

第 10 章

香港房屋委員會
房屋署

外判公共租住屋邨的管理工作

這項帳目審查是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第四十九號報告書》共有 12 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210

傳真：(852) 2824 2087

電郵：enquiry@aud.gov.hk

外判公共租住屋邨的管理工作

目 錄

	段數
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2
對政府外判服務進行帳目審查	1.3
外判公共租住屋邨的管理工作	1.4 – 1.9
當局的整體回應	1.10
鳴謝	1.11
第 2 部分：對外判合約僱用的非技術工人的保障	2.1
政府保障非技術工人的措施	2.2 – 2.3
房署採取的保障勞工措施	2.4 – 2.10
與僱傭有關的不當情況	2.11 – 2.14
審計署的意見	2.15 – 2.25
審計署的建議	2.26
當局的回應	2.27 – 2.28
從房委會物業管理公司／承辦商名冊除名	2.29 – 2.30
審計署的意見	2.31 – 2.35
審計署的建議	2.36
當局的回應	2.37
屋邨職員進行的查核工作	2.38 – 2.41
審計署的意見及建議	2.42 – 2.43
當局的回應	2.44
管理層所得的資料	2.45
審計署的意見及建議	2.46 – 2.47
當局的回應	2.48
第 3 部分：採購服務及合約管理	3.1
採用承辦商名冊管理制度	3.2 – 3.7
可以改善的範疇	3.8
對表現差劣的物業管理公司採取的規管處分	3.9 – 3.11
審計署的意見	3.12 – 3.13
審計署的建議	3.14
當局的回應	3.15

	段數
投標者過往表現的評審	3.16 – 3.18
審計署的意見	3.19 – 3.20
審計署的建議	3.21
當局的回應	3.22
物業管理公司聘用的分包商	3.23 – 3.24
審計署的意見	3.25 – 3.27
審計署的建議	3.28
當局的回應	3.29
合約生效前承辦商的責任	3.30
審計署的意見	3.31 – 3.40
審計署的建議	3.41
當局的回應	3.42
第 4 部分：監察物業管理公司的表現	4.1
屋邨管理服務的範圍	4.2
房屋委員會的責任	4.3
物業服務管理小組	4.4
評核物業管理公司的表現	4.5 – 4.8
物業服務管理小組每月進行的視察工作	4.9 – 4.10
審計署的意見	4.11 – 4.17
審計署的建議	4.18
當局的回應	4.19
物業服務管理小組進行突擊檢查	4.20
審計署的意見	4.21 – 4.25
審計署的建議	4.26
當局的回應	4.27
監督視察工作	4.28
審計署的意見及建議	4.29 – 4.30
當局的回應	4.31
屋邨管理諮詢委員會成員所作的評核	4.32
審計署的意見及建議	4.33 – 4.34
當局的回應	4.35
管制非法販賣活動	4.36 – 4.38
審計署的意見	4.39 – 4.50
審計署的建議	4.51
當局的回應	4.52

	段數
第 5 部分：表現管理及應變計劃	5.1
外判的成效	5.2 – 5.5
<i>審計署的意見及建議</i>	5.6
當局的回應	5.7
表現的衡量及匯報	5.8
<i>審計署的意見及建議</i>	5.9 – 5.10
當局的回應	5.11
應變計劃	5.12
<i>審計署的意見</i>	5.13 – 5.15
<i>審計署的建議</i>	5.16
當局的回應	5.17

	頁數
附錄	
A : 屋邨管理處組織圖 (二零零七年四月三十日)	58
B : 政府保障非技術工人的措施	59 – 60
C : 個案一	61 – 62
D : 個案二	63 – 64
E : 個案三	65 – 66
F : 個案四	67 – 68
G : 評核物業管理公司表現的評分表	69
H : 不遵從房署《管理指引》的例子	70 – 71

第1部分：引言

1.1 本部分闡述這項帳目審查的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 政府外判服務是指部門與外間服務供應商之間的合約安排，讓有關供應商在一段期間內提供指定的服務，並向部門收取費用。這項安排有助政府推行聘用私營機構為市民提供服務的政策。政府外判服務的一般目的包括：

- (a) 改善現有服務，並應付服務需求的增長及新增服務的要求；
- (b) 提高成本效益及效率；
- (c) 更靈活地回應變化不定的需求；
- (d) 控制公務員人數的增長；及
- (e) 從市場引入新技術及科技。

對政府外判服務進行帳目審查

1.3 審計署最近就政府外判服務進行帳目審查，範圍涵蓋房屋署(房署)、食物環境衛生署(食環署)和康樂及文化事務署。這三個部門有大量外判工作。根據效率促進組在二零零六年進行的政府外判服務調查，這三個部門每年外判非工程合約(即服務合約)的開支為52億元，佔政府這類外判合約的開支總額約43%。審查結果分別載於下列三份報告：

- (a) 外判公共租住屋邨的管理工作(本報告的主題)；
- (b) 外判環境衛生服務(見《審計署署長第四十九號報告書》第8章)；
及
- (c) 外判康樂及文化事務署的服務(見《審計署署長第四十九號報告書》第9章)。

外判公共租住屋邨的管理工作

房署的外判情況

1.4 香港房屋委員會(房委會)於一九七三年四月根據《房屋條例》(第283章)成立為法定機構，負責規劃和執行香港的公共房屋計劃。作為房委會的執行部門，房署負責公共租住屋邨(公共屋邨)的管理工作。

1.5 截至二零零七年四月三十日，房署管理的公共屋邨共有187個。為了管理這些屋邨，房署向物業管理服務供應商(註1)採購服務，並把115個(61%)屋邨的管理工作外判給物業管理服務公司(物業管理公司)。各物業管理公司負責在他們管理的屋邨提供全面的屋邨管理服務，包括潔淨、護衛、維修和一般租務事宜(見照片一及二)。房署職員則負責管理其餘72個(39%)屋邨(即由房署直接管理的屋邨)，至於潔淨和護衛服務則透過其他合約外判。物業管理公司及潔淨／護衛服務承辦商，以下簡稱為物業管理公司／承辦商。

照片一

公共屋邨的外判潔淨服務



資料來源：房署記錄

註1：房署聘用三類物業管理服務供應商，即物業管理公司、潔淨服務承辦商及護衛服務承辦商。

照片二

公共屋邨的外判護衛服務



資料來源：房署記錄

1.6 截至二零零七年四月三十日，房署批出188份外判合約予物業管理公司／承辦商，涉及的合約總值為 32.01 億元，其中26.47億元 (83%) 屬於物業管理合約 (見表一)。上述 188 份合約涉及 44 間物業管理公司／承辦商，以及約 14 800 名工人。

表一

房署的外判合約
(二零零七年四月三十日)

合約類別	數目			合約價值 (百萬元)
	物業管理 公司／承辦商	合約	屋邨	
物業管理公司	17	41	115	2,647
潔淨服務	16	72	} 72	207
護衛服務	11	75		347
總計	44	188	187	3,201

資料來源：房署記錄和審計署的分析

1.7 房署的屋邨管理處負責把公共屋邨的管理工作外判。屋邨管理處由一名副署長主管，下設多個支援服務組和兩個分處（每個分處由一名助理署長掌管），分處負責管理分布在五個地區的公共屋邨，每區各由一名物業管理總經理（首長級第一級人員）領導。屋邨管理處組織圖載於附錄 A。每名物業管理總經理之下設有高級房屋事務經理和高級物業服務經理，他們負責各項不同的屋邨管理工作。高級房屋事務經理之下設有房屋事務經理和其他輔助人員，負責管理由房署直接管理的屋邨和這些屋邨的潔淨服務和護衛服務合約。高級物業服務經理之下設有物業服務經理和其他輔助人員，負責監察物業管理公司在其管轄的屋邨的工作和管理物業管理公司的合約。

外判工作的管理策略

1.8 效率促進組在二零零七年二月出版的《服務市民——善用私營機構服務：合約管理用者指引》中，就管理承辦商方面訂明：

“外判的成功關鍵在於合約雙方（即各政府部門與承辦商）能緊密合作，建立互相信任的關係，並按道德標準行事。部門應視承辦商為合作伙伴，外判工作方能事半功倍。”

房署視物業管理公司／承辦商為長遠業務伙伴，因此，房署認為雙方必須建立互信，才能在整段合約期間，發揮合作精神和發展伙伴關係。房署現行的監督和監察機制，就是建基於這種伙伴關係之上。

帳目審查

1.9 這項帳目審查的目的，是探討房署把公共屋邨的管理工作外判的節省程度、效率和效益。審查結果顯示以下範疇有可改善之處：

- (a) 對外判合約僱用的非技術工人的保障 (第 2 部分)；
- (b) 採購服務及合約管理 (第 3 部分)；
- (c) 監察物業管理公司的表現 (第 4 部分)；及
- (d) 表現管理及應變計劃 (第 5 部分)。

當局的整體回應

1.10 房屋署署長同意審計署的意見，並且接納建議。他感謝審計署進行是項審查工作，並表示有關審查對房委會和房署均有莫大裨益。

鳴謝

1.11 在帳目審查期間，房署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第2部分：對外判合約僱用的非技術工人的保障

2.1 本部分探討為保障房署外判合約的物業管理公司／承辦商僱用的非技術工人的權益而採取的措施。

政府保障非技術工人的措施

2.2 政府致力確保各項公共服務，無論是由部門內部人員還是外間承辦商提供，都盡可能達到最高水平，而且以符合社會責任和道德標準的方式提供。過去數年，政府實施了多項措施，以保障政府服務合約僱用的非技術工人的權益(見附錄B)。對於以僱用非技術工人為主的服務合約(建築服務合約除外)的招標事宜，政府的主要措施包括：

- (a) **標書評審強制性規定及扣分制度** 二零零四年三月發出的財務通告第 3/2004 號訂明：
 - (i) 與承辦商過往定罪記錄有關的強制性規定(另見下文(d)(i)項)；及
 - (ii) 實施適用於各部門的扣分制度，每當承辦商獲發失責通知書，便會被扣一分(另見下文(d)(ii)項)；
- (b) **承諾的工資水平** 二零零四年五月發出的財務通告第 5/2004 號，訂明有關非技術工人工資水平的強制性規定；
- (c) **標準僱傭合約** 財經事務及庫務局在二零零五年四月，公布有關採用標準僱傭合約(註 2)的強制性規定；及
- (d) **加強對服務承辦商的管理措施** 財經事務及庫務局在二零零六年四月發出的財務通告第 4/2006 號，公布多項加強措施，包括：
 - (i) 如投標者在二零零六年五月一日或之後被裁定干犯任何與僱傭有關的罪行，其標書在定罪日期起計五年內將不獲考慮；及
 - (ii) 如承辦商在緊接截標日期所屬月份之前 36 個月內，在二零零六年五月一日或之後根據扣分制度被扣滿三分，其標書在扣滿三分當日起計五年內將不獲考慮。

註 2：政府的標準僱傭合約是按照勞工處的意見擬備。在合約內，政府服務承辦商須清楚列明僱員的每月工資、工作時數、發放工資的方法和其他聘用條件及條款。

2.3 上述財務通告又訂明政府部門：

- (a) 須確信外判合約條款明確而可執行；
- (b) 須負責管理合約，包括制訂監察機制，以確保承辦商遵從合約條款；
- (c) 須加強監察措施，並加緊調查懷疑／接報的不遵從個案，以確保承辦商遵從與僱傭有關的合約規定；及
- (d) 如有理由懷疑承辦商／分包商違反《僱傭條例》(第57章)的規定，以及／或遇有承辦商與其僱員在僱傭合約條款上出現糾紛，可向勞工處尋求協助。

房署採取的保障勞工措施

2.4 房署的屋邨管理處負責管理公共屋邨，其工作包括外判合約的管理(見第1.7段)。屋邨管理處發出指引(《最佳執行指引》／其他指引——註3)，規管外判合約所載保障勞工規定的執行事宜。該等指引大致遵照政府各份財務通告所述的強制性規定和加強措施，包括採納扣分制度(見第2.2及2.3段)。

2.5 此外，房署已實施多項保障勞工措施，當中包括下列各項：

- (a) **標準薪俸結算書** 物業管理公司／承辦商每月必須遞交標準薪俸結算書(按房署核准的格式)，清楚顯示付予工人的工資的計算方法，以支持他們每月所申索的服務費。物業管理公司／承辦商與其工人均須在有關結算書上簽署，以證明結算書真確有效。結算書上的個別數額亦須經由物業管理公司／承辦商的會計師審核和簽署核證；
- (b) **兼職工人** 兼職工人數目的上限不能超過總工作人數的八分之三；

註3：對於由物業管理公司管理的屋邨，房署已就物業管理公司合約所載保障勞工規定的執行事宜，發出《最佳執行指引》(最新版本在二零零五年七月發出)。至於由房署直接管理的屋邨，房署已發出《屋邨管理處指引》，規管潔淨及護衛服務合約所載保障勞工規定的執行事宜(最新版本在二零零七年二月發出)。

- (c) **“整筆付款調整”安排** 在確認物業管理公司／承辦商所申索的款項時，採用“整筆付款調整”的方式。房署會抽樣查核工人的薪俸結算書及會見相關工人，如在抽樣查核中發現有短付工人工資的情況，房署會按短付工資的相同比例扣減付予物業管理公司／承辦商的月費總額；
- (d) **突擊點名** 房署的屋邨／物業管理職員(屋邨職員)會採取突擊點名行動，以確保已簽到的工人確實在有關屋邨工作；
- (e) **專用電話熱線** 在二零零五年七月設立專用電話熱線，接聽與僱傭有關的投訴；
- (f) **中央巡查隊** 在二零零五年七月成立中央巡查隊，以調查與僱傭有關的投訴和由房署職員發現懷疑不當的行為(見第2.8段)；及
- (g) **從房委會物業管理公司／承辦商名冊上除名** 房署備存物業管理公司／承辦商名冊(見第3.2段)。如物業管理公司／承辦商在三年的累計期內因違反一份或多份政府服務合約(包括房委會合約)規定而合共被扣三分或以上，或在任何政府和／或私人合約因觸犯與僱傭有關的條例而被定罪一次或以上，房署會把有關物業管理公司／承辦商從所屬的房委會物業管理公司／承辦商名冊上除名。被除名的時間最長為五年，由被定罪當日或被扣滿三分當日起計算(註4)。

屋邨職員的角色

2.6 根據《屋邨管理處指引》，房署的屋邨職員負責就物業管理公司／承辦商有否履行與僱傭有關的合約責任進行抽樣查核(註5)。如發現物業管理公司／承辦商違反有關工資、每日最高工時、簽訂僱傭合約，以及透過自動轉帳方

註4：截至二零零七年八月八日，房署已把七間在二零零六年五月一日或之後因觸犯與僱傭有關條例被定罪或在適用於各部門的扣分制度下被扣分的物業管理公司／承辦商從房委會物業管理公司／承辦商名冊上除名。在七間物業管理公司／承辦商當中，六間被除名最長五年，餘下的一間物業管理公司則被除名一年(見第2.32段)。

註5：屋邨職員必須就所有印於薪俸結算書的資料進行100%初步查核。此外，他們須在物業管理公司／承辦商的全體員工中接見最少一名工人或5%的員工(以較多者為準)，向他們查證及澄清薪俸結算書上的工資是否真確。由二零零五年九月起，房署規定物業管理公司／承辦商的薪酬記錄須經由合資格會計師審核，實施有關安排後，屋邨職員的工作量已大幅減少。然而，屋邨職員仍須接見5%的員工及跟進不當的事項。

