

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)1261/20-21(06)號文件

檔號：CB2/PL/WS

福利事務委員會

立法會秘書處為 2021 年 7 月 12 日會議 擬備的最新背景資料簡介

整筆撥款津助制度檢討

目的

本文件提供有關整筆撥款津助制度檢討的背景資料，並闡述議員過往就此課題所作的討論。

背景

2. 2001 年 1 月之前，社會福利署("社署")向非政府機構撥款以支付用於提供認可福利服務的實際成本("傳統津助制度")。2001 年 1 月，當局推出整筆撥款津助制度，作為向非政府機構提供資助的重大改革，讓機構可自主靈活調配津助資源，更適時地配合服務需要。在傳統津助制度下受資助的機構，可自願選擇加入整筆撥款津助制度。在 2019-2020 年度，共有 164 間機構接受整筆撥款津助。

3. 在整筆撥款津助制度下，每年向機構發放的整筆撥款津助金額為員工薪金、公積金撥款和其他費用¹相加後減去社署認可的機構收費。政府當局會按照以下方法，訂定每間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(即所有認可職位包括分數職位)，乘以截至 2000 年 3 月 31 日薪級表的中點薪金，再加上業界僱主平均須承擔的 6.8%公積金供款。為了達至上述目的，當局把每間機構於 2000 年 4 月 1 日的員工人數及在傳統津助制度下該機構於 2000-2001 年度可在員工薪酬方

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)。

面獲得的資助額定影。² 在《津貼及服務協議》的範疇內，³ 非政府機構可靈活調配整筆撥款津助，以支付員工開支及其他營運開支。機構可保留未動用的整筆撥款津助作為儲備，以應付日後開支。累積儲備(與公積金儲備和寄存帳戶結餘分開計算)的上限為機構受資助服務每年營運開支(不包括公積金開支)的25%，超出上限的累積儲備須退還給政府。在2019-2020年度，共有33間機構(載於**附錄 I**)須向政府退還款項。

4. 為了監察整筆撥款津助制度的推行情況，社會福利署署長自2007年8月起重新召開整筆撥款督導委員會。2008年1月，政府當局委任了一個由一名非官方主席及4名不同背景的委員組成的獨立檢討委員會("整筆撥款獨立檢討委員會")，就整筆撥款津助制度進行檢討。整筆撥款獨立檢討委員會作出總結，指推行整筆撥款津助制度所依據的原則是正確的，此制度值得保留，並在2008年12月提交予政府當局的《整筆撥款津助制度檢討報告》("檢討報告")中提出了36項建議，以優化整筆撥款津助制度。整筆撥款獨立檢討委員會的建議載於**附錄 II**。政府當局原則上接納所有建議。

5. 檢討報告提出的其中一項建議是，福利界應在整筆撥款津助制度下為非政府機構制訂《最佳執行指引》，以提升機構在財務管理、人力資源管理，以及機構管治及問責等範疇的管治。社署委託香港理工大學就《最佳執行指引》的制訂進行顧問研究，並在整筆撥款督導委員會轄下成立項目督導委員會，以監察有關的研究工作，⁴ 其後亦擬定了《最佳執行指引》框架，訂有18個項目。此18個項目當中，14個項目已取得共識，其中7個項目列入第一組指引，即非政府機構除非有充分理由，否則理應遵守的指引；另外7個項目則列入第二組指引，即鼓勵非政府機構採用的指引。尚有4個項目仍未取得共識，全部與人力資源管理有關。此18個項目的詳情載於**附錄 III**。整筆撥款督導委員會通過由2014年7月1日起推行14項已取得共識的項目，非政府機構獲給予3年過渡期(即在2017年6月30日之前)推行有關指引。⁵ 這亦標誌着整筆撥款獨立檢討委員會提出的36項建議全部獲落實推行。

² 由於福利界對於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表示關注，政府當局在2001-2002年度至2005-2006年度推行過渡期補貼計劃，隨後在2006-2007年度提供特別一次過撥款，以照顧非政府機構對財政資助的需求。

³ 《津貼及服務協議》乃社會福利署("社署")作為津助提供者與服務營辦者的約束性文件，雙方須遵守文件中就各服務類別所訂的協議要求。

⁴ 項目督導委員會由社署助理署長(津貼)出任主席，成員包括整筆撥款督導委員會內4個不同組別的非官方代表，即機構管理層、工會代表、服務使用者及獨立人士，以及社署的代表。

⁵ 整筆撥款津助制度－非政府機構《最佳執行指引》(2014年7月1日生效)可在社署網頁瀏覽，網址為：

<https://www.swd.gov.hk/doc/ngo/BPM/Best%20Practice%20Manual-C.pdf>。

6. 為了讓整筆撥款津助制度與時並進，《行政長官 2017 年施政報告》施政綱領宣布，政府會與社福界商討如何優化整筆撥款津助制度，並於 2017 年 11 月成立優化整筆撥款津助制度檢討專責小組("專責小組")⁶，就優化整筆撥款津助制度進行檢討。⁷ 專責小組預計於 2020 年 5 月向政府當局提交報告。另外，審計署已就社署對整筆撥款的管理進行審查。審查工作的觀察所得及建議已在《審計署署長第六十九號報告書》⁸ 內發表，而該報告書已在 2017 年 11 月 22 日的立法會會議上提交議員省覽。據政府當局表示，專責小組進行的檢討會考慮審計署的審查結果及建議。

