

立法會福利事務委員會

社會福利津貼制度改革： 新分配福利服務單位

自二零零一年一月一日起，超過半數的受資助非政府機構已轉行整筆撥款資助制度，加上在業界內早已實施的服務表現監察制度，我們現已建立了穩固的基礎，去改善福利服務的質素、成效、回應效率及規劃工作。本文件概述當局就新分配服務單位所定的未來計劃，以進一步貫徹上述目標。

津貼制度改革的策略性目標

2. 現時大部分直接社會福利服務，均由受政府資助的非政府機構提供。在二零零零至零一年度，這筆資助款項佔政府經常開支總額的 64 億元。沿用的津貼制度，一直被批評為不夠靈活、過於繁複，且牽涉太多行政程序。在服務提供方面，亦缺乏足夠的競爭。現今社會福利的發展，日趨著重善用公共資源、不斷革新、及時回應和管理表現，以求能夠適時滿足社會不斷轉變的需要。然而，現行的津貼制度卻未能全面配合這個發展方向。

3. 我們希望達致的策略性目標是：

- (a) 透過引入更精密及嚴格的服務監察機制，提高運用公帑方面的問責性；
- (b) 從過往著重控制資源投入，轉為著重服務成果，讓非政府機構可以更靈活地調用資源，應付持續出現的優先服務項目和不斷轉變的社會需求；以及
- (c) 加快重訂服務優先次序和重整服務的過程，並確保服務符合成本效益。

為達致上述目標，我們制定了改善的服務表現監察制度，包括《津

貼及服務協議》及服務質素標準，此外還有整筆撥款津貼制度，以及一個用作分配新服務單位的競爭性投標過程，盡量容納私營機構參與營辦服務。以下簡報首兩項措施的推行進度。

服務表現監察制度

4. 得到福利界的合作，我們自一九九九至二零零零年度起開始推行服務表現監察制度。現時此項制度已同時適用於所有由社署及非政府機構營辦的服務單位。在服務表現監察制度下，社署會為每項受資助服務訂定服務文件及《津貼及服務協議》，並根據一套清晰界定的服務質素標準，評估其表現。就資助機構方面，現時共有 113 項適用的《津貼及服務協議》，涵蓋各類福利服務，以及共 19 項服務質素標準，分三期先後推行。最後階段的九項服務質素標準將於二零零一至零二年度推行。社署服務表現監察隊的成員，包括來自社署及非政府機構的職員。隨着累積的經驗及推行整筆撥款資助制度，越來越多人認為目前這批只適用於特定服務的《津貼及服務協議》，並以過程為主的服務質素標準，實在需要重新檢討並加以精簡，這樣，社署及非政府機構之間方能建立一個更適用於機構的合作基礎，促進日後規劃及提供福利服務的工作。

整筆撥款

5. 經過廣泛的諮詢及作出讓步以消除現職員工的憂慮後，我們已在二零零一年一月一日推行新的整筆撥款資助制度。本財政年度內共有 95 間非政府機構轉行整筆撥款資助制度，佔全港受資助非政府機構總數的 55%，以及政府撥給非政府福利機構的經常資助總額的 75%。已轉行整筆撥款制度的非政府機構規模有大有小，而另外有 38 間機構將於二零零一至零二年度及二零零二至零三年度轉行整筆撥款制度。

6. 我們明白，轉行整筆撥款資助制度，無論是對社署或非政府機構來說，都代表了一個重要轉變過程的開始。部門不會再以微觀模式，管理非政府機構的事務，但非政府機構的董事局及管理層必須加強能力，接手這個職務，特別是就財政管理及人力資源管理兩方面而言。為協助機構面對轉變，我們成立了一個“整筆撥款督導委員會”，由社署署長出任主席，成員包括非政府機構管理層、職員代表及服務使用者。委員會已舉行了首次會議，並通過有需要把