式支付工資的保障勞工規定，屋邨職員會根據適用於政府各部門的扣分制度發出失責通知書(註6)。有關發出失責通知書的《屋邨管理處指引》訂明：

- (a) 屋邨職員必須持有證據足以確定有關物業管理公司／承辦商已違反其合約責任；
- (b) 鼓勵屋邨職員從源頭解決糾紛。在發出失責通知書之前，有關職員須會見物業管理公司／承辦商，要求他們作出解釋，並備存該等會面記錄；
- (c) 如屋邨職員對物業管理公司／承辦商的解釋存疑，應向上司尋求指示；及
- (d) 如不接納物業管理公司／承辦商的解釋，屋邨職員可發出失責通知書。

除根據扣分制度發出失責通知書外，如屋邨職員在進行抽樣查核的過程中，發現物業管理公司／承辦商的僱員獲發的工資低於其僱傭合約所同意的工資，屋邨職員可引用“整筆付款調整”安排(見第2.5(c)段)。

2.7 物業管理公司可獲准作一層分判。在一般情況下，他們會為其管理的屋邨聘用分包商提供潔淨及護衛服務。根據與物業管理公司訂立的合約，各項保障勞工的規定(包括發出失責通知書)亦適用於分包商，而物業管理公司須就其分包商所違反的任何規定負責。

2.8 房署從不同渠道(註7)接收與僱傭有關的投訴。屋邨職員是處理與屋邨有關的一般投訴的主力。在收到與僱傭有關的投訴後，屋邨職員會就個案進行初步調查。如有表面證據證明個案屬實，而屋邨職員又認為有需要，就會把個案轉介中央巡查隊(見第2.5(f)段)作深入調查，並會按中央巡查隊的建議採取跟進行動。

註6：扣分制度適用於在二零零四年三月二十七日或之後透過招標簽訂的合約，所針對的違規事項涉及工資、工時和書面僱傭合約。在二零零五年不同日子或之後招標的合約(不同種類的外判合約)，違規事項的範圍擴展至有關標準僱傭合約的事宜；至於在二零零六年五月一日或之後招標的合約，違規事項的範圍更進一步擴展至有關透過自動轉帳支付工資的事宜。

註7：有關渠道包括工會、工人、傳媒、部門熱線、壓力團體、立法會議員及來自其他政府部門的轉介。

中央巡查隊的角色

2.9 對於緊急投訴個案，中央巡查隊會即時進行調查，並向屋邨職員匯報結果，以便採取跟進行動。由於有關個案須緊急處理，中央巡查隊會接見所有相關的非技術工人，務求找出事實的真相，方便部門迅速回應。

2.10 中央巡查隊會就屋邨接獲有關保障勞工規定的投訴個案加以整理，然後存入中央投訴個案記錄冊。投訴記錄冊可分為兩份：一份記錄潔淨服務合約的投訴，另一份記錄護衛服務合約的投訴(註8)。除就投訴進行調查外，中央巡查隊亦會自發展開特別查核，以確保物業管理公司／承辦商遵守保障勞工的規定。透過調查／查核(主要透過審查物業管理公司／承辦商的記錄及會見有關的非技術工人)，中央巡查隊經常會發現與僱傭有關的不當情況，有關調查結果會轉介屋邨職員跟進。中央巡查隊亦會備存一份中央查核記錄，把所有相關的調查結果(包括屋邨職員的跟進行動)存檔。

與僱傭有關的不當情況

2.11 **僱用非技術工人的數目** 房署把很大部分的屋邨管理服務外判，尤其是潔淨和護衛服務。截至二零零七年五月，有關外判合約僱用了約 13 700 名非技術工人。

2.12 **與僱傭有關的懷疑不當個案數目** 自二零零四年二月，房署備存與僱傭有關的懷疑做法不當個案的中央記錄(見表二)。

註 8：關乎物業管理公司合約的投訴(通常涉及物業管理公司分判的潔淨和護衛服務)亦會記錄在這兩份投訴記錄冊之內。

表二

與僱傭有關的懷疑做法不當個案
(二零零七年八月八日)

年度	懷疑個案宗數
2003-04	31
2004-05	25
2005-06	118
2006-07	126
2007-08 (截至二零零七年 六月三十日)	25
總計	325 (註)

資料來源：房署記錄

註： 這些個案包括213宗源自與僱傭有關的投訴個案及112宗經中央巡查隊查核的個案 (見第2.10段)。

截至二零零七年八月八日，在已存檔的325宗懷疑做法不當個案當中，有117宗個案的不當情況已證明屬實(不當個案)。在這117宗不當個案當中，63宗由中央巡查隊查核發現(見表二註及第2.10段)。

2.13 **不當個案性質** 大部分不當個案都關乎物業管理公司／承辦商不履行與僱傭有關的合約責任。例子包括：

- (a) 在休息日工作不獲發工資或獲發工資不足；
- (b) 因放取無薪假期而被多扣工資；
- (c) 延遲發放工資；
- (d) 要求僱員繳付制服按金及／或制服清潔費；
- (e) 僱主沒有為僱員的強制性公積金(強積金)計劃供款或供款不足；
及
- (f) 值勤記錄不準確。

2.14 **個案研究** 審計署選取了十宗不當個案進行審查。附錄 C 至 F 闡述其中四個例子。

審計署的意見

2.15 過去數年，房署實施了多項強制性規定和加強保障勞工的措施（見第2.4及2.5段），由此可見房委會保障非技術工人權益的決心。審計署亦認同房署職員（特別是中央巡查隊的職員）的努力，肯定他們在監察物業管理公司／承辦商有否遵守與僱傭有關的合約規定、對懷疑個案所進行的調查和自發展開特別查核這三方面的工作（見第2.6至2.10段）。

2.16 審計署在研究有關個案（載於附錄 C 至 F）後發現，房署並非對每宗懷疑個案都予以充分跟進才下定論。在很多情況下，只要失責的物業管理公司／承辦商向房署職員表示，他們已經或將會採取修正行動（例如已發放或同意發放短付的工資給僱員），屋邨職員便不會採取任何進一步行動（例如發出失責通知書），也不會繼續跟進有關投訴個案。屋邨職員並不是每次都與工人聯絡，以核實有關的不當情況是否已經糾正。曾有物業管理公司／承辦商被口頭警告或獲發警告信，但房署未有就有關警告向失責的物業管理公司／承辦商發出質劣表現報告（註9），因此不會影響他們日後競投政府外判合約（包括房委會合約）的機會。

2.17 就該117宗不當個案而言（見第2.12段），截至二零零七年八月八日止，房署對於失責的物業管理公司／承辦商只是採取了下列規管處分：

- (a) 17宗個案已轉介執法機關（例如勞工處）進行調查。其中**3宗個案**的物業管理公司／承辦商已被定罪；及
- (b) 二零零五年，有**兩宗個案**的物業管理公司已根據扣分制度獲發失責通知書，經物業管理公司上訴後，有關失責通知書經房署的臨時覆核委員會（註10）檢討後獲撤銷。除這兩宗個案外，房署不曾

註9：物業管理公司／承辦商的工作表現若有不足之處，例如進度緩慢、回應遲緩、未能妥善管理分包商和發薪記錄欠佳，房署在季度表現評核中或會給予他們劣等評級。

註10：臨時覆核委員會由房署一名助理署長擔任主席，該會負責考慮和裁決物業管理公司／承辦商在扣分制度下獲發失責通知書後所提出的上訴個案。

根據扣分制度發出任何失責通知書(註 11)，也不曾發出任何不用扣分的失責通知書(註 12)。

房署沒有就查獲的不當個案採取“整筆付款調整”安排(見第2.5(c)及2.6段)，也沒有向有關物業管理公司／承辦商發出質劣表現報告。房署在跟進懷疑不當個案時，似乎沒有經常採取足夠的規管處分。

需要加強規管處分

2.18 審計署注意到，房署在管理與物業管理公司／承辦商之間的關係時採用伙伴模式(見第1.8段)。為了與物業管理公司／承辦商維繫協作互信的關係，房署職員在處理較輕微的失責行為時，會傾向採取較靈活的手法。舉例來說，房署職員如發現物業管理公司／承辦商的失責行為並非蓄意，並已承諾修正有關不當事項，就不會採取規管處分(例如發出會扣分的失責通知書)。

2.19 就該117宗不當個案而言，其中65宗與扣分制度合約有關(見第2.17(b)段註11)。在二零零七年九月與房署高級管理層進行的會議中，房署職員向審計署表示，他們認為在這65宗不當個案中，大部分個案並不需要根據扣分制度發出失責通知書。就這方面而言，審計署注意到，政府的財務通告似乎沒有讓政府部門可以在扣分制度下彈性處理是否發出失責通知書。財經事務及庫務局於二零零七年九月回應審計署的查詢時表示，房署作為房委會的執行部門，可以根據房署本身的採購政策和程序，以及在扣分制度下發出失責通知書的指引行事，並無責任必須遵守財務通告第3/2004及4/2006號的規定(見第2.2(a)及(d)段)。

2.20 雖然房署並非必須遵守財務通告第3/2004及4/2006號的規定，但由於房署採納了政府的扣分制度(見第2.4段)，因此，審計署認為，房署有需要就扣分制度向房署職員發出更清晰的指引，說明在何種情況下發出失責通知書。

2.21 審計署曾分析中央巡查隊在二零零四年二月至二零零七年六月期間於中央記錄所載的不當個案(見第2.10及2.12段)，結果顯示在處理與僱傭有關的

註 11：在117宗不當個案中，65宗與扣分制度合約(即扣分制度涵蓋的合約)有關，52宗與非扣分制度合約(即在實施扣分制度前經招標批出的合約)有關。

註 12：就房署直接管理的屋邨而言，房署職員除可根據適用於各部門的扣分制度發出失責通知書外，自二零零五年十月起，亦獲准在處理與僱傭有關但違規情況較輕微的事項時，發出不用扣分的失責通知書。就物業管理公司管理的屋邨而言，在二零零七年六月後經招標批出的合約亦可獲發不用扣分的失責通知書。該等受不用扣分的失責通知書所涵蓋的違規事項包括就制服、培訓、行政和設備向工人徵收費用。

事宜上，部分物業管理公司／承辦商有失責行為的頻率相對較高。根據有關記錄，有16間物業管理公司／承辦商曾有3次或以上的失責行為，其中4間有5次或以上的失責行為。在該4間物業管理公司／承辦商當中，有1間有11次的失責行為。這情況實在有欠理想。

2.22 審計署認為，房署需要審慎檢討其規管處分是否足夠。為遏止與僱傭有關的違規事項(特別是屢犯的失責個案)發生，審計署認為房署必須加強規管處分。採取有效的規管處分有助向業界明確表明，房委會不會容忍任何意圖剝削非技術工人的行為。

2.23 鑑於屋邨職員與物業管理公司／承辦商在屋邨管理方面的工作關係密切，審計署認為，現行把懷疑個案交予屋邨職員跟進的安排並不理想。二零零五年七月，廉政公署(廉署)在其檢討報告《管理載有保障勞工條款的合約》中也持相同意見。審計署認為，中央巡查隊是廉署建議房署成立的一個獨立小組，更能有效監督屋邨職員跟進不當個案。

2.24 審計署審查房署的記錄時，亦注意到房署並無記錄不發出失責通知書(不論是否扣分)的理據。房署職員更沒有經常就其採取的規管處分(或不採取處分)徵求主管人員的批准。審計署認為，房署需要着令其職員為所採取的規管處分和不向失責的物業管理公司／承辦商採取規管處分的理由存檔，以及就有關事項徵求主管人員的批准。

最新發展

2.25 自審計署向房署提及四宗個案(見第2.14段)後，房署於二零零七年九月再次審查這些個案，並加強規管處分，分別向個案三和四(分別載於附錄E及F)的承辦商發出一份不用扣分的失責通知書。在同一個月，房署又因個案二(附錄D)的物業管理公司不遵守合約規定而向其發出書面警告。

審計署的建議

2.26 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 就扣分制度向房署職員發出更清晰的指引，述明在何種情況下發出失責通知書；
- (b) 審慎檢討房署的規管處分是否足夠，尤其需要檢討懲處那些在處理與僱傭有關的事宜上屢次有失責行為的物業管理公司／承辦商的處分是否足夠；
- (c) 加強房署針對失責的物業管理公司／承辦商而採取的規管處分；

- (d) 委任中央巡查隊監督屋邨職員跟進不當個案的工作；及
- (e) 着令房署職員日後為所採取的規管處分和不向失責的物業管理公司／承辦商採取規管處分的理由存檔，以及就有關事項徵求主管人員的批准。

當局的回應

2.27 房屋署署長同意審計署的建議。他感謝審計署留意到房署職員(特別是中央巡查隊職員)在遏止物業管理公司／承辦商不履行與僱傭有關的合約責任的不當行為所作的努力。他表示房署：

- (a) 會根據財經事務及庫務局的意見(見第2.19段)，就扣分制度向房署職員發出更清晰的指引，述明在何種情況下發出失責通知書；
- (b) 會檢討其監察機制及採取適當的規管處分，例如發出失責通知書、發出質劣表現報告，以及把物業管理公司／承辦商從房委會核准名冊上除名；
- (c) 已實施嚴厲的規定，針對嚴重違反保障勞工規定(即違反承諾工資、每日最高工時、簽訂標準僱傭合約和透過自動轉帳方式支付工資)和不遵守合約規定的物業管理公司／承辦商。另一方面，房署在處理外判工作時已採用伙伴模式。如物業管理公司／承辦商並非蓄意觸犯有關失責事項，他們獲准就輕微的不當事項採取修正行動；
- (d) 會檢討現行的規管制度，以便按需要加強對失責物業管理公司／承辦商所採取的規管處分；
- (e) 會檢討委任中央巡查隊監督由屋邨職員所採取的跟進行動的推行細節；及
- (f) 會發出指引，說明如何把屋邨職員已採取或沒有採取的規管處分存檔。

2.28 勞工處處長表示：

- (a) 勞工處支持審計署在第2.26(c)段所述的建議，認為對失責物業管理公司／承辦商的規管處分應該加強，以防範剝削非技術工人的情況出現；

- (b) 為配合個別採購部門的規管處分，勞工處會繼續嚴厲視察各個工作地點，以確保政府服務承辦商遵守《僱傭條例》和《僱員補償條例》(第 282 章) 的條文；及
- (c) 如採購部門發現任何不遵守《僱傭條例》和／或不遵守《僱員補償條例》有關強制性保險規定的懷疑個案，應把有關個案轉介勞工處以作調查及跟進。

從房委會物業管理公司／承辦商名冊除名

2.29 二零零六年三月二十三日，房委會屬下的投標小組委員會(註13) 為保障勞工，通過實施加強措施，規定任何物業管理公司／承辦商如觸犯下列規定，會從相關的房委會物業管理公司／承辦商名冊上被除名，**為期最長五年**(見第 2.5(g) 段)：

- (a) 於三年累計期內，因違反任何一份或多份政府合約規定而合共被扣三分或以上；或
- (b) 在二零零六年五月一日或之後根據與僱傭有關的條例被定罪一次或以上。

