞聯邦議會，參議院研究退休金專責委員會第 25 號報告書，1997 年 9 月。

4.2 截至 1996 年 7 月 1 日⁷，每年支付的退休金總額達 1,430 萬澳元(即 1,884 萬港元)。1996 年 7 月 1 日，226 名已停止供款的領取退休金人士中，7 人因出任公職或擔任州議會議員，暫停獲發放其應享有的退休金。另外 7 人則因出任公職而獲發放經扣減的退休金。

⁶ 根據 2001 年 3 月發布的最新統計數字。參議院下屆選舉將於 2002 年舉行。

⁷ 根據 2001 年 3 月發布的最新統計數字。

4.3 澳洲政府精算師向聯邦政府提供議會退休金計劃的成本細節。就此類界定權益計劃而言，若實際發放的權益與僱員為該權益而作出的供款之間有差額，應由僱主負責提供。1997年2月，財政及行政部匯報，截至1996年6月30日⁸，僱主的估計供款率為69.1%。換言之，公共資助率為69.1%。

5. 與國家保險／社會保障計劃的關係

5.1 澳洲沒有就國民的退休安排設立須供款的國家保險或社會保障制度。公民如通過經濟狀況調查，符合資格申領援助，即可領取老年退休金，款額由政府一般收入撥付。1935年7月1日前出生者，領取老年退休金的合資格年齡為60歲；在該日期後至1949年1月1日期間出生者，合資格年齡按年遞增0.5歲；1949年1月1日以後出生者，合資格年齡為65歲。

5.2 簡言之，澳洲推行的退休金制度，主要建基於一項名為“退休基金”的強制性個人儲蓄計劃。該制度在1992年稱為“退休保證”，其後不斷修訂及擴大，現時主要有3項特點。第一，在職人士將入息的某個固定百分比作為供款，經僱主存入他們的個人儲蓄計劃內。到2002年時，該制度將全面推行，屆時所有在職人士必須將入息的9%存入他們自選的退休基金。除強制性儲蓄外，在職人士可作出自願供款，款額可獲稅項寬免。第二，在職人士退休時，將會累積一筆數額可觀的儲備金，每年為他們帶來穩定及充裕的入息。第三，該制度設有安全保障計劃，確保所有退休人士可獲得老年退休金，數額相等於工人平均工資的25%，與推行退休金私營化之前所獲得者相同。

6. 應付的權益

退休權益的計算方法

6.1 參眾兩院議員若服務滿12年或以上，或在4種情況下停止出任議員(有關的“情況”是指相關議院解散或會期屆滿，或是參議員或眾議員任期屆滿)，便可領取議會退休金。這情況稱為自願退休。

⁸ 財政部於1997年6月向參議院研究退休金專責委員會提交的意見書。1999年的檢討到2001年3月5日才公布。

6.2 如非自願退休(例如政黨預選中落敗或選舉落敗)，參議員或眾議員須服務滿 8 年或以上，或在 3 種情況下不再出任議員，即有權享有退休金。(任期 6 年的參議員，在出任議員 3 年後，以及在任期屆滿時，即已達致規定的“情況”。)

6.3 服務年期不足 8 年的參議員或眾議員，須視乎其符合多少項上述的“情況”(見上文第 6.1 及 6.2 段)，被當作已服務滿 8 年，可合資格領取退休金。

6.4 未能符合上述規定的參議員及眾議員，如獲議會退休津貼信託信納其因健康欠佳理由而退休，或許可獲發放退休金。

6.5 如參議員或眾議員不合資格領取退休金，即可領取一筆過的款項，數額包括下列項目的較高金額：

- 供款的退款另加補助金；
- 自願退休者的補助金額，相等於供款額的 $1\frac{1}{6}$ 倍，非自願退休者的補助金額，相等於供款額的 $2\frac{1}{3}$ 倍；或
- 屬於最低退休保證金額⁹的一筆過款額。

6.6 正如上文第 3.9 段所述，成員所得的權益中，會扣除退休金供款附加費。退休金的比率詳列於下文表 2。

表 2 —— 退休金的比率

服務年期	佔普通議員薪金的百分比
8 年	50
9 年	52.5
10 年	55
11 年	57.5
12 年	60
13 年	62.5
14 年	65
15 年	67.5
16 年	70
17 年	72.5
18 年或以上	75

⁹ 這是退休保證法例規定的最低退休金金額。2001 至 02 年度的相關退休保證金額為薪金的 8%，2002 年及往後年度則為薪金的 9%。

6.7 服務滿 8 年或以上，但不足 18 年的國會議員，其往後的服務年期如不足一年，便會按日計算，以上文表 2 載列的百分比按日增加 0.00685%。舉例而言，如某參議員或眾議員服務滿 15 年 50 日，其享有退休金的百分比為 67.5% + 0.343%，即為普通議員薪金的 67.843%。

