

議員酬金及工作開支償還款額的歷史發展

1976年至1991年

1. 為立法會議員提供薪津的安排可追溯至1976年。政府當時向1997年前立法機關的非官守議員發放"津貼"，以償還他們因執行立法局職務而在職員、辦公室、交通、酬酢及其他方面引致的開支。¹ 由於非官守議員是同意接受委任，一般的看法是這應該當作為一種公眾服務，而因履行該服務而引致的開支最少應有部分由公帑承擔。發放津貼的目的，是以此作為就其擔任議員職位而蒙受金錢損失的一點補償。^{2 3}

2. 及至1985年，因應立法局首次引入透過功能組別和選舉團選出的議員，政府增訂一項議員酬金，以償付議員的生活開支和彌補損失的收入，以免令有意參選人士對參與選舉卻步。⁴ 議員酬金訂於私營機構非專業中層管理人員一般薪酬的五分之四⁵。⁶ 到了1987年，津貼與議員酬金合併為一項整筆津貼。

3. 1991年8月，鑒於預計將有首批透過直選產生的議員晉身立法局，當局制訂薪津制度以取代整筆津貼，而薪津制度包括每月薪金(須課稅)和每月一般開支津貼(可免稅，並按議員提交經核實簽署的開支申領表發還津貼)。薪津制度旨在明確肯定立法局議員所做工作屬極為重要，並為那些將立法局工作視為主要職業的議員提供足夠維持合理生活水平的收入。⁷ 每月薪金和一般開支津貼的水平按相關的恆生消費物價指數每年予以修訂。

¹ 在開支預算案中由"總目54——行政立法兩局非官守議員辦事處"提供撥款。

² 於1976年8月24日發出的新聞公告。

³ 《立法局議員薪津委員會報告》(1994年9月)。

⁴ 於1991年8月9日批准的財務委員會文件(FCR(91-92)89)第1段。

⁵ 訂於五分之四的理由是立法局議員未必會全職執行其職務。

⁶ 《立法局議員薪津委員會報告》(1994年9月)。

⁷ 於1991年8月9日批准的財務委員會文件(FCR(91-92)89)第8段。

1991年至1997年

4. 財務委員會在1992年7月24日審議一項修訂議員薪金及津貼的建議。有鑒於立法局剛確立了行政立法兩局議員辦事處委員會制度下的委員會為正式委員會，而議員亦獲提供專用辦事處⁸，議員在會議席上要求檢討議員的薪津安排。於同一天舉行的立法局特別內務會議⁹上，議員成立立法局議員檢討議員津貼事宜小組(下稱"檢討小組")，全面檢討須憑單據證明的開支，因為根據經驗所得，須憑單據證明的開支極為不足。檢討小組在1992年10月向內務委員會提交報告，當中重點說明有關薪金和津貼在應付議員實際需要方面有何不足之處，以及據其概括觀察所得，議員當時享有的津貼和福利水平普遍低於其他立法機關。檢討小組同意應由一個獨立的委員會負責就議員的津貼進行檢討。檢討小組的報告其後提交予政府。^{10 11 12}

5. 政府在1993年5月建議一項新的薪津制度，除提供支付員工及辦公室開支的一般開支津貼(須憑單據證明並按實報實銷的發還款項方式發放)和支付交通及酬酢開支的津貼(無須憑單據證明)外，亦作出安排讓議員可獲發還開設及結束辦事處的開支。至於議員的薪金，政府認為發放薪金旨在為一些將立法局工作當作正職的人士提供足以維持合理生活的津貼，以及鼓勵一些中等入息人士參加立法局選舉，而政府在1993年5月所建議的議員薪金水平已屬本港1.1%的平均入息最高人士¹³，政府的看法並未獲得檢討小組贊同，檢討小組再次要求成立獨立委員會處理議員的薪津事宜。由於政府承諾將會委任一個獨立委員會進行更全面的檢討，而上述建議只會作為過渡措施，財務委員會於1993年5月7日通過該建議。

⁸ 於1992年7月24日批准的財務委員會文件(FCR(92-93)40)。

⁹ 立法局內務會議於1992年10月成為內務委員會。

¹⁰ 於1993年5月7日獲財務委員會批准的財務委員會文件(FCR(93-94)28)。

¹¹ 1993年5月7日財務委員會會議的紀要。

¹² 《檢討立法局議員津貼事宜工作小組報告》(1994年3月14日)。

¹³ 供1993年5月7日會議討論的財務委員會文件(FCR(93-94)28)。

6. 總督於1993年7月委任獨立的立法局議員薪津委員會(下稱"薪津委員會")¹⁴，負責就適用於立法局議員的薪津制度提交建議，以及就當時實施的立法機關非官方議員的薪津制度是否恰當提供意見。檢討小組繼續就政府1993年5月的建議未有處理的事宜向薪津委員會提交意見。

