

---

---

## 資料摘要

### 整筆撥款津助制度對受資助福利界別的影響

#### 1. 背景

1.1 在2007年10月29日立法會福利事務委員會特別會議上，事務委員會要求資料研究及圖書館服務部(下稱"研究部")就整筆撥款津助制度(下稱"津助制度")對受資助福利界別的影響進行研究。本資料摘要提供有關津助制度的發展概況，以及持份者和學者就該制度的影響提出的意見<sup>1</sup>。

#### 2. 整筆撥款津助制度的概況

##### 檢討社會福利資助制度

2.1 在2001年推行津助制度之前，政府向受資助非政府機構發還在提供社會福利服務方面所招致的實際成本。此資助制度嚴格監控人員編制、薪酬水平、員工資歷及各類社會福利服務的個別開支項目。此制度被指"缺乏彈性、過於繁複和充滿官僚主義"<sup>2</sup>，因其訂有繁複僵化的規則和程序，如處理審核員工資歷及發還開支等程序。鑒於非政府機構既不能靈活地調配資源以提高成本效益，亦不可保留累積所得的款項，故此，該制度未能提供誘因，以鼓勵有關機構更妥善運用資源，從而減低成本、提高成本效益或改善為使用者所提供的服務<sup>3</sup>。

---

<sup>1</sup> 本資料摘要涵蓋的資料分析包括：(a)事務委員會的相關會議文件；(b)持份者進行的研究；(c)勞工及福利局／社會福利署提供的資料；及(d)來自社會工作及社會行政界別的學者及一名整筆撥款督導委員會委員提出的意見。

<sup>2</sup> Health and Welfare Bureau (2000).

<sup>3</sup> 同上。

2.2 1995年，政府委託顧問檢討社會福利資助制度，藉以提高非政府機構在調配資源方面的成本效益、靈活性及問責性，以及在提供服務方面提升質素及鼓勵創新。顧問於1998年完成檢討工作，並建議引入新的服務表現監察制度(下稱"監察制度")及新的資助模式。

### 服務表現監察制度

2.3 推行監察制度的建議獲得受資助福利界別普遍支持。監察制度旨在透過訂立《津貼及服務協議》及服務質素標準，監察非政府機構的服務。非政府機構所營辦的各個受資助服務單位會與社會福利署(下稱"社署")訂立《津貼及服務協議》，訂明須提供的社會福利服務，及所要求達到的表現標準<sup>4</sup>，包括服務質素、表現成果，以及基本服務規定<sup>5</sup>。服務質素標準訂明受資助非政府機構轄下的服務單位應達致的質素水平<sup>6</sup>。監察制度於1999-2000至2001-2002年度期間分3期推行，並於2003年實施經改良的服務表現評估方法，以作改善。

2.4 為了在監察制度下鼓勵服務單位持續改善服務質素，服務單位如被評定為未能達致所要求的表現標準，便須於協定期限內向社署提交服務改善計劃。倘若服務單位經多番努力後仍然未有改善，社署可能會撤回對服務單位的津助。

### 整筆撥款津助模式

2.5 1999年，政府就建議引入以整筆撥款方式發放資助的新安排諮詢受資助福利界別。經廣泛諮詢該界別後，整筆撥款資助方案於2001年1月正式推行。

---

<sup>4</sup> 表現標準包括服務量標準及服務成效標準。服務量標準是以定量的指標來衡量各類服務的表現，而服務成效標準則衡量服務的成效。

<sup>5</sup> 基本服務規定因應各類服務的提供方式指定基本的建構要求，例如員工資歷及是否有適當器材可供使用。

<sup>6</sup> 當局按照以下4項原則釐定16項服務質素標準：(a)明確界定服務的宗旨和目標，並讓公眾可清楚知道提供服務的模式；(b)有效管理資源，並應注重靈活性、創新及持續改善服務質素；(c)識別並滿足服務使用者的需要；及(d)尊重服務使用者的權利。

2.6 在整筆撥款資助安排下，租金和差餉會以實報實銷方式撥款，而薪金及與個人薪酬有關的津貼及其他費用<sup>7</sup>（例如水、電、煤等公用事業費用及行政開支），則會以一筆過撥款方式發放予有關機構。非政府機構可按個別的《津貼及服務協議》，就員工及其他營運開支靈活地調配其整筆撥款（不包括公積金供款資助額）。

2.7 為了劃一向營運同一類服務單位的非政府機構所發放的資助水平，政府以基準撥款方式分配個人薪酬部分的資助。非政府機構現有服務單位的整筆撥款的基準，會按照非政府機構截至2000年4月1日的認可員工編制（定影員工）的中點薪金釐定，中點薪金以2000年3月31日適用的公務員總薪級表（下稱“總薪級表”）為準。定影員工的公積金撥款會按實際支付的供款額計算<sup>8</sup>，而新入職員工的公積金撥款則按現行總薪級表中點薪金的6.8%計算。

2.8 對於實際個人薪酬撥款額或定影薪金<sup>9</sup>高於基準的非政府機構，在參加新的資助制度時，所取得的整筆撥款會等同於定影薪金。不過，其整筆撥款額會由2008-2009年度起以每年2%的比率逐年遞減，直至等同於基準為止<sup>10</sup>，讓提供相同類別及水平服務的非政府機構可獲得政府相同水平的撥款。至於定影薪金低於基準的非政府機構，如果機構的服務在推出整筆撥款時已全面投入運作，便會獲得相當於基準的整筆撥款。

