

第 8 章

香港特別行政區政府

政府一般收入帳目

政府總部

公務員事務局

退休金調整的檢討

香港審計署

二零零零年二月二十九日

退休金調整的檢討

目 錄

	段數
撮要及主要審計結果	
引言	
公務員的退休金福利	1–6
行政架構	7
帳目審查	8
退休金調整機制	
有關退休金調整的政策發展	9–12
調增退休金成為法定權利	13–17
通貨緊縮期間退休金的調整	18–22
審計署對通貨緊縮期間調整退休金的意見	23–34
公務員事務局有關退休金調整機制的檢討	35–42
審計署對公務員事務局有關退休金調整機制檢討的意見	43–46
審計署的建議	47
當局的回應	48–51
附錄 A：有關公務員薪酬調整的背景資料	
附錄 B：公務員事務局查詢其他國家的退休金調整機制的結果	
附錄 C：當局估計通貨緊縮對支付退休金的財政影響	
附錄 D：中文版從略	

退休金調整的檢討

撮要及主要審計結果

A. 引言 根據可享退休金條款聘用的公務員和司法人員，有權享有一次過經折算的整筆酬金另加經常的每月退休金的公務員退休金福利。凡參加供款式撫恤金福利計劃的人員，其家屬可在該人員身故後領取每月遺屬撫恤金。每月退休金和遺屬撫恤金根據甲類消費物價指數的變動每年調整一次。1998-99 年度，政府在公務員退休金和遺屬撫恤金方面的支出是 67 億元 (第 1、3、5 及 6 段)。

B. 有關退休金調整的政策發展 政府長久以來的既定政策是每年調整一次每月退休金及遺屬撫恤金。在一九七四年，當局曾經對退休金調整政策作出檢討。在一九七五年及一九七六年，當局分別制訂了《退休金 (增加) 條例》(第 305 章) 及《孤寡撫恤金 (增加) 條例》(第 205 章)。退休金調整的政策目標，旨在因應生活費用的調整，維持每月退休金的原有購買力。在一九九三年四月以前，退休金調增須透過行政安排酌情批准，並須待立法會批准方可作實 (第 9、11 及 12 段)。

C. 調增退休金成為法定權利 一九九三年一月通過對《退休金 (增加) 條例》及《孤寡撫恤金 (增加) 條例》的修訂，將退休金調增機制納為法例，由一九九三年四月一日起生效。此後，調增退休金便成為法定權利。審計署注意到，《退休金 (增加) 條例》及《孤寡撫恤金 (增加) 條例》只規定在通貨膨脹期間調增退休金，對於在通貨緊縮期間退休金的調整，則沒有作出規定 (第 16 及 24 段)。

D. 通貨緊縮期間退休金的調整 法律意見確認《退休金 (增加) 條例》及《孤寡撫恤金 (增加) 條例》現時的條文只規定根據通貨膨脹調增退休金。審計署注意到，如果在通貨緊縮期間凍結退休金，退休金的購買力不僅得以維持，而且會被提高。現時計算甲類消費物價指數的基準年為一九九四年十月至一九九五年九月。根據現有的資料顯示，甲類消費物價指數在 1999-2000 年度將下跌 3.8% (即由 1998-99 年度的 116.6 下跌至 1999-2000 年度的 112.2) 並會在 2000-01 年度反彈。根據這些資料，審計署計算出，在通貨緊縮期間提供更具購買力的退休金對政府的整體財政影響。審計署估計，在現行退休金調整機制下，對政府的整體財政影響為 49.03 億元。如果 2000-01 年度的平均每月甲類消費物價指數進一步下跌至比 1999-2000 年度的 112.2 還要低的話，提供更具購買力的退休金對政府的財政影響將會增加。如果通貨緊縮在隨後年間 (即 2000-01 年度及以後) 再出現，將會對政府帶來進一步的財政影響 (第 17、24、25、27 及 30 至 34 段)。

E. 公務員事務局有關退休金調整機制的檢討 在一九九九年五月舉行的行政會議席上，公務員事務局局長表示，考慮到經濟環境的轉變，政府正檢討在通貨緊縮期間，有關退休金調整的政策。二零零零年一月，審計署告知公務員事務局，這是一個涉及重大財政影響的基本問題，當局須請求行政會議澄清 (第 38 及 46 段)。

F. 審計署的建議 二零零零年一月，審計署建議公務員事務局局長應在徵詢庫務局局長及庫務署署長的意見後：

- 盡快檢討在通貨緊縮期間退休金調整的安排，並把這問題提交行政會議考慮 (第 47 段第一分段)；及
- 把結果通知立法會財務委員會，以及假若在通貨緊縮期間處理退休金調整會帶來額外的財政影響，便應尋求立法會財務委員會的撥款批准 (第 47 段第二分段)。

G. 當局的回應 二零零零年二月底，公務員事務局局長通知審計署，在徵詢過庫務局局長和庫務署署長的意見後，他已完成檢討有關通貨緊縮在退休金調增法例明文規定的現行退休金調增政策及機制下所帶來的影響。二零零零年二月二十二日，當局將建議提交行政會議。在考慮過檢討的結果和察悉到一九九九年甲類消費物價指數的趨勢後，行政會議建議並由行政長官指令，退休金調增法例明文規定的現行退休金調增政策及機制應予以維持和重新確認。公務員事務局局長又表示，符合現行退休金調增法例的事宜，毋須另行提交財務委員會審議。庫務局局長表示，把關乎政府開支的重大事務通知立法會是良好的做法。為此，她會建議當局應向立法會有關事務委員會簡介檢討內容，她知道公務員事務局正計劃在適當時候實行此建議 (第 48 及 49 段)。

引言

公務員的退休金福利

1. 根據可享退休金條款聘用的公務員和司法人員，有權享有一次過經折算的整筆酬金另加經常的每月退休金的公務員退休金福利。退休金可在退休時隨即領取，或在達到正常退休年齡時以延付退休金方式領取。公務員應得的退休金金額，與其最高可供計算退休金的薪酬（通常是其離職前薪金）和可享退休金的服務年期成正比。

2. 公務員享有的退休金福利，須受下述法例規限：

- 《退休金條例》和《退休金規例》（第 89 章），適用於參加舊退休金計劃的公務員和司法人員；
- 《退休金利益條例》和《退休金利益規例》（第 99 章），適用於參加新退休金計劃的公務員；及
- 《退休金利益（司法人員）條例》和《退休金利益（司法人員）規例》（第 401 章），適用於參加司法人員新退休金計劃的司法人員。

