

社工老師對《整筆撥款津助制度檢討報告》的回應

過去幾年，整筆撥款制度對社會福利界產生重大而深遠的影響，而「整筆撥款獨立檢委員會」（下稱「委員會」）剛剛完成有關檢討，並於 2008 年 12 月發表了檢討報告。我們這群來自各大專院校教授社會工作的老師，仔細閱讀這份檢討報告書後，謹向公眾和有關人士提出以下意見。

1. 檢討報告書未能達到客觀、持平及公正的標準

稱職的檢討報告書，必須能全面收集所需要的資料，用客觀、持平和公正的態度作分析，所達致的結論才算公允，令公眾人士信服，很可惜，這份報告書不能符合這些要求。顯而易見，要檢討整筆撥款津助制度，就必須全面分析這制度實行後所帶來的各方優點與種種流弊，客觀比較，以達致公正的結論。

我們感到失望的是：報告書裏清楚指出這制度存在許多漏洞和缺點，推行時引致不少問題，如果要維持這制度而涉及的改善建議竟達 36 項之多，既然需要大力修補，也就反映它已經是千瘡百孔。反之，報告書所強調這制度的優點，只是不斷重覆兩個論點，就是機構能享有自主權和資源能夠靈活調配，而支持的證據亦極為薄弱。

若將報告書內所列出的優缺點作比較，很明顯，它所找到的問題、缺點遠遠超出其優點、好處。縱使證據如此明確，「委員會」的結論竟然是：保留這個整筆撥款津助制度，以客觀、持平及公正的標準去審視，這個推論當然受到嚴厲的質疑。這令人懷疑整個檢討其實早已預設結論，無論搜集了甚麼證據資料，維持整筆撥款津助制度的結論亦只會維持不變。

2. 建議未能回應檢討所要處理的問題

一個好的檢討研究，最重要是對應著引發這檢討的議題，從而找到可行而有效的回應方法。

過往多年，業界對整筆撥款津助制度感到不滿和提出各種批評，這次檢討就是在這背景下出現，檢討的焦點自然需回應同工種種的不滿及批評，尤其要處理它為業界所帶來的負面影響，包括引致社工的薪酬職級混亂、人手編制不統一、隨意調配人手、同工不同酬等現象，這些都導致社工承受的壓力倍增、社工急劇流失、專業士氣受挫、以及服務的延續性大受打擊，最終的惡果就是服務質素下降，打擊業界投身社會服務的熱誠。很可惜。報告書所提出的建議未能認真回應以上種種問題，詳細檢視這些改善建議，其實只起了貼縫補隙的功用。這些建議最令我們失望的是，它只進一步鞏固機構能夠更靈活運用資助，卻未能提出有效的解決方案，去處理它所引致的流弊。

報告書建議保留這個資助制度，但如何令業界信任這個千瘡百孔制度的繼續推行，能解決長期存在的問題，「委員會」卻未有提出令人信服的方案。報告書竟然提出以制

定一份「最佳執行指引」去解決薪酬架構混亂，人手編制及員工工作環境及福利問題，這實在是不切實際。試想想，當政府進一步肯定及大力推崇「靈活調配資源」及「提高效率與成本效益」、當機構期求享有更大自主權、當社工職級及薪酬架構已混亂至五花八門而前線同工對機構全然失去信任，業界如何能夠上下一心，以制定「最佳執行指引」去監管各福利機構！再者，沒有法定約束力的指引，怎可以有效督促機構能妥善運用政府的資助？較早時政府推行的「工資保障運動」，就是一個明顯的失敗例證。

此外，報告書提出為機構提供精算服務，以評估機構是否有能力履行對定影員工的承諾，這正反映檢討委員會擔心這個制度為機構帶來財務安排的混亂，甚至會出現不可預測的問題。如果政府信任機構有能力藉靈活調配資源，以加強服務的成本效益，為何又投下這不信任的一票？另外，報告書建議政府撥出 10 億元設立社會福利發展基金，資助員工培訓及加強改善服務的研究，我們是歡迎的。但是，這項建議並不能解決業界最關注的問題，對那些面對着工作不穩定、工作壓力大增、薪酬福利得不到公平看待的同工，幫助根本不大。

