

香港政府華員會 有關 公務員退休保障制度的 意見

前言

1. 公務員的合理退休保障不僅關乎個人的薪酬福利水平，更關乎公務員隊伍穩定與否、一個政府能否向整個社會提供穩定和高質素的服務等重大問題。正因如此，世界各國、各地區政府無不盡量為公務員提供退休福利，以吸引和挽留人才，服務政府、服務社會。在香港，早在大多數私營機構完全沒有為它們僱員的退休生活着想的時候，政府已為公務員設計了一套完整的退休福利制度。
2. 可以說，過去幾十年的經驗顯示，現行的公務員長俸制，在本港經濟旺盛時能減輕人才流失，保留公務員的專長和經驗；並且由於提高了貪污的機會成本，有助廉政的維持。《中英聯合聲明》簽署後，為進一步增強公務員的信心，減少後顧之憂，本會在1986年透過高級公務員評議會，提出設立公務員退休金儲備基金的要求。經過長達9年的爭取，這項儲備基金終於在1995年初設立。近十幾年的經驗尤其顯示，儘管本港經歷了極大的政治環境的變遷，公務員隊伍終能維持穩定並順利過渡，現行的公務員長俸永久制作出過應有的貢獻。實踐證明，公務員的長俸制達到了它預期的目的。正因如此，1984年12月簽署的《中英聯合聲明》和1990年4月頒佈的《基本法》均作出了莊嚴的承諾(註1)。
3. 因應《中英聯合聲明》的規定和高級公務員評議會職方的要求，公務員的退休金利益進一步得到了法律上的保障，屬於應有的、法定的權利。
4. 然而，無庸置疑，長俸永久制有它的缺點，例如缺少靈活度，有礙吸引中途加入公務員行列的人才以及政府與外界的人才交流。1987年，高級公務員評議會官職雙方經過兩年的商討，設立了「新長俸制」，為公務員退休制度引入了彈性。然而，長俸公務員如沒有10年年資，離職時仍一無所有，無資格領取押後發放的長俸，靈活度仍嫌不足。
5. 對大多數私人機構的僱員來說，他們一直沒有任何退休保障。上世紀(20世紀)70年代，當本港經濟開始起飛的時候，勞工界就提出了設立僱主、

僱員和政府三方供款的中央公積金的建議，但短視的港英政府一直拒不接納。特區政府成立後，終於在2000年12月新世紀來臨之際，成立了只由僱主、僱員供款的「強制性公積金計劃」，總算結束了本港勞工史上羞恥的一頁。由於這項新的計劃可以「跟人走」，屬「可攜帶式」，僱員轉職不同的機構，可延續退休保障，不致招受損失，因而靈活度極高。然而，它法定的供款額極低，又有上限，退休保障程度仍偏低，並且還要許多年後才開始發揮一些作用。

6. 為引入更多的彈性，1999年3月當局發表《公務員體制改革》諮詢文件，提議設立「公務員公積金計劃」，對象是按長期聘用條款受聘的新入職人員。遺憾的是，當局不惜抹黑現行的公務員長俸永久制，誇大它的不足，誤導公眾以為公務員長俸永久制為懶散公務員提供了「鐵飯碗」。
7. 為了平衡彈性與穩定，本會於1999年5月提出了增加現行長俸制的彈性的反建議，並要求當局同時研究其可行性。對設立「公務員公積金計劃」的研究，本會持開放態度，表示在最後決定其立場前，會考慮多項因素。
8. 2001年1月中公務員事務局發表《公務員公積金計劃的擬議諮詢文件》(以下簡稱「諮詢文件」)以及在本會的要求下，向職方公佈了華信惠悅顧問有限公司(Watson Wyatt)的《公務員退休福利制度顧問研究綜合報告》(Consolidated Report on Consultancy Study on the Civil Service Retirement Benefits System)(以下簡稱「綜合報告」)。本會以客觀、開放和認真的態度對這兩份文件進行了詳細研究。

