

立法會

Legislative Council

立法會 CRM 198/17-18 號文件

檔號：AM 12/01/19 (16-20)

立法會議員酬金及工作開支償還款額 小組委員會

立法會議員的工作開支償還款額水平 及按年調整機制

目的

本文件旨在因應立法會議員酬金及工作開支償還款額小組委員會("小組委員會")委員在 2017 年 6 月的會議上就議員工作開支償還款額所提出的事宜，提供有關資料。

背景

2. 在 2017 年 6 月 20 日的小組委員會會議上，委員討論了與議員工作開支償還款額水平有關的事宜，以及工作開支償還款額的按年調整機制。為方便小組委員會進行討論，委員要求秘書處：(a)就議員所招致的辦事處租金開支提供統計數字；(b)制訂用以按年調整工作開支償還款額的加權指數；及(c)提供資料，說明往屆立法會成立的小組委員會就工作開支償還款額向香港特別行政區行政會議成員、立法會議員及政治委任制度官員薪津獨立委員會("獨立委員會")提交的建議。

辦事處租金開支

3. 在 2017 年 1 月及 6 月舉行的小組委員會會議上，部分委員關注議員所面對的租金開支高昂的問題。這些委員關注到議員的租金開支增幅遠超丙類消費物價指數的變動，並認為應就議員的租金開支採用更合適的按年調整機制。委員亦就新任議員在租用租金較私人物業低的公共屋邨辦事處方面所面對的

困難提出關注。委員要求秘書處就議員所招致的辦事處租金開支提供統計數字，以便小組委員會檢討議員獲提供的資源是否足以應付該等開支。

有關辦事處租金開支的統計數字

4. 根據議員提交的發還租金申請，按業主分類，第五屆及第六屆立法會議員營運的地區辦事處的總數如下：

	議員營運的地區辦事處*			
	第五屆立法會 (按 2016 年 6 月 租用的地區辦事處 計算)		第六屆立法會 (按截至 2017 年 10 月 議員就 2017 年 6 月租用 的地區辦事處提交的 發還款項申請計算)	
	數目	%	數目	%
香港房屋委員會	67.24	61.9	51.38	61.3
領展	2.00	1.8	1.00	1.2
私人物業業主	39.47	36.3	31.48	37.5
總計	108.71	100	83.86	100

(*不包括立法會綜合大樓內為每位議員提供的中央辦事處。)

5. 各業主收取的租金載於下表：

	第五屆立法會		第六屆立法會 (按截至 2017 年 10 月 議員提交的租約計算)	
	最低 租金	最高 租金	最低 租金	最高 租金
	元	元	元	元
香港房屋委員會	2,200	11,000	3,000	9,800
領展	5,800	22,000	7,500	7,500
私人物業業主	3,100	30,000	3,500	40,000

(上表所列數字顯示議員租用的辦公地方的全數租金開支，儘管在部分個案中，議員只申請發還租金開支的一部分。)

6. 就向香港房屋委員會租用的地區辦事處而言，大部分租約均涵蓋整屆立法會任期，租金一般會在下屆立法會任期開始時調整。就香港房屋委員會租予第五屆和第六屆立法會議員

(連任議員或新任議員)的相同地區辦事處而言，續訂租約時租金加幅最多為 24%。

7. 至於向領展及私人物業業主租用的地區辦事處，租約期一般為 2 至 4 年。有關租約在第五屆和第六屆立法會任期內續訂時，租金加幅最多為 67.44%，平均每年加幅為 8.76%。

8. 第五屆和第六屆立法會議員招致而已申請發還的平均每月辦事處租金開支如下：

地區辦事處 數目	平均每月辦事處租金開支			
	第五屆立法會 (按 2016 年 6 月租用的 地區辦事處計算)		第六屆立法會 (按截至 2017 年 10 月 議員就 2017 年 6 月租用的 地區辦事處提交的 發還款項申請計算)	
	元	議員 百分比*	元	議員 百分比*
0 個以上至 1 個	10,146	37.0	11,712	29.2
1 個以上至 2 個	14,810	25.9	19,322	31.7
2 個以上至 3 個	25,449	16.7	23,647	22.0
3 個以上	25,697	20.4	25,887	17.1
平均	17,074		19,165	

