

## 立法會福利事務委員會

### 在過渡補貼期屆滿後 為現時接受「過渡期補貼」的非政府機構提供支援

#### 目的

本文件概述過渡補貼期屆滿後，政府為現時接受「過渡期補貼」的非政府機構提供支援的修訂建議。為回應已收集的意見和關注事項，政府已經修訂載列於二零零五年六月二日提交福利事務委員會的文件內（編號為CB(2)1695/04-05(1)）的原有建議。

#### 背景

2. 政府已經與社福界達成共識，只會在「特殊情況」下，因應個別情況考慮向非政府機構提供額外資助，讓有關機構可對現職人員履行合約責任，而政府必須全面考慮所有相關因素，才可決定應否提供特別資助。此外，政府亦建議設立名為「特別一次過撥款」的劃一財政資助計劃，款額上限為有關機構於二零零五至零六年度獲發放的「過渡期補貼」金額的兩倍，目的是給予非政府機構管理層更大靈活性和更充裕時間進行所需調整，以使機構能長遠承擔有關財務及／或對員工的承諾。政府認為，提供特別一次過撥款以協助非政府機構，比延長「過渡期補貼」更具實效。

#### 進一步諮詢社福界和有關機構／人士

3. 以下是對「特別一次過撥款」建議的主要關注事項：
- (a) 非政府機構如因本身獨特情況，即使在接受特別一次過撥款的資助（上限為二零零五至零六年度發放的「過渡期補貼」金額的兩倍）後，仍不能

達致財政平衡，則政府應向這些機構提供資助，同時不應把機構標籤為欠缺效率；

- (b) 政府應容許非政府機構更靈活運用特別一次過撥款，以便機構能以基準薪金運作前，可以使用這筆撥款填補預算的運作赤字；
- (c) 政府可容許非政府機構靈活動用在二零零四／零五年度至二零零六／零七年度期間節約所得的整筆撥款儲備，讓機構在達致財政平衡前，運用這筆儲備應付所需；
- (d) 政府建議容許非政府機構在二零零四／零五年度至二零零六／零七年度期間，保存高於25%上限的整筆撥款儲備餘額，此舉或會鼓勵機構進一步削減員工成本；
- (e) 政府建議於二零零六至零七年度及二零零七至零八年度分配新服務時，對獲批特別一次過撥款（方案二）的非政府機構提出的申請，給予優先考慮。這項建議應予檢討；
- (f) 對於建議推出自願離職計劃對員工所帶來的影響，職工會表示關注；
- (g) 特別一次過撥款建議可能違反《基本法》；
- (h) 政府應檢討整筆撥款津助制度；以及
- (i) 非政府機構在接受「特別一次過撥款」後，仍可能因將來可能實施的節約措施，而面對財政困難。

4. 因應上述各項關注，我們注意到個別非政府機構的情況差異甚大。與此同時，我們亦留意到機構所累積的整筆撥款儲備合共約達14億元，因此，一些機構應可以運用本身的儲備填補運作赤字，直至完成重組架構及重整服務工作，並在整筆撥款津助模式下，以平衡財政繼續營運。雖然非政府機構要肩負向定影員工履行承諾的最終責任，而我們亦已透過發放「過渡期補貼」，為機構提供為期五年的財政資助，

作為過渡安排，但我們也明白到並非所有非政府機構都能在二零零六至零七年度順利過渡，部分機構因為過去幾年政府推行資源增值計劃及節約措施削減撥款，需要更多時間進行所需的調整。鑑於機構普遍了解過渡補貼期不會延長，而且即使政府再提供任何財政資助，亦應是有時限且需要具備充分理據支持的，政府經審慎考慮各方提出的意見後，制訂了財務支援修訂建議，現在下文第5至9段闡述。

