

第 8 章

衛生署
教育局
食物環境衛生署
康樂及文化事務署

僱用服務承辦商及專業人士

這項審查工作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。

《審計署署長第六十三號報告書》共有十章，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

僱用服務承辦商及專業人士

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.6
近期審計研究發現的管理及合規風險	1.7 – 1.8
審查工作	1.9
鳴謝	1.10
第 2 部分：物色服務供應商	2.1
宜以公開招標方式僱用服務	2.2 – 2.3
可採用有限度招標的情況	2.4 – 2.6
香港國際機場的健康篩檢服務	2.7 – 2.24
語文及數學“基本能力評估”	2.25 – 2.39
主要合約的有限服務供應商數目	2.40 – 2.48
並非經常採用採購程序以增加競爭	2.49 – 2.50
第 3 部分：服務要求的規格	3.1
招標規格需清楚列明服務要求	3.2 – 3.3
招標規格需準確地反映食環署清洗街道的服務要求	3.4 – 3.9
康文署場地管理合約所訂明的必要規定	3.10 – 3.19
第 4 部分：監察所提供的服務	4.1
監察承辦商表現的規定	4.2 – 4.3
教育局對“基本能力評估”合約的監察	4.4 – 4.15
食環署可循環再造物料收集服務合約所訂明的要求並沒有有效執行	4.16 – 4.21
食環署對清洗街道服務的監察	4.22 – 4.35

	段數
第 5 部分：未來路向	5.1
其他國家日趨重視如何取得更具成本效益的服務	5.2 – 5.4
財經事務及庫務局和物流署需提醒各局／部門	5.5 – 5.6
遵守相關的政府規例和指引	
審計署的建議和當局的回應	5.7 – 5.30
附錄	頁數
A：重複以單一招標方式把合約批予承辦商 A 的大事年表 (二零零三年七月至二零一四年三月)	61 – 62

僱用服務承辦商及專業人士

摘要

1. 政府決策局及部門(局／部門)經常僱用服務承辦商及專業人士提供服務，包括潔淨、設施管理、保安及診斷服務。政府的採購政策是要取得最合乎經濟效益的貨品和服務，並通過公開、公平、具競爭性及清楚明確的程序，批出貨品和服務供應合約。管制人員須遵守由財政司司長／財經事務及庫務局局長根據《公共財政條例》(第2章)第11(1)條發布的《物料供應及採購規例》(《採購規例》)、奉行恪守《採購規例》的文化，以及負責管理所採購的服務。

2. 政府僱用服務承辦商及專業人士的開支，由政府一般收入帳目項下的分目111支付。過去十年，政府在這方面的開支由2004-05年度的26.2億元增至2013-14年度的71.8億元。鑑於僱用服務承辦商及專業人士的開支龐大和持續上升，審計署最近就四個局／部門在取得這些服務時所採用的採購程序和做法進行審查工作，並從這四個局／部門(即衛生署、教育局、食物環境衛生署(食環署)及康樂及文化事務署(康文署))中選取若干合約以作審查。

物色服務供應商

3. **衛生署：需要審慎評估以單一招標方式採購健康篩檢服務的招標價格**根據《採購規例》第325條，只有在公開競投的招標並不能有效獲取所需物料或服務時，方可採用有限度(單一或局限性)招標程序。自二零零三年起，衛生署採用單一招標方式僱用承辦商A在香港國際機場為訪港旅客提供健康篩檢服務。在二零一二年四月至二零一六年三月的合約期間，合約價值大幅增加(由3,060萬元增至8,290萬元)，增幅達171%。而就合約每工時收費計算，機場的篩檢服務是邊境和郵輪碼頭透過公開招標所獲得類似服務的兩倍。審計署認為，在進行投標／合約協商時，衛生署需要審慎評估所有相關因素，以期取得最合乎經濟效益的所需服務(第2.4、2.7、2.9、2.14及2.24段)。

4. **教育局：需要就“學生評估”計劃檢討採用單一招標的做法及探索服務供應商的市場** 在二零零零年十二月至二零一一年一月期間，教育局曾連續向承辦商 B 批出三份單一招標合約，就中文、英文及數學三科發展“基本能力評估”。現時的合約為期四年，價值為 3.19 億元。“基本能力評估”包括兩項計劃，即“學生評估”及“全港性系統評估”。據教育局表示，“學生評估”及“全港性系統評估”是“基本能力評估”的構成部分；而尤其在“基本能力評估”還在早期發展階段之時，委託單一機構施行這兩項計劃較為適當和有效，以確保尺度一致。此外，考慮到承辦商 B 對本地學校課程的認識及在學校試場舉辦公開考試的能力，教育局認為承辦商 B 是唯一能提供“基本能力評估”服務的服務供應商(第 2.25、2.27、2.28 及 2.38 段)。

5. 最近，教育局告知審計署，該局於二零一二年曾試行把“學生評估”計劃的某些工作外判給另一間服務供應商承辦，以評估委託由其他服務供應商擬訂“學生評估”試題是否可行。審計署歡迎教育局的措施。鑑於“學生評估”計劃主要涉及擬訂能力評估試題及管理“學生評估”系統和數據庫，審計署認為，繼續以單一招標方式為“學生評估”計劃(連同“全港性系統評估”計劃)進行採購的理據會隨時間遞減，而這正是時候考慮將“學生評估”計劃分開，以公開並具競爭性的招標方式進行採購(第 2.38 及 2.39 段)。

6. **食環署：食環署潔淨合約的有限服務供應商數目可能增加合約過度集中的風險** 截至二零一四年六月，食環署把 19 個地區的街道潔淨服務，按 25 份兩年期合約外判，合約總值為 17.4 億元。這些合約以公開招標方式批予五個承辦商，其中一個承辦商獲批十份合約，合約總值為 6.53 億元(佔 17.4 億元的 38%)。審計署留意到，截至二零一四年九月，情況已有改善，而審計署認為在日後進行招標時，食環署需繼續監察情況，並在適當時候採取所需措施，增加競爭及減低合約過度集中的風險(第 2.41、2.42 及 2.44 段)。

7. **康文署：場地潔淨及支援服務合約的有限服務供應商數目** 截至二零一四年三月，康文署透過公開招標共批出 41 份場地潔淨及支援服務合約予八個承辦商，合約總值為 19.13 億元。在這些合約中，32 份合約是批予兩個承辦商，合約總值 17.8 億元(佔 19.13 億元的 93%)，而其中一個承辦商獲批 20 份合約，總值達 12.36 億元。鑑於康文署場地的潔淨及支援服務合約，極大部分都是外判給兩個承辦商，審計署認為康文署有需要審慎檢討其招標策略，並考慮聘用更多承辦商，以減低合約過度集中的風險(第 2.45、2.46 及 2.48 段)。

8. **各局／部門：並非經常採用採購程序以增加競爭** 根據《採購規例》，各局／部門在採購價值超逾 143 萬元的服務時，須遵循招標程序進行採購。審計署在四個局／部門中選取了一些合約作審查，並發現在該年度內由一些承辦商提供的相同／同類服務的總價值已超逾 143 萬元，但該等服務並沒有或未能集合在單一採購合約內，以取得更佳的規模經濟效益，亦沒有根據《採購規例》遵循招標程序進行採購(第 2.49 及 2.50 段)。

服務要求的規格

9. 招標規格列明採購部門的要求，以及投標者將要提供的貨品及服務。根據《採購規例》，招標規格應符合明確、公開及公平的政府基本採購原則。各局／部門在擬定招標規格時，應避免加入過份嚴格的規定，以免變相保護現任服務供應商，使其免於市場上潛在的競爭，從而減少或限制了招標者的選擇，也可能影響價格(第 3.2、3.10 及 3.11 段)。

10. **食環署：招標規格需準確地反映食環署清洗街道的服務要求** 審計署留意到，食環署招標文件所列明的服務地點與中標者建議及列明在合約內的工作計劃有很大差異。審計署認為，為公平競爭起見，食環署需審慎檢討招標文件所列明須進行街道清洗的地點，以確保沒有遺漏，而清洗這些地點是有充份理由及符合實際需要的，也必須確保清洗街道的標書符合招標文件所列明的服務要求，以及採取措施確保所有需要清洗的地點全部納入批給中標者的合約內(第 3.6 及 3.8 段)。

11. **康文署：場地管理合約所訂明的必要規定** 截至二零一四年三月三十一日，康文署把 14 間體育館的管理支援服務以公開招標方式外判，有關合約全部批予一名承辦商。審計署發現，根據招標文件，投標者需符合若干必要規定，包括就提供康樂或體育設施的管理支援服務方面須具備多年經驗。審計署認為康文署需審慎檢討能否修訂有關的必要規定，以期鼓勵競爭、增加選擇及避免過於倚賴單一承辦商(第 3.12、3.14 及 3.19 段)。

監察所提供的服務

12. **教育局：對“基本能力評估”合約的監察** 根據“基本能力評估”合約的條款，除事先獲得教育局書面批准外，承辦商 B 不得把合約分判。審計署留意到，承辦商 B 在沒有獲得教育局的書面批准下，把合約的部分工作分判。此外，“學生評估”系統的使用率偏低。就第三份“基本能力評估”合約，由二零一一至二零一三年這三年間，約 60% 小學和 80% 中學從沒有登入該系統為學生製作評估。教育局需找出“學生評估”計劃使用率偏低的原因，並密切監察日後的使用情況(第 4.5、4.6、4.11 及 4.15 段)。

