

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)765/08-09(04)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會  
2009年2月9日舉行的會議

## 立法會秘書處擬備的背景資料簡介

### 整筆撥款津助制度

#### 目的

本文件旨在提供有關推行整筆撥款津助制度的背景資料，並概述福利事務委員會(下稱"事務委員會")在第三屆立法會就此事進行的討論。

#### 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、充滿官僚主義，以及不再完全切合社會福利服務發展的需要。普遍意見認為，社會福利服務資助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別的支持。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別接受，政府當局遂繼續研究其他新方案，以改善社會福利服務資助制度。

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，以推行整筆撥款方式的新資助安排。根據整筆撥款方案的建議，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，乘以當時薪級表的中點薪金，再加上業界僱主平均須承擔的6.8%公積金供款。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2000-2001年度可在個人薪酬方面獲得的資助額作出推算。由於福利界別對於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表示關注，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承諾，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。有關的諮詢期於2000年5月結束，政府當局在考慮所接獲的意見後，把過渡期補貼的發放年期由3年延長至5年。

5. 整筆撥款津助制度於2000年12月15日得到財務委員會(下稱"財委會")批准，並於2001年1月正式實行。

6. 為預測非政府機構在過渡期補貼的發放年期屆滿後的財政狀況，以及瞭解有關機構對財政資助的需求，政府當局委聘外間獨立顧問進行有關調查，並根據調查結果及建議，提議在停止發放過渡期補貼後，於2006-2007年度再向非政府機構提供特別一次過撥款。當局告知委員，這項撥款安排旨在給予非政府機構管理層更大的靈活性和更充裕的時間進行所需的調整，以便長遠而言機構能履行其財務承擔及／或對員工的承諾。2005年8月，當局邀請合資格的非政府機構申請特別一次過撥款。

7. 據政府當局所述，截至2008-2009年度，在173間受資助非政府機構中，有162間已自願轉行整筆撥款津助模式。在整筆撥款津助制度下，該162間非政府機構在2008-2009年度獲分配的總津助額，佔社署該年提供的基線經常資助金總額約99%。

## 事務委員會的討論

8. 事務委員會曾舉行多次會議，討論整筆撥款津助制度的推行情況和福利界別面對的問題，並聽取多個團體就此事發表的意見。下文綜述事務委員會的商議要點。

### 受資助福利界別的員工僱傭條款

9. 委員察悉並關注到，據報有些非政府機構營辦者已單方面更改其定影員工的服務條款及條件，以達致財政平衡。他們亦關注到，非政府機構在決定影響人手的事宜時，並無進行足夠諮詢。委員要求政府當局設立機制，以確保接受整筆撥款的非政府機構會履行與員工訂定的僱傭合約，以及不會因員工拒絕接受管方單方面訂定的僱傭合約而解僱他們。

10. 在2005年11月8日的會議上，事務委員會通過一項議案，促請政府當局立即擱置特別一次過撥款、延長過渡期補貼、監察非政府機構尊重員工合約，以及成立由政府當局和有關各方組成的委員會，檢討整筆撥款津助制度。

11. 政府當局表示，接受整筆撥款津助的非政府機構可以更靈活運用資源，應付不斷湧現的服務需要及不斷轉變的社會需求。處理對定影員工履行的合約責任，最終由非政府機構負責。政府當局在整筆撥款安排下的責任，是透過提供過渡期補貼及特別一次過撥款，向按基準薪金運作時出現困難的非政府機構給予資助。倘若非政府機構未有履行與員工訂立的合約協議，問題可由整筆撥款督導委員會(下稱"督導委員會")處理。政府當局進一步表示，為確保非政府機構適當使用特別一次過撥款，社署會透過非政府機構按年提交的進度報告，監察有關機構如何使用獲批的特別一次過撥款，直至撥款用罄為止。有關機構須在按年提交的進度報告內，交代如何使用獲批的特別一次過撥款，特別是定影員工的個人薪酬開支及個別員工的自願退休計劃等，以便社署監察和評估撥款使用情況。倘若非政府機構沒有按獲准用途使用特別一次過撥款，社署可收回有關機構的撥款。

