

社會福利署對整筆撥款的管理

A. 引言

審計署曾就社會福利署("社署")對整筆撥款的管理進行審查。

2. 石禮謙議員、謝偉俊議員及邵家輝議員申報，他們是數個非政府機構("機構")的董事及/或顧問，那些機構或曾接受社署的整筆撥款或其他津助。何俊賢議員申報，他有一名家庭成員在社署任職。

背景

3. 社署負責發展和統籌香港的福利服務。機構獲社署提供津助，為公眾提供福利服務。

4. 2001 年 1 月之前，當局透過傳統津助制度向機構提供津助。在該制度下，社署向機構撥款以支付用於提供認可福利服務的實際成本。2001 年 1 月，當局推出整筆撥款津助制度，作為向機構提供資助的重大改革。在傳統津助制度下受資助的機構，可自願選擇加入整筆撥款津助制度。¹

5. 整筆撥款津助是以每間機構作為單位發放。每年向機構發放的整筆撥款津助金額為員工薪金、公積金撥款和其他費用(例如行政費用、公用事業的收費和超時工作津貼)相加後減去社署認可的機構收費。在整筆撥款津助制度下，機構的管理層可自主靈活地調配津助資源，以配合服務需要。

6. 機構可保留未動用的整筆撥款津助作為儲備(即整筆撥款儲備)，以應付日後開支。累積儲備(與公積金儲備²和寄存帳戶

¹ 2016-2017 年度，在 170 間接受社署津助的機構中，有 165 間(97%)已加入了整筆撥款津助制度，其餘 5 間(3%)繼續留在傳統津助制度下。

² 公積金儲備只可用作公積金供款。有關計算公積金撥款的詳情，請參閱審計署署長報告書第 1.12(b)段。

社會福利署對整筆撥款的管理

結餘³分開計算)的上限為機構受資助服務每年營運開支(不包括公積金開支)的 25%，超出 25% 上限的款項須予退還，交回政府。機構可自行斟酌把整筆撥款儲備用於《津貼及服務協議》("《協議》")規定服務和《協議》相關活動。

7. 社署為機構轄下服務單位所提供的每項服務擬備《協議》。《協議》界定由服務協議單位("單位")提供的福利服務，並訂明單位須達致的服務量標準和服務成效標準、單位須符合的基本服務規定、所需遵守的 16 項服務質素標準⁴及所需遵守的《整筆撥款手冊》⁵("《撥款手冊》")及《整筆撥款通告》("《撥款通告》")所訂規定。機構亦須採取在整筆撥款督導委員會的幫助下制訂的《最佳執行指引》("《執行指引》")所列載的最佳做法。整筆撥款督導委員會由勞工及福利局("勞福局")委任，負責監察整筆撥款津助制度的推行情況，並找出尚待改善之處。

8. 2008 年 1 月，勞福局委任整筆撥款獨立檢討委員會("獨立檢討委員會")，就整筆撥款津助制度進行檢討，以評估其整體效益及找出可改善的範疇。2008 年 12 月，獨立檢討委員會提交報告，提出 36 項如何改善該制度的建議。⁶ 整筆撥款獨立處理投訴委員會("投訴處理委員會")於 2009 年 4 月成立，以處理與整筆撥款有關但接受津助的機構未能妥善解決的投訴。

9. 在 2007-2008 年度至 2016-2017 年度的 10 年間，整筆撥款津助由 63 億元倍增至 125 億元。在 2016-2017 年度，向 165 間機構發放的整筆撥款津助介乎 79,000 元至 11 億 2,100 萬元不

³ 為協助機構於 2006-2007 年度過渡期補貼終止後達致財政平衡並履行對"定影員工"的合約承諾，社署於 2004-2005 年度至 2006-2007 年度 3 年期間，暫緩要求機構退還高於 25% 上限的整筆撥款儲備餘款。各間機構截至 2007 年 3 月 31 日的整筆撥款累積儲備，存放於其寄存帳戶。機構可把那些結餘用於《津貼及服務協議》("《協議》")規定服務和《協議》相關活動。有關過渡期補貼的詳情，請參閱審計署署長報告書第 1.14 段。

⁴ 有關該 16 項服務質素標準的詳情，請參閱審計署署長報告書第 1.18(c)段及附錄 B。

⁵ 《整筆撥款手冊》已上載至社署網址(<https://www.swd.gov.hk>)。

⁶ 有關獨立檢討委員會提出的 36 項建議的詳情，請參閱審計署署長報告書第 6.2 段及附錄 E。

社會福利署對整筆撥款的管理

等。截至 2017 年 3 月 31 日，社署已就該 165 間機構轄下 2 691 個單位擬備《協議》。該 2 691 個單位當中，有 717 個(27%)提供安老服務，508 個(19%)提供家庭及兒童福利服務，1 179 個(44%)提供康復服務，以及 286 個(10%)提供青年及感化服務。

委員會的報告書

10. 委員會的報告書載列向證人收集所得的證據。報告書分為以下各部分：

- 引言(第 A 部)(第 1 至 14 段)；
- 財務監察(第 B 部)(第 15 至 36 段)；
- 非政府機構服務質素的自我評估(第 C 部)(第 37 至 53 段)；
- 社會福利署對服務的監察(第 D 部)(第 54 至 73 段)；
- 管治及管理事宜(第 E 部)(第 74 至 89 段)；
- 檢討整筆撥款津助制度(第 F 部)(第 90 至 94 段)；及
- 結論及建議(第 G 部)(第 95 至 97 段)。

公開聆訊

11. 委員會分別於 2017 年 12 月 12 日、2018 年 1 月 13 日及 3 月 2 日舉行了 3 次公開聆訊，就審計署署長報告書的審查結果及觀察聽取證供。

福利界提交的意見書

12. 委員會共接獲機構及社福界提交的 5 份意見書和一名立法會議員提交的一份意見書，當中表達對整筆撥款津助制度的意見。委員會歡迎公眾人士就調查中的事宜表達意見，但按照

社會福利署對整筆撥款的管理

委員會的一貫做法，本報告書只載述委員會在公開聆訊中從證人取得的證供，以及證人為其證供提交的補充資料文件。

審計署署長發表演辭

13. 在委員會於 2017 年 12 月 12 日舉行的公開聆訊開始時，**審計署署長孫德基先生**簡述此主題，其演辭全文載於附錄 4。

社會福利署署長發表序辭

14. 在委員會於 2017 年 12 月 12 日舉行的公開聆訊開始時，**社會福利署署長葉文娟女士**代表勞工及福利局局長羅致光博士發表序辭，其內容綜述如下：

- 政府接納審計署署長報告書所載的建議，並會採取以下的主要跟進工作：
 - (a) 檢視機構的整筆撥款儲備及經審核的財務報表，以查明機構能否持續達致財政平衡；
 - (b) 因應 2003 年 3 月行政署發出的《通函》所載的有關指引，與機構商討就披露機構最高級三層人員薪酬的新執行方法；
 - (c) 提醒機構須制定足夠的內部控制程序以減少違規情況；須把有關開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務；須審慎自我評估；以及監察和檢討其人力資源管理事宜，提高透明度和加強與員工溝通；及
 - (d) 監察表現持續欠佳的服務，並商討合適的跟進措施，以及為單位訂定或檢討服務成效標準；
- 整筆撥款津助制度實施後，政府為機構先後提供了 40 多億元的額外一次性撥款，以及超過 8 億元的額外經常撥款，以推行計劃加強員工培訓和機構的行政支援；並委託大學、顧問公司和社會服務機構等舉辦培訓活動，加強機構管理人員的管治能力；及

社會福利署對整筆撥款的管理

- 行政長官在其施政綱領中表明，政府會與社福界商討如何優化整筆撥款津助制度。就此，當局已成立優化整筆撥款津助制度檢討專責小組("專責小組")，與社福界持份者進行檢討。政府會在進行檢討時一併考慮審計署署長報告書內的建議。

序辭全文載於附錄 5。

B. 財務監察

15. 委員會提到審計署署長報告書第 1.12 段，並詢問發放予機構的整筆撥款津助水平的計算方法，特別是"其他費用"的釐定，以及現時採用由上而下的模式是否足夠及能適當配合不同機構的營運需要。

16. **社會福利署署長**在 2017 年 12 月 12 日的公開聆訊上答稱及在其 2018 年 1 月 5 日的函件(附錄 6)中補充：

- 整筆撥款津助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；⁷
- 關於"其他費用"的計算，這泛指行政費用、活動項目支出等各方面運作的開支，並會依據下述基準來計算撥款：服務在整筆撥款津助制度推行以前一直沿用的撥款水平；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而增加相關撥款；參考服務試驗計劃的經驗或福利業界提供的意見；
- 在 2012-2013 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。社署在聽取福利業界的意見及獲得整筆撥款督導委員會的同意後，由 2012-2013 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；

⁷ 《撥款手冊》第 2.4 至 2.10 段及審計署署長報告書第 1.12 段詳細列明整筆撥款津助的計算方法。

社會福利署對整筆撥款的管理

- 政府不時檢視服務的需要和聽取福利業界對整筆撥款的意見來調整撥款，並已為機構提供補貼及支援措施；及
- 社署曾於 2009 年 5 月 22 日發信通知受整筆撥款資助的機構，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。

17. 委員會要求政府當局就於 2014-2015 年度提供另一筆為數 4 億 7,000 萬元的額外經常撥款，提供詳情及解釋原因，並說明所要達到的目標結果(審計署署長報告書第 1.14(e)段)。社會福利署署長在 2017 年 12 月 12 日的公開聆訊上答稱及在其 2018 年 1 月 5 日的函件(附錄 6)中補充：

- 政府自 2014-2015 年度起為機構提供 4 億 7,000 萬元的額外經常撥款，詳情如下：
 - (a) 中央行政支援(增加經常撥款約 1 億 6,000 萬元):旨在協助全部接受整筆撥款資助的機構提升其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新增的各項法例要求和政府指引的要求，以及加強內部管控等；
 - (b) 督導支援(增加經常撥款約 1 億 3,000 萬元):旨在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。有關額外撥款為機構提供超過 150 個相當於社會工作主任職級的督導職位；
 - (c) 輔助醫療服務支援(增加經常撥款約 1 億 3,000 萬元):獨立檢討委員會認為，有需要僱用輔助醫療人員的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。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

社會福利署對整筆撥款的管理

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制性公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。

提供有關的額外撥款，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。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

- (d) 其他費用(增加經常撥款約 4,800 萬元):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。

18. 委員會詢問，過去 5 年需退還儲備的機構數目和退還的金額為何(有關機構在何情況下須退還儲備，請參閱上文第 6 段)。社會福利署署長在其 2018 年 1 月 5 日的覆函(附錄 6)中提供有關數據如下：

年度	機構數目 ⁸	已退還/須退還的儲備總額 ⁸ (百萬元)
2011-2012	23	16.6
2012-2013	17	10.8
2013-2014	17	12.7
2014-2015	30	50.9
2015-2016	34	41.6

19. 至於審計署署長報告書第 2.2 至 2.7 段提及由機構管理的儲備，委員會要求政府當局提供以下資料：

- 有關在整筆撥款儲備、寄存帳戶及公積金儲備持有的儲備金的存放形式的規定；

⁸ 機構數目及應退還政府的儲備金額是根據社署就個別機構提交的周年財務報告進行的初步審查而計算，數據或可因其後的補充資料而修訂。

社會福利署對整筆撥款的管理

- 由於公積金儲備可用於為"非定影員工"作出特別供款以作獎勵，社署採取了甚麼措施(如有)防止儲備耗盡；及
- 根據審計署署長報告書第 2.3(b)(ii)段，撥款出現 1.8%(6.8%減 5%)餘款，會導致出現公積金累積儲備，"6.8%"這個數字是如何計算出來，以及有否計劃檢討其適當性。

20. **社會福利署署長**在 2017 年 12 月 12 日的公開聆訊上答稱及在其 2018 年 1 月 5 日的函件(附錄 6)中補充：

- 根據《撥款手冊》第 2.32 段，一筆相等於整筆撥款儲備(包括寄存帳戶內的儲備)的現金必須存放在一間香港持牌銀行的獨立有息帳戶內。機構可把整筆撥款儲備的剩餘資金根據《撥款手冊》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。《撥款手冊》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；
- 機構可調整給予"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，這屬於機構的管治及人力資源運用的範疇；及
- 為確保加入整筆撥款津助制度的機構有足夠資金承擔"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"非定影員工"(即在 2000 年 4 月 1 日以後入職的員工)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，其中一個擬議檢討範疇是研究公積金的撥款基準。

