



香港政策透視

對《整筆撥款津助制度檢討報告書》及
公眾意見書之比較研究

(二零零九年二月)

第一章

1.1 本會的研究背景

整筆撥款津助制度於二零零零年至零一年度推行，截至二零零八年四月一日，在 173 間受津助的非政府機構中，有 162 間機構已加入整筆撥款津助制度。

整筆撥款制度實施超過八年，有關的爭議和怨懟是沒有停止過。有意見認為，整筆撥款制度對服務質素和社會工作的核心價值觀帶來前所未有的衝擊。社會福利界多次強烈要求政府檢討整筆撥款津助制度，但多年來政府一直鮮有積極回應。直至 2007 年 11 月 28 日舉行十年來首次的大罷工，超過三千名社會福利界同工參與。之後，政府答允成立獨立檢討委員會，檢討整筆撥款津助制度。

「整筆撥款津助制度檢討報告書」事關重大，關乎的不僅是福利開支的問題，更涉及香港社會的福利觀、制度發展，社會福利服務與機構關係、社會福利發展與社工專業發展、社會福利服務與市民福祉關係等重要範疇。進行檢討工作前，政府成立獨立檢討委員會(成員包括五位以個人身份委任的，包括王英偉、李國祥、陳阮德薇、陳美蘭及麥嘉軒)，並進行為期約九個月的檢討研究。雖然業界對委員會的組成有微言，認為缺乏員工代表，但業界仍悉力參與研究。

整筆撥款津助制度檢討報告書已在 2008 年 12 月 16 日發佈。然而報告書是否真的做到他們所說的「公平」、「具透明度」、「獨立」，抑或是十分偏倚地篩選資料作為報告呢?有見及此，本會進行了一項名為「整筆撥款檢討報告書及意見書」研究，以詳細檢視業界向檢討委員會所提交而願意公開的 127 份(全數應為 133 份)意見書，把有關內容逐一與檢討委員會報告書的內容作詳細及深入的比較和分析。

1.2 研究動機

1.2.1 整筆撥款津助制度檢討報告的撰寫安排

整筆撥款獨立檢討委員會就檢討社會福利的整筆撥款制度，於二零零八年十二月十六日向勞工及福利局局長提交整筆撥款津助制度檢討報告。檢討報告書共分成十章，除了摘要、附件及辭彙部份外，全書共有 165 頁，並分成十個章節寫成。除了第一章「引言」闡述整筆撥款津助制度的概況、實施津助制度後的主要發展、獨立檢討委員會的職權範圍及檢討方法，以及第十章列舉 36 項建議外，其餘八個章節則按各持分者提出的問題作回應，及提出具體建議，章節包括：

1. 整體評估(對新津助制度的整體評估)
2. 財務事宜及政府與非政府機會之間的互動關係
3. 靈活性、效率及成本效益
4. 受資助非政府機構的問責性和機構管治
5. 整筆撥款對福利服務質素的影響
6. 處理投訴安排
7. 相關事宜

1.2.2 公眾對獨立檢討委員會職能的期望

事實上，一筆過撥款津助制度對於社會福利界來說，可謂意義重大。根據社會福利界多年來反對一筆過撥款制度推行的原因，在於它不單只關乎社會福利資源投放的多與少，更重要的是正衝擊著一直以來業界所關心的議題，包括社會服務質素下降、磨蝕社工專業的核心價值。最重要的是，執行上出現的種種的矛盾及困難，更影響著政府與非政府機構之間的關係；服務使用者、機構員工與機構之間的關係。

對於 2007 年 11 月 28 日社會福利界發動的罷工，使得有這一次就整筆撥款

津助制度檢討的出現，業界一致歡迎。無可置疑，這次檢討亦是業界內各持份者多年來不斷堅持及爭取所得來的。它亦甚具歷史性意義，因為它的檢討結果及提出的具體建議將會為本港未來的社會福利服務發展帶來了重要的影響。

當政府仍未正式公佈成立獨立檢討委員會前，公眾對於檢討委員會的職能及角色是帶有期望的，包括由大學院校進行檢討、委員會職能及角色是獨立，並與政府沒有利益衝突；其次，在檢討報告書中亦有提及，就是期望能做到「以公平、開放、具透明度和仔細全面的方式進行檢討，盡力透過各種渠道溝通，徵詢持份者的意見」。在檢討報告書當中亦詳列了獨立檢討委員會「公平、開放、具透明度及仔細全面的方式進行檢討」，包括：

- 1 · 發信給超過 170 個相關團體、邀請這些團體以書面遞交意見或與獨立檢討委員會見面；
- 2 · 於 2008 年 3 月 15 日在香港經濟日報、明報及南華早報刊登公告，收集持份者之意見，以及推出網站
- 3 · 在進行檢討期間，要求晤談的全數 112 個相關團體會面；邀請 11 個服務使用者疇體參加分享會，以及多次舉辦專題小組討論和進行九次實地參觀
- 4 · 與勞工及福利局、社署及審計署會面，以搜集政府政策及會計原則的資料
- 5 · 收到 133 份意見書，在最得有關人士的同意後，將現時願意公開的 127 份意見匯編，放在網頁內
- 6 · 委聘香港大學進行探討五個海外國家福利服務的撥款模式，然後比較這些模式與新津助制度的異同

1.2.3 獨立檢討委員研究方法的不善之處

雖則獨立檢討委員會羅列了以上的檢討方法讓公眾得知他們的檢討進程及作過的檢討工作，然而可惜的是，本應是一個具嚴肅、嚴謹及客觀科學研究精神的檢討研究，它的研究方法及資料整理方面有點不當，原因有以下幾點：