2.9 對於在2000年1月1日後才開始運作的新獲分配的服務單位，整筆撥款會按2000年4月1日起生效的總薪級表中點薪金（入職薪酬較低）計算，而公積金供款資助額則按6.8%計算。

<sup>7</sup> 其他費用包括水、電、煤等公用事業費用、膳食、行政開支、物料及設備、維修及保養、活動項目的開支及收入、運輸及交通費、保險及雜項開支。

<sup>8</sup> 原先的建議旨在把公積金供款資助額訂為總薪級表中點薪金的6.8%，此為當時福利界別平均的公積金僱主供款額。鑒於非政府機構及職工會擔心撥款不足以應付非政府機構預計的公積金供款所需金額，有關建議經諮詢受資助福利界別後已予修訂。

<sup>9</sup> 把各非政府機構於2000年4月1日的員工人數定影，在當時實行的資助模式下推算其於2000-2001年度的個人薪酬撥款，並將有關款額與整筆撥款的基準進行比較。

<sup>10</sup> 原先的建議訂明，非政府機構須由2003-2004年度起以每年2%的比率逐年遞減個人薪酬部分的撥款。當局把此項規定押後至2006-2007年度才實施，以回應非政府機構對難以同時應付此項規定及推行資源增值計劃所表的關注。當局推出資源增值計劃，旨在提高政府及受資助界別在提供服務方面的生產力和效率。政府於2005年推出特別一次過撥款方案時，把此項規定進一步押後至2008-2009年度才實施。請參閱第2.11段有關特別一次過撥款的討論。

## 政府提供的支援

2.10 政府在2001年2月成立整筆撥款督導委員會(下稱"督導委員會"),監察推行整筆撥款的進展情況。督導委員會由非政府機構管理層、職工會、專業團體、服務使用者團體及社署代表等不同持份者組成,並由社會福利署署長擔任主席。督導委員會負責監察整筆撥款的推行情況,並就推行期間所出現的問題提出建議,儘管有關建議對政府不具約束力。督導委員會亦負責處理非政府機構及其員工就有關推行整筆撥款的事宜提出的投訴。

2.11 為確保非政府機構有足夠撥款履行對定影員工所作的合約承諾,並有充裕時間重組架構及重整服務以適應新的撥款制度,政府於2001-2002至2005-2006五個年度<sup>11</sup>發放過渡期補貼<sup>12</sup>,並於2006-2007年度發放特別一次過撥款<sup>13</sup>。在2001-2002至2006-2007年度期間,政府合共發放14億7,300萬港元的過渡期補貼予125間非政府機構,以及9億1,240萬港元的特別一次過撥款予124間非政府機構<sup>14</sup>。據政府表示,接受特別一次過撥款的非政府機構答應履行對定影員工所作的合約承諾,並且不會要求政府就此方面提供進一步財政援助<sup>15</sup>。接受過渡期補貼/特別一次過撥款的受資助非政府機構的數目及政府於2001-2002至2006-2007年度期間批出的過渡期補貼/特別一次過撥款的款額載於附錄I。

2.12 為協助非政府機構在推行津助制度後適應有關轉變及加強其機構管治,政府提供了各類支援,例如為非政府機構董事及管理層人員舉辦培訓課程、提供最佳管理實務指引,以及協助非政府機構推行業務改進計劃<sup>16</sup>。自2001年起,當局合共批出9,680萬港元予68間非政府機構作推行52項業務改進計劃之用,以提高其管理制度的效率<sup>17</sup>。

<sup>11</sup> 經諮詢受資助福利界別後,發放過渡期補貼的年期由原先建議的3年延長至5年。

<sup>12</sup> 倘若非政府機構定影員工的預計薪酬高於該組員工的整筆撥款薪酬,當局便會向有關機構發放過渡期補貼。

<sup>13</sup> 當局向非政府機構發放的特別一次過撥款設有兩個計劃。計劃一為在過渡期補貼停止發放後仍未可按整筆撥款基準薪金運作的46間非政府機構作出撥款。有關撥款只可用作支付定影員工的增薪額或推行自願退休計劃。計劃二則為在過渡期補貼停止發放後無須進一步援助的78間非政府機構作出撥款。有關撥款可用作支付定影員工及非定影員工的薪酬,以及推行其他人力資源管理措施。

<sup>14</sup> Labour and Welfare Bureau/Social Welfare Department (2007).

<sup>15</sup> Health, Welfare and Food Bureau/Social Welfare Department (2006b).

<sup>16</sup> 社署於2001年推出業務改進計劃,協助非政府機構在整筆撥款環境下推行各項計劃,以改善服務質素和效率及滿足社會上不斷轉變的需要。

<sup>17</sup> Labour and Welfare Bureau/Social Welfare Department (2007).

### 3. 對資助福利界別的影响

#### 對受資助非政府機構的管理的影响

3.1 在津助制度下，非政府機構須就其服務的成本效益負責。有關機構須遵守《整筆撥款手冊》<sup>18</sup> 所訂的財務會計及外部審計規定，以及確保財務管理良好。整體而言，當局鼓勵非政府機構改善其機構管治。據政府表示，在推行津助制度後，非政府機構在人力資源管理、財務管理及中央行政各方面均有所改善<sup>19</sup>，而津助制度“促成了福利界加強其機構管治”<sup>20</sup>。在香港社會服務聯會(下稱“社聯”)<sup>21</sup> 於2005年就非政府機構的人力資源管理方法進行的一項調查(下稱“社聯的調查”)<sup>22</sup> 中，87%的受訪非政府機構表示設有正式的表演管理制度，以管理員工表現及識別表現優秀的員工。

