

立法會參考資料摘要

公務員公積金計劃

引言

在二零零一年七月十日的會議上，行政會議建議，署理行政長官指令公務員公積金計劃（公積金計劃）應根據《強制性公積金計劃條例》（強積金條例）（第 485 章）成立以及公積金計劃應適用於在二零零零年六月一日或之後加入公務員行列，並其後轉為長期聘用制的人員。公積金計劃應根據下列設計要點制定－

- (a) 正常退休年齡與新退休金計劃訂定的退休年齡相同；
- (b) 政府對公積金計劃作出的供款，包括強制性及自願性供款，按累進供款率計算，由基本薪金的 5% 增加至 25%；
- (c) 除上文(b)項所述外，更為紀律部隊人員提供特別紀律部隊供款(特別供款)，供款率為基本薪金的 2.5%；
- (d) 公積金計劃，包括上文(b)及(c)項所述的供款，整體的財政承擔須保持在不超逾薪酬開支 18% 的水平；
- (e) 公務員加入公積金計劃時，政府會按與該員的無間斷服務期相對的供款率作出供款，該服務期由該員最初按試用或合約條款受聘為公務員的日期起計。如該員按合約條款直接受聘擔任晉升職位／職級而其後轉為長期聘用制，政府

會因應該晉升職位／職級所要求的年資，加上該員按公務員條款被聘用後的無間斷服務年期，根據供款比率表上有關年資的供款率作出供款；

- (f) 公務員獲以公務員條款受聘後起計，當連續服務滿十年或年屆正常退休年齡(以較早者為準)，即可享有政府自願性供款(即不包括強積金條例規定的強制性供款)所帶來的全部累算權益，其間的歸屬比率則為 0%；
- (g) 紀律部隊人員年屆 55 歲時即可享有特別供款帶來的全部累算權益，其間的歸屬比率則為 0%；以及
- (h) 當公務員去世或因永久喪失工作能力而退休時，可即時享有政府的自願性供款及特別供款所帶來的全部累算權益。

2. 公積金計劃應明文規定政府可以基於紀律理由，沒收或扣減政府的自願性供款及特別供款帶來的權益，並在有懷疑時暫不發放這些權益。當局並應在公積金計劃以外，為死亡、喪失工作能力或因公受傷的新聘人員，以一筆過支付的方式提供特別額外福利。此外，按常額及可享退休金條款聘用的在職人員不會獲准選擇參加公積金計劃，新聘人員亦不會獲准選擇參加新退休金計劃。

背景和論據

3. 我們在一九九九年三月發表的《公務員體制改革》諮詢文件，其中提出一項建議，是研究可否為長期聘用制的新聘人員設立公積金計劃。公積金計劃旨在取代退休金制度，以

配合公務員的新入職制度。新入職制度令聘任制度更具彈性和競爭力，同時維持一個事業發展有序的架構，確保公務員隊伍保持穩定、連貫和高度的操守水平。

4. 在二零零一年一月十六日的會議上，行政會議建議，行政長官指令政府應就顧問所建議的公積金計劃的設計方案，進行諮詢。公積金計劃的公眾諮詢期，已在四月三十日結束。我們在二零零一年六月十八日的公務員及資助機構員工事務委員會中已就有關的諮詢結果作出報告。收到的意見書原則上並不反對擬議的公積金計劃。不過，在設計方案、供款率、特別供款，尤其是歸屬比率方面，則意見紛紜。

公積金計劃的設計要點

法律架構

5. 正如顧問在其綜合報告中指出，“因為強積金計劃是香港在職人士的退休保障計劃，按強積金條例設立公務員公積金計劃可顯示對上述條例的支持。”事實上，不以強積金計劃的形式為新聘人員成立新的退休福利計劃，是很難解說的。

退休年齡

6. 關於公積金計劃應沿用現時新退休金計劃訂定的退休年齡的建議(即文職人員為 60 歲，一般紀律部隊人員為 55 歲，某些指定的紀律部隊職級為 57 歲)，諮詢所得的意見紛紜。回應這個問題的人士中，約超過半數同意沿用現行的退休年齡，部分其他人士則認為應把文職人員的退休年齡推遲至 65 歲，紀律部隊人員則推遲至 60 歲。我們不認為在這個時候修訂公務員的正常退休年齡是恰當的做法，因為當局仍未深入檢討此舉對公務員隊伍的編制和結構的影響。