議員的商議工作

7. 福利事務委員會("事務委員會")曾在多次會議上討論有關整筆撥款津助制度的事宜。政府帳目委員會("帳委會")曾就《審計署署長第六十九號報告書》涵蓋有關社署對整筆撥款的管理的審查結果及觀察所得舉行了 3 次公開聆訊，並在 2018 年 5 月 2 日的立法會會議上提交其第六十九 A 號報告書。⁹

整筆撥款津助制度的成效

8. 福利界關注到，整筆撥款津助制度下的資源不足以解決非政府機構員工流失率高、有時限的僱傭合約、工資低及行政工作不斷增加等問題，而這些問題已對服務質素產生不良影響；部分議員對此亦有同感，並關注到自 2000 年推行整筆撥款津助制度以來，當局從未就非政府機構的經常性資助基線撥款作出修訂。有意見認為，整筆撥款獨立檢討委員會的建議未能有效解決上述問題，當局應全面改革整筆撥款津助制度。

⁶ 優化整筆撥款津助制度檢討專責小組的成員包括立法會議員，以及來自香港社會服務聯會、香港社會工作人員協會、非政府機構管理人員、員工及服務使用者、與整筆撥款津助制度相關的委員會、獨立社會人士、勞工及福利局及社署的代表。

⁷ 檢討範疇包括：(a)非政府機構在整筆撥款津助制度下的運作環境；(b)檢視人手編制及撥款基準；(c)整筆撥款儲備/公積金儲備的運用和財政規劃；(d)薪酬架構、員工離職率及職位出缺情況；(e)《津貼及服務協議》相關活動和非政府機構的靈活性；(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；(g)透明度和對公眾負責；及(h)溝通及持份者的參與。

⁸ 報告全文可在審計署網頁瀏覽，網址為：

https://www.aud.gov.hk/pdf_ca/c69ch01.pdf。

⁹ 有關結論及建議的詳情載於政府帳目委員會第六十九 A 號報告書第 95 至 97 段，請點擊以下連結參閱有關內容：

https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/pac/reports/69a/69a_rpt.pdf。

政府推行有關建議的進度載於相關政府覆文第 1 至 29 段，請點擊以下連結參閱有關內容：

<https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/counmtg/papers/cm20181031-sp020-c.pdf>。

9. 政府當局表示雖然沒有對基線撥款作出重大修訂，但已在 2001-2002 年度至 2018-2019 年度期間先後提供了超過 40 億元的額外一次性撥款，並在 2008-2009 年度至 2017-2018 年度期間提供超過 8 億元的額外經常撥款，以支持非政府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，以及增加其他費用的撥款以應付營運需要。政府當局贊同整筆撥款獨立檢討委員會的意見，認為整筆撥款津助制度值得保留，並已與福利界別攜手合作，推展檢討報告提出的所有建議，以優化整筆撥款津助制度。

10. 部分議員指出，由於非政府機構員工薪酬按相應公務員薪級表的中點薪金而設定的基準為上限，部分機構或會降低現職員工的薪酬，另行聘請若干新員工提供新開設的服務，結果令部分非政府機構員工薪酬偏低，因而導致員工流失問題。這些議員認為，政府當局應把薪酬開支的撥款從整筆撥款津助制度中剔除。據政府當局表示，由於非政府機構所獲的整筆撥款津助中，八成以上屬於員工薪酬撥款，若以實報實銷的方式發還薪酬開支，整筆撥款津助制度將變得名存實亡。值得注意的是，員工流失率及撥款基準已納入優化整筆撥款津助制度的檢討範疇。

《最佳執行指引》的推行情況

11. 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，大部分議員認為應把第一組和第二組指引合併為一套指引，讓《最佳執行指引》對機構具有約束力，以確保指引獲機構遵從。據政府當局表示，由於非政府機構的發展情況各有不同，部分機構在遵守一些指引方面可能會遇到困難。舉例而言，機構的董事會架構可能會因其所提供的不同服務組合而各異。基於上述背景，有些指引被列入第二組。

12. 事務委員會在 2014 年 5 月 12 日的會議上通過一項議案，要求《最佳執行指引》第一組和第二組指引均應強制執行，並且受到公眾監察；非政府機構董事會亦應加入員工及服務使用者的代表。政府當局表示，在《最佳執行指引》規定非政府機構須於董事會、管理層、員工及服務使用者之間設立有效的溝通渠道，以確保機構能就有關整筆撥款津助的事宜收集員方及服務使用者的意見。鑒於只有在非政府機構管理層和員方及服務使用者已達成共識、互相合作的情況下，《最佳執行指引》才可成功推行；若非政府機構因有實際困難而未能落實部分指引，要求強制執行整份《最佳執行指引》(尤其是第二組指引)，並不可行。

13. 部分議員認為，《最佳執行指引》成效不彰，而服務使用者的利益亦被忽視，因為很多在整筆撥款津助制度下受資助的非政府機構並不符合與管治有關的項目的規定。他們籲請政府當局就非政府機構符合有關規定訂立時間表。政府當局在 2017 年 3 月表示，有關機構須在 2017 年 6 月 30 日或之前檢視其現行政策及程序，以達至符合《最佳執行指引》的規定。機構亦須在 2015、2016 及 2017 年每年 10 月底前，以清單形式向社署報告其截至相應年份 3 月推行第一組項目和第二組項目的進度。截至 2016 年 3 月 31 日，在 165 間接受整筆撥款的機構當中，98 間(59.4%)已推行第一組全部項目；而在 154 間提交第二組清單的機構當中，38 間(24.7%)已推行第二組全部項目。

