

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會 CB(2)1364/17-18(05)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會  
2018 年 5 月 14 日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

檢討整筆撥款津助制度

### 目的

本文件旨在提供有關檢討推行整筆撥款津助制度("津助制度")的背景資料，並綜述福利事務委員會("事務委員會")就此課題所作的討論。

### 背景

2. 政府當局於 1994 年委聘顧問，檢討社會福利資助制度。根據於 1998 年所得的結論，引入服務表現監察制度的建議普遍獲得福利界的支持。在社會福利署("社署")與非政府機構的共同努力下，服務表現監察制度以《津貼及服務協議》和服務質素標準的形式，於 1999-2000 至 2001-2002 年度期間分 3 個階段實施。津助制度於 2001 年 1 月落實推行。

3. 根據津助制度，政府當局會按照以下方法，訂定每間非政府機構的整筆撥款基準：把機構截至 2000 年 4 月 1 日的認可編制，乘以當時薪級表的中點薪金，再加上業界僱主平均須承擔的 6.8% 公積金供款。此外，政府當局會按每間非政府機構截至 2000 年 4 月 1 日的實際在職員工人數，根據現行的資助模式，對該機構在 2000-2001 年度可在員工薪酬方面獲得的資助額作出推算。由於福利界關注到整筆撥款可能不足以讓非政府機構在薪津上履行對現職員工的承諾，政府當局於 2001-2002 至 2005-2006 年度推行過渡期補貼計劃，隨後又於 2006-2007 年度向非政府機構提供特別一次過撥款，以應付非政府機構對財政資助的需求。

4. 自 2007 年 8 月起，社會福利署署長重新召開整筆撥款督導委員會("督導委員會")，以進一步改善津助制度及協助非政府機構推行該制度。政府當局已按督導委員會的建議，推行數項過渡紓緩措施，以進一步紓解非政府機構所面對的財政困難。政府當局於 2008 年 1 月成立整筆撥款獨立檢討委員會("檢討委員會")，由來自不同背景的一名非官方主席及 4 名成員組成，負責評估津助制度的整體效用，以及找出有待改善的地方。經諮詢福利界的持份者、前線員工及服務使用者後，檢討委員會於 2008 年 12 月向政府當局提交津助制度檢討報告("檢討報告")，並就如何完善該制度提出了 36 項建議。政府當局於 2009 年 2 月原則上接納全部 36 項建議。社署其後把該等建議全部落實。

## 事務委員會的商議工作

### 實施整筆撥款津助制度及整筆撥款獨立檢討委員會的建議的成效

5. 福利界關注到，資源不足以解決非政府機構員工流失率高、工資低，以及行政工作不斷增加的問題，對服務質素產生不良影響；委員對此亦有同感。委員詢問，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，以解決有關問題。政府當局表示，雖然政府當局沒有對基線撥款作出重大修訂，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 億元的額外經常撥款，包括：(a)2008-2009 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施；(b)2008-2009 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)2010-2011 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；及(d)2014-2015 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。

6. 部分委員質疑，檢討委員會的 36 項建議能否有效處理福利界的問題及推行津助制度所引起的問題，特別是界別內員工士氣低落、職員離職率偏高、服務質素下降，以及把員工薪酬的上限設定為相應公務員薪級表的中點薪金、提供有時限的僱傭合約等問題。這些委員認為津助制度本身成效不彰，並促請政府當局詳細檢討該制度。

7. 政府當局強調，當局同意檢討委員會的意見，認為津助制度值得保留。該 36 項建議互有關連且互補不足，可使該制度

更臻完善。政府當局已與福利界攜手合作，落實檢討報告的所有建議，以強化津助制度。此外，政府當局曾聽取福利界對津助制度的不同意見及建議。該等意見及建議主要關乎投入資源和監察津助非政府機構。社福界建議檢討整筆撥款基準及強制性公積金撥款，並加強監察津助非政府機構。鑒於非政府機構中服務多年的員工數目已增加，業界關注到，如果整筆撥款基準維持不變，許多非政府機構將不會有足夠撥款。政府當局正研究非政府機構提交的意見。

