

《審計署署長第五十八號報告書》 — 第 4 章

為懲教院所採購貨品及服務

撮要

1. 懲教署負責羈押由法庭交付懲教署監管或被法庭判刑的人士，以及根據《入境條例》（第 115 章）被羈押的人士。截至二零一一年九月三十日，懲教署轄下有 27 間懲教院所，共羈押 9 498 名在囚人士。懲教署根據《監獄條例》（第 234 章）管理在囚人士，為他們提供食物、生活必需品及合理的居住環境。審計署最近就懲教署為懲教院所採購貨品及服務的工作進行審查。

採購膳食

2. 懲教署通過公開招標為各懲教院所採購膳食，批出三份分別供應食米、食材及小賣物品（例如小食）為期三年的獨立合約。承包商提供食米及食材予各院所，供指定的在囚人士烹調，小賣物品則供在囚人士以自己賺取的工資購買。

3. **策劃和監察招標工序** 在二零零四年、二零零八年及二零一一年招標時，懲教署未能及時完成大部分的招標。審計署的分析發現，懲教署為招標規格定案的過程中有所延誤。為了維持懲教院所的膳食供應，懲教署將舊合約延長 3 至 15 個月不等。由於延長合約期無須經過公開公平的競爭，不能保證達致最大的經濟效益。審計署建議懲教署署長日後進行招標時，應改善懲教署招標工序的策劃和監察工作。

4. **有關送貨地點的必要規定** 懲教署在二零零四年、二零零八年及二零一一年的招標，均訂明有關送貨地點的必要規定。審計署審查了二零一一年的招標文件，發現懲教署指定為

必要的送貨地點比實際需要的多。訂明這多於實際需要的規定會令投標者在報價時計入較高的送貨成本，可能不必要地推高合約價格。審計署建議懲教署署長應：*(a)* 審慎檢討招標文件中的必要服務規定，確保切合實際的服務需要；及 *(b)* 在日後進行招標時，先確定實際所需的送貨地點，然後才列入招標文件作為必要規定。

5. **有關車輛、船隻及貨倉的必要規定** 由二零零八年的招標開始，懲教署就車輛、船隻及貨倉訂立必要規定。審計署關注到懲教署只收到為數有限的投標書，特別是二零零八年及二零一一年食材及小賣物品的招標，都只收到一份符合要求的投標書（來自當時的承包商）。審查結果（包括規定的車輛數目比實際需要多）顯示，有關的必要規定可能要求過高。此外，社會福利署及醫院管理局進行同類招標時沒有訂立類似規定。審計署建議懲教署署長應：*(a)* 審慎檢討有關車輛、船隻及貨倉的必要規定；及 *(b)* 在日後進行招標時，刪除或修訂有關規定，以促進競爭和達致最大的經濟效益。

6. **有關經驗的必要規定** 二零零八年的各項招標均加入一項新的必要規定，要求投標者必須具備最少三年相關的經驗。二零零八年二月，中央投標委員會建議懲教署檢討可否放寬規定，以促進競爭。在二零一一年的招標，懲教署加入同一項規定。二零一一年的食材及小賣物品的招標都只收到一份符合要求的投標書（來自當時的承包商）。至於二零一一年的食米招標，只有一份投標書（來自當時的承包商）符合這項規定，但另一方面卻不符合有關船隻的規定。在為食米重新招標時，懲教署將有關規定減至兩年，並收到兩份符合要求的投標書。審計署建議懲教署署長應：*(a)* 審慎檢討有關經驗的必要規定；及 *(b)* 在日後進行招標時，刪除或修訂有關規定，以促進競爭和達致最大的經濟效益。

7. **招標策略** 自二零零四年的招標開始，懲教署採購食米、食材及小賣物品時，採用分三份合約招標的做法。中央投標委員會考慮有關投標書時，對只收到為數有限的投標書一事表示關注，並建議懲教署應嘗試開拓更多貨源和促進競爭。審計署贊同委員會的建議。鑑於在現時分三份合約招標的做法

下，食材的合約價格一直遠高於招標前估計的價格，而且增幅甚大，懲教署尤其需要檢討其招標策略。審計署建議懲教署署長應檢討並視乎情況修訂招標策略，以維持公開公平的競爭和達致最大的經濟效益。

直接採購貨品

8. 根據《物料供應及採購規例》，懲教署可邀請指定數目的供應商報價，然後直接採購價值不超過 100 萬元的貨品。如要採購逾 100 萬元但不超過 143 萬元的貨品，則須經由政府物流服務署採購。至於超過 143 萬元的貨品，則須通過招標採購。