14. 對於議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。這些機構如持續未能遵守有關規定，社署會把個案轉交整筆撥款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。

15. 鑒於 4 個尚未納入《最佳執行指引》的項目¹⁰ 是非政府機構員工的主要關注所在，部分議員促請政府當局將有關項目納入《最佳執行指引》。政府當局表示，雖然非政府機構的管理層認為把有關項目列為第二組指引是一個好開始，但員方堅持將其列為第一組指引。整筆撥款督導委員會轄下的《最佳執行指引》執行細節工作小組認為，非政府機構管理層及員方需要更多時間考慮有關準則及程序的可行方案，以與業界達成共識。

整筆撥款津助的運用情況

16. 有關關注指，部分非政府機構把整筆撥款用於籌辦以私人機構為服務對象的自負盈虧活動。政府當局解釋，由於非政府機構在整筆撥款津助制度下可更靈活調配資源，部分機構把撥款用於提供自負盈虧的服務。當局察悉，這些機構分配予受資助服務的資源會被攤薄，因而影響其員工的薪酬。當局同意需要正視此問題。

¹⁰ 請參閱上文第 5 段。

17. 部分議員深切關注到，受津助非政府機構保留過多儲備，而很多非政府機構尚未推行關於《最佳執行指引》內“最合適的整筆撥款儲備水平”的規定。部分議員察悉，有些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，他們擔心，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。他們認為，當局應禁止非政府機構向員工發放花紅/津貼。不過，另有議員認為，使用資助發放獎勵金，可激勵表現良好的員工精益求精。

18. 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給政府。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。非政府機構可按其人力資源政策及相關僱傭合約/協議，作出薪酬調整及現金津貼安排。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。非政府機構每年 10 月亦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。

19. 就議員呼籲當局應密切監管整筆撥款津助的運用情況，政府當局回應時表示會研究監察整筆撥款機制可如何予以改善，以確保非政府機構可有效地提供優質服務。

最新發展

20. 在 2018 年 7 月，整筆撥款督導委員會接納由 2018 年 10 月 1 日起推行《最佳執行指引》下 3 個新項目。有關這些新項目的詳情及 2018-2019 年度非政府機構就《最佳執行指引》所有項目提交的自我評估清單申報摘要分別載於**附錄 IV 及 V**。

21. 專責小組已完成整筆撥款津助制度檢討，並已在 2021 年 7 月 5 日發表其檢討報告。

22. 事務委員會要求政府當局在 2021 年 7 月 12 日的會議上，向其簡介優化整筆撥款津助制度檢討的進度及《最佳執行指引》的推行進展。

相關文件

23. 相關文件一覽表載於**附錄 VI**，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
2021 年 7 月 9 日

2019-20年度
累積整筆撥款儲備金額超過營運開支的25%而須退還政府
的非政府機構及金額

	非政府機構名稱	2019-20年度 退還整筆撥款儲備金額 ^[註1] (元)
1	工程及醫療義務工作協會	1,485,267
2	工業傷亡權益會	744,415
3	義務工作發展局	1,068,064
4	藍如溪盛成皿教育基金有限公司	602,772
5	香港佛教聯合會	462,664
6	中華便以利會	892,183
7	中華傳道會恩光長者鄰舍中心	1,075,916
8	鐘聲慈善社	13,645,274
9	中華基督教會合一堂	532,538
10	靈光教會	72,344
11	鳳溪公立學校	264,771
12	蓬瀛仙館	408,609
13	港九街坊婦女會有限公司	1,540,175
14	香港唐氏綜合症協會	1,261,198
15	香港婦女基金會有限公司	56,609
16	香港青少年培育會	1,793,413
17	香港互勵會	52,421
18	香港復康力量	96,460
19	香港保護兒童會	6,110,637
20	佛光山佛香講堂有限公司	1,257,666
21	佐敦谷街坊福利會	468,143
22	藍田街坊福利會有限公司	160,578
23	香港基督教新生會堂有限公司	1,162,769
24	新界婦孺福利會有限公司	553,478
25	深水埔街坊福利事務促進會	2,615,205
26	香港社區組織協會	517,284
27	基督教聖約教會有限公司	779,959
28	尖沙咀街坊福利會	475,886
29	宣美語言及聽覺訓練中心	633,070
30	世界佛教友誼會港澳分區總會有限公司	338,197
31	育智中心有限公司	52,545
32	香港西區浸信會	338,498
33	錫安社會服務處有限公司	84,475
	總數^[註2]	41,603,480

- [註1] 根據社會福利署檢視個別機構已提交的周年財務報告後計算的應退還政府的整筆撥款儲備金額，數據或會因其後的補充資料而修訂。
- [註2] 由於採用四捨五入方法計算，各項數字的相加結果與總計或不相符。

