

二〇〇七年十月二十九日

資料文件

立法會福利事務委員會

整筆撥款津助制度

目的

本文件旨在告知委員在福利界推行整筆撥款津助制度的最新情況。

整筆撥款津助制度

2. 為改善社會福利津助制度，社會福利署(社署)自一九九九年年初起開始諮詢業界和相關持分者(包括本委員會)，及後於二〇〇一年一月推行整筆撥款津助制度，廣泛地取代了被視為不夠靈活、過於繁複，且牽涉太多行政程序的傳統社會福利津助制度。在整筆撥款津助制度下，社署不再就非政府機構的人手編制、薪酬架構及個別開支項目設定僵化的資源投入監控。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，適時配合社會不斷轉變的需要。

3. 整筆撥款津助制度推行至今已近七年。截至二〇〇七年十月一日，全港 174 間津助非政府機構中，有 163 間已自願轉行整筆撥款津助模式，足證這個制度已廣為非政府機構所接納。在整筆撥款津助制度下，該 163 間非政府機構獲分配的總津助額佔年內基線經常資助金總額約 99%。

整筆撥款津助制度的好處

4. 非政府機構對實施整筆撥款的回應一般都是正面的。整筆撥款津助制度帶來的重大改善包括：

(a) 加強福利界的機構管治

由於非政府機構的董事局享有更大的自主權，並在優化其組織架構及提供服務機制方面肩負更大的責任，許多機構均採取積極措施，建立更具效益的財政管理及人力資源管理制度，以增強本身的管治能力。整筆撥款津助制度因而促成了福利界加強其機構管治。

(b) 鼓勵靈活調配資源以提供更佳服務

在整筆撥款津助制度下，非政府機構可更靈活地調配津助撥款以符合《津貼及服務協議》的規定。不少機構積極重新審視其服務提供的模式及人手安排，務求以嶄新和有效的方式滿足服務使用者的特定需要。以下是其中一些例子：

- (i) 一間營辦學前教育的非政府機構因有一個幼兒工作人員職位的短暫空缺而錄得盈餘。由於在整筆撥款制度下機構無須把有關盈餘交還社署，因此該機構可靈活調配盈餘，用作延長幼兒中心的服務時間，深受區內家長歡迎。
- (ii) 一間為弱智人士提供服務的非政府機構同樣利用所節省款項為服務使用者籌辦更多戶外及社區活動。機構認為這做法可為弱智人士提供更多接觸社會的機會，從而幫助他們融入社會。
- (iii) 一間安老院舍把簡化廚房工序後所節省的款項用作加強體弱長者的醫護服務。機構已就此調派一名藥劑師及一名營養師改善藥物管理和確保長者獲得充足營養。
- (iv) 一間從事康復工作的非政府機構善用整筆撥款制度的靈活性，為轄下的庇護工場聘請市場推廣人員。在專家的協助下，機構為服務使用者取得更多工作機會，也因而提高了他們自力更生的能力。

(c) 促進整個業界推行服務重組

在靈活的整筆撥款津助模式下，非政府機構更能承受業界在服務重整時所面對的衝擊及挑戰。得到業界的通力合作，社署已順利進行了不少重大的服務檢討，並改善了服務。舉例

來說，我們成立了綜合家庭服務中心、綜合青少年服務中心、長者地區中心、長者鄰舍中心，以及綜合職業康復服務中心等。

監察津助非政府機構

監察服務表現

5. 服務表現監察制度由社署及津助非政府機構於一九九九年共同實行，並自二〇〇三年四月起有所加強和改善。此制度行之有效，確保服務營辦者承擔財政責任，同時為有需要的人士提供優質的社會福利服務。這個制度亦鼓勵服務營辦者為其服務單位的表現問責，並有助他們及早察覺問題，針對表現欠佳的服務作出改善。經加強的服務表現評估方法包括：

- (a) 服務營辦者根據“基本服務規定”、“服務質素標準”及“服務量及成效標準”，自行評估其服務單位的表現並按年匯報(如適用，須附上為未能達標的項目而制訂的特定改善計劃)；
- (b) 服務營辦者就“服務量標準”的表現誤差每半年自行作出匯報；
- (c) 社署就每個服務營辦者隨機抽選其轄下的服務單位，以每三年為一個周期進行評估探訪；以及

- (d) 社署對新服務單位及其他發現／懷疑服務表現有問題的服務單位進行實地評估。

監察津助的運用

6. 非政府機構須符合有關會計、財務申報及內部控制的基本要求，以確保具備穩健審慎的財政管理制度，並遵行《整筆撥款手冊》及《整筆撥款通告》所載列的條件。
7. 非政府機構必須就《津貼及服務協議》指定的服務(即由整筆撥款、其他社會福利津助和收入資助的服務)擬備周年財務報告。非政府機構的董事局及管理層有責任妥善監管整筆撥款，並確保整筆撥款用於符合《津貼及服務協議》所訂明的規定和目標。非政府機構應確保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，同時亦負責依照核數師在管理建議書中的建議和社署的建議，改善會計制度。
8. 非政府機構須委託外界的核數師就周年財務報告進行獨立審查。審查應符合香港會計師公會所頒布的執業指引。周年財務報告的審查及年度財務報表的審核須由執業會計師／註冊會計師進行。周年財務報告及年度財務報表必須由非政府機構的兩位認可代表，即主席及機構首長簽署。

