

# 人口老化 勞動力不足 公務員延退休年齡



活到老，要做到幾老？面對人口老化及勞動力不足，作為本港最大僱主的政府於4月初就延長公務員服務年期提出4項建議，包括新入職的文職職系公務員退休年齡延至65歲、紀律部隊可工作至57歲；若有需要，現職公務員可延長最長5年或已退休公務員可以合約形式再受聘，以應付日後人口挑戰。

## 部分職系流失率高

公務員事務局局長鄧國威於4月初公布延長公務員服務年期的諮詢文件，諮詢期為4個月至本年8月初。資料顯示，過去5年每年平均有4,200名公務員退休，但未來10年是公務員退休高峰期，預計由2017至18年度，每年有6,000名公務員退休，到2032至33年度會升至每年7,000人，考慮到部分職系流失率較高，加上人口老化，公務員事務局建議新入職文職系公務員的退休年齡由現時60歲延長至65歲。為免影響晉升，計劃會分階段進行，如推行初期退休年齡訂於63歲，再逐步提高。

公務員入職時，聘書中清楚訂明退休年齡：文職為60歲，紀律部隊約55歲，新建議前者可延長至65歲，後者則為57歲。對於已屆退休年齡者，新建議認為可授權由部門首長按實際情況決定是否延長。當局稱，目前無法估計有多少公務員申請延長退休，也無意為申請延長退休人數設上限。諮詢期由即日起至8月2日止，在考慮有關意見後，局方會進一步研究相關細節，包括如何落實建議，以及對政府長遠財政影響，才決定下一步路向，以及敲定實施詳情，暫時未有實施政策的時間表。

至於長俸開支，現時領取長俸公務員人數約有11萬，涉及269億元，但預



▲若立法會通過財政預算案，預計下年度尾，公務員職位將達到17.3萬個

計開支會持續上升，2032至2033年度將達509億元，增幅9成，當中已計及每年3%的通脹及延後退休的因素。資料顯示，在2000年前入職的公務員採用長俸制，2000年後則用公積金制度，供款按年遞增，政府供款比例最高達25%，日後延長退休年齡至65歲，代表政府要多供款五年。

## 青黃不接轉趨嚴重

政府先後在2000及2003年沙士時推出兩輪「自願退休計劃」，更有長達六年時間暫停招聘公務員，結果編制大幅縮減，青黃不接亦轉趨嚴重，延長退休年齡是較務實的紓緩人手不足方案。至於下年度的公務員職位會較今年多逾2,500個，增幅達1.5%，是2007至08年

度以來最高，若立法會通過財政預算案，預計下年度尾，公務員職位將達到17.3萬個，當中屋宇署、房屋署、海關及入境處等人手增幅較高。

本港沒有法定退休年齡，公務員一般55至60歲陸續退休，其他僱員則按各自公司規定，今年人力資源管理學會曾有調查顯示，設退休年齡的企業，平均設在61歲。隨着本港人口老化，勞動人口將在2018年開始下降，勞動力不足問題迫在眉睫，除了鼓勵生育率、吸納人才，便是考慮延長退休年齡，加上人們壽命延長、教育程度提高，就算年屆退休年齡，仍有工作能力繼續工作。

撰文：劉家莉



▲隨着本港人口老化，勞動人口將在2018年開始下降

## 政府4招延長公務員退休

- 1.延長新入職公務員退休年齡  
-文職職系退休年齡延至65歲  
-紀律部隊職系則劃一57歲，如通過體格年檢及評核，可延多3年至60歲
- 2.調整退休後受僱機制  
-續聘已屆退休年齡的現職公務員，續聘期最長五年
- 3.退休後服務合約計劃  
-聘用退休公務員擔任非首長級公務員的合約崗位，但不屬公務員編制
- 4.精簡離職後就業規管  
-容許非首長級的前線及支援公務員在退休後繼續從事外間工作

資料來源：公務員事務局

## 成也公務員？敗也公務員？

百多年的殖民地管治，使香港發展出一套講求程序理性的英式管治制度，以培養行政機關管治精英團隊為目的的英式官員系統，及後成為港英時期「行政主導」的骨幹，實際上是公務員主導的管理模式。近年，有些部門出現了高級職系「青黃不接」的情況，有關部門建議改制，延長公務員的退休年齡，以解決高級職系人手不足的問題。張炳良等著的《香港經驗——文化傳承與制度創新》（香港：商務印書館，2009年），是一部探討香港不同層面的論文集。文章的作者皆是在相關研究範疇，卓有成就的學者。其中張炳良教授一文，回顧了上一次公務員改制的前因和後果。

