

香港社會服務聯會
向立法會福利事務委員會提交
對「優化整筆撥款津助制度檢討」意見書

徹底檢視「整筆撥款津助制度」的核心問題

(一) 前言

近年，不少人將「整筆撥款」制度下出現的現象，歸咎於受資助機構管理不善，要求提高社會福利署對機構的監管，但這卻令社會無法正視「整筆撥款」制度的核心問題，從而對症下藥。公眾對問責期望越來越高，業界當可理解，但如果我們未有透徹掌握「整筆撥款」制度的核心問題，純然加強對機構的監管及收窄機構靈活回應社會需要的空間，猶如藥石亂投，結果將會適得其反，以致社會福利資源的運用與推行「整筆撥款」制度的精神越走越遠，危機亦越陷越深。

香港社會服務聯會（「社聯」）認為不同持份者，包括社署、機構管理層、前線同工、社工專業及服務使用者等各方面的持分者，必須衷誠溝通，通過「優化整筆撥款津助制度檢討」，抓緊問題核心，從根本解決制度上的問題，讓業界擺脫十多年來就「整筆撥款」爭端的糾纏，能夠重新凝聚各方智慧和力量，鞏固專業團結，從而專注於服務的改善與發展，為有需要人士及整體社會謀求福祉。

「優化整筆撥款津助制度檢討」專責小組已就檢討工作釐定了八個檢討範疇。我們認為其中三個範疇是改革「整筆撥款」制度的核心議題，期望業界可作出深入討論。

(二) 改革「整筆撥款」制度的三個核心議題

2.1 「津貼及服務協議相關活動」及交叉補貼

- 鼓勵機構創新精神，開發資源解決社會問題

「整筆撥款」制度實踐十八年來，社會出現種種新問題，包括人口急速老化、精神健康問題日益嚴重、家庭悲劇之發生愈趨頻密等。政府即使每年增加用於社會福利的撥款，社會服務仍遠未能趕上服務需求的轉變。機構本著其服務社會的使命及創新精神，積極動員社會力量及開拓資源，包括來自各類型慈善基金組織、企業及個人的資助，致力推行與「整筆撥款」資助服務之目標及受助對象相符的服務，以彌補政府資助的不足。然而，政府卻將該等靈活運用資源及互補的安排視為「交叉補貼」，意指機構誤用「整筆撥款」的津助於非認可的服務，並要求機構作出複雜的計算以分攤成本。當局的此等舉措，業界認為不但加重機構的行政負擔，更嚴重的是扼殺機構銳意創新服務的意欲，窒礙社會服務專業急切回應社會需要的動力。

社聯深信市民期望機構秉承進取與創新的精神，緊貼時代之脈搏，避免固步自封於「津貼及服務協議」條文狹隘地界定的服務項目，以充分善用資源，為有需要人士提供更為多元及切合需要的服務。在「優化整筆撥款津助制度檢討」中，業界期望政府肯定機構開拓社會資源的精神，以及尊重機構在財務上享有靈活運用與調度的空間。

為避免就「交叉補貼」問題持續的爭議，本會認為社署應與業界就以下課題進行商討，包括 (i.) 「津貼及服務協議」界定服務與「協議相關活動」兩者在「服務目標」、「服務範圍」及「服務對象」的一致性之詮釋及理解；(ii.) 機構在「整筆撥款」以外獲得的資助之運用及帳目處理；及(iii.)就「協議相關活動」（泛指能促進「協議」服務目標之達成，以及有助提升服務質素及成效的活動）問責及交代措施安排，包括相關活動的「產出指標」之訂定與成效評估機制的共識等。

2.2 撥款基準和人手編制

- 正視問題核心，聚焦「撥款基準」和「人手編制」以解決員工待遇及流失問題

社福機構一直致力挽留人才，並向員工提供具吸引力的薪酬待遇，讓他們敬業樂業，以維持及不斷提升服務質素。然而，我們卻一直被一個纏繞多年的問題所困惑：社福機構為何十八年來，一直未能讓員工享有同等或相若職級公務員的待遇？為何社福界員工長期持續地流失？

