2017 年 11 月 13 日
討論文件

立法會福利事務委員會

從鄰舍輔導會事件看社會福利機構的管治問題

目的

本文件旨在就鄰舍輔導會(機構)於 2017 年 9 月的裁員事件(事件)及社會福利機構的管治提供相關資料，供委員參閱。

事件背景

起因

2. 根據機構提供的資料，機構因應其在 2015 年 3 月底的整筆撥款儲備約有 1 億 1,400 多萬元，認為當時的財政狀況容許其作出一些優化員工薪酬待遇的措施及提供額外的服務計劃，撮要如下：

(a) 機構檢討了整體員工的薪酬待遇，並在 2014-15 年度開始推行優化措施，包括繼續發放特別津貼、優化保險計劃、改善薪級表和強積金供款等；

(b) 機構在 2016 年 6 月至 2017 年 4 月期間開展 21 項主要為期兩年的短期服務計劃[1]，目的是提升服務內容及嘗試新的服務手法，亦有部分計劃是為了加強員工培訓，以及進行探討性質的服務研究計劃(如手機／電子產品對家庭關係的影響)等；

(c) 機構在 2016 年下半年開始為不同的單位增聘為期兩年的額外人手[2]，以支援現職員工；以及

---

[1] 21 項計劃在 10 個津助服務單位內推行，為期 1 至 3 年不等，大部分為兩年期，原定運作至 2018 年年中(個別計劃到 2019 年 6 月才完結)。聘請的員工共 63 人。

[2] 包括總辦事處和 20 個津助服務單位，聘請的員工共 54 人。

(d) 增加員工進修的資助。

3. 隨著推行上述的措施，機構的整筆撥款儲備由 2016 年 3 月 31 日的 1 億零 400 多萬元下調至 2017 年 3 月 31 日的 7,200 多萬元。機構在 2017 年 7 月至 8 月檢視其財務狀況時，開始發現整體開支較預期急速增長，認為假如不採取任何補救措施，估計的情況將會如下：

(a) 整筆撥款儲備將會急促下降至 2018 年 3 月 31 日的 2,400 多萬元；

(b) 整筆撥款儲備將於 2018 年 8 月會耗盡；以及

(c) 2019 年 3 月 31 日將會錄得赤字約 1,400 萬元。

4. 機構透露其管理層[3]在未徵詢機構執行委員會意見的情況下，在 2017 年 8 月底決定提前結束上述 21 項短期計劃及臨時額外人手的合約，預計於 2017 年 12 月底完成有關安排，而管理人員亦於 2017 年 9 月初開始知會有關員工。機構管理層直至 9 月 7 日才知會機構執行委員會這項決定，而機構執行委員會於 9 月 11 日的會議中正式議決通過提前結束短期計劃及臨時額外人手的合約。

5. 機構執行委員會在 2017 年 9 月 13 日的會議中決定成立專責委員會，對事件作深入及全面的了解、研究問題的癥結和責任，以及建議改善的措施。專責委員會有 11 名成員，包括兩名有法律和會計專業背景的獨立人士。專責委員會已完成調查報告，並於 10 月 31 日及 11 月 6 日舉行員工大會交代事件及報告詳情。同時，專責委員會於 10 月 31 日舉行記者招待會，向新聞媒體講解報告內容的重點，並於同日將專責委員會報告上載於機構網頁，供公眾查閱，網址如下：

http://www.naac.org.hk/fileadmin/right_hand_bar/CommitteeReport.pdf#zoom=50。

事件對員工的影響及跟進

6. 在事件發生後，社會福利署(社署)一直敦促機構須妥善處理事件，多番要求機構詳細審視其財務狀況並探討延後結束所有或部分受

3 包括總幹事、副總幹事和財務總監。

影響員工的合約至原定約滿時間的可行性，同時考慮運用機構可動用的資源或因員工自然流失而騰出的職位空缺來吸納受事件影響的員工，以減低受影響員工的數目。不過，機構執行委員會和專責委員會認為機構的財務狀況並不理想，必須盡早節省開支而未能延續受影響員工的合約，但可以經機構內部職位空缺吸納部分受影響員工。

