

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)574/15-16(07)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2016年1月11日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

為受整筆撥款津助的非政府機構制訂的
《最佳執行指引》及其員工的薪酬調整安排

目的

本文件旨在概述議員過往在立法會及相關委員會上，就為受整筆撥款津助的非政府機構制訂的《最佳執行指引》及其員工的薪酬調整安排所作的討論。

背景

2. 政府當局於2008年1月委任整筆撥款獨立檢討委員會(下稱"檢討委員會")，負責評估整筆撥款津助制度(下稱"津助制度")的整體效用，以及找出有待改善的地方及範疇。檢討委員會於2008年12月向政府當局提交的津助制度檢討報告(下稱"檢討報告")中，提出了合共36項建議。其中一項建議是社福界應為非政府機構就人力資源管理、財務管理、機構管治及問責等不同管理事宜制訂《最佳執行指引》。檢討委員會又建議，整筆撥款督導委員會(下稱"督導委員會")應與社福界合力制訂《最佳執行指引》。據檢討委員會表示，社福界可考慮在《最佳執行指引》中訂立兩組不同層次的指引：第一組是非政府機構除非有充分理由，否則理應遵守的指引；第二組是鼓勵非政府機構採用的指引。

3. 社會福利署(下稱"社署")委託了香港理工大學就《最佳執行指引》的制訂進行顧問研究，並在督導委員會下成立項目

督導委員會¹，負責督導顧問研究工作及監察其進度。項目督導委員會已敲定一個《最佳執行指引》的建議大綱，涵蓋合共18個項目。在2012年12月至2013年8月期間，政府當局收集非政府機構管方及工會等持份者對《最佳執行指引》建議大綱的意見。經整理業界的意見後，《最佳執行指引》的建議大綱已予修訂，並提交督導委員會討論。督導委員會已就18個項目中的14項達成共識。在14個已達成共識的項目中，7項已議定列為第一組，其餘7項則列為第二組。有關這14個項目的詳情載於**附錄I**。其餘4個仍未達成共識的項目全部均為人力資源管理下的項目(下稱"其餘4個項目")。有關這4個項目的詳情臚列如下——

- (a) 薪酬福利：發展及執行公平的人力資源政策，當中須考慮員工的工作經驗及良好工作表現；
- (b) 薪酬政策：列明薪酬架構及起薪點，以備員工參考，並設立溝通渠道，以收集有關薪酬政策的意見；
- (c) 有關有時限合約的調職及終止合約的處理：制訂有關有時限僱傭合約的調職、續約和終止合約的政策；機構在訂定僱傭合約時，應考慮員工的工作經驗來釐訂薪酬福利條件；及
- (d) 有關有時限合約的決策：在作出有時限合約決策時，須依據現職及將入職員工所知悉的規定及程序。

4. 督導委員會轄下成立了一個由非政府機構管理層、職方、服務使用者及獨立人士代表組成的工作小組，就14個已達成共識的項目制訂執行細節。《最佳執行指引》擬稿及由工作小組建議的推行計劃，於2014年4月獲督導委員會通過。《最佳執行指引》則於2014年7月1日正式推出。

議員在立法會及相關委員會上的商議工作

非政府機構的機構管治

5. 鑒於《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，大部分議員

¹ 項目督導委員會由社署助理署長(津貼)出任主席，成員包括：督導委員會內4個不同組別的非官方代表，即機構管理層、工會代表、服務使用者及獨立人士，以及社署的代表。

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獲非政府機構遵從。政府當局表示，在推行《最佳執行指引》首3年內，非政府機構必須檢討其政策，以確保有關政策符合《最佳執行指引》的規定。很多非政府機構正努力加強對整筆撥款儲備和公積金儲備的推算和管理，提高資訊的透明度，並致力改善員工的薪酬待遇和僱主的公積金供款比率。此外，部分非政府機構董事會亦正檢視其職能、成員名單和溝通渠道，目的是加強機構管治和公眾問責。

6. 對於議員關注到如何處理非政府機構不遵守《最佳執行指引》的情況，政府當局表示，非政府機構須於每年10月底前向社署呈交自我評估清單，以匯報落實《最佳執行指引》的進度。非政府機構須於2015年10月底前首次向社署呈交自我評估清單。非政府機構如未能遵守第一組規定，社署會研究有關情況，並考慮有何措施協助有關的非政府機構符合規定。有關的非政府機構如持續未能遵守《最佳執行指引》的規定，社署會把個案轉交督導委員會討論及跟進。政府當局會為非政府機構舉行分享會，讓他們分享落實《最佳執行指引》的經驗和做法。政府當局會繼續積極與業界保持溝通及互動，以及審慎跟進落實《最佳執行指引》的情況。

