

香港社會工作人員協會

對整筆撥款津助制度檢討報告的意見

整筆撥款獨立檢討委員會於近日發佈整筆撥款津助制度檢討報告(以下簡稱「報告」)，香港社會工作人員協會(社協)對整筆撥款獨立檢討委員會數月來就有關事宜用心研究及討論表示感謝。社協一向關心社工專業人員的專業發展、專業經驗的累積、社工專業督導的支援及過高的流動率，而服務質素及服務使用者的福祉更是社協最重要的關注，我們認為任何制度都應不斷改進，過程中應有各持份者的參與。現時社福界面對的最大問題是資源不足，社協對報告未能直接回應此問題感到失望。針對社福界現在的困境，社協對報告有以下回應：

(1) 員工離職及流失問題(報告第五項建議)

報告表示「社署應收集員工離職率及流失率的數據，以便監察福利界的整體人力概況... 確保專業人員的供應穩定」，社協對此表示同意。然而社協關注的不只是專業人員供應是否充足，而是過高的流失率及流動率對社福界造成的影響。在高流失率的情況下，政府/學院需不斷重新培訓相關專業員工，除了浪費資源及人手未必能及時填補外，專業經驗也無從累積；而過高的流動率，則令機構需耗用不少資源作職員培訓及入職導向，影響了服務的連貫性，最終受影響的，是服務使用者。

(2) 社會福利發展基金的設立(報告第六項建議)

社協歡迎報告有關政府撥出 10 億元設立社會福利發展基金的建議，並期望有關基金能支援政府資助及非資助服務下的社工專業培訓，其具體執行程序能真正便利機構，令資源能有效運用，從而達到成立基金的目的。

(3) 對整筆撥款津助制度的檢討(報告第七項及第三十一項建議)

報告指出政府應檢討現有制度，如設立檢討機制以有系統地檢討福利服務及透過設立可行又持續的機制以落實高瞻遠矚的福利規劃。社協同意有關建議，然而報告對檢討範疇未有詳細闡釋，社協認為現在有眾多具體問題需要正視：

1. 隨著社會環境的轉變，香港對新服務的需求不斷湧現，在整筆撥款津助制度下，不少機構便以增值服務項目 (value-added project) 形式開展有關服務，以協助有需要的社羣。這些服務多以自付盈虧的模式營運，然而由於服務使用者多來自低下階層，機構多不能收支平衡，在提供這些服務時面對極大困難。因此社協認為政府應進行長遠規劃，策略性地評估不斷變化的社會問題及服務需求，並訂定一套拓展新服務的機制，有關規劃應涉及資源的投入及公眾的參與。
2. 報告於第四章 4.6 段內提及「自推行新津助制度後，社署透過競爭投標方式把部分新服務批予非政府機構營辦…撥款額由社署參照服務需求釐定，但社署不會透露計算資助預算時有關估計所需人手的具體依據。」社協認為此項安排透明度不足，在缺乏機構的參與下，提供的撥款往往與社會需求脫節，令機構在資源不足下難以營運符合服務使用者需求的新服務。社協認為社署應透露新服務資助撥款額如何參照服務需求釐定，其計算基礎及依據為何，以便如報告中建議，有系統地進行檢討。
3. 另一方面，社協不同意報告第四章 4.7-4.8 段的意見，認為新服務仍應有認可人手編制 (notional establishment) 作為計算資助撥款的數據。在獲得撥款後，社署可容許機構享有彈性，就地區及服務的實際需要，妥善靈活運用撥款。

4. 此外，現時部分於整筆撥款津助制度實施前提供的服務，雖然整筆撥款計算基礎仍以認可人手編制為依歸，然而，有關人手編制多為整筆撥款津助制度實施前所制定，已不合時宜。現在社會環境急劇變遷，故應設機制在有需要時可檢討有關人手編制的計算；
5. 社署對新服務往往沒有提供社工專業督導人手及中央行政的支援，專業督導社工兼顧日增的行政工作已疲於奔命，更何談專業督導、專業傳授及指導新進持續專業的發展，雖然今年政府已注入二億元支援中央行政，惟社協認為有關撥款制度可稍作更改，使督導支援能系統及制度化，建議清楚列明新服務所包括的專業督導員工人手比例，確保新服務能有足夠的專業督導支援，此安排既可令社工的專業得到發展，亦能使服務使用者得到更優質的服務。
6. 社會問題日趨複雜，社協強調必須設立資深社工(senior practitioner)的職位，以提升服務質素，尤其一些較複雜的服務(如綜合家庭服務中心及濫藥輔導服務等)均需要資深社工的支援。
7. 報告書中提及整筆撥款津助制度推行後服務質素沒有大降，社協認為是因為員工保持高度的專業操守，為尋求服務使用者的最大福祉，往往犧牲自己的休息時間，完成任務，並達到服務量及成效指標，令到服務使用者滿意。社協憂慮此情況若長遠下去，服務質素無可避免下降，而員工亦會透支(burnout)。

