

立法會秘書處  
福利事務委員會秘書  
(E-mail: mchiu@legco.gov.hk)

對整筆撥款資助制度意見書

一筆過撥款機制明顯有以下不足之處：

1. 撥款中位數是基於 2000 年的各機構的員工結構而建立，其中並無應變機制去應付環境的變遷，意味著撥款機制欠缺與時並進及因時制宜的彈性。『一筆過撥款』建基於一個不實際的假設：同一服務在 2000 以後，對資源的需求(特別指人員的質素及數量)將會不變，因此服務質素的提升，只能從提升管理效率而獲得，而管理效率是可以無止境地改善。

2. 據說在實行一筆過撥款後，機構盈餘滾存不斷增加，但員工的薪酬不但得不到提升，反之機構只會對員工提出有限承諾，對新進員工只提供短期聘用合約，對定影員工也不能提供維持薪酬水平的保證。市場營運定律本以市場參者的利益作誘因，鼓勵機構提升營運效率及通過創新而獲利，員工亦因其貢獻而分享到成果，機構因而有能力吸引更多人材，質素得以不斷提升。社福界實施『一筆過撥款』後，機構的營運成果(盈餘增加)惠不及同工（特別是後進合約員工），最終削弱了資助機構吸引人材的能力，員工的表現得不到合理的回報，有能力的同工因沒有工作保障而離開，長遠而言服務質素只會每況愈下。

商業部門的運作有自我調節機制，競爭將低效的機構逐出於市場之外，社福機構的情況不盡相同，政府乃決定資助機構去留的唯一決策者，政府要依賴資助機構提供服務，如果有相當的機構同時表現不濟，政府會不會有決心和毅力去整頓？香港是以自由經濟掛，主流意見向來不太認同向社福界注入太多資源。再者，所謂服務質和量，甚麼為之好？甚麼為之夠？人言人殊，而接受服務的都是最沒有議價能力的低下階層。因此，政府有極大的動機及誘因讓不及格的機構繼續經營，服務質素進一步下降。總而言之，目前的撥款制度是一個獎罰不明的制度。

3. 目前所見，機構全無能力駕馭這一種撥款機制，令社福界上下充斥著利益衝和矛盾。社福界機構高層，主要由資深的同工組成，本身大都是定影同工（即 2000 年 4 月前入職）。機構高層同時是政府代理人及機構內薪酬分配的決策人。作為代理人，當然要依政府的指引行事，履行政府對定影同工的承諾，給予他們在整筆過撥款前的待遇，在沒有政府的財務保證下，只有從日常營運中預留儲備（成為壓抑後進同工的薪酬的誘因），做成『肥上』（機構高層及一眾有左右機

構決策的高級定影員工)『瘦下』(2000年後入職的合約員工)的現象。反映了機構高層只顧盲目地積存儲備，以解定影同工的薪酬問題，而社福的長遠發展全無方向策略。

改善建議：

首先，要打破新舊員薪酬的零和困局，定影同工的薪酬保障不能來自節省合約同工的薪酬，既然政府一向表示要對舊有員工有所承擔，政府何不收回機構部份儲備，直接承擔起所有定影員工薪酬，如公務員般保障他們的職位。解決定影員工和後進的合約員工間的利益衝突。

其二，創造真正自由競爭環境，對機構表現的獎賞不應只停留在機構層面，要及至最前線員工，即是說機構表現優良，員工將獲得回報；若定影員工有薪酬保障，獎賞可留給新加入的合約員工，從而平衡新舊員工的利益。運作上可借用學卷的概念，資源跟受助人或服務表現走，表現佳者會得到更多的資源，創造競爭環境，引入誘因令服務不斷改進的，體現市場運作的優點。政府亦應考慮將機構可以積存的盈餘設限，令員工可以分享到努力的成果。

其三，社會服務的競爭，應有別於商界的競爭，社會服務是要補充自由市場所不能提供的，政府是獨家提供者，服務的內涵和質量都不會有市場調節，員工薪酬欠缺市場的參考水平，目前的所謂以薪酬中位數撥款，其實並無客觀標準，即使撥款再減半，受資助的社福機構仍可運作，只是無法吸引優秀人才，服務水平一再降低。因此，政府要確立服務水平，借助人力資源管理的工作分析等方法，建立薪酬參考機制從而決定投入的資源。

新公共管理鼓吹的外判、競爭性投標等，用於自由市場可提供的服務的確可以提高效率，如外判清潔服務，清潔公司以其機會成本出價，效率高自然勝出。但用在社會服務上是值得相權，服務的目的是要協助社會上競爭力弱的一群，讓他們有合理的生存空間；如何為競爭力弱的一群謀福祉，何為合適的服務，是難以通過市場過程去衡量。政府對社會服務要有其堅定的信念，不能趕新公共管理的潮流，推諉責任。