

整筆撥款津助制度 檢討報告

整筆撥款獨立檢討委員會

二零零八年十二月

香港特別行政區政府

勞工及福利局

勞工及福利局局長

張建宗先生 GBS,JP

張局長：

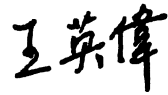
整筆撥款獨立檢討委員會報告

整筆撥款津助制度的檢討工作已經完成，本委員會專誠付上載有檢討結果及建議的報告書。正如報告書內反映，我們相信已根據你在二零零八年一月十八日信中所述的職權範圍，完成檢討任務。

是次檢討是在已推行整筆撥款津助制度約八年才進行，因此，我們需要仔細研究與推行此制度有關的大量資料。與此同時，我們認為只有經過廣泛諮詢所有持份者，檢討結果才會有定論。

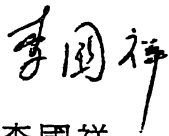
是次檢討得以順利完成，端賴所有持份者的支持，包括非政府福利機構、福利界的員工及職工會、服務使用者組織、勞工及福利局和社會福利署，當中不少人更不止一次與我們會面。另外，很多討論和探訪活動都是安排在非辦公時間及周末舉行，但仍得到持份者的踴躍參與。

本委員會已竭盡所能確保檢討工作公平、獨立、公開和全面，務求客觀評估整筆撥款津助制度，從而取得中肯的結論。我們相信已達到以上目標，並衷心希望我們的建議適用及有助改善現有的整筆撥款津助制度。



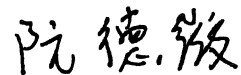
王英偉

整筆撥款獨立檢討委員會主席



李國祥

委員



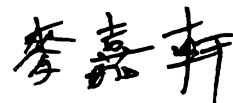
陳阮德徽

委員



陳美蘭

委員



麥嘉軒

委員

二零零八年十二月十六日

目 錄

	<u>頁 碼</u>
摘 要	i
章	
1 引言	1
2 整體評估	17
3 員工事宜	23
4 財務事宜及政府與非政府機構之間的互動關係	49
5 靈活性、效率及成本效益	78
6 受資助非政府機構的問責性和機構管治	105
7 整筆撥款對福利服務質素的影響	119
8 處理投訴的安排	131
9 相關事宜	143
10 建議	156

附 件

- 1 曾與整筆撥款獨立檢討委員會會面的利益相關團體一覽表
- 2 整筆撥款津助制度顧問研究報告行政摘要
- 3 非政府社會服務機構制定「具時限合約制僱傭政策」時的考慮範疇（香港社會服務聯會）
- 4 接受整筆撥款資助的非政府機構在二零零七年三月三十一日累積儲備的情況
- 5 服務質素標準及準則
- 6 整筆撥款督導委員會處理針對非政府機構的投訴的流程圖

辭 彙

如欲查閱整筆撥款獨立檢討委員會在檢討整筆撥款津助制度期間收到的書面意見，或完整的整筆撥款津助制度顧問研究報告，請瀏覽獨立檢討委員會的網頁（網址：www.lsgir.hk）。

整筆撥款獨立檢討委員會報告

摘要

整筆撥款津助制度

1. 二零零一年一月，政府爲了大力改革社會福利界（下稱「福利界」）非政府機構的公帑資助安排及管理方式，推行整筆撥款津助制度。在此之前，社會福利署（下稱「社署」）是透過一個被視爲「不夠靈活、過於繁複，且牽涉太多行政程序」的制度，向非政府機構發還提供認可福利服務的實際成本。社署推行整筆撥款津助制度之後，不再嚴格控制非政府機構就人手編制、薪酬架構或個別開支項目投入的資源，改爲以一筆過付款的方式向非政府機構發放經常撥款（因而稱爲「整筆撥款」），並且給予非政府機構更大的自主權，讓非政府機構可更靈活地調配資源和重整服務，適時配合社會不斷轉變的需要。

檢討

2. 截至二零零八年年初，整筆撥款津助制度已推行七年，政府和福利界均認爲有需要徹底檢討此制度。儘管政府確認整筆撥款津助制度有其可取之處，但也同意此制度仍有需要改進的地方，因此於二零零八年一月委任整筆撥款獨立檢討委員會（下稱「獨立檢討委員會」）評估此制度的整體效益及找出可改善的範疇，包括但不限於以下項目：

- (a) 整筆撥款津助制度的整體實施情況；
- (b) 受資助非政府機構在運用公帑及提供服務方面的彈性、效率及成本效益；
- (c) 受資助非政府機構的問責性及企業管治；
- (d) 整筆撥款津助制度對福利服務質素的影響；以及
- (e) 實施整筆撥款津助制度時相關投訴的處理情況。

3. 獨立檢討委員會竭盡所能，以公平、開放、具透明度和仔細全面的方式進行檢討，並盡力透過各種溝通渠道，徵詢持份者（包括政府、非政府機構、員工、服務使用者及市民）的意見。在檢討結束時，獨立檢討委員會共收到133份意見書，並曾與要求舉行會議的全數112個相關團體會面。此外，獨立檢討委員會還委聘顧問進行了一項研究，探討海外國家福利服務的撥款模式。

獨立檢討委員會的評估

4. 大多數的持份者認為，整筆撥款津助制度應該能達到其推行目標，而他們亦已適應此制度。雖然持份者提出一些值得關注的整筆撥款津助制度推行問題，但復行舊制並不恰當，也不切實際。獨立檢討委員會分析過收集所得的意見，認為推行整筆撥款津助制度所依據的原則是正確的，因此此制度值得保留，持份者亦應各盡所能，務求令此制度更臻完

善。現於下文具體說明持份者主要關注的事宜，以及獨立檢討委員會就如何處理這些事宜提出的建議。

問題

整體實施情況

5. 在整筆撥款津助制度下，很多非政府機構都推出新的員工安排，有關安排對員工的事業發展階梯和薪酬福利條件構成重大影響。在檢討整筆撥款津助制度期間，員工代表提出多項關注事宜，包括非政府機構管理層的某些做法（例如把員工薪酬的上限設定為相應公務員薪級表的中點薪金，以及沒有把政府的額外撥款全數用作調整員工薪金等），福利界看似高企的離職率及流失率，以及福利界未獲足夠支援以推行培訓計劃和提升能力措施等。另外，非政府機構按不同條件聘用員工（有些是「定影員工」¹，有些則按有時限合約形式受聘），也引致機構管理層和員工之間的關係緊張。有員工要求「同工同酬」，即受僱於受資助非政府機構的員工與擔任相若職級的公務員應獲同等的薪酬。上述事宜獨立檢討委員會已在第三章一一深入探討。

6. 一些財務事宜亦影響了整筆撥款津助制度的推行。例如釐定整筆撥款款額時，基本上是以非政府機構二零零零年

¹ 「定影員工」是指於二零零零年四月一日時，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。在整筆撥款津助制度推行之後，只要定影員工仍受僱於同一非政府機構，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。

的估計人手編制作為計算基礎，其後更因推行促進效率措施而進一步削減，福利界認為有關款額不足以應付現時的需要。持份者對非政府機構應如何運用儲備亦持不同意見。持份者還提出其他意見，包括希望政府與非政府機構改善兩者之間的互動關係，以及要求社署披露整筆撥款的計算方法，更新《整筆撥款手冊》及加強與非政府機構的日常溝通。詳情請參閱第四章。

靈活性、效率及成本效益

7. 多項措施皆可協助非政府機構善用整筆撥款津助制度賦予的靈活性，使其得以提高工作效率，並且以更符合成本效益的方式提供服務。舉例來說，社署可改善帳目審計程序及財務申報規定，非政府機構可推行由獎券基金資助的業務改進項目，小型非政府機構則特別需要行政支援。此外，由於大部分新福利服務都是以邀請提交建議書或競爭性投標的方式批出，持份者期望投標過程公平、有效及能夠確保服務質素。詳情請參閱第五章。

受資助非政府機構的問責及機構管治

8. 非政府福利機構有責任善用公帑及提供優質服務，並就此向社署和公眾負責。良好的機構管治既能令機構的表現更加出色，又能確保機構管理層各盡其職，承擔責任。因此，非政府機構有需要清楚界定其管理層及董事會的職能。公眾亦期望非政府機構披露更多財務資料，包括機構內高級行政

人員的薪酬。詳情請參閱第六章。

整筆撥款對福利服務質素的影響

9. 整筆撥款津助制度讓非政府機構能靈活應變，推出措施改善服務，以及回應不斷轉變的服務需要，故應有利於提升服務質素。整筆撥款津助制度本身已設有質素保證機制，透過定期申報服務概況及實地視察服務單位監察非政府機構的表現。此外，其他因素如更妥善的福利規劃和有效規管收費安排，亦有助在整筆撥款津助制度下改善服務質素。詳情請參閱第七章。

處理投訴的安排

10. 任何制度要更臻完善，必須採納改善意見。為支援整筆撥款津助制度，應設立有效的投訴處理機制，提供渠道受理有真憑實據的投訴。目前，與整筆撥款有關的投訴是由社署及整筆撥款督導委員會處理，但持份者對這項安排的成效存疑，建議成立處理投訴的獨立組織。詳情請參閱第八章。

相關事宜

11. 一些事宜與整筆撥款津助制度本身無關，但對受資助的非政府福利機構卻十分重要。舉例來說，倘能解決持份者關注的獎券基金審批撥款規則及輔助醫療人員人手不足的問題，以及能爭取更多社區資源加強服務等，均會有助改善非政府機構的運作。詳情請參閱第九章。

建議

12. 爲了處理上述事宜及改善整筆撥款津助制度，獨立檢討委員會提出了下述 36 項建議：

- (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，爲非政府機構制訂《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) 政府應爲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) 非政府機構爲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 萬元及每年開支少於 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。

指導原則

13. 上述建議是針對目前情況應採取的行動，展望將來，獨立檢討委員會亦提出多項可推動整筆撥款津助制度持續發展的指導原則，就是夥伴合作、靈活調配、適度監察、提高問責和緊密溝通，但最重要的是改變思維。獨立檢討委員會深信，只要各持份者上下一心，通力合作，必能成功推行整筆撥款津助制度。

第一章 – 引言

1.1 二零零一年一月，政府爲了大力改革社會福利界（下稱「福利界」）非政府機構的公帑資助安排及管理方式，推行整筆撥款津助制度（下稱「新津助制度」）。自此以後，新津助制度基本上取代被視爲「不夠靈活、過於繁複，且牽涉太多行政程序」的傳統社會福利津助制度。鑑於新津助制度已實施超過七年，持份者普遍認爲現在有需要全面檢討此制度；因此，政府於二零零八年一月委任整筆撥款獨立檢討委員會負責檢討工作（下稱「獨立檢討委員會」）。

1.2 本章旨在闡述新津助制度的概況、實施新津助制度後的主要發展、獨立檢討委員會的職權範圍及所採用的檢討方法。

整筆撥款津助制度

1.3 香港大部分的福利服務均由非政府機構營辦，而非由政府直接提供。然而，政府卻透過現金補助及其他資助形式，例如免稅及以優惠租金租出物業單位等，支持非政府機構提供各類核心服務。政府和非政府機構之間的撥款安排是津助制度的基礎。

1.4 爲福利界而設的津助制度隨着時間不斷演進。二零零一年推行的新津助制度，是一項重要的改革。在此之前，政府透過社會福利署（下稱「社署」）向非政府機構發還提供

認可福利服務的實際成本。社署為非政府機構的人手編制、薪酬水平、員工資歷及各類社會福利服務的個別開支項目設定規限，從而嚴格控制資助預算。舊津助制度不夠靈活，又涉及繁複的審核員工資歷及發還開支規則與程序。非政府機構既不能自由調配資源，亦不可保留節省的款項，以便按服務需要推行新措施。因此，舊津助制度未能提供誘因，鼓勵非政府機構善用資源，從而減低成本，提高成本效益或改善為服務使用者提供的服務。此外，一旦某非政府機構獲發放資助以供營辦特定的服務，即使服務需求有變或有需要改良運作模式，資助額亦很少獲得調整，因而未能鼓勵非政府機構創新和重整服務，以配合社會不斷轉變的需要。

整筆撥款津助制度的目的及主要內容

1.5 新津助制度旨在針對不足之處加以改善。在此制度下，社署不再嚴格控制非政府機構就人手編制、薪酬架構或個別開支項目投入的資源，改為以一筆過付款的方式向非政府機構發放經常撥款（因而稱為「整筆撥款」），並且給予非政府機構更大的自主權，讓非政府機構可更靈活地調配資源和重整服務，適時配合社會不斷轉變的需要。

1.6 非政府機構可獲得的資助額各有不同。資助額的計算方程式，把非政府機構的薪酬成本、與薪酬有關的津貼、員工公積金、其他費用和認可繳費收入計算在內。特別值得注意的是，為了劃一向營辦同一類服務單位的非政府機構所發放資助的水平，政府為每間非政府機構釐訂適用於計算其員

工成本的撥款「基準」。政府把非政府機構截至二零零零年四月一日的認可人手編制人數「定影」（即「定影員工」），並按二零零零年三月三十一日適用的公務員總薪級表中點薪金推算定影員工薪酬的總和，作為向非政府機構撥款的「基準」。定影員工的公積金撥款會按實際支付的供款額計算，而非定影員工的公積金撥款則按受資助服務單位認可估計員工編制的中點薪金的 6.8% 計算。另外，政府又繼續以實報實銷方式，把非政府機構服務單位所佔用處所的租金和差餉發還有關機構。

1.7 自推行新津助制度後，非政府機構的薪酬架構及薪級表便與公務員的薪酬架構及薪級表脫鉤，員工成本改為根據上述基準獲得資助，因此，撥款基準所代表的資助額必須足以應付繼續提供服務所需的開支，這一點至為重要。政府認為以當時的總薪級表中點薪金為基準是適當的，因為整體而言，福利界過去的實際薪酬開支從未達到有關薪級表中點薪金的水平。不過，定影員工的薪金高於基準的非政府機構在改行新津助制度的初期，仍可就定影員工的實際員工成本獲得全數資助，條件是稍後須以每年 2% 的比率，把個人薪酬部分的開支逐年遞減至等同於基準為止。由於有三分之二的非政府機構在改行新津助制度時，資助水平均低於基準，因此其資助額即時獲提高至基準水平。另外，上文所述的下調過程雖然原訂於二零零六至零七年度開始，但後來兩度延期，實際上到了二零零八至零九年度才實施。

1.8 在新津助制度下，非政府機構可保留未用的撥款，並

把其撥入本身的儲備，以應付未來的開支。儲備（包括利息收入但不包括公積金儲備）的累積上限為非政府機構全年營運開支的 25%。除非非政府機構向社會福利署署長申請撤銷該上限並取得批准，否則便須在下一個財政年度把高於 25% 上限的款額退還政府。非政府機構可酌情決定把儲備用於與社署簽訂的《津貼及服務協議》規定的服務和有關支援服務上，但公積金儲備則只可用於公積金供款的開支。

1.9 計算整筆撥款的方程式及其他規管新津助制度的一般規則載於《整筆撥款手冊》。上述內容全部經政府與有關非政府機構協商後決定，對雙方均具約束力。《整筆撥款手冊》亦為非政府機構提供良好管理方法及程序指引，期望能夠為新津助制度所有持份者提供實用參考資料。

1.10 新津助制度的一個重要特點，是由控制資源的投入，變為量度服務的成效。所採用的服務表現監察制度在推行新津助制度以前已存在，而且經過多次修訂。此監察制度根據《津貼及服務協議》及社署訂立的服務質素標準，以服務量和服務水平量度每間非政府機構的服務表現。

1.11 為監察新津助制度的推行情況，政府於二零零一年成立整筆撥款督導委員會（下稱「督導委員會」），由社會福利署署長擔任主席，成員包括非政府機構管理層、職工會及服務使用者的代表。

1.12 釐定撥款基準，編製《整筆撥款手冊》，推行服務表現監察制度及成立督導委員會等，僅僅是新津助制度的部分內

容。容許非政府機構靈活訂定員工薪酬及運用資源，擴大非政府機構重整服務的範圍，提高非政府機構的問責及改善其機構管治等，都與新津助制度息息相關，我們將於隨後各章深入探討這些課題。簡言之，新津助制度的目標是把大部分運作和資源管理事宜的決策權下放予非政府機構，從而簡化資助安排，但又同時透過訂立雙方同意的會計規則及服務標準，確保公帑運用得宜及所提供的服務達到令人滿意的水平。

1.13 目前，香港大約 80%受政府資助的社會福利服務是由非政府機構提供。截至二零零八年八月一日為止，在 173 間受資助非政府機構中，有 162 間已自願改行新津助模式。二零零八至零九年度，該 162 間非政府機構可獲發的總資助額預計約為 80 億元，佔政府年內福利服務經常資助總額超過 99%。在二零零一至零二年度，採用新津助制度的非政府機構獲得的總資助額為 59 億元，相比之下增幅達 36%。

自二零零一年以來的發展

1.14 今天的新津助制度與二零零一年初推行時大致相同。政府在過往幾年推出了多項配套措施，協助非政府機構落實新津助制度下的各項安排，而部分配套措施對有關制度有長遠影響。新津助制度推行期間一方面受到環境因素改變的影響，另一方面本身也有改進，兩者雖緊密相關，但不應混為一談。

1.15 相關的例子是政府決定推行資源增值計劃及節約措

施，雖然有關計劃及措施既非新津助制度的固有部分，亦非僅在福利界推行，但卻令當時正努力適應新津助模式的非政府機構面對重大挑戰。這些同時發生的事件對改行新津助制度的非政府機構所產生的累積影響相當大，足以令政府多次介入，並向新津助制度注入巨額撥款，現於下文各段闡述事件始末。

資源增值計劃及節約措施

1.16 在新舊世紀交替期間，政府面對沉重的財政壓力，所有公營部門／機構均須劃一在二零零零／零一至二零零二／零三年度的三年期間，達到節省 5%經常開支的目標。這項措施稱為資源增值計劃，因為預期公營部門／機構將可透過重整服務節省大部分的款項，從而提升資源運用的效率。由於這項措施應會令有關機構出現重大而長遠的改變，節省的款項將屬經常性，削減的資助亦因而屬永久性質。

1.17 就福利界而言，社署在二零零零至零一年度，削減所有受資助非政府機構的資助 1%。除 77 間每年獲資助少於 300 萬元的小型非政府機構外，上述所有非政府機構均須在二零零二至零三年度或以前，達到節省 4%開支的目標。不過，由於社署本身也厲行節約，節省餘下所需的款項，以達致政府減省 5%開支的目標，因此有關非政府福利機構其後不用再被削減資助。受資助非政府機構按資源增值計劃節省的款項總額約為 1.1 億元。

1.18 有見於財政壓力並未紓緩，政府要求所有公營部門／

機構在其後數年推行節約措施，進一步節省開支。社署因而先後在二零零三至零四年度和二零零四至零五年度，劃一削減所有非政府機構的資助 1.8%和 2.5%，及至二零零五至零六年度，又再削減這些非政府機構的資助 1%，但這次 74 間經常資助少於 300 萬元的非政府機構獲得豁免。受資助非政府機構推行節約措施後節省的款項總額為 3.42 億元。

1.19 總括而言，福利界為經常撥款節省的款項總額不超過 9.3%（即資源增值計劃佔 4%，而節約措施則佔 5.3%），近半數非政府機構節省的款項均少於此數，部分僅節省 5.3%（即資源增值計劃 1%+節約措施 1.8%+節約措施 2.5%），實際節省款項 4.52 億元，即累積減省了 6.5%，而非原定的 9.3%，餘下的款項則由社署承擔。

過渡期補貼及特別一次過撥款

1.20 在非政府福利機構的開支中，個人薪酬平均約佔 80%，所以從其他費用可節省的款項十分有限。再者，在過渡至新津助制度期間，定影員工獲保證受僱條款及條件不變，惟他們必須受僱於同一非政府機構，且沒有被改編至另一職系或獲晉升至另一職級。受到上述限制，福利界十分擔心即使非政府機構努力重組架構，仍然難以在無損員工利益的情況下達到資源增值計劃及節約措施的目標。為確保非政府機構有足夠撥款履行對定影員工的合約承諾，並有足夠時間透過重組架構和重整服務適應新津助制度，政府於二零零一／零二至二零零五／零六年度的五年期間，向非政府機構

提供一次過的過渡期補貼。

1.21 政府停止發放過渡期補貼後，社署隨即於二零零六至零七年度推出另一項名為特別一次過撥款的計劃，為非政府機構提供援助。這筆撥款來自獎券基金，撥款上限為有關非政府機構在二零零五至零六年度所得的過渡期補貼金額的兩倍¹。計劃有兩個方案，根據方案一獲發特別一次過撥款的非政府機構均須提交財務計劃，述明如何能夠在合理的時限內達到財政平衡；至於根據方案二獲發特別一次過撥款的非政府機構，則許諾會履行對定影員工的合約承諾，無需政府再就此提供財政援助。政府又推出另一項相應措施，准許非政府機構在二零零四／零五至二零零六／零七年度的三年期間，累積超逾正常 25% 上限的儲備，並把儲備存放在獨立的戶口，供日後使用，以便長遠而言維持財政平衡。值得注意的是，在申請特別一次過撥款的 124 間非政府機構當中，有 78 間選擇方案二，並表明實際上能夠履行對定影員工的合約承諾，無需政府援助。這 78 間獲發特別一次過撥款的機構把款項用於加強人力資源的措施，使定影員工及其他員工一同受惠。

1.22 在二零零一／零二至二零零六／零七年度的六年期間，政府向採用新津助制度的非政府機構合共提供了近 24 億元援助，當中包括向 125 間非政府機構提供 14.73 億元過

¹ 少數能證明在履行對定影員工的承諾時確實遇到財政困難的非政府機構可獲發額外的財政資助，因此有關機構獲發的特別一次過撥款的款額超過其在二零零五至零六年度所得的過渡期補貼的兩倍。不過，這種例子屬特殊個案，而且每宗都會按有關機構的個別情況考慮。

渡期補貼，以及向 124 間² 非政府機構提供 9.124 億元特別一次過撥款。截至二零零七年三月，在採用新津助制度的 164 間非政府機構當中，有 140 間已共累積儲備超過 20 億元，平均佔有關機構每年營運開支的 33%。

更多配套措施

1.23 儘管過渡期補貼能及時紓解非政府機構因推行資源增值計劃和節約措施而面對的財政困難，特別一次過撥款又提供了一個可行的方法，協助非政府機構解決定影員工的問題，可是非政府機構仍須面對其他挑戰，例如要重整架構及重組服務以滿足迅速轉變的服務需求。

1.24 政府於二零零七年十二月再推出一系列措施，協助採用新津助制度的非政府機構，有關措施包括：

- (a) 由二零零八年一月一日起，所有由受資助非政府機構承辦的新服務均不再受資源增值計劃／節約措施的影響；
- (b) 至於由二零零零年四月一日起推出的新服務，個人薪酬部分的撥款若低於相關公務員總薪級表的中點薪金，則會獲提高至中點薪金水平；
- (c) 由獎券基金提供 2 億元一次過撥款，協助非政府機構應付近年的挑戰，包括重組架構及重整服務，以提供更切合需求的服務；以及

² 由於其中兩間機構於二零零六至零七年度合併，接受特別一次過撥款的機構數目其後減至 123 間。

- (d) 由二零零八至零九年度起，如非政府機構的薪酬部分撥款高於基準薪金，則須把撥款逐年遞減 2% 至等同於基準薪金水平。儘管設有此項「遞減薪金」規定，因實際困難而無法履行規定的非政府機構可在社署同意下，延期一年才履行有關規定。

1.25 政府察覺到服務需求出現了在新津助制度推出時未能預見的轉變，令非政府機構需要更多行政支援，才可以具成效的方式提供服務，於是決定由二零零八至零九年度起，為採用新津助制度的非政府機構提供 2 億元的額外經常撥款，協助有關機構提升行政能力。

1.26 新津助制度自推行以來，一直受到同一時期發生的種種事件所影響。上文所述重要事件的發生時序將有助我們了解新津助制度的發展。

表 1：與推行整筆撥款津助制度有關的重要事件的發生時序

<u>財政年度</u> (四月至三月)	<u>重要事件</u>
一九九九至二零零零年度	• 推出服務表現監察制度
二零零零至零一年度	• 推行新津助制度 • 成立督導委員會
二零零一至零二年度	• 非政府機構須達到資源增值計劃的 1%節流目標

	開始推行為期五年的過渡期補貼安排
二零零二至零三年度	非政府機構須達到資源增值計劃的累積 4%節流目標
二零零三至零四年度	非政府機構須推行節約措施以節省 1.8%開支
二零零四至零五年度	非政府機構須推行節約措施以進一步節省 2.5%開支
二零零五至零六年度	非政府機構須推行節約措施以進一步節省 1%開支
二零零六至零七年度	提供特別一次過撥款
二零零七至零八年度	於二零零八年一月一日或以後推出的新服務不受資源增值計劃／節約措施的影響。

二零零八至零九年度	• 提供 2 億元一次過撥款，支援非政府機構推行各項加強人力資源及財政管理的措施。 • 提供 2 億元的額外經常撥款（約佔非政府機構經常資助總額的 3%），協助非政府機構提升行政能力。 • 至於二零零八年四月一日或以後推出的新服務，低於中點薪金的個人薪酬部分撥款會獲提高至中點薪金水平。 • 因實際困難而無法履行「遞減薪金」規定的非政府機構可申請延期一年才履行有關規定。
------------------	--

獨立檢討委員會

1.27 截至二零零八年年初，新津助制度已推行七年，政府和福利界均認為有需要徹底檢討此制度。具體詳情是督導委員會的員工代表在二零零七年十一月二日舉行的會議上，要求政府委任一個獨立委員會檢討新津助制度。儘管政府確認新津助制度有其可取之處，但也同意此制度仍有需要改進的地方，因此順應要求於二零零八年一月成立獨立檢討委員

會。

成員組合及職權範圍

1.28 獨立檢討委員會由五名以個人身分獲委任的成員組成，負責檢討新津助制度，以評估其整體效益及找出可改善的範疇，包括但不限於以下項目：

- (a) 新津助制度的整體實施情況；
- (b) 受資助非政府機構在運用公帑及提供服務方面的彈性、效率及成本效益；
- (c) 受資助非政府機構的問責性及企業管治；
- (d) 新津助制度對福利服務質素的影響；以及
- (e) 實施新津助制度時相關投訴的處理情況。

1.29 獨立檢討委員會約有九個月時間進行檢討工作，須向勞工及福利局局長匯報檢討結果及提出建議。

檢討方法

1.30 獨立檢討委員會十分明白是次檢討不但對福利界來說非常重要，對整個社會也會產生深遠的影響，因此竭盡所能以公平、開放、具透明度和仔細全面的方式進行檢討，務求巨細畢究。獨立檢討委員會已盡力透過各種溝通渠道，徵詢所有持份者（包括政府、非政府機構、員工、服務使用者及市民）的意見。

1.31 獨立檢討委員會成立後不久，發信給超過 170 個相關團體，邀請這些團體以書面遞交意見或與獨立檢討委員會會面。獨立檢討委員會亦曾於二零零八年三月二十五日在香港經濟日報、明報及南華早報刊登公告，收集持份者的意見，同日還推出網站(www.lsgir.hk)。網站的資料更定期更新，以匯報獨立檢討委員會的活動及檢討的進展。

1.32 獨立檢討委員會公開邀請持份者發表意見的做法得到踴躍的回應。獨立檢討委員會在進行檢討期間，曾與要求晤談的全數 112 個相關團體會面，又曾邀請 11 個服務使用者團體參加分享會，以及多次舉辦專題小組討論和進行了九次實地參觀，涵蓋各類福利服務³。此外，獨立檢討委員會亦曾與勞工及福利局、社署及審計署會面，以搜集政府政策及會計原則的資料。

1.33 為鼓勵各持份者交流意見，獨立檢討委員會曾於二零零八年四月二十九日舉行一場論壇，約有 240 名持份者參與討論。勞工及福利局局長獲邀以主禮嘉賓的身分致開幕辭，同場有周永新教授、方敏生女士、吳文穗先生及楊家聲先生擔任客席講者。

1.34 獨立檢討委員會曾出席由相關團體舉行的論壇，例如由張超雄博士及捍衛社會福利大聯盟分別於二零零八年三月二十六日及二零零八年四月十二日舉行的論壇。獨立檢討

³ 獨立檢討委員會曾參觀下述機構，以觀察這些機構營辦服務的情況，以及會見前線員工和服務使用者：協康會長沙灣中心、香港國際社會服務社深水埗（南）綜合家庭服務中心、聖雅各福群會、志蓮淨苑、循道衛理亞斯理社會服務處、明愛賽馬會荔景社會服務中心、基督教家庭服務中心養真苑、社署東將軍澳綜合家庭服務中心及社署北將軍澳綜合家庭服務中心。

委員會的秘書亦曾應立法會福利事務委員會（下稱「福利事務委員會」）邀請，出席在二零零八年五月十六日舉行的福利事務委員會會議，向委員解釋獨立檢討委員會的工作及聆聽他們的意見。

1.35 獨立檢討委員會與相關團體會議的一覽表載於附件 1；另外，又收到 133 份意見書。在取得有關人士的同意後，現將 127 份意見書收錄於意見匯編內，如欲參考，請瀏覽獨立檢討委員會的網頁。

1.36 獨立檢討委員會除了檢討在本港推行新津助制度的情況外，還委聘顧問公司進行了一項研究，探討五個海外國家福利服務的撥款模式，然後比較這些模式與新津助制度的異同，看看有否值得參考的地方。有關研究報告的摘要載於附件 2，如欲參考整份報告，請瀏覽獨立檢討委員會的網頁。

獨立檢討委員會報告

1.37 本報告毫無保留地列出獨立檢討委員會的檢討結果及所有建議。獨立檢討委員會對新津助制度的整體評估載於第二章，如何得出評估結果的詳細分析則載於隨後的章節。獨立檢討委員會已逐一探討在職權範圍（上文第 1.28 段）列出的五個重點項目，並且在有需要時把所得結果互作參照。獨立檢討委員會還主動探討了其他問題，雖然這些問題不屬於新津助制度的範疇，但與此制度的推行息息相關，因此也是福利界所關心的，有關內容載於本報告較後的部分。本報告

的最後一章撮述獨立檢討委員會提出的 36 項建議，並以有條不紊的方式闡述各項建議如何互有關連，如何互補不足，可供在採取跟進行動時參考。

1.38 本報告所載的是獨立檢討委員會在獨立分析後得出的結論，但如果在檢討過程中沒有各持份者的鼎力支持，提供寶貴意見，這項工作是無法完成的，所以是次檢討其實是各方人士通力合作的成果，獨立檢討委員會謹此向他們致以衷心的謝意。

第二章 – 整體評估

2.1 獨立檢討委員會在進行全面諮詢期間，搜集了主要持份者，包括非政府機構的董事和管理層、員工和職工會、服務使用者及政府的意見。在本章，我們會根據有關意見就新津助制度作整體評估。

2.2 我們明白，不同的持份者各有立場，亦各有利益需要考慮。不過，有一點肯定無人置疑：能夠有效地提供優質福利服務，不但符合社會利益，而且應是任何津助制度的最終目標。有賴各持份者協助，我們得以根據這一點評估新津助制度，務求提出持平的意見，以及探討進一步改善此制度的方法。

持份者對新津助制度的整體評估

非政府機構

2.3 接受諮詢的非政府機構大多同意新津助制度旨在賦予非政府機構靈活性，讓機構能更積極回應不斷轉變的需要，以及為服務使用者提供更佳的服務。非政府機構大致上肯定新津助制度的優點，例如此制度本身賦予機構相當大的管理自主權，着重控制服務成效而非資源的投入，亦因而能夠提高公眾問責。

2.4 不同的非政府機構在推行新津助制度的過程中採用了

不同策略。許多非政府機構均視引進新津助制度為改善服務的機會，於是主動加強機構管治和推行大規模的重整服務計劃，帶來長遠的好處。獨立檢討委員會對這些非政府機構取得的優秀成績深表讚賞。

2.5 非政府機構亦注意到在推行新津助制度時遇到的問題，部分問題源自外在因素，例如政府的財政壓力和日趨複雜的社會問題。有關機構擔心倘忽視這些問題，不但福利服務的質素會受到影響，有關服務能否持續下去也成疑問。不少非政府機構均就如何處理機構關注的事宜，向獨立檢討委員會提出有用的意見。

員工

2.6 前線員工、職工會及社工學生對新津助制度的評價各異，有人認同此制度的目標，也有人對此制度讓非政府機構可以彈性管理財政及人力資源感到擔心，希望政府採取更有效的制衡措施。具體來說，他們要求「同工同酬」，即希望他們的薪酬能與公務員的薪酬掛鉤。

2.7 員工亦強調應注重專業發展和維持穩定人手，因為不論對於保持服務質素抑或福利界的長遠發展而言，這兩項條件都是缺一不可，故希望新津助制度可以妥善處理上述事宜。

2.8 據獨立檢討委員會觀察所得，部分員工樂於迎接新津助制度帶來的挑戰，因為他們看見此制度的潛在優點，亦希

望可以出一分力，促使此制度成功推行，但亦有部分員工認為此制度的前景並不如此樂觀。獨立檢討委員會留意到，非政府機構員工對新津助制度的接受程度，似乎與他們對機構管理層有多信任有很大關係。假如機構管理層和員工目標一致，對優先福利項目也有共識，雙方自然能夠作好準備，同心協力克服資源的限制，應付工作壓力，並得以共享推行新津助制度的各樣好處。

服務使用者

2.9 對服務使用者來說，他們最關注的當然是服務質素。在新津助制度下，社署鼓勵非政府機構推行有助改善其服務的措施。從非政府機構的服務使用者滿意程度調查結果可見，這項轉變備受歡迎。

2.10 部分服務使用者察覺到自推行新津助制度後，社工的離職率好像較此制度推行前為高，員工的工作量亦似乎有所增加。他們希望政府保證新津助制度能處理這些事宜，以免服務質素受到影響。

