

香港社會服務聯會

檢討整筆撥款基線 確立社會服務持續發展制度 督導服務支出

(一) 引言

自2000年，機構可靈活調配整筆撥款的款項(但不包括公積金部分)，應用於員工開支，包括根據機構的員工編制及薪酬所須支付的薪金、津貼及其他運作開支等等。故此，機構的管理層在評估需要後，會調配整筆撥款所提供的資源，並由一個成本項目轉撥到另一成本項目，例如由督導人手費用轉撥到前線人手薪酬，或反過來，由前線人手薪酬轉撥到其他費用。

(二) 督導資源沒有跟隨福利服務發展而增長

在過去十年，社會福利服務持續增長，根據社署年報及政府的財政預算綱目 170 社會福利服務開支的數字，以 2001/02 與 2010/11 年度比較，各類社會服務都有不同程度的增長及變化。以下是本會記錄四類主要服務包括安老服務、青少年服務、家庭服務和復康服務在兩個年度的服務轉變，這些數字均顯示整體社會福利服務的擴展。

2.1 服務增長及變化

2.1.1 安老服務

	服務類型	社署年報資料	
		2001/02	2010/11
長者社區支援服務	長者地區中心	1 間	41間
	長者活動中心	214 間	63間
	長者日間護理中心	39 間	69 間
	家務助理服務	139 隊	1 隊
	家居照顧服務	26 隊	60 隊
	改善家居及社區照顧服務	18 隊	24 隊
安老院舍照顧服務	受津助的安老院舍	124 間	123 間
	受津助的護養院	6 間	6 間

2.1.2 復康服務

	服務類型	社署年報資料	
		2001 年度	2010-11 年度
提供復康設施	住宿服務	1,000 名額	11,722 名額
	日間服務	1,387 名額	16,629 名額
	學前服務	360 名額	6,884 名額
鼓勵自力更新	「創業展才能」計劃	創造 130 個就業機會	創造 700 個就業機會
	在職培訓計劃	360 名額	11,997 名額
持續支援	自助組織撥款支援	38 個	66 個

2.1.3 家庭服務

		社署年報資料	
服務類型		2001 年度	2010-11 年度
第一層面	活動	「家庭動力迎挑戰」宣傳運動	「凝聚家庭 · 齊抗暴力」宣傳運動
	家庭生活教育	79 個單位	22名社工
	家庭支援網絡隊	14 隊	7 隊
第二層面	家務指導服務	44名家務指導員	44名家務指導員
	綜合家庭服務中心/ 綜合服務中心	<ul style="list-style-type: none"> ● 66 間家庭服務中心 ● 6 間單親中心 ● 8 間新來港定居人士服務中心 ● 20 間家庭支援及資源中心 ● 1 間家居照顧示範及資源中心暨護老者支援中心 	61間綜合家庭服務中心及兩間綜合服務中心 (至2013年，全港有66間綜合家庭服務中心)
第三層面	家庭危機支援中心	1間中心	1間中心
	婦女庇護中心	4間中心	6間中心
	保護家庭及兒童服務課	6隊	11隊
	預防及處理虐待長者	3 個計劃	
	露宿者綜合服務	3 個協助露宿者計劃	3支 露宿者綜合服務隊

2.1.4 青少年服務

		社署年報資料	
服務類型		2001 年度	2010-11 年度
外展社會工作隊		24 隊	16 隊
兒童及青年中心		120 間	24 間
社區支援服務計劃隊		6 隊	6 隊
學校社會工作者單位		462 單位	482 單位
綜合青少年服務中心		64	137 間

2.2 福利服務的總開支

2.2.1 財政預算案綱目 170 的福利服務開支

政府在 2001/02 年度，福利服務在安老服務、康復及醫務社會服務、家庭及兒童福利及青少年服務等四大範疇的總開支是 6201.6 (百萬)，至 2010/11 年度，總開支已增長至 9181.2 (百萬)，至 2013/14 年度，福利服務的總開支已增長至 12187.6 (百萬)，是 2001/02 年度的 2.3 倍以上。