從物業管理公司／承辦商名冊上除名的日期會從他們被扣三分或被定罪當日起計算。加強措施由二零零六年五月一日起生效。

2.30 房委會投標小組委員會通過加強措施後一個月，即二零零六年四月二十七日，財經事務及庫務局頒布政府推行的加強措施(參看財務通告第 4/2006 號)，規定如投標者累計被扣滿三分或被裁定罪名成立，其提交的標書在由扣滿三分當日或被定罪當日起計的**五年內**(“暫停投標資格五年”——見第 2.2(d) 段)，將不獲考慮。加強措施適用於在二零零六年五月一日或之後招標的合約。

審計署的意見

2.31 與政府規定暫停投標資格五年的措施相比，房委會“把失責的物業管理公司／承辦商從房委會名冊上除名最長達五年”的採購政策較為寬鬆。以房委會來說，被扣滿三分或已被定罪的物業管理公司／承辦商可無須等候扣滿三分／被定罪當日起計的五年期屆滿，即可再次競投房委會的合約。雖然房委會可以自行制訂採購政策和程序(見 2.19 段)，但審計署認為其規定與政府保障非技

註 13：投標小組委員會主席由一名房委會成員擔任，職權範圍包括考慮及決定採納投標書，以及擬訂和檢討投標指引、採購策略及政策。

術工人的主要措施並不一致，實有欠理想。由於房委會制定“把失責的物業管理公司／承辦商從房委會名冊上除名最長達五年”的採購政策較財務通告第4/2006號發出的日期早一個月，審計署認為房署適宜促請投標小組委員會注意財務通告第4/2006號所載的規定。

2.32 審計署更注意到一宗與此有關的個案，案中一間物業管理公司在承辦一宗非政府合約時，因違反《僱員補償條例》而在二零零六年十一月被定罪。房署自該定罪日期起已暫停該被定罪公司的投標資格。二零零七年七月，投標小組委員會經詳細討論和仔細考慮個案的背景、性質和嚴重程度後，決定把該被定罪的公司從物業管理公司／承辦商名冊上除名，由定罪日期起計為期一年。

2.33 該被定罪的物業管理公司被暫停投標資格後，房委會在二零零七年一月(有關公司被定罪後兩個月)與該被定罪的公司續訂一宗外判合約(註14)，合約期由二零零七年二月一日開始，為期兩年，合約價值達4,900萬元。該續訂合約並無規定該公司須採用政府的標準僱傭合約聘請非技術工人(見第2.2(c)段)。該合約是由房署一名職員根據房署授予的權力(註15)批准續訂，續約前已考慮下列因素，包括由居者有其屋計劃(居屋)單位業主承擔支付合約款項予承辦商、徵詢屋苑業主組織的意見，以及物業管理責任即將移交該屋苑業主立案法團(註16)。房署職員於二零零七年九月回應審計署的查詢時強調，雖然房署在這宗個案中代該居屋苑安排招標和簽訂服務合約，但房委會純粹是以代理人身份為該居屋苑的單位業主辦事。他們亦向審計署表示由於業主立案法團反對，所以沒有規定該物業管理公司跟從政府承諾的工資和工時的作法。

2.34 至於政府服務合約，財務通告第4/2006號訂明：

- (a) 應盡量避免續訂合約，續訂合約只可作為權宜措施；及

註 14：該合約由房委會和有關物業管理公司簽訂，旨在為一個居者有其屋計劃下的屋苑的住宅部分提供管理服務。房委會根據大廈公契以經理人身份代表該屋苑的業主立案法團行事。該物業管理公司的管理費由該屋苑單位業主負責支付。

註 15：自一九九一年起，屋邨管理處一名助理處長獲授權可批准續訂居屋苑管理服務的外判合約；但如有個案偏離現行政策和做法而需予特別考慮，則應把有關個案提交房委會轄下居者有其屋小組委員會審批。二零零三年房委會精簡各小組委員會的架構，居者有其屋小組委員會的工作由那時開始已由其他相關的房委會小組委員會分擔。

註 16：根據房署的記錄，續訂該合約只是一個權宜安排，原因是該屋苑於二零零七年一月成立的業主立案法團會在二零零七年十二月接管該屋苑的管理責任，而該續訂合約也訂有解約條款，容許房署給予不少於兩個月的書面通知即可終止合約而無須作出賠償。二零零七年七月十日，房署以書面通知該物業管理公司會在二零零七年十一月三十日終止該續訂合約。

- (b) 除非有未能預料的情況，否則，按照本通告所載原則，如果承辦商因違反有關條例而被定罪，通常不應獲批准續約。

2.35 雖然房署並非必須遵守財務通告第4/2006號的規定(見第2.19段)，但審計署認為房署與已被禁止投標的被定罪物業管理公司續約和沒有規定該公司按標準僱傭合約條款聘請非技術工人這兩件事，均應由相關的房委會小組委員會作特別考慮和審批(見第2.33段註15)。房署可以把這宗個案知會相關的房委會小組委員會(例如投標小組委員會)，並就日後該如何處理同類合約尋求該小組委員會的指示。

審計署的建議

2.36 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 促請投標小組委員會注意財務通告第4/2006號所載有關財經事務及庫務局對暫停五年投標資格的規定；及
- (b) 把與被定罪的物業管理公司續約一事(見第2.33段)通知相關的房委會小組委員會，並就日後該如何處理同類合約尋求該小組委員會的指示。

當局的回應

2.37 房屋署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 雖然投標小組委員會在二零零七年七月討論一宗規管個案時已完全備悉有關情況，但房署會再次通知投標小組委員會，重申房委會現行的採購政策與財經事務及庫務局所訂的規定有差異；
- (b) 房署會就與被定罪的物業管理公司續約一事，徵求相關的房委會小組委員會的意見；
- (c) 房委會在管理服務供應商方面有其採購政策、程序及措施。投標小組委員會在二零零六年三月二十三日採納加強措施(見第2.29段)時，已決意因應有關罪行的嚴重程度及性質，把被定罪的承辦商從房委會物業管理公司／承辦商名冊中除名，為期最長五年。在討論對物業管理公司／承辦商採取的規管處分期間，投標小組委員會委員在多個會議上已獲告知並備悉財務通告第4/2006號所載的“暫停投標資格五年”的規定。惟房署會再次提醒投標小組委員會留意有關差異；及

- (d) 一間物業管理公司在管理一個私人物業時因觸犯《僱員補償條例》下的一項輕微罪行而被暫停投標資格，惟房署(代表一個居屋苑業主立案法團)向該已被定罪的公司批出續訂合約。房署對此事曾有所關注。在批出續訂合約的過程中，房署純粹是以代理人身分按照該居屋苑業主立案法團的決定辦事，而在此個案中，該法團堅持繼續由有關的物業管理公司提供服務。房署會將此事通知相關的房委會小組委員會，並會就日後該如何處理同類合約尋求有關小組委員會的指示。

屋邨職員進行的查核工作

2.38 為監察物業管理公司／承辦商有否遵守保障勞工的規定及進行執法行動，房署已調配屋邨職員進行薪酬查核、會見員工及就投訴事宜作出跟進(見第2.6段註5)。然而，審計署注意到，屋邨職員在進行查核工作時並沒有重大的調查發現(註17)。

2.39 另一方面，審計署發現，中央巡查隊進行的查核成效較佳，因為中央巡查隊能從其調查及自發的特別查核中(見第2.9及2.10段)查找到物業管理公司／承辦商各種各樣的不當行為。在二零零五年七月至二零零七年六月期間，中央巡查隊發現的63宗不當個案中(見第2.12段)，找到227項不當的行為。有關不當行為包括短付工資、延遲發放工資、收取費用(例如制服費)、沒有提供強積金記錄以供查核、值勤記錄不準確及跨區域工作等。

2.40 審計署認為，中央巡查隊進行的查核比較有效，因為其職員從日常監察剝削勞工的工作掌握了更多保障勞工的專門知識。此外，中央巡查隊職員的工作與屋邨職員不同，他們並無參與外判合約的日常管理，因而能在監察物業管理公司／承辦商的工作方面擔當獨立角色。

2.41 審計署注意到，中央巡查隊執行查核工作時，採用了多項良好的做法，當中包括：

- (a) **風險管理方法** 中央巡查隊職員採用風險管理方法來挑選需要查核的屋邨／合約(例如對於一些生效三個月以下或即將終止的合約，他們會進行較多查核)；

註17：根據審核存於八個屋邨的“查核潔淨工人／護衛員僱用條件的每月報告”，審計署注意到屋邨職員沒有或只有不大重要的調查發現。在二零零五年七月至二零零七年六月期間，房署各屋邨只轉介了六宗不當個案，供中央巡查隊根據第2.8段所述程序作深入調查。

- (b) **擴大調查範圍** 中央巡查隊職員接獲投訴進行調查時，會擴闊其調查範圍及查找其他有關僱傭的潛在違規／不當行為（分別見附錄C及D的個案一及二）。除接見員工外，他們亦會查核物業管理公司／承辦商的記錄（例如薪俸結算書、僱傭合約、薪酬記錄及簽到簿），這些記錄有助他們找出其他不當事項；
- (c) **安排廣泛全面的會面** 中央巡查隊職員會見物業管理公司／承辦商的員工時會妥為安排，務求徹底詳盡，使用的方法包括尋根究底和以非常完備的房署標準問卷向非技術工人索取資料（註18）；及
- (d) **詳盡的查核報告** 中央巡查隊職員會向其主管人員遞交非常完備及詳盡的查核報告，有關內容包括背景、查核詳情、觀察所得、分析及總結。

審計署的意見及建議

2.42 鑑於中央巡查隊職員在處理與僱傭有關的不當個案方面較為專業，加上他們能夠從其查核中查找到非常有用的資料，審計署認為，中央巡查隊應（例如透過舉行經驗分享研討會）與屋邨職員分享其良好作業方法。為促進知識及經驗交流，中央巡查隊可考慮提供個案研究摘要和常見問題解答，供屋邨職員參考。

2.43 審計署建議房屋署署長應促請中央巡查隊與屋邨職員分享其良好作業方法，並向他們派發個案研究摘要，包括常見問題解答，以供參考。

當局的回應

2.44 房屋署署長同意審計署的建議，並表示房署會繼續循多個途徑分享良好作業方法，例如發出最佳做法的摘要及指引，以及與職員、物業管理公司及承辦商進行研討會。

管理層所得的資料

2.45 中央巡查隊每月會向房署管理層呈報下列統計資料：

- (a) 中央巡查隊查核的個案數目（包括工會向巡查隊提出的投訴、屋邨轉介的個案和巡查隊自發查核的個案）；

註18：相對而言，屋邨職員以簡單形式記錄會面摘要，甚或不擬備有關會面摘要。

- (b) 已查核的屋邨數目、接見非技術工人的數目和查核物業管理公司／承辦商的工人記錄的數目；
- (c) 已查核的外判合約數目；
- (d) 房署所接獲與僱傭有關的懷疑不當個案數目；及
- (e) 房署部門熱線接獲的投訴數目。

審計署的意見及建議

2.46 中央巡查隊提交的資料，只可讓管理層得悉中央巡查隊的工作量指標，而非巡查隊的查核發現和結果(註19)。審計署認為，房署管理層未必能據此評估房署措施的成效(包括成立中央巡查隊的成效)。房署需要改善向管理層提交有關保障非技術工人的資料內容。

2.47 審計署建議房屋署署長應設立定期呈報資料程序，以協助房署管理層評估房署為保障非技術工人所採取的措施的成效。

當局的回應

2.48 房屋署署長同意審計署的建議，並表示房署會繼續提升其管理資訊系統，以加強管理成效。

註 19：調查所得的結果可包括呈報證明屬實的不當個案數目、不成立的投訴、仍在調查的投訴、發出(扣分或不用扣分的)失責通知書和警告信的數目，以及被定罪的物業管理公司／承辦商數目。

第3部分：採購服務及合約管理

3.1 本部分探討房署採購物業管理公司服務的程序及管理有關合約的措施。

採用承辦商名冊管理制度

3.2 房署設有完善的承辦商名冊管理制度支援外判工作。在物業管理方面，房署備存三份物業管理公司／承辦商名冊，即物業管理公司名冊、潔淨服務承辦商名冊及護衛服務承辦商名冊。一般來說，只有列入名冊內而又被揀選的物業管理公司／承辦商才會獲邀投標。

3.3 如欲列入物業管理公司／承辦商名冊，服務供應商須證明其公司在物業管理／維修方面有獲證實的記錄、財政穩健及公司的架構和資源符合規定。此外，服務供應商必須：

- (a) 沒有觸犯與僱傭有關的條例的定罪記錄；
- (b) 沒有在扣分制度下被扣分；及
- (c) 在給予非技術工人公平待遇方面，過去五年的表現令人滿意。設有證實妥善的制度和由指定人員負責聘用和安排調配由自己直接僱用或由其下分包商僱用的非技術工人，都足以證明服務供應商的表現令人滿意。

服務供應商名列於物業管理公司／承辦商名冊的資格可按年續期。續期時，服務供應商須提交定罪記錄和被扣分數(如有的話)申報表。承辦商名冊管理制度有助房署維持物業管理服務的水平。

規管物業管理服務供應商的指引

3.4 房署已發出下列文件，規管物業管理服務供應商的登記及管理工作：

- (a) 《物業管理服務供應商登記指引》(下稱“《物業管理公司指引》”)；
及
- (b) 二零零三年九月發出的《物業服務公司管理手冊》。

上述文件載述各項程序和指引，就物業管理公司的登記、列入名冊及責任、甄選和聘用物業管理公司承辦招標項目／合約，以及向違規的公司採取規管處分

等事宜作出規管。房署轄下的承辦商檢討小組委員會(物業服務)(註20)，負責就物業管理公司的表現及能力提供意見和建議，以及檢討和監察物業管理公司的監管制度。

把物業管理公司分組

3.5 房署會根據申請獲接納的物業管理公司(註21)的工作經驗和財政能力，把他們劃分列入第一組物業管理公司(第一組公司)或第二組物業管理公司(第二組公司)。第一組公司可競投第一類合約(註22)。第二組公司可競投第一類和第二類合約(註23)。截至二零零七年七月六日，物業管理公司名冊上共有28間物業管理公司(三間屬於第一組公司，25間屬於第二組公司)。

給予物業管理公司的投標機會

3.6 為了鼓勵物業管理公司提供良好的服務，房署每季會根據這些公司承辦房委會合約的表現給予他們投標機會。具備能力而又往績良好的物業管理公司會獲得較多投標機會。房署會根據這些公司過往的表現把他們劃分為四個等級。最前等級的公司(即表現屬頭25%的公司)會獲得十足的投標機會，後三個等級的公司只會獲得較少甚或不會得到任何投標機會，投標機會取決於當時的一批招標項目當中有多少份合約而定。

對物業管理公司採取的規管處分

3.7 根據《物業管理公司指引》，如物業管理公司未能符合房署的合約規定、表現差劣或未能符合保留於物業管理公司名冊之內的規定，房署可對有關公司採取規管處分。規管處分可包括暫停投標資格一段時間及降級(例如由確實資格降為試用資格，或從物業管理公司名冊上的較高組別降至較低組別)。

註 20：承辦商檢討小組委員會(物業服務)是房署轄下多個承辦商檢討小組委員會之一。該委員會由房署助理署長出任主席，成員包括另一名助理署長及屋邨管理處各區的物業管理總經理。

