

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1619/20-21 號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會 會議紀要

日期：2021 年 7 月 12 日(星期一)
時間：上午 11 時
地點：立法會綜合大樓會議室 1

出席委員：蔣麗芸議員, SBS, JP (主席)
姚思榮議員, SBS (副主席)
李慧琼議員, SBS, JP
田北辰議員, BBS, JP
梁志祥議員, SBS, MH, JP
郭偉強議員, JP
潘兆平議員, BBS, MH
周浩鼎議員
柯創盛議員, MH
陳沛然議員
陸頌雄議員, JP
劉國勳議員, MH, JP
鄭松泰議員
鄭泳舜議員, MH, JP

出席公職人員：議程第 III 及 IV 項

勞工及福利局局長
羅致光博士, GBS, JP

議程第 III 項

社會福利署助理署長(牌照及規管)
關淑儀女士

議程第 IV 項

勞工及福利局副秘書長(福利)¹
梁振榮先生, JP

社會福利署署長
梁松泰先生, JP

社會福利署副署長(服務)
郭志良先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)³
林偉怡女士

列席職員 : 高級議會秘書(2)³
余綺華女士

議會秘書(2)³
鍾傲倫先生

議會事務助理(2)³
許賽芳小姐

議會事務助理(2)⁸
李穎沖先生

經辦人/部門

I. 自上次會議舉行至今發出的資料文件 [立法會 CB(2)1279/20-21(01)號文件]

委員察悉，自上次會議舉行至今，秘書處曾發出鄭松泰議員於 2021 年 7 月 7 日要求事務委員會討論為有聽力障礙學生提供的支援服務的函件。

II. 下次會議的討論事項 [立法會 CB(2)1261/20-21(01)及(02)號文件]

2. 委員商定在 2021 年 9 月 13 日舉行的下次例會上，討論“安老服務計劃方案的跟進工作”及“為有聽力障礙學生提供的支援服務”兩項議題。關於後者，委員同意應邀請教育局、食物及衛生局和醫院管理局的代表出席參與討論，回答委員的問題，同時亦應邀請教育事務委員會和衛生事務委員會的委員參與討論。

3. 主席要求確認政府當局會否履行承諾，在 2021 年 10 月 11 日舉行的 10 月例會上，向事務委員會匯報購置處所作福利用途的進度。勞工及福利局局長(“勞福局局長”)答稱會作出匯報。

(會後補註：應政府當局要求，並經主席同意，9 月例會的議程已加入有關“擬議強制舉報懷疑虐待兒童個案的規定”的項目。此外，政府當局於 2021 年 8 月表示，“購置物業作福利用途的進度”的議項須押後至事務委員會日後的會議上討論。)

III. 院舍的藥物管理

[立法會 CB(2)1261/20-21(03) 及 (04) 號、CB(2)1240/20-21(01)及 CB(2)1279/20-21(02)號文件]

4. 應主席邀請，勞福局局長向委員簡介社會福利署(“社署”)在安老院舍藥物管理方面所採取的措施，詳情載於政府當局的文件(立法會 CB(2)1261/20-21(03)號文件)。

5. 委員察悉就所討論的議題，立法會秘書處擬備的資料摘要(立法會 CB(2)1261/20-21(04)號文件)、香港藥學服務基金提交的意見書，以及香港社區組織協會和香港老人權益聯盟提交的聯署意見書(立法會 CB(2)1240/20-21(01) 及 CB(2)1279/20-21(02)號文件)。

藥物管理的人手

6. 主席詢問，政府當局有否為負責處理藥物的安老院舍員工訂定法定資歷要求。她察悉部分安老院舍獲某些機構支援，僱用藥劑師或配藥員派藥，並詢問政府當局會否向安老院舍提供資助以僱用上述員工，或為安老院舍提供到院藥劑師服務。依她之見，法例應容許有一定規模的安老院舍，選擇僱用配藥員取代保健員。梁志祥議員表示，儘管部分合約安老院舍已聘用藥劑師等專責人員管理藥物，但規模較小的私營安老院舍卻難以作出類似安排。他關注到很多安老院舍住客需服用不同類型藥物以管理慢性疾病，但有些保健員卻可能缺乏處理複雜藥物治療方案的知識。他籲請政府當局加強外展服務，以監察並支援安老院舍的派藥工作。