《最佳執行指引》中兩組不同層次的指引

7. 部分議員指出，社福界十分關注受資助非政府機構保留過多儲備的情況，因為這對員工薪酬和提供服務方面均有不良影響。儘管有此關注，關於最合適的整筆撥款儲備水平的指引卻被列入《最佳執行指引》第二組。他們認為，第一組和第二組指引都是非政府機構的基本管治原則，當局應把兩組指引合併為一套指引，以收約束非政府機構善用公帑之效。

8. 據政府當局表示，由於發展情況各有不同，部分非政府機構在遵守《最佳執行指引》當中一些指引方面可能會遇到困難。基於所涉的困難，此等指引被列入第二組。舉例而言，鑒於非政府機構的董事會架構可能會因其所提供的不同服務組合而各異，一些關於機構管治的指引被列入第二組。

9. 福利事務委員會在2014年5月12日的會議上通過一項議案，要求《最佳執行指引》第一組和第二組指引均應強制執行，並且受到公眾監察；非政府機構董事會亦應加入員工及服務使用者的代表，以加強溝通及管治。

10. 政府當局表示，在《最佳執行指引》中，其有一項指引要求非政府機構於董事會、管理層、員工及服務使用者之間設立有效的溝通渠道，以確保機構能就有關整筆撥款津助的事宜收集職方及服務使用者的意見。據政府當局表示，只有在非政府機構管理層和職方及服務使用者均取得共識、互相合作的情況下，《最佳執行指引》才可成功推行。倘若非政府機構因仍有實際困難而未能落實部分指引，要求強制執行整份《最佳執行指引》(尤其是第二組指引)，根本是行不通的。

《最佳執行指引》中有關薪酬調整安排的指引

11. 部分議員關注到，有些非政府機構獲發用於調整薪酬的增補資助(下稱"增補資助")後，沒有根據公務員薪酬調整為其員工作出相應的薪酬調整。他們促請政府當局考慮要求非政府機構使用公務員薪酬調整的增補資助僅作調整員工薪酬之用。

12. 政府當局解釋，鑒於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。儘管如此，增補資助旨在用來調整受津助服務員工的薪酬。當局提醒非政府機構把增補資助全數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。政府當局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。

13. 部分議員關注到，有些非政府機構沒有根據2014-2015年度公務員薪酬調整向在發放薪酬調整之日已離職的前員工(下稱"已離職的前員工")補發薪酬調整款項。這些議員詢問，受整筆撥款津助的非政府機構現職和已離職的前員工是否合資格獲補發公務員薪酬調整。

14. 政府當局表示，薪酬調整屬《最佳執行指引》的其中一項第一組指引。根據《最佳執行指引》，非政府機構使用增補資助時，須按公務員薪酬調整的相應百分比調整員工薪酬，或把增補資助全數用於調整員工薪酬。所有非政府機構均能符合此項規定。在制訂有關薪酬調整的指引以納入《最佳執行指引》時，曾有機構提出已離職的前員工應否獲補發薪酬調整款項的問題。當時所得的結論是，《最佳執行指引》將不會處理已離職的前員工是否符合資格獲補發薪酬調整款項的事宜。

15. 部分議員察悉，有些非政府機構無視《最佳執行指引》中有關使用增補資助的規定；他們認為津助制度的運作欠缺監察，並質疑《最佳執行指引》的成效。據政府當局表示，在

津助制度下，非政府機構應在運用資助款項方面具有彈性，並在釐訂薪酬架構及薪酬調整方面享有自主權。政府當局曾提醒非政府機構，應妥為告知員工其薪酬調整安排，以及作出調整安排的理由。根據社署向140多間津助非政府機構收集所得的資料，很多機構均表示現正檢討薪酬架構及使用增補資助的安排。

16. 鑒於當局只鼓勵非政府機構向其現職員工補發薪酬調整款項，但並沒有規定他們必須這樣做，部分議員深切關注到，非政府機構在補發薪酬調整款項方面獲賦予過大的自主權。他們擔心，部分非政府機構甚至可能選擇不向其現職員工補發薪酬調整款項。他們指出，在4月後離職的公務員有權獲享追溯至生效日期的薪酬調整，並促請政府當局向非政府機構施加相同規定。

