

## 立法會福利事務委員會

### 整筆撥款津助制度檢討報告

#### 目的

勞工及福利局局長委任整筆撥款獨立檢討委員會(下稱「獨立檢討委員會」)評估整筆撥款津助制度(下稱「津助制度」)的整體效益及找出可改善的範疇。獨立檢討委員會已完成檢討工作，並就檢討結果及建議發表報告。本文件旨在闡述政府當局對這份報告及有關建議的回應。

#### 檢討及獨立檢討委員會的整體評估

2. 我們對獨立檢討委員會為這項檢討投放不少時間和心力，以及為整筆撥款津助制度作出審慎的評估表示感謝。我們尤其感謝獨立檢討委員會以全面、公開及透明的方式進行這項檢討，並在整個過程中積極讓所有持份者參與其中。

3. 我們欣悉獨立檢討委員會在進行這詳細研究後，得出的結論是「推行整筆撥款津助制度所依據的原則是正確的」，而「此制度值得保留，持份者亦應各盡所能，務求令此制度更臻完善」(獨立檢討委員會報告第 2.16 段)。這與政府本身的評估結果吻合，而我們相信這亦是大多數持份者所認同的。我們同意獨立檢討委員會所說，津助制度能更臻完善，亦原則上接納全部 36 項建議。我們會與福利界攜手協作，落實這些建議，並尋求所需的撥款，以期在 2009 年年底前推出大部分新措施。

#### 有關員工事宜的建議

##### 概要

4. 獨立檢討委員會已正確指出，津助制度着重控制服務成效而非資源的投入，非政府機構可靈活決定其員工架構和薪酬水平。賦予非政府機構人力資源管理的自主權，旨在協助

他們更有效回應不斷轉變的服務需要，而這亦是津助制度的基本方針。

5. 由於非政府機構員工的薪級表已與公務員的薪級表脫鉤，加上許多非政府機構亦已制定本身的薪酬政策，因此，對於津助制度來說，「公務員總薪級表」或「對等公務員職級／薪酬」等傳統概念已意義不大。在津助制度下，實際的員工管理，如訂定合適的員工編制、薪酬政策及薪酬水平等，須由個別非政府機構自行負責。我們同意獨立檢討委員會的意見，認為非政府機構的公平及良好管理方法至為重要。事實上，我們觀察到在津助制度下員工所關注的多項問題，包括薪酬水平、薪酬調整及合約管理等，皆屬僱用事宜。雖然自實行整筆撥款津助制度以來，我們已採取不少措施，協助非政府機構改善其管理和機構管治，但我們亦認為，為非政府機構制訂《最佳執行指引》，確有好處。

6. 我們明白非政府機構的員工對專業發展有強烈訴求，而非政府機構亦可從提升能力的措施中得益。

### **具體建議**

7. 對於獨立檢討委員會就員工事宜提出的具體建議，我們的回應如下—

*建議 1* 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。

同意。正如獨立檢討委員會所建議(獨立檢討委員會報告第四章)，整筆撥款督導委員會(下稱「督導委員會」)將會與福利界合力制訂有關指引。

*建議 2* 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。非政府機構申請使用這項服務純屬自願性質。

同意。社會福利署(下稱「社署」)會為有興趣的非政府機構安排精算服務。

建議 3 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，全部用於提供受資助服務的員工身上。

同意可考慮以此作為良好的管理守則，並在為福利界制訂的《最佳執行指引》中提出。社署已向非政府機構傳達有關訊息，鼓勵他們把增補資助用於受資助服務員工的薪酬調整。然而，非政府機構會否把金額全部用於員工身上，則是有關機構根據其人力資源政策而作出的管理決定。這項原則與其他在類似資助模式下受資助機構的安排一致。

建議 4 非政府機構為自負盈虧的服務制訂財政預算時，有需要把薪酬調整因素計算在內。這樣當受資助服務獲得供調整薪酬用的額外撥款時，非政府機構或會較容易滿足員工的期望。

