

有關於『整筆撥款資助制度對受資助福利界別的影響』意見

現時社會各界對上述事宜均有不同之立場，當中包括：

香港政府：	立場-	認為此制度並無特別問題
	論證-	社會福利署署長表示，此制度給予社會服務機構一個靈活處理撥款的空間，而現時的成效正符合當初設立制度時的預期結果。
社會服務機構： 及社工	立場-	認為此制度令服務質素下降、同工不同酬、員工大量流失、薪酬太低而招聘不到人手、員工士氣不穩。
	論證-	新畢業學位社工入職社會福利署，起薪點比相同學歷但入職社會服務機構，兩者相距三仟元以上，根本無法留住員工。
市民：	立場-	在現時經濟大氣候下，各行各業均應該以「市場化」的方式去運作，有能者居之，有競爭才能提供更優質的服務，就算是社工亦應如此。他們不應在所謂“同工同酬”上爭論，這是一種自私且不顧市民的行為。
	論證-	且看長者安居協會所提供之平安鐘服務，連特曾亦嘉許為 <u>社會企業</u> 的模範。

總結各方的立場，本人大致得出以下爭議重點：

1. 此制度給予社會服務機構一個靈活處理撥款的空間，而現時的成效正符合當初設立制度時的預期結果。
2. 服務質素下降
3. 同工同酬
4. “市場化”議題

先就第一點來說，社署署長所說，此制度確是給予社會服務機構一個靈活處理撥款的空間；但對於『而現時的成效正符合當初設立制度時的預期結果。』則有所疑問。究竟署長所說的預期結果，是否包括現時出現的爭論？是否仍有一些非預期結果，署長並沒有表達出來？

而第二至第四點，它們均不是一個個的獨立問題，而是彼此互相影響。本人嘗試解說出來：

“服務質素下降”、“同工同酬”及“市場化”的關係-

社福機構(本人在下文會改稱為「社會服務機構」，因「社會福利機構」應由政府運作，是政府提供予市民福利的機構。社會服務機構和政府之間的角色，應該是合作伙伴，是政府為免架構不斷膨脹而難於管理，於是改為出錢不出力的安排；而社會企業某程度上有別於「社會服務機構」。先暫且這樣分類可能會較容易分析問題所在。)

對於支持社工應”市場化”的市民來說，“同工同酬”根本就是「大鑊飯」的代名詞，即不論社工們工作成效如何，大家也是出一樣的糧，這又何來會提高服務質素？況且社署社工和社會服務機構社工所做的工作不一樣，那又如何衡量”同工同酬”呢？

上論點看似合情合理，但當中忽略了一些環節。在此我們首先要了解”市場化”的特點，一個開放且有效的市場，必須要在自由度大、干預少的基礎下運作。例如：貨品及服務可以自由訂價、供應時流動性高、有效率及在多勞多得的情況下有合理回報推動等因素。但現時社會服務機構卻是在”計劃經濟”下運作。

以自由訂價為例，現時政府要求受資助的機構在提供服務時，服務收費絕大部份是由政府訂價，例如：不同機構之安老院舍宿位、家居照顧服務每餐膳食費均劃一收費，機構不能因為它們提供的服務較好而提高收費。

另外在市場化下，必定涉及物質回報(俗稱盈利或盈餘)，社會服務機構的收入是政府的封頂式一筆過撥款，如果要爭取合理回報，唯一方法只有降低生產成本。就像內地廠商一樣，由於競爭太大且面向西方國家的大客戶例如沃爾瑪時無能力議價，以致很多時因成本上升時無法轉嫁而出現將價就貨、剝削工人等情況。從現時社會上有人提出要為清潔工人及保安員爭取最低工資的原因，是因為過往政府帶頭推動價低者得的競投方式，以致中標者以不同方法剝削工人，這是一種因果關係。

現在社會服務機構面對的問題是：清潔公司剝削工人，工人最多掃街時隻眼開隻眼閉，角落那一舊垃圾不處理。可是服務使用者不是一件死物，提供服務的機構雖不致於要把他們奉作神明、有求必應，但亦不可求求其其、敷衍了事(因隨時會死人)。需知社會服務是屬於一種人力密集的行業，在主要成本(即薪酬)上升但收入(即撥款)追不上的情況下，機構就算不求物質回報，為求避免倒閉亦只得運用以下措施：

