

2018年5月14日

討論文件

立法會福利事務委員會

優化整筆撥款津助制度檢討

目的

本文件旨在向委員匯報有關優化整筆撥款津助制度檢討的進度及就檢討的範疇徵詢委員的意見。

背景

2. 整筆撥款津助制度於2001年1月推出，容許受資助的非政府機構自願參加，以回應傳統津助制度所受的批評，包括被指為不夠靈活、缺乏彈性、過於複雜，而且未能提供誘因以鼓勵非政府機構善用資源來減低成本、提高成本效益或改善為使用者所提供的服務。根據整筆撥款津助制度，非政府機構在調配津助資源方面可保持靈活自主，更能適時應付社會不斷轉變的需要。為協助機構從傳統津助制度過渡至整筆撥款津助制度，以及推出措施改善整筆撥款津助制度，政府在過去17年為非政府機構提供的額外一次性撥款超過40億元，又提供了超過8億元的額外經常撥款，協助機構加強中央行政及督導支援、聘請輔助醫療人員或採購相關服務，以及增加「其他費用¹」的撥款等來應付營運需要。有關詳情見附件一。

3. 政府曾於2008年1月委任獨立檢討委員會全面檢討整筆撥款津助制度。委員會分析來自各持份者的意見後，認為推行整筆撥款津助制度所依據的原則是正確的，因此這制度值得保留。委員會於2008年12月發表報告，提出36項優化制度的建議。隨着政府在2014年

¹ 「其他費用」是指與薪酬無關的其他雜項開支（例如行政費用、公用事業的收費、備用品及設備、活動項目支出及膳食等）及津貼（例如長者日間護理中心的司機超時工作津貼、家務助理服務的假日特別津貼、發放予家舍家長配偶及庇護工場工人的獎勵金等）。

7月推出非政府機構《最佳執行指引》，上述36項建議經已全部落實，這顯示政府對改善整筆撥款津助制度的誠意和決心。

4. 自上次全面檢討整筆撥款津助制度至今已有10年，政府明白業界不同持份者對整筆撥款津助制度有不少意見，並同意這個實行了17年的制度需要與時並進。去年10月發表的《行政長官2017年施政報告》施政綱領已提出政府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（「勞福局」）局長已委派社會福利署（「社署」）成立一個專責小組，與持份者進行優化整筆撥款津助制度檢討，並提出建議。

優化整筆撥款津助制度檢討專責小組

5. 優化整筆撥款津助制度檢討專責小組（下稱「專責小組」）於2017年11月成立，成員包括立法會議員，以及來自香港社會服務聯會（「社聯」）、香港社會工作人員協會（「社協」）、非政府機構管理人員、員工、服務使用者、與整筆撥款津助制度相關委員會、獨立社會人士、勞福局及社署的代表。專責小組至今已舉行了四次會議，並已就檢討範疇的釐定達成共識。為增加透明度及讓公眾知悉專責小組的工作進度，專責小組的職權範圍、成員名單、會議議程、討論文件及記錄均已上載至社署網頁，網址如下：-

https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_ngo/page_taskforce/

持份者意見

6. 以下概述不同持份者就整筆撥款津助制度所表達的主要意見：-

立法會議員、關注團體及傳媒

7. 立法會議員、社福界關注團體及傳媒就整筆撥款津助制度提出以下關注事項：-

- (a) 非政府機構管理層享有過多彈性，高層與基層員工薪酬水平相距甚遠；

- (b) 非政府機構在管治、對公眾問責和透明度方面（例如薪酬調整、薪酬架構和人手編制的依據等）令人有所疑慮；以及
- (c) 非政府機構保留過多整筆撥款儲備和公積金儲備，又或不當運用整筆撥款儲備。

香港社會服務聯會

8. 社聯於2017年1月致函時任政務司司長就整筆撥款津助制度提出意見，重點如下：-

(a) 靈活安排和交叉補貼

- (i) 現行處理交叉補貼的方法僵化，局限整筆撥款津助制度賦予非政府機構的靈活安排，窒礙機構填補服務缺口的創新思維（例如成立社會企業，為殘疾人士提供培訓和就業機會）；
- (ii) 非政府機構推行多個獲不同政府決策局／部門資助的項目，以達到個別的政策目標。當中不少撥款項目不設中央行政及／或租金支援，即使有提供也往往不足夠；以及
- (iii) 不應規定與其他公帑資助項目攤分成本。

(b) 受資助服務人力檢討

- (i) 要求全面檢討所有受資助服務因需求漸趨複雜和對服務質素期望日漸提高而需要的人手；
- (ii) 因應服務擴充和發展，以及對公眾負責的要求日增，要求檢討非政府機構的中央行政支援標準。

