

第 8 章

香港特别行政区政府

政府一般收入帐目

政府总部

公务员事务局

退休金调整的检讨

香港审计署

二零零零年二月二十九日

声明

此简体版本只供网上阅览或下载。
如内容与繁体版本有任何差别，概以繁体版本为准。

退休金调整的检讨

目录

	段数
撮要及主要审计结果	
引言	
公务员的退休金福利	1-6
行政架构	7
帐目审查	8
退休金调整机制	
有关退休金调整的政策发展	9-12
调增退休金成为法定权利	13-17
通货紧缩期间退休金的调整	18-22
审计署对通货紧缩期间调整退休金的意见	23-34
公务员事务局有关退休金调整机制的检讨	35-42
审计署对公务员事务局有关退休金调整机制检讨的意见	43-46
审计署的建议	47
当局的回应	48-51
附录A：有关公务员薪酬调整的背景资料	
附录B：公务员事务局查询其他国家的退休金调整机制的结果	
附录C：当局估计通货紧缩对支付退休金的财政影响	
附录D：中文版从略	

退休金调整的检讨

撮要及主要审计结果

A. **引言** 根据可享退休金条款聘用的公务员和司法人员，有权享有一次过经折算的整笔酬金另加经常的每月退休金的公务员退休金福利。凡参加供款式抚恤金福利计划的人员，其家属可在该人员身故后领取每月遗属抚恤金。每月退休金和遗属抚恤金根据甲类消费物价指数的变动每年调整一次。1998-99年度，政府在公务员退休金和遗属抚恤金方面的支出是67 亿元(第1、3、5及6段)。

B. **有关退休金调整的政策发展** 政府长久以来的既定政策是每年调整一次每月退休金及遗属抚恤金。在一九七四年，当局曾经对退休金调整政策作出检讨。在一九七五年及一九七六年，当局分别制订了《退休金(增加) 条例》(第305章)及《孤寡抚恤金(增加) 条例》(第205章)。退休金调整的政策目标，旨在因应生活费用的调整，维持每月退休金的原有购买力。在一九九三年四月以前，退休金调增须透过行政安排酌情批准，并须待立法会批准方可作实(第9、11及12段)。

C. **调增退休金成为法定权利** 一九九三年一月通过对《退休金(增加) 条例》及《孤寡抚恤金(增加) 条例》的修订，将退休金调增机制纳为法例，由一九九三年四月一日起生效。此后，调增退休金便成为法定权利。审计署注意到，《退休金(增加) 条例》及《孤寡抚恤金(增加) 条例》只规定在通货膨胀期间调增退休金，对于在通货紧缩期间退休金的调整，则没有作出规定(第16及24段)。

D. **通货紧缩期间退休金的调整** 法律意见确认《退休金(增加) 条例》及《孤寡抚恤金(增加) 条例》现时的条文只规定根据通货膨胀调增退休金。审计署注意到，如果在通货紧缩期间冻结退休金，退休金的购买力不仅得以维持，而且会被提高。现时计算甲类消费物价指数的基准年为一九九四年十月至一九九五年九月。根据现有的资料显示，甲类消费物价指数在1999-2000年度将下跌3.8%(即由1998-99年度的116.6下跌至1999-2000年度的112.2)并会在2000-01年度反弹。根据这些资料，审计署计算出，在通货紧缩期间提供更具购买力的退休金对政府的整体财政影响。审计署估计，在现行退休金调整机制下，对政府的整体财政影响为49.03亿元。如果2000-01年度的平均每月甲类消费物价指数进一步下跌至比1999-2000年度的112.2还要低的话，提供更具购买力的退休金对政府的财政影响将会增加。如果通货紧缩在随后年间(即2000-01年度及以后)再出现，将会对政府带来进一步的财政影响(第17、24、25、27及30至34段)。

E. 公务员事务局有关退休金调整机制的检讨 在一九九九年五月举行的行政会议席上，公务员事务局局长表示，考虑到经济环境的转变，政府正检讨在通货紧缩期间，有关退休金调整的政策。二零零零年一月，审计署告知公务员事务局，这是一个涉及重大财政影响的基本问题，当局须请求行政会议澄清(第38 及46 段)。

F. 审计署的建议 二零零零年一月，审计署建议公务员事务局局长应在征询库务局局长及库务署署长的意见后：

—— 尽快检讨在通货紧缩期间退休金调整的安排，并把这问题提交行政会议考虑(第47 段第一分段)；及

—— 把结果通知立法会财务委员会，以及假若在通货紧缩期间处理退休金调整会带来额外的财政影响，便应寻求立法会财务委员会的拨款批准(第47 段第二分段)。

G. 当局的回应 二零零零年二月底，公务员事务局局长通知审计署，在征询过库务局局长和库务署署长的意见后，他已完成检讨有关通货紧缩在退休金调增法例明文规定的现行退休金调增政策及机制下所带来的影响。二零零零年二月二十二日，当局将建议提交行政会议。在考虑过检讨的结果和察悉到一九九九年甲类消费物价指数的趋势后，行政会议建议并由行政长官指令，退休金调增法例明文规定的现行退休金调增政策及机制应予以维持和重新确认。公务员事务局局长又表示，符合现行退休金调增法例的事宜，毋须另行提交财务委员会审议。库务局局长表示，把关乎政府开支的重大事务通知立法会是良好的做法。为此，她会建议当局应向立法会有关事务委员会简介检讨内容，她知道公务员事务局正计划在适当时候实行此建议(第48 及49 段)。

引言

公务员的退休金福利

1. 根据可享退休金条款聘用的公务员和司法人员，有权享有一次过经折算的整笔酬金另加经常的每月退休金的公务员退休金福利。退休金可在退休时随即领取，或在达到正常退休年龄时以延付退休金方式领取。公务员应得的退休金金额，与其最高可供计算退休金的薪酬(通常是其离职前薪金)和可享退休金的服务年期成正比。

2. 公务员享有的退休金福利，须受下述法例规限：

—— 《退休金条例》和《退休金规例》(第89章)，适用于参加旧退休金计划的公务员和司法人员；

—— 《退休金利益条例》和《退休金利益规例》(第99章)，适用于参加新退休金计划的公务员；及

—— 《退休金利益(司法人员)条例》和《退休金利益(司法人员)规例》(第401章)，适用于参加司法人员新退休金计划的司法人员。

提供予公务员和司法人员的新退休金计划在一九八七年七月一日实施。凡于一九八七年六月三十日在职的人员，有权选择继续参加旧退休金计划或参加新退休金计划。在一九八七年七月一日当日或之后按可享退休金条款聘用的人员只可参加新退休金计划。

