

二零零五年六月二日
討論文件

立法會 CB(2)1695/04-05(01)號文件

立法會福利事務委員會

在過渡補貼期屆滿後

為現時接受「過渡期補貼」的非政府機構提供支援

目的

本文件概述社會福利署（下稱「社署」）建議過渡補貼期屆滿後，為現時接受「過渡期補貼」的非政府機構提供的財政支援。

背景

發放「過渡期補貼」的目的

2. 由於政府以前採用的模擬成本津貼模式和修訂標準成本津貼制度，一直被批評為不夠靈活、過於繁複，且牽涉太多行政程序，政府遂於二零零一年一月一日推行整筆撥款津助制度，作為改革津助制度的其中一環，用以取代舊有的模式和制度。在整筆撥款津助制度下，社署不再就人手編

制、薪酬水平及個別開支項目，設定嚴格的資源輸入控制，讓非政府機構可以靈活調配資源，以滿足不斷轉變的服務和社會需要。各個非政府機構都是經過慎重考慮而自願轉行整筆撥款津助模式的。接受整筆撥款津助的非政府機構數目由二零零零至零一年度的 96 間，上升至二零零五至零六年度的 163 間，足以證明這個津助制度廣為非政府機構接受。至於其餘 19 間受資助的非政府機構，其中九間機構因為轄下服務單位均不是以模擬成本津貼模式和修訂標準成本津貼制度運作，故此不符合資格轉行整筆撥款模式；而另外 10 間機構則選擇不轉行整筆撥款津助模式。

3. 由於社福界憂慮到在整筆撥款津助模式下，非政府機構所得撥款可能不足以履行機構對在二零零零年四月一日定影的員工（下稱「定影員工」）的承諾，社署於是引入「過渡期補貼」措施，藉以協助非政府機構在過渡期間，履行對轄下定影員工在增薪方面的合約承諾，發放補貼的年期為五年，由二零零一／零二年度至二零零五／零六年度為止。目前，共有 163 間非政府機構採用整筆撥款模式運作，當中 125 間機構正接受「過渡期補貼」。沒有接受「過渡期補貼」的 38 間非政府機構中，22 間機構因為二零零五至零六年度轄下定影員工的預算薪金，將不會多於同一組員工的整筆撥款薪金，而無需接受這項補貼；六間合資格接受補貼的機構分別因宗教理由或能夠自行調動預算而放棄接受補貼；其餘 10 間機構分別是投入服務時便以整筆撥款模式運作，或轄下以模擬成本津貼模式和修訂標準成本津貼制度運作的受資助服務單位已停止服務，故不再符合資格接受「過渡期補貼」。

4. 根據整筆撥款安排，「過渡期補貼」只會在一為期五年的期間（即由二零零一／零二年度至二零零五／零六年度止）發放，並會在二零零六至零七年度停止發放。倘若非政府機構的定影薪金高於基準薪金，有關機構的整筆撥款額會以 2% 的比率逐年遞減，直至等同基準薪金為止。因此，非政府機構須於「過渡期補貼」期內重組架構和重整服務，以便在不超支的情況下運用所得的整筆撥款營辦服務。政府已經與社福界達成共識，只會在「特殊情況」下，因應個別個案考慮向非政府機構提供額外資助，讓有關機構可對現職人員履行合約責任。此外，政府必須全面考慮所有相關因素，才可決定應否提供特別資助。

二零零一／零二年度至二零零五／零六年度期間的「過渡期補貼」撥款

5. 社署於為期五年的過渡期內，合共撥出 14.73 億元的「過渡期補貼」撥款，詳情如下：

2001 至 02 年度：	1.22 億元（87 間合資格的非政府機構受惠）
2002 至 03 年度：	2.32 億元（109 間合資格的非政府機構受惠）
2003 至 04 年度：	3.24 億元（117 間合資格的非政府機構受惠）
2004 至 05 年度：	3.82 億元（119 間合資格的非政府機構受惠）
2005 至 06 年度：	4.13 億元（125 間合資格的非政府機構受惠）

總計： 14.73 億元

計算各個年度所需的「過渡期補貼」時，社署會參考截至上一年九月一日為止的最新人力資源情況，但不會在年度內調整過渡補貼額或要求機構退還餘額。任何餘額均會撥歸非政府機構的整筆撥款儲備，數額不得高於 25% 上限。

非政府機構於「過渡期補貼」期屆滿後的財政資助需求調查

6. 自二零零一年一月推行整筆撥款制度以來，共有 163 間非政府機構採用了這個新的津助模式。隨着政府推行資源增值計劃及節約措施，加上近年經濟及社會情況轉變，部分非政府機構表示難以應付財務壓力，特別是過渡補貼期在二零零六至零七年度屆滿後的財務壓力。在二零零四年二月十三日整筆撥款導向委員會的第十四次會議上，社署取得委員的同意，委託獨立的顧問公司進行調查，以預測非政府機構在過渡補貼期屆滿後的財政狀況及了解有關機構對財政資助的需求。