提供予公務員和司法人員的新退休金計劃在一九八七年七月一日實施。凡於一九八七年六月三十日在職的人員，有權選擇繼續參加舊退休金計劃或參加新退休金計劃。在一九八七年七月一日當日或之後按可享退休金條款聘用的人員只可參加新退休金計劃。

3. 凡參加兩個供款式撫恤金福利計劃（即孤寡撫恤金計劃和尚存配偶及子女撫恤金計劃）其中一個計劃的公務員或司法人員，其家屬可在該人員身故後領取經常的每月遺屬撫恤金。

4. 退休金的調整須受下述法例規限：

- 《退休金（增加）條例》（第 305 章），適用於公務員退休金和根據尚存配偶及子女撫恤金計劃批予的遺屬撫恤金；及
- 《孤寡撫恤金（增加）條例》（第 205 章），適用於根據孤寡撫恤金計劃批予的遺屬撫恤金。

5. 根據現行制度，每月退休金和遺屬撫恤金根據甲類消費物價指數的變動每年調整一次。經折算的整筆酬金不會享有退休金調增。不過，已獲批准在達到正常退休年齡時領取延付退休金的人士，他們的經折算整筆酬金會享有退休金調增。至於提早退休的公務員，他們的每月退休金並不享有即時退休金調增，但他們的退休金調增額會累積計算，在他們達到正常退休年齡時，按累積退休金調增額調整每月退休金。

6. 1998–99 年度，政府在公務員退休金和遺屬撫恤金方面的支出是 67 億元。中間內頁圖一顯示 1993–94 年度至 1998–99 年度在退休金方面的開支。

行政架構

7. 公務員事務局負責公務員的整體管理，包括制訂退休金事宜的政策。庫務署負責退休金計劃的日常管理和透過政府的付款系統支付退休金。公務員薪俸及服務條件常務委員會(薪常會)向行政長官提供關於公務員薪酬及服務條件事宜的意見，包括退休金福利。而政府統計處則負責編纂和公布消費物價指數，以反映消費物價的變動對不同開支範圍住戶的影響。現行消費物價指數的基準年是一九九四年十月至一九九五年九月。

帳目審查

8. 鑑於在 1999–2000 年度可能出現通貨緊縮，審計署最近就退休金調整機制進行了一次帳目審查。帳目審查在一九九九年十月開始，並集中於在通貨緊縮期間的退休金調整機制。帳目審查乃依據經由政府帳目委員會與審計署署長同意並經政府當局認可的衡工量值式審計工作準則而進行。該帳目審查並沒有質疑退休金調整政策目標的優劣。帳目審查顯示，退休金調整機制只規定退休金跟隨通貨膨脹而增加，對於在通貨緊縮期間的退休金調整，則沒有作出規定。二零零零年一月，鑑於其財政影響重大，審計署建議公務員事務局把這問題提交行政會議考慮。因應審計署的建議，當局在二零零零年二月二十二日將建議提交行政會議。行政會議建議並由行政長官指令，退休金調增法例明文規定的現行退休金調增政策及機制應予以維持不變和重新確認。

退休金調整機制

有關退休金調整的政策發展

9. 政府長久以來的既定政策是每年調整一次每月退休金及遺屬撫恤金。該政策在下列行政會議備忘錄列明：

- 一九七五年十一月二十二日的行政會議備忘錄 增加公務員退休金旨在確保維持每月退休金的原有購買力，這是基於應確保原有退休金的購買力不受上升的價格影響而增加退休金的原則；
- 一九九零年五月七日的行政會議備忘錄 政府的已宣布政策為定期檢討退休金並按生活費用變動對其調整。用以維持退休金原有購買力的退休金調增應作為一種權利發放（見下文第 14 段）；及
- 一九九九年五月二十日的行政會議備忘錄 退休金的調整旨在因應生活費用的調整，維持每月退休金的原有購買力。

10. 在一九四六年至一九七四年間，當局共批准 14 次特惠增加退休金。當局透過行政安排，以個別形式不定期地批准增加退休金。一九六八年至一九七四年間，在考慮到期內生活費用及薪酬的增加後，退休金會緊接在公務員薪酬調整後作出調整。退休金調增通常跟薪酬的增幅相若。

11. 退休金調整政策於一九七四年作出檢討。其中一個建議是，當局應獨立於薪酬增加以外評估調增退休金。這是由於薪酬增加受到幾個與退休金無關的因素影響（例如與私營機構的薪酬水平作比較、重訂職級及整體經濟活動水平）。

12. 繼一九七四年進行檢討後，《退休金 (增加) 條例》及《孤寡撫恤金 (增加) 條例》分別於一九七五年及一九七六年制訂，以規定過去批准的退休金調增會在有關期間內維持有效，並闡明退休金調增的理據。條例並無訂明應如何計算增幅，但政府的政策是，按照甲類消費物價指數的升幅，每年調增每月退休金。退休金調增須透過行政安排酌情批准，並須待立法會批准方可作實。

調增退休金成為法定權利

一九八五年的建議

13. 一九八五年，當局向行政會議建議使調增退休金成為法定權利。然而，行政會議建議並由當時的總督指令，調增退休金應繼續酌情而定，理由如下：

- 立法規定根據消費物價指數調整退休金，實際上會排除適應經濟或財政預算狀況的靈活性；及

- 根據一九八四年的中英聯合聲明規定，政府支付退休金的條款不得較之前為差。將調增退休金的酌情安排改為立法明文規定，會被視為對政府缺乏信心。

行政會議在一九九零年的決定

14. 一九九零年五月，當局再次向行政會議建議，跟隨物價上漲所作的調增退休金，應成為一項權利，而現行的調整方法應在有關的退休金增加條例中明文規定。行政會議原則上批准當局的建議。行政會議獲悉：

- 既然在一九八七年制訂了《退休金利益條例》，使退休金福利成為一項權利，順理成章，調增退休金以維持其原有購買力亦應成為一項權利；
- 自一九七六年起，退休金均每年獲准調增，從未間斷。如果日後否定給予領取退休金人士隨物價上漲的退休金調增，即使是財政預算的理由，亦將是一項嚴苛的措施。在英國，公務員退休金的調增由法例明文規定；
- 建議的修訂亦有助局部紓解公務員對退休金保障的憂慮；及
- 除了日後不可拒絕批准調增退休金外，將現行調增退休金的行政安排納為法例，對財政和人員編制並無影響。