1. 檢討報告書並沒有詳列如何將所有收集得來的資料進行整理、分類、歸納等，公眾根本不能得知獨立委員會是按著怎樣的分析架構將資料進行分析。作為一個研究報告，沒有交代其研究方法，這已犯了研究最基本，也是最嚴重的錯誤。
2. 檢討報告書處理公眾意見的方法，是以概括、簡述的形式將各持分者提出的問題引述出來，公眾根本無法得知 127 份(全數應為 133 份)意見書的整體情況，包括各持分者的數目及分佈、表達形式、最多持分者表達及關注的議題，以及箇中的執行困難及具體建議。
3. 公眾只能夠參考到 127 份願意公開的意見書，至於多達 112 次相關團體會見、焦點小組的資料則無法參考。究竟各持分者在 112 次的團體會見中表達了什麼關注的事宜，獨立檢討委員會如何把這些資料整理以作出分析，公眾亦無法得知。
4. 研究組亦發現，獨立檢討委員會處理項目分類、陳述公眾意見帶來不同的詮釋，以致獨立檢討會委員會確認問題，到提出的具體建議有很多不清楚及含糊的地方。這不啻影響如何辨識問題、對問題關注的比重，更直接影響到提出的建議及跟進機制。究竟有沒有誤認、遺留或者過份誇大了問題的嚴重性，根本不能從檢討報告中看到可與意見書及團體會見所得的資料所一個對照，以能清楚了解兩者之相關性。故此，這樣的分析及建議缺乏說服力之餘，亦令公眾感到是公平地對待公眾意見。

有鑑於此，研究組爲了探求獨立檢討委員會如何辨識問題的存在、其關注程度以致影響提出相關的建議，研究以內容分析(content analysis)重新檢視 127 份公眾意見書及檢討報告書的內容，並利用以下的分析架構看其兩者內容之相關性。

1.3 研究目的

1. 檢視「檢討報告書」的內容與「127份公眾意見書」的內容的相關性
2. 提出業界未被委員會回應之問題
3. 就本研究結果向政府提出建議

第二章

研究方法

第二章，我們會介紹本研究小組就127份公眾意見書與「獨立委員會檢討報告書」之研究方法。

本研究分為兩部份，第一部份為「獨立委員會檢討報告書」的內容分類分析，以檢視委員會就各項的問題的回應，提出的解決方法及提出的跟進機制的情況。第二部份，我們會就127份公眾意見書在《整筆撥款津助制度檢討報告》涉獵的範疇作逐一的分類及分析，以尋找業界所提出的問題但未被檢討委員會回應的情況。

2.1 分析方法

第一部份，本研究小組先設計一個圖表對「檢討報告書」的內容進行分析，內容包括：

- i. 章節 (根據檢討報告書所分的章節，內容分析並不包括第一章及第十章)
- ii. 範疇 (為檢討報告書內各持分者提出的事宜的項目)
- iii. 對象 / 持分者 (提出相關事宜的人士，或針對某項目的主要對象)
- iv. 對現時問題的描述、現存的困難
- v. 獨立檢討委員會對該問題的回應 / 所持的立場
- vi. 建議

本研究小組統計了127份公眾意見書(或稱「意見書匯編」)的基本資料，包括：

- i. 意見書序號 (原用獨立檢討委員會所編排的序號)

- ii. 提交日期 (按意見書上列明的年、月及日)
- iii. 意見書提交人類別 (分爲 1.團體；2.個人；3.個人及團體及 4.其他/無法辨別)
- iv. 持分者(分爲 1.非政府機構；2.社工職系員工；3.非社工職系員工；4.職工會；5.服務使用者；6.其他及 7.無法確定)
- v. 意見書種類 (分爲 1.完整意見書及獨立信件;2.意見表格)
- vi. 意見書總頁數 (分爲 1.1 頁;2.2-4 頁;3,. 5-7 頁;4.8-10 頁及 5.超過 10 頁)
- vii. 所用文字(1.以中交爲主;2.以英文爲主及 3.中英文混合)

2.2) 第三部份爲項目分類，由本研究小組成員根據每一份公眾意見書的內容，將內裡持分者所提出的問題及建議進行分類。這一部份要注意的是，分類是按檢討報告書每一項的內容(即獨立檢討委員會選取作回應、討論及建議的範疇爲依歸)。當中共有 35 項，包括:

- i. 把員工薪酬的上限設定在中點薪金的做法
- ii. 薪酬調整
- iii. 定影員工
- iv. 有時限的僱傭合約
- v. 同工同酬
- vi. 員工流失、離職
- vii. 專業發展及能力提升
- viii. 社署及非政府機構的合作伙伴形式
- ix. 人手編制
- x. 調查其他收費
- xi. 整筆撥款儲備
- xii. 公積金儲備
- xiii. 根據資源增值計劃/節約措施削減基準撥款
- xiv. 在新津助下政府與非政府機構之間的互動關係

