

第 1 章

勞工及福利局
社會福利署

社會福利署對整筆撥款的管理

香港審計署
二零一七年十月二十七日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十九號報告書》共有 9 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

社會福利署對整筆撥款的管理

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.4
傳統津助制度	1.5 – 1.7
整筆撥款津助制度	1.8 – 1.29
審查工作	1.30 – 1.34
政府的整體回應	1.35 – 1.36
鳴謝	1.37
第 2 部分：財務監察	2.1
非政府機構保留儲備	2.2 – 2.15
審計署的建議	2.16
政府的回應	2.17
披露非政府機構高層人員的薪酬	2.18 – 2.26
審計署的建議	2.27
政府的回應	2.28 – 2.29
會計審查	2.30 – 2.33
審計署的建議	2.34
政府的回應	2.35
以整筆撥款津助補貼自負盈虧活動	2.36 – 2.40
審計署的建議	2.41
政府的回應	2.42
管控固定資產及零用現金	2.43 – 2.44
審計署的建議	2.45
政府的回應	2.46
檢討非政府機構的收費及費用	2.47 – 2.51
審計署的建議	2.52
政府的回應	2.53

	段數
第 3 部分：非政府機構服務質素的自我評估	3.1
自我評估機制	3.2 – 3.5
進行及匯報自我評估	3.6 – 3.7
審計署的建議	3.8
政府的回應	3.9
實施服務質素標準	3.10 – 3.12
審計署的建議	3.13
政府的回應	3.14
進行內部服務審查	3.15 – 3.16
審計署的建議	3.17
政府的回應	3.18
第 4 部分：社會福利署對服務的監察	4.1
非政府機構服務表現欠佳	4.2 – 4.3
審計署的建議	4.4
政府的回應	4.5
根據所達個案量向非政府機構發放津助	4.6 – 4.23
審計署的建議	4.24
政府的回應	4.25
為非政府機構訂定服務表現標準	4.26 – 4.27
審計署的建議	4.28
政府的回應	4.29
非政府機構使用服務資源	4.30 – 4.31
審計署的建議	4.32
政府的回應	4.33
續訂《津貼及服務協議》	4.34 – 4.36
審計署的建議	4.37
政府的回應	4.38
進行服務表現探訪及服務表現年檢	4.39 – 4.47
審計署的建議	4.48
政府的回應	4.49

	段數
第 5 部分：管治及管理事宜	5.1
《最佳執行指引》的推行情況	5.2 – 5.10
審計署的建議	5.11
政府的回應	5.12
採用更多良好管治做法	5.13 – 5.21
審計署的建議	5.22
政府的回應	5.23
處理非政府機構員工流失率高企的問題	5.24 – 5.30
審計署的建議	5.31
政府的回應	5.32
第 6 部分：檢討整筆撥款津助制度	6.1
2008 年整筆撥款津助制度檢討	6.2 – 6.13
審計署的建議	6.14
政府的回應	6.15
未來路向	6.16 – 6.18
審計署的建議	6.19
政府的回應	6.20
附錄	頁數
A：整筆撥款津助制度下 165 間非政府機構獲得的津助 (2016-17 年度)	121 – 127
B：服務質素標準 (2017 年 3 月 31 日)	128 – 129
C：《最佳執行指引》(2017 年 3 月 31 日)	130 – 133
D：社會福利署：組織圖 (摘錄)(2017 年 6 月 30 日)	134
E：整筆撥款獨立檢討委員會的建議 (2008 年)	135 – 139

社會福利署對整筆撥款的管理

摘要

1. 社會福利署(社署)負責發展和統籌香港的福利服務。非政府機構(機構)獲社署提供津助，為公眾提供福利服務，包括安老服務、家庭及兒童福利服務、康復服務，以及青年及感化服務。在該 4 個福利服務範疇下，共有大約 140 種服務(例如安老服務包括長者日間護理中心和綜合家居照顧服務)。

2. 2001 年 1 月之前，當局透過傳統津助制度向機構提供津助。在該制度下，社署向機構撥款以支付用於提供認可福利服務的實際成本。2001 年 1 月，當局推出整筆撥款津助制度，作為向機構提供資助的重大改革。在傳統津助制度下受資助的機構，可自願選擇加入整筆撥款津助制度。2016–17 年度，在 170 間接受社署津助的機構中，有 165 間(97%)已加入了整筆撥款津助制度，其餘 5 間(3%)繼續留在傳統津助制度下。2016–17 年度，機構獲發放的整筆撥款津助合共 125 億元。

3. 整筆撥款津助是以每間機構作為單位發放。每年向機構發放的整筆撥款津助金額為員工薪金、公積金撥款和其他費用(例如行政費用、公用事業的收費和司機的超時工作津貼)相加後減去社署認可的機構收費(例如截至 2016 年 4 月 1 日，長者護養院的每月宿費為 1,994 元)。在整筆撥款津助制度下，機構的管理層可自主靈活地調配津助資源，以配合服務需要。《津貼及服務協議》(《協議》)涵蓋進行《協議》相關活動和提供其他支援服務的事宜；在《協議》的範疇內，機構可靈活調配整筆撥款津助以支付其開支(員工開支及其他營運開支)。

4. 機構可保留未動用的整筆撥款津助作為儲備(即整筆撥款儲備)，以應付日後開支。累積儲備(與公積金儲備和寄存帳戶結餘分開計算——見第 8 段)的上限為機構受資助服務每年營運開支(不包括公積金開支)的 25%，超出 25% 上限的款項須予退還，交回政府。機構可自行斟酌把儲備用於《協議》規定服務和《協議》相關活動。

5. 社署為機構轄下服務單位所提供的每項服務(見第 1 段)擬備《協議》。舉例來說，如某服務單位提供 2 項服務，社署會擬備 2 份《協議》，並把該服

摘要

務單位視為 2 個“服務協議單位”(單位)。*《協議》* 界定由單位提供的福利服務，並訂明單位須達致的服務量標準(例如使用率)和服務成效標準(例如服務使用者處理家庭問題的能力有所改善的百分比)、單位須符合的基本服務規定(例如員工資歷和院舍開放時間)、所需遵守的 16 項服務質素標準及所需遵守的*《整筆撥款手冊》*(*《撥款手冊》*)及*《整筆撥款通告》*所訂規定。機構也須採取在整筆撥款督導委員會(見第 6 段)的幫助下制訂的*《最佳執行指引》*(*《執行指引》*——見第 22 段)所列載的最佳做法。於 2017 年 3 月 31 日，社署已就該 165 間機構轄下的 2 691 個單位擬備*《協議》*。

6. 整筆撥款督導委員會由勞工及福利局(勞福局)委出，負責監察整筆撥款津助制度的推行情況，並找出尚待改善之處。當局也成立了整筆撥款獨立處理投訴委員會，以處理與整筆撥款有關但接受津助的機構未能妥善解決的投訴。

7. 審計署最近就社署對整筆撥款的管理進行審查。除對社署的記錄(涵蓋機構和單位)進行數據分析及查核外，審計署也探訪了：(a) 5 間機構及其 5 個單位，重點審查 2014–15 至 2016–17 年度期間某些表現欠佳的福利服務；及 (b) 6 間機構及其 18 個單位，以審查整筆撥款津助的使用概況。

財務監察

8. **需要實施運用儲備的良好做法** 截至 2016 年 3 月 31 日，機構保留合共 47 億元儲備，當中 (a) 17 億元為 150 間機構持有的整筆撥款儲備(見第 4 段)；(b) 18 億元為 122 間機構持有的寄存帳戶結餘(社署於 2004–05 至 2006–07 年度 3 年期間暫緩要求機構退還高於 25% 上限的整筆撥款儲備餘款(見第 4 段)，寄存帳戶因而出現)；及 (c) 12 億元為 159 間機構持有的公積金儲備。機構可把整筆撥款儲備和寄存帳戶結餘用於*《協議》*規定服務和*《協議》*相關活動，但公積金儲備則只可用作公積金供款。機構理應遵守*《執行指引》*(見第 5 段)有關運用儲備的做法。該等儲備的總金額由 2011–12 年度的 34 億元，增加至 2015–16 年度的 47 億元，增幅為 38%。審計署探訪了 6 間機構(見第 7(b) 段)，留意到有部分機構有運用儲備的計劃。社署需要：(a) 採取進一步措施，以協助機構分享、採用和實施有關運用儲備的良好做法，並按照*《執行指引》*披露儲備的用途；(b) 在機構未能遵守*《執行指引》*的情況下，確保機構能夠提出充分理據，並視乎情況准予豁免；及 (c) 時常監察機構的儲備結餘，並在有需要

摘要

時提醒機構採取進一步措施，善用儲備以改善《協議》規定服務和《協議》相關活動(第 1.9、2.3 至 2.5、2.8、2.10 及 2.11 段)。

9. **持續錄得整筆撥款營運虧損的機構** 審計署發現，於 2015–16 年度，有 31 間機構錄得整筆撥款營運虧損。該 31 間機構當中，有 14 間於 2013–14 至 2015–16 年度期間連續 3 年出現虧損；而該 14 間機構當中，有 8 間已耗盡整筆撥款儲備(即整筆撥款儲備和寄存帳戶結餘)，並從非《協議》來源(例如自負盈虧活動的收入)補貼營運資金。餘下 6 間機構在動用整筆撥款儲備抵銷整筆撥款營運虧損後，整筆撥款儲備仍未用罄。社署需要：(a) 查明機構持續錄得整筆撥款營運虧損的原因，並在有需要時提供意見；及 (b) 就可能影響財政平衡的問題，不斷檢視虧損機構的營運情況，並確保機構順利為公眾提供《協議》規定服務(第 2.13 及 2.15 段)。

10. **披露機構高層人員的薪酬** 2003 年 3 月，行政署長發出《通函》，規定除非符合一項或以上豁免準則(例如受資助機構過去 4 年內平均所獲的政府資助佔同期平均營運收入的 50% 或以下)，否則受資助機構每年均須檢討和披露最高級三層人員的薪酬。在 2015–16 年度 165 間獲得整筆撥款津助的機構當中，有 66 間(40%) 不獲豁免遵守披露規定。審計署發現：(a) **延遲實施披露規定** 實施披露規定的生效日期為 2003 年 4 月 1 日，然而，社署於較後時間，即由 2009–10 年度才實施披露規定，當中並沒有書面證據顯示勞福局曾經批准延遲實施披露規定；及 (b) **更多機構或須披露高層人員的薪酬** 2017 年 7 月，行政署長通知社署，其現行檢討和披露機構最高級三層人員薪酬的做法有別於《通函》的原意。社署是以機構的綜合營運收入來計算 50% 的收入門檻，而非以勞福局和社署職限內該機構的營運收入作基準。如果社署依照《通函》的原意作披露薪酬的基準，或有更多機構須披露其高層人員的薪酬。社署應就其計劃的行動，在進行下次年度檢討時與勞福局磋商(第 2.18 至 2.20、2.22 及 2.24 段)。

11. **會計審查的改善範圍** 社署轄下財務科到訪機構進行會計審查，包括檢視機構是否符合《撥款手冊》所載的會計和財務匯報規定，以及檢視內部控制程序並提供意見。審計署檢視了社署轄下財務科所進行的會計審查，並發現：(a) 53 間擬於 2016–17 年度接受審查的機構涉及合共 120 個單位，當中有 6 間(53 間的 11%) 機構涉及合共 21 個(120 個的 18%) 單位未能如期在該年度進行審查；(b) 在審查機構轄下單位時，常常發現若干違規情況(例如把非《協議》支出記入整筆撥款項下)和內部控制漏洞(例如收入及收據的處理)；(c) 某些機構轄下單位的內部控制漏洞存在已久；及 (d) 財務科在制訂以風險為本的審查時沒有考慮其他風險因素(例如有營運虧損的機構)(第 2.30 及 2.33 段)。

12. **以整筆撥款津助補貼自負盈虧活動** 提供《協議》規定服務(包括《協議》相關活動)的機構兼辦非《協議》規定服務，情況十分普遍。機構不得使用整筆撥款津助補貼非《協議》規定服務。審計署發現：(a) **需要分攤總辦事處的經常開支** 審計署曾探訪的6間機構均設有總辦事處，為所屬機構執行中央行政和支援職能。2015–16年度，6間機構的總辦事處共涉大約7,190萬元經常開支。當中3間機構，總辦事處的經常開支(在2015–16年度介乎1,050萬元至2,220萬元)全數記入《協議》規定服務項下；及(b) **需要採用合適基準來分攤經常開支** 有2間機構把經常開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務時，所採用的基準未必一致，比例也未必恰當。舉例而言，有機構行政總裁於2015–16年度的157萬元薪酬全數記入《協議》規定服務項下(第2.36至2.40段)。

非政府機構服務質素的自我評估

13. **自我評估在進行及匯報上的不足之處** 機構須定期就服務量標準、服務成效標準、基本服務規定和服務質素標準的達標水平進行自我評估，並向社署提交報告。審計署審查了2014–15至2016–17年度期間機構向社署匯報服務量／服務成效標準的達標水平，發現：(a) 有機構未有準確匯報，以致有多報或少報服務表現達標水平的情況；及(b) 衡量服務成效方面有改善的空間。舉例來說，於服務使用者完成訓練並衡量服務成效時，在審計署審查的30宗服務使用者個案當中，有一間機構的14宗臨床評估只是透過電話進行，而非實地進行。此外，該機構在服務使用者完成預定訓練節數10%或以上，也視有關訓練已經完成(第3.2、3.6及3.7段)。

14. **實施服務質素標準的不足之處** 社署表示，服務質素標準提供概覽，說明單位應做什麼以提供優質服務，因此期望機構自訂適切的服務質素標準手冊，以便達到所訂標準。審計署探訪了6間機構轄下的18個單位，發現：(a) 機構未達服務質素標準手冊所訂標準的個案(例如有2名服務使用者在未獲院長批准下，暫時離開單位7天以上(由9至30天不等))；(b) 11個單位沒有使用社署的自我評估清單以協助根據服務質素標準進行自我評估；及(c) 有1個單位的清單中提及該單位在其辦事處為服務使用者提供年報和服務小冊子的錄音版及點字版，但審計署未能在其辦事處找到相關文件(第3.10至3.12段)。

社會福利署對服務的監察

15. **機構服務表現欠佳** 如機構轄下的單位被發現未達所規定的服務表現標準，該機構須向社署提交行動計劃，詳述如何改善有關服務。如機構經多番努力仍未能改善其服務表現，社署便會作出最終懲處，撤銷所涉單位的整筆撥款津助。於 2001 年 1 月至 2017 年 9 月期間，社署行使權力終止一間機構的整筆撥款津助。審計署審查 2012–13 至 2016–17 年度 5 年期間連續 3 年或以上未達服務量／服務成效標準的 20 個單位，發現雖然相關機構於每個相連年度均已就改善服務提交行動計劃，但服務表現仍持續欠佳。在該 5 年期間，除 6 個需根據所達個案量而獲津助的單位（見下文第 16 段）外，其餘 14 個均獲全額整筆撥款津助（第 4.2 及 4.3 段）。

16. **根據所達個案量向機構發放津助** 鑑於嚴重殘疾人士家居照顧服務（家居照顧服務）和嚴重肢體傷殘人士綜合支援服務（綜合支援服務）的使用率較預期低，為求善用公帑，提供家居照顧服務和綜合支援服務的機構所獲得的津助分別由 2015 年 4 月和 2015 年 8 月起與服務使用者的人數（即個案量）掛鉤。在 6 個提供家居照顧服務的單位和 2 個提供綜合支援服務的單位當中，審計署探訪了 2 個家居照顧服務單位和 1 個綜合支援服務單位。審計署就該 3 個單位各審視了 50 宗使用者個案，涵蓋 2015 年 4 月至 2016 年 12 月期間，以確定按單位所達個案量釐定津助額的做法是否妥善（第 4.7 及 4.12 段）。審計署發現：

- (a) **需要檢討在提供家居照顧服務及綜合支援服務方面表現欠佳的問題** 雖然 8 個單位（6 個提供家居照顧服務的單位和 2 個提供綜合支援服務的單位）在 2015–16 及 2016–17 年度達致個案量的要求後獲得社署全額津助，但這些單位在提供家居照顧服務和綜合支援服務方面表現明顯欠佳（例如某提供家居照顧服務的單位於 2016–17 年度為服務使用者提供護理服務的議定服務時數為 158 400 小時，但實際達到的時數只有 34 201 小時）；
- (b) **採用不同決定因素計算個案量** 該 3 個受訪單位採用不同決定因素計算個案量。其中 1 個單位為某人作出申請服務資格的評估並收納該人為服務使用者時，已將其個案納入個案量；但另外 2 個單位在收納服務使用者並為其制定照顧計劃後，才將其個案納入個案量；
- (c) **沒有提供支援服務的個案** 有些個案中，服務使用者未獲提供任何支援服務（例如護理服務）（在審計署審查的其中 1 個受訪單位，50 宗個案中有 13 名（26%）服務使用者未獲提供任何支援服務）；

摘要

- (d) **安排服務使用者退出服務有所延誤** 有 2 個受訪單位在安排使用者退出服務時有所延誤。在 28 宗延誤個案中，有 22 宗的服務使用者本可在對上財政年度退出服務，但卻在新財政年度才獲安排退出服務。由於社署在計算於新財政年度向單位發放的津助時，只考慮截至對上財政年度 3 月 31 日退出服務的使用者人數，在新財政年度才安排使用者退出服務，會令社署繼續就退出服務者向單位發放津助；
- (e) **服務使用者同時接受家居照顧服務和綜合支援服務** 為免資源重疊，每名服務使用者只能參予家居照顧服務或綜合支援服務而非兩者皆得。然而，審計署發現，在 3 個受訪單位中，有 4 名服務使用者同時接受家居照顧服務和綜合支援服務所提供的支援服務；及
- (f) **需要檢討單位所獲津助的計算方法** 鑑於 3 個單位服務使用者的退出率較預期為高（介乎 27% 至 38%），審計署重新計算於 2015–16 及 2016–17 年度發放予該等單位的津助，方法是基於每日服務使用者人數，而不是基於截至對上財政年度 3 月 31 日的服務使用者人數（即社署向提供家居照顧服務及綜合支援服務的單位發放津助的計算方法）。審計署以每日服務使用者人數作基準而重新計算，結果顯示可從 2015–16 及 2016–17 年度撥予該 3 個單位的津助中，分別節省 1,290 萬元及 410 萬元。節省下來的津助，可用於提供其他福利服務（第 4.10、4.13、4.14 及 4.19 至 4.22 段）。

17. **為機構訂定服務表現標準的不足之處** 服務量標準和服務成效標準是針對個別服務而訂定，並載於與單位共同擬訂的《協議》中，具體說明機構應達致的服務表現。然而，審計署留意到，截至 2017 年 3 月 31 日，與單位擬訂的 2 691 份《協議》中，有 2 209 份（82%）不包括服務成效標準。舉例來說，在 5 個提供相同福利服務的單位中，有 3 個必須達致服務成效標準，但另外 2 個則並沒有此項需要（第 4.26 及 4.27 段）。

18. **需要確保機構妥善運用服務資源** 機構獲准使用整筆撥款津助以提供《協議》規定服務和《協議》相關活動。機構應在舉辦活動前，及早就何謂“《協議》相關”活動諮詢社署。審計署探訪 11 間機構（見第 7 段）期間，發現 1 間機構轄下的 1 個單位為 6 歲以下兒童和退休男士舉辦活動，但他們並非該《協議》訂明的服務對象。該單位沒有就該等活動是否“《協議》相關”活動及可否舉辦該等活動向社署尋求澄清。審計署又發現，另一個機構的單位在管理為有緊急需要而無法妥為照顧幼兒的家庭所提供的幼兒緊急宿位服務，有可予改善

摘要

的空間。該等緊急宿位的住宿期為 6 個星期，然而，在審計署探訪當日，在該 20 個緊急宿位中，有 6 個已由幼兒佔用了超過 22 個月至 31 個月，有 13 個則由社工致電預留卻未獲使用（該 13 個宿位當中，有 1 個已被預留了 72 日）。此外，在 2016 年 4 月至 2017 年 6 月期間，在 39 宗後來被社工取消的預留個案中，有 9 宗的宿位被預留了 5 至 7 個月卻未獲使用，有 15 宗則預留了 3 至 4 個月卻未獲使用（第 4.30 及 4.31 段）。

19. **需要對不設時限《協議》的單位進行全面的服務表現檢討** 截至 2017 年 3 月 31 日，在 2 691 份《協議》中，有 985 份 (37%) 設有時限（即協議期一般為 3 或 5 年），另外 1 706 份 (63%) 則不設時限（即沒有特定協議期）。審計署留意到，有時限《協議》的單位須接受全面檢討（即考慮單位在服務量標準、服務成效標準、基本服務規定和服務質素標準的達標水平、社署進行服務表現探訪的結果（見第 20 段），以及針對該單位的投訴），但不設時限《協議》的單位則無須接受有關檢討（第 4.34 至 4.36 段）。

20. **進行服務表現探訪的不足之處** 社署到機構轄下的單位進行服務表現探訪，以評估其服務表現。審計署人員審查社署於 2012–13 至 2016–17 年度期間進行服務表現探訪的記錄，並於 2017 年 5 月至 7 月期間隨同社署人員進行 8 次服務表現探訪，發現：(a) 截至 2017 年 3 月 31 日，在 2 691 個單位中，社署從未探訪其中 542 個 (20%) 單位；(b) 在隨同社署人員進行的服務表現探訪中，與社署人員面談的 25 名服務使用者全部由單位預先選定，而獲邀填寫問卷的服務使用者中，也有部分由單位揀選。此外，供審查用的單位營辦服務記錄的樣本，也不一定由社署人員自行揀選（第 4.39、4.41、4.42 及 4.45 段）。

21. **需要改善服務表現年檢** 審計署檢討社署對單位進行的服務表現年檢，發現：(a) 服務表現年檢只涵蓋服務量標準和服務成效標準的達標水平，而沒有其他資料，例如其他服務表現標準（即基本服務規定和服務質素標準）的達標水平，以及社署進行服務表現探訪的結果；及 (b) 並沒有證據顯示服務表現年檢結果已提交予社署首長級人員參考及討論（第 4.47 段）。

管治及管理事宜

22. **需要改善《執行指引》的推行情況** 《執行指引》（見第 5 段）於 2014 年 7 月生效，用以鼓勵機構改善其財務管理、人力資源管理、機構管治及問責程

摘要

度，從而提升管治水平。《執行指引》就 14 個策略項目提供指引(例如“使用儲備”和“機構處理投訴的政策及程序”)，該 14 個項目當中，有 7 項屬“第一組指引”，即機構除非有充分理由，否則理應遵守的指引；另外 7 項則屬“第二組指引”，即鼓勵機構採用的指引。機構有 3 年過渡期(即須於 2017 年 6 月 30 日或之前)推行有關指引。機構須向社署提交自我評估報告，以匯報推行第一組指引的進度；至於第二組指引，提交自我評估報告與否純屬自願。審計署發現：(a) 有些機構沒有在其自我評估報告內準確匯報推行《執行指引》的情況；(b) 在 165 間就第一組指引提交 2015–16 年度自我評估報告的機構中，有 58 間(35%)逾期提交報告；(c) 在 154 間自願就第二組指引提交 2015–16 年度自我評估報告的機構中，只有 38 間已全面推行 7 項第二組指引；及(d) 擬備《執行指引》期間，有待制訂最佳做法的項目有 18 個。社署諮詢福利界後，於 2014 年 4 月就該 18 個項目當中的 14 個制定最佳做法，並將之納入《執行指引》。2014 至 2017 年期間，社署嘗試促使機構就餘下 4 個與人力資源管理有關的項目(例如員工薪酬政策及清楚訂明薪金架構及／或起薪點的薪酬政策)議定最佳做法，但沒有結果(第 5.2 至 5.6、5.8 及 5.9 段)。

23. **需要採用更多良好管治做法** 《撥款手冊》已在附錄中加入政府效率促進組的《受資助機構企業管治指引》(《管治指引》)，作為參考資料之一。審計署探訪 6 間機構後發現，該等機構均有更大空間採用《管治指引》所載的良好管治做法。審計署發現：(a) 6 間機構中只有 2 間編制管治組織／委員會成員的出席率；(b) 2013–14 至 2015–16 年度期間，在該 6 間機構中，缺席所有管治組織／委員會會議的管治組織／委員會成員比例高達 21.2%，而且有出席率偏低的管治組織／委員會成員連任管治組織／委員會席位；(c) 只有 2 間機構採用兩層申報利益制度；(d) 有 4 間機構並沒有使用申報表格記錄成員申報的利益。1 間機構未能提供所有成員的申報表格供審計署審查。此外，就另一間機構而言，管治組織成員只須申報所擔任的董事職位，但無須申報其他利益(例如金錢上的利害關係)；及(e) 截至 2017 年 8 月 31 日，2 間機構沒有製備策略計劃，其中 1 間機構沒有製備行動計劃(第 5.13、5.14、5.16、5.18 及 5.20 段)。

24. **需要處理機構員工流失率高企的問題** 審計署到訪的 6 間機構在 2013–14 至 2015–16 年度期間的員工流失率高企，介乎約 14% 至 35% 不等。在該 6 間機構當中，有 1 間沒有與離職員工進行離職會面。另外 5 間機構於 2015–16 年度與 274 名離職員工進行的離職會面顯示，不少人(133 人或 48.6%)基於工作相關理由離職。審計署更留意到該 6 間機構的薪酬相關問題對員工士氣和機構穩定性造成影響。社署在計算向機構發放的整筆撥款津助時，皆以政府薪級表的中點薪金為基準。但實際薪金的釐定，卻是基於個別員工的技能、

職級、年資和經驗等多項因素。有些機構員工的薪金難免高於中點薪金，甚至超越頂薪點，而另一些員工的薪金則低於中點薪金。部分職級的薪酬釐定方式也有欠透明(第 5.27、5.28 及 5.30 段)。

檢討整筆撥款津助制度

25. **2008 年整筆撥款津助制度檢討** 2008 年，整筆撥款獨立檢討委員會就整筆撥款津助制度進行檢討，其檢討報告載有 36 項如何改善該制度的建議。2009 年 2 月，勞福局及社署原則上接納全部建議。審計署留意到，在推行建議方面有可予改善之處：(a) **需要就已進行的精算或相關研究向機構徵詢意見** 在其中 1 項建議中，整筆撥款獨立檢討委員會建議政府應提供精算服務，供機構自願申請。該服務旨在讓機構透過進行精算研究，評估其履行員工承諾和支付預計薪酬開支的能力。自 2014 年 11 月起，機構也獲准展開精算研究或相關研究(例如財政及人力資源制度檢討)。截至 2017 年 7 月 31 日，有 11 間機構已向社會福利發展基金申請撥款(介乎 25,500 元至 841,500 元不等)，以展開由外聘顧問進行的研究。為確保基金用得其所及研究發揮作用，社署需要向所有已進行研究的機構取得意見，並向各間機構公布該等意見；及 (b) **需要更妥善管理潛在利益衝突** 在另一項建議中，整筆撥款獨立檢討委員會建議成立處理投訴的委員會，就涉及整筆撥款的投訴作出裁定。整筆撥款獨立處理投訴委員會(委員會)因此於 2009 年 4 月成立(見第 6 段)。審計署審查了委員會在 2009 年 4 月至 2017 年 3 月期間的 31 次會議記錄，並發現：(a) 委員會其中 1 名委員是被投訴機構轄下學校的校長。2011 年 7 月至 2012 年 11 月期間，有 4 次委員會會議審議了 7 宗有關該機構的投訴。該委員儘管與該機構有關連，但在申報表上報稱沒有潛在利益衝突。在該 4 次會議中，該委員曾在其中 2 次會議上參與討論，並在其中 1 次會議上就投訴不成立的結果予以批准；及 (b) 在 31 次委員會會議中，有委員會委員在其中 21 次會議上申報潛在利益衝突。然而，會議記錄沒有顯示主席曾按照委員會採納的指引就申報作出決定(第 6.2 至 6.4、6.6、6.7、6.9、6.10 及 6.12 段)。

26. **需要進行檢討以優化整筆撥款津助安排** 是次審查工作發現，社署管理整筆撥款津助及機構運用整筆撥款津助方面有可予改善之處(見第 8 至 24 段)。整筆撥款津助制度自上次於 2008 年進行檢討(見第 25 段)至今，已逾 8 年。同時，審計署留意到，整筆撥款督導委員會個別委員、立法會議員和福利界不時要求再次檢討該制度。現時作進一步檢討以優化整筆撥款津助安排，時機合宜(第 6.17 及 6.18 段)。

摘要

審計署的建議

27. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議社會福利署署長應：

財務監察

- (a) 採取進一步措施，以協助機構分享、採納和實施有關運用儲備的良好做法，並按照《執行指引》披露儲備的用途(第 2.16(a) 段)；
- (b) 確保未能符合《執行指引》的機構能夠提出有力理據，由社署視乎情況准予豁免(第 2.16(b) 段)；
- (c) 繼續留意機構的儲備結餘，並在有需要時提醒機構遵照《執行指引》，採取進一步措施善用儲備，從而改善《協議》規定服務和《協議》相關活動，更妥善地為公眾提供福利服務(第 2.16(c) 段)；
- (d) 就某些機構錄得嚴重或持續的整筆撥款營運虧損查明原因，並在有需要時提供意見(第 2.16(d) 段)；
- (e) 就可能影響財政平衡的問題，不斷檢視錄得虧損的機構的運作情況，並在有需要時提供意見(第 2.16(e) 段)；
- (f) 就延遲實施檢討和披露機構最高級三層人員薪酬的規定，立即採取行動，向勞工及福利局局長取得事後批准(第 2.27(a) 段)；
- (g) 因應行政署長就實施檢討和披露機構最高級三層人員薪酬的規定所提供的意見，採取所需的跟進行動(第 2.27(b) 段)；
- (h) 採取措施以確保日後的會計審查按計劃進行，協助機構改善內部控制及盡量減少違規情況，並在制訂會計審查的計劃時考慮其他風險因素(第 2.34(a)、(b) 及 (d) 段)；
- (i) 要求沒有把總辦事處經常開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務的 3 間機構(見第 12 段)，分攤有關經常開支(第 2.41(a) 段)；
- (j) 要求在分攤經常開支予《協議》規定服務及非《協議》規定服務方面有欠妥當的 2 間機構(見第 12 段)，檢討分攤基準及妥為分攤開支(第 2.41(c) 段)；

摘要

- (k) 採取措施，以協助機構採用合適的基準，把經常開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務(第 2.41(d) 段)；

非政府機構服務質素的自我評估

- (l) 提醒機構準確匯報其服務量／服務成效標準達標水平的重要性，以及根據相關標準進行計算時務須謹慎；並為機構提供更多指引，以協助並改善衡量服務成效標準達標水平的工作(第 3.8(a) 及 (b) 段)；
- (m) 促請機構採取措施，以確保轄下單位實施服務質素標準時遵守其服務質素標準手冊所訂的規定、鼓勵機構使用服務質素標準的自我評估清單，以及提醒機構謹慎地填寫自我評估清單(第 3.13 段)；

