

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2107/00-01號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/WS

立法會 福利事務委員會

特別會議紀要

日 期 : 2001年3月5日(星期一)
時 間 : 上午8時30分
地 點 : 立法會會議廳

出席委員 : 羅致光議員, JP (主席)
陳婉嫻議員(副主席)
朱幼麟議員
李卓人議員
李華明議員, JP
楊森議員
蔡素玉議員
李鳳英議員, JP
胡經昌議員, BBS
麥國風議員
黃成智議員
馮檢基議員

缺席委員 : 何秀蘭議員
張文光議員
梁劉柔芬議員, SBS, JP

出席公職人員 : 社會福利署署長
林鄭月娥女士, JP

衛生福利局副局長2
何永謙先生, JP

衛生福利局副局長3
喬樂平先生, JP

社會福利署助理署長(安老服務)
梁王珏城女士

應邀出席者 : 香港理工大學應用社會科學系
張超雄博士

香港社會服務聯會

助理總幹事
陳彩英女士

安老服務部主席
邱可珍女士

安老服務部部門幹事
羅淑君女士

香港社會工作人員協會

會長
阮曾媛琪博士

副會長
蔡海偉先生

理事
梁魏懋賢女士

捍衛社會福利大聯盟

張國柱先生

鄭清發先生

何女士(膳食服務使用者)

老人權益促進會

主席
藍宇喬女士

執行委員
吳嘉雯女士

執行委員
李迦密先生

長者力量

譚國僑先生

林永銘先生

羅致剛先生

梁郁文先生

列席秘書 : 總主任(2)4
陳曼玲女士

列席職員 : 高級主任(2)8
蘇美利小姐

經辦人／部門

I. 新社會福利服務的分配政策／程序 (立法會CB(2)975/00-01(01)至(07)號文件)

應主席所請，社會福利署署長利用電腦投影設備闡述政府當局就分配新福利服務單位所定的未來計劃。有關詳情載於政府當局提供的文件(立法會CB(2)975/00-01(07)號文件)及投影片資料(見附錄)內。社會福利署署長特別強調，按照當局最近在外判膳食服務及家居照顧服務方面所取得的經驗，當局相信整個安老服務的範疇，由家居照顧至院舍服務，均適合讓私營機構參與營辦。因此，政府當局計劃在安老服務方面實行競爭性投標，容許非政府機構及私營機構進行競投，並以服務質素及成本效益作為評審標準。初步而言，政府當局將會採用下列不同方式分配新的服務單位——

- (a) 對於新的安老服務單位，將會採用以質素及成本效益為分配標準的競爭性投標，但已分配用途或須進行服務調整的新服務單位則除外；
- (b) 至於其餘所有類型的福利服務，則會採用按社會福利署(“社署”)設定價格、以服務質素為本的分配制度，各非政府機構之間須互相競投；及
- (c) 把服務單位分配予特定的非政府機構，作為原址服務擴建。

社會福利署署長向委員保證，在審核競爭性投標的標書時，政府當局會側重服務質素多於價格。在評審標書的價格時，政府當局亦會確保價格足以令機構提供合乎預期質素的服務。社會福利署署長強調，雖然政府當局將會在提供福利服務方面引入競爭性投標，但亦會同時維持由非政府機構代替政府提供特定類型福利服務的津助制度，認為現行津助制度亦有其可取之處。然而，揀選最合適的非政府機構的過程，必須繼續符合公平、公開、具透明度、高服務質素和經濟效益的目標。

2. 主席繼而邀請各代表團體就此議題發表意見。

香港社會服務聯會（“社聯”）

3. 社聯的陳彩英女士向委員闡述社聯提交的意見書（立法會CB(2)975/00-01(01)號文件）的內容，並特別提出以下各點——

- (a) 當局並無需要就提供福利服務引入競爭性投標，因為政府當局在其文件中列舉外判膳食服務及家居照顧服務的各项優點，非政府機構透過實施整筆撥款資助制度及服務表現監察制度亦可同樣達到；及
- (b) 並無證據足以證實，競爭性投標可提升成本效益及改善服務質素。

陳女士進而表示，澳洲曾經研究就福利服務進行競爭性投標的問題。研究結果顯示，競爭性投標的優點在於可提高提供服務的透明度及問責性，但亦有不少缺點。競爭性投標制度會減少服務承辦機構分享經驗及合作的機會，長遠而言，會導致整體福利服務質素下降。此外，由於福利服務極有可能會被規模龐大的私營機構壟斷，而這些機構大多偏向為經濟能力較佳者提供服務，故此可供使用者選擇的服務將會買少見少。再者，有關承辦機構亦會盡量嘗試縮減投放在服務方面的資源，因為已動用了不少資金來競投服務，以致可用於提供實質服務的資金減少。基於就福利服務進行競爭性投標的缺點眾多，澳洲維多利亞省政府最近已不再採用這個制度，並採納另一個新模式，改由政府及非政府福利機構合辦有關服務。