3.2 據督導委員會中代表非政府機構管理層的成員吳水麗先生<sup>23</sup> 表示，津助制度鼓勵非政府機構調配人力資源，以更具成本效益的方式提供社會福利服務及更進一步滿足社會人士的需要。社署亦持相同意見，並認為在推行津助制度後，不少非政府機構已重新審視其提供服務的模式及人手調配安排，務求以有效的方式滿足服務使用者的需要<sup>24</sup>。

---

<sup>18</sup> 社署制訂的《整筆撥款手冊》訂明下列資料／規定：(a)整筆撥款制度的結構；(b)過渡期補貼和公積金供款的安排；(c)整筆撥款制度的財政管理；(d)社署及非政府機構在運用公帑時所擔當的角色及問責性；及(e)最佳管理方法及程序的建議。該手冊旨在為在整筆撥款資助制度下營運的非政府機構提供一套完備的參考資料。

<sup>19</sup> Health, Welfare and Food Bureau/Social Welfare Department (2006a).

<sup>20</sup> Labour and Welfare Bureau/Social Welfare Department (2007).

<sup>21</sup> 社聯於1951年正式成為法定團體，是一個擁有超過320個機構會員的組織，為香港提供九成以上的社會福利服務。

<sup>22</sup> 社聯於2005年6月向70個機構會員進行調查，以瞭解這些機構的人力資源管理方法，並確立基準供日後進行趨勢比較。請參閱 Hong Kong Council of Social Service (2005)。

<sup>23</sup> 香港基督教服務處行政總裁吳水麗先生自2001年起出任督導委員會委員一職。

<sup>24</sup> Labour and Welfare Bureau/Social Welfare Department (2007).

3.3 周永新教授及陳章明教授<sup>25</sup> 提出，在津助制度下，非政府機構有較大動力尋找其他撥款來源，為其運作籌措資金。有關機構更被鼓勵參與社會企業及與私營機構合作，以提供收費／免費服務。此等活動可令有關機構減少倚賴政府資助，同時亦可讓更多私營機構參與香港社會福利服務的發展。

3.4 非政府機構聲稱，鑒於須履行對定影員工所作的合約承諾，在津助制度下面對沉重的財政壓力。自2001年推行津助制度以來，政府已向非政府機構發放接近24億港元的過渡期補貼及特別一次過撥款，協助有關機構履行在財政及員工方面所作的承諾。政府於2008年停止發放過渡期補貼及特別一次過撥款，並規定整筆撥款個人薪酬部分須由2008年起以每年2%的比率逐年遞減，直至等同於基準水平為止，加上非政府機構又須面對以提高薪酬挽留及獎勵員工的壓力，上述種種因素均會對非政府機構的財政可行性構成影響。

3.5 據非政府機構表示，政府在2000-2001至2002-2003年度期間推行資源增值計劃<sup>26</sup>，以及在2003-2004至2004-2005年度期間推行節約措施<sup>27</sup>，因而把發放予非政府機構的整筆撥款削減9.3%，這可能會削弱非政府機構的財政狀況，影響其履行承諾及作新發展的能力。

3.6 鑒於人力資源開支佔非政府機構的總開支超過70%<sup>28</sup>，非政府機構在津助制度下傾向調整其人力資源管理方法以控制成本。社聯的調查發現，48%的受訪非政府機構表明在招聘時會以低薪員工取代高薪員工，以應付財政不穩的情況；27%會凍結招聘選定主要職位以外的員工；9%會凍結招聘所有職位；及7%會以合約制招聘員工。事實上，自2000年起，定影員工的數目已由2000年4月的21 455人大幅減少至2007年9月的12 413人<sup>29</sup>。

<sup>25</sup> 研究部邀請香港 7 間本地大學的社會工作學系及相關範疇的學者就津助制度對受資助福利界別的影響發表意見。截至本資料摘要發表時，研究部接獲香港大學社會工作及社會行政學系周永新教授及嶺南大學社會學及社會政策系陳章明教授提供的意見。

<sup>26</sup> 政府要求受資助非政府機構於 2000-2001 至 2002-2003 年度期間達致 5% 的資源增值計劃目標。

<sup>27</sup> 鑒於財政赤字及政府計劃於 2008-2009 年度回復收支平衡的預算，除綜合社會保障援助／公共福利金及退休金外，自 2003-2004 年度起，所有政府開支一律須按節約措施的目標削減。在 2003-2004 及 2004-2005 年度，適用於非政府機構資助撥款的劃一節約措施比率分別為 1.8% 及 2.5%。

<sup>28</sup> 社聯《2006 年非政府機構薪酬調查報告》摘要。

<sup>29</sup> 社署提供的數字。

3.7 社聯的調查又顯示，35%及27%的受訪非政府機構已分別完全或局部把其薪酬架構與總薪級表脫鉤<sup>30</sup>。吳水麗先生認為，非政府機構改革人力資源管理方法的情況相當普遍，以期應付在津助制度下所面對的財政壓力。附錄II載列自2000-2001年度起在受資助非政府機構工作的員工及定影員工的數目。

3.8 另一方面，很多非政府機構已累積儲備以應付未來的開支<sup>31</sup>。據吳水麗先生表示，非政府機構或需累積儲備，以便在過渡期補貼及特別一次過撥款停止發放後履行對定影員工所作的合約承諾，以及長遠而言確保其財政可行性。