13. **食環署：可循環再造物料收集服務合約所訂明的要求並沒有有效執行** 自二零零零年起，食環署一直透過外判方式提供可循環再造物料收集服務。服務合約規定承辦商未經食環署事先批准，不得把任何可循環再造物料棄置在任何堆填區、廢物轉運站或任何其他廢物處理設施。二零一三年五月，媒體報道了多宗關於承辦商把收集到的可循環再造物料不適當地棄置的個案，而食環署在同月進行的突擊檢查中，亦發現同類個案。根據可循環再造物料收集合約內的新訂條款(合約期由二零一四年八月至二零一六年七月)，承辦商必須把收集到的可循環再造塑膠物料運送到由承辦商提名並經食環署認可的“可循環再造物料再造商”(而非“可循環再造物料回收商”)。然而，把可循環再造的非塑膠物料運送到“可循環再造物料回收商”的要求則維持不變(第 4.16、4.18 至 4.20 段)。

14. **食環署：清洗街道服務的監察** 審計署分析在五個地區經食環署核准的每日工作計劃所訂明的服務地點，發現與合約內工作計劃所訂明的地點有明顯變更。審計署卻找不到任何文件，證明相關的衛生督察已就這些與合約有關的變更知會其高級衛生督察(第 4.26 及 4.27 段)。

15. 審計署審查食環署的視察結果，發現在監察承辦商服務方面有不足之處，例如視察以頗為規律的方式進行，洗街隊或可預計到其視察的時間。二零一四年七月及八月，審計署在該五區進行實地視察，以觀察食環署承辦商清洗街道的實際運作情況時，亦發現違規情況。以其中一區為例，審計署發現：

- (a) 洗街隊沒有在每日工作計劃所訂的一些編定服務地點進行街道清洗；
- (b) 該隊用於清洗服務地點的時間遠較編定的時間為短；及

摘要

- (c) 該隊返回注水站簽走的時間遠較編定時間為早。

食環署需考慮實施更有效的機制，以監察承辦商所提供的服務 (第 4.31、4.33 及 4.34 段)。

未來路向

16. 審計署就四個局／部門僱用服務承辦商及專業人士方面找到多項可予改善之處。尤其是就本報告所載的某些採購事宜而言，如能貫徹始終，着意為合資格投標者引入競爭及密切監察承辦商的表現，應能更合乎經濟效益。審計署認為，當局應提醒各局／部門在僱用服務承辦商及專業人士方面，時刻遵守相關的政府規例及指引 (第 5.5 及 5.6 段)。

審計署的建議

17. 審計署的建議載於本審計報告第 5 部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議：

物色服務供應商

- (a) 衛生署署長應在進行投標／合約協商時，審慎評估所有相關因素，以期取得最合乎經濟效益的服務；
- (b) 教育局局長應考慮可否在有機會時，另行把其他招標方法引入“學生評估”計劃，以取得競爭投標的好處；
- (c) 康樂及文化事務署署長應審慎檢討其招標策略，並考慮聘用更多承辦商，以減低合約過度集中的風險；

服務要求的規格

- (d) 食物環境衛生署署長應審慎檢討招標文件內訂明須進行街道清洗的服務地點，以確保選定這些地點進行清洗具有充份理由和符合實際需要；

摘要

- (e) 康樂及文化事務署署長應審慎檢討能否修訂為體育館提供管理支援服務的必要規定，以期鼓勵競爭；

監察所提供的服務

- (f) 教育局局長應找出“學生評估”計劃使用率偏低的原因，並密切監察其使用情況；
- (g) 食物環境衛生署署長應考慮實施更有效的機制，以監察承辦商所提供的清洗街道服務；

未來路向

- (h) 財經事務及庫務局局長應聯同政府物流服務署署長，就僱用服務承辦商及專業人士事宜，提醒各局／部門遵守相關的政府規例及指引；及
- (i) 政府物流服務署署長應在該署檢討各局／部門是否遵從《採購規例》時，採納本報告所載的審計署意見。

當局的回應

- 18. 當局整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

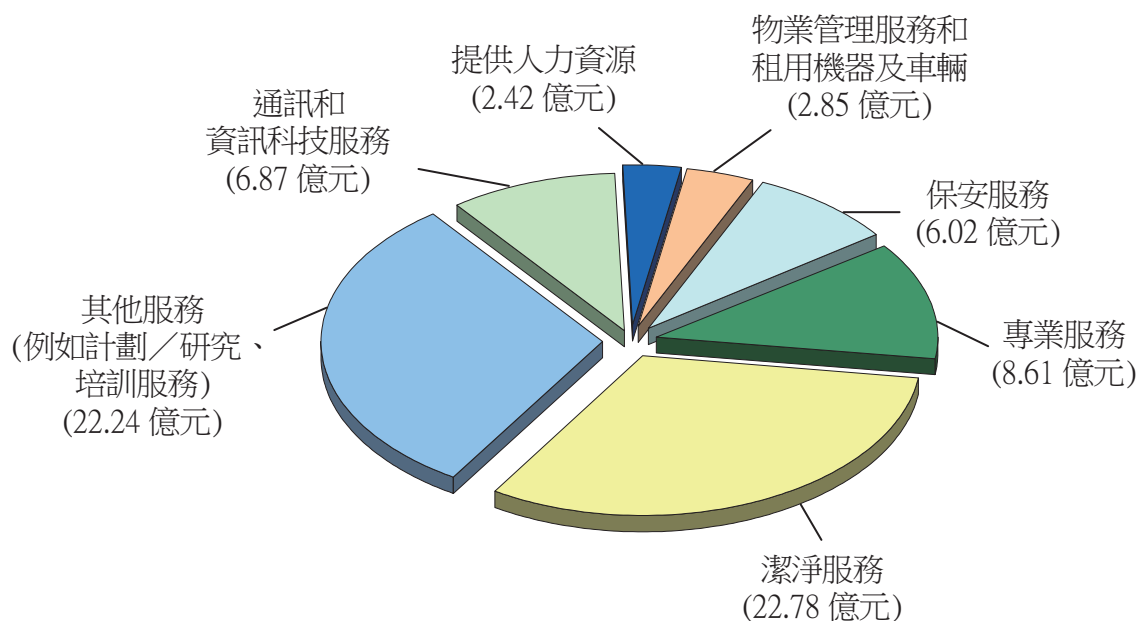
1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 政府決策局及部門(局／部門)經常僱用服務承辦商及專業人士提供服務，包括潔淨、設施管理、保安及診斷服務。2013–14 年度，各局／部門因僱用服務及專業人士所致的政府開支(註 1) 為 71.8 億元，當中包括圖一所示的開支項目。

圖一

僱用服務承辦商及專業人士的開支項目
(2013–14 年度)

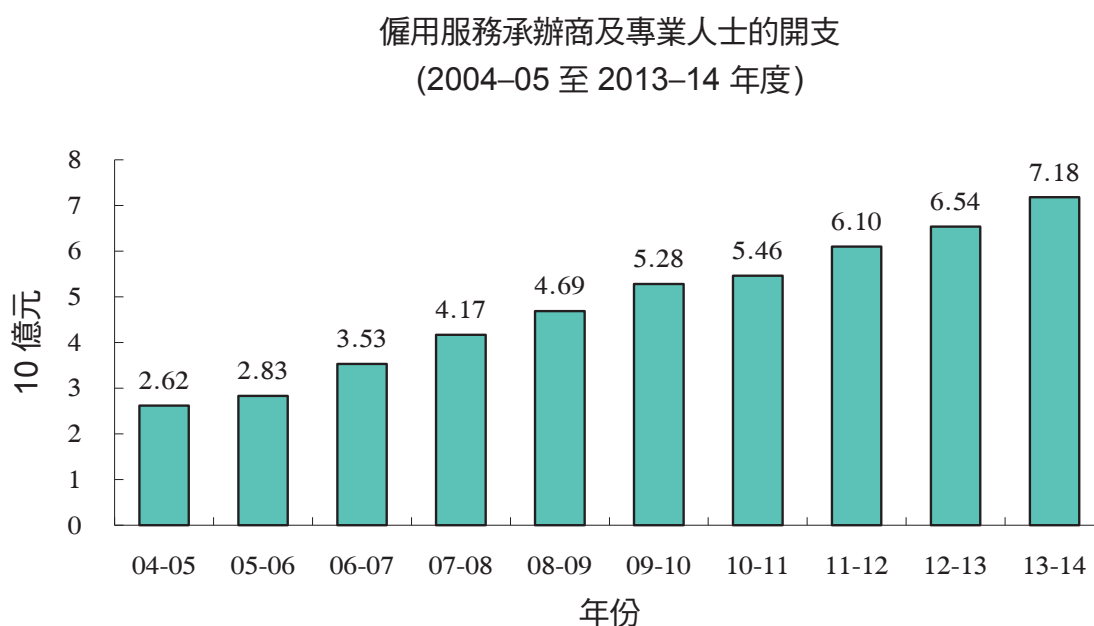


資料來源：審計署對庫務署記錄的分析

1.3 過去十年，政府在僱用服務承辦商及專業人士方面的開支，由 2004–05 年度的 26.2 億元增至 2013–14 年度的 71.8 億元(見圖二)。

註 1：有關開支由政府一般收入帳目的一般部門開支項下的分目 111 “僱用服務及專業費用”支付。

圖二



資料來源：審計署對庫務署記錄的分析

1.4 各局／部門必須遵從關於僱用服務承辦商及專業人士的既定政策和規例。根據財經事務及庫務局發布的《政府採購簡介》：

- (a) 政府的採購政策是要取得最合乎經濟效益的貨品和服務，以便推行政府的計劃和工作；
- (b) 政府致力為所有參與競投政府採購合約的本地及海外供應商和服務承辦商提供平等的機會；
- (c) 政府通過公開、公平、具競爭性及清楚明確的程序，批出貨品和服務供應合約；及
- (d) 在採購《世界貿易組織政府採購協定》(《世貿採購協定》) 所涵蓋的貨品及特定服務時，政府須遵從該協定的條文 (註 2)。

