

捍衛社會福利大聯盟的信頭

## 反對倉卒將安老院舍作 競爭性投標 (Competitive Bidding)

社會福利署計劃將新一財政年度會開辦的全部政府資助安老院舍作「競爭性投標」(Competitive Bidding)；並在再下一年度擴展至長者日間護理服務及幼兒園服務。政府所謂的「競爭性投標」與一直以來非政府機構接辦政府資助服務的方式有以下分別：

- ✧ 私人營利公司亦可參與競投承辦政府資助的服務；
- ✧ 甄競的標準將包括價格；及
- ✧ 營辦期以三至五年為限，期滿再行競投。

社會福利署是在 99 年下旬以膳食服務及家居照顧服務作競爭性投標的試點，在年多時間後便總結出可以將競爭性投標方法擴展至其他社會福利服務，特別是安老服務，理據實在難以令人信服；尤其是家居照顧服務其實並沒有接受私人公司競投及進行價格上的競投：

- (一) **競爭性投標帶來財政節約：** 政府指家居照顧服務及膳食服務的中標價祇是一般資助額的百分之八十，認為競爭性投標會帶來財政節約。但事實上中標價較低的原因並不是因為現行資助額太豐裕，而是因為是次招標的服務區域是在機構現時的服務區域中切割出來，因此不少機構為了確保與原有服務使用者的關係不至中斷，及維持原有的服務規模及地域，補貼了不少自己的資源去競投；連政府也承認中標價並不反映真實成本，所以日後的競投未必可繼續帶來財政節約。

技術上而言，政府並沒有計算政府為應付競投所牽涉的行政支出、中標服務的資本開支及開創成本等；所以政府所謂的財政收益其實並不真確。當然如果計量對機構及服務使用者的影響，所謂收益更不真確；理工大學剛完成的研究便指出這表面性的效益隱藏著更大的社會代價。

- (二) **競爭性投標令服務使用者滿意：** 政府以其委託外間機構進行的調查指大部份家居照顧服務及膳食服務的使用者都對感到滿意，以此證明競爭性投標並不會影響服務質素。不過早有學者指出滿意程度與期望有關，長者作為弱勢社群對政府資助的服務恐怕祇敢抱較低的期望，所以感到滿意不一定表示服務質素達到一定水準。事實上由「起居照顧及家務助理員協會」所進行的調查便發現相當多的長者認為中標服務「新

不如舊」。咎其原因，主要因為標價所限，中標者惟有縮減人手、或者聘用資歷較低的工作人員以至散工。即使是非政府機構也難免需要採取一些會影響服務質素的措施，如果是牟利的私人公司中標相信情況會更惡劣。

(三) **安老服務適合私人營利公司參與：** 政府認為家居照顧服務及膳食服務的競投經驗證明全線安老服務適合私人公司參與。但事實上家居照顧服務並沒有私人公司的參與，而在批出的 9 份膳食服務中，祇有一份是由私人公司營辦，另有一份是非政府機構與私人公司合作投得的；再加上中標至今才祇有一年時間，私人公司的參與非常有限，有關結論實欠缺證據。

另一方面，非政府機構以服務社區為宗旨、並需向公眾（包括捐助人）交代，所以服務使用者的利益是非政府機構的最重要考慮。但私人公司恰好相反，其經營目標是要取得盈利以向股東交代；由私人公司接辦受納稅人資助的社會福利服務、從中賺取利潤，未免令人懷疑是否恰當，恐怕私人公司會為盈利而犧牲了長者的利益。事實上，從私營安老院為了節省開支而不斷出現例如人手不足、疏忽照顧、及虐待長者的醜聞，均可說明私人公司營辦社會福利服務的問題。

(四) **安老服務風險較低：** 政府以其委託的顧問公司指安老服務的風險較低而計劃將安老服務作競爭性投標，可惜社會上相信沒有人會同意安老服務風險較低，可以隨意拿來給牟利的私人公司作價低者得的競投。長者因著其健康及體能狀況，因此為他們提供的服務多涉及護理照顧，當中的風險可想而知。此外，不少長者因其有限的資源，多未敢投訴服務的不善，恐怕會失出依靠；因此許多私營安老院虐待長者的醜聞都是要留待傳媒來揭發。既然公眾難以監察服務質素，安老服務的風險其實比其他服務為高。