4. 社聯的邱可珍女士補充，鑒於私營機構皆以賺錢掛帥，故此私營機構能否以同一收費提供相同質素的服務，實在值得懷疑。此外，倘若利用競爭性投標來分配福利服務，長遠而言，反會壓抑了原本不斷發展、富

有生命力的志願服務領域。倘若非政府機構為投得競爭性投標制度下的服務而依循商營機構方式運作，市民會否樂意繼續充當義工及捐款予非政府機構，亦成疑問。此外，非政府機構可以動員市民大眾捐款及參與志願服務，但私營機構卻沒有這方面的經驗。

5. 為免公營及私營機構承辦福利界照顧服務的工作量出現不均的情況，社聯認為政府當局在開放新辦福利服務單位予私營機構競投前，應清楚劃分非政府機構和私營機構在提供福利服務方面所分別擔當的角色。為確保以競爭性投標方式提供的服務，就成本效益及服務質素而言，的確較以傳統津助模式及透過在非政府機構之間進行招標所提供的服務為佳，政府當局應先就合約供應商(包括非政府機構及私營機構)所提供的家居照顧及膳食服務，以及即將推行的改善家居及社區照顧服務進行全面檢討，然後才開放新辦福利服務單位予私營機構競投。有關檢討應特別着重探討評審程序欠缺透明度的問題。邱女士指出，雖然政府當局於會議席上申述意見時曾經表明，將會考慮成立一個由專業人士以外的評審員組成的使用者小組，負責揀選服務供應商，但評審程序欠缺透明度的問題是否就此得以解決，實在值得商榷。就此，邱女士促請政府當局擬訂更具體的建議，以解決這個問題。

張超雄博士

6. 張超雄博士闡述其意見書(立法會CB(2)975/00-01(05)號文件)的內容。該文件詳細說明，鑒於私營機構皆以賺錢掛帥，因此假如當局開放新辦福利服務單位予私營機構競投，並以價格作為評選標準，將會流弊叢生。張博士以英國近年的情況舉例說明，由於將私營安老院舍出售所得的利潤，較營辦院舍所得利潤更為豐厚，英國多家私營安老院舍都因營辦機構紛紛將院舍出售而告倒閉，以致居於其內的院友無處容身，其家人亦束手無策。張博士表示，倘若香港的經濟完全復甦，英國的情況可能會在香港重演。

7. 社會福利署署長在陳述其意見時，曾以合約模式提供家居照顧及膳食服務的成本及服務量為例，說明競爭性投標可提升成本效益。對此，張博士認為，就成本而言，雖然政府當局報稱，將家居照顧及膳食服務外判，與以傳統津助模式提供類似的服務比較，已成功節省20%的成本，但有一點值得注意，就是由於將服務外判涉及多項行政成本，例如政府當局方面須監察合約承辦機構的服務表現，而有關成本並無在合約價格中反映出來，故此實際的成本其實較高。很多海外國家所進行的

研究結果顯示，倘若將行政成本納入透過競爭性投標提供某項福利服務的整體成本中，其成本將會與以傳統津助模式提供有關服務的整體成本相若。至於服務量方面，政府當局報稱，合約承辦機構在承辦家居照顧服務的首13個月中所提供的加權單位總數，較所規定的最低要求高出26%，而截至2000年12月底為止，合約承辦機構送往家居及中心的飯餐總數，亦較預計數目高出13%。然而，以傳統津助模式提供的傳統家務助理服務，亦高於所規定的最低服務量要求。政府當局規定每支家務助理隊每月須為60名使用者提供服務，但每支隊伍現時每月平均為超過100名使用者提供服務，較所規定的最低要求高出67%。

8. 張博士進而表示，雖然政府當局為承辦家居照顧及膳食服務的合約承辦機構在提供服務方面訂定了精確而具體的標準，但並無證據顯示，使用者能夠實際透過以合約模式提供的服務而受惠。即使家居照顧及膳食服務使用者滿意程度調查的結果顯示，分別有90.4%及77.9%的使用者對整體家居照顧及膳食服務表示滿意，亦不一定代表以合約方式提供服務較傳統津助模式為佳。原因在於這些服務的使用者均為弱勢社羣，他們均認為自己能夠獲得服務已屬幸運，故此甚少就其所獲得的服務提出投訴。依他之見，為確保家居照顧及膳食服務使用者滿意程度調查的結果客觀及有實際意義，政府當局亦應訪問合約家居及膳食服務的使用者，他們過往使用傳統家務助理服務期間有何感受。

9. 由於開放福利服務予私營機構競投流弊叢生，而且亦沒有證據證實競爭性投標制度可以提升成本效益及改善服務質素，故此張博士促請政府當局，倘若當局並非為節省金錢而打算在提供福利服務方面引入競爭性投標，便應打消這個念頭。張博士進而表示，政府當局必須先行提出具體證據，證明開放福利服務予私營機構競投，確實可以提升成本效益及改善服務質素，然後才決定應否進一步讓私營機構參與提供福利服務。除此以外，鑒於使用者及其家人對私營安老院舍、買位計劃及改善買位計劃院舍的服務反應欠佳，政府當局亦應檢討這些私營院舍的運作情況。

