

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1903/99-00號文件

檔 號：CB1/HS/3/99

2000年6月23日內務委員會會議文件

支付酬金予各政府委員會事宜 小組委員會報告

目的

支付酬金予各政府委員會事宜小組委員會(下稱“小組委員會”)已就政府所設議會及委員會非官守成員支付酬金的現行安排進行研究，本文件旨在匯報小組委員會研究所得的結果及建議。

小組委員會

2. 因應財務委員會的要求，內務委員會在2000年1月14日的會議席上決定成立小組委員會，檢討向政府議會及委員會(下稱“政府委員會”)非官守成員支付酬金的現行安排。在財務委員會多次會議席上，議員屢次就發放酬金予政府委員會非官守成員的安排明顯不一致提出質疑，遂促成有需要進行此項研究工作。

3. 小組委員會由程介南議員擔任主席，共舉行了3次會議。委員名單載於**附錄I**。

4. 庫務局副局長獲邀代表庫務局出席小組委員會各次會議。政務司司長辦公室轄下行政署的代表及民政事務局的代表，亦獲邀出席第3次會議，就有關成立政府委員會的一般政策事宜提供資料。

研究工作

5. 小組委員會在2000年2月22日的首次會議席上，同意以下職權範圍：

- (a) 研究政府在支付酬金予政府各議會及委員會非官守成員方面採用的原則；及
- (b) 研究就政府各議會或委員會非官守成員應否獲得酬金及酬金金額作出決定的現有機制。

6. 此項研究的其中一個主要目標，是找出因現行安排的缺失而導致的不一致之處。為此，小組委員會認為，此項研究所涵蓋的委員會範圍，亦應包括根據法規成立的財政自主機構。委員知悉，財政自主機構並非由政府一般收入直接資助，該等機構亦完全可以自行決定支付酬金予其議會成員的政策。然而委員認為，該等公共機構中，許多使用政府注入的資金來運作；除執行行政職能的主席外，獲委任的非官守成員為該等機構提供的服務，實為一種公共服務。既然此項研究的目的，是檢討現時決定給予為政府委員會服務的非官守成員酬金所涉及的機制，將該等財政自主的機構亦包括在研究範圍內，實屬恰當。

7. 在庫務局的協助下，小組委員會取得一份完整的政府委員會一覽表，當中包括財政自主公共機構的管治機構。該份資料亦列明每個委員會每年舉行會議的次數、支付予主席及成員的酬金水平(如有的話)，以及負責批核個別委員會的酬金的有關當局。

現時的狀況

8. 根據政府當局提供的資料，現時所設的議會、委員會、評審小組、諮詢團體、專責委員會、發牌當局及審裁處共585個，非官守成員共10 522人，當中只有65個機構的1 991位成員領取酬金。根據一般原則，非官守成員加入議會及委員會服務，均屬義務性質，而按照慣例，這些人士不會獲發酬金。然而，在1980年進行檢討後，財務委員會已同意，在當局認為恰當的情況下可考慮發放酬金，但所訂酬金金額通常應以支付開支及／或補償喪失的收入為依據。當局已訂定酬金金額上限，庫務局局長曾根據獲轉授權力作進一步調整。現行金額為每次出席可獲785元。每年從政府一般收入撥款支付非官守成員酬金的開支為1,200萬元。

9. 小組委員會察悉，有關的政策局局長可就其職責範圍內的委員會主席或成員應否獲發酬金提出建議。庫務局局長收到徵求批准的建議時，庫務局的責任是考慮酬金金額建議有否超出批核上限。酬金金額不超出批核上限的每宗建議均獲批准。如政策局局長建議的酬金金額高於酬金金額的上限，則須按個別情況徵求財務委員會批准。在建議支付較高酬金金額時，理據通常是基於執行有關工作須付出的時間及喪失的收入，以及所需的專業經驗及專門知識。

研究結果

10. 按照政府當局提供的資料，在585個委員會中，226個委員會根據法規成立，當中36個委員會有就支付酬金予委員會成員設立機制；另有359個委員會不屬法定委員會。一般而言，該等不屬法定委員會的成員，會由相關的政策局局長或部門首長負責委任。

酬金金額

11. 在酬金金額方面，小組委員會認為其職能並非建議應否發放酬金，或建議提高或減低酬金金額。小組委員會的職責是找出現行酬金安排的任何缺失。小組委員會經比較職能相若的委員會主席和成員獲得的酬金後，得出以下結果：