(*有關數字表示有關議員的人數佔已就地區辦事處租金提交發還款項申請的議員總數的百分比。)

按年調整議員工作開支償還款額水平的機制

現行的按年調整機制

9. 立法局議員薪津委員會在 1994 年建議設立自動調整制度，以便議員的酬金及每月的開支津貼按年作出調整，以確保有關薪津不會受通脹影響。該委員會建議調整幅度須參照恒生消費物價指數(1999 年改稱為丙類消費物價指數)的變動。該委員會亦建議把每年作出該等按年調整的權力轉授予庫務司¹。財務委員會在 1995 年 7 月通過上述建議。此後，議員酬金及議員的辦事處營運開支和酬酢及交通開支的償還款額上限，均按丙類消費物價指數的變動，於每年 10 月自動調整。²

¹ 現稱財經事務及庫務局局長。

² 有關往屆立法會成立的前小組委員會過往就工作開支償還款額的按年調整機制所作的討論，請參閱就 2017 年 6 月 20 日小組委員會會議發出的立法會 CRM 744/16-17 號文件第 22 至 25 段。

擬議的加權調整指數

10. 在對上兩次小組委員會會議上進行討論時，部分委員提出意見，認為丙類消費物價指數反映消費商品及服務價格水平，鑒於職員開支佔議員辦事處營運開支償還款額逾 70%，而丙類消費物價指數的組成部分並不包括工資及薪金，採用丙類消費物價指數作為每年調整議員開支償還款額的基準並不恰當。這些委員認為，鑒於辦事處營運開支償還款額包括職員開支、辦事處租金開支及其他工作開支等組成部分，而這些開支的性質並不相同，因此應就不同的組成部分採用不同的調整機制。葉建源議員認為，辦事處營運開支償還款額中的職員開支部分，應參照公務員薪酬調整幅度予以調整。

11. 盧偉國議員建議以該 3 個主要組成部分的加權指數作為每年調整辦事處營運開支償還款額的基礎。相關的參考指標(例如公務員薪酬調整幅度、差餉物業估價署編訂的各項租金指數，以及丙類消費物價指數)可作為計算加權指數的基礎，並根據議員的開支模式，訂定該 3 個主要組成部分各佔的比重。

12. 為方便小組委員會作出考慮，秘書處已根據過往 3 屆立法會的議員開支模式制訂擬議的加權調整指數。按過往 3 屆立法會議員的辦事處營運開支償還款額的平均使用率計算，辦事處營運開支償還款額的 3 個主要組成部分各自應佔的比重如下：

組成部分	辦事處營運開支償還款額的平均使用率			
	第三屆立法會	第四屆立法會	第五屆立法會	3 屆立法會的平均使用率
(a)職員開支	70.18%	74.04%	73.5%	72.57%
(b)辦公地方開支	7.68%	6.84%	6.3%	6.94%
(c)其他工作開支				
(i) 設備及家具	0.67%	0.91%	0.6%	0.73%
(ii) 其他開支	12.09%	10.61%	11.6%	11.43%
(iii) 未使用部分	9.38% 22.14%	7.6% 19.12%	8% 20.2%	8.33% 20.49%
總計	100%	100%	100%	100%

13. 為方便說明，秘書處已制訂兩個加權調整指數，其中一個指數是以公務員薪酬調整幅度為基礎，用以調整職員開支組成部分，另一個指數則以香港人力資源管理學會("管理學會")發表的基本薪酬調整幅度³為基礎。而差餉物業估價署公布的私人寫字樓(丙級)租金指數，以及丙類消費物價指數，則分別用作調整辦公地方開支及其他工作開支這兩個組成部分。上述調整指標在第五屆立法會期間的實際比率載於下表：

調整 指標 立法會 會期	中層及低層 薪金級別 公務員的 薪酬調整幅度 (%)	管理學會 發表的 基本薪酬 調整幅度 (%)	丙級寫字樓 租金指數 (%)	丙類消費 物價指數 (%)
主要開支 組成部分	職員開支		辦公地方開支	其他工作開支
2012-2013	5.80	4.20	10.97	5.00
2013-2014	3.92	4.50	10.70	3.50
2014-2015	4.71	4.40	11.44	3.80
2015-2016	4.62	4.30	7.46	2.50