註 21：成功申請列入物業管理公司名冊的公司初步會取得試用資格。有關公司妥為完成一份物業管理公司合約或已開始履行該合約不少於12個月，便可申請給予確實資格。

註 22：第一類合約指管理不超過4 000個住宅單位的合約。第一類合約的範圍涵蓋提供各類物業管理服務，包括租務管理、護衛服務、潔淨服務及小型維修工程。

註 23：第二類合約指管理超過4 000個住宅單位的合約。第二類合約的範圍涵蓋第一類合約涵蓋的範圍，更可為大型維修及改善工程提供工程管理服務。

可以改善的範疇

3.8 對於採購外判服務和管理外判合約，房署已有既定的制度和程序。一般來說，有關的制度和程序行之有效，但審計署認為尚有若干範疇可以改善，包括：

- (a) 對表現差劣的物業管理公司採取的規管處分 (見第3.9至3.13段)；
- (b) 評審投標者過往的表現 (見第3.16至3.20段)；
- (c) 物業管理公司聘用的分包商 (見第3.23至3.27段)；及
- (d) 合約生效前承辦商的責任 (見第3.30至3.40段)。

對表現差劣的物業管理公司採取的規管處分

3.9 為確保只有具備能力的物業管理公司才獲准競投房委會的合約，房署可向表現差劣的物業管理公司採取規管處分(見第2.16段註9及第3.7段)。

3.10 二零零六年四月二十九日前，房署規定物業管理公司在履行同一份物業管理公司合約期間如連續三次獲發質劣報告，其投標資格便會自動暫停六個月。由二零零六年四月二十九日開始，房署對獲發質劣報告的物業管理公司採取四個級別的規管處分(見表三)。

表三

對物業管理公司採取四個級別的規管處分

處分級別	在四個季度內獲發質劣報告的數目	規管處分
第一級	1	禁止投標三個月(註)
第二級	2	禁止投標六個月(註)
第三級	3	禁止投標十二個月(註)
第四級	4	降級(例如由確實資格降為試用資格)或從物業管理公司名冊上除名

資料來源：房署記錄

註：房署通常會把數個招標項目收納為一批，然後按季整批招標。房署規定獲發一份或多份質劣報告的物業管理公司最低限度不准競投一批招標項目。如暫停投標資格期間並無招標項目推出，該物業管理公司會被禁止競投下一批招標項目。

如物業管理公司表現嚴重地未達水平或持續表現差劣，房署可考慮採取較嚴厲的處分，例如接管物業管理公司的部分工作及從物業管理公司名冊上除名。

3.11 房署執行規管處分前，會先考慮採取一連串步驟，逐步升級，有關步驟包括會見有關的物業管理公司、發警告信、發出有關質劣報告的書面警告，以及由承辦商檢討小組委員會(物業服務)接見有關的物業管理公司。

審計署的意見

3.12 房署制訂的不同規管處分(見第3.10段)有時未必能發揮足夠的阻嚇力，特別是對於一些工作量差不多已接近名冊上限(註24)或無意競投新合約的物業管理公司。表四列舉兩個例子(個案五及六)。

註24：名冊上限由房署釐定，是個別物業管理公司在某段期間可管理的房委會公共屋邨單位數目上限。截至二零零七年八月，名冊上限定為70 000個住宅單位。

表四

持續表現差劣的物業管理公司

	個案五	個案六
承辦商	X 公司	Y 公司
合約期	二零零二年九月一日至二零零五年八月三十一日	二零零一年五月一日至二零零四年四月三十日 (合約期延長至二零零四年十月三十一日)
合約價值	8,000 萬元	9,500 萬元
季度質劣報告	由於多方面表現差劣，在二零零三年四月至二零零五年八月期間連續獲發十個質劣報告。	由於多方面表現差劣，在二零零三年四月至二零零四年十月期間連續獲發七個質劣報告。
所採取的規管處分	X 公司在二零零四年二月十八日至二零零六年五月二十三日期間被暫停投標資格。 房署在二零零四年十一月接管了 X 公司根據合約所管理的一個屋邨的建築工程管理工作。	Y 公司在二零零四年二月十八日至二零零五年九月二日期間被暫停投標資格。
備註	房署於二零零四年把物業管理公司各個舊名冊合併，並制訂新的物業管理公司名冊。由於 X 公司的表現持續差劣，故不獲列入新的名冊內。	截至二零零七年七月中，Y 公司仍然屬於物業管理公司名冊內的第二組公司。

資料來源：房署記錄

3.13 對個案五及個案六而言，各項規管處分(包括暫停其投標資格及接管其部分工作)似乎都未能有效迫使這兩間物業管理公司改善表現，他們在合約完結前仍繼續接獲質劣報告。審計署認為，如物業管理公司持續表現差劣及／或重大失責，房署需要考慮採取更嚴厲的規管處分(例如終止其合約)。由於終止合約會令物業管理公司所提供的服務中斷，審計署認為，房署需要仔細評估風險，並確保已制訂有效的應變計劃(見第 5.12 至 5.15 段)。

審計署的建議

3.14 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 對持續表現差劣的物業管理公司採取更嚴厲的規管處分；及
- (b) 仔細評估服務中斷的風險，如需要採取更嚴厲的規管處分，應確保已制訂有效的應變計劃(見第 5.16 段)。

當局的回應

3.15 房屋署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 房署會檢討現行處理持續表現差劣的物業管理公司的策略；
- (b) 現時，房署備存一套應變機制，在有需要時，可向正在承辦其他合約的物業管理公司發出指示，由他們接替表現不佳的物業管理公司提供服務(見第 5.17(a) 段)；及
- (c) 房署設有既定一直行之有效的機制及程序，鼓勵物業管理公司提供良好的服務，亦會對表現差劣的物業管理公司採取規管處分。

投標者過往表現的評審

3.16 房署根據物業管理公司履行合約的表現，給予他們投標機會，以鼓勵他們提供良好的服務(見第 3.6 段)。自二零零一年十月起，房署採用了雙軌投標制度評審標書。雙軌制度下的第一份投標文件資料用作非財政範疇的評核，會考慮投標者過往的表現和管理建議。第二份投標文件包含財政建議，但只會在非財政範疇的評核達到指定最低要求的情況下，才開啟此文件。除非有更重要的因素，否則合約會批予兩份文件合計得分最高的標書。

3.17 二零零七年六月，房署修訂物業管理公司標書評審的評分制度，認為過往表現是“承辦商過往工作成績的實質客觀證據”，因此提高此項目的評分比重。評分制度載於表五。

表五

評審標書所採用的評分制度

評核準則	比重	
	(二零零七年六月之前)	(二零零七年六月起)
(a) 財政方面的評分	48%	45%
(b) 非財政方面的評分		
過往表現 (註)	36%	50%
管理建議	16%	5%
	52%	55%
總計	100%	100%

資料來源：房署記錄

註：房署在評核物業管理公司過往的表現時，會計及三方面的意見，也就是由房署職員、租戶和屋邨管理諮詢委員會成員給予的評分 (見第 4.5 段)。

3.18 房署考慮標書時，第一步是查核投標者過往的定罪和扣分記錄 (見第 2.2(d) 段)，同時也會考慮投標者當時的工作量和可承接工作的能力。

審計署的意見

3.19 如表五所顯示，房署評審標書時，投標者過往的表現在評分上佔相當比重。房署會考慮扣分制度下投標者獲發的失責通知書數目，假如投標者被扣分數累計滿三分，其提交的標書將不獲考慮。不過，審計署注意到，房署的物業管理公司標書評審評分制度，沒有把扣分制度下發出的失責通知書數目和已發出但不用扣分的失責通知書數目，列入評審準則。

3.20 關於這一點，財經事務及庫務局曾公布：

- (a) 政府部門每次按扣分制度發出失責通知書，均應向失責的承辦商作出警告，述明政府就承辦商競投須僱用大量非技術工人的服務合約進行標書評審時，承辦商被扣的分數會列作考慮因素，有關承辦商或會因此而未能通過標書評審 (參閱財務通告第3/2004號)；及

- (b) 政府部門日後評審承辦商提交的標書時，應把已發出但不用扣分的失責通知書，列入考慮因素(見附錄B第1(c)段)。

雖然房署並非必須遵從政府財務通告的規定，但審計署認為房署應盡量依從政府訂下的良好做法。

審計署的建議

3.21 審計署建議房屋署署長應修訂物業管理公司標書評審的評分制度，在評核投標者過往的表現時，把發出的失責通知書(不論扣分與否)數目列入評審準則。

當局的回應

3.22 房屋署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 房署會檢討評分制度，以期改善有關機制；及
- (b) 房署在評核投標者過往的表現時，已在標書評審報告中說明發出失責通知書的數目。

物業管理公司聘用的分包商

3.23 物業管理公司可以把由其管理的屋邨的潔淨和護衛服務作一層分判(即分包商不得把服務再分判)。《物業服務公司管理手冊》規定，物業管理公司須向房署提供將會聘用的所有分包商的詳細資料，經房署同意後，才可分判。房署審批物業管理公司的申請時，會翻查分包商在僱用工人方面的定罪記錄和被扣分數，才決定是否批准。自二零零六年五月開始，房署已加強管制，規定物業管理公司聘用的分包商，應該名列於房委會物業管理公司／承辦商名冊內。這項規定適用於二零零六年五月一日或之後招標的合約。

3.24 根據房署批出的物業管理公司合約：

- (a) 潔淨和護衛服務只可作一層分判，以及所聘用的分包商必須在相關服務行業具備兩年經驗；
- (b) 物業管理公司須督導分包商的工作，並須為分包商的行為、失責和疏忽全權負責；

- (c) 合約管理人(註25)如認為分包商的表現欠佳或違反合約規定，可行使絕對酌情權，規定物業管理公司與該分包商解約；及
- (d) 二零零六年五月一日或之後招標的合約，如分包商因觸犯相關條例而被定罪一次或以上，合約管理人可行使絕對酌情權，規定物業管理公司與該分包商解約。

審計署的意見

批准聘任分包商

3.25 截至二零零七年七月，物業管理公司在109個公共屋邨僱用了116名分包商。在這116名分包商當中，有63名名列於房委會物業管理公司／承辦商名冊之內，但有53名卻不在名冊之內，該53名不在名冊之內的分包商為二零零六年五月一日前招標的合約提供服務。

3.26 二零零七年七月，審計署進行審查，以確定物業管理公司是否已取得房署批准才把轄下的護衛和潔淨服務分判。審計署審查了20個屋邨的現行物業管理公司合約，受聘的分包商有32名，結果如下：

- (a) 物業管理公司在分判服務開始前曾提交申請，要求房署審批的個案有21宗。審計署從這21宗個案中注意到：
 - (i) 其中6宗個案，房署在服務開始前曾以書面通知物業管理公司，其申請已獲批准；
 - (ii) 其中1宗個案，服務開始三天後，房署才以書面通知，有關申請已獲批准(註26)；
 - (iii) 其中11宗個案，房署職員並無以書面通知物業管理公司其申請已獲批准，只是在房署檔案所存的內部會議記錄中，記下他們備悉聘任分包商一事；及
 - (iv) 其中3宗個案，並無證據顯示房署職員曾採取行動審查申請；

註 25：物業管理公司合約的合約管理人可以由獲委派管理有關合約的房署物業管理總經理或高級物業服務經理擔任。

註 26：這宗個案的物業管理公司在分判服務開始前一天才提交申請，要求房署審批。

- (b) 上文 (a) 項所述的21宗個案，其中4宗屬於二零零六年五月一日之後招標而有聘用分包商的物業管理公司合約。在這4宗個案中，3宗並無證據顯示，房署曾查核分包商的定罪和扣分記錄；
- (c) 有7宗個案，物業管理公司在分判服務開始後才提交申請要求房署批准，其中兩宗更在服務開始超過一個月後才提交申請；及
- (d) 有4宗個案，並無文件證明物業管理公司曾提交申請，要求房署批准把服務分判。

由於審計署只是審查了20個屋邨的物業管理公司合約，房署需要進行全面覆檢，並採取行動，糾正所有查獲的不當事項。

3.27 物業管理公司須就分包商的表現承擔責任，並須為他們的違規行為負上責任。物業管理公司可能因分包商違規而獲發被扣分的失責通知書。載於第2部分有關保障外判合約所僱用的非技術工人的審查工作顯示，物業管理公司合約中與僱傭有關的懷疑不當個案，有許多都與分包商有關 (例子分別見於附錄C及D的個案一及二)。由於物業管理公司和分包商同屬為房署工作的業務伙伴，審計署認為，房署需要加強監察分包商的聘任和表現，並執行其監控程序。

審計署的建議

3.28 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 全面覆檢分包商的聘任，並採取行動，糾正任何查獲的不當事項；及
- (b) 促使房署加強監察分包商的聘任和表現，並執行房署的監控程序。

當局的回應

3.29 房屋署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 房署已就分包商的聘任進行全面覆檢，並沒有再發現不當的事項；
- (b) 房署會加強其監察工作，以持續監察分包商的聘任事宜和工作表現；及

- (c) 自二零零六年五月一日起，物業管理公司必須僱用房委會核准名冊上的分包商。透過加強名冊管理工作，房署對分包商的規管更見成效。

合約生效前承辦商的責任

3.30 根據合約條件，在合約生效前，物業管理公司須遵守若干規定，例如提交履約保證金和購買合適的保險。房署的合約管理人須確保物業管理公司遵守這些規定。

審計署的意見

3.31 審計署審查了八份物業管理公司合約(見第4.11段)，認為下列範疇可以改善(見第3.32至3.40段)。

履約保證金

3.32 物業管理公司合約規定中標者須向房委會提交履約保證金(或以銀行／保險公司擔保代替履約保證金)，作為在合約期內妥善履行合約的保證。履約保證金或銀行／保險公司擔保的金額一般訂明為投標文件所載合約價值的5%。審計署發現：

- (a) 經審查的八份合約當中，有五份由物業管理公司提交的履約保證金的金額並不同合約價值的5%，金額由少200萬元至多50萬元不等；及
- (b) 直至審計署於二零零七年四月進行審查為止，房署職員並無要求一間物業管理公司為一份在二零零六年四月生效的合約提交履約保證金。經審計署於二零零七年四月查詢，房署職員立即與物業管理公司跟進此事，惟物業管理公司其後所交付的銀行擔保金額仍較規定的5%少20萬元。不過，物業管理公司已於二零零七年六月增加銀行擔保金額，修正有關情況。

3.33 審計署關注某些合約的履約保證金與合約規定的金額有出入。由於審計署只是審查了八份物業管理公司合約，房署需要展開全面查核，以確保各物業管理公司所交付的履約保證金金額符合規定。

購買保險

3.34 合約生效前，物業管理公司須根據合約規定購買合適的保險。有關保險分為三大類：即公眾責任保險、金錢保險(註27)和誠信保險(註28)。房署已就最基本的保險條款和承保範圍，以財務指引形式發出指引。當物業管理公司向房署確認已遵照有關規定購買保險後，房署職員會查核所報是否屬實。由二零零七年七月一日開始，房署已修訂安排，為所有物業管理公司合約直接購買公眾責任保險。

延遲購買保險

3.35 審計署審查八份合約(見第3.31段)後，發現其中五份合約的物業管理公司在合約生效後才購買保險。延遲購買保險的時間由11天至58天不等，此舉可能令物業管理公司(及房委會)承擔風險。房署需要加強措施防止這類延遲事件發生。

未符合保險條款和承保範圍的最低要求

3.36 審計署以房署釐訂的最低要求為基準作出比較，審查八份合約下由物業管理公司安排購買金錢和誠信保險的保險單所涵蓋的條款和承保範圍。審計署發現由物業管理公司安排購買的保險，部分未有遵從房署的規定。例子見表六。