(c) 整筆撥款基準

- (i) 要求檢討整筆撥款以中點薪金計算薪酬及以中點薪金的6.8%計算公積金的方法；以及

- (ii) 「核心職位」不應限於招聘方面有困難的職位（例如個人護理員）；負責管理和監察服務供應的人員也應被視為「核心職位」。

社聯、社協、香港社會工作者總工會和邵家臻立法會議員辦事處（即「三會一方」）聯合舉辦的九場諮詢會

9. 「三會一方」在 2017 年 10 月舉辦合共九場諮詢會，收集社福界持份者對整筆撥款津助制度的意見，並在摘要報告中提出多個關注事項，現列舉如下：-

- (a) 基本撥款、估計人手編制和資歷要求須予檢討，以支援服務發展。社福規劃機制成效不彰；
- (b) 現行的服務編配制度令非政府機構為求爭取營辦新服務的經費而增加財政風險，短期的計劃也無法保證可納入常規；
- (c) 沒有定期檢討估計人手編制和督導支援人手的比例；
- (d) 撥款分配不應與政府薪級表的中點薪金掛鉤。由於沒有劃一的薪酬架構和資歷認可制度，影響員工晉升前景；以及
- (e) 非政府機構保持靈活自主之餘，政府仍須予以監察，兩者應取得平衡。非政府機構的董事會應主動與員工和服務使用者溝通，並設法讓他們參與重大管理決策事宜。

審計署及立法會政府帳目委員會

10. 審計署署長於 2017 年 11 月向立法會提交第六十九號報告書（下稱「審計報告」），其中建議社署署長就優化整筆撥款津助制度進行檢討時，應考慮審計報告內的審查結果和建議。有關建議列舉如下：-

(a) 財務監察

- (i) 提醒機構採取進一步措施以善用儲備，並協助機構分享有關運用儲備和披露儲備用途的優良措施；

- (ii) 查明某些機構持續錄得整筆撥款營運虧損的原因，並留意這些機構的營運情況，確保機構順利提供《津貼及服務協議》（下稱《協議》）規定的服務；
- (iii) 為實施機構最高級三層管理人員薪酬檢討和披露的規定，因應行政署長就控制和監察受資助機構薪酬安排提出的建議，採取跟進行動；以及
- (iv) 要求在分攤經常開支予《協議》規定服務和非《協議》規定服務方面有欠妥當的機構進行檢討，並加以糾正；協助機構採用合適的基準，把經常開支分攤予《協議》規定服務和非《協議》規定服務。

(b) 管治及管理事宜

- (i) 提醒機構遵守《最佳執行指引》的規定，並敦促機構議定《最佳執行指引》內四個尚未達成共識的項目；
- (ii) 鼓勵機構採用效率促進辦公室（前稱效率促進組）《受資助機構企業管治指引》所載的優良措施；以及
- (iii) 提醒機構監察員工流失率，並採取措施處理員工流失率高企的問題。

(c) 機構自我評估服務質素和社署對服務的監察

- (i) 機構須就其服務量／服務成效指標達標水平進行更準確的自我評估；
- (ii) 密切監察服務表現持續欠佳的機構，並視乎需要適時採取行動，處理服務表現持續欠佳的個案；
- (iii) 檢視不設時限的《協議》，並為所有《協議》訂立服務成效指標；以及
- (iv) 提醒機構在進行與《協議》相關活動前應諮詢社署，以確保服務資源用得其所。

(d) 檢討整筆撥款津助制度

- (i) 向所有已進行精算研究的機構徵詢意見，並把意見公布給各間機構，以助他們進行相關研究；以及
- (ii) 在進行優化整筆撥款津助制度檢討時，應考慮審計報告內相關的審計結果和建議。

11. 立法會政府帳目委員會（「帳委會」）在 2017 年 12 月至 2018 年 3 月期間就審計報告的審查結果及觀察舉行了共三次公開聆訊，並於 2018 年 5 月 2 日向立法會提交第六十九 A 號報告書。帳委會在報告書的第 95 段建議專責小組在進行整筆撥款津助制度檢討時應考慮以下各項：-