3. 忽視服務質素下降的問題

報告書內第七章探討《整筆撥款》對福利服務質素的影響，但篇幅極為有限，只佔 11 頁，是其中最短的一章。「委員會」只分析社署所訂定的服務成效指標、非政府機構的服務使用者滿意程度調查結果及服務質素標準的資料，便下了「在新制度推行後服務質素沒有下降」的結論。眾所周知，服務成效指標只是量化的服務量指標，不能真正反映服務質素的情況。此外，服務使用者的滿意程度雖然重要，但也只是量度服務質素的其中一個指標，不能以此作為服務質素上升或下降的唯一依據。況且，若服務使用者滿意程度的調查數據沒有問題，為何業界，尤其是前線同工，卻大聲疾呼服務質素受到嚴重影響？當中可能的原因，是前線同工在受了重大的壓力，工作量不斷增加及付出了額外心力的情況下，頑強地及勉強地去達成這些量化指標。可惜報告書卻沒有深入地去檢視這些問題及找出背後的原因。若我們認真及仔細地閱讀向「委員會」提交的 133 份意見書(有不少是服務使用者團體提交的意見)，內裏有大量資料、證據及實例，指出服務質素已經受到負面影響。但「委員會」卻沒有運用這些極為重要的資料。我們認為，一個科學化的檢討，不可只偏側運用有利的量化數據，而是需要整合、全面及客觀地分析不同資料，才能達致有效可靠的結論。

至於服務質素標準，「委員會」亦質疑現存的制度及運作，是否能有效監察服務質素。因此建議社署應更頻密地進行定期及突擊巡查，以監察非政府機構的服務表現。

總的來說，我們認為「委員會」未有全面與客觀地運用所搜集的資料及數據，也質疑其評定服務質素標準的有效性。因此，我們很難接受檢討報告所作出《整筆撥款》制度沒有令福利服務質素下降的結論，我們也遺憾「委員會」未有認真及嚴肅地關注及處理服務質素是否受到影響的問題。

4. 完全未有正視對社工專業的打擊

我們深切地覺得，自《整筆撥款》制度推行以後，其中一個最大的負面壞影響，就是完全拆毀了社工專業的薪酬架構及嚴重地打擊了整個社工專業的士氣。由於機構管理層享有極大的自主權去「靈活運用」所獲資助、制訂自己的薪酬福利架構，以及隨意調動人手編制，令到雖屬於同一服務崗位的專業社工，卻得到截然不同的薪酬待遇。試問：當一個專業內同崗位的成員不能享有相同的待遇、同工卻不能同酬，反而是以「海鮮價」得到報酬，這個專業何以被稱為或被認可為專業？社工專業人員的尊嚴何以得到保障？當一個專業人員在不穩定及沒有準則的薪酬架構下工作，何以安心提供服務及實踐自己的專業理想？另一方面，《整筆撥款》制度也與管理主義互相強化，打壓專業意識，令服務人手編制不是基於專業考慮，而是基於如何靈活調配資源。衡工量值、加強成本效益，以及滿足服務數量指標變成專業社工最重要關注的課題。這些發展如何加重社工的壓力及打擊社工專業隊伍的士氣，是需要嚴正地及深入研究的。

我們最感失望的是雖然報告書清楚指出：「優質服務的關鍵其實繫於優秀的人才多於完備的規則」(第 7.27 段)，但是，縱觀整份檢討報告書，只關注是否能讓機構可以靈活運用資源，完全沒有正視及分析以上打擊社工專業的有關問題，更沒有探討方法去解決這些問題。我們最感不滿的是報告書以「社署與非政府機構的社工工作性質不同」為理由去否定了統一薪酬機制的需要。報告書這說法進一步打擊非政府機構社工的士氣。自從 1982 年進行了「福利職級檢討」後，社工專業賴以團結的其中一個因素就是高舉「同工同酬」的原則。報告書不但沒有處理社署與非政府機構社工同工同酬的問題，反而正在分化社工專業隊伍。我們認為同工同酬問題不解決，短期來說會造成非政府機構與社署人力資源失衡，使具年資和能力的社工人員流向社署，尋求更合理的薪酬待遇；中期來說由於經濟回報不吸引，會降低年青人加入社會工作專業的動機；長遠來說更影響整個專業的發展，社會工作本身強調的社會價值亦不被重視，未能獲得公眾的認可及重視。

5. 靈活自由不可以是唯一的金科玉律

報告書由始至終認為靈活自主是最重要的指導原則，只有賦予非政府機構更多自主權，讓它們有更多彈性，靈活運用資源，便能加強福利服務的成本效益。我們認為將靈活自由成為不可逾越的金科玉律是錯誤的。靈活性的原意理應讓機構在發展新服務上有更多的彈性，但現時卻變成薪酬制度以及人手編制欠缺一致標準、容易讓機構任意妄為、違反專業準則，並製造無數的問題。其實，報告書內所列出的問題，再次證明太放任的靈活自主會引發許多不良後果。可惜「委員會」還是盲目地堅執這個原則。然而，當我們看看席捲全球的金融海嘯，及其所引發出來的全球性金融機構監管議題，便明白絕對的自由放任並不是金科玉律，所帶給我們明顯的教訓，是靈活自主會帶來沉重的代價。當學術界正思考、反思及質疑自由經濟是否還是推動社會及經濟發展的唯一重要力量；當我們對資本主義的橋頭堡——金融體系，已非思考應否介入，而是討論如何干預的時候，更何況是與平民百姓生活有密切關係的社會福利事宜呢？

