

香港社會工作人員協會 (社協)

向立法會福利事務委員會提交有關  
「推行整筆撥款資助制度對受資助福利界別的影響」意見書

1. 政府於 2000 年開始改變對非政府社會服務機構的資助模式，以〈整筆撥款資助制度〉為各項社會福利服務提供資助。在這模式下，政府給予機構的撥款基準是根據 2000 年 4 月 1 日的人手編制的薪酬中位職薪點及其他開支計算。根據社署與受資助機構的協議，機構須承諾對當時的受資助服務員工履行合約條件，繼續以公務員總薪級表下的工資聘用這批「定影」員工。當時機構接受〈整筆撥款資助制度〉，是基於整筆撥款可給予機構彈性調配資源，更能回應服務需要，並可避免官僚制度下費時失事的程序。
2. 過去幾年，社福機構進行各種不同方式的改革，部份機構為使機構得以生存，服務得以延續，更節流增值，將新入職員工與政府總薪級表脫鉤。然而，這亦做成界內不同機構、以致政府與非政府機構出現同工不同酬現象。政府在 2007 年大幅提升公務員入職薪酬，更使同工不同酬現象惡化。
3. 對社福界最嚴重的創傷，是同工因薪酬偏低、感到不受尊重或看不到前景而離開這行業，以致社工專業出現斷層，2005/06 年社工流失率更達 6.5 - 9.0% 的歷史高峰。另外，社福機構聘用專職醫療人員因不及公營機構的薪酬及發展機會而出現困難。這些現象皆直接影響服務質素及服務的開展，使服務使用者的福祉得不到應有的保障。
4. 現在，社福界對〈整筆撥款資助制度〉已失去信心。社協贊成即時展開對整筆撥款資助模式的全面檢討，並在以下提出幾個主要問題及建議，建議立法會必須對此作出深入研究。

主要問題

5. 政府沒有按基準撥款

社會福利署在 2000 年 10 月發出的整筆撥款資助制度手冊，清楚列明日後資助額的計算方法，就是各種服務認可員工編制的薪酬中位數，即所謂「基準」。非政府機構採納整筆撥款制度，就等於與政府簽訂了新的資助合約，而手冊所提及的基準的計算方法，亦成了合約的主要條文。

在 2000 年推行整筆撥款資助制度後，正值政府開始陸續推行資源增值及節約措施。前後兩任社會福利署長分別在 2003 及 2005 年初重申，上述基準水平不受資源增值及節約措施影響，兩次保證都清楚記載在相關的正式會議紀錄內。可惜，社會福利署在 2005 年 8 月改變立場，發信通知受資助機構，日後資助額只及基準的百分之九十點七，所欠缺的百分之九點三正是資源增值及節約措施所扣減的。政府解釋，基準水平維持不變，只是撥款給受資助的金額減少了，實在強詞奪理。

政府指過去幾年所有政府部門都要削資，社福界亦不能倖免。但過去幾年，不少政府部門 / 受資助機構均獲得豁免。例如：政府對中小學的資助，在過去幾年都獲豁免，不需要推行節約措施；環保署的大部分開支都用於外判合約，難以因政府推行節約措施而單方面修改合約金額，結果環保署在這方面的開支，獲得豁免而不需要推行節約措施。社會福利署委託非政府機構提供服務，整筆撥款資助手冊又列明了資助水平，實應該與環保署一樣受到豁免，而有關削資更不應該對撥款基準帶來長遠影響。

## 6. 中位工資作基準，未能追上需要及實況

政府在 2000 年提出以中位工資計算撥款基準，是因為當時社福界所接受的薪酬資助總額，只及所有認可受資助職位的薪酬中位數的 98%。然而，中位工資是否最合適的撥款水平、長遠而言是否足夠、對不同服務又是否合適等問題，在過去七年卻沒有作出客觀的檢視。

首先，由於經濟低迷、家庭暴力及失業等問題在過去幾年尤其嚴重，部分社福服務（如個案輔導）需要較多年資深員工以處理複雜困難的個案，及維持高質素的服務。以中位工資計算撥款基準，可能令這些服務較難聘請或挽留資深員工；如果有社福機構有較大比例的服務屬於這些服務，則更容易面對財政困難。

另外，有些機構的員工的平均年資可能高於薪級中點，使機構同樣面對財政壓力；造成此現象可能因為：

- 在過去幾年，由於轉職可能直接影響各種薪酬福利，所以「定影」員工的流失率相對較低，間接影響社福員工的自然流動。如果機構的「定影」員工比例偏高，就可能拉高機構所有員工的平均年資。
- 經濟低迷、政府財赤亦間接令新服務的發展大幅減慢，這亦使員工的平均年資提高。

任何一個機構，都需要保留有經驗的員工，將專業傳授、教導新進、以及發展機構的服務，否則必會對服務質素及服務使用者造成影響。但以薪酬中位職薪點計算基準撥款的制度下，對於一些擁有較多超過中位職薪點員工的機構，要解決長遠的財政負擔，讓機構持續發展，實在十分困難。因此，社協認為有關〈整筆撥款資助制度〉的檢討，亦應檢視基準的計算方法。