14. 2012-2013 年度至 2015-2016 年度立法會會期按上述調整幅度及根據過往 3 屆立法會議員使用辦事處營運開支償還款額的比率得出的平均權重(見上文第 12 段所載)計算出來的兩個加權調整指數，以及與丙類消費物價指數的比較，載於下表：

立法會會期 (第五屆立法會)	丙類消費 物價指數 (%)	以公務員薪酬 調整幅度計算 的加權調整 指數 (%)	以管理學會 發表的基本 薪酬調整幅度 計算的加權 調整指數 (%)
2012-2013 年度	5.00	6.00	4.84
2013-2014 年度	3.50	4.30	4.73
2014-2015 年度	3.80	4.99	4.76
2015-2016 年度	2.50	4.39	4.16

³ 由於獨立委員會認為不適宜以公務員薪酬作為釐定及調整辦事處營運開支償還款額水平的基礎，秘書處以管理學會發表的基本薪酬調整幅度為基礎，計算另一加權調整指數，以供委員參考。

15. 第五屆立法會辦事處營運開支償還款額採用不同調整指數作出調整後得出的總額的比較綜述如下：

辦事處營運開支的償還款額上限				
		丙類消費 物價指數	以公務員 薪酬調整 幅度計算的 加權調整 指數	以管理學會 發表的基本 薪酬調整 幅度計算的 加權調整 指數
		(元)	(元)	(元)
(i)	第五屆立法會 開始時(2012年 10月)	2,063,150		
(ii)	第五屆立法會 結束時(2016年 9月)	2,385,510	2,499,930	2,471,870
調整總額：(ii) – (i)		+322,360	+436,780	+408,720

往屆立法會成立的前小組委員會就議員工作開支償還款額提交的建議

16. 應小組委員會的要求，秘書處已擬備一份摘要，載列往屆立法會成立的前小組委員會就議員工作開支償還款額向獨立委員會提交的建議(載於**附錄**)。

徵詢意見

17. 謹請委員察悉本文件所載的資料。

立法會秘書處
申訴及資源管理部
2017年12月

往屆立法會成立的前立法會議員酬金及工作開支償還款額小組委員會
就議員工作開支償還款額向獨立委員會¹提交的建議摘要

前小組委員會提交的建議/意見	曾否修訂議員工作開支償還款額安排	前小組委員會的建議不獲接納的原因
第一屆立法會(1998 至 2000 年)		
<p>(a) 現有開支償還款額水平不足以支援議員向公眾提供服務。雖然議員的選區/組別，特別是地方選區所覆蓋的人口有所擴大，但償還款額的水平並沒有相應作出調整。</p>	<p>以下修訂由 1999 年 7 月起生效：</p> <p>(a) 透過以下方法，使議員可更靈活地運用償還款額：(i)將地區辦事處開支償還款額與每月一般開支償還款額項下的職員及辦事處開支合併；及(ii) 將開設地區辦事處償還款額與開設由立法會秘書處提供的中央辦事處的償還款額合併；及</p> <p>(b) 增設一筆供每位立法會議員於每屆立法會任期內使用的 10 萬元資訊科技及通訊設備開支償還款額，以協助立法會議員更廣泛使用資訊科技，改善與公眾的溝通。</p>	<p>不適用</p>
<p>(b) 應容許議員使用酬酢及交通開支償還款額支付職員開支。</p>	<p>議員可將 50% 的酬酢及交通開支償還款額用以支付須憑單據證明的職員開支，而如此受僱的職員的遺散費會由政府當局承擔。</p>	

