

立法會參考摘要

政府資助機構高層管理人員薪酬內部檢討

引言

在二零零三年二月二十五的會議上，行政會議得悉：

- (a) 檢討 20 個機構高層管理人員薪酬的結果；以及
 - (b) 為有效控制和監察受資助機構最高級三層人員的架構、職級和薪酬而制定的新指引。
2. 隨着新指引的實施，行政會議建議，行政長官指令政府取消以“不優於”原則為前提的資助指引。

理據

對個別機構高層管理人員薪酬的檢討

3. 鑑於市民大眾關注接受公帑機構的高層管理人員之薪酬事宜，由政務司司長擔任召集人的督導委員會分兩個階段進行內部檢討。在第一階段，有關決策局對逾 300 個接受公帑機構或機構類別進行初步檢視。檢視目的在於確定這些機構，是否接受政府的經常性財政資助(即是確定它們是否為受資助機構)，及是否同時自行聘請高層管理人員。

4. 根據各決策局的建議，督導委員會挑選了 20 個受資助機構在第二階段的檢討作深入研究。該 20 個機構均一直：

- (a) 接受及依靠政府經常性撥款作為主要收入來源，即每個機構的運作收入逾 50%來自政府資助；以及
- (b) 自行聘請管理人員，並為他們另行釐定薪酬條件。

5. 鑑於市民大眾特別關注接受公帑機構的高層管理人員之薪酬事宜，有關決策局已就上述 20 個受資助機構，研究每個機構的最高級

三層管理人員的數目、職級和薪酬條件是否適中，並就所發現的不當之處提出改善的建議。督導委員會於二零零二年十二月完成檢討，結果如下：

- (a) 13 個機構的高層管理人員在數目、職級和薪酬條件方面均屬恰當；
- (b) 三個機構須於二零零三年另行檢討；以及
- (c) 應對餘下四個機構高層管理人員的薪酬條件及安排作出修改。

6. 檢討結果摘要見附件 A。

控制和監察受資助機構高層管理人員薪酬事宜的新指引

7. 考慮到市民大眾的關注，督導委員會決定就受資助機構最高級的三層管理人員加強控制和監察，並相信高層管理人員的安排會成為綱領，影響機構內其他人員的薪酬事宜。督導委員會決定採納下開新指引，以有效控制和監察受資助機構最高級三層管理人員的職級、架構和薪酬：

- (a) 除附件 B載述的獲豁免機構類別外，所有運作收入中超過 50%來自政府的受資助機構，均需就其高層人員數目、職級和薪酬進行檢討，並就檢討結果向所屬決策局局長提交年度報告，相關的決策局局長如有充分理據，可批准其職限內的個別機構，每兩年或每三年提交一次檢討報告。
- (b) 每個機構均須在檢討報告內，詳列最高級三層人員的最新數目、職級和薪酬條件；在報告涵蓋的期間內如有任何變動，也須加以解釋和提出理據。
- (c) 決策局局長就受資助機構高層職位的數目和職級是否適中作出評估時，所考慮的因素包括有關機構的職能和整體員工結構；所涉三層人員中，每層人員履行的職責性質和複雜程度；以及公務員系統中相若職位的級別。如公務員系統中沒有相若職位，便應參考市場情況。

- (d) 作為一項一般性規則，受資助機構高層人員的職級不應高於首長級薪級表第 8 點或同等職級。
- (e) 在評估有相若公務員職級的受資助機構高層職位的薪酬條件時，負責的決策局局長，會就某一層人員的平均總薪酬成本與相若職級的公務員成本比較。就最高級三層人員的每一層進行的成本比較，會分為兩部分，一部分涉及已在職人員，另一部分涉及新招聘人員的首份合約。有關的成本比較詳情載述於附件 C。對於無相若職級可予比較者，則應參考市場情況。
- (f) 為加強透明度，相關的決策局局長會與其職限內的受資助機構制訂合適安排，把定期檢討報告向公眾披露。

8. 有關的受資助機構應於二零零四年六月底前向所屬決策局局長提交就二零零三年四月一日至二零零四年三月三十一日的首年度檢討報告。相關的決策局局長如有充分理據，可批准其職限內的個別機構押後提交檢討報告。對於所提供之服務涉及不同決策局範疇的綜合服務機構，有關局長只負責就檢討報告中，屬於其政策範疇的服務所涉及的高層人員作出評估。