### 非政府機構的機構管治

8. 委員察悉到，為推行上文第 4 段所述檢討報告提出的 36 項建議的其中一項，福利界為非政府機構制訂由兩組指引組成的《最佳執行指引》。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；第二組則是鼓勵非政府機構採用的指引。所有管治相關項目現已列入第二組指引。鑒於《最佳執行指引》旨在改善非政府機構的機構管治和人力資源政策，大部分委員認為《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。他們認為，鑒於非政府機構須符合《最佳執行指引》中所有與管治有關的項目的規定，這些項目不應被列入第二組指引。部分委員認為，《最佳執行指引》成效不彰，而服務使用者的利益亦被忽視，因為很多非政府機構並不符合與管治有關的基本及重要項目的規定。他們要求政府當局就非政府機構推行有關規定訂立時間表。

9. 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。所有非政府機構正檢視董事會的角色及任期，以及董事會、管方、員工及服務使用者之間的溝通渠道。

10. 對於委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。這些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。

### 非政府機構的財務及人手安排

11. 委員深切關注到，受津助非政府機構保留過多儲備，但其社工大多工資偏低，而且合約訂有時限。政府當局解釋，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。根據《最佳執行指引》，非政府機構的董事會須每年至少一次討論儲備的運用情況。有關去年運用儲備的情況及未來如何運用儲備的資料，應予公開。非政府機構運用儲備的情況，是社署關注的其中一個範疇，督導委員會的委員將會繼續討論此議題。在津助制度下，非政府機構可自主決定薪酬架構及薪酬調整幅度。部分非政府機構已於僱傭協議/合約的條款及條件中訂明其在薪酬方面的安排。政府當局亦指出，督導委員會原本已商定把薪酬福利及薪酬政策納入《最佳執行指引》，但由於尚未就應將其納入第一組或第二組指引達成共識，該兩個項目仍未納入《最佳執行指引》。督導委員會將會繼續討論此等項目，希望在取得共識後可將其納入《最佳執行指引》，從而進一步提高非政府機構的透明度。

12. 部分委員關注到，有些非政府機構獲發用於調整薪酬的增補資助("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。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. 部分委員察悉，很多非政府機構尚未推行關於"最合適的整筆撥款儲備水平"的規定，部分非政府機構曾使用儲備來發放巨額花紅/津貼予高層管理人員；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/津貼，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/津貼。這些委員亦問及社署在監察

發放花紅/津貼方面的角色，以及運用整筆撥款的透明度。然而，另有委員認為，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。

14. 政府當局表示，非政府機構應按其人力資源政策及相關僱傭合約/協議所列明的條款，作出薪酬調整及現金津貼安排。機構不一定要動用整筆撥款儲備來發放現金津貼。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。此外，當局設有機制，規定非政府機構須尋求其董事會或管理委員會支持向其員工發放現金津貼，並把相關討論記錄在案。非政府機構員工應獲妥為告知相關安排。非政府機構每年 10 月須向社署提交薪酬檢討報告。如有需要，社署會要求非政府機構解釋有關工資和現金津貼的任何變動，以及所持理據。由 2017 年 3 月起，這些報告已上載至社署網頁。

15. 委員認為，政府當局不應容許機構如此揮霍地運用整筆撥款津助，並應密切監管整筆撥款津助的使用。政府當局表示，非政府機構應妥善調配整筆撥款津助，以符合《津貼及服務協議》所訂的服務水平及規定。當局容許非政府機構以可動用的資源超出《津貼及服務協議》的服務成效目標。部分非政府機構曾使用其整筆撥款儲備發放過多花紅。另有機構持有的整筆撥款儲備則超過其營運開支的 25%，並須將超過該 25% 上限的未用資助交還政府當局。政府當局會研究監察機制可如何予以改善，以解決這些問題，並確保非政府機構可有效地提供優質服務。