薪常會內意見分歧

15. 一九九一年，當局就使調整退休金成為法定權利的建議，諮詢薪常會。薪常會在其於一九九一年五月致當時總督的函件中表示：

- 其成員對該建議意見分歧。支持該建議的成員認為每年作出調整以維持退休金福利的原有購買力是適當的。將現行做法納為法例可一舉兩得，既可增加公務員對其退休金得以保值的信心，又可向領取退休金人士保證，每年調整他們的退休金福利，將可抵銷物價上漲的影響；
- 另一方面，部分成員認為退休金的調整，與薪酬調整一樣，應視乎香港的經濟和財政狀況而定。使調整退休金成為法定權利，將使政府欲改變這政策時有所制肘；及
- 總括而言，薪常會對當局的建議並沒有確定的意見，只是提議當局在決定應否跟進該建議時，考慮其成員分歧的意見。

一九九一年十一月，當局向行政會議提交參考便覽，匯報多個諮詢組織的意見和主要公務員評議會對修訂公務員退休金安排的反應。當局匯報薪常會內對建議使跟隨消費物價指數的調增退休金成為法定權利的分歧意見。不過，當局的結論是應盡快實施所有修訂建議。行政會議注意到這些要點。

16. 一九九三年一月通過對《退休金(增加)條例》及《孤寡撫恤金(增加)條例》的修訂，將退休金調增機制納為法例，由一九九三年四月一日起生效。此後，調增退休金便成為法定權利。經修訂的《退休金(增加)條例》及《孤寡撫恤金(增加)條例》載明，每年調增退休金的百分比，應與某年的平均每月甲類消費物價指數較之前一年增加的百分比掛鈎。

17. 下文表一顯示 1993–94 年度至 1999–2000 年度退休金的調整和公務員薪酬的調整。有關公務員薪酬調整的背景資料載於附錄 A。

表一

1993–94 年度至 1999–2000 年度
退休金的調整和公務員薪酬的調整

生效日期	上一年 平均每月 甲類消費 物價指數 (註)	平均每月 甲類消費 物價指數 變動 (%)	退休金 調整 (%)	自一九九三年 四月一日起 調增退休金 的累積增幅 (%)	薪酬調整 (%)
一九九三年 四月一日	81.6	9.05	9.05	9.05	9.76 – 10.66
一九九四年 四月一日	88.2	8.1	8.1	17.88	9.47 – 9.89
一九九五年 四月一日	95.8	8.7	8.7	28.14	9.98 – 10.14
一九九六年 四月一日	103.4	7.9	7.9	38.26	7.67 – 7.68
一九九七年 四月一日	109.5	6.0	6.0	46.56	6.81 – 6.90
一九九八年 四月一日	115.4	5.4	5.4	54.47	5.79 – 6.03
一九九九年 四月一日	116.6	1.0	1.0	56.01	0

資料來源：庫務署及政府統計處的記錄

註：政府統計處編纂甲類消費物價指數的基準年是一九九四年十月至一九九五年九月。早年的指數已使用換算因子換算為此基準。

通貨緊縮期間退休金的調整

現行的退休金調整機制

18. 現行的退休金調整機制，須受《退休金(增加)條例》及《孤寡撫恤金(增加)條例》規限。該等條例規定每年調增退休金的百分比，應與每個財政年度的平均每月甲類消費物價指數較上一年度增加的百分比掛鉤。如果任何一個財政年度的平均每月甲類消費物價指數超過上一年度，而超出的數額如以百分比表示是超過 0.1% 者，則政府將宣布一個相等於超出數額的百分比增加。一直以來，退休金調增通常在下一個財政年度的四月一日起生效，這慣例由一九八二年起成為行政措施。對於通貨緊縮期間的退休金調整，則沒有作出規定。

消費物價的趨勢

19. 消費物價指數是一項指標，反映住戶所購買消費品和服務的價格水平變動。消費物價指數增加，顯示物價上升(通貨膨脹)，而消費物價指數下跌，則顯示物價下降(通貨緊縮)。編纂不同的消費物價指數，是要反映消費物價變動對不同開支範圍住戶的影響。甲類消費物價指數、乙類消費物價指數和丙類消費物價指數，是根據開支範圍較低、中等與較高住戶的開支模式而編纂。綜合消費物價指數是根據整體的住戶開支模式而編纂，以反映消費物價變動對全體住戶的影響。

20. 選擇甲類消費物價指數作為退休金調整參考指標的原因，是其較能反映領取退休金人士的每月住戶開支。多年來，甲類消費物價指數一直上升。然而，一九九八年十月，甲類消費物價指數錄得較上一年下跌 0.1%，這是自一九七五年以來首次錄得的跌幅。一九九八年十月以後，逐年計的甲類消費物價指數持續下跌。中間內頁的圖二顯示由一九九八年一月至一九九九年十二月期間每月甲類消費物價指數及其逐年計的變動率。

21. 甲類消費物價指數下跌，反映商品和服務的價格下跌。中間內頁圖三比較了一九九八年十二月和一九九九年十二月甲類消費物價指數按商品及服務項目的變動。

22. 一九九九年七月，政府經濟顧問估計一九九九年按綜合消費物價指數計算的消費物價將會下降 2.5%。一九九九年八月，政府經濟顧問修訂一九九九年的預測綜合消費物價指數變動率，由原來的預測 -2.5% 進一步下調為 -3.5%。一九九九年十一月，政府經濟顧問再次修訂預測綜合消費物價指數變動率為 -4%。根據過往統計數字，甲類消費物價指數緊隨綜合消費物價指數變動。過去十年，兩者每年變動率的差距一般少於一個百分點。

審計署對通貨緊縮期間調整退休金的意見

甲類消費物價指數在不久將來的變動

23. 政府經濟顧問對綜合消費物價指數變動的推算顯示，香港經濟正進入通貨緊縮期。根據政府統計處的數字，審計署注意到，1999–2000 年度平均每月甲類消費物價指數約為 112.2，較 1998–99 年度甲類消費物價指數 116.6 下跌 3.8% (即 $(116.6 - 112.2) \div 116.6 \times 100\%$)，如下文表二顯示。

表二

1999–2000 年度平均每月甲類消費物價指數

年份	月份	指數
一九九九年	四月	114.0
	五月	114.0
	六月	113.8
	七月	112.2
	八月	111.5
	九月	112.2
	十月	112.2
	十一月	111.5
	十二月	111.3
二零零零年	一月	110.8
	二月	111.5
	三月	111.2
		(註)
平均		112.2

資料來源：政府統計處的記錄

註：二零零零年二月及三月的指數，是政府統計處的預測。

法律意見與通貨緊縮期間退休金的調整

24. 通貨緊縮是商品和服務價格下降的結果。審計署注意到，《退休金(增加)條例》及《孤寡撫恤金(增加)條例》的條文只規定退休金調整的一面，即在通貨膨脹期間根據甲類消費物價指數的上升而給予退休金調增。上文第 9 段所述的當年三份行政會議備忘錄(即一九七五年、一九九零年及一九九九年的備忘錄)，並無明確說明或載述資料關於在通貨緊縮期間應採取的措施和調整退休金的財政影響。一九九八年十一月，公務員事務