3. 凡参加两个供款式抚恤金福利计划(即孤寡抚恤金计划和尚存配偶及子女抚恤金计划)其中一个计划的公务员或司法人员，其家属可在该人员身故后领取经常的每月遗属抚恤金。

4. 退休金的调整须受下述法例规限：

—— 《退休金(增加)条例》(第305章)，适用于公务员退休金和根据尚存配偶及子女抚恤金计划批予的遗属抚恤金；及

—— 《孤寡抚恤金(增加)条例》(第205章)，适用于根据孤寡抚恤金计划批予的遗属抚恤金。

5. 根据现行制度，每月退休金和遗属抚恤金根据甲类消费物价指数的变动每年调整一次。经折算的整笔酬金不会享有退休金调增。不过，已获批准在达到正常退休年龄时领取延付退休金的人士，他们的经折算整笔酬金会享有退休金调增。至于提早退休的公务员，他们的每月退休金并不享有即时退休金调增，但他们的退休金调增额会累积计算，在他们达到正常退休年龄时，按累积退休金调增额调整每月退休金。

6. 1998-99 年度，政府在公务员退休金和遗属抚恤金方面的支出是67 亿元。中间内页图一显示1993-94 年度至1998-99 年度在退休金方面的开支。

行政架构

7. 公务员事务局负责公务员的整体管理，包括制订退休金事宜的政策。库务署负责退休金计划的日常管理和透过政府的付款系统支付退休金。公务员薪俸及服务条件常务委员会(薪常会) 向行政长官提供关于公务员薪酬及服务条件事宜的意见，包括退休金福利。而政府统计处则负责编纂和公布消费物价指数，以反映消费物价的变动对不同开支范围住户的影响。现行消费物价指数的基准年是一九九四年十月至一九九五年九月。

帐目审查

8. 鉴于在1999-2000年度可能出现通货紧缩，审计署最近就退休金调整机制进行了一次帐目审查。帐目审查在一九九九年十月开始，并集中于在通货紧缩期间的退休金调整机制。帐目审查乃依据经由政府帐目委员会与审计署署长同意并经政府当局认可的衡工量值式审计工作准则而进行。该帐目审查并没有质疑退休金调整政策目标的优劣。帐目审查显示，退休金调整机制只规定退休金跟随通货膨胀而增加，对于在通货紧缩期间的退休金调整，则没有作出规定。二零零零年一月，鉴于其财政影响重大，审计署建议公务员事务局把这问题提交行政会议考虑。因应审计署的建议，当局在二零零零年二月二十二日将建议提交行政会议。行政会议建议并由行政长官指令，退休金调增法例明文规定的现行退休金调增政策及机制应予以维持不变和重新确认。

退休金调整机制

有关退休金调整的政策发展

9. 政府长久以来的既定政策是每年调整一次每月退休金及遗属抚恤金。该政策在下列行政会议备忘录列明：

- *一九七五年十一月二十二日的行政会议备忘录* 增加公务员退休金旨在确保维持每月退休金的原有购买力，这是基于应确保原有退休金的购买力不受上升的价格影响而增加退休金的原则；
- *一九九零年五月七日的行政会议备忘录* 政府的已宣布政策为定期检讨退休金并按生活费用变动对其调整。用以维持退休金原有购买力的退休金调增应作为一种权利发放(见下文第14段)；及
- *一九九九年五月二十日的行政会议备忘录* 退休金的调整旨在因应生活费用的调整，维持每月退休金的原有购买力。

10. 在一九四六年至一九七四年间，当局共批准14次特惠增加退休金。当局透过行政安排，以个别形式不定期地批准增加退休金。一九六八年至一九七四年间，在考虑到期内生活费用及薪酬的增加后，退休金会紧接在公务员薪酬调整后作出调整。退休金调增通常跟薪酬的增幅相若。

11. 退休金调整政策于一九七四年作出检讨。其中一个建议是，当局应独立于薪酬增加以外评估调增退休金。这是由于薪酬增加受到几个与退休金无关的因素影响(例如与私营机构的薪酬水平作比较、重订职级及整体经济活动水平)。

12. 继一九七四年进行检讨后，《退休金(增加)条例》及《孤寡抚恤金(增加)条例》分别于一九七五年及一九七六年制订，以规定过去批准的退休金调增会在有关期间内维持有效，并阐明退休金调增的理据。条例并无订明应如何计算增幅，但政府的政策是，按照甲类消费物价指数的升幅，每年调增每月退休金。退休金调增须透过行政安排酌情批准，并须待立法会批准方可作实。

调增退休金成为法定权利

一九八五年的建议

13. 一九八五年，当局向行政会议建议使调增退休金成为法定权利。然而，行政会议建议并由当时的总督指令，调增退休金应继续酌情而定，理由如下：

- 立法规定根据消费物价指数调整退休金，实际上会排除适应经济或财政预算状况的灵活性；及

- 根据一九八四年的中英联合声明规定，政府支付退休金的条款不得较之前为差。将调增退休金的酌情安排改为立法明文规定，会被视为对政府缺乏信心。

行政会议在一九九零年的决定

14. 一九九零年五月，当局再次向行政会议建议，跟随物价上涨所作的调增退休金，应成为一项权利，而现行的调整方法应在有关的退休金增加条例中明文规定。行政会议原则上批准当局的建议。行政会议获悉：

- 既然在一九八七年制订了《退休金利益条例》，使退休金福利成为一项权利，顺理成章，调增退休金以维持其原有购买力亦应成为一项权利；
- 自一九七六年起，退休金均每年获准调增，从未间断。如果日后否定给予领取退休金人士随物价上涨的退休金调增，即使是财政预算的理由，亦将是一项严苛的措施。在英国，公务员退休金的调增由法例明文规定；
- 建议的修订亦有助局部纾解公务员对退休金保障的忧虑；及
- 除了日后不可拒绝批准调增退休金外，将现行调增退休金的行政安排纳为法例，对财政和人员编制并无影响。

薪常会内意见分歧

15. 一九九一年，当局就使调整退休金成为法定权利的建议，咨询薪常会。薪常会在其于一九九一年五月致当时总督的函件中表示：

- 其成员对该建议意见分歧。支持该建议的成员认为每年作出调整以维持退休金福利的原有购买力是适当的。将现行做法纳为法例可一举两得，既可增加公务员对其退休金得以保值的信心，又可向领取退休金人士保证，每年调整他们的退休金福利，将可抵销物价上涨的影响；
- 另一方面，部分成员认为退休金的调整，与薪酬调整一样，应视乎香港的经济和财政状况而定。使调整退休金成为法定权利，将使政府欲改变这政策时有所制肘；及
- 总括而言，薪常会对当局的建议并没有确定的意见，只是提议当局在决定应否跟进该建议时，考虑其成员分歧的意见。