## 修訂建議

### 特別一次過撥款

5. 我們根據各方提出的意見和關注事項，制定了下述修訂建議。該建議包括兩部分：特別一次過撥款和其他配套措施。我們會向現時接受「過渡期補貼」的非政府機構提供特別一次過撥款。機構可申請方案一或方案二；申請與否，純屬自願。這兩個方案的詳情如下：

#### 方案一

##### (i) 目的

「過渡期補貼」在二零零六至零七年度如期停止發放後，仍有部分非政府機構需要接受資助，以支付定影員工的增薪額及其高於薪金中位數的薪酬差額，此一方案旨在為這些機構提供一次過的額外資助。發放特別一次過撥款（方案一），可讓非政府機構有較多時間按照其財政計劃（該計劃應考慮到該機構各項特有的相關因素），重組架構和重整服務，從而在指定的合理期間內達致財政平衡，包括履行對定影員工的合約承諾。

##### (ii) 申請資格

要符合資格申請特別一次過撥款（方案一），非政府機構申請人應提供下列經由管理委員會批核，有關二零零零／零一年度至二零零五／零六年度期間的資料：

- (a) 有關機構於轉行整筆撥款制度後推行重整服務和重組架構措施詳情，以及於財政方面的影響，例如每年節省的營運開支；
  - (b) 有關機構為開展新服務或改善現有服務而獲社署增撥的資源；
  - (c) 定影員工的流失情況，包括有關員工離職時的職位和薪金詳情，以及聘請員工代替離職人員或懸空職位於財政方面的影響；
  - (d) 累計的整筆撥款儲備；
  - (e) 說明有關機構在「過渡期補貼」於二零零六至零七年度起停止發放後，難以用整筆撥款模式運作的財務分析報告。該報告應計及有關機構在過渡補貼期內所累積的整筆撥款儲備因素；如有關機構的整筆撥款高於基準薪金，該報告則應計及另一因素，就是有關機構的整筆撥款須根據《整筆撥款手冊》(第二版)第 2.6(iv)段以 2%的比率逐年遞減直至等同基準薪金為止，但開始遞減的年度會按下文第 6(c)段所述推遲兩年；
  - (f) 顯示有關機構如何在特別一次過撥款只發放一次的條件下，於指定的合理期間內達致財政平衡的財政計劃；以及
  - (g) 承諾在特別撥款期內，按年提交架構重組及服務重整的進度報告和上文第 (f)項所述的財政計劃。
- (iii) 撥款上限及限制

就每間合資格的非政府機構而言，特別一次過撥款（方案一）款額的上限為二零零五至零六年度「過渡期補貼」金額的兩倍。特別一次過撥款只可用於支付定影員工的個人薪酬開支，或推行詳列於下文第 6(b)段的自願離職計劃。

(iv) 申請方法

我們計劃在二零零五年七月，邀請非政府機構提出申請。需要特別一次過撥款（方案一）的非政府機構，應在二零零五年九月三十日或之前，向社署提交申請書，以及經由所屬的管理委員會批核的機構財政現況和達致財政平衡的計劃的證明文件。

(v) 公布申請結果

我們會在二零零五年年底前，通知有關機構申請結果。

(vi) 發放期

特別一次過撥款（方案一）會整筆批出，並於財政年度年初發放。每年發放金額以個別非政府機構在二零零五至零六年度的「過渡期補貼」金額為上限。非政府機構可在二零零七至零八年度後繼續運用這筆撥款，但必須是按其財政計劃運用撥款。

## 方案二

(i) 目的

此方案是一項獎勵計劃，為那些在「過渡期補貼」停止發放後無需接受額外資助以支付定影員工增薪額及其高於薪金中位數的薪酬差額的非政府機構而設，其目的是向機構提供財政資源，以加強其人力資源措施。這些非政府機構的員工一直努力工作，以應付因服務重整和架構重組所帶來的種種挑戰。這項計劃可協助機構向員工提供額外培訓，為市民提供高質素的照顧及服務，並提高員工士氣，從而維持員工隊伍的穩定。特別一次過撥款（方案二）將集中資助令員工直接受惠的措施，員工的定義包括定影員工及其他所有受僱於資助服務的員工。非政府機構可提出其他以機構為本而令受僱於資助服務的員工受惠的

