

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)940/07-08號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號 : CB2/PL/WS

福利事務委員會 特別會議紀要

日 期 : 2007年10月29日(星期一)
時 間 : 上午10時45分
地 點 : 立法會大樓會議室A

出席委員 : 張超雄議員(主席)
李卓人議員
梁劉柔芬議員, GBS, JP
楊森議員, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
李鳳英議員, BBS, JP
馮檢基議員, SBS, JP
梁家傑議員, SC
梁國雄議員
郭家麒議員

缺席委員 : 陳婉嫻議員, SBS, JP (副主席)
何俊仁議員

列席議員 : 陳偉業議員

出席公職人員 : 議程第I項

勞工及福利局首席助理秘書長(福利)1
楊碧筠女士

社會福利署署長
余志穩先生, JP

社會福利署副署長(服務)
馮伯欣先生

社會福利署助理署長(津貼)
韓潔湘女士

應邀出席的
團體／個別
人士

：議程第I項

香港復康機構工場導師會

副主席
冼建明先生

香港基督教女青年會員工協會

權益及投訴部理事
謝世傑先生

香港政府華員會社會工作主任職系分會

主席
梁建雄先生

香港神託會社會服務部職工會

會長
李小聰先生

香港社會服務聯會

行政總裁
方敏生女士

循道衛理觀塘社會服務處

執行幹事
楊綺貞女士

基督教香港信義會社會服務部

總幹事
倪江耀先生

香港社會工作者總工會

會長
張國柱先生

香港小童群益會職員會

主席
鄧燕萍女士

香港青年協會職員會

會長
張志偉先生

捍衛社會福利大聯盟

發言人
任國棟先生

社會福利機構員工會

主席
廖偉盈先生

香港職工會聯盟資助機構工會委員會

召集人
鄧偉華先生

社區及院舍照顧員總工會

工會幹事
謝換崧女士

香港心理衛生會職員會

委員
張楚堅先生

香港社會工作學生聯會

外務副會長
盧嘉琪女士

鍾錫熙長洲安老院有限公司員工協會

主席
梁景銓先生

明愛徐誠斌學院社會科學系系會(聯合閣)

外務副主席
王卓輝先生

香港社會工作人員協會

會長
蔡海偉先生

推動「機構展關懷」小組

成員

劉嘉美女士

個別人士

區初輝博士

前線福利從業員工會

總幹事

譚亮英先生

香港社會服務聯會整筆撥款關注小組(機構代表)

邱浩波先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)4
馬淑霞小姐

列席職員 : 高級議會秘書(2)7
黎紹文先生
議會事務助理(2)4
邵佩妍小姐

經辦人／部門

I. 整筆撥款津助制度

[立法會CB(2)146/07-08(01)至(03)、CB(2)165/07-08(01)至(02)及CB(2)218/07-08(01)至(05)號文件]

主席表示，是次會議旨在討論整筆撥款津助制度的推行情況，此事引起福利界深切關注。

2. 社會福利署署長(下稱"社署署長")表示，整筆撥款津助制度自2001年1月推行以來一直運作暢順，儘管仍有改善空間。政府當局知悉在整筆撥款津助模式下運作的受資助福利界所面對的困難，並曾與業內人士會面，就如何可進一步改善整筆撥款的安排收集他們的意見和建議。社署署長表示，部分參加整筆撥款津助制度的非政府機構所面對的財政困難成因眾多，當中包括政府推行節省成本措施、社會需要不斷轉變，以及市民期望日漸提高。社署署長進一步表示，福利界就改善整筆撥款制度提出了多項建議。這些建議或措施包括 ——

經辦人／部門

- (a) 就整筆撥款津助制度進行全面檢討；
- (b) 增加經常性資助的基準撥款；及
- (c) 推行臨時措施，以紓緩非政府機構所面對的財政困難。

社署署長補充，政府當局現正研究這些建議。整筆撥款督導委員會(下稱"督導委員會")將繼續作為聯繫福利界的平台，以討論各項改善整筆撥款津助制度的建議。

與團體會晤

3. 主席歡迎各團體出席會議。各團體的意見綜述於下文各段。

香港社會服務聯會 [立法會CB(2)218/07-08(02)號文件]

