

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(2)2780/11-12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：2012年6月11日(星期一)  
時間：上午10時45分  
地點：立法會綜合大樓會議室3

出席委員：張國柱議員(主席)  
黃成智議員(副主席)  
何俊仁議員  
李卓人議員  
陳鑑林議員, SBS, JP  
梁耀忠議員  
譚耀宗議員, GBS, JP  
李鳳英議員, SBS, JP  
馮檢基議員, SBS, JP  
湯家驊議員, SC  
陳茂波議員, MH, JP  
梁家騮議員  
葉偉明議員, MH  
潘佩璆議員  
譚偉豪議員, JP  
梁家傑議員, SC  
梁國雄議員

缺席委員：黃國健議員, BBS

出席公職人員：議程第IV及V項

社會福利署署長  
聶德權先生

社會福利署助理署長(津貼)  
林嘉泰先生

勞工及福利局首席助理秘書長(福利)1  
梁蘊儀女士

議程第V項

勞工及福利局局長  
張建宗先生

**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)4  
林巧香女士

議會秘書(2)4  
黎佩明小姐

議會事務助理(2)4  
邵佩妍小姐

---

經辦人／部門

**I. 確認通過會議紀要**

[立法會CB(2)2268/11-12號文件]

2012年3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**

[立法會 CB(2)2209/11-12(01) 及  
CB(2)2248/11-12(01)號文件]

2. 委員察悉，自上次會議後曾發出下列文件 ——

- (a) 公共申訴辦事處就有關為聽障長者設立安老院舍及推動醫護人員和照顧員學習手語的建議作出的轉介；及

- (b) 公共申訴辦事處就有關監管非政府機構運用政府撥款的事宜作出的轉介。

### III. 下次會議的討論事項

[立法會CB(2)2269/11-12(01)至(02)號文件]

3. 主席表示，預期2011年7月4日立法會會議須繼續進行，建議將原定2012年7月9日舉行的下次例會改於2012年7月10日上午8時30分舉行。委員表示同意。

4. 委員進一步商定在下次會議上討論政府當局提出的下列事項——

(a) 支援高危家庭的服務；及

(b) 長者住宿照顧服務。

5. 梁耀忠議員建議事務委員會在下次會議上討論提供手語服務和推廣手語。委員商定把該議題納入下次會議的議程。

### IV. 實施整筆撥款獨立檢討委員會建議的進度

[立法會CB(2)2269/11-12(03)至(04)號文件]

6. 社會福利署署長(下稱"社署署長")向委員匯報整筆撥款獨立檢討委員會(下稱"檢討委員會")提出的36項建議的最新實施進度。該等建議旨在改善整筆撥款津助制度(下稱"津助制度")，並回應福利界的關注。匯報重點包括制訂《最佳執行指引》、提供精算服務，以及設立10億元的社會福利發展基金(下稱"發展基金")。

#### 財務及人手安排

7. 李卓人議員批評，雖然檢討委員會提出的36項建議得以落實，但福利界的問題仍未獲解決。個別非政府機構保留過多儲備，但其社工大多工資偏低，加上合約訂有時限，導致員工對工作缺乏安全感，士氣低落；他對此表示非常失望。李議員

詢問，受津助非政府機構積存的儲備，以及用作非定影員工公積金供款的累積儲備，最新水平為何。李議員指出，用作非定影員工公積金供款的撥款，是按定影員工的薪級中點計算的，但非定影員工人數近年因自然流失而持續下降，職位空缺由有時限合約員工填補，因此擬作公積金撥款的儲備日益積累。他認為，該等儲備應當用來改善非政府機構員工的聘用條件。

8. 社署署長表示，在津助制度下，非政府機構的管理層在財務及人力資源管理上享有靈活性。話雖如此，非政府機構積存的儲備水平一直以非政府機構營運開支的25%為上限；任何高於上限而未使用的資助款額，均會在下一個財政年度退還政府。在2010-2011年度，非政府機構保留的儲備水平已達25.34億元。此外，非政府機構應把非定影員工的公積金撥款及儲備全部指定用來支付這些員工的公積金供款，該筆供款金額為4.35億元。社署署長補充，為回應持份者的關注，整筆撥款督導委員會(下稱"督導委員會")素來按照檢討委員會的建議，與福利界合力就各項管理事宜，包括人力資源政策、財務問責及機構管治等，為非政府機構制訂《最佳執行指引》。社署正就《最佳執行指引》的制訂進行顧問研究，有關工作將於2012年年底完成。顧問研究將會就《最佳執行指引》提出建議，以進一步諮詢業界。

