

立法會公務員及資助機構員工事務委員會資料文件

退休金調整政策及機制

目的

本文件旨在向委員簡報，就現行退休金增加法例¹下規定的退休金增加政策和機制所作的檢討，以及當局認為現行政策和機制應該維持不變並再予確認的立場。

現行增加退休金的政策和機制

2. 現行退休金增加的政策和機制，在退休金增加法例中明文規定。法例規定，根據公務員和司法人員退休金計劃及遺屬撫恤金計劃發放的退休金，應按通脹每年調高。退休金增幅應按全年平均每月甲類消費物價指數(甲類指數)，在上一個財政年度相對於再對上一個財政年度的增幅計算。當局的慣例，每年調高退休金於四月一日生效。

3. 如果出現通縮(即某一財政年度的全年平均每月甲類指數低於對上一個財政年度)，按照現行的退休金增加法例應有以下情況：

- (a) 在出現通縮的財政年度翌年，退休金不會調高。退休金金額會被凍結，但不會被削減；以及
- (b) 在通縮翌年凍結退休金金額後，退休金金額接着會根據剛過去的一個財政年度相對於再上一個財政年度的全年平均每月甲類指數增幅調高，但不會計及早前的通縮，因此在之前各年被凍結的退休金金額亦不會考慮在內。

¹ 具體而言是指《退休金(增加)條例》及《孤寡撫恤金(增加)條例》。有關的節錄部分載於附件。《退休金(增加)條例》規管根據《退休金條例》、《退休金利益條例》、《退休金利益(司法人員)條例》及《尚存配偶及子女撫恤金條例》發放的退休金的增幅。《孤寡撫恤金(增加)條例》則規管根據《孤寡撫恤金條例》發放的退休金的增幅。

4. 以下舉例說明：假設一九九九至二零零零年度的全年平均每月甲類指數相對於一九九八至九九年度下跌了4%，但到二零零零至零一年度，則相對於一九九九至二零零零年度回升2.5%，則退休金會在二零零零至零一財政年度凍結，但到二零零一至零二年度會調高2.5%。

退休金增加政策及機制的演變

5. 自一九四七年起，政府的一貫政策是就退休公務員的退休金發放增加金額，使退休金能追上生活費用的加幅。在一九七五年前，本港並沒有發放退休金增加額的既定準則，一般做法是在加薪後隨即檢討退休金金額，並參考檢討期內的生活費及薪酬的加幅。當時退休金的增加額，是以不定期及特惠方式，並須經財務委員會通過發放。

6. 當局分別在一九七五及一九七六年制訂《退休金(增加)條例》(第305章)及《孤寡撫恤金(增加)條例》(第205章)，目的是確保過往在個別期間的退休金增加金額繼續有效，並澄清可享有退休金增加的資格。兩條條例當時並無訂明如何釐定加幅。

7. 自一九七五年起，政府參考過英國及其他英聯邦國家(包括澳洲、新西蘭及加拿大)的退休金金額檢討制度後，訂定了增加退休金的準則。政策旨在按甲類指數所量度的購買力變動，發放退休金的增加金額，以確保退休金在本港的原有購買力得以維持，而增幅獨立於薪酬加幅之外。

8. 在一九九零年，政府決定繼續採用甲類指數作為增加退休金的物價上漲指標，而按物價上漲幅度增加退休金應作為當然權利給予，現行的退休金調整方法亦應於退休金增加法例中明文規定。當局因而在一九九三年修訂上述兩條增加退休金條例，在法例中訂明退休金增加的政策和機制。

退休金增加政策與通貨緊縮

9. 在一九九三年通過的退休金增加法例，並無加入通貨緊縮的情

況。我們相信當時有充分政策理由，不在退休金增加政策內包括通縮的情況：

- (a) 雖然在一九七五年之前當局可酌情決定是否增加退休金，但即使在一九五零代及一九六零年代初零售價格指數（消費物價指數的前身）下降時，退休金也不曾被削減，這個做法已成為既定的行政慣例和政策；
- (b) 當局在審議退休金增加政策，及至在一九七五年制定《退休金(增加)條例》時，已訂下退休金增加的準則，其中一項主要考慮因素，是讓領取退休金的人員比在職公務員優先獲得保障，因為前者一般年紀較大，照顧自己的能力較低；以及
- (c) 所有英聯邦政府(例如英國、加拿大、澳洲及新西蘭)實施的退休金增加機制，素來有一共通點，就是只容許退休金金額隨通脹增加，通縮時則凍結。在加拿大，通縮後退休金的增加不會計及過往的通縮，但澳洲和新西蘭則會計及。至於英國，通縮後增加退休金的安排，則由政府決定。