“不得享用雙重房屋福利”規則的適用問題

9. 為公務員制定的“不得享用雙重房屋福利”規則目前也適用於受資助機構人員。基本上，公務員的“不得享用雙重房屋福利”規則包括下列細則：

- (a) 公務員或其配偶如果已喪失享用房屋福利的資格(例如已享受政府或受資助機構(視乎情況)給予的全部房屋福利，或基於任何原因遭取消一切形式的房屋福利)，便沒有資格享受政府給予的其他房屋援助(即“喪失權利規則”);
- (b) 公務員自置居所津貼的年期為十年，不論其服務曾否間斷(即“十年規則”);
- (c) 公務員可享的最高十年房屋福利年期，可因其本人或其配偶曾獲政府或受資助機構提供房屋資助的年期而被扣減(即“扣減規則”);以及

(d) 公務員的配偶如果正在享受僱主給予的房屋福利，該公務員便沒有資格享受政府給予的房屋福利(即“不得同期享有規則”)。

我們一直要求受資助機構在發放房屋福利予員工時，遵循上述規則。

10. 督導委員會了解受資助機構，在執行“不得享用雙重房屋福利”規則時，要面對頗為煩瑣的規定。督導委員會認為，既然如附件 C 所述，有關當局對受資助機構的最高層人員的整體薪酬條件有所管制，就最高三層的在職人員及新招聘人員的首份合約進行成本比較，那便無須另外堅持執行“不得享用雙重房屋福利”規則，或堅持就受資助機構薪酬條件中的房屋福利或其他個別項目，另外進行細項比較。事實上，不少受資助機構都提供非實報實銷的現金津貼，以代替房屋福利；這項安排令執行“不得享用雙重房屋福利”規則的成效不大。不過，雖說執行“不得享用雙重房屋福利”規則不再是一般規定，各局長仍可按個別情況，決定其職限內個別的受資助機構應否實施上述規則。

為受資助機構最高級三層以下人員作出的安排

11. 鑑於當局會加強控制和監察受資助機構的最高級三層管理人員的職級、架構和薪酬，有關安排自然會成為綱領及規限，影響機構內其他人員的薪酬事宜。另外，在問責制下，各局局長應有更大彈性，決定如何確保政府的資助金的運用符合成本效益。這是因為局長會從他/她所得的營運開支，釐定其職限內受資助機構每年所得的撥款(並按需要要求立法會批准)，並就監察撥款的使用情況負上最終責任。基於這些考慮，當局力求在管制與靈活性之間取得平衡。我們對受資助機構最高層人員薪酬加強控制，應可為受資助機構的薪酬慣例定出總體框架或上限，監察其他員工的具體安排便可留待有關局長決定。

12. 因此，當局認為可刪除規定所有受資助機構人員以“不優於”原則受聘的中央指引。根據以“不優於”為前提的現行資助指引，受資助機構人員的服務條件不得高於相若的公務員。這指引的重點只在於比較受資助機構員工及相若公務員職級的成本。用於控制和監察受資助機構的最高級三層管理人員的新指引卻更為全面，包括監控職級和架構，檢視沒有相若公務員職級的受資助職位，以及訂定向公眾披露資料的安排。繼續實施或取消“不優於”原則對受資助機構獲資助的水平並無影響。事實上，許多受資助機構是以整體撥款方式獲得資助，款額並非按照其薪酬政策或薪酬慣例釐定。

13. 在刪除規定所有受資助機構人員以“不優於”原則受聘的中央指引後，決策局局長將可以靈活決定以何方法確保撥款的運用符合成本效益，例如：i)指令受資助人員的薪酬條件，作為一項提供資助的條件；ii)為薪酬條件設定成本上限；iii)以控制產量而非核查職工成本來確保撥款用得其所；以及 iv)允許受資助機構全權決定薪酬安排，但要求機構的管理委員會向公眾負責等。

建議的影響

14. 建議對可持續發展、生產力、經濟和環境沒有影響。

15. 建議對財政和公務員會有影響，詳情載於附件 D。

公眾諮詢

16. 有關的決策局在進行第二階段檢討 20 個受資助機構時，曾要求有關機構提供資料，尤其是有關薪酬條件和慣例的資料。我們會請有關的決策局與有關機構跟進檢討結果及發佈新的中央指引，有關局長會與受資助機構商討執行細節。