7. 羅兵咸永道會計師事務所在當時採用整筆撥款模式運作的 161 間非政府機構中，收集到其中 115 間的資料，在二零零四年十二月完成調查，調查報告則於二零零五年二月定稿。顧問公司的主要建議包括：

- (a) 爲了善用整筆撥款的靈活特性，以應付停止發放「過渡期補貼」所帶來的困難，以及爲整筆撥款遞減至基準薪金水平作好準備，非政府機構應考慮改變其較缺乏彈性的人手開支架構。繼續發放「過渡期補貼」或未能推動非政府機構作出上述

改變。政府應按原定計劃在二零零六至零七年度停止發放「過渡期補貼」。

- (b) 政府可向能夠承諾在指定時間（如三至五年）內達致財政平衡的非政府機構提供財政資助。非政府機構應提供資料，證明有能力在指定時間內達致財政平衡。
- (c) 政府可放寬整筆撥款儲備上限不得超過 25% 的限制，使非政府機構可運用這些儲備在未來的過渡期內填補運作赤字。
- (d) 非政府機構可考慮動用本身的資源或整筆撥款儲備，為員工推行自願離職計劃，以進一步增加營運成本的效益。

8. 整筆撥款導向委員會在討論調查報告後，認為政府在制定「過渡期補貼」事宜的未來路向時，只應把有關建議作為參考之用。

建議

特別一次過撥款

9. 根據調查報告的結果和建議，以及二零零五年三月至五月從非政府機構管理層和員工、整筆撥款導向委員會、社會福利諮詢委員會及獎券基金委員會收集到的意見，社署知悉在採用整筆撥款模式運作的非政府機構中，有部分已在過

去五年進行重組架構和重整服務，為停止發放「過渡期補貼」做好準備；但另有一些機構卻仍然未準備好把員工的薪金遞減至基準薪金，並以基準薪金運作。不過，個別機構的情況差異甚大。

10. 雖然非政府機構要肩負向定影員工履行承諾的最終責任，而社署亦已透過發放「過渡期補貼」，為機構提供為期五年的財政資助，作為過渡安排，社署明白到並非所有非政府機構都能在二零零六至零七年度順利過渡，部分機構需要更多時間進行所需的調整。鑑於非政府機構普遍了解「過渡期補貼」期不會延長，而且即使政府再提供任何財政資助，亦只會是有時限而非長期的資助，社署建議在停止發放「過渡期補貼」後，向非政府機構提供特別一次過撥款。這項撥款安排給予非政府機構管理層更大靈活性和更充裕的時間進行所需的調整，以履行機構的財務承擔及／或對員工的承諾。我們認為，提供特別一次過撥款以協助非政府機構，比延長「過渡期補貼」期，更具實效。

11. 我們為現時接受「過渡期補貼」的非政府機構提供兩個方案，機構可在兩者中選擇其一；申請與否，純屬自願。建議的詳情載述如下：

方案一

目的

「過渡期補貼」在二零零六至零七年度如期停止發放

後，仍會有部分非政府機構未準備好以基準薪金運作，此一方案旨在為這些機構提供有時限的額外資助。發放特別一次過撥款（方案一），讓非政府機構有較多的時間進行必需的重組架構和重整服務，從而達致財政平衡。

申請資格

要符合資格申請特別一次過撥款（方案一），非政府機構申請人應提供下列經由管理委員會批核，有關二零零零／零一年度至二零零五／零六年度期間的資料：

- (a) 有關機構於轉行整筆撥款制度後推行的重組架構和重整服務措施詳情，以及於財政方面的影響，例如每年節省營運開支；
- (b) 有關機構為開展新服務或改善現有服務而獲社署增撥的資源；
- (c) 定影員工的流失情況，包括有關員工離職時的職位和薪金詳情，以及聘請員工代替離職人員或懸空職位於財政方面的影響；
- (d) 累計的整筆撥款儲備；
- (e) 說明有關機構在「過渡期補貼」於二零零六至零七年度起停止發放後，將無法以整筆撥款模式運

作的財務分析報告。該報告應計及有關機構在「過渡期補貼」期內所累積的整筆撥款儲備因素；如有關機構的整筆撥款高於基準薪金，該報告則應計及另一因素，就是有關機構的整筆撥款須根據《整筆撥款手冊》（第二版）第 2.6(iv)段以 2%的比率逐年遞減直至等同基準薪金為止，但開始遞減的年度會按下文第 13(c)段所述推遲兩年；

- (f) 顯示有關機構如何在特別一次過撥款期屆滿後達致財政平衡的財政計劃；
- (g) 承諾特別撥款期內按年提交架構重組及服務重整的進度報告。

撥款上限及限制

就每間合資格的非政府機構而言，特別一次過撥款（方案一）款額的上限為二零零五至零六年度「過渡期補貼」金額的兩倍。特別一次過撥款只可用於支付定影員工的個人薪酬開支。

申請方法

我們約在二零零五年七月，邀請非政府機構提出申請。需要特別一次過撥款（方案一）的非政府機構，應在二零零五年九月三十日或之前，向社署提交申請書，及有關機構目前的財政狀況和達致財政平衡的計

