

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2213/04-05(02)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

過渡期補貼

目的

本文件旨在闡述當局向接受政府資助的福利界非政府機構發放“過渡期補貼”的背景，以及福利事務委員會(下稱“事務委員會”)以往就“過渡期補貼”進行的討論，包括事務委員會在2005年6月2日舉行的特別會議席上進行的討論。

背景

2. 政府當局於1994年委聘顧問，檢討社會福利服務資助制度。該制度一直被批評為缺乏彈性、過於繁複及充滿官僚主義。這個制度已不再完全切合當前社會福利服務發展的需要，因為社會福利服務制度應着重妥善運用公共資源、尋求創新、配合市民需求，以及加強服務表現管理，務求及時滿足社會不斷轉變的需要。

3. 上述檢討於1998年完成。引入“服務表現監察制度”的建議普遍得到福利界的支持。在社會福利署(下稱“社署”)與非政府機構的共同努力下，“服務表現監察制度”以《津貼及服務協議》和“服務質素標準”的形式，於1999／2000年度至2001／2002年度期間分3階段實施。不過，由於固定資助撥款的建議不獲福利界接受，政府當局遂繼續研究其他新方案，以改善現行的資助制度。

4. 1999年10月，政府當局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。福利界關注到，整筆撥款可能不足以讓非政府機構在薪津上履行對現職員工的承諾。有鑒於此，政府當局建議推行“過渡期補貼”計劃，協助這些機構解決首3年因為履行合約訂明的責任，要為現職員工支付薪酬遞增額和公積金供款而可能出現的問題。“過渡期補貼”計劃的目的，是讓非政府機構有充足時間適應這些轉變。經考慮諮詢期於2000年5月完結時所接獲的意見後，政府當局修訂了擬議的整筆撥款方案，以確保非政府機構獲得足夠撥款，可履行對員工的合約承諾，包括將過渡補貼期由3年延長至5年。

5. 實施整筆撥款津助制度的發展、事務委員會的主要關注事項及有關“過渡期補貼”的最新發展詳情載於**附錄I**。

一次過撥款

6. 政府當局建議，在過渡補貼期於2006至07年度屆滿後為現時接受“過渡期補貼”的非政府機構提供特別一次過撥款。事務委員會於2005年6月2日舉行特別會議上，聽取共15個代表團體就上述建議發表意見。

目的

7. 政府當局表示，特別一次過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，以履行機構長遠的財務承擔及／或對員工的承諾。政府當局認為，相對於單單延長過渡補貼期而言，透過提供特別一次過撥款以協助非政府機構是更為務實的做法。在特別一次過撥款安排下，當局為現時接受“過渡期補貼”的非政府機構提供兩項方案，即“方案一”及“方案二”。非政府機構可在兩項方案中選擇其一；申請與否，純屬自願。

8. 鑒於“過渡期補貼”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，“方案一”旨在為這些機構提供有時限的額外資助。根據整筆撥款津助制度，政府當局會按照機構截至2000年4月1日的認可編制(即所有認可職位)現有薪級表的中點薪金，訂定每間非政府機構的基準薪金。截至2004年4月1日的非定影員工的公積金供款的撥款額將會以6.8%為計算基準。就每間合資格的非政府機構而言，在此方案下發放的特別一次過撥款的款額上限為2005至06年度“過渡期補貼”金額的兩倍。特別一次過撥款只應用於支付在2000年4月1日定影的員工(下稱“定影員工”)的個人薪酬開支。

9. “方案二”旨在提供額外支援，以供能夠應付停止發放“過渡期補貼”安排的非政府機構加強人力資源措施。此方案將集中於資助令員工直接受惠的措施，包括定影員工及所有其他受僱於資助服務的員工。在此方案下發放的特別一次過撥款的款額不得多於申請機構2005至06年度“過渡期補貼”金額的兩倍。

為非政府機構而設的其他配套措施

10. 除發放特別一次過撥款外，政府當局亦建議採取下列措施，協助有關的非政府機構更有效達致財政平衡——

- (a) 在2004／05年度至2006／07年度為止的3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；
- (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；及

- (c) 部分非政府機構的整筆撥款的薪金部分高於基準薪金，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2008至09年度推行。