具有行政職能的議會／委員會

- (a) 在36個具有行政權力及職能的議會／委員會中，12個委員會有支付酬金予非官守主席及／或成員。除該等身兼行政總裁的主席外，該等委員會主席獲得的酬金，由房屋委員會主席的每年1,086,300元至土地發展公司管理局主席的每年100,000元不等，但大部分委員會的主席均沒有支取酬金。
- (b) 至於具有行政職能的議會／委員會成員支取的酬金，則介乎證券及期貨事務監察委員會成員的每年234,000元、機場管理局及兩間鐵路公司董事局成員的每年110,000元，以及消費者委員會成員每次出席會議支取200元不等。部分委員會有向成員發放交通津貼，但大多數委員會均沒有向成員發放任何酬金。
- (c) 關於兩個發牌機構，即酒牌局及空運牌照局，酒牌局主席和成員每次出席會議分別獲得1,180元及785元，但空運牌照局因以傳閱文件方式就建議作出決定，故此其主席和成員均沒有支取酬金。

諮詢委員會

- (d) 現時有253個委員會就政策及執行政府職能事宜向政府提供意見，其中只有19個委員會向其成員發放薪酬／酬金。酬金金額介乎選舉管理委員會成員的每年240,000元及優質教育基金各專責委員會成員的每年6,000元不等。該等委員會中，不少會提供每次出席會議的酬金，金額介乎城市規劃委員會及勞工顧問委員會的785元、廣播事務管理局的306元、關乎課程發展的委員會的90元及廉政公署的市民諮詢委員會及各小組委員會的50元不等。
- (e) 部分委員會(例如監護委員會)所履行的職能屬半司法性質，其成員及出席聆訊的證人按每日或每半日獲發酬金。身兼律師或醫生的成員每日酬金金額為3,000元，身兼社會工作者及心理學家的成員每日酬金金額為2,000元，其他成員每日酬金金額為800元。管制淫褻及不雅物品審裁小組成員每日亦可獲800元。

上訴委員會／審裁處

- (f) 在52個處理上訴及投訴的上訴委員會／審裁處中，25個委員會有向其主席及成員支付酬金，其中8個委員會的薪酬方案因建議金額超出批核上限，須經財務委員會批准。有關酬金金額如下：每年聘用費為86,520元、每次出席聆訊的酬金為4,440元，而撰寫每份判決書的酬金則為8,870元。至於投標投訴審裁組織，經考慮委聘法律專業人員所須支付的市場薪酬，當局向該組織的主席發放的酬金為每小時4,000至5,000元。
- (g) 其他17個委員會／審裁處的酬金金額由庫務局局長批核，有關金額相對低於上文第(f)段所提職務相若的上訴委員會／審裁處的金額。就3個與財經事務有關的上訴委員會主席的酬金金額而言，每年聘用費為50,000元、每次出席聆訊的酬金為3,500元，而撰寫每份判決書的酬金則為3,500元。版權審裁處主席的酬金為每日6,870元。上訴審裁處(建築物)主席的酬金為每小時790元，而上訴委員會(環境影響評估)主席則並無支取酬金。該等上訴委員會／審裁處主席均須由符合律師或大律師的資格及合資格獲委任為區域法院法官的人士出任。
- (h) 為上訴委員會／審裁處提供服務的成員的酬金金額差距很大。處理關於污染事宜的上訴委員會的成員並無支取酬金，但城市規劃委員會及投標投訴審裁組織的成員每次出席會議均可獲785元，而稅務上訴委員會的成員每次出席會議可獲220元。

處理專業人員及職業的註冊事務／紀律委員會

- (i) 在37個負責專業人員及職業的註冊事務及紀律處分程序的委員會中，鑒於該等委員會須履行的公職，10個委員會根據法例可給予酬金，但只有5個委員會向其成員發放酬金，金額介乎每日3,030元至每日785元不等。其他26個委員會主要負責專業人員或行業的註冊事務，當中3個委員會(全部隸屬屋宇署)向其成員發放酬金，金額為每次出席會議可得785元。餘下的委員會一律不發放酬金。

信託基金組織

- (j) 現時有27個慈善信託基金組織，社會上某些特定團體或類別的市民可向該等慈善團體尋求救濟及援助。該等信託基金組織的主席或成員均沒有支取任何酬金或薪酬。

地區組織

- (k) 現時有178個地區組織擔當諮詢及聯絡角色，協助並促使政府致力服務社區。地區組織的主席或成員均沒有支取任何酬金或薪酬。

12. 小組委員會發現有關薪酬金額的差距甚大，採用的金額又按個別政策局而定，須履行行政職責的委員會的情況尤其難以令人滿意。該等委員會向非官守成員發放酬金的水平各有不同，其模式或理據亦不能確定。然而從觀察所得，負責提供市民較為關注的服務(例如房屋、交通、證券及期貨)的委員會，其非官守成員均獲得酬金。不過，儘管市民對醫院管理局及香港交易及結算所有限公司董事會提供的服務亦深表關注，但該等委員會的非官守成員並無支取酬金。