措施。

(ii) 申請資格

現時正接受「過渡期補貼」資助，但承諾仍會繼續履行對定影員工的合約承諾，而無須在這方面接受額外財政資助的非政府機構，均可申請。

(iii) 資助上限

特別一次過撥款（方案二）的款額不得多於申請機構二零零五至零六年度「過渡期補貼」金額的兩倍。

(iv) 申請方法

非政府機構如有意申請特別一次過撥款（方案二），應提出正式的申請，包括提交一份由所屬管理委員會簽署的聲明，表明申請機構仍會繼續履行對定影員工的合約承諾，但無須社署在這方面提供任何額外的財政資助。我們計劃在二零零五年七月，邀請非政府機構提出申請。申請機構應在二零零五年九月三十日或之前，向社署提交申請書，申請書內須訂明申請特別一次過撥款（方案二）的詳細計劃及預算，包括使用該筆撥款的人力資源計劃的詳情。

(v) 公布申請結果

我們會在二零零五年年底前，通知有關機構申請結果。

(vi) 發放期

特別一次過撥款（方案二）會整筆批出，並於財政年度年初發放。特別一次過撥款（方案二）的款額不得多於申請機構二零零五至零六年度「過渡期補貼」金額的兩倍。因應社署批核有關申請的情況，機構可在二零零六至零七年度後繼續運用這筆撥款。

## 為非政府機構而設的其他配套措施

6. 政府亦建議採取下列措施，協助有關的非政府機構更有效達致財政平衡：

- (a) 在二零零四／零五年度至二零零六／零七年度為止的三個財政年度內，暫緩要求非政府機構退還高於 25% 上限的整筆撥款儲備餘額，這措施會於二零零六／零七至二零零八／零九年度推行。非政府機構現時保存的整筆撥款儲備，主要是透過重組架構和重整服務得來的。我們明白對大部分非政府機構來說，這些儲備會用作應付因停止發放「過渡期補貼」而出現的運作需要，以及其他用途。這三年內節省所得的款項，可以存放在寄存帳戶內。不過，非政府機構管理委員會進一步推行節約措施前，應全面考慮對員工士氣和服務質素帶來的影響，並徵詢員工的意見。此外，非政府機構在考慮動用儲備時，必須確保不會影響履行對定影員工的合約承諾的財政能力。這項規定與《整筆撥款手冊》中，訂明非政府機構在考慮動用儲備時，必須確保機構不會遇到財務困難的規定脛合。要求暫緩退還超過三年儲備餘額的非政府機構，必須提供詳盡理據，以便社署根據《整筆撥款手冊》的現行規定，因應個別機構的情況加以考慮。
- (b) 准許非政府機構運用本身資源、整筆撥款儲備或特別一次過撥款為員工推行自願離職計劃，以提高機構的工作成效。機構的管理委員會於推行任何自願離職計劃前，亦應先徵詢員工的意見。社署會為機構提供一些原則指引，但亦會給予機構一定的自由度，讓機構訂定最切合其員工和財政狀況的計劃；以及；
- (c) 部分非政府機構的整筆撥款薪金部分高於基準薪金。為此，計劃把該薪金部分以 2% 的比率逐年遞減至等同基準薪金為止的措施，將會押後兩年至二零零八至零九年度推行。社署將會把基準薪金額通知各有關機構。如有機構要求特別處理有關遞減的安排，社署會在非常特殊的情況下，因應個別機構的情況作出考慮。

## 方案的選擇

7. 我們在收到非政府機構提交特別一次過撥款（方案一）的申請後，便可以掌握更多資料，根據機構所須提供的詳細計劃和財務預算，審核是否應向個別機構發放額外財政資助。特別一次過撥款（方案二）是一項獎勵計劃，是我們誠意對一些在過去幾年即使面對資源增值計劃和節約措施，仍然努力完成架構重組和服務重整的機構所作的一種鼓勵。

