

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2588/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱
並經主席核正)

檔 號 : CB2/PL/WS

立法會 福利事務委員會

特別會議的紀要

日 期 : 2000年6月20日(星期二)
時 間 : 上午11時30分
地 點 : 立法會會議廳

出席委員 : 陳婉嫻議員(主席)
何世柱議員(副主席)
李卓人議員
李啟明議員
楊 森議員
羅致光議員

缺席委員 : 朱幼麟議員
何秀蘭議員
李家祥議員
李華明議員
楊耀忠議員

其他出席議員 : 吳亮星議員
陳國強議員
劉慧卿議員

出席公職人員 : 議程項目I

衛生福利局局長
楊永強醫生

衛生福利局副局長(3)
喬樂平先生

社會福利署署長
梁建邦先生

社會福利署副署長(行政)
黎陳芷娟女士

議程項目II

衛生福利局副局長(2)
何永謙先生

教育統籌局首席助理局長(5)
李國彬先生

教育統籌局助理局長(7)
黎耀基先生

社會福利署助理署長(社會保障)
簡何巧雲女士

應邀出席團體 : 議程項目II

香港社會保障學會

莫泰基教授

施育曉先生

何榮宗先生

譚善儀女士

鄭綽茵女士

陸曉倩女士

施燕年女士

列席秘書 : 總主任(2)4
陳曼玲女士

列席職員 : 高級主任(2)4
麥麗嫻女士

I. 衛生福利局局長就社會福利資助改革作出簡報 (立法會CB(2)2417/99-00(02)號文件)

衛生福利局局長在會議席上就福利服務資助制度改革提交文件予議員省覽時告知議員，為確保能以最合乎成本效益的方法運用資源，以滿足社會不斷轉變的需要，當局將會修訂擬議撥款制度下的規劃機制。當局打算在諮詢福利界的意見後，為每個服務範疇制訂為期3至5年的中期計劃。該等計劃會詳細說明擬推行的措施，並須顧及地區特色、人口特點等因素。採用3至5年的中期計劃周期，可讓政府有機會定期檢討每個服務範疇的目標和優先次序，確保服務能夠配合社會需要的轉變。

2. 衛生福利局局長指出，現行的資助制度一直被批評為缺乏彈性和充滿官僚主義。他表示根據現行制度，政府一旦撥款資助非政府機構營辦某項服務，即使服務需求有變或服務模式需要更改，也甚少調整有關服務。為解決這些問題，擬議的資助制度將會令規劃機制更具彈性，並推動非政府機構致力尋求重整服務，以切合社會不斷轉變的需要。

3. 衛生福利局局長強調，擬議的一筆過撥款安排並非新推行的措施，因為現已有大約480個受資助的服務單位正以一筆過撥款方式接受資助。他指出，當局就擬議方案進行的諮詢工作於2000年2月展開，並已於最近完成。政府當局在完成諮詢工作後，已在較早時提及的文件中(立法會CB(2)2417/99-00(02)號文件)詳細列述當局就所接獲的意見作出的回應。衛生福利局局長告知議員，政府當局在考慮過所接獲的意見和評論後，決定對原來的建議方案作出若干修改。他繼而向議員略述經修訂方案的內容，包括 ——

- (a) 為確保非政府機構有足夠資金承擔合約訂明的現職員工公積金供款，政府會按這些機構為現職員工實際支付的公積金供款提供資助；
- (b) 對於員工資料未經核實的“修訂標準成本資助”服務單位，當局會把這些服務單位的資助上限，由目前的中點薪金104.5%提高至106.8%；
- (c) 在計算新服務單位員工的公積金供款資助額時，會把供款率由中點薪金的5%調高至6.8%；

- (d) 為給予非政府機構更多時間適應資助制度改革所帶來的種種轉變，過渡期補貼計劃的推行期將會由3年延長至5年；及
- (e) 到了過渡期補貼計劃結束時，非政府機構才須把一筆過撥款逐步減低至基準的水平。換言之，這項措施會延至2005至06年度(而非原來建議的2003至04年度)開始進行。