10. 主席告知委員，在2000至01年度，每支家務助理隊每月平均為112名使用者提供服務，較最低服務要求，即每月須為60名使用者提供服務，高出87%。

香港社會工作人員協會(“社工協會”)

11. 社工協會的阮曾媛琪博士向委員詳細闡述該會提交的意見書(立法會CB(2)975/00-01(02)號文件)的內容，並對政府當局打算就新的安老院舍服務引入競爭性投標表示強烈保留。現將社工協會的意見綜述如下——

- (a) 根據海外國家的經驗，在提供福利服務方面採用競爭性投標的弊端，較讓私營機構參與競投營辦福利服務所帶來的好處為多，故此政府當局在決定為新辦福利服務單位引入競爭性投標前，應該引以為鑑。有一點值得注意，就是私營公司往往以賺錢掛帥，而且這些公司到底會否如非政府機構般，在營辦福利服務方面作出長遠承諾，實在令人深感懷疑。此外，為求盡量提高利潤，私營公司有時會不惜剝削員工，例如減薪及訂定過長工作時間。除上述各點外，競爭性投標亦會令非政府機構之間的互信及良好關係受損；
- (b) 基於上文(a)項的理由，加上考慮到福利界仍需要時間適應整筆撥款資助制度及服務表現監察制度，政府當局不應在現階段倉卒就福利服務引入競爭性投標；
- (c) 政府當局擬透過進行競爭性投標，以達致提高服務量、成本效益、透明度及問責性等目標。其實，非政府機構透過推行整筆撥款資助制度及服務表現監察制度亦可達到上述目標。此外，非政府機構在提供福利服務及爭取社會人士支持方面經驗豐富，而現時所擁有的服務網絡亦有助各項服務互相配合；
- (d) 並無證據顯示，競爭性投標可以提升成本效益，因為以合約模式提供服務涉及多項既定行政成本，而這些成本並無在合約價格中反映出來；及
- (e) 倘若當局真的要利用競投方式分配福利服務，較為可取的做法，應該是以固定價格方式由非政府機構競投承辦福利服務，並以質素作為評選標準。為確保投標過程公平，評審程序必須公開及具透明度，這點至為重要。

捍衛社會福利大聯盟(“大聯盟”)

12. 大聯盟的張國柱先生闡述大聯盟提交的意見書(立法會CB(2)975/00-01(03)號文件)的內容。大聯盟促請政府當局即時終止其開放新辦福利服務單位作競爭性投標的計劃。與此同時，政府當局應全面檢討以合約模式提供家居照顧及膳食服務的成效(特別是此舉在改善服務質素方面的效用)，並在決定應否就福利服務進行競爭性投標前，廣泛諮詢所有有關人士的意見。大聯盟的鄭清發先生指出，將膳食服務外判的效果遠遠未符理想。舉例而言，部分承辦機構並無為員工提供車輛，以方便他們送飯給使用者。乘搭公共交通工具運送飯餐其實相當危險，因負責送飯的員工經常須手持10個以上的保溫飯壺，其玻璃部分可能會打碎甚或爆裂。送飯所需的時間愈長，即代表飯餐送達最後使用者的家中時可能已經變冷。何女士為一名使用膳食服務的長者，她亦向委員表示，對合約承辦機構所提供的服務不滿。

老人權益促進會(“促進會”)

13. 促進會的藍宇喬女士闡述促進會在其意見書(立法會CB(2)975/00-01(04)號文件)內詳載的意見。促進會要求政府當局即時放棄其擬就新的安老院舍單位引入競爭性投標的計劃，並要求當局採用以質素為本的固定價格制度來分配福利服務。藍女士進而特別強調，鑒於政府當局已在買位計劃及改善買位計劃下向私營機構購買安老院舍宿位，而由這些私營機構營辦的安老院舍宿位平均每月的單位成本(7,000元)，較非政府機構營辦同一服務的單位成本(8,000至10,000元)為低，故此促進會認為，政府當局若要進行競爭性投標，應先考慮在私營安老院舍的承辦機構之間進行，而非開放福利服務予私營機構競投。此外，政府當局應公布其在買位計劃及改善買位計劃下購買私營安老院舍宿位時所採用的準則，以及計算每個私營安老院舍宿位的單位成本的方法。

14. 促進會的李迦密先生補充，單靠社署的合約管理組監察合約承辦機構的服務表現並不足夠，故此他促請政府當局讓多些非專業人士參與監察工作。此外，政府當局亦應提高監察程序的透明度。舉例而言，政府當局可以將合約承辦機構的服務表現承諾公布週知，讓服務使用者及其家人知悉，他們所獲得的服務類別和質素是否和服務承諾脗合。由於私營機構往往以利潤掛帥，故此政府當局應採取嚴謹的監察制度，以防止私營機構罔顧入住安老院舍的長者的利益，因無利可圖或蒙受虧損而結束經營安老院舍。李先生進而表示，政府當局就安老服務推行競爭性投標前，應諮詢所有有關人士(包括

