

優化整筆撥款津助制度 檢討報告

優化整筆撥款津助制度檢討專責小組
二零二一年七月

優化整筆撥款津助制度 檢討報告

目錄

	<u>頁數</u>
第 1 章 引言	1
第 2 章 檢討範疇及方法	3
第 3 章 福利服務質素	5
第 4 章 人手編制、撥款基準及人力資源管理事宜	17
第 5 章 財務規劃事宜	27
第 6 章 運用撥款的相關性	33
第 7 章 機構問責和機構管治事宜	40
第 8 章 建議	50

附件

- 一、 專責小組的職權範圍及成員名單
- 二、 八項檢討範疇的詳情
- 三、 17 種服務類別的估算薪酬支出與中點薪金撥款比較
- 四、 兩輪員工調查的結果

第 1 章

引言

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

1.2 推行整筆撥款津助制度後，社署於 2009 年投放了 10 億元設立社會福利發展基金，專用於加強員工培訓、提升業務系統及改善服務的研究。此外，社署在 2009 年成立了整筆撥款獨立處理投訴委員會，以處理來自持份者及公眾的投訴，並在 2014 年推行《整筆撥款津助制度非政府機構最佳執行指引》（《最佳執行指引》），就有關加強管理整筆撥款相關事宜為機構提供指引。

1.3 自2008年全面檢討整筆撥款津助制度後，政府同意這個實行了近20年的制度需要與時並進。政府在2017年10月發表的《施政綱領》中公布會與社福界商討如何優化整筆撥款津助制度。勞工及福利局（勞福局）局長委託社署成立一個專責小組，檢討如何優化整筆撥款津助制度。專責小組由社署署長擔任主席，成員來自不同界別，包括立法會議員、香港社會服務聯會（社聯）、機構管理層、員工及服務使用者、獨立社會人士及勞福局的代表。此外，曾參與整筆撥款津助制度相關工作的委員會成員亦獲委任加入專責小組。專責小組的職權範圍及成員名單見附件一。

1.4 專責小組共召開了十四次會議、四輪業界諮詢會及三場聚焦小組收集不同持份者的意見，並委聘顧問公司進行調查和數據分析。專責小組已完成檢討工作，並分別在五個領域，即（一）福利服務質素；（二）人手編制、撥款基準及人力資源管理事宜；（三）財務規劃事宜；（四）運用撥款的相關性；及（五）機構問責和機構管治事宜，共提出了30項建議以進一步優化整筆撥款津助制度。本報告所載是專責小組的結論，對優化整筆撥款津助制度的建議都是經考慮各持份者提供的寶貴意見後的成果。

第 2 章

檢討範疇及方法

2.1 專責小組經審視不同持份者對優化整筆撥款津助制度所表達的意見後，確立以下八項檢討範疇：

- (a) 機構在整筆撥款津助制度下的運作環境；
- (b) 檢視人手編制及撥款基準；
- (c) 整筆撥款儲備／公積金儲備的運用和財政規劃；
- (d) 薪酬架構、員工離職率及職位出缺情況；
- (e) 《津貼及服務協議》(《協議》)相關活動和機構的靈活性；
- (f) 檢討《協議》的機制及檢討機構服務表現評估的機制；
- (g) 機構的透明度和對公眾負責；及
- (h) 機構與持份者的溝通及持份者的參與。

各項檢討範疇的詳情見附件二。

2.2 由於範疇(a)至(d)項的檢討工作涉及大量數據，社署聘請了顧問公司透過問卷調查、聚焦小組會面及深入訪談等方式，向相關持份者收集數據及進行研究：

- (i) 機構調查：顧問公司於2019年4月向164間接受整筆撥款資助的機構發出資料搜集問卷，共收回132間機構的回覆，回收率為80.5%。顧問公司經數據分析後，於2019年7月至8月期間進行了七次聚焦小組(共50間機構參加)及分別與三間不同規模的機構進行深入訪談；
- (ii) 員工調查：顧問公司於2019年7月透過隨機抽樣，向51間不同規模的機構的約2 100名前線員工進行問卷調查。問卷搜集到的資料包括：員工年齡、性別、工作類別、服務類別、年資、薪酬、工時，以及員工對訓練、工作轉變、薪酬架構、工作困難、與機構的溝通、參與重要事宜的決策等的意見。截至2019年8月16日，共收回838份問卷，回收率為39%。按專責小組的意見，顧問公司於2020年11月至2021年1月再透過第二輪員工後續調查收集員工在現職機構的服務年資的資料，連同第一次員工的回覆，合共收到1 287份問卷，兩輪員工調查整體回收率達60%。顧問

公司亦於2019年9月進行了四次聚焦小組（按四個主要職系類別：社會工作者、專職醫療專業人員、一般職級人員¹及其他人員²）；及

- (iii) 服務使用者調查：顧問公司於2019年7月至8月期間到訪40個服務協議單位（按四個不同服務類別抽選：家庭及兒童福利服務、長者服務、康復服務、及青少年及社區發展服務），以接觸服務使用者及進行問卷調查。問卷搜集到的資料包括：服務使用者及照顧者的使用服務年期、服務類別，及他們對服務需要、服務質素、與機構的溝通、參與重要事宜的決策等的意見。截至2019年8月30日，共收到432份回覆。此外，顧問公司亦於2019年9月舉辦了四場服務使用者聚焦小組（每種主要服務類別各一）及與30名服務使用者及照顧者進行面談。

2.3 專責小組亦透過社署就範疇（e）至（h）項向接受資助的機構收集有關處理《協議》相關活動的財政安排、成效監察及機構執行「內部服務審查機制」的現況等資料及意見。專責小組於2018年7月就檢討範疇（e）至（h）向164間接受整筆撥款資助的機構發出資料搜集問卷，共收回136間機構的回覆，回收率為82.9%。專責小組亦於2018年8月至2021年4月期間就所有範疇進行四輪共八場業界諮詢會和三次聚焦小組，合共964人次³參與。

¹ 一般職級員工：例如個人護理員、保健員、福利工作人員等。

² 其他員工：例如行政人員，其他專業人員等。

³ 業界諮詢會：第一輪（2018年8月）224人，第二輪（2019年1月）218人，第三輪（2019年10月）239人及第四輪（2021年4月）231人。聚焦小組：第一次（2018年8月及9月）25人，第二次（2018年11月）12人及第三次（2020年1月）15人。

第 3 章

福利服務質素

3.1 面對社會環境不斷轉變，機構在管治、人力資源管理、財務管理等方面均遇到不同的挑戰，機構管理層必須與時並進，透過利用整筆撥款津助制度賦予機構的靈活性調配資源和重整服務，以持續改善服務，配合服務使用者的需要。在整筆撥款津助制度下，社署與業界共同制訂了《最佳執行指引》，協助機構提升及鞏固機構董事會的管治水平及機構管理層的管理能力，以及改善整體服務；並不時更新《社會福利服務整筆撥款手冊》（《整筆撥款手冊》），為機構提供所需的指引及支援。此外，社署一直適時增加機構的整筆撥款，讓機構可持續優化及加強為服務使用者提供的服務。在本章，我們會檢視接受整筆撥款資助的機構在不斷轉變的社會環境下持續發展所面對的挑戰及困難，以促進機構繼續維持質素和發展服務（即檢討範疇（a））。

3.2 政府認同有需要建立常規機制，進行更有系統的福利服務檢討，以確保福利服務質素和服務發展與時並進（即檢討範疇（f））。機構在進行服務檢討時須顧及資源限制，並應考慮重新調配現有資源。

機構的管治及管理知識和能力

3.3 整筆撥款津助制度由2001年1月推行至今，社署向機構提供的經常資助額、機構資助員工的數目、機構資助服務單位的數目等，已有很大的轉變。在經常資助額方面，由2000-01年度的64.5億元（共173間機構），增加至2020-21年度的207.9億元（涵蓋共164間接受整筆撥款津助的機構），增幅為222%。在資助員工數目方面，由2000-01年度的21 638人（2000年4月的定影員工），增加至2019-20年度的38 528人（2019年6月30日的數據），增幅為78%。

3.4 2008年1月，政府委任整筆撥款獨立檢討委員會評估整筆撥款津助制度的整體效益及找出可改善的範疇，委員會在檢討報告中提出了36項建議，其中一項建議是福利界應就機構的人力資源管理、財務管理及機構管治及問責三個範疇，制訂《最佳執行指引》。為此，社署自2010年起透過多次探訪、會議及諮詢會，與業界共同制訂《最佳執行指引》。《最佳執行指引》在2014年

4月獲整筆撥款督導委員會通過，14項指引於2014年7月1日起生效，及後在2018年7月舉行的整筆撥款督導委員會會議上，通過實行3項新指引項目，並於2018年10月1日起生效。

3.5 另一方面，社署把效率促進辦公室（前稱效率促進組）、廉政公署及社聯的機構管治指引或範本，載列於《整筆撥款手冊》及上載社署網頁，供機構參考及實行良好的企業管治做法。為促進機構在利益申報、出席董事會會議和任命董事會成員等方面更廣泛採用良好做法，社署按《審計署署長第六十九號報告書》的建議，繼續鼓勵機構採納其他良好管治做法，包括效率促進辦公室的《受資助機構企業管治指引》所載的優良措施。社署亦透過簡介會與機構分享業界的良好做法。

3.6 此外，社署於2016年透過獎券基金撥款970萬元予社聯推行為期四年的「非政府機構董事會網絡」計劃，為機構董事會提供學習平台及交流培訓機會，進一步提升機構的管治能力；「非政府機構董事會網絡」計劃已於2020年4完成⁴。

3.7 根據顧問公司搜集到的意見，不同持份者（包括機構管理層、員工及服務使用者）對機構及服務持不同的要求和期望：機構管理層表示，為了配合社會不斷轉變的服務需要，機構在行政、人力資源和財務管理方面有加強管治的需要；員工在工作中面對最大的挑戰是在服務需求不斷轉變的情況下面對人手短缺的問題；服務使用者則期望優質服務能滿足他們的需要或解決／紓緩他們的困難。

3.8 綜合以上意見，專責小組認為在整筆撥款制度下，機構不論在機構管治、人力資源管理、財務管理及與員工及服務使用者溝通各方面均面對不同程度的挑戰，機構管理層需要不斷改進及完善管治制度和管理技巧。專責小組認為學習平台可以提升並鞏固董事及管理層的管治及管理能力，有利機構管治。有專責小組成員分享不少機構管理層認同社聯過去數年透過「非政府機構董事會網絡」計劃提供的培訓項目有助推動不同背景的董事了解社福界的運作模式，而不少機構亦邀請社聯提供諮詢服務，以加強董事與管理層的溝通。專責小組認同社聯過去數年為業界提供培訓項目，建立了廣闊的機構網絡，為學習平台奠定良好的基礎。

⁴ 計劃成效評估報告已在2020年11月26日呈交獎券基金諮詢委員會審閱。

3.9 專責小組建議學習平台要具備參照準則，制訂明確的學習目標、內容、形式，以及如何因應機構的特色提供切合機構在管治及管理上所需的支援。專責小組亦同意學習平台應因應個別機構的獨特性提供顧問服務及特定的培訓計劃。

建議 1

提供管治及管理的學習平台，以鞏固及提升機構在不同範疇所需的管治及管理知識和能力

- 建議在政府財政許可的前提下，為董事會及高級管理層提供管治及管理的學習平台，以鞏固及提升機構在不同範疇所需的管治及管理知識和能力。
- 建議檢視如何加強香港社會服務聯會作為一個機構管治及管理學習平台，涵蓋因應個別機構的獨特性及需要提供諮詢服務及特定的培訓計劃。
- 學習平台須提供合適的管治及管理資訊供機構參考，並加強機構間的網絡聯繫，透過分享優良做法，進一步傳承良好的管理知識。學習平台並須因應機構的特色，例如：不同規模或類型，提供切合機構管治及管理需要的支援。

[此建議與第 7 章「機構問責和機構管治事宜」領域的建議有關]

機構的持續發展

3.10 為了協助機構持續改善服務，按整筆撥款獨立檢討委員會的建議，社署於2009年成立十億元的「社會福利發展基金」（發展基金），分三階段共十一年（即由2010-11至2020-21年度⁵）推行，以資助機構進行員工培訓、系統提升及服務研究。

3.11 發展基金的首兩個階段已撥款5億4,000萬元予159間機構推行各項計劃，其中員工培訓已讓約40萬人次受惠（受惠於培訓計劃的社工超過16萬人次），而503個業務系統提升項目及235項服務研究亦已陸續完成。社署獲獎券基金撥款4億6,000萬元用以推行發展基金第三階段（2016-17至2020-21年度），155間機構於第三階段共獲撥款約4億5,700萬元推行各項員工培訓、系統提升及服務研究項目，部分的資助項目預計於2022年完成。截至2021年3月，發展基金在三個階段合共撥款總額約9億9,700萬元予161間機構推行各項計劃。

⁵ 發展基金原訂分三階段共九年（即由2010-11至2018-19年度）推行。在獲得整筆撥款督導委員會的同意下，社署延長基金第三階段，於2020年7月推出第三階段第三輪申請，讓機構推行員工培訓和專業發展計劃；有關計劃預計於2022年完成。

3.12 業界普遍認為需要為員工提供更多培訓，而發展基金能有效提升員工能力及推動機構持續發展，並應增加項目的資助金額及擴闊申請範疇（例如：資訊科技系統保養及創新服務），以應付機構不斷轉變的工作要求。

3.13 專責小組認同推行發展基金的目的，並建議設立「中央項目」⁶就員工培訓、業務系統提升（資訊科技項目及非資訊科技項目）及服務研究為機構提供恆常資助（上限為機構年度資助額的1%或250,000元，以較高為準）。

3.14 有意見認為擬議的資助上限未必足夠應付機構的資訊科技項目（例如雲端項目）的開支，亦有意見認為不應要求機構自行承擔15%資訊科技計劃的支出，社署對上述建議有所保留。

3.15 現時，機構透過「獎券基金」、「整體補助金」及發展基金所獲得資訊科技項目上撥款，均為非經常撥款，而申請機構需負責有關項目所衍生的經常開支（例如保養或雲端服務費用），這是政府在資助資訊科技項目上一貫採取的原則。由上述撥款資助開發的資訊科技系統有助優化有關津助服務的工作流程，以及提高工作效率；節省的資源應可用於支付隨後的運作及保養費用。此外，社署留意到近年於雲端平台上開發資訊科技系統（以定期收費模式向用家收取使用雲端服務的費用）的新趨勢。機構現時可使用整筆撥款或整筆撥款儲備支付相關資訊科技設施之經常開支，包括雲端服務費用的開支。視乎在將來獲得額外經常性開支的撥款，機構日後可運用這個中央資助項目以支付資訊科技發展需要（包括資訊科技設施、恆常保養及雲端服務）。因此，社署認為應維持現有安排，待落實推行最新的社會福利界的資訊科技策略的細節時再作討論。

⁶ 中央項目指不包括在整筆撥款津助制度內的資助項目，須用於指定用途。另外，中央項目必須包括在機構所呈交的周年財務報告。

建議 2

資助機構進行員工培訓、業務系統提升（資訊科技項目及非資訊科技項目）及服務研究

- 為協助機構應付發展需要，建議在政府財政許可的前提下，社署設立一個中央資助項目，供機構申請撥款（上限為機構年度資助額的 1% 或 250,000 元，以較高者為準），用於員工培訓、業務系統提升（涵蓋資訊科技設施及恆常保養和雲端服務等資訊科技發展項目及非資訊科技發展項目）及服務研究範疇。
- 就機構現時在資訊科技項目上須承擔 15% 開支的要求，社署認為應維持現有安排，待落實推行最新的社會福利界的資訊科技策略的細節時再作討論。