- xv. 計算整筆撥款額的透明度
- xvi. 有關修訂及更新《整筆撥款手冊》事宜
- xvii. 社署就不同科別的協調與非政府機構的溝通
- xviii. 社署的審計程序
- xix. 《津貼服務協議》相關服務的定義
- xx. 擬備周年財政報告的安排
- xxi. 小型非政府機構靈活運用資源的能力
- xxii. 競投新服務
- xxiii. 業務改進項目
- xxiv. 政府提供的指引和支援及福利界推行的轉變
- xxv. 非政府機構管理層及董事會的職能
- xxvi. 披露財務資料
- xxvii. 機構管治
- xxviii. 服務表現監察制度
- xxix. 服務使用者關注的服務質素事宜
- xxx. 社會福利規劃
- xxxi. 收費服務
- xxxii. 有關提供受資助福利服務的投訴處理機制
- xxxiii. 獎券基金為非政府機構提供的資助
- xxxiv. 輔助醫療人員的供應情況
- xxxv. 其他

2.3) 若公眾意見書的意見並沒有在檢討報告書中提及的話，將會放入「其他」(即第 35 項)作處理。

2.4) 第四部份，為了探討獨立檢討委員會如何辨識問題的存在、其關注程度以致影響提出相關的建議，研究組把檢討報告書及公眾意見書列舉出的建議利用以下的分析表進行分類，以檢視獨立檢討委員會對各項問題的回應及處理方法。研究組為分析表設計了四個變項，分別為 i. 確認問題；ii. 對問題表示關注；

iii. 提出解決方法；iv. 執行機制。就以上四個變項進一步組合成四項條件，包括：

- (一)有否確認持份者提出之問題；
- (二)有否對問題表示關注作出討論；
- (三)有否就所關注的問題提出解決方法；
- (四)有否就提出之解決方法建立執行機制或訂明跟進單位 / 部門

	確認問題	對問題表示關注	提出解決方法	執行機制
第一類	√	√	√	√
第二類	√	X	X	X
第三類	√	√	√	X
第四類	√	√	X	X

表一：本會就《整筆撥款津助制度檢討報告》及127份公眾意見書的分類架構

2.5) 本研究組認為一個良好的檢討報告書，必須具備上述四項條件，即必須確認持份者提出的問題並對問題表示關注，之後就關注的問題提出解決方法並需要為解決之方法建立出執行機制。第一類是在這個研究架構下最理想及最佳的分類，即完全具備四項條件；次佳為第三類：只點出問題和解決方法，但沒有就解決方法訂下任何執行機制；較差檢討項目為第四類：只是指出問題和表示關注，但沒有提出解決方法；最差的為第二類：只確認問題，但又對問題欠討論和關注。

第三章

研究結果

爲了探求獨立檢討委員會如何辨識問題的存在、其關注程度以致影響提出相關的建議，本會以內容研究及分析(content analysis)的方法，重新檢視「127份公眾意見書」及「獨立委員會檢討報告書」的內容，並得出以下的研究結果：

3.1 127份公眾意見書提交人類別

綜觀 127 份公眾意見書，當中有 54 份(44.1%)代表團體提交之意見；66 份(52%)以個人身份提交意見；2 份(1.6%)則以團體及個人混合模式提交意見；而亦有 3 份(2.4%)爲無法確定類別之意見書。

3.2 持分者類別

另外，研究組亦就提交 127 份意見書的持分者類別作出分類，當中 30 份(23.6%)屬非政府機構；16 份(12.6%)屬社工職系員工；非社工職系的共有 5 份(3.9%)；屬職工會的則有 12 份(9.4%)；另有 3 份(2.4%)爲服務使用者之意見書；屬其他的則有 11 份(8.7%)；而餘下的 50 份(39.4%)則因資料不足而無法確定所屬類別。

3.3 意見書種類及總頁數

在 127 份公眾意見書當中，共有 72 份(56.7%)爲完整意見書或獨立信件，另有 55 份(43.3%)爲意見表格。而意見書頁數方面，只有 1 頁的意見書有 70 份(55.1%)；有 2-4 頁的共有 32 份(25.2%)；有 5-7 頁的則有 18 份(14.2%)；8-10 頁的意見書有 4 份(3.1%)；而超過 10 頁的意見書則有 3 份(2.4%)。

3.4 意見書所用文字

大部份之意見書以中文為主，共有 98 份(77.2%)；而以英文為主的意見書則有 27 份(21.3%)；餘下的 2 份(1.6%)為中文英文混合。

3.5 最多意見書提出／關心的議題

綜合 127 的公眾意見書，當中最多意見書出提出／關心的議題包括：

1. 同工同酬
2. 員工流失、離職
3. 人手編制
4. 把員工薪酬的上限設於在中點薪金的做法
5. 在新津助下政府與非政府之間的互動關係，及
6. 機構管治

3.6 檢討報告書項目分類結果

研究組發現，在《整筆撥款津助制度檢討報告》內的 34 個回應業界關注的項目中，當中 22 項(64.7%)屬第一類，即完整具備上述四個條件；屬第三類的共有 8 項(23.5%)；屬第四類的共有 4 項(11.8%)；而屬最差檢討的第二類，研究組則未有找到任何項目。

分類	第一類	第二類	第三類	第四類	總數
項目統計	22(64.7%)	0(0%)	8(23.5%)	4(11.8%)	34(100%)

表二：就《整筆撥款津助制度檢討報告》內容的分類結果

然而，研究組認為《整筆撥款津助制度檢討報告》中，有總共三分之一(34.3%)的檢討項目只點出問題和解決方法，但又沒有就解決方法訂下任何執行機制(即第三類)；又或是沒有提供任何解決方法(即第四類)是不能接受的，畢竟報告書內

