

有關「整筆撥款」資助制度的迷思

梁永宜

一註冊社工

11/9/2007

近月有關社會福利界機構及同工爭取改善資助制度及「同工同酬」的行動，引發政府及社會輿論有關福利服務發展與提供上「市場、政府及非政府機構」的角色問題的討論，實值我們深思。當中的一些「迷思」(Myths)實值我們正視與厘清。

在幾經波折下，政府於 2001 年 1 月在非政府福利機構中施行「整筆撥款」新資助制度，以 2000 年 3 月的服務人手編制的薪金中位數計算撥款。「整筆撥款」資助制度，用意之一是給予機構更大「彈性」會因應服務需求情況運用撥款提供服務。政府改以「輸出」(Output)及「成效」(Outcome)去代替「輸入」(Input)去監察機構的服務表現。政府的用意之二，當然是控制福利支出，以「中位數」計算出的撥款「封頂」。在這新制度的協議下，非政府機構是有其「管治自主」去決定撥款的運用、人手的編制及工資的厘訂，即具有較大的「輸入」「管治自主」。

香港是一個崇尚「自由市場經濟」及「小政府」的社會。非政府福利機構，作為「第三部門」之一，對政府在新資助制度下所應許的「彈性」和「自主」空間，是心存盼望的。新資助制度對「第三部門」的較靈活、創新和獨立發展，亦可起到積極的作用，避免非政府機構成為政府的「附庸」。這本來是政府與非政府機構在福利服務發展上的一個里程碑，前途本應是光明的！可惜，上述兩個「用意」的偏差，再遭逢九七金融風暴後政府因「財赤」而削減撥款，這個里程碑竟變成福利服務發展的最大絆腳石！

任何資助制度的改變，都得適應社會大環境的轉變。在「後九七」廿一世紀的資訊科技、「全球化」、經濟結構轉型、人口結構轉變，和「與內地融合」的新年代，這制度所應允的「彈性」、「靈活」及「自主」空間，本是與時代的巨輪相同步的。可惜，政府在執行此新制度時，「用意」和「用力」似乎更在於福利開支的控制和「封頂」上！

自回歸後，非政府機構無間斷地向政府倡議制訂新的福利發展策略和藍圖，以取代前階段的「踏入九十年代社會福利服務發展白皮書」。政府一再婉拒展開討論，似乎擔心非政府機構藉此「爭取」更多福利資源，與上述新資助制度下福利開支的控制和「封頂」用意不符。回歸以來，社會環境和由此而衍生的服務需要的轉變，在此不用多說。惟是，我們的福利制度及發展方向和策畧竟全無藍圖可言。資助制度只是一種政府和非政府機構之間撥款運用的安排，雖具上述第一點的良好用意和本應的效果和意義，但是在缺乏福利發展策畧藍圖下，在眾多公營與非公營「基金」的缺乏政策方向的協調下，非政府機構可憐地在「被鼓勵」努力地撰寫服務贊助「計劃書」中爭扎求存和求「發展」，卻到頭來竟被政府指為「違反」資助服務協議的違規行為！

資助制度與福利發展策畧藍圖是相輔相成的東西。只談「\$90.7」資源去做「\$100」或更多的服，而未因應環境轉變去不斷重新評估服務需求和發展方向，從而審視用了近 7 年的「\$90.7」資源配置是否合理，卻以「資源增值」及「效能節約」等管理美名去要求機構在

「共渡時艱」下作「改革」，以求提升「效率」、「生產力」和「增值」，再在政府公務員大幅增薪下進而懷疑機構「改革」管治是否有效。這實是對非政府機構的管治和前線員工的努力作出不公平和無情的批判，更顯示政府只從福利支出控制和「封頂」的單一角度去看我們社會福利服務的規劃(如果尚有的話)。

在政府的「資源增值」及「效能節約」等管治美名，而實質是資源削減下，非政府機構其實亦真的做了很多「改革」，當中，包括人手架構重組、增加員工工作量及職責、削減人手編制，甚至施行自願提早退休、無薪假及延遲人手空缺填補等非常節約措施。非政府機構行政支援支出少，不能「外判」服務或工作，支出主要在提供直接服務的人力上，雖已持續「增值」了不少，惟可再「節約」的空間實不多。要在遵守合約精神的「法治」要求下維持在 2001 年前聘任的在職員工的薪酬(當中很多已在上述「中位數」以上)，惟有大幅削減新入職員工的薪金作為主要節約措施。在前幾年的經濟衰退、通貨收縮、失業率高企及「市場」工資普遍向下大幅滑落的情況下，這較低工資的合理性，再在當時政府新入職公務員的相若薪金調整下，或可接受。惟相對該等同工的工作「生產力」的不斷「增值」，這較低工資，在近年經濟「欣欣向榮」下就顯得愈來愈不合理。政府今年 8 月起大幅調升公務員入職薪金後，非政府機構這幾年新入職的同工自然更覺遭受「同工不同酬」的待遇。