7. 根據機構提供的資料，事件涉及 117 名員工，現況如下：

(a) 41 人不受影響，包括借調員工、工作至正常合約期滿或在事件前已離職的員工；

(b) 23 人經機構內部職位空缺吸納；

(c) 11 人在事件後找到新的工作或因進修而辭職；以及

(d) 42 人仍未有工作安排。

8. 機構於事件發生初期已成立支援小組，統籌內部的職位空缺，配合管理層發信予同業機構要求協助及聯絡其他福利機構為受影響的員工尋找工作機會。機構表示該支援小組現時仍在為該 42 位未有工作安排的員工提供支援。截至 2017 年 10 月底，約有 40 間福利機構提供約 160 個類近職位空缺，受影響員工可循個別機構的既定程序申請有關職位。同時，機構表示他們仍會繼續嘗試透過內部職位空缺再進一步吸納這些員工。機構的執行委員會亦已按機構成立的專責委員會建議，著手全力協助支援小組的工作，盡量減低對有關員工的影響。

<u>事件對服務及服務使用者的影響</u>

9. 根據機構報告，受《津貼及服務協議》規管的恆常服務並沒有受事件影響。機構表示他們正致力為短期計劃結束後安排服務承接及按需要繼續提供服務，希望對服務使用者的影響減至最低，措施包括盡量延後計劃完結日期、調整計劃的規模或步伐，以及由恆常服務的常設職位同工繼續跟進。機構管理層已計劃稍後到相關的服務單位向服務使用者解釋事件及延續服務的安排。

10. 雖然機構表示受《津貼及服務協議》規管的恆常服務未有受事件影響，但部分短期計劃的服務規模將縮小或由常設員工繼續跟進個別有需要的服務使用者。社署已要求機構須與服務使用者建立溝通渠

道，好讓他們反映對服務安排的意見，同時提醒機構須關注事件可能增加常設職位員工的工作量，建議機構加強督導支援及與員工討論相關工作安排。社署會繼續密切留意機構的服務水平，並透過服務表現監察制度繼續對機構的受資助服務進行監察，確保其達到《津貼及服務協議》的要求。

事件反映的問題

11. 綜合機構專責委員會在報告內的調查結果，今次事件顯示機構有以下的問題：

(a) 在財務規劃方面未能作出全面及精確的預測，在未有完備的財務預測下，便開展新的服務計劃和聘請臨時人手；

(b) 管理層欠缺風險管理的認知和能力；

(c) 在推行措施後未有嚴謹檢視和緊密監管財務開支；

(d) 內部監管不足，管理層與機構執行委員會就提前結束服務計劃及臨時員工合約的重要決定欠缺有效溝通。管理層作出決定和開始執行決定後才知會機構執行委員會，做法不當；

(e) 低估有關決定對員工和服務使用者的影響；以及

(f) 機構執行委員會、附屬委員會和管理層之間欠缺有效的管理和管控的機制，需要作出改善。

機構專責委員會的觀察及建議

12. 機構專責委員會認為必須認真處理機構嚴峻的財務情況，緊密監察未來開支，以確保財政穩健。總結調查所得，機構專責委員會建議在以下四方面採取改善措施：

(a) **管治方面**：改革機構高層的管理架構和職能，提升監管和風險管理的能力；機構執行委員會和附屬委員會應充份發揮管理和監督的角色；

(b) **財務管理方面**：聘用具備合適專業資格和經驗的人才管理

機構的財務；檢討財務管理架構和監控流程；改善監察制定預算和管理的流程；加強管理人員對財務管理的認知；採取適當措施，讓整筆撥款儲備回復穩健；

(c) **人事規劃與員工溝通方面**：訂明管理層各職級的權責；管理層要加強與下屬管理團隊的溝通；廣泛聽取員工的意見；以及

(d) **服務策劃方面**：在開展與《津貼與服務協議》相關的服務前，徵詢社署的意見，並要考慮服務的持續性。

社署的跟進工作

13. 社署在 2017 年 9 月 7 日得悉機構有關事件後，已即時向機構作出了解，並於 9 月 8 日及 13 日與機構的執行委員會及管理層舉行緊急會議，聽取機構報告和解釋事件的經過、原因、解決方案和服務安排等，並敦促機構盡快召開員工大會交代詳情及呈交詳盡的事件報告及其他相關資料。社署亦於 10 月 24 日及 10 月 30 日與機構的執行委員會及管理層舉行會議，了解機構專責委員會的研究進度、結果和建議。此外，應受影響的員工、服務使用者和工會代表的要求，社署連同機構於 10 月 25 日與他們會面，聽取他們的訴求和意見。