事務委員會及代表團體提出的主要意見／關注事項

代表團體的意見

11. 所有代表團體均強烈促請政府當局全面檢討整筆撥款津助制度，認為該制度迫使部分非政府機構為達致財政平衡而須以較差的合約條款(聘用期可能短至一個月)聘請經驗較淺的員工，取代資深員工。結果，服務質素不但大打折扣，工傷個案、現有員工與新任員工之間的糾紛，以至職管雙方之間的爭議更不斷增加。政府當局應繼續為現時接受“過渡期補貼”的非政府機構提供“過渡期補貼”，以協助非政府機構履行對轄下定影員工的合約承諾。當局並應立即撤回在過渡補貼期於2006至07年度屆滿後為現時接受“過渡期補貼”的非政府機構提供特別一次過撥款的建議。

12. 代表團體提出的其他主要意見綜述如下——

- (a) 政府當局擬於過渡補貼期屆滿後為非政府機構提供特別一次過撥款(方案一)，證明當局有意推卸其在協助機構履行對轄下定影員工在增薪方面的合約承諾方面的責任。倘若實行此方案，等同於為非政府機構訂定最後限期，規定機構必須在限期前完成削減員工開支的工作；
- (b) 政府當局為現時接受“過渡期補貼”的非政府機構提供有時限的特別一次過撥款(方案一)，已違反政府當局當年在討論推行整筆撥款津助制度的過程中向福利界作出的承諾。政府當局曾經承諾，會考慮提供額外援助予機構，協助它們履行對轄下定影員工的合約責任，但有關機構須證明，在對上一個過渡補貼期內：第一，有關機構已經盡力進行服務重整；第二，有關機構只有小量或者完全沒有定影員工流失；第三，有關機構只累積了小量儲備；及第四，有關機構未能取得新的服務；
- (c) 停止發放“過渡期補貼”有違《基本法》第一百四十四條。該條訂明，“香港特別行政區政府保持原在香港實行的對教育、醫療衛生、文化、藝術、康樂、體育、社會福利、社會工作等方面的民間團體機構的資助政策。原在香港各資助機構任職的人員均可根據原有制度繼續受聘”；
- (d) 不同意政府當局作出的下述聲稱：整筆撥款督導委員會支持當局在過渡補貼期於2006至07年度屆滿後停止發放“過渡期補貼”，並向仍未準備好以基準薪金運作的非政府機構提供有時限的特別一次過撥款(方案一)；

- (e) 不滿社會福利署署長漠視福利界就當局在過渡補貼期屆滿後為現時接受“過渡期補貼”的非政府機構提供的支援所表達的意見和關注；
- (f) 反對政府當局建議，在2006至07年度及2007至08年度分配新服務時，優先考慮成功申請特別一次過撥款(方案二)的機構，因為此舉等同於獎勵或鼓勵非政府機構向轄下定影員工履行合約責任時不尋求額外資助；
- (g) 關注政府當局容許非政府機構動用本身的整筆撥款儲備或特別一次過撥款，為員工推行自願離職計劃，因為此舉等同於默許非政府機構利用該方案達致收支平衡；及
- (h) 儘管非政府機構一直努力減低員工的個人薪酬開支，以符合按基準薪金運作的要求，但機構這方面的努力卻因當局近年向非政府機構施加節約措施而抵銷淨盡，以致非政府機構實難以在過渡補貼期於2006至07年度屆滿後向員工履行合約承諾。

委員的意見

13. 委員同意代表團體提出的意見／關注。一名委員詢問，政府當局會否在2006至07年度之後，繼續向符合上文第12(b)段所載4項準則的非政府機構提供“過渡期補貼”。另一名委員則對非政府機構在整筆撥款津助制度下被迫成為無良僱主表示遺憾。其他委員要求政府當局撤回特別一次過撥款的建議，包括暫緩擬於2005年7月邀請非政府機構申請特別一次過撥款的計劃，直至當局就在過渡補貼期屆滿後向現時接受“過渡期補貼”的非政府機構提供的支援與福利界達成協議為止。

政府當局的回應

14. 政府當局作出的回應綜述如下——

- (a) 政府當局一開始時已經向福利界表明，“過渡期補貼”只會有一段為期5年的期間(即由2001／02年度至2005／06年度止)內發放。同時，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由2006至07年度起，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。政府已經與福利界達成共識，政府只會在“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，讓有關機構可對定影員工履行合約責任。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；