所提出的問題均為持份者所提出的，只討論或對問題表示關心，但又不能提出方法解決問題，著實令持份者難以釋疑；再者，提出解決方法又欠執行機制、沒有訂明跟進單位或部門，無疑是「空口講白話」，亦容易令所提出的解決方案無疾而終。

3.7 127 份公眾意見書的項目分類

由於 127 份公眾意見書的意見繁多，當中對同一個議題會有相同意見。避免重覆及能包含不同種類的意見，於是就第三部份的項目分類方法，歸納出以下各項目分類的數目，共有 148 項，詳情如下：

表三：127 份公眾意見書的項目分類

項目	變項 (variables)的 總數
1.把員工薪酬的上限設定在中點薪金的做法(V.1.1-1.6)	6
2.薪酬調整 (V2.1-2.4)	4
3.定影員工 (V3.1-3.5)	5
4.有時限的僱傭合約 (V4.1-4.6)	6
5.同工同酬 (V5.1-5.5)	5
6.員工流失、離職 (V6.1-6.6)	6
7.專業發展及能力提升 (V7.1)	1
8.社署及非政府機構的合作伙伴形式 (V8.1)	1
9.人手編制 (V9.1-9.3)	3
10.調查其他收費 (V10.1-10.2)	2
11.整筆撥款儲備 (V11.1-11.5)	5
12.公積金儲備 (V12.1)	1
13.根據資源增值計劃/節約措施削減基準撥款 (V13.1-13.8)	8
14.在新津助下政府與非政府機構之間的互動關係 (V14.1-14.9)	9
15.計算整筆撥款額的透明度 (V15.1-15.3)	3
16.有關修訂及更新《整筆撥款手冊》事宜 (V16.1)	1
17.社署就不同科別的協調與非政府機構的溝通 (V17.1)	1
18.社署的審計程序 (V18.1)	1
19.《津貼服務協議》相關服務的定義 (V19.1-19.4)	4

20.擬備周年財政報告的安排 (V20.1-20.4)	4
21.小型非政府機構靈活運用資源的能力 (V21.1-21.4)	4
22.競投新服務 (V22.1-22.9)	9
23.業務改進項目 (V23.1)	1
24.政府提供的指引和支援及福利界推行的轉變 (V24.1-24.2)	2
25.非政府機構管理層及董事會的職能 (V25.1-25.3)	3
26.披露財務資料 (V26.1)	1
27.機構管治 (V27.1-27.12)	12
28.服務表現監察制度 (V28.1)	1
29.服務使用者關注的服務質素事宜 (V29.1-29.11)	11
30.社會福利規劃 (V30.1-30.4)	4
31.收費服務 (V31.1-31.3)	3
32.有關提供受資助福利服務的投訴處理機制 (V32.1-32.4)	4
33.獎券基金為非政府機構提供的資助 (V33.1-33.4)	4
34.輔助醫療人員的供應情況 (V34.1-34.6)	6
35.其他 (V35.1-35.7)	7
合共	148

如前文所述，以上項目的分類方法，是按獨立檢討委員會選取作回應、討論及建議的範疇為依歸。當研究組為以上 148 項進行分類以作與檢討報告書的分類結果作一對比之時，則發覺意見書大部份的意見並不能作出以下分類（即「其他」一項）。可分類的數目如下：

分類	第一類	第二類	第三類	第四類	其他	總數
項目統計	10 (6.87%)	6 (4%)	13 (8.8%)	7 (4.7%)	112 (75.7%)	148 (100%)

表四：127 份公眾意見書在《整筆撥款津助制度檢討報告》涉獵範疇的分類結果

表五： 127 份公眾意見書的內容未有被檢討委員會回應或關注的變項 (variables) 的出現次數

項目 / 變項代號 (此項目分類乃依照「整筆撥款津助制度檢討報告書」的分類方法)	未有被檢討委員會回應或關注的變項 (variables) 在「127 份公眾意見書」出現的次數
1.把員工薪酬的上限設定在中點薪金的做法(V.1.1-1.6)	52
2.薪酬調整(V2.1-2.4)	9
3.定影員工(V3.1-3.5)	9
4.有時限的僱傭合約(V4.1-4.6)	7
5.同工同酬(V5.1-5.5)	62
6.員工流失、離職(V6.1-6.6)	35
7.專業發展及能力提升(V7.1)	5
8.社署及非政府機構的合作伙伴形式(V8.1)	8
9.人手編制(V9.1-9.3)	29
10.調查其他收費(V10.1-10.2)	5
11.整筆撥款儲備(V11.1-11.5)	15
12.公積金儲備(V12.1)	2
13.根據資源增值計劃/節約措施削減基準撥款(V13.1-13.8)	34
14.在新津助下政府與非政府機構之間的互動關係(V14.1-14.9)	40
15.計算整筆撥款額的透明度(V15.1-15.3)	4
16.有關修訂及更新《整筆撥款手冊》事宜(V16.1)	0
17.社署就不同科別的協調與非政府機構的溝通(V17.1)	4
18.社署的審計程序(V18.1)	6
19.津貼服務協議》相關服務的定義(V19.1-19.4)	9
20.擬備周年財政報告的安排(V20.1-20.4)	6
21.小型非政府機構靈活運用資源的能力(V21.1-21.4)	4
22.競投新服務(V22.1-22.9)	20
23.業務改進項目(V23.1)	1
24.政府提供的指引和支援及福利界推行的轉變(V24.1-24.2)	3
25.非政府機構管理層及董事會的職能(V25.1-25.3)	3
26.披露財務資料(V26.1)	0
27.機構管治(V27.1-27.12)	28
28.服務表現監察制度(V28.1)	0
29.服務使用者關注的服務質素事宜(V29.1-29.11)	32