專職醫療職系的督導支援

3.16 面對快速增長的老齡化人口，以及對殘疾人士的康復需求日益提升，社會對職業治療和物理治療的服務需求亦大增。同時，職業治療師和物理治療師現時須處理的個案亦漸趨複雜，例如認知障礙症及有特殊需要的兒童。現時大多數的服務單位對職業治療師和物理治療師的監督主要由資深社會工作人員負責（即相關服務單位的主管），而在專業指導和監督方面，除極少數有高級治療師的機構外，一般靠治療師之間互相砥礪。專責小組認為由經驗豐富的高級治療師直接處理複雜的個案、為前線治療師提供專業督導和支援及協調機構的相關專業服務發展，能有助確保前線服務的質素。

3.17 顧問公司的調查結果顯示，專職醫療職系的職位出缺情況（13%）及離職率（18%）相對其他職系為高，而缺乏督導及晉升階梯是導致他們離職的主要原因。機構也認為應就專職醫療職系員工提供督導人手以協助督導及促進專職醫療職系人員的專業發展，並協助處理複雜個案；及提供晉升階梯，從而挽留專職醫療職系人手。

建議 3

增設專職醫療職系的督導支援，促進有關專業發展，以及處理複雜個案

- 建議增設專職醫療職系中職業治療師及物理治療師職位的督導支援，以提供專職醫療職系人員的督導支援、促進有關專業發展，以及處理複雜個案。至於是否有其他職位需要增設督導支援，建議社署各服務科在進行服務檢討時按優次一併檢視。

3.18 因應上述建議，社署已於2019年12月為機構增加1億400萬元經常撥款，供開設約94個相當於高級職業治療師及高級物理治療師職級的職位，為前線治療師提供專業督導和支援，以提供專職醫療職系人員的督導支援、促進有關專業發展，以及處理複雜個案。

為機構提供租金資助及增加整體補助金

3.19 一般而言，社署會協助受資助機構尋找政府物業或公共屋邨單位開辦資助服務。根據《社會福利資助指引》，機構如租用政府物業、公共屋邨單位或私人樓宇營辦津助服務，可以實報實銷的形式申請發還租金、差餉及地租。有關資助屬指定的開支項目，並不納入整筆撥款之內。

3.20 因應社署多年來所增撥的資源，不同服務單位的人手及服務量都因而增加，服務單位相應需要面積較大的處所。此外，有鑑於近年社會服務不斷發展，服務單位的處所的需要亦不斷增加。政府在2019-20年度《財政預算案》中已增撥資源用作購買營辦福利服務的處所，並會繼續努力物色合適的用地或處所，以提供各類福利服務所需的設施。然而，由於現時難以在公共屋邨或政府物業覓得處所以擴展服務單位的空間，機構正面對服務單位處所面積不足的重大挑戰。

3.21 專責小組建議政府為短期租用商業處所的資助服務單位提供商業租金資助，以維持服務的穩定供應；亦有意見指隨著服務發展及個別服務人手編制增加人手，社署應適時檢視服務單位的認可面積。

3.22 除了服務單位處所的需求增加，不少機構在調查中指出，維修工程和添置家具及設備開支近年不斷上升。有關的財政資助由獎券基金以非經常整體補助金形式按年發放(即整體補助金)，一般涉及的項目數量多而每項金額小，須為提供社署津助服務單位的現有處所進行小型工程或添補家具及設備之用，包括替換舊家具及設備，亦可用於添置資訊科技設備，包括電腦硬件、電腦軟件，及電腦配置／輔助器材。獎券基金下的整體補助金現時為機構每年經常撥款的1.5%，而在整體補助金下每個小型工程項目的費用為500,000元以下，而購置家具及設備每項金額上限為5萬元。

3.23 為協助機構應付因正常損耗及突發需要而產生的添置／更換家具和設備開支，以及支付小型工程開支，專責小組建議在政府財政許可的前提下，增加獎券基金下的整體補助金，由現時機構每年經常撥款的1.5%上調至每年2%；政府亦應調整現時整體補助金每個小型工程項目的費用上限。

建議 4

為資助服務單位提供商業租金資助；以及增加獎券基金下的整體補助金，以協助機構應付添置／更換家具和設備的開支，以及支付小型工程的開支

- 建議社署除了透過購買處所及「私人土地作福利用途特別計劃」為資助服務單位覓得處所外，亦為未能覓得公共屋邨或政府物業作處所的資助服務單位，在政府財政許可的前提下，按獲認可的面積提供商業租金資助，亦透過服務科檢視實際情況及訂定推行的時間表。服務科在進行服務檢討時亦可一併檢視服務單位的認可面積(包括儲存空間)及在租金／管理費資助上的需要。
- 建議在政府財政許可的前提下，增加獎券基金下的整體補助金，由現時機構每年經常撥款的1.5%上調至每年2%，以協助機構應付因正常損耗及突發需要而產生的添置／更換家具和設備開支，以及支付小型工程開支。
- 建議調整整體補助金每個小型工程項目的費用上限(現時上限為500,000元，修訂上限有待審研及批核)。

檢討《協議》的常規機制

3.24 業界認為應設立檢討《協議》的常規機制，為各項福利服務發展建立適切及持續的規劃及檢討，及向服務使用者收集相關的意見，以確保服務質素及促進服務發展。審計署在2017年發表的《第六十九號報告書》亦建議社署在改善整筆撥款津助制度進行檢討時，應就社署對服務的監察及機構自我評估服務質素檢討。

3.25 《協議》分為設有時限及不設時限兩種。在2001年之前，服務的《協議》均不設時限，自2001年起所有新服務的《協議》均為有時限。現時，有時限的住宿服務《協議》的有效期限設定為五年，而有時限的日間服務《協議》的有效期限設定為三年。社署於有時限《協議》期滿前，會就是否與機構續約考慮服務需求及機構的服務表現，並會檢視有關《協議》的內容，包括服務量及服務成效指標，包括徵詢有關機構的意見。

3.26 社署及業界不時檢討有關《協議》，包括有時限及不設時限的《協議》，以回應服務發展的需求。例如：過去社署曾因應增撥額外資源而修訂《協議》，包括在2014年10月將長者社區中心提升為長者地區中心及長者鄰舍中心；亦有個別服務單位獲得額外資源。

3.27 根據資料搜集問卷的結果，約六成機構（60.3%）認為《協議》內的服務量及服務成效指標的檢討周期應為每五年一次，而大部分機構（86.8%）亦認為不設時限的《協議》也應該以服務類別進行定期檢討。機構管理層及員工均認為應該定期檢討《協議》以配合服務需要；但有機構管理層表示檢討《協議》不能太頻密，因會影響服務的延續性；亦有員工指出擔心定期檢討所引伸的工作量。總結而言，專責小組認同有需要定期檢討《協議》，以適時回應服務發展的需求。

建議 5

把檢討有時限《協議》的服務量及服務成效指標的檢討周期劃一定為每五年一次；以及在有新資源的情況下，檢討不設時限的《協議》的服務量及服務成效指標

- 現時，有時限的住宿服務《協議》的有效期均設定為五年，而有時限的日間服務《協議》均定為三年。建議統一有時限《協議》的有效期為每五年一個周期，並按周期每五年一次檢討服務量及服務成效指標，以騰出時間及人手進行服務檢討。
- 現時，雖然不設時限的《協議》並沒有設定有效期，然而社署及業界會不時檢討有關《協議》，包括服務量及服務成效指標，以適時回應服務發展的需求。建議在有新資源的情況下，檢討不設時限的《協議》的服務量及服務成效指標，以適時回應服務發展的需求。

服務檢視

3.28 社署不時就個別服務作出檢視，以適時回應服務使用者的服務需要。根據資料搜集問卷的結果，大部分機構(95%以上)認為服務檢討應該包括檢視服務對象、服務性質、估計人手編制、服務表現標準、行政及其他支援。有員工認為服務檢討應包括人手、服務資源及活動場地等。另有服務使用者認為服務檢討應該考慮更多質素準則，以避免太多服務量的標準，減少「跑數」的情況。

3.29 專責小組關注人手編制的檢討，認為部分人手編制過時，機構為滿足服務需要而聘用額外人手，故要預留足夠儲備應付開支、避免赤字出現。亦有持份者認為，社署已在網頁提供不同服務的估計人手編制，如果機構因為聘用過多人手而加重財政負擔，屬於管理不善。有成員反映很多機構已停止聘用某些職級，例如院舍服務員，改為聘用個人照顧工作人員；有意見認為在進行服務檢討時，也可以檢視這些舊職級是否需要更替。其他有關人手編制的意見包括：應訂立督導人手比例，並盡量降低督導人手比例，增加晉升機會等。

3.30 另外，為了進行更有系統的福利服務檢討，有意見認為機構於服務檢討時應向社署及業界提供數據及資料以作全面檢視。現時社署於檢視《協議》服務檢討時，會按需要要求機構提交相關服務數據及資料，以協助分析服務需求及作出規劃。專責小組建議在服務檢討時，除了由機構提供資料，社署也可以提供有關數據給機構，以協助檢討服務需要。

3.31 專責小組備悉政府現時會按需要就不同服務進行大型服務規劃（例如：《安老服務計劃方案》及《殘疾人及康復計劃方案》等）。同時，政府亦會檢視個別服務的需要，爭取資源以提升人手及服務。專責小組考慮到持份者的意見及不少服務已有一段時間未有進行檢討，建議政府應盡快開展相關工作、訂立服務檢討的優次準則及確立服務檢討的時間表，並按人口增長和結構、地區特式等因素規劃服務和人手編制。

3.32 有關訂立服務檢討的優次準則，有機構建議優先檢討2000年後未有進行檢討的服務，由社署服務科與業界溝通，訂立優先檢討的服務名單及優次。而就服務檢討而言，大部分機構（94%以上）同意應訂定機制每五年檢視一次優先檢討的服務名單。專責小組大致同意社署服務科諮詢持份者在未來五年內進行服務檢討的項目及其優次，並於每年與社聯舉辦的「福利議題及優次會議」中收集相關意見，以供社署服務科考慮。同時，應按機構的承受能力及社署的人力資源，每一個服務範疇於同一時段內最多只可就兩項服務或服務項目群組進行檢討；而每項服務或服務項目群組的檢討期望於一年內完成。若在一年內未能完成正在處理的服務項目檢討，則不能開展在同一服務範疇內的另一項服務或服務項目群組檢討。

3.33 在進行服務檢討時，現時社署一般與服務營辦機構的管理層商討，較少邀請前線員工及服務使用者參與。根據資料搜集問卷的結果，大部分機構（88%以上）同意應該邀請前線員工及服務使用者參與服務檢討《協議》。

建議 6

有系統地檢視估計資助人手編制、服務對象、服務性質及服務表現標準，以切合各類社會服務的使用者不斷轉變的需要

- 社署會在未來的服務檢討中檢視服務的不同範疇，包括相應的社署估計資助人手編制（包括職位的學歷／年資要求、督導支援的人手、服務所需的職能等）。
- 服務檢討應包括以下內容：
 - 服務對象；
 - 服務性質；
 - 服務表現標準（包括：基本服務規定、服務量標準及服務成效標準）；
 - 社署的估計人手編制；
 - 行政及其他支援；及
 - 其他考慮。
- 機構應提供數據及資料供社署及業界全面檢視，內容包括：
 - 有關服務需要改變的資料；
 - 有關人手需求改變的資料；
 - 有關服務性質改變的資料；及
 - 有關行政及其他支援改變的資料。
- 社署亦會提供地區資訊，包括人口概況及地區福利需要社會指標以作參考。
- 建議訂立服務檢討的優次準則，例如：優先處理長年未有進行檢討的服務、涉及單位數目較多的服務或有較大發展需要的服務等。
- 社署服務科會諮詢持份者在未來五年內進行服務檢討的項目及其優次，並在「福利議題及優次會議」中收集相關意見，以供服務科考慮。
- 訂定檢討的項目及其優次後，按機構的承受能力及社署的人力資源，個別服務範疇在同一時段內最多就兩個服務項目／服務項目羣組進行檢討；而每個服務項目／服務項目羣組的檢討期望於一年內完成。若在一年內未能完成檢討，則不能在同一服務範疇內開展另一個服務項目／服務項目羣組的檢討。
- 訂定機制，每年透過「福利議題及優次會議」檢視優先檢討的服務名單。
- 進行服務檢討時，除了社署及服務營辦機構的管理高層外，應該邀請前線員工及服務使用者參與。

加強機構的自我評估表現

3.34 除了優化《協議》及服務檢討的機制外，機構亦應自我評估表現和提出改善建議。就此，審計署在2017年發表的《第六十九號報告書》建議社署為所有《協議》訂立服務成效指標，同時要求機構須就其服務量／服務成效指標達標水平進行更準確的自我評估。一般來說，機構進行內部服務審查的次數及方式，會因應機構規模大小而有所不同。資料搜集問卷結果顯示，業界普遍認為應最少每十二個月進行內部服務審查一次，並且至少由服務督導級別或以上人員或內部服務審查單位／小組執行內部服務審查，以確保服務質素。專責小組建議定期舉辦業界分享會，讓機構分享內部服務審查機制的優良措施及訂立業界的基準；機構亦應就訂定內部服務審查機制諮詢員工及服務使用者。

建議 7

在《整筆撥款手冊》訂明機構進行內部服務審查的次數及方式，以提升服務表現自我評估機制；並透過定期舉辦業界分享會，讓機構分享內部服務審查機制的優良措施及訂立業界的基準

- 由於機構進行內部服務審查的次數會因應機構規模大小而有所不同，建議所有機構應透過實地評估（包括突擊、預約）、書面報告、抽樣檢查等方式，最少每年進行一次內部服務審查，由服務督導或內部服務審查單位／小組負責，以提升服務表現自我評估機制。
- 機構可按實際情況，考慮在訂定內部服務審查機制時加入員工及服務使用者的參與。
- 建議透過定期舉辦業界分享會，讓機構分享內部服務審查機制的優良措施及訂立業界的基準。

第 4 章

人手編制、撥款基準及人力資源管理事宜

4.1 機構應定期檢視其人力資源管理政策，在符合社署訂明的服務規定及標準的前提下，按整體財政狀況制訂認同員工貢獻及有利持續發展的薪酬政策，從而吸引和挽留員工，尤其是有招聘困難的職位。在整筆撥款津助制度下，社署把機構的薪酬成本、與薪酬有關的津貼、員工公積金等開支和認可繳費收入計算在整筆撥款內，以確保機構獲得足夠資助應付提供服務所需開支，在不同開支項目間靈活地調配資源。

4.2 在本章，我們會探討有關人手編制及中點薪金撥款基準及人力資源管理的相關事宜（即檢討範疇（b）及（d）），這些都是機構及員工最關心的事情。專責小組透過顧問公司向業界收集相關資料及數據，以全面審視因服務需求漸趨複雜和服務使用者期望日漸提高而須進行檢討的事項，並提出改善的建議。

人手編制及中點薪金撥款基準

4.3 整筆撥款中有關薪酬成本的資助是根據社署就個別服務單位所訂定的估計資助人手編制，並按有關職位在公務員薪級表的中點薪金計算。值得注意的是，在整筆撥款津助制度下，機構的薪酬架構及薪級表與公務員的薪酬架構及薪級表已經脫鉤，後者只是社署用作計算機構可獲撥款的參考，而非用來規限或限制機構的薪酬安排。換言之，機構可按其人力資源政策釐定員工薪酬，無須跟從公務員薪級表。就此，有員工不滿機構以低於起薪點聘請員工及把薪酬上限定於相應公務員薪級表的中點薪金。須注意的是，整筆撥款津助制度沒有為機構訂定薪酬架構，亦無須機構把員工薪酬上限定於中點薪金。

