

## 制度還是工時政策應改革？

李樹甘 吳祖堯 香港樹仁大學商業、經濟及公共政策研究中心

筆者在之前引述了不少商業世界的例子，論證標準工時的問題。然而，有一種職業並非屬於商業世界，而近年這種職業的工作時數不斷增加，引起社會廣泛關注，有勞工團體藉此向政府施壓，要求實施標準工時。

據職工盟的網站報導，其轄下的社會福利機構員工會於 2013 年 9 月份進行了一項暑假青少年服務超時工作問卷調查，訪問了 190 名前線員工，發現不少社福機構員工無償加班，有員工最高記錄於暑假期間平均每周加班 60 小時。調查發現只有 33.7%受訪員工毋須加班，有 22.6%受訪員工每周需要加班而可獲補償，有 13.7%員工則加班後不獲補償，兩者皆有的有 30%。如有加班的受訪員工，每周平均的有償加班是 5.6 小時，無償加班亦是 5.6 小時，最高記錄的員工每周無償加班 25 小時，連同正常工時 44 小時，每周工作 69 小時。

職工盟因此建議盡快立法規管工時。可是，我們必需反思，究竟超時工作是制度出了問題，還是沒有訂立標準工時所致？正如工會所指，自 2000 年起，大批社福機構的員工都因撥款資助制度，而要增加大量文書工作，導致員工超時工作，問題明顯出於撥款資助制度。早於 2009 年 3 月 1 日，50 名社工在灣仔的社署總部外，發起 36 小時絕食，要求政府改變整筆過撥款制度，就充分反映了社工對此制度的不滿。

在社工的行業中，政府規定非牟利機構要採取一筆過撥款政策(lump-sum grant)，此政策原意是方便社工團體自由調配資源來安排不同活動，但這往往會引致「同工不同酬」的情況出現。在一筆過撥款政策下，福利機構為了節省開支，機構管理層即使不情願也要在員工身上「打主意」。因為撥款是固定的，但社工及福利助理員的工資會按薪酬表增加，為了節省資源，社工的薪酬及待遇都會變差。

另外，政府的政策與福利機構的合作關係由以前的伙伴關係變成現在的「買賣關係」。從前，政府是以「實報實銷」的形式向福利機構提供的活動經費。如今，政府則以投標的方式「購買服務」，不同的福利機構都要向政府提交標書，建議用最少資源，做到有關的活動。

在這種制度下，福利機構員工不但壓力大增，工作量亦會增加，因為福利機構只有一筆過撥款的經費，自然十分緊張。以最少的資源做到最多的工作，代表該福利機構有「能力」，加上未知將來會否得到同樣數目的撥款，成為「省錢」

的重要誘因。可是，最終導致過分節約。

### 合約制令員工擔心續約問題

本來此制度於商業社會時有使用，能提升工作效率。但是，現時社工界一般採取合約制，令社工要擔心續約的問題。而社工是一種十分專業的職業，如果未能續約，就難以再次投入勞動市場，情況近似於「買方壟斷市場」。原本政府以「實報實銷」的形式向福利機構提供經費，不會對社工構成社工工資與工作量不符的情況。可是，一筆過撥款制度下，因福利機構過分節約，社工被迫加班，工作量大增，而又難以轉行，間接令到工資與工作量不符的社工亦只能無奈接受。再者，社工更難專心於服務社群，甚至會令到那些懷孕或體弱多病員工遭受歧視，這會影響社工的士氣，從而降低社會福利的質素。

### 長工時不一定需標準工時解決

若不改革一筆過撥款制度，實施標準工時是無補於事。在一筆過撥款制度及標準工時之下，福利機構一方面要「省錢」，另一方面要避免標準工時帶來的額外工資成本，可以想像的是，屆時社工所受的工作壓力難免大增，工作要求亦更苛刻。故此，問題是出於制度，而不是有沒有工時政策，亦由此可見，長工時不一定需要標準工時去解決。