

財務委員會討論文件

2013 年 6 月 21 日

總目 170－社會福利署

分目 700 一般非經常開支

項目 811 短期食物援助

請各委員批准把承擔額提高 2 億元至 4 億元，以延續並改善短期食物援助服務。

問題

除非有關的財政承擔得以延續，由社會福利署(下稱「社署」)推行的短期食物援助服務(下稱「服務」)只能運作至2013年年底。

建議

2. 社署署長建議把服務的承擔額增加 2 億元，以延續並改善服務。勞工及福利局局長支持這項建議。

理由

3. 自 2009 年 2 月起，社署委託 5 間非政府機構營運 5 個服務計劃，以協助暫時難以應付基本食物開支的個人或家庭。為更能切合服務使用者的需要，社署於 2011 年 10 月透過向服務使用者提供食物券或熟食券改善服務。服務使用者可憑這些食物券或熟食券於指定食物商販、超級市場及食肆換取食物。這是在原有一般為協助有緊急和短期需要的人士提供乾糧的慣常做法之上，增設的服務。

附件1

4. 5 間營辦機構與它們的地區伙伴，已在全港設立 482 個服務點，其中 110 個同時為食物分發點。截至 2013 年 3 月底，營辦機構合共已為超過 115 400 名有需要人士提供支援。使用服務的統計數字詳載於附件 1。

5. 截至 2013 年 3 月底，服務的開支總額約為 1 億 4,840 萬元，餘下的約 5,160 萬元預期可用以維持服務至 2013 年 12 月。增加核准承擔額 2 億元將可進一步改善服務，並使服務繼續運作至約 2015 年年底。

改善措施

附件2

6. 勞工及福利局及社署曾約見現時的 5 個營辦機構、其他以自資或其他公共資源(如攜手扶弱基金)營運不同類型食物援助的非政府機構，以及香港社會服務聯會(下稱「社聯」)的代表，交換對服務的意見，以及探討各項改善措施的可行性。在考慮他們的意見後(有關意見摘要載於附件 2)，我們建議以下的改善措施。

(a) 受助時間

7. 由於服務旨在協助有緊急和短期需要的人士，服務使用者會獲得短期的食物援助。營辦機構會評估個別服務使用者的情況和食物援助需要，以定出合適的服務時間。目前，一般指引是向服務使用者提供食物援助至最長 6 個星期。營辦機構可按個別個案的需要，延長提供服務的時間。截至 2013 年 3 月底，在 115 400 個服務使用者中，21.3% 接受服務長達 4 個星期；68.0% 接受服務 4 至 6 個星期；而 7.8% 接受服務超過 6 個星期。另有 2.9% 於 2013 年 3 月底仍在接受服務。

8. 我們建議自 2013 年 10 月起，把服務時間由最長 6 個星期延至最長 8 個星期。根據營辦機構以往的經驗，延長兩個星期的服務時間已能照顧絕大部分有需要的個案¹。營辦機構可繼續按個別個案的情況，酌情向有需要的使用者提供多於 8 個星期的協助。

¹ 在現時的 5 個營辦機構中，4 個建議延長服務時間至最長 8 個星期，以確保能適時檢討每個個案；只有 1 個營辦機構建議延長至 12 星期。

(b) 食品成本和種類

9. 現時，營辦機構會評估每一個案的需要，以提供合適種類和配搭的食物。例如，有嬰兒的家庭會獲發嬰兒配方奶粉和嬰兒食品；居於擁有較少煮食工具居所的家庭會獲發較多餐券。服務亦會照顧到一些有特別飲食需要的人士(例如少數族裔)。

10. 鑑於通脹尤其食品價格上升²，我們建議由 2013 年 10 月起，把營辦機構用於提供每日餐次的款額上調 10%。建議的上調亦可令營辦機構有更大彈性，按服務使用者的需要，向他們提供不同種類和配搭的食物。社署亦會鼓勵營辦機構加強與現有社區食堂的合作，例如向這些食堂購買服務，為有需要的家庭提供更多食物援助的選擇。

