

香港政策透視

Hong Kong Policy Viewers

policyviewers@gmail.com

(提交意見書: 立法會福利事務委員會 一月十七日之特別會議)

社福界的退步發展觀：

由整筆撥款檢討報告開始

二零零九年一月五日

社福界經歷多年的抗爭，反對整筆撥款，以希望重建社福界的核心價值觀與資助模式的遊戲規則，最終以設立獨立檢討委員會去全面檢討整筆撥款作休止符號。2008年12月17日，獨立檢討委員會發佈檢討的報告書，同年同月同日，社福界正步入另一個危機：步入社福界退步的發展觀。

1. 思想教育多於客觀檢討

是次的檢討報告書，為「整筆撥款」的理念及目的作大篇幅的陳述與解釋，向讀者交代實施「整筆撥款」後，機構責任是什麼、不是什麼；同工同酬之「同工」是什麼、不是什麼；問責制度是什麼、不是什麼... .. 簡而言之，委員會除了「檢討」整筆撥款以外，還擔任另一個政治及道德任務：重新「教育」各持份者，並注入政治正確的觀點，白紙黑字詳細闡述機構責任何在，以加強規範機構在整筆撥款的運作模式而強化有效的政府行爲。正如報告書內指出，「... ..最重要的是改變思維」(頁 xii，第 13 點)，並建議開辦研習班，以「推廣整筆撥款的精神」(頁 74)。委員會更企圖為社福界注入新的邏輯思維，把改善服務質素說成推行整筆撥款的目的，但究竟具體有什麼服務質素因新的津助制度而改善了卻未有清楚交代，委員會把報告書作為業界的思想教育工具，多於獨立、客觀、批判地檢討整筆撥款制度，旨在把「整筆撥款」的政策進一步合法化 (legitimized)。

除此之外，委員會亦以新自由主義管理模式的角度，教育各持份者要「改變思維」，推廣「成本效益」、「競爭」、「行政管治」及「精算理財」的精神，與過往社福界的人文價值觀及社會公平公義為主的價值取向，形成一個強烈的對比。「改善服務質素」、「靈活」、「彈性」亦成為推行整筆撥款的強而有力的金牌

擋箭牌。「靈活」的詞彙在檢討報告出現了 83 次，在整筆撥款的重要性甚高，甚至成爲保留整筆撥款的一個政治口號。不過，「靈活」性對機構、持份者、服務質素的好處及壞處，卻沒有清楚交代。檢討委員會甚至把服務使用者的滿意程度「User Satisfaction (US) Form」的調查結果，解讀作服務使用者對整筆撥款是十分歡迎：「從非政府機構的服務使用者滿意程度調查結果可見，這項轉變（實施整筆撥款）是備受歡迎的」（頁 19,第 2.9 點）。筆者作爲前線社工，按前線的實務經驗，敢說絕大部份用家回答 US Form 的時候，也不知道整筆撥款是甚麼，更勿說他們喜歡這個津助制度！用家滿意的，可能只是職員的誠懇態度及服務提供的過程，再者，用家主要是來自社會低下層或弱勢社群，他們的願望十分卑微，在最無助的一刻感受到職員的真誠關懷及協助，也再沒有什麼的不滿意。委員會所提出的論點，突顯了他們對社福界認識的不足，更隨意濫用了用家的滿意程度調查結果，用作提高整筆撥款的合法地位，這對服務使用者及業界實在有欠公允。

2. 社署與機構的伙伴關係已結束

在舊的資助模式裡，社署與非政府機構是一個合作的伙伴關係，前者依賴後者爲市民提供必須的福利服務，而後者則依靠前者提供服務所需的資源，此關係曾經維持了超過四十年，過往，機構只要專心做好服務，機構與機構之間享有共同的使命感，同共攜手發展前瞻性的社會服務及政策倡議的工作。

可是，自從整筆撥款的推行，社署與非政府機構的伙伴關係已告破產，社署單方面提出「以薪金中位數」定爲撥款基準，及多次單方面扣減撥款的基準，以致機構陷入財政危機。社署更單方面要求機構在接受特別一次過撥款時，要機構許下承諾，在合理的時限內，達至財政平衡，日後不能再向社署要求特別的撥款。**整筆撥款制度實施八年，社署已循序漸進地把社會福利的財務責任外化 (decentralization of responsibility)，達致社會福利開支封頂的理財政策，以配合特區政府「小政府，大市場」的管治原則。**從此，社署成爲服務購買者，非政府機構成爲沒有議價能力的服務提供者，機構的地位不再被重視。

3. 非政府機構已逐漸被同化

實施整筆撥款後，儘管機構面對接二連三的財政壓力及服務變質的結果，可是因機構當年簽下了整筆撥款的「買身契」（或「不平等條約」），機構面對問題也只得自行想辦法。從過往的經驗看出，面對不公平和不合理的津助及福利政策，大部份的非政府機構只爲命是從，不敢反抗，只選擇啞忍。回顧過去及現在，反對整筆撥款最激烈的只是職工會、員工及中層員工，在社福界內的政治角力下，大部份非政府機構高層不敢開罪服務購買者，更不敢言及批判地回應社福政策的不足，以免再進一步影響日後的議價能力，過往機構扮演政策倡議者的功能已日漸色微。或許，對機構來說，機構聯署向政府要求增加撥款的基準已是最