社會福利署對整筆撥款的管理

21. 委員會查詢有關機構參加不同公積金計劃的統計數據。**社會福利署署長**在 2017 年 12 月 12 日的公開聆訊上答稱，政府當局沒有收集有關資料。她在其 2018 年 1 月 5 日的函件(附錄 6)中回覆表示，根據機構 2015-2016 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。

22. 委員會從審計署署長報告書第 2.4 段知悉，機構保留的儲備已由截至 2012 年 3 月 31 日的 34 億元上升至截至 2016 年 3 月 31 日的 47 億元，委員會要求政府當局提供以下資料：

- 整筆撥款儲備上升的原因，以及有何措施監察機構(尤其是已累積巨額儲備的機構)對整筆撥款儲備的運用；
- 機構在運用整筆撥款儲備方面有否遵守《執行指引》的第一組指引，以及機構如不遵守指引，有否提出充分理據以尋求豁免；及
- 運用整筆撥款儲備向員工發放獎勵金，是否符合機構須公平、合理、妥善及有效地運用儲備的原則。

23. **社會福利署署長**在 2017 年 12 月 12 日的公開聆訊上答稱及在其 2018 年 1 月 5 日的函件(附錄 6)中補充：

- 截至 2016 年 3 月 31 日整筆撥款儲備超過 1 億元的機構(審計署署長報告書第 2.4 段表五所示)，全部均為大型機構。由於大型機構提供較多受資助的服務，其保留的儲備金額相對會較高；
- 《執行指引》對整筆撥款儲備的管理和運用有所規定。⁹社署會每年提醒機構呈交《執行指引》自我評估清單。《執行指引》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將須作出的跟進安排，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；

⁹ "善用整筆撥款儲備"和"整筆撥款儲備狀況"均為第一組指引。

社會福利署對整筆撥款的管理

-
- 機構已於 2017 年 10 月 31 日前呈交 2016-2017 年度的自我評估清單，匯報截至 2017 年 3 月 31 日《執行指引》的推行情況。根據該自我評估清單，已推行第一組指引的機構的數目如下：
 - (a) 158 間機構(96%)已執行"善用整筆撥款儲備"一項；
 - (b) 161 間機構(98%)已執行"整筆撥款儲備狀況"一項；
 - (c) 153 間機構(93%)已執行"使用公積金儲備"一項；
 - (d) 162 間機構(98%)已執行"公積金儲備狀況"一項；
 - (e) 163 間機構(99%)已執行"薪酬調整"一項；
 - (f) 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；及
 - (g) 163 間機構(99%)已執行"機構處理投訴的政策及程序"一項。

 - 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；

 - 關於使用整筆撥款儲備發放獎勵金，在整筆撥款津助制度下，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。機構可透過其他形式，例如獎勵金或現金津貼，作為員工薪酬待遇的一部分，藉以獎勵員工和挽留人才；及

 - 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：
 - (a) 機構須確保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》

社會福利署對整筆撥款的管理

所訂明的要求和目標，並遵守《撥款手冊》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；

- (b) 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；及
- (c) 根據《撥款手冊》第 4.14 至 4.19 段所載的要求，除非機構符合一項或以上指定的豁免準則¹⁰，否則機構須透過指定的途徑披露其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")，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。

24. 委員會提到審計署署長報告書第 2.13 段，當中載述有 14 間機構連續 3 年出現虧損，而其中有 8 間於 2014-2015 年度完結或之前已耗盡其儲備。委員會詢問：

- 機構錄得大額或持續出現整筆撥款虧損的原因，以及所採取的跟進行動(尤其在監察其財務可行性方面)；
- 出現虧損的機構所提供的服務有否受影響，以及社署監察這些機構所提供的服務的詳情；及
- 有關機構整筆撥款營運情況的最新數據，以及對仍受虧損問題影響的機構所採取的行動(如有)。

¹⁰ 根據《撥款手冊》第 4.17 段，如機構符合以下準則中的一項或以上，可獲豁免就最高三層人員的薪酬條件作年度檢討及披露：

- (a) 機構每年獲社署資助及津貼少於 1,000 萬元；
- (b) 機構運作收入總額只有 50%或以下來自社署；或
- (c) 機構最高級三層職位的經費完全來自政府以外的收入。

社會福利署對整筆撥款的管理

25. 社會福利署署長在 2017 年 12 月 12 日的公開聆訊上答稱及在其 2018 年 1 月 5 日的函件(附錄 6)中補充：

機構錄得大額或持續整筆撥款營運虧損的原因及跟進行動

- 根據涉及的機構所提供的資料，他們基於下述原因以致某年度或連續數年的營運出現整筆撥款虧損：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(例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。他們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；
- 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；

整筆撥款赤字對服務表現的影響

- 除了要求機構定期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周期內(每 3 年為一周期)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；
- 根據社署所得資料，審計署署長報告書第 2.13 段表七及表八所示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；

社會福利署對整筆撥款的管理

監察錄得營運赤字的機構是否財政穩健的措施

- 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，以了解其財政是否持續穩健；
- 正如審計署署長報告書第 2.13 段表七及表八所示，於 2013-2014 年度至 2015-2016 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(《撥款手冊》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(《撥款手冊》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：
 - (a) 約見機構的董事會/管理委員會了解箇中原因，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、財務推算及跟進計劃，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；
 - (b) 考慮把個案交由整筆撥款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整筆撥款督導委員會的建議，決定如何作出跟進，例如向機構發出警告信，面見機構董事會並要求解釋。如機構持續未能作出改善，社署不排除在徵詢整筆撥款督導委員會的意見後作出懲處；及
 - (c) 鼓勵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

社會福利署對整筆撥款的管理

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；

- 於 2017 年 11 月開展的優化整筆撥款津助制度檢討工作，其中一項擬議範疇是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；及

機構赤字的最新資料

- 該 14 間機構於 2016-2017 年度的整筆撥款盈餘/(虧損)及機構整體儲備¹¹如下：

機構	2016-2017 年度 機構的整筆撥款 盈餘/(虧損) ¹² (元)	2016-2017 年度 機構整體儲備 (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

¹¹ 機構的整體儲備結餘是計及其整體營運盈餘/虧損後所得的累積儲備款額。以上匯報的數字摘錄自所列機構提交的 2016-2017 年度財務報表。

¹² 以上為機構於 2016-2017 年度周年財務報告中所提供的數字，有待社署進一步檢視。

社會福利署對整筆撥款的管理

26. 委員會提到審計署署長報告書第 2.14 段，並詢問：

- 機構 K 在 2014-2015 年度至 2015-2016 年度的員工薪酬上升至超過 50 萬元的原因，以及該機構在所述年度錄得整筆撥款虧損是否主要由於這方面的開支增加所致；
- 全年薪酬超過 50 萬元的員工人數在該機構的人手編制中所佔的比例，以及用於全年薪酬超過 50 萬元的員工的薪酬總開支佔勞工及福利局局長/社會福利署署長職限內該機構的營運收入的比例；及
- 在 2014-2015 年度及 2015-2016 年度，機構 K 的員工薪酬分別佔機構總開支的 70% 及 72%，與其他機構相比，該比例是否正常；如社署認為該比例過高，該署採取的行動為何。

27. **社會福利署署長**在 2017 年 12 月 12 日的公開聆訊上答稱及在其 2018 年 1 月 5 日的函件(附錄 6)中補充：

- 根據機構 K 所提供的資料，從 2014-2015 年度至 2015-2016 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；
- 2014-2015 年度，機構 K 全年薪酬超過 50 萬元的員工人數佔全部受資助的員工人數比例為 17%，而 2015-2016 年度則為 27%。機構在 2014-2015 年度及 2015-2016 年度用於全年薪酬超過 50 萬元的員工的薪酬開支分別佔該機構從勞福局和社署收到的營運收入約 37% 及 52%；及
- 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

社會福利署對整筆撥款的管理

亦會較高。就機構 K 的情況而言，其員工薪酬佔其總開支約 70% 或 72%，比例並不算高。

28. 委員會提到審計署署長報告書第 2.18 至 2.26 段有關披露機構高層人員薪酬的事宜，並詢問：

- 因何延遲了約 6 年才實施《通函》所要求的披露規定；
- 有關社署、行政署及財經事務及庫務局("財庫局")就澄清"50%收入門檻"的計算方法進行溝通的時序表；
- 儘管社署現時計算"50%收入門檻"的方法有別於《通函》的原意，但社署仍繼續採用此計算方法的理據為何；
- 社署分別於 2013 年及 2017 年與行政署及財庫局澄清計算"50%收入門檻"的方法時，曾否諮詢勞福局；
- 由於社署計算"50%收入門檻"的方法會減少須披露高層人員薪酬的機構數目，社署/勞福局採取了甚麼行動，以維持機構高層人員薪酬的透明度；及
- 機構是否難以根據不同的政策職責分攤機構的營運收入及採用新計算方法的時間表為何。

29. **勞工及福利局局長及社會福利署署長**在 2017 年 12 月 12 日及 2018 年 1 月 13 日的公開聆訊上答稱及在其 2018 年 1 月 5 日及 2 月 8 日的函件(附錄 6 至附錄 8)中補充：

延遲實施《通函》的原因

- 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。考慮到推行《通函》內的指引須修訂《撥款手冊》，而任何修訂必須建基於社署與福利界所達成的共識，因此社署於 2003 年沒有即時執行《通函》內的指引；

社會福利署對整筆撥款的管理

- 獨立檢討委員會的其中一項建議是社署應徵詢機構的意見，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《通函》)。有鑒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》內的指引就有關安排致函通知受資助的機構，並要求它們提交 2009-2010 年度的檢討報告；
- 社署認為仍必須與超過 160 間不同規模的機構取得共識(包括有關準則、評估方式和披露途徑)才可落實推行；

有關社署向行政署及財庫局尋求意見

- 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出質詢，社署認為有需要就政府各政策局/部門執行《通函》內的指引時的一致性及所涉及的其他相關事宜尋求意見，當中包括個人私隱及公眾利益等問題、社署所理解的"50%收入門檻"豁免準則是否與其他政策局/部門一致，以及在這個豁免準則下各政策局/部門應如何分工等。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庫局的溝通，按時序表列如下。一般而言，社署與其他政策局/部門透過口頭討論的內容，會作出記錄或書面跟進；

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。

社會福利署對整筆撥款的管理

日期	內容
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%收入門檻"的事宜，而財庫局表示需要更多時間考慮此事。

- 至 2016 年年底，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，社署於 2017 年 1 月再次發電郵給行政署澄清有關"50%收入門檻"的計算方法；
- 行政署於 2017 年 5 月向社署解釋計算"50%收入門檻"的方法，即各政策局局長應計算獲得負責相關服務/範疇的政策局/部門資助的受資助機構的運作收入百分比，以衡量有關資助是否超過該特定服務/範疇的受資助機構的 50%運作收入。行政署會向各政策局/部門進行問卷調查，了解各方執行指引的現況及意見，以確定是否有需要更新《通函》或澄清部分執行上的細節。考慮到與眾多機構商討安排需時，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 年第四季可根據行政署的意見實施"50%收入門檻"的計算方法，以反映機構在 2017-2018 年度的狀況；
- 雖然勞福局知悉並參與社署就執行有關指引所作的討論，但沒有紀錄顯示勞福局與社署在執行有關指引前曾經就"50%收入門檻"的計算方法進行討論，亦沒有紀錄顯示勞福局與社署曾在社署於 2013 年及 2017 年徵詢行政署及財庫局的意見前進行討論；

社署對"50%收入門檻"的計算方法的理解

- "50%收入門檻"的計算是基於下述考慮："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"及"對於所提供服務涉及不同政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

社會福利署對整筆撥款的管理

層人員作出評估”。¹³ 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%收入門檻”；¹⁴

就機構高層人員薪酬加強向公眾問責

- 機構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)。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，由勞福局委任而社會福利署署長擔任主席的專責小組正計劃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；

根據行政署的方法計算“50%收入門檻”所面對的困難

- 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或服務計劃範疇分類。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，其表述方式並不劃一。因此，當“50%收入門檻”的計算方法更改時，機構須配合改變其呈報收入的方式；及
- 隨着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。

¹³ 請參閱載於附錄 6 的《通函》第 6(a)及 14 段及日期為 2003 年 2 月 25 日的相關立法會參考資料摘要第 7(a)段。

¹⁴ 社署於 2017 年 1 月查詢“50%收入門檻”的計算方法後，行政署於 2017 年 7 月向社署提出以下意見：

- (a) 決定受資助機構是否須遵守檢討和匯報規定時，相關局長/管制人員應審視其職限內受資助服務的營運收入。社署現行的做法有別於《通函》的原意；及
- (b) 施行《通函》的責任在於相關局長，任何偏離《通函》的做法必須有充分理據支持。

