

**香港社會工作人員協會  
向整筆撥款獨立檢討委員會提交有關  
「推行整筆撥款資助制度對受資助福利界別的影響」意見書**

一直以來，社署委託非政府機構提供服務，並設有機制監管機構，包括各機構須向社署提交財政及有關報告，確保機構善用資源，健全運作。因此我們認為社署有責任提供足夠資源予機構推行服務，使有需要的社會人士，得到適當的照顧。

我們認為：

1) 政府應按基準撥款

社會福利署在 2000 年 10 月發出的整筆撥款資助制度手冊，清楚列明日後資助額的計算方法，就是各種服務認可員工編制的薪酬中位數，即所謂「基準」。非政府機構採納整筆撥款制度，就等於與政府簽訂了新的資助合約，而手冊所提及的基準的計算方法，亦成了合約的主要條文。

在 2000 年推行整筆撥款資助制度後，正值政府開始陸續推行資源增值及節約措施。前後兩任社會福利署長分別在 2003 及 2005 年初重申，上述基準水平不受資源增值及節約措施影響，兩次保證都清楚記載在相關的正式會議紀錄內。可惜，社會福利署在 2005 年 8 月改變立場，發信通知受資助機構，日後資助額只及基準的百分之九十點七，所欠缺的百分之九點三正是資源增值及節約措施所扣減的。

政府指過去幾年所有政府部門都要削資，社福界亦不能倖免。但過去幾年，不少政府部門 / 受資助機構均獲得豁免。例如：政府對中小學的資助，在過去幾年都獲豁免，不需要推行節約措施；環保署的大部分開支都用於外判合約，難以因政府推行節約措施而單方面修改合約金額，結果環保署在這方面的開支，獲得豁免而不需要推行節約措施。社會福利署在整筆撥款資助手冊列明了資助水平，實應該與環保署一樣受到豁免，而有關削資更不應該對撥款基準帶來長遠影響。

2) 政府應提供足夠資源，保障服務質素

- a) 各種服務應以人手編制為計算撥款基礎，確保機構有足夠撥款聘請有需要的人手。
- b) 應檢討現時以中位工資作撥款的計算基準

- 現時社會愈趨複雜、家庭暴力等問題在過去幾年尤其嚴重，部分社福服務（如個案輔導）需要較多資深員工以處理複雜困難的個案，及維持高質素的服務。以中位工資計算撥款基準，可能令這些服務較難聘請或挽留資深員工。

c) 應增加服務督導員工的比例

- 社署新批出的服務，並沒有督導職位撥款，機構只得指派其他服務的督導同事兼任，結果一般只能兼顧行政方面的督導。無奈在社會問題及個案日趨複雜的同時，前線專業員工欠缺足夠的專業督導，不但窒礙業界專業發展，更使前線專業員工感到獨力難支，身心疲累而轉行。
- 服務督導的比例大幅下跌，更令服務質素得不到足夠的保障，同時亦令機構難以提升行政效率及能力，以回應〈整筆撥款資助制度〉對機構管理帶來的要求。

### 3. 政府應確保社福界的持續發展

整筆撥款對社福界造成多方面的影響，包括：

a) 對服務的影響

社福界接納〈整筆撥款資助制度〉的原意，是希望有更多彈性調配資源，以更能回應市民對社會服務需要。然而，過去幾年並沒有任何客觀及科學化的研究，確定新的撥款制度是否真能提升機構靈活運用資源以回應社會需要的能力。

相反，由於財政不足，「定影」員工的正常流動受到影響，而新入職的員工流失偏高（此問題更因社署及醫管局社工及其他專業員工薪酬較非政府機構優勝而日趨嚴峻）、部分服務更需增加收費 / 收費項目以彌補財政不足、部分服務則出現員工數目不足，員工與服務使用者數目的比例遠低於標準的情況，致使服務水平受到影響。社福界的服務對象，大部份是低收入人士或弱勢社群，缺乏監察的能力，更不能自行支付服務費用以使用最佳服務。如果社會服務質素惡化，受影響將是所有基層市民生活。

b) 對員工及專業的影響

很多機構在資源短缺下無法承認專業社工的經驗及年資，以致社工看不到前境而紛紛轉行，2005/06 年社工流失率達 6.5 - 9.0% 的歷史高峰，而最嚴重的是前線及年資較淺的社工。再加上社署在推行整筆撥款的同時，亦將其服務以時限性形式交非政府機構承辦，機構亦因此以合約形式聘請員