3.9 據社署表示，截至2006年3月31日，164間在津助制度下營運的非政府機構當中，139間共擁有18億6,000萬港元的累積儲備<sup>32</sup>。非政府機構管理層關注到，所累積的整筆撥款儲備未必足以應付日後對定影員工的財政承擔。舉例而言，2005年，125間非政府機構合共獲發4億1,300萬港元的過渡期補貼，以支付14 269名定影員工的增薪額<sup>33</sup>。政府在2008年停止發放過渡期補貼及特別一次過撥款後，非政府機構管理層或需動用儲備以挽留及獎勵員工。就此，非政府機構管理層關注到，所累積的整筆撥款儲備或會在數年內耗盡。2000-2001至2005-2006年度期間擁有累積儲備的受資助非政府機構的數目及累積儲備的款額載於附錄III。

3.10 此外，在139間擁有累積儲備的非政府機構當中，擁有最高儲備的首10間機構佔累積整筆撥款儲備總額的超過40%<sup>34</sup>。非政府機構擁有的整筆撥款儲備不均的情況，可能反映部分非政府機構在履行對定影員工所作的承諾或應付其他財政挑戰方面，面對較高水平的財政限制。

3.11 吳水麗先生表示，該等規模較大、提供多樣化社會福利服務或定影員工離職率較高的非政府機構，有較佳條件應付津助制度下的財政挑戰。這些非政府機構可靈活調配各服務單位的資源及重組員工編制，在控制成本方面的空間較大。

<sup>30</sup> 根據社聯的調查，部分非政府機構把定影員工及／或選定職位的薪酬架構與總薪級表掛鉤。部分非政府機構則把其薪酬架構的薪點與總薪級表掛鉤，但不跟隨總薪級表內相關工作職位的薪幅。

<sup>31</sup> 在津助制度下，非政府機構可保留未經使用的撥款及把其撥入本身的儲備，以應付未來的開支。累積儲備上限為非政府機構在該年度營運開支的25%（不包括公積金供款開支），而儲備必須用於《津貼及服務協議》所指定的服務。

<sup>32</sup> 社署提供的數字。

<sup>33</sup> 同上。

<sup>34</sup> 同上。

## 對受資助非政府機構員工的影響

3.12 職工會關注到，在津助制度下的員工的薪級低於在社署擔任相若職位的員工。此項聲稱可從香港社會工作者總工會<sup>35</sup>於2006年進行的一項調查(下稱"社工總工會的調查")反映出來。社工總工會的調查<sup>36</sup>發現，60.6%以合約條件聘用的受訪員工聲稱，他們的薪酬水平低於擔任相若公務員職位的員工。周永新教授亦認為，鑒於在2001年後加入非政府機構的社工的薪級普遍較低，他們傾向對薪酬福利條件感到不滿。

3.13 一如上文所述，很多非政府機構已完全或局部把其薪酬架構與總薪級表脫鉤<sup>37</sup>。因此，把非政府機構的薪級直接與公務員的薪級進行比較會相當困難。儘管如此，社聯的調查或可有助瞭解非政府機構員工的薪級水平。社聯的調查顯示，37%的受訪非政府機構曾在過去兩年改革薪酬架構，而其中一項常見的改革措施是收窄薪幅及／或降低仍與總薪級表掛鉤的職位的入職薪點。52%的受訪非政府機構表示會在未來兩年改革薪酬架構，而其中一項常見的改革措施是把員工薪酬上限定於總薪級表的中點薪金。

3.14 部分員工又擔心，在推行津助制度後，薪酬福利條件及人力資源管理方法會有所改變。據社署表示，截至2005年6月，當局合共接獲17宗非政府機構員工提出的投訴，他們聲稱在津助制度下被削減薪酬福利。截至2005年6月，其中3宗個案證明屬實，13宗經調查後證實證據不足，另有1宗仍在調查當中<sup>38</sup>。社署接獲另外26宗有關非政府機構其他人力資源管理方法的投訴，例如員工被解僱及工作調配問題。截至2005年6月，在26宗投訴當中，24宗證實沒有違反整筆撥款的規定，其餘兩宗仍在調查當中<sup>39</sup>。截至本資料摘要發表時，研究部仍未取得有關員工投訴的最新數字。

---

<sup>35</sup> 社工總工會於1980年成立，是一個註冊社會工作者工會。該會現有超過800名社工成員。

<sup>36</sup> 社工總工會於2006年8月向513名以合約條件聘用的社工進行了一項調查，研究以合約制聘用員工對社工專業發展的影響。請參閱香港社會工作者總工會及香港社會工作學生聯會：《本港社工人力「合約化」對社工「專業發展」的影響：網上調查結果(2006年9月)》，2006年。

<sup>37</sup> Hong Kong Council of Social Service (2005).

<sup>38</sup> The Government of the Hong Kong Special Administrative Region (2005).

<sup>39</sup> 同上。



3.15 職工會聲稱，以合約條件聘用員工的趨勢會削弱員工對工作的安全感及長遠的事業前途策劃，尤以該等以短期合約聘用的員工為然。社聯的調查顯示，52%的受訪非政府機構以合約條件聘用超過40%的員工。該調查又發現，47%的受訪非政府機構提供最短為期6個月或以下的合約，而73%的受訪非政府機構提供最長為期24個月或以下的合約。社工總工會的調查顯示，61.6%的受訪者的聘用合約為期12個月或以下，而22.8%的受訪者的聘用合約則為期13至24個月<sup>40</sup>。

3.16 社工總工會的調查又顯示，以合約制聘用員工被視為會影響員工對僱主的歸屬感、對工作的投入感、所提供服務的持續性，以及在機構內建立團隊精神<sup>41</sup>。吳水麗先生指出，以合約制聘用員工是在津助制度下運作的非政府機構普遍採納的人力資源管理方法，因其可給予非政府機構較大的彈性，以應付財政不穩的情況。

