

香港社會服務聯會

向立法會福利事務委員會提交有關  
「整筆撥款資助制度的推行情況」意見書

**I 偏離基本原則及精神**

政府與非政府機構於 2001 年起推行整筆撥款資助制度，目的是改善以往被認為過於僵化、繁複及官僚的資助制度。因此整筆撥款資助制度的基本原則是給予受資助機構有充分的靈活性回應服務需要、社署與機構應有緊密伙伴合作，以及整個制度具有高度的公開及透明度。但新制度推行至今，有不少地方偏離制度的基本原則及精神。

**窒礙機構的靈活性**

整筆撥款資助制度的精神是社署不再硬性規管受資助機構的人手編制，薪酬水平及個別開支項目，受資助機構被賦予自由調配資源的彈性去回應服務需要。根據整筆撥款手冊的序言描述「機構可以在服務單位內靈活調配資金」，但在整筆撥款手冊第二章內卻指出「在《津貼及服務協議》範疇內，機構可靈活調配整筆撥款的款項 … 機構的管理層可以在評估需要後，在各個服務單位之間重新調配整筆撥款所提供的資源，並由一個成本項目轉撥到另一成本項目」，因此所謂的靈活性只是適用於在服務單位之間，機構根本難以實踐靈活調配資源滿足服務需要。

整筆撥款的原意除了給予機構彈性調撥資源回應服務需要外，亦要達至減省一些繁複的行政措施，節省政府和機構的人力物力。但在執行上，政府向機構進行許多財務審核工作，包括需要機構提交個別服務單位的會計賬目、職員名單及出勤記錄等，更硬性規定有關員工開支必須在《津貼及服務協議》認可的活動範圍內，而機構則需要花費大量的時間與精力與社署討論及界定什麼是《津貼及服務協議》相關的活動，根本上與舊有僵化的制度無異，影響機構未能有真正的彈性調配款項滿足社區需要，與整筆撥款資助制度的原則互相矛盾。

**漠視伙伴合作關係**

過去幾年，政府面對財赤，削減了業界的資助撥款，降低了受資助機構的撥款基準。與此同時，社會及家庭問題不斷湧現，龐大的工作量及工作壓力，對機構員工構成沉重的負擔。儘管當初政府與機構雙方在推行整筆撥款時已對撥款基準達成協議，但政府單方面的削資行動，完全漠視對機構的承諾。時至今日，香港的經濟已復甦，政府亦調高了公務員的薪酬待遇，但始終仍未有履行當初的承諾給予機構真正的基準撥款，而社署與機構之間更缺乏互信，大大影響雙方的伙伴合作關係。

## 公開及透明度不足

社署要求機構做到公開及透明，但社署給予機構撥款的透明度卻很低，社署沒有向機構提供具體計算撥款的基礎及交代計算的方式，機構完全不能掌握計算撥款的考慮因素。在缺乏透明度下，機構難以進行規劃，更遑論與政府磋商撥款水平是否合適和合理。再者，整筆撥款資助制度推行以來，機構發現許多不規則及不一致的處事方法，特別是新服務及新服務單位的撥款計算方式欠透明，很多新服務又不包括督導職級及中央行政的支援。而機構在財務及審計上亦面對許多問題，機構與社署官員常有意見分歧，尤其是雙方對整筆撥款手冊有不同的詮釋，雙方均浪費了很多人力物力。

## II 撥款水平嚴重不足

### 沒有給予真正基準撥款

非政府機構於 2001 年接受整筆撥款時，政府及機構雙方均同意員工薪酬的資助金額以該職位的薪級中位數為基礎，並跟隨公務員的薪酬調整。但隨著引入整筆撥款後，政府因面對財赤而推行的資源增值計劃及節約措施，削減了非政府機構的撥款。由於政府削減資助撥款，機構面對資源不足，已盡用一切措施開源節流，包括進行組織更新，以合約形式招聘員工及減低新入職員工薪酬等。雖然政府最近已向機構增加 2 億元經常性撥款，但仍未達到當年承諾的基準水平，機構繼續面對嚴峻的財政困難。

### 薪級中位數計算撥款未能切合需要

整筆撥款資助制度推行至今已經有七年，現時的社會環境與當年的情況已有很大的改變，以當時的人手編制及薪級中位數計算撥款，已未能有效回應社會服務需要及市場人力供求情況。面對社會及經濟環境不斷轉變，社會服務需要大增，以往所訂定的人手編制未必能切合現時環境所需，而以中位數計算薪酬亦未能處理業界員工年資增長及人力市場上對個別專業人員的不同需求。再者，不同之服務範疇在職員流失率、年資及相關經驗的要求等亦有差異，故以劃一中位數計算所有職位薪酬之方法，實有很大不足之處。

### 支援中央行政及督導職級人員不足

由於新服務及新服務單位的撥款計算方式欠透明，機構無從知曉撥款是否包括中央行政及督導支援，例如資訊科技、人力資源、會計、督導職級人員的支援以及編制。因為政府沒有福利規劃的機制，在綜合服務的名義下，機構補貼了很多新服務及新服務單位，導致機構中央行政及督導職級人員的資源不斷被侵蝕。

### III 欠缺福利規劃

在推行整筆撥款制度時，政府表示會推行綜合及具前瞻性的規劃大綱，為社會福利服務制訂長遠的策略方向、中期及周年計劃等，與機構合力建立更靈活主動的規劃機制。但整筆撥款制度實行至今，政府卻未有執行有關的服務規劃機制，造成資助制度與服務規劃缺乏連系，令非政府機構無法更有效進行規劃，回應及處理服務需要。

2008年5月7日