



境外政府购买公共服务成败 案例分析及对南宁的启示

提交人：
黄洪博士
林静雯博士

香港中文大学社会工作学系
社会福利实践研究中心
2014年12月

目錄

1	研究背景	1
1.1	研究缘起	1
1.1.	研究团队	2
1.2.	报告结构	2
2	研究介绍	3
2.1	地区及国家的选取	3
2.2	主要概念的定义	3
2.3	南宁市社会的基本特点	3
2.4	研究目的	3
2.5	研究思路及重点	3
3	购买服务前的科学调查	3
3.1	需求调查及制订服务优先次序	3
3.2	机构能力审查及能力培养	5
4.	购买服务期间	8
4.1	制订项目计划及招标	8
4.1.1	服务购买方及提供方共同参与项目计划	8
4.2	清晰、可执行、可量度的服务产出指标	9
4.3	选取服务提供者	9
5.	购买服务后的管理及监管	13
5.1	服务监察及评估	13
6.	对南宁市购买社会服务的具體建議	15
	地區/國家案例	17
	香港	17
3.1	前言：香港社會服務的發展	17
3.2	整笔拨款制度	19
3.2.1	政府和非政府的组织关系	19
3.3	以长者服务为案例：香港政府如何购买社会福利服务	29
3.3.1	在制定投标项目之前的工作	29
3.3.2	公开竞标的招标书规范	31
3.3.3	合约案例	35
3.4	对整笔拨款的检讨和改善意见	48
4	新加坡	52
3.1	新加坡社会服务的外包服务	52
3.1.1	政府采购服务的原则及理念	52
3.1.2	政府选择购买何种服务的准则及流程	53
3.1.3	财政安排模式	54
3.1.4	投标者资格：认证与核实	54
3.1.5	付款结构及财政模式	55
3.2	项目结果及量度	55
3.2.1	提升项目评估体系	56
3.2.2	效果管理（outcome management）	56
3.3	服务标准要求	57

3.3.1	项目管治架构	57
5	澳大利亚	59
5.1	政府采购服务及投标的原则及理念	59
5.2	政府选择购买何种服务的准则及流程	59
5.3	财政安排模式	61
5.4	投标者资格: 认证与核实	61
5.5	选取标准及评核准则	62
5.6	合约及财政管理过流程	64
5.7	项目结果及量度	65
5.8	项目管治架构	68
5.9	模式的优缺点	68
4.9.1	只承担服务项目的 70%,有利于节约公帑	68
4.9.2	加强事前监督, 但投入过多行政成本	69
5	加拿大	70
5.1	加拿大社会组织竞标法案	70
5.2	投標程序	70
5.3	社会服务竞标的优缺点	71
5.4	案例: 加拿大青年就业项目	72
5.4.1	计划简介	72
5.4.2	项目如何进行	72
5.5	政府招标书案例	75
5.5.1	目的和简介	75
5.5.2	信息收集过程	76
5.5.3	执行摘要	76
5.6	项目说明和回顾	77
5.6.1	哥伦比亚省的就业计划	77
5.7	合同案例 (附件 B)	81
6	英国	86
6.1	购买公共服务制度的优缺点	86
6.2	购买制度的風險	86
6.3	案例分析: 照顾和支持服务的购买	87
	参考資料:	91

1 研究背景

1.1 研究缘起

中国共产党的十八大强调,要加强和创新社会管理,改进政府提供公共服务方式。新一届国务院对进一步转变政府职能、改善公共服务作出重大部署,明确要求在公共服务领域更多利用社会力量,加大政府购买服务力度。

2013年9月30日,国务院下发《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,要求按照积极稳妥、有序实施、科学安排、注重实效、公开择优、以事定费、改革创新、完善机制的原则,“十二五”时期政府向社会力量购买服务工作在各地逐步推开,统一有效的购买服务平台和机制初步形成,相关制度法规建设取得明显进展。《指导意见》要求规范有序开展政府向社会力量购买服务工作,要进一步明确购买主体、承接主体、购买内容,建立健全购买机制、资金管理和绩效管理。各级政府要加强组织领导、健全工作机制、严格监督管理、做好宣传引导,确保确定的目标任务顺利完成。

《指导意见》要求政府向社会力量购买服务所需资金在既有财政预算安排中统筹考虑。这意味着,今后有资质、有能力的社会组织可通过提供公共服务的形式,从政府财政渠道获得资金支持。政府向社会组织购买服务,既是政府简政放权改革的重要内容,也是社会组织发展壮大的基本动力。

为加强对南宁市经济社会发展有关领域的研究,南宁市发展和改革委员会(下称南宁市发改委)决定在2014年开展3项规划编制和14项课题研究工作。其中一项课题为“南宁市政府购买公共服务实施细则和管理办法研究”,是南宁市落实上述《指导意见》的重要工作。

香港中文大学社工系成立于1964年为亚洲及中国地区中社会工作专业最优秀院系之一,现时教学及支持团队约160人,在学研究生人数超过650人。香港中文大学社会工作学系一直透过研究、教育及人才培养,致力推动中国内地社会福利及社会工作的发展,并于2000年成立社会福利实践研究中心(下称福利实践研究中心),有优良的研究人材、设备支持是次研究计划。中心的目标是希望以华人的角度,推动实践为本的研究及社会工作知识的发展。中心透过对华人社会福利进行介入研究及实证研

究，以及促进大学与服务机构的伙伴关系，提升实践知识、技术和资料为本的实践，从而实现中心的目标。

香港中文大学福利实践研究中心研究团队申请承担“南宁市政府购买公共服务实施细则和管理办法研究”的研究课题，以顾问服务的形式参与有关研究，期望有关研究能够促进南宁市人民的福祉，亦希望有关经验能成为中国内地其他内地城市的参考，实践中央有关“小政府、大社会”的社会管理改革方向。

经与南宁市发改委协商，并与其他研究团队做出分工，是次研究是整理和分析其他境外国家及地区包括香港、新加坡、澳洲及加拿大的政府购买公共服务的经验及实践。

1.1. 研究团队

研究团队成员为香港中文大学福利实践研究中心成员，均为香港的注册社工，有丰富的社会工作教育及社会服务经验，亦经常为内地官员及社工进行培训，进行顾问研究以及项目评估经验，研究团队成员包括：

黄洪博士，英国华威大学社会学哲学博士。他现为香港中文大学社会工作学系的副教授、社工本科生课程主任、博士生导师。他现担任福利实践研究中心中国社会工作及社会福利研究计划负责人，以及香港社会服务联会就业及社会保障委员会副主席及香港特区政府扶贫委员会社会保障及退休保障小组增补委员。黄洪博士为是次顾问服务的主要负责人。

林静雯博士，加拿大 Wilfred Laurier 大学社会工作哲学博士。她现为香港中文大学社会工作学系副系主任和副教授及博士生导师，香港亚太研究所性别研究中心副主任。她担任香港社工工作者注册局委员及资格评核及注册委员会召集人。

1.2. 报告结构

本报告首先会分别分析香港、新加坡、澳大利亚、加拿大及英国五个国家及地区有关政府购买服务的实践。最后会总结四地购买公共服务的措施、经验及成效，提出南宁市可参考的地方。

2 研究介绍

2.1 地区及国家的选取

2.2 主要概念的定义

2.3 南宁市社会的基本特点

2.4 研究目的

2.5 研究思路及重点

3 购买服务前的科学调查

本报告将分析了有关政府购买服务的主要政策及实践经验。本章将会总结香港、新加坡、澳大利亚、加拿大及英国五个国家及地区购买不同类别社会服务的措施、经验及成效，分为在购买服务不同的前，提出南宁市可参考的地方。

3.1 需求调查及制订服务优先次序

西方已发展国家为了提供决策的准确性以及针对性，会在购买服务前建立了较为完善的服务数据库，为政策决定提供实证依据。人口调查、社区需要调查、专项服务调查、特别社群需要调查成为服务决策及规划的重要起点。

可参考的例子有，澳大利亚于 2012 年修订了《国家残疾协议》，残疾、老化与照料调查（Survey of Disability, Ageing and Caring，SDAC）残疾人统计（functioning and disability statistics）为各种服务提供数据支持。

由于不同地区会有不同的需要，加拿大住房和社会发展局鼓励所有有关各方提供对于招标信息的评价。但意见回馈和评价的收集并不是对参与竞标人士和组织的强制要求，更不会成为参与竞标与否。而住房和社会发展局会根据政府采购程序和投标的团体进行开放的对话。

而英国的要求更为细致。要求购买服务必须分析个人需求以及预测产出。这要求包括要：

1. 要了解个人需要的满足，以及所要达到的目标；
2. 服务使用者和照顾者都要参与到服务的设计中，这样才能使得服务真正反映他们的需求；
3. 服务如何可以达到国家的标准；以及
4. 服务如何对公共组织的项目作出贡献

香港其实在七、八十年代在制订社会服务规划时，均有以白皮书及绿皮书的形式进行公众咨询，让市民参与政策目标的制订。而在进行规划时，亦会订立不同服务单位/人手对不同服务对的比例，亦会根据人口普查数据分析不同社区的需要。

而在九十年代之后，香港政府在制定实施目标之前，委托顾问公司进行调查，以“香港长者对社区照顾支持和住院照顾服务需求”项目为例来，调查的目的在于：

- (a) 评估香港长者对住院照顾和社区支持服务的需求；
- (b) 根据长者的需求，检讨现有服务应否改善和如何改善，或应否以新服务取代提出建议，以切合长者的需求；以及
- (c) 就政府、资助机构和私营机构如何能以合乎成本效益的方式提供以上提及的服务作出建议。

所以有关香港政府亦以购买服务的形式聘请顾问公司或学术机构来作社区需要研究，以及服务改善评估建议。

根据以上正面有用的经验建议，南宁市在推出不同购买公共服务前，可考虑：

1. 应对全市不同的社区居民进行个人及社区需要调查，了解市民不同需要的大小、现行服务的缺口及对对不同服务优先次序的意见。
2. 根据人口普查的数据，对一些特别社群如长者、残疾人、儿童及青少年作出针对性的社群研究，了解不同社群的特别需要。
3. 组成学者及专家委员会，根据上述调查研究，列出不同社区及不同的社群的主要需要，以及市民希望服务能满足什么不同的需要，订出服务的类别及标准，服务与服务对象的适当比例，作为服务规划的主要参考。

3.2 机构能力审查及能力培养

在购买服务之前，除了要对服务的需求面有调查和实据的了解外，对服务的供应面，尤其是能提供服务的非政府、志愿或社会服务机构，进行能力的审查或资格的认定，若有关机构的能力不足，政府应担任能力发展及培养的角色。

香港的经验是开放予个人、公司、合伙及机构，按质素及服务量投标，投标者，必须就各合约提交独立的投标书。而投标安老院舍服务的投标人须承诺所有服务必须符合例如安老院长者入住条例等管理条例，并且要聘请一定数量专业人员编制包括注册社会工作者、护士及专业治疗师（例如职业治疗师 / 物理治疗师）等。服务运营方亦需要符合服务质量标准 16 项要求

新加坡志愿社会福利组织（Voluntary Welfare Organisations, VWOs）是联结 VWOs 的「统合体」。国立社会服务理事会实行会员制。换言之，若要得到国立社会服务理事会的资金以及资源支持，社会企业或组织必须是国立社会服务理事会志愿福利组织的会员。根据《国立社会福利理事会法案 19》的资助立法条例中提及有关实行会员制的要求。简而言之，新加坡政府通过国立社会福利理事会处理及审核不同社会福利组织，去接受政府托托服务的资格。国立社会福利理事会应能协调及统筹机构避免过份或不足竞争。

此外，新加坡的志愿社会福利组织的服务项目若要申请公益基金(CCF)的要求。具体包括如下几点：

- 服务项目应清晰表达服务目的、目标、现行社区存在哪些尚未满足的需要。
- 服务项目必须会对目标群体产生效果。
- 目标服务群体必须是边缘人群、弱势群体。
- 志愿福利组织必须参与以及提升服务网络中组织的合作程度，包括与 NCSS 等相关部门的合作。
- 项目必须将资源使用率最大化

在澳大利亚公共部门采购服务一般遵循竞争性招标(competitive tendering)。换言之，公共部门在广泛有潜质的合作方中挑选。而在具体的投标者资和认证与核实方面，无论对机构及员工均有严格的要求。例如昆士兰政府于 2006 年颁布了《残疾服务法案》的资格法案要求，所有申请残疾服务资金的服务提供者必须申请前通过残疾部门质量系统(Disability Services Quality System)的资格认可并获得“服务提供者准允资格”。其次，所有聘请的员工及志愿者须通过犯罪记录审查(Criminal history screening)。服务提供机构的所有员工以及志愿者必须通过犯罪记录审查，每两年一次。若无此审查则可被视为非法从业。再次，服务提供仍需满足资助协议对服务提供方的规定。

在英国的经验中，除了对需求的调查外，购买公共服务前亦会着重分析现存的服务输送管理以及对潜在的市场进行分析，从而制定出特定的服务。公共机构还应该就市场的可容性；有否足够有能力的务提供者提供服务；市场的成熟度，以及这样的服务是否会改变服务的文化作出研究及评估。

英国对竞标者的选取对于竞标者的选取，主要根据以下步骤：

- (1) 投标者的背景资料
- (2) 财政的过往以及现在的状况；
- (3) 组织以及组织的相关人员是否有犯罪记录；
- (4) 过往提供服务的质量

上述经验指出，在社会服务比较发达的国家和地区，无论是非政府组织或市场提

供服务的机会或经验较多，所以在投标资格认可是，可以根据机构的往绩、财政、管治质量，以及员工的专业资格以及无犯罪纪录作为投标资格的审核标准。南宁市亦应参考有关选取机构的标准。然而，由于南宁市本身的社会组织尤其是提供公共服务的组织不多，成立的历史亦不长，所以以往绩来选择可能会出现困难，反而政府可担当一个策划者及推动者的角色，表明会选取什么标准的机构来提供服务，并提供一定的援助，让机构加强人手的在职培训，以促进及发展机构的能力，为提高更多有质素的投标者/服务供应机构。

4. 購買服務期間

4.1 制訂項目計劃及招標

4.1.1 服務購買方及提供方共同參與項目計劃

新加坡政府不參與社會福利服務的供給以及遞送，而是通過社會福利志願型服務團體進行社會福利服務遞送。政府會根據需求調查制定一個全面計劃，例如家庭服務中心數量、建設地點、服務能力、員工數量和待遇等等，並將有關信息在網上公布以進行招標。國立社會服務理事會下轄服務計劃與發展小組，通過合作了解以及滿足社區內兒童、青少年、家庭、殘疾人士、長者以及心理健康照料者的需要，旨在提升社區內邊緣人士服務需要的回應度以及遞送效益。亦即是說，在星加坡的實踐中，國立社會服務理事會統合社會福利志願機構的意見來參與有關政府擬定計劃及項目的制訂。

香港的社会服务联会在上世纪七十年代至九十年代，亦有如新加坡国立社会服务理事会担任协调角色来加强非政府机构(服务提供方)以伙伴的关系来参与不同服务计划及项目的规划和评估，由于协调机构能有不同的代表性及实力较个别机构大，所以对政府的制订有较大的影响力。

澳大利亚、加拿大及英国三国的社会服务由于发展历史较长，计划及项目的规划及标准早于购买服务推行前经已实行，所以服务提供方的参与在购买服务的流程中并不如新加坡及香港等社会服务发展较迟的地区相比。综观南宁市的社会服务发展较迟，所以理应参考新加坡及香港之经验，在购买服务前通过与社会服务机构的整合组织，透过有效的协调与代表，加强社会服务机构在计划及项目规划时的参与，令有关服务的要求更能符合有关机构的能力及发展状况。

4.2 清晰、可执行、可量度的服务产出指标

无论在香港及新加坡的不同项目个案中，政府设计服务投标时，最重要的工作是订出一系列清晰、可执行、可量度的服务产出指标。以及指出不到指标的权重。新加坡的提升项目评估体系（Enhanced Programme Evaluation System，简称 EPES）。提升项目评估体系引导志愿福利组织监控与质量相关的标准以及过程。EPES 会从社会服务项目绩效、影响以及有效性（effectiveness）三个方面收集数据，进行分析，从而对此进行评价。内容包括不同的对象的产出指标，以及各项工作主要的里程碑。香港的指标体系则包括评估指标、服务产出、及产出指标。

