

**優化整筆撥款津助制度檢討
檢討範疇（b）及（d）項經整合的初步建議**

目的

本文件旨在就檢討範疇（b）及（d）項經整合的初步建議進一步徵詢專責小組的意見。

背景

2. 專責小組在第十二及十三次會議初步審議中央行政津助、檢視人手編制及薪金撥款基準的初步建議。有關薪酬架構、公積金撥款基準、員工離職率／職位出缺情況及人力資源管理的初步建議尚待審議。經進一步收集持份者的意見，社會福利署（社署）整合了有關檢討範疇（b）及（d）項的初步建議供專責小組進一步討論。

經修定的初步建議

中央行政津助

3. 在推行整筆撥款津助制度之前，社署已就津助服務向非政府機構（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¹。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，以及所有 173 間機構均獲得會計支援的撥款。

¹ 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。

4. 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：

年度	項目	金額
<u>額外經常撥款</u>		
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)及督導支援(1.3 億)、增加對「其他費用」的津助(0.5 億)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)	4 億 7,000 萬元
<u>額外一次過撥款</u>		
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

5. 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。持份者大致贊成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，持份者贊成就小型機構的中央行政的基礎津助水平設最低津助額。持份者亦大致贊成為每個新服務單位，按直接服務津助額，提供額外 5% 的中央行政津助。

6. 有持份者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。

7. 有關中央行政津助的初步建議修訂如下：

中央行政津助

- 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）就其現有服務制定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²。
- 建議機構在周年財務報告中，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、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）。

人手編制及薪金撥款基準

8. 政府當年推行整筆撥款津助制度的宗旨，是提供誘因以鼓勵機構善用資源從而減低成本、提高成本效益及改善為使用者所提供的服務。在此制度下，社署的監管角色由控制資源的投入，演變為量度服務的成效。社署不再嚴格控制機構就人手編制、薪酬架構或個別開支項目投入的資源，改為以「整筆撥款」的方式向機構發放經常撥款，讓機構可靈活地調配資源和重整服務，適時配合社會不斷轉變的需求。

² 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。

9. 整筆撥款津助制度下，社署按個別服務所訂定的估計資助人手編制只供社署計算受資助服務的資助額；而機構的薪酬架構及薪級表與公務員的薪酬架構及薪級表脫鉤，薪酬成本改為根據整筆撥款津助方程式獲得資助。社署根據個別服務的估計資助人手編制，按有關職位在相關薪級表的中點薪金計算薪酬撥款。另外，社署已按機構個別職級員工的招聘及職位出缺情況，在20個有招聘或挽留人手困難的職級（包括專職醫療及前線照顧職級）³，在中點薪金之上提供兩至三個額外薪級點的撥款。

10. 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。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⁴。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⁵，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⁶，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。結果反映整筆撥款津助制度讓機構在管理人力資源時靈活性增加，有助機構應付服務需求以至勞工市場的變化。事實上，很多機構均有善用這項優點重整服務，以迅速回應服務的需要及有效率地提供福利服務。社署亦不時就個別服務

³ 20 個有招聘或挽留人手困難的職級：臨床心理學家、言語治療主任、高級職業治療師、一級職業治療師、二級職業治療師、高級物理治療師、一級物理治療師、二級物理治療師、高級護士長、護士長、護士長（精神科）、註冊護士、註冊護士（精神科）、登記護士、登記護士（精神科）、高級特殊幼兒工作員、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。

⁴ 164 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	總人數
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
%	21%	10%	46%	23%	100%
社署估計資助人手編制的人 數	8 062	4 894	21 002	5 226	39 184
%	21%	13%	53%	13%	100%

⁵ 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。

⁶ 有 7 種服務的實際資助人手編制比估計資助人手編制為多 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為多 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%。

（包括服務的估計資助人手編制）作出檢視，以適時回應服務使用者的服務需要。

11. 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⁷，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%⁸。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。詳細數據請參閱**附件一**。

12. 如上文所述，機構在過去已根據各項工作要求等，制定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。

13. 在上文第10段提及顧問公司向機構收集實際資助服務員工人數，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⁹、其他員工¹⁰）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**附件二**。

⁷ 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%。

⁸ 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**高出**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。

⁹ 一般職級員工：例如個人護理員、保健員、福利工作員等。

¹⁰ 其他員工：例如行政人員，其他專業人員等。

17. 在檢視顧問公司的相關數據及分析，以及持份者的意見後，社署就有關人手編制及薪金撥款基準的初步建議修訂如下：

人手編制及薪金撥款基準

- 在是次優化整筆撥款津助制度檢討中，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彈性聘用人手，以迅速回應服務的需要及有效率地提供福利服務，所以大部分持份者認同制度應予保留。
- 根據顧問公司研究所得的資料，機構的估算薪酬支出與社署中點薪金撥款大致相若，因此建議應維持中點薪金的撥款基準。
- 社署會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，並會優先要求定影員工數目大幅減少但寄存帳戶及／或整筆撥款儲備（包括寄存帳戶儲備，不包括公積金儲備）的累積結餘沒有相應減幅的機構、累積龐大儲備金額的機構、以至須把高於其全年營運開支 25% 的儲備款額退還政府的機構，參與精算服務資助計劃。

