

香港心理衛生會

摘要

1. 政府非常重視市民大眾的精神健康，以綜合和跨專業的模式，透過與主要持份者(包括政府各決策局及部門、醫院管理局和社會福利界的非政府機構)協作，致力為市民大眾提供全面的跨界別服務。社會福利署(社署)向社會福利界的非政府機構提供津助(主要通過整筆撥款津助制度)，藉此為本港提供多元化的精神健康服務，包括精神健康推廣和康復服務。
2. 香港心理衛生會是為市民大眾提供精神健康相關服務的非政府機構。該會創立於1954年，屬非牟利社會服務機構，成立至今已發展出一系列全面的社區康復服務，為有精神健康需要的人士、智障人士和弱勢社羣提供全人護理服務。執行委員會(執委會)是香港心理衛生會的管治組織，負責制訂政策、監管和評估會務，以及落實服務宗旨。香港心理衛生會總幹事按照執委會的指示，監督日常運作。截至2021年3月31日，香港心理衛生會共有770名員工。
3. 香港心理衛生會的核心服務分為4類，分別是精神康復服務(例如精神健康綜合社區中心)、智障人士康復服務(例如宿舍)、職業康復服務(例如庇護工場)，以及心理健康推廣及教育服務。上述康復服務由不同服務單位提供，每年惠及約6 500至7 000名服務使用者。
4. 香港心理衛生會的主要收入來自政府撥款。在2020-21年度，社署的津助額為3.29億元(佔香港心理衛生會5.43億元總收入的61%)，當中2.75億元以整筆撥款模式提供。在整筆撥款津助制度下，社署會以津助提供者的身分，與作為服務提供者的非政府機構簽訂《津貼及服務協議》(《協議》)，而《協議》下的服務單位稱為服務協議單位。截至2021年3月31日，香港心理衛生會轄下提供康復服務的服務協議單位有53個。審計署最近就香港心理衛生會進行審查，發現有可予改善之處。

機構管治

5. **需要為所有小組委員會訂立職權範圍** 非政府機構領取整筆撥款津助的其中一項條件，是須注意社署頒布的《社會福利服務“整筆撥款手冊”》（《整筆撥款手冊》）所載有關優良管理方法及程序的意見，其中包括就機構管治及其他管理範疇提供的意見和指引。香港心理衛生會執委會由3個核心委員會支援。核心委員會下設15個小組委員會，負責就服務運作提供建議和監督表現。各核心委員會或小組委員會均應訂立職權範圍，界定各自的職權、角色和責任，以及就委員組合和會議程序加以規定。然而，審計署留意到，有2個小組委員會（分別為質素及風險管理小組委員會和期刊編輯委員會）並沒有訂立職權範圍（第1.13及2.2至2.5段）。

6. **需要檢討沒有定期舉行會議的核心委員會及小組委員會的職權範圍** 執委會、核心委員會及小組委員會的會議頻次已在相關的職權範圍訂明。舉例而言，執委會每年須舉行至少4次會議。至於3個核心委員會及籌款小組委員會，則按需要舉行會議。審計署留意到，在2015–16至2020–21年度（截至2021年6月30日）的幾個任期年（每個任期年為某年的12月起至翌年11月止的12個月），各核心委員會舉行會議的次數各異：行政核心委員會舉行共20次會議，服務核心委員會舉行共4次會議，而教育核心委員會並沒有舉行會議。至於籌款小組委員會和兩個並沒有訂立職權範圍的小組委員會（見第5段），在所審查的期間並沒有舉行會議。香港心理衛生會表示：

- (a) 服務核心委員會和教育核心委員會並非常設的委員會，而是當轄下的不同小組委員會有共同議程須予討論和達成共識時，才組成的臨時聯席核心委員會；及
- (b) 有關的小組委員會在履行其指定職能時，會採用不同方法代替定期舉行正式會議。