**整筆撥款獨立檢討委員會
就整筆撥款津助制度提出的建議**

- (1) 福利界應就各項管理事宜，例如人力資源政策、儲備水平及如何善用儲備、機構管治及問責等事宜，為非政府機構制訂《最佳執行指引》，如有需要，可徵詢管理專家的專業意見。整筆撥款督導委員會應與福利界合力制訂《最佳執行指引》。
- (2) 政府應為非政府機構提供精算服務，以評估有關機構是否有能力履行對定影員工的承諾。非政府機構申請使用這項服務純屬自願性質。
- (3) 非政府機構應遵行良好的管理守則，把根據公務員薪酬調整幅度發放的額外撥款，全部用於提供受資助服務的員工身上。
- (4) 非政府機構為自負盈虧的服務制訂財政預算時，有需要把薪酬調整因素計算在內。這樣當受資助服務獲得供調整薪酬用的額外撥款時，非政府機構或會較容易滿足員工的期望。
- (5) 社署應收集員工離職率及流失率的數據，以便監察福利界的整體人力概況。政府應邀請社會工作訓練及人力策劃諮詢委員會密切監察福利界的人手供應情況，確保專業人員的供應穩定。
- (6) 政府應撥出 10 億元設立社會福利發展基金，資助推行培訓計劃、提升能力的措施及改善服務提供情況的研究，而且應按每宗申請的個別情況，審批採用整筆撥款津助制度的非政府機構的資助申請。
- (7) 考慮到不斷改變的服務需要，政府應設立檢討機制，在如社會福利諮詢委員會、安老事務委員會或康復諮詢委員會等適當諮詢組織的監察下，有系統地檢討福利服務，並確保在檢討過程中會考慮持份者的意見。
- (8) 如屬情況特殊及理據充分的個案，社署應准許非政府機構預支「其他費用」的資助。
- (9) 非政府機構在管理儲備時，除了考慮其須履行對定影員工的承諾外，還應顧及加強服務和培訓員工的

需要。

- (10) 社署應設立通報機制，讓非政府機構在預計有財政困難時，可預先通知社署，俾能在有關機構用罄其儲備之前，採取適當的補救措施。
- (11) 非政府機構應把非定影員工的公積金撥款及儲備全部用於支付這些員工的公積金供款，包括發放特別獎金給表現良好的非定影員工，以示獎勵。
- (12) 非政府機構過往致力根據資源增值計劃／節約措施提高效率及生產力，應予表揚。建議若非政府機構需要額外撥款，應透過有系統地檢討服務需要，提出充分的理據支持。
- (13) 應重組整筆撥款督導委員會以加強其功能並擴大其成員組合，讓督導委員會可引領福利界推動整筆撥款津助制度的持續發展。
- (14) 為增加透明度，遇有個別非政府機構提出要求，社署應向其解釋計算整筆撥款的方法。
- (15) 社署應在諮詢持份者後，修訂《整筆撥款手冊》的內容，日後亦要定期更新其內容。如《整筆撥款手冊》的內容有任何變更，社署應首先在部門網頁公布，並即時以電子郵件方式通知各非政府機構。
- (16) 社署應理順機構主任制度，安排一組獨立人員擔任有關工作，提供一站式服務。該組人員應熟悉津貼科、財務科及各服務科的規則及運作情況，並能就所有與整筆撥款有關的事宜，迅速為非政府機構提供意見。因實施新安排而騰出的資源可重行調配，用作加強質素監控等現有工作或推行新措施。
- (17) 社署應全面檢討審計程序，以確保有關程序能有效監察公帑的使用情況，又不會令非政府機構難以善用整筆撥款津助制度賦予的靈活性。
- (18) 為免誤會，非政府機構應在推行服務前，及早就何謂「《津貼及服務協議》的相關服務」諮詢社署。
- (19) 社署應簡化財務申報規定，包括不再要求非政府機構按個別服務範疇和《津貼及服務協議》分析收入與支出。

- (20) 社署應檢討非政府機構提交周年財務報告的期限，並考慮有關規定是否切實可行。
- (21) 社署應設立支援服務台，為小型非政府機構提供管理意見及促進機構之間的合作。另外，社署還應提供額外資源，加強對小型非政府機構的行政及專業支援，助其發展。小型非政府機構每年可申請最多30萬元的撥款(或相等於其整筆撥款10%的款額，以款額較少者為準)，最多可申請四年。
- (22) 應統一「小型非政府機構」的定義，以便採用更集中和更有效的方法協助有關機構。為此，宜把每年整筆撥款少於500萬元及每年開支於1,000萬元的非政府機構，界定為「小型非政府機構」。
- (23) 小型非政府機構可考慮聯合提交建議書，以增加其競投新服務的競爭力。提交聯合建議書的非政府機構須選出代表，由其與社署簽訂《津貼及服務協議》，以及與社署聯絡；另外，有關機構還應自行簽訂協議，清楚訂明各自提供的服務和共同承擔的責任。
- (24) 為新服務招標時，社署應向有意投標者公開建議書各個部分在評分制度中所佔的評分比重。
- (25) 非政府機構在着手擬備服務建議書前，應仔細考慮此舉對其資源的影響，而且應聽取員工的意見，以及讓他們知道提交服務建議書的考慮因素。
- (26) 社署應考慮簡化批出新服務的程序，例如採用分兩階段的招標程序，以節省擬備和評審服務建議書所需的資源。
- (27) 如建議(6)所述，政府應設立社會福利發展基金，並以該基金取代業務改進計劃的功能，但社署可自行考慮屆時是否仍須規定非政府機構按現時或較低的百分率，為新基金資助的計劃分擔成本。
- (28) 應正式設立一個承擔公眾問責的架構安排，要求非政府機構披露交給社署的周年財務報告，使非政府機構也須就正當和審慎運用公共資源向社署及公眾負責。
- (29) 社署應全面徵詢非政府機構的意見，以期落實監管受資助機構高級行政人員薪酬的政府指引。