4. 衛生福利局局長表示，政府當局將於下午向福利界解釋擬議方案的內容。當局稍後亦會就擬議方案為各非政府機構的代表舉行多個簡報會，並會就此推出一系列的培訓計劃。衛生福利局局長強調，政府當局將會在推行新資助制度的過程中與福利界緊密合作，並歡迎福利界就此提出意見。衛生福利局局長進一步表示，當局稍後會邀請非政府機構表明是否有意參加新的資助制度。他特別指出，雖然政府當局並沒有就一筆過撥款安排訂定任何時間表，但當局希望所有非政府機構能夠在未來兩至三年內陸續參加新的資助制度。

5. 鑑於福利界關注一筆過撥款安排對職業保障及服務質素所造成的影響，李卓人議員表明反對這項撥款安排。對於政府當局建議非政府機構的員工薪酬可無須繼續與公務員的總薪級表掛鈎，並建議由非政府機構自行釐定員工薪酬，李議員對此尤其不滿。他表示福利界的僱員擔心，一旦採用新的撥款安排，有關機構便會削減員工福利。

6. 李卓人議員進一步指出，新的資助制度變相鼓勵非政府機構招聘新員工來代替資深員工，因為這些機構可藉此節省款項，再將節省所得款項轉撥作其他開支用途。他又詢問，《津貼及服務協議》會否訂明，非政府機構必須維持既有的人手比例。

7. 衛生福利局局長回應李議員的意見時澄清，建議採用新的資助模式並非旨在節省開支。他重申有需要改革現行的資助制度，令非政府機構得以靈活進行資源管理，並增加非政府機構提供福利服務的問責性。他指出，政府實施一筆過撥款安排後，便會推行經改良的服務表現監察制度。雖然改革措施將會令非政府機構得以靈活調撥資源，但非政府機構必須達到《津貼及服務協議》所訂明的標準。政府當局現正與香港社會服務聯會就此事進行磋商。政府又已委聘顧問，研究如何協助非政府機構制訂更理想的行政制度及加強其人力資源的管理工作。

8. 李卓人議員不滿衛生福利局局長的回覆。他指出，對於新制度容許非政府機構取消現有人手比例並自行釐定薪酬，在前綫工作的員工表明極為關注。這些員工擔心，此項安排將會導致非政府機構裁員減薪，其中部分員工甚至越來越不信任其機構的管理層。衛生福利局局長回應時表示，要實踐新制度下的種種轉變，的確是極為艱鉅的工作，對此他十分瞭解。他向議員保證，根據新的制度，非政府機構的董事局和社會福利署（“社署”）均須肩負監察非政府機構管理層的責任。他指出，由於人手變動率偏高會直接影響服務質素，故此政府當局和非政府機構均十分重視保持人手穩定。雖然新制度將會由側重監控資源的運用，轉為著重服務成果，但他並不認同此項轉變意味政府今後將會忽略對資源運用的監控工作。至於李議員提出有關人手比例的問題，衛生福利局局長表示，政府當局認為要求非政府機構維持現有人手比例既無必要，亦不理想。相反而言，當局認為應容許非政府機構在若干程度上靈活訂定其人手編制。然而，他表示政府當局將會研究，可否訂明若干服務單位的某些核心員工所須具備的資格。

9. 李卓人議員詢問，政府按非政府機構為員工實際支付的公積金供款提供資助的安排是否只適用於現職員工，以及一旦員工離開現職機構並加入另一非政府機構工作，這項安排會否隨即終止。社會福利署副署長(行政)答稱，由於該員工屬新加入該非政府機構工作的員工，其公積金撥款額將會以中點薪金的6.8%計算，但假如該機構擬把該員工的公積金供款率提高至6.8%以上，而該機構又能覓得款項應付因而導致的額外開支，該機構仍然可以這樣做。然而，李卓人議員指出，這項安排與現行做法截然不同，亦與教育界就現職員工作出的公積金撥款安排大相逕庭。