一九九一年十一月，当局向行政会议提交参考便览，汇报多个谘询组织的意见和主要公务员评议会对修订公务员退休金安排的反应。当局汇报薪常会内对建议使跟随消费物价指数的调增退休金成为法定权利的分歧意见。不过，当局的结论是应尽快实施所有修订建议。行政会议注意到这些要点。

16. 一九九三年一月通过对《退休金(增加)条例》及《孤寡抚恤金(增加)条例》的修订,将退休金调增机制纳为法例,由一九九三年四月一日起生效。此后,调增退休金便成为法定权利。经修订的《退休金(增加)条例》及《孤寡抚恤金(增加)条例》载明,每年调增退休金的百分比,应与某年的平均每月甲类消费物价指数较之前一年增加的百分比挂钩。

17. 下文表一显示1993-94年度至1999-2000年度退休金的调整和公务员薪酬的调整。有关公务员薪酬调整的背景资料载于附录A。

表一

1993-94 年度至1999-2000 年度
退休金的调整和公务员薪酬的调整

生效日期	上一年 平均每月 甲类消费 物价指数 (注)	平均每月 甲类消费 物价指数 变动 (%)	退休金 调整 (%)	自一九九三年 四月一日起 调增退休金 的累积增幅 (%)	薪酬调整 (%)
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

资料来源: 库务署及政府统计处的记录

注: 政府统计处编纂甲类消费物价指数的基准年是一九九四年十月至一九九五年九月。早年的指数已使用换算因子换算为此基准。

通货紧缩期间退休金的调整

现行的退休金调整机制

18. 现行的退休金调整机制，须受《退休金(增加)条例》及《孤寡抚恤金(增加)条例》规限。该等条例规定每年调增退休金的百分比，应与每个财政年度的平均每月甲类消费物价指数较上一年度增加的百分比挂钩。如果任何一个财政年度的平均每月甲类消费物价指数超过上一年度，而超出的数额如以百分比表示是超过0.1%者，则政府将宣布一个相等于超出数额的百分比增加。一直以来，退休金调增通常在下一个财政年度的四月一日起生效，这惯例由一九八二年成为行政措施。对于通货紧缩期间的退休金调整，则没有作出规定。

消费物价的趋势

19. 消费物价指数是一项指标，反映住户所购买消费品和服务的价格水平变动。消费物价指数增加，显示物价上升(通货膨胀)，而消费物价指数下跌，则显示物价下降(通货紧缩)。编纂不同的消费物价指数，是要反映消费物价变动对不同开支范围住户的影响。甲类消费物价指数、乙类消费物价指数和丙类消费物价指数，是根据开支范围较低、中等与较高住户的开支模式而编纂。综合消费物价指数是根据整体的住户开支模式而编纂，以反映消费物价变动对全体住户的影响。

20. 选择甲类消费物价指数作为退休金调整参考指标的原因，是其较能反映领取退休金人士的每月住户开支。多年来，甲类消费物价指数一直上升。然而，一九九八年十月，甲类消费物价指数录得较上一年下跌 0.1%，这是自一九七五年以来首次录得的跌幅。一九九八年十月以后，逐年计的甲类消费物价指数持续下跌。中间内页的图二显示由一九九八年一月至一九九九年十二月期间每月甲类消费物价指数及其逐年计的变动率。

21. 甲类消费物价指数下跌，反映商品和服务的价格下跌。中间内页图三比较了一九九八年十二月和一九九九年十二月甲类消费物价指数按商品及服务项目的变动。

22. 一九九九年七月，政府经济顾问估计一九九九年按综合消费物价指数计算的消费物价将会下降2.5%。一九九九年八月，政府经济顾问修订一九九九年的预测综合消费物价指数变动率，由原来的预测-2.5%进一步下调为-3.5%。一九九九年十一月，政府经济顾问再次修订预测综合消费物价指数变动率为-4%。根据过往统计数字，甲类消费物价指数紧随综合消费物价指数变动。过去十年，两者每年变动率的差距一般少于一个百分点。

审计署对通货紧缩期间调整退休金的意见

甲类消费物价指数在不久将来的变动

23. 政府经济顾问对综合消费物价指数变动的推算显示，香港经济正进入通货紧缩期。根据政府统计处的数字，审计署注意到，1999–2000年度平均每月甲类消费物价指数约为112.2，较1998–99年度甲类消费物价指数116.6下跌3.8%(即 $(116.6-112.2) \div 116.6 \times 100\%$)，如下文表二显示。

表二

1999–2000 年度平均每月甲类消费物价指数

年份	月份	指数	
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
平均		112.2	

资料来源：政府统计处的记录

注：二零零零年二月及三月的指数，是政府统计处的预测。

法律意见与通货紧缩期间退休金的调整

24. 通货紧缩是商品和服务价格下降的结果。审计署注意到，《退休金(增加) 条例》及《孤寡抚恤金(增加) 条例》的条文只规定退休金调整的一面，即在通货膨胀期间根据甲类消费物价指数的上升而给予退休金调增。上文第9 段所述的当年三份行政会议备忘录(即一九七五年、一九九零年及一九九九年的备忘录)，并无明确说明或载述资料关于在通货紧缩期间应采取的措施和调整退休金的财政影响。一九九八年十一月，公务员事务

局就此征询法律意见。法律意见确认《退休金 (增加) 条例》及《孤寡抚恤金 (增加) 条例》现时的条文只规定根据通货膨胀调增退休金，对于在通货紧缩期间退休金的调整，则没有作出规定。

25. 审计署注意到，在通货紧缩期间冻结每月退休金，每月退休金的购买力会较当时的物价水平为高。事实上，每月退休金的购买力不仅得以维持，而且会被提高。审计署又发现，现行法例规定的退休金调整机制只规定增加。二零零零年一月，鉴于通货紧缩可能会在1999-2000 年度出现，审计署通知公务员事务局，有需要就该问题请求行政会议澄清。

通货紧缩随后年间的退休金调整

26. 根据《退休金 (增加) 条例》及《孤寡抚恤金 (增加) 条例》，在通货紧缩期间，退休金不可跟随甲类消费物价指数下跌而下调。通货紧缩期过后，随之而来的会是通货膨胀期，现时的情况亦可能一样。根据现行制度，退休金会在之后的通货膨胀期间，由于甲类消费物价指数上升而向上调整，而不会追算在通货紧缩期间甲类消费物价指数下降的影响。因此，退休金的购买力被提高了，而非仅与生活费用水平看齐。在通货紧缩期间调整退休金的影响，载于中间内页图四。

