

香港特別行政區政府新問責制度下委任的主要官員薪酬  
第二階段報告

---

結論及建議

二零零二年三月二十五日

呈送 政制事務局

由 Hay Group 撰寫  
香港灣仔駱克道三號二十七樓

## 目錄

內容	頁數
第一部份 引言	2
第二部份 海外經驗的研究 – 結論及可供香港特別行政區政府參考的地方	4
第三部份 薪酬調查結果的摘要	6
第四部份 主要官員薪酬的原則	7
第五部份 主要官員薪酬的建議	14

## 引言

1. 目前，香港特別行政區政府中所有出任司長及局長職位的主要官員均為公務員。他們是按照相關的公務員薪級表支薪，並享有公務員制度下所提供的附帶福利。他們也同時受到公務員管理體制及公務員紀律機制所管轄。
2. 社會上有不少人認為，既然主要官員參與制定政策，並在公共事務上擔任領導角色，他們理應對施政效果承擔責任。香港特別行政區行政長官於二零零零年的施政報告中，提出研究如何在行政長官領導下，加強有關主要官員在不同政策範疇承擔的責任。在其二零零一年施政報告中，行政長官提出了有關加強主要官員問責的初步構思。其構思是引入一套新的聘用制度，適用於政務司司長、財政司司長、律政司司長和大部份局長。他們將按照一套有別於公務員制度的服務條件受聘，而任期將不會超逾委任他們的行政長官的任期。
3. 制定主要官員的薪酬是研究主要官員問責制其中的一個重要部份，所以香港特別行政區政府委託 HayGroup 就這個目的進行研究。
4. 這項研究包括探討數個經濟已發展國家怎樣制定委任部長級人員的薪酬，這些國家包括澳洲、加拿大、芬蘭、荷蘭、新西蘭、新加坡、英國及美國。除了解現有的做法外，這個項目亦利用這機會探討給予部長級人員報酬的現有觀點及可能發生的趨勢。
5. 這項目亦包括一個關於本港私營、公營和專業服務機構的最高級行政人員的薪酬調查。這調查是要識別能與特區政府主要官員相比之任職者的薪酬水平及薪酬組合，以及識別這些有機會被委任為主要官員的人士可享有的其他薪酬待遇(假設他們在上述調查涵蓋的行業內獲聘任為高級行政人員)。
6. 第一階段報告解釋了海外經驗研究及香港高級行政人員薪酬調查的方法及結果。

7. 第二階段報告總結了第一階段薪酬調查的結論，及提供被委任官員薪酬方面的建議。這報告的內容包括：
- 根據香港獨特的制度及管治方式，從海外部長級薪酬研究中得出的結論；
  - 制定建議薪酬的基本原則；與及
  - 參考上述各點及香港高級行政人員薪酬調查的結果，詳細提出對香港特別行政區政府主要官員薪酬架構及水平的建議。