6.8 官職服務(即擔任部長級職位或聯邦議會的其他職位，例如委員會主席)可獲額外的退休金，以任職期間額外薪金 6.25% 的比率按年計算，最高可獲薪金的 75%，以最高薪酬的職位為準。換言之，擔任官職期間，每服務一天，可獲相等於額外薪金 0.0171% 的退休金額。

退休金的調整

6.9 根據法例規定，議會薪金參照公務員的薪金水平作出調整。由於退休金及額外退休權益是以普通議員薪金或不時獲發放的額外薪金的某個百分比計算，因此，每當在任參議員及眾議員的普通議員薪金或額外薪金獲調高時，其退休金或額外退休權益的實際數額便會隨之增加。

6.10 根據 1996 年的一項法例修訂，用以計算退休權益的薪金日後若下調，議會退休金及在任議員的累算權益可免被相應削減。

7. 退休金的發放

年齡因素

7.1 根據“退休金行業(監管)”[Superannuation Industry (Supervision)]的法例，必須在退休基金內預留一筆款項，當受益人年屆保留權益年齡¹⁰(通常為 55 歲)及退休時，才向他發放權益，或將該筆款項購買延期發放的年金，當受益人年屆保留年齡時才可取用。不過，是項法例並不適用於議會退休金計劃的退休金供款，因為該計劃屬於“退休金行業(監管)”法例下獲豁免的退休金計劃。換言之，議員領取議會退休金不受年齡限制。事實上，澳大利亞聯邦議會有些議員很年輕(例如 35 歲)便退休，他們有權領取退休金，直至身故為止，假若他們亦出任部長級職位，所得的退休金額就更可觀。這類人是議會退休金計劃的主要開支者。

¹⁰ 保留權益歲數是獲准提取退休權益的年齡。根據“退休金行業(監管)”的法例，受益人須將其退休權益保留在退休基金內，直至他年屆保留權益年齡(一般為 55 歲)，才可提取權益。

自立法機關退休後再行受聘的影響

7.2 退休議員如獲委聘出任受薪官職¹¹，其所得的議會退休金可能被扣減。退休金將按以下比率扣減：

- 如受薪官職的薪金不超過普通議員年薪的 20%，便無須扣減退休金；
- 如超出 20% 的上限，往後每賺取一元，須扣減 50 仙的退休金；及
- 被扣減的退休金最高金額，為折算前議員可領取的退休金的 50% (見下文第 8.5 段)，這樣不會令不折算退休權益的人士利益受損。

付款安排

7.3 退休金由財政及行政部發放。退休金及額外退休金每兩星期發放一次，須繳納入息稅。入息稅的徵收率撮述如下：

表 3 —— 澳洲的應課稅入息及稅率

應課稅入息額(澳元)	稅率(%)
0-6000	0
6001-20000	17
20001-50000	30
50001-60000	42
60001+	47

資料來源：財政及行政部退休金科

¹¹ 受薪官職指聯邦或州政府委聘的公職。例如前國會議員獲委任為駐其他國家的大使。退休議員自該職位賺取的酬金會影響其所得的退休金。

8. 其他規定

暫停發放退休金

8.1 退休議員一旦獲選為澳洲州議會或地方議會的議員，會暫停獲發放聯邦議會退休金¹²。不過，如有關人士所得的退休金金額，較出任其他議會議員職位的薪金為高，便可繼續獲發放兩者的差額。

喪失工作能力的權益

8.2 如議會信託信納議員在體能或精神上已喪失工作能力，則可基於病弱理由，向他發放退休金。喪失工作能力的程度分為 3 級：

- 第一級：喪失 60% 至 100% 的工作能力，即完全或近乎完全及永久傷殘，並且不大可能從事其在教育、培訓或經驗上理應合資格擔任的工作；
- 第二級：喪失 30% 至 59% 的工作能力，即喪失部分工作能力，及不能勝任國會議員的工作，但仍能從事其理應合資格擔任的外間工作；及
- 第三級：喪失不足 30% 的工作能力，即履行國會議員工作的能力受到限制(但仍可繼續出任)，亦能從事其理應合資格擔任的外間工作。

