

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)1430/13-14(05)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會  
2014年5月12日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

檢討整筆撥款津助制度

### 目的

本文件旨在提供有關檢討推行整筆撥款津助制度(下稱"津助制度")的背景資料，並綜述福利事務委員會(下稱"事務委員會")就此課題所作的討論。

### 背景

2. 政府當局於1994年委聘顧問，檢討社會福利資助制度。根據於1998年所得的結論，引入服務表現監察制度的建議普遍獲得福利界別的支持。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至2001-2002年度期間分3個階段實施。津助制度於2001年1月落實推行。

3. 根據津助制度，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。此外，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年度可在員工薪酬方面獲得的資助額作出推算。由於福利界別關注到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，政府當局於2001-2002至2005-2006年度推行過渡期補貼計劃，隨後又於2006-2007年度向非政府機構提供特別一次過撥款，以應付非政府機構對財政資助的需求。

4. 自2007年8月起，社會福利署署長重新召開整筆撥款督導委員會(下稱"督導委員會")，以進一步改善津助制度及協助非政府機構推行該制度。政府當局已按督導委員會的建議，推行數項過渡紓緩措施，以進一步紓解非政府機構所面對的財政困難。政府當局於2008年1月成立整筆撥款獨立檢討委員會(下稱"檢討委員會")，由來自不同背景的一名非官方主席及4名成員組成，負責評估津助制度的整體效用，以及找出有待改善的地方。經諮詢福利界別的持份者、前線員工及服務使用者後，檢討委員會於2008年12月向政府當局提交津助制度檢討報告(下稱"檢討報告")，並就如何完善該制度提出了36項建議。

## 事務委員會的商議工作

### 實施津助制度及檢討委員會的建議的成效

5. 福利界關注到，資源不足以解決非政府機構員工流失率高、工資低，以及行政工作不斷增加的問題，對服務質素產生不良影響；委員對此亦有同感。委員詢問，自2000年推行津助制度以來，政府當局曾否修訂非政府機構的經常性資助基線撥款，以解決有關問題。政府當局表示，雖然政府當局沒有對基線撥款作出重大修訂，但一直透過不同途徑向非政府機構提供額外資源。舉例而言，當局向非政府機構提供的特別一次過撥款，令非政府機構管理層能夠進行所需的調整，以便履行其財務承擔及／或對員工的承諾。除此以外，政府當局推行了多項過渡紓緩措施，以紓解非政府機構所面對的財政困難。此外，社會福利發展基金(下稱"發展基金")將會涵蓋聘請人員替代參加訓練的員工的費用，從而支持前線社工的培訓，提升他們的技巧，以及改善提供服務的情況。再者，當局已獲獎券基金分別提供2億7,800萬元和3億4,400萬元的撥款，於2009-2010至2011-2012年度期間，以及2012-2013至2014-2015年度期間，供非政府機構聘請輔助醫療人員或僱用有關服務。

6. 在2009年2月9日的事務委員會會議上，委員獲告知，政府當局原則上接納檢討委員會提出的全部36項建議。事務委員會通過一項議案，促請政府當局從速處理推行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有關進度。

7. 關於推行檢討委員會的建議，政府當局表示會按照原訂的時間表：在36項建議中，有33項於2009年年底推行，其餘

3項建議則於2010年1月推行。政府當局請委員注意，部分建議(包括為非政府機構制訂《最佳執行指引》、為非政府機構提供精算服務，以及設立10億元的發展基金以資助推行培訓計劃和提升能力的措施)需要較長時間才可全面實施。政府當局會與於2009年4月重組的督導委員會緊密合作，確保此等建議可按檢討委員會指定的各個目標落實推行。

8. 部分委員質疑，檢討委員會的36項建議能否有效處理福利界別的問題及推行津助制度所引起的問題，特別是界別內員工士氣低落、職員離職率偏高、服務質素下降，以及把員工薪酬的上限設定為相應公務員薪級表的中點薪金、提供有時限的僱傭合約等問題。這些委員認為津助制度本身成效不彰，並促請政府當局詳細檢討該制度。

9. 政府當局強調，當局同意檢討委員會的意見，認為津助制度值得保留。該36項建議互有關連且互補不足，可使該制度更臻完善。政府當局會盡力與福利界別攜手合作，落實檢討報告的所有建議，以強化津助制度。舉例而言，社署已增加評估探訪的次數，並於2009-2012年度的3年監察周期內推行突擊巡查及進行額外實地巡查，以就投訴進行調查。當局採用"每十抽一"的原則，選取非政府機構進行評估探訪或突擊巡查。當局接獲投訴後，會對非政府機構作進一步巡查。

