

序言

本諮詢文件主要載列顧問對公務員公積金計劃提出的建議。構思中的公務員公積金計劃，對象是按長期聘用條款聘任的新入職公務員。推行公務員公積金計劃，會大大改變公務員的退休福利制度。現行的退休金計劃已推行 50 多年。時至今日，我們應該引入一套新制度，使我們更能切合社會的需要，更妥善地管理公務員隊伍，同時在財政管理方面，更具透明度，更易於預計。

歡迎各界就公務員公積金計劃的設計，發表意見和提出建議。

公務員事務局局長王永平

二零零一年一月

目錄

1	引言	3
	諮詢時間表	4
2	設立公務員公積金的政策考慮因素	5
3	擬議的公積金計劃	7
	公積金計劃的法律架構	7
	退休年齡	7
	供款率	7
	紀律部隊的特別安排	9
	政府的供款率	9
	僱員供款	12
	權益的歸屬	12
	暫不發放、沒收或撤銷僱主自願性供款所帶來的利益	14
	可享有退休金的在職公務員選擇轉為公積金制	14
	提供額外福利	15
4	未來工作	16

有關推行公務員公積金計劃的建議

1. 引言

1.1 當局在一九九九年三月發表《公務員體制改革》諮詢文件，提議推行多項措施，其中包括為基本職級的公務員引入新的入職條款，取代現有的常額及可享退休金條款，以及改用更具競爭性的聘任制度，填補監督職級的職位。此外，為配合這些措施，我們亦建議研究可否設立公務員公積金計劃(公積金計劃)，對象是按長期聘用條款受聘的新入職人員。這些措施的主要目的，是使聘用制度更靈活，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和連貫。

1.2 為跟進這些建議，我們在二零零零年一月委聘了顧問，研究公務員的退休福利制度。這項顧問研究的目的如下－

- (一) 就一項採用公積金形式的新退休福利制度，探討及提出方案。該退休制度將適用於根據新入職制度按長期聘用條款受聘的人員；
- (二) 為公積金計劃的設計制定各種選項和方案，包括安排在職的長俸制人員轉制；以及
- (三) 制定實施計劃，並為推行公積金計劃進行籌備工作。

顧問研究分兩個階段進行。第一階段研究(即研究上文(一)及(二)項所述目的)的結果撮要，以及顧問對公積金計劃所提出的建議，載於顧問的報告摘要。本局備有該報告摘要，可供索閱。

諮詢時間表

1.3 本文件載列顧問就擬議的公積金計劃提出的建議。歡迎各級公務員(特別是按新入職制度受聘的人員)、職系管理層、部門管理層及有關各方發表意見。第二階段的研究工作會制定公積金計劃的詳細設計及實施計劃，屆時我們會一併考慮諮詢期間收集到的意見和建議。

1.4 如對本諮詢文件有任何意見及建議，請在二零零一年四月三十日前，送交公務員事務局聘任政策部專責事務組。

地址：香港中環雪廠街
中區政府合署西座十樓
政府總部公務員事務局
聘任政策部專責事務組

傳真號碼：2523 6416

電郵地址：csbpen@csb.gcn.gov.hk

網址：http://www.hku.hk/hkgcsb

2. 設立公務員公積金的政策考慮因素

2.1 目前適用於可享退休金公務員的退休福利制度，採用退休金計劃的形式。現有的兩個退休金計劃，分別是舊退休金計劃和新退休金計劃。前者適用於在一九八七年七月一日前聘用的人員，後者則適用於在該日或之後聘用的人員。新退休金計劃推出時，當時屬於舊退休金計劃的在職人員，可以選擇參加新計劃。兩個計劃都是依法設立的界定福利退休金計劃，僱員毋須供款，而政府亦無注入資金。

2.2 現有公務員制度下可享退休金的聘用條款，令入職及離職的機制都很僵硬，沒有足夠的靈活性去以吸引外界不同層面的人才加入政府工作。例如，這個制度很能吸引新人加入基本職級，然後逐級晉升，而職位絕對有保障。公務員只有在行為嚴重不當、健康欠佳或取消職位等指定的特殊情況下，才會遭辭退。

2.3 根據由二零零零年六月起推行的新入職制度，新入職公務員一般須試用三年，接着會以三年合約的方式受聘，然後才按長期條款聘用。我們並預期會有更多人直接加入監督職級，這些人一般會先以合約方式受聘，然後當局才考慮以長期聘用條款任用。這個機制，旨在確保只有那些能夠證明表現良好並有潛質的人員，才會獲得按長期條款受聘。

