

11-1-2017

一筆過撥款

Po Ying LAI

Follow this and additional works at: <http://commons.ln.edu.hk/mcsln>

 Part of the [Critical and Cultural Studies Commons](#), and the [Social Welfare Commons](#)

Recommended Citation

賴寶盈 (2017)。一筆過撥款。文化研究@嶺南，61。檢自 <http://commons.ln.edu.hk/mcsln/vol61/iss1/13/>。

This 關鍵詞彙 Key Concepts is brought to you for free and open access by the Department of Cultural Studies at Digital Commons @ Lingnan University. It has been accepted for inclusion in Cultural Studies@Lingnan 文化研究@嶺南 by an authorized editor of Digital Commons @ Lingnan University.

一筆過撥款

賴寶盈

引言

二零零零年起，社會福利署（下簡稱社署）開始以整筆過撥款替代實報實銷制度津助非政府機構（香港特區政府新聞公佈，二零零零年）。整筆過撥款實行至今一直備受不少社會持分者批評，部分議員、前線同工、社工老師及學生主要指控整筆過撥款使社福界商業化（張超雄，二零一二年）、社會服務失去方向、同工失去工作保障等（惟工新聞，二零一五年）。在新自由主義積極不干預及後福特主義的思潮下，政府和受津助機構在整筆過撥款的津助制下仿如資本家，為累積資本而一改以往被評為過度官僚及太少靈活性的實報實銷津助制度（社會福利署，一九九六年）。政府及社福機構攜手以靈活調動撥款的名義把社會服務市場化、改變前線同工的勞工市場結構、積極開拓有經濟能力的收費服務市場。本文將以後福特主義的資本主義特徵——靈活累積（Flexible Accumulation），來探討政府推行的津助制度改革如何改變社福界服務及勞動市場。



（圖片來源：[http://hk.epochtimes.com/news/2007-09-](http://hk.epochtimes.com/news/2007-09-06/%E4%BA%94%E5%8D%83%E7%A4%BE%E5%B7%A5%E7%BD%B7%E5%B7%A5%E7%88%AD%E5%90%8C%E5%B7%A5%E5%90%8C%E9%85%AC-58027747)

[06/%E4%BA%94%E5%8D%83%E7%A4%BE%E5%B7%A5%E7%BD%B7%E5%B7%A5%E7%88%AD%E5%90%8C%E5%B7%A5%E5%90%8C%E9%85%AC-58027747](http://hk.epochtimes.com/news/2007-09-06/%E4%BA%94%E5%8D%83%E7%A4%BE%E5%B7%A5%E7%BD%B7%E5%B7%A5%E7%88%AD%E5%90%8C%E5%B7%A5%E5%90%8C%E9%85%AC-58027747)）

政府以「靈活調動」撥款之名削減社會福利成本

一、政府宣之於口的理由——增加社會福利服務的靈活性

社署於一九九四年委託容永道管理顧問公司檢討社會福利資助制度（呂大樂，二零一零年）。報告指舊有資助制度缺乏彈性、過於繁複和充滿官僚主義。社署指舊有的資助制度嚴格執行非政府機構的資源運用，如人手編制標準、薪酬水平、員工資格、退回同工代支付的認可物品款項、指定資源對應指定服務等，而忽略服務成果，藉口讓社署在新制度（整筆過撥款）中容許機構自行決定人手編制和員工薪酬，將同工薪酬資助額封頂於公務員薪級表中位數，同時表示改為著重服務成效，以新的監察機制（十九項服務質素標準／SQS）把津助封頂一筆過給予機構，「買」來社會福利服務成果（人頭及人次數字），把當中的生產過程和責任全然外判予機構。

政府早期本已對社會福利方向無主導性的願景及長遠規劃，當時更以顧問報告作為外判社會福利服務的大部分行政工作及問責性的藉口，削減社會福利開支及進一步從社會福利服務的責任中退卻。