## 第二部份 海外經驗的研究 - 結論及可供香港特別行政區政府參考的地方

### 研究結果的總結

#### 8. 根據探討多個國家在制訂部長級薪酬的政策和方法，可以得出數個結論：

- 部長薪酬的制訂，包括建議和審批具體金額的過程，反映政治制度的特色，並受到強烈的社會價值觀影響。
- 有些國家，包括澳洲、加拿大、新西蘭及英國，已經設立獨立委員會作建議或制訂部長的薪酬，而美國則經常尋求仿效這個模式。這些委員會會確保薪酬與公務員、公營及私營機構的薪酬有適當的相對性。委員會的設立在某程度上是要確保高級公務員和部長的薪酬合理，並同時加強客觀性以及減少在決策時政治方面的影響。
- 其他國家(芬蘭和荷蘭)已經制定與公務員薪酬有更直接的聯系，使部長的薪酬可以在或接近公務員薪酬表的最高點。
- 較獨特的新加坡，已經制定一個程式以確保部長的薪酬跟私營機構的高級行政人員相比是具競爭力，以表揚部長是高度能幹的行政人員，其對社會的價值是至少等同私營機構行政人員的價值。而且新加坡用了按表現而調整的薪酬，及發放浮動薪酬用作加強個人和政府的表現。
- 一般認為部長的工作，無論在範疇和職責上，是高度複雜的，但這些職位的薪酬卻遠比私營機構類似職位的為低，新加坡除外。雖然英國及其他國家的獨立委員會經常進行私營機構的薪酬比較，但委員會所作的建議是不會企圖與私營機構目前的薪酬水平保持一致的。
- 大部份國家(除美國和新加坡外)部長的薪酬架構反映出他們是政治家，並通常是國會議員，需要為選區提供服務，而選區的位置往往跟政府辦公室相隔較遠。除了薪金外，薪酬通常包括若干津貼以補貼為選民提供服務的費用，和直接因持有部長職位或是國會議員而引致的開支。這些津貼可包括房屋，(如果部長一定要保留兩個居所的話)、交通、及其他開支。這些津貼通常是非實報實銷的，但往往有限制。
- 部長亦可享有普遍提供給公務員的一系列福利，包括退休金計劃、醫療、人壽保險及類似福利。很多國家沒有提供特殊待遇給部長，除了或會提供汽車和司機給部長和配偶外。因工作所需或保安理由，部長一般也獲提供汽車和司機，有時可作私人用途。

## 可供香港參考的地方

9. 跟其他國家一樣，制定主要官員薪酬的原則須要與社會政治和文化價值一致，但亦需要平衡經濟的實際情況和香港特區的需要。
10. 有些國家的部長是職業政治家，他們的做法未必適合香港，因為主要官員可來自不同的行業和背景。另一方面，高級官員亦有金錢以外的回報。金錢的回報不應是主要官員候選人唯一的考慮，推動力如榮譽，及有機會為社會的進步作出貢獻等，也應是制定薪酬時的考慮。
11. 參考私營和其他行業的薪酬做法以制定主要官員的薪酬是可取的做法。這些職位的候選人可來自非政府機構，而主要官員為政府服務後，可轉到或返回這些機構。當他們從事公職時，他們仍要維持個人或家庭的承諾和責任。因此，應減少在金錢或經濟上的任何障礙，以吸引和留任這些官員。
12. 其他國家所採用的獨立程序以建議和制定部長的薪酬，是值得香港參考的。為防止有利益衝突，主要官員不應參與檢討，建議和制定他們自己的薪酬。因此應考慮在將來設立獨立委員會以檢討主要官員的薪酬，以防止過程受到過多的政治影響。

### 第三部份 薪酬調查結果的總結

13. 共有 77 間私營機構, 13 間公營機構及 50 間專業服務機構被邀請參與此項調查, 在指定時間內回應的機構中, 27 間私營機構, 9 間公營機構及 20 間專業服務機構都符合業務規模的要求, 並被納入分析中。除了規模和複雜性外, 參予機構亦要提供準確和現時的現金薪酬和長期獎勵的資料, 以反映他們的行政總裁及高級合伙人所可能享有的薪酬。
14. 表一總結從調查中發現的主要市場數據: 私營、公營及專業服務機構的行政總裁的總薪酬。

**表一：市場指標：所有機構的固定薪酬，總直接收入和總薪酬**

(2001 年 8 月; 千元港幣)

	固定薪酬	總直接收入	總薪酬
P75	4436	9028	9404
中位數	3500	6045	6658
P25	2084	4397	4738
平均值	3486	6889	7207

註解：

固定薪酬=底薪+現金津貼和租金報銷

總直接收入=固定薪酬+浮動獎金+長期獎勵的年度價值

總薪酬=總直接收入+退休金

15. 表一顯示在被分析的機構中, 行政總裁的總薪酬的中位數是港幣六佰六十五萬八千元。以統計學計算, 即一半被調查機構的總薪酬比中位數高, 另一半比中位數低。中位數合理地顯示香港主要私營及公營機構的行政總裁的總薪酬的市場價值。
16. 第一階段報告包括詳列私營機構的薪酬項目, 這第二階段報告強調總薪酬的價值, 當中包含所有不同形式的現金及近乎現金的報酬, 而不管個人的薪酬架構。例如: 行政人員的薪酬組合是否包括房屋津貼, 這往往是為了個人稅務優惠而安排的。很多公司沒有提供任何現金津貼, 有些直接提供房屋, 因此指定作為房屋的金額或現金津貼可能與實際住房費用沒什麼關連, 而市場數據中所得的住房價值並不代表他們所獲津貼或沒有獲得任何形式的住房。

