

立法會參考資料摘要

公務員退休福利制度

引言

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研究結果及顧問建議的公務員公積金計劃設計方案，進行諮詢。

背景和論據

一般背景

2. 現有的公務員退休福利制度，採用退休金計劃的形式。目前的兩個退休金計劃，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，當時的在職人員都可以選擇參加新計劃。兩個計劃都屬於僱員毋須供款的界定福利計劃，政府亦毋須特別預撥款項應付這方面的財政承擔。各項規管新舊退休金計劃的規則，已載於有關法例內。

3. 當局在一九九九年三月發表《公務員體制改革》諮詢文件，提出的建議之一，是為公務員體系引入新的入職條款，取代現有的常額及可享退休金聘用條款；改用一個更具競爭性的聘任制度，吸引人才擔任監督職級的職位；以及研究可否為日後按長期聘用制受聘的人員，推行公務員公積金計劃（公積金計劃）。這些措施的目的，是使聘用制度較靈活，但同時能夠保持一個事業發展有序的架構，確保公務員隊伍保持穩定、連貫及崇高操守。

4. 當局在二零零零年一月年委託顧問進行研究。顧問研究分兩個階段進行 — 第一階段是研究本港的現有退休福利制度和海外的公務員退休福利制度，並擬定公務員公積金計劃的設計方案；第二階段是在徵詢有關人士對設計方案的意見後，制定推行計劃。

制定公積金計劃的政策考慮因素

5. 公務員體制改革的主要元素之一，是吸引外界人才加入政府的不同職級。私營機構的退休福利，主要是以公積金的形式，因此，政府採用一個類似的退休福利制度，使外界人才在私營機構和政府部門之間轉職時，能轉移他們原有的退休福利至政府的退休福利計劃，這點至為重要。這樣一來，他們可以在任何階段加入政府，不至受制於這方面的制肘。實施強制性公積金法例，亦為政府推行公積金計劃，提供了一個現成的制度架構。

6. 此外，從財政管理方面來說，公積金計劃有其優點。首先，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先供款的方式。其次，政府須在公務員實際的服務期間發放他們的退休福利，這有異於新退休金計劃下，今日公務員在退休金方面所引致的財政承擔，須由他日的社會承擔。最後，政府在這方面的財政承擔，會更透明和易於預計，而退休金計劃下的財政承擔，由於會受不穩定的因素影響，例如通貨膨脹率，退休人員的壽命等，故沒有定額。相對於新退休金計劃，公積金計劃對政府開支的逐年影響幅度也較小。

第一階段顧問研究結果

7. 顧問已完成第一階段研究。顧問曾進行背景研究，包括調查十個海外國家的公務員退休福利制度，調查本港 50 家大公司和機構的退休福利制度，以及進行公務員退休金計劃的精算研究。這些研究的結果，連同顧問就公積金計劃建議的設計方案，撮述於顧問的報告摘要。而公積金建

議的諮詢文件，則撮錄顧問就公積金計劃建議的設計方案。
----- 這兩份文件見附件。

其他地方的公務員退休制度

8. 由於社會保障或保險制度不同，顧問調查的海外國家公務員退休福利制度很難與香港的作出比較。調查結果指出這些國家傳統的界定福利制度正在演變中。新加坡是唯一一個已經把界定福利計劃改為界定供款計劃的國家，新西蘭則沒有為新聘的公務員提供退休福利計劃，另七個國家的公務員退休計劃須僱員供款。

本港的退休福利制度

9. 顧問在第一期研究中涵蓋的本港公共機構，一般都以公積金形式為僱員提供退休福利（十個中有九個是公積金計劃），有些要僱員供款，有些則不用。調查所涵蓋的40家私營機構，全部為僱員提供退休福利計劃，當中三分之二（25家）提供界定供款計劃。界定供款的退休計劃中，56%亦要求僱員供款。平均而言，在上四分位值（即第三和第四四分位值）的公積金計劃內容如下——

僱主供款額 (佔基本月薪的百分比)	
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%

10. 調查結果顯示供款率最高的計劃內容如下 —

	僱主供款額 (佔基本月薪的百分比)
第 1 至 10 年	薪金的 13%
第 11 年及以後	薪金的 20%

如果公積金計劃是以這樣的一個計劃為藍本，政府的長期財政承擔，包括約為薪酬 2.5%的特別紀律部隊供款(見下文第 14(c)段)，將為基本薪酬的 18.5%。

退休福利的財政承擔

11. 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 22.91%，而員工則享有較大折算比率的一筆過退休酬金，他們的退休年齡亦被押後。顧問進行研究後表示，如果新聘人員沿用新退休金計劃，他們的退休金成本平均約為 22%。

12. 眾所週知，目前根據新退休金計劃可享有的退休福利，水平比私營機構為高。不過，公務員及市民一般都認為，公務員退休福利較佳，是挽留人才和防止公務員貪污舞弊的最有效方法之一，因為得不償失的機會很大。這亦說明為何公務員整體接受在與私營機構人員相比下，他們必須符合最高的操守及誠信標準。

13. 在設計公積金計劃時，我們務求把退休福利維持在適當水平，使公務員這職業整體上具有吸引力。在衡量這些因素後，我們認為為着吸引及挽留優秀人才，顧問建議的設計方案恰當和有必要。