註 27：金錢保險涵蓋的範圍包括：因爆竊、搶劫、盜竊或其他意外損失或損壞等風險而令屋邨辦事處的金錢和運送中的金錢有損失。

註 28：誠信保險涵蓋的範圍包括因物業管理公司的僱員的不誠實行為而導致的財政損失。

表六

未符合房署對保險所定最低要求的個案

房署的最低要求	(經審查的八份保險單當中) 不符合規定的保險宗數
<p>金錢保險單應包括下列增補條款：</p> <p>——用以存放投保項目的處所、保險箱或保管庫因爆竊、搶劫、盜竊或其他企圖干犯的罪行而遭損壞；</p> <p>——因暴動、罷工和內亂而導致的意外損失或損害；及</p> <p>——保險限額在公眾假期及翌日應自動增大至兩倍。</p>	<p>4 宗</p> <p>5 宗</p> <p>2 宗</p>
<p>誠信保險單應包括下列增補條款：</p> <p>——發現期 (註 1)；</p> <p>——自動恢復限額 (註 2)；及</p> <p>——承保人給予 30 天通知即可取消有關計劃，惟須按比例退還保險費。</p>	<p>2 宗</p> <p>2 宗</p> <p>2 宗</p>

資料來源：房署記錄

註 1：在保險期屆滿或終止僱用行為欺詐的僱員後的六個月稱為發現期，在這段期間所發現的損失，保險會承保。

註 2：因已賠償損失而須減低的保險金額會在損失當日自動復效，原因是投保人承諾為有關復效安排按比例增加保險費。

3.37 審計署又發現，在八份由物業管理公司安排的誠信保險當中，有兩份特別訂明一項排除責任條款，指明保險不會承保因提供虛假記錄而導致的損失或損害。房署需要考慮這條排除責任條款是否可以接受。

3.38 由於審計署只是抽樣審查了八份物業管理公司合約，房署需要展開全面審查和採取行動，以糾正不符合規定的情況。

購買僱員補償保險

3.39 根據《僱員補償條例》，僱主須為其僱員購買保險，為他們在受僱工作期間因遭遇意外以致身體受傷或死亡提供保障。僱主如違反上述條例已屬犯罪，一經定罪，可被判罰款最高十萬元及監禁兩年。

3.40 為確保物業管理公司／承辦商購買有效的僱員補償保險，直接由房署管理的屋邨的潔淨和護衛服務承辦商必須向屋邨職員提交保險單和保險費收據，以供查核，但房署對物業管理公司合約卻沒有進行同類查核。審計署認為房署應考慮規定物業管理公司提交僱員補償保險單副本，以供查核。

審計署的建議

3.41 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 展開全面查核，以確保各物業管理公司所交付的履約保證金金額符合規定；
- (b) 採取措施確保在合約生效前，物業管理公司已購買有效的公眾責任保險、金錢保險和誠信保險；
- (c) 全面查核所有現時由物業管理公司購買的金錢保險和誠信保險的條款和承保範圍，並糾正不符合規定的情況；
- (d) 發出指引，協助房署職員查核物業管理公司根據日後承辦的外判合約而交付的履約保證金和保險單；及
- (e) 考慮規定物業管理公司向房署提交僱員補償保險單副本，以供查核。

當局的回應

3.42 房屋署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 履約保證金的規定能確保有關方面妥善履行合約，是風險管理措施之一。房署已進行全面查核並證實所有承辦商均有按合約訂明的款額提交保證金。然而，在把合約價值調高或調低為整數後，部分訂明的保證金款額或會偏離一般合約價值的5%。此外，招標前合約範圍最後出現更改也會令履約保證金金額有差異。房署會改善其制度，以確保日後所有合約會清楚訂明保證金的款額須等同合約價值的5%；

- (b) 房署會確保物業管理公司持有有效的保險單，以涵蓋承辦房委會合約所承擔的風險，並會重新傳閱職員指引；及
- (c) 房署會檢討查核僱員補償保險單的規定。

第4部分：監察物業管理公司的表現

4.1 本部分探討房署對物業管理公司的表現是否有足夠的監察。

屋邨管理服務的範圍

4.2 物業管理公司一般負責全面的屋邨管理工作，包括提供潔淨及護衛服務、維修屋邨設施、收租、進行小型維修、保養及改善工程(註29)，以及提供租務諮詢服務。有關公司會在屋邨設立管理處，以便與租戶保持聯絡並提供前線客戶服務；又會以房委會代理人身分，負責傳達有關租務的資料、解答查詢、接受投訴、派發表格及宣傳資料、收集屋邨管理統計數據及報表，以及推廣社區活動。

房屋委員會的責任

4.3 儘管房委會已把公共屋邨的管理工作外判，但仍須負責屋邨的整體管理工作和監督物業管理公司。此外，房委會還須履行部分沒有轉授予物業管理公司的職能，例如：

- (a) 處理特別的租務管理事宜(例如分戶、調遷、增加和刪減同住的家庭成員)；
- (b) 涉及行使法定權力的行動(例如掃蕩非法小販、着令租戶遷出和處理租戶提出的上訴)；
- (c) 執行租金政策；及
- (d) 向租戶解釋房屋政策。

物業服務管理小組

4.4 房署屋邨管理處負責監管轄下五個分區，各區由一名物業管理總經理擔任主管(見附錄A)。每區設有一個物業服務管理小組，負責監管物業管理公司履行合約和監察他們的表現。每個物業服務管理小組由一名高級物業服務經理領導，下設三至五支監察組。每支監察組由七至九名不同職系的物業服務經理及技術人員組成，負責監察由物業管理公司管理的三至九個屋邨。

註 29：物業管理公司須就屋邨的大型維修工程及擬推行的改善計劃所動用的開支，事先徵求房署批准。

評核物業管理公司的表現

4.5 在評核物業管理公司過往的表現時，房署會計及三方面的評分，即分別由房署職員、租戶和屋邨管理諮詢委員會(邨管諮委會——註 30) 成員所給予的評分。物業管理公司表現的整體評分(按季編製)由四個類別組成：

類別	比重
<p>房署評分：</p> <p>根據物業服務管理小組每月視察各屋邨後所作的評核(註 31) 給予評分(見第 4.9 及 4.10 段)。</p>	40%
<p>整體管理評分：</p> <p>根據合約管理人就四個範疇(即突擊檢查、整體能力、危機管理和總辦事處支援)所作的評核給予評分。</p>	20%
<p>邨管諮委會評分：</p> <p>根據邨管諮委會成員在問卷調查所作的評核給予評分(見第 4.32 段)。</p>	10%
<p>租戶評分：</p> <p>根據租戶在電話訪問所作的評核給予評分。</p>	30%
總計	100%

4.6 房署的合約管理人負責監察物業管理公司的表現。有關公司的表現會由承辦商檢討小組委員會(物業服務)在季度會議上進行檢討。會上通常檢討三個月內表現得分最低的五間公司，以及表現報告個別項目評分特別低的公司。承辦商檢討小組委員會(物業服務)會決定有關公司的表現應否評為“質劣”，以及決定適當的規管處分(見第 3.7 段)。

註 30：邨管諮委會由物業服務經理出任主席(如屬房署直接管理的屋邨，則由房屋事務經理出任主席)，成員包括邨內每個互助委員會的主席或其代表及區議員。邨管諮委會負責就屋邨管理事務提供意見，以及評核物業管理公司的表現。

註 31：在考慮過往表現時，房署採用超過60項評核準則，包括檢查空置單位、逐戶視察單位情況、清理淤塞水渠、清洗屋邨公用地方、跟進欠租租戶個案、回覆租戶的書面投訴／查詢等。如涉及租務管理，房署的地區租約事務管理處也會參與監察物業管理公司的表現。

4.7 監察及評核物業管理公司的表現的程序，載於《物業服務公司管理手冊》(見第3.4(b)段)。屋邨管理處也會不時發出《最佳執行指引》以作補充(有關手冊及指引以下統稱為《管理指引》)。

4.8 審計署發現，房署監察及評核物業管理公司表現的程序可予進一步改善，包括：

- (a) 物業服務管理小組每月進行的視察工作(見第4.9至4.17段)；
- (b) 物業服務管理小組進行突擊檢查(見第4.20至4.25段)；
- (c) 監督視察工作(見第4.28至4.29段)；
- (d) 邨管諮委會成員所作的評核(見第4.32至4.33段)；及
- (e) 管制非法販賣活動(見第4.36至4.50段)。

物業服務管理小組每月進行的視察工作

4.9 物業服務管理小組轄下的監察組每月會在各個屋邨進行定期視察，並根據服務合約所訂的服務承諾(註32)，評核物業管理公司的表現。評核涵蓋屋邨管理、建築工程和屋宇裝備等三個範疇，所佔比重分別為55%、25%和20%。

4.10 有關人員會根據物業管理公司的表現和服務承諾，就評分表內每個服務項目給予-5至+8的評分(房署採用的評分表載於附錄G)。視察結果會撮述於評分表內，有關人員會向物業管理公司發出違規事項報告，以便有關公司採取糾正行動。此外，在視察時發現的可取和不足之處，也會告知有關物業管理公司，並給予機會讓他們就視察結果作出澄清及／或提出上訴，以及對違規事項報告提出意見。

審計署的意見

4.11 審計署審查了四個地區辦事處轄下物業服務管理小組在二零零六年六月至二零零七年五月期間進行的每月視察工作，選取了八個屋邨(四個地區辦事處各選兩個)共八份物業管理公司合約進行審查。審計署注意到，監察組在執行每月視察工作方面仍有可改善之處，詳情見第4.12至4.17段。

註32：房署所訂的服務水平通常會採納為表現評核中個別服務項目的服務承諾。不過，如物業管理公司在外判合約中提出的服務水平高於房署所訂的，便會採用該較高水平的服務承諾。

不遵從《管理指引》的規定

4.12 房署的《管理指引》訂明評核物業管理公司表現的程序。審計署注意到，部分監察組未有遵從指引的規定。不遵從《管理指引》的例子載於附錄H。

呈報視察結果

4.13 審計署注意到，由於房署並無就呈報和存檔的規定提供指引，各監察組呈報視察結果的方式並不一致，情況如下：

- (a) 有些監察組會在評分表列明個別服務項目得分高或得分低的原因，有些只會對得分低的個別項目作出解釋；及
- (b) 有些監察組會提供證據(例如相片和相關記錄)，支持其視察結果，有些則不會提供證據。

監察租戶扣分制

4.14 房委會在二零零三年八月推行屋邨管理扣分制(租戶扣分制——註33)，以加強執法行動，懲處在公共屋邨內違反衛生事項的租戶。根據外判合約，物業管理公司須處理與執行租戶扣分制有關的所有事宜。物業服務管理小組的監察組每月會進行視察，監察物業管理公司執行租戶扣分制的工作表現。

4.15 二零零六年四月，房署發出《最佳執行指引》，指出物業管理公司常見的表現欠佳事例(註34)包括執行租戶扣分制不力。房署提醒所有主管人員請物業服務管理小組的職員留意，房署對所有公共屋邨的整體管理事宜須負上最終責任，如物業管理公司不履行職務，房署須採取適當行動。

註 33：租戶扣分制涵蓋的不當行為可按其對居住環境構成影響的嚴重程度和對居住環境可能造成的滋擾分為四類，包括A類(例如在公眾地方晾曬衣物)、B類(例如亂拋垃圾)、C類(例如在公眾地方吐痰)和D類(例如高空擲物可造成危險或人身傷害)。違反A、B、C及D類別的規定分別會被扣3分、5分、7分和15分。租戶若在兩年內被扣分數累計達16分或以上，租約會被終止。

註 34：其他常見事項包括處理小販問題、搬走遭棄置的單車、發出遷出通知書和採取懲處行動，以及處理阻塞問題。

4.16 審計署審查監察組每月的視察報告時發現，除一個屋邨外，其他監察組對物業管理公司執行與租戶扣分制有關的服務項目並無評分(註35)。這些服務項目在評分表上通常被評為“不適用”，評分表上被評為“不適用”的服務項目在計分時不會被計算在內。部分監察組似乎沒有恰當評核物業管理公司在執行租戶扣分制時的表現，儘管數支監察組在每月視察報告中曾記錄，他們發現有租戶干犯不當行為(例如在公眾地方晾曬衣物和擺放單車／地毯阻塞走廊／樓梯)。

4.17 要妥善管理公共屋邨，執行租戶扣分制十分重要。房署需要加強監察物業管理公司執行租戶扣分制的工作，更需要提醒監察組恰當評核物業管理公司在這方面的表現，並考慮查找物業管理公司在執行租戶扣分制時所遇到的困難。

審計署的建議

4.18 審計署建議房屋署署長應：

不遵從《管理指引》的規定

- (a) 採取措施，確保監察組評核物業管理公司的表現時遵從《管理指引》；

呈報視察結果

- (b) 提供指引，訂明監察組每月進行視察應遵守的呈報和存檔規定；

監察租戶扣分制

- (c) 加強房署監察物業管理公司執行租戶扣分制的工作；
- (d) 提醒監察組恰當評核物業管理公司在執行租戶扣分制時的表現；
及
- (e) 查找物業管理公司執行租戶扣分制時遇到的困難。

註 35：對於某些個別服務項目(舉例來說，當有證據顯示物業管理公司有採取執法行動，如發出糾正不當行為通知書和發出警告)，監察組曾經有幾次給予物業管理公司評分。

當局的回應

4.19 房屋署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 房署會檢討其現有安排，並加強物業服務管理小組對物業管理公司表現的監察；及
- (b) 在公共屋邨執行租戶扣分制向來是房委會的主要業務指標之一(註36)。為了加強動力，讓物業管理公司管理的屋邨更有效地執行職務，房署會為物業管理公司及物業服務管理小組前線人員舉辦更多簡介會，增加他們對執行租戶扣分制的認識和指導他們如何備存妥善的表現評核記錄。

物業服務管理小組進行突擊檢查

4.20 根據《管理指引》，物業服務管理小組的監察組須在每月例行視察之間，突擊檢查每個由物業管理公司管理的屋邨。《管理指引》列明：

- (a) 至少每月對每個屋邨的每個範疇(即屋邨管理、建築工程和屋宇裝備)突擊檢查一次。突擊檢查可針對從每月視察評分表選取的評核項目進行；及
- (b) 物業服務經理應作出專業判斷，決定每次須突擊檢查的項目。選取有關項目時，考慮因素可包括屋邨的獨特之處、物業管理公司的強項／弱項、租戶／有關團體的投訴，以及某個時刻的社情民意。

審計署的意見

制訂突擊檢查計劃

4.21 房署需要審慎策劃突擊檢查，以確保視察行動能涵蓋所有出現潛在問題的地方。事先擬備突擊檢查計劃以針對須視察的項目是良好的做法。

4.22 審計署注意到，除了一支監察組外，被審查的分區物業服務管理小組所有的監察組，均沒有擬備突擊檢查計劃。這情況實在有欠理想。若要規劃得宜和監察有道，房署需要規定監察組擬備突擊檢查計劃，並須事先提交主管人員批核。

註 36：二零零三年八月一日至二零零七年九月十九日，根據租戶扣分制被扣分的個案總數為 6 507 宗，當中有 3 177 宗 (49%) 來自由物業管理公司管理的屋邨，有 3 330 宗 (51%) 來自由房署直接管理的屋邨。

沒有按規定次數進行突擊檢查

4.23 《管理指引》也訂明，每月至少對每個屋邨的每個範疇突擊檢查一次(見第4.20(a)段)。然而，審計署注意到，有兩個屋邨的監察組並無按規定次數進行突擊檢查(詳情見表七)。