8. 選擇特別一次過撥款（方案一）或特別一次過撥款（方案二），應為個別非政府機構在充分考慮本身獨特的員工及財政情況，和員工意見後，所作出的管理決定。鑑於特別一次過撥款款額上限為機構在二零零五至零六年度「過渡期補貼」金額的兩倍；而目前非政府機構積存約 14 億元的整筆撥款儲備，可用以支付部份定影員工高於薪金中位數的薪酬差額；再加以上文所述的三項配套措施；我們相信，整套特別一次過撥款計劃是一項適當的措施，可以在指定和合理的時間內，為需要財政資助以便在過渡補貼期屆滿後向定影員工支付增薪額的機構，提供進一步的支援。非政府機構亦應在推行特別一次過撥款期間，全力推行服務重整和架構重組，務求日後能夠維持機構的財政平衡。如果有個別非政府機構在接受特別一次過撥款後，因將來可能實施的節約措施而面對財政困難，我們將會與有關非政府機構商討解決困難的方法。

9. 非政府機構如選擇申請特別一次過撥款（方案一），但卻估計即使獲發這筆撥款（款額上限為二零零五至零六年度「過渡期補貼」金額的兩倍），仍不足以解決因履行對定影員工的合約承諾所帶來的財政困難；社署亦會因應個別個案的情況，在指定和合理的時間內，與有關機構合力找出可行的解決方法。至於為協助個別機構解決因履行對定影員工的合約承諾所預期出現的財政困難，除上文第 5 段所指的特別一次過撥款以外所提供的額外財政資助，我們只會在非常特殊的情況下，經仔細審核個別機構的財政狀況，包括進行嚴格財務審計後，才會考慮提供這項額外資助。若有關非政府機構在個別情況下，未能與社署達成協議，我們會將個案提交獎券基金諮詢委員會考慮，我們或也會同時尋求獨立的會計或核數意見。非政府機構如能證明其已全力推行服務重

整和架構重組計劃，便可獲發放方案一下的財政資助。至於需要除上文第 5 段所指特別一次過撥款外的額外財政資助的非政府機構，他們應確保只會把整筆撥款儲備用於支付定影員工高於薪金中位數的薪酬差額或推行自願離職計劃，直至其財政問題解決為止。在評估機構是否需要額外財政資助時，我們會充分考慮在二零零一年推行過渡期補貼時所訂定的各項條件<sup>1</sup>。

## 財政影響

10. 特別一次過撥款以二零零五至零六年度的「過渡期補貼」金額的水平作準則，提供款額相等於兩年的撥款。這項建議涉及的整筆承擔額約為 8.26 億元。獎券基金諮詢委員會在二零零五年五月十九日的會議中，原則上同意特別一次過撥款的建議，並通過其財政承諾。只會在非常特殊的情況下，才會要求獎券基金諮詢委員會考慮額外發放撥款。

11. 整筆撥款薪金部分須以 2% 比率逐年遞減至等同基準薪金為止的措施，如延遲兩年執行，對財政的影響約為 1.91 億元。二零零三至零四年度，非政府機構退還高於 25% 儲備上限所涉及的款項約為 5,000 萬元，但暫緩退還有關款項在二零零四／零五年度至二零零六／零七年度帶來的財政影響，則須視乎非政府機構的實際支出模式而定。

## 有關《基本法》的關注

12. 與會代表在二零零五年六月二日的會議上，就政府停止發放整筆撥款津助制度下的「過渡期補貼」，以及引入特別一次過撥款可能違反《基本法》第一百四十四條一事表示關注。政府已經諮詢律政司的法律意見。法律意見認為《基

