

財務委員會討論文件

2010 年 12 月 3 日

總目 63－民政事務總署

分目 000 運作開支

分目 700 一般非經常開支

請各委員批准分兩期改善區議會議員酬金和津貼安排的建議，第一期由 2011 年 1 月 1 日起實施，第二期由 2012 年 1 月 1 日起實施。

問題

我們需要改善區議會議員(下稱「區議員」)的酬金和津貼安排(下稱「酬津安排」)。

建議

2. 我們建議推出下列措施，改善區議員的酬津安排－

(a) 由 2012 年 1 月 1 日起－

- (i) 為區議員增設實報實銷的醫療津貼，款額為每年 26,970 元，用以支付個人醫療及／或牙科保險的費用，或實際的醫療及牙科開支，或用於以上兩類費用及開支；以及授權財經事務及庫務局局長，批准日後的醫療津貼額根據立法會議員的醫療津貼水平，作出調整；
- (ii) 為完成任期的區議員增設任滿酬金，款額相等於酬金總額的 15%；

(iii) 為區議會主席增設酬酢開支償還款額，款額為每年 30,000 元，用以支付他們代表所屬區議會所引致的酬酢開支；以及授權財經事務及庫務局局長，批准日後的酬酢開支償還款額在每年 1 月 1 日按甲類消費物價指數的變動幅度(不論在通脹或通縮的年度)，作出調整；

(b) 由 2011 年 1 月 1 日起 –

(i) 把實報實銷的營運開支償還款額(前稱「營運開支津貼」)調高 15%，按 2010 年的水平，由每年 233,544 元(即每月 19,462 元)增至每年 268,572 元(即每月 22,381 元)；以及

(ii) 區議員可在每個曆年開始前，選擇最多運用雜項開支津貼的 50%，以支付實報實銷的員工及／或租金開支，並豁免這部分的雜項開支津貼的課稅。

3. 我們亦建議在總目 63「民政事務總署」分目 700「一般非經常開支」項下，開立為數 4,900 萬元的非經常承擔額，以便在 2012 年 1 月下屆區議會任期開始時，繼續向區議員提供開設辦事處開支償還款額(前稱「開設辦事處津貼」)以及結束辦事處開支償還款額(前稱「結束辦事處津貼」)。

理由

4. 我們一貫的做法，是在區議會選舉開始前約一年，完成檢討並公布區議員的酬津安排，讓有意參選的人士在決定參選之前，了解有關的酬津安排。在聽取區議員、立法會議員及香港特別行政區區會議員薪津獨立委員會(下稱「獨立委員會」¹)的意見後，我們建議推出下文各段所載措施，改善區議員的酬津安排。

¹ 獨立委員會就與區議員酬津安排有關的事宜，包括酬金和津貼的水平，以及有關安排的組成部分，向政府提供建議。現屆獨立委員會由 5 名非官方委員組成。

為區議員提供醫療津貼

5. 自 2008 年 1 月起推行措施以加強區議會的角色和職能以來，區議員的工作日益繁重，所承擔的責任和付出的時間都有所增加，而市民對區議員在社區服務方面的期望和要求也愈來愈高。由於各方對區議員的要求日益提高，議員的身體健康就更為重要。我們注意到，自 2008 年 10 月現屆立法會任期開始，政府向立法會議員提供醫療津貼，以助他們在任期內更好地保持身體健康，為社會提供更佳服務。儘管我們依然認為區議員的工作性質是公職服務，而區議員與政府之間並無僱傭關係，但政府為立法會議員提供醫療福利的理據，同樣適用於區議員。因此，我們建議向區議員提供醫療津貼。

6. 關於向區議員提供醫療福利，我們考慮了兩個方案，分別是由政府為全體區議員購買醫療保險，以及向區議員發還醫療保險／開支。我們不贊同第一個方案，因為區議員與政府之間並無僱傭關係。我們認為向區議員提供一筆過津貼會較具彈性，因為區議員可用該筆津貼支付自行選購或聯同其他區議員合購醫療及／或牙科保險的費用，或支付實際的醫療及牙科開支，或同時用於這兩類費用及開支。