4. 方敏生女士表示，她代表香港社會服務聯會(下稱"社聯")、循道衛理觀塘社會服務處、基督教香港信義會社會服務部及社聯整筆撥款關注小組(機構代表)發言。她表示，鑑於政府的財政狀況有所改善，政府當局應履行對非政府機構所作的承諾，按"真正基準撥款水平"(即推行資源增值計劃及節約措施調整之前的水平)發放經常性資助的基準撥款。政府當局應因應日趨殷切的服務需求，增加合約服務的撥款。此外，政府當局應制訂社會福利的長遠發展規劃。方女士進一步表示，政府當局有責任給予非政府機構足夠撥款，讓這些機構可提供合理的薪酬福利吸引及挽留員工。她補充，政府當局應提高發放予非政府機構的整筆撥款的透明度，並應就整筆撥款津助制度進行全面檢討。

區初輝博士 [立法會CB(2)146/07-08(03)號文件]

5. 區初輝博士表示，整筆撥款津助制度為福利界帶來很多問題。他指出，在競投制度下，服務合約會價低者得，非政府機構被迫着重推行節省成本措施多於提升服務質素。鑑於社會福利缺乏長遠發展規劃，非政府機構管理層傾向採用保守的財務管理制度，並避免在人力策劃方面作出長遠承諾。這正是個別非政府機構擁有的整筆撥款儲備日漸增加的原因。區博士認為，整筆撥款津助制度雖為福利界帶來一些好處，但亦造成多項有待解決的問題。

香港政府華員會社會工作主任職系分會
[立法會CB(2)218/07-08(01)號文件]

6. 梁建雄先生表示，自整筆撥款津助制度推行以來，該會發現非政府機構的員工流失率相當高，令福利服務的連續性及非政府機構與社會福利署(下稱"社署")之間的合作受到影響。梁先生進一步表示，當局應告知福利界計算整筆撥款的基礎，並應考慮設立獨立組織，以監察參加整筆撥款津助制度的非政府機構如何運用有關撥款。

明愛徐誠斌學院社會科學系系會(聯合閣)

7. 王卓輝先生表示，自整筆撥款津助制度推行以來，部分非政府機構營辦者以削減員工薪金來節省開支，因而導致非政府機構的員工流失率相當高，並令社工學生不願投身資助福利界。為吸引社工系的學生在畢業後投身資助福利界，政府當局應給予非政府機構足夠撥款，以供改善員工的薪酬福利。

推動「機構展關懷」小組
[立法會CB(2)218/07-08(05)號文件]

8. 劉嘉美女士表示，整筆撥款津助制度造成非政府機構員工士氣低落及流失率偏高等問題，因而令服務質素大受影響。這些問題並非單靠提高整筆撥款津助金額便可解決。政府當局應檢討該制度，例如非政府機構的機構管治、非政府機構員工的薪酬架構及人手編制比率，以及計算整筆撥款的方程式。

香港社會工作者總工會
[立法會CB(2)218/07-08(03)號文件]

9. 張國柱先生深切關注到，儘管政府當局已因應2007年入職薪酬調整及2007-2008年度公務員薪酬調整，調整每年批予津助非政府機構的整筆撥款，部分非政府機構管理層卻暫緩調整員工的薪酬。張先生表示，捍衛社會福利大聯盟(下稱"大聯盟")曾提出一項方案，供政府當局考慮。他特別提到大聯盟提出的下列要點 —

- (a) 把整筆撥款分為兩部分，即個人薪酬及其他支出。個人薪酬部分以實報實銷方式撥款，而其他支出部分則以一筆過撥款方式發放予非政府機構，以供靈活運用；

經辦人／部門

- (b) 就每項服務制訂員工編制，並參照有關的員工編制及現行的公務員薪級表，分配個人薪酬部分的撥款；及
- (c) 委任員工代表及服務使用者加入非政府機構的管理委員會，藉以加強機構管治。