3.17 職工會又關注到，非政府機構的員工流失率<sup>42</sup>及離職率<sup>43</sup>偏高。根據《社會工作人力需求統計二零零六年報告書》<sup>44</sup>，在2005-2006年度，非政府機構的社會工作學位職位及文憑職位的流失率分別為6.5%及9.0%。社署相應的流失率<sup>45</sup>為1.7%及2.5%。非政府機構的社會工作學位職位及文憑職位的離職率分別為11.1%及19.0%。社署相應的離職率為2.5%及2.5%。附錄IV及V顯示非政府機構及社署在1998-1999至2005-2006年度期間流失率及離職率的趨勢。有關數字顯示，自1998-1999年度起，非政府機構的流失率及離職率一直高於社署的水平，但在2005-2006年度兩者的差距日漸擴大。

3.18 職工會認為，受資助福利界別的流失率偏高會影響社會福利專業人員之間的經驗交流，以至整體的專業發展。離職率偏高亦會令所提供的社會福利服務的穩定性、持續性及質素受到影響。

---

<sup>40</sup> 香港社會工作者總工會及香港社會工作學生聯會：《本港社工人力「合約化」對社工「專業發展」的影響：網上調查結果(2006年9月)》，2006年。

<sup>41</sup> 調查結果顯示，受訪者認為"以合約制聘用員工"對其專業發展的下列各方面會有較大的負面影響——"對機構的歸屬感"(80.3%)；"員工士氣／對工作的投入感"(74.7%)；"服務的持續性及跟進"(62.2%)；"與同事的關係／團隊建設"(53.4%)。

<sup>42</sup> 流失率指員工於某年離開社福界的比率。

<sup>43</sup> 離職率指員工於某年離開非政府機構的比率，不論他們於該年內會否重投社福界。

<sup>44</sup> 社會工作人力需求系統(下稱"人力需求系統")於1987年由社署轄下的人力需求系統辦事處設立及管理。該系統負責搜集有關社會工作職位的供求資料，以監察福利界別的人力狀況。請參閱 Joint Committee on Social Work Manpower Requirements (2006)。

<sup>45</sup> 有關數字包括衛生署聘請的社會工作職位。

### 對受資助非政府機構提供服務方面的影響

3.19 繼在津助制度下推行監察制度後，社署透過以下4個方法評估非政府機構的服務表現<sup>46</sup>：

- (a) 各服務單位每年會自我評估有否遵守服務質素標準及表現標準；
- (b) 非政府機構會定期提交統計資料報告，匯報各服務單位的表現及能否達到預定目標；
- (c) 社署以每3年為一個周期到各非政府機構隨機抽選若干服務單位進行評估探訪；及
- (d) 社署會對新服務單位及發現或懷疑有服務表現問題的其他單位進行實地評估。

3.20 在監察制度下，非政府機構須就其服務表現負責及作出改善。據社署表示，在2003-2004至2006-2007年度期間接受評估探訪的非政府機構當中，未能達到的服務質素標準準則佔所評估的服務質素標準準則總數<sup>47</sup>的比率分別為6.07%、2.42%、1.71%及2.93%<sup>48</sup>。

3.21 由於就津助制度對非政府機構提供服務方面的影響沒有任何全面的研究，研究部參考了部分社會福利服務的服務表現評估結果及使用者滿意程度調查，以便瞭解在津助制度下非政府機構的服務質素水平。

3.22 2004年，審計署對社署及受資助非政府機構為殘疾人士提供的訓練、就業和住宿服務進行效率及效益方面的審查。審計署署長報告書<sup>49</sup>顯示，所有為殘疾人士提供服務的服務單位均在其2002-2003年度自我評估周年報告中表示能達到基本服務規定及服務質素標準。此外，社署於同年抽選了多個為殘疾人士提供服務的服務單位進行評估探訪，並沒有發現任何服務單位未能達到基本服務規定或服務質素標準。

---

<sup>46</sup> Social Welfare Department (2003).

<sup>47</sup> 非政府機構須遵守在16項服務質素標準下所訂的53項服務質素標準準則。在每次評估探訪中，社署會抽選10至12項服務質素標準準則來評估服務單位的表現。

<sup>48</sup> 社署提供的數字。

<sup>49</sup> Audit Commission (2004).

3.23 據社署表示，津助制度促進社福界進行服務重整，特別是設立綜合服務中心。有關例子包括設立綜合家庭服務中心、綜合青少年服務中心、長者地區中心、長者鄰舍中心及綜合職業康復服務中心<sup>50</sup>。

3.24 社署於2006年委聘香港大學向服務使用者及其他持份者進行多項調查，以評估長者地區中心及長者鄰舍中心<sup>51</sup>的服務成效，以及使用者對有關服務的滿意程度。其中一項向長者地區中心707名會員及長者鄰舍中心780名會員進行的調查顯示，大部分會員(超過80%)對這些中心所提供的服務或活動感到滿意。約有70%受訪的長者地區中心及長者鄰舍中心會員認為，有關中心所提供的服務或活動可滿足他們的整體需要<sup>52</sup>。另一項向517名護老者支援服務的使用者進行的調查發現，超過85%的受訪使用者對有關中心所提供的服務或活動感到滿意，另有超過56%的受訪使用者認為有關服務可滿足他們的整體護理需要<sup>53</sup>。

3.25 吳水麗先生指出，在綜合服務模式下，非政府機構可提供全面的一站式服務，以應付目標服務使用者的需要，並可避免不同的服務單位所提供的服務互相重疊。不過，吳先生認為，這些中心的服務或許不足以應付需要特別及深切護理的使用者的需要。

3.26 接受研究部訪問的兩位學者均認為，並無充分的客觀證據顯示，在津助制度下非政府機構的服務質素有顯著轉變。如要就此問題作出結論，必須進行更詳盡的研究。

---

<sup>50</sup> Labour and Welfare Bureau/Social Welfare Department (2007).