8.3 第一及第二級的權益屬於不可折算的退休金，分別為普通議員薪金的 50% 及 30%。第三級的權益以下列項目的較高金額為準：

- 議員供款的退款，另加相等於議員本身供款額 $2\frac{1}{3}$ 倍的款額；或
- 應付的退休保證金。

8.4 議員可享有的非自願退休權益金額，如高於喪失工作能力權益金額，會獲發金額較高的一項權益。

¹² 該項退休金是由聯邦議會，即澳大利亞聯邦議會提供。

折算額

8.5 有權享有退休金的前任參議員或眾議員，除非因健康欠佳而退休，否則可選擇將其退休金的 50% 折算為一筆過款項。選擇折算退休金的申請，最早可於有權領取退休金的 3 個月前提出，最遲不得超過領取退休金後的 3 個月。

8.6 整筆款項相等於按折算因子計算的退休金年額。不同年齡的折算因子如下：

年齡	因子
65 歲或以下	10.0
66 歲	9.5
67 歲	9
68 歲	8.5
69 歲	8
70 歲	7.5
71 歲	7
72 歲	6.5
73 歲	6
74 歲	5.5
75 歲	5
76 歲	4.5
77 歲	4
78 歲	3.5
79 歲	3
80 歲	2.5
81 歲	2
82 歲	1.5
83 歲	1
84 歲	0.5
85 歲	0
85 歲或以上	0.0

9. 尚存配偶的權益

9.1 參議員或眾議員如在任期內逝世，不論服務年期長短，其配偶均可獲發放撫恤金。

9.2 如前任參議員或眾議員與配偶的婚姻關係，是在該名議員自議會退休前已確立，其尚存配偶可獲發放撫恤金。如該段婚姻關係在議員自議會退休後才確立，只要該段婚姻關係是在前任議員年滿 60 歲前確立，或在該名議員逝世 5 年前確立，其尚存配偶亦可享有撫恤金。不論尚存配偶是否再婚，仍可繼續獲發放撫恤金。

9.3 由 1993 年 6 月 25 日起，配偶的定義予以擴大，包括依法結婚及未婚同居的配偶。自該日起，發放撫恤金的基本準則，是議員或可享有退休金的人逝世時，兩人以夫妻關係(不論是否合法結婚)永久及真正居住一起作為一個家庭。

9.4 承認未婚同居的配偶，即表示某人可同時擁有合法結婚的配偶及未婚同居的配偶。議會信託會視乎需要，將復歸權益¹³分配予超過一名的配偶。如前任議員逝世後，其尚存的一名或多名配偶並非其尚存合資格領取撫恤金的子女的親生或領養父母(見下文第 10 節)，議會信託亦會將權益分配予各配偶及孤兒。

9.5 配偶可領取的撫恤金是前任議員退休金的六分之五。如在任的參議員或眾議員逝世時尚未服務滿 8 年，其配偶可獲發放的撫恤金，將按該名議員已服務滿 8 年所應享有的權益計算。

10. 付予孤兒的權益

10.1 倘若參眾兩院的議員(在擔任國會議員期間死亡)，或前任參眾兩院的議員(在符合資格領取退休金期間死亡)，逝世後並無尚存的配偶為其子女的親生或領養父母，並符合資格領取撫恤金，則該名議員的合資格子女可領取撫恤金。倘若領取撫恤金的配偶死亡，其合資格的子女可領取撫恤金。合資格領取撫恤金的子女必須在 16 歲以下，或為 25 歲以下的全日制學生，並在國會議員或領取退休金的人死亡時受其供養。

¹³ 復歸權益指在退休基金成員逝世時，支付給某人(通常為配偶)的權益。

11. 付予遺產代理人的權益

11.1 合資格領取退休金的議員死亡後，倘無尚存的配偶或子女符合資格領取撫恤金，則會將該名議員的權益，一筆過付予其遺產代理人，由該代理人按已故議員的遺願分發款項。一筆過發放的款項包括：

- 供款額的退款，連同一筆補助金，補助金相等於最後 8 年出任議員期間供款額的 2 1/3 倍；**或**
- 退休保證的保障金額，兩者以款額較高者為準，

扣除

- 議員生前曾領取的任何權益。

12. 覆檢議會信託的決定

12.1 任何人如受議會信託的決定影響而對該項決定感到不滿，可於接獲有關決定的通知後 30 天內，或於議會信託批准的較長時間內，要求議會信託覆檢決定。如覆檢後仍感不滿，可向行政申訴審裁處申請，要求再次覆檢信託機構的決定。

13. 澳洲政府對議會退休金計劃的意見

13.1 在 1997 年 6 月 4 日參議院研究退休金專責委員會的聆訊上，財政部(財政及行政部的前身)助理秘書米納(Graham John Millar)先生撮述政府對議會退休金計劃的意見：