請參閱審計署署長報告書第 2.24 段。

社會福利署對整筆撥款的管理

30. 委員會詢問行政署就《通函》的執行情況進行的調查進展如何，以及社署曾否考慮採用其他機制，要求機構披露高層人員薪酬，以提高透明度。

31. **勞工及福利局局長及社會福利署署長**在 2017 年 12 月 12 日及 2018 年 1 月 13 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 1 月 5 日及 2 月 8 日的函件(分別載於附錄 6 及附錄 8)中補充：

- 行政署於 2017 年 10 月初向各相關政策局發出問卷，以了解各局執行《通函》的現況及收集它們的意見，並於同年年底收回各局的回覆，現正就搜集到的資料進行整理和分析，以及按需要向個別政策局索取進一步資料；
- 待行政署決定會否就其《通函》的有關指引作出更新、修訂或澄清後，社署會隨即與受資助機構商討修訂《撥款手冊》的有關規則和指引，以及執行新指引或安排的細節；
- 除了因應《通函》的有關指引要求受資助機構提交檢討報告的機制外，所有受社署資助的機構每年均須向社署提交"受資助非政府機構最高級三層人員薪酬條件自我評估報告"。此外，機構亦須在周年財務報告內呈報由整筆撥款支付的個人全年薪酬超過 70 萬元的職位數目及開支資料；
- 根據《撥款手冊》第 4.14 至 4.19 段，社署要求機構設有公眾問責架構，以披露向社署呈交的周年財務報告及檢討報告(如適用)，使機構須就公帑的運用向公眾負責：
 - (a) 在中央行政單位/總辦事處告示板的當眼處張貼有關資料；
 - (b) 把有關資料上載到機構的網站；

社會福利署對整筆撥款的管理

(c) 在機構的年報匯報有關資料；¹⁵ 或

(d) 透過特別通告、通訊或其他方式發布有關資料；
及

- 社署已由 2017 年 6 月起在社署網頁建立超連結接連受資助機構周年財務報告網頁或上載其有關報告，以方便公眾查閱報告及加強機構的透明度和公眾問責。

32. 應委員會要求，**社會福利署署長**提供機構檢討報告的表格範本(附錄 9)及周年財務報告範本(附錄 10)。委員會知悉，周年財務報告與披露相關機構的最高級三層人員薪酬有關的資料提供的有用信息較檢討報告所要求的資料為少。機構只須披露由整筆撥款支付的個人全年薪酬超過 70 萬元的職位數目及開支資料。然而，機構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，亦須加以解釋和提出理據。

33. 委員會提到審計署署長報告書第 2.33 段，並詢問社署就發現單位的違規情況和內部控制漏洞所採取的跟進行動，以及在制訂以風險為本的審查時須考慮的風險因素。

34. **社會福利署署長**在 2017 年 12 月 12 日的公開聆訊上答稱及在其 2018 年 1 月 5 日的函件(附錄 6)中補充，根據《撥款手冊》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，確立足夠的內部控制。社署已就機構重要財務事宜的內部控制程序提出建議，作為資助審查的一部分。社署會要求出現內部控制問題的機構盡快糾正及作出書面回覆(《撥款手冊》4.10 段)。對於內部監控有不足之處的機構，社署會作出適當跟進。社署在制訂會計審查計劃時，亦會考慮一籃子的風險因素，包括機構的整筆撥款津助金額、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 如機構發放年報，其周年財務報告必須構成機構年報的一部分。任何機構如選擇不在年報中提供周年財務報告，則必須把整份最新的周年財務報告上載至機構網站，並在年報中標明連結至周年財務報告的網址。

社會福利署對整筆撥款的管理

35. 關於機構分攤總辦事處的經常開支，委員會詢問：
- 機構 I、J 及 K 的開支分攤(審計署署長報告書第 2.39 及 2.40 段)及所採取的跟進行動；
 - 社署是否知悉機構 H 及 G 分攤的薪金、薪酬及其他費用(審計署署長報告書第 2.40 段)，以及社署會採取甚麼措施加強其監察角色；
 - 在審計署署長報告書第 2.40 段的個案二中，行政總裁薪酬與機構在社署/勞福局的職責範圍內的營運收入的比例；
 - 機構(特別是小型機構)是否在分攤《協議》規定服務與非《協議》規定服務的開支方面遇到困難，以及提供予這些機構的協助為何。

36. **勞工及福利局局長及社會福利署助理署長(津貼)郭志良先生**在 2017 年 12 月 12 日及 2018 年 1 月 13 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 1 月 5 日及 2 月 8 日的函件(分別載於附錄 6 及附錄 8)中補充：

機構 I、J 及 K 和機構 H 及 G 的開支分攤

- 機構 I、J 及 K 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 2015-2016 年度來自自負盈虧活動的收入遠低於審計署署長報告書第 2.37 段表十四的數字；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 表示一直有撇除一些用於個別非《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)，例如員工薪酬及其他開支等。社署會研究審計署署長報告書及機構提出的意見，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，並會繼續與業界討論分攤有關開支的事宜，在本年內完成這方面的跟進工作；

社會福利署對整筆撥款的管理

- 就審計署署長報告書第 2.40 段的個案一，機構同意修訂有關中央廚房服務開支分攤予《協議》及非《協議》服務的比例，並會在即將召開的機構管理委員會會議上商討；
- 就審計署署長報告書第 2.40 段的個案二，機構表示有既定分攤開支機制。如該非《協議》服務單位的開支項目可清楚辨識(如個案中的租金、差餉及電費開支)，有關開支將由非《協議》服務單位負責。對於未能清晰分辨的開支項目(如個案中的水費、技工薪金及行政總裁薪酬)，機構會以非《協議》服務單位向總辦事處支付行政服務費用的方式分攤開支，有關行政服務費用會存入整筆撥款帳戶列作收入；
- 機構 G 於 2015-2016 年度用於支付行政總裁全年薪酬的開支(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%；

開支分攤方面的困難

- 根據《撥款手冊》第 3.3 段，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紀錄內，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。《撥款手冊》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；
- 根據政府《財務通告第 9/2004 號》有關管理及控制政府給予資助機構撥款的指引，受資助機構必須為自資舉辦的活動開立獨立帳目，並確保受資助計劃沒有在金錢上或實物方面為自資活動提供補貼；
- 社署一直透過津貼科指定機構聯絡主任，以及財務科指定聯絡人和支援熱線，就機構關注《協議》規定服

社會福利署對整筆撥款的管理

務及非《協議》規定服務的開支分攤事宜為機構解答問題、提供意見和支援。社署會就每個查詢機構的個別情況，與機構一同釐清開支分攤的原則和討論合適的分攤方案。社署亦曾於 2016 年 6 月至 10 月期間，分批與全部受資助非政府機構的最高管理層會面，並商討包括處理開支分攤的安排等事宜。此外，社署亦會製作指引，供機構參考及使用；及

- 一 社署一直為小型機構提供以下財務管理方面的支援：
- (a) 在 2009 年 10 月至 2012 年 3 月期間為小型機構舉辦多次分享會，內容包括財務管理、資助審查、人力資源管理及機構管治等，以協助機構提升管理及財務管理的能力；
 - (b) 在 2015 年 9 月至 2016 年 2 月期間為所有受資助機構董事會成員及管理人員舉辦"最佳執行指引遠見卓識計劃"，內容亦涵蓋財務管理；
 - (c) 在 2016 年年初透過獎券基金撥款超過 970 萬元予香港社會服務聯會推行為期 4 年的"非政府機構董事會網絡"計劃，與包括香港會計師公會在內的不同專業界別協作，為非政府機構董事會提供更多培訓機會，同時建立更強網絡聯繫以及資料庫，並進行研究，加強機構間的經驗分享，創造及傳承專業管理的知識，讓非政府機構的整體管治能力得以進一步提升；及
 - (d) 當小型機構在分攤中央行政開支方面遇到困難時，社署會透過津貼科指定機構聯絡主任制度，以及財務科指定聯絡人和支援熱線，為機構提供適切的支援。

C. 非政府機構服務質素的自我評估

37. 根據審計署署長報告書第 3.2 段，非政府機構須向社署提交各項指標達標水平的自我評估報告。委員會詢問社署會如何監察及核實這些報告中的數字是否真實反映相關機構的服務。

社會福利署對整筆撥款的管理

38. 勞工及福利局局長在 2018 年 1 月 13 日的公開聆訊上答稱及社會福利署署長在其 2018 年 2 月 8 日的函件(附錄 8)中補充：

- 社署透過服務表現監察制度監管非政府機構的受資助服務。在該制度下，社署與機構為受資助服務共同制訂《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服務單位，使其符合《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；
- 社署每年會向所有受資助機構發信，要求它們按服務表現監察制度的規定，就轄下各服務單位能否符合個別《協議》的基本服務規定、服務量/服務成效標準及服務質素標準進行自我評估，並提交自我評估報告。若有不符合規定的地方，機構須同時提交改善計劃，並落實有關措施。自我評估報告須按社署指定的格式填寫；
- 社署會在每個監察周期內(每 3 年為一周期)探訪所有受資助機構，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，包括檢視其執行紀錄及相關數據；
- 若在探訪或機構提交的報告中發現有不符合規定的地方，社署會採取以下措施：
 - (a) 若發現就服務量/服務成效標準的自我評估有不準確的地方，社署會澄清對個別服務量/服務成效標準的理解和定義，以及量度有關標準的準則，並在有需要時製備說明及/或指引以釐清有關評估方法；
 - (b) 社署會致函有關機構，要求它們作出修正並同時檢視其服務質素查核機制，以確保服務單位製備和向社署提交的統計資料和報告準確無誤；及
 - (c) 就有不符合規定的地方，社署會要求機構提交改善計劃，並監察其落實改善措施的情況。

社會福利署對整筆撥款的管理

應委員會要求，**社會福利署署長**分別在其 2018 年 2 月 8 日及 4 月 9 日的函件(附錄 8 及附錄 11)中提供自我評估報告表格的副本及《協議》的樣本，供委員會參閱。

39. 委員會提到審計署署長報告書第 3.6 段的表十六，並要求當局解釋為何機構 B 及機構 F 多報服務量/服務成效標準的達標水平、《協議》的議定水平與機構所匯報的達標水平差距甚大的原因，以及社署就這方面採取的跟進行動。

40. **勞工及福利局局長**在 2018 年 1 月 13 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 2 月 8 日的函件(附錄 8)中補充：

- 機構 B 解釋數據出錯純屬人為錯誤，並不是機構對服務量標準存有不正確的理解。事件後機構 B 已加強內部覆核機制；及
- 機構 B 所匯報的服務量與服務標準差距甚大，原因如下：
 - (a) 社署於 2014 年 3 月開展的嚴重殘疾人士家居照顧服務("家居照顧服務")，是以到戶形式服務居於社區的嚴重殘疾人士，服務對象並非由中央輪候冊轉介，營辦機構在服務開展初期需投放不少時間及人力資源，與醫院、診所、輔助及專職醫療專業、其他康復服務及家居照顧服務單位、病人自助組織等建立聯繫及轉介網絡，因此需時累積個案數目及服務量；
 - (b) 營辦機構的服務團隊的主要員工涉及多個專業範疇(包括物理治療師、職業治療師、護士及社工)及個人照顧工作員等，機構在招聘員工方面面對不少困難和挑戰；及
 - (c) 服務開展至今仍處於發展階段，社署一直與各營辦機構檢視及討論優化服務的方案，分析服務提供的各項元素及流程。雙方確認於規劃階段釐訂的服務量定義及計算方法未能涵蓋若干直接服務

社會福利署對整筆撥款的管理

(例如離院前及到戶專業評估、家居改裝等)及間接服務(例如多專業個案會議以制定及協調治療計劃、訓練個人照顧工作員及治療助理以提供個人化的照顧、為個案安排合適的治療儀器等)的時數，以致出現數據未能全面反映各機構的實際服務量的情況。社署會逐一跟進及調整個別項目的服務量計算。