香港心理衛生會職員會 [立法會CB(2)146/07-08(02)號文件]

10. 張楚堅先生雖然支持2007-2008年度施政報告所宣布的新措施，透過社會福利諮詢委員會(下稱"諮詢委員會")研究社會福利的發展，但關注到該委員會的代表性及透明度。他表示，諮詢委員會的成員應予擴闊，以包括政府、學者、非政府機構管理層及員工，以及服務使用者的代表，並應把委員會的文件公開讓市民參閱。張先生補充，當局應發表綠皮書，徵詢市民對社會福利長遠發展規劃的意見。

(會後補註：政府當局表示，除列席會議的政府官員外，諮詢委員會的成員來自法律界、學術界、商界、醫療界、非政府機構及福利界工會。諮詢委員會的會議紀要上載於勞工及福利局網站，供市民瀏覽。)

香港社會工作人員協會 [立法會CB(2)218/07-08(04)號文件]

11. 蔡海偉先生簡介香港社會工作人員協會的意見書，促請政府當局 ——

- (a) 履行對非政府機構所作的承諾，退回因推行資源增值計劃及節約措施而從每年整筆撥款扣減的9.3%；
- (b) 就整筆撥款津助制度進行全面檢討；及
- (c) 檢討2000年後新編配予非政府機構的服務單位的津助金額，把用以支付員工薪酬的撥款提高至認可員工編制的中點工資撥款水平，並應讓福利界參與檢討津助金額的水平。

出席會議的其他團體

12. 下列團體的代表贊同上述團體的意見，並且沒有其他補充 ——

- (a) 香港復康機構工場導師會；
- (b) 香港基督教女青年會員工協會；
- (c) 香港神託會社會服務部職工會
[立法會CB(2)165/07-08(01)號文件]；
- (d) 香港小童群益會職員會；
- (e) 香港青年協會職員會；
- (f) 捍衛社會福利大聯盟；
- (g) 社會福利機構員工會；
- (h) 香港職工會聯盟資助機構工會委員會
[立法會CB(2)165/07-08(02)號文件]；
- (i) 社區及院舍照顧員總工會；
- (j) 香港社會工作學生聯會；
- (k) 鍾錫熙長洲安老院有限公司員工協會；及
- (l) 前線福利從業員工會。

13. 社署署長回應各團體所發表的意見和建議時提出下列各點 —

- (a) 在整筆撥款津助制度下，非政府機構享有更大的自主權，可更靈活地調配資源和重整服務，以符合《津貼及服務協議》的規定，並適時配合社會不斷轉變的需要；
- (b) 整筆撥款津助制度廣為非政府機構所接納，並已為福利界帶來明顯的好處和改善；
- (c) 鑑於資源有限，當局有需要着重善用公共資源及應付社會不斷轉變的需要。政府當局會在既定政策的框架內，繼續改善整筆撥款的安排，並向非政府機構提供適切的協助；
- (d) 雖然有人擔心面對業界員工年資漸長，中點薪金撥款或許不足以應付非政府機構的員工薪金，但值得注意的是，過去數年員工薪酬的實際開支並無超出中點薪金撥款。儘管整筆撥款津助制度仍有改善空間，福利界面對的主要挑

戰是如何因應不斷轉變的服務需求，適當地調配資源；

- (e) 在編配新的受資助服務時，社署會致函參加整筆撥款津助制度的個別非政府機構，列明每年整筆撥款等的分項數字，包括員工薪酬的撥款；
- (f) 政府當局已促請非政府機構加強機構管治，以回應員工對僱傭條款和做法的不滿；及
- (g) 政府當局已推行過渡期補貼及特別一次過撥款計劃，以協助非政府機構在過渡期間應付財政困難，以及履行對定影員工所作的合約承諾。非政府機構亦獲准在2004-2005至2006-2007年度3年內保留多於25%的撥款作為整筆撥款儲備，從而可因應其獨特的人員編制及財政狀況，為員工推行自願退休計劃及作其他用途。受資助的非政府機構現時備存的整筆撥款儲備總額約為18億元。

