



本署檔號 OUR REF. : SWD/S/4/35C Pt.5
來函檔號 YOUR REF. : CB4/PAC/R69
電話 TEL NO. : 2892 5101
圖文傳真 FAXLINE : 2575 5632

香港中區立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會政府帳目委員會秘書
朱漢儒先生

朱先生：

政府帳目委員會
審議審計署署長第六十九號報告書第一章
社會福利署對整筆撥款的管理

多謝你 2017 年 12 月 13 日致社會福利署署長的來信。就信中提出有關上述事宜的問題，本人現獲授權回覆。

前言

整筆撥款津助制度在 2001 年起推行，目前共有 165 間非政府機構接受整筆撥款資助。審計署署長第六十九號報告書（審計報告）第 1.8 至 1.19 段已概括介紹了整筆撥款津助制度的主要特點及運作。至於信中提出的具體問題，本署回應如下：—

(1) 有關《整筆撥款手冊》

隨函附上《整筆撥款手冊》（2016 年 10 月）（《手冊》）（見附件一）。《手冊》已上載社會福利署（社署）網頁，網址如下：

https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_ngo/page_subventions/sub_lsgmanual/

***委員會秘書附註：附件一並無在此隨附。**

(2) 有關整筆撥款的計算方法及撥款基礎

整筆撥款的計算是依據傳統津助制度所涵蓋的撥款部分（包括認可員工薪金及認可其他費用，扣除認可收費收入）作為基礎。有關計算及調整方法，《整筆撥款手冊》第 2.4 至 2.10 段及審計報告第 1.12 段詳細列明。

「其他費用」撥款的計算方法

「其他費用」泛指行政費用、公用事業的收費、備用品及設備、活動項目支出、保險及膳食等各方面運作的開支。社署在計算「其他費用」的撥款時，會依據下列的方式來釐訂撥款基準：

- 服務在整筆撥款津助制度推行以前一直沿用的撥款水平；
- 參考同一或類近服務的運作開支；
- 因應個別服務單位的特別需要（例如單位須維修保養電梯、斜坡、污水處理裝置等）而增加相關撥款；
- 參考服務試驗計劃的經驗；或
- 業界提供的意見。

2012-13 年度之前，「其他費用」的撥款是依據政府「購置其他物品和服務」的價格變動，每年調整一次。社署聽取了業界的意見及獲得整筆撥款督導委員會的同意後，由 2012-13 年度開始，採用綜合消費物價指數的調整率為「其他費用」的撥款作每年的調整（見《手冊》第 2.12 段）。

整筆撥款的調整

政府不時檢視服務的需要和聽取業界對整筆撥款的意見來調整撥款，過去已多次為機構提供多項的補貼及支援措施，以協助機構應付不同的情況及需要。例如，由 2014-15 年度起，政府為優化整筆撥款津助制度而增加非政府機構的全年經常撥款，以加強機構的中央行政人手及督導支援，增加對其他費用的資助，並協助機構能更有效地招聘和挽留輔助醫療人員，或購買輔助醫療服務以提供社署資助的服務；而在 2017-18 年度，政府增加「其他費用」的資助撥款，以支付為所有受資助的住宿照顧服務單位提供全面冷氣的電費。過往的多次撥款調整，共涉及超過 8 億元的額外經常撥款和超過 43 億元的額外非經常撥款。

根據《手冊》第 2.14 及 2.15 段訂明，機構可靈活調配整筆撥款包括員工開支及其他運作開支，例如「其他費用」及薪金撥款可互相調撥以滿足運作的需要。此外，社署曾於 2009 年 5 月 22 日發信通知受整筆撥款資助的非政府機構，在特殊及理據充分的情況下，可向社署申請預支該年度「其他費用」的資助撥款。至今未有機構提出有關申請。

(3) 有關在 2014-15 年度增撥的 4 億 7,000 萬元經常撥款

社署不時聽取業界對優化整筆撥款津助制度的意見。政府在 2014-15 年度起為非政府機構提供 4 億 7,000 萬元額外經常撥款的詳情如下：

- (i) 中央行政支援（增加經常撥款約 1 億 6,000 多萬元）
有關中央行政支援的額外撥款，旨在協助全部接受整筆撥款資助的非政府機構因應社會和服務發展的需要，提升他們在人力資源和財務的管理、應用資訊科技來優化行政效率、強化行政支援以應付近年新增的各項法例要求和政府指引的要求，例如在 2014 年分階段推行的《最佳執行指引》（《指引》），以及加強內部管控等；
- (ii) 督導支援（增加經常撥款約 1 億 3,000 萬元）
非政府機構的資助撥款中的督導支援，是指為前線社工提供督導及培訓、就一些較複雜的個案（例如危機、暴力、或受傳媒關注的個案）向前線社工提供指導，以及在提供服務時與其他專業、政府部門及相關持份者等的服務協作以提升前線服務質素。有關額外撥款為非政府機構提供超過 150 個相當於社會工作主任職級的督導職位。機構可透過新增撥款聘請富專業經驗的督導人員，為前線社工提供培訓及督導支援以提升前線服務的質素，同時亦可為資深員工增加晉升的機會。優化措施將整體督導支援提升至 100%，而日後新開設的服務亦會包括 100%督導支援的撥款；
- (iii) 輔助醫療服務支援（增加經常撥款約 1 億 3,000 萬元）
整筆撥款獨立檢討委員會（獨立檢討委員會）於 2008 年 12 月發表了《整筆撥款津助制度檢討報告》，認為有需要僱用輔助醫療人員的非政府機構要追上有關員工的薪酬上升趨勢十分困難，機構須給予這類員

工較優厚的薪酬福利條件，以吸引和挽留他們。因應這建議，社署自 2009 年起以試驗計劃的方式，從獎券基金發放額外撥款予有需要的機構，範圍包括護士、物理治療師、職業治療師、言語治療師及臨床心理學家等合共 15 個職級，以協助受資助的機構提供額外的薪金及強積金供款予輔助醫療人員，或購買輔助醫療服務，以提供社署資助的服務。有關措施的受惠機構達 75 間，涉及 3 000 多個職位。於 2014-15 年度起提供額外的 1 億 3,000 萬元經常撥款，是承接試驗計劃而將資助常規化，讓機構可放心作長遠規劃，靈活調整輔助醫療人員的薪酬，以切合個別機構的服務和發展需要。此外，日後開展的新服務亦會包括額外輔助醫療服務支援的撥款；及

- (iv) 「其他費用」 (增加經常撥款約 4,800 萬元)
有關額外撥款旨在協助機構應付物價的增長，尤其是食物價格及僱員保險費用等。

(4) 有關退還整筆撥款儲備

財政年度結束時，接受整筆撥款資助的非政府機構的整筆撥款儲備水平（不包括公積金部分及早期准許存放於寄存帳戶的儲備）若超過他們在該年度的營運開支（不包括公積金開支）的 25%，須在下一財政年度退還超出的金額給政府。過去五年的情況如下：

<u>年度</u>	<u>機構數目</u> ¹	<u>已退還／須退還的 儲備總額（百萬元）</u> ¹
2011-12	23	16.6
2012-13	17	10.8
2013-14	17	12.7
2014-15	30	50.9
2015-16	34	41.6

(5) 有關保留剩餘資金於整筆撥款儲備（包括寄存帳戶內的儲備）及公積金儲備的規定

根據《手冊》第 2.32 段，一筆相等於整筆撥款儲備（包括

¹ 根據社署檢視個別機構提交的周年財務報告後計算的機構數目及應退還政府的儲備金額，數據或可因其後的補充資料而修訂。

寄存帳戶內的儲備)的現金必須存放在一間香港持牌銀行的獨立有息帳戶內。非政府機構可把整筆撥款儲備的剩餘資金根據《手冊》第 2.33 段列明的投資框架用作投資，包括港元銀行存款、港元債券或存款證。《手冊》第 2.40(a)段訂明機構的公積金儲備只能用作支付日後的公積金承擔。如有需要，社署會要求機構解釋整筆撥款儲備及公積金儲備的存放形式。

(6) 有關公積金儲備的運用和機構的責任

《手冊》有以下規定：—

- (i) 機構須就恰當和審慎運用公帑向社署及公眾直接負責。機構的董事會和管理層有責任妥善地管控整筆撥款，確保整筆撥款的運用符合《津貼及服務協議》(《協議》)所訂明的要求和目標，並遵守《手冊》的規定(《手冊》第 4.9 段)²。
- (ii) 機構須力求以最符合成本效益的方式運用整筆撥款作既定用途。在設定薪酬及獎勵制度時，機構應制訂清晰的人力資源管理政策和計劃(《手冊》第 5.9 段)。