在实际过程中，澳大利亚政府希望所确定的外购服务，政府会草拟一份服务安排方案、时间表以及所需要配套的资产说明。除了一般服务内容意外，合约因应项目需要添加部分的服务说明，以更合适服务对象以及服务所在地区的特殊性。项目指引，还包括了服务运营方应遵守的相关法律法规，以保证服务提供的在法律框架下执行。

澳大利亚政府近年来注重绩效管理，引入绩效预算以及成效—产出框架--人类服务素质框架（HSQF）。内有四大标准：机构的治理与管理；服务获取；个人需要回应；个人需要回应，是一套全面及有系统的成效—产出框架指标。

南宁市政府亦应有一系列清晰、可执行、可量度的服务产出指标作为购买服务及推出竞标的基础。具体可参看澳大利亚人类服务素质框架（HSQF）以及新加坡政府的提升项目评估体系（EPES）来设计南宁市社会购买社会服务的成效指标及里程碑。

4.3 选取服务提供者

不同的国家及地区的政府对于如何选取服务提供者有相同，亦有不同的标准。讲求效率和效益，物有所值的标准是大部份国家及地区的共同标准。而定位服务质素及增值服务的竞争则是香港较独有的标准。

澳大利亚联邦政府采购的核心原则就是物有所值，它是一个对财产和服务采购全过程进行评估的概念。该原则受一系列因素的影响：一是采购所使用的方法；二是市场成熟度；三是采购行为；四是财力状况；五是物品处置时的预期价格。凡是指导政府采购的官员都要确保 采购方法必须代表物有所值的原则。

- (1) 讲求效率和效益。
- (2) 责任和透明度。
- (3) 遵守职业道德。

而加拿大政府在选取服务提供者时，则较着重申请者的资格和能力。以青年就业服务为例；首先，它对申请者的审查基于“基准评估”原则，严格审查每一份申请计划书，确保计划书的条款符合项目的条款、服务使用者的需求、资金额度等。对申请者亦按照以下的原则进行审查：

- (1) 申请者的资格；在此类项目中的经验；组织在过往在青年就业项目中的工作成效；研究计划书的质量
- (2) 申请者提出的计划能否帮助参与者进入劳动力市场；申请者提出的计划能否满足社区和劳动力市场的需要；申请者如何来评估参与者的表现以及项目的成功
- (3) 能否与社区、地区的优先服务次序结合；计划书能否清楚阐明项目服务的对象、服务所需达成的目标以及时间表
- (4) 计划书是否能协助参加者解决就业能力的差距；计划与其他合作组织的参与度以及合作组织对项目的评价
- (5) 计划书中对于项目管理的阐述；计划书中对于财政管控的阐述

而新加坡公益基金除了必须是国家社会服务处会员外，对服务项目有要扶弱济贫的效果：

- (1) 服务项目应清晰表达服务目的、目标、现行社区存在哪些尚未满足的需要。
- (2) 服务项目必须会对目标群体产生效果。
- (3) 目标服务群体必须是边缘人群、弱势群体

澳大利亚政府由於以投標購買服務的歷史較長，其投标选择标准則較為全面及科學，不同標準有不同的權重如下：

标准	具体内容	权重
标准 1:服务模型	描述招标的服务递送模型、如何符合招标项目（例如，社区照料以及咨询服务计划方案）的要求。	5
	以社区照料以及咨询服务为例，服务模型三元素：第一，服务使用者，第二，咨询来源，第三，预期效果。	
标准 2:能力	描述机构的能力。	5
	员工技能以及资质证明	
	聘请国内相关领域专家的能力	
	直接或间接投入服务递送的时间	
	直接进行服务递送的员工数量	
标准 3:成本控制	提供服务预算以及运营成本的相关信息。	5
标准 4:协作能力	证明与其他社区或相关政府部门合作的能力。	4
标准 5:文化因素	证明机构考虑到文化因素，有能力满足到目标群体的服务需要。	4
标准 6:及时性	证明机构能在规定时间内开展服务。	4

资料来源：Department of Communities, Child Safety and Disabilities Services 2014

但澳大利亚有选取方法必须建基于有关提供服务的机构有一定的服务经验和历史才能可以获取到有关数据。这类方案较难在南宁市推行。

反观，香港社会福利署为招投标制度设定的目标是：

- (1) 最具成本收益
- (2) 服务使用者获得最大利益
- (3) 促进非政府机构发挥资源协同效应

香港招投标制度设定的路径是定位服务质素和增值服务的竞争，而非单单是资助水平的竞争。香港的选择标准除了是成本效益的考量外，加入服务质素及协同效应的考量，可说较为全面，不单只考虑经济及财政因素，亦考虑了社会及行政因素。

南宁市在购买服务选取服务提供者时，应一方面以成本效益因素来考虑，同样服务量及服务质素的提供者，以投标价低者优先为选择原则。另一方面亦应保证质素，若价

低者不能有服务质素的保证，在审核投标者资格时应从严把人手、财政及管理团队不合格的机构排除在投标的程序外。最后，可参考香港的经验，考虑服务质素及协同效应，将同一机构在项目所在或附近社区经已有服务，可作适当的加分，增加不同服务项目的协同效应。

5. 購買服務後的管理及監管

5.1 服务监察及评估

澳大利亚政府近年来注重绩效管理，引入绩效预算以及成效—产出框架。根据澳洲审计办公室的相关文件现实，成效—产出框架尚在建设中，是一个持续的过程。通过周期性检视、机构协作、绩效指标完善、监管以及回报的提升有助于完善绩效预算以及成效—产出框架（Australian National Audit Office, 2007）。但有關評估及架構的發展需要大量的資源、人手及時間來發展，以南宁市社會服務處於初步發展階段，所以並不建議參考。

反观新加坡服务标准要求多是有关服务的行政要求，针对项目的过程评估，促使社会服务项目运作良好。为此，服务标准要求共有 7 大项纬度，包括项目成效、（受惠者）进入以及评估、服务计划、收费计划、文件以及档案记录保存、（对于服务对象而言）服务获得便利程度以及服务的融合度与服务对象的安全以及保护（国家社会服务局，2014d）。由于以南宁市社会服务机构初于起步阶段，有关的行政管理较弱，所以新加坡的服务监察及评估纬度有参考价值。

香港的政府、非政府机构及审计部门对服务的监察及评估各有分工，并对财政的问责及防贪问题有较周全的考虑，政府及服务机构有何监察及问责角色，较适合南宁市参考：

行政部門首長	角色	<ul style="list-style-type: none"> • 策劃、推行和評估由政府資助的服務
	相關職務與權力	<ul style="list-style-type: none"> • 執行審核工作 • 授權取閱接受整筆撥款等機構的記錄和賬目監管 • 取閱受資助的機構的相關財務報告等資料 • 以觀察者的身份加入機構的行政或管理委員會 • 有終止整筆撥款等其他資助的權力

	问责性	<ul style="list-style-type: none"> 负责所有整笔拨款的申请以及续领申请 贯彻政府的整理资助政策以及指引，向机构提出改善办法 向政府账目委员会负责
提供服务 机构	角色与责任	<ul style="list-style-type: none"> 完成协议所规定的服务与活动 符合成本效益的理念 灵活回应社会要求
	问责性	<ul style="list-style-type: none"> 符合经济效益以运用拨款，不许贪污 设立一个承担公众问责的架构安排 财务报告阳光透明化 遵循相关停运以及退回拨款的规定
审计部门		<ul style="list-style-type: none"> 有权对受资助机构进行审查

6. 對南宁市購買社會服務的具體建議

地區/國家案例

香港

3.1 前言：香港社會服務的發展

香港大部份社会福利服务如老人服务、长者服务及儿童青少年服务等都是由政府资助而由社会福利服务机构提供。香港政府向社会福利服务机构购买服务采取多种方式、期望达到更合理分配资源，为人民提供更高效率、高质量、多元化以及可负担的社会服务的目标。要达到上述目标，单靠政府直接推行所有服务是不可能完全能达到。因此，政府购买非政府机构服务就成为了提供多元化服务的有效方式。香港政府提出与福利机构的共同使命是：“齐心协力，相辅相成，挥更大效能，以提供有效益和效率的服务”。

从上世纪八十年代开始，港府有规划地发展福利服务，逐步为各项政府津助的服务项目制订服务范围即人手编制标准，对大部分服务标准制订统一的津助额。由此，香港形成了政府资助、非政府机构受托提供服务的社会福利制度格局。在 2001 年以前，政府资助社会福利服务的模式主要有四种，即「修订标准成本模式」、「模拟成本资助模式」、「单位资助模式」和「整笔拨款资助模式」。

订标准成本模式、模拟成本资助模式两模式占 80%。每个津助服务都有一套认可人手编制，列明职位、职级、入职条件、薪酬；职级、入职条件、薪酬与公务员相同（但没有公务员的附带福利如房屋津贴、子女教育津贴等），这资助制度基本体现了同工同酬的原则。前两种模式是控制资源投入的制度，香港社会福利署（简称社署）非常严格地控制财政资金的使用，规定了员工实际薪酬，监控了机构营运模式和财务收支。

这个时期港府的财务目标是拨付“认可福利服务的实际成本”，操作路径是核定非政府机构的人手编制、薪酬水平和个别开支，着力监管资源投入。

八十年代以来的这套社会福利制度体系运行多年，被诟病为“不够灵活，过于繁复，且牵涉太多行政程序”。主要有五个弊端：

- 1) **行政程序过度繁复。**由于实报实销，社署不得不“斤斤计较”，导致行政工作浩繁，如员工薪酬认定须核实每名员工的资历。
- 2) **资助制度生硬。**为了方便管理，社署千方百计实现预算编制的标准化管理，由于资助单位超过 2700 个，服务需求地区差异和群体差异较大，有的服务机构个体变量大，由标准化管理形成的一成不变规则，阻碍了机构灵活有效地运用资源。
- 3) **服务资源错配。**实践中，服务需求往往是跨项目、跨界别或不可预见的，自从 1994 年检讨青少年服务后，探索综合服务模式下的拨款被提上议事日程，但是碍于旧制度中“按认可服务拨款”的规则，前线社工只好任由服务资源错配，无法开展工作。”按认可服务拨款”本身没有毛病，问题出在生硬的拨款模式中，特别阻碍了对新服务需求的回应。
- 4) **服务机构成本意识淡薄。**由于机构服务收入从资助金额中扣除，机构没有降低运行成本的动机，不乐于开源节流。
- 5) **服务资源错配。**实践中，服务需求往往是跨项目、跨界别或不可预见的，自从 1994 年检讨青少年服务后，探索综合服务模式下的拨款被提上议事日程，但碍于旧制度中“按认可服务拨款”的规则，前线社工只好任由服务资源错配，无法开展工作。”按认可服务拨款”本身没有毛病，问题出在生硬的拨款模式中，特别阻碍了对新服务需求的回应。

针对旧津贴制度的弊端，社署于2001年提出“5+1”措施，统合在创制的“整笔拨款津贴制度”。所谓整笔拨款津贴制度，简单地说，是以一笔过付款的方式向非政府机构发放经常性拨款的财政制度。早在1997年之前，受到英国保守党撒切尔夫人的“大市场 小政府”强势改革思潮影响，香港早已热烈展开关于减少福利开支、外包公共服务等理论讨论。香港政府于 1999年财政预算案中首次将竞争性服务投标制度引入到社会服务领域，以合约分派的形式在长者家居照顾和膳食服务进行政策试点。

自2001年1月，香港地区正式实行“整笔拨款津贴制度”。社会福利署要求所有新服务均以投标方式进行服务外包，非政府机构以及私营机构都可参与投标。竞争性

服务投标制度以价格和质素作为评选标准。

在本章中，笔者首先会介绍“整笔拨款津助制度”的管理制度，并讨论整笔拨款的

安排及优缺点。其次，我们将介绍香港得安老服务的外判政策，包括服务内容、外判方式与程序、资助方式以及质量控制这四个方面。最后，本文会提出香港有关模式中的不足和经验，希望香港案例能为南宁市市政府购买费政府机构服务的实践中提供有用的经验。

3.2 整笔拨款制度

3.2.1 政府和非政府的组织关系

1. 简介

传统的的社会福利财政制度, 由于要跟随公共机构开支的要求与规范, 往往存在行政手续复杂, 无法及时评估服务成效而造成资金的浪费等问题。因此, 在1999-2000年度, 香港政府引入“表现监察制度”以及财政上的“整笔拨款”。而其中的“整笔过”拨款主要是替代模拟成本的资助模式, 在这种制度下, 社会福利署不会就具体的人手编制、薪酬水平以及其他的个别开支项目设定资源投入的设置, 因此各个非政府机构可以更灵活的运用款项。拨款的标准会根据各非政府组织所开展或者投标的项目而定, 其中可以包括薪酬津贴、公积金供款以及其他费用开支等。以下, 我们将根据2000以及2012年出版整笔拨款手册的内容, 来详细介绍香港政府是如何通过这个政策实现对非政府组织服务的管理的。

2. 整笔拨款制度之内容

(1) 整笔拨款的结构

非政府机构的整笔拨款包括两大项内容:

第一部分是**现有的服务单位**(这里指的是在整笔拨款之前机构中已经获得政府资助的机构), 其资助模式有整笔拨款资助模式、模拟成本资助模式以及修订标准

成本资助模式。

第二部分则是新分配的单位，指的是在选择整笔过拨款后才受到资助的机构。

表 2.1：适用于现有(2000年)的服务单位的整笔拨款资助模式

整笔拨款资助模式	<ul style="list-style-type: none">• 整笔拨款的金额将包括 2000 至 2001年度，采用现有整笔拨款资助模式而获得资助的金额• 整笔拨款将取代这种方式，包括薪酬、津贴、公积金供款、其他费用及认可的收费各项
-----------------	--

<p>修订标准成本资助模式</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 已审核的□修订标准成本资助单位的整笔拨款的计算方式与接受□模拟成本资助单位的计算方法相同。 <p>(1) 薪金</p> <ol style="list-style-type: none"> a) 根据机构制定的认可编制以及以往所上报的各职位的薪金表上的中点薪金计算每闲机构的整笔基准薪金，机构预计使用的薪金 b) 将机构的人员在拨款前的人数进行定影，在现行的资助制度下计算出定影薪金，也就是实际机构所需的薪金 c) 将定影薪金和基准薪金进行比较： <ol style="list-style-type: none"> c1: 当定影薪金大于基准薪金的时候，机构所获得的金额将等于定影薪金，除了要将薪金参照公务员薪酬、物价指数或其他相关因素等进行调整外，社会福利署将不会做出任何补贴； c2: 定影薪金低于基准薪金的时候，机构所获得的金额将等于基准，但是这些机构必须是投入运作的，同样除了将薪金参照公务员薪酬、物价指数或其他相关因素等进行调整外，社会福利署将不会作出任何补贴或要求机构退还余额。 <p>(2) 与薪金有关的津贴：这里包括替工、辛劳津贴、训练津贴及支付给医院管理局的费用。</p> <p>(3) 公积金：相当于各种人员的各种社会保障支出费用</p> <p>(4) 其他费用及津贴：长者日间护理中心的司机的超时工作津贴、家务助理服务的假日特别津贴、寄养父母津贴及庇护工场工人奖励金。</p> <p>(5) 认可收费：这将会从整笔拨款中扣除</p>
--------------------------	--

在新分配的服务单位中，在实行整笔拨款制度前已达成分配协议的新分配服务单位，如果仍然没有开始提供服务，其可获得的整笔拨款的计算方法如表格所示：

表 2.2：适用于新分配的服务单位的整笔拨款资助模式

薪金及公积金	<ul style="list-style-type: none"> 所有已分配给机构的性服务单位的整笔拨款的薪金和公积金是根据认可编制以当时的中点薪金来计算，另加中点薪金的 6.8% 作为公积金
与薪金有关的津贴	<ul style="list-style-type: none"> 包括替工、辛劳津贴、训练津贴及支付给医院管理局的费用。
其他费用及津贴	<ul style="list-style-type: none"> 长者日间护理中心的司机的超时工作津贴、家务助理服务的假日特别津贴、寄养父母津贴及庇护工场工人奖励金。
认可收费	<ul style="list-style-type: none"> 这将会从整笔拨款中扣除