要回應這些問題，社聯認為必須將討論聚焦於「整筆撥款制度」最根本的問題，即撥款基準（人手編制薪級表中位數）是否足以應付今天資助機構的薪酬支出？

我們認為十八年前的制度構想，並未有考慮以下的處境：

- i. 不少服務要應付複雜多變的社會問題，當局卻從未檢討相關人手編制，致使機構不得不額外增聘人手，以應付日益沉重的服務需求，導致原應用於改善員工薪酬的資源被迫遭到攤薄。
- ii. 機構面對人力資源短缺問題，輔助醫療職系及前線護理人員經常存在一至兩成的空缺，機構往往需要付出更高的薪酬成本，才能吸引人才。
- iii. 根據現時的編制，六成社工編制均屬於助理職級（文憑社工），但面對複雜的社會問題，機構往往需要聘用具學位資歷的社工填補文憑社工的職位（超過六成的現職社工均具學位資歷），而具有較高學歷的人員對薪酬期望自然較高，而長期處於與其學歷不相稱的層位，確實難以讓他們安於較初級的崗位。
- iv. 社會問題日趨複雜，機構需要更多資深員工和督導人員處理嚴重個案；但於目前的人手編制下，機構根本沒有資源應付有關需要。

- v. 在「整筆撥款制度」下，政府原認為機構可透過新增服務，從而「沖淡」舊有服務成本上升的問題（例如「員工按年資增薪」的因素）。然而，多年來，政府推出不少新服務時，均引入「服務競投」及「資源增值」等措施，以及透過「有時限項目計劃」的撥款模式資助服務，致令機構必須設法減低成本，「沖淡」效果亦難以發揮；導致新增服務反有可能加重機構的財務壓力。
- vi. 社署以公務員條件大量招聘社工，而醫院管理局亦以優厚的條件吸引人才（例如在基本薪酬之上另加現金津貼以聘用輔助醫護人員）。相比而言，機構由於礙於「中位工資撥款基準」的限制，在人才競爭方面明顯處於弱勢，更加劇員工流失的問題。
- vii. 近年來，社會對機構的問責性及監管程度之要求大為提高，無可避免地增加了機構的行政負擔及營運成本。然而，當局從未有按實際需要回應機構工作量的遽增，從而增加改善給予機構中央行政的資助，令機構被迫削減資源，面對的愈來愈不利的經運環境，可說是捉襟見肘。

面對上述種種挑戰，我們認為必須從「撥款基準」和「人手編制」兩方面進行徹底的改革，否則社福界員工長期關心的薪酬待遇問題，根本無法解決，員工亦無從安心工作，而纏擾多年的管員矛盾亦無可能消除。改善人手編制、提高薪酬撥款基準、增加學位社工在編制中的比例，以及編制中資深和督導人員的數目、優化中央行政人員的編制、取消對「價格因素」的考慮之服務競投制度、將「具時限性的項目計劃」改為常規化等等，均是「整筆撥款」制度改革的方向。社聯希望未來兩年，各方面持份者就上述課題，能作出更深入的探討。

2.3 透明度和對公眾負責

- 通過能力建設和經驗分享，提升機構管理能力及董事管治水平，發揮民間力量

社聯認同資助機構必須對社會負責，而政府理應具備監管的角色，確保公共資源妥善運用和管理。然而，「整筆撥款」制度的原意是讓機構具靈活空間，因此在政府監管與機構自主之間必須有所平衡。社署若然「每事過問」，機構靈活調動資源以滿足社會需要的空間，自然大為縮減。

事實上，不少機構近年一直努力提升在人事、財務及服務質素管理等方面的制度，同時吸納社會賢達參與機構管治，以發揮監察機構的重要功能。社聯相信通過機構管治能力的提升，以及機構之間的經驗分享，定能提升機構在管治及行政管理方面的能力。當機構需要向公眾負責，並獲得不同持份者的監督及支持，當局大可安心讓民間社會發揮其最大的功能。

(三) 總結

未來兩年的「整筆撥款津助制度」是一個難能可貴的契機，讓整個業界，包括社署、機構管理層、前線同工、社工專業、服務使用者得以共同檢視該津助制度十八年來走過的道路。本港公營社會服務發展，正面臨一個我們不能忽視的危機，而過往纏訟多年的擾攘，實已耗費頗多應用於服務發展的寶貴時間，而受損害者，乃是極待我們幫助的不同群體。因此，本會籲請各方面必須刻不容緩地把握時機，彼此放下與無助於解決問題的爭議及歧見，聚焦問題核心以共同尋求解決方法。

(完)