局就此徵詢法律意見。法律意見確認《退休金(增加)條例》及《孤寡撫恤金(增加)條例》現時的條文只規定根據通貨膨脹調增退休金，對於在通貨緊縮期間退休金的調整，則沒有作出規定。

25. 審計署注意到，在通貨緊縮期間凍結每月退休金，每月退休金的購買力會較當時的物價水平為高。事實上，每月退休金的購買力不僅得以維持，而且會被提高。審計署又發現，現行法例規定的退休金調整機制只規定增加。二零零零年一月，鑑於通貨緊縮可能會在1999–2000 年度出現，審計署通知公務員事務局，有需要就該問題請求行政會議澄清。

通貨緊縮隨後年間的退休金調整

26. 根據《退休金(增加)條例》及《孤寡撫恤金(增加)條例》，在通貨緊縮期間，退休金不可跟隨甲類消費物價指數下跌而下調。通貨緊縮期過後，隨之而來的會是通貨膨脹期，現時的情況亦可能一樣。根據現行制度，退休金會在之後的通貨膨脹期間，由於甲類消費物價指數上升而向上調整，而不會追算在通貨緊縮期間甲類消費物價指數下降的影響。因此，退休金的購買力被提高了，而非僅與生活費用水平看齊。在通貨緊縮期間調整退休金的影響，載於中間內頁圖四。

27. 如中間內頁圖四顯示，由於平均每月甲類消費物價指數由 1997–98 年度的 115.4 上升至 1998–99 年度的 116.6，所以每月退休金在一九九九年四月一日增加了 1%。根據政府統計處的數字(見上文第 23 段)，審計署估計 1999–2000 年度的平均每月甲類消費物價指數是 112.2，較 1998–99 年度的 116.6 下跌 3.8% (即 $(112.2 - 116.6) \div 116.6 \times 100\%$)。根據現行制度，每月退休金不會下調而會維持在甲類消費物價指數 116.6 的水平。假設 2000–01 年度平均每月甲類消費物價指數由 112.2 回升至 116.6，則會錄得 3.9% 升幅 (即 $(116.6 - 112.2) \div 112.2 \times 100\%$)。根據現行退休金調整機制，凍結在甲類消費物價指數水平 116.6 的每月退休金，其購買力將在 2001–02 年度增加 3.9% 至 121.1 的指數水平。因此，即使 1999–2000 年度出現通貨緊縮 3.8%，對現時領取退休金人士而言，其退休金的購買力將被提高 3.9%。按此調高的退休金會在其後年間繼續影響支付的退休金。

28. 如果退休金在某一通貨緊縮年度被凍結，而在該年度後跟隨甲類消費物價指數增加而調整，其購買力將會被提高。二零零零年一月，審計署告知公務員事務局，當局應知會行政會議有關事宜，並就此諮詢行政會議的意見。

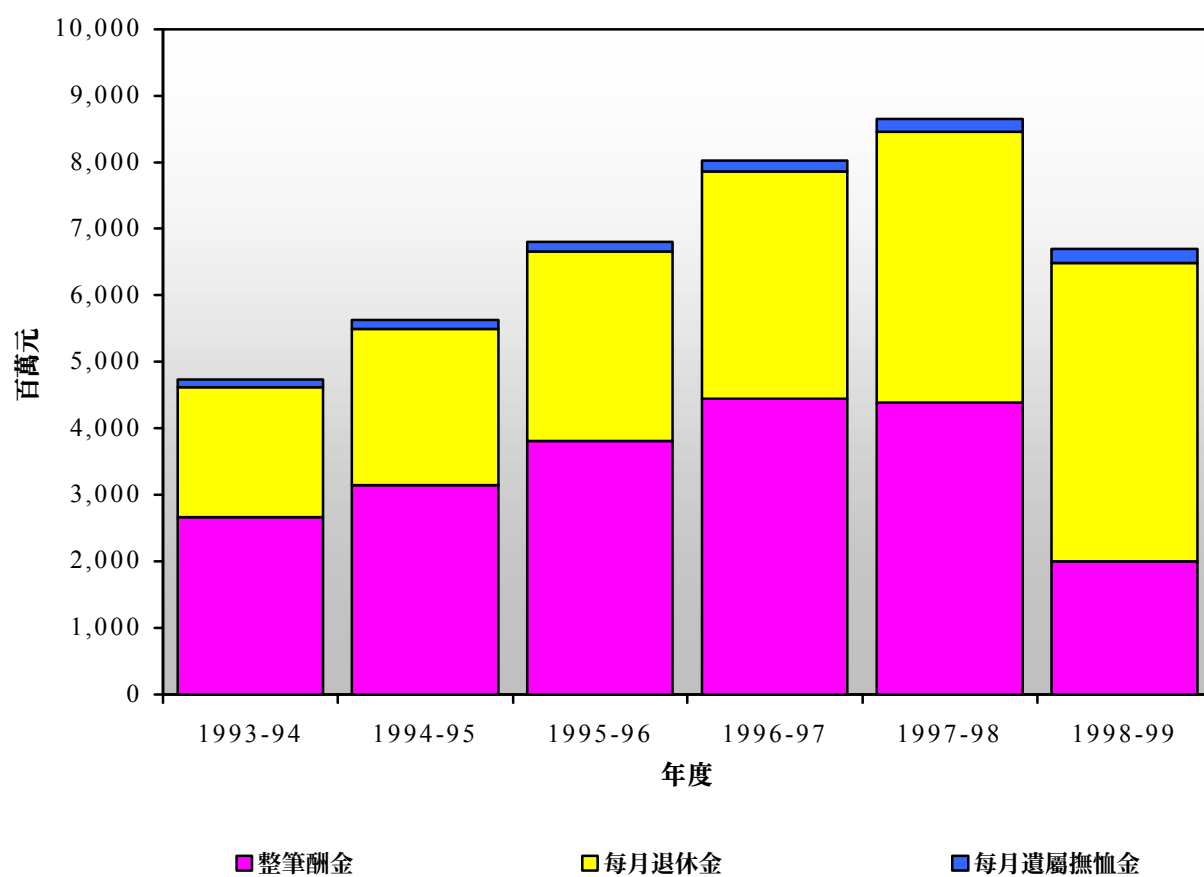
對政府的財政影響

29. 二零零零年一月，審計署告知公務員事務局，在通貨緊縮期間提供更具購買力的退休金會對政府有重大財政影響，下述兩類領取退休金人士將會受影響：

- 現時領取退休金而有資格享有即時退休金調增的人士；及
- 累積退休金調增直至達到正常退休年齡的待領延付退休金人士和提早退休公務員。

圖一

1993-94 年度至 1998-99 年度在退休金方面的開支
(參閱第 6 段)