41. 委員會進一步詢問以何機制發放資助予機構 B 的單位 B，以及在何情況下會採用有關機制。

42. **社會福利署助理署長(康復及醫務社會服務)方啟良先生**在 2018 年 1 月 13 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 2 月 8 日的函件(附錄 8)中補充，鑒於家居照顧服務的使用率較預期為低，為求善用公帑，社署已聯同提供服務的機構檢討該服務的津助安排及修訂有關《協議》，經修訂的《協議》已由 2015 年 4 月起生效。根據修訂安排，機構所獲得的全年資助(按月發放)與所服務的個案量掛鈎，情況如下：

- 單位在年內如未達議定個案量¹⁶ 50%，會獲得資助的 50%；
- 單位在年內如達到議定個案量 50%或以上至 75%以下，會獲得資助的 75%；及
- 單位在年內如達到議定個案量 75%或以上，會獲得資助的 100%。

43. 至於機構 F，**勞工及福利局局長**在 2018 年 1 月 13 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 2 月 8 日的函件(附錄 8)中補充：

- 單位 J 是一所兒童及青年中心，服務對象為 6 至 24 歲的兒童及青少年。然而，該中心於 2014-2015 年度至

¹⁶ 個案量的定義是“曾向服務使用者及其家人/照顧者提供包括輔導和支援服務等社會工作介入措施的個案的數目”。

社會福利署對整筆撥款的管理

2016-2017 年度曾分別為 6 歲以下的幼兒及退休男士提供活動。為不屬該年齡組別的參加者所提供的活動，一般不視作《協議》所規定的服務。由於機構 F 將上述活動的節數及出席人數計算在中心的《協議》總服務量內，加上人為的計算錯誤，故導致多報服務量的情況；及

- 社署會繼續跟進此事，向機構重申應確保以整筆撥款提供《協議》內的相關活動及準確匯報服務量/服務成效，並會要求機構 F 修訂相關年度統計報表，呈交社署再作檢視。

44. 根據審計署署長報告書附錄 B 的服務質素標準 11，服務單位須採用有計劃的方法以評估和滿足服務使用者的需要。委員會詢問社署有何措施確保不同機構使用劃一及標準的方法，評估相同類別的服務，以便易於進行監察及比較。

45. **社會福利署副署長(服務)林嘉泰先生**在 2018 年 1 月 13 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 2 月 8 日的函件(附錄 8)中補充，社署已為每項標準訂立了一套準則及評估指標，有關的詳細說明載於《評估模式參考指引》及《執行手冊》，並已上載於社署網頁。¹⁷ 機構須根據每項標準的準則及評估指標，按各自的情況，為轄下各服務單位制訂相關的政策及程序，以及各項標準的執行細節。社署亦會在進行服務表現探訪期間檢視有關服務質素標準的政策及程序文件，以及相關的執行紀錄，以確保服務單位符合有關規定。

46. 委員會提到審計署署長報告書第 3.6 段的個案三，並詢問社署採取了甚麼措施，避免機構對服務量標準有所誤解及作出不準確的匯報，以及有何方法防止類似事件再次發生。

¹⁷ 有關《評估模式參考指引》及《執行手冊》的內容，可分別登入以下超連結瀏覽：
https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_ngo/page_serviceper/sub_serviceper/id_matrixtemplate/
https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_ngo/page_serviceper/sub_serviceper/id_sqshandbook/。

社會福利署對整筆撥款的管理

47. **社會福利署助理署長(康復及醫務社會服務)**在 2018 年 1 月 13 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 2 月 8 日的函件(附錄 8)中補充，社署與機構 C 在 2017 年 3 月訂定 2017 年 3 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日期間的新《協議》時，雙方協議修訂相關服務成效標準的定義，以更能顯示機構的服務表現。由於新《協議》於 2017 年 3 月才生效，該機構於同月獲社署通知，應採用服務成效標準的舊定義來擬備 2016-2017 年度(即 2016 年 4 月至 2017 年 3 月)的全年統計數字，或在擬備全年統計數字時扣除 2016-2017 年度最後季度(即 2017 年 1 月至 3 月)的統計數字。可是，機構 C 匯報 2016-2017 年度的全年統計數字時，誤用了服務成效標準的新定義，以致在匯報相關服務成效標準達標水平時出錯。為防止日後有類似個案出現，社署已與各日間社區康復中心營辦機構舉行會議，就類似情況與各機構探討錯誤原因，並會制訂指引供各營辦機構的員工參閱及遵守。社署亦已要求各單位主管檢視其工作流程及加強監管措施，以防範同類錯誤再次出現。

48. 委員會知悉，對於機構轄下單位因為特別理由而未達所規定的服務表現標準，社署會作靈活處理，有關單位所得的資助額將不受影響。委員會問及此類個案的例子。

49. **社會福利署署長**在其 2018 年 2 月 8 日的函件(附錄 8)中答稱，若有不符合個別《協議》的基本服務規定、服務量/服務成效標準及服務質素標準的地方，機構在提交其年度自我評估報告時，須同時提交改善計劃，並落實有關措施。社署審閱機構提交的自我評估報告及改善計劃後，會發信通知機構是否接納其改善計劃。有關個案的例子載於附錄 8。

50. 委員會詢問審計署署長報告書第 3.11 段的表十七所載 6 間機構未達服務質素標準 9¹⁸的原因，以及社署採取了甚麼跟進行動以應對此問題。

¹⁸ 服務質素標準 9 訂明，"服務單位採取一切合理步驟，以確保職員和服務使用者處身於安全的環境"。

社會福利署對整筆撥款的管理

51. **勞工及福利局局長**在 2018 年 1 月 13 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 2 月 8 日的函件(附錄 8)中補充，經了解後，社署知悉全部 6 間機構已就未達標準的情況作適當跟進，當中有一宗個案仍需時處理，另有一宗個案，所涉機構就審計署的評估持不同意見。有關非政府機構未達服務質素標準 9 的跟進的詳情載於附錄 8。此外，社署亦已提醒機構加強員工培訓，以確保其服務單位提供安全的環境予職員和服務使用者。

52. 委員會提到審計署署長報告書第 3.7 段的個案四，並詢問社署是否知悉機構對服務成效(即完成訓練)有不同的詮釋和定義，以及社署會如何確保機構採用的評估方法符合《協議》所載目標的原意。

53. **社會福利署助理署長(康復及醫務社會服務)**在 2018 年 1 月 13 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 2 月 8 日的函件(附錄 8)中補充：

- 在審計署進行檢視前，社署對機構 D 就服務使用者完成預定訓練節數 10%或以上便視作完成訓練的做法並不知情；
- 除機構 D 外，其餘的日間社區康復中心營辦機構均沒有機構 D 對完成個人訓練計劃的理解。與會的治療師均認為，已完成的訓練及支援計劃在其專業都會被理解為已完成整個訓練及支援計劃，而不是指完成部分的計劃；
- 就機構 D 而言，一般會為服務使用者設計由 3 個月至 1 年不等的訓練及支援計劃。由於治療時間漫長，有部分服務使用者在症狀有改善後便不大願意出席中心的跟進治療及評估。因此，該機構在有部分服務使用者完成了計劃 10%的情況下，便將其當作"已完成"個人訓練及支援計劃計算；
- 機構 D 已承諾改善，考慮根據不同的病徵設計適切的個人訓練及支援計劃，並會遵行社署對服務量/服務成效標準達標水平的要求；及

社會福利署對整筆撥款的管理

- 為求清晰詮釋社署在服務量/服務成效標準達標水平的要求，社署會聯同各營辦機構制訂指引，以確保對《協議》的內容及定義有統一的理解。

D. 社會福利署對服務的監察

54. 委員會從公開聆訊知悉，社署過往曾以撤銷整筆撥款津助作為最終懲處。委員會詢問社署會在何情況下主動撤銷機構的整筆撥款津助，並要求提供過往撤銷整筆撥款津助個案的詳情。

55. **社會福利署署長**在 2018 年 3 月 2 日的公開聆訊上答稱及在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中補充：

- 根據《撥款手冊》第 4.4(g)段，如受資助的機構妨礙社會福利署署長行使權力(例如取閱該機構的紀錄和帳目等)，又或未能(i)就《協議》所規定的全部要求達到合理表現水準；(ii)執行合理和審慎的財務管理；或(iii)遵守整筆撥款和其他社會福利資助的有關規定，社署將會扣撥或終止其社會福利資助；及
- 以往有一間機構因內部管治問題而未有按其組織章程行事，以及未能妥善執行人力資源及財務管理。儘管當局曾多次勸諭及提點該機構的董事會，但該機構仍未能按規定向社署提交財務報表及服務表現報告。最終該機構的董事會確認無法採取任何糾正行動，亦不反對社署撤銷有關津助。社署其後將受影響的資助服務分配予其他受資助的機構繼續營運。

56. 委員會詢問審計署署長報告書第 4.3 段個案五的詳情。在該個案中，雖然有關單位在 2012-2013 年度至 2016-2017 年度期間接連未能符合所要求的服務量/服務成效標準，但該單位獲發放的津助水平仍然有所增加。

社會福利署對整筆撥款的管理

57. 社會福利署助理署長(家庭及兒童福利)馮民重先生在 2018 年 3 月 2 日的公開聆訊上答稱及社會福利署署長在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中補充：

- 有關單位自 1986 年起一直提供受資助的跨國領養服務。社署與該機構協商，並根據當時跨國領養服務的需求、辦理跨國領養所需的程序步驟及機構過往的服務表現，制訂服務量標準；
- 由於社會風氣轉變及醫術改進，待領養兒童的數目持續下降。此外，按照《關於跨國領養的保護兒童及合作公約》載列的原則，締約國應盡可能為待領養的兒童配對與其文化或種族背景相同的領養家庭。因此，只有未能為待領養的兒童配對合適的本地領養家庭時，才會透過跨國領養物色合適的海外領養家庭；
- 等待跨國領養的兒童主要是有特殊需要的兒童，這對提供跨國領養服務的機構構成挑戰，因為在物色合適的海外領養家庭方面相當困難。此外，涉及親屬的跨國領養申請數字一直波動，導致有關單位在過去數年未能達到《協議》所訂的部分服務量標準；及
- 鑒於待領養兒童的數目波動和領養服務的最新形勢，社署一直與有關機構檢討其服務表現、商討應變策略及擴大服務範疇，以增加待領養兒童被領養的機會。社署亦與機構修訂《協議》，有關修訂已自 2017 年 7 月 1 日起生效。

58. 委員會提到審計署署長報告書第 4.10 段的表二十一，並詢問：

- 既然相關單位在 2015-2016 年度的表現明顯欠佳，為何當局就其 2016-2017 年度的服務表現水平訂立更高的標準，以及該等單位就 2017-2018 年度服務表現標準的最新情況為何；
- 相關單位未能達到服務表現議定標準的原因，例如單位 16 未能達到"一年內由物理治療師/職業治療師

社會福利署對整筆撥款的管理

提供康復訓練服務的節數"及"一年內由護士/健康護理人員提供護理服務的節數"這兩項服務量標準；及

- 社署採取了甚麼措施，協助相關機構解決人手短缺的問題。

59. 社會福利署助理署長(家庭及兒童福利)在 2018 年 3 月 2 日的公開聆訊上答稱及社會福利署署長在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中補充：

- 鑒於家居照顧服務的使用率低於預期，社署曾檢討該項服務的資助安排，有關安排自 2015 年 4 月起生效，而機構所獲得的全年資助額(按月發放)與所達個案量掛鈎。¹⁹ 由於在 2015-2016 年度終結時，所有服務單位的個案量已超越議定個案量的 75%，因此雖然各服務單位在 2015-2016 年度均未能達到預期的服務表現水平，但在 2016-2017 年度發放的資助額仍定於 100% 的水平；
- 相對於 2015-2016 及 2016-2017 年度，各機構於 2017-2018 年度(截至 2017 年 12 月)的服務表現均有明顯改善。詳情載於附錄 11；
- 服務表現不達標的原因如下：
 - (a) 機構在初期需投放大量時間及人手與醫院、診所、其他康復服務及其他相關機構建立聯繫及轉介網絡，因此需要時間累積個案數目及服務量；
 - (b) 由於提供家居照顧服務的主要人員涉及多個專業範疇(包括物理治療師及職業治療師等)，因此在招聘人手方面相當困難；及
 - (c) 社署發現在服務規劃階段原訂的服務量定義及計算方法未能完全涵蓋若干與服務相關的指標，因此所收集的數據未能全面反映各機構的實際服務量；及