9. 李卓人議員、葉偉明議員、梁家傑議員及梁國雄議員關注到，部分非政府機構收到追加撥款後，並沒有相應地作出與公務員一致的薪酬調整。部分非政府機構把根據公務員薪酬調整幅度發放的額外撥款用於薪酬調整以外的用途。這些委員指出，福利界對同工不同酬的不公平現象和職業保障深表關注；這難免影響了員工士氣，並削弱了服務質素。梁家傑議員籲請政府當局施加明確的條件，規定根據公務員薪酬調整幅度發放的額外撥款僅可用來增加非政府機構員工的薪酬。梁國雄議員認同此意見並表示，政府應監察非政府機構的撥款是否用得其所，以期為前線人員提供合理的薪酬條件，從而提升員工士氣和改善服務質素。葉偉明

議員詢問，根據公務員薪酬調整幅度發放的額外撥款據稱被用作其他用途，政府當局會否及如何處理有關投訴。

10. 社署署長表示，非政府機構的員工薪酬架構已與公務員的薪酬架構脫鉤。非政府機構在制訂其僱傭條款方面無須仿照公務員制度。然而，根據公務員薪酬調整幅度發放的額外撥款，旨在資助員工的薪酬調整。社會福利署(下稱"社署")已以書面方式提醒受津助非政府機構把額外撥款全部用於受津助服務的員工身上，非政府機構亦已作出正面回應。

11. 社署署長又表示，一如前文解釋，為回應福利界的關注，督導委員會將與業界合力為非政府機構制訂《最佳執行指引》，涵蓋各項管理事宜，包括人力資源政策、財務管理、機構管治及問責等。社署署長補充，根據公務員薪酬調整幅度發放的額外撥款，是按推行津助制度時非政府機構的認可人手計算的。社署會透過進行資助審查，監察有關的資助是否用於按照《津貼及服務協議》條文提供的認可服務。

12. 李卓人議員表示，據他所知，受津助非政府機構約59%員工是按有時限合約受僱的，他們的薪酬水平相當低。李議員查詢津助非政府機構的有時限合約員工數目，並呼籲政府當局解決福利界流失率高和員工士氣低落的問題。

13. 社署署長表示，政府當局沒有備存有關非政府機構合約員工的統計資料，而截至2011年3月31日，受津助非政府機構的定影員工數目為10 047人。社會福利署助理署長(津貼)補充，截至2000年4月1日推行津助制度時，非政府機構認可人手編制上的定影員工數目約為22 000人。

14. 社署署長又表示，社署按檢討委員會的建議設立了10億元發展基金，以作多項用途，當中包括為非政府機構員工提供更多專業訓練，並為參加培訓員工提供替假人員，以期提高員工士氣，提升管理能力，以及改善整體服務。

15. 葉偉明議員指出，薪酬福利條件是非政府機構員工提出的主要關注事項之一；他詢問政府當局會否考慮把資助款項分兩筆劃撥，即員工薪酬和其他費用。

16. 社署署長表示，根據津助制度的精神，在運用資助作員工開支及其他開支項目方面，受津助非政府機構可靈活決定其本身的人手編制和薪酬水平。值得注意的是，員工薪酬佔全部資助款項的比重甚大。

17. 譚耀宗議員詢問，自2000年推行津助制度以來，政府當局曾否修訂非政府機構的經常性資助基線撥款。他指出，福利界再三強調資源不足的問題。非政府機構員工流失率高，工資低，加上行政工作不斷增加，對服務質素產生了不良影響。鑒於資源不足，這些問題實在難以解決。

