

第 4 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

財經事務及庫務局

有關自願退休計劃的審查

香港審計署

二零零三年三月三十一日

有關自願退休計劃的審查

目 錄

	段數
撮要及主要審計結果	
第 1 部分：引言	
背景	1.1 – 1.3
自願退休計劃	1.4 – 1.5
自願退休計劃的申請資格	1.6 – 1.8
在自願退休計劃下所支付的款項	1.9 – 1.11
財務委員會批准的財政承擔	1.12 – 1.14
推行自願退休計劃的最新情況	1.15 – 1.16
帳目審查	1.17
第 2 部分：將有關職系納入自願退休計劃	2.1
提名納入自願退休計劃的職系	2.2 – 2.3
在人力計劃中報稱人手過剩	2.4
審計署對將有關職系納入自願退休計劃的意見	2.5 – 2.10
審計署對將有關職系納入自願退休計劃的建議	2.11
當局的回應	2.12 – 2.13
第 3 部分：在自願退休計劃下補償方案的設計	3.1
在自願退休計劃下退休及補償方案的組合	3.2 – 3.3
訂定自願退休補償金	3.4 – 3.5
審計署對在自願退休計劃下補償方案的設計的意見	3.6 – 3.20
審計署對在自願退休計劃下補償方案的設計的建議	3.21
當局的回應	3.22 – 3.23
第 4 部分：自願退休申請的批核	4.1
批核自願退休申請的準則	4.2 – 4.4
在自願退休計劃下可節省的開支	4.5 – 4.6
審計署對在自願退休計劃下可節省的開支的意見	4.7 – 4.26
審計署對在自願退休計劃下可節省的開支的建議	4.27 – 4.28
當局的回應	4.29

目 錄 (續)

	段數
第 5 部分：在自願退休計劃下刪除職位	5.1
在自願退休計劃下刪除職位的安排	5.2 – 5.3
監察刪除職位的情況	5.4 – 5.5
<i>審計署對在自願退休計劃下刪除職位的意見</i>	5.6 – 5.33
<i>審計署對在自願退休計劃下刪除職位的建議</i>	5.34 – 5.35
<i>當局的回應</i>	5.36 – 5.37
第 6 部分：利用自願退休計劃以節省政府開支	6.1
在自願退休計劃下刪除職位所節省的估計年薪值的使用	6.2 – 6.5
<i>審計署對在自願退休計劃下刪除職位所節省的</i> <i>估計年薪值的使用的意見</i>	6.6 – 6.10
<i>審計署對在自願退休計劃下刪除職位所節省的</i> <i>估計年薪值的使用的建議</i>	6.11
<i>當局的回應</i>	6.12 – 6.13
因人員自然流失及正常退休而騰空的職位	6.14
<i>審計署對因人員自然流失及正常退休而騰空的職位的意見</i>	6.15 – 6.17
<i>審計署對因人員自然流失及正常退休而騰空的職位的建議</i>	6.18
<i>當局的回應</i>	6.19
附錄 A：納入自願退休計劃的 59 個職系	
附錄 B：自願退休計劃獲准申請數目最多的十個部門	
附錄 C：沒有報稱在 2000-01 至 2002-03 年度有過剩人手但被納入自願退休名單的 28 個 職系 (在二零零零年六月的情況)	
附錄 D：二零零零年十二月一日財務委員會文件所示自願退休計劃的成本效益分析	
附錄 E：審計署對自願退休人員由自願退休當日至正常退休日期每月退休金每年開支的 計算	
附錄 F：118 名自願退休人員按 50% 折算率及原先選擇的折算率計算的自願退休補償金 的比較	
附錄 G：在自願退休計劃下招致淨額外開支的自願退休個案	
附錄 H：假如對所有自願退休申請進行成本效益分析而可節省的開支	
附錄 I：審計署對假如讓自願退休人員提前一個月離任所節省薪金開支的估計	

目 錄 (續)

附錄 J : 22 個一般職系刪除自願退休人員騰空的職位 (在二零零二年十月三十一日的情況)

附錄 K : 22 個共通職系刪除自願退休人員騰空的職位 (在二零零二年十月三十一日的情況)

附錄 L : 15 個部門職系刪除自願退休人員騰空的職位 (在二零零二年十月三十一日的情況)

附錄 M : 中文版從略

有關自願退休計劃的審查

撮要及主要審計結果

A. 引言 鑑於預期過剩人手會不斷增加，以及為進一步落實提高效率的措施，政府於二零零零年五月推出自願退休計劃，讓 59 個指定職系的現職公務員自願離職。二零零零年十二月，立法會財務委員會批准了一筆為數 27.9 億元非經常開支承擔額，用以支付在自願退休計劃下退休的人員的自願退休補償金。在自願退休計劃下，截至二零零二年十月三十一日，有 9 788 宗退休的申請獲批准，其中 9 422 名人員（下稱自願退休人員）在全數放取退休前假期後，並在享有退休福利及已獲發自願退休補償金下離職。支付予這些自願退休人員的補償金總額為 75.26 億元（即退休金 47.86 億元、每月退休金 4.18 億元及自願退休補償金 23.22 億元 第 1.3、1.4、1.14 及 1.15 段）。

B. 第二輪自願退休計劃 二零零三年一月十四日，行政會議建議，行政長官指令，批准第二輪自願退休計劃。假設 7 000 名人員會選擇自願退休，在截至 2006-07 年度，與第二輪自願退休計劃有關的開支估計達 100 億元（第 1.16 及 6.16 段）。

C. 帳目審查 審計署最近就自願退休計劃進行帳目審查。審查目的是評估政府推行自願退休計劃的節省程度和效益。審計署發現若干範疇有可予改善之處（第 1.17 段）。

D. 有需要審慎評估納入自願退休計劃的職系 根據部門首長及職系首長所提交的 2000-01 至 2002-03 年度人力計劃，公務員事務局和財經事務及庫務局於二零零零年六月估計會有 4 080 名過剩人員，涉及 42 個職系。不過，在這 42 個職系中，11 個職系最後並沒有獲指定為自願退休職系，該等職系共有 97 名過剩人員，按薪級中點估計的年薪值（下稱估計年薪值）總額為 2,640 萬元。此外，59 個指定自願退休職系之中，有 28 個職系在人力計劃中沒有報稱人手過剩。根據二零零三年二月二十一日有關第二輪自願退休計劃的財務委員會文件，當局建議將 229 個職系納入該計劃，而所涉在職人數約為十萬人。審計署認為，公務員事務局和財經事務及庫務局有需要審慎評估政府各局及部門未來的人力需求，然後才就將哪些職系及職級納入第二輪自願退休計劃，作出最後決定（第 2.5、2.8 及 2.10 段）。

E. 有需要將須向自願退休人員在正常退休日期前支付的每月退休金計入自願退休計劃的開支 審計署估計，須向 9 422 名自願退休人員支付的每月退休金總額，由他們自願退休當日至正常退休日期，會達 38.06 億元。審計署注意到，當局將這些向自願退休人員支付的每月退休金視作有關人員已賺取的福利，故此在訂定自願退休

計劃補償方案時，沒有計及這些開支。審計署認為，這些向自願退休人員支付的每月退休金，理應視作自願退休計劃下的額外開支。因為在正常情況下，這些每月退休金其實未到期支付，理由是舊退休金計劃及新退休金計劃條例的條文均規定，只向人員在正常退休後支付每月退休金。審計署估計，在二零零零年十二月一日的財務委員會文件所載的自願退休計劃每年開支因此低估了 3.79 億元。在二零零三年二月二十一日的財務委員會文件，再次沒有將須向自願退休人員由他們自願退休當日至正常退休日期支付的每月退休金計入第二輪自願退休計劃的開支。審計署認為，當局有需要在訂定自願退休補償方案和評估日後的自願退休計劃的成本效益時，計及這些開支 (第 3.6 至 3.8 及 3.11 至 3.12 段)。

F. 有需要在訂定自願退休補償金時，檢討退休酬金折算率 在訂定自願退休補償金時，不論對屬舊退休金計劃或新退休金計劃的自願退休人員，都採用固定的 50% 折算率。據公務員事務局表示，採用 50% 的折算率會對屬舊退休金計劃的人員更具吸引力，舊退休金計劃的人員的核准最高退休酬金折算率只是 25%。然而，審計署發現，即使按 25% 折算率計算自願退休補償金，須向大部分屬舊退休金計劃的自願退休人員支付的總額，仍會高於假設該批人員選擇於一九九六年一月一日前轉到新退休金計劃所會獲發的總額。假如政府採用正常的 25% 折算率去計算自願退休補償金，向屬舊退休金計劃的自願退休人員支付的自願退休補償金，當可減少 6,100 萬元。根據二零零三年二月二十一日的財務委員會文件，政府在訂定第二輪自願退休計劃的自願退休補償金時，仍會採用固定的 50% 折算率。審計署認為，公務員事務局有需要審慎檢討在日後的自願退休計劃，計算自願退休補償金時，是否應該採用自願退休人員所選擇的實際退休酬金折算率 (第 3.14、3.16、3.17、3.19 及 3.20 段)。

G. 有需要就每宗自願退休申請進行成本效益分析 審計署發現，政府如果曾就每宗自願退休申請進行成本效益分析，便可拒絕導致政府有淨額外開支的自願退休申請，應可節省估計達 6,000 萬元的開支。審計署亦發現，自願退休人員在正常退休前的實際服務期越短，政府可節省開支的機會越小。根據二零零三年二月二十一日的財務委員會文件，第二輪自願退休計劃將會不適用於在正常退休年齡前的實際服務年期只有五年或不足五年的人員。審計署認為，政府仍有機會因實際服務年期多於五年的申請人而招致淨額外開支。公務員事務局有需要考慮向部門首長及職系首長發出指引，協助他們對第二輪自願退休計劃的每宗申請進行成本效益分析 (第 4.8、4.11 及 4.15 段)。

H. 有需要設法加快讓自願退休人員離任的程序 審計署注意到，有 2 873 名 (31%) 自願退休人員在自願退休申請的預定批准日期 (即二零零零年十二月十二日) 之後 6 至 12 個月期間離任，以放取退休前假期，而 2 860 名 (30%) 自願退休人員則於該日期之後超過 12 個月才離任。據審計署估計，讓自願退休人員離任的日期每推前一個月，政府便可在薪金方面額外節省 8,100 萬元。審計署認為，公務員事

務局有需要審慎查明需時甚久才讓一些自願退休人員離任的原因，並設法加快整個程序(第 4.18 及 4.19 段)。

I. 有需要嚴格執行暫停招聘自願退休職系人手 據審計署估計，假設自願退休人員所提供的服務會以其他方式提供，自願退休計劃獲批個案的平均還本期為 12.3 年。在 8 995 宗 (95%) 自願退休個案中，政府如在刪除職位五年後恢復招聘自願退休職系人手，將可能無法收回所有與自願退休有關的成本。根據二零零三年二月二十一日的財務委員會文件，在第二輪自願退休計劃下，將在五年內暫停招聘自願退休職系的公務員。審計署認為，政府有需要嚴格執行在第二輪自願退休計劃下的五年內暫停招聘人手的規定，以及在暫停招聘期屆滿後，審慎研究招聘的需要(第 4.23、4.24 及 4.26 段)。

J. 在自願退休計劃下刪除職位 在自願退休計劃下，部門首長及職系首長所刪除的職位毋須與自願退休人員所騰空職位的職級相同。審計署注意到，在部門首長及職系首長已 / 將予刪除的 9 788 個職位中，有 1 890 個 (19.3%) 屬職級較低的職位，即估計年薪值較自願退休人員騰空的職位的估計年薪值為低。由於刪除了職級較低的職位，該等已 / 將予刪除的職位較自願退休人員騰空的職位，在估計年薪值總額方面，少了 2.138 億元。根據二零零三年二月二十一日的財務委員會文件，在第二輪自願退休計劃中，每有一名自願退休人員離職，部門須刪除該名人員的職位或一個相等於該名人員所屬職級的職位。審計署歡迎這項新的管制規定(第 5.2、5.10、5.11 及 5.24 段)。

K. 有需要防止動用在自願退休計劃下因刪除職位所得的估計年薪值開設職位 管制人員獲轉授權力，在不超逾編制上限的情況下，開設公務員職位。二零零一年十一月，根據一般職系處長向財經事務及庫務局提交的報表，在自願退休計劃下刪除 400 個文書及秘書職系職位所節省的 7,600 萬元估計年薪值總額，會用以開設其他公務員職位、提高或調整其他公務員職位的等級。財經事務及庫務局認為，把自願退休職位的資源再用以開設其他公務員職位，有違自願退休計劃的基本目的。然而，截至二零零二年十二月三十一日，一般職系處長及有關部門均沒有將為數共 7,600 萬元的估計年薪值凍結，防止有關款項用作開設其他公務員職位，提高或調整其他公務員職位的等級。審計署認為，在二零零零年七月推行自願退休計劃前，公務員事務局和財經事務及庫務局理應向部門首長及職系首長發出清晰指引，以防止部門首長及職系首長將在自願退休計劃下因刪除職位所得的估計年薪值，用作開設職位，提高或調整職位的等級(第 5.25、5.26、5.30、5.32 及 5.33 段)。

L. 有需要審慎研究使用自願退休計劃所節省款項的安排 審計署注意到，在已 / 將予刪除的 9 788 個職位每年所節省的 14.26 億元估計年薪值中，其中 10.14 億元 (71%) 由部門留用，而只有 4.12 億元 (29%) 則作為資源增值計劃所節省的款項，撥

歸政府。審計署認為，假如部門保留和使用因刪除自願退休職位所節省的款項，則政府未必能收回自願退休計劃的成本。根據二零零三年一月十四日的立法會事務委員會文件，假如每年在薪金方面所節省的全部24億元並未花在其他開支上，第二輪自願退休計劃涉及的補償開支及退休金支出，大約五年便可以還本。當局認為毋須另立機制，將部分節省的款項收回。審計署認為，公務員事務局和財經事務及庫務局有需要審慎研究使用自願退休計劃及第二輪自願退休計劃所節省款項的安排 (第 6.7 至 6.10 段)。

M. 有需要考慮透過自然流失及正常退休以削減公務員編制 行政長官在二零零三年一月的《施政報告》內指出，為了達到節流目標，政府訂定總體指標，務求透過自然流失及正常退休，在2006-07年度將公務員編制減少10%至16萬個職位左右，政府並會推行第二輪自願退休計劃。公務員事務局估計，在第二輪自願退休計劃下大約7 000名人員會選擇自願退休。審計署估計，2003-04至2006-07年度經自然流失及正常退休而騰空的公務員職位約有12 000個。如把大多數騰空的職位或因而懸空的職位刪除，會大大有助政府達致在2006-07年度將公務員編制減至16萬個職位的目標 (第 6.15 至 6.17 段)。

