

檢討社會福利「整筆撥款」津助制度

香港社會服務聯會

背景

特首在競選政綱中，已承諾優化「整筆撥款」津助制度。

當中提及三點：

- （一）充分利用整筆撥款的彈性，讓機構可提供與「津貼及服務協議」相關的服務；
- （二）檢視服務的人手編制，按服務需要更新撥款基準；
- （三）為個別服務訂定「核心職位」，提供高於薪級中位數撥款，使機構可維持穩定和高質素的專業團隊。

「整筆撥款」津助制度背景

- 1.過去福利津助制度僵化：**「整筆撥款」實施前，福利津助制度可說十分僵化，窒礙社會福利服務的發展。受資助機構聘用員工，不論學歷、薪酬、職位，全部需要社署預先審批。不同服務之間即使出現空隙，機構亦不能自行調撥資源去滿足不同需要，令機構難以發揮其創意及主動性，員工亦感到十分無奈。
- 2.靈活調配資源發展服務：**「整筆撥款」津助制度，主要目的應是給予受資助機構足夠資源及靈活空間，讓機構調配資源發展服務，適時配合社會不斷轉變的需要，向市民提供適切服務。
- 3.憂慮資源封頂：**然而，制度推出的時候，不少人已提出了憂慮，擔心政府在資源封頂的情況，影響員工的待遇，以致整體服務的質素。

「整筆撥款」津助制度重點

1. **人手編制**：按2000年各項服務的人手編制，計算撥款基準。
2. **薪金中位數**：按人手編制中指定職級薪酬表的中位數，計算撥款基準。
3. **撥款基準**：以人手編制及薪金中位數，作為撥款基準，連同僱主公積金供款、其他費用及認可繳費等，計算個別機構撥款額。
4. **機構自行制定人手安排**：除要滿足「資助及服務協議」列明的必需人手要求外，機構自行決定人手安排
5. **薪酬架構脫鈎**：機構亦可自行制訂薪酬架構
6. **機構自主**：除要滿足「資助及服務協議」及「服務質素標準」列明的要求外，機構可自行制定服務策略
7. **機構管治**：由機構董事會負責管治工作，制訂機構各項政策
8. **社署監管**：社署通過「資助及服務協議」及「服務質素標準」監管機構服務輸出

檢視「整筆撥款」津助制度的需要

「整筆撥款」津助制度無疑提升了社會服務機構的動力及創意。過去十七年，機構以靈活創新、與時並進的模式，不斷更新服務，滿足社會不斷轉變的需要。

然而，「整筆撥款」津助制度亦衍生各種問題，其中包括撥款基準及人手編制追不上社會需要的轉變、管員雙方出現矛盾、以至機構監管及自主之間如何平衡。因此有必要進行一次全面的檢討，改革津助制度，確保社會福利得以長遠發展。

「整筆撥款」津助制度衍生的問題

1. 撥款基準不足

「整筆撥款」津助制度以認可人手編制的中位薪酬作為撥款基準。政府在2000年後多次推行資源增值及節約措施計劃，減少基線撥款。

多年來撥款基準的增減		資源
2000 — 2003 年	資源增值計劃	— 1.10 億港元
2003 — 2004 年	節約措施	— 3.42 億港元
2008 — 2009 年	提升機構的行政能力	+ 2.00 億港元
2014 — 2015 年	加強中央行政及督導支援	+ 4.70 億港元

不包括一次過撥款、以綜合消費物價指數計算「其他費用」撥款的調整率及專為處理最低工資、為住宿照顧服務提供冷氣等有特殊用途的新增撥款。整體調整為約+2.18億港元，以本年度撥款額計算佔整體撥款約1.7%。參考資料：立法會相關文件

「整筆撥款」津助制度衍生的問題

2. 編制中人手標準追不上需求轉變

認可人手編制的檢討遠遠追不上社會需要及對服務人手需求的轉變，機構為要應付新增需求，額外聘請員工，或聘用更高學歷/更具經驗的員工，增加了機構財政負擔。

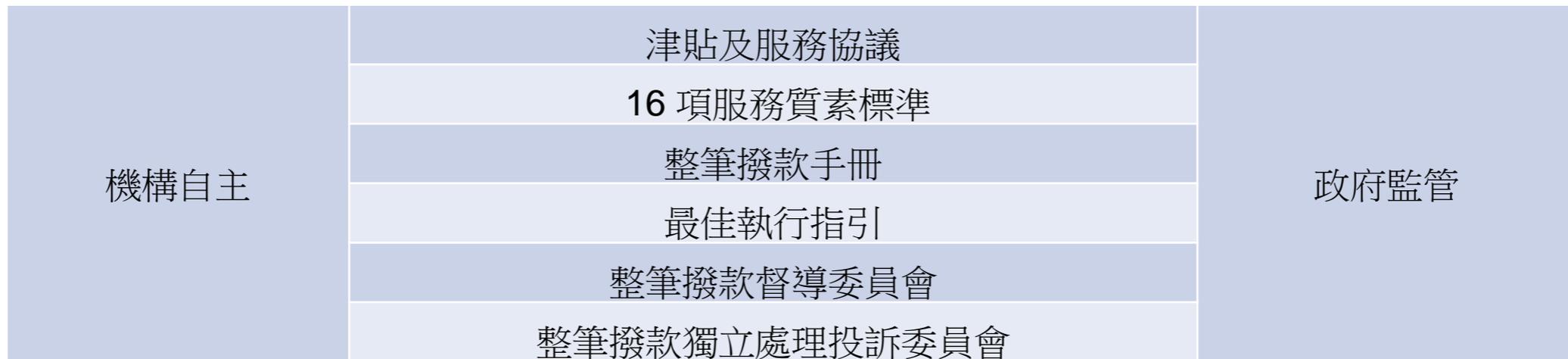
	認可編制人手數目
社工助理／高級社工助理（SWA／SSWA）	5,681 人（60%）
助理社工主任（ASWO）	3,736 人（40%）
合共	9,417 人

