香港社會工作者總工會 Hong Kong Social Workers' General Union
九龍彌敦道 322 號百樂大廈 16 字樓 B 室 網址：www.hkswgu.org.hk
電話：2780 2021 傳真：3007 2595 電郵：office@hkswgu.org.hk

策略發展委員會

社會發展及生活質素委員會

從「社會和諧」願景與方向 ——
檢視社會福利界自實施「整筆撥款」以來的發展

行政長官曾蔭權在 2005 年 10 月發表的《**施政報告**》中曾就三大範疇的發展，訂立了具體策略和長遠路向，當中包括：「提升管治能力」，「全方位發展經濟」和「促進社會和諧」。

中央人民政府駐香港特區聯絡辦公室主任高祀仁於2007年3月在出席全國人大五次會議香港代表團討論會議時，發表題爲《把握兩大主題，共謀和諧發展》的發言，強調促進經濟發展、構建和諧社會這兩大任務，是香港面臨的兩大主要任務。（見2007-03-06文匯報）

對於一個「和諧」的社會願景，它期望社會和人都可以健康成長和發展，總不會有人反對的。問題是甚麼是「和諧」？「和諧」的含意應該包括：一個能夠尊重不同意見的態度、一個開放各種不同參與渠道的機會、一個公平接納投訴的途徑、一個共同承擔社會責任的意識……。

香港政府回歸之後以「強政勵治」手段推行「大社會/小政府」的方向，社會福利服務政策引入「市場導向」（內部市場投標競爭、活動/服務講求經濟效益），以下待我們檢視一下自2000年以來實施「整筆撥款」的福利服務資助制度（LSG：Lump Sum Grant）之後，社福界四萬位從業員，在「促進社會和諧」的大前題下所面對的問題。

社會福利服務政策引入「市場導向」的策略包括：

- 在內部市場引入競爭，如：服務外判（*contracting-out*）、競爭性招標（*competitive bidding*）、資源增值、增值服務（added value）等方法，以圖創造競爭，提升生產力、削減成本，提升服務效率。

- 「資助撥款」引入嚴格的績效表現監控及輸出指標評估機制，如津貼及服務協議（FSA: Funding and Service Agreement），服務質素標準（SQS: Service Quality Standards）及服務表現監察制度（SPMS: Service Performance Monitoring System）等方法，以促使員工有更好的工作效能。

香港社會工作者總工會 Hong Kong Social Workers' General Union
九龍彌敦道 322 號百樂大廈 16 字樓 B 室　　網址：www.hkswgu.org.hk
電話：2780 2021　　傳真：3007 2595　　電郵：office@hkswgu.org.hk

政府只做「資助者」角色，競爭性投標機制導致社會服務團體彼此祇有競爭，減少互信任和專業分享，妨礙了社會工作專業的發展。社會工作（無論是個案輔導、小組工作、及社區發展）是人力密集的行業，社會服務引入競爭及績效表現證明，最終變成注重輸出（追求服務效率）多於輸入（節省成本，對員工進行「衡工量值」：問你值多少？），導致社會工作的燒耗（burn-out）和降低工作士氣。

政府以「績效預算」爲工具，促進重組服務，以PPBS (Programme Planning Budgeting System)促成服務的綜合化發展（例如：綜合青少年服務，綜合家庭服務，綜合安老服務，綜合康復服務，綜合就業服務……等）。但在「資源封頂」及「服務包底」下，綜合服務的求助個案背境日趨複雜、工作量大增、社工每日須要跑兩條數（服務數字、服務收入）；無論是管理層、中層和前線，面對的是身心疲乏，有些還著了抑鬱病，要看心理醫生，工傷亦比以前增加了。機構管理層向錢看（節省成本：如延長服務時間、8人做10人工作）而非服務使用者爲本；社工是伙計多於專業伙伴。部份機構爲重視生存多於是服務發展、忘記了甚麼是Mission and Vision，從而殘害了社工專業的發展。