¹ "獨立委員會"指香港特別行政區行政會議成員、立法會議員及政治委任制度官員薪津獨立委員會。

前小組委員會提交的建議/意見	曾否修訂議員工作開支償還款額安排	前小組委員會的建議不獲接納的原因
第二屆立法會(2000 至 2004 年)		
(a) 現有工作開支償還款額水平並不足夠。鑒於 1999 年及 2000 年丙類消費物價指數下調，以及議員自 1994 年後服務的選區範圍大幅擴展，應從速檢討工作開支償還款額水平。	以下修訂由 2001 年 10 月起生效： (a) 須憑單據證明的議員辦事處營運開支償還款額 ² 的上限提高 26%；及 (b) 辦事處營運開支償還款額的每月撥款合併為周年撥款，使立法會議員可更靈活地運用資源。酬酢及交通開支償還款額的每月撥款，亦作相同安排。	不適用
(b) 應如遣散費的情況般提供額外撥款，向議員聘用的職員支付長期服務金。	否	辦事處營運開支償還款額的適用範圍已涵蓋有關勞工法例所規定的員工開支(包括長期服務金)。現時已設有安排，讓立法會議員在每月申領的償還款額中預留款項用以支付該等款項。
(c) 較適宜就職員薪酬及租用辦事處的開支另訂一個(或多個)按年調整機制，以免議員在通縮時獲發還的辦事處營運開支償還款額有所減少；其他開支則應繼續按丙類消費物價指數的變動予以調整。	否	獨立委員會建議就辦事處營運開支償還款額的按年調整機制，增設另一個模式供議員選擇。根據擬議的另一個機制，辦事處營運開支償還款額分為兩個組成部分：一個固定部分，用以支付職員薪金和辦事處租金的開支，款額在整屆任期內均維持不變；另一個可變動部分，用以支付其他營運開支，款額繼續根據每年丙類消費物價指數的變動而作出調整。大部分立法會議員均表示擬繼續採用現行的調整機制，不擬採用獨立委員會建議的另一個機制。

² 辦事處營運開支償還款額是工作開支償還款額的主要組成部分，其作用是償還議員所支付的職員開支和其他營運開支(例如辦事處租金、立法會事務相關活動的支出，以及宣傳用品的開支等)。

前小組委員會提交的建議/意見	曾否修訂議員工作開支償還款額安排	前小組委員會的建議不獲接納的原因
(d) 申領資訊科技開支償還款額的先決條件(即議員須在開設辦事處開支償還款額用罄後才使用資訊科技開支償還款額)應予取消。	由第三屆立法會起取消申領資訊科技開支償還款額的先決條件。	不適用
第三屆立法會(2004 至 2008 年)		
(a) 現有工作開支償還款額水平令議員無法聘請足夠或優秀員工,以營運地區辦事處和進行政策研究。辦事處營運開支償還款額水平應盡快予以提高,但以20%為上限。	辦事處營運開支償還款額由2006年10月起提高10%。	經考慮一籃子的因素,包括辦事處營運開支償還款額的使用率、立法會議員營運的辦事處數目及聘用職員人數的統計數字、人口變化和地方選區選舉的登記選民人數的變化,以及議員的工作性質和面對的需求,獨立委員會認為,辦事處營運開支償還款額應增加10%。
(b) 除了中央辦事處外,工作開支償還款額應定於足以容許開設4個地區辦事處的水平(因為在大部分情況下,一個地方選區內有4個區議會選區)。	否	獨立委員會認為,鑒於議員背景不同和辦事處的運作模式各異,要制訂客觀標準以決定最理想的立法會議員助理人數及地區辦事處數目,即使並非不可能也大有困難。因此,獨立委員會不接納應以營運4個地區辦事處作為釐定辦事處營運開支償還款額水平的基準的意見。
(c) 應檢討立法會議員不能共同聘請職員的限制,以便更有效運用資源。	由2006年11月起放寬有關限制。	不適用