表一 - 財政預算案綱目 170

	財政預算案綱目 170		
	2001/02	2010/11	2013/14
安老服務(百萬)	1998.9	3838.9	6243.6
康復及醫務社會服務(百萬)	1662.7	2900.9	3880.7
家庭及兒童福利(百萬)	660.1	966.1	1278
青少年服務(百萬)	989.8	1486.3	1786.4
以上四大範疇 福利服務的總開支(百萬)	6201.6	9181.2	12187.6

2.2.2 整筆撥款資助

在過去十三年間，政府向非政府機構提供的整筆撥款資助也逐年增長。

表二 - 非政府機構獲得的資助

	2003-04	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14 (預算)
整筆撥款 (百萬)	6.922	8.342	8.666	9.304	10.162	10.974

2.2.3 欠缺合理的督導人手

綜觀表一及表二的服務增長及撥款金額持續提昇，說明了整個社會福利服務發展的擴展。根據業界的經驗，在過去實施整筆撥款資助模式的十三年以來，社署就某些服務的角色及功能均進行檢視及重整，即綜合化服務，並將原本的服務編制轉型至另一種模式。此舉有助整合服務發展及善用新增資源，以回應社會需要。

但是，對於機構而言，原本的單項服務變化成綜合形式，這些新模式的重整隊伍，例如安老院舍發展之下原址擴充增加宿位、長者活動中心/鄰舍中心轉型至長者地區中心、及綜合青少年服務中心與綜合家庭服務中心等等，其督導人手及比例，經過多年的整合工作，已變得模糊及多樣式。縱使舊有編制下的督導人手均會在綜合化的過程中理順，但始終前線人手的增長速度及人數眾多，督導人手的增幅卻不能成正比地給予調整及編配，此舉不單攤薄現職督導人員的人手，也剝削服務發展的應有資源。業界指出，大部份服務都沒有清楚計算督導人員費用，亦沒有

根據新增服務的功能、規模及前線人員人手的增加，給予合理的督導人手。

此外，勞工及福利局撥款的社區投資共享基金及社署撥款的攜手扶弱基金等等，亦沒有按計劃的規模而提高相應的督導人手比例。加上，在過去十年，機構參與社會服務的競投服務/計劃，為實踐創新及提供增值服務，機構遂將最多資源投放在前線人手及服務發展方面，令督導人員的負荷不斷增加。

(三) 督導資源不斷攤薄 - 機構例子

在資源缺乏的情況下，機構正面對困局。本會現列舉四個主要服務的例子，闡釋機構在維持及推動服務發展的大前題下，機構使用於督導服務費用的限制和困局，及某些個別服務所欠缺的督導費用。

3.1 長者服務

在長者服務之中，不論社區支援服務及院舍服務，均面對服務量不斷增加及個案類型轉趨複雜等兩個重大挑戰。在社區支援服務方面，社署於2003年4月推出的「重整長者社區支援服務計劃」，將家務助理隊提升為「綜合家居照顧服務隊」，為體弱長者、殘疾人士及其他有特殊需要的人士提供不同種類的照顧及服務。

在院舍服務方面，於2000年，督導人手編制是以1名社會工作主任(SWO)督導6所由助理社會工作主任(ASWO)作為主管的100個宿位的院舍；社區照顧服務方面則由1名社會工作主任(SWO)督導6所日間護理中心；在社區支援服務方面，長者鄰舍中心的編制為1名高級社會工作助理(SSWA)督導6所中心；在家務助理服務方面，由1名助理社會工作主任(ASWO)照顧8隊家務助理服務隊。

機構在既有的人手編制中，需持續照顧日漸體弱的長者。由於該類長者的疾病類型複雜及需要更多貼身護理，機構需調動更多資源以應付各種繁複及必須的個人護理工作。基於服務需要和服務內涵的變化，機構唯有將現有人手，逐步演化出不同編制。然而，機構有於資源局限，唯有攤薄督導資源，用以招聘前線人員，照顧身體及精神日漸退化，且人數不斷增加的長者。

