



香港政府華員會

HONG KONG CHINESE CIVIL SERVANTS' ASSOCIATION

中國香港九龍京士柏衛理道 8 號 8 Wylie Road, King's Park, Kowloon, Hong Kong, China

電話 Tel : (852) 23001066 圖文傳真 Fax : (852) 2771 1139 網址 Website : <http://www.hkccsa.org.hk>

香港特別行政區立法會福利事務委員會

全體委員

福利事務委員會議程

〈社會保障助理所面對的工作量及挑戰〉

的補充資料

本分會是香港政府華員會屬下的社會保障助理分會。現時社會保障助理職系員工有七成以上為本分會會員。

社會福利署屬下的社會保障科負責向市民提供社會保障服務，包括綜合社會保障援助(以下簡稱「綜援」)、高齡津貼(以下簡稱「生果金」)、傷殘津貼、學前資助，暴力及執法傷亡賠償及交通意外傷亡援助，在香港發生災難事件時，亦須即時向災民提供緊急救濟服務。以上所有服務的申請及覆查工作均由本職系人員負責。

香港的綜合社會保障援助是一項不需供款的社會保障計劃，但申請人必須通過有關資產及入息審查。根據部門指引，本職系員工負責有關調查工作及撰寫報告。完成後，本職系員工須向上級呈交有關調查報告及建議，再由上級考慮是否批准發放綜援予申請人。由此可見，在現時整個綜援系統當中，本職系員工擔當一個相當重要及不可或缺的角色。

本職系長期受到人手不足的困擾，面對激增及日趨複雜的申請個案，本職系員工承受極大的工作壓力。在過去數年，因病離職及需長期放病假的本職系員工大幅飆升。管方一方面聲稱沒有能力增加相應人手；另一方面卻未能因應社會轉變而果斷地重訂及刪減不合時宜的工作流程，以協助員工應付嚴峻的挑戰及排山倒海的工作。十多年來，本分會曾透過採取工業行動、遊行，並二度求助立法會，惟情況始終未獲改善。

有見及此，為收集客觀的數據，本分會委托香港理工大學應用社會科學系進行社會福利署社會保障辦事處工作環境及壓力調查(以下簡稱「壓力調查報告」)，以了解本職系同事的工作困境。所有問卷及回郵信封均在二〇一一年五月七日寄往各社會保障辦事處聯絡員，並透過辦事處聯絡員分派給在所屬辦事處工作的所有高級社會保障助理及社會保障助理，每人均獲一份問卷及回郵信封，當填妥問卷後利用該回郵信封自行寄回理工大學。而問卷調查結果報告於二〇一二年二月四日以記者招待會形式發表，報告重點已撮要於本分會於二〇一二年二月十五日發給福利事務委員會主席的信件中(即立法會CB(2)1217/11-12(01)號文件)

上述壓力調查報告除揭示了本職系員工承受著沉重壓力之外，同時提出一連串關注及改善員工支援的建議。這並非因為本分會認為員工比申請人更重要，相反，是因為本分會充份認知到，只有透過對員工的大力支援，社會福利署才能表裏如一地肩負起與市民「共同建設一個互相關懷的社會，使人人能自立自主、自尊自信、和諧共處和幸福快樂」的使命。

另外，因應社會情況及經濟和政治環境的改變，各項社會保障計劃的指引也不時作出修改，但有關指引的改變仍是計劃下的行政安排，沒有充分考慮增加人手的需要。以綜援計劃為例，申請及覆查個案的相關工序及審批條件日趨繁雜，但又沒有相應地增加本職系員工人手。例如；2004年1月1日起社署收緊所有本地及新來港人士的居港規定，但申請人卻可以酌情申請。由於一般未符合居港規定的申請人有較大怨氣，而本職系員工卻首當其衝，要加倍小心處理這類個案，所以增加了本職系員工不少工作壓力。還有不少新增工序亦沒有計算及投放額外人手：超過眼鏡費津貼上限或少於2年要求更換眼鏡的津貼酌情申請；跟進6000元計劃下受委人的申請表格；實施最低工資法例後就未符最低工資要求的情況作出轉介和跟進調查；電腦系統未能自動安排的一筆過額外綜援標準金額/公共福利金款項的款項安排和食物銀行轉介等新的工序。還可以舉的例子繁多，未能一一盡錄。

為符合公眾的期望和社會的發展，本分會理解這些轉變的必要性，但太多社會保障計劃下的改變和指引，日積月累之下，使本職系同事的人手變得極為緊張。此外，本職系同事須為有其它福利需要的個案作出轉介。就以負責公共福利金和綜援的社會保障助理職系員工為例，每人負責約數百個的綜援個案和一千多個以上的公共福利金個案。試問，在如此忙碌的工作環境下，如何可以小心留意每一個案的福利需要及提供適切的服務呢？

