

香港社會工作人員協會

對政府建議以「競爭性投標模式」分配新福利服務單位的回應

1. 香港社會工作人員協會（社協）認為，政府在分配及資助福利服務單位時，必須以服務使用者的福祉及服務質素為大前提，並配合整體福利服務的發展及政策。
2. 對於政府建議採用「競爭性投標模式」分配新長者福利服務單位，引入私人機構及在評審時考慮價格因素，社協有很大保留，主要原因有以下四點：
  - 2.1. 外國經驗。外國經驗顯示引入「市場競爭」機制對社會服務帶來負面影響，妨礙團體間的合作；私人機構提供的福利服務不一定可以節省成本，而且質素參差。
  - 2.2. 配合服務發展方向及特質。服務分配及資助模式，應該配合有關福利服務的發展方向及特質。長者福利服務現正不斷發展社區照顧、長期護理服務以及與醫護界的銜接，不宜倉卒引入私人機構，以避免因為追求競爭及成本效益而影響機構間的合作，最終犧牲服務質素及長者的福祉。
  - 2.3. 變革過多，影響結果。政府剛在今年正式推行「整筆撥款資助制度」，而各項「服務質素標準」在下年度始全面推行，政府不宜在現階段引入太多改革，而應與非政府機構共同合作，確保新資助模式及「服務質素標準」的順利推行，讓非政府機構總結經驗，以不斷改善服務及回應不斷改變的社會需要。
  - 2.4. 獨立及專業的檢討。政府以家居照顧及膳食服務作為試點推行不同程度的「競爭性投標模式」後，並未有進行獨立及專業的檢討，現有服務及價格數字亦未能証實可以減低成本。
3. 社協建議政府採用「質素為本定額投標模式」（quality-based fixed-price bidding model），以「質素」為評審準則，將服務單位分配給非牟利社會服務團體，鼓勵團體以服務質素、社區需要、與其他服務的銜接、創意等條件競投服務，而社會福利署的評審過程必須客觀、公開及具透明度。

外國經驗

4. 澳洲經驗。澳洲維多利亞省政府在幾年前引入「競爭性投標」（competitive tendering）機制，但不斷受到批評，維省政府在九九年中暫停推行此機制，及後推行長達一年的深入檢討。檢討結果否定原本注重「市場」及「競爭」的服務策劃模式，指出這種模式阻礙服務團體之間的合作、以「行政」而非服務使用者為主導、影響不同服務之間的銜接、影響小型服務機構的發展等等。檢討又指出，上述「競爭性投標」機制所帶來的好處，多數屬於副產品（secondary benefits），而非來自該機制的設計。

5. 多位學者在比較以「市場競爭」及「服務網絡」為主體的社會服務提供模式後，均認為以夥伴關係及合作為主的網絡模式，有利於社會不同階層的參與，更可以回應服務使用者的需要。
6. 維省政府最終在 2001 年初作出結論，認為以「商業秘密」來爭取市場及顧客的競爭模式，並不適用於以弱勢社群為對象的社區照顧服務；相反，政府應鼓勵開放及相互合作 (openness and collaboration)，重視弱勢社群的參與，以重建自己的能力。
7. 英國經驗。倫敦經濟學院 (London School of Economics) 最近亦作出研究，比較由私人機構及非政府機構提供的社區服務，有以下發現：
  - 7.1. 私人機構的生產開資 (production cost) 較低，但用於外判、監察等行政開支 (transaction cost) 則較高，未能証實由私人機構提供服務可以增加成本效益。私人機構生產成本較低，員工工資較低是其中主要原因。
  - 7.2. 在服務質素方面，私人機構方面的投訴則往往較非政府機構高。
  - 7.3. 由於私人機構以營利為主導，對提供社區服務沒有長遠承擔，服務的持續性受營利水平影響，但非政府機構則以服務對象的福祉為依歸，有長期的承擔，可以與政府及其他社區組織建立長久的夥伴關係。

#### 推動合作、發展社區資源

8. 「競爭性投標模式」將影響機構間的合作、交流及互信。社會服務機構為了增加自己競投服務的勝數，將避免公開其服務的策略及技巧，造成機構之間的隔閡，亦會影響服務單位之間的合作。若有以營利為目標的私人機構參與，服務及財政運用的透明度將更低，更難推動服務提供者之間的合作。過去香港社會福利服務的發展出現分裂隔離的現象，同一社區的福利服務多由不同機構提供，因此機構及單位間的合作極為重要，絕對不能忽略。
9. 安老服務提供模式不斷改變，不宜過速引入公開競投機制。安老服務近年作出多項主要的檢討及改革，社會福利界現在最需要的是總結經驗，繼續改善服務，以及積極發展與醫護服務相連的長期護理服務。若政府現在又引入新的分配服務單位機制，引入私人機構提供各類日間及院舍安老服務，將打亂現時的改革步伐，令政府、安老事務委員會及社會福利界這幾年的努力浪費。
10. 社會服務機構可以發動社區資源，建設社區。正如特首在去年施政報告指出，第三部門在推動社會發展、社區參與均有其獨有及重要的位置。社會服務機構的經費約有一成來自慈善捐獻，而它們亦可以發動強大的義工隊伍，以加強服務的提供。透過社會服務團體推動的社區參與，更可進一步推動對社會的歸屬感，建立一個互相接納及關懷的社會。相反，以營利為目標的私人機構則難以達到以上效果，由於缺

乏外界資源，服務質素將受到影響。

#### 對以往「競爭性投標」經驗作出研究

11. 獨立及專業檢討。在社會福利服務引入全面的「競爭性投標模式」只有一年多經驗，而且只限於「膳食服務」，另有「家居照顧」及「改善家居及社區照顧」服務則沒有公開給私人機構競投，可見有關經驗十分有限。此外，社會福利署至今亦沒有進行公開、獨立及具專業水平的檢討，難以證明「競爭性投標模式」的效益。因此，政府不宜倉促決定將此競投機制延伸至其他服務，更遑論將所有安老服務以公開競投方式分配服務單位。
12. 以往競投過程缺乏透明度。社會福利署在過去三次採用「競爭性投標模式」分配服務單位的經驗，均被批評為缺乏透明度及客觀的評選準則，而評選過程中沒有非公職人員的參與，亦沒有上訴或覆核結果的機制。可見以「競爭性投標模式」分配福利服務單位的機制仍然未臻完善，進一步公開給私人機構將引起更多批評，因為私人市場對競投機制的公平性及透明度有更高的要求。
13. 引入價格競投機制不一定可以節省資源。雖然家居照顧及膳食服務的競投價格比以往的家務助理服務低兩成，而服務量比標準高出一至兩成，但以往非透過「競爭性投標模式」分配的家務助理服務，個案數目一向比政府標準高出六至七成，可見以競投機制分配服務單位並不一定可以節省資源。從以上經驗可見，以營利為目標的私營機構，可能只會達到基本要求，以確保最高水平的利潤；社會服務機構亦可能為日後競投服務時預留價格空間，而不會用盡所有資源提高服務量。
14. 價格競投機制可能影響社會服務機構回應社會問題的能力。在價格競投機制下，社會服務機構投得服務後，亦可能需要以其他資源作出補貼，以致大大減少她們發展新服務以應付新服務需要的資源，減低她們作為服務先導者的角色，亦窒礙了整體社會回應社會問題的能力。因此，政府應推行全面的檢討，以確定「競爭性投標模式」所帶來的影響。

香港社會工作人員協會

2001年3月5日