政府

2.11 政府推行新津助制度的首要目標是加強服務。為此，政府賦予非政府機構更大的自主權和靈活性，使其得以更有效、適時地回應不斷轉變的社會需要。事實上，大部分非政府機構均能達到《津貼及服務協議》所訂的服務量／服務成效標準；另外，不少機構亦主動改善機構的管理。這些成果

皆是政府樂於看到的。社署也認為新津助制度大大有助福利界重整服務，我們將在第五章詳加解釋。

2.12 政府深信新津助制度有其可取之處，故應繼續推行。多年來，政府推出了多項措施，協助非政府機構及其員工推行新津助制度，例如提供過渡期補貼及特別一次過撥款。不過，政府的干預也須適可而止，以免削弱非政府機構的自主權。因此，政府採取的策略是為非政府機構提供所需的協助和支援，鼓勵機構善用整筆撥款，避免打擊機構主動改善服務的熱誠。

獨立檢討委員會的整體評估

2.13 獨立檢討委員會知道，在新津助制度推行以前，福利界普遍對傳統津助制度感到不滿。舊津助制度規定社署向非政府機構發還提供認可福利服務的實際成本，又嚴格控制機構的資助預算，小至個別員工或機構的各個開支項目都設定規限，因而備受批評，被指為不夠靈活且牽涉太多行政程序。

2.14 新津助制度旨在針對舊津助制度的不足而加以改善。從獨立檢討委員會收到的很多口頭及書面意見中可見，大部分持份者均認為新津助制度應該能夠達到上述目標。直至現時為止，已有超過 160 間非政府機構選擇採用新津助制度。在各持份者之中，大部分已適應新制度，有些曾參與規模較大的重整服務計劃，而不少持份者都得享新津助制度所承諾的各樣好處。

2.15 基於以上原因，復行舊津助制度並不恰當，也不切實際，因為舊制度有很多問題，而推行新津助制度後則帶來進步。兩者比較起來，新津助制度是一個與時並進的津助模式，應能促進香港福利界的長遠發展。雖然在推行新津助制度期間亦有遇到困難，但這些困難絕非無法克服。

2.16 獨立檢討委員會分析過收集所得的意見，認為推行新津助制度所依據的原則是正確的，因此此制度值得保留，持份者亦應各盡所能，務求令此制度更臻完善。

可改善的範疇

2.17 雖然新津助制度的目標簡單明確，但推行過程中的困難卻不容低估。當初推行此制度是一項果敢的嘗試，因為新制度要求所有持份者適應新的職能，而當中所涉及的轉變是根本的模式轉變。

2.18 非政府機構過往一直根據一套既定規則取得和使用資源，現在須自行決定管理資源的最佳方法；員工須與管理層攜手合作，朝新的發展方向邁進；服務使用者須留意可能影響服務質素的轉變，以便及時向服務提供者提出意見。即使是倡導資助模式改革的政府，要處理在推行初期遇到的種種問題，以及協調各方（包括社署員工）的期望，也絕非易事。

2.19 因此，新津助制度能否成功主要取決於持份者是否準備好和願意在過渡期間承擔新的職能和接受挑戰。新津助制

度如能充分發揮作用，應有助福利界靈活應變和持續發展，並且能夠支援福利界提供多元化的優質服務，滿足不斷轉變的社會需要。這個理想對我們的社會來說並非遙不可及，但除非持份者敢於改變，否則新津助制度將不能朝着原訂的方向發展，而上述理想亦只會可望而不可即。

2.20 其他地方的政府都不斷修訂當地的福利資助制度。近年，澳洲簡化了撥款協議及服務表現指標；加拿大改善了撥款及供款制度，並出版了《最佳實踐守則》，以促進政府與社會服務界的合作；紐西蘭為節省行政資源而綜合服務合約；英國亦因應政府重新界定其與志願機構及社會服務界的關係和推出新撥款安排，而推行了多項策略改革。世界的發展日新月異，各地的福利制度亦需要不斷求進，香港實不應只安於現況，墨守成規。

2.21 是次檢討讓我們清楚了解推行新津助制度時，各持份者關注的種種事宜。獨立檢討委員會相信，漠視問題或誇大問題，都不是解決辦法，正確的方法是妥善處理問題，審慎探討其成因，小心評估其影響，以及盡快推行改善措施。我們希望在隨後各章可以做到這一點。

2.22 一如其他複雜的團隊工作，推行新津助制度必須以互信為基礎。如有任何持份者感到被忽視，整個制度就會動搖。要達到新津助制度的目標，有賴政府、非政府機構、機構員工及服務使用者共同努力。我們衷心希望獨立檢討委員會的建議可以激勵所有持份者攜手合作，群策群力克服困難，令新津助制度得以成功推行。

第三章 - 員工事宜

3.1 投身福利事業的非政府福利機構員工，均懷着崇高的目標，就是要幫助有需要的人，或更進一步，在問題出現之前未雨綢繆，使他們得免陷於困境。非政府福利機構的員工肩負艱巨的使命，因為服務使用者不僅需要能幹的工作人員，更視他們為可供信賴和依靠的對象，因此福利界同工的個人特質與機構提供的服務同樣重要。

3.2 非政府福利機構的員工個人薪酬佔其經常開支約80%，可見福利界的資源管理工作其實主要是管理人力資源。坐擁員工資源，較積極進取的非政府機構會投資在員工身上，務求盡量提升人力資源的價值，但僅把薪酬視作財政承擔的非政府機構，則不會充分重視員工事宜。非政府機構可透過制定有利員工發展的員工架構，設立認同員工貢獻的薪酬政策，向員工講解管理層的理想和目標，接納員工的意見，關心員工的福祉等不同方式，投資在員工身上。

3.3 這正好說明為何非政府機構應正視員工關注的事宜，包括他們對工作環境、事業前途和工作困難的意見。有關事宜若反映機構管理和提供服務的真正問題，即表示不僅員工會受到影響，提供服務的整體情況也會受到影響。

3.4 先前的章節曾提到在新津助制度下，非政府機構員工

對員工事宜的意見，我們在本章會深入分析有關問題，並提出解決方法。

在新津助制度下的員工事宜

3.5 引進新津助制度標誌着由控制資源的投入改為控制服務成效的模式轉變，因此過往有關員工的安排，即只能聘用經社署核實具備認可資歷的員工填補認可人手編制的空缺，需要徹底改變。為善用新津助制度賦予的靈活性，採用新津助制度的非政府機構的員工薪酬架構不再依循公務員的薪酬架構，完全獨立；另外，政府又鼓勵非政府機構自行發展一套最能切合服務需要的人力資源管理策略。由於政府推出措施協助非政府機構履行對定影員工的合約承諾（即第一章所述的過渡期補貼及特別一次過撥款），因此受資助的非政府機構能在員工事宜方面，享有前所未有的自主權。非政府機構有責任以認真負責的態度，小心審慎地行使這項自主權，這不僅因為涉及公帑的運用，也因為機構能否有效運作取決於管理決定是否明智。

3.6 不少非政府機構利用新津助制度賦予的較大靈活性重整服務，而部分機構更大規模重組架構，此舉對機構員工的事業發展階梯及薪酬福利條件均構成重大影響。非政府機構的轉變程度各有不同，但可以理解的是，受影響的員工均關注轉變對他們個人以至福利界整體的影響。

3.7 非政府機構的員工注意到其薪酬水平、薪級及僱傭條款均有變，而福利界普遍認為員工離職率上升的趨勢令人擔

憂。根據張超雄博士委聘調查機構進行的兩項調查¹，大部分非政府機構員工都擔心工作士氣、工作保障、前途及專業發展前景等。香港大學政治及公共行政學系委聘顧問公司進行的另一項研究顯示，採用新津助制度機構的員工還擔心其他事宜²。此現象似乎是在引進新津助制度後才出現的，究其原因為何？會否為非政府機構及其員工帶來無法克服的挑戰？問題應如何解決？又可否避免？獨立檢討委員會經諮詢持份者後，一一審視了有關問題。

持份者提出的問題

把員工薪酬的上限設定在中點薪金的做法

3.8 前線員工及職工會向獨立檢討委員會反映，現時很多非政府機構均把員工薪酬的上限設定為對等公務員總薪級表的中點薪金。部分非政府機構也向獨立檢討委員會承認確有這樣做。前線員工和職工會無法接受上述做法，是可以理解的。此舉對員工士氣、員工離職率及福利界前景的衍生影響實在重大。前線員工和職工會建議政府恢復為個別非政府機構設定估計的人手編制，給予員工劃一的薪酬條件，以改變上述情況。

¹ 張超雄博士分別在二零零五年和二零零六年，委聘調查機構進行兩項調查，其一為「整筆撥款對社福界同工影響」，其二為「非政府組織前線社工壓力與精神健康」。

² 香港大學政治及公共行政學系李詠怡博士和林維峯博士於二零零七年委聘研究小組進行問卷調查，評估新津助制度、服務表現監察制度和用競投方式批出服務合約等公共行政改革，對非政府機構的影響。

3.9 非政府機構向獨立檢討委員會解釋，薪級改變通常是重整服務或管理層迅速回應勞工市場變化的結果。非政府機構也明白有需要為員工提供事業發展階梯，從而吸引和挽留人才，所以推行了一些旨在令薪酬可以更確切反映工作表現的措施，舉例來說，員工是否獲發增薪會按其工作表現而非年資決定。非政府機構認為，這些措施有助提升服務質素。

3.10 部分非政府機構基於財政理由削減員工的薪金。由於有關機構不但要推行資源增值計劃及節約措施，還須履行對定影員工的承諾和應付不斷增加的服務需求，所以實在擔心基準撥款最終可能不敷應用。把員工薪酬的上限設定為相應公務員總薪級表的中點薪金，會令有關機構得到最大的財務保障。部分非政府機構因營辦服務的人手要求要符合法定要求或發牌規定，因此可節省的資源有限。舉例來說，安老院營辦機構必須根據《安老院條例》（香港法例第 459 章）申領牌照，遵行各項發牌規定，包括輔助醫療人員的最低人手要求。由於勞工市場對這類員工的需求甚殷，有關機構要追上其薪酬上升趨勢，實在倍感困難，故此往往會相應地削減其他員工的薪金，才可按市場薪酬（高於中點薪金，甚或相等於有關的公務員總薪級表的頂薪點）聘請這類員工。

3.11 我們曾在第一章解釋，社署以當時公務員總薪級表的中點薪金作為非政府機構撥款基準的理由，是因為即使有正常的員工流動及按薪級表調整員工的薪酬，福利界整體的實際薪酬開支過往從未達到有關薪級表中點薪金的水平。社署預期，基準撥款應不會削弱非政府機構支付員工成本的能

力，亦足以讓其維持現有的服務水平，因而認為非政府機構若只是劃一把員工薪酬的上限設定在中點薪金，是不必要地保守。

3.12 更重要的是，公務員總薪級表只是社署採用的工具，用作計算個別非政府機構根據新津助制度可獲的基準撥款，而非用來規限或限制非政府機構的薪酬安排，更不是釐定員工薪酬唯一可參考的依據。非政府機構可以自行制定中點薪金高於或低於基準的新薪級表，又或完全不採用薪級制度，例如根據員工的工作表現訂定其薪酬。由於非政府機構可以自行制定人力資源政策，因此政府撥款的運用模式及由這些撥款資助的新薪酬架構也朝新的方向發展。儘管非政府機構的整體財政狀況仍然是一個非常重要的課題（我們將留待第四章詳細討論），可是仍以推行新津助制度前的總薪級表的特定支薪點，評論定影員工外的其他員工的薪酬，已經意義不大。

3.13 新津助制度讓非政府機構在管理人力資源時靈活性大增，這是非常重要的，因為此舉有助非政府機構應付服務需求以至勞工市場的變化。事實上，很多非政府機構均有善用這項優點重整服務。舉例來說，有一間非政府機構便在認可人手編制之外增聘了一名註冊護士，以照顧日漸衰老的服務使用者的需要；有些非政府機構則重組轄下的服務單位，藉此發揮協同作用和促進服務融合。有關機構努力改善服務，實在值得讚賞，我們會在第五章詳加討論。不過，非政府機構在實施轉變時，尤其是涉及員工薪酬的轉變時必須在審慎

理財及顧全員工利益之間取得平衡。

3.14 《整筆撥款手冊》第 5.8 段列明，「非政府機構應為表現評核、薪酬及獎勵制度、員工培訓及發展、人力規劃、員工招聘和與員工溝通渠道等方面，制訂清晰的政策和計劃。」獨立檢討委員會認為如非政府機構在沒有真正財政或管理需要，以及沒有為其員工提供架構明確的事業發展階梯的情況下，為求方便而隨意削減員工的薪級，將無助人力資源的發展。

3.15 我們尤其關注上述做法對年青社會工作者的影響。他們是福利界的未來棟樑，如他們的前途因那些不當的人力資源政策而受到影響，將是社會的重大損失。有鑑於此，獨立檢討委員會強烈要求個別非政府機構多加關注其員工的事業前途發展，以期為福利界培育一支既穩定又充滿熱誠的工作隊伍。

3.16 獨立檢討委員會認為，由福利界自行處理與管理方法有關的事宜更加恰當，因為持份者應最了解甚麼才符合福利界的利益，而且較願意採納透過取得共識訂立的原則；因此，獨立檢討委員會建議福利界自行制定《最佳執行指引》，就人力資源政策等各項事宜，為非政府機構提供指引。如有需要，福利界可徵詢人力資源管理專家及其他人士的專業意見。福利界亦可考慮在《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，第二組是鼓勵非政府機構採用的指引。

3.17 獨立檢討委員會得悉香港社會服務聯會（下稱「社聯」），嘗試制訂一些最佳執行指引，這項工作屬社署資助的服務之一。現將該會制訂的指引複本，載列於附件 3。我們會在第四章闡釋督導委員會如何能夠在制訂《最佳執行指引》時，更加積極主動。

建議 1

福利界應就各項管理事宜，例如人力資源政策，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。

3.18 獨立檢討委員會明白到部分非政府機構因覺得有責任維持穩健的財政狀況以支付定影員工的薪酬，而未必願意放棄採用較保守的薪酬政策，例如不再根據現行公務員總薪級表的中點薪金設定員工薪酬的上限。為此，獨立檢討委員會建議由政府資助非政府機構使用精算服務，從專業角度分析這些非政府機構履行對定影員工承諾的能力。非政府機構申請使用這項服務純屬自願性質。如精算研究的結果證實有關非政府機構有能力履行對定影員工的承諾，有關非政府機構便有充分的理由考慮採用更進取的人力資源政策，例如給予員工更優厚的薪酬福利條件，採用與工作表現掛鈎的薪酬制度等，而剩下的資源亦可調配作員工發展用途。

建議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。

3.19 對於非政府機構須撥出大量資源以聘請護士及輔助醫療人員，獨立檢討委員會明白這是跨界別的問題，根本在於人手供應短缺，所以雖然採用新津助制度的非政府機構的運作受其影響，但單靠改善新津助制度並不能令問題迎刃而解。獨立檢討委員會會在第九章再次探討這個問題，以助非政府機構應付挑戰，使其無需把財政負擔轉嫁其他員工的身上。

薪酬調整

3.20 一如上文所述，公務員總薪級表在新津助制度下仍有一定作用，雖然並非用作薪酬標準，但卻是社署計算非政府機構撥款額時採用的工具。因此，每年調整整筆撥款個人薪酬部分的款額時，亦會參照公務員薪酬調整幅度。這項原則載於《整筆撥款手冊》第 2.13 段：「整筆撥款款額將因應薪酬及物價變動，每年作出調整……員工薪酬撥款的調整須參照公務員薪酬調整幅度。」

3.21 在調整撥款時，社署向非政府機構表明，個人薪酬部分的撥款旨在用作調整員工薪酬。非政府機構在收到額外撥款時，已獲社署提醒：「本署預計此筆額外撥款是用作調整

貴機構員工的薪酬。」³

3.22 不過，職工會關注部分非政府機構並未把額外撥款全數用於調整員工薪酬。職工會指出，有關機構或未有依足額外撥款的百分率來調高員工薪酬，或只一次過發放花紅或津貼給部分員工，而不調整他們的基本薪金。由此所節省的款項或被撥入有關機構的一般儲備，或撥作其他用途。職工會認為此舉有違額外撥款的指定用途，所以促請社署確保非政府機構只把上述資源用於員工薪酬，以及要求有關機構退還任何餘款。

3.23 另一方面，非政府機構認為有需要因應機構的個別情況，酌情調整員工薪酬。舉例來說，很多非政府機構在提供受資助服務之餘，也提供非受資助服務或獲得一次過撥款推行其他服務計劃。雖然有關機構就一般受資助服務獲得額外撥款，以調整員工薪酬，但並未就所提供的其他類型服務及活動，獲得同樣的額外資助。儘管如此，非政府機構仍要顧及所有員工的期望，以免令員工感到不快。由於政府的資助規則不容許交叉補貼，對於未能覓得其他資助以致資源不足的非政府機構而言，或會選擇壓低受整筆撥款資助員工的薪酬調整幅度，使他們的薪酬與機構可付予其他非受整筆撥款資助員工的薪酬一致，並把未用的額外撥款撥作其他用途。

3.24 獨立檢討委員會注意到，向非政府機構提供額外撥款以調整員工薪酬的機制，是經社署與非政府機構協商而制定的，而且獲社署沿用多年。社署在向非政府機構說明提供額

³ 社署署長於二零零八年七月十六日發給採用新津助制度的非政府機構的信。

外撥款的目的時亦相當審慎，避免侵犯賦予非政府機構處理員工問題的自主權。作為撥款機構，社署已按照《整筆撥款手冊》的規定，履行其應盡的責任。

3.25 獨立檢討委員會亦承認，按照新津助制度的精神，非政府機構的確擁有自行制訂薪酬政策的酌情權。不過，有關政策必須能夠促進非政府機構（包括其員工及所提供的服務）的健康發展，任何會惹起員工普遍質疑及不滿的政策都難以達到上述目的。因此，我們促請非政府機構在制訂人力資源政策時，聽取員工的意見；並且希望非政府機構能以負責任的態度行事，考慮撥款的原意和員工的利益。非政府機構應遵行良好管理守則，把社署提供用作調整員工薪酬的額外撥款，全部用於提供受資助服務的員工身上。

3.26 也有部分非政府機構已放棄傳統的薪酬架構，改用新的模式發放薪酬，調整薪酬的方式也因而有所不同，例如發放花紅、補助金或津貼。獨立檢討委員會認為，應該容許有關機構根據其人力資源政策，靈活運用額外撥款調整薪酬。

建議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。

3.27 如果非政府機構能訂立周詳的計劃，亦應有助防止無心造成的員工薪酬差異。部分非政府機構主動循其他途徑籌

募經費，或營辦自負盈虧的服務以填補服務的不足，的確值得讚賞。據我們理解，政府的資助平均約佔這些非政府機構總收入的70%。假如非政府機構能夠未雨綢繆，於開展自負盈虧的服務前，把薪酬調整因素計入財政預算內，當受資助服務獲得供調整薪酬用的額外撥款時，自有充分準備，相信有助滿足員工的期望。

建議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。

定影員工

3.28 「定影員工」一詞指於二零零零年四月一日時，在非政府機構的「模擬成本資助」單位或「修訂標準成本資助」單位（即在新津助制度推行前的受資助服務單位）擔任認可人手編制職位的員工。為確保在新津助制度推行之後，定影員工的薪酬（包括按原來的薪級表逐年遞增的薪酬）不會減少，只要他們仍受僱於同一非政府機構，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。

3.29 為幫助非政府機構履行對定影員工的合約承諾，社署在二零零一／零二年度至二零零五／零六年度，為非政府機構提供五年過渡期補貼，又於二零零六至零七年度，再為非

政府機構提供特別一次過撥款，總數合共 23.854 億元。另外，社署還推出了其他支援措施，包括延期實施「遞減薪金」規定（見第一章），以及暫時提高儲備上限等（將於第四章詳細討論）。

3.30 在政府提供特別一次過撥款時，很多非政府機構其實已作好準備，有能力履行對定影員工的責任。特別一次過撥款的原意是協助仍然需要財政資助才能履行上述責任的非政府機構（方案一），但不需要財政資助的非政府機構也有另一選擇（方案二），可運用這筆額外撥款發展人力資源。值得注意的是，在申請特別一次過撥款的 124 間非政府機構當中，共有 78 間(63%)選擇方案二，其餘的機構也提交了財務計劃，述明如何能夠在合理的時限內，達至財政平衡。社署當時搜集所得的資料顯示，按照中期預測，所有受惠於特別一次過撥款的非政府機構應可在十年內達至財政平衡。

3.31 儘管如此，部分非政府機構告知獨立檢討委員會，定影員工的薪酬開支佔其所得的整筆撥款的一大部分，所以需要為此預留一筆大額的儲備，但又因而引起員工的其他投訴。對有關機構來說，舊津助制度遺留下來的合約責任，與新津助制度所承諾的靈活性並不協調。因此，有關機構向獨立檢討委員會建議，政府應採取行動徹底解決此問題，例如考慮向非政府機構提供額外撥款，讓其可推行特別的賠償計劃，終止定影員工現有的僱傭合約，然後與他們簽訂新合約。

3.32 另一方面，職工會指稱非政府機構利用各種手段減少定影員工的人數，希望藉此盡量減少須負的合約責任。據說

有定影員工純粹因為這個原因而被降級或被改編至另一職系，甚至被迫離職，至於仍然留任的定影員工則因被視為非政府機構的負累而士氣低落。

3.33 根據社署的資料，定影員工的人數自二零零零年起大幅減少，由二零零零年四月的 21 455 人減至二零零七年九月的 12 413 人，平均減幅超過 42%。既然大部分非政府機構的定影員工人數已減少了至少 30%⁴，問題應已大致受到控制，故絕不應接受部分非政府機構的建議，以無法履行合約責任為理由，在整個福利界推行新過渡措施，強制定影員工離職。

3.34 此外，所有在二零零六至零七年度收到特別一次過撥款的非政府機構均已表明，不會因為須履行對定影員工的責任而再要求財政資助，或能夠在合理的時限內達至財政平衡。因此，我們難以明白何以兩年之後，仍然會有非政府機構在定影員工人數已進一步減少的情況下，因為財政問題而無法履行對定影員工的責任。雖然如此，獨立檢討委員會明白非政府機構各有特色，要面對的挑戰也不盡相同，而作為負責任的僱主，有關機構必須確保自己有足夠的財力履行合約訂明的責任。上文建議的政府資助精算服務，會有助消除有關機構這方面的疑慮。假如有非政府機構於進行精算評估後，發現其儲備不足以履行對定影員工的承諾，政府便應未雨綢繆，與有關機構一起研究妥善的解決方法。

⁴ 根據社署提供二零零七年九月的統計數字，在 153 間非政府機構當中，93 間的定影員工人數減少了超過 30%但不足 60%，22 間的定影員工人數減少了不足 30%，38 間的定影員工人數減少了 60%或以上，各機構的平均減幅為 42.2%。

如建議 2 所述，政府應為非政府機構提供精算服務，以評估其履行對定影員工的承諾的能力。

3.35 自推行新津助制度後，政府一直致力支援定影員工，很多非政府機構亦為此而共同努力。有關機構以行動證明，本港社會有多重視履行合約承諾的責任。我們希望，在新津助制度下，這個信念能繼續成為僱主和僱員共同維護的核心價值。

有時限的僱傭合約

3.36 福利界無疑把員工委聘視作非政府機構與有關員工之間的合約關係，但非政府機構與獨立檢討委員會討論這個問題時，往往會清楚區分適用於定影員工的不設時限委聘，與適用於其他員工的有明確時限合約。職工會普遍認為前者較佳，因為有關員工可得到工作保障，而且能發展事業前途，儘管實際上該類委聘亦可被終止，而有時限的僱傭合約亦可獲續約。隨着定影員工的人數逐漸減少，大部分新員工轉為按有時限的合約受聘，合約員工的管理事宜已經成為日益重要的課題。從員工的角度而言，非政府機構把不設時限的委聘轉為有時限的合約這種趨勢，令人擔憂，因為此舉不僅損害員工士氣，還會影響福利界的穩定。

3.37 根據社聯在二零零五年就非政府機構的人力資源管理方法進行的調查，在有回應的非政府機構中，52%表示轄下有超過 40%的員工是按有時限的合約條款受僱的。調查亦顯示，在有回應的非政府機構中，47%以「六個月或少於六個

月」為最短的合約期，73%則以「24 個月或少於 24 個月」為最長的合約期。香港社會工作者總工會曾自行於二零零八年進行調查，調查結果顯示，有 67.6%受訪者是按 12 個月或少於 12 個月的合約期受僱，而 27.4%受訪者則按 13 至 24 個月的合約期受僱。

3.38 獨立檢討委員會也為此向非政府機構搜集資料⁵，發現在二零零八年七月，福利界有 52%員工是按有時限的合約受僱；而且自推行新津助制度後，按合約條款僱用員工的做法的確更為普遍。此外，持份者又告訴獨立檢討委員會，就按計劃受僱的員工而言，非政府機構一般會按計劃期釐訂僱傭合約期，例如部分政府資助計劃的撥款周期為三年，計劃會否繼續推行須視乎服務需要及有關的非政府機構的表現而定，在這種情況下，與專為推行有關計劃而僱用的員工所訂的合約很可能為期不超過三年。

3.39 獨立檢討委員會認為，從人力資源管理的角度來看，按合約條款僱用員工本質上並無不妥。如執行得宜，條款清晰的合約可讓僱主與僱員雙方明瞭本身的權利和義務，而無損雙方對合約的承擔。事實上，以有時限的合約僱用員工的做法並非只有採用新津助制度的非政府機構選用，時至今天，這種做法不僅在福利界十分普遍，其他界別亦廣泛採用。福利界的員工對此反應較強烈，也許是因為他們在相對較短的期間經歷了急速而重大的轉變，但員工的阻力也可能反映非政府機構所用的管理方法不受歡迎。

⁵ 獨立檢討委員會曾於二零零八年七月向 162 間非政府機構發出問卷，回應的非政府機構共有 117 間(72.2%)。

3.40 獨立檢討委員會認為，福利界應把不足一年的合約期視作例外情況處理，而不應將此立為常規。非政府機構似乎沒有多大的實際需要訂立如此短期的合約，因為即使是有時限的計劃亦一般可獲社署為期三年的撥款，而且大部分計劃合約均是可以續約的。其實在業務以非經常計劃為主的私營機構，員工的合約期亦未必與所負責的計劃同時結束，究其原因管理層深明倘能挽留經驗豐富和能幹的員工，待新計劃推出時繼續為公司工作，會對公司有利。不過，若情況許可，合約會加入「終止條款」，以為終止合約提供依據。同樣地，管治良好的非政府機構亦可在保留日常運作所需的靈活性的同時，為員工提供更大的保障。

3.41 部分員工和職工會也關注有非政府機構以不合理的通知期終止合約。獨立檢討委員會留意到《僱傭條例》（第 57 章）清楚訂明，僱主或僱員均可藉給予對方適當的通知期或代通知金，終止僱傭合約；如試用期已過，僱主和僱員應按雙方議定的通知期終止合約，但不得少於七天。非政府機構跟其他僱主一樣，必須遵守法例規定。

3.42 我們已建議福利界就各項管理事宜制訂《最佳執行指引》，供非政府機構參考。我們進一步建議福利界在制訂《最佳執行指引》時，應訂明如何管理僱傭合約。

如**建議 1**所述，福利界為非政府機構制訂《最佳執行指引》時，應訂明如何管理僱傭合約。

同工同酬

3.43 在福利界員工提出的各項要求中，爭取「同工同酬」是首要議題。我們理解，「同工同酬」一詞意指在受資助非政府機構工作的員工要求與公務員同工看齊，獲得相同的薪酬待遇。在舊津助制度下確是這樣，但在新津助制度推行後，非政府機構員工的薪酬已經與公務員的薪酬脫鉤。理論上基準撥款應足以讓非政府機構繼續營運，但實際上許多非政府機構爲了推行資源增值計劃／節約措施，都要收緊開支，並同時因應放緩的勞工市場，減低員工成本或以更具競爭力的薪酬增聘人手。基於上述情況，再加上政府在二零零七年調整公務員的起薪點，導致社署助理社會工作主任的起薪點，與擁有相同入職資格的非政府機構員工的起薪點有明顯的差距⁶，令非政府機構的員工相當不滿，不少因而選擇離職。根據社署提供的統計數字，在該署於二零零六及二零零七年進行的招聘工作中，約有 54%新招聘的助理社會工作主任是來自非政府機構。

3.44 爲解決這個問題，職工會建議政府全面改革新津助制度，根據公務員的人手規定，恢復爲非政府機構設定估計的人手編制，統一各機構的薪酬架構，以及按實報實銷的方式資助各機構的員工成本，至於其他費用則可繼續以整筆撥款的方式提供資助。

⁶ 根據一個職工會向獨立檢討委員會提供的資料，社署助理社會工作主任在二零零六年四月的起薪點爲 17,145 元，而非政府機構相若職位的起薪點約爲 14,330 元。其後，社署在二零零七年把助理社會工作主任的起薪點調高至 21,900 元，導致差距變得更大。

3.45 然而，實際的情況是自推行新津助制度後，非政府機構的薪酬架構已出現了根本的改變，由劃一的安排變為更靈活的安排，以切合機構的服務需要。即使在非政府機構之間，也沒有「同工同酬」。對於曾大規模重整服務的非政府機構而言，復行舊津助模式已不可行。如果重整服務的確提升了服務質素，單就員工的不滿便否定這項工作的成效，實在理據不足。再者，不應為了消除員工的不滿，放棄新津助制度所賦予的靈活性。

3.46 如「同工」是指執行相同性質的工作，而不是指擔任入職條件相同的職位，我們便須仔細探究非政府機構及社署各自的職能，以找出相關的工作作有意義的比較。提供相同服務的非政府機構確有共通之處，但如以非政府機構與社署作比較，就未必如此。社署作為福利服務的管理及規管機構，通常不會直接提供服務，即使直接提供服務，例如營辦綜合家庭服務中心，也主要是基於服務需要。

3.47 就社署及非政府機構營辦的綜合家庭服務中心而言，前者除了要執行與後者相同的職能外，還須處理需要前線員工運用其法定權力的個案，例如擔任被遺棄兒童的監護人。在社署綜合家庭服務中心工作的員工亦須處理領養兒童、照顧保護令個案或監護個案的法定程序，擬備僱員補償個案的社會背景調查報告等。此外，另有一些職務，社署認為交由在綜合家庭服務中心工作的政府員工執行較為合適，包括管理社署署長法團代指定人士管理的基金戶口，為綜合社會保障援助申請作特別評估，以至協助尋求庇護者及酷刑聲請

人。社署的綜合家庭服務中心往往是為極其複雜個案提供最後支援的機構，同時亦是出現緊急事故及危機情況時（例如發生天然災害或爆發嚴重急性呼吸系統綜合症時），首先被召處理有關個案的機構，因此社署員工所要承擔的責任也相應較大。社署前線社工受到襲擊的報道時有所聞，負責處理家庭糾紛、社會保障和違法青少年個案的員工似乎尤其高危。在二零零七及二零零八年發生的 16 宗襲擊事件當中，共涉及 21 名社署的社工⁷。因此，即使單就綜合家庭服務中心而言，同工的概念也很難成立。

3.48 同工同酬所爭取的是「公平」待遇，這亦是職工會對不合理薪酬政策的回應。新津助制度讓非政府機構可靈活訂定轄下員工的薪酬水平，這項特點其實是新津助制度的優點。如有非政府機構選擇按員工的工作表現釐定其薪酬，能夠為服務增值的員工便會獲得較高的薪酬，要是沿用劃一的薪級表，有關員工即使能夠為服務增值，也不會獲得較高的薪酬。個別非政府機構的薪酬架構是因應員工的期望而制定的，因此提供的事業發展階梯可能較一成不變的公務員總薪級表更為吸引。只要非政府機構能制定一套完善的薪酬政策，管理層、員工及服務使用者便可分享美滿的成果。

3.49 繼續爭論同工同酬的概念並無好處，集中討論確保公平及良好管理的方法反而更加有用。獨立檢討委員會促請非政府機構的管理層務必確保機構的人力資源政策公平和具

⁷ 資料來源是二零零八年九月二日東方日報、星島日報和太陽報的多項報道，有關報道引述了社署提供的數字，涵蓋二零零七年一月至二零零八年八月發生的襲擊事件。

透明度。管理決定可能對員工產生重大影響，意味着管理層作出決定前必須細心顧及員工的期望。獨立檢討委員會已建議福利界為非政府機構訂定《最佳執行指引》，如何訂立公平的薪酬政策無疑是《最佳執行指引》應該研究的重要課題。

如建議 1 所述，福利界為非政府機構制訂《最佳執行指引》時，應該研究如何訂立公平的薪酬政策。

員工流失及離職

3.50 穩定的福利界員工隊伍是服務提供者與服務使用者之間能否建立互信的關鍵。假如福利界員工的流失率和離職率不斷上升，非政府機構的管理層及前線員工自然會關注這現象對服務質素及福利界的長遠發展所造成的影響。

3.51 以下資料摘錄自立法會秘書處所擬備以「整筆撥款津貼制度對受資助福利界別的影響」為題的資料摘要：

表 2：社會工作職位的離職率^(A)

財政年度	非政府機構的離職率(%)		社署的離職率 ^(B) (%)	
	社會工作學位職位	社會工作文憑職位	社會工作學位職位	社會工作文憑職位
1998-1999	8.1	14.5	1.8	2.8
1999-2000	6.8	10.6	1.3	1.3
2000-2001	8.0	15.5	1.6	5.4

2001-2002	9.2	13.6	0.8	6.3
2002-2003	8.1	16.5	1.5	2.3
2003-2004	8.8	13.1	1.8	5.6
2004-2005	9.7	16.8	2.5	8.0
2005-2006	11.1	19.0	2.5	2.5

