

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)977/08-09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 會議紀要

日 期：2009年2月9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：陳偉業議員(主席)
張國柱議員(副主席)
何俊仁議員
李卓人議員
梁耀忠議員
李鳳英議員, BBS, JP
王國興議員, MH
梁家傑議員, SC
梁國雄議員
湯家驊議員, SC
陳茂波議員, MH, JP
黃成智議員
黃國健議員, BBS

缺席委員：譚耀宗議員, GBS, JP
馮檢基議員, SBS, JP

列席議員：何秀蘭議員

出席公職人員：議程第IV項

勞工及福利局局長
張建宗先生, GBS, JP

勞工及福利局常任秘書長
鄧國威先生, JP

社會福利署署長
余志穩先生, JP

勞工及福利局副秘書長(福利)1
利敏貞女士

社會福利署助理署長(津貼)
韓潔湘女士

勞工及福利局首席助理秘書長(福利)1
楊碧筠女士

勞工及福利局局長政治助理
莫宜端女士

議程第V項

勞工及福利局副秘書長(福利)2
葉文娟女士

勞工及福利局首席助理秘書長(福利)3
何小萍女士

社會福利署助理署長(安老服務)
吳馬金嫻女士

列席秘書 : 總議會秘書(2)4
馬淑霞小姐

列席職員 : 助理法律顧問8
易永健先生

高級議會秘書(2)5
黃瑞華小姐

文書事務助理(2)3
楊潔儀小姐

I. 確認通過會議紀要

[立法會CB(2)764/08-09號文件]

2009年1月12日會議的紀要獲確認通過。

II. 自上次會議舉行至今發出的資料文件

2. 委員察悉，自上次會議舉行至今並無發出任何資料文件。

III. 下次會議的討論事項

[立法會CB(2)765/08-09(01)及(02)號文件]

3. 委員商定在2009年3月9日上午10時45分舉行的下次會議上，討論政府當局建議的攜手扶弱基金。

4. 主席請委員參閱某團體的來函。該團體告知事務委員會，他們已完成一項有關推行綜合家庭服務中心的研究。主席並詢問各委員應否在下次會議上討論有關議題。委員察悉，政府當局現正檢討綜合家庭服務中心服務模式的推行情況，並同意在下次會議上討論綜合家庭服務中心服務模式的推行情況，以及聽取團體對此議題的意見。

事務委員會聯席會議

5. 主席就與衛生事務委員會舉行聯席會議，以討論精神病康復者就業援助的議題，徵詢委員的意見。

6. 李卓人議員建議擴大討論範圍至包括殘疾人士就業援助。委員表示同意。

7. 委員同意舉行事務委員會聯席會議，並應就經修訂的討論範圍諮詢衛生事務委員會主席。委員又同意邀請人力事務委員會和教育事務委員會的委員參與討論有關事宜。

(會後補註: 鑒於該事宜主要屬於人力事務委員會的政策範圍，本事務委員會、衛生事務

委員會和人力事務委員會的主席均同意由人力事務委員會跟進該事宜；如有需要，人力事務委員會和本事務委員會可舉行聯席會議。一俟確定會議日期，秘書處將邀請衛生事務委員會的委員參與討論。）

IV. 整筆撥款津助制度檢討報告

[立法會 CB(2)765/08-09(03)、(04)及 CB(2)783/08-09(01)號文件，以及政府當局提供的整筆撥款津助制度檢討報告]

8. 應主席邀請，勞工及福利局局長(下稱"勞福局局長")表示，政府當局從整筆撥款津助制度檢討報告(下稱"檢討報告")欣悉，整筆撥款獨立檢討委員會(下稱"檢討委員會")得出的結論是，"推行整筆撥款津助制度所依據的原則是正確的"，而"此制度值得保留，持份者亦應各盡所能，務求令此制度更臻完善"。這與政府當局本身的評估結果吻合。政府當局同意檢討委員會的意見，認為整筆撥款津助制度能更臻完善，亦原則上接納全部36項建議。政府當局會與福利界攜手協作，落實這些建議，並尋求撥款，以期在2009年年底前推出大部分新措施。勞福局局長其後重點陳述政府當局對檢討報告及當中的建議所作的回應，詳情載於政府當局的文件。