4.4 中點薪金的撥款基準是一個公平機制，讓機構可靈活地調配資源聘請不同資歷的員工，例如分別以起薪點和高於中點薪金聘請新進和資深員工，讓機構可繼續靈活地聘用人手、迅速回應服務需要及有效率地提供福利服務。我們注意到不少機構已因應服務需要，開設與社署估計資助人手編制不同的職級，以及發展不同的薪酬架構；亦有部分機構按照專業職能、工作複雜程度

等因素，將部分專業職系劃分不同層級。如上文所解釋，機構在符合《協議》規定的大前提下，可自行制訂最切合本身需要的人力資源政策。

4.5 有機構指按中點薪金基準計算員工薪酬撥款並不足夠，因此，政府應增加整筆撥款津助制度下的撥款，以便非政府機構招聘和挽留員工。社署曾向社會福利諮詢委員會（社諮會）介紹有關優化整筆撥款津助制度的檢討方法和最新進度。社諮會委員普遍認為整筆撥款津助制度讓非政府機構更自主靈活地調配資源，以配合不斷轉變的服務需求；亦有社諮會委員指出即使薪酬撥款按高於中點薪金基準的水平計算而有所增加，部分機構若沒有做好財務規劃以評估在整筆撥款津助制度下所能承擔的員工薪酬開支，仍可能會把員工薪酬上限定於經調整的薪金基準。

4.6 在是次檢討中，為檢視社署估計資助人手編制，顧問公司向機構收集有關實際資助人手的數據與社署估計資助人手編制數目作出比較。在2019年6月，164間受整筆撥款資助機構的受資助員工總人數（38 528人）與社署估計資助人手編制總人數（39 184人）相若（見表一）。另一方面，顧問公司亦向機構收集了服務協議單位的實際資助人手編制數目；在17種主要服務中⁷，有14種服務的實際資助人手編制較社署的估計資助人手編制為高，3種服務則較社署的估計為少⁸，而實際人手的職系／職級亦與社署估計資助人手編制有所不同。結果反映不少機構在過去20年透過整筆撥款的靈活性實施了一些架構重組及服務重整的措施，更有效地提供服務及提高服務使用者的福祉。

⁷ 根據社署的記錄，截至2018年3月31日，共有146種服務協議單位。顧問公司只能從中選出17種作出分析，餘下129種未被分析的原因包括：相同服務類型的有效樣本少於5個，不具代表性；估計資助人手編制中只有1或2個職位，或大多數是輔助服務類型；不少機構未能按個別服務協議單位填寫數據；服務類型沒有典型估計資助人手編制等。

⁸ 有7種服務的實際資助人手編制比估計資助人手編制多13%-23%，有7種服務的實際資助人手編制比估計資助人手編制多10%以下；有3種服務的實際資助人手編制比估計資助人手編制少6%-13%。

表一：164 間受整筆撥款資助機構的資助員工人數與社署估計資助人手編制的人數比較

	社工	專職醫療 專業人員	一般職級 員工	其他 員工	總數
164 間受整筆撥款資助 機構的資助員工人數	8 090	3 873	17 550	9 015	38 528
百分比	21%	10%	46%	23%	100%
			69%		
社署估計資助人手編制 的人數	8 062	4 894	21 002	5 226	39 184
百分比	21%	13%	53%	13%	100%
			66%		

4.7 在檢視中點薪金撥款基準方面，顧問公司初期透過機構調查收集機構的實際薪酬支出，由於所得有效資料不足⁹，顧問公司再透過兩輪員工調查收集員工在現職機構的平均年資，再就17種服務的社署估計資助人手編制及相關公務員薪級表推算相關薪酬支出。顧問公司合共收到1 287份問卷，整體回應率達60%。結果顯示，在17種服務中，有14種服務的估算薪酬支出與社署中點薪金撥款總額相若或低於中點薪金撥款基準；餘下3種服務的估算薪酬支出較中點薪金撥款基準則分別超出1%至3%¹⁰；而17種服務類別的薪酬總支出，少於社署中點薪金撥款總額3%。總括來說，機構估算薪酬支出與社署中點薪金撥款大致相若。根據顧問公司的研究結果，沒有數據顯示社署以公務員薪級表中點薪金為基準的撥款不足以應付機構薪酬支出。詳細數據請參閱附件三。

4.8 然而，有專責小組成員認為顧問公司在估算員工薪酬方面未有計算員工入職前年資，因此結論未能完全反映機構實際的運作情況。另外，不少機構在難於聘請專職醫療人員下購買專職醫療服務，所以出現實際聘用人手較少的情況。事實上，如上文

⁹ 所有機構回覆的有效服務協議單位(856 個)的資料只佔 2018 年 3 月 31 日所有 2 730 個服務協議單位的 31%。

¹⁰ 兩輪員工調查的數據分析結果，在 17 種主要服務中：

- 有3種服務協議單位的估算薪酬支出和中點薪金撥款基準相同，即綜合青少年服務中心、綜合家庭服務中心及地區青少年外展社會工作隊；
- 有11種服務協議單位的估算薪酬支出低於中點薪金撥款基準（由94%至99%不等），即護理安老院、精神健康綜合社區中心、早期教育及訓練中心、長者日間護理中心、長者鄰舍中心、長者地區中心、兒童之家、寄養服務、嚴重弱智人士宿舍、特殊幼兒中心及嚴重殘疾人士家居照顧服務；及
- 有3種服務協議單位的估算薪酬支出較中點薪金撥款基準分別超出1%至3%，即中度弱智人士宿舍、綜合職業康復服務中心和展能中心。

第4.4段所述，機構在過去已根據各項工作要求，制訂不同的工作職級或職能和薪酬架構。因此，社署認為以員工在現職機構的年資作為顧問公司的研究基礎，是相對客觀的做法。顧問公司在研究過程中亦觀察到，大部分機構均有認可員工入職前的相關年資，或已作出改革，重新設計人手編制、職系和薪酬機制，以創新思維回應不斷轉變的社會需要。

4.9 在上文第4.6段提及顧問公司向機構收集實際資助服務員工人數，顧問公司是按四個工作類別（即社工、專職醫療專業人員、一般職級員工、其他員工）計算員工分類人數比例；再與兩輪員工調查回覆樣本的員工分類人數比例進行比較。根據顧問公司的分析，兩輪員工調查的員工分類人數比例與164間受資助機構的員工分類人數比例大致相若，反映調查所收集的樣本有一定的代表性。相關數據請參閱附件四。

4.10 專責小組認同中點薪金的撥款基準是一個合理的機制，讓機構更靈活調配資源配合其機構的人力資源管理及服務發展策略。專責小組明白到部分機構是由於擔心長遠薪酬開支的承擔，才對員工薪酬採取非常審慎態度(例如把薪金上限設定在中點薪金)。正如上文第4.1段所述，整筆撥款津助制度讓機構在人力資源管理上靈活性大增。專責小組認為機構在保持財政穩健的同時，亦需要在支持員工和服務持續發展的需要之間取得合適的平衡。

建議 8

維持中點薪金撥款基準，讓機構可繼續靈活地聘用人手、迅速回應服務需要及有效率地提供福利服務

- 顧問公司的數據分析結果顯示，大部分機構已運用整筆撥款津助制度提供的靈活性聘用人手，以迅速回應服務的需要及有效率地提供福利服務，因此建議整筆撥款津助制度應予保留。
- 根據顧問公司研究所得的資料，沒有數據顯示社署中點薪金撥款不足夠應付機構的薪酬支出，因此建議應維持中點薪金的撥款基準。

4.11 在檢視中點薪金撥款基準的議題上，專責小組關注到部分機構累積的整筆撥款儲備有持續增加的情況。有員工代表反映，在一般津貼撥款穩定的情況下，預留2-3個月薪酬現金流應已足夠，現金流過剩會抑壓薪酬待遇，機構應善用整筆撥款／整筆撥款儲備，作長遠規劃以優化員工的薪酬架構；另一方面，機構管理層則表示，有很多不同因素引致個別機構超過25%整筆撥款儲備金額，例如職位出缺、離職率高、新撥款在財政年度中後期才提供，而未能及時聘請新員工等，不一定是機構管理層刻意保守。就此，我們會在第5章詳細討論有關機構運用儲備的事宜，及就如何善用津助資源提出建議。

中央行政津助水平

4.12 考慮到機構的規模及發展步伐有所不同，有意見認為應進一步檢視中央行政津助撥款的安排。在推行整筆撥款津助制度之前，社署已就津助服務向機構提供中央行政津助，並於1988年4月1日開始按機構的受資助服務單位數目、津貼額及員工編制的人數計算中央行政津助¹¹。社署於1988年至1994年期間進一步優化中央行政津助的計算基礎，包括提供撥款為大型機構加設行政及文書支援、為小型機構增加文書支援、提升個別機構首長的職級、為設有總社會工作主任職級作機構首長的機構開設副主管的職位（屬高級社會工作主任職級）、增加會計支援的撥款等。截至2000-01年度，在173間機構中，共有83間機構獲得中央行政津助，及所有173間機構均獲得會計支援的撥款。

4.13 在2001年推行整筆撥款津助制度後，以往認可的中央行政支援項目¹²已被納入整筆撥款的資助基線，社署亦不時檢視機構的需要，並增撥資源協助機構提升行政能力，包括：

¹¹ 當時中央行政包括三個範疇：(1) 統籌及規劃服務；(2) 一般行政及 (3) 財務管理和會計。

¹² 參考社署自2017年8月在社署管理的基金的安排，中央行政支援主要包括以下七項開支：

- (1) 服務計劃的籌劃及管理、工作協調及質素保證；
- (2) 人力資源管理；
- (3) 帳目管理及財務監控；
- (4) 風險責任管理、內部審計及管控；
- (5) 公共關係、伙伴協作、企業傳訊及服務推廣；
- (6) 辦公及活動場所與器材設施提供、日用消耗品補給；及
- (7) 資訊科技設施供應及技術支援。

年度	項目	金額
額外經常撥款		
2008-09	提升機構的行政能力	2 億元
2014-15	加強中央行政（1.6 億元）及督導支援（1.3 億元）、增加對「其他費用」的津助（0.5 億元）及協助機構更有效地招聘和挽留輔助醫療人員或購買輔助醫療服務（1.3 億元）	4 億 7,000 萬元
額外一次過撥款		
2008-09	支援機構推行加強人力資源及財政管理的措施	2 億元
2009-10 至 2012-13	加強對小型機構的行政及專業支援	2,400 萬元
2010-11 至 2020-21	設立社會福利發展基金，資助機構推行員工培訓、業務系統提升及服務研究	10 億元

由於非受整筆撥款津助的服務亦牽涉中央行政工作，社署自2017年8月已在社署管理的基金提供5%的額外撥款作相關計劃的中央行政支援。

4.14 在是次檢討中，機構認為社署須先加強對機構中央行政辦事處的支援，按機構規模訂立不同中央行政津助比率，並訂立最低津助額。機構在中央行政方面得到足夠的支援，才有提升管治質素的空間。對於沒有聘用專責行政人員的小型非政府機構，政府亦應加強行政支援。此外，在檢討中央行政的估計人手編制時，機構認為除考慮傳統的編制（如行政人員、會計人員及文書主任／文員）外，社署亦需按機構規模加入新的人手編制（如公共關係／企業傳訊人員、資訊系統人員及物業發展／管理人員）。

4.15 有專責小組成員建議按機構實際的支出來訂立中央行政津助的水平，然而，社署認為不同機構目前的中央行政支出差異頗大，即使同一規模的機構之間也有巨大差距。根據顧問公司向機構收集到有關中央行政開支的資料¹³，大型機構的中央行政支出佔津助額的2.75%-12.04%；中型機構為0.85%-13.24%；中小型機構為1.44%-23.38%；小型機構為5.11%-51.94%。由於這些數據未能為不同大小機構提供一個普遍適用的中央行政開支比例作參考，而且，資料未能顯示個別機構的中央行政開支較高或較低的原因，因此，社署建議以務實的方法，按機構的規模訂立不同中央行政的基礎津助水平，為未達到基礎津助水平的機構提供額外資源，以加強機構的中央行政能力。

4.16 專責小組經審視持份者對中央行政津助水平所表達的意見，認為應按機構的規模及政府以往已投入的中央行政津助的情況，訂立不同中央行政的基礎津助水平，為已計算政府以往已投入的中央行政津助後仍未達到基礎津助水平的機構提供額外資源，以加強機構的中央行政能力處理中央行政工作。考慮到小型機構即使規模較小，仍需處理基本的中央行政工作，認為應就小型機構的中央行政的基礎津助水平設最低津助額。專責小組亦認為應為每個新服務單位，按直接服務津助額，提供額外5%的中央行政津助。

4.17 此外，專責小組認為適宜在周年財務報告中，加入附表以列出由整筆撥款調撥給中央行政的資源及實際開支，及中央行政的津助人手，以增加使用撥款的透明度。社署亦可在將來檢視中央行政津助水平時可作參考。

¹³ 在填報機構問卷時，只有 38 間機構可以獨立填報屬於「整筆撥款資助服務」的中央行政的開支，70 間稱未能獨立填報「整筆撥款津助服務」和「由社署其他撥款資助的服務」中央行政開支的機構，因而填報兩者的合併中央行政開支。

建議 9

按機構的規模訂立不同水平的中央行政津助基礎，以加強機構的中央行政能力

- 建議在政府財政許可的前提下，按一般機構 2020-21 年度的津助撥款額（按直接服務計算）就其現有服務制訂不同的中央行政基礎津助水平（平均約為 5%），為以該基準年度計算而未達到有關水平的機構提供額外資源，以補充其日後的中央行政相關的開支；此外，考慮到周年津助撥款低於一千萬元的機構的特殊情況，建議就其現有服務的中央行政基礎津助水平定於較高的水平（約為 10%），或為這些小規模的機構提供一個合適的最低中央行政津助額。
- 建議在政府財政許可的前提下，將來為每個新服務單位提供基本經常津助額（按直接服務計算）的 5% 作中央行政津助。
- 建議在周年財務報告中，加入附表以列出由整筆撥款調撥給中央行政的資源及機構的實際開支；以及中央行政的津助人手（例如：人力資源管理人員、財務管理人員、資訊科技人員）。

人力資源管理

4.18 員工是機構的重要資源，維持人手穩定對社會福利服務至為重要。在整筆撥款津助制度下，實際的人力資源管理，如訂定合適的人手編制、薪酬政策及薪酬水平等，由個別機構自行負責。根據顧問公司收集到的資料，服務使用者關注員工的流動會影響服務質素，而員工表示離開以往任職機構的主要原因與薪酬福利、工作時間及專業發展有關。因應機構曾反映某些職位因招聘困難而出現長期出缺，自 2014 年起，社署作出了特別安排，在有關職位¹⁴的中點薪金之上提供兩至三個額外薪級點的撥款。機構應把額外撥款用於這些職位，以紓緩招聘困難。

¹⁴ 這些職位的類別包括臨床心理學家、言語治療師、職業治療師、物理治療師、護士長、註冊護士、登記護士、特殊幼兒工作員、個人照顧工作員、家務助理員及院舍服務員。

4.19 在訂定薪酬方面，顧問公司發現個別職級の入職薪酬比公務員相若職級的起薪點為低，另亦有頂薪點／最高薪酬高於公務員相若職級的中點薪金的情況。在顧問公司收集到的員工資料，部分員工反映薪酬欠缺競爭力，起薪點及頂薪點有調整的空間，及最高薪酬限制於公務員相若職級的中點薪金。與此同時，有64%員工的相關工作經驗或年資被認可或部分認可。

4.20 在不同職系的出缺及離職情況方面¹⁵，專責小組觀察到專職醫療人員及一般職系人員的離職及職位出缺情況一般均較高，這或會令服務使用者難以適應，對服務造成負面影響。有社工在員工調查表示，由於一般職系的前線員工離職及出缺情況嚴重，所以需要兼任出缺人手的工作，加重了他們的工作量。服務使用者亦關注員工的流動會影響服務質素，認為機構應完善薪酬架構，提供前線員工的晉升階梯，例如增加單位主管／高級員工的職位以挽留人手。