<sup>51</sup> 自2003年4月起，長者綜合服務中心及長者活動中心分別升格為36間長者地區中心及110間長者鄰舍中心。

<sup>52</sup> University of Hong Kong (2006).

<sup>53</sup> Health, Welfare and Food Bureau/Social Welfare Department (2007).

## 4. 近期的發展

4.1 督導委員會的非官方委員最近提出建議，要求當局全面檢討津助制度，受資助非政府機構亦要求當局增加經常性津助撥款額，政府因應上述要求，於2007年12月31日推出4項臨時措施，以紓緩受資助非政府機構所面對的財政壓力及提升其服務質素。4項臨時措施載列如下：

- (a) 自2008年1月1日起推行的所有新服務將不受資源增值／節約措施的影響；
- (b) 在2000年4月以後推行的新服務，某些職系的個人薪酬部分的撥款若低於總薪級表的中點薪金，將由2008年4月1日起獲提高至截至2007年8月總薪級表的中點薪金；
- (c) 社署會向獎券基金諮詢委員會申請2億港元的一筆過撥款，以提升津助機構的服務質素；及
- (d) 個別津助機構如有財政困難，可向社署申請暫緩於2008-2009年度起把個人薪酬部分的撥款以2%的比率逐年遞減至等同基準薪金<sup>54</sup>。

4.2 政府又於2008年1月18日宣布成立整筆撥款獨立檢討委員會，負責檢討津助制度，以評估該制度的整體效益及找出可予改善的範疇。該委員會由一名非官方主席及4名來自不同界別的成員組成，他們具備企業管理及社區服務方面的經驗，包括在受資助福利界別各諮詢委員會工作的經驗。該委員會將會在6至9個月內完成檢討工作<sup>55</sup>。

---

鄭慧明  
2008年5月8日  
電話：2869 9343

---

**資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。**

---

<sup>54</sup> The Government of the Hong Kong Special Administrative Region (2007).

<sup>55</sup> The Government of the Hong Kong Special Administrative Region (2008).

## 附錄I

## 過渡期補貼及特別一次過撥款

| 財政年度      | 接受過渡期補貼及特別一次過撥款的受資助非政府機構的數目 | 政府批出的過渡期補貼 <sup>(1)</sup> 及特別一次過撥款 <sup>(2)</sup> 的款額 |
|-----------|-----------------------------|---|
| 2001-2002 | 87                          | 1億2,200萬元   |
| 2002-2003 | 109                         | 2億3,200萬元   |
| 2003-2004 | 117                         | 3億2,400萬元   |
| 2004-2005 | 119                         | 3億8,200萬元   |
| 2005-2006 | 125                         | 4億1,300萬元   |
| 2006-2007 | 124                         | 9億1,240萬元   |

註：(1) 政府在 2001-2002 至 2005-2006 年度期間向受資助非政府機構發放過渡期補貼，以支付定影員工的增薪額。

(2) 政府在 2006-2007 年度向受資助非政府機構發放特別一次過撥款，以支付定影員工的增薪額或推行其他人力資源管理措施。

資料來源：社會福利署提供的數字。

## 附錄II

**在受資助非政府機構工作的  
定影員工總人數及員工總人數**

| 財政年度      | 在受資助非政府機構工作的定影員工總人數 <sup>(1)</sup> | 在受資助非政府機構工作的員工總人數 <sup>(2)</sup> | 在受資助非政府機構工作的定影員工所佔的百分比 |
|-----------|------------------------------------|----------------------------------|------------------------|
| 2000-2001 | 21 455<br>(截至2000年4月1日)            | 23 915                           | 90%                    |
| 2001-2002 | 18 486<br>(截至2001年9月1日)            | 24 107                           | 77%                    |
| 2002-2003 | 17 407<br>(截至2002年9月1日)            | 25 542                           | 68%                    |
| 2003-2004 | 16 465<br>(截至2003年9月1日)            | 26 061                           | 63%                    |
| 2004-2005 | 15 335<br>(截至2004年9月1日)            | 26 181                           | 59%                    |
| 2005-2006 | 14 269<br>(截至2005年9月1日)            | 沒有資料                             | 沒有資料                   |
| 2006-2007 | 13 662<br>(截至2006年9月1日)            | 沒有資料                             | 沒有資料                   |
| 2007-2008 | 12 413<br>(截至2007年9月1日)            | 沒有資料                             | 沒有資料                   |

註：(1) 社會福利署提供的數字。

(2) 有關數字為截至各財政年度完結時在受資助非政府機構(包括該等在整筆撥款津助制度及其他資助模式下運作的機構)工作的員工的估計人數。在推行整筆撥款津助制度後，社會福利署沒有再監控非政府機構的人員編制，亦沒有要求非政府機構匯報其員工人數。請參閱 Social Welfare Department. (various years) *Social Welfare Services in Figures 2001-2005 Editions*。

## 附錄III

擁有累積儲備的受資助非政府機構的數目及  
累積儲備的款額

| 財政年度      | 擁有累積儲備的<br>受資助非政府機構的數目 | 累積儲備的款額    |
|-----------|------------------------|------------|
| 2000-2001 | 73                     | 2億2,000萬元  |
| 2001-2002 | 114                    | 6億800萬元    |
| 2002-2003 | 130                    | 10億5,100萬元 |
| 2003-2004 | 134                    | 13億9,600萬元 |
| 2004-2005 | 140                    | 16億300萬元   |
| 2005-2006 | 139                    | 18億6,000萬元 |