1984年中英聯合聲明及其後的基本

法，企圖維持香港80年代的發展與管治模式，包括：行政主導的政治體制，公務員執政等。到了1997年，港英殖民體制大致於回歸後被保留下來，公務員系統形式大致不變，管治班子基本上是由港英系統過渡。

然而，港英殖民體制的管治神話，於回歸後立即便備受挑戰。1997年的亞洲金融風暴帶來嚴重的經濟衝擊與衰退，其後導致政府面對前所未有的財政壓力，令「公務員治港」模式受到質疑。在港英時期被譽為通才管治精英的公務官，在回歸後於一連串社會問題上的表現亦經常被輿論批評，影響公務員系統在市民眼中的「效率」及「正當性」，而公務員「不敗神話」的破滅。

政府推行公務員制度改革，引入政治委任制度，可算是因應上述管治問題所採取的措施。由於當時社會並沒有就推行問責制進行辯論，亦沒有參考其他國家的做法，因此，社會去看問責制時便會出現盲點，比如認為問責制會使

公務員失去權力。事實上，政治任命的官員還是得跟事務性的官員緊密合作，他們的關係是唇齒相依的。

問責制的推行是對公務員體系的一次大革新，改變了政府過往的管治模式。問責制經過多年來的實踐，確為提升政府的管治，收到一定的成效。

香港通識教育會 李偉雄  
mleewaihun@yahoo.com.hk

## 通識資料庫

### 挽留公僕 應對青黃不接

政府出招延長公務員退休年齡，目標之一是挽留退休公僕，紓解青黃不接問題。公務員工會聯合會總幹事梁籌庭認為，延長公務員退休年齡有助紓緩青黃不接問題，但憂慮由部門首長審批申請，或造成「馬房文化」，「擦鞋擦得掂，可能先繼續有得做」，認為每個部門應設立獨立委員會處理申請個案。

高級公務員協會主席陳世桐稱，不是單純延長退休年齡便可吸引公務員留住，還要看工作環境、條件、意義等。他說，專業職系一直有斷層和青黃不接，但政府不重視培訓員工。若高級公務員延任後，可多利用經驗為部門培訓員工，相信會更樂意留任。

華員會副會長利葵燕指，計劃未能照顧2000年後入職的公務員。警務督察協會主席曾昭科、入境事務主任協會主席倪錫水，均歡迎當局建議，但認為紀律部隊人員只要表現良好及體能迎合崗位要求，亦應像文職人員延任5年。中原人力資源顧問公司董事總經理周綺萍預計，延長退休年齡，44至55歲求職者最優惠，以往因臨近退休未必被取錄，或會較易被「壓價」，未來可能更易找工作。

### 私人機構或跟隨

政府建議延長公務員退休年齡，私人機構會否跟隨？港鐵發言人表示，若員工有特殊技能，不能代替，會個別考慮安排延遲退休。中華電力則指出，未有計劃作任何改變，但因應業務需要，個別員工可以延遲退休年齡，匯豐銀行則沒有回應。至於聘有逾2萬名醫護的醫管局指出，會研究政府提出的諮詢文件，而現時醫管局列明僱員正常退休年齡為60歲，如有需要會按實際情況個別酌情批准。

本港院校方面，中文大學、香港大學、理工大學、浸會大學及教育學院的退休年齡為60歲，科技大學及城市大學則為65歲。浸大回覆，會檢討教職員退休年齡，並會參考公務員事務局的建議。理大稱，未來5年將有400多名員工達退休年齡，但認為現行退休政策恰當，未有計劃更改。

合衆人事顧問總經理蘇偉忠稱，香港出生率偏低、人口老化及勞動人口萎縮等問題，企業都面對青黃不接，希望政府帶頭延長退休年齡能刺激私人機構效法。

### 延退休年齡 全球趨勢

全球面對人口老化，延後退休是大勢所趨，歐美國家近年已相繼延遲退休年齡，連亞洲地區如日本、韓國及新加坡也如是。歐盟建議，27個成員國在2060年前，把強制退休年齡設在70歲。以英國為例，當地政府早在2011年，便取消65歲的法定退休年齡，僱主不可強制65歲僱員退休，僱員可按其意願一直工作下去，當地官員指出，勞動人口嚴重短缺，預計未來20年內會有1,350萬個新增職業空缺，但畢業生只得700萬人，國民要有心理準備，可能要延長工作至起碼70歲。