按照第一組《指引》³的規定：—

- (i) 機構董事會／管理委員會須每年最少一次在其會議上討論如何管理及運用整筆撥款儲備和公積金儲備，並須記錄在案。
- (ii) 機構須備有文件，說明管理及監察整筆撥款儲備和公積金儲備的政策及程序，並須讓員工知悉有關程序。
- (iii) 機構須在周年大會／年報中報告機構在過去一年如何管理及運用公積金儲備，並簡述未來運用儲備的計劃，透過適當渠道向員工發布有關機構在過去一年運用公積金儲備的資訊，並簡述未來如何運用儲備的計劃，以促進善用資源及加強透明度。

² 除了《手冊》以外，機構亦須遵守整筆撥款通告、相關信函／通知及《指引》中第一組別的規定。

³ 使用非定影員工的公積金儲備(《指引》第 4 項)及公積金儲備狀況(《指引》第 5 項)均為第一組指引，即非政府機構除非有充分理由，否則理應遵守的指引。

非政府機構給予「非定影員工」的公積金供款比例或發放特別供款以獎勵表現良好的員工，屬機構的管治及人力資源運用的範疇。機構善用公積金儲備，透過提高供款比率或發放一次性供款予表現良好的「非定影員工」對員工有正面作用，而社署亦會不時檢討有關政策。

(7) 有關公積金撥款基準

為協助非政府機構加入整筆撥款津助制度，確保有足夠資金承擔「定影員工」（即於 2000 年 4 月 1 日的在職員工）的合約所訂明的公積金供款率（即視乎服務年資而定的 5%、10% 及 15% 僱主供款），政府會按實際公積金開支提供撥款；而在 2000 年 4 月 1 日以後入職的「非定影員工」的公積金撥款則按認可估計人手編制的中點薪金的 6.8% 計算公積金撥款，此撥款率是政府參照當年業界的公積金平均供款率而訂定，讓機構按其人力資源政策及財政狀況，自行訂定合適的公積金政策。

政府剛於 2017 年 11 月開展優化整筆撥款津助制度的檢討工作，其中一項擬議檢討範疇會研究公積金的撥款基準。

(8) 有關公積金的統計資料

社署沒有收集非政府機構參加不同公積金計劃的資料。

根據非政府機構 2015-16 年度的周年財務報告，機構就「定影員工」及「非定影員工」的公積金供款總支出分別約為 3 億 9,000 萬元及 4 億 5,000 萬元。

(9) 有關整筆撥款儲備的運用

(a) 整筆撥款儲備的增加

如上述第(6)項所列，機構須遵守《手冊》及《指引》內有關運用整筆撥款儲備的規定。社署透過檢視機構提交的周年財務報告、整間機構已審計的年度財務報表及實地巡查，以檢視整筆撥款資助及儲備的運用有否符合社署的規定。有關審計報告表五所示截至 2016 年 3 月 31 日整筆撥款儲備超過一億元的機構，全部均為大型機構。由於大型機構提供較多受資助的服務，其儲備金額相對較高。如機構的整筆撥款儲備超過其在該年度的營運開支的 25%，社署會作出跟進。

(b) 《指引》的規定

正如上述第(6)項就運用公積金儲備的回應一樣，《指引》對整筆撥款儲備的管理和運用有所規定⁴，機構須按其實際情況及發展策略，自行決定如何分配整筆撥款儲備於不同範疇上；董事會／管理委員會須每年最少一次在其會議上討論如何管理及運用儲備，在討論時須考慮如何善用儲備以配合機構的發展，有關討論須記錄在案；另外，機構必須備有文件，說明管理及監察儲備的政策及程序，並須讓員工知悉有關程序，並透過提高透明度及向持份者發放資訊，加強機構向公眾問責。基於機構管治的原則，《指引》並無要求機構須呈交運用儲備的計劃給社署批核。

(c) 《指引》的推行情況

社署會每年發出電郵提醒機構呈交《指引》自我評估清單，同時附上《指引》供機構參考。《指引》訂明推行的細節和要求，並在推行流程中說明機構若未能遵守第一組指引的跟進安排，包括如機構持續未能遵守第一組指引，有關個案將會交由整筆撥款督導委員會討論及提出跟進建議。

機構已於 2017 年 10 月 31 日前呈交 2016-17 年度的自我評估清單，匯報機構截至 2017 年 3 月 31 日推行《指引》的情況。根據該自我評估清單，機構推行第一組指引的情況如下：—

- 158 間機構(96%)已執行「善用整筆撥款儲備」一項；
- 161 間機構(98%)已執行「整筆撥款儲備狀況」一項；
- 153 間機構(93%)已執行「使用公積金儲備」一項；
- 162 間機構(98%)已執行「公積金儲備狀況」一項；
- 163 間機構(99%)已執行「薪酬調整」一項；
- 163 間機構(99%)已執行「不同層級的投訴處理所涉及的人員、職能及責任」一項；以及
- 163 間機構(99%)已執行「機構處理投訴的政策及程序」一項。

由於機構可於 2017 年 6 月 30 日前完成推行第一組指引，經社署與相關機構了解其在提交自我評估清單後的執行情況，初步資料顯示所有機構均能執行全部第一組指引的項目。故此，沒有機構需要提出豁免的申請。

⁴ 整筆撥款儲備的管理（《指引》第 1 項）、整筆撥款儲備狀況（《指引》第 3 項）均為第一組指引，即非政府機構除非有充分理由，否則理應遵守的指引。

(d) 整筆撥款儲備用作獎勵金

在整筆撥款津助制度下，非政府機構在確保服務質素和達到《協議》規定的前提下，可按其人力資源政策和財政狀況等，訂定員工的薪酬及相關福利。機構除了把資源用於員工的基本薪酬外，亦可透過其他形式，例如獎勵金或現金津貼，作為員工待遇的一部分，藉以獎勵員工和挽留人才。

正如前文第(6)項所述，在靈活運用整筆撥款資助（包括整筆撥款儲備）的同時，機構須遵守以下規定：－

- (i) 機構須就恰當和審慎運用公帑向社署及公眾直接負責。機構的董事會和管理層有責任妥善地管控整筆撥款，確保整筆撥款的運用符合《協議》所訂明的要求和目標，並遵守《手冊》的規定，力求以最符合成本效益的方式運用整筆撥款作既定用途。
- (ii) 在設定薪酬及獎勵制度時，機構應制訂清晰的人力資源管理政策和計劃。
- (iii) 按《手冊》第 4.14 至 4.19 段的要求，機構須透過指定的途徑披露機構的周年財務報告及最高三層人員薪酬條件檢討報告（檢討報告）（如符合《手冊》第 4.17 段的條件），以供公眾監察。自 2017 年 6 月起，社署已將機構的周年財務報告及檢討報告（如適用）上載社署網頁⁵或連結於機構的網頁。如最高級三層人員的薪酬條件（包括獎勵金或現金津貼）增幅超越合理水平時，社署會要求機構作出解釋，甚至與機構的董事局/管理委員會會面，要求機構作出調整。

此外，《指引》就整筆撥款的管理及儲備狀況方面（同為第一組指引）的規定，請參閱上述第(9)(b)項的回應。

政府相信透過上述的規定和指引，提升資訊透明度，以及機構向社署和公眾問責的機制，可有效監管機構運用整筆撥款和整筆撥款儲備於指定的用途。

⁵ 網址：https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_ngo/page_AFRandRR/

(10) 有關 14 間機構錄得營運赤字及 8 間機構用盡整筆撥款儲備的狀況

(a) 機構錄得大額或持續整筆撥款營運虧損的原因及跟進

機構在某些年度出現較大或連續營運虧損的情況有不同的原因，例如是因應特殊或緊急情況而需要動用撥款應付非經常開支、服務或人手的過渡時期（如較多員工年資超越中點薪金）、員工流失率低於預期的水平、按市場情況以較高薪金招聘或留住人才等。根據涉及的機構所提供的資料，他們大致上都是基於上述原因以致該年度或連續數年的營運出現整筆撥款虧損，並策略性地運用整筆撥款儲備／機構整體儲備以滿足受資助服務的需要及保持服務質素。有關機構均備有相當水平的整筆撥款儲備（包括寄存帳戶的結餘）或機構的整體儲備。