前小組委員會提交的建議/意見	曾否修訂議員工作開支償還款額安排	前小組委員會的建議不獲接納的原因
第四屆立法會(2008 至 2012 年)		
<p>(a) 應提高辦事處營運開支償還款額的水平，讓議員僱用及挽留一支優秀的職員團隊，以支援他們履行其立法會職務。擬議增幅(約 38%)是按照以下一套建議方案計算：</p> <p>(i) 最少應有 1 名職級相等於一級行政主任的私人助理，負責在中央辦事處統籌為議員提供的核心支援服務。該名私人助理應由 2 名屬助理文書主任職級的職員協助，負責提供秘書及文書支援服務。</p> <p>(ii) 兩間地區辦事處應各有 2 名職員，分別定於二級行政主任及助理文書主任職級。</p> <p>(iii) 擬議職員人手編制的撥款額，應以公務員相若職級的首 4 個薪級點的平均數計算。議員每年應得的辦事處營運開支償還款額撥款的盈餘款項應滾存至下一年度，讓議員可保留部分撥款，用以支付其 4 年任期內隨後各年的職員增薪額。</p> <p>(iv) 應在 2 至 3 年後進一步檢討辦事處營運開支償還款額中的薪酬撥款，以評估有關建議對挽留優秀職員的成效。</p>	<p>(a) 由第五屆立法會開始，每年辦事處營運開支償還款額提高 20%。</p> <p>(b) 議員每年的辦事處營運開支償還款額的任何餘額，可累積撥入下一年，直至其立法會任期屆滿為止，讓議員更靈活地運用辦事處營運開支償還款額，以向所聘員工增薪及/或發放約滿酬金，以挽留具經驗的員工。</p>	<p>獨立委員會(經考慮辦事處營運開支償還款額使用率高、近年私人寫字樓租金開支大幅上升，以及立法會議員工作量增加等因素後)雖同意應提高辦事處營運開支償還款額水平，但對小組委員會建議以公務員薪酬作為計算議員聘用員工所需支付的薪酬開支所涉及的款額的基礎有所保留，理由如下：(a)公務員與議員助理的工作性質和職責並不相同；及(b)公務員的薪酬機制是根據非常獨特的考慮因素訂定。</p>

前小組委員會提交的建議/意見	曾否修訂議員工作開支償還款額安排	前小組委員會的建議不獲接納的原因
(v) 應向議員聘請的全職職員提供約滿酬金。		
(b) 根據過往的開支模式，辦事處營運開支償還款額約 70%均用於支付職員薪酬，因此辦事處營運開支償還款額中的薪酬部分(佔辦事處營運開支償還款額的 70%)，應按公務員薪酬調整幅度每年調整，其餘 30%則繼續按照丙類消費物價指數作出調整。	否	獨立委員會認為，由於議員可全權決定如何分配辦事處營運開支償還款額，以支付職員開支和其他辦事處的開支，故不適宜硬性規定必須把辦事處營運開支償還款額中 70%的款額用作支付職員開支，以及用不同的調整機制按年調整此部分款額。
(c) 新增一筆實報實銷的額外津貼(每年 204,000 元)，讓議員聘請外間機構或人士進行研究工作。此外，亦應為議員提供彈性，讓其聘請所屬政黨進行研究。	否	考慮到在現行機制下，研究開支已可在辦事處營運開支償還款額下申請發還，而且秘書處一直為立法會及其轄下委員會提供研究服務，因此獨立委員會不支持有關建議。鑒於涉及實質或潛在的利益衝突，獨立委員會不支持讓立法會議員聘請其所屬政黨進行研究的建議。
(d) 為提高彈性，應將開設辦事處開支償還款額與資訊科技及通訊設備開支償還款額合併為一，合併後的總金額應由每屆任期 250,000 元增至 482,500 元，讓議員可按其需要營運兩間地區辦事處。	開設辦事處開支償還款額與資訊科技及通訊設備開支償還款額並無增加，但該兩項津貼由第五屆立法會起合併為開設辦事處及資訊科技開支償還款額。	考慮到這兩項津貼在第三屆立法會和第四屆立法會的使用率，獨立委員會不支持增加開設辦事處開支償還款額與資訊科技及通訊設備開支償還款額水平的建議。
(e) 工作開支償還款額的水平應予調整，以切合議員的實際需要，而有關調整應在現屆任期內生效。	否	獨立委員會認為，為保持立法會薪津制度的完整性，以及避免出現任何實質或潛在的利益衝突，增加辦事處營運開支償還款額的建議應由第五屆立法會起生效。

