

立法會 CB(2)647/18-19(01)號文件

二零一九年一月二十八日
討論文件

立法會民政事務委員會 檢討區議會議員的酬金和津貼安排

目的

本文件旨在請委員支持改善區議會議員(“區議員”)酬金和津貼(“酬津”)的建議。

建議

2. 我們建議由二零二零年一月一日起(即二零二零年至二零二三年的區議會任期開始)，改善區議員的酬津安排，建議如下：

- (a) 兼任行政會議成員及／或立法會議員的區議員所收取的非實報實銷酬金須扣減三分之一的安排予以取消；
- (b) 以經理及行政級人員的每月就業收入中位數作為檢討非實報實銷酬金的其中一個參考指標，並按二零一九年價格計算，把有關款額調高 5.6%，由每月 32,150 元增至 33,950 元(相等於由每年 385,800 元增至 407,400 元)；
- (c) 以(i)所有地區丙級寫字樓的租金指數，(ii)全職文書支援人員的每月就業收入中位數，以及(iii)甲類消費物價指數作為參考指標，並考慮其他因素，檢討實報實銷營運開支償還款額，並按二零一九年價格計算，把有關款額調高 8.5%，由每月 41,305 元增至 44,816 元(相等於由每年 495,660 元增至 537,792 元)；
- (d) 在雜項開支津貼下增設區議員非實報實銷交通津貼，並按二零一九年價格計算，把雜項開支津貼的款額調高 2,000 元，由每月 5,690 元增至 7,690 元(相等於由每年 68,280 元增至 92,280 元)；
- (e) 按截至每年十一月止的 12 個月平均甲類消費物價指數與之前 12 個月的有關平均指數比較的變動，計算區議員酬津款額每年的調整幅度；
- (f) 容許區議員累積醫療津貼，把一個曆年內合資格領取的醫療津貼的餘額撥入隨後曆年，直至當屆區議會任期屆滿為止；

- (g) 把區議員在每個區議會任期的實報實銷開設辦事處開支償還款額調高 20%，由每屆 100,000 元增至 120,000 元。在上一屆任期曾申領該款額而在現屆任期沒有搬遷辦事處的連任區議員，其合資格申領的款額上限由 50% 調高至 60%；以及
- (h) 在實報實銷結束辦事處開支償還款額下增設一個不設上限的獨立部分，用以支付法定遣散費實額。這與立法會的做法一致。

理據

檢討區議員酬津安排

3. 政府的一貫做法，是在下一屆區議會任期開始前約一年，完成檢討區議員酬津安排，並公布新安排，讓有意參選的人士能夠及早知悉並決定是否參選。

4. 酬津安排旨在吸引社會不同界別和階層的人士擔任區議員服務市民。檢討區議員酬津安排的指導原則是確保區議員有足夠資源支付執行區議會相關職能和職務所需的開支。為下一屆區議會作好準備，我們舉行了四次聚焦小組會議，聽取區議員對酬津安排的意見。按照過去慣例，檢討採取全面的做法，考慮一籃子因素，例如就業市場的工資增長、寫字樓租金的上升情況、商品／服務的價格走勢，以及區議員責任重大和公眾對區議員的期望很高。經考慮區議員的需要，以及審慎運用公帑的原則後，我們建議以下八項措施改善區議員酬津安排，詳見下文第 5 至 32 段。

(A) 兼任其他議會或會議成員的區議員所收取的非實報實銷酬金須扣減三分之一的安排予以取消

5. 按照現行機制，區議員如同時兼任行政會議成員及／或立法會議員，可收取的酬金款額是其他只有區議會議席的區議員的三分之二。行政會議非官守成員、立法會議員及區議員的每月酬金分別是 83,050 元、98,540 元及 32,150 元，而區議員每月酬金的三分之二是 21,430 元。現時共有 26 名區議員同時兼任行政會議成員及／或立法會議員，有關資料見附件 A。我們注意到扣減三分之一酬金的安排亦適用於同時兼任行政會議成員的立法會議員。