(2) 财务管理

社会福利署对非政府机构的财务会计、财务申报、内部控制、外部审计以及资助审查五大方面进行详细的规定，旨在掌握、宏观监控、促进机构内部财务管理。整个财务管理的架构可参看表 3：

表 2.3：财务管理内容

方面	内容	具体要求
1. 财务会计	会计账目及记录	<ul style="list-style-type: none"> 记录所有交易事项 《津贴及服务协议》之内以及之外的服务分开记账 对《津贴及服务协议》规定服务及支持服务有十分详细的会计要求，分点列明 每间机构需备存基本社署规定的基本账簿以及会计记录 会计制度改善机制

2. 财务申报	财务申报所需提交报告	<ul style="list-style-type: none"> • 提交周年财务报告 • 提交其外聘核数师的审查报告 • 提交整间机构的已核实的年度财务报表 • 对社会福利服务收费意外的所有捐款以及收益要相应规定，列入周年财务报告的其他收益中
	财务申报要求	<ul style="list-style-type: none"> • 需要申报投资额（若出现储备总额与投资额的差额需说明缘由） • 申报公积金 • 申报中央项目 • 申报租金及差饷（按实际需要资助） • 申报上一年度与当前年度的比较数字（非强制）
3. 内部控制	社署在资助审查结束后向机构提供改善内部控制程序的建议	
4. 外部审计	必须委托外部核数师独立审查周年财务报告，并向社署提交管理建议书	
5. 资助审查	制度审核	<ul style="list-style-type: none"> • 结果用于内部控制程序
5. 资助审查	表现审核	<ul style="list-style-type: none"> • 结果针对服务表现监督成效评估

(3) 公众问责

社会福利署署长需要对这些津贴的所有开支负责以及承担问责性。在这部分就介绍了社署署长的角色、责任以及问责型，非政府机构的角色、责任以及问责性以及审计署的权力。（参看表2.4）

表2.4：公众问责内容

社会福利署 署长	角色	<ul style="list-style-type: none"> • 策划、推行和评估由政府资助的服务
	相关职务与权力	<ul style="list-style-type: none"> • 执行审核工作 • 授权取阅接受整笔拨款等机构的记录和账目 • 监管 • 取阅受资助的机构的相关财务报告等资料 • 以观察者的身份加入机构的行政或管理委员会
	问责性	<ul style="list-style-type: none"> • 负责所有整笔拨款的申请以及续领申请 • 贯彻政府的整理资助政策以及指引，向机构提出改善办法 • 向政府账目委员会负责
非政府 机构	角色与责任	<ul style="list-style-type: none"> • 完成协议所规定的服务与活动 • 符合成本效益的理念 • 灵活回应社会要求
	问责性	<ul style="list-style-type: none"> • 符合经济效益以运用拨款，不许贪污 • 设立一个承担公众问责的架构安排 • 财务报告阳光透明化 • 遵循相关停运以及退回拨款的规定
审计署		<ul style="list-style-type: none"> • 有权对受资助机构进行审查

(4) 最佳管理办法

最佳管理办法是一种指导性的说明文件，目的在于为非政府机构就机构管理、人力资源管理以及内部审计三方面提出指导性的意见，同时会时常保持和社会福利界的沟通以随时更新最佳管理办法。非政府机构除了能遵守这些指导性意见外，也需遵守有关非政府机构《防贪锦囊》。以表2.5列出了最佳管理方法所涵盖的范围以及具体要求。

表2.5：最佳管理方法内容

方面	内容	具体要求
机构 管治	机构董事会/ 管理委员会 的职责；	<ul style="list-style-type: none"> • 为机构拟定使命和订立目标； • 决定提供服务的模式，以满足社会不断转变的需要 • 确保机构按指定用途运用公款，而机构的服务表现应符合《津贴及服务协议》的要求（见附件二） • 负责制订服务范畴的规划和预算及人力资源管理
	员工在管理 事宜上的参 与	<ul style="list-style-type: none"> • 这主要是指如果机构出现人员变化的时候，机构的董事会、管理委员会应该先征询员工的意见，这包括： <ul style="list-style-type: none"> ○ 更改现有职员编制 ○ 更改薪酬组合或工作条件； ○ 重新及理顺服务的模式，因应需要而更改人力调配的安排
	服务使用者 在规划、提供 服务和监察 方面的参与	<ul style="list-style-type: none"> • 机构应尽量让服务使用者参与服务重整、更改现有服务提供模式及监察服务表现标准。机构可以透过多种渠道，如服务使用者联络组、讨论会或意见调查来搜集服务使用者的意见
	表现评核	<ul style="list-style-type: none"> • 机构应该制定一个客观和开放的表现评核制度以配合员工的发展、调整薪酬、决定职位升

人力 资源		理表现各方面，并且这个制度应该由管理层和员工共同讨论和确立，制度应该为双方都愿意接纳的制度
	员工培训及 发展	<ul style="list-style-type: none"> • 机构须建立一套发展和培训员工的计划，以应对未来的挑战。具体应该包括提升工作效率方面所需要的知识、技巧、能力和态度 • 对于现有的员工，机构应该安排他们适当受训，以使他们在财务管理以及人力资源管理方面具备应有的知识和能力
	人力规划	<ul style="list-style-type: none"> • 这里最重要的职能是制定继任计划，主要目的则是将合适的职工指派在需要的岗位，使得从高效率以及最有成本效益的形式来提供服务。继任计划用来确定以下内容： <ul style="list-style-type: none"> ○ 主要职位及可能继任人 ○ 流失员工的原因 ○ 继任人的能力及所需要的培训 ○ 就未有明确继任人的职位，拟采取的补救措
	员工关系	<ul style="list-style-type: none"> • 员工关系涉及管理层与员工之间的有效沟通，机构可以采取以下措施： • 在管理层与员工之间建立直接的双向沟通渠道 • 与员工或者员工代表定期对话、紧密接触和维持良好的关系 • 提供有效渠道，以听取员工意见，并积极对他们的要求作出回应 • 在推出新计划或者新措施时候，需跨部门/服务单位建立沟通渠道，以加强合作

管理 会计	内部审计	<ul style="list-style-type: none"> • 对机构的活动进行独立的评核，协助机构的管理层确保机构有足够的监管程序及制度去保障机构的资产。 • 内部核数师与营运经理合作，同样以达至机构的目标为己任 • 内部核数师也协助机构最高管理层向他们提供独立和客观的审核，以监控机构在运用财政、人力及实物资源方面的效率和成效。
----------	------	--

3. 政府采购服务及投标的原则及理念

香港社署为招投标制度设定的目标是：

- (1) 最具成本收益；
- (2) 服务使用者获得最大利益；
- (3) 促进非政府机构发挥资源协同效应。

招投标制度设定的路径是：**定位服务质素和增值服务的竞争，而非资助水平的竞争。**

香港社署亦为新服务设立招投标平台。自 2001 年起，政府对新服务创制招投标办法，此举重构了政府与机构之间的资助关系。这些办法曾在 1999 年试行，主要有三：“邀请提交建议书”指社署邀请合适的非政府机构提交建议书，按社署厘定的资助额营办某项服务；“竞争性投标”指透过公开竞投的方式，按固定的成本向非政府机构及私营机构批出服务。“原址扩展服务”指有关的非政府机构在原有服务单位扩展其服务。“邀请提交建议书”招标办法规定，社署邀请合适的非政府机构提交建议书，按照社署厘定的资助额营办某项服务。

总结而言，香港招投标制度财政安排模式有以下特点：

1. **简化程序让权。** 取消了受助机构的人手编制、薪酬水平和个别开支的核定权，将薪酬、津贴（含替工、辛劳津贴、责任津贴、训练津贴和支付医院管理局费用）、公积金和其它费用（津贴）核算汇总后整

笔生成机构的拨款指标，按月拨入机构账户，这些权力实际转移到了机构管理层。

2. **灵活性放权。** 授权机构灵活调配整笔拨款的款项，允许资金在受助项目间调剂使用，允许自行制订资金机构内拨付程序和审批权限，允许机构在不同项目之间调剂人手，允许机构因应服务需要策略性调动资源，不允许受助账户资金转拨非受助账户，不允许调剂公积金。但是这种放权是有限的，以遵守服务协议为前提，而该协议的弹性有限。
3. **综合服务理念。** 促进机构资源整合。家庭综合服务中心始于2004年，截止2009年底，已有61家。该类机构由家庭服务中心、辅导单位与其他相关家庭服务的资源整合而成，优先为单亲家长、新来港定居人士、少数族裔及领取综援的贫困家庭提供足够的服务，服务内容为家庭资源服务、支持服务和辅导服务。综合青少年服务中心自2001年起加速建设，截止2009年底，已有137家。该类机构大部份独立运作的青年及儿童中心，学校社会工作和外展社会工作整合而成，以全面和全人的手法去服务青少年。
4. **为放权后的非政府机构提供“中央行政费用”。**（1）专为小型机构提供的款项。考虑小型机构大都没有专职行政人员，社署以额外提供经常性拨款和非经常性拨款的方式，加强其行政能力。对年受助额不足100万元的机构额外资助7.5万元，对受助额超过100万元不足500万元的机构额外资助15万元，部分不执行“资源增值计划”和节约措施。（2）2010年1月15日社会福利发展基金接受非政府机构申请，资助非政府机构员工和董事会成员接受培训及专业发展，并涵盖聘请替假人员（替代参加训练的员工）的开支；提升非政府机构受资助服务的管理系统；以及为加强非政府机构的受资助服务而进行的研究。每间非政府机构的资助上限为2009至2010年度的社署年度资助拨款额的9%或200万元（以较高者为准）。

3.3 以长者服务为案例：香港政府如何购买社会福利服务

3.3.1 在制定投标项目之前的工作

在开始向各大非政府组织进行投标之前，政府应该清楚了解服务对象的具体要求，经过详细调查研究后制定出需要招标的内容。在接下来的内容中，我们就以“香港长者对社区照顾支持和住院照顾服务需求”项目为例来说明，在具体招标之前的实地调查工作的重要性以及内容。

在这个项目中，香港政府在制定实施目标之前，委托顾问公司进行调查，调查的目的在于：

- (a) 评估香港长者对住院照顾和社区支持服务的需求；
- (b) 根据长者的需求，检讨现有服务应否改善和如何改善，或应否以新服务取代提出建议，以切合长者的需求；以及
- (c) 就政府、资助机构和私营机构如何能以合乎成本效益的方式提供以上提及的服务作出建议。

在具体操作中，主要就两项因素就是他们身体机能的缺损程度和是否获得家人或亲友提供的照顾，而在收集资料方面主要从居住于家中和居住于院舍的长者进行调查，继而进行一连串的小组讨论。调查工作旨在搜集有关资料，以便了解长者对住院照顾和社区支持服务的需求，在调查中，主要针对居住家中的长者进行的调查，访问了超过 2 000 名 60 岁或以上的长者以及居住在院舍的长者进行的调查，访问了 120 间院舍，这些院舍内共有超过 8 000 名住院长者。此外，也选定了一批即将步入老年的中年人(50 至 59 岁)进行小组讨论，探讨他们对于年老时所获得的照顾服务的期望。在进行了一系列的评估后，得出了以下的服务政策建议：

- 1) 老有所属及家庭的角色：在调查中，由于大部分老人都倾向于在家里进行养老，所以顾问公司建议改善社区中对于家中养老的支持，让照顾长者的爱老护老的中国传统得以发扬。

- 2) 持续照顾的加强：这包括不应把护养院和护理安老院加以区分；加强社区及各类院舍的医疗和保健专业支援服务；以及集中提供疗养服务给需要康复服务的长者；加强上门和家居康复服务以及加强日间护理中心等的日间服务，以便在周末和假日和正常办公时间以外提供服务等。
- 3) 以不同的形式来开办养老照顾服务：建议延续香港固有的福利多元化的模式，继续维持公共机构、自负盈亏或者私营方式等多种方式构建养老照顾体系。而由于在照顾已缺失自我照顾的长者上，私营机构发挥的作用最大，因此，建议政府放开对私营养老机构的政策限制，使其更好的发挥作用。

综合上述对社区的基本了解以及明确服务工作的重点，就可以开始制定招标的内容。

3.3.2 公开竞标的招标书规范

从 2001 年起，社会福利署采用三种方式进行服务的招标工作：“邀请提交建议书”，即社会署邀请合适的非政府机构提交建议书，按照社会福利署厘定的资助额营办某项服务；“竞争性投标”的方式，即按固定的成本要求非政府机构及私营机构提供服务；“原址扩展服务”的方式，即指有关的非政府机构在原有的服务单位扩展其服务。

案例：招标高升街安老服务

(1) 招标书所含内容

- 招标目的
- 招标条款摘要
- 合约条件摘要
- 服务规格说明摘要
- 处所装修工程
- 评审
- 投标书撰写及提交

(2) 公开招标安老服务的目的

- 为非政府机构和私营机构营造一个公平竞争的环境，以吸引更多高质量的准投标者参与竞投
- 确保政府资助提供的安老院舍宿位符合成本效益
- 让市民以较易负担的假期，获得优质的非资助安老院舍服务
- 保障低技术工人的雇佣条件

(3) 招标条款摘要

- 开放予个人、公司、合伙及机构，按质素及服务量投标
- 每名投标者可竞投一份或以上的合约，但最只可获批一份合约

- 有意承投《合约 A》及/或《合约 B》的投标者，必须就各合约提交独立的投标书
- 投标者提交投标书，即表示同意遵守列于《招标文件》的所有条件及条款
- 如投标者提交投标书时未能完全履行《招标文件》载列的任何条款，政府可行使绝对酌情决定权取消该投标者的资格
- 投标者所提交的投标书，政府概不发还

(4) 合约 A：高升街安老院舍

- 服务提供：安老院舍
- 资助宿位：27 至 33 个
- 非资助宿位：40 至 53 个
- 房间类别（如单人房、双人房、四人房等）由投标者在投标书内自行建议

(5) 合约 B：石阴村安老院舍

- 服务提供：安老院舍和日间照顾服务
- 安老院舍：
 - 资助宿位：61 至 74 个
 - 非资助宿位：60 至 73 个
 - 房间类别（如单人房、双人房、四人房等）由投标者在投标书内自行建议
- 日间照顾服务：
 - 资助日间照顾服务名额：20 个
 - 必须提供的日间赞托照顾名额：3 个

(6) 合约条件摘要

a. 合約

合约	《合约 A》	《合约 B》
服务费金额 (每年)	285 万元 (资助院舍宿位)	620 万 (资助院舍宿位) 99 万元 (20 个资助日间照顾名额)
合约年期	5 年零六个月 (有可能续约 5 年)	

b. 服务费调整

- 合约期内第一合约年度及后每个合约年度开始时，服务费会作上调或者下调
- 调幅会依据特区政府就该合约年度之前 12 个月期间发表的每月平均综合消费物价指数与该期间之前 12 个月的每月平均综合消费物价指数比较所得出的升幅或跌幅而定

c. 管理费

合约	《合约 A》	《合约 B》
管理费	经营者须按物业管理委员会不时制定的收费率，缴付处所 A 的管理费用	经营者须按房屋委员会不时订定的收费率，缴付 B 的管理费用 平均每月\$88,836 (费用以室内面积计算)
室内面积	1,699 平方米	2,692 平方米

d. 政府会按资助服务所占的比率发还管理费用

		管理费用发还比率	
		《合约 A》	《合约 B》
服务提供	院舍照顾服务	33/86	74/147
	日间照顾	不适用	单位所占的室内面积（105 平方米）

e. 租金

- 经营者须与财政司法团签订租契/分租租契
- 如被要求时，经营者须按分租租契支付每年港币 1 元的象征式租金

f. 装修费用

合约	《合约 A》	《合约 B》
装修工程费用	不多于\$9,987,800	不多于\$18,388,300
资助服务的家具及设备费用	不多于\$1,410,200	不多于\$2,205,400

