

社會福利服務發展資金建議書

香港社會服務聯會
香港社會工作人員協會
香港社會工作者總工會

成立社會福利服務發展資金的原因

1. 社會福利服務需求週期與經濟增長週期發展背道而馳

一般而言，當經濟良好及增長迅速時，社會福利服務需求便會放緩；反之，當經濟滑下坡時，社會福利服務需求增長便會加速。而社會福利開支增加，既可維持基層市民最基本的需求，亦可減低經濟差消費弱的連鎖負面經濟效應。可是，香港政府理財原則之一，便是政府開支增長與經濟增長同步。結果，當經濟環境差服務需求增長快時，政府卻因受到開支增長的限制，而不能增撥資源應付服務需求的增幅。社會福利服務不但增長追不上需求，所能發揮保障民生及穩定減低經濟波動的能力亦大大減少。

2. 政府資源分配的不穩定性

每年政府可以用作分配的新資源極之不穩定，1997—98 年全個政府只有八億可作分配，1998—99 年稍為改善，約有二十億。現時政府的資源分配制度，製造了一個在經濟波動以外的另一個不穩定因素，對於社會福利服務發展及人力規劃，便做成極大的困難和誤差。

3. 福利政策白皮書計劃如同虛設

歷年社會福利白皮書¹的一個共同點便是所有計畫都有一個重要條件：就是要視資源是否許可。結果在資源未能許可的情況下，大多社會福利政策白皮書的計畫都要落空。最明顯的例子是醫務社會工作服務，在 1979 年政府定下一般病床的社工病床比例為 1 對 90。現時醫院的病人流量加速了，這個標準不但沒有調整，政府卻只提供這個標準的七成人手。

4. 政府已開始拒絕訂立服務發展目標

在近年的討論中，政府已開始不願意就不同服務發展訂立發展目標，藉口是在資源分配上沒有把握，訂立目標並不「實際」，結果只訂立抽象的發展「方向」，及只說是「在資源許可下改善服務」。明顯例子之一是家庭個案服務，在 91 年白皮書中

¹ 政府在 1965 年第一份社會福利白皮書，1973 年的「社會福利在香港的前景」(Social Welfare in Hong Kong: the Way Ahead)，1979 年的「進入八十年代的社會福利白皮書」(Social Welfare into the 1980s)，1991 年的「跨越九十年代：香港社會福利白皮書」(Social Welfare into the 1990s and Beyond)。

便只說：「每十五萬人口設立一間家庭服務中心.... 鑑於在需求方面和市民期望的轉變，這個比率或有需要加以修訂」。儘管社工界有共識，人手比例應由現時一對七十三個案，改善至一對五十，儘管政府亦同意這個目標，但不願在政策文件上訂明，更連是否要修訂，亦寫成模稜兩可。

5. 綜援個案激增，影響社福服務發展資源

今天綜援個案數字²接近 1990 年初³的三倍，過往兩年的增幅都超越兩成。97—98 年財政預算綜援開支為 77 億，但最近政府卻向臨時立會申請增撥 18 億，偏差近四分之一，較 96—97 財政年度的 71 億綜援開支，總開支亦增加了三分之一。由於單是綜援支出的增加，便足以令社會福利開支顯得有很大的增長，要再增加資源發展其他社會福利服務時，在政治上及在政府資源分配上，便面對很大的壓力。簡單來說，綜援個案的急劇增幅所帶來政府開支的負擔，嚴重影響其他社會福利服務發展的資源。由於政府於九三年初注資 23 億入獎券基金，作為發展社會福利服務，所以在九三年至九七年間，上述綜援個案增加對其他社會福利服務發展的影響並沒有出現，但至九七年四月一日當 23 億用畢後，在 97—98 年的財政預算及 98—99 年的資源分配中，這個影響便出現了。

6. 支援及預防性社會福利服務被削弱

綜合援助屬於補救性社會福利，而其他社會福利服務，則以支援及預防性的較多。例如家庭輔導、醫務社會工作、大部分社區老人及不少社區復康服務等，都屬支援性，青少年外展、老人外展及社區網絡便屬預防性。社會福利服務理應在補救、預防、支援及發展四方面有平衡的發展。若只著重補救式服務，如綜合援助，而其他服務追不上服務需求時，其支援及預防的力量便相對上被削弱，導至社會、家庭及個人問題增加，反而增加了補救式的服務需求，結果可能還會增加了整體的福利開支。明顯例子之一是家庭個案服務，很多時都可以改善夫妻和兩代之間的關係，若家庭個案服務發展未能配合現時社會及個人問題急劇增加的現象，便難避免更多家庭的分裂，最後其他補救式服務需求，如綜合援助，便隨之而增加。