7. 有關的醫療津貼，應為不同年齡組別的區議員提供合理而不過度的住院和門診保障。據我們所知，立法會議員與區議員目前的年齡分布並無重大差別。因此，我們建議沿用立法會議員現有的醫療津貼水平，以釐訂區議員的醫療津貼額，即每年 26,970 元。

8. 我們亦建議日後的醫療津貼額，應按照立法會議員的醫療津貼水平作出調整²，但有關調整會在 1 月 1 日生效，以配合區議員每年調整酬津安排的時間表。我們建議授權財經事務及庫務局局長，批核日後的醫療津貼調整額，跟區議員現有的津貼安排相若。此外，我們建議醫療津貼以實報實銷的方式發還。區議員如同時兼任立法會議員，便不符合資格申領這項醫療津貼。

² 目前，立法會議員的醫療津貼水平，每年按丙類消費物價指數的變動幅度作出調整。

任滿酬金

9. 我們建議，在區議員任期屆滿時，向他們提供任滿酬金，以肯定他們對社會的服務。擬議的任滿酬金也可協助那些決定不角逐連任或未能連任的區議員，度過一段可能有財政困難的時期。我們認為，區議員任滿酬金的比率，應與立法會議員所獲的安排相若，設定為區議員在區議會任期內所得酬金總額的 15%。

10. 此外，我們建議，根據《區議會條例》(第 547 章)辭任或免任區議會的區議員，不符合資格領取任滿酬金。除非在特殊情況下，例如身故、因患上重病或嚴重受傷而辭任者，則另作別論。如屬後者的情況，有關區議員可獲發放任滿酬金，金額按其服務時間的比例計算。

向區議會主席發還酬酢開支的安排

11. 區議會主席負責接待內地和海外代表團、與地區組織領袖聯絡和建立聯繫，並代表所屬區議會出席典禮／儀式。因此，我們認為有需要就區議會主席代表其所屬區議會所引致的酬酢開支，向他們發還有關開支款額。現時立法會主席每年可獲的酬酢開支償還款額，可作為參考點。

12. 在參考區議會主席過去款待代表團時所提供的食物和飲品，以及就典禮／儀式致送花籃和花圈的開支模式後，我們建議把新增的酬酢開支償還款額定為每年 30,000 元。我們也建議區議會主席在申請發還款項時須提交證明文件。此外，為與現行每年調整區議員酬金、營運開支償還款額及雜項開支津貼的做法一致，我們建議授權財經事務及庫務局局長，批准日後的每年酬酢開支償還款額，按甲類消費物價指數的變動幅度，作出調整。

增加營運開支償還款額

13. 區議員現時獲提供營運開支償還款額，以支付執行區議會相關職務的開支。我們知悉主要的支出項目包括助理的薪酬、議員辦事處的租金、公用設施的收費、宣傳及印刷費用。在諮詢區議員期間，大部分區議員均表示，現時的營運開支償還款額(每名區議員每月 19,462 元)並不足夠，部分議員需以本身的資源補貼開支差額。在這方面，我們

留意到在 2009 年，有逾 80% 的民選區議員曾申領超過 98% 的營運開支償還款額，很多區議員更申領了 100% 的償還款額。

14. 經考慮設有辦事處的區議員的開支及申領模式後，我們建議，把營運開支償還款額增加 15%，以便區議員能更有效履行職務。

營運開支償還款額的預支款項修訂安排

15. 目前，為了紓緩區議員在開設新辦事處時所遇到的現金周轉問題，讓他們在履行區議會職務時更加靈活，區議員在任期首年，可申領一筆過預支款項，款額相等於其有權申領的兩個月營運開支償還款額。區議員憑相關證明文件悉數申領該筆預支款項後，方可再從營運開支償還款額申領款項。任何未動用的預支款項，須在批准預支款項後 3 個月內退還政府。