供款率

7. 顧問就政府為一般公務員供款的比率(包括強制性供款)提出了兩個方案—

- (a) 劃一供款率；以及
- (b) 按年資釐定的累進供款率。

8. 關於這個問題，在公眾諮詢期收到的意見，有不同的見解。公務員協會和外間團體的意見書大多贊成採用劃一供款率，但部門管理層和一些紀律部隊工會則贊成採用按年資釐定的累進供款率。

9. 除了使公務員的入職和離職制度更靈活外，推行新入職制度的另一個目的，是確保只有經證明工作表現良好並具備潛質的人員，才會獲當局按長期聘用條款聘用。公務員隊伍的連貫性和穩定性，仍然是公務員人力資源管理政策的重要因素。雖然劃一供款率簡單易行，而且由於政府初期的供款較高，更能吸引人才，但是我們也須緊記政府在員工培訓發展方面，投資不菲。我們認為，按年資釐定的累進供款率，應可加強公積金計劃挽留人才的效用，因為年資愈長，獲得的退休福利便愈多。在公積金計劃的整體財政承擔(包括強制性、自願性和特別供款)保持不超逾薪酬開支 18%的前提下，我們會與職方進一步磋商，訂定出一個適當的累進供款率表，而政府所作的累進供款率則訂於基本薪金的 5%至 25%的幅度之內。

供款比率表的適用範圍

10. 公積金計劃旨在取代退休金計劃，對象是在二零零零年六月一日或之後入職，經證明適宜長期擔任公職，並有志以此為終身職業的新聘公務員。在諮詢期內，有人提出試用或

合約期間的服務年資也應該予以承認，而新入職人員一旦獲按長期聘用條款聘用並參加公積金計劃，當局即應就其先前的年資追補供款。有人則建議，不論新聘人員按何種聘用條款受聘，公積金計劃均應一律由他們受聘的第一天起適用。

11. 公務員公積金計劃，一如退休金計劃，應只適用於已獲長期聘用的公務員。顧問提出的累進供款率方案，假設政府的供款率是以新入職人員在最初按公務員條款受聘後，無間斷地於政府部門任職為計算標準。我們認為這項安排公平合理，因為，不論是紀律部隊人員還是文職人員，所有員工一旦獲按長期聘用條款受聘(以紀律部隊而言，一般是三年試用期後，而大部分文職人員則是六年後：即三年試用期、三年合約期)，他們按公務員條款受聘的服務年資即獲承認。換言之，當公務員獲確實聘用為長期聘用制人員，政府為該員所作出的供款應為供款比率表上第四年或第七年的供款率，視乎該人員的職系而定。按試用條款受聘的人員，他們會享有強積金條例規定的強制性供款。至於按合約條款(屬於一般入職制度的一部份)受聘的人員，他們在圓滿完成合約後會另外獲得約滿酬金。我們打算把他們的約滿酬金連同強積金中僱主的強制性供款，訂在公積金計劃下同等服務年資的供款率水平，這樣，員工得到的福利和政府所作的供款，便會大致相等於顧問估計的水平。合約人員可以選擇把已收取的約滿酬金當作僱員的自願性供款存入公積金計劃。

12. 至於直接獲聘任較高職級的人員，在計算他們可享有的供款率時，應計算有關職位／職級入職所要求的年資，即除了由最初按公務員條款受聘起計而無間斷的服務年資外，他們入職的職位／職級所要求的年資，也應該計算在內。換言之，假如當局以三年的合約條款直接聘用一個人為高級政務主任，由於該職位要求至少七年的工作經驗，故此當該員獲確實聘用為常額編制人員時，他可享有的公積金計劃政府供款率應為第 11 年的供款率。這個安排的依據是，累進式的供款比率表應能反映一個人在事業上的進程，因此，在事業發展中途獲政

府聘用的人員，應獲政府承認其年資，從而享有較高的供款。

特別紀律部隊供款(特別供款)

13. 以一名典型紀律部隊人員的整段服務期計算，定於紀律部隊人員基本薪金的 2.5%的特別供款的累算利益，在加上這些供款在 55 至 59 歲五年間可得到的投資回報後，約相等於他根據公積金計劃在這五年間可享有的政府供款。在諮詢期內，紀律部隊有一意見指應該提高供款率，以全面反映在現行退休金計劃下，紀律部隊可享有的退休金福利。我們難以支持這項提議，因為我們是鑑於文職和紀律部隊人員不同的正常退休年齡，故建議把特別供款率定為 2.5%，以保持這兩類人員在公積金計劃下所享有的退休福利整體上的相對關係。