審計署認為，香港心理衛生會應檢討沒有定期舉行會議的核心委員會及小組委員會的職權範圍，並作出適當修訂，從而更準確反映各委員會的角色，以及在履行其職能時以什麼方法代替定期舉行正式會議（第2.7至2.10段）。

7. **會議出席情況和程序有可予改善之處** 審計署分析了委員在2015–16至2020–21年度（截至2021年6月30日）的幾個任期年的會議出席情況，發現以下範疇有可予改善之處：

摘要

- (a) **需要符合法定人數要求** 審計署留意到，其中 2 個小組委員會各有 1 次會議（在所審查的期間各舉行了 16 次會議）不合法定人數要求；及
- (b) **需要記錄執委會的缺席批准** 香港心理衛生會的《章程細則》訂明，如執委會委員連續 3 次未經批准而缺席會議，執委會即可宣告其職位出缺，而該人終止擔任委員。審計署的分析顯示，在 2015–16 至 2020–21 年度（截至 2021 年 6 月 30 日）的幾個任期年，15 名執委會委員中有 4 名（27%）曾連續 3 次或以上缺席會議，連續缺席的次數由 5 至 11 次不等。然而，沒有記錄顯示有關委員已取得執委會的缺席批准（第 2.15 至 2.18 段）。

8. **在管理開會時的潛在利益衝突方面有可予改善之處** 審計署審查了執委會由 2015–16 任期年起至 2021 年 6 月 30 日期間的會議記錄，留意到雖然會上不時討論財務事宜，但會議記錄卻沒有載述委員所作的利益申報或他們就沒有利益須予申報而作出的確認。此外，雖然核心委員會及小組委員會也會參與財務或人事方面的決定，但兩層申報利益制度目前只適用於執委會。香港心理衛生會需要考慮把兩層申報利益制度擴展至核心委員會及小組委員會，尤其是涉及財務或人事的委員會（第 2.21 及 2.22 段）。

9. **需要吸納會員** 根據香港心理衛生會的《章程細則》，任何居於香港或外地的成年人如認同該會的宗旨，均可加入成為會員。截至 2021 年 3 月 31 日，香港心理衛生會有 217 名會員。審計署留意到，在 2016 至 2020 年期間：

- (a) 香港心理衛生會只招募了 21 名新會員。會員數目淨增長為 6 名；及
- (b) 周年會員大會的出席率偏低（介乎 9% 至 14% 之間）。

審計署認為，香港心理衛生會需要設法進一步鼓勵和利便會員出席周年會員大會，並加強招募認同其宗旨的人士（包括小組委員會委員）成為會員的工作（第 2.29 至 2.33 段）。

提供精神健康服務

10. **需要密切監察 2019 冠狀病毒疫情對受資助服務的影響** 在整筆撥款津助制度下，非政府機構就《協議》訂明的服務規定和服務標準（例如服務量標準和服務

摘要

成效標準)的達標水平,可用以衡量該機構的服務表現。香港心理衛生會在2016-17至2018-19年度期間,每年只有3至7項(即2%至3%)服務量標準/服務成效標準未能達標。在2019-20和2020-21年度,由於部分服務因2019冠狀病毒疫情而須暫停或作有限度提供,以致較多服務量標準/服務成效標準未能達標。審計署認為,疫情對受資助福利服務的影響雖然在所難免,但隨着服務逐步回復正常,香港心理衛生會應密切監察疫情對轄下受資助服務的影響,並在徵詢社署的意見後,在切實可行的情況下盡力達到所有服務量標準/服務成效標準(第3.4及3.6段)。