討論

整筆撥款津助制度對福利界別的影響

14. 主席不贊同整筆撥款津助制度有助鼓勵靈活調配資源以提供更佳的服務。他認為，在競投安排下，非政府機構在提供服務方面擔當了承辦商的角色，而非政府的合作夥伴。

15. 楊森議員質疑政府當局聲稱整筆撥款津助制度已帶來明顯的好處及改善的說法。楊森議員及李卓人議員關注到，非政府機構在釐定人手編制和薪酬方面的彈性過高。李議員補充，正如部分團體指出，有些非政府機構以較差的合約條款聘用經驗較淺的人員來取代定影員工。整筆撥款津助制度迫使非政府機構營辦者淪為無良僱主，以求財政穩健。

16. 郭家麒議員表示，自推行整筆撥款津助制度及透過競投批出合約服務以來，非政府機構一直着重節省成本多於服務質素。考慮到該制度的根本問題，郭議員認為整筆撥款津助制度應予廢除。

17. 社署署長不認同整筆撥款津助制度迫使非政府機構營辦者淪為無良僱主的說法。他指出，在傳統的津助制度下，社署及非政府機構同樣投放了大量資源，處理有關審批非政府機構申請招聘認可職位員工的行政工

作。海外經驗顯示，以整筆撥款方式為福利服務提供津助的做法日趨普遍。社署署長強調，儘管整筆撥款津助制度仍有改善空間，政府當局仍相信該制度最能以符合成本效益的方式善用公共資源。他補充，除政府資助外，參加整筆撥款津助制度的非政府機構可考慮開拓新的收入來源，例如舉辦籌款活動，以解決他們的財政問題。

18. 梁國雄議員不認同政府當局指整筆撥款津助制度一直運作暢順的說法。他表示，該制度的運作主要依賴有關的非政府機構管理層有良好管治。不過，非政府機構的營辦者被迫淪為無良僱主，為求財政穩健而只舉辦有利可圖的活動。他認為海外地區提供社會福利津助的經驗，未必可適用於本港的情況。

19. 梁劉柔芬議員指出，採用具彈性的薪酬架構及人手急速流失的現象，並非福利界獨有。梁劉柔芬議員認同整筆撥款津助制度已為資助福利界帶來好處及改善，例如在資源調配方面較具彈性，並認為政府當局應改善該制度，而非廢除整個整筆撥款津助制度。為平息福利界的不滿，梁劉柔芬議員請政府當局回應社聯的建議，把經常性資助的基準撥款調高至"真正基準撥款水平"，並制訂社會福利的長遠發展規劃。她認為，政府當局應加強非政府機構管理層在機構管治方面的培訓，讓這些機構可改善與員工的溝通及平息他們對聘用條款的不滿。此外，關於以籌款方式來解決非政府機構的財政困難的做法，非政府機構和政府當局均應作進一步考慮。

20. 陳偉業議員強烈不滿在政府的財政狀況有所改善的情況下，政府當局不願把非政府機構每年的整筆撥款資助額調高9.3%，即回復至推行資源增值計劃和節約措施之前的水平。陳議員表示，倘若政府當局不答應團體的要求，他會考慮就《2008年撥款條例草案》投反對票。社署署長解釋，自整筆撥款津助制度推行後，非政府機構員工的薪酬架構已與公務員的薪酬架構脫鉤，非政府機構可自由釐定員工的薪酬。

21. 馮檢基議員表示，鑑於政府的財政狀況有所改善，政府當局應向非政府機構發還為推行資源增值計劃和節約措施而從每年整筆撥款扣減的9.3%。

22. 社署署長表示，資源增值計劃和節約措施在整個公營界別推行，包括政府部門和受資助機構。他表示，在督導委員會會議上，委員曾要求調高撥款基準，政府當局現正考慮有關要求。

23. 至於陳偉業議員要求當局提供資料，說明在推行整筆撥款津助制度後，任職於受資助非政府機構的員工及他們相應的公務員職系的平均入職薪酬水平，社署署長表示，他手上並無有關資料，但會在會後提供該等資料。