(c) 行政費用

11. 現時，行政費用佔發放予營辦機構的營運費用的 15%(餘下的 85% 為購買食品的費用)。向服務使用者提供簡單輔導服務所需開支，已反映於現時的行政費用水平；而需要較深入介入的個案則應轉介至主流服務，例如綜合家庭服務中心。如實行上文第 10 段所載上調每日餐次款額的建議，發放予營辦機構的行政費用會同時增加，以維持 15% 的行政費用比例。這會確保大部分的撥款能直接令服務使用者受惠，同時把行政費用保持在一個合理水平。

(d) 行政安排

12. 經過 4 年的服務時間，我們認為現時是適當的時候引入新的營運者和新構思。就此，社署計劃就營運此服務進行新一輪徵求建議。過去數年，有很多非政府機構已具備運作不同形式食物援助服務的經驗，我們預期新一輪徵求建議會協助我們進一步改善服務。社署會將兩個服務需求較大的服務計劃分為 4 個，令服務計劃總數增加至 7 個，以加強服務和管理的效率。現時服務計劃覆蓋的範圍和新服務計劃將覆蓋的範圍載於附件 3。我們將有措施令現時的服務計劃順利地過渡到新計劃，以盡量減低對服務使用者帶來的不便。請參閱附件 4 所載的其他運作安排。

13. 建議撥款額外 2 億元將提供財政穩定性，為營辦機構提供一個合

² 甲類消費物價指數(食品)由 2011 年 12 月至 2013 年 3 月上升了 6.4%。同期的通脹升幅約為 4.8%(根據綜合消費物價指數的變動反映)。

適的運作時間。這對初次參與服務的機構尤其重要，因為這有助它們以大量購買的方式降低食物成本，從而達至更高的成本效益；亦能建立高效的伙伴關係和網絡，以識別有需要的人士和適時以實物形式提供援助。這亦有助把服務的行政費用盡量減至最低但合理的水平。我們預期在新合約下的服務將於 2014 年 3 月展開，視乎實際需求，服務將運作約 22 個月至 2015 年年底。

對財政的影響

14. 我們建議把服務的核准承擔額增加 2 億元，當中包括－

- (a) 1,600 萬元用作延續和改善現時 5 個服務計劃的營運開支至 2014 年 2 月底；
- (b) 1 億 3,650 萬元用作支付 7 個新服務計劃由 2014 年 3 月起的營運開支；
- (c) 最多 1,750 萬元用作開展 7 個新服務計劃的必要開支(詳情載於附件 4)；以及
- (d) 3,000 萬元備用金用作支付對新計劃撥款額以外的服務需求。

15. 上述(a)和(b)項的實際支出將視乎服務的實際需求。(c)項的實際支出取決於 7 個新服務計劃所申請的開展費用是否合理。假如在服務期間至 2015 年年底之前或之後，服務出現額外的需求，(d)項和(a)至(c)項的餘款將用作 7 個新計劃的營運開支。

16. 根據現時的服务使用情況，計劃的預計現金流量如下－

財政年度	百萬元
2013-14	22
2014-15	92
2015-16	86
總計	<u>200</u>

17. 實際的現金流量將取決於服務需求。我們會通過獲轉授的權力追加撥款，以便在2013-14年度延續有關服務計劃。我們亦會在其後財政年度的預算內預留足夠撥款，以應付預計所需的現金流量。

18. 社署會繼續通過調配內部資源，應付因推行短期食物援助服務計劃而帶來的工作量。

公眾諮詢

19. 如上文第 6 段載述，當局已就服務的改善措施諮詢非政府機構和社聯。我們在建議上述的改善措施時已考慮它們的意見。

20. 我們已於 2013 年 5 月 21 日諮詢立法會福利事務委員會。委員普遍支持增撥 2 億元以延續並改善服務的建議。部分委員就若干推行細節提出意見，包括受助人的類別和需要、接受服務時間、以及進行新一輪徵求建議的原因和細節。我們的回應已在上文第 7 至 8 段、第 12 至 13 段和附件 1、3 和 4 中反映。

