

有關立法會福利事務委員會 2006 年 6 月 12 日的議題：
『社會工作者須應付的工作量及面對的挑戰』的意見及回應

	意見	回應
1.	<p>整筆撥款</p> <p><u>缺乏人手編制</u> 整筆撥款令機構缺乏人手編制，員工工作量過重，影響服務質素。敦促社署制訂業界統一編制或至少最低編制。</p>	<p>在整筆撥款制度下，社會福利署不會再就人手編制、薪酬水準及個別開支項目設定資源投入控制。因此，受資助非政府機構（機構）可以在轄下的服務單位之間靈活調配資金，以應付持續出現的優先服務範疇和不斷轉變的社會需求。</p> <p>社署不會要求非政府機構於各服務類別定立統一編制或最低編制。機構可因應本身的人力資源管理政策及服務需求等因素，自行決定服務單位的人手安排。然而在特定的服務上，例如安老院舍服務，社署會在該「津貼及服務協議」的基本服務規定(Essential Service Requirements) 項目內，要求服務單位在人手編排上，必需有指定職級的人士，包括註冊社工和護士，以確保服務的質素。</p>

	意見	回應
	<p><u>工傷數字上升</u> 員工工作量過重，引致工傷數字上升，職業安全問題嚴重。保費加幅大，機構財政負擔重。</p>	<p>社會福利署在整筆撥款內，已按機構的薪酬及其他開支比例撥款，讓機構購買僱員賠償及公眾責任保險。社會福利署要求各接受津助的機構每年按時報告其投保的情況，以確保他們符合法例的要求，投保有關的保險計劃。</p> <p>按現行《僱員補償條例》的規定，僱主有責任向勞工處呈報員工的工傷情況。僱主如沒有合理原因逾期或未有向勞工處呈報僱員工傷事件，或提供虛假或誤導性的資料，即屬違法。福利機構必須按法例規定呈報僱員工傷事件，以符合法例的要求。</p> <p>根據勞工處的資料，社福界的工傷數字，以每 1,000 名僱員計的意外率，由 2002 年的 30.4 人下降至 2005 年的 27.1 人。</p>

	意見	回應
	<p><u>合約員工無保障</u> 合約員工感到朝不保夕，前路茫茫，缺乏就業保障。專業發展的前境又不明朗，士氣受到嚴重打擊。</p>	<p>在實施「整筆撥款」後，我們明白部份機構參考了市場的情況而釐定的新入職員工的薪酬架構，一方面更有效運用資源，另一方面亦確保薪酬配合市場實況；而以合約僱用，實反映市場趨勢。這些機構會定期檢討有關的薪酬架構，以確保薪酬能吸引優秀的員工。</p> <p>我們亦明白不同的機構採取不同的薪酬架構及策略，以配合機構本身的情況及需要。社署亦已提醒各機構的董事局/管理局，在釐定有關的政策時，必須充份諮詢有關員工的意見。</p> <p>同時，我們相信薪酬並非是決定員工士氣的最重要因素，對工作的抱負、工作的成就感、機構的信念及機構的管理文化等等，都是影响員工士氣的重要原因。</p>
	<p><u>社工處理非專業工作</u> 文山文海、籌募經費及撰寫項目計劃撥申請等非專業工作影響社工與服務使用者的直接接觸，加重工作量。建議定期由社工註冊局評估社工壓力指標。</p>	<p>社署尊重每間非政府機構按其所定立的要求、準則來制定各項工作的處理程序，包括文書記錄。同時，在籌募經費安排方面，亦會讓機構自行決定在要求員工參與有關工作時，能否能達到機構的目標，例如加深員工對機構理念的認識或增加透明度，讓員工對機構的財政狀況有更深入的了解。</p>

	意見	回應
	<p><u>窒礙同工橫向和直向流通</u> 舊同工往往在進修、升職後被減人工或轉為合約制。敦促社署彙編第七份優良服務管理措施，嚴厲譴責受資助機構中的升職減薪、調職減薪、進修後減人工的不良現象。</p>	<p>在實施「整筆撥款」後，我們明白部份機構按運作需要，進行了不同程度的架構及服務流程重整，並重新釐定薪酬架構，一方面更有效運用資源，另一方面亦配合市場的薪酬實況。社署亦已提醒各機構的董事局/管理局，在釐定有關的政策時，必須充份諮詢有關員工的意見。</p>
	<p><u>安老院舍人手資源不足</u> 員工休假無資源請替工或將請替工資源留作其他用途，而由其他員工分担工作量，引致員工工作量過重，工傷數字上升。</p>	<p>社署在撥款給非政府機構時，會在「津貼及服務協議」內制定基本服務規定，要求服務單位在人手編排上，必需有指定職級的人士，以確保服務的質素。此外，機構可因應本身的人力資源管理政策及服務需求等因素，自行靈活調配資源，並決定服務單位的人手安排。社署會密切監察員工工傷情況，有需要時加強監管。</p>
	<p><u>綜合家居照顧服務壓力增加</u> 綜合家居照顧服務人手不足，工作壓力大，人手比例低。</p>	<p>社署在撥款給非政府機構時，會在「津貼及服務協議」內制定基本服務規定，要求服務單位在人手編排上，必需有指定職級的人士，以確保服務的質素。此外，機構可因應本身的人力資源管理政策及服務需求等因素，自行靈活調配資源，並決定服務單位的人手安排。</p>