N. 審計署的建議 審計署提出以下主要建議，認為公務員事務局局長應與財經事務及庫務局局長磋商：

在自願退休計劃方面

在自願退休計劃下可節省的開支

- (a) 在刪除自願退休人員騰空的職位的五年內，嚴格執行暫停招聘自願退休職系人手的安排 (第 4.27(a) 段)；

動用在自願退休計劃下因刪除職位所得的估計年薪值

開設職位，提高或調整職位的等級

- (b) 聯同有關部門採取行動，確定和收回在自願退休計劃下刪除的職位所節省，並已用作開設其他公務員職位，提高或調整其他公務員職位等級的估計年薪值 (第 5.34(c) 段)；

在自願退休計劃下刪除職位所節省的估計年薪值的使用

- (c) 審慎重新研究使用自願退休計劃所節省款項的現行安排，以確保除以其他方式提供服務所需的開支外，所節省款項全部歸還政府 (第 6.11(a) 段)；

第二輪自願退休計劃

訂定自願退休職系

- (d) 制訂適當準則，以決定哪些自願退休職系及職級最符合第二輪自願退休計劃的目標 (第 2.11(a) 段)；
- (e) 訂立管制措施，確保按照訂明準則選取職系及職級納入第二輪自願退休計劃 (第 2.11(b) 段)；

訂定自願退休補償金

- (f) 審慎檢討在計算自願退休補償金時，是否應採用自願退休人員實際選擇的退休酬金折算率，而不是對所有自願退休人員均採用固定的 50% 折算率 (第 3.21(b) 段)；

讓自願退休人員盡早離任

- (g) 制訂措施以加快處理自願退休申請，並在預定時間表內讓自願退休人員離任 (第 4.28 段)；

及時刪除自願退休職位

- (h) 指明刪除職位的時限，以便盡快節省開支 (第 5.35(a) 段)；及

在自願退休計劃下刪除職位所節省的估計年薪值的使用

- (i) 向政府各局及部門公布清晰指引，說明除以其他方式提供服務所需的開支外，所有節省款項應歸還政府，以確保政府達致削減總體開支的目標 (第 6.11(b) 段)。

O. 當局的回應 當局已注意到審計署關於自願退休計劃的建議。在推行第二輪自願退休計劃方面，當局大致上接納審計署的建議。

第 1 部分：引言

背景

1.1 政府一向承諾致力提高效率，並以符合成本效益的方式應付社會不斷轉變的需求，各種因此而提出的建議，可能會對人手安排造成影響。

1.2 政府的政策是盡量避免遣散員工。因此，政府於要求部門在制訂提高效率的措施時，必須配合人手自然流失的情況，或在適當情況下作出重行調配人手的安排。在 1999-2000 和 2000-01 年度，公務員事務局和財經事務及庫務局（當時的庫務局）共同實施中央人手配對機制，協助重行調配個別部門本身無法吸納的過剩人手。

1.3 鑑於預期政府某些職系的過剩人手會不斷增加，以及為進一步落實提高效率的措施務求在中期繼續推行資源增值計劃（註 1），政府於二零零零年五月推出自願退休計劃，讓現職公務員自願離職。

自願退休計劃

1.4 二零零零年五月九日，行政會議建議，行政長官指令，應根據《退休金條例》（第 89 章）及《退休金利益條例》（第 99 章）批准自願退休計劃。在該計劃下 59 個已出現或預期會出現過剩人手的職系的公務員，不論他們是否已屆最低的退休年齡，或是否已完成規定的最低合資格服務年資，均符合資格參與自願退休。

1.5 附錄 A 載列納入自願退休計劃的 59 個職系。這些職系主要是支援及輔助職系，在二零零零年七月一日的在職人數共約七萬人。這 59 個職系的員工可於二零零零年七月三日至十月三日期間，考慮是否申請在該計劃下自願退休。二零零零年十二月十二日，所有申請人均獲通知申請是否獲得批准或尚須等候進一步處理。

自願退休計劃的申請資格

1.6 在《退休金條例》（即舊退休金計劃）及《退休金利益條例》（即新退休金計劃）下不合資格領取退休福利的人員，不屬自願退休計劃涵蓋的人員。自願退休計劃亦不涵蓋以下人員：

- (a) 在正常退休年齡前的實際服務年期不足一年的人員；

註 1：一九九八年十月七日，行政長官在一九九八年的《施政報告》裏贊同推行資源增值計劃，並要求政府各局及部門在 2000-01 至 2002-03 年度期間，藉提高生產力以提供相當於每年經營開支的 5%。

- (b) 已給予退休或辭職通知、已申請提早退休的人員或在某職系試任但已申請調回原來職系而該職系並非自願退休計劃指明職系的人員；
- (c) 當局已經或考慮向他們展開紀律處分程序或其他行動的人員，而公務員事務局局長認為有關程序或行動可能會導致該人員被撤職；及
- (d) 屬房屋署自願離職計劃對象的人員。

1.7 除上文第1.6段所述的人員外，自願退休計劃亦不涵蓋屬舊退休金計劃而擔任非設定職位的第一標準薪級人員。不過，當局已作出特別行政安排，讓大約 240 名年齡 45 歲或以上屬舊退休金計劃的第一標準薪級人員，根據《退休金條例》在其他合資格人員獲邀申請自願退休計劃的相同期間，申請提早退休。

1.8 參加自願退休計劃純屬自願性質。這個計劃沒有預定的退休人數，並會在符合獲通過的財政限額(註 2)和公務需要的情況下，盡量批准申請。推行自願退休計劃的指定職系，隨後不會實施強制遣散。不過，這些指定職系的公務員須暫停招聘五年，直至 2005-06 年度止。

在自願退休計劃下所支付的款項

1.9 參加自願退休計劃的人員獲支付以下款項：

- (a) *該員在自願退休當日合資格享有的退休金福利* 這包括該員所享有的折算退休酬金及退休後即時獲發的每月退休金；及
- (b) *該員在退休當日可獲得一筆過的自願退休補償金* 計算方法是，每服務滿兩年可獲一個月最後薪金，另加九個月最後薪金，最高可達數額等同該員的 20 個月最後薪金。詳情載於下文第 3.3 段。

1.10 以薪金月數計，在自願退休計劃下，給予不同服務年資的人員的即時一筆過支出(即自願退休補償金及折算退休酬金)，載於下文表一。

註 2：自願退休計劃於二零零零年十二月獲財務委員會批准的最終財政限額是 27.8 億元，用以支付自願退休人員的補償金。另 1,000 萬元則用作支付符合參加自願退休計劃準則，並根據《退休金條例》獲准提早退休的第一標準薪級人員的特惠金。

表一

在自願退休計劃下按薪金月數計的即時一筆過支出

服務年資 (年)	自願退休補償金	退休酬金 (假設折算率為 50%)	即時支出總額
	(a) (薪金月數)	(b) (薪金月數)	(c)=(a) + (b) (薪金月數)
2	10	3	13
4	11	6	17
6	12	9	21
8	13	12	25
10	14	15	29
12	15	18	33
14	16	21	37
16	17	24	41
18	18	27	45
20	19	30	49
22	20	33	53
24	20	36	56
26	20	39	59
28	20	42	62
30	17	45	62
32	14	48	62
34	11	51	62
36	8	54	62
38	6	56	62
39	6	56	62

資料來源：公務員事務局紀錄

註：在計算自願退休補償金及退休酬金時，是以一名20歲時加入政府而屬新退休金計劃的人員為例。

1.11 如上文表一所示，退休人員按服務年資可獲即時支付高達相等於其62個月最後薪金。據公務員事務局表示，該方案對具25年或以上年資的人員應有足夠吸引力。年輕人員感興趣的或會較少，因為他們的服務年資短，所得的退休金相對較少，加上他們可能仍是家庭的主要經濟支柱，會屬意留任政府以獲取較佳職業保障。

財務委員會批准的財政承擔

1.12 自願退休計劃涉及退休金開支(包括折算酬金及每月退休金)及以自願退休補償金形式一次過支付的補償金開支。由於退休金屬於公務員的應得福利，而政府並非增加退休金，公務員事務局認為自願退休計劃不涉及額外退休金開支，唯一需要立法會財務委員會批准的是一次過自願退休補償金的額外開支。

1.13 二零零零年六月，公務員事務局建議財務委員會開立一筆為數11億元的新非經常開支承擔額，用以支付自願退休補償金。這個金額是假設指定職系有3 500名合資格人員(即70 000人的5%)選擇自願退休，而他們的平均服務年資為25年。公務員事務局進一步建議開立另一筆為數240萬元的非經常開支承擔額，作為自願退休計劃的指定職系中選擇退休的第一標準薪級人員的特惠金，而其數額等同自願退休補償金。二零零零年六月九日，財務委員會批准上述兩筆非經常開支承擔額。

1.14 二零零零年十月三日申請截止當日，約有11 000名(即70 000人的15.7%)符合自願退休資格的員工遞交申請。由於申請人數遠超過公務員事務局原先的估計，該局請財務委員會批准將用以支付自願退休補償金的非經常開支承擔額增加16.8億元達至27.8億元，並將用以支付特惠金的非經常開支承擔額增加760萬元達至1,000萬元。二零零零年十二月一日，財務委員會批准所需增加的非經常開支承擔額。

推行自願退休計劃的最新情況

1.15 在自願退休計劃下，截至二零零二年十月三十一日，合共有9 788宗退休的申請獲批准，其中9 422名人員(下稱自願退休人員)在全數放取退休前假期後，並在享有退休福利及已獲發自願退休補償金下離職。自願退休申請獲准數目最多的十個部門的名單，載於附錄B。下文表二載列2000-01至2002-03財政年度退休金開支及自願退休補償金的詳情。

表二

2000-01 至 2002-03 年度支付的一筆過退休酬金、
每月退休金及自願退休補償金

年度	自願退休離職 人員數目	一筆過退休酬金 (百萬元)	每月退休金 (百萬元)	自願退休補償金 (百萬元)
2000-01	1 038	387	30	213
2001-02	6 567	3,251	282	1,571
2002-03 (註)	1 817	1,148	106	538
總計	9 422	4,786	418	2,322

資料來源：庫務署的記錄

註：2002-03 年度的數字是截至二零零二年十月三十一日為止。

第二輪自願退休計劃

1.16 二零零三年一月十四日，行政會議建議，行政長官指令，批准第二輪自願退休計劃。估計一筆過支出總額將為 82 億元 (即自願退休補償金 21 億元及折算退休酬金 61 億元)，而每月退休金的經常開支則為每年 4.3 億元。二零零三年二月二十一日，財務委員會批准第二輪自願退休計劃 (註 3)。

帳目審查

1.17 審計署最近就自願退休計劃進行帳目審查。審查目的是評估政府推行自願退休計劃的節省程度和效益。審計署發現若干範疇有可予改善之處。

註 3：本帳目審查報告擬稿已於二零零三年二月二十一日財務委員會會議討論第二輪自願退休計劃之前，送交公務員事務局和財經事務及庫務局，以供考慮。

第 2 部分：將有關職系納入自願退休計劃

2.1 本部分研究當局選取職系納入自願退休計劃的事宜。

提名納入自願退休計劃的職系

2.2 一九九九年十月，政府確定一份職系名單，列載因當局推行資源增值計劃及重組市政服務而很可能在2000-01年度有過剩人手的職系。這些過剩人手可供重行調配。二零零零年三月，公務員事務局局長要求部門首長及職系首長說明他們所管轄的部門或其他職系於2000-01至2002-03年度有否過剩人手或有否可能出現過剩人手，以便將建議的職系納入自願退休計劃。公務員事務局要求部門首長及職系首長於評估人手狀況時，考慮以下因素：

- (a) 部門及職系的運作需求及公務需要；
- (b) 部門 / 職系已實施或考慮實施的效率促進措施、組織發展計劃及以其他方式提供服務；及
- (c) 部門及職系其他特定情況。

2.3 公務員事務局和財經事務及庫務局根據部門首長及職系首長的提名，編製了一份將59個職系納入自願退休計劃的名單（見附錄A）。由於政府對這些職系的服務需求逐漸減少，以及使用其他現有方式，即先進科技或工作模式，提供服務，故此，這份名單內的職系被視為已過時及可予替代。二零零零年五月，行政會議批准將名單內的59個職系納入自願退休計劃（見上文第1.4段）。

在人力計劃中報稱人手過剩

2.4 財政司司長於二零零零年三月宣布政府打算於2000-01至2002-03年度，將公務員整體編制削減一萬個職位，由公務員事務局和財經事務及庫務局成立一個聯合委員會處理有關事宜。該委員會要求部門首長及職系首長於二零零零年五月三十一日或之前按職系提交2000-01至2002-03年度人力計劃。

審計署對將有關職系納入自願退休計劃的意見

不是所有報稱人手過剩的職系均獲納入自願退休計劃

2.5 根據部門首長及職系首長所提交的2000-01至2002-03年度的人力計劃，公務員事務局和財經事務及庫務局於二零零零年六月估計會有4 080名過剩人員，涉及42個職系。但審計署知悉，在這42個職系中：

- (a) 只有31個職系 (經部門首長及職系首長報稱人手過剩) 獲納入該59個指定自願退休職系的名單內；及
- (b) 其餘11個職系 (有97名過剩人員及按其薪級中點估計的年薪值 (下稱估計年薪值) 總額為 2,640 萬元) 最後並沒有獲指定為自願退休職系。

詳情載於下文表三。

表三

有過剩人手但沒有被指定為自願退休職系的 11 個職系
(在二零零零年六月的情況)

職系	部門首長 / 職系首長報稱於 2000-01 至 2002-03 年度的過剩人手數目
部門首長 / 職系首長建議納入為 自願退休職系 (但不獲公務員事務局接納)	
1. 律政書記	15
2. 測量主任 (規劃)	8
3. 登記護士 (社會福利署)	5
4. 描摹員	2
5. 文憑教師 (社會福利署)	1
	—
小計	31
部門首長 / 職系首長沒有建議納入為自願退休職系	
6. 系統分析 / 程序編製主任	18
7. 電腦操作員	10
8. 文化工作經理	4
9. 屋宇裝備督察	32
10. 測量主任 (工程)	1
11. 律師 (地政)	1
	—
總計	97
	==

資料來源：財經事務及庫務局的記錄

2.6 審計署注意到，在 11 個過剩人手的職系中，有 6 個的有關部門首長及職系首長沒有建議將職系納入自願退休計劃。至於其餘 5 個共有 31 名過剩人員及其估計年薪值總額為 760 萬元的職系，有關部門首長及職系首長曾建議將這些職系納入自願退休計劃 (見上文表三)。不過，公務員事務局基於這五個職系的人手過剩情況並不明確，或不嚴重，故沒有接納上述建議。

2.7 對於審計署詢問公務員事務局和財經事務及庫務局為何沒有把五個有過剩人手的職系納入自願退休計劃 (如部門首長及職系首長所建議)：

(a) 公務員事務局局長表示：

- (i) 部門首長及職系首長提交的人力計劃並非為指定自願退休職系而編製。公務員事務局另行要求部門首長及職系首長從他們所管轄的職系中作出提名，以供納入自願退休計劃。公務員事務局和財經事務及庫務局聯合委員會是在行政會議和財務委員會通過自願退休職系名單後，才研究各個人力計劃；
- (ii) 至於律政書記職系，公務員事務局曾展開一項涵蓋各部門的工作，以確定為過剩的律政書記安排重行調配的機會。這個職系已納入第二輪自願退休計劃；
- (iii) 至於測量主任(規劃)職系及描摹員職系，當自願退休計劃須於二零零零年四月或之前敲定時，這兩個職系人手過剩的情況尚未明確。此外，兩個職系的過剩人手數目亦不多；及
- (iv) 至於登記護士(社會福利署)職系及文憑教師(社會福利署)職系，當局屬意通過重行調配安排解決問題；及