“本部提呈的文件主要載述以下各點，議會供款退休金計劃為成員提供的權益差別甚大，視乎個別成員退休時的情況而定。影響該計劃成本的主要因素，是合資格領取退休金的成員在年輕時退休，導致計劃成本高昂。第三，在現有的界定權益計劃下，計劃成員未能選擇基金及投資策略。若規定給予成員較大選擇權，可選擇基金計劃或投資政策，似乎將現有計劃轉為全數資助的累算退休金計劃，更為適宜……”¹⁴

13.2 當被問及為何國會議員的退休金計劃未能反映私營機構的慣例，米納(Millar)先生回應說：「……最初訂定此計劃的目的，是考慮到議會生活緊張，換言之，議會工作有多項不明朗因素，因此，有必要為國會議員及其受養人，提供一定程度的退休保障……」¹⁵

¹⁴ S112，正式議事錄，參議院研究退休金專責委員會，澳大利亞聯邦議會，坎培拉，1997 年 6 月 4 日(星期三)。

¹⁵ S115，同上。

13.3 在同一聆訊上，參議院研究退休金專責委員會審議一項問題，就是：議會退休金計劃對於那些在符合領取退休金資格後即離開議會的年青議員，是否過於慷慨；對於年資較長的議員，所提供的權益是否相對較少。一位退休金顧問認為，該計劃“歧視未能完成所需的 3 年任期的人，就此點而言，所提供的權益與年資較長議員的待遇相比，並不公平。”¹⁶ 負責管理議會退休金計劃的議會退休津貼信託在其意見書中，提出下述意見：

“議會退休金計劃對年資短的議員不公平。對於那些服務超過 8 年，並合資格領取退休金的年輕退休者而言，該計劃為他們提供穩當的保障，但年資短的議員的權益相對較少。”¹⁷

13.4 在同一聆訊上，澳洲政府精算師被問及，把現有計劃轉為全數資助涉及的經費為何。他的答覆節錄如下：

“撥款是方法之一，撥款的方式很多。你們都知道，目前該計劃並非獲全數資助。到應發放權益時才發放。若按本部提呈文件所建議的方式供款[即聯邦計劃的僱主供款率和私營機構的僱主供款率相等]，方法之一是在一段時間內，把現時計劃的經費增加一倍。另一方法，是乾脆為全數無資金準備的負債撥款。正如本部提呈的文件所述，我想此項安排大約只涉及數千萬元經費，而非數十億元。此項計劃的特點之一，是規模不大。請參閱本部提呈文件第 10.2 節，指出撥款安排‘會使計劃的經費在一段時間內增加約 1,200 萬澳元[5,450 萬港元]’。當計劃成熟時，經費便可回復正常水平。就聯邦政府的總開支比例而言，1,200 萬澳元[5,450 萬港元]不算是龐大的款額。因此，我認為這是哲理上的問題，而非財政上的問題。”¹⁸ 澳洲政府精算師認為，倘若計劃維持不變，“議會退休金計劃的支出，不會對未來的財政預算產生重大影響。”¹⁹

¹⁶ 參議院研究退休金專責委員會第 25 號報告書，澳大利亞聯邦議會，坎培拉，1997 年 9 月，第 2.14 段。

¹⁷ 參議院研究退休金專責委員會第 25 號報告書，澳大利亞聯邦議會，坎培拉，1997 年 9 月，第 2 章。

¹⁸ S121-S122，同上。

¹⁹ 參議院研究退休金專責委員會第 25 號報告書，澳大利亞聯邦議會，堪培拉，1997 年 9 月。第 2.40 段。

13.5 當被問及是否有證據顯示，國會議員留任只為符合領取退休金的服務年資規定，澳洲政府精算師回應時表示：

“沒有證據顯示有此現象。從經驗得知，國會議員離任是因相反的原因所致。事實上，議員服務議會是基於其他理由，而非為賺取該計劃的金錢利益。假如他們是為金錢利益而擔任議員，可以預期他們在符合領取退休金資格後，便會離開議會，但他們沒有這樣做……有些人確實離開議會，但只因他們在選舉中不幸落敗，但為數不多，[我認為]不足構成問題。”²⁰

14. 影響議會退休金計劃規模的因素

國會議員的統計數據

14.1 議會退休金計劃的規模，主要取決於國會議員的任期及年齡分布。現從參議院研究退休金專責委員會第 25 號報告書中抽取有關資料，撮述如下。

澳洲聯邦國會議員的平均任期

14.2 領取退休金的資格受任期長短的規限。因此，議員的平均任期越長，合資格領取議會退休金計劃退休金額的人數便越多。自 40 年代起，澳洲聯邦國會議員的平均任期撮述如下：