#### 向非政府機構提供精算服務

16. 委員關注到，精算服務如何能幫助非政府機構履行對定影員工的承諾。<sup>1</sup> 政府當局表示，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。精算研究有助非政府機構作出財務預測及制訂員工薪酬政策，以維持穩健的財政狀況。為此，督導委員會鼓勵擔心財政狀況的非政府機構利用社會福利發展基金進行精算研究。目前，11 間非政府機構已委聘顧問進行精算研究，政府當局會與督導委員會討論向非政府機構推廣精算研究的事宜。

---

<sup>1</sup> "定影員工"是指於 2000 年 4 月 1 日時，在非政府機構的受資助服務單位擔任認可人手編制職位的員工。

## 最新發展

17. 社署對整筆撥款的管理，涵蓋於在 2017 年 11 月 22 日立法會會議席上提交的《審計署署長第六十九號報告書》第 1 章。<sup>2</sup> 政府帳目委員會("帳委會")曾舉行公開聆訊以審研該議題，並已在 2018 年 5 月 2 日立法會會議席上提交有關報告。<sup>3</sup> 帳委會主席提交帳委會報告時的致辭載於**附錄 I**，當中特別提到帳委會就該議題作出的總結及提出的建議。有關總結及建議的詳情載於該報告第 95 至 97 段(第 51 至 67 頁)。

18. 政府當局表示，勞工及福利局局長已責成社署成立工作小組，就改善津助制度進行檢討。工作小組由立法會、香港社會服務聯會、香港社會工作人員協會的持份者、非政府機構的管理層和職方、服務使用者、有關整筆撥款津助的委員會、獨立人士、勞工及福利局和社署代表組成。社署已與福利界展開討論，預計相關的檢討將於檢討範疇確立後兩年內完成。政府當局會向事務委員會簡報工作小組於釐定檢討範疇方面的進展。

## 相關文件

19. 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  
2018 年 5 月 8 日

---

<sup>2</sup> 有關該章節的詳細內容，可透過以下連結瀏覽：  
<http://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/counmtg/papers/cm20171122-sp026-c.pdf>。

<sup>3</sup> 有關政府帳目委員會報告的詳細內容，可透過以下連結瀏覽：  
[http://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/pac/reports/69a/69a\\_rpt.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/pac/reports/69a/69a_rpt.pdf)。

政府帳目委員會主席石禮謙議員, GBS, JP  
在 2018 年 5 月 2 日立法會會議席上  
提交政府帳目委員會第六十九 A 號報告書  
致辭全文

主席：

我十分榮幸代表政府帳目委員會(下稱"帳委會")提交帳委會第六十九 A 號報告書，當中載有我們對審計署署長第六十九號報告書第 1 章"社會福利署(下稱"社署")對整筆撥款的管理"的結論及建議。

2. 社署向非政府機構(下稱"機構")提供津助，為本港提供福利服務。由 2001 年開始，當局推出整筆撥款津助制度，以期讓機構的管理層可自主靈活地調配津助資源。在 2016-2017 年度，當局向 165 間機構發放 125 億元的整筆撥款津助。

3. 帳委會予以肯定的是，機構在提供切合本港社會各階層不同需要的各類服務方面，擔當不可或缺的角色。鑒於牽涉大量公共資源及機構的工作對香港非常重要，帳委會強調，當局應建立正規和透明的問責機制，以便社署和公眾能從成本效益的角度監察整筆撥款津助的情況。

4. 在本章節中，審計署揭示有些機構沒有遵從社署發出的指引，包括《整筆撥款手冊》及相關的財務通告，以至機構與社署簽訂的《津貼及服務協議》(下稱"《協議》")所訂明的表現結果及標準。帳委會對社署未能有效監察機構所提供的服務表示極度關注和不滿，並強烈促請社署密切監察服務表現持續欠佳的機構，與它們一起制訂適當的跟進措施。

5. 帳委會對於有部分機構持續錄得整筆撥款營運虧損的情況表示關注。帳委會認為一間機構持續錄得整筆撥款虧損，並耗盡其整筆撥款儲備，可作為警號提醒社署應更主動留意該機構是否出現可能影響財政平衡的問題。帳委會促請社署確保機構的整筆撥款虧損不會影響其提供的優質服務。