(b) 財經事務及庫務局局長表示：

- (i) 公務員事務局和財經事務及庫務局聯合委員會是在二零零零年六月十七日檢討部門首長及職系首長提交的 2000-01 至 2002-03 年度的人力計劃，亦即在財務委員會於二零零零年六月九日批准納入自願退休計劃下的 59 個職系後，才進行這項工作；及
- (ii) 聯合委員會的結論是，就該 59 個職系以外的職系而言，過剩人手的數目不多，當局應能妥善處理而毋須就此開展第二輪自願退休計劃。這兩項檢討雖然都是有關公務員的人手規模，但卻是相互獨立的工作。

沒有報稱出現人手過剩問題但被納入自願退休計劃的職系

2.8 不過，審計署注意到，有28個被納入自願退休計劃的職系，在部門首長及職系首長提交的人力計劃中沒有報稱人手過剩（見附錄C）。這28個職系合共的編制有8 538名員工，其估計年薪值總額為16.31億元。審計署認為，公務員事務局理應先確定這些職系是否有過剩人手，才決定將其納入自願退休計劃。

2.9 公務員事務局局長回應審計署的查詢時表示，在部門首長及職系首長提交人力計劃前，該28個職系均由其所屬部門首長及職系首長提名納入自願退休計劃（見上文第2.7(a)(i)段）。這些職系中有許多是在若干時間前已停止招聘人手，其中大部分是過時的職系，而其服務需求已不斷下降，或可由其他方式提供的服務所替代。

第二輪自願退休計劃

2.10 根據二零零三年二月二十一日有關第二輪自願退休計劃的財務委員會文件，當局建議將229個職系納入該計劃，而所涉在職人數約十萬人。不過，基於公務需要，部分職系可能只包括指定職級／工種。按照相同理由，部分職系只適用於指定部門。詳細資料將載於發給員工的通告。審計署認為，公務員事務局和財經事務及庫務局有需要審慎評估政府各局及部門未來的人力需求，然後才就將哪些職系及職級納入第二輪自願退休計劃，作出最後決定。

審計署對將有關職系納入自願退休計劃的建議

2.11 審計署建議公務員事務局局長應與財經事務及庫務局局長磋商：

- (a) 制訂適當準則，以決定哪些自願退休職系及職級最符合第二輪自願退休計劃的目標（例如處理人手過剩問題、削減人手編制或達到節省薪酬開支）；
- (b) 訂立管制措施，確保按照訂明準則選取職系及職級納入第二輪自願退休計劃；及
- (c) 在尋求行政會議及財務委員會批准將有關職系及職級納入日後的自願退休計劃時，提供全面資料（例如個別職系人手過剩情況及涉及的估計年薪值）。

當局的回應

2.12 公務員事務局局長表示：

- (a) 除自願退休外，尚有其他方法可解決人手過剩的問題 (例如重行調配員工、再培訓及自然流失)。在決定某一職系是否應納入自願退休計劃時，部門首長及職系首長需考慮多個因素，包括員工的反應、成本效益及暫停招聘；
- (b) 在邀請提名職系以納入第二輪自願退休計劃時，部門首長及職系首長需提供有關過剩人手的資料及職系出現過剩人手的原因 (例如不再需要某些服務、服務需求減少、透過其他方式提供服務、節省開支及其他原因)。當局在決定應否把某一職系列作自願退休職系前，曾全面審慎研究這些資料；及
- (c) 公務員事務局已向行政會議及立法會詳細闡釋指定自願退休職系的原則。行政會議已授權公務員事務局局長指定第二輪自願退休計劃所涵蓋的職系。

2.13 財經事務及庫務局局長表示，就第二輪自願退休計劃而言，財經事務及庫務局主要着重使政府達到2006-07年度所訂的提高效率達致節省開支的目標。因此，該局如重複公務員事務局在制訂和實施人力資源策略方面的工作，包括指定自願退休職系，不會帶來太大的裨益。

第 3 部分：在自願退休計劃下補償方案的設計

3.1 本部分研究在自願退休計劃下補償方案的設計。

在自願退休計劃下退休及補償方案的組合

3.2 由於自願退休計劃純屬自願性質，並沒有預定自願退休人員的數目，設計自願退休計劃的基本原則是，補償方案應該是公平及對員工有足夠吸引力。同時，政府須確保自願退休計劃在運用公帑方面會更具成本效益。

3.3 在自願退休計劃下，向合資格人員提供的退休及補償方案包括：

- (a) 有關人員在自願退休當日合資格領取的退休金福利，不論他是否已屆最低的退休年齡，亦不論他是否已達到最低合資格服務年資。這包括折算退休酬金，以及須向該人員在自願退休之後即開始支付的每月退休金；
- (b) 向該人員在自願退休當日支付一筆過自願退休補償金，按該人員每服務滿兩年便獲一個月最後薪金，另加九個月最後薪金計算。自願退休補償金有兩個上限：
 - (i) 自願退休補償金不得超過該人員 20 個月的最後薪金 (下稱第一個上限)；及
 - (ii) 自願退休補償金，加上該人員在自願退休當日合資格領取的折算退休金福利，不得超過該人員在正常退休年齡退休時合資格領取的折算退休金福利加六個月最後薪金 (下稱第二個上限)；及
- (c) 適用於退休人員的醫療及牙科福利。

訂定自願退休補償金

3.4 為訂定自願退休補償金，不論屬舊退休金計劃或新退休金計劃的自願退休人員，都會採用固定的 50% 折算率來計算折算退休金福利。計算自願退休補償金及退休酬金的方程式如下：

$$\begin{array}{rcc} \text{自願退休補償金} & & \text{在正常退休年齡以 50\% 折算率} \\ & & \text{計算的一筆過退休酬金} \\ & + & \\ & < = & + \\ \text{在自願退休當日以 50\% 折算率} & & \text{6 個月薪金} \\ \text{計算的一筆過退休酬金} & & \end{array}$$

3.5 截至二零零二年十月三十一日，已向9 422名自願退休人員支付的一筆過自願退休補償金 23.22 億元。53% 自願退休人員所獲得的自願退休補償金相等於他們的 15 個月以上至 20 個月的最後薪金。詳情載於下文表四。

表四

支付予自願退休人員按薪金月數計
的自願退休補償金

自願退休補償金 (薪金月數)	自願退休人員	
	(數目)	(百分比)
5 個月以上至 10 個月	1 572	17%
10 個月以上至 15 個月	2 802	30%
15 個月以上至 20 個月	5 048	53%
	——	——
總計	9 422	100%
	=====	=====

資料來源：庫務署的記錄

審計署對在自願退休計劃下補償方案的設計的意見

在設計自願退休計劃補償方案時
並沒有計及每月退休金開支

3.6 根據審計署估計，須向在自願退休計劃下退休人員支付的每月退休金為數可觀，以 9 422 名自願退休人員來說 (除了他們的自願退休補償金外)：

- (a) 須向他們支付的每月退休金總額，由他們自願退休當日至正常退休日期，會達 38.06 億元；及
- (b) 當中 5 015 人 (或 53%)，由他們自願退休當日至正常退休日期，獲得相等於 20 個月以上薪金的每月退休金 (見下文表五)。

表五

由自願退休人員自願退休當日至正常退休日期，
須支付予他們按薪金月數計的每月退休金總額

須支付每月退休金總額 (薪金月數)	(百萬元)	自願退休人員	
		(數目)	(百分比)
不多於 5 個月	35	1 039	11%
5 個月以上至 10 個月	109	1 075	11%
10 個月以上至 15 個月	202	1 168	13%
15 個月以上至 20 個月	293	1 125	12%
20 個月以上	3,167	5 015	53%
	——	——	——
總計	3,806	9 422	100%
	=====	=====	=====

資料來源：庫務署的記錄

3.7 審計署注意到，當局在訂定自願退休計劃補償方案時，沒有將須向自願退休人員由他們自願退休當日至正常退休日期支付的每月退休金的開支，視作成本。根據二零零零年五月行政會議備忘錄，退休金為有關人員已賺取的福利。由於在自願退休計劃下退休金沒有提高，該計劃在這方面並沒有涉及額外開支。二零零零年十二月一日財務委員會文件所述自願退休計劃成本及節省開支的數字，載於附錄 D。

3.8 然而，審計署認為，須向自願退休人員支付由他們自願退休當日至正常退休日期的每月退休金，理應視作自願退休計劃下的額外開支。因為在正常情況下，這些每月退休金其實未到期支付，理由是舊退休金計劃及新退休金計劃條例的條文均規定，只向人員在正常退休後支付每月退休金。審計署估計，在二零零零年十二月一日的財務委員會文件所載的自願退休計劃每年開支因此低估了3.79億元。審計署的計算結果載於附錄E。

3.9 公務員事務局局長回應審計署查詢時表示，在一般情況下，向自願退休人員由他們自願退休當日起支付的每月退休金，會被該等人員如沒有因自願退休而繼續服務至法定退休年齡所累計的較高退休金福利所抵銷。而累計的退休金福利的多寡取決於多項可變因素，包括尚餘服務年資、薪酬遞增、薪酬調整及晉升。退休金福利因應不同假設而有所改變。

第二輪自願退休計劃

3.10 在二零零三年二月二十一日的財務委員會文件，當局告知立法會按7 000名人員會選擇自願退休，而他們的平均服務年資為22年計算，則自願退休補償金總開支約為21億元。至於折算退休酬金的61億元，以及每年經常退休金開支的4.3億元則是相關的退休金開支。如節省的薪金開支並未花在日後其他開支上，在此方面的節省所得每年為24億元。

3.11 在第二輪自願退休計劃下，在自願退休當日服務年資少於十年的人員，不會獲發包括折算退休酬金及每月退休金的退休金福利，因為在有關退休金法例下，這些人員在正常情況下是不合資格領取退休金福利。根據財務委員會文件，由於一筆過退休酬金及每月退休金是公務員的法定權利及是政府所要承擔的責任，因此不能把退休金福利當作額外開支。

3.12 審計署注意到，當局沒有將須向自願退休人員由他們自願退休當日至正常退休日期支付的每月退休金開支視作第二輪自願退休計劃的成本。審計署認為，由於這些每月退休金數額可觀，且只在自願退休計劃下支付，當局有需要在訂定自願退休補償方案(例如自願退休補償金額)和評估日後的自願退休計劃的成本效益時，計及這些開支。

採用固定的50%折算率計算自願退休補償金

3.13 在二零零二年十月三十一日：

- (a) 23% 合資格參加自願退休計劃而屬舊退休金計劃的人員選擇自願退休；及
- (b) 13% 合資格而屬新退休金計劃的人員選擇自願退休。

詳情載於下文表六。

表六

在二零零二年十月三十一日屬舊退休金計劃及
新退休金計劃的自願退休人員數目

退休金計劃	合資格參加自願退休計劃的人員		自願退休人員		選擇 自願退休計劃 人員的百分比
	(a)		(b)		$(c) = \frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
	(數目)	(百分比)	(數目)	(百分比)	
舊退休金計劃	4 134	6%	958	10%	23%
新退休金計劃	65 358	94%	8 464	90%	13%
總計	69 492	100%	9 422	100%	14%

資料來源：審計署對庫務署記錄的分析

3.14 審計署注意到，在訂定屬舊退休金計劃的自願退休人員的自願退休補償金時，並非採用25%的退休酬金折算率(即舊退休金計劃下的最高折算率)，而是對所有自願退休人員都採用固定的50%折算率。二零零零年四月，公務員事務局告知財經事務及庫務局，假如採用25%的折算率，屬舊退休金計劃的人員獲發的自願退休補償金會較屬新退休金計劃的人員少得多。為使自願退休方案對屬舊退休金計劃的人員更具吸引力，故採用了固定的50%折算率。

3.15 審計署曾分別按25%和50%的折算率，計算支付予屬舊退休金計劃自願退休人員的自願退休補償金。結果載於下文表七。

表七

按 25% 及 50% 折算率計算支付予
屬舊退休金計劃的自願退休人員的自願退休補償金

服務年資 (年)	自願退休人員 數目	按在舊退休金計劃下		差額 (c)=(a) - (b) (百萬元)
		按自願退休 計劃 50% 折算率 計算的自願退休 補償金 (a) (百萬元)	正常的 25% 折算率計算的 自願退休 補償金 (b) (百萬元)	
22 以下	177	47.8	39.8	8.0
22-23	84	30.8	22.4	8.4
24-25	51	19.1	13.1	6.0
26-27	127	43.3	30.3	13.0
28-29	181	56.5	41.8	14.7
30-31	160	43.0	34.0	9.0
32-33	76	15.3	13.4	1.9
34 及以上	25	4.1	3.7	0.4
總計	881	259.9	198.5	61.4

資料來源：審計署對庫務署記錄的分析

3.16 如上文表七所示，屬舊退休金計劃的 958 名自願退休人員中，有 881 名在按 50% 而非 25% 折算率計算的情況下，獲得數額較大的自願退休補償金。(其他 77 名屬舊退休金計劃的自願退休人員的自願退休補償金，金額沒有太大分別。) 假如政府採用正常的 25% 折算率去計算自願退休補償金，向屬舊退休金計劃的自願退休人員支付的自願退休補償金，當可減少 6,140 萬元。

3.17 審計署發現，在決定採用固定的50%折算率來訂定所有自願退休補償金時，公務員事務局並未評估須向自願退休人員支付的總額（即自願退休補償金、折算退休酬金，以及由自願退休當日至正常退休日期，然後再直至正常平均預期壽命81.5歲期間支付的每月退休金）。根據審計署的計算，即使按25%折算率計算自願退休補償金，須向屬舊退休金計劃的 884 名 (92%) 自願退休人員支付的總額，仍會高於假設該批人員選擇於一九九六年一月一日前（註 4）由舊退休金計劃轉到新退休金計劃所會獲發的總額。詳情載於下文表八。

表八

在舊退休金計劃及新退休金計劃下
須向 958 名自願退休人員支付的總額的比較

自願退休人員		按 25% 折算率計算 須支付的總額	按 50% 折算率 計算須支付 的總額 (假設他們轉到 新退休金計劃)	差額
(數目)	(百分比)	(a) (百萬元)	(b) (百萬元)	(c)=(a) - (b) (百萬元)
884	92%	3,832.1	3,092.4	739.7
74	8%	147.9	154.4	(6.5)
958	100%	3,980.0	3,246.8	733.2

資料來源：審計署對庫務署記錄的分析

註：有關總額是按正常平均預期壽命為81.5歲計算得出。

選擇較低退休酬金折算率的人員

3.18 審計署注意到，有154名自願退休人員於計算一筆過退休酬金時，選擇低於可容許的最高折算率（即舊退休金計劃為 25% 及新退休金計劃為 50%）的退休酬金折算率。審計

