

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)931/08-09號文件  
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/WS

## 福利事務委員會 特別會議紀要

日 期：2008年12月19日(星期五)  
時 間：下午4時30分  
地 點：立法會會議廳

出席委員：陳偉業議員(主席)  
張國柱議員(副主席)  
何俊仁議員  
李卓人議員  
李鳳英議員, BBS, JP  
梁家傑議員, SC  
梁國雄議員  
陳茂波議員, MH, JP  
黃成智議員

缺席委員：梁耀忠議員  
譚耀宗議員, GBS, JP  
馮檢基議員, SBS, JP  
王國興議員, MH  
湯家驊議員, SC  
黃國健議員, BBS

出席公職人員：勞工及福利局副秘書長(福利)1  
利敏貞女士

社會福利署助理署長(津貼)  
韓潔湘女士

整筆撥款獨立檢討委員會

主席  
王英偉先生

委員  
陳阮德徽博士

委員  
李國祥醫生

委員  
麥嘉軒女士

**列席秘書** : 總議會秘書(2)4  
馬淑霞小姐

**列席職員** : 高級議會秘書(2)5  
黎紹文先生

議會事務助理(2)4  
邵佩妍小姐

---

經辦人／部門

**I. 整筆撥款津助制度檢討報告**

[整筆撥款津助制度檢討報告及立法會  
CB(2)514/08-09(01)號文件]

主席歡迎整筆撥款獨立檢討委員會(下稱"檢討委員會")的主席及委員出席會議。

2. 勞工及福利局副秘書長(福利)1表示, 檢討委員會擬備的整筆撥款津助制度檢討報告(下稱"檢討報告")已於2008年12月16日提交勞工及福利局局長, 並於其後發表。勞工及福利局局長表示, 政府當局會在一至兩個月內, 就檢討報告所載的建議作出回應, 並在適當時候向事務委員會匯報。

3. 應主席邀請, 檢討委員會主席向委員概述檢討委員會擬備的檢討報告所載的結果及建議, 他特別說明 ——

(a) 檢討委員會曾研究整筆撥款津助制度所依據的原則是否依然正確;

(b) 檢討委員會十分明白是次檢討不但對福利界來說非常重要, 對整個社會也會產生深遠的影響。檢討委員會已盡力透過

各種溝通渠道，徵詢所有持份者(包括政府、非政府機構管理層和員工、服務使用者及市民)的意見。檢討委員會曾與要求晤談的112個相關團體會面，又收到133份意見書。在取得有關人士的同意後，該等意見書已上載檢討委員會的網頁；及

- (c) 檢討委員會委聘顧問公司進行了一項研究，探討5個海外國家福利服務的撥款模式，然後比較這些模式與整筆撥款津助制度的異同，看看有否值得參考的地方。須注意的是，其他地方的政府都不斷修訂當地的福利資助制度。

4. 檢討委員會主席表示，檢討委員會分析過收集所得的意見後，認為推行整筆撥款津助制度所依據的原則是正確的，因此這制度值得保留，持份者亦應各盡所能，務求令這制度更臻完善。檢討委員會提出了36項改善這制度的建議。

5. 檢討委員會主席進一步表示，在檢討期間，各持份者曾就整筆撥款津助制度的推行情況提出關注。檢討委員會察悉，不同的非政府機構在推行整筆撥款津助制度的過程中採用了不同策略。為協助整筆撥款津助制度繼續發展，以應付不斷改變的社會需要，檢討委員會提出數項指導原則，包括夥伴合作、靈活調配、適度監察、提高問責和緊密溝通，以及具有作出改變的思維。

6. 檢討委員會主席補充，就改善該制度提出的36項建議互有關連，並且互補不足。他隨後簡介檢討委員會的主要建議，列述如下 ——

- (a) 政府應為非政府機構提供精算服務，以評估有關機構是否有能力履行對定影員工的承諾。非政府機構可按其意願申請使用這項服務。如精算研究的結果證實有關非政府機構有能力履行對定影員工的承諾，該機構便有充分的理由考慮採用更進取的人力資源政策，例如給予員工更優厚的薪酬福利條件；

