

立法會福利事務委員會

新福利服務單位分配

以公開競投的方式提供安老院舍服務

目的

本文件旨在向委員報告政府計劃以競爭性投標選取新安老院舍服務營辦者的最新進展，並闡述第一間以此方式分配位於香港西營盤高街的西營盤社區綜合大樓的安老院的詳情。

背景

2. 於本年三月五日的會議內，委員就政府當局提出新福利服務單位分配的修訂架構作出討論，包括（1）按社會福利署（下簡稱社署）設定價格並以服務質素為本，適用於非政府機構之間的互相競投；（2）把服務單位分配予特定非政府機構的原址服務擴建；及（3）公開予非政府及私營機構以質素及成本效益為分配標準的競爭性投標。席間，委員提出下列的關注：

- (a) 安老服務的使用者為弱勢社群，缺乏爭取其自身利益的能力，因此，並不適宜以競爭性方式分配服務，而應以一套規限於非政府機構之間，以設定價格及服務質素為本的相互競投，代替開放予私營機構，以價格為本的競投方式；
- (b) 私營機構為了增加利潤，會以低薪及長工作時數聘請員工，導至服務質素下降；
- (c) 非政府機構之間，可以用同樣的競投方法互相競爭，而毋須把私營機構引入福利服務的競投，以達至公開及公平競爭；
- (d) 必須參考海外有關推行競爭性投標的弊處；及
- (e) 確保高質素的服務是十分重要的。現時的非政府機構仍需要時間適應新的整筆撥款資助制度，故此當局不應急於在福利服務中推行競爭性投標。

3. 席中，委員亦已備悉香港社會服務聯會已提交了一份就有關課題的立場書。

當局的回應

4. 自本年三月份，我們相繼向有關團體作出諮詢，期望獲取他們對這套新的分配模式的支持，並了解他們對於投標過程中所關注的事項。我們亦把庫務局就如何保障政府服務合約內的非技術勞工薪酬事宜所發出的指引，列入考慮之內。此外，我們亦把立法會福利事務委員會、社會福利諮詢委員會及安老事務委員會各委員所提出的意見，作為我們制訂招標文件的考慮點；這些，可以在下文詳述的招標細則及過程中反映出來。我們相信，我們制訂的架構，已經回應了大家對於如何確保服務質素、避免割價競投，以及保障非技術及低技術勞工的薪酬條件的關注。我們亦已澄清，競爭性投標仍然在海外實行，這方式仍然是安排以人為本的服務的其中一種具問責性的財政安排。最後，競爭性投標只會於安老服務的單位推行，在未來的一年，亦只會局限於安老院舍服務。從政府的撥款來說，我們以競爭性投標方式分配的六所安老院舍，每年的經費為四千一百萬元，相比之下，我們分配予非政府機構的所有新服務單位的資助總值則為五億一千二百萬元。社會福利署對香港社會服務聯會的立場書的回應，詳列於夾附的附件內。

5. 基於上文列述的資料，以及為了提供更有效益的安老服務，以應付人口日益老化的需求，我們期望各委員會支持我們所採用的方法。我們亦希望各委員可以從下列詳述的高街安老院招標的詳情，了解到我們為了確保提供具質素的服務，以及對於服務質素監管所設立的仔細及嚴謹架構。

高街安老院的招標事宜

6. 高街安老院（下稱「本安老院」），是一所位於政府社區綜合大樓的地下、1樓及2樓特設的安老院。本安老院由建築署負責內部裝修，可提供共150個宿位，其中包括在二十四間五人房提供120個宿位、在雙人房提供20個宿位，以及在單人房提供10個宿位；這樣的設計，是為了以一混合模式，同時提供資助及非資助服務。「本安老院」的招標會以一個政府服務合約的形式，由中標者經營資助及非資助服務。社署會按照資助宿位（經營者承諾宿位數目），以按年固定合約金額形式向經營者提供經常資助；至於非資助服務，則由經營者按照其承諾的收費建議自行營運。