註 4：一九八七年七月一日前受聘的屬舊退休金計劃人員，獲准在一九九六年一月一日前選擇加入新退休金計劃。

署估計，這 154 名自願退休人員因而獲得增加的退休金福利達 1.028 億元。此外，由於政府於計算自願退休補償金時，採用固定的 50% 折算率而非自願退休人員實際選擇的折算率，故此在該 154 名自願退休人員中，有 118 人獲得較多的自願退休補償金達 1,480 萬元，詳情載於附錄 F。審計署認為，由於一般來說，自願退休人員若選擇較低的折算率，可獲得較多退休金福利，故政府沒有多大理據以最高的 50% 折算率向他們提供較多的自願退休補償金。

第二輪自願退休計劃

3.19 根據二零零三年二月二十一日的財務委員會文件，向員工在自願退休當日支付的一筆過自願退休補償金，是按人員每服務滿兩年可獲一個月最後薪金計算。當局表示，自願退休補償金設有上限，這筆補償金在加上有關人員按自願退休計劃退休時合資格領取的折算退休金福利後，不得超逾有關人員在正常退休年齡退休時合資格領取的折算退休金福利。為計算上限，會假設折算退休金福利即為按 50% 折算率折算的一筆過退休金福利，並以有關人員在自願退休當日按適用的退休金法例計算的每年最高可供計算退休金的薪酬計算。換言之，一筆過自願退休補償金加上自願退休時按 50% 折算率折算的一筆過退休酬金應少於或相等於在正常退休年齡退休時按 50% 折算率折算的一筆過退休酬金。

3.20 審計署認為，鑑於採用劃一的 50% 折算率計算自願退休補償金會對該項補償金帶來額外開支（見上文第 3.16 及 3.18 段），公務員事務局有需要審慎檢討在日後的自願退休計劃，計算自願退休補償金時，是否應該採用自願退休人員所選擇的實際退休酬金折算率。

審計署對在自願退休計劃下補償方案的設計的建議

3.21 審計署建議在第二輪自願退休計劃，公務員事務局局長應與財經事務及庫務局局長磋商：

- (a) 按不同折算率，確定和比較須向屬舊退休金計劃及屬新退休金計劃的自願退休人員支付的總額，並向行政會議及財務委員會提供全面資料，以便就採用計算自願退休補償金的退休酬金折算率，作出有根據的決定；及
- (b) 審慎檢討在計算自願退休補償金時，是否應採用自願退休人員實際選擇的退休酬金折算率，而不是對所有自願退休人員均採用固定的 50% 折算率。

當局的回應

3.22 公務員事務局局長表示：

- (a) 公務員事務局在制訂自願退休的補償方案時，採取了多項指導原則。有關方案應：
 - (i) 具透明度和容易理解；
 - (ii) 合理並能向公眾交代；
 - (iii) 以適用於所有人員的公式計算得出；
 - (iv) 公平、具成本效益並足以吸引員工參加；及
 - (v) 不帶有強迫成分；及
- (b) 為依照這些原則，公務員事務局認為，不論有關人員的退休金計劃屬於哪一類，在計算自願退休補償金的第二個上限時，需把所採用的折算率劃一為50%。如對屬舊退休金計劃的人員採用較低的折算率，他們會認為這個補償方案不吸引，在自願退休計劃下離職的人員將因而減少。結果，政府將需為這些過剩的人手負擔較高的薪酬開支。舉例來說，一名屬舊退休金計劃而服務年資為24年的人員將只獲得14個月的自願退休補償金。相比之下，採用50%的折算率，屬舊退休金計劃和新退休金計劃的人員均獲得20個月的自願退休補償金。有見及上述因素，公務員事務局認為宜把所採用的折算率劃一為50% (註5)。

3.23 財經事務及庫務局局長表示，按50%的退休金折算率計算一筆過自願退休補償金的第二個上限，是首輪自願退休方案的一個重要部分。政府認為這個方法是必需的，俾能吸引有關人員離開公務員隊伍。對所有人員採用同一個折算率，具有使方案簡單易明的好處。

註5：審計署認為，要決定在自願退休計劃下補償方案對自願退休人員是否吸引，不但需計及該等人員可取得的自願退休補償金額，還需考慮整個方案(即自願退休補償金、一筆過退休酬金及每月退休金)。根據審計署的計算，按25%折算率計算，須支付予屬舊退休金計劃的自願退休人員的總額，通常高於按50%折算率計算，須支付予屬新退休金計劃的自願退休人員的總額(第3.17段)。審計署認為，當局應就按不同折算率計算的自願退休計劃開支向行政會議和財務委員會提供全面的資料，使他們可作出有根據的決定。

第 4 部分：自願退休申請的批核

4.1 本部分研究個別自願退休申請的批核，並找出在日後的自願退休計劃可作出改善之處。

批核自願退休申請的準則

4.2 納入自願退休計劃的59個職系的可享退休金公務員，均可按自願形式申請自願退休。在自願退休計劃下，在正常退休前的實際服務年期不足一年的人員，不合資格提出自願退休申請(見上文第 1.6 段)。

4.3 在自願退休計劃下可接納的申請數目，原以財務委員會在二零零零年六月所批准，用以支付給予獲批准申請人的一筆過自願退休補償金的撥款(即11億元)為限。批核自願退休申請和決定自願退休人員的離任日期時，須以運作需求作為決定準則。只有在公共服務的提供及質素不會因自願退休人員退休而受到重大影響的情況下，部門首長及職系首長才可批准自願退休申請。就此而言，他們須確保只有在下列情況下才讓有關人員離任：

- (a) 部門不再需要有關人員的服務；
- (b) 如有需要維持現有服務，可在別處重行調配合適的公務員接替有關人員；或
- (c) 已有更具成效或其他方式提供的服務。

4.4 截至二零零二年十月三十一日，在自願退休計劃下的 11 081 宗退休申請中，共有 9 788 宗獲批准，以及 1 293 宗遭拒絕、撤銷或由於對有關人員進行的紀律處分程序或調查未有結果而暫予擱置。申請遭拒絕的原因，主要是有關職位繼續有運作需要。

在自願退休計劃下可節省的開支

二零零零年十二月財務委員會文件所匯報的節省開支

4.5 根據二零零零年十二月的財務委員會文件，當局估計，由2004-05年度開始，在自願退休計劃下每年可節省的開支淨額為 9.77 億元(見附錄 D)。上述估計是按下列假設所得：

- (a) 自願退休人員離職後，因刪除有關職位所節省的薪金開支為每年15.99億元；及
- (b) 自願退休人員騰空的職位，將改用其他方式提供服務，而非由公務員填補，開支為每年 6.22 億元。

二零零二年六月立法會事務委員會文件所匯報的節省開支

4.6 根據一份日期為二零零二年六月十七日，由公務員事務局提交立法會公務員及資助機構員工事務委員會的文件，當局經對自願退休計劃進行實施後檢討，制訂了修訂估計。據此，這個自願退休計劃每年可節省的開支淨額約為 7.51 億元，而即時支付的自願退休補償金為 23.92 億元，可在 3.2 年內還本。經修訂的節省開支淨額估計是按下列假設所得：

- (a) 自願退休人員離職後，會按一對一的方式刪除有關職位，因而節省的薪金開支可達每年 14.16 億元；及
- (b) 三分之二的自願退休人員騰空的職位將改用其他方式提供服務，而非由公務員填補，開支為每年 6.65 億元。

審計署對在自願退休計劃下可節省的開支的意見

個別自願退休申請的成本效益分析

4.7 審計署注意到，當局估計在自願退休計劃下可節省的開支（見上文第 4.5 及 4.6 段）時，只計及自願退休補償金、改用其他方式提供服務的成本，以及可節省的自願退休人員薪金。審計署認為，當局理應就自願退休計劃對財政的影響，進行更深入的分析，並須計及下列的額外成本和效益：

額外成本

- (a) 由自願退休當日至正常退休日期，向自願退休人員支付的每月退休金（見上文第 3.6 至 3.8 段）；及

額外效益

- (b) 由於自願退休人員的服務年資縮短（即計算至自願退休當日為止，而非正常退休日期），因此，向他們支付的一筆過退休酬金及每月退休金亦較少。

4.8 審計署注意到，在大部分自願退休個案中，政府均可透過容許有關人員在自願退休計劃下退休而節省開支。然而，容許接近正常退休年齡的人員在自願退休計劃下退休，政府則可能招致額外開支，而非節省開支。附錄 G 載有四個這類個案的例子。審計署估計，政府如果曾就每宗自願退休申請進行成本效益分析，便可拒絕導致政府有淨額外開支的自願退休申請，從而可節省估計達 6,000 萬元的開支。審計署的計算結果載於附錄 H。

4.9 審計署認為，為評估自願退休個案的額外開支情況，部門首長及職系首長理應在處理每宗自願退休申請時，進行成本效益分析。對於那些會導致政府有高淨額外開支的申請，理應考慮加以拒絕。

自願退休申請人在正常退休前的實際服務年期

4.10 在自願退休計劃下，任何人員的實際服務年期由二零零零年七月三日(即公務員事務局發出通函邀請人員參加自願退休計劃當日)起計至有關人員年屆其正常退休年齡當日，如不少於一年，即合資格根據該計劃提出申請。

4.11 審計署發現，上文第 4.10 段所述的資格準則將導致政府有淨額外開支。這是因為自願退休人員在正常退休前的實際服務期越短，政府可節省開支的機會越小。

4.12 審計署分析了所有 9 422 宗已離職的自願退休人員的個案，發現假設自願退休人員所提供的服務以其他方式提供(註 6)，其中有 1 208 宗個案會導致政府有淨額外開支。有關審查結果載於下文表九：

表九

導致政府有淨額外開支的獲准自願退休個案

在正常退休前的 實際服務期 (年)	有淨額外開支的 獲准自願退休個案	
	(數目)	(百分比)
不多於 2 年	439	36.3%
2 年以上至 3 年	357	29.6%
3 年以上至 4 年	136	11.3%
4 年以上至 5 年	63	5.2%
5 年以上至 6 年	75	6.2%
6 年以上至 7 年	73	6.0%
7 年以上	65	5.4%
總計	1 208	100.0%

資料來源：庫務署的記錄

註 6：根據二零零二年六月十七日提交立法會公務員及資助機構員工事務委員會的文件，自願退休人員所提供的服務，有 67% 改以其他方式提供。

4.13 正如上文表九所示，審計署注意到，在政府將會招致淨額外開支的 1 208 宗個案中，有 932 宗 (77%) 的自願退休人員在正常退休日期前的實際服務年期為四年或少於四年。

4.14 審計署認為，自願退休計劃的一年資格規定 (見上文第4.10段) 無法確保政府不會在獲准的自願退休個案中招致額外開支。

第二輪自願退休計劃

4.15 根據二零零三年二月二十一日的財務委員會文件，當局已經述明，第二輪自願退休計劃將會不適用於在達到正常退休年齡前的實際服務年期只有五年或不足五年的人員。實際服務期由自願退休計劃截止申請當日起計至有關人員年屆適用的有關退休金法例訂明的正常退休年齡當日。審計署認為，規定自願退休申請人在正常退休年齡前的實際服務年期必須多於五年，會減少導致政府有淨額外開支的自願退休個案。然而，政府仍有機會因實際服務年期多於五年的申請人而招致淨額外開支 (見上文第4.12段表九)。審計署認為，公務員事務局有需要考慮向部門首長及職系首長發出指引，協助他們對第二輪自願退休計劃的每宗申請進行成本效益分析，以及考慮拒絕可能導致政府有高額外開支的申請。

4.16 在回應審計署對每宗自願退休申請進行成本效益分析的查詢時：

(a) 公務員事務局局長表示：

- (i) 在第二輪自願退休計劃下，基於財政所限，政府必須考慮現金流量的情況，並已為此收緊資格準則，申請人在正常退休年齡前的實際服務年期只有五年或不足五年，將不合資格參加第二輪自願退休計劃；及
- (ii) 他不認為對每宗自願退休申請進行成本效益分析是切實可行的做法，因為這將大大延長處理申請的時間，並招致高昂的行政成本 (註 7)；及

(b) 財經事務及庫務局局長表示，向受影響的公務員付出一筆過自願退休補償金，以換取他們放棄原來的穩定職業，無疑是政府的額外的費用。他又表示：

- (i) 在評估自願退休計劃的成本和效益時，可採用不同的方式，視乎分析的重點為何。這項計劃令政府得以節省薪金方面的開支，儘管部分節省的款額因可能所需提供代替服務的成本而抵銷。不然，政府便須待員工達到正常退休年齡，才可節省這方面的開支；

註 7：根據附錄A所載的審計署分析，對每宗自願退休申請進行成本效益分析並非一項費時的工作。審計署認為，公務員事務局和財經事務及庫務局可制訂電腦化的成本效益分析模式，並使用庫務署的資料庫進行這項分析。

- (ii) 單以現金流量而言，推行自願退休計劃將導致需即時支付自願退休補償金及退休金，令在薪金方面可節省的款項減少。因此，這會對以四至五年來說的中期規劃期間的財政情況構成更大的壓力。不過，長遠來說，在經常薪金方面所節省的開支將有助改善財政情況；
- (iii) 在二零零零年十二月一日有關自願退休計劃的財務委員會文件中，“對財政的影響”這部分已開列推行這項計劃所涉及的每月退休金、折算退休酬金，以及估計需支付的一筆過自願退休補償金。應如何看待這些財政影響，端視乎所着眼的地方。就現金流量而言，自願退休計劃導致需預先支付一筆過退休酬金及每月退休金。然而，相對於讓自願退休人員繼續留在公務員隊伍服務至正常退休年齡所須支付的款項，這個計劃所涉的款額會較低，原因是該等人員的薪級點會逐步增加，加上每年薪酬調整，以及當他們正常退休時，服務年期會更長，他們最終可得的退休金亦會相應增加；
- (iv) 由於該等變數長年受經濟情況及公務員政策 (影響薪酬水平、增薪和晉升機會) 的轉變影響，在一些情況下，會涉及 20 至 30 年的時間，因此難以將之量化；及
- (v) 基於這些複雜的情況，加上成本效益評估主要取決於計及有關變數時所採用的假設，因此，對於所有變數帶來的整體影響是否在各個可能出現的自願退休情況中都轉化為淨成本或淨效益，財經事務及庫務局難有定論(註 8)。另一方面，過剩人手顯然仍會是重整公共服務的主要障礙。如不推行自願退休計劃，政府各局及部門在引入更多提高效率措施時，將大受制肘。

自願退休人員的離任日期

4.17 審計署注意到，在自願退休計劃下，倘若自願退休人員能夠盡早離任，可令政府節省更多開支。二零零零年六月(《公務員事務局通函第13/2000號》)，公務員事務局告知部門首長及職系首長，自願退休人員的離任日期可在二零零零年十二月三十一日至二零零一年十二月三十一日之間，並須顧及下列因素：

- (a) 選擇期(由二零零零年七月三日推出自願退休計劃當日至二零零零年十月三日)及處理申請所需時間(職系首長須於二零零零年十二月十二日將申請結果通知所有自願退休申請人)；及