社會福利署對服務的監察

- (n) 密切監察機構轄下在提供服務方面持續表現欠佳的單位，以及適時採取行動，在有需要時根據《撥款手冊》的規定，處理服務表現持續欠佳的個案(第 4.4(a) 及 (c) 段)；
- (o) 查明提供家居照顧服務和綜合支援服務的表現為何明顯欠佳，並決定該兩項服務的未來路向(第 4.24(a) 段)；
- (p) 就點算家居照顧服務和綜合支援服務個案，以便計入向社署匯報的個案量一事，與單位作出跟進及統一理解和做法(第 4.24(b) 段)；
- (q) 提醒家居照顧服務和綜合支援服務的個案經理，盡量確保服務使用者獲提供所需支援服務(第 4.24(c) 段)；
- (r) 就服務使用者退出服務，向單位提供更多指引(第 4.24(d) 段)；
- (s) 採取措施，以處理服務使用者同時接受家居照顧服務和綜合支援服務的問題(第 4.24(e) 段)；
- (t) 為求善用公帑，探討可否微調有關計算家居照顧服務和綜合支援服務單位所獲津助的現行安排(第 4.24(f) 段)；
- (u) 妥為監察單位所提供服務的成效，以及加強有關工作，與單位訂定服務成效標準，並把該等標準加入相關《協議》(第 4.28 段)；
- (v) 提醒機構在進行機構視為《協議》相關但《協議》沒有訂明的活動前，應諮詢社署(第 4.32(b) 段)；

摘要

- (w) 與相關機構溝通，探討如何妥善處理幼兒佔用緊急宿位超逾所訂期限的個案(見第 18 段)，並就社工辦理入住程序訂定合理的時間表(第 4.32(c) 及 (e) 段)；
- (x) 考慮定期對不設時限《協議》的單位進行全面的服務表現檢討(第 4.37 段)；
- (y) 密切監察特別探訪計劃(現由社署推行以涵蓋從未探訪的單位)的進度，以在預訂時間內完成該計劃(第 4.48(a) 段)；
- (z) 採取改善措施，以盡量確保獲邀填寫問卷或進行面談的服務使用者並非由單位預先選定，以及確保負責進行服務表現探訪的社署人員自行揀選單位的審查樣本(第 4.48(d) 及 (e) 段)；
- (aa) 考慮擴大服務表現年檢的涵蓋範圍(例如包括基本服務規定和服務質素標準的達標水平)(第 4.48(h) 段)；
- (ab) 採取措施，以確保社署首長級人員定期獲悉機構符合基本服務規定、服務質素標準、服務量標準及服務成效標準的情況(第 4.48(i) 段)；

管治及管理事宜

- (ac) 提醒機構就推行《執行指引》的進度提供準確資料，並依時提交自我評估報告(第 5.11(a) 段)；
- (ad) 加強向機構推廣第二組指引(第 5.11(c) 段)；
- (ae) 加強有關工作，促使機構管職雙方議定《執行指引》內 4 個與人力資源管理有關的項目(第 5.11(d) 段)；
- (af) 加倍努力，鼓勵機構採用效率促進組《管治指引》所載的良好做法(第 5.22 段)；
- (ag) 提醒接受整筆撥款津助的機構監察其員工流失率，並採取措施處理員工流失率高企的問題(第 5.31(a) 段)；

摘要

檢討整筆撥款津助制度

- (ah) 為協助日後進行精算研究或相關研究，向所有已進行研究的機構取得意見，並向各間機構公布該等意見 (第 6.14(a) 段)；
- (ai) 採取措施，令整筆撥款獨立處理投訴委員會在處理投訴時，在管理潛在利益衝突方面得以改善 (第 6.14(b) 段)；及
- (aj) 就改善整筆撥款津助制度進行檢討時，考慮本審計報告內的審查結果及建議 (第 6.19 段)。

政府的回應

28. 社會福利署署長同意審計署的建議。勞工及福利局局長表示，已責成社署成立工作小組，以便與持份者合作，就改善整筆撥款津助制度進行檢討。該檢討會顧及本審計報告內的審查結果及建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 社會福利署(社署)負責發展和統籌香港的福利服務。非政府機構(機構)獲社署提供津助，為公眾提供福利服務。

1.3 機構提供的福利服務，包括安老服務、家庭及兒童福利服務、康復服務，以及青年及感化服務(見照片一至四)。在該 4 個福利服務範疇下，共有大約 140 種服務，例子如下：

- (a) **安老服務** 該服務包括為長者提供的社區照顧及支援服務(例如長者日間護理中心、綜合家居照顧服務和長者鄰舍中心)，以及安老院舍照顧服務(例如護理安老院和護養院)；
- (b) **家庭及兒童福利服務** 該服務包括多項家庭及兒童福利服務和計劃，例如針對虐兒和虐偶的保護家庭及兒童服務、日間幼兒服務，以及領養服務；
- (c) **康復服務** 該服務包括為殘疾人士提供的康復服務(例如殘疾兒童學前服務、庇護工場和嚴重殘疾人士護理院)，以及為吸毒者提供的預防及康復服務；及
- (d) **青年及感化服務** 該服務包括：
 - (i) 外展社會工作服務和學校社會工作服務，以及為兒童及青年提供中心為本的服務；
 - (ii) 違法者服務，包括為違法者、刑釋人士和曾違法者提供的輔導、職業輔助及支援服務；及
 - (iii) 社區發展服務，包括為市民提供社區工作及小組服務，特別着重照顧弱勢社群的需要，以及為協助露宿者、精神病康復者和曾違法者融入社會的外展支援、個案工作及小組工作服務。

照片一至四

機構提供的福利服務

照片一

安老服務



照片二

家庭及兒童福利服務



照片三

康復服務



照片四

青年及感化服務



資料來源：社署的記錄

1.4 2016–17 年度，社署以整筆撥款(見第 1.8 至 1.19 段)形式向 165 間機構發放 125 億元的津助，以提供福利服務。附錄 A 顯示該 165 間機構於 2016–17 年度所提供福利服務的分項資料及各機構所獲得整筆撥款津助的金額(註 1)。

傳統津助制度

1.5 整筆撥款津助制度於 2001 年 1 月設立之前，當局透過傳統津助制度向機構提供津助。時至今日，傳統津助制度仍與整筆撥款津助制度並行實施，但只為少數機構採用(見第 1.20 段)。

1.6 在傳統津助制度下，社署向機構撥款以支付用於提供認可福利服務的實際成本。該制度在多方面備受批評，包括：

- (a) 該制度不夠靈活、缺乏彈性、過於複雜，以及牽涉太多行政程序。該制度訂明人手編制、薪酬水平和員工資歷的標準，嚴格管控機構的資源投入，而且涉及有關審核員工資歷與發還採購和認可項目開支的繁複規則及程序。機構既不能自由調配資源(例如機構不得把資源在其服務之間重新分配)，也不可保留任何盈餘。因此，該制度未能提供誘因以鼓勵機構善用資源來減低成本、提高成本效益或改善為使用者所提供的服務；
- (b) 一旦某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，資助額也甚少獲得調整，因而未能鼓勵機構創新和重整服務，以配合社會不斷轉變的需要；及
- (c) 界定和衡量服務成效有一定困難，特別是服務成效(根據服務目標衡量)與資源投入兩者關係方面。

註 1：除整筆撥款津助外，社署也向機構提供其他津助／津貼：

- (a) 在傳統津助制度下向機構發放的津助(見第 1.6 段)；
- (b) 向機構發還的租金和差餉，以及向機構撥付作特定用途(例如為殘疾長者提供的照顧認知障礙症患者補助金、反暴力計劃，以及為尋求庇護者和酷刑聲請人提供的服務)的款項；
- (c) 供作福利服務的其他款項(例如合約安老院舍，以及根據護養院宿位買位計劃買入的安老宿位)；及
- (d) 在獎券基金下發放以資助福利項目和有時限試驗項目的資本開支的補助。獎券基金的主要收入來自六合彩的收益。

1.7 1994年，政府委聘顧問公司進行了一項研究，以檢討傳統津助制度。研究於1998年完成，所得結論是該制度須予改革，包括：

- (a) 應改變傳統津助制度(以資源投入為基礎的撥款制度)，讓機構更靈活地管理其資源；
- (b) 應訂立更清晰明確的服務表現衡量準則，使受資助的機構對其服務質素加強問責；及
- (c) 應提倡新的服務文化，讓福利界意識到所提供的服務需要切合使用者需求、講求成本效益及更具競爭力。

整筆撥款津助制度

整筆撥款津助制度的主要特點

1.8 進行顧問研究後，政府於2000年2月至5月期間，為機構舉行一連串簡報會，並就改革方案的詳情，與多個公共機構、諮詢委員會(包括立法會福利事務委員會)、諮詢組織(例如安老事務委員會和社會福利諮詢委員會)、員工協會、個別立法會議員，以及眾多關注團體舉行會議。2001年1月，當局推出整筆撥款津助制度，作為向機構提供資助的重大改革；在該制度下，社署以整筆撥款形式，向各間機構發放年度撥款。在傳統津助制度(見第1.6段)下受資助的機構，可自願選擇加入整筆撥款津助制度。

1.9 推出整筆撥款津助制度的目的，在於提高效率和成效、改善服務質素、鼓勵創新、加強問責及提供彈性，務求以最具成本效益的方式調配資源，應付社會不斷轉變的需要。在該制度下，機構的管理層可自主靈活地調配津助資源，以配合服務需要。《津貼及服務協議》(《協議》——見第1.18段)涵蓋進行《協議》相關活動和提供其他支援服務(例如中央行政和督導支援)的事宜；在《協議》的範疇內，機構可靈活調配整筆撥款津助(不包括公積金——見第2.3(b)段)，以支付包括以下各項的開支：

- (a) 員工開支：根據各機構員工編制和薪酬所須支付的薪金、津貼和人事相關開支(包括附帶福利)；及
- (b) 其他營運開支。

整筆撥款津助是以每間機構作為單位發放。只要有關服務單位均受《協議》規管，機構管理層可在評估需要後，在各個服務單位之間重新調配整筆撥款的資源。下文第 1.12 至 1.19 段載述更多整筆撥款津助制度的運作詳情。

1.10 社會福利署署長有責任確保社署或機構所提供的社會福利服務持續達致政府的政策目標，即使環境不斷轉變亦然。因此，社署與機構緊密合作，以檢討所提供服務的成效，並在籌劃和評估服務的過程中，定期獲取機構的意見。

1.11 接受政府資助的機構有責任有效籌劃受《協議》規管的服務和活動，並管理其成本效益。為在整筆撥款制度下擔當該角色，機構宜設立問責機制，並靈活和主動地回應社會不斷轉變的需要。接受整筆撥款和其他社會福利津助的機構，須就妥善管控和審慎運用公帑，以及符合《整筆撥款手冊》(《撥款手冊》)和其他指引所訂的條件，向社署及公眾直接負責(例如公開披露周年財務報告——見第 1.18(d) 段)。機構董事會和管理層有責任妥善管控整筆撥款，並確保整筆撥款的運用符合《協議》訂明的規定和目標。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。此外，對於社署發現的任何不當表現，機構必須迅速糾正。

整筆撥款津助制度的運作

1.12 **計算整筆撥款津助** 於 2001 年選擇加入整筆撥款津助制度的機構，所獲全年整筆撥款津助金額為以下 (a)、(b) 及 (c) 項相加後減去 (d) 項得出的金額：

- (a) **員工薪金** 薪金(社署稱為“基準”薪金和“定影”薪金)是根據以下原則計算：
- (i) 按照 2000 年 3 月 31 日(註 2)的政府薪級表(公務員總薪級表和第一標準薪級表)上的中點薪金，根據每間機構於 2000 年 4 月 1 日的認可人手編制(註 3)，計算其整筆撥款的“基準”薪金；
 - (ii) 把每間機構於 2000 年 4 月 1 日的員工人數“定影”(即“定影員工”)，推算機構於 2000-01 年度的薪金津助。然後，把“定影”薪金與“基準”薪金加以比較；
 - (iii) 機構如“定影”薪金高於“基準”薪金，可獲得相等於“定影”薪金的資助。其“定影”薪金由 2008-09 年度(註 4)開始，每年以 2% 的比率逐年遞減至等同“基準”薪金為止，使提供同類和等量服務的機構接受相同水平的津助；及
 - (iv) 機構如“定影”薪金低於“基準”薪金，可即時獲得相等於“基準”薪金的資助，但其服務必須是已經全部投入運作(或這些設施/服務已按照協定的時間表分期投入運作)。

機構的員工薪金此後根據公務員薪酬調整按年調整。

註 2：有關的公務員薪酬檢討完成後，多個公務員職級的薪金水平由 2000 年 4 月 1 日起下調。然而，當局仍以適用至 2000 年 3 月 31 日而金額較高的薪級表，作為津助起始水平，以協助機構適應整筆撥款的資助模式。

註 3：社署已就同一機構所提供的各種服務(見第 1.3 段)訂定認可人手編制。該等編制用於計算有關福利服務的津助，而不可作為人手或員工組合的基準。編制詳情載於社署的網站(http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_ngo/page_subventions/sub_modesofsub/id_2907/)。舉例來說，根據相關認可人手編制，某機構如開設提供 60 個長者名額的日間護理中心，該中心便需 0.2 名社會工作主任、1 名註冊護士、1.5 名登記護士、1 名二級職業治療師/二級物理治療師、10 名個人照顧工作員、1 名文書助理、3 名二級工人及 3 名司機。

註 4：為協助機構履行對“定影員工”的合約承諾，上述遞減薪金的安排由原擬的 2006-07 年度順延至 2008-09 年度才開始。機構如有實際財務困難，可准予延至 2009-10 年度才遞減薪金。社署也向機構發放特別補貼，以便履行有關承諾(見第 1.14 段)。

- (b) **公積金撥款** 一般來說，“定影員工”和“非定影員工”均可享有公積金。機構按照“定影員工”（見第 1.12(a)(ii) 段）的實際公積金所得，以及“非定影員工”在認可人手編制中的認可職位在政府薪級表的中點薪金的 6.8%(註 5)，來計算公積金撥款。如有認可人手編制內的“定影員工”離開原機構，公積金撥款則改為按該員工在 2000 年 4 月 1 日進行“定影”時認可職級的中點薪金的 6.8% 計算(整筆撥款的薪金部分維持不變，惟須遞減至“基準”薪金(見第 1.12(a)(iii) 段))；
- (c) **其他費用** 其他費用的撥款用於其他雜項營運開支(例如行政費用、公用事業的收費、備用品及設備、活動項目支出及膳食)及津貼(例如長者日間護理中心的司機超時工作津貼及庇護工場工人的獎勵金)。其他費用按照政府統計處定期公布的綜合消費物價指數調整；及
- (d) **認可收費的收入** 社署准許機構就所提供的福利服務收費，有關收費由社署訂明(例如：截至 2016 年 4 月 1 日，長者護養院的每月宿費為 1,994 元，長者鄰舍中心的會員年費為 21 元)。

1.13 上述計算津助的方法也適用於 2001 年後加入整筆撥款津助制度的機構，但社署會根據機構加入該制度時的“基準”薪金(見第 1.12(a)(i) 段)，以資助員工薪金(即每年公務員薪酬調整已計算在內)。此外，公積金撥款按照認可人手編制在政府薪級表的中點薪金的 6.8% 計算(見第 1.12(b) 段)。計算其他費用時，社署會參考當時提供其他類似服務的開支。

1.14 **向機構發放特別資助** 為使機構釋除有關財政平衡的疑慮，社署於 2000 年 4 月 1 日後向機構提供額外的特別資助，詳情如下：

- (a) 機構可向社署申請涵蓋 2001–02 至 2005–06 年度 5 年期間的過渡期補貼，以履行對“定影員工”的合約承諾。在該段期間，社署向 125 間機構發放了 14.73 億元的補貼；
- (b) 過渡期補貼於 2005–06 年度終止後，機構可向社署申請特別一次過撥款，以重點應付為履行對“定影員工”的合約承諾所涉及的開

註 5：“定影員工”的公積金撥款計算如下：任職首 10 年按照員工月薪的 5% 計算；任職第 11 至 15 年按照員工月薪的 10% 計算；任職第 16 年或以上按照員工月薪的 15% 計算。“定影員工”人數由 2000 年 4 月 1 日的 21 638 人下降至 2016 年 9 月 1 日的 6 395 人。社署並無備存機構所聘“非定影員工”人數的資料。

支，以及因過渡至整筆撥款津助制度須作服務重整和組織重組而導致的財務承擔。社署已就 124 間機構批出 9.124 億元的特別一次過撥款 (社署可要求機構退還未動用結餘)；

- (c) 獎券基金諮詢委員會於 2008–09 年度向受資助的機構批出 2 億元的一次過撥款，以加強員工支援和培訓及提高服務質素；
- (d) 於 2008–09 年度提供額外 2 億元的經常撥款 (約為機構經常津助總金額的 3%)，以協助機構提升其行政能力；及
- (e) 於 2014–15 年度提供另一筆為數 4.7 億元的額外經常撥款，使機構能加強其中央行政和督導方面的支援，並用以增加其他費用 (見第 1.12(c) 段) 的撥款，以及讓機構更有效招聘和挽留輔助醫療人員，或購買輔助醫療服務，從而提供社署的津助服務。

1.15 **保留未動用款項** 機構可保留未動用的整筆撥款津助作為儲備，以應付日後開支。累積儲備 (與公積金儲備和寄存帳戶結餘分開計算——見第 2.3 段) 的上限為機構受資助服務每年營運開支 (不包括公積金開支) 的 25%，超出 25% 上限的款項須予退還，交回政府。機構可自行斟酌把儲備用於《協議》規定服務和《協議》相關活動。

1.16 **機構的問責性** 在整筆撥款津助制度下，社署為機構轄下服務單位所提供的每項服務 (見第 1.3 段) 擬備《協議》。舉例來說，如某服務單位提供 2 項服務，社署會擬備 2 份《協議》，並把該服務單位視為 2 個“服務協議單位” (單位)。

1.17 在整筆撥款津助制度設立後才提供的服務，其《協議》為期 3 或 5 年，視乎所提供服務的種類而定。在該制度設立前已提供的服務，其《協議》不設時限。

1.18 《協議》界定由單位提供的福利服務，並訂明以下各項：

- (a) 單位須達致的服務量標準 (例如使用率、每名服務使用者的訓練時數，以及一年內接觸的露宿者人數) 和服務成效標準 (例如服務使用者處理家庭問題的能力有所改善的百分比，以及使用者接受該服務單位所提供服務後提升自尊的百分比)；
- (b) 單位須符合的基本服務規定 (例如員工資歷、院舍所開放時間和適當設備是否可供使用)；

- (c) 所需遵守的 16 項服務質素標準(見附錄 B)。該等標準全部適用於機構轄下所有單位，用以界定單位為使用者提供優質服務所應採取的政策、程序和做法。舉例來說，標準 14 訂明單位應尊重服務使用者保護私隱和保密的權利；因此，單位須採取措施，以確保進行個人護理時，每名服務使用者的私隱和尊嚴均受尊重；及
- (d) 所需遵守的《撥款手冊》及《整筆撥款通告》所訂規定。舉例來說，《撥款手冊》訂明社署和機構的角色及責任、整筆撥款的結構(例如 25% 上限——見第 1.15 段)，以及其他運作指引(例如機構需要就整筆撥款津助的用途向社署提交周年財務報告(註 6))，而《整筆撥款通告》則載述《撥款手冊》的補充資料。

1.19 機構也須採取《最佳執行指引》(《執行指引》)列載的最佳做法(見附錄 C)(由機構管理層、機構職方、服務使用者和專業團體的代表協定)。《執行指引》是在整筆撥款督導委員會(見第 1.24 段)的幫助下制定，旨在加強機構的財務管理、人力資源管理，以及企業管治和問責，當中包括兩組指引；第一組為除非有充分理由否則機構理應遵守的指引，第二組為鼓勵機構採用的指引。《執行指引》於 2014 年 7 月 1 日生效，機構有 3 年時間(即 2017 年 6 月 30 日或之前)檢討其現行政策及程序，以符合《執行指引》中最佳做法的要求。關於第 1.18 及 1.19 段的更多詳情，載於本審核報告第 2 至 5 部分。

加入整筆撥款津助制度的機構

1.20 2001 年，在傳統津助制度下的 182 間機構中，有 96 間(53%)加入了整筆撥款津助制度。2016-17 年度，在 170 間接受社署津助的機構(註 7)中，有 165 間(97%)加入了整筆撥款津助制度，其餘 5 間(3%)(註 8)繼續留在傳統津助制度下。

註 6： 機構須按現金會計方式，就其所有由整筆撥款和其他社會福利津助／津貼(例如發還的租金和差餉)資助的《協議》規定服務(包括《協議》規定服務的支援服務)製備周年財務報告，並把該報告連同核數師審閱報告一併提交社署。

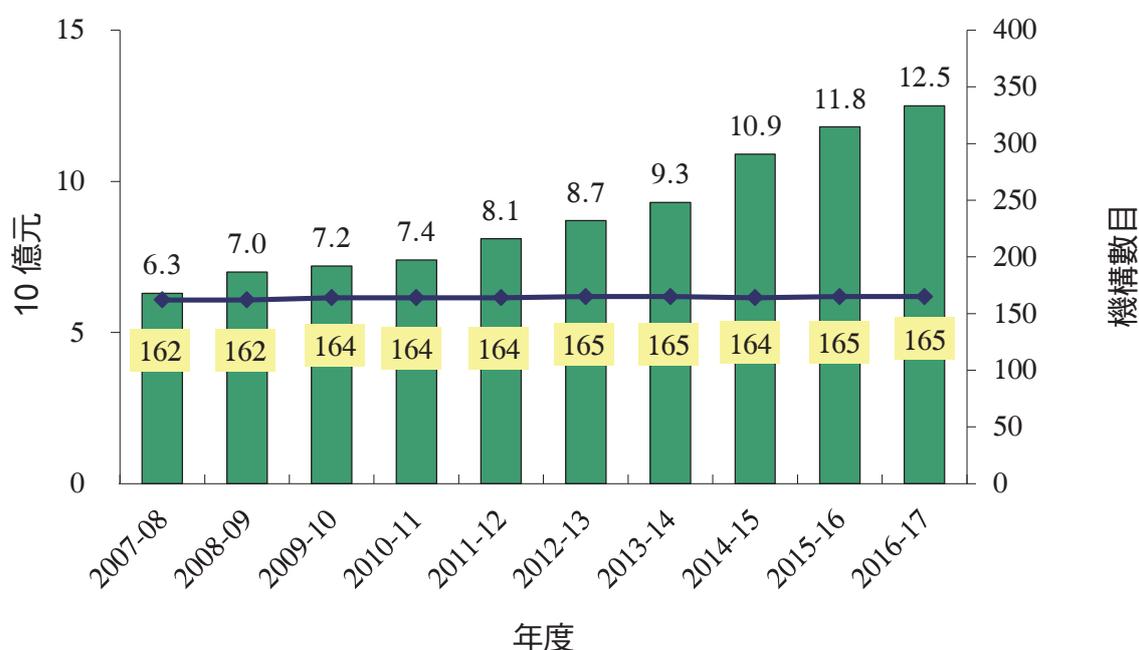
註 7： 接受社署津助的機構數目，由 2000-01 年度的 182 間減少至 2016-17 年度的 170 間。

註 8： 該 5 間機構為僑港潮州普慶念佛社有限公司、新九龍婦女會有限公司、香港浸信會聯會、中華基督教會香港區會，以及香港戒毒會。2016-17 年度，該 5 間機構合共接受社署 2,040 萬元的津助。

1.21 在 2007-08 至 2016-17 年度的 10 年間，整筆撥款津助由 2007-08 年度的 63 億元倍增至 2016-17 年度的 125 億元(見圖一)。2016-17 年度，向 165 間機構發放的整筆撥款津助介乎 79,000 元至 11.21 億元不等(見表一及附錄 A)。截至 2017 年 3 月 31 日，社署已就該 165 間機構轄下 2 691 個單位擬備《協議》。該 2 691 個單位當中，有 717 個(27%)提供安老服務，508 個(19%)提供家庭及兒童福利服務，1 179 個(44%)提供康復服務，以及 286 個(10%)提供青年及感化服務。

圖一

整筆撥款津助
(2007-08 至 2016-17 年度)



圖例：
■ 整筆撥款津助
◆ 機構數目

資料來源：社署的記錄

- 附註：
1. 津助於 2007-08 至 2016-17 年度期間增加，是由於公務員薪酬和通脹調整(見第 1.12(a) 及 (c) 段)、為機構轄下新服務或新單位提供額外津助，以及改善服務和整筆撥款津助制度產生的撥款(見第 1.14(c) 及 (e) 段)等原因所致。
 2. 有 1 間機構於 2014-15 年度退出整筆撥款津助制度，另有 1 間機構於 2015-16 年度加入該制度。

表一

165 間機構獲發放的整筆撥款津助
(2016–17 年度)

每間機構 獲發放的津助 (註) (百萬元)	機構數目	已發放津助 總金額 (百萬元)
200 以上	22 (13%)	8,314 (66%)
100 以上至 200	11 (7%)	1,779 (14%)
50 以上至 100	12 (7%)	822 (7%)
50 或以下	120 (73%)	1,615 (13%)
總計	165 (100%)	12,530 (100%)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：已發放津助的最高和最低金額分別為 11.21 億元及 79,000 元。

社署對整筆撥款津助的管理

1.22 社署轄下有多個科別負責管理整筆撥款津助制度：

- (a) **財務科** 財務科執行如對機構周年財務報告進行收支分析和審查機構轄下單位會計記錄的職能。審查工作包括檢視單位有否遵守《撥款手冊》所訂的會計和財務匯報要求，以及檢視其內部控制程序並提出意見。2017 年 6 月 30 日，財務科有 14 名員工參與檢視周年財務報告和進行會計審查；
- (b) **服務科** 社署共有 5 個服務科參與整筆撥款津助服務的事務，分別為臨床心理服務科、安老服務科、家庭及兒童福利科、康復及醫務社會服務科，以及青年及感化服務科。臨床心理服務科為其他 4 個服務科的使用者提供心理評估和心理治療，而該 4 個服務科則負責籌劃、發展和推行切合本港社會需要的福利服務(包括接受整筆撥款津助機構所提供的服務)，以及就機構的《協議》規定服務訂定服務規格(即服務量標準、服務成效標準和基本服務規定)。2017 年

6月30日，該5個服務科有112名員工參與整筆撥款津助服務的事務；及

- (c) **津貼科** 津貼科制訂、施行、檢討及詮釋津助規則和程序，並監察及評估機構所提供福利服務的質素。監察及評估工作包括：
- (i) 審查機構就各單位在服務量標準和服務成效標準(見第1.18(a)段)方面的表現所提交的季度統計資料；
 - (ii) 審查機構就各單位有否符合基本服務規定和服務質素標準及有否達致服務量標準和服務成效標準(見第1.18段)所訂目標而進行的年度自我評估報告；
 - (iii) 往選定機構轄下單位進行評估探訪／突擊探訪，以確定單位是否符合服務量標準、服務成效標準、基本服務規定和服務質素標準；及
 - (iv) 往新的單位及其他已知／懷疑在服務表現方面有問題的單位進行實地評估(註9)。

2017年6月30日，津貼科有36名員工參與處理服務表現監察、投訴處理、行政支援和津助事宜的工作(例如審查機構就實施《執行指引》進行年度自我評估的報告——見第1.19段)。

1.23 截至2017年6月30日包括上述各科別的社署組織圖，載於附錄D。

整筆撥款督導委員會

1.24 2001年2月，勞工及福利局(勞福局)(即社署所屬決策局)委任整筆撥款督導委員會(註10)，以負責：

- (a) 監察整筆撥款津助制度的推行情況，並找出尚待改善之處；

註9：機構進行自我評估及社署執行其他管控職能，均為社署的服務表現監察制度中不可或缺的部分。該制度由社署及接受整筆撥款津助的機構於1999年共同設立，以確保能為公眾提供優質的福利服務，並加強社署和機構在提供服務方面的問責性。

註10：整筆撥款督導委員會由社會福利署署長擔任主席，成員包括2位當然委員(即勞工及福利局首席助理秘書長(福利)和社會福利署助理署長(津貼))及17位非官守委員。非官守委員包括機構管理層、工會和服務使用者的代表，以及具備專業背景的獨立人士。

- (b) 討論推行該制度產生的問題及建議解決方法；
- (c) 促進社署、機構及其員工和服務使用者之間對推行該制度的溝通和資訊與經驗交流；
- (d) 監察整筆撥款獨立檢討委員會(見第 1.25 及 1.26 段)在 2008 年 12 月發表的整筆撥款津助制度檢討報告所載建議的推行情況；及
- (e) 制訂《執行指引》(見第 1.19 段)。

整筆撥款獨立檢討委員會

1.25 2008 年 1 月，勞福局委任整筆撥款獨立檢討委員會(註 11)，以就整筆撥款津助制度進行客觀、全面和獨立的檢討。委員會的職權範圍是：

- (a) 檢討整筆撥款津助制度，以評估其整體效益及找出可改善的範疇，包括但不限於：
 - (i) 該制度的整體推行情況；
 - (ii) 受資助的機構在運用公帑和及提供服務方面的靈活性、效率及成本效益；
 - (iii) 受資助的機構的問責性及企業管治；
 - (iv) 整筆撥款對福利服務質素的影響；及
 - (v) 有關推行該制度的投訴的處理方法；及
- (b) 向勞工及福利局局長匯報檢討結果及提出建議。

1.26 2008 年 12 月，整筆撥款獨立檢討委員會向勞工及福利局局長提交檢討報告。報告的結論是，推行整筆撥款津助制度所依據的原則是正確的，該制度值得保留，並應盡力予以改善。為此，報告提出 36 項如何改善該制度的建議(例如制訂《執行指引》、檢討機構提交周年財務報告的期限，以及成立獨立處理投訴委員會)(見第 6.2 段)。勞福局接納所有建議。委員會其後於 2008 年 12 月解散。

註 11：委員會包括 1 位非官守主席和 4 位來自不同專業背景(例如法律及會計)的非官守委員。

整筆撥款獨立處理投訴委員會

1.27 因應整筆撥款獨立檢討委員會提出 36 項建議的其中 1 項，整筆撥款獨立處理投訴委員會 (註 12) 於 2009 年 4 月成立，以處理與整筆撥款有關但接受津助的機構未能妥善解決的投訴。社署為委員會提供秘書處服務。秘書處甄別所接獲的投訴，在有需要時直接調查有關投訴，並代表委員會就調查結果回覆投訴人和相關機構。委員會會向社署匯報其決定和建議，以便社署與機構作出跟進。委員會也會於適當時提出建議，以改善整筆撥款津助制度。

1.28 2009 年 6 月至 2017 年 3 月 (約 8 年) 期間，委員會接獲 1 241 宗投訴 (見表二)。投訴關乎機構是否符合服務規定、津助用途和服務表現。

表二

整筆撥款獨立處理投訴委員會
接獲的投訴
(2009–10 至 2016–17 年度)

年度	投訴數目 (宗)
2009–10	106 (註)
2010–11	153
2011–12	139
2012–13	141
2013–14	136
2014–15	155
2015–16	211
2016–17	200
總計	1 241

資料來源：社署的記錄

註：委員會於 2009 年 6 月開始接獲投訴。

註 12：委員會包括 1 位主席、1 位副主席和 6 位成員，全是來自不同背景 (例如法律及醫療) 的獨立人士。

1.29 在接獲的 1 241 宗投訴中，整筆撥款獨立處理投訴委員會調查了 127 宗投訴。該 127 宗投訴合共涉及 493 個投訴項目。該 493 個項目當中：

- (a) 有 423 個 (86%) 與不遵守服務規定有關；
- (b) 有 56 個 (11%) 與不當使用津助有關；及
- (c) 有 14 個 (3%) 與機構管理層對提供服務所作決定有關。

該 493 個投訴項目當中，有 152 個 (31%) 投訴項目的結果是成立或部分成立。

審查工作

1.30 審計署最近就社署對整筆撥款的管理進行審查。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 財務監察 (第 2 部分)；
- (b) 非政府機構服務質素的自我評估 (第 3 部分)；
- (c) 社會福利署對服務的監察 (第 4 部分)；
- (d) 管治及管理事宜 (第 5 部分)；及
- (e) 檢討整筆撥款津助制度 (第 6 部分)。