表 4 —— 澳洲聯邦國會議員的平均任期

	40 年代	50 年代	60 年代	70 年代	80 年代
眾議院	12.9	14.7	11.0	8.7	8.9
參議院	11.6	14.6	11.2	10.8	7.0

資料來源：參議院研究退休金專責委員會第 25 號報告書，澳大利亞聯邦議會，堪培拉，1997 年 9 月，第 2 章。

14.3 從上表可見，國會議員的任期在近年有減短的趨勢。影響之一，是符合領取退休金資格(自願退休者須服務 12 年，非自願退休者須服滿 8 年)的國會議員人數因而相應減少。對他們來說，議會退休金計劃純屬一項補償計劃或遣散計劃。

²⁰ S123，同上。

參議員及眾議員的平均年齡

14.4 年齡與預期壽命息息相關：國會議員平均年齡越輕，越早能符合資格領取退休金，議會退休金計劃須發放退休權益的時間便越長。同樣地，參眾兩院議員的年齡越高，其退休後享有權益的時間便可能減短。自 40 年代起，參眾兩院議員的平均年齡載列於下表 5：

表 5 —— 參眾兩院議員的平均年齡

年份	1901	1950	1978	1992	1995	1996
平均年齡	48.1	51.8	47.5	50.1	49.4	48.0

資料來源：參議院研究退休金專責委員會第 25 號報告書，澳大利亞聯邦議會，堪培拉，1997 年 9 月，第 2 章。

14.5 在過去 100 年，並無明確跡象顯示，參眾兩院議員的平均年齡有所增加或下降。

國會議員首次當選的年齡

14.6 計算議員享有退休權益的資格，由其首次當選之日起計。首次當選的國會議員年齡越低，可能越早能符合資格領取退休金。首次當選聯邦國會議員的平均年齡載列於下表 6：

表 6 —— 首次當選國會議員的平均年齡

時段或所屬議會	參議院	眾議院	兩院平均年齡
1901 至 48 年	48.8	45.0	46.3
1949 至 79 年	47.8	42.1	43.9
1995 年所有在任的參眾兩院議員	41.7	40.1	40.5
1996 年所有在任的參眾兩院議員	41.4	40.6	40.9

資料來源：參議院研究退休金專責委員會第 25 號報告書，澳大利亞聯邦議會堪培拉，1997 年 9 月，第 2 章。

14.7 上表顯示，首次當選的國會議員年齡有下降跡象，結果，議員在年輕時已符合資格領取退休金。由於此項因素，再加上自 19 世紀末 20 世紀初，人類的預期壽命延長，因此，受益人領取退休金的時間亦增長，令退休金計劃的成本或可能需付出的成本隨之增加。

15. 澳洲國內對議會退休金計劃的意見

支持計劃的論據

15.1 1997 年 6 月舉行的參議院研究退休金專責委員會聆訊中，一些澳洲國民及國會議會成員承認，與私營機構的工作相比，議會工作存著更多內在的不明朗因素，議員的生活模式及職業受到擾亂，他們離開議會後更可能要面對就業問題，這些因素應在議員的相關酬金方案中予以適當反映。實際上，議員的供款及權益均較普羅大眾為高，更獲豁免遵守保留權益歲數的規限。

15.2 專責委員會的民主派成員為提出異議，在參議院專責委員會的報告附載，建議國會議員的補償應分為兩部分，以符合兩方面的需要。建議發放一筆遣散費(或離任權益)，以補償議員政治生涯不穩定的因素，另加一筆退休保障的金額。公眾提交的意見書亦建議，“應考慮為落敗的政客提供遣散費，協助他們應付數個月的生活，一如其他國民所享有的福利。”²¹

反對計劃的論據

15.3 1997 年 6 月舉行的參議院研究退休金專責委員會聆訊上，市民藉此機會向專責委員會提交意見書，表示不滿，認為就立法議員“不明朗”的職業前景而提供的補償過於“慷慨”，因為社會上其他行業的人也同樣面對職業不穩定的問題。有意見認為，政客不應獲准在未屆 55 歲的一般退休年齡前，獲發放退休金。一些意見指議會退休金計劃(界定權益計劃)的成本控制措施不足，計劃極易被人利用。另有意見提述個別事件，例如指某議員“只任職 9 年，即可終生獲取每年 52,000 澳元[236,080 港元].....實在可憎。”