歸屬比率表

政府自願性供款

14. 收到的意見一致認為，服務滿十年便可享有公積金計劃下政府的自願性供款所帶來的全部權益，是合理的年期。不過，對於服務不足十年可否享有部分權益，則意見紛紜。由於公務員隊伍在一般情況下都應該維持比較長期和穩定的人手，員工亦應該有較長遠的事業，故此我們認為適宜採用十年的“懸崖”式歸屬比率，即服務不足十年便不能享有任何權益。這與現行新退休金計劃的設計一致，即服務不足十年而離職的人員，不會獲發延付退休金。我們認為，有關在服務滿 11 至 20 年間採用累進歸屬比率的建議，並不恰當，因為這樣一來，公積金計劃的歸屬比率表會遠比私營機構的長，並且遠遠偏離現行退休金計劃的安排。

特別紀律部隊供款

15. 大部分紀律部隊人員和管理層都希望員工在年屆指

定退休年齡前，可享有特別供款的部分權益的方案。不過，設立特別供款的目的之一，是使紀律部隊人員以服務紀律部隊為終身職業，直至指定退休年齡為止。因此，為了保持紀律部隊的穩定性，特別供款應該在有關人員年滿 55 歲時才完全歸屬。這與新退休金計劃下的現行安排一致，亦即在 55 歲前離職的紀律部隊人員，並不能享有加額的退休福利。

歸屬比率表的計算

16. 至於歸屬比率表的計算，我們會依照顧問的建議，即歸屬比率表應該以員工由最初按公務員條款受聘該日起無間斷的服務年資計算。

處分條文

17. 顧問建議，為了維持公務員隊伍高度的廉潔操守，公積金計劃應該訂定有關暫不發放、沒收、撤銷或扣減政府的自願性供款(包括特別供款)所帶來的權益的條文。諮詢期內收到的回應顯示，市民和退休福利業界都贊成這項建議，職方則有不同意見。有些職方人員贊成建議，並作出下列提議：應徵詢員工的意見，以制定清晰的規則和指引；“行為不當”一詞應該清楚界定，並應該只與工作有關；應該設立上訴和仲裁機制。其他職方人員則認為，只有在公務員觸犯刑事罪行並被判即時入獄的情況下，才應該沒收退休福利。亦有員工認為，沒收退休福利無疑等於雙重懲罰。

18. 從紀律政策的角度來看，我們認為有需要保留權力，以便暫不發放或沒收(全部或部分)政府的自願性供款(包括特別供款)所帶來的累算權益，藉此對不當行為起阻嚇作用。公積金計劃的規則應該訂有條文，授權政府在有關人員因在職期間行為不當而接受調查時，暫不發放政府的自願性供款所帶來的累算權益，以及當有關人員經過正式紀律處分程序後遭免職時，沒收政府的自願性供款所帶來的全部或部分累算權益。

轉制方案

19. 關於應否為可享有退休金的在職人員提供轉制方案，意見不一。建議提供轉制方案的人認為，應該讓在職人員享有公積金計劃容許的彈性，一旦離職即可領取退休福利。

20. 由於退休金計劃和公積金計劃的設計邏輯完全不同，很難訂定轉制時合適的“轉制值”，加上轉制安排會帶來重大的財政承擔及繁複的行政和立法程序，因此我們贊同顧問的建議，即不給予在職人員選擇由退休金計劃轉為公積金計劃。這與現行公務員體制改革下，一切其他有關公務員聘用條款和附帶福利的變更安排一致，新的安排均只適用於新聘人員，現職人員不得選擇轉用新一套的條款和福利。

21. 有一公務員工會建議新聘人員應該有權選擇參加退休金計劃或公積金計劃。不過，既然設立公積金計劃的目的是取代現有的退休金計劃，為新聘人員提供符合現今需要的退休福利計劃，以配合新的公務員入職制度，因此不宜讓新聘人員選擇參加退休金計劃。若讓新聘人員選擇參加退休金計劃，在新聘人員的退休福利方面的現金流量、財政承擔和行政安排將會極難預計，違背了設立公積金計劃其中的主要目的。

因死亡、喪失工作能力和因公受傷而享有的福利

22. 除了公積金計劃的設計選項外，我們還提出了在二零零零年六月一日或以後按長期聘用條款受聘的人員可因死亡、喪失工作能力或因公受傷而享有福利的建議，徵詢職方和部門管理層的意見。有關建議載於附件。