表七

按規定次數進行突擊檢查的比率
(二零零六年六月至二零零七年五月)

屋邨	每月突擊檢查一次					
	屋邨管理		建築工程		屋宇裝備	
	達標 (%)	不達標 (%)	達標 (%)	不達標 (%)	達標 (%)	不達標 (%)
A	100%	—	75%	25%	75%	25%
B	92%	8%	100%	—	100%	—

資料來源：房署記錄

呈報突擊檢查結果

4.24 每次突擊檢查後，監察組會擬備突擊檢查報告。審計署注意到，在呈報突擊檢查結果時，各監察組的做法不一。有些監察組會詳細呈報所有視察項目的結果(不論結果是否令人滿意)。有些組別則只會記錄未符理想的項目的結果。審計署認為，提供更詳細的資料有助主管人員評核突擊檢查工作是否足夠。房署可考慮要求所有監察組呈報更詳盡的資料。

需要重新編訂工作時間表

4.25 審計署注意到，監察組一般在每月最後的10天進行突擊檢查。為此，審計署於二零零七年四月曾向房署職員查詢，他們解釋採取這個工作模式是因為每月視察通常會在上半月進行，他們在下半月進行突擊檢查，就可以跟進在月初發現的問題。審計署認為，以這個時間模式進行突擊檢查並不理想。房署應重新編訂員工的工作時間表。

審計署的建議

4.26 審計署建議房屋署署長應：

制訂突擊檢查計劃

- (a) 採用良好的做法，規定監察組擬備突擊檢查計劃，並事先提交主管人員批核；

沒有按規定次數進行突擊檢查

- (b) 提醒房署職員按《管理指引》規定的次數進行突擊檢查；

呈報突擊檢查結果

- (c) 考慮規定所有監察組詳細呈報突擊檢查結果；及

需要重新編訂工作時間表

- (d) 要求房署人員重新編訂工作時間表，不再按固定的時間模式進行突擊檢查。

當局的回應

4.27 房屋署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 房署會檢討物業服務管理小組進行突擊檢查的現有安排；及
- (b) 已於二零零七年十月二十三日向職員發出新指引。

監督視察工作

4.28 為保證質素，監察組的主管人員(職級一般為高級物業服務經理)應定期審查監察組的工作，以確保監察組按照《管理指引》的規定，妥善執行每月的視察工作和突擊檢查。

審計署的意見及建議

4.29 然而，審計署注意到：

- (a) 房署沒有為監督監察組的工作訂立任何指引；
- (b) 在審計署到訪的四個分區辦事處中，無證據顯示有關的高級物業服務經理曾審查監察組完成的每月視察／突擊檢查報告；及

- (c) 四個分區辦事處的高級物業服務經理承認雖然他們曾定期進行實地視察，但沒有備存有關視察的正式記錄。

4.30 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 對監督監察組的視察工作提供指引；及
- (b) 提醒房署職員為監督查核工作 (包括實地視察) 備存妥善的記錄。

當局的回應

4.31 房屋署署長同意審計署的建議，並表示已於二零零七年十月二十三日向職員發出新指引。

屋邨管理諮詢委員會成員所作的評核

4.32 物業管理公司須每兩個月向邨管諮委會成員分發問卷，供他們填寫表現評核。邨管諮委會有部分成員會把填妥的問卷直接交回房署，其他成員則會透過物業管理公司把問卷交回房署。為防止有人擅自更改填妥的問卷，以及避免因邨管諮委會成員與物業管理公司的關係而引起利益衝突，《管理指引》訂明：

- (a) 向邨管諮委會成員發出的空白問卷須由一名房署物業服務經理簽署；及
- (b) 在填寫問卷時，每名邨管諮委會成員均須因應本身與物業管理公司的關係而申報可能出現的利益衝突。物業服務經理不會理會沒有申報利益而作出的表現評核。

審計署的意見及建議

4.33 審計署審查邨管諮委會成員所作的表現評核後，發現該制度有以下不足之處：

- (a) 在審查的八個屋邨當中，有兩個屋邨向邨管諮委會成員發出的部分問卷，並無按照《管理指引》的規定，由物業服務經理 (或房署其他人員) 簽署；
- (b) 上述兩個屋邨的多名邨管諮委會成員沒有在填妥的問卷及／或申報表上簽署；

(c) 在審查的全部八個屋邨當中，多名邨管諮委會成員並無在申報表上註明他們與物業管理公司是否有利益衝突；及

(d) 在其中一個屋邨，物業服務管理小組接受以鉛筆填寫的問卷。

4.34 審計署建議，房屋署署長於收回邨管諮委會成員就物業管理公司的表現所作的評核時，應加強管制。此外，更應就如何妥善填寫問卷向邨管諮委會成員提供指引。

當局的回應

4.35 房屋署署長同意審計署的建議，並表示已於二零零七年十月二十三日向職員發出新指引。

管制非法販賣活動

4.36 為處理公共屋邨的小販問題，房署成立了一支約 200 人的特遣行動小組，負責打擊販賣活動。為加強執法，打擊無牌熟食檔小販，房署亦會聯同香港警務處(警方)和食環署在小販黑點進行掃蕩。

4.37 根據外判合約的規定，物業管理公司須採取有效行動，免使屋邨內有小販擺賣、預防販賣活動，以及掃蕩屋邨鄰近範圍的小販。有關公司也須把邨內的販賣活動通知房署。打擊販賣活動的成效是評核物業管理公司表現的指標之一。

4.38 根據現行安排，物業管理公司在處理邨內小販問題時若遇到困難，物業服務管理小組職員可要求特遣行動小組協助打擊販賣活動。2005-06 至 2006-07 年度，特遣行動小組在物業管理公司管理的屋邨採取約 7 000 次行動，打擊販賣活動、逮捕約 400 名小販及沒收約 2 200 個小販攤檔的貨物。

審計署的意見

物業管理公司呈報販賣活動的資料

4.39 二零零六年十一月，某個由物業管理公司管理的屋邨因販賣活動引致的衛生及阻塞問題經公眾投訴後，引起房署高級管理層的關注，認為物業管理公司在處理有關問題方面有欠妥善。二零零六年十二月，房署去信所有物業管理公司，提醒他們須密切監察屋邨情況，並須提醒員工提高警覺，在發現販賣活動時立刻制止。此外，房署又提醒物業管理公司若發現販賣活動，應迅速向物業服務管理小組呈報擺賣的確實地點，並把已採取和將會採取的行動通知物業服務管理小組。

4.40 房署於二零零六年十二月發信後，截至二零零七年七月中，只有18個屋邨的物業管理公司曾就邨內的販賣活動向物業服務管理小組呈報。其他97個屋邨的物業管理公司則沒有呈報任何有關販賣活動的資料。不過，審計署從其他方面(例如來自特遣行動小組的情報)得悉，其他屋邨也有販賣活動。有關例子見表八。

表八

物業管理公司並無呈報的販賣活動
(二零零六年十二月十四日至二零零七年七月十一日)

屋邨	販賣活動
朗屏	特遣行動小組在二零零七年六月視察該邨，發現有五個小販攤檔售賣熟食。
石籬(一)	特遣行動小組在二零零七年三月視察該邨，發現有兩個小販攤檔售賣熟食；在二零零七年六月另一次視察行動中，發現有兩個小販攤檔售賣雜項物品。
富善	二零零七年五月二十一日，屋邨業主立案法團主席報告有一個小販攤檔售賣熟食。
尚德	特遣行動小組在二零零七年三月和二零零七年六月兩度視察該邨，發現有一個小販攤檔售賣熟食。
葵盛東	特遣行動小組在二零零七年三月視察該邨，發現有兩個小販攤檔售賣雜項物品。
東頭(一)	二零零七年三月，特遣行動小組視察該邨，發現有兩個小販攤檔售賣雜項物品。

資料來源：房署記錄

4.41 物業服務管理小組若取得由物業管理公司管理的屋邨的販賣活動資料，有助他們監察小販問題是否嚴重。不過，物業管理公司可能不大願意呈報有關資料，免得影響他們的表現評級或導致房署向他們採取收回成本的行動(見第4.48段)。審計署認為，房署需要採取行動，確保物業管理公司適時向房署呈報屋邨的販賣活動。

4.42 為確保物業管理公司呈報的資料準確齊全，物業服務管理小組職員也需要進行獨立抽查，包括突擊視察，以及把物業管理公司呈報的資料與物業服務管理小組每月視察的結果和特遣行動小組的情報進行核對。由於大部分販賣活動(特別是售賣熟食)會在晚間進行，查核行動可能需要在夜間展開。

為物業管理公司管理的屋邨設立中央檔案記錄小販問題

4.43 物業管理公司呈報的販賣活動資料由五個物業服務管理小組備存，房署並無設立中央檔案記錄所有由物業管理公司管理的屋邨的販賣活動資料，因此檢索或共用有關資料存在困難。關於這方面，審計署注意到，特遣行動小組備存的販賣活動記錄全面(註37)，但只包括由房署直接管理的屋邨，至於由物業管理公司管理的屋邨，該小組則沒有備存同類資料。審計署在二零零七年七月查詢時，特遣行動小組表示一旦屋邨外判給物業管理公司管理，他們就會停止定期監察這些屋邨的販賣活動。特遣行動小組只會在接獲物業服務管理小組的要求的情況下，才會在物業管理公司管理的屋邨掃蕩小販。房署會在適當情況下，向有關的物業管理公司收回掃蕩行動的成本(見第4.48段)。為方便房署有效監察小販問題，審計署認為房署宜妥善備存中央檔案，記錄由物業管理公司管理的所有屋邨的販賣活動，並可參考特遣行動小組為房署直接管理的屋邨備存的記錄。

有效管制販賣活動

4.44 房署職員獲授法定權力，可對屋邨內的非法販賣活動採取執法行動(註38)。物業管理公司職員則沒有這種權力，因此，當他們留意到屋邨內有販賣活動時，通常只會勸諭小販離開(有時可能會驅趕小販)。但這些行動並非經常奏效，小販通常只會暫時離開現場，待物業管理公司的職員離去後便重返。個案七是典型例子。

註 37：特遣行動小組備存的記錄可顯示每個屋邨的販賣活動資料，包括營業小販攤檔數目、販賣活動在辦公時間內或辦公時間後出現和有否售賣熟食。

註 38：《房屋條例》第 24 條授權房署職員處理屋邨內的小販問題。一九八七年和一九九五年，當時的區域市政局和市政局同意按照《公眾衛生及市政條例》(第132章)的規定，授權房署職員在房委會管轄的屋邨和地方拘捕小販、檢取和處置其生財工具。

個案七

在某一屋邨打擊販賣活動的行動無效

根據有關物業管理公司備存的“打擊小販行動記錄”，二零零七年七月三日，護衛員在屋邨內小販經常出現的地點巡邏，每小時一次。當護衛員發現有小販，便會驅趕他們離開屋邨，一小時後，護衛員再到同一地點巡邏，發現小販再在該處擺賣，便採取同樣行動，驅趕他們。如是者從上午七時至下午三時重複九次。下午四時至八時則沒有發現小販出現。

審計署的意見

這宗個案顯示，物業管理公司採取的措施，未必能有效掃蕩屋邨內的小販。

資料來源：房署記錄

4.45 審計署注意到，某些由物業管理公司管理的屋邨，小販問題持續存在，特遣行動小組曾協助解決問題，嚴厲掃蕩小販。不過，當特遣行動小組把管制屋邨小販的責任交回物業管理公司後，問題便再次浮現。個案八是典型例子。

個案八

在某一屋邨持續出現的小販問題

二零零六年九月一日，特遣行動小組通知物業服務管理小組，表示他們發現一個由物業管理公司管理的屋邨有八個小販攤檔售賣熟食超過六個月。特遣行動小組向物業服務管理小組提出給予協助。二零零六年九月七日，管理該屋邨的物業管理公司通知物業服務管理小組，表示屋邨內的小販問題已受控制，無需特遣行動小組協助。

二零零六年十一月十三日，報章報道該屋邨由晚上十時至翌日凌晨三時有小販擺賣，情況有欠衛生，而且阻塞道路。二零零六年十一月十五日，物業服務管理小組要求特遣行動小組安排掃蕩小販行動。二零零六年年底和二零零七年年初，特遣行動小組多次掃蕩該邨的小販，拘捕了八人和沒收了 23 檔貨物。

二零零七年三月七日，特遣行動小組通知物業服務管理小組，該屋邨內的小販攤檔數目已由八個減至三個，而小販也不再每晚擺賣。此後，管制小販的責任便交回物業管理公司負責。

根據物業管理公司向物業服務管理小組提交的小販擺賣情況報告，二零零七年七月，該屋邨有六個小販攤檔售賣熟食。

審計署的意見

這宗個案清楚說明，由於物業管理公司無權對非法販賣活動採取執法行動，因而未能經常有效處理小販問題。

資料來源：房署記錄

4.46 二零零七年七月，審計署到訪三個由物業管理公司管理的屋邨（一個在二零零七年七月八日，兩個在二零零七年七月十一日）。審計署注意到，三個屋邨均有販賣活動。其中一個屋邨（到訪時接近午夜），雖然有三名小販售賣熟食超過半小時，但未見有護衛員出現。另一個屋邨（早上到訪）有一個小販攤檔售賣報紙，而第三個屋邨（也是早上到訪）則有五個小販攤檔售賣香燭、水果和書籍。早上到訪的兩個屋邨雖然有小販擺賣，但站在附近的一名護衛員並無採取任何行動驅趕他們。

4.47 物業管理公司須負責管制小販，但卻未獲授所需的法律權力。審計署認為房署需要認真檢討，把屋邨管理服務外判後應如何更有效處理小販管制問題。

向物業管理公司收回行動成本

4.48 物業管理公司須根據服務合約的規定，令屋邨內沒有小販擺賣。如小販問題持續，房署可應物業管理公司的要求或自發派出特遣行動小組打擊販賣活動，惟事後可向物業管理公司徵收所涉及的成本(註39)。特遣行動小組的服務收費水平按收回成本原則釐定，釐定時會計及所動員的職員數目、職員的職級和行動持續的時間。

4.49 二零零五年，房署在某個由物業管理公司管理的屋邨多次進行打擊小販的行動後，向有關物業管理公司發出兩張繳費通知書(款額共約 77,000 元)，以收回特遣行動小組採取打擊販賣活動行動的成本。該物業管理公司沒有繳付有關費用。房署徵詢法律意見，研究是否可從給予物業管理公司的月費中扣除該筆款項，藉此收回有關成本。二零零五年七月，房署的法律顧問向屋邨管理處表示，她對房委會是否有權向物業管理公司收回成本一事有所保留。她特別指出特遣行動小組在採取小販管制行動時，具有物業管理公司所沒有的特別法律權力，房署實在無法合理期望物業管理公司採取逮捕及檢控行動。其後，房署取消該兩張繳費通知書。自此，房署再沒有就其在物業管理公司管理的屋邨所採取的打擊小販行動，提出向物業管理公司收回成本。

4.50 鑑於有關法律意見，加上物業管理公司並無獲授有關的法律權力，審計署認為，房署需要檢討向物業管理公司收回打擊販賣活動行動成本的做法。

審計署的建議

4.51 審計署建議房屋署署長應：

物業管理公司呈報販賣活動的資料

- (a) 採取行動，確保物業管理公司適時向房署呈報所管理的屋邨的販賣活動；

註 39：物業管理公司的合約訂明，如物業管理公司未能按合約規定提供服務或執行工作，房署可給予該公司14天書面通知，讓該公司執行有關服務或工作。如物業管理公司不遵照該通知辦理，房署有權派出職員執行有關服務或工作，並向物業管理公司收回所涉及的成本(包含附加行政費用)。