- (30) 社署應更頻密地進行定期及突擊巡查，以監察非政府機構的服務表現，並且應有系統地收集服務使用者的意見。
- (31) 政府在考慮社會福利諮詢委員會的意見後，應與福利界更緊密合作，合力設立一個既可行又可持續的機制，以期在香港落實高瞻遠矚的福利規劃。
- (32) 服務使用者及員工就某受資助非政府機構或其轄下服務單位提出的投訴應先由有關機構按照其既定政策處理。至於有關機構的管理層和董事會應如何更有效地履行各自的處理投訴職能，應在將為福利界制定的《最佳執行指引》內探討。
- (33) 應成立接受投訴獨立委員會，以處理與整筆撥款有關但非政府機構未能妥善處理的投訴，以及提出改善整筆撥款津助制度的建議。接受投訴獨立委員會應把其決定或建議告知社會福利署署長，而社會福利署署長則應採取適當的跟進行動。
- (34) 就匿名投訴而言，如社署決定不要求非政府機構回應或調查，應向有關機構表明，以避免不必要的工作。
- (35) 社署應檢討獎券基金的審批程序及撥款規則，並應特別考慮以下的改善建議，以期善用獎券基金：
- (a) 把每間非政府機構可獲發的整體補助金上限上調至經常性撥款的 1.5%；
 - (b) 把申請大額補助金購置家具和設備的價值下限下調至 5 萬元；
 - (c) 假如某項工程是由認可人士或顧問監督進行，政府應考慮更為倚重他們的專業認證，以加快審批程序；以及
 - (d) 如建議以捐款人的姓名為某計劃命名，社署可沿用舊的規定，要求捐款人至少捐出相等於計劃費用 20% 的捐款，但只把相等於計劃費用 10% 的捐款用以抵消獎券基金的補助金，並容許有關機構將餘款用於改善計劃。

- (36) 社署應因應勞工市場的情況，為有需要僱用輔助醫療人員或有關服務的非政府福利機構提供額外資源，為期三年，以便有關機構可提供更具競爭力的薪酬，招聘和挽留這類員工。

《最佳執行指引》

十四個《最佳執行指引》項目
(2014 年 7 月 1 日起生效)

第一組項目 ¹

整筆撥款儲備的管理

1. 善用儲備（第一組）

A. 原則

- (i) 機構須依據社署所訂定的用途，確保公平、合理、妥善及有效地運用儲備。
- (ii) 機構應善用儲備，藉此維持或加強服務和推行策略性發展，包括建立一支優質的員工隊伍。

B. 準則及程序

運用整筆撥款儲備

- (i) 機構須按其實際情況及發展策略，自行決定把整筆撥款儲備用於不同範疇的分配，例如：履行對員工的合約承諾、維持或加強服務和推行策略性發展，包括透過改善現有員工的聘用條件、支持員工作專業發展等方法，建立一支優質的員工隊伍。

管理及監察

- (ii) 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，有關討論須記錄在案。
- (iii) 機構在管理整筆撥款儲備時須遵守《整筆撥款手冊》、整筆撥款通告、相關信函／通知所訂定的用途，並備有財務報告、財務計劃等文件。
- (iv) 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。

¹按整筆撥款獨立檢討委員會的建議，福利界可考慮在《最佳執行指引》中訂立兩組不同層次的指引。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；而第二組是鼓勵非政府機構採用的指引。

2. 儲備狀況（第一組）

A. 原則

- (i) 機構須透過便利、有效及適時的渠道，以簡明的方式向員工及公眾發佈有關整筆撥款儲備的資訊，包括簡述未來如何運用儲備的計劃。

B. 準則及程序

- (i) 機構須透過適當渠道向公眾發佈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。

使用非定影員工的公積金儲備

3. 使用儲備（第一組）

A. 原則

- (i) 機構須按指定用途善用非定影員工的公積金儲備，藉此提高員工士氣，增加員工對機構的歸屬感。

B. 準則及程序

運用非定影員工的公積金儲備

- (i) 機構須按其公積金儲備的實際情況，自行決定將公積金儲備用於以下情況，例如：考慮調整公積金供款比率，或發放一次性的額外供款予員工。

管理及監察

- (ii) 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公積金儲備，在討論時須考慮上述原則，有關討論須記錄在案。
- (iii) 機構須依據相關法例、《整筆撥款手冊》、整筆撥款通告及相關信函／通知所訂定的用途運用非定影員工的公積金儲備，並備有財務報告、財務計劃等文件。
- (iv) 機構須備有文件，說明管理及監察非定影員工的公積金儲備的機制、政策及程序。
- (v) 機構須在周年大會／年報中報告機構在過去一年如何運用非定影員工的公積金儲備，並簡述未來運用儲備的計劃。

