

立法會福利事務委員會
推行整筆撥款資助制度對受資助福利界別的影響
意見書

提交機構：生命工場

機構簡介

- 生命工場為一所基督教非牟利社會服務機構，並不是社會福利署資助機構。
- 本機構成立於 2004 年。創辦者均曾在社會福利署所資助之機構工作，部份更有 7 年以上的前線服務經驗。有見多年來資助制度的變化，而引申對前線服務深遠的影響，故此期望可以透過組織新機構，以集中精力服務有需要的社群。
- 我們已自負盈虧地提供服務 3 年多，由當時 4 名同工增加至現今 9.5 名同工。機構收入主要來自課程及服務收入、同工奉獻及社會人士捐款等。

背景

- 近期，政府與工會透過不同途徑向社會發聲，各自爭取支持。整個爭取過程的目標原本是整筆撥款制度上的改善，但現時卻容易令社會人士覺得社工在爭取自身聘用的薪酬及福利。
- 我們期望，基於我們不是社署資助機構的背景及營運經驗，也基於我們曾於社署資助機構工作的體驗，可以單單為社會福利發展、政策及制度的優化而發聲。
- 我們深知現職於社署資助機構同工，特別是部份意見與現職的管理層、舊制合約同工的利益有所衝突時，難以直接表達對制度之意見。故此我們組織了一些機構的同工及其他機構的同工參與，就本議題提供意見。
- 我們提供意見的目標，以社工所堅持的價值，期望可以改善長遠香港的社會福利資助制度，為我們的願景提供意見。

推行整筆撥款資助制度對界別之影響、原因及建議

1. **政府及資助機構未有正視「舊制」同工對機構財政之影響**：我們認為資助機構運用公共資源提供服務，必須向公眾負責。與此同時，由於過去社會福利的發展，資助機構一向只是政府的代理人，代為聘請員工提供服務，政府理應履行僱主的責任。

基於避免法律訴訟及影響機構形象，普遍資助機構均沒有對舊合約的同工進行重整，令機構維持著龐大的財務負擔。而政府缺乏對舊合約同工的承擔。

新社工因而需要以合約制、薪金較低的條件下聘請。而部份機構則運用各種傷害性較低的手法，例如：職位調動、改變工作環境，令一些舊合約同工自動離職，以達致節省開支。這令到社福界工作的環境每況愈下，新同工不能委身地投入服務，而一些具資歷的同工相繼離開行業，令行業青黃不接。

建議：

- (1) 我們同意社福界應運用新管理思維，以具彈性的薪金及條件，聘請有經驗、新入行之同工。然而，現時的聘請條件的差距，是由於舊制同工影響機構財政負擔，或由於管理層管理財政手法過於保守而成(這將於第4點中詳細解釋)。我們認為應先集中解決現有的問題。
- (2) 因此，政府應提供法律及財務支援，協助資助機構一次過解決舊制受資助同工之薪金問題，讓機構重整整間機構的人手編制，以達致整筆撥款當初設計之期望。

2. 只注重輸入(Input)、輸出(Output)，只量度效率(Efficiency)，而忽略了成社會工作成效(Effectiveness)與人力投資的重要性：整筆撥款的資助制度主要考慮輸入及輸出。輸出包括每年服務單位提供的服務數量協議(FSA)，以及能否達到服務質素標準(SQS)。然而，這兩項重要的指標，忽略了傳統社會工作，以人為本的重要性及特色。舉例如一個40人的訓練營，如由1位註冊社工帶領，或由4位註冊社工帶領，兩者的服務目標達成(Goal Attainment)是有分別的。兩者服務深度及「實質影響」(Impact)會有明顯的分別。整筆撥款制度，令社工提供服務的成效，相比起以往的資助制度，服務的「目標達成程度」及「對服務使用者的實質影響」很低。

現時有不少機構由於財政壓力，以服務數字為量度基礎，忽略社會工作成效與人力投資的重要性，並將省回的人力投放在開拓新資源的事工上，例如：外賣服務賺錢等。如前線同工期望維持高「目標達成程度」、高「服務使用者實質影響」的服務時，工作處境已超越了極限。因此，制度直接影響服務對象接受服務的質素。

建議：

- (1) 在FSA中加入必須的人手及資歷，並規限同工每星期「最高之服務節數」，以保障服務中持高「目標達成程度」、高「服務使用者實質影響」之成效。這也同時能夠維持服務期望承諾應有之效率。
- (2) 社署也應限制機構以不同服務對象、不同服務手法，調整同工「最高的服務節數」是多少，以免管理不良之機構濫用彈性，直接影響服務對象的福祉。

3. 以社署資助員工提供一些公開招標之服務，令政府所提供的資源重疊，為同工帶來不平等的工作待遇：機構運用整筆撥款帶來之彈性，為機構投標所類型的服務，增加機構收入，本來是好事。然而，部份機構在投得服務後，沒有聘請新同事提供服務，並以社署資助的員工提供這些服務。這令到政府服務資源重疊，更令前線員工工作量百上加斤。再者，部份機構雖然會聘請新同工提供服務，但為投得標書，令同工的待遇遠遠差於一般同工，令一些合約制的工作處境進一步惡化。這現象也不能夠達致整筆撥款中，指出機構會因為制度而能夠彈性提供服務的願景，更不利一些非政府資助機構開拓新的服務。

建議：

- (1) 規限資助機構將「社署資助服務」及「非社署資助服務」分流，機構必須以「非社署資助服務」人力進行各項公開招標。
 - (2) 機構必須為投得之服務，提供足夠額外人力，不得安排屬社署資助員工提供額外服務。
 - (3) 機構也應為「非社署資助服務」之同工訂立與社署資助同工相同之每星期「最高的服務節數」。
4. 機構主管管理質素參差：社會福利界多年來以「伙伴」關係與政府合作。在引入整筆過撥款後，雙方關係不且變化了，而管理層所需要之知識、技巧、個人領導素質均有變化。部份管理層基於未能適應財政上的壓力，為機構制定了過份保守的財務安排。按道理，如沒有第 1 點指出之舊制同工的財務負擔，每年政府的定額撥款，機構透過適當的人手調配，將所有的撥款用盡，本是足夠該項服務運作的。那沒有任何儲備、沒有投得新的服務，也是可以持久運作的。但如管理技巧不足、過於保守，那就會過份保留撥款，令新入職之同工待遇直接受到影響，產生同年資、同經驗、同學歷、同工，但不同酬的狀況出現。

建議：

- (1) 規定資助機構設立獨立之員工投訴機制，員工可以向董事局設訴。董事局理應設立途徑，監察高級管理人員的工作表現，因而成為日後聘用與否的參考。
- (2) 建議設獨立於社署的申訴調查委員會，作出調查。如調查發現管理層出現管理上之不足，應如政府審計署、投訴專員公署般之處理，將有關機構之資料公開，讓公眾得以監察政府資助機構之表現。