社署會繼續從機構提交的周年財務報告及已審計的年度財務報表定期檢視機構的財政狀況，以及了解機構持續虧損的情況有否改善及其原因，視乎情況所需再作跟進，以確定機構能夠在穩健的財政狀況下，持續穩定地提供規定的受資助服務。

就社署的跟進工作，請參閱第 10(c)項的回應。

(b) 有關整筆撥款赤字有否影響服務的表現

根據社署所得資料，審計報告表七及表八所示於 2013-14 至 2015-16 年度連續三年出現整筆撥款營運虧損的 14 間機構，其服務表現並沒有因其營運虧損而受到影響。

社署一直透過「服務表現監察制度」監管所有受資助機構的服務。在該制度下，社署與受資助機構共同制訂《協議》，以釐定服務標準及評估服務表現。機構須妥善管理其轄下的單位，使其提供的受資助服務符合《協議》的要求，包括基本服務規定、服務量／服務成效標準及服務質素標準。

除了要求機構定期向社署提交季度統計報告及年度自我評估報告外，社署亦會在每個監察週期內(每三年為一週期)探訪所有受資助的機構，到其獲抽選的受資助服務單位進行評估探訪或突擊探訪，以評估及監察其服務表現。此外，社署亦會對新服務的單位及在服務表現方面被指有問題或懷疑有問題的單位進行實地評估，以檢視其服務質素。若機構有不合規定的地方，社署會要求機構提交改善計劃，並會監察其落實改善措施的情況。

(c) 監察錄得營運赤字的機構是否財政穩健的措施

社署一直有監察機構是否遵守《手冊》及《指引》的有關規定，並會繼續從機構提交的周年財務報告及已審計的年度財務報表定期檢視機構的財政狀況，以了解其財政是否持續穩健。

正如審計報告表七及表八所列，於 2013-14 至 2015-16 年度期間連續 3 年出現整筆撥款營運虧損的 14 間機構仍有相當水平的整筆撥款儲備（包括寄存帳戶的結餘）或機構的整體儲備。整筆撥款儲備正好用於應付這些情況，機構應建立他們的管治和問責架構來決定整筆撥款儲備的用途（《手冊》第 2.37 至 2.41 段）。

如機構預計有財政困難，應在機構的董事會內詳細商議對策，並將預計有財政困難一事預先通知社署，以便在儲備用罄之前能採取適當的糾正措施（《手冊》第 3.20 段）。

如機構在受整筆撥款資助的服務的營運上持續有巨額虧損或動用大額的儲備，社署會視乎情況而採取不同的行動，例如：

- (i) 約見機構的董事局／管理人員了解箇中原因，包括機構在接受社署資助外的整體財政收入狀況等；並在有需要時給予意見，進行檢視和要求機構提交財務報告及推算，以及提交跟進計劃，以促進機構能夠在穩健的財政狀況下，持續穩定提供規定的受資助服務；
- (ii) 社署亦會考慮把個案交由整筆撥款督導委員會（督導委員會）討論及建議跟進方案。社署會視乎個案的情況及督導委員會的建議，決定如何作出跟進，例如向機構發出警告信，面見機構董事局並要求解釋。如機構持續未能改善，社署不排除在徵詢督導委員會的意見後作出懲處；以及
- (iii) 社署一向鼓勵非政府機構運用社會福利發展基金進行精算或相關財務研究。至今已有 11 間機構獲社會福利發展基金撥款推行精算研究及相關研究項目。獲撥款的機構須每年報告項目的進度及成效。待有關項目完成後，社署會收集他們在精算研究方面的心得，積極推動相關機構就其研究與其他機構進行分享。

政府剛於 2017 年 11 月開展優化整筆撥款津助制度的檢討工作，其中一項擬議範疇會研究機構的財務狀況和規劃，讓機構可持續有效地運用資源來提供服務。

(d) 機構赤字的最新資料

14間於2013-14至2015-16年度期間連續3年出現整筆撥款虧損的非政府機構，於2016-17年度的整筆撥款盈餘／（虧損）及機構整體儲備如下：

機構	機構的整筆撥款 盈餘／（虧損） 2016-17 年度 ⁶ (元)	機構整體儲備 ⁷ 2016-17 年度 (元)
機構1	(2,876,193)	29,938,812
機構2	546,348	31,983,328
機構3	(38,368)	9,845,764
機構4	(1,116,905)	55,276,356
機構5	(855,793)	282,465,489
機構6	(5,969)	15,638,326
機構7	(65,805)	14,803,437
機構8	290,260	6,032,418
機構K	(7,040,982)	449,637,576
機構9	(8,632,250)	96,712,042
機構10	(8,674,653)	174,297,192
機構11	(2,220,739)	3,603,930,914
機構12	644,183	6,755,797
機構13	(110,319)	2,485,369

就社署的跟進工作，請參閱上述第 10(c)項的回應。

(e) 機構 K 員工全年薪酬高於 50 萬元的狀況

根據機構K所提供的資料，從2014-15年度至2015-16年度，機構有多名員工因參照公務員薪酬調整及按年遞增薪級點而納入全年薪酬50萬元至60萬元的範圍，期間機構沒有大幅增聘年薪50萬元以上的員工。根據資料顯示，機構員工的薪酬開支上升可能是其營運虧損的其中一個原因。

⁶ 以上為機構於 2016-17 周年財務報告中所提供的數字，有待社署進一步檢視。

⁷ 在機構提交的 2016-17 財務報表內顯示的機構整體儲備。

2014-15年度，全年薪酬超逾50萬元的員工人數佔機構K全部受資助的員工人數比例是17%，而2015-16年度則為27%。機構在2014-15及2015-16年度用於全年薪酬超逾50萬元的員工的薪酬開支分別佔該機構從勞工及福利局（勞福局）和社署收到的營運收入約37%及52%。

非政府機構員工個人薪酬一般佔其經常開支約80%。不同機構會因應不同原因而有所差異，例如機構員工的年資及所提供服務的類型等。若機構營辦的服務對人手需求較高，其員工個人薪酬佔其經常開支的比例相對地亦會較高。就機構K的員工薪酬佔其總開支約70%或72%，有關比例並不算高。

(11) 有關延遲實施 2003 年《通函》的原因

行政署於 2003 年公布《通函》前，社署與福利界已達成共識，根據一套規則和指引發放資助予採用 2001 年設立的整筆撥款津助制度的非政府機構。有關規則和指引載於當時的《手冊》內，非政府機構須在周年財務報告中披露個人薪酬的開支，按職員人數及六個薪酬組別（即全年薪酬超逾 50 萬元及每逾 10 萬元為一組別）披露有關開支，並須公開披露其周年財務報告。此外，由 2001 至 2012 年期間，社署的財務科在審查非政府機構的帳目時，亦會收集被審查的服務單位或中央行政辦事處薪酬最高的三名人員的個人薪酬資料。

當《通函》於2003年公布時，整筆撥款津助制度剛剛推行了一段短時間。社署的記錄顯示，考慮到推行《通函》內的指引須修訂《手冊》，而《手冊》是經廣泛徵詢福利界的意見後才能定稿，任何修訂必須建基於社署與福利界所達成的共識，因此社署當時沒有即時執行《通函》內的指引。

政府於2008年委任獨立檢討委員會進行檢討整筆撥款津助制度。該委員會在《整筆撥款津助制度檢討報告》⁸作出了36項建議，其中第29項建議是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（即2003年《通函》內的有關指引）。有鑑於在檢討的過程中凝聚了業界的共識，並經整筆撥款督導委員會於2010年1月的會議上討論及同意，社署按照《通函》內的指引致函受資助的非政府機構通知有關安排，並要求他們提交2009-10年度的檢討報告。

⁸ 網址：[https://www.swd.gov.hk/doc/ngo/\(5\)-Report%20chi.pdf](https://www.swd.gov.hk/doc/ngo/(5)-Report%20chi.pdf)

在整筆撥款津助制度下，《手冊》內已訂明機構的問責性，並對機構使用公帑的透明度和向社署及公眾問責有所規定，包括上述第(9)(d)項的回應所述機構須公開披露載有個人薪酬開支資料的周年財務報告及讓社署收集最高三層人員的個人薪酬資料，公眾人士可瀏覽社署網頁而得悉相關資料。

社署一直在《手冊》內已清晰訂明問責和社署監管的要求。至於《通函》內的指引，社署認為在完成了獨立檢討委員會的工作後，亦必須與超過 160 間不同規模的機構取得共識（包括準則、評估方式和披露途徑）才可落實推行。