¹⁹ 有關根據所達個案量提供資助的詳情，請參閱上文第 42 段。

社會福利署對整筆撥款的管理

- 為解決醫療人手不足的問題，社署已聯同大學及醫院管理局開辦專業訓練課程，以增加提供受資助服務的輔助醫療及護理專業人員的人手。舉例而言，大學已開辦職業治療及物理治療的碩士課程，當局亦為獲機構取錄的學生提供學費資助，鼓勵他們投身社福界。此外，醫院管理局已開辦護士人員訓練課程，逾九成學員在畢業後投身社福界。香港公開大學獲社署委託由 2017-2018 年度起連續 4 年提供合共 920 個護士訓練名額。學員須簽署承諾書，同意在完成訓練課程後在社福界連續工作兩年。

60. 委員會提到審計署署長報告書第 4.14 段，並要求當局解釋，為何在一些個案中，使用者未獲提供在其照顧計劃中訂明的支援服務，以及每名服務使用者的檔案會否記錄有關原因。

61. **社會福利署助理署長方啟良先生**²⁰ 在 2018 年 3 月 2 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中補充：

- 就家居照顧服務和嚴重肢體傷殘人士綜合支援服務("綜合支援服務")這兩項服務而言，最大的特色是為服務使用者提供個案管理，而審計署審查的 24 宗個案(單位 A 的 13 宗個案及單位 B 的 11 宗個案)均有社工跟進作個案管理，例如提供服務協調及配對、情緒支援、相關資訊等。由於審計署署長報告書未有將社工支援納入其"支援服務"的定義，因此社工在個案管理方面所作的跟進工作及支援並沒有反映在審計署署長報告書內；
- 未有接受支援服務的部分其他原因如下：
 - (a) 家人/照顧者表示暫時未有服務需要，但要求在有需要時使用服務；

²⁰ 方啟良先生以"社會福利署助理署長(康復及醫務社會服務)"的身份，出席於 2017 年 12 月 12 日及 2018 年 1 月 13 日舉行的公開聆訊。

社會福利署對整筆撥款的管理

- (b) 家人/照顧者改變主意，選用其他服務(例如聘請家傭、日間康復中心服務等)；
 - (c) 服務使用者正使用其他服務，或不適宜接受物理治療或職業治療服務；及
 - (d) 與服務使用者及家人/照顧者失去聯絡；及
- 個案經理應在服務使用者的檔案內記錄使用者未能接受康復、護理及/或個人照顧服務的情況。社署會制訂指引，提醒各機構進行監察及切實執行有關做法。

62. 根據審計署署長報告書第 4.19 段，安排服務使用者退出服務有所延誤。委員會詢問當局會否發出有關安排病人退出服務的指引。

63. **社會福利署助理署長**在 2018 年 3 月 2 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中補充，安排病人退出服務有所延誤的原因綜述如下：

- 家人/照顧者表示暫時未有服務需要，但要求在有需要時使用服務；
- 服務使用者留院或需經常入院接受治療；
- 服務使用者病情不穩定；
- 與服務使用者及家人/照顧者失去聯絡；及
- 需要時間整理及完成結束個案的行政工作，又或個案社工未能適時結束個案。

社署於 2014 年 3 月將家居照顧服務常規化前，已在該項服務的"服務規格說明"中清楚訂明服務使用者退出服務的政策及條件。根據受資助機構的服務質素標準 10 的要求，服務單位須備有服務使用者申請接受服務和退出服務的政策和程序。有關部分節錄於附錄 11。

社會福利署對整筆撥款的管理

64. 委員會提到審計署署長報告書第 4.25(b)至(c)段中社署就提供家居照顧服務和綜合支援服務的事宜所作的回應，並要求當局提供更多資料，說明推行改善工作的進展及時間表。

65. **社會福利署助理署長**在 2018 年 3 月 2 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中補充：

- 就點算個案並計入個案量、根據議定照顧計劃提供支援服務及安排服務使用者退出服務提供更多指引方面(審計署署長報告書第 4.25(b)段)，有關工作預計大約於 2018 年 12 月完成；及
- 在為家居照顧服務和綜合支援服務營辦機構設立個案互檢機制，以免服務使用者同時接受該兩項服務的支援服務方面(審計署署長報告書第 4.25(c)段)，社署已與各機構達成共識，申請人須同意及授權服務單位的職員聯絡區內提供類似服務的服務單位，以檢視並避免服務使用者同時使用性質相同的服務。此外，申請人須於申請時聲明並無使用任何性質相同的服務。這項措施自 2017 年 12 月起已實施。

66. 根據審計署署長報告書第 4.27 段的個案七，有 3 個單位的修訂《協議》包含服務成效標準，但另外兩個提供類似服務的單位的修訂《協議》則未有加入該等標準。委員會詢問，為何當局作出不同安排；另有多少間機構正提供類似該 5 個單位的服務，以及該等機構有否把服務成效標準納入《協議》。

67. **社會福利署助理署長**在 2018 年 3 月 2 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中補充：

- 現時提供婦女庇護中心服務的 5 個單位分別自 1989 年、1996 年、2002 年、2006 年及 2009 年起接受社署資助，當中兩個單位在整筆撥款津助制度於 2001 年推行前已開始運作。在制訂該兩個單位的《協

社會福利署對整筆撥款的管理

議》時，當中並不包含服務成效標準，但當局要求該等單位在提交季度統計表時填報兩項反映服務成效的資料，即服務使用者滿意度，以及服務使用者離開婦女庇護中心時保護自己及子女的基本技巧提升程度；

- 一間機構轄下有一個服務單位自 2010 年起提供類似服務，其《協議》已包含上述兩項服務成效標準；及
- 社署於 2017 年 9 月檢視該兩個單位的《協議》，並與有關服務單位商討增訂/修改服務量標準，以加強監察個別單位的服務。這兩個服務單位的《協議》已新增兩項服務成效標準，該等標準自 2018 年 4 月起生效。

68. 審計署署長報告書第 4.27 及 4.28 段揭示，有 2 209 份《協議》並不包括服務成效標準。就此，委員會詢問社署把服務成效標準納入該等《協議》的行動計劃及時間表為何。

69. **社會福利署署長**在 2018 年 3 月 2 日的公開聆訊上答稱及在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中補充，社署已開始為新的單位訂定服務成效標準。至於現有單位，社署會於檢討《協議》時與有關機構商討，以訂定合適的服務成效標準。此外，專責小組已建議就"檢討《協議》的機制"這個範疇進行檢討，並會在其日後的會議上作詳細審視(有關專責小組的工作，請參閱下文第 93 及 94 段)。

70. 委員會從審計署署長報告書第 4.31 段的個案八知悉，有一個單位為並非《協議》所訂的服務對象舉辦活動。委員會詢問當中的原因為何，以及社署已採取甚麼行動，確保有關單位能有效地運用津助資源進行《協議》相關活動。

71. **社會福利署助理署長(青年及感化服務)**郭李夢儀女士在 2018 年 3 月 2 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中補充：

社會福利署對整筆撥款的管理

- 根據《協議》，該單位除舉辦核心活動外，亦須提供非核心活動。非核心活動旨在吸引服務對象(即兒童及青少年)與家人前往該等中心、協助他們善用餘暇、讓會員與家人建立關係，以及建立社區網絡。因此，除兒童及青少年外，其他年齡組別的人士(包括家人及社區人士)亦有機會參與非核心活動。雖然非核心活動的節數和出席人次遠多於核心活動，但用於非核心活動的資源卻遠少於核心活動；
- 有關單位在 2014-2015 年度至 2016-2017 年度期間曾為非服務對象(即 6 歲以下幼兒及退休男士)舉辦活動。機構認為透過為幼兒提供服務，可為兒童提供及早介入服務，以滿足社區需要。此外，退休男士服務可為青少年建立平台，提升青少年與長輩溝通的技巧，並促進跨代共融；
- 過往 3 個財政年度的社署紀錄顯示，有關單位完全符合《協議》訂明的服務表現標準。雖然機構曾誤將一些非服務對象的服務數據計入核心活動的服務量內，但在審計署重新計算後，機構仍可符合所要求的服務量水平；及
- 社署正審視機構所提交關於 2014-2015 年度至 2016-2017 年度期間為 6 歲以下幼兒和退休男士提供服務的詳情及服務量等資料。如有任何津助資源用於非《協議》相關活動，當局會要求機構分攤由社會福利津助資助的費用，包括租金、差餉、公用設施費用和個人薪酬等。

72. 委員會要求當局說明審計署署長報告書第 4.31 段個案九中相關單位在緊急宿位方面管理不善的原因，並詢問社署已採取/將採取甚麼行動，確保緊急服務得以善用，支援有需要兒童。

73. **社會福利署助理署長(家庭及兒童福利)**在 2018 年 3 月 2 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中補充：

社會福利署對整筆撥款的管理

- 有關單位的營辦機構於 2011 年將其緊急宿位的最長住宿期由 3 個月縮短至 6 星期，導致個別個案因未有替代住宿安排而需多次和經常延長住宿期。此外，機構沒有訂定合理的時間表，要求負責轉介的社工在確定有宿位空缺後盡快為兒童辦理所需入住程序(包括取得兒童的父母/監護人同意、安排兒童接受身體檢查等)，以致影響緊急宿位服務的使用情況。此外，機構沒有訂立機制，明確要求負責轉介的社工在申請延長住宿期時須提交相關文件，確認已為兒童制訂長遠的福利計劃，作為支持延長住宿期的理據；
- 為改善資源的使用情況，機構與社署商討後，已自 2017 年 12 月 1 日起將緊急兒童住宿照顧服務的服務期限由 6 星期延長至 3 個月。為改善緊急宿位的入住程序，機構已採取應變措施，包括要求負責轉介的社工盡快為兒童辦理所需入住程序。若負責轉介的社工未能在 14 天內安排兒童入住，機構會將宿位編配予其他需要此項服務的兒童。社署亦已要求機構定期提供緊急兒童住宿照顧服務的使用量統計數字，以監察服務的使用情況；及
- 社署已設有既定機制處理延長緊急兒童住宿照顧服務的事宜。為利便處理延長住宿期的申請，機構已訂立一些要求，其中包括負責轉介的社工在申請延長住宿期時，必須取得兒童父母的同意，以及獲其上級批核該兒童的長遠福利計劃，並呈交其他相關文件。

E. 管治及管理事宜

74. 委員會從審計署署長報告書第 5.4 段知悉，接受整筆撥款津助的機構須於 2017 年 6 月 30 日前推行《執行指引》中第一組指引。委員會詢問有關的推行進度、社署為推廣第二組指引而採取的行動，以及若機構未能符合《執行指引》第一組或第二組指引，社署將採取甚麼跟進行動。

75. **勞工及福利局局長**在 2018 年 3 月 2 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中補充：

社會福利署對整筆撥款的管理

- 現時，所有受整筆撥款津助的非政府機構均已落實《執行指引》中第一組指引的全部項目。在 3 年過渡期間(即 2014-2015 至 2016-2017 年度)，每間機構均須在每年 10 月底前向社署提交自我評估報告，以向社署匯報其推行進度；
- 社署一直有鼓勵機構採用第二組指引。截至 2017 年 3 月 31 日，已有 153 間機構落實全部或部分第二組指引的項目，較 2016 年 3 月 31 日(即 142 間機構)增加 7.7%。社署在 2017 年 4 月向機構發出函件，分享《執行指引》的推行進度，並呼籲機構採用第二組指引。社署將會整理機構提交的清單及安排機構分享有關第二組指引的良好做法，藉以鼓勵機構參考有關良好做法並制訂合適的推行方案；及
- 《執行指引》的推行流程(附錄 11)說明社署如何跟進未能遵守第一組指引的機構。根據《執行指引》，若機構未能符合第一組指引的要求並持續未有改善，社署會考慮把個案交由整筆撥款督導委員會考慮及提出建議。社署一直有鼓勵機構盡量採納第二組指引，並透過機構提交的自我評估報告，了解機構推行該組指引的情況和收集它們的意見。

76. 委員會詢問社署就審計署署長報告書第 5.5(b)段所述，拒絕遵守《執行指引》第一組指引的機構所採取的跟進行動。

77. **社會福利署署長**在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中，把社署對該機構採取的跟進行動按時序表列如下：

日期	內容
2016 年 10 月	機構向社署呈交 2015-2016 年度《執行指引》清單，在清單中表示未能推行第一組指引中關於運用非定影員工公積金儲備的規定。

社會福利署對整筆撥款的管理

日期	內容
2016 年 11 月	社署聯絡機構了解未能推行有關指引的原因和所遇到的困難，並重申各機構須在 2016-2017 年度推行所有第一組指引。
2016 年 12 月	社署以電郵要求機構跟進第一組指引的規定。
2017 年 8 月	社署再次聯絡機構，了解其推行第一組指引的進度。
2017 年 10 月	社署探訪機構，與機構管理層會面，確保他們明白如何符合《執行指引》的要求。
2017 年 12 月	機構的董事會通過並全面推行第一組指引。