- (b) 進行獨立抽查 (包括突擊視察及晚間查核)，確保物業管理公司呈報的資料準確齊全；

為物業管理公司管理的屋邨設立中央檔案記錄小販問題

- (c) 參考特遣行動小組為房署直接管理的屋邨備存的記錄，就物業管理公司管理的屋邨內的販賣活動編製中央檔案；

有效管制販賣活動

- (d) 檢討在屋邨管理服務外判後應如何更有效妥善處理小販管制問題；及

向物業管理公司收回行動成本

- (e) 檢討房署向物業管理公司收回打擊販賣活動行動成本的做法。

當局的回應

4.52 房屋署署長大致同意審計署的建議，並表示：

*物業管理公司呈報販賣活動的資料及
為物業管理公司管理的屋邨設立中央檔案*

- (a) 房署會制訂指引，透過使用新的表現監察報告系統 (將於二零零八年推出——註 40) 內的“點算非法小販人數”功能，加強呈報在外判屋邨內出現的販賣活動，並會安排職員進行獨立實地核證；

有效管制販賣活動

- (b) 房署會繼續根據服務協議的合約規定監察物業管理公司的表現，以確保制訂有效的措施減少販賣活動；
- (c) 為了杜絕公共屋邨及其周邊的非法販賣活動，房署會根據全城清潔策劃小組在二零零三年八月公布的《全城清潔策劃小組報

註 40：表現監察報告系統是一個網上系統，物業管理公司職員和房署職員可透過該系統報告其負責管理的屋邨內的販賣活動。房署管理人員可從該系統取得所需資料進行規劃及監察。

告——改善香港環境衛生措施》所訂的跨部門合作模式，繼續採取執法行動；根據該模式，房署曾聯同食環署及警方在公共屋邨打擊非法販賣熟食活動（註 41）。自二零零三年實施這項模式以來，公共屋邨內的小販黑點數目已顯著減少；及

向物業管理公司收回行動成本

- (d) 在取得署內律師的法律意見後（見第4.49段），就打擊販賣活動的行動向物業管理公司收回成本的做法，房署已沒有再執行。

註 41：在十個或以上非法熟食檔營業的黑點（A類黑點），房署、食環署和警方會盡可能在最短時間內合力採取跨部門的掃蕩行動。在少於十個非法熟食小販的黑點（B類黑點），房署會調派特遣行動小組進行突擊掃蕩行動和加強巡查。在有少量非法熟食小販營業的黑點（C類黑點），房署派駐該區的管理人員（包括物業管理公司）會負責處理有關問題。

第5部分：表現管理及應變計劃

5.1 本部分探討房署為外判公共屋邨管理服務而實施的工作表現管理及應變計劃。

外判的成效

5.2 房署自一九八零年代起開始外判轄下公共屋邨的潔淨及護衛服務。在二零零零年，為了讓私營機構更多參與房署服務，房署開始把屋邨管理服務外判給物業管理公司承辦。自二零零三年起，房署採用了多種外判模式來提供屋邨管理服務，務求提高成本效益和有效地重新調配內部職員。房署採用的外判模式包括外判整體服務(註42)及部分服務(註43)。

5.3 當局於二零零一年回覆立法會議員的提問時表示，根據房署的預算，使用物業管理公司合約外判屋邨管理服務較使用署內人力資源可減省33%的成本。房署在二零零三年預計，當規定物業管理公司僱用房署前職員的過渡措施撤銷後，成本可進一步減省31.5%。效率促進組在二零零六年審核較新的外判合約時發現，與署內模式相比，房署採用物業管理公司模式所減省的整體成本為18%。就如何理解此18%的減省，房署指出，透過多年來推行各項架構重組和精簡業務，署內模式所需成本在二零零六年較二零零一年已大幅減少。

5.4 房署會定期進行意見調查，以收集租戶及邨管諮委會成員對物業管理公司所提供的屋邨管理服務(例如屋邨管理／護衛服務質素、公用地方的潔淨程度，以及與維修有關的服務)的意見及了解他們對服務的滿意程度。

5.5 在外判屋邨管理服務時，房署會視乎物業管理公司所提供的服務範疇採用不同的外判模式。有些物業管理公司會提供整體服務，有些則只會負責部分服務。二零零六年九月，房署考慮把“PMA+”模式，即部分服務(見第5.2段註43)下的其中一個模式，作為屋邨管理服務所採用的最終外判模式。

註42：整體服務包括租務管理、物業管理、小型修葺工程，以及管理大型維修保養工程。

註43：舉例來說，根據“PMA+”模式，除管理大型維修保養工程外，物業管理公司負責提供所有屋邨管理服務。採用“PMA+”模式是由於不少物業管理公司缺乏專門技術及資源以妥善執行工程管理工作，因此，房署必須自行承擔責任，以便為租戶提供更完善的維修服務。

審計署的意見及建議

5.6 鑑於房署考慮日後以“PMA+”模式外判其屋邨管理服務，所以有需要監察“PMA+”模式的成本效益。審計署建議房屋署署長應不時檢討“PMA+”模式的成本效益(包括收集有關成本及成效的資料)，讓房署管理層能掌握充足資料，作出決定。

當局的回應

5.7 房屋署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 房署會定期檢討各種服務模式，以確保符合成本效益；
- (b) 外判屋邨管理服務不但可以減省成本(見第5.3段)，即使對公共屋邨所提供的屋邨管理服務，租戶的滿意程度也持續提高(與二零零一年至二零零六年的滿意程度相比，二零零七年的滿意程度最高)；及
- (c) 房署已於二零零六年六月、二零零六年十二月及二零零七年六月完成有關全方位維修計劃(註44)室內勘察及維修服務的顧客服務滿意調查，結果顯示顧客的整體滿意程度分別為85.2%、86.7%和88.5%。

表現的衡量及匯報

5.8 工作表現管理(包括訂定表現目標及指標)是衡量某機構的工作表現是否良好的方法，工作表現管理能協助有關機構提高表現、加強透明度及問責性。房委會在2007-08年度機構計劃中，已制訂轄下資助房屋服務的主要工作及表現指標。

審計署的意見及建議

5.9 截至二零零七年四月三十日，房署把其轄下61%屋邨的管理工作外判予物業管理公司。單是物業管理公司合約的價值就已達26.47億元。由於房署已把轄下很大部分的屋邨管理服務外判，所以必須公布衡量外判服務表現的主要目標／指標，以期提高問責性及透明度。房署職員回應審計署在二零零七年九月的查詢時表示，機構計劃公布的主要表現指標及承諾(例如管理費用、欠租率、翻新空置單位平均所需時間)適用於由房署自行提供的服務，也適用於

註 44：根據全方位維修計劃，房署調派職員主動檢查室內設施以找出維修問題，並會加強維修服務以便迅速採取行動處理租戶的要求。

由物業管理公司／承辦商提供的服務。審計署認為此點應在房署日後公布的機構計劃中清楚表明。

5.10 為幫助有關人士評核房委會的表現，審計署建議房屋署署長應考慮在日後的機構計劃中清楚表明，房委會所公布的主要工作表現指標及承諾適用於由房署自行提供的服務，也適用於由物業管理公司／承辦商提供的服務。

當局的回應

5.11 房屋署署長同意審計署的建議，並表示已透過簡介會和向物業管理公司發出指引及最佳做法的摘要，通知物業管理公司必須遵循房委會機構計劃所載的主要表現指標。

應變計劃

5.12 有效提供屋邨管理服務(不論有關服務是由部門自行負責還是透過外判方式提供)是房委會的責任。由於很大部分的屋邨管理服務已經外判，承辦商表現欠佳可能引致整體服務受影響的風險。要處理這風險，就必須制訂應變計劃。

審計署的意見

5.13 房署沒有一套應變計劃，處理物業管理公司突然終止合約的情況。雖然現行的物業管理公司合約載有條文，容許物業管理公司可在合約規定管理的屋邨以外的地點提供服務，但房署可否倚重有關安排處理可能出現的服務中斷及緊急情況，實屬疑問，因為無法保證有關安排能在短時間內推行。此外，有關安排可行與否，亦未經測試。

5.14 審計署注意到，房委會在二零零六年十月通過實施“後備承辦商”安排。根據該項安排，房委會潔淨／護衛服務承辦商名冊上的指定潔淨及護衛服務承辦商，會獲邀就提供後備服務提交報價。目的是當某個由房署直接管理的屋邨／一組屋邨的潔淨／護衛服務須要立刻終止時，房署可尋求後備服務。房署會根據收到的報價備存一份優先錄用名單(有效期一年)。如有需要，房署會給予48小時預先通知，要求名單上排名最前的後備承辦商接管有關服務。

5.15 房署認為“後備承辦商”安排，有助避免與承辦商就提供後備服務一事進行冗長的商討，也可加快接管時間。惟“後備承辦商”安排目前只是適用於由房署直接管理的屋邨，由於該項安排是一項新措施，房署或需要不時檢討其成本效益，並在適當的情況下，考慮把“後備承辦商”安排擴展至適用於由物業管理公司管理的屋邨。

審計署的建議

5.16 審計署建議房屋署署長應：

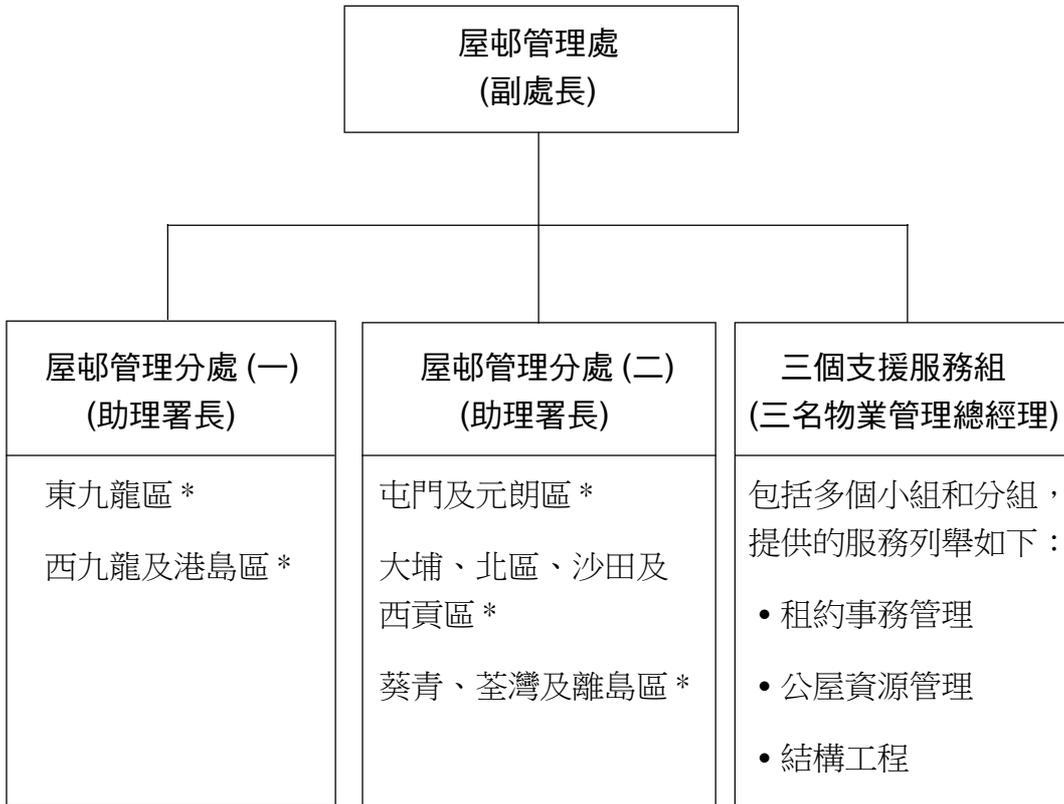
- (a) 採取行動，確保制訂應變計劃，以處理服務嚴重中斷的風險；及
- (b) 不時檢討由房署直接管理的屋邨的“後備承辦商”安排的成本效益，並在適當的情況下，考慮把“後備承辦商”安排擴展至適用於由物業管理公司管理的屋邨。

當局的回應

5.17 房屋署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 房署備存一套應變機制，在有需要時，可向正在承辦其他合約的物業管理公司發出指示，由他們接替表現不佳的物業管理公司提供服務；及
- (b) 已要求效率促進組為房署安排進行顧問研究，以檢討現有應變措施是否足夠，從而避免出現服務中斷的情況。

屋邨管理處組織圖
(二零零七年四月三十日)



說明： * 每區由一名物業管理總經理領導

資料來源：房署記錄

政府保障非技術工人的措施

政府近年推行下列保障非技術工人的主要措施：

- (a) 二零零四年三月財務通告第 3/2004 號訂明：
- (i) 標書評審強制性規定，如投標者在截標日期前12個月內，因違反相關條例而共有三次或以上的定罪記錄，其投標建議便不應獲得考慮。定罪記錄包括：
- 違反《僱傭條例》(第 57 章) (例如沒有給予僱員任何假日或產假) 及《僱員補償條例》(第 282 章)，而最高罰款相等於《刑事訴訟程序條例》(第 221 章) 附表 8 所述第 5 級 (五萬元) 或以上罰款的定罪記錄；
 - 違反《入境條例》(第 115 章) 第 17I(1) 條的定罪記錄——僱用不可合法受僱的人；
 - 違反《刑事訴訟程序條例》第 89 條及《入境條例》第 41 條的定罪記錄——協助及教唆另一人違反其逗留條件；及
 - 違反《入境條例》第 38A(4) 條的定罪記錄——建築地盤主管僱用不可合法受僱的人在建築地盤工作；及
- (ii) 實施適用於各部門的扣分制度，如承辦商不履行在工資、工作時數，以及與其僱員簽訂書面合約方面的合約責任，部門會發出失責通知書，承辦商會被扣一分。每當承辦商不履行這些合約責任，部門便會向其發出失責通知書。各政府部門向政府物流服務署提供承辦商被扣分的資料，由該署在政府內聯網公布這些資料，供各部門共用。如在截標日期前最近四個季度，投標者被一個或以上部門扣滿六分，其提交的投標建議將不獲考慮；
- (b) 二零零四年五月財務通告第5/2004號(註) 訂明有關工資水平的強制性規定，以確保政府服務合約的承辦商給予僱員的工資不低於市值工資。這項標書評審強制性規定訂明，投標者付予受其僱用的非技術工人的每月工資，如低於招標時政府統計處最新發表的《工資及薪金總額按季統計報告》內相關行業／職業的平均每月工資，其投標建議將不獲考慮；

附錄 B

(續)

(參閱第 2.2 及 3.20(b) 段)