#### 因資源增值計劃及節約措施而減少9.3%的整筆撥款金額

12. 在2000-2001年度至2002-2003年度期間，當局訂定的資源增值計劃節省目標為5%，撥款則全面削減1%。在2003-2004年度及2004-2005年度，當局推行節約措施，全面削減資助撥款，減幅分別是1.8%及2.5%。非政府機構獲發的整筆撥款減少，使其財政問題更為嚴重。

13. 在2005年11月8日及2006年3月30日的會議上，委員關注到，在過去數年，政府當局為推行資源增值計劃及節約措施而把非政府機構的年度整筆撥款削減9.3%，有否違反合約責任。委員促請政府當局向非政府機構發還從基準撥款扣減的數額，以及把基準撥款回復至《整筆撥款手冊》訂定的水平，以確保福利服務不受影響。

14. 政府當局指出，在過去數年，為推行資源增值計劃及節約措施而把非政府機構的整筆撥款金額削減9.3%，並沒有違反合約責任。社署已透過簡報會和信件，告知相關的非政府機構，當局因推行資源增值計劃及節約措施而對整筆撥款作出的調整，其後亦於每個有關財政年度發出的資助撥款信件中特別指出有關的調整幅度。所有相關的非政府機構已獲悉該等調整，並簽署文件表示接受安排。政府當局進一步指出，當局已採取多項措施，為接受整筆撥款的非政府機構紓解他們所面對的問題。

15. 委員察悉，資源增值計劃及節約措施削減了受資助非政府機構的整筆撥款金額，以致這些機構沒有足夠財政資源招聘和挽留人才。據福利界別所述，福利界別非政府機構的員工流失率約為15%，遠高於公務員社工職系的2.5%。過去數年，當局為推行資源增值計劃及節約措施，把接受整筆撥款的非政府機構的基準薪金調低9.3%，導致非政府機構員工與公務員職系的薪酬水平差距不斷擴大，當局有需要增加整筆撥款金額。

16. 政府當局強調，資源增值計劃和節約措施在整個公營界別推行，包括政府及所有受資助機構。受資助福利界別的非政府機構的節約目標其實已較政府部門為低。

### 公務員薪酬調整對受資助福利機構的影響

17. 事務委員會在2007年6月11日討論2006年入職薪酬調查結果對受資助福利界別的影響。當局告知委員，由於非政府機構在2000年4月1日或之後開展的"新"受資助服務的整筆撥款金額，是參照當時較低薪級的薪金計算得出，故政府當局建議將有關的整筆撥款金額調高，以配合因應2006年入職薪酬調查結果而調整的薪級表。至於2000年4月1日前推出的服務，由於有關的整筆撥款金額一直按截至2000年3月31日的較高公務員中點薪金計算得出，因此這些服務的整筆撥款金額無須作出調整。此外，由於公務員薪酬會在2007-2008年度作出調整，政府當局亦會按照《整筆撥款手冊》的規定，增加非政府機構的資助。

18. 委員關注到，即使政府當局就2000年4月或之後開展的"新"受資助服務調整每年的整筆撥款金額，部分非政府機構的管理層也不會相應調高員工的入職薪酬。一些團體向事務委員會指出，部分非政府機構基於種種管理上的理由而決定不把額外津助作預定用途，並累積了超過其現時及日後所需的儲備。委員促請政府當局採取具體措施，以確保非政府機構只會把新增的撥款用作調整員工薪酬。

19. 部分非政府機構管理層告知事務委員會，非政府機構在現階段難以作出薪酬調整，因為現時的資助撥款已因應資源增值計劃和節約措施作出調整。部分非政府機構唯有暫緩調整薪酬，等候政府批准督導委員會現正考慮的臨時和長期配套措施。整筆撥款儲備的作用，是供個別非政府機構履行承諾，向定影員工發放增薪。不過，鑒於當局推行資源增值計劃和節約措施，許多非政府機構已動用本身的整筆撥款儲備來調整薪酬。