7. 內務委員會於1994年1月委任檢討立法局議員津貼事宜工作小組(下稱"工作小組")，負責重新審議前檢討小組的建議，並檢討議員在推行新訂薪津制度後面對的情況。1994年3月，內務委員會於通過工作小組的建議後向薪津委員會提交意見，表示議員的薪酬應適當地反映其地位，並應與公務員制度中首長級人員的薪幅相若及採用一項掛鈎準則。工作小組的建議尚包括向議員提供一系列財務支援和行政服務，該等建議亦提交薪津委員會考慮。

8. 薪津委員會在1994年9月向總督提交首份報告。薪津委員會總結時認為，立法局議員的工作並不合乎一般職位所必備的規範，而該工作並不一定需要有關人士付出相等於全職工作的時間和精力。反之，立法局議員的工作應被視為一種對公眾提供的服務，而他們每月所獲得的報酬應被當作為一種服務公眾的酬勞。薪津委員會認為議員當時的薪津水平屬合理，故不建議作出更改。至於一般開支津貼，薪津委員會認為直選議員與由功能組別選舉產生或總督委任的議員的需要並不相同，所以應容許直選議員享有一筆實報實銷的額外津貼，以供在所屬地區營運辦事處。薪津委員會又就收緊聘用職員的規管和限制一般開支津貼的用途方面提出一系列建議。報告所載建議獲總督會同行政局通過，並在當局於1994年10月10日向財務委員會提交的建議中予以反映。然而，議員並不同意薪津委員會的建議，並拒絕接納為任期由1995年10月開始的議員所提出經修訂的薪津方案。

9. 1995年3月，總督要求新改組的薪津委員會重新考慮議員對前薪津委員會的報告提出的意見。薪津委員會在1995年6月提交回應，以供議員置評。薪津委員會在其回應中贊同前薪津委員會的意見，認為立法局議員的工作是一項公眾服務，但薪津委員會亦認為議員的工作非常獨特和重要，所以不應只

¹⁴ 薪津委員會由王賡武教授擔任主席。

視之為職位。薪津委員會認同議員承擔巨大工作壓力，並同意應為議員提供更多支援服務¹⁵，以協助議員適當履行職責。"一般開支津貼"應改稱為"工作開支償還款額"，以更準確反映津貼的性質。薪津委員會通過前薪津委員會提出的全部建議，但因應議員的意見而對部分建議提出修改。經修訂的薪津方案於1995年7月14日獲財務委員會批准。¹⁶

10. 1995年10月，在1997年之前的最後一屆立法局議員選出後，內務委員會成立了檢討立法局議員津貼事宜小組委員會(其後改名為立法會議員酬金及工作開支償還款額小組委員會)(下稱"小組委員會")，負責檢討議員工作開支償還款額及各項津貼的用途。小組委員會於1995年11月向內務委員會提交報告，當中建議在考慮議員是否符合資格領取開設地區辦事處津貼時，不應將由地方選區選出的議員與並非由地方選區選出的議員加以區分。議員在酬金及津貼制度下所領取的各項款額均應相同。小組委員會認為，應鼓勵所有議員經常與市民保持緊密聯繫，並在有需要時，透過地區辦事處的支援進行聯絡工作。由於選區的覆蓋範圍廣泛，因此單是一個地區辦事處未必足夠。

11. 薪津委員會在1996年2月對小組委員會作出回應，強調無意歧視任何組別的立法局議員。鑒於議員須應付日益繁重的工作量，並為確保待遇一視同仁起見，薪津委員會同意每位議員應獲分配一間中央辦事處及獲發放津貼以供議員租賃地區辦事處。薪津委員會雖然認同，在有效使用資源方面需要更為靈活，但亦同時重申問責性和透明度的重要性，並表示議員在申請發還款項時須繼續維持該等原則。對議員薪津方案提出的修訂於1996年4月12日獲財務委員會批准。小組委員會於1996年7月進一步就結束辦事處津貼提交意見。1997年1月，政府在考慮過薪津委員會的建議後，建議修訂有關發還立法局議員結束辦事處津貼的條件，以便議員一旦停任議員職位，亦可履行其合約責任和法定責任。¹⁷ 上述建議在1997年1月10日獲財務委員會批准。