- (b) 根據先前商定的安排，當局只會在“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，因此當局為現時接受“過渡期補貼”的非政府機構提供特別一次過撥款的安排其實已較先前的安排寬鬆；
- (c) 不論當局是否停止發放“過渡期補貼”，非政府機構亦須履行對轄下員工的合約責任。政府當局的關注重點，是確保資助福利服務不會受到影響；
- (d) 各界無須擔心，在過渡補貼期屆滿後，福利服務的質素會受到負面影響。在推行整筆撥款津助制度後，當局向非政府機構的管理層提供協助，以增強機構的管治能力。透過由社署舉辦的經驗交流會，各個參加整筆撥款津助制度的非政府機構得以分享有關機構管治的良好行事方式。此外，社署根據該署與營辦資助服務的非政府機構所簽訂的《津貼及服務協議》，監察由社署資助的各項福利服務的服務表現；
- (e) 倘若非政府機構在用盡其特別一次過撥款後仍難以向員工履行合約責任，當局會審慎覆檢個別非政府機構的情況後，才提供額外援助。這方面的援助不一定只限於財政上的資助，亦可以其他方式提供援助，例如就如何重組架構和重整服務提供意見；
- (f) 政府當局不同意整筆撥款津助制度迫使非政府機構為達致財政平衡而淪為無良僱主。由於資源有限，當局有需要妥善運用公共資源、尋求創新、配合市民需求，以及加強服務表現管理，務求滿足社會不斷轉變的需要；
- (g) 過去數年來，政府用於社會福利服務的開支(包括津助)一直有增無減，由此可見，政府當局並非為節省開支而採用整筆撥款津助制度；
- (h) 放寬整筆撥款儲備上限不得超過25%的限制，主要目的在於協助非政府機構透過重組架構和重整服務及／或提升效率，以填補過渡補貼期屆滿後可能出現的運作赤字。有一點必須指出，就是當局容許非政府機構動用整筆撥款儲備為員工推行自願離職計劃，是因應部分非政府機構的要求而提出的。這些機構認為上述措施有助提升機構的效率。然而，政府當局已表明，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。社署會向非政府機構提供指導性原則，但亦會給予非政府機構彈性，以便其制訂最適合其員工及財政狀況的計劃；
- (i) 雖然當局在分配新福利服務時會以非政府機構的財政狀況作為其中一個考慮因素，但當局依然沿用一貫做法，即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；

- (j) 《基本法》第一百四十四條須與第一百四十五條一併理解。第一百四十五條訂明，“香港特別行政區政府在原有社會福利制度的基礎上，根據經濟條件和社會需要，自行制定其發展、改進的政策”。有一點亦必須指出，就是整筆撥款津助制度於1997年之後才推行，而參加新制度與否，屬自願性質；
- (k) 由於資源有限，政府當局有責任確保以最符合成本效益的方式運用公共資源。政府當局相信，推行整筆撥款津助制度是達致這個目標的最佳辦法。儘管如此，長遠而言，政府當局不排除會檢討整筆撥款津助制度，探討如何進一步改善這個制度。當局目前須集中解決部分非政府機構於過渡補貼期屆滿後在履行對員工的合約責任方面所面對的財政困難；及
- (l) 政府當局在敲定有關建議前會繼續徵詢社會各界(包括福利界)的意見。特別一次過撥款申請時間表現時尚未定實，而當局提出該時間表，是因為部分非政府機構要求當局盡快就此事作出明確決定。

委員提出的議案

15. 張超雄議員在會議席上動議議案，並獲所有在席的委員贊成通過。獲通過的議案措辭如下——

“本委員會促請政府撤回特別一次過撥款新方案，並延續過渡期的補貼。同時全面檢討現行之整筆過撥款及競投外判制度，廣泛諮詢社福界、用者及市民意見，以改善現行之撥款制度。”

16. 謹請委員注意，事務委員會曾於2001年3月5日的會議上討論當局就新的安老院舍單位進行競爭性投標的事宜。討論過程摘要現載於**附錄II**，方便委員參考。

有關文件

17. 委員可登入立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)，瀏覽下列資料：事務委員會2000年3月13日、2000年6月20日、2000年11月13日、2001年3月5日、2004年2月9日、2004年3月8日及2004年12月13日的會議紀要、政府當局提供的文件及代表團體提交的意見書。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年7月8日

實施整筆撥款津助制度的發展

1999年10月至2000年5月：就初步建議進行諮詢

1999年10月，政府當局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，政府亦就這些初步建議諮詢福利界。經考慮所接獲的意見後，政府當局於2000年2月發表整筆撥款方案，徵詢各方意見。