審計署發現以上範疇均有可予改善之處，並已針對有關問題提出建議。

1.31 是次審查工作期間，審計署在財務科和津貼科進行了數據分析及記錄查核，並探訪了 11 間機構 (註 13)。關於該 11 間機構，審計署探訪了：

- (a) 5 間機構及其 5 個單位，以重點審查 2014–15 至 2016–17 年度期間某些表現欠佳的福利服務 (例如嚴重殘疾人士家居照顧服務)。審計署是在津貼科分析數據和查核記錄後，根據持續表現欠佳或表現模式突變 (例如表現多年欠佳後即有一年良好表現) 等準則，從中識別出該等機構。該 5 間機構為是次審查工作所涵蓋範疇的研究個案；及

註 13：根據《撥款手冊》，對於機構運用公共資源以履行其職能時是否合乎經濟原則、效率及效益，審計署署長有權進行其認為合適的審查。

- (b) 6 間機構及其 18 個單位，以審查整筆撥款津助的使用概況。所涵蓋的事宜包括機構管治、服務提供和財務安排。該等機構是根據多項因素從 165 間接受整筆撥款津助的機構中選出；相關因素包括 2016–17 年度整筆撥款的津助金額、所提供福利服務的種類，以及機構服務表現自我評估的結果（表現相對較好的機構與表現欠佳的機構均有揀選）等其他因素。

1.32 審計署探訪的 23 個單位當中：

- (a) 有 3 個提供安老服務；
- (b) 有 4 個提供家庭及兒童福利服務；
- (c) 有 14 個提供康復服務；及
- (d) 有 2 個提供青年及感化服務。

1.33 該 11 間機構的概要如下：

- (a) **福利服務** 該 11 間機構（佔 2016–17 年度 165 間機構的 7%）轄下共有 716 個單位（佔 2016–17 年度 2 691 個單位的 27%）獲得整筆撥款津助。該等單位所提供的服務，包羅全部 4 類由機構提供的福利服務（見第 1.3 段），即安老服務（151 個單位）、家庭及兒童福利服務（152 個單位）、康復服務（361 個單位），以及青年及感化服務（52 個單位）；
- (b) **整筆撥款津助** 2016–17 年度，該 11 間機構獲發放的整筆撥款津助（見表三）共約 35.46 億元（佔 2016–17 年度 125 億元津助的 28%）；及

表三

審計署探訪的 11 間機構獲發放的整筆撥款津助
(2016–17 年度)

各間機構 獲發放的津助 (百萬元)	審計署探訪的 機構數目 (間)
200 以上	7
100 以上至 200	1
50 以上至 100	1
50 或以下	2
總計	11

資料來源：審計署對社署記錄的分析

- (c) **非《協議》規定服務** 除提供由整筆撥款津助資助的《協議》規定服務外，該 11 間機構也營辦非《協議》規定服務，為公眾提供其他服務。非《協議》規定服務的收入，包括機構舉辦自負盈虧活動所獲得的收入，以及政府部門所提供的其他津助／補助／津貼。2015–16 年度，該 11 間機構的綜合收入(包括所有來源的收入)合共 90.52 億元(註 14)，其中超過 50% 的收入來自非《協議》規定服務。

1.34 在本審核報告內：

- (a) 審計署探訪的 5 間機構(見第 1.31(a) 段)以機構 A 至 E 表示；
- (b) 審計署探訪的另外 6 間機構(見第 1.31(b) 段)以機構 F 至 K 表示；
- (c) 審計署探訪的 11 間機構轄下 23 個單位以單位 A 至 W 表示；及
- (d) 審計署在財務科和津貼科審查其記錄(見第 1.31 段)，但並沒有實地探訪的其他機構及單位以數字表示(例如機構 1 及 2，以及單位 1 及 2)。

註 14：是次審查於 2017 年 9 月完成外勤工作時，該 11 間機構尚未備妥 2016–17 年度的經審核財務報表。

政府的整體回應

1.35 社會福利署署長歡迎審計署審查社署對整筆撥款的管理工作，並同意審計署就加強監察機構的財務狀況、服務提供及管治與管理所提出的建議。

1.36 勞工及福利局局長表示，已責成社署成立工作小組，以便與持份者合作，就改善整筆撥款津助制度進行檢討。工作小組由勞福局、社署、機構管理層、機構職方、服務使用者和獨立人士組成，負責監督及擬訂檢討工作，包括討論檢討應涵蓋整筆撥款制度的哪些特定範疇、顧及本審計報告的審查結果及建議、審查須向福利界收集哪些特定範疇的資料，以及考慮檢討的結果及建議。

鳴謝

1.37 在審計工作期間，社署及審計署探訪的機構的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：財務監察

2.1 本部分審查社署對獲得整筆撥款津助的機構進行財務監察的情況，審查工作集中於以下各項：

- (a) 非政府機構保留的儲備 (第 2.2 至 2.17 段)；
- (b) 披露非政府機構高層人員的薪酬 (第 2.18 至 2.29 段)；
- (c) 會計審查 (第 2.30 至 2.35 段)；
- (d) 以整筆撥款津助用作補貼自負盈虧活動 (第 2.36 至 2.42 段)；
- (e) 管理固定資產及零用現金 (第 2.43 至 2.46 段)；及
- (f) 檢討非政府機構的收費及費用 (第 2.47 至 2.53 段)。

非政府機構保留的儲備

2.2 如第 1.15 段所述，接受整筆撥款津助的機構獲准保留未動用款項 (不包括第 2.3 段所述者) 作為儲備，上限為該機構年度營運開支的 25%，以應付日後有關《協議》規定服務和《協議》相關活動的支出。該儲備稱為整筆撥款儲備。

2.3 除整筆撥款儲備外，機構亦保留另外兩類儲備，分別為寄存帳戶和公積金儲備：

- (a) **寄存帳戶** 為協助機構於 2006–07 年度過渡期補貼 (見第 1.14(a) 段) 終止後達致財政平衡並履行對“定影員工”的合約承諾，社署於 2004–05 至 2006–07 年度 3 年期間，暫緩要求機構退還高於 25% 上限的整筆撥款儲備餘款。各間機構截至 2007 年 3 月 31 日的整筆撥款累積儲備，存放於其寄存帳戶。根據社署資料，機構可把該等結餘用於《協議》規定服務和《協議》相關活動；及
- (b) **公積金儲備** 公積金撥款只可用作公積金供款 (例如強制性公積金計劃的供款)。對於“定影員工”，公積金餘款 (註 15) 須予退還，因為有關撥款按實際利益計算；對於“非定影員工”，津助金額按

註 15：公積金餘款是因社署為“定影員工”作出公積金撥款與該等員工離開機構之間的時間差距所致。

認可人手編制的中點薪金的 6.8%(註 16) 計算(見第 1.12(b) 段)。有別於整筆撥款儲備，“非定影員工”的公積金儲備不設 25% 上限，機構宜把“非定影員工”的公積金撥款和儲備，全部用於公積金供款，包括可用以獎勵表現良好的“非定影員工”的特別供款。導致公積金累積儲備的原因如下：

- (i) 機構沒有迅速填補空缺或所聘“非定影員工”的人數少於認可人手編制，而公積金供款的撥款按照認可人手編制計算(見第 1.12(a) 段註 3)；及
- (ii) 根據社署資料，機構為“非定影員工”作出《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)所訂最低 5% 的供款，而該等員工的薪金可能低於中點薪金，情況並非不常見。該情況導致撥款出現 1.8%(6.8%–5%) 餘款，以及根據所付薪金作出的實際公積金供款與中點薪金 6.8% 撥款之間出現餘款。

2.4 表四顯示 2011–12 至 2015–16 年度期間機構所保留的儲備的分項數字，而表五則顯示截至 2016 年 3 月 31 日機構所保留的儲備結餘分析。

表四

非政府機構所保留的儲備
(2011–12 至 2015–16 年度)

儲備	截至 3 月 31 日				
	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
	(10 億元)				
整筆撥款儲備	0.7	0.8	0.9	1.4	1.7
寄存帳戶	1.9	1.9	1.8	1.8	1.8
公積金儲備	0.8	0.9	1.1	1.2	1.2
總計	3.4	3.6	3.8	4.4	4.7

資料來源：社署的記錄

註 16：供款率 6.8% 由社署設定。

表五

非政府機構所保留的儲備結餘
(2016年3月31日)

結餘 (元)	整筆撥款儲備 (註 1)	寄存帳戶 (註 2)	公積金儲備 (註 3)
	(機構數目)(間)		
無	15	22	6
>0 至 10 萬	5	7	7
>10 萬至 100 萬	33	31	58
>100 萬至 500 萬	60	30	49
>500 萬至 1,000 萬	16	19	15
>1,000 萬至 2,000 萬	11	9	11
>2,000 萬至 3,000 萬	9	6	10
>3,000 萬至 4,000 萬	4	6	3
>4,000 萬至 5,000 萬	2	3	2
>5,000 萬至 6,000 萬	3	2	0
>6,000 萬至 7,000 萬	3	3	1
>7,000 萬至 8,000 萬	2	1	1
>8,000 萬至 9,000 萬	0	1	0
>9,000 萬至 1 億	1	0	0
>1 億	1	4	2
總計	165	144	165

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1： 機構整筆撥款儲備的最高結餘為 1.8 億元。

註 2： 機構寄存帳戶的最高結餘為 1.7 億元。

註 3： 機構公積金儲備的最高結餘為 1.12 億元。

需要實施運用儲備的良好做法

2.5 如表四所示，由 2011–12 年度的 34 億元增加至 2015–16 年度的 47 億元，增幅為 38%。此外：

- (a) 整筆撥款儲備的總結餘由 2011–12 年度約 7 億元增加 143% 至 2015–16 年度的 17 億元；
- (b) 2011–12 至 2015–16 年度期間寄存帳戶的總結餘由 19 億元微跌至 18 億元(註 17)；及
- (c) 公積金儲備的總結餘由 2011–12 年度約 8 億元增加 50% 至 2015–16 年度的 12 億元。

此外，如表五所示，儘管大部分機構不論其服務規模及相應津助水平的整筆撥款儲備、寄存帳戶及／或公積金儲備的累積結餘均少於 3,000 萬元，有些機構的累積結餘卻超過 1 億元。

2.6 根據《執行指引》中有關運用儲備(整筆撥款儲備和寄存帳戶結餘)的第一組指引(第 1.19 段及附錄 C)，機構：

- (a) 應善用儲備，藉此維持或加強服務的提供和推行策略性發展計劃，包括建立一支優質的員工隊伍；及
- (b) 須透過便利、有效和適時的渠道，以簡明的方式向員工及公眾發布有關儲備的資訊，包括簡述未來如何運用儲備的計劃。

2.7 根據《執行指引》中有關運用公積金儲備的第一組指引(見附錄 C)，機構須：

- (a) 按指定用途善用“非定影員工”的公積金儲備，藉此提高員工士氣，增加員工對機構的歸屬感；及
- (b) 以便利、有效及適時的渠道向員工發布公積金儲備的資訊，包括簡述未來如何運用公積金儲備的計劃。

註 17：寄存帳戶可用於履行對“定影員工”的合約承諾(見第 2.3(a) 段)。然而，審計署留意到，“定影員工”的人數由 2000 年 4 月 1 日的 21 638 人(見第 1.12(a)(ii) 段)，減少 70% 至 2016 年 9 月 1 日的 6 395 人。

2.8 機構除非有充分理據，否則理應遵守第一組指引，包括運用儲備的做法。相關機構獲給予3年過渡期(即在2017年6月30日前)，達致符合《執行指引》的要求(見第1.19段)。

2.9 在2017年3月13日立法會福利事務委員會會議上，社署匯報推行《執行指引》的進度，並分享機構運用整筆撥款儲備的良好做法。社署表示，已於2015年9月至2016年2月期間，為機構的高級管理人員和董事會成員舉辦了最佳執行指引遠見卓識計劃，內容包括研討會和工作坊，讓他們學習並分享有關財務管理、人力資源管理、機構管治和公眾問責的經驗及良好做法。

2.10 審計署於2017年3月至9月探訪了6間機構(見第1.31(b)段)，留意到有部分機構有運用儲備的計劃。舉例來說，某機構的總儲備約為3,500萬元(約1,100萬元為整筆撥款儲備，約2,400萬元為寄存帳戶結餘)，已計劃投放2,000萬元改善服務和優化有關計劃，以及提升其訊息無障礙中心的圖書館系統；另一機構正考慮運用整筆撥款儲備向員工發放獎勵金；有些機構也正思量如何運用公積金儲備。

2.11 審計署認為，社署需要採取進一步措施，以協助機構分享、採用和實施有關運用儲備的良好做法，並按照《執行指引》披露儲備的用途。如機構未能遵守《執行指引》，社署需要確保該機構能夠提出充分理據，並視乎情況准予豁免。社署也需要時常監察機構的儲備結餘，並在有需要時提醒機構採取進一步措施，善用儲備以改善《協議》規定服務和《協議》相關活動。

需要繼續留意持續錄得整筆撥款營運虧損的非政府機構

2.12 審計署於審查165間獲得整筆撥款津助的機構的儲備時，留意到大部分機構錄得整筆撥款營運盈餘，有些則錄得整筆撥款營運虧損(見表六)。

表六

非政府機構的整筆撥款虧損
(2013-14 至 2015-16 年度)

	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度
機構數目	83 間	31 間	31 間
總虧損金額	99,310,229 元	35,950,950 元	57,454,757 元
最低虧損金額	863 元	2,714 元	2,042 元
最高虧損金額	12,902,923 元	6,395,623 元	10,615,385 元
平均虧損金額	1,196,509 元	1,159,708 元	1,853,379 元

資料來源：審計署對周年財務報告的分析

2.13 審計署也留意到，於 2015-16 年度錄得整筆撥款虧損的 31 間機構（見表六）中，有 14 間於 2013-14 至 2015-16 年度期間連續 3 年出現虧損。而該 14 間機構中，有 8 間於 2014-15 年度完結或之前已耗盡其儲備（即整筆撥款儲備和寄存帳戶結餘）。該 8 間機構從其他非《協議》來源（例如自負盈虧活動的收入、捐款及動用它們的儲備）補貼營運資金；表七顯示該 8 間機構於 2014-15 及 2015-16 年度的財務狀況。至於餘下 6 間機構，在動用整筆撥款儲備抵銷整筆撥款虧損後，整筆撥款儲備（即整筆撥款儲備和寄存帳戶結餘）仍未用罄（見表八）。

表七

耗盡整筆撥款儲備及寄存帳戶結餘的
8 間非政府機構的財務狀況
(2014-15 及 2015-16 年度)

機構	機構的 整筆撥款虧損		機構的整體 營運盈餘／(虧損) (註 1)		機構的整體 儲備 (註 2)	
	2014-15 年度 (元)	2015-16 年度 (元)	2014-15 年度 (元)	2015-16 年度 (元)	2014-15 年度 (元)	2015-16 年度 (元)
機構 1	(3,331,184)	(2,422,690)	25,560,821	(22,274,955)	55,756,621	32,684,207
機構 2	(2,540,524)	(2,370,015)	46,546,051	52,025,542	805,650,494	834,727,626
機構 3	(1,134,511)	(1,293,353)	1,044,230	(410,359)	8,944,617	8,128,412
機構 4	(1,630,890)	(1,260,864)	8,531,101	3,859,683	54,388,120	56,985,844
機構 5	(1,072,173)	(1,073,028)	19,873,549	15,664,619	260,708,236	270,047,074
機構 6	(19,656)	(58,833)	2,867,150	46,638	16,155,210	16,200,818
機構 7	(105,503)	(30,120)	492,791	285,428	14,801,161	15,086,589
機構 8	(64,062)	(2,042)	1,638,511	1,663,405	6,451,671	6,775,135

資料來源：審計署對機構周年財務報告和綜合財務報表的分析

註 1： 機構的整體營運盈餘／虧損包括整筆撥款虧損和營辦非《協議》規定服務(例如自負盈虧活動)的盈餘／虧損。

註 2： 機構的整體儲備結餘是計及其整體營運盈餘／虧損後所得的累積儲備款額。

表八

整筆撥款儲備及寄存帳戶結餘仍未用罄的
6 間非政府機構的整筆撥款虧損及儲備
(2013-14 至 2015-16 年度)

機構	整筆撥款虧損			截至 2016 年 3 月 31 日的 整筆撥款儲備 (註) (元)
	2013-14 年度 (元)	2014-15 年度 (元)	2015-16 年度 (元)	
機構 K	(12,902,923)	(6,395,623)	(10,615,385)	46,454,078
機構 9	(1,946,500)	(4,146,171)	(7,247,622)	48,815,711
機構 10	(151,528)	(219,521)	(5,364,169)	73,306,038
機構 11	(3,810,358)	(3,860,382)	(2,584,607)	16,450,408
機構 12	(338,558)	(157,241)	(309,755)	1,051,185
機構 13	(187,371)	(309,929)	(219,032)	1,758,924

資料來源：審計署對周年財務報告的分析

註： 儲備包括整筆撥款儲備和寄存帳戶結餘。

附註： 以括號標示的數字代表虧損金額。

2.14 對於 2015-16 年度整筆撥款虧損最多的機構 9 及 K，審計署進一步分析其周年財務報告。該兩間機構於 2014-15 及 2015-16 年度的虧損也有顯著增幅。審計署發現，於 2014-15 及 2015-16 年度，機構 9 的員工薪酬(包括薪金、公積金和津貼)分別佔總開支的 80% 及 81%，而機構 K 則分別佔 70% 及 72%。表九顯示薪酬開支增加可能是該兩間機構出現整筆撥款虧損的原因之一。

表九

兩間非政府機構的員工薪酬
(2014-15 及 2015-16 年度)

全年薪酬 逾 50 萬元的 員工 (註 1)	員工人數		員工人數 增幅	薪酬		薪酬增幅 (百萬元)
	2014-15 年度	2015-16 年度		2014-15 年度 (百萬元)	2015-16 年度 (百萬元)	
機構 9						
500,001 元至 100 萬元	29	36	7	22.6	28.6	6.0(27%)
超過 100 萬元	1	3	2			
	30	39				
機構 K						
500,001 元至 100 萬元	76	133	57	76.2	111.4	35.2(46%)
超過 100 萬元	15	19	4			
	91 (註 2)	152 (註 2)				

資料來源：審計署對周年財務報告的分析

註 1： 根據《撥款手冊》，機構須在周年財務報告中披露由整筆撥款支付個人全年薪酬超過 50 萬的職位的數目。薪酬下限於 2016-17 年度修訂至 70 萬元。

註 2： 2014-15 年度，機構 K 有 90 名現職人員及 1 名新聘人員的全年薪酬介乎 500,001 元至 100 萬元或超過 100 萬元，而 2015-16 年度則有 152 名現職人員屬此薪酬範圍。

2.15 在整筆撥款津助制度下，機構可於《協議》規定服務的範疇內靈活調配整筆撥款津助，用途包括(但不限於)員工開支和其他營運開支(見第 1.9 段)。在 2003 年 10 月整筆撥款督導委員會的會議上(見第 1.24 段)，社署署長表示，機構應享有運用整筆撥款／整筆撥款儲備的自主權，條件是必須遵守《撥款手冊》的規定，並確保有關開支不會導致機構出現任何財政困難。不過，社會福利署署長提醒機構管理層必須對公眾和員工負責，並重申社署有責任作出監察，確保機構善用公帑，以及按照整筆撥款的精神(即加強問責性和機構管治)

繼續進行津貼審查(見第 2.30 段)，藉以審視有問題的支出項目。審計署認為，社署需要查明機構持續錄得整筆撥款營運虧損的原因，並在有需要時提供意見。此外，社署也需要就可能影響財政平衡的問題，不斷檢視虧損機構的運作情況，並確保機構順利為公眾提供《協議》規定服務。

審計署的建議

2.16 審計署**建議**社會福利署署長應：

- (a) 採取進一步措施，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，並按照《執行指引》披露儲備的用途；
- (b) 確保未能符合《執行指引》的機構能夠提出有力理據，由社署視乎情況准予豁免；
- (c) 繼續留意機構的儲備結餘，並在有需要時提醒機構遵照《執行指引》，採取進一步措施善用儲備，從而改善《協議》規定服務和《協議》相關活動，更妥善地為公眾提供福利服務；
- (d) 就某些機構錄得嚴重或持續的整筆撥款營運虧損查明原因，並在有需要時提供意見；及
- (e) 就可能影響財政平衡的問題，不斷檢視虧損機構的營運情況，並在有需要時提供意見。

政府的回應

2.17 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 社署會按建議採取跟進行動；
- (b) 福利界已同意給予機構時間進行檢討，並於 2014 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日 3 年期間就《執行指引》的推行制訂政策和指引。關於 2016-17 年度的周期分析，會於 2018 年年初得出結果。社署會繼續採取措施監察機構遵守《執行指引》的情況，並利便機構分享、採納和實施有關善用儲備及披露該儲備用途的良好做法；及

- (c) 社署會檢視機構的整筆撥款儲備及其經審核財務報表所示的財務狀況，以查明機構能否持續達致財政平衡。

披露非政府機構高層人員的薪酬

2.18 2003年3月，行政署長因應公眾關注發出《通函》，公布一套關於政府各決策局局長及部門管制人員控制和監察受資助機構薪酬安排的指引。該指引規定，受資助機構每年均須檢討和披露最高級三層人員的薪酬（下稱披露規定），除非符合以下一項或以上豁免準則（註18）：

- (a) 每年獲政府資助少於1,000萬元的受資助機構；或
- (b) 政府資助佔受資助機構營運收入的50%或以下，而該比率是該機構過去4年內平均所獲的政府資助佔同期平均營運收入的比率；或
- (c) 受資助機構最高級三層人員的薪酬全數來自政府以外的收入。

根據《通函》，受資助機構每年應就其高層人員的數目、職級和薪酬條件作檢討，並向所屬局長提交年度報告；相關的局長如有充分理據，可批准其職限內的個別機構每兩年或三年提交一次檢討報告。為提高透明度，局長會與其職限內的受資助機構共同訂定公開披露檢討報告的合適安排。對於所提服務涉及不同策局範疇的綜合服務機構，有關局長只負責就檢討報告中，屬於其政策範疇的服務所涉及的高層人員作出評估。財經事務及庫務局局長其後於2003年3月另發通告，公布各份財務通告、通函和相關指引的相應修訂（例如受資助機構的“不得享用雙重房屋福利”規定）。

註18：其他豁免準則如下：

- (a) 政府以繳付年費／贊助費的形式提供撥款；
- (b) 政府以服務採購費的形式提供撥款；
- (c) 機構最高級三層職位全由公務員出任；及
- (d) 人手安排須受法定條文或行政會議／立法會通過的決定所規管，而且有關條文／決定與新指引有抵觸的機構，或須受有關條文／決定所訂定的一套獨立監察及控制機制所規管（例如醫院管理局和大學教育資助委員會所資助的院校）。

延遲實施披露規定

2.19 實施披露規定的生效日期為 2003 年 4 月 1 日，但根據《通函》，決策局局長如有充分理據，可批准押後實施日期。

2.20 社署於較後時間，即由 2009–10 年度(註 19)而非由 2003 年 4 月才實施披露規定。2010 年 1 月，社署在整筆撥款督導委員會的會議上提交文件，就實施《通函》的細節諮詢成員。在該文件中，社署表示截至 2003 年整筆撥款津助制度只推行了一段短時間，而《撥款手冊》也須修訂以加入披露規定，因此社署於 2009–10 年度才實施該規定。然而，審計署留意到，雖然整筆撥款督導委員會的成員中包括一名勞福局代表，但並沒有書面證據顯示勞福局曾經根據《通函》的規定(見第 2.18 及 2.19 段)，曾經批准延遲實施披露規定。

更多非政府機構或須披露高層人員的薪酬

2.21 社署自 2009–10 年度起實施披露規定。在應用豁免準則方面，社署是以“來自社署的機構營運收入”(註 20)作為是否符合“政府資助”的準則(見第 2.18 段)。關於 50% 的收入門檻(見第 2.18(b) 段)，社署是以機構的綜合營運收入作為計算門檻的基準(另見第 2.24(a) 段註 22(a) 項)。在每個財政年度，不符合豁免準則的機構應在 10 月 31 日或之前，就最高級三層人員(註 21)的薪酬組合，向社署提交檢討報告。檢討報告的資料包括員工人數、員工職級、總員工成本，以及員工薪金、公積金、現金津貼和非現金福利(例如醫療和牙科保險)的分項數字。機構也須透過指定途徑(例如把資料上載機構網頁或在周年報告內匯報)，公開披露檢討報告。自 2017 年 6 月起，所有受資助機構的 2015–16 年度檢討報告均可在社署網頁瀏覽；社署在網頁登載了機構報告，或提供了超連結轉往載有報告的機構網頁。

註 19：2017 年 9 月，社署通知審計署，自整筆撥款津助制度於 2001 年推行以來，機構須在提交社署的周年財務報告內披露個人薪酬開支，包括個人薪酬超過 50 萬元的職位的數目。再者，2001 至 2012 年期間，機構須在社署進行會計審查時，提供其服務單位或中央行政辦事處內薪酬最高的 3 名人員的個人薪酬資料(見第 1.22(a) 段)。

註 20：來自社署的機構營運收入，包括整筆撥款津助和其他社署津貼(例如租金和差餉津貼)，但不包括若干福利服務(例如合約安老院舍)的費用。

註 21：根據社署資料，第一級別人員是機構內直接向董事會／管理委員會負責的行政主管，第二級別人員是向機構行政主管負責的人員，而第三級別人員是向第二級別人員負責的人員。

2.22 在 2015–16 年度 165 間獲得整筆撥款津助的機構中，有 66 間 (40%) 不獲豁免而須提交檢討報告 (該 66 間機構在附錄 A 以 * 號標示)。該 66 間機構共聘用 870 名最高級三層的人員。表十顯示該 870 名人員的薪酬，而表十一則載列第一級別人員薪酬最高的 10 間機構的資料。

表十

非政府機構最高級三層人員的薪酬總金額的範圍
(2015–16 年度)

整筆撥款津助／其他津貼 所支付全年薪酬總金額的範圍	人員數目 (人)	機構數目 (間)
第一級別		
≤50 萬元	4	4
>50 萬至 100 萬元	25	15
>100 萬至 150 萬元	31	31
>150 萬至 200 萬元	14	13
>200 萬元	3	3
小計	77	66
第二級別		
≤50 萬元	34	10
>50 萬至 100 萬元	146	36
>100 萬至 150 萬元	41	18
>150 萬至 200 萬元	4	2
>200 萬元	0	0
小計	225	66
第三級別		
≤40 萬元	159	14
>40 萬至 60 萬元	131	12
>60 萬至 80 萬元	130	21
>80 萬至 100 萬元	138	16
>100 萬至 120 萬元	6	2
>120 萬至 140 萬元	4	1
小計	568	66
總計	870	

資料來源：審計署對社署記錄的分析

表十一

第一級別人員薪酬最高的 10 間非政府機構
(2015–16 年度)

	薪酬 (註) (a) (百萬元)	來自社署的 機構營運收入 (見第 2.21 段) (b) (百萬元)	薪酬佔來自社署的 機構營運收入的比率 (c)=(a) ÷ (b) × 100% (%)	機構轄下 單位數目 (個)
1	2.1	575	0.4%	28
2	2.0	627	0.3%	83
3	2.0	392	0.5%	79
4	2.0	300	0.7%	42
5	1.9	311	0.6%	75
6	1.8	38	4.7%	7
7	1.8	238	0.8%	58
8	1.8	278	0.6%	54
9	1.6	381	0.4%	62
10	1.6	255	0.6%	51

資料來源：社署的記錄

註： 全部 10 間機構各只有 1 名第一級別人員。

2.23 2013 年 6 月，社署認為需請政務司司長辦公室轄下行政署(行政署)就豁免準則作出澄清，以確認“來自社署的機構營運收入”是否符合“政府資助”的準則(當中包括機構從政府不同決策局／部門獲得的資助)(見第 2.18(b) 段)。因此，社署請行政署就社署採用的豁免準則(特別是社署資助佔營運收入 50% 或以下的機構獲得豁免而無須遵守披露規定)是否符合《通函》所載指引而作出澄清並提供意見。2013 年 7 月，行政署請社署向財經事務及庫務局(財庫局)尋求意見。社署稱已於 2013 年 7 月底聯絡財庫局，而該局表示需要更多時間考慮此事。社署找不到任何記錄以顯示財庫局給予社署的回覆。2017 年 10 月，財庫局通知審計署，就此事而言，社署與財庫局之間並沒有書面通信。

2.24 2017年1月，社署再向行政署和財庫局尋求澄清。其後，社署、行政署和財庫局於2017年1月至6月期間透過一連串電郵和會議進行商討，並根據以往討論的相關記錄，澄清《通函》所載豁免準則的意思。2017年7月，行政署得悉社署不久會向機構發出關於披露規定的提示通知書；經諮詢財庫局後，行政署向社署提出以下意見：

- (a) 決定受資助機構是否須遵守檢討和匯報規定時，相關局長／管制人員應審視其職限內受資助服務的營運收入，即各決策局／部門僅須監察屬於其服務／政策範疇而向機構提供的資助，而所提供的資助佔該機構在該服務／政策範疇的營運收入超過50%。社署現行的做法有別於《通函》的原意(註22)；
- (b) 施行2003年指引的責任在於相關局長。監察薪酬安排的細節應由相關局長決定，並應就偏離《通函》的做法提出充分理據。社署應就其計劃的行動，在進行下次年度檢討時與勞福局磋商；及
- (c) 行政署會聯同財庫局進行調查，以了解所有相關決策局／部門一直以來如何實施《通函》的規定及曾否遇到困難。行政署會分析調查結果，並考慮是否需要為《通函》作出更新或修訂(註23)。

2.25 2017年8月，社署通知行政署(電郵副本送交勞福局)，社署會繼續沿用有關披露機構高層人員薪酬的現行方法，直至行政署就決策局／部門如何實施《通函》完成調查並確定《通函》是否須作更新和修訂(見2.24(c)段)。

2.26 2017年10月，行政署通知審計署：

- (a) 財庫局和行政署於2017年7月給予社署的意見(見第2.24段)已清楚解釋《通函》的原意，並已指出社署應與勞福局商討如何推展本

註22：社署現時計算50%門檻的方法，與按照《通函》原意的計算方法(見第2.18(b)段)，比較如下：

- (a) 社署現行的計算方法：

$$\frac{\text{來自社署的機構營運收入}}{\text{機構整體營運收入(根據機構經審核的綜合財務報表)}} \times 100\%$$

- (b) 按照《通函》原意的計算方法：

$$\frac{\text{來自社署的機構營運收入}}{\text{機構在勞工及福利局局長／社會福利署署長職限內有關的營運收入}} \times 100\%$$

註23：行政署已於2017年6月的一次閉門個案會議上，把《通函》的原意通知立法會議員。

年的年度檢討。換言之，社署和勞福局無需等待調查完成才決定如何推行指引。調查旨在了解各個決策局／部門一直以來如何推行指引，並非為查明《通函》的原意，此點已於 2017 年 7 月向社署解釋清楚；

- (b) 由於勞工及福利局局長負責施行 2003 年指引，社署應否繼續沿用現行做法，須視乎勞工及福利局局長是否認為偏離《通函》原意的做法有恰當的理據；及
- (c) 行政署已審定調查的設計，並於 2017 年 10 月初向所有相關決策局發出有關問卷。

審計署的建議

2.27 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 就延遲實施檢討和披露機構最高級三層人員薪酬的規定，立即採取行動，向勞工及福利局局長取得事後批准；及
- (b) 因應行政署長的意見，採取所需的跟進行動（見第 2.24 段）。