¹⁵ 該等服務包括加強由秘書處提供的資料研究和圖書館支援服務，以及為秘書處與議員中央辦事處之間提供現代化通訊網絡。

¹⁶ 於1995年7月14日批准的財務委員會文件(FCR(95-96)44號文件)。

¹⁷ 於1997年1月10日批准的財務委員會文件(FCR(96-97)89號文件)。

1997年至今

臨時立法會

12. 在臨近1997年7月1日前的一段期間，新當選的行政長官委任一個獨立委員會¹⁸，負責釐定香港特區行政會議和立法機關成員的薪津安排。獨立委員會的其中一項工作，是根據臨時立法機關的工作量及工作性質，就臨時立法會議員在7月1日前支取的薪津，向行政長官建議有關支取準則和薪津水平。1997年7月23日，政府根據獨立委員會的建議向財務委員會提議，鑒於在1997年1月25日首次會議至1997年6月30日期間。臨時立法會的工作量較一個全面運作的立法機關為輕，因此臨時立法會議員在該段期間應獲發放一筆過的款項。但由於議員在1997年7月1日起，應享有與前立法局相同的薪津安排，臨時立法會在1997年7月1日後的運作模式基本上與前立法局相同，上述建議獲得批准。¹⁹

13. 1998年3月，行政長官會同行政會議通過獨立委員會就首屆立法會的薪津安排提出的建議。鑒於香港特區立法機關的職能及工作量與1997年前的立法機關大致相若，獨立委員會建議應採用相同的薪津安排。此外，獨立委員會建議應在第二屆立法會開始前一年左右進行檢討，但委員會亦會考慮議員就檢討薪津安排的某些指定範疇而提出的特別要求。

首屆立法會

14. 1998年7月10日，首屆立法會的內務委員會成立一個小組委員會，其職權範圍與前小組委員會相同，負責檢討議員的工作開支。在1998年9月至1999年6月期間，小組委員會曾與政府舉行多次會議，並就議員所需的工作開支款額向獨立委員會提交意見。1999年7月2日，政府根據小組委員會與獨立委員會達成的諒解²⁰向財務委員會提交建議，修訂議員的酬金和償還款額安排，讓議員可以更靈活地運用償還款額，並設立一項新

¹⁸ 獨立委員會由黃保欣先生，GBM, JP擔任主席。

¹⁹ 財務委員會文件(FCR(97-98)26)。

²⁰ 檢討立法會議員工作開支小組委員會的第二份報告(AS339/98-99號文件)於1999年6月25日提交內務委員會。

的開支償還款額，透過更廣泛使用資訊科技，改善議員與市民的聯繫。上述建議獲得批准。

第二屆立法會

15. 1990年代的工作小組曾於1994年向當時的薪津委員會提交意見書，當中提出的其中一項建議是要求獨立委員會參考其他議會的薪津制度，並應在參考時顧及議員用於立法工作的時間、其責任水平及議員地位。第二屆立法會的小組委員會²¹再次討論上述事宜，其報告於2000年12月8日獲內務委員會通過後，小組委員會向政府提交報告，要求從更長遠的角度研究議員酬金問題。小組委員會認為，應研究議員擔當的立法會工作應否被視為全職工作或其主要職業。作為立法機關成員，議員面對的是政府當局最高層人員，因此，議員酬金應與政府高級官員相若。獨立委員會²²於2003年10月就第三屆立法會議員的薪津安排向行政長官提交報告，當中再次確定擔任立法會議員是服務市民的一種方式。獨立委員會察悉，議員當時領取的酬金可列入全港受薪人士之中的前2.7%，並認為此酬金水平足以達到目的，吸引收入不多的人士參選。因此，獨立委員會建議酬金水平及調整機制均維持不變。

16. 就工作開支償還款額而言，第二屆立法會的小組委員會在4年任期內曾向政府提交多份意見書。政府察悉議員面對的困難，並在諮詢獨立委員會後，於2001年7月6日向財務委員會提交建議²³，增加須憑單據證明的辦事處營運開支償還款額，以及把工作開支償還款額的每月發放款項合併為一項每年發放的款項。獨立委員會在2003年的報告中考慮到這項於2001年10月1日生效的增加款項安排，因而不建議大幅更改辦事處營運開支款額，但同意取消議員在使用開設辦事處津貼方面的部分條件，讓議員在運用開設辦事處津貼及資訊科技津貼時有較大彈性。對於小組委員會要求獨立委員會參考海外立法機關的做法，為議員設立退休金計劃，獨立委員會認為並沒有具說服力的理據，支持為議員設立退休金計劃。

²¹ 第二屆立法會的內務委員會於2000年10月20日成立該小組委員會。

²² 獨立委員會在2002年重新命名為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。(尚待確認)