委員會的工作保持高度透明。我們不久即會設立一個支援中心，提供所需的意見、指導及支援，協助非政府機構應付轉變所帶來的問題。

競爭性投標

至今的經驗

7. 我們是在改變公共服務提供模式的大前提下，引入福利服務競爭性投標。財政司司長在一九九九年財政預算案演詞中指出，政府不會再把新服務單位分配給非政府機構，讓他們按僵化的資助規則和程序運作；當局有意改用公開競投方式，並以價格和質素作為評選標準，開放新的福利服務單位，其中會以長者家務助理服務作為第一個試點。這個試驗計劃於一九九九年下半年展開，包括把新的家務助理隊重整為獨立的膳食服務及家居照顧服務合約。膳食服務的合約是以公開競投的方式批出，並以價格和質素作為評選標準。一共九份合約，已批予包括六個非政府機構、一間非政府機構／商業聯營公司，以及一間私營公司的八個營辦者。家居照顧服務的合約則批予非政府機構，由他們在價格及質素上進行競爭。我們的評審制度十分嚴謹，採用加權評分制，並較為側重服務質素(服務質素佔 60%，而價格則佔 40%)。上述兩類合約的合約款額，只是按傳統資助模式計算所需預算款額的約 80%。

8. 我們已就這些合約服務進行了全面檢討，在考慮過福利界的回應意見後，我們引入了改善投標程序的措施，包括增加審批過程的透明度、採用更清晰的基準和使用更能方便投標人士的文件。至於合約承辦機構至今的表現，我們從監察機制及服務使用者滿意程度調查初步結果所得的資料中，可以知道家居照顧服務及膳食服務的合約承辦機構均能夠提供承諾的服務，而且水準令人滿意。有關監察和評估家居照顧及膳食服務的詳盡報告載於附件 A。

9. 這項外判工作有以下優點：

- (a) 營辦機構可以更靈活地調用資源，從而擴闊家居照顧服務的範圍，更全面地照顧服務使用者的需要，例如可更着重護理服務、健康評估及疾病預防等事宜。

- (b) 在更靈活的服務安排下，承辦機構可聘用更多兼職員工，在常規時間以外提供額外服務，以配合服務使用者的需要。
- (c) 證據顯示在膳食服務合約內訂立嚴格的要求有助改善服務質素，例如在營養、食物溫度以及派送飯餐的時間方面均有進步。
- (d) 達到提高服務成本效益的目標。

10. 在定出未來路向之前，分配新福利服務單位的工作暫按下列原則處理：

- (a) 直接分配新單位給指定的非政府機構，以便他們吸納因按青少年服務基本開支檢討重整兒童及青年中心後出現的剩餘人手；
- (b) 遵從在二零零零年財政預算案中提出的措施：現有康復及安老院舍服務設施的原址擴充。根據這個定義，這些新名額已分配給現時營辦該設施的非政府機構；以及
- (c) 採納機構呈交的優質建議，推行二零零零年財政預算案內公布的“以服務為本的策略”，包括特別就業見習計劃、延長幼兒中心服務時間、課餘託管計劃、單親人士中心、新移民服務中心，以及改善長者家居及社區照顧服務。

11. 上述所有新服務／單位已按**有時限合約形式**，分配予非政府機構。至於第 10 段(c)項的單位，我們採用了一個經改善的分配制度，就是邀請非政府機構就社署設定的一個價錢提交優質的服務建議書，着重服務、成果及評估，避免就服務提供模式設定太多規限，並鼓勵營辦新穎及高增值的服務。在分配改善家居及社區照顧計劃的新服務單位(全港 18 區各自有一支服務隊伍)時，我們採用了一個稍為不同的方法。我們邀請了非政府機構競投固定價格的服務承辦合約，並按 80：20 的比例，分別考慮投標書的服務質素及服務量。結果，我們所能夠服務的長者人數，比原先所訂的服務名額目標多出 15%，同時又能夠保持服務質素。