7. 人力資源與服務發展失調

近日社會福利界熱門話題之一是社工畢業生搵工困難的問題，這是近十數年的人力資源與服務發展失調現象的一環。一九八四年政府定下公務員零增長的政策，出現社工文憑畢業生搵工難現象，連帶影響了學位社工收生情況，結果三、四年後，一方面政府稍有資源發展服務，人力供應卻極低，出現了人手嚴重短缺，政府被迫聘用未有專業訓練的大學畢業生從事社工職位。同時，政府急急要求大學增加收生。但九一及九二年時，因為玫瑰園計畫，而要收縮社會福利服務，導至剛畢業的新增

²於九七年十一月三十日時，綜合援助個案總數為 176,500。

³於九零年三月三十一日時，公共援助個案總數為 66,288。

學生前途茫茫。其後政府在九三年注資 23 億，提供了九三年至九七年間四個財政年度的部分社會福利服務穩定發展資源，雖然人力仍有些過剩，但服務發展可算是較為穩定。但九七年四月後，問題週而復始，大批社工畢業生不能投身社工的行列，這便是缺乏穩定社會福利服務發展資源的後果之一。

注資建議

1. 爲了追補過往社會福利服務的不足與短缺，及應付未來服務需求的增長，政府應定立五年服務發展目標，我們建議政府成立社會福利服務發展資金，注入 34 億（參照附錄的資源需求計算），以確保未來五年社會福利服務能穩定發展。
2. 上述的數字可算是一個保守的估計，現時有多項服務仍嚴重短缺，例如護理安老院有超過二萬人的輪候冊，精神病康復者的中途宿舍及長期護理院有多於宿位數倍的輪候人士等等。這都反映了現有不少的服務規劃標準已經過時，與現實極爲脫節。亦有服務如醫務社會工作的標準已有多多年未作改善，理應盡快作出檢討。此外，亦由於短期社工人力供應缺乏彈性，我們不能一下子改善家庭個案服務的人手比例至 1 社工對 50 個案的標準水平（1980 年定的標準），最多只可改善至 1：60。所以，這個五年服務發展目標仍需定期的檢討。
3. 隨著社會的轉變，社會與個人問題日益複雜，服務需求日新月異。另一方面，服務質素應是精益求精，在服務提供手法上，亦應作出改善及變通，面對新的挑戰。若依以上建議，其中包括了逐步全面資助老人中心與老人服務中心，及改善社會服務機構中央行政的資助，將會減少了這些服務由公益金所需的資助，間接加強了公益金可以資助創新服務及試驗計畫的能力。加上現時的獎券基金，及在必要時政府再調撥資源，我們是應可應付日後社會福利服務轉變及改善的需求。

執行建議

1. 在資源運用上，政府應諮詢立法會、社會福利界、及社會福利諮詢委員會，以定下服務發展的先後次序。
2. 具體服務發展計畫應交津貼及獎券基金諮詢委員會審批。
3. 每一年由社會福利服務發展資金所推展的服務，在第二年開始由政府基本開支項目吸納，在政府一般帳目中支付。（註：注資 34 億，平均分五年使用，扣除通脹後，每年可用的約爲現時的 5.76 億，只佔現時政府每年經常開支 1,700 億的 0.34%。）
4. 在注資後三年，政府應開始制定另一個五年的發展目標，在第五年後注入所需資金，讓社會福利服務能持續穩定發展。

發言人：

香港社會服務聯會
香港社會工作人員協會
香港社會工作者總工會

許賢發先生
陳永健先生
蔡盛僑先生

附錄：資源需求計算

計算基礎

1. 以下所有項目都是歷年來政府制定的服務標準，唯一例外的是學校社工，在社會上的共識是一校一社工，而政府至今只承諾在第五級中學實行一校一社工，其他學校維持在一名社工服務二千名學生。
2. 資料來源，主要是以社會福利五年計畫作為基礎，補充以1997-98年度財政預算，及1997年施政報告的進度報告。
3. 當服務以人口作為規劃時，我們運用最新政府統計處之人口估計資料，以調整服務需求的數字。