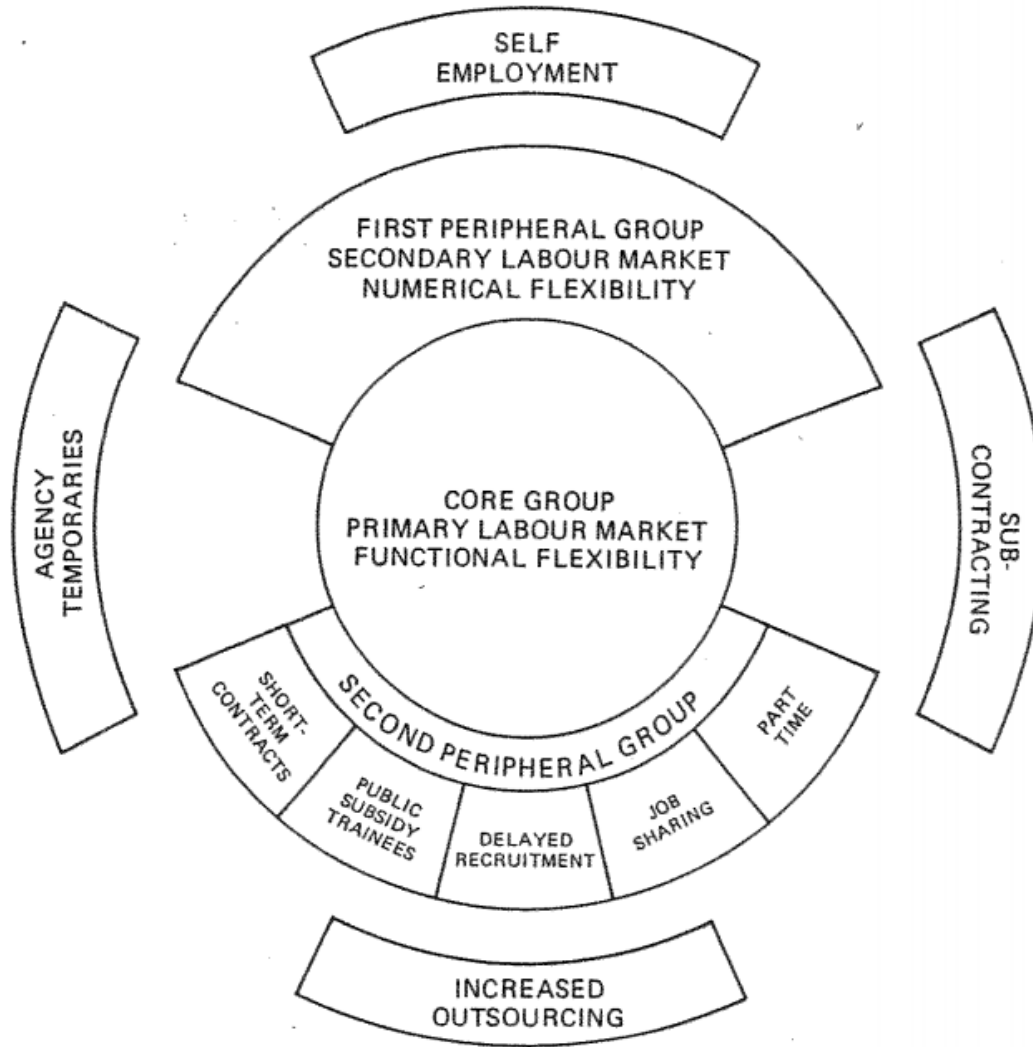
二、削減社會福利服務開支——從社會責任中退卻

根據香港社會服務聯會（下簡稱社聯）一九九零年對最後一份社會福利白皮書初稿的回應，社聯指控該稿因為當時受制於面對「九七極限」，而強調香港不會發展成為西方形式的福利國家制度，以期望投資者於過渡期繼續安心投資（社聯，一九九零），此乃政府從社會福利責任中退卻的第一個佐證。第二，雖然社署數次對外宣稱推行整筆撥款制度非為削減開支，但從二零零零年時任社署署長林鄭月娥向各機構高層的說帖中，兩次強調「不能再讓福利開支長期以兩位數字增長」及「不可能繼續讓社會福利開支年年暴增」中看到政府打算削減社會福利開支（社會福利署，二零零零年），降低對社會服務的承擔。第三，社署透過整筆撥款計劃實行資源增值，要求非政府機構在二零零零年至二零零三年間節省百分之五經常開支的目標，共削減了一點一億元開支（整筆撥款獨立檢討委員會，二零零八年）。以上三點證明了政府以改善舊有津助制度的「官僚」及「僵化」之名，以能提供「靈活調動」的整筆過撥款制度來實踐其削減福利開支及退出社會福利責任的目的。