(12) 有關社署向行政署尋求意見

因應立法會議員在 2013 年對政府監管受資助機構高級行政人員薪酬事宜表示關注及提問，社署就政府各決策局／部門執行 2003 年《通函》內的指引時的一致性及所涉及的其他疑問，例如個人私隱及公眾利益等問題、社署所理解的 50% 門檻豁免準則是否與其他部門一致，以及在這個豁免準則下決策局和部門之間如何分工等尋求意見。因此，社署在 2013 年 6 月致函諮詢行政署。

有關 2013 年社署與行政署及財經事務及庫務局（財庫局）的溝通，按時序表列如下：

日期	內容
2013 年 6 月 24 日	社署透過便箋諮詢行政署
2013 年 7 月 12 日	社署致電行政署跟進
2013 年 7 月 19 日	行政署以電郵回覆。就社署欲澄清所採用的豁免準則是否符合《通函》所載指引，行政署請社署向財庫局尋求意見。
2013 年 7 月 31 日	社署職員向上級發出電郵，報告曾聯絡財庫局查詢關於 50% 門檻事宜，而財庫局表示需要更多時間考慮此事。

一般而言，社署與其他決策局或部門透過口頭討論的內容，會視乎實際情況及需要而作出記錄或書面跟進。

至 2016 年底，因應公眾及立法會議員對政府監管受資助機構高級行政人員薪酬事宜的關注，社署就推行 2003 年《通函》內的指引事宜，再度於 2017 年 1 月發電郵給行政署澄清有關 50% 門檻的計算方法。之後，社署、行政署及財庫局以電郵及會面詳細討論有關問題。最後行政署於 2017 年 5 月向社署解釋了計算 50% 門檻的方法，即各決策局局長應計算其向受資助機構提供的經常資助，佔該機構與決策局負責範疇相關部分運作收入的百分比，以衡量機構是否超越 50% 門檻。行政署並表示會向各決策局／部門進行問卷調查，了解各方執行指引的現況及意見，以確定是否需要更新指引或澄清部分執行上的細節。因應行政署的意見，社署已與勞福局磋商所需採取的跟進行動。考慮到與眾多非政府機構商討安排需時，以及行政署就指引執行情況的調查而可能對指引作出更新或修訂，社署預計於 2018 年第四季可實施根據行政署就 50% 門檻的計算方法，以反映非政府機構在 2017-18 年度的狀況。

(13) 有關 50% 門檻的計算方法

(a) 社署對 50% 門檻的理解

計算 50% 門檻的條文，見於行政署 2003 年發出的《通函》所載指引第 6(a) 段及第 14 段（只有英文版）（見附件二），以及 2003 年 2 月 25 日的相關立法會參考摘要（文件檔號 CSO/ADMCR2/1136/01）（見附件三）第 7(a) 段，條文為「所有運作收入中超過 50% 來自政府的受資助機構，均需就其高層人員、數目、職級和薪酬進行檢討」，以及第 8 段，條文為「對於所提供服務涉及不同決策局範疇的綜合服務機構，有關局長只負責就檢討報告中，屬於其政策範疇的服務所涉及的高層人員作出評估」。

根據上述條文，社署當時的理解是以受資助機構由社署所獲得的資助除以機構的總運作收入，作為計算機構是否超越 50% 門檻。

(b) 諮詢行政署及財庫局的原因

請參閱上述第(12)項的回覆。

(c) 加強向公眾問責

正如在第(13)(a)項所述，社署是按照當時對計算 50%門檻的理解推行《通函》內的指引。在這方面的跟進，請參閱上述第(12)項的回覆。

社署一向十分重視機構使用公帑的透明度及公眾問責。機構除須根據相關指引以指定的渠道向公眾披露其周年財務報告及檢討報告（如適用）外，社署已於 2017 年 6 月起在社署網頁上載機構的有關報告，方便公眾查閱。此外，由勞福局委任而社署署長任主席的優化整筆撥款津助制度檢討專責小組的其中一項擬議檢討範疇會研究如何增加受資助機構管理的透明度，以進一步加強機構向公眾問責。

(d) 根據行政署的方法計算 50%門檻機構將會面對的困難

社署從機構提交經審計的財務報表中只收集到機構整體總收入和社署的資助總額，當中並沒有機構在福利範疇的收入總額，而報表上的機構收入並未仔細根據來源及/或歸屬範疇分類。現時各機構提交經《專業會計師條例》（第 50 章）下註冊的執業會計師審計的整間機構的年度財務報表，其表述方式亦並不劃一。因此，當 50%門檻計算方法更改時，機構須配合改變其呈報收入的方式。

此外，隨著多元化服務發展及協作計劃增多（例如醫社合作計劃），不少機構同時營辦福利範疇以外的服務，例如醫療及教育服務等，並接收來自不同政策局、政府部門及民間的款項。機構須如何界定每筆款項歸屬福利或其他範疇，將影響機構是否獲得豁免提交薪酬檢討報告。

(14) 有關機構內部監控不足的跟進

根據《手冊》第 3.23 段關於內部監控的建議，機構應按其性質、大小或所提供的服務，確立足夠的內部監控。社署已就機構重要財務事宜的內部監控程序提出建議，例如已支付的發票上沒有蓋上“付訖”字樣，延遲製備銀行對帳表，不完整／不正確的固定資產登記冊等，作為資助審查的一部分。如發現機構出現內部監控問題，社署會要求有關機構盡快糾正及作書面回覆（《手冊》4.10 段）。社署每年會以書面形式提醒機構的管理層良好內部監控的重要性。就內部監控有不足之處的機構，社署會作出適

當跟進。此外，社署在制訂會計審查計劃時，會考慮一籃子的風險因素，包括機構的整筆撥款津助的金額、機構轄下單位的數目、機構在以往審查中遵從社署有關津助指引的表現、機構的財政狀況等。

(15) 有關機構總辦事處的開支分攤

三間非政府機構均對審計署的數據分析及其結論有不同意見。機構 I 表示按照機構的計算，其 2015-16 年度來自自負盈虧活動的收入遠低於審計報告表十四的數字；機構 J 則認為以整筆撥款資助補貼自負盈虧活動的結論偏於簡單而未有以較宏觀的角度來看待資源互補的做法；機構 K 表示一直有撇除用於個別非《協議》規定服務的總辦事處開支（即有關開支早已在周年財務報告中扣除），包括員工薪酬及其他開支等。社署會研究審計報告及機構提出的意見，繼續與機構商討，釐清有關分攤經常開支予《協議》規定服務及非《協議》規定服務的問題，協商一個公平及有效的準則以分攤有關開支。社署會繼續與業界討論分攤有關開支的事宜，期望在本年完成這方面的跟進工作。

(16) 個案一及個案二

根據《手冊》第 3.3 段，非政府機構必須確保所有交易事項均須記錄在適當帳簿及其他會計記錄內，並把《協議》規定服務和有關支援服務（包括中央行政及督導支援工作），以及非《協議》規定的服務分別記帳。《手冊》第 2.37 段內亦訂明整筆撥款和整筆撥款儲備是用以支付《協議》所訂服務或相關活動的營運開支。

社署有既定的機制，檢視機構提交的周年財務報告、整間機構已審計的年度財務報表及進行有關整筆撥款的資助審查，以檢視津貼的運用是否符合社署的規定。當發現機構有不符規定的情況，社署會要求有關機構盡快糾正及作書面回覆。

機構 H 及 G 並沒有就經常開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務時所採用的基準知會社署。

個案二的機構 G 於 2015-16 年度，用於支付行政總裁的全年薪酬開支（約 157 萬元），相當於該機構從勞福局和社署收到的營運收入約 1.2%。

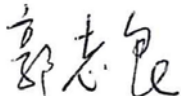
社署每年會以書面形式提醒機構須將《協議》規定服務及非《協議》規定服務的開支及成本分開入帳，並會在有需要時，向機構提供意見。社署亦會製作指引，供機構參考及使用。

(17) 開支分攤

非政府機構會不時就其《協議》和非《協議》相關服務的開支分攤事宜諮詢社署，社署會就每宗個案的情況提供意見。如有需要，社署會與相關機構舉行會議，釐清原則和問題，討論開支分攤的方案。社署會繼續就開支分攤事宜諮詢業界的意見，以提供進一步的指引。

如有任何查詢，歡迎致電與本人聯絡。

社會福利署署長

(郭志良  代行)

副本送：

勞工及福利局局長	(經辦人：鄭健先生)
財經事務及庫務局局長	(經辦人：黃潔怡女士)
行政署署長	(經辦人：周舜宜女士)
審計署署長	(經辦人：張濟中先生)

二零一八年一月五日

CIRCULAR MEMORANDUM

<i>From</i>	Director of Administration	<i>To</i>	Directors of Bureaux and Permanent Secretaries
<i>Ref.</i>	CSO/ADM CR 2/1136/01	<i>(Attn:</i>)
<i>Tel.</i>	2810 3838	<i>Your Ref.</i>	
<i>Fax</i>	2877 0802	<i>dated</i>	<i>Fax</i>
<i>Date</i>	28 March 2003	<i>Total Pages</i>	7+3+2

**Internal Review of Remunerations of
Senior Executives of Government-funded Bodies
and New Guidelines Arising from the Review**

This circular memorandum informs Directors of Bureaux of the outcome of the above review, and promulgates new guidelines and associated changes for the control and monitoring of remuneration practices in subvented bodies by Directors of Bureaux and their Controlling Officers. Relevant Directors of Bureaux are invited to take follow up actions.

