

徹底改革津助制度已刻不容緩！

基督教香港信義會社會服務部

2018年5月14日交立法會福利事務委員會意見書

「整筆撥款」的「政策陷阱」已淹沒初衷

社會福利署的網頁是如此形容「整筆撥款津助制度」：「整筆撥款津助制度著重提高效率和成效、改善質素、鼓勵創新、加強問責和提供彈性，目標是以最符合成本效益的方式調配資源，以應付社會不斷轉變的需要。」¹；但在「整筆撥款」18年的實踐中，卻反見機構在維持有質素的服務，準確回應社會需求上，越來越舉步為難。

這是因在「給予彈性與機構自主」的外衣下，埋下了「政策陷阱」。

「政策陷阱」之以中點薪金計算撥款基準

社會福利服務是一個人力密集的專業，薪酬往往是構成服務支出的主要部份；由於一方面「整筆撥款」以「中點薪金」的原則，提供津助予社福機構，而機構需自行處理收支盈餘與虧損；另一方面，社會服務主要是以弱勢群體的基本需要為核心，不可能、亦不應該以任何高昂的收費去賺取營運開支，更不可能以收支不平衡而關閉服務；所以，為了要有穩健的財政，社福機構在所謂「自主」下，其實沒有什麼選擇，只能透過不同的開源節流方法，留下一筆儲備，應對可能出現的危機；但如上所述，作為以弱勢群體為主要對象的服務，機構不可能大規模開源，卻只能夠削減薪酬，或減少人手。

這無奈的選擇，使不少社福機構出現管理層與員工的矛盾及緊張關係，團隊及士氣受影響，亦令服務質素受威脅。

「政策陷阱」之保留儲備與年度盈虧

「整筆撥款」容許受津助機構保留不多於年度營運開支 25%的儲備，以自行決定如何用於日後的服務協議或協議相關服務。

如上段所述，機構的儲備，往往關係著人力的開支。在現行的「整筆撥款」制度下，當社福機構員工的年資較淺時，盈餘便會出現；但除非社福機構員工流失嚴重，否則過了一段時間，資深員工較高的薪酬自然會令年度收支呈現虧損；因此，不少社福機構都要留下「保留儲備」不用，以備「日後需要」，但卻因而要背上「屯積儲備」的惡名；但當機構開始運用儲備，無論是用以改善服務，抑或應付較大的薪津支出，卻又被指連年虧損，需被「關注」。

「政策陷阱」之「鼓勵創新先導」

18 年前政府推出「整筆撥款」，說是為了改善被指為僵化的政策與煩瑣的行政；另一方面，更是為了賦予社福機構更大的彈性，以鼓勵創新先導，讓社會服

¹ https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_ngo/page_subventions/sub_modesofsub/id_lsgmanualc/

務更能照顧居民需要；但實踐上，卻成為另一陷阱！

一方面，現時大部份的服務協議，是訂定於 18 年前，今天不少的社會需要，固然不一定完全符合協議；但政府又對所謂「協議相關服務」，欠缺準則，甚至以極為狹窄的方法詮釋。於是，當機構運用彈性，推展服務以配合社會新出現的需要時，卻招來「交叉津貼」²的批評。更甚的是，現津助制度缺乏服務規劃，及可讓成功的「創新計劃」變成恆常服務的機制，使這些已實證有效的「創新服務」，成為機構的「財政負累」、員工的額外工作承擔；當機構缺乏額外資源推行時，更會「無疾而終」，造成投已投入資源的浪費，社會需要不能得到滿足的源頭。

出路：徹底改革津助制度

「整筆撥款」推行了 18 年，造成部門、機構與員工不少矛盾，自然亦影響了服務發展及質素；問題的根源在於制度本身的「政策陷阱」，而非管理措施。；面對日益複雜的社會需要，我們必須徹底改革現時的津助制度，而非只作小修小補。

改革後的制度，要滿足下列的條件：

1. 保障員工的薪酬，這既是政府及僱主的基本責任，也讓社福界有穩定的人力、良好的士氣；
2. 建立有效的服務檢討與規劃機制，定期檢討服務協議，使能追上社會變化，滿足新需要及持續改善服務；
3. 具備鼓勵及維持創新服務的元素，如設立「社福創新基金」，支援機構多走一步，快速回應服務需要，並讓證實有效的「創新服務」得以正式成為受資助服務；
4. 增強對服務機構之中央支援資源，如總辦事處開支、職員進修等。

²所謂「交叉津貼」就是「以整筆撥款津助補貼非協議相關服務」，及「審計署署長第六十九號報告書」提及的「非政府機構總裁薪酬及總辦事處經常開支」的問題。