---

<sup>1</sup> 非政府機構於較早前的過渡補貼期內如面對下列情況：

- (a) 無法取得新服務；
- (b) 只有少量或沒有員工流失；
- (c) 只能累積少量儲備；以及
- (d) 已盡全力重整服務，但效果仍然未如理想，或會獲得特殊資助。不過，政府只會在「非常特殊的情況」下，以及因應個別個案全面考慮相關因素後，才發放特殊資助。

本法》第一百四十四條第二句所述的僱用保障，應與訂明發展和改進一九九七年前社會福利制度的《基本法》第一百四十五條一併解釋。基於這個屬於自願參與的整筆撥款津助制度，能夠讓非政府機構可以更靈活調配資源，應付不斷轉變的服務和社會需要；加上特別一次過撥款方案為那些可能需要較長時間完成所需調整的非政府機構，延續提供資助；以及在特殊情況下，如個別非政府機構能夠證明需要時，可獲得考慮發放上文第 9 段載述的額外資助等因素；特別一次過撥款的建議和整筆撥款津助模式，均不會違反《基本法》的規定。有關法律事項的詳細解釋載列在**附件**。

### 檢討整筆撥款

13. 由於政府以前採用的模擬成本津貼模式和修訂標準成本津貼制度，一直被批評為不夠靈活、過於繁複，且牽涉太多行政程序，政府遂於二零零一年一月一日推行整筆撥款津助制度，作為改革津助制度的其中一環，用以取代舊有的模式和制度。在整筆撥款津助制度下，社署不再就人手編制、薪酬水平及個別開支項目，設定嚴格的資源輸入控制，讓非政府機構可以靈活調配資源，以應付不斷轉變的服務和社會需要。各個非政府機構都是經過慎重考慮而自願轉行整筆撥款津助模式的。接受整筆撥款津助的非政府機構數目由二零零零至零一年度的 96 間，上升至二零零五至零六年度的 164 間，足以證明這個津助制度廣為非政府機構接受。由於資源有限，政府有責任確保以最具成本效益的方式運用公共資源。政府相信，整筆撥款津助制度是達致這個目標的最佳途徑。由於最新特別一次過撥款建議的措施已作修訂，足以解決保障定影員工利益的問題，政府認為在現階段並無明顯和迫切的需要，全面檢討這項津助制度。不過，政府會繼續與社福界緊密合作，務使津助制度更臻完善。

### 徵詢意見

14. 請各委員就政府在上文第 5 至 9 段提出的修訂建議發表意見。

衛生福利及食物局/社會福利署  
二零零五年七月

## 對基本法的影響

有指停止發放整筆撥款津助制度下的「過渡期補貼」和引進特別一次過撥款，可能違反《基本法》第一百四十四條<sup>1</sup>，因為政府不會為非政府機構提供足夠撥款，讓有關機構履行給予定影員工增薪的合約協議，因而影響回歸前已獲聘用的定影員工的持續受僱。

2. 《基本法》第一百四十四條第二句對僱用事宜所作的保證，是必須“根據原有制度”，並且只適用於“原在香港各資助機構任職的人員”。“原有制度”包括相關的合約安排和勞工法例。因此，有關保證並非不附帶條件，而是受相關的僱用條款和勞工法例條文所規限。根據合約原則，非政府機構的僱主和僱員可協議更改僱用條款。只要非政府機構僱主和僱員的協議符合勞工法例的規定，政府便不會直接介入他們之間的勞資糾紛。

3. 《基本法》第一百四十四條第二句所述的僱用保障，應與訂明發展和改進一九九七年前社會福利制度的《基本法》第一百四十五條<sup>2</sup>一併解釋。政府有責任持續發展和改進本港的社會福利制度。原訟法庭就張文慧訴社會福利署署長(英文判決書見 HCAL25/1999，撮錄於[2000]1HKLRD A15)(1999年12月)一案中的決定，尤其與此事有關。在該宗案件，張文慧(「張」)就社會福利署署長的決定尋求司法覆核。該決定建議，所有受資助的非政府機構必須確保屬下社會工作主任及社會工作助理職系職員根據《社會工作者註冊條例》(第505章)(「該條例」)註冊為社會工作人員。張拒絕註冊，並提出多項理據，包括認為該條例規定社會工作人員必須註冊的條文，抵觸《基本法》第144(2)條。由於張未有申請註冊，因而被一間僱用其為社會工作助理的受資助非政府機構解僱。