- (a) 讓不同持份者（包括前線員工及服務使用者）參與其中，並就如何改善津助制度徵詢他們的意見；
- (b) 除了整理量化結果，也應整理有關如何改善服務質素的質化回應和意見；
- (c) 檢討機構的儲備運用，並在盡量善用津助資源，與讓機構自主靈活地調配資源之間，取得適當平衡，以回應現今社會的需要；
- (d) 為《協議》規定服務及非《協議》規定服務的開支分攤，制訂一套公平、有效和實用的開支分攤準則；
- (e) 制訂措施，以改善對服務的監察；提高透明度和問責性，以便社署及公眾進行監察；推廣實施《最佳執行指引》及其他有用的企業管治指引；
- (f) 制訂設有清晰薪酬構架的員工薪酬政策、檢討不同職級的薪級表，以及就薪酬相關事宜建立與員工溝通的渠道；
- (g) 密切注視社福界的人手流失問題，並制訂長遠人力規劃，以確保業界的可持續發展；以及
- (h) 在推展檢討時考慮帳委會和審計署的審查結果及所提建議。

檢討範疇

12. 專責小組在 2017 年 11 月 27 日、12 月 19 日、2018 年 1 月 23 及 2 月 27 日舉行共四次會議，根據上文第 6 至 10 段概述的意見對檢討範疇進行了全面審視。專責小組建議的優化整筆撥款津助制度檢討範疇分類如下：-

(a) 非政府機構在整筆撥款津助制度下的運作環境

非政府機構在整筆撥款津助制度下可靈活調配資源和重整服務，適時配合社會不斷轉變的需要。優化整筆撥款津助制度檢討範圍之一包括檢視現時接受整筆撥款津助的非政府機構在不斷轉變的社會環境下持續發展所面對的挑戰及困難，以促進機構繼續維持質素和發展服務。

(b) 檢視人手編制及撥款基準

有意見指估計人手編制及撥款基準應予檢討，以追上服務發展的步伐。就此，社署會向業界收集²相關資料及數據，以全面審視因服務需求漸趨複雜和服務使用者期望日漸提高而須進行檢討的事項，包括：-

- (i) 估計服務提供、中央行政支援及督導支援的人手編制，以維持穩定和高質素的團隊；
- (ii) 中點薪金撥款基準；以及
- (iii) 6.8% 公積金撥款基準。

(c) 整筆撥款儲備／公積金儲備的運用和財政規劃

有意見指部分非政府機構囤積巨額儲備而欠缺具體用途，而有一些機構卻面對財赤。非政府機構有需要檢討如何運用整筆撥款儲備和進行財政規劃，內容如下：-

² 包括聘請顧問進行收集資料及研究的工作。

- (i) 審視運用整筆撥款儲備和公積金儲備的現況及如何規劃儲備的運用；以及
 - (ii) 審視及早識別財政風險（例如整筆撥款儲備持續錄得赤字）的機制和財政策劃的機制。
- (d) 薪酬架構、員工離職率及職位出缺情況

員工對非政府機構的薪酬政策及架構表示深切關注。就此，是次檢討應包括以下項目：-

- (i) 檢視社福界的薪酬政策及薪級表（包括考慮員工的工作經驗、起薪點、薪酬調整、合約安排等政策）；以及
 - (ii) 審視員工離職率和職位出缺情況，和研究所需的改善措施。
- (e) 《津貼及服務協議》相關活動和非政府機構的靈活性

非政府機構獲政府／公帑資助，一直協助推行各項政策措施，服務日趨多元化。根據《整筆撥款手冊》第 2.37 段，整筆撥款和整筆撥款儲備同屬經常資助金，本質上是用以支付《協議》所訂服務或相關活動的營運開支。有指整筆撥款津貼用作支援其他措施，會攤薄《協議》原訂服務所獲的人力資源，引起關注。社署同意由 2017 年 8 月起³，視乎個別項目的評估結果，社署管轄的相關基金申請計劃會向非政府機構提供相當於所申請的補助金金額的 5% 至 15% 不等的中央行政費用額外撥款作後勤之用，以便非政府機構為社區提供多方面服務。不過，業界對如何審議與《協議》相關活動仍然關注。目前正是處理此事的適當時候，現把下列各項納入檢討範疇：-

- (i) 審視與《協議》相關活動的評估準則，為與《協議》相關活動的供應和靈活性提供清晰的指引，讓機構可適時回應和滿足社會及地區對服務的需要；

³ 社聯於 2017 年 8 月 16 日獲悉有關決定。整筆撥款督導委員會於 2017 年 10 月表示支持這項安排。勞福局亦於 2017 年 11 月 2 日知會其他政策局有關安排。

- (ii) 審議與《協議》相關活動及其財政影響（例如是否須就與《協議》相關活動制定服務表現、監察及服務量指標；這些活動可否及如何納入整筆撥款津助範圍；是否准許以實報實銷方式發還租金和差餉；是否須就活動項目、設施及空間的規定進行評估，以確保能夠配合《協議》規定服務）；以及
- (iii) 闡明《協議》規定服務（包括與《協議》相關活動）與其他非《協議》規定服務的成本分攤原則。