	規劃準則	1997-98			2002-2003			所需資源(M\$)	備註
		需求	現時提供	短缺	需求	額外所需	每單位(M\$)		
家庭個案服務	1社工:65個案	845	706	139	1545	839	0.48	402.72	社署個案每年增加14%，非政府機構每年8.5%(社署資料)，每名單位開支包括5%公積金，及1/8社會工作主任的單位開支。
家庭個案服務改善	1社工:60個案				1674	129	0.48	61.92	1981年政府同意比例是1:50，但若要於五年內改善至1:50，將會沒有足夠受訓社工應付需求，所以建議只是改善至1:60。
家庭生活教育	1社工:5萬人口	130	79	51	141	62	0.48	29.76	人口增加8.5%(政府統計處資料)
醫務社會工作服務	1979所定標準	527	333	194	572	239	0.48	114.72	人口增加8.5%(政府統計處資料)
家務助理隊	1997進度報告	137	129	8	303	174	1.8	313.20	以過往五年平均個案增長為16.6%為基礎
家庭工作助理(family aide)	1助理:600家庭個案	77	52	25	167	115	0.14	16.10	參照家庭個案服務增幅
臨床心理學家	1CP:1356家庭個案	65	41	24	99	58	0.61	35.38	服務亦包括其他青少年、復康等等其他服務，資源亦要包括1/8高級臨床心理學家
資助日間幼兒園名額	1名額:200人口	29724	28303	1421	30553	2250	0.02	45.00	
日間幼兒園督導人手								4.41	1990社會福利諮詢委員會通過
日間幼兒園助理主任								0.31	1990社會福利諮詢委員會通過
育嬰院助理主任								0.38	1990社會福利諮詢委員會通過
寄養服務		600	600	0	660	60	0.11	6.60	
兒童之家		1875	1875	0	1915	40	0.13	5.20	
學校社工	1社工:1000學生	449	272	177	449	177	0.48	84.96	社會的共識
外展社工隊	1隊:5萬人口	36	33	3	46	13	3.89	50.57	每年增加兩隊，社會福利諮詢會1995
外展社工隊督導人手	1社工主任:2隊	18	11	7	23	12	0.64	7.68	1990社會福利諮詢委員會通過

改善外展隊編制	2SWA轉為2SSWA	72	0	72	92	92	0.13	11.96	1990社會福利諮詢委員會通過
改善青少年中心文員及福利工作人手								48.14	1984年社署承諾
護理安老院名額	17名額:1千名老人	11142	10158	984	13134	2976	0.08	238.08	
安老院名額	15名額:1千名老人	9831	8094	1737	11589	3495	0.04	139.80	
護理安老院社工助理	一院一助理	54	0	54	60	60	0.27	16.20	1987社會福利諮詢委員會通過
安老院舍督導人手	1主任:5單位	17	12.75	4.25	19	6.25	0.64	4.00	老人增加11.4%
老人服務中心文員		39	5	34	45	40	0.14	5.60	1989五年計畫
老人服務中心	1中心:17,000名老人	39	29	10	45	16	2.5	40.00	以現時津助水平:80%社會活動及85%其他部分
全面津助老人服務中心		39	80%/85%	20%/15%	45	20%/15%	0.54	24.30	
日間老人護理中心	1中心:17,000名老人	39	28	11	45	17	2.41	40.97	
老人日間護理中心督導人手	1主任:5單位	6.4	0	6.4	7	7	0.64	4.48	老人增加11.4%
老人中心	1中心:2,000名老人	328	265	63	386	121	0.79	95.59	以現時津助水平80%計算
全面津助老人中心		328	80%	20%	386	20%	0.16	61.76	
庇護工場		8215	6355	1860	10055	3700	0.04	148.00	服務需求數字已減去每年離開服務的人數
展能中心		3391	3426	-35	3771	345	0.07	24.15	(同上)
中途宿舍		1921	1217	704	1844	627	0.09	56.43	(同上)
中度弱智成人宿舍		2006	1494	512	2171	677	0.09	60.93	(同上)
嚴重弱智成人宿舍		3173	2583	590	3661	1078	0.09	97.02	(同上)
弱能人士宿舍		375	406	-31	464	58	0.09	5.22	(同上)
長期護理院		1068	570	498	1497	927	0.09	83.43	
失明人士安老院		478	426	52	647	221	0.09	19.89	
失明人士護理安老院		758	699	59	846	147	0.09	13.23	
改善物理及職業治療師人手								57.20	工作小組建議
改善NLCDP 二級工人人手								1.25	1993五年計畫
改善復康服務輔助醫療人手								300.00	工作小組建議
提供復康服務人手標準編制								60.00	歷年來所定標準
改善學前服務人手編制								7.08	歷年來所定標準
增加復康社交活動中心活動資源								0.58	1995復康白皮書
手語員								0.25	1995五年計畫
改善資助機構中央行政及會計								26.00	1994年標準, 不包括督導人手
社區復康網絡	全港五個中心	5	3	2	5	2	6.00	12.00	1995復康白皮書
總數								2,882.45	

其他備註：沒有包括的項目有

1. 婚姻調解服務：政府與非政府機構皆同意發展調解服務，以助正申請離婚人士。但兩者對如何提供服務，仍未達共識。政府認為應由社會福利署推行，而非政府機構認為應有非政府機構推行，人手編制亦有不同意見。
2. 弱能兒童學前服務、特殊幼兒中心、及綜合幼兒中心學額：這三項服務在需求及每年離去服務人數的估計上，仍有爭議及檢討的地方。
3. 在 97 至 99 年間，將會有六間老人護養院（Nursing Home）落成，我們假設這個項目已納入於額外基本開支之項目內（Baseline Plus）。

	所需資金（百萬）
若第一年完成所有項目	2,882.45
若分五年推行	
第一年	576.49
第二年	622.61
第三年	672.42
第四年	726.21
第五年	784.31
所需注資總額	3,382.04

（假設每年通脹為 8%）