政府的回應

2.28 社會福利署署長同意審計署的意見，並表示：

- (a) 社署最近已就社署推遲至 2009–10 年度才實施《通函》所載指引，向勞工及福利局局長取得事後批准；及
- (b) 社署會因應行政署長的意見，採取所需的跟進行動。

2.29 勞工及福利局局長也表示，收到社署書面要求後，勞福局已就推遲實施日期給予事後批准。

會計審查

2.30 根據《撥款手冊》，機構應時常確保，按其性質、規模及所提供的服務，訂定足夠的內部控制程序。社署就重要的財務活動，提供有關內部控制程序的

意見，作為社署津助審查過程的其中一環。如第 1.22(a) 段所述，社署轄下財務科到訪機構進行會計審查，包括檢視機構是否符合《撥款手冊》所載的會計和財務匯報規定，以及檢視內部控制程序（例如查明內部控制是否足夠及查核整筆撥款津助是否用得其所）並提供意見。

2.31 2016–17 年度以前，165 間獲得整筆撥款津助的機構，一律按照相同周期，定期進行會計審查。審查時，會探訪機構轄下單位，實地查閱其會計記錄。在決定審查多少個單位時，財務科會考慮以下因素：

- (a) 單位曾否被審查；
- (b) 單位曾否在以往審查中被發現明顯違規；及
- (c) 單位曾否涉及大額的員工薪酬或其他費用。

2.32 自 2016–17 年度起，對 165 間機構進行的會計審查，其頻次將視乎所考慮的眾多風險因素，包括機構獲得整筆撥款津助的金額、機構轄下單位的數目等而各有不同。

會計審查的改善範圍

2.33 審計署檢視了社署轄下財務科所進行的會計審查，發現：

- (a) 擬於 2016–17 年度審查的 53 間機構所涉及合共 120 個單位中，有 6 間 (53 間的 11%) 機構所涉及合共 21 個 (120 個的 18%) 單位未能如期在該年度進行審查；
- (b) 審查機構轄下單位時，常常發現若干違規情況和內部控制漏洞（見表十二）；

表十二

會計審查中常見的違規情況及內部控制漏洞
(2014-15 至 2016-17 年度)

	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度
受審查機構的數目	50	67	47
受審查單位的數目	96	143	99
	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度
	機構數目 (間)		
所發現的違規情況			
以《協議》規定服務補貼自負盈虧活動／把非《協議》的支出記入整筆撥款項下／由整筆撥款支付非認可租金及差餉	5	14	16
錯誤入賬／匯報公積金	9	15	17
在周年財務報告中遺漏《協議》項目或《協議》相關項目	5	8	5
把非現金項目(例如折舊)納入周年財務報告／現金項目未有納入周年財務報告	19	15	15
不遵守採購程序	10	19	18
發現內部控制漏洞的範疇			
收入及收據(例如沒有製備收據簿登記冊)	16	11	22
付款(例如已支付的發票上沒有蓋上“付訖”字樣)	15	15	18
銀行帳戶及支票(例如延遲製備銀行對帳表及支票超過6個月仍未過數)	17	16	27
零用現金(例如沒有發還零用現金的確認收據)	12	10	11
活動的收入及支出(例如活動完結後沒有即時檢閱財務報告)	13	13	11
固定資產(例如不完整／不正確的固定資產登記冊)	15	18	25

資料來源：審計署對社署記錄的分析

- (c) 某些機構轄下單位的內部控制漏洞存在已久(見表十三，所載例子為截至 2015 年 11 月設有 90 個單位的機構 D)；及

表十三

機構 D 轄下單位的內部控制漏洞

	單位 (註 1)		
	2008-09 年度	2010-11 年度	2013-14 年度
受審查機構的單位(註 2)	1、2、3 及 4	1、5、6 及 7	8、9、10 及 11
單位在以下範疇有內部 控制漏洞			
收入及收據	1、3 及 4	1、5 及 7	
付款	1、2、3 及 4	1、5、6 及 7	
銀行帳戶及支票		1	
零用現金		1、5 及 7	8、9、10 及 11
預付給員工的活動支出		5 及 7	9 及 10
活動收入及支出	2 及 4		9、10 及 11
固定資產	1 及 2		8、10 及 11

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：該機構轄下單位也曾於 2016-17 年度接受審查，但截至 2017 年 9 月底，財務科仍未備妥審查結果的摘要。

註 2：每個數字代表該機構轄下某個單位。

- (d) 財務科在制訂以風險為本的審查(見第 2.32 段)時沒有考慮其他風險因素包括：錄得營運虧損的機構(見第 2.12 段)，以及被外聘核數師就其帳目給予保留意見的機構。審計署留意到，2014-15 及 2015-16 年度，165 間機構當中，有 4 間被給予保留意見(例如因核數師不獲提供完整的會計記錄所致)。

審計署的建議

2.34 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 查明為何有部分機構的會計審查沒有如期進行，並採取措施以確保日後的會計審查按計劃進行；
- (b) 採取措施(例如安排有關機構良好會計方法的培訓講座和經驗分享會)以協助機構改善其內部控制及盡量減少違規(特別是屢次違規)情況；
- (c) 對於在內部控制或在盡量減少違規情況方面毫無改善的機構(如表十三所示)，考慮是否需要發出警告信，以提醒機構留意，根據《撥款手冊》，如機構未能作出合理和審慎的財務管理，或不遵守《撥款手冊》中有關整筆撥款的要求，社署可暫緩或終止整筆撥款津助；及
- (d) 在制訂會計審查的計劃時考慮其他風險因素(例如錄得營運虧損而可能出現持續財政失衡的機構，以及被外聘核數師就其帳目給予保留意見的機構)。

政府的回應

2.35 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署：

- (a) 已於 2017-18 年度上半年完成 6 間機構(見第 2.33(a) 段)的會計審查，並會撥調足夠資源，以便日後按計劃進行會計審查；
- (b) 會每年向機構發出提示通知書，以提醒其有責任確保已制定足夠的內部控制程序，並會考慮在有需要時採取跟進行動；及
- (c) 制訂會計審查的計劃時，會考慮各項風險因素。

以整筆撥款津助補貼自負盈虧活動

2.36 提供《協議》規定服務(包括《協議》相關活動)的機構，兼辦非《協議》規定服務(見第 1.33(c) 段)，情況十分普遍。機構不得使用整筆撥款津助補貼非《協議》規定服務，該規定載於以下主要文件：

- (a) 根據《撥款手冊》，整筆撥款津助擬用於《協議》規定服務或《協議》相關活動。機構須確保《協議》規定服務及非《協議》規定服務的財務交易事項分別記帳；及
- (b) 根據《財務通告第 9/2004 號》“有關管理及控制政府給予資助機構撥款的指引”，受資助機構（例如非政府機構）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。

根據《撥款手冊》，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。

2.37 審計署曾探訪的 6 間機構（見第 1.31(b) 段）當中，整筆撥款津助於 2015–16 年度佔機構總收入的 25% 至 62% 不等（見表十四）。

表十四

審計署所探訪 6 間非政府機構的收入來源
(2015–16 年度)

機構	收入來源			
	整筆撥款津助	其他來源		
		其他政府津助／補助／津貼（註） (a)	自負盈虧活動 (b)	總計 (c)=(a)+(b)
F	34%	36%	30%	66%
G	53%	8%	39%	47%
H	40%	4%	56%	60%
I	25%	32%	43%	75%
J	62%	23%	15%	38%
K	39%	5%	56%	61%

資料來源：審計署對機構記錄的分析

註：其他的政府津助／補助／津貼，包括社署提供的資助（除整筆撥款津助外——見第 1.4 段註 1），以及其他政府部門／決策局的資助。

需要分攤總辦事處的經常開支

2.38 審計署曾探訪的 6 間機構 (見第 1.31(b) 段) 均設有總辦事處，為所屬機構執行中央行政和支援職能。2015–16 年度，該 6 間機構的總辦事處共涉大約 7,190 萬元經常開支。當中 3 間機構 (機構 F、G 及 H，於 2015–16 年度接受的整筆撥款津助共約 2.05 億元)，其總辦事處的經常開支 (例如薪金、保險和電話費) 由《協議》規定服務及非《協議》規定服務分攤。

2.39 然而，審計署留意到，其餘 3 間機構 (機構 I、J 及 K，於 2015–16 年度接受的整筆撥款津助共約 4.71 億元) 沒有分攤總辦事處的經常開支，而是全數記入《協議》規定服務項下，情況令人關注，因為：

- (a) **非《協議》規定服務數量多** 機構的總辦事處同為《協議》規定服務及非《協議》規定服務提供中央行政支援。非《協議》規定服務的數量可以很多 (例如機構 I 於 2015–16 年度收入的 75% 來自整筆撥款津助以外的來源——見第 2.37 段表十四)，會耗用總辦事處相當多的經常開支。儘管如此，總辦事處的經常開支並沒有分攤；及
- (b) **總辦事處經常開支金額大** 2015–16 年度，機構 I 總辦事處的經常開支約為 1,050 萬元，機構 J 約為 1,600 萬元，機構 K 約為 2,220 萬元。然而，如此大額的經常開支未有妥為交代。

社署需要求相關機構糾正上述不當之處 (即機構沒有把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)。

需要採用合適基準來分攤經常開支

2.40 審計署也留意到，機構把總辦事處的經常開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務時，所採用的基準未必一致，比例也未必恰當。例子見個案一和個案二。社署需要求該兩宗個案的機構處理不當之處。

個案一

分攤中央廚房的員工的薪金
(2016–17 年度)

1. 機構 H 設有 5 個服務單位，即 3 個負責提供《協議》規定服務的服務單位(協議服務單位)，以及 2 個負責提供非《協議》規定服務的服務單位(非協議服務單位)。機構 H 的中央行政部為該 5 個服務單位提供廚房服務。中央廚房共有 7 名廚房員工。

2. 該 7 名廚房員工於 2016–17 年度的薪金共約 130 萬元，其中約 940,000 元 (72%) 按以下基準分攤予《協議》規定服務：

廚房員工 職級	員工 人數	薪金分配	
		《協議》規定服務 (3 個協議服務單位)	非《協議》規定服務 (2 個非協議服務單位)
主廚	1	} 72%	
廚師	4		
廚師	1		} 28%
廚師助理	1		
總計	7		

採用上述基準的理據，並沒有記錄在案。

3. 根據機構 H 的記錄，中央廚房於 2016–17 年度準備的膳食，絕大部分 (98%) 提供予服務使用者。截至 2017 年 3 月 31 日，服務使用者共有 257 名，包括非協議服務單位的 119 名 (46%) 使用者，以及協議服務單位的 138 名 (54%) 使用者。廚房員工薪金的 72% 分攤予協議服務單位(見上文第 2 段)，但事實上，只有 54% 的廚房服務提供予協議服務單位的服務使用者。2017 年 6 月，機構 H 在回應查詢時告知審計署，廚房員工薪金的分攤基準於很久前訂定，而以往協議服務單位的服務使用者人數較多。

資料來源：審計署對機構 H 記錄的分析

個案二

分攤水費、技工薪金及行政總裁薪酬
(2016–17 年度)

1. 機構 G 租用某建築物的部分地方，營運 1 個協議服務單位及 1 個非協議服務單位，分別佔租用地方的 95% 和 5%。
2. 對於 2016–17 年度主要的辦公室開支，機構 G 處理如下：
 - (a) **租金及差餉(註)** 按照協議服務單位及非協議服務單位所佔租用地方的比例(見上文第 1 段)，分攤 677,600 元總開支；
 - (b) **電費** 協議服務單位及非協議服務單位各設獨立電錶。根據電錶讀數，非協議服務單位支付 7,190 元電費；
 - (c) **水費** 協議服務單位及非協議服務單位不設獨立水錶。機構 G 就該 2 個單位的用水量支付合共 193,488 元水費，把水費全數撥予協議服務單位負責；及
 - (d) **技工薪金** 有 1 名技工負責為協議服務單位及非協議服務單位進行維修保養工程。該機構把技工約為 200,000 元的全年薪金全數撥予協議服務單位負責。

把水費和技工薪金全數撥予協議服務單位負責，有別於其他辦公室開支的分攤方法(見上文(a)及(b)項)。水費和技工薪金過度分攤予協議服務單位。

3. 此外，審計署留意到，機構行政總裁的薪酬(2015–16 年度為 157 萬元——根據所取得的最新一份周年財務報告)全數記入《協議》規定服務項下。

資料來源：審計署對機構 G 記錄的分析

註：社署除向該機構提供整筆撥款津助外，另以實報實銷的形式，資助其租金及差餉。

審計署的建議

2.41 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 要求沒有把總辦事處經常開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務的3間機構(即機構I、J及K——見第2.39段)，分攤有關經常開支；
- (b) 提醒機構需把總辦事處經常開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務；
- (c) 要求在分攤經常開支予《協議》規定服務及非《協議》規定服務方面有欠妥當的2間機構(即機構H及G——見第2.40段個案一及二)，檢討分攤基準及妥為分攤開支；及
- (d) 採取措施，以協助機構採用合適的基準，把經常開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務。

政府的回應

2.42 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示《撥款手冊》已訂明，機構應在舉辦活動前，及早就何謂“《協議》相關”活動諮詢社署(見第2.36段)。社署會：

- (a) 要求相關機構(見第2.39及2.40段)糾正不當之處；及
- (b) 每年向機構發出提示通知書，以提醒機構需把有關開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務，並在有需要時向機構提供意見。

管控固定資產及零用現金

2.43 內部控制是保持穩健和審慎的財政管理的基本原則。《撥款手冊》載列規管機構財務活動的內部控制程序。管控固定資產及零用現金，是其中兩項內部控制程序。根據《撥款手冊》：

- (a) 關於固定資產的主要內部控制程序包括：

- (i) **編號** 每項資產均應加上／附有指定編號；
 - (ii) **固定資產登記冊** 應備存固定資產登記冊，載明有關詳情，例如資產的編號、所在位置和處置授權；及
 - (iii) **盤點** 每年應最少進行 1 次資產盤點，並應保存盤點結果和記錄；及
- (b) 關於零用現金的主要內部控制程序包括：
- (i) **突擊點算現金** 應由單位的監督人員或機構總部的獨立人員突擊點算零用現金；及
 - (ii) **現金點算頻次** 應不定期突擊點算現金，例如每年最少 3 次。

需要妥為遵守內部控制程序

2.44 對於曾探訪的 6 間機構(見第 1.31(b) 段)，審計署留意到，有些個案未有妥為遵守《撥款手冊》所訂的內部控制程序，詳情如下：

- (a) **固定資產的內部控制程序** 審計署根據指定的控制程序(見第 2.43(a) 段)，審查 160 個固定資產項目(註 24)。審計署發現，該 160 宗個案當中：
 - (i) 16 宗 (10%) 個案的固定資產項目沒有編號；
 - (ii) 22 宗 (13.8%) 個案的固定資產登記冊資料有誤或遺漏，即資產位置出錯、編號出錯／遺漏、資產說明出錯、審計署現場找到的 1 項物品 (16 埠路由器) 沒有記錄，以及 1 個項目 (手提電話) 沒有註銷的授權記錄；及
 - (iii) 2 宗 (1.3%) 個案中，機構的固定資產登記冊所記錄的項目，未能找到；及

註 24：審計署探訪 6 間機構(見第 1.31(b) 段)轄下 8 個服務單位，並就每個服務單位審查 20 個固定資產項目。

- (b) **零用現金的內部控制程序** 審計署根據指定的控制程序(見第 2.43(b) 段)，審查 19 個零用現金帳戶(註 25)。審計署發現，該 19 宗個案當中：
- (i) 2 宗個案中，審計署到訪時，並沒有記錄顯示過去 1 年曾經點算現金；及
 - (ii) 18 宗個案中，每年突擊點算現金少於每年最少 3 次的建議頻次(見第 2.43(b)(ii) 段)。

審計署的建議

2.45 審計署**建議**社會福利署署長應：

- (a) 採取措施，以協助機構妥為遵守《撥款手冊》所訂的內部控制程序；及
- (b) 要求機構加強內部控制(例如進行監督檢查，以確保固定資產登記冊的資料準確)。

政府的回應

2.46 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示機構應妥為遵守《撥款手冊》所訂的內部控制程序。社署每年會向機構發出提示通知書，提醒機構有責任確保已制定足夠的內部控制程序，並在有需要時向機構提供意見。

檢討非政府機構的收費及費用

2.47 如第 1.12(d) 段所述，機構就所提供的福利服務收取費用，而該等費用會從機構的整筆撥款津助中扣減。

註 25：審計署探訪的 6 間非政府機構及 8 個服務單位，共備存 19 個零用現金帳戶(3 個由機構總辦事處備存，16 個由機構轄下服務單位備存)。

2.48 根據 1999 年 7 月時任庫務局局長向時任衛生福利局局長發出的備忘錄(註 26)，資助福利服務的一般收費原則如下：

- (a) 為確保公共資源的運用更加公平，所設定的資助水平和收費結構，應讓有負擔能力的使用者負起公平的財政責任，並繳付部分的服務費用；
- (b) 收費及費用可作為需求管理工具，以減少不必要的需求。在這方面，完全免費或大幅資助的服務易被濫用，並削弱資源運用的整體效率和效益；及
- (c) 收費及費用是收入的來源，不容忽略，可讓政府騰出和重新調撥公共資源，以增加或改善服務。

收費及費用久未調整

2.49 然而，審計署留意到，資助福利服務的現行收費及費用自 1997–98 年度以來(約 18 年)一直凍結在目前水平(註 27)，只有長者和殘疾人士院舍護理服務的收費(有關收費於 2000–01 年度修訂)例外。

2.50 社署於 2012 年設立工作小組(註 28)，檢討資助福利服務的收費模式。工作小組建議，所有收費及費用應維持不變直至 2015 年，然後由 2015 年 10 月起，應每年上調 10%，直至累計調整幅度達 35% 左右，以彌補過往未有作出的調整。工作小組預計，整筆撥款津助於 5 年內的累計節省金額約為 4.17 億元。2017 年 9 月，社署通知審計署，工作小組後來提出由 2015 年 10 月起所有收費及費用調整 7% 至 10% 的建議，以供審議。社署認為，對服務使用者的影響和恢復調整收費及費用的安排，需作進一步商討。中期而言，所有收費及費用維持在目前水平，而年度檢討也會繼續進行。

2.51 2017 年 3 月，工作小組建議參照若干因素(例如政府統計處每月編制的社會保障援助物價指數)來作較溫和的收費及費用調整；根據該做法，2017–18 年度的調整幅度約為 2.8%。社署也表示，累計調整幅度(見第 2.50 段)會在 2018–19 年度收費及費用調整機制恢復後再行商議。2017 年 5 月，社署向

註 26：由 2007 年 7 月 1 日起，勞福局接管衛生福利局轄下福利事宜的政策職責。

註 27：資助福利服務的收費及費用可於社署網頁(www.swd.gov.hk)瀏覽。

註 28：工作小組由社署轄下各服務科、社會保障科、財務科和津貼科的代表組成。

勞福局和財庫局提交 2018–19 年度的收費及費用調整建議，以供兩局提出意見和建議。財庫局稱已於 2017 年 6 月向勞福局表示，當收到勞福局的政策支持後，便會在切實可行的範圍內盡快提供意見。2017 年 10 月，勞福局通知審計署，已於 2017 年 9 月至 10 月期間與社署商討 2018–19 年度收費及費用調整建議，並已向社署提供有關未來路向的意見。

審計署的建議

2.52 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 根據勞福局和財庫局對 2018–19 年度資助福利服務收費及費用調整建議的回應，採取所需行動；
- (b) 定期檢討資助福利服務的收費及費用；及
- (c) 就資助福利服務的累計收費調整，商討未來路向。

政府的回應

2.53 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會：

- (a) 定期檢討資助福利服務的收費及費用；及
- (b) 根據勞福局和財庫局的意見，跟進 2018–19 年度的收費及費用調整建議，並商討未來路向。

第 3 部分：非政府機構服務質素的自我評估

3.1 本部分審查機構服務質素的自我評估，審查工作集中於以下各項：

- (a) 進行及匯報自我評估 (第 3.6 至 3.9 段)；
- (b) 實施服務質素標準 (第 3.10 至 3.14 段)；及
- (c) 進行內部服務審查 (第 3.15 至 3.18 段)。

自我評估機制

3.2 單位須按其《協議》，就服務量標準、服務成效標準、基本服務規定和服務質素標準的達標水平，進行自我評估。單位需向社署轄下津貼科提交：

- (a) 根據服務量標準和服務成效標準衡量實際表現的季度統計報告；
- (b) 與服務量標準和服務成效標準議定水平比較所得差異的半年報告；
及
- (c) 服務量標準、服務成效標準、基本服務規定和服務質素標準達標水平的年度自我評估報告。

除上文 (a) 項所述報告外，其他報告均須以機構的名義提交，並涵蓋機構轄下所有單位。

3.3 機構提交年度自我評估報告(見第 3.2(c)段)時,須一併提交有關如何處理表現欠佳範疇(例如未能達致服務量/服務成效標準)的行動計劃。機構需在與社署議定的時限內,匯報已採取的行動及所取得的成果。根據《撥款手冊》,如機構的表現未能達致合理水平,社署可扣撥或終止發放其整筆撥款津助(註 29)。

3.4 社署的服務表現監察制度(見第 1.22(c)(iv)段註 9)手冊訂明,自我評估機制尊重並認可機構的管治。機構有責任確保轄下單位符合要求(即服務量標準、服務成效標準、基本服務規定和服務質素標準)。既屬內部管理程序,機構可選擇在任何時候進行自我評估,以評核單位是否符合要求,並可採用不同方法評核單位的服務表現。此外,機構可因應運作需要,決定自我評估的頻次。

3.5 表十五顯示 2012-13 至 2016-17 年度期間機構在自我評估中匯報在服務量/服務成效標準、基本服務規定和服務質素標準方面表現欠佳的事件的宗數。大部分表現欠佳的事件(超過 97%)均與服務量/服務成效標準有關。

註 29: 2001 年 1 月至 2017 年 9 月期間,社署行使權力,於 2007 年 11 月終止一間機構的整筆撥款津助。社署發現,該機構有違規之處,例如沒經招聘過程而重聘已遭解僱的董事、嚴重延遲提交財務報告和服務表現的自我評估報告、容許董事以個人信用卡分期為機構繳付費用,而機構則一次過向其發還全部款項;以及機構執行委員會 5 名成員辭任後沒有另選成員替補空缺。

表十五

非政府機構在自我評估中匯報在服務量／服務成效標準、
基本服務規定和服務質素標準方面表現欠佳的事件
(2012-13 至 2016-17 年度)

服務種類	2012-13 年度		2013-14 年度		2014-15 年度		2015-16 年度		2016-17 年度	
	表現欠佳事件 (宗)	所涉機構數目 (間)								
安老服務	55 (13%)	22	49 (13%)	23	182 (34%)	37	133 (29%)	49	57 (16%)	29
家庭及兒童福利服務	159 (39%)	35	153 (40%)	34	163 (30%)	35	113 (24%)	35	132 (37%)	38
康復服務	149 (36%)	32	140 (37%)	31	159 (30%)	32	180 (39%)	28	127 (36%)	28
青年及感化服務	51 (12%)	17	38 (10%)	16	32 (6%)	15	39 (8%)	15	38 (11%)	13
整體 (註)	414 (100%)	70	380 (100%)	70	536 (100%)	75	465 (100%)	88	354 (100%)	78

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註： 每間機構或有超過 1 種服務表現欠佳的情況。

進行及匯報自我評估

需要更準確地匯報服務表現

3.6 審計署審查了 2014-15 至 2016-17 年度期間機構向社署匯報服務量／服務成效標準的達標水平。審計署在所探訪的 11 間機構 (涵蓋 23 個單位) (見第 1.31 段) 中，發現 3 間機構 (涵蓋 3 個單位) 未有準確匯報，以致有多報／少報服務表現達標水平的情況 (見表十六)。個案三載述這類個案的一例。

表十六

非政府機構多報／少報
服務量／服務成效標準的達標水平
(2014-15 至 2016-17 年度)

機構	標準的說明	《協議》 的議定水平	機構所匯報 的達標水平 (a)	審計署重新計算 的達標水平 (b)	多報 (以粗體標示) / (少報) 達標水平 (註 1) (c) = (a) - (b)
機構 B 的單位 B	一年內由物理治療師／職業 治療師提供康復訓練服務的 總節數	2015-16 年度： 14 520 節 2016-17 年度： 15 840 節	2015-16 年度： 6 359 節 2016-17 年度： 9 528 節	2015-16 年度： 6 154 節 2016-17 年度： 9 510 節	2015-16 年度： 205 節 2016-17 年度： 18 節
機構 C 的單位 C	於第二個 6 個月內完成個人 訓練及支援計劃的比率	2014-15 年度： 95%	2014-15 年度： 90.3%	2014-15 年度： 90.7%	2014-15 年度： (0.4%)
	一年內提供員工訓練活動／ 工作坊／座談會的節數	2014-15 年度： 4 節 2015-16 年度： 4 節	2014-15 年度： 12 節 2015-16 年度： 18 節	2014-15 年度： 15 節 2015-16 年度： 15 節	2014-15 年度： (3 節) 2015-16 年度： 3 節
	一年內提供社區康復公眾教 育活動的節數	2014-15 年度： 7 節 2015-16 年度： 7 節	2014-15 年度： 8 節 2015-16 年度： 7 節	2014-15 年度： 12 節 2015-16 年度： 8 節	2014-15 年度： (4 節) 2015-16 年度： (1 節)
	一年內向社區支援小組及復 康單位提供諮詢服務的節數	2014-15 年度： 55 節 2016-17 年度： 55 節	2014-15 年度： 64 節 2016-17 年度： 80 節	2014-15 年度： 61 節 2016-17 年度： 81 節	2014-15 年度： 3 節 2016-17 年度： (1 節)
	一年內滿意所接受的整體服 務／計劃的服務使用者比率	2014-15 年度： 80%	2014-15 年度： 100%	2014-15 年度： 97.5%	2014-15 年度： 2.5%
	一年內滿意所接受的整體服 務／計劃的照顧者比率	2014-15 年度： 80%	2014-15 年度： 97.5%	2014-15 年度： 100%	2014-15 年度： (2.5%)
	巴氏量表 -100(註 2) 評分有 所增加的服務使用者比率	2016-17 年度： 70%	2016-17 年度： 94.1%	2016-17 年度： 71.4%	2016-17 年度： 22.7%
	羅頓量表 (註 2) 評分有所增 加的服務使用者比率	2016-17 年度： 70%	2016-17 年度： 100%	2016-17 年度： 63.6%	2016-17 年度： 36.4%

表十六(續)

機構	標準的說明	《協議》 的議定水平	機構所匯報 的達標水平 (a)	審計署重新計算 的達標水平 (b)	多報(以粗體標示) / (少報) 達標水平(註 1) (c) = (a) - (b)
機構 F 的單位 J	核心活動的總節數	2014-15 年度： 700 節 2015-16 年度： 700 節 2016-17 年度： 700 節	2014-15 年度： 1 815.5 節 2015-16 年度： 1 685.0 節 2016-17 年度： 1 532.5 節	2014-15 年度： 1 755 節 2015-16 年度： 1 400 節 2016-17 年度： 1 397 節	2014-15 年度： 60.5 節 2015-16 年度： 285 節 2016-17 年度： 135.5 節
	核心活動 的總出席人次	2014-15 年度： 9 660 人次 2015-16 年度： 9 660 人次	2014-15 年度： 26 304 人次 2015-16 年度： 15 809 人次	2014-15 年度： 20 761 人次 2015-16 年度： 15 079 人次	2014-15 年度： 5 543 人次 2015-16 年度： 730 人次

資料來源：審計署對機構記錄的分析

註 1： 機構多報/少報服務量/服務成效標準的達標水平的原因，包括機構重複點算活動節數及使用不正確的計量方法(見第 3.6 段個案三)。

註 2： 巴氏量表-100 及羅頓量表為臨床評估工具，用以評估受評人日常生活的活動表現。所涉的服務成效標準由相關機構建議，並不適用於其他機構。

個案三

非政府機構匯報服務量／服務成效標準的達標水平
(2014–15 至 2016–17 年度)

1. 2017 年 3 月，社署安排審計署探訪機構 C。2017 年 5 月初，機構 C 作出內部查核後，修訂了先前提交有關 2014–15 至 2016–17 年度服務的統計數字。當審計署於 2017 年 5 月探訪時，機構 C 修訂了就 2014–15 至 2016–17 年度所匯報的服務量／服務成效標準的達標水平，情況如下：

年度	所匯報的服務量達標水平總項數	經修訂的服務量達標水平項數	所匯報的服務成效達標水平總項數	經修訂的服務成效達標水平項數
2014–15	10	4	9	4
2015–16	10	4	9	4
2016–17	10	1	9	無

2. 審計署留意到，以下服務量／服務成效標準於 2014–15 及 2015–16 財政年度據報達標，經修訂後卻未能達標：

年度	服務量／服務成效標準的說明	《協議》的議定水平	機構所匯報的達標水平	
			修訂前	修訂後
2014–15	於第二個 6 個月內完成個人訓練及支援計劃的比率	95.0%	95.3%	90.3%
	羅頓量表評分有所增加的服務使用者比率	70.0%	75.0%	60.0%
2015–16	於首 6 個月內完成個人訓練及支援計劃的比率	95.0%	95.6%	94.5%
	於第二個 6 個月內完成個人訓練及支援計劃的比率	95.0%	95.1%	93.7%

3. 此外，2016–17 年度經修訂的數字顯示其中 2 項服務成效標準已達標。然而，審計署重新計算後，其中 1 項其實未能達標，詳情如下：

個案三 (續)

服務成效標準的說明	《協議》的議定水平	經修訂後機構所匯報的達標水平	審計署重新計算的達標水平	多報百分比
巴氏量表 -100 評分有所增加的服務使用者比率	70%	94.1%	71.4%	22.7%
羅頓量表評分有所增加的服務使用者比率	70%	100%	63.6%	36.4%

4. 2017 年 5 月，社署向審計署解釋，計算巴氏量表及羅頓量表評分有所增加的服務使用者比率有誤，可能出於該機構的誤會，因為於 2017 年 3 月與該機構訂定 2017 年 3 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日期間的新《協議》時，修訂了相關服務成效標準的定義（見第 2 及 3 段）。由於服務使用者身體日漸虛弱，因此對服務成效標準的議定水平予以修訂，不僅包括活動能力有所增加的服務使用者，也包括能力得以維持的服務使用者。由於新《協議》於 2017 年 3 月才生效，該機構於同月獲社署通知，應採用服務成效標準的舊定義來擬備 2016-17 年度（即 2016 年 4 月至 2017 年 3 月）的全年統計數字，或在擬備全年統計數字時扣起 2016-17 年度最後季度（即 2017 年 1 月至 3 月）的統計數字。該機構匯報了 2016-17 年度的全年統計數字，但計算統計數字時誤用服務成效標準的新定義，以致匯報相關標準達標水平時出錯。

審計署的意見

5. 根據《撥款手冊》，機構董事會和管理層有責任妥善地管理整筆撥款的運作，同時確保整筆撥款津助的運用符合《協議》所訂的要求和目標。根據服務表現監察制度（見第 1.22(c)(iv) 段註 9）手冊，機構有責任密切監察其服務量／服務成效標準的達標水平，以便在表現欠佳時能及早發現並作出改善。社署需要提醒機構準確匯報其服務量／服務成效標準達標水平的重要性，以及謹慎地計算相關達標水平。