3.3.3 合约案例

1. 综合家居照顾服务队津贴及服务协议

进行招标之后，就要和中标的非政府机构进行合约的签订，而合约签订的内容有以下几个案例可以反映出具体需要制定的内容。

(I) 服务定义

简介

综合家居照顾服务队（Integrated Home Care Services Teams，下文简称 IHCSTs）旨在向长者、残疾人士、有社会服务需要的社区个人或家庭提供一体化照料以及支持。该服务队提供广泛服务内容，拥有一支经验丰富、专业训练的服务团队，整合社区资源形成服务网络。IHCSTs 因地制宜，为客户提供个性化服务，从而让“在家安老”以及“持续照顾”落地生根。

服务宗旨

综合家居照顾服务队为长者、残疾人士、有社会服务需要的个人或家庭提供一系列灵活式服务，帮助受益群体：

- a) 在社区安居
- b) 获得最大限度的功能发挥以及保持独立
- c) 获得必要的技能以适应身体情况
- d) 缩短住院或机构养老的时间

目标群体

综合家居照顾服务队应针对如下群体：

- a) 年长人士：65 周岁及以上；通过评估认定存在服务需要，60 至 64 周岁长者可获得服务。
- b) 残疾人士：患有心理障碍、身体缺陷、或精神病的人士；精神病患者须具备文件证明他们精神状态稳定并且无攻击性行为。

- c) 有社会服务需要的个人或家庭：慢性病患者或身体欠佳人士；遭遇到如下困境的家庭如被遗弃、突发性疾病、治疗、关押、死亡等均可获得资格。

获优先考虑的个案：

- a) 个人及家庭支持系统薄弱的低收入人士
b) 综合家居照顾服务（普通个案）轮候申请人
c) 已离开改善家居及社区照顾服务或综合家居照顾服务（体弱个案）的服务使用者。

因应服务对象的不同需要，综合家居照顾服务队会提供服务予两类的服务个案：

a) 体弱个案

- 是指那些身体机能中度或严重受损的体弱人士，并需要一系列护理服务。

b) 普通个案

- 身体机能没有或轻度受损的个案；或身体机能为中度或严重受损的个案，如只需要个人照顾，简单护理及/或其他支持服务；
— 得到社会福利署赞成后，综合家居照顾服务队根据地理分布为这类群体提供服务。

至于在院长者，综合家居照顾服务队对院外服务有条件要求。只有遇到非常规情况或特殊情况下 IHCSTs 才会提供院外服务。否则，服务只能在院舍内部进行。

服务内容

综合家居照顾服务队首要任务是为长者、残疾人士、有社会服务需要的社区个人或家庭提供一体化照料以及支持提供多样化服务。

针对体弱个案，服务运营方需要运用多学科方法解决服务个体的健康隐忧：包括医疗服务、护理服务、营养、个人照料、复康服务以及社会工作等，为服务使用者提供一套量身制作的有计划有系统的社区居家服务。鉴于服务群体身

体孱弱以及残疾，临床问题管理应包括但不局限如下内容：

- a) 防跌措施管理
- b) 防止意外发生
- c) 皮肤完好管理
- d) 伤口以及压疮管理
- e) 失禁管理
- f) 便秘管理
- g) 用药监控包括：精神药物、注射药物、选择性静脉治疗
- h) 营养与饮食管理包括特殊食谱以及管饲
- i) 感染防控
- j) 长期疾病管理
- k) 特殊护理程序例如气管切开护理
- l) 抑郁症管理
- m) 认知障碍管理
- n) 激动或攻击性行为管理
- o) 复康服务

为解决以上临床问题与满足服务使用者的个性化需要，服务运营方应提供、安排或者购买以下服务：

- a) 护理计划
- b) 基本护理
- c) 特殊护理
- d) 个人照料
- e) 复康运动
- f) 日间照料服务
- g) 支持服务
- h) 护老者支持服务
- i) 日间到户看顾、暂托服务
- j) 24小时紧急援助服务
- k) 家居环境安全评估及改善建议
- l) 家居照料，例如家务清洁、被单枕头更换、代购、洗衣以及做餐等等
- m) 喂食服务
- n) 交通及护送服务

针对被评定为中度以及重度受损的服务对象，服务运营方须与其家属代表协商，为该类服务群体提供一套照料计划。个人护理计划（Individual care plan，简称 ICP）须清晰列明服务对象存在哪些需要（身理、行动、膳食、情感、社会需要）以及满足以上需要的手段与方法。个人护理计划应在服务使用者获得资格后

一个月内完成，并且至少一年更新一次。

向普通个案所提供服务包括但不限于：

- a) 个人照顾
- b) 简单护理
- c) 体能锻炼
- d) 家政服务
- e) 护送服务
- f) 照顾幼儿
- g) 日间到户看顾
- h) 健康/安全管理
- i) 购物及送递服务
- j) 洗衣
- k) 送餐
- l) 其他服务，例如护老者支持服务

若有需要，为服务对象提供多元化服务，包括信息、指导以及精神慰藉。

服务是根据需要来提供的。若经过核实不再存在服务需要，服务对象则需要腾出空位。

服务运营方须通过灵活的方式提供、安排以及购买其他服务（服务创新、增值服务），提升在家的服务对象生活质量。

针对认知障碍症老人，服务运营方应确保团队中有工作人员具有与该服务群体沟通以及解决其行为特征（情绪容易失控、不切实际的恐慌、不停抱怨、愤怒、游走以及攻击性行为等）的技能。

服务递送要求

服务运营方须做好管理工作，包括做好与其他服务提供商（例如其他福利服务、医疗服务与健康服务的人员）的联络工作，协调志愿团队的探访以及服务对象的其他社会活动，做好服务对象对服务要求记录以及个案服务记录等等。为了满足服务使用者的需要，服务运营方应提前处理好周日、一般节假日、其他非工作日的服务安排。膳食安排应定期聘请注册营养师进行评估。

(II) 评估指标

以机构与地区为单位，服务运营方须达到如下评估标准：

(A) 体弱个案评估指标

服务运营方须要每个季度向社会福利署提供月度数据。月度数据用作评估监控以及服务持续提升：

a) 因跌倒而受伤（擦伤、出血、骨折等）个案数量以及比例
b) 服务开展后患者出现皮肤破裂的个案数量以及比例
c) 意外入院个案数量以及比例
d) 意外死亡个案数量以及比例
e) 传染疾病（眼睛、泌尿以及呼吸等等）个案数量以及比例
f) 一个月内体重轻了 5%的服务使用者个案数量以及比例
g) 由中度残疾恶化成中度残疾的服务对象个数以及比例
h) 残疾等级减轻（由中度残疾变成轻度残疾等）的个数以及比例
i) 24 小时紧急援助呼叫次数
j) 服务对象在认定资格后到首次接受服务的平均时间

(B) 普通个案服务产出

普通个案是指综合家居照顾服务队现行服务的普通个案以及自 2007 年 1 月 1 日新增普通个案。

递送服务权重单位数量（WUs）

服务	单位	权重	最小权重单位
个人照料	PC	3	PC x 3
简单护理	NC	5	NC x 5
体能锻炼	PE	3	PE x 3
家政服务	GH	3	GH x 3
护送服务	E	5	E x 5
看顾幼儿	C	3	C x 3
日间到户看顾	R	3	R x 3
健康/安全	H	3	H x 3
购物以及送递	PD	3	PD x 3
洗衣	L	1	L x 1
送餐	M	1	M x 1
其他服务	OD	1	OD x 1

产出指标

产出标准	产出指标	公式	参考值
1	一个地区一年内服务递送 WUs 数量总和	24 000 WUs 乘以 一个地区内上一支家中服务队已有数量 + 200 WUs 乘以 2003 年重建训练 (re-engineering exercise) 下的普通个案数量 + 2 000 WUs 乘以 原址增加规模后的管理单位数量 (blocks allocated through the in-situ expansion exercise) 数量	参考备注
2	超出产出标准 1, 一个地区一年内提供的个人照料、基础护理、体能训练的 WUs 总和	产出标准 1 的 20%	20%

备注：综合家居照顾服务队预期所达到的服务量须与 2005 年实际服务总量+（2000 WUs 乘以 原址增加规模后的管理单位数量）预期服务总量须接近 1000。

基本服务要求

- 所有膳食提供时间：午餐 11: 00—13: 00；晚餐 16: 30—18: 30
- 针对体弱个案，服务运营方应根据“个人护理计划指引”，应至少每年检视体弱个案的服务需要以及服务计划。须因应服务使用者状况调整服务计划。
- 针对普通个案，服务运营方应至少半年检视普通个案以确保他们获得服务资格。
- 机构或地区内的综合家居照顾服务队中应有注册社工。
- 服务运营方要符合服务质量标准的要求。

III 管理信息

服务运营方须每季度向社会福利署提交月度管理信息：

- a) 员工受伤个数
- b) 员工流失率

IV 社会福利署对服务运营方的责任

社会福利署根据相关条例承担对服务运营方的责任。

V 资助依据

资助依据在社会福利署发出的信函之中列明。

运营方需遵循最新修订的整笔拨款使用手册以及社会福利署公布的相关社会福利津贴使用条例。

VI 其他注意事项

除了注意津贴以及服务协议，服务运营方应遵守相关条例。

2. 合约案例二： 护理安老院津贴与服务协议

I. 服务定义

简介

护理安老院为健康欠佳、身体残疾、认知能力欠佳而生活不能自理，但在精神上适合群体生活的长者，提供住宿照顾、膳食、起居照顾及有限度护理服务。

部分护理安老院为紧急床位（例如紧急临时护理以及住宿）以及喘息服务（例如护老者减压照料）提供小部分活动场所。

服务宗旨

护理安老院为长者提供服务旨在：

- 为那些因健康问题、社会问题或其他原因不能在家生活的长者提供院舍照料以及生活设备
- 尽可能地让长者保持健康状况，满足他们个人护理需要以及协助他们

进行日常生活活动

- 满足院舍长者的社会与重新创造需要，丰富他们的社交网络

服务性质

服务须符合（安老院舍守则）、其补充规定、安老院舍实务守则（2005 年 10 月增订版）的相关规定以及要求。

下列为护理安老院向院友提供的服务

- 共住的房间；
- 每日最少供应三餐膳食，另加小食；
- 提供社会工作服务，如个案评估、辅导、转介和举行活动等；
- 护理服务，包括药物的服用和监管；
- 安排人员全日 24 小时当值；
- 注册医生定期探访诊症；
- 个人照顾服务，包括照顾长者的起居；
- 治疗运动及疗法配合（以小组或个人形式进行），借以维持或改善院友的身体机能；以及
- 定期举行活动以满足院友的社交康乐需要，鼓励院友发展个人兴趣及与社区及家人保持接触。

服务对象

- 服务对象为未能居于家中而需要起居照顾及护理，但不需要深入护理服务的长者。

入住条件

申请人须符合下列条件，方可入住护理安老院：

- 年龄达 65 岁或以上*；
- 健康欠佳，或身体机能丧失或衰退，以致在个人照顾及起居活动方面需要别人提供协助；
- 可利用步行辅助器或轮椅走动；
- 没有家属可以提供必需的协助，或是照顾长者为家人带来很大压力；

以及

- 精神状态适合过群体生活。
- 年龄介乎 60 至 64 岁之间的人士，可基于健康及 / 或社会因素提出申请，但须证实确有需要接受住宿照顾，并须符合入住条件。

优先对象

- 低收入长者可优先考虑

II. 评估标准

服务运营方须达到如下评估标准：

产出项目	产出指标	参考值
1	每年入住率（例如受资助床位，包括机构与社会福利署的配额床位，但不包括日间照料以及紧急床位）	95%
2	每年个人护理计划建档率	入住一个月以内建档率 90% 其余入住三个月以内建档率 90%
3	每年个人护理计划更新率	90%

基本服务条件

- 所有服务必须符合例如安老院长者入住条例等管理条例。
- 专业人员编制包括注册社会工作者、护士及专业治疗师（例如职业治疗师 / 物理治疗师）。

质量

- 服务运营方需要符合服务质量标准 16 项要求。

III. 社会福利署向服务运营方所承担的责任

- 社会福利署根据相关条例承担对服务运营方的责任。除此以外，社会福利署需要达到规定的特殊服务表现标准。

IV. 资助依据

- 资助依据在社会福利署发出的信函之中列明。
- 运营方需遵循最新修订的整笔拨款使用手册以及社会福利署公布的相关社会福利津贴使用条例。

3. 合约案例三：长者活动中心津贴与服务协议

I. 服务定义

简介

长者活动中心主要为社区内的长者筹办社交及康乐活动，为长者提供交朋结友的机会。

服务宗旨

协助长者善用余暇、建立社交网络、互相支持，以及鼓励长者参与社区事务，促进长者的福利。

服务性质

长者活动中心主要为长者提供如下服务：

- (a) 举办（户内及户外）小组或活动，以满足长者康乐、社交或教育 / 发展的需要。
- (b) 提供有关长者福利服务的资料，以及在有需要时，转介长者接受合适的服务或前往合适的机构。
- (c) 鼓励长者筹办互助活动和参与社区事务。

提供相关设施：

- (a) 提供消闲设施，让长者有机会参与随意的活动，例如：阅读、看电视、下棋等。
- (b) 提供聚会场所，为长者提供联谊地点。

服务对象

在区内居住及年满 60 岁或以上的长者。

II. 评估指标

产出项目	产出指标	达标值
1	平均一年注册登记人数	350
2	一年平均每个活动的出席人数	50
3	每季度专门满足长者社交、悠闲、教育 / 发展需要的小组会议 * 次数	50
4	一年平均每个小组会议出席人数	12
5	每季度专门满足长者社交、悠闲、教育 / 发展需要的小组活动次数	12
6	一年平均每个小组活动出席人数	40
7	每季度 closed groups 目标达成 70% * * 及以上的比例	70%

* 小组会议包括闭门小组以及开放式小组会议，除了例会。

* * 分数评定须包括顾客的反馈意见以及员工评价。

基本服务条件

每周开放时间达到 39 个小时，每周至少开展 11 个活动。

人员编制须包括注册社会工作者。

质量

服务运营方需要符合服务质量标准 16 项要求。

III. 社会福利署对服务运营方的责任

社会福利署根据相关条例承担对服务运营方的责任。

IV. 资助依据

资助依据在社会福利署发出的信函之中列明。

运营方需遵循最新修订的整笔拨款使用手册以及社会福利署公布的相关社会福利津贴使用条例。

3.4 对整笔拨款的检讨和改善意见

在2001年整笔拨款实施的7年后，在2008年香港政府成立了独立检讨委员会就这个政策的实施效果进行检讨，并提出改善意见让整笔过拨款更符合不过更新的社会福利需求。我们总结了香港《2008年整笔拨款检讨》中的重点内容，并总结了不同方面对整笔拨款改善意见。

在进行政策检讨的过程中，独立检讨委员会成员主要听取了来自员工、服务使用者、政府三方的意见，并将其规整如下：

1. 员工

- 总体而言，前线员工、职工会及社工学生对政策褒贬不一。具体而言，首要的要求是希望在整笔拨款下能做到“同工同酬”，即希望他们的薪酬能与公务员薪酬挂钩。
- 能更好的解决专业发展和维持机构稳定的人手。
- 检讨委员会发现，员工对制度呈现褒贬不一的态度，很大程度上是和他们对机构的管理层的信任有关，如果机构和员工的目标一致，那么就可以一起克服在资源上的限制，才能共享整笔拨款政策所带来的好处。

2. 服务使用者

- 服务使用者最关注的当然是服务质素。而在整笔拨款制度下，政府非常鼓励各机构推出更贴近服务使用者需求的措施，在进行了一些服务使用者的满意度调查后发现，在新制度实施后服务者的满意度有了不同程度的上升。
- 但是，也发现，在新制度实施后，社工的离职率有所上升，从而导致其他员工的工作量加大，从而也会影响服务的质量，因此服务使用者希望在改善政策中能注意到这个负面影响从而能解决问题。

3. 政府

- 政府推行整笔拨款的目的是提高服务质量，所以政府就要赋予非政府

机构更大的灵活性。事实上，大部分的非政府机构都能达到《津贴及服务协议》所订的服务量/服务成效标准，但是仍然有不足。由于政府提供款项，难免会对机构的活动进行干预。但是，政府的干预应该适可而止，不然将会打击机构的积极主动改善服务的热忱。

