

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1695/04-05(02)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會

由立法會秘書處擬備的背景資料文件

過渡期補貼

目的

本文件旨在闡述當局向接受政府資助的福利界非政府機構發放“過渡期補貼”的背景，以及福利事務委員會(下稱“事務委員會”)以往就“過渡期補貼”進行的討論。

背景

2. 政府當局於1994年委聘顧問，檢討社會福利服務資助制度。該制度一直被批評為缺乏彈性、過於繁複、充滿官僚主義，以及不再完全切合當前社會福利服務發展的需要。普遍意見認為，社會福利服務制度應着重妥善運用公共資源、尋求創新、配合市民需求，以及加強服務表現管理，務求及時滿足社會不斷轉變的需要。

3. 上述檢討於1998年完成。引入“服務表現監察制度”的建議普遍得到福利界的支持。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年度至2001／2002年度期間分3階段實施。不過，由於固定資助撥款的建議不獲福利界接受，政府當局遂繼續研究其他新方案，以改善現行的資助制度。

實施整筆撥款資助制度的發展

1999年10月至2000年5月：就初步建議進行諮詢

4. 1999年10月，政府當局向社會福利諮詢委員會提交初步建議，介紹整筆撥款方式的新資助安排。此外，政府亦就這些初步建議諮詢福利界。經考慮所接獲的意見後，政府當局於2000年2月發表整筆撥款方案，徵詢各方意見。

5. 根據整筆撥款方案的建議，對非政府機構個人薪酬的資助額按下列準則計算 ——

- (a) 首先，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(即所有認可職位)，乘以現有薪級表的中點薪金，再加上業界僱主平均須承擔的6.8%公積金供款；
- (b) 其次，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至2001年度可在個人薪酬方面獲得的資助額作出推算；
- (c) 然後，政府當局會把該機構的個人薪酬資助推算額與撥款基準作一比較 ——
 - (i) 對於推算額高於基準的機構，其可得的整筆撥款會等同於推算額。除依照公務員每年的薪酬調整幅度予以調整外，該筆撥款在整個財政年度內不會再有補足，餘款亦無須交還政府。整筆撥款額會由2003至04年度起以每年2%的比率逐年遞減，直至等同於基準為止；及
 - (ii) 對於推算額低於基準的機構，如果機構的服務已經全面投入運作，政府當局便會即時(在該財政年度的第一天)發給相當於基準的整筆撥款。同樣地，除依照公務員每年的薪酬調整幅度予以調整外，該筆撥款在整個財政年度內不會再有補足，餘款亦無須交還政府。

6. 福利界關注到，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。有鑒於此，政府當局建議推行“過渡期補貼”計劃，協助這些機構解決首3年因為履行合約訂明的承諾，要為現職員工支付薪酬遞增額和公積金供款而可能出現的問題。“過渡期補貼”計劃的目的，是讓非政府機構有充足時間適應這些轉變。根據該計劃，非政府機構如能證明沒有足夠款項，未能為截至2000年4月1日仍在職的員工支付薪酬遞增額及公積金供款，便可向社署申請一次過撥款，以應付上述期間的需要。政府當局會制訂一套“過渡期補貼”撥款準則，並會成立一個審核委員會，審核撥款申請。

2000年6月至8月：修訂整筆撥款方案

7. 政府當局根據2000年5月諮詢期完結時所接獲的意見和建議，修訂了擬議的整筆撥款方案，以確保非政府機構獲得足夠撥款，可在薪津上履行對員工的承諾。經修訂的整筆撥款方案有下列重大改善 ——

- (a) 在公積金方面，社署會按僱主為現職員工實際支付的公積金供款額，向他們發還相同的資助額。為現職員工和新員工提供的公積金供款資助，會存放在獨立的專用帳戶，不會轉作其他用途；計算新員工公積金供款資助所採用的供款比率，會由中點薪金的5%調高至6.8%；
- (b) “過渡期補貼”的推行期由3年延長至5年；及
- (c) 到了“過渡期補貼”計劃結束時，非政府機構才須把一筆過撥款逐步減低至基準的水平。換言之，這項措施會延至2005至06年度(而非原來建議的2003至04年度)開始進行。