參考資料：2017年9月社署網頁列出各項服務的認可編制人手，及相關服務的單位數目

「整筆撥款」津助制度衍生的問題

3. 機構自主與監管之間的平衡

「整筆撥款」津助制度的原意是為機構提供彈性，讓它們靈活運用資源，然而政府面對公眾問責訴求的提高，設定各種監管的框架，限制了機構的自主。兩者之間如何取得平衡，成為一大挑戰。



與「整筆撥款」津助制度緊扣的環境轉變

1.不同資金來源的資助水平各異

近年，機構動員不同政府部門、基金會、商界的資源，發展更多樣化的服務。由於不同資金來源的資助水平各異，而且缺乏持續性，機構如何制定公平的人事及薪酬政策，成為極大挑戰。

	整筆撥款資助	整體機構開支*	政府恆常資助佔整體機構開支比例
2000年	約 64 億港元	約 80 億港元	80%
2016年	約 125 億港元	約 250 億港元	50%

* 包括非資助社聯會員機構

參考資料：社聯於2002及2016出版的香港社會服務機構總覽

與「整筆撥款」津助制度緊扣的環境轉變

2. 社會急促轉變，福利規劃追不上新增社會需求

回歸以來，社會急促轉變，各項服務無論在質和量方面，需求大大提升。然而，政府缺乏長遠福利規劃，個別服務計劃檢討，亦追不上服務需求的變化。

長者服務	人口老化、腦退化長者數目增加
復康服務	殘疾人士高齡化
青少年服務	特殊需要青少年數目增多、青年精神健康、自殺
家庭及社區服務	家暴急劇上升、離異家庭增多

與「整筆撥款」津助制度緊扣的環境轉變

3. 人力資源需求和培訓不協調

由於缺乏整體及長遠規劃，業界對人力資源的需求及學院培訓出現不協調。結果，人力資源錯配，同工在專業發展及薪酬期望出現落差。

	已填補職位人數（2016年3月）	
「學位」社工職位	7,807 個	
「非學位」社工職位	6,646 個，當中 31.5% 由「學位」社工擔任	

2015年	畢業當年	入職六年
「學位」社工畢業生擔任「學位」社工職位	19%	60%
「非學位」社工畢業生擔任社工職位	36%	70%

參考資料：Social Work Manpower Requirements System, 2016 資料數據

「整筆撥款」短片（4分29秒）

<https://www.youtube.com/watch?v=TwLJcSB4nY8>

「整筆撥款」諮詢會

- 由香港社會服務聯會、香港社會工作人員協會、香港社會工作者總工會、邵家臻立法會議員辦事處聯合舉辦
- 2017年10月，合共9場
- 合共800多人參與，38%為前線社工、35%為機構管理人員、13%為非社工職系同工、4%服務使用者，亦有其他參與者包括社工學生及社工教育專業人員等

諮詢會中聽到同工的聲音

1. 人手嚴重不足，工作量不斷增加、行政工作繁鎖，忽略專業發展
2. 缺乏年資認可及薪酬架構，前線及新入職員工缺乏晉升階梯，流失率高
3. 機構聘用資深員工時未能承認年資，影響業界人力正常流動，削弱人才發展
4. 資深社工／督導人員要兼顧更多服務及行政工作，削弱督導和對前線社工的支援
5. 「認可人手編制」水平從未檢視，與實際需要嚴重脫節，如不額外增聘人手，員工只會被不斷擠壓

諮詢會中聽到同工的聲音

6. 「認可人手編制」中，學位與非學位社工比例嚴重過時，部份學位社工擔任非學位崗位，但責任及要求卻與其薪酬不符，使前線員工不能安心工作，流失率高
7. 現行的分配新服務方式，迫使機構壓縮資源，導致員工不滿
8. 欠缺機制將有效服務恆常化，使服務難有提升
9. 機構尋求額外資源，卻面對被指交叉補貼的風險，政府傾向收緊監管，扼殺機構的靈活及創新思維
10. 機構管理文化傾向採納市場機制，而忽略對服務使用者需要及員工保障的承擔