註 8：有見及政府受財政所限及其現金流量的情況，審計署認為，公務員事務局和財經事務及庫務局有需要制訂一個計及各項因素的成本效益分析模式，以確保獲批准的自願退休計劃申請不會導致政府有淨額外開支。儘管審計署明白在制訂有關模式時可能遇到一些複雜的情況，但該等問題應不是無法解決的。

(b) 申請人積存假期總額、運作需求、公務需要及其他特殊情況或因素。

在二零零一年六月，公務員事務局促請各部門盡早讓有關人員離任及要求各部門確保獲准自願退休的申請人應在正常退休日期之前至少 6 個月離任。

4.18 審計署分析了所有獲准自願退休的申請人的離任日期。審計署注意到：

- (a) 處理申請所需時間平均為 5.3 個月；
- (b) 有 2 873 名 (31%) 自願退休人員在自願退休申請的預定批准日期 (即二零零零年十二月十二日) 之後 6 至 12 個月期間離任，以放取退休前假期，而 2 860 名 (30%) 自願退休人員則於該日期之後超過 12 個月才離任；及
- (c) 27 宗在處理申請及讓人員離任方面出現過長延誤的個案中，有關自願退休人員實際上是在年屆正常退休年齡之後的五日至六個月之間退休。該 27 名自願退休人員的自願退休補償金，總額為 380 萬元，每人為 62,000 元至 286,000 元不等。

4.19 審計署認為，公務員事務局有需要審慎查明需時甚久才讓一些自願退休人員離任的原因，並設法加快整個程序。據審計署估計，讓自願退休人員離任的日期每推前一個月，政府便可在薪金方面額外節省 8,100 萬元。詳情載於附錄 I。

五年內暫停招聘自願退休職系人手

部門要求放寬暫停招聘安排

4.20 根據二零零零年十二月一日發出的《公務員事務局通函第 29/2000 號》，所有自願退休職系應暫停向外招聘人手五年，直至 2005-06 年度止。各部門在以其他方式提供服務前，可採取權宜措施，暫時聘請非公務員合約僱員維持現行服務，但為期不得超過三年。此舉旨在使部門首長及職系首長盡量批准自願退休申請。

4.21 截至二零零二年十月三十一日，9 788 名 (即佔 70 000 人的 14%) 合資格人員遞交的自願退休申請獲批准。自願退休計劃推出後，各部門雖已採取權宜措施，聘請大約 1 271 名非公務員合約僱員以替代自願退休人員，但公務員事務局在二零零二年六月向立法會公務員及資助機構員工事務委員會表示，有些部門認為暫停招聘安排應更為靈活而不應劃一在所有自願退休職系實施。他們的意見如下：

- (a) 對於共通職系而言，往往由於員工在各部門的實際職務不同，不易透過內部跨部門聘任補充人手；及
- (b) 在某一部門，其自願退休人員以人數計超過過剩人員，在未有其他替代時，部分懸空職位有待填補。

放寬暫停招聘安排對自願退休計劃還本期的影響

4.22 審計署注意到，公務員事務局並沒有應部門要求放寬暫停招聘安排。為探討應否放寬這項安排的問題，審計署認為需要評估它對自願退休計劃的還本期的影響（見下文第4.23至4.25段）。

4.23 審計署在計算所有獲准自願退休申請的還本期時，假設自願退休人員所提供的服務會以其他方式提供。計算結果載於下文表十。

表十

自願退休成本的還本期

還本期 (註) (年)	自願退休人員	
	(數目)	(百分比)
不多於5年	427	4.5%
5年以上至10年	2 687	28.5%
10年以上至15年	2 761	29.3%
15年以上至20年	1 759	18.7%
20年以上	1 788	19.0%
總計	9 422	100.0%

自願退休人員		百分比	
6 308	8 995	67%	95.5%

資料來源：庫務署的記錄

註：還本期指向自願退休人員支付的自願退休成本從獲得的自願退休效益中全部收回的年期（見上文第4.7段）。

4.24 從上文表十，審計署注意到：

- (a) 自願退休計劃獲批個案的平均還本期為12.3年（不包括無法還本的個案）；
- (b) 在8 995宗（95%）個案中，政府如在刪除職位五年後恢復招聘自願退休職系人手，會招致額外開支；
- (c) 在6 308宗（67%）個案中，政府如在刪除職位十年後准許招聘自願退休職系人手，仍會招致額外開支；及

(d) 在 1 208 宗 (13%) 個案中，政府即使一直不准許招聘自願退休職系人手，仍無法收回自願退休成本 (見附錄 H)。

4.25 根據公務員事務局在二零零二年六月十七日提交立法會公務員及資助機構員工事務委員會的文件，自願退休人員所提供的服務以其他方式提供的機會率為 67%。換言之，政府如在刪除職位五年後恢復招聘自願退休職系人手，可能無法收回所有與自願退休有關的成本 (見上文第 4.24(b) 段)。審計署認為，政府有需要嚴格執行五年內暫停招聘自願退休職系公務員的安排。即使在自願退休職系的職位刪除五年後，如刪除的職位已改由其他方式提供服務所代替，政府仍有需要審慎研究招聘這些職系人手所造成的財政影響。

第二輪自願退休計劃

4.26 根據二零零三年二月二十一日的財務委員會文件，為確保第二輪自願退休計劃具成本效益，由公務員事務局局長指定的計劃推行日期起計，將在五年內暫停招聘自願退休職系的公務員。審計署認為，政府有需要嚴格執行在第二輪自願退休計劃下的五年內暫停招聘人手的規定。在暫停招聘期屆滿後，政府亦須審慎研究招聘的需要。

審計署對在自願退休計劃下可節省的開支的建議

4.27 對於自願退休計劃及第二輪自願退休計劃，審計署建議公務員事務局局長應與財經事務及庫務局局長磋商：

- (a) 在刪除自願退休人員騰空的職位的五年內，嚴格執行暫停招聘自願退休職系人手的安排；及
- (b) 在五年暫停招聘期屆滿後，審慎研究部門招聘自願退休職系人手的要求，並應充分考慮有關職位是否已以其他方式提供服務。

4.28 審計署建議，在第二輪自願退休計劃，公務員事務局局長應與財經事務及庫務局局長磋商，制訂措施以加快處理自願退休申請，並在預定時間表內讓自願退休人員離任。

當局的回應

4.29 公務員事務局局長表示：

在五年內暫停招聘自願退休職系的人手

- (a) 在第二輪自願退休計劃，在五年內暫停招聘的安排將繼續適用；
- (b) 在獲納入自願退休計劃的 59 個職系中，有 56 個再獲納入第二輪自願退休計劃，換言之，這些職系暫停招聘人手的時間將合共超過五年；

自願退休人員離任日期

- (c) 公務員事務局已促請各部門盡早讓員工離任。自願退休計劃的申請人不能盡早離任，通常是因一些部門基於運作方面的原因以致未能這樣做；及
- (d) 在第二輪自願退休計劃中，提出自願退休申請的時間將減至兩個月，有關部門須在自願退休申請獲批准的日期起計一年內讓有關人員離任。

第 5 部分：在自願退休計劃下刪除職位

5.1 本部分研究刪除自願退休人員所騰空職位的安排。是項審查顯示，刪除該等職位所騰出的財政資源，有部分用作開設其他公務員職位，提高或調整其他公務員職位的等級。

在自願退休計劃下刪除職位的安排

5.2 根據《公務員事務局通函第 13/2000 號》及《公務員事務局通函第 29/2000 號》，部門首長及職系首長有責任確保每有一名人員根據自願退休離職，便須刪除一個職位，詳情如下：

- (a) 如屬部門職系人員，有關的部門首長須刪除同屬部門職系的一個常設職位，但該職位毋須與所騰空職位的職級相同；及
- (b) 如屬一般職系或共通職系人員，有關的部門首長及職系首長須刪除該一般職系或共通職系的一個常設職位；須刪除的職位不一定是自願退休人員騰空的職位。

5.3 《公務員事務局通函第 13/2000 號》亦訂明：

- (a) 每有一名部門職系人員根據自願退休離職，因而刪除的職位的個人薪酬將轉撥部門開支，款項由部門保留。個人薪酬轉撥部門開支的數額，按被刪除職位的估計年薪值計算；及
- (b) 至於一般職系及共通職系人員，被刪除職位的個人薪酬將轉撥部門開支，款項由被刪除職位所屬的部門保留。

有關的政府各局或部門的編制上限，將同樣按被刪除職位的估計年薪值予以縮減。

監察刪除職位的情況

5.4 二零零零年十二月，為監察刪除職位的情況，公務員事務局要求部門首長及職系首長在每季完結時向財經事務及庫務局提交報告，按部門、職系及職級列出擬於下一季刪除的職位詳情。財經事務及庫務局會根據報告，採取以下行動：

- (a) 要求管制人員在下一季完結前刪除部門編制內的有關職位；及
- (b) 在下一季完結時根據所預留的估計年薪值，縮減部門編制上限，以反映刪除職位的情況。

5.5 二零零零年十二月，財務委員會獲告知在自願退休人員離職後，有關部門會刪除數目相同但毋須與自願退休人員職系或職級相同的職位。政府承諾推行自願退休計劃可透過刪除公務員編制內的職位，從而節省長遠開支。財政司司長在二零零一年三月發表《財政預算案演詞》，宣布在二零零三年三月或之前將公務員編制減至 181 000 個職位。公務員事務局局長和財經事務及庫務局局長負責積極監察刪除職位的進度，以控制公務員編制。由二零零一年九月起，除季度報告外，部門首長及職系首長還須提交報表，列出截至二零零三年三月三十一日期間預計刪除的職位，並須在提交2002-03年度預算草案時，匯報所有在自願退休計劃下刪除的職位。

審計署對在自願退休計劃下刪除職位的意見

延遲刪除職位

5.6 據公務員事務局表示，截至二零零二年十月三十一日，共有9 788名人員獲准在自願退休計劃下退休。然而，在二零零二年六月三十日或之前退休的人員騰空的8 424個職位中，只有 6 874 個 (81.6%) 被刪除，餘下 1 550 個 (18.4%) 職位仍在公務員編制內。刪除職位的詳情，載於下文表十一：

表十一

按職系劃分刪除的職位
(在二零零二年十月三十一日的情況)

職系	獲准自願 退休人員 數目 (a)	二零零二年六月 三十日或之前退休 的自願退休人員 所騰空的職位		二零零二年六月 三十日或之前因自願 退休人員退休而騰空 以致被刪除的職位	
		(b) (數目)	(c) = $\frac{(b)}{(a)} \times 100\%$ (百分比)	(d) (數目)	(e) = $\frac{(d)}{(b)} \times 100\%$ (百分比)
一般職系	3 657	3 177	86.9%	2 177	68.5%
共通職系	5 856	4 985	85.1%	4 469	89.6%
部門職系	275	262	95.3%	228	87.0%
總計	9 788	8 424	86.1%	6 874	81.6%

資料來源：審計署對財經事務及庫務局和庫務署記錄的分析

5.7 審計署發現，延遲刪除職位的情況在一般職系的某些職位尤其嚴重。截至二零零二年十月三十一日，有 31.5% 須在自願退休計劃下刪除的職位尚未刪除，詳情載於下文表十二。

表十二

一般職系刪除的職位
(在二零零二年十月三十一日的情況)

職系首長	二零零二年 六月三十日或之 前退休的自願 退休人員數目	二零零二年六月 三十日或之前因 自願退休人員退休而騰空 以致被刪除的職位		尚未刪除的職位	
	(a)	(b)	(c) = $\frac{(b)}{(a)} \times 100\%$	(d) = (a) - (b)	(e) = $\frac{(d)}{(a)} \times 100\%$
		(數目)	(百分比)	(數目)	(百分比)
政府物料供應處處長	76	39	51.3%	37	48.7%
一般職系處長	2 527	1 650	65.3%	877	34.7%
資訊科技署署長	32	24	75.0%	8	25.0%
政府車輛管理處處長	364	282	77.5%	82	22.5%
法定語文專員	83	81	97.6%	2	2.4%
教育署署長	7	8	114.3%	(1)	(14.3%)
地政總署署長	39	44	112.8%	(5)	(12.8%)
印務局局長	36	36	100.0%	—	—
海事處處長	4	4	100.0%	—	—
運輸署署長	9	9	100.0%	—	—
總計	3 177	2 177	68.5%	1 000	31.5%

資料來源：審計署對財經事務及庫務局和庫務署記錄的分析

5.8 審計署注意到，公務員事務局和財經事務及庫務局均沒有訂立任何有效機制，確保自願退休人員騰空的職位會隨即悉數刪除，特別是公務員事務局和財經事務及庫務局並沒有：

- (a) 就自願退休計劃所引致的懸空職位訂下刪除的時限；
- (b) 就自願退休人員騰空的職位配對相應刪除的職位，保存完整的最新記錄。因此，公務員事務局和財經事務及庫務局對自願退休人員騰空職位後而相應刪除職位的進展，並不知情；及
- (c) 在政府各局及部門遲遲沒有刪除自願退休人員騰空的職位時，積極採取跟進行動。

5.9 審計署認為，為達到自願退休計劃的政策目標 (即得以節省開支)，公務員事務局和財經事務及庫務局理應訂立完善的監察制度，以確保迅速刪除職位。當中，公務員事務局和財經事務及庫務局應通力合作，以確保部門首長及職系首長從速刪除自願退休人員騰空的職位。

刪除職級較低的職位

5.10 在自願退休計劃下，每有一名人員根據自願退休離職而騰空職位，便須刪除一個職位。就部門職系而言，所刪除的職位須與自願退休人員騰空的職位同屬一個職系。至於一般職系或共通職系，則不論自願退休人員所屬職系、職級及部門，可在職系編制內相應刪除任何一個常額職位。

5.11 審計署在檢討一般職系、部門職系及共通職系刪除職位的程序後注意到，在部門首長及職系首長已 / 將予刪除的9 788個職位中，有1 890個 (19.3%) 屬職級較低的職位，即估計年薪值較自願退休人員騰空的職位的估計年薪值為低。有關審查結果載於下文第5.12至5.23段。由於刪除了職級較低的職位，該等已 / 將予刪除的職位較自願退休人員騰空的職位，在估計年薪值總額方面，少了2.138億元。詳情載於下文表十三及第5.12至5.21段。

表十三

自願退休人員騰空的職位
與已 / 將予刪除的職位兩者在估計年薪值方面的差額

職系	自願退休人員騰空的職位		已 / 將予刪除的職位		差額
	數目	估計 年薪值 (a) (百萬元)	數目	估計 年薪值 (b) (百萬元)	估計 年薪值 (c)=(a)-(b) (百萬元)
一般職系	3 657	771.1	3 657	623.5	147.6
共通職系	5 856	791.5	5 856	733.5	58.0
部門職系	275	77.3	275	69.1	8.2
總計	9 788	1,639.9	9 788	1,426.1	213.8

