

香港社會服務聯會

向立法會福利事務委員會提交有關
「整筆撥款資助制度對受資助福利界別的影響」意見書

背景

為市民提供社會福利服務是政府對市民的責任。香港的社會福利制度基本上是由政府資助，透過非政府機構營運，向有需要的市民提供服務的模式進行，而目前接近九成的社會福利服務均由非政府機構提供。長期以來，政府與非政府機構是一對合作緊密的伙伴。政府向非政府機構提供足夠資源，令非政府機構能有效回應服務需要。

由於以往的資助制度被認為過於僵化及官僚，政府與非政府機構於九十年代開始進行資助制度改革。經過多年努力，政府與非政府機構於 2001 年起推行整筆撥款資助制度。在整筆撥款資助制度之下，社會福利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。

整筆撥款的撥款基準是以員工薪級中位數及其他開支釐定。每一間受資助機構在 2000 年 3 月 31 日獲制度認可的職員便成為定影員工。若津貼薪酬總額高於薪級中位數津貼，政府會依據當時的薪酬提供撥款給受資助機構，但會在 2006-07 年度（後延遲至 2008-09 年度）起每年下調 2%直至達至薪級中位數基準。如津貼薪酬低於薪級中位數額，政府仍會以薪級中位數提供資助撥款。而其他開支則以 2000 年 4 月 1 日的認可水平，以整筆款項形式提供給所有服務單位。

整筆撥款亦會按照公務員的薪酬調整及政府物價價格來調整撥款基準。過去幾年已有數次因應公務員薪酬調整而調整撥款基準。但政府亦曾表明撥款基準不會受資源增值及效能節約等措施影響。

機構參與整筆撥款時，機構的管理層必須承諾會履行定影員工的合約。而且社署亦成立由不同持份者組成的整筆撥款督導委員會監察整筆撥款的執行情況及討論解決因執行新制度而出現的問題。

在整筆撥款的制度下，機構必須將未動用的資助撥款撥入整筆撥款儲備。儲備的上限是受資助機構年度開支的 25%。而儲備必須用於資助及服務協議的活動及有關的支援服務上。

過去幾年，政府面對財赤，機構本著與市民共渡時艱，參與政府各項資源增值及節約措施，政府便削減了業界的資助撥款，降低了受資助機構的撥款基準達 9.3%。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壓力。

現行整筆撥款出現的問題

1. 未按承諾的基準撥款，引致資源不足

非政府機構於 2000 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。而自政府於今年公布調高部分公務員職系的入職薪酬後，機構員工十分期望機構會作出相同的調整。奈何機構在缺乏資源下，難以回應員工對改善薪酬的期望，令業界士氣持續低落，人才流失情況更見嚴重。直至現在，社署仍未有任何措施或方案調高非政府機構的經常性撥款。

2. 未有執行承諾的配套服務規劃機制

在推行整筆撥款制度時，政府表示會推行一項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後，政府卻未有執行有關的服務規劃機制，令非政府機構無法更有效回應及處理服務需要。

3. 撥款計算欠缺透明度

社署向機構撥款的透明度很低，而且亦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，例如：

- 以什麼人手編制計算撥款？
- 撥款是否包括督導支援及活動開支？
- 薪金是否以薪酬架構之中位數計算？

在缺乏透明度下，機構難與政府磋商撥款水平是否合適及合理。

4. 新服務撥款未有按原定的中位工資基準撥款

社署於 2000 年後委託非政府機構提供的新服務，撥款並未有按原定的中位工資基準，令提供服務的機構在撥款減少的情況下，沒有能力挽留人材，而最終影響服務質素。

5. 薪級中位數計算撥款基準，影響機構未能回應市場人力需求變化

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。面對業界員工年資續年增加及市場上對個別專業人員的不同需求，以薪級中位數計算撥款已未能有效回應社會服務需求及市場供求情況。就以護士為例，很多