12. 雖然一些非政府機構初時對有時限的服務協議較為抗拒，並投訴擬備建議書為他們帶來額外工作，但現在大部分非政府機構均已接納了這種分配服務的方式。每次的分配工作均得到福利界的踴躍支持，並收到不少優質的服務建議書。例如，有關改善家居及社區照顧計劃，儘管事實上每間非政府機構不能競投超過五支服務隊伍，我們收到來自共 30 間非政府機構的 61 份建議書。

13. 作為推行這項策略的第一步，我們希望再次界定“競爭性投標”為一種同時容許非政府機構及私人機構透過服務質素及成本效益競爭的做法。在審核投標的過程中，我們會側重服務質素多於價格。在評審標書的價格時，我們亦會確保價格足以令機構提供合符預期質素的服務。我們認為，對代替政府提供特定類形公共服務的非政府機構維持一個資助制度，是有利的。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。

未來路向

14. 在制定未來分配福利服務單位的框架時，我們考慮到下列各項：

- (a) 非政府機構一直是本港提供福利服務的重要支柱。只要他們是在一個便利的環境營辦服務，他們便可以透過自己的網絡動員社區資源及支援；
- (b) 並非所有福利服務皆能透過私營機構參與營辦而達致增加成本效益的預期得益；
- (c) 要讓私營機構參與投標，我們需設立足夠數量的關鍵服務，以吸引私營機構投標，從而增加競爭性。因此，我們應集中在幾個服務範圍內推行競爭性投標，特別是一些易於達致規模經濟及產生協同作用的服務；以及
- (d) 福利界普遍已接受須作出改變及增值的事實，當中有不少機構在未來數年將會面對因實行整筆撥款資助模式而產生的重大管理改變。

15. 我們憑最近在外判膳食服務及家居照顧服務方面取得的經驗，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，我們計劃先讓安老服務實行競爭性投標模式。

16. 我們將會採用下列不同的方式來分配新服務單位：

- (a) 以質素及成本效益為分配標準的競爭性投標，會適用於新的長者院舍單位，但已分配用途或須進行服務調整的新服務單位則除外。
- (b) 按社署設定價格、以服務質素為本的分配制度，將適用於其餘所有類形的福利服務，非政府機構之間須互相競投；以及
- (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。

我們會以有時限合約的形式分配上述(a)項及(b)項的服務單位，而(c)項的服務單位也盡可能會採用同一合約形式。這容許當局有機會在整體福利服務規劃的大前提下，檢討和重整服務。建議體制的概要載於附件 B。

17. 在整個體制內，我們或需隨著時間而作出一些精細的修整。但總的來說，競爭性投標將會以一個符合政府有關物料供應及採購規例的公開投標形式來進行，並會較為側重服務質素。在尋求為新安老院舍進行競爭性投標時，有兩種合約形式可供選擇，一是受資助院舍的管理合約形式，二是非受資助宿位院址為本計劃所採用的租約形式。

18. 至於長者日間照顧服務，最近完成的一項檢討指出我們需要融合各類日間服務以及院舍服務。如我們需要利用新設的中心，來為現時由非政府機構營辦的設施進行服務重整的話，我們便不能把所有這些新中心列為競爭性投標項目。至於改善家居及社區照顧服務，我們已準備就緒，在現時只有非政府機構參與投標的首輪工作完成後，進行競爭性投標。

19. 我們仍然認為鑑於學前服務方面有龐大的私營市場，故此日間幼兒園也會是適合列為競爭性投標的項目。不過，由於當局正就

融合日間幼兒園及幼稚園服務的可能性進行檢討，因此現在並非讓學前服務加入競爭性投標的合適時候。

20. 雖然目前我們不建議非安老服務加入競爭性投標，但新的分配制度已比舊制度更具透明度、更為公平，而且更能鼓勵創意和靈活運用資源。在審閱建議書時，部門會揀選能向服務使用者提供高增值服務的承辦機構，我們的主要目標是要以最能夠符合成本效益的方式，為服務使用者提供優質服務。