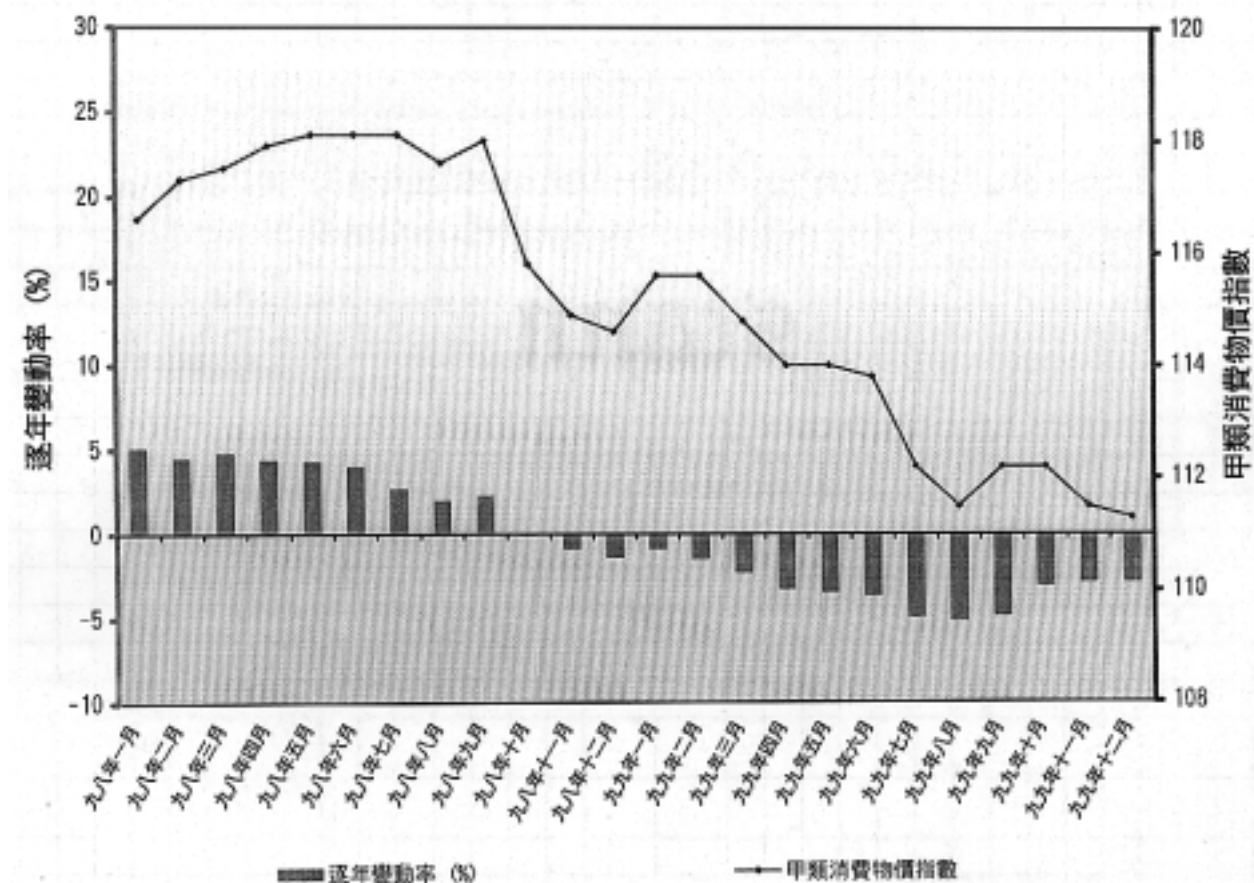


年度	公務員退休金		每月遺屬撫恤金	總額
	整筆酬金 (百萬元)	每月退休金 (百萬元)	(百萬元)	(百萬元)
1993-94	2,666	1,953	116	4,735
1994-95	3,147	2,347	133	5,627
1995-96	3,810	2,844	151	6,805
1996-97	4,447	3,410	172	8,029
1997-98	4,384	4,074	191	8,649
1998-99	2,001	4,487	212	6,700

資料來源：庫務署的記錄

圖二

一九九八年一月至一九九九年十二月期間的每月甲類消費物價指數
(參閱第 20 段)