- (b) 福利界應就各項管理事宜，例如人力資源政策，為非政府機構制訂《最佳執行指引》，如有需要，可徵詢管理專家的專業意見；
- (c) 政府應設立檢討機制，監察就福利服務及服務規劃進行的有系統檢討；及
- (d) 政府應撥出10億元設立社會福利發展基金，資助推行培訓計劃和提升能力的措施，例如非政府機構的董事會成員、管理層和員工接受培訓和專業發展訓練，包括資助聘請替代人員(替代參加訓練的員工)的費用；非政府機構加強管理系統；以及非政府機構進行研究，以改善提供服務的情況。

#### 員工事宜

7. 李鳳英議員表示，自推行整筆撥款津助制度後，非政府機構員工不時對各項管理事宜(特別是人力資源政策及措施)提出關注。這情況導致非政府機構管理層和員工關係緊張。李議員詢問，檢討委員會為何未有提出具體建議，說明應如何處理有關非政府機構員工僱傭條款的關注。

8. 檢討委員會主席表示，檢討報告已詳述非政府機構面對的管理問題。在整筆撥款津助制度下，非政府機構管理層可以靈活管理財政及人力資源。檢討委員會注意到，部分非政府機構已進行服務重整，以改善其服務。對服務使用者來說，他們歡迎非政府機構引入這些措施。鑒於非政府機構的員工曾提出關注，指某些非政府機構的管理層未有把足夠資源全數用於調整員工薪酬，並累積超過現時及日後所需的儲備，檢討委員會遂建議政府為非政府機構提供精算服務，以評估有關機構履行對定影員工承諾的能力，而重組後的整筆撥款督導委員會應與福利界合作，就非政府機構的各項管理事宜制訂《最佳執行指引》。檢討委員會主席表示，由於非政府機構曾大規模重整服務，復行舊津助模式已不可行。他相信建議的措施可在非政府機構靈活調配資源與有效調配資源之間取得平衡。

9. 李卓人議員對於檢討報告未有處理福利界的"同工同酬"訴求表示失望。李議員指出，自整筆撥款津助制度推行後，以合約條款聘用員工已成為福利界十分常見的做法，這趨勢不單損害員工士氣，亦不利於福利界的穩定和服務。他認為，採取《最佳執行指引》及為非政府機構提供精算服務並不能解決這些問題，更遑論鼓勵非政府機構管理層調配多出的儲備，給予員工更優厚的薪酬福利條件。考慮到界別的不滿和服務質素下降，李議員表示，倘若證實整筆撥款津助制度無效，他看不到有何理由不取消這制度。

10. 檢討委員會委員陳阮德徽博士表示，檢討委員會在檢討報告第三章說明，非政府機構應遵行良好管理守則，把社會福利署(下稱"社署")提供用作調整員工薪酬的額外撥款，用於提供受資助服務的員工身上。把員工薪酬上限設定於相應公務員總薪級表的中點薪金，是不必要的保守做法。至於就福利界員工流失及離職提出的關注，檢討委員會認同2003年一項調查所得的結果，顯示與香港僱員的整體流失率相比，福利界的整體員工離職率不算特別高。陳阮德徽博士察悉，儘管在福利界員工的訴求當中，"同工同酬"排首位，她認為這概念應建基於何謂合理的薪酬。檢討委員會認為，由界別自行處理與人力資源政策有關的事宜更加恰當。因此，檢討委員會建議福利界自行制定《最佳執行指引》，就人力資源政策等各項事宜，為非政府機構提供指引。她請委員注意報告第3.43至3.49段有關"同工同酬"的部分。

11. 張國柱議員讚賞檢討委員會盡心竭力地工作。然而，他表示檢討報告未有處理"同工同酬"的訴求。張議員詢問，對於非政府機構員工就這方面提出的關注，檢討委員會有何具體回應，以及檢討委員會為何認為復行舊津助模式並不可行。

12. 檢討委員會主席表示，正如檢討報告第三章所闡述，檢討委員會察悉，自推行整筆撥款津助制度後，非政府機構的薪酬架構出現了根本的改變。對於曾大規模重整服務的非政府機構來說，它們不再採用劃一的安排，以切合機構的服務需要，故此復行舊津助模式已不可行。檢討委員會主席進一步表示，檢討報告所載的觀察所得和建議，都是在考慮所有相關持