大的突破及反抗。最令人擔心的是，非政府機構已經逐漸被政府「同化」，以經濟為唯一的考慮目的，服務次要。

問題是，自從推行整筆撥款後，社署與機構的伙伴關係已破產、服務信念改由經濟考慮出發、服務重量不重質、非政府的社福機構由服務的提供者變成服務的「包底」者，由社福服務發展家變成服務精算家，由倡議者變為同化者，服務信念由倡議社會公平公義改為推動社會沉默、這些文化及信念由上而下伸延至服務提供，每天正在蠶蝕社工的核心價值觀，正步入社福界的退步發展觀。

4 靈活性和自主權的迷思

按檢討委員會指出，「靈活性」、「效率」和「成本效益」是整筆撥款的三大支柱（頁 107,第 5.57）。事實上，「靈活性」只為政府削減福利開支埋下伏線，讓政府把財務責任完完全全地推卸至機構。現時，過大的彈性及靈活性，令薪酬的浮動過大，影響員工薪酬的穩定性及團隊內的互信。除此之外，新的津助模式也令定影員工在機構與機構之間的流動性變成「零流動」，影響定影員工的專業發展。故此，「靈活性」的口號有被濫用(abused)之嫌。

更重要的一點是，「靈活性」也潛移默化地影響機構提供服務的定位。在每一個「靈活性」及「自主權」決定的背後，當中的取捨和考慮也隱藏著一套價值觀。過往，機構只需以服務信念和社工價值的大原則，為唯一推行社福服務的考慮因素，表裡一致，專心做好服務，向服務使用者及社會交代。相反，自從整筆撥款實施後，機構享有自主權，可自由地運用整筆撥款的公帑，展開不同類型的社會服務活動。不過，由於實施整筆撥款，機構的位置及處境也變了，考慮因素的變項也多了，除了是服務信念，還有經濟原則、政治正確，與服務購買者（即社署）保持友好的關係也成為服務提供的關鍵因素。因此，在「靈活性」之名下，服務不單有展開那些最佳的服務（Good practice），還有因展開了那些政治正確或官方的「做騷」服務而擱置了的真正服務（Bad practice），及一些社署單方面要求機構去做而機構又無法「說不」的服務（例如包底服務），甚至有一些偏離社會工作價值觀而做的社會控制服務（social control）等等。在新的津助模式之下，社署與機構的關係和權力地位出現了重大的變化，機構再沒有議價能力，可以「說不」的空間並不多，面對新的政治因素下，機構要與社署保持良好友善的關係，或許最適宜做最合作和最聽話的一群，為未來的議價能力作「自我增值」。因此，在行使「靈活性」及「自主權」決定權的背後，大部份的機構也願意與社署同化，緊守以「經濟」及「政治」原則為隱藏的核心社會福利觀（hidden agenda），否則，機構只會被邊緣化。在靈活性及自主權的「享受」下，社會工作的核心價值觀和社會公平公義的信念被陪葬了（trade off），是社福界發展的大倒退，整個社會需要付上沉重的代價。

5 社會福利觀之重建與再定位

近年，由資助模式、服務設計、服務管理、服務的模式、服務提供的輸入、過程、結果、每一個環節香港社會的社會福利觀被新自由主義操控，是次再透過檢討委員會的報告書，名正言順地向社福界進行一輪思想及道德教育的再培訓，把新自由主義在社福界的位置進一步地強化，及廣泛地應用在社福界的資助模式、行政管理、服務理念及直接服務，把社福服務視為一盤生意。

不過，社會福利的原貌不是如此。「We did not come into social work like this！」面對各種邪惡的力量，社福界急需盡快重建社會工作的核心價值觀，把社會公平公義的價值觀，社會的良心重新呼喚起來，各持份者有責任一起重新整理新的社會福利觀，以捍衛社會公平及弱勢社群的福祉。社福界不僅需要有關懷之心的北斗星，更需要打破沉默文化的社會運動，讓社福界步入墳墓之前，攜手一起推動新一輪的社會福利觀的改革運動。

何慧芝

香港政策透視執委

policyviewers@gmail.com

參考文件:

整筆撥款獨立檢討委員會 (2008), *整筆撥款津助制度 檢討報告 2008 年 12 月*,
<http://www.lsgir.hk/report/Report-chi.pdf>, 最後下載日期: 18-12-2008

整筆撥款獨立檢討委員會 (2008), *整筆撥款獨立檢討委員會報告: 意見書匯編 (共 127 份)*, http://www.lsgir.hk/chi/05_News_report.asp#1, 最後下載日期: 18-12-2008