長期人手不足不單只影響本職系員工的身心健康，更令社會保障服務的水平及質素下降，導致有需要的申請人得不到適切的幫助，而防止欺詐及濫用綜援的把關功能亦日漸減弱至極危險邊緣。

目前為止，香港仍然未有全民退休保障。雖然政府在二〇〇〇年起推行強制公積金計劃，但對供款年期短及低收入的一羣，根據現時強積金的回報水平作推算，他們退休時所得款項將未能維持退休生活所需。由此可見，作為香港最後安全網的綜援將隨着老年化社會的來臨而必須在社會上承擔更重要的角色。香港已回歸近十五年，隨着公民意識的提高，社會保障服務亦由最初只是提供緊急救濟用品演變至現時全面照顧不同種類申請人的不同生活需要。事實上，現時社會保障計劃下的受助人超過110萬，本年度的社會保障預算支出亦超過280億元(佔政府總支出8.7%)。然而，社會保障助理職系的人手卻沒有因個案及受助人數飆升而相應增加。此外，社會保障助理職系架構自1971年公共援助計劃至今絲毫沒有改變，仍然維持二層架構(即社會保障助理及高級社會保障助理)，沒有因應個案的複雜性，調查工作的深度、服務工種的轉變、申請人對社會保障服務的期望、社會及政治氣氛的變遷而作出相應的職系架構檢討。

為了維護社會保障服務的完整及確保公帑運用得宜，本分會促請福利事務委員會就社會保障助理職系員工的壓力和長期人手不足所衍生的問題作出討論及協助尋找解決方法。

香港政府華員會社會保障助理分會

日期：二〇一二年四月三十日



THE HONG KONG  
POLYTECHNIC UNIVERSITY  
香港理工大學

---



社會政策研究中心  
CENTRE for SOCIAL POLICY STUDIES  
應用社會科學系 Department of APPLIED SOCIAL SCIENCES

# 社會福利署社會保障部 工作環境及壓力調查

報告撮要

2012年2月4日

## I. 前言

社會福利署〔社署〕屬下的社會保障科負責向市民提供社會保障服務，包括綜合社會保障援助(綜援)、高齡津貼(生果金)、傷殘津貼、學前教育資助等，同時並需負責暴力及執法傷亡賠償及交通意外傷亡援助的運作，在香港發生災難事件時，亦須即時向災民提供緊急救濟服務。社會保障助理職系長期受到人手不足的情況所困擾，在過去十多年，工會雖已透過採取工業行動、遊行、求助立法會等途徑，積極向部門反映增加人手的訴求，惟問題始終未獲解決。不少同工向工會表示因工作壓力而引致精神及健康都受到嚴重損害，服務質素因而受到影響又備受責難，為檢討社會保障部工作環境及壓力對同工及服務質素的影響，香港政府華員會社會保障助理分會（下稱分會）委託理工大學應用社會科學系社會政策研究中心（下稱中心）進行了是次問卷調查，負責調查的研究員為張超雄博士。

## II. 調查及分析方法

1. 2011年5月6日，分會透過聯絡員向所有在社會保障辦事處工作的社會保障職系員工共905名派發「社會福利署社會保障部工作環境及壓力調查」調查問卷，並附上回郵信封，邀請他們於5月31日前以不記名方式填好，直接寄回理工大學。
2. 中心及研究員將收集的問卷資料輸入電腦，以電腦程式 Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) 整理。
3. 報告內容中部份百分比以四捨五入除去小數點後數值，以便利參考。

### I. 基本資料

- 是次問卷調查共收到521回覆問卷，回覆率約為整體社會保障辦事處社會保障助理職系員工的57.6%。
- 在521份回覆的問卷中，其中59.6%是社會保障助理，40.4%是高級社會保障助理，兩者均是社會保障部的前線員工。
- 回覆者平均在社署的工作年資為11年，其中35%擁大學或以上學歷。

## IV. 結果分析

### 1. 工作量不勝負荷，影響服務質素

1. 現時，每位社會保障部的前線員工於每八小時的工作天內，平均會面見 9 位市民另加 18 個電話接觸，這還未計算家訪及其他聯絡工作量。
2. 78% 受訪者認為現時的工作量不勝負荷。
3. 6 成（61%）員工經常要無償超時工作，平均每人每月 20 小時，即共兩個半工作天。
4. 63% 人認為辦事處的人手不足夠。
5. 近半(47%)人認為現時士氣低落
6. 接近 9 成（88.5%）受訪者表示沒有時間聆聽市民在社會保障以外的其他服務需要，其中一半(48%)認為是「非常沒時間」這樣做。4 成受訪者認為自己提供不到優質服務予市民。27% 人認為同意自己的工作未能幫助有需要的市民。