份者的意見後而編撰。鑒於重整服務的確提升了服務質素，單就員工的不滿便否定這項工作的成效，實在理據不足。檢討委員會主席補充，為處理員工對運用額外撥款調整薪酬的關注，檢討委員會在檢討報告中的建議<sup>3</sup>明確指出，非政府機構應遵行良好的管理守則，把根據公務員薪酬調整幅度發放的額外撥款，用於提供受資助服務的員工身上。他相信，界別制訂《最佳執行指引》後，非政府機構的管理層理應按適當情況遵守該指引。檢討委員會主席強調，檢討委員會認為應該容許非政府機構根據其人力資源政策，靈活運用額外撥款調整薪酬。檢討委員會察悉，部分非政府機構覺得有責任維持穩健的財政狀況以支付定影員工的薪酬。為此，檢討委員會建議由政府資助非政府機構使用精算服務，從專業角度分析這些非政府機構履行對定影員工承諾的能力。如精算研究的結果證實有關的非政府機構有能力履行該等承諾，所節省的款項未必一定要撥入機構的一般儲備，可調配作其他用途。

13. 張國柱議員詢問，對於把相應的公務員總薪級表定為非政府機構薪級表的訴求，為何檢討委員會未作處理。他進一步詢問，檢討委員會會否認為，非政府機構把儲備維持在其資助額的25%屬合理水平。

14. 檢討委員會主席表示，自推行整筆撥款津助制度後，採用整筆撥款津助制度的非政府機構的員工薪酬架構便與公務員的薪酬架構脫鉤，以善用新制度賦予的靈活性。不過，非政府機構員工的僱傭條款不應較公務員優厚。檢討委員會主席指出，非政府機構的員工個人薪酬佔其經常開支約80%，復行舊制度並不恰當，也不切實際。至於儲備水平，檢討委員會主席表示，據檢討委員會理解，很多受資助公營機構均可累積儲備，例如香港旅遊發展局最多可累積相當於其4個月營運開支的儲備，由大學教育資助委員資助的8間大專院校則一般可累積不超過其經常撥款20%的儲備。非政府機構的累積儲備水平以其營運開支的25%為上限，並不算異常地高。檢討委員會希望，非政府機構在管理儲備時，可利用政府資助的精算服務，以評估其履行合約承諾的能力。

15. 陳茂波議員傾向支持保留整筆撥款津助制度，因為各持份者提出的關注事項大多涉及制度的推

行，而非制度本身。陳議員表示，管理層與員工之間的緊張關係，可透過改善有關各方的溝通得以緩解。他促請社署針對這方面採取行動。陳議員表示，雖然制訂《最佳執行指引》可為管理層提供指引，以處理各持份者對管理方法和人力資源政策缺乏監管所提出的關注事項，但他建議政府當局考慮根據非政府機構獲分配的資源的使用率，釐定個別機構的資助水平。關於為非政府機構提供精算服務，陳議員建議，倘若發現有待改善之處，當局應向非政府機構增撥資源，以糾正或改善其管理方法。

16. 李卓人議員從檢討報告第3.38段察悉，福利界有52%員工是按有時限的合約受僱，而檢討委員會認為按合約條款僱用員工本質上並無不妥，他對此表示失望。他認為，太多員工按有時限的合約受僱，無疑會影響服務的穩定性，以及削弱員工的投入感。

17. 檢討委員會主席表示，檢討委員會承認，以有時限的合約僱用員工的做法，並非只有採用新津助制度的非政府機構選用，許多其他界別亦廣泛採用這種做法。然而，檢討委員會認為，非政府機構似乎沒有多大的實際需要把合約期定於較計劃的推行期為短。

18. 李卓人議員表示，原則上，公積金儲備應用於有關公積金的承諾。他看不到有些非政府機構為何需要為這目的維持過多的儲備。因此，他認為非政府機構獲得的公積金撥款額，應與該年的實際支出相等。

19. 檢討委員會主席表示，一些非政府機構的管理層曾告知檢討委員會，按標準比率6.8%計算的公積金撥款已足夠履行合約承諾，但假如有關非政府機構已有既定政策，按有關員工的服務年資相應調高公積金供款的比率，則日後或會需要更多撥款。因此，部分非政府機構把餘款撥入儲備，以待日後使用。檢討委員會主席相信，政府當局在研究檢討報告的建議時會考慮這點。