決定發放酬金的一般原則和機制

13. 小組委員會察悉，給予政府委員會非官守成員酬金唯一可參考的一般原則，於1980年由財務委員會通過。其中一項大原則是，“只有在有關的官守或非官守主席，或負責委任各委員會及議會成員的人士表示應該給予酬金時，才應考慮”。然而，現時並沒有中央機構可監督如何實施此項原則。

14. 此外，小組委員會從觀察所得，各政策局很少就所須負責的政府委員會薪酬事宜彼此交換意見。雖然民政事務局有責任統籌政府委員會的政策事宜，但該局在發放薪酬方面不擔當任何角色。另一方面，庫務局負責批核由財務委員會轉授權力予該局可處理的薪酬建議，但其角色亦只限於作為“支付機構”，負責批核不超出酬金金額上限的建議。庫務局甚至不能質疑委員會成員獲發酬金與否，或為何建議此特定金額。行政署的代表已明確指出，該部門對政府委員會的事宜不擔當任何角色。

15. 結果，委員會主席及成員應否支取薪酬，由個別有關政策局局長全權決定。政策局局長無須依循任何特定的共同尺度，以評估應否發放酬金。**附錄II**所載的多個例子清楚顯示：不同的政策局局長轄下的委員會非官守成員所得待遇迥然不同。隨著時間的推移，議會及委員會的數目又不斷增加，政策局局長很可能忽略了酬金的議題。小組委員會察悉，政府亦從這次研究中留意到一個隸屬工商局的委員會，在過去13年來一直沒有召開會議，現已決定取消該委員會。

共同尺度

16. 小組委員會及政府當局均同意，有需要為政策局局長設立某些共同尺度，但亦應給予若干程度的靈活性，以應付不同情況。庫務局告知小組委員會，該局已準備在擬定一般指引時訂定有關準則，以便個別政策局在決定酬金金額時，注意是否需考慮會議的頻密程度、所需時間，甚至地點等。此外，庫務局有意把向成員發放酬金的資料載於該局的網址，方便參考，並精簡申請程序。然而委員認為，單憑採取行政手段而不改變基本的批核／監察機制，對糾正現有安排欠佳的情況不能產生任何實際作用。

財政自主的議會／委員會的薪酬

17. 雖然政府堅持其觀點，認為就財政自主的議會而言，其非官守主席和成員的薪酬議題不應列入現行檢討範圍，但小組委員會委員認為，在決定該等公共機構的主席和成員的薪酬時，當中的過程不應如過往般不受制衡。小組委員會的用意並非建議訂定任何安排以干預該等議會的決定；然而，當局必須設立機制，以確保財政自主的機構獲賦予的權力不會被濫用，而發放酬金的事宜亦須經審慎研究。

18. 委員亦請政府當局注意，該等公共機構的某些主席或成員的現行薪酬，並不一定經有關的議會通過。部分薪酬方案可能因歷史因素而存在，和無法就現行酬金金額的理據溯本追源。就若干個案而言，薪酬事宜在作出委任時已一併決定，有關議會根本不能置喙。正因為此等事宜欠缺透明度和問責性，才令市民十分關注。

結論和建議

19. 小組委員會得出的結論是，決定政府委員會非官守成員的現行薪酬安排極不理想，除欠缺恰當的薪酬事宜政策外，又缺乏機制對有關議題進行持續的檢討。委員所關注的，不僅是就非官守成員為執行委員會工作付出的時間和精力作出的補償須一視同仁，當中的過程亦須具透明度，並須繼續監察委員會的成效。

需要就委員會的整體成效及非官守成員的薪酬進行檢討

20. 小組委員會理解到，訂定適用於所有委員會的劃一標準會存在困難。鑒於政府委員會不同的工作性質，小組委員會同意應保留若干彈性；然而，應訂定及定期檢討一般原則和共同尺度，以確保公平及一致。在訂定該等一般原則和共同尺度時，除考慮非官守成員為委員會工作付出的時間外，亦應考慮他們須肩負的職責水平。據小組委員會觀察所得，即使法例或委員會職權範圍已訂明其職責所在，委員會參與該等職責的程度，十分視乎委員會本身，以及政府當局或行政機關希望委員會達到的參與程度。因此，個別成員須肩負的職責水平，會隨著委員會樂意負擔的工作範圍而有所變化。

