

立法會福利事務委員會  
社會福利資助政策檢討

## 目的

本文件旨在闡述政府就福利服務未來的營辦和撥款方法所提出的建議，並徵詢委員對這些建議的意見。

## 背景

2. 相信委員都清楚這個課題已討論了多年。早於一九九四年，政府已委託顧問檢討資助制度。政府同意顧問在撥款安排上所提出的建議，但這項建議卻受到福利界反對，因此政府必須另行研究其他方案。我們在一九九九年四月開始設立了服務表現監察系統，現正分期實行。

## 問題

3. 政府和市民都認為有必要把有限的資源投放於協助有殷切需要的市民，並因應社會不斷轉變的需求而提供服務。由於現行的資源編配機制，主要是以一些僵化甚至過時的規劃標準作為依據，因此，上述目標能否達到，也難以確定。現行的資助制度着重監控資源的投入，以致非政府機構未能

靈活運用所得資源，阻礙他們提高效率和發揮創意，而且所涉及的行政程序亦過於繁複。此外，尤其在把服務成效與資助撥款掛鈎方面，要評定和衡量服務成效亦有一定困難。同時，有關福利服務的問責和成本效益等問題，已日漸受到關注，這亦是我們不容忽視的。

## 已展開的改變措施

### 《津貼及服務協議》／服務質素標準

## 服務表現監察制度

4. 為了更明確界定政府(作為撥款者)和非政府機構(作為服務營辦者)各自的角色、職責和期望，我們在今年較早時實施了若干《津貼及服務協議》與服務質素標準。《津貼及服務協議》訂明所提供服務的目標和性質、服務成果指標和撥款安排，而服務質素標準則列明服務單位應有的政策、程序及做法，以便為受助人提供優質服務。這些協議和標準會續步在整個福利界實施，並會成為推展下述建議措施的基礎。在受資助機構的合作下，社會福利署(社署)已為各類服務制訂 19 項服務質素標準，其中五項現已實施，另有五項會在二零零零年四月一日實施，而到了二零零一年四月一日，全部標準都會付諸實施。至於適用於福利界的 108 份《津貼及服務協議》中，有 35 份已經推行，另有 53 份會在二零零零年四月一日或之前推行，其餘則會在二零零零年十

月一日或之前推行。為了提供有效率的優質服務，我們亦已推行了服務表現監察制度。根據這個制度，各服務單位每年會進行一次自我評估，而社署則每三年對服務單位進行一次評估。

## 進一步的改變建議

5. 為了促進資助制度的改變，以加強問責、提高效率、增加服務成效和激發創意，我們建議加強《津貼及服務協議》的內容，這項安排的重點，是把更具體的中期計劃和全年服務計劃，與新的整筆撥款資助制度掛鉤。

6. 我們會為每個服務單位制定中期計劃，更清楚列明服務目標、主要服務範疇、服務表現指標，以及需要達到的服務質素標準。這些項目會納入《津貼及服務協議》和服務質素標準的修訂文本。各服務單位每年都需要遞交服務計劃，闡述如何達到中期計劃所訂目標。服務計劃將由委辦服務兼撥款者(即政府)批准，與此同時，服務單位亦會修訂其周年財政預算。此外，政府和服務單位每年會議定單位所在地區或服務範疇的服務需求，如有需要，會修訂《津貼及服務協議》，以確保能夠顧及這些需求。上述程序讓服務單位可通過重新調撥資源去滿足不斷轉變的需求，而無須動輒要求增撥資源。

7. 服務的目標、範疇和緩急次序，都會定期進行檢討，我們並會不時就某個地區某項服務是否切合市民不斷轉變的

需求，去重新評估是否應該繼續提供該項服務。這些工作既可為往後的中期計劃和全年服務計劃提供依據，也可讓有關方面因應市民不斷轉變的需要，重新安排和重整服務。我們預期社署和受資助的非政府機構會定期交換意見，以便在有任何改變時，可預早知會對方，讓雙方都作好準備。此外，我們希望任何服務表現不足之處，都能盡早發現，並會給予服務營辦者足夠機會改善服務，達到所需的標準。鑑於要求有變，非政府機構所需提供的財務和管理資料將有所不同。有關資料亦須納入修訂的《津貼及服務協議》內。