Policy Decision

2. At the meeting of the Executive Council on 25 February 2003, the Council took note of:

- (a) the findings of the review of remunerations of the senior executives of 20 selected subvented bodies; and
- (b) a set of new guidelines for the effective control and monitoring of the structure, ranking and remunerations of the top three-tier executives in subvented bodies.

3. The Council ADVISED and the Chief Executive ORDERED that with the implementation of the new guidelines for the effective control and monitoring of the structure, ranking and remuneration for the top three tiers executives in subvented bodies and to avoid micro-managing remuneration practices of subvented bodies, the Government should do away with the subvention guideline premised upon the “no better than” principle.

***委員會秘書附註：本文件只備英文本。**

Findings of Review on Selected Bodies

4. In January 2002, the Government initiated an internal review of remunerations of senior executives of government-funded bodies. A Steering Committee convened by the Chief Secretary for Administration was set up to oversee the review. The Steering Committee eventually selected 20 subvented bodies for detailed examination.

5. The Steering Committee concluded the review in December 2002. According to the review report, there should be changes to or further reviews of the remuneration practices of the following six organisations (excluding the Hong Kong Arts Development Council for which follow-up action has been completed), namely –

Vocational Training Council
 Employees Retraining Board
 Equal Opportunities Commission
 Hong Kong Sports Development Board
 Hong Kong Philharmonic Society Ltd
 Hospital Authority

The relevant Directors of Bureaux undertook to take timely follow-up action in accordance with the review report.

New Guidelines for the Control and Monitoring of Remuneration Practices in respect of Senior Executives in Subvented Bodies

6. In the light of public concern, the Steering Committee decided to strengthen the monitoring and control of remuneration practices in respect of the top three tiers of staff in subvented bodies. It is believed that a proper framework governing remuneration practices for senior executives of an organisation would in effect filter down to other tiers of staff. Specifically, the Steering Committee decided to adopt the following new guidelines for the effective control and monitoring of the ranking, structure and remunerations of the top three-tier executives in subvented bodies:

-
- (a) Save for the exceptions in Annex A, all subvented bodies which receive more than 50% of their operating income from the Government should review their senior staff's number, ranking and remunerations and submit to their responsible Directors of Bureaux annual reports on the review findings. The relevant Directors of Bureaux may, with justifications, approve individual bodies under their purview to submit biennial or triennial review reports.
- (b) Each body's review report should set out the up-to-date position in respect of the number, ranking and remuneration packages of staff at the top three tiers, and also explain and justify any changes over the period covered in the report.
- (c) In assessing the appropriateness of the number and ranking of senior positions of a subvented body, the Director of Bureau will take into account the functions and overall staffing structure of the concerned body, the nature and complexity of duties being performed by each of the top three-tier executives in question, and the ranking for comparable jobs in the civil service. Where the Director of Bureau has, after consulting the Civil Service Bureau, decided that there are no comparable jobs in the civil service, reference should be made to market practices.
- (d) As a general rule, the ranking of the senior staff of a subvented body should not exceed Directorate Pay Scale D8 or equivalent. A Director of Bureau should seek and obtain the ranking support of the Secretary for the Civil Service before endorsing any organisation's proposal to rank a senior position at D7 or D8 equivalent.
- (e) In evaluating the appropriateness of remuneration packages for senior positions of a subvented body that have comparable civil service ranks, the relevant Director of Bureau will compare the average total cost of remunerations for a tier of staff with that of civil servants at comparable ranks. The cost comparison for each of the top three tiers of staff will comprise two parts, one for serving staff and one for the first contracts of new recruits. Details of this cost comparison approach are set out in Annex B. In the absence
-

of such comparable civil service ranks, reference should be made to market practices.

- (f) To enhance transparency, the Director of Bureau will work out with those subvented bodies under his/her purview suitable arrangements for public disclosure of their regular review reports.

7. As the amount of operating income and subvention may change from year to year, the relevant Director of Bureau should, before the commencement of the next reporting cycle, ascertain the average operating income and subvention received by the concerned organisation over a four-year period immediately before the next reporting cycle. If the figures indicate that the organisation has on average received more than 50% of its operating income from the Government and the amount averages \$10 million or more (hence not eligible for exemption over the four-year period), the organisation is required to submit a report for the next reporting cycle. Information on the remuneration package of the head of the organisation should indicate the total staff cost, with breakdown by remuneration components where applicable, such as \$X on salary, \$Y on housing, etc.

Other Changes in the Approach for Controlling and Monitoring Remuneration Practices in Subvented Bodies

Application of the “no double housing benefits” rule

8. Subvented bodies have hitherto been required to follow the “no double housing benefits” rule, as applicable to civil servants, in offering housing benefits to their staff. With the control of the average total cost of remunerations by separate cost comparisons for serving senior staff and the first contracts of new recruits to the top three tiers, the Steering Committee saw no need for continued enforcement of the “no double housing benefits” rule as a general guideline, or for insisting on detailed comparison of the housing or other elements of remuneration packages adopted by individual subvented bodies.

9. Notwithstanding the removal of the general requirement to enforce the “no double housing benefits” rule, it will be up to individual Directors of Bureaux to decide whether the rule should be separately considered for selected subvented bodies under their purview on a case by case basis.

Removal of the general subvention guideline on terms of service

10. Subvented organisations are hitherto subject to the general subvention guideline that the terms of service for subvented staff should not be better than those for comparable staff in the civil service, i.e. the “no better than” guideline. This “no better than” guideline focuses only on the cost of remunerations for subvented staff with comparable ranks in the civil service. It does not control ranking and structure of staff, examine cases without comparable civil service ranks or prescribe disclosure arrangements, which are matters covered by the more elaborate new guidelines applicable to the top three tiers of subvented staff.

11. With the introduction of the new guidelines set out in paragraph 6 above and to avoid micro-managing the subvented bodies, the central subvention guideline of “no better than” for application across all subvented organisations and their subvented staff will be removed at the same time. This is to strike a balance between control and flexibility. The new guidelines represent enhanced arrangements for controlling and monitoring not only the remunerations but also the structure and ranking of the top management of subvented bodies. Such arrangement will in effect set a ceiling and broad framework governing how other staff below the top three tiers in subvented bodies would be remunerated. In the circumstances, arrangements for remuneration practices in respect of other staff would be left to the subvented bodies, which in turn are subject to monitoring by relevant Directors of Bureaux. Under the “envelop” approach, the Directors of Bureaux determine annual funding to subvented bodies under their purview and are ultimately accountable for monitoring the use of the money granted.

12. The Directors of Bureaux will decide whether, in addition to the new guidelines applicable to the top three tiers of subvented staff, there should be other measures for ensuring value for money in the use of subventions on staff costs. They will have the flexibility, for example, to mandate remuneration packages for subvented staff as a condition of subvention; set cost ceilings for remuneration packages; ensure value for money by controlling output rather than checking staff costs; or give subvented bodies a complete free hand in determining their remuneration arrangements but hold their governing boards publicly accountable, etc.

Effective Date and Implementation Arrangement

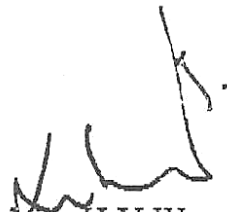
13. The effective implementation date for the new guidelines is 1 April 2003. Directors of Bureaux are invited to follow up with the concerned subvented bodies the decisions in respect of the 20 selected bodies in paragraph 5, as well as implementation of the new guidelines set out in paragraph 6 of this circular memorandum. Save for those exempted in accordance with the prescribed exemption categories at Annex A, relevant subvented bodies are expected to submit their first review reports for the period from 1 April 2003 to 31 March 2004 to their respective Directors of Bureaux before end June 2004. Directors of Bureaux may, with justification, approve individual bodies under their purview to submit their first review reports on a later date.