27. 如中间内页图四显示，由于平均每月甲类消费物价指数由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% 。根据政府统计处的数字(见上文第23 段)，审计署估计1999-2000 年度的平均每月甲类消费物价指数是112.2，较1998-99年度的116.6下跌3.8% (即 $(112.2 - 116.6) \div 116.6 \times 100\%$)。根据现行制度，每月退休金不会下调而会维持在甲类消费物价指数 116.6 的水平。假设2000-01 年度平均每月甲类消费物价指数由112.2 回升至116.6 ，则会录得3.9% 升幅(即 $(116.6 - 112.2) \div 112.2 \times 100\%$)。根据现行退休金调整机制，冻结在甲类消费物价指数水平 116.6 的每月退休金，其购买力将在2001-02 年度增加3.9% 至121.1 的指数水平。因此，即使 1999-2000 年度出现通货紧缩3.8% ，对现时领取退休金人士而言，其退休金的购买力将被提高3.9% 。按此调高的退休金会在其后年间继续影响支付的退休金。

28. 如果退休金在某一通货紧缩年度被冻结，而在该年度后跟随甲类消费物价指数增加而调整，其购买力将会被提高。二零零零年一月，审计署告知公务员事务局，当局应知会行政会议有关事宜，并就此谘询行政会议的意见。

对政府的财政影响

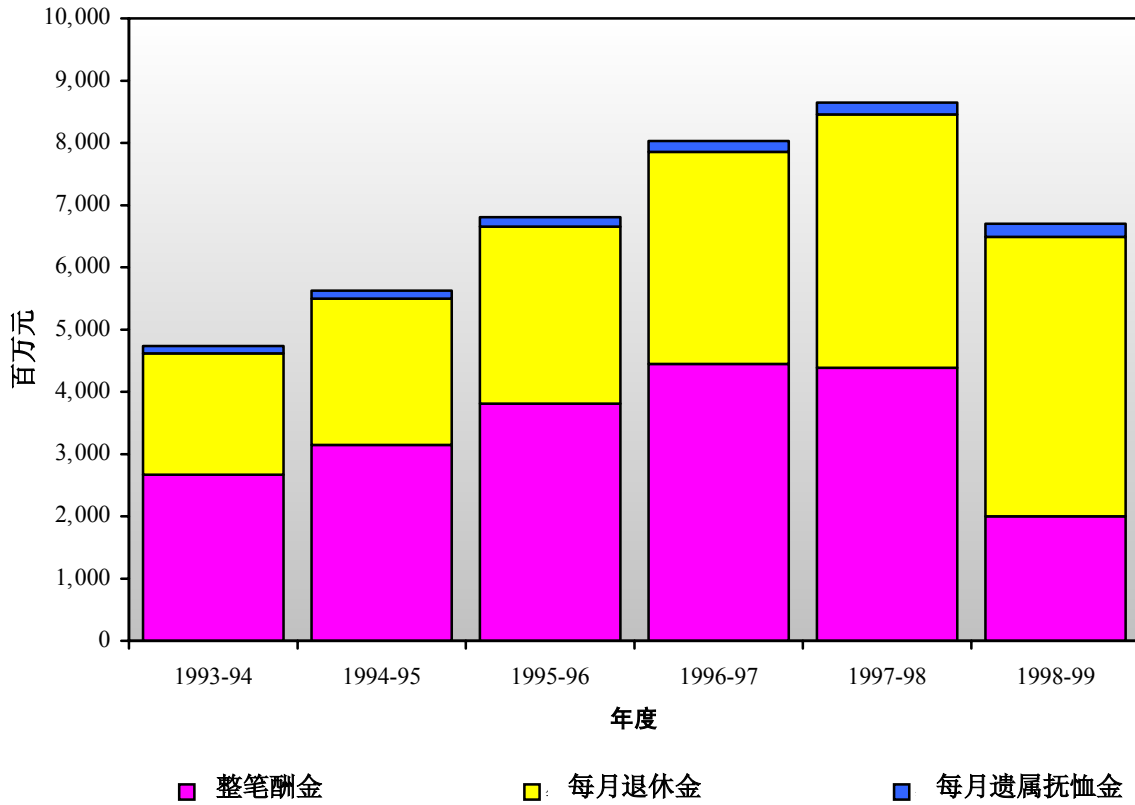
29. 二零零零年一月，审计署告知公务员事务局，在通货紧缩期间提供更具购买力的退休金会对政府有重大财政影响，下述两类领取退休金人士将会受影响：

—— 现时领取退休金而有资格享有即时退休金调增的人士；及

—— 累积退休金调增直至达到正常退休年龄的待领延付退休金人士和提早退休公务员。

图一

1993-94年度至1998-99年度在退休金方面的开支
(参阅第 6 段)