- (c) 二零零五年四月二十九日，財經事務及庫務局頒布強制性規定，採用標準僱傭合約，清楚列明僱用條款及條件。承辦商如違反標準僱傭合約所載的條款及條件，會遭受法律制裁或財務通告第 3/2004 號所述扣分制度的處罰。財經事務及庫務局規定，承辦商如違反標準僱傭合約其他條款及條件，採購部門應根據服務合約的條款向其發出失責通知書(並非根據扣分制度而發出的失責通知書)。雖然這類失責通知書不會導致承辦商被扣分，但部門日後評審承辦商競投相關服務合約所提交的標書時，會把這類通知書列入考慮因素；及
- (d) 財經事務及庫務局於二零零六年四月財務通告第 4/2006 號頒布加強措施，詳情如下：
- (i) 如投標者在二零零六年五月一日或之後有任何定罪記錄，其標書在定罪日期起計的五年內將不獲考慮。除上文 (a)(i) 項所述的條例外，評審標書時也會把違反《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)的定罪記錄計算在內；
 - (ii) 如承辦商在緊接截標日期所屬月份之前 36 個月內，在二零零六年五月一日或之後被一個或以上僱用服務承辦商的政府部門根據扣分制度扣滿三分，其提交的標書在扣滿三分當日起計的五年內將不獲考慮；
 - (iii) 如承辦商因違反有關條例而被定罪，或在同一合約的連續三年內被扣滿三分，該服務合約須予終止；及
 - (iv) 承辦商應以自動轉帳方式支付工資，而扣分制擴展至包括不履行以自動轉帳方式支付工資的合約責任。

資料來源：財經事務及庫務局發出的財務通告及指引

註：這份通告取代財務通告第 3/2001 號。後者訂明由二零零一年五月起，政府部門應以市值工資為標準，評審投標者的建議工資水平。各部門亦應規定中標承辦商須與其僱員簽訂書面合約。

個案一

背景

1. 這是一份扣分制度合約，涉及把一個屋邨的管理工作外判給一間物業管理公司。該公司獲准把潔淨服務分判給分包商辦理。
2. 中央巡查隊根據一宗匿名投訴(其後房署認為投訴不成立)於二零零六年三月展開調查，包括審查分包商的記錄和與員工會面。中央巡查隊在調查後發現一些問題，包括下列數項：
 - (a) 工人於二零零六年一月及二月期間因放取無薪假期而被多扣工資；
 - (b) 僱傭合約訂明的工人時薪較物業管理公司向房委會承諾的薪酬所計算的時薪為低；
 - (c) 在二零零六年一月及二月支付予工人的薪酬較物業管理公司向房委會承諾於這兩個月調整的薪酬為低；及
 - (d) 懷疑一名被列入薪酬表上的工人實際上並沒有執行任何職務。
3. 二零零六年五月八日，中央巡查隊把詳盡的查核報告送交屋邨職員跟進，惟屋邨職員並未作出回應。期間，中央巡查隊兩次(在二零零六年七月及十二月)致電屋邨職員，提醒他們跟進此事。經審計署在二零零七年七月查詢，屋邨職員告知審計署載有中央巡查隊調查結果的檔案下落不明，但他們記得曾多次採取突擊點名行動(見報告書第2.5(d)段)，以核實潔淨工人確實有在屋邨工作，但沒有發現不當的事項。
4. 二零零六年十二月，有關屋邨的管理工作由屋邨的業主立案法團接管，物業管理公司的合約亦隨之終止。

審計署的意見

5. 第3段所述的突擊點名行動只是針對上文第2(d)段的問題而展開。根據中央巡查隊的記錄，屋邨職員似乎並無妥善跟進中央巡查隊所提出的問題。對於須為根據外判合約聘用的分包商的失責或不當行為全權負責的物業管理公司，房署也沒有採取任何規管處分。

附錄 C

(續)

(參閱第 2.14、2.16、
2.41(b) 及 3.27 段)

最新發展

6. 經審計署向房署提及本個案後，房署在二零零七年九月再次探討有關個案。其後，房署通知審計署，表示當房署採取進一步管理行動時，該物業管理公司的合約已告終止(見上文第 4 段)。

資料來源：房署記錄

個案二

背景

1. 這是一份扣分制度合約，涉及把一個屋邨的管理工作外判給一間物業管理公司。該公司獲准把護衛服務分判給分包商辦理。
2. 中央巡查隊於二零零六年六月二十日接獲工會的電話投訴後，於二零零六年六月二十三日會見分包商所聘用的 44 名護衛員。發現下述問題，並已於二零零六年六月二十六日轉交屋邨職員跟進：
 - (a) 為避免支付僱員福利，分包商指使多名護衛員自願辭職，不久之後再次聘用他們；
 - (b) 分包商向每名護衛員徵收 600 元作為制服按金，並要求每人於終止僱用時支付 100 元作為清洗制服的費用；及
 - (c) 分包商可能沒有為護衛員支付強積金供款。
3. 二零零六年七月十九日，中央巡查隊把一份詳盡的查核報告交由屋邨職員跟進。查核報告載有進一步發現，包括下列事項：
 - (a) 分包商每月都會遲十日才向護衛員支付工資，但卻指示他們把簽收日期提前；
 - (b) 分包商沒有安排透過自動轉帳支付工資；及
 - (c) 分包商沒有向護衛員發出糧單。
4. 物業管理公司於二零零六年七月三十一日回應屋邨職員關於中央巡查隊所發現的事項，該公司承認多項事宜，其中包括截至二零零六年六月二十三日 (即中央巡查隊會見有關員工當日)，所有 44 名護衛員均未獲發糧單。此外，給予他們的工資確實延遲發放。該公司又表示失責的分包商會給予一個月通知與他提前解除護衛服務合約。由二零零六年八月一日開始，物業管理公司已聘用新的分包商為該屋邨繼續提供護衛服務。

附錄 D

(續)

(參閱第 2.14、2.16、2.25、
2.41(b) 及 3.27 段)

5. 物業管理公司於二零零六年九月通知屋邨職員，表示已支付 122,591 元，以清償二零零五年三月至二零零六年七月的強積金供款欠款，並已發還 23,500 元予護衛員 (每人 500 元)，以償付失責分包商從護衛員工資中扣除的部分制服按金。

6. 上文第 2(a) 段所述的情況經中央巡查隊揭露後，屋邨職員於二零零六年十月和十一月期間會見兩名於二零零六年六月辭職但獲准於同年七月復工的護衛員，惟該兩名護衛員拒絕把他們的個案轉呈執法機構調查。在與兩名護衛員會面後，中央巡查隊的檔案再沒有記錄任何與此事有關的進展。

7. 審計署於二零零七年七月底查詢有關個案，屋邨職員向審計署表示，他們在二零零七年一月至五月期間與 12 名受聘於新及舊護衛服務合約的護衛員會面，護衛員告知他們已取回所有未付款項 (包括制服按金和代替年假的薪金)，護衛員對物業管理公司作出的所有安排均表滿意。

審計署的意見

8. 物業管理公司須為分包商的失責或不當行為全權負責，截至二零零七年八月底，房署沒有向物業管理公司採取規管處分。

9. 延遲支付工資超過七日(見上文第 3(a) 段) 已可能被視為違反《僱傭條例》的規定，惟房署並沒有把個案轉介勞工處調查。

10. 屋邨職員報告表示曾與 14 名護衛員會面 (見上文第 6 及 7 段)，惟審計署從檔案中得悉，會見員工的內容主要關乎護衛員新僱傭合約所載的僱用條款。

最新發展

11. 經審計署向房署提及本個案後，房署在二零零七年九月再次探討有關個案，並就分包商不遵守合約規定一事向有關物業管理公司發出警告信 (內容與失責通知書相類似)。

資料來源：房署記錄

個案三

背景

1. 這是一份扣分制度合約，涉及一個由房署直接管理的屋邨的護衛服務。該合約把有關服務外判給承辦商辦理。二零零七年一月二十九日，中央巡查隊就這份合約自發進行突擊查核，結果發現一些問題，包括下列數項：

- (a) 有 27 名工人被短付二零零六年十月及十二月超時工作的工資；
- (b) 有 7 名工人收取款項以代替“少於十天”的年假；
- (c) 有 24 名工人須於僱傭合約開始時繳付制服費／按金；
- (d) 有多名工人被徵收培訓費用或在僱傭合約終止時被要求繳付制服洗熨費用；及
- (e) 有 9 名工人不獲提供僱傭合約副本。

2. 二零零七年四月十日，中央巡查隊把查核結果送交屋邨職員跟進。二零零七年五月三日，屋邨職員把查核結果轉交承辦商，請他們解釋和對查明屬實的事項採取改善措施。二零零七年五月二十九日，屋邨職員與承辦商舉行會議，討論查核結果。會上，屋邨職員警告承辦商日後必須履行法定責任和合約規定的責任。二零零七年七月二十三日(即進行審計期間)，房署發信警告承辦商，表示若承辦商日後再犯同一違規事項，房署會施加規管處分。

審計署的意見

3. 審計署留意到屋邨職員的跟進行動有不足之處，例如：

- (a) 雖然在上文第 1(a) 段所述的 27 名工人當中，有多人已簽署一份記錄，確認承辦商短付工資，但承辦商未有提交其後清償欠薪的證明；

附錄 E

(續)

(參閱第 2.14、
2.16、及 2.25 段)

(b) 在已繳付上文第 1(c) 段所述制服費／按金的 24 名工人當中，只有 6 人已簽署認收退款；及

(c) 承辦商未有提交證據以證明上文第 1(d) 段所述的培訓費用已經退還。

4. 雖然房署已向承辦商發出口頭和書面警告(見上文第2段)，但截至二零零七年八月底，房署未有對承辦商採取其他規管處分，例如根據扣分制度發出失責通知書；或發出不用扣分的失責通知書；又或實施“整筆付款調整”安排。

最新發展

5. 經審計署向房署提及本個案後，房署在二零零七年九月再次探討有關個案，並向承辦商發出一份不用扣分的失責通知書。

資料來源：房署記錄

個案四

背景

1. 這是一份扣分制度合約，涉及一個由房署直接管理的屋邨的潔淨服務。該合約把有關服務外判給承辦商辦理。二零零六年七月二十一日，中央巡查隊就這份合約自發進行突擊查核，結果發現一些問題，包括下列數項：

- (a) 有 16 名工人被短付二零零六年四月及五月超時工作的工資；
- (b) 有某些工人在二零零六年四月及五月不獲給予足夠的休息日，但又不獲安排在其他期間補假；
- (c) 沒有為 2 名工作超過 60 天的工人支付強積金供款；及
- (d) 在二零零六年四月一日至七月二十日期間，有 5 名工人分別兼任數個職位的替工，而這些職位的工作時間重疊。中央巡查隊關注到承辦商可能沒有提供承諾的資源。

2. 二零零六年八月十五日，中央巡查隊把查核結果送交屋邨職員跟進。根據中央巡查隊的檔案顯示，這宗個案並無進展，而有關合約在二零零六年十月底期滿告終。經審計署向中央巡查隊查詢下，屋邨職員在二零零七年七月通知中央巡查隊，表示：

- (a) 有關上文第 1(a) 及 (b) 段的問題，承辦商曾與工人協定，工人每月須工作 26 個工作天，而承辦商所支付的工資和所提供的休假與協定條款一致。其後，承辦商已與工人進一步協議修訂休假安排；
- (b) 有關上文第 1(c) 段的問題，該 2 名工人並無工作超過 60 天，因此無須為他們支付強積金供款；及
- (c) 出現上文第 1(d) 段的情況，是因為數名工人不當地代其他工人簽到。

附錄 F
(續)

(參閱第 2.14、
2.16、及 2.25 段)

3. 二零零七年八月下旬(經審計署查詢後)，屋邨職員進一步跟進個案，發現承辦商沒有與上文第 2(b) 段所述的其中一名工人簽訂任何僱傭合約。屋邨職員並向審計署表示，他們已在二零零六年九月十六日與承辦商和工人面談，而且在每月的隨機抽查中(見報告書第 2.6 段註 5)，已就這份合約進行抽查，但沒有再發現不當的事項。房署仍在調查上文第 1(a) 段所述的短付工資事件。

審計署的意見

4. 審計署認為，屋邨職員的跟進工作不足夠。舉例來說，中央巡查隊所報告的短付超時工作工資一事(見上文第 1(a)段)，原可視作違反合約論，但屋邨職員看來沒有對此事予以充分的跟進。審計署並關注到，截至二零零七年八月底，房署並無對有關承辦商採取任何規管處分。

最新發展

5. 經審計署向房署提及本個案後，房署在二零零七年九月再次探討有關個案，並向承辦商發出一份不用扣分的失責通知書。

資料來源：房署記錄

附錄 G
(參閱第 4.10 段及附錄 H)

評核物業管理公司表現的評分表

採用房署所訂服務水平的評分	物業管理公司的表現	採用物業管理公司承諾的較高服務水平的評分
6	“表現卓越”	8
5	“表現優良”	7
4	“表現略高於所訂服務水平”	6
3	及格 (可接受服務水平)	4
2	“表現略遜於所訂服務水平”	2
1	“表現欠佳”	1
0	“表現差劣”	0
-1	在上一次視察中取得“0”評分後仍沒有改善	-1
-2	在上一次視察中取得“-1”評分後仍沒有改善	-2
-3	在上一次視察中取得“-2”或“-3”評分後仍沒有改善	-3
-4	在上一次視察中取得“-3”或“-4”評分後仍沒有改善	-4
-5	在上一次視察中取得“-4”或“-5”評分後仍沒有改善	-5

資料來源：房署記錄

不遵從房署《管理指引》的例子

《管理指引》的規定	不遵從指引
<p>(a) 如服務項目的服務承諾高於房署所訂水平，及格評分為4分(註1)。表現略高於所訂服務水平的服務項目，評分應為6分。表現略遜於所訂服務水平的服務項目，評分應為2分。(與附錄 G 的評分表相應。)</p>	<p>在部分屋邨，監察組就表現略高於所訂服務水平的服務項目給予物業管理公司的評分為5分(而不是6分)；就表現略遜於所訂服務水平的服務項目，給予物業管理公司的評分為3分(而不是2分)。</p>
<p>(b) 未達服務水平的服務項目，最低評分為零分。假如在下一次視察時，有關服務項目的表現仍無改善，便應進一步扣分。每個項目的最低評分為-5分。(與附錄 G 的評分表相應。)</p>	<p>在一個屋邨，監察組於二零零六年十一月就一個表現差劣的服務項目給予物業管理公司零分的評分。二零零六年十二月，物業管理公司在有關服務項目的表現並沒有改進。儘管如此，監察組給予物業管理服務公司的評分仍為零分，並沒有給予負分。</p>
<p>(c) 由物業服務經理帶領的監察組負責三個範疇(即屋邨管理、建築工程和屋宇裝備)的人員，應在指定日期一同進行每月視察。</p>	<p>在部分屋邨，監察組負責三個範疇的人員不是在同一日進行每月視察。</p>
<p>(d) 監察組應向連續兩個月內表現都不能達到可接受水平的物業管理公司發出催辦信。</p>	<p>部分屋邨在五個月或更長的時間內，有些服務項目(例如“屋宇裝備裝置/設備的維修保養/性能”)都只是取得1或2分的評分，但卻沒有文件證據顯示監察組曾向有關的物業管理公司發出催辦信。</p>

附錄 H

(續)

(參閱第 4.12 段)

<p>(e) 監察組在每月視察或突擊檢查時，應至少揀選一項室內維修保養工作進行檢查，以查核物業管理公司維修保養服務的質素。</p>	<p>在一個屋邨，監察組進行每月視察及突擊檢查時並沒有抽查任何室內維修保養工作 (註 2)。</p>
---	--

資料來源：房署記錄

註 1：如服務項目以房署所訂水平為服務承諾，及格評分為 3 分。

註 2：審計署審查該監察組在二零零七年六月進行的突擊檢查記錄，並以觀察員身分參加該監察組在同一月份進行的每月視察。