3.2 青少年服務

3.2.1 綜合青少年服務中心

機構為青少年而提供的服務類型繁多，單以目前 138 隊綜合青少年服務中心而言，社署要求機構採用不同的服務模式及方法，提供四項核心活動，包括指導及輔導、為身處不利環境的兒童及青年提供的支援服務、社群化服務及培養社會責任和能力發展等。

機構透過靈活調配人手及其他資源，編配督導人員，例如有一所大型機構擁有 20 隊綜合青少年服務中心，以編配 10 名社會工作主任(SWO)人手，督導屬下 20 個單位提供上述的四項核心活動。有機構指出單以 1

名社會工作主任(SWO)人手督導 2 隊綜合青少年服務中心已不勝負荷。因為，社會服務在現今社會的要求，若要達致持續發展，督導職級員工除了需要向下屬提供督導之外，亦要擔當人事管理、服務交待、社區聯繫、資源拓展、編寫計劃書、解決危機、回答地方團體諮詢等職務，工作內容的涵蓋面廣闊，工作量也相當沉重。此外，因應機構資源的多寡，部份機構，尤其是小型機構，就上述社會工作主任(SWO)人手比例的編配，會相對緊縮，營運環境更艱難，督導人手的擠壓更嚴重。

3.2.2 深宵外展

為配合社會實際需要，機構曾獲得社署額外資助，增設服務如青少年深宵外展及社區支援服務，而該新增服務分別獲派遣約 6-8 名社會工作助理(SWA)進行深宵外展及 9-11 名註冊社工作社區支援服務。然而，這些服務的資助額卻沒有包括督導人手，對專業服務的發展構成重大影響。

3.2.3 學校社工服務

社署由 2011/12 學年起每年在全港中學增加兩成社工人手（共 96 名），以增強學校社工服務，涉及每年 6,000 萬元經常性撥款，卻未有將 1/8 社會工作主任(SWO)人手計算在內，有關支出如下：

- 2000 年前，學校社工服務共同協議人手比例：1 名社會工作主任(SWO) 對 8 名社會工作主任(ASWO)
- 於 2011/12 學年起，增強學校社工服務，新增 96 名社工，卻沒有任何社會工作主任(SWO)的人手，督導支援顯然短缺。
- 以 2012/13 社會工作主任(SWO)的中級薪酬（約\$62,000）估算，涉及開支約為\$9,374,400

職系	人數	涉及開支
社會工作主任	96 人 ÷ 8 = 12 人	約\$9,374,400 (約\$62,000 x 1.06 x 12 個月)

3.3 復康服務

根據社署與復康服務機構代表於1999年4月有關輔導支援的會議上，署方及機構均同意就不同服務，提供不同比例的社會工作主任(SWO)人手。以下是共同協議的人手比例：

日間照顧及院舍服務	1名社會工作主任(SWO) 對6個單位
輔助宿舍	1名社會工作主任(SWO) 對8個單位
兒童之家	1名社會工作主任(SWO) 對16個單位

根據政府於1999年的承諾，在當時的24.99名社會工作主任(SWO)職位外增加 18.688社會工作主任(SWO)人手，令整體社會工作主任(SWO)督導人員的比例由42%增加至72.7%。

然而，業界表示72.77%的督導人員仍欠缺27.23%的社會工作主任(SWO)支援(100% - 72.77%)，約佔16.3名社會工作主任(SWO)。以2012/13社會工作主任(SWO)的中級薪酬(約\$62,000)估算，單以去年度為例，政府應為有提供上述三項服務的復康機構最少提供 \$12,733,660 督導支援費用。

	社會工作主任人手	督導人員支援百分比
1999年前	24.99人	43.76%
1999年	43.676人	72.77%
2000年至2013年短缺	16.3人	27.23%

備註

- i) 100%督導支援是69.88人
- ii) 社會工作主任(SWO)中級薪酬(2013) : \$ 62,000
- iii) 1名社會工作主任(SWO)每年的支出 (2013) : \$781,200 (\$62,000 x 1.06 x 12個月 x 1名社會工作主任(SWO))
- iv) 16.3名社會工作主任(SWO)每年的支出 (2013) : \$12,733,660 (\$781,200 x 16.3名)