4.21 專責小組大致認為機構可按本身的人力資源政策開設與社署估計資助人手編制不同的專業職級，機構亦應有明確制度，為員工提供專業發展階梯，而薪酬水平亦應反映相關職位所要求的經驗和需承擔的責任。其他職系人員，尤其是有招聘困難的職位，機構亦應適時檢視薪酬待遇以吸引、挽留及激勵員工。

4.22 有關薪酬待遇方面，專責小組審視機構為員工提供的公積金情況，認為機構仍有空間優化員工的退休保障，例如為服務年資較長的員工提供高於法例最低要求的公積金，以鼓勵具經驗的員工留任。我們會在第5章詳細討論有關機構運用公積金儲備的事宜，及就如何善用公積金儲備提出建議。

15

職系	出缺率 ⁽¹⁾	離職率 ⁽²⁾
一般職系	13%	17%
社工職系	5%	12%
管理層	2%	5%

(1) 出缺率為機構自訂人手編制與實際人手的差別。

(2) 2017-18年機構的離職人數(並不計算完成合約或退休人士)佔同期機構自訂人手編制的員工總人數。

4.23 另外，員工流失是機構面對的主要挑戰之一。顧問公司的調查結果顯示，機構採用較短合約期的聘用合約往往不利於挽留員工。合約期從1至3年不等，而1年合約期在業界最為常見，亦有機構在聘用初期採用兩年或以上的合約期，其後按情況轉為不設時限的聘用合約。

4.24 在檢視顧問公司的相關數據及分析，以及持份者的意見後，專責小組建議機構應持續改善人力資源管理，包括制訂有利員工事業發展的人力架構、善用寄存帳戶及／或公積金的儲備、以及制訂適當的員工友善及減少人手流失的措施，而相關的人力資源管理措施亦應盡量屬長遠而非短期性質，機構並應定期檢視。

建議 10

機構應持續改善人力資源管理，包括制訂有利員工事業發展的人力架構、善用寄存帳戶及／或公積金的儲備，以及制訂適當的員工友善及減少人手流失措施

- 機構在制訂員工薪酬架構時，應訂立評估受聘員工的專業服務經驗的機制，薪酬水平亦應反映相關職位所要求的經驗和需承擔的責任。
- 機構應善用寄存帳戶及／或公積金的儲備，藉此維持或加強人力資源措施，包括建立一支優質的員工隊伍，例如為服務年資較長的員工提供高於法例最低要求（即每月供款上限 1,500 元或僱員每月入息的 5%，以較低者為準）的公積金，以鼓勵具經驗的員工留任。
[此建議與第 5 章「財務規劃事宜」領域的建議有關]
- 建議機構應制訂有利員工事業發展的人力架構，包括在合理的時間及條件下，為已服務一段時間而且表現優秀的員工提供不設時限的聘用合約，以增加員工對機構的歸屬感，及為服務使用者提供穩定服務。
- 機構應持續改善人力資源管理，例如安排與離職員工會面、定期向董事會匯報離職率等資料，以便制訂適當的員工友善及減少人手流失的措施。

第 5 章

財務規劃

5.1 有效管理資源和確保財政穩健是機構的基本責任。機構應妥善運用整筆撥款儲備和用作履行對定影員工¹⁶的合約承諾的寄存帳戶的累積結餘，並作出有效及長遠的財政預算和安排，務求在維持財政穩健與支援員工和服務持續發展之間取得適當的平衡。就此，社署一直密切留意機構的財政需要，除了因應新的服務需要及每年按價格調整撥款外，亦不時檢視機構的財政狀況，增撥資源以加強對機構的行政及專業支援。整筆撥款津助制度推行後，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。政府認同保留儲備有助機構應付緊急需要及為將來的發展制訂財政預算。此外，審計署署長在2017年發表的《第六十九號報告書》要求社署採取措施，以協助機構分享、採納和實施有關運用儲備（即整筆撥款儲備、寄存帳戶結餘和公積金儲備）的良好做法，從而改善福利服務的質素。

5.2 在本章，我們會審視機構運用整筆撥款儲備和公積金儲備的現況，以及如何及早識別財政風險和進行財政規劃（即檢討範疇（c））。

整筆撥款儲備

5.3 為確保機構財政穩健及有能力提供資助服務，社署一直設有機制監管機構的財政狀況，包括審視機構所提交周年財務報告連同其外聘核數師的審查報告、整間機構經審計的年度財務報表，及到資助服務單位進行會計審查。

5.4 在整筆撥款津助制度下，機構可累積不多於25%營運開支的金額作為儲備（不包括公積金儲備），以應付特殊情況下的運作需要；超出這個儲備上限的金額須退還給政府。除一般整筆撥

¹⁶「定影員工」是指於2000年4月1日在機構的受資助服務單位擔任認可人手編制職位的員工。在整筆撥款津助制度推行之後，只要定影員工仍受僱於同一機構，且沒有被改編至另一職系或獲晉升至另一職級，其聘用條件和條款保證維持不變。為協助機構履行對「定影員工」的合約承諾仍能維持長遠財政穩健，社署於2004-2005年度至2006-2007年度，暫緩要求機構退還高於25%上限的整筆撥款儲備餘款。截至2007年3月31日止的累積整筆撥款儲備可存放在寄存帳戶內，以應付履行對「定影員工」的合約承諾的開支。

款儲備外，大部分機構設有寄存帳戶儲備，以備機構履行對「定影員工」的合約承諾。事實上，大部分機構在重整服務和歷年獲得政府協助後均能達到財政平衡。值得注意的是，部分機構累積的儲備持續增加；部分更須把高於其全年營運開支25%上限的儲備退還政府¹⁷。此外，機構的定影員工數目大幅減少但寄存帳戶的累積結餘沒有相應下降的情況十分常見。

5.5 根據社署，儘管機構定影員工總數已由2015年9月的6 959人減至2019年9月的4 738人（減幅為32%），寄存帳戶的累積結餘卻沒有相應下降。

5.6 按《最佳執行指引》內「善用儲備（第一組）」的指引，機構在運用整筆撥款儲備時，須按其實際情況及發展策略，自行決定如何分配將整筆撥款儲備用於不同範疇，例如：履行對員工的合約承諾、維持或加強服務和推行策略性發展，包括透過改善現有員工的聘用條件、支持員工工作專業發展等方法，建立一支優質的員工隊伍。專責小組認同以上原則，並建議機構改善管理寄存帳戶，並訂立使用計劃及財務推算（包括履行對定影員工的合約承諾及提升人力資源安排等事項）以善用儲備。

¹⁷在2017-18年度、2018-19年度及2019-20年度，在164間受資助的機構中，分別有28、34及33間機構須把高於其全年營運開支25%的整筆撥款儲備款額退還政府。

建議 11

改善寄存帳戶管理，並制訂使用計劃及進行財務推算（包括履行對定影員工的合約承諾及提升人力資源安排等）以善用儲備

- 建議在寄存帳戶仍有儲備但已沒有定影員工的機構，須把寄存帳戶的儲備與整筆撥款儲備合併，並訂立使用計劃及財務推算以善用儲備。
- 建議在寄存帳戶仍有儲備而且仍有定影員工的機構按《最佳執行指引》內「善用儲備（第一組）」的指引，每年為其寄存帳戶就履行對定影員工的合約承諾及提升人力資源安排等事項，訂立使用計劃及財務推算。
- 寄存帳戶儲備的使用計劃及財務推算須：
 - 經董事會／管理委員會討論、評估及同意並記錄在案；及
 - 透過既定機制諮詢員工，包括前線員工。
- 機構須在周年財務報告反映寄存帳戶儲備的整體及分項使用情況及計劃。

公積金儲備

5.7 在整筆撥款津助制度下，社署提供予機構的公積金撥款分別作定影員工及非定影員工的公積金供款；前者按機構實際支付的供款額計算。另一方面，政府當年參考福利界僱主平均承擔的僱員每月入息的6.8%的公積金供款率，作為計算非定影員工公積金供款資助的準則；而自2000年1月開辦的新服務公積金撥款亦由中點薪金的5%調高至6.8%。按中點薪金的6.8%計算公積金供款資助，符合成本效益和公平原則。考慮機構長遠的需要，社署容許機構把非定影員工公積金撥款的餘款撥入獨立的公積金儲備帳戶內，不設25%上限¹⁸。

5.8 根據顧問公司收集到的資料，機構大致不單能應付受資助非定影員工的公積金開支，還錄有公積金儲備。在118個曾就公積金供款率回覆的機構中，有34個機構（29%）設6.8%為供款率上限；有41機構（35%）持續將為所有員工的公積金供款劃一訂為5%供款率；及有43個機構（36%）按服務年資遞增公積金供款率，而供款率超過6.8%。社署的資料亦顯示，過去五年（2015-

¹⁸為了讓機構更靈活運用公積金儲備，政府在2014年《施政報告》中公佈機構可將部分現存於定影員工的公積金餘款轉撥至非定影員工的公積金帳戶，以加強保障非定影員工的退休福利。在取得業界共識後，政府已從機構定影員工的公積金餘款中作一次性調撥64.9%至其非定影員工的公積金儲備，以改善機構對非定影員工的公積金供款，餘下35.1%則回撥政府／或抵銷日後員工公積金的撥款額。有關安排已於2015-16年度完成。

16至2019-20年度) 整體公積金撥款使用率維持在84%至88%¹⁹，反映機構仍有空間運用非定影員工公積金撥款以優化現職員工的退休保障，例如為服務年資較長的員工提供高於法例最低要求的公積金，以鼓勵具經驗的員工留任。

5.9 在整筆撥款津助制度下，個別機構訂定的公積金供款比例屬其人力資源政策範疇，由個別機構自行負責。專責小組留意到有不少機構為員工提供一次性公積金注資，而非直接增加公積金供款比例，以避免長遠財政負擔；亦有機構選擇給予員工（包括受整筆撥款津助員工及非津助員工）劃一但較低的僱主供款率，從而讓機構在受整筆撥款津助員工及非津助員工之間可維持相同／相似的公積金供款制度。在管理公積金儲備方面，《最佳執行指引》為機構對如何善用公積金儲備和公佈儲備狀況作出了規定，以鼓勵機構加強對員工問責，提高員工士氣及增加員工對機構的歸屬感。社署認為機構可以按其情況，審慎應用公積金儲備以優化現職員工的退休保障。社署亦在2003年7月發出《整筆撥款通告第7/2003號》及在2009年5月致函機構，促請機構管理層及早採取措施，把有關公積金儲備妥善運用在非定影員工身上，以保障他們的退休福利；《整筆撥款手冊》亦有要求機構須把定影員工及非定影員工的公積金供款金額在會計記錄中分開列明，這規定可讓員工更了解機構的公積金運用狀況。

5.10 專責小組明白機構會按其人力資源政策訂立不同的公積金供款水平。正如上文第5.8段所述，現時機構大致能應付受資助非定影員工的公積金開支，並有公積金儲備。專責小組認為機構應積極善用非定影員工的公積金撥款及儲備於公積金供款，包括一次性公積金注資、採用按年資遞增的公積金僱主供款率、獎勵表現良好的員工等，藉此提高員工士氣，增加員工對機構的歸屬感。

¹⁹ 社署的資料顯示，機構自2015-16至2019-20所提交的周年財務報告，整體機構的非定影員工公積金撥款、支出及儲備總額如下：

財政年度	公積金撥款	公積金支出	公積金使用率	公積金儲備
2015-16	5.41 億	4.53 億	84%	11.2 億
2016-17	5.85 億	5.07 億	86%	12.1 億
2017-18	6.21 億	5.49 億	88%	12.9 億
2018-19	7.14 億	6.23 億	87%	14.0 億
2019-20	8.45 億	7.08 億	84%	15.5 億

建議 12

善用公積金儲備，以提高員工士氣及增加員工對機構的歸屬感

- 建議機構繼續按《最佳執行指引》內「使用非定影員工的公積金儲備（第一組）」的指引，善用該儲備以提高員工士氣及增加員工對機構的歸屬感。

財務推算及規劃

5.11 社署有既定的機制，審核機構提交的周年財務報告、整間機構已審計的年度財務報表及實地巡查，以確保津貼的運用符合社署的規定。社署亦透過《服務表現監察制度》，確保機構的服務表現符合既定的服務成效水平，以及服務質素標準。

5.12 有意見指部分機構囤積巨額儲備而欠缺具體用途，而有一些機構卻面對財赤。一般來說，機構的整筆撥款儲備是因應員工流動、精簡和重整服務、架構重組，以及成功競投新服務等情況而產生的。另外，亦有小型機構由於在市場上競爭力較弱，需要以較高的薪酬以招聘和挽留員工而導致營運赤字。自2010-11年起，社署透過推出發展基金，資助機構推行員工培訓、業務系統提升及服務研究等計劃。在業務系統提升方面，社署鼓勵機構申請撥款進行精算研究，以協助機構優化薪酬架構及財政預算；至今已有11間機構透過發展基金的撥款採用精算研究，參加機構大致表示精算研究有助機構進行有效及長遠的財政預算，以更有效運用公帑。

5.13 專責小組認為機構應每年進行財務推算，以確保機構財務穩健，更有效管理整筆撥款資源運用以達致針對部分機構高水平儲備的情況，專責小組建議資助機構使用精算服務作財務推算，以便機構使用公帑及考慮採用更進取的人力資源政策。

建議 13

進行每年財務推算，包括檢視對上一個財政年度的財務推算的準確度及限制

- 建議機構委任專業或專責人員／組別，每年進行未來三年的財務推算，除審視儲備狀況及進行財政狀況評估外，亦檢視對上一個財政年度的財務推算的準確度及限制，以修訂來年的財務推算，並向董事會匯報；同時，亦積極鼓勵機構提供渠道讓員工知悉財務推算的結果。

建議 14

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

- 建議把資助機構使用精算服務作財務推算的計劃恆常化，並應要求定影員工數目大幅減少但寄存帳戶的累積結餘沒有相應下降的機構、累積龐大儲備金額的機構；以及須按《整筆撥款手冊》的規定把高於其全年營運開支 25% 的儲備款額退還政府的機構，優先參與精算服務資助計劃。

第 6 章

運用撥款的相關性

6.1 《協議》乃社署（作為津助提供者）與服務營辦者的約束性文件，雙方須遵守各服務類別的《協議》所訂要求。《協議》列明了社署對服務營辦者的責任及社署監察服務營辦者服務表現的角色、所提供的服務種類、服務表現標準及資助基準。在津助管理方面，社署的職責是確保機構按《協議》指明的撥款用途運用公帑，而機構應就開支用途向政府及公眾妥善交代。在整筆撥款津助制度下，儘管機構在資源管理方面享有彈性，上述原則不容妥協。

6.2 在本章，我們會探討與《協議》相關活動的評估準則、財政影響、以及與其他非《協議》規定服務的成本分攤的原則（即檢討範疇（e））。

《協議》相關活動的評估準則及運用整筆撥款的比例上限

6.3 《協議》相關活動可理解為《協議》內沒有指明的服務範疇，但符合《協議》的服務對象、目的、性質等要求，以支援履行《協議》服務。機構釐訂《協議》相關活動的準則及審計程序應與社署的監管尺度保持一致，並必須確保受資助計劃沒有在金錢或實物方面為自資活動提供補貼。就此，政府有關管理受資助機構撥款的指引訂明，機構必須確保受資助計劃沒有在金錢或實物方面為自資活動提供補貼。《整筆撥款手冊》亦訂明整筆撥款和整筆撥款儲備是用以支付《協議》所訂服務或有關活動的營運開支。為免誤會，機構應在舉辦活動前，及早就何謂「《協議》相關活動」諮詢社署。