4. 儲備狀況（第一組）

A. 原則

- (i) 機構須以便利、有效及適時的渠道向員工發佈有關公積金儲備的資訊，包括簡述未來如何運用公積金儲備的計劃。

B. 準則及程序

- (i) 機構須透過適當渠道向員工發佈有關機構在過去一年運用公積金儲備的資訊，並簡述未來如何運用公積金儲備的計劃。

員工薪酬政策及管理

5. 薪酬調整（第一組）

A. 原則

- (i) 機構須把薪酬調整撥款用於其指定目的，向所有受整筆撥款津助的員工作出適時的薪酬調整。

B. 準則及程序

用於指定目的

- (i) 機構運用薪酬調整撥款時，須依據立法會財務委員會批准撥款的指令、社署最新的《整筆撥款手冊》、整筆撥款通告、相關信函／通知所訂定薪酬調整撥款的用途。
- (ii) 同時，機構運用薪酬調整撥款時須
 - (a) 按公務員薪酬調整的百分比調整員工的薪酬；或
 - (b) 把薪酬調整的額外撥款全數用於薪酬調整。

向員工發佈

- (iii) 機構須以書面或電郵的形式向所有受整筆撥款津助的員工發佈有關該年度機構薪酬調整的安排，內容包括以下資料：
 - (a) 社署在該年度因薪酬調整向機構發放額外資源的金額；
 - (b) 機構在該年度作出的薪酬調整安排：按公務員薪酬調整的百分比調整員工的薪酬，或把薪酬調整的額外撥款全數用於薪酬調整，並簡述其原因。

機構在處理投訴上的角色及責任

6. 不同層級的投訴處理所涉及的人員、職能及責任（第一組）

A. 原則

- (i) 就整筆撥款津助有關的投訴，機構須訂立完善機制及政策以清楚說明處理各層級的投訴所涉及的人員，以及每位人員在每個層級的責任及職能。
- (ii) 機構須確保所有層級涉及處理投訴的人員均避免利益衝突。
- (iii) 機構須讓投訴人及被投訴人知悉有關的投訴正按照機構／整筆撥款獨立處理投訴委員會所訂明之程序處理。

B. 準則及程序

處理投訴政策及機制

- (i) 就整筆撥款津助有關的投訴，服務使用者／員工就機構或其轄下服務單位提出的投訴應先由有關機構按照其既定政策處理。
- (ii) 機構須備有政策文件，說明處理投訴的政策及機制（包括涉及員工、管理層及董事會的投訴）。若機構現行處理投訴的政策及機制（服務質素標準 15）已涵蓋以上範疇，則機構只須沿用現有機制。

確保投訴人知悉程序

- (iii) 機構須讓投訴人及被投訴人知悉有關的投訴正按照機構／整筆撥款獨立處理投訴委員會所訂明的程序處理。

7. 機構處理投訴的政策及程序（第一組）

A. 原則

- (i) 就整筆撥款津助有關的投訴，機構須嚴謹地依據既定政策、程序及成員組合，公正地處理投訴，並輔以合宜的監察及上訴／覆檢機制。
- (ii) 機構須按照整筆撥款獨立處理投訴委員會的程序及要求處理有關的投訴。

B. 準則及程序

嚴謹、公正地處理投訴

- (i) 就整筆撥款津助有關的投訴，機構須備有文件，說明其就處理投訴所採取的內部控制措施。
- (ii) 機構須備存投訴及處理投訴的書面記錄，以確保機構依據既定政策、程序及成員組合，公正地處理投訴。

遵守整筆撥款獨立處理投訴委員會的程序及要求

- (iii) 機構須按整筆撥款獨立處理投訴委員會的要求，適時提供與投訴相關的資料及書面記錄，讓整筆撥款獨立處理投訴委員會能就投訴進行調查。
- (iv) 機構須備存相關的書面記錄，以顯示機構已就整筆撥款獨立處理投訴委員會所提出的建議作出跟進。

整筆撥款儲備的管理

1. 最合適的儲備水平（第二組）

A. 原則

- (i) 機構應按其大小規模及實際需要，自行發展一套規劃及評估機制以釐訂合適的儲備水平，並透過合適年期的推算以便作出有效監察。
- (ii) 機構在估計所需積蓄的儲備金額時要謹慎，但不宜過於保守或過於進取。

B. 準則及程序

- (i) 機構應備有文件，簡述其規劃、評估及釐訂整筆撥款儲備水平的機制，內容包括：
 - (a) 有關儲備水平規劃及評估應定期進行；
 - (b) 用以規劃及評估儲備水平的參考資料及工具，例如：薪酬架構、員工離職率、員工年齡分佈、機構預計收入與支出的增減、機構對受津助員工的合約承諾，以及長遠的財政平衡等因素，以規劃機構的發展及推算儲備水平，有關規劃及推算應於機構董事會作討論並記錄在案。
- (ii) 機構總幹事應定期向機構董事會報告儲備狀況。

管理策略

2. 溝通（第二組）

A. 原則

- (i) 機構應於董事會、管理層、員工及服務使用者之間設立有效的溝通渠道，以確保機構能就整筆撥款津助有關的事宜收集員工及服務使用者的意見。

B. 準則及程序

溝通渠道

- (i) 機構應設立有效的溝通渠道，例如：會議、單位探訪、電郵、問卷、意見收集箱等，以收集員工及服務使用者的意見。

知悉有關渠道

- (ii) 機構應備有文件，列出機構董事會與管理層收集員工及服務使用者意見的常設溝通渠道。機構應提供適當渠道讓員工及服務使用者閱覽上述資料。

3. 董事會任期（第二組）

A. 原則

- (i) 機構董事會的成員組成若不受相關法例或會章所限，機構便應就董事會成員訂立更替機制，以確保董事會能持續發展。

B. 準則及程序

更替機制

- (i) 機構在沒有相關法例或會章所限的情況下，應就董事會成員，尤其是主席及主要職位（如秘書、司庫等），制訂更替機制。機構並應備有文件說明有關更替機制並讓公眾知悉，包括：服務任期、連任次數等。