監察整筆撥款資助的運用情況

24. 李卓人議員、郭家麒議員、李鳳英議員及馮檢基議員關注到，雖然政府當局已根據2007年入職薪酬調整和2007-2008年度公務員薪酬調整的結果調整非政府機構的整筆撥款資助金額，但部分非政府機構管理層並無相應地調高員工的薪酬。他們強烈促請政府當局正視此問題。馮檢基議員認為，政府當局應清楚告知非政府機構，新增的撥款只可用作調整員工薪酬。主席補充，據他所知，部分非政府機構的員工獲發花紅或一筆過款項，代替每年的薪酬調整。

25. 社署署長回應時表示，政府當局已因應2007年入職薪酬調整和2007-2008年度公務員薪酬調整的結果，向非政府機構增撥3億3,000萬元的經常性資源。社署已向有關的非政府機構強調，期望該筆撥款可用作調整資助機構員工的薪酬。至於詳細安排，則由個別的非政府機構自行制訂。

26. 李鳳英議員及主席仍然不滿政府當局的回應。他們促請政府當局採取具體行動，以確保非政府機構利用新增的資助來調整員工的薪酬。

27. 社署署長強調，縱使參加整筆撥款津助制度的非政府機構完全有自由決定如何運用資源，而大部分非政府機構亦有奉行良好的機構管治，政府當局已訂立機制，以確保非政府機構以最符合成本效益的方式運用整筆撥款，並把撥款用於指定用途。

28. 主席及香港社會工作者總工會的張國柱先生詢問，在推行整筆撥款津助制度之前及之後，於每年薪酬調整生效前離任的非政府機構員工的薪酬調整安排。

29. 社會福利署助理署長(津貼)(下稱"助理署長(津貼)")表示，據她所知，在傳統的社會福利津助制度下，若員工於每年薪酬調整生效前離任，非政府機構不會自動向他們發放薪酬調整生效日期與任期最後一天期間的追溯增薪額。在整筆撥款津助制度推行後，員工薪酬會由個別的非政府機構自行決定。助理署長(津貼)表示，政府當局將於會後提供資料，說明在推行整筆撥款津助制

度之前及之後，於每年薪酬調整生效前離任的非政府機構員工的薪酬調整安排。

30. 社聯的方敏生女士表示，非政府機構在現階段難以作出薪酬調整，因為現時的資助撥款已因應資源增值計劃和節約措施作出調整。部分非政府機構唯有暫緩調整薪酬，等候政府批准督導委員會現正考慮的臨時和長期配套措施。另有部分非政府機構已動用本身的儲備來調整員工薪酬。方女士表示，由於福利服務缺乏長遠規劃，非政府機構難以就員工的薪酬調整作出財政預測。她不贊成政府當局提出非政府機構可透過籌款增加收入的建議，因為政府當局有責任給予非政府機構足夠撥款以提供福利服務。她又促請政府當局提高釐定整筆撥款資助的計算基礎的透明度。

31. 基督教香港信義會社會服務部的倪江耀先生表示，斥責非政府機構管理層不動用整筆撥款儲備來調整員工薪酬，實在有欠公允。他指出，整筆撥款儲備的作用，是供個別非政府機構履行承諾，向定影員工發放增薪。話雖如此，鑑於津助金額因推行資源增值計劃和節約措施而被削減，許多非政府機構已動用本身的整筆撥款儲備來調整薪酬。倪先生認為，政府當局應增加非政府機構的整筆撥款，特別是就督導職位增加撥款，以改善服務質素和員工晉升機會。社聯的方敏生女士補充，個別非政府機構亦會動用整筆撥款儲備，以應付本身獨特的人手和財政狀況。

32. 香港基督教女青年會員工協會的謝世傑先生補充，在整筆撥款津助制度下，各間非政府機構的基準薪金均根據認可職位於2000年4月1日的中點薪金來釐定。所謂的中點薪金，其實是指非政府機構員工可獲的最高薪金。他強烈促請政府當局認真考慮大聯盟就改善津助制度所提出的建議。