諮詢工作

21. 我們於二零零一年二月七日把這些服務建議書提交一九九九年津助檢討工作建議工作小組。雖然大部分成員均支持競爭性投標的精神，但他們質疑當涉及價格的問題時，競爭性投標能否真正適用於福利服務。他們認為中標者提出脫離現實的低價額，將會大幅降低服務質素，最終會有損服務使用者的利益。

22. 我們對這項關注的回應是，競爭性投標旨在引進一個透明公平的制度，確保機構能提供創新和增值的服務，提高服務質素，並達致符合成本效益的目標。由於我們的目標並非為減低成本，部門會一如以往，在審核投標過程中側重服務質素多於價格。為確保競爭性投標下的服務質素，我們會就服務的質與量訂下非常清晰及詳盡的服務要求詳情，而在評審標書的價格時，我們會確保價格足以讓機構提供合符預期質素的服務。我們亦會嚴格監管中標機構營辦服務的情況，確保他們有遵從合約所訂的各項規定，以達致協定的服務表現標準，因此，服務質素將不會有所下降。

23. 我們分別在二零零一年二月二十二日、二十六日和二十七日聽取了社會福利諮詢委員會、安老事務委員會和康復諮詢委員會的意見。他們的意見與工作小組大致相同。大部分會員都明白到服務需以具成本效益的方式提供，以及知悉引入進一步競爭可帶來的益處，不過，部分會員關注到新制度可能會涉及私營機構和降低服務質素，特別對弱勢社群會構成影響。我們已重申上文第 22 段所載的回應，以及強調政府並沒有意圖讓服務質素因引入競爭性投標制度而受到損害。我們的重點是要改善服務質素，讓服務使用者受惠。

最近的試驗計劃已達致這個目標。

社會福利署/衛生福利局
二零零一年三月

家居照顧及膳食服務評估報告

目的

本文件匯報由合約承辦機構提供家居照顧及膳食服務的評估結果。

背景

2. 我們是在改變公共服務提供模式的大前提下，引入福利服務競爭性投標。財政司司長在一九九九年財政預算案演詞中指出，政府不會再把新服務單位分配給非政府機構，以免他們必須按僵化的資助規則和程序運作；取而代之，政府將以公開競投方式開放福利服務單位予各機構承辦，並以價格和質素作為評選標準。首先作為試點的是長者家務助理服務。這個試驗計劃於一九九九年下半年展開，其中包括重組新的家務助理隊，將其工作分拆為膳食服務及家居照顧服務合約。我們按照非政府機構之間互相比拼服務價格及質素的結果，批出九份家居照顧服務合約。有關服務已於一九九九年十二月展開。至於膳食服務合約方面，我們透過公開投標方式，按服務價格及質素外判，共批出九份合約予八個承辦機構，包括六間非政府機構、一個非政府機構及商業公司合作經營的單位，以及一間私營公司。有關服務已於二零零零年二月展開。

監察合約

3. 社會福利署的合約管理組負責監察承辦機構的表現。合約管理組已制定全面的程序及工具，監察承辦機構有否遵守合約條款及條件，以達到既定的表現標準。有關的監察機制包括下列各項：

- 進行抽樣審查及定期檢討，確保承辦機構遵守列於服務詳細說明書內有關品質管理系統及人力資源規劃方面的要求；

- 透過詳細審閱由承辦機構提交的每月報告，評估服務成果。報告所載列的統計資料，會顯示出家居照顧服務承辦機構所達致的加權單位總數及所派送的飯餐總數。此外，報告內容還包括為員工提供的有關訓練課程，以及從服務使用者所收到的回應及投訴方面的資料；
- 審核每月經由合資格營養師驗證的報告，以確定膳食的質與量是否足夠；
- 按需要處理由服務使用者及其他有關人士所提出的回應及投訴；以及
- 每年進行服務使用者滿意程度調查。