10. 楊森議員詢問，如有非政府機構在擬議的新制度下獲得充裕的撥款，但卻仍然裁減員工，社署會否向該機構發出警告信。衛生福利局局長回應時解釋，推行新資助制度的目的並非在於裁減員工，因此政府當局業已承諾，如有機構在支付現職員工的公積金供款方面有任何不足之數，當局定會提供足夠撥款加以填補。為釋除非政府機構員工的疑慮，政府當局將會安排舉行簡報會，向員工詳細闡述新方案的內容。衛生福利局局長表示，當局亦可考慮在《津貼及服務協議》中訂明，在新的撥款制度下，非政府機構不得以所獲撥款不足以應付員工開支為藉口而裁減員工。

11. 楊森議員認為，當局應容許非政府機構以自願性質參加新資助制度，並要求政府當局不要就非政府機構參加新制度訂定時間表。楊議員察悉若干非政府機構已表明有意參加新制度，故此他建議政府當局應在推行新制度後一段時間檢討該制度的實施情況。他認為，假如證明新制度確實較現行制度理想，當局屆時便可邀請尚未參加新制度的非政府機構參加。衛生福利局局長明確表示，就現階段而言，當局並沒有訂定任何時間表，規定非政府機構必須在該段時間內參加新的資助制度。他表示政府當局會向有關各方闡釋新制度的內容，並會逐步實施新制度。

12. 鑑於現行制度過於官僚，而且缺乏彈性，劉慧卿議員表示支持改善現行制度的目標，但前綫反對一筆過撥款建議，原因是這項建議可能對服務質素產生負面影響，而且不獲員工支持。由於若干非政府機構在撥款並無不足的情況下仍然裁減員工並削減員工福利，她對這些機構何以有此無良表現深感詫異。衛生福利局局長答稱，據他體察所得的情況，大部分非政府機構都是良好的僱主，其中只有極少數在處理員工薪酬福利上採取急進行動。他表示在推行新制度時，政府當局將會探訪參加新制度的非政府機構，並會與有關機構詳細討論如何推行新制度，以期達致服務質素優良的目標。

13. 劉慧卿議員繼而詢問，有關非政府機構董事局的成員組合及運作模式方面，政府當局有何計劃，以確保這些董事局能夠履行監察非政府機構管理層的責任。衛生福利局局長答稱，當局將會向每間非政府機構的董事局清楚闡釋其責任及監察職能。他表示政府當局將會協助各非政府機構設立監察機制，並會就非政府機構董事局的督導職能向董事局發出指引。非政府機構的董事局必須確保其機構設有足夠渠道，以收集員工意見，但政府當局不會規定非政府機構董事局的成員必須包括員工代表。

14. 羅致光議員認為政府當局應該致力求取平衡，既要令非政府機構能夠靈活運用資源，又能確保這些機構平穩發展服務。他認為當局應逐步改變資助制度，不要一蹴即就，以免影響服務質素。衛生福利局局長就羅議員的建議作出回應時同意，應該在新的資助制度下設立機制，就非政府機構增加服務收費事宜施加管制措施。他表示會於稍後與福利界合作訂定有關管制機制的詳情。

15. 主席認為，政府當局在席上提交的文件在很多方面都沒有交代具體細節。她又認為，鑑於此課題所涉及的事項複雜紛繁，故此有必要讓市民大眾參與討論。劉慧卿議員同意主席的意見，並要求政府當局確保為市民大眾提供足夠渠道，讓他們就擬議的改革方案提出意見。衛生福利局局長作出回應時闡釋，在會議席上提交議員省覽的文件只是匯報當局上次諮詢工作的結果，並非要在該文件中詳細載列擬議改革方案的所有具體細節。他表示，當局尚未訂定有關資助安排的所有實施細節，但會在訂定有關細節的過程中與福利界保持密切聯繫。他表示政府當局期望能在6個月後定出有關安排的細節，並表明會將新的改革方案提交各區區議會徵詢意見。他又同時答允檢討諮詢機制，以確保市民大眾能參與討論。衛生福利局局長回應李卓人議員的意見時向議員保證，當局亦會考慮員工協會和服務使用者權益團體的意見。主席建議政府當局效法當年就“跨越九十年代香港社會福利白皮書”進行諮詢的模式，當年的諮詢工作得到社會各界人士積極參與。