6.4 隨著機構所提供的服務日趨多元化，不同持份者（包括機構管理層、員工及服務使用者）皆認為《協議》相關活動對福利服務的發展有一定的重要性。然而，公眾亦關注有整筆撥款被用作支援非《協議》活動，會攤薄《協議》原訂服務所獲得的人力資源。為了避免越界補貼及不必要的誤會，業界普遍認同需要訂定《協議》相關活動的評估準則和資源運用上限／比例等相關事項，以及為《協議》相關活動與非《協議》活動作出區分。

6.5 資料搜集問卷調查結果顯示，大部分（70%以上）機構認同釐定《協議》相關活動的準則應包括相同目的及目標、相同服務性質、相關服務內容、相關服務對象、不影響《協議》原有服務及其他受資助服務、不影響《協議》原有服務使用者的利益、不影響員工的利益及不會引致機構的財務困難。同時，員工也同意《協議》相關活動可回應社會需要及填補服務空隙。然而，如機構舉辦太多《協議》相關活動，會對員工及服務使用者造成影響。在檢視相關數據及分析，以及持份者的意見後，專責小組建議在界定與《協議》相關的活動時，在服務目的、性質、服務對象及基本要求方面應採取較宏觀的釋義，讓機構可以發揮創意，靈活運用整筆撥款津助制度的彈性來發展服務，更有效回應社會的需要。

6.6 舉辦《協議》相關活動涉及運用整筆撥款，政府必需從帳目會計及審計的角度考慮，並就運用整筆撥款舉辦《協議》相關活動設立上限以符合妥善運用公帑的原則。

6.7 業界普遍認為《協議》相關活動運用整筆撥款的比例上限應為服務協議單位的整筆撥款10%，以平衡服務機構必須提供《協議》主體活動之餘保留適量彈性提供《協議》相關活動。專責小組認為可容許有關單位在符合四項準則（即確保活動與《協議》有相同目的及目標、相同服務性質、相關服務內容和相關服務對象）的前提下推行《協議》相關活動，而不設其他規限。

6.8 另外，專責小組成員建議如服務協議單位運用整筆撥款舉辦《協議》相關服務的比例超過10%但不超過20%，除了符合上述四項準則外，相關活動亦須經董事會／管理委員會先行討論及評估對機構、服務、員工及服務使用者的影響並獲得支持，同時，機構須透過既定機制諮詢前線員工及服務使用者。如該相關活動不符合《協議》列明的條款，例如超越／改變指明的服務對象的年齡或服務地域，機構須在進行該相關活動前須取得社署的同意。

建議 15

釐定《協議》相關活動的考慮準則及運用整筆撥款的比例上限

- 若《協議》相關活動的開支佔某一服務協議單位的整筆撥款 10% 或以下，機構須確保這些活動符合(i)-(iv)四項準則：
 - (i) 與《協議》有相同目的及目標；
 - (ii) 與《協議》有相同服務性質；
 - (iii) 與《協議》有相關服務內容；及
 - (iv) 與《協議》有相關服務對象。
- 如擬舉辦的《協議》相關活動的開支佔某一服務協議單位的整筆撥款的比例介乎 10%-20%，機構除了須確保這些活動符合上述(i)-(iv)四項準則外，亦須採用以下較為審慎的原則：
 - (v) 須經董事會／管理委員會先行討論及評估對機構服務、員工及服務使用者的影響並獲得支持；
 - (vi) 須透過既定機制諮詢前線員工及服務使用者；及
 - (vii) 機構擬進行上述《協議》相關活動前，須取得社署的同意。
- 不管擬舉辦的《協議》相關活動的開支佔某一服務協議單位的整筆撥款的比例是多少，如該相關活動不符合《協議》列明的條款（包括以下例子），機構須在進行該《協議》相關活動前取得社署相關服務科的同意：
 - 如《協議》有指明服務對象的規限，而擬舉辦的《協議》相關活動涉及超出既定的服務對象（例如：改變服務對象年齡的上、下限）；及
 - 如《協議》有指明服務地域，而擬舉辦的《協議》相關活動超越／改變既定服務地域。

制訂推行《協議》相關活動的工作指引

6.9 專責小組贊成根據審計署及立法會政府賬目委員會的建議，為《協議》相關活動提供相關規定（如財務及成效監察）等指引，讓機構有所依循，避免越界補貼。工作指引應列明釐定《協議》相關活動的準則及臚列《協議》相關活動的例子，並適時更新，讓機構有所依從，減少因推行《協議》相關活動而可能出現的不明確性或不必要爭議。

6.10 有關《協議》相關活動帶來的收入，資料搜集問卷結果顯示，業界大多認為提供《協議》相關活動時所帶來的額外收入（包括從慈善機構／資助團體或參加者付費所得）應全數計入整筆撥款帳目。此外，機構須以獨立帳目形式處理提供非《協議》規定服務所帶來的收入及支出。

6.11 另外，專責小組亦建議機構就擬建議納入《協議》規定服務的《協議》相關活動的服務內容、服務量、服務成效等資料提交社署，以便社署在進行服務檢討時，考慮將其納入《協議》規定服務。

建議 16

制訂推行《協議》相關活動的工作指引（「工作指引」）

- 建議由社署制訂推行《協議》相關活動的工作指引，列明釐定《協議》相關活動的準則及例子，並適時更新，讓機構有所依從，以減少因推行《協議》相關活動而可能出現的不明確性或不必要爭議。
- 「工作指引」會訂明機構須把提供《協議》相關活動所帶來的收入及支出，全數計入整筆撥款帳目。機構須以獨立帳目形式處理提供非《協議》規定服務所帶來的收入及支出；如機構在提供非《協議》規定服務時，使用了整筆撥款的資源，須就額外收入／資助的對應成本項目（如人手、活動經費或場地經費資助）作成本分攤。
- 建議社署及業界在進行服務檢討時，亦同時檢視《協議》相關活動的資料及成效，並評估是否把它們納入為《協議》常規化的規定服務。[此建議與第 3 章「福利服務質素」領域的建議有關]

成本分攤指引

6.12 政府相關指引訂明機構必須確保受資助計劃沒有在金錢或實物方面為自資活動提供補貼。《整筆撥款手冊》亦訂明整筆撥款和整筆撥款儲備同屬經常資助金，本質上是用以支付《協議》所訂服務或有關活動的營運開支。社署有責任確保政府資源妥善運用於撥款所訂目的，而非補貼於撥款目的以外的活動。不得「越界補貼」的原則同樣適用於社會福利以外其他不同的資助範疇，例如：大學教育資助委員會資助的高等教育機構。

6.13 審計署署長在2017年發表的《第六十九號報告書》要求社署採取措施，以協助機構採用合適的基準，把經常開支（包括把機構的總辦事處的經常開支）分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務。機構亦表示希望社署制訂清晰的成本分攤指引。

6.14 另外，在效率促進辦公室於2015年6月所出版的《受資助機構企業管治指引》中提及受資助機構的人力資源管理的政策最佳常規須制訂書面記載的人事政策和程序，涵蓋招募、任免、薪酬、表現評估及工作規則，並應定期檢討及更新，並確保與員工有充分溝通。社署建議機構亦應制訂具透明度的人力資源政策，以加強處理整體員工薪酬問題，並讓員工知悉薪酬制度、薪酬的資助來源及資助模式，以提高透明度，改善人力資源管理。

6.15 專責小組同意按審計署的建議及參考政府相關指引，擬訂一套「成本分攤指引」，涵蓋「中央行政」及「服務」的成本分攤原則、方法及例子，以及不需要進行成本分攤的情況及例子，供機構參考。

建議 17

製作運用整筆撥款津助的成本分攤指引，以提供成本分攤安排、基準及例子

- 由社署製作一套運用整筆撥款津助的「成本分攤指引」，當中涵蓋就《協議》規定服務與非《協議》規定服務的成本分攤安排及基準，並會列舉機構在問卷所提供適用的例子，以供機構參考。
- 提醒機構必須根據《整筆撥款手冊》，為其每個資助服務單位的經營收支帳分開列明《協議》服務及非《協議》服務。
- 受整筆撥款津助服務與非受整筆撥款津助服務的中央行政開支應進行合理成本分攤。機構可參考有關確保運用撥款的相關性的建議，了解成本分攤的安排及基準。
- 建議機構制訂具透明度的人力資源政策，例如：讓受整筆撥款津助員工及非受整筆撥款津助員工了解其薪酬的資助來源及資助模式。

評估《協議》相關活動的成本效益

6.16 現時，機構不需要將《協議》相關活動納入統計資料系統（SIS）的季度報告。然而，不少機構都會透過不同方式評估《協議》相關活動的成本效益，例如自行制訂評估活動成效的問卷、制訂輸出量如活動數目、參加者人數及成效要求、列出所有津助款項支出、計算相對受惠目標人數及總結算受惠人數是否合理等。

6.17 鑑於《協議》相關活動的性質各有不同，專責小組認為不適宜將《協議》相關活動納入統計資料系統的季度報告，並建議機構須就舉辦的《協議》相關活動向社署呈交年度報表，以報告《協議》相關活動的開支佔某一服務協議單位的整筆撥款的比例。推行《協議》相關活動時，應同樣從成本效益的角度，評估活動的成本開支及是否有效回應社會需要。有持份者表示機構應該詳細記錄《協議》相關活動的資料，待日後讓社署檢視應否將《協議》相關活動納入《協議》規定服務內。

建議 18

機構須就已推行的《協議》相關活動向社署呈交年度報表，以報告該等活動的開支在某一服務協議單位的整筆撥款的中所佔比例

- 鑑於《協議》相關活動的性質各有不同，故此不適宜把《協議》相關活動納入統計資料系統的季度報告。
- 建議機構須就已推行的《協議》相關活動向社署呈交年度報表，以報告該等活動在某一服務協議單位的整筆撥款的比例。社署會制訂年度報表的範本，內容包括：
 - 《協議》相關活動是否符合建議 15 的考慮準則；
 - 《協議》相關活動的開支在某一服務協議單位的整筆撥款的比例；
 - 機構是否建議把《協議》相關活動納入《協議》規定服務；及
 - 擬建議納入《協議》規定服務的《協議》相關活動，機構須提供活動的服務內容、服務量、服務成效等，供社署考慮。

[此建議與第 3 章「福利服務質素」領域的建議有關]

員工及服務使用者的參與

6.18 機構在服務單位舉辦《協議》相關活動的數量與比重，有可能影響《協議》本身服務的質素，亦有機會增加員工的工作量。事實上，過去不時有關於機構濫用津助於非《協議》服務或非指定服務對象的投訴，而這些投訴大部分來自員工及／或服務使用者或其家屬。

6.19 調查結果顯示大部份機構（80%以上）同意應該考慮員工的關注及疑慮，及對員工原有工作的實質影響而諮詢／知會員工；而大部分機構（70%以上）亦同意應該考慮相關活動設計是否切合服務使用者的需要及對服務使用者可能帶來的影響而諮詢／知會服務使用者。為提升機構透明度，專責小組建議機構在進行《協議》相關活動前，應先行評估對員工及服務使用者的影響，並須諮詢及獲得員工及服務使用者的支持。

建議 19

機構須就推行《協議》相關活動，考慮諮詢／知會員工及服務使用者的準則，以提高透明度

- 機構應考慮下列因素以決定是否需要諮詢／知會員工：
 - 處理員工的可能關注及疑慮；
 - 對員工原有工作的實質影響；及
 - 增加《協議》相關活動的透明度等。
- 機構應考慮下列因素以決定是否需要諮詢／知會服務使用者：
 - 確認相關活動設計切合服務使用者的需要；
 - 對服務使用者可能帶來的影響；及
 - 增加《協議》相關活動的透明度等。
- 不論機構決定諮詢／知會員工及服務使用者與否，應備有文件記錄相關的決定及考慮因素。

[此建議與第 7 章「機構問責和機構管治事宜」領域的建議有關]

第 7 章

機構問責和機構管治事宜

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

7.2 效率促進辦公室（前名：效率促進組）於2015年6月所出版的《受資助機構企業管治指引》中指出，受資助機構要為其行為負責及維持透明度。他們應與其相關人士分享有關資料，並根據資料持續改善機構的程序、計劃及工作的質素。對機構採用的財務及非財務措施維持適當的透明度及公開度是任何良好企業管治架構的兩大基礎。這有助於證明機構所公佈資料的質素及可信性，並對維持機構的成就及地位相當重要。

7.3 具透明度及公開度能夠令機構達至以下目標，包括令管理層更有能力作出有依據的決定；使相關人士對機構的工作更有信心；向相關人士顯示機構是否及在何種程度上已履行了法律責任；增加公眾對機構的工作、表現及整體財務狀況的了解；及防止詐騙及貪污。在本章，我們會就機構人力及薪酬架構、財務狀況等有關的披露規定（即檢討範疇（g））及機構與持份者的溝通（即檢討範疇（h）），探討最合適的安排。

機構周年財務報告

7.4 機構須按《整筆撥款手冊》的規定，透過最少一個途徑披露機構的周年財務報告²⁰，其中包括：在中央行政單位／總辦事處的告示板張貼周年財務報告；把周年財務報告上載網站；或透過特別通告、通訊或其他方法披露周年財務報告。自2017年起，社署要求機構把周年財務報告或載有周年財務報告的網址連結呈交社署，由社署上載於社署網頁，讓公眾人士閱覽。

²⁰ 社署對受資助機構財務申報的基本要求是機構須就《協議》規定服務(包括其支援服務)提交周年財務報告連同其外聘核數師的審查報告，及整間機構經審計的年度財務報表。

7.5 專責小組同意須繼續要求機構披露周年財務報告的資訊，但成員普遍認為不宜在整筆撥款津助的範疇下，要求機構公開不屬整筆撥款範疇的財務資料，包括整間機構經審計的年度財務報表。

建議 20

機構須披露周年財務報告，讓公眾人士閱覽

- 建議機構須按照現時《整筆撥款手冊》要求的途徑披露機構的周年財務報告；及把周年財務報告或相關網址連結呈交社署以上載至社署網頁，讓公眾人士閱覽。

董事會架構／成員名單、管理層／行政人員名單

7.6 現時，按《最佳執行指引》第二組指引有關「界定董事會的職能及責任」的原則，社署鼓勵機構應備有文件及機構管治架構圖，說明董事會、其相關委員會及高級管理層的架構及成員名單，及其職能和責任，並區分董事會成員與高級管理層之間的職能的和責任；及機構應提供適當渠道讓員工及服務使用者閱覽上述資料。截至2020年3月31日，已推行此項指引的機構有139間（佔164間以整筆撥款接受資助機構的84.8%）。

7.7 專責小組留意到機構大多已透過不同渠道向公眾發放董事會架構／成員名單、管理層／行政人員名單等資料。為符合公眾對機構就管治架構提高透明度及向公眾問責的合理期望，專責小組建議機構須提供適當渠道向公眾發放董事會及管理層的名單和架構的資料，並適時更新有關資料。

建議 21

機構須提高董事會及管理高層的透明度，讓公眾閱覽董事會成員名單、董事會架構及高層管理／行政人員名單，並適時更新有關資料

- 建議所有機構須提供適當渠道（如年報、機構網頁等）讓公眾（包括員工及服務使用者）閱覽董事會成員名單、董事會架構及高層管理／行政人員名單，並適時更新有關資料。

機構最高三層管理人員薪酬

7.8 審計署在2017年發表的《第六十九號報告書》建議社署實施機構最高級三層管理人員薪酬檢討和披露的規定，並因應行政署署長就控制和監察受資助機構薪酬安排提出的建議，採取跟進行動。