其實，看看過去數年在《整筆過撥款》制度下社會福利服務所出現的各項問題，便可見自由放任下的靈活性並不完全適合社會福利服務。靈活自由不可以是發展社會福利

服務的指導原則，因為社會福利服務從來不應只是追求效率與強調競爭，更須維護人本價值、社會公平及社會公義等原則。因此，我們覺得，若「委員會」能拋開「不可違反靈活自由這個金科玉律」的執念，以他們所搜集的資料，所得出的檢討結果肯定會不一樣。

6. 偏執於「舊壞新好」的看法

報告書提出保留整筆撥款制度的其中一個理由，是舊有的津助制度欠缺靈活、過於繁複審核員工資歷，及牽涉太多行政程序向機構發還提供認可福利服務的實際成本。另外，「委員會」也認為不少機構在推行新制下，已大規模重整服務及發展出截然不同的員工架構，因此已不可以走回頭路，復行舊制不單不可行，更是倒退的做法。我們不能苟同這種分析及結論。因為，報告書只點出舊制的一些僵化做法，但卻沒有提出舊制度可提供同工清晰、穩定及劃一的薪酬架構，以及標準的人手編制，使在職同工獲得公平的待遇，安心提供服務及作服務上較長遠的規劃工作，更令整個社工專業隊伍上下一心、團結一致。至於不能走回頭路的說法，也未能令人信服。眾所周知，政策的改變當然令機構要作出相應的變動，因此，不可以由於機構已重整了服務及員工架構，便不能改變現行的津助制度，問題應在於舊制的一些做法是否能夠真正解決問題和有效地回應業界的訴求，以及政府如何幫助機構再次作出適當的轉變。

若然舊制的方法有效，走回頭路並不是倒退的做法，反而是負責任及有勇氣的做法。況且業界所要求的並不是完全重用舊有的津助制度，而是希望重用過往較合理及公平的措施，包括：劃一薪酬架構、統一人手編制、同工要同酬；至於過往的其他僵化行政程序，業界也大多同意需要作出改變。因此，報告書所提出的「舊壞新好」的分析是太片面的執念，沒有詳細研究「取長補短」的可能性，也沒有探究如何發揮新舊制度的不同長處，去建議更有效的另類可行方案。

結論

在這次檢討中，我們欣賞「委員會」各委員的努力，為我們搜集了大量評價《整筆撥款》津助制度的資料及意見。但是，我們對「委員會」所作出的不少分析及整體結論，是感到失望的。我們認為，整個檢討並未能提供科學化、客觀及公正的分析。「委員會」似乎是在「高舉靈活調配資源」和「不能走回頭路」這兩個固執的框框所限制下去進行檢討，因而忽略了不少重要的課題，未有全面地分析及善用所獲得的資料及證據，所作出的結論也未能有效地解決檢討所要處理的問題。這次檢討所搜集的資料其實給予我們一個清晰的訊息，就是過度高舉靈活調配資源的原則，將會帶來不少不可忽視的後遺症。靈活調配資源不可以是津助制度的唯一金科玉律，更應該多正視對社工專業隊伍士氣的打擊和服務質素受到影響的問題。最後，我們要指出，面對金融海嘯所帶來的經濟動盪及嚴峻的社會問題，一個有效而經得起考驗的社會福利安全網至為重要。若要做到這一點，確保服務質素與一個穩定及團結一致的社工專業隊伍是不可或缺的支柱。特區政府及社會福利界應該要去真正檢討是否只繼續追求靈活調配資源和成本效益，抑或要認真地研究如何去穩定社工專業隊伍的軍心、如何提高他們的士氣及如何加強服務質素，才能迎接這個艱巨的時代挑戰。

聯署社工老師：

中國中山大學：	梁鏜烈						
香港大學：	徐永德						
香港中文大學：	黃洪	梁玉麒					
香港明愛徐誠斌學院：	朱昌熙	楊錦珠	霍婉紅	劉錫偉	賴建國	熊瑤英	
香港理工大學：	朱志强	梁志遠	游達裕	羅婉珊	顧若菡		
香港城市大學：	文錦燕	甘炳光	余惠群	周愛華	周靜儀	胡永權	
	黃成榮	麥海華	莫慶聯	高君妍	馮國堅	馮偉華	
	陳綺媚	梁錦萍	梁麗清	孫玉傑	陳路	楊佩玲	
	梁永安	黎定基	鄭黃浪詞	廖盧慧貞	顏文雄	關志健	
香港專業進修學院：	王錦聰	陳翠琼	簡志偉	蘇潔燕			
香港浸會大學：	洪雪蓮	何慧芝	吳日嵐	秦安琪	黃昌榮	黃威廉	
	邵家臻	梁麗儀	陳德茂	趙雨龍	趙維生	蘇細清	

二〇〇九年二月七日