	意見	回應
	<p><u>欠缺資源支援中央行政</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 機構中層同工同時要督導及兼顧多項服務，在專業督導以外，要兼顧大量行政工作，甚至要負責籌募經費應付服務開支，不單令他們分身乏術，對其個人專業發展亦構成矛盾。 ● 機構管理層承擔了財務、人事管理的責任，而公眾對機構管治、問責的要求又不斷增加；可惜，機構不單沒有半點額外中央行政的支援，過去幾年還要面對政府大幅削資。 ● 政府應重新檢討整筆撥款的水平，特別是機構是否有能力應付中央行政的開支，和新撥服務資助水平的計算機制。 ● 建議政府考慮放寬「業務改善計劃」的申請準則，讓機構可善用有關資源，培訓員工，或進行管理系統的保養、維修及更新，以舒緩員工因改革所帶來的壓力。 	<p>社署在定立有關「津貼及服務協議」的服務量標準時，已考慮每個受津助服務單位可提供的服務量和服務使用者對該些單位的服務需求等因數，並與營運的非政府機構商討後才作出決定。</p> <p>在「整筆撥款」下，非政府機構可以在人力資源及財務管理方面，按個別機構不同的運作需要，有更大彈性及自主，但亦明白機構在轉變過程中要面對很多的挑戰。過去5年，社署在協助機構加強管治能力方面，為他們的機構董事和管理人員提供訓練、編制最佳管理方法指引，出版「領導你的非政府機構」參考指引和透過獎券基金協助機構實施業務改善計劃等。我們非常高興看見很多機構無論在人力資源管理、財務管理系統，和其他中央行政方面已有很大的改善。有關業務改善計劃，我們一貫都樂意與申請機構商討有關計劃的需要性和可行性。</p> <p>從社署的「服務表現監察系統」的資料顯示，我們欣慰雖然社會工作者面對各項挑戰，但仍能保持高水平的服務質素。我們亦會繼續實施各項措施以支援社會工作者，亦希望社會各界共同參與，合力建立一個共融及和諧社會。</p>
2.	<p><u>效率促進計劃(Enhanced Productivity Programme)</u></p> <p>改革往往與削減資源掛鈞，使人懷疑政府只為節省資源、減少承擔。除了多次節約措施合共削減接近百分之十的資助外，服務重整又將服務的單位成本降低（幾年已普遍下降超過14%）；所謂增撥資源亦</p>	<p>過去幾年，香港因全球化及亞洲金融風暴而面對經濟困境。為配合本港的經濟情況，政府於各公營部門及資助機構推行跨界別的資源增值計劃及節約措施，以更有效地運用公帑，及確保香港的公共財政穩健。作為公營部門的一份子，社福</p>