兼任其他議會或會議成員的區議員須擔當個別不同的角色

6. 原則上，兼任行政會議成員及／或立法會議員的區議員擔當個別不同的角色：

- (a) 行政會議協助行政長官制訂政策，行政會議成員是行政長官的私人顧問，憑藉自身的專業知識和經驗，以及就公眾對政府建議的反應和感受作出評估，向行政長官提出意見；
- (b) 立法會處理的事宜範疇廣泛，涵蓋修訂法例，通過財政預算、稅項和公共開支，以及對政府的工作提出質詢；以及
- (c) 區議會是政府就地區行政和其他事務進行諮詢的對象，並在地區層面處理有關公共設施和服務的社區事宜。

由於兼任其他議會或會議成員的區議員擔當不同的角色，他們應該收取有關議席的全數酬金。

兼任其他議會或會議成員的區議員的承擔更重和付出更大

7. 香港的政治環境愈形複雜，市民對政治也更感興趣，同時為區議會、行政會議及／或立法會服務的議員無疑須作出重大承擔和付出。兼任其他議會或會議成員的區議員須以其地方選區或功能界別議員的身分，在立法會審議議題，並反映其所屬選區或界別的利益。

8. 同時間，選民對兼任行政會議成員及／或立法會議員的區議員不會有較低期望。事實上，部分選民期望兼任其他議會或會議成員的區議員能以更高層次解決地區的難題，扣減他們的區議員酬金矮化了他們的努力和貢獻，並造成他們沒有全力投入區議會工作的錯誤觀感。

9. 基於上述因素，我們建議取消有關兼任行政會議成員及／或立法會議員的區議員所收取的非實報實銷酬金須扣減三分之一的安排。

(B) 調高酬金

10. 擔任區議員是一種社會服務。酬金雖然並非薪金，但有助減低區議員的金錢損失。很多區議員，特別是全職區議員，在一定程度上依靠酬金協助生計。

11. 目前，酬金水平會：

- (a) 每年按甲類消費物價指數的變動幅度而調整；以及
- (b) 由香港特別行政區區議會議員薪津獨立委員會(“獨立委員會”)定期進行檢討。

12. 區議員酬金對上一次於二零一六年調高，實質增幅為 15%¹。現時，區議員酬金為 32,150 元。一些區議員認為，每年按甲類消費物價指數的變動幅度而調整酬金，與就業市場的加薪幅度、區議員須承擔的責任和公眾期望並不相稱。經考慮相關的市場指標，包括經理及行政級人員²的每月就業收入中位數，以及設立酬津安排的目的，我們建議按二零一九年的價格水平計算，把區議員酬金調高 5.6%，由每月 32,150 元增至 33,950 元。在進行定期檢討時考慮一籃子因素包括相關的市場指標³。這與立法會現行檢討議員酬金的做法一致。

(C) 增加營運開支償還款額

13. 營運開支償還款額是供區議員支付執行區議會職能和職務所需開支的撥款。主要開支項目包括職員開支、辦公地方開支以及其他營運開支(例如公用事業服務開支、宣傳和印刷)。區議員可按本身的運作需要，靈活調配營運開支償還款額。

14. 營運開支償還款額的調整機制與酬金相若，每年按甲類消費物價指數的變動幅度而調整，獨立委員會亦會定期進行檢討。除了按甲類消費物價指數的變動幅度作出調整，營運開支償還款額對上一次於二零一四年調整，提高了 34%，是根據區議員以市值租金租用辦事處，聘用一名全職文書／秘書助理和一名兼職助理，以及支付雜項營運開支的預算開支需求而釐定。目前，每名區議員每年的營運開支償還款額是 495,660 元。不少區議員表示，現時的款額水平難以應付辦事處租金飆升以及聘請或挽留有合適經驗和才能的助理。

15. 在檢討營運開支償還款額時，我們考慮了以下因素：

- (a) 二零一二年至二零一七年的開支模式顯示，區議員的辦公地方開支、職員開支及其他營運開支，分別佔營運開支償還款額的 24%、65%及 11%；以及
- (b) 營運開支償還款額的平均使用率一直處於高水平，二零一六年及二零一七年分別為 85% 和 90%。

¹ 考慮到行政長官在《二零一四年施政報告》及《二零一五年施政報告》宣布區議員在地區行政中日益重要的角色和職責(例如推行地區主導行動計劃)，以及需要持續吸引社會不同界別的人才擔任區議員服務市民，決定把酬金實質調高 15%。