## 第四部份 主要官員薪酬的原則

### 背景

17. 主要官員將被任命負責制定可影響香港民生，經濟和營商環境的政策。他們可能需要管理多個政策局和部門，負責重要而多元化的工作，當中包括有效地運用數以億港元的開支。故此，他們的工作範疇及複雜性能夠與香港主要的私營機構和公共機構的最高級行政人員相比。
18. 在制定主要官員的薪酬時，必須認識：
  - 薪酬是一種重要的工具來傳達及加強價值觀和行為、支持為結果承擔責任及獎勵成績達到預期的目標；
  - 主要官員的職位性質是全職和專業化的；
  - 有機會被委任者可以是大機構或香港特區政府的最高級行政人員或領導人；
  - 被委任者在任職時沒有其他工作收入；
  - 被委任者可能有個人或家庭財政上的責任並需維持此承諾；
  - 公職的委任是要連系報酬的(如個人的滿足感，榮譽及尊重)，而報酬是有社會和文化的價值，不可用金錢來衡量的。

### 原則和建議

19. 基於上述各點，我們建議採用下列的原則作依據來制定主要官員的薪酬：



**原則一： 主要官員薪酬的制定應參照香港主要的私營和公共機構的行政總裁的薪酬**

20. 主要官員是要高度負責的職位，這些職位負責制定及實施政府的政策，對香港社會的繁榮、安定及和諧有深遠和長期的影響，他們亦有重要的行政責任，與大規模及複雜的私營機構類似。
21. 主要官員角色的性質跟私營和公共機構的行政總裁不同，要直接比較他們的複雜性，如行政管理、決策權、或財政責任，是非常困難。雖然如此，推論主要官員和行政總裁所需承擔的責任和工作複雜性是可以相比還是合理的。
22. 在制定主要官員的薪酬時，參照非政府的做法應是值得的。除了傳達要求的價值觀和行為外，亦要認識到主要官員的候選人可來自非政府機構，他們在為政府服務後，可轉到或返回這些機構。因此，要合理化地評定主要官員的薪酬時，比較主要官員和香港私營及公共機構的行政總裁的薪酬是一個重要的考慮。
23. 在承認主要官員將持的職位是可與私營及公共機構的行政總裁相比的基礎下，我們建議：

▪ 主要官員薪酬的制定應參照私營及公共機構相類似職位的薪酬；

▪ 中位數應被設定為合理的市場參考，因它反映一群可相比的行政總裁薪酬價值的中位。

## 原則二： 薪酬組合應是簡單而又容易實施的

24. 薪酬架構所包含的部份，應包括候選人在評估是否接受主要官員的職位時會考慮的項目的。這些包括現金或接近現金的部份，如底薪、浮動獎金、現金房屋津貼或提供由公司所租或擁有的房屋、退休金供款或約滿酬金，及長期獎勵如股票期權；福利如醫療保險和人壽保險亦可考慮，但這些福利與行政總裁的總薪酬相比下便比例很少。
25. 房屋津貼在私營機構常被設立為一種方法來限制底薪的金額，因底薪會影響退休金、浮動獎金的公式，或每年的薪酬檢討。房屋津貼可令僱員獲得稅務優惠而僱主只有涉及少量或沒有成本，私營機構指定作為房屋津貼的金額可以跟實際住房開支沒什麼關係。由於上文提到的目的不是香港特區政府所關心或感興趣的，而花費於房屋的開支是被委任的主要官員的個人選擇(除下段提到的例外)，所以毋需要或不適合地去指定一筆金額作為“房屋津貼”。
26. 被委任的律政司司長、財政司司長和政務司司長需要入住指定的政府官邸，以提供適當的環境作開會及款待重要客人之用。由於是政府要求及撰擇房屋，所以被委任的司長不應因為獲提供寓所而需要接受扣減相當的薪酬。
27. 私營及公營機構普遍提供酬金給那些以合約形式受聘的行政人員，這些酬金等同退休金，有些規定在合約期完成後方可支取；有些則沒有規定。被委任的主要官員並沒有被納入政府的退休金中，因為這個計劃是為長俸制公務員而設的，並不適合給予個別獲委任的人士，雖然如此，無須或不適合提供合約酬金給被委任的主要官員，因為任何預留的酬金金額也會兌現為每月的薪酬。
28. 名義上主要官員的服務合約期至委任他們的行政長官任期結束為止，基於被委任的主要官員的服務性質和他們是屬問責制下委任的官員，扣起一筆薪酬直至他們圓滿地完成服務任期是不合理的。任何提供給被委任的主要官員的酬金因而會在任期內按比例發放，如果是按任期的長短按比例發放，這筆酬金就等同底薪的一部份，指定一部份的薪酬作為酬金並延遲發放就沒有意義了。

