

# 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、



## 摘要

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。