以「競爭性投標」方法來批出社會福利服務的營辦合約對社會福利服務發展及市民的權益有深遠影響，政府應該就此計劃廣泛諮詢業界及服務使用者的意見。不過政府並不打算就此作公眾諮詢，祇計劃諮詢立法會福利事務委員會及數個諮詢委員會；甚至衛生福利局屬下的「落實 1999 年福利津助檢討建議方案」工作小組，雖然職權範圍列明會研究競爭性投標的推行，對政府的方案討論過一次後便被解散，也許正反映出政府欠缺充份理據的窘局。由社會福利從業員及社工學生組成的「捍衛社會福利大聯盟」認為政府在推行任何所謂的福利制度改革時，必須要以維護社會公眾、尤其是弱勢社群的福祉為最大前題；因此「大聯盟」要求政府：

- (一) 立即凍結將「競爭性投標」進一步推展的計劃；
- (二) 全面檢討膳食服務（及家居照顧服務）作競爭性投標的成效，尤其是服務質素方面；及
- (三) 廣泛諮詢社會公眾對競爭性投標應用在政府資助的社會服務上的意見。

「大聯盟」希望政府審慎行事，不要再進一步摧毀經幾十年來努力經營才建立起來的社會福利基礎。

# 起居照顧員及家務助理員協會 外判家務助理服務調查報告

我們就著政府外判家務助理服務，在今年五月走訪三個被外判的地區及機構，作出新舊服務機構的比較。

是次訪問的區域分別是深水埗大坑東村、沙田新翠村及黃大仙慈正村，被訪人數一共 136 名。

男女比例是 1:5，而平均年齡約為 82 歲，大部份受訪者要接受服務達 10 年之久，而轉用新服務者，由 1 個月至 6 個月不等。

新舊機構的名稱：

| 地區／<br>被訪人數       | 原有機構   | 新外判機構       |
|-------------------|--------|-------------|
| 深水埗大坑東村<br>(40 人) | 基督教服務處 | 聖公會         |
| 沙田新翠村<br>(52 人)   | 明愛     | 青少年服務處      |
| 黃大仙慈正村<br>(44 人)  | 明愛     | 醫療及工程義務工作協會 |

受眾對新服務的意見：

|                  | 聖公會<br>(大坑東村) | 青少年服務處<br>(新翠村) | 醫療及工程義務<br>工作協會 (慈正村) |
|------------------|---------------|-----------------|-----------------------|
| 護送不準時的百份比        | 10%           | 19%             | 9%                    |
| 家居清潔不滿意的百份比      | -             | 63%             | 64%                   |
| 經常更改預約服務時間的百份比   | 20%           | 52%             | 27%                   |
| 執行服務員經常轉換的百份比    | 70%           | 96%             | 81%                   |
| 綜合整體意見，新服務較差的百份比 | 7%            | 80%             | 23%                   |

## 上述三個地區及機構外判服務所產生的問題：

### 一、 沒有專車接送陪診服務

沒有了專車接送陪診服務是老人最不滿意的地方。因為明愛（前服務機構）在新翠村及慈正村是提供專車陪診服務，每程只收回 5 元；但新服務機構卻沒有提供此服務，老人往往要自付的士車費，（由於身體不適，乘坐巴士對老人來說是一件苦事。）而付不起的士車費的，便要乘坐巴士，令老人家更加辛苦，而上落巴士時，陪診者亦缺乏適當照顧。除此之外，因護送者遲到的關係，老人亦較以前花費更多時間在等候護送者，同時，亦要支付較多的服務費用。

### 二、 家居清潔服務混亂及培訓不足

總括來說，分為幾方面。一、沒有足夠培訓，許多時要老人給指示及教導他們，亦由於人手常更改，老人便經常要給指示及教導。二、沒有履行承諾，如要求服務一小時半，但工作人員服務 45 分鐘便離開，而有些更是未能在服務時間內完成該次要清潔的地方；三、人手的安排：如前一天已有人來清潔，但在第二天又重復派人再來做服務，既反映出機構安排服務混亂，同時更是浪費資源。