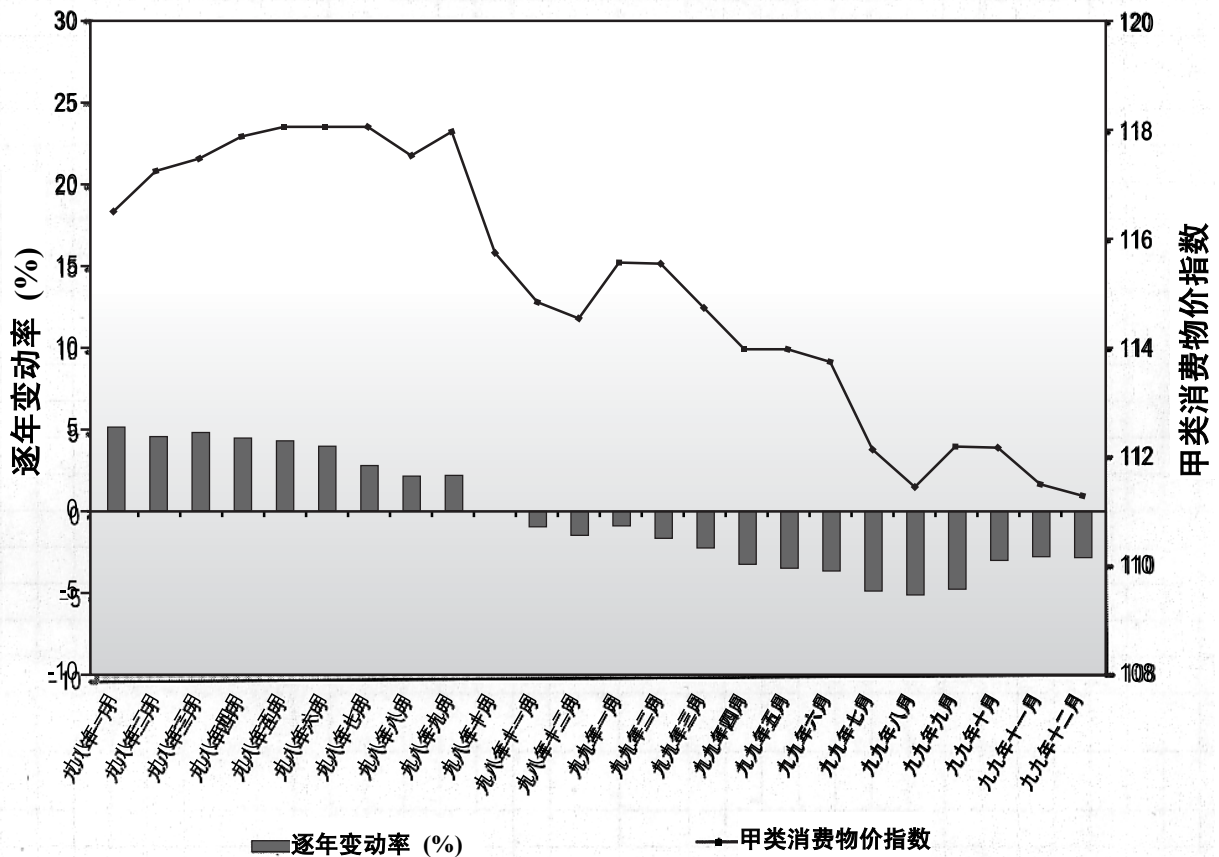


年度	公务员退休金		每月遗属抚恤金	总额
	整笔酬金 (百万元)	每月退休金 (百万元)	(百万元)	(百万元)
1993-94	2,666	1,953	116	4,735
1994-95	3,147	2,347	133	5,627
1995-96	3,810	2,844	151	6,805
1996-97	4,447	3,410	172	8,029
1997-98	4,384	4,074	191	8,649
1998-99	2,001	4,487	212	6,700

资料来源: 库务署的记录

图二

一九九八年一月至一九九九年十二月期间的每月甲类消费物价指数
(参阅第20段)

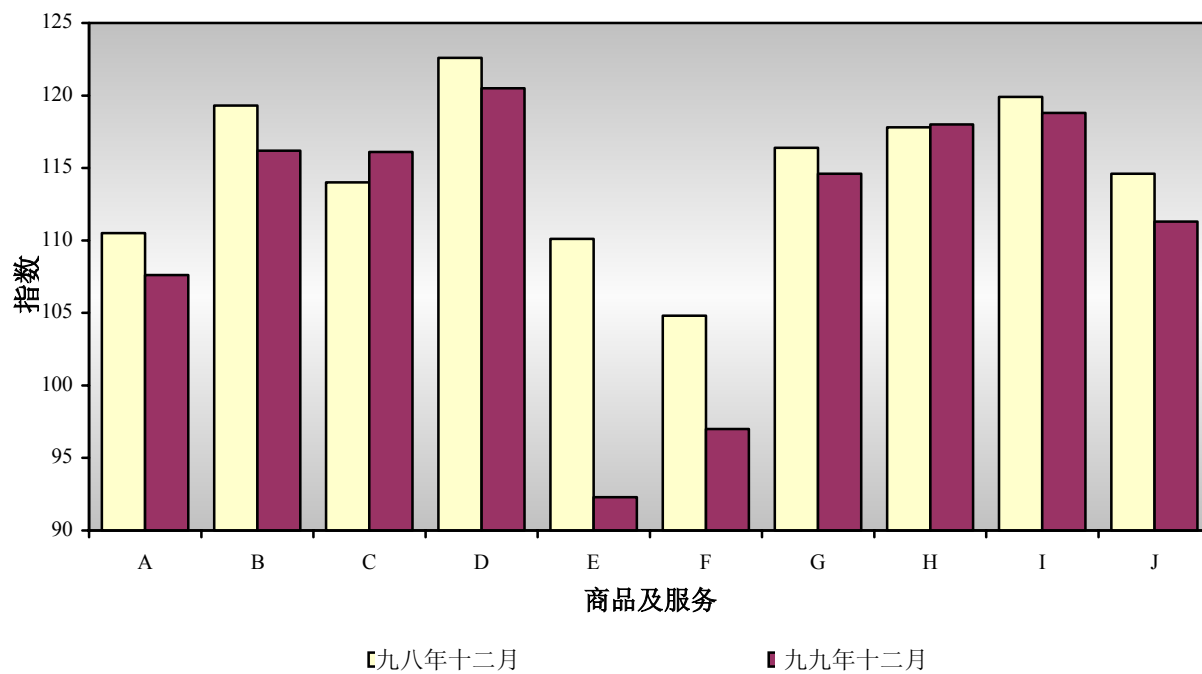


一九九八年			一九九九年		
月份	甲类消费物价指数	逐年变动率 (%)	月份	甲类消费物价指数	逐年变动率 (%)
一月	116.6	5.1	一月	115.6	(0.9)
二月	117.3	4.5	二月	115.6	(1.5)
三月	117.5	4.8	三月	114.8	(2.3)
四月	117.9	4.4	四月	114.0	(3.3)
五月	118.1	4.3	五月	114.0	(3.5)
六月	118.1	4.0	六月	113.8	(3.7)
七月	118.1	2.7	七月	112.2	(5.0)
八月	117.6	2.0	八月	111.5	(5.2)
九月	118.0	2.3	九月	112.2	(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)

资料来源: 政府统计处的记录

图三

甲类消费物价指数按商品及服务项目的变动
(参阅第 21 段)