2.4 為配合這套更靈活的入職制度，我們已着眼更改現行的退休福利制度，以便與私營機構更一致，使外界人才從私營機構轉職往公營部門時，可以把原有的退休福利轉移到公務員公積金計劃，藉此鼓勵他們加入公務員行列。強制性公積金（強積金）法例實施後，亦為政府推行公積金計劃，提供了一個現成的基本架構。

2.5 除了人力資源管理的問題外，退休金制度在財政管理方面也有一大弱點，就是政府並沒有每年預留撥款，應付公務員日後退休並開始支取退休金所帶來的財政負擔。換言之，今日公務員在退休金方面引致的財政承擔，日後將須以每年經常帳應付。政府如果推行公積金計劃，將須在發放退休福利方面採用一個預留撥款的方式。政府在這方面的財政承擔，亦會變得更透明和易於預計。退休福利的開支會按員工實際的服務期均勻分攤，同時對政府開支的逐年影響幅度也會較小，與是時公務員人數和分佈的變動成比例。

3. 擬議的公積金計劃

3.1 下文撮述顧問就擬議的公積金計劃建議的設計方案。

公積金計劃的法律架構

3.2 顧問建議應根據《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)(強積金條例)成立擬議的公務員公積金。換言之，公積金計劃必須符合該條例的規定。

退休年齡

3.3 應維持新退休金計劃下的正常退休年齡。換言之，文職人員的退休年齡應為 60 歲；紀律部隊方面，除法例指定在 57 歲退休的人員外，其他人員則為 55 歲。

供款率

3.4 顧問曾研究下列三個適用於所有人員的供款率方案 —

- (一) 劃一供款率 — 易於實施和明白，但能否挽留人才則須依重供款的歸屬比率；
- (二) 按薪金級別釐定的供款率 — 即供款率按職級而有所不同，職級愈高，供款率愈大。這個方案主要的優點是可增加屬於高層薪金級別職位的吸引力，使政府既能挽留人才，向外界直接招聘人員時，亦有較大競爭力。私營機構多這樣做，儘管大多數公司基於商業和私隱理由，

不大願意披露有關僱員薪酬條件的所有細節，特別是位屬高層的；以及

- (三) 按年資計算的供款率 —— 即供款率隨年資增加。這個方案令僱員在事業的後期享有較高的供款率，使政府在該段期間更能挽留人才。

3.5 此外，顧問亦參考其就本地私營機構的界定供款計劃進行調查的結果。平均而言，在上四分位值(即第三和第四分位值)的計劃，它們的僱主供款率如下 ——

僱主供款率 (佔僱員基本月薪的百分比)	
管理層僱員	
第 1 至 5 年	10%
第 6 至 10 年	12%
其後	13%
一般僱員	
第 1 至 5 年	9%
第 6 至 10 年	11%
其後	12%

而供款率最高的計劃如下 ——

僱主供款率 (佔僱員基本月薪的百分比)	
第 1 至 10 年	13%
其後	20%

紀律部隊的特別安排

3.6 如果在擬議的公積金計劃下，退休年齡維持不變，與文職人員相比，紀律部隊人員的事業期較短。故此顧問建議政府除了為所有員工按既定供款率提供供款外，還應為紀律部隊人員提供“特別紀律部隊供款”（特別供款），數額大致與新退休金計劃規定有關人員在指定年齡退休時所獲得的加額福利價相若。（根據新退休金計劃，在指定的 55 至 57 歲時退休的紀律部隊人員，他們可獲加長可享退休金年資。這加額的退休福利約佔薪酬的 2.5%。）

政府的供款率

3.7 與公務員薪酬政策不同，當局並沒有一個把公務員退休福利與私營機構掛鈎的政策。上次大規模檢討公務員退休制度後，當局引入新退休金計劃。結果，在職公務員的退休金成本的平均加權數，由舊退休金計劃下的 27.59% 減至新退休金計劃下的 22.91%；但新退休金計劃下的公務員，他們的一筆過退休酬金可有較大的折算比率。

3.8 根據本地私營機構退休福利計劃的調查結果，以及考慮到公積金計劃的目的是保持公務員這份職業的吸引力，並確保公務員的操守品德維持在最高標準，顧問擬訂了下列設計方案 —