整體評估

9. 王國興議員歡迎政府當局接納檢討委員會提出的全部36項建議，並詢問政府當局會否在2009-2010年度財政預算案中爭取額外資源，以推行新措施。

10. 勞福局局長回答時表示，政府當局會按照既定機制尋求額外資源，以推行新措施。

11. 李鳳英議員提到政府當局的文件，並察悉政府當局"同意"檢討報告的部分建議，以及"原則上同意"另一些建議。她詢問，政府當局的回應實質上有何分別。李議員要求政府當局就推行新措施提供具體的時間表及優先次序。

12. 勞福局局長解釋，政府當局同意在可行情況下盡快落實那些較直接的建議，例如不影響資源的建議，並希望在2009年年底推出大部分這類新措施。至於另一些對資源及其他方面有重大影響的建議，政府當局只能原則上同意推行，原因是當局須尋求所需的撥款，並就如何有效落實這些建議諮詢業界的意見。為方便委員監察建議的落實情況，李議員要求政府當局於會後提供具體的落實時間表。勞福局局長表示，政府當局會在適當時告知委員落實時間表，而正如政府當局文件所述，當局期望大部分建議在2009年年底推行。

13. 對於檢討委員會得出的結論，即推行整筆撥款津助制度所依據的原則是正確的，李卓人議員並不信服，原因是該制度造成福利界員工士氣低落、離職率高及服務質素下降等問題。因此，他質疑該36項建議能否有效處理福利界的問題。

14. 梁耀忠議員贊同李議員的意見，並認為檢討委員會提出的36項建議是以"靈活性"原則為前提，但事實上這項政府當局堅持保留的金科玉律，在福利界造成了不少員工士氣問題。他要求政府當局詳細檢討該制度。

15. 勞福局局長回應時表示，政府當局同意檢討委員會的意見，即津助制度雖可更臻完善，但仍值得保留，而政府當局亦原則上接納全部36項建議。政府當局會致力採取具體措施，使該制度更臻完善。舉例來說，政府當局原則上同意有關設立社會福利發展基金，以資助推行培訓計劃和提升能力的措施的建議，並正因應政府的整體撥款優先次序，探討可行的資助來源。

16. 張國柱議員表示，檢討報告充分反映各持份者自推行整筆撥款津助制度以來提出的深切關注。他詢問政府當局會否考慮撤銷該制度。

17. 勞福局局長重申，一如檢討報告所載，該制度值得保留，持份者亦應各盡所能，務求令制度更臻完善。因此，政府當局會保留整筆撥款津助制度，並與福利界攜手合作，落實檢討報告的建議，以強化該

制度。勞福局局長補充，該36項建議互有關連及互補不足，使該制度更臻完善。

員工事宜

18. 王國興議員關注到，有19間資助非政府機構行為失當，在獲取當局因應2008-2009年度公務員薪酬調整幅度而發放的額外資助後，並沒有相應調整其員工的薪酬。王議員指出，有關的19間非政府機構沒有按財務委員會批准的指定用途，將額外的撥款全部用作調整薪酬，他詢問政府當局會否考慮收回資助餘額，以及推行措施以防止再次發生類似事件。

19. 勞福局局長表示，檢討報告載明，非政府機構應遵行良好的管理守則，把根據公務員薪酬調整幅度發放的額外撥款，用於提供受資助服務的員工身上。他在2009年2月4日立法會會議上回答一項口頭質詢時曾表示，受資助公營機構，包括大專院校、醫院管理局和非政府福利機構擁有制訂人力資源政策的自主權。勞福局局長表示，待福利界就各項管理事宜為非政府機構制訂的《最佳執行指引》付諸實行後，預期非政府機構會在不同方面，包括人力資源政策，以指引所訂的規定作為機構行事方式的基準。舉例來說，非政府機構應遵行良好的管理守則，把根據公務員薪酬調整幅度發放的額外撥款，用於提供受資助服務的員工身上。勞福局局長補充，若發現非政府機構在沒有理據下嚴重偏離良好的管理守則，以致服務質素大受影響，政府當局可考慮公開披露這方面的資料。增強透明度會給予非政府機構壓力，令它們遵行良好管理守則。