29. 因此，我們建議：

▪ 主要官員的薪酬應包括所有現金薪酬，無須將成分分類，如房屋津貼、或酬金。

▪ 律政司司長、財政司司長和政務司司長會按政府的決定獲提供適當的寓所，但不應因而調整或扣減他們的薪酬。

**原則三： 薪酬組合應包含固定的現金薪酬，沒有因表現而發放的浮動薪酬或基於表現的薪酬調整**

30. 在新的問責制下，主要官員要對成果承擔責任，而行政長官保留權利以罷免或要求任何主要官員因表現未達職位的要求而辭職，所以當主要官員還在位時，可以假設他或她的表現是可達到預期的水準的，再用浮動薪酬或基於表現的薪酬調整來判斷是不合適了。反過來說，如果行政長官減少一個主要官員的浮動薪酬，那麼該官員就很難維持公信力在將來有效地表現，故此，主要官員之間有不同的薪酬而又被公開是不切實際的。
31. 在私營機構中，高級行政人員的浮動薪酬計劃是與機構的財政成果緊密連系的。設計得好的浮動薪酬計劃是將行政人員的獎勵與股東的利益聯成一綫，這些計劃反映強烈商業化及以利潤為中心的價值觀，跟主要官員職位的性質不能相比的；此外，以合適的財務或非財務的指標用作評估主要官員努力而得的成果並不存在。主要官員的推動力應建於成功感及香港的持續發展上，而不是在金錢的回報上。
32. 另一種方法如“國民生產總值”獎金(新加坡在考慮中)也不一定可評估主要官員的表現，反而可量度主要官員在任期時香港的經濟表現；這個方法的好處是可將主要官員的薪酬跟香港的整體繁榮掛鈞，但同時會違反其他在此提到的原則-應參照其他行業的高級行政人員的薪酬。
33. 私營機構給予行政總裁之薪酬是直接或間接以獎金為依據。因為薪酬組合應是固定，主要官員的薪酬水平便少了風險，因此，主要官員的目標薪酬並不須與行政總裁的總收入看齊。
34. 因此，我們建議：

▪ 主要官員的薪酬不應包含浮動薪酬這部份，不管是根據個人或集體的基礎，亦不會按個人表現而對固定薪酬作出調整。

▪ 在市場普遍有浮動薪酬這做法，不應在制定主要官員的薪酬時全部被轉為固定薪酬。

**原則四： 不同級別的主要官員應被公認及反映在他們的薪酬上**

35. 主要官員分為兩組：(1)局長及(2)司長，包括政務司司長，財政司司長和律政司司長。一直以來，局長的薪酬沒有因政策範疇而有所不同，這個做法應伸延至問責制的局長。
36. 一直以來，司長的薪酬比局長高，律政司司長，財政司司長和政務司司長按他們的級別而相繼地獲得更高的薪酬，這個做法應伸延至問責制的司長。
37. 這些輕微的增額與職位的公認級別一致，不是用以反映不同的職責廣度，因此，我們建議：

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>▪ 輕微增加至最多 5%，適用於：局長與律政司司長之間，律政司司長與財政司司長之間，財政司司長與政務司司長之間。</li></ul> |
|--|