政府自2000年以來實施「整筆撥款」的福利服務資助制度(LSG: Lump Sum Grant)之後，取代以往機構實報實銷的撥款政策，改爲實行逐年批出整筆經費（評估機構服務後）資助機構逐一個服務計劃的開支。服務計劃的員工薪酬（不論年資長短）一律按「公務員薪酬表」（MPS: Master Pay Scale）的「中位數」資助，而其他支出（行政、服務）則按標準一筆資助。自從SWD實施LSG之後，社福界在三個範疇（人力架構、僱傭制度、員工薪酬）皆出現了很大變化：

（一）**人力架構的變化：**2000年前，業界各類服務會因應其不同的需要而實施「專業標準人力編制」 (Notional Staffing)，並由社署監督各資助機構的人力輸入。施行「整筆撥款」制度之後，在社署「注重輸出多於輸入」之下，祇要求機構定時呈報按「津貼及服務協議」（FSA： Funding and Service Agreement ）所訂的服務輸出數字，但並不嚴格監管機構的專業人力輸入。由於社署彈性監管「專業標準人力編制」，服務機構爲了增加盈餘而自行決定（改變）雇用專業和非專門人手的比例，此舉定將嚴重影響社會服務的質素。

（二）**僱傭制度的變化：**很多服務機構在過去數年已經削減前線、精簡中層，又以「合約制」（「有時限性」的僱傭合約，合約終結前再商討續約與否）聘用新員工（目前在服務機構的合約員工更約超出六成，而比率將繼續增加），大多數「合約制」員工連續續約數次（工作數年），皆未能獲得轉職成爲「非合約制」員工。顯示很多社福機構在聘用員工過份重視保留「聘用」的彈性，而忽略建立員工對工作的歸屬

香港社會工作者總工會 Hong Kong Social Workers' General Union
九龍彌敦道 322 號百樂大廈 16 字樓 B 室　　網址：www.hkswgu.org.hk
電話：2780 2021　　傳真：3007 2595　　電郵：office@hkswgu.org.hk

感。

（三）**員工薪酬的變化：**在以往的薪酬制度下，社會福利機構員工的薪酬是由社署負責，並與公務員看齊，即員工的薪金是按「公務員薪酬表」(MPS) 而制定，薪金的調整亦跟隨 MPS 的增薪點而定。自2000年實施LSG之後，政府不再規定社會福利機構內部的員工薪酬，機構需要自行決定，新入職社工的薪酬已偏離社福界原用已久的 MPS 編制（如：升薪點縮窄，1點拆3點等）；此外，很多投訴顯示：機構把舊制員工轉新制（工作年資較長的舊制員工，被機構管理層視爲機構的「負資產」）。社福界新入職社工與舊同工之間「同工不同酬」，新入職「合約制」的同工薪級點被降低，工作前景不明朗，舊制同工被不公平解僱時有出現……等現象，帶來社福界員工士氣低落，亦會使服務質素受損。

總結：

「和諧社會」並不應該強調發展經濟而冷漠於貧富懸殊現象，並不是爲提昇管治而忽視基層的參與機會，並不是意圖突出沒有異議而壓下反對的聲音……。和諧社會的基礎不可能不包括「公義」！因爲，沒有「公義」，甚麼「和諧社會」都變成假象。

在社福界，LSG 所引發的「不公義」是罄竹難書，社福界何來和諧？

由於LSG所引來種種的問題，導致影響員工士氣低落及服務質素，要解決便要對症下藥，「檢討」LSG是必須和必需的。現任特首曾蔭權在今年初競選第三屆行政長官時，曾向社福界選委承諾若上任後將實行「檢討」LSG，現在是要求特首曾蔭權履行承諾的時候了！請立即進行「檢討」LSG！

香港社會工作者總工會　會長　張國柱（2007年6月）

參考資料：

http://www.info.gov.hk/gia/general/200511/30/P200511300151.htm
http://www.eu.gov.hk/tc_chi/history/history_epp/history_epp.html
http://www.swd.gov.hk/doc/ngo/SubventionReformJune2000.pdf
http://www.swd.gov.hk/doc/ngo/ReformLSG_April2000.pdf
http://hkswgu.org.hk/web/viewthread.php?tid=67&fpage=1