4. 指导原则：

独立检讨委员会就整笔拨款制度的实施情况作出了以下修改建议：

- 整笔拨款制度要得意行之有效的实施，必须给予以下五大原则：伙伴合作、灵活调配、适度监察和紧密沟通。伙伴关系能鼓励持份者参与并且付出，灵活调配能提高效率，适度监察能确保服务质素，提高问责标志着负责任的管理态度，紧密沟通则能促进合作。五大因素，缺一不可。
- 在整笔拨款制度下，机构稳固的基础非常重要，但是机构的思维创新不可或缺，因为此制度的设计初衷就是要倡导思维的创新，使福利界利用此制度的灵活性，从而应对社会不断变化的需求，做到与时俱进。

5. 员工：

- 福利界应就各项管理事宜，例如人力资源政策、储备水平等为非政府机构制定《最佳执行指引》，如有需要可以咨询管理专家的意见。
- 政府应该积极为非政府组织提供精算服务，以评估有关的机构是否能履行对定影员工的承诺，而是否使用这项服务，非政府组织可以自由选择。
- 非政府机构为自负盈亏的服务制定财政预算需要把薪酬的调整因素计算在内，这样当受资助服务获得供调整薪酬用的额外拨款时，非政府机构会比较容易满足员工的要求。
- 社会福利署应该收集员工离职率及流失的数据，方便检讨社福界的整体人力情况。政府也应该邀请社会工作训练集人力策划咨询委员会密切监察福利界的人手供应情况，确保专业人士的稳定。
- 政府应拨出 10 亿港元设立社会福利发展基金，资助推行培训计划、提升能力的措施和提升服务质素的研究，而且应该按每宗申请的个别

情况，审批采用新津贴制度的非政府机构的资助申请。

6. 财务事宜

- 非政府机构在管理储备时，除了考虑其须履行对定影员工的承诺外，还应顾及加强服务和培训员工的需要。
- 社会福利署应该设立通报机制，让非政府机构在预计有财政困难时，可以预先通知社会福利署，才能在有关机构用尽其储备之前，采取适当的补救措施。
- 非政府机构过往致力根据资源增值计划/节约措施提高效率及生产力，应予表扬。建议若非政府机构需要额外拨款时，应透过有系统的检讨服务需要，提出充分的理由。
- 为增加透明度，遇到个别非政府机构提出要求，社会福利署应向其解释计算整笔拨款的方法。

7. 灵活性、效率及成本效益

- 社署应全面检讨审计程序，以确保有关程序能有效监察公款的使用情况，又不会令非政府机构难以善用新津贴制度赋予的灵活性。
- 社署应检讨非政府机构提交周年财务报告的期限，并考虑有关规定是否切实可行。
- 社署应设立支持服务台，为小型非政府机构提供管理意见及促进机构之间的合作。另外，社署还应提供额外资源，加强对小型非政府机构的行政及专业支持，助其发展。小型非政府机构每年可申请最多30万元的拨款（或相等于其整笔拨款10%的款额，以款额较少者为淮），最多可申请四年。
- 应统一「小型非政府机构」的定义，以便采用更集中和更有效的方法协助有关机构。为此，宜把每年整笔拨款少于500万元及每年开支少于1,000万元的非政府机构，界定为「小型非政府机构」。
- 为新服务招标时，社署应向有意投标者公开建议书各个部分在评分制度中所占的评分比重。

8. 受资助非政府机构的问责性和机构管治

- 应正式设立一个承担公众问责的架构安排，要求非政府机构披露交给社署的周年财务报告，使非政府机构也须就正当和审慎运用公帑向社署及公众负责。
- 社会福利署应全面征询非政府机构的意见，以期落实监管受资助机构高级行政人员薪酬的政府指引。

9. 整笔拨款对福利服务质素的影响

- 社署应更频密地进行定期及突击巡查，以监察非政府机构的服务表现，并且应在巡查期间有系统地收集服务使用者的意见。
- 政府在考虑社会福利咨询委员会的意见后，应与福利界更紧密合作，合力设立一个既可行又可持续的机制，以期在香港落实高瞻远瞩的福利规划。

10. 处理投诉的安排

- 服务使用者及员工就某受资助非政府机构或其辖下服务单位提出的投诉应先由有关机构按照其既定政策处理。至于有关机构的管理层和董事会应如何更有效地履行各自的处理投诉职能，应在将为福利界制订的《最佳执行指引》内探讨。
- 应成立接受投诉独立委员会，以处理与整笔拨款有关但非政府机构未能妥善处理的投诉，以及提出改善新津助制度的建议。委员会应把其决定或建议告知社署署长，而社署署长则应采取适当的跟进行动。
- 就匿名投诉而言，如社署决定不要求非政府机构回应或调查，应向有关机构表明，以避免不必要的工作。

4 新加坡

3.1 新加坡社会服务的外包服务

3.1.1 政府采购服务的原则及理念

新加坡自 1959 年从脱离英国统治成为独立国家以来，实行威权主义管治，其社会福利的核心理念强调“自助”、“社区主义”以及“志愿主义”（黄子庭, 2004）。新加坡政府并不直接参与社会福利的供给以及递送，而是通过志愿社会福利组织（Voluntary Welfare Organizations, VWOs）为新加坡公民构建社会服务网络。而国立社会服务理事会（National Council of Social Service, NCSS）则充当中介的组织，该会一方面受新加坡社会福利部门的监督以及领导，一方面为志愿福利组织提供资金、管理、评估、发展等一系列服务。

实际上，政府采购社会服务的功能则落在国立社会服务理事会上。国立社会服务理事会是社会与家庭发展部（Ministry of Social and Family Development）的法定机构，负责协调新加坡志愿社会福利组织（Voluntary Welfare Organisations）的全国性机构（Ministry of Social and Family Development, 2014）。有学者认为，作为 VWOs 的「保护伞组织」（umbrella organization），它也是联结 VWOs 的「统合体」（co-ordinating body）（黄子庭, 2004）。国立社会服务理事会早在 1958 年成立，在 1992 年进行组织调成以及更换机构名称（原来称新加坡社会服务理事会）（Ministry of Social and Family Development, 2014）。

国立社会服务理事会实行会员制。换言之，若要得到国立社会服务理事会的资金以及资源支持，社会企业或组织必须是国立社会服务理事会志愿福利组织的会员。根据《国立社会福利理事会法案 19》的资助立法条例中提及有关实行会员制的要求（National Council of Social Service, 2002）。

简而言之，新加坡政府的社会服务财政支持、管理、评估是交由国立社会福利理事会处理，进而通过理事会内部会员进行社会服务递送。

3.1.2 政府选择购买何种服务的准则及流程

新加坡政府不参与社会福利服务的供给以及递送，而是通过社会福利志愿型服务团体进行社会福利服务递送。志愿社会福利组织具有较长的历史，并且成为了政府撤退后的社会福利服务提供主力（黄子庭, 2007）。政府会根据需求调查制定一个全面计划，例如家庭服务中心数量、建设地点、服务能力、员工数量和待遇等等（人民网, 2013），并将有关信息在网上公布以进行招标。

而国立社会服务理事会下辖服务计划与发展小组，通过合作了解以及满足社区内儿童、青少年、家庭、残疾人士、长者以及心理健康照料者的需要，旨在提升社区内边缘人士服务需要的回应度以及递送效益。以家庭服务为例，目前受国立社会福利理事会资助的家庭服务共有七大类型（表 3.1）。

表 3.1 国立社会福利理事会资助的家庭服务项目

项目	内容
家庭服务中心	该项目是基于社区内进行的，目的提升社区家庭以及个人的幸福感。
单身家庭支持服务	该服务主要针对单身家庭的生活以及感情支持服务。
重组家庭服务	帮助重组家庭的成员尽快接纳以及适应自身以及其他家庭成员的角色
反家庭暴力以及干预项目	帮助家庭暴力受害人进行创伤治疗。
咨询服务	提供心理咨询服务
预防自杀服务	该项服务是 24 小时有受过专业寻了的人士进行坐班，随时应对紧急情况出现
康复或出院人士的个案管理服务	为康复或出院人士提供个案服务。

资料来源：（国家社会服务处 National Council of Social Service, 2014e）

3.1.3 财政安排模式

国立社会福利理事会下辖资助以及协调功能小组，小组职能是将几大基金会基金按照项目资金要求向申请成功的志愿福利组织分配财政资金。根据报告显示，2013年国立社会福利理事会共支出2.7亿元，支持573个社会服务项目（National Council of Social Service, 2013）。

国立社会服务理事会通过多个基金向志愿社会福利组织提供资金支持（表 2.2）。

表 3.2 国立社会福利理事会基金会

序号	基金名称
1	公益基金
2	赛马会社会服务基金 Tote Board Social Service Fund
3	慈善福利团体技能提升基金
4	教育局特殊教育基金
5	额外基金
6	社会服务处所提供其他基金 Other Funds Administered by NCSS

资料来源：（国家社会服务处 National Council of Social Service, 2014e）

尽管新加坡政府为社会福利服务的提供以及递送提供政策框架，并且向社会公开招标，但政府并不是全额资助中标的服务承包商。“一般只负担建设费用的90%、运营费用的50%—80%，其他经费又中标的社会福利机构自行筹集”（人民网，2013）。

3.1.4 投标者资格：认证与核实

以申请公益基金（简称 CCF）为例，申请者必须满足两大要求。第一，国家社会服务处 NCSS 会员身份。申请 CCF 基金的志愿福利组织必须是国家社会服务处 NCSS 的会员，而且也是新加坡慈善组织委员会（Commissioner of Charities）成员，还需要满足组织的宗旨是促进社会若是群体发展等等要求。第二，服务项目的要求。具体包括以下几点：

- 服务项目应清晰表达服务目的、目标、现行社区存在哪些尚未满足的需要。
- 服务项目必须会对目标群体产生效果。
- 目标服务群体必须是边缘人群、弱势群体。
- 志愿福利组织必须参与以及提升服务网络中组织的合作程度，包括与 NCSS 等相关部门的合作。
- 项目必须将资源使用率最大化。

3.1.5 付款结构及财政模式

以 Community Chest Funding 为例，受国立社会服务理事会资助的项目是基于项目运营总支出来决定资助金额。项目运营总支出包括两项内容，第一，人力成本支出。项目雇佣人员的薪水（12 个月薪水制），奖金（3 个月制，鼓励实行绩效工资制度）以及雇主需要缴纳的公积金份额员工（16%）。第二，其他运营支持，可能包括提供住房的费用、审计费用、其他办公设备费用等等 (National Council of Social Services, 2014f)。

项目资助形式分为两种 (National Council of Social Services, 2014f):

第一，按人头费用进行资助。根据服务群体的数量以及计算每个服务对象所需要的服务费用，确定人头经费的拨款。这种资助方式适合于服务群体数量以及每个服务对象所需费用是可计量的项目。

第二，项目经费。若服务群体数量以及每个服务对象所需的服务费用难以划定，那么运营整个项目所需要的固定费用进行拨款。

3.2 项目结果及量度

国立社会服务委员会通过发展服务标准框架促使受资助的志愿社会福利组织服务递送专业化以及标准化。

3.2.1 提升项目评估体系

提升项目评估体系（Enhanced Programme Evaluation System，简称 EPES）。提升项目评估体系引导志愿福利组织监控与质量相关的标准以及过程。EPES 会从社会服务项目绩效、影响以及有效性（effectiveness）三个方面收集数据，进行分析，从而对此进行评价（下文以特殊就业人士培训中心为例，表 3.3）。

表 3.3 特殊就业人士培训中心绩效

对象产出（Client Outcome）		
350 位受训人士参与工作面试，而 200 位受训人士获得工作。		
里程碑		
	服务人数目标值	实际服务人数
里程碑 1: 接受工作面试的受训人数	350	200
里程碑 2: 获得合适岗位面试的人数	280	150
里程碑 3: 就业人数	200	100

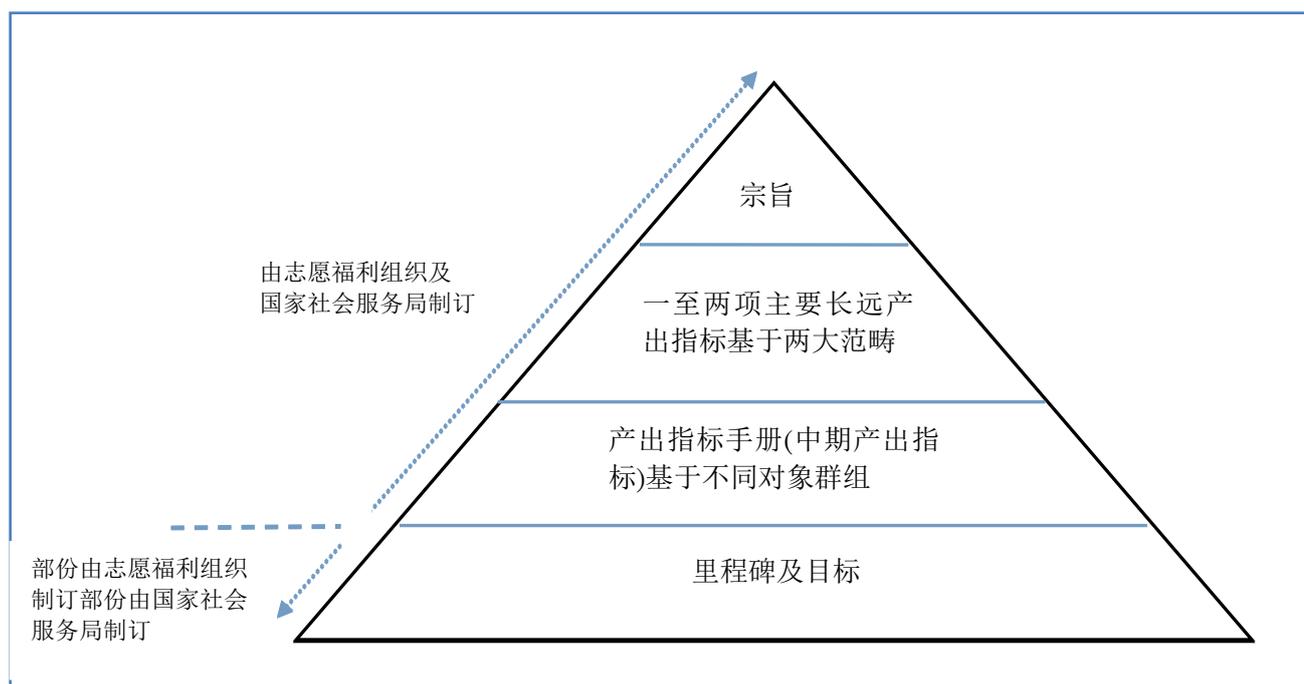
资料来源：（国家社会服务处, 2014b）

3.2.2 效果管理（outcome management）

效果管理是以“对象为中心”的评估项目方法，注重考察使用者需要以及满足程度。由于效果管理评估方式是以顾客为中心，因此，在设计绩效标准时必须很清晰知道该目标群体迫切需要哪些需要，反过来又促使服务提供商在项目开展之前清晰将服务对象需要放在第一位并据此制定服务步骤以及计划。

下图展示了效果管理评估项目的指针是如何设置的。简单而言，重要关键阶段以及目标是分别由国立社会服务委员会以及承接相关服务项目的志愿社会福利组织制定的；关于目标群体的效果指针、长期目标、远景这三个部分则是由国立社会服务委员会以及志愿社会福利组织共同制作（国家社会服务局, 2014c）。