14. Directors of Bureaux will also work out with the relevant subvented bodies the disclosure arrangement for the review reports. For a multi-disciplinary organisation providing services which fall under programme areas of different Directors of Bureaux, a Director of Bureau would be responsible for that part of the review report covering those senior staff who operate services under his/her policy purview.

15. In case a review report reveals irregularities in the practices adopted by a subvented body, the relevant Directors of Bureaux should follow up with the concerned body with a view to rectifying the situation as soon as possible. Where the Director of Bureau accepts that there are practical difficulties in early rectification in the first instance, e.g. due to the need of the concerned body to honour on-going contractual obligations and to retain staff, he/she should agree with the concerned body on the most practicable measures. In this regard, it is advisable for organisations to term their new/renewed contracts in a way that would provide flexibility for adjustment that may be required for compliance with the new guidelines. The new guidelines, being administrative in nature, and any rectification measures deemed appropriate by the Directors of Bureaux, do not and cannot prevail over an organisation's statutory powers, if any, to determine the terms and conditions of their staff. Neither can they take away the appointment authority of the organisations as employers. If an organisation decides to exercise its powers (statutory or non-statutory) in a manner that would result in non-compliance with the new guidelines, the Director of Bureau should make this known under the public disclosure arrangements and consider whether the existing level of subvention to the organisation is still justified.

16. The responsibility for administering the new guidelines promulgated in this circular memorandum rests with the relevant Directors of Bureaux. Directors of Bureaux are requested to bring this circular memorandum to the attention of their Controlling Officers. The Secretary for Financial Services and the Treasury will promulgate in a separate circular the consequential amendments to Financial Circulars, FSTB circular memoranda and various subvention guidelines as appropriate.

17. For enquiries on the internal review of the 20 selected bodies, please contact Mr Sidney Chan, Assistant Director of Administration, at 2810 2205. For enquiries on the new guidelines, please contact Ms Bernadette Linn, Principal Assistant Secretary for Financial Services and the Treasury (Treasury)B, of the Financial Services and the Treasury Bureau at 2810 2286.



(Andrew H Y Wong)
Director of Administration

cc (w/encl) :
D/CEO
SCS
AA/CS
AA/FS

Exemptions from New Guidelines for the Control and Monitoring of Remuneration of Senior Staff of Subvented Bodies

The new guidelines will not apply to those subvented bodies which receive 50% or less of their operating income from the Government. As for those subvented bodies which receive more than 50% of their operating incomes from the Government, a number of them would also be exempted from the annual review and report requirement. The exempted categories are set out as follows¹ -

(a) Category A

This covers organizations where government funds are provided as subscription/sponsorship fees. In such circumstances, it would not be appropriate for the Government, as a voluntary sponsor to these bodies, to seek to control the organizations' staffing and remuneration expenditure. **A list of such subventions is at the Appendix.**

(b) Category B

This covers circumstances where government funds are provided as fees for the procurement of services by an organization. Existing examples include hire of services in welfare sector and procurement of training places from the Outward Bound Trust of Hong Kong. In such circumstances, it would not be appropriate for the Government, as a service client to these bodies, to seek to control the organizations' staffing and remuneration expenditure.

(c) Category C

This includes organizations, or particular divisions of certain large organizations, where their top three-tier positions are funded entirely by the organizations' income from sources other than the Government. Existing examples include the administrative headquarters of the Tung Wah Group of Hospitals (TWGHs) and the Po Leung Kuk (PLK) where remunerations of their senior executives are funded by the organizations themselves. However, the senior staff of other divisions or certain subsidiary bodies of those organizations may still be covered by the proposed review and reporting arrangement subject to the latter's particular circumstances.

¹ Except for exemptions under Category A, we have not provided a breakdown of the subvented organisations by the different exemption categories. This is because the applicability of Category B to F to an organisation may change, e.g. upon a change in the level of subvention. Controlling Officers should examine the applicability of the various exemptions having regard to any changes in circumstances.

(d) Category D

This category includes organizations where their top three-tier positions are filled entirely by civil servants.

(e) Category E

It includes organizations that are receiving only limited government funds in monetary terms. The monetary level will be specified by the Government and is subject to regular review. As a start, organizations receiving subventions of less than \$10 million a year will be exempted.

(f) Category F

This category covers organizations that are subject to statutory provisions or decisions approved by ExCo/LegCo on staffing matters, and where the provisions/decisions are in conflict with the new guidelines or have prescribed separate monitoring and control mechanisms. Examples include the Hospital Authority, schools under the Codes of Aid, and UGC-funded institutions.

Appendix to Annex A**List of subventions categorised as sponsorships/subscriptions**

Subventions
Hong Kong Life Saving Society
Hong Kong Archaeological Society
Subventions to district sports and arts associations (Head 63 S/H 531)
Subventions to New Territories organizations (Head 63 S/H 470)
Society for the Prevention of Cruelty to Animals
World Wide Fund for Nature (HK)
Conservancy Association
Hong Kong Bird Watching Society
United Nations Children's Fund
World Meteorological Organisation
United Nations International Drug Control Programme and World Health Organisation
Asia and Pacific Development Centre
Hong Kong-Japan Business Co-operation Committee
World Customs Organisation
United Nations Development Programme
Statistical Institute for Asia and the Pacific
Network of Aquaculture Centres in Asia and the Pacific

**Cost Comparison for Vetting Remuneration Packages for
Top Three Tiers of Staff in Subvented Bodies**

Section A. For serving staff appointed before 1 April 2003 and staff recruited on or after 1 April 2003 but serving in their second or further contracts

The cost comparisons would be based on the annual average staff cost as indicated in the Staff Cost Ready Reckoner (SCRR) published annually by the Treasury. The SCRR provides both the monthly and annual average staff costs for each and every civil service rank. The process is summarized as follows -

- (a) the subvented organization to agree with the Controlling Officer whether the jobs performed by subvented staff in the top three tiers are comparable to those for civil servants and if yes, agree a comparable civil service rank for each group of subvented posts within the top three tiers in the organization;
- (b) the subvented organization to calculate the average of the total annual staff cost for each of the top three tiers of subvented posts, by taking the average of **actual expenditure** incurred on all components in remuneration packages for the concerned staff in the same tier in the past year (except that salary and fringe benefits pegged to salary should also be based on the prevailing monthly salary x 12 months, as in the treatment for the costing of similar components reflected in the SCRR for the civil servants. This is to ensure that the SCRR promptly reflects the effect of any civil service pay adjustment on staff cost); and
- (c) for each tier, the cost in (b) is compared against the annual average staff cost of the comparable civil service rank(s) (there may be more than one comparable rank if there are more than one group of subvented staff within the same tier) as expressed in the prevailing SCRR. A subvented organization will have passed the test on cost comparison if the cost in (b) is at or below the SCRR cost for the comparable civil service rank(s) taken together.

Section B. For staff recruited on or after 1 April 2003 and serving their first contracts

The same procedures in Section A above apply, except that the benchmark for comparison will not be the SCRR, but recruitment benchmarks reflecting the lower cost of the prevailing remuneration packages for new recruits to the comparable civil service rank(s). In the first instance, the recruitment benchmarks will be calculated by reference to the New Term for civil service appointments applicable since 2000. The basis for determining the recruitment benchmarks will be adjusted from time to time by the Civil Service Bureau having regard to changes to civil service remuneration structures and policies. The list of recruitment benchmarks for relevant comparable ranks will be updated annually and published at the same time the SCRR is released each year. The first list of recruitment benchmarks will be published shortly.