此外，政府沒有定下強制執行的時間表，硬性規定非政府機構一律轉行整筆撥款安排。

2000年8月至10月：改善整筆撥款資助制度的實施安排

8. 鑒於福利界對某些運作安排表示關注，而且對當時的資助制度下“未經核實的單位”的現職員工所得保障表示存疑，政府當局遂進一步修訂整筆撥款方案。對於非政府機構員工，政府當局根據一套使“未經核實的單位”規範化的既定安排，把“過渡期補貼”和公積金供款資助的措施推展至這些單位的所有現職員工。“未經核實的單位”，是社會福利服務的修訂標準成本資助制度下一種已採用多年的認可模式。根據這個模式，非政府機構可靈活運用獲發放的標準撥款額，自行決定所聘用的員工人數和職系／職級，而標準撥款額則按機構理論上的員工編制的中點薪金，以及4.5%的公積金供款率計算。非政府機構如有“未經核實的單位”，可視乎需要而申請把這些單位規範化，但一經規範化，有關單位所聘用的員工人數和職系／職級，便須完全符合認可編制的規定，而員工的資格亦須完全符合要求。

9. 整筆撥款資助制度於2000年12月15日得到立法會財務委員會批准，並於2001年1月1日正式實行。

事務委員會提出的主要關注事項

10. 政府當局於2000年3月13日的會議上向事務委員會闡述整筆撥款方案的細則(見上文第5及6段)。委員關注到，就公積金供款發放的撥款，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；此外，對於推算額高於基準的機構而言，它們獲得的整筆撥款額將會由2003至04年度起以每年2%的比率逐年遞減，直至達到基準款額為止。政府當局表示，在為期3年的“過渡期補貼”計劃結束後，倘某些非政府機構在薪津上履行對現職員工的承諾方面仍有困難，政府當局將會與這些機構磋商，研究政府當局將如何繼續協助這些機構。3項由委員提出的議案在會議上獲得通過。議案措辭如下 ——

- (a) 第一項議案：“本事務委員會要求政府先將推行整筆撥款方案的範圍限於‘其他費用’方面，藉以確保個人薪酬及福利維持不變，並讓非政府機構得以靈活運用資源，同時必須在服務表現監察制度全面實施並予以檢討後，才進一步討論有關方案”；
- (b) 第二項議案：“本事務委員會促請政府當局向非政府機構提供足夠資源，讓有關機構得以維持現職員工的現行薪酬及福利”；及
- (c) 第三項議案：“本事務委員會促請政府當局押後推行新的撥款建議，直至獲得福利界的支持為止”。

11. 政府當局於2000年6月20日向事務委員會闡述經改善的整筆撥款方案(見上文第7段)，並於2000年11月13日再次向事務委員會概述整筆撥款資助制度的推行情況(見上文第8段)。雖然整筆撥款資助制度已經在多方面作出改善，但委員仍然關注到，推行新的撥款安排將會導致下述情況：非政府機構的管理層聘用工資較低的新員工來代替資深員工；不填補職位空缺；及／或使員工薪酬不再繼續與公務員的薪級表掛鉤。一名委員詢問，如有非政府機構在薪津上履行對現職員工的承諾方面出現困難，當局可否考慮延長向這些機構發放“過渡期補貼”的期限。

12. 政府當局答稱，假如非政府機構選擇參加整筆撥款制度，便會由有關的非政府機構自行決定其員工的薪酬。假如政府當局強迫非政府機構依循一套既定的服務條件，便會與推行新撥款安排的宗旨背道而馳。

13. 政府當局認為無須延長發放“過渡期補貼”的期限。政府當局有信心，按照計算整筆撥款的方程式，連同“過渡期補貼”，應可給予非政府機構足夠撥款，以確保這些機構可在薪津上履行對現職員工的承諾。

14. 委員曾在2004年2月9日、2004年3月8日及2004年12月13日舉行的事務委員會會議上，提出有關停止發放“過渡期補貼”對非政府機構影響的問題。委員指出，在過去5年，福利界已經在資源增值計劃下削減超過10%的開支，實在無法在不影響服務的情況下應付進一步削減撥款的措施。此外，福利界2005至06年度的開支還須劃一削減1%。

15. 政府當局表示，社署正就停止發放“過渡期補貼”對非政府機構的運作帶來的影響進行研究，並會探討可以為有需要的非政府機構提供甚麼協助。事務委員會在2004年12月13日的會議上通過一項議案，措辭如下 ——

“本事務委員會要求政府擱置2006／2007年度至2008／2009年度任何削資計劃，並延長‘過渡期補貼’，以確保社會福利服務的質素及能回應市民對社會福利服務的需求。”

除一名委員外，所有在席委員均支持上述議案。

有關文件

16. 委員可登入立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)，瀏覽下列資料：事務委員會2000年3月13日、2000年6月20日、2000年11月13日、2004年2月9日、2004年3月8日及2004年12月13日的會議紀要、政府當局提供的文件及代表團體提交的意見書。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年5月30日