7. 勞福局局長表示，根據《安老院規例》(第 459A 章)(“《規例》”), 安老院舍經營者須按照院舍所屬的種類(即高度照顧、中度照顧或低度照顧院舍)，僱用護士、保健員及護理員等人員，按住客人數在指定的時段當值。政府當局認為，在現階段無需立法規定安老院舍僱用配藥員。儘管如此，資助及合約安老院舍可靈活調配資源，聘用不屬《規例》規定的合適員工以應付運作需要。此外，社署自 2018 年 10 月起委託非政府機構為所有私營及自負盈虧安老院舍的住客提供外展醫生到診服務。外展醫生會就藥物管理及其他事宜，向有關的安老院舍提供意見。不過，須注意的是，安老院舍員工的日常職責是按醫囑備藥和協助住客安全使用藥物，並不能由到診服務代辦。安老院舍必須實行有效的藥物管理制度，並確保相關員工曾接受適當培訓。

8. 主席及鄭松泰議員並不贊同政府當局的觀點。主席認為，外展醫生主要負責為住客的偶發性疾病提供適時的到診醫療服務，根本難有餘力就藥物管理事宜提供具體意見。鄭松泰議員認為，由藥劑師及配藥員全權負責藥物的管理和使用，為個別住客定期覆核藥物，以及為因為慢性疾病而開始服用新藥的住客提供支援，有助提升安老院舍的護理水準。他批評政府當局提供的文件及所作的回應，

未能顯示其加強安老院舍藥物管理的決心。勞福局局長強調，社署已採取文件所載列的多項措施，持續提升安老院舍藥物安全的意識及加強院舍藥物管理的能力，以協助有需要的住客正確和安全地使用藥物，從而有效保障他們的健康。

9. 周浩鼎議員指出，安老院舍職員人手短缺且工作繁重，是藥物管理出錯的主要原因。他詢問，政府當局會如何吸引更多人投身護理行業。副主席察悉，檢視院舍法例及實務守則工作小組曾建議在《規例》加入有關藥物管理的條文，規定安老院舍必須妥善地管理藥物，以及嚴格按照醫生處方協助住客用藥。他促請政府當局與業界保持溝通，並確保擬議規定不會令安老院舍無法聘用到合資格人員履行有關的職務。

10. 勞福局局長表示，安老院舍的藥物處理工作主要是由護士及保健員負責。儘管社福界的護士人手一直短缺，但保健員人手供應卻相對充裕。當局有為在職保健員提供培訓課程，以增強他們的藥物管理知識。為盡量減少人為錯誤，政府當局一直推廣在安老院舍使用藥物管理科技產品，例如自動配藥機及藥物管理系統。

11. 主席及潘兆平議員詢問上文第 9 段提及的法例修訂時間表，勞福局局長回應時表示，預計將於 2022 年向立法會提交相關條例草案。

員工培訓

12. 副主席認為，加強培訓安老院舍員工可推動專業化，以便安老院舍遵守有關藥物管理的現行指引及日後的法定要求。為期 5 年的院舍員工培訓資助計劃(“培訓資助計劃”)於 2019 年 3 月推出，資助安老院舍員工修讀在資歷架構下認可的藥物管理相關訓練課程，他要求當局提供有關培訓資助計劃的參與率及成效的資料。陸頌雄議員亦提出類似的問題，認為培訓後獲加薪或晉升的機會不常有，建議向在職安老院舍保健員及護理員提供有薪培訓假期，以鼓勵他們修讀這些課程。潘兆平議員要求提供資料，說明培訓資助計劃的參與率及至今已