30.社會福利規劃(V30.1-30.4)	7
31.收費服務(V31.1-31.3)	9
32.有關提供受資助福利服務的投訴處理機制(V32.1-32.4)	3
33.獎券基金為非政府機構提供的資助(V33.1-33.4)	3
34.輔助醫療人員的供應情況(V34.1-34.6)	7
35.其他(V35.1-35.7)	22

不能分類的原因，最主要是公眾意見書所提出的問題及建議在檢討報告書中沒有被提及，以及並沒有作出正面的回應。從上表可見，**檢討委員會在報告書內沒有提及或沒有回應的公眾意見，佔總體變項的 75%**。而研究組將所有變項抽取出來進行分析，可歸納出有三大意見沒有被檢討委員會關注及回應：員工事宜，服務使用者所關注的服務質素，及政府對社福服務承擔的角色，下一章將會作詳細探討。

第四章

分析及討論

「香港政策透視」把所有在127份公眾意見書提及的事宜，但**未有被檢討委員會回應或關注的變項 (variables)**，歸納出有三大意見，包括：員工對人力資源機制的關注，服務使用者所關注的服務質素，及政府對社福服務承擔的角色。

4.1) 合理及穩定的人力資源機制

4.1.1 員工對人力資源機制的關注

這點包括了年資及經驗不被認可、欠缺合理及穩定的人力資源機制等問題。在 127 份意見書中，有一半 (63 份意見書) 指出員工之間的薪酬差距大，會造成分化，員工士氣極為低落；薪酬架構五花八門、人才流失、員工的資歷不被重視、欠缺安全感、感到受欺壓、令同工感到氣憤及極度不安 (v5.1, 5.4, 6.2, 9.3, 27.5)。在立法會最新的數字顯示，二零零五年至二零零六年社福界非政府機構的社工離職失率達百分之三十一。可是，在檢討委員會卻認為，「新津助制度讓非政府機構可靈活訂定轄下員工的薪酬水平，這項特點其實是新津助制度的優點。」「繼續爭論同工同酬並沒有好處。」(報告書，頁 44)。明顯地，檢討委員會並沒有回應業界所關注的問題，把員工的聲音嚴重地扭曲及失蹤回應。

所帶來的啓示：

業界已在意見書中清楚表達，期望機構能成立一個能合理及穩定地處理人力資源的機制，為同工提供一個穩定的薪酬架構及安全感，以穩定同工的士氣。業界並且已表明在整筆撥款津助制度之下，衍生出不合理及的人力資源機制，令同工感到氣憤和極度不安 (v5.1, 5.4, 6.2, 9.3, 27.5)。本研究小組發現，檢討報告回

應這個問題時，正低估了單位人手編制及人力資源在社會福利提供的重要性，甚至只簡化作員工的個人福利事宜。正因為持份者在這問題上表達了強烈的不滿及訴求，若執行檢討委員會的建議時，政府不對業界對這一問題作出直接及具體回應的話，同工的情緒困擾會持續地累積，在長期受欺壓之下，會直接影響員工的精神健康 (v5.2)。長此下去，我們估計，未來社福界非政府機構的人才流失及專業斷層的問題會持續加劇，在欠缺有持續年資和經驗的社工帶領下，輔導服務及服務策劃等的服務質素將會受到嚴重影響。

4.1.2 資助制度與社會服務價值觀之矛盾

競投性服務

獨立檢討委員會提出的 36 個建議中，有 4 個是用以回應第五章「競投新服務」，達所有建議的九份之一，這不但是反映了委員會對此措施的重視，也證實此措施的千瘡百孔，需要以較多的建議回應業界的訴求。

在 127 份意見書內，有意見認為現時的競爭性投標會得小型機構邊緣化，而社署的評分制度也對較大型的非政府機構有利。委員會建議各小型機構可聯合提交建議書，以提高他們的競爭力；建議社署公開其評分制度的評分比重。建議需知道每間機構有其服務使命，這些建議也只將小型機構面對的困難歸還給小型機構的「小型」。其中小型機構面對的困難是在競爭性投標中的「資源增值服務」，機構往往為了成功競投新服務，會加入很多的人力及增值服務，甚至壓低競投價格，如降低薪金的要求、縮減應有的行政開支，這令機構在成功競投新服務後，要從現有的津助中補貼新服務。此外，這種競投文化完全破壞了機構間與前線同工的信任及合作基礎，令機構間成為了競爭對手。社會福利從來不應只是強調競爭，更須維護社會公平及公義等原則，以滿足弱勢群體的生活需求。這種強調競爭的做法，只會影響了服務質素。

在研究裡，機構的主管（特別是小型機構的管理層）及同工清楚地表達了競爭性服務為服務質素帶來的負面影響，並清楚指出實務的競投性服務（經濟為主）與社會服務的核心價值觀（服務質素為先）出現嚴重的鴻溝。社會工作者接受的訓練，乃堅守是以人為本，助人自助，及社會公平公義的核心價值觀提供社會福利服務。可是，檢討委員會沒有在這個基礎以下，檢視新津助制度為業界所帶來的衝擊，更沒有回應同工在實務工作內面對之矛盾，檢討報告書裡，只肯定「競爭性投標」的重要性，沒有考慮社福界的特殊因素及持份者所提出的問題。委員會的4個意見只是對「競爭性投標」作出程序上和行政上的微調，完全沒有理會意見書內的關注，即「提交聯合議書」、「公開評分比重」、「提交建議書前聽取員工意見」和「簡化批出新服務的程序」。