資料來源：審計署對財經事務及庫務局記錄的分析

註1：截至二零零二年十月三十一日，在9 788個職位中，尚有539個有待部門首長及職系首長確定予以刪除。審計署假設，這些職位是以按比例計算的估計年薪值刪除。

註2：各職級在二零零二年十月一日的估計年薪值，是根據薪級中點表計算的。

一般職系刪除職級較低的職位

5.12 納入自願退休計劃的一般職系共有22個。審計署注意到，由於該22個一般職系所刪除的職位較自願退休人員騰空的職位在職級上為低，已 / 將予刪除的職位較騰空職位，在估計年薪值總額方面，少了1.476億元。有關該22個一般職系刪除的自願退休人員騰空的職位，詳情載於附錄J。

5.13 舉例來說，審計署注意到，屬於一般職系處長管轄範圍的八個一般職系中，已 / 將予刪除的職位較自願退休人員騰空的職位，在估計年薪值總額方面，少了1.24億元。詳情載於下文表十四。

表十四

一般職系自願退休人員騰空的職位
與已 / 將予刪除的職位兩者在估計年薪值方面的差額

職系 / 職級	每個職位的 估計 年薪值 (百萬元)	自願退休 人員騰空 的職位		已 / 將予刪除 的職位		差額	
		數目 (a)	估計 年薪值 總額(註) (百萬元) (b)	數目 (c)	估計 年薪值 總額(註) (百萬元) (d)	數目 (e)=(c)-(a)	估計 年薪值 總額 (百萬元) (f)=(d)-(b)
1. 文書主任職系							
高級文書主任	0.39	129	50.2	17	6.6	(112)	(43.6)
文書主任	0.29	608	178.7	134	39.4	(474)	(139.3)
助理文書主任	0.17	1 073	185.6	961	166.2	(112)	(19.4)
小計		<u>1 810</u>	<u>414.5</u>	<u>1 112</u>	<u>212.2</u>	<u>(698)</u>	<u>(202.3)</u>
2. 文書助理職系	0.14	<u>512</u>	<u>73.2</u>	<u>1 021</u>	<u>146.0</u>	<u>509</u>	<u>72.8</u>
3. 辦公室助理員職系	0.12	<u>98</u>	<u>11.6</u>	<u>335</u>	<u>39.7</u>	<u>237</u>	<u>28.1</u>
4. 私人秘書職系							
高級私人助理	0.66	3	2.0			(3)	(2.0)
私人助理	0.51	4	2.0	2	1.0	(2)	(1.0)
高級私人秘書	0.39	10	3.9	1	0.4	(9)	(3.5)
一級私人秘書	0.29	68	20.0	20	5.9	(48)	(14.1)
二級私人秘書	0.18	103	18.9	113	20.7	10	1.8
小計		<u>188</u>	<u>46.8</u>	<u>136</u>	<u>28.0</u>	<u>(52)</u>	<u>(18.8)</u>
5. 機密檔案室助理職系							
機密檔案室高級助理	0.32	3	1.0			(3)	(1.0)
機密檔案室助理	0.22	67	14.7	12	2.6	(55)	(12.1)
小計		<u>70</u>	<u>15.7</u>	<u>12</u>	<u>2.6</u>	<u>(58)</u>	<u>(13.1)</u>
6. 打字督導職系	0.31	<u>13</u>	<u>4.0</u>	<u>13</u>	<u>4.0</u>	---	---
7. 打字員職系							
高級打字員	0.22	33	7.2	38	8.3	5	1.1
打字員	0.14	98	14.0	153	21.9	55	7.9
小計		<u>131</u>	<u>21.2</u>	<u>191</u>	<u>30.2</u>	<u>60</u>	<u>9.0</u>
8. 電話接線生職系	0.15	4	0.6	6	0.9	2	0.3
一般職系處長轄下 一般職系的總計		<u>2 826</u>	<u>587.6</u>	<u>2 826</u>	<u>463.6</u>	—	<u>(124.0)</u>

資料來源：審計署對財經事務及庫務局記錄的分析

註：各職級在二零零二年十月一日的估計年薪值，是根據薪級中點表計算的。

5.14 如上文表十四所示，審計署發現，以每個職位的估計年薪值計算，自願退休人員騰空的職位所屬職級越高，在該等職級刪除的職位越少。因此，已／將予刪除職位的估計年薪值總額，少於自願退休人員騰空職位所涉的估計年薪值總額。

共通職系刪除職級較低的職位

5.15 納入自願退休計劃的共通職系共有22個。審計署注意到，由於該22個共通職系所刪除的職位在職級上較自願退休人員騰空的職位為低，所刪除職位較騰空職位，在估計年薪值總額方面，少了5,800萬元。有關該22個共通職系刪除的自願退休人員騰空的職位，詳情載於附錄K。

5.16 舉例來說，管工職系共有491個自願退休人員騰空的職位（即6個高級巡察員、68個巡察員、94個高級管工及323個管工），在已／將予刪除的職位與上述騰空職位之間，估計年薪值總差額（3,470萬元）最為龐大。然而，審計署發現：

- (a) 沒有任何屬管工職系高級職階的高級巡察員（每個職位的估計年薪值為355,320元）及巡察員（每個職位的估計年薪值為280,020元）職位已／將予刪除；
- (b) 17個高級管工職位（每個職位的估計年薪值為219,240元）已／將予刪除；
- (c) 91個管工職位（每個職位的估計年薪值為172,980元）已／將予刪除；及
- (d) 其餘383個屬工人職系的二級工人職級的職位，每個職位的估計年薪值為113,640元，已／將予刪除。

部門職系刪除職級較低的職位

5.17 納入自願退休計劃的部門職系共有15個。審計署注意到，由於該15個部門職系所刪除的職位在職級上較自願退休人員騰空的職位為低，所刪除職位較騰空職位，在估計年薪值總額方面，少了820萬元。有關該15個部門職系刪除的自願退休人員離職騰空的職位，詳情載於附錄L。

5.18 舉例來說，警察翻譯主任職系共有100個自願退休人員騰空的職位，其已／將予刪除的職位與上述騰空的職位之間，估計年薪值的總差額最為龐大，達380萬元。該職系的自願退休人員包括：

- (a) 17個警察高級翻譯主任（每個職位的估計年薪值為512,460元）；
- (b) 50個警察一級翻譯主任（每個職位的估計年薪值為388,980元）；及
- (c) 33個警察二級翻譯主任（每個職位的估計年薪值為241,800元）。

5.19 據香港警務處(警務處)表示,二零零二年已刪除62個職位(1個警察高級翻譯主任、24個警察一級翻譯主任及37個警察二級翻譯主任),而最終刪除的職位會達100個(6個警察高級翻譯主任、44個警察一級翻譯主任及50個警察二級翻譯主任)。在這100個已/將予刪除的職位中,有17個屬職級較低的職位。

向財經事務及庫務局報告刪除職位的情況

5.20 審計署注意到,警務處在呈交財經事務及庫務局的季度報告中匯報,已刪除及擬刪除的100個職位全屬警察翻譯主任職系的最低職級(即警察二級翻譯主任)。這與上文第5.19段所述警務處實際/擬訂刪除的職位,有很大分別。按警務處呈交的季度報告資料計算,已/將予刪除的職位與騰空的職位之間估計年薪值的總差額為1,190萬元,但實際的總差額應為380萬元(見上文第5.18段)。

5.21 警務處處長應審計署的要求,就向財經事務及庫務局報告刪除職位的情況作出澄清:

- (a) 他提及在資源增值計劃下所刪除的103個警察二級翻譯主任職位(其中包括100個自願退休計劃職位),相當於透過自願退休人員離職刪除職位後外判翻譯服務所節省的開支。這些職位的估計年薪值會在2002-03年度內全數歸還財經事務及庫務局;
- (b) 警務處以100名屬最初級職階的警察二級翻譯主任計算刪除職位所節省的款項,是為了預留款項應付外判翻譯服務所需的額外開支,並計及部門編制的檢討所得出的結果,但有關結果在擬備2002-03年度預算草案時仍未取得;及
- (c) 當自願退休計劃結束時,有17個職級較低的職位將會刪除。在該計劃下,因刪除警察翻譯主任晉升職級的職位(即6個警察高級翻譯主任及44個警察一級翻譯主任)在估計年薪值取得的差額,將於2003-04年度歸還財經事務及庫務局。二零零三年三月,他已向財經事務及庫務局呈交經修訂的季度報告。

容許部門首長及職系首長刪除職級較低的職位的影響

5.22 據公務員事務局表示,如二零零零年十二月的財務委員會文件所述,刪除職級較低的職位的理據,是為留任員工保留完善的職制。部門可按運作需要,刪除職級較低的職位,以保留自願退休人員離職後懸空的晉升職位,使員工仍有晉升機會。然而,審計署注意到:

- (a) 鑑於部門首長及職系首長普遍趨向刪除職級較低的職位,某些自願退休職系的晉升機會有所提高(如文書主任職系、管工職系及警察翻譯主任職系)。該

等部門首長及職系首長均毋須向公務員事務局提供理據，說明為何要保留職級較高的職位；及

- (b) 部門首長及職系首長毋須作出解釋，說明為何某些職系所刪除的職位數目可以較自願退休人員離職騰空的職位數目為多，而又無損運作效率 (如上文第 5.13 段表十四所提及的文書助理職系、辦公室助理員職系及打字員職系)。審計署並未看到不及早刪除該等職位的解釋。

5.23 公務員事務局局長回應審計署的查詢時表示：

- (a) 自願退休計劃明確的目的，是盡量讓最多自願退休申請人離任。因此，容許在該計劃下刪除職級較低的職位，是刻意作出的決定。雖然刪除較自願退休人員職級為低的職位導致所節省的估計年薪值減少，卻可讓最多員工離任；及
- (b) 在第二輪自願退休計劃中，鑑於財政上的限制，公務員事務局已額外考慮到現金流量情況，並收緊刪除職位安排的彈性。概括而言，部門須刪除自願退休人員騰空的職位或與其屬同等職級的職位。

第二輪自願退休計劃

5.24 根據二零零三年二月二十一日的財務委員會文件，當局告知財務委員會，每有一名自願退休人員離職，部門須刪除該名人員的職位或一個相等於該名人員所屬職級的職位。假如某一職級的自願退休人數較可以刪減的職位數目為多，則部門首長及職系首長可刪除低一級的職位，以便自願退休人員離職，但有關部門首長及職系首長須能夠證明作出上述安排後仍能節省可觀的開支，並須就有關安排向公務員事務局取得特別批准。審計署歡迎這項新的管制規定。

動用在自願退休計劃下因刪除職位所得的估計年薪值
開設職位，提高或調整職位的等級

5.25 根據一九九四年二月十七日的《財務通告第4/94號》，財經事務及庫務局規定，管制人員在行使獲轉授的權力開設非首長級常額職位前，須確保其部門非首長級常額編制的估計年薪值總額不會因此而超逾編制上限 (即常額編制內所有核准非首長級職位的估計年薪值總額)。

5.26 二零零一年十一月，一般職系處長向財經事務及庫務局提交一份報表，開列截至二零零三年三月三十一日文書及秘書職系所刪除的職位。根據該報表，在自願退休計劃下刪除 400 個文書及秘書職系職位所節省的 7,600 萬元估計年薪值總額，會用以開設其他職位、提高或調整其他職位等級 (例如二級行政主任及庫務會計師的職位)。

5.27 二零零一年十一月底，財經事務及庫務局局長告知一般職系處長：

- (a) 員工根據自願退休計劃離職後，政府有明確承諾刪除該員工的職位。刪除有關職位，是為了節省經常開支，使即時支付的自願退休開支能夠還本有餘；及
- (b) 由於刪除400個職位所節省的估計年薪值用以開設其他職位，開支沒有因此而節省，故財經事務及庫務局不認為政府已履行其承諾。

二零零一年十二月三日，一般職系處長回應時表示，每次批准部門首長刪除自願退休職位時，都會向財經事務及庫務局送交批准文件的副本，使財經事務及庫務局可立即凍結被刪除職位的估計年薪值。

5.28 二零零一年十二月十九日，財經事務及庫務局要求一般職系處長在同意刪除部門建議的任何職位時，即以書面與有關部門首長覆實該等職位是根據自願退休計劃刪除，因此，估計年薪值不能用以開設其他職位。

5.29 二零零一年十二月二十四日，公務員事務局局長告知財經事務及庫務局：

- (a) 根據《公務員事務局通函第 29/2000 號》，因刪除自願退休職位所節省的資源可重行調配，以便採用其他方式提供服務、應付資源增值計劃的要求、或用以提供新服務或加強現有服務，滿足不斷增長的需求。假如有需要把撥款從個人薪酬轉撥至部門開支，管制人員須估計並與財經事務及庫務局磋商，在 2001-02 年度實際需要的部門開支項下追加撥款額。有關通函並無規定因刪除自願退休職位所節省的估計年薪值不得用以開設其他職位；及
- (b) 公務員事務局支持有關預留自願退休計劃所刪除職位的估計年薪值的建議，以協助政府達到在二零零三年三月或之前將公務員編制控制在 181 000 個職位的目標。

5.30 財經事務及庫務局在二零零二年一月中回應時，告知公務員事務局：

- (a) 在二零零零年十二月的財務委員會文件中，政府當局申請一筆為數 27.9 億元的承擔額，以推行自願退休計劃，並表示在“自願退休人員離職後，有關部門會相應刪除數目相等的職位”。政府亦進一步承諾透過刪除公務員編制中的職位，可為政府節省長遠開支；及
- (b) 既然政府明確承諾會致力在自願退休計劃下削減公務員編制，財經事務及庫務局不明白為何自願退休職位的資源，可獲准“再用以”開設其他公務員職位。這個做法有違自願退休計劃的基本目的。

5.31 公務員事務局在二零零二年一月二十一日告知財經事務及庫務局：

- (a) 自願退休計劃的目的，是透過刪除公務員編制內的職位，為政府節省長遠開支。然而，財務委員會文件《FCR (2000-01) 49 號》或《公務員事務局通函第 29/2000 號》均未有訂明因刪除自願退休職位所節省的估計年薪值，不可用作開設其他未獲納入自願退休計劃內的職位；及
- (b) 如一般職系處長將適當的安排告知有關部門首長，則應可解決問題 (見上文第 5.27 及 5.28 段)。

5.32 審計署贊同財經事務及庫務局的意見，既然政府明確承諾會致力透過自願退休計劃削減公務員編制，如因刪除自願退休職位所節省的估計年薪值可用作開設其他公務員職位，則與自願退休計劃的基本目的相悖。然而，審計署注意到，截至二零零二年十二月三十一日，一般職系處長及有關部門均沒有將為數共 7,600 萬元的估計年薪值凍結 (見上文第 5.26 段)，防止有關款項用作開設其他公務員職位，提高或調整其他公務員職位的等級。

5.33 審計署認為，在二零零零年七月推行自願退休計劃前，公務員事務局和財經事務及庫務局理應向部門首長 / 職系首長發出清晰指引，以防止部門首長 / 職系首長將在自願退休計劃下因刪除職位所得的估計年薪值，用作開設其他公務員職位，提高或調整其他公務員職位的等級。