(f) 檢討《津貼及服務協議》的機制及機構服務表現評估的機制

為了回應社會不斷轉變的需要，業界認為應設立檢討《協議》的常規機制，就此，政府應同步制定恆常機制，為各項福利服務發展建立適切及持續的規劃及檢討，以及向服務使用者收集相關的意見，以確保服務質素及促進服務發展。審計報告提出數項建議，以加強非政府機構對服務表現的自我評估。是次檢討應包括以下項目：-

- (i) 檢討《協議》的常規機制；
- (ii) 檢討並修訂服務表現的自我評估機制，識別和分享機構在自我評估方面的優良措施；以及
- (iii) 研究改善服務表現自我評估機制的可行措施。

(g) 透明度和對公眾負責

由於營運社會福利服務涉及巨額資助，非政府機構已按照《整筆撥款手冊》第 4.5 段建立有關撥款運用的問責架構，並根據《整筆撥款手冊》第 4.14 至 4.19 段披露財政資料，包括經審計的周年財務報告及最高級三層管理人員的薪酬條件。為符合《最佳執行指引》的規定，非政府機構亦須向員工提供有關整筆撥款儲備和公積金儲備的資訊。此外，立法會、員工、服務使用者 and 市民大眾對加強透明度的期望日益提高，審計報告建議社署按行政署長發出的披露指引的詮釋，與非政府機構跟進如何糾正有關的披露規定。就此，這次檢討應包括下列事項：-

- (i) 審議可加強對公眾負責和提高透明度的範疇（例如薪酬架構、人手編制、儲備運用的披露事宜、機構發生重要事故等）；以及
- (ii) 檢討和訂明非政府機構匯報最高級三層管理人員薪酬條件檢討的規定（例如社會福利服務範疇相關營運收入的準則）。

(h) 溝通及持份者的參與

有意見指應邀請員工和服務使用者參與重大管理決定及服務發展計劃的決策，並加強他們與董事會溝通。是次檢討應研究非政府機構的現行措施，探討最合適的安排。

13. 為了檢視上文第 12 段所述的檢討範疇，政府須向非政府機構收集足夠的數據，以協助和支持專責小組的分析和建議。由於檢討範疇的(a)、(b)、(c)及(d)項需要收集和分析大量數據，政府須聘請顧問公司協助專責小組。至於涉及較少數據的項目(e)、(f)、(g)及(h)，專責小組將自行進行數據收集。專責小組除了透過會議討論，亦會在檢討的過程中舉行聚焦小組及業界分享會以收集持份者的意見。政府預計整項檢討工作在檢討範疇正式確立後的兩年內完成，有關檢討工作的建議時間表見附件二。

徵詢意見

14. 請委員備悉優化整筆撥款津助制度檢討的進度及就上文第 12 段所述的檢討範疇提供意見。

勞工及福利局
社會福利署
2018 年 5 月

政府為接受整筆撥款資助的非政府機構
提供的額外撥款及主要財政支援措施

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	此外，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
2014-15	將「活動助理」及「照顧助理」這兩類共 1 835 個職位的資助模式，由「中央項目」轉為「整筆撥款」，因受惠於年度的公務員薪酬調整及統一公積金撥款比率於 6.8% 而須增加額外經常撥款	0.1 億元	
2017-18	增撥「其他費用」為資助住宿照顧服務提供全面冷氣	0.42 億元	
總數：		8.54 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

優化整筆撥款津助制度檢討
建議檢討時間表

I. 訂立檢討範疇

日期	專責小組會議	討論事項 (註)
2017年11月27日	第一次會議	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 討論專責小組職權 ▪ 討論檢討範疇擬稿
2017年12月19日	第二次會議	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 修訂檢討範疇擬稿
2018年1月23日	第三次會議	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 小組總結檢討範疇 ▪ 初步交流檢討項目所需收集的資料及檢討時間表
2018年2月27日	第四次會議	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 討論顧問研究的內容 ▪ 討論檢討範疇(e)《津貼及服務協議》(《協議》)相關活動、範疇(f)檢討《協議》的機制及機構服務表現評估的機制、範疇(g)透明度和對公眾負責及範疇(h)溝通及持份者的參與四項所需收集的資料和相關議題 ▪ 討論向非政府機構收集關於上述四項檢討範疇的資料
2018年5月2日		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 政府帳目委員會就審計署署長第六十九號報告書第1章「社會福利署對整筆撥款的管理」發表第六十九A號報告書
2018年5月14日	立法會福利事務委員會會議及公聽會	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 就檢討範疇及建議時間表聽取委員及公眾的意見 ▪ 正式確立檢討範疇