---

<sup>1</sup> 第一百四十四條：香港特別行政區政府保持原在香港實行的對教育、醫療衛生、文化、藝術、康樂、體育、社會福利、社會工作等方面的民間團體機構的資助政策。原在香港各資助機構任職的人員均可根據原有制度繼續受聘。

<sup>2</sup> 第一百四十五條：香港特別行政區政府在原有社會福利制度的基礎上，根據經濟條件和社會需要，自行制定其發展、改進的政策。

4. 原訟法庭認為張的論據沒有充分考慮《基本法》第 142 條及第 145 條的規定。法庭又認為，按照《基本法》第 145 條所載：

“香港特別行政區政府在原有社會福利制度的基礎上，根據經濟條件和社會需要，自行制定其發展、改進的政策。”

政府有責任根據香港社會的需要，發展和改進社會福利制度。既然被質疑的條文正好屬於發展社會福利制度的範疇，《基本法》第 144(2)條便不能使該要求無效。

5. 鑑於原訟法庭的上述裁決，便不可把《基本法》第 144(2)條獨立來解釋，而應與特區政府根據《基本法》第 145 條發展和改進社會福利制度的憲制責任一併閱讀。

6. 政府在發展和改進社會福利制度的責任，若從《基本法》第六章加以考慮，則更加清楚。基本法起草委員會主任委員姬鵬飛於一九九零年三月二十八日在全國人民代表大會發言，就作出以下評論：

“第六章就保持或發展香港現行的教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務等方面的制度和政策作出了規定。這些規定涉及香港居民在社會生活多方面的利益，對於社會的穩定和發展是重要的。”

7. 姬鵬飛於一九九零年三月二十八日的講話已為終審法院所採納，以協助解釋基本法》(見莊豐源訴入境事務處處長一案[2001]2HKLRD533 第 546J 頁)。

8. 當局在二零零一年推行自願參與的整筆撥款津助制度，作為改革津助制度(在一九九四年推出)的其中一環，讓非政府機構可更靈活調配資源，以應付不斷轉變的服務和社會需要。為期五年的「過渡期補貼」制度，除可讓非政府機構在過渡期內重組架構和重整服務外，亦可履行對定影員工的合約承諾。自願轉行整筆撥款津助模式的非政府機構越來越多，足以證明這個制度廣為非政府機構接受。在決定轉行

整筆撥款模式時，非政府機構亦應充分了解該模式所帶來的各方面影響，包括對轄下員工的影響。

9. 現時的特別一次過撥款方案為那些可能需較長時間完成所需調整的非政府機構，提供額外資助。向有需要的非政府機構提供進一步協助，是一項合理的措施。此外，對於申請特別一次過撥款(方案一)但可能需要較長過渡期的非政府機構，社署會因應個別情況並在非常特殊情況下，考慮為個別機構提供更多的額外財政資助。特別一次過撥款方案已提供合理的配套措施，協助非政府機構完成過渡，使有關機構能夠在整筆撥款津助制度下運作，並履行其合約責任。因此，這個計劃有助發展和改進香港特別行政區的社會福利制度。

10. 基於以上所述，按照《基本法》第一百四十四條第二句所訂“根據原有制度”對受聘的有關非政府機構人員所提供的保障，連同訂明香港特區政府須發展和改進一九九七年前社會福利制度的《基本法》第一百四十五條一併理解，則該項提供特別一次過撥款的建議不會違反《基本法》的規定。

\*\*\*\*\*