註 2：《世貿採購協定》適用於採購特定服務，其合約價值不低於 130,000 特別提款權 (按二零一四及二零一五曆年的價格，相等於港幣 1,541,000 元)。特別提款權是國際貨幣基金組織所制定的國際貨幣單位。根據 2012 年《世貿採購協定》，特定服務包括八類服務，分別為電腦及相關服務、設備出租／租賃服務 (不包括操作員)、速遞、電訊及相關服務、環境 (如排污、廢物處理、衛生及相若服務)、金融、運輸及其他商業服務 (如大廈潔淨及廣告服務)。

1.5 財政司司長／財經事務及庫務局局長根據《公共財政條例》(第 2 章)第 11(1) 條發布的《物料供應及採購規例》(《採購規例》) 表明，管制人員負責採購在《採購規例》訂明的開支限額內的服務，並管理所採購的服務。他們須遵守《採購規例》、奉行恪守《採購規例》的文化、定期提醒各有關人員時刻務必遵守《採購規例》並密切監察他們遵行的情況。政府物流服務署(物流署)就不超過各局／部門的部門限額採購物料、服務及收入合同(超過部門限額的招標個案並不包括在內，因已由相關投標委員會審批——見第 2.3 段)，以及物料管理，定期查核各局／部門有否遵行《採購規例》，並提出改善措施建議。

1.6 為協助各局／部門採購服務，政務司司長辦公室的效率促進組已發出最佳做法指引，積極協助各局／部門提升其專業知識，以及發布國際最新有關外判和合約管理的最佳做法(註 3)。

近期審計研究發現的管理及合規風險

1.7 各局／部門僱用服務承辦商及專業人士的事宜曾引起市民關注。關於僱用服務承辦商及專業人士的媒體報道及投訴不時出現，指出的情況包括批出大量合約予一個或數個承辦商、服務提供者失責、承辦商僱員服務差劣等。

1.8 過往審計署曾就多個局／部門聘用服務承辦商的事宜進行多次審查工作，並發現違規個案和可予改善之處。部分較近期的例子載述如下：

- (a) 有五個局／部門在取得機電工程營運基金服務前未有進行競爭性招標(載於二零一四年四月《審計署署長第六十二號報告書》第 5 章“機電工程營運基金”)；
- (b) 部分局／部門以報價方式進行每次總值不超過 143 萬元的重複採購，或以採購卡進行每次價值不超過 5 萬元的重複低價採購，而非整合需求作大批購入，以取得更具競爭性的價格(載於二零一二年十月《審計署署長第五十九號報告書》第 8 章“政府物流服務署提供的採購及物料供應服務”)；及

註 3： 在二零零七及二零零八年，效率促進組出版《有關外判工作的實務指引(第三版)》、《有效競爭與公營合約：從經驗中學習》及《合約管理用者指引》。

- (c) 有一個部門以報價方式批出了四份現行潔淨服務合約，比舊合約的範圍較小或限期較短。如不作出這些改動，採購便須按招標程序進行（載於二零一二年三月《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”）。

審查工作

1.9 鑑於僱用服務承辦商及專業人士的開支龐大和持續上升，是次審計調查旨在檢討各局／部門在取得這些服務時所採用的程序和做法，並找出可予改善和值得關注之處。為此，審計署從四個局／部門（即衛生署、教育局、食物環境衛生署（食環署）及康樂及文化事務署（康文署））中選取若干合約以作審查（註 4）。主要的審查範疇如下：

- (a) 物色服務供應商（第 2 部分）；
- (b) 服務要求的規格（第 3 部分）；
- (c) 監察所提供的服務（第 4 部分）；及
- (d) 未來路向（第 5 部分）。

審計署發現有可予改善和值得關注之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.10 在審查工作期間，衛生署、教育局、食環署及康文署人員充分合作，審計署謹此致謝。

註 4：2013-14 年度，相關四個局／部門在這方面共支出 34.6 億元（食環署 16.3 億元、康文署 11.5 億元、衛生署 3.6 億元及教育局 3.2 億元），即佔開支分目 111 項下總開支 71.8 億元的 48%。這四個局／部門亦列於這方面開支最高的首五個局／部門之中。

第 2 部分：物色服務供應商

2.1 本部分探討所選定的局／部門以不同採購程序物色服務供應商，並就下列事宜作出討論：

- (a) 以有限度招標方式僱用服務承辦商 (第 2.2 至 2.39 段)；
- (b) 服務合約集中批予有限數目的承辦商 (第 2.40 至 2.48 段)；及
- (c) 需按《採購規例》的規定以合適的採購程序進行採購 (第 2.49 至 2.50 段)。

宜以公開招標方式僱用服務

2.2 根據《採購規例》，採取競爭方法是防止競投者濫收費用和脅迫政府的可靠措施。為了得到最合乎經濟效益並維持公開和公平競爭，《採購規例》訂明，政府如進行價值超逾 143 萬元的採購 (貨品或服務——註 5)，一般應以公開招標方式進行，讓所有有意競投的供應商／服務供應商自由投標。只有在特殊情況下，各局／部門才可在政府採購工作採用有限度 (單一或局限性) 招標。

2.3 由二零一三年七月起，各局／部門可運用獲授權力自行成立部門投標委員會 (註 6)，以審批經招標承投價值不超逾 500 萬元的合約，而無需經物流署投標委員會 (註 7) 處理。物流署投標委員會負責審批經招標承投價值 500 萬元以上但不超逾 1,500 萬元的合約。至於價值超逾 1,500 萬元的標書，則由中央投標委員會 (註 8) 負責，該委員會負責檢討各局／部門的標書評審結果，並向財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務) 建議是否接納標書及批出合約，以及在有需要時向各局／部門提出意見以作日後指引。

註 5： 此服務並不包括建築及工程服務。

註 6： 部門投標委員會的成員不得少於三人，主席由首長級人員出任，其職級不低於首長級薪級表第 2 點，並須較該局／部門標書評審小組主席高至少一個職級。

註 7： 物流署投標委員會由財經事務及庫務局局長運用財政司司長授予的權力委任，主席由政府物流服務署署長出任，成員包括政府物流服務署副署長、政府物流服務署總監 (物料供應管理) 及政府物流服務署高級庫務會計師。

註 8： 中央投標委員會由財政司司長委任，主席由財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務) 出任，成員包括政府物流服務署署長、發展局常任秘書長 (工務) 或其代表、職級不低於副首席政府律師的法律顧問及財經事務及庫務局副秘書長 (庫務)。

可採用有限度招標的情況

2.4 在採用有限度招標時，只有一名(即單一招標)或有限數目的承辦商／供應商／服務供應商獲得投標邀請。根據《採購規例》第 325 條，只有在公開競投的招標並不能有效獲取所需物料或服務時，方可採用有限度招標程序，例如：

- (a) 發生採購部門預料不到的事件，導致情況極為緊急；或
- (b) 由於未有其他選擇或合適替代品，有關物料或服務只可由某個承辦商／供應商／服務供應商提供。

2.5 要進行有限度招標程序，須按情況事先獲得財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)、政府物流服務署署長或其員工批准。各局／部門須通知獲邀參與招標的投標者，依循與公開或選擇性招標相同的程序遞交標書。各局／部門不得告知投標者，招標是以有限度招標方式進行。

四個選定的局／部門採用有限度招標的情況

2.6 審計署審查了四個局／部門以招標方式批出的服務合約，詳情見表一。從表一可見，截至二零一四年三月，衛生署曾以單一招標方式批出三份價值合共 1.13 億元的合約，而教育局則以單一招標方式批出一份價值為 3.27 億元的合約。

表一

以招標方式批出的合約
(二零一四年三月三十一日)

局／部門	採用有限度招標		採用公開招標	
	合約數目	合約價值 (百萬元)	合約數目	合約價值 (百萬元)
衛生署	3	113 (單一招標——註)	27	173
教育局	1	327 (單一招標)	18	122
康文署	1	6	136	4,221
食環署	—	—	140	3,884