16. 立法會議員的預支款項安排，是議員在整個任期內可保留預支款項，而該筆預支款項會用作抵銷其緊接離任前一個月的營運開支償還款額及可獲發還的結束辦事處開支。

17. 我們計劃以立法會議員的安排為藍本，由 2011 年 1 月 1 日起修訂區議員的預支款項安排，讓區議員可更靈活應付現金流量需求，以營運其辦事處及履行區議會的職務。如營運開支償還款額按建議增加 15%，加上區議會的民選議席數目可能增加³，則預支帳目的上限會由 2,000 萬元增至 2,800 萬元。我們會採取一切必要措施，確保全數收回區議員的預支款項。

雜項開支津貼的課稅安排

18. 目前，區議員的雜項開支津貼為每月 4,120 元，可供區議員支付聯絡、酬酢、交通、小額採購、個人進修，以及個人保險等開支。

19. 由於某些開支(例如婚禮及葬禮方面的開支)難以核實是否直接與區議會職務相關，而這類開支佔雜項開支津貼的比重不少，因此雜項

³ 政制及內地事務局已就區議會的民選議席數目進行檢討。經考慮 2011 年香港的人口預測數字後，該局建議增設共 7 個民選議席。

開支津貼以非實報實銷的形式支付，而這筆津貼須予課稅。區議員則認為，雜項開支津貼不應課稅，因為他們是為履行與區議會相關職務而須支付有關開支。

20. 為免津貼可能遭到濫用，同時為減輕區議員的稅務負擔，我們建議區議員可在每個曆年開始前，作出以下選擇－

- (a) 繼續每月以非實報實銷的方式獲得全數須予課稅的雜項開支津貼(即維持現狀)；或
- (b) 以實報實銷的方式，最多以 50% 的雜項開支津貼，用作支付員工及／或租金開支。鑑於員工及租金開支明顯地直接與區議會的職務相關，這部分的雜項開支津貼可獲豁免繳稅。我們進一步建議，這部分的雜項開支津貼應以全年計算，讓區議員可以更靈活地調配資源。餘下部分的雜項開支津貼，則會繼續每月以非實報實銷及須予課稅的方式發放給區議員。

開設及結束辦事處開支償還款額的現況

21. 區議員的實報實銷開設辦事處開支償還款額及結束辦事處開支償還款額的安排，分別在 2008 年 1 月及 2007 年 1 月實施。每名新當選區議員每屆任期最多可獲 100,000 元的開設辦事處開支償還款額，用以支付裝修和翻新辦事處、購置家具，以及其他純粹用於履行區議會職務所需的合理開支。曾在之前的任期內申領開設辦事處開支償還款額的區議員，只可在其後的區議會任期內申領全數償還款額的 50% (即 50,000 元)。此外，如區議員因不競選連任或其他理由(如身故、患上重病、嚴重受傷或落選)而離任，每名區議員每屆任期可獲 72,000 元的結束辦事處開支償還款額，用以支付區議員助理的遣散費，按業主要求在辦事處租約期滿後把單位恢復原狀的開支，以及其他純粹用於履行區議會職務所需的合理開支。

22. 鑑於開設辦事處開支償還款額及結束辦事處開支償還款額是為區議員應付實際運作需要而設，我們建議在 2012 年 1 月 1 日下屆區議會任期開始時，繼續為區議員提供這兩項開支償還款額。由於開設辦事處開支償還款額和結束辦事處開支償還款額在現屆區議會任期開始時才引入，我們不打算調整這兩項開支償還款額的水平。我們會繼續監察兩者的使用情況。

推行時間表

23. 按照既定做法，任何建議，如會為區議員的現行酬津安排帶來重大改變，均應留待下屆區議會任期才推行。因此，引入醫療津貼、任滿酬金和為區議會主席增設酬酢開支償還款額的安排，應在下屆區議會任期(即由 2012 年 1 月開始)實施。

24. 由於擬議增加營運開支償還款額和其新的預支款項安排，以及豁免雜項開支津貼課稅的安排，只是根據運作經驗調整現行安排，因此，我們建議在現屆區議會(即由 2011 年 1 月起)實施這些措施。