資料來源：社會福利署提供的數字。

## 附錄IV

社會工作職位的流失率<sup>(1)</sup>

| 財政年度      | 非政府機構的流失率 |          | 社會福利署的流失率 <sup>(2)</sup> |          |
|-----------|-----------|----------|--------------------------|----------|
|           | 社會工作學位職位  | 社會工作文憑職位 | 社會工作學位職位                 | 社會工作文憑職位 |
| 1998-1999 | 3.4       | 6.3      | 沒有資料                     | 0.9      |
| 1999-2000 | 2.6       | 5.8      | 1.3                      | 1.3      |
| 2000-2001 | 3.9       | 10.3     | 1.5                      | 5.4      |
| 2001-2002 | 4.1       | 7.2      | 沒有資料                     | 4.1      |
| 2002-2003 | 3.5       | 8.4      | 1.2                      | 2.2      |
| 2003-2004 | 4.3       | 6.2      | 1.7                      | 5.6      |
| 2004-2005 | 5.1       | 7.9      | 2.5                      | 8.0      |
| 2005-2006 | 6.5       | 9.0      | 1.7                      | 2.5      |

註：(1) 流失率指社工人員於某年離開社福界的比率。

(2) 有關數字包括衛生署聘請的社會工作職位。

資料來源：Joint Committee on Social Work Manpower Planning (2000-2002)、Joint Committee on Social Work Manpower Planning (2003-2005)、Joint Committee on Social Work Manpower Requirements (2005)及 Joint Committee on Social Work Manpower Requirements (2006)。



## 附錄 V

社會工作職位的離職率<sup>(1)</sup>

| 財政年度      | 非政府機構的離職率 |          | 社會福利署的離職率 <sup>(2)</sup> |          |
|-----------|-----------|----------|--------------------------|----------|
|           | 社會工作學位職位  | 社會工作文憑職位 | 社會工作學位職位                 | 社會工作文憑職位 |
| 1998-1999 | 8.1       | 14.5     | 1.8                      | 2.8      |
| 1999-2000 | 6.8       | 10.6     | 1.3                      | 1.3      |
| 2000-2001 | 8.0       | 15.5     | 1.6                      | 5.4      |
| 2001-2002 | 9.2       | 13.6     | 0.8                      | 6.3      |
| 2002-2003 | 8.1       | 16.5     | 1.5                      | 2.3      |
| 2003-2004 | 8.8       | 13.1     | 1.8                      | 5.6      |
| 2004-2005 | 9.7       | 16.8     | 2.5                      | 8.0      |
| 2005-2006 | 11.1      | 19.0     | 2.5                      | 2.5      |

註：(1) 離職率指社工人員於某年離開社會福利機構的比率，不論他們於該年內會否重投社福界。

(2) 有關數字包括衛生署聘請的社會工作職位。

資料來源：Joint Committee on Social Work Manpower Planning (2000-2002)、Joint Committee on Social Work Manpower Planning (2003-2005)、Joint Committee on Social Work Manpower Requirements (2005)及 Joint Committee on Social Work Manpower Requirements (2006)。

---

---

**參考資料**

1. Audit Commission. (2004) *Chapter 9: Training, employment and residential services for people with disabilities*. Available from: [http://www.aud.gov.hk/pdf\\_e/e42ch09.pdf](http://www.aud.gov.hk/pdf_e/e42ch09.pdf) [Accessed March 2008].
2. Health and Welfare Bureau. (2000) *Welfare Sector Subvention Reforms*. LC Paper No. CB(2)2417/99-00(02).
3. Health, Welfare and Food Bureau/Social Welfare Department. (2005) *Improvements Brought about by the Implementation of Lump Sum Grant (LSG) to Welfare Services*. LC Paper No. CB(2)322/05-06(01).
4. Health, Welfare and Food Bureau/Social Welfare Department. (2006a) *Government's Responses to Comments on the Discussion Item "Workload of and Challenges Faced by Social Workers" at the Meeting of the Panel on Welfare Services on 12 June 2006*. LC Paper No. CB(2)2707/05-06(03).
5. Health, Welfare and Food Bureau/Social Welfare Department. (2006b) *Support after the Tide-Over Grant (TOG) Period to Non-governmental Organizations (NGOs) Currently Receiving TOG – Special One-off Grant (SOG)*. Paper submitted to the Panel on Welfare Services of the Legislative Council for information on 30 March 2006. LC Paper No. CB(2)1566/05-06(02).
6. Health, Welfare and Food Bureau/Social Welfare Department. (2007) *Evaluation Study of the Re-engineered Neighbourhood Elderly Centres and District Elderly Community Centres*. Paper submitted to the Panel on Welfare Services of the Legislative Council for information on 12 February 2007. LC Paper No. CB(2)1028/06-07(03).
7. Hong Kong Council of Social Service. (2005) *HR Management Under Financial Uncertainty – A Survey of NGOs' HR Practices and Trends 2005*.
8. Hong Kong Council of Social Service. (2006) *Extract of the NGOs Salary Survey Report 2006*. Available from: [http://www.hkcss.org.hk/institute/en\\_survey2006\\_introduction.html](http://www.hkcss.org.hk/institute/en_survey2006_introduction.html) [Accessed December 2007].
9. Joint Committee on Social Work Manpower Planning. (2000-2002) *Social Work Manpower Planning System Reports No. 12-14*.
10. Joint Committee on Social Work Manpower Planning. (2003-2005) *Social Work Manpower Statistics as at 31 March 2002-2004*.
11. Joint Committee on Social Work Manpower Requirements. (2005) *Social Work Manpower Requirements System: Annual Report 2005*.