表 3：社會工作職位的流失率^(C)

財政年度	非政府機構的流失率(%)		社署的流失率 ^(B) (%)	
	社會工作學位職位	社會工作文憑職位	社會工作學位職位	社會工作文憑職位
1998-1999	3.4	6.3	沒有資料	0.9
1999-2000	2.6	5.8	1.3	1.3
2000-2001	3.9	10.3	1.5	5.4
2001-2002	4.1	7.2	沒有資料	4.1
2002-2003	3.5	8.4	1.2	2.2
2003-2004	4.3	6.2	1.7	5.6
2004-2005	5.1	7.9	2.5	8.0
2005-2006	6.5	9.0	1.7	2.5

註(A) 離職率指社工離開社會福利機構的比率，不論他們會否重投福利界。

註(B) 有關數字包括衛生署聘請的社會工作職位。

註(C) 流失率指社工離開福利界的比率。

資料來源：社會工作人力策劃聯合委員會(2000-02)、社會工作人力策劃聯合委員會(2003-05)、社會工作人力需求聯合委員會(2005)及社會工作人力需求聯合委員會(2006)。

3.52 員工離職率和流失率受經濟、社會和個人等多項因素

影響，因此既難以預測，亦難以解釋。我們一方面要留意離職率及流失率的不尋常變化，但另一方面又不希望見到員工隊伍停滯不動，因為福利界內員工的健康流動，可以促進知識交流，而跨界別的員工流動，則可啟發員工以新角度看問題。儘管政府推行了新津助制度，福利界仍然是比較穩定的界別。根據香港人力資源管理學會的調查結果，香港僱員的整體流失率在二零零三年為 7.89%、二零零四年為 10.92%、二零零五年為 11.95%、二零零六年為 11.94%，二零零七年則為 14.7%⁸。相比之下，福利界員工的百分率不算特別高。不過，獨立檢討委員會同意，對福利界而言，能夠掌握整體人力概況當然有利。為進行今天的檢討，我們從不同的途徑搜集數據，因為我們知道，自新津助制度推行以來，社署並無有系統地記錄非定影員工的流動情況。我們建議社署應重新開始收集有關數據，以便日後分析員工的流動情況，而收集數據時，應特別留意在新津助制度推行後才加入福利界的社工的流動情況。

3.53 員工流動固然會影響人手供應，但只是因素之一，人力策劃工作其實亦同樣重要。獨立檢討委員會知道，目前設有社會工作訓練及人力策劃諮詢委員會，負責就所有有關社工教育和訓練，以及福利界人力策劃工作的事宜，向政府提供意見。獨立檢討委員會建議政府邀請上述諮詢委員會密切

⁸ 香港人力資源管理學會與社署的社會工作人力需求系統為「turnover（流失／離職）」一詞所下的定義並不一致。香港人力資源管理學會把「turnover（流失）」界定為「自願離職，但不包括任何因自願或非自願遣散、解僱或退休而引致的流失」；至於社會工作人力需求系統則把「turnover（離職）」界定為『社工人員在某段期間，因任何理由離開服務機構的「次數」，不論他們會否重投社工界。』社會工作人力需求系統把「流失」一詞界定為「某年內的離職個案數目減去重新入職個案數目」。

監察福利界的人手供應情況，確保專業人員的供應穩定，以應付服務需求。

建議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。

專業發展及能力提升

3.54 員工的在職培訓是另一項重要的人力課題。有些非政府機構向獨立檢討委員會指出，政府未有為此提供足夠的資助，導致機構在財政緊絀的情況下，即使有為員工提供培訓，通常都只列作非優先項目。非政府機構及員工均擔心這種現象會妨礙福利界員工隊伍的專業發展，長遠而言還會引致服務質素下降。

3.55 獨立檢討委員會同意，新津助制度能否成功，以至福利界的未來，全繫於我們有沒有具專業資格、富工作熱誠的員工隊伍。訓練有素的社工隊伍是社會的資產，所以香港社會應該繼續投資在他們身上。事實上，在職培訓不但對社工而言是必需的，對福利界的其他員工，包括非政府機構的管理層和董事會成員，也是不可或缺的。在職培訓有助提升他們各方面的技能，使他們執行各自的職務時，更具成效。推行新津助制度後，所有持份者都要上下一心，一起迎接新挑

戰，合力把握新機遇，所以在職培訓實在非常重要。提升他們的能力其實等如提升福利服務的質素。

3.56 有見及此，我們認為有需要設立一項周全的計劃，以助在採用新津助制度的非政府福利機構工作的所有員工（尤其是在二零零零年後投身福利界的年青社工），提升個人能力，同時協助非政府機構提升管理能力。就第二項目標而言，我們留意到社署由二零零一年開始推行業務改進計劃，協助非政府機構在整筆撥款的環境下，改善服務質素和效率，並迅速地回應社會的需要。我們會在第五章詳細討論業務改進計劃如何達到上述目標。無容置疑的是，如果推行新措施以提升整個福利界的能力，應當考慮業務改進計劃所能發揮的作用。

3.57 我們考慮過上文所述的各項因素，加上預期在可見的將來福利界會極之需要提升能力，現建議政府撥出 10 億元設立社會福利發展基金，以資助：

- ◆ 非政府機構的董事會成員、管理層和員工（不限於社工）接受培訓和專業發展訓練，包括資助聘請替代人員（替代參加訓練的員工）的費用；
- ◆ 非政府機構加強管理系統，例如裝設資訊科技基本設施，研發管理系統和推行其他措施，以提升管理能力或促進重整服務的工作；以及
- ◆ 非政府機構進行研究，以改善提供服務的情況。

3.58 由於擬議設立的社會福利發展基金的涵蓋範圍較業務改進計劃的涵蓋範圍更廣，所以再無實際需要繼續按現行模式推行業務改進計劃。為提高行政效率，可把業務改進計劃納入新基金之下。

3.59 我們會把擬定詳細的申請資格和資助規則的工作，交予政府處理。然而，獨立檢討委員會認為應本着以下原則擬定有關細則：應准許所有採用新津助制度的非政府機構申請社會福利發展基金，而且應按每宗申請的個別情況考慮是否批出資助。

建議 6

政府應撥出 10 億元設立社會福利發展基金，資助推行培訓計劃和提升能力的措施，而且應按每宗申請的個別情況，審批採用新津助制度的非政府機構的資助申請。

新的合作伙伴形式

3.60 正如把員工薪酬的上限設定為中點薪金似乎可為非政府機構提供最大的保障，恢復採用舊津助制度（即員工按劃一的薪級表支薪）也可為員工提供最大的工作保障，然而兩者都不符合設立新津助制度的精神。

3.61 新津助制度帶來改進，藉提供推動和促進福利服務發展所需的動力，讓服務更臻完善。根據新津助制度，非政府機構及員工已建立起新的合作伙伴關係，雙方不應故步自

封，只按既定規則履行原來的職責，而是要自行制定適用的規則，並且在履行新的職責時，互相支持。

3.62 可能會有人認為本章提及的大部分員工問題都是推行新津助制度所造成的。這個看法可以說是正確，原因是過往很多管理決定並非由個別非政府機構作出，一些不受員工歡迎的措施根本不會推行；然而，從另一角度而言卻不正確，原因是有關措施不是推行新津助制度預料之內或必然的結果。新津助制度本身並沒有規範非政府機構如何制訂員工政策或處理員工事宜，而只是為其提供推行轉變所需的條件。如果採用新津助制度的非政府機構及所有員工願意上下一心，通力合作，轉變肯定會帶來進步。

第四章 – 財務事宜及政府與非政府機構之間的互動關係

4.1 新津助制度除訂立撥款準則外，還規管政府與非政府機構之間的資助關係。如何釐定撥款金額，分配和運用撥款，以及如何報帳等，都是新津助制度的關鍵問題。我們在先前的章節介紹新津助制度，以及探討員工事宜時，注意到一些撥款概念，例如如何根據方程式計算資助額（個別非政府機構的估計薪酬成本和其他費用均會計算在內），以及這與推行資源增值計劃／節約措施的規定和一系列的支援措施有何關係。

4.2 在本章，我們會探討多項影響新津助制度推行的主要財務事宜，例如資助水平、儲備運用等，這些都是非政府機構及員工最關心的事情。我們亦會探討政府與非政府機構互動的資助關係，研究現行的做法是否有利於制度的運作，以及找出尚待改善之處。

持份者提出的財務事宜

估計人手編制

4.3 在新津助制度下，非政府機構以整筆撥款方式獲得經常資助，但資助金額是由不同部分（即個人薪酬、公積金撥款及其他費用）組成。整筆撥款中員工成本部分的資助，是根據每間非政府機構的特定撥款「基準」釐定。政府最初推行新津助制度時，把每間非政府機構於二零零零年四月一日

的認可員工編制人數「定影」，並按二零零零年三月三十一日適用的公務員總薪級表中點薪金推算定影員工的薪酬總和，以此作為有關機構的撥款「基準」。據社署表示，按撥款基準計算的資助額應足以應付非政府機構所需的開支，因為整體而言，福利界過去的實際薪酬開支從未達到有關薪級表中點薪金的水平。再者，新津助制度讓非政府機構可更靈活管理員工和調配資源，從而更有效地制訂人手需求預算。

4.4 撥款基準代表非政府機構的估計員工成本，因此政府會不時因應公務員的薪酬調整幅度，調整有關基準。此外，撥款基準與整筆撥款的其他部分亦須符合政府資源增值計劃／節約措施的各項規定。在推行新津助制度初期，如定影員工的實際薪金高於基準，有關的非政府機構可就超出的款額獲得全數資助，但由二零零八至零九年度起，有關機構須把薪金支出逐年遞減 2%至等同於基準薪金水平（有 26 間非政府機構獲准延期一年才履行「遞減薪金」的規定）。

4.5 經過多年，服務需要與之前大不相同，不論服務量、個案的複雜程度和服務重點均已轉變。展望未來，轉變會繼續帶來新挑戰，因此非政府機構質疑過往參照二零零零年估計人手編制釐定的「基準」，能否真正反映現時及將來的資助需要。有見於缺乏檢討人手需求的機制，有非政府機構擔憂無法應付不斷轉變的服務需要，例如為應付人口老化而需要聘請更多護理人員。某非政府機構曾向獨立檢討委員會表示難以繼續營辦原有的康復計劃和挽留具經驗的員工。非政府機構期望設立檢討機制，讓新津助制度能夠因時制宜，配

合不斷轉變的撥款需要。另一方面，其他持份者亦有同樣的訴求，包括關注前線員工工作量不斷增加的職工會，以及欲確保非政府機構有足夠人力資源提供優質服務的服務使用者。

4.6 自推行新津助制度後，社署透過競爭性投標方式把部分新服務批予非政府機構營辦。根據這項安排，非政府機構實際上並非在資助水平的層面競爭，而是憑服務建議的質素及所能提供的增值服務競爭。撥款額由社署參照服務需求釐定，但社署不會透露計算資助預算時有關估計所需人手的具體依據，這是為了鼓勵競投機構在制訂人力計劃時更加勇於創新。不過，前線員工卻擔心在政府與非政府機構沒有就新服務協定估計人手編制的情況下，一心爭取服務合約的非政府機構會傾向低估人手需要，因而建議社署訂明估計人手編制，或至少透露營辦有關服務估計所需的人手，以便公眾按此監察非政府機構的人力計劃。

4.7 新津助制度的基本精神在於讓非政府機構靈活處理員工事宜，包括制訂組織架構及為員工分配工作。有了靈活處理員工事宜的自主權，非政府機構才可重整並加強服務。事實上，很多非政府機構都已這樣做。從這角度來看，恢復為每項服務設定估計人手編制將是倒退的做法。對很多非政府機構來說，這項建議亦不切實際，因為這些機構為配合服務需要，在過去幾年間已各自發展出截然不同的員工架構；恢復設定估計人手編制將帶來反效果，令有關機構徒勞無功。

4.8 基於上述原因，獨立檢討委員會也同意若由社署設定

估計人手編制以控制資源的投入，作用不大。此舉並不能保證非政府機構可有效地提供服務，但長遠而言卻肯定會削弱新津助制度的優點和福利界多元化發展的潛力。

4.9 在推行新津助制度前，非政府機構可獲多少人力資源取決於估計人手編制，久而久之估計人手編制漸漸成為合理撥款水平的代名詞。時至今天，部分人仍然把這兩個長久以來難以分割的概念視作可以互換，以致關注資助水平的人往往要求恢復設定或檢討估計人手編制，以爭取合理撥款資助，但事實不一定如此。

4.10 其實，福利界自推行新津助制度後，經歷了重大的改變：社會問題日趨複雜，服務使用者的期望有所提高，非政府機構及其員工須應付未能預見的工作量。獨立檢討委員會完全同意新津助制度有需要顧及這些轉變。

4.11 除每年按價格調整撥款外，社署亦會不時檢討為特定目的發放給非政府機構的撥款。社署曾因應檢討結果，多次向非政府機構發放非經常撥款，包括為協助非政府機構履行對定影員工的合約承諾的過渡期補貼及特別一次過撥款，以及為協助非政府機構推行資源管理措施而於二零零八至零九年度提供的一筆 2 億元的一次過撥款。此外，社署亦因應服務檢討的結果，增撥資源以加強多項服務，包括加強長者地區中心、殘疾人士社交及康樂活動中心、綜合青少年服務中心、濫用精神藥物者輔導中心及綜合家庭服務中心的服務。以長者地區中心為例，社署一直有密切留意服務需要。社署於重整「中心為本」的長者社區支援服務後，曾委託專

人進行研究，評估有關服務的成效，並根據研究提出的建議，增加長者地區中心的經常資源，加強為有需要長者提供的外展及輔導服務。社署又檢討非服務的特定撥款，例如於二零零八至零九年度為非政府機構提供 2 億元的額外基線資助，以助非政府機構提升行政能力。

4.12 獨立檢討委員會認為，社署進行上述檢討，值得讚賞，但全面的服務檢討似乎均以不定期方式進行，而且僅由社署酌情決定檢討的服務範疇。在缺乏正式的定期檢討機制下，部分服務範疇可能多年未有檢討，至於經選定進行檢討的服務，持份者亦未必早有準備，可以提供意見。有關安排不利於福利界的均衡發展。

4.13 事實上，服務檢討不應獨立進行，而應納入持續的福利規劃過程之中，我們會在第七章詳細討論福利規劃的需要，屆時，我們會特別指出社會福利諮詢委員會在研究本港福利規劃工作所擔當的角色。社會福利諮詢委員會的職權範圍包括經常檢討社會福利服務，並就所有與社會福利政策有關的事宜向政府提供意見。政府檢討特定範疇的服務時，會徵詢有關諮詢組織（例如安老事務委員會及康復諮詢委員會）的意見。倘正式設立服務檢討機制，由這些諮詢組織向政府提供檢討次序的意見，應該最為合適。

4.14 我們建議政府設立檢討機制，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。就實際運作而言，社署可根據持份者的意

見，向有關的諮詢組織提交檢討不同服務範疇的建議，徵求其同意，並在其監察下進行檢討和落實有關建議。

建議 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。

調整其他費用

4.15 部分非政府機構亦關注其整筆撥款中其他費用的計算方法。根據新津助制度，其他費用會因應政府整體物價調整因素每年調整一次，該因素由政府統計處依據政府「購置其他物品和服務」的價格變動計算出來。政府統計處會比較截至九月三十日的每十二個月的價格變動與前十二個月的價格變動，從而計算出變動的百分率。過去十年，社署曾按下述幅度先後六次調整其他費用的資助：

表4：一九九八／九九年度至二零零八／零九年度其他費用資助的調整幅度

財政年度	1998/99	1999/2000	2000/01	2001/02	2002/03- 2006/07	2007/08	2008/09
其他費用 資助的調 整幅度	+5.4%	+4.3%	-0.5%	-0.7%	0%	+1.3%	+1.4%

4.16 每十二個月調整的其他費用資助實際上在翌年的四月才生效，導致部分非政府機構難以追上通脹。舉例來說，在二零零七年八月至二零零八年八月期間，食物的綜合消費物

價指數上升了 10.6%，但二零零八至零九年度的其他費用資助調整幅度並未反映這個轉變，部分提供膳食及住宿服務的非政府機構因而向獨立檢討委員會表示機構入不敷支。

4.17 服務使用者尤其關注非政府機構或會為求削減成本而降低服務質素。就膳食服務而言，服務使用者的膳食需要甚至可能因而被忽視。服務使用者促請政府更加及時調整整筆撥款款額。

4.18 非政府機構又要求改用能確實反映其特定支出項目價格變動的物價調整因素。因應政府整體物價調整因素每年調整其他費用，是社署與非政府機構雙方協議的安排，《整筆撥款手冊》第 2.13 段亦有述明。採用政府整體物價調整因素的優點是簡單一致，適用於所有公營部門，而且容易運用，但其最明顯的限制是未能反映受資助者的多種開支模式，而且只能以追溯方式計算出變動結果，資助更要在較後的時間才真正調整。重要的問題是：上述限制對非政府福利機構的運作造成多大影響？這些影響是否遠超過現行調整機制方便使用的優點，以致我們需要考慮改變現行機制？

4.19 根據社署的資料，非政府福利機構與政府的開支模式大同小異，屬於「購置其他物品和服務」類別的採購項目亦大部分適用於非政府機構。政府與非政府機構採購的項目難免略有出入，但差異不會很大。即使食物開支並非一般政府部門的開支，而食物也非列入「購置其他物品和服務」類別下的採購項目，此一分別所造成的整體影響應不大，因為只有少於半數的受資助非政府機構有提供膳食服務，而這些機

構的食物成本亦只佔其經常資助大約 5%。既然採用新津助制度的非政府機構可以靈活調配資源，理應能夠承擔食物價格變動所引致的開支。再者，容許非政府機構積存儲備的安排，亦應讓機構可在其他費用撥款暫時不足的情況下，應付開支需要。總的來說，新津助制度的內部機制，應足以解決調整其他費用時遇到的限制。

4.20 獨立檢討委員會認同，現行的其他費用調整機制整體及長遠而言運作良好，但這並不表示遇上服務質素真的出現問題時，我們仍要容忍調整機制的不足之處。獨立檢討委員會建議在特殊情況下，例如通脹急升時，應容許非政府機構向社署申請預支其他費用的資助，以應付即時的服務需要。這項預支現金以助非政府機構追上通脹的措施，應該不會增加政府的開支。

建議 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。

整筆撥款儲備

4.21 在新津助制度推行前，非政府機構不得保留任何儲備，未用的撥款須於每個財政年度終結時退還給政府。因此，非政府機構沒有主動節省金錢的誘因，也不能為日後的發展制訂財政預算。新津助制度推行後，容許非政府機構自行管理資源和保留儲備，彌補了舊津助模式的不足之處。這

項改變旨在鼓勵非政府機構善用公帑，制訂周全的資源計劃，以及更有效地應付緊急情況，例如價格波動和未能預知的服務需要等。另外，非政府機構需要累積足夠的儲備，以便日後可履行對定影員工的承諾，這亦成為了新津助制度下保留儲備的另一項重要作用。

4.22 根據《整筆撥款手冊》的規定，非政府機構必須把整筆撥款中未用的款項存入儲備基金，並在周年財務報告中向社署匯報儲備數額。非政府機構在財政年度終結時的累積儲備水平（包括利息但不包括公積金儲備），不得超過該年度營運開支（不包括公積金引致的開支）的 25%，這個百分率由社署及非政府機構經過充分討論後協定，已同時顧及公眾利益和機構對長遠能否達至財政平衡的擔心。除非非政府機構已向社署署長申請提高儲備上限並獲得批准，否則必須在下一財政年度把超出 25% 上限的儲備退還給政府。政府於二零零四／零五至二零零六／零七年度給予整體豁免，容許非政府機構把過渡期補貼及特別一次過撥款的盈餘儲存於獨立帳戶內，不設任何上限，主要用作日後履行對員工的合約承諾。原則上，整筆撥款儲備必須用於《津貼及服務協議》規定的服務和有關的支援服務上。

4.23 自二零零一年起，採用新津助制度的非政府機構逐漸累積的儲備金額如下：

表5：非政府機構由二零零零／零一至二零零六／零七年度累積的儲備

財政年度	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07
整筆撥款儲備 (百萬元)	219.539	608.145	1,051.429	1,395.950	1,603.267	1,860.304	2,047.491

4.24 於二零零七年三月三十一日，在 164 間採用新津助制度的非政府機構中，140 間的總累積儲備約有 20.5 億元，佔其二零零六至零七年度營運開支的 33%，另有 43 間非政府機構的儲備則維持在其全年營運開支的 40%或以上。非政府機構在二零零七年三月三十一日累積儲備的詳情表列於附件 4。

4.25 前線員工、職工會及社工學生均認為，非政府機構是從削減員工開支，累積如此大額的儲備，因為員工開支約佔非政府機構資助額的 80%。他們既無任何方法阻止非政府機構這樣累積儲備，亦不見任何誘因可促使非政府機構把儲備用在員工身上。那些從未聽聞管理層有任何善用儲備計劃的員工，尤其不滿。他們向獨立檢討委員會建議，社署應密切監察非政府機構的儲備水平，並要求機構運用儲備加強服務和培訓員工。

4.26 另一方面，非政府機構指出其儲備主要留備履行對定影員工的承諾之用，為了維持機構的運作和長遠持續發展，保留儲備是必需的。

4.27 據獨立檢討委員會理解，很多受資助公營機構均可累積儲備，例如香港旅遊發展局最多可累積相當於其四個月營運開支的儲備，由大學教育資助委員會資助的八間大專院校則一般可累積不超過其經常撥款 20%的儲備。以保留儲備這項資源管理措施，幫助非政府機構應付緊急需要及為將來的發展制訂財政預算，有一定的好處。就新津助制度而言，這既

是此制度的結構中不可缺少的一環，也是協助非政府機構履行合約承諾所必需的。各持份者似乎一致同意應保留儲備安排，但對於實行方法，非政府機構和員工卻持不同意見，例如前者建議社署提高非政府機構的最高儲備水平，或容許非政府機構更加自由運用儲備作投資，以取得更大的回報；後者則建議社署對儲備的水平 and 用途實施更多限制，並要求機構把儲備用作員工福利用途。

4.28 獨立檢討委員會認為應善用儲備，藉此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。政府鼓勵非政府機構在估計所需的儲備金額時要謹慎，但不宜過於保守。我們已在第三章建議政府為非政府機構提供精算服務，使其既可以肯定自己有能力履行對定影員工的承諾，又可善用盈餘。政府應鼓勵非政府機構使用精算服務，並鼓勵機構把儲備用於員工身上，例如改善員工的聘用條件及支持他們作專業發展等。

建議 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。如**建議 2**所述，非政府機構可利用政府資助的精算服務，以評估其履行對定影員工的承諾的能力。

4.29 目前共有 21 間非政府機構並無累積任何儲備，獨立檢討委員會研究過這些機構的概況，看看撥款水平與機構的儲蓄能力是否有關，結果未能確立兩者的關係，因為從各非政

府機構於二零零六至零七年度所獲得的資助額來看，上述的 21 間機構排名第 67 至 171，而累積儲備達本身營運開支 40% 或以上的 43 間機構則排名第 5 至 173。非政府機構的儲備水平差別甚大，影響因素眾多，包括個別機構的管理哲學、規模、服務類別和發展計劃等。至於最高儲備水平應維持在營運開支的 25%，提高（一如部分非政府機構所要求）抑或調低（一如部分員工所要求），則意見不一，但沒有證據顯示現時的儲備水平不適當。由於預留儲備的主要目的是協助非政府機構履行合約承諾和應付緊急情況，獨立檢討委員會認為，與其爭論應否調整最高儲備水平，不如設法讓機構善用儲備，並且容許機構在有需要時尋求其他援助。因此，我們建議社署設立通報機制，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。

建議 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。

4.30 非政府機構必須小心衡量何謂最適合的儲備水平，參考員工的意見會有助決定。我們曾在上一章建議福利界為非政府機構制訂《最佳執行指引》，現進一步建議《最佳執行指引》應探討如何釐定合理的儲備水平和善用儲備。

如建議 1 所述，建議為非政府福利機構制訂的《最佳執行指引》應探討如何釐定儲備水平及善用儲備。

公積金儲備

4.31 根據新津助制度，公積金撥款包括定影員工與非定影員工的公積金供款，前者按實際支付的供款額計算（即 5%、10% 或 15%，視乎服務年資而定），後者則按在受資助服務單位擔任認可估計人手編制職位員工的中點薪金的 6.8%標準比率計算。員工代表向獨立檢討委員會指出，部分非政府機構基於種種管理上的理由，沒有把公積金撥款全數用作指定用途，令非定影員工獲得的公積金供款少於中點薪金的 6.8%。

4.32 就非定影員工而言，在服務擴展初期，員工的服務年資尚淺，按標準比率 6.8%計算的公積金撥款或會較實際所需的為多，但假如有關非政府機構已有既定政策，按員工的服務年資相應調高公積金供款的比率，則日後或會需要更多撥款。因此，社署容許非政府機構把非定影員工的公積金撥款的餘款，撥入獨立的公積金儲備戶口內，以待日後使用。

4.33 截至二零零六年三月三十一日，非政府機構為按標準比率（6.8%）計算公積金撥款的非定影員工所積存的公積金儲備總額達 1.383 億元。累積的公積金儲備超過現時及日後所需的非政府機構，可運用餘款作員工福利用途。原則上，公積金儲備只可用於支付公積金，非政府機構累積過多儲備

根本毫無作用，因此獨立檢討委員會大力鼓勵非政府機構把非定影員工的公積金儲備全數用作指定用途，即用以支付一般的公積金供款，或發放特別獎金給表現良好的非定影員工，以示獎勵。

建議 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。

根據資源增值計劃／節約措施削減基準撥款

4.34 非政府機構普遍認為機構需要額外資源，主要原因是政府推行資源增值計劃／節約措施時，削減向非政府機構提供的資助。

4.35 資源增值計劃於二零零零／零一年度至二零零二／零三年度推行，當時不論政府部門或受資助機構都要達到永久節省 5%經常開支的目標，主要方法是藉提升效能節省開支。為此，社署在二零零零至零一年度先削減所有非政府福利機構的資助 1%。在隨後兩年，社署要求非政府機構進一步節省開支，但只需累積節省 4%的經常開支（原來的目標為 5%）。不過，每年獲得資助少於 300 萬元的 77 間小型非政府機構因規模較小，可以重整服務的範圍有限，故在二零零零至零一年度被削減 1%的資助後，不用進一步節省開支。受資助非政府福利機構推行資源增值計劃後節省的款項總額

約為 1.1 億元。

4.36 在二零零三至零四年度，社署再次要求非政府機構推行節約措施，劃一削減機構的資助 1.8%，到二零零四至零五年度又削減 2.5%，二零零五至零六年度再削減 1%，但這次 74 間經常資助少於 300 萬元的非政府機構獲得豁免。受資助非政府機構推行節約措施後節省的款項總額約為 3.42 億元，即不超過其所得經常資助的 5.3%（1.8%+2.5%+1%）。

4.37 換句話說，推行資源增值計劃和節約措施後，非政府福利機構被削減的資助總額不超過 9.3%（即資源增值計劃佔 4%，節約措施佔 5.3%），近半數機構所節省的款項少於此數〔最少者僅節省 5.3%（即資源增值計劃 1%+節約措施 1.8%+節約措施 2.5%）〕，實際節省款項 4.52 億元（資源增值計劃節省了 1.1 億元，節約措施則節省了 3.42 億元），只相等於被削減了 6.5%而不是 9.3%的資助。這除了是因為有些小型非政府機構獲得豁免，無需遵行部分節省開支的規定外，亦因為社署容許非政府機構藉重整服務節省開支（例如關閉未盡其用的服務單位），而不必實質上節省任何款項。此外，一些可獲得經常資助的特定項目，例如公積金、寄養父母津貼、庇護工場工人的勤工獎和獲發還的租金和差餉，都是資源增值計劃和節約措施的豁免項目，這些豁免適用於所有非政府機構。

4.38 除受資助機構外，各政府決策局和部門（包括社署）一律要推行資源增值計劃和節約措施。就福利界而言，受資助非政府機構節省的款項只佔 6.5%，而非原定目標的 9.3%，

餘下的款項則由社署承擔。

4.39 雖然非政府機構須達到資源增值計劃／節約措施的目標，但政府亦透過過渡期補貼及特別一次過撥款給予資助。在二零零一／零二至二零零六／零七年度的六年內，政府合共為非政府機構提供了接近 24 億元的資助，隨後又在二零零七及二零零八年推出多項支援措施，包括從獎券基金另外撥出 2 億元一次過撥款，以及由二零零八／零九年度起向非政府機構每年提供 2 億元的額外經常撥款。在二零零零／零一至二零零八／零九年度期間，社署向採用新津助制度的非政府機構提供的資助已增加超過 20 億元，而且仍會繼續增加。政府現時向有關機構提供的資助總額約達 80 億元，較二零零七／零八年度增加了 16%。

4.40 在檢討期間，部分非政府機構向獨立檢討委員會建議，政府應把資源增值計劃／節約措施省下來的款項退還有關機構，以便有關機構可以按新津助制度當初實施時訂定的「真正基準撥款水平」獲得資助。我們在第一章也解釋過，政府推行資源增值計劃及節約措施是為了紓緩當時的財政壓力。非政府機構認為，當政府財政緊絀時，機構確有實際需要削減開支，但現時經濟已經復甦，政府應調整撥款額至原來的水平。此外，非政府機構的開支亦因其他因素（例如政府調整公務員的入職薪酬、通脹及勞工成本上升）而有所增加。非政府機構希望政府可把資源增值計劃／節約措施省下來的款項退還有關機構，以紓緩其財政壓力。

4.41 近期發生金融海嘯，預計影響會持續一段時間，上文

所述的理據，即在經濟復甦時把資源增值計劃／節約措施省下來的款項退還非政府機構，現已較難令人信服。不論如何，獨立檢討委員會認為不宜隨經濟情況變化而增減福利撥款。再者，非政府機構應是透過重整服務和提高生產力達到資源增值計劃／節約措施的大部分減省目標，所節省的款項理應屬永久而非周期性質。如非政府機構當日能夠設法以較少的資源達致更大的效益，即使資助額有所減少，服務質素也不應受到影響。

4.42 事實上，許多非政府機構透過服務重整取得出色的成績。如將推行資源增值計劃／節約措施省下來的款項一概退還給有關機構，猶如假定有關機構未能善用新津助制度提高效率或沒有真正節省開支，即漠視有關機構所作的努力。就社署而言，該署也承擔了資源增值計劃／節約措施三分之一的減省目標。除了價格調整外，該署現有服務的財政撥款仍維持在經削減後的水平。

4.43 在本章的開首部分，我們討論過福利界自推行新津助制度後如何經歷重大的改變，又建議藉檢討服務令新津助制度可顧及這些改變所帶來的影響。我們認為，這樣處理撥款需要的問題，才是更具實效及放眼未來的方法。

建議 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。

在新津助制度下政府與非政府機構之間的互動關係

4.44 新津助制度規管政府與非政府福利機構的資助關係，這是涉及公帑的正式關係，清楚界定、記錄和遵守有關的條款及條件至為重要。然而，這不過是基本原則，資助關係遠不止於此。

4.45 舉例來說，社署不僅是簽署個別《津貼及服務協議》的訂約機構，更是監察本港福利政策推行的公共機構，並且負責支援福利界中受資助及非受資助機構的發展。社署作為社會保障、家庭及兒童福利等範疇的服務提供者，還須提供前線服務，與非政府機構共同承擔有關責任。

4.46 同樣地，非政府機構並非只按《津貼及服務協議》提供服務。每間機構均有其獨特的使命和理想，對本港福利服務的發展也各有貢獻。有關機構必先有服務社會的熱誠，然後才申請資助，而政府往往並非有關機構的單一財政來源。

4.47 社署與非政府機構在福利制度擔當多重角色，令兩者的關係不再是單純的資助關係，而是發展出新的面貌，例如應如何以伙伴形式策劃和提供福利服務。

4.48 部分非政府機構向獨立檢討委員會表示，從不覺得與社署的關係屬伙伴關係；反之，有關機構指社會轉變對機構的資源及服務計劃均造成影響，但自新津助制度推行後，須獨自應付上述影響。有關機構亦關注，社署在制訂福利計劃時，未有讓其充分參與。有關機構指出，期望中與社署的伙

伴關係並非如此。

4.49 另一方面，社署相信不論在新津助制度推行之前或之後，該署一直有跟非政府機構緊密合作。假如非政府機構不認為如此，或許是時候探究原因。

4.50 雖然社署與非政府機構合作提供福利服務，社署仍有責任確保公帑運用得宜，以及確保非政府機構提供合乎協議規定的服務。在提供資源方面，社署未必每次都能滿足非政府機構的期望，因為正如其他政府決策局或部門一樣，社署也受到政府的財務約束和財政預算限制。社署既要執行監督工作，又受到資源限制，可能因而令人誤會社署不願意全力支持非政府機構。

4.51 獨立檢討委員會認為，推行新津助制度應不會改變非政府機構與社署的基本關係。不論是實行傳統的津助模式或新津助制度，社署都要監督非政府機構，而資源的分配同樣要受政府的財政預算所限。雖然如此，正如部分非政府機構建議，社署可更積極加強與非政府機構及其他持份者的伙伴關係，例如可主動讓其參與策劃福利界人力發展，進行福利規劃及檢討服務需要等工作，讓非政府機構和持份者在整個過程中分擔主導角色。不過，最重要的是在新津助制度下，社署和非政府機構之間應保持有效溝通。我們將於下文探討可改善溝通的範疇。