資料來源：審計署對物流署記錄的分析

註：合約價值包括衛生署在二零一四年三月以單一招標方式批出一份價值為 8,300 萬元的合約，以便於二零一四年四月至二零一六年三月在香港國際機場提供篩檢服務 (即第 2.7 段提及的合約 A3)。餘下 3,000 萬元的合約價值包括兩份以單一招標方式批出的合約 (即第 2.7 段提及的合約 A1 和 A2)，其合約期至二零一四年三月三十一日為止。

備註：截至二零一四年三月的有效合約可包括不同的合約期。

由於涉及有限度招標的合約價值龐大，審計署審查了全部四份單一招標合約，即三份由衛生署批出 (合約 A1 至 A3，價值合共 1.13 億元) 及另一份由教育局批出 (合約 B3，價值 3.27 億元) 的合約。

香港國際機場的健康篩檢服務

背景

2.7 合約價值合共 1.13 億元，包括衛生署在二零一四年三月以單一招標方式批出一份價值 8,300 萬元的合約，於二零一四年四月至二零一六年三月在香港國際機場提供篩檢服務 (即合約 A3)。餘下 3,000 萬元的合約價值包括兩份以

單一招標方式批出的合約(即合約 A1 和 A2)，其合約期至二零一四年三月三十一日為止。自二零零三年起，衛生署重覆以單一招標方式與承辦商 A(註 9)訂立合約，在香港國際機場為旅客(近年只限於抵港旅客)提供體溫篩檢服務(見照片一至三)。最近完成的兩份合約涵蓋二零一二年四月至二零一四年三月(合約 A1)及二零一三年九月至二零一四年三月(合約 A2——註 10)。自二零一四年四月起，體溫及懷孕訪港旅客篩檢服務合併為單一合約(合約 A3)。以單一招標方式把合約批予承辦商 A 的大事年表載於附錄 A。

照片一至三

在香港國際機場的健康篩檢服務

照片一



照片二



照片三



資料來源：衛生署的記錄

註 9：承辦商 A 是一間於一九九七年成立，由政府(佔 49% 股份)及一間由政府全資擁有的法定機構(佔 51% 股份)共同擁有的私營附屬公司。承辦商 A 的成立目的，主要是提供航空保安相關服務，包括航機保安服務、登機閘口保安管制、進出管制及機場各項設施的護衛工作。

註 10：二零一三年九月，由於懷孕訪港旅客數目不斷上升，衛生署與承辦商 A 訂立合約 A2，以提供懷孕訪港旅客篩檢服務。該服務包括篩檢懷孕訪港旅客，指示懷疑懷孕旅客到指定的出入境櫃位進行審查和檢查旅遊證件。

合約價值及每小時收費顯著上升

2.8 審計署留意到，承辦商 A 提供健康監測助理的每小時收費，在二零零三年至二零零九年間大致穩定。不過，近期就提供健康篩檢服務而與承辦商 A 訂立的合約，其合約價值及每小時收費均持續上升。詳情分別載於表二及三。

表二

提供健康篩檢服務的合約價值
(二零零三年七月至二零一六年三月)

年份	服務期	服務期限 (a) (月)	合約價值 (b) (百萬元)	每月費用 (c) = (b) ÷ (a) (百萬元)
2003	2003 年 7 月 3 日至 2003 年 11 月 2 日 (註 1)	4	—	—
	2003 年 11 月 3 日至 2004 年 7 月 2 日	8	10.4	1.3
2004	2004 年 7 月 3 日至 2005 年 3 月 31 日	9	9.6	1.1
2005	2005 年 4 月 1 日至 2005 年 9 月 30 日	6	2.8	0.5
	2005 年 10 月 1 日至 2006 年 3 月 31 日 (註 1)	6	2.8	0.5
2006	2006 年 4 月 1 日至 2007 年 3 月 31 日	12	5.5	0.5
2007	2007 年 4 月 1 日至 2008 年 3 月 31 日	12	6.5	0.5
2008	2008 年 4 月 1 日至 2009 年 3 月 31 日	12	7.6	0.6
2009	2009 年 4 月 1 日至 2010 年 3 月 31 日	12	9.1	0.8
	2009 年 5 月 26 日至 2009 年 11 月 1 日 (註 2)	5.3	8.0	1.5
	2009 年 11 月 2 日至 2010 年 3 月 31 日 (註 2)	5	3.4	0.7
2010	2010 年 4 月 1 日至 2012 年 3 月 31 日	24	22.7	0.9
2012	2012 年 4 月 1 日至 2014 年 3 月 31 日 (合約 A1)	24	28.6	1.2
2013	2013 年 9 月 16 日至 2014 年 3 月 31 日 (合約 A2)	6.5	2.0	0.3
2014	2014 年 4 月 1 日至 2016 年 3 月 31 日 (合約 A3)	24	82.9	3.5

資料來源：衛生署的記錄

註 1：二零零三年爆發嚴重急性呼吸系統綜合症後，衛生署委聘承辦商 A 在香港國際機場提供體溫篩檢、健康申報表 (在二零零九年十二月暫停) 及健康資料單張派發 (在二零一零年六月暫停) 服務。由於無法預計嚴重急性呼吸系統綜合症的發展，衛生署一直安排短期合約至二零零五年為止。

註 2：由於爆發人類豬型流感，衛生署額外批出兩份合約，涵蓋二零零九年五月二十六日至二零一零年三月三十一日，以提供健康申報表收集服務 (服務於二零零九年十二月暫停)。

表三

承辦商 A 在香港國際機場提供健康篩檢服務的單一招標合約
(二零一二年四月至二零一六年三月)

	合約 A1	合約 A2	合約 A3
服務	體溫篩檢	懷孕 訪港旅客篩檢	體溫及懷孕 訪港旅客篩檢
服務期	2012 年 4 月 1 日至 2014 年 3 月 31 日 (24 個月)	2013 年 9 月 16 日至 2014 年 3 月 31 日 (6.5 個月)	2014 年 4 月 1 日至 2016 年 3 月 31 日 (24 個月)
合約價值	2,860 萬元	200 萬元	8,290 萬元
每月合約價值	120 萬元	30 萬元	350 萬元
每日提供的 服務工時：			
(a) 助理	618 小時	68 小時	833 小時 (註 1)
(b) 督導人員	24 小時	17 小時	42.5 小時
每工時合約收費 (註 2)：	61 元	119 元	130 元
助理須具備的學歷， 根據：			
(a) 服務規格	中三	中五 (註 3)	中三 (註 3)
(b) 承辦商的 招聘準則	同上	同上	中五

資料來源：審計署對衛生署記錄的分析

註 1：助理每日提供的服務工時 (833 個工時) 包括用於懷孕訪港旅客篩檢服務的 68 個工時 (8%)。

註 2：每工時合約收費的計算方法是根據每份合約把每運作日的合約價值除以每日提供的服務工時。

註 3：基於與外籍旅客溝通的服務要求，衛生署在合約 A2 對助理的學歷要求定為中五程度。可是，衛生署在合約 A3 的服務規格中，重新將助理的學歷要求定為中三程度。就審計署的查詢，衛生署指在合約 A3 將要求重新定為中三程度，是基於合約 A2 的運作經驗而決定的。

2.9 如表三所示，雖然每日提供的服務工時只增加了 20%，但合約 A3 的體溫及懷孕訪港旅客篩檢的每月費用由 150 萬元 (合約 A1 的 120 萬元和合約 A2 的 30 萬元) 增至合約 A3 的 350 萬元，增幅為 130%。合約 A3 助理的每小時收費為合約 A1 提供體溫篩檢的 2.2 倍。因此，合約價值亦由 3,060 萬元 (合約 A1 的 2,860 萬元和合約 A2 的 200 萬元) 增至合約 A3 的 8,290 萬元。

與承辦商 A 進行投標協商

2.10 **合約 A2** 如附錄 A 所概述，衛生署收到承辦商 A 就合約 A2 的投標書。在評審投標價時，衛生署注意到，聘用助理提供懷孕訪港旅客篩檢服務的收費大幅增加，因此要求承辦商 A 就建議收費依據提供資料，承辦商 A 在二零一三年八月回覆：

- (a) 要求他們提供營運成本的詳細分項數字並不恰當；
- (b) 收費也包含間接員工費用和經營費用。前者涉及保安督察及以上職級的人員，這些人員負責督導和管理保安主任，以及為員工提供支援和訓練，而後者則包括提供制服和器材、辦公地方及交通等費用；
- (c) 合約 A2 所列收費已準確反映他們的成本總額 (包括直接和間接員工費用及經營費用)，以及因應標書中訂明更為嚴格的員工準則和要求所引致的額外行政工作而另加的 5% 金額；及
- (d) 鑑於與衛生署的長期良好夥伴關係，承辦商 A 同意豁免另加的 5% 金額。

在投標協商後，合約 A2 的價值由 210 萬元減至 200 萬元。審計署並未能找到任何記錄，顯示衛生署在收到上述資料後曾再度與承辦商 A 協商。結果，衛生署與承辦商 A 簽訂了價值 200 萬元的合約 A2 (提供懷孕訪港旅客篩檢服務)。合約 A2 內助理的每小時收費為合約 A1 (提供體溫篩檢服務) 的 1.9 倍。