11. **需要提升一項受資助服務的使用率** 審計署留意到,一個服務協議單位(即嚴重殘疾人士護理院附設的日間照顧服務(日間照顧服務))在2016-17至2020-21年度期間,持續未能達到一項有關佔用率的服務量標準(實際佔用率介乎22%至87%之間,有關標準為90%)。香港心理衛生會表示,2018-19年度的實際佔用率(85%)低於訂明的服務量標準,是由於有些服務使用者請假,這是不能控制的因素。香港心理衛生會為此制定並推行改善措施,由2018年10月1日起,服務使用者在6個月內不得請假逾30天。香港心理衛生會也採取了超額取錄的做法(即在有5個名額的情況下,容許取錄6名使用者),以提升服務使用率。審計署認為,香港心理衛生會需要在徵詢社署的意見後,考慮採取進一步措施,以提升日間照顧服務的使用率(第3.7至3.9段)。

12. **需要檢討一項職業康復服務的服務量標準** 輔助就業服務是香港心理衛生會提供的職業康復服務之一。此服務提供職業康復支援(例如在職試用和就業後跟進服務),通過主動培訓,加強服務使用者的就業能力。審計署發現,在2016-17至2020-21年度期間,該服務的使用者流動率有下跌趨勢(由102%跌至46%),顯示他們普遍需要較長時間才退出服務。同期,輪候服務的平均申請人數由2016-17年度的31名減至2018-19年度的17名,其後卻逐漸增至2020-21年度的40名。香港心理衛生會表示,使用者流動率由2019-20年度開始下跌,是由於社署為加強服務提供額外資源,為期6個月的就業後跟進服務遂延長至12個月。審計署認為,社署需要適時就輔助就業服務的就業後跟進服務檢討相關的服務量標準,審視該標準對使用者流動率的影響,藉此更有效地滿足服務需求(第3.10至3.12段)。

13. **需要靈活調配兩間精神健康綜合社區中心的人力資源** 精神健康綜合社區中心提供地區為本的一站式社區支援服務,服務對象為精神復元人士、有精神健康需要的人士及其家人/照顧者,以及區內居民。截至2021年3月31日,香港心理衛生會營辦共兩間精神健康綜合社區中心,分別位於觀塘和大埔。審計署就精神健康綜合社區中心員工的工作量,以中心每名員工服務的會員(即服務使用者)數目

摘要

進行分析，發現觀塘精神健康綜合社區中心員工的工作量持續高於大埔精神健康綜合社區中心員工的工作量 (例如在 2020–21 年度，觀塘中心每名員工服務 58 名會員，大埔中心則為 41 名)。審計署認為，香港心理衛生會需要考慮靈活調配兩間精神健康綜合社區中心的人力資源，以平衡工作量 (第 3.13 及 3.14 段)。

行政事宜

14. **儲備管理有可予改善之處** 在整筆撥款津助制度下，非政府機構可保留未動用的整筆撥款津助作為儲備 (稱為整筆撥款儲備)，以應付日後開支。截至 2021 年 3 月 31 日，香港心理衛生會的整筆撥款儲備結餘為 9,250 萬元。“寄存帳戶”的結餘是用作履行對定影員工 (即 2000 年 4 月 1 日在非政府機構的受資助服務單位擔任認可人手編制職位的員工) 的合約承諾，為整筆撥款儲備的一部分。根據一份在 2021 年 7 月發表，有關整筆撥款津助制度的檢討報告 (即《優化整筆撥款檢討報告》)，非政府機構的定影員工數目大幅減少，但寄存帳戶的累積結餘卻沒有相應下降的情況十分常見。審計署留意到，香港心理衛生會的定影員工數目由 2006 年 9 月 1 日的 265 名減至 2020 年 9 月 1 日的 93 名，但寄存帳戶結餘維持在 4,820 萬元 (第 1.13、4.2 至 4.4 及 4.6 段)。

15. **需要改善會計及財務程序的內部控制** 《整筆撥款手冊》已就 9 類重要財務事宜 (例如收入及收據和付款的處理) 的內部控制程序列明相關意見。審計署留意到以下事宜：