20. 李鳳英議員察悉，在過去兩年，部分資助非政府機構沒有把根據公務員薪酬調整幅度發放的額外撥款，用於提供受資助服務的員工身上。她認為政府當局應採取行動，確保非政府機構把額外撥款全部用於員工身上。否則，政府當局要求財務委員會委員批准包含該筆額外資助款項的公務員薪酬調整撥款建議時，誤導了財務委員會。李議員詢問，對於檢討報告詳載前線員工提出的關注事項，政府當局有何立場，以及將採取何種相應行動。

21. 勞福局局長重申，按照整筆撥款津助制度的精神，非政府機構擁有制訂人力資源政策的自主權。然而，他預期非政府機構會遵行《最佳執行指引》，原因是該指引將由福利界制訂。正如他較早前所提及，若影響服務質素的嚴重違規行為會被公布周知，非政府機構便會因受到壓力而遵行《最佳執行指引》。

22. 鑒於福利界對“同工不同酬”普遍感到不滿，黃成智議員促請政府當局優先制訂措施，提升業內員工的士氣。勞福局局長回應時表示，政府當局極為重視員工士氣的問題，並同意落實檢討委員會就員工事宜提出的建議，相信推行該等建議後，員工的關注事項會獲處理。

23. 李卓人議員關注到個別非政府機構累積過多儲備。張國柱議員表示，由於公積金撥款應用於履行公積金責任，政府當局應即時採取行動，向非政府機構表明不要為此目的累積過多儲備。他認為政府當局無需在《最佳執行指引》制訂後，才採取有關行動。

24. 對於委員關注非政府機構累積過多儲備，勞福局局長表示，按照檢討委員會的建議，政府會為非政府機構提供精算服務，以評估其履行對定影員工的承諾的能力。如精算研究的結果證實有關非政府機構有能力履行對定影員工的承諾，該機構便有充分的理由考慮採用更進取的政策，給予員工更優厚的薪酬福利條件。

非政府機構的《最佳執行指引》

25. 李卓人議員認為，《最佳執行指引》是檢討委員會為改善非政府機構的機構管治和人力資源政策而提出的首要措施。鑒於涉及適當使用公帑的問題，他看不到資助非政府機構有何理由不嚴格遵行《最佳執行指引》。李議員強烈促請政府當局就違反《最佳執行指引》引入懲罰制度，而非僅是公布未有遵從該不具約束力的指引的非政府機構名稱。梁耀忠議員、張國柱議員、黃成智議員、李鳳英議員和湯家驊議員表達相若的意見。他們認為《最佳執行指引》應對非政府機構具有約束力，以確保指引具有成效並得到遵行。

26. 勞福局局長表示，重組後的整筆撥款督導委員會(下稱"督導委員會")將會按照檢討委員會的建議，與福利界合力就各項管理事宜為非政府機構制訂《最佳執行指引》。若非政府機構嚴重偏離《最佳執行指引》載列的各項指引，以致影響服務質素，當局會把有關訊息公布周知。這樣會給予有關的非政府機構壓力。然而，他會將委員的關注向重組後的督導委員會轉達，以供考慮。勞福局局長進一步表示，若非政府機構未能達到服務表現水平，社會福利署(下稱"社署")或會終止對有關機構的資助。此外，紀錄欠佳的非政府機構競投新的服務時，會處於較不利的形勢。勞福局常任秘書長補充，儘管社署要秉持整筆撥款津助制度的靈活原則，同時讓非政府機構對其內部管理負責，但會對不符合《津貼及服務協議》所訂服務表現水平和條件的非政府機構採取適當行動。

27. 張國柱議員認為，自推行整筆撥款津助制度後，非政府機構已各自制訂管理政策。因此，要福利界達成共識並制訂《最佳執行指引》，即使並非不可能，亦會是困難的事。

28. 湯家驊議員關注督導委員會重組後的成員組合。他認為應加入服務使用者的代表。

29. 主席表示，政府當局應讓職工會的代表參與制訂《最佳執行指引》，並應考慮容許員工以投票方式表明他們是否支持該指引。

30. 勞福局局長表示，督導委員會將會重組，以加強功能並擴大成員組合。重組後的督導委員會由社會福利署署長(下稱"社署署長")擔任主席，成員包括政府、非政府機構管理層、職工會及服務使用者的代表，並會包括社會上的獨立人士。重組後的督導委員會轄下可成立工作小組，負責制訂《最佳執行指引》，如有需要，亦可委聘管理顧問提供協助。