8. 這個做法有下述優點：

- (a) 更清楚界定政府與非政府機構各自的工作和責任，從而促進彼此的溝通和合作，也促使雙方以一致的務實態度，加強向市民問責；
- (b) 更密切監察服務表現，使服務質素得以提高；
- (c) 更快捷有效地處理表現欠佳的情況，確保公帑運用得宜，符合成本效益，並可讓市民得到最物有所值的服務；
- (d) 更靈活運用有限的資源去滿足市民最迫切以及不斷轉變的需求，並把工作重點放在市民認為最重要的服務範疇上。

## 撥款

9. 多年來，政府與非政府機構之間的財務安排，都是以控制投入的資源為主，但結果證明這種安排極之繁複。我們需要有所改變，設立更靈活的撥款制度，以反映現今的情況：監察和評估服務成果／成效顯然是更加重要。非政府機構近年所提出的論點，也贊成這種轉變。

10. 我們建議將來改以整筆撥款的方式，向非政府機構提供資助。此外，我們會放棄控制投入資源的傳統做法，讓非政府機構可更靈活調配資源。建議的撥款安排須與中期計劃和全年服務計劃，以及社署根據服務表現監察制度所進行的評估工作互相配合。至於應採用甚麼準則計算整筆撥款，則會與福利界磋商。這項新安排既可鼓勵非政府機構有效率地管理資源，亦有助他們在未來幾年推行措施，達到資源增值的目標。

## 未來的考慮因素

11. 由於須因應環境的轉變而重新安排社會福利服務，各福利工作人員愈來愈需要具備多方面的才能，以配合服務需求。現時僵化的員工架構，應由較靈活的架構所取代。非政府機構在技術援助、向員工傳達各項轉變，以及為配合這些變動而進行員工培訓等方面，都需要獲得大量協助。同樣，由於工作性質將有顯着改動，社署也須相應作出重大轉變。社署打算在二零零零年年初委聘顧問制訂計劃，以輔助各個

財務和管理系統的發展，並監控社署和非政府機構的轉變情況。

## 重新安排和重整福利服務

12. 建議中的改變還包括重整服務，為本港的福利服務重訂營辦方式；有關工作計有現正進行的青少年服務開支範疇全面檢討、長者日間服務檢討、把安老和康復範疇的日間照顧及住宿服務合併等。這些工作旨在更妥善地把服務綜合起來，以更全面、更具成本效益的方式，為有需要的人提供服務。我們可運用獎券基金的款項去推展這些工作，如果非政府機構的措施可減省經常開支，更可考慮這個做法。建議的新制度將有助於推行這些工作，原因是有關方面會定期檢討和商議新的優先服務項目。這樣，我們便更能善用資源，去應付新增的需求和顧及亟需提供服務的範疇。

## 新服務

13. 我們建議以招標競投的方式，批出還未分配給非政府機構營辦的服務單位。

## 招標競投

14. 相信委員都已知悉，政府最近曾進行招標競投工作，以便批出新的家居照顧和膳食服務單位。我們認為這個做法有其優點，但也承認不能在所有福利服務範疇一律採用。我

們認為這個做法除了具備上文第 8 段所述的優點之外，還有其他好處，包括有利於服務創新、靈活安排、提供以成效／成果為本的服務、更清楚掌握服務成本的基準，以及使撥款編配制度更公開、更具透明度。由於現行的資助安排有極多規限，根據這個安排所提供的服務，與通過招標競投方式批出的服務，在成本上將有明顯的分別。採用後述做法，可確保開支合乎經濟效益。

## 未來路向

15. 社會福利諮詢委員會已在一九九九年十月二十八日討論有關建議。為了推展有關工作，委員會同意成立一個由政府與福利界代表組成的工作小組，討論和議定實施這些建議的詳細安排。

衛生福利局

一九九九年十一月