同意。原則上，公帑不可用以資助自負盈虧的服務。因此，非政府機構為自負盈虧的服務制訂財政預算時，把價格調整及應急費用因素計算在內是重要的。

建議 5 社署應收集員工離職率及流失率的數據，以便監察福利界的整體人力概況。政府應邀請社會工作訓練及人力策劃諮詢委員會密切監察福利界的人手供應情況，確保專業人員的供應穩定。

同意。社會工作訓練及人力策劃諮詢委員會一直密切監察福利界的人力概況。培訓機構可經由他們在諮詢委員會的代表，直接獲得這些資料作課程發展之用。諮詢委員會亦發表有關社工人手供求情況的年報，供市民參閱。為回應各界對社工離職率和流失率的關注，諮詢委員會已成立工作小組研究此事。

建議 6 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，而且應按每宗申請的個別情況，審批採用整筆撥款津助制度的非政府機構的資助申請。

原則上同意。我們現正因應政府撥款的整體優先次序，研究可行的撥款來源。社署稍後會諮詢業界，以制訂詳細的申請程序和撥款準則。

## 有關財務事宜及政府與非政府機構之間互動關係的建議

### 概要

8. 我們同意獨立檢討委員會的意見，認為如資助水平引起關注，應就現時及未來的服務需要進行審慎評估。

9. 獨立檢討委員會建議透過有系統的服務檢討進行評估。雖然我們明白有需要進行這些檢討，而多年來我們亦確曾為種種原因進行檢討，並向非政府機構增加資助以應付轉變的需要，但我們必須指出，若未能考慮資源情況、政府的政策及撥款優先次序，進行檢討也是徒然。在這前提下，政府已把向非政府福利機構撥付的整筆撥款津助總額由 2001 至 02 年度的 59 億元，增至 2008 至 09 年度的 80 億元，增幅達 36%。由於津助制度已提供重整工序所需的條件及誘因，因此不論個別非政府機構或整個業界，都應可透過重新調配現有資源，以滿足服務需要。在這方面，我們同意獨立檢討委員會的意見，認為儲備超過合約承諾款額的非政府機構，應考慮善用儲備來培訓員工及改善服務。

10. 在服務的規劃、提供以至檢討方面，社署向來視非政府機構為合作伙伴。在津助制度下，非政府機構在提供服務方面擔當更積極的角色——他們在資源管理方面有更大自主權，並主動制訂服務建議。社署應與非政府機構維持伙伴關係，及早就服務的目標達成共識，並以更有效的方式取得成果。因此，我們原則上接納獨立檢討委員會為改善社署與非政府機構的溝通而提出的建議。

### 具體建議

*建議 7 考慮到不斷改變的服務需要，政府應設立檢討機制，在如社會福利諮詢委員會、安老事務委員會或康復諮詢委員會等適當諮詢組織的監察下，有系統地檢討福利服務，並確保在檢討過程中會考慮持份者的意見。*

我們同意，評估撥款需要應以服務需要檢討為合理基礎，並應考慮持份者的意見。與此相關的是社會福利諮詢委員會就長遠福利規劃所作的宏觀研究，而該研究正在進行中。此外，因應環境轉變，個別服務檢討亦已經／正在進行，這些檢討日後會繼續進行。然而，在進行檢討時，我們須顧及資源限制，並應考慮調配現有資源，以加強服務或進行服務轉型。

建議 8 如屬情況特殊及理據充分的個案，社署應准許非政府機構預支「其他費用」的資助。

同意。非政府機構應首先運用其儲備，應付緊急情況和現金流量需求。

建議 9 非政府機構在管理儲備時，除了考慮其須履行對定影員工的承諾外，還應顧及加強服務和培訓員工的需要。

同意。

建議 10 社署應設立通報機制，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。

同意。管理資源和確保財政穩健是非政府機構的基本責任，但社署亦隨時準備協助他們，以確保服務不會受到負面影響。

建議 11 非政府機構應把非定影員工的公積金撥款及儲備全部用於支付這些員工的公積金供款，包括發放特別獎金給表現良好的非定影員工，以示獎勵。

同意。

建議 12 非政府機構過往致力根據資源增值計劃／節約措施提高效率及生產力，應予表揚。建議若非政府機構需要額外撥款，應透過有系統地檢討服務需要，提出充分的理據支持。