所帶來的啓示：

如業界所提出的問題得不到回應及正視，我們估計，社福界內會進一步加劇機構之間不信任的文化，影響機構之間的專業交流，令專業知識及專業發展的交流受到阻隔，機構之間由互相合作互相交流，改為傾向互相惡性競爭，在此氣氛之下，服務質素必然受損。更重要的是，社會福利的核心價值觀也被嚴重摧毀。

4.2. 服務使用者所關注的服務質素

4.2.1 未能獲取穩定工作關係的社工提供服務

新津助制度下對服務質素的影響，持份者尤為關注。特別是社工流失率高，由於跟進個案的社工變動頻頻，服務對象難以適應 (v29.8)；機構多從聘用員工方面進行節流，令資深員工不獲續約，機構改以較低薪金聘用經驗不足甚至沒有經驗的工作員替代，影響服務質素 (v29.8, v1.5)；新入職者又多以合約形式聘用，對機構或工作沒有歸屬感，整個社會服務行業的人手不停轉動，家長和孩子均受苦受害 (v29.8)。

就上述的問題，委員會並沒有適切地回應，他們認為，「就離職率的影響，即使改善新津助制度的質素保證機制，亦非治本方法。」委員會建議，「社署應更頻密地進行定期及突擊巡查，以監察非政府機構的服務表現。(建議 30)」由此可見，委員會漠視同工的關注，而且，並未有就「不穩定的人力資源對服務質素影響」的角度去檢視服務提供「過程」的質素問題。從過往的經驗，社署的突擊巡查只從「文件工作」檢視服務的「結果」。這只會加重前線社工的文書及行政工作，加重前線社工的壓力 (v36.2, v36.3)，亦令同工減少提供直接輔導服務的時間，影響服務質素。

4.2.2 遏止服務需要，令服務質素下降

在新的津助制度之下，社署也同時推行 SQS 及《津貼及服務協議》的制度，聲稱可確保服務質素的監察。不過，在業界的意見書裡指出，新的津助制度壓縮了服務的開支，遏止服務需要，令服務質素下降。總括來說，有關問題包括：機構壓縮直接服務開支，為金錢節省人手；機構會被逼學會擔當服務售賣者的角色，實行「交夠數便算」，影響服務質素 (v3, v29.1, v29.4, v19)；《津貼及服務協議》的成功指標不等於需要被滿足 (v29.8)；對服務使用者的利益視而不理，以<津貼及服務協議>的數字指標合理化地遏止弱勢社群服務的需要。

雖然檢討委員會贊同服務質素不容忽視，但在檢討報告書內，委員會並未有就上述的問題作出回應，及檢視《津貼及服務協議》對服務質素及服務需要的影響。委員會除建議加強突擊巡查外，他們並沒有提出其他建議及解決方法，回應服務質素受影響的問題，這顯然是一份不盡責的檢討報告。

4.2.3 被扭曲的社會福利觀

在檢討委員會並沒有檢視整筆撥款制度對社會福利價值觀的影響。部份持份者指出，新津助制度影響員工價值取向，社工淪為做文件工作而非輔導助人 (v36.2); 社福服務應以人為本的服務而不是資源為本 (v36.3); 政府改管理主義營運社會福利 (v36); 在新津助制度之下，社福同工把大量時間花在投標工作，處理削資下的種種行政及節源措施，令督導社工無法向前線社工提供合理的支援及督導工作，在未有足夠專業支援的情況下，嚴重影響服務質素 (v22, v24)。

4.2.4 靈活性影響服務質素:

檢討委員會和政府皆認為，新的津助制度能夠讓機構充分利用靈活性及自主性，以改善服務質素。不過，在是次的檢討報告書內，委員會沒有回應持份者對靈活性對服務質素造成影響的關注，有些份者認同靈活性的好處，但他們指出，乃必須在有監管及有充足資源的條件下進行 (v14.7, v1.1)。總括來說，持分者 (特別是機構的管理層) 認為，整筆撥款限制服務靈活性、整筆撥款承擔之彈性並未體現 (v36.6, v18.1, v19.1, v21)，例如：有機構主管認為，新津助制度令機構在《津貼及服務協議》之下的服務及其他服務之間無法靈活及彈性地調動人力資源 (v36.6—038); **靈活性影響服務質素** (v29.12)。有機構主管更對整筆撥款對服務質素及機構的生存空間作出嚴厲的警示：

「八年來，整筆撥款之彈性，成本效益及以服務輸出量為主導，令小型機構的生存空間壓縮，甚至走向慢性死亡之路。」 (... it (LSG) has failed to live up the above pledge. Smaller NGOs... is dying a slow death under LSG) (註:原文是英文版) (v36.6—035)

儘管業界對新津助制度的問題作出嚴正的警號，但仔細閱讀檢討委員會報告書 165 頁的內容，檢討委員會並沒有正面回應上述的問題。

所帶來的啓示：

同工及機構管理層認為，在新的津助制度之下，社福機構並未能享受靈活性的好處，甚至會影響服務質素，及小型機構生存的空間 (v36, v29, v21, v9, v1)。但檢討委員會在報告書內並沒有回應業界的意見，甚至委員會扮演著一個思想考育者的角色，不斷在檢討報告書內推銷整筆撥款之下靈活性之好處，雖然，靈活性在報告書內出現的次數達 83 次，但檢討委員會卻沒有客觀、持平及具體地交代靈活性對服務質素的好處及壞處，及「靈活性」與「服務質素」的相關性。