提供的資助額。鄭松泰議員關注到前線員工或缺乏經濟誘因參加培訓課程。

政府當局

13. 勞福局局長表示，他手邊並無所需的統計數字，會以書面提供有關資料。關於為培訓資助計劃參加者提供有薪培訓假期的建議，社署助理署長(牌照及規管)(“助理署長(牌照及規管)”)表示，除了發還全數學費外，亦會向有關安老院舍提供培訓津貼，以便在保健員及護理員修讀課程期間，透過適當的人手調配維持院舍的運作。

科技支援

政府當局

14. 陸頌雄議員及潘兆平議員要求當局提供資料，說明在樂齡及康復創科應用基金(“創科應用基金”)下，受社署資助安老院舍申請購置、租借或試用科技產品的數目。陸頌雄議員特別關注到涉及的中小型安老院舍的數目。有鑒於資訊科技日漸廣泛地應用於安老院舍的藥物管理，周浩鼎議員詢問安老院舍的人手要求會否改變。勞福局局長同意以書面提供所要求的創科應用基金資料。他補充，在創科應用基金於 2018 年 12 月推出之前，社署已一直為資助安老院舍提供資助，以推行在 2009 年設立的社會福利發展基金下的藥物管理項目。

15. 田北辰議員認為，面對人口老化，為構建香港成為智慧城市，政府當局應鼓勵安老院舍運用數碼解決方案管理藥物。他詢問，創科應用基金的資助範圍是否涵蓋外購由藥劑師中央支援的自動配藥與包裝服務。勞福局局長表示，只要遵守法例及《安老院實務守則》(“《實務守則》”)所訂明的相關規定，資助及合約安老院舍可透過靈活調配資源，提升護理的成效及質素。

巡查及執法

16. 陸頌雄議員詢問，違反《實務守則》訂明的藥物管理規定的罰則為何，以及政府當局會否公開違規安老院舍的資料。鄭松泰議員關注到，儘管過往曾發生安老院舍向住客不當派發藥物的事件，但在許多情況下，有關安老院舍的經營者都將責任推

卸給前線員工，從未有安老院舍因違反藥物管理規定而被撤銷牌照或被拒續牌。

17. 勞福局局長強調，安老院舍的經營者有責任制訂有效的藥物管理系統，並確保員工克盡己任。社署牌照及規管科已不時向安老院舍發出管理信件，提醒院舍必須遵從法例的規定，安全地管理藥物。如發現違規情況，會根據違規事項的性質，向有關安老院舍發出勸諭、警告或書面糾正指示。若參與改善買位計劃的私營安老院舍不遵守相關規定，在政府當局購買宿位時會被扣減分數。為提高透明度，社署已將違規個案的警告紀錄上載其網站。若有關的安老院舍已糾正違規情況，便無需撤銷或暫停其牌照。

18. 潘兆平議員詢問因違反藥物管理規定而被定罪的個案數目，助理署長(牌照及規管)回應時表示，對於嚴重及屢次違規的個案，社署或會向有關的安老院舍提出檢控。過去 4 年，有 118 宗因違規而被定罪的個案，當中約 3% 涉及藥物管理。

其他關注事項

19. 主席建議，政府當局應加強地區康健中心提供的藥劑師服務，包括向社區的長者提供用藥諮詢服務及藥物包裝服務。勞福局局長表示，使用服藥提醒工具能協助社區的長者正確使用藥物。

IV. 優化整筆撥款津助制度檢討

[立法會 CB(2)1261/20-21(05) 及 (06) 號、CB(2)1279/20-21(03)及 CB(2)1284/20-21(01)至(03)號文件]

20. 應主席邀請，勞福局局長向委員簡介優化整筆撥款津助制度的檢討(“優化檢討”)結果及建議，詳情載於政府當局的文件(立法會 CB(2)1261/20-21(05)號文件)。

21. 委員察悉就所討論的議題，立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介(立法會

CB(2)1261/20-21(06)號文件)，以及分別由香港社會服務聯會(“社聯”)、香港社會工作人員協會、基督教香港信義會社會服務部及香港基督教服務處提交的 4 份意見書(立法會 CB(2)1279/20-21(03) 號及 CB(2)1284/20-21(01)至(03)號文件)。