**原則五：** 主要官員的薪酬應考慮到非金錢的回報或因從事高級的公職而得到的無形的福利，並同時確保薪酬與職責相稱

38. 作為一個主要官員，其推動力應主要是來自服務香港社會的意慾，和從公職所得的榮譽，金錢上的報酬或待遇不應是主要官員的主要推動力；當他們轉到為政府工作，被委任的主要官員仍有個人或家庭財政上的責任要維持。薪酬應制定在一個不會阻礙合資格候選人成為主要官員的水平。
39. 恰當的薪酬水平、確實的金額或相對於市場上行政人員具競爭力的薪酬水平而言，到最後也是一個政治性的決定，必須得香港市民所接受，考慮到實際情況，香港文化和社會的價值觀。
40. 問責制主要官員的非金錢回報應反映在他們的薪酬與市場上行政總裁具競爭力的薪酬水平的差距。我們應該認識到這差距是一個價值觀的判斷，而不是根據具體的方法或程序而定的。主要官員的薪酬與市場上具競爭力的薪酬水平之間應有差距，但這差距不應成為投身主要官員的障礙。
41. 由於差距的幅度是一個價值觀的判斷，HayGroup 建議用一個範圍的形式。我們建議：

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>▪ 市場上行政總裁的薪酬水平與主要官員的薪酬的差距應在 40% 至 45% 這範圍內。</li></ul> |
|---|

## 第五部份 主要官員薪酬的建議

42. 根據上述的原則和建議，我們建議採用下列的政策以制定主要官員的薪酬：

### 市場指標

- 以薪酬調查內行政總裁的薪酬水平作為制定主要官員薪酬的指標。
- 主要官員的薪酬會與行政總裁總薪酬的中位數比較，包括底薪、房屋、浮動獎金、長期獎勵和退休金。

### 無形的報酬

- 因擔任主要官員不是單被薪酬所推動，所以主要官員的薪酬相對於市場指標，應有一個差距。
- 建議的差距率是 40% 至 45%。

### 薪酬架構

- 局長的薪酬包含所有現金薪酬，與及實質的福利如醫療等，沒有其他支付房屋或作其他用途的津貼。
- 律政司司長、財政司司長和政務司司長因工作需要而要入住政府官邸，但不應因此而調整或扣減他們的薪酬。

### 薪酬水平

- 局長與律政司司長的薪酬差距，與及律政司司長、財政司司長和政務司司長之間相繼的薪酬差距，應顯示及確認到他們職位的級別。
- 底薪的相繼增額適用於：局長與律政司司長之間，律政司司長與財政司司長之間，財政司司長與政務司司長之間，最多的加幅是 5%。

## 主要官員總薪酬的計算方法

43. 表二顯示主要官員總薪酬的計算方法，運用建議的差距：市場總薪酬的 40% 至 45%

表二：局長總薪酬的計算方法

		下限	上限
1	市場指標(中位數)	\$6658000	\$6658000
2	差距率	45%	40%
3	差距 (第一行乘以第二行)	\$2996000	\$2663000
4	總現金薪酬 (第一行減以第三行)	<b>\$3662000</b>	<b>\$3995000</b>

註：金額取其四捨五入至最接近之千元港幣

44. 採用建議的差距範圍於市場總薪酬的中位數：即港幣 6.658 百萬，得出的結果是下限港幣 3.662 百萬，上限是港幣 3.995 百萬。這個薪酬範圍應是一個平衡的方法，一方面提供合理的金錢回報，同時又體會到公共服務的推動力不是主要從金錢而來。這個範圍接近市場的十五份值，我們考慮到這個薪酬水平不會阻止一個有衝勁的候選人接受委任為主要官員，就算有可能他要接受被削減很多薪酬。
45. 我們考慮到主要官員的責任範圍，這些職位的候選人有其他更高薪酬職位的選擇，與及候選人合理地期望他們不需要面對生活水平的大幅度下調，這個建議薪酬水平應可得到公眾的支持。



## 局長和司長的薪酬

46. 表三顯示局長和司長的薪酬(按上文提到的方法)

表三: 主要官員的薪酬

級別	現金薪酬 (下限)	現金薪酬 (上限)
局長	\$3,662,000	\$3,995,000
律政司司長	\$3,845,000	\$4,195,000
財政司司長	\$4,037,000	\$4,404,000
政務司司長	\$4,239,000	\$4,625,000