	意見	回應
	只是用以填補不斷擴大的需求空隙，機構和同工要以更少的資源，應付更大的社會需要。	界當然亦不例外。
3.	<p>福利規劃的機制</p> <p>改革步伐過於急速短短五年內，社會福利界已有天翻地覆的改變，舊的改革成效仍未評檢，新的改革又推出。福利政策沒有長遠的理念和定位，機構很難對服務發展、員工培訓、人力資源發展等方面訂出長遠的規劃，而個別社工更難在事業發展上有個人的計劃。希望政府重新檢討福利規劃的機制，與機構、員工、服務對象及公眾人士討論福利的藍圖，並強化與機構的伙伴關係，使業界有更多機會參與討論福利服務的發展。</p>	<p>近年香港的政治及社會經濟狀況急劇轉變。為應付社會時而轉變的需要，特別是弱勢社羣的需要，福利服務規劃程序必須具靈活性，讓政府及非政府機構能對最新的需要及情況迅速作出回應。</p> <p>由二零零四年起，當局邀請社福界參與社會福利策略總綱的討論，以周年諮詢社福界的機制，與業界及相關的諮詢委員會成員商討未來應優先處理工作，並就較長期發展事宜進行有用的交流。因此，這個機制可以視為一項為規劃未來工作而每年進行的向前推進和更新的諮詢。</p> <p>當局與業界均認為新的周年諮詢會有助彼此交流意見，並可按照政府的政策和資源規劃周期，制定工作的優先次序。所收集的意見，也已按情況反映在施政報告中。當局將繼續進行各項改善福利規劃過程的措施，考慮是否需要進一步改善有關工作。</p>
4.	<p>項目計劃撥款的機制</p> <p>政府近年以項目形式，資助短期的福利計劃。這些資助項目希望達到建立社會資本、扶助弱勢社群等長期目標，然而一般只資助一、兩年活動經費，根</p>	<p>社區投資共享基金是一項種子基金，作用是提供初期的支援，長遠目標是推動計劃發展自立的能力，長期能自行運作。</p> <p>基金將繼續根據過往經驗及聯校研究及評估報告的建議，在</p>

	意見	回應
	<p>本不可能達致長遠而持續的效果。機構雖然認同政府的長遠目標，申請資助，但卻要付出更大的資源和成本。政府新近的項目計劃撥款，更連機構增聘服務人員也提出質疑。新服務、新改革、新措施的行政成本由誰來付？希望政府檢討社區投資共享基金的機制，特別是有關項目計劃的撥款，對服務水平、服務的持續性所帶來的影響。</p>	<p>未來繼續推動社會資本的發展，期望更能發揮社區建設的理念及增加可持續發展的成效，透過民、商、官三方面的伙伴關係和跨界別協作，以團結社會各界人士，為謀求共同的福祉而努力。</p>
5.	<p><i>各種社會及經濟政策對社工及整體社會所造成的壓力</i></p> <p><u>缺乏社會人士的認同</u> 社工工作量大，工作缺乏滿足感。缺乏社會人士的認同與諒解。政府除了應該增撥資源，舒緩社工工作壓力，改善社工的工作環境。</p> <p><u>社會及經濟政策對弱勢社羣所造成的壓力</u> 還應客觀評估各種社會及經濟政策對整體社會，特別是對弱勢社羣所造成的壓力，從而訂立宏觀而長遠的社會福利政策。政府亦需調撥資源，加強預防及教育的工作，好能鞏固市民的支援網絡，提昇社會各界對社會及家庭問題的認知，以防患於未然。</p>	<p>儘管政府已推出各項措施和安排，我們應當指出，社工專業的最終目標是協助處境不幸的人建立自信和自尊，使他們可以先助己再助人，而在這個過程中，社工所扮演的是促進者、支持者和協助者的角色。不過，僅憑社工的努力，絕不足以解決一切社會問題，為所有人謀福祉。社會各界包括市民、業界、傳媒、政客等必須對社工有更切實的期望，體諒他們並非無所不能。畢竟，要建立和諧共融的社會，是有賴政府與社會各界共同努力的。個人、家庭、鄰舍，以至整個社會都要各盡本分，才能實現這個理想。</p>

	意見	回應
	<p><u>各界對社工缺乏理據的評論、製造與服務對象間的矛盾</u></p> <p>面對日益嚴峻的社會及家庭問題，傳媒、政客及輿論界似乎有趨勢把責任推給政府及非政府機構的前線社工。政客、輿論界譁眾取寵及缺乏理據的評論，導致市民與社工關係疏離，製造社工與服務對象間的矛盾，最終使社工成為社會問題的代罪羔羊。</p> <p><u>代表業界的議員引致壓力</u></p> <p>代表業界的議員未能客觀反映政府社工的工作實況和面對的困難，令市民加深對社工的工作的誤會。呼籲業界務必團結一致，求同存異，逆境自強，堅守社工的專業知識及操守，以服務有需要人仕為己任。冀望各界要對社工的工作給予充份的信任和支援；並協助加強市民、團體與社工之間的互動及溝通，排除一切不利於開展社工專業的因素。</p>	
6.	<p><u>社會福利署對申請實物援助的處理手法</u></p> <p>前線社工專責家庭個案輔導工作，面對沉重的工作壓力，仍要根據一些模稜兩可的指引去對有關申請進行「評估」，有些更需定期進行「覆核」，致令社工處理大量的案頭文件工作，無暇按時緊密地接觸其他求助人，提供輔導及協助有情緒問題及家庭人際關係等高危隱性個案，令其情況惡化。</p>	<p>社署社工在協助服務使用者處理其個人或家庭問題時，會全面評估他們的服務需要，除了提供輔導或小組服務外，亦會按個案個別情況，透過轉介/安排實質援助以滿足他們的福利需要，從而紓緩他們因面對生活上種種問題而衍生的壓力和困擾，這亦是個案工作的其中重要一環。</p> <p>社署已制定相關的工作指引，例如申請緊急慈善信託基金、</p>