17. 政府當局表示，非政府機構運用增補資助時有不同的考慮，例如人力資源管理、僱傭協議／合約／員工手冊中的條款及條件所載的薪酬調整政策等。一些僱傭協議／合約清楚訂明不會向已離職的前員工補發薪酬調整款項，而此等非政府機構的員工充分知悉有關安排。儘管如此，政府當局同意現行薪酬調整安排應予改善。

18. 部分議員認為，由於年度公務員薪酬調整是因應生活費用變動而作出的，非政府機構現職員工和已離職的前員工均應獲薪酬調整。因此，在考慮補發薪酬調整款項時，員工表現、僱傭協議／合約的精神等因素並無關係。他們呼籲政府當局在與非政府機構簽訂的服務合約上施加條件，以確保補發薪酬調整款項的問題將可予以糾正。然而，另有議員認為，只要非政府機構按僱傭協議／合約的條款及條件行事，即使不向已離職的前員工補發薪酬調整款項，亦非主要關注所在。

使用增補資助來發放花紅

19. 部分議員察悉，曾有非政府機構使用增補資助來向現職員工發放巨額花紅；他們深切關注到，這些非政府機構將無法保持其服務質素。他們擔心，為了省下一筆金額較高的款項來發放花紅，這些非政府機構可能會減少招聘僱員和削減員工薪酬，導致其服務質素下降。因此，當局應禁止非政府機構向員工發放花紅。然而，另有議員認為，使用增補資助發放獎勵金，可激勵表現良好的員工精益求精。他們看不到此安排有任何問題。

20. 政府當局表示察悉社福界對獎勵金的關注。當局設有機制，規定非政府機構須有充分理據支持重大決定，例如資源調配。非政府機構亦須建立機制尋求其董事會或管理委員會支持該等決定，並把相關討論記錄在案。雖然非政府機構須把整筆撥款儲備用於擬提供的服務，但他們亦可動用儲備來改善服務質素、培訓員工及作服務發展。

21. 部分議員認為，政府當局應考慮把增補資助與整筆撥款分開，並向非政府機構清楚表明，增補資助並非整筆撥款的一部分。當局不應在非政府機構開始履行服務合約時便向其發放增補資助，而應在合約期第二年才發放。如果增補資助沒有用罄，非政府機構須把餘額退還給政府當局。不過，政府當局表示，擬議安排有違整筆撥款的精神。

跟進其餘4個項目

22. 鑒於其餘4個項目為非政府機構員工的主要關注所在，部分議員促請政府當局把該4個項目納入《最佳執行指引》。政府當局表示，非政府機構管理層認為將其列入第二組是個好開始，但職方卻堅持將其列入第一組。督導委員會轄下的工作小組會繼續討論該4個項目，希望在取得共識後便可將其納入《最佳執行指引》。

相關文件

23. 相關文件一覽表載於**附錄II**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2016年1月6日

有關14個已獲共識的《最佳執行指引》項目的詳情

《最佳執行指引》項目 (14個獲通過的項目)	第一組	第二組
A. 財務管理		
整筆撥款儲備的管理		
1. 善用整筆撥款儲備 <u>原則</u> (i) 機構須依據社署所訂定的用途，確保公平、合理、妥善及有效地運用儲備。 (ii) 機構須善用儲備，藉此維持或加強服務和推行策略性發展計劃，包括建立一支優質的員工隊伍。	✓	
2. 最合適的整筆撥款儲備水平 <u>原則</u> (i) 機構應按其大小規模及實際需要，自行發展一套規劃及評估機制以釐訂合適的儲備水平，並透過合適年期的推算作出有效監察。 (ii) 機構在估計所需積蓄的整筆撥款儲備金額時要謹慎，但不宜過於保守或過於進取。		✓
3. 整筆撥款儲備狀況 <u>原則</u> 機構須透過便利、有效及適時的渠道，以簡明的方式向員工及公眾發佈有關整筆撥款儲備的資訊，包括簡述未來如何運用儲備的計劃。	✓	