14. 事件所引起的投訴，社署已轉介至整筆撥款獨立處理投訴委員會進行調查，投訴仍在處理中。

15. 根據機構提交的資料顯示，機構無論在管理層決策、財務管理、人力資源的安排、與員工和服務使用者的溝通，以及危機處理等多方面均有須改善的地方。待社署完成審視機構提交的報告以及整筆撥款獨立處理投訴委員會的調查結果後，社署會審慎評估機構在事件中的責任。若發現機構有不符合規定的情況，社署將考慮把個案呈交整筆撥款督導委員會討論，不排除會對機構作出懲處的可能性，包括發出警告信及禁止機構在一段時期內參與競投新的津助福利服務等。

16. 同時，社署已要求機構採取下列跟進計劃：

(a) 落實機構專責委員會報告的建議並提交季度報告；

(b) 更新財務推算，包括未來兩個年度的財政估算，確保機構具備合理的財務條件提供各項受資助服務；

(c) 評估對受影響員工的支援和承接因終止短期服務計劃和臨時人手對服務的影響，並提交季度報告；

(d) 在未來開展新的服務計劃前，機構必須按《整筆撥款手冊》的規定，就是否符合「《津貼及服務協議》的相關活動」諮詢社署；以及

(e) 就《最佳執行指引》的規定，機構董事會／管理委員會須每年最少一次在其會議上討論如何管理及運用儲備，在討論時須考慮如何善用儲備以配合機構發展，而有關討論須記錄在案。機構須備有文件，說明管理及監察整筆撥款儲備的政策及程序，並須讓員工知悉有關程序，透過適當渠道向公眾發布有關機構在過去一年運用整筆撥款儲備的資訊，並簡述未來如何運用儲備的計劃。機構須提交文件和記錄，以證明落實執行有關規定。

17. 此外，整筆撥款督導委員會在 2017 年 10 月舉行的第 43 次會議中亦曾就上述事件作出討論，當中提及所有非政府機構應審視及加強其機構管治、內部管控及與員工的溝通等措施，做好財政預測及風險和危機管理，遇有財務急劇變化或大量裁員的情況，須盡早通知社署[4]；同時亦建議非政府機構加強財務管理的培訓，以及可考慮委託顧問公司進行精算研究，以確保非政府福利機構維持穩健的財政狀況。社署會在檢討優化整筆撥款津助制度時考慮有關建議。

社署對受整筆撥款資助機構提供的支援

18. 社署自 2001 年推行整筆撥款津助制度以後，不時對制度進行檢討及推出優化措施以協助機構進一步提升管治能力。在增撥資源方面，政府先後提供了超過 43 億元的額外一次性撥款，以及超過 8 億元

[4] 根據《整筆撥款手冊》第3.20段，如機構預計有財政困難，則應在機構的董事會內詳細商議對策，並將預計有財政困難一事預先通知社署。

的額外經常撥款(詳情請參閱附件)，包括：

(a) 2008-09 年度提供 2 億元一次過撥款支援機構推行各項加強人力資源及財政管理的措拖；

(b) 2008-09 年度提供 2 億元的額外經常撥款，以提升機構的行政能力；

(c) 2010-11 年起撥出 10 億元設立「社會福利發展基金」，資助機構推行員工培訓、系統提升及服務研究；以及

(d) 2014-15 年度提供額外經常撥款約 4 億 7,000 萬元，以加強中央行政及督導支援等。

19. 在培訓方面，政府透過委託大學、顧問公司和社會服務機構多次舉辦加強機構管治能力的培訓活動及研究，並出版相關刊物，當中包括：

(a) 2001 年至 2007 年多次為非政府機構董事及高級管理人員舉辦研討會及工作坊；

(b) 2001 年委託大學進行非政府機構董事會調查，搜集各機構董事會的資料及分析董事的培訓需要；

(c) 2001年至2003年間編製最佳管理方式手冊及非政府機構董事會參考指引；

(d) 2015-16 年度為非政府機構高級管理人員及董事會成員舉辦「最佳執行指引遠見卓識計劃」，包括一系列的研討會及工作坊，以提供交流經驗和優良措施的機會; 亦把有關的專題演講資料和學習重點製作成特刊在社署網站發布；

