

2021年7月12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的檢討報告

目的

本文件旨在向委員介紹有關優化整筆撥款津助制度的檢討結果及建議。

背景

2. 政府於2001年推行整筆撥款津助制度。在此之前，社會福利署（社署）向受資助的非政府機構（機構）撥款，以支付認可福利服務的實際成本，同時嚴格控制機構的資源投入和詳細查核各個開支細項。此外，為機構訂定人手編制、薪酬水平、不同職系及級別人員的資歷等，均涉及繁複的審計程序，包括審核員工資歷、採購程序和發還認可項目開支等。由於政府及機構須為此承擔高昂的行政成本，加上撥款準則未能有效確保機構為服務使用者提供優質的社會福利服務，故這些安排一直為人詬病。相比之下，整筆撥款津助制度着重服務成效，令機構在運用公帑及提供優質服務方面更靈活和更具效率，使行政工作得以簡化，服務質素得到實質的提升。多年來的經驗已證明整筆撥款津助制度讓機構可因應最新情況有效調配資源，為有需要的人士加強服務。因此，不少機構在符合社署訂明的基本服務規定的同時，在調整甚至提升服務水平以切合服務使用者日益提高的期望及需求方面，亦取得良好進展。

3. 政府在2017年10月發表的《施政綱領》中公布會與社福界商討如何優化整筆撥款津助制度。勞工及福利局（勞福局）局長委託社署成立一個專責小組，檢討如何優化整筆撥款津助制度。專責小組由社署署長擔任主席，成員來自不同界別，包括立法會議員、香港社會服務聯會、機構管理層、員工及服務使用者、獨立社會人士及勞福局的代表。此外，曾參與整筆撥款津助制度相關工作的委員會成員亦獲委任加入專責小組。專責小組的職權範圍及成員名單載於附件。此

外，社署聘請了顧問公司透過問卷調查、聚焦小組會面及深入訪談等方式，向相關持份者收集數據及進行研究。

4. 勞福局及社署於 2018 年 5 月向立法會福利事務委員會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。其後，專責小組共舉行了七場業界諮詢會／聚焦小組，檢討報告已適當地採納不同持份者所提出的意見及建議。

建議

5. 專責小組已完成檢討工作，並分別在五個領域提出共 30 項建議。下文第 6 至 16 段撮述五個領域的相關指導原則及建議。詳情載於專責小組的檢討報告。報告已上載社署網站（https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_ngo/page_taskforce/）供公眾參閱。

（一）有關福利服務質素的建議

6. 面對社會環境不斷轉變，機構管理層必須透過利用整筆撥款津助制度賦予機構的靈活性調配資源和重整服務，以持續改善服務，配合服務使用者的需要。在整筆撥款津助制度下，社署與業界共同制訂了《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》），協助機構提升及鞏固機構董事會的管治水平及機構管理層的管理能力，以及改善整體服務；並不時更新《社會福利服務整筆撥款手冊》（《整筆撥款手冊》），為機構提供所需的指引及支援。此外，社署一直適時增加機構的整筆撥款，讓機構可持續優化及加強為服務使用者提供的服務。

7. 政府認同有需要建立常規機制，進行更有系統的福利服務檢討，以確保福利服務質素和服務發展與時並進。機構在進行服務檢討時須顧及資源限制，並應考慮重新調配現有資源。機構亦應自我評估表現和提出改善建議¹。

¹ 審計署在 2017 年發表的《第六十九號報告書》建議社署為所有《津貼及服務協議》訂立服務成效指標，同時要求機構按服務量／服務成效指標進行更準確的自我評估。

8. 基於上述考慮，專責小組提出以下建議：

建議1	提供管治及管理的學習平台，以鞏固及提升機構在不同範疇所需的管治及管理知識和能力
建議2	資助機構進行員工培訓、業務系統提升（資訊科技項目及非資訊科技項目）及服務研究
建議3	增設專職醫療職系的督導支援，促進有關專業發展，以及處理複雜個案 ²
建議4	為資助服務單位提供商業租金資助；以及增加獎券基金下的整體補助金，以協助機構應付添置／更換家具和設備的開支，以及支付小型工程的開支
建議5	把有時限《津貼及服務協議》（《協議》）的服務量及服務成效指標的檢討周期劃一定為每五年一次；以及在有新資源的情況下，檢討不設時限的《協議》的服務量及服務成效指標
建議6	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，以切合各類社會服務的使用者不斷轉變的需要
建議7	在《整筆撥款手冊》訂明機構進行內部服務審查的次數及方式，以提升服務表現自我評估機制；並透過定期舉辦業界分享會，讓機構分享內部服務審查機制的優良措施及訂立業界的基準