### 2. 人手空缺長期乏人替補

- 在工作量巨大，員工不勝負荷的情況下，每位員工每年卻居然要兼任其他同事的工作多達個半月（42.6 天），30% 同事要兼任 60 天以上，而有兩位受訪者更是全年都在兼任別人的工作。
- 8 成 4 人的辦公室經常出現有員工出缺但無人替補的情況。
- 社會保障助理職系員工不單在自己職系出現空缺時需以兼署任形式分擔工作，當社會保障主任出現空缺時，有時亦需此職系員工署任以填補空缺，令前線人手不足的問題更加惡化。

### 3. 未能參加培訓課程，影響服務效率

- 社會保障人員接觸很多不同背景求助人，部份更有精神、毒品及情緒問題，需要社會保障員工作基本輔導及轉介，但現時多於 8 成同事都表示因忙於處理日常工作，根本沒有時間接受培訓。而 48% 人認為以現時已接受的培訓，不足夠讓他應付日常的工作。

### 4. 管理層支持不足，影響服務質素

- 接近 8 成人認為管理層無法有效地為他們與其他部門溝通及解決問題，當遇到疑惑時，38% 人認為管理層毫無幫助，43% 受訪者覺得上司

缺乏承擔，令接近 8 成人擔心被市民無理投訴。

#### 5. 工作指引不切實際，指引演繹及酌情權行使欠統一標準

- 71%的受訪者認為現時社署發出的「綜合社會保障援助工作指引」不切實際，有接近 5 成半人表示無法完全跟隨部門工作指引做事。
- 86%人同意部門對工作指引沒有一套統一的演繹，超過 9 成人同意各辦事處對工作指引有不同演繹。
- 超過 8 成(81%)人認為行使酌情權的指引不清晰，有 28%人更認為社署管理層不鼓勵員工為有需要的市民推薦行使酌情權。
- 51%受訪者認同社署應增加社會保障申請及審批准則的透明度。
- 事實上，現時即使是社署社工，都無法得知社會保障部的工作指引內容，受訪者中有 68%人認為社署應該對這些工作伙伴公開工作指引，以減少誤會及善用資源。
- 超過 9 成人認為社署內部管理有一種欺善怕惡的文化。

#### 6. 同工壓力巨大，精神健康受損

- 面對沉重的工作壓力，在過去 6 個月，有近 6 成 2（61.7%）人經常或間中因工作壓力而食慾不振或暴食。
- 有 65.4%受訪者認為經常或間中因工作壓力而影響了與家人之間的關係。
- 44.3%人因工作壓力而患上情緒病，有 6.9%受訪者因工作壓力而要接受社工輔導，有 5.8%受訪者因工作壓力而要接受臨床心理治療，有 6%受訪者因工作壓力而要接受精神科治療，甚至有 13.3%受訪者因工作壓力曾萌生自殺念頭。

### 總結

香港貧窮問題嚴重，香港社會服務聯會指出近兩成家庭生活在貧窮之中，主要的公共扶貧項目都依靠社署的社會保障部執行，若保障部運作欠理想，受影響的是社會上最有需要的一群。是次調查結果可以用以下 24 字總結：**指引不清、各自演繹；欺善怕惡、缺乏承擔；不勝負荷、士氣低落**。社署社會保障部的管理、運作透明度、人手、服務質素等都極待改善。

## V. 建議

1. **制訂社會保障辦事處人均工作指標** - 社會保障辦事處自 1995 年由管理參議處進行人手需求調查後，提出了較合理的人手與個案比例。然而，多年來管方未嘗提供足夠人手處理個案，下表可作參考：

| 綜援個案及人手比例增長  |           |           |      |
|--------------|-----------|-----------|------|
|              | 1994-1995 | 2010-2011 | %    |
| 綜接受助人數增長     | 140400    | 446783    | 318% |
| 綜援支出增幅       | 34 億      | 192 億     | 564% |
| 社會保障助理職級人數增長 | 623 人     | 1124 人    | 180% |

在工作量不斷增加的情況下，保障部職系同工只有不斷無償地超時工作，往往只能犧牲工作質量，以令受助人能準時領取援助。要改善此情況，社署應該盡快制訂社會保障辦事處人均工作指標。並採取風險管理準則，在工作大量增加而未有足夠人手配套時，減省部份相對低風險工序，使員工能順利完成工作。