7.9 按行政署有關指引的要求，社署現時規定所有受資助機構，除非獲豁免²¹，均須公開最高級三層管理人員的數目、職級和薪酬條件。社署要求機構提供最高級三層管理人員的薪酬開支總額，並分開列出受社署資助的薪酬開支及不受社署資助的薪酬開支。

7.10 根據資料搜集問卷的結果，機構支持（54.4%）和反對（即建議取消現時部分機構獲豁免的做法，45.6%）現行規定的比例相若；員工大多認為有需要向公眾披露公開涉及公帑開支的項目而公開有關資料亦有助市民了解機構使用撥款於最高級三層管理人員薪酬的情況。

7.11 就現時部分機構獲豁免的做法，大多數專責小組的成員認同應鼓勵現時獲豁免的機構盡量公開有關最高級三層管理人員的薪酬資料，以加強機構向公眾負責及讓公眾更了解機構的財務狀況；有少數成員建議取消現時部分機構獲豁免的做法。

7.12 另外，在豁免機構呈交「最高級三層人員薪酬條件檢討報告」的計算方法²²上，有專責小組成員認為社署向機構購買服務（如合約安老院舍）支付的合約款項，亦應計算為經常資助（即計算程式的分子），只將合約款項計算在運作收入（即計算程式的分母）內，可能會減少須呈交報告的機構數目。就此，社署在2019年9月18日舉行的第45次整筆撥款督導委員會會議上提出有關修訂建議，整筆撥款督導委員會認為機構從社署所獲得有關合約安老院的合約金額，亦應被視為經常收入，因此應計算在計算程式的分子。社署已作出跟進，並於2019-20年度起在機構的自我評估報告內作出修訂，規定機構須將有關合約服務的收入亦計算在「來自社署的運作收入」之內。

21 如機構(i)每年獲社署資助 1,000 萬元以下或(ii)來自社署的運作收入佔其在福利範疇的整體運作收入 50%或以下，可獲豁免公開最高級三層管理人員的數目、職級和薪酬條件。

22 指計算社會福利服務範疇相關營運收入的準則。

建議 22

機構須披露最高三層管理人員的薪酬，以加強向公眾負責，並讓公眾更了解機構的財政狀況

- 建議機構須按行政署於 2018 年 8 月 27 日發出的更新指引（即如機構(i)每年獲社署資助 1,000 萬元或以上及(ii)來自社署的運作收入佔其在福利範疇的整體運作收入超過 50%），公開最高級三層管理人員的數目、職級和薪酬條件。
- 鼓勵現時獲豁免遞交及披露「最高級三層人員薪酬條件檢討報告」的機構考慮公開有關最高級三層管理人員的薪酬資料，加強機構向公眾負責，並讓公眾更了解機構的財務狀況。

儲備運用／公積金儲備運用

7.13 現時《最佳執行指引》第一組指引「儲備狀況」（整筆撥款儲備）指明機構須透過便利、有效及適時的渠道，以簡明的方式向員工及公眾發布有關機構在過去一年運用整筆撥款儲備的資訊，包括簡述未來如何運用儲備的計劃。截至2017年6月30日，所有機構已推行此項指引。另外，《最佳執行指引》第一組指引「儲備狀況」（公積金儲備）指明機構須以便利、有效及適時的渠道向員工發布有關機構在過去一年運用公積金儲備的資訊，包括簡述未來如何運用公積金儲備的計劃。截至2017年6月30日，所有機構亦已推行此項指引。

7.14 專責小組認為機構已符合有關向員工及公眾披露儲備運用及／或公積金儲備運用的資訊的要求，並建議機構亦須向公眾披露公積金儲備運用的資訊，以提升機構的透明度及對公眾負責。

建議 23

機構須向公眾發放有關運用整筆撥款儲備及公積金儲備的資訊，以提高透明度

- 建議機構須向公眾（包括服務使用者）及員工發放有關運用整筆撥款儲備及公積金儲備的資訊以提高透明度；並透過不同渠道（例如：在單位報告板張貼資料）向公眾（包括服務使用者）及員工發放上述的資訊。

薪酬架構

7.15 按整筆撥款督導委員會於2018年7月12日舉行會議的決定，《最佳執行指引》於2018年10月1日起新增三個項目，其中一項「披露薪酬政策」（第二組指引）²³建議機構應設有薪酬政策，包括：各職級的薪酬架構及／或起薪點，以備相關職系／職級／職位的員工參考。截至2020年3月31日，已推行此項指引的機構有91間（佔164間以整筆撥款接受資助機構的55.5%）。根據調查結果顯示，過半數的機構（55.1%）有披露薪酬架構，披露的途徑主要為會議（68.0%）、特別通告／年報（30.7%）及其他（33.3%）。

7.16 專責小組認同上述《最佳執行指引》的原則，但亦明白不少機構對向公眾披露薪酬政策有所保留。因此，顧及個別機構需時準備相關擬披露的資料或須就其薪酬架構進行討論及調整，專責小組建議給予機構五年過渡時間進行相應的準備工作，以全面實施「機構須披露其在整筆撥款資助下各常設職位(即非臨時或短期的職位)的薪酬架構及／或起薪點」的建議。

建議 24

機構須提高員工薪酬政策的透明度，包括須披露在整筆撥款資助下各常設職位的薪酬架構及／或起薪點，並給予機構五年過渡時間進行相應的準備工作

- 建議所有機構披露在整筆撥款資助下各常設職位(即非臨時或短期的職位)的薪酬架構及／或起薪點，以提升機構薪酬政策的透明度，而要求披露這些資料一直是員工、立法會、審計署、傳媒以至公眾人士的關注及期望。但為顧及個別機構需時準備相關擬披露的資料或須就其薪酬架構進行討論及調整，建議給予機構五年過渡時間進行相應的準備工作，以全面實施「機構須披露其在整筆撥款資助下各常設職位的薪酬架構及／或起薪點」的建議。同時鼓勵機構在過渡期間亦應盡量披露有關資料。

²³ 就「披露薪酬政策」的指引，機構應備有文件，說明員工薪酬政策，包括各職級的薪酬架構及／或起薪點，以備相關職系／職級／職位的員工參考。另外，機構應設立與員工溝通的渠道，以闡釋其薪酬政策及收集意見。

人手編制

7.17 有關人手編制方面，現時社署按《服務質素標準》要求所有資助服務單位備有職責說明及職務陳述，訂明每個職位的職務及責任和問責關係，供所有職員、服務使用者及其他關注人士閱覽；資助服務單位亦須備有組織架構圖，臚列其整體組織架構及問責關係。專責小組認為所有服務單位已按社署的要求披露人手編制。為增加服務單位人手編制的透明度，專責小組建議要求機構將服務單位的組織架構及相關人手編制上載至機構網頁，或透過其他方式如佈告板公開相關資料。

建議 25

機構須提高在整筆撥款資助下各常設職位（即非臨時或短期職位）編制的透明度

- 建議機構須於報告板及／或網頁公開服務單位在整筆撥款資助下各常設職位（即非臨時或短期職位）的組織架構及相關人手編制，以提升透明度。

處理特別事故及重要事故的相關事宜

7.18 就發生在機構資助服務單位的「特別事故」²⁴方面，社署現時要求資助服務單位須在三個工作天內，向社署報告在資助服務單位內及／或在其他地方提供服務時所發生的「特別事故」。另外，根據資料搜集問卷的結果，大部分機構（77.9%）有向公眾（包括服務使用者）及員工發放機構「重要事故」²⁵的資料。有機構關注需要平衡公眾的知情權及有關人士的私隱。

7.19 專責小組建議機構必須在保障個人私隱的前提下，向相關的服務使用者／家屬／員工或其他相關人士發放有關在機構或服務單位發生的「特別事故」的資料。此外，專責小組建議設立機制，向社署通報涉及廣大公眾利益或知情權的重要事故，並適時透過適當的渠道向公眾發放相關資料。

²⁴ 特別事故包括：

- (1) 服務使用者不尋常死亡／嚴重受傷導致死亡；
- (2) 服務使用者失蹤而需要報警求助；
- (3) 已確立／懷疑有服務使用者被職員／其他服務使用者虐待；
- (4) 爭執以致有人身體受傷而需要報警求助；及
- (5) 其他嚴重事故以致影響服務單位的日常運作超過 24 小時／引起傳媒關注。

²⁵ 重要事故包括：

- (1) 機構出現管治危機；及
- (2) 機構因財務管理問題而影響服務及人手安排。

建議 26

機構須提高在機構或服務單位發生的特別事故及重要事故的透明度，除了按既定做法向社署適時通報外，亦須向相關的服務使用者／家屬／員工或其他相關人士發放有關資料

- 建議機構須設立機制，就發生在機構或服務單位的特別事故在三個工作天內除了按既定做法向社署發放有關資料的要求外，在保障個人私隱的前提下，還需向相關的服務使用者／家屬／員工或其他相關人士發放有關資料（例如：按特別事故的類別訂立發放資料的對象及渠道）；及
- 建議機構須設立機制，向社署通報涉及廣大公眾利益或知情權的重要事故，並適時透過適當的渠道向公眾發放相關資料。重要事故的例子包括機構出現管治危機、因財務管理問題而影響服務及人手安排等。

加強對員工及服務使用者負責

7.20 現時《最佳執行指引》第二組指引有關「社署津助服務的重要管理事項的決策」的原則²⁶，建議機構應就一些影響員工及服務使用者的重要事宜，徵詢他們的意見。截至2020年3月31日，已推行此項指引的機構有113間（佔164間以整筆撥款接受資助機構的68.9%）。根據資料搜集問卷的結果，大部份機構（81%以上）現時已就問卷所列出的項目（例如更改現有職員編制、人手比例、更改薪酬待遇或工作條件、重整服務或改變服務提供模式等）徵詢可能受影響員工的意見。另外，根據調查結果顯示，有過半數的機構現時已就問卷所列出的項目（例如重整服務或改變服務提供模式、調整服務收費、服務發展／推行《協議》相關活動等）徵詢可能受影響服務使用者的意見。

²⁶ 第二組指引有關「社署津助服務的重要管理事項的決策」的原則的準則及程序包括：機構應自行擬備文件及政策，說明機構在作出與整筆撥款津助有關的重要決策時，如何收集及回應員工及／或服務使用者的意見，例如：會議、單位探訪、電郵、問卷、通訊、報告板、意見收集箱等。重要決策的例子包括：

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

7.21 為加強對員工及服務使用者負責，專責小組建議機構就重要事宜徵詢可能受影響的員工及服務使用者的意見，並就相關的重要事宜作出討論。

建議 27

機構須就重要事宜向可能受影響的員工徵詢意見，以加強向員工負責

- 機構須就一些影響員工的重要事宜徵詢向可能受影響的員工徵詢意見。重要事宜的例子包括更改現有的職員編制、人手比例有顯著改變、薪酬待遇或工作條件、服務檢討／重整服務或改變提供服務的模式、服務發展／推行《協議》相關活動，及改變服務表現標準。

建議 28

機構須就重要事宜向可能受影響的服務使用者徵詢意見，以加強向服務使用者負責

- 機構須就一些直接影響服務使用者的重要事宜向服務使用者及／或其家屬徵詢意見。重要事宜的例子包括更改現有的職員編制，人手比例有顯著改變、服務檢討／重整服務或改變提供服務的模式、服務發展／推行《協議》相關活動、更改服務表現標準，及調整服務收費。

機構與持份者的溝通及持份者的參與

7.22 機構和持份者之間能夠有效溝通，對於機構的整體運作是十分重要的。持份者的意見可以幫助管治組織及管理層持續優化其管治措施，改善管理層決策，並將衝突減到最小。另外，有效的諮詢機制能增進員工的承擔感，令員工支持管理決策和實施改革，這促進機構的效率及服務質素。

7.23 社署鼓勵機構根據《最佳執行指引》第二組指引有關「溝通」的原則，於董事會、管理層、員工及服務使用者之間設立有效的溝通渠道，以確保機構能就整筆撥款津助有關的事宜收集員工及服務使用者的意見。截至2020年3月31日，已推行此項指引的機構有137間（佔164間以整筆撥款接受資助機構的83.5%）。現時，不少機構都與員工及服務使用者建立了良好的溝通渠道，例如利用員工大會／服務使用者諮詢會與員工／服務使用者溝通、安排管理層與員工固定會面等，讓員工及服務使用者表達及與機構交流意見。另外，根據社署在資料搜集問卷的結果，所有

機構均有透過不同的渠道，例如網頁及其他社交媒體，收集及回應員工及服務使用者的意見。專責小組鼓勵機構繼續與持份者保持溝通，並建議機構設立董事會及管理層與員工及服務使用者的常設溝通渠道。

7.24 另一方面，有意見指機構應邀請員工和服務使用者參與重大管理決定及服務發展計劃的決策。就此，社署鼓勵機構根據《最佳執行指引》第二組指引有關「社署津助服務的重要管理事項的決策²⁷」的原則，就一些影響員工及服務使用者的重要事宜，徵詢他們的意見。截至2020年3月31日，已推行此項指引的機構有113間（佔164間以整筆撥款接受資助機構的68.9%）。

7.25 根據資料搜集問卷的結果，大部分（95.6%）機構管理層及董事會均有讓員工參與機構決策，渠道包括召開員工大會（46.9%）、有員工代表出席／列席服務管理委員會（41.5%）、有員工代表出席／列席中心／單位管理委員會（38.5%）、及有員工代表出席／列席董事會（30.8%）。員工參與機構決策的例子：有機構管理層曾就制訂員工薪酬決策方面透過多場簡介會讓員工全面參與討論，其後機構執行相關政策十分暢順，員工凝聚力亦因此提升；亦有機構就長期服務金及公積金發出全體員工問卷以諮詢員工有關安排的意見才制訂方案。

7.26 根據資料搜集問卷的結果，大部分（83.8%）機構管理層及董事會均有讓服務使用者參與機構決策，渠道包括舉行諮詢會議（55.3%）、有服務使用者代表出席／列席中心／單位管理委員會（21.1%）、有服務使用者代表出席／列席服務管理委員會／服務質素監察委員會（9.68%）、及有服務使用者代表出席／列席董事會（7.9%）。服務使用者參與機構決策的例子：有機構在董事會加入服務使用者代表，認為他們了解服務使用者的需要，並可以在計劃及改善服務上提供適切的意見。

²⁷ 重要決策的例子如下：

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

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

7.27 專責小組鼓勵機構的董事會繼續讓員工和服務使用者參與重大管理決策事宜，並建議機構就重要事宜設立渠道讓受影響的員工及服務使用者參與決策，並臚列參與決策渠道的例子。有專責小組成員認為應讓員工及服務使用者參與決策的過程，讓董事會／管理層、員工及服務使用者交流意見，作董事會／管理層制訂決策的參考，資助服務才有進步。

建議 29

機構須設立董事會及管理高層與員工及服務使用者的常設溝通渠道，以收集及回應員工及服務使用者對整筆撥款津助相關事宜的意見

建議 30

機構須設立渠道讓可能受影響的員工及服務使用者參與重要事宜的決策過程，以提高持份者的參與度

- 建議機構須設立參與渠道，例如出席／列席董事會、服務管理委員會、中心／單位管理委員會、舉行諮詢會議或召開員工大會等，讓可能受影響的員工及服務使用者及／或其家屬參與就一些重要事宜決策的過程。

第 8 章

建議

專責小組在五個領域共提出了30項建議以進一步優化整筆撥款津助制度，涵蓋（一）福利服務質素；（二）人手編制、撥款基準及人力資源管理事宜；（三）財務規劃事宜；（四）運用撥款的相關性；及（五）機構問責和機構管治事宜。整筆撥款督導委員會負責監察在本檢討報告中提出的建議的推行情況，並提供意見。建議的詳情載列如下：