附件

23. 我們制定有關建議的目的，是使這類福利與可享退休金的在職人員的福利整體上大致相若。不過，由於現行的福

利是退休金計劃下的一環，而退休金計劃的設計原則與公積金計劃迥然不同，兩者的福利水平是不可能完全相同的。

24. 職方和部門管理層大多認為，顧問所建議的死亡、喪失工作能力和因公受傷的福利，在原則上和福利水平上均可以接受。他們尤其贊成在界定供款的公積金計劃以外，另行撥款提供這項額外福利。有人更建議，新聘的試用和合約制人員若因公死亡或喪失工作能力，他們可享有的福利應該提高至與長期聘用制的人員看齊。鑑於管理層應對這些不幸個案表示體恤，我們支持讓試用和合約制人員同樣可享有這項福利。公務員在職時死亡或喪失工作能力的個案，一向為數不多(我們的記錄顯示，過去五年共有 41 宗因公死亡或喪失工作能力的個案)。

與基本法的關係

25. 由於擬議的公積金計劃適用於在二零零三年五月後按長期聘用條款受聘的人員，並不影響先前的聘用制度，因此，這項計劃符合基本法的條文，特別是第一百零三條。

對財政和人手的影響

26. 我們在修訂顧問建議的累進供款比率表時，會連同特別供款所引致的財政承擔計算在內，緊守基本薪酬的 18% 的長遠財政上限。

27. 在人手方面，直至二零零四年三月為止，公務員事務局將繼續需要一個以首長級丙級政務官為首的小組，負責統籌制定公積金計劃細則的工作，以及各部門和庫務署實行計劃的事宜。長期的人手需求會於稍後檢討。庫務署則需要額外和經常的電腦支援，以及一個包括會計主任和文書人員的五人小組，以監督公積金計劃的運作。

對經濟的影響

28. 公積金計劃累積的資產，預期可刺激長期金融工具的需求和供應，以配合公積金計劃債務期的結構，而該債務期與退休福利的發放時間吻合。

公眾諮詢

29. 擬議的公積金計劃在二零零一年一月十六日展開公眾諮詢，諮詢期已在四月三十日結束。我們將會發出有關的新聞稿，並會繼續與職方相討，修訂公積金計劃的詳細設計，以及與顧問制定推行計劃的細節。我們的目標是在二零零三年年初實施計劃。

公務員事務局

二零零一年七月十日

在二零零零年六月一日或以後受聘的人員因死亡、
喪失工作能力或受傷而可享有福利的建議摘要

情況	按長期聘用條款受聘的新入職人員	按試用／合約條款受聘的新入職人員
因公死亡	(a) 累算的公積金利益 + (b) 《僱員補償條例》規定的補償 + (c) 36個月最後月薪的死亡恩恤金（在特殊情況下，最多可以增加至48個月）	(a) 強積金利益及／或約滿酬金 + (b) 《僱員補償條例》規定的補償 + (c) 與左欄(c)項相同
在職期間死亡（非因公引致）	(a) 累算的公積金利益 + (b) 16個月最後月薪的死亡恩恤金	(a) 強積金利益及／或約滿酬金 + (b) 12個月最後月薪的死亡恩恤金
因公受傷而喪失工作能力	(a) 累算的公積金利益 + (b) 《僱員補償條例》規定的補償 + (c) 喪失工作能力恩恤金的最低金額為24個月最後月薪；及每喪失1%工作能力另加1.8個月最後月薪（即按永久喪失工作能力的百分比例增加）	(a) 強積金利益及／或約滿酬金 + (b) 《僱員補償條例》規定的補償 + (c) 與左欄(c)項相同
因健康欠佳而喪失工作能力（非因公引致）	(a) 累算的公積金利益 + (b) 24個月最後月薪的喪失工作能力恩恤金	強積金利益及／或約滿酬金
因公受傷（但仍在政府任職）	《僱員補償條例》規定的補償	《僱員補償條例》規定的補償

註

《僱員補償條例》規定的補償

因公死亡	每月收入(以 21,000 元為上限) x 年齡因數(<40 歲為 84 ; ≥40 歲至 <56 歲為 60 ; ≥56 歲為 36) (最少為 303,000 元)
因公受傷而喪失工 作能力	每月收入(以 21,000 元為上限) x 年齡因數(<40 歲為 96 ; ≥40 歲至 <56 歲為 72 ; ≥56 歲為 48) x 永 久喪失工作能力的百分比 (最少為 344,000 元)
因公受傷	- 同上 -