² 社署已於2019年12月為機構增加1億400萬元經常性撥款，供開設約94個相當於高級職業治療師及高級物理治療師職級的職位。

(二) 有關人手編制、撥款基準及人力資源管理事宜的建議

9. 機構應定期檢視其人力資源管理政策，在符合社署訂明的服務規定及標準的前提下，按整體財政狀況制訂認同員工貢獻及有利持續發展的薪酬政策，從而吸引和挽留員工，尤其是有招聘困難的職位³。在整筆撥款津助制度下，社署把機構的薪酬成本、與薪酬有關的津貼、員工公積金和認可繳費收入計算在整筆撥款內，以確保機構獲得足夠資助應付所需開支⁴。整筆撥款中有關薪酬成本的資助是根據社署就個別服務單位所訂定的估計資助人手編制，並按有關職位任在公務員薪級表的中點薪金計算。值得注意的是，在整筆撥款津助制度下，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，後者只是社署用作計算機構可獲撥款的參考，而非用來規限或限制機構的薪酬安排。事實上，不少機構已因應服務需要，開設與社署估計資助人手編制不同的職級，以及發展不同的薪酬架構；亦有部分機構按照專業職能、工作複雜程度等因素，將部分專業職系劃分不同層級。

10. 基於上述考慮，專責小組提出以下建議：

建議8	維持中點薪金撥款基準，讓機構可繼續靈活地聘用人手、迅速回應服務需要及有效率地提供福利服務
建議9	按機構的規模訂立不同水平的中央行政津助基礎，以加強機構的中央行政能力
建議10	機構應持續改善人力資源管理，包括制訂有利員工事業發展的人力架構、善用寄存帳戶及／或公積金的儲備，以及制訂適當的員工友善及減少人手流失措施

³ 因應機構曾反映某些職位因招聘困難而長期出缺，自2014年起，社署作出了特別安排，在有關職位的中點薪金之上提供兩至三個額外薪點的撥款，例如臨床心理學家、言語治療師、職業治療師等。

⁴ 根據顧問公司的研究結果，沒有數據顯示社署以公務員薪級表中點薪金為基準的撥款不足以應付機構的薪酬支出。

(三) 有關財務規劃事宜的建議

11. 有效管理資源和確保財政穩健是機構的基本責任。機構應妥善運用整筆撥款儲備⁵和用作履行對定影員工⁶的合約承諾的寄存帳戶的累積結餘，並作出有效及長遠的財政預算和安排，務求在維持財政穩健與支援員工和服務持續發展之間取得適當的平衡。就此，社署一直密切留意機構的財政需要，除了因應新的服務需要及每年按價格調整增撥資源外，亦不時檢視機構的財政狀況，增撥資源以加強對機構的行政及專業支援。

12. 基於上述考慮，專責小組提出以下建議：

建議11	改善寄存帳戶管理，並制訂使用計劃及進行財務推算（包括履行對定影員工的合約承諾及提升人力資源安排等）以善用儲備
建議12	善用公積金儲備，以提高員工士氣及增加員工對機構的歸屬感
建議13	進行每年財務推算，包括檢視對上一個財政年度的財務推算的準確度及限制

⁵ 在 2017-18、2018-19 及 2019-20 三個年度，在 164 間受資助機構中，分別有 28、34 及 33 間須把高於其全年營運開支 25% 上限的整筆撥款儲備款額退還政府。

⁶ 定影員工是指於 2000 年 4 月 1 日在機構的受資助服務單位擔任認可人手編制職位的員工。在整筆撥款津助制度推行後，只要定影員工仍受僱於同一機構，且沒有被改編至另一職系或獲晉升至另一職級，其聘用條件和條款保證維持不變。為協助機構在履行對定影員工的合約承諾之餘長遠仍能維持財政穩健，社署於 2004-05 至 2006-07 年度，暫緩要求機構退還高於 25% 上限的整筆撥款儲備款額。截至 2007 年 3 月 31 日的累積整筆撥款儲備可存放在寄存帳戶內，以應付在履行對定影員工的合約承諾方面所需的開支。根據社署資料，儘管機構定影員工總數已由 2015 年 9 月的 6 959 人減至 2019 年 9 月的 4 738 人（減幅為 32%），寄存帳戶的累積結餘卻沒有相應下降。

建議14	把資助機構使用精算服務作財務推算的計劃恆常化，以協助機構在審慎理財及顧全員工利益之間取得平衡；如機構出現定影員工數目大幅減少但寄存帳戶的累積結餘沒有相應下降的情況，或累積龐大儲備金額，又或須把高於上限的儲備款額退還政府，應優先要求他們參與計劃
------	---