使用者)的意見。李先生又指出，私營安老院舍宿位的單位成本之所以低於由非政府機構營辦的安老院舍的單位成本，是由於私營安老院舍的員工通常分12小時輪班工作，而由非政府機構營辦的安老院舍的員工則分8小時輪班工作。

長者力量

15. 長者力量的譚國僑先生闡述長者力量提交的意見書(立法會CB(2)975/00-01(06)號文件)的內容。長者力量反對當局開放安老院舍服務予私營機構競投，並以價格作為評選標準。長者力量的林永銘先生、梁郁文先生及羅致剛先生繼而講述其家人在入住私營安老院舍期間所遇到的問題，並促請政府當局不要開放安老院舍服務予私營機構競投。

委員提出的事項

16. 李卓人議員認為，私營公司皆以賺錢掛帥，倘若承辦機構要成功投得營辦安老院舍的資格(價格所佔的比重為20%)，而最終又要有利可圖，唯一的方法就是剝削員工，即縮減他們的薪金及訂定過長的工作時間。鑒於有關員工須倚賴薪金來維持一家人的生計，即使他們明知被僱主剝削，亦不能辭職。由於長者住宿照顧服務是一項勞工密集及個人化的服務，李議員不明白為何當局會認為有關服務的質素不會受到影響。

17. 李華明議員表示，雖然他一向提倡公開及公平競爭，但由於安老服務的使用者為弱勢社羣，他們根本沒有能力向適當的機構申明自己的權利，故此當局在提供安老服務方面採用同一原則，實屬錯誤。至於社會福利署署長於會議較早時表示，部分以自負盈虧方式經營安老院舍的非政府機構最終無法做到收支平衡，但當局卻相信私營公司不但可以低於非政府機構的成本營辦安老院，而且能夠提供質素相同甚或更佳的服务，更可從中獲利，李議員表示不同意政府當局的意見。就此，李議員認為，政府當局應取消其擬開放6家新的安老院舍單位予私營機構競投、並以價格作為評選標準的計劃；反之，政府當局應改為採用質素為本的固定價格分配制度，讓非政府機構進行競投。

18. 陳婉嫻議員贊同李卓人議員及李華明議員的意見。陳議員進而表示，根本並無需要以公開及公平競爭為理由而讓私營機構競投福利服務，因為非政府機構之間亦可在相同的評選標準下進行競爭。陳議員贊同各代表團體提出的意見，認為政府當局在決定應否就長者住

宿照顧服務引入競爭性投標前，應先檢討在買位計劃及改善買位計劃下的私營安老院舍的運作情況。

19. 楊森議員指出，多個海外國家(如美國及英國)早於80年代已嘗試在提供福利服務方面進行競爭性投標，並發現在公共計劃中推行競爭性投標弊多於利。儘管如此，政府當局卻依然嘗試就本港的福利服務推行競爭性投標，他對此表示遺憾。楊議員贊同李華明議員的意見，認為有關服務的使用者均為弱勢社羣，當中一些年邁的服務使用者可能根本不清楚自己的需要及／或權利，因此當局嘗試以安老服務為試點推行競爭性投標，實在有欠公平。就此，楊議員表示，他和民主黨將會強烈反對政府當局開放新辦安老院舍單位予私營機構競投，並以價格作為評選標準。

20. 馮檢基議員表示，倘若政府當局認為由非政府機構營辦某項福利服務不符合成本效益，理應着令有關非政府機構進行檢討，以提升其成本效益，而非利用競爭性投標以收改善之效。這個做法等同於將精簡非政府機構工作節省所得的開支，變為私營公司的利潤。

21. 黃成智議員表示，除非有證據顯示由非政府機構營辦的福利服務完全不符合成本效益，其服務質素亦不符理想，否則當局便沒有理由開放新的福利服務單位予私營機構競投。黃議員進而表示，部分私營公司之所以出價競投營辦政府服務，其實是希望藉此以政府承辦機構為名，在市場上爭取多些生意。鑒於私營公司出價競投的動機在於以政府合約作招徠，藉以提高其知名度來爭取多些生意，故此中標的私營公司往往不會妥為提供成功投得的服務。基於上述理由，黃議員強烈反對政府當局計劃開放新的安老院舍單位予私營機構競投，並以價格作為評選標準。

22. 李鳳英議員贊同委員的意見，反對讓私營機構競投新的安老院舍服務，因為私營公司如要提供質素與非政府機構相同的服務，同時又要賺取利潤，幾乎可說是沒有可能。

23. 胡經昌議員申報利益，表明他是兩間提供福利服務的非政府機構的董事局的成員。胡議員表示，雖然私營公司往往以賺錢掛帥，但信譽良好的私營公司只會在其相信有能力以合約價格提供所承諾的服務質素水平，同時認為仍然有利可圖時，才會競投營辦某項福利服務。胡議員希望，政府當局就福利服務引入競爭性投標的目的，並非為節省開支。他認為確保服務質素良好至為重要，故此促請政府當局不應倉卒就福利服務推行

