

整筆撥款衍生帶病社福生態；須徹底改革讓社會服務走正道

資深服務督導/管理人 林錦利
14/5/2018 立法會發言稿

本人是資深服務督導，亦是管理層的一員，經歷社會福利資助制度的舊制與新制。18年來，見證整筆撥款政策（LSG）的一些根本性問題，政策當初可能出於良好的願望，但事與願違，這些年來 LSG 已衍生帶病的社福生態！

盼望當局能持開放態度，耐心聆聽業界聲音，把握時機徹底改革整筆撥款制度，穩住業界服務團隊，讓社會服務走在正確的道路上，專注做好服務市民的工作。

1. 壓抑員工薪酬待遇 同工不同酬 造成長期矛盾

1.1 薪酬制度「七國咁亂」 一國N制

整筆撥款實施後，已震散原有的薪酬制度。現時「一國N制」，各大小機構自行製訂薪酬架構，員工全無議價能力，只能被動無奈的接受，漸漸已形成一個帶病的業界生態，常見的問題包括：

- 大部分職位合約化、時限化；
- **社福生態扭曲，有工作經驗、有年資的員工成為負資產，未獲善用和尊重。**
轉工被壓價，大部份只認兩三年，全不認可亦有，轉工動輒會被減薪千元或更多。想有新視野新發展，兩三年要成功轉職是潛規則，其後年資多等同轉工薪金只減不加；更嚴重者，是根本不會獲僱主考慮，年資成為負資產。除非升職，轉工成為奢侈的考慮，必須三思（有別於過去，工作一段時間轉工以增長經驗、擴闊視野是正常的專業成長，跨機構的人才流動互換也屬正常）；
- **機構要招攬人才同樣受到掣肘，管理人員常有控制/壓抑財務的考慮**
- 為節約薪酬開支或資源增值增加職務，包括籌款、服務競投及兼顧更多服務單位等，不少機構拉薄督導人手比例
- 業界普遍採用限制年資認可的聘用政策，傾向聘請更多年資較淺的員工，比例失衡，對服務質素帶來負面影響

1.2 資助撥款水平其實足夠認可頂薪點 VS 中薪點封頂合理化？

2000年，當局著力推動整筆撥款的時候曾經指出，推行 LSG 非減少福利服務承擔，而經檢視多年的狀況，業界的支出水平以中薪點(mid point)作平均撥款額是足以支付同等水平的員工薪酬的，即表面上並沒有要求機構將員工薪酬壓抑至中薪點封頂，奈何幾乎所有機構都不約而同地以中級點封頂，突顯同工不同酬的現象，當中自有機構憂慮難以持家的難處。

推行整筆過撥款前，業界有一致的薪級點，跨機構可攜年資轉職，亦與社署同職級員工看齊。2000年推行整筆過撥款後，舊制員工為「定影員工」，新制員工普遍只獲中薪點作頂薪，差距甚大。當局指「中薪點」撥款水平足夠，以「拉上補下」的方式，將未達中薪點的同工所餘的撥款，補貼高年資員工的薪酬。但現實裡，定影員工與新制員工、社署與非社署同工不同酬，造成分化與長期矛盾，人才亦流向社署、醫管局及待遇略佳的機構，小型機構比以前更難招攬人才。

1.3 社署與資助機構員工 工作量與要求有多大分別？

反觀公共醫療與教育界，他們的薪酬制度或仍有不完善的地方，卻仍遠遠優於社福界。舉例來說，官校與津校常額教師基本能達至同工同酬，而 LSG 却直接間接地把社福薪酬中薪點封頂正常化。醫療、教育、社會服務均為重要的社會基建，理應公平對待，當局為何厚此薄彼？難道社福人良善可欺！？

2. 儲備的迷思

2.1 資助機構需要高達 2 至 6 個月總薪酬儲備？

審計報告指出，至 2017 年 3 月 31 日，業界總儲備累計 47 億（當中包括 12 億強積金專用款）。

LSG 最大的賣點是機構有自主及彈性運用資源，但若這種彈性是透過高度控制、壓抑員工薪酬換取得來，這彈性自主豈不是由員工找數！？又或機構希望運用資源進行服務創新，管理人就要負上欺壓員工或交叉補貼的罪名！試問這是什麼彈性和自主呢？只有陷他們於不義，令機構主管幾面不是人，可說是僱員、僱主、社福生態和服務都輸！

正如本人在其他 LSG 論壇提及，大部份受資助職位由政府撥款資助出糧，庫房非常穩定的撥款給各機構，試問需要突發性一次過支付所有員工整個月薪酬會在什麼情況下發生？這可能等同整個特區政府陷於癱瘓狀態，實質機會率有多大呢？再者，資助撥款亦不能交叉補貼非資助員工的薪酬，實無法解釋大量儲備用來作什麼用途。

前直資學校議會主席談及儲備時指出，學校需要儲備主要是用於緊急維修等特發性用途，至於老師薪酬無需顧慮，並定期由政府撥款支付；恆常營運需要流動現金還是可以理解的，卻並不需要大量儲備。受資助福利機構的員工薪酬狀況相近，那麼為何福利機構一直相信(迷信)需要儲備最少兩個月、甚或高達 6 個月的總薪酬呢？這可是未經透徹考量和論述的一個假象，卻被沿用多年，從善用公帑的角度看，是一筆冤枉儲備呢！