	意見	回應
		申請體恤安置或其他房屋援助、簽發減免醫療費用證明書等的清晰指引，供有關的員工參照。在處理實際援助的要求時，社工必須蒐集有關個案資料，並運用專業判斷以評估服務使用者是否符合申請資格。此外，各項申請均有既定及嚴格的監察機制和審批規限，所以社工會按既定的甄別準則來處理服務使用者的要求。
7.	<p>綜合家庭服務中心個案分配不公</p> <p>綜合家庭服務中心須根據津助及服務協議處理一定數目的個案及小組，但是署方並沒有替各職系及職級社工設定所負責的工作量。在其轄下的 40 個綜合家庭服務中心的各職系及職級社工所負責的工作量的比例不盡相同，各上司亦無一致的個案分配指引，致令社工之間互相猜疑，怨氣與日俱增向各職系及職級社工設定工作量。</p>	<p>綜合家庭服務中心着重多樣化的介入手法(包括個案輔導、各類型的小組和活動、外展探訪等)，為所服務的社區開拓切合需要的服務，而並非過往傳統家庭服務中心以家庭個案工作為主導。然而，中心主任會按服務需求和實際人手情況而調整個別同事處理不同職務的比例，以提供優質服務並讓同事能發揮所長。</p> <p>現時社署轄下設有 40 間綜合家庭服務中心，除中心主任外，社工的人手編制包括助理社會工作主任職位（共 325 個，並未計算 18 位合約社工）、高級社會工作助理職位（共 144 個）和社會工作助理職位（共 182 個）。因應各區不同的服務需求，綜合家庭服務中心的人手會有所差異，而各區的福利專員會因應地區的服務需求而靈活調配人手。</p>

	意見	回應
		<p>社署在諮詢地區管理層及員工代表的意見後，已於去年中完成制定綜合家庭服務中心各職系的職責說明表（Job Description），並分發予各服務單位同事參閱，其中已詳細闡明「助理社會工作主任」、「高級社會工作助理」、「社會工作助理」不同的職責。此外，社署經與業界及有關同工多番討論後，亦已制定了綜合家庭服務中心「津貼及服務協議」，其中所列明的輸出量水平(Output Standards)，是指中心全年整體的服務指標。如上文提及，綜合家庭服務中心着重多樣化的介入手法，中心主任會按服務需求和實際人手情況而調整個別同事處理不同職務的比例，所以為各職系及職級設定工作量比例並不是實際的做法。</p> <p>在個案分配方面，現時社署轄下所有綜合家庭服務中心的社工在處理查詢/接理轉介/接待新求助者時，均需使用由香港大學顧問團在綜合家庭服務中心試驗計劃評估研究中所制定的篩選工具[行為量表評估](Behavioural Checklist With Screening Scale)，以識別服務使用者的服務需要；並完成服務使用者諮詢／接見紀錄，提交中心主任批閱。在委派個案前，中心主任會詳細考慮已蒐集的個案資料（包括行為量表的評分、社工的觀察和專業判斷等），並在有需要時向負責完成行為量表的同事澄清個案資料或要求提供補充資料，才最後評定個案的性質及決定交由那位社工跟進。中心主任會根據這個機制及個案的實際需要和各職系不同的職責而將不同性質的個案適切地分配予有關同工跟進。</p>

	意見	回應
8.	<p><i>屯門兒童及青少年院的社工人手及配套設施</i></p> <p><u>缺乏足夠總社會工作助理當值</u> 署方雖然認為每更必須有總社會工作助理擔任指定的職責，卻未能於每更安排至少 1 名總社會工作助理當值，嚴重打擊同事的士氣。</p> <p><u>缺乏為社工安排職員宿舍</u> 人手短缺，捉襟見肘，社工「追更」(在晚上 10 時下班後隨即於翌日早上 7 時 30 分抵院上班)情況，屢見不鮮。可是，署方不願為住在市區的社工安排職員宿舍，他們需長途跋涉，又要勞累地「追更」，得不到充足時間休息及享受家庭生活，影響工作情緒，對該院缺乏歸屬感，自然影響服務素質。</p>	<p>我們已按照新院舍的設定名額和運作需要而編制足夠的人手，確保每更會有一位總社會工作助理擔任指定的職責。如總社會工作助理因病假、事假或受訓時，高級社會工作助理會暫時分擔其職責。</p> <p>部門會適當地編排員工輪班時間，盡量避免員工在下班後須於短時間再當值的情況，以減低員工的不便。</p> <p>在現行政府政策下，新院舍的設施和地方用途須經政府產業署的嚴格審批。部門小心考慮了有關的因素，包括新院舍選址鄰近公共運輸系統及參考過往數年感化院舍的各項職員設施的使用率後，已在新院舍設置兩間各自獨立、可放置二套床具並附有廁所的職員休息室，以供下班後仍有需要留院的同事使用。</p>