檔號：CSO/ADMCR2/1136/01

立法會參考摘要

政府資助機構高層管理人員薪酬內部檢討

引言

在二零零三年二月二十五的會議上，行政會議得悉：

- (a) 檢討 20 個機構高層管理人員薪酬的結果；以及
 - (b) 為有效控制和監察受資助機構最高級三層人員的架構、職級和薪酬而制定的新指引。
2. 隨着新指引的實施，行政會議建議，行政長官指令政府取消以“不優於”原則為前提的資助指引。

理據

對個別機構高層管理人員薪酬的檢討

3. 鑑於市民大眾關注接受公帑機構的高層管理人員之薪酬事宜，由政務司司長擔任召集人的督導委員會分兩個階段進行內部檢討。在第一階段，有關決策局對逾 300 個接受公帑機構或機構類別進行初步檢視。檢視目的在於確定這些機構，是否接受政府的經常性財政資助(即是確定它們是否為受資助機構)，及是否同時自行聘請高層管理人員。
4. 根據各決策局的建議，督導委員會挑選了 20 個受資助機構在第二階段的檢討作深入研究。該 20 個機構均一直：
- (a) 接受及依靠政府經常性撥款作為主要收入來源，即每個機構的運作收入逾 50% 來自政府資助；以及
 - (b) 自行聘請管理人員，並為他們另行釐定薪酬條件。
5. 鑑於市民大眾特別關注接受公帑機構的高層管理人員之薪酬事宜，有關決策局已就上述 20 個受資助機構，研究每個機構的最高級

三層管理人員的數目、職級和薪酬條件是否適中，並就所發現的不當之處提出改善的建議。督導委員會於二零零二年十二月完成檢討，結果如下：

- (a) 13 個機構的高層管理人員在數目、職級和薪酬條件方面均屬恰當；
- (b) 三個機構須於二零零三年另行檢討；以及
- (c) 應對餘下四個機構高層管理人員的薪酬條件及安排作出修改。

6. 檢討結果摘要見 附件 A。

控制和監察受資助機構高層管理人員薪酬事宜的新指引

7. 考慮到市民大眾的關注，督導委員會決定就受資助機構最高級的三層管理人員加強控制和監察，並相信高層管理人員的安排會成為綱領，影響機構內其他人員的薪酬事宜。督導委員會決定採納下開新指引，以有效控制和監察受資助機構最高級三層管理人員的職級、架構和薪酬：

- (a) 除 附件 B 載述的獲豁免機構類別外，所有運作收入中超過 50% 來自政府的受資助機構，均需就其高層人員數目、職級和薪酬進行檢討，並就檢討結果向所屬決策局局長提交年度報告，相關的決策局局長如有充分理據，可批准其職限內的個別機構，每兩年或每三年提交一次檢討報告。
- (b) 每個機構均須在檢討報告內，詳列最高級三層人員的最新數目、職級和薪酬條件；在報告涵蓋的期間內如有任何變動，也須加以解釋和提出理據。
- (c) 決策局局長就受資助機構高層職位的數目和職級是否適中作出評估時，所考慮的因素包括有關機構的職能和整體員工結構；所涉三層人員中，每層人員履行的職責性質和複雜程度；以及公務員系統中相若職位的級別。如公務員系統中沒有相若職位，便應參考市場情況。

- (d) 作為一項一般性規則，受資助機構高層人員的職級不應高於首長級薪級表第 8 點或同等職級。
- (e) 在評估有相若公務員職級的受資助機構高層職位的薪酬條件時，負責的決策局局長，會就某一層人員的平均總薪酬成本與相若職級的公務員成本比較。就最高級三層人員的每一層進行的成本比較，會分為兩部分，一部分涉及已在職人員，另一部分涉及新招聘人員的首份合約。有關的成本比較詳情載述於附件 C。對於無相若職級可予比較者，則應參考市場情況。
- (f) 為加強透明度，相關的決策局局長會與其職限內的受資助機構制訂合適安排，把定期檢討報告向公眾披露。

8. 有關的受資助機構應於二零零四年六月底前向所屬決策局局長提交就二零零三年四月一日至二零零四年三月三十一日的首年度檢討報告。相關的決策局局長如有充分理據，可批准其職限內的個別機構押後提交檢討報告。對於所提供服務涉及不同決策局範疇的綜合服務機構，有關局長只負責就檢討報告中，屬於其政策範疇的服務所涉及的高層人員作出評估。

“不得享用雙重房屋福利”規則的適用問題

9. 為公務員制定的“不得享用雙重房屋福利”規則目前也適用於受資助機構人員。基本上，公務員的“不得享用雙重房屋福利”規則包括下列細則：

- (a) 公務員或其配偶如果已喪失享用房屋福利的資格(例如已享受政府或受資助機構(視乎情況)給予的全部房屋福利，或基於任何原因遭取消一切形式的房屋福利)，便沒有資格享受政府給予的其他房屋援助(即“喪失權利規則”)；
- (b) 公務員自置居所津貼的年期為十年，不論其服務曾否間斷(即“十年規則”)；
- (c) 公務員可享的最高十年房屋福利年期，可因其本人或其配偶曾獲政府或受資助機構提供房屋資助的年期而被扣減(即“扣減規則”)；以及

- (d) 公務員的配偶如果正在享受僱主給予的房屋福利，該公務員便沒有資格享受政府給予的房屋福利(即“不得同期享有規則”)。

我們一直要求受資助機構在發放房屋福利予員工時，遵循上述規則。

10. 督導委員會了解受資助機構，在執行“不得享用雙重房屋福利”規則時，要面對頗為煩瑣的規定。督導委員會認為，既然如附件 C 所述，有關當局對受資助機構的最高層人員的整體薪酬條件有所管制，就最高三層的在職人員及新招聘人員的首份合約進行成本比較，那便無須另外堅持執行“不得享用雙重房屋福利”規則，或堅持就受資助機構薪酬條件中的房屋福利或其他個別項目，另外進行細項比較。事實上，不少受資助機構都提供非實報實銷的現金津貼，以代替房屋福利；這項安排令執行“不得享用雙重房屋福利”規則的成效不大。不過，雖說執行“不得享用雙重房屋福利”規則不再是一般規定，各局長仍可按個別情況，決定其職限內個別的受資助機構應否實施上述規則。

為受資助機構最高級三層以下人員作出的安排

11. 鑑於當局會加強控制和監察受資助機構的最高級三層管理人員的職級、架構和薪酬，有關安排自然會成為綱領及規限，影響機構內其他人員的薪酬事宜。另外，在問責制下，各局局長應有更大彈性，決定如何確保政府的資助金的運用符合成本效益。這是因為局長會從他/她所得的營運開支，釐定其職限內受資助機構每年所得的撥款(並按需要要求立法會批准)，並就監察撥款的使用情況負上最終責任。基於這些考慮，當局力求在管制與靈活性之間取得平衡。我們對受資助機構最高層人員薪酬加強控制，應可為受資助機構的薪酬慣例定出總體框架或上限，監察其他員工的具體安排便可留待有關局長決定。

12. 因此，當局認為可刪除規定所有受資助機構人員以“不優於”原則受聘的中央指引。根據以“不優於”為前提的現行資助指引，受資助機構人員的服務條件不得高於相若的公務員。這指引的重點只在於比較受資助機構員工及相若公務員職級的成本。用於控制和監察受資助機構的最高級三層管理人員的新指引卻更為全面，包括監控職級和架構，檢視沒有相若公務員職級的受資助職位，以及訂定向公眾披露資料的安排。繼續實施或取消“不優於”原則對受資助機構獲資助的水平並無影響。事實上，許多受資助機構是以整體撥款方式獲得資助，款額並非按照其薪酬政策或薪酬慣例釐定。

13. 在刪除規定所有受資助機構人員以“不優於”原則受聘的中央指引後，決策局局長將可以靈活決定以何方法確保撥款的運用符合成本效益，例如：i)指令受資助人員的薪酬條件，作為一項提供資助的條件；ii)為薪酬條件設定成本上限；iii)以控制產量而非核查職工成本來確保撥款用得其所；以及iv)允許受資助機構全權決定薪酬安排，但要求機構的管理委員會向公眾負責等。

建議的影響

14. 建議對可持續發展、生產力、經濟和環境沒有影響。

15. 建議對財政和公務員會有影響，詳情載於附件 D。

公眾諮詢

16. 有關的決策局在進行第二階段檢討 20 個受資助機構時，曾要求有關機構提供資料，尤其是有關薪酬條件和慣例的資料。我們會請有關的決策局與有關機構跟進檢討結果及發佈新的中央指引，有關局長會與受資助機構商討執行細節。

宣傳

17. 我們會為立法會議員以及傳媒安排簡介會。我們並會發出新聞稿，以及安排發言人解答傳媒的查詢。

背景

18. 二零零二年一月，當局開始了一次就政府資助機構高層管理人員的薪酬的內部檢討。這次檢討和由顧問公司(Hay Group)於二零零二年六月完成對十個法定及其他機構高層管理人員薪酬的研究，分別獨立進行。當局成立了一個由政務司司長擔任主席的督導委員會，負責監督內部檢討工作。在檢討工作的第二階段中，督導委員會對 20 個受資助機構高層管理人員的薪酬作深入研究。