持份者提出政府與非政府機構互動關係的事宜

整筆撥款督導委員會

4.52 督導委員會提供一個重要的平台，讓社署與非政府機構及其他持份者討論推行新津助制度時遇到的問題。督導委員會的職權範圍如下：

- (a) 監察整筆撥款〔津助制度〕的推行進度；*
- (b) 聆聽非政府機構、員工及服務使用者的申述；*
- (c) 討論推行整筆撥款〔津助制度〕產生的問題及建議解決方法；以及*
- (d) 在整筆撥款〔津助制度〕下，促進社署、非政府機構及福利界員工之間的溝通和資訊與經驗的交流。*

4.53 由社署署長出任主席的督導委員會於二零零一年，即新津助制度初推行時成立。當時，對福利界來說，改行新津助制度是一項創新大膽的嘗試，市民對新津助制度也不熟悉，推行初期出現問題實屬無可避免。爲了及時找出這些問題及盡快尋求實際的解決方法，督導委員會成員必須包括直接參與新津助制度的持份者。正如第一章提到，督導委員會成員包括政府、非政府機構管理層、職工會及服務使用者的代表，這個組合似乎能夠符合督導委員會成立初期的主要目標。

4.54 新津助制度推行多年，福利界大致上已能適應，各項運作問題亦已解決。展望未來，持份者應可更集中處理發展事宜，例如鞏固經驗，分享良好的作業方法，促進新思維植根及鼓勵機構繼續改善服務等。

4.55 在檢討督導委員會處理投訴的角色時，獨立檢討委員會發現不少持份者均關注督導委員會能否有效處理投訴，因為督導委員會的成員主要是持份者的代表，他們未必能夠公正有效地處理爭議。第八章會深入討論這個問題，獨立檢討委員會在研究這個問題時，還考慮了另一問題：隨着新津助制度不斷演變，若督導委員會繼續以現時的模式運作，能否為新津助制度提供最佳的支援？

4.56 為此，獨立檢討委員會檢討了督導委員會的職權範圍，建議重組督導委員會，以加強其功能並擴大其成員組合，讓督導委員會可以引領福利界推動新津助制度的持續發展。我們特別建議督導委員會應履行下列職責：

- (a) 落實本檢討報告的建議；
- (b) 與福利界一同制訂《最佳執行指引》；
- (c) 繼續監察新津助制度的推行情況，並找出尚待改善之處；以及
- (d) 在新津助制度下，促進社署、非政府機構、福利界員工及服務使用者之間的溝通和資訊與經驗的交流。

第八章會討論督導委員會現時處理投訴的職能，以及探討應如何推行改革。

4.57 為支援督導委員會的新角色，其成員除包括現有的持份者外，還應包括社會上的獨立人士。督導委員會可推舉具專業知識、可助其執行各項職能的個別人士擔任增選委員，如有需要，還可尋求專業人士的協助。

4.58 督導委員會亦可為特定職能（例如制訂《最佳執行指引》和落實本檢討報告的建議）設立小組委員會，上述事宜會留待督導委員會考慮。

建議 13

應重組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新津助制度的持續發展。

計算整筆撥款額的透明度

4.59 非政府機構選擇採用新津助制度時，曾獲發一份當時服務單位的資助項目綜合清單，列明薪酬、薪酬相關津貼、公積金及其他費用的撥款額。每當非政府機構獲批營辦新服務時，均會獲發按相同開支類別劃分的整筆撥款通知書。如非政府機構未有獲批營辦新服務，則只會獲告知每年的整筆撥款，以及定影員工及其他員工的公積金撥款。

4.60 部分非政府機構不滿社署僅僅披露這些資料，希望社署公開計算整筆撥款中個人薪酬及其他費用部分的方法，特

別是如何計算新服務、現有服務的新單位及原址擴展現有服務的資助額。有關機構還要求社署公開調整整筆撥款（包括薪酬調整）的方法。非政府機構認為有關資料對策劃服務，特別是制訂人力資源計劃，十分有用。此外，社署要求非政府機構提交周年財務報告，以及進行資助審查時，仍訂明機構須按《津貼及服務協議》詳細列出各個服務單位的帳項，不少非政府機構均視之為要求其按《津貼及服務協議》運用撥款的規定。非政府機構除擔心有關規定妨礙機構靈活運用撥款外，亦認為在對資助計算方法一無所知的情況下，實難以遵守有關會計規定。

4.61 據獨立檢討委員會理解，除特定項目（例如公積金撥款）外，非政府機構運用整筆撥款時並不受社署的計算方法約束。機構不但可按其認為合適的方法分配個別服務單位內部的資源，還可於不同服務單位之間調配資源，但有關單位所提供的服務必須是《津貼及服務協議》涵蓋的服務。我們會在第五章深入討論靈活運用撥款的原則如何能夠與會計規定互相配合。非政府機構既有充分自主權靈活分配機構的整筆撥款，社署是否公開撥款的計算方法，對機構本身的管理決定根本無關重要。非政府機構應根據機構的特性及營辦服務的性質，作出管理決定。

4.62 在新津助制度下，非政府機構主要負責自行制訂資源分配計劃，而無需以社署的資助額計算方法作為制訂有關計劃的依據。如非政府機構需要詳細的指引，福利界可考慮在稍後制訂《最佳執行指引》時，加以說明。

4.63 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。不過，此舉既不應被視為限制非政府機構調配資源的自主權，也不應影響社署不時檢討撥款需要的權利。

建議 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。

修訂及不斷更新《整筆撥款手冊》

4.64 《津貼及服務協議》列明個別服務單位的撥款條件，《整筆撥款手冊》則解釋新津助制度如何運作，包括說明：

- (a) 新津助制度的結構、過渡期補貼和公積金安排，以及其他相關事項；
- (b) 新津助制度的財政管理；
- (c) 社署及非政府機構在運用公帑時分別擔當的角色、責任及問責；以及
- (d) 有關最佳管理方法及程序的建議。

4.65 《整筆撥款手冊》早於二零零零年六月，即新津助制度還未推行前首次出版。政府擬備《整筆撥款手冊》時，曾廣泛諮詢各持份者，包括政府的諮詢委員會、非政府機構、職工會和服務使用者等。四個月後，政府再出版經修訂的《整筆撥款手冊》第二版，主要是澄清有關的規則及回應持份者

關注的問題。其後，社署發出十份補充通告，並把《整筆撥款手冊》和補充通告分發給所有非政府機構及上載社署網頁。

4.66 不過，通告內的補充資料並未載入《整筆撥款手冊》內，持份者因而難以追溯有關發展。部分不合時宜的資料，例如先前的「不能比公務員編制內相若職級優厚」的原則¹及有關過渡期補貼的章節仍未刪除。序言中仍用舊稱「衛生福利局」及出現當局有意制訂但至今仍未落實的福利規劃大綱²。此外，《整筆撥款手冊》並沒有清楚解釋一些重要的概念，例如何謂「《津貼及服務協議》的相關服務」；又沒加入新政策（例如有關保險的新政策）。凡此種種，都令從《整筆撥款手冊》尋求指引的持份者感到混淆和不便，亦令這本手冊未能符合出版原意，為新津助制度提供權威指引。

4.67 獨立檢討委員會認為《整筆撥款手冊》應就新津助制度的日常運作訂明清晰的指引，因此建議社署在諮詢持份者後，修訂《整筆撥款手冊》的內容，日後亦要定期更新其內容。為確保持份者可隨時取得有關文件，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。

¹ 根據這項原則，受資助機構員工的聘用條款及條件不能比公務員編制內相若職級優厚。

² 根據《整筆撥款手冊》，這是指「一項綜合及具前瞻性的規劃大綱，包括長遠的策略方向，針對各項計劃的範圍及服務發展的中期計劃，以及由社署及非政府機構每年提交的周年計劃書」

建議 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。

社署不同科別的協調及與非政府機構的溝通

4.68 社署會定期為非政府機構舉辦分享會及研習班，以推廣整筆撥款的精神。為促進非政府機構與社署的溝通，社署津貼科已為每間非政府機構委派一名機構主任，而各服務科亦會定期與非政府機構聯絡，商討服務發展及運作事宜。另外，社署人員亦會不時與非政府機構召開地區會議，以促進地區服務的策劃及統籌工作。

4.69 上述多項溝通途徑有助非政府機構徵詢政府的意見，但部分非政府機構向獨立檢討委員會表示，從不同途徑所得的意見有時並不一致，特別是有關新津助制度的推行細節，舉例來說，不同的社署人員對何謂《津貼及服務協議》的相關服務或會各有解釋。部分非政府機構向獨立檢討委員會建議，負責推行新津助制度的各個社署科別，即津貼科、財務科及各服務科，應改善內部及與非政府機構的溝通。

4.70 獨立檢討委員會已向社署求證，得悉負責推行新津助制度的多個科別的角色及職責：各服務科負責檢討服務需要和擬備新計劃的服務規格說明書，制訂服務量／成效指標及

服務標準；津貼科負責制訂、執行、檢討和闡釋津助政策、規則及程序，以及監察和評估服務表現；財務科負責監察整筆撥款帳目，檢討受資助非政府機構的財務安排，並定期進行資助審查。不同科別各司其職，但並非單獨工作，在執行職務的過程中，各個科別會互相諮詢和協調有關工作。

4.71 雖然不同科別隨時預備解答非政府機構的查詢，但社署會鼓勵非政府機構向所屬的機構主任求助。設立機構主任制度的目的是為非政府機構提供一站式的服務，免卻機構須為問題的種種細節尋找負責人員並分別與他們聯絡的麻煩。

4.72 不過，機構主任制度似乎未必能夠完全符合非政府機構的期望。許多非政府機構均向獨立檢討委員會表示，有關制度未能發揮應有的成效，因為機構主任並非經常與所負責的非政府機構聯絡，當機構需要協助時，機構主任或無法及時提供一站式的服務。獨立檢討委員會在會見機構主任，並了解他們的限制後，認為應理順機構主任制度，調派員工擔任其最擅長的職責。具體而言，我們認為機構主任的一站式支援角色較適宜由社署一組獨立的人員擔任，他們應來自津貼科、財務科及各服務科，熟悉有關科別的規則及運作情況，而且應具備所需的專業知識，能合力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。倘該組人員均屬資深員工，且具備豐富的專業知識，便無需全數保留現行機構主任制度下的 12 個職位，騰出的資源可重行調配用作加強原由機構主任負責的職能（例如將於第七章探討的質素監察工作）或推行新措施（例如在本章開首部分討論的服務檢

討工作)。我們留待社署考慮如何以最有效的方法分配人力資源，以達到上述目標。

建議 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。

未來路向

4.73 資源從來有限，過去如是，將來也如是。儘管如此，事實證明公共服務機構能在逆境中靈活變通，並能克服各種財政上的限制，這成績實在不容忽視。

4.74 在新津助制度下，財務問題備受不少非政府機構關注，但據獨立檢討委員會觀察所得，大部分非政府機構在努力重整服務和多次獲得政府協助後，長遠而言都能達到財政平衡，儘管也有部分機構仍未能完全掌握其財政狀況。若能消除這方面的疑慮，福利界理應更能放眼未來——善用盈餘改善服務，投放更多資源培訓員工及建立團隊精神，以及為日後的發展制訂更進取的計劃。

4.75 在福利界邁步向前的同時，新津助制度及支援新津助

制度的政府運作系統亦應同步向前。最初推行新津助制度的藍圖，不但包括仔細考慮撥款基準，擬備正式的文件，設立機構主任制度以提供運作上的支援，還包括成立督導委員會解決有關問題。各項工作在在顯示政府與非政府機構何等重視新的資助關係，以及何等希望共同努力落實新津助制度。這不應只如曇花一現，不論是過去還是現在，政府與非政府機構都應盡力維持友好的關係。我們期望政府能牽頭檢討服務需要，並確保《整筆撥款手冊》及各種溝通途徑能夠與時並進。

第五章 — 靈活性、效率及成本效益

5.1 非政府機構參與香港社會福利服務的歷史源遠流長，可追溯至社署亦尚未成立的時候，當時正式的津助制度當然亦尚未設立。不過，單憑歷史因素也不能解釋為何現時約有80%的受政府資助福利服務是由非政府機構提供。政府定必是經過深思熟慮，才決定請非政府機構提供協助。能夠獲得非政府機構提供這方面的支援，實在是香港社會之福。

5.2 非政府機構本身是寶貴的社會資產。有關機構不但具備營辦福利服務的經驗和專門知識，還在營運上享有政府部門所缺少的靈活性。政府架構龐大複雜，為使各個部門能以公平、一致及具透明度的方式執行職務，各個部門均須受種種規則及程序規管。雖然這種營運模式適合政府部門，但未必是提供前線服務的最佳模式，因為採用這種營運模式往往不能迅速下決定及隨時運用酌情權。要及時回應服務需求，自然需要更大的靈活性，在這方面非政府機構肯定勝任。

5.3 政府推行新津助制度，是果敢決定進一步利用非政府機構富靈活性的優點。根據新津助制度，非政府機構可享有更大的自主權，自由調配資源，得以提升工作效率及提供更具成本效益的服務。效率關乎盡量提高生產力，而成本效益則是指按成本計算能否充分達到既定目標。靈活性、效率及成本效益是新津助制度三個環環相扣的理念—非政府機構靈活調配資源，即可提升營運效率及提供優質且更具成本效益的服務，取得以上成果後，自能進一步節省開支，繼而得

以更加靈活地調配資源。上述三個理念既是環環相扣，我們會在本章一併討論與此相關的問題。

新津助制度—效率及成本效益的靈活性

5.4 新津助制度能賦予非政府機構重整服務所需的靈活性，令工作程序得以簡化，服務得以重訂優先次序，資源得以重新分配，創新思維得以引進，最終令服務質素得以提升。新津助制度賦予的靈活性如何提升服務質素的例子很多，以下列舉其中一些：

- ◆ 一間營辦學前教育的非政府機構因有一個幼兒工作人員職位的短暫空缺而錄得盈餘，在傳統津助制度下，該機構須把盈餘退還社署。不過，該機構運用新津助制度賦予的靈活性，重行調配盈餘，用以延長幼兒中心的服務時間，這項安排深受區內在職家長的歡迎。
- ◆ 一間為弱智人士提供服務的非政府機構利用所節省的款項，為服務使用者籌辦更多戶外及社區活動，這些活動對促進服務使用者融入社會大有幫助。
- ◆ 一間安老院舍把簡化廚房工序所節省的款項用作聘請一名藥劑師及一名營養師，以加強院友的醫療護理服務。

- ◆ 一間從事康復工作的非政府機構善用新津助制度下員工安排的靈活性，為轄下的庇護工場聘請市場推廣人員。得到專業人員的協助，該機構為庇護工場的員工取得更多工作機會，從而提高了他們自力更生的能力。
- ◆ 一間為智障人士提供製造業訓練的綜合職業訓練中心因大部分的製造業均已遷往內地，決定重整其訓練課程，集中提供餐飲、房務及清潔等服務業的訓練。新津助制度賦予的靈活性令該訓練中心得以迅速回應不斷轉變的市場需求。

5.5 在整個福利界都重整服務的情況下，非政府機構可能會難以招聘人手或須解決超額員工的問題。相比以往，採用新津助制度的非政府機構現時可更靈活地處理員工事宜，因此更能承受重整服務時所面對的衝擊和挑戰。舉例來說，新津助制度的優點令非政府機構可配合社署的服務檢討結果，大規模重整服務，成立綜合家庭服務中心及長者地區中心等。服務模式有所轉變，導致綜合家庭服務中心成立時，員工編制刪除了部分舊有服務單位的職級（例如福利工作人員）。若仍沿用傳統的津助模式，這些員工會變成超額員工；但改行新津助制度後，有關的非政府機構可把這些超額員工調往其他服務單位，或容許他們留在綜合家庭服務中心工作，直至他們透過自然流失而離任。在成立長者地區中心時，非政府機構同樣按上述原則重行調配老人服務中心的超額員工。

5.6 要是沒有新津助制度賦予的靈活性，非政府機構根本無法如上文所述重整服務，可能會錯失無數改善服務的機會，發展多元化的服務時亦會遇到更多困難，更加難以在不影響服務質素的情況下達到資源增值計劃／節約措施的目標。經過八年，儘管要面對種種挑戰和轉變，福利界仍能為服務使用者提供令人滿意的服務，社會上也沒有出現嚴重服務不足的情況。所有非政府機構均能達到其《津貼及服務協議》內服務成果標準列明的「使用者滿意比率」。從非政府機構推行資源增值計劃／節約措施所節省的款額¹，大部分非政府機構的服務量均超越《津貼及服務協議》列明的服務量指標²，非政府機構提供的服務較以前多樣化，以至服務使用者對服務的滿意程度等事實來看，非政府機構現時提供的服務整體上更具成本效益，足以證明非政府機構及其員工非常成功，不但能適應新津助制度，而且懂得善用其靈活性。

5.7 非政府機構普遍歡迎新津助制度賦予的靈活性，但認為要在資源充足的先決條件下，才可善用這項優點。部分非政府機構建議政府進一步放寬對資源的投入及服務成效的控制，以及准許機構以更加靈活的方式提供服務。持份者又關注到小型非政府機構未能充分利用新津助制度賦予的靈活性。我們會在本章深入探討這些重要課題。

¹ 受資助非政府福利機構本身推行資源增值計劃／節約措施所節省的款額達 4.52 億元。

² 二零零六至零七年度，在家庭及兒童福利服務、青少年服務、老人服務和康復及醫務社會服務四個服務範疇的 8 952 項服務量標準中，非政府機構共超越了逾 95%，實際服務量介乎協定標準的 145%至 163%。

持份者提出的事宜

社署的審計程序

5.8 不少非政府機構向獨立檢討委員會指出，雖然新津助制度倡議由控制資源的投入改為控制服務成效，但實際運作時卻未能充分落實這項轉變。社署所訂立的新津助制度審計程序與傳統津助模式的審計程序大同小異，所採用的審核非政府機構帳目指引與過往的指引亦分別不大。部分非政府機構表示，社署的財務督察仍然着重控制資源的投入，而非服務表現及成效。他們會比較非政府機構該年度的帳目與對上一年度的帳目，並要求機構解釋差額達 5 萬元或以上的個別其他費用開支項目轉變，以至較小額項目的開支模式變化，還會查核員工出勤記錄。非政府機構認為凡此種種均屬不必要，而且有違新津助制度的精神。再者，非政府機構又指出《整筆撥款手冊》也沒有訂明如此詳細的財務申報規定。

5.9 社署表示，該署的財務督察在審核非政府機構的內部監控系統時，確曾查看機構的個別開支項目。社署認為有必要分析有關項目，以確保其符合《津貼及服務協議》和財務申報規定。因此，倘其他費用開支（不論是開支總額或個別開支項目）較去年增加超過 20%或 5 萬元，非政府機構便須解釋。另外，據社署解釋，查核員工出勤記錄，是為了查核非政府機構職員名冊上的員工，是否確曾在有關服務單位當值，這是該署查核個人薪酬的標準審計程序。

5.10 獨立檢討委員會認為如要讓非政府機構充分利用新津助制度賦予的靈活性，社署便不應繼續採用源自上一套制度，且不再切合當前情況的審計程序。儘管社署人員有責任確保公帑運用得宜，有關帳目清楚明確，但不一定需要詳細查核小額項目以達致這目的。此舉不但會增加社署及非政府機構的行政成本，還會令非政府機構不願意運用新津助制度賦予的靈活性。獨立檢討委員會建議社署全面檢討現行的審計程序，找出可予改善之處。

建議 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新津助制度賦予的靈活性。

《津貼及服務協議》相關服務的定義

5.11 非政府機構表示，有些項目並非明顯可獲社署認可為「《津貼及服務協議》的相關服務」，但實際上是有需要，而且與受資助服務相輔相成的，故要求社署讓其自由調配資源以推行有關項目。正如上一章所述，部分非政府機構指出，「《津貼及服務協議》的相關服務」的定義有欠清晰，不同的社署人員對此或會有不同的解釋。

5.12 據獨立檢討委員會所知，在新津助制度下，社署署長有權按個別情況決定何謂「《津貼及服務協議》的相關服務」。我們理解社署署長行使這項權力時，其實正執行福利開支管制人員的職責，並且在維護政府所訂受資助活動「不

得越界補貼」非受資助活動的原則。該原則旨在保障公帑運用得宜，悉數用於預定用途上，這一點獨立檢討委員會並無異議。既然現時設有機制，容許非政府機構建議社署認可其服務為《津貼及服務協議》的相關服務，我們鼓勵非政府機構及早（即推行服務前）諮詢社署，以免其後出現誤會或爭議。在第四章，我們建議社署理順機構主任制度，委派一組具備相關專業知識的人員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。我們現進一步建議非政府機構善用新制度，就《津貼及服務協議》的相關服務的定義諮詢社署。

建議 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。如建議 16 所述，社署應委派一組人員負責就與整筆撥款有關的事宜，迅速為非政府機構提供意見。

擬備周年財務報告的要求

(1) 按服務範疇和《津貼及服務協議》分析收入與支出

5.13 在與獨立檢討委員會討論靈活調配資源的問題時，部分非政府機構似乎不太清楚社署所訂定的有關準則，以及這些準則與《津貼及服務協議》的關係。非政府機構普遍認為社署不容許機構在各個服務單位之間重新調配資源，因此希

望與社署訂立以機構為單位的《津貼及服務協議》，以解決此問題。不過，獨立檢討委員會建議嘗試從另一角度解決此問題。

5.14 《整筆撥款手冊》第 2.15 段訂明：「整筆撥款是以每間機構作為單位的。機構的管理層可以在評估需要後，在各個服務單位之間重新調配整筆撥款所提供的資源，並由一個成本項目轉撥到另一成本項目，例如由其他費用轉撥到薪酬，或反過來，由薪酬轉撥到其他費用。」社署已向獨立檢討委員會進一步解釋，雖然非政府機構轄下各個服務單位都受獨立的《津貼及服務協議》規管，但機構仍可在各個服務單位之間靈活調配資源。

5.15 不過，據我們了解，按照提交周年財務報告及接受資助審查的要求，非政府機構仍須依據每份《津貼及服務協議》，詳細列出各個服務單位的帳項。以上要求或會令非政府機構以為不可自由調配各個服務單位的撥款。

5.16 雖然提交周年財務報告的現行規定要求詳細列出各個服務單位的帳項，但從社署的解釋可見，不一定要訂立以機構為單位的《津貼及服務協議》，才可充分利用靈活調配撥款的好處。不過，非政府機構的建議亦反映了另一項值得關注的問題：非政府機構認為在財務報告中申報每個服務單位的財務資料既無必要又麻煩。部分非政府機構認為，訂立以機構為單位的《津貼及服務協議》可以解決這些涉及理解和實際困難的問題。

5.17 要評估上述建議的好處，首先要明白為個別服務單位訂立獨立《津貼及服務協議》背後的理念。《津貼及服務協議》詳列每個服務單位須符合的服務要求，包括服務量和服務成效指標。社署在制訂有關要求時，已考慮到每個單位所處地區的服務需要。假如服務單位未能符合要求，或非政府機構獲「以機構為單位的《津貼及服務協議》」賦予自由，得以自行調整個別服務單位的服務量指標，就可能出現地區服務錯配的情況。因此，從提供服務的角度來看，確實有需要繼續按服務單位管制服務量和服務成效（即服務要求）。

5.18 然而，申報財務資料卻是另一回事。要求非政府機構申報有關資料的目的，主要是確保機構適當運用整筆撥款以提供認可服務，與訂立獨立《津貼及服務協議》的目的截然不同。既然發放整筆撥款是以個別非政府機構為單位，難免令人產生疑問：實際上是否需要要求非政府機構依據每份《津貼及服務協議》申報財務資料？有見及此，我們建議社署簡化財務申報規定，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。一如上文所述，我們建議社署全面檢討審計規定。

建議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。

(2) 提交周年財務報告的期限

5.19 獨立檢討委員會在檢視社署的審計程序期間，注意到有半數採用新津助制度的非政府機構均未能趕及在社署所訂期限，提交二零零七至零八財政年度的周年財務報告。在二零零五／零六及二零零六／零七年度，未能趕及在期限提交周年財務報告的非政府機構則分別為 50%及 56%，有關數字顯示遲交周年財務報告是相當普遍且由來已久的問題。

5.20 目前，非政府機構須在每一財政年度結束（即三月三十一日）後的七月三十一日或以前提交周年財務報告，意即指非政府機構只有四個月時間完成報告，但這四個月剛巧是會計界的繁忙時間，因為私營機構同樣須在這段期間編製帳目及財務報告。非政府機構（特別是本身沒有中央行政支援的小型機構）往往須依靠義務會計服務。當服務提供者須優先為商業客戶提供服務時，非政府機構自不能即時獲得有關服務，以致不少機構難以趕及社署的期限。

5.21 獨立檢討委員會曾詢問社署非政府機構未能準時提交周年財務報告有何影響，社署回覆或可延長提交報告的期限。考慮到非政府機構的實際困難，獨立檢討委員會建議社署檢討有關規定，為非政府機構設定更切合實際情況的提交報告期限。

建議 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。

(3) 以現金會計方式編製周年財務報告

5.22 目前，社署要求非政府機構以現金會計方式編製周年財務報告，不過，鑑於應計制是獲普遍採用的會計方式，非政府機構通常會以應計制方式編製經審計的財務報表。編製兩份帳目需要大量資源。此外，非政府機構指出現金會計方式未能反映應計的開支項目，例如員工的假期及長期服務金，且無助機構制訂長遠的財務計劃，因此建議社署容許機構以應計制方式編製周年財務報告。

5.23 社署要求非政府機構以現金會計方式編製周年財務報告的理據如下：

- ◆ 為執行現金開支的管理工作，以及與政府帳目一致，周年財務報告應主要以現金會計方式編製。
- ◆ 基本上，整筆撥款的目的是提供所需的現金，供非政府機構應付提供受資助服務的營運需要。周年財務報告便是用來述明機構所得款額和機構如何把款項用於不同營運項目的報表；實質上，周年財務報告是機構的現金收支報表。如開支部分以應計制方式編製，則無法以相同基準作比較。
- ◆ 再者，如採用應計制，周年財務報告便會包括非現金項目及準備金。這些項目屬非政府機構將來須清償的估計負債，在計算退還 25%整筆撥款儲備時會引起問題，因為機構於落實有關項目和得

悉實際的金額後，可能有需要調整先前估計的數字和重新計算若干年度的退還儲備款額。

5.24 獨立檢討委員會認同社署的看法，同意有需要以現金會計方式申報公共帳目，以及保留非政府機構須以現金會計方式製備周年財務報告的規定。我們明白非政府機構須為此多花時間編製帳目，但希望藉建議 19 及 20（即建議社署簡化其他財務申報規定，並檢討非政府機構提交周年財務報告的期限）提出有效方法，協助機構編製財務報告。

小型非政府機構靈活運用資源的能力

5.25 只要有足夠資源可供調配，並且有懂得善用資源的管理良才，靈活運用資源的自主權的確相當有用。在目前採用新津助制度的 162 間非政府機構中，51 間（大約 32%）每年獲得的資助不足 300 萬元。雖然這些機構大都有其他重要收入來源³，但在管理資源時，可發揮的靈活性仍然有限，加上這些機構要遵守「不得越界補貼」的規則，不能自由轉撥受資助與非受資助帳戶的款項，限制自然更多。

5.26 新津助制度預期所有非政府機構自行制訂資源管理及服務計劃。這樣做需要更強的中央行政能力，不過，小型非政府機構有別於大型非政府機構，在過渡到新津助制度之前沒有聘用專責行政人員，因此要求更多行政支援。

³ 根據社署的資料，在二零零六至零七年度，採用新津助制度而每年的資助不足 300 萬元的非政府機構共有 59 間，其中 36 間有其他收入來源（即社署的資助和津貼以外的收入來源），佔其全年收入超過一半。

5.27 據社署所說，在計算整筆撥款時，某程度上已計及對行政支援的資助。此外，社署又在二零零八／零九年度，為非政府機構提供額外 2 億元非經常撥款和 2 億元經常撥款，以加強其行政能力。

5.28 新津助制度似乎並無內部機制處理機構因規模上的限制而產生的問題，但社署已透過各項行政措施特別優待小型非政府機構。舉例來說，上述兩筆 2 億元撥款的分配方式就對小型非政府機構有利，每年資助不多於 100 萬元的機構可獲 75,000 元，每年資助超過 100 萬元但不足 500 萬元的機構則可獲 15 萬元，餘款再按比例分配給每年資助超過 500 萬元的機構。根據上述分配方法，在社署的支援措施之下，規模較小的非政府機構按比例所得的資助其實較多⁴，如此安排旨在確保小型機構有足夠資源聘請合適的行政人員。此外，小型非政府機構又獲得豁免，無需遵行資源增值計劃／節約措施的部分規定⁵。從上述措施可見，社署認同小型非政府機構對福利界的貢獻，尤其是在特定服務範疇所發揮的作用，例如某小型機構致力服務露宿者，另一小型機構則集中協助意外受傷者等。支持這些機構發揮其獨特功能，是符合社會利益的。

⁴ 舉例來說，由二零零八至零九年度起，非政府機構可獲額外經常撥款，款額佔機構該年度資助總額約 3%，但小型非政府機構所得的實際款額佔其每年資助總額 5.1%至 24.2%不等。

⁵ 政府實施資源增值計劃／節約措施時，每年所獲資助不足 300 萬元的非政府機構只須合共節省 5.3%的開支，其他非政府機構則要達到最多 9.3%的減省目標。

5.29 假如小型非政府機構認為自己沒有足夠的規模和行政支援，以致未能盡享新津助制度帶來的好處，覺得有所損失，獨立檢討委員會認為這些機構大可考慮互相合作，匯集資源（包括行政資源）解決有關問題。不過，我們發現並非所有小型非政府機構都樂意這樣做，畢竟每間機構都各有使命和理想，要協調成功，縱使可行，也絕非易事。小型福利機構關注組就曾向獨立檢討委員會透露，過去十年小型非政府機構一直研究可否組成聯盟，但要各機構為此放棄身分和自主權，並不可行。

5.30 小型福利機構關注組指出，小型非政府機構面對的兩大問題，是個人薪酬部分的撥款不足及沒有受資助機構主管職位，因此建議政府為非政府機構提供額外經常撥款（稱為黃金員工補助金），讓機構可給予擔任受社署資助的估計人手編制職位的員工，等同於在社署擔任相若職位人員的薪酬福利條件（以相應的公務員總薪級表上的最高薪金點為上限，另加相應職級人員可獲的職業退休計劃供款）。此外，關注組又建議社署資助小型非政府機構開設全職主管職位（一般相等於社會工作主任職級，如屬每年資助不足 300 萬元的機構，則相等於助理社會工作主任職級）。

5.31 正如我們在第三章討論過，既然政府鼓勵採用新津助制度的非政府機構盡量配合服務需要，各自制訂人力資源管理策略，支持機構採用公務員薪級表的理據便有欠充分。再者，非政府機構在改行新津助制度前已同意一項條件，就是假如機構的實際員工開支高於基準水平的話，應以每年 2%

的比率逐年遞減有關開支，直至有關開支相等於基準水平為止。要求發放黃金員工補助金，即違背上述承諾。同樣，發放撥款專供開設一個與公務員職級掛鈎的職位，不但違反新津助制度的資助原則，亦會削弱非政府機構調配資源的靈活性。

5.32 我們已在上文指出，社署在計算整筆撥款時已在某程度上計及對行政支援的資助，而且社署近年又為此向非政府機構提供額外資源。我們也在第三章建議撥出 10 億元成立社會福利發展基金。綜合而言，上述各項措施應有助非政府機構加強其行政能力。

5.33 儘管如此，獨立檢討委員會也明白，小型非政府機構所面對的困難未必與其他非政府機構所面對的困難相同。雖然各非政府機構皆可獲政府撥款資助，但政府為小型非政府機構提供特別的援助，使其可盡力為福利界作出最大的貢獻，亦屬合理。我們建議社署設立一個支援服務台，為小型非政府機構提供管理意見；並且通過這服務台撥出額外資源（有需要的機構須事先申請）協助小型非政府機構僱用專業服務（例如市場及會計服務），建立網站和強化中央行政能力等，使小型機構可獲得更多社會人士支持，以及能夠提高競投新服務的競爭力。考慮到可供運用的現有資源和假設社會福利發展基金得以成立，我們建議每間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。我們預計在

獲得額外撥款後，小型非政府機構應可推行發展計劃，改善財政狀況，而且在資助期結束後仍可維持競爭力。

5.34 獨立檢討委員會明白小型非政府機構在組成聯盟一事上面對相當大的阻力，不過，我們始終認為小型機構的根本問題，是規模不大，難以盡享新津助制度帶來的好處。我們相信應以鼓勵小型非政府機構組成聯盟或合作提供某些服務來解決這問題，因為這樣小型機構既可分擔加強行政支援所需的成本，又可發揮協同效應。非政府機構亦可自願選擇各種結構性合作形式，包括合併。剛才建議社署設立的支援服務台應可促進小型非政府機構之間的合作。

建議 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。

5.35 上文所述的小型非政府機構主要是按資助水平界定，這是採取社署的角度劃分。事實上，非政府福利機構不一定完全依賴政府資助，許多受社署資助的非政府機構也提供社會福利範圍以外的其他社會服務，例如教育及醫療服務，有關機構獲發的整筆撥款並不能準確反映其營運規模，因此以

撥款額推斷有關機構在新津助制度下可能面對的問題，並不可靠。

5.36 小型福利機構關注組把小型非政府機構界定為，政府於二零零零年把非政府機構的員工編制人數「定影」時未獲撥款設立機構主管職位的非政府機構，但此定義忽略了這類機構中，有些在過往八年可能經歷了重大轉變和大規模擴展服務。為識別可能需要額外行政支援的非政府機構，獨立檢討委員會建議把每年獲發的整筆撥款少於 500 萬元⁶及每年開支少於 1,000 萬元⁷的非政府機構，視作「小型非政府機構」，我們相信有了標準定義後，持份者將較易識別有需要的非政府機構，並能採用更有效的方法，為有關機構提供適當的協助。

建議 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 萬元及每年開支少於 1,000 萬元的非政府機構，界定為「小型非政府機構」。