图 3.1 效果管理框架图



资料来源：（国家社会服务局, 2014b; 国家社会服务局, 2014c）

3.3 服务标准要求

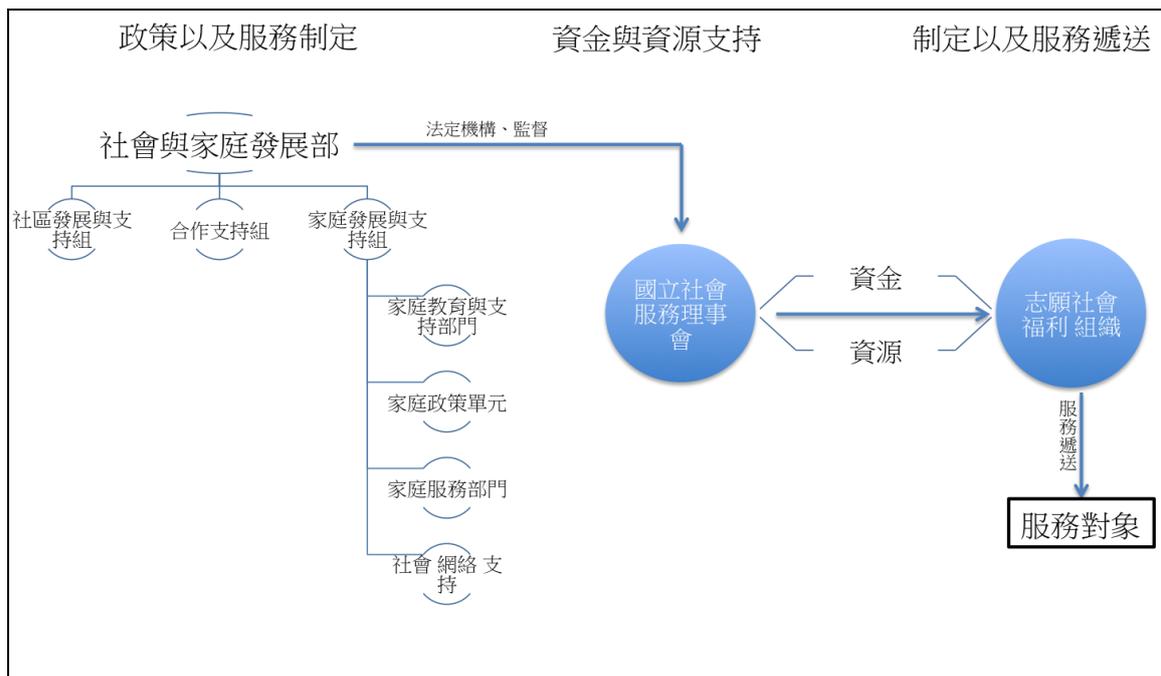
服务标准是针对项目的过程评估，促使社会服务项目运作良好。为此，服务标准要求共有 7 大项纬度，包括项目成效、（受惠者）进入以及评估、服务计划、收费计划、文件以及档案记录保存、（对于服务对象而言）服务获得便利程度以及服务的融合度与服务对象的安全以及保护（国家社会服务局, 2014d）。

3.3.1 项目管治架构

新加坡最重要的政府福利部门是社会与家庭发展部（Ministry of Social and Family Development, MSF）。安全与家庭部于 2012 年由原来的社区发展、青年与体育部门调整而成，部下分为三大功能组：第一，合作支持（Corporation Support）。第二，家庭发展与支持（Family Development and Support）。第三，社会发展与支持（Social Development and Support）。家庭服务部门就是在第二大功能组别中。国立社会服务理事会（National Council of Social Service, NCSS）是社会与家庭发展部的法定机构，负

责协调新加坡志愿社会福利机构（Voluntary Welfare Organisations）的全国性机构（Ministry of Social and Family Development, 2014）。有学者认为，作为 VWOs 的「保护伞组织」(umbrella organization)，它也是联结 VWOs 的「统合体」(coordinating body) ()。国立社会服务理事会早在 1958 年成立，在 1992 年进行组织调成以及更换机构名称（原来称新加坡社会服务理事会）(Ministry of Social and Family Development, 2014)。国立社会福利理事会下辖多个基金，例如「新加坡小区基金」(Community Chest of Singapore, CCS)等，对其分支基金会由预算分配权与管理权，为其成员即是志愿社会福利组织提供一系列的资金以及资源支持。而社会与家庭发展部监督国立社会服务理事会资金使用 (National Council of Social Services, 2014a)。

图 3.2 项目管理框架



资料来源：笔者根据 NCSS 网站相关资料整理而成。

5 澳大利亚

澳大利亚是一个联邦制国家，下辖六个州（state）和两个领地。这六个州包括，新南威尔士州（NSW）、昆士兰（QLD）、南澳大利亚（SA）、塔斯马尼亚（TAS）、维多利亚（VIC）以及西澳大利亚（WA）。这两个领地包括澳大利亚首都领地以及北领地。每个州的社会服务外包政策可能略有不同，下文介绍澳大利亚社会服务外包政策的情况主要是来自于新南威尔士州以及昆士兰的政策框架。

5.1 政府采购服务及投标的原则及理念

得益于公私合作伙伴关系模式，澳大利亚提供良好公共福利服务。公共部门采购服务一般遵循竞争性招标（competitive tendering）。换言之，公共部门在广泛有潜质的合作方中挑选。

5.2 政府选择购买何种服务的准则及流程

为了提供决策的准确性以及针对性，澳大利亚政府建立了较为完善的服务数据库。以残疾人服务为例，澳大利亚于2012年修订了《国家残疾协议》（National Disability Agreement），规定了政府在为残疾人提供社会服务的政策框架以及主要责任。这份协议不仅仅是一份政府保障残疾人权利以及福祉的承诺书，更是安排服务内容、制定政策的重要依据。

该项协议其中一条强调，基于实证为本的残疾政策与策略。为此，澳大利亚成立国家研究与发展议程（agenda），持续提升与完善残疾人、老年化以及照料者的调查，为政策决定提供实证依据。除此以外，人口调查、残疾、老化与照料调查（Survey of Disability, Ageing and Caring, SDAC）残疾人统计（functioning and disability statistics）等也为决定各种服务提供数据支持（Department of Communities, Child Safety and Disability Services, 2014）。基于此，澳大利亚政府确定购买服务种类、内容以及形式。现行，澳大利亚政府向公民提供的残疾服务有如下内容（表4.1）。

根据澳大利亚采购程序以及步骤，社会福利一般采用如下方法。第一，向上申报。社会服务部门制定的服务编制采购计划，包括采购的项目、数量以及资金预算，由部长向联邦财政部预算局（部）提交申请报告。第二，向社会公开。联邦政府透过《宪报》或者州政府通过政府网站向社会公布招标信息(胡江南，2012)。

表 4.1 澳大利亚残疾服务项目

服务项目	服务细项
a) 住宿支持	大型住宿场所（超过 20 处地方）
	小型住宿场所（7-20 处地方）
	酒店
	组屋（group homes）（少于 7 处地方）
	个人照料
	在家住宿支持
b) 社区支持	个人治疗支持
	早期儿童干预服务
	行为干预
	咨询
	地方性资源以及援助团队
	个案管理，地方协作以及发展
c) 社区发展（Community access）	学习能力以及生活能力提高
	休闲以及假日计划
d) 喘息服务	在家喘息服务
	机构喘息服务
	同辈支持
	灵活照料服务
e) 咨询以及沟通支持	咨询以及咨询
	相互支持以及自主小组
f) 其他支持	研究以及评估
g) 资金支持	服务递送需要土地资源以及场所

服务项目	服务细项
	建设服务递送场所
	复建或者调整服务递送场所

资料来源：Department of Communities, Child Safety and Disabilities Services (2014)

5.3 财政安排模式

财政安排是连接服务提供者以及资助机构的重要元素，为资助机制提供法律框架。根据新南威尔士州地方政府的家庭、社区服务部门，这些法律条款几乎适用于所有服务提供者。家庭、社区服务部门会因应不同服务领域、不同地方来制定不断的财政安排。新南威尔士州社会服务咨询委员会建议，财政安排应基于社区部门充分协商、讨论而制定，目的在于促进有效沟通、减少行政冗余、以及时间成本。目前，非政府机构在提供服务时，70%的成本由政府资助，而30%的成本自己解决（NSW Parliament, 2013）。

出资机构采用一系列的标准来确定服务递送所需的费用，使用一系列的资源分配机制：

- 个性化资助流程
- 直接分配——若符合资格的服务运营方证明到起表现以及能力符合标准，则会得到直接资助。
- 选择招标（selective tenders）——如果由一小部分的服务运营方提交项目标书，则采用招标方式
- 公开招标(Open tenders)

5.4 投标者资格：认证与核实

为了整体提升残疾人服务递送，澳大利亚各州对投标者的筛选有严格的程序。以昆士兰政府为例，昆士兰政府于2006年颁布了《残疾服务法案》，其中加强了对服务提供者的事前监管。该法案要求，所有申请残疾服务资金的服务提供者必须申请前通过残疾部门质量系统（Disability Services Quality System）的资格认可并获得“服务提供者准允资格”。其次，犯罪记录审查（Criminal history screening）。服务提供机构的所有员工

以及志愿者必须通过犯罪记录审查，每两年一次。若无此审查则可被视为非法从业。再次，服务提供仍需满足资助协议对服务提供方的规定（Queensland Government, 2006）。

5.5 选取标准及评核准则

澳大利亚联邦政府采购的核心原则就是物有所值，它是一个对财产和服务采购全过程进行评估的概念。该原则受一系列因素的影响：一是采购所使用的方法；二是市场成熟度；三是采购行为；四是财力状况；五是物品处置时的预期价格。凡是指导政府采购的官员都要确保 采购方法必须代表物有所值的原则。

1. 讲求效率和效益。
2. 责任和透明度。
3. 遵守职业道德。

以昆士兰政策的社区、儿童安全以及残疾服务部门的招标方案为例，有意投标服务方不仅需要通过以上的质量审核，还需针对具体的招标方案的服务要求进行资格审查。以儿童服务——社区照料以及咨询服务项目为例，资格审查包括六个标准，每个标准都有相应的权重（见表格 4.2）。

表 4.2 投标选择标准及权重

标准	具体内容	权重
标准 1:服务模型	描述招标的服务递送模型、如何符合招标项目（例如，社区照料以及咨询服务计划方案）的要求。	5
	以社区照料以及咨询服务为例，服务模型三元素：第一，服务使用者，第二，咨询来源，第三，预期效果。	
标准 2:能力	描述机构的能力。	5
	员工技能以及资质证明	
	聘请国内相关领域专家的能力	
	直接或间接投入服务递送的时间	
	直接进行服务递送的员工数量	
标准 3:成本控制	提供服务预算以及运营成本的相关信息。	5
标准 4:协作能力	证明与其他社区或相关政府部门合作的能力。	4
标准 5:文化因素	证明机构考虑到文化因素，有能力满足到目标群体的服务需要。	4
标准 6:及时性	证明机构能在规定时间内开展服务。	4

资料来源：Department of Communities, Child Safety and Disabilities Services 2014

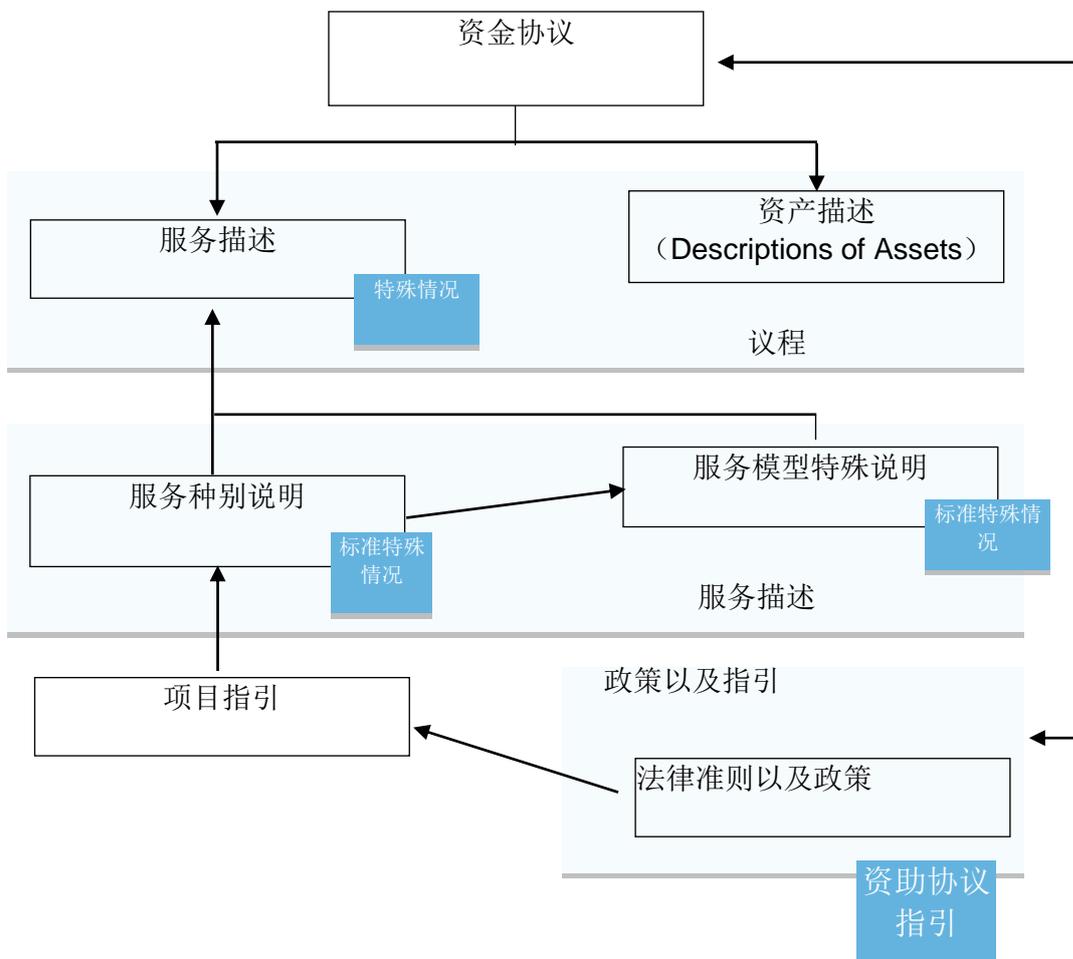
5.6 合约及财政管理过流程

在实际过程中，澳大利亚政府的合约只要分为三大部分五大内容。

第一部分是关于服务安排。根据所确定的外购服务，政府会草拟一份服务安排方案、时间表以及所需要配套的资产说明。

第二部分是关于服务描述。除了一般服务内容意外，合约因应项目需要添加部分的服务说明，以更合适服务对象以及递送地点的特殊性。

第三部分是项目指引。这部分包括了项目的工作指引，还包括了服务运营方应遵守的相关法律法规，以保证服务提供的在法律框架下执行。



圖表 2 合約內容

资料来源：NSW Government, Families & Communities Services (2014)

5.7 项目结果及量度

澳大利亚政府近年来注重绩效管理，引入绩效预算以及成效—产出框架。根据澳洲审计办公室的相关文件现实，成效—产出框架尚在建设中，是一个持续的过程。通过周期性检视、机构协作、绩效指标完善、监管以及回报的提升有助于完善绩效预算以及成效—产出框架。

人类服务素量框架（[Human Services Quality Framework](#)，HSQF）是社区、儿童安全以及残疾服务部门的服务质量评估以及提升框架。该框架是与非政府组织共同合作而成的，目的在于减少冗余以及服务运营方的负担又同时保障服务对象的权益。