7. 有關的招標程序會完全遵照政府的物料供應及採購規例進行。符

合有關資格的非政府機構及私營機構，均可招標承投。是次採用的招標文件及評分制度，已經獲得由庫務局局長擔任主席的中央投標委員會的批准。這份服務合約的主要特色如下：

- (a) 服務的提供，是透過一份由社署與經營者簽訂的管理合約，合約款額為定額的形式；並由政府產業署署長以象徵式租金與經營者簽訂租約；
- (b) 以固定合約金額由經營者提供達至其承諾的宿位名額的資助服務；
- (c) 經營者必須提供非資助服務，此非資助服務不會獲政府提供任何經常資助。非資助服務的收費，不能高出經營者於投標時提交建議書內訂明的收費水平；
- (d) 合約為期五年，經營者可於期滿前向社署申請續約五年，是否獲得續約，會視乎服務表現是否滿意及由社署全權酌情決定；
- (e) 經營者必須遵守合約內清晰訂明的服務規格說明，至於經營者於投標時提交的任何增值建議，亦會成為合約規定的一部份；
- (f) 合約條文包括政府可就有關服務向經營者發出指示和進行監察，亦包括於違反合約條款下政府可採取的制裁；及
- (g) 為配合近期政府對於受聘於政府合約內的非技術勞工的薪酬的保障，經營者必須按照其投標時提交的聘用薪酬及條件，與僱員訂定書面的僱用協議。

遴選程序

8. 投標書的評估大致上可分為三部份，包括「強制性規定」、「服務質素評估」及「價格評估」。標書必須完全符合「強制性規定」，否則不會獲繼續評估，至於「服務質素評估」及「價格評估」，則會分別進行並會先行作出「服務質素評估」。為了反映我們對於服務質素的重視，我們建議服務質素及價格的比重為 80 與 20¹之比，這已獲得中央投標委員會批准。此外，就非政府機構對於可能出現嚴重的價格競爭及割價的關注，我們把「價格評估」轉化為基於定額合約款項所作出的「服務量建議」比較。評估的三部份，會於下文

¹ 於政府服務合約以 80% 作為服務質素的評估，頗為罕有。在近期主要聘用非技術勞工的投標評估的原則，一般來說，服務質素評估的比重只佔 30%至 40%。

詳述。

強制性規定

9. 投標者必須符合所有強制性規定，包括現時正在香港營辦一所持牌安老院、護養院或醫院，並在過往五年並無觸犯有關發牌的條例的定罪紀錄，及於過往十二個月，並無觸犯《僱傭條例》或《入境條例》而有三項或以上的定罪紀錄。投標者亦必須提交所有所需資料及文件。如不能符合上述的所有規定，均會被視為不合資格。

服務質素評估

10. 投標者的技術建議書所建議的服務計劃，必須完全符合「服務規格說明」內訂明的所有規定。有關規格說明的主要範疇包括服務提供的範圍、詳盡個人護理計劃的制定、質素管理系統、服務使用者滿意程度調查、「臨床服務指引」的制定、人力資源管理（包括員工發展及培訓，亦包括員工的組合）及低技術員工的薪酬條件。

11. 服務質素評估乃基於以下的六個主要的項目：包括（1）護理的環境；（2）臨床介入、個人照顧及其他服務；（3）管理支援；（4）人力資源管理；（5）相關經驗；以及（6）增值建議。上述的每一範疇，均有詳細的評估。每一範疇所獲分配的分數，是按其於服務提供的質素的重要性而定。標書必須可以於上述首五項範疇各獲得不少於 50% 的及格分（即是說，除「增值建議」外），始獲進行下一階段的評估。此外，總分少於 60% 的標書，會在本階段遭淘汰。

12. 佔 80% 比重的服務質素評估，亦分別包括佔 70% 的技術性服務建議，及佔 10% 的非資助服務收費建議。收費建議的評估，採取簡單的評分方法，低收費建議會獲得較高的分數，以確保非資助服務的收費較易負擔，使長者及其家人可以受惠。建議收費的水平，一旦獲政府接納，將會成為合約的一部份。