落實優化整筆撥款津助制度檢討專責小組的建議

22. 梁志祥議員及陸頌雄議員申報他們是優化整筆撥款津助制度檢討專責小組(“專責小組”)的成員。梁志祥議員表示，專責小組的部分建議只是概括非政府機構一直所做的工作，因此無法達到提升整筆撥款津助的有效運用及改善受資助非政府機構的服務質素的目的。

23. 勞福局局長表示，非政府機構將須透過例如對《整筆撥款津助制度非政府機構最佳執行指引》(“《最佳執行指引》”)作出相應修訂，有序地落實專責小組的各項建議。政府當局會監察落實專責小組的建議的進度，以及個別非政府機構遵從《最佳執行指引》的情況。副主席同意，整筆撥款津助制度已推行多年，有必要進行檢討以確保公帑用得其所。他建議政府當局獎勵在 5 個領域中表現優異的非政府機構，公開表揚其工作成果。勞福局局長表示，社署在委託機構承辦新的服務措施時，會考慮非政府機構的表現。

24. 潘兆平議員表示，有意見認為零碎的建議未能針對整筆撥款津助制度問題的癥結，特別是有關薪酬架構及薪酬基準的關注。他詢問政府當局與持份者商討由 2022-2023 年度起逐步推行各項建議的情況，以及有否空間調整推行具爭議性或需要額外資源的建議的時間表。勞福局局長及社會福利署署長向委員保證，政府當局會與持份者探討推行細節，例如制訂資助及自負盈虧服務的成本分攤指引，以及擬訂更清晰的準則，以釐定《津貼及服務協議》(“《協議》”)相關及非《協議》相關活動。至於需要額外資源的建議，推行時間表將取於政府的財政狀況等各項因素。

服務檢討

25. 陸頌雄議員歡迎專責小組的建議 6，即有系統地檢視估計資助人手編制、服務對象、服務性質及服務表現標準，以改善有關的非政府機構的服務質素。田北辰議員察悉，專責小組建議在進行《協議》的服務檢討時，個別服務範疇在同一時段內最多就兩個服務項目/服務項目群組進行檢討，務求於一年內完成每個服務項目/服務項目群組的檢討。若未能在一年內完成檢討，則不能在同一服務範疇內開展另一個服務項目/服務項目群組的檢討。他關注到需時數十年才完成檢討現有 160 多個服務項目，並促請政府當局增加人手，使服務檢討可於 5 年內完成。

26. 勞福局局長解釋，由於部分服務涉及多份《協議》，不同《協議》中的相同服務項目會同步進行檢討。在某些情況下，可同時檢討兩個以上服務項目。政府當局會為服務檢討訂定優次。田北辰議員詢問《協議》服務檢討的目標完成時間，勞福局局長回應時表示，專責小組建議，有時限《協議》的服務量及服務成效指標應每 5 年檢討一次；以及在資源許可的情況下，檢討不設時限的《協議》的服務量及服務成效指標。主席詢問如何監察非政府機構的表現，勞福局局長回應時表示，非政府機構的表現是以《協議》相關活動的服務量及服務成效指標來衡量的。未能達到此等標準的非政府機構須提供解釋及跟進計劃。

整筆撥款津助的運用情況

27. 有鑒於有序地落實 30 項建議需時，副主席認為，有些非政府機構因“肥上瘦下”或運用津助不當而導致員工的流失率高企，政府當局應在此期間安排代表列席其董事會，以逐一處理問題。梁志祥議員表示，近年受資助非政府機構高層管理人員薪酬的透明度有所提高，應已防止出現“肥上瘦下”的情況。