21. 在此情況下，小組委員會認為政府當局須就政府委員會進行全面檢討，包括設立該等委員會的目的、委任非官守成員的方法、非官守主席和成員的參與程度、政府官員在該等委員會的工作擔當的角色、應否及如何發放酬金予非官守成員。就此方面，對於政府當局不大願意考慮需否進行檢討，小組委員會感到失望。關於採用一般原則，以便各政策局在要求發放酬金予轄下委員會非官守成員時有法可依的問題，雖然庫務局持開放態度，但沒有一個政策局認為需要作出改變。即使各政策局本身也無法肯定該由哪一個政策局跟進此事。

財政自主的機構需要有更大的問責性

22. 小組委員會尤其關注到，財政自主的機構如何決定向其議會主席和成員發放薪酬。小組委員會認為，適用於由政府資助的委員會的一般原則和共同尺度，並無理由不能供財政自主的公共機構提供參考。既然政府官員亦擔任該等公共機構的議會成員，他們有責任令有關議會注意發放酬金的一般原則，儘管個別情況的需要亦應予以考慮。小組委員會認為，財政自主的公共機構亦同樣須就支付予其董事及高級行政人員的薪酬所花的金錢負責。

建議

23. 小組委員會認為，當局應就現有的政府委員會目前的運作及上文第21段所述非官守成員的薪酬政策，進行全面檢討。鑒於現時負責政府委員會不同政策範疇的各個政策局缺乏協調，政府當局在現階段並無承諾會進行此項檢討。故此，小組委員會建議，若內務委員會通過此報告，請內務委員會主席就需要進行此項檢討致函政務司司長。小組委員會又建議內務委員會在下屆會期跟進此議題。

鳴謝

24. 庫務局一直通力合作，協助小組委員會工作；立法會秘書處亦曾編製所需資料，方便小組委員會開展工作，小組委員會謹此向庫務局及立法會秘書處致謝。小組委員會在商議政府委員會非官守成員須履行的職責時，獲何敏嘉議員提供資料，小組委員會亦謹此向何議員致謝。

立法會秘書處
議會事務部1
2000年6月20日

立法會
支付酬金予各政府委員會事宜小組委員會

Legislative Council
Subcommittee on Payment of Honoraria to Government Boards and Committee

委員名單
Membership list

程介南議員(主席)	Hon Gary CHENG Kai-nam, JP (Chairman)
何承天議員	Hon Edward HO Sing-tin, SBS, JP
李國寶議員	Dr Hon David LI Kwok-po, JP
蔡素玉議員	Hon CHOY So-yuk

合共： 4位議員
Total: 4 Members

日期： 2000年2月22日
Date: 22 February 2000

上訴委員會／審裁處非官守成員獲發酬金的例子

<u>政策局</u>	<u>上訴委員會／審裁處</u>	<u>成員的酬金金額</u>
庫務局	—稅務上訴委員會	每次220元
財經事務局	—強制性公積金計劃上訴委員會	每次2,500元
	—職業退休計劃上訴委員會	每次2,500元
	—證券及期貨事務上訴委員會	每次2,500元
工商局	—版權審裁處	每日1,570元
	—上訴委員團(消費品安全)	每日1,570元
	—上訴委員團(玩具及兒童產品安全)	每日1,570元
保安局	—入境事務審裁處	每日3,780元
	—人事登記審裁處	每日3,780元
	—香港特別行政區護照上訴委員會	每日3,780元
	—難民身份覆檢委員會	每日3,130元
	—保護證人上訴委員會	沒有
規劃地政局	—上訴審裁處(建築物)	每小時720元
運輸局	—處理鐵路方案反對意見聆聽委員會	每次785元
	—交通審裁處	沒有
衛生福利局	—藥劑業及毒藥管理局	沒有
	—香港太平洋戰爭紀念撫恤金上訴委員會	沒有
行政署	—行政上訴委員會	沒有
		(雖然法例訂明可給予酬金)
教育統籌局	—上訴委員會(教育事宜)	沒有
	—職業性失聰補償管理局	沒有
工務局	—土地排水事務上訴委員會	沒有
機電工程署	—上訴委員團(《機動遊戲機(安全)條例》)	沒有
	—上訴委員會(氣體安全)	沒有
環境食物局	—牌照上訴委員會	沒有
	—上訴委員會(環境影響評估)	沒有
房屋局	—上訴委員會(房屋)	沒有
資訊科技及廣播局	—審核委員會(電影檢查)	沒有
工商局	—香港旅遊業議會上訴理事會	沒有