本會的反建議

9. 客觀地說，公務員長俸制和公務員公積金計劃是完全不同形式的退休保障制度，各具特點。對不同的員工來說，它們的價值不盡相同，完全視乎個人的需求而論。一般來說，冀求穩定和長期職業的、退休後有較大保障和較少後顧之憂的，喜歡長俸制；年青的、不打算長期服務政府的、冀求在私人機構尋求機會的則比較喜歡公積金制度。
10. 誠如本文《前言》中第1、第2段所言，長俸制對穩定公務員隊伍而言，有其獨特的價值，但靈活性不足。公積金計劃則極具靈活性，並且在新的入職及離職制度配合下，人員易進易出，但就不易保持隊伍的穩定。客觀而言，這兩種退休保障制度各有其不足之處。
11. 提供哪一種制度，完全視乎當局的政策取向。在「諮詢文件」的第2段，當局強調了靈活度方面的需要。職方取得的資料透露了當局的理念：「新的長期聘用制不應再以公職是終身職業這一假設為基礎」。(註3)

12. 當局在1999年3月提出它的擬議的時候，正是籌備立法成立「強制性公積金計劃」的時候。鑑於回歸後本港接連發生一些重大事故，一些公務員懶散的個別事件被傳媒揭發，社會上的確有着希望公務員加強問責和紀律的普遍要求。但不論是在社會上，還是公務員隊伍內部仍然沒有任何要求改變現行退休保障制度的強烈呼聲。公務員隊伍的穩定仍然沒有受到忽視。只是由於不恰當地進行公務員體制改革，政府與公務員之間的互信、互重及唇齒相依的關係受到極大的破壞，公務員中間的戾氣和抵觸情緒在上升，人心在渙散，特區政府的公務員隊伍能否維持穩定的問題，再次凸顯。在這種形勢下，無視歷史經驗，只注重退休保障制度的靈活性，未免過於片面。以此制訂政策難免偏頗！
13. 爲了更好地平衡彈性與穩定、適應不同的需求，本會經反覆的研究，現提出反建議：並行實施長俸制和公積金計劃兩種退休保障制度，供有不同需要的人士選擇，以最大限度地發揮公務員退休保障制度的不同的特點。
14. 長俸制則沿用現行的新退休金計劃，要在滿10年年資後提早離職才有資格領取押後發放的長俸，到達正常退休年齡時才可全面享受退休福利。
15. 公積金計劃方面，本會建議：
- (1) 價值
應與現行長俸制相若，即相等於新退休金計劃下在職人員的退休金成本的平均加權數22.62%。爲此，政府的自願性供款額須再提高。(註4)
- (2) 供款率
應劃一，既可以鼓勵有志服務市民、從事公職的人才留任，又能更吸引外間有豐富工作經驗的人才中途加入政府。如採用按服務年資計算的累進供款率(見「諮詢文件」第3.8段的方案2)，則年資較短者(遲加入政府者)所得的利益反而更少，難以達到當局所宣揚的目的。(註5)
- (3) 權益的歸屬
- ① 計算年期 就新入職公務員言，應把有關人員按長期聘用條款受聘前(包括試用期)的服務年資也計算在內。
- ② 歸屬安排 服務滿4年(即3年試用期過後)，才可享有政府自願性供款所帶來的累算權益；其歸屬比率爲40%，然後按每年10%累算，滿10年便達100%的權益歸屬。
- (4) 專爲紀律部隊而提供的額外福利
- ① 由於法例所限，與文職人員比較，紀律部隊人員須提早若干年退休，因而可賺取退休福利的年期較短。對此，本會同意應予彌補。顧問公司建議政府爲此額外供款的數額約佔薪酬的2.5%。對此，有紀律部隊員工代表認爲並不足夠。本會認爲，既有爭議，當局便須作準確精算，以確定一個公平的、不致令紀律部隊人員有不合理損失的額外供款率。

② 歸屬安排方面，本會支持「諮詢文件」第3.15段所列的第一個歸屬方案。根據這個方案，在年屆指定退休年齡前提早離職，額外供款的歸屬比率為0%，在指定年齡時退休則可盡取，到時的歸屬比率將為100%。這方案符合給予額外退休福利的原則和精神，與文職人員比較亦較符合公平的原則。