4. 此外，食物環境衛生署亦會定期就膳食服務進行突擊衛生檢查。倘若發現有任何需要關注的地方，該署會通知合約管理組，以便其採取所需行動，確保承辦機構遵守合約條款。

5. 假若有承辦機構不遵守合約規定，合約管理組會要求有關的承辦機構制定工作計劃去解決所發現的問題，並會設定採取更正行動的限期。倘若承辦機構在指定限期內仍未能糾正所有違規之處，合約管理組會考慮暫停支付款項或終止合約。

服務表現

6. 合約管理組已分別在二零零零年三月、七月及十一月就家居照顧及膳食服務進行服務檢討，結果發現承辦機構能彈性聘用人手及採取靈活的運作系統，順利提供服務。此外，承辦機構亦有為新入職員工提供有關健康、護理及起居照顧、衛生，以及溝通技巧的訓練課程。

7. 在家居照顧服務方面，我們發現，由於承辦機構致力推廣其服務，他們與地區上的醫療、護理及輔助醫療專業人員之間已逐漸建立起一個聯繫網絡。透過有系統的起居照顧及護理訓練，家居照顧服務員已具備相當技巧，使他們在提供服務以滿足服務使用者的需要方面，更具信心及能力。

8. 在膳食服務方面，我們發現所有承辦機構每月均會把餐單交由合資格的營養師核實。有些承辦機構更額外提供多項餐單選擇，以滿足服務使用者的期望。我們從未接獲食物環境衛生署就食物烹調及衛生情況提出任何關注事項。

服務量

9. 在開始提供家居照顧服務的首 13 個月內，承辦機構所提供的服務共達 818 164 加權單位，較所規定的最低限度服務成果高出 25.9%。其中，起居照顧及護理方面的加權單位總數為 297 176，較最低限度的規定高出 5.7%。

10. 至於膳食服務方面，截至二零零零年十二月，在中心提供及上門提供的膳食總數為 386 077 餐，較預計數目高出 13%。

服務使用者滿意程度調查

11. 社會福利署委託了一間外間機構，進行一項獨立的服務使用者滿意程度調查。這項調查直接訪問了 1 036 名服務使用者(佔全體服務使用者的 36.7%)。受訪者人數，佔使用家居照顧服務總人數的 29.5%、使用膳食服務總人數的 53.4%，以及同時使用家居照顧及膳食兩種服務人數的 42.9%。調查旨在量度服務使用者對承辦機構所提供的家居照顧及膳食服務的滿意程度。

12. 調查採用了以五分為滿分的標準，來量度服務使用者的滿意程度。調查結果顯示大部分服務使用者對得到的服務均表示滿意，總體的滿意程度是四分。以下為調查的重點結果：

a. 同時接受家居照顧及膳食服務的使用者

- 89.4%的受訪者認為家居照顧及膳食服務能切合服務使用者的需要，8.4%認為一般，2.3%表示不滿意。
- 96.6%的受訪者認為服務可靠，2.6%認為一般，0.8%認為服務不可靠。這項指標反映出服務承辦機構能否保持穩定的服務水平。

- 89.4%的受訪者滿意承辦機構的安排，並認為服務具靈活性，6.8%認為一般，3.7%認為服務不夠靈活。服務是否靈活，在於承辦機構應付突發服務需求的表現是否理想。
- 91.8%的受訪者認為他們能夠查閱到所需資料，7.2%認為查閱資料的方便程度屬一般，0.9%認為未能查閱資料。這項指標顯示服務使用者能否容易聯絡到服務承辦機構，以便作出查詢或投訴，以及承辦機構作出何種程度的回應。