⁶ 我們備悉社署於二零零八至零九年度，向非政府機構提供 2 億元一次過撥款及 2 億元的額外經常撥款時，曾把非政府機構分為三類，即(i)每年獲資助少於 100 萬元的機構；(ii)每年獲資助 100 萬元以上但少於 500 萬元的機構；以及(iii)每年獲資助 500 萬元以上的機構。一如上文註 4 所述，第(i)及第(ii)類機構按比例獲得較多資助，顯示社署認同有關機構比較需要協助。

⁷ 我們認為有需要在小型非政府機構的定義中設定每年開支上限，因為部分非政府機構所獲的福利資助可能相對較少，但實際上卻規模龐大，原因是有關機構有其他收入來源或其主要業務屬非福利性質。例子之一是醫院管理局，該局於二零零七至零八年度獲社署資助少於 360,000 元，這類非政府機構的規模並不小，所關注的事情與小型非政府機構所關注的事情亦未必相同。

競投新服務

5.37 自二零零一年起，社署採用邀請提交建議書、競爭性投標或原址擴展服務⁸的方式，向非政府機構批出新的福利服務。部分小型非政府機構向獨立檢討委員會指出，小型機構在競投新福利服務時，礙於現有的資源、設施及提供的服務類別皆不及較大型的非政府機構，未能為所提交的建議書增值，因而極難與較大型的非政府機構競爭。舉例來說，有非政府機構告知獨立檢討委員會，由於大型的非政府機構可指派一隊員工或聘請顧問為其擬備較佳的服務建議書，加上社署的評分制度對已建立服務網絡及有能力匯集現有資源的非政府機構有利，較大型的非政府機構自然佔優。結果，大型的非政府機構往往取得營辦新服務的協議，其在競爭性投標中的競爭力也因而進一步加強。小型非政府機構擔心如這種惡性循環持續下去，會令其逐漸被邊緣化，因此向獨立檢討委員會建議，社署應指定某些新服務只可由小型機構競投，讓小型機構得以在公平的環境競爭，亦有均等機會投得新服務。

5.38 根據社署的資料，在二零零零至二零零八年三月期間，社署以邀請提交建議書的方式，與非政府機構合共簽訂了 190 份新服務協議，當中只有 3 份(1.5%)是批給小型非政

⁸ 新做法在一九九九年及二零零零年試行。「邀請提交建議書」是指社署邀請合適的非政府機構提交建議書，按社署釐定的資助額營辦某項服務。「競爭性投標」是指透過公開競投的方式，按固定的成本向非政府機構及私營機構批出服務。「原址擴展服務」則指有關的非政府機構在原有服務單位擴展其服務。

府機構⁹。同期，社署以競爭性投標的方式，向非政府機構及私營機構另外批出 46 份新服務協議，但當中沒有一份是批給小型非政府機構的。這些數字似乎證明小型非政府機構提出的申訴是有理據支持的。

5.39 我們已在上文建議幫助小型非政府機構提升競爭力的新措施。針對競投新服務而言，獨立檢討委員會從社署得知，社署會為評審服務建議書設立一個評審委員會，委員會的成員包括社署的代表、服務使用者的代表、非政府機構的代表和勞工及福利局的代表（如有需要）。社署會先根據一套既定的評分制度評審每份建議書，然後才向評審委員會提出建議，供其作出最後決定。由於新服務的資助額是固定的，評分制度基本上是評審有關機構提供擬議服務的質素，換句話說，評分制度旨在找出既可行又最具成本效益的建議。一般而言，社署會根據有關建議能否充分達到服務規格說明所列的服務目標和規定，以及機構過往提供受資助服務的記錄、服務計劃、人手計劃、所能提供的其他支援服務等各個項目評分，至於機構的規模則並非評分制度的評審項目。

5.40 我們理解小型非政府機構關注未能投得新服務，但也明白社署向非政府機構批出服務的依據，是有關機構提出的建議必須最具成本效益。中選的建議可為服務使用者帶來最大的利益，有關非政府機構也會盡量善用其現有資源以發揮協同效應，這正是新津助制度致力推動的目標。因此，獨立

⁹ 被界定為在二零零八至零九年度整筆撥款少於 300 萬元的非政府機構。

檢討委員會不贊成把某些特定服務列為只供小型非政府機構競投的項目，以確保有關機構投得該等服務。我們相信，在評審建議書時，首要考慮的應是有關機構能否提供優質和具價值的服務，個別機構的利益或取得服務協議的機構屬於哪一類別反而是其次。

5.41 我們了解小型非政府機構希望營辦更多服務，建議小型機構考慮提交聯合建議書，利用各自的優勢互補不足，以增加其競爭力。我們明白，為方便執行行政工作，社署認為提交聯合建議書的非政府機構有必要選出代表，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。

建議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。

5.42 像其他涉及政府撥款的招標活動一樣，根據客觀準則公平篩選投標者，以及讓人人得見篩選過程公平，至為重要。就競投新福利服務而言，評分制度更加公開透明，亦有助投標者擬備更符合服務需要的建議書。目前社署的一般做法是向有意投標者提供指引，說明提交建議書的規定，包括

列明評審建議書的準則。我們建議社署進一步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。我們很高興得悉，社署最近試行在邀請機構提交服務建議書時，提供評分制度摘要供機構參考。我們認為應把這項安排推廣至所有外判的新服務。

建議 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。

5.43 部分前線員工不贊成以邀請提交建議書及競爭性投標的方式批出新服務，他們認為與其花費大量時間和精力擬備服務建議書，倒不如把有關的資源用於提供服務。此外，非政府機構為了令新服務建議書更為可取，往往會匯集現有服務的資源為新服務增值，這樣或會影響現有服務的質素。

5.44 獨立檢討委員會詢問社署有否任何措施解決上述問題。社署解釋，員工擬備服務建議書所花的時間和精力各有不同，非政府機構應確保調派員工擬備服務建議書不會影響所提供的服務。社署又指出，部分非政府機構把擬備服務建議書的過程視作檢討和改善服務的機會。當機構要求員工在服務建議書中加入創新的服務模式時，新構思對機構的現有服務亦有幫助，而且新服務有時候亦可與現有服務互相配合，發揮協同效應。

5.45 獨立檢討委員會明白以邀請提交建議書及競爭性投標的方式批出新服務的好處。原則上，兩種方式都應該能夠確保只有最符合成本效益的建議書方可獲得接納。非政府機構決定提交服務建議書時，必定會審慎檢討本身提供服務的能力和潛力。這個自我檢討過程應有助非政府機構了解本身的強項與不足，以及改善其整體服務計劃。儘管如此，獨立檢討委員會亦理解員工關注的事宜，也同意假如要犧牲服務質素以換取新服務的營辦權，對任何持份者都沒有好處。非政府機構其實不一定要競投新服務，我們建議機構在着手擬備建議書前，仔細考慮此舉對其資源（包括員工和現有服務）的影響。假如非政府機構能夠聽取員工的意見，並且讓他們知道提交服務建議書的考慮因素，員工自然更樂於支持機構提交建議書。

建議 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。

5.46 社署亦可採取措施簡化競投新服務的程序，從而節省擬備和評審服務建議書所需的資源。

5.47 獨立檢討委員會曾委聘顧問研究海外福利資助模式，從提交的報告（報告的行政撮要副本載於附件 2）可見，一些國家已檢討其競爭性投標制度，務求減少不必要的投標書及節省行政資源。以紐西蘭為例，該國決定不為一項向家庭

暴力受害人提供的服務進行公開招標，改為先確定有意投標者打算如何應付有關的服務需要，然後才進行有限制的招標，這樣撥款機構就能掌握福利界的期望，並且確保提交的建議書值得考慮。

5.48 據我們理解，香港政府不少決策局和部門也有採用分兩階段的招標程序，只有符合第一階段（「資格審定」）基本要求的投標者，才可進入第二階段，提交完整的建議書。在適當情況下，社署可考慮採用相同或類似的做法，以簡化福利服務的招標程序。

建議 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。

5.49 由於非政府機構可以靈活調配資源，部分服務使用者和前線員工關注社署如何監管中標機構有否履行承諾。

5.50 獨立檢討委員會知道所有新服務都是以有時限的《津貼及服務協議》形式，批給非政府機構營辦的。每份協議均清楚訂明服務要求，包括有關機構在其服務建議書中作出的承諾。有關機構須定期向社署提交所提供服務的統計數據及自我評估報告，而社署人員則會進行實地巡查，確保有關機構遵行《津貼及服務協議》的規定。如發現違規情況，有關機構便要制訂改善計劃。在服務期屆滿後，續訂《津貼及服務協議》與否，須視乎有關機構的服務表現是否令人滿意及

服務需求而定。簡單來說，同一質素保證機制對現有和新設服務皆適用，這個機制應確保即使以競爭性投標方式批出服務，亦無損服務使用者的利益。我們將於第七章詳細討論這個機制。

業務改進項目

5.51 如第三章所述，社署於二零零一年推出業務改進計劃，協助非政府機構在整筆撥款的環境下，改善服務質素和效率，並迅速地回應社會的需要。業務改進計劃由獎券基金撥款資助，每間非政府機構最多可申請 400 萬元，以推行一項或多項符合計劃目的的項目。具體而言，這些項目須以改善有關機構的組織架構、行政效率及提供服務流程，以及重整服務為主要目標。

5.52 不少業務改進項目確實能協助非政府機構提升效率及／或達到節約開支的長遠目標。舉例來說，一些項目¹⁰能提升非政府機構的機構管理能力，加強機構內部與外界持份者的溝通，讓機構能夠有效提供服務，以及更加迅速回應社會的需要。一些項目則旨在節省能源及人力，例如一間護養院安裝臭氧洗衣系統，因而減省用電量達 15%，減省用水量達 36.3%，並減省清潔劑用量達 47%，而洗衣時間亦減省了 20%；同樣地，另一間非政府機構因安裝了節能照明系統而

¹⁰ 包括香港小童群益會的「知識系統」、香港聖公會福利協會的「機構資訊網絡系統」及香港耆康老人福利會的「提升人力資源管理系統」和「家務助理服務管理資料系統」。

每年節省電費達 40%，而處所照明設施的光亮度則增加了 25%。

5.53 鑑於業務改進計劃成效顯著，加上非政府機構需要更多資源以推行類似的改善項目，我們提倡如建議 6 所述，設立社會福利發展基金。新基金將為非政府機構提供所有在業務改進計劃下迄今可得的協助，因此業務改進計劃可停止運作，但從業務改進項目汲取的經驗將有助政府制訂新基金的推行細則。

5.54 舉例來說，非政府機構一直十分關注部分規管業務改進計劃的規定，好像社署規定非政府機構須分擔計劃成本的 20%。在特殊情況下，社署經考慮各種因素，例如有關機構的規模和財政狀況，以及建議的性質後，可豁免此項規定。社署也可批准非政府機構以內部專職員工的服務代替所需分擔的現金成本。不論如何，社署規定非政府機構分擔計劃成本是為了加強有關機構對項目的承擔。這項安排已獲督導委員會和當時的津貼及政府獎券基金諮詢委員會批准。

5.55 不過，部分非政府機構向獨立檢討委員會表示難以符合分擔 20%計劃成本的規定。有關機構認為，能真正受惠於業務改進項目的非政府機構不應純粹因無法符合這項規定而遭拒諸門外。

5.56 獨立檢討委員會同意獲業務改進計劃資助的項目確實有助非政府機構應付新津助制度帶來的挑戰，而社署規定機構須為長遠而言有助其節省開支的措施分擔成本，亦屬合

理，尤其是業務改進計劃其實設有豁免機制，機構如有充分理由，可獲豁免分擔計劃成本。我們建議社署在設立社會福利發展基金後，考慮是否仍須規定非政府機構按現時或較低的百分率，為基金資助的計劃分擔成本。

建議 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。

以靈活性作為推動發展的工具

5.57 靈活性、效率及成本效益不但是新津助制度的三大支柱，當初政府亦是為了達致這些目標才決定推行此制度。許多非政府機構推行的業務改進項目正好體現了這三大理念。長遠而言，福利界可繼續透過這個發展過程精益求精。

5.58 不過，靈活性絕非全無限制。新津助制度設有內部機制，確保制度能符合公眾的期望。本章討論的各項監控措施，例如社署的審計程序及批出和規管服務的方法等，都是機制的一部分。這個機制無可避免會設定一些規則和程序，讓非政府機構有清晰的指引可依，能夠更有信心地運用新津助制度賦予的靈活性。獨立檢討委員會亦是緊遵此一原則，提出各項相關建議的。最終監察和制衡受資助非政府機構的力量會來自社會，因為每位納稅人均期望公帑用得其所，一

切帳目清楚明確，而每位服務使用者亦會密切監察各項服務的質素。我們希望，當靈活性與適度的監控取得平衡後，所有新津助制度的持份者均會受惠於制度的靈活性這項能有效推動發展的工具。

第六章 – 受資助非政府機構的問責和機構管治

6.1 香港的非政府福利機構的服務為社會帶來莫大裨益。這些機構屬非牟利性質，以服務有需要的人為使命。雖然如此，為保障社會的利益，實有需要確保這些機構能夠有效運作。

6.2 非政府福利機構有責任善用公帑及提供優質的服務，並就此向社署和公眾負責。作為盡責的僱主，這些機構亦須向員工負責，交代如何為他們提供福利和發展機會。跟所有機構一樣，這些機構也需要有效地執行以上職能，而是否稱職與能否實踐機構問責和機構管治的理念息息相關。

6.3 機構管治既能令機構的表現更加出色，又能確保機構的管理層各盡其職，承擔責任，維護所有持份者的利益。根據經濟合作及發展組織的定義，「機構管治」是指「把機構的管理層、董事會、股東及其他持份者之間的關係制度化」¹。香港的非政府福利機構的持份者包括因非政府機構營辦的服務而受惠的人士、政府、個別人士、資助機構運作經費的法團及其他贊助人、社會整體及機構的僱員。

6.4 我們會在本章從不同的角度分析非政府福利機構的問責和機構管治，例如政府提供的相關指引及支援，福利界為此而推行的轉變，機構的管理層、董事會及員工可發揮的作用，以及非政府機構所需遵守的披露財務資料規定。

¹ 經濟合作及發展組織於一九九九年出版的《機構管治原則》。

政府提供的指引和支援及福利界推行的轉變

6.5 《整筆撥款手冊》第五章載有政府為非政府機構提供的意見及指引，其內容涉及在評核機構表現時，作為考慮之列的良好管理方法及步驟，涵蓋範圍包括機構管治、人力資源管理及內部審計。

6.6 在機構管治方面，重點在於非政府機構董事會及管理層所擔當的職能，例如他們有責任為機構擬定使命和訂立目標；決定提供服務的模式，以滿足社會不斷轉變的需要；確保機構正確運用公帑；制訂服務範疇的規劃、預算及人力資源管理；以及建立社區網絡和支援系統。《整筆撥款手冊》亦特別指出讓員工和服務使用者共同參與管理程序的重要。非政府機構應就可能會影響員工的管理決定，例如人手編制、員工薪酬福利及工作條件的改變，以及影響員工調配的服務重整及理順措施，徵詢員工的意見。《整筆撥款手冊》亦特別提到非政府機構有責任履行對現有員工的合約承諾，並建議非政府機構透過多種渠道，收集服務使用者的意見，以及在切實可行的範圍內，盡量讓服務使用者參與服務重整、更改服務提供模式和監察服務表現的事宜。

6.7 除了編製《整筆撥款手冊》為非政府機構提供意見外，社署在過去幾年曾透過下列措施，協助機構加強管治：

- ◆ 二零零一年：成立支援中心，向非政府機構提供支援及意見，並加強其管理能力，使其能夠在整筆撥款的環境下，維持有效運作及應付新津助制

度帶來的挑戰²；

- ◆ 二零零一年：委託香港理工大學進行「非政府機構董事會調查」，以搜集各機構董事會的資料及分析董事的培訓需要。調查結果用作設計一系列為機構董事而設的培訓課程，以提升其能力，並助其爭取更佳表現；
- ◆ 二零零一年：為非政府機構董事及總幹事舉辦名為「董事會須知－非牟利機構董事的職能」的半天研討會；
- ◆ 二零零一至零三年度：編製五套最佳管理方式手冊，包括《受資助非政府福利機構的人事管理》、《受資助非政府福利機構的採購程序》、《非政府福利機構紀律守則樣本》、《受資助非政府福利機構的存貨管理》及《非政府機構工程合約的批出和管理》；
- ◆ 二零零二年：出版一份名為「領導你的非政府機構－機構管治」的非政府機構董事會參考指引；
- ◆ 二零零二年：為非政府機構董事及高級管理人員舉辦名為「機構管治」的半天研討會；
- ◆ 二零零三至零四年度：委託潘錦溪商業研究學院

² 社署表示，隨着新津助制度不斷發展，督導委員會成員和非政府機構大都希望社署能設立一個獨立單位，就津助事宜提供一站式諮詢及支援服務。因此，社署於二零零二年九月把支援中心和津貼組合併，成立機構津貼及聯絡組。

舉辦為期 21 天的培訓工作坊，工作坊名為「非政府機構總幹事及高級經理進階培訓計劃」；

- ◆ 二零零六年：委託鄧恩及布雷茲特里特公司為非政府機構董事舉辦六個名為「在轉變時刻中領導非政府機構」的工作坊；
- ◆ 二零零七年：再連續舉辦四個名為「領導你的非政府機構」的工作坊，討論的專題包括處理投訴的方法、應付傳媒的技巧及非政府機構董事及總幹事的法律責任；以及
- ◆ 二零零七年：發出一份文件，簡述二零零六年「在轉變時刻中領導非政府機構」工作坊中提到的管理概念。

6.8 社署同時認為社聯宜重新定位，專注於協助福利界適應資助模式的改革。由二零零三年四月起，社聯的《津貼及服務協議》規定，社聯須就非政府機構的機構管理事宜制定和推廣最佳執行方法，以提升機構營辦服務的能力和對公眾的問責。為此，社聯曾協助機構互相交流管理經驗，並且促進機構管理層與員工之間的溝通。社署在與社聯訂立的二零零七至零八年度《津貼及服務協議》中，特別加入一項規定服務，要求社聯制定聘請合約僱員的最佳執行方法，並向非政府機構推廣。社聯其後在二零零八年二月發出指引，供非政府機構參考。

6.9 個別的非政府機構亦致力改善其機構管治，有一間曾與獨立檢討委員會會面的非政府機構便自行編製了一本機構管治手冊，述明問責、危機管理及內部監控的指引。該機構除清楚界定其董事會和管理層的職能和職責外，又每三年擬定策略計劃和每年檢討有關計劃，並且詳細檢討員工的薪酬架構。多家非政府機構亦推行類似的改革，以加強機構管治。近年香港董事學會先後頒發「傑出董事獎」予不少非政府機構³，以表揚這些機構出色的機構管治。

6.10 從獨立檢討委員會舉辦的諮詢會議中，我們得知福利界普遍認同非政府機構有需要加強其機構管治及問責。不過，非政府機構的管理層和前線員工對機構應享有多少靈活性及自主權持不同的看法。非政府機構普遍希望獲賦予更大的靈活性，但職工會和許多前線員工則擔心機構可能會濫用獲賦予的靈活性，導致他們的利益受損。部分員工代表向獨立檢討委員會建議，政府作為受資助福利服務的資助者和監管者，應就員工政策及薪酬福利條件向非政府機構提供更具體的最佳執行指引。

6.11 一如第四章所述，我們相信新津助制度的基本精神在於讓非政府機構靈活處理員工事宜，包括制訂組織架構及為員工分配工作。我們在該章指出，我們曾考慮為每所服務單位設定估計人手編制的建議，但發覺這項建議未必切合實際，尤其是為數不少的非政府機構已大規模重整服務。即使

³ 自二零零二年起獲獎的非政府福利機構包括：聖雅各福群會執行委員會（二零零二年）、香港保護兒童會執行委員會（二零零三年）、香港小童群益會（二零零五年）、協康會（二零零六年）、香港仔街坊福利會有限公司（二零零七年）、義務工作發展局（二零零八年）及香港耆康老人福利會（二零零八年）。

這項建議可行，亦屬於倒退的做法，有違新津助制度的精神。有關理據在此亦同樣適用，獨立檢討委員會明白非政府機構須向前線員工和服務使用者負責，但認為社署不宜制訂指引，限制機構作出管理決定。既然《整筆撥款手冊》和《津貼及服務協議》已列明各項財務和服務監管措施，非政府機構亦已受到保障僱員權益的有關法例規管，制訂上述指引的理據實在有欠充分。

6.12 我們認為更可取的做法是檢討現有的最佳執行指引（包括社聯及社署制訂的指引），以確保有關指引能回應持份者的訴求，以及反映有利香港福利界發展的現代管理理念。我們提出這項建議，是考慮到非政府機構在採用新津助制度後，努力試行新的管理策略，累積了不少有用的經驗，應有許多成功的例子可供分享。現在是福利界總結這些經驗的時候，讓各持份者都可以受惠。因此，我們在第三章建議福利界自行制定《最佳執行指引》，就各項管理事宜，為非政府機構提供指引。《最佳執行指引》除了涵蓋上述事宜外，還應探討機構管治和問責的事宜。我們現進一步建議福利界全面諮詢持份者，並在有需要時徵詢專業意見。

如**建議 1** 所述，應為福利界制定《最佳執行指引》，有關指引應探討機構管治和問責的事宜。

非政府機構管理層及董事會的職能

6.13 就機構管治而言，非政府機構的董事會及管理層各有

其獨特的職能，兩者相輔相成，並同時受內部監察及監控機制規限。一般來說，董事會負責制定機構的策略目標及政策，例如機構的發展方向、長遠目標、風險政策、服務表現指標及業務計劃。部分機構已邀請社會上的獨立人士加入董事會，借助他們注入新思維和提供持平的意見。另一方面，管理層則是執行人員，負責落實董事會的政策決定，並決定運作事宜，管理層一般由高級職員組成，須向董事會負責。

6.14 自推行新津助制度後，機構管治對提供福利服務更形重要。儘管商界普遍確認董事會及管理層的職能，但對非政府機構來說，董事會及管理層可能仍屬較新的概念。舉例來說，獨立檢討委員會得悉，某非政府機構的董事會認為管理層應就高級職員的委任徵詢其意見，但董事會與管理層對高級職員定義的理解有所不同，因而為某項委任爭持不下。

6.15 除社署已提供的指引外，部分非政府機構還希望得到更多有關機構管治的指引。對非政府機構來說，有效的機構管治是成功的關鍵，因此獨立檢討委員會建議《最佳執行指引》應加以探討。《最佳執行指引》在研究這個課題時，可分別為非政府機構的董事會及管理層訂定清晰的職能及職責，從而協助非政府機構更妥善分工。

6.16 職工會及部分前線員工、社工學生和服務使用者均表示希望加入非政府機構的董事會，以便在董事會會議上表達意見，並參與制定管理決定。《整筆撥款手冊》第 5.5 段亦建議非政府機構董事會，「在機構出現會影響員工的變化時……應先諮詢員工」。部分非政府機構在推行改革的過程中確有

讓員工參與，例如由管理層主動舉辦員工諮詢會及小組會議，此舉實在令人鼓舞。獨立檢討委員會雖認同員工的意見特別有助討論提供服務的安排及人力資源管理策略，但相信除了透過讓他們直接參與董事會的工作外，尚有其他途徑可收集有關意見。獨立檢討委員會亦明白不同的非政府機構或有不同的管理方式，政府不宜強行規定個別機構採用某一種管理架構，或要求所有機構遵守同一套管理規則。事實上，社署了解在新津助制度下，非政府機構應享有機構管治的自主權，已計劃在本年底前，逐步取消委派聯絡人員列席部分機構的董事會的傳統做法。至於董事會的成員組合，以及是否容許員工及服務使用者參與董事會，應留待非政府機構按本身的情況自行決定。對非政府機構來說，定期與員工及服務使用者有效溝通十分重要，因此獨立檢討委員會建議福利界在制定《最佳執行指引》時，進一步研究如何達到這個目標。

如**建議 1** 所述，福利界應為非政府福利機構制定《最佳執行指引》，並在指引中研究在新津助制度下機構董事會及管理層的職能，以及探討如何讓前線員工及服務使用者參與重大管理事宜的決策過程。

披露財務資料

6.17 《整筆撥款手冊》第四章談到「公眾問責」，說明「當社會福利署署長負起監控和管理社會福利資助的法定責任時，亦須設立一個承擔公眾問責的架構，以確保接受政府資

助的機構，在使用公共資源方面，能透過社會福利署署長承受公眾的問責。」該章的第 4.9 段再次重申有關原則：「接受整筆撥款及其他社會福利資助的機構須就公共資源的正當和審慎運用方面向社署及公眾直接負責。」

6.18 財務申報規定載於《整筆撥款手冊》第三章，當中特別提到受資助非政府機構須每年最遲在財政年度結束（即三月三十一日）後的七月三十一日，向社署財務科提交其就所有《津貼及服務協議》規定的服務（包括其支援服務）擬備的周年財務報告及其外聘核數師的審查報告，以及整間機構已審核的年度財務報表。《整筆撥款手冊》亦訂明，非政府機構必須確保能在指定限期前提交上述資料。我們已在第五章討論過，很多非政府機構沒有依時提交以上財務資料但獲准延期提交的情況及原因。

6.19 周年財務報告的指定格式見《整筆撥款手冊》附錄 6，非政府機構須根據附註 6 的規定披露個人薪酬的詳情，以及根據附註 8 的規定交代儲備金分析結果。

6.20 大部分非政府福利機構都是根據香港的《公司條例》（第 333 章）註冊成為法團，而且作為私營機構，是無需向公眾公開財務狀況的。假如非政府機構根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條的規定獲得免稅，則無需每年填寫及呈交利得稅報表。不過，稅務局實際上大約每三年便會發出一封標準信函，要求非政府機構提交最新的財務報表副本及其他資料，以證實其服務符合免稅條件。

6.21 由於沒有法定要求或其他規則限制，目前非政府福利機構披露財務資料的方式有很大差別。部分機構把財務資料當作年報的一部分，公開讓公眾參考，部分機構則只在年報或機構網頁提供極少的財務資料，有時候甚至隻字不提。爲了提高非政府機構的問責，協助有意捐款者作出捐款決定，以及增加市民對慈善機構的信心，慈善界設立了自我規管系統——「惠施網」，自願加入「惠施網」的非政府機構須符合管治、財政、籌款、服務質素及透明度等各項要求，其中財政要求規定有關機構須把已審核的年度財務報表，連同其計劃／活動及行政開支的分項數字公開給公眾參考。獨立檢討委員會認爲此做法值得鼓勵。

6.22 從上文可見，似乎《整筆撥款手冊》預期須設立一個「承擔公眾問責的架構」，使非政府機構能「就公共資源的正當和審慎運用方面向社署及公眾直接負責」這一點並未正式落實，或至少沒有納入新津助制度之中。部分職工會代表在與獨立檢討委員會會面時表示，非政府機構管理層獲准靈活制定薪酬架構令人擔心。他們指稱部分管理層預留過多儲備，以致員工未能獲得合理的薪酬，不過，獨立檢討委員會不清楚有關員工取得多少實質的財務資料以作佐證。非政府機構的財政狀況缺乏透明度，不但令員工無法清楚說明所關注的事宜，更令管理層與員工之間的誤會加深，關係也變得更加緊張。

6.23 既然政府的財政預算及帳目均須符合高透明度的規

定，上市公司亦要嚴格遵守披露財務資料的規定⁴，何以沒有明確規定要求主要由政府資助的機構披露財務資料，這一點確實令人產生疑問。為貫徹新津助制度的精神，我們建議要求非政府機構向公眾披露交給社署的周年財務報告，從而正式設立《整筆撥款手冊》提到的「承擔公眾問責的架構」。每間受資助的非政府機構均應在其主要服務地點提供周年財務報告副本，供公眾審查，或把報告上載機構的網頁（如有的話）。

6.24 可從非政府機構的帳目取得的有用資料包括機構的員工薪酬總額、儲備水平及流動情況、收入來源及主要開支項目。舉例來說，員工或希望知道機構的員工薪酬開支，以便比較有關開支與社署發放給機構作調整薪酬用途的額外撥款。我們相信披露周年財務報告的規定，可以在監察公帑的運用和賦予機構管理層靈活性兩者之間取得平衡。

建議 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帑向社署及公眾負責。

6.25 近期的新聞報道亦提到社會人士關注非政府機構的財務事宜缺乏透明度的問題，例如一項由南華早報進行的調查顯示，在 30 間獲最高資助額的非政府福利機構當中，只有

⁴ 在香港證券交易所上市的公司必須及時及定期透過電子媒介或其他方式在其年報內披露指定的財務資料，包括已審核的年度財務報表，給公眾和股東參考。年報須披露多項資料，包括以記名方式列出所有公司董事的薪酬，以及以不記名方式披露薪酬最高的五名個別人士的薪酬，並按其薪酬級別加以分析。

七間願意披露其行政總裁的薪酬⁵。

6.26 獨立檢討委員會得悉政府於二零零三年公布一套指引，規定每年獲政府資助 1,000 萬元以上且資助額佔機構營運收入超過 50% 的受資助機構，應每年檢討高級職員的人數、職級及薪酬，除非因特殊情況而獲得豁免，則屬例外。上述指引更進一步規定每間受資助機構都應在檢討報告中詳列機構內最高三個級別的員工人數、職級及薪酬福利的最新狀況，並附以充分理由解釋在報告涵蓋期內有所改變的原因。受資助機構應向相關的局長申報上述最新狀況，而局長則應參照公務員或市場上的相類職位，評估有關員工的人數、職級及薪酬是否適當。局長還應與受資助機構一同制定向公眾披露定期檢討結果的適當安排。政府在執行新指引後，取消了「不能比公務員編制內相若職級優厚」的資助原則。

6.27 在公布上述指引前，社署與福利界已達成共識，根據一套規則和指引發放資助予採用新津助制度的非政府機構。有關規則和指引載於《整筆撥款手冊》內，所涵蓋的範圍包括新津助制度下的整筆撥款管理事宜、財務管理事宜及公眾問責事宜。較具體地說，非政府機構須以《整筆撥款手冊》附錄 6 所列的格式，在周年財務報告中披露個人薪酬的開支〔即按職員人數及六個薪酬組別（只須計及全年薪酬超過 50 萬元的職員及只須以每 10 萬元為一組別作計算單位）披露有關開支〕。此外，社署的財務科在審查非政府機構的

⁵ 二零零八年七月二十八日的報道。

帳目時，亦會收集被審查服務單位或中央行政辦事處薪酬最高的三名人員的個人薪酬資料。

6.28 在公布上述指引後，社署曾與受資助非政府機構商討應如何落實有關指引。遵從指引的規定意味着須修訂《整筆撥款手冊》。基於《整筆撥款手冊》是經廣泛徵詢福利界的意見後才定稿，兼且會直接影響非政府機構的利益，非政府機構期望社署在大幅修訂《整筆撥款手冊》或就現行安排附加新的規定前，充分考慮其意見，是理所當然的。然而，有見於公眾要求受政府資助的機構披露更多高級行政人員薪酬政策的資料，獨立檢討委員會建議社署全面徵詢非政府機構的意見，以期落實上文所述的政府指引。

建議 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。

機構管治 – 超越管理責任

6.29 香港的非政府福利機構由一班全心全意實踐機構使命和目標的人管理，他們對福利事業滿腔熱誠，又竭盡所能為社會上有需要的人謀福祉。然而，非政府福利機構如今面對的挑戰不斷增加，市民的期望越來越高是其一，機構在吸納和挽留人才方面遇上激烈的競爭是其二，財政資源並非唾手可得是其三。非政府機構時常面對運作上的矛盾，既有需要擴充服務，又想把服務維持在可控制的規模，方便管理。良

好的機構管治定必有助非政府機構克服以上的挑戰。

6.30 良好的機構管治是廣獲認同的理念，不論在商界或福利界都備受重視。根據新津助制度，非政府機構獲賦予自行決定大部分管理事宜的權力，因此更加需要以良好的機構管治和高度的問責，證明政府賦予機構靈活性是值得的，為確保公帑運用得宜，這樣做也是必須的。從其他持份者，即員工和服務使用者的角度來看，他們理應有權知道管理層作出各項管理決定背後的原因，並且有機會參與決策過程。

6.31 獨立檢討委員會在本章提出多項建議，旨在鼓勵非政府機構實施良好的機構管治和提高決策透明度。我們希望非政府機構不會把這些建議視作額外的責任，而是把這些建議視為推動機構發展的機會，令所有持份者皆可受惠。

6.32 我們認為要提高非政府機構的問責，披露財務資料相當重要，故特別在本章深入討論。當然，監察服務質素和訂立有關的申報規定也同樣重要。在下一章，我們將探討新津助制度對福利服務質素的影響，屆時便會詳細討論上述兩個重要議題。

第七章 – 整筆撥款對福利服務質素的影響

7.1 不管採用哪一種津助模式，福利界的重要使命仍然是提供有效的服務，以應付社會的福利需要。政府構思津助安排時固然應緊記這一點，制定各項津助規則及規例時亦應以此為目標，因此，任何津助制度的檢討工作（包括是次檢討在內），其最終目的都必須是提升服務質素和提高服務成效。

7.2 新津助制度讓非政府機構能靈活管理資源，使其得以引入更多元化的服務，更積極回應不斷轉變的服務需要。新津助制度亦設有質素保證機制，透過定期申報服務概況及實地視察服務單位監察非政府機構的表現。服務質素實際上受多項因素影響，例如是否有財政及人力資源，是否設有一套能盡量減低服務錯配的福利規劃機制，服務提供者的能力如何等。儘管服務使用者未必經常能夠清楚表達其對服務質素的意見，或準確指出新津助制度在這方面的限制，但其意見是引導我們找出尚待改善之處的重要提示。

7.3 我們會在本章探討新津助制度的質素保證機制，以及持份者（特別是服務使用者）提出的重要事宜。倘若新津助制度確能影響服務質素，我們希望所提出的建議有助確保其影響正面而持久。