3.4 家庭服務

綜觀各項家庭服務，以綜合家庭服務中心的轉型，是最能夠反映督導資源的欠缺，及帶給業界影響。於2004年，綜合家庭服務中心轉型以來，每所中心的督導人手約為1.6名社會工作主任(SWO)對16名社會工作主任(ASWO)。至目前，機構仍然以同樣的人手編制，處理日趨複雜的個案。

其實，家庭是整個社會的支援系統，社會衍生的問題都由家庭承擔，加上邊境離婚帶來的家庭解體及孩童照顧及教養問題，都需要由前線人員肩負家庭支援、提供危機介入及適切輔導等等。在過去，綜合家庭服務中心的展開各種新服務，例如增強對家庭暴力受害人的服務和支援、增加受虐婦女的輔導、開展家庭危機支援中心、為性暴力受害人、面臨家庭暴力或其他有家庭危機的個人或家庭，提供全面的援助等等。

前線社工的角色是向遇到嚴重的個人或家庭問題，或面臨即時家庭暴力危險的家庭，提供適切的輔導及支持工作。但是，由於部份個案的問題複雜及處於危機，例如家庭暴力個案、有自殺行為人士等等，均需要足夠的督導人員，提供專業指導及發展其他的治療模式，以促進屬下處理個案家庭的能力。

根據綜合家庭服務中心的轉變，業界建議將目前1.6名社會工作主任(SWO)對16名助理社會工作主任(ASWO)的督導人手，增加至2名社會工作主任(SWO)對16名助理社會工作主任(ASWO)，即每隊增加0.6名社會工作主任(SWO)人手。

	社會工作主任(SWO)人手	督導人員比例	社會工作主任(SWO)中級薪酬(2013)
現時情況	36名 (1.6名 x 24隊)	1.6 名 SWO 對16名ASWO	\$28,123,200 (\$62,000 x 1.06 x 12 個月 x 36名SWO)
業界要求	48名 (2名x24隊)	2 名 SWO 對 16名 ASWO	\$37,497,600 (\$62,000 x 1.06 x 12 個月 x 48名SWO)
新增督導 人手	12名		\$9,374,400 (\$37,497,600 - \$28,123,200)

從上表顯示，業界認為單以綜合家庭服務中心為例，按現時共有 24 所由非政府機構營辦的綜合家庭服務中心，業界需要新增督導人手 12 名，以 2012/13 SWO 的中級薪酬 (約\$62,000) 估算，單以本年度為例，政府應為有提供上述服務的機構至少提供\$9,374,400 督導人員的支援費用。

備註

- i) 社會工作主任(SWO)中級薪酬 (2013): 約\$ 62,000
- ii) 1名社會工作主任(SWO)每年的支出 (2013): 約\$781,200 (\$62,000 x 1.06 x 12 個月 x 1 名社會工作主任(SWO))
- iii) 12名社會工作主任(SWO)每年的支出 (2013): 約\$9,374,400 (\$781,200 x 12 名)

(三) 建議

綜觀上述四類服務有關督導人員需求方面的描述，本會認為社署確實有需要提高督導人手比例的撥款。在目前整筆撥款的資助模式之下，機構本著服務為本的宗旨，將資源優先分配予直接服務，並透過提高效率和重整服務等措施，集中編配資源招聘前線員工，推行恒常服務及緊急支援與輔導工作。相對而言，機構只好增壓目前的督導人手比例。

督導人員擔當的領導角色是舉足輕重，那些具備豐富資歷的職級，對社會服務的未來發展及承傳是非常重要的，以保障服務質素及持續發展。

本會建議政府按服務增長的幅度，額外撥款予機構作為督導人手的資源。於 2003-04 年度，政府資助機構獲得的整筆撥款約 70 億，至 2013-14 (預算)，機構獲得的整筆撥款約 109 億，增幅約 40 億。本會初步估算，政府應為過去十三年的服務增長，向機構額外撥款 3 億，即 40 億服務增長的 7%-8%。

- 完 -