以下嘗試以資本主義的靈活累積（Flexible Accumulation）來探討政府如何透過整筆撥款制度容讓非政府機構成為資本家，以剝削勞工保障、開拓有經濟能力的利基市場，及短期資助合約。

整筆過撥款制使機構可靈活調配整筆撥款的款項，可應用的範圍包括員工開支（根據機構的員工編制及薪酬編制）及其他的運作開支。意即非政府機構的員工薪酬可以與政府公務員薪酬制度脫勾，默許機構肆意削減前線員工的工資，而剩餘資金可以用於其他開支或累積最多百分之二十五；機構可以不按政府的編制裁減員工。各機構利用此「靈活自主」改變勞工市場結構去增加累積資本，同時使社福界同工失去工作保障。

根據學者大衛·哈維（David Harvey, 1989），勞動市場在靈活累積資本的資本主義市場下分成核心及非核心類別（圖一），筆者嘗試借助以分析社福界的勞動市場在整筆撥款資助制度的影響：



(圖一) 靈活累積資本下的勞工市場結構

(圖片來源：<https://www.flickr.com/photos/95678359@N03/8742622430>)

一、過去整個勞動市場都是核心組別

舊有的非政府機構以實報實銷方式進行津助撥款，故當時的社福界勞動市場均屬核心勞工類別，有相對現時較理想的工作待遇和保障。因為在實報實銷制度中，社署列明每項服務的人手編制，每名員工的認可資格與薪酬都需經社署審批，同工的薪酬跟從政府公務員薪酬編制，按年跳升一個完整的薪級點。由於同工資歷、數量及薪酬都依據政府標準，並由社署審批及支薪，故勞工合約均為全職及永久性，甚至享有公積金，有較理想的退休保障，此外同工亦有良好

的晉升前景及工作保障。最重要是機構即使不夠資金投放於服務或有意存積資本，都不能透過改變前線同工待遇來達致。

二、整筆撥款後，大部分「核心」（Core Group）類別都被非核心類別取代

整筆過撥款迫使機構剝削同工工作條件的「聖旨」，讓機構人手及薪酬編制與政府編制脫勾（除了制度生效前入職而無更改過合約的同工可維持舊有的工作保障，稱「定影員工」）。即政府不會過問服務人手是否足夠或合理，不會為同工的工作待遇作出任何保障，這為機構提供非常大的空間去削減人力開支以增加資本累積，整個社福界的勞動市場結構從此被徹底改變，由非核心的勞動群組佔據。

第一類非核心：能迅速替補及棄掉的全日制「長工位」

削減恆常人手、以低薪崗位替補高學歷的高薪職位

取消監控服務人手編制，讓機構靈活地裁減人手，同時把大量持學士學位學歷的助理社會工作主任（Assistant Social Work Officer, ASWO）職位，改為持有低於學士學位學歷的社會工作助理（Social Work Assistant, SWA），兩者薪金相差至少一萬元港幣（以政府公務員薪酬表計算）。因此，社福界整個勞動市場職位「供過於求」，機構根本不愁找不到有能力的同工，甚至能吸納大部分的大學畢業生任職較低薪的社會工作助理。筆者於二零一一年在某大機構的青年中心實習時，便已聽聞同工批評該中心的人手比例嚴重失衡。如果跟從政府的服務人手編制，本該有十位社工的中心卻只有六位社工，每位同工平均要負擔兩個人的工作量。如果這便是政府和機構所指的靈活運用資源以達致最有效的成本效益，那社福界在這勞動市場下真的難以「偷懶」，甚至會以優惠價聘請有擔任社會工作主任能力的職員。可是，筆者會懷疑其服務質素是否能使社會及市民達致美好生活的效益。

