

香港政府華員會

社會保障助理分會

有關人手不足令社會保障服務質素下降

本會是香港政府華員會屬下的社會保障助理分會。由於本職系長期受到人手不足的困擾，雖經本會屢次向管方反映，惟情況未獲管方正視。以現時本職系約 901 同工，需處理社會保障計劃下共 78 萬多宗個案。在 1999/2000 年度，社會保障計劃總開支共 210 億元。即平均每名員工需處理 866 宗個案，而每名員工經調查後批核出的金額每年平均為 2300 萬元。社會保障助理職系的具體工作情況請參閱附件一。

近年，不少市民意識到，社會保障計劃的金額急升會造成政府沉重負擔。而部門亦推出一連串的收緊綜援政策，以協助現時的個案受助人重新自力更生。雖然部門時常向外強調，在最近數年本職系已增加了不少人手，但部門卻沒有同時指出這數年間的個案數字，以倍數上升。增加的人手根本不足以應付新增的個案。嚴重的人手短缺情況，已使公眾利益受到影響。

公帑流失

根據審計署在 99 年 4 月發表的報告中指出，社會福利署未能有效遏阻欺詐及濫用綜援個案。估計在 97 至 98 年度，社會福利署向受助人超支達 8000 萬元。

事實上，不少市民亦認為欺詐及濫用綜援的情況存在；而社會福利署亦承認實際存在的欺詐個案，可能遠比現時所揭發的為多。

雖然部門已因應情況，訂定了一系列的措施以減少公帑流失，但卻沒有提供足夠的人手支援；在欠缺超過 30% 人手的情況下，新計劃根本不能達到預期目標。

服務倒退

由於人手長期不足，署方內部指引已將過往需於 14 日完成綜援新申請個案的指標延至 21 日。

雖然本職系同工已長時間於辦公時間後仍留於辦事處作無償超時工作，但個案亦已無可避免地累積。在 99 年 11 月份，積壓綜援新申請個案達 5272 宗。

由於未能解決本職系內高級社會保障助理的人手短缺問題，署方於 1.6.99 起將調查單身人士新申請綜援個案工作，轉交給社會保障助理處理。處理綜援新申請個案，一向為本職系資深的高級社會保障助理的職責。由於處理新申請的個案非常複雜（調查申請人有否其他資源維持生活，查核資產狀況；主動探討申請人有否額外需要，如申請慈善基金及體恤安置等），絕非剛入職的社會保障助理所能勝任。為確保提供高質素服務予市民，亦為了避免公帑被濫用，我們堅決反對繼續由社會保障助理處理新申請綜援個案。事實上，不少社會保障助理極憂慮由於經驗不足而致公帑被濫發。除此以外，若日後他們需因此而承受紀律處分，亦對該等同事極端不公平。

誤導公眾

「自力更生支援計劃」下的積極就業援助計劃為大眾繪畫出美麗的藍圖，該計劃強調在協助受助人的過程中，採用一對一服務方式，由積極就業協調主任（本職系的高級社會保障助理）提供個人服務，照顧他們的需要及提供有關求職資料和輔導，包括

- 1) 找出就業的障礙
- 2) 取得最新的勞工市場資料及工資統計數字
- 3) 了解合適的就業／培訓機會
- 4) 擬定和落實適當的求職計劃
- 5) 將需要輔導的受助人轉介予專業社工

此外，積極就業協調主任亦需安排受助人擔任社區工作。同時，監察受助人有否履行求職及出席社區工作的責任。如受助人沒有合適理由而拒絕履行上述責任，積極就業協調主任便需安排停止發放綜援資助。

由於積極就業援助計劃是一個根據受助人個別情況提供以人為本的服務，因此，前線員工需與受助人保持密切接觸。在每兩星期一次的工作計劃進度面談時，積極就業協調主任需與受助人檢討尋找工作的方法，務求協助受助人盡快重投社會。

截至 99 年 11 月份止，綜援失業個案共有 27639 宗，而社署共額外開設 49 名高級社會保障助理以推行「自力更生支援計劃」。我們嘗試以簡單公式計算如下：

每名員工每年共有 1893 工時，共 49 名員工，即

$$\frac{1893 \times 49}{27639} = \text{每宗個案每年共獲 3.356 小時的服務}$$

每名受助人除了最初加入積極就業援助計劃時有一次詳細的會面外，每月亦需出席兩次工作計劃進度面談。即每年共需最少面見 24 次。如每次面見祇得 8 分鐘，如何體現積極就業援助計劃的意義？怎樣協助受助人找尋工作？