² 經理及行政級人員包括政府的行政人員、專員及署／處長、領事、議員；工商界、進出口貿易、批發和零售業、飲食及旅店業、運輸、電力、燃氣、水務及其他服務、以及漁農業中的董事、執行總監、總裁、總經理、專職經理、分行經理及小型機構經理。(資料來源：政府統計處《綜合住戶統計調查按季統計報告》)

³ 立法會在過往的定期檢討中，也有採用相關的市場指標來調整立法會議員酬金。

營運開支償還款額的實際開支模式和高使用率均反映確有需要調高有關款額。

16. 經考慮市場趨勢並參考有關的市場指標⁴，包括租金(所有地區丙級寫字樓的租金指數⁵)、薪金(全職文書支援人員⁶的每月就業收入中位數)、其他營運開支(甲類消費物價指數)等因素，我們建議按二零一九年的價格水平計算，把營運開支償還款額調高 8.5%，由每月 41,305 元增至 44,816 元(相等於由每年 495,660 元增至 537,792 元)。在進行定期檢討時考慮一籃子因素包括相關的市場指標⁷。這與立法會現行檢討議員營運開支償還款額的做法一致。

(D) 在雜項開支津貼下增設區議員非實報實銷的交通津貼以及增加雜項開支津貼款額

17. 非實報實銷的雜項開支津貼於二零零八年引入，用以支付酬酢、個人進修課程、小額購物等開支。現時雜項開支津貼的調整機制與酬金相若，每年按消費物價指數的變動幅度而調整，獨立委員會亦會定期進行檢討。目前，雜項開支津貼為每月 5,690 元，涵蓋的範圍包括與區內居民建立和維持聯繫的酬酢及聯絡開支、為酬酢場合致送花圈和花卉擺設的開支、區議員在擔任區議員期間的意外保險、為掌握屬區以至全港事務最新資訊而購買的期刊、報章和刊物，以及有助區議員更有效處理區議會事務和管理辦事處的個人進修課程等。

18. 在檢討雜項開支津貼時，我們考慮了以下因素：

- (a) 區議員對個人進修課程的需求日增 — 儘管個人進修課程的開支可透過雜項開支津貼發還，區議員認為現時的雜項開支津貼款額須予調整，才足以應付他們為提升執行區議會職務專業水平而增加對個人進修課程的需求；以及
- (b) 執行區議會職務時的交通開支 — 區議員反映，因執行區議會職務而支付的交通開支約為每月 1,000 元至 2,000 元。

⁴ 有關的市場指標根據營運開支償還款額各組成部分的平均使用率，即辦公地方開支(24%)、職員開支(65%)和其他營運開支(11%)加權計算。

⁵ 丙級寫字樓是指商用樓宇內的私人寫字樓物業，其樓宇設計簡單及有基本裝修；間隔彈性較少；整層樓面面積狹小；大堂只有基本設施；一般並無中央空氣調節系統；升降機僅足使用或不敷應用；管理服務屬最低至一般水平；並無泊車設施。(資料來源：差餉物業估價署《香港物業報告 — 每月補編》(2018 年 4 月))

⁶ 文書支援人員包括速記員、秘書及打字員；簿記、金融、船務、存案及人事部文員；出納員及銀行櫃位員；接待員及查詢文員。(資料來源：政府統計處《綜合住戶統計調查按季統計報告》)

⁷ 立法會在過往的定期檢討中，也採用了相關的市場指標來調整營運開支償還款額。

19. 有見及此，我們認為，加強給區議員支援，讓他們在有助區議會工作的領域上進修，以有效地執行職務，是合理的。我們並認為津貼區議員因執行職務而支付的交通開支亦屬恰當。我們留意到，提供交通津貼的安排亦適用於立法會議員。經考慮以往區議員因執行職務而支付的交通開支(每月約為 1,000 元至 2,000 元)，以及對個人進修需求日增，現建議按二零一九年價格計算，把雜項開支津貼款額一筆過提高 2,000 元，由每月 5,690 元增至 7,690 元，以滿足區議員的需要。