(e) 2016 年 6 月至 10 月期間，社署署長邀請了全部 165 間受整筆撥款資助機構的總幹事（或代表）參與共八次會面，就妥善運用整筆撥款、提高機構管治能力、財務及人事管理等課題進行交流，以提升非政府機構的管理能力及鼓勵推行良好作業手法；以及

(f) 2016 年初由獎券基金撥款超過 970 萬元予香港社會服務聯會推行為期四年的「非政府機構董事會網絡」計劃，透過不同專業界別，例如香港會計師公會，為機構董事會／管治執行委員會提供更多培訓機會、建立更強網絡聯繫和資料庫，以及進行研究，進一步提升非政府機構的整體管治能力。

20. 此外，政府亦為非政府機構提供可提升管治效能的參考資料及執行指引，包括：

(a) 在《整筆撥款手冊》內加入廉政公署及效率促進組的良好機構管治的資料；以及

(b) 在 2014 年與業界就非政府機構在人力資源管理、財務管理、機構管治及問責的範疇共同制訂的《最佳執行指引》，為福利界制訂一個共同框架，加強管理整筆撥款相關事宜，並鼓勵機構增加透明度及發放資訊予持份者。

持續優化整筆撥款津助制度

21. 政府不時檢視整筆撥款津助制度的執行情況及推出合適措施，以協助非政府機構保持良好的機構管治。但正如前文所述，事件初步顯示機構在管理層決策、財務管理、人力資源安排、與員工和服務使用者的溝通，以及危機處理等多方面均有改善空間。為持續優化整筆撥款津助制度，《行政長官 2017 年施政報告》的施政綱領中提出會與社福界商討如何優化整筆撥款津助制度。為此，勞工及福利局局長已委派社署成立一個專責小組，小組的成員包括勞工及福利局、社署、非政府機構管理人員、員工、服務使用者和獨立社會人士的代表。社署已開始與業界展開有關討論，預計有關的檢討研究可在其範疇確立後兩年內完成。

勞工及福利局
社會福利署
2017 年 11 月

附件

整筆撥款津助制度
額外撥款

額外經常撥款

年度	項目	金額	備註
2008-09	提升機構的行政能力	2 億元	
2011-12 2013-14 2015-16 2017-18	因應實施法定最低工資對受影響的津助福利服務提供的額外經常撥款	0.63 億元	共四次額外撥款。
2012-13	以綜合消費物價指數計算「其他費用」撥款的調整率。該年度「其他費用」的撥款津助的調整率為上調 4.5%	0.69 億元	0.69 億元只為 2012-13 年度因應上調 4.5%所涉款項，並未計算其後每年所需的額外撥款。
2014-15	加強中央行政及督導支援、增加對「其他費用」的津助及協助機構更有效地招聘和挽留輔助醫療人員或購買輔助醫療服務	4.7 億元	所有新開辦的服務單位亦會獲得督導支援及輔助醫療支援的額外經常撥款。
2017-18	增撥「其他費用」為資助住宿照顧服務全面提供冷氣	0.42 億元	
	總數：	**8.44 億元**	尚未計算其他因優化個別服務所涉及的額外經常撥款。

一次性撥款

年度	項目	金額
2001-02	業務改進計劃	1.05 億元
2001-02	五年的過渡期補貼	14.73 億元
2006-07	特別一次過撥款	9.12 億元
2008-09	一次過撥款支援非政府機構推行各項加強人力資源及財政管理	2 億元
2009-10	獎券基金的一次過整體補助金	0.8 億元
2009-10	為有需要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	2.77 億元

2009-10	小型非政府機構撥款	0.24 億元
2012-13 至 2013-14	為有需要僱用輔助醫療人員或有關服務的非政府機構再提供額外資源	2.29 億元
2010-11 至 2018-19	社會福利發展基金	10 億元
	總數：	**43億元**