- (a) **經社署審查發現的違規情況** 社署會通過會計審查，查核非政府機構有否遵從《整筆撥款手冊》內訂明的會計及財務申報規定。審計署審查了社署最近 3 次對香港心理衛生會進行會計審查的記錄 (涉及 2013–14、2015–16 和 2018–19 年度)，發現有若干內部控制的不足之處曾不止 1 次在社署的審查中發現；及
- (b) **經審計署審查發現的違規情況** 審計署審查了香港心理衛生會 6 間服務中心的記錄，發現若干有關內部控制程序的違規情況。以一項經常在社署會計審查中發現的違規情況 (支付零用現金前未獲妥為批准) 為例，審計署在審查 6 間服務中心時，發現其中 2 間有此情況。審計署並留意到，就大部分在審計署審查中發現的違規情況，其相關的載於《整筆撥款手冊》內的內部控制意見，並沒有被納入香港心理衛生會的有關會計及財務程序指引 (第 4.8 至 4.10 段)。

摘要

16. **需要確保《協議》規定服務沒有補貼非《協議》規定服務** 在整筆撥款津助制度下，香港心理衛生會以整筆撥款形式為轄下所有服務協議單位取得津助，有關資源可在受《協議》約束的服務協議單位之間重新調配。根據整筆撥款津助制度的原則，機構必須確保津助用於《協議》範圍內的既定用途，並確保《協議》規定服務沒有在金錢或實物方面為非《協議》規定服務提供補貼。香港心理衛生會除提供《協議》規定服務外，也提供非《協議》規定服務（例如自資計劃）。審計署留意到，部分支出（例如同時監督兩類服務的高層管理團隊的員工薪酬）並沒有按《協議》規定服務和非《協議》規定服務予以分攤（第 4.11 及 4.12 段）。
17. **需要應對人手短缺所帶來的挑戰和檢視繼任計劃** 審計署留意到以下事宜：
- (a) **人手短缺** 審計署分析了香港心理衛生會在 2016–17 至 2020–21 年度期間的職員編制和實際在職員工數目，留意到整體職位空缺率由 2016–17 年度的 2% 增至 2020–21 年度的 7%。某些工種和服務單位出現人手短缺（例如專職醫療人員及護士的空缺率由 7% 增至 15%）。職位空缺及／或招聘困難已對提供服務造成影響。以在精神健康綜合社區中心提供以機構為本臨床心理服務為例，為中心服務使用者提供的個別臨床服務和臨床小組，在 2020–21 年度的實際節數均未達標，落差分別為 18% 和 64%；及
 - (b) **繼任規劃** 根據《整筆撥款手冊》，非政府機構應擬訂並定期檢視繼任計劃。香港心理衛生會在 2018 年 3 月就員工數目進行 10 年期的推算，當中計及退休員工的數目和職位。然而，自 2018 年起，香港心理衛生會沒有再檢視該繼任計劃（第 4.17、4.18 及 4.20 段）。
18. **貨品和服務採購工作有可予改善之處** 香港心理衛生會已就各類貨品和服務的採購制定指引。各服務單位採購日常運作所需消耗品（例如食品）前，員工須向供應商索取書面／口頭報價。服務協議單位並須至少每兩年一次檢討貨品價格和質素。審計署發現，單位就採購食品而進行的報價及價格和質素檢討工作，均有可予改善之處。舉例而言，某服務協議單位未能提供文件證明曾進行報價工作。至於另一個服務協議單位，審計署未能找到任何記錄，顯示該單位曾進行價格和質素檢討（第 4.29 及 4.30 段）。
19. **財務匯報和披露方面有可予改善之處** 非政府機構每年須擬備財務報告提交社署，該周年財務報告須涵蓋獲整筆撥款、其他社會福利津助和其他收入所資助