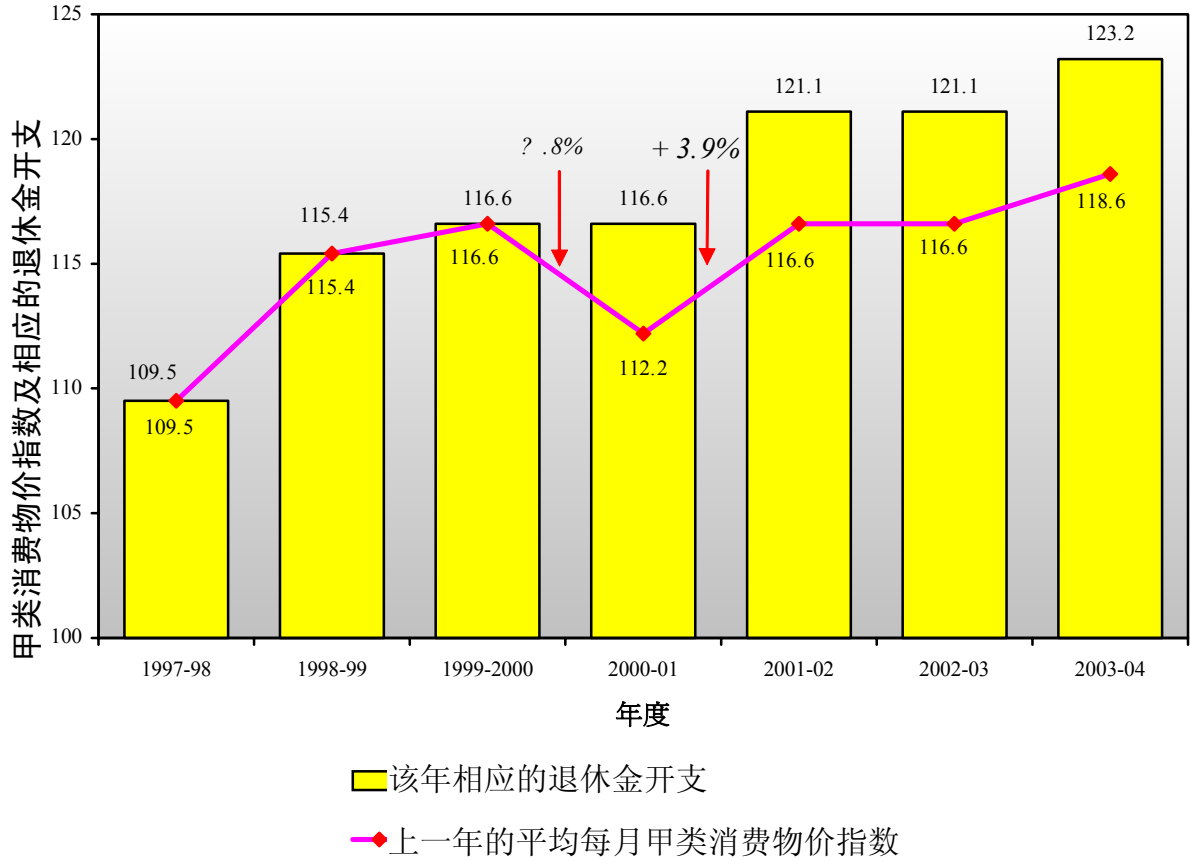


商品及服务		加权数	一九九八年十二月	一九九九年十二月	变动率
			(a)	(b)	(c) = $\frac{(b) - (a)}{(a)} \times 100\%$
		(%)	指数	指数	(%)
A	食品	37.3	110.5	107.6	(2.6)
B	住屋	25.3	119.3	116.2	(2.6)
C	燃料及电力	3.4	114.0	116.1	1.8
D	烟酒	2.1	122.6	120.5	(1.7)
E	衣履	5.1	110.1	92.3	(16.2)
F	耐用物品	4.3	104.8	97.0	(7.4)
G	杂项物品	6.0	116.4	114.6	(1.5)
H	交通	7.2	117.8	118.0	0.2
I	杂项服务	9.3	119.9	118.8	(0.9)
J	所有项目	100.0	114.6	111.3	(2.9)

资料来源: 政府统计处的记录

图四

现行机制下在通货膨胀期间对退休金所作的调整
(参阅第 26 及 27 段)



资料来源: 政府统计处的记录

注: 1999-2000 年度的甲类消费物价指数数字是根据政府统计处的记录。2000-01 年度至 2002-03 年度的数字是审计署的推算。

涉及现时领取退休金人士的财政影响

30. 如上文第 23 段所述，由于甲类消费物价指数预测会下跌 3.8%，审计署估计，2000-01 年度冻结退休金水平对政府的财政影响约为 1.6 亿元。如果 2000-01 年度平均每月甲类消费物价指数回升至 116.6，根据现行退休金调整机制，现时领取退休金人士在 2001-02 年度的每月退休金将会上调 3.9% (即 $(116.6 - 112.2) \div 112.2 \times 100\%$)，增加的款额为 1.66 亿元。根据库务署有关现时领取退休金人士的年龄概览和香港人一般预期寿命的记录，审计署估计向现时领取退休金人士提供更具购买力的退休金，其整体财政影响达 30.48 亿元，详情载于下文表三：

表三

涉及现时领取退休金人士 对政府财政影响的估计

调整基准	每年支付退休金金额				
	1999-2000年度 (注1)	调整因子		调整因子	
	(百万元)		(百万元)		(百万元)
(A) 在现行调整机制下 只根据通货膨胀上调	4,204	0%	4,204	3.9%	4,368
(B) 根据通货膨胀 上调或根据通 货紧缩下调	4,204	(3.8%)	4,044	3.9%	4,202
(C) 一年的财政影响			160		166
(D) 整体财政影响的 计算倍数(注2)			× 1		× 17.4
(E) 财政影响			160		2,888

整体财政影响为 30.48 亿元(1.60 亿元 + 28.88 亿元)

资料来源：库务署的记录

注1：根据库务署的记录，在一九九九年十月一日，涉及 53 540 名有资格享有退休金调增的领取退休金人士及家属的每月退休金及遗属抚恤金一年金额达 42.04 亿元。

注2：根据库务署的记录，审计署估计，在一九九九年十月一日所有现时领取退休金人士的平均预期寿命约为 18.4 年。因此，审计署使用 1 作为 2000-01 年度的计算倍数，17.4 作为 2001-02 年度及之后的计算倍数。

31. 要注意的是，如果2000-01年度的平均每月甲类消费物价指数不回升至116.6，在2001-02年度，提供更具购买力的退休金的财政影响，将会是部分3.8% 通货紧缩财政影响与部分3.9% 通货膨胀财政影响之和。2001-02年度的财政影响将会介乎1.60 亿元与1.66亿元之间。如果平均每月甲类消费物价指数回升至116.6 或以上，则一年的财政影响将达1.66亿元。因此，如上文第30 段表三显示，2001-02 年度及之后对政府的整体财政影响估计为28.88 亿元。如果2000-01 年度的平均每月甲类消费物价指数进一步下跌至比1999-2000 年度的112.2 还要低的话，提供更具购买力的退休金对政府的财政影响将会增加。