宣傳

17. 我們會為立法會議員以及傳媒安排簡介會。我們並會發出新聞稿，以及安排發言人解答傳媒的查詢。

背景

18. 二零零二年一月，當局開始了一次就政府資助機構高層管理人員的薪酬的內部檢討。這次檢討和由顧問公司(Hay Group)於二零零二年六月完成對十個法定及其他機構高層管理人員薪酬的研究，分別獨立進行。當局成立了一個由政務司司長擔任主席的督導委員會，負責監督內部檢討工作。在檢討工作的第二階段中，督導委員會對 20 個受資助機構高層管理人員的薪酬作深入研究。

19. 在檢討該 20 個機構的同時，督導委員會同意制定一套新指引，以加強控制和監察受資助機構最高級三層管理人員的薪酬。鑑於這套新指引的設立，當局亦考慮有否需要繼續實施以“不優於”原則為前提的資助指引。

查 詢

20. 如對本參考資料摘要有任何疑問，請致電 2810 2205 向助理行政署長陳選堯先生查詢。

行政署
二零零三年二月二十五日

特選政府資助機構高層人員薪酬
第二階段內部檢討結果摘要

申訴專員公署
當值律師服務
消費者委員會
監護委員會
個人資料私隱專員
香港演藝學院
香港吸煙與健康委員會
香港戒毒會
香港應用科技研究院有限公司
香港賽馬會中藥研究院有限公司
香港中樂團有限公司
香港舞蹈團有限公司
香港話劇團有限公司

督導委員會接納負責的決策局局長所提出的建議，同意這 13 間政府資助機構高層人員職位的數目、職級和薪酬安排，無須改變。

職業訓練局
僱員再培訓局
平等機會委員會

督導委員會得悉，職業訓練局和僱員再培訓局的高層人員現時的薪酬條件，符合現行資助指引下的“不優於”原則。鑑於人力發展委員會即將成立(原定於二零零三年成立)，督導委員會接納教統局局長的建議，同意該兩個機構的組織架構及人員薪酬條件將一併再受檢討。隨着人力發展委員會已於最近(二零零二年十月)成立，建議教統局局長按人力發展委員會接替這兩個機構的職能的進度，相應地進行檢討。

民政事務局局長已檢視了平等機會委員會最高三層人員的薪酬，並確認其中第二及第三層的安排為適中。然而，民政事務局局長亦決定將因應現時建議中的立法反種族歧視一事的結果，再考慮平等機會委員會主席的薪酬安排。這是因為有關法例可能對主席的工作有很大影響。

香港康體發展局

督導委員會得悉民政事務局對現行四個高層人員職位薪酬條件的檢討結果。民政事務局局長會跟進此事，對該四個職位的薪酬條件作適當調整。

香港管弦協會有限公司

督導委員會接納民政事務局局長的建議，同意把屬該公司第二層的四個助理總經理職位(相等於總薪級表第 33-43 點)中的三個降至第三層，改為高級經理(相等於總薪級表第 27-32 點)，只留下一名助理總經理擔任總經理的副手。這項改動將令該公司的管理架構與其他三個表演團體的架構更趨一致。民政事務局局長會跟進此事。

香港藝術發展局

雖然藝術發展局行政總裁職位薪酬條件的整體成本並不比首長級薪級表第 2 點官員為高，但督導委員會接納民政事務局局長的建議，同意要求藝術發展局在行政總裁的下一份合約內訂明，行政總裁的薪金部分將分為底薪及現金津貼／約滿酬金兩個項目。這項建議已其後獲藝術發展局接納，該局行政總裁的新合約已訂明其薪金部分分為底薪、現金津貼及約滿酬金等項目。

醫院管理局

督導委員會得悉財務委員會在一九九一年就醫管局人員薪酬所作的決定，以及《醫院管理局條例》中的相關條文。委員會也得悉衛生福利及食物局局長就醫管局現行薪酬條件所作的檢討結果，以及醫管局所建議的更改。督導委員會接納衛生福利及食物局局長的建議，同意為控制和監察政府資助機構高層人員薪酬所制定的新指引，不應適用於醫管局。

免受“控制及監察受資助機構高層人員薪酬新指引”規管的機構類別

新指引不適用於運作收入只有或少於 50% 來自政府的政府資助機構。至於運作收入超過 50% 來自政府的政府資助機構，當中有部份將獲豁免，無須進行每年檢討及提交報告。有關獲豁免的機構類別載列如下：

(a) 甲類機構

本類別涵蓋政府向其繳付年費／提供贊助的機構，如亞洲及太平洋發展中心。在此類情況下，政府作為該等機構的自願贊助人，實不宜對其人員及薪酬開支加以控制。

(b) 乙類機構

本類別涵蓋政府向其提供款項以購買其服務的機構，如管理米埔的世界自然基金會、政府向其購買服務的福利機構及政府向其購買培訓學額的香港外展信託基金會。在此情況下，政府作為該等機構的服務對象，不宜要求對其人員及薪酬開支加以控制。