背景

21. 立法會財務委員會在 2008 年 12 月 5 日批准設立 1 億元的新承擔額以提供服務，並在 2011 年 12 月 16 日批准把承擔額提高 1 億元以延續和改善服務。2012-13 及 2013-14 年度的《政府財政預算案》已合共預留 2 億元，以延續服務。

勞工及福利局
社會福利署
2013 年 6 月

現時 5 個短期食物援助服務計劃的使用者統計數字

截至 2013 年 3 月底，5 個服務計劃合共已為超過 115 400 名有需要人士提供支援，他們大多數為低收入家庭和失業人士。服務使用者類別的分項數字詳見下表－

服務使用者類別	佔服務使用者 總數比例*
低收入人士	47.5%
失業人士	22.9%
新來港人士	13.1%
露宿者	1.9%
遭逢突變而有即時經濟困難的個人 或家庭	17.8%
其他(包括「N無」人士)	7.5%

* 個別服務使用者屬於多過 1 個類別，因此百分比總和超過 100%。

2. 很多服務使用者有短期的經濟需要，因為他們從事散工，或需要支付突發性／短期的開支，例如醫療費用。因此，他們需要調動原本用於食物的開支，而尋求服務計劃的援助。在 115 400 名使用者中，有 41 700 人(或 36%)曾在過去 50 個月的服務期間(2009 年 2 月至 2013 年 3 月)接受服務多於 1 次。重複使用服務人士的分類大致與上述整體分布相若。

非政府機構的營運經驗

勞工及福利局及社會福利署在 2013 年 5 月 9 日約見現時的 5 個營辦機構、其他以自資或其他公共資源(如攜手扶弱基金)營運不同類型食物援助的非政府機構，以及香港社會服務聯會的代表，交換對服務的意見，以及探討各項改善措施的可行性。

2. 現時的 5 個營辦機構普遍認為目前的撥款足以應付食品費用。它們建議食品費用可依據通脹調整。有些機構建議提高行政費用，因為它們會向一些服務使用者提供輔導服務，並轉介他們至其他組織或單位接受其他服務，例如兒童照顧及經濟援助。有關機構表示，透過一個廣闊的地區網絡派發食物和餐券是非常重要的，因為服務使用者不用長途跋涉來接受食物援助。現時服務的運作模式已提供廣泛的地區網絡，當中的服務點遍布社區，並鄰近使用者。

短期食物援助服務計劃的服務範圍

現時的服務範圍 (5 個計劃)	新的服務範圍 (7 個計劃)
荃灣、葵青、港島及離島(包括東涌)	荃灣、葵青、港島及離島(包括東涌)
觀塘、黃大仙及西貢	觀塘、黃大仙及西貢
沙田、大埔及北區	沙田、大埔及北區
深水埗、九龍城及油尖旺	深水埗
	九龍城及油尖旺
屯門、元朗及天水圍	屯門
	元朗及天水圍

7 個新短期食物援助服務計劃的運作安排

為使現時的服务計劃順利地過渡到新計劃，我們會要求現時的營辦機構把仍在接受服務的人士轉介至新的營辦機構跟進。新的營辦機構將有兩個月時間準備，以便在開展服務前，建立它們的服務和採購網絡。新的服務投標者須在建議書中說明將採取哪些措施避免對服務使用者帶來不便，包括移交個案細節、對現時／將來的使用者進行的宣傳、服務點的數目，以及它們將如何建立採購網絡。我們只會考慮清晰、具體和可行的計劃。

2. 如個別營辦機構有合理的需要，它們可就每個計劃獲提供最多 250 萬元的一次性撥款，作為開展服務的費用，當中包括裝修，購買儲存／處理食物的設備、小型家具及器材，以及收集和分發食物的運輸安排等所需開支。為更有效地運用撥款，現時營辦機構如投得新合約，將只可補充或購買必需的家具及器材；相反，如它們未能投得新合約，將需把可用的設施轉交予新的營辦者。