工。合約員工的流動及流失率極高，人手轉換令團隊同工間難以建立緊密工作關係，除直接影響服務的提供及質素外，更阻礙專業知識的傳授。與其他行業不同，社會服務是對人的服務，員工與服務使用者所建立的關係，對服務成效尤其重要。故同工的流動，對服務使用者會造成一定的影響。

另一方面，資深定影社工因薪酬高與年資長而無法轉換機構以尋求新工作經驗，令專業發展及交流受阻。

社工不斷流失，長遠將造成青黃不接，社工專業斷層，影響社會服務的持續發展。

### c) 對機構及社福界的影響

近年社福界民怨沸騰，機構與員工之間產生極大矛盾及不信任，對機構運作及管治帶來極大影響。

政府拒絕按真正基準作出撥款，不但使社福界對〈整筆撥款資助制度〉失去信心，更大大影響政府與社福界的伙伴合作關係，形成政府與業界的對立。

此外，社福機構間在競投環境下成為競爭對手，影響以往業界攜手分享知識及共同探索卓越服務的和諧生態，在同工間造成隔膜。

現時社署與社福機構欠缺固定渠道及定期的溝通。近年社會急劇變化，但各種服務卻沒有定期作出檢討，社署無法知悉機構在服務上的困難，再加上社署只為解決數字上的問題，用盡方法要求機構在有限的資源下擴大服務範圍及名額，令機構喘不過氣，影響士氣。

社福機構的理事多為熱心服務社會的專業人士。推行〈整筆撥款資助制度〉令他們將許多精力投放於管理工作上，而非服務發展，對他們變成一種負擔。另外，由於政府拒絕按基準撥款，使機構面對財政壓力及員工的不滿，機構間接變成磨心，亦容易令這些理事感到意興闌珊。

## 社協的主要建議

- 立即根據基準資助額為受資助機構提供十足撥款；
- 檢視整筆撥款資助制度能否達到改善社會服務、更靈活回應社會需要的目標，及研究如何作出改善，使對同工及社工專業的負面影響減至最低；
- 對於各項新開展的受資助服務單位（如學校社會工作），必須按政府與社福界同意的人手編制標準，以十足基準提供資助；

- 檢討 2000 年以來各項社會福利機構的服務撥款的計算方法和水平，其中包括：
  - 對於各項原本以定額方法撥款資助之社會福利服務，政府應公開有關的計算基礎，包括預算的員工職級及數目、員工與服務使用者的比例
  - 應公開在整筆撥款下的員工薪金、其他費用及收費的分項的撥款額，以增加透明度
  - 容許機構購買的專業責任保險費用，以整筆撥款支付
  - 檢討競投服務的制度
  - 政府與社福界建立共同參與機制，檢視服務撥款的計算和水平，推展社會服務。
- 立即按服務標準增加有關督導員工的撥款，以提升服務質素，加強對員工（尤其是新入職者）的督導，並為社會工作者提供合理的晉升機會；
- 檢視各服務增設資深社工 (Senior Practitioner) 職位的需要性，以提升服務質素；
- 政府應為擁有一定數目超過中位職薪點員工的機構，增加撥款，使機構能繼續保留經驗員工，提供優質服務。至於增加撥款的計算基準，政府應與機構磋商，制定合理及可行的方案；
- 監察受資助機構有否繼續履行對員工的合約承諾；若有機構及員工發生因整筆撥款而出現的勞資糾紛，社會福利署應交由整筆撥款督導委員會作出仲裁；及
- 政府應承諾當負責任及審慎理財的機構出現財政困難，政府將盡力協助。