18. 社署署長回應時表示，過往多年，政府當局沒有對為非政府機構而設的經常性資助基線撥款作出重大修訂；反之，當局一直透過不同途徑向非政府機構提供額外資源。例如，向非政府機構提供的特別一次過撥款，令非政府機構管理層能夠進行所需的調整，以便履行其財務承擔及／或對員工的承諾。此外，政府當局推行了多項過渡紓緩措施，以紓解非政府機構所面對的財政困難。社署署長補充，按檢討委員會的建議，發展基金將會涵蓋聘請人員替代參加訓練的員工的費用，從而支持前線社工的培訓，提升他們的技巧，以及改善提供服務的情況。此外，獎券基金已作出2.78億元的撥款，於2009-2010至2011-2012年度3年期間，為僱用輔助醫療人員或有關服務的非政府機構提供額外資源。當局亦已獲獎券基金提供3.44億元的額外撥款，供有關非政府機構於2012-2013至2014-2015年度期間使用。

#### 提供精算服務

19. 葉偉明議員詢問，為何只有一間非政府機構參與首輪先導精算研究，以及精算服務能在多大程度上幫助有關非政府機構履行對定影員工的

承諾。葉議員進而詢問，對於獲邀參與第二輪先導精算研究，非政府機構有何反應。梁家傑議員提出類似的關注。

20. 社署署長表示，為非政府機構提供自願性質的精算服務，旨在評估有關機構是否有能力履行對定影員工的承諾。有一間非政府機構參與首輪先導精算研究。研究於2011年8月完成後，當局發表報告，總結該次先導研究的經驗，並提供其他資料，供業界人士參考。有關的非政府機構獲得另一份報告，為其財政平衡提供精算意見及建議。社署署長又表示，有見首輪研究的正面經驗，社署於2011年10月邀請餘下的非政府機構參與第二輪先導精算研究。社署將於2012年年底前，委託顧問展開研究。於第二輪研究完成後，社署會根據所得的經驗，考慮為非政府機構提供精算服務的未來路向。

#### 機構管治

21. 陳鑑林議員表示，自津助制度於2000年推行以來，持份者不時就津助制度的撥款機制及受津助非政府機構的機構管治提出關注。陳議員指出，非政府機構員工仍然關注檢討委員會的建議能否有效解決福利界的問題。他詢問政府當局會否考慮全面檢討有關制度。陳議員又詢問政府當局會否制訂任何機制，以監察受津助非政府機構的運作及運用撥款的情況。

22. 社署署長表示，政府當局認同檢討委員會的觀點，認為津助制度值得保留，並會盡一切努力改善有關制度。政府當局會與福利界合力推展所有建議。社署署長又表示，在津助制度下，非政府機構的管理層在財務及人力資源管理方面享有靈活性。儘管如此，政府當局察悉非政府機構員工就非政府機構的機構管治及管理提出的關注。福利界亦會根據檢討委員會的建議，就各項管理事宜，包括人力資源政策、財務問責及機構管治等，為非政府機構制訂《最佳執行指引》，並在有需要時徵詢管理專家的專業意見。此外，發展基金的設立，將會支援非政府機構(包括其董事會成員和高層管理人員)的

培訓和專業發展。社署署長補充，自推行津助制度以來，對非政府機構的監察重點已由資源投入轉移至服務的質與量。此外，受津助非政府機構須根據相關《津貼及服務協議》，向社署提交周年財務報告。

#### 其他關注事項

政府當局

23. 主席表示，他本人反對實施津助制度，因為該制度本身未能有效解決福利界的問題。為了讓委員能夠衡量檢討委員會各項建議在改善有關制度方面的成效，主席要求政府當局考慮下列建議——

- (a) *建議1*：向事務委員會提供顧問研究報告的副本，以及與《最佳執行指引》相關的建議；
- (b) *建議2*：當局會否研究為何首輪和第二輪先導精算研究均只有一間非政府機構表示有興趣參與；若會，原因為何；
- (c) *建議3*：提供資料，以分別說明在接受整筆撥款的非政府機構當中，有多少已把根據公務員薪酬調整幅度發放的額外撥款全部用於提供受資助服務的員工身上，有多少沒有把額外撥款用於預定用途，以及有多少曾向有關員工補付工資；
- (d) *建議4*：收集資料，以瞭解非政府機構為自負盈虧的服務制訂財政預算時，有否把薪酬調整因素計算在內。這樣當受資助服務獲得供調整薪酬用的額外撥款時，非政府機構或會較容易滿足員工的期望；
- (e) *建議5*：收集有關福利界社工、輔助醫療人員及一般職系人員離職率及流失率的數據，以便更好地為業界推算和規劃人手供應；
- (f) *建議7*：向下一屆事務委員會匯報檢討經優化機制的進度，就福利服務的未來規劃及緩急次序，徵詢福利界和持份者的意見，以回應不斷轉變的服務需要；



