



《香港非政府機構的監察與管理機制初步研究——以「童樂居」事件為例》

報告摘要

香港保護兒童會屬下「童樂居」在去年 12 月被公眾人士舉報院舍內疑似發生大型虐兒事件，再次引起社會關注非政府機構的監管制度。保護兒童會獨立檢討委員會在今年 1 月底發表《獨立檢討委員會中期報告》，重點分析相關機構在管治方面的不足。

為進一步探討制度與政策層面可改善之處，李浩然立法會議員辦公室研究團隊隨即以「童樂居」事件為個案開展研究，分析目前社署對非政府機構監察與管理機制之不足，希望填補《中期報告》沒有涵蓋的內容。同時，研究團隊樂見社署在 4 月中旬宣布成立兒童住宿照顧及相關服務檢討委員會，希望這份初步研究報告能為即將展開的檢討工作拋磚引玉。

「童樂居」事件反映現行的監察與管理機制有七大不足

- (一) **缺乏有效統計服務單位員工流失率的機制：**2008 年整筆撥款獨立檢討委員會遞交的報告，已建議社署應收集員工離職率及流失率的數據，但「童樂居」即使一直面對幼兒工作人員流失率高的困難，例如在 2019 年及 2020 年，「童樂居」幼兒工作人員的流失率，分別為 84.4% 及 31.7%，為本港非政府組織的整體員工平均流失率¹的 4 倍及 2.3 倍，卻沒得到社署的協助與介入。
- (二) **現行的監管機制無助於及早發現服務單位的問題：**社署在 2021 年一共巡查「童樂居」5 至 6 次，與其他機構頂多是「3 年 1 巡查」相比，可謂非常頻密，但卻無法及時發現「童樂居」存在問題。研究團隊認為，社署一直採用的服務表現監察制度，過度依賴機構自我申報，是導致「童樂居」事件發生的關鍵原因之一。
- (三) **沒有就服務單位建立投訴管理機制做好把關工作：**2008 年整筆撥款獨立檢討委員會遞交的報告及 2014 年出台的《最佳執行指引》，清晰訂明機構在處理投訴上的角色及責任，但《中期報告》顯示，「童樂居」至今都沒有建立及運行一個全面及有效的投訴管理機制，反映社署並沒有對機構遞交的相關文件，做好把關審核及跟進工作。

¹ 出自香港社會服務聯會 2019 年及 2020 年的「非政府組織（NGO）薪酬調查」。



- (四) **官方指引純屬參考 並沒有切實跟進服務單位的落實情況：**雖然社署會若干年更新一次特定主題的指引性文件，但缺乏適當的檢討及跟進工作，包括但不限於：了解新修訂的指引出台後機構員工是否完全掌握、確保指引在服務層面真正落實到位等，最終令成效大打折扣。
- (五) **沒有及時就幼兒工作人員面對的人力資源相關問題出台合適的應對措施：**幼兒中心幼兒工作人員的人手比例不理想、晉升機會欠佳等問題存在多年，但署方卻沒有及時提出解決方案，例如改善人手比例、創建屬於幼兒工作人員職系的晉升階梯等，間接令更多幼兒工作人員投身幼稚園教師的工作，加劇幼兒中心難以挽留人才、又難以招聘新員工的困局。
- (六) **培養制度及部門之間的工作關係錯綜複雜 均助長被動的工作態度：**社署內部的培養制度，主張員工通過在不同社署單位工作，積累不同領域的經驗和知識，但輪崗的工作安排會削弱員工發現問題、並以創新方式解決問題的積極性。同時，社署與其他政府部門的合作關係複雜，令權責變得模糊不清，繼而養成被動工作的心態。
- (七) **社署保護家庭及兒童服務課人手緊張 或不足以應付各區所需：**研究團隊把社署保護家庭及兒童服務課在 11 個地區²的專業職系職位編制，和區內 14 歲或以下的人口數字進行合併分析，發現沙田區的人手緊張情況最為嚴峻，達到 1:4981，若將暫時性空缺的因素考慮在內，則有 4 個地區（沙田區、中西南及離島區、九龍城及油尖旺區，以及大埔及北區）的比例超出 1:5000。

五大建議 盼能從多方面「對症下藥」

建議一 重新審視每個受資助機構的監察機制

- 建議社署重新審視所有接受政府資助撥款的非政府機構的內部監察機制，是否完全合乎官方訂立的要求，並敦促所有機構都必須建立投訴管理機制
- 建議社署仔細研究能如何借助同由社署管理的項目資源（包括但不限於「在學前單位提供社工服務先導計劃」）優化巡查機制，以加強巡查力度及成效
- 建議社署審視有不良行為紀錄的機構的資助撥款申請時，應加入額外條款來確保機構的服務會有所改善，若情況未有改善則應嚴懲

² 11 個區分別為：元朗、荃灣及葵青、黃大仙及西貢、觀塘、屯門、九龍城及油尖旺、大埔及北區、東區及灣仔、沙田、深水埗，以及中西南及離島。



建議二 重新審視幼兒工作人員的註冊和培訓制度

- 建議社署和教育局重新審視幼兒工作人員的註冊制度，例如仿效社會工作者的註冊制度，對課程內容結構、實習時數等細節訂下明確標準，並重新審視現有的認可課程名單，剔除不合資格的課程
- 建議社署對各機構每年應為員工提供多少次培訓課程訂下硬性指標，並定期抽查，確保各機構轄下的服務單位嚴格執行相關指標

建議三 就各份官方文件及指引的更新工作訂立清晰時間表

- 建議社署就各份官方文件及指引訂下定期更新的時間表，以確保各份文件及指引與時並進，能為各機構提供具前瞻性且切合現今社會所需的指導意見

建議四 完善非政府機構的人力資源管理制度

- 建議社署建立非政府機構的人力資源管理數據庫，用以有效統計服務單位各職系的人手比例、流失率等數據，協助社署及早掌握各機構在人力資源管理相關事宜的具體情況，並在有需要時盡早介入
- 建議社署按照未來可預計的社會變化並結合官方公布的人口推算數字，定期就著服務單位的核心崗位開展與《社會工作人力需求系統年度報告書》相似的統計及分析工作，以確保有足夠的專業人員應付社會所需
- 建議社署重新檢視不同專業職系的人手比例及就進一步改善人手比例指標制定路線圖及時間表，並就缺乏足夠專業人員等問題提出切實可行的解決方案
- 建議社署以社會工作者、幼稚園教師等專業職系作為參考對象，為幼兒工作人員的晉升階梯、薪酬待遇制定明確的指引和規定

建議五 開展社署內部的人力資源制度改革

- 建議社署與其他政府部門就跨部門協作的工作事項釐清權責關係，並通過就各工作事項訂立清晰的關鍵績效指標、獎懲機制等方式調動員工的積極性
- 建議社署把未來社會變化、香港人口估算、市民對各類型社會福利服務的實際需求等，作為制定長遠社會福利策略的重點考慮因素，以及作為內部人手調配的準則，確保現有的人力資源得以有效利用且足以應付各類型社會福利服務所需

李浩然立法會議員辦公室

2022年5月