²¹ 參議院研究退休金專責委員會第 25 號報告書，澳大利亞聯邦議會，堪培拉，1997 年 9 月，第 2 章。

15.4 參議院研究退休金專責委員會亦探討，議會退休金計劃有否表面上提高議員之間的公平待遇，原因是議員按其個別情況獲發放退休金。委員會一致認為，“現行計劃的模式未能達到該目標(即表面上提高議員之間的公平待遇)，因為該計劃只為幸運地能合資格領取退休金的議員，提供退休收入。儘管計劃亦向未符合資格的議員發放款項，但該筆款項一次過發放，實際上屬於遣散費。”²²

16. 分析：供香港借鑒之處

16.1 澳洲的經驗帶出若干問題，香港須予考慮。該等問題列述如下。

設立議會退休金計劃的理據

- (1) 加入立法會是否表示在未屆退休年齡前須離開前僱主，因而喪失前僱主可能提供的退休金？
- (2) 為遵行選舉及立法會的要求，立法會議員，特別是全職議員，在其立法會任期屆滿後，是否較難重建事業？
- (3) 是否有需要吸納人才加入立法會？

與目前的情況的比較

- (4) 儘管由 2000 年 12 月 1 日起，普羅市民被強制加入強制性公積金(下稱“強積金”)計劃，但政府當局並沒有為立法會議員作出退休的規定。強積金屬於一項供款式的退休基金，為本港僱員提供退休保障。強積金管理局已表明，雖然立法會議員收取香港政府的酬金，但兩者並不存在僱傭關係；而議員亦不被視為“自僱人士”。因此，立法會議員並不能透過強積金計劃享有退休保障。這方面的遺漏，是否與其他市民享有的保障脫節？是否應重新評估這情況？

²² 參議院研究退休金專責委員會第 25 號報告書，澳大利亞聯邦議會，堪培拉，1997 年 9 月，第 3.46 段。

16.2 若在香港為立法議員設立和澳洲議會退休金計劃相若的計劃，須解決下述問題：

- (5) 應否強制規定議員加入計劃，抑或容許議員選擇他們喜歡加入的退休基金？
- (6) 應否以服務年資或年齡來訂定符合領取退休金的資格？當立法會議員符合服務年資時，是否可即時提取退休權益？還是應規定議員須保留該項權益，直至他們離開立法會或達到一般的退休年齡時才可提取？
- (7) 顯然有多項問題須予解決，例如退休金比率、供款率、供款是否獲稅項寬減、權益的稅項責任、支付退休金的形式(一次過付款或定期付款)、尚存配偶及孤兒享有退休金的權利，以及擬議的議員退休金計劃如何與立法會議員過往可能已加入的其他退休計劃互相協調。
- (8) 須解決退休基金的管理問題，例如應否設立信託，應否由政府庫務署，或是由其他獨立基金經理營運。
- (9) 須處理有關設立上訴機制以覆核決定的問題。

決定立法議員擬議退休金計劃規模的因素

立法議員的年齡

16.3 澳洲的經驗顯示，(a)立法議員的年齡決定他們何時可以符合資格領取權益，及(b)立法議員的預期壽命決定退休基金須支付退休權益的年期。現將香港立法機關現任議員(香港特別行政區第二屆立法會)的年齡組合撮述於下文表 7。第二屆立法會議員的任期假設為 4 年。

**表 7 —— 香港現任立法議員的年齡分布
(以 2000 年當選時準)**

	當選第二屆立法會 議員時的年齡	第二屆立法會議員 任期屆滿時的年齡
平均年齡	51.6	55.5
最年輕議員的年齡	35.8	39.7
最年長議員的年齡	69.6	73.6

註：共有 59 名議員於 2000 年 10 月 4 日就任，另一人於 2000 年 12 月 3 日就任。假設他們均在 2004 年 8 月 31 日任期屆滿。

16.4 從上表可見，現任議員在 2000 年當選時的平均年齡為 51.6 歲。據政府統計處的資料顯示，本港 1951 年出生的男性的平均年齡為 69.9 歲，女性則為 77.1 歲。²³

立法議員的任期

16.5 澳洲議會退休金計劃將任期訂為符合資格領取退休金的一項要求。正如第 14.2、14.3 段及表 4 所示，立法議員的平均任期在一段時間內或有改變，部分立法議員因選民另有屬意人選而不再當選，因此在任期未達到所規定的要求便須離任。在香港，若為立法會議員設立相若計劃，並規定他們須符合任期的要求，則應考慮在計劃內確立機制，定期檢討符合資格的任期。

劉騏嘉女士
2001年5月18日
電話：2869-7735

立法會秘書處歡迎轉載這份文件的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。文件所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