同意。如上文所述，在進行檢討時須顧及資源限制，並應考慮重新調配現有資源。

*建議 13 應重組督導委員會以加強其功能並擴大其成員組合，讓督導委員會可引領福利界推動整筆撥款津助制度的持續發展。*

同意。督導委員會將會重組，包括加入更多不是非政府機構管理人員或員工的獨立委員。這項措施的推行，將與獨立檢討委員會建議成立的接受投訴獨立委員會的事宜一併考慮(建議 33)。

*建議 14 為增加透明度，遇有個別非政府機構提出要求，社署應向其解釋計算整筆撥款的方法。*

同意。正如檢討報告所指出，在津助制度下，為非政府機構制訂其資源分配計劃主要是機構本身的責任，機構無需依據社署的整筆撥款計算方法。不過，為增加透明度，如個別非政府機構提出，社署可按個別情況向有關機構提供整筆撥款計算方法的細目。

*建議 15 社署應在諮詢持份者後，修訂《整筆撥款手冊》的內容，日後亦要定期更新其內容。如《整筆撥款手冊》的內容有任何變更，社署應首先在部門網頁公布，並即時以電子郵件方式通知各非政府機構。*

同意。這是重組後的督導委員會將進行的其中一項工作。

*建議 16 社署應理順機構主任制度，安排一組獨立人員擔任有關工作，提供一站式服務。該組人員應熟悉津貼科、財務科及各服務科的規則及運作情況，並能就所有與整筆撥款有關的事宜，迅速為非政府機構提供意見。因實施新安排而騰出的資源可重行調配，用作加強質素監控等現有工作或推行新措施。*

同意。社署將理順機構主任制度，而機構主任將成為社署與非政府機構的首個接觸點，就整筆撥款有關的事宜，迅速為非政府機構提供意見。

## 有關靈活性、效率及成本效益的建議

### 概要

11. 在津助管理方面，政府當局的主要職責是確保公帑用得其所，而各項開支亦有妥善交代。即使受資助機構在資源管理方面享有相當彈性，這些原則亦不可妥協。儘管如此，何種審計程序及財務申報規定最能達致目的，將取決於有關津助制度的設計。以整筆撥款津助制度而言，這些程序及規定應反映制度的重點在於服務成效，並應與政府擬採用的監管尺度相配合。我們備悉檢討委員會對津助制度現行審計程序及財務申報規定的意見。社署亦明白非政府機構的關注，並已委託顧問進行研究，找出可改善的範疇。

12. 獨立檢討委員會亦有研究批出新服務的投標過程，以及業務改進計劃。兩者均旨在提升非政府機構的服務效率及成本效益。我們願意考慮與這個目標一致的建議，包括有助小型非政府機構克服限制和為服務作出最大貢獻的特別措施。

### 具體建議

*建議 17 社署應全面檢討審計程序，以確保有關程序能有效監察公帑的使用情況，又不會令非政府機構難以善用整筆撥款津助制度賦予的靈活性。*

同意。社署已透過效率促進組委託顧問就此事進行研究。預計顧問會在 2009 年首季提交建議。

*建議 18 為免誤會，非政府機構應在推行服務前，及早就何謂「《津貼及服務協議》的相關服務」諮詢社署。*

同意。

*建議 19 社署應簡化財務申報規定，包括不再要求非政府機構按個別服務範疇和《津貼及服務協議》分析收入與支出。*

及

建議 20 社署應檢討非政府機構提交周年財務報告的期限，並考慮有關規定是否切實可行。

同意。提交期限會由七月延至十月。

建議 21 社署應設立支援服務台，為小型非政府機構提供管理意見及促進機構之間的合作。另外，社署還應提供額外資源，加強對小型非政府機構的行政及專業支援，助其發展。小型非政府機構每年可申請最多 30 萬元的撥款(或相等於其整筆撥款 10%的款額，以款額較少者為準)，最多可申請四年。