摘要

的一切《協議》規定服務、《協議》相關活動及相關支援服務。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需要把所有《協議》規定服務記入報告** 香港心理衛生會總部大樓位於觀塘，作行政辦事處之用，並附設茶座。香港心理衛生會表示，茶座是模擬業務，旨在通過工作技能訓練，為殘疾人士提供輔助就業服務。審計署留意到，雖然香港心理衛生會認為茶座是受《協議》規定的受資助活動（即輔助就業服務），但有關收支並沒有記入周年財務報告；及
- (b) **需要改善透明度** 審計署審查了香港心理衛生會在2016–17至2019–20年度期間的年報，發現該會並沒有把周年財務報告構成年報的一部分，也沒有把整份最新的周年財務報告上載至其網站，有違《整筆撥款手冊》所載的規定。為方便公眾查閱非政府機構的周年財務報告，社署在其網站備存每個非政府機構的最新周年財務報告網站連結或報告複本。審計署認為，香港心理衛生會需要在年報提供連接至其最新周年財務報告的社署網址，藉此進一步利便公眾查閱其周年財務報告，以及確保符合《整筆撥款手冊》中的規定（第4.4及4.34至4.37段）。

審計署的建議

20. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議香港心理衛生會應：

機構管治

- (a) 為質素及風險管理小組委員會和期刊編輯委員會訂立職權範圍，交由執委會通過，並確保各小組委員會召集人和委員均熟悉有關的職權範圍（第2.13(a)段）；
- (b) 檢討沒有定期舉行會議的核心委員會和其他小組委員會的職權範圍，並作適當修訂，從而更準確反映各委員會的角色，以及在履行職能時以什麼方法代替定期舉行正式會議（第2.13(b)段）；
- (c) 確保委員會會議經常符合法定人數要求，並在會議記錄內妥善載述執委會批予委員的缺席批准（第2.27(a)及(b)段）；
- (d) 考慮加強管理在開會時申報利益的安排（尤其是在討論涉及財務或人事的議題時），並考慮把兩層申報利益制度擴展至核心委員會及小組委員會（第2.27(c)及(d)段）；

摘要

- (e) 設法進一步鼓勵和利便會員出席周年會員大會，並加強招募認同其宗旨的人士成為會員的工作 (第 2.34(a) 及 (b) 段)；

提供精神健康服務

- (f) 密切監察 2019 冠狀病毒疫情對轄下受資助服務的影響，並在徵詢社署的意見後，在切實可行的情況下盡力達到所有服務量標準／服務成效標準 (第 3.15(a) 段)；
- (g) 在徵詢社署的意見後，考慮採取進一步措施，以提升日間照顧服務的使用率 (第 3.15(b) 段)；
- (h) 考慮靈活調配兩間精神健康綜合社區中心的人力資源，以平衡工作量 (第 3.15(c) 段)；

行政事宜

- (i) 考慮《優化整筆撥款檢討報告》和審計署的意見，以改善儲備管理 (第 4.14(a) 段)；
- (j) 加強對會計及財務管理的控制 (第 4.14(b) 段)；
- (k) 確保《協議》規定服務沒有補貼非《協議》規定服務 (第 4.14(c) 段)；
- (l) 加強人力資源管理，以應對員工短缺所帶來的挑戰，並定期檢視繼任計劃 (第 4.25(a) 及 (b) 段)；
- (m) 確保所有服務協議單位均遵從已訂明的採購指引 (第 4.38(b) 段)；
- (n) 確保所有《協議》規定服務和《協議》相關活動的收支均已記入周年財務報告 (第 4.38(d) 段)；及
- (o) 在年報提供連接至其最新周年財務報告的社署網址 (第 4.38(e) 段)。

- 21. 審計署建議社會福利署署長應適時就輔助就業服務的就業後跟進服務檢討相關的服務量標準，審視該標準對使用者流動率的影響 (第 3.16 段)。

香港心理衛生會的回應

- 22. 香港心理衛生會同意審計署的建議。

摘要

政府的回應

23. 社會福利署署長同意審計署的建議。