資料來源：審計署對機構 C 記錄的分析

需要改善衡量服務成效的方法

3.7 社署表示，機構評估服務成效標準的達標水平時，採用滿意程度調查或“測試前”和“測試後”的服務表現評估（例如評估使用者參與服務前後的活動能力）等方法。機構必須妥為進行自我評估，以反映其服務的成效。審計署審查了兩間機構服務表現的自我評估（註 30），發現可予改善之處，如個案四所示。

個案四

衡量兩間非政府機構的服務成效 (2014–15 至 2016–17 年度)

1. 該兩間機構（機構 C 及 D）評估其日間中心所提供康復訓練服務的成效，方法是量度達致服務使用者個人訓練計劃中所界定的臨床成效的比率。臨床成效包括服務使用者的身體機能、自學技能，以及自理活動和日常生活的能力。臨床成效評估由機構的物理治療師或職業治療師進行。根據相關《協議》，機構應在服務使用者完成訓練後衡量其服務成效。
2. 審計署就該兩間機構各審查了 30 宗服務使用者個案，涉及 2014–15 至 2016–17 年度完成康復訓練的服務使用者，發現：
 - (a) 機構 C 的所有臨床評估，均由物理治療師或職業治療師實地進行。至於機構 D，經審查的 30 宗個案中，有 14 宗的臨床評估只透過電話進行；及
 - (b) 就機構 C 而言，服務使用者出席所有預定訓練環節才視作完成訓練，但就機構 D 而言，服務使用者完成預定訓練節數 10% 或以上，便視作完成訓練。

審計署的意見

3. 審計署認為，社署需向機構提供更多指引，以便利並改善衡量服務成效的工作。

資料來源：審計署對機構 C 及 D 記錄的分析

註 30：審計署探訪的 11 間機構（涵蓋 23 個單位）中，只有 7 間（涵蓋 7 個單位）訂定服務成效標準（見第 4.26 至 4.28 段所提及的另一審查結果）。審計署審查了該 7 間機構中 2 間的服務成效標準達標水平。

審計署的建議

3.8 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 提醒機構準確匯報其服務量／服務成效標準達標水平的重要性，且根據相關標準進行計算時務須謹慎；
- (b) 為機構提供更多指引，以協助並改善衡量服務成效標準達標水平的工作；及
- (c) 對機構進行服務表現探訪（見第 4.40(a) 段）時，物色及推介機構就服務成效標準達標水平進行自我評估的良好做法。

政府的回應

3.9 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 社署的現行做法是，藉管理信件勸喻機構的主管必須審慎檢視其自我報告機制，並採取適當行動，以確保當社署審閱其年度自我評估報告時發現服務量／服務成效標準達標水平有誤，機構便會作出妥善和準確的匯報；
- (b) 社署另一現行做法是，每當機構在服務表現探訪期間被發現服務量／服務成效標準的統計報表計算有誤時，便會勸喻機構檢討其服務質素查核機制；
- (c) 社署會在有需要時，為機構制訂指引，以改善機構衡量服務成效標準達標水平的工作；及
- (d) 社署會透過適當途徑（例如與服務營辦商開會，以及把資料上載社署網頁），推介機構就服務成效標準達標水平進行自我評估的良好做法。

實施服務質素標準

3.10 服務質素標準(見第 1.18(c) 段及附錄 B) 令服務使用者得知對單位提供福利服務方面應有的期望。社署表示，服務質素標準提供概覽，說明單位應做什麼以提供優質服務，因此期望機構自訂適切的服務質素標準手冊，以便達到所訂標準。

需要加強非政府機構達致其手冊所訂的服務質素標準

3.11 審計署探訪了 6 間機構(見第 1.31(b) 段)轄下 149 個單位中的 18 個單位，發現有些個案，機構未達其手冊所訂服務質素標準。未達標準的詳情載於表十七。此外，表十八也載述這些未達標準的例子。

表十七

非政府機構未達其手冊所訂的服務質素標準

服務質素標準	機構 F			機構 G		機構 H	機構 I	機構 J	機構 K
	單位 F 至 I	單位 J (註)	單位 K (註)	單位 L 至 N	單位 O	單位 P 至 R	單位 S 及 T	單位 U 及 V	單位 W
標準 1			x						x
標準 2		x		x		xx			
標準 3		xx	xx		x		x		
標準 4		x	x						
標準 5	x	x	x						
標準 7	x	x	x			xx			x
標準 9	xx	xxx		xxx	x	xxx	x	xx	x
標準 10				x			xx		x
標準 11				x					
標準 13	xx	x		x		x			
標準 14	xx	xxx							
標準 15								xx	

資料來源：審計署到機構的探訪

註： 單位 J 及 K 位於同一處所。

附註： 每個“x”代表 1 宗未達標準個案。

表十八

非政府機構未達其手冊所訂服務質素標準的例子

服務質素標準	機構服務質素標準手冊所訂規定/ 未達標準 (以斜體標示)
<p>標準 1：服務資料</p> <p>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。</p>	<p>單位應向公眾提供及派發最新的服務資料，當中包括服務目標、申請資格，以及申請和退出服務的手續。</p> <p><i>沒有向公眾提供有關退出服務手續的資料。</i></p>
<p>標準 2：檢討及修訂政策和程序</p> <p>服務單位應檢討及修訂有關服務提供方面的政策和程序。</p>	<p>單位應定期 (由 1 至 3 年不等) 檢討及修訂其政策和程序。</p> <p><i>2007 至 2015 年 (即 9 年) 期間，服務質素標準手冊內 16 項規定中有 7 項未曾檢討。</i></p>
<p>標準 3：運作及活動記錄</p> <p>服務單位存備其服務運作和活動的最新準確記錄。</p>	<p>單位應保存服務運作及活動的準確和最新記錄。</p> <p><i>單位就 2014-15 至 2016-17 年度期間多報服務量標準的達標水平。</i></p>
<p>標準 4：職務及責任</p> <p>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。</p>	<p>單位應在其辦事處張貼組織架構圖及每個科別的職責範圍。</p> <p><i>單位沒有按照規定，在其辦事處張貼組織架構圖及每個科別的職責範圍。</i></p>
<p>標準 5：人力資源</p> <p>機構／服務單位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。</p>	<p>如員工申請發還課程學費獲得批准，則由服務經理決定發還金額，最高發還金額訂為課程學費的三分之二。</p> <p><i>每名員工每年最高可獲發還 500 元。至於學費不超過 500 元的課程，員工可獲發還 100% 課程學費，有別於獲准的最高發還金額訂為課程學費的三分之二。</i></p>

表十八(續)

服務質素標準	機構服務質素標準手冊所訂規定/ 未達標準 (以斜體標示)
<p>標準 7：財政管理</p> <p>服務單位實施政策及程序以確保有效的財政管理。</p>	<p>超過 1,000 元的資產，以及所有電腦或電腦相關產品，均應在固定資產登記冊上登記。</p> <p><i>有 2 個價值少於 1,000 元 (910 元及 998 元) 的固定資產項目被納入固定資產登記冊，但有 6 個電腦／與電腦相關的項目並沒有被納入該登記冊。</i></p>
<p>標準 9：安全的環境</p> <p>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。</p>	<p>每年至少進行 1 次火警演習。</p> <p><i>2016 年沒有進行火警演習。</i></p>
<p>標準 10：申請和退出服務</p> <p>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。</p>	<p>服務使用者短暫離開院舍如超過 7 日，應由院長批准。</p> <p><i>2016 年 12 月至 2017 年 5 月期間，有 2 名服務使用者在未獲院長批准下，暫時離開院舍超過 7 天 (由 9 至 30 天不等)。</i></p>
<p>標準 11：評估服務使用者的需要</p> <p>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)。</p>	<p>接收新舍友時，單位須進行家訪，以評估服務使用者的需要。</p> <p><i>單位沒有這樣做。</i></p>
<p>標準 13：私人財產</p> <p>服務單位尊重服務使用者的私人財產權利。</p>	<p>單位應通知服務使用者，任何拾獲失物均會按照拾獲財物的程序處理。</p> <p><i>某機構轄下 1 個單位張貼了有關認領失物程序的通告，但該機構轄下另外 2 個單位並無張貼該通告。</i></p>
<p>標準 14：私隱和保密</p> <p>服務單位尊重服務使用者保護私隱和保密的權利。</p>	<p>單位應張貼通告，通知服務使用者及訪客有關閉路電視監察的安排，例如該安排的目的，以及所得閉路電視錄像的保存期限。</p> <p><i>單位所張貼的通告只說明閉路電視正在運作，但沒有在公眾地方展示閉路電視監察安排的詳情。</i></p>

表十八(續)

服務質素標準	機構服務質素標準手冊所訂規定／ 未達標準(以斜體標示)
<p>標準 15：申訴</p> <p>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。</p>	<p>單位應在接獲投訴後 15 日內回應投訴。</p> <p><i>單位沒有這樣做。</i></p>

資料來源：審計署到機構的探訪

需要使用自我評估清單

3.12 如第 3.11 段所述，審計署發現機構未達服務質素標準手冊所訂規定的個案。為協助機構根據服務質素標準進行自我評估，社署已制定自我評估清單供機構使用。該清單有助機構確保在進行自我評估時涵蓋全部 16 項服務質素標準，並在有需要時妥善處理，採取補救行動。審計署審查 18 個單位(見第 3.11 段)於 2016–2017 年度使用該清單的情況，發現：

- (a) 11 個單位沒有使用該清單以協助根據服務質素標準進行自我評估；及
- (b) 7 個單位使用該清單，但在 1 宗個案中，單位於已填妥清單中提及該單位在其辦事處提供年報和服務小冊子的錄音版及點字版，以便為服務使用者提供機構資料。審計署探訪該單位時，未能在其辦事處找到相關文件的錄音版及點字版。

審計署的建議

3.13 審計署**建議**社會福利署署長應：

- (a) 促請機構採取措施，以確保轄下單位實施服務質素標準時遵守其服務質素標準手冊所訂的規定；
- (b) 鼓勵機構根據服務質素標準進行自我評估時，使用載於社署網頁的自我評估清單；及
- (c) 提醒機構謹慎地填寫自我評估清單（見第 3.12 段）。

政府的回應

3.14 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 各份已簽訂的《協議》均訂明，機構有責任符合 16 項服務質素標準的規定；
- (b) 社署的現行做法是，每年會向所有機構發出管理信件，要求機構就其根據基本服務規定、服務質素標準及服務量／服務成效標準衡量轄下各個單位的達標水平，提交自我評估報告；及
- (c) 在每年發出的管理信件，社署會提醒機構進行自我評估服務質素標準達標水平時務須審慎，並使用自我評估清單。

進行內部服務審查

3.15 審計署留意到，曾探訪的 6 間機構（見第 1.31(b) 段）中，有 4 間主動進行內部服務審查，以確保所提供服務的質素。內部服務審查按以下方式進行：

- (a) 由機構委任指定人員或成立審查小組，進行審查；及
- (b) 進行審查時，指定人員或審查小組檢討機構的服務質素標準手冊（見第 3.10 段），並檢視單位是否符合其手冊所訂服務質素標準的規定。

內部服務審查有改善之處

3.16 審計署欣賞該 4 間機構 (即機構 F、G、J 及 K) 主動進行內部服務審查，但留意到進行審查方面有以下進一步改善之處：

- (a) **審查計劃** 該 4 間機構中，有 2 間制定了審查計劃。餘下的 2 間機構，沒有就審查機構轄下各個單位制訂計劃或時間表，其審查小組只按需要進行特別審查；
- (b) **突擊審查** 該 4 間機構均沒有以突擊方式進行審查，單位接受審查前會預先獲悉；及
- (c) **跟進未達標個案** 該 4 間機構均沒有制訂相關程序，以跟進在審查期間發現的未達標個案。此外，該 4 間機構當中，有 2 間沒有採取任何跟進行動。

審計署的建議

3.17 審計署建議社會福利署署長應鼓勵機構因應制訂審查計劃、進行突擊審查及跟進未達標個案的需要，設立內部服務審查機制。

政府的回應

3.18 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示進行內部服務審查，並非服務表現監察制度的規定之一。然而，社署會鼓勵機構因應本身情況，設立內部服務審查機制，以加強內部控制及監察服務表現。

第 4 部分：社會福利署對服務的監察

4.1 本部分審查關於社署監察服務質素的事宜，審查工作集中於以下各項：

- (a) 非政府機構服務表現欠佳 (第 4.2 至 4.5 段)；
- (b) 根據所達個案量向非政府機構發放津助 (第 4.6 至 4.25 段)；
- (c) 為非政府機構訂定服務表現標準 (第 4.26 至 4.29 段)；
- (d) 非政府機構使用服務資源 (第 4.30 至 4.33 段)；
- (e) 續訂《津貼及服務協議》(第 4.34 至 4.38 段)；及
- (f) 進行服務表現探訪及服務表現年檢 (第 4.39 至 4.49 段)。

非政府機構服務表現欠佳

4.2 根據《撥款手冊》，為不斷改善服務質素，如機構轄下單位被發現未達所規定的服務表現標準 (例如服務量／服務成效標準)，該機構須向社署提交行動計劃，詳述如何改善有關服務。行動計劃註明：

- (a) 未達服務表現標準的原因；
- (b) 已採取或將採取哪些行動以達致《協議》所訂服務表現標準的議定水平；及
- (c) 就完成建議行動所訂的時間表。

如機構經多番努力仍未能改善其服務表現，社署便會作出最終懲處，撤銷所涉單位的整筆撥款津助。

雖已採取行動但服務表現仍持續欠佳

4.3 審計署審查 2012–13 至 2016–17 年度 5 年期間連續 3 年或以上未達服務量／服務成效標準的 20 個單位(註 31) 後發現，雖然相關機構於每個相連年度均已就改善服務提交行動計劃，但服務表現仍持續欠佳。審計署更留意到，在該 5 年期間，除 6 個需根據所達個案量而獲津助的單位(見第 4.6 及 4.10 段) 外，其餘 14 個均獲全額整筆撥款津助。個案五列舉一例，載述某不受所達個案量或其他特定條件限制的單位表現持續欠佳。

註 31：2012–13 至 2016–17 年度期間接受整筆撥款津助的 165 間機構所提交的自我評估報告當中，選出其中 20 個單位(涉及 14 間機構)。

個案五

服務表現持續欠佳的協議單位
(2012-13 至 2016-17 年度)

1. 自 1986 年起，機構 14 轄下單位 12 為需要安排領養但未能找到合適的本地家庭領養的兒童，提供跨國領養服務。這些兒童通常是受社會福利署署長監護(註 1)，而且有特別需要，例如智障、身體殘障、健康欠佳、年紀較長或來自背景複雜的家庭。

2. 2012-13 至 2016-17 年度 5 年期間，《協議》內 5 項服務量標準當中，有 4 項於 5 年內均屬表現欠佳：

服務量標準	服務表現 議定水平	服務表現達標水平				
		2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度
一年內完成的家庭評估數目(項)	20	12 -40%	10 -50%	5 -75%	3 -85%	3 -85%
一年內交託海外領養家庭的受社會福利署署長監護的兒童(註 1)數目(人)	15	8 -47%	9 -40%	9 -40%	5 -67%	2 -87%
一年內安排由海外親屬領養的兒童數目(人)	2	0 -100%	0 -100%	0 -100%	0 -100%	0 -100%
一年內完成需要協助的本地領養個案數目，需要的協助是指尋求居於香港境外父母的同意或協助海外準領養家庭尋求其原居地發出批文(宗)	18	15 -17%	14 -22%	12 -33%	13 -28%	14 -22%
一年內完成需要協助追尋背景資料或重新建立聯繫的個案數目(宗)	10	22 220%	11 110%	21 210%	15 150%	22 220%

個案五(續)

3. 該 5 年期間，該機構已採取行動以改善該單位的服務表現。該等行動包括提倡領養兒童的需要，以及向海外的伙伴機構傳閱待領養兒童的更新名冊以徵求該等機構協助領養事宜等。儘管採取了上述行動，其服務表現仍持續欠佳。

4. 審計署更留意到，該單位持續欠佳的服務表現其實於 2012-13 年度之前已如是。社署曾於 2012 至 2017 年期間採取下列行動以處理服務表現欠佳的問題：

- (a) 2012 年年中，社署考慮把當時發放給該單位的津助，調撥至該機構所營辦的其他服務，例如跨境及國際個案工作服務(註 2)。然而，由於社署並沒有進一步計劃於短期內擴展該等服務，該構思後來被棄用；
- (b) 2012 年 9 月，社署與該單位商談檢討《協議》內容的需要及削減該單位資源的可能方案。該機構提出反建議，提議把該單位的服務專門化，專責為年紀較長和“難獲領養”的兒童安排領養服務。由於機構的反建議中沒有新構思，因此不獲考慮。後來，此事延後商討；
- (c) 2014 年 6 月，社署恢復與該單位檢討《協議》的工作，建議取消兩項服務量標準。2014 年 7 月，該單位提出反建議，提議保留該兩項服務量標準，但下調該等服務量的議定水平(見上表首兩項服務量標準及下文(d)段)，另提議修訂或調整餘下的服務量標準。社署進一步檢視該單位的反建議。社署表示，鑑於海外相關機構表示對香港的跨國領養計劃感興趣，社署認為有需要繼續透過單位 12 與海外領養伙伴建立聯繫，以加強跨國領養計劃及提高有需要的兒童獲得領養的機會。2012-13 至 2016-17 年度期間，該單位獲發全額整筆撥款津助；及

	2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度
整筆撥款津助 (百萬元)	1.98	2.10	2.16	2.26	2.39

(d) 2017 年 4 月，社署與該單位經進一步商討後，擬定了《協議》修訂本，由 2017 年 7 月 1 日起實施。根據修訂《協議》，若干服務量標準的議定水平有所調整，例如：

- (i) “一年內完成的家庭評估數目”由 20 項減至 10 項；及

個案五(續)

- (ii) “一年內交託海外領養家庭的受社會福利署署長監護的兒童數目”所議定的 15 人，以及“一年內安排由海外親屬領養的兒童數目”所議定的 2 人，兩者合併並調整至 7 人。

同時，修訂《協議》增加了 4 項服務量標準，例如：

- (i) “一年內與海外領養機構或中央機關就跨國領養建立直接伙伴關係的數目”；及
- (ii) “一年內安排海外官員及非官員來訪／參加簡報會以分享香港特別行政區跨國領養計劃的次數”。

根據社署資料，新增的服務量標準旨在擴展海外領養伙伴的網絡，以致較有機會物色到更多合適的海外領養家庭，繼而提高有需要兒童獲得領養的機會。由於新增的服務量或可彌補對其他服務量標準的調整，因此向該單位提供的津助金額維持不變。

5. 2017 年 9 月，社署也通知審計署：

- (a) 機構 14 一直為香港提供資助跨國領養服務已有一段頗長時間。根據社署資料，於 2004 年修訂並由 2006 年起施行的《領養條例》(第 290 章) 訂明了認可制度，讓已獲社會福利署署長妥為認可的機構，可在香港提供跨國領養服務。在認可制度下，機構 14 及另外 2 間獲認可的機構以自負盈虧的方式提供幼兒領養及跨國領養的安排。近年來，可供領養兒童的數目與涉及親屬的跨國領養申請數目，一直波動不定。種種原因導致單位在過去數年未能達致《協議》所訂的若干服務量標準；及
- (b) 修訂《協議》加入了新增的服務量標準及調整了若干原有的服務量標準，更能反映在轉變的環境中期望該單位在跨國領養服務方面可達致的要求。資助跨國領養計劃需要維持，才可確保服務得以穩定及持續提供；社署會根據修訂《協議》不斷檢討及密切監察該單位的服務表現。

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：對於受社會福利署署長監護的兒童／少年而言，社會福利署署長根據《保護兒童及少年條例》(第 213 章) 第 34(1)(a) 條獲委任為其法定監護人。

註 2：跨境及國際個案工作服務協助家庭處理和解決因分隔兩地而出現的問題。

審計署的建議

4.4 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 密切監察機構轄下在提供服務方面持續表現欠佳(例如連續數年服務表現欠佳)的單位；
- (b) 服務表現持續欠佳的單位如獲全額津助，則審慎檢討撥款理據是否充分；及
- (c) 適時採取行動，在有需要時根據《撥款手冊》的規定，處理單位服務表現持續欠佳的個案。

政府的回應

4.5 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署最近成立了服務表現監察委員會，以監察表現持續欠佳的服務，並商討合適的跟進措施。

根據所達個案量向非政府機構發放津助

4.6 在4個福利服務範疇下，共有大約140種服務(例如安老服務包括長者日間護理中心和綜合家居照顧服務等)(見第1.3段)。在140種服務中，以下2種服務是根據所達個案量向機構發放整筆撥款津助(見第4.7段)(註32)：

- (a) **嚴重殘疾人士家居照顧服務**(下稱“家居照顧服務”) 該服務旨在透過滿足個人照顧、康復訓練和護理需要的一系列綜合到戶支援服務，協助嚴重殘疾人士融入社群，從而加強對他們的支援，並減輕其家人／照顧者的壓力。服務對象是正在輪候資助住宿照顧服務(例如嚴重肢體傷殘人士宿舍、嚴重弱智人士宿舍及嚴重殘疾人士護理院)的嚴重智障及／或肢體傷殘人士、經社署評估工具評定為合乎資格使用家居照顧服務的嚴重智障及／或肢體傷殘人士、就讀特殊學校的嚴重智障及／或肢體傷殘學童，以及家居照顧服務使用者的家人／照顧者；及

註32：提供其他分類服務的機構均獲得全額津助(按月發放)，不受所達個案量或其他特定條件的限制。

- (b) **嚴重肢體傷殘人士綜合支援服務** (下稱“綜合支援服務”) 該服務旨在透過在離院前後階段制訂妥為協調的照顧計劃，以及提供能夠滿足個人照顧、康復訓練和護理需要的綜合到戶支援服務，協助嚴重肢體傷殘人士融入社群，從而加強對他們的支援，並減輕其家人／照顧者的壓力。服務對象是需要使用輔助呼吸醫療儀器和經常接受護理的嚴重肢體傷殘人士，或四肢癱瘓病人。

4.7 家居照顧服務和綜合支援服務推行以來，有 6 個單位 (6 間機構轄下) 提供家居照顧服務，有 2 個單位 (隸屬於 2 間也提供家居照顧服務的機構) 提供綜合支援服務。家居照顧服務和綜合支援服務分別於 2014 年 3 月 (註 33) 及 2014 年 11 月推出。家居照顧服務於 2014 年 3 月開展時，相關機構均獲得全額津助 (按月發放)。參考了推行家居照顧服務的經驗 (即服務使用者數目要在服務推出一段時間後才逐步增加)，提供綜合支援服務的機構於 2014 年 11 月至 2015 年 7 月的 9 個月期間只獲得全年津助的三分之二 (按月發放)。鑑於家居照顧服務和綜合支援服務的使用率較預期為低，為求善用公帑，社署檢討了該兩項服務的津助安排，並分別由 2015 年 4 月和 2015 年 8 月起作出修訂。根據修訂安排，機構所獲得的全年津助 (按月發放) 與服務使用者的人數掛鉤，情況如下：

- (a) 關於家居照顧服務，單位須達到個案量的議定水平；個案量的定義是“曾向服務使用者及其家人／照顧者提供包括輔導和支援服務等社會工作介入措施的個案的數目”。單位：
- (i) 如達到議定個案量 75% 或以上，會獲津助的 100%；
 - (ii) 如達到議定個案量 50% 或以上至 75% 以下，會獲津助的 75%；及
 - (iii) 如未達個案量 50%，則獲津助的 50%；及
- (b) 關於綜合支援服務，單位須達到個案量議定水平；個案量的定義是“曾向服務使用者及其家人／照顧者提供包括輔導和支援服務等個案管理服務的個案的數目”。單位：
- (i) 如達到議定個案量的三分之二或以上，會獲津助的 100%；及
 - (ii) 如未達議定個案量的三分之二，則獲津助的三分之二。

註 33：家居照顧服務於 2011 年 3 月至 2014 年 2 月期間試行。

4.8 社署表示：

- (a) 單位於新財政年度獲得的津助，以該單位截至對上財政年度 3 月 31 日的服務使用者人數為計算基礎。服務使用者的人數，為所服務的現有和新增使用者人數相加後減去對上財政年度退出服務的使用者人數(註 34)所得的數目。此外，在新財政年度內，單位(透過收納新使用者)倘達致較高的服務使用者人數繼而可獲較高金額的津助(見第 4.7(a) 及 (b) 段)，單位便需通知社署；社署會因應調高津助金額，由該單位達致較高的使用者人數當日起生效；及
- (b) 在新財政年度內，社署會在單位達致較高的服務使用者人數時調高津助金額，但不會在年內因應該單位退出服務的使用者人數而調低津助金額，因為：
 - (i) 單位在年內已為後來退出服務的使用者提供實質服務，因此所發放的津助應反映該單位為退出服務者提供的資源；及
 - (ii) 上文 (i) 項所述的津助原則基於以下假設：家居照顧服務和綜合支援服務使用者通常有長期照護需要，因此該兩項服務的退出率相對較低。

2017 年 9 月，社署進一步通知審計署，年內下調津助金額可能引致裁減員工，繼而影響該等單位的服務提供，而經常調整津助金額也可能會加重行政負擔。由於社署只會根據截至對上財政年度 3 月 31 日的服務使用者人數計算單位於新財政年度應獲得的津助(見上文 (a) 項)，因此，社署在那刻才會計及退出服務的使用者人數。

4.9 表十九及二十分別臚列 2015–16 及 2016–17 年度 6 個家居照顧服務單位和 2 個綜合支援服務單位向社署匯報的服務使用者人數(即現有和新增使用者)。在該段期間，所有 8 個單位所達個案量於超過議定水平的 75% 或三分之二後，均獲社署給予 100% 津助(見第 4.7(a) 及 (b) 段)。2016–17 年度，該等單位合共獲得大約 2.75 億元津助(每個單位所獲津助約為 2,300 萬元至 4,400 萬元不等)。

註 34：提供家居照顧服務或綜合支援服務的單位須每季向社署提交報告(載述每月分項數字)。季度統計報告提供多項資料，包括服務使用者人數，以及退出服務的使用者人數(見第 3.2(a) 段)。

表十九

家居照顧服務協議單位的服務使用者人數
(2015-16 及 2016-17 年度)

	單位	2015-16 年度		2016-17 年度	
		服務使用者 人數		服務使用者 人數	
		議定	實際	議定	實際
曾向服務使用者及其家人／照顧者提供包括輔導和支援服務等社會工作介入措施的個案的數目(見第 4.7(a) 段)	單位 A	499	571	630	742
	單位 B	458	504	500	668
	單位 13	500	478	500	595
	單位 14	406	415	500	549
	單位 15	469	544	625	788
	單位 16	406	430	500	587

資料來源：社署的記錄

表二十

綜合支援服務協議單位的服務使用者人數
(2015-16 及 2016-17 年度)

	單位	2015-16 年度		2016-17 年度	
		服務使用者 人數		服務使用者 人數	
		議定	實際	議定	實際
曾向服務使用者及其家人／照顧者提供包括輔導和支援服務等個案管理服務的個案的數目(見第 4.7(b) 段)	單位 E	422	376	449	482
	單位 17	425	345	450	500

資料來源：社署的記錄

需要檢討在提供家居照顧服務及綜合支援服務方面表現欠佳的問題

4.10 如第 4.9 段所述，在 2015–16 及 2016–17 年度，提供家居照顧服務或綜合支援服務的 8 個單位於達致個案量的要求後獲得社署全額津助。然而，審計署留意到，該等單位雖然達致所須的個案量，但在提供家居照顧服務和綜合支援服務方面表現明顯欠佳（見表二十一及二十二）。

表二十一

提供家居照顧服務的表現
(2015-16 及 2016-17 年度)

服務量標準	單位	2015-16 年度		2016-17 年度	
		服務表現 議定水平	服務表現 達標水平	服務表現 議定水平	服務表現 達標水平
一年內為服務使用者提供照顧服務所用的服務時數	單位 A	125 400	25 407	158 400	34 201
	單位 B	116 160	6 972	126 720	12 350
	單位 13	126 720	43 358	126 720	51 265
	單位 14	102 960	24 000	126 720	28 896
	單位 15	118 800	34 336	158 400	49 937
	單位 16	108 108	19 053	133 056	38 856
一年內由物理治療師／職業治療師提供康復訓練服務的節數	單位 A	15 675	5 200	19 800	6 667
	單位 B	14 520	6 359	15 840	9 528
	單位 13	15 840	2 543	15 840	6 615
	單位 14	12 870	4 471	15 840	6 760
	單位 15	14 850	8 040	19 800	12 586
	單位 16	13 514	3 074	16 632	6 370
一年內由護士／健康護理人員提供護理服務的節數	單位 A	10 450	1 163	13 200	1 190
	單位 B	9 680	2 033	10 560	4 553
	單位 13	10 560	4 158	10 560	4 016
	單位 14	8 580	2 885	10 560	4 004
	單位 15	9 900	3 124	13 200	3 781
	單位 16	9 009	1 053	11 088	6 552

資料來源：社署的記錄

表二十二

提供綜合支援服務的表現
(2015-16 及 2016-17 年度)

服務量標準	單位	2015-16 年度		2016-17 年度	
		服務表現 議定水平	服務表現 達標水平	服務表現 議定水平	服務表現 達標水平
一年內提供個人 照護與支援、家 居照顧、家居暫 顧及接送服務的 服務時數	單位 E	38 173	4 379	40 559	15 668
	單位 17	38 628	13 462	40 900	23 728
一年內由物理治 療師／職業治療 師提供康復訓練 服務的節數	單位 E	11 760	2 768	12 495	6 088
	單位 17	11 900	4 923	12 600	9 221
一年內由物理治 療師／職業治療 師為治療助理 員／護理員提供 訓練的節數	單位 E	2 809	1 287	2 985	2 292
	單位 17	2 985	860	3 160	1 856
一年內由護士／ 健康護理人員提 供服務的節數	單位 E	9 240	1 410	9 818	8 969
	單位 17	9 350	4 348	9 900	8 634

資料來源：社署的記錄

4.11 審計署認為，社署需要查明提供家居照顧服務和綜合支援服務的表現明顯欠佳的原因，並決定該兩項服務的未來路向。

根據所達個案量發放津助方面其他可予改善之處

4.12 2017 年 3 月至 5 月期間，審計署探訪 2 個家居照顧服務單位 (單位 A 及 B) 和 1 個綜合支援服務單位 (單位 E)。審計署就所探訪的每個單位各審視了

50宗使用者個案(合共150宗個案)，涵蓋2015年4月至2016年12月期間(註35)，以確定按單位所達個案量釐定津助額的做法是否存在不足之處。審計署經審查後發現可予改善之處，詳情載於第4.13至4.24段。

4.13 採用不同決定因素計算個案量 如第4.7段所述，機構所獲得的津助與服務使用者的人數(即個案量)掛鉤。審計署探訪了3個單位(見第4.12段)，發現該等單位採用不同因素計算個案量。就單位B而言，當為某人作出申請服務資格的評估並收納該人為服務使用者時，已將其個案納入向社署匯報的個案量；就單位A及E而言，在收納服務使用者並為其制定照顧計劃後，才將其個案納入個案量。審計署認為，社署需向提供家居照顧服務和綜合支援服務的單位提供指引，以協助該等單位把個案計入個案量，並確保向社署匯報的個案量正確無誤。2017年9月，社署通知審計署，單位對於把個案計入個案量的時刻理解不一，社署會與該等單位作出跟進以統一理解和做法。

4.14 沒有提供支援服務的個案 審計署審查3個單位的服務使用者檔案後發現，有些個案中，使用者未獲提供任何支援服務。支援服務是指康復、護理及／或個人照護服務。舉例來說，服務使用者照顧計劃訂明，會為使用者提供護理、個人照護、康復訓練和家居暫託等服務。然而，服務使用者檔案中未能顯示曾經提供該等服務。審計署審查了該3個單位各50宗個案(見第4.12段)，發現：