服務表現監察制度

7.4 為確保公眾能夠獲得優質的社會福利服務，以及增加

社署及非政府機構在提供服務過程中的問責，社署與受資助非政府機構於一九九九年合力推行一項服務表現監察制度。其後推行新津助制度時，亦正式把服務表現監察制度納入新制度內，作為質素保證機制。在服務表現監察制度下，非政府機構須符合會計、申報財務資料及內部監控等多方面的規定。

7.5 服務表現監察制度的詳情載於《整筆撥款手冊》附錄1。簡而言之，服務表現監察制度是根據《津貼及服務協議》及服務質素標準監察非政府機構的表現。在新津助制度下，社署會就非政府機構營辦的每個受資助服務單位與其訂立《津貼及服務協議》，詳列所提供的服務及所要求達到的表現標準¹，包括服務量和服務成效，以及其他基本服務規定²。另外，非政府機構亦須遵守合共16項的服務質素標準（載於附件5），有關標準界定了服務單位在管理及提供服務方面須達到的質素水平。服務質素標準根據下列四項原則制訂：

- (a) 明確界定服務的宗旨和目標，運作形式應予公開；
- (b) 有效管理資源，管理方法應靈活變通、不斷創新及持續改善服務質素；
- (c) 鑑定並滿足服務使用者的特定需要；

¹ 表現標準包括服務量標準及服務成效標準，服務量標準為衡量每類服務的一些基本服務表現指標，而服務成效標準則量度服務的成效。

² 基本服務規定是因應服務的提供方式而指定的一些基本建構要求，例如職員資歷及所需器材。

(d) 尊重服務使用者的權利。

7.6 服務表現監察制度從一九九九／二零零零年度至二零零一／二零零二年度期間分三個階段推行，並在二零零三年修訂，以改善服務表現評估方法。社署的服務表現事務組負責按照服務表現監察制度，評估非政府機構的服務表現，評估時會考慮機構提交的季度報告及年報，前者匯報各服務單位的服務量，後者交代各服務單位能否達到服務質素標準、基本服務規定及預定目標。評估人員每三年進行一次實地視察，確保服務單位符合服務規定，除非要調查投訴，否則一般不會突擊巡查服務單位。

7.7 為配合服務表現監察制度，推動福利界不斷改善服務，社署若發現有服務單位未能符合服務表現標準，便會要求有關單位在協議限期內提交改善服務計劃。假如有關單位在社署多番要求下仍未能改善服務，社署便不會再向其發放資助。

7.8 新津助制度強調控制服務成效，因此必須充分監察服務質素。服務使用者亦曾向獨立檢討委員會反映，他們對此有很高的期望。不過，現行的服務表現評估機制倚重非政府機構的自我評估（即匯報服務量的季度報告及交代是否符合服務規定的年報），以及由機構主動改善服務，而實地視察只是每三年才進行一次。在新津助制度下，非政府機構已獲賦予相當大的自主權，可靈活調配資源和計劃服務，究竟一個鼓勵自我規管的質素保證機制能否充分發揮制衡作用，難免令人存疑。因此，獨立檢討委員會認為社署應更頻密地巡

查服務單位，監察其服務表現。除了定期巡查及為調查投訴而進行突擊巡查外，社署基於一般的質素保證需要，亦應抽樣突擊巡查服務單位。社署評估人員亦應制訂一套方法，在巡查期間直接收集服務使用者的意見。

建議 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，並且應在巡查期間有系統地收集服務使用者的意見。

7.9 獨立檢討委員會留意到還有其他法定要求和行政規定監管福利服務的質素。縱使有關要求和規定未必為針對採用新津助制度的非政府機構而設，但已在這些機構的《津貼及服務協議》內列為基本服務規定，這些機構也要遵守。舉例來說，護理安老院的員工編制內須有註冊社會工作者、合資格護士和專業治療師；特殊幼兒中心的員工編制內則還須有幼兒中心主任和幼兒工作員。獨立檢討委員會明白有需要設立這些規定，希望建議 **30** 有助加強福利界的整體質素保證機制。

服務使用者關注的服務質素事宜

7.10 部分服務使用者關注社工的離職率及沉重的工作量。高離職率令社工難以把專業知識傳授予其他同事，亦難以與服務對象建立穩固的互信關係；沉重的工作量也可能意味着社工無法騰出足夠時間照顧和關注服務使用者的各項需

要。他們擔心如情況惡化，服務質素可能會受到影響。

7.11 前線員工亦指出，部分非政府機構的人手已經十分緊張，快要不勝負荷。為符合社署訂定的服務規定，部分非政府機構只着重達到可量化的服務量指標，例如處理的個案數目或參加服務計劃的人數等，而不是改善服務質素。儘管大多數的前線員工和職工會並不認為推行新津助制度導致服務質素下降，但都擔心工作量不斷增加會影響服務質素，以及導致非政府機構難以招聘和挽留員工。

7.12 根據社署收集所得的統計數字，大多數的非政府機構均能達到社署訂定的服務標準，所指的標準是以量為本的服務量指標和以質為重的服務成效指標³。非政府機構的服務使用者滿意程度調查結果亦顯示，在新津助制度推行後服務質素沒有下降⁴。我們曾在第三章探討受資助福利機構社工的離職率，發現相比整體市場情況，有關的百分率不算特別高。不過，獨立檢討委員會同意，提供社會福利服務時最重要的是服務質素，故持份者關注的事宜實在不容忽視。

7.13 上文所述的建議 **30** 旨在加強現有的服務質素評估程序，我們希望此舉有助釋除持份者對現時非政府機構較為着重服務量的憂慮。至於持份者擔心的另一事宜，即工作量沉

³ 達到服務量及服務成效指標的平均百分率在二零零三至零四年度為 87.54%，在二零零四至零五年度為 93.68%，在二零零五至零六年度為 97.06%，在二零零六至零七年度為 95.71%。

⁴ 非政府機構大多會進行服務使用者滿意程度調查，以搜集他們對服務質素的意見。服務使用者滿意程度的百分率亦已被採納為綜合家庭服務中心、長者地區中心及長者鄰舍中心等服務單位的其中一項服務成效指標，有關的協定百分率會列於《津貼及服務協議》內。自新津助制度推行以來，所有非政府機構均能達到協定的服務使用者滿意程度百分率。

重及其對社工離職率的影響，一如第四章所述，主要是服務需求不斷增加和社會問題日趨複雜的結果。因此，獨立檢討委員會認為，即使改善新津助制度的質素保證機制，亦非治本的方法。在同一章，我們也曾深入探討更有效解決有關問題的治本方法，又建議政府設立檢討機制，以便在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。

非政府機構社工離職及工作量沉重的情況，以及這些情況對服務質素的影響皆備受關注。為此，政府應如建議 7 所述，設立檢討機制，以便在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。

社會福利規劃

7.14 優質的福利服務並非出於偶然，要福利服務能有效回應社會的需要，必須仔細規劃。公眾或會期望確立一套正式的服務檢討和廣泛諮詢程序，讓福利界參與其中，從而訂立服務發展及撥款分配的策略，並在有需要時制定適當的工作計劃。不過，不少持份者（包括非政府機構、前線員工及服務使用者）均向獨立檢討委員會表示，似乎並無類似的正式規劃機制配合新津助制度。他們對政府一直未有落實《整筆撥款手冊》中構思的「*綜合及具前瞻性的規劃大綱，包括長*

遠的策略方向，針對各項計劃的範圍及服務發展的中期計劃，以及由社署及非政府機構每年提交的周年計劃書」，感到失望。據他們理解，現時新服務推出與否主要取決於政府的資源分配計劃，而由於各方面都需要爭取政府撥款，可供分配的資源往往不足以滿足所有需要，對非政府機構的服務規劃造成很大限制。

7.15 在一九九零年代之前，政府採用五年計劃的機制來規劃社會福利服務。五年計劃屬工作文件，旨在監察白皮書⁵所載各項福利服務的政策目標有多少能夠達到，以及訂定提供服務的具體目標。

7.16 及至上世紀末，政府檢討規劃機制，結論是五年計劃缺乏彈性，未能應付不斷轉變的社會需要，而且未能配合政府當時為集中處理更迫切的撥款需要而採用的資源分配機制，因此，五年計劃的機制於一九九九年後停用。雖然《整筆撥款手冊》描述的三層規劃機制並無按手冊所描述的形式落實，政府仍然有就福利項目的整體優先次序，在政策及地區層面諮詢福利界，並且有就特定的服務制訂計劃，例如當時的衛生福利及食物局曾於二零零四年就擬定社會福利策略總綱諮詢福利界，又於二零零五年就福利項目的優先次序徵詢福利界的意見。社署亦加強了地區福利專員在地區福利規劃和服務統籌方面的職能。同時，政府繼續定期檢討康復計劃方案，又與有關界別商討另行制訂長者服務計劃。

7.17 行政長官於二零零七年的施政報告中，指定由社會福

⁵ 政府曾於一九七三年、一九七九年及一九九一年發表社會福利白皮書。

利諮詢委員會研究香港的福利規劃，這代表政府認同香港需要有宏觀和放眼未來的規劃機制，引導社會福利的長遠發展。

7.18 獨立檢討委員會同意香港需要設計福利發展藍圖，政府委託社會福利諮詢委員會研究福利規劃，方向是正確的。在研究進行期間，福利界需要先檢討現時的整體情況，進而就將來的優先福利項目達成共識。有關結果會成為重要參考資料，不但有助政府分配資源，而且有助非政府機構規劃服務。新津助制度其實鼓勵非政府機構自行規劃服務，因為現時機構都享有更大的自主權，可靈活管理資源和發展服務。一如我們在第四章建議 7 所述，將來社會福利諮詢委員會及其他諮詢組織也可參考前者在研究中提出的建議，監察福利服務檢討，務求有系統地進行有關工作。這樣便可確保為福利界制訂的發展原則能在個別服務範疇井然有序地一一落實。

7.19 在擬備本報告期間，社會福利諮詢委員會正在整理福利界對福利規劃的初步意見，亦準備為此舉行更深入的討論。我們希望政府在考慮社會福利諮詢委員會的意見後，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。

建議 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。

收費服務

7.20 有服務使用者向獨立檢討委員會指出，自新津助制度推行後，福利界的收費服務有所增加，而且不限於新服務，連一些以往獲得十足資助的現有服務也開始收費。服務使用者組織促請社署監察收取服務費用的情況，確保低收入服務使用者的利益不會受損。

7.21 社署指出，針對受資助非政府機構的收費政策主要規管三種收費，其中兩種為會員費（例如社區中心徵收的會員費及就殘疾人士支援服務徵收的費用）及服務費（例如安老院舍及殘疾人士院舍徵收的費用）。這兩種費用由社署釐訂，而社署在決定有關機構可獲的整筆撥款金額時，會考慮這些認可的收費收入。第三種收費由非政府機構按照其各自的收費制度釐訂，這種收費只可以收回成本為目的，所得收入必須全數用於受資助服務上。社署過去兩年共接獲五宗有關非政府機構收費的投訴，只有一宗證明屬實⁶。

7.22 《整筆撥款手冊》第 2.36 段訂明，在新津助制度下繼續就受資助服務收費的非政府機構，必須按照現行做法和程

⁶ 在該個案中，有關的非政府機構向索取個人資料記錄副本的服務使用者收取不合理的影印費（每頁 100 元）。

序處理收費。非政府機構如為《津貼及服務協議》規定的服務提供增值服務，並打算就此收取新的費用，則必須確保建議的新收費：

「(i) 不會影響《津貼及服務協議》所提供的服務；

(ii) 不會嚴重損害使用者的權益。就此方面而言，
機構應特別注意使用者的負擔能力和需要；
以及

(iii) 已事先取得社署的同意（或在日後納入機構的
周年計劃內）。」

7.23 容許非政府機構收取服務費能夠增加機構的收入，就增值服務而言，機構可自由調配收入作改善服務之用。從服務使用者的角度出發，他們只會在真正有興趣或有需要的情況下，才願意為某項服務或活動支付費用，因此，由服務使用者分擔費用有助確保有限的資源只會用於真正有需求的服務上。再者，倘若有能力支付費用的服務使用者能分擔服務成本，亦有助騰出公共資源，以供重新調配予最有需要的服務範疇。

7.24 除上述考慮因素外，凌駕一切的原則當然一如《整筆撥款手冊》第 2.36(b)(ii)段所述（見上文的摘錄），是優先考慮服務使用者的權益。獨立檢討委員會完全明白任由非政府機構自行收取費用而不予監管的風險，也備悉《整筆撥款手冊》已規定非政府機構必須在有關服務單位內展示所有收

費，並列明服務使用者如有疑問或投訴時，可聯絡的非政府機構及社署人員的詳細資料。我們認同這是有效的安排，可以確保服務使用者明白其權利和義務。鑑於《整筆撥款手冊》已清楚訂明保障服務使用者權益的規定，我們促請非政府機構嚴格遵守有關規定。

從宏觀角度看服務質素

7.25 推行新津助制度的最終目標是為服務使用者提供優質服務，要達到這個目標，誠非易事。新津助制度讓非政府機構可以更靈活管理資源，藉此提供一個有利改善服務的環境；由於採用了服務表現監察制度，新津助制度又確保能夠找出未符標準的服務表現並予以改善。這些機制加上保障服務使用者權益的規則（例如規管費用和收費的規則），讓新津助制度同時提供誘因和設下限制，推動非政府機構提供優質服務。

7.26 我們提出上述建議，是為了加強新津助制度在這些方面的功能。我們也曾探討在新津助制度以外，有否其他可與其相輔相成的機制，會大大有助改善福利服務質素。舉例來說，福利規劃和服務檢討是福利界發展過程中的一環，可為釐定福利資助提供有力和實際的依據。得到這方面的輔助，政府和非政府機構便能更有效地改善服務。

7.27 不過，致力令新津助制度本身更臻完善，並不代表服務質素必定合乎理想。就福利界而言，優質服務的關鍵其實繫於優秀的人才多於完備的規則。我們需要一班能夠帶領非

政府機構走向正確方向的機構董事和管理人員，需要一班既能幹又熱誠、願意盡心服務市民的前線員工，也需要一班會給予福利界應有的支持的政府人員，而最重要的是，我們需要服務使用者及時就服務提供意見。讚賞有助鼓勵和推廣良好的作業方法，當然會獲欣然接受；批評可以提醒持份者有待改善之處，其實同樣重要。

7.28 我們會在下一章詳細討論新津助制度的處理投訴機制，並會說明只要能夠適當地傳達和處理批評，便能帶來正面的結果。

第八章 – 處理投訴的安排

8.1 我們在上一章曾討論為何服務使用者的意見，不論是讚賞還是批評，都對改善福利服務十分重要。服務提供者本身（包括非政府機構及其員工）也可能會投訴，包括因不滿福利制度、政府政策或有關制度和政策的推行細節，甚或因未獲提供足夠的支援而投訴。設立有效的機制收集他們的意見和處理投訴，是符合公眾利益的做法。

8.2 在本章，我們會探討與受資助福利機構息息相關的主要投訴處理機制，討論重點是為配合新津助制度推行而設的投訴處理機制，還會研究可予改善之處。

現行的投訴處理機制

8.3 任何制度只要是會影響人，定會有人感到不滿，重要的是如何讓不滿者表達其不滿，以及如何回應。

8.4 就福利界的情況而言，投訴的原因各有不同，例如員工可就非政府機構的管理決定投訴，非政府機構可就社署的運作安排投訴，服務使用者也可就提供服務的相關事宜投訴。投訴人可因應投訴的性質及事宜，透過各個現有機制提出申訴，這些機制中既有專為福利界而設的，也有非專為福利界而設的。

勞資審裁處

8.5 舉例來說，受資助福利機構的員工可投訴被拖欠工資。雖然遭投訴的一方是非政府福利機構，但投訴的性質屬於勞資糾紛。有關員工除可要求管理層解決問題外，還可向勞資審裁處或小額薪酬索償仲裁處提出申索。勞資審裁處負責審理因有人不遵守《僱傭條例》（第 57 章）或《學徒制度條例》（第 47 章）的規定而引致的申索，以及處理違反僱傭合約或學徒合約的個案。不論是僱員或僱主提出的申索，均由勞資審裁處負責審理。由僱主提出申索的常見例子是員工辭職或終止僱傭合約時，未有支付代通知金。

8.6 不過，勞資審裁處審理的個案必須符合以下條件：在有關申索中須至少有一名申索人的索償額在 8,000 元以上，或有關申索須有超過 10 名申索人。申索人數不多於 10 名及每名申索人的索償額為 8,000 元或以下的個案，則由小額薪酬索償仲裁處負責審理。

申訴專員

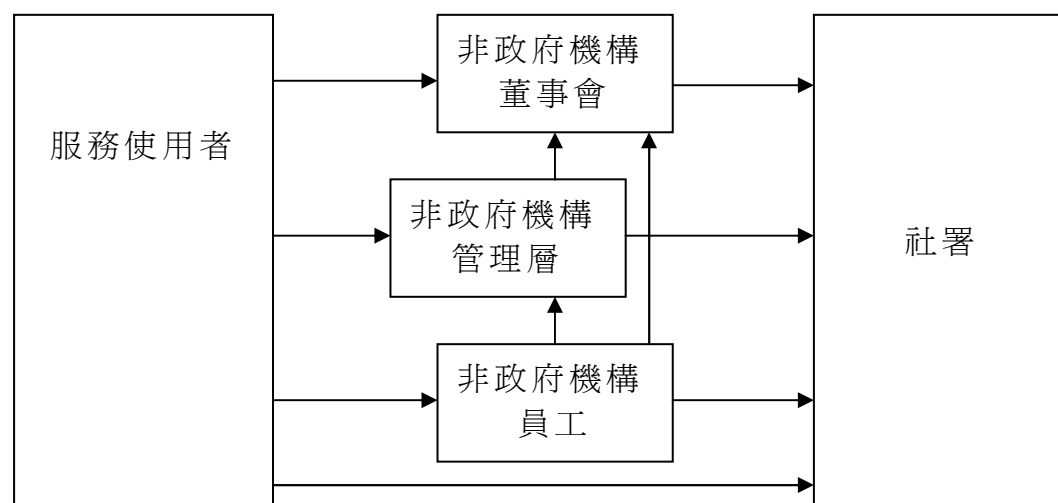
8.7 同樣地，對社署的投訴也不一定要當作福利事宜處理。舉例來說，如社署未能在一段合理的時間內解答有關其服務的查詢，感到受屈的市民可要求社署解釋或向申訴專員投訴。申訴專員有責任處理及解決因公營機構行政失當而引起的不滿和問題，以及提高公共行政的質素和水平，並促進行政公平。申訴專員執行多項職能，其中包括調查幾近所有政府部門及主要公營機構涉嫌行政失當的投訴，例如欠缺效率、行動或程序不合理或失當、濫用職權、疏忽或處事不公等的投訴。如申訴專員在調查投訴後察覺到涉及行政方面的

錯失，可提出建議，以糾正錯誤，例如要求有關部門或機構檢討其所作的決定，更改某項程序或建議一些其他補救措施。除了確保把錯誤糾正外，申訴專員在公職人員受到不公平指責時會指出事實真相。

8.8 一如任何處理投訴的機制，申訴專員的權力也有限制。根據《申訴專員條例》（第 397 章），申訴專員不會就涉及政策、人事或合約／商業交易事宜、或並非由當事人或代表有關法人團體的幹事提出的投訴展開調查。申訴專員亦不會就投訴人有法定權利提出上訴或反對，或透過法院尋求補救方法，或已經展開法律程序的個案採取行動。投訴人只是就某些事宜發表意見或尋求協助，不關乎行政失當的個案及匿名投訴同樣不會受理。

有關提供受資助福利服務的投訴處理機制

8.9 一如下圖所示，與受資助福利服務有關的持份者可能會投訴其他持份者。圖表內的箭嘴指向被投訴的對象。



8.10 根據服務表現監察制度，福利服務單位的營辦者（不論是社署或非政府機構）必須自行制訂投訴處理機制。服務質素標準 15 規定：每一位服務使用者及職員均有自由申訴其對機構或服務單位的不滿，而毋須憂慮遭受責罰，所提出的投訴會按照投訴人已知的既定政策及程序處理。所有投訴和處理投訴的行動均應記錄在案。

8.11 部分對受資助非政府機構不滿的投訴人也會向社署投訴有關機構。社署有兩個處理投訴的渠道：對於並非向督導委員會提出的投訴，有關的機構主任¹會因應情況展開調查和採取跟進行動；至於特別向督導委員會提出的投訴，機構主任會向督導委員會匯報調查結果。如有需要，督導委員會會啟動其聆訊機制，先由兩名在每月當值表上的委員聽取投訴人及有關非政府機構的申述，得出結論後再提交建議，供督導委員會考慮。督導委員會秘書會把聆訊結果和建議告知投訴人及有關非政府機構。由社署提供的流程圖說明督導委員會處理這類投訴的程序（副本載於附件 6）。

8.12 雖然督導委員會的職權範圍並無特別訂明須「處理投訴」，但督導委員會一直有處理投訴，原因是督導委員會有責任聆聽持份者的申述，以及協助解決推行新津助制度產生的問題。

8.13 社署在正式推行新津助制度（二零零一年一月）至二零零八年五月期間共接到 636 宗投訴個案，當中有 112 宗是

¹ 一如第四章所述，獲指定為有關非政府機構的聯絡人的社署機構主任。

投訴成立或部分成立的個案，但只有四宗與整筆撥款有關，該四宗個案涉及不當使用撥款、員工表現及虛假會計記錄。下表載列按調查結果及投訴性質列出的分項數字。

表 6：社署在二零零一年一月至二零零八年五月期間所接到投訴的統計數字

調查結果	與整筆撥款有關	與服務質素有關	與員工事宜有關	總計	} 112
成立	0	37	2	39	
部分成立	4	56	13	73	
不成立	25	302	104	431	
撤回	3	15	3	21	
無法追查	2	23	10	35	
調查進行中	4	17	16	37	
總計：	38	450	148	636	

8.14 上述個案包括 17 宗特別向督導委員會提出的投訴，全部由非政府機構的員工及前員工提出，內容涉及公積金、薪酬及培訓津貼或被解僱事宜。督導委員會曾就三宗個案舉行聆訊，其中一宗被裁定部分成立，兩宗被裁定不成立，其餘 14 宗個案則被裁定與整筆撥款無關，督導委員會並沒有採取進一步行動。

持份者關注的事宜

8.15 獨立檢討委員會明白福利界不滿現行處理與整筆撥款有關投訴的機制。持份者主要關注有關機制未能發揮作用，而且有欠獨立，他們向獨立檢討委員會指出，督導委員會部分委員亦是非政府機構的管理人員或職工會的成員，可能無法按公正持平的原則，有效解決管理層與員工之間的爭拗。此外，為何只有特別向督導委員會提出與整筆撥款有關的投訴才交由督導委員會處理，其他的投訴則全由社署跟進，也沒有清晰交代。由於持份者對處理投訴機制有保留，獨立檢討委員會無法肯定上文所引述的投訴數目不多，是因為持份者大致滿意非政府機構的服務，還是因為他們覺得關注的事宜不會得到圓滿解決，故選擇不投訴。

8.16 鑑於現行處理投訴的機制未如理想，社福界爭取同工同酬大聯盟建議設立一個接受投訴獨立委員會。督導委員會曾分別在二零零七年十一月舉行的第二十四次會議上及在二零零七年十二月舉行的特別會議上討論有關建議。政府因而特別要求獨立檢討委員會檢討處理與推行新津助制度有關投訴的機制。

以周全的方式處理投訴

8.17 獨立檢討委員會認為，為妥善管理個別提供服務機構及新津助制度，必須設立有效的投訴處理機制，而且應採用周全的方式處理新津助制度各個層次的投訴。

8.18 服務表現監察制度不但指定服務使用者及員工就某提供服務機構或其轄下服務單位提出的投訴基本上應由該機

構處理，而且規定每間非政府機構必須自行制訂處理投訴的政策及程序。獨立檢討委員會同意上述原則，因為非政府機構應該最清楚本身的運作情況及引致投訴的原因。假如有關機構能夠先行調查或調解，或可及時解決問題。非政府機構亦應對其服務表現負責，由機構自行處理投訴有助機構評估其表現及找出可予改善的地方。

8.19 我們在第六章討論過機構管治和非政府機構董事會及管理層各自的職能。就處理投訴而言，非政府機構的管理層通常負責監督投訴處理程序，亦應有能力獨立處理與運作事宜有關的投訴。不過，假如被投訴者為管理層本身或投訴的性質嚴重（例如涉及刑事罪行），就可能要知會非政府機構董事會。因此，獨立檢討委員會建議在將為福利界制訂的《最佳執行指引》內，探討非政府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，例如可提供指引，說明哪類投訴可交由機構管理層處理，以及在甚麼情況下應把投訴轉介機構董事會。

建議 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，則如**建議 1**所述，應在將為福利界制訂的《最佳執行指引》內探討。

8.20 周全的處理投訴機制還應包括另一程序，就是在有關

非政府機構未能妥為解決對受資助服務的投訴時，提供進一步覆檢投訴的渠道。畢竟非政府機構須就受資助服務向公眾負責，如因未能解決投訴，以致影響所提供的服務或令人質疑服務質素，社會人士自然會期望政府或擁有相關權力的獨立機構介入。

8.21 上述職能過往一直由社署與督導委員會擔當，督導委員會負責處理的都是特別向其提出的投訴，如此安排的主要理據是，督導委員會的成立目的是促進新津助制度的有效推行。不過，投訴交由社署還是督導委員會處理，似乎並非取決於投訴的性質，而是投訴人選擇向哪個機構投訴。獨立檢討委員會認為上述分工並不適當，故應重新界定社署及督導委員會的職能。

8.22 獨立檢討委員會亦曾考慮督導委員會能否有效處理投訴。非政府機構的員工及服務使用者似乎認為督導委員會未能做到，理由一如上文所述。據獨立檢討委員會理解，督導委員會最大的限制在於其成員組合。督導委員會的委員是以個人身分獲委任，但為了加強督導委員會的代表性，社署特意從各相關團體（包括非政府機構、非政府機構員工、服務使用者及政府），委任合適的人士為委員。作為討論新津助制度推行情況的平台，督導委員會可因上述成員組合兼聽各方意見，從而得益；但上述成員組合卻未必有助督導委員會處理涉及非政府機構與員工紛爭的個案，因為各委員要維護所代表機構和員工的利益。如督導委員會的核心職能是促進各持份者交流意見，而不是解決紛爭，獨立檢討委員會認為

較佳的安排，是因應該項職能釐定其成員組合和運作模式，並將處理投訴的職責交由另一專責組織處理。

8.23 我們曾在第四章建議重組督導委員會，讓督導委員會可引領福利界推動新津助制度的持續發展，現進一步建議成立一個暫名接受投訴獨立委員會的獨立組織，處理與整筆撥款有關但非政府機構無法妥為解決的投訴。這個委員會的成員應包括社會上的獨立人士（即並非非政府機構的管理層或員工），以確保能公正持平處理投訴。社署可提供秘書支援服務，但一旦接受投訴獨立委員會成立後，社署便不應再審理與整筆撥款有關的投訴。所有與整筆撥款有關的投訴，不論是否直接向接受投訴獨立委員會提出，均應交由該委員會處理。接受投訴獨立委員會的成員組合及職權範圍應由政府決定。

8.24 獨立檢討委員會留待接受投訴獨立委員會清楚界定何謂與整筆撥款有關的投訴，但建議委員會集中處理兩類投訴，一是非政府機構未能符合服務規定的投訴，二是因非政府機構管理層的決策而直接影響服務表現的投訴。就對非政府機構管理層決策的投訴而言，由於引致投訴的實際原因各異，部分或須交由有關機構的董事會處理，部分則因涉及申索而須交由勞資審裁處審理。至於針對社署或其他政府部門行政失當的投訴則不屬接受投訴獨立委員會的負責範圍，投訴人應繼續向有關部門或申訴專員提出投訴。接受投訴獨立委員會應集中處理與整筆撥款有關的投訴，其職能不應與其他現有的處理投訴機構重疊。

8.25 為確保接受投訴獨立委員會的運作既有效又富效率，我們進一步建議委員會設立兩層程序處理投訴，第一層的篩選程序可先剔除不屬委員會職權範圍的投訴，然後把餘下真正與整筆撥款有關的投訴交由委員會處理。委員會應把其決定或建議告知社署署長，而社署署長則應採取適當的跟進行動。除就投訴作出決定外，委員會亦可參考處理接獲的投訴的心得，與福利界交流如何進一步改善新津助制度。

建議 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，以及提出改善新津助制度的建議。委員會應把其決定或建議告知社署署長，而社署署長則應採取適當的跟進行動。

8.26 部分非政府機構與獨立檢討委員會討論投訴處理程序時，表示匿名投訴的處理方法值得關注。有關非政府機構告知獨立檢討委員會，社署於收到匿名投訴時，會把投訴轉介機構的行政總裁或主席，請其注意和採取適當的跟進行動。有關非政府機構需要耗用大量資源和時間處理此類投訴，但由於投訴屬匿名性質，結果往往是徒勞無功。有關非政府機構因而認為社署轉介匿名投訴的做法並不合理。

8.27 獨立檢討委員會曾要求社署澄清此事。據社署表示，按照現行的投訴處理機制，該署把匿名投訴轉介非政府機構，純粹供其參考，非政府機構無需正式回應或提交正式的報告，除非投訴涉及不當使用撥款，而投訴人又提供了有助

調查的具體資料，則作別論。爲了對被投訴者公平起見，社署會鼓勵投訴人披露身分。

8.28 獨立檢討委員會備悉，根據《申訴專員條例》，如申訴由匿名者提出，專員不得對申訴展開或繼續調查。社署的程序似乎基本上與此做法一致。把匿名投訴轉介有關非政府機構，可提醒機構管理層注意潛在問題。不過，如社署無意要求有關非政府機構回應，則應向有關機構表明，以避免不必要的工作。

建議 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。

迎接轉變 努力求進

8.29 當初以新津助制度取代傳統的津助模式，是希望轉變能帶來進步，因爲傳統的津助模式被視爲不夠靈活，不大注重實效，又無助於提高運作效率。推行新津助制度本身就是一項重大的轉變，而此制度也是特別爲進一步推動轉變而設計的。新津助制度賦予非政府機構靈活性，藉此鼓勵創新，很多機構之所以能夠成功重整服務，都是因爲敢於創新。新津助制度的質素保證機制旨在推動改進，因此不會只向不符合要求者施加懲罰，反而鼓勵服務提供者主動改善不足之處。

8.30 新津助制度的持份者應該敢於改變，即願意接受轉變，樂於推行轉變，以及不斷轉變以力求進步。願意接受這種思維方式的持份者會認同處理投訴機制有其作用，因為有關機制讓負責的機構知悉服務使用者的意見，得以及時改善問題。

8.31 獨立檢討委員會欣悉行政長官在近期發表的《施政報告》中特別提到設立一個真正有效的處理投訴機制的重要性。他表示：「*我們時刻都要虛心反省。爲了使政府服務與時俱進，並能有效回應市民需要，我要求各部門首長在來年審視現行服務承諾的執行情況和優化處理投訴的機制。*」

8.32 我們在本章建議改善福利界處理投訴機制的方法，以及設立接受投訴獨立委員會這個新的獨立組織，以處理與整筆撥款有關的投訴。我們提出上述建議是因為深明各持份者本着好意，多年來致力改善新津助制度，務求令其順利推行，因為他們察覺到社會在不斷轉變，所以隨時準備迎接轉變，力求進步。我們希望提出的建議有助新津助制度按既定的方向發展，但此制度最終能否成功還是有賴各持份者共同努力。

第九章 – 相關事宜

9.1 新津助制度現時規管 162 間受資助非政府機構的撥款和提供服務的安排，涵蓋這類制度的各個範疇，包括撥款規則、審計程序、質素監管機制、處理投訴的安排及溝通途徑。不過，任何津助制度均不能單獨運作，也不會完全不受社會及經濟變化影響，而是必須與支援福利界的其他制度互相配合，並且必須與社會上的其他界別緊密合作。

9.2 我們曾在第三及第四章，探討一般市場狀況如何影響新津助制度的運作，例如數年前推行的跨界別資源增值計劃和節約措施，以及現時的輔助醫療人員人手不足的問題。另外，我們又在第七章討論為何有系統的服務檢討及宏觀福利規劃如此重要。新津助制度顯然必須繼續發展，適應不斷改變的社會需要。

9.3 有鑑於此，獨立檢討委員會在是次檢討的過程中，歡迎持份者就與推行新津助制度無直接關係但對受資助福利機構重要的事宜提出意見。這些事宜包括其他資助來源及勞工市場人手供應的變化等，均影響福利界的運作。我們會在本章向政府闡述有關事宜。

獎券基金為非政府機構提供的資助

9.4 除整筆撥款外，獎券基金也是非政府機構的主要資助來源。在二零零七至零八年度，獎券基金合共撥款 3.32 億元

資助非政府機構，所涉及的項目達 363 項。假如獎券基金能夠及時資助有需要的非政府機構，對有關機構的運作會有莫大幫助。在探討獎券基金的資助機制是否仍可改進之前，須先了解其運作情況。

9.5 一九六五年六月，立法局決議通過成立獎券基金，目的是為社會福利服務提供資助。獎券基金的主要收入來源來自六合彩獎券收益，其他經常收入則來自投資和拍賣車輛登記號碼。獎券基金二零零七至零八年度的收入達 14.78 億元。