2.11 **合約 A3** 衛生署於二零一四年二月收到承辦商 A 的出價後，要求承辦商 A 就合約 A3 的建議收費提供理據。承辦商 A 於二零一四年二月底及三月初回覆：

- (a) 有關收費是按收回成本原則而訂定；

- (b) 合約 A1 的收費遠低於收回成本，把隨後兩年的建議收費與之比較，是不切實際的；
- (c) 承辦商 A 主要為提供航空保安的相關服務而設立，所有招聘準則和政策均按此基礎而決定。承辦商 A 招聘助理的學歷要求已由中三改為中五程度；
- (d) 承辦商 A 的間接費用出現大幅增加的情況，例如醫療保險、制服及裝備開支均出現雙位數的增幅；及
- (e) 合約 A3 中的新規定，即在用膳時間額外提供替更人手，令員工費用增加 14%。

2.12 根據衛生署在二零一四年三月向中央投標委員會提交的投標評審報告，鑑於承辦商 A 在第 2.11 段的解釋，衛生署認為承辦商 A 就合約 A3 所作的報價公平合理。

薪金遠高於其他管制站

2.13 審計署留意到，在二零一三年，衛生署同樣把其他兩個邊境管制站，即深圳灣口岸和文錦渡（合約 A4——註 11）及啟德郵輪碼頭（合約 A5）的健康篩檢服務外判。雖然，相比下合約 A3、A4 及 A5 所涉的運作環境不同，但三份合約的體溫篩檢服務範圍和性質大致相若（見表四）。衛生署於二零一四年九月回應審計署的查詢時表示，合約 A3、A4 及 A5 的承辦商的每小時收費不同，可能是因為這些合約採用了不同的成本因素，例如辦公空間和工作地點的交通方便程度。審計署留意到，儘管在某程度上各因素會導致差別，但合約 A4 和 A5 是以公開招標方式批出，而合約 A1 至 A3 則以單一招標方式批出。就合約 A3 的 8,290 萬元價值，衛生署並無從承辦商 A 取得有關用作計算每小時收費的成本分項數目。

2.14 合約 A4 和 A5 是透過公開招標而批出，衛生署分別收到五份和九份符合要求的投標書。審計署把合約 A3 下承辦商 A 的每小時收費與合約 A4 和 A5 的其他兩名承辦商作比較，並注意到在合約 A3 的每小時收費，約為在邊境和郵輪碼頭提供類似服務收費的兩倍（見表四）。

註 11：在使用外判服務前，衛生署曾聘請非公務員合約僱員在所有邊境管制站提供健康篩檢服務。考慮到不同邊境管制站的規模和架構，衛生署於二零一三年八月決定在深圳灣口岸和文錦渡邊境管制站實施第一輪外判安排。

表四

在各管制站提供健康篩檢服務合約的比較

	合約 A3	合約 A4	合約 A5
管制站	機場	邊境	郵輪碼頭
服務	體溫及懷孕 訪港旅客篩檢	體溫及懷孕 訪港旅客篩檢	體溫篩檢
招標方式	單一招標	公開招標	公開招標
收到符合要求的 標書數目	一份	五份	九份
服務期	2014 年 4 月 1 日至 2016 年 3 月 31 日 (24 個月)	2013 年 12 月 1 日至 2015 年 11 月 30 日 (24 個月)	2013 年 6 月 1 日至 2015 年 5 月 31 日 (24 個月)
合約價值	8,290 萬元	5,110 萬元	270 萬元
每日提供的 服務工時：			
(i) 助理	833 小時	1 019.5 小時	127.5 小時
(ii) 督導人員	42.5 小時	53 小時	8.5 小時
每工時合約收費：	130 元	65 元	55 元
助理須具備的學歷， 根據：			
(a) 服務規格	中三	中三	中三
(b) 承辦商的 招聘準則	中五	中三	中三

資料來源：審計署對衛生署記錄的分析

為健康篩檢服務支付較高費用的風險

2.15 根據合約 A3 的服務規格說明，衛生署要求在香港國際機場提供健康篩檢服務的助理須至少具備中三教育程度，所需教育程度與在邊境管制站及郵輪碼頭工作的所有助理相同（見表四）。不過，承辦商 A 告知衛生署，其助理的招聘要求為中五程度（見第 2.11(c) 段），而由於合約 A3 為單一招標，衛生署別無選擇，只能接受聘用學歷具中五程度的助理，而這較服務規格要求及合約 A4 和 A5 所訂的標準為高。衛生署估計，因承辦商 A 訂定較高入職要求，令該 24 個月合約期的服務收費增加約 3,040 萬元。

2.16 二零一四年十月，保安局在回應審計署的查詢時告知審計署：

- (a) 承辦商 A 的業務，其首要目的是維持機場的保安，以符合公眾利益，而並非為賺取利潤以分派股東。因此，其收費並不旨在牟利，而只是為了收回所提供服務及公司運作的成本；及
- (b) 承辦商 A 表示，合約 A3 的收費率較合約 A1 和 A2 大幅增加的主要原因如下：
 - (i) 因時間所限，承辦商 A 當時未能進行詳細成本分析，以致合約 A1 的每小時服務收費嚴重低於收回成本水平。因此，其後的合約必須調整收費，以全面收回成本；
 - (ii) 因體溫篩檢服務範圍有所擴大（由於機場旅客大幅增加所致），以及合約 A3 的若干合約條款，引致衛生署要求承辦商 A 大幅增加員工數目；及
 - (iii) 在各合約中，承辦商 A 需引入補薪及年度薪酬調整機制以減低人手流失。員工的學歷和要求亦有所提高，引致較高的員工費用。

有需要檢討採用單一招標方式取得健康篩檢服務的做法

2.17 早於二零零三年九月，財經事務及庫務局在批准衛生署採用單一招標方式時表示，如保安考慮並非凌駕一切：

- (a) 衛生署須認真研究可否就健康篩檢服務進行公開招標，因為有關服務並非高技術工作；

- (b) 單一招標只屬過渡措施；及
- (c) 迫切性是進行單一招標的唯一理據。

2.18 有關保安事宜方面，衛生署曾向保安局尋求意見。二零零三年九月，保安局建議衛生署：

- (a) 從保安角度而言，聘用承辦商 A 在香港國際機場提供健康篩檢服務是最可取的；及
- (b) 聘用其他外間機構可能會削弱機場的保安系統，故實有需要聘用承辦商 A 參與有關工作，以減低風險。

二零一三年九月，保安局在回應衛生署的查詢時，建議該署繼續聘用承辦商 A 提供服務是較好的做法，因此舉整體上對本港的航空保安更有保障。

2.19 財經事務及庫務局在二零一四年二月批准衛生署以單一招標方式邀請承辦商 A 承投合約 A3 是具有條件的，就是從航空保安而言，承辦商 A 是市場上唯一適合提供所需服務的機構。

2.20 二零一四年三月，在考慮衛生署就合約 A3 的投標評審報告時，中央投標委員會留意到合約所需的健康篩檢服務並非承辦商 A 的核心業務，並質疑這份合約日後是否應繼續採用單一招標方式批出。中央投標委員會建議衛生署應研究日後可否以公開招標方式批出合約，以增加競爭。

2.21 然而，審計署留意到，沒有文件證據顯示衛生署在批出這份重要和高價的合約 A3 前，曾按《採購規例》第 350 條 (註 12) 進行市場研究，以確定有意投標者的數目，以及投標者在提供所需服務方面的保安風險背景。相反，審計署注意到，在合約 A4 和 A5 的兩項公開招標工作中 (見第 2.14 段表四)，衛生署分別收到五份和九份符合要求的投標書，顯示市場上不乏有意投標者。

2.22 二零一四年十月，保安局在回應審計署查詢有關持續以單一招標方式採購合約 A1 至 A3 的理據時告知審計署：

註 12：根據《採購規例》第 350(e) 條，就重要和高價合約，部門可考慮進行市場研究或邀請有關人士提交沒有約束力的興趣表達書，以便更了解市場可提供的貨品或服務、科技趨勢、有意投標者的數目等。這些資料有助妥為制定必要和可取的招標規格，從而取得既切合要求又具競爭力的標書。

- (a) 因中華人民共和國是國際民用航空組織的簽訂國，香港特別行政區必須維持高度的航空保安標準，以符合該組織制定的航空保安標準和建議措施；
- (b) 因應與國際航空業相關的保安風險及有關保安風險的嚴重潛在後果，香港國際機場需要維持比其他陸路或水路管制站更高的保安標準；及
- (c) 基於維護機場整體保安的重要性，保安局自二零零三年起維持以承辦商 A 作為提供上述服務首選的政策。聘用其他外間機構可能會增加保安系統的風險。相關的局／部門會繼續採用必需及適當的措施，以維持機場的高度保安標準。

2.23 審計署得悉保安局的解釋，但亦留意到除了承辦商 A 負責提供例如禁區進出管制及行李檢查的航空保安管制服務外，現時亦有多間其他私營公司在機場禁區提供不同服務（例如機艙清潔、乘客護送及速遞服務）。

