

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1490/09-10(06)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2010年5月14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")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%。

事務委員會的商議過程

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困難，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，告知所有相關的非政府機構，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員工。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。

檢討整筆撥款津助制度

重新召開整筆撥款督導委員會

17. 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。

18. 在2007年10月29日的會議上，事務委員會就整筆撥款津助制度的推行情況與政府當局進行討論，並聽取23個團體提出的意見。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。

19. 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，部分接受整筆撥款津助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。

20. 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的問題上，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。

21. 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。

22. 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

23. 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。

24. 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，以配合同一年度的公務員薪酬調整和2007年入職薪酬調整，政府當局已決定自2008-2009年度起，為接受整筆撥款津助的非政府機構提供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")

25. 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。

26. 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。

27. 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。

28. 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。

29. 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。委員獲悉，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。

30. 在2009年2月9日的會議上，政府當局向事務委員會簡述當局對檢討報告及報告所載建議的回應。委員獲悉，政府當局同意檢討委員會的意見，認為整筆撥款津助制度能更臻完善，亦原則上接納全部36項建議。政府當局會在可行情況下盡快落實那些較直接的建議，例如不影響資源的建議，並希望在2009年年底前推出大部分這些新措施。當局原則上亦同意推行若干其他會影響資源及產生其他重大影響的建議，因為當局須尋求所需的撥款批准，並就如何有效落實這些建議徵詢福利界別的意見。

31. 大部分委員指出，《最佳執行指引》是檢討委員會為改善非政府機構的機構管治和人力資源政策而提出的首要措施。他們認為《最佳執行指引》應對非政府機構具有約束力，以確保指引具有成效並得到非政府機構遵行。

32. 政府當局表示，重組後的督導委員會將會按照檢討委員會的建議，與福利界別合力就各項管理事宜為非政府機構制訂《最佳執行指引》。若有非政府機構嚴重偏離《最佳執行指引》載列的各項指引，以致影響服務質素，當局會公布周知。這樣會給予有關的非政府機構壓力。此外，紀錄欠佳的非政府機構在競投新服務時會處於較不利的形勢。對於委員關注如何令各機構更嚴格遵從《最佳執行指引》，政府當局表示，此事將交予重組後的督導委員會在制訂指引的過程中予以研究。

33. 部分委員質疑，該36項建議能否有效處理福利界別的問題，特別是界別內員工士氣低落、職員離職率偏高及服務質素下降等問題。這些委員認為整筆撥款津助制度本身成效不彰，並促請政府當局詳細檢討該制度。

34. 政府當局強調，當局同意檢討委員會的意見，認為整筆撥款津助制度值得保留，並會盡力令該制度更臻完善。該36項建議互有關連及互補不足，使該制度更臻完善。因此，政府當局會保留整筆撥款津助制度，並與福利界別攜手合作，落實檢討報告的建議，以強化該制度。

35. 委員仍然認為，政府當局未有作出具體回應，以解決推行整筆撥款津助制度所引起的各種問題。在2009年2月9日的會議上，事務委員會通過議案，促請政府當局從速處理推行整筆撥款津助制度所引起的問題，推行具體措施解決社福界同工不同酬、人手編制混亂及員工士氣低落等問題，並加強監管所有資助服務的運作。委員要求政府當局定期向事務委員會匯報進度。

36. 政府當局將於2010年5月14日的事務委員會會議上，匯報實施檢討委員會建議的進度。

相關文件

37. 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
2010年5月7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

會議	會議日期	文件
福利事務委員會	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 會議紀要 立法會CB(2)764/08-09號文件
	2009年2月9日	政府當局的文件 立法會CB(2)765/08-09(03)號文件 會議紀要 立法會CB(2)977/08-09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
2010年5月7日