16. 衛生福利局局長回應楊森議員的提問時表示，當局於當天早上宣佈新方案的細節後，將會隨即於下午舉行座談會，詳細介紹經修改的資助方案的細節。此外，當局亦會在隨後兩個星期為非政府機構的員工舉行一連串的簡報會及培訓計劃，以便非政府機構的員工有機會就擬議方案提出問題及發表意見。當局將會進一步訂定《津貼及服務協議》的初稿、撥款條件及日後的服務表現監察機制詳情，並會將之提交福利界討論。衛生福利局局長指出，政府當局只會在非政府機構充分了解這個制度後，才邀請非政府機構參加。

II. 香港社會保障學會建議推行的綜合社會保障方案 (立法會CB(2)2260/99-00(01)、CB(2)2397/99-00(01)、 CB(2)2407/99-00(01)至(02)及CB(2)2417/99-00(01)號文件)

17. 香港社會保障學會的莫泰基教授表示，綜合社會保障方案(“該方案”)獲得不同團體及專家全力支持，並籲請議員支持該方案。他希望事務委員會能夠在會議結束前通過一項議案，要求政府當局成立跨部門工作小組研究綜合社會保障方案，並要求政府當局在下屆立法會期內向事務委員會匯報研究結果。

18. 莫泰基教授繼而向議員簡介該方案的要點。他表示，如要透過強制性公積金（“強積金”）計劃令退休人口獲得保障，需時大約30年才會全面發揮效用。因此，政府當局實應致力研究，如何解決當前70萬名長者缺乏退休保障的問題。此外，他又指根據強積金計劃，每名退休員工每月只可獲得大約1,700元的退休金，因此僱員根據強積金計劃可獲得的退休金金額實屬偏低。莫教授請議員注意，擬議的綜合社會保障方案可以解決長者、殘疾人士及長期病患者無法獲得足夠護理及支援服務的問題。此外，如果實行該方案，便可把強積金計劃現時並無涵蓋在內的家庭主婦亦納入保障範圍內，確保家庭主婦年老時亦會獲得財政援助。莫教授表示，綜合社會保障方案的建議包括提供全面再培訓服務及為失業者提供就業培訓津貼。此外，該方案亦倡議設立中央工傷保險計劃。

19. 莫泰基教授繼而概述市民可以根據綜合社會保障方案獲得的福利金水平。舉例而言，根據該方案所建議的老年退休金計劃，在未來50年，每名長者將會每月領取相當於當時工資中位數三份之一的退休金。他特別指出，在該方案的供款率方面，僱員的供款率只是3%，而僱主的供款率則為4.8%。他指出，該方案建議將政府的供款率定為2.2%，而政府的供款開支可從實施該方案後減少用於社會保障制度的開支中抵銷。

20. 香港社會保障學會的陸曉倩女士表示，香港社會保障學會與其他團體最近進行了一項調查，以收集市民大眾對該擬議方案的意見。陸女士向議員簡述調查結果時指出，該調查顯示大部分受訪者都非常支持該方案，但與此同時，很多受訪者卻並不清楚強積金計劃的供款率為何。

21. 羅致光議員表示，民主黨一直反對推行強積金計劃。依他之見，為香港的長者推行退休保障計劃是值得詳加研究的課題，因為香港至今仍然沒有為長者提供這類保障。至於香港社會保障學會建議推行的綜合社會保障方案，他認為其中大部分建議都會獲得普羅市民的支持。羅議員同意應要求政府當局詳細研究該方案，而當局亦應就此向本事務委員會（或人力事務委員會）提交報告，就該方案的內容一一作出回應，以便跟進討論。

22. 衛生福利局副局長(2)表示，由於政府當局在會議舉行前一天才接獲有關綜合社會保障方案的文件，因此當局尚未有時間詳細研究該方案。他告知議員，政府當局業已邀約莫教授明日會面，以便莫教授親自向政府當局闡述該文件的內容。

