

香港家庭福利會

就 立法會福利事務委員會

5月14日「優化整筆撥款津助制度檢討」公聽會提交的
意見書

1 前言

香港家庭福利會(家福會)乃本港主要提供家庭服務的非牟利福利機構，於1949年正式成立，本著「以家為本」的服務理念，致力為香港不同階層的家庭及其成員提供一站式高質素的專業社會服務。本會積極與官、商、專、民及媒體各界協作，推動和諧家庭關係，共建互相關愛的社會。

本會是社會福利署整筆撥款津助制度下165間受津助機構之一，主要服務範圍包括綜合家庭服務、綜合青少年服務、長者及社區支援服務、兒童照顧服務及特別服務項目等，服務形式及種類配合社會所需與時並進。

家福會超過八成的經費，是由整筆撥款及相關津助支持，所以我們對今次檢討有重大期望及關注。藉著今次公聽會，希望從分享我們的實戰經驗，去指出制度的三種謬誤、三個陷阱，期望在兩年的檢討中予以正視。

撥款資源上的三個謬誤

謬誤一：以薪級中位數作為撥款基準便足夠的謬誤

謬誤二：有盈餘，有儲備等於撥款足夠的謬誤

謬誤三：有新服務，便有空間在資源上「拉下補上」的謬誤

制度讓機構落於三個陷阱

陷阱一：鼓勵機構多方合作，拓展福利融資的陷阱

陷阱二：讓機構靈活調配資源，應付社會不斷轉變的需要的陷阱

陷阱三：提升機構自主管治，加強管治管理職能的陷阱

2 謬誤一：以認可職位的薪級中位數作為撥款基準的謬誤：

當年在訂定以薪級中位數作為計算基準，政府的說法是「拉勻」全部機構實報實銷的「定影開支」來計，業界從來沒有超出中位數計算的「撥款基準」，所以中位數已足夠的。**重點是「拉勻」二字！**即是說有一些機構的實質支出是高於中位數，而另一些是低於中位數。當年百多個受津助機構中，約有三份之一（75間）是已超出中位數。不幸地家福會便是其中一間機構，主要原因是我們的服務集中在個案工作上，絕大部分人手是資深社工，而當時員工薪酬已在薪級中位數以上。換句話說，本會一旦轉制後，要面對經常性每年一千七百多萬元的不敷之數，並面對由所謂高於中位數的撥款水平，被社署逐年扣減撥款2%，直至

回落到基準撥款額內。本會當年竟然因為有能力保留資深員工，而被懲罰削減撥款，所以我們遲至 2002 年才無奈加入整筆撥款津助制度中。

十多年來，政府仍可聲稱中位數撥款是足夠，因為業界整體有「巨額」儲備。須知道整筆撥款津助制度中並不容許負儲備，除非機構有身家豐厚的財神負責包底，否則機構只能「睇餸食飯」，力求不可出現結構性虧損，又或虧損的幅度能在儲備的支付範圍內。政府俾錢多，機構不可能用更多；**撥款足夠～自然是個自我應驗（self-fulfilling）的必然結果罷！**

訴求： 上調撥款基準，撤銷資源封頂。在檢討如何優化制度時，需考慮受津助機構的多元性，而非一刀切無視機構規模、背景、服務性質、財務承擔等因素。

3 **謬誤二：有盈餘，有儲備等於撥款足夠的謬誤：**

本會有盈餘，有儲備，是否就等於撥款已足夠？如上所述，當年本會一方面要面對巨額赤字估算，另一方面又不想裁員，我們需要徹底改變以往依從社署的人力編制及薪酬架構。我們在三年過渡期內大幅度重整人力及薪酬架構，全體同事無奈跟政府薪級表脫鉤，將年度開支逐年減省壓縮回基準撥款額內。這樣的背景下，無論如何壓縮，我們的開支自然是非常貼近基準撥款額。就以近幾年來說，在正常人力設置下，機構都是在赤字預算下營運。然而，為何機構仍有盈餘，有儲備？原因是過去幾年出現年度的盈餘，都是因為有職位空缺而用剩錢而出現的非穩定盈餘。這種由空缺而造成的盈餘，只能視作「短錢」。況且份額只是很細，約相等於有一百元只用剩兩三元，無法倚賴作長遠開支承擔，即是所謂「**短錢不能作長錢用**」。縱使看起來是年年有盈餘，又未能投放在長遠薪酬開支上，

形成儲備。由於**社署不會承擔任何負儲備**，機構在必需維持正儲備的情況下，在儲備運用上只會謹慎投放資源在短中期的有時限薪津措施中，難以在變數多的營運環境中，作出長遠開支承擔。