更值得一提的是，委員會沒有檢視《津貼及服務協議》對服務質素及服務需要的影響，不過，持份者強烈地指出，**基層市民的服務需要被《津貼及服務協議》數字合理化地遏止，服務質素的真實現況未能從現有的機制如實地反映出來。**業界已向政府提出**嚴重的警示**，若政府繼續漠視問題，社福界的服務質素將會持續地走下坡，並且把社福界推進「退步的社會福利發展觀」。

4.3. 政府對服務的承擔

4.3.1 政府以靈活性為名減少對社福界的承擔

根據研究組統計持份者之意見，在公眾意見書中，表示整筆撥款資助撥款不足(v1.1)及機構面對財政困難(v13.1)的合共出現了 49 次，從公眾意見書可見，而導致各機構紛紛表示撥款不足、財政困難的主要原因莫過於(一)整筆撥款的撥款基準太低；(二)政府早年分別推行資源增值計劃及節約措施，削減非政府福利機構資助 9.3%。

獨立檢討委員會解釋表示「按撥款基準計算的資助額應足以應付非政府機構所需開支」(4.3 段)。但問題是非政府機構過去數年因政府削減資助而從**未獲得十足的撥款**去應付開支。對於福利機構被削減 9.3%撥款，委員會認為「不宜隨經

濟情況變化而增減福利撥款」(4.41 段)但又拒絕接納持份者的建議，將資助回復到「真正基準撥款水平」(v13.4)。委員會的解釋是「如非政府機構當日能夠設法以較少的資源達致更大的效益，即使資助額有所減少，服務質素也不應受到影響」(4.41 段)。

研究組認為委員會對問題的回應前後有所矛盾，對非政府機構有欠客觀、公道；一方面表示「以基準計算資助額足夠」、「不宜隨經濟情況變化而增減福利撥款」，但對於政府削減撥款基準又稱是「能夠設法以較少資源達致更大效益」，這除欠缺理據外，無疑等於自圓其說，完完全全漠視公眾意見書內 49 次對於撥款不足及財政困難的呼喚 (v1.1, v13.1)，**風險改由機構獨力承擔、製造員工之間的矛盾、政府陷機構管理層於不義的問題** (v1.6)。再者，委員會稱「資助額有所減少，服務質素也不應受到影響」亦欠缺理據，無視不足夠撥款所可能引致非政府機構增加服務收費、減少發展新服務的意慾；員工之工作量增加，壓力上升，繼而令服務質素下降。這再一次明示了檢討委員會只將社會福利服務以經濟作考量，為政府以各種「藉口」削減非政府機構的撥款護航，卻對削減撥款如何影響社會服務的質素與提供完全忽略，更無視政府對社會福利服務所需要的承擔。

總結：

從社福界整筆撥款的津助制度中，政府以「靈活性」和「自主性」的政治口號，以其名在社福界推動創新服務及改善服務質素。可是，整筆撥款實施八年後，公眾意見書內強烈及明確地指出，在社福界內「靈活性」和「自主性」無助業界推動創新服務和改善服務質素，相反，只會對服務質素造成負面影響 (請參考本研究報告的第四章)。由此可見，新津助計劃之下的「靈活性和自主性」與政府對社會的「承擔」是不配對的。

特區政府在施政報告書並且提出了「進步發展觀」作為施政的重要理念，包括以助人自助推動社會和諧。另外，政府亦承諾建設一個和諧及關懷的社會

(caring society) (特區政府，施政報告書 2008-09，頁 1-2)。不過，從本研究小組發現，整筆撥款的津助制度正為社福界推動「退步的社會福利發展觀」，包括：**推動對不合理和不公平的人力資源機制、員工之間的內部分化、機構之間的惡性競爭、不和諧和非關懷的業界文化、推動非助人自助的價值觀、推動負面的服務質素、以經濟為先，服務為次。**顯而易見，政府正違背施政報告的承諾，進步的發展觀在社福利未能實現，相反，政府正在向社會福利界推動「退步的發展觀」。

第五章

建議

基於上述第三章及第四章的研究結果，本會認為，「整筆撥款津助制度檢討報告書」是一份不合格、不盡責、不客觀、不持平及不全面的檢討報告書。就上述的研究結果，本會有以下的建議：

1. 正視被忽略的問題

作為一份應該具備科學研究精神的檢討報告，對持份者關注的 112 個狀況和問題（佔所有關注的 75%）視而不見、視若無睹，姑勿論刻意與否，也是一個極不負責任和不尊重持份者的做法。我們建議勞工及福利局一方面不要接納這份檢討報告，另一方面正視上述 112 份持份者的關注，納入「整筆撥款津助制度檢討」的討論中，以真正解決問題和有效地回應業界的訴求。

2. 繼續進行津助制度檢討

是次「整筆撥款津助制度檢討報告」只不過是社會福利規劃的一個開始，而不是完結，“獨立檢討委員會同意香港需要設計福利藍圖”（7.18 段）。既然此次檢討報告忽略了 75% 的持份者關注，而津助制度是福利規劃的其中一個重要元素。因此，著實有需要繼續檢討對業界有很大影響的津助制度。故此，就新津助制度的檢討不應就此劃上一個句號。