19. 在檢討該 20 個機構的同時，督導委員會同意制定一套新指引，以加強控制和監察受資助機構最高級三層管理人員的薪酬。鑑於這套新指引的設立，當局亦考慮有否需要繼續實施以“不優於”原則為前提的資助指引。

查詢

20. 如對本參考資料摘要有任何疑問，請致電 2810 2205 向助理行政署長陳選堯先生查詢。

行政署

二零零三年二月二十五日

特選政府資助機構高層人員薪酬
第二階段內部檢討結果撮要

申訴專員公署
當值律師服務
消費者委員會
監護委員會
個人資料私隱專員
香港演藝學院
香港吸煙與健康委員會
香港戒毒會
香港應用科技研究院有限公司
香港賽馬會中藥研究院有限公司
香港中樂團有限公司
香港舞蹈團有限公司
香港話劇團有限公司

督導委員會接納負責的決策局局長所提出的建議，同意這 13 間政府資助機構高層人員職位的數目、職級和薪酬安排，無須改變。

職業訓練局
僱員再培訓局
平等機會委員會

督導委員會得悉，職業訓練局和僱員再培訓局的高層人員現時的薪酬條件，符合現行資助指引下的“不優於”原則。鑑於人力發展委員會即將成立(原定於二零零三年成立)，督導委員會接納教統局局長的建議，同意該兩個機構的組織架構及人員薪酬條件將一併再受檢討。隨着人力發展委員會已於最近(二零零二年十月)成立，建議教統局局長按人力發展委員會接替這兩個機構的職能的進度，相應地進行檢討。

民政事務局局長已檢視了平等機會委員會最高三層人員的薪酬，並確認其中第二及第三層的安排為適中。然而，民政事務局局長亦決定將因應現時建議中的立法反種族歧視一事的結果，再考慮平等機會委員會主席的薪酬安排。這是因為有關法例可能對主席的工作有很大影響。

香港康體發展局

督導委員會得悉民政事務局對現行四個高層人員職位薪酬條件的檢討結果。民政事務局局長會跟進此事，對該四個職位的薪酬條件作適當調整。

香港管弦協會有限公司

督導委員會接納民政事務局局長的建議，同意把屬該公司第二層的四個助理總經理職位(相等於總薪級表第 33-43 點)中的三個降至第三層，改為高級經理(相等於總薪級表第 27-32 點)，只留下一名助理總經理擔任總經理的副手。這項改動將令該公司的管理架構與其他三個表演團體的架構更趨一致。民政事務局局長會跟進此事。

香港藝術發展局

雖然藝術發展局行政總裁職位薪酬條件的整體成本並不比首長級薪級表第 2 點官員為高，但督導委員會接納民政事務局局長的建議，同意要求藝術發展局在行政總裁的下一份合約內訂明，行政總裁的薪金部分將分為底薪及現金津貼／約滿酬金兩個項目。這項建議已其後獲藝術發展局接納，該局行政總裁的新合約已訂明其薪金部分分為底薪、現金津貼及約滿酬金等項目。

醫院管理局

督導委員會得悉財務委員會在一九九一年就醫管局人員薪酬所作的決定，以及《醫院管理局條例》中的相關條文。委員會也得悉衛生福利及食物局局長就醫管局現行薪酬條件所作的檢討結果，以及醫管局所建議的更改。督導委員會接納衛生福利及食物局局長的建議，同意為控制和監察政府資助機構高層人員薪酬所制定的新指引，不應適用於醫管局。

免受“控制及監察受資助機構高層人員薪酬新指引”規管的機構類別

新指引不適用於運作收入只有或少於 50% 來自政府的政府資助機構。至於運作收入超過 50% 來自政府的政府資助機構，當中有部份將獲豁免，無須進行每年檢討及提交報告。有關獲豁免的機構類別載列如下：

(a) 甲類機構

本類別涵蓋政府向其繳付年費／提供贊助的機構，如亞洲及太平洋發展中心。在此類情況下，政府作為該等機構的自願贊助人，實不宜對其人員及薪酬開支加以控制。

(b) 乙類機構

本類別涵蓋政府向其提供款項以購買其服務的機構，如管理米埔的世界自然基金會、政府向其購買服務的福利機構及政府向其購買培訓學額的香港外展信託基金會。在此情況下，政府作為該等機構的服務對象，不宜要求對其人員及薪酬開支加以控制。

(c) 丙類機構

本類別涵蓋其最高級三層職位的經費完全來自政府以外的收入的機構或某些大機構內的個別部門。例子包括東華三院及保良局的行政總部，其高級管理人員的薪酬由該兩個機構自行負責。不過，這些機構內其他部門或某些附屬機構的高級人員，仍可能須因應其個別情況，受建議的檢討及報告安排所規限。

(d) 丁類機構

本類別涵蓋其最高級的三層職位完全由公務員出任的機構。

(e) 戊類機構

本類別涵蓋只接受政府有限度撥款的機構。有關金額由政府釐訂，並定期進行檢討。我們考慮在開始時，以每年撥款 \$1 000 萬元為限，即每年獲資助少於 \$1 000 萬元的機構將獲豁免。

(f) 己類機構

本類別涵蓋其人手安排須受法定條文或獲行政會議／立法會通過的決定所規管，而且有關條文／決定與新指引有抵觸的機構，或須受有關條文／決定所訂定的一套獨立監察及控制機制所規管的機構。例子包括醫院管理局、資助學校及大學教育資助委員會資助院校。就大學教育資助委員會資助院校而言，督導委員會已採納教統局局長的建議，即基於多項考慮因素（包括有關院校確立已久的管理架構，以及有必要保持各院校在聘用人手方面的競爭力），該些院校應免受建議指引規管。

審核受資助機構最高級三層人員薪酬條件時進行的成本比較

A. 適用於在“生效日期”公布前受聘的在職人員以及在生效日期或之後聘用並正處於第二個或其後合約的在職人員

成本比較以庫務署每年公布的職工成本計算便覽所展示的全年平均職工成本為依據。該計算便覽開列每一個公務員職級的每月和每年平均職工成本。現把比較程序撮述如下：

- (a) 受資助機構與管制人員商討，以決定受資助機構最高級三層人員所履行的職責是否與公務員相若；如屬相若，則就機構最高級三層人員中每一組別受資助職位定於一個可資比較的公務員職級；
- (b) 受資助機構以過去一年支付予每一層相關人員的薪酬條件中各組成部分的**實際開支**平均數，來計算最高級三層每一層受資助職位人員的全年平均總成本(但薪金及與薪金掛鈎的附帶福利則以當前月薪 x 12 個月為計算基礎，這考慮到職工成本計算便覽中反映的公務員薪金及與薪金掛鈎的附帶福利也是以當前月薪為計算基礎，以確保公務員薪酬經最新調整後的任何影響，可反映於便覽顯示的成本上)；以及
- (c) 把上文(b)段所述的每一層人員的成本，與現行職工成本計算便覽展示的相若公務員職級(如同一層內有超過一組受資助人員，則或會有多於一個相若公務員職級)的全年平均成本進行比較。如上文(b)段的成本相等或低於職工成本計算便覽展示的成本，有關的受資助機構即可通過成本比較測試。

B. 適用於在生效日期或之後聘用並正處於第一個合約的人員

上文 A 部的程序也適用於這部分的人員，但不會以職工成本計算便覽而會改用招聘基準作比較，以反映相若公務員職級的新聘人員現行薪酬條件的較低成本。作為開始，招聘基準會參照自二零零零年以來適用的公務員新薪酬條件而計算。有關基準會按公務員薪酬結構和政策的變化不時調整。

對財政及人手的影響

督導委員會就 20 間特選機構進行檢討的結果倘獲得全面落實，將有助這些機構減省部分員工開支。根據“封套”撥款方式，有關的決策局局長須考慮應否及如何調整撥予有關機構的資助金額。

2. 取消“不優於”原則與否，對個別機構的資助水平並無直接影響，因為有關指引只用作測試政府所提供的資助是否用得其所，而非一項用以釐定每年資助額的準則。根據“封套”撥款方式，每筆資助的撥款水平，以及因與“不優於”原則不符而須退回的款額，純屬局長和其職限內受資助機構之間的事，對中央並無任何財政影響。

3. 對公務員來說，有關設立定期監察受資助機構最高級三層管理人員的機制的建議，可能會增加管制人員的工作量，但相信有關人員可運用現有資源應付所增加的工作。我們預期當局無須為此而增減公務員職位。