2.24 鑑於機場健康篩檢服務的合約價值大幅上升（尤其是按工時計算合約成本時，香港國際機場的有關成本較其他邊境管制站和啟德郵輪碼頭的相若合約為高，見第 2.14 段表四），審計署認為衛生署日後與承辦商 A 作投標／合約協商時，需審慎評估所有相關因素，包括相比其他管制站只要求助理具中三程度，以較高成本聘用具中五學歷助理的理據。長遠而言，該署應釐定合適的採購策略，就取得合乎成本效益的服務與航空保安風險兩者之間取得平衡。

語文及數學“基本能力評估”

背景

2.25 在二零零零年十二月至二零一一年一月期間，教育局曾連續向承辦商 B 批出三份單一招標合約（合約 B1 至 B3），就中文、英文及數學三科的學習領域開發“基本能力評估”。“基本能力評估”是教育統籌委員會在二零零零年九月發表的《香港教育制度改革建議》報告書內提出的其中一項建議，旨在使評估機制更能有效地促進學與教。該項建議在二零零零年施政報告中獲行政長官接納。

2.26 當局透過“基本能力評估”，為學校及公眾引入基本能力的概念(即代表課程的重要部分)，學生的知識和技能須達到最低限度的可接受水平，才可無需額外學習支援而進入下一個學習階段。三個學習階段為小一至小三(第一學習階段)、小四至小六(第二學習階段)及中一至中三(第三學習階段)。

2.27 “基本能力評估”包括兩項計劃，即“學生評估”及“全港性系統評估”計劃，詳情如下：

“學生評估”計劃

1. 這是一項自願參與的網上評估計劃，讓學校可在學年內隨時透過計劃了解個別學生在第一至第三學習階段三個科目(中文、英文及數學)的基本能力，同時向學生提供及時的支援和指導以致能達到基本水平。“學生評估”系統是一個網上學與教的素質評估工具，教師可使用網上中央評估庫的評估題目來設計評估，以配合學生的需要及監察他們的學習進度。
2. “學生評估”的主要目的，是在課室或家中提供其中一項評估工具，為教師提供評估學生進度的回饋，以便及早跟進或改善教學方法。學生在完成網上評估後，這系統透過電腦評分及即時匯報學生表現，為學生及教師提供即時回饋。

“全港性系統評估”計劃

3. 這是一項由中央執行、全港性及大型、強制參與及穩妥的評估計劃，並以筆試形式，在香港各間學校為小三、小六及中三學生舉行。計劃目的是在三個學習階段完結時，根據訂定的基本能力標準，評估學生在中文、英文及數學三個科目的表現。小三、小六及中三的“全港性系統評估”每年舉行，評估範圍包括以抽樣形式進行的中、英文科說話評估，以及三個有關科目的筆試。
4. 全港學校整體表現及個別學校的報告，連同學生在三個有關科目的基本能力表現的綜合資料報告，每年均提供予學校作參考以改善學與教，並供政府用以檢討支援策略及課程內容。“全港性系統評估”、“學生評估”及其他校本評估數據將有助學校促進學習評估的文化(即運用評估收集學生的學習數據，作為學與教不可或缺的部分，為學生提供適時資料改進學習，並讓教師檢討和改善其教學)。

2.28 三份“基本能力評估”的合約涵蓋二零零零年十二月至二零一四年十二月，其摘要載於表五。

表五

發展“基本能力評估”的單一招標合約
(二零零零年十二月至二零一四年十二月)

合約	合約期	年期 (年)	合約價值 (百萬元)		
			“學生評估”	“全港性 系統評估”	總計
B1	2000 年 12 月 至 2006 年 12 月	6.0	104	117	221
B2	2007 年 5 月 至 2010 年 12 月	3.5	77	176	253
B3	2011 年 1 月 至 2014 年 12 月	4.0	99	220	319
總計		13.5	280	513	793

資料來源：教育局的記錄

以單一招標方式採購“基本能力評估”服務的理據

2.29 根據《採購規例》，只可在僅有一名承辦商能提供所需服務的情況下才可採用單一招標。教育局向財經事務及庫務局申請批准透過單一招標揀選承辦商 B 時，提供了下列理由：

- (a) 在制訂大型的考試及評核方面，承辦商 B 是最具經驗和最受推崇的本地機構；
- (b) 在制訂和舉辦大型全港性的考試及評核方面，承辦商 B 是本港唯一具備所需經驗、專業技術及學科專長的機構；
- (c) 學界需要明確和穩定的評估計劃管理；

- (d) 除了技術知識外，舉辦“基本能力評估”的機構必須對本地教育制度有深入的認識，並有策動學界的能力和信心；
- (e) 新舊合約下的服務應高度配合，以確保服務連貫，避免半途作廢。沒有其他本地機構能無縫承接這項計劃；及
- (f) 海外考評機構不熟識本地教育情況，因此並非適當的選擇。

2.30 在審議合約 B1 時，財經事務及庫務局曾要求教育局進一步澄清計劃的性質和範圍，以及為何採用單一招標方式；而對合約 B2 和 B3 以單一招標方式進行，亦表示有所保留。二零零七年二月，教育局向財經事務及庫務局就合約 B2 採用單一招標尋求批准時承諾，該局會在合約 B2 臨近完結時檢討招標安排。二零一零年五月，教育局告知財經事務及庫務局，該局已進行檢討，並認為繼續採用單一招標方式是最適當和有效的。然而，二零一四年七月，教育局告知審計署，該局並沒有另外擬備檢討報告，而檢討結果已全部收錄在該局就合約 B3 向財經事務及庫務局呈報並尋求批准的相關文件中。

與承辦商 B 進行的投標協商

2.31 審計署得悉，雖然並無經過競爭投標的程序，但教育局曾就合約 B2 和 B3 與承辦商 B 協商合約價格。審查結果載於第 2.32 至 2.37 段。

2.32 **合約 B1** 二零零零年十二月，教育局告知財經事務及庫務局，當時是該局首次為發展“基本能力評估”進行單一招標，因此無法就同類合約比較價格，但已參考教育局其他項目(註 13)的費用，估計“基本能力評估”服務的費用約為 2.17 億元。由於合約 B1 的投標價格為 1.85 億元，教育局認為投標價格合理，因此沒有就合約 B1 進行投標協商。

2.33 **合約 B2** 承辦商 B 就合約 B2 的投標價為 2.91 億元。鑑於價格較合約 B1 大幅增加 1.06 億元，中央投標委員會在二零零七年五月要求教育局與承辦商 B 進行投標協商。

註 13：這包括香港學科測驗、中學學位分配系統，以及學能測驗。

2.34 二零一四年九月，教育局在回應審計署的查詢時告知審計署：

- (a) 根據合約 B2，承辦商 B 需要履行載於邀請投標文件內的所需服務大幅增加；
- (b) 支援“基本能力評估”的資訊科技基礎設施(註 14)會重新開發；
- (c) “學生評估”的試題庫會由 8 000 題增至 20 000 題，以符合學界的期望；及
- (d) “全港性系統評估”已全面展開，因此需要為中小學教師提供評核認知訓練。

2.35 考慮到上述情況，教育局在二零零七年五月告知中央投標委員會，據承辦商 B 表示，除非教育局縮減所需服務的範圍，否則便沒有下調價格的空間。教育局認為合約價格合理。同月，財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)根據中央投標委員會的建議，批准以 2.91 億元的價值把合約 B2 批給承辦商 B。

2.36 **合約 B3** 教育局表示，鑑於合約 B3 的投標價(3.475 億元)大幅高於合約 B2 的合約價(2.91 億元)，該局曾在二零一零年八月與承辦商 B 進行多輪投標協商。在協商過程中，教育局認為合約 B3 的投標價偏高，與合約 B2 相比，費用增加接近 20%，但在“學生評估”計劃方面的服務要求卻有所減少(即無須重新開發電腦系統、減少擬訂“學生評估”的試題數目、無須進行電腦輔助及互動調適測試，以及無須為教師提供評核認知訓練)。

2.37 二零一零年十月，教育局告知財經事務及庫務局，據承辦商 B 表示，費用增加主要是由於：

- (a) 承辦商 B 的機構政策轉變，令間接運作費用收費率有所調整(由直接費用的 10% 上調至 20%)；
- (b) 把整段合約期內商廈辦公室的租金計入行政費用；及
- (c) 擬訂“學生評估”試題的成本結構調整導致員工費用增加。

註 14：此基礎設施涵蓋“學生評估”及“全港性系統評估”。有關的電腦系統會重新開發成具備多層系統：(a) 網頁伺服器，以處理與教師和學生的互聯網連接；(b) 包括多個特製程式的應用程式伺服器，以設定(包括選擇和編排試題、編排評估時間)和進行評估(即評卷、成績匯報及數據分析)；及(c) 數據庫伺服器，以提供有關三個科目的中央試題庫，並儲存評估結果及學生資料。

經協商後，承辦商 B 在二零一零年九月給予特別折扣，降低部分費用，並為“學生評估”擬訂更多的試題。投標價由 3.475 億元減至 3.274 億元。根據二零一零年十月向中央投標委員會提交的投標評審報告，教育局認為投標價公平合理。