3. 建立合理及公平的人力資源機制

從是次研究得知，人力資源制度是業界其中一個關注。故此，我們建議制訂合理及公平的人力資源機制，以有效回應年資、工作經驗、工作士氣等業界關注的問題，以確保有穩定的團隊，提供具質素的社會工作服務。

4. 檢討「服務及津助協議」

在業界的意見書可見，業界極渴望提高社會工作的服務質素，而不獨是服務量，也反映了新津助度和服務及津貼協議壓縮了服務的開支，吊詭地降低了靈活性及服務質素。現在也是時候對這個「服務及津助協議」進行一場檢討，改變重量不重質的做法。

5. 靈活性必須有監管，自主性必須建立在民主的基礎下

本會的研究發現，業界（包括同工及機構主管）已清楚地向政府發出明確的訊息，「靈活性」與「自主性」的空泛政治口號，未能為社福界改善服務質素。故此，我們建議，「靈活性」必須要在有上限及下限的監管，並以一個有實權的政府監管機制配合、及要有足夠的津助撥款的基礎下進行。而自主性也必須建立在民主及有透明度的基礎之下，包括：開放管道予前線同工及服務使用者參與機構的決策，共同推動機構實施優良管治文化，增加管理透明度，攜手推動社會福利改革。

6. 政府對福利的承擔

市民的福祉永遠是政府需要承擔的重要任務，社會福利界是其中重要的一環。因此，政府不能逃避對福利承擔的責任，在不斷削減福利開支的同時，要求福利機構及社工提供高質素的服務。我們需要政府帶頭承擔福利的責任，也需要一個公平的福利制度去提供高質素的福利服務。

備註:

項目 (此項目分類乃按照「整筆撥款津助制度檢討報告書」的分類方法)	變項的代號
1.把員工薪酬的上限設定在中點薪金的做法	(V.1.1-1.6)
2.薪酬調整	(V2.1-2.4)
3.定影員工	(V3.1-3.5)
4.有時限的僱傭合約	(V4.1-4.6)
5.同工同酬	(V5.1-5.5)
6.員工流失、離職	(V6.1-6.6)
7.專業發展及能力提升	(V7.1)
8.社署及非政府機構的合作伙伴形式	(V8.1)
9.人手編制	(V9.1-9.3)
10.調查其他收費	(V10.1-10.2)
11.整筆撥款儲備	(V111-11.5)
12.公積金儲備	(V12.1)
13.根據資源增值計劃/節約措施削減基準撥款	(V13.1-13.8)
14.在新津助下政府與非政府機構之間的互動關係	(V14.1-14.9)
15.計算整筆撥款額的透明度	(V15.1-15.3)
16.有關修訂及更新《整筆撥款手冊》事宜	(V16.1)
17.社署就不同科別的協調與非政府機構的溝通	(V17.1)
18.社署的審計程序	(V18.1)
19.津貼服務協議》相關服務的定義	(V19.1-19.4)
20.擬備周年財政報告的安排	(V20.1-20.4)
21.小型非政府機構靈活運用資源的能力	(V21.1-21.4)
22.競投新服務	(V22.1-22.9)
23.業務改進項目	(V23.1)
24.政府提供的指引和支援及福利界推行的轉變	(V24.1-24.2)
25.非政府機構管理層及董事會的職能	(V25.1-25.3)
26.披露財務資料	(V26.1)
27.機構管治	(V27.1-27.12)
28.服務表現監察制度	(V28.1)
29.服務使用者關注的服務質素事宜	(V29.1-29.11)
30.社會福利規劃	(V30.1-30.4)
31.收費服務	(V31.1-31.3)
32.有關提供受資助福利服務的投訴處理機制	(V32.1-32.4)
33.獎券基金為非政府機構提供的資助	(V33.1-33.4)
34.輔助醫療人員的供應情況	(V34.1-34.6)
35.其他	(V35.1-35.7)

註釋:

項目第 1 至第 35：項目分類乃按照「整筆撥款津助制度檢討報告書」的分類方法，詳情可參考「整筆撥款津助制度檢討報告書」的頁 25 至頁 155。

變項的註釋:

舉例（一）：v3：即代表變項的「項目 3」

舉例（二）v1—001：v1 即代表變項的「項目 1」，001 即代表相關內容可參照第 1 份的公眾意見書。

舉例（三）：v2.2--002：v2 即代表變項的「項目 2 內的第 2.2 小項」，002 即代表內容可參照第 2 份的公眾意見書，如此類推。

參考文件

整筆撥款獨立檢討委員會 (2008)，*整筆撥款津助制度 檢討報告 2008 年 12 月*，<http://www.lsgir.hk/report/Report-chi.pdf>，最後下載日期: 18-12-2008

整筆撥款獨立檢討委員會 (2008)，*整筆撥款獨立檢討委員會報告: 意見書匯編 (共 127 份)*，http://www.lsgir.hk/chi/05_News_report.asp#1，最後下載日期:18-12-2008

本會簡介:

香港政策透視是一個獨立的民間團體，成立於一九八四年，本會沒有任何政治背景或聯繫。成員包括大學教授、講師、社工、行政及管理人員等不同背景的專業人士。本會致力於研究與評論社會及公共政策，倡議社會公平。近半年，本會的研究包括：醫療融資、二零零八立法會選舉政綱研究、及社福界整筆撥款研究。

對《整筆撥款津助制度檢討報告書》及公眾意見書之比較研究

二零零九年二月

香港政策透視

電郵：policyviewers@gmail.com

網頁：<http://www.hkpv.org>