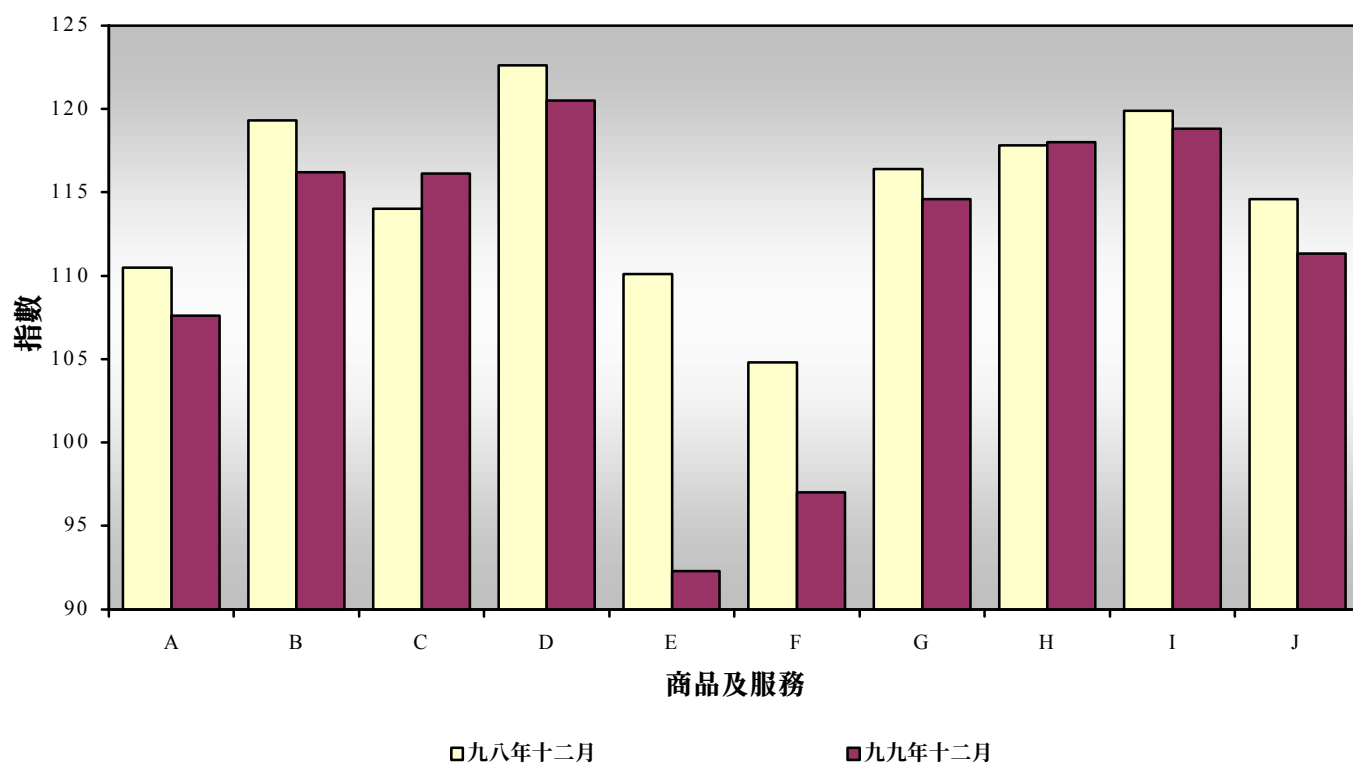


一九九八年			一九九九年		
月份	甲類消費物價指數	逐年變動率 (%)	月份	甲類消費物價指數	逐年變動率 (%)
一月	116.6	5.1	一月	115.6	(0.9)
二月	117.3	4.5	二月	115.6	(1.5)
三月	117.5	4.8	三月	114.8	(2.3)
四月	117.9	4.4	四月	114.0	(3.3)
五月	118.1	4.3	五月	114.0	(3.5)
六月	118.1	4.0	六月	113.8	(3.7)
七月	118.1	2.7	七月	112.2	(5.0)
八月	117.6	2.0	八月	111.5	(5.2)
九月	118.0	2.3	九月	112.2	(4.9)
十月	115.8	(0.1)	十月	112.2	(3.1)
十一月	114.9	(0.9)	十一月	111.5	(2.9)
十二月	114.6	(1.4)	十二月	111.3	(2.9)

資料來源：政府統計處的記錄

圖三

甲類消費物價指數按商品及服務項目的變動
(參閱第 21 段)



商品及服務		加權數	一九九八年 十二月	一九九九年 十二月	變動率
			(a)	(b)	(c) = $\frac{(b) - (a)}{(a)} \times 100\%$
		(%)	指數	指數	(%)
A	食品	37.3	110.5	107.6	(2.6)
B	住屋	25.3	119.3	116.2	(2.6)
C	燃料及電力	3.4	114.0	116.1	1.8
D	煙酒	2.1	122.6	120.5	(1.7)
E	衣履	5.1	110.1	92.3	(16.2)
F	耐用物品	4.3	104.8	97.0	(7.4)
G	雜項物品	6.0	116.4	114.6	(1.5)
H	交通	7.2	117.8	118.0	0.2
I	雜項服務	9.3	119.9	118.8	(0.9)
J	所有項目	<u>100.0</u>	114.6	111.3	(2.9)

資料來源：政府統計處的記錄

圖四

現行機制下在通貨膨脹期間對退休金所作的調整
(參閱第 26 及 27 段)



資料來源：政府統計處的記錄

註： 1999-2000 年度的甲類消費物價指數數字是根據政府統計處的記錄。2000-01 年度至 2002-03 年度的數字是審計署的推算。

涉及現時領取退休金人士的財政影響

30. 如上文第 23 段所述，由於甲類消費物價指數預測會下跌 3.8%，審計署估計，2000–01 年度凍結退休金水平對政府的財政影響約為 1.6 億元。如果 2000–01 年度平均每月甲類消費物價指數回升至 116.6，根據現行退休金調整機制，現時領取退休金人士在 2001–02 年度的每月退休金將會上調 3.9% (即 $(116.6 - 112.2) \div 112.2 \times 100\%$)，增加的款額為 1.66 億元。根據庫務署有關現時領取退休金人士的年齡概覽和香港人一般預期壽命的記錄，審計署估計向現時領取退休金人士提供更具購買力的退休金，其整體財政影響達 30.48 億元，詳情載於下文表三：

表三

涉及現時領取退休金人士 對政府財政影響的估計

調整基準	每年支付退休金金額				
	1999–2000 年度 (註 1)	調整因子		調整因子	
	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)
(A) 在現行調整機制下 只根據通貨膨脹上調	4,204	0%	4,204	3.9%	4,368
(B) 根據通貨膨脹 上調或根據通 貨緊縮下調	4,204	(3.8%)	4,044	3.9%	4,202
(C) 一年的財政影響			160		166
(D) 整體財政影響的 計算倍數 (註 2)			× 1		× 17.4
(E) 財政影響			160		2,888

整體財政影響為 30.48 億元 (1.60 億元 + 28.88 億元)

資料來源：庫務署的記錄

註 1：根據庫務署的記錄，在一九九九年十月一日，涉及 53 540 名有資格享有退休金調增的領取退休金人士及家屬的每月退休金及遺屬撫恤金一年金額達 42.04 億元。

註 2：根據庫務署的記錄，審計署估計，在一九九九年十月一日所有現時領取退休金人士的平均預期壽命約為 18.4 年。因此，審計署使用 1 作為 2000–01 年度的計算倍數，17.4 作為 2001–02 年度及之後的計算倍數。

31. 要注意的是，如果 2000–01 年度的平均每月甲類消費物價指數不回升至 116.6，在 2001–02 年度，提供更具購買力的退休金的財政影響，將會是部分 3.8% 通貨緊縮財政影響與部分 3.9% 通貨膨脹財政影響之和。2001–02 年度的財政影響將會介乎 1.60 億元與 1.66 億元之間。如果平均每月甲類消費物價指數回升至 116.6 或以上，則一年的財政影響將達 1.66 億元。因此，如上文第 30 段表三顯示，2001–02 年度及之後對政府的整體財政影響估計為 28.88 億元。如果 2000–01 年度的平均每月甲類消費物價指數進一步下跌至比 1999–2000 年度的 112.2 還要低的話，提供更具購買力的退休金對政府的財政影響將會增加。

涉及待領延付退休金人士及提早退休公務員的財政影響

32. 待領延付退休金人士及提早退休公務員並不享有即時退休金調增。然而，他們有權累積退休金調增，待達到正常退休年齡後方作出調整。這類別的領取退休金人士，其退休金會按上文第 27 段所述的 3.9% 因子調高。按年度計算，對政府的財政影響為 7,420 萬元，而涉及這類別的領取退休金人士對政府的整體財政影響估計則為 18.55 億元。詳情見下文表四。