9. 社署向非政府機構的服務單位定期進行津貼審核(集中於制度審核及內部控制程序)，以確保其善用整筆撥款並交代撥款的收支情況。

向非政府機構提供協助

10. 政府當局已為非政府機構提供不同形式的協助，以確保整筆撥款津助制度能順利推行，詳情如下：

提供過渡期補貼及特別一次過撥款

11. 福利界關注到在整筆撥款津助模式下的撥款可能不足以讓機構履行它們對在二〇〇〇年四月一日定影的員工(定影員工)的承諾。有見及此，社署推行了過渡期補貼措施，以協助非政府機構在過渡期間履行對轄下定影員工在增薪方面的合約承諾，補貼由二〇〇一／〇二年度至二〇〇五／〇六年度發放，為期五年。125 間非政府機構就此合共獲發 14.73 億元的過渡期補貼。

12. 根據由外間獨立顧問進行的調查的結果和建議，以及從各方所收集的意見，政府當局在停止發放過渡期補貼後，於二〇〇六至〇七年度再向非政府機構提供特別一次過撥款。這項撥款安排旨在給予非政府機構管理層更大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。就此有 124 間非政府機構合共獲發 9.124 億元的特別一次過撥款。

13. 在特別一次過撥款安排下，政府當局還採取了以下三項措施，協助非政府機構達致財政平衡：

(a) 社署已同意暫緩要求非政府機構退還在二〇〇四／〇五財政年度至二〇〇六／〇七財政年度內高於 25%上限的整筆撥款儲備餘額；

(b) 非政府機構獲准運用本身資源或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，以提高效率；以及

(c) 部分非政府機構的整筆撥款的薪金部分高於基準薪金，原來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，已押後兩年至二〇〇八至〇九年度才推行。

業務改善計劃

14. 接受整筆撥款津助的非政府機構，可獲獎券基金撥款資助推行業務改善計劃，以提高管理及服務效率。每間非政府機構最多可獲發 400 萬元撥款，以推行業務改善計劃。業務改善計劃自二〇〇一年十月起推行至今，獎券基金已向 68 間非政府機構發放合共 9,680 萬元撥款，用以推行 52 項業務改善計劃。通過這些計劃，有關的非政府機構已提高管理制度(如資料庫系統、人力資源管理資訊系統和財務管理系統)的效率，以及節省服務營運成本(例如安裝節能照明設備和臭氧洗衣系統)。

加強非政府機構的機構管治

15. 為加強受津助非政府機構的管治能力以營運屬下機構，社署於二〇〇二年向非政府機構董事局發出一份名為《領導你的非政府機構－機構管治》的參考指引。在廉政公署的協助下，社署亦於二〇〇三年向所有受津助的非政府機構發出一系列的防貪指引，包括《非政府福利機構紀律守則樣本》、《非政府機構工程合約的批出和管理》、《非政府機構的採購程序》、《非政府機構的存貨管理》以及《非政府機構的人事管理》，以推動廉潔管治。

16. 社署亦在二〇〇三至〇四年度、二〇〇六年及二〇〇七年為受津助非政府機構的董事和高層行政人員先後舉辦了三個系列的培訓計劃，分別有 40、200 及 217 名董事／行政人員參加。培訓計劃內容涵蓋廣泛的管治知識及技巧，包括財政管理、人力資源管理、法律責任、涉及僱傭事宜的條例、服務及機構定位，應付傳媒技巧及策略規劃。社署在二〇〇七年向各非政府機構派發了一份刊物「在轉變時刻中領導非政府機構－啟思集」，闡述非政府機構在服務及機構定位、非牟利財政管理、員工溝通，以及與其他持份者協作發展業務方面的實際經驗。社署會繼續致力加強非政府機構的機構管治能力。

近期發展

二〇〇七年入職薪酬調整及二〇〇七至〇八年度公務員薪酬調整對受資助福利界別的影響

17. 在二〇〇七年六月十一日及二十五日的事務委員會會議上，政府當局已告知各委員二〇〇七年入職薪酬調整及二〇〇七至〇八年度公務員薪酬調整對受資助福利界別的影響。儘管自整筆撥款安排於二〇〇一年推出後，受津助非政府機構的職員薪酬架構已與公務員的薪酬架構脫鉤，但政府當局仍因應二〇〇七年入職薪酬調整及二〇〇七至〇八年度公務員薪酬調整，向非政府機構提供了 3 億 3000 萬元的額外經常撥款。繼上述兩次事務委員會會議，社署已於二〇〇七年七月九日及九月十七日知會非政府機構津助金額的調整安排及幅度、以及相關細目和計算原則。

18. 社署向非政府機構強調，當局提供額外津助撥款的目的，是為了紓解二〇〇七年入職薪酬調整及二〇〇七至〇八年度公務員薪酬調整對受津助機構的影響，因此社署預期非政府機構會把撥款用作調整津助員工的薪酬。有關撥款已於二〇〇七年十月向非政府機構發放。

重新召開整筆撥款督導委員會

19. 為進一步改善整筆撥款津貼制度及協助非政府機構推行該制度，社署署長已重新召開整筆撥款督導委員會(督導委員會)，成員包括社署、非政府機構管理層、職工會及服務使用者的代表。督導委員會已

分別於二〇〇七年八月二十九日及九月二十五日舉行兩次會議。在二〇〇七年九月二十五日的會議上，委員討論了捍衛社會福利大聯盟、香港社會服務聯會及香港社會工作人員協會分別提交的建議。政府當局現正研究這些建議。

未來路向

20. 整筆撥款制度廣為非政府機構所接納，並已帶來明顯的好處及改善。我們會在這項既定政策的框架內，繼續改善制度的推行，並在有需要時向非政府機構提供適當協助。督導委員會將繼續作為聯繫福利界的平台，並將於二〇〇七年十一月二日舉行的會議上進一步討論各項改善整筆撥款制度的建議。

徵求意見

21. 請委員閱悉本文件內容。

勞工及福利局

社會福利署

二〇〇七年十月