(E) 區議會酬津的按年調整機制

20. 目前，區議員的酬金、營運開支償還款額、雜項開支津貼和區議會主席的酬酢開支償還款額每年均按甲類消費物價指數對上一年的變動，在每年一月作出調整。具體來說，每年的調整幅度會根據去年十一月與前年十一月兩者的甲類消費物價指數的變動幅度而釐定，即參考一個月的數據。

21. 然而，一些區議員認為這個方法只參考一個月的數據，不能反映甲類消費物價指數的全年變動。我們明白區議員的關注，因此建議在調整區議會酬津時，應參考 12 個月的數據，而非一個月的數據。就此，我們建議比較截至上年十一月止的十二個月平均甲類消費物價指數與截至前年十一月止的十二個月的有關平均指數的變動幅度，來計算每年調整幅度。就二零二零年一月的調整而言，我們會比較二零一八年十二月至二零一九年十一月的平均甲類消費物價指數，與二零一七年十二月至二零一八年十一月的平均甲類消費物價指數。擬議的計算方法反映了 12 個月的平均物價，也計及全年的季節性物價變動。這也與立法會現行調整議員酬津的做法一致。

(F) 醫療津貼的轉撥安排

22. 區議員可申領醫療津貼，用以支付醫療保險或醫療開支的費用。目前，醫療津貼為每年 34,320 元，即立法會議員醫療津貼的現時水平。每年的未用餘額不可轉撥至區議會任期內的隨後年度。根據各區區議會秘書處提供的資料，二零一二年至二零一七年的醫療津貼的平均使用率均低於 46%。考慮到使用率不高，現建議容許區議員累積醫療津貼，把一個曆年的津貼餘額撥入隨後曆年，直至當屆區議會任期屆滿為止，讓區議員可更靈活地運用津貼應付突發情況。擬議的轉撥安排與現時適用於立法會議員的安排一致。

(G) 合資格領取的開設辦事處開支償還款額的上限

23. 開設辦事處開支償還款額於二零零八年引入，用以支付開設區議員辦事處所需的開支，例如裝修和翻新辦事處，購置家具和設備，以及其他開設辦事處的相關開支。該項款額自二零零八年以來從未調整，而且不會根據甲類消費物價指數的變動幅度按年調整。區議員開

設辦事處開支償還款額現時為每屆任期 100,000 元，在上一屆任期曾申領該款額而在現屆任期沒有搬遷辦事處的連任區議員則為每屆任期 50,000 元。

24. 在檢討開設辦事處開支償還款額時，我們考慮了以下因素：

- (a) 開設辦事處開支償還款額的使用率高 — 根據 18 區區議會秘書處提供的資料，開設辦事處開支償還款額在第三屆區議會(二零零八年至二零一一年)和第四屆區議會(二零一二年至二零一五年)的平均使用率分別為 76% 和 81%。進一步分析顯示，在第四屆區議會(截至二零一五年十二月三十一日)的開設辦事處開支償還款額的平均使用率至少達到 90%，共 332 名(63%)區議員。至於現屆區議會(二零一六年至二零一九年)，截至二零一七年十二月三十一日，開設辦事處開支償還款額的平均使用率為 55%，當中 150 名區議員(33%)申領超過 70% 開支償還款額；以及
- (b) 保養和更換設備的開支增加 — 不少連任的區議員指出，雖然他們在任期內無需搬遷辦事處，但辦事處使用多年後已經殘舊，家具／設備／軟件過時，需要更換以切合營運需要。保養辦事處、更換資訊科技設備和家具的開支持續增加。

25. 基於開設辦事處開支償還款額的背景以及考慮到上述因素，現建議把開設辦事處開支償還款額提高 20%，由每屆任期 100,000 元增至 120,000 元。我們亦建議，在上一屆任期曾申領該款額而在現屆任期沒有搬遷辦事處的連任區議員，可申領的開設辦事處開支償還款額上限，由合資格領取的全數款額的 50% 增至 60% (即由每屆任期 50,000 元增至 72,000 元)。