4. 董事會職能（第二組）

A. 原則

- (i) 就整筆撥款津助有關的事宜，機構應透過各種有效而合宜的安排，以加強董事會對機構及機構轄下各項社署津助服務的認識，從而加強其領導職能。

B. 準則及程序

合宜的安排

- (i) 機構應每年最少一次向董事會及其相關委員會提供已更新的服務資料，包括機構轄下各項社署津助服務的目的、各服務單位的受津助員工及服務使用者人數等資料；
- (ii) 機構應安排董事會及其相關委員會與受津助員工及服務使用者會面，以熟悉機構轄下各項社署津助服務的運作。

在整筆撥款津助制度下，董事會的職責以及機構在社署津助服務的重要管理事項的決策

5. 界定董事會的職能及責任（第二組）

A. 原則

- (i) 董事會及其相關委員會的職能、責任及成員名單應清楚界定並記錄在案。
- (ii) 機構應妥善區分董事會成員與高級管理層之間的職權範圍。

B. 準則及程序

- (i) 機構應備有文件及機構管治架構圖，說明董事會、其相關委員會及高級管理層的架構及成員名單，以及其職能和責任，並區分董事會成員與高級管理層之間的職能和責任。
- (ii) 機構應提供適當渠道讓員工及服務使用者閱覽上述資料。

6. 社署津助服務的重要管理事項的決策（第二組）

A. 原則

- (i) 機構應就一些影響員工及服務使用者的重要事宜，徵詢他們的意見。
- (ii) 根據《整筆撥款手冊》5.6 段，一般而言，在機構出現會影響員工的變化時，機構的董事會應先徵詢員工的意見，其中包括：
 - (a) 更改現有職員編制；
 - (b) 更改薪酬組合或工作條件；及

- (c) 重整及理順提供服務的模式，因應需要而更改人力調配的安排。
- (iii) 根據《整筆撥款手冊》5.8 段，機構應考慮在切實可行的範圍內，盡量讓服務使用者參與服務重整、更改現有服務提供模式及監察服務表現標準。機構可透過多種渠道，例如服務使用者聯絡組、討論會或意見調查來收集服務使用者的意見。

B. 準則及程序

收集及回應意見

- (i) 機構應自行擬備文件及政策，說明機構在作出與整筆撥款津助有關的重要決策時，如何收集及回應員工及／或服務使用者的意見，例如：會議、單位探訪、電郵、問卷、通訊、報告板、意見收集箱等。

上述重要決策的例子：

- (a) 更改現有職員編制、人手比例等；
- (b) 更改薪酬組合或工作條件；
- (c) 重整及理順提供服務的模式，因應需要而更改人力調配的安排；
- (d) 服務重整；
- (e) 更改現有服務提供模式；及
- (f) 監察服務表現標準。

7. 社署津助服務的重要管理事項的決策結果（第二組）

A. 原則

- (i) 機構應適時向員工及服務使用者發佈與整筆撥款津助有關的重要決策結果。

B. 準則及程序

提供資訊

- (i) 機構應自行擬備文件及政策，說明機構在作出與整筆撥款津助有關的重要決策後，如何發佈有關資訊予員工及／或服務使用者，例如：會議、單位探訪、電郵、通訊、報告板等。

重要決策結果的例子：

- (a) 更改現有職員編制、人手比例等；
- (b) 更改薪酬組合或工作條件；
- (c) 重整及理順提供服務的模式，因應需要而更改人力調配的安排；
- (d) 服務重整；
- (e) 更改現有服務提供模式；及
- (f) 監察服務表現標準。

資料來源：整筆撥款津助制度 – 非政府機構《最佳執行指引》。該指引可在社會福利署網頁瀏覽，網址為：
[www.swd.gov.hk/storage/asset/section/2838/tc/17_Items_of_the_Best_Practice_Manual\(c\).pdf](http://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/2838/tc/17_Items_of_the_Best_Practice_Manual(c).pdf)

《最佳執行指引》四個未達共識的項目

- (a) 員工薪酬政策應包括認可員工的工作經驗及良好表現，其中一點是讓員工薪酬超越相等職級公務員薪級表的中點薪金（如適用）；
- (b) 薪酬政策應有清晰薪酬架構及／或起薪點，以及設有溝通渠道收集員工意見；
- (c) 僱傭合約的政策應包括內部調職、續約和終止合約的處理，以及在訂定僱傭合約時應考慮員工的工作經驗；及
- (d) 機構就員工僱傭合約的決策應具有透明度及問責性（即應讓現職及將入職員工知悉相關的規定和程序）。

資料來源：政府當局就福利事務委員會 2017 年 3 月 13 日會議提供題為"接受整筆撥款津助的非政府機構推行《最佳執行指引》的進度"的文件(立法會 CB(2)931/16-17(09)號文件)