劃的證明文件。

公布申請結果

我們會在二零零五年年底前，通知有關的非政府機構申請結果。

發放期

特別一次過撥款（方案一）會整筆批出，而在二零零六至零七年年初及二零零七至零八年年初分兩期發放。每年發放金額以個別非政府機構在二零零五至零六年的「過渡期補貼」額為上限。

方案二

目的

提供額外支援，以供那些能夠應付停止發放「過渡期補貼」安排的非政府機構，加強人力資源措施，藉以維繫在服務重整過程中一直致力履行機構使命和抱負的員工隊伍，使他們繼續為機構服務。我們同時建議，在二零零六至零七年度及二零零七至零八年度分配新服務時，會以機構的財政狀況作為其中一個考慮因素而給予這些機構的申請特別考慮，但我們仍會維持以機構在個別服務的經驗和專門知識及服務建議書的質素，作為首要的考慮因素。特別一次過撥款（方案二）將集中資助令員工直接受惠的措施，包括可用

於定影員工及其他所有受僱於資助服務的員工。非政府機構可提出其他以機構為本而令受僱於資助服務的員工受惠的措施。

申請資格

現時正接受「過渡期補貼」資助，而在該補貼停止發放後無須接受額外財政資助的非政府機構，均可申請。

資助上限

特別一次過撥款（方案二）的款額不得多於申請機構二零零五至零六年度「過渡期補貼」金額的兩倍。

申請方法

非政府機構如有意申請特別一次過撥款（方案二），應提出正式的申請，包括提交一份由機構管理委員會簽署的聲明，表明在二零零六年三月三十一日為期五年的過渡補貼期屆滿後，申請機構無需社署提供任何額外的財政支援，以填補其在定影員工薪金開支方面的赤字。我們約在二零零五年七月，邀請非政府機構提出申請。申請機構應在二零零五年九月三十日或之前，向社署提交申請書，申請書內須訂明申請特別一次過撥款（方案二）的詳細計劃及預算。

公布申請結果

我們會在二零零五年年底前，通知有關機構申請結果。

發放期

特別一次過撥款（方案二）會整筆批出，及在二零零六至零七年年初一次過發放。特別一次過撥款（方案二）的款額不得多於申請機構二零零五至零六年度「過渡期補貼」金額的兩倍。因應非政府機構申請的批核情況，撥款金額可在二零零六至零七年後運用。

12. 選擇特別一次過撥款（方案一）或特別一次過撥款（方案二），應為個別非政府機構在充份考慮本身獨特的員工及財政情況下而作出的管理決定。

為非政府機構而設的其他配套措施

13. 除發放特別一次過撥款外，社署亦建議採取下列措施，協助有關的非政府機構以更有效達致財政平衡：

- (a) 在二零零四／零五年度至二零零六／零七年度為止的三個財政年度內，暫緩要求非政府機構退還高於 25% 上限的整筆撥款儲備餘額。非政府機構現時保存的整筆撥款儲備，主要是透過重組架構和重整服務得來的。我們明白對大部分非政府機構來說，這些儲備是他們計劃節省的款項，用

以填補「過渡期補貼」停止發放後，於未來數年的過渡期內出現的經營赤字。因此，暫緩要求有關機構退還整筆撥款儲備餘額，直至全部架構重組和服務重整工作於兩至三年後結束為止，實屬恰當的安排。不過，非政府機構管理委員會進一步推行節約措施前，應全面考慮對員工士氣和服務質素帶來的影響；

- (b) 准許非政府機構運用本身資源或整筆撥款儲備或是次的特別一次過撥款為員工推行自願離職計劃，以提高機構的工作成效。非政府機構管理委員會於推行任何自願離職計劃前，應先徵詢員工的意見；以及
- (c) 部分非政府機構的整筆撥款薪金部分高於基準薪金。為此，計劃把該薪金部分以 2% 的比率逐年遞減至等同基準薪金為止的措施，將會押後兩年至二零零八至零九年度推行。

財政影響

14. 特別一次過撥款以二零零五至零六年度的「過渡期補貼」金額的水平作準則，提供款額相等於兩年的撥款。這項建議涉及的最高承擔額約為 8.26 億元，全數由獎券基金支付。獎券基金委員會在二零零五年五月十九日的會議中原則上同意「特別一次過撥款」的建議，並認許其財政承諾。至於整筆撥款薪金部分須以 2% 比率逐年遞減至等同基準薪金

爲止的措施，如延遲兩年執行，對財政的影響約爲 1.91 億元。二零零三至零四年度，非政府機構退還高於 25% 儲備上限所涉及的款項約爲 5,000 萬元，但暫緩退還有關款項在二零零四／零五年度至二零零六／零七年度帶來的財政影響，則須視乎非政府機構的實際支出模式而定。

徵詢意見

15. 政府明白非政府機構可能需要額外的短期支援，才能達致財政平衡，以及鞏固架構重組和服務重整的工作。既然政府提供特別一次過撥款和其他配套措施，非政府機構亦應全力推行所有必需的重整和重組措施，務求能精簡本身的成本架構，最終達致財政平衡。

16. 請各委員就社署在上文第 9 至 13 段提出的各項建議發表意見。

社會福利署

二零零五年五月