(H) 在結束辦事處開支償還款額下增設一個不設上限的獨立部分以支付法定遣散費實額

26. 實報實銷的結束辦事處開支償還款額於二零零七年引入，款額為每屆區議會任期 72,000 元，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。結束辦事處開支償還款額自二零零七年以來從未調整，而且不會根據甲類消費物價指數的變動幅度按年調整。根據現行安排，區議員如因不競選連任，或因其所不能控制的理由，例如身故、患上重病或落選而離任，可申領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，包括向員工發放遣散費。此外，區議員也可申領實報實銷的營運開支償還款額，用以支付勞工法例所規定的法定款項。

27. 當區議員完成任期並結束辦事處，其員工會因裁員而遭解僱。根據《僱傭條例》(第 57 章)，已按連續性合約受僱不少於 24 個月的僱員，如因裁員而遭解僱，其僱主須向該職員支付遣散費。遣散費的計

算方式為最後一個月的工資(或 22,500 元的三分之二，數額以較少者為準)乘以員工的服務年資(未足一年的服務年期則按比例計算)，再扣除員工從強制性公積金(“強積金”)計劃下僱主強制性供款部分所得的累算權益／酬金／從職業退休計劃獲得的利益。

28. 支付遣散費是法定要求。我們建議在結束辦事處開支償還款額下增設一個不設上限的獨立部分，用以支付按《僱傭條例》(第 57 章)規定計算並發放予區議員所聘員工的遣散費實額，但僅限於以實報實銷津貼／開支償還款額所聘用的員工。這與現時適用於立法會議員的安排相若。

29. 在結束辦事處開支償還款額下增設一個獨立遣散費部分的建議實施後，該款額將會包含兩個部分：(i) 一筆 72,000 元的定額部分，用以支付遣散費以外的所有開支；以及(ii)建議的不設上限的獨立部分，用以支付按《僱傭條例》(第 57 章)規定計算的遣散費實額。在新建議下，遣散費不再由定額部分支付。

30. 除遣散費之外，區議員作為僱主在若干情況下⁸亦須向員工支付長期服務金(“長服金”)。政府最近建議取消強積金制度下僱主強制性供款與遣散費／長期服務金的對沖安排。我們留意到若取消強積金對沖安排，很可能會對區議員造成額外的財政負擔。我們會密切留意對沖安排的發展，並在日後進行檢討時，考慮採取所需的跟進行動。

酬津安排的其他部分

31. 酬津安排的其他部分(包括任滿酬金、區議會主席的酬酢開支償還款額及外訪撥款)的現行款額維持不變，日後再作檢討。

32. 按照現行機制，我們會定期檢討區議員的酬津安排，包括按甲類消費物價指數作出調整，以及由獨立委員會對區議員酬津安排進行定期檢討。有些區議員表示每四年進行一次定期檢討及每年按甲類消費物價指數作出調整，未必能適時反映年內的價格和開支變動，尤其是營運開支償還款額下飆升的租金和員工費用。我們會密切留意在下一屆區議會任期內區議員的開支相對經調整的津貼的情況。

推行時間表

33. 按照既定做法，任何建議如對區議會酬津安排帶來重大改變，均應在下屆任期開始時實施。因此，上文第 2 段所列的建議

⁸ 員工根據連續性合約受僱不少於五年，包括該員工遭解僱而其僱主無須因此支付遣散費，而且並非沒有依法給予通知或代通知金的解僱；員工因經證明永久不適合擔任合約訂明的工作種類或因年屆 65 歲或以上而辭職；或該員工身故。

將於二零二零年一月一日起生效(即二零二零年至二零二三年的區議會任期開始)。

財政影響

34. 除每年按物價變動作出調整外，建議在下一屆區議會(二零二零年至二零二三年)增加區議員酬金 5.6%、營運開支償還款額 8.5%和雜項開支津貼 2,000 元所需的額外開支，在二零一九至二零二零年度(涉及二零二零年一月至三月)為 1,560 萬元，由二零二零至二零二一年度起則為 6,260 萬元。建議調高開設辦事處開支償還款額 20%和修訂在上一屆任期曾申領該款額而在現屆任期沒有搬遷辦事處的連任區議員的合資格申領款額，在結束辦事處開支償還款額下增設一個不設上限的獨立部分，以及相應增加任滿酬金(款額與酬金總額掛鉤)⁹所需的額外開支，在下一屆區議會(即二零二零年至二零二三年的四年)為 2,680 萬元。