9.6 獎券基金主要用作資助福利計劃的建設開支（例如建造、裝修及翻新工程的費用），或資助非政府機構為其用作提供福利服務的處所購置家具及設備，或為有期限試驗計劃提供一次過撥款。此外，新津助制度為非政府機構提供的過渡期補貼、特別一次過撥款及其他一次過撥款亦來自獎券基金。非政府機構如獲社署確認為所提供的服務對社會有貢獻的真正非牟利團體，即可申請獎券基金的補助金。社署署長已獲授權根據獎券基金諮詢委員會的意見，決定是否批准從獎券基金撥款，但須受若干條件限制。《獎券基金手冊》說明與基金用途相關事宜的規定，又闡釋基金的申請程序、付款方法及補助金監控措施，為非政府機構提供指引，該手冊已上載社署網頁。我們將於下文重點介紹一些非政府機構較為關注的獎券基金規則。

9.7 根據《獎券基金手冊》第五章（「大額補助金、其他補助金及貸款」），非政府機構可申請獎券基金補助金，以購置價值超過 10 萬元的家具和設備，或進行估計費用超過 50 萬

元的大型翻新工程。有別於在「未經裝修」的新處所¹進行裝修工程及購置家具和設備的安排，非政府機構如欲進行大型翻新工程，必須提交一份詳細的估價表，列明各項工程項目的估計費用，並就擬進行的每項工程項目提出充分的理由。申請所涉及的技術事宜會由建築署審批。如有非標準項目或有需要改動處所的設計，獎券基金會徵詢社署有關服務科的意見。如有關處所位於公共屋邨，獎券基金會把申請交予房屋署審批，因結構改動須得到該署的同意。

9.8 此外，根據《獎券基金手冊》第四章（「為現有提供津助福利服務的樓宇單位補充家具和設備及進行小型工程發放的整體補助金」），社署的獎券基金計劃組每年都會邀請受資助非政府機構申請整體補助金，使其得以為現有處所補充價值不超過10萬元的家具和設備，以及進行工程費用不超過50萬元的小型工程。批予個別非政府機構的建議整體補助金金額會提交獎券基金諮詢委員會審批。有關非政府機構可把任何未動用的補助金餘額，轉撥至下一個財政年度使用。不過，為了引入相稱和公平的原則，一視同仁對待各非政府機構，以及考慮到獎券基金的整體撥款狀況，自二零零三至零四年度起，每間機構可獲發的整體補助金上限設定為有關機構經常性撥款的1%。

9.9 非政府機構向獨立檢討委員會反映，獎券基金的資助備受歡迎。不過，部分非政府機構指出，由於設定了1%的

¹ 就未經裝修的新處所而言，獎券基金會根據處所的配置、服務的技術規格表（就裝修工程而言）或服務的標準或特定要求（就家具和設備而言），發放整筆補助金。有關的非政府機構無需擬備工程費用預算，亦無需把工程計劃提交政府作技術審核。

機構撥款上限，整體補助金既不足以支付小型非政府機構的經常維修開支，也不足以應付機構因法定要求而要支付的高昂維修費用，更未能滿足在舊樓宇營辦服務的機構的需要。因此，即使獎券基金累積了不少盈餘，有關機構也未能得益，仍要動用整筆撥款來支付不足之數。

9.10 此外，獎券基金就可申請大額補助金資助的計劃設定相當高的下限（欲購置的家具及設備每項金額須超過10萬元，欲進行的大型翻新工程的金額則須超過50萬元），導致上述問題更加嚴重。非政府機構受到有關下限規管，只好以整體補助金支付很多必需但昂貴項目的費用，但又因有1%的機構撥款上限，使原本已不足夠的整體補助金更加不敷應用。

9.11 非政府機構亦關注大額補助金申請的審批時間太長，希望獎券基金加以改善，更快批出資助，讓資助可發揮更大的效用。

9.12 獨立檢討委員會預期獎券基金在可見的將來會有穩定的收入來源，既然基金只限用於福利服務，福利界大可申請更多資助，並加以善用。假如行政措施的限制過多，令補助金難以用於最有需要的地方，獎券基金就無法完全達到原定目標。為此，獨立檢討委員會研究過獎券基金撥款安排可予改善的地方。

9.13 對於非政府機構特別就整體補助金及申請大額補助金的下限提出的關注事宜，獨立檢討委員會理解社署不贊成大幅下調申請大額補助金下限的建議，因此舉不但會影響整體

補助金的靈活性，亦會增加社署和非政府機構的行政工作。不過，非政府機構指出現行的大額補助金下限並不合理，舉例來說，在社署的標準家具及設備表上，沒有一項的金額是超過8萬元的，即基本上所有項目均須記入整體補助金的帳項內。由於整體補助金數額有限，部分非政府機構只好延遲進行大型翻新工程或更換家具和設備，直至有關項目所累積的費用合資格申請大額補助金。獨立檢討委員會認為這種情況不太理想。雖然基於行政效率的考慮，確有需要限制大額補助金只供購置較昂貴的家具和設備或進行較大型的翻新工程，但設定的下限必須合理，令須記入整體補助金帳目內的項目費用與整體補助金可批出的撥款合乎比例。考慮到上述理由及非政府機構關注整體補助金不足的情況，獨立檢討委員會建議社署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，同時把每間非政府機構可獲發的整體補助金上限至少上調至有關機構經常性撥款的1.5%。我們相信，此舉有助確保審慎理財、行政效率及服務質素，避免顧此失彼。

9.14 獨立檢討委員會亦曾審視申請進行大型翻新工程的程序。社署承諾會在非政府機構遞交全部所須文件後的九個月內，完成審批工作。在二零零七至零八年度，128個獎券基金大額補助金的申請中，有84%在規定的時限內獲得審批。根據社署的資料，部分申請須較長的時間才獲得審批主要是由於非政府機構需時提供所需的資料，例如要取得有關機構的批准，製備工業繪圖或修訂建議書等。不過，獨立檢討委員會也曾研究可否簡化審批程序，例如讓非政府機構聘請的

認可人士或顧問為有關工程計劃承擔更大的責任，從而減省政府部門提供技術意見的工作。

9.15 《獎券基金手冊》第 6.6 段訂明為獲獎券基金資助的工程計劃聘用認可人士或顧問的安排，凡進行大型裝修工程，必須聘用認可人士或顧問（例如須得到建築事務監督法定批准的建築或排水工程必須由認可人士處理）；至於進行其他需要建築師、屋宇裝備工程師或岩土工程師給予意見的大型工程，一般也應聘用認可人士或顧問。有關的認可人士或顧問會負責策劃工程，擬備招標文件及監督工程計劃。獨立檢討委員會認為，假如某項工程計劃是由上述專業人士監督進行，政府應考慮更為倚重他們的專業認證，以加快審批程序。獨立檢討委員會建議社署認真考慮此做法是否可行。如能因而簡化程序，審批時間自然可以縮短，政府也可把技術資源重行調配到其他更有需要的地方。

9.16 部分非政府機構可能會籌集其他資助，以補獎券基金補助金的不足，這是《獎券基金手冊》的規定所容許的。不過，假如捐款人希望以其姓名為計劃命名，有關機構便須取得社署批准，而捐款人對計劃的認可部分的捐款亦須達到社署同意的水平²。此外，社署會根據上述捐款的款額，相應扣減獎券基金的撥款。部分非政府機構認為此抵消安排令機構不願積極籌集捐款，因為即使獲得捐款，計劃最終亦未能受惠。

² 《獎券基金手冊》第 7.3.1 段訂明，若計劃的費用並非以當日價格標示，所需捐款的實際計算公式為〔計劃的估計建設成本+（計劃的估計建設成本×投標價格指數在過去五年的平均值×4年）〕×20%。

9.17 獨立檢討委員會明白，從政府的角度來看，除非捐款人對有關計劃作出重大貢獻，否則不宜輕易批准以捐款人的姓名為計劃命名。不過，獨立檢討委員會也同意非政府機構所說，假如機構真的擔心現行的捐款規定不但會令機構不願積極籌集私人資助，也不符合社會的利益，政府或須考慮檢討上述抵消安排。可考慮的改善方案是繼續規定捐款人的最低捐款額為計劃費用的 20%，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。若然如此，即使私人捐款金額不變，非政府機構和服務使用者也可受惠於額外的資助。

建議 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。

輔助醫療人員的供應情況

9.18 我們曾在第三章提及，有需要僱用輔助醫療人員（主要是護士）的非政府機構要追上有關員工的薪酬上升趨勢，實在十分困難，有關機構須給予這類員工較為優厚的薪酬福利條件，以吸引和挽留他們，故此往往會相應地削減其他員工的薪金。我們曾指出這是人手供應短缺引起的跨界別問題，單靠改善新津助制度並不能令問題迎刃而解。

9.19 在福利界中，最受上述情況影響的是營辦特定類別服務的非政府機構，例如康復服務機構、特殊幼兒中心及安老院舍，有關機構須與公營機構、私人診所及其他同類的非政府機構互相爭奪有限的人手。面對輔助醫療人員人手不足的問題，加上其他員工因被削減薪金以抵消輔助醫療人員的較高薪金而士氣低落，有關機構的管理層為此飽受壓力。有關機構的管理層及員工均促請政府提供協助。

9.20 獨立檢討委員會理解，社署與醫院管理局（下稱「醫管局」）曾在二零零六年三月至二零零七年十二月合辦三班社福界登記護士訓練課程，又計劃在二零零八至二零一一年開辦另外五班訓練課程，有關課程合共提供 930 個登記護士訓練名額。課程學費全由社署資助，學員在畢業後必須在福利界連續服務最少兩年，否則須向社署歸還全部或部分學費。儘管訂下了此項規定，畢業生的留任率並不高，例如就首班於二零零八年四月畢業的 96 名登記護士而言，截至二零零八年五月底，只有約 70%仍留在福利界工作，約 20%已

轉到其他界別（例如私家醫院）工作，另外 10%則以短期合約方式獲醫管局聘用或仍未投身工作。

9.21 獨立檢討委員會同意，透過提供額外的培訓名額增加人手供應應有助解決問題之本，可是在任何一段時間內，培訓機構可提供的名額以至合適學員的人數均是有限的。從舉辦上述培訓課程的經驗可見，現時輔助醫療人員供不應求的問題相當嚴重，短期內應該難以解決，相信會繼續對非政府機構造成不良影響，引起財政平衡、員工管理及服務質素等相關問題。為協助福利界渡過這段艱難時期，獨立檢討委員會認為社署有需要在未來三年，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，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，至於實際應提供多少資源，應取決於服務需要。隨着三年後有更多修畢上述培訓課程的登記護士投身福利界，上述問題可望紓緩。長遠而言，有關的政府機構應密切監察輔助醫療專業人員的人手供應情況及提供相關培訓名額的情況，以確保人手供應穩定。

建議 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。

多元化的福利服務

9.22 獨立檢討委員會根據本身的職權範圍，在本報告中先後探討了多項受資助福利機構關注的事宜，這些事宜主要與推行新津助制度有關。受資助福利機構所提供的服務均是社會最需要的核心服務，政府資助有關機構，能確保所提供的服務及服務質素均維持在議定的水平。

9.23 不過，我們明白本港的福利界發展蓬勃且多元化，有不同類型的機構以自負盈虧的方式或運用政府資助以外的其他收入，提供社會福利服務；有公司本着企業社會責任，為此捐助金錢或實物；也有個別人士願意付出時間心力，協助這些機構。有關機構、公司及個別人士出錢出力，積極服務社會，合力為弱勢社群伸出援手，實在值得表揚。

9.24 有慈善機構在政府資助的計劃及活動以外，為應付社會需要而營辦非受資助福利服務，而政府亦一直按既定安排，向其提供租金、差餉和地租的資助。近年，政府更在現有的津助制度範圍以外，積極支援符合特定政策目標的福利及社區計劃，援助的形式主要是為這些計劃提供一次過的撥款，作為種子基金。獲得援助的機構在用罄撥款後，須另覓其他收入來源。

9.25 舉例來說，政府為支援福利計劃設立了攜手扶弱基金，商業機構如捐贈現金或實物，支持非政府機構推行社會福利項目，政府便按額提供資助。此外，政府亦設立了社區投資共享基金，資助那些推動鄰里守望相助的社區計劃，尤其由社區組織及私營機構共同籌辦的計劃。為了鼓勵社會企業在香港發展，政府又推出多項計劃，例如「創業展才能」

計劃³、「伙伴倡自強」社區協作計劃⁴及社會企業伙伴計劃⁵。由於得到這些額外的資源，非政府福利機構及其他社區團體不單可以試行新的計劃，還可以考慮以新模式開拓資源，作為經常性撥款以外的選擇。例如非政府機構可借助業務伙伴在營商方面的專門知識，協助失業人士成立合作社，在市場競爭環境下以自負盈虧的方式營運。非政府機構亦可在鄰里層面建立互助網絡，以可負擔的收費提供幼兒照顧服務及其他增值服務。

9.26 這些經驗相當重要，除了讓福利界得以為福利服務開拓新領域外，同時向社會說明，福利服務不只是關乎非政府機構的事，撥款也不一定只來自政府。我們從委聘顧問進行的海外國家福利服務撥款模式研究中，發現以新加坡為例，福利撥款是由政府與志願福利機構一同分擔。新加坡政府就福利設施和服務發放撥款，資助核准建設成本的 90%及核准經常開支的 50%，餘款則由志願福利機構自行籌募，這種「多方位扶貧策略」是新加坡政府福利政策的主導原則。英國政

³ 這項計劃是向非政府機構提供起動基金，以助有關機構開設小型企業，確保殘疾人士可在一個經細心安排而且氣氛融洽的工作環境中真正就業。每個小型企業最高可獲 200 萬元的撥款，資助期最長為兩年，之後企業便需在財政上自給自足。

⁴ 協作計劃提供種子基金，資助非政府機構推行社會企業項目，以協助弱勢社群自力更生。每項計劃最高可獲得 300 萬元的撥款，資助期最長為兩年；在資助期滿後，有關的社會企業需要持續發展和財政自給。

⁵ 這項計劃通過配對平台和社會企業師友計劃，加強和促進社會不同界別的伙伴合作。配對平台讓有意合作的商業機構與非政府機構伙拍成立社會企業，或讓有意提供支援的商業機構與社會企業合作，形式包括由商業機構向社會企業外判某些工作（例如清潔服務），或提供優惠租金租用其物業／空置用地，以及讓社會企業接觸其客戶等。師友計劃目的是為社會企業提供營商顧問服務，藉以提升社會企業的競爭力。

府最近也制訂了行動計劃⁶，推動第三部門積極參與公共服務，此舉是為達致一個遠大的目標，即促進社會關懷服務的多元發展。此外，英國政府亦承諾會鼓勵各界發展社會企業。

9.27 獨立檢討委員會相信人人皆可用自己的方式為社會福利出一分力。假如我們因受到受資助服務的悠久傳統影響而安於現狀，不積極開拓其他社會資源以提供福利服務，社會便會蒙受極大損失。因此，獨立檢討委員會鼓勵非政府機構在政府資助以外，再為爭取福利計劃和服務的資源發掘新模式，這樣也可令福利界更多元化發展。

津助以外

9.28 獨立檢討委員會嘗試在本章探討上述「相關事宜」，究其原因是我們堅信新津助制度是不應獨立運作的，例如我們也許有全心全意投身受資助服務的員工，但員工身為僱員，亦有其事業抱負，他們會隨着勞工市場的供求變化而流動。現時亦有其他撥款來源，例如獎券基金和各類社區資源，可資助非政府機構推行不在新津助制度資助範圍之內的計劃。雖然這些「相關事宜」嚴格來說已超越新津助制度本身，但其對持份者的影響實在不容忽視。

9.29 就間接影響新津助制度運作的其他值得關注事宜而言，要巨細無遺逐一探討，無疑不可能。我們不敢自認能掌握非政府機構及其員工日常要應付的各種極其複雜的社會

⁶ 見英國內閣辦事處報告：《公共服務中的伙伴關係：第三部門參與行動計畫》（二零零六年十二月）及《第三部門在復興社會經濟的未來路上擔當的角色》（二零零七年七月）

問題，亦未有考慮影響政府資助決定的經濟變化。在是次檢討的限定範圍內，我們嘗試至少指出一些值得關注的事宜，倘能妥善處理有關事宜，對促進新津助制度的運作定必大有幫助。

9.30 不過，我們並非建議新津助制度的持份者只在受到外在情況影響時，才採取行動應變。企業精神是新津助制度十分重視的一項管理質素，對重整服務及機構發展均十分重要。企業精神要求超越現有界限，甚至超越津助模式本身，以發掘新機遇。在本章，我們探討了各類可以支援福利界的資源和專業知識。在我們致力改善新津助制度的同時，不妨看遠一點，津助以外其實機會處處。有志服務社會的人只要同心協力，定能大大改善社會現況。

第十章 - 建議

10.1 若論時機，目前當然不是條件最好的時候。金融海嘯波及全世界，先後打擊各個經濟體系，在暗淡的經濟前景下，全世界都要掙扎求存，香港也不例外。然而，香港有其過人之處，因為我們能夠在逆境中自強不息，勇敢面對挑戰。就是這種特質，助我們闖過了一個又一個的難關。我們應該對自己有信心，不是純粹因為我們樂觀，而是因為時間的考驗讓我們明白這個信念是正確的。

10.2 基於這個信念，獨立檢討委員會提出多項改進新津助制度的建議。我們相信，為福利界建立良好的津助制度，使其得以有效營運，助其長遠發展，實屬理所當然。更重要的是，我們相信新津助制度的持份者有能力令此制度更臻完善。我們仔細研究過新津助制度的各個範疇，並且諮詢過所有主動提出意見的持份者，認為新津助制度原則上和設計上都是一個切合香港需要的良好制度，繼續保留此制度符合社會利益。假如各持份者願意互相協調，尋求共識，定能克服推行新津助制度所帶來的挑戰，發揮更大的力量。

10.3 香港跟其他地方一樣，提供福利服務的基本責任由政府承擔。當然，非政府機構在這方面的參與必不可少，其他公司及個人的貢獻也相當大，但政府有責任與各方合作，確保能夠及時提供符合成本效益的福利服務，以滿足社會的需要。經濟情況波動，弱勢社群自然首當其衝，此時政府更是

責無旁貸，應該與非政府機構攜手合作，幫助弱勢社群渡過難關。

建議

10.4 我們在上述各章提出的建議，是針對目前情況應採取的具體行動，政府和非政府機構應該落實有關建議，以回應各持份者的訴求。有關建議列載於本章的結尾。我們理解新津助制度會不斷演進，一如其他與時並進的撥款模式。因此，我們將於下述段落闡明良好的津助制度賴以為本的原則，希望這些原則能夠推動新津助制度未來的發展。

指導原則

10.5 我們認為，行之有效的津助制度必須建基於下述五大原則：夥伴合作、靈活調配、適度監察、提高問責和緊密溝通。夥伴合作的關係能鼓勵持份者參與並付出，靈活調配能提升效率，適度監察能確保服務質素，提高問責標誌着負責任的管理態度，緊密溝通則能促進合作。這五大原則猶如車輪的輪輻，缺少其一，車輪就無力走遠。

10.6 對新津助制度來說，穩健的基礎固然重要，但更重要的是一股推動此制度向前發展的力量，這股力量來自改變思維，即勇於迎接挑戰並力求不斷改進。這亦是新津助制度賴以成功的首要原則，因為此制度的設計原意正是要倡導思維改變，讓福利界得以善用此制度賦予的靈活性，與時並進。

共同的理想

10.7 面對瞬息萬變的社會，福利界實在不能只安於現狀，而是必須作好準備，迎接未來的挑戰。福利界多年來不斷演進，推行新津助制度只不過是發展路上的一個里程碑，而改進是必經的歷程。我們希望有一天福利界會重讀這份檢討報告，就像遠行者回望其足跡一樣，回想昔日曾克服的種種困難，從中得到鼓勵，充滿自信繼續邁步向前。

10.8 在獨立檢討委員會的工作結束之際，我們希望再向所有協助我們進行是次檢討的持份者致謝。我們曾與許多人會面一當中有些全心全意獻身社會工作，有些時刻以服務使用者的需要為先，有些竭盡所能不斷改善福利制度，他們的工作熱誠令我們留下深刻的印象。他們就新津助制度提出了許多關注事宜，這並非因為他們態度消極，而是因為他們着實關心新制度能否成功。

10.9 但願持份者與我們抱持同一願景：在不久的將來，福利界可以證明以人為本的新津助制度終會成功，所有持份者均以曾致力發展和改進此制度為榮，我們的社會也因持份者努力不懈而得享優質服務的美滿成果。

在每章提出的建議

第三章

(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。督導委員會應與福利界一同制訂《最佳執行指引》。（亦見於第四、六及八章）

- (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。（亦見於第四章）
- (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、提升能力的措施和提升服務質素的研究，而且應按每宗申請的個別情況，審批採用新津助制度的非政府機構的資助申請。（亦見於第五章）

第四章

- (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。（亦見於第七章）
- (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新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。（亦見於第五章）

第五章

- (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新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 萬元及每年開支少於 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。

第六章

- (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帑向社署及公眾負責。
- (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。

第七章

- (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，並且應在巡查期間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。

第八章

- (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，應在將為福利界制訂的《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，以及提出改善新津助制度的建議。委員會應把其決定或建議告知社署署長，而社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。

第九章

- (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。

曾與整筆撥款獨立檢討委員會會面的利益相關團體一覽表

1. 九龍樂善堂
2. 小型福利機構關注組
3. 中華基督教禮賢會香港區會
4. 中華傳道會恩光老人中心
5. 五邑工商總會
6. 仁愛堂
7. 心光盲人院暨學校
8. 匡智會
9. 同心家長會
10. 伸手助人協會
11. 志蓮淨苑
12. 扶康家長會
13. 扶康會
14. 亞洲婦女協進會
15. 協康會
16. 和諧之家
17. 旺角街坊會
18. 明德兒童啓育中心
19. 東華三院
20. 爭取社會福利大聯盟
21. 社區及院舍照顧員總工會
22. 社會福利界選舉委員會委員
23. 社會福利署
24. 長者安居服務協會
25. 長洲鄉事委員會青年綜合服務中心
26. 保良局
27. 香海正覺蓮社
28. 香港小童群益會
29. 香港小童群益會職員會
30. 香港中華基督教青年會
31. 香港互勵會
32. 香港公教婚姻輔導會
33. 香港心理衛生會
34. 香港心理衛生會職員會
35. 香港仔街坊福利會社會服務中心
36. 香港老年痴呆症協會

37. 香港防癆心臟及胸病協會
38. 香港明愛
39. 香港明愛員工會
40. 香港盲人輔導會
41. 香港社會工作人員協會
42. 香港社會工作者總工會
43. 香港社會工作學生聯會
44. 香港社會服務聯會
45. 香港肢體弱能人士家長聯會
46. 香港青年協會職員會
47. 香港保護兒童會
48. 香港唐氏綜合症協會
49. 香港唐氏綜合症協會家長委員會
50. 香港家庭福利會
51. 香港弱智人士家長聯會
52. 香港神託會
53. 香港神託會社會服務部職工會
54. 香港耆康老人福利會
55. 香港國際社會服務社
56. 香港基督教女青年會
57. 香港基督教女青年會員工協會
58. 香港基督教服務處
59. 香港基督教播道會聯會
60. 香港晨曦會
61. 香港單親協會
62. 香港復康會
63. 香港復康機構工場導師會
64. 香港復康聯會
65. 香港循理會
66. 香港童軍總會
67. 香港善導會
68. 香港傷健協會
69. 香港聖公會福利協會
70. 香港路德會社會服務處
71. 香港遊樂場協會
72. 香港撒瑪利亞防止自殺會
73. 香港學生輔助會
74. 香港勵志會陳融晚晴中心
75. 香港職業發展服務處有限公司
76. 香港耀能協會

77. 香港蘇浙滬同鄉會
78. 恒康互助社
79. 恩典浸信會
80. 浸會愛群社會服務處
81. 基督教巴拿巴愛心服務團有限公司
82. 基督教香港崇真會社會服務有限公司
83. 基督教聖約教會
84. 基督教勵行會
85. 基督教懷智服務處
86. 基督教靈實協會
87. 康和互助社聯會
88. 救世軍
89. 深水埔街坊福利事務促進會
90. 勞工及福利局
91. 博愛醫院
92. 循道衛理亞斯理社會服務處
93. 智樂兒童遊樂協會
94. 港澳信義會
95. 善牧會
96. 雅麗氏何妙齡那打素護養院
97. 畚色園
98. 圓玄學院
99. 新生精神康復會
100. 聖雅各福群會
101. 聖雅各福群會復康部家屬聯會
102. 監護者
103. 審計署
104. 播道兒童之家
105. 蓬迎仙館
106. 鄰舍輔導會
107. 學前弱能兒童家長會
108. 勵智協進會有限公司
109. 鍾錫熙(長洲)安老院有限公司
110. 懷愛會
111. 嚴重弱智人士家長協會
112. 寶血兒童村

整筆撥款資助制度顧問研究報告 行政撮要

2008 年 9 月



香港大學社會工作及社會行政學系

羅致光博士
黃於唱博士
何麗珊小姐

整筆撥款資助制度顧問研究報告 行政撮要

研究背景

1. 整筆撥款獨立檢討委員會於 2008 年 1 月 18 日成立，職責是檢討所提供社會服務的整筆撥款資助制度。整筆撥款獨立檢討委員獲授權評估整筆撥款資助制度的整體效益及找出可改善的範疇。
2. 香港大學受委託進行一個桌面研究，參考其他國家（即澳洲、加拿大、紐西蘭、新加坡及英國）在社會福利服務資助的經驗。

研究目標

3. 本評估研究的目標為：
 - 透過參考外國福利界撥款模式的經驗，從宏觀層面分析整筆撥款制度；及
 - 提出建議以提高現行整筆撥款制度的效率。

研究設計

4. 由於時間所限，僅選擇英國、加拿大、澳洲、紐西蘭及新加坡五個英語國家，對其福利資助制度進行研究。在本項案頭研究中，資料主要透過互聯網搜集，當中包括互聯網上的現有資料及與相關政府部門、機構及資料提供者的網上通訊。

澳洲實例的經驗學習

5. 在 1994 年至 1997 年的資助制度檢討¹中，香港引入澳洲（尤其是新南威爾士）制度中的多項機制。舉例而言，1999 年實施的服務表現監察制度（包括服務質素標準）與澳洲當其時的制度有密切聯繫。在香港於 1999 年引入招標競投制時，澳洲政府已開始減少廣泛招標競投制，改用續期資助制。
6. 對澳洲制度近期檢討的總結中有兩處與香港有關：
 - 監察制度僅可確保向政府的交代，而未必能有效地向公眾交代。此點亦似乎存在於香港體制中。然而，澳洲制度中並無就何種改革可解決此問題提供充分的參考。從邏輯角度而言，以結果或影響為基準的監察制度

¹ 社會福利部門委託顧問公司 Cooper and Lybrand 進行資助檢討。

較以投入或輸出為基準的監察制度對公眾交代而言更有意義。

- 使用表現指標轉移改善服務質素的資源，屬於過猶之舉。減少表現指標並根據不合規風險級別調整監察力度可提升監察工作的效率。

7. 全國協定(National Compact)是近期澳洲模仿英國經驗的另一項發展，目標在於制定能夠概述政府與服務部門相互協作的框架，從而改善和鞏固長期合作關係，該協定亦載有資助和表現監察的一般原則。

加拿大實例的學習經驗

8. 加拿大制度中的「供款」(“contributions”)與香港的資助相似。我們亦應留意，加拿大制度中的「撥款」旨在提供組織幫助和營造穩定性以及加強能力建設，而香港資助制度包含一種中央管理和監督的資助，此兩者極為相似。

9. 近幾年來，加拿大政府竭盡全力改善其撥款及供款制度以及非政府組織部門與政府的關係。從制定社會政策到改善資助政策和實踐過程中，協作能力進一步提升。雖然無法知悉實際慣例和改善措施是否適用於香港，我們亦應留意加拿大政府藉助 Joint Accord Table 的平台，發展政府與非政府組織部門協作所作的努力。

紐西蘭實例的學習經驗

10. 就資助百分比而言，紐西蘭資助慣例與香港六七十年代的慣例相似，即從部份資助過渡至全額資助。另一方面，紐西蘭比香港更早使用招標競投制。憑藉過往所得經驗，紐西蘭的競標程序取得改善，縮減了不必要的成本。

11. 紐西蘭政府近期作出的重大舉措之一是整合各非政府組織的合約，以減低就多種資金來源及多項計劃編製報告所耗費的精力及資源。香港有關以發展基於服務或機構的資助及服務協議（FSA）取代使用個別計劃或中心資助及服務協議的討論，與此極為相似。

新加坡實例的學習經驗

12. 鑒於香港與新加坡存在諸多方面的相似性，我們在閱讀新加坡實例時應尤為仔細。我們應考慮新加坡和香港社會政策的兩點重大差異，以及其對社會福利政策的重要影響：

- 新加坡設有中央公積金，最高總（即僱主和僱員）供款率達 34.5%。

- 新加坡公屋／資助房的居住率（85%）遠遠高於香港²（49%）。

13. 我們亦應留意，近年來新加坡及香港福利開支增長迅速，其中政府福利支出部份則相差甚遠。在新加坡的 2008 年預算中，社區發展、青年及體育部(MCYS) 所獲撥款佔政府總預算的 3.6%，而在香港的 2008-09 年度預算中，福利撥款佔政府總開支用的 16.6%。

14. 香港及新加坡通常被視作姐妹城市，並不時相互學習借鏡。我們時常可從兩座城市的社會政策發現相同因素，但通常亦難以辨別究竟是新加坡向香港學習，抑或是香港向新加坡學習

15. 新加坡部份政府資助模式與香港七十年代至九十年代的老人中心及老人服務中心的舊制度類似。同樣，新加坡於 2002 年開始執行的資助及服務協議亦與香港於 1999 年執行的同類協議相仿。此外，新加坡以中點薪金為基準計算人力開支的資助，亦可能模仿香港整筆撥款制度中的資助機制。

16. 新加坡政府一直努力維護「多方援手」的方式，避免非政府組織過度倚賴政府的財務資助，且大部份社會服務基金最終均有半政府組織公益金及國家社會服務議會（National Council of Social Service, NCSS）管理。

17. 在這項研究中，我們比較香港家庭福利會及新加坡關懷中心，發現香港家庭福利會較新加坡關懷中心依賴政府資助，而較少收入來自公益金、捐款或是營運。

	香港家庭福利會	新加坡關懷中心
政府資助佔總收入的% of	88.5%	32.2%
公益金資助佔總收入的%	1.5%	27.1%
捐款佔總收入的%	0.5%	3.8%
營運收入佔總收入的%	4.7%	22.6%

18. 新加坡運用的輸出资助或「人均資助」與香港單位價目資助(unit-rate subsidy) 類似，但前者在居民服務中應用更為突出和廣泛，而新加坡支付能力調查的應用亦較香港應用更為廣泛。若將新加坡的單位價目及支付能力調查視為一體，則與香港曾討論應用於安老院舍服務的「憑券制」或「錢跟人走」類似。

19. 新加坡執行的升級計劃評估制度（EPES）值得進一步研究。新加坡的監察

² 其中包括房委會及房屋協會的房屋租賃和居屋計劃。

制度嚴格採納香港 1999 年應用的服務表現監察制度，自此進一步明確影響及結果評估的方向，未來極有可能演化為成效資助制度。

英國實例的學習經驗

20. 在英國，區局的不斷演變始於 19 世紀，福利服務的提供及資助分權予區局的歷史亦源遠流長。這始終是嘗試將在英國學習的經驗應用於香港的主要困難之一。

21. 英國及其他地方的直接撥付制度是社會福利資助政策的重大發展之一。英國所取得的經驗反映使用者、服務提供者、資助機構以及使用者與服務提供者的中介人（如護理經理人）之間相互配合的複雜性。

22. 1998 年頒佈的有關政府與志願及社區部門之間關係的協定（*Compact on Relations between the Government and the Voluntary and Community Sector*）重新界定政府與非政府組織部門的關係。隨後，在該協定的基礎上，不斷提出改善英國資助政策及慣例的建議。

23. 我們注意到英國制度中的一個細微之處，即建議組織按全額成本回收原則計入部份組織核心成本，而此點在其他實例中並未明確闡述。

結論及建議

監察效率

24. 雖然在許多國家，使用公共資源問責制已成為大多數資助安排的檢討重點之一，但正如紐西蘭及加拿大實例分析所見，這兩個政府亦作出努力以減少報告的不必要工作。就紐西蘭實例而言，所做努力表現為整合不同政府部門的合約。儘管香港並無必要跟隨紐西蘭的政策，但同種服務（即社會福利署的同一分部內）或同一非政府組織（即社會福利署內）的綜合資助及服務協議（FSA）至少是可行的。

處理投訴

25. 此次研究找不到很多關於投訴程序的資料。紐西蘭實例提供有服務提供者對資助機構的投訴程序，英國實例提供有服務提供者及服務使用者的投訴程序。香港的服務質素標準要求非政府組織制定處理使用者投訴的投訴程序。鑒於尚無任何有關處理非政府組織投訴的標準程序，當前投訴均交至社會福利署或社會福

利署署長，有時可透過區議會議員或立法會議員投訴。顯而易見，香港急需制定一種更為全面且標準的非政府組織投訴處理程序的架構。

資助模式

26. 許多國家均存在不同的資助模式，同樣，香港亦存在不同的營運性資助（不包括租金和利息補貼），分別為整筆撥款（LSG）、外判合約服務、修訂標準成本／模擬成本、單位成本資助及一般供款³。然而，若計及上述所有各類資助方式，整筆撥款佔 91%，而外判合約服務僅佔 7%⁴，其他各類資助更少。我們須分析整筆撥款制度是否適用於大多數服務或非政府組織，尤其是小型非政府組織。

27. 此次經驗學習中，我們留意到許多國家的檢討事項均涉及招標競投制，並接連發現兩點重要傾向：大量耗用非政府組織資源的過多投標量逐漸減少和資助穩定性逐漸提升。在香港，我們已普遍採納投標的「合資格」審核階段，從而減少提交至第二階段的投標量。社會福利署採納招標競投制時可參考此類慣例。