28. 勞福局局長表示，根據整筆撥款津助制度，政府當局不再安排代表列席受資助非政府機構的

董事會。當局已設立機制監察非政府機構的表現，並會採取針對性行動處理所發現的問題，例如累積巨額整筆撥款儲備。至於高層管理人員的薪酬，社署現時規定所有受資助非政府機構，除非獲豁免，必須披露最高級 3 層管理人員的薪酬條件。據政府當局觀察所得，某些高層管理人員的高薪酬水平與其承擔的責任相稱，包括所管理的員工數目。此外，當局亦察悉，受整筆撥款資助非政府機構的實際資助人手編制，與社署就主要服務估計資助人手編制相若，甚至更大。儘管如此，少數非政府機構出現員工流失率偏高的情況，其中大部分是小型非政府機構。由於小型非政府機構的職員大部分是薪酬較低的非津助員工，很多這些非政府機構會將津助員工的薪酬水準調整至與非津助員工一致，以免出現薪酬差距，而這亦是津助未獲善用的部分原因。在整筆撥款津助制度下，非政府機構在財政年度結束時的累積儲備水平，不應超過該年度營運開支(不包括公積金開支)的 25%。每年約有 30 間非政府機構須把高於全年營運開支 25% 上限的儲備款額退還政府當局，佔該年整筆撥款津助總額約 0.2%。

29. 梁志祥議員籲請政府當局向非政府機構清楚解釋建議的成本分攤安排。他表示，社聯關注到為善用整筆撥款津助而對成本分攤安排及基準施加任何僵化的限制，均會削弱非政府機構應對不斷轉變的服務需要的靈活性。勞福局局長重申，政府當局會就如何推展各項建議與受資助非政府機構緊密合作。非政府機構一直並會繼續獲給予足夠彈性以爭取其他經費來源，提供有利於福利服務整體發展的自負盈虧服務。

30. 主席詢問非政府機構是否須提交每年預算以申請整筆撥款津助，勞福局局長回應時表示，向非政府機構發放的整筆撥款津助金額是由政府當局決定。整筆撥款會作出調整以支付新服務需求的開支，以及配合根據公務員薪酬調整及每年價格變動而作出的每年薪酬變動。

人力資源管理

31. 鄭松泰議員表示，很多非政府機構前線員工關注到整筆撥款津助制度下人手編制的檢討步伐緩慢，而在釐定社工的薪金時亦未有考慮其專業資格及相關工作經驗。他認為，經驗豐富的社工受聘在另一間非政府機構擔任同一職級的職位，卻只領取入職薪金並不公平。他呼籲政府當局在整筆撥款津助制度下設立機制，適當地考慮社工的工作經驗，讓非政府機構採納以確保同工同酬。

32. 勞福局局長表示，政府當局難以這樣做。在整筆撥款津助制度下，非政府機構的薪酬架構及薪級表與公務員的薪酬架構及薪級表已經脫鉤，而薪酬是由個別非政府機構釐定。有意見認為，某些非政府機構職位人員的薪酬與其資歷不相稱，部分原因是七成社工副學位持有人並非擔任社工職系的職位，而有五成社工學位持有人則擔任只需副學位資格的職位。社署現時的做法可以作為參考，即所有新入職社工不論是否擁有高於入職所需的資歷及/或經驗，均會按有關職級的起薪點支薪。

33. 主席認為，過往社工學位畢業生供過於求，以致不少畢業生以低薪受僱。她詢問，政府當局有否研究非政府機構社工與公務員社工職系社工的薪金差距，藉以改善整筆撥款津助制度下的薪酬架構及薪酬基準。勞福局局長解釋，很難就此作出比較，因為有些非政府機構已另設與公務員脫鉤的職級及薪酬架構。

34. 梁志祥議員表示，社福界關注到非政府機構員工的薪金，特別是定影員工(即截至2000年4月1日仍受僱的員工)的薪金，或會受優化檢討所影響。他促請政府當局解釋如何保障非政府機構員工的權益。勞福局局長表示，政府當局已在2001-2002年度至2005-2006年度期間向非政府機構提供過渡期補貼，以便有關機構履行對定影員工的合約承諾；而在整筆撥款津助制度推行後，定影員工的聘用條件和條款保證維持不變。由於定影員工的數目因退休而大幅減少，有關非政府機構在人手編制及薪酬方面會有更大彈性。專責小組提出的建議20至