表四

涉及待領延付退休金人士及提早退休公務員
對政府財政影響的估計

(百萬元)

(A) 涉及累積退休金調增的領取退休金人士的基本退休金	
(i) 於一九九九年十月一日的 10 874 名待領延付退休金人士	1,012
(ii) 於一九九九年十月一日的 6 628 名提早退休公務員	891
總數	1,903
(B) 調整因子	× 3.9%
(C) 一年的財政影響	74.2
(D) 整體財政影響的計算倍數 (註)	× 25
(E) 對政府的整體財政影響	1,855

資料來源：庫務署及公務員事務局의 記錄

註：根據政府統計處所給予公務員事務局의 資料，審計署估計，待領延付退休金人士及提早退休公務員於其達到正常退休年齡時의 平均預期壽命為25年。

對政府的整體財政影響

33. 基於 1999–2000 年度的估計平均每月甲類消費物價指數為 112.2，及在現行退休金調整機制下，審計署估計，政府為領取退休金人士、待領延付退休金人士及提早退休公務員提供了更具購買力的退休金，對政府的整體財政影響為 49.03 億元（即 30.48 億元 + 18.55 億元）。

34. 如果通貨緊縮在隨後年間（即 2000–01 年度及以後）再出現，除因在 1999–2000 年度通貨緊縮所帶來的財政影響之外，政府將會承受進一步的財政影響。因此，在現行退休金調整機制下，政府因通貨緊縮而提供更具購買力的退休金所造成的財政影響非常沉重。要注意的是，只是因一年的通貨緊縮而引起的整體財政影響已達 49.03 億元。

公務員事務局有關退休金調整機制的檢討

職方的關注及法律意見

35. 一九九八年十一月，公務員事務局應職方的查詢，就有關通貨緊縮期間退休金調整這問題，尋求律政司的法律意見。律政司表示，調增退休金在法例中已訂明，但倘若隨後一年的平均每月甲類消費物價指數低於先前一年，並無條文訂明削減退休金。

庫務局的關注

36. 一九九九年五月初，在草擬有關建議在 1999–2000 年度調增退休金 1% 的行政會議備忘錄期間，庫務局局長曾兩次以書面形式向公務員事務局局長表示：

- 考慮到一九九九年的通貨緊縮情況，適當的做法應是在行政會議備忘錄擬稿內列明，根據法律意見，現行法例是否只容許增加退休金，以及公務員事務局是否考慮對有關法例作出任何修訂；及
- 她希望獲告知有關公務員事務局對有關在通貨緊縮期間，削減退休金這問題在政策方面的意見。

行政會議的關注

37. 根據一九九九年五月二十日的行政會議備忘錄，行政會議獲悉有關條例內的條文只訂明調增退休金的安排，並無條文訂明在通貨緊縮期間削減退休金的安排。

38. 在一九九九年五月二十五日舉行的行政會議席上，1999–2000 年度調增退休金 1% 的建議獲得通過。對於在通貨緊縮期間如何調整退休金這個問題，公務員事務局局長回應時表示：

- 正如法例所規定，政府的既定政策是每年調增退休金及遺屬撫恤金的百分比，應與某年的平均每月甲類消費物價指數較之前一年增加的百分比掛鉤。如某年的平均每月甲類消費物價指數低於先前一年，有關條例並無訂明削減退休金；及
- 考慮到經濟環境的轉變，政府正檢討在通貨緊縮期間，有關退休金調整的政策。現行機制如有任何變動，均須作出立法修訂。

公務員事務局의 檢討

39. 一九九九年五月十七日，公務員事務局策略小組 (註 1) 討論一份內部文件，該文件提出有關公務員事務局應否及如何因應通貨緊縮修訂退休金調整機制的問題。該文件提及無論執行任何對現行退休金調增機制的更改，均須作出立法修訂。

公務員事務局查詢其他國家的退休金調整機制

40. 一九九九年五月至十一月，公務員事務局查詢了英國、加拿大、澳洲及新西蘭的退休金調整機制。公務員事務局의 調查結果載於附錄 B。

徵詢律政司的意見

41. 公務員事務局曾多次徵詢律政司的意見。一九九九年六月、七月及十二月，律政司分別把意見給予公務員事務局。

庫務署對財政影響的意見

42. 一九九九年九月，公務員事務局徵詢庫務署的意見，要求該署評估，若某年的甲類消費物價指數下跌1%，而退休金水平維持不變，以及其後調整退休金時，不追算該1%的跌幅，這樣對財政的影響。一九九九年十月，庫務署告知公務員事務局，在下述情況下，對政府的財政影響為 7.72 億元：

- 甲類消費物價指數在 1999–2000 年度下跌1% (因此 2000–01 年度的退休金會被凍結)，而在 2000–01 年度則上升1% (2001–02 年度的退休金會增加1%)；
- 由 2001–02 年度起，甲類消費物價指數並無變動；及
- 享有退休金調增的領取退休金人士，其一般預期壽命會與整體人口的一般預期壽命相若。

審計署對公務員事務局有關退休金調整機制檢討的意見

43. 審計署注意到，公務員事務局早於一九九八年十一月便察悉到退休金調增機制在通貨緊縮期間的潛在問題。一九九九年五月의 行政會議席上，公務員事務局承諾就退休金調整機制進行政策檢討。

44. 審計署注意到，就涉及現時領取退休金人士的財政影響，庫務署的計算結果與審計署的估計相若 (見上文第 30 段)，詳情見下文表五：

註 1：公務員事務局策略小組是公務員事務局內的一個高層管理人員小組，由公務員事務局局長擔任主席。

表五

涉及現時領取退休金人士的估計財政影響

	(百萬元)
1999–2000 年度通貨緊縮 1% 及 2000–01 年度通貨膨脹 1% 的情況下庫務署的數字	772
1999–2000 年度通貨緊縮 3.8% 及 2000–01 年度通貨膨脹 3.8% 的情況下庫務署的數字	2,934
1999–2000 年度通貨緊縮 3.8% 及 2000–01 年度通貨膨脹 3.9% 的情況下審計署的估計	3,048

資料來源：庫務署的記錄及審計署的計算

然而，公務員事務局和庫務署並未估計涉及待領延付退休金人士和提早退休公務員的 18.55 億元財政影響 (見上文第 32 段)。

45. 審計署認為，有關的行政會議備忘錄已清楚訂明維持其原有購買力是退休金的政策目標。審計署注意到，當局在作出政策上的決定時，關於在通貨緊縮期間的退休金調整機制以及財政影響的有關資料，並無納入一九七五年十一月二十二日及一九九零年五月七日的兩份行政會議備忘錄內 (見上文第 9 段)。審計署認為，如此重要的資料，理應納入政策文件內。審計署並不質疑現行政策的優劣，也不是建議在通貨緊縮期間，應另行制訂一個調減退休金的政策。然而，在法例規定的現行退休金調整機制下，在通貨緊縮期間，領取退休金人士將可獲發放更具購買力的退休金，雖然事實上調增退休金的政策目標是維持每月退休金的原有購買力。