- (a) 單位A的50宗個案中，有13宗個案(26%)沒有提供支援服務；及
- (b) 單位B的50宗個案中，有11宗個案(22%)沒有提供支援服務。

4.15 審計署進一步審查單位A的使用者檔案後發現，2014-15至2016-17年度期間，未獲提供任何支援服務的使用者比例有所增加(見表二十三)。

註35：家居照顧服務和綜合支援服務分別由2015年4月及2015年8月起，受制於修訂津助安排(見第4.7段)。根據修訂安排，社署在計算綜合支援服務單位的津助金額時，會同時計及2015年4月至7月(而不是2015年8月起)獲提供所服務的使用者人數。因此，審計署審查2015年4月起接受服務的使用者個案。

表二十三

協議單位 A 的服務使用者未獲提供支援服務
(2014–15 至 2016–17 年度)

年度	個案量 (註 1)	未獲提供支援服務的 服務使用者人數
2014–15 年度 (註 2)	190	11 (6%)
2015–16 年度 (註 2)	571	59 (10%)
2016–17 年度 (截至 2016 年 12 月)	660	91 (14%)

資料來源：審計署對機構 A 記錄的分析

註 1：個案量是累計個案量，不包括 2015 年 3 月 31 日或之前 (即實施修訂津助安排之前——見第 4.7 段) 退出服務的使用者人數。

註 2：2014–15 年度，單位 A 獲得全額津助；由 2015 年 4 月起，該單位受制於修訂津助安排 (見第 4.7 段)。

4.16 2017 年 9 月，社署通知審計署，除支援服務外，個案管理和輔導也是家居照顧服務和綜合支援服務的主要元素。家居照顧服務和綜合支援服務的個案經理，負責進行服務需要評估與持續個案檢討、制訂個人照顧計劃、與不同持份者合作，並為服務使用者及其照顧者 (例如家人) 提供合適服務。審計署認為，以服務使用者的益處為依歸，社署需要提醒個案經理，盡量確保服務使用者獲提供所需的支援服務。

4.17 **安排服務使用者退出服務有所延誤** 社署表示，家居照顧服務使用者如符合以下任何一項條件，便會退出服務：

- (a) 服務使用者獲得資助院舍照顧服務的長期宿位；
- (b) 服務使用者住院逾 3 個月，而且未有任何出院計劃；
- (c) 服務使用者決定終止其服務；
- (d) 服務使用者離世；或

- (e) 服務使用者的損傷程度、身體狀況、支援網絡和環境條件已有改善或加強，並能夠獨立生活或只需稍加協助。

4.18 至於綜合支援服務，社署表示，服務使用者在以下情況便會退出服務：

- (a) 服務使用者決定終止其服務；
- (b) 服務使用者離世；或
- (c) 服務使用者的損傷程度、身體狀況、支援網絡和環境條件已有改善或加強，而不再需要綜合支援服務。

4.19 審計署所審查的 150 宗個案顯示，安排服務使用者退出服務有所延誤。有些個案中，服務使用者本可在對上財政年度退出服務，但卻在新財政年度才獲安排退出服務。由於社署在計算於新財政年度向單位發放的津助時，只考慮截至對上財政年度 3 月 31 日退出服務的使用者人數（見第 4.8(a) 段），在新財政年度才安排使用者退出服務，會令社署繼續就退出者向單位發放津助。詳情如下：

- (a) 審計署審查單位 A 的 50 宗個案中，有 11 宗個案 (22%) 在安排服務使用者退出服務方面有所延誤；
- (b) 審計署審查單位 B 的 50 宗個案中，有 17 宗個案 (34%) 在安排服務使用者退出服務方面有所延誤，延誤例子載於個案六；及
- (c) 該 28 宗個案中 (11 宗 + 17 宗，見上文 (a) 及 (b) 項)，有 22 宗個案的服務使用者在新財政年度才被安排退出服務。

個案六

協議單位 B 安排服務使用者退出服務有所延誤

- 2015 年 3 月：單位 B 收納某人為家居照顧服務使用者（見第 4.6(a) 段）。
- 2015 年 8 月：該服務使用者的配偶通知單位 B，服務使用者不再需要家居照顧服務，故想退出服務。
- 2015 年 9 月至 2016 年 3 月：單位 B 嘗試聯絡服務使用者及其配偶但不果。
- 2016 年 4 月：服務使用者被安排退出家居照顧服務，但她原本可於 2015 年 8 月至 2016 年 3 月期間退出。事實上，在該段期間，她未獲提供該服務下的支援服務。
- 上述個案被納入 2016–17 年度向社署匯報的個案量。

資料來源：機構 B 的記錄

審計署認為，社署需要就服務使用者退出服務的安排，向單位提供更多指引。

4.20 **服務使用者同時接受家居照顧服務和綜合支援服務** 根據社署資料，為免資源重疊，每名服務使用者只能參予家居照顧服務或綜合支援服務，而非兩者皆得。然而，審計署發現，2015 年 4 月至 2016 年 12 月期間：

- (a) 單位 A、B 及 E 共 12 名服務使用者同時登記了家居照顧服務和綜合支援服務；及
- (b) 該 12 名服務使用者當中，根據其使用者檔案，有 4 名使用者既接受機構 E 轄下單位 E 在綜合支援服務下所提供的支援服務，也接受機構 A 轄下單位 A 在家居照顧服務下所提供的支援服務。

審計署認為，社署需要採取措施，處理服務使用者同時接受家居照顧服務和綜合支援服務的問題。

4.21 **需要檢討單位所獲津助的現行計算方法** 如第 4.8(b) 段所述，基於家居照顧服務和綜合支援服務使用者通常有長期照護需要，該兩項服務的退出率應相對較低。因此，社署不會在財政年度內下調發放予家居照顧服務單位和綜合支援服務單位的津助。然而，審計署審查 150 宗個案(即每個單位各 50 宗個案——見第 4.12 段)後發現，在 19 宗個案(13%)中，即單位 A 有 5 宗、單位 B 有 7 宗及單位 E 有 7 宗，使用者在獲收納後 90 日內便退出服務(註 36)。審計署進一步分析 2015 年 4 月至 2016 年 12 月期間 3 個單位的退出率，發現比率其實介乎 27% 至 38%(見表二十四)。2017 年 9 月，社署通知審計署，退出率較預期為高，可能是由於該服務對象均為身體虛弱及病況不穩的嚴重殘疾人士。

表二十四

協議單位的使用者概況
(2015 年 4 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日)

單位	截至 2015 年 3 月 31 日 服務使用者 人數 (註) (a)	2015 年 4 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日 收納的 使用者 人數 (b)	使用者 總人數 (c)=(a)+(b)	2015 年 4 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日 退出服務的 使用者 人數 (d)	退出率 (e)=(d) ÷ (c) × 100%
單位 A	190	584	774	281	36%
單位 B	211	493	704	266	38%
單位 E	136	374	510	139	27%

資料來源：機構 A、B 及 E 的記錄

註：表內數字不包括 2015 年 3 月 31 日或之前(即實施修訂津助安排之前——見第 4.7 段)退出服務的使用者。

4.22 鑑於退出率較預期為高，審計署重新計算於 2015–16 及 2016–17 年度(截至 2016 年 12 月 31 日)發放予 3 個單位的津助，方法是基於每日服務使用者人

註 36：使用者退出服務的理由包括離世或轉用其他康復服務。

數(即每日現有及新增的使用者人數減去退出服務的使用者人數——見第 4.8(a) 段)，而不是基於截至對上財政年度 3 月 31 日的服務使用者人數(見第 4.8(a) 及 (b) 段)。審計署發現，根據其重新計算的結果，顯示可從 2015–16 及 2016–17 年度撥予該 3 個單位的津助中，分別節省 1,290 萬元及 410 萬元，如表二十五所示。

表二十五

可節省撥予協議單位的津助
(2015–16 及 2016–17 年度)

單位	2015–16 年度 (註 1)		2016–17 年度 (截至 2016 年 12 月)	
	可節省金額 (百萬元)	佔年度津助 百分比	可節省金額 (百萬元)	佔年度津助 百分比
單位 A	5.5	17%	1.7	5%
單位 B	4.6	15%	無(註 2)	
單位 E	2.8	16%	2.4	14%
總計	12.9		4.1	

資料來源：審計署對機構 A、B 及 E 記錄的分析

註 1：對於家居照顧服務(由單位 A 及 B 提供)，審計署重新計算由 2015 年 4 月起的津助(見第 4.7 段)。對於綜合支援服務(由單位 E 提供)，審計署重新計算由 2015 年 8 月起的津助(見第 4.7 段)。

註 2：經審計署重新計算後，由於該單位仍達致“75%”的個案量要求(見第 4.7(a) 段)，因此沒有可節省的津助。

4.23 審計署認為，為求善用公帑(見第 4.7 段)，社署需要探討可否微調有關計算家居照顧服務單位和綜合支援服務單位所獲津助的現行安排(見第 4.8(a) 及 (b) 段)，以確定可否節省津助。舉例來說，與其基於截至對上財政年度 3 月 31 日的服務使用者人數來計算新財政年度的津助，社署可考慮以其他方法來點算對上財政年度的服務使用者人數，藉此計算新財政年度的津助。節省下來的津助，可用於提供其他福利服務。

審計署的建議

4.24 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 查明提供家居照顧服務和綜合支援服務的表現為何明顯欠佳，並決定該兩項服務的未來路向；
- (b) 就點算家居照顧服務和綜合支援服務個案，以便計入向社署匯報的個案量一事，與單位作出跟進及統一理解和做法；
- (c) 提醒家居照顧服務和綜合支援服務的個案經理，盡量確保服務使用者獲提供所需支援服務；
- (d) 就服務使用者退出服務，向單位提供更多指引；
- (e) 採取措施，以處理服務使用者同時接受家居照顧服務和綜合支援服務的問題；及
- (f) 為求善用公帑，探討可否微調有關計算家居照顧服務單位和綜合支援服務單位所獲津助的現行安排。

政府的回應

4.25 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署已於 2016 年 7 月開展有關家居照顧服務和綜合支援服務的檢討。物理治療師、職業治療師、護士和照顧人員所進行的若干支援活動，例如為照顧者提供的指導／訓練課程、個案諮詢／評估／檢討、家居改裝工程的設計及監察等，以往不被視為服務量，但現已被納入可匯報服務量，以便如實反映該兩項服務的服務表現。對於家居照顧服務和綜合支援服務，社署會：

- (a) 查明服務表現欠佳的原因；
- (b) 就點算個案並計入個案量、根據議定照顧計劃提供支援服務及安排服務使用者退出服務，提供更多指引；
- (c) 為家居照顧服務和綜合支援服務營辦機構設立個案互檢機制，以免使用者同時接受該兩項服務之下的支援服務；及
- (d) 探討可否對計算提供相關服務的單位所獲津助的現行安排作出微調。

為非政府機構訂定服務表現標準

4.26 社署表示，服務量標準和服務成效標準是針對個別服務而訂定，並載於與單位共同擬訂的《協議》中(見第 1.18 段)，具體說明機構應達致的服務表現。雖然並非所有單位均訂定服務成效標準，但社署與每個單位均議定及訂定服務量標準。儘管如此，社署在 2009 年整筆撥款督導委員會會議上表示，社署會鼓勵機構盡量把有關使用者滿意程度的服務成效標準納入新單位的《協議》，以及在檢討現有《協議》時加入該等標準。

需要把服務成效標準納入更多《協議》

4.27 審計署留意到，截至 2017 年 3 月 31 日，與單位擬訂的 2 691 份《協議》(見第 1.21 段)中，有 2 209 份(82%)不包括服務成效標準。個案七載有一例，說明就同一服務而言，有些單位必須達致服務成效標準，有些則並沒有此項需要。

個案七

提供同一服務的協議單位 在達致服務成效標準方面要求不一

1. 5 個單位(分別隸屬 3 間機構)提供婦女庇護中心服務，以提供臨時居所予面臨家庭暴力或面對即時家庭暴力危險的婦女暫時居住。在 5 個單位中，有 2 個單位(由 2 間機構營運)於 2001 年加入整筆撥款制度，餘下的 3 個單位(由 1 間機構營運)則於 2001 年後才加入整筆撥款制度，並接受整筆撥款津助。
2. 審計署留意到，在 5 個單位中，於 2001 年加入整筆撥款制度的 2 個單位，無須達致任何服務成效標準。然而，餘下的 3 個單位必須達致《協議》所訂的服務成效標準(3 個單位各須符合 5 項標準)。該等服務成效標準，包括使用者服務滿意度的比率，以及使用者學會基本技巧以保護自己與家人及規劃人生的百分比等。
3. 2016 年 12 月，社署因增撥資源予該等單位以提供幼兒服務，修訂了該等單位的《協議》。然而，只有於 2001 年後加入整筆撥款制度的 3 個單位的修訂《協議》才包含服務成效標準，另外 2 個單位至今仍未於修訂《協議》加入該等標準(註)。
4. 2017 年 9 月，社署通知審計署，已於 2017 年 9 月着手檢討該 2 個單位的不設時限《協議》，旨於訂定服務成效標準。

資料來源：社署的記錄

註： 2017 年 9 月，社署通知審計署，該 2 個單位的季度統計報告(見第 3.2(a)段)已包括其中 2 項服務成效標準，以作服務表現監察的用途。

審計署的建議

4.28 審計署建議社會福利署署長應妥為監察單位所提供服務的成效，以及加強有關工作，與單位訂定服務成效標準，並把該等標準加入相關《協議》。

政府的回應

4.29 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 與每個單位清楚訂定服務表現標準，以監察該等單位提供服務的成效；及
- (b) 社署已開始並會適當地為新單位訂定服務成效標準，以及與現有單位在檢討《協議》時適當地訂定該等標準。

非政府機構使用服務資源

4.30 如第 1.9 段所述，機構獲准使用整筆撥款津助以提供《協議》規定服務和《協議》相關活動。根據《撥款手冊》，接受整筆撥款的機構須就恰當和審慎地運用公帑向社署及公眾負責，其董事會和管理層有責任妥善地控制整筆撥款津助，並確保整筆撥款津助的運用符合《協議》訂明的目標和要求，及符合《撥款手冊》訂明的條件。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（見第 2.36 段）。此外，機構應確保以最符合成本效益的方式，運用整筆撥款津助作既定用途。

需要確保服務資源妥善運用

4.31 審計署探訪 11 間機構（見第 1.31 段）期間，發現 2 個單位（由 2 個機構營運）在使用服務資源方面有可予改善之處。詳情載於個案八及九。

個案八

某兒童及青年中心提供的活動

1. 單位 J 是一個兒童及青年中心，因應服務使用者的個人、社交和發展需要提供相關服務。根據其最新《協議》，服務對象是 6 至 24 歲的兒童及青少年。服務量標準的議定水平是“該年度內核心活動總節數”為 700 節，以及“該年度內核心活動的總出席人次”為 9 660 人次。該中心雖以核心活動(例如旨在加強人際和家庭關係的社群化服務)為主，但也營辦非核心活動(例如協助兒童及青少年善用餘暇)。
2. 審計署發現，2014–15 至 2016–17 年度(截至 2017 年 1 月)期間：
 - (a) 該單位為 6 歲以下兒童和退休男士舉辦活動，但他們並非該《協議》訂明的服務對象；
 - (b) 為上述人士提供了 316 節核心活動(6 604 人次出席)和 3 027 節非核心計劃(14 081 人次出席)；
 - (c) 上文 2(b) 項所述數字納入向社署匯報的服務量標準達標水平(透過自我評估報告——見第 3.2 段)；及
 - (d) 該中心有 6 名職員(計有 2 名社工、2 名福利工作人員和 2 名福利工作人員助理)負責為 6 歲以下兒童和退休男士舉辦活動，其薪金全數由整筆撥款支付。
3. 根據《撥款手冊》，機構應確保整筆撥款作既定用途，就本個案而言，則指為 6 至 24 歲的兒童及青少年提供活動。此外，機構應在舉辦活動前，及早就何謂“《協議》相關”活動諮詢社署(見第 4.30 段)。然而，審計署留意到，該單位沒有就提供予 6 歲以下兒童和退休男士的服務是否“《協議》相關”活動，以及可否舉辦該等活動向社署尋求澄清。截至 2017 年 8 月底，並沒有證據顯示社署曾同意該單位提供上述服務。

個案八(續)

4. 2017年9月及10月，社署通知審計署，最近正進行有關綜合青少年服務中心(綜合中心)的檢討。該檢討重申，綜合中心的服務是為6至24歲的兒童及青少年提供。然而，與關係密切者(例如父母和兄弟姊妹等)合作，是社會工作介入兒童及青少年發展問題不可或缺的一環。因此，社署與營辦綜合中心的機構協定，與兒童及青少年有密切直屬關係者，即使少於6歲或超過24歲，也可視作綜合中心的附屬會員。旨在解決兒童及青少年發展問題和建立家庭凝聚力的計劃及活動，可視為關乎兒童及青少年福祉的《協議》相關活動。由於綜合中心和兒童及青年中心的目標對象相同，因此現與福利界共同檢討的協議，同樣適用於兒童及青年中心。

審計署的意見

5. 社署需要決定，單位J為6歲以下兒童和退休男士(他們可能是也可能不是關係密切者，例如兒童／青少年的父母)舉辦的活動是否《協議》相關活動，並視乎需要採取補救行動。社署也需提醒機構，進行機構視為《協議》相關但《協議》並沒有訂明的活動前，應諮詢社署。

資料來源：審計署對機構F記錄的分析

個案九

某協議單位營辦留宿育嬰院

1. 單位 S 營辦留宿育嬰院，向因父母或照顧者患病、離世、遺棄或入獄等家庭問題以致未獲家人適當照顧的幼兒，提供家居以外的兒童住宿照顧服務。該服務是為幼兒與家人團聚或獲安排長期福利照顧計劃（例如領養）之前，為有照顧幼兒需要的家庭提供支援服務。根據《協議》，服務對象為初生至 2 歲幼兒。該育嬰院的核准宿位為 104 個。
2. 社署規定，該單位須在 104 個宿位中預留 20 個，供有緊急需要而無法妥為照顧幼兒的家庭使用。該服務於 2004 年推出，育嬰院的住宿期定為不超過 3 個月。緊急宿位的住宿期約於 2011 年修訂為 6 個星期，但可視乎需要延期 3 個星期。為應付個別個案的服務需要，住宿期准予延長，條件是有真確的延期需要、機構轄下轉介單位的相關社工已向幼兒父母取得同意，並已為幼兒訂定具體的長遠福利計劃（例如已把幼兒列入長期住宿照顧服務輪候冊或已有具體計劃安排幼兒回家）。另外，也須取得轉介單位主管和單位 S 院長的批准。
3. 緊急宿位以先到先得的形式分配，須經社署或機構的社工提出轉介。社工可聯絡該單位，查詢是否有緊急宿位空缺。如有緊急宿位並辦妥所需程序（例如個案甄選、獲取父母同意及幼兒健康檢查），便可安排入住。社署表示，如有真確需要並辦妥所需手續，緊急宿位的住宿期准予延長。該單位會檢討住宿期逾 6 個月的個案，在切實可行的範圍內盡快為幼兒作出其他安排。當 20 個宿位全被預留或佔用後，該單位便不會再把幼兒列入輪候名單。

個案九(續)

4. 審計署發現，截至 2017 年 6 月 20 日(審計署探訪當日)，在該 20 個緊急宿位中：
- (a) 6 個已由幼兒佔用了超過 22 個月至 31 個月，而不是就緊急宿位訂定的住宿期 6 個星期。該 6 個名額獲延期 32 至 45 次(每次 3 個星期)。在 6 名幼兒中，有 1 名延期獲批時並沒有任何福利計劃；及
 - (b) 13 個由社工致電預留。該 13 個宿位當中，有 1 個已被預留了 72 日。審計署進一步審查 2016 年 4 月至 2017 年 6 月的預留記錄，發現在 39 宗後來被社工取消的預留個案中，有 9 宗的宿位被預留了 5 至 7 個月，有 15 宗預留了 3 至 4 個月。

審計署的意見

5. 管理緊急宿位方面有可予改善的空間(見第 4.32 (c) 至 (e) 段)。

資料來源：審計署對機構 I 記錄的分析

審計署的建議

- 4.32 審計署**建議**社會福利署署長應：
- (a) 決定單位 J 為 6 歲以下兒童和退休男士所提供的活動是否《協議》相關活動，並視乎需要採取補救行動；
 - (b) 提醒機構在進行視為《協議》相關但《協議》沒有訂明的活動前，應諮詢社署；
 - (c) 與單位 S 所屬的機構溝通，探討如何妥善處理幼兒佔用緊急宿位超逾所訂期限的個案，因為可能會有其他幼兒需要緊急宿位；
 - (d) 提醒單位 S 所屬的機構，需要規定機構轉介單位的社工為所有佔用緊急宿位的幼兒適時擬訂長遠的福利計劃；及
 - (e) 催促單位 S 所屬的機構盡早接收需要緊急宿位的個案，並就轉介單位的社工辦理入住程序訂定合理的時間表。

政府的回應

4.33 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 關於個案八，《協議》訂明，兒童及青年中心的對象群是 6 至 24 歲的兒童及青少年。為不屬該年齡組別的參加者所提供的活動，一般不視作《協議》規定服務。社署會跟進該個案。如有任何津助資源用於非《協議》相關活動，所涉機構會被要求分攤社會福利津助項目的費用，包括租金、差餉、公用設施費用和個人薪酬等；
- (b) 為免誤會，《撥款手冊》訂明機構應在舉辦活動前，及早就何謂“《協議》相關”活動諮詢社署（見第 2.36 段）。社署每年均會發信提醒機構，在進行機構視為《協議》相關但《協議》沒有訂明的活動前，應諮詢社署；
- (c) 緊急宿位是為應付家庭危機所致的緊急幼兒住宿照顧需要。雖然緊急名額先到先得，但負責轉介的社工在實際運作時，需要時間辦妥所需程序（例如獲取父母同意，以及安排幼兒以緊急名額入住育嬰院前接受健康檢查）；
- (d) 社署已要求所涉單位，當取得入住所需的資料後，便盡快接收急需家居以外照顧的幼兒；
- (e) 社署已要求所涉單位，就負責轉介的社工辦理入住程序訂定合理的時間表，並密切檢視相關服務的使用率；
- (f) 社署已要求所涉單位，與負責轉介的社工密切跟進需要延長住宿期的個案，並確保已取得所需批准和擬訂長遠的照顧計劃，作為延期的理據；及
- (g) 社署會與所涉單位加強檢討及監察相關服務的使用率和入住個案的住宿期，以確保相關服務切合有需要幼兒的緊急住宿照顧。

續訂《津貼及服務協議》

4.34 截至 2017 年 3 月 31 日，社署已與 165 間機構轄下 2 691 個單位擬訂《協議》。在該 2 691 份《協議》中，有 985 份 (37%) 設有時限（即設有 3 或 5 年的協議期），另外 1 706 份 (63%) 則不設時限（即沒有特定協議期）。根據社署記

錄，2001 年之前，受資助服務的《協議》均不設時限，其津助按此而發放。自 2001 年起，新服務的《協議》設有時限，其津助也按此而發放。

需要對不設時限《協議》的協議單位進行全面的服務表現檢討

4.35 不論是有時限《協議》或不設時限《協議》，所有單位均受同一制度所監察，即所有單位均須提交根據服務量／服務成效標準衡量實際表現的季度統計報告、與服務量／服務成效標準議定水平比較所得差異的半年報告，以及服務量／服務成效標準達標水平的年度自我評估報告(見第 3.2(a) 至 (c) 段)，並且須接受服務表現探訪(見第 4.39 段)。社署也會每年檢討單位達致服務量／服務成效標準方面的表現(見第 4.46 段)。此外，社署津貼科會在有時限《協議》期滿時，就續訂《協議》與否對有關單位進行全面的服務表現檢討。檢討會考慮單位在服務量標準、服務成效標準、基本服務規定和服務質素標準的達標水平(經自我評估匯報——見第 3.2 段)、津貼科進行服務表現探訪的結果(見第 4.39 段)，以及針對該單位的投訴。津貼科會在檢討後就單位的服務向相關服務科(見第 1.22 (b) 段)提交檢討報告，以供其參考及考慮。最後，津貼科會徵求社會福利署署長批准續訂《協議》。

4.36 進行全面檢討可一次過評核單位的自我評估結果、津貼科進行服務表現探訪的結果，以及透過公眾投訴舉報的潛在行政失當問題，因此可為單位提供更完整的服務表現概況。然而，審計署留意到，有時限《協議》的單位須接受全面檢討，但不設時限《協議》的單位則無須接受全面檢討。

審計署的建議

4.37 審計署建議社會福利署署長應考慮定期對不設時限《協議》的單位(特別是服務表現持續欠佳的單位)進行全面的服務表現檢討。

政府的回應

4.38 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 不設時限《協議》的單位與有時限《協議》的單位所受到的監察程度相同。事實上，不論單位的《協議》是否設有時限，社署均會每年檢討所有單位在達致服務量／服務成效標準方面的表現；及

- (b) 社署會考慮定期對不設時限《協議》的單位進行全面檢討。

進行服務表現探訪及服務表現年檢

服務表現探訪

4.39 如第 1.22(c)(iii) 段所述，社署探訪機構轄下的單位，以評估其服務表現。探訪的目的在於確保機構遵守《協議》所訂的條款和規定。服務表現探訪由社署津貼科轄下服務表現監察小組(小組)進行。小組由 1 名高級社會工作主任帶領，並由 5 名社會工作主任和 1 名助理社會工作主任提供支援。

4.40 服務表現探訪計有：

- (a) **評估探訪(即預先安排的探訪)及突擊探訪** 小組的目標是在 3 年周期(現行周期是 2015-16 至 2017-18 年度)(註 37)內分別到 165 間機構轄下的選定單位進行最少 1 次評估探訪或突擊探訪。揀選單位的準則如下：

- (i) 如機構轄下單位為 10 個或以下，則隨機抽選 1 個單位；及
- (ii) 如機構轄下單位超過 10 個，則就第 1.3 段所述的每種服務，以 10 選 1 的方式就每 10 個單位隨機抽選 1 個單位；

每次對單位進行評估／突擊探訪時，均會就所有基本服務規定和 16 項服務質素標準的其中 4 項進行審查。如揀選服務質素標準 3(即服務單位存備其服務運作和活動的最新準確記錄)作審查，則會審查單位在達到服務量／服務成效標準方面的表現(註 38)；

- (b) **實地評估** 在推出新服務時，倘該機構轄下的單位過往並沒有相關的營辦經驗，或倘該單位的服務表現疑有問題(例如服務表現持續不符表現標準及在擬訂或推行行動計劃以改善服務表現時出現問題)，均須接受實地評估。實地評估的目的在於實地收集資料或證

註 37：根據社署記錄，在 3 年探訪周期內進行的評估探訪及突擊探訪中，突擊探訪約佔 20%。

註 38：社署表示，在 2015-2016 至 2017-18 年度的現行監察周期內，服務質素標準 3 是評估所有社區服務時必須揀選的服務質素標準。

據，以協助評估及監察單位的服務表現，並盡早介入所找出的問題，以及於適當時制訂行動計劃；及

- (c) **特別探訪計劃下的探訪** 為切合公眾對加強問責和服務監察日高的期望，於 2015 年 12 月，社署提出並由整筆撥款督導委員會通過於 2016–17 至 2020–21 年度推行特別探訪計劃，為期 5 年。該計劃旨在到從未往訪的單位進行評估探訪。根據該計劃，除須審查 2 項服務質素標準而非 4 項外，進行評估探訪的方法與上文所述相同(見第 4.40(a) 段)。

進行上述 4 種服務表現探訪(即評估探訪、突擊探訪、實地評估，以及特別探訪計劃下的探訪)時，小組人員會藉問卷和面談，獲取服務使用者對單位所提供服務的意見。

4.41 審計署人員對小組於 2012–13 至 2016–17 年度期間進行服務表現探訪的記錄加以審查，並於 2017 年 5 月至 7 月期間隨同小組人員進行 8 次服務表現探訪(涵蓋 4 種服務表現探訪)，發現有可予改善之處，詳情載於第 4.42 至 4.45 段。

需要密切監察在從未往訪的協議單位進行的服務表現探訪

4.42 截至 2017 年 3 月 31 日，在 2 691 個單位中，小組從未往訪其中 542 個(20%)單位。雖然特別探訪計劃旨在涵蓋該等從未往訪的單位，但審計署留意到，該計劃有機會未能在預訂期間內完成，原因如下：

- (a) 根據社署的特別探訪計劃，小組會在 2016–17 至 2020–21 年度期間往訪 556 個單位。由於小組於 2016–17 年度只探訪了 55 個(10%)單位及計劃於 2017–18 年度探訪另外 53 個(10%)單位，目前進度似乎落後；及
- (b) 除特別探訪計劃下的探訪外，小組仍需進行評估／突擊探訪和實地評估(見第 4.40(a) 及 (b) 段)。在對上一次於 2012–13 至 2014–15 年度 3 年探訪周期內，小組到 315 個單位進行評估／突擊探訪；2012 年 4 月 1 日至 2017 年 3 月 31 日期間，小組進行了 104 次實地評估。

4.43 2017年9月，社署通知審計署，2016–17及2017–18年度期間進行探訪的次數較少，及2018–19至2020–21年度期間進行探訪的次數較多，均是按照原定的實施計劃而行。這是因為小組需要優先完成該等在2015–16至2017–18年度現行監察周期內已選定的評估／突擊探訪。由於已採取相關措施(包括精簡特別探訪計劃下的探訪安排，以及因應2018–19至2020–21年度監察周期內進行較少次探訪而作出的單次特別安排)，社署認為現有人手可應付特別探訪計劃下的探訪。雖然每年需要進行實地評估的次數視乎符合實地評估規定的新單位的數目而定，但小組主管密切監察各種探訪的推行情況，並要求小組人員於每季匯報進度，以確保所有探訪均能按時進行。

4.44 審計署認為，社署需要密切監察特別探訪計劃的進度，以於預訂時間內完成該計劃。社署也需檢討特別探訪計劃下進行的探訪和一般評估／突擊探訪的方法(例如在針對有較多不符合服務質素標準的單位，檢討是否需要由隨機抽選(見第4.40(a)段)改為風險為本的探訪方法)，以確保探訪工作能有效率、有成效地進行。此外，鑑於小組只由6人(不包括小組主管)負責約2700個單位的服務表現探訪，社署需要評估小組的人手需要。

需要就進行服務表現探訪作出改善

4.45 審計署留意到，進行服務表現探訪方面有以下不足之處：

- (a) **單位預先選定服務使用者** 小組進行服務表現探訪(即評估探訪、突擊探訪、實地評估，以及特別探訪計劃下的探訪)時，會請服務使用者填寫問卷或與他們進行面談，以獲取他們對單位服務的意見。在隨同小組人員進行的8次服務表現探訪(見第4.41段)中，審計署發現：
 - (i) 在8次探訪中，與小組面談的25名服務使用者全部由單位預先選定；及
 - (ii) 在4次探訪中，9名獲邀填寫問卷的服務使用者中有5名是由單位揀選。

2017年9月，社署通知審計署，小組與單位預先安排的服務使用者面談，以就受查服務質素標準和單位提供的服務收集他們的看法和意見，是慣常做法。除了預先安排的服務使用者外，小組也會隨機抽選一些其他服務使用者填寫問卷。但現場有時並沒有合適的服務使用者可供隨機抽選(例如在一些只提供非以中心為基礎且只