20. 政府當局表示，在整筆撥款津助制度下，非政府機構可以靈活決定其員工編制及薪酬。儘管政府當局已提醒參加整筆撥款

津助制度的非政府機構使用額外撥款以改善員工的薪酬，個別非政府機構將可繼續自行決定如何調整員工的薪酬。

21. 鑒於政府當局未有完全回應委員的關注，事務委員會在2007年6月25日與衛生事務委員會舉行聯席會議，進一步討論2006年入職薪酬調查結果對受資助醫護界及社福界的影響。下列議案獲出席會議的全體委員通過 ——

"本委員會促請政府在調整社福界薪酬時應以下列原則處理 ——

- (a) 規定非政府機構必須將有關撥款全數應用於員工薪酬調整；
- (b) 應有計劃地實現同工同酬，包括在非政府機構或政府之內，以及改善非政府機構與政府之間的同工不同酬情況；
- (c) 全面檢討整筆撥款安排及競投外判的制度；及
- (d) 立即遵守實行整筆撥款安排時的承諾，將撥款基準回復至2000年3月31日之中點薪金水平。"

22. 政府當局重申，已因應2007年入職薪酬調整和2007-2008年度公務員薪酬調整的結果，向非政府機構增撥3億3,000萬元的經常性資源。社署已向有關的非政府機構強調，期望該筆撥款可用作調整資助機構員工的薪酬。至於詳細安排，則由個別的非政府機構自行制訂。

23. 在2009年1月12日的會議上，事務委員會聽取團體的意見，並討論2008-2009年度公務員薪酬調整對受資助福利機構的影響。委員獲告知，當局已根據2008-2009年度公務員薪酬調整的幅度，調整受資助非政府機構的整筆撥款額，並於2008年9月向有關非政府機構提供總額達3億3,840萬元的增補資助(佔這些非政府機構於2008-2009年度原本個人薪酬撥款的5.37%)。委員進一步得悉，政府當局已告知有關非政府機構，該筆增補資助應用於調整員工薪酬。

24. 多個團體在會議上表示，最少有19間非政府機構未有把增補資助全數用於薪酬調整。部分受資助非政府機構不向那些在機構訂定每年的薪酬調整之前離職的員工發放追補薪金。政府當局回應時表示，採用整筆撥款津助模式的受資助非政府機構的員工薪酬架構已跟公務員的薪酬架構脫鉤。非政府機構可靈活制訂其員工編制及薪酬水平，並可調配整筆撥款的款項作為員工開支，

包括薪金、津貼及與人事相關的開支。政府當局表示，社署已向有關的19間非政府機構索取其薪酬調整機制資料，詳情如下——

- (a) 該等非政府機構的薪酬調整政策已獲機構董事會根據其章程或內部指引通過；
- (b) 該等非政府機構在推出有關政策前，已適當地諮詢或清楚告知員工；
- (c) 這些薪酬調整政策與有關非政府機構現行的人力資源管理政策及程序一致；及
- (d) 這些薪酬調整政策沒有牴觸個別員工的僱傭協議或合約的條款及條件。

政府當局進一步表示，由於該19間非政府機構的薪酬調整政策並不涉及誤用公帑，而且是在上述的情況下推行，因此該等非政府機構的安排並未有偏離整筆撥款津助制度的規定。

25. 委員普遍認為，財委會根據2008-2009年度公務員薪酬調整的幅度而於2008年7月批准追加撥款，因此該筆資助應全部用於薪酬調整。為方便事務委員會跟進此事，委員要求立法會秘書處擬備文件，列明非政府機構獲撥的增補資助，以供作出2008-2009年度薪酬調整安排。

### 檢討整筆撥款津助制度

#### *重新召開整筆撥款督導委員會*

26. 鑒於福利界別提出強烈意見，事務委員會曾多次與政府當局討論有關整筆撥款津助制度的檢討工作。事務委員會在2007年6月25日的會議上通過一項議案，促請政府當局處理多項事宜，當中包括全面檢討整筆撥款安排(見上文第21段)。