競爭性投標，因為非政府機構仍需要時間適應新推行的整筆撥款資助制度。

政府當局的回應

24. 社會福利署署長表示，本港私營機構積極進取，香港一向引以為榮，而且本港絕大部分的服務均由私營機構提供。為此，委員指私營公司為求賺取利潤而不惜剝削員工及提供質素差劣的服務，實在有欠公平。社會福利署署長指出，私營機構往往能夠即時採取靈活的對策，來配合社會瞬息萬變的需要；就這方面而言，公營機構實在無法媲美。基於這個原因，加上資源有限，為盡量使多些人士獲享有關服務，政府當局必須就福利服務推行競爭性投標。就以長者住宿照顧服務為例，現時約有29 000名長者輪候入住安老院舍，而輪候人數每月持續增加數百名。即使明年的安老服務資源將會增加16.3%，亦只可為長者提供額外2 500個住宿照顧服務名額。基於上述情況，除非以價格和質素作為評選標準，讓私營機構參與提供長者住宿照顧服務，否則政府當局根本別無他法，可紓緩服務嚴重供不應求的情況。

25. 社會福利署署長向委員保證，政府當局之所以開放安老院舍服務予私營機構競投，並非為求節省開支，而是為了利用節省所得的款項，協助更多需要福利服務的人士。以合約模式營辦家居照顧及膳食服務節省所得的800萬元之所以並無用作改善福利服務，是由於該筆款項已轉作資助未能達到資源增值計劃下的預期目標的非政府機構。

26. 對於有意見認為，非政府機構可透過精簡工作來提高成本效益，並無需要引入競爭性投標，社會福利署署長回應時表示，由於非政府機構受其人手編制及組織架構所限，提高成本效益的空間實在有限。社會福利署署長承認，監管合約承辦機構的工作仍有待改善。為此，政府當局將會逐步採取措施，希望能解決這個問題。至於建議終止買位計劃及改善買位計劃，並開放現有的私營安老院舍進行競爭性投標，社會福利署署長表示，她樂意研究這項建議是否可行。至於有人擔心，倘樓價回升，營辦安老院舍的私營公司便會放棄經營院舍，社會福利署署長回應時表示，由於當局將會就政府特建的安老院舍進行競爭性投標，故此各界無須擔心可能出現這個情況。政府當局將會提供營辦安老院舍的院址，而中標者則會提供所承諾的服務。至於有人批評，既然部分由非政府機構以自負盈虧方式經營的安老院舍正面對財務困難，為何政府當局卻認為就安老院舍進行競爭性投標屬可行之法，社會福利署署長表示，這是因為以非

政府機構現行的人手編制及組織架構，實在難以定出一個能吸引使用者使用其服務的價格。現時，在改善買位計劃下提供的高質素宿位與由非政府機構營辦的院舍宿位比較，兩者的成本有明顯差距，此事正正反映出上述情況。

27. 楊森議員動議議案如下 ——

“事務委員會反對讓牟利機構參與提供受資助的長者照顧服務。”

28. 主席將議案付諸表決。除胡經昌議員及蔡素玉議員投棄權票外，議案獲出席會議的大多數委員通過。蔡議員表示，由於她需要多些時間考慮整項議題，故此放棄表決。

II. 其他事項

29. 議事完畢，會議於上午10時57分結束。

立法會秘書處
2001年7月16日

爲主法會福利事務委員會簡介

新福利服務單位的編配

二零零一年三月五日

背景：公營部門改革

一個目標：更開放和具問責性的公共服務，成本效益和物有所值，以效果爲本和顧客爲主的文化

兩線發展：

- 改革撥款和津助制度
- 重新考慮提供公共服務的模式

在社會福利中：

- 非社會保障開支之中，百分之七十六用於津助福利服務（在 2000-01 年度為 64 億元）
- 福利服務單位中，百分之九十由非政府機構營運（約 3 100 單位由 181 間機構營運）

改革津助制度

- 自一九九九年分期引入服務表現監察制度（適用於社會福利署及非政府機構的服務單位）——津貼及服務協議，服務質素標準，服務表現監察隊
- 自 2001 年 1 月 1 日起實施整筆撥款（在 2001-02 年度，共 126 間非政府機構以整筆撥款運作，佔總資助額百分之九十）

重新考慮提供福利服務的模式

舊模式： 與某些機構共同策劃的項目，或由福利編配委員會編配服務予非政府機構→都按津貼規則和程序運作

先導新模式： 以質素和成本效益作考慮的競爭性投標→以服務合約管轄

外判家務助理服務先導計劃

津助模式： 標準人員編制（0.125 社會工作主任、1 社會工作助理、1 福利工作員、7 家務助理、1 文員、1 司機、1 廚師、1 二級工人）加其他開支共 2,230,000 元，以照顧按津貼及服務協議下要求的 60 受助者。（實際上津助機構通常可能照顧更多受助人）