20. 對於檢討委員會所得結論是整筆撥款津助制度應予保留，李卓人議員仍不表信服。他指出，薪酬架構脫鉤並不適用於資助學校的教學人員和受資

助醫護界別的護理人員，他質疑為何只有福利界設定不同的薪酬架構。由於福利界的護理人員的薪酬一般按公務員薪級表訂定，非政府機構必須給予他們更優厚的薪酬福利條件，方可吸引及挽留他們，因此往往會相應地削減其他員工的薪酬。

21. 檢討委員會主席表示，福利界護理人員不足的問題是一個跨界別問題，究其原因是護理人員短缺，而不是福利界未有制訂薪級表。單靠改善整筆撥款津助制度並不能滿意解決這問題。為協助福利界克服這問題，檢討委員會提出了多項建議，包括社署應因應勞工市場的情況，為有需要僱用輔助醫療人員或有關服務的非政府福利機構提供額外資源，為期3年，以便有關機構可提供更具競爭力的薪酬，招聘和挽留這類員工。

22. 主席認為，檢討報告仍未解決問題的核心，即要求"同工同酬"的員工所表達的不滿。鑒於非政府機構享有自行制訂薪酬政策的酌情權，倘若不設立監察機制，將會導致員工心生疑慮及管理不善。他詢問檢討委員會對於為非政府機構員工訂立基本薪酬架構有何意見。

23. 檢討委員會主席表示，檢討委員會察悉非政府機構員工對前線員工的薪酬福利條件的關注。檢討委員會建議正式設立一個承擔公眾問責的架構安排，要求非政府機構披露交給社署的周年財務報告，使非政府機構也須就正當和審慎運用公帑向社署及公眾負責。檢討委員會主席相信，界別日後為非政府機構制訂的《最佳執行指引》，將會就有須要制訂公平薪酬政策的問題作出處理。

24. 主席明白整筆撥款津助制度須賦予靈活性，但認為福利界應考慮在《最佳執行指引》中訂明非政府機構內不同職位的最低人手需求，以確保提供優良的服務。更重要的是，《最佳執行指引》應詳述如何執行當中的條文。

25. 檢討委員會主席表示，檢討委員會十分重視非政府機構必須提供優良的服務。在這情況下，檢討委員會建議社署更頻密地進行定期及突擊巡查，以監



察非政府機構的服務表現，並且在巡查期間有系統地收集服務使用者的意見。

### 機構管治

26. 李卓人議員認為，應考慮委任員工代表加入所屬機構的董事會，以改善非政府機構的機構管治。

27. 檢討委員會委員李國祥醫生表示，檢討委員會認為董事會的成員組合，以及是否容許員工及服務使用者參與董事會，應留待非政府機構按本身的情況自行決定。對非政府機構來說，定期與員工及服務使用者有效溝通十分重要，因此檢討委員會建議福利界在制定《最佳執行指引》時，進一步研究如何達到這個目標。

28. 黃成智議員表示，自整筆撥款津助制度推行以來，非政府機構在調配資源方面獲給予更大的自主權和靈活性，而董事會和管理層擔當的角色亦有重大轉變。結果，各非政府機構的管理層就如何長遠而言達致財政平衡，面對巨大的壓力。黃議員希望知悉，管理層會否獲得這方面的協助。

29. 檢討委員會主席表示，檢討委員會非常明白非政府機構管理層的憂慮及面對的問題。據他所知，雖然社署已向非政府機構提供特別一次過撥款-方案一，使有關機構在指定時間內達致財政平衡，但78間非政府機構並無申請該方案的撥款。另一方面，檢討委員會亦察悉，部分非政府機構未有將社署的其他額外撥款用作調整薪酬，卻用於其他加強服務的措施，或留作儲備以確保財政長期穩定。正因如此，檢討委員會的其中一項建議，是為非政府機構提供精算服務，以評估有關機構是否有能力履行對定影員工的承諾。若精算研究證實有關非政府機構有能力履行對員工的合約承諾，則可調配剩下的資源作員工發展用途。檢討委員會承認，雖然整筆撥款津助制度的精神是讓非政府機構可彈性運用資助金，但不能影響到公帑的妥善運用。

30. 檢討委員會委員麥嘉軒女士補充，自推行整筆撥款津助制度後，非政府機構的機構管治對提供福利服務更形重要。檢討委員會認為，就機構管治而

言，非政府機構的董事會及管理層各有其獨特的職能，兩者相輔相成。一般來說，董事會負責制定非政府機構的策略目標及政策，而管理層則是執行人員，負責落實董事會的政策決定，並決定運作事宜。