據我所知，不少機構仍需負責大量「定影員工」的薪酬開支。須知社署每年的撥款只包括因公務員薪酬調整而增加的數額，但「定影員工」在中位數以上的增薪，完全是在已封頂的撥款內，所謂「閣下自理」，所以機構需靠儲備支付已超越中位數的員工開支。假設當年定影員工是 20 多 30 歲，17 年後的今天仍未夠 50 歲，距離退休十多二十年，負責的機構必需預留儲備作這長遠承擔。

訴求： 在檢視業界盈虧情況及儲備狀況時，理解業界作長遠薪津承擔的困局，

研究如何讓機構有能力負責員工長遠薪酬開支下，釋放整體儲備的方案，甚或重新審視政府所承擔的角色。

4 謬誤三：有新服務，便有空間在資源上「拉下補上」的謬誤

當年政策中有一個假設，就是機構在面對員工因年資漸增令開支超越中位數撥款的困難，可以透過增添新服務，因聘用年資比較淺及低於中位數的員工，以達到資源上的「拉下補上」。

現實中，這個假設只是局部成立。過去在加強既有服務(例如所謂原址擴充 In-situ Expansion)的情況中，若社署是以新增人手來計算，上述假設尚可成立(例如：加強學校社工比例，由一校一加至一校 1.2 社工等)。可是社署同時也在整筆撥款津助的服務上，引入競爭性投標制度(例如：競投綜合家庭服務中心)。雖然不比競價投標差，但在定價投標制度下，機構自然需在服務質素方面競爭，而社福服務的質素，往往倚賴人手的量與質。因此，縱使成功投得新服務，機構大多盡用定價的資源，已經沒有「水位」去拉下補上。(註：在此只集中點出投標制在整筆撥款津助制度上的效應，而整個業界的服務投標問題是另一個更複雜的議題，宜分開處理。)此外，社署不少新增服務並非以整筆撥款津助方式批出，而是採用合約制，可供整筆撥款津助範圍「拉下補上」的資源有限，更遑論幫助到未能投得服務的機構。

訴求： 檢討整筆撥款津助制度時，需檢視撥款的長遠可持續性，不能仍假設靠新服務減輕機構面對員工增薪的負擔。徹底檢討競爭性投標制度，是否適用於整筆撥款津助的服務上。

5 陷阱一：鼓勵機構多方合作，拓展福利融資的陷阱

福利諮詢委員會亦於 2010 年提出「香港社會福利的長遠規劃」諮詢文件，當中提及政府以「關懷社會、投資社會」為使命，並就福利融資，朝著可持續發展方向，鼓勵商界，社會服務機構，及社會企業參與社會服務。致力發展服務和先導計劃去填補服務空隙，從來是許多社福機構的使命和堅持。所以，本會除了提供社署津助服務外，也會引入其他資源去提供服務，滿足需要，包括：其他政府部門、公益金、慈善團體、商業機構、私人捐助等，而這些服務的目標及對象大多與社署資助服務相同。例如我們在綜合家庭服務中心內，特別針對離異男士，或弱勢家庭的兒童，申請不同基金資助做專項服務，實際是引入更多資源在福利服務上「做大個餅」，讓更多市民受惠。此外，由於不少機構推動創新服務，政府經已或打算納入恆常資助服務內，例如本會的二十多年前試驗的緊急寄養服務，已成為恆常的寄養服務；我們參與推動離異家庭服務，也促成親子探視中心的成立，以致最近恆常化的共享親職支援中心；我們也積極在校園推廣朋輩調解服務，希望在中小學校園抗衡欺凌。這類型的創新工作，統統都是借助非政府的資助得以推行。

可惜原來這是個陷阱，機構愈成功引入非整筆撥款的資源，便愈被詬病為挪用公帑補貼非津助服務，甚至被要求攤分成本。這種狹窄地斟酌機構在整筆撥款津助以外的收入，而簡單結論為「以整筆撥款津助補貼自負盈虧活動」，似乎忽略了以宏觀角度看待資源互補，也忽視了當中產生的協同效應對社福可持續發展的貢獻。