檢討

10. 自一九六二年以來，香港全年平均每月指數從未下跌。然而，在一九九九年綜合消費物價指數(綜合指數)下降了4%。而預測通脹幅度在二零零零年仍然輕微，但消費物價預計在二零零一年開始回升，隨後每年逐漸上升。由二零零零至零三年，預測綜合指數每年會以約2.5%的增幅增長。鑑於出現通貨緊縮的情況，當局就現行的增加退休金政策和機制進行了檢討。

11. 雖然在通縮時扣減退休金，或在其後增加退休金時計及先前的通縮，可以爭辯為並不違背維持退休金的購買力這個目標。不過，基於下列考慮因素，我們認為原則上有強烈的理由維持現行的退休金增加政策和機制：

- (a) 我們自一九四七年起一直沿用的政策，是在發放予退休公務員的退休金之上，另外給予退休金的增加金額，旨在把退休金調高，以維持其購買力。在通縮期間扣減退休金，會涉及對退休金增加政策作出根本性的改變；
- (b) 自一九七六年起一直沿用的退休金增加機制，是按每一年甲類消費物價指數的相對上一年上升的幅度增加退休金。在通縮後增加退休金時計及先前消費物價指數變動的累積影響，亦會涉及對自一九九三年於法例中訂明的現行退休金增加機制作出根本性的改變；
- (c) 退休和在職公務員都將退休金，包括當局按既定政策自一九九三年於法例中訂明的退休金調整機制，視作他們的累積權益的一部分。試圖改變退休金調整機制，會被視為損及公務員的累積權益，因而可能引起激烈反對；
- (d) 現時約有五萬六千名領取退休金的人士，其中超過三萬名或百分之五十領取的每月退休金少於5,000元。在大部份情況下，這份每月退休金是維持他們生活的唯一或主要收入來源；以及
- (e) 根據目前的展望，通縮可能只屬短期性質。

12. 除上述原則問題外，更改現行的增加退休金機制也有實際困難，包括：

- (a) 因通縮而扣減退休金，會令提早退休與正常退休兩種人員所得的待遇有所差別。提早退休人員在屆正常退休年齡前，其退休金不受退休金調整影響。如果我們在通縮時扣減正常退休人員的退休金，則提早退休人員會相較前者獲得不同待遇；
- (b) 因通縮而凍結退休金金額，並按先前的通縮一律扣減其後的退休金加幅，也會使在通縮前後退休的人員有不同待

遇，尤其在通縮後退休的公務員或會爭論他們退休金加幅並沒有維持原有購買力不變，而是被迫削減；以及

- (c) 另一方面，對個別退休公務員採用與指數掛鈎的方法調整退休金，並不可取，行政程序亦累贅。此舉亦可能招致較早時間退休的公務員，批評他們的待遇遠遜於新近退休的公務員，特別是早年退休的公務員，他們會認為其退休金即使獲得調高，仍比新近退休而在職時享有高於通脹的薪酬增幅的公務員少得多。

審計署署長的調查

13. 審計署署長正就退休金調整機制作出了調查，並於剛在二零零零年三月二十九日發表了調查提交政府帳目委員會的報告。審計署署長留意到現行退休金調整機制並沒有規定在通縮時削減退休金，或按早前的通縮扣減其後的退休金增幅。審計署署長估計更改現行退休金調整機制，以容許在通縮時可削減退休金，可節省在退休金方面的開支。審計署署長促請當局進行檢討及儘早作出決定。

當局的立場

14. 當局備悉審計署署長的觀點，並檢討了自一九九三年起在法例中訂定的現行退休金增加政策及機制。當局經考慮上文所述的檢討結果及論點，認為現行的退休金增加法例中所訂定的退休金增加政策和機制，應該維持不變並再予確認。

公務員事務局
聘任政策部
二零零零年三月二十九日
(檔號：CSBCR/AP/295/3 Pt.6/95C)

退休金(增加)條例(香港法例第305章)及

孤寡撫恤金(增加)條例(香港法例第205章)節錄

退休金(增加)條例(香港法例第305章)