II. 正式確立檢討範疇後的工作時間表
(假設 2018 年 5 月能夠正式確立檢討範疇，專責小組的檢討研究工作時間表如下：)

日期	專責小組會議	討論事項 (註)
2018 年 6 月	第一次聚焦小組／業界交流會	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 就範疇(e)<u>《協議》</u>相關活動和相關議題的關注點交流 ▪ 就界定與《協議》相關活動的準則交流意見 ▪ 就範疇(f)檢討<u>《協議》</u>的機制，包括檢討時限、形式、內容和持份者的參與交流 ▪ 就範疇(f)<u>改善服務表現的自我評估機制</u>的可行措施交流
2018 年 7 月	第五次會議	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 討論第一次聚焦小組／業界交流會就範疇(e)<u>《協議》</u>相關活動所提出的意見 ▪ 分析和討論向非政府機構收集與《協議》相關活動的資料 ▪ 界定與《協議》相關活動的準則和彈性的適用範疇 ▪ 資源分攤的準則及建議 ▪ 討論顧問研究的細節
2018 年 8 月	第六次會議	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 討論第一次聚焦小組／業界交流會就範疇(f)檢討<u>《協議》</u>的機制，包括檢討時限、形式、內容和持份者的參與所提出的意見 ▪ 討論範疇(f)<u>改善服務表現的自我評估機制</u>的可行措施 ▪ 討論針對上述範疇的建議

日期	專責小組會議	討論事項 (註)
2018年10月	第二次聚焦小組／業界交流會	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 就<u>範疇(g)機構的透明度和對公眾負責的政策、資料範疇</u>分享意見 ▪ 就<u>範疇(h)機構與持份者的溝通和參與方式、範圍和渠道</u>分享意見
2018年11月	第七次會議	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 討論第二次聚焦小組／業界交流會就<u>範疇(g)機構的透明度和對公眾負責的議題</u>所提出的意見 ▪ 討論針對上述範疇的建議
2018年12月	第八次會議	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 討論第二次聚焦小組／業界交流會就<u>範疇(h)與持份者的溝通和參與</u>所提出的意見 ▪ 討論針對上述範疇的建議
2019年2月	第三次聚焦小組／業界交流會	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 報告進度及聽取意見 ▪ 就<u>範疇(a)非政府機構在整筆撥款津助制度運作環境下的挑戰及困難</u>分享意見 ▪ 機構就<u>範疇(b)檢視人手編制及撥款基準</u>分享意見
2019年3月	第九次會議	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 討論第三次聚焦小組／業界分享會就<u>範疇(a)非政府機構在整筆撥款津助制度下的運作環境</u>所提出的意見 ▪ 分析和討論顧問就這方面所收集的數據 ▪ 討論針對上述範疇的建議
2019年4-5月	第十次會議	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 討論第三次聚焦小組／業界分享會就<u>機構就範疇(b)檢視人手編制及撥款基準</u>所提出的意見

日期	專責小組會議	討論事項 (註)
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 分析和討論顧問就這方面所收集的數據 ▪ 討論針對上述範疇的建議
2019年6月	立法會福利事務委員會會議	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 向委員匯報檢討進度
2019年7月	第四次聚焦小組／業界交流會	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>就範疇(c)非政府機構在整筆撥款儲備／公積金儲備的運用和財政規劃</u>分享意見 ▪ <u>機構就範疇(d)薪酬架構、員工離職率及職位出缺情況</u>分享意見
2019年8-9月	第十一次會議	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 討論第四次聚焦小組／業界交流會就<u>範疇(c)整筆撥款儲備／公積金儲備的運用和財政規劃</u>所提出的意見 ▪ 分析和討論顧問就這方面所收集的數據 ▪ 討論針對上述範疇的建議
2019年10-11月	第十二次會議	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 討論第四次聚焦小組／業界交流會就<u>範疇(d)薪酬架構、員工離職率及職位出缺情況</u>所提出的意見 ▪ 分析和討論顧問就這方面所收集的數據 ▪ 討論針對上述範疇的建議
2020年1月	第十三次會議	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 初步綜合檢討結果和建議
2020年2月	第五次業界交流會	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 報告檢討結果和聽取意見
2020年3-5月	完成檢討、討論報告，向立法會福利事務委員會匯報，並向勞工及福利局局長提交報告	

註：討論事項可能因應討論的進度而延續，次序亦有可能變更。