有經預約服務的單位)。為了在獲取服務使用者意見方面保持公正，審計署認為社署需要採取改善措施，以盡可能確保獲邀填寫問卷或進行面談的服務使用者並非由單位預先選定(例如單位如提供未經預約服務，則必須由小組人員揀選有關使用者)；

- (b) **審查樣本由單位選定** 服務表現探訪期間，小組人員會隨機抽查單位有關營辦服務的記錄。然而，審計署留意到，審查樣本不一定由小組人員自行揀選。舉例來說，於2017年5月底一次隨行探訪中，當根據服務質素標準7(即服務單位實施政策及程序以確保有效的財政管理)審查單位的採購程序時，小組人員並沒有自行揀選審查樣本，而是要求受查單位的職員向他們提供兩份來自供應商的報價以作評估。2017年9月，社署通知審計署，向單位要求兩份報價樣本是為了確定有否記錄可證明該單位在服務或產品供應方面已考慮提高效率/限制成本的可能。為了保持審查工作獨立客觀，審計署認為小組人員必須自行揀選單位的審查樣本；及
- (c) **需要跟進不準確的自我評估報告** 小組於2012-13至2016-17年度期間進行服務表現評估，發現13間機構未有在自我評估報告中載述共14宗表現欠佳的個案。在該14宗個案中，有11宗涉及基本服務規定(例如關於院舍開放時間和主要人員的聘任)，有3宗則涉及服務質素標準(例如關於安全事宜)。然而，並沒有記錄顯示小組曾就不準確的自我評估報告採取任何跟進行動。2017年9月，社署通知審計署，如在服務表現探訪期間發現不符合基本服務規定或服務質素標準的情況，小組會即場發出“改善事項記錄”，並要求機構在4星期內提交行動計劃以作修正。至於有關服務量標準及服務成效標準的不準確自我評估，社署的做法是發出管理信件，勸喻機構主管嚴格審查機構的自我匯報機制，並採取適當行動確保日後作出妥善準確的匯報。社署表示，管理信件日後或會涵蓋有關基本服務規定及服務質素標準的不準確自我評估。

進行服務表現年檢

4.46 社署津貼科就所有單位在服務量標準和服務成效標準的達標水平進行服務表現年檢。津貼科在服務表現年檢中得出以下資料：

- (a) 年內服務量標準和服務成效標準方面表現欠佳的單位一覽；
- (b) 年內服務量標準和服務成效標準完全達標的單位一覽；及

- (c) 表現欠佳單位的服務表現分析和相關的行動計劃。

社署表示，個別服務科的總社會工作主任會獲提供上述服務表現年檢的結果，以供參考及提出意見。

4.47 審計署發現，在進行服務表現年檢方面有以下可予改善之處：

- (a) 服務表現年檢只涵蓋服務量標準和服務成效標準的達標水平，而沒有其他資料，例如其他服務表現標準（即基本服務規定和服務質素標準）的達標水平，以及津貼科進行服務表現探訪的結果；及
- (b) 並沒有證據顯示服務表現年檢結果已提交予社署首長級人員（包括社會福利署署長）參考及考慮。當中不設時限《協議》單位的檢討結果尤其重要，因為該等《協議》雖然須就服務量／服務成效標準接受服務表現年檢，但卻無須如有時限《協議》般接受全面檢討（見第 4.35 及 4.36 段）。

審計署的建議

4.48 審計署**建議**社會福利署署長應：

- (a) 密切監察特別探訪計劃的進度，以在預訂時間內完成該計劃；
- (b) 檢討根據特別探訪計劃進行探訪和進行評估／突擊探訪的方法（例如檢討是否需要由隨機抽選改為風險為本的探訪方法），以確保探訪工作能有效率、有成效地進行；
- (c) 評估社署津貼科轄下負責進行服務表現探訪的小組的人手需要；
- (d) 採取改善措施，以盡量確保獲邀填寫問卷或進行面談的服務使用者並非由單位預先選定；
- (e) 採取改善措施，以確保津貼科負責進行服務表現探訪的人員自行揀選單位的審查樣本；
- (f) 提醒機構修正在服務表現探訪中得悉的不當情況；
- (g) 考慮把有關基本服務規定和服務質素標準的不準確自我評估加入向單位發出的管理信件；

- (h) 考慮擴大服務表現年檢的涵蓋範圍 (例如包括基本服務規定和服務質素標準的達標水平)；及
- (i) 採取措施，以確保社署首長級人員定期獲悉機構符合基本服務規定、服務質素標準、服務量標準及服務成效標準的情況。

政府的回應

4.49 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 各種服務表現探訪均按每季匯報的進度予以密切監察。社署會密切監察特別探訪計劃的實施進度，以確保該計劃按計劃如期實施；
- (b) 社署會定期檢討進行評估／突擊探訪的方法，並會評估人手需要，以確保服務表現探訪能有效率、有成效地進行；
- (c) 社署會於適當情況下，確保參與評估的服務使用者並非由單位預先選定，而且單位的審查樣本由進行服務表現探訪的人員揀選；
- (d) 社署現行的做法是，如在服務表現探訪期間發現不符合基本服務規定或服務質素標準的情況，便會即場發出“改善事項記錄”，並要求機構在 4 星期內提交行動計劃以作修正。社署會提醒機構修正有關不當之處；
- (e) 社署會考慮把有關基本服務規定和服務質素標準的不準確自我評估加入向單位發出的管理信件內；
- (f) 社署會考慮服務表現年檢中，加入單位在基本服務規定和服務質素標準的達標水平；及
- (g) 社署首長級人員已於 2016 年 1 月獲悉 2012–13 至 2014–15 年度監察周期的評估結果，有關結果涵蓋機構符合基本服務規定、服務質素標準和服務量／服務成效標準的情況。社署會繼續把每個監察周期的服務表現通知首長級人員。

第 5 部分：管治及管理事宜

5.1 本部分審查有關機構的管治及管理事宜，集中探討以下各項：

- (a) 《最佳執行指引》的推行情況(第 5.2 至 5.12 段)；
- (b) 採用更多良好管治做法(第 5.13 至 5.23 段)；及
- (c) 處理非政府機構員工流失率高企的問題(第 5.24 至 5.32 段)。

《最佳執行指引》的推行情況

5.2 在整筆撥款督導委員會(見第 1.24 段)的幫助下，社署與福利界(包括機構的管方和職方、服務使用者及專業團體)就接受整筆撥款津助的機構制訂《執行指引》(見第 1.19 段)。《執行指引》於 2014 年 7 月生效，用以鼓勵機構改善其財務管理、人力資源管理、機構管治及問責程度，從而提升管治水平。

5.3 《執行指引》就 14 個策略項目提供指引(見附錄 C)，例如“使用儲備”和“機構處理投訴的政策及程序”。該 14 個項目當中，有 7 項屬“第一組指引”，即機構除非有充分理由，否則理應遵守的指引，另外 7 項則屬“第二組指引”，即鼓勵機構採用的指引。

5.4 機構有 3 年過渡期(即須於 2017 年 6 月 30 日或之前)檢討其現行政策及程序，並就推行《執行指引》作出所需修訂和適當安排。在 2014–15 至 2016–17 年度期間的各個財政年度，每間機構均須於每年 10 月底或之前向社署提交自我評估報告，以匯報機構截至該年 3 月 31 日，推行第一組指引的進度。至於第二組指引，提交自我評估報告與否純屬自願(註 39)。根據機構最近向社署提交的自我評估報告，截至 2016 年 3 月 31 日，在 165 間接受整筆撥款津助的機構中：

- (a) 有 98 間(59.4%)已全面推行所有 7 項(見表二十六)第一組指引；
及

註 39：整筆撥款督導委員會已同意自我評估報告可以自願形式提交。

表二十六

165 間非政府機構推行第一組指引的情況
(2016 年 3 月 31 日)

個別項目	機構數目 (間)		
	已推行	進行中	未推行
財務管理			
1. 善用整筆撥款儲備	124 (75.2%)	41 (24.8%)	0 (0%)
2. 整筆撥款儲備狀況	132 (80.0%)	33 (20.0%)	0 (0%)
3. 使用公積金儲備	106 (64.2%)	58 (35.2%)	1 (0.6%)
4. 公積金儲備狀況	131 (79.4%)	33 (20.0%)	1 (0.6%)
人力資源管理			
5. 薪酬調整	157 (95.2%)	8 (4.8%)	0 (0%)
機構管治及問責程度			
6. 不同層級的投訴處理 所涉及的人員、職能 及責任	146 (88.5%)	19 (11.5%)	0 (0%)
7. 機構處理投訴的政策 及程序	148 (89.7%)	17 (10.3%)	0 (0%)
	機構數目 (間)		
已推行所有項目	98 (59.4%)		
已推行部分項目	67 (40.6%)		
總計	165 (100%)		

資料來源：社署的記錄

- (b) 有 154 間 (93%) 自願提交 2015–16 年度推行第二組指引的自我評估報告。該 154 間機構當中，有 38 間 (24.7%) 已全面推行所有 7 項第二組指引(見表二十七)。

表二十七

154 間非政府機構推行第二組指引的情況
(2016 年 3 月 31 日)

個別項目	機構數目 (間)		
	已推行	進行中	未推行
財務管理			
1. 最合適的整筆撥款儲備水平	62 (40.3%)	67 (43.5%)	25 (16.2%)
機構管治及問責程度			
2. 溝通	100 (65.0%)	41 (26.6%)	13 (8.4%)
3. 董事會任期	95 (61.7%)	35 (22.7%)	24 (15.6%)
4. 董事會職能	99 (64.3%)	43 (27.9%)	12 (7.8%)
5. 界定董事會的職能及責任	108 (70.1%)	36 (23.4%)	10 (6.5%)
6. 機構就社署津助服務的重要管理事項的決策	70 (45.5%)	62 (40.2%)	22 (14.3%)
7. 機構就社署津助服務的重要管理事項的決策結果	67 (43.5%)	67 (43.5%)	20 (13.0%)
	機構數目 (間)		
已推行所有項目	38 (24.7%)		
已推行部分項目	104 (67.5%)		
未推行任何項目	12 (7.8%)		
總計	154 (100%)		

資料來源：社署的記錄

需要確保自我評估報告準確無誤

5.5 社署表示，社署利用機構的自我評估報告(見第 5.4 段)，以了解機構推行《執行指引》的進度。審計署審查所探訪 6 間機構(見第 1.31(b) 段)的自我評估報告時，留意到以下有關匯報及推行指引的不足之處：

- (a) **自我評估報告並非完全準確** 審計署發現有些機構沒有準確匯報推行《執行指引》的情況。舉例來說，在 2015–16 年度的自我評估報告中，機構 I 報稱已全面推行第一組指引的“善用整筆撥款儲備”，而機構 K 則報稱已全面推行第二組指引的“最合適的整筆撥款儲備水平”。審計署留意到，要符合《執行指引》的要求，機構的董事會／管理委員會須每年至少一次在會議上商討有關事宜，並把討論內容記錄在案。然而，該等機構 2014–15 及 2015–16 年度的相關會議記錄均無顯示曾經商討有關事宜；
- (b) **1 間機構拒絕遵守第一組指引** 機構 6 是 67 間沒有全面推行第一組指引的機構(見第 5.4(a) 段表二十六)其中之一。機構 6 通知社署，由於整筆撥款津助只佔其營運收入約 11%，其員工薪酬也非全數由社署資助，因此不會推行該兩項(即“使用公積金儲備”和“公積金儲備狀況”)第一組指引。第一組指引是機構除非有充分理由，否則理應遵守的指引。然而，審計署留意到，該機構拒絕推行該兩項第一組指引，但社署不作跟進。社署於 2017 年 9 月通知審計署，已於該月較早前與機構 6 作出跟進。機構 6 已同意採取行動以符合有關規定，其合規情況會在 2017 年 10 月 31 日或之前提交的自我評估報告中反映；及
- (c) **沒有依時提交自我評估報告** 在 165 間就第一組指引提交 2015–16 年度自我評估報告的機構(見第 5.4(a) 段)中，有 107 間(65%)準時提交報告，有 58 間(35%)逾期提交報告，其中 1 間更遲交超過 30 日(見表二十八)。

社署需要採取措施以解決上述不足之處。

表二十八

非政府機構提交自我評估報告的情況
(2015–16 年度)

逾期 (日數)	機構數目 (間)	
沒有逾期	107	(65%)
1 至 10	38	(23%)
11 至 20	14	(8%)
21 至 30	5	(3%)
31 至 40	1	(1%)
總計	165	(100%)

} 58 (35%)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

需要加強推廣第二組指引

5.6 如第 5.4 段所指出，就第二組指引而言，提交自我評估報告與否純屬自願。儘管如此，截至 2016 年 3 月 31 日，在 165 間接受整筆撥款津助的機構中，有 154 間 (93%) 匯報了推行第二組指引的進度，情況令人鼓舞。然而，如表二十七所示，只有 38 間機構已全面推行 7 項第二組指引。至於“最合適的整筆撥款儲備水平”和“機構就社署津助服務的重要管理事項的決策結果”等項目，推行進度相對較慢。審計署也留意到，在 154 間匯報第二組指引推行進度的機構中，有 12 間在自我評估報告中表示未推行任何該等指引(見第 5.4 段表二十七)。

5.7 審計署認為，社署需要加強向機構推廣第二組指引，以爭取機構對推行第二組指引給予更大支持。

需要加快制訂人力資源管理的最佳做法

5.8 擬備《執行指引》期間，曾有建議認為應就 18 個項目制訂最佳做法。社署諮詢福利界後，於 2014 年 4 月就該 18 個項目中的 14 個制定最佳做法，並將之納入《執行指引》。該 4 個沒有制訂最佳做法並納入《執行指引》的項目，與人力資源管理有關，涵蓋以下事宜：

- (a) 員工薪酬政策，該政策適當地考慮員工的工作經驗和良好表現，包括容許員工薪金超越政府薪級表內相等職級的中點薪金的政策措施(如適用)；
- (b) 薪酬政策，該政策清楚訂明薪金架構及／或起薪點，並設有溝通渠道向員工收集意見；
- (c) 僱傭相關政策，涵蓋調職、續訂和終止合約，以及擬備僱傭合約時考慮員工的工作經驗；及
- (d) 就員工僱傭合約作出透明和負責的決策(即機構的現職員工及準員工應獲悉有關規則和程序)。

5.9 2014 年 4 月至 2017 年 3 月期間，社署嘗試促使機構就餘下 4 個項目議定最佳做法，並將之納入《執行指引》，但沒有結果。主要發展列述如下：

- (a) **2015 年 12 月** 在整筆撥款督導委員會的會議上，委員備悉社署準備就該 4 個項目於 2016 年納入《執行指引》一事，與福利界完成有關商討；
- (b) **2016 年 11 月** 在《最佳執行指引》執行細節工作小組(工作小組——註 40)的會議上，成員備悉機構管職雙方需要更多時間考慮及議定此事；及
- (c) **2017 年 3 月** 社署向立法會福利事務委員會匯報，工作小組會繼續與福利界就餘下的 4 個項目進行商討；工作小組成員認為，機構管職雙方需要更多時間考慮有關標準和程序的可能方案，以供福利界議定及推行。

註 40：2013 年 11 月，整筆撥款督導委員會批准成立《最佳執行指引》執行細節工作小組。工作小組由社會福利署助理署長擔任主席，成員包括整筆撥款督導委員會和福利界的代表。

5.10 為提升人力資源管理方面的管治，審計署認為社署需要加強有關工作，促使機構管職雙方就該 4 個人力資源管理有關的項目議定最佳做法，並將之納入《執行指引》。

審計署的建議

5.11 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 提醒機構就推行《執行指引》的進度提供準確資料，並依時提交自我評估報告；
- (b) 考慮查核機構推行第一組指引的情況；
- (c) 加強向機構推廣第二組指引，以爭取機構對推行第二組指引給予更大支持；及
- (d) 加強有關工作，促使機構管職雙方議定《執行指引》內 4 個人力資源管理有關的項目。

政府的回應

5.12 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 社署會提醒機構在提交有關推行《執行指引》進度的自我評估報告時提供準確資料；
- (b) 社署已採取各項措施，協助機構推行《執行指引》，以提供機會讓機構分享推行經驗，並從中物色良好做法；
- (c) 社署會推出試行計劃，實地查核機構推行《執行指引》內第一組指引的情況；
- (d) 社署會向機構加強推廣第二組指引；及
- (e) 社署已就《執行指引》內餘下的 4 個項目草擬初步內容，交由工作小組在先前的會議上審議。社署會促使機構管職雙方和服務使用者議定餘下項目。

採用更多良好管治做法

5.13 政府效率促進組於 2015 年發表題為《受資助機構企業管治指引》(《管治指引》)的機構管治指引，旨在為所有負責管理及監督受資助機構的人士提供良好的機構管治做法，以作參考。為協助機構訂立和維持良好的機構管治做法，《撥款手冊》已在附錄中加入《管治指引》，作為參考資料之一。

5.14 審計署探訪 6 間機構(見第 1.31 (b) 段)後發現，該等機構均有更大空間採用《管治指引》所載的良好管治做法，例如要求成員參與、管理利益衝突和策略規劃的做法(見第 5.15 至 5.22 段)。

需要更積極要求成員參與

5.15 《管治指引》載明，機構需要：

- (a) 記錄和監察管治組織成員的出席情況，並採取行動要求出席率偏低的成員改善出席率；及
- (b) 特別留意獲考慮連任的管治組織成員的出席記錄。

5.16 審計署探訪了該 6 間機構，發現：

- (a) 只有 2 間機構(機構 H 及 K)編制管治組織／委員會成員的出席率；
- (b) 2013-14 至 2015-16 年度期間，根據該 6 間機構的管治組織及委員會會議記錄，缺席所有管治組織／委員會會議的管治組織／委員會成員比例高達 21.2%(見表二十九)；及

表二十九

6 間非政府機構內缺席所有會議的管治組織／委員會成員
(2013–14 至 2015–16 年度)

機構	缺席所有管治組織／委員會會議的成員人數		
	2013–14 年度	2014–15 年度	2015–16 年度
F	1 (2.9%)	2 (5.9%)	3 (9.7%)
G	11 (17.5%)	10 (14.7%)	10 (14.7%)
H(註)	0 (0%)	0 (0%)	2 (8.0%)
I	7 (21.2%)	5 (14.7%)	6 (19.4%)
J	3 (10.7%)	3 (4.0%)	6 (8.0%)
K	0 (0%)	2 (4.4%)	2 (5.1%)

資料來源：審計署對機構記錄的分析

註：該機構未能找到部分會議記錄以供審計署審查。上表數字是根據所取得的會議記錄編制的。

附註：括號內數字是年內缺席所有會議的成員的百分比。

- (c) 2013–14 至 2015–16 年度期間，有出席率偏低的管治組織／委員會成員連任管治組織／委員會席位。舉例來說，即使機構 I 的 1 名管治組織成員及 1 名委員會成員之前 3 年缺席所有會議，也獲再度委任。

需要加強管理利益衝突

5.17 根據《管治指引》，當管治組織成員或僱員因有機會影響機構業務或其他決策以致個人獲得任何利益或好處，便會產生利益衝突。因此：

- (a) 機構應列明避免利益衝突的規定，以及當成員面對真實或明顯利益衝突時須採取的行動；
- (b) 機構應考慮採用“兩層申報利益制度”，即管治組織成員除須在管治組織會議及出現利益衝突時匯報利益衝突之外，亦應於獲委任為管治組織成員時及此後每年披露其一般利益；及

- (c) 機構須以申報表格作出申報，而申報表格應可讓公眾查閱。
- 5.18 審計署審查了該 6 間機構的管治組織成員的利益衝突申報，發現：
- (a) 只有 3 間機構 (機構 F、J 及 K) 以文件記錄要求管治組織成員申報利益的程序；
 - (b) 只有 2 間機構 (機構 F 及 K) 採用兩層申報利益制度；
 - (c) 有 4 間機構 (機構 G、H、I 及 J) 並沒有使用申報表格記錄成員申報的利益；及
 - (d) 機構 F 未能提供所有成員的申報表格供審計署審查。就機構 K 而言，管治組織成員只須申報所擔任的董事職位，但無須申報其他利益 (例如金錢上的利害關係)。

策略規劃方面可予改善之處

5.19 根據《管治指引》，機構如沒有相關計劃為具體工作提供指引，可能會白費員工的努力及誤用資源。《管治指引》載明：

- (a) 策略規劃為機構訂明未來一年或幾年內的工作方向；
- (b) 策略規劃廣泛涵蓋行動／策略計劃，藉以實現機構的宗旨和目標；及
- (c) 策略計劃的重點通常涉及整間機構，而工作計劃的重點則通常偏重某項服務或某個項目。

5.20 審計署探訪該 6 間機構後發現，截至 2017 年 8 月 31 日：

- (a) 有 4 間機構 (機構 F、G、J 及 K) 已就整間機構製備策略計劃，另外 2 間機構 (機構 H 及 D) 則沒有製備策略計劃；及
- (b) 有 5 間機構 (機構 F、G、I、J 及 K) 已就各個單位製備行動計劃，餘下 1 間機構 (機構 H) 沒有製備行動計劃。

有 1 間機構 (機構 H) 沒有製備策略計劃，也沒有製備行動計劃。

5.21 審計署審查了所探訪 6 間機構的管治做法，結果撮述於表三十。

表三十

6 間非政府機構管治做法的審查結果撮要

審查結果	機構 F	機構 G	機構 H	機構 I	機構 J	機構 K
成員出席情況						
編制管治組織／委員會成員的出席率(見第 5.16(a) 段)	沒有	沒有	有	沒有	沒有	有
缺席所有會議的管治組織／委員會成員(見第 5.16(b) 段)	有	有	有	有	有	有
出席率偏低仍獲再度委任的成員(見第 5.16(c) 段)	有	有	沒有	有	有	沒有
利益衝突						
以文件記錄要求管治組織成員申報利益的程序(見第 5.18(a) 段)	有	沒有	沒有	沒有	有	有
採用兩層申報利益制度(見第 5.18(b) 段)	有	沒有	沒有	沒有	沒有	有
使用申報表格申報利益(見第 5.18(c) 段)	有	沒有	沒有	沒有	沒有	有
如採用申報表格，表格可供查閱及妥為使用(見第 5.18(d) 段)	沒有	不適用	不適用	不適用	不適用	沒有
策略規劃						
為整間機構製備策略計劃(見第 5.20(a) 段)	有	有	沒有	沒有	有	有
為各單位製備行動計劃(見第 5.20(b) 段)	有	有	沒有	有	有	有

資料來源：機構的記錄

審計署的建議

5.22 審計署建議社會福利署署長應加倍努力，鼓勵機構採用效率促進組《管治指引》所載的良好做法。

政府的回應

5.23 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示已把效率促進組的《管治指引》納入《撥款手冊》附錄 12，作為參考資料之一，以供機構制訂和維持良好的機構管治做法。社署會加倍努力推廣《管治指引》。

處理非政府機構員工流失率高企的問題

5.24 人力是香港社會福利服務發展的重要一環。社署於 1987 年 7 月聯同香港社會服務聯會(見附錄 A 註 1)成立社會工作人力需求聯合委員會(聯合委員會)(前稱社會工作人力策劃聯合委員會)，負責收集和分析香港社工人員的供求數據，以掌握社工界的人力狀況及協助人力策劃的工作。

5.25 在聯合委員會 2014 至 2016 年的年報中，可見香港的社工職位流失情況不斷加劇(見表三十一)。

表三十一

香港社工職位的流失情況
(2013-14 至 2015-16 年度)

年度	社工職位數目	流失率
2013-14	13 269	12.20%
2014-15	13 907	13.40%
2015-16	14 453	15.20%

資料來源：聯合委員會刊發的年報

- 附註：
1. 根據聯合委員會 2016 年年報，流失率指社工人員(包括但不限於註冊社工)在特定期間因任何理由離開服務機構的次數，不論他們是否已經或將會重投社工界。如某社工人員在該段期間辭去超過 1 份工作或離開超過 1 間服務機構，則會被點算超過 1 次，次數視乎所辭去工作的總數而定。
 2. 根據社會工作者註冊局，截至 2017 年 10 月 9 日，共有 22 146 名註冊社工。

5.26 聯合委員會的流失率統計數字(見上文表三十一)涵蓋獲得整筆撥款津助的機構服務的社工人員(包括《協議》規定服務及非《協議》規定服務)，以及任職其他機構的社工人員(註 41)。社署並沒有就獲得整筆撥款津助的機構分開編制流失率統計數字。

審計署探訪的非政府機構的員工流失率高企

5.27 審計署向所探訪的 6 間機構(見第 1.31(b) 段)收集有關員工流失率的資料。表三十二顯示，在 2013-14 至 2015-16 年度期間，該 6 間機構的員工流失率高企，介乎約 14% 至 35% 不等(註 42)。此外，部分機構的員工流失率在該段期間有所增加。

註 41：其他機構包括政府部門(例如社署)、政府資助特殊學校、提供社工培訓課程的本地訓練院校(例如大學)，以及自資或接受整筆撥款以外其他政府資助的非政府機構。

註 42：根據香港人力資源管理學會於 2017 年 2 月進行的人力數據調查，2016 年下半年香港的員工流失率(根據向 76 間僱用合共 102 425 名僱員的公司所收集的資料計算)為 10.5%。

表三十二

審計署探訪的 6 間非政府機構的員工流失率
(2013–14 至 2015–16 年度)

機構	截至 2016 年 3 月 31 日 的員工人數	2013–14 年度	2014–15 年度	2015–16 年度
F	222	18.44%	19.50%	20.93%
G	462	29.41%	28.92%	35.23%
H (註)	143	31.25%	22.53%	15.22%
I	131	18.71%	28.57%	23.66%
J	896	13.73%	14.01%	16.57%
K	876	16.47%	15.52%	14.63%

資料來源：機構的記錄

註： 機構 H 的數字涵蓋該年 11 月至翌年 10 月期間。

員工流失的原因

5.28 審計署探訪的 6 間機構當中，有 1 間(機構 H)沒有與離職的員工進行離職會面。至於另外 5 間機構，審計署分析其於 2015–16 年度進行離職會面(註 43)的結果。表三十三顯示，該 274 名離職的員工當中，不少人(133 人或 48.6%)基於工作相關理由離職。

註 43：離職會面只為願意參與會面的員工進行。

表三十三

審計署所探訪非政府機構的員工離職理由
(2015–16 年度)

理由	員工人數	百分比
家庭理由	46	16.8%
沒有特定理由	22	8.0%
個人理由 (例如放取工作假期)	25	9.1%
合約屆滿／被機構終止合約	19	6.9%
退休	12	4.4%
其他理由	16	5.8%
投身其他行業	1	0.4%
求職	58	21.2%
工作條件 (例如薪金)	47	17.2%
工作性質	28	10.2%
總計	274	100%

資料來源：審計署對機構記錄的分析

5.29 機構的記錄進一步顯示，就該 28 名基於“工作性質”離職的員工 (見上文表三十三)，他們的顧慮包括工作繁重、工時過長、工作壓力及需要輪班工作。

5.30 審計署更留意到，所探訪的 6 間機構也有薪酬相關問題，可能對員工士氣和機構穩定性造成影響。該等問題如下：

- (a) **薪酬釐定方式有欠透明** 有 4 間機構 (機構 F、G、J 及 K) 已就各級員工訂立薪級表，其餘 2 間機構 (機構 H 及 D) 則只為部分職級訂立薪級表。舉例來說，雖然機構 H 已為 2 個職級 (即個人照顧工作人員和工人) 訂立薪級表，但其他職級 (例如保健員和社工) 均無相應的薪級表。該等其他職級的薪酬也有欠透明 (註 44)；及

註 44：機構 H 表示，除個人照顧工作人員和工人外，其他員工的薪金已在機構管理委員會會議上商討及檢討。

- (b) **機構員工薪金低於政府薪級表中點薪金** 如第 1.12(a)(i) 段所述，就“非定影員工”而言，社署在計算向機構發放的整筆撥款津助時，皆以政府薪級表的中點薪金為基準。但實際上，薪金的釐定卻是基於個別員工的技能、職級、年資和經驗等多項因素，有些機構員工的薪金高於政府薪級表的中點薪金甚或頂薪點（見表三十四）。相反，另一些機構員工的薪金低於中點薪金（見表三十五）。

表三十四

非政府機構員工薪金高於
政府薪級表中點薪金的例子
(2016–17 年度)

機構	職級	機構 頂點薪金 (元)	政府薪級表 中點薪金 (元)	差距 (元)
F	二級工場導師	37,570	34,085	3,485 (10.2%)
F	社會工作助理	32,470	29,455	3,015 (10.2%)
G	技工	20,050 (註)	17,685	2,365 (13.4%)

資料來源：審計署對機構記錄的分析

註：有關金額較政府頂點薪金高 1,210 元 (6.4%)。

表三十五

非政府機構員工薪金低於
政府薪級表中點薪金的例子
(2016-17 年度)

機構	職級	機構 頂點薪金 (元)	政府薪級表 中點薪金 (元)	差距 (元)
G	福利工作員	22,565	23,970	1,405 (5.9%)
G	保健員	17,810	22,560	4,750 (21%)
G	文書助理	13,640	16,590	2,950 (17.8%)
H	個人照顧工作員	14,470	16,590	2,120 (12.8%)
H	二級工人	12,620	13,190	570 (4.3%)
I	炊事員	15,805	17,685	1,880 (10.6%)
J	幼兒工作員	16,000	23,970	7,970 (33.3%)
J	司機	17,080	17,685	605 (3.4%)

資料來源：審計署對機構記錄的分析

審計署的建議

5.31 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 提醒接受整筆撥款津助的機構監察其員工流失率，並採取措施處理員工流失率高企的問題；
- (b) 提醒接受整筆撥款津助的機構檢討其薪級表和薪酬架構，並就薪酬事宜提高透明度及加強與員工的溝通；
- (c) 向機構公布與離開機構的員工進行離職會面的良好做法，使機構更能了解員工的顧慮；及
- (d) 加強有關工作，促使機構管職雙方議定《執行指引》內 4 個人力資源管理相關項目（另見第 5.11(d) 段）。

政府的回應

5.32 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會：

- (a) 提醒機構監察和檢討其人力資源管理事宜，包括員工流失率及恰當的員工薪酬；
- (b) 提醒機構檢討其薪級表和薪酬架構，以及提高透明度並加強與員工溝通，以維持穩定有效的人手提供優質的津助服務；
- (c) 向機構公布為離職員工進行離職會面的良好做法；及
- (d) 促使機構管職雙方和服務使用者議定《執行指引》的尚餘項目。

第 6 部分：檢討整筆撥款津助制度

6.1 本部分審查有關檢討整筆撥款津助制度的事宜，並探討未來路向。

2008 年整筆撥款津助制度檢討

6.2 2008 年，整筆撥款獨立檢討委員會就整筆撥款津助制度進行檢討（見第 1.25 段）。檢討報告載有 36 項如何改善該制度的建議（見附錄 E），涵蓋員工安排和財務問題等範疇（註 45）。

6.3 2009 年 2 月，勞福局及社署原則上接納全部 36 項建議，並同意整筆撥款津助制度可予改善。社署其後推行該 36 項建議（包括編制《執行指引》——見第 1.19 段）。審計署留意到，在推行建議方面有可予改善之處（見第 6.4 至 6.14 段）。

需要就已進行的精算或相關研究向非政府機構徵詢意見

6.4 在 2008 年的檢討中，整筆撥款獨立檢討委員會建議政府應提供精算服務，供機構自願申請（見附錄 E 第 2 段）。該服務旨在讓機構透過進行精算研究，評估其履行“定影員工”承諾和支付預計薪酬開支的能力。