三個新增《最佳執行指引》項目

(2018 年 10 月 1 日起生效)

第一組項目

人力資源管理**合約的處理****1. 調職及終止合約的處理（第一組）****A. 原則**

- (i) 機構應就員工僱傭合約的處理訂立清晰及具透明度的政策。

B. 準則及程序

- (i) 機構須訂立受資助職位(包括有時限及無時限合約)的招聘政策，例如是否透過公開招聘及會否首先通知內部員工。
- (ii) 機構應備有文件，說明處理僱傭合約的政策，包括員工內部調職、續約、不續約及終止合約的政策、程序及通知員工的具體時限。有關文件可供員工閱覽。

2. 僱傭合約的決策（第一組）**A. 原則**

- (i) 機構在處理僱傭合約的決策時，須依從相關的規定和程序。

B. 準則及程序

- (i) 機構須備有文件說明處理員工聘任、內部調職、續約、不續約及終止合約決策的規定及程序。機構須通知員工，包括現職及剛到任的員工有關文件及閱覽途徑。
- (ii) 機構須備有文件，說明處理有關僱傭合約方面的投訴的政策及程序。有關文件可供員工閱覽。

第二組項目

員工薪酬政策及管理

1. 披露薪酬政策（第二組）

A. 原則

- (i) 機構應設有薪酬政策，包括：各職級的薪酬架構及/或起薪點，以備相關職系／職級／職位的員工參考。

B. 準則及程序

- (i) 機構應備有文件，說明員工薪酬政策，包括各職級員工的薪酬架構及/或起薪點，以備相關職系／職級／職位的員工參考。
- (ii) 機構應設立與員工溝通的渠道，以闡釋其薪酬政策及收集意見。

**《最佳執行指引》第一組及第二組
2018-19年度自我評估表摘要
(截至2019年3月31日)**

14 項指引 (自 2014 年 7 月推行)

第一組指引

截至 2019 年 3 月 31 日，所有 164 間非政府機構經已報告落實 7 項第一組指引。

第二組指引

截至 2019 年 3 月 31 日，有 160 間機構呈交 7 項第二組指引自我評估表，其推行情況如下：

第二組指引 (呈交自我評估表機構數目: 160間)	非政府機構數目 (%)		
	已推行	進行中	尚未推行
財務管理			
1. 最合適的整筆撥款儲備水平	102 (63.75%)	44 (27.50%)	14 (8.75%)
機構管治及問責			
2. 溝通	136 (85.00%)	19 (11.88%)	5 (3.12%)
3. 董事會任期	126 (78.75%)	20 (12.50%)	14 (8.75%)
4. 董事會職能	134 (83.75%)	19 (11.88%)	7 (4.37%)
5. 界定董事會的職能及責任	138 (86.25%)	18 (11.25%)	4 (2.50%)
6. 非政府機構就社署津助服務的重要管理事項的決策	110 (68.75%)	40 (25.00%)	10 (6.25%)
7. 非政府機構就社署津助服務的重要管理事項的決策結果	108 (67.50%)	42 (26.25%)	10 (6.25%)

新增指引 (自 2018 年 10 月 1 日起開始推行)

2項新增的第一組指引及1項新增的第二組指引於2018-19年度自我評估表摘要
(截至2019年3月31日)

第一組新增指引

第一組指引 (呈交自我評估表機構數目: 164間)	非政府機構數目 (%)		
	已遵守	籌備中	未能遵守
人力資源管理			
1. 調職及終止合約的處理	123 (75.00%)	39 (23.78%)	2 (1.22%)
2. 僱傭合約的決策	108 (65.85%)	53 (32.32%)	3 (1.83%)

第二組新增指引

第二組指引 (呈交自我評估表機構數目: 161間)	非政府機構數目 (%)		
	已推行	進行中	尚未推行
人力資源管理			
1. 披露薪酬政策	86 (53.42%)	59 (36.65%)	16 (9.93%)

整筆撥款津助制度檢討

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)	議程 會議紀要
	2008 年 12 月 19 日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要
	2009 年 1 月 12 日 (議程第 VI 項)	議程 會議紀要
	2009 年 1 月 17 日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要 CB(2)885/08-09(01)
	2009 年 2 月 9 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要
	2010 年 5 月 14 日 (議程第 V 項)	議程 會議紀要 CB(2)93/10-11(01)
	2012 年 6 月 11 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要
	2014 年 5 月 12 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要
	2015 年 5 月 11 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要 CB(2)586/17-18(01)
	2016 年 1 月 11 日 (議程第 V 項)	議程 會議紀要 CB(2)1930/15-16(01)

委員會	會議日期	文件
	2017 年 3 月 13 日 (議程第 VII 項)	議程 會議紀要 CB(2)1968/16-17(01)
	2017 年 6 月 12 日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要 CB(2)586/17-18(01)
政府帳目委員會	2017 年 11 月 22 日*	審計署署長第六十九號衡工量值式審計結果報告書－2017 年 10 月(第 1 章)
福利事務委員會	2017 年 11 月 13 日 (議程第 VII 項)	議程 會議紀要 CB(2)609/17-18(01)
政府帳目委員會	2018 年 5 月 2 日*	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
福利事務委員會	2018 年 5 月 14 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要

* 提交立法會的日期

立法會秘書處
議會事務部 2
2021 年 7 月 9 日