28. 另有其他許多國家沿用「錢跟人走」原則，並在近期發展直接撥付制度。當然，實際運作較表面原則更為複雜，但此亦可作為一種可考慮的資助制度，香港可酌情研究。

29. 全額成本補助是香港資助安排中常見的問題之一。遵循資助應直接獲使服務使用者得益這一「原則」或信條時，香港的許多資助安排均忽略一個簡單的事實：提供任何單項服務的經常性開支中均包括管理和監督支持費用。因此，不同資助來源項目存在著大量的交叉資助。例如，整筆撥款制度中包括管理和監督支援，儘管該筆財政支援可能並不充足，但卻愈分愈細並已覆蓋社會福利署（政府資助來源⁵）啟動的特殊項目及自資服務項目。英國制度中要求撥款機構採納全額成本回收原則的建議值得香港藉鑒。

政府與非政府組織的協作

30. 在 1997 年的資助檢討總結中，香港強調「資助機構」（政府）及「服務提供者」的關係，但在此之前，「合作」通常視為政府與非政府組織關係的重要元素。我們亦應留意，2004 年衛生福利局進行的「策略計劃」總結認為，「三方伙伴」（即政府、商界及非政府組織部門）應提升為主要的策略方向。

³ 一般供款僅涉及一項一般供款項目，即向聯合國兒童基金會的供款 128,000 元。

⁴ 「補助」條款通常不包括僱傭服務。整筆撥款佔「補助」的 99%。上述數據摘自香港特區 2008-09 年度預算，即總目 170—社會福利署。

⁵ 例如，非政府組織向小學提供的學生諮詢服務由教育局出資。

31. 透過非政府組織向社會提供社會福利服務，符合香港特別行政區政府「小政府、大市場」的原則。因此，社會福利的核心策略方向始終為非政府組織的授權及能力建設。非政府組織與新加坡政府的密切關係、近期加拿大和澳洲政府為藉鑒英國政府制度以加強政府和非政府組織部門協作的努力，無疑均令香港受益匪淺。我們亦應留意歐盟國家近年來亦在為此努力。

非政府社會服務機構 制定「具時限合約制僱傭政策」時的考慮範疇

香港社會服務聯會

員工是社會服務機構的重要資產，共同為服務使用者提供最佳服務而努力。機構無論聘用任何僱員時，應讓他們在較有前景、較有就業安全感的環境下工作。這不單能培養員工對機構的歸屬感亦可充分調動他們的積極性，提高工作士氣，長遠對社會服務發展有所裨益，讓整個界別得到社會大眾的支持。

近年，不少社會服務機構採用合約制僱傭政策，以提高機構在聘用員工方面的彈性。在平衡員工的穩定性與彈性方面，機構在設計其僱傭政策時，須考慮以下幾個範疇：

- 1. 合約時限** 機構若有需要開設「有時限性合約制」職位，要考慮合適的合約期時限，部份為一個特定的時限（如一年或兩年），部份亦與有關服務計劃的「時限」，或該計劃財政來源的「時限」相關。
- 2. 聘用條件** 機構聘用新的「有時限性」或「非時限性」合約僱員，須考慮可相比較的聘用條件。若兩類職位的聘用條件有需要出現差異，管理層、董事會、員工須保持溝通，並不時檢討。
- 3. 轉為非時限僱員** 為鼓勵表現良好的僱員繼續為機構服務，機構可考慮訂立制度，讓「有時限性的合約僱員」有一個可見的年期目標，為轉為「非時限性的合約僱員」職位的機會而努力工作。
- 4. 學歷年資** 社會服務質素會隨工作員的學歷及經驗累積而提昇。機構為促進服務水平持續提昇，在人事管理制度中，須考慮僱員的學歷及服務年資，以吸引人才。
- 5. 續約安排** 由於「合約制僱員」屬一份有時限性的僱傭契約，在接近約滿前，任何一方打算在約滿後不予續約的話，須盡量提早通知對方。雙方提出「不予續約」的通知期，一般會清楚載於僱員的合約條款內。
- 6. 終止合約責任** 勞資任何一方向對方提出「不予續約」的「通知」，必須依

照本港《僱傭條例》履行有關責任，如遣散費、長期服務金等。

明白社會服務機構需要更具體的資料，就以上的範疇，作適當的政策決定，因此社聯將於 08 年度，進行有關「合約制僱傭」實務的調查，讓機構掌握一般的實務安排，屆時歡迎機構踴躍參與。

註：社工工會一直要求不以「合約制」聘用沒有時限職位的員工，並按「政府薪級表」讓合約員工按年增薪，而「約滿」僱員則優先聘用。社聯明白機構有實際需要，以「具時限合約」聘用員工。由於機構情況各異，個別職位的需要亦不一樣，因此不可能制定一個劃一、適用於整個界別的「合約制僱傭」政策。然而，通過上述調查，機構可以參考一般採用的措施，決定本身合用的僱傭政策，有利於整個界別人力資源的長遠和穩定發展。

接受整筆撥款資助的非政府機構
在二零零七年三月三十一日累積儲備的情況

儲備佔機構營運開支的百分比	非政府機構的數目
超過 40%	43
35% 至 40% 以下	13
30% 至 35% 以下	19
25% 至 30% 以下	16
20% 至 25% 以下	15
15% 至 20% 以下	10
10% 至 15% 以下	7
5% 至 10% 以下	7
5% 以下	34
共	164

儲備佔機構營運開支的百分比	非政府機構的數目
25% 或以上	91
25% 以下	73
共	164

服務質素標準(標準)及準則

(下列文件為中譯本，如內容與英文版本有差異，一切以英文版本為準。)

原則一：資料提供

服務的宗旨和目標應明確界定，其運作形式應予公開，讓職員、服務使用者、可能需要接受服務的人士及社會大眾知悉，以資受惠。

標準 1 服務單位確保製備說明資料，清楚陳述其宗旨、目標和提供服務的形式，隨時讓公眾索閱。

- 1.1 服務單位須製備載有最新資料的手冊、資料單張或小冊子，說明其服務的宗旨、目標、服務對象、服務的提供方法，以及服務使用者申請接受和退出該項服務的機制。
- 1.2 服務說明所用的文字措辭，應以明白易懂為原則。這些說明資料應隨時供可能需要接受服務的人士、職員和市民閱覽。(視乎該服務的性質及服務對象而定，這些資料可能需要以超過一種語言提供；亦可能需要以錄音帶或影帶的形式提供，以及／或由專人向個別服務使用者解說。)
- 1.3 如情況適當，服務單位應將其服務說明資料派發給可能需要接受服務的人士、職員及本區有關的服務機構或社區團體。

標準 2 服務單位應檢討及修訂有關服務提供方面的政策和程序。

- 2.1 服務單位備有機制以檢討及修訂其有關的政策和程序。
- 2.2 服務單位備有機制，以在檢討及修訂有關政策及程序的過程中適當地收集及採納服務使用者和職員的意見。

標準 3 服務單位存備其服務運作和活動的最新準確記錄。

- 3.1 服務單位須保存服務運作及活動的準確和最新記錄。
- 3.2 製備準確和最新的統計報告，向社會福利署匯報。
- 3.3 服務單位須讓市民閱覽有關其服務表現的定期統計資料和報告。

原則二：服務管理

服務單位應有效地管理其資源，管理的方法應貫徹靈活變通、不斷創新及持續改善對服務使用者提供的服務。

標準 4 所有職員、管理人員、管理委員會和／或理事會或其他決策組織的職務及責任均有清楚的界定。

- 4.1 服務單位的所有職位均應備有職責說明及職務陳述，訂明每個職位的職務、責任和問責關係。
- 4.2 職責說明及職務陳述均屬可供所有職員、服務使用者及其他關注人士閱覽的資料。
- 4.3 管理委員會和／或理事會或其他決策組織的職務、責任及成員資格／名單，應清楚訂明並記錄在案。
- 4.4 服務單位備有組織架構圖，臚列其整體組織架構及問責關係。

標準 5 服務單位/機構實施有效的職員招聘、簽訂職員合約、發展、訓練、評估、調派及紀律處分守則。

- 5.1 服務單位/機構備有職員(包括兼職職員)招聘、調派及晉升、簽訂職員合約及紀律處分的政策及程序，而該政策及程序可供職員閱覽。
- 5.2 服務單位/機構備有新職員入職導向訓練的政策及程序。
- 5.3 服務單位/機構為職員提供持續性的督導及定期的工作表現審核/評核，以鑑別職員工作表現上須改善的地方及持續訓練和發展的需要。
- 5.4 服務單位/機構備有職員訓練政策及職員訓練與發展計劃。

標準 6 服務單位定期計劃、檢討及評估本身的表現，並制定有效的機制，讓服務使用者、職員及其他關注人士就服務單位的表現提出意見。

- 6.1 服務單位應制訂適當的工作計劃並記錄在案，作為其運作的指引及評估本身表現的基準。
- 6.2 服務單位備有政策和程序以收集及回應服務使用者、職員及其他關注的人士對其表現所提供的意見，而該政策及程序可供他們閱覽。
- 6.3 對於在檢討及評估過程中鑑定的服務表現或質素問題，應採取跟進行動。

標準 7 服務單位實施政策及程序以確保有效的財政管理。

- 7.1 服務單位備有制訂及確認財政預算的程序。
- 7.2 服務單位備有管理財政資源及監察財政表現的政策及程序。
- 7.3 服務單位備有程序以定期研究提高經濟效益或抑制成本的機會。

標準 8 服務單位遵守一切有關的法律責任。

- 8.1 服務單位知悉所有監察其運作及服務提供的法例（包括衛生、安全方面的法例）。
- 8.2 服務單位備有監察程序以確保單位遵守有關的法例，及於需要時徵詢法律人士的意見。

標準 9 服務單位採取一切合理步驟，以確保職員和服務使用者處身於安全的環境。

- 9.1 提供和有效地保養所有消防設備及其他必需的安全設備。
- 9.2 讓職員和服務使用者認識緊急事故應變程序，並定期進行火警演習，每年至少演習一次。
- 9.3 服務單位定期查察其現場環境及鄰近環境，以鑑定是否有安全問題，並確保制定和實施處理該等安全問題的適當策略。
- 9.4 凡發生在服務單位內並涉及職員和／或服務使用者的意外或受傷事故及當時的處理方法，均應記錄在案。
- 9.5 若服務單位的工作涉及運送服務使用者，必須採取一切道路交通安全措施。
- 9.6 服務單位確保所有服務器材均得到適當維修，而若情況適合，須在適當督導下使用這些器材。

原則三：對使用者的服務

所有服務單位應鑑定並滿足服務使用者的特定需要。

標準 10 服務單位確保服務使用者獲得清楚明確的資料，知道如何申請接受和退出服務。

- 10.1 服務單位備有讓服務使用者申請接受服務和退出服務的政策和程序，並可供服務使用者、職員及其他關注人士閱覽。
- 10.2 收納服務使用者的政策以一視同仁為原則，並清楚界定服務對象，以及收納優先次序的決定準則。
- 10.3 如服務單位拒收申請服務的人士，應向該申請人陳明拒收的原因，如情況適當，應將申請人轉介到另一適當的服務單位。

標準 11 服務單位運用有計劃的方法以評估和滿足服務使用者的需要(不論服務對象是個人、家庭、團體或社區)。

- 11.1 服務單位備有評估和滿足服務使用者需要的政策及程序，並可供服務使用者、職員及其他關注人士閱覽。
- 11.2 諮詢服務使用者、有關職員、服務使用者家屬或其他有關人員的意見；於適當時，在評估和規劃過程的各個階段採納這些意見。
- 11.3 服務單位須記錄服務使用者的需要評估及用以滿足這些需要的計劃。計劃所載事項包括目標、應採取的行動及完成或檢討計劃的時限。
- 11.4 定期更新服務使用者的記錄，以反映其情況的變化。

原則四：尊重服務使用者的權利

服務單位在服務運作和提供服務的每一方面，均應尊重服務使用者的權利。

標準 12 服務單位盡量尊重服務使用者知情下作出服務選擇的權利。

- 12.1 服務單位備有政策及程序，以能在適當時間向服務使用者提供與單位運作有關而會影響他們所獲服務的資料。
- 12.2 服務單位備有政策及程序，讓服務使用者在合適的情況下有機會根據所獲服務的資料作出選擇及決定，而該政策及程序可供他們閱覽。

標準 13 服務單位尊重服務使用者的私人財產權利。

- 13.1 服務單位備有確保服務使用者的私人財產權利得到尊重的政策及程序，並可供服務使用者、職員及其他關注人士閱覽。
- 13.2 如情況合適，服務單位應讓服務使用者有機會將私人財物存放在安全妥當的地方，或通知服務使用者小心保管自己的私人財物。
- 13.3 如服務單位有責任向服務使用者收款及/或代服務使用者管理其金錢及其他貴重物品，應制訂適當的程序和監管方法，並嚴格執行。

標準 14 服務單位尊重服務使用者保護私隱和保密的權利。

- 14.1 在可行的情況下，服務單位備有確保個別服務使用者私隱與尊嚴得到尊重的政策及程序，並可供服務使用者、職員及其他關注人士閱覽。
- 14.2 對於服務使用者所需的任何個人護理，服務單位應確保進行這些護理時，服務使用者的私隱和尊嚴得到尊重。
- 14.3 服務單位備有確保服務使用者的保密權得到尊重的政策及程序，並可供服務使用者、職員及其他關注人士閱覽。

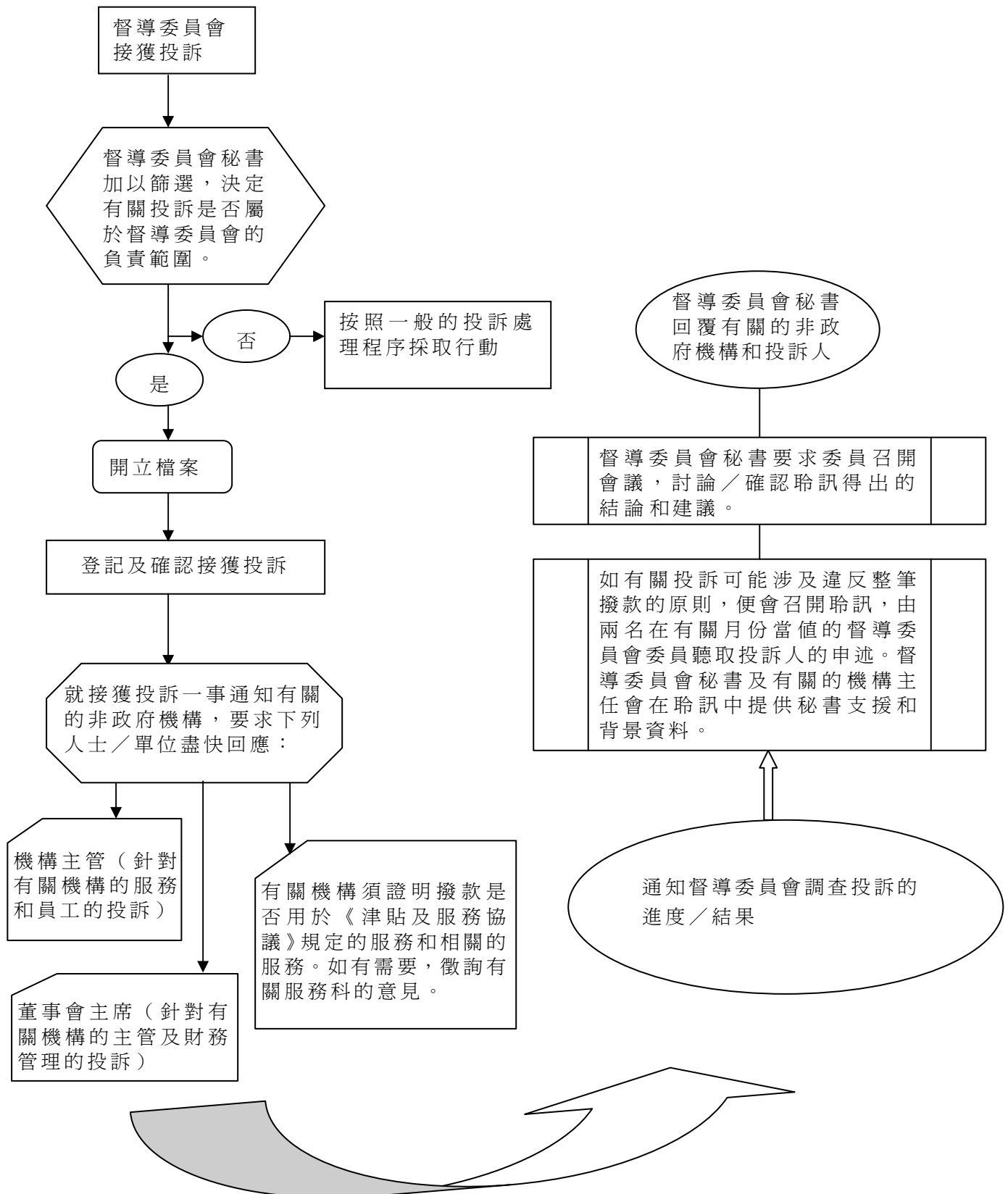
標準 15 每一位服務使用者及職員均有自由申訴其對機構或服務單位的不滿，而毋須憂慮遭受責罰，所提出的申訴亦應得到處理。

- 15.1 服務單位備有處理投訴的政策和程序，並可供服務使用者、職員及其他關注人士閱覽。
- 15.2 服務單位處理投訴的程序應包括以下事項：
 - 訂明接獲投訴後採取回應行動的時限；
 - 確定職員需採取的行動，並指定由何人負責處理投訴；以及
 - 訂明如何／何時回應服務使用者的投訴。
- 15.3 讓服務使用者知道他們有權投訴，並讓他們知悉投訴的程序和服務單位如何處理投訴。
- 15.4 服務單位應鼓勵並讓服務使用者有機會討論提供服務方面的問題和坦誠提出他們關注的事情。
- 15.5 所有投訴和處理投訴的行動均應記錄在案。

標準 16 服務單位採取一切合理步驟，確保服務使用者免受侵犯。

- 16.1 服務單位備有確保服務使用者免受他人的言語、人身及性侵犯的權利受到尊重的政策及程序，並可供服務使用者、職員及其他關注人士閱覽。
- 16.2 服務單位的職員應知道服務單位保障服務使用者免受侵犯的權利的政策及程序。
- 16.3 服務單位應鼓勵並讓職員和服務使用者有適當機會提出有關言語、人身或性侵犯方面的關注。

整筆撥款督導委員會處理針對非政府機構的投訴的流程圖



Glossary

AFR (Annual Financial Report)

An NGO must prepare an AFR in respect of all its FSA activities (including support services to FSA activities) funded by LSG, other social welfare subventions and other income.

Agency Officer (AO)

To facilitate communications between NGOs and the SWD, the Subventions Branch of the SWD has designated an AO for each NGO.

Benchmark

An NGO's benchmark is the sum of its snapshot staff salaries at mid-point on the civil servant master pay scales as at 31 March 2000.

Block Grant

Block Grant is a grant from Lotteries Fund for subvented welfare services. It is used for the replenishment of furniture & equipment and minor works for existing premises.

Business Improvement Project Scheme (BIP Scheme)

BIP Scheme is supported by the Lotteries Fund to help individual NGOs improve the efficiency of their management and service delivery.

Community Investment and Inclusion Fund (CIIF)

In the 2001 Policy Address, the former

辭彙

周年財務報告

非政府機構必須就其津貼及服務協議規定的所有服務(指獲整筆撥款、其他社會福利津貼或其他收入資助的服務,包括此等服務的支援服務),擬備周年財務報告。

機構主任

為促進非政府機構與社署之間的溝通,社署津貼科為每間非政府機構指派一名機構主任。

基準

非政府機構撥款的基準是按二零零零年三月三十一日適用的公務員總薪級表中點薪金推算所得的定影員工薪酬總和。

整體補助金

整體補助金是獎券基金為津助福利服務提供的資助,用作補充家具及設備和為現有處所進行小型工程。

業務改進計劃

此計劃由獎券基金資助,旨在協助個別非政府機構改善其管理效率和服務質素。

社區投資共享基金

前行政長官在二零零一年施政報告中公布,政府成立一項三億元的

Chief Executive announced the setting up of a \$300 million CIIF. This CIIF provides seed money to support the collaborative efforts of community organisations and the private sector. The fund aims to encourage mutual concern and aid among people, promote community participation at the local level and support cross-sectoral programmes to develop social capital.

Competitive bidding

The commissioning of service through a bidding process open to both NGOs and the private sector at a fixed cost.

Conventional mode

A subvention mode which takes the form of a Model System and Modified Standard Cost System under which SWD imposes input controls with regard to NGOs' staffing structures, levels of pay and individual items of expenditure.

District Elderly Community Centre (DECC)

A District Elderly Community Centre (DECC) is a type of community support service at district level to enable elders to remain in the community and to lead a healthy, respectful and dignified life. DECCs also collaborate with other service units in the district and cooperate to build a caring community with better use of community resources.

Efficiency Savings (ES)

As financial pressures did not subside after 2002-03, the Government required the entire public sector to achieve further savings

社區投資共享基金。社區投資共享基金是一項種子基金，支持社區團體、商界等機構之間的合作。基金旨在鼓勵市民彼此關心，互相幫助，推動社區參與，並推動跨界別的合作，以期建立社會資本。

競爭性投標

透過公開競投方式委聘非政府機構及私營機構承辦服務，條件是須以固定成本承辦服務。

傳統資助模式

指模擬成本資助模式及修訂標準成本資助模式。在此等資助模式下，社署就非政府機構的人手編制、薪酬水平及個別開支項目設定資源投入控制。

長者地區中心

長者地區中心是一種地區層面的長者社區支援服務，目的是幫助長者在社區過著健康、受尊重及有尊嚴的生活。此外，長者地區中心亦聯繫地區上各服務單位，更有效地運用社區資源，共同建立一個關懷長者的社區。

節約措施

政府的財政壓力在二零零二至零三年度之後未有減輕，因此要求所

under ES in the years that followed.

Enhanced Productivity Programme (EPP)

Under EPP, the entire public sector, across-the-board, was required to meet a recurrent savings target of 5% within three years, from 2000-01 to 2002-03, to cope with the tremendous financial pressure facing the Government.

Enhancing Employment of People with Disabilities through Small Enterprise Project

The Project provides seed money to NGOs to support the creation of small enterprises to ensure that people with disabilities can enjoy genuine employment in a carefully planned and sympathetic working environment. The ceiling of grant is \$2 million per business and the maximum funding period is two years. The business is expected to become self-sustaining after two years' operation.

Enhancing Self Reliance through District Partnership

The Programme provides seed money to NGOs to support Social Enterprise (SE) projects that promote self-reliance of the socially disadvantaged. The funding ceiling for each project is \$3 million and the maximum funding period is two years. After the funding period, the SEs have to maintain sustainability and operate on a self-financing basis.

Funding and Service Agreements (FSAs)

A FSA is drawn up for each of the subvented

有公營機構在隨後數年推行節約措施，進一步節省開支。

資源增值計劃

根據資源增值計劃，所有公營機構均須在三年內(由二零零零／零一年度至二零零二／零三年度)達到節省 5%經常開支的目標，以紓緩政府當年面對的沉重財政壓力。

創業展才能計劃

這項計劃提供種子基金，協助非政府機構開設小型企業，確保殘疾人士可在一個妥善安排而且氣氛融洽的工作環境中真正就業。非政府機構就每項業務可申請的最高撥款額為 200 萬元，最長的資助期為兩年，預計這些業務在經營兩年後可以自負盈虧。

伙伴倡自強社區協作計劃

這項計劃提供種子基金，支持非政府機構推行社會企業計劃，協助弱勢社群自力更生。非政府機構就每項計劃可申請的最高撥款額為 300 萬元，最長的資助期為兩年。在資助期結束後，有關的社會企業應可持續發展及以自負盈虧的方式繼續經營。

津貼及服務協議

為由非政府機構營辦的每項受資

services operated by NGOs. It defines the welfare services to be provided and the required performance standards in terms of quality, performance output as well as essential service requirements.

Independent Complaints Handling Committee (ICHC)

An independent body recommended by the LSGIRC to handle LSG-related complaints that cannot be satisfactorily addressed at the NGO level.

In-situ expansion

The expansion of existing service units operated by the NGOs concerned.

Integrated Family Service Centre (IFSC)

Integrated Family Service Centres (IFSCs), operated by the Social Welfare Department and subvented non-government organisations (NGOs), are a new service delivery model to deliver family service in Hong Kong. They aim at providing comprehensive, holistic and one-stop services to meet the multifarious needs of individuals and families in the community. An IFSC consists of a family resource unit, a family support unit and a family counselling unit. There is an extensive network of 61 IFSCs over the territory and two Integrated Services Centres in Tung Chung to provide a continuum of preventive, supportive and remedial services under child-centred, family-focused and community-based directions.

Invitation of proposals

The SWD invites suitable NGOs to submit

助服務訂立的協議。協議除了述明所提供的福利服務的定義外，還訂明必須達到的服務表現水平，包括服務質素、服務量和基本服務的規定。

接受投訴獨立委員會

整筆撥款獨立檢討委員會建議成立的獨立組織，主要負責處理非政府機構未能妥善解決的整筆撥款投訴。

原址擴展現有服務

擴充有關非政府機構的現有服務單位。

綜合家庭服務中心

由社會福利署及受資助非政府機構營辦的綜合家庭服務中心是一項嶄新的家庭服務模式，旨在為個人和家庭提供全面、整全和一站式的服務以滿足社區個人及家庭各式各樣的需要。綜合家庭服務中心由家庭資源組、家庭支援組和家庭輔導組整合而成。現時分佈全港的61間綜合家庭服務中心及兩間設於東涌的綜合服務中心，均從「兒童為重、家庭為本、社區為基礎」的服務方向而提供一系列預防、支援和補救性的服務。

邀請提交建議書

社署邀請合適的非政府機構提交

proposals for the operation of a particular service at a level of funding determined by the SWD.

Lotteries Fund (LF)

The Lotteries Fund was created in June 1965 by Resolution of the Legislative Council for the purpose of financing social welfare services. The fund is primarily used to finance the capital expenditure of welfare projects and provide one-off grants to experimental projects with limited duration.

Lotteries Fund Advisory Committee (LFAC)

The body advise the Director of Social Welfare on applications from welfare organisations for allocations from the Lotteries Fund and on charitable fund-raising issues including the allocation of flag days.

Lump Sum Grant Independent Review Committee (LSGIRC)

An independent review committee tasked to assess the overall effectiveness of the LSGSS and identify areas and scope for improvement.

Lump Sum Grant Manual (The Manual)

A manual on the operation of the lump sum grant subvention system.

Lump Sum Grant Reserve

NGOs must keep unspent LSG in a Reserve Fund and report to SWD as part of their LSG Annual Financial Report.

建議書，按社署訂定的資助水平營辦某項服務。

獎券基金

一九六五年六月，立法局通過設立獎券基金的決議案，以資助社會福利服務。該基金主要用以支援各項福利計劃的非經常開支，及補助有期限的試驗計劃。

獎券基金諮詢委員會

委員會就福利團體要求獎券基金撥款及慈善籌款事宜包括舉行售旗籌款之申請，向社會福利署署長提供意見。

整筆撥款獨立檢討委員會

成立此獨立檢討委員會的目的是評估整筆撥款津助制度的整體成效及找出有待改善的地方及範疇。

整筆撥款手冊

整筆撥款津助制度的運作手冊。

整筆撥款儲備

非政府機構必須把整筆撥款中未動用的款項撥入儲備基金，並須在年度財務報告中向社署申報。

Lump Sum Grant Steering Committee (LSGSC)

The LSGSC was set up to monitor the progress of LSG implementation; to receive representations from NGOs, staff and service users; to discuss and suggest solutions to problems arising from implementation of LSG; and to facilitate communication and sharing of information and experience among SWD, NGOs and staff in the social welfare field in the LSG environment.

Master Pay Scale (MPS)

The scale under the heading "Master Pay Scale" in the Civil Service Pay Scales published by the Secretary for Civil Service. Civil servants are remunerated on the pay scales of their respective grade and rank.

Mid-point Salaries

The mid-point salaries of the MPS as at 31 March 2000 of NGOs' recognised establishment as at 1 April 2000.

Non-Government Organisations (NGOs)

NGOs in this report refer to non-government organisations in the social welfare sector.

Notional Staffing Establishment

The recognised staffing establishment of an NGO's subvented service units in the pre-LSGSS era as at 1 April 2000.

Other Charges (OC)

Category of non salary-related costs.

整筆撥款督導委員會

成立此委員會的目的是監察整筆撥款的推行進度，聆聽非政府機構、員工及服務使用者的申述，討論推行整筆撥款制度時產生的問題及建議解決方法，以及在整筆撥款制度下，協助社署、非政府機構及福利界的員工之間的溝通和資訊與經驗的交流。

總薪級表

以總薪級表為名的薪級表，屬公務員事務局局長公布的公務員薪級表之一。公務員是根據其所屬職系和職級的薪級表獲發薪酬的。

中點薪金

指二零零零年三月三十一日薪級表的中點薪金，適用於非政府機構二零零零年四月一日的認可人手編制。

非政府機構

本報告提及的非政府機構是指社會福利界別內的非政府機構。

估計人手編制

指二零零零年四月一日時，非政府機構受資助服務單位在整筆撥款津助制度推行前的認可人手編制。

其他費用

與薪酬無關的成本

Personal emoluments (PE)

Category of salary-related costs.

個人薪酬

與薪酬有關的成本

Service Performance Monitoring System (SPMS)

A system jointly introduced by SWD and subvented NGOs to ensure the provision of quality social welfare services to the public, and to increase the accountability of delivering welfare services

服務表現監察制度

由社署及受資助非政府機構合作推行的制度，旨在確保能為市民提供優質的福利服務，以及加強提供福利服務的問責性。

Service Quality Standards (SQSs)

The SQSs define the level of quality in terms of management and service provision which units are expected to attain.

服務質素標準

服務質素標準訂明服務單位在管理和提供服務方面應達到的質素水平。

Snapshot Staff

Staff on the recognised establishment of NGOs' subvented service units in the pre-LSGSS era as at 1 April 2000.

定影員工

定影員工是指於二零零零年四月一日時，在非政府機構的受資助單位擔任認可資助職位的員工。

Social Enterprises Partnership Programme

The programme provides a platform to enhance and facilitate partnership among different sectors of the community through a matching forum and the SEs Mentorship Scheme. Interested business organisations can team up with NGOs to establish SEs or to partner with SEs. The partnership can be in the form of outsourcing certain operations (e.g. cleansing service) to the SEs; providing concessionary rental of their premises, vacant land for use by the SEs; and allowing SEs access to their clients, etc. The Mentorship Scheme aims to provide SEs with business advisory services to enhance their competitiveness.

社會企業伙伴計劃

這項計劃透過提供配對平台和推行社會企業師友計劃（師友計劃），加強並促進社會上屬不同界別的機構之間的合作。有意合作的商業機構可以伙拍非政府機構成立社會企業或與社會企業合作，合作形式可包括由商業機構把某些工作（例如清潔服務）外判給社會企業，或提供優惠租金，讓社會企業租用其物業或空置用地，以及容許社會企業接觸其客戶等。師友計劃則旨在為社會企業提供營商顧問服務，藉以提升其競爭力。

Social Welfare Advisory Committee (SWAC)

The SWAC is appointed by the Chief Executive to keep social welfare services under continuous review and to advise the Government, through the Secretary for Labour and Welfare, on all matters of social welfare policy.

Social Welfare Development Fund

One of the recommendations of LSGIRC is to set up a Social Welfare Development Fund to support training, capacity enhancement initiatives and service delivery enhancement studies.

Special One-off Grant (SOG)

Upon the cessation of TOG, the SWD put forward the SOG to NGOs in 2006-07 to provide greater flexibility and more time for NGOs management in making whatever necessary adjustments to meet their financial and/or staff commitments in the long run.

Tide-over Grant (TOG)

The Government provided a one-off TOG to NGOs for five years from 2001-02 to 2005-06, to ensure that they had adequate funds to meet their contractual commitment to the Snapshot Staff and had sufficient time to adapt to the new funding system through organisation restructuring and service reengineering.

Turnover (according to the Joint Committee on Social Work Manpower Requirements (2007))

社會福利諮詢委員會

此委員會由行政長官委任，負責持續監察社會福利服務，並透過勞工及福利局局長，就各項社會福利政策事宜向政府提供意見。

社會福利發展基金

整筆撥款獨立檢討委員會提出的建議之一，是成立社會福利發展基金，資助推行培訓計劃、提升能力的措施和提升服務質素的研究。

特別一次過撥款

在過渡補貼期屆滿後，社署於二零零六至零七年度向非政府機構提供特別一次過撥款，使有關機構的管理層可更靈活及有更多時間採取必要的調整措施，以便長遠來說可履行財務承擔及／或對員工的承諾。

過渡期補貼

政府在二零零一／零二年度至二零零五／零六年度的五年間，向非政府機構提供一次過的過渡期補貼，以確保有關機構有足夠資源履行對定影員工的合約承諾，以及有足夠時間透過重組架構和重整服務，適應新的津助制度。

離職（社會工作人力需求聯合委員會（2007）所下的定義）

Refers to the number of “occurrences” of SWP (social work personnel) leaving any organisation for whatever reasons in the specified period, regardless of whether they have rejoined / would rejoin the field again. *(If a worker has resigned from more than one job or resigned from more than one organisation during the period, he / she would be counted more than once depending on the total number of jobs that he / she has left.)*

Wastage (according to the according to the Joint Committee on Social Work Manpower Requirements (2007))

Refers to the number of turnover cases less the number of re-entrant cases in a year.

指社工人員在某段期間，因任何理由離開服務機構的「次數」，不論他們會否重投社工界。（如某人員在該段期間辭去超過一份工作或離開超過一間服務機構，該人員會被重複計算，計算次數視乎其離職的總次數而定）。

流失（社會工作人力需求聯合委員會（2007）所下的定義）

指某年內離職的人數減去重投社工界的人數。