前小組委員會提交的建議/意見	曾否修訂議員工作開支償還款額安排	前小組委員會的建議不獲接納的原因
第五屆立法會(2012 至 2016 年)		
<p>(a) 應繼續與政府當局跟進由第四屆立法會轉至第五屆立法會處理的 9 項尚待落實的建議。這些建議包括：</p> <p>(i) 最少應有 1 名職級相等於一級行政主任的議員助理，負責在中央辦事處統籌核心支援服務。該名議員助理應由 2 名屬助理文書主任職級的職員協助。</p> <p>(ii) 兩間地區辦事處應各有 2 名職員，分別定於二級行政主任職級及助理文書主任職級。</p> <p>(iii) 擬議職員人手編制的撥款額應以公務員相若職級的首 4 個薪級點的平均數計算。</p> <p>(iv) 應在 2 至 3 年後進一步檢討辦事處營運開支償還款額中的薪酬撥款，以評估有關建議對挽留優秀職員的成效。</p> <p>(v) 應向議員的全職職員提供約滿酬金。</p>	<p>由第六屆立法會開始，每年的辦事處營運開支償還款額增加 7%。</p>	<p>獨立委員會重申其意見，認為不應將議員助理的薪金與公務員薪酬掛鈎，原因是兩者的工作性質有別，而且公務員的薪酬機制性質獨特。獨立委員會在釐定提供予議員的辦事處營運開支償還款額的合適水平時，採用了小組委員會建議的職員人手編制(即 7 名全職職員)，但以私營機構僱員的薪金作為參考。</p>

前小組委員會提交的建議/意見	曾否修訂議員工作開支償還款額安排	前小組委員會的建議不獲接納的原因
(vi) 辦事處營運開支償還款額中的薪酬部分(佔辦事處營運開支償還款額的 70%)應每年按公務員薪酬調整幅度予以調整。	否	獨立委員會認為，訂明議員聘請的職員人數，或其職員的工資下限、薪級表和酬金水平，已超越獨立委員會的職權範圍。因此，並不適宜將辦事處營運開支償還款額的若干百分比定為薪酬部分，以及讓該部分跟隨公務員薪酬每年調整的幅度作出調整。
(vii) 應另行提供一項新設的實報實銷津貼，讓議員聘請外間人士或機構(包括有關議員所附屬的政黨)進行研究工作。	否	獨立委員會認為，長遠而言，更合適和更具成本效益的做法是加強秘書處的研究能力，以便為議員提供更佳的研究支援。
(viii) 開設辦事處及資訊科技開支償還款額的金額應由每屆任期 250,000 元增至 482,500 元，讓議員可按其需要營運兩間地區辦事處。	由第六屆立法會開始，開設辦事處及資訊科技開支償還款額增加 50% 至 375,000 元(在上屆任期內已申領開設辦事處開支的議員，則為 262,500 元。)	考慮到開設辦事處開支償還款額和資訊科技及通訊設備開支償還款額分別自 1993 年及 1999 年推出以來，金額一直沒有調整，同時為鼓勵議員利用資訊科技提供更有效率的服务予其選民，獨立委員會建議把開設辦事處及資訊科技開支償還款額提高 50%，並由第六屆立法會開始實施。
(ix) 工作開支償還款額的水平應予調整，以切合議員的實際需要，而有關調整應在同一屆任期內生效。	否	為避免在隨後舉行的立法會選舉中，令現任立法會議員較其他有意參選的人士享有任何潛在或觀感上的不公平優勢，因此，除非有特別充分的理據，否則不應在當屆立法會任期內落實任何提高議員薪津安排的建議。

前小組委員會提交的建議/意見	曾否修訂議員工作開支償還款額安排	前小組委員會的建議不獲接納的原因
<p>(b) 應容許議員靈活運用結束辦事處開支償還款額，以支付須於立法會任期中發放的長期服務金或遣散費；或向議員另行提供撥款，供議員履行《僱傭條例》(第 57 章)規定的這類責任。</p>	<p>否</p>	<p>獨立委員會認為不適宜擴大結束辦事處開支償還款額的範圍，以供申領並非由於結束辦事處而引致的開支。鑒於議員於立法會任期中在辦事處營運開支償還款額下實際申領的長期服務金和遣散費，只佔每年辦事處營運開支償還款額的小部分，獨立委員會認為辦事處營運開支償還款額應足以應付該等開支。</p>

立法會秘書處
申訴及資源管理部
2017 年 12 月