



香港基督教女青年會員工協會
STAFF ASSOCIATION OF H.K. Y.W.C.A.

致：社會福利署
余志穩署長

整筆撥款實施七年，對業界的生態做成災難性的破壞，最令人遺憾的是服務質素持續下降及社工的核心價值亦因此制度而被蝕食，社福界前線同工在過去數年不斷要求社署檢討整筆撥款制度，換來的只是一臉漠視同工訴求的咀臉，同工在機構內受到不公義制度的壓迫，但仍緊守崗位，用心用愛投入服務，但最難令我們接受的是社工的核心價值無法在此制度下彰顯，目睹服務質素不斷下降，社福機構因向撥款取向而不務正業，或推行一些高／大／空的服務，以求維持或拓展其服務的市場佔有率，服務依舊，質素全非，整筆過撥的引入，可以是說殺雞取卵，導致社會福利車毀人亡，所以全面檢討整筆撥款制度是克不容緩的，而且檢討機制必須是有獨立而包括各持份者參與的委員會負責，確保是次檢討的全面性／客觀性及認受性。

署長在不同場合曾再三強調，過去七年，政府有向社福機構，提供特別津貼，確保舊制員工的薪酬不受影響，署長此言若非刻意誤導公眾，就是對業界現況的不了解。本協會需要向署長投訴香港基督教女青年會並沒有履行對定影同工的合約承諾，違反合約精神。2005年中，女青年會以預算未來十年的營運所遇到的經濟困難為理由，就進行全會性的薪酬及架構重組，重組包括如下：

1. 2006年4月1日開始，所有定影同工減薪8%；
2. 2006年4月1日開始，全會所有同工凍薪兩年；
3. 2006年4月1日開始，全會同工進行架構重組，薪酬全面下調，原有職系分為兩至三個職級，無論新舊同工皆受影響；
4. 2008年開始的薪酬調整按表現加薪，增幅平均只有1.5%，沒有按MPS的增薪點加薪；
5. 2006年4月1日開始，有部份定影同工被降職，若其表現未達標準則需要逐步減薪至新架構的頂薪點，有部份職位減薪的幅度達數千元。

同工在別無選擇的情況下，只可接受此不合理的措施，在不情願的情況下另簽新約。上述的措施正好說明署長一再強調整筆過撥款下，舊制員工不受影響是與事實不乎。做成這個



香港基督教女青年會員工協會
STAFF ASSOCIATION OF H.K. Y.W.C.A.

不公義的現象，完全因整筆撥款制度容許機構在資源調配下在無限的彈性，社署又縱容社福機構推行如何不義的所為彈性措施，以換機構參與整筆撥款制度，故社署根本各機構各作出種種壓迫員工的措施視而不見，不作監管，我們對此不義的制度已忍無可忍了。

我們要求：

1. 全面檢討整筆撥款制度是克不容緩的，而且檢討機制必須是有獨立而包括各持份者參與的委員會負責，確保是次檢討的全面性／客觀性及認受性。
2. 社署調查女青年會2006年4月1日開始實施的薪酬及架構重組的措施，是否合乎承諾。

敬請署長跟進本協會上述兩項要求，並請回覆！

祝

身體健康

香港基督教女青年會員工協會
第七屆理事會 謹啟
2007年12月28日

副本寄：勞工及福利局張健宗局長
立法會福利事務委員會



香港基督教女青年會員工協會

STAFF ASSOCIATION OF H.K. Y.W.C.A.

社福界被「一筆過撥款」殺至「車毀人亡」

「一筆過撥款」推行了七年，已將整個社福界的團隊士氣、穩定性、社工核心價值、社會福利的規劃制度沖激得支離破碎。過去七年，前線同工不斷向社會署反映撥款制度所引發的種種問題，要求檢討；立法會福利事務委員會亦通過多次要求社署檢討「一筆過撥款」的動議，但前署長到現任署長都表示「一筆過撥款」行之有效，參與的機構表示沒有問題，拒絕檢討。莫非前線同工是「無中生有」、「無病呻吟」嗎？

署長表示，「一筆過撥款」可以解決「舊撥款」的制度僵化問題，令社福機構有更大的彈性調撥資源，回應社會的需要。「舊」撥款制度僵化的問題需要面對，但「一筆過撥款」卻如「殺雞取卵」，把社福界殺至「車毀人亡」。署長又表示，「一筆過撥款」並沒有削減政府的福利開支，但「中位數撥款」的福利封頂、社福機構自負盈虧及「公開競投」制度等配套，令「一筆過撥款」的「陽謀」不攻自破。

香港政府實行「小政府、大市場」的管治方向，社會福利傾向「剩餘模式」的意識型態，在96年，社署向社福機構提出「固定津貼方案」，卻遭到社福機構及同工的大力反對，結果政府暫且放下此方案。「固定津貼方案」本質上便是「一筆過撥款」，根據當時固定津貼撥款方案，社福機構將沒有足夠資源支付薪酬，直接影響同工的穩定性及士氣，長遠而說，服務質素必受影響，最後受損的便是服務使用者。不過政府並沒有就此罷休，社署隨即推行以「輸出控制為本」的服務表現監察措施(SPMS)，制訂津貼及服務協議與16項服務表現標準(SQS)，為「一筆過撥款」的重張旗鼓鋪路。在2000年，「一筆過撥款」借屍還魂，社署以給予機構在服務方面的彈性，並容許機構有不超過撥款25%的儲備，在威迫（當年社署架空了管理層，直接向機構的董事會游說，並予以一種若不加入一筆過撥款制度，會影響申辦新服務的成功機會的感覺），及利誘（容許機構有不超過撥款25%的儲備、機構可以自行釐定薪酬架構、在調撥資源方面給予機構更大彈性），結果在前線同工一致反對的情況下，150多間機構陸續加入「一筆過撥款制度」。七年的運作經驗，證明「一筆過撥款制度」對業界的傷害。