需要檢討“學生評估”計劃繼續採用單一招標方式的做法

2.38 如第 2.29(a) 及 (b) 段所述，考慮到承辦商 B 對本地學校課程的認識及在學校試場舉辦公開考試的能力，教育局認為承辦商 B 是唯一能提供“基本能力評估”服務的服務供應商。然而，三份“基本能力評估”合約的成本持續增加(見第 2.28 段表五)的情況值得關注。二零一四年九月，教育局告知審計署：

- (a) 二零零零年推出“基本能力評估”，透過“學生評估”及“全港性系統評估”的施行，把一個頗新的基本能力概念引進教育界，從而改變評估文化；
- (b) 鑑於“基本能力評估”由“學生評估”及“全港性系統評估”構成，尤其在“基本能力評估”還在早期發展階段，委託單一機構施行這兩項計劃較為適當和有效，以確保在釐定不同學習階段的基本能力時能尺度一致，從而確保評估題目質素；
- (c) “基本能力評估”計劃所需的資訊科技基礎設施在二零零七年的合約 B2 重新開發，以提升系統的方便使用程度；
- (d) 然而，經過十年發展後，教育局認為：
 - (i) 有關三個科目的基本能力已有清晰定義；
 - (ii) 學界對基本能力的概念亦很熟識，並逐漸體驗到評估文化的改變；及
 - (iii) 這是適當時候探討其他本地或海外機構是否有能力擬訂更多元化的優質“學生評估”試題，而承辦商 B 會繼續在管理資訊科技系統方面擔當統籌角色；
- (e) 教育局在二零一二年試行把擬訂第三學習階段(中三)的英語聆聽及會話工作外判給另一間服務供應商承辦，以評估委託其他服務供應商擬訂“學生評估”試題是否可行；及

- (f) 教育局正計劃把“學生評估”提升為另一個網上評估庫。在這個過渡期內，下一份“基本能力評估”的合約無須擬訂新的“學生評估”試題，只須為“學生評估”系統的管理提供最少程度的支援。如網上評估庫升級後須由服務供應商負責管理，該局會考慮公開招標。

2.39 審計署歡迎教育局在第 2.38(e) 及 (f) 段的做法。鑑於“學生評估”計劃主要涉及擬訂能力評估試題及管理“學生評估”系統和數據庫，審計署認為隨時間流逝，繼續以單一招標方式為“學生評估”計劃(連同“全港性系統評估”計劃)進行採購的理據會遞減，而這正是時候考慮將“學生評估”計劃分開，以公開具競爭性的招標方式進行採購。

主要合約的有限服務供應商數目

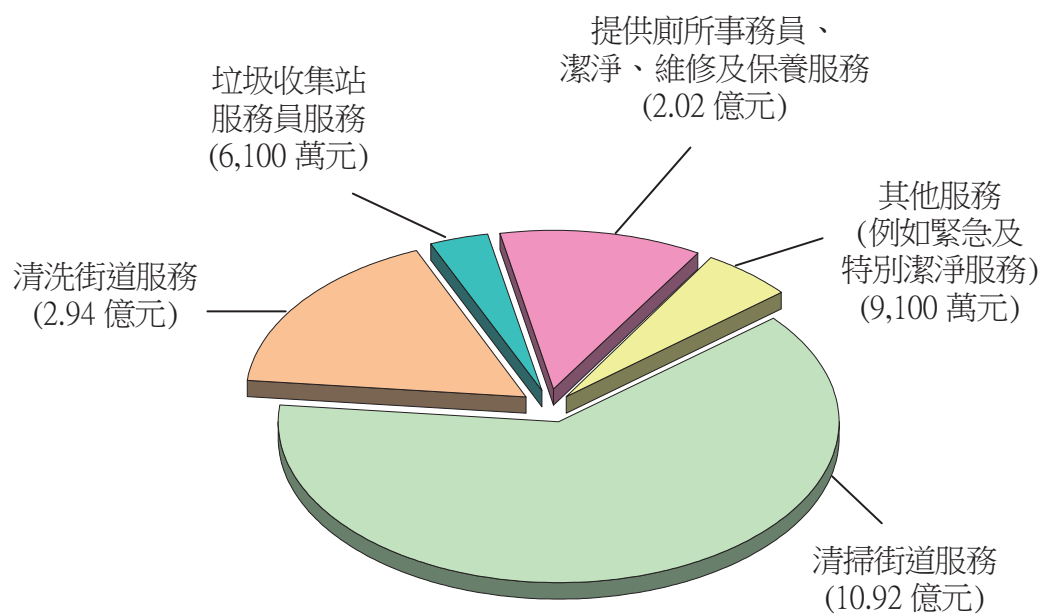
2.40 為協助各局／部門建立良好的投標架構，效率促進組已發出《有關外判工作的實務指引》，以推廣最佳實踐原則，供各局／部門在整個招標過程依循。根據該《指引》，招標過程不應設置對有意競投者參與競爭的障礙。各局／部門必須慎防過分倚賴少數主要承辦商，以免他們履行合約不當甚或沒有履行合約而導致重要服務中斷。而《採購規例》亦提醒各局／部門需促進公開及公平競爭，避免過份倚賴單一承辦商。

食環署服務供應商提供的潔淨服務

2.41 審計署留意到，食環署的潔淨服務大部分均外判。截至二零一四年六月，食環署把 19 個地區的街道潔淨服務，按 25 份兩年期合約外判，合約總值為 17.4 億元，包括的各種服務類別載於圖三。

圖三

街道潔淨合約內訂明的服務



資料來源：食環署的記錄

2.42 雖然有關街道潔淨服務公開接受各服務供應商投標，但最近兩次招標結果的比較顯示，每份合約的投標者數目由平均 4.1 個下降至 3.6 個。現行 25 份合約已批予五個承辦商，其中一個承辦商獲批十份合約，合約總值為 6.53 億元 (佔 17.4 億元的 38%)。詳情見表六。

表六

食環署的街道潔淨合約
(二零一四年六月)

承辦商	合約數目	合約價值 (百萬元)
C1	10 (40%)	653 (38%)
C2	5	416
C3	5	310
C4	4	280
C5	1	81
總計	25	1,740

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

2.43 審計署留意到，中央投標委員會在評審標書時，曾表示關注合約集中批予數個承辦商的風險，並向食環署提議增加競爭的方法。舉例來說，中央投標委員會在考慮地區 A 兩份合約 (1.06 億元) 時，留意到食環署把這兩份合約都批予承辦商 C1，並建議食環署應基於風險管理原因，考慮限制批予每個投標者的合約數目。

2.44 二零一四年九月，食環署在回應審計署的查詢時告知審計署，該署已採取以下措施增加競爭，以及避免過於倚賴數個主要承辦商：

- (a) 把金額較大的合約分拆為數份金額較低的合約；
- (b) 分階段進行招標工作，以便分段批出合約；
- (c) 透過更廣泛宣傳和舉辦招標簡介會，推廣該署的招標工作；
- (d) 放寬不需要的必要／招標規定；
- (e) 避免採用本質上有利現時承辦商的評審準則，及／或減低這些評審準則的比重；及

- (f) 假如同一項招標涉及多於一份合約，而又不受限於《世貿採購協定》，則限制可批予同一投標者的合約數目。

過往多年該署就每份合約所收到的標書平均數目，一直頗為穩定，亦無迹象顯示數目有減少的趨勢。承辦商 C1 尚持有的食環署合約數目正逐漸減少，顯示情況正在改善。截至二零一四年九月，雖然食環署批出的合約總數仍為 25 份，總價值亦仍為 17.4 億元，但承辦商 C1 只獲批七份合約 (4.26 億元)，承辦商 C2 獲批六份合約 (4.91 億元) 及承辦商 C4 則獲批六份合約 (4.32 億元)。食環署應繼續監察情況，並在情況適合時，採取所需措施，增加街道潔淨服務的競爭。

為康文署場地提供潔淨及支援服務

2.45 截至二零一四年三月，康文署共批出 41 份場地潔淨及支援服務合約予八個承辦商，合約總值為 19.13 億元。審計署留意到，在這些合約中，78% (32 份合約) 是批予兩個承辦商，合約總值 17.8 億元 (佔 19.13 億元的 93%)。詳情載於表七。

表七

為康文署場地提供潔淨及支援服務
(二零一四年三月)

承辦商	合約數目	合約價值 (百萬元)
D1	20	1,236
D2	12	544
D3	4	64
D4	1	55
D5	1	6
D6	1	4
D7	1	2
D8	1	2
總計	41	1,913

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

2.46 如表七所示，一個承辦商(承辦商 D1)獲批 20 份潔淨及支援服務合約，總值達 12.36 億元。審計署認為，為康文署場地提供潔淨及支援服務的合約集中批予兩個承辦商的做法，須予密切關注。審計署留意到，在二零一三年三月，中央投標委員會審議是否批出兩份合約(總值為 3.28 億元)予承辦商 D1 時，注意到該承辦商已獲批大部分這類服務合約，故建議康文署就應否把《世貿採購協定》套用於這類招標一事徵詢法律意見，然後根據有關意見制定招標策略，以免過於倚賴數個服務供應商提供服務。中央投標委員會並要求康文署在為下一批康樂場地進行招標前，把檢討結果向該委員會匯報。