(5) 發放的限制

為確保公務員隊伍的高度廉潔守正，本會原則上同意，一如現行長俸制，應訂立條款限制發放公務員公積金計劃的利益。

(6) 給予公平的選擇權

為最大限度地發揮不同公務員退休保障制度的特點，適應不同的個人需求，符合設計公務員公積金計劃的政策理念，應准許公務員自願選擇由現行的新退休金計劃轉為公積金計劃。「諮詢文件」所羅列之顧問的反對理據沒有說服力。技術方面並沒有什麼不可克服的障礙。醫院管理局成立後，公務員轉職的安排(凍結現行的長俸制——不論新舊退休金計劃，轉為醫院管理局僱員公積金計劃)完全可以借用。

(7) 通脹保障

與現行長俸制比較，公務員公積金計劃難以提供通脹保障，除非投資回報必須在退休前後皆高於通貨膨脹率。對大多數員工而言，如何進行有效投資是一個困難的抉擇。雖然顧問公司不贊成由政府保證投資回報率，但如果由於投資偏低或失利，則何能起到穩定公務員隊伍的目的？本會建議政府作出一定的安排，令參加公積金計劃的公務員減少後顧之憂。

其他意見

(甲) 決策和研究不符科學化、民主化

16. 當局在公務員隊伍及社會既無強烈意願，又沒有與公務員團體磋商之前，即單方面於1999年3月提出了設立公務員公積金計劃的「建議」，並在全無諮詢的情況下於同年9月規定顧問研究的範圍、籌備聘請顧問公司設計公務員公積金計劃。
17. 令人更遺憾的是，公務員事務局對唯一的反建議，即本會的反建議一直採取了漠視的態度。只是在本會的堅持下，才在後來叫顧問公司研究一下反建議的可行性。然而，儘管在2000年3月召開的「公務員公積金附屬工作小組」第1次會議上，顧問公司的首席精算顧問澄清，「顧問研究亦會涵蓋其他形式的退休福利制度」，這次的研究主要仍然只局限於當局心目中的目標，並沒有積極探討不同退休保障制度及其可行性，更沒有與職方進行真正的磋商研究。

18. 在去年(2000年)3月工作小組的第1次會議上，本會代表要求「政府應積極讓職方參與研究，並在第一階段顧問研究進行時」，即向職方代表「提供每期研究的結果，而不是在第一階段設計研究完成後才諮詢」職方。然而，實際上，在那次會議後，有差不多一年長的時間，當局一直不召開會議，亦沒有及時把收集到的一些本港及海外的資料交給職方代表。再說，名義上雖然是「工作小組」，實質上只是諮詢會議，只是聽取意見，並無共同磋商研究尋求共識的意味。
19. 當局的做法是典型的「先決定、後研究、再諮詢」。這做法不但損害了員工關係，更造成決策盲目性，令結果有冒險成份，並不符合科學化、民主化的準則。

(乙) 顧問公司有誤導之嫌

20. 作為立論的基礎，當局要求顧問公司研究本地公、私營機構及海外公營機構採用的不同的退休福利制度。
21. 在2001年1月提供的顧問研究「綜合報告」中，顧問公司提供了資料概要。然而，對照本會從外國取回的資料(註6)，本會十分驚訝，並不得不質疑顧問公司研究結果的準確性！
22. 一個例子是，根據「綜合報告」第3.2段的結果分析，英國所實行的公務員退休金制度屬於「須僱員供款的界定福利計劃——首要公務員退休金計劃(PCSPS)」，「成員亦須對國家收入退休金計劃(SERPS)作部份供款」。實際上，英國的「首要公務員退休金計劃(PCSPS)」，如同香港公務員退休金計劃，參加計劃的近50萬英國公務員是不須供款的！他們亦毋須對「國家收入退休金計劃(SERPS)」作部份供款。只有另外的、不足1千名英國公務員參加了後者。
23. 英國公務員要供款的只是類似香港公務員的「尚存配偶及子女撫恤金計劃(SSCPS)」，並非職業性退休保障制度，兩者豈能混淆？再者，英國正準備推出一項新的退休金計劃，預計明年春天實施。新計劃保留了現行計劃的所有主要特點，並作出了改善，是英國的公務員工會與政府當局經過4年的談判一致協議的。對此，為何顧問公司隻字不提，不列作本港參考之用？綜上所述，顧問公司是否有誤導之嫌呢？