6. 帳委會對社署及其政策局(即勞工及福利局)在實施旨在提高機構的透明度和對公眾的問責性的披露規定方面存在不足之處表示不滿。行政署長於 2003 年發出《通函》，公布一套關

於控制和監察受資助機構薪酬安排的指引。該指引規定，除非符合某些豁免準則，受資助機構每年須提交檢討報告，檢討和披露最高級三層人員的薪酬。不過，社署於 2009-2010 年度才開始實施這些規定，較《通函》所要求的時間延遲了約 6 年。對於社署就其中一項豁免準則，即"50%收入門檻"的計算問題向行政署和財經事務及庫務局尋求澄清的過程中態度散漫，嚴重拖延時間，帳委會亦表示極度關注。社署計算"50%收入門檻"的方法偏離《通函》的原意，結果令較少機構須披露其高層人員的薪酬。

7. 帳委會對於有部分機構沒有把總辦事處的經常開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務，或採用不適當的分攤基準表示關注。帳委會認為機構遵從關於運用整筆撥款津助的指引固然重要，但對於在分攤過程中真正遇到困難的機構，社署應加強溝通，並因應個別機構的實際情況適時提供意見。

8. 帳委會指出，人才是機構賴以提供優質服務的最寶貴資產，因此對社署在處理香港社工人員流失率高企的問題上行動緩慢及不足表示極度關注和不滿。帳委會強烈促請社署更積極帶頭解決員工流失的問題。

9. 由於政府當局已成立工作小組，就改善整筆撥款津助制度進行檢討，帳委會建議工作小組在進行檢討時應考慮一系列事宜，例如讓不同持份者(包括前線員工)參與其中。

10. 報告書亦提及有關機構的管治及管理事宜，以及整筆撥款獨立處理投訴委員會對利益衝突的管理。報告書載有委員會的結論及建議詳情。最後，我謹對帳委會各委員所作的貢獻表示謝意。我們亦感謝出席帳委會聆訊的證人。審計署署長及其同事給予無限支持，我亦在此一併致謝。



## 檢討整筆撥款津助制度的相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2008年5月16日 (議程第IV項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2008年12月19日 (議程第I項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2009年1月12日 (議程第VI項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2009年1月17日 (議程第I項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">立法會</a> <a href="#">CB(2)885/08-09(01)號</a> <a href="#">文件</a>
	2009年2月9日 (議程第IV項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2010年5月14日 (議程第V項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">立法會</a> <a href="#">CB(2)93/10-11(01)號</a> <a href="#">文件</a>
	2012年6月11日 (議程第IV項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2014年5月12日 (議程第IV項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2015年5月11日 (議程第IV項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">立法會</a> <a href="#">CB(2)586/17-18(01)號</a> <a href="#">文件</a>

委員會	會議日期	文件
	2016年1月11日 (議程第V項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">立法會</a> <a href="#">CB(2)1930/15-16(01)號</a> <a href="#">文件</a>
	2017年3月13日 (議程第VII項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">立法會</a> <a href="#">CB(2)1968/16-17(01)號</a> <a href="#">文件</a>
	2017年6月12日 (議程第III項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">立法會</a> <a href="#">CB(2)586/17-18(01)號</a> <a href="#">文件</a>
政府帳目委員會	2017年11月22日*	<a href="#">審計署署長第六十九號報告書衡工量值式審計結果－2017年10月(第1章)</a>
福利事務委員會	2017年11月13日 (議程第VII項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">立法會</a> <a href="#">CB(2)609/17-18(01)號</a> <a href="#">文件</a>
政府帳目委員會	2018年5月2日*	<a href="#">政府帳目委員會就審計署署長第六十九號衡工量值式審計結果報告書提交的補充報告書</a>

\* 提交立法會的日期

立法會秘書處  
議會事務部 2  
2018年5月8日