士氣低落

由於長期人手不足，現時的社會保障服務明顯未能達到公眾人士預期的水平。不少申請人抱怨社會保障辦事處的同事在會面時未能詳細了解他們的需要。作為前線工作者，我們當然明白受助人需要更多的關懷及了解。奈何面對不絕的等候人龍，我們每天均被迫作出令己難過的抉擇。因為我們明白如在某一申請人身上花上多一點的時間，即意味可能會令其他申請人斷糧。事實上，為避免受助人受斷炊之苦，本職系員工已貢獻了大量的私人時間於辦公時間外在辦公室作無償超時工作，以維持基本服務。

由於人手問題長期沒有改善，即使同工如何努力，仍無法扭轉形勢，在付出百份之二百努力之餘，同事仍需接受保護公帑不力，提供服務不週的惡名，使本職員系同工感到非常沮喪。

根據一份由城市大學學生於九九年十一月份所做的獨立調查發現，本職系 72% 的人員不滿意現時的工作。

由於與管方的多次談判中，仍未能達到共識，本職系員工已於 15.11.99 起採取有限度的工業行動。

雖然本會已就上述事項向署方不斷反映，惟一直得未有解決問題的方法。我們認同維護公帑正確運用的重要性，但責任應由職管雙方共同承擔。在我們員工努力配合的同時，署方在人手資源及工作流程方面，亦需因應實際工作情況而作出調整，提供良好的服務，是職管雙方的共同責任，沒有管方的協助，即使我們如何努力，服務質素亦無可避免受到影響。

本會再次重新我們立場：

- 1) 正視人手短缺問題，採取有效措施以紓緩同事們的工作壓力（如增加人手，超時津貼，簡化措施等）；
- 2) 停止由社會保障助理員處理綜援新申請個案；
- 3) 根據由管理參議處，管方及員方共同認可的人手計算公式，公佈現時個案的人手需要。

作為負責任的公務員，我們認為有責任讓公眾知悉真相，以免公帑有不必要的流失。

香港政府華員會
社會保障助理分會主席
陳振華

二〇〇〇年一月二十日

香港政府華員會 社會保障助理分會

背景

申領綜合社會保障援助（綜援）之個案及開支劇增

由於 90 年代初連續多年的經濟高增長，政府在庫存充裕的情況下，將綜援金額大幅增加且將申請資格放寬，加上公眾對綜援的認識增加及態度轉變，綜援個案由 93 年 9 月的 88600 宗大幅上升至 99 年 11 月的 226315 宗。同時開支亦由 93 至 94 年度的 24 億元增至 1999 至 2000 年度的 154 億元。根據資料，1999 至 2000 年度的綜援及公共福利金開支高達 210 億元，佔政府經常性開支總額的 10%。自 97 年亞洲金融風暴後，香港整體經濟發展放緩。由於基本法規定公共開支須配合經濟增長的比例，政府不可能繼續大幅增加社會福利界別的開支。唯綜援總發放金額仍不斷增加，舉 1999 至 2000 年度為例，社會保障支出佔社會福利署總支出的 72%。長此以往，其他社會服務的發展將受嚴重損害。事實上，不少社會工作界別的人士，亦曾提出對現時情況表示憂慮。

社會人士對服務的要求

隨著透明度的提高，市民對政府的要求日益增加，部份綜援受助人會因應各自所需而極力爭取其利益。但在社會資源分配問題上，政府往往未能滿足各方的要求。與此同時，亦有愈來愈多的市民認為有人濫用綜援制度，不時有社會人士促請政府採取有效措施，以遏止濫用綜援的情況。

根據 98 年 12 月發表的綜援檢討報告指出，有愈來愈多的市民認為有人濫用綜援制度，而政府亦承認實際存在的欺詐個案，可能遠比現時所揭發的為多。就著報告所建議的“自力更生支援計劃”，社會保障部職員直接參與替失業受助者找尋工作，協助他們訂立個人求職計劃，更需定期會面，以瞭解他們尋找工作的進展，並在有需要時提供適當協助。此外，為著加強監督，以防止欺詐及濫用綜援，

署方已落實了一系列的改革措施。另一方面，對於老幼傷殘以及生活上遭逢不幸的人士，社會保障已是他們最後的安全網，他們亦不能從其他機構獲取相類的服務。努力提供高質素的服務是本職系同工的共同目標，除照顧到他們的經濟生活外，我們亦轉介有需要者安排輔導、住院照顧、體恤安置、家務助理、家務指導及長者社區網絡等服務。我們認為，有足夠前線員工配合，是確保政策能全面落實的最重要因素。

現時社會保障科的組織架構

社會保障科由社會福利署助理署長（社會保障）帶領執行社會保障科轄下的各項計劃。現時社會保障員工主要分為社會保障主任及社會保障助理兩個職系，社會保障主任職系由二級社會保障主任至總社會保障主任共四個級別組成，而社會保障助理職系由社會保障助理及高級社會保障助理兩個級別所組成。