- 減少人手，把追不上支出增幅的撥款用以按市場薪酬\*加薪，保留有經驗的社工，但其工作量要增加；
- 辭退高薪但有經驗的社工，改聘少經驗的社工，工作量可能不變；
- 不辭退任何社工，但所有社工的薪酬增幅要少過市場薪酬\*增幅；
- 不增薪改為什麼什麼獎金獎品；
- 巧立名目剝削員工（相信沒有社會服務機構會傻到這樣做）。

(\*這個市場薪酬，卻是只能參考政府社工的薪酬價錢。因除社會服務機構外，政府是最大的社工僱主。正如銀行界加薪，首先必定會參考匯豐及中銀的薪酬價錢一樣。)

可以見到，無論用那一種方法均不可能得出”提高服務質素”的結論。

社會服務機構和政府攜手合作、一同為人民服務，政府社工待遇卻比社會服務機構社工優裕，比著各位你願意長久留這些機構工作嗎？如果你也不願長久留在這些機構工作，那麼你又如何有方法使到經常有人事變動的機構，可以提高服務質素？服務質素越拉越低的情況早就已經出現。

另外，對於一個自由市場來說，必定有競爭及比較。政府堅稱整筆撥款制度好，市民又不認同”同工同酬”這一套，那必定是經過驗證後得出的結論。但現時所謂的驗證方式，只是以眾同樣被封頂撥款的社會服務機構來互相比較，於是乎出現了公說公有理(政府及市民)、婆說婆有理(社會服務機構及社工們)的局面。要真正得出結論最有效的方法，只有政府嘗試以一筆過撥款的形式，於 2008 年起任何新服務不再使用投標方式、亦不再撥款與任何機構，改為政府在各區自行提供院舍服務、長者地區中心、日間中心、家居照顧服務等等。在市場規律運作下，三年後再來比較，那時便會知道結果。

在市場化規則下，有所謂一分錢一分貨。世界上是沒有”又要馬兒好，又要馬兒不吃草”這一回事。社會福利開支增長是一個社會問題，主要涉及到人口結構及民生需要，硬要以”市場化”這個理由把壓縮政府開支的責任放在社會服務機構上，然後送上一個「給予社會服務機構一個靈活處理撥款的空間」禮物，這對大家有什麼益處？

話到至此，但現在要面對的問題又要如何解決？在基於政府與社會服務機構是互相合作的關係前提下，雙方可否考慮以下混合方案：在計算撥款時，先將資助模式、服務輸出量及服務人手編制回復至以往政府所訂的水平，然後打折(例如：95%)給予社會服務機構，並保留政府提倡的整筆撥款制度。這樣可有以下益處：

1. 藉此機會驗證整筆撥款制度所帶來的優缺點。
2. 由於政府有第一手的資料，去制訂每一類服務所需要的人手比例(包括護士、物理治療師、社工等職位)，故不會擔心出現”重量不重質”的服務情況。
3. 資助金額是與公務員薪級表掛勾然後打折，正正能合符之前所講『參考政府這最大僱主的薪酬價錢。』
4. 在這套打折撥款方式下，業界都知道撥款金額不會與公務員薪酬相差得太遠，因此假如有機構在訂立自己的薪級表時與現實脫節，便很容易被發覺且不容易招聘人手。公帑監管亦比較容易。
5. 只要打折幅度不太，相信業界亦較容易接受，而社會服務機構亦算是為政府節省公帑出了一分力。

最後，希望政府、業界及市民都能藉今次機會彼此諒解、和和氣氣找出解決方法，不要互相指責對方。

其他事項：

由於近年政府大力推動「社區為本」的社會福利方針，故近年社署及醫管局出現了不同類型的投標服務，例如改善家居及社區照顧服務，離院長者支援計劃等。於是乎出現了一個奇怪情況：就是同一屋人會同時接受兩至三個社會服務機構所提供的相似服務，而部份中標機構甚至是跨區服務。這根本是一種無效率、浪費資源的做法，值得探討改善。另外這些投標服務標書中得分最多的部份是出標機構承諾服務多少人，正正就是變相”價低者得”的做法。

市民  
陳嶺東先生

22/12/2007