機構需要以頂薪點及額外的津貼方可聘請合資格的護士以符合政府或法例上的要求。加上機構員工的年資續年提升，以薪級中位數計算撥款基準已難以應付人力市場變化。

6. 社署可肆意停止原設有各持份者代表的整筆撥款督導委員會的運作

包含了社署、非政府機構、社工工會、服務使用者等代表組成的整筆撥款督導委員會是負責監察整筆撥款的推行及就推行整筆撥款而產生的問題建議解決方法。社署自 2006 年 4 月起超過十五個月沒有再召開整筆撥款督導委員會會議，直至業界多番要求才於 2007 年 8 月重開會議。社署停止了整筆撥款督導委員會的運作，令業界失去一個公開平台處理對整筆撥款制度的不滿和意見。故此應考慮設立一個接受投訴機制，處理不同持分者之申訴，並且訂立清晰的守則及範圍進行公平及公正的聆訊，及跟進聆訊後作出的建議和結果。

7. 機構儲備實為應付而未付的撥備

保持財政穩健是一個負責任機構的應有責任，而且更是政府對機構提供撥款的要求。整筆撥款資助制度下，機構的管治和使用儲備是由社署監管。機構的儲備是資助制度中的營運機制，大部分是用於履行對資深員工的合約承諾以及應付 2008-09 年開始每年下調 2% 的資助撥款直至達到基準撥款的財務負擔。因此大部分的儲備根本是一項應付而未付的撥備，如果現在動用儲備提升新制員工薪酬，可能對舊制員工違約，而增薪所涉及的是經常性開支，即使現在動用儲備，加薪也只可維持三年左右，屆時機構如要維持服務，所有員工都會再被減薪。政府是十分清楚機構累積儲備的用途及用意。故此政府應理解儲備的運用以及有責任令市民明白機構儲備的作用。

8. 未有計算督導職級、人力資源及支援項目撥款，影響機構持續發展

整筆撥款制度內未有包括督導職級人員、人力資源發展及支援項目的資助，令機構缺乏資源持續發展，改善人力及服務質素。

9. 過多財務審核工作，影響機構彈性

整筆撥款的原意是給予機構彈性，調撥資源以回應社區需要及減省一些繁複的行政措施，節省政府及機構的人力物力。但在執行上，政府又向機構進行許多財務審核工作，與舊有的制度無異，影響機構的彈性。

建議

政府應有誠意地檢討整筆撥款制度，重新確立整筆撥款制度，讓制度可持續有效運作。

檢討範疇

1. 資源不足

因為政府沒有按真正的基準撥款給予機構，令機構資源不足，要削減營運開支，包括凍結及削減人手、降低員工薪酬開支，但同時又要履行對舊制員工的合約承諾，

預留儲備，以支付舊制員工因超出薪級中位數的金額。政府應向機構增撥資源，令機構有資源改善員工薪酬。

2. 撥款基準計算

現行撥款基準以薪級中位數計算，沒有足夠空間讓機構跟隨員工年資增長及個別職位的市場供求情況進行調節，更遑論有資源挽留資深員工。

3. 人手編制

政府應進行服務規劃，回應日趨複雜及嚴重的社會問題，人手編制亦需要定時檢討，以確保能配合服務要求及發展。在提供資助撥款時更要讓機構知道計算撥款的方式及人手編制，令機構有數可依，亦可以令機構因應地區或個別服務單位的需要作出靈活人手安排。

4. 新服務撥款基準計算及透明度

對於給予非政府機構新服務/資源時的撥款基準計算及透明度，必須作出檢討及改善，例如：

- (i) 現有服務開辦新服務單位的資助計算基礎及方式，包括學校社會工作、綜合青少年服務中心、長者日間護理中心、長者地區中心等；
- (ii) 新服務的資助計算基礎及方式，包括家庭支援服務、綜合職業康復服務中心、殘疾人士在職培訓計劃、社區精神健康照顧服務等。

5. 配套服務規劃機制

如上述，目前沒有配套的服務規劃機制配合現行的撥款制度，此情況亦必須作出檢討及改善，以便非政府機構更能有效回應及處理服務需要。

6. 「儲備」的用途

「儲備」的使用及這個詞彙必須檢討及作出清楚的界定。

7. 中央行政支援

沒有足夠的撥款給予中央行政及督導支援，例如資訊科技、人力資源、會計以及督導職級人員的支援，應考慮加入督導職級及支援項目的資助。

8. 行政程序及措施

整筆撥款的原意是增加機構的靈活性，減省那些僵化的行政程序及措施和減少不必要的財務審核工作，但現況卻是政府對於機構的日常運作進行許多會計及審計的要求，所謂的「靈活性」其實很低。

2007年12月21日