78. 據審計署署長報告書第 5.16 段所述，缺席所有管治組織/委員會會議的管治組織/委員會成員比例相當高，並有出席率偏低的管治組織/委員會成員連任管治組織/委員會席位。委員會詢問：

- 上述問題的成因及社署在這方面所擔當的角色；
- 社署如何確保有關機構的管理層行使良好管治；及
- 就任命非政府機構的董事會成員所提供的協助或指引。

79. **勞工及福利局局長**在 2018 年 3 月 2 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中補充：

- 據相關機構解釋，一些董事會成員由於其他事務繁忙而未能每次出席會議。會議文件仍會發給缺席會議的成員，而他們在審閱了會議文件後會透過其他渠道提

社會福利署對整筆撥款的管理

出意見。一些出席率較低的董事會成員仍被重新委任，是由於他們向機構作出重大貢獻，例如他們是籌款的領導人物或專業人士，為機構的處所和服務發展提供免費的專業意見；及

- 一 為鼓勵非政府機構採納良好的企業管治做法，社署已把效率促進辦公室("效率辦")(前稱效率促進組)、廉政公署及社聯的相關機構管治指引或範本，列載於《撥款手冊》及上載至社署網頁。社署透過獎券基金撥款超過 970 萬元予社聯推行為期 4 年的"非政府機構董事會網絡"計劃，為機構的董事會提供更多交流培訓機會，進一步提升機構的管治能力。

80. 委員會詢問社署採取了甚麼行動，推廣更廣泛採用效率辦發表的《受資助機構企業管治指引》("《管治指引》")，以及社署如何監察機構有否採納當中所載的良好做法。

81. **勞工及福利局局長**在 2018 年 3 月 2 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中補充，為加強接受整筆撥款津助的非政府機構的企業管治，並促進機構在利益申報、出席董事會/委員會會議和任命董事會/委員會成員等方面更廣泛採用良好做法，社署會繼續鼓勵機構採納其他良好管治做法，包括《管治指引》。在適當的時候，社署會與非政府機構的董事會分享業界的良好做法。

82. 委員會進一步詢問社署/機構採取了甚麼措施及跟進行動，改善董事會/委員會成員的利益申報機制，以提高透明度。

83. **勞工及福利局局長**在 2018 年 3 月 2 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中補充，為改善非政府機構對利益衝突的管理並提高透明度，社署會提醒及鼓勵機構的董事會應(i)清楚訂明避免利益衝突的規定，以及當成員面臨真實或明顯的利益衝突情況時所採取的行動；(ii)考慮採納"兩層申報利益制度"，除了在董事會會議上遇到利益衝突時作出申報外，董事會成員在被委任時及之後每年

社會福利署對整筆撥款的管理

應披露其一般利益；及(iii)安排在申報表格上作出申報，而該申報應可供公眾查閱。

84. 委員會從審計署署長報告書第 5.25 段的表三十一及第 5.27 段的表三十二知悉員工流失率高企，並詢問：

- 社署/機構有否定期編製有關員工離職的統計資料，並確定問題的起因，例如為員工進行離職面談；
- 社署會如何監察員工離職問題，以確保業界的可持續發展；
- 鑒於審計署揭示員工主要基於工作相關理由離職，社署有何措施解決有關問題；及
- 過去 3 年社福界員工流失的統計數字(按擔任有關職位的人員的年齡、職級、離職原因及服務年期列出分項數字)。

85. **勞工及福利局局長**在 2018 年 3 月 2 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中補充：

- 人力資源管理(包括招聘及員工離職等事宜)屬於機構的企業管治範疇。有關"員工離職率及職位出缺情況"的課題是專責小組建議的 8 個檢討範疇之一，專責小組會在未來的會議中作詳細審視(有關專責小組的工作，請參閱下文第 93 及 94 段)；
- 由社署及社聯派員組成的社會工作人力需求聯合委員會("聯合委員會")，收集社會工作人員的就業資料，以掌握社會工作領域的人力狀況，並印製年度報告書供業界參考，以協助人力策劃的工作。聯合委員會將會提供人力需求和流動的概況及推算，當中包括歷年社工離職率的變化趨勢。社署亦資助社聯自 2003 年起每年發表《NGO 薪酬調查報告》。該年度調查報告顯示在有關年度參與機構不同職系人員的離職率。雖然報告沒有收集離職原因的資料，但有分

社會福利署對整筆撥款的管理

享業界在挽留人手方面所採取的措施。此外，為了解近年康復及安老服務前線照顧人員的人力狀況，社署於 2017 年年中進行了一項問卷調查以收集相關資料，其後亦有與業界分享調查所得的資料；

- 員工離職受多項因素影響，包括薪酬待遇、其他就業機會、個人發展及需要等。不同職系/工種或規模大小不一的機構，其離職率亦頗為參差。社署會繼續透過現行機制監察受資助服務的表現，並在有需要時向機構提供適切的協助；
- 現時社署沒有規定機構必須為離職員工進行離職面談或編製員工離職資料。由於這些資料有助機構加強企業管治及人力資源管理，社署會透過適當渠道鼓勵機構採納這些良好管理方法；及
- 根據聯合委員會公布的數字，2013-2014 年度、2014-2015 年度及 2015-2016 年度的社會工作職位流失率載於下表，但沒有按離職者的年齡、職級及離職原因的統計資料：

年度	學位職位 流失率 (%)	文憑職位 流失率 (%)	所有社會工作 職位流失率(註) (%)
2013-2014	4.7	8.0	4.2
2014-2015	4.6	6.5	2.8
2015-2016	5.1	9.0	3.4

註：數字不包括文憑職位及學位職位之間轉換的個案。

86. 委員會從審計署署長報告書第 5.30 段知悉，部分機構只為某些職級訂立薪級表，而不同機構與政府的相同職級有薪酬差距。委員會詢問當局採取了甚麼行動解決這些問題。

87. **勞工及福利局局長**在 2018 年 3 月 2 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中補充，機構的人力資源管理事宜(包括薪酬架構和待遇的制訂)屬於

社會福利署對整筆撥款的管理

機構的企業管治範疇。"薪酬政策及薪級表"是專責小組建議的 8 個檢討範疇之一，專責小組會在未來的會議中作詳細審視(有關專責小組的工作，請參閱下文第 93 及 94 段)。

88. 委員會詢問，審計署署長報告書第 5.32(d)段所揭示促使機構管職雙方和服務使用者議定《執行指引》4 個尚餘項目²¹的進度，以及全面落實有關項目的時間表為何。

89. **社會福利署署長**在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中答稱，由社署助理署長擔任主席，成員包括非政府機構管理層及員工代表、服務使用者代表和獨立人士的《執行指引》推行細節工作小組將繼續舉行會議，目標是爭取各方代表就 4 個尚餘項目取得共識，期望在 2018 年第三季將有關事宜提交予整筆撥款督導委員會討論，然後將項目納入《執行指引》。

F. 檢討整筆撥款津助制度

90. 委員會從審計署署長報告書第 6.12 段知悉，投訴處理委員會其中一名委員沒有申報潛在利益衝突，而會議紀錄沒有顯示主席曾按規定就申報作出決定。應委員會要求，**社會福利署署長**在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中提供有關投訴處理委員會的詳情，包括其職權範圍、成員人數及組成、他們的背景及過去 3 年曾舉行的會議次數。投訴處理委員會的職能包括：

- 接受與整筆撥款有關而非政府福利機構未能妥善解決的投訴；
- 處理與整筆撥款有關的投訴，例如非政府機構不當使用撥款的投訴、因機構管理層的決策而直接影響服務表現的投訴及機構未能符合服務規定的投訴；及

²¹ 該 4 個尚餘項目與人力資源管理有關，涵蓋員工薪酬政策、薪酬政策(該政策清楚訂明薪金架構及/起薪點)、僱傭相關政策(涵蓋調職、續訂和終止合約)及就員工僱傭合約作出透明和負責的決策。有關詳情，請參閱審計署署長報告書第 5.8 段。

社會福利署對整筆撥款的管理

- 向社署匯報投訴處理委員會的決定和建議，以便社署採取適當的跟進行動。

91. 委員會要求當局提供審計署署長報告書第 6.12(a)段所述個案的詳情，以及審計署署長報告書第 6.12(b)段所指主席就申報利益作出的決定沒有記錄於相關會議紀錄中的原因。

92. **勞工及福利局局長**在 2018 年 3 月 2 日的公開聆訊上答稱及**社會福利署署長**在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中補充：

- 審計署署長報告書第 6.12(a)段所述該名投訴處理委員會委員是被投訴機構轄下一間學校的校長。在 2011 年 7 月至 2012 年 11 月期間，該委員曾在 4 次會議中參與審議有關機構的投訴，並在其中兩次會議上參與討論。該委員亦曾參與審議有關機構服務單位投訴的調查報告，並就投訴項目不成立的決議結果給予批准。由於機構轄下的教育和福利服務是獨立運作的，該委員並未意識到潛在的利益衝突，所以沒有申報有關潛在利益衝突；
- 投訴處理委員會一直有根據民政事務局所發出有關"一層申報利益制度"的指引(附錄 11)，要求委員就潛在的利益衝突自行作出申報或尋求主席的裁決，並要求委員在每次會議前填寫標準申報表，就潛在的利益衝突作出申報，而主席則會就委員的申報作出決定和安排。社署已在 2017 年 9 月 20 日舉行的投訴處理委員會會議上向委員重申指引的內容，並會每年向委員傳閱有關指引，以供參考；及
- 以往主席就申報利益作出決定，投訴處理委員會秘書處跟進後並沒有把有關資料記錄於會議紀錄中。秘書處已由 2017 年 9 月 20 日舉行的會議開始，將上述資料記錄於會議紀錄中。

社會福利署對整筆撥款的管理

93. 委員會詢問審計署署長報告書第 6.18 段特別提到的專責小組的運作詳情，包括其職權範圍、成員名單、檢討時間表及檢討涵蓋的事項。

94. **社會福利署署長**在其 2018 年 4 月 9 日的函件(附錄 11)中提供專責小組的職權範圍、成員名單及建議的檢討範疇。政府當局預期於 2018 年 5 月就專責小組建議的檢討範疇諮詢立法會福利事務委員會。預計相關的檢討研究將於檢討範疇確立後兩年內完成。

G. 結論及建議

整體意見

95. 委員會：

- 肯定社福界在提供切合本港社會各階層不同需要的各類服務方面所作出的貢獻。為達到此目標，非政府機構("機構")在為有需要人士提供服務方面的角色，實不可或缺；
- 知悉政府當局於 2001 年推出整筆撥款津助制度，作為向機構提供公帑資助的重大改革。在此制度下，社會福利署("社署")不再對機構的資源投入(如人手編制、薪酬結構和個別開支項目)作出嚴苛和缺乏彈性的管控，而是發放整筆經常撥款，讓機構可更自主靈活地調配資源和重整服務，以適時配合社會不斷轉變的需要；
- 得悉整筆撥款安排可讓機構自主靈活地調配津助資源和未動用的餘款²²，主動回應社會不斷轉變的需要，但從成本效益的角度而言，建立正規和透明的問

²² 機構可保留未動用的整筆撥款津助作為儲備，以應付日後開支。累積儲備的上限為機構受資助服務每年營運開支(不包括公積金開支)的 25%，超出 25% 上限的款項須予退還，交回政府。機構可自行斟酌把儲備用於《津貼及服務協議》("《協議》")規定服務和《協議》相關活動。

社會福利署對整筆撥款的管理

責機制同樣重要，藉以確保妥善和審慎運用公帑，並清晰訂明表現結果/標準，以便社署和公眾能有效地評估和監察機構提供的服務；

- 強調社署作為負責發展和協調本港福利服務的政府部門，不單扮演支援和協助機構提供公共服務的重要角色，而且應履行監察服務表現的重要責任，並應確保機構審慎控制公帑的運用，以及在調配津助資源時奉行問責和透明的原則；
- 認為人才是福利界賴以提供優質服務的最寶貴資產。即使要充分利用公共資源以達致效益最大化，也不應為了奉行此原則而犧牲社福人員的薪酬福利。社署應與福利界緊密合作，制訂一套透明並清楚訂明薪金架構的薪酬政策，具有足夠競爭力吸引、認可及挽留人才，並對福利界員工的豐富經驗和良好表現給予適當的肯定；

