

二零零零年十一月十三日

立法會福利事務委員會

社會福利服務 整筆撥款資助制度

目的

本文件告知委員有關實施整筆撥款資助制度的進展。

背景

2. 現有的社會福利服務資助制度一直被批評為缺乏彈性、過於繁複和充滿官僚主義。由於社會福利服務目前的趨勢是着重妥善運用公共資源，尋求創新，配合市民需求，加強服務表現管理，務求及時滿足社會不斷轉變的需要，因此，這個資助制度已不再完全切合當前需要。為改善資助制度，社會福利署(社署)為受資助福利機構提供的服務，制定一套撥款和監察措施，以期達到各項服務目標。在社署和非政府機構共同努力下，有關服務表現的改革已由一九九九至二零零零年度起，通過《津貼及服務協議》和“服務質素標準”逐步加以推行。過去一年，實施整筆撥款安排一事在福利界引起熱烈的討論，現把事件的發展劃分為三個階段，於下文各段載述。

一九九九年十月至二零零零年五月：就初步建議進行諮詢

3. 一九九九年十月，政府向社會福利諮詢委員會提交初步建議，介紹整筆撥款方式的新資助安排。此外，政府也就這些初步建議諮詢社會福利界。經考慮所收到的意見後，政府在二零零零年二月發表整筆撥款方案，徵詢各方意見。

4. 在二零零零年三月十三日的福利事務委員會會議上，委員獲悉整筆撥款方案的詳情(見文件編號 CB(2)1342/99-00(03)-(05))；當時捍衛社會福利大聯盟、香港社會工作人員協會和香港社會服務聯會(社聯)亦有派代表出席會議。會上，委員表示對方案有所保留，並強調須給予非政府機構足夠撥款，以確保這些機構可在薪津上履行對現職員工的承諾。福利事務委員會促請政府在制定有關細則時，務須考慮委員對方案的意見，以及處理福利界所關注的問題。

5. 公眾諮詢期在二零零零年五月三十一日結束。在諮詢期內，政府曾與多個公共機構和諮詢組織舉行會議，為非政府機構舉行簡報會，與 87 個非政府機構的代表舉行會議，與員工協會和服務使用者交換意見，在“落實有關 1999 年福利津助檢討中的建議工作小組”例會上討論撥款方案，以及出席傳媒的討論會和接受訪問。此外，政府也收到非政府機構及多個組織(包括員工協會、服務使用者權益團體等)遞交的意見書。

二零零零年六月至八月：修訂整筆撥款方案

6. 在諮詢工作完成後，政府根據所收到的意見和建議，修訂了整筆撥款方案內有關財務的安排，以確保非政府機構獲得足夠撥款，可在薪津上履行對員工的承諾。經修訂的整筆撥款方案有下列的重大改善：

- (a) 在公積金方面，社署會按僱主為現職員工實際支付的公積金供款額，向他們發還相同的資助額(即採納現行資助制度下的 5% / 10% / 15% 認可供款率)；為現職員工和新員工提供的公積金供款資助，會存放在獨立的專用帳戶，不會轉作其他用途；計算新員工公積金供款資助所採用的供款比率，會由中點薪金的 5% 調高至 6.8%；
- (b) 過渡期補貼計劃的推行期由三年延長至五年。這項計劃會提供額外撥款，讓非政府機構可履行承諾，向現職員工支付合約訂明的薪酬遞增額。

考慮到非政府機構的疑慮，政府也明確指出，雖然施政方針是在日後以整筆撥款方式資助所有福利服務，但政府沒有定下強制執行的時間表，硬性規定非政府機構一律轉用整筆撥款安排。

7. 在二零零零年六月二十日的福利事務委員會會議上，政府向委員簡介了上述經改良的整筆撥款方案的細則。同日，社署公布了該套方案，並把《整筆撥款手冊》第一版派發予所有受資助的非政府機構；此外，社署也邀請非政府機構在九月中或之前表明是否會參加整筆撥款計劃。雖然經改良的財務安排或多或少解決了福利界所關注的問題，然而，非政府機構管理階層和前線員工就《整筆撥款手冊》第一版提出的意見，卻清楚顯示，他們對整筆撥款計劃的運作安排有其他憂慮。

二零零零年八月至十月：改善整筆撥款計劃的實施安排

8. 鑑於福利界對《整筆撥款手冊》第一版所建議的某些運作安排表示關注，而且對現行資助制度下“未經核實的單位”¹的現職員工所得保障表示存疑，我們認為有必要檢討《整筆撥款手冊》的內容，制定更明確、更有保障的安排。截至本年九月中，分別有 56 個和 4 個非政府機構表示有意在二零零零至零一年度和二零零一至零二年度加入整筆撥款計劃，不過，社署已同意在十月下旬發出經修訂的《整筆撥款手冊》，並給予非政府機構機會再考慮是否加入這項計劃。在這段期間，社署會繼續與非政府機構管理階層和員工協會代表會面，了解他們所關注的問題。