第4條 特准增加額

- (1) 就本條例生效日期當日或之後開始的任何期間，本條例適用的基本退休金須按照附表2內就個別情況而適用的部分作出增加。(由1987年第36號第38條修訂)
- (1A) 就1993年4月1日當日或之後開始的任何期間，本條例適用的基本退休金(包括任何經調整退休金)須按行政長官在薪金(即退休金所根據的薪金)有效期間之後不時根據第(1B)款宣布的百分率(即“增加百分率”)作出增加或再作增加(視屬何情況而定)。(由1993年第3號第58條增補。由1999年第63號第3條修訂)
- (1B) 在1992年之後的任何一年(即“隨後一年”)，如由上一年4月1日開始至隨後一年3月31日止的12個月內，平均每月的甲類消費物價指數超過緊接在此期間之前12個月的平均每月甲類消費物價指數，而這超出的數額如以百分率表示是超過0.1%者，則為施行第(1A)款，行政長官須宣布一個相等於上述以百分率表示的超出數額的增加百分率。(由1993年第3號第58條增補。由1999年第63號第3條修訂)
- (1C) 根據第(1B)款作出的宣布，須在切實可行範圍內盡快藉憲報公告作出，並且須於該公告所指明的日期起生效，而該日期不得遲於該公告的日期。(由1993年第3號第58條增補)
- (2) 第(1)及(1A)款適用於屬根據《退休金利益條例》(第99章)或《退休金利益(司法人員)條例》(第401章)所指延付退休金的基本退休金，而適用的生效日期為自批予延付退休金之日起；第(1)及(1A)款，亦適用於根據《退休金利益條例》(第99章)或《退休金利益(司法人員)條例》(第401章)所指延付退休金的經折算的退休酬金，而適用的方式為就批予延付退休金之日至支付經折算的退休酬金之日的期間而言，一如適用於基本退休金一樣。(由1987年第36號第38條增補。由1988年第85號第54條修訂；由1993年第3號第58條修訂；由1997年第192號法律公告修訂；由1997年第219號法律公告修訂)

- (3) 第(1)及(1A)款適用於屬根據《退休金規例》(第89章, 附屬法例)第31條, 或根據《退休金利益條例》(第99章)第15條, 或根據《退休金利益(司法人員)條例》(第401章)第15條, 所批予的額外退休金的基本退休金。(由1987年第36號第38條增補。由1988年第85號第54條修訂; 由1993年第3號第58條修訂; 由1997年第192號法律公告修訂; 由1997年第219號法律公告修訂)
- (4) 凡人員根據《退休金條例》(第89章)第6(2)條獲批予退休金, 且根據《退休金規例》(第89章, 附屬法例)第23條選擇收取酬金(以代替其部分退休金), 則就批予退休金之日起至下列日期止的一段期間而言
- (a) 緊接該人員可在符合本條例的條文下預期獲支付退休金的日期(假定該人員於此日期之前並未去世, 而該退休金會由此日期起及此後支付)的前一天; 或
- (b) 如該人員於該日期之前去世, 則為該去世日期,

第(1)及(1A)款適用於該酬金, 而適用的方式為就該段期間而言, 一如適用於此兩款所述及的基本退休金一樣。(由1987年第36號第38條增補。由1993年第3號第58條修訂)

孤寡撫恤金(增加)條例(香港法例第205章)

第3條 撫恤金增加額

- (1) 凡任何期間在根據第(2)款首次作出的增加開始生效的日期或之前終結, 在該期間內, 撫恤金可按照附表中適用於任何個別情況的一段或多於一段規定予以增加。(由1993年第3號第54條修訂)
- (2) 在1992年之後的任何一年(即“隨後一年”), 如由上一年4月1日開始至隨後一年3月31日止的12個月內, 平均每月甲類消費物價指數超過緊接在此期間之前的12個月的平均每月甲類消費物價指數, 而這超出的數額如以百分率表示是超過0.1%的, 則第(4)款所描述的撫恤金須予增加, 增加的百分率相等於上述以百分率表示的超出數額, 並自根據第(3)(a)款就該項增加而指定的日期起生效。(由1993年第3號第54條增補)

- (3) 凡依據第(2)款須對任何撫恤金作出增加，行政長官須在切實可行範圍內盡快在憲報刊登公告，指定 (由1999年第63號第3條修訂)
 - (a) 該項增加開始生效的日期，而該日期不得遲於該公告的日期；及
 - (b) 按照第(2)款釐定的增加百分率。 (由1993年第3號第54條增補)
- (4) 第(2)款所提述的撫恤金
 - (a) 在根據該款首次作出增加的情況下，指
 - (i) 按截至1992年3月31日為止的總供款計算的任何撫恤金，連同截至緊接上述首次增加的指定日期前一日為止的總撫恤金增加額；及
 - (ii) 按由1992年4月1日起至緊接上述首次增加的指定日期前一日為止的供款計算的任何撫恤金；及
 - (b) 在根據第(2)款其後作出增加的情況下，指
 - (i) 按截至緊接根據該款所作最近一次增加的指定日期前一日為止的供款計算的任何撫恤金，連同截至緊接上述其後增加的指定日期前一日為止的總撫恤金增加額；及
 - (ii) 按由根據該款所作最近一次增加的指定日期起至緊接上述其後增加的指定日期前一日為止的供款計算的任何撫恤金。 (由1993年第3號第54條增補)
- (5) 在第(4)款中，就根據第(2)款作出的增加而言，“指定日期”(specified date)指根據第(3)(a)款指定為該項增加的生效日期的日期。 (由1993年第3號第54條增補)