烏籠彈性、同工受害、服務受損

「一筆過撥款制度」破壞社會服務規劃及資助的基準，美名給予提供服務機構更大彈性，目的只是壓抑政府在社會福利開支的承擔，而將責任轉嫁給服務機構。規劃與撥款的基準瓦解，政府就有真正的彈性控制資源的投放，藉財務的控制影響社會服務的發展方向。過去七年，政府完全放棄長遠社會福利的規劃，社會福利的發展缺乏藍圖，形成現時「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的福利政策，在現時行政主導的政府，市民根本沒有機制影響福利發展的訴求。

另一方面，社會服務機構所「享」用的彈性只是「烏籠彈性」而已。社會服務機構所享有的彈性，只是在有限的撥款下調撥資源，開展其他服務，在毫無限制及監管底下，「一筆過撥款制度」就摧毀了社會服務的穩定性、服務提供的標準編制，直接影響服務質素。自推行「一筆過撥款」後，不少社福機構都實行公司管治模式，引入商界的管治理念，以控制成本為前題，推行一連串的薪酬架構重組、實行「合約制」、衡工量值的加薪及獎金制度等等，嚴重打擊員工士氣、團隊合作精神及穩定性。社會服務仍以人為本的工作，工作人員與服務使用者需要長時間建立工作關係，故需要一個穩定而互相合作的團隊，但在「一筆過撥款」所賦予社福機構所「享」用的彈性下被完成摧毀，以女青年會為例，在「一筆過撥款」實施之前，人手流失率只有單位數字，但今年的人手流失率超過20%，服務質素必受影響。

在控制成本的前題下，人手編制經常出現四個蓋掩十個煲的情況，特別是督導職系的同工。例如一所青少年綜合服務隊應有一位社會工作主任負責，不少機構一位社會工作主任負責二至三所綜合服務隊，還要兼顧中央工作，結果這些同工負責的工作，就要由單位內其他同工分擔，在人手緊拙及服務量有增無減的情況下，無疑是百上加斤，服務質素必受影響。

外判關係與社會控制

由於政府大部份的社會福利事業都依靠社福機構代政府向市民提供服務，過去社會福利署與社福機構一直維持良好的伙伴關係，一筆過撥款後，社署與機構的關係變成外判關係，社署控制著資源投放的權力，更加有權控制社會福利的理念與價值取向，機構為了要爭取更多的服務資源，皆會投政府所好，一些非主流或非政府所喜好的服務模式或手法，機構內部自然產生了一部「自我審查」機器。當一個以行政主導的掌權者控制了資源的權力，社工的專業自主性亦因而受鉗制，社會服務的發展只會更趨單一化及邊沿化。現時業界同工，為了申請不同資源，不斷寫計劃書，申請一些由政府界定社會需要的服務項目，社福機構因向撥款取向而不務正業，或推行一些高／大／空的服務，以求維持或拓展其服務的市場佔有率，同工就是要應付這些工作已疲於奔命，社工的專業自主及核心價值已被壓仰至體無原膚。

社福界被「一筆過撥款」殺至「車毀人亡」

商業營運、弱群苦困

機構為了爭取撥款的延續，服務的方向會令機構選擇一些「成本低、收入高」的服務性質及所服務的對象，往往未必能真正回應社會上最有需要的人士。此外，為了開源，機構可以向服務使用者收回「成本費用」。當服務慢慢變為機構主要收入的工具，甚至是生存的要素，最終會令一些沒有「利潤價值」的最基層／弱勢社群被排擠於服務之外。

管理欠透明、社署無監管

在「一筆過撥款」制度下，社署以「輸出控制為本」理念監察社界機構的服務表現(SPMS)服務表現標準(SQS)的執行情況，對機構內部的人事政策或資源運用沒有監管，有些機構的服務單位人力編配遠低於既定的標準；有些機構的薪酬架構按市場機制釐定，將支援同工的薪酬壓低至低於倡議中最低工資的水平；以女青年會為例，機構以財政困難為理由，要求定影同工減薪8%及全會同工凍薪兩年（惟社署署長在不同場合曾再三強調，過去七年，政府有向社福機構，提供特別津貼，確保舊制員工的薪酬不受影響）；機構撥款的餘額運用／儲備的運用等等，社署都沒有監管。

另一方面，機構在運用公帑方面，亦欠透明度。現時每個機構的董事會操控有關公帑運用的權力，但各持份者（包括服務使用者及員工）皆無法掌握機構的財務狀況及運用，更遑論監察公帑的運用。

我們建議：

1. 以立法方式，規管社福機構開放董事會，讓各持份事可以參與；
2. 重新建立有業界參與的社會福利規劃制度，為長遠的社福發展作出規劃；
3. 實行「〇C一筆過撥款制、薪酬實報實銷制」的撥款制度；
4. 社署加強監管機構的財政運用、人手編制等事宜；
5. 成立獨立的投訴機制。

香港基督教女青年會員工協會

28/12/2007