同意。社署會設立支援服務台，為小型非政府機構提供管理意見及促進機構之間的合作。我們亦正為小型非政府機構尋找資源，以加強對他們的行政及專業支援。

建議 22 應統一「小型非政府機構」的定義，以便採用更集中和更有效的方法協助有關機構。為此，宜把每年整筆撥款少於 500 萬元及每年開支少於 1,000 萬元的非政府機構，界定為「小型非政府機構」。

同意。社署不反對採納由檢討委員會提出的「小型非政府機構」定義，以應用於所有與津助制度有關的事務。

建議 23 小型非政府機構可考慮聯合提交建議書，以增加其競投新服務的競爭力。提交聯合建議書的非政府機構須選出代表，由其與社署簽訂《津貼及服務協議》，以及與社署聯絡；另外，有關機構還應自行簽訂協議，清楚訂明各自提供的服務和共同承擔的責任。

我們歡迎非政府機構聯合提交建議書。社署會就《津貼及服務協議》與非政府機構代表聯絡。我們留待有關的非政府機構考慮互相簽訂協議。

建議 24 為新服務招標時，社署應向有意投標者公開建議書各個部分在評分制度中所佔的評分比重。



同意。在邀請機構提交服務建議書時提供評分制度摘要的試驗措施，可成為標準常規。

建議 25 非政府機構在着手擬備服務建議書前，應仔細考慮此舉對其資源的影響，而且應聽取員工的意見，以及讓他們知道提交服務建議書的考慮因素。

同意。

建議 26 社署應考慮簡化批出新服務的程序，例如採用分兩階段的招標程序，以節省擬備和評審服務建議書所需的資源。

同意。社署已採取多項措施，使非政府機構在擬備新服務建議書時可節省時間和資源。這些措施包括邀請具有相關服務經驗的非政府機構提交建議、限制服務建議書的篇幅，以及為合資格的非政府機構舉辦簡介會，使出他們在提交建議書前加深對新服務的認識。社署會繼續探討其他促進措施，包括獨立檢討委員會所建議的分兩階段的招標程序。

建議 27 如建議(6)所述，政府應設立社會福利發展基金，並以該基金取代業務改進計劃的功能，但社署可自行考慮屆時是否仍須規定非政府機構按現時或較低的百分率，為新基金資助的計劃分擔成本。

如上文所述，我們原則上同意在獲批准撥款的情況下，設立新的社會福利發展基金。社署會諮詢業界後，以制訂詳細的申請程序及撥款準則。

## 有關受資助非政府機構的問責和機構管治的建議

### 概要

13. 獨立檢討委員會認為，機構管治是除法例規定及社署現時實施的主要財政及服務管制以外，非政府機構需要自行處理的事宜。因此，獨立檢討委員會希望業界可考慮何謂最佳行事手法。我們認同這是較可取的方案。政府一直擔當協作者的角色：在《整筆撥款手冊》內強調良好機構管治的重要性；透過研討會及刊物提升非政府機構的管理能力；以及透

過香港社會服務聯會推廣良好行事手法。我們會繼續擔當這個角色，而且有關工作會有更清晰的焦點，因為我們會協助業界制訂《最佳執行指引》，並設立社會福利發展基金以支援非政府機構推行提升能力的措施。

14. 至於《整筆撥款手冊》所提及須為非政府機構設立的公眾問責架構，我們認為讓公眾監察非政府機構的服務，並為服務使用者提供各種反映意見的渠道，已令非政府機構在一定程度上須就正當運用公帑負責。不過，獨立委員會認為，要向公眾問責，非政府機構須披露其周年財務報告，換言之，非政府機構在周年財務報告中反映的資源管理決定(例如如何在員工薪酬、儲備和其他開支方面分配資源)，亦須接受公眾監察。我們認同加強非政府機構的公眾問責性確有好處，但全面披露非政府機構的周年財務報告，以及定期檢討非政府機構高級職員的薪酬，均屬影響非政府機構管理的重大措施。我們會就如何有效落實這些建議諮詢業界的意見。