27. 事務委員會在2007年10月29舉行另一次會議，與政府當局及23個團體討論整筆撥款津助制度的推行情況。出席會議的團體強烈促請政府當局處理多項事宜，當中包括重新召開督導委員會及從速設立獨立委員會，就整筆撥款津助制度進行檢討。委員贊同團體所提出的意見和建議。他們認為，受資助福利界別所表達的不滿源於當局推行的整筆撥款津助制度。委員又促請政府當局提供明確的檢討時間表。

28. 政府當局表示知悉在整筆撥款津助模式下運作的受資助機構所面對的困難。政府當局指出，部分參加整筆撥款津助制度

的非政府機構所面對的財政困難成因眾多，當中包括政府推行節省成本措施、社會需要不斷轉變，以及市民期望日漸提高。

29. 政府當局並表示，為進一步改善整筆撥款津助制度及協助非政府機構推行該制度，社會福利署署長(下稱"社署署長")已於2007年8月重新召開督導委員會。督導委員會由社署署長擔任主席，成員包括非政府機構管理層、職工會及服務使用者的代表。福利界別就改善整筆撥款津助制度提出了多項建議，包括 ——

- (a) 就整筆撥款津助制度進行全面檢討；
- (b) 增加經常性資助的基線撥款；及
- (c) 推行臨時措施，以紓緩非政府機構所面對的財政困難。

政府當局現正考慮上述的建議。由於督導委員會已包羅社會各方的廣泛意見，包括政府、非政府機構管理層和員工、職工會及服務使用者，政府當局認為沒有需要成立新的委員會，就整筆撥款津助制度進行檢討。在整筆撥款津助制度問題上，督導委員會將繼續作為聯繫福利界別的平台。政府當局強調會對任何改善該制度的建議持開放態度。

30. 委員進一步獲悉，整筆撥款津助制度已為福利界別帶來好處和改善，並廣為非政府機構所接納。當局會在既定政策的框架內，繼續改善該制度，並向非政府機構提供適切的協助。

31. 委員對政府當局不願成立獨立委員會以檢討整筆撥款津助制度表示不滿。為方便委員日後進行討論，事務委員會要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部(下稱"研究部")擬備資料摘要，闡述整筆撥款津助制度對受資助福利界別的影響。立法會秘書處研究部擬備的資料摘要於2008年5月9日隨IN14/07-08發給委員。事務委員會並邀請公眾就此課題發表意見。福利界別及市民合共提交了76份意見書。

#### *過渡紓緩措施*

32. 在2008年3月17日的會議上，委員獲悉政府當局已推行下列4項過渡紓緩措施，以紓解非政府機構的財政困難 ——

- (a) 由2008年1月1日起，所有由受資助非政府機構承辦的新服務均不再受資源增值計劃和節約措施影響；

- (b) 自2000年4月起推出的新服務，某些職系的個人薪酬部分的津助若低於中點薪金，則由2008年4月1日起獲提高至中點薪金水平；
- (c) 獎券基金諮詢委員會已批准向受資助非政府機構批出為數2億元一次過撥款，以加強對員工的支援和培訓，並提高服務質素；及
- (d) 由2008-2009年度起，非政府機構須把定影薪金逐年遞減2%至等同基準薪金為止。社署已批准26間表示因實際困難而無法在2008-2009年度履行"遞減薪金"規定的受資助非政府機構，延期一年(即2009-2010年度)才履行有關規定。

33. 政府當局其後於2008年5月16日的會議上，向委員簡報推行整筆撥款津助制度的情況，以及為改善該制度而採取的新措施。除了推行過渡紓緩措施及自2007-2008年度起向非政府機構發放3.3億元的額外經常性撥款，以因應同一年度的公務員薪酬調整和2007年入職薪酬調整，政府當局決定自2008-2009年度起，為參加整筆撥款津助制度的非政府機構提供2億元的額外經常性撥款，以協助有關機構提升行政能力。

#### *整筆撥款獨立檢討委員會(下稱"檢討委員會")*

34. 政府當局於2008年1月18日宣布成立檢討委員會，檢討整筆撥款津助制度的實施情況。該委員會由一名非官方主席及4名成員組成，他們均來自不同的背景。檢討委員會負責評估整筆撥款津助制度的整體效用，以及找出有待改善的地方及範疇。