2. 根據整筆撥款方案的建議，對非政府機構個人薪酬的資助額按下列準則計算 ——

- (a) 首先，政府當局會按照以下方法，訂定每間非政府機構的整筆撥款基準：把機構截至2000年4月1日的認可編制(即所有認可職位)，乘以現有薪級表的中點薪金，再加上業界僱主平均須承擔的6.8%公積金供款；
- (b) 其次，政府當局會按每間非政府機構截至2000年4月1日的實際在職員工人數，根據現行的資助模式，對該機構在2000至2001年度可在個人薪酬方面獲得的資助額作出推算；
- (c) 然後，政府當局會把該機構的個人薪酬資助推算額與撥款基準作一比較 ——
 - (i) 對於推算額高於基準的機構，其可得的整筆撥款會等同於推算額。除依照公務員每年的薪酬調整幅度予以調整外，該筆撥款在整個財政年度內不會再有補足，餘款亦無須交還政府。整筆撥款額會由2003至04年度起以每年2%的比率逐年遞減，直至等同於基準為止；及
 - (ii) 對於推算額低於基準的機構，如果機構的服務已經全面投入運作，政府當局便會即時(在該財政年度的第一天)發給相當於基準的整筆撥款。同樣地，除依照公務員每年的薪酬調整幅度予以調整外，該筆撥款在整個財政年度內不會再有補足，餘款亦無須交還政府。

3. 福利界關注到，整筆撥款可能不足以讓非政府機構在薪津上履行對現職員工的承諾。有鑒於此，政府當局建議推行“過渡期補貼”計劃，協助這些機構解決首3年因為履行合約訂明的責任，要為現職員工支付薪酬遞增額和公積金供款而可能出現的問題。“過渡期補貼”計劃的目的，是讓非政府機構有充足時間適應這些轉變。根據該計劃，非政府機構如能證明沒有足夠款項，未能為截至2000年4月1日仍在職的員工支付薪酬遞增額及公積金供款，便可向社會福利署(下稱“社署”)申請一次過撥款，以應付上述期間的需要。政府當局會制訂一套“過渡期補貼”撥款準則，並會成立一個審核委員會，審核撥款申請。

2000年6月至8月：修訂整筆撥款方案

4. 政府當局根據2000年5月諮詢期完結時所接獲的意見和建議，修訂了擬議的整筆撥款方案，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。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) 過渡補貼期將會由3年延長至5年；及
- (c) 到了“過渡期補貼”計劃結束時，非政府機構才須把一筆過撥款逐步減低至基準的水平。換言之，這項措施會延至2005至06年度(而非原來建議的2003至04年度)開始進行。

此外，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行整筆撥款安排。

2000年8月至10月：改善整筆撥款津助制度的實施安排

5. 鑒於福利界對某些運作安排表示關注，而且對當時的資助制度下“未經核實的單位”的現職員工所得保障表示存疑，政府當局遂進一步修訂整筆撥款方案。對於非政府機構員工，政府當局根據一套使“未經核實的單位”規範化的既定安排，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。“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。

6. 整筆撥款資助制度於2000年12月15日得到立法會財務委員會批准，並於2001年1月1日正式實行。

事務委員會提出的主要關注事項

7. 政府當局在2000年3月13日的會議上向事務委員會闡述整筆撥款方案的細則(見上文第2及3段)。政府當局在回應委員的關注時表示,在為期3年的“過渡期補貼”計劃結束後,倘某些非政府機構在薪津上履行對現職員工的承諾方面仍有困難,政府當局將會與這些機構磋商,研究政府當局將如何繼續協助這些機構。3項由委員提出的議案在會議上以相同票數獲得通過。3項議案的措辭如下——

第一項議案

“本事務委員會要求政府先將推行整筆撥款方案的範圍限於‘其他費用’方面,藉以確保個人薪酬及福利維持不變,並讓非政府機構得以靈活運用資源,同時必須在服務表現監察制度全面實施並予以檢討後,才進一步討論有關方案”;

第二項議案

“本事務委員會促請政府當局向非政府機構提供足夠資源,讓有關機構得以維持現職員工的現行薪酬及福利”;及

第三項議案

“本事務委員會促請政府當局押後推行新的撥款建議,直至獲得福利界的支持為止”。

8. 政府當局於2000年6月20日向事務委員會闡述經改善的整筆撥款方案(見上文第4段),並於2000年11月13日再次向事務委員會概述整筆撥款津助制度的推行情況(見上文第5段)。雖然整筆撥款津助制度已經在多方面作出改善,但委員仍然關注到,推行新的撥款安排將會導致下述情況:非政府機構的管理層聘用工資較低的新員工來代替資深員工;不填補職位空缺;及/或使員工薪酬不再繼續與公務員的薪級表掛鈎。有與會者詢問,如有非政府機構在薪津上履行對現職員工的承諾方面出現困難,當局可否考慮延長向這些機構發放“過渡期補貼”的期限。