先導外判計劃： 重整為

- (i) 家居照顧服務，及
- (ii) 膳食服務

競投服務

家居照顧服務

(自 99 年 12 月起)

- 只有非政府機構可競投
- 考慮質素(60%)和價錢(40%)
- 八間非政府機構取得共九份合約
- 設固定合約金額，和服務量的最低要求

膳食服務

(自 2000 年 2 月起)

- 開放予非政府機構和私人機構競投
- 考慮質素(60%)和價錢(40%)
- 八個承辦者取得共九份合約（六間非政府機構，一間非政府機構加私人公司，和一間私人公司）
- 按服務量付款

對先導計劃的檢討

較高的服務量

- 家居照顧服務比最低要求高出 26%
- 膳食服務比預期數量高出 13%

較佳的服務標準

- 彈性服務時間
- 更闊的服務範疇，例如護理服務
- 更清晰的服務標準

理想的資源使用

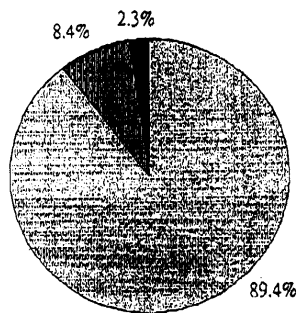
- 合約總金額為傳統津助所需的 80%

滿意的服務表現

- 由社署合約管理組密切監察
- 使用者滿意程度調查

使用者滿意程度調查 (家居照顧及膳食服務的使用者)

服務的適用性 (服務切合使用者需要的程度)



訪問人數: 1,036人

包括:

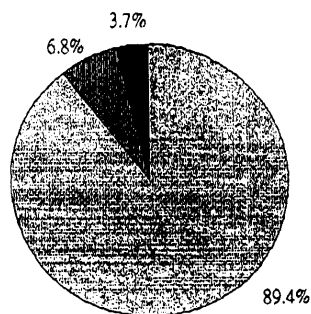
家居照顧服務使用者: 485人

膳食服務使用者: 229人

兩種服務使用者: 322人

使用者滿意程度調查 (家居照顧及膳食服務的使用者)

服務的靈活性 (處理使用者臨時提出服務要求時之效率)



訪問人數: 1,036人

包括:

家居照顧服務使用者: 485人

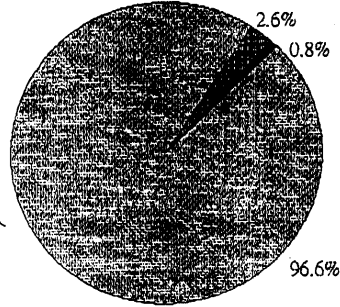
膳食服務使用者: 229人

兩種服務使用者: 322人

使用者滿意程度調查 (家居照顧及膳食服務的使用者)

服務的可靠性 (有否更改原定的服務安排, 預先通知使用者更改原定的服務安排, 安排同一職員提供服務等)

- 滿意
- 普通
- 不滿意



訪問人數: 1,036人

包括:

家居照顧服務使用者: 485人

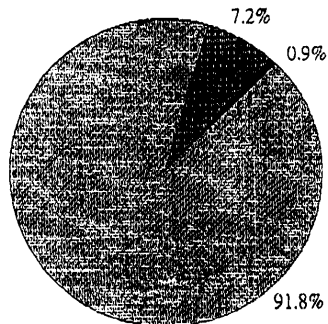
膳食服務使用者: 229人

兩種服務使用者: 322人

使用者滿意程度調查 (家居照顧及膳食服務的使用者)

查詢服務的方便程度

- 滿意
- 普通
- 不滿意



訪問人數: 1,036人

包括:

家居照顧服務使用者: 485人

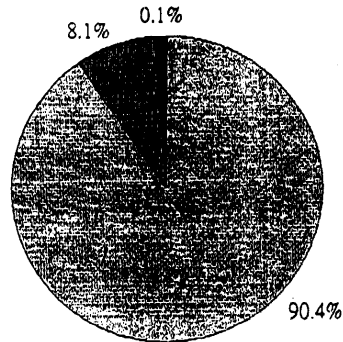
膳食服務使用者: 229人

兩種服務使用者: 322人

使用者滿意程度調查 (家居照顧服務的使用者)

整體滿意程度

- ☐ 滿意
- ▨ 普通
- 不滿意
- 不知道/無意見



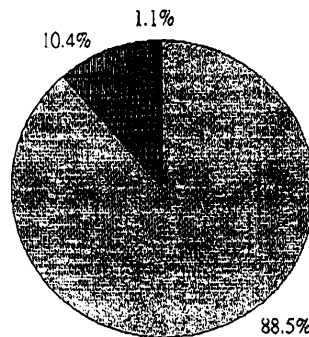
訪問人數: 807人

使用者滿意程度調查 (家居照顧服務的使用者)