	意見	回應
9.	<p>安老院牌照事務處社工人手不足</p> <p>有鑑於投訴私家安老院數字持續上升，署長於 2005 年 9 月 5 日的立法會福利事務委員會會議上承諾，安排社工加強巡查，可是情況未有改善。由於安老院的違規事件多於非埗公時間發生，本分會遂建議社署於安老院牌照事務處增聘社工，在非埗公時間突擊巡查，以保障長者的權益。署長於 2005 去年 10 月回應會考慮增聘社工，但是至今仍未兌現。</p>	<p>部門的目標是透過牌照規管、提升院舍能力及監察與執法三管齊下，改善安老院舍的服務。部門已考慮增加安老院牌照事務處(下稱「牌照處」)的人手，以加強對安老院舍的巡查及監管。</p> <p>過去三年，牌照事務處平均每年接獲約 240 宗投訴個案，投訴的範圍包括員工人手、保健及照顧服務、管理、衛生及設施，以及未能符合改善買位協議的要求等。至於投訴的項目則主要以保健及照顧服務為主。</p>
		<p>故此，牌照處擬在 2006-07 年開始增加社工及護士職系的人手，包括 5 名助理社會工作主任及 5 名合約註冊護士。新增的前線工作人員，將會分別加入社會工作督察隊及保健衛生督察隊。他們的工作範圍包括增加院舍的突擊巡查次數和處理日增的投訴個案，而社會工作督察隊更會加強檢控違規院舍，並參與政策的檢討和制訂工作，例如協助徵詢法律意見，按時檢視投訴／檢控的工作指引，跟進效率促進組的改善工作流程建議等。</p> <p>5 名合約註冊護士陸續於本年 5 月底至 7 月初上班，加入牌照處工作；至於助理社會工作主任的職系，部門的人事科已聯同其他服務科進行招聘工作，新增的人手可望於年底或明年分批加入牌照處工作。</p>

	意見	回應
10.	<p>服務競投制度</p> <p>只著重價低者得，影響服務質素，專業發展蕩然無存。削減資源，卻扼殺了機構靈活善用資源的空間。</p>	<p>福利服務競爭性投標的目標是提供更著重成本效益和物有所值，以效果為本並以顧客主導的公共服務。服務競爭性投標的評審制度十分嚴謹，以質素為主，價格為副作為評選標準，並採用加權評分制，較為側重服務質素(以家居照顧服務的合約為例，其評審標準是服務質素佔 60%，而價格則佔 40%)。服務競爭性投標使經營者可以更靈活地調用資源，達至更靈活的服務安排，以配合服務使用者的需要。</p> <p>現時非政府機構大致上均已接納了以競爭性投標的方式來分配服務。每次的承投分配工作均得到福利界的踴躍支持，並收到不少優質的服務建議書/投標書。</p>
11.	<p>社工專業培訓的資源不足</p> <p>以 2005-06 年度為例，193 萬投放在培訓社工上的資源只佔 2006-07 年度 101 億社會福利開支（不計算用於社會保障的開支）的 0.02%。</p>	<p>社會福利開支總額實際上包括所有服務營運支出、物料、租金及所有社工專業及非社工專業人員的薪金支出等；而 193 萬投放在培訓社工上的資源實際上並未計算有關培訓的員工薪酬和行政支出等；故此，把社會福利開支總額與社工專業培訓的支出作比較並不適合。</p> <p>社會福利署十分著重為社工提供持續培訓，協助他們掌握新知識和技能，以應付當前的服務需求；以及提高其能力，讓他們可以面對社會急速轉變所帶來的種種挑戰。訓練課程的重點針對一些較迫切的課題，如家庭暴力、風險評估、綜合</p>

	意見	回應
		家庭服務中心社工的多元技能培訓、工作間暴力問題，以及管理能力、壓力管理及變革管理等發展課程。

衛生福利及食物局/
社會福利署
二零零六年七月