(四) 有關運用撥款的相關性的建議

13. 在津助管理方面，機構應就開支用途向政府及公眾妥善交代。機構釐訂《協議》相關活動的準則及審計程序應與社署的監管尺度一致，並必須確保受資助計劃沒有在金錢或實物方面為自資活動提供補貼⁷。就此，政府有關管理受資助機構撥款的指引訂明，機構必須確保受資助計劃沒有在金錢或實物方面為自資活動提供補貼。《整筆撥款手冊》亦訂明整筆撥款和整筆撥款儲備是用以支付《協議》所訂服務或有關活動的營運開支。

14. 基於上述考慮，專責小組提出以下建議：

建議15	釐定《協議》相關活動的考慮準則及運用整筆撥款的比例上限
建議16	制訂推行《協議》相關活動的工作指引
建議17	製作運用整筆撥款津助的成本分攤指引，以提供成本分攤安排、基準及例子
建議18	機構須就已推行的《協議》相關活動向社署呈交年度報表，以報告該等活動的開支在某一服務協議單位的整筆撥款中所佔的比例
建議19	機構須就推行《協議》相關活動，考慮諮詢／知會員工及服務使用者的準則，以提高透明度

⁷ 審計署署長在2017年發表的《第六十九號報告書》要求社署採取措施，以協助機構採用合適的基準，把經常開支（包括機構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。

(五) 有關機構問責和機構管治事宜的建議

15. 良好機構管治既能令機構表現更出色，又能確保機構各級管理人員及員工各盡其職，承擔責任，維護所有持份者的利益。機構應與員工和服務使用者保持有效的溝通，讓他們知悉各項服務的經費來源、薪酬政策、事業發展階梯，以及如何確保優質及可持續的服務。社署透過《整筆撥款手冊》提醒機構建立公眾問責機制及良好機構管治的重要性及應注意的事項；並應為員工和服務使用者提供有效的溝通渠道。

16. 基於上述考慮，專責小組提出以下建議：

建議20	機構須披露周年財務報告，讓公眾人士閱覽
建議21	機構須提高董事會及管理高層的透明度，讓公眾閱覽董事會成員名單、董事會架構及高層管理／行政人員名單，並適時更新有關資料
建議22	機構須披露最高三層管理人員的薪酬，以加強向公眾負責，並讓公眾更了解機構的財政狀況
建議23	機構須向公眾發放有關運用整筆撥款儲備及公積金儲備的資訊，以提高透明度
建議24	機構須提高員工薪酬政策的透明度，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，並給予機構五年過渡時間進行相應的準備工作
建議25	機構須提高在整筆撥款資助下各常設職位（即非臨時或短期職位）編制的透明度
建議26	機構須提高在機構或服務單位發生的特別事故及重要事故的透明度，除了按既定做法向社署適時通報外，亦須向相關的服務使用者／家屬／員工或其他相關人士發放有關資料

建議27	機構須就重要事宜向可能受影響的員工徵詢意見，以加強向員工負責
建議28	機構須就重要事宜向可能受影響的服務使用者徵詢意見，以加強向服務使用者負責
建議29	機構須設立董事會及管理高層與員工及服務使用者的常設溝通渠道，以收集及回應員工及服務使用者對整筆撥款津助相關事宜的意見
建議30	機構須設立渠道讓可能受影響的員工及服務使用者參與重要事宜的決策過程，以提高持份者的參與度

未來路向

17. 社署會與持份者商討如何有序地落實各項建議，並預計在2022-23年度起逐步推行。

徵詢意見

18. 請委員備悉有關優化整筆撥款津助制度的檢討結果及建議，並提供意見。

勞工及福利局
社會福利署
2021年7月

優化整筆撥款津助制度檢討專責小組

職權範圍

- (一) 優化整筆撥款津助制度的檢討範疇；
- (二) 有關檢討的資料數據蒐集和研究；
- (三) 為優化整筆撥款津助制度而可作的改善之處和可推行的措施；以及
- (四) 持份者在檢討上的參與。

成員名單

主席

社會福利署署長

成員

張超雄議員（任期由2017年11月27日至2020年11月30日）

梁志祥議員，SBS，MH，JP

陸頌雄議員

邵家臻議員（任期由2017年11月27日至2020年11月30日）

蔡海偉先生，JP

梁佩瑤女士，JP

方長發先生，JP

郭烈東先生，JP

楊綺貞女士

張志偉先生

葉建忠先生（任期由2017年11月27日至2018年6月28日）

張惠蓮女士（任期由2018年6月29日開始）

陳綺貞女士

李劉茱麗女士，JP

許宗盛先生，SBS，MH，JP

陳美蘭女士，MH，JP

歐楚筠女士

陳志輝教授，SBS，JP

唐業銓先生

楊傳亮先生，BBS，JP

勞工及福利局副秘書長（福利） 1

社會福利署副署長（行政）

社會福利署助理署長（津貼）

秘書

社會福利署總社會工作主任（津貼）