價格（服務量）評估

13. 投標者必須提交按定額合約款項所建議的服務量（即提供最少 95 個及最多 120 個資助服務的宿位名額）。如成功投標者所建議的服務量，少於資助服務最多可提供的宿位名額，社署會以投標者服務量建議書計算的每個名

額的收費率，向經營者支付額外的金額以購買額外的資助名額。服務量建議的評估，採取簡單的評分方法，較高的服務量建議會獲得較高的分數。服務量的建議，一旦獲政府接納，將會成為合約的一部份。

14. 獲得向中央投標委員會推薦批出合約的成功投標書，通常是取得最高總分且經過財政審核後，獲評估為財政健全及可行的投標書。

服務監察

15. 為確保有效的質素保證，中標者於開展服務後，會由社署作出嚴格的監管，以確保完全符合有關合約的條款及所訂定的服務表現指標及標準。有關的措施，包括定期的服務檢討、突擊巡查、進行服務使用者滿意程度調查等，以確保經營者提供持續及具質素服務，惠及服務使用者。

財政

16. 「本安老院」的定額合約款額為每年七百萬元，以提供於五人房內不少於 95 個宿位名額。合約生效後，每年會按照物價通脹或通縮作調整。這項合約款額，以每人每月計算最高即為\$6,140。此外，成功獲批合約的經營者，會獲批准一筆非經常的撥款，作為購買資助服務內所需的傢具及設備之用。

17. 有別於一般傳統由政府服務合約投標，這次招標的項目，成功獲批合約的經營者只需自行支付非常少的營運開展費用，此舉有助確保非政府機構，不會因為財政理由，未能參與是項投標。

投標時間表

18. 招標公告，將於二零零一年七月二十七日在香港政府憲報刊出，截標日期為二零零一年九月七日。有關通告亦會於本地報章上刊登。社署署長會於二零零一年七月二十七日下午，為所有有興趣投標者舉行一個簡報會。我們會成立一個包括有衛生福利局、社署及醫院管理局代表的評審委員會，審核所有標書，並向社署署長提交建議，推薦投標者供中央投標委員會批准。我們預算於十一月內完成有關招標程序，使「本安老院」可於二零零二年二月投入服務。

其他推行細節

19. 在未來的 12 個月內，將會有另外五間安老院的院舍落成，我們會以類同的投標程序及安排，把這些院舍公開競投。唯一的分別，在於有兩間安老院會附設有日間服務，而其中三間安老院的院舍，則需要由中標的經營者負責裝修的工程。

諮詢

20. 請各委員參閱上述就政府計劃以競爭性投標選取新安老院舍服務營辦者的最新進展，及位於香港西營盤高街的西營盤社區綜合大樓的公開承投安老院服務的詳情。

社會福利署

二零零一年七月

社會福利署對於香港社會服務聯會
就新福利服務單位分配
以公開競投的方式提供安老院舍服務
的回應

社聯： 當局應澄清於 1999 年引入競爭性投標背後的政策方向及目的

- 社署：
- 無意把所有福利服務開放作競爭性投標
 - 政策目標在於確保公共資源用得其所，以幫助社會上有需要的人士。由於公共資源有限，符合成本效益的模式可讓我們提供更多服務
 - 只把部份安老服務作競爭性投標，其他預防、支援、介入及補救性質的服務，仍然繼續以基於固定價格及服務質素為本的制度，分配予非政府機構
 - 以競爭性投標分配的六所安老院舍，每年的經費約為四千一百萬元，相對來說，分配予非政府機構的服務的資助總值，則為五億一千二百萬元

社聯： 為應付持續出現的優先服務項目和不斷轉變的社會需求，而推行競爭性投標，作為提高資源調用的問責性和靈活性的一項策略：應於繼續推進之前，檢討推行服務表現監察制度及整筆撥款資助制度，對於提供福利服務的正面效果