儲備運用方面的改善空間

- 對下述情況表示關注：儘管機構需保留儲備以應付未來開支、為市民推行新增及改善服務，以及履行各項有關員工薪酬的合約責任，但機構保留的儲備總金額²³由 2011-2012 年度的 34 億元增加至 2015-2016 年度的 47 億元，增幅為 38%。社署必須密切監察機構的儲備結餘，並在有需要時提醒機構須善用公共資源，以切合服務使用者和市民現今的需要；
- 對審計署署長報告書揭示有部分機構持續錄得整筆撥款營運虧損的情況，表示關注。在 2015-2016 年度持續錄得整筆撥款營運虧損的 31 間機構當中，有 14 間於 2013-2014 年度至 2015-2016 年度期間連續 3 年出現虧損。而該 14 間機構當中，有 8 間於 2014-2015 年度完結前已耗盡整筆撥款儲備，要從其他來源補貼其營運資金；

²³ 儲備總金額包括整筆撥款儲備、寄存帳戶和公積金儲備。

社會福利署對整筆撥款的管理

- 認為一間機構持續錄得整筆撥款虧損，並耗盡其整筆撥款儲備，可作為警號提醒社署應更主動留意該機構是否出現可能影響財政平衡的問題，以便及時採取適當捕救措施，例如更嚴格和更頻密地檢視其財務報告/報表，並在有需要時提供意見或採取所需的跟進行動；
- 促請社署採取措施，協助機構按照《最佳執行指引》("《執行指引》")²⁴ 善用和管理好其儲備，以及檢視有關機構的財務報告，並與機構進行商討，以確保機構的整筆撥款虧損不會影響向公眾提供的優質服務；

披露高層人員的薪酬以提高透明度和問責性

- 對下述情況表示不滿：社署和勞工及福利局("勞福局")在實施旨在提高機構的透明度和對公眾的問責性的披露規定²⁵ 方面存在不足之處，這可見於以下情況：
 - (a) 社署於 2009-2010 年度才開始實施披露規定，較行政署長於 2003 年 3 月發出的《通函》("《通函》")所要求的時間延遲了約 6 年；
 - (b) 社署並無就延遲實施披露規定尋求勞福局批准，做法違反《通函》的規定；

²⁴ 根據《執行指引》的第一組指引(即機構除非有充分理由，否則理應遵守的指引)，機構應善用儲備，藉此維持或加強服務和推行策略性發展，包括建立一支優質的員工隊伍。此外，機構須透過便利、有效及適時的渠道，以簡明的方式向員工及公眾發布有關整筆撥款儲備的資訊，包括簡述未來如何運用儲備的計劃。

²⁵ 2003 年 3 月，行政署長發出《通函》，公布一套關於政府各政策局局長及部門管制人員控制和監察受資助機構薪酬安排的指引。該指引規定，受資助機構每年須提交檢討報告，檢討和披露最高級三層人員的薪酬，除非符合某些豁免準則。實施披露規定的生效日期為 2003 年 4 月 1 日。

社會福利署對整筆撥款的管理

- (c) 社署計算"50%收入門檻"²⁶的方法偏離《通函》的原意，²⁷結果令較少機構須披露其高層人員的薪酬；
 - (d) 社署及勞福局即使獲行政署和財經事務及庫務局("財庫局")澄清後得知其計算"50%收入門檻"的方法並非《通函》的原意，以及施行《通函》的責任在於相關政策局，仍然維持其立場，採用現有計算方法；及
 - (e) 儘管社署規定，接受整筆撥款資助的機構須在周年財務報表中披露由整筆撥款支付個人全年薪酬超過 70 萬元的職位數目及開支資料，但該些資料所提供的有用信息較少，也沒有要求機構為該期間涵蓋的最高級三層人員薪酬組合的任何變動作出解釋和提供理據；
- 對下述情況表示極度關注：社署就"50%收入門檻"的計算問題向行政署和財庫局尋求澄清的過程中態度散漫，嚴重拖延時間：
- (a) 實施《通函》的披露規定的生效日期為 2003 年 4 月 1 日，但社署到 2013 年才就"50%收入門檻"的計算方法向行政署和財庫局尋求澄清；
 - (b) 社署對此事跟進不力，亦沒有就與行政署和財庫局的溝通備存妥當紀錄。社署只曾分別於 2013 年 6 月及 7 月透過便箋諮詢行政署及致電該署作口

²⁶ 其中一項豁免披露的準則是政府資助佔受資助機構營運收入的 50% 或以下，而該比率是該機構過去 4 年內平均所獲的政府資助佔同期平均營運收入的比率。

²⁷ 社署現行計算"50%收入門檻"的方法，與按照《通函》原意的計算方法比較如下：

(a) 社署現行的計算方法：

來自社署的機構營運收入/機構整體營運收入(根據機構經審核的綜合財務報表) x 100%

(b) 按照《通函》原意的計算方法：

來自社署的機構營運收入/機構在勞工及福利局局長或社會福利署署長職限內有關的營運收入 x 100%

社會福利署對整筆撥款的管理

頭跟進；而社署一名職員曾於 2013 年 7 月向上級發出電郵，報告曾聯絡財庫局作出查詢；及

(c) 儘管財庫局於 2013 年 7 月回覆表示需要更多時間考慮此事，社署未有採取跟進行動。直至 2017 年 1 月，社署才再處理此事；

- 知悉下述情況：待行政署完成調查，確定是否需更新《通函》或修訂部分執行細節後，勞福局和社署會決定未來路向，並會因應行政署就機構根據《通函》規定擬備其最高級三層人員薪酬的檢討報告的工作提出的計算方法諮詢福利界；

非政府機構分攤總辦事處的經常開支

- 知悉下述情況：根據《撥款手冊》及財庫局發出的《財務通告第 9/2004 號》"有關管理及控制政府給予資助機構撥款的指引"，機構須確保為《津貼及服務協議》("《協議》")規定服務及非《協議》規定服務的財務交易事項分別記帳，以及不得在金錢或實物方面為自資活動提供補貼；
- 對審計署署長報告書揭示的下述情況表示關注：有部分機構沒有把總辦事處的經常開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務，或採用不適當的分攤基準；
- 認為機構遵從《撥款手冊》及關於運用整筆撥款津助的其他指引固然重要，但對於在分攤經常開支予《協議》規定服務及非《協議》規定服務方面真正遇到困難的機構，社署應加強溝通，並因應個別機構的實際情況提供意見，以及容許各機構靈活調配資源以配合社會的多元化需要。這些指引不應減低機構運用津助資源提供額外增值服務的意欲，但這樣做的前提是必須符合無需額外資源和不影響有關機構提供《協議》規定服務的原則；
- 促請社署考慮制訂一套公平、有效和實用的開支分攤準則，並提供指引讓機構有所依循；

社會福利署對整筆撥款的管理

監察服務質素方面的不足

非政府機構的自我評估

- 得悉機構的自我評估機制尊重並認可機構的管治，該機制是社署的服務表現監察制度中不可或缺的部分；
- 對社署未能有效監察機構進行自我評估表示極度關注和不滿。不適當進行自我評估，或會妨礙社署/機構及早覺察一些未如理想的表現，並阻延實施所需的改善措施。社署監察成效不彰的情況如下：
 - (a) 有個案涉及機構多報/少報及錯誤計算服務量/服務成效標準；
 - (b) 提供相同服務的機構使用不同的基準及方法來量度服務成效標準；及
 - (c) 部分機構沒有依照機構服務質素標準手冊所載的規定實施服務質素標準；
- 強烈促請社署跟進欠妥的個案及提供指引，協助及促進機構進行自我評估，推介機構進行自我評估的良好做法，並確保機構依照其服務質素標準手冊所載的規定實施服務質素標準；

社會福利署對服務的監察

- 對下述情況表示極度關注和不滿：社署對機構提供服務的情況監察不足，或會妨礙社署及/或相關機構及時採取行動，糾正在提供服務予有需要使用者時發現的問題：
 - (a) 審計署審查在 2012-2013 年度至 2016-2017 年度期間連續 3 年或以上未達服務量/服務成效標準的 20 個服務協議單位("單位")²⁸，發現雖然相關

²⁸ 審計署從 2012-2013 年度至 2016-2017 年度期間接受整筆撥款津助的 165 間機構所提交的自我評估報告中，選出其中 20 個單位(涉及 14 間機構)。

社會福利署對整筆撥款的管理

機構於每個相連年度均已就改善服務提交行動計劃，但服務表現仍持續欠佳；

- (b) 在提供嚴重殘疾人士家居照顧服務("家居照顧服務")及嚴重肢體傷殘人士綜合支援服務("綜合支援服務")方面，2015-2016 年度及 2016-2017 年度的表現明顯未達到所要求的服務成效標準。在為使用者提供服務方面(例如為使用者提供支援服務及安排病人退出服務)有改善空間；及
- (c) 有一宗個案涉及 5 個提供相同服務的單位，當中只有 3 個單位須達到服務成效標準。雖然其餘兩個單位於 2001 年開始提供服務，而社署已於 2016 年 12 月着手修訂該兩個單位的《協議》，但至今仍未在經修訂的《協議》中加入服務成效標準。此外，截至 2017 年 3 月 31 日，與各單位訂立的 2 691 份《協議》中，有 2 209 份(82%)沒有載明服務成效標準；

一 強烈促請社署：

- (a) 密切監察服務表現持續欠佳的單位，與它們一起制訂適當的跟進措施；
- (b) 檢討家居照顧服務及綜合支援服務表現不達標的情況，以改善有關服務，尤其是支援服務的提供及安排病人退出服務的程序；
- (c) 與相關機構商討為所有現有單位訂立服務成效標準的時間表；及
- (d) 跟進審計署署長報告書揭示的其他違規個案；

企業管治及管理的不足之處

- 一 得悉為方便監察機構的工作及公帑的運用，機構理應透過設立向社署及公眾問責的機制，在運作上保持透明度。機構的董事會及管理層有責任監察整筆撥款的妥善運用，以符合《協議》所載的規定和目標；

社會福利署對整筆撥款的管理

企業管治及問責

- 一 對審計署署長報告書所揭示在管治事宜上的以下不足之處表示極度關注和不滿，這些不足或會損害公眾對機構奉行問責及達致良好管治的信心：
- (a) 機構有 3 年過渡期(即須於 2017 年 6 月 30 日或之前)就全面推行《執行指引》的第一組指引作出安排，至於推行第二組指引與否，純屬自願。截至 2016 年 3 月 31 日，已分別就第一組及第二組指引提交 2015-2016 年度的自我評估報告的 165 間及 154 間機構中，分別只有 59.4% 及 24.7% 的機構已全面推行有關指引，有 7.8% 的機構沒有推行任何第二組指引；及
 - (b) 社署已在《撥款手冊》中加入《受資助機構企業管治指引》，協助機構訂立和維持良好的機構管治做法。審查工作發現以下與管治組織/委員會成員出席會議、管治組織/委員會成員連任及利益衝突管理有關的不當情況：
 - (i) 缺席所有管治組織/委員會會議的管治組織/委員會成員比例偏高；
 - (ii) 有出席率偏低的管治組織/委員會成員連任管治組織/委員會席位。在一宗個案中，1 名管治組織成員及 1 名委員會成員雖然在之前 3 年缺席所有會議，但仍獲再度委任；及
 - (iii) 有部分機構沒有以文件記錄要求管治組織成員申報利益的程序、沒有使用申報表格記錄成員申報的利益，以及管治組織成員只須申報所擔任的董事職位，但無須申報其他利益(例如金錢上的利害關係)；
- 一 強烈促請社署與仍在推行第一組指引項目的機構作出跟進，加強推廣第二組指引，並探討強制要求機構遵從《受資助機構企業管治指引》所載的良好做法的可行性，以改善這些機構的管治和提高問責；

社會福利署對整筆撥款的管理

員工流失率高企的問題

- 一 對下述情況表示極度關注和不滿：社署在處理香港社工人員流失率高企的問題上行動緩慢及不足，這可見於以下情況：
- (a) 員工流失問題有明顯上升的趨勢。從社會工作人力需求聯合委員會²⁹發表的報告可見，本港社工職位的流失率已由 2013-2014 年度的 12.2% 上升至 2015-2016 年度的 15.2%；
 - (b) 審計署對 6 間機構進行的審查³⁰顯示，在 2013-2014 年度至 2015-2016 年度期間，該 6 間機構的員工流失率介乎 14% 至 35% 不等；而在該段期間，部分機構的員工流失率亦有所增加；
 - (c) 審計署在該 5 間機構搜集到的員工離職原因反映，求職、工作性質、工作條件(例如薪金)等工作相關理由，是促使員工離職的主要原因；及
 - (d) 該 6 間機構有部分職級的薪酬釐定方式有欠透明，亦只為部分職級設有薪級表。部分機構的員工薪金低於政府薪級表中點薪金。

