

立法會福利事務委員會主席
邵家臻議員

邵議員：

有關要求釐清社會福利署《津貼及服務協議》性質事宜

「社福關注組」是由曾在及現在由社會福利署整筆撥款資助非政府機構之管理人員，以及其他熱心市民自發組成的社會福利政策關注組織，宗旨是希望可以透過成員的集體參與及問責，以促進社會福利資助服務之良好推展，確保政府良好管治、公帑有效運用及公眾利益得以維護等。

我們留意到，自 2001 年實行整筆撥款資助制度以來，香港社會福利民生問題倒退不前，國家領導人亦多次在公開場合向時任行政長官表達改善民生、解決香港社會深層次矛盾的關注。而事實上，香港社會福利開支近年大幅增加，但社會民生問題依然，並無實質性改善。簡單而言，納稅人積累而成的公帑被資源分配者再分配，但是社會效益不彰。就以整筆撥款資助制度為例，社會福利署一方面賦予受資助機構更大的自主性及彈性而靈活調配資助，但另一方面卻又以尊重機構管治為原則，自 2008 年 1 月 1 日起全面取消行之已久，以及行之有效的派駐社會福利署署長代表列席受資助機構董事會或管理委員會安排，以行使監察角色及職能。結果，令到受資助機構管理人員可以隨意濫用權力及資助、肥上瘦下、中飽私囊、利益輸送等個案例子時有見報，更甚者，在 2015 年 9 月發生一宗由社會福利署資助之代理機構(Agency)，因為管治不善出現管理層成員糾紛而被銀行凍結戶口，至今仍未獲銀行無條件解凍事件，存於各持牌銀行之整筆撥款盈餘定期存款仍被銀行凍結，無法提取，令公眾感到嘩然，該些事例完全背離社會福利資助政策所設立的原意，但公眾人士卻又問責無門，每每被社會福利署敷衍塞責了事，甚感無奈。

香港社會福利資助制度之發展是經歷從無到有的漫長歷程，與整體香港社會經濟發展同步。制度之訂立及改變，回歸前由立法局會同行政局審議決定而作出；回歸後，則由立法會會同行政會議而作出，今天正實施的整筆撥款資助制度亦由此背景而通過實施。故此，立法會或者立法會福利事務委員會有既定責任監察資助制度實施及推行過程中之各項衍生問題，並向有關當局作出問責及向公眾交代，實是責無旁貸。

我們留意到，自 2001 年社會福利署推行整筆撥款津助制度後，整筆撥款模

式與非整筆撥款模式並行，截至 2014 年 4 月 1 日，共有 170 間受津助的非政府機構，其中 164 間機構已加入「整筆撥款」制度¹。在兩類撥款模式下，社會福利署與接受資助的非政府機構簽署具約束性之《津貼及服務協議》(Funding and Service Agreement /FSA)²(下稱：《協議》)，而成為社會福利署資助服務的服務營辦者，《協議》由兩部份組成，即：「通用章節」及「個別服務章節」組成，在「通用章節」I「社署對服務營辦者一般責任」部份，開宗明義已述明簽署《協議》之服務營辦者，在向公眾提供公共服務時，已反映：「其代表政府資助提供社會福利服務的角色，並負有盡量確保有效率及有效地提供服務的整體責任。」(its role as sponsor of the provision of social welfare services on behalf of the government with an overall responsibility to ensure that they are provided as efficiently and effectively as possible.)，以及其他《協議》內訂明之條款已反映服務營辦者接受津貼，即代表政府提供社會福利服務予公眾。

我們認為，在《協議》的約束下，該《協議》實質上是一份社會福利署與服務營辦者依據代理法(Agency Law)而訂立的社會福利服務代理協議，服務營辦者是社會福利署認可受資助服務的代理人(Agent)，社會福利署則是主事人(Principle)。但「社福關注組」成員於 2016 年 8 月 15 日接獲社會福利署署長的回覆信件(附件一)，社會福利署署長將現時接受社會福利署資助之服務營辦者界定為：資助的提供者與受資助機構，以及法例執行者與受法例監管服務的營運者，不存在所謂的主事人與代理人關係，亦即否定該《協議》的性質並非是社會福利服務代理協議。如此，社會福利署有必要說明，該具約束性之《協議》是屬於何類性質的《協議》，並足以反映在《協議》約束下，服務營辦者可以獲得代表政府資助提供社會福利服務的角色，並負有盡量確保有效率及有效地提供服務的整體責任授權。

本關注組極度關注社會福利署對在整筆撥款及非整筆撥款兩類模式下，社會福利署與 170 間代理機構簽訂《協議》並接受津貼，代表政府為公眾提供社會福利服務的營辦者，受約束方之法律責任及問責關係建基於該《協議》之所屬性質為何？立法會福利事務委員會有責任就本關注組所提出之訴求予以跟進，要求有關當局作出進一步釐清及提出理據，以支持《協議》並非一份代理協議，而社會福利署及服務營辦者並不存在主事人與代理人關係，故而社會福利署無須為服務營辦者在營辦由社會福利署資助服務時之過失、不當等承擔轉承責任(Vicarious Liability)。

為便於閣下及委員會可以瞭解現存整筆撥款及非整筆撥款模式之演變，隨函附有本關注組認為較為重要而非流通性文件，包括：附件二社會福利

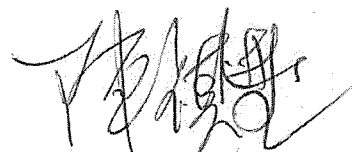
¹ http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_ngo/page_subventions/sub_modesofsub/id_lsgmanualc/
² http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_ngo/page_serviceper/sub_fundingand/

修正版

署”Guide To Social Welfare Subventions in October 1993”、附件三社會福利署”2006-07 Subventions Allocation”及附件四社會福利署”Agency Staff List (Position As At 01/09/2015)”供參考。至於其他資料，閣下及委員會可直接向有關當局或社會福利署網頁直接索取。

如對上述事宜有進一步查詢，請致電：[REDACTED] 與陳祺豐聯絡。

社福關注組召集人



陳祺豐

日期：2017年4月27日

附件(一)至附件(四)

通訊電郵：SWconcern.group@gmail.com