9. 二零零零年十月二十六日，政府向“落實有關 1999 年福利津助檢討中的建議工作小組”²提交有關“未經核實的單位”員工待遇的詳細安排，以及經修訂的《整筆撥款手冊》(第二版)。工作小組對這兩方面都表示支持。十月二十七日，社署向所有受資助的非政府機構發出經修訂的手冊，同時邀請這些機構參加整筆撥款計劃。社會福利署署長隨後在十月三十一日向各機構主管簡介有關安排，而各機構都普遍接納最新的一套安排。

10. 總括來說，我們已在《整筆撥款手冊》第二版中對各方的關注作出了以下的正面回應：

¹ “未經核實的單位”，是社會福利服務的修訂標準成本資助制度下一種已採用多年的認可模式。根據這個模式，非政府機構可靈活運用獲發放的標準撥款額，自行決定所聘用的員工人數和職系／職級，而標準撥款額則按機構理論上的員工編制的中點薪金，以及 4.5% 的公積金供款率計算。非政府機構如有“未經核實的單位”，可視乎需要而申請把這些單位規範化，但一經規範化，有關單位所聘用的員工人數和職系／職級，便須完全符合認可編制的規定，而員工的資格亦須完全符合要求。基於種種原因，有超過 800 個單位至今仍屬“未經核實的單位”，涉及的職位約有 7 700 個。這些單位的員工都擔心，在服務機構加入整筆撥款計劃，而所屬單位亦已規範化之後，他們未必獲得原有的保障。

² 該工作小組成立的目的是，就一九九九年資助制度檢討建議的實施事宜和所需行動，向衛生福利局局長提供意見。該小組由衛生福利局一位副局長擔任主席，成員包括社署、社聯、非政府機構管理階層、學者、專業團體和員工協會的代表。

- (a) 對非政府機構管理階層的回應：我們簡化和闡明了整筆撥款計劃的運作規則；我們列舉了多個例子，說明由二零零一至零二年度到二零零五至零六年度這五年間，過渡期補貼會如何發放；我們建議代所有非政府機構向政府獎券基金申請過渡期補貼，並考慮了管理階層提出的其他運作問題。我們描述了資助制度改革各個環節之間的相互關係，並承諾會繼續與非政府機構緊密合作，改善社會福利服務規劃機制；
- (b) 對非政府機構員工的回應：我們根據使“未經核實的單位”規範化的一套既定安排，把過渡期補貼和公積金供款資助的措施推展至這些單位的所有現職員工；我們會要求參加整筆撥款計劃的非政府機構徵詢員工意見和解決員工所關注的問題，同時對現職員工履行合約訂明的承諾；我們會在展開計劃後成立一個督導委員會(成員包括員工代表)，並通過這個委員會，聽取和從速解決員工所提出的問題。我們也鼓勵非政府機構繼續就那些對員工有影響的重大轉變，徵詢員工意見；
- (c) 對公眾的回應：我們制定了適用於非政府機構而又清晰明確的問責規則；我們會管制受資助服務的收費，並會加強服務表現的監察工作。

未來路向

11. 政府相信，廣泛諮詢福利界的做法，已為政府和業界奠下穩固的根基，可以在實施資助制度改革方面向前邁進，以達到提升服務質素的目標。政府已邀請非政府機構考慮是否參加整筆撥款計劃，並在二零零零年十一月十五日或之前答覆。我們一再重申，非政府機構的管理階層應諮詢員方，並消除員工對轉往整筆撥款計劃的憂慮。

12. 根據資助制度改革的推行策略，政府會在未來數月採取下列措施：

- (a) 成立整筆撥款計劃督導委員會，由社會福利署署長擔任主席。督導委員會將監察整筆撥款計劃的推行進度，討論和解決推行計劃所引起的問題，促使社署、非政府機構和機構員工之間加強溝通以及交流資料和經驗。督導委員會將會是一個由社署、非政府機構、員工協會三方派代表參與的組織；

- (b) 在非政府機構轉用新撥款安排的過渡期間，社署會繼續向他們提供意見、支援和協助。社署會通過一個援助中心，向這些機構持續提供行政支援和協助，此外，社署委託顧問就這項措施所進行的研究，現正接近完成；
- (c) 社署會與福利界磋商通過《津貼及服務協議》和“服務質素標準”，加強現行的服務表現監察制度。為了配合整筆撥款安排，上述協議的內容和形式亦會作出檢討。在福利界提供意見後，我們希望可制訂更妥善的措施，藉以衡量服務成果。我們亦會研究整套“服務質素標準”，務求進一步精簡這些標準。

13. 我們會繼續向委員匯報按上文所述推行整筆撥款計劃的進度。

衛生福利局／社會福利署
二零零零年十一月