9. **同日向同一名供應商重複直接採購** 審計署抽查懲教署在二零零九年至二零一一年間直接採購貨品的工作，發現在九宗個案中，懲教署於同日向同一名供應商重複直接採購性質相似的物品。根據《物料供應及採購規例》，在六宗個案中，懲教署在每宗個案均應邀請最少五名供應商報價，然後一次過直接採購所需貨品。至於其餘三宗個案，懲教署應按招標程序為每宗個案採購所需貨品。審計署建議懲教署署長應：(a) 調查有關個案，以查明為何有關的懲教署人員沒有遵守《物料供應及採購規例》，並採取適當的跟進行動；(b) 改善直接採購貨品的程序和監控工作；及 (c) 定期提醒懲教署所有有關人員，部門須致力嚴格遵守《物料供應及採購規例》。

10. **重複直接採購經常使用的貨品** 審計署的抽查發現，懲教署多次重複直接採購金額少於 5 萬元的貨品，而有關貨品為懲教院所的常用物品（例如在囚人士穿著的膠拖鞋）。《物料供應及採購規例》訂明，直接採購價值不超過 5 萬元的貨品，只須邀請超過一名供應商報價。重複按此程序採購經常使用的貨品，做法並不恰當，因為競爭不足，無法確保能達致最大的經濟效益。此外，懲教署重複直接採購膠拖鞋的累計總值，連續兩年都超過其直接採購權限額 100 萬元，違反《物料供應及採購規則》。審計署建議懲教署署長應：(a) 採用招標或其他更具競爭力的程序，為懲教院所所需的常用貨品進行大量採購；(b) 制訂有效的監控措施，確保該署人員遵守《物料供應及採購

規例》所訂有關重複直接採購的財政限額；及 (c) 經由政府物流服務署採購超出懲教署直接採購權限額的常用貨品。

採購服務

11. **維修服務** 懲教署與機電工程營運基金簽訂了一份為期十年的服務水平協議（2008-09 至 2017-18 年度），為該署的系統、設備及車隊提供維修服務。根據協議，機電工程營運基金會為懲教署的重要場地提供某些服務（如制訂應變計劃）。但審計署發現協議並沒有界定何謂“重要場地”，而懲教署亦沒有與機電工程營運基金議定哪些場地應劃為重要場地。因此，機電工程營運基金從未提供上述服務。此外，根據協議，當懲教署提出要求，機電工程營運基金須提交周年報告，因應指定的表現指標匯報其實際表現。然而，審計署發現懲教署從沒有要求機電工程營運基金提交這類報告，以監察其表現。審計署建議懲教署署長應：(a) 立即與機電工程營運基金議定哪些場地應劃為重要場地，並確保機電工程營運基金盡快為重要場地提供所訂明的服務；(b) 確保日後的服務水平協議清楚界定類似“重要場地”等重要的詞語；及 (c) 監察機電工程營運基金維修服務的表現，一旦發現表現未如理想，便應採取適當的跟進行動。

12. **清潔服務** 根據《物料供應及採購規例》，懲教署可直接採購價值不超逾 143 萬元的服務。至於超逾 143 萬元的服務，則須通過招標採購。負責採購事宜的人員不應藉着分期採購所需服務，或縮短一般合約期，來規避招標財政限額。就懲教院所的清潔服務，懲教署通過直接採購程序，批出現行 13 份合約，每份涵蓋一至六間懲教院所，為期 12 至 24 個月不等。審計署比較了現行合約和舊合約，發現：(a) 懲教署批出了的四份現行合約，範圍比舊合約較小或期限較短，而該署並沒有文件載述理由；及 (b) 假如範圍或期限維持不變，現行合約就有需要按招標程序批出。整體來說，懲教署並無文件解釋為何批出不同期限的合約（八份為期 12 或 18 個月，以及五份為期 24 個月）。假如八份為期 12 或 18 個月的合約全部改為 24 個月，其中六份的價值會超逾 143 萬元，須按招標程序批出。審計署建議懲教署署長應：(a) 全面檢討清潔服務的要求和採用適當策略採購有關服務，包括決定最佳的合約範圍和期限；(b) 定期提

醒負責採購清潔服務的懲教署人員必須嚴格遵守財政限額；
及 (c) 加強監管，防止出現不遵守既定財政限額的情況。

當局的回應

13. 當局同意審計署的建議。

二零一二年四月