### **具體建議**

*建議 28 應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。*

以及

*建議 29 社署應全面徵詢非政府機構的意見，以期落實監管受資助機構高級行政人員薪酬的政府指引。*

原則上同意。我們會透過督導委員會，就如何有效落實這些建議諮詢業界的意見。

### **有關福利服務質素的建議**

#### **概要**

15. 在質素保證方面，整筆撥款津助制度應較舊津助制度優勝，原因是新津助制度着重控制服務量和服務成效，而非控制資源的投入。換言之，整筆撥款津助制度主要是在服務供使用時加以規管，並從使用者的角度作出考慮。在實施新津助制度前剛推出，其後再經修訂的服務表現監察制度，亦配合這規管模式。

16. 至今未有統計及投訴數字顯示，推行整筆撥款津助制度導致服務質素下降。獨立檢討委員會認同這點，但仍質疑現時要求非政府機構自我評估表現和提出改善建議的質素保證機制，能否充分發揮制衡作用。我們認為這個機制與津助制度的原則相符，同樣要求非政府機構更積極管理本身的事務。非政府機構既然需要自行管理其資源，也應有責任管理本身的表現。這是機構管治的其中一環，既是津助制度對非政府機構的基本要求，也是機構應繼續提升的能力。

17. 良好的質素保證機制並非只為糾正錯誤，而應從根本上確保質素。這是我們鼓勵非政府機構以服務表現監察制度進行自我規管的原因。清晰的服務質素標準及服務規定、服務使用者的意見，以及處理投訴的機制，皆為非政府機構提供評估服務質素的客觀標準。社署監察非政府機構的服務評估和定期進行實地巡查，基本上是為支援非政府機構在質素保證方面的工作。如非政府機構妥善履行其管理職能，而服務質素又並無引起關注，社署便無須嚴密地監管這些機構。因此，我們認為應在這前提下考慮獨立檢討委員會所提出，要求更頻密地進行定期及突擊巡查的建議。

18. 獨立檢討委員會從宏觀角度審視服務質素，即福利服務能否有效應付社會需要，並把福利規劃視作改善服務的主要因素。福利規劃正是社會福利諮詢委員會目前積極研究的課題。

## **具體建議**

*建議 30 社署應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，並且應有系統地收集服務使用者的意見。*

為貫徹津助制度的精神，現時的質素保證機制鼓勵非政府機構自我監管服務表現，並從根本上確保質素。如有需要，社署會加強定期和突擊巡查。

*建議 31 政府在考慮社會福利諮詢委員會的意見後，應與福利界更緊密合作，合力設立一個既可行又可持續的機制，以期在香港落實高瞻遠矚的福利規劃。*

社會福利諮詢委員會現正就福利規劃進行研究，並計劃充分諮詢業界的意見後向政府提出建議。

## 有關處理投訴的建議

### 概要

19. 根據服務表現監察制度的原則，獨立檢討委員會建議採取周全的方式處理津助制度的投訴，由非政府機構負起處理對其所作投訴的基本責任，並由擬議的接受投訴獨立委員會覆檢非政府機構無法妥為解決的投訴個案。我們同意這個方式可在鼓勵非政府機構自我規管與確保這些機構向公眾負責之間取得適當平衡。我們亦認為，成立獨立組織接管督導委員會的處理投訴職能有其好處，因為可讓督導委員會集中處理在系統層面及發展方面的事宜。

### 具體建議

建議 32 服務使用者及員工就某受資助非政府機構或其轄下服務單位提出的投訴應先由有關機構按照其既定政策處理。至於有關機構的管理層和董事會應如何更有效地履行各自的處理投訴職能，應在將為福利界制訂的《最佳執行指引》內探討。