涉及待领延付退休金人士及提早退休公务员的财政影响

32. 待领延付退休金人士及提早退休公务员并不享有即时退休金调增。然而，他们有权累积退休金调增，待达到正常退休年龄后方作出调整。这类别的领取退休金人士，其退休金会按上文第27 段所述的3.9% 因子调高。按年度计算，对政府的财政影响为7,420 万元，而涉及这类别的领取退休金人士对政府的整体财政影响估计则为18.55 亿元。详情见下文表四。

表四

涉及待领延付退休金人士及提早退休公务员
对政府财政影响的估计

	(百万元)
(A) 涉及累积退休金调增的领取退休金人士的基本退休金	
(i) 于一九九九年十月一日的10 874 名待领延付退休金人士	1,012
(ii) 于一九九九年十月一日的6 628 名提早退休公务员	891
	1,903
(B) 调整因子	× 3.9%
	74.2
(C) 一年的财政影响	74.2
(D) 整体财政影响的计算倍数(注)	× 25
	1,855
(E) 对政府的整体财政影响	1,855

资料来源：库务署及公务员事务局的记录

注：根据政府统计处所给予公务员事务局的资料，审计署估计，待领延付退休金人士及提早退休公务员于其达到正常退休年龄时的平均预期寿命为25年。

对政府的整体财政影响

33. 基于 1999–2000 年度的估计平均每月甲类消费物价指数为 112.2，及在现行退休金调整机制下，审计署估计，政府为领取退休金人士、待领延付退休金人士及提早退休公务员提供了更具购买力的退休金，对政府的整体财政影响为 49.03 亿元（即 30.48 亿元+18.55 亿元）。

34. 如果通货紧缩在随后年间（即2000–01年度及以后）再出现，除因在1999–2000 年度通货紧缩所带来的财政影响之外，政府将会承受进一步的财政影响。因此，在现行退休金调整机制下，政府因通货紧缩而提供更具购买力的退休金所造成的财政影响非常沉重。要注意的是，只是因一年的通货紧缩而引起的整体财政影响已达49.03 亿元。

公务员事务局有关退休金调整机制的检讨

职方的关注及法律意见

35. 一九九八年十一月，公务员事务局应职方的查询，就有关通货紧缩期间退休金调整这问题，寻求律政司的法律意见。律政司表示，调增退休金在法例中已订明，但倘若随后一年的平均每月甲类消费物价指数低于先前一年，并无条文订明削减退休金。

库务局的关注

36. 一九九九年五月初，在草拟有关建议在1999-2000年度调增退休金1%的行政会议备忘录期间，库务局局长曾两次以书面形式向公务员事务局局长表示：

- 考虑到一九九九年的通货紧缩情况，适当的做法应是在行政会议备忘录拟稿内列明，根据法律意见，现行法例是否只容许增加退休金，以及公务员事务局是否考虑对有关法例作出任何修订；及
- 她希望获告知有关公务员事务局对有关在通货紧缩期间，削减退休金这问题在政策方面的意见。

行政会议的关注

37. 根据一九九九年五月二十日的行政会议备忘录，行政会议获悉有关条例内的条文只订明调增退休金的安排，并无条文订明在通货紧缩期间削减退休金的安排。

38. 在一九九九年五月二十五日举行的行政会议席上，1999-2000年度调增退休金1%的建议获得通过。对于在通货紧缩期间如何调整退休金这个问题，公务员事务局局长回应时表示：

- 正如法例所规定，政府的既定政策是每年调增退休金及遗属抚恤金的百分比，应与某年的平均每月甲类消费物价指数较之前一年增加的百分比挂钩。如某年的平均每月甲类消费物价指数低于先前一年，有关条例并无订明削减退休金；及
- 考虑到经济环境的转变，政府正检讨在通货紧缩期间，有关退休金调整的政策。现行机制如有任何变动，均须作出立法修订。

公务员事务局的检讨

39. 一九九九年五月十七日，公务员事务局策略小组(注1)讨论一份内部文件，该文件提出有关公务员事务局应否及如何因应通货紧缩修订退休金调整机制的问题。该文件提及无论执行任何对现行退休金调增机制的更改，均须作出立法修订。

公务员事务局查询其他国家的退休金调整机制

40. 一九九九年五月至十一月，公务员事务局查询了英国、加拿大、澳洲及新西兰的退休金调整机制。公务员事务局的调查结果载于附录B。

征询律政司的意见

41. 公务员事务局曾多次征询律政司的意见。一九九九年六月、七月及十二月，律政司分别把意见给予公务员事务局。

库务署对财政影响的意见

42. 一九九九年九月，公务员事务局征询库务署的意见，要求该署评估，若某年的甲类消费物价指数下跌1%，而退休金水平维持不变，以及其后调整退休金时，不追算该1%的跌幅，这样对财政的影响。一九九九年十月，库务署告知公务员事务局，在下述情况下，对政府的财政影响为7.72亿元：

- 甲类消费物价指数在1999-2000年度下跌1%(因此2000-01年度的退休金会被冻结)，而在2000-01年度则上升1%(2001-02年度的退休金会增加1%)；
- 由2001-02年度起，甲类消费物价指数并无变动；及
- 享有退休金调增的领取退休金人士，其一般预期寿命会与整体人口的一般预期寿命相若。

审计署对公务员事务局有关退休金调整机制检讨的意见

43. 审计署注意到，公务员事务局早于一九九八年十一月便察悉到退休金调增机制在通货紧缩期间的潜在问题。一九九九年五月的行政会议席上，公务员事务局承诺就退休金调整机制进行政策检讨。

44. 审计署注意到，就涉及现时领取退休金人士的财政影响，库务署的计算结果与审计署的估计相若(见上文第30段)，详情见下文表五：

注1： 公务员事务局策略小组是公务员事务局内的一个高层管理人员小组，由公务员事务局局长担任主席。

表五

涉及现时领取退休金人士的估计财政影响

	(百万元)
1999-2000 年度通货紧缩1% 及2000-01 年度通货膨胀1% 的情况下库务署的数字	772
1999-2000 年度通货紧缩3.8% 及2000-01 年度通货膨胀3.8% 的情况下库务署的数字	2,934
1999-2000 年度通货紧缩3.8% 及2000-01 年度通货膨胀3.9% 的情况下审计署的估计	3,048