35. 在2008年5月16日的會議上，當局告知委員，檢討委員會已公開邀請持份者，包括非政府機構的管理層、員工協會、服務使用者及公眾，就這課題發表意見。檢討委員會亦會到訪非政府機構，向前線員工及服務使用者收集意見。委員並獲悉，視乎工作進度，檢討委員會預計可在2008年第3季結束前完成檢討整筆撥款津助制度，然後向勞工及福利局局長匯報檢討結果和提出建議。

36. 委員歡迎成立檢討委員會檢討整筆撥款津助制度，但仍然認為整筆撥款津助制度的推行為受資助福利界別帶來了許多問題，例如部分非政府機構的管理層未能作出良好的機構管治、員工表達的不滿及政府當局與福利界別的夥伴關係惡化。他們強烈促請政府當局在等候整筆撥款津助制度的檢討結果期間，採取即時行動解決問題。

37. 政府當局表示，整筆撥款津助制度的檢討有助找出有待改善之處及制訂有用的建議，供政府當局考慮。由於檢討仍在進行，為免影響檢討委員會的檢討結果，政府當局無法在當時的階段作出任何承諾。在等候檢討結果期間，政府當局已推出一系列過渡紓緩措施，以及提供額外的經常性撥款，以協助非政府機構應付其財政問題。

38. 檢討委員會於2008年12月16日向勞工及福利局局長提交整筆撥款津助制度檢討報告，並就如何完善該制度提出36項建議。政府當局在2008年12月19日的特別會議上，向事務委員會簡介檢討報告。事務委員會已於2009年1月17日再舉行特別會議，聽取19個團體對檢討報告的意見。委員獲告知，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，並會在2009年2月向事務委員會匯報。

## 相關文件

39. 相關文件一覽表載於**附錄**，供委員參閱。委員可於立法會網站<http://www.legco.gov.hk>閱覽有關文件。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2009年2月4日

## 相關文件一覽表

會議	會議日期	文件
福利事務委員會	2004年12月13日	政府當局的文件 立法會CB(2)340/04-05(04)號文件  會議紀要 立法會CB(2)537/04-05號文件
	2005年6月2日	政府當局的文件 立法會CB(2)1695/04-05(01)號文件  會議紀要 立法會CB(2)2212/04-05號文件
	2005年7月11日	政府當局的文件 立法會CB(2)2213/04-05(01)號文件  會議紀要 立法會CB(2)2243/04-05號文件
	2005年11月8日	政府當局的文件 立法會CB(2)296/05-06(01)號文件  會議紀要 立法會CB(2)717/05-06號文件
	2006年3月30日	政府當局的文件 立法會CB(2)1566/05-06(02)號文件  會議紀要 立法會CB(2)2635/05-06號文件

會議	會議日期	文件
福利事務委員會	2006年7月10日	政府當局的文件 立法會CB(2)2636/05-06(01)號文件  立法會秘書處法律事務部擬備的文件 立法會LS90/05-06號文件  會議紀要 立法會CB(2)3172/05-06號文件
	2007年6月11日	政府當局的文件 立法會CB(2)2046/06-07(07)號文件  會議紀要 立法會CB(2)2600/06-07號文件
	2007年10月29日	政府當局的文件 立法會CB(2)146/07-08(01)號文件  會議紀要 立法會CB(2)940/07-08號文件
	2008年3月17日	會議紀要 立法會CB(2)1534/07-08號文件
	2008年5月16日	政府當局的文件 立法會CB(2)1875/07-08(03)號文件  會議紀要 立法會CB(2)2569/07-08號文件
	2008年12月19日 2009年1月17日	政府當局提交的整筆撥款津助 制度檢討報告
	2009年1月12日	政府當局的文件 立法會CB(2)560/08-09(06)號文件

福利事務委員會與衛生事務委員會舉行的聯席會議	2007年6月25日	會議紀要 立法會CB(2)2746/06-07號文件
------------------------	------------	-------------------------------

立法會秘書處  
議會事務部2  
2009年2月4日