建議的公積金計劃 — 設計方案

14. 顧問考慮上文所列政策因素並參考調查結果後，制定了一系列設計方案（撮述於諮詢文件）。設計方案的要點如下 —

- (a) 公積金計劃應受《強制性公積金計劃條例》規管；
- (b) 政府的供款可採用 —
 - (i) 劃一供款率。這在吸引外界新進人才方面，會有更佳效果；或
 - (ii) 按年資釐定的不同供款率。總的來說，顧問指出採用按年資計算的累進供款率，更能反映公務員退休金計劃的現有退休福利原則。我們倘若採用這供款方式，便須按新聘人員的有關經驗的年資，彈性處理供款率的計算方法，以吸納外界高層人才；
- (c) 應為紀律部隊人員另訂“特別紀律部隊供款”（特別供款），使紀律部隊人員雖然較文職人員早退休（前者的退休年齡為 55 或 57 歲，後者則為 60 歲），但退休福利水平仍可保持與文職人員大致相若；
- (d) 為達到挽留員工的目的，政府的自願性供款會按一個歸屬比率作出。顧問建議歸屬比率在十年後達 100%。我們要諮詢的是，政府應如私營機構般採用普遍為期十年的歸屬比例表，還是年期更長的比例表，以便維持公務員隊伍的穩定性；
- (e) 現職長俸制人員不應有權選擇轉制；以及
- (f) 退休金計劃就逝世和喪失工作能力等事項的特別福利規定，應以公積金計劃以外的款項支付。

在職的長俸制人員選擇轉為公積金制

15. 根據顧問的意見，我們不宜為在職的長俸制人員提供轉制方案，除了在與職方商討退休金轉制值方面會出現困難外，更會帶來沉重的行政負擔和財政影響。值得留意的一點是，退休金制度和公積金制度是根據完全不同的撥款原則和設計邏輯制定，把在職人員的累算權益轉移至公積金計劃，必然引起很大問題。至於當年讓在職人員由舊退休金計劃轉為新退休金計劃，是因為兩個計劃的設計原則相同，特點也十分類似，轉入新退休金計劃頗為直截了當，現時不能以此作依歸。

暫不發放、沒收、撤銷及扣減退休福利

16. 現有退休金計劃規定，在某些情況下，例如進行紀律程序後導致革職，退休金可被撤銷、暫不發放或扣減。建議的公積金計劃，亦應該訂立一個機制，可以暫不發放或沒收政府超過強積金法定供款的供款額所累積的悉數或部分利益，從而阻嚇員工不得有不當行為。以私營機構而言，僱主供款超過法定最低供款的強積金協議中，大部分已加入上述安排。

對財政和人手的影響

17. 退休金並沒有預先供款或撥備，政府只是根據需要，直接從每年的一般收入支付。公積金計劃與退休金不同，政府須在公務員的服務期間，為有關公務員向公積金作出僱主的供款。報告摘要內載列顧問建議的兩項僱主供款率方案為一

- (a) 方案 1 : 供款率劃一為 17% (另加特別紀律部隊供款 2.5%) ; 以及
- (b) 方案 2-A : 按年資計算的累進供款率, 由最初的 5% 累進至適用於年資超過 20 年的 25% (另加特別紀律部隊供款 2.5%) 。

將來政府為向公積金計劃作出僱主供款而需要的現金流量, 將視乎所採用方案的供款比率, 由新入職人員薪酬的 5% 至有關人員薪酬的較高百分率。顧問建議的設計方案所導致的財政承擔為基本薪酬 18%, 與新退休金計劃下新入職公務員的 22% 退休金成本相比, 長遠來說, 政府會減省退休福利的開支。

18. 同時推行兩項計劃(即在職和退休人員的退休金計劃和新聘人員的公積金計劃), 短期至中期而言, 會令政府增加開支。但基於審慎理財的原則, 我們大力支持為新聘人員制定公積金計劃, 以代替新退休金計劃。公積金計劃的精髓, 在於這類計劃是按一個界定供款的基礎運作, 其財政承擔一旦出現, 即予撥款繳付。此外, 公積金計劃採用一個預先供款的方式, 所需的現金流量在新聘人員實際的服務期間, 較均勻地分攤, 因此在控制政府開支方面, 較易於策劃和管理。

19. 視乎公積金計劃的運作模式和投資機制, 我們可能需要設立電腦系統, 方便實施計劃, 亦可能需要額外人手。

與基本法的關係

20. 《基本法》有關聘用公務人員的條文, 旨在確保公務員隊伍在香港回歸後得以延續, 使香港繼續有良好的管治, 並非要扼殺任何改革措施或阻止改變公務員制度。再

者，公積金計劃的實施對象，是在二零零三年五月之後轉至長期聘用制的人員，並不影響先前的聘用制度，因此，推行公積金計劃，是與《基本法》的有關條文，尤其是第一百零三條一致。

對經濟的影響

21. 與強積金計劃一樣，在建議的公積金計劃下累積的資產數目，將會刺激長期金融工具的需求，引導市場供應可配合公積金計劃債務期滿結構的金融工具，而後者與退休福利發放時間吻合。市場對一系列專業支援人員（例如基金經理、信貸分析者、投資顧問等）的需求，將會增加。這些對香港進一步發展其資本市場和主要金融中心的地位，必有幫助。

公眾諮詢及宣傳安排

22. 我們會就顧問對公積金計劃的建議，進行公開諮詢，直至二零零一年四月三十日。在這期間，我們會着手諮詢二零零零年六月以來的新入職公務員、部門和職系的管理層，及各界關注團體。我們亦會積極諮詢職方。

23. 我們會發放新聞稿。我們除備有諮詢文件和顧問報告摘要的單行本以供取閱外，公眾亦可通過公務員事務局的電腦網址閱覽文件內容。我們並準備舉行簡報會，向各有關人士解釋顧問的建議。我們亦會就顧問的建議，向立法會的公務員及資助機構員工事務委員會作簡報，並向該事務委員會匯報諮詢期間所收集到的意見。

公務員事務局

二零零一年一月十六日