23. 衛生福利局副局長(2)表示，政府當局其實亦認為現時過於倚重綜合社會保障援助(“綜援”)計劃，作為為長者、殘疾人士及長期病患者提供財政支援的主要來源。他亦認為擬議方案採取了全面的方針，以處理莫教授所提及的不同問題。他在會上作出承諾，表明政府當局將會就該方案進行詳細研究。

24. 李卓人議員表示，由於行政長官業已表明，下一份施政報告將會側重於縮窄本港貧富之間的鴻溝，因此他認為“綜合社會保障方案”於此時發表，實在切合時宜。他認為在這個經濟轉型的過渡期內，香港更加需要加強為弱勢社群所設立的“安全網”。他贊成要求政府當局慎重研究該擬議方案。李議員進一步表示，事實上，香港職工會聯盟多年來一直倡議設立中央工傷信託基金、老年退休金計劃及失業援助制度。他認為綜合社會保障方案所載的各項建議正正能夠解決長者及失業者所面對的問題。他贊成應要求政府當局成立跨部門工作小組負責研究該方案。他建議政府當局亦可一併參閱立法會秘書處最近就與失業有關的福利制度擬備的多份研究報告。

25. 何世柱議員歡迎政府當局就擬議的綜合社會保障方案作出正面的回應。他表示，事實上，僱主關注他們在擬議方案下的供款率，並請莫教授就此再作闡釋。莫泰基教授答稱，假如實施擬議的方案，僱主只須作出4.8%的供款，其中包括 ——

- (a) 2% 供款，用於設立強制公積金；及
- (b) 2.8% 供款，用於設立老年退休金計劃、長期護理保障計劃、提供就業培訓津貼，以及設立中央工傷保險計劃。

莫泰基教授補充，由於僱主現已就工傷補償支付0.2%的供款，故此僱主在該擬議方案下的實質供款率為4.6%。他特別指出，與其他亞洲國家比較，這個供款率屬偏低。

26. 陳國強議員關注該方案建議發放1,000元再培訓津貼是否足夠，並詢問這項安排的細節。莫泰基教授答稱，將就業再培訓津貼的最低津貼額定為1,000元，旨在讓受助人應付尋找工作期間所必須支付的開支。他在解釋時表示，倘獲取津貼者仍符合領取綜援的資格，他可以繼續根據綜援計劃領取津貼。他表示按照該擬議方案，假如失業者已經入讀再培訓課程達一年但未能通過有關考試，便不能繼續領取再培訓津貼。然而，如該人繼續報讀再培訓課程，他仍可獲豁免繳付課程費用。

政府當局

27. 主席表示，香港工會聯合會（“工聯會”）一直支持設立老年退休金計劃，亦贊成為失業者提供更佳的支援及再培訓服務。她支持設立中央工傷保險計劃。她表示，雖然有關強積金的法例業已制定，但工聯會仍然反對強積金計劃。她同意不應單靠綜援計劃解決眾多社會問題。她特別促請政府當局正視香港人口老化的問題，並應同時研究綜合社會保障方案及工聯會較早時就此提交的建議書。

28. 衛生福利局副局長(2)表示，由於香港人口迅速老化，衛生福利局亦關注有需要就供養長者的問題推行新措施。他期望能夠在下屆立法會會期內再就此事與事務委員會詳加討論，但他實在無法即時訂定時間表，說明政府當局將會如何就綜合社會保障方案進行研究。主席建議事務委員會在下屆會期跟進討論此事項，並將之記錄在案。

29. 莫泰基教授認為，僱主由2000年12月起便開始向強積金計劃供款5%，在此之後便難以再游說僱主接納擬議的綜合社會保障方案，因為僱主會誤以為他們須根據該方案支付額外4.8%的供款。他要求政府當局在本年10月初或之前作出回應，香港社會保障學會亦樂於在這段期間提供政府當局需要的任何補充資料。主席認為難以在本年年底前完成就擬議方案進行的討論，並指出即使強積金計劃業已生效，亦可提出修改。她要求政府當局盡快完成研究該擬議方案，並向事務委員會匯報研究結果。

30. 議事完畢，會議於下午1時15分結束。

立法會秘書處
2000年9月20日