西方大部分國家的退休年齡皆逾60歲，逾60歲仍有良好工作能力的大有人在，將退休年齡一再延後亦被公眾接受。例如德國從2012年起，用12年的時間把退休年齡延長一年，一年延長一個月；然後再用6年的時間把退休年齡延長一年，一年延長兩個月，到2030年，退休年齡會由65歲延長到67歲。

亞洲地區方面，韓國去年通過法案，2016年起退休年齡延長至60歲；新加坡更立法要僱主配合，前年實施法案規定僱員若達62歲退休年齡，僱主須盡量繼續聘用至65歲，否則要提供2至3個月薪金的就業補助金。

### 53%人擔心退休支出

延後退休是大勢所趨，但本港不少打工仔，恨不得可早些退休。2008年有銀行調查指出，年齡介乎40歲至59歲的女性受訪者中，本港有26%中年女性渴望提早退休，比例是全亞洲最高。早前友邦金融管理一項調查發現，受訪者港人期望平均退休年齡為60.7歲。

不過，退休後生活的各項開支，也是很多人所擔憂的事，老人家多，又多病痛，還動輒入院，醫療費用乃龐大數目。有53%受訪者擔心「太長命，退休儲備用完仍未離世及退休後生活質素大降」，68%擔心「醫療開支會花掉大部分退休儲備」。不少國家預見龐大開支擺在眼前，也會將今日的盈餘儲起投資，助日後「找數」之用，如挪威政府1990年成立養老基金「Government Pension Fund Global」，注入石油產業所得利潤，投資環球股票及房地產等，表明當人口日益老化，基金將發揮支持政府財政作用。

## 通識我見

### 公務員延退休提高勞動力

伯特利中學 5C 嚴泳研

對於政府延長公務員的退休年齡這個建議我持贊成的態度。

首先，隨着人口老化的問題越來越嚴重，香港人口老化的增長幅度增加，但出生率不足，出生率的增長幅度遠比不上人口老化的增長幅度大。2013年香港65歲或以上的長者人口約98萬，推算至2041年將跳升逾至256萬人，屆時本港每3個人中，就有1人是長者，醫療福利支出必然上升，而且香港的醫療設施進步，人們的平均壽命延長，社會的負擔和壓力就會越來越大，因此延長退休年齡便是一個不錯的考慮因素，加上人們所受的教育水平提高，就算年屆退休年齡，仍有能力繼續工作。

面對人口老化，延後退休是大勢所趨。許多國家已經實行延遲退休年齡，例如日本、韓國及新加坡。所以我認為香港應延長公務員的退休年齡解決人口老化問題。

其次，延長公務員的退休年齡可減少公務員的流失率，過去5年每年平均有4,200名公務員退休，但未來10年是公務員退休高峰期，預計由2017至18年度，每年有6,000名公務員退休，至2032至33年度會升至每年7,000人，由此可見部分職系流失率較高，加上人口老化，因此延長公務員的退休年齡可令原有的公務員留守原有的職位，正所謂「熟能生巧」，同時也可減低政府聘請其他公務員的成本，包括培訓等，所以延長退休年齡令公務員的流失率減少。

最後，香港勞動力短缺是政府面臨的難題之一，經常出現一些工種沒人做的境況。作為本港最大僱主的政府也同樣面對這個問題，勞動力不足就會出現請人難的情況，而且公務員是一門需求較高技能、學歷的工種，需求更大，因此延長退休年齡令公務員可以提升勞動力，減少職位空缺所需的勞動力，而且可以挽留一些人才為政府作更大貢獻，較務實的紓緩人手不足方案。

雖然有人說延長退休年齡會令政府增加公務員的長俸開支，在2000年前入職的公務員採用長俸制，2000年後則用公積金制度，供款按年遞增，政府供款比例最高達25%，日後延長退休年齡至65歲，代表政府要多供款五年。但是退休公務員退休後生活的各項開支，也是很多人所擔憂的事，老人家多病又多痛，還動輒入院，醫療費用乃龐大數目。延長退休年齡令公務員可以增加他們的收入，令他們可以延遲步入退休生活，反之可以減少政府的負擔，何樂而不為呢？