46. 按照現時甲類消費物價指數的趨勢及政府統計處的數字，審計署注意到，截至二零零零年三月三十一日將會錄得 3.8% 的通貨緊縮 (見上文第 23 段)。二零零零年一月，審計署告知公務員事務局審計署的意見，包括在現行的退休金調整機制下，對政府高達 49.03 億元的整體財政影響 (見上文第 33 段)。審計署亦告知公務員事務局，這是一個涉及重大財政影響的基本問題，當局須採取行動檢討現行安排。當局亦有需要請求行政會議澄清，並通知立法會財務委員會有關結果。

審計署的建議

47. 二零零零年一月，審計署建議公務員事務局局長應在徵詢庫務局局長及庫務署署長的意見後：

- 盡快檢討在通貨緊縮期間退休金調整的安排，並把這問題提交行政會議考慮；及
- 把結果通知立法會財務委員會，以及假若在通貨緊縮期間處理退休金調整會帶來額外的財政影響，便應尋求立法會財務委員會的撥款批准。

當局的回應

48. 二零零零年二月底，公務員事務局局長通知審計署，在徵詢過庫務局局長和庫務署署長的意見後，他已完成檢討有關通貨緊縮在退休金調增法例明文規定的現行退休金調增政策及機制下所帶來的影響。二零零零年二月二十二日，當局將建議提交行政會議。在考慮過檢討的結果（包括當局估計的財政影響——參閱附錄 C）和察悉到一九九九年甲類消費物價指數的趨勢後，行政會議建議並由行政長官指令，退休金調增法例明文規定的現行退休金調增政策及機制應予以維持和重新確認。公務員事務局局長又表示：

- 現時對退休金作出的調增，均完全符合退休金調增法例。有關法例訂明退休金應根據甲類消費物價指數上升反映的生活費用增加而每年作出調增。有關退休金調增的法例不論在名稱還是詳細條文方面，均顯示調減退休金並不在現行退休金調增政策和機制的範圍內；及
- 現行的退休金調增政策和機制已在退休金調增法例中明文規定，而自一九七五年起，退休金的支付已是政府一般收入中的法定支出之一。符合現行退休金調增法例的事宜，毋須另行提交財務委員會審議。

49. 庫務局局長表示，她在退休金調增政策的討論上贊同公務員事務局局長的整體意見。她又表示，行政會議重新確認退休金法例規定的現行退休金調增機制，並不須經財務委員會另行批准。然而，把關乎政府開支的重大事務通知立法會是良好的做法，為此，她會建議當局應向立法會有關事務委員會簡介檢討內容。她知道公務員事務局正計劃在適當時候實行此建議。

50. 庫務署署長表示，他對審計報告並無意見。

51. 政府經濟顧問所提供的有關消費物價指數的數字已納入審計報告內。他對審計報告並無其他意見。

有關公務員薪酬調整的背景資料

A1. 政府對調整薪酬的政策是公務員每年調整薪酬的幅度，應與私人機構大致相若。法例條文並無規定必須調整公務員薪酬。為計算薪酬調整幅度，當局會就私人機構前一年的薪酬趨勢進行調查。在扣除公務員增薪額的開支後，調查結果為政府釐定每年調整薪酬的幅度，提供準則。其他因素，包括生活費用的增加、經濟狀況、財政預算考慮因素、公務員士氣，以及職方的薪酬要求，亦會考慮。每年的薪酬調整是一項個別及獨立的工作，按當時的情況而釐定。

A2. 現行的做法 (因應一九八八年調查委員會的建議) 是如果初級薪酬級別的薪酬趨勢指標比中級薪酬級別的為低，便將其提升至同一幅度，除非有特別的原因不去這樣做。首長級薪酬級別的調整幅度，則自一九九零年以來，一直跟隨非首長級高級薪酬級別的調整幅度。

A3. 1998–99 年度，首長級薪級表第 3 點或以上的人員的薪酬調整被凍結，而不是與非首長級高級薪酬級別的人員一樣，增加 6.03%。當局的決定是回應經濟衰退以顯示政府內負責決策的人士明白及準備分擔經濟風暴所帶來的困苦。

A4. 對於 1999–2000 年度的薪酬調整幅度，財政預算狀況是一個主要的考慮因素。當財政司司長在一九九九年的財政預算案演詞中宣布為財政原因公務員薪酬在一九九九年將被凍結時，1998–99 年度的初步赤字為 323 億元。考慮過薪酬趨勢調查結果 (由–0.54% 至 0.84% 不等)、生活費用的變動情況、經濟狀況、財政預算考慮因素、職方的薪酬要求，以及公務員士氣後，一九九九年六月，行政會議建議並由行政長官指令，公務員的薪酬從一九九九年四月一日至二零零零年三月三十一日期間，全面凍結。

A5. 1998–99 年度及 1999–2000 年度的薪酬調整，偏離薪酬趨勢的調查結果，顯示薪酬調整的機制能因應經濟狀況及財政預算考慮因素而靈活運作。

公務員事務局查詢其他國家的退休金調整機制的結果

	英國	加拿大	澳洲	新西蘭
1. 在通貨緊縮期間，對退休金作出的調整	不會作出調整	不會作出調整	不會作出調整	不會作出調整
2. 通貨緊縮期之後的各年度對退休金作出的調整	由“當時的政府”決定	不會追算之前的通縮率	會追算之前的通縮率	會追算之前的通縮率
3. 近年出現的通貨緊縮	沒有 (自一九七一年起)	回覆中並無提及	一九九八年	回覆中並無提及

當局估計通貨緊縮對支付退休金的財政影響

C1. 1999–2000 年度經常的每月退休金的總開支預計為 50.46 億元。甲類消費物價指數每作 1% 的變動，所造成的財政影響約為 5,000 萬元。如果退休金調增機制不作修訂，並假設 1999–2000 年度的通貨緊縮率為 4%，及 2000–01 年度與 2001–02 年度的通貨膨脹率俱為 2.5%，則退休金調整機制若經修訂為與指數掛鈎的機制可節省的開支額在 2000–01 年度將為 2.02 億元，2001–02 年度為 2.07 億元，2002–03 年度則為 2.12 億元。2000–01 年度終結時甲類消費物價指數的相應淨變動為 -1.6%，2001–02 年度終結時則為 0.9%。