(4)整筆撥款津助制度的透明度(報告第八項及第十四項建議)

報告提及「其他費用」的預支及提高整筆撥款的透明度。社協對

提高透明度深表認同，事實上在整筆撥款津助制度下員工「薪金」(PE)及「其他費用」(OC)可混合使用，為避免 OC 不足而由 PE 補貼。政府應提高「薪金」及「其他費用」的計算透明度。此外，社協認為政府應統一公佈有關資料，而不應在個別機構提出下才解釋。

(5) 機構的儲備 (報告第九至第十一項建議)

儘管報告有提及機構的儲備事宜，可惜未能觸及中位數撥款是否足夠這個核心問題。事實上，個別機構能累積若干儲備是由於政府於整筆撥款津助制度實施後提供「過渡補貼」(Tide-Over Grant)及一筆過特別津貼(Special One-off Grant)，他們並非經常性資助，政府實應檢視個別機構的情況以決定現有撥款是否足夠。

此外，社協對報告第十項建議未有清楚闡釋「適當的補救措施」感到可惜，社協擔心若機構對前景感到不明朗，未必能安心把資源投放於專業人員的發展。事實上，現時不少機構因財政問題而未能承認專業社工的經驗及年資，社工感到專業不被重視，打擊社工尊嚴及士氣，最終受影響的是服務使用者及社會大眾。

(6) 投標的透明度 (報告第二十四項建議)

社協認同報告有關提高投標透明度的建議，並認為社署可在此範疇更進一步。參考現在政府的工程招標程序，有關部門回覆投標者時會列出投標者於各部分的評分及該部分的最高評分，並會應落選者要求會面詳細解釋評分準則。社協期望社署能加以借鏡。

(7) 獎券基金的運用(報告第三十五項建議)

社協歡迎報告有關改善獎券基金的建議，然而社協認為獎券基金的現有機制未能有效回應社會需求(如電腦設施尚未納入基金資助範疇)，故希望社署能對該基金作全面檢討而非個別細節的更改。

整體而言，撥款津助制度的透明度不足，計算撥款的方法不清(如「薪金」及「其他費用」缺乏清晰的細目分類(breakdown))，機構因前境不明朗、遇到困難亦不知政府如何處理(機構一定不願見到如教育界殺校的情況在社福界出現)及無從作長期規劃而趨向保守，影響專業培訓、專業流失及資深員工的挽留。

此外，報告亦未有提及撥款計算的問題，如用作計算中位數撥款的編制是否恰當，定額撥款的計算是否清晰。

針對上述問題，社協重申特區政府必須確保：

- (一) 專業社工能有足夠的持續進修及專業支援，故此在計算撥款時應提供合符比例的專業督導人手及充分的培訓資源，使日趨複雜的需要能得到有效及時的處理。
- (二) 一個具透明度的撥款制度，讓機構清楚需要聘用社工的數量、具備的條件及經驗，使能滿足津貼及服務協議書指定的服務量及服務使用者的要求。
- (三) 一些需要資深社工提供的服務，如綜合家庭服務中心、濫藥輔導服務均需以一個較薪酬中位數為高的水平，才能保留人才及提供更深入的服務。所以政府須調高個別服務的資助，以維持高效的服務。
- (四) 一個合理及可持續的撥款機制，讓承辦服務的機構有足夠的資源，維持優質的人力資源，提供適切服務。
- (五) 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。

最後，社協希望政府明白整筆撥款津助制度面對的問題環環緊扣，並不能把一個資源問題簡化，並將之視為管理問題。非政府機構社工與社署社工薪酬不同，會構成一個政治問題。長此下去，社工透支及

士氣受損，社福界的專業拓展亦大受阻礙，最終的受害者將是社會大眾。

社協促請局方盡快與業界商討，交待如何跟進報告內的建議，及如何監察建議執行的進度。

二〇〇九年一月十六日