HSQF 框架包括（Department of Communities, Child Safety, Disabilities Services, 2014）：

- 一系列共同指标，适用于所有受政府资助的服务运营方。
- 服务评估流程。
- 提升项目。支持服务对象参与到服务提升计划中。

表 4.3 人类服务素量框架

标准 1:治理 与管理	1.1 机构质量过程负责以及透明，遵循相关立法、规定以及合同条例
	1.2 机构保证参与机构治理的人员符合资格（知识、技能以及工作经验）。
	1.3 机构为服务递送发展以及执行远景、宗旨、价值、目标、策略。
	1.4 机构的管理体系（财务、资产以及风险）需要清晰界定、存档、监管
	1.5 机构管理以及服务递送过程须有持续提升的机构。
	1.6 机构有相应的措施鼓励服务使用者或者利益相关者参与机构治理以及管理过程。
	1.7 机构建立了有效的信息管理系统来保障利益相关者的隐私。
标准 2:服务 获取	2.1 机构对服务资格、进入与退出过程负责，相应有需要评估、可利用资源以及服务目的陈述。
	2.2 机构对于个人进入或退出服务建立有效沟通、互动以及回应的流程。
	2.3 由于资格不符或者能力不足，机构不能为个人提供服务的话，机构需要建立一套流程，为个人申请接受其他服务提供咨询服务。
标准 3:个人 需要回应	3.1 机构需要使用灵活以及专门的方法来鉴别服务使用者的个人长处、需要、目的。
	3.2 机构须建立一套尊重以及重视个人服务对象的服务递送机制（不应身份、性别、性取向、文化、年龄以及宗教信仰而受到歧视）。
	3.3 机构应保证服务递送、监管、检视、重新评估的及时性。
	3.4 机构需要与社区支持网络、其他机构以及相关政府部门建立伙伴关系以及合作机制来保证服务递送的有效性。
	3.5 机构需要激励一系列策略确保服务对象在设定个人服务计划的沟通中得到尊重。
标准 4:安 全、福祉以 及权力	4.1 机构提供服务的方式应重视人权以及法律对公民的保障。
	4.2 机构应积极预防、界定以及回应服务使用者可能遭受到的风险。
	4.3 机构应建立一套流程来汇报、回应服务使用者可能遭受到的

	潜在或真实伤害、滥用事情或受忽略情况。
	4.4 机构保障服务使用获得支持以及建议的途径。
	4.5 机构应建立一套流程确保服务使用者对所接受的服务有参与权以及决策权。
标准 5:反馈、投诉以及上诉	5.1 机构应建立公平、负责的的反馈、投诉以及上诉流程。
	5.2 机构应积极回应这些反馈、投诉以及上诉。
	5.3 机构应告知和协助服务使用者以及利益相关者如何通过外部途径来进行意见反馈、投诉以及上诉。
	5.4 机构应证明反馈、投诉以及上诉过程能帮助服务提升以及与利益相关者沟通的有效性。

资料来源：Department of Communities, Child Safety, Disabilities Services (2014)

5.8 项目管治架构

澳大利亚的各州政府是享受独立的政府采购立法权以及行使权，换言之，各州政府可以因地制宜，根据本州经济社会发展情况以及人民社会服务需要制定相关的采购方案。在这一点上，澳大利亚的采购权下方体现了政府采购的灵活性。与此同时，澳大利亚联办政府也颁布了《联办政府采购指南》，各州政府不能与此相抵触。每个州都有相应的部门来负责社会服务的设计、招标、外包、质量评估等等手续。在新南威尔士州，家庭与社区服务部门主要承担这一项工作；在昆士兰，社区、儿童安全以及残疾服务部门负责此项工作。

2011年六月立法会委任一个拥有五个成员的常务委员会（Portfolio Standing Committee）成为社区服务的立法大会委员会。该委员会负责多项领域，包括医疗、医疗研究、教育、残疾服务等。独立反腐委员会（the Independent Commission Against Corruption, ICAC）则负责政府外包服务过程中的问题调查，包括非政府机构的资金使用问题等等。为了协助独立反腐委员会的工作，社区服务大会委员会还邀请相关专业人士参与，并进行公开听证会等等。

5.9 模式的优缺点

4.9.1 只承担服务项目的 70%，有利于节约公帑

7030 资助模式。澳大利亚的社会服务外包政策主要遵循新公共管理运动的模式，以市场为原则，政府只做定航，划桨交给非政府部门来处理。因此，澳大利亚的资助方式是根据服务项目成本进行划拨。但是资助方式食政府只会承担服务项目的 70%，其余的成本需要非政府机构通过各种方法进行填补，当然非政府部门也有运营收入、社会捐款等等。这个做法有利于迫使非政府部门通过项目成长，有利于节约公帑，促进效率提升。但与此同时，相关文献显示，由于通过这种 70% 的资金支持方式，实际上非政府部门可以通过减少实际社会服务中的人力资源投入以获得财政平衡，反而服务质量有失。

4.9.2 加强事前监督，但投入过多行政成本

严格的资格审核。为了保障服务质量，昆士兰政府颁布了《残疾服务法案》，设置了多个环节例如历史犯罪记录检视等等来确保非政府部门是合格的，强化非政府部门的资格审核。诚然，这是加强了事前监督，但是也未免在事前监督中投入过多的行政成本。

第三，人类服务质量框架则是十分出色。人类服务质量框架是社区、儿童安全以及残疾服务部门的服务质量评估以及提升框架。该框架并非政府部门闭门造车而成，而是通过被评估对象，也是服务外包的合作方，非政府组织共同合作而成的。一方面，发人类服务质量框架可以反映了政府社会服务外包要求，另一方面又可以减少冗余以及服务运营方的负担又同时保障服务对象的权益。

5 加拿大

5.1 加拿大社会组织竞标法案

在加拿大，政府购买社会服务采用的是竞标的形式，而竞标的内容和形式都遵循法律程序。竞标法的运用目的是运用竞争的优势来取得最合适以及最优的服务。购买机构（亦称为招标者）定义自己的需要同时选择竞标组织，而一些有兴趣竞标的组织在一定期限内提交竞标文件，在经过竞标过程后，招标机构和竞标机构能达成协议，达到资源的有效配置。

首先，在投标过程中，将会有两份合同，合同 A 是在竞标者和招标者就投标竞价而建立的全新合同，合同 B 则列明了所要提供的服务以及物品的清单，而这些物品都应该是价低者得（如果价钱是一个关键因素的话）。

其次，第二个重要原则是，根据《加拿大经典合同法判例译》规定，合同 A 中的条款要在提交一份和原先最初说明匹配的标书（顺从性投标）后才会生效。

最后，第三个重要原则是公平原则。在 *Martel Building Ltd. vs. Canada* 法律中规定，所有竞标者在竞标过程中都应该受到公平的对待，除非在某些特定项目中的竞标组织有优先权。

5.2 投標程序

一般而言，正常的投标程序如下：

步骤一：招标者公布竞标邀请书（包括发布指定的招标合同）。

步骤二：竞标者递交投标书。

步骤三：招标者对不符合竞价的投标者进行删除。

步骤四：招标者对竞价进行评估

步骤五：招标者选择最“合适”的竞标者。

步骤六：招标这和竞标者就会执行竞标合同

在投标程序结束后，投标者和竞标者都有各自应该要履行的义务：

竞标者：1、竞标者在竞争投标期间不能撤回申请；

2、被选中的竞标者必须要参与最后的投标程序

3、在投标程序结束之前竞标者不允许进行修改

招标者：1、招标者只能在招标期间对招标合同进行评估。

2、招标者必须对每一个竞标者都公平对待：

○ 对每个招标者使用同样的评价标准

○ 不会使用未公开的评价标准

○ 不会使用未公开的其他评价偏好和标准

5.3 社会服务竞标的优缺点

1、优点：（1）可以用有效的将资源进行配对；

（2）直接提供了竞争的价格；

（3）允许招标者公开合同条款，这样有助于在招标过程结束前排除任何的讨价还价的过程。

2、缺点：（1）由于规定了招标价格，致使招标者不能发觉更加低廉价格的替代方案，同时也不能修改合同，有些过于死板；

（2）一旦招标邀请发出，招标过程不够灵活。比如，招标者不能改动任何过程的和实质性（substantive rules）的规章以及招标中书中的要求。

5.4 案例：加拿大青年就业项目

5.4.1 计划简介

“青年就业计划”是加拿大政府帮助青年人，特别是一些在就业中遇到困难和瓶颈的青年人，帮助他们获取更多适合自身的就业资讯以及获取更多的工作技能、工作经验，从而帮助他们能成功的在劳动力市场中找到工作。

“青年就业计划”项目的培训主要由三大分项组成：工作技能联盟、招聘热点以及夏日工作经验总结。

5.4.2 项目如何进行

“青年就业计划”是一个由 11 个州政府部门以及机构联合倡议的项目，为三大分项提供资金：

(1) 工作技能联盟：为雇主和组织提供资金用来帮助有困难青年发展不同种类的技能 and 知识，帮助他们能积极参与现在或者未来的劳动市场。其中特别强调教育和技能这两项劳动力市场中的关键因素。

(2) 招聘热点项目：向雇主和组织提供资金，让他们设计相关的活动来帮助青少年取得相关职业规划的咨询，并且发展他们的工作技能。

(3) 暑期工作经验：这个项目是为了帮助有困难找到夏日工作的学生，特别是由于居住地方偏远或者其他障碍所导致的无法找到暑期工作的学生。这个项目会为加拿大的雇主提供资金协助，以便让他们可以雇佣年龄在 15 至 30 岁之间的学生做暑期工作。

而这三大项目允许不同类型的组织进行申请和竞标，以下是申请的标准：

1、工作技能联盟

合资格的申请者包括：

- 商业团体
- 组织（包括非盈利组织）
- 公共卫生和教育机构
- 社议会或者部落议会，土著组织
- 地方自治政府

合格的报名者：报名者是由受资助的组织进行招募，需要符合以下条件：

- 报名者的年龄应该在 15-30 岁之间
- 非在校生
- 加拿大公民，永久居民或者是在加拿大获得难民身份的人
- 没有接受雇佣保险的福利的人群，若有雇佣保险的人想申请需要咨询雇佣保险机构并且退出保险
- 有确实的困难需要接受协助的人

工作技能联盟项目主要是服务于没有能在劳动力市场中找到工作的年轻人，并帮助在不同困难情况下的人，包括：

- 单亲家庭
- 原住民后裔
- 残疾人士
- 新移民人士
- 居住在郊区或者偏远地区人士
- 高中辍学人士

项目活动策划

资金的设计主要根据社区、地区和地方的需要，项目合同条款也可以根据自己需要而设计。但是，若申请工作技能联盟基金必须要有最少 8 个参与者。这个项目

既可以由单个的组织承办，也可以由多个组织联合承办，以下列明了工作技能联盟基金所支持的活动条件清单：出资者集体审查项目和评估资金，计划的设计工作要明确列出需求的缺失以及服务使用者的需要，以及各项是优先次序，达到雇佣项目和服务的相协调；

- 服务相关的活动，包括一些拓展的服务，如服务使用者评估、案例管理、职业发展信息以及招聘信息等；
- 合约需包括一系列能帮助青年人获取工作经验的活动（包括青年创业活动），例如师徒制、指导活动等；
- 列出帮助遇到招聘困难的青年人获取技能的活动，从基础到专业技能等；

财政支持：

- 个人的财政支持包括工资和津贴，其额度按不同地区的最低工资作相应比例
- 与雇佣有关的强制性费用；
- 一些参与者额外支出费用，如交通费、差旅费等
- 年终奖金
- 青年参与者的其他相关费用，包括残疾津贴
- 项目运作的日常开支，包括员工的工资和其他开支
- 申请组织的中央行政用于服务的开支

预期的效果：效果的评估包括以下内容：

- 服务使用者的人数
- 服务使用者受雇或者自雇的人数
- 服务使用者回到学校的人数

政府对申请者的审查的总体制度：政府对申请者的审查基于“基准评估”原则，严格审查每一份申请计划书，确保计划书的条款符合项目的条款、服务使用者的需求、资金额度等。申请按照以下的原则进行审查：

- 申请者的资格
- 在此类项目中的经验
- 组织在过往在青年就业项目中的工作成效
- 研究计划书的质量
- 申请者提出的计划能否帮助参与者进入劳动力市场
- 申请者提出的计划能否满足社区和劳动力市场的需要
- 申请者如何来评估参与者的表现以及项目的成功
- 能否与社区、地区的优先服务次序结合
- 计划书能否清楚阐明项目服务的对象、服务所需达成的目标以及时间表
- 计划书是否能协助参加者解决就业能力的差距
- 计划与其他合作组织的参与度以及合作组织对项目的评价
- 计划书中对于项目管理的阐述
- 计划书中对于财政管控的阐述

招标过程：在这里我们以加拿大哥伦比亚省的就业计划为例，介绍政府由招标到购买的过程。

5.5 政府招标书案例

5.5.1 目的和简介

住房和社会发展局（以下简称“发展局”）发布此招标书的信息的目的是：

- （1）向社会公布和分享“雇佣计划”的相关信息；
- （2）向有兴趣协助地方政府发展和开展服务的团体发布信息；
- （3）向有兴趣竞标的团体提供一个政府竞争性采购的流程；

住房和社会发展局承诺会进行公开、公平的竞标过程，所有竞标的团体需要提出招标文件附件所要求的招标书，住房和社会发展局会根据政府采购程序和投标的团体进行开放的对话。

5.5.2 信息收集过程

发展局鼓励所有有关各方提供对于招标信息的评价。但请注意，意见回馈和评价的收集并不是对参与竞标人士和组织的强制要求，更不会成为参与竞标与否。

各个申请团体请在特定时间内上交你们对招标书的有关疑问，发展局将会在竞标网站上进行统一的公开回答，

发展局不会举行大规模的有关信息收集的交流会。发展局将在特定时间内在竞标网站上发布之前有关信息发布会的资料，而在资料公布期间，发展局会进行两个网上开放问答会，有关内容将会在网站上发布。

5.5.3 执行摘要

住房和社会发展局（以下简称“发展局”）发布此招标信息的目的在于向公众告知发展局有购买与雇佣计划项目（以下简称“项目”）相关的社会服务。此项目将服务所有哥伦比亚市的合资格在加拿大工作的市民，帮助他们寻找工作机会。此项目通过广泛的合作和劳动力市场的协助来帮助服务使用者寻找工作。服务使用者既可以是一般的市民，也可以是拥有就业保险和哥伦比亚就业协助保险（BCEA）的人士。

在之前的运作中，所有的服务由雇佣项目中的制定机构“就业服务中心”提供，但是由于过去 18 个月对服务提供者以及其他合作机构的咨询后发现，单一的机构很难同时处理复杂的案例，这就意味着项目面临着失去服务使用者，以及不能达到服务使用者希望的服务目标。将各种服务进行综合一直是项目管理的方法，并且针对个人而设计的就业训练，这些都可以保障服务使用者能获得适合自己的服务。

项目服务传递模式的关键是将“对应的服务给对应的服务使用者”，让合资格的服务使用者能够容易的取得服务并且可以自由选择服务的种类。服务使用者不会因为自身

的缺陷，如残疾或者其他障碍而影响他们使用服务，服务只会针对个人的长处以及是否对就业准备就绪等实际情况来提供服务。

为了吸纳更多以及更广范围的服务使用者，发展局利用“就业准备评估”将服务使用者分成不同组别以及不同层次，这样划分的好处是由于对不同层次的服务使用者提供的服务不同，所以花费也不同，而从分层中每个机构就可以计算出服务成本，同时也能知道应该如何分配总体资源。具体的分类标准请参考附件 E，相关的基金提供信息请参考附件 L。

为了履行项目的宗旨，各招标机构不应该将特殊人群排除在外，例如残疾人士、移民、法语、原住民等人士，因为特殊人士不应该成为就业障碍的原因，因此各机构应该向他们提供相应的服务。同样的，即使是一般服务使用者如果需要特殊的评估机制，机构也应该尽可能的提供给他们。

所以的服务中心都应该提供友好的、安全的以及方便的环境给服务使用者，项目也要求各竞标机构为特殊人士提供住宿。付款流程请参考附件 K，其中包括就业中心基金如何运作来建立一些基础设施。附件 K 提供了有关支出控制的信息。

计划书将于 xxx 进行公布，届时将会包括 73 份合同来管理全省 98 个就业服务中心，合同的具体要求请参照附件 G。合同将会有不同的年限，不同年限的合同要求将会列在附件 B 中。

签订合同的机构，需要提供附件 C 中所有的核心服务。

5.6 项目说明和回顾

5.6.1 哥伦比亚省的就业计划

1、项目回顾

项目包括以下内容：

- a) 为服务使用者、以及社区人士提供就业以及进入劳动力市场的协助；

- b) 通过保障劳动力市场的稳定性来帮助哥伦比亚省有更多的独立性；
- c) 根据服务使用者的资格和需求向他们提供具有灵活性的活动项目清单；
- d) 项目内容会根据经济状况、劳动力市场的改变以及地区需要变化而随时做出调整；
- e) 通过合作伙伴一起提供服务；
- f) 和得标者/机构一起建立“就业服务中心”网络
- g) 向所有合格的人民提供服务，包括特殊人士，以及
- h) 向综合项目提供信息管理以及技术支持