（一） 有關福利服務質素的建議

建議 1 提供管治及管理的學習平台，以鞏固及提升機構在不同範疇所需的管治及管理知識和能力

- 建議在政府財政許可的前提下，為董事會及管理高層提供管治及管理的學習平台，以鞏固及提升機構在不同範疇所需的管治及管理知識和能力。
- 建議檢視如何加強香港社會服務聯會作為一個機構管治及管理學習平台，涵蓋因應個別機構的獨特性及需要提供諮詢服務及特定的培訓計劃。
- 學習平台須提供合適的管治及管理資訊供機構參考，並加強機構間的網絡聯繫，透過分享優良做法，進一步傳承良好的管理知識。學習平台並須因應機構的特色，例如：不同規模或類型，提供切合機構管治及管理需要的支援。

[此建議與下述「機構問責和機構管治事宜」領域的建議有關]

建議 2 資助機構進行員工培訓、業務系統提升（資訊科技項目及非資訊科技項目）及服務研究

- 為協助機構應付發展需要，建議在政府財政許可的前提下，社署設立一個中央資助項目，供機構申請撥款（上限為機構年度資助額的 1% 或 250,000 元，以較高者為準），用於員工培訓、業務系統提升（涵蓋資訊科技設施及恆常保養和雲端服務等資訊科技發展項目及非資訊科技發展項目）及服務研究範疇。
- 就機構現時在資訊科技項目上須承擔 15% 開支的要求，社署認為應維持現有安排，待落實推行最新的社會福利界的資訊科技策略的細節時再作討論。

建議 3 增設專職醫療職系的督導支援，促進有關專業發展，以及處理複雜個案

- 建議增設專職醫療職系中職業治療師及物理治療師職位的督導支援，以提供專職醫療職系人員的督導支援、促進有關專業發展，以及處理複雜個案²⁸。至於是否有其他職位需要增設督導支援，建議社署各服務科在進行服務檢討時按優次一併檢視。

建議 4 為資助服務單位提供商業租金資助；以及增加獎券基金下的整體補助金，以協助機構應付添置／更換家具和設備的開支，以及支付小型工程的開支

- 建議社署除了透過購買處所及「私人土地作福利用途特別計劃」為資助服務單位覓得處所外，亦為未能覓得公共屋邨或政府物業作處所的資助服務單位，在政府財政許可的前提下，按獲認可的面積提供商業租金資助，亦透過服務科檢視實際情況及訂定推行的時間表。服務科在進行服務檢討時亦可一併檢視服務單位的認可面積（包括儲存空間）及在租金／管理費資助上的需要。
- 建議在政府財政許可的前提下，增加獎券基金下的整體補助金，由現時機構每年經常撥款的 1.5% 上調至每年 2%，以協助機構應付因正常損耗及突發需要而產生的添置／更換家具和設備開支，以及支付小型工程開支。
- 建議調整整體補助金每個小型工程項目的費用上限（現時上限為 500,000 元，修訂上限有待審研及批核）。

建議 5 把檢討有時限《協議》的服務量及服務成效指標的檢討周期劃一定為每五年一次；以及在有新資源的情況下，檢討不設時限的《協議》的服務量及服務成效指標

- 現時，有時限的住宿服務《協議》的有效期均定為五年，而有時限的日間服務《協議》均定為三年。建議統一有時限《協議》的有效期為每五年一個周期，並按周期每五年一次檢討服務量及服務成效指標，以騰出時間及人手進行服務檢討。
- 現時，雖然不設時限的《協議》並沒有設定有效期，然而社署及業界會不時檢討有關《協議》，包括服務量及服務成效指標，以適時回應服務發展的需求。建議在有新資源的情況下，檢討不設時限的《協議》的服務量及服務成效指標，以適時回應服務發展的需求。

²⁸ 社署已於 2019 年 12 月為機構增加 1 億 400 萬元經常撥款，供開設約 94 個相當於高級職業治療師及高級物理治療師職級的職位。

建議 6 有系統地檢視估計資助人手編制、服務對象、服務性質及服務表現標準，以切合各類社會服務的使用者不斷轉變的需要

- 社署會在未來的服務檢討中檢視服務的不同範疇，包括相應的社署估計資助人手編制（包括職位的學歷／年資要求、督導支援的人手、服務所需的職能等）。
- 服務檢討應包括以下內容：
 - 服務對象；
 - 服務性質；
 - 服務表現標準（包括：基本服務規定、服務量標準及服務成效標準）；
 - 社署的估計人手編制；
 - 行政及其他支援；及
 - 其他考慮。
- 機構應提供數據及資料供社署及業界全面檢視，內容包括：
 - 有關服務需要改變的資料；
 - 有關人手需求改變的資料；
 - 有關服務性質改變的資料；及
 - 有關行政及其他支援改變的資料。
- 社署亦會提供地區資訊，包括人口概況及地區福利需要社會指標以作參考。
- 建議訂立服務檢討的優次準則，例如：優先處理長年未有進行檢討的服務、涉及單位數目較多的服務或有較大發展需要的服務等。
- 社署服務科會諮詢持份者在未來五年內進行服務檢討的項目及其優次，並在「福利議題及優次會議」中收集相關意見，以供服務科考慮。
- 訂定檢討的項目及其優次後，按機構的承受能力及社署的人力資源，個別服務範疇在同一時段內最多就兩個服務項目／服務項目羣組進行檢討；而每個服務項目／服務項目羣組的檢討期望於一年內完成。若在一年內未能完成檢討，則不能在同一服務範疇內開展另一個服務項目／服務項目羣組的檢討。
- 訂定機制，每年透過「福利議題及優次會議」檢視優先檢討的服務名單。
- 進行服務檢討時，除了社署及服務營辦機構的管理高層外，應該邀請前線員工及服務使用者參與。

建議 7 在《整筆撥款手冊》訂明機構進行內部服務審查的次數及方式，以提升服務表現自我評估機制；並透過定期舉辦業界分享會，讓機構分享內部服務審查機制的優良措施及訂立業界的基準

- 由於機構進行內部服務審查的次數會因應機構規模大小而有所不同，建議所有機構應透過實地評估（包括突擊、預約）、書面報告、抽樣檢查等方式，最少每年進行一次內部服務審查，由服務督導或內部服務審查單位／小組負責，以提升服務表現自我評估機制。
- 機構可按實際情況，考慮在訂定內部服務審查機制時加入員工及服務使用者的參與。
- 建議透過定期舉辦業界分享會，讓機構分享內部服務審查機制的優良措施及訂立業界的基準。

(二) 有關人手編制、撥款基準及人力資源管理事宜的建議

建議 8 維持中點薪金撥款基準，讓機構可繼續靈活地聘用人手、迅速回應服務需要及有效率地提供福利服務

- 顧問公司的數據分析結果顯示，大部分機構已運用整筆撥款津助制度提供的靈活性聘用人手，以迅速回應服務的需要及有效率地提供福利服務，因此建議整筆撥款津助制度應予保留。
- 根據顧問公司研究所得的資料，沒有數據顯示社署中點薪金撥款不足夠應付機構的薪酬支出²⁹，因此建議應維持中點薪金的撥款基準。

²⁹ 顧問公司透過機構調查收集機構的實際薪酬支出，並透過兩輪員工調查收集員工在現職機構的平均年資，再就 17 種服務的社署估計資助人手編制及相關公務員薪級表推算相關薪酬支出。顧問公司合共收到 1 287 份問卷，整體回應率達 60%。調查結果顯示：

(a) 在 17 種服務中，有 10 種服務的實際薪酬支出與社署中點薪金撥款總額相若或低於中點薪金撥款基準；餘下 7 種服務的實際薪酬支出較中點薪金撥款基準則分別超出 1% 至 15%；及

(b) 在 17 種服務中，有 14 種服務的估算薪酬支出與社署中點薪金撥款總額相若或低於中點薪金撥款基準；餘下 3 種服務的估算薪酬支出較中點薪金撥款基準則分別超出 1% 至 3%。

總括而言，沒有數據顯示社署中點薪金撥款不足夠應付機構的薪酬支出。

建議 9 按機構的規模訂立不同水平的中央行政津助基礎，以加強機構的中央行政能力

- 建議在政府財政許可的前提下，按一般機構 2020-21 年度的津助撥款額（按直接服務計算）就其現有服務制訂不同的中央行政基礎津助水平（平均約為 5%），為以該基準年度計算而未達到有關水平的機構提供額外資源，以補充其日後的中央行政相關的開支；此外，考慮到周年津助撥款低於一千萬元的機構的特殊情況，建議就其現有服務的中央行政基礎津助水平定於較高的水平（約為 10%），或為這些小規模的機構提供一個合適的最低中央行政津助額。
- 建議在政府財政許可的前提下，將來為每個新服務單位提供基本經常津助額（按直接服務計算）的 5% 作中央行政津助。
- 建議在周年財務報告中，加入附表以列出由整筆撥款調撥給中央行政的資源及機構的實際開支；以及中央行政的津助人手（例如：人力資源管理人員、財務管理人員、資訊科技人員）。

建議 10 機構應持續改善人力資源管理，包括制訂有利員工事業發展的人力架構、善用寄存帳戶及／或公積金的儲備、以及制訂適當的員工友善及減少人手流失措施

- 機構在制訂員工薪酬架構時，應訂立評估受聘員工的專業服務經驗的機制，薪酬水平亦應反映相關職位所要求的經驗和需承擔的責任。
- 機構應善用寄存帳戶及／或公積金的儲備，藉此維持或加強人力資源措施，包括建立一支優質的員工隊伍，例如為服務年資較長的員工提供高於法例最低要求（即每月供款上限 1,500 元或僱員每月入息的 5%，以較低者為準）的公積金，以鼓勵具經驗的員工留任。 [此建議與下述「財務規劃事宜」領域的建議有關]
- 建議機構應制訂有利員工事業發展的人力架構，包括在合理的時間及條件下，為已服務一段時間而且表現優秀的員工提供不設時限的聘用合約，以增加員工對機構的歸屬感，及為服務使用者提供穩定服務。
- 機構應持續改善人力資源管理，例如安排與離職員工會面、定期向董事會匯報離職率等資料，以便制訂適當的員工友善及減少人手流失的措施。

(三) 有關財務規劃事宜的建議

建議 11 改善寄存帳戶管理，並制訂使用計劃及進行財務推算（包括履行對定影員工的合約承諾及提升人力資源安排等）以善用儲備

- 建議在寄存帳戶仍有儲備但已沒有定影員工的機構，須把寄存帳戶的儲備與整筆撥款儲備合併，並訂立使用計劃及財務推算以善用儲備。
- 建議在寄存帳戶仍有儲備而且仍有定影員工的機構按《最佳執行指引》內「善用儲備（第一組）」的指引，每年為其寄存帳戶就履行對定影員工的合約承諾及提升人力資源安排等事項，訂立使用計劃及財務推算。
- 寄存帳戶儲備的使用計劃及財務推算須：
 - 經董事會／管理委員會討論、評估及同意並記錄在案；及
 - 透過既定機制諮詢員工，包括前線員工。
- 機構須在周年財務報告反映寄存帳戶儲備的整體及分項使用情況及計劃。

建議 12 善用公積金儲備，以提高員工士氣及增加員工對機構的歸屬感

- 建議機構繼續按《最佳執行指引》內「使用非定影員工的公積金儲備」（第一組）」的指引，善用該儲備以提高員工士氣及增加員工對機構的歸屬感。

建議 13 進行每年財務推算，包括檢視對上一個財政年度的財務推算的準確度及限制

- 建議機構委任專業或專責人員／組別，每年進行未來三年的財務推算，除審視儲備狀況及進行財政狀況評估外，亦檢視對上一個財政年度的財務推算的準確度及限制，以修訂來年的財務推算，並向董事會匯報；同時，亦積極鼓勵機構提供渠道讓員工知悉財務推算的結果。

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

- 建議把資助機構使用精算服務作財務推算的計劃恆常化，並應要求定影員工數目大幅減少但寄存帳戶的累積

結餘沒有相應下降的機構、累積龐大儲備金額的機構；以及須按《整筆撥款手冊》的規定把高於其全年營運開支 25%的儲備款額退還政府的機構³⁰，優先參與精算服務資助計劃。

(四) 有關運用撥款的相關性的建議

建議 15 釐定《協議》相關活動的考慮準則及運用整筆撥款的比例上限

- 若《協議》相關活動的開支佔某一服務協議單位的整筆撥款 10%或以下，機構須確保這些活動符合(i)-(iv)四項準則：
 - (i) 與《協議》有相同目的及目標；
 - (ii) 與《協議》有相同服務性質；
 - (iii) 與《協議》有相關服務內容；及
 - (iv) 與《協議》有相關服務對象。
- 如擬舉辦的《協議》相關活動的開支佔某一服務協議單位的整筆撥款的比例介乎 10%-20%，機構除了須確保這些活動符合上述(i)-(iv)四項準則外，亦須採用以下較為審慎的原則：
 - (v) 須經董事會／管理委員會先行討論及評估對機構服務、員工及服務使用者的影響並獲得支持；
 - (vi) 須透過既定機制諮詢前線員工及服務使用者；及
 - (vii) 機構擬進行上述《協議》相關活動前，須取得社署的同意。
- 不管擬舉辦的《協議》相關活動的開支佔某一服務協議單位的整筆撥款的比例是多少，如該相關活動不符合《協議》列明的條款（包括以下例子），機構須在進行該《協議》相關活動前取得社署相關服務科的同意：
 - 如《協議》有指明服務對象的規限，而擬舉辦的《協議》相關活動涉及超出既定的服務對象（例如：改變服務對象年齡的上、下限）；及
 - 如《協議》有指明服務地域，而擬舉辦的《協議》相關活動超越／改變既定服務地域。

³⁰ 在整筆撥款津助制度下，機構可保留未用的整筆撥款，把其撥入本身的儲備，以應付未來的開支。整筆撥款儲備（包括利息收入，不包括公積金儲備）的累積上限為機構全年營運開支的 25%。機構須在下一個財政年度把高於 25%上限的款額退還政府。

建議 16 制訂推行《協議》相關活動的工作指引（「工作指引」）

- 建議由社署制訂推行《協議》相關活動的工作指引，列明釐定《協議》相關活動的準則及例子，並適時更新，讓機構有所依從，以減少因推行《協議》相關活動而可能出現的不明確性或不必要爭議。
- 「工作指引」會訂明機構須把提供《協議》相關活動所帶來的收入及支出，全數計入整筆撥款帳目。機構須以獨立帳目形式處理提供非《協議》規定服務所帶來的收入及支出；如機構在提供非《協議》規定服務時，使用了整筆撥款的資源，須就額外收入／資助的對應成本項目（如人手、活動經費或場地經費資助）作成本分攤。
- 建議社署及業界在進行服務檢討時，亦同時檢視《協議》相關活動的資料及成效，並評估是否把它們納入為《協議》常規化的規定服務。

[此建議與上述「福利服務質素」領域的建議有關]

建議 17 製作運用整筆撥款津助的成本分攤指引，以提供成本分攤安排、基準及例子

- 由社署製作一套運用整筆撥款津助的「成本分攤指引」，當中涵蓋就《協議》規定服務與非《協議》規定服務的成本分攤安排及基準，並會列舉機構在問卷所提供適用的例子，以供機構參考。
- 提醒機構必須根據《整筆撥款手冊》，為其每個資助服務單位的經營收支帳分開列明《協議》服務及非《協議》服務。
- 受整筆撥款津助服務與非受整筆撥款津助服務的中央行政開支應進行合理成本分攤。機構可參考有關確保運用撥款的相關性的建議，了解成本分攤的安排及基準。
- 建議機構制訂具透明度的人力資源政策，例如：讓受整筆撥款津助員工及非受整筆撥款津助員工了解其薪酬的資助來源及資助模式。