33. 馮檢基議員表示，倘若非政府機構已用盡其整筆撥款儲備，政府當局便有責任向該等機構提供財政援助，讓其履行對定影員工所作的合約承諾。

34. 社署署長強調，當局已提供過渡期補貼，以紓緩非政府機構為在過渡期內履行對定影員工所作的增薪承諾而出現的財政問題。特別一次過撥款旨在給予非政府機構管理層更大的靈活性和更充裕的時間進行所需的調整，以便長遠而言機構能履行其財務承擔及／或對員工的承諾。

整筆撥款津助制度的檢討

35. 有鑑於非政府機構員工的強烈訴求，楊森議員認為當局應成立具廣泛代表性的獨立委員會，包括中小型非政府機構、非政府機構員工和服務使用者，就整筆撥款津助制度進行全面檢討。他表示，政府當局應對業界所提出的建議持開放態度，並應向事務委員會匯報檢討結果。李鳳英議員贊同楊議員的意見。

36. 社署署長回應時表示，他已就整筆撥款津助制度的安排與業界代表會晤。督導委員會將繼續作為聯繫福利界的平台。由於督導委員會已包羅社會各方的廣泛意見，包括政府、非政府機構管理層和員工、職工會及服務使用者，政府當局認為沒有需要即時成立新的委員會，就整筆撥款津助制度進行檢討。社署署長向委員保證，政府當局會對任何改善整筆撥款制度的建議持開放態度，並樂意向事務委員會提供督導委員會的討論文件。

37. 助理署長(津貼)回應主席詢問督導委員會的委員名單時表示，除當然委員外，委員會還有7名非政府機構管理層的代表、5名非政府機構員工／職工會的代表，以及兩名服務使用者的代表。

38. 李卓人議員對檢討整筆撥款津助制度的效用表示有所保留，因為政府當局早有既定立場，認為該制度帶來了明顯的好處，並只可在既定的政策下作出改善。由於業界提出強烈的反對意見，李議員重申，整筆撥款津助制度應予廢除。

39. 李鳳英議員指出，整筆撥款津助制度已導致福利界員工士氣低落，並損害了非政府機構管理層與員工之間的工作關係。她表示，政府當局應檢討該制度的推行情況，以及找出可予改善之處。

40. 社聯的方敏生女士贊成設立獨立委員會以檢討整筆撥款津助制度，並建議在督導委員會下設立申訴機制，處理員工的申訴。

41. 捍衛社會福利大聯盟的任國棟先生促請政府當局答應福利界多番提出的要求，全面檢討整筆撥款津助制度。香港小童群益會職員會的鄧燕萍女士贊同該聯盟的要求並補充，檢討工作應由財政司司長領導。她補充，政府當局應推行臨時措施，在撥款基準可予調高前紓緩非政府機構所面對的問題。香港社會工作人員協會的蔡海偉先生指出，鑑於特別一次過撥款將於明年停止發放，當局有需要即時檢討資助安排。

(會後補註：政府當局表示，非政府機構可使用特別一次過撥款多年，並可根據非政府機構的推行計劃把有關撥款延展至下一年度後使用。)

42. 陳偉業議員對成立另一個委員會負責檢討整筆撥款津助制度表示有所保留，因為該委員會的成員會由政府委任，並會深受其影響。陳議員表示，鑑於政府儲備日趨穩健，政府當局應考慮恢復採用傳統的社會福利津助制度。

43. 對於多個團體曾強烈要求政府當局檢討整筆撥款津助制度，但當局卻拒絕成立獨立委員會以作檢討，主席表示不滿。主席及馮檢基議員強烈促請政府當局提供明確的檢討時間表。

44. 社署署長回應時表示，政府當局現正考慮福利界提出的多項有關改善整筆撥款津助制度的建議，並會在督導委員會下次會議上進一步討論該等建議。他表示，政府當局會盡量加快進行整筆撥款津助制度的檢討工作。

未來路向

45. 為方便委員日後進行討論，陳偉業議員建議要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部擬備資料摘要，闡述推行整筆撥款津助制度對受資助福利界別的影響。委員表示贊成。

II. 其他事項

46. 議事完畢，會議於下午1時06分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2008年1月28日