6.5 2014 年 11 月之前，社署以部門開支為 2 間機構進行 2 項先導精算研究，費用合共 198 萬元（1 間的費用為 110 萬元，另 1 間的費用為 88 萬元）。精算研究由外聘顧問進行。社署表示，該 2 間機構在研究期間與社署舉行會議，分享對精算研究的意見。其中 1 間機構也於為其他機構舉行的簡介會上分享對研究的意見，該機構的結論是：

- (a) 獲得額外服務總是好事；
- (b) 顧問建議會否收效，視乎管理層的心態和員工的支持程度；及
- (c) 如機構勉強使用精算服務，並以有所保留的態度向顧問提供不充足或不完整的資料，則會浪費資源和時間。

註 45：其他涵蓋範疇為受資助機構運用公帑和提供服務時的靈活性、效率及成本效益、受資助機構的問責性及機構管治、福利服務的質素，以及有關推行整筆撥款津助制度的投訴的處理方法。

6.6 在 2014 年 11 月整筆撥款督導委員會會議上有人指出，先導精算研究可顯示機構的財政狀況，而且有助機構更清楚了解如何履行對員工的合約承諾。根據先導精算研究的經驗，社署建議而委員會也批准動用社會福利發展基金(註 46) 的撥款，以展開精算研究或相關研究(例如由該 11 間機構其中 1 間所開展的財政及人力資源制度檢討及精算研究——見第 6.7 段)。社署表示，該等研究有助機構得到有關整筆撥款和公積金儲備的目標分析及預測，並配合推行《執行指引》。

6.7 截至 2017 年 7 月 31 日，有 11 間機構(不包括先導精算研究所涵蓋的 2 間機構)已向基金申請撥款；研究由外聘顧問進行，研究金額介乎 25,500 元至 841,500 元不等。該 11 間機構須提交年度進度報告(即計劃進度較時間表快或慢)，以及對研究成果／成效(例如機構在薪酬規定方面履行對員工的合約承諾的財政可行性)的評估。

6.8 2017 年 9 月，社署通知審計署，顧問只是提出建議，供管治組織和機構管理層決定擬採納的選項，而不是強制機構必須採納建議。此外，由於進行精算研究或相關研究僅屬自願輔助措施，機構無須通知社署有否就顧問建議採取跟進行動及採取何種跟進行動(例如推行建議)。

6.9 為確保社會福利發展基金用得其所及精算研究或相關研究發揮作用，審計署認為社署需要向所有已進行研究的機構取得意見(包括該 11 間機構在研究完成後的意見)，並向各間機構公布該等意見，以協助日後進行研究。

需要更妥善管理潛在利益衝突

6.10 整筆撥款獨立檢討委員會在 2008 年檢討中提出的另一項建議是成立處理投訴的委員會，就與整筆撥款有關的投訴作出裁定(見附錄 E 第 33 段)。2009 年 4 月，整筆撥款獨立處理投訴委員會(見第 1.27 段)成立，以審理投訴(有關所接獲的投訴，見第 1.28 及 1.29 段)。

註 46：社會福利發展基金由獎券基金注資 10 億元成立，為機構提供撥款，以進行不同福利計劃(例如為機構的管治組織成員、管理層及其他員工所提供的培訓和專業發展、為提升業務制度而進行的培訓和專業發展，以及為改善服務提供而進行的研究)。基金由社署管理。

6.11 整筆撥款獨立處理投訴委員會在處理與整筆撥款有關的投訴時，採納以下指引管理利益衝突：

- (a) 採用“一層申報利益制度”，而在該制度下，當委員會有委員(包括主席)在提交委員會審議的事宜上有潛在利益衝突，便應全面披露其利益；
- (b) 潛在利益衝突的情況，包括受僱於與委員會所考慮事項有關連的機構(註 47)；
- (c) 主席須決定曾就某事項披露其利益的委員，可否就有關事項發言或參與表決、可否留在席上旁聽，或應否避席；及
- (d) 所有關於利益申報的個案必須記錄在會議記錄內。

6.12 在考慮上述指引後，審計署審查了整筆撥款獨立處理投訴委員會於 2009 年 4 月至 2017 年 3 月期間 31 次委員會會議的會議記錄，並發現：

- (a) **沒有申報潛在利益衝突** 委員會其中 1 名委員是被投訴機構轄下學校的校長。2011 年 7 月至 2012 年 11 月期間，有 4 次委員會會議審議了 7 宗有關該機構的投訴。該委員儘管與該機構有關連，但該 4 次會議舉行前，該委員每次都在申報表上報稱沒有潛在利益衝突(違反社署的規定——見第 6.11(a) 段)。在該 4 次會議中，該委員曾在其中 2 次會議上參與討論，並在其中 1 次會議上就投訴不成立的結果予以批准。2017 年 9 月，社署通知審計署，由於該機構轄下的教育和福利服務分開獨立運作，因此該委員未必意識到潛在的利益衝突。審計署認為，委員會應定期提醒委員遵守詳盡披露利益的規定；及
- (b) **沒有作出決定** 在 31 次會議中，有委員會委員在其中 21 次會議上申報潛在利益衝突。然而，會議記錄沒有顯示主席曾按規定就申報作出決定(見第 6.11(c) 段)。

6.13 審計署認為社署需要採取措施，令整筆撥款獨立處理投訴委員會處理投訴時，在管理潛在利益衝突方面得以改善。該等措施可包括提醒委員遵守委員會指引，以及把主席對申報作出的決定記錄在案(見第 6.11 段)。

註 47：潛在利益衝突的情況包括“委員會所考慮的事項，直接或間接涉及某一公司、商行、會社、協會、聯會或機構，而委員會成員是該公司、商行、會社、協會、聯會或機構的任何董事、合夥人、顧問、客戶或僱員，或與之有其他重要連繫”。

審計署的建議

- 6.14 審計署建議社會福利署署長應：
- (a) 為協助日後進行精算研究或相關研究，向所有已進行研究的機構取得意見，並向各間機構公布該等意見；及
 - (b) 採取措施，令整筆撥款獨立處理投訴委員會在處理投訴時，在管理潛在利益衝突方面得以改善。

政府的回應

- 6.15 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會：
- (a) 鼓勵機構進行精算研究或相關研究，並分享良好做法；及
 - (b) 協助整筆撥款獨立處理投訴委員會加強潛在利益衝突的匯報工作，以及把主席的決定記錄在會議記錄內。

未來路向

6.16 2001年1月，當局推出整筆撥款津助制度，作為向機構提供資助的重大改革。2016–17年度，約97%的機構已加入該制度。

6.17 是次審查工作發現，社署管理整筆撥款津助及機構運用整筆撥款津助方面有可予改善之處，包括：

- (a) **財務監察** 有些機構累積了大量儲備結餘，但有些則連年虧損，耗盡儲備；個別機構則未能善用儲備，以提升為公眾提供的福利服務。機構需要在《協議》規定服務與非《協議》規定服務之間妥善分攤經常開支、改善內部控制程序，並盡量減少違規情況（見本審計報告第2部分）；
- (b) **機構服務質素的自我評估** 有些機構沒有準確匯報服務量標準達標水平。機構需要加強進行及匯報服務表現的自我評估，並確保符合服務質素標準（見本審計報告第3部分）；

- (c) **社署對服務的監察** 社署有空間改善根據機構所達個案量向機構提供津助的管理工作、確保向持續表現欠佳的機構提供全額津助時，有充足的理據支持且機構資源用得其所，以及加強進行服務表現探訪並向社署首長級人員提供管理資料(見本審計報告第4部分)；及
- (d) **管治及管理事宜** 機構在推行《執行指引》方面可以做得更好，並採取更多良好的管治做法。改善人力資源管理的管治，有助處理個別機構員工流失率高企的問題(見本審計報告第5部分)。

6.18 整筆撥款津助制度自上次於2008年進行檢討(見第6.2段)至今，已逾8年。同時，審計署留意到，整筆撥款督導委員會個別委員、立法會議員和福利界不時要求再次檢討該制度。審計署認為現時作進一步檢討以優化整筆撥款津助安排，時機合宜。就此，社會福利署署長於2017年10月通知審計署，政府已計劃成立工作小組，以便與福利界持份者合作，就改善整筆撥款津助制度進行檢討。

審計署的建議

6.19 審計署建議社會福利署署長就改善整筆撥款津助制度進行檢討時，考慮本審計報告內的審查結果及建議。

政府的回應

6.20 社會福利署署長同意審計署的建議。勞工及福利局局長和社會福利署署長表示，局長已責成社署成立工作小組，以便與持份者合作，就改善整筆撥款津助制度進行檢討。工作小組由勞福局、社署、機構管理層、機構職方、服務使用者和獨立人士組成，負責監督及擬訂檢討工作，包括討論檢討應涵蓋整筆撥款制度的哪些特定範疇、顧及本審計報告的審查結果及建議、審查須向福利界收集哪些特定範疇的資料，以及考慮檢討的結果及建議。

附錄 A
(參閱第 1.4、1.21、
2.22 及 5.24 段)

**整筆撥款津助制度下 165 間非政府機構獲得的津助
(2016–17 年度)**

	機構	所提供的服務				單位數目 (見第 1.21 段)	整筆撥款津助 (2016–17 年度) (元)
		安老 服務	家庭及 兒童福利 服務	康復服務	青年及感 化服務		
1	東華三院	✓	✓	✓	✓	230	1,120,711,594
*2	香港明愛	✓	✓	✓	✓	157	907,676,811
*3	保良局	✓	✓	✓	✓	146	659,517,041
*4	香港聖公會福利協會有限公司	✓	✓	✓	✓	83	621,351,550
*5	鄰舍輔導會	✓	✓	✓	✓	79	406,986,291
*6	香港耀能協會			✓		62	392,392,094
*7	救世軍	✓	✓	✓	✓	105	370,409,967
*8	仁濟醫院	✓	✓	✓	✓	80	353,289,516
*9	扶康會			✓		79	324,040,850
*10	香港基督教服務處	✓	✓	✓	✓	75	286,489,446
*11	香港耆康老人福利會	✓				42	285,931,703
*12	新生精神康復會			✓		54	284,526,204
*13	匡智會			✓		60	256,010,437
*14	基督教家庭服務中心	✓	✓	✓	✓	50	252,804,770
*15	香港小童群益會		✓	✓	✓	44	249,923,742
*16	香港家庭福利會	✓	✓		✓	27	234,149,032
*17	香港路德會社會服務處	✓	✓	✓	✓	64	232,677,975
*18	協康會		✓	✓		58	228,336,608
19	香港基督教女青年會	✓	✓	✓	✓	49	223,202,091
20	香港青年協會		✓	✓	✓	31	211,715,412
*21	香港心理衛生會			✓		51	207,609,024
*22	循道衛理楊震社會服務處	✓	✓	✓	✓	30	204,318,501
*23	基督教香港信義會社會服務部 總處	✓	✓	✓	✓	38	195,129,558
24	基督教靈實協會	✓	✓	✓		32	192,427,248
25	聖雅各福群會	✓	✓	✓	✓	41	191,719,010

附錄 A

(續)

(參閱第 1.4、1.21、
2.22 及 5.24 段)

	機構	所提供的服務				單位數目 (見第 1.21 段)	整筆撥款津助 (2016-17 年度) (元)
		安老 服務	家庭及 兒童福利 服務	康復服務	青年及感 化服務		
26	博愛醫院	✓	✓	✓	✓	32	173,554,036
27	香港中華基督教青年會	✓		✓	✓	30	166,839,331
*28	香海正覺蓮社	✓				14	165,572,774
*29	基督教懷智服務處			✓		39	158,497,507
*30	香港青少年服務處	✓	✓	✓	✓	28	157,753,218
31	耆色園	✓	✓	✓		33	140,100,563
*32	香港盲人輔導會			✓		21	124,412,903
*33	香港善導會			✓	✓	15	112,942,256
34	仁愛堂	✓	✓	✓	✓	22	92,060,489
*35	香港遊樂場協會				✓	11	91,124,728
*36	浸信會愛羣社會服務處	✓	✓	✓	✓	23	80,878,962
*37	香港國際社會服務社		✓	✓	✓	28	73,526,384
38	香港神託會			✓	✓	17	71,401,343
*39	香港仔街坊福利會社會服務中心	✓			✓	8	66,771,996
*40	中華基督教禮賢會香港區會	✓	✓	✓	✓	25	63,886,028
41	雅麗氏何妙齡那打素慈善基金會	✓				2	63,235,468
*42	伸手助人協會	✓				10	60,175,488
*43	利民會			✓		14	54,669,022
*44	香港扶幼會		✓		✓	5	53,413,219
*45	志蓮淨苑	✓				4	50,781,151
46	香港保護兒童會		✓	✓		48	49,741,467
47	九龍樂善堂	✓				9	49,621,415
*48	香港學生輔助會有限公司		✓	✓	✓	19	48,302,653
*49	亞洲婦女協進會有限公司	✓				9	46,727,161
*50	香港佛教聯合會	✓	✓	✓	✓	10	44,545,377

附錄 A

(續)

(參閱第 1.4、1.21、
2.22 及 5.24 段)

	機構	所提供的服務				單位數目 (見第 1.21 段)	整筆撥款津助 (2016-17 年度) (元)
		安老 服務	家庭及 兒童福利 服務	康復服務	青年及感 化服務		
*51	循道愛華村服務中心社會福利部	✓			✓	6	44,360,566
*52	聖公會聖基道兒童院有限公司		✓			30	42,747,192
*53	香港聾人福利促進會			✓		13	38,639,075
*54	香港傷健協會	✓		✓	✓	13	37,638,511
55	香港社會服務聯會 (註 1)					1	37,406,038
*56	香港中國婦女會	✓	✓	✓		7	36,243,632
57	香港復康會			✓		4	34,222,100
*58	香港童軍總會				✓	3	33,991,730
59	圓玄學院	✓				8	33,971,614
60	基督教香港崇真會社會服務部	✓	✓	✓	✓	18	33,729,557
*61	鍾錫熙 (長洲) 安老院有限公司	✓				8	33,253,434
*62	旺角街坊會	✓			✓	5	33,126,756
*63	青松觀有限公司	✓				8	31,884,014
*64	鐘聲慈善社	✓				8	31,652,142
*65	香港東區婦女福利會	✓	✓	✓		9	30,824,986
*66	竹園區神召會	✓	✓	✓		15	28,667,991
*67	香港蘇浙滬同鄉會	✓				6	28,195,343
*68	竹林明堂有限公司	✓				4	28,168,116
69	循道衛理中心	✓	✓		✓	4	27,510,400
*70	香港防癆心臟及胸病協會	✓				3	27,088,996
*71	元朗大會堂管理委員會有限公司	✓	✓		✓	5	26,624,943
72	鳳溪公立學校	✓				5	22,210,110
*73	善牧會		✓		✓	4	20,959,442
74	萬國宣道浸信會有限公司	✓	✓		✓	8	20,437,893
*75	香港菩提學會	✓				3	19,647,363

附錄 A

(續)

(參閱第 1.4、1.21、
2.22 及 5.24 段)

	機構	所提供的服務				單位數目 (見第 1.21 段)	整筆撥款津助 (2016-17 年度) (元)
		安老 服務	家庭及 兒童福利 服務	康復服務	青年及感 化服務		
76	基督教宣道會香港區聯會有限公司	✓	✓	✓		17	17,937,121
*77	香港青少年培育會		✓		✓	2	17,854,395
*78	循道衛理亞斯理社會服務處	✓			✓	3	16,154,275
79	香港基督教協基會				✓	2	15,735,261
80	心光盲人院暨學校			✓		4	14,835,934
81	香港循理會	✓		✓	✓	4	14,662,880
*82	香港公教婚姻輔導會		✓			1	14,438,326
*83	九龍婦女福利會	✓	✓			3	14,155,739
*84	循道衛理觀塘社會服務處	✓	✓		✓	3	14,135,213
85	工程及醫療義務工作協會	✓		✓		5	14,048,412
*86	港澳信義會社會服務有限公司	✓				4	14,023,085
*87	香港唐氏綜合症協會			✓		7	13,757,075
*88	耶穌寶血女修會		✓			2	13,747,200
*89	基督復臨安息日會港澳區會	✓			✓	3	13,128,526
90	香港基督教播道會聯會	✓	✓	✓		12	12,433,142
91	協青社		✓		✓	3	12,428,495
92	基督教得生團契有限公司				✓	1	11,546,836
93	香港宣教會社會服務處有限公司	✓				2	11,452,609
94	中國基督教播道會 – 播道兒童之家		✓			2	11,056,853
*95	美差會潮浸服務聯會				✓	2	10,699,900
*96	東林念佛堂有限公司	✓				3	10,397,938
97	基督教聯合那打素社康服務	✓				2	9,366,230
98	香港撒瑪利亞防止自殺會		✓			2	9,355,427
99	懷愛會		✓			7	8,885,988
100	香港西區婦女福利會	✓	✓	✓		9	8,515,009

附錄 A

(續)

(參閱第 1.4、1.21、
2.22 及 5.24 段)

	機構	所提供的服務				單位數目 (見第 1.21 段)	整筆撥款津助 (2016-17 年度) (元)
		安老 服務	家庭及 兒童福利 服務	康復服務	青年及感 化服務		
101	母親的抉擇		✓	✓		3	8,340,997
102	新界婦孺福利會有限公司	✓	✓	✓		11	8,088,120
103	和諧之家		✓			1	7,966,150
104	錫安社會服務處有限公司				✓	1	7,886,424
105	香港晨曦會有限公司				✓	1	7,731,770
106	通善壇安老院	✓				2	7,673,712
107	中華錫安傳道會有限公司				✓	1	7,547,322
108	港九街坊婦女會有限公司	✓	✓	✓		12	7,510,160
109	西貢區社區中心有限公司				✓	1	7,364,482
110	國際四方福音會香港教區有限公司	✓				2	7,279,161
111	香港基督教培道聯愛會	✓				2	6,974,405
112	香港互勵會	✓				2	6,933,359
113	明德兒童啟育中心			✓		1	6,784,281
114	香港基督教新生會堂有限公司	✓				2	6,705,802
115	蓬瀛仙館	✓				2	6,655,423
116	基督教巴拿巴愛心服務團有限公司				✓	1	6,582,373
117	香港紅十字會			✓		3	5,653,319
118	監護者			✓		1	5,283,459
119	美中浸信會	✓	✓	✓		7	5,152,770
120	粵南信義會腓力堂有限公司		✓	✓		9	4,922,216
121	基督教關懷無家者協會		✓			1	4,483,872
122	基督教聖約教會有限公司	✓		✓		2	4,370,403
123	宣美語言及聽覺訓練中心			✓		1	4,106,360
124	香港傷殘青年協會			✓		3	4,067,101
125	香港基督少年軍				✓	1	3,843,747
126	香港失明人協進會			✓		3	3,749,850

附錄 A

(續)

(參閱第 1.4、1.21、
2.22 及 5.24 段)

	機構	所提供的服務				單位數目 (見第 1.21 段)	整筆撥款津助 (2016-17 年度) (元)
		安老 服務	家庭及 兒童福利 服務	康復服務	青年及感 化服務		
127	香港復康力量			✓		3	3,697,783
128	九龍城浸信會	✓				1	3,680,129
129	育智中心有限公司			✓		1	3,596,082
130	藍田街坊福利會有限公司	✓				1	3,577,278
131	香港西區浸信會	✓				1	3,559,925
132	佐敦谷街坊福利會	✓				1	3,545,638
133	國際婦女會	✓				1	3,541,473
134	中華便以利會	✓				1	3,519,794
135	中華傳道會恩光老人中心	✓				1	3,514,777
136	香港亞洲歸主協會	✓				1	3,513,391
137	香港勵志會	✓				1	3,503,375
138	中華基督教會合一堂	✓				1	3,490,036
139	香港婦女基金會有限公司	✓				1	3,488,140
140	佛香講堂有限公司	✓				1	3,487,649
141	尖沙咀街坊福利會	✓				1	3,486,990
142	光愛中心有限公司	✓				1	3,473,556
143	義務工作發展局	✓				1	3,452,397
144	深水埔街坊福利事務促進會	✓				1	3,233,498
145	長洲鄉事委員會青年綜合服務中心				✓	1	3,064,260
146	大坑坊眾福利會				✓	1	2,978,488
147	安徒生會				✓	1	2,972,352
148	世界佛教友誼會港澳分區總會有限公司		✓	✓		7	2,793,305
149	香港殘疾人奧委會暨傷殘人士體育協會			✓		1	2,430,092
150	樂智協會有限公司			✓		1	2,345,791
151	香港失明人互聯會			✓		1	2,320,979

附錄 A

(續)

(參閱第 1.4、1.21、
2.22 及 5.24 段)

	機構	所提供的服務				單位數目 (見第 1.21 段)	整筆撥款津助 (2016–17 年度) (元)
		安老 服務	家庭及 兒童福利 服務	康復服務	青年及感 化服務		
152	思拔中心			✓		1	2,298,865
153	聖母潔心會		✓	✓		5	2,279,330
154	聖公會聖西門社會服務處		✓	✓		6	2,256,528
155	防止虐待兒童會有限公司		✓			1	2,229,487
156	香港社區組織協會				✓	1	2,194,866
157	香港智障人士體育協會			✓		1	2,176,193
158	藍如溪盛成血教育基金有限公司		✓	✓		5	1,877,534
159	工業傷亡權益會			✓		1	1,400,548
160	五邑工商總會		✓	✓		4	1,221,591
161	聖公會聖馬提亞堂幼兒學校有限公司		✓	✓		3	1,213,510
162	聖雲先會香港中央分會		✓	✓		3	1,021,675
163	長沙灣街坊福利會林譚燕華幼兒中心		✓	✓		3	921,831
164	靈光教會			✓		1	671,165
165	神召會禮拜堂		✓			1	79,476 (註 2)
					總計	2 691	12,529,602,042

資料來源：社署的記錄

註 1： 香港社會服務聯會並非直接向公眾提供福利服務，而是擔當政府與機構之間的統籌角色。作為機構的代表，聯會致力維持和發展香港的福利服務。2017 年 7 月，聯會的會員中有 461 間機構；該 461 間機構當中，有 127 間於 2016–17 年度接受整筆撥款津助。

註 2： 有 1 間幼兒園獲得津助，以提供延長時間的幼兒服務。

附註： 以 * 號標示的機構，須向社署提交有關 2015–16 年度最高級三層人員薪酬組合的檢討報告 (見第 2.21 段)

服務質素標準 (2017 年 3 月 31 日)

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. **服務資料** 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。

標準 2. **檢討及修訂政策和程序** 服務單位應檢討及修訂有關服務提供方面的政策和程序。

標準 3. **運作及活動記錄** 服務單位存備其服務運作和活動的最新準確記錄。

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. **職務及責任** 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。

標準 5. **人力資源** 機構／服務單位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。

標準 6. **計劃、評估及收集意見** 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。

標準 7. **財政管理** 服務單位實施政策及程序以確保有效的財政管理。

標準 8. **法律責任** 服務單位遵守一切有關的法律責任。

附錄 B
(續)
(參閱第 1.18(c)
及 3.10 段)

標準 9. **安全的環境** 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。

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. **申請和退出服務** 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。

標準 11. **評估服務使用者的需要** 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)。

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. **知情的選擇** 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。

標準 13. **私人財產** 服務單位尊重服務使用者的私人財產權利。

標準 14. **私隱和保密** 服務單位尊重服務使用者保護私隱和保密的權利。

標準 15. **申訴** 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。

標準 16. **免受侵犯** 服務單位採取一切合理步驟，確保服務使用者免受侵犯。

資料來源：社署的記錄

附註： 這 16 項標準各有詳細說明，闡述每項標準應如何實施。

《最佳執行指引》
(2017 年 3 月 31 日)

第一組指引

財務管理

整筆撥款儲備的管理

1. 善用儲備

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

2. 儲備狀況

- 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整筆撥款儲備的資訊，包括簡述未來如何運用儲備的計劃。

使用非定影員工的公積金儲備

3. 使用儲備

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

4. 儲備狀況

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

人力資源管理

員工薪酬政策及管理

5. 薪酬調整

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

非政府機構管治及問責程度

非政府機構在處理投訴上的角色及責任

6. 不同層級的投訴處理所涉及的人員、職能及責任

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

7. 機構處理投訴的政策及程序

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

第二組指引

財務管理

整筆撥款儲備的管理

1. 最合適的儲備水平

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

非政府機構管治及問責程度

管理策略

2. 溝通

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

3. 董事會任期

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

4. 董事會職能

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

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

5. 界定董事會的職能及責任

- 董事會及其相關委員會的職能、責任及成員名單應清楚界定並記錄在案。

附錄 C

(續)

(參閱第 1.19、2.6、
2.7 及 5.3 段)

- 機構應妥善區分董事會成員與高級管理層之間的職權範圍。

6. 社署津助服務的重要管理事項的決策

- 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。
- 根據《撥款手冊》5.6 段，一般而言，在機構出現會影響員工的變化時，機構的董事會應先徵詢員工的意見，其中包括：
 - (a) 更改現有職員編制；
 - (b) 更改薪酬組合或工作條件；及
 - (c) 重整及理順提供服務的模式，因應需要而更改人力調配的安排。
- 根據《撥款手冊》5.8 段，機構應考慮在切實可行的範圍內，盡量讓服務使用者參與服務重整、更改現有服務提供模式及監察服務表現標準。機構可透過多種渠道，例如服務使用者聯絡組、討論會或意見調查來收集服務使用者的意見。

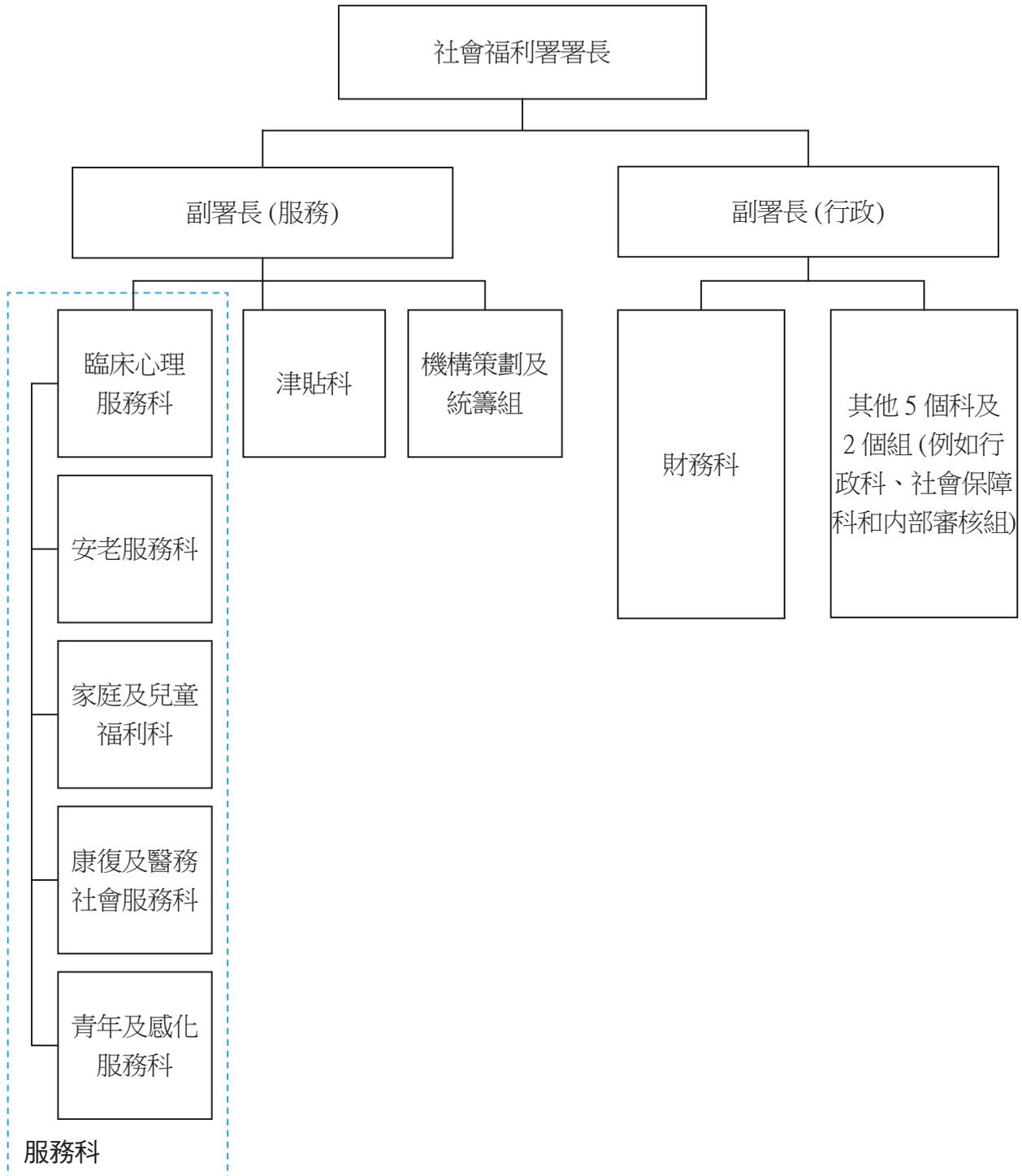
7. 社署津助服務的重要管理事項的決策結果

- 機構應適時向員工及服務使用者發布與整筆撥款津助有關的重要決策結果。

資料來源：社署的記錄

附註：《執行指引》載有 14 項指引的進一步說明，闡述每項指引應如何推行。

社會福利署組織圖 (摘錄)
(2017 年 6 月 30 日)



資料來源：社署的記錄

整筆撥款獨立檢討委員會的建議 (2008 年)

關於員工安排的建議

1. 福利界應就各項管理事宜，例如人力資源政策、儲備水平及善用儲備、機構管治及問責等事宜，為機構制訂《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一同制訂《執行指引》。
2. 政府應為機構提供精算服務，以評估有關機構是否有能力履行對定影員工的承諾。機構申請使用這項服務純屬自願性質。
3. 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. 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，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，審批採用津助制度的機構的資助申請。

關於財務事宜及政府與機構之間互動關係的建議

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。

附錄 E

(續)

(參閱第 6.2、6.4
及 6.10 段)

8. 如屬情況特殊及理據充分的個案，社署應准許機構預支其他費用的資助。
9. 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. 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. 機構過往致力根據資源增值計劃／節約措施提高效益及生產力，應予表揚。建議若機構需要額外撥款，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津助制度的持續發展。
14. 為增加透明度，遇有個別機構提出要求，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《撥款手冊》的內容，日後亦要定期更新其內容。如《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。

附錄 E

(續)

(參閱第 6.2、6.4
及 6.10 段)

關於靈活性、效率及成本效益的建議

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務的使用情況，又不會令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，機構應在推行服務前，及早就何謂《協議》的相關活動諮詢社署。
19. 社署應簡化財務申報規定，包括不再要求機構按個別服務範疇和《協議》分析收入與支出。
20. 社署應檢討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，加強對小型機構的行政及專業支援，助其發展。小型機構每年可申請多 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 4 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 萬元的機構，界定為“小型非政府機構”。
23. 小型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。提交聯合建議書的機構須選出代表，由其與社署簽訂《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. 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。

附錄 E

(續)

(參閱第 6.2、6.4
及 6.10 段)

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。

關於受資助非政府機構問責及機構管治的建議

28. 應正式設立一個承擔公眾問責的架構安排，要求機構披露交給社署的周年財務報告，使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。

關於福利服務質素的建議

30. 社署應更頻密地進行定期及突擊巡查，以監察機構的服務表現，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。

關於處理投訴的建議

32. 服務使用者及員工就某受資助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《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。

關於其他相關事宜的建議

附錄 E

(續)

(參閱第 6.2、6.4
及 6.10 段)

34. 就匿名投訴而言，如社署決定不要求機構回應或調查，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；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 3 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。

資料來源：整筆撥款獨立檢討委員會發表的《整筆撥款津助制度檢討報告》