註： 假設每級最大的差距為 5%  
金額取其四捨五入至最接近之千元港幣

## 其他條款

47. 這些金額每年按十二個月分期支付。

48. 在實施主要官員的薪酬時，我們建議參照私營機構的做法，考慮下列各項：

### 退休金

由於主要官員不會參予任何退休金計劃，香港特區政府會按法定的金額供款至強制性公積金計劃，這是附加於上述薪酬的；主要官員亦需要按法例規定從現金薪酬中供款，但沒有其他的退休金計劃或酬金。

### 醫療及保險福利

被委任的主要官員並不是公務員，政府需要作一些特別的安排為他們提供醫療及保險福利，這些福利可跟高級公務員一樣。

### 年假

每個主要官員每年可享有二十二個工作天的有薪假期，需要工作的週六按半天算，每年賺取的假期須於該年使用。

### 病假

法例規定的病假亦適用，行政長官有權給予多些病假，視乎病情及需要休假的長短。

### 汽車及司機

每一個主要官員應獲提供汽車及司機。

### 合約期

行政長官有權決定主要官員獲委任或再委任的任期，而任期不會超逾委任他們的行政長官的任期。

### 終止合同(非因故)

當主要官員終止合同時，為了有順利的交接，及考慮到主要官員可能離開很好的職位而接受這個角色，所以恰當的通知期，或相等的代通知金，為適合的。任何地方的私營機構一般給予高級行政人員有三至十二個月的通知期，但這麼長的通知期並不適合主要官員，因此，行政長官有權終止主要官員的合同(非因故)並給予一個月的預先通知，行政長官亦有權終止合同並給予一個月薪資的代通知金。任何累積的福利也會被取消。

### 因故終止合同

如因表現欠佳、進行違法行為、欠服從性、或其他原因，行政長官可終止主要官員的合同而不需要給任何通知期或代通知金。任何累積的福利也會被取消。

### 自願離職

主要官員可隨時給予行政長官一個月的書面通知，自願終止他或她的合同，而他或她的工作會在通知期最後一天終止，或付相等於一個月薪資的代通知金後而終止。行政長官有權省免通知期或代通知金。任何累積的福利也會被取消。

### 保密

私營機構一般需要行政總裁受制於保密的條款，以防止他們在職期間或離開後將公司的機密資料向外洩露。主要官員普遍知道一些政府或政黨的重要機密資料，不管主要官員是否企圖得到個人的好處，洩露或利用那些資料可能會引致政府或政黨有損害。

在合約期內或合同終止後，主要官員不容許直接或間接披露資料給任何人士、公司、或其他團體，或利用任何資料令官員自己或他人受惠，無論是用書面或任何實質性的形式，而該等資料是香港特區政府視為機密或專利或香港特區政府在法律上有訴訟權益的機密。同樣地，任何個人、公司或其他團體提供給政府的機密資料也不能被用或披露。

### 利益衝突：工作及游說

有些其他國家，有道德法規禁止政府官員在一段指定的時間內替他們曾管制的機構工作，這些法規亦會禁止官員在一段指定與他們曾工作的部門進行游說。

與其在合約內訂下限制，規限主要官員離任後所擔任的工作，我們提議香港特別行政區政府考慮設立一個獨立的委員會就主要官員離職後工作機會向主要官員和特區政府提供意見，那些意見將被公開。

為防止實際或明顯的利益衝突，一個前主要官員在離職後二十四個月內，不應參與直接游說任何政府部門或政策局，代表任何人士、公司或其他團體影響政府政策、條例、規則或法例的制定。

## 定期檢討薪酬

49. 被委任主要官員的薪酬水平及架構應要經常作全面檢討，至少每五年一次，行政長官有權決定檢討進行得更頻密。
50. 主要官員的薪酬是一個敏感的政治問題，須要理性地、公平地及公正地處理，因此，薪酬水平及架構應要經常地檢討，以確保能反映市場的情況。國家如英國、澳洲、新西蘭及加拿大已設立獨立委員會以檢討部長、國會議員及高級公務員的薪酬。我們建議香港特別行政區政府考慮設立類似的委員會定期檢討主要官員的薪酬。