對財政的影響

經常開支

25. 調高區議員的營運開支償還款額 15%，會使 2010-11 年度的財政承擔增加約 470 萬元(計算期間為 2011 年 1 月至 3 月)。我們已預留足夠撥款應付這筆額外開支。

26. 我們估計，由下屆區議會任期起引入醫療津貼、為區議會主席增設酬酢開支償還款額，以及增加營運開支償還款額，每年所需的開支將分別為 1,460 萬元、50 萬元和 1,900 萬元，即合共約 3,410 萬元。如實施任滿酬金的建議，預計每四年一屆的區議會所需的開支，約為 8,300 萬元。由 2011-12 年度起，我們會在相關財政年度的預算中預留所需的撥款，以實施這些建議。

27. 至於向區議員提供選擇，以實報實銷和豁免課稅的方式，讓他們最多運用雜項開支津貼的 50% 作為員工及／或租金開支的建議，將不會對財政造成影響。因為屬於營運開支津貼(將改稱為「營運開支償還款額」)範疇但超出償還款額上限的員工及租金開支，目前是可扣稅的支出。把這些開支視為雜項開支津貼(最多 50%)所涵蓋的實報實銷和無須課稅的開支，將不會改變區議員的應課稅入息。

非經常開支

28. 根據以往的經驗和開支模式，估計開設辦事處開支償還款額及結束辦事處開支償還款額所需的開支，分別約為 3,700 萬元和 1,200 萬元。為應付下屆區議會任期所需的現金流量，我們建議，在總目 63「民政事務總署」分目 700「一般非經常開支」項下，為這兩項開支償還款額開立為數 4,900 萬元的非經常開支新承擔額。

公眾諮詢

29. 在 2010 年 7 月，我們召開了 4 次聚焦小組會議，就酬津安排諮詢區議員。此外，我們亦在同月把建議提交獨立委員會考慮，並獲得通過。在 2010 年 11 月 12 日，我們諮詢了立法會民政事務委員會，委員普遍支持有關方案。部分委員表示關注區議員現時的酬金水平，以及現時市值租金高昂使區議員難以租賃辦事處。我們向委員解釋，在制訂目前方案時，獨立委員會已平衡區議員在履行職務時的實際需要和公眾的期望。

背景

30. 在檢討區議員的酬津安排時，我們依循下列的原則和做法 –

- (a) 設定酬津安排的目的，是為了吸引來自不同界別和階層的人士為市民服務；
- (b) 雖然區議員的酬津由政府支付，但區議員與政府之間並無僱傭關係；以及
- (c) 任何建議如對某屆區議員的酬津安排帶來重大改變，都應在下屆任期才予以實施。

31. 當局上次檢討區議員現行的酬津安排，是在 2006 年全面檢討區議會職能時進行。經上次檢討後，區議員現行的酬津安排包括以下 5 個組成部分－

- (a) 每月 20,290 元的酬金(主席的酬金為 40,580 元、副主席的酬金為 30,440 元)⁴；
- (b) 每年 233,544 元的營運開支償還款額。這個款額須憑經核實的收據發還，用以支付因履行區議會職務而引致的開支⁵；
- (c) 每月 4,120 元非實報實銷的雜項開支津貼，用以支付酬酢、個人進修、個人保險及小額採購等開支；
- (d) 每屆區議會任期 100,000 元實報實銷的開設辦事處開支償還款額，用以支付開設議員辦事處所需的開支，例如裝修辦事處、購置家具和設備；以及
- (e) 每屆區議會任期 72,000 元實報實銷的結束辦事處開支償還款額，用以支付結束辦事處所需的費用，包括區議員所聘員工的遣散費。

民政事務局
民政事務總署
2010 年 11 月

⁴ 在現行安排下，區議員酬金會按甲類消費物價指數的變動幅度，在每年 1 月予以調整。此外，區議會主席和副主席可分別領取款額相等於區議員酬金 100% 和 50% 的特別津貼。

⁵ 在現行安排下，營運開支償還款額會按甲類消費物價指數的變動幅度，在每年 1 月予以調整。