#### 7. 其他服務沒有以中位工資撥款

雖然政府於 2000 年開始推行〈整筆撥款資助制度〉，但在過去幾年政府並不是以中位工資計算所有新資助服務 / 單位的資助額，部分以價格競投方式分配的資助單位更出現價低者得的現象。在此情況下，受資助機構所得的撥款水平可能低於相類服務的撥款金額，或以認可人手編制計算的薪酬中位職薪點水平，使機構在財政上面對很大壓力，甚至可能出現以其他受資助服務的資源補貼這些項目的情況，結果對這些服務的質素帶來負面影響。

#### 8. 沒有足夠中央行政及督導撥款

服務督導對於維持服務質素及提升員工表現有極大作用，受資助服務的數量增加，機構亦必須相應增加督導人員。

此外，推行〈整筆撥款資助制度〉增加了受資助機構在財政及人事管理等方面的責任及困難，對機構中央行政的要求亦大大提高。

然而，政府在過去十多年來並沒有按標準為受資助機構提供有關服務督導及中央行政的撥款。這一方面使機構在服務督導的比例大幅下跌，令服務質素得不到足夠的保障；另一方面亦令機構難以提升行政效率及能力，以回應〈整筆撥款資助制度〉對機構管理帶來的要求。

### 主要影響

#### 9. 對服務的影響

社福界接納〈整筆撥款資助制度〉的原意，是希望有更多彈性調配資源，以更能回應市民對社會服務需要。然而，過去幾年並沒有任何客觀及科學化的研究，確定新的撥款制度是否真能提升機構靈活運用資源以回應社會需要的能力。

相反，由於財政不足，「定影」員工的正常流動受到影響，而新入職的員工

流失偏高，部分服務更需增加收費 / 收費項目以彌補不足，部分服務則出現員工數目不足，員工與服務使用者數目的比例遠低於標準的情況，致使服務水平受到影響。社福界的服務對象，大部份是低收入人士或弱勢社群，缺乏監察的能力，更不能自行支付服務費用以使用最佳服務。如果社會服務質素惡化，受影響將是所有基層市民生活。

#### 10. 對員工及專業的影響

很多機構在資源短缺下無法承認專業社工的經驗及年資，以致社工看不到前景而紛紛轉行，2005/06 年社工流失率達 6.5 – 9.0% 的歷史高峰，而最嚴重的是前線及年資較淺的社工。

與其他行業不同，社會服務是對人的服務，員工與服務使用者所建立的關係，對服務成效尤其重要。故同工的流動，對服務使用者會造成一定的影響，這是同工、服務使用者、社會各界都不願見到的。

此外，社工不斷流失，長遠將造成青黃不接，社工專業斷層，影響社會服務的持續發展。

#### 11. 對機構及社福界的影響

近年社福界民怨沸騰，機構與員工之間產生極大矛盾及不信任，對機構運作及管治帶來極大影響。

政府拒絕按真正基準作出撥款，不但使社福界對〈整筆撥款資助制度〉失去信心，更大大影響政府與社福界的伙伴合作關係，形成政府與業界的對立。

社福機構的理事多為熱心服務社會的專業人士。推行〈整筆撥款資助制度〉令他們將許多精力投放於管理工作上，而非服務發展，對他們變成一種負擔。另外，由於政府拒絕按基準撥款，使機構面對財政壓力及員工的不滿，機構間接變成磨心，亦容易令這些理事感到意興闌珊。

### 社協的主要建議

12. 立即根據基準資助額為受資助機構提供十足撥款，及即時展開對整筆撥款資助模式的全面檢討，以檢視整筆撥款資助制度能否達到改善社會服務、更靈活回應社會需要的目標，及研究如何作出改善，使對同工及社工專業的負面影響減至最低。

13. 對於各項新開展的受資助服務單位 (如學校社會工作)，必須按政府與社福界同意的標準，以十足基準提供資助。
14. 檢討 2000 年以來各項社會福利機構的服務撥款的計算方法和水平，其中包括：
  - 即時調整社會福利署及其他政府部門以定額方法撥款資助社會福利服務之模式，其計算撥款額應以該等服務的認可人手編制的中點薪酬計算，而非以入職薪點或更低的水平計算
  - 對於各項原本以定額方法撥款資助之社會福利服務，政府應公開有關的計算基礎，包括預算的員工職級及數目、以及員工與服務使用者的比例，以增加透明度
  - 政府與社福界建立共同參與機制，檢視服務撥款的計算和水平，推展社會服務。
15. 立即按服務標準增加有關督導員工的撥款，以提升服務質素，加強對員工 (尤其是新入職者) 的督導，並為社會工作者提供合理的晉升機會。並檢視各服務增設資深社工 (Senior Practitioner) 職位的需要性，以提升服務質素。
16. 政府應為擁有一定數目超過中位職薪點員工的機構，增加撥款，使機構能繼續保留經驗員工，提供優質服務。至於增加撥款的計算基準，政府應與機構磋商，制定合理及可行的方案。
17. 監察受資助機構有否繼續覆行對員工的合約承諾；若有機構及員工發生因整筆撥款或特別一次過撥款而出現的勞資糾紛，社會福利署應交由整筆撥款督導委員會作出仲裁。另一方面，政府應承諾當負責任及審慎理財的機構出現財政困難，政府將盡力協助。

2007.12.22