31. 麥嘉軒女士表示，雖然檢討委員會建議成立一個名為接受投訴獨立委員會的獨立組織，處理與整筆撥款有關的投訴，但檢討委員會認為，此類投訴應先經有關的董事會(即在非政府機構層面)處理。接受投訴獨立委員會應處理未能在非政府機構層面獲妥善處理的投訴，以及提出改善整筆撥款津助制度的建議。檢討委員會確認非政府機構董事會和管理層作出的巨大承擔，因而建議政府應撥出10億元設立社會福利發展基金，以資助多個項目，包括非政府機構董事會成員和管理層接受培訓和專業發展訓練。

32. 麥嘉軒女士表示，為提高非政府機構的問責性，檢討委員會建議正式設立一個承擔公眾問責的架構安排，要求非政府機構披露交給社署的周年財務報告，使非政府機構也須就正當和審慎運用公帑向社署及公眾負責。

33. 黃成智議員關注到，非政府機構的管理層和董事會若未能遵行《最佳執行指引》訂定的指引，是否須承擔責任和法律責任。

34. 檢討委員會主席表示，除了建議《最佳執行指引》應探討如何釐定合理的儲備水平和善用儲備，檢討委員會亦建議社署設立通報機制，讓非政府機構在預計有財政困難時，可預先通知社署，俾能在有關機構用罄其儲備之前，採取適當的補救措施。若非政府機構的安排涉及不當使用資助金，社署會採取相應的跟進行動。

#### 其他關注事項

35. 梁國雄議員表示，鑒於非政府機構員工對整筆撥款津助制度普遍表示不滿，以及業內員工士氣低落，若該制度證實未能有助提升服務質素，他看不到有何理由不可回復舊有制度。梁議員進一步表示，推行整筆撥款津助制度所基於的假設是，非政府機構若獲賦予靈活性，可針對舊津助制度的不足而加以改

善。然而，他認為這假設並不正確。反之，舊津助制度應予改善，使之更臻完善。

36. 檢討委員會主席強調，檢討委員會在檢討過程中曾諮詢各持份者，包括非政府機構、員工和服務使用者。大多數的持份者認為，整筆撥款津助制度應該能達到其推行目標，以及提升服務質素。正如他較早前曾指出，檢討委員會經分析收集所得的意見後，認為推行整筆撥款津助制度所依據的原則是正確的。就非政府機構管理層資源運用事宜提出的關注，部分問題源於服務需要的轉變而非制度本身。檢討委員會主席進一步表示，在舊津助模式下，非政府機構並無任何誘因重整及加強服務。檢討委員會認為，整筆撥款津助制度值得保留，持份者亦應各盡所能，務求令此制度更臻完善。

37. 張國柱議員察悉，36項建議互有關連，且互補不足。他關注到，若政府當局只接納其中部分建議，整筆撥款津助制度會有何改善。檢討委員會主席表示，此事留待政府當局決定。

38. 主席表示，當整筆撥款津助制度的建議初次提交立法會討論時，他已表示反對。他當時預計會出現的問題，部分確實已經發生。他進一步表示，檢討委員會在檢討過程中如發現非政府機構的管理層有任何失當行為，應將具體個案轉介社署跟進。主席其後提到海外撥款資助制度顧問研究(檢討報告的附件2)，並關注到研究結果是否公正，原因是研究的領導人曾主張推行整筆撥款津助制度。

39. 檢討委員會主席表示，檢討委員會曾為該項顧問研究招標，由於有關顧問是唯一的競投者，因此獲得委聘。

40. 鑒於檢討委員會的檢討對福利界影響深遠，李鳳英議員建議事務委員會考慮舉行另一次會議，聽取團體代表對檢討報告的意見，並討論政府當局對檢討委員會所提建議的回應。

41. 考慮到委員和福利界所表達的深切關注，主席建議在2009年1月17日上午9時至正午12時舉行另一次特別會議，聽取團體代表對檢討報告的意見。委

經辦人／部門

員贊同此建議。委員並同意邀請檢討委員會的代表出席該次特別會議。

## **II. 其他事項**

42. 議事完畢，會議於下午6時25分結束。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2009年2月25日