公眾諮詢

35. 我們在二零一八年三月底舉行了四次聚焦小組會議，蒐集區議員對酬津安排的意見。我們亦諮詢了獨立委員會，建議獲全力支持。

徵詢意見

36. 請委員就上文第 2 段所列建議提出意見。我們計劃於二零一九年第一季，把建議提交立法會財務委員會考慮。

背景

37. 在檢討區議員的酬津安排時，我們依循了下列指導原則和做法：

- (a) 酬津安排旨在吸引社會不同界別和階層的人士服務市民；
- (b) 儘管區議員酬津安排所需的撥款以公帑支付，但區議員與政府並無僱傭關係；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，均應在下屆會期實施。此舉可讓公眾感到較為恰當。

⁹ 任滿酬金的金額為區議員在當屆任期內所得酬金總額的 15%，在區議會任期屆滿時支付。

38. 區議員現行的酬津安排見附件 B。

民政事務局／
民政事務總署
二零一九年一月

兼任行政會議成員及／或立法會議員的
區議會議員

身份	議員
三議席	1. 張國鈞 (中西區區議會) 2. 劉業強 (屯門區議會)
雙議席	
兼任立法會議員 的區議會議員	1. 許智峯 (中西區區議會) 2. 謝偉俊 (灣仔區議會) 3. 郭偉強 (東區區議會) 4. 邵家輝 (東區區議會) 5. 區諾軒 (南區區議會) 6. 李慧琼 (九龍城區議會) 7. 梁美芬 (九龍城區議會) 8. 涂謹申 (油尖旺區議會) 9. 柯創盛 (觀塘區議會) 10. 何啟明 (觀塘區議會) 11. 胡志偉 (黃大仙區議會) 12. 鄭泳舜 (深水埗區議會) 13. 范國威 (西貢區議會) 14. 陳恒鑾 (荃灣區議會) 15. 田北辰 (荃灣區議會) 16. 梁耀忠 (葵青區議會) 17. 麥美娟 (葵青區議會) 18. 何君堯 (屯門區議會) 19. 林卓廷 (北區區議會) 20. 劉國勳 (北區區議會) 21. 鄭俊宇 (元朗區議會) 22. 梁志祥 (元朗區議會) 23. 陸頌雄 (元朗區議會) 24. 周浩鼎 (離島區議會)

區議員現行酬金和津貼安排

區議員現行酬金和津貼安排包括以下九個部分：

1. 酬金每月 32,150 元(主席的酬金為 64,300 元、副主席的酬金為 48,230 元)¹；
2. 實報實銷的營運開支償還款額每年 495,660 元。該款額須憑經核實的收據發還，用以支付執行區議會職務所需的開支，而每年的餘額會累積撥入隨後年度，直至當屆區議會任期結束為止；
3. 非實報實銷的雜項開支津貼每月 5,690 元，用以支付小額開支。當中最多 50% 可用於支付租金和職員開支，而這部分款額須實報實銷；
4. 實報實銷的開設辦事處開支償還款額，款額為每屆區議會任期 10 萬元，用以支付開設議員辦事處所需的開支，包括：
 - (i) 新當選區議員，合資格申領款額的 100%；
 - (ii) 獲選連任而曾搬遷辦事處的區議員，合資格申領該款額的 100%；以及
 - (iii) 其他獲選連任，在上一屆任期曾申領該款額而在現屆任期沒有搬遷辦事處者的區議員，合資格申領款額的 50%；
5. 實報實銷的結束辦事處開支償還款額，款額為每屆區議會任期 72,000 元，用以支付結束辦事處所需開支；
6. 實報實銷的醫療津貼，款額為每年 34,320 元，用以支付個人醫療及／或牙科保險費用，或支付醫療及牙科開支實額，或同時支付兩者；
7. 任滿酬金，款額相等於區議員酬金總額的 15%；
8. 只供區議會主席支用的酬酢開支償還款額：款額為每年 37,980 元，用以支付其代表所屬區議會執行職務的酬酢開支；以及

¹ 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。

9. 實報實銷的外訪撥款：每屆區議會任期不多於 10,000 元，用以支付外訪開支。