2、项目的原则

项目的设计应遵循以下原则：

- **以服务使用者为中心：**向服务使用者提供必要的帮助的协助来帮助使用者提高技能，尽快使得服务使用者回到劳动力市场。
- **容易进入原则：**全省的居民都有平等进入项目的机会，特别是一些特殊人群。
- **以结果为导向：**保证服务使用者能符合项目的结果。
- **可计算性：**保证资金的收入和支持达到平衡。
- **高效率性：**将资源合理配置，使得有限资源发挥最大的作用。
- **公平和透明性：**保证所有的付款都公平以及公开告知服务使用者、组织以及股东。
- **统一性和灵活性：**在省内的政策要统一性，同时也要根据经济的通胀、具体事件以及其他影响哥伦比亚省人民生活的因素等不同情况来管理进行管理。
- **可持续性：**对于机构和地方有可持续性

3、项目预算

项目的年度预算应该根据 2010/11 年的财政年度财政水平来做预算。预算的分配情况是每年进行清算一次，并且受到联邦和省级财政拨款的限制。

4、项目的服务使用者

具体而言，不同的服务使用者将可以参加以下的项目：

劳动力市场项目开发协议的服务对象为：失业的哥伦比亚省的居民，服务项目包括技术发展、学徒制、针对性的工作补贴、自雇形式、雇佣协助服务和创造就业合作机会。

哥伦比亚雇佣计划主要服务已经接受哥伦比亚就业和援助计划的服务使用者，包括移民人士。

残疾人士就业计划主要服务残疾的失业人士以及接受哥伦比亚就业和援助计划的残疾人士，以及由于残疾而导致处于失业边缘的人士。

社区协助计划主要服务面临多重障碍的人士；和

过渡性就业项目主要服务一些在暴力事件中的幸存人士

为了服务更广泛的使用者，发展局用“就业准备”评估指标来将服务使用者进行划分，“就业准备”指的是个人找工作以及持续工作的能力，分成以下四个等级，而具体的划分方法请参照附件 E：

等级一：高就业准备

等级二：中等就业准备

等级三：低就业准备

等级四：接近于无就业准备

除了一般的服务使用者以外，所有的项目有应该服务特殊使用者，以下对特殊服务使用者应获得的服务提出标准为：

- **原住民：** 这些使用者可以通过各附属、流动或者外展服务机构获得服务。这些机构应该由一些获得地方政府赞助的、专门为原住民服务的机构提供。
- **法语人士：** 这些服务使用者最需要的应该是翻译服务，所以机构内应该为他们提供翻译服务。以此类推，针对不同的地区的少数语种人士都应该配备翻译人员。
- **移民：** 这些服务使用者最需要的应该是翻译服务以及文化适应课程，因此机构可以通过许多附属机构和外展项目为他们提供协助
- **多重困难使用者：** 对于这部分使用者需要针对个人的要求量身定制，建议承办机构可以通过外展服务来提供。
- **残疾人士：** 也需要针对个人的需求来提供服务，建议承办机构可以通过外展服务来提供。
- **偏远地区人士、暴力事件的生存者以及青年人：** 建议承办机构可以通过外展服务来提供。

5、 就业服务种类

以下表格列明了各项核心服务

一般服务	补充服务
自助式服务	培训
案例管理服务	自雇服务
案例托管服务	特殊评估
	特殊服务（针对特殊人群）

	附属机构以及外展服务
--	------------

一般服务主要由就业服务中心提供。除了一些特殊人群需要在自己方便的地区接受服务外。而补充服务也是由就业服务中心提供，但是有可能在不同地方由附属机构提供，大多数会承包给其他机构。

6、 合同条款和结构

合同起草是以 5 年为期限。协议由发展局和得标组织共同签署，合同条款的内容将会进一步在附件 B 中进行解释。发展局将会在每个地区授予合格的机构来承办项目，并且确保每个地区至少有一个就业服务中心。每个合同中，发展局将会一个企业法人签订合同。企业法人将会对合同的内容全权负责，包括通过就业服务中心向公众提供服务。

5.7 合同案例（附件 B）

服务合同

由：名字：_____ 地址：_____

传真：_____

在第一部分

和：名字：_____ 地址：_____

传真：_____

（合同中用“签约方”、“你”或者“你们的”替代）

在第二部分

在这份合同中，所有签约方都同意以下的条款：

第一节 定义和解释

1.1 在这个合同中，除非有其他说明，否则以下条款解释如下：

- (a) “工作日”指的是除了星期六和星期日之外，哥伦比亚省所规定的工作时间；
- (b) “各方”指的是发展局和签约方
- (c) “转包方”指的是由发展局指定的组织和机构

1.2 在这个合同中：

- (a) “人”指的是个人、组织、合作者以及合作机构等
- (b) 除了额外的要求，所有的节、段落都应该和合同中的数字一致

第二节 安排、条款和拓展

2.1 你应该根据合同提供服务

2.2 考虑到各方需要时间来执行此合同，所以你要在 2012 年 4 月 1 日开始执行合同内容，在 2017 年的 3 月 31 日（以下简称“终止时间”）终止。

2.3 签约各方在以下两个时期将会同意延长终止时间：（1）可以将终止时间

延长至 2018 年 3 月 31 日（简称“第一次延长”）；（2）另一个时间

是将时间从 2018 年 4 月 1 日延至 2019 年 3 月 31 日（简称“第二次延长”）。

2.4 我们不会给你任何保证或者暗示我们是否会延长合同时间，因此你应该将你的服务业务安排在指定期限内完成。

第三节 如何支付

3.1 在你完成任务并且达到我们的满意，我们将会按照合同要求按时支付给你

们资金。

3.2 我们将不会支付你以下的款项：

- a) 在每个财政年度超过最大支付额的款项
- b) 超过预算资金的款项

第四节 承包机构的声明和保证

4.1 你在这份合同中给予我们的声明和保证将会在条款中严格执行：

- a) 如果你不是个人，那么
 - (i) 你是一个现实存在的正式机构，并且在哥伦比亚省的法律中拥有良好的信誉。
 - (ii) 你拥有能力履行合同中的服务。
 - (iii) 在签订过程中你需要一位能代表你的人进行文件签署。

4.2 所有你的声明和证明将会写入合同，我们将根据此资料对你进行评估和考察。

第五节 承包机构合同

5.1 你必须

- (a) 除非签约方有申请为你支付你所要的费用，否则所有劳动力、知识、专家、设施等费用都有承包方支付
- (b) 完成合同中要求你完成的任务
- (c) 确保所有的提供服务的雇员得到适当的训练。

5.2 你必须

- (a) 在签订合同的 30 天前您必须提供你的商业持续计划

(b) 接受我们提出的任何变化

第六节 关系以及关键人事

6.1 由于此合同对您的义务和表现的规定，你应该是一个独立的签约方而不是：

(a) 我们的员工和合作伙伴；或者

(b) 我们下面的机构，除了合同里列明的机构外。

你将不能违反此条例。

6.2 你是不能雇佣属于我机构下的员工的。

第七节 记录、报告以及编辑

7.1 根据我们的要求，你须将你以及任何一个你的附属机构所做的工作如实和我方机构汇报。

7.2 你必须保留有关提供服务以及户口的相关记录、收据或者你在提供服务过程中所提供或者收取的优惠券等。而这些票据在服务结束后你起码要保留不低于 7 年。

第八节 物质和知识产权

8.1 我们是物质产权的唯一拥有者，物质产权并不等于知识产权。

8.2 我们是知识产权的唯一拥有者，包括版权。

第九节 私隐、安全以及保密条例

9.1 你必须

- (a) 你必须保证资料在保管、收集以及运用上的安全。
- (b) 遵守保密协议；以及
- (c) 确保每一个雇员在提供服务的时候都要遵守保密协定

9.2 你必须提交我们需要的任何保密资料，在这其中如果有额外支出，须有你承担。

第十节 任务和转包

10.1 你不能转包任何你在合同下规定的义务给其他机构，除非获得我们的同意。

10.2 若获得我们同意的情况下，你和承包商签订的任何合同都应该监督承包

10.3 我们保留查看你和承包商签订合同内容的权利。

6 英国

英国政府每年要花 45 万亿用于各种公共服务和公共产品的购买上，因为英国政府一向认为这种购买制度拥有可以减低赤字并且可以促进经济增长的作用。英国的服务外包主要是通过“合同”这种典型的方式来实现的，而合同通常包含正式的招标程序和评估的程序，才能使得合同最终发挥效用。

6.1 购买公共服务制度的优缺点

从政府的角度而言，这种购买制度有很多优点：

- (1) 各种社会服务组织的规模比较小，专业度强，可以提高社会服务的质量；
- (2) 政府的相关部门也可以在和社会组织的互动中学习其专业知识和经验；
- (3) 社会组织往往有更多的私人捐赠以及志愿者的方式，可以动员更加多的资源；
- (4) 社会组织可以通过收费的形式将一部分成本转移到客户的身上；
- (5) 可以促进社会资本的发展以及社会的和谐；
- (6) 这种方式可以更加灵活的处理问题，而无需再建立官僚机构

从社会服务组织的角度而言，这种购买制度也有一定的优点：

- (1) 通过和政府的合作，增加了社会组织获取资源的渠道；
- (2) 而由于资源的增加，从而提升了社会组织的能力；
- (3) 同时也减少了在募捐活动上的成本；
- (4) 资金来源变得稳定

6.2 购买制度的風險

而购买服务确实也会对政府和社会组织带来一定的压力，首先从政府的角度来看：

- (1) 对政府的管理提出了挑战：由于在购买服务中，政府并不是直接管理社会组织，而是间接管理，因此一旦出现问题，政府无法通过内部变通来实现调整，而要运用法律合同进行约束管理，这样会增加政府管理的成本。同时，由于需要激励机制来鼓励社会组织的参与但是又不能使其形成垄断和暴力，因此，政府需要研究如何如何与第三方机制进行合作，建立良好的激励机制。
- (2) 问责挑战：由于政府在购买服务中是和社会组织有一种互相监管的作用，因此不可避免的会对政府的权威性有所挑战

从社会组织的角度而言，也会带来一定的风险：

- (1) 社会组织会丧失其特殊性：由于购买活动可能会限制社会组织本身所倡导的活动，结果就会改变社会组织的使命和角色；
- (2) 丧失灵活性：政府机构很可能要求社会组织部门日益官僚化，社会组织就会失去灵活性和创新能力。
- (3) 预算风险：政府部门有时候不能完全承担成本，这时候就会造成预算不足。

6.3 案例分析： 照顾和支持服务的购买

简介

1.1 此文件提供了政府购买照顾和支持服务的指导性条例，适用于以下的购买范围：

- 儿童和家庭、年轻人和成年人，包括老人的照顾和服务工作；
- 住房支持服务；以及
- 刑事司法组织实施的社会照顾和支持服务

但是这不适用于政府部门单独提供的项目

指导原则

2.1 公共部门要保证购买过程以及程序符合指导原则，同时指导原则也会成为今后对项目实践评估的原则。

- 1、**结果**---服务的最终结果是要通过产品的质量、服务的灵活度以及对服务使用者和照顾者需要的回应来得到积极的服务效果。
- 2、**步骤监督**---在广泛的步骤监督下展示购买服务的步骤，并对购买步骤以及服务进行反思和回顾。
- 3、**个性化**---保证服务使用者得到个性化的服务。
- 4、**参与性**---服务使用者和照顾者都是活动的参与者，并且他们都可以各自对服务订出自己的意见和建议。
- 5、**国家照顾标准**---要保证所有的照顾服务都要达到国家卫生健康的标准。
- 6、**效益最大化**---服务应该符合效益最大化的原则，包括经济效益、机会平等和可持续发展等。
- 7、**优势和风险**---步骤的制定应该考虑到服务购买的优势和风险。
- 8、**购买原则**---确保所有的购买原则都要符合欧盟的标准（如无歧视等）。

购买程序第一个步骤：分析

3.1 分析个人需求以及预测产出：这个要求包括

- 需要满足的需求以及所要达到的目标；
- 服务使用者和照顾者都要参与到服务的设计中，这样才能使得服务真正反映他们的需求；
- 服务如何可以达到国家的标准；以及
- 服务如何对公共组织的项目作出贡献

3.2 分析现存的服务输送管理

- 分析如果以及在服务需求有所改变的时候现有的输送管道如何满足需求；
- 评估现存的输送服务管道是否违背了效益最大化原则；

3.3 分析照顾和支持服务市场

公共机构应该对潜在的市场进行分析，从而制定出特定的服务。同时，公共机构还应该做出以下因素的分析：

- 可容性---现在的市场是否足够应付需求？
- 能力-----是否有足够的服务提供者提供服务？
- 成熟性----市场是否做好提供服务的准备？
- 文化-----这样的服务是否会改变文化？

购买的第二个步骤：计划

在这个步骤中，公共部门应该应该考虑服务如何实现，因此所需要考虑购买计划的因素包括以下几个方面：

- 公共部门要开始决定需求以及合同的框架；
- 购买步骤的时间表；
- 如何使得购买步骤更能体现公平原则；
- 涉及在购买合同中的各个员工的角色；
- 用什么样的标准来评价服务的产出
- 对购买过程的评估

购买的第三个步骤：开始购买

这个步骤中最重要的是竞标的步骤。对于竞标者的选取，主要根据以下步骤：

- 投标者的背景资料
- 财政的过往以及现在的状况；
- 组织以及组织的相关人员是否有犯罪记录；
- 过往提供服务的质量

而对于招标者的评估，遵循以下步骤：

- 在竞标过程中的背景
- 对于服务条款的定义；
- 合同的审核；以及
- 对社会服务的明确定义

购买的第四个步骤：回顾和检讨

- 管理合同：这里包括检查服务的输送是否符合合同的陈述、对风险进行管控以及确保项目遵循正确的管道；
- 公共部门和服务提供的关系的整理：包括相互信任、相互理解双方的责任和角色；
- 回顾服务项目：包括是否达到服务质量的标准以及是否满足使用者的要求

參考資料:

Australian Government, Australian Public Services Commission. (2009). *Policy Implementation through Devolved Government*. Barton: Commonwealth of Australia.

Committee on Community Services, Legislative Assembly of New South Wales (2013). *Outsourcing Community Service Delivery: Final Report*. Sydney: Legislative Assembly of New South Wales.

Department of Communities, Child Safety, Disabilities Services (2014). *Human Services Quality Framework: Measuring quality, improving services*. Brisbane: Queensland Government.

Employment and Labour Market Services Division (2010). *Employment Program of British Columbia (Ministry Publication No. RFI # ELMS-003)*. Victoria, BC: Ministry of Housing and Social Development Province of British Columbia.

Government of Canada (2014). *Employment*. Retrieved from <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/subjects/employment/index.shtml>

Ministry of Advanced Education and Labour Market Development, Canada (2009). *Request for Proposals Skillsplus Phase II Integrating Essential Skills in the Workplace*. Victoria, BC: Ministry of Advanced Education and Labour Market Development.

The Scottish Government (2010). *Procurement of care and support services (Publication No.978-0-7559-9543-1)*. Edinburg: The Scottish Government.

利昂·E·艾里什、莱斯特·M·萨拉蒙、卡拉·西蒙(2009)。《政府向社会组织购买公共服务的国际经验》。中国人民共和国民政部委托之专题研究成果报告(编号:50385)。北京:中国人民共和国民政部。

整笔拨款独立检讨委员会(2008)。《整笔拨款津助制度检讨报告》。香港:整笔拨款独立检讨委员会。

胡江南(2012)。《澳大利亚的政府采购》。政府采购信息网。

香港特别行政区社会福利署(2000)。《社会福利服务整笔拨款手册(第二版)》。香港:社会福利署。

香港特别行政区社会福利署(2012)。《社会福利服务整笔拨款手册(二零一二年)》。香港:社会福利署。

香港社会福利署(2007)。《招标承投:高升街及石荫村安老服务》。香港社会福利署专题报告,未出版。

黄子庭(2004)《新加坡志愿性福利组织和政府公部门的互动关系探讨》。