(c) 丙類機構

本類別涵蓋其最高級三層職位的經費完全來自政府以外的收入的機構或某些大機構內的個別部門。例子包括東華三院及保良局的行政總部，其高級管理人員的薪酬由該兩個機構自行負責。不過，這些機構內其他部門或某些附屬機構的高級人員，仍可能須因應其個別情況，受建議的檢討及報告安排所規限。

(d) 丁類機構

本類別涵蓋其最高級的三層職位完全由公務員出任的機構。

(e) 戊類機構

本類別涵蓋只接受政府有限度撥款的機構。有關金額由政府釐訂，並定期進行檢討。我們考慮在開始時，以每年撥款\$1 000 萬元為限，即每年獲資助少於\$1 000 萬元的機構將獲豁免。

(f) 己類機構

本類別涵蓋其人手安排須受法定條文或獲行政會議／立法會通過的決定所規管，而且有關條文／決定與新指引有抵觸的機構，或須受有關條文／決定所訂定的一套獨立監察及控制機制所規管的機構。例子包括醫院管理局、資助學校及大學教育資助委員會資助院校。就大學教育資助委員會資助院校而言，督導委員會已採納教統局局長的建議，即基於多項考慮因素(包括有關院校確立已久的管理架構，以及有必要保持各院校在聘用人手方面的競爭力)，該些院校應免受建議指引規管。

審核受資助機構最高級三層人員薪酬條件時進行的成本比較

A. 適用於在“生效日期”公布前受聘的在職人員以及在生效日期或之後聘用並正處於第二個或其後合約的在職人員

成本比較以庫務署每年公布的職工成本計算便覽所展示的全年平均職工成本為依據。該計算便覽開列每一個公務員職級的每月和每年平均職工成本。現把比較程序撮述如下：

- (a) 受資助機構與管制人員商討，以決定受資助機構最高級三層人員所履行的職責是否與公務員相若；如屬相若，則就機構最高級三層人員中每一組別受資助職位定於一個可資比較的公務員職級；
- (b) 受資助機構以過去一年支付予每一層相關人員的薪酬條件中各組成部分的實際開支平均數，來計算最高級三層每一層受資助職位人員的全年平均總成本(但薪金及與薪金掛鈎的附帶福利則以當前月薪 $\times 12$ 個月為計算基礎，這考慮到職工成本計算便覽中反映的公務員薪金及與薪金掛鈎的附帶福利也是以當前月薪為計算基礎，以確保公務員薪酬經最新調整後的任何影響，可反映於便覽顯示的成本上)；以及
- (c) 把上文(b)段所述的每一層人員的成本，與現行職工成本計算便覽展示的相若公務員職級(如同一層內有超過一組受資助人員，則或會有多於一個相若公務員職級)的全年平均成本進行比較。如上文(b)段的成本相等或低於職工成本計算便覽展示的成本，有關的受資助機構即可通過成本比較測試。

B. 適用於在生效日期或之後聘用並正處於第一個合約的人員

上文 A 部的程序也適用於這部分的人員，但不會以職工成本計算便覽而會改用招聘基準作比較，以反映相若公務員職級的新聘人員現行薪酬條件的較低成本。作為開始，招聘基準會參照自二零零零年以來適用的公務員新薪酬條件而計算。有關基準會按公務員薪酬結構和政策的變化不時調整。

對財政及人手的影響

督導委員會就 20 間特選機構進行檢討的結果倘獲得全面落實，將有助這些機構減省部分員工開支。根據“封套”撥款方式，有關的決策局局長須考慮應否及如何調整撥予有關機構的資助金額。

2. 取消“不優於”原則與否，對個別機構的資助水平並無直接影響，因為有關指引只用作測試政府所提供的資助是否用得其所，而非一項用以釐定每年資助額的準則。根據“封套”撥款方式，每筆資助的撥款水平，以及因與“不優於”原則不符而須退回的款額，純屬局長和其職限內受資助機構之間的事，對中央並無任何財政影響。
3. 對公務員來說，有關設立定期監察受資助機構最高級三層管理人員的機制的建議，可能會增加管制人員的工作量，但相信有關人員可運用現有資源應付所增加的工作。我們預期當局無須為此而增減公務員職位。