²³ 政府統計處人口統計組提供的最新資料。

附錄 I

**自 1948 年起為澳大利亞聯邦國會議員
設立議會供款退休金計劃的發展概略**

1. 1948 年，總理兼國庫部長奇夫利(Ben Chifley)引入制訂議會供款退休金計劃的法例。他當時表示：

“常有人說，參與議會服務既有損失，亦無保障。此情況令能力超卓的男女不願參選，為澳大利亞聯邦提供服務，作出有價值的貢獻。希望此項措施有助解決這方面的困難。”

2. 議會供款退休金計劃原本只按議員的供款額撥款，並全盤參照聯邦公眾服務退休金計劃(Commonwealth Public Service Superannuation Scheme)而制訂。
3. 供款額為每星期 3 鎊(約為薪金的 10.4%)，合資格領取退休金的議員每星期可領取 8 鎊，作為定額養老金。
4. 1948 至 1973 年間，政府大幅修改議會供款退休金計劃。
 - 1955 年，澳洲政府訂定申領議會供款退休金的 3 種情況。
參眾兩院議員退休時，如符合下述情況，可領取退休金：
 - (a) 服務議會已達 12 年或以上；
 - (b) 在出任議員期間，因所屬議院解散或會期屆滿，或因其任期屆滿而 4 次不再出任議員；或
 - (c) 議員在非自願的情況下退休，並為議會服務不少於 8 年，或在出任議員期間，因所屬議院解散或其任期屆滿而 3 次不再出任議員。
 - 由 1959 年起，退休年齡成為計算退休金的因素之一；
 - 1959 年，政府制訂孤兒權益保障制度；及
 - 由 1963 年起，退休金由定額發放改為按薪酬計算。

5. 1973 年，該計劃有重大轉變。當局取消了議會供款退休金計劃基金，把資產轉撥至綜合收益基金(Consolidated Revenue Fund)。自此以後，議員須向該基金作出供款，而其所得的權益，亦由基金支付。
6. 付予議員的權益最高限額，由應付的議會薪金的 50% 增至 75%，而退休金額改為按服務年資而非退休年齡累算。此外，非自願退休議員必須年屆 40 歲才能領取退休金的規定亦告撤銷，而自願退休的最低年齡由 40 歲提高至 45 歲(此項規定最終於 1978 年取消)。此外，亦相繼訂定條文，引入病弱退休金、退休金指數的調整及承認州議會的服務。
7. 由 1973 年起，政府引入多項修訂，包括在 1978 年引入 50% 的退休金折算方案。折算比例在 1979 年提高至 100%。
8. 同期間作出進一步修訂，以“處理公眾認為計劃過於慷慨”的問題：
 - 在 1983 年把 100% 的折算比例降回 50%；及
 - 在 1983 年再次訂定條文，規定前國會議員若出任有收益的官職，其退休金須予以扣減(有關條文曾於 1973 年取消)。
9. 聯邦政府對無資金準備的界定退休基金計劃(包括議會供款退休金計劃)所承擔的責任，經常備受關注。在 1996 年 6 月，國家審計委員會(National Commission of Audit)向政府提交報告，建議政府應展開進一步研究，設立全數資助的累算計劃，以取代現行界定權益的退休金計劃²⁴。此舉的目的是“增加薪酬的彈性，而非削減整套薪酬福利的總成本。”

²⁴ 界定權益計劃向受益人提供整套界定權益，不論受益人及其僱主有否供款，或供款多少。全數資助的累算計劃計及受益人及僱主向計劃所作出的供款。換言之，就後者而言，當受益人支取所有供款作為其退休金後，便須從其他來源，應付其退休後的開支。

10. 參議院就此事在 1996 年 11 月 29 日進行辯論，並把問題轉交參議院研究退休金專責委員會進行聆訊及作出匯報。就此，委員會接獲 46 份意見書，並舉行公開聆訊，聽取各界對退休金計劃的意見。最後，委員會在 1997 年 9 月發表報告，公布以下調查結果：

雖然公眾認為該計劃有若干缺點，但大部分批評者所發表的意見，均具建設性。公眾認為計劃有以下缺點：

- 計劃過於慷慨；
- 計劃成員之間的權益分配不均 —— 不符合領取資格的成員，在退休後一無所有；有些成員在退休時年約 35 歲，只為議會服務 8 年，便可獲取一筆可觀的款額；
- 計劃欠缺彈性，強制議員作出供款，不論他們個別情況如何；
- 議員離開議會後，不可轉移其權益；
- 未能充分控制議員或前任議員死後其遺屬所獲權益的成本；
- 計劃與其他公眾人士所獲得的退休金並不相符；
- 計劃並無訂定受益人的最低年齡規定，以致部分議員過早享有全數的議會退休金權益，並不合理；
- 容許議員退休後仍可擔任有收益的職位；及
- 議員成立委員會研究本身的退休金計劃，有利益衝突之嫌。