雖然大部分全職同工現時的勞工合約會每年更新一次，但只要是由機構從社署整筆撥款戶口支薪的，行內都會俗稱為「長工位」。因為只要上司沒有特別不滿，則多獲續約，而其薪金調整也按每年上司評估的工作表現來決定加薪幅度或是維持原狀；故「長工位」非擁有絕對的保障，當機構面對財困時拒絕續約

而讓同工自然流失也無可厚非。因此，即使面對狹窄的晉升階梯、高工作量以及崗位沒有保障，同工只可無可奈何地默默接受，但機構則能從中節省不少。縱使此非大衛·哈維所指的「書記、秘書、低技術體力勞動及重複性」的工作內容，但其專業能力、可替補性及機構能按需要自然流失人手的特徵，與其第一類非核心員工組別的分析非常吻合。

第二類非核心：兼職及短期合約同工、實習學生

政府的整筆撥款使機構的可動用資金封頂，但拆除撥款的類別使用限制及人手編制規限，使機構能彈性地撥減人力資源開支往服務及累積資本，當中最明顯的莫過於聘請半職或短期合約員工。以筆者就職的中心為例，本中心共有十二項服務、三十七位處理直接服務的職員及主任，而向外競投的服務資助佔九項，由非整筆撥款支薪的短期合約同工共十九位，超過半數，合約期由半年到兩年不等。短期計劃合約同工須在合約完結後離職重新求職，可是其半年的工作經驗根本不被認可，最壞的情況是不斷浮沉於短期合約的工作中。順帶一提，機構會把部分競投到的合約員工薪金支付現有恆常職位的薪金，意即一位同工要處理原職位的工作及競投到的服務內容，來成就機構共節省兩位同工的薪金。

實習本應是實踐從書本中所學到的知識，卻遺憾這卻成為機構常用以節省人力資源來累積資本的犧牲品。筆者曾就職的兩間大品牌機構也非常「善用」這些由學生自費或政府資助的實習學生資源，每位實習學生均有一半的實習時間需為托管的兒童「批改功課」和「溫習默書」，這種本應是功課輔導導師所負責的專業的範疇，而且這對實習學生來說根本是無可發揮的重複性工作，此為第一個案；第二，機構聘請勞工署資助每個月港幣二千元的「展翅青計劃」實習員，同樣地機構根本忽略實習生的需要，沒有提供適當的包容及教育，只把其當作較低成本的勞工。

靈活累積下社福同工市場結構的非核心範圍之中，短期合約、兼職、實習等第二類別比第一類別「長工位」更缺乏保障。除了工作前景不穩、工作經驗不被認可、工作未能滿足其學習需要外，此等彈性高的勞工契約還伴隨著密集繁複的文件工作。一位同工已經有超額的工作量，但不完善的勞工法律還容讓機構

不認可在行政工作的超時工作，使同工經常無償加班。奇怪的是為什麼管理層處理的工作範圍是行政工作，但前線同工在直接服務以外時間處理行政事項卻不被認可呢？

利基市場（Niche Market）——發掘有經濟能力的指定對象

為了開拓收入來源，各機構開始推行以中產為對象的收費服務。一系列的畫班、小提琴班、空手道班、瑜珈班等完全無社工介入的興趣班，收費由港幣四百元到六百元不等，密集的課程使中心的房間長期被佔用，連社工的介入小組也要退讓，實在本末倒置。現時亦有機構駐紮於私人住宅區內專以中產人士作為服務對象，如黃埔花園、東涌映灣園等。機構在發掘新對象以增加資本時，不惜把人力投於無介入目的的範疇，使社會福利工作的原意蕩而無存、社會福利機構也失去存在價值。即使機構以「預防性介入工作」來為興趣班作辯護，惟其捨棄了基層這個更有需要幫助的對象，也不惜犧牲社工小組，實在令人無法不開始質疑到底瘋狂累積資本的背後是為了有充足資源提供服務，還是有其他目的？