30 旨在透過提高員工薪酬政策的透明度及其他措施，包括披露在整筆撥款資助下各常設職位的薪酬架構及/或起薪點，以確保非政府機構向公眾問責和擁有良好機構管治。

35. 主席表示，部分委員向她反映，應設立諮詢委員會監察受整筆撥款津助非政府機構的薪酬架構。勞福局局長表示，除成立整筆撥款獨立處理投訴委員會處理整筆撥款的相關投訴(包括有關薪金的投訴)外，亦已設立整筆撥款督導委員會，負責監察整筆撥款津助制度的推行情況等。

(主席於下午 12 時 59 分把會議由指定的結束時間延長 10 分鐘，以便有足夠時間進行討論。)

管理人員薪酬

36. 田北辰議員詢問，倘若所披露的受資助非政府機構最高級 3 層管理人員的薪酬被認為過高，政府當局會採取甚麼行動。他關注到向高層管理人員支付過高薪金的非政府機構，會短付前線員工或新聘僱員工的工資，造成“肥上瘦下”的情況。勞福局局長表示，受資助非政府機構須遵守“不優於”原則(即受資助員工的服務條件不應優於相若公務員職級)。經成本比較後，政府當局發現所披露的高層管理人員的薪酬均屬恰當。

37. 田北辰議員詢問，違反“不優於”原則的非政府機構會否被禁止競投受資助服務，勞福局局長回應時表示，政府當局會審視有關的非政府機構的服務項目。假如有關的非政府機構提供的服務主要為受資助服務，而其高層管理人員的薪金遠高於職級相若的公務員，政府當局會跟進，並在有需要時採取行動。現時，倘若受資助非政府機構每年接受政府經常資助不少於\$1,000 萬元，並有超過 50% 的運作收入總額來自政府，均須披露最高級 3 層管理人員的薪酬。上述規定的相關事宜已於政府帳目委員會第六十九 A 號報告書第 4 部中詳細討論。專責小組在建議 22 中進一步建議，所有受整筆撥款津助的非政府機構亦應採取相同做法，以加強向公眾負責，並讓公眾更瞭解其財政狀況。應主席及

經辦人/部門

政府當局

田北辰議員要求，勞福局局長答允以表列方式，比較在每年接受社署經常資助不少於 1,000 萬元，而資助額佔其在福利範疇的相關服務/活動的運作收入總額 50%以上的非政府機構中，最高 3 層職員與職級相若的公務員的薪酬。

符合受整筆撥款津助的機構

38. 陸頌雄議員表示，很多受整筆撥款津助的非政府機構歷史悠久，有少數被批評表現不濟或薪酬出現“肥上瘦下”的情況。依他之見，整筆撥款津助不應只批予成立已久的非政府機構，亦應批給在提供福利服務方面富有經驗的自助小組、社區組織及愛國慈善團體。他籲請政府當局檢討收取整筆撥款津助的資格準則。勞福局局長表示，除了整筆撥款津助外，亦有其他形式的津助給予提供認可福利服務的機構。政府當局不排除日後會將更多機構納入整筆撥款津助制度，以提供認可福利服務。

其他關注事項

39. 陸頌雄議員詢問，政府當局會否考慮要求受整筆撥款津助的非政府機構的高層管理人員，宣誓擁護《中華人民共和國香港特別行政區基本法》及效忠中華人民共和國香港特別行政區（“宣誓要求”）。勞福局局長解釋，一些受津助的非政府機構的津助，只佔其福利範疇下總運作開支的一部分。這些非政府機構在宣誓要求方面的情況，與政府服務承辦商並無分別。

V. 其他事項

40. 議事完畢，會議於下午 1 時 11 分結束。

立法會秘書處

議會事務部 2

2021 年 12 月 28 日