²³ 財務委員會於2001年7月6日批准的財務委員會文件(FCR(2001-02)32)。

第三屆立法會

17. 第三屆立法會的小組委員會於2005年6月就如何調整償還款額(包括向議員提供醫療福利)向政府提交一套建議方案。此外，小組委員會曾與獨立委員會會面以表達意見，表示有需要把議員的酬金與公務員架構內首長級人員薪幅的某個百分比掛鉤，又或為立法會議員制訂獨立的酬金表，以及有需要向議員提供醫療福利和退休福利。小組委員會亦重申，鑒於多年來地方選區的面積大為擴闊，其人口亦大幅上升，因此有需要增加工作開支償還款額，以開設更多地區辦事處。

18. 2008年1月，政府根據獨立委員會的建議向財務委員會提交建議。獨立委員會並無回應小組委員會就掛鉤機制提出的意見。然而，獨立委員會建議增加議員的酬金，使酬金與2007年的價格水平看齊，並同意向議員提供任滿酬金，金額相等於議員在任期內所得酬金總額的15%。至於醫療福利，獨立委員會建議提供另一項額外的每年實報實銷醫療津貼²⁴，讓議員支付個人醫療及／或牙科保險費，或使用津貼支付他們實際的醫療及牙科費用。考慮到相關使用率，以及難以制訂客觀標準決定議員所需的職員人數及地區辦事處數目，獨立委員會只能採取較謹慎的處理方法，調整工作開支償還款額。財務委員會在2008年1月11日批准第四屆立法會議員酬金及工作開支償還款額的建議方案。

第四屆立法會

19. 第四屆立法會的小組委員會在2008年10月17日成立，負責與獨立委員會跟進兩項待議事項，即增加工作開支償還款額，以及釐定議員酬金機制付諸闕如的問題。根據就議員及其助理進行的一系列調查，結果顯示，由於薪酬過低、事業前途欠佳，以及工作時間不定時／過長，在挽留職員方面出現嚴重問題，全職職員的流失率高達34%。根據在中央辦事處提供核心支援服務及在議員地區辦事處提供其他服務所需職員數目的分析，小組委員會於2011年3月18日向內務委員會提交一套建議方案²⁵，讓議員能僱用及挽留一支優秀的職員團隊、獲得所

²⁴ 根據於2008年1月11日向財務委員會提交的建議，每年的醫療津貼為25,000元。

²⁵ 內務委員會於2011年3月18日通過立法會AS 197/10-11號文件。

需的支援，以及獲得所需的家具及設備以支援其辦事處的工作。內務委員會支持上述建議方案，並於2011年3月提交獨立委員會考慮。

20. 2012年2月，小組委員會把一份有關建議關乎釐定議員每月酬金的機制的報告擬稿送交所有議員傳閱，邀請議員就擬向獨立委員會建議的機制表達意見，其中包括把議員酬金與局長薪金的30%至50%掛鈎的建議²⁶。小組委員會於諮詢議員後，決定不會就第五屆立法會議員的每月酬金提出任何具體建議。然而，小組委員會在向獨立委員會提交的意見書中重申，應訂立長遠釐定議員酬金的機制，以免政府當局與立法會每4年便須就此議題展開不必要的爭論。如此釐定的酬金應能反映在《基本法》下立法機關的重要角色及立法會議員的憲制地位。

21. 2012年3月，行政長官會同行政會議通過獨立委員會的建議，並就第五屆立法會提出經修訂的薪津安排。對於議員的酬金，獨立委員會仍然認為，由於立法會議員工作性質獨特，因此不適宜制訂用以釐定議員酬金的公式，亦不適宜把議員的酬金與其他界別人士的薪酬作直接比較，或與公務員或政治委任官員的薪酬掛鈎。獨立委員會建議，把每月酬金與任職經理及行政級人員中收入最高的25%人士的月薪中位數看齊。就工作開支償還款額而言，小組委員會察悉，獨立委員會只採納小組委員會的部分建議，但忽略作為有關建議準則的擬議職員人手編制。政府的建議方案顯示，獨立委員會未能確認現今議員工作的性質和複雜性，以及議員履行《基本法》所訂憲制職能所需的支援。議員在2012年5月11日的財務委員會會議上批准第五屆立法會的建議薪津安排，但要求小組委員會在下屆任期開始時，與政府跟進尚待落實的事項。

第五屆立法會

22. 2013年6月，第五屆立法會的小組委員會於徵詢議員的意見後察悉，絕大部分立法會議員均贊同小組委員會應繼續處理第四屆立法會小組委員會的報告所載尚待落實的建議。

²⁶ 立法會AS 103/11-12號文件於2012年2月送交所有議員，以徵詢他們的意見。