談到「同工同酬」，有報章社論指此有違自由市場定律，認為「薪酬」理應反映「生產力」。從經濟角度看，第三部門非政府機構的存在，正是「市場」失效或政府「低效」的補充：服務需求無法在市場得到滿足，而政府提供服務的「成本效益」較低。公務員社工的「生產力」是否大大高於非政府機構社工，而致於反映於近期前者的「突然」大幅增薪，是一個實證的問題。事實似乎不是如此，亦與政府向第三部門「外判」服務的原則和邏輯不符。社工的服務及人力「市場」，只有在政府與非政府機構之間；在香港，私人社工服務「市場」幾不存在。非政府機構，受制於府資助資源的不足，未能緊貼政府提供薪酬待遇，並非反映其員工「生產力」較低，惟有以較低工資去聘用一些「生產力」較低的員工在機構工作。有官員甚至認為，這較低工資可能反映機構的管治及理財不當，未能善用資源以較高薪金去吸引較高「生產力」的人才。這種「員工生產力較低」及「機構理財管治不善」的評論，實近乎對非政府機構及其員工的一種侮辱性「歪理」！

談到那 9.3%因「資源增值」和「效能節約」而削減的撥款，或機構爭取恢復的「真正撥款基準」問題。政府明確表明不會恢復原有基準水平，因這是各政府部門「一刀切」的削減政策，機構理應在這 7 年間改革「增值」了，如尚有困難可能只反映機構「管治不善」、改革不足，或只是少部份機構的個別獨特困難。問題的核心不是「管治」和「增值」，而本是合約協議下政府的承諾守信問題。就是以「管治」和「增值」而論，機構因 9.3%大幅削減資源而需以較低工資成本去提供的服務，及其員工所表現的「生產力」，在面對這七年間大為複雜的社會環境和暴升的服務需求，不也大幅「增值」了很多嗎？在香港經濟及政府財政狀況良好的情況下，難道機構的工作「增值」是低於政府部門而不應分享後者員工突如其來大幅增薪的「經濟成果」嗎？難道「共渡時艱」是「一刀切」的，「共享繁榮」則是選擇性的嗎？福是為官而謀抑或應同時為民而開呢？我無意強調非政府機構員工與公務員的矛盾對立；但是，政府如不正視問題，機構將面臨更嚴重的人才流失，矛盾對立恐怕只會不斷加劇！

近日亦有報紙社論懷疑機構坐擁巨額「儲備」、「肥上瘦下」、「剝削」新入職同工。「整筆撥款」資助制度的運作邏輯是「以下補上」（非「肥上瘦下」）：以新入職及年資淺的

同工低於「中位數」的薪金餘額去補助年資深同工高於「中位數」的薪金不足。這制度的運作亦有賴於資深同工的一定程度的流失率（包括退休）所產生的人手更替。「儲備」的作用就是以今天的餘額去補助日後可預期的不足。由於各機構的服務及人手狀況（如年資、職級結構及流失率等）不同，是故「整筆撥款」制度在各機構的實際運作情況及「儲備」餘額各異。對一些有較多資深同工而這等同工流失率又十分低的機構，「儲備」會不足以支付資深「定影」員工高於中位數的薪金。故政府引入有時限性的「過渡性補貼」（TOG）及「特別一次過撥款」（SOG）的安排以紓緩機構的財政壓力。「TOG」與「SOG」全然與機構是否有能力去大幅改善新入職員工的薪酬待遇無關。正是上述那 9.3%因「資源增值」和「效能節約」而削減的撥款才是機構未能較貼近政府去改善員工薪酬待遇的主因，做成所謂「同工不同酬」的現象。

沒有福利發展藍圖下的「整筆撥款」資助制度，其所認許的彈性、靈活、獨立和自主，實難落實。在政府的控制封頂福利資源的單一指導思想下，加以「資源增值」和「效能節約」的市場管理美名實質是削減資源下，政府和非政府機構的矛盾只會愈演愈深，遑論「伙伴關係」，更非「和諧社會」所期。政府實應反思其管治思維及其對福利發展所抱的指導思想，盡速與非政府機構共同努力推動社會參與去構建福利發展藍圖，及檢討改善「整筆撥款」資助制度的運作。

「迷思」不竟是要打破的，否則，會繼續導錯我們的前路！期各方珍視！