從員工聲音，反影「整筆撥款」制度的缺失

1. 忽略社會服務長遠規劃
2. 現在的服務分配模式，和缺乏將有效服務恆常化
3. 缺乏恆常檢討「認可人手編制」及督導人手比例
4. 不應以「中位薪點」作為撥款基準，缺乏劃一薪酬架構及年資認可制度，影響員工增薪及晉升機會
5. 政府監管與機構自主之間缺乏平衡機制

「整筆撥款」津助制度改革方向

- 1. 改善人手編制、提升服務質素：**政府如何提供財政支援，包括檢討及優化人手編制，確保服務質素得以保障？提升認可人手編制數目？提高認可人手編制中學位社工的比例？提高資深員工（如設立資深社工崗位)的比例，以便介入更複雜的個案或社會問題？
- 2. 檢討撥款基準、改善撥款機制：**提高撥款基準在中位薪酬以上？有關提高適用於特首政綱提及的「核心員工」抑或全體受資助員工？如何界定核心員工？此外，在服務創新、專業督導、科技應用、滿足法例要求等方面，是否同樣需要投放恆常資源？

「整筆撥款」津助制度改革方向

- 3.長遠福利規劃、檢討新的服務分配模式，設有效服務常規化的機制：**如何制定長遠福利規劃？如何改善「服務競投」制度，減少價格上的競爭？如何改善「項目撥款」，避免過於短期的資助？如何將有效服務常規化，納入「整筆撥款」資助？
- 4.平衡政府監管與機構自主：**如何確保機構自主？如何避免政府過度監管，扼殺機構的靈活性和創新精神？如何確保公眾對機構及社福界的信任和支持？

「整筆撥款」津助制度改革方向

- 5.改善薪酬架構、年資認可制度，穩定員工：**是否有需要制定業界認可及共守的薪酬架構，包括起薪點、超越中位工資等，以保障員工？是否有需要制定年資認可制度？如何改善員工晉升機會？是否有需要提高公積金僱主供款比率？
- 6.多元津助模式：**是否容許個別機構（特別是小型機構及多年來沒有新增服務的機構）選擇退出整筆撥款資助？一旦容許機構退出整筆撥款資助，是否回復以實報實銷方式資助？可否針對不同規模機構的需要，提供多元模式的津助制度？

「整筆撥款」津助制度改革的願景

1. 員工待遇得到合理的保障
2. 專業水平得以提昇
3. 管理層得到適切的支援
4. 服務使用者獲得優質服務
5. 服務得以創新及持續發展
6. 福利機構靈活及自主性得以保持
7. 整體業界的形象及公信度得以提升

最終願景：津助制度與時並進，確保機構保持活力，提供多元化及優質服務，滿足市民不斷改變的需要

整筆撥款制度的缺失

1. 忽略社會服務長遠規劃
2. 現在的服務分配模式，和缺乏將有效服務恆常化
3. 缺乏恆常檢討「認可人手編制」及督導人手比例
4. 不應以「中位薪點」作為撥款基準，缺乏劃一薪酬架構及年資認可制度，影響員工增薪及晉升機會
5. 政府監管與機構自主之間缺乏平衡機制

環境轉變對資助制度的影響

1. 社會急促轉變，福利規劃追不上新增社會需求
2. 人力資源需求和培訓不協調
3. 政府以項目形式及服務競投分配新服務

整筆撥款後社福界的十大痛點

1. 人手嚴重不足，工作量不斷增加、行政工作繁鎖，忽略專業發展
2. 缺乏年資認可及薪酬架構，前線及新入職員工缺乏晉升階梯，流失率高
3. 機構聘用資深員工時未能承認年資，影響業界人力正常流動，削弱人才發展
4. 資深社工／督導人員要兼顧更多服務及行政工作，削弱督導和對前線社工的支援
5. 「認可人手編制」水平從未檢視，與實際需要嚴重脫節，如不額外增聘人手，員工只會被不斷擠壓
6. 「認可人手編制」中，學位與非學位社工比例嚴重過時，部份學位社工擔任非學位崗位，但責任及要求卻與其薪酬不符，使前線員工不能安心工作，流失率高
7. 現行的分配新服務方式，迫使機構壓縮資源，導致員工不滿
8. 欠缺機制將有效服務恆常化，使服務難有提升
9. 機構尋求額外資源，卻面對被指交叉補貼的風險，政府傾向收緊監管，扼殺機構的靈活及創新思維
10. 機構管理文化傾向採納市場機制，而忽略對服務使用者需要及員工保障的承擔

整筆撥款制度改革方向

1. 長遠福利規劃
2. 檢討新的服務分配模式，設有效服務常規化的機制
3. 改善人手編制、提升服務質素
4. 檢討撥款基準、改善撥款機制
5. 改善薪酬架構、年資認可制度，穩定員工
6. 平衡政府監管與機構自主
7. 多元津助模式

整筆撥款制度改革的願景

1. 員工待遇得到合理的保障
2. 專業水平得以提昇
3. 管理層得到適切的支援
4. 服務使用者獲得優質服務
5. 服務得以創新及持續發展
6. 福利機構靈活及自主性得以保持
7. 整體業界的形象及公信度得以提升