方案 1 — 劃一供款率

基本供款	強積金法例規定的強制性供款
自願性供款	加上基本供款後相等於基本薪金的 17%
紀律部隊特別供款	相若於基本薪金的 2.5%

退休年齡	按最後月薪的倍數計算的福利						
	受僱年齡	25	30	35	40	45	50
45		37.2	28.9	19.7	9.9	0.0	不適用
50		48.9	40.2	30.6	20.5	10.1	0.0
55		63.2	53.8	43.4	32.4	21.3	10.3
60		80.8	70.4	58.8	46.6	34.2	22.0

註：上表只反映員工一般從政府供款可獲得的累算權益等值

方案 2 —— 按服務年資計算的累進供款率

方案 2-A

基本供款

強積金法例規定的強制性供款

自願性供款	服務期為 5 年或以下))	5%
	服務期為 6 至 10 年))	10%
	服務期為 11 至 15 年)	加上基本供) 15%
	服務期為 16 至 20 年)	款後相等於) 20%
	服務期為 21 至 25 年)	基本薪金的) 25%
	其後))	25%

紀律部隊特別供款

相若於基本薪金的 2.5%

退休年齡	按最後月薪的倍數計算的福利						
	受僱年齡	25	30	35	40	45	50
45		28.1	17.2	8.7	2.9	0.0	不適用
50		44.2	29.8	18.0	9.0	3.0	0.0
55		63.0	47.4	31.6	18.8	9.3	3.0
60		85.5	68.2	50.6	33.3	19.6	9.6

註：上表只反映員工一般從政府供款可獲得的累算權益等值

方案 2-B

這是方案 2-A 的另一版本，以便更能配合新入職制度。根據新入職制度，新聘人員一般須完成三年試用期和三年合約後，才獲當局考慮按長期聘用制聘任。

第 1 - 3 年	第 4 - 6 年	第 7 - 10 年	第 11 - 15 年	第 16 - 20 年	第 21 - 25 年	第 26 - 30 年
5%	7.5%	10%	15%	20%	25%	25%

退休年齡	按最後月薪的倍數計算的福利						
	受僱年齡	25	30	35	40	45	50
45		27.6	16.6	8.1	2.9	0.0	不適用
50		43.7	29.2	17.4	8.4	3.0	0.0
55		62.4	46.8	30.9	18.2	8.7	3.0
60		84.9	67.5	49.9	32.6	18.9	8.9

註：上表只反映員工一般從政府供款可獲得的累算權益等值

方案 3——按薪金級別計算的不同供款率

顧問亦曾研究這個私營機構慣常採用的方案。不過，顧問並不建議公積金計劃採用這個方案。這個方案雖然會為管理職級和首長級人員提供更優厚的薪酬補償，使政府既能挽留人才，向外界直接招聘高級人員時亦有較大競爭力，但卻與現有退休金計劃的精神有違，即同一退休年齡組別內，所有職級的退休福利成本，按薪酬百分比計算應該相同。顧問指出，方案 2(即按服務年資計算的累進供款率)最接近現有退休金計劃的累算權益模式，而且對挽留人才亦能起較大作用。

3.9 顧問推算上文第 3.8 段各表載列的政府供款率方案所帶來的預期利益時，採用以下假設 –

- (一) 平均長期回報率為每年 7.5%。就公務員公積金計劃成員可在帳戶上得到的長期投資回報率而言，這是一個合理的估計，並有其他可提供長期數據的公積金計劃所累積的經驗佐證；以及
- (二) 參加者的薪酬會隨通脹(假設二零零零至零三年度為 2.5%，此後為每年 4%)、生產力(每年 0.9%)及升級加薪(20 歲為 6.75%；30 歲為 4.625%；40 歲為 2.75%；50 歲為 1.25%；59 歲為 0.25%)而增加。後兩項因素是根據過往的數據計算。

僱員供款

3.10 納入公積金計劃的新入職者必須按強積金條例的規定，向計劃供款。

權益的歸屬

3.11 根據強積金條例，僱主與僱員就有關入息作出的 5%強積金強制性供款(以每月 1,000 元為上限)，即時歸屬僱員。不過，公務員在公積金計劃下從政府自願性供款所得的累算權益，政府可運用其歸屬比率或日後公務員離職時的享有權，作為挽留人才的工具。

3.12 在調查範圍內的本地界定供款計劃中，最為常見的歸屬比率規定僱員在服務滿十年後，便可享有全部權益。這類計劃也通常規定僱員最少須服務一至三年，才有資格享有部分離職利益。

3.13 顧問建議，公務員服務滿十年後，便可享有政府自願性供款所帶來的累算權益。在這期間的歸屬比率則按每年 10% 累算，或權益完全不歸屬，直至服務滿十年為止。後一做法可達到公積金計劃挽留人才的目的，亦符合新退休金計劃的規定，即公務員未屆正常退休年齡而辭職，須服務滿十年者才可有資格享有退休金福利。