资料来源：库务署的记录及审计署的计算

然而，公务员事务局和库务署并未估计涉及待领延付退休金人士和提早退休公务员的18.55 亿元财政影响(见上文第32 段)。

45. 审计署认为，有关的行政会议备忘录已清楚订明维持其原有购买力是退休金的政策目标。审计署注意到，当局在作出政策上的决定时，关于在通货紧缩期间的退休金调整机制以及财政影响的有关资料，并无纳入一九七五年十一月二十二日及一九九零年五月七日的两份行政会议备忘录内(见上文第9 段)。审计署认为，如此重要的资料，理应纳入政策文件内。审计署并不质疑现行政策的优劣，也不是建议在通货紧缩期间，应另行制订一个调减退休金的政策。然而，在法例规定的现行退休金调整机制下，在通货紧缩期间，领取退休金人士将可获发放更具购买力的退休金，虽然事实上调增退休金的政策目标是维持每月退休金的原有购买力。

46. 按照现时甲类消费物价指数的趋势及政府统计处的数字，审计署注意到，截至二零零零年三月三十一日将会录得3.8% 的通货紧缩(见上文第23 段)。二零零零年一月，审计署告知公务员事务局审计署的意见，包括在现行的退休金调整机制下，对政府高达49.03 亿元的整体财政影响(见上文第33 段)。审计署亦告知公务员事务局，这是一个涉及重大财政影响的基本问题，当局须采取行动检讨现行安排。当局亦有需要请求行政会议澄清，并通知立法会财务委员会有关结果。

审计署的建议

47. 二零零零年一月，审计署建议公务员事务局局长应在征询库务局局长及库务署署长的意见后：

—— 尽快检讨在通货紧缩期间退休金调整的安排，并把这问题提交行政会议考虑；
及

—— 把结果通知立法会财务委员会，以及假若在通货紧缩期间处理退休金调整会带来额外的财政影响，便应寻求立法会财务委员会的拨款批准。

当局回应

48. 二零零零年二月底，**公务员事务局局长**通知审计署，在征询过库务局局长和库务署署长的意见后，他已完成检讨有关通货紧缩在退休金调增法例明文规定的现行退休金调增政策及机制下所带来的影响。二零零零年二月二十二日，当局将建议提交行政会议。在考虑过检讨的结果(包括当局估计的财政影响——参阅附录C) 和察悉到一九九九年甲类消费物价指数的趋势后，行政会议建议并由行政长官指令，退休金调增法例明文规定的现行退休金调增政策及机制应予以维持和重新确认。公务员事务局局长又表示：

—— 现时对退休金作出的调增，均完全符合退休金调增法例。有关法例订明退休金应根据甲类消费物价指数上升反映的生活费用增加而每年作出调增。有关退休金调增的法例不论在名称还是详细条文方面，均显示调减退休金并不在现行退休金调增政策和机制的范围内；及

—— 现行的退休金调增政策和机制已在退休金调增法例中明文规定，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。符合现行退休金调增法例的事宜，毋须另行提交财务委员会审议。

49. **库务局局长**表示，她在退休金调增政策的讨论上赞同公务员事务局局长的整体意见。她又表示，行政会议重新确认退休金法例规定的现行退休金调增机制，并不须经财务委员会另行批准。然而，把关乎政府开支的重大事务通知立法会是良好的做法，为此，她会建议当局应向立法会有关事务委员会简介检讨内容。她知道公务员事务局正计划在适当时候实行此建议。

50. **库务署署长**表示，他对审计报告并无意见。

51. **政府经济顾问**所提供的有关消费物价指数的数字已纳入审计报告内。他对审计报告并无其他意见。

有关公务员薪酬调整的背景资料

A1. 政府对调整薪酬的政策是公务员每年调整薪酬的幅度，应与私人机构大致相若。法例条文并无规定必须调整公务员薪酬。为计算薪酬调整幅度，当局会就私人机构前一年的薪酬趋势进行调查。在扣除公务员增薪额的开支后，调查结果为政府厘定每年调整薪酬的幅度，提供准则。其他因素，包括生活费用的增加、经济状况、财政预算考虑因素、公务员士气，以及职方的薪酬要求，亦会考虑。每年的薪酬调整是一项个别及独立的工作，按当时的情况而厘定。

A2. 现行的做法(因应一九八八年调查委员会的建议) 是如果初级薪酬级别的薪酬趋势指标比中级薪酬级别的为低，便将其提升至同一幅度，除非有特别的原因不去这样做。首长级薪酬级别的调整幅度，则自一九九零年以来，一直跟随非首长级高级薪酬级别的调整幅度。

A3. 1998-99年度，首长级薪级表第3 点或以上的人员的薪酬调整被冻结，而不是与非首长级高级薪酬级别的人员一样，增加6.03%。当局的决定是回应经济衰退以显示政府内负责决策的人士明白及准备分担经济风暴所带来的困苦。

A4. 对于1999-2000年度的薪酬调整幅度，财政预算状况是一个主要的考虑因素。当财政司司长在一九九九年的财政预算案演词中宣布为财政原因公务员薪酬在一九九九年将被冻结时，1998-99 年度的初步赤字为323 亿元。考虑过薪酬趋势调查结果(由-0.54% 至0.84%不等)、生活费用的变动情况、经济状况、财政预算考虑因素、职方的薪酬要求，以及公务员士气后，一九九九年六月，行政会议建议并由行政长官指令，公务员的薪酬从一九九九年四月一日至二零零零年三月三十一日期间，全面冻结。

A5. 1998-99年度及1999-2000年度的薪酬调整，偏离薪酬趋势的调查结果，显示薪酬调整的机制能因应经济状况及财政预算考虑因素而灵活运用。

公务员事务局查询其他国家的退休金调整机制的结果

	英国	加拿大	澳洲	新西兰
1. 在通货紧缩期间,对退休金作出的调整	不会作出调整	不会作出调整	不会作出调整	不会作出调整
2. 通货紧缩期之后的各年度对退休金作出的调整缩率	由“当时的政府”决定	不会追算之前的通	会追算之前的通缩率	会追算之前的通缩率
3. 近年出现的通货紧缩	没有 (自一九七一年起)	回复中并无提及	一九九八年	回复中并无提及

当局估计通货紧缩对支付退休金的财政影响

C1. 1999–2000年度经常的每月退休金的总开支预计为50.46亿元。甲类消费物价指数每作1% 的变动，所造成的财政影响约为5,000 万元。如果退休金调增机制不作修订，并假设1999–2000 年度的通货紧缩率为4% ，及2000–01 年度与2001–02 年度的通货膨胀率俱为2.5% ，则退休金调整机制若经修订为与指数挂钩的机制可节省的开支额在2000–01 年度将为2.02亿元，2001–02年度为2.07 亿元，2002–03 年度则为2.12 亿元。2000–01 年度终结时甲类消费物价指数的相应净变动为-1.6% ， 2001–02 年度终结时则为0.9% 。