31. 主席質疑檢討委員會就改善整筆撥款津助制度提出的36項建議的成效，因為該制度本身已證實並無效力。他認為，提高該等建議效用的唯一可行方法，是在《最佳執行指引》中加入懲處條文，而在席的委員亦強烈要求採取這做法。主席補充，當局應考

慮按非政府機構違規行為的嚴重程度，施加相稱水平的罰則。

32. 對於委員關注如何令各機構更嚴格遵從《最佳執行指引》，勞福局局長表示，此事將交予重組後的督導委員會在制訂指引的過程中予以研究。勞福局局長向委員保證，他會把委員的關注向重組後的督導委員會轉達，以供考慮。

財務事宜

33. 黃成智議員表示，大部分非政府機構所面對的財政困難的主要成因，是推行資源增值計劃和節約措施後，整筆撥款額減少至4億5,200萬元。此外，為履行對定影員工的承諾，非政府機構傾向採取較保守的方式控制員工成本，並為這目的累積儲備。他詢問可否把被削減的資助還給福利界。黃議員進一步要求當局澄清會否向小型非政府機構提供額外經常撥款。

34. 勞福局局長強調，資源增值計劃和節約措施的推行範圍遍及整個公營界別，包括政府及受資助的界別。為協助非政府機構提升行政能力，政府當局由2008-2009年度起，向參加整筆撥款津助制度的非政府機構提供2億元的額外經常撥款。至於給予小型非政府機構的支援，勞福局局長表示，政府當局會採納檢討委員會的建議，設立支援服務台，為小型非政府機構提供一站式的服務和管理意見，同時促進機構之間的合作。為協助小型非政府機構發展，社署會提供額外資源，加強對該等機構的行政及專業支援。小型非政府機構每年可申請最多30萬元的撥款(或相等於其整筆撥款10%的款額，以款額較少者為準)，最多可申請4年。勞福局局長進一步表示，若非政府機構認為聯合提交建議書會增加其競投新服務的競爭力，政府當局歡迎非政府機構的做法。

35. 梁家傑議員認為，個別非政府機構決定參加整筆撥款津助模式，是基於2000年(即資源增值計劃和節約措施推行之前)所計算的整筆撥款額。資源增值計劃和節約措施的推行導致整筆撥款額減少，對非政府機構造成財政困難。梁議員表示，政府當局應考慮把被扣減的撥款發還非政府機構。

36. 勞福局局長重申，整個公營界別都須達到資源增值計劃和節約措施下的目標。勞福局局長補充，為達致這些目標，許多非政府機構重整服務以作出改善，從而節省款項。

其他關注

37. 梁家傑議員提到檢討委員會的職權範圍，並表示檢討委員會的工作並不包括研究整筆撥款津助模式引入前及引入後對服務質素的影響。梁議員詢問，政府當局會否進行這方面的研究。

38. 勞福局局長回應時表示，檢討委員會曾參考就使用者在整筆撥款津助制度推行前及推行後所獲得的服務進行的客觀評估。檢討報告載述，由於整筆撥款津助制度的推行提供了重整服務方面的靈活性，因此部分非政府機構已透過簡化工作程序、重訂服務優先次序及重新分配資源來提升服務質素。

39. 梁家傑議員進一步詢問，政府當局有否收集服務使用者對該津助模式的意見。勞福局局長答稱，社署不時收集使用者的意見，而該督導委員會的成員亦包括使用者的代表。

40. 梁家傑議員詢問，哪個機構負責定期檢討社會不斷轉變的需要，以及規劃長遠的福利服務。他認為，與前線員工合作規劃福利服務至為重要。勞福局局長回應時表示，社會福利諮詢委員會現正研究長遠的福利規劃；而安老事務委員會、康復諮詢委員會及婦女事務委員會則因應不斷轉變的需要，持續檢討特定範疇的服務。