b. 家居照顧服務使用者

- 90.4%的受訪者整體上對家居照顧服務表示滿意，8.1%認為一般，1.4%不滿意服務。
- 88.5%的受訪者整體上滿意職員的工作態度，包括禮貌、儀容、提供服務的主動性、準時、工作態度的認真程度、工作效率、對服務使用者需要的了解，以及服務質素。10.4%認為職員態度屬一般，而表示不滿意的僅有 1.1%。
- 82.3%的受訪者滿意職員的工作能力，包括工作技巧及專業知識。9.2%認為一般，而表示不滿意的只有 0.9%。

c. 膳食服務使用者

- 77.9%的受訪者對整體膳食服務表示滿意，19.3%表示一般，1.8%表示不滿意。
- 79.8%的受訪者滿意食物的質素，18.6%認為食物質素一般，1.5%表示不滿意。食物質素包括份量、衛生程度、溫度、新鮮程度，以及餸菜的種類及味道等元素。

- 88.3%的受訪者整體上對職員的態度有良好評價（以職員的禮貌、儀容、對服務使用者需要的了解及準時為標準），11.3%認為一般，並沒有受訪者不滿意職員的態度。

結論

13. 從上述監察機制及服務使用者滿意程度調查中所得的結果顯示，家居照顧及膳食服務的承辦機構，自開始營辦服務以來的表現一直令人滿意。社會福利署會繼續確保承辦機構在合約期內會持續提供高質素的服務。

社會福利署
合約管理組
二零零一年一月

分配新福利服務單位建議體制

		以價格及服務質素為標準的競爭性投標		以服務質素為本的改善分配制度	
模式	公開競投	邀請提交建議書	原址擴充服務		
服務種類	(i) 膳食服務 ii) 家居照顧 iii) 改善家居照顧（待現正進行首輪 6,400 萬元按改善分配制度分配服務的工作完成後） iv) 長者日間護理服務 v) 安老院舍服務	(i) 現有傳統服務（如康復服務、幼兒園等）的新單位。 ii) 其他新類型服務，如移居前服務中心、單親家長中心、特別就業見習計劃等。	(i) 增設服務組合或擴展現有服務單位，如暫託幼兒服務、兼收殘疾兒童計劃、現有幼兒中心延長開放時間、加強現有夜間在外流連青少年綜合服務隊。		
揀選營辦者	從私營機構及非政府機構中揀選	從非政府機構中揀選	現正營辦獲選作服務擴充／擴展的服務單位的非政府機構。如現有營辦機構的數目超過建議擴展服務單位的數目，而當局又可靈活決定哪些單位可作擴充，我們便會邀請所有營辦該類服務單位的非政府機構，提交營辦增設或擴充服務組合的建議書。		
評審機制	投標過程會根據政府有關物料供應及採購的規例來進行，必要時須取得中央投標委員會的同意	就分配工作成立評審委員會，並採用一個評分制度	沿用現行福利服務分配委員會的機制		
協議類別	合約	第(i)類服務—現行的《津貼及服務協議》 第(ii)類服務（現時並沒《津貼及服務協議》—新的服務協議	融入現有的《津貼及服務協議》		

	以價格及服務質素為標準的競爭性投標	以服務質素為本的改善分配制度
合約／協議期限	三至五年 (日間服務通常為三年，院舍服務通常為五年，但會視乎個別情況而有所差異。在二零零零年一月一日前已分配但自該日起才開始營辦的服務計劃，將不會受有時限合約所限，而是按照先前已簽訂的協定來營辦)	融入現有的《津貼及服務協議》
津貼撥款安排	按合約內訂明的投標價格 整筆撥款— 第(i)類服務—撥款會歸入給予機構的整筆撥款內，機構在運用該筆款項時也具有同樣的靈活性。 第(ii)類服務—撥款獨立發出，不會歸入給予機構的整筆撥款內。該筆撥款如有餘款，須存入一獨立帳戶內，必要時須交還政府。(此舉可保證無確定費用基礎的新類型服務，會以善用資源的方式來發展。)	按撥款多寡而計算的整筆撥款津貼，會歸入給予機構的整筆撥款內，機構在運作該筆款項時也具有同樣的靈活性。