職員工作態度

(禮貌,儀容,樂意提供服務,準時,工作態度認真,工作效率,了解使用者的需要及服務質素)

- ☐ 滿意
- ▨ 普通
- 不滿意



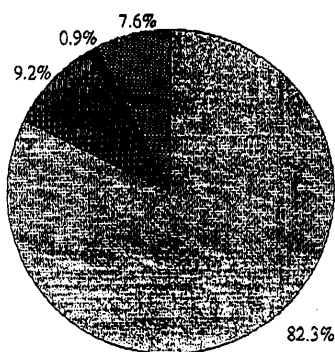
訪問人數: 807人

使用者滿意程度調查 (家居照顧服務的使用者)

工作能力

(工作技巧及專業知識)

- ☐ 滿意
- ▒ 普通
- 不滿意
- 不知道/無意見

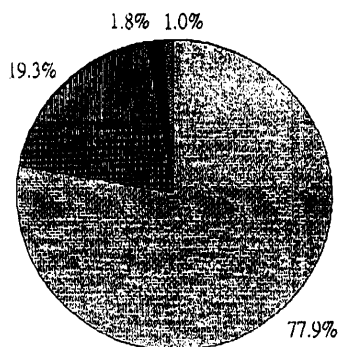


訪問人數: 807人

使用者滿意程度調查 (膳食服務的使用者)

整體滿意程度

- ☐ 滿意
- ▒ 普通
- 不滿意
- 不知道/無意見



訪問人數: 551人

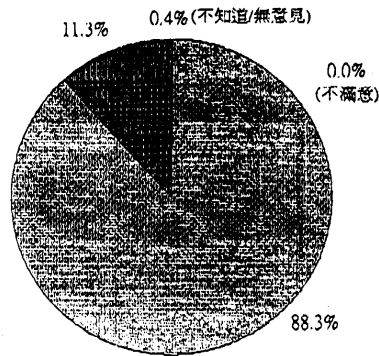
使用者滿意程度調查 (膳食服務的使用者)

職員工作態度

(禮貌,儀容,工作態度
認真,工作效率,樂意提
供服務,準時,及了解使
用者的需要)

- ☐ 滿意
- ▨ 普通
- 不滿意
- 不知道/無意見

訪問人數: 551人



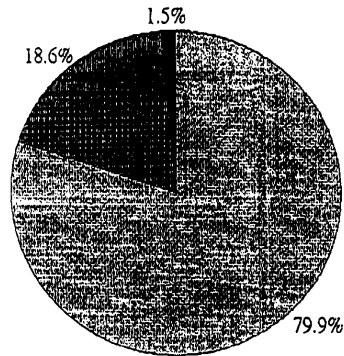
使用者滿意程度調查 (膳食服務的使用者)

食物質素

(食物份量,種類,新鮮程
度,菜式變化,味道,溫度,
衛生,餐盒有否破損及
餐盒清潔情況)

- ☐ 滿意
- ▨ 普通
- 不滿意

訪問人數: 551人



關注點

- 使用兼職人員
- 家居照顧和膳食服務協調困難
- 因轉交和服務範圍而引起的混亂
- 為控制成本而忽視受助人的需要
- 質素欠保證
- 非政府機構的隱藏成本或需以其本身資源資助競投得來的服務

再進一步的經驗——

外判改善家居及社區照顧服務

- 新服務類別——不涉及重新劃界和轉交個案
- 只限於非政府機構——就服務設計向非政府機構作全面諮詢
- 整合模式——由獲得合約的機構對整系列服務負責
- 考慮質素(80%)及價錢(20%)；將價錢固定為每區350萬元，然後比較服務量（須照顧最少70宗個案）

結果

- 非常熱烈的反應：共有 30 間非政府機構遞交 61 份申請書爭取 18 份服務合約
- 非常高質素的建議書：增值服務和創新意念
- 非常物有所值：共照顧 1 453 個案，比預計的 1 260 個案多 15%，平均單位成本由每月 4,167 元下降至 3,613 元

我們如何確保質素和防止不合理的割價競投？

- 在合約細節中列明服務標準
- 先評估質素（佔 80% 比重）—（雙信封方式）

例：

	<u>質數得分</u>	<u>服務量</u>	<u>服務量得分</u>	<u>加權總分</u>
甲機構	90	70 個案	10	82
乙機構	60	140 個案	20	68

加權總分為質素得分的 80%+服務量得分(20% × $\frac{\text{服務量}}{\text{最大服務量}}$)

我們如何確保質素和防止不合理的割價競投（繼續）？

- 在進行評估時的保障措施：評估投標價以確定它們足以提供所期望的服務質數
- 簽訂合約後的保證：現有措施—密切監察、定期服務檢討、突擊審核、調查投訴、使用者調查
- 加強措施—考慮成立地區性服務使用者小組 (user group)、專業人士以外的評審員 (lay assessor)