同意。

建議 33 應成立接受投訴獨立委員會，以處理與整筆撥款有關但非政府機構未能妥善處理的投訴，以及提出改善整筆撥撥津助制度的建議。接受投訴獨立委員會應把其決定或建議告知社署署長，而社署署長則應採取適當的跟進行動。

同意。

建議 34 就匿名投訴而言，如社署決定不要求非政府機構回應或調查，應向有關機構表明，以避免不必要的工作。

同意。

## 有關相關事宜的建議

### 概要

20. 我們感謝獨立檢討委員會主動研究與推行津助制度無直接關係，但對受資助福利機構重要的事宜。我們認為有關獎券基金的意見十分有用。雖然我們預備精簡程序，但為了確保安全和正當運用公帑，一些基本監管措施，例如監管大型工程項目的財政預算及技術事宜的措施仍是必須的。非政府機構如準時提交所需文件，可有助加快審批程序。

21. 獨立檢討委員會亦建議，向受到輔助醫療人員短缺影響的非政府機構提供短期財政援助。我們同意可向接受整筆撥款的非政府機構提供額外撥款，以應付合理和特殊的服務需要，即使該等需要並非因推行整筆撥款津助制度所致。

### 具體建議

*建議 35 社署應檢討獎券基金的審批程序及撥款規則，並應特別考慮以下的改善建議，以期善用獎券基金：*

- (a) 把每間非政府機構可獲發的整體補助金上限上調至經常性撥款的 1.5%；*
- (b) 把申請大額補助金購置家具和設備的價值下限下調至 5 萬元；*
- (c) 假如某項工程是由認可人士或顧問監督進行，政府應考慮更為倚重他們的專業認證，以加快審批程序；以及*
- (d) 如建議以捐款人的姓名為某計劃命名，社署可沿用舊的規定，要求捐款人至少捐出相等於計劃費用 20% 的捐款，但只把相等於計劃費用 10% 的捐款用以抵消獎券基金的補助金，並容許有關機構將餘款用於改善計劃。*

原則上同意(a)、(b)及(d)項，並會諮詢獎券基金諮詢委員會。至於(c)項，我們會考慮如何善用認可人士

的專業意見，但這需符合審批程序，以保障公眾利益。

*建議 36 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，為期三年，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。*

同意。我們會評估所需款額並申請相關撥款。

## 未來路向

22. 除了“相關事宜”部分的最後兩項建議外，獨立檢討委員會提出的所有建議，目的都是支持整筆撥款津助制度的實施。獨立檢討委員會審慎處理持份者關注的事宜，但更重要的是，很多建議皆旨在提升持份者作為制度主要參與者的能力。舉例來說，有關制訂《最佳執行指引》、設立社會福利發展基金及為小型非政府機構提供支援服務台的建議，都是有助持份者為津助制度作出更大貢獻的長遠措施。作為其中一個持份者，政府完全同意這個積極進取的觀點。

23. 我們亦接納獨立檢討委員的意見，認為這 36 項建議並非獨立的補救措施，而是根據夥伴合作、靈活調配、適度監察、提高問責、緊密溝通和改變思維等指導原則所制訂的全盤改善方案的組成部分。因此，我們亦把各項建議作為一個整體方案全盤考慮，並表示原則上同意。至於實際的推行工作，我們需再作商討。

24. 我們計劃一俟準備就緒，即實施有關建議，並讓委員知悉進展。我們期望大部分建議能夠在 2009 年年底前推行，但由於部分建議，例如社會福利諮詢委員會的福利規劃研究、制訂《最佳執行指引》和修訂《整筆撥款手冊》需要進一步諮詢和商討，所以這些建議需要較長時間推行。

## 徵詢意見

25. 請委員備悉當局對獨立檢討委員會報告的回應。歡迎委員提出意見。

勞工及福利局  
社會福利署  
二零零九年二月