- (g) 建議8：就實施改善措施以准許非政府機構預支用於其他開支的資助一事，匯報有關的進展情況；及
- (h) 建議11：提供資料，分別說明有多少間非政府機構已把其6.8%標準公積金撥款全部用於履行合約承諾，以及有多少間只為非定影員工作出5%強制公積金供款，並把差額留作儲備。

24. 主席表示，由於時間所限，他會在會議後就檢討委員會的其他建議提出補充意見，供政府當局考慮和回應。

## V. 長遠的社會福利規劃

[立法會 CB(2)2269/11-12(05) 至 (06)、CB(2)2322/11-12(01)及 CB(2)2342/11-12(01)至(02)號文件]

25. 勞工及福利局局長(下稱"勞福局局長")向委員簡述政府當局對社會福利諮詢委員會(下稱"社諮會")於2011年7月發表的《香港社會福利長遠規劃報告書》(下稱"社諮會報告書")所作的回應。勞福局局長表示，政府當局同意並接受社諮會報告書所載的各項建議。社諮會建議的指導原則和策略方針為香港社會福利服務發展及長遠福利規劃訂定方向性基礎及框架。勞福局局長又表示，政府當局已落實建議的規劃機制，並強調具體服務和措施以及其優次並不屬短期性質或局限於該年推行；相反，它們是長遠持續的服務及措施，而且往往牽涉經常撥款及資源。勞福局局長補充，作為規劃的一部分，每年6月，社署會繼續與香港社會服務聯會(下稱"社聯")及其會員機構召開工作會議，以便討論和交流來年的福利服務優先次序，而本年的有關會議將於2012年6月19日舉行。

26. 勞福局局長強調，一直以來，政府當局投入大量資源發展和提供社會福利服務，有關開支持續增加。值得注意的是，社會福利服務的經常開支由2007-2008財政年度的340億元上升至2012-2013財

政年度的440億元，增幅約為30%。現時福利服務方面的經常開支佔經常政府開支總額的16.7%，在各項政策範疇中位列第三。

27. 譚耀宗議員認為，儘管政府當局一直增加社會福利服務的經常開支，鑒於人口老化和通脹上升，社會福利服務依然不足以滿足服務需求，亦未能紓緩有需要人士的困難。他認為，政府應為社會福利的長遠發展制訂藍圖。他促請政府當局考慮恢復"5年計劃"機制，以便更好地推算服務需求，並為社會福利服務作出長遠規劃。

28. 勞福局局長重申，在社諮會建議的規劃機制下，建議的措施和試驗計劃並不屬短期性質或局限於該年推行。勞福局局長請委員注意，在1999年之前，政府採用"5年計劃"機制來規劃社會福利服務，但經驗顯示，此機制在設定服務目標和監察所提供的服務方面欠缺靈活，未能回應社會經濟情況的急速變化。取而代之，當局自1999年起採取了更靈活的方式推行社會福利規劃。勞福局局長又表示，政府當局充分瞭解福利服務的不同需要，並已推出新措施，以應付需求。舉例而言，政府當局已爭取額外資源和採取各種措施，以增加資助住宿照顧服務的供應和提升服務質素，例如興建新的合約安老院舍和在改善買位計劃下增加購買宿位數目。然而，值得注意的是，部分服務使用者由於種種原因而未能即時獲得服務。資助住宿照顧服務的輪候情況有時取決於申請人是否屬意特定地區及／或院舍。

29. 馮檢基議員指出，在2007年，行政長官曾在其競選宣言中承諾透過社諮會研究香港的長遠社會福利發展規劃。如今本屆政府任期即將屆滿，但政府仍未就長遠的社會福利發展擬定具體行動計劃，以應付人口老化的挑戰；他對此感到失望。他認為，政府當局有責任就個別服務範疇推算服務需求，並針對服務需要擬定具體措施。例如，因應人口老化，政府當局應在規劃和發展階段物色和預留合適用地，以興建新的安老院舍。梁國雄議員提出類似的意見。對於政府當局在增加撥款和紓緩個別福利服務範疇(例如住宿照顧服務、康復服務及