審計署對在自願退休計劃下刪除職位的建議

5.34 審計署建議公務員事務局局長應與財經事務及庫務局局長磋商：

延遲在自願退休計劃下刪除職位

- (a) 要求部門首長及職系首長擬訂計劃，以便在自願退休計劃下及時刪除職位；
- (b) 密切監察部門有否遵照計劃行事，並針對任何嚴重偏離該計劃的情況，即時採取行動；及

動用在自願退休計劃下因刪除職位所得的估計年薪值

開設職位，提高或調整職位的等級

- (c) 聯同有關部門採取行動，確定和收回在自願退休計劃下刪除的職位所節省，並已用作開設其他公務員職位，提高或調整其他公務員職位等級的估計年薪值。

5.35 在第二輪自願退休計劃，審計署建議公務員事務局局長和財經事務及庫務局局長應：

- (a) 指明刪除職位的時限，以便盡快節省開支；及
- (b) 確保部門首長及職系首長不會將在該計劃下因刪除職位所節省的估計年薪值，用作開設其他公務員職位，提高或調整其他公務員職位的等級。

當局的回應

5.36 公務員事務局局長表示：

延遲刪除職位

- (a) 由於有關職系首長需要為一般職系員工安排重行調配及內部委任，因此刪除職位需時自然較長；
- (b) 就一般職系而言，要刪除的職位不一定是離職人員騰空的職位。由於政策決定是盡量讓所有自願退休人員在二零零一年十二月三十一日或之前離任以節省開支，但根據部門運作需要，部分可予刪除的職位到2002-03年度才會出現人手過剩的情況，故此可能要在自願退休人員離職後相隔一段時間才刪除職位；
- (c) 在第二輪自願退休計劃中，部門首長及職系首長必須在18個月內刪除職位，並且定期向公務員事務局提交刪除職位報告；

*動用因刪除職位所得的估計年薪值
開設職位，提高或調整職位的等級*

- (d) 在一般職系處長就此事向財經事務及庫務局澄清後，公務員事務局支持財經事務及庫務局的意見，認為應凍結估計年薪值，以停止開設職位；及
- (e) 就第二輪自願退休計劃而言，由於政府已實行全面控制編制，在2006-07年度將公務員的編制減少10%至16萬個職位，因此無須規定暫停開設職位。此外，各局及部門須以經營開支封套方式(註9)，達致政府所訂在2006-07年度節省總體開支合共200億元的目標。

註9：根據由2003-04年度開始推行的經營開支封套安排，每個政策局獲分配開支上限(即經營開支封套)。各問責制局長有更大的自由度，在經營開支封套內調配資源。

5.37 財經事務及庫務局局長表示：

- (a) 二零零零年十二月一日有關自願退休計劃的財務委員會文件載列員工在自願退休計劃下離職時須在公務員編制內刪除職位的規定。《公務員事務局通函第13/2000號》訂明，部門首長及職系首長負責確保每有一名人員根據自願退休離職，便須相應刪除一個常額職位。公務員事務局和財經事務及庫務局積極監察刪除職位的進度，並要求部門首長及職系首長每季匯報進度。根據報告，財經事務及庫務局會預留所刪除職位的估計年薪值，並協助部門將個人薪酬的撥款轉撥部門開支，以提供服務；及
- (b) 假如刪除職位同時涉及一名部門首長及另一名職系首長，財經事務及庫務局承認這個情況較為複雜，故此有關方面需要進行更多協調工作。《財務通告第4/94號》所公布的編制程序，載述部門首長及職系首長分別在開設及刪除職位方面的權力及責任，為刪除自願退休職位的過程提供有效的支持架構。

第 6 部分：利用自願退休計劃以節省政府開支

6.1 本部分研究政府各局及部門如何使用自願退休計劃所節省的款項。

在自願退休計劃下刪除職位所節省的估計年薪值的使用

政府各局及部門使用節省款項

6.2 政府各局或部門的經常開支主要包括以下項目：

- (a) **個人薪酬** 個人薪酬撥款受估計年薪值管制，此撥款用以支付公務員薪金及津貼。某些部門在個人薪酬方面的開支，佔其經常開支總額的 80% 至 90%；及
- (b) **部門開支** 這包括用以聘請非公務員合約僱員或僱用服務的開支，以及其他部門開支。

6.3 管制人員可將款項從個人薪酬撥款轉至部門開支撥款，以靈活地調整轄下資源需求。管制人員須在每個年度開始時與財經事務及庫務局磋商，以獲得該局原則上同意款項根據一九九五年六月二十三日的《財務通告第 12/95 號》轉撥。在獲得同意後，管制人員須騰出相應的估計年薪值數額，所騰出估計年薪值由財經事務及庫務局預留。如有需要，有關當局會在年內批准撥款以增加部門開支。

6.4 自從推行資源增值計劃以達致節省每年經營開支 5% 的目標 (見上文第 1.3 段註 1)，各局及部門於 2000-01 年度共刪除了 882 個職位，以節省指定的 1% 經營開支。公務員事務局和財經事務及庫務局估計，如要在 2002-03 年度或之前按資源增值計劃節省其餘 4% 經營開支，便要刪除另外 3 500 個職位。

6.5 政府各局及部門可將在自願退休計劃下刪除的職位的估計年薪值，用作應付資源增值計劃的要求，又或將估計年薪值轉撥入部門開支，以採用其他方式提供服務，或用以提供新增服務或加強現有服務。

審計署對在自願退休計劃下刪除職位所節省的估計年薪值的使用的意見

6.6 根據二零零零年十二月一日有關自願退休計劃的財務委員會文件，推行該計劃可透過刪除公務員編制的職位，使政府節省長遠開支。審計署注意到，政府在提交行政會議及財務委員會的文件中，就自願退休計劃可節省的款項作出預計。不過，對於這些節省款項的使用及其對總體政府開支水平的影響，卻沒有提及。

6.7 在自願退休計劃下已 / 將予刪除的職位共有 9 788 個，每年節省的估計年薪值為 14.26 億元 (見上文第 5.11 段表十三)。審計署已審查所節省款項的使用情況，審計結果如下：

- (a) 刪除 7 109 個職位所節省的款項為 10.14 億元 (71%)，款項由有關部門留用。據財經事務及庫務局表示，在 2000-01 和 2002-03 年度之間由個人薪酬轉撥入部門開支的款項，合共 3.5 億元左右；及
- (b) 刪除 2 679 個職位所節省的款項為 4.12 億元 (29%)，款項會歸還政府，作為資源增值計劃所節省的款項，詳情載於下文表十五。

表十五

資源增值計劃按在自願退休計劃下刪除職位的估計年薪值計算所節省的款項

年度	刪除職位數目	資源增值計劃所節省的款項 (百萬元)
2001-02	614	99.7
2002-03	2 065	312.4
	——	——
	總計	412.1
	=====	=====

資料來源：財經事務及庫務局的記錄

6.8 審計署對在自願退休計劃下刪除職位所節省估計年薪值的使用，有以下意見：

- (a) **政府有需要全數收回所節省的估計年薪值** 審計署估計在 9 788 名獲准申請人中，9 422 名自願退休人員所涉及的自願退休開支總額為 61.28 億元。其中包括自願退休補償金 23.22 億元 (見上文第 1.15 段表二)，以及由自願退休當日至正常退休日期支付的每月退休金 38.06 億元 (見上文第 3.6(a) 段)。假如部門保留和使用因刪除自願退休職位所節省的款項，則政府未必能收回自願退休計劃的成本；
- (b) **缺乏理據支持增加部門開支** 財經事務及庫務局容許政府各局及部門將所節省的估計年薪值 3.5 億元 (見上文第 6.7(a) 段) 轉撥至部門開支。審計署並未看到有證據顯示該局對轉撥款項事宜作全面審核。事實上，該筆合共 10.14 億元由有關部門保留使用的款項，遠較該等部門就並非由公務員提供 (先前由自願

退休人員提供) 服務估計每年所需的 6.65 億元開支 (見上文第4.6(b) 段) 為多。有關部門保留了因在自願退休計劃下刪除職位而大增的部門開支，在運作上是否有需要，實成疑問；及

- (c) **並無機制確保自願退休計劃所節省的款項會歸還政府** 除預留在自願退休計劃下刪除職位所節省的估計年薪值外，公務員事務局或財經事務及庫務局均無設立管制機制，確保所節省的估計年薪值 (在扣除暫聘非公務員合約僱員所需的款項後) 會歸還政府。另外，一如公務員事務局在二零零零年十一月提交立法會公務員及資助機構員工事務委員會的文件中表示，有些部門或須聘用非公務員合約僱員 (不超過三年) 作為權宜措施，以在採用其他方式提供服務前維持現有服務。審計署認為，有需要設立管制機制，以確保和監管在自願退休計劃下刪除職位所節省的款項會歸還政府。

第二輪自願退休計劃

6.9 根據二零零三年一月十四日的立法會事務委員會文件，假如每年在薪金方面所節省的全部24億元並未花在其他開支上，第二輪自願退休計劃涉及的補償開支及退休金支出，大約五年便可以還本 (亦見上文第3.10及3.11段)。公務員事務局預期，由於該局和財經事務及庫務局要求各局 / 部門大幅削減經營開支，他們多會將由這項計劃所節省的大部分款項，即使並非全部款項，用於應付經營開支的縮減。因此，當局認為毋須另立機制，將部分節省的款項收回。

6.10 審計署認為，公務員事務局和財經事務及庫務局有需要確保全數收回第二輪自願退休計劃的即時成本。審計署認為，公務員事務局和財經事務及庫務局有需要審慎研究使用第二輪自願退休計劃所節省款項的安排，否則，便未必能達到將政府總體開支減至擬訂水平。

審計署對在自願退休計劃下刪除職位所節省的估計年薪值的使用的建議

6.11 審計署**建議**公務員事務局局長應與財經事務及庫務局局長磋商：

- (a) 審慎重新研究使用自願退休計劃所節省款項的現行安排，以確保除以其他方式提供服務所需的開支外，所節省款項全部歸還政府；及
- (b) 在第二輪自願退休計劃，向政府各局及部門公布清晰指引，說明除以其他方式提供服務所需的開支外，所有節省款項應歸還政府，以確保政府達致削減總體開支的目標。

當局的回應

6.12 公務員事務局局長表示：

- (a) 儘管政府各局及部門毋須將自願退休計劃下所節省的款項直接歸還政府，但他們已將大部分款項作為資源增值計劃的節省款項而歸還政府；及
- (b) 在第二輪自願退休計劃中，政府各局及部門須以經營開支封套方式，達致政府所訂在2006-07年度節省總體開支合共200億元的目標。由於各問責制局長的經營開支封套，須大幅削減開支，故政府毋須也因此並無計劃另設機制，以收回第二輪自願退休計劃所節省的款項（註10）。

6.13 財經事務及庫務局局長表示：

- (a) 當局並無政策意向，規定部門須將自願退休計劃所節省的款項與資源增值計劃所節省的款項分別歸還政府。自願退休計劃是一項人力資源策略，用以處理過剩人手及讓各局及部門得以按資源增值計劃節省款項。資源增值計劃的目標，是政府各局及部門須由2002-03年度起，每年共須節省54億元；
- (b) 自願退休所節省的款項可當作資源增值計劃的節省款項，又或撥作其他服務的開支。如有需要，財經事務及庫務局會協助政府各局及部門將個人薪酬的撥款轉撥部門開支，以應付各局及部門所需。在大多數情況下，部門向財經事務及庫務局提出轉撥款項建議時，會說明轉撥款項的目的；及
- (c) 行政長官在二零零三年《施政報告》中，提出在2006-07年度削減政府總體經營開支200億元的目標。由於政府各局及部門須應政府的要求大幅削減經營開支，他們多會使用第二輪自願退休計劃所節省的大部分款項，即使並非全部款項，以達致目標。因此，當局並無計劃另設機制，收回第二輪自願退休計劃節省的款項（見審計署於上文第6.12(b)段註10所提出的意見）。

因人員自然流失及正常退休而騰空的職位

6.14 2000-01及2001-02年度，經自然流失及正常退休而離職的公務員人數，分別為3 503名及2 819名。這6 322名人員在離職時均沒有獲發補償金。反觀自願退休計劃，政府須向9 422名自願退休人員支付為數23.22億元自願退休補償金，以及由他們自願退休當日至正常退休日期止，向他們發放每月退休金共38.06億元。在削減公務員編制方面，自願退休計劃的方法是遠較自然流失及正常退休昂貴。

註10：根據二零零三年二月二十一日的財務委員會文件，實行第二輪自願退休計劃是要幫助削減公務員編制及相應的個人薪酬開支。審計署認為，如當局能全數收回自願退休計劃的成本，推行該計劃有助政府達致削減公務員開支的目標。設立收回款項機制，可確保自願退休計劃所節省的款項用作支付自願退休計劃的一切開支。

審計署對因人員自然流失及正常退休而騰空的職位的意見

6.15 行政長官在二零零三年一月的《施政報告》內指出，財赤已惡化至嚴峻程度，政府施政的當務之急，是解決財赤問題。為了達到節流目標，政府訂定總體指標，務求透過自然流失及正常退休，在2006-07年度將公務員編制數目減少10%至16萬個職位左右，政府並會推行第二輪自願退休計劃。

6.16 根據二零零三年一月十四日的立法會事務委員會文件，公務員事務局估計約7 000名人員會選擇自願退休，而在截至2006-07年度終結期間，與第二輪自願退休計劃有關的總開支估計為100億元，所節省款項總額為96億元。就這方面而言，第二輪自願退休計劃會加重該段期間在現金流量方面的財政負擔。

6.17 審計署注意到，在二零零二年三月三十一日，共有174 550名公務員，並估計在2003-04至2006-07年度經自然流失及正常退休而離職的公務員，將騰空約12 000個職位。如把大多數騰空或因而懸空的職位刪除，會大大有助政府達致在2006-07年度將公務員編制減至16萬個職位的目標。

審計署對因人員自然流失及正常退休而騰空的職位的建議

6.18 為協助政府達到二零零三年一月《施政報告》所訂的目標，即將公務員編制減至16萬個職位，審計署建議公務員事務局局長應與財經事務及庫務局局長磋商：

- (a) 考慮要求部門首長及職系首長在截至2006-07年度的未來數年刪減：
 - (i) 透過自然流失及正常退休而離開公務員隊伍的人員所騰空的職位；或
 - (ii) 因填補上文(i)項的騰空職位而相應懸空的職位；及
- (b) 在評估第二輪自願退休計劃可獲准退休的人員數目及其對財政的影響時，適當計及透過自然流失及正常退休而離開公務員隊伍的人員數目。

當局的回應

6.19 公務員事務局局長表示：

- (a) 由部門首長及職系首長自行根據運作理由，決定是否可刪除自然流失及正常退休人員所騰空的職位會最合宜。當局會規定部門刪除職能上毋須設立的懸空職位；及
- (b) 部門首長及職系首長會考慮自然流失情況及運作需求，以評估可予批准的自願退休申請數目。

