

香港社會工作人員協會

對檢討資助制度政策的回應

甲. 目標不清、自相矛盾、缺乏諮詢

1. 政府檢討福利服務的資助制度，並不單單影響社會服務機構及有關從業員，更直接影響福利服務的質素及數量、服務使用者使用服務的機會及其本身的福祉、社會各界參與提供福利服務的角色、以至整體社會資源的分配。
2. 有關檢討屬於重要的社會議題，但政府卻以相當封閉的態度推行，不但缺乏透明度，更出現不少自相矛盾的建議及措施，反映政府缺乏明確目標，對自己及社會服務界的責任及角色模糊不清。舉例：
  - 2.1 不為節省資源？政府強調檢討的目的不在於節省資源，卻以價低者得的競投方式將家居照顧及膳食服務外判，更曾出現與競投者議價的現象，自相矛盾。另一方面，政府推出的一筆過撥款資助制度，為福利服務的開支設置上限，亦間接達到節省開支的目的。
  - 2.2 增透明度？政府表示以價低者得的競投方式將服務外判可以增加制度的透明度。事實卻是，政府在缺乏透明度的情況下決定將兩種服務以此方式外判，更在缺乏業界及政府諮詢架構的討論及支持下，決定將明年所有新服務單位以同一方式外判。另外，家居照顧服務的整個競投及審批程序，完全由社會福利署一手包辦，連審批準則亦沒有清楚交代，完全未能達到提高透明度的目的。
  - 2.3 增加彈性？政府表示希望改變現時資助制度的弊病，使非政府機構在運用資源時更有彈性，而政府則從以往控制輸入(input)改為監察輸出(output)。然而，政府卻又提出每一服務單位的周年及中期計劃均需要得到政府的批准{參考“Review of Welfare Subvention Policy” [CB(2)286/99-00(04)] para. 6}。此措施無疑大大增加政府對社會服務團體的控制，壓抑後者的功能、自主性及回應社會需要的能力，忽視政府及民間組織應有的分工及特性，更令人憂慮政府會否使用大量資源監察 2800 個服務單位的運作，反而減少直接提供服務的開支。
3. 我們認為，出現上述種種問題，均源於政府缺乏清晰明確的目標，低估非政府機構提供社會福利服務的功能及價值，缺乏諮詢社會服務界的意見及尋求共識，在黑箱作業的情況下提出種種建議，才出現「畫虎不成反類犬」的現象。我們將在以下提出幾點重要的原則、對價低者得競投方法的憂慮、以及幾項建議：

## 乙. 檢討資助制度應有的原則

4. 我們認為，政府在檢討資助制度時，應充分考慮及照顧以下原則：

- 4.1 保障服務使用者的最佳利益 – 有需要的人士應有權選擇及使用符合他們需要的各種福利服務，不應因為服務收費或其他障礙使他們不能使用服務。
- 4.2 維持服務的質素及延續性 – 服務的效能、提供及完成服務所需的時間、員工與服務使用者的關係、以及服務的延續性等等元素均直接影響服務質素。
- 4.3 鼓勵社會服務從業員的委身(commitment)及專業發展 – 員工的質素及對服務的承擔直接影響服務的質素及水平，為吸引優秀的員工參與及長期服務於社會福利界，資助制度應能為他們提供有保障的發展前景，絕對不能使較長的工作經驗反成為員工的負擔，使他們難於繼續發展其專業。
- 4.4 增加社會服務團體運用資源提供服務的彈性 – 社會服務團體直接為有需要的人士提供服務，最能體會社會的需要，資助制度應能促使她們發揮這方面的專長，讓她們更有效地調撥資源，滿足社會需要。
- 4.5 尊重非政府機構的角色、推動其繼續發展 – 在香港及世界各地，非政府機構在發展及提供社會服務均負起先導者的角色，政府應加以鼓勵，而非以各種行政手段作出限制，用監管政府部門的方法作出種種規管，使他們變得毫無生氣及活力、克板及缺乏創造力。
- 4.6 充分諮詢社工團體、社會服務機構及公眾 – 資助制度的改變影響深遠，政府應有周詳部署，並作廣泛諮詢。

## 丙. 福利服務非商品、價低者得競投方式將帶來惡果

5. 福利服務並不是一項可供謀利的商業產品，可以隨意運用商業及自由市場的原則，在市場上「出售」或「拍賣」，讓競投者以「價低者得」的方法爭奪。世界各地不少研究均清楚說明此競投方法所帶來的種種問題，主要的包括：

- 5.1 成本效益低 – 價低者得競投方式表面上減低政府開資，但實際上政府卻在監察方面花費大筆金錢，同時，服務提供者亦往往被迫因應有關合約的要求而改變其提供服務的方法，未能善用資源提供服務，結果造成浪費。

- 5.2 價格每下愈況 – 競投者往往被迫割價以爭取政府合約，政府提供服務的成本表面上降低，對現有服務的價格亦將造成很大壓力，但價格降低的結果卻對服務的質素及成效造成極大影響。
- 5.3 無法請資深員工 – 價格下降的結果將使社會服務團體無法聘請資深及優秀的專業員工。
- 5.4 服務穩定性 – 價低者得競投方式可能令政府不斷轉換服務提供者，或間接令社會服務團體被迫不斷轉用資歷淺、工資低的員工，兩者均影響服務延續性。
- 5.5 壓低質素 – 在缺乏穩定性、資深專業員工、以及社會服務團體被迫改變提供服務的方法的情況下，服務質素必將受到嚴重影響。
- 5.6 影響較細小的機構 – 規模較小的團體往往有其獨特性，如專門服務某種弱勢群體或偏遠社區，但她們往往較難與大機構爭取及競投服務合約，影響所及，連弱勢群體或某些社區所得的服務亦會減少。

## 丁. 建議

### 6. 我們對檢討資助制度的主要建議：

#### 6.1 廣泛諮詢

- 除了諮詢社會服務團體、社工及公眾外，政府成立的工作小組更應有社工團體的代表。

#### 6.2 停止使用價低者得競投方式

- 政府應停止使用價低者得競投方式將服務外判，並對以此方式外判的兩種服務作出全面的檢討，包括服務使用者、服務提供者及社會三個層面。

#### 6.3 改善現有審批程序

- 現有選擇社會服務團體提供福利服務的程序應予以改善，並成立獨立審批委員會，以增加透明度。

#### 6.4 適當監管、維持服務延續性、促進服務發展

- 無論以任何方式將服務外判給社會服務團體，政府均不應為預先設立服務年期，使有關團體減低發展的動力，同時影響服務的延續性。
- 政府應善用新近推出的 SPMS 制度，監察服務質素，不可在該制度尚未全面推行的情況下，任意提出其他監察措施，更變相將提供服務的資源轉到

監察工作上。

- 政府應與社會服務界建立有效檢討服務發展的機制，共同研究及了解社會需要，改善服務以滿足有關需要，而不應在缺乏通盤考慮的情況下，由社會福利署在服務單位的周年或中期檢討中，自行要求服務單位改變服務方向及重點。

一九九九年十二月六日

聯絡人：會長梁魏懋賢      2823 8600  
副會長蔡海偉              2864 2914 或 7314 3922