建議 18 機構須就已推行的《協議》相關活動向社署呈交年度報表，以報告該等活動的開支在某一服務協議單位的整筆撥款中所佔的比例

- 鑑於《協議》相關活動的性質各有不同，故此不適宜把《協議》相關活動納入統計資料系統的季度報告。
- 建議機構須就已推行的《協議》相關活動向社署呈交年度報表，以報告該等活動在某一服務協議單位的整筆撥款的比例。社署會制訂年度報表的範本，內容包括：
 - 《協議》相關活動是否符合建議 15 的考慮準則；
 - 《協議》相關活動的開支在某一服務協議單位的整筆撥款的比例；
 - 機構是否建議把《協議》相關活動納入《協議》規定服務；及
 - 擬建議納入《協議》規定服務的《協議》相關活動，機構須提供活動的服務內容、服務量、服務成效等，供社署考慮。

[此建議與上述「福利服務質素」領域的建議有關]

建議 19 機構須就推行《協議》相關活動，考慮諮詢／知會員工及服務使用者的準則，以提高透明度

- 機構應考慮下列因素以決定是否需要諮詢／知會員工：
 - 處理員工的可能關注及疑慮；
 - 對員工原有工作的實質影響；及
 - 增加《協議》相關活動的透明度等。
- 機構應考慮下列因素以決定是否需要諮詢／知會服務使用者：
 - 確認相關活動設計切合服務使用者的需要；
 - 對服務使用者可能帶來的影響；及
 - 增加《協議》相關活動的透明度等。
- 不論機構決定諮詢／知會員工及服務使用者與否，應備有文件記錄相關的決定及考慮因素。

[此建議與下述「機構問責和機構管治事宜」領域的建議有關]

(五) 有關機構問責和機構管治事宜的建議

建議 20 機構須披露周年財務報告，讓公眾人士閱覽

- 建議機構須按照現時《整筆撥款手冊》要求的途徑披露機構的周年財務報告；及把周年財務報告或相關網址連結呈交社署以上載至社署網頁，讓公眾人士閱覽。

建議 21 機構須提高董事會及管理高層的透明度，讓公眾閱覽董事會成員名單、董事會架構及高層管理／行政人員名單，並適時更新有關資料

- 建議所有機構須提供適當渠道（如年報、機構網頁等）讓公眾（包括員工及服務使用者）閱覽董事會成員名單、董事會架構及高層管理／行政人員名單，並適時更新有關資料。

建議 22 機構須披露最高三層管理人員的薪酬，以加強向公眾負責，並讓公眾更了解機構的財政狀況

- 建議機構須按行政署於 2018 年 8 月 27 日發出的更新指引（即如機構(i)每年獲社署資助 1,000 萬元或以上及(ii)來自社署的運作收入佔其在福利範疇的整體運作收入超過 50%），公開最高級三層管理人員的數目、職級和薪酬條件。
- 鼓勵現時獲豁免遞交及披露「最高級三層人員薪酬條件檢討報告」的機構考慮公開有關最高級三層管理人員的薪酬資料，加強機構向公眾負責及讓公眾更了解機構的財政狀況。

建議 23 機構須向公眾發放有關運用整筆撥款儲備及公積金儲備的資訊，以提高透明度

- 建議機構須向公眾（包括服務使用者）及員工發放有關運用整筆撥款儲備及公積金儲備的資訊，以提高透明度；並透過不同渠道（例如：在單位報告板張貼資料）向公眾（包括服務使用者）及員工發放上述的資訊。

建議 24 機構須提高員工薪酬政策的透明度，包括須披露在整筆撥款資助下各常設職位的薪酬架構及／或起薪點，並給予機構五年過渡時間進行相應的準備工作

- 建議所有機構披露在整筆撥款資助下各常設職位（即非臨時或短期的職位）的薪酬架構及／或起薪點，以提升機構薪酬政策的透明度，而要求披露這些資料一直是員工、立法會、審計署、傳媒以至公眾人士的關注及期望。但為顧及個別機構需時準備相關擬披露的資料或須就其薪酬架構進行討論及調整，建議給予機構五年過渡時間進行相應的準備工作，以全面實施「機構須披露其在整筆撥款資助下各常設職位的薪酬架構及／或起薪點」的建議。同時鼓勵機構在過渡期間亦應盡量披露有關資料。

建議 25 機構須提高在整筆撥款資助下各常設職位（即非臨時或短期職位）編制的透明度

- 建議機構須於報告板及／或網頁公開服務單位在整筆撥款資助下各常設職位（即非臨時或短期職位）的組織架構及相關人手編制，以提升透明度。

建議 26 機構須提高在機構或服務單位發生的特別事故及重要事故的透明度，除了按既定做法向社署適時通報外，亦須向相關的服務使用者／家屬／員工或其他相關人士發放有關資料

- 建議機構須設立機制，就發生在機構或服務單位的特別事故在三個工作天內除了按既定做法向社署發放有關資料的要求外，在保障個人私隱的前提下，還需向相關的服務使用者／家屬／員工或其他相關人士發放有關資料（例如：按特別事故的類別訂立發放資料的對象及渠道）；及
- 建議機構須設立機制，向社署通報涉及廣大公眾利益或知情權的重要事故，並適時透過適當的渠道向公眾發放相關資料。重要事故的例子包括機構出現管治危機、因財務管理問題而影響服務及人手安排等。

建議 27 機構須就重要事宜向可能受影響的員工徵詢意見，以加強向員工負責

- 機構須就一些影響員工的重要事宜徵詢向可能受影響的員工徵詢意見。重要事宜的例子包括更改現有的職員編制、人手比例有顯著改變、薪酬待遇或工作條件、服務檢討／重整服務或改變提供服務的模式、服務發展／

推行《協議》相關活動，及改變服務表現標準。

建議 28 機構須就重要事宜向可能受影響的服務使用者徵詢意見，以加強向服務使用者負責

- 機構須就一些直接影響服務使用者的重要事宜向服務使用者及／或其家屬徵詢意見。重要事宜的例子包括更改現有的職員編制，人手比例有顯著改變、服務檢討／重整服務或改變提供服務的模式、服務發展／推行《協議》相關活動、更改服務表現標準，及調整服務收費。

建議 29 機構須設立董事會及管理高層與員工及服務使用者的常設溝通渠道，以收集及回應員工及服務使用者對整筆撥款津助相關事宜的意見

建議 30 機構須設立渠道讓可能受影響的員工及服務使用者參與重要事宜的決策過程，以提高持份者的參與度

- 建議機構須設立參與渠道，例如出席／列席董事會、服務管理委員會、中心／單位管理委員會、舉行諮詢會議或召開員工大會等，讓可能受影響的員工及服務使用者及／或其家屬參與就一些重要事宜的決策過程。

優化整筆撥款津助制度檢討專責小組

職權範圍

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

成員名單

主席

社會福利署署長

成員

張超雄議員（任期由2017年11月27日至2020年11月30日）

梁志祥議員，SBS，MH，JP

陸頌雄議員

邵家臻議員（任期由2017年11月27日至2020年11月30日）

蔡海偉先生，JP

梁佩瑤女士，JP

方長發先生，JP

郭烈東先生，JP

楊綺貞女士

張志偉先生

葉建忠先生（任期由2017年11月27日至2018年6月28日）

張惠蓮女士（任期由2018年6月29日開始）

陳綺貞女士

李劉茱麗女士，JP

許宗盛先生，SBS，MH，JP

陳美蘭女士，MH，JP

歐楚筠女士

陳志輝教授，SBS，JP

唐業銓先生

楊傳亮先生，BBS，JP

勞工及福利局副秘書長（福利）1

社會福利署副署長（行政）

社會福利署助理署長（津貼）

秘書

社會福利署總社會工作主任（津貼）



優化整筆撥款津助制度檢討

檢討範疇

(a) 非政府機構在整筆撥款津助制度下的運作環境

非政府機構在整筆撥款津助制度下可靈活調配資源和重整服務，適時配合社會不斷轉變的需要。是次檢討包括檢視現時接受整筆撥款津助的非政府機構在不斷轉變的社會環境下持續發展所面對的挑戰及困難，以促進機構繼續維持質素和發展服務。

(b) 檢視人手編制及撥款基準

有意見指估計人手編制及撥款基準應予檢討，以追上服務發展的步伐。就此，社署會向業界收集相關資料及數據³¹，以全面審視因服務需求漸趨複雜和服務使用者期望日漸提高而須進行檢討的事項，包括：

- (i) 估計服務提供、中央行政支援及督導支援的人手編制，以維持穩定和高質素的團隊；
- (ii) 中點薪金撥款基準；及
- (iii) 6.8%公積金撥款基準。

(c) 整筆撥款儲備／公積金儲備的運用和財政規劃

有意見指部分非政府機構囤積巨額儲備而欠缺具體用途，而有一些機構卻面對財赤。非政府機構有需要檢討如何運用整筆撥款儲備和進行財政規劃，內容如下：

- (i) 審視運用整筆撥款儲備和公積金儲備的現況及如何規劃儲備的運用；及
- (ii) 審視及早識別財政風險（例如整筆撥款儲備持續錄得赤字）的機制和財政策劃的機制。

³¹ 包括聘請顧問進行收集資料及研究的工作。

(d) 薪酬架構、員工離職率及職位出缺情況

員工對非政府機構的薪酬政策及架構表示深切關注。就此，是次檢討包括以下項目：

- (i) 檢視社福界的薪酬政策及薪級表（包括考慮員工的工作經驗、起薪點、薪酬調整、合約安排等政策）；及
- (ii) 審視員工離職率和職位出缺情況，和研究所需的改善措施。

(e) 《津貼及服務協議》相關活動和非政府機構的靈活性

非政府機構獲政府／公帑資助，一直協助推行各項政策措施，服務日趨多元化。根據《整筆撥款手冊》第 2.37 段，整筆撥款和整筆撥款儲備同屬經常資助金，本質上是用以支付《津貼及服務協議》（《協議》）所訂服務或相關活動的營運開支。有指整筆撥款津貼用作支援其他措施，會攤薄《協議》原訂服務所獲的人力資源，引起關注。社署同意由 2017 年 8 月起³²，視乎個別項目的評估結果，社署管轄的相關基金申請計劃會向非政府機構提供相當於所申請的補助金金額的 5% 至 15% 不等的中央行政費用額外撥款作後勤之用，以便非政府機構為社區提供多方面服務。不過，業界對如何審議與《協議》相關活動仍然關注，是次檢討包括：

- (i) 審視與《協議》相關活動的評估準則，為與《協議》相關活動的供應和靈活性提供清晰的指引，讓非政府機構可適時回應和滿足社會及地區對服務的需要；
- (ii) 審議與《協議》相關活動及其財政影響（例如是否須就與《協議》相關活動制訂服務表現、監察及服務量指標；這些活動可否及如何納入整筆撥款津助範圍；是否准許以實報實銷方式發還租金和差餉；是否須就活動項目、設施及空間的規定進行評估，以確保能夠配合《協議》規定服務）；及
- (iii) 闡明《協議》規定服務（包括與《協議》相關活動）與其他非《協議》規定服務的成本分攤原則。

³² 香港社會服務聯會於 2017 年 8 月 16 日獲悉有關決定。整筆撥款督導委員會於 2017 年 10 月表示支持這項安排。

(f) 檢討《津貼及服務協議》的機制及檢討機構服務表現評估的機制

為了回應社會不斷轉變的需要，業界認為應設立檢討《協議》的常規機制，就此，政府應同步制訂恆常機制，為各項福利服務發展建立適切及持續的規劃及檢討，以及向服務使用者收集相關的意見，以確保服務質素及促進服務發展。審計報告提出數項建議，以加強非政府機構對服務表現的自我評估。是次檢討包括以下項目：

- (i) 檢討《協議》的常規機制；
- (ii) 檢討並修訂服務表現的自我評估機制，識別和分享機構在自我評估方面的優良措施；及
- (iii) 研究改善服務表現自我評估機制的可行措施。

(g) 機構的透明度和對公眾負責

由於營運社會福利服務涉及巨額資助，非政府機構已按照《整筆撥款手冊》第 4.5 段建立有關撥款運用的問責架構，並根據《整筆撥款手冊》第 4.14 至 4.19 段披露財政資料，包括經審計的周年財務報告及最高級三層管理人員的薪酬條件。為符合《最佳執行指引》的規定，非政府機構亦須向員工提供有關整筆撥款儲備和公積金儲備的資訊。此外，立法會、員工、服務使用者 and 市民大眾對加強透明度的期望日益提高，審計報告建議社署按行政署長發出的披露指引的詮釋，與非政府機構跟進如何糾正有關的披露規定。就此，是次檢討包括下列事項：

- (i) 審議可加強對公眾負責和提高透明度的範疇（例如薪酬 架構、人手編制、儲備運用的披露事宜、機構發生重要事故等）；及
- (ii) 檢討和訂明非政府機構匯報最高級三層管理人員薪酬條件檢討的規定（例如社會福利服務範疇相關營運收入的準則）。

(h) 機構與持份者的溝通及持份者的參與

有意見指應邀請員工和服務使用者參與重大管理決定及服務發展計劃的決策，並加強他們與董事會溝通。是次檢討包括研究非政府機構的現行措施，探討最合適的安排。

17 種服務類別的估算薪酬支出#與中點薪金撥款比較
 (#以社署估計人手編制及員工平均年資³³計算)

	服務種類	中點薪金撥款	按第一輪員工問卷回覆估算薪酬支出	按第一輪及第二輪員工問卷回覆估算薪酬支出
1	中度弱智人士宿舍 (HMMH)	100%	100%	102%
2	兒童之家 (SGH)	100%	102%	99%
3	長者鄰舍中心 (NEC)	100%	98%	98%
4	嚴重弱智人士宿舍 (HSMH)	100%	97%	99%
5	護理安老院 (C&A)	100%	95%	95%
6	綜合青少年服務中心 (ICYSC)	100%	100%	100%
7	綜合家庭服務中心 (IFSC)	100%	104%	100%
8	精神健康綜合社區中心 (ICCMW)	100%	95%	98%
9	特殊幼兒中心 (SCCC)	100%	92%	95%
10	早期教育及訓練中心 (EETC)	100%	92%	94%
11	長者日間護理中心 (DE)	100%	96%	96%
12	嚴重殘疾人士家居照顧服務 (HCS)	100%	95%	98%
13	綜合職業康復服務中心 (IVRSC)	100%	101%	103%
14	展能中心 (DAC)	100%	99%	101%
15	寄養服務 (FC)	100%	101%	96%
16	地區青少年外展社會工作隊 (DYOT)	100%	98%	100%
17	長者地區中心 (DECC)	100%	97%	98%

³³ 年資按服務類別(如家庭及兒童福利服務、安老服務、康復服務、青少年服務等)計算平均值。

	服務種類	中點薪金撥款	按第一輪員工問卷回覆估算薪酬支出	按第一輪及第二輪員工問卷回覆估算薪酬支出
	總數	100%	按第一輪及第二輪員工問卷回覆估算的17種服務類別的薪酬總支出，少於社署中點薪金撥款總額3%	

優化整筆撥款津助制度檢討

兩輪員工調查的結果

164 間受整筆撥款資助機構的員工人數³⁴及分類人數比例

	社工	專職醫療 專業人員	一般職級 員工	其他 員工	總數
人數	8 090	3 873	17 550	9 015	38 528
百分比(%)	21%	10%	46%	23%	100%

兩輪員工問卷調查

第一輪回覆	134	81	450	173	838
百分比(%)	16%	10%	53%	21%	100%

第二輪回覆	121	40	207	81	449
百分比(%)	27%	9%	46%	18%	100%

第一及二輪 回覆	255	121	657	254	1 287
百分比(%)	20%	9%	51%	20%	100%

³⁴ 以 2019 年 6 月 30 日計算。