### 三、 經常更換人手及跟進不足

由於新服務機構聘請散工，人手經常更換，亦不會像舊機構的員工主動與受眾傾談；而聯絡人方面，亦經常有調動及跟進不足，如：曾有一老人在投訴後，機構便沒有再派人來服務，令老人不知發生什麼事。以往舊機構有經常性的探訪，以增加老人與服務者的聯繫。由於經常更換人手，以及經常性家訪不足，令老人往往不能適應。

### 四、 不能提供緊急服務

在三個區域當中，只有大坑東村的聖公會的辦事處是在該村內，所以當老人需要緊急援助時，其餘兩間新服務機構的地點均未能即時提供緊急服務。

### 五、 收費不清晰

一向以來，老人所付的服務費，均可向社署申請實報實銷，而舊機構會提供轉介申請服務費用。但接受新機構服務後，不知道是否如以往一樣，因為新機構沒有向老人交待情況。同時，老人亦不敢詢問新機構，恐怕在投訴後，便失去服務。

## 外判制度陋弊的成因：

從調查當中，我們發現機構的服務年資、投標價太低及背景均直接影響到服務的質素，甚致不能維持舊有機構所提供的服務。綜合來說，外判制度下陋弊的成因有以下幾項：

- 一、 由於機構經驗不足，未能有完善的配套服務，同時，亦未有提供足夠的培訓給予員工。
- 二、 由於投標價太低，機構不能維持及拓展服務，甚至削減員工的福利及薪金和聘請散工來減低成本；另一方面，在資源上亦盡量節省，如：服務員沒有制服，老人因此未能辨認服務員的身份。
- 三、 除聖公會外，其餘兩間機構也沒有在該區作出宣傳來增加新的服務者，因為機構沒有額外的資源來增加服務名額，只能維持服務給予舊有的受眾，對於在輪候服務的老人，便需要等候更長的時間才能獲得服務。
- 四、 現有的外判制度，並沒有規定機構需要在該區設有辦事處，這除了直接影響到緊急服務的提供外，更使到受眾與服務機構之間產生疏離感，而未獲服務的老人亦不知道往那裡尋找服務。
- 五、 政府所謂「能者自付」的社會福利理念。就以專車陪診服務為例，以往老人可以用一個合理的價錢，便可享受服務，但由於新機構的資源不足，要享有較好的服務，便要自己支付，對於沒有能力的老人來說，即是剝削他們原先享有的福利。
- 六、 浪費資源：舊有的機構投不到服務，機構被迫接受社署安排離開原有服務社區，原有的資源便出現浪費，最後亦會產生外判制度所帶來的問題。由於服務個案不足及資源過剩，最後只好被迫裁員來解決。
- 七、 監察制度出現問題。在投標的時候，機構是承諾要維持舊有服務不變，但有機構未能遵守標書的內容，而社署卻沒有監察此等情況，繼而作出任何跟進的行動。

### 三間外判機構的比較

|           | 聖公會                                  | 青少年服務處           | 醫療及工程義務工作協會   |
|-----------|--------------------------------------|------------------|---------------|
| 家務助理服務的經驗 | 已有很久的服務經驗                            | 大約八年，機構現先在馬鞍山區服務 | 新機構，沒有此項服務的經驗 |
| 投標價       | 百多萬元                                 | 六十幾萬             | 五十九萬          |
| 社區網絡      | 由於聖公會在大坑東已服務一段時間，已經建立了一個完善的服務網絡。     | 在該區未有設置社區網絡。     | 在該區未有設置社區網絡。  |
| 資源        | 聖公會資源豐富，就算投標價未能配合服務的需求，亦可調配其他資源以補不足。 | -                | -             |

#### 我們的要求：

就著外判制所產生的問題，我們對政府有以下要求：

- 一、 社會服務不是商品，不應以價低者得。因此，應立即停止外判制度。
- 二、 政府應該提供足夠的資源予服務機構，確保服務質素不會下降。
- 三、 要求規定機構聘請有足夠訓練的員工提供服務，禁止機構聘請散工。
- 四、 要有足夠的監管及投訴機制，來保證服務的質素。