- 社署：
- 服務表現監察制度及整筆撥款資助制度，只是為了達至應付不斷轉變的社會需求的眾多目標的一部份
 - 引入私營機構參與，以及以成本作為評估的競爭性投標，則是我們整體策略的一項輔助分支
 - 從試驗推行家居照顧及膳食服務的經驗所得，我們知道利用競爭性投標，可在調配公共資源方面，達致更大的成本效益，亦可營造一個公平、公開及客觀的環境，讓非政府機構及私營機構有同等機會，參與競投提供服務

社聯： 為何選擇安老服務？

- 社署：
- 安老服務在近年急速增長（由 1997-98 年度的 16 億元，增加至 2001-02 年度的 32 億元）

- 輪候安老院舍服務的長者數目，仍然多達 29 000 人，而且一般來說，有較多人選擇特設處所的資助安老院舍；其中一個不願意接納改善買位的私營安老院宿位的原因，在於其院舍處所的環境限制
- 因此，我們正以處所為主導的方式，提供特設安老院舍，供經營者提供資助或非資助的服務；以競爭性投標的方式分配這些院舍，可保證我們以物有所值的方式把政府資源用於資助服務，並讓使用非資助服務的長者及家人得到更佳服務
- 讓現有的私營安老院經營者有機會與非政府機構一同參與競投，可以進一步提升質素

社聯： 有關競爭性投標的質素控制及價格水平

- 社署：**
- 透過訂定清晰的服務規格說明及嚴謹的投標評估，以及進行警覺性的監察及規管，可達至服務質素的控制
 - 按質素 80% 及服務量 20% 的評分比例，批出這份服務合約
 - 投標評估亦包括有對於護理員及助理員的薪酬的評分及具體規定
 - 以評分制度確保服務質素
 - 中標者須接受嚴格的監察，以確保符合有關合約條款及雙方同意的服務表現標準

社聯： 讓私營牟利機構參與提供資助福利服務

- 社署：**
- 私營機構早已透過改善買位計劃提供資助的福利服務
 - 問題的癥結，在於私營機構的參與，是否可以達到更具彈性、創意、更具成本效益及物有所值的預期效果
 - 拒絕讓私營機構參與提供社會服務，對於社會服務機構與商業企業之間發展伙伴關係，並無好處
 - 現時私營機構的參與，並沒有減低公眾參與義務工作的意欲，反而，近年的私營機構參與義務工作有所增加，不少本地的義工組織正把轄下的服務擴展至私營安老院

社聯： 有時限的合約形式

- 社署：**
- 目前，新福利服務單位的編配，不論是否以競爭性投標的方式批出，均屬於有時限的合約，促使雙方檢視個別服務的需要及模式。如有關的服務表現滿意，通常獲考慮續約
 - 考慮到持續提供服務的需要，以競爭性投標方式批出的安老院服務合約，有五年的合約期，並可續期五年

社聯： 從本地及海外國家汲取有關採用競爭性投標方式分配資助福利服務的經驗

- 社署：**
- 在澳洲的維多利亞省，社區照顧服務採用的競爭性投標，被一系列的撥款方案取代，但當中仍包括有競爭性投標。在一份名為“人民更健康，家庭更健全，社區更穩健”的文件中，公眾服務部宣布，經修訂的撥款機制可採用下列四項程序：(1) 競爭性投標；(2) 公開提交建議書程序；(3) 應邀提交建議書程序；及(4)直接分配。決定採用哪項程序，基於三大原則，包括最物有所值的服務成效、財政責任及伙伴關係。具體來說，最物有所值的服務成效，可指“透過盡量減少某項服務的購買價而節省成本”。這份文件，確認有關的政策大綱能提供“一個更為平衡的方法資助以人為本的服務，從而提供更多選擇，確認進行競爭的價值”
 - 我們的新福利服務單位編配，在審慎選出的一些服務範圍採用競爭性投標，與維多利亞省政府所修訂的撥款機制，大體上是一致的
 - 在英國向志願及私營機構購買福利服務的系統化外判合約程序，經過多年來採用，有以下的得益：建立較大程度的保障、較長期的撥款協議、較關注成果而非投入的資源、資助者與受資助者之間較為平等，以及較重視服務使用者的參與