41. 李卓人議員關注新服務的質素，並詢問在競爭性投標方式下批出新服務所依據的準則。

42. 社署署長表示，社署在審核服務建議時，會考慮有關的非政府機構的服務質素和過往紀錄，以及所能提供的增值服務。鑒於撥款額已固定，因此非政府機構無須在成本上競爭。社署署長補充，除了在邀請提交建議時所指定的人手規定(例如安老院舍醫護人員的人手要求)外，社署對服務建議的人手並無限制。

李卓人議員及張國柱議員動議的議案

43. 主席請委員參閱李卓人議員及張國柱議員擬動議的議案。該議案在會議席上提交，措辭如下 ——

本事務委員會對「整筆撥款津助制度檢討報告」沒有針對制度引申的問題提出直接的解決方法表示遺憾；並對政府在不詳細再諮詢業界各持份者的回應而完全接納整份檢討報告書表示不滿。現本會促請政府從速處理整筆撥款津助制度施行後引申出來的問題，在維護服務質素的前提下，推行具體措施直接解決社福界「同工不同酬」、「人手編制混亂」、「員工士氣低落」及「服務收費增加引致基層市民得不到適切的服務」等問題，並加強監管所有資助服務的運作，定期向本會匯報進度。

44. 考慮到檢討委員會付出了許多時間和努力檢討整筆撥款津助制度，黃成智議員認為應刪去議案第一句的首部分。陳茂波議員亦持相若的意見。

45. 李卓人議員認同檢討委員會的努力，但他依然認為檢討報告並未徹底解決整筆撥款津助制度所引起的問題。然而，李議員建議修正該議案，經修正的議案如下 ——

本事務委員會認為「整筆撥款津助制度檢討報告」未能徹底解決該制度引申的問題；並對政府在不詳細再諮詢業界各持份者的回應而完全接納整份檢討報告書表示不滿。現本會促請政府從速處理整筆撥款津助制度施行後引申出來的問題，在維護服務質素的前提下，推行具體措施直接解決社福界「同工不同酬」、「人手編制混亂」、「員工士氣低落」及「服務收費增加引致基層市民得不到適切的服務」等問題，並加強監管所有資助服務的運作，定期向本會匯報進度。

46. 主席把議案付諸表決。6名委員贊成議案，沒有委員反對議案。主席宣布議案獲得通過。

V. 護老培訓地區計劃

[立法會CB(2)765/08-09(05)及(06)號文件]

47. 勞福局副秘書長(福利)2向委員簡介推行護老培訓地區試驗計劃(下稱"試驗計劃")的背景，以及擴大試驗計劃的最新進展，詳情載於政府當局的文件。

48. 黃成智議員察悉，長者地區中心獲邀申請一筆過5萬元的種子基金，作為籌辦長者護理培訓課程和提供護老服務的經費。他關注到，當局把額外的資源提供予現有的服務機構，而不是用於加強支援護老者。

49. 勞福局副秘書長(福利)2表示，除了培育個別人士基本護老知識及孕育護老文化，藉以為人口高齡化作好準備外，試驗計劃的另一目的，是鼓勵各長者地區中心與社區組織互相合作，發揮協同效應，以期擴闊社區網絡，為長者和護老者提供協助。部分社區組織(例如婦女團體、長者自助機構及區議員辦事處)曾夥伴參加試驗計劃的長者地區中心，統籌護老培訓和提供護老服務。此外，社署已分別於2008年1月及6月，向156間長者中心再注入4,200萬元及1,800萬元，用以增加中心的人手，加強為社區長者及其護老者提供的支援服務。她補充，長者地區中心、院舍及日間護理中心／單位不單為長者提供住宿或日間護理服務，還向他們的護老者提供各種支援服務，包括輔導、技術培訓、資訊提供，以及長者暫居及日間護理服務，從而為護老者提供歇息的機會。

50. 張國柱議員歡迎推行試驗計劃，但關注該等服務是否可以持續。他並詢問，當參加試驗計劃的長者地區中心用罄5萬元的種子基金後，當局會有何安排。

51. 勞福局副秘書長(福利)2表示，當局提供種子基金，是為了協助參加試驗計劃的長者地區中心開展長者護理培訓課程。若長者地區中心用罄種子基金後，有意繼續定期舉辦培訓課程，則該等課程的經費