服務檢視

- 為配合服務的發展及迎合服務使用者不斷轉變的服務需要，社署服務科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）。就此，社署會參考檢討範疇（f）的有關建議，與業界探討未來服務檢討的優次。

薪酬架構

18. 如上文第 9 段所述，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脫鉤，薪酬成本改為根據整筆撥款津助方程式獲得資助。因此，受資助機構應訂立機制設計合適的職系及薪酬制度，毋需跟從社署估計資助人手編制及公務員薪級表。

19. 根據顧問公司收集到的資料，不少機構因應服務需要及按機構的人力資源政策，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。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。以社工職系為例，機構按受

聘員工的學歷和經驗劃分不同層級：

- 社工 I（要求：社工學位，5 年督導/管理經驗）
- 社工 II（要求：社工學位，3 年相關經驗）
- 社工 III（要求：社工學位）
- 社工 IV（要求：社工文憑，3 年相關經驗）
- 社工 V（要求：社工文憑）

20. 在訂定薪酬方面，顧問公司發現個別職級的人職薪酬比公務員相若職級的起薪點為低¹³，另亦有頂薪點／最高薪酬高於公務員相若職級的中點薪酬的情況¹⁴。

21. 持份者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。

穩定人手措施

22. 員工是機構的最重要的資源，團隊穩定性對社會福利服務十分重要。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。

23. 有持份者認為機構應定期檢視其人力資源政策，按整體財政狀況設立認同員工貢獻的薪酬政策，從而吸引和挽留員工，尤其是有招聘困難的職位。相關措施亦應盡量屬長遠而非短期性質並定期檢視。

24. 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

¹³ 下列職級入職薪酬低於公務員起薪點的機構比率（按有下列職級的回覆機構計）：

職級	入職薪酬低於公務員起薪點的機構比率
助理社會工作主任(ASWO)	50%
社會工作助理(SWA)	39%
個人照顧工作員(PCW)	55%

¹⁴ 下列職級最高薪酬高於公務員中點薪金的機構比率（按有下列職級的回覆機構計）：

職級	最高薪酬高於公務員中點薪金的機構比率
助理社會工作主任(ASWO)	51%
社會工作助理(SWA)	57%
個人照顧工作員(PCW)	72%

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。

25. 根據顧問公司收集到的資料，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。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（2015-16 至 2019-20 年度）整體公積金撥款使用率維持在 84%至 88%；而截至 2020 年 3 月，機構的整體公積金儲備約 15.5 億元，較 2019 年 3 月上升接近 1.6 億元，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。

26. 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。據社署了解，大部份機構大致按與社署簽訂的《津貼及服務協議》的有效期訂定聘用員工的合約期。然而，不少機構仍採用較短合約期的合約聘用提供長期服務的員工，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。

27. 在檢視顧問公司的相關數據及分析，以及持份者的意見後，社署建議有關薪酬架構及穩定人手措施的初步建議修訂如下：

- 員工是機構的最重要的資源，團隊穩定性對社會福利服務十分重要，機構應定期檢視其人力資源政策，按整體財政狀況設立認同員工貢獻的薪酬政策，從而吸引和挽留員工，尤其是有招聘困難的職位。相關措施亦應盡量屬長遠而非短期性質。社署亦會因應個別職級的招聘及職位出缺情況，考慮是否有需要額外撥款供機構調整相關職位的薪酬水平。
- 公務員總薪級表在整筆撥款津助制度下只是社署計算機構撥款額時採用的工具，並非用作薪酬標準。機構在制定員工薪酬架構時，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 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。機構可參考檢討範疇（c）的有關初步建議，改善管理寄存帳戶。
- 留意到不少機構採用短期合約聘用員工，建議機構應制定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¹⁵、定期向董事會匯報離職率等資料，以便制定適當的員工友善及減少人手流失的措施。

檢討工作時間表

28. 因應 2019 冠狀病毒病的疫情，檢討工作時間表亦作出相應的修訂。社署將於四月內就所有初步建議諮詢相關界別，並隨後把檢討報告書的草擬本傳閱供成員參考。視乎成員的意見，社署須於五月內向勞工及福利局(勞福局)提交最終報告。勞福局會爭取在本年七月前向社會福利諮詢委員會及立法會福利事務委員會匯報檢討結果。

徵詢意見

29. 請專責小組成員就經修訂的初步建議（第 7、17 及 27 段）提出意見。

社會福利署
二零二一年四月

¹⁵ 審計署署長第 69 號報告書第 1 章就「社會福利署對整筆撥款的管理」第 5 部分有關員工流失率問題上，建議向機構公布與離開機構的員工進行離職會面的良好做法，使機構更了解員工的顧慮。社署回應指「社署會透過適當渠道鼓勵機構採納良好管理方法，包括為離職員工進行離職面談，並會於優化整筆撥款津助制度檢討中詳細審視有關員工離職率一事」。

附件一

17 種服務類別的估算薪酬支出與中點薪酬撥款比較
(以社署估計人手編制及員工平均年資¹計算)

	服務種類	中點薪酬撥款	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%

¹ 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。

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¹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%

¹ 以 2019 年 6 月 30 日計算。