減少資助者再次投資的真空期（Reduction of Turnover Time in Consumption）

為讓整筆撥款以外的資助者連續地繼續提供資助，機構會誇大社會問題務求成功投得計劃服務項目。惟工新聞社工阿富的分享道出如何「製造問題」：「競投資助項目決定機構生命線，為了將錢拿到手就得不斷證明社會上有某種出資者認可的『服務需要』，巧立名目成了家常便飯。」（惟工新聞，二零一五）

「阿富目前負責青少年『夜展』（深宵外展工作），體會到競投資助的模式如何使社會工作脫離現實。『寫 funding 好局限我地做嘅嘢，寫 proposal 要寫到班細路晚晚喺條街度，但係人地其實一個禮拜只係出嚟兩三晚。到bid到個funding要做嘢嗰陣，即係要處理虛假問題。』誇大問題是指定動作，『將問題變態化，講到十個青年九個都吸毒架喇。』」（惟工新聞，二零一五）

機構爭取更具連續性的資助，目的是為增加更穩定的資金來源，遺憾的是爭取到的資源卻是在解決虛假的問題。

總結

從整筆過撥款看到大資本家政府視社會服務為一筆可以低價外判出去的責任，而非政府機構則為小資本家，在尋找資金時迷失提供社會服務的意義，不惜剝削同工的工作待遇及保障，更惡劣的是某些管理層在規劃中心方向時更以如何提高知名度為重要元素。如此走火入魔的社福界，同工及機構必須嚴格地分析及回應整筆撥款的禍害，並盡快商討改善方案，從而迫使政府重新正視及承擔社會服務的責任。

參考

1. 〈過半數福利機構參加「整筆撥款」制度〉（2000年12月8日）。香港：香港特區政府新聞公報。檢自：
<http://www.info.gov.hk/gia/general/200012/08/1208223.htm>
2. 張超雄（2012年7月4日），〈那些年，我們做社工很自豪—張超雄：十年社福路〉，香港：張超雄立法會議員網站。檢自：
<http://cheungchiuhung.org.hk/chi/%E9%82%A3%E4%BA%9B%E5%B9%B4%EF%BC%8C%E6%88%91%E5%80%91%E5%81%9A%E7%A4%BE%E5%B7%A5%E5%BE%88%E8%87%AA%E8%B1%AA/>
3. 〈「虛假問題製造虛偽工作！」整筆過撥款為禍社福十五年〉（2015年11月19日），香港：惟工新聞，檢自：<http://wknews.org/node/941>。
4. Coopers & Lybrand（1996）。Review of the Social Welfare Subvention System: changing the way NGOs. are funded. Hong Kong: Social Welfare Department.
5. 呂大樂（2010）〈凝聚力量：香港非政府機構發展軌跡〉，香港：三聯書店（香港）有限公司。
6. 〈對「跨越九十年代香港社會福利白皮書初稿」的回應〉（1990年）。香港：香港社會服務聯會。檢自：
http://library.hkcss.org.hk/PDFDir/ar/Sow190.pdf?f_id=get_detail&tr=AR000793

7. 《整筆撥款手冊》（2012年5月版）（中文譯本）第二章。香港：社會福利署。檢自：[http://www.swd.gov.hk/doc/ngo/Manual/LSG%20Manual%20\(0512\)%20\(chi\)%20Ch%202.pdf](http://www.swd.gov.hk/doc/ngo/Manual/LSG%20Manual%20(0512)%20(chi)%20Ch%202.pdf)
8. 林鄭月娥（2000年10月31日），〈「整筆撥款」簡介會社會福利署署長致辭全文〉，香港：社會福利署。檢自：<http://www.swd.gov.hk/doc/ngo/LSGSpeechOct2000.pdf>
9. 整筆撥款獨立檢討委員會，整筆過撥款津助檢討報告（2008年）。香港：社會福利署。檢自：http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_ngo/page_subventions/sub_modesofsub/id_lsgmanualc/
10. David Harvey（1989）. The condition of Postmodernity: an enquiry into the Origins of Culture Change. Oxford : Blackwell