2. **加快招聘人手** - 因同工離職或退休而出現的空缺，部門應要加快人手招聘的工作，因為招聘需時，部門應作出前瞻性的安排，以縮短真空時間。
3. **增加社會保障服務的透明度** - 社會保障服務長期被詬病未能滿足社會的期望，其中一個重要原因是公眾與社署對現時香港社會保障角色的認知上存在不同的理解，綜合社會保障援助的功能由最初只是提供基本生活的溫飽需要而過渡至目前涵蓋生活各方面的計劃，甚至有部份人士認為是這是一種社會投資。當申請人認為領取綜援是公民權利而社署內部指引仍強調綜援只是社會最後的安全網時，衝突由此而生。我們呼籲社署在推行綜援政策的理念上，應積極與公眾溝通，達至共識，以免公眾的期望與執行的政策產生巨大落差。社會福利署應有責任針對社會的轉變而向前線員工發出合適的工作指引，俾使能在保障公帑運用得宜之餘，亦能公平對待每一受助者。
4. **統一工作指引的演繹** - 86.3% 員工同意部門對工作指引沒有一套統一的演繹，更有超過 9 成 (91.4%) 同意各辦事處對工作指引有不同演繹，正說明香港市民在有需要申請綜援時，未獲同等對待。社署有責任盡快統一演繹工作指引，讓有需要的人得到公平對待，亦使公帑用得其所。
5. **改善主管級人員的培訓** - 二級社會保障主任屬招聘職級，即使是現職社會保

障助理多年的員工有時都未能成功投考，致出現年青無經驗者領導十分熟悉制度者工作的情況，令到社會保障助理同工需要上司支援時，有求救無門的慘況。

6. **給予社會保障辦事處員工每年一星期真空/退修期** -協助社會保障辦事處員工減壓及管理手頭個案，期間社會保障辦事處員工要上培訓課程，好讓同工有機會‘充電’及更好地裝備自己，以向市民提供更有效率及更優質的服務。
7. **加強與其它部門及協作者的溝通** -接近 8 成人同意社署管理層無法有效地為保障部與其他部門溝通及解決問題。多年來，社會保障辦事處與其它的協作部門或機構，如學生資助辦事處，房屋署及醫管局等，溝通出現嚴重障礙，使社會保障助理員工的工作壓力百上加斤，更有甚者，由於現時即使社署社工亦無權參閱審批綜援的內部指引，因而令到社工未能楚說明各種申請的基本要求及作出準確的推薦，甚至令到部份個案最終未能成功取得綜援，影響個案進度。
8. 社會福利署應透過適當渠道加強與各持分者的溝通，在制訂政策及落實各項措施時，慎重考慮從使用者及前線員工的角度檢視社會保障部的服務，以制訂合理的社會保障政策，從而減少申請人與前線員工不必要的磨擦，有助舒緩前線員工之不合理工作壓力，並以提升社會保障服務質素為終極目標。

- 完 -

## 部份數據列表

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| 每天見 9 位求助人及打 18 個電話，未計家訪及其他聯絡、文書工作 |       |
| 工作量不勝負荷                            | 78%   |
| 經常無償加班                             | 61%   |
| 每月加班為時兩天半                          |       |
| 認為人手不足                             | 63%   |
| 認為士氣低落                             | 47%   |
| 無時間聆聽求助者在社保以外的需求                   | 88.5% |
| 每年兼任別人工作一個半月                       |       |
| 工作太忙而未能參加培訓                        | 80%   |
| 認為所受培訓未夠處理工作                       | 48%   |
| 認為管理層對員工毫無幫助                       | 38%   |
| 認為上司缺乏承擔                           | 43%   |
| 認為工作指引不切實際                         | 71%   |
| 不能緊跟指引辦事                           | 55%   |
| 認為酌情權行使標準不清晰                       | 81%   |
| 認為管理層不鼓勵行使酌情權                      | 28%   |
| 應向社工等工作伙伴公開綜援內部工作指引                | 68%   |
| 認同社署內部管理文化是欺善怕惡                    | 92%   |
| 六個月內曾因工作壓力而食慾受影響                   | 62%   |
| 因工作壓力而影響與家人關係                      | 65%   |
| 患情緒病                               | 44.3% |
| 要見社工接受輔導                           | 6.9%  |
| 要見臨床心理學家                           | 5.8%  |
| 要看精神科醫生                            | 6%    |

|  |        |       |
|--|--------|-------|
|  | 曾有自殺念頭 | 13.3% |
|--|--------|-------|