(丙) 公務員長俸制領先潮流

24. 為推行公務員體制改革，當局曾多番強調，公務員的福利「要盡量貼近」私人機構提供的水平。當局提議公務員公積金計劃的借口是「為使公務員退休福利制度更現代化和配合本港現行制度(to make it compatible with

the prevailing system in Hong Kong)」。在當局的感染下，據某報《公務員園地》版的一篇報導，連公務員工會代表竟也表示：「政府明年(指2000年)起要求全港實施強制性公積金制度，沒有理由自己不帶領推行」。

25. 論者似乎忘記了，本港的公務員長俸制已實施了幾十年，期間絕大多數的私人機構並沒有為它們的僱員提供任何退休保障。可以說，客觀上，政府的行為是「為天下先」，處潮流之前列，具領先、領導地位，並承擔了社會責任。如跟足私人機構，則在2000年12月才實施的、只屬於最低退休保障的強制性公積金計劃之前，何來任何公務員長俸制？如跟足，則在私人機構尚未實施之前，政府何來男女同工同酬同福利？何來本地及海外僱員同待遇？何來有薪產假和病假？.....
26. 公、私營機構有別。私營機構基本上是「盈利第一」，以盈利為最大的目標，無須或起碼無須首先顧及社會責任。然而，政府則否。再者，考慮到公務員的種種特殊性，維持政府服務的穩定性，以及公務員所身受的、但對私營機構僱員並不存在的束縛，公務員的薪酬福利以及入、離職制度有所不同，具有一定的優勢，保持一定的吸引力，有何大逆不道之處？同理，原有的公務員長俸制予以保留，又有何值得非議之處？

後語

27. 香港公務員的長俸永久制是沿自英國的文官制度的特點之一，有助於吸引和挽留有志於長期服務政府的人才，亦有助於公務員歸屬感的建立。儘管不少公、私營機構推行公積金制度，仍有一些國家，如英國、德國、馬來西亞等堅持長俸永久制。曾經歷多次公營部門改革的英國，她正在設計的最新公務員退休金計劃仍保留(並沒有藉口「現代化」、「跟足私人機構」，而拋棄)傳統的長俸制的特色。這難道不足以讓口口聲聲把「改革」掛在口邊的人士反省嗎？
28. 因此，保留本港現行公務員長俸制仍有其需要。考慮到它的局限，設計一套與現行新退休金計劃(NPS)成本價值相若的公務員公積金計劃不失為一個補充。因而，本會懇請當局用開放的態度接納本會的反建議，從而最大限度地發揮公務員退休保障制度的全部特點。

香港政府華員會
2001年5月9日

註釋

- (1) 《中英聯合聲明》附件1第4節和《基本法》第102條規定：「對退休或符合規定離職的公務人員，包括香港特別行政區成立前退休或符合規定離職的公務人員，不論其所屬國籍或居住地點，香港特別行政區政府按不低於原來的標準向他們或其家屬支付應得的退休金、酬金、津貼和福利費。」《中英聯合聲明》附件1第4節和《基本法》第103條還規定：「……香港原有關於公務人員的招聘、僱用……的制度……予以保留。」
- (2) 見《退休金利益條例》第5條。
- (3) 見公務員事務局2000年10月在本會要求下發出的「限閱文件(合約)」副本：《公務員退休福利制度顧問研究》第5(C)段。
- (4) 見華信惠悅顧問有限公司(Watson Wyatt)的《公務員退休福利制度顧問研究綜合報告》第4.1段。以此退休金成本來推算，公務員事務局在《公務員公積金計劃的擬議諮詢文件》中所提議的方案與新退休金計劃下在職人員的退休金成本並不相若。由下列計算可知：

假設：

- ① 一名公務員25歲時入職，60歲退休，年資為35年
- ② 退休時最後月薪：\$10,000
- ③ 退休後活至74歲
- ④ 每月領取的退休金並無調整

甲例：

- ① 如根據現行新退休金計劃，可得長俸合計：
($\$10,000 \times 12 \times 35 \div 675 \times 14 = \$1,045,333$)
- ② 一筆過酬金(Lump Sum Gratuity) = $\$1,045,333 \times 0.5 = \$522,666.50$
- ③ 其餘每年可得\$37,333或每月可得\$3,111