#### 非政府機構的機構管治

10. 委員關注到，政府當局會否制訂任何機制，以監察受津助非政府機構的運作及運用撥款的情況。委員獲告知，在津助制度下，非政府機構的管理層在財務及人力資源管理方面享有靈活性。儘管如此，政府當局察悉非政府機構員工就非政府機構的機構管治及管理提出的關注。福利界亦會根據檢討委員會的建議，就各項管理事宜，包括人力資源政策、財務問責及機構管治等，為非政府機構制訂《最佳執行指引》，並在有需要時徵詢管理專家的專業意見。此外，發展基金的設立，將會支援非政府機構(包括其董事會成員和高層管理人員)的培訓和專業發展。據政府當局表示，對非政府機構的監察重點已由資源投入轉移至服務的質與量。再者，受津助非政府機構須根據相關《津貼及服務協議》，向社署提交周年財務報告。

11. 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獲非政府機構遵從。政府當局表示，有關遵從

《最佳執行指引》的事宜，將會交由重組後的督導委員會在制訂指引的過程中予以研究。政府當局又表示，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，從而向有關的非政府機構施加壓力。此外，紀錄欠佳的非政府機構在競投新服務時亦會較為不利。

### 非政府機構的財務及人手安排

12. 委員深切關注到，受津助非政府機構保留過多儲備，但其社工大多工資偏低，而且合約訂有時限。政府當局解釋，非政府機構積存的儲備水平一直以非政府機構營運開支的25%為上限；任何高於上限而未使用的資助款額，均會在下一個財政年度退還政府。在2010-2011年度，非政府機構保留的儲備水平已達25億3,400萬元。此外，非政府機構應把非定影員工的公積金撥款及儲備全部指定用來支付這些員工的公積金供款。

13. 部分委員關注到，部分非政府機構收到追加撥款後，並沒有相應地作出與公務員一致的薪酬調整。他們促請政府當局考慮施加明確的條件，規定根據公務員薪酬調整幅度發放的額外撥款僅可用來增加非政府機構員工的薪酬。政府當局解釋，非政府機構的員工薪酬架構已與公務員的薪酬架構脫鉤，故此非政府機構在制訂其僱傭條款方面無須仿照公務員制度。儘管如此，有關的額外撥款旨在用來調整受津助服務員工的薪酬。社署已以書面方式提醒受津助非政府機構把額外撥款全部用於受津助服務的員工身上，非政府機構亦已作出正面回應。社署亦會透過進行資助審查，監察有關的資助是否用於按照《津貼及服務協議》條文提供的認可服務。

14. 為回應委員對受津助非政府機構保留過多儲備及薪酬調整安排的關注，政府當局重申，督導委員會一直與福利界合力就各項管理事宜，包括人力資源政策、財務問責及機構管治等，為非政府機構制訂《最佳執行指引》。社署正就《最佳執行指引》的制訂進行顧問研究，有關工作將於2012年年底前完成。顧問研究將會就《最佳執行指引》提出建議，以進一步諮詢業界。

15. 部分委員又呼籲政府當局考慮把資助款項分兩筆劃撥，即員工薪酬和其他費用，以回應非政府機構員工就薪酬福利條件提出的主要關注。政府當局解釋，根據津助制度的精神，在運用資助作員工開支及其他開支項目方面，受津助非政府機構可靈活決定其本身的人手編制和薪酬水平。值得注意的是，員工薪酬佔全部資助款項的比重甚大。

## 向非政府機構提供精算服務

16. 部分委員詢問，該項先導精算研究只涉及一間非政府機構，理據何在。政府當局解釋，該項先導精算研究會以一間每年獲發整筆撥款逾500萬元的大型非政府機構為對象。有關的非政府機構須在第二輪精算研究展開前(暫定於2011-2012年度展開)，與其他接受整筆撥款津助的非政府機構分享參與先導研究的經驗。

17. 委員關注到，精算服務如何能幫助參與先導研究的非政府機構履行對定影員工的承諾，以及對於獲邀參與第二輪先導精算研究，非政府機構有何反應。政府當局表示，為非政府機構提供自願性質的精算服務，旨在評估有關機構是否有能力履行對定影員工的承諾。研究工作於2011年8月完成後，當局發表報告，總結該次先導研究的經驗，並提供其他資料，供福利界別人士參考。有關的非政府機構接獲另一份報告，為其財政平衡提供精算意見及建議。有見先導研究的正面經驗，社署於2011年10月邀請其餘的非政府機構參與第二輪先導精算研究。社署將於2012年年底前，委託顧問展開研究。於第二輪研究完成後，社署會根據所得的經驗，考慮為非政府機構提供精算服務的未來路向。

## **相關文件**

18. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2014年5月8日

## 檢討整筆撥款津助制度

## 相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2004年12月13日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2005年6月2日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2005年7月11日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2005年11月8日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2006年3月30日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2006年7月10日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2007年6月11日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會 衛生事務委員會	2007年6月25日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2007年10月29日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2008年3月17日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2008年5月16日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2008年12月19日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

委員會	會議日期	文件
	2009年1月12日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2009年1月17日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2009年2月9日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2010年5月14日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2012年6月11日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

立法會秘書處  
議會事務部2  
2014年5月8日