納入自願退休計劃的 59 個職系

部門職系

1. 屋宇監督
2. 法庭速記主任
3. 牙科技術員
4. 注射員
5. 小輪船長
6. 小輪大偈
7. 助產士
8. 警察通訊助理員
9. 警察電腦通訊操作員
10. 警察翻譯主任
11. 印務主任
12. 校對
13. 放射技術員
14. 水手
15. 工場雜務員

共通職系

16. 技工
17. 一級停車場管理員
18. 二級停車場管理員
19. 丈量員
20. 炊事員
21. 黑房技術員
22. 電氣督察
23. 管工
24. 工目
25. 產業看管長
26. 實驗室服務員
27. 升降機操作員
28. 機械督察
29. 攝影員
30. 影印員

31. 影片放映員
32. 產業看管員
33. 高級技工
34. 計時員
35. 病房服務員
36. 工人
37. 監工

一般職系

38. 繕校員
39. 貴賓車司機
40. 中文主任
41. 文書助理
42. 文書主任
43. 機密檔案室助理
44. 電腦資料處理員
45. 教育行政助理
46. 地政督察
47. 汽車司機
48. 辦公室助理員
49. 私人秘書
50. 印刷技術員
51. 驗船督察
52. 特別司機
53. 打字督導
54. 物料供應服務員
55. 物料供應員
56. 電話接線生
57. 交通助理員
58. 政府車輛事務主任
59. 打字員

自願退休計劃獲准申請數目最多的十個部門

部門	獲准的申請數目
1. 食物環境衛生署	2 872
2. 康樂及文化事務署	1 122
3. 香港警務處	618
4. 水務署	536
5. 衛生署	324
6. 房屋署	293
7. 教育署	239
8. 地政總署	211
9. 社會福利署	173
10. 漁農自然護理署	162

資料來源：公務員事務局的記錄

沒有報稱在 2000-01 至 2002-03 年度有過剩人手
但被納入自願退休名單的 28 個職系
(在二零零零年六月的情況)

職系	報稱在 2000-01 至 2002-03 年度 人手不足的人員數目
1. 機密檔案室助理	18
2. 貴賓車司機	2
3. 地政督察	-
4. 印刷技術員	-
5. 驗船督察	-
6. 交通助理員	-
7. 政府車輛事務主任	-
8. 高級技工	145
9. 黑房技術員	1
10. 電氣督察	31
11. 工目	1
12. 實驗室服務員	5
13. 影印員	-
14. 監工	141
15. 機械督察	11
16. 屋宇監督	-
17. 牙科技術員	-
18. 注射員	-
19. 小輪船長	-
20. 小輪大燭	-
21. 水手	-
22. 助產士	-
23. 警察通訊助理員	-
24. 警察電腦通訊操作員	-
25. 警察翻譯主任	-
26. 印務主任	-
27. 校對	-
28. 放射技術員	-

資料來源：財經事務及庫務局的記錄

附錄 D
(參閱第 3.7 及 4.5 段)

二零零零年十二月一日財務委員會文件所示
自願退休計劃的成本效益分析

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05
	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)
開支					
自願退休補償金	176	1,553	827	224	-
第一標準薪級人員特惠金	2	8	-	-	-
以其他方式提供服務的 經常開支	39	386	571	622	622
	—	—	—	—	—
總計 (a)	217	1,947	1,398	846	622
節省					
節省的薪金 (b)	101	989	1,461	1,599	1,599
	—	—	—	—	—
節省淨額 (b)-(a)	(116)	(958)	63	753	977
	==	==	=	==	==
累計節省淨額	(116)	(1,074)	(1,011)	(258)	719

資料來源：二零零零年十二月一日《FCR (2000-01) 49 號》文件附件2

審計署對自願退休人員由自願退休當日至正常退休日期
每月退休金每年開支的計算 (註)

退休金計劃	自願退休人員 數目	由自願退休 當日至 正常退休日期 的每月退休金 總額	由自願退休 當日至 正常退休日期 的平均期間	由自願退休 當日至 正常退休日期 的每月退休金 平均每年開支
	(a)	(b)	(c)	(d) = $\frac{(b)}{(c)}$
		(百萬元)	(年)	(百萬元)
新退休金計劃	8 464	3,223	10.47	307.9
舊退休金計劃	958	583	6.23	93.6
總計	9 422	3,806	10.04	379.1

資料來源：審計署對庫務署記錄的分析

註：在是項計算中，自願退休人員的退休年齡為舊退休金計劃55歲及新退休金計劃60歲。

118 名自願退休人員按 50% 折算率及原先選擇的
折算率計算的自願退休補償金的比較

退休金計劃	自願退休 人員數目	按 50% 折算率計算 的自願退休 補償金 (a) (百萬元)	選擇的 折算率	按選擇的 折算率計算 的自願退休 補償金 (b) (百萬元)	差額 (c)=(a) – (b) (百萬元)
新退休金計劃	98	36.4	0% 至 45%	24.8	11.6
舊退休金計劃	20	6.6	0% 至 20%	3.4	3.2
總計	118	43.0		28.2	14.8

資料來源：審計署對庫務署記錄的分析

在自願退休計劃下
招致淨額外開支的自願退休個案

個案	在正常 退休前 的實際服 務期 (註 1)	由自願 退休當日 至正常 退休日期 支付的 自願 退休 補償金	由自願 退休當日 至正常 退休日期 支付的 每月 退休金	在自願 退休計劃 下提早 退休所 節省的 薪金 (註 2)	在自願 退休計劃 下提早 退休所 節省的 一筆過 退休酬金	在自願 退休計劃 下提早 退休所 節省的 每月 退休金 (註 3)	淨額外開支
	(年)	(元)	(元)	(元)	(元)	(元)	(元)
1	1.2	426,251	135,061	152,028	63,064	94,678	251,542
2	2.3	485,079	453,618	298,487	69,647	386,914	183,649
3	3.2	316,889	428,628	281,016	65,570	365,111	33,820
4	3.7	246,639	320,425	221,481	55,124	195,316	95,143

資料來源：審計署對庫務署記錄的分析

註1：指由二零零零年七月三日(即自願退休計劃的推行日期)至有關人員達到正常退休年齡當日的一段期間。

註2：節省的薪金是按改用其他方式提供服務的假設開支計算，該項開支估計為自願退休人員薪金的70%。

註3：節省的每月退休金是按正常平均預期壽命81.5歲計算所得。

附錄 H
(參閱第 4.8 及 4.24(d) 段)

假如對所有自願退休申請進行成本效益分析而可節省的開支

情況	自願 退休人員 數目 (註 1)	支付的 自願 退休 補償金	由自願 退休 當日至 正常退休 日期支付 的每月 退休金	在正常 退休 日期前 節省的 薪金	在自願 退休 計劃下 提早 退休所 節省的一 筆過 退休 酬金	在自願 退休 計劃下 提早 退休所 節省的 每月 退休金 (註 2)	淨額外 開支 (註 3 及 4)
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)=(b)+(c)-(d)-(e)-(f)
		(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)
1：自願 退休 職位 以其他 方式 提供 服務 代替	1 208	173.7	244.7	194.9	34.2	102.0	87.3
2：自願 退休 職位 沒有 以其他 方式 提供 服務 代替	101	10.6	3.0	8.5	0.5	1.1	3.5

資料來源：審計署對庫務署記錄的分析

註1：審計署分析了全部9 422宗獲准自願退休人員的個案，發現其中1 208宗個案(情況1)及101宗個案(情況2)導致政府有淨額外開支。

註2：節省的每月退休金開支是按正常平均預期壽命81.5歲計算所得。

註3：根據二零零二年六月十七日提交立法會公務員及資助機構員工事務委員會的文件，自願退休人員所提供的服務，有67%改以其他方式提供(情況1)；33%則沒有(情況2)。

註4：假如進行成本效益分析，可節省的開支總額為：

(情況1 個案的淨額外開支的67%) + (情況2 個案的淨額外開支的33%)

= (8,730 萬元 × 67%) + (350 萬元 × 33%)

= 5,840 萬元 + 120 萬元

= 5,960 萬元 (約 6,000 萬元)

審計署對假如讓自願退休人員
提前一個月離任所節省薪金開支的估計

情況	自願退休人員 數目	可節省的 薪金開支 (百萬元)	加權節省的 薪金開支 (註 1 及 2) (百萬元)
情況 1：自願退休職位 以其他方式提供服務代替	9 422	45.8	30.7
情況 2：自願退休職位 沒有以其他方式提供服務代替	9 422	152.7	50.4
		總計	81.1

資料來源：審計署對庫務署記錄的分析

註 1：根據二零零二年六月十七日提交立法會公務員及資助機構員工事務委員會的文件，自願退休人員所提供的服務，有 67% 改以其他方式提供；33% 則沒有。

註 2：(a) 情況 1 的加權節省開支為：

$$4,580 \text{ 萬元} \times 67\% \\ = \underline{\underline{3,070 \text{ 萬元}}}$$

(b) 情況 2 的加權節省開支為：

$$1.527 \text{ 億元} \times 33\% \\ = \underline{\underline{5,040 \text{ 萬元}}}$$

附錄 J
(參閱第 5.12 段)

22 個一般職系刪除自願退休人員騰空的職位
(在二零零二年十月三十一日的情況)

職系	自願退休 人員數目	自願退休 人員 騰空 職位的 估計 年薪值 (註 2) (a) (百萬元)	已 / 將予 刪除的 職位數目	已 / 將予 刪除職位 的估計 年薪值 (註 2) (b) (百萬元)	估計 年薪值 差額 (c)=(a) - (b) (百萬元)
1-8 屬於一般職系處長 管轄範圍的八個職系 (註 1)	2 826	587.6	2 826	463.6	124.0
9 繕校員	43	8.0	43	7.5	0.5
10 中文主任	71	39.7	71	29.0	10.7
11 電腦資料處理員	33	5.5	33	5.1	0.4
12 教育行政助理	8	3.7	8	1.4	2.3
13 地政督察	44	12.4	44	8.9	3.5
14 貴賓車司機	6	1.2	6	1.0	0.2
15 汽車司機	240	36.6	240	36.6	-
16 特別司機	226	39.1	226	39.0	0.1
17 印刷技術員	36	7.2	36	6.8	0.4
18 驗船督察	4	2.3	4	2.0	0.3
19 物料供應服務員	17	2.4	17	2.4	-
20 物料供應員	88	20.8	88	17.0	3.8
21 交通助理員	9	1.6	9	1.5	0.1
22 政府車輛事務主任	6	3.0	6	1.7	1.3
總計	3 657	771.1	3 657	623.5	147.6

資料來源：審計署對財經事務及庫務局記錄的分析

註1：該八個職系是文書主任職系、文書助理職系、辦公室助理員職系、私人秘書職系、機密檔案室助理職系、打字督導職系、打字員職系及電話接線生職系。

註2：各職級在二零零二年十月一日的估計年薪值，是根據薪級中點表計算的。

附錄 K
(參閱第 5.15 段)

22 個共通職系刪除自願退休人員騰空的職位
(在二零零二年十月三十一日的情況)

職系 (註 1)	自願退休 人員數目	自願退休人員 騰空職位的 估計年薪值 (註 2) (a) (百萬元)	已 / 將予 刪除的 職位數目	已 / 將予 刪除職位的 估計年薪值 (註 2) (b) (百萬元)	估計 年薪值 差額 (c)=(a) - (b) (百萬元)
1 技工	713	108.6	713	100.6	8.0
2-3 一 / 二級停車場管理員	1	0.1	1	0.1	-
4 丈量員	96	14.7	97	13.7	1.0
5 炊事員	134	20.4	134	20.4	-
6 黑房技術員	18	2.7	18	2.7	-
7 電氣督察	1	0.8	1	0.6	0.2
8 管工 (註 3)					
高級巡察員	6	2.1	-	-	2.1
巡察員	68	19.0	-	-	19.0
高級管工	94	20.6	17	3.7	16.9
管工	323	55.9	91	15.7	40.2
工人 (註 4)	-	-	383	43.5	(43.5)
小計	491	97.6	491	62.9	34.7
9 工目	112	13.8	112	13.4	0.4
10 產業看管長	6	0.9	5	0.8	0.1
11 實驗室服務員	52	7.9	52	7.9	-
12 升降機操作員	1	0.1	1	0.1	-
13 機械督察	6	3.2	6	1.6	1.6
14 攝影員	11	1.7	11	1.6	0.1
15 影印員	7	1.0	7	0.9	0.1
16 影片放映員	2	0.4	2	0.4	-
17 產業看管員	118	14.5	118	14.6	(0.1)
18 高級技工	91	15.7	91	12.9	2.8
19 計時員	6	0.9	6	0.9	-
20 病房服務員	375	46.2	375	46.2	-
21 工人	3 411	396.7	3 411	395.8	0.9
22 監工	204	43.6	204	35.4	8.2
總計	5 856	791.5	5 856	733.5	58.0

資料來源：審計署對財經事務及庫務局記錄的分析

註1：根據《公務員事務局通函第13/2000號》，納入自願退休計劃的共通職系以一般職系處長為職系首長。

註2：各職級在二零零二年十月一日的估計年薪值，是根據薪級中點表計算的。

註3：陰影部分標示的管工職系詳細分項數字，是作說明之用。

註4：因應在管工職系自願退休人員騰出的職位，工人職系中有383個二級工人職位已 / 將予刪除。

附錄 L
(參閱第 5.17 段)

15 個部門職系刪除自願退休人員騰空的職位
(在二零零二年十月三十一日的情況)

職系	自願退休 人員數目	自願退休 人員騰空 的職位 的估計 年薪值 (註 1) (a) (百萬元)	已 / 將予 刪除的 職位數目	已 / 將予 刪除的 職位 的估計 年薪值 (註 1) (b) (百萬元)	估計 年薪值 差額 (c)=(a)-(b) (百萬元)
1 屋宇監督	3	1.4	3	0.8	0.6
2 法庭速記主任	14	6.8	14	6.8	—
3 牙科技術員	6	2.7	6	1.4	1.3
4 注射員	8	1.4	8	1.3	0.1
5 小輪船長	38	6.8	38	5.8	1.0
6 小輪大燭	5	0.9	5	0.9	—
7 水手	6	1.0	6	1.0	—
8 助產士	55	12.7	55	12.7	—
9 警察通訊助理員	2	0.3	2	0.2	0.1
10 警察電腦通訊操作員	1	0.3	1	0.1	0.2
11 警察翻譯主任 (註 2)					
警察高級翻譯主任	17	8.7	6	3.1	5.6
警察一級翻譯主任	50	19.4	44	17.1	2.3
警察二級翻譯主任	33	8.0	50	12.1	(4.1)
小計	100	36.1	100	32.3	3.8
12 印務主任	2	1.2	2	0.5	0.7
13 校對	7	1.6	7	1.3	0.3
14 放射技術員	4	1.1	4	1.0	0.1
15 工場雜務員	24	3.0	24	3.0	—
總計	275	77.3	275	69.1	8.2

資料來源：審計署對財經事務及庫務局記錄的分析

註1：各職級在二零零二年十月一日的估計年薪值，是根據薪級中點表計算的。

註2：陰影部分標示的警察翻譯主任職系詳細分項數字，是作說明之用。