訴求： 在檢視財務管理上，避免以微觀的技術去規範宏觀的社福融資策略，反而應該去建立可促進社福服務可持續發展的制度。

6 陷阱二：讓機構靈活調配資源，「應付社會不斷轉變的需要」的陷阱

整筆撥款津助制度的推行，同步也出現由下而上的所謂福利規劃。在社會狀況變化不太大的情況下，本來這是造就機構能提供更貼地更有效益的服務。業界一方面向政府爭取新服務資源的同時，另一方面已能透過調撥資源作出迅速的回應，這原本就是非政府機構的倡議先導的角色。我們多年來倚賴同事的專業判斷，以善用資源的角度去訂立適切的服務人手編制。例如面對服務需求的飆升，我們在長者家居照顧服務增加人手，照顧愈來愈多的居家長者需要。面對家庭問題的複雜化，我們也在綜合家庭服務中心，增加學位社工崗位的比例。為減省專業社工的行政工作，也新開設不同的支援人員職位，如人力資源主任幫忙打點前線護理同事招聘以致職安健事宜；活動工作員幫忙支援活動，讓社工更好聚焦於專業職務上。另一方面也為提升及維護專業水平，增設社會工作顧問崗位，專責提供專業上的品質維護及發展。這都是整筆撥款津助制度賦予本會專業自主的空間及靈活性，得以善用公帑來服務市民大眾。

可惜在缺乏與時並進的福利規劃下，這種靈活調配變成服務包底的陷阱，是一個無底深潭。當社會急速高齡化，長者家居照顧服務卻超過十年原封不動，是否仍只津助文憑社工崗位，去應付大量獨居雙老長期病患認知障礙情緒抑鬱社交隱蔽長者？當房屋需要成為政府的頭號問題時，是否仍只靠疲於奔命的綜合家庭服務中心社工去幫人上樓調遷？機構愈是有意為前線服務的質與量加碼，愈是會把僅有的資源攤薄，造成無法為同事的薪津加碼。「賣花姑娘插竹葉」，也許道出本會的困境。

訴求： 今次檢討必需急切正視資源封頂，服務包底的問題，全面提升人手編制，包括增加前線學位社工崗位比例，支援人員，資深及督導人員，中央行政，而不是單靠機構在有限資源中左緊右絀地調配。

7 陷阱三：提升機構自主，加強管治及管理職能的陷阱

推行整筆撥款津助制度的目的：「在於提高效率和成效、改善服務質素、鼓勵創新、加強問責及提供彈性，務求以最具成本效益的方式調配資源，應付社會不斷轉變的需要」。由傳統津助制度改革至整筆撥款津助制度，其背後的重要精神包括提升機構的問責、自主及管治，希望機構更大發揮公帑的效能。傳統津助制度下，受津助機構無需自行設立人事機制，所謂「做又三十六，唔做又三十六」，監管事宜也是由社署執行。轉制十多年來，本會努力在機構能力建設方面下功夫，包括以效績表現取代論資排輩的薪酬調整及人事升遷；設立超越薪級中位數的高級社工職位，以鼓勵上流動力及保留資深人才；設立工程組協助單位的裝修工程，內部稽核組加強服務表現監察及風險管理等等。隨著公眾對管治問責的意識提高，機構亦需調動資源去提升行政管理工作，包括人事財務系統化，建立風險管理及危機處理制度等等。

在封頂的資源下，以膨脹的人力去照顧包底的服務及機構的良好管治，同時亦要顧及員工的合理增薪，任何巧婦也難為。當本會在中位數撥款的有限空間下，

限米煮限飯，縱使努力善用資源去突破舊有的局限，營造更健康的管治及管理環境，但當員工（甚至最近政府的審計報告）以社署的薪酬待遇作為一個評定機構是否善待員工的標準，我們只會是不合格。社署是市場上提供家庭服務的最大僱主，而這個僱主不被限在基準撥款內，員工薪酬可達公務員薪級表頂點，以致其在吸納人才上，有超然的優勢，亦在社福人力市場上，立了一個高攀不來的市場指標。對於我們，以至業界來說，人才流失，又或部分員工的士氣低落，跟這「同工不同酬」現象不無關係。

實施整筆撥款津助制度十多年來，制度的目的（提高效率 and 成效、改善服務質素、鼓勵創新、加強問責及提供彈性，務求以最具成本效益的方式調配資源，應付社會不斷轉變的需要），已在社會政治經濟環境，公眾期望，及福利服務營運生態的轉變下，受到不斷的衝擊。機構愈是努力實踐制度目的，愈是感到寸步難行。

訴求： 在「優化」的命題下，期望重新檢視制度背後的政策目標，在當今大環境中的實踐意義，以及往後對長遠福利發展的影響。特別是不單要針對制度衍生的種種問題對症下藥，亦需檢視制度在業界創出的正面果效。在治理問題的同時，也避免窒礙，甚至需促進正面果效的發揮，為這個影響重大的制度去蕪存菁。

香港家庭福利會
企業營運總監
盧嘉洛

2018年5月11日