弱勢社羣支援服務)的輪候情況方面欠缺目標，他表示強烈不滿。

30. 關於長者照顧服務，勞福局局長表示，政府當局一直致力增加資助院舍服務及社區照顧服務的供應。為協助有長期護理需要的長者居家安老，政府當局已採取各種措施，加強社區照顧服務，例如推行長者社區照顧服務券試驗計劃。由現在至2014-2015年度，將會有1 700個資助安老宿位陸續投入服務。社署已在10個發展項目內預留用地興建新的安老院舍。社署由2011年3月起推行"體弱長者家居照顧服務試驗計劃"，為期3年，為正在輪候護養院宿位的長者提供一套更全面的家居照顧服務。至於殘疾人士服務，勞福局局長表示，在2012-2013年度將會新增合共627個宿位。政府當局亦已為殘疾人士院舍發展項目預留用地，以在未來4年(即2013-2014至2016-2017年度)增加約746個住宿照顧服務名額。繼2010年10月推出私營殘疾人士院舍買位先導計劃後，當局將於2014年前分階段購買約300個宿位。此外，當局已推行為期3年的先導計劃，為正在輪候資助住宿服務的嚴重肢體殘障及嚴重智障人士提供家居照顧服務。

31. 李卓人議員提到社聯在會議席上提交的意見書，他察悉並關注到，對於政府當局未能制訂具體和有前瞻性的藍圖，亦未有展示對社會福利規劃長遠發展的承擔，社聯表示失望。

32. 勞福局局長注意到部分持份者期望恢復類似"5年計劃"的規劃機制。一如前文解釋，政府當局認為"5年計劃"機制欠缺靈活，未能適時回應福利需要。他強調，在經優化的規劃機制下，政府當局會持續和定期(即每周年)按社會最新情況就未來福利服務的重點及優次諮詢持份者及進行規劃。勞福局局長重申，由福利服務經常開支持續增長可見，政府當局一直以來致力投入大量資源，以發展和提供社會福利服務。具體而言，政府當局近年推出了多項新措施，包括廣東計劃、精神健康綜合社區中心(下稱"綜合社區中心")、離院長者綜合支援計劃，以及長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃，以應付特定的服務需求。

33. 葉偉明議員堅持其看法，認為恢復"5年計劃"機制並不代表會欠缺靈活性，未能適時回應不斷改變的福利需要。在欠缺未來社會福利服務發展的使命和具體目標的情況下，政府只推出短期補救措施來應付服務需要，根本無法應付福利界所面對的挑戰，或評估個別服務範疇的表現成效。

34. 對於委員稱政府未有擬定長遠社會福利服務發展計劃，勞福局局長並不同意。他強調，政府一直致力透過推行新措施和加強措施來靈活應付社會不斷轉變的福利需要。舉例而言，考慮到越來越多長者在內地退休，當局已推出廣東計劃，為選擇在廣東省居住的合資格長者提供高齡津貼，而高齡津貼受惠人的離港寬限，亦由240天放寬至305天。

35. 主席認為，雖然政府當局推出了多項新措施，以應付不同的服務需要，但個別福利服務遠遠不足以應付服務需求。此情況歸咎於當局缺乏整體規劃和明確目標，未能針對服務需要提供服務。例如，如果政府當局在福利規劃的過程中已特地預留所有合適用地／處所，便可加快設立綜合社區中心和殘疾人士地區支援中心。主席強烈促請政府當局規劃和推算未來5至10年不同服務範疇的服務需要和人力需求，讓業界可適時應對未來的福利需要。

36. 李卓人議員察悉社署和社聯將於2012年6月舉行工作會議，他質疑政府當局會否藉此機會瞭解持份者對未來福利規劃的意見。

37. 社署署長表示，作為規劃的一部分，社署與社聯及其會員機構召開的工作會議將會討論和交流來年的福利服務優先次序。政府當局會與各方持份者保持緊密合作，促進香港社會福利政策及服務的持續發展。經優化的規劃機制將會有助政府當局在地區、中央及諮詢委員會3個層面收集意見，同時亦能讓政府當局持續及定期按社會最新情況就未來福利服務的重點及優次進行諮詢及規劃。

**VI. 其他事項**

38. 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  
2012年9月13日