便會由有關非政府機構的經常撥款支付。社署助理署長(安老服務)補充，根據《津貼及服務協議》的規定，長者護理培訓課程屬長者地區中心須提供的服務範圍。

52. 張國柱議員認為，由於安老宿位不足，護老員對於支援長者在社區安老擔當重要的角色。張議員建議，如護老員所照顧的長者正在輪候入住資助安老院舍，該等護老員便應獲提供資助。梁國雄議員贊成張議員的意見，並對資助宿位不足表示關注。他認為，單靠為護老者提供培訓並不能解決資助宿位不足所引起的問題。

53. 勞福局副秘書長(福利)2表示，關於提供長者住宿照顧服務的長遠規劃，安老事務委員會正研究這方面的事宜。政府當局會與安老事務委員會共同探討如何進一步促進優質住宿照顧服務的發展，以滿足長者的長期護理需要。

54. 湯家驊議員質疑是否需要在一年內培訓1 500名護老員，並詢問護老服務會否收費。勞福局副秘書長(福利)2回應時表示，大部分長者地區中心都提供免費的護老服務，當中亦有部分向使用者提供收費服務。培訓課程的學員包括需照顧在家長者的家人和有志成為護老員的人士。鑒於人口老化，勞福局副秘書長(福利)2預期，學員獲得的技術和知識，無論對自己、家人、鄰舍以至社會都會很有用。

55. 李卓人議員希望知悉，為何部分長者地區中心獲准提供收費護老服務。他警告，這將形成僱傭關係，偏離試驗計劃的目標。

56. 勞福局副秘書長(福利)2回應時表示，安老事務委員會轄下工作小組曾研究提供收費護老服務的問題。儘管試驗計劃的目標是進一步加強在地區層面上向長者及護老者提供的支援，以及孕育個別人士護老文化，藉以為人口高齡化作好準備，但不排除可招募已完成培訓課程的學員出任護老員，以提供護老服務。政府當局察悉，部分完成培訓課程的學員已加入護老員的行列。他們可以補足現有的長者社區照顧服務，並為長者和他們的護老者提供另一種護理服務。這亦有助社會企業的發展。勞福局副秘書長(福利)2表示，政府當局歡迎長者地區中心因應地區特色、使用者需要和顧客的負擔能力，發展多種服務模式。

57. 至於收費安排，社署助理署長(安老服務)表示，長者地區中心採取不同模式為顧客提供護老員服務。服務範圍包括接送服務、暫托服務、陪同長者參加戶外或康樂活動和就診等。她以某長者地區中心提供的接送服務為例，說明服務收費為每小時45元，每次最少兩小時，而有關的護老員獲付服務費及受到保險保障。

58. 主席認為，當局應闡明試驗計劃的目標。若其首要目標是教授個別人士基本護老知識，為有關學員擔任義工作好準備，那麼向長者提供的服務便應免費。如果當局鼓勵長者地區中心提供收費護老服務，則應在另一計劃下為受薪的護老員開辦培訓課程。他並鄭重指出，若護老服務屬收費性質，而護老員可獲得薪酬，政府當局便應研究有關長者地區中心所引致的各項法律責任。

59. 李卓人議員亦表達類似的意見，並表示他不反對長者地區中心提供收費護老服務，因為此舉可創造新的工作機會。然而，這項服務應在另一計劃下推出，護老員的工資亦應定於合理的水平。他不能接受長者地區中心派義工提供收費服務，他認為這是一種剝削。李議員要求政府當局提供資料，說明有多少間長者地區中心已提供或計劃提供收費護老服務，以及收費制度的詳情。

政府當局

60. 勞福局副秘書長(福利)2表示，長者地區中心須把由試驗計劃所得的收入再投放於提供護老培訓及護老服務。她重申，當局讓長者地區中心可作出靈活安排，目的是使中心可因應地區特色、學員的選擇、使用者需要和顧客的負擔能力，發展多種服務模式，從而惠及整體社會。然而，政府當局在進行下一輪檢討時，會考慮委員的意見。

VI. 其他事項

61. 議事完畢，會議於下午12時50分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年3月6日