乙例： 如根據建議的公積金計劃，按方案1，該員最高35年年資計算：

- ① 如劃一供款率為顧問公司建議的17% :-
- 最後月薪的倍數為80.8月
- 退休福利的總值為 $80.8 \times \$10,000 = \$808,000$
- ② 如劃一供款率為華員會建議的22.62% :-
- 最後月薪的倍數應為107.5月($80.8 \text{月} \times 0.2262 \div 0.17$)
- 退休福利的總值應為 $107.5 \times \$10,000 = \$1,075,000$

比對：

	甲例	乙例	
		建議中的公積金計劃	
	現行新長俸制	17%(政府供款)	22.62%(政府供款)
(a) 一筆過領取	\$522,666.50	\$808,000	\$1,075,000
(b) 每年領取	\$37,333	沒有	沒有
(c) 每月領取	\$3,111	沒有	沒有
(d) 至74歲共14年可領取	\$522,666.50	沒有	沒有
總得(a + d)	\$1,045,333	\$808,000	\$1,075,000

- (5) 劃一供款率比按年資累進供款率其實更能吸引外間人才。如採用按服務年資計算的累進供款率，則年資較短者(遲加入政府者)所得利益反而較少。由下列計算可知：

例1 如果受僱年齡為25歲，員工從政府供款可得的累算權益(按最後月薪的倍數計算)的福利等值：

退休年齡	如採用劃一供款率 (方案1)	如採用累進供款率	
		(方案2-A)	(方案2-B)
45	37.2月	28.1月	27.6月
50	48.9月	44.2月	43.7月
55	63.2月	63.0月	62.4月
60	80.8月	85.5月	84.9月

例2 如果受僱年齡為30歲，員工從政府供款可得的累算權益(按最後月薪的倍數計算)的福利等值:

退休年齡	如採用劃一供款率 (方案1)	如採用累進供款率	
		(方案2-A)	(方案2-B)
45	28.9月	17.2月	16.6月
50	40.2月	29.8月	29.2月
55	53.8月	47.4月	46.8月
60	70.4月	68.2月	67.5月

例3 如果受僱年齡為35歲，員工從政府供款可得的累算權益(按最後月薪的倍數計算)的福利等值:

退休年齡	如採用劃一供款率 (方案1)	如採用累進供款率	
		(方案2-A)	(方案2-B)
45	19.7月	8.7月	8.1月
50	30.6月	18.0月	17.4月
55	43.4月	31.6月	30.9月
60	58.8月	50.6月	49.9月

例4 如果受僱年齡為40歲，員工從政府供款可得的累算權益(按最後月薪的倍數計算)的福利等值:

退休年齡	如採用劃一供款率 (方案1)	如採用累進供款率	
		(方案2-A)	(方案2-B)
45	9.9月	2.9月	2.9月
50	20.5月	9.0月	8.4月
55	32.4月	18.8月	18.2月
60	46.6月	33.3月	32.6月

例5 如果受僱年齡為45歲，員工從政府供款可得的累算權益(按最後月薪的倍數計算)的福利等值:

退休年齡	如採用劃一供款率 (方案1)	如採用累進供款率	
		(方案2-A)	(方案2-B)
45	—	—	—
50	10.1月	3.0月	3.0月
55	21.3月	9.3月	8.7月
60	34.2月	19.6月	18.9月

例6 如果受僱年齡為50歲，員工從政府供款可得的累算權益(按最後月薪的倍數計算)的福利等值:

退休年齡	如採用劃一供款率 (方案1)	如採用累進供款率	
		(方案2-A)	(方案2-B)
45	—	—	—
50	—	—	—
55	10.3月	3.0月	3.0月
60	22.0月	9.6月	8.9月

由上表可知，除了一種情況，即除非年資達30多年，否則任何時候，如採用按服務年資計算的累進供款率，其所得的公積金權益，均比採用劃一供款率計算差。年資越短(越遲加入政府)，員工一般從政府可獲得的累算權益更少，達不到吸引外間人才中途加入政府的目的。

(6) 資料來源: 國際公務員協會研究中心(Public Services International Research Centre)、英國首相辦公室及公務員工會評議會(Cabinet Office & Council of Civil Service Unions)聯合通告等。

【完】