9. 政府當局答稱,假如非政府機構選擇參加整筆撥款制度,便會由有關的非政府機構自行決定其員工的薪酬。假如政府當局強迫非政府機構依循一套既定的服務條件,便會與推行新撥款安排的宗旨背道而馳。

10. 政府當局認為無須延長發放“過渡期補貼”的期限。政府當局有信心,按照計算整筆撥款的方程式,連同“過渡期補貼”,應可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。

最新發展

11. 委員曾於2004年2月9日、2004年3月8日及2004年12月13日舉行的事務委員會會議上，提出有關停止發放“過渡期補貼”對非政府機構影響的問題。委員指出，在過去5年，福利界已經在資源增值計劃下削減超過10%的開支，實在無法在不影響服務的情況下應付進一步削減撥款的措施。此外，福利界2005至06年度的開支還須劃一削減1%。

12. 政府當局表示，社署正就停止發放“過渡期補貼”對非政府機構的運作帶來的影響進行研究，並會探討可以為有需要的非政府機構提供甚麼協助。事務委員會在2004年12月13日的會議上通過一項議案，要求政府當局延長“過渡期補貼”，以確保社會福利服務的質素及更好地回應市民對社會福利服務的需求。除一名委員外，所有在席委員均支持該議案。

就新的安老院舍單位進行競爭性投標

背景

政府當局於2001年3月5日向福利事務委員會(下稱“事務委員會”)闡述多項計劃，其中一項計劃旨在就新的安老院舍單位採用以質素及成本效益為分配標準的競爭性投標，但已分配用途或須進行服務調整的新服務單位則除外。

事務委員會及代表團體提出的主要意見／關注事項

2. 大部分委員及出席會議的所有代表團體均強烈反對政府當局擬容許非政府機構及私營機構一同競投新的安老院舍單位，理由如下——

- (a) 私營公司皆以賺錢掛帥，倘若承辦機構要成功投得營辦安老院舍的資格(價格所佔的比重為20%)，而最終又要有利可圖，唯一的方法就是剝削員工，即縮減他們的薪金及訂定過長的工作時間。由於長者住宿照顧服務是一項勞工密集及個人化的服務，難以理解當局為何認為有關服務的質素不會受到影響；
- (b) 根本並無需要以公開及公平競爭為理由而讓私營機構參與競投新的安老院舍單位，因為非政府機構之間亦可在相同的評選標準下進行競爭；
- (c) 很多海外司法管轄區都曾在提供福利服務方面進行競爭性投標，但發現此舉弊多於利；
- (d) 除非有證據顯示由非政府機構營辦的安老院舍服務完全不符合成本效益，其服務質素亦不符理想，否則當局便沒有理由將新的安老院舍單位開放予私營機構參與競投；
- (e) 政府當局在決定應否就長者住宿照顧服務引入競爭性投標前，應先檢討在買位計劃及改善買位計劃下的私營安老院舍的運作情況。

政府當局的回應

3. 政府當局回應時表示，本港私營機構積極進取，香港一向引以為榮，而且本港絕大部分的服務均由私營機構提供，指私營公司為求賺取利潤而不惜剝削員工及提供質素差劣的服務，實在有欠公平。私營機構往往能夠即時採取靈活的對策，來配合社會瞬息萬變的需要；就這方面而言，公營機構實在無法媲美。基於這個原因，加上資源有限，為盡量使更多人獲享有關服務，政府當局必須就福利服務推行競爭性投標。

4. 對於有意見認為，非政府機構可透過精簡工作來提高成本效益，並無需要引入競爭性投標，政府當局回應時表示，由於非政府機構受其人手編制及組織架構所限，提高成本效益的空間實在有限。政府當局進一步表示，雖然部分由非政府機構以自負盈虧方式經營的安老院舍正面對財務困難，但政府當局認為就安老院舍進行競爭性投標屬可行之法，這是因為以非政府機構現行的人手編制及組織架構，實在難以定出一個能吸引使用者使用其服務的價格。現時，在改善買位計劃下提供的高質素宿位與由非政府機構營辦的院舍宿位比較，兩者的成本有明顯差距，此事正正反映出上述情況。

委員提出的議案

5. 委員不同意政府當局的回應。楊森議員動議議案，反對讓牟利機構參與提供受資助的長者照顧服務。議案獲出席會議的大多數委員通過。