現時社會保障助理的工作範圍

本職系員工會因工作需要而被指派到社會保障辦事處負責處理綜合社會保障援助、公共福利金及幼兒中心繳費資助個案；而在特別調查組的本職系員工會專責調查懷疑欺詐個案及處理電腦抽樣調查；工作於暴力及執法傷亡賠償計劃和交通意外傷亡援助計劃的員工需負責處理該等類別的申請。除此之外，亦有本職系的員工被分派到九龍廚房工作，他們會負責管理一批初級職員去分派熱飯及毛毯予天災災民。所有本職系員工均需要於指定日期擔任候召工作，於非辦公時間為受天災或其它災害影響的人士提供緊急救濟援助。同時，我們亦需在寒流襲港期間，於晚間出發向露宿者派發毛毯及指引他們往就近的避寒中心。我們亦會在每兩年的露宿者調查中擔當重要工作。

為了評估申請人的資格，我們會透過家庭訪問及面見去獲取所需的資料，同時亦就所獲有關資料進行核實，如申請人經查核後符合申請資格，便計算申請人的受助金額。舉綜援申請為例，在接到申請後，社會保障辦事處的高級社會保障助理會在辦事處會見申請人或進行家訪以作出調查，在調查過程中，有關職員會審核申請人及其家人的財政及其它方面的狀況，申請人須提交有關文件，如薪金證明書，醫療報告、租單及學費單等以證明所報資料屬實，有關職員會視乎情況需要而與申請人的僱主、房東、親屬和學校聯絡，以核實申請人所提供的資料。申請人在申請過程中會被知會，如作出任何虛假聲明或隱瞞任何資料，意圖騙取

綜援金，將可能遭受檢控。有關職員於完成調查後，會就申請人的資產及收入作出計算，按申請人的經濟狀況及需要，評核應發放的綜援金額，然後把個案提交社會保障主任，以審查有關資料及作出批核。一般來說，新申請個案的綜援金批核期為 6 個月，負責個案職員會於期限屆滿前進行覆查，核對受助人情況有否改變，並調查一切有關資料，以決定是否繼續發放綜援金。此外，我們亦替有需要的受助者申請慈善基金及體恤安置。我們會主動探討申請人有否額外需要並在有需要時提供適當協助。（如轉介社工輔導，安排輪候安老院或申請家務助理服務等）。與此同時，對可能潛在的欺詐個案保持警惕。本職系中的高級社會保障助理亦負有訓練初入職員工之責。

職責

現時所有社會保障科轄下計劃的申請及覆核調查工作，全部均由社會保障助理職系的員工執行。同時，本職系還需就調查所得計算合資格人士所應得的金額。亦就申請者所需作出適當轉介（如安排接受醫療評估）。目前，接受社會保障計劃的受助人超過 900000，以本職系編制 901 人計算，每名員工需照顧達 1000 名市民，為他們提供所需的服務。以 1999 至 2000 年度綜援及公共福利金總開支 210 億元為例，該年度經本職系員工調查後而批出的金額平均每名職員超過 2 千 3 百萬元，當中尚未計及其它計劃的開支。

服務對象

社會保障制度是為那些由於各種原因，例如年老、殘疾、患病、單親、失業及入息微薄等，而遭遇經濟困難的人士和家庭提供保障。面對上述各種顧客，我們需積極協助他們擺脫因受困擾而表現出的暴躁不安，自尊心低落，多疑等特點；另外，精神病患者，曾染有毒癖或有入獄紀錄的人仕，亦為我們常見的顧客。

高質服務

高質服務包括使有需要者能獲應有及合適的各類援助與服務；同時亦能將濫用及欺詐者拒諸門外，甚至使該等人士受到應得的法律制裁，以確保有真正需要的人士能獲取合理的社會福利。

成本效益

現在香港正處於經濟調整期，經濟有待復甦，市民對社會保障援助的需求預計會持續增加，在此期間，我們更需要足夠的前線工作人員。以 1999 至 2000 年度的綜援及公共福利金開支 210 億為例，假如有足夠的工作人員而能配合詳細調查能使支出金額減低一個百份點，則可替社會省回 2.1 億元的開支。我們需重申，詳細調查能更有效的遏阻欺詐及濫用綜援，而非是一刀切壓縮所有綜援受助人的援助金額。

無論公眾及政府均明白到香港的綜援制度為一項免供款計劃。所有綜援支出均需由政府直接承擔，綜援開支的急劇增加，將使政府無法維持一向行之有效的低稅率政策。我們相信足夠的前線員工配合完善的監察制度，能使政府達至在抑制綜援支出的同時，亦使有需要者仍能獲得合理的援助。