委員會認為應進行改革。有意見認為薪酬審裁處 (Remuneration Tribunal)²⁵ 應在議會退休金一事上，擔任更重要的角色。然而，委員會內部對於改革的方向，意見分歧，以致報告所提出的建議含糊，而主報告更夾附持反對意見的報告。反對意見提及議會獨特的工作性質之餘，認為應減少議會供款退休金計劃的公共資助水平，並認為該計劃應與社會的標準一致。

²⁵ 現時，薪酬審裁處負責審理選民津貼，以及議會成員和職員的其他權益，但不負責審理議員的薪金(議員的薪金參照公務員的薪酬水平，按法例規定作出調整)及退休金。澳大利亞聯邦議會，參議院研究退休金專責委員會 (Senate Select Committee on Superannuation) 第 25 號報告書，“The Parliamentary Contributory Superannuation and the Judges’ Pension Scheme”(議會供款退休金計劃及法官退休金計劃)，堪培拉，1997 年 9 月，第 4.23 段。

-
11. 財政部長回應委員會的報告時指出，鑒於參議院現正審議的其他法例，可能對議員的薪酬作出修訂，因此，政府會在審議有關法例時，考慮委員會的建議。
 12. 2001年3月5日，獨立議員雅敦(Peter Andren)提出一項議員私人條例草案，名為《2001年議會(退休金的選擇)條例草案》[Parliamentary (Choice of Superannuation) Bill 2001]，要求讓參眾兩院議員享有選擇自由，決定是否退出強制參加的議會供款退休金計劃。該名議員在條例草案首讀時解釋，條例草案的目的，是將參眾兩院議員的退休金安排，與適用於普羅大眾的退休金安排趨於一致。就後者而言，計劃成員可享有選擇自由，將計劃下所累積的退休金權益，轉入他們所選擇的另一項符合規定的基金或退休儲蓄帳戶。現時，議會退休金信託的累積權益不可轉移。條例草案已於2001年3月27日轉交參議院研究退休金及財政服務專責委員會(取代過往的參議院研究退休金專責委員會)審議。委員會已獲延期，定於2001年8月8日提交報告。

參考資料

1. Parliamentary Contributory Superannuation Act 1948
(香港特別行政區立法會圖書館備有文本)
2. Department of Finance and Administration, *Parliamentary Contributory Superannuation Handbook (February 2001)*, Canberra
3. Department of Finance and Administration, *Parliamentary Contributory Superannuation Scheme Leaflet (January 2000)*, Canberra
4. Parliament of the Commonwealth of Australia, 25th Report of the Senate Select Committee on Superannuation, "The Parliamentary Contributory Superannuation Scheme and the Judges' Pension Scheme", Canberra, September 1997.
(香港特別行政區立法會圖書館備有文本)
5. Parliament of the Commonwealth of Australia, Senate Select Committee on Superannuation, "Reference; Parliamentary and judicial superannuation", Official Hansard Report, Canberra, 4 June 1997
(香港特別行政區立法會圖書館備有文本)
6. Parliamentary (Choice of Superannuation) Bill 2001, Explanatory Memoranda and First Reading Speech
7. Margaret Healy, Politics and Public Administration Group and Geoff Winter, Statistics Group, Department of Parliamentary Library, Parliament of Australia, Research Paper 30, 1999-2000, "Remuneration of Members of the Parliament of Australia", 27 June 2000.
8. The Heritage Foundation, Backgrounder No. 1149, "Australia's Privatized Retirement System: Lessons for the United States", December 8, 1997.

網址

1. <http://www.aph.gov.au/senate/committee/superfinan_ctte/index.htm>
2. <<http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/1999-2000/2000rp30.htm>>

研究文件編號：

題目：

請議員(或其職員)填寫並交回這份已附有地址的簡單問卷，以便我們得知所撰寫的研究文件是否符合要求。意見無論褒貶，均無任歡迎。

你認為這份研究文件：

1. 十分有用 頗為有用 不大有用 資料不足

其他意見： _____

2. 過長 頗長 略短 過短

3. 清晰易明 頗為清晰 有時不清晰 不大清晰

姓名 _____

(_____議員／議員的助理)

請摺疊

立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部
香港中區花園道三號
萬國寶通銀行大廈五樓

資料研究及圖書館服務部主管
劉騏嘉女士

請摺疊