然而，政策既強調機構需要自行承擔資源管理的責任和風險，就往往令機構受困於安全係數極高的枷鎖籠牢裏。

2.2 如何更有效管理及善用資源

大部份機構只是呆滯地扣起儲備，不懂得投資，也有很多條款限制機構不能投資，導致白白浪費公帑。大筆儲備等於善用資源？有否更具效益的方法？拋磚引玉，例如當局可否考慮以中央資金池方式管理，由金管局代理，類似施政報告推出的中產長者年金投資計劃(保證回報通脹加 1%)，即使作保守投資，也不至於像過去多年不斷貶值的呆儲備。以業界共 47 億儲備計，假設每年回報 2%，10 年累計有不少於 10 億的增長。

3. 整筆撥款 等於無限包底？

3.1 服務規劃機制、時間表欠奉

整筆撥款推行 18 年以來，其中最為人詬病的，就是服務發展見步行步，沒有整全的規劃，服務規劃的機制及時間表欠奉，偶有零散、執漏補罅式的改善措施，形成惡性循環。以安老服務計劃（ESPP）為例，流於政府主導，最後亦只粗略列出一些短中長期措施，卻未有具體的落實時間表和服務名額推算。

雖然個別服務項目偶有增加少量人手，現時的服務配套基本上沿用多年，未有因應時勢而更新，試問 18 年前的服務與資源規劃停滯不前，能配合今天的社會需要嗎？這包括人手配套、場地配套、服務需求量和服務理念與方法的革新等等。

3.2 津助及服務協議（FSA）的迷思

對於社會服務營運者而言，「彈性」、「自主」 是整筆撥款最大的好處。自 2000 年推行 LSG 以來，各機構努力生存，積極做好服務，主動填補服務縫隙，自覺不自覺的「做多左」。自從 2017 年審計報告發表後，各機構面對交叉補貼的質疑，有建議把定義盡量拉闊。諷刺的是，大家似乎非常投入去解決整筆撥款所衍生的各種問題，但這是良策嗎？

政府和業界必須再思，多做就是有益嗎？即使出於良好意願去填補服務縫隙，各服務單位應該無限包底嗎？這會帶來什麼代價？

舉例來說，一些服務單位的個案數字達到指標的兩倍或以上！這對關顧個案有幫助嗎？是否因而製造更多計時炸彈？前線員工百上加斤，身心俱疲，這些「支出」是否應計算在內？抑或需設定合乎情理的界限，這包括服務地區、對象、需要和目標的界定等等。

4. 服務競投 — 整筆撥款的雙生兒

4.1 公開競投這玩意的遊戲規則

2000 年以後，政府透過公開競投（Open Bidding）分配服務單位予各機構，可說是孖胎，很多項目亦以 LSG 模式運作。表像看來，各機構積極參與公開競投，其中以較具規模的機構更為明顯，他們亦較有競爭優勢，獲得營辦權的機會較高。

有參與過公開競投的業界朋友都知道這個習作是如何進行的。各機構都派出精兵，其中包括高級的主管人員，組成最少 3 至 5 人的專責小組，接近閉關 2 至 4 星期撰寫計劃書及進行相關的籌備 與聯繫工作等等，期間甚至需要通宵工作。

為了爭取勝出的機會，各機構都會各出奇謀，想盡辦法，將最好的條件放進計劃書，做到「多快好省靚又正」，亦會主動贈送增值服務或資源，加大服務數字、壓低服務收費等。例如，已有幾間合約院舍的收費低於院舍券的基本水平，機構之間要繼續惡性競爭「鬥爛市」才可編配服務麼？大家必須要問一問，往後的代價是什麼？前線團隊會累透嗎？

4.2 公開競投的總成本應怎樣計

以下是一個試算，讓大家明白每一項投標的業界成本

4人 x 15日 x 25份標書 = 1500 工作天

這等同一隊小型優質隊伍約3年的前線服務人力投放(2-4人，視乎職級)

假若一年整個業界有4項投票，就是4隊優質服務隊伍的服務成本，另一些大型項目的人力成本更大。須知道每一次公開競投，只會有1間機構獲得營辦權，換言之，其餘24個標書的人力成本都付諸東流。

還有一些隱性成本值得業界和市民注意，其中包括：

機構之間競爭風氣盛行，潛規則是好東西是「商業秘密」，過往的友善與知識共享也多了顧慮。此外，小型機構甚少能有機會獲批服務營辦權，資源與發展空間的貧富懸殊更為明顯，甚或威脅他們的生存。

機構送出各項增值服務，即營運團隊需要付出更大更多，包括質與量的輸出，甚至資源補貼，前線服務隊伍只能努力按標書定好的指標執行。此外，收費（例如院舍每月服務費）壓得過低，導致直接或間接影響人手比例、人手的穩定性與服務質素。試問這種種現象，市民和服務使用者（尤以弱勢群體而言）有知情權嗎？未來，公開競投是唯一可行方法嗎？服務規劃與分配服務資源應往哪個方向走？

5. 建議及總結

社福生態生病了！

政策制定者責無旁貸，整筆撥款必須進行徹底改革，理順各種問題和矛盾，業界才可專注做好服務市民大眾的工作，其中包括：

5.1 制定可持續及公平的薪酬架構：

同工同酬，並與社會福利署/業界跨單位同等職級採用一致的薪級點，員工轉職其年資可轉移及獲認可；

5.2 制定認可編制，確保各服務單位投放足夠人力提供服務；

5.3 建立有效、可持續的規劃機制，與時並進，持續改善服務，回應社會需要；

5.4 設立社會服務創新基金，鼓勵業界創新；

5.5 加強支援小型機構/具獨特性的機構；

5.6 徹底檢討公開競投政策，建立有效公平的方式分配服務；

5.7 加強向員工、服務使用者及各持份者發放訊息，增加透明度；設立渠道，加強員工及持份者在服務規劃與資源運等政策製訂過程的參與。