3.14 顧問亦建議當局可考慮把僱主自願性供款的歸屬比率表延長至 20 年，即由第 11 年起始採用累進歸屬比率，到服務滿 20 年時便達 100%。這個方案在本地的公積金計劃中雖然不普遍，但在挽留人員方面可起更大作用。

3.15 顧問進一步建議，特別紀律部隊供款的累算權益，可採用下列兩個歸屬方案之一 –

(一) 歸屬比率為 0%，直至年屆指定退休年齡為止，到時的歸屬比率將為 100%。這方案與新退休金計劃下的安排相似；或

(二) 頭十年的歸屬比率為 0%，第 11 至 30 年則為每年累進 5%(即服務滿 20 年為 50%，滿 30 年為 100%)。

在所有情況下，服務滿十年(加額退休金的最低合資格服務年期) 而年屆指定退休年齡的紀律部隊人員，或服務滿 30 年而於任何年齡退休者，均可獲得全部權益。

3.16 與歸屬比率表有關的是累算權益的支取或折現問題。私營機構常見的做法，是讓僱員在離職時把歸屬他們的權益折現。顧問建議政府在權益的計算及折現方面採用同一比率表，並認為歸屬比率表應由員工加入公務員行列時開始計算。這樣也較易執行。

暫不發放、沒收或撤銷僱主自願性供款所帶來的利益

3.17 為確保公務員隊伍高度廉潔守正，顧問建議，公積金計劃應訂有條款，規定在僱員有不當行為時，政府可暫不發放、沒收、撤銷或扣減僱主自願性供款所帶來的利益。但這些條款須受法例所限，即根據強積金法例所作的法定供款累積的利益，不得被扣起或沒收。

可享有退休金的在職公務員選擇轉為公積金制

3.18 如讓公務員由現行的可享有退休金制轉為擬議的公積金制，其中需考慮的因素包括－

- (一) 應採用什麼方法和假設去釐定轉制值方為合適；
- (二) 是否有資源為轉制值提供撥款，因為政府並沒有就整個退休金計劃預撥資產；以及
- (三) 如何處理目前仍未具資格享有任何退休金福利的可享有退休金人員。

顧問研究過所有因素後，不建議讓在職人員由可享有退休金制轉為公積金制，理由如下－

- (一) 退休金計劃和公積金計劃採用了不同的設計邏輯。可享有退休金的公務員須在整段服務期內累積退休金計劃所提供的福利水平。容許公務員中途轉制，會打斷其累積退休福利的流程，並令致在釐定適當轉制值時，難有共識；
- (二) 容許公務員把過去服務年資所累積的退休福利轉至公積金計劃，可能會引致巨大的財政開支。這筆現金須由政府於轉制時支付，作為轉制安排的一部分；以及

(三)轉制時所涉及的行政和立法規定，甚為繁複，並且會令政府不能專注達成推行公積金計劃的原有目標。

提供額外福利

3.19 根據現行的公務員退休金計劃，對於在職時死亡、喪失工作能力、因公受傷或殉職，以及職位被取消的公務員，政府會給予他們額外福利，例如加長其可享退休金的服務年期，或提供一筆保證款額的福利金。顧問指出，界定供款的公積金計劃不可能提供這些特別的額外福利，因為公積金計劃提供予參加者的權益，是來自僱主和僱員(如適用的話)的累積供款數額和投資回報。

3.20 顧問建議，如果政府提供這些福利，解決的方法應是在公積金計劃以外，另設一個補充界定福利計劃，或另行撥款支付這些福利開支。

4. 未來工作

4.1 革新公務員體制，目的是更新公務員管理制度，使制度更具彈性，更能切合社會的需要，並維持一支廉潔奉公、為人信賴、受人尊敬、富責任感的公務員隊伍。建議的公積金計劃，正是實現上述目的的主要措施之一。

4.2 在未來三個月，我們希望會從各有關方面收到有建設性的意見和建議。我們特別懇請按新入職制度受聘的公務員深入研究建議，並向我們提出意見。

4.3 在諮詢期間，我們會積極與員工、職系管理層及部門管理層交流意見，並就公積金計劃的各個環節，收集意見及建議。然後，我們會在第二階段顧問研究中，與顧問修訂公積金計劃的細節和制定實施計劃，接着便會展開落實計劃的籌備工作。