建議的新福利服務單位編配安排

	以質素和物有所值作 評核的競爭性投標 (新服務)	以質素作評核的 改善編配制度 (新服務或內部擴充)
模式	公開投標	邀請建議書
營運者	由非政府機構和私人公司中選出	由非政府機構中選出
評選機制	按政府採購規例進行投標，由成立評選委員會並採用評中央投標委員會批准評審方案進行評選	
協議類形	合約	服務協議，如果合適則納入津貼及服務協議內
撥款	合約金額	整筆撥款津助
適用於	安老服務	所有其他福利服務，包括康復服務、家庭、青少年等

建議作競爭性投標的服務

- 安老服務（只限新服務單位，因此非政府機構及現有員工不受影響）
 - 膳食服務
 - 家居照顧
 - 日間護理
 - 改善家居及社區照顧
 - 住宿照顧

爲什麼選擇安老服務

1. 以整合方式重配或重整安老服務方面甚具彈性和效益
 - 安老服務不應再以分裂割離模式營運，而採取綜合，以用者爲本服務方式
 - 家居照顧、日間護理和院舍護理綜合管理可提高效益，例如可共用設施，人手和經驗
 - 現存成本差距頗大，如每個個案平均每月成本：

傳統家務助理	1,143 元	
外判家居照顧	570 元	
傳統資助護理院舍	8,918 元	（未計及院舍建築、裝修、設備、傢具成本）
改善買位	6,492 元	

爲什麼選擇安老服務（繼續）

2. 在市場中已有私人營辦者，雖然水準參差（可藉以改善私營院舍的質素）

<u>資助院舍</u>	<u>私營院舍</u>
約 19,000	約 40,000

（大部分在政府（大部分在商住樓
特別爲院舍而建 宇營運）
設的樓宇營運）

爲什麼選擇安老服務（繼續）

3. 私營市場透過買位計劃正參與提供受資助服務（約 3 700 改善買位計劃）

- 向私營安老院買位計劃

	<u>2000-01</u>	<u>2001-02</u>
買位計劃	600	250
改善買位計劃	3 700	5 430

- 改善買位計劃下甲一級質素水平遠超法例基本要求

爲什麼選擇安老服務（繼續）

4. 非政府機構有能力在競爭環境中參與

- 非政府機構營辦超過 3 000 自負盈虧護理院舍宿位，以商業模式運作
- 非政府機構透過家居照顧／膳食／改善家居及社區照顧，已累積競投服務及提供服務的經驗

爲什麼選擇安老服務（繼續）

5. 服務持續增長

- 在社會福利範疇下，安老服務經常開支由 1997-98 年的 16 億元增至 2000-01 年度的 28 億元
- 2001-02 年度的安老開支增加 16.3% 至 32.5 億元
- 隨着人口老化，服務訴求仍將大幅增加
- 更有效善用資源，以協助有需要長者，實在刻不容緩

將在 2001-02 年度編配的新設安老服務單位

已預留樓宇單位的計劃	已預留的運作資源	編配模式
6 間 安老院舍 一共 862 名額	352 名額 由政府津助	競爭性投標
1 間 長者日間護理中心	按津助模式計算	先讓非政府機構考慮作服務重整，然後才開放作競爭性投標
2 間 長者綜合服務中心		
7 間 長者活動中心		
額外的 改善家居及社區 服務合約 照顧服務	共一億四千萬元	競爭性投標

在安老院舍服務進行競爭性投標的好處

- 六間安老院舍當中，至少有兩間（共 350 個宿位）準備經營不受資助的宿位。競爭性投標將可增加有意參與的營辦者數目。
- 對於以混合模式經營（即同時有受資助宿位及自負盈虧宿位）的安老院舍，以服務質素及價格作為標準的競爭性投標，可以帶來更高的成本效益（例如有更多受資助宿位）。

在安老院舍服務進行競爭性投標的好處（繼續）

- 向私人營辦者開放政府為安老院舍建設的專用樓宇，可以解決目前私營安老院舍在未符理想的樓宇內營辦服務的問題。
- 以合約形式讓私營安老院在政府樓宇內營辦服務，可以增加質素優良而價格合適的院舍服務。

開放服務營辦的步伐是否太急促？

- 以安老院舍服務為例，2001-02 年度開辦新服務包括：
 - γ 1 005 護理院名額 （非政府機構）
 - γ 156 護養院名額 （非政府機構）
 - γ 1 380 改善買位計劃 （私營院舍）
- 建議以公開競投形式編配的院舍名額只是 352 資助名額，同時正考慮把原屬私營院舍的改善買位計劃亦可伸延至公開競投的服務合約下。

公平競爭真的存在嗎？

非政府機構的優勢

- 深厚的服務經驗
- 服務整合的空間
- 並非由利潤推動

未來的工作

- 堅持服務質素：標書列出的規格將以接受津助院舍的水平為基準
- 改善評分方案以確保質素
- 考慮價格競投的形式（以合約金額還是以服務量作比較）
- 諮詢有關界別——非政府機構和私人營辦者
- 加強服務監管