



整筆撥款資助制度的影響 意見書

自從 2001 年推行「整筆撥款」後，整個業界的經營生態日趨惡劣：同工不同酬，年資不認可；資深同事變相成爲機構的負資產；社會福利步向商業化，這一切都使員工士氣大跌，弱勢社群的服務需要愈加被忽略。

1. 服務失編制·質素無保障：

2000 年前，每個服務單位是有標準的人力編制，以保障服務質素。可惜自「整筆撥款」制後，社會署以「尊重」機構的營運彈性而不理會機構人力資源的投放，只是看服務輸出的數字。這個「默許」正破壞了原有的合理人力編制，間接驅使機構縮減工作人手，甚至以非專業人員代替專業社工，以達致「節省資源」，增加機構儲備，服務質素的保證盪然無存。

2. 員工欠保障·士氣不斷降：

實行「整筆撥款」制度後，業界的合約員工數字由最初的 20%到今天超過 60%，現今約有 20,000 多人是合約制聘任的。合約制並非壞事，惟員工每次簽約時是面對減薪或沒有增薪點，又或是續約機會不明朗，再加上同工不同酬這一不合理現象，大大減弱了員工的投入感，直接打擊工作士氣，影響服務質素。

3. 經驗變負債·專業現斷層：

現時部份機構處理財政的哲學是「強迫性」地使定影員工（2000-01 年度前聘任者）自願離職，然後用其薪級的中位薪酬（即「整筆撥款」的數額）聘回；有些機構則用不同方式逼走高年資和有經驗的同工，而不作人力資源上的補充；就算是一些沒有受影響的資深同工也因為這政策，工作上也顯得心力交瘁。這幾年，不少富經驗的同工被迫引退或被藉詞辭退，因而流失不少工作智慧；業界出現專業斷層的情況是明顯的，服務效能也因而大受影響。

4. 服務增收費·貧者拒門外：

我們相信，當「特別一次過撥款(Special One-off Grant)」措施停止後，社福機構的財政問題將會陸續浮現。節流的另一面是開源，現時有很多服務已經開始提高收費，這趨勢將會持續，而貧困弱勢的一群也將會漸漸地被摒棄於服務系統之外，這不是社會福利服務的原意。

5. 機構儲盈餘·員工受壓逼：

「整筆撥款」制度容許機構有盈餘時撥入機構儲備（盈餘儲備額不能超出機構每年總支出的 25%），不需要每年回撥政府。今天業界最新的儲備總額約接近 20 餘億。我們估計大部份是利用裁員減薪和不積極填補空缺的方式節省下來，正因如此，同工的工作壓力異常沉重，同時使管理層與前線員工的矛盾加劇，嚴重打擊服務質素。

6. 社署全放手·服務誰來管：

在「整筆撥款」制度和外判服務的政策下，機構年終時只須交待「津助及服務協議 (Funding and Service Agreement)」的服務數字，惟面對服務使用者以服務質素為依歸的情況下，加上上述政策引致的人手嚴重短缺和資深同工大量流失下，為求滿足社會署對服務數字的要求，同工唯有被迫配合，以致間接犧牲了服務質素。「整筆撥款」以提高機構自主性為借口，將對服務的監察責任全推到機構身上；而社會署則監察服務的數字，逃避了監管公務使用及維護市民權利及福祉的責任。

相信政府在考慮推出「整筆撥款」制度時，未必能預計它對社會福利界的影響是這麼深遠。這制度不單影響員工的薪酬和附帶福利，影響服務使用者理應獲得的服務質素，甚至把一些不能支付費用的弱勢社群剔出服務系統之外。當「特別一次過撥款」於 2008 年 3 月 31 日停止後，財政不穩的機構將會陸續出現，裁員、減薪和加收費用將會接踵而來。

我們認為要解決上述問題，最重要的是引入以下四點：

1. 與公務員「同工同酬」：

社福機構所有員工均以公務員的薪酬編制受聘，並獲得其學歷與年資相符的薪酬。

2. 訂立服務「人力編制」：

政府須與業界商議訂立各類服務「人力編制」(Staff Establishment) 促使機構遵守。

3. 員工薪酬「實報實銷」：

政府對機構的撥款中，「員工薪酬」(Personal Emoluments) 須採用「實報實銷」方式，而其他支出 (Other Charges) 部份則維持以整筆撥款形式予機構自行管理。

4. 機構實踐「開放管理」：

政府應立法訂立《社福機構董事會條例》，在機構董事會中加入員工組職及服務使用者代表；並設立機構與員工間的「恆常協商機制」，以解決雙方矛盾、促進共識。

「整筆撥款」制度推行了六年，出現了這麼多問題，實在必須進行詳細的檢討。我們誠摯希望檢討結果能締造一個「政府有承擔」、「服務有質素」、「機構支援足」、及「同工有尊嚴」的福利資助制度。

聯絡人：張國柱（香港社會工作者總工會會長）