《最佳執行指引》項目 (14個獲通過的項目)	第一組	第二組
使用非定影員工的公積金儲備		
4. 使用公積金儲備 <u>原則</u> 機構須按指定用途善用非定影員工的公積金儲備，藉此提高員工士氣，增加員工對機構的歸屬感。	✓	
5. 公積金儲備狀況 <u>原則</u> 機構須以便利、有效及適時的渠道向員工發佈有關公積金儲備的資訊，包括簡述未來如何運用公積金儲備的計劃。	✓	
B. 人力資源管理		
員工薪酬政策及管理		
6. 薪酬調整 <u>原則</u> 機構須把薪酬調整撥款用於其指定目的，向所有受整筆撥款津助的員工作出適時的薪酬調整。	✓	
C. 機構管治及問責		
管理策略		
7. 溝通 <u>原則</u> 機構應於董事會、管理層、員工及服務使用者之間設立有效的溝通渠道，以確保機構能有關整筆撥款津助的事宜收集員工及服務使用者的意見。		✓

《最佳執行指引》項目 (14個獲通過的項目)	第一組	第二組
8. 董事會任期 <u>原則</u> 機構董事會的成員組成若不受相關法例或會章所限，機構便應就董事會成員訂立更替機制，以確保董事會能持續發展。		✓
9. 董事會職能 <u>原則</u> 就有關整筆撥款津助的事宜，機構應透過各種有效而合宜的安排，加強董事會對機構及機構轄下各項社署津助服務的認識，從而加強其領導職能。		✓
在整筆撥款津助制度下，董事會的職責以及機構在社署津助服務的重要管理事項的決策		
10. 界定董事會的職能及責任 <u>原則</u> (i) 董事會及其相關委員會的職能、責任及成員名單應清楚界定並記錄在案。 (ii) 機構應妥善區分董事會成員與高級管理層之間的職權範圍。		✓
11. 社署津助服務的重要管理事項的決策 <u>原則</u> (i) 機構應就一些影響員工及服務使用者的重要事宜，徵詢他們的意見。 (ii) 根據《整筆撥款手冊》第5.6段，一般而言，在機構出現會影響員工的變化時，機構的董事會應先徵詢員工的意見，其中包括： (a) 更改現有職員編制； (b) 更改薪酬組合或工作條件；以及 (c) 重整及理順提供服務的模式，因應需要而更改人力調配的安排。 (iii) 根據《整筆撥款手冊》第5.8段，機構應考慮在切實可行的範圍內，盡量讓服務使用者參與服務重整、更改現有服務提供模		✓

《最佳執行指引》項目 (14個獲通過的項目)	第一組	第二組
式及監察機構是否符合服務表現標準。機構可透過多種渠道，例如服務使用者聯絡組、討論會或意見調查來收集服務使用者的意見。		
12. 社署津助服務的重要管理事項的決策結果 <u>原則</u> 機構應適時向員工及服務使用者發佈與整筆撥款津助制度有關的重要管理事項的決策結果。		✓
機構在處理投訴上的角色及責任		
13. 不同層級的投訴處理所涉及的人員、職能及責任 <u>原則</u> (i) 就有關整筆撥款津助的投訴，機構須訂立完善機制及政策，以清楚說明處理各層級的投訴所涉及的人員，以及每位人員在每個層級的責任及職能。 (ii) 機構須確保所有層級涉及處理投訴的人員均避免利益衝突。 (iii) 機構須讓投訴人及被投訴人知悉有關的投訴正按照機構／整筆撥款獨立處理投訴委員會所訂明的程序處理。	✓	
14. 機構處理投訴的政策及程序 <u>原則</u> (i) 就有關整筆撥款津助的投訴，機構須嚴謹地依據既定政策、程序及成員組合，公正地處理投訴，並輔以合宜的監察及上訴／覆檢機制。 (ii) 機構須按照整筆撥款獨立處理投訴委員會的程序及要求處理有關的投訴。	✓	
總計	7	7

資料來源：政府當局就福利事務委員會2014年5月12日會議提交的文件
(立法會CB(2)1430/13-14(04)號文件)附件II。

為受整筆撥款津助的非政府機構制訂的
《最佳執行指引》及其員工的薪酬調整安排

相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2008年3月17日 (議程第V項)	議程 會議紀要
	2008年5月16日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
	2008年12月19日 (議程第I項)	議程 會議紀要
	2009年1月12日 (議程第VI項)	議程 會議紀要
	2009年1月17日 (議程第I項)	議程 會議紀要
	2009年2月9日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
	2010年5月14日 (議程第V項)	議程 會議紀要
	2012年6月11日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
	2014年5月12日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
	2015年5月11日 (議程第IV項)	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
財務委員會	2015年4月2日	政府當局對委員就審核2015-2016年度開支預算所提書面質詢的答覆第1724至1753頁
立法會	2015年6月4日	會議過程正式紀錄第75至118頁

立法會秘書處
議會事務部2
2016年1月6日