- 
12. Joint Committee on Social Work Manpower Requirements. (2006) *Social Work Manpower Requirements System Annual Report 2006*. Available from: <http://www.swd.gov.hk/doc/en/SWMPS%202006%20Report.pdf> [Accessed December 2007].
  13. Labour and Welfare Bureau/Social Welfare Department. (2007) *Lump Sum Grant Subvention System*. Paper submitted to the Panel on Welfare Services of the Legislative Council for information on 29 October 2007. LC Paper No. CB(2)146/07-08(01).
  14. Legislative Council Secretariat. (2006) *Observations on the Response of the Administration to the Benchmark Issue*. Paper submitted to the Panel on Welfare Services of the Legislative Council for information on 10 July 2006. LC Paper No. LS90/05-06.
  15. Social Welfare Department. (2000) *Social Welfare Services Lump Sum Grant Manual Edition 2*. Available from: <http://www.swd.gov.hk/doc/ngo/LSGManualver2eng.pdf> [Accessed December 2007].
  16. Social Welfare Department. (2002) *Implementation of Lump Sum Grant – An Update*. Paper submitted to the Panel on Welfare Services of the Legislative Council for information on 4 February 2002. LC Paper No. CB(2)1033/01-02(05).
  17. Social Welfare Department. (2003) *Service Performance Monitoring System Performance Assessment Manual*. Available from: [http://www.swd.gov.hk/doc/ngo/per\\_ass\\_man.pdf](http://www.swd.gov.hk/doc/ngo/per_ass_man.pdf) [Accessed December 2007].
  18. Social Welfare Department. (2005) *Support after the Tide-Over Grant (TOG) Period to NGOs Currently Receiving TOG*. Paper submitted to the Panel on Welfare Services of the Legislative Council for discussion on 2 June 2005. LC Paper No. CB(2)1695/04-05(01).
  19. Social Welfare Department. (various years) *Social Welfare Services in Figures 2001-2005 Editions*.
  20. The Government of the Hong Kong Special Administrative Region. (2005) *Press Release: LCQ12, Lump Sum Grant Subvention Arrangement*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/200506/08/06080160.htm> [Accessed January 2008].
  21. The Government of the Hong Kong Special Administrative Region. (2007) *Press Release: Interim/Facilitating Measures Announced to Enhance Quality of Welfare Services*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/200712/31/P200712310096.htm> [Accessed January 2008].
-

- 
- 
22. The Government of the Hong Kong Special Administrative Region. (2008) *Press Release: Government Sets Up Lump Sum Grant Independent Review Committee*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/200801/18/P200801170201.htm> [Accessed January 2008].
  23. University of Hong Kong. (2006) *Extract from "A Study to Evaluate the Effectiveness and User Satisfaction of the Re-engineered Centre-based Community Supported Services for Elders"*. Department of Social Work and Social Administration.
  24. 小型福利機構關注組：《整筆撥款資助制度對受資助福利界別的影響》，2007年，立法會 CB(2)692/07-08(05)號文件，網址：<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ws/papers/wscb2-692-5-c.pdf> [於2008年1月登入]。
  25. 扶康會：《向香港特別行政區立法會福利事務委員會提交有關整筆撥款資助制度對受資助福利界別影響的意見書》，2007年，立法會 CB(2)692/07-08(18)號文件，網址：<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ws/papers/wscb2-692-18-c.pdf> [於2007年12月登入]。
  26. 扶康會員工總會：《提交立法會福利事務委員會有關整筆過撥款的意見書》，2008年，立法會 CB(2)786/07-08(01)號文件，網址：<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ws/papers/wscb2-786-1-c.pdf> [於2008年1月登入]。
  27. 香港社會工作人員協會(社協)：《向立法會福利事務委員會提交有關「推行整筆撥款資助制度對受資助福利界別的影響」意見書》，2007年，立法會 CB(2)692/07-08(16)號文件，網址：<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ws/papers/wscb2-692-16-c.pdf> [於2008年1月登入]。
  28. 香港社會工作者總工會：《整筆撥款資助制度的影響意見書》，2007年，立法會 CB(2)692/07-08(17)號文件，網址：<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ws/papers/wscb2-692-17-c.pdf> [於2007年12月登入]。
  29. 香港社會工作者總工會及香港社會工作學生聯會：《本港社工人力「合約化」對社工「專業發展」的影響：網上調查結果(2006年9月)》，2006年。

- 
- 
30. 香港社會服務聯會：《向立法會福利事務委員會提交有關「2006年入職薪酬調查結果對社福界的影響」的意見》，2007年，立法會CB(2)2143/06-07(07)號文件，網址：<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ws/papers/ws0611cb2-2143-7-c.pdf> [於2008年1月登入]。
  31. 香港社會服務聯會：《向立法會福利事務委員會提交有關「整筆撥款資助制度對受資助福利界別的影響」意見書》，2007年，立法會CB(2)692/07-08(06)號文件，網址：<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ws/papers/wscb2-692-6-c.pdf> [於2008年1月登入]。
  32. 香港職工會聯盟資助機構工會委員會(社會服務)：《對「檢討整筆過撥款」的立場》，2007年，立法會CB(2)165/07-08(02)號文件，網址：<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ws/papers/ws1029cb2-165-2-c.pdf> [於2008年1月登入]。