由於人力問題可影響優質社會服務的提供和業界的持續發展，社署應更主動監察機構員工流失的情況；

- 一 強烈促請社署更積極帶頭解決機構員工流失的問題，包括：
- (a) 定期整理機構提供的相關數據，鼓勵機構推行與將離職的員工進行離職會面的良好做法，以便能更好掌握問題的重要性和根本成因；

²⁹ 社會工作人力需求聯合委員會由社署和香港社會服務聯會共同成立，負責收集和分析香港社工人員的供求數據，以掌握社工界的人力狀況及方便作出人力規劃。

³⁰ 為進行審查工作，審計署探訪了 6 間機構，審查其整筆撥款津助的使用概況，所涵蓋的事宜包括機構管治、服務提供和財務安排。

社會福利署對整筆撥款的管理

- (b) 檢討社福人員的薪金架構和薪級表，確保其薪酬福利具有競爭力，足以吸引、認可及挽留人才，以及採取措施，收窄不同機構之間以及與政府的相同職級或職位的薪酬差距；及
- (c) 鼓勵機構維持穩定有效的工作環境，並就薪酬相關事宜與員工加強溝通；

檢討整筆撥款津助制度

需要更妥善管理整筆撥款獨立處理投訴委員會的潛在利益衝突

- 對下述情況感到驚訝及認為不可接受：整筆撥款獨立處理投訴委員會("投訴處理委員會")其中 1 名委員是被投訴機構轄下學校的校長，投訴處理委員會曾就審議 7 宗有關該機構的投訴而舉行 4 次會議，該委員在每次會議舉行前均在申報表上報稱沒有潛在利益衝突。該委員曾在其中兩次會議上參與討論，並在其中一次會議上就投訴不成立的結果給予批准。此外，在 31 次委員會會議中，有委員在其中 21 次會議上申報潛在利益衝突，但沒有任何會議紀錄顯示主席曾按規定就申報作出決定；
- 對下述情況深表關注，並認為不可接受：社署為投訴處理委員會提供支援，卻對該會委員的利益申報事宜欠缺敏感度，須知道投訴處理委員會是重要的上訴機制，負責處理針對機構提出的投訴，在考慮或處理有關投訴的過程中，若沒有申報實際或潛在的利益衝突，可能影響委員會的裁決的有效性，因此投訴處理委員會在其運作中奉行透明和問責的原則乃至為重要；
- 強烈促請社署採取措施，加強投訴處理委員會委員的利益申報；提醒主席須就委員的利益申報作出決定，並在會議紀錄內妥為記錄所有這些決定；

社會福利署對整筆撥款的管理

整筆撥款津助制度的未來路向

- 知悉整筆撥款津助制度自上次於 2008 年進行檢討至今，已逾 10 年，社會上和持份者亦有聲音要求再次檢討該制度，現時進一步檢討整筆撥款津助制度，時機合宜。政府已成立工作小組，負責進行檢討；及
- 建議工作小組在進行檢討時應考慮以下各項：
 - (a) 讓不同持份者(包括前線員工及服務使用者)參與其中，並就如何改善津助制度徵詢他們的意見；
 - (b) 除了整理量化結果，也應整理有關如何改善服務質素的質化回應和意見；
 - (c) 檢討機構的儲備運用，並在盡量善用津助資源，與讓機構自主靈活地調配資源之間，取得適當平衡，以回應現今社會的需要；
 - (d) 為《協議》規定服務及非《協議》規定服務的開支分攤，制訂一套公平、有效和實用的開支分攤準則；
 - (e) 制訂措施，以改善對服務的監察；提高透明度和問責性，以便社署及公眾進行監察；推廣實施《執行指引》及其他有用的企業管治指引；
 - (f) 制訂設有清晰薪酬構架的員工薪酬政策、檢討不同職級的薪級表，以及就薪酬相關事宜建立與員工溝通的渠道；
 - (g) 密切注視社福界的人手流失問題，並制訂長遠人力規劃，以確保業界的可持續發展；及
 - (h) 在推展檢討時考慮委員會和審計署的審查結果及所提建議。

具體意見

96. 委員會：

財務監察

一 對以下情況深表關注：

- (a) 部分機構保留的儲備總金額相當高。一間機構在 2016-2017 年度保留的整體儲備多達 36 億元。³¹ 社署應確保機構在適當時候善用所保留的儲備；
- (b) 在 2016-2017 年度 53 間擬接受社署會計審查的機構共涉及 120 個單位當中，有 6 間機構(53 間機構的 11%)共涉及 21 個單位(120 個單位的 18%) 未能如期在該年度進行審查；
- (c) 對機構轄下單位進行會計審查時，發現若干違規情況(例如把非《協議》項目錯誤記入周年財務報告)和內部控制漏洞(例如收入及收據的處理)。某些機構轄下單位的內部控制漏洞存在已久；
- (d) 社署在制訂以風險為本的審查時應考慮其他風險因素(例如持續錄得營運虧損的機構)；
- (e) 在審計署曾探訪的 6 間機構中，發現有個案涉及未有妥為遵守《撥款手冊》所載的內部控制程序；及
- (f) 資助福利服務的現行收費及費用自 1997-1998 年度以來一直凍結在目前水平，距今已有約 18 年；

³¹ 有關機構向社署提交的 2016-2017 年度經審核財務報表內提供資料，當中包括整筆撥款儲備、公積金儲備及從其他服務及業務所得的儲備。該機構的累積儲備主要來自其自負盈虧的宿舍和私營教育服務等。

社會福利署對整筆撥款的管理

— 知悉：

- (a) 社署會每年向機構發出提示通知書，提醒它們有責任確保已制定足夠的內部控制程序；
- (b) 社署會定期檢討資助福利服務的收費及費用，跟進 2018-2019 年度的收費調整建議及商討未來路向；及
- (c) 社會福利署署長同意審計署在審計署署長報告書第 2.16、2.27、2.34、2.41、2.45 及 2.52 段提出的建議；

非政府機構服務質素的自我評估

— 對下述情況表示極度關注和不滿：在衡量機構服務成效方面有改善空間。舉例來說，於服務使用者完成訓練並衡量服務成效時，在審計署審查的 30 宗服務使用者個案當中，有一間機構的 14 宗臨床評估只是透過電話進行，而非實地進行。此外，凡服務使用者完成預定訓練節數 10%或以上，該機構也視有關訓練為已經完成；

— 知悉：

- (a) 社署會鼓勵機構因應本身情況，設立內部服務審查機制，以加強內部控制及監察服務表現；及
- (b) 社會福利署署長同意審計署在審計署署長報告書第 3.8、3.13 及 3.17 段提出的建議；

社會福利署對服務的監察

— 對以下情況表示極度關注和不滿：

- (a) 根據所達個案量提供資助的做法有改善空間(例如採用不同決定因素計算個案量、在某些個案中使用者未獲提供支援服務、安排服務使用者退出

社會福利署對整筆撥款的管理

服務有所延誤，以及服務使用者同時接受家居照顧服務和綜合支援服務)；

- (b) 若社署根據每日服務使用者人數，而不是基於截至上一財政年度 3 月 31 日的服務使用者人數來計算津助，應可節省向家居照顧服務及綜合支援服務發放的津助；
- (c) 審計署審查的兩個單位在服務資源運用上有改善空間(例如某單位在進行活動前沒有就該等活動是否"《協議》相關"活動向社署尋求澄清)，而另一單位則沒有妥善運用其緊急宿位照顧受家庭危機影響的幼兒；及
- (d) 截至 2017 年 3 月 31 日，在 2 691 個單位中，社署從未對其中 542 個(20%)單位進行服務表現探訪。在服務表現探訪中，與社署人員面談的服務使用者全部由單位預先選定，而獲邀填寫問卷的服務使用者中，也有部分由單位揀選；

— 知悉：

- (a) 社署已於 2016 年 7 月開展有關家居照顧服務和綜合支援服務的檢討。就這兩項服務而言，社署會：
 - (i) 就把個案計入個案量、根據議定照顧計劃提供支援服務及安排服務使用者退出服務等事宜，提供更多指引；及
 - (ii) 為家居照顧服務和綜合支援服務營辦機構設立個案互檢機制，以免使用者同時接受該兩項服務之下的支援服務；
- (b) 社署會探討可否對現行計算向提供相關服務的單位發放津助的安排作出微調；
- (c) 社署每年均會發出提示通知書，提醒機構在進行它們視為《協議》相關但《協議》沒有訂明的活動前，應諮詢社署；

社會福利署對整筆撥款的管理

- (d) 緊急宿位是為應付家庭危機所致的緊急幼兒住宿照顧需要。社署已要求所涉單位與負責轉介的社工密切跟進需要延長住宿期的個案，並確保已取得所需批准和擬訂長遠的照顧計劃，作為延期的理據。社署會與所涉單位加強檢討及監察相關服務的使用率和入住個案的住宿期，以確保相關服務切合有需要幼兒的緊急住宿照顧需要；
- (e) 社署會定期檢討進行評估/突擊探訪的方法，並會評估人手需要，以確保服務表現探訪能有效率及有成效地進行；
- (f) 社署會確保參與評估的服務使用者並非由單位預先選定，而且單位的審查樣本是由進行服務表現探訪的人員揀選；及
- (g) 社會福利署署長同意審計署在審計署署長報告書第 4.4、4.24、4.28、4.32、4.37 及 4.48 段提出的建議；

管治及管理事宜

一 對以下情況表示極度關注和不滿：

- (a) 在審計署探訪的 6 間機構中，有些機構沒有在其自我評估報告內準確匯報推行《執行指引》的情況；
- (b) 在 165 間就第一組指引提交 2015-2016 年度自我評估報告的機構中，有 58 間(35%)逾期提交報告；
- (c) 在 154 間自願就第二組指引提交 2015-2016 年度自我評估報告的機構中，只有 38 間已全面推行第二組指引的全部 7 個項目；此外，有 12 間在自我評估報告中表示未有推行任何該等指引；
- (d) 擬備《執行指引》期間，有待制訂最佳做法的項目有 18 個。然而，在 2014 年，該 18 個項目當中，僅有 14 個制定最佳做法，並將之納入《執行指

社會福利署對整筆撥款的管理

引》。截至 2017 年 10 月，餘下 4 個與人力資源管理有關的項目(例如員工薪酬政策及清楚訂明薪金架構及/或起薪點的薪酬政策)仍未制定最佳做法並將之納入《執行指引》；

- (e) 該 6 間機構中，有 4 間沒有採用兩層申報利益制度和沒有使用申報表格記錄成員申報的利益；及
- (f) 截至 2017 年 8 月 31 日，該 6 間機構中有兩間沒有製備策略計劃，有 1 間機構沒有製備行動計劃；

— 知悉：

- (a) 社署會提醒機構在提交有關推行《執行指引》進度的自我評估報告時提供準確資料；
- (b) 社署已採取各項措施，協助機構推行《執行指引》，以提供機會讓機構分享推行經驗，並從中物色良好做法；
- (c) 社署已就《執行指引》內餘下的 4 個項目草擬初步內容，交由《執行指引》執行細節工作小組在先前的會議上審議。社署會促使機構管職雙方和服務使用者議定餘下項目；及
- (d) 社會福利署署長同意審計署在審計署署長報告書第 5.11、5.22 及 5.31 段提出的建議；

檢討整筆撥款津助制度

- 對下述情況深表關注：截至 2017 年 7 月 31 日，在 165 間接受整筆撥款津助的機構中只有 11 間已向社會福利發展基金申請撥款，以展開由外聘顧問進行的研究；
- 知悉勞工及福利局局長已責成社署成立工作小組，以便與持份者合作，就改善整筆撥款津助制度進行檢討。工作小組由勞福局、社署、機構管理層、機構職方、服務使用者和獨立人士組成，負責監督及擬訂檢

社會福利署對整筆撥款的管理

討工作，包括討論有關檢討應涵蓋整筆撥款制度的哪些特定範疇、考慮審查結果及建議、檢視須向福利界收集哪些特定範疇的資料，以及考慮檢討的結果及建議；及

- 知悉社會福利署署長同意審計署在審計署署長報告書第 6.14 及 6.19 段提出的建議。

跟進行動

97. 委員會希望政府當局繼續向其報告落實委員會及審計署各項建議的進展。