2.47 二零一四年九月和十月，康文署在回應審計署的查詢時告知審計署：

- (a) 招標工作必須依法進行。財經事務及庫務局表示，假如各局／部門就同一名承辦商可承辦合約數目設定上限，而非以承辦商履行有關合約的能力為依歸，則這項限制存在受質疑的風險，各局／

部門須留意律政司就這項風險所提供的意見。經二零一三年四月徵詢律政司意見後，康文署一直遵從這項政策和做法；

- (b) 二零一三年五月，康文署在取得律政司法律意見後，告知財經事務及庫務局，在政府未就這方面制定和公布適用於整個政府的新政策和指示前，康文署將繼續沿用現行做法 (即不會對同一名承辦商中標合約數目設限)；
- (c) 假如限制批予個別承辦商的合約數目，康文署很可能須支付較高合約價格。此外，由於承辦商數目增加，而且規模大小不同，將會加重康文署在管理合約方面的工作；及
- (d) 從風險管理角度而言，康文署已擬備部門應變計劃，以應付因承辦商無法履行合約責任而令服務突然中斷或受阻的問題。

2.48 鑑於康文署的場地潔淨及支援服務合約，極大部份都是外判給兩個承辦商 (見表七)，審計署認為康文署有需要審慎檢討其招標策略，並在合適可行的情況下，考慮聘用更多承辦商，以減低倚賴數個承辦商提供服務的管理風險。

並非經常採用採購程序以增加競爭

2.49 凡採購價值不超過 143 萬元的服務，各局／部門可邀請供應商報價 (註 15)。根據《採購規例》：

- (a) 對於同類的服務，慣常做法是集合作單次或以單一合約方式採購；
- (b) 各局／部門須確保不會藉着分期採購所需服務，或藉着縮短一般合約期，來迴避這些限額；
- (c) 各局／部門在進行採購時，須盡可能把同類的服務需求集合採購，以取得更佳的規模經濟效益；及
- (d) 各局／部門在採購價值超過 143 萬元的物品和服務時，須遵循招標程序進行採購。

註 15：根據《採購規例》，採購服務須邀請供應商報價的數目規定如下：

- (a) 凡價值不超過 5 萬元，須邀請超過一個供應商報價；及
- (b) 凡價值超過 5 萬元但不超過 143 萬元，須邀請至少五個供應商作書面報價。

2.50 價值超逾 143 萬元的重複採購 在選自四個受審查的局／部門的合約中(見第 1.9 段)，審計署發現，一些承辦商提供相同／同類服務的總價值超逾 143 萬元，但這些服務並沒有或未能集合為單一合約，以取得更佳的規模經濟效益，亦沒有根據《採購規例》遵循招標程序進行採購，有關情況載述於個案一及二。

個案一

1. 自二零零一年起，衛生署採用報價程序為不同診所採購放射科服務。根據合約條文，承辦商須提供具備香港醫務委員會放射科註冊專科醫生資格的放射診斷醫生，以提供 X 光片／圖像或特別 X 光檢查(需直接與病人接觸)的準確專業診斷和報告服務。現時六份合約都是批給承辦商 E(有三名放射診斷醫生)。六份合約的個別價值均沒有超逾 143 萬元報價上限(見第 2.49 段)，詳情如下：

合約 (註)	合約期	診斷和 報告服務	服務 地點	期限 (月)
E1	2012 年 12 月至 2014 年 6 月	X 光片	診所 A	18
E2	2012 年 12 月至 2014 年 6 月	特別 X 光檢查	診所 A	18
E3	2013 年 1 月至 2014 年 7 月	X 光片／圖像	診所 A	18
E4	2013 年 6 月至 2015 年 6 月	X 光圖像	診所 B	24
E5	2014 年 1 月至 2016 年 1 月	X 光圖像	診所 A ／ C	24
E6	2013 年 8 月至 2014 年 7 月	X 光片 (包括送遞服務)	承辦商辦事處	12

註：合約 E1 至 E3 及 E6 均在二零一四年六月續約，並批給承辦商 E。

2. **邀請同一名單內的放射診斷醫生報價** 自二零零八年起，為這六份合約中的每份合約續約時，衛生署均邀請同一名單內約 20 位放射診斷醫生報價。衛生署並無文件記錄顯示為何該署只邀請同一名單內的放射診斷醫生報價。審計署認為，衛生署須較頻密地更新邀請報價名單。

個案一（續）

3. 二零一四年九月，衛生署告知審計署：(a) 該署透過不同渠道（例如香港醫務委員會的網頁、黃頁）致電可能有意提供服務的承辦商，以編製邀請名單。該名單的最後更新日期為二零零八年；及 (b) 就有關增加定期更新資料和致電次數，衛生署認為有需要在成本與效益之間作出平衡，並考慮到經常向放射診斷醫生查詢，或會引起投訴。
4. **更改合約 E3 的合約期** 為將於二零一一年一月到期的合約 E3 續期時（首次續期），衛生署發現接獲的報價超逾 143 萬元報價上限（見第 2.49 段），因此不能接納該報價。經檢討運作需要後，衛生署決定把所需服務期由 18 個月縮短至 12 個月。衛生署沒有重新作出報價邀請，而是要求該承辦商確認會否在經修訂的合約期內按先前報價以相同收費率、條款及條件提供所需服務。經承辦商確認後，合約期修訂為 12 個月（至二零一二年一月），而合約價值低於 143 萬元。
5. 衛生署在合約 E3 第二次續期 12 個月時（由二零一二年一月至二零一三年一月），接納低於 143 萬元上限的最低報價。然而，在合約 E3 第三次續期時，衛生署把合約期延長至 18 個月（由二零一三年一月至二零一四年七月），而合約價值仍低於 143 萬元，但卻沒有記錄延長合約期的原因。
6. 二零一四年九月，衛生署告知審計署：
 - (a) 在合約 E3 第一次續期時，該署已邀請在名單內的 19 名放射診斷醫生報價，但只接獲一項報價，所報收費率為到期合約收費率的 1.7 倍。衛生署試圖議價但不成功。考慮到價格上升或因當時的短期波動所致，衛生署決定把合約期由 18 個月縮短至 12 個月；
 - (b) 在合約 E3 第二次續約時，承辦商所報收費率回落 33%，衛生署於是批出新合約，為期 12 個月。在第三次續約時，由於收費率只上升 7%，故衛生署批出一份為期 18 個月的合約；及
 - (c) 該署經考慮不同因素後才制定其採購策略／程序，如診所的地點、避免過份倚賴單一承辦商、較細價值的合約可吸引放射診斷醫生以更具競爭力的價錢競投合約，以及六份合約的不同服務性質。
7. **有需要檢討採購策略** 雖然合約 E1 至 E6 的個別價值沒有超逾 143 萬元報價限額，但這些合約的總值為報價限額的 4.3 倍。審計署認為，衛生署需檢討其採購程序，以增加競爭和符合《採購規例》的規定。

資料來源：衛生署的記錄

個案二

1. 自二零零六年起，康文署每季採購特別保安全管理服務，以應付公園 A 的噪音滋擾問題。透過邀請承辦商報價，合約最後批予可提供具有紀律部隊服務經驗員工的承辦商。這些員工須每天工作六小時，以維持公園秩序，例如限制歌唱團體使用重型音響設備和豎設太陽傘。在 2012-13 和 2013-14 年度，康文署以重複短期合約的方式，按季僱用有關服務，總額為 540 萬元。
2. **有需要透過公開招標引入競爭** 審計署留意到，康文署自二零一三年七月起，計劃以公開招標長期合約方式，為公園 A 取得有關服務。然而，截至二零一四年九月，該署仍以報價方式每季批出服務合約。審計署認為，康文署需在切實可行的情況下，加快行動盡快以公開招標方式為公園 A 的服務引入競爭。
3. 二零一四年十月，康文署在回應審計署的查詢時告知審計署，康文署：
 - (a) 一直與相關區議會和社區緊密合作，以便找出創新方法應付噪音滋擾。為此，康文署有需要為多項措施推行試驗計劃，然後在評估措施的成效後，再考慮是否長期實施部分措施；及
 - (b) 已決定聘用具紀律部隊工作經驗的特別保安員，以加強監控和管制公園 A 的歌唱活動。由於有關的歌唱活動非常活躍，且一般只在個別位置進行，而當時尚未能證實特別保安服務的成本效益，因此康文署須審慎處理，並以邀請報價的形式短期僱用該服務。經確定應繼續聘用特別保安員後，康文署正安排以長期合約方式外判公園 A 的所需服務。

資料來源：康文署的記錄

第 3 部分：服務要求的規格

3.1 本部分探討選定的局／部門所訂的服務要求規格，所探討的事宜如下：

- (a) 招標規格需清楚列明服務要求 (第 3.2 至 3.3 段)；
- (b) 招標規格需準確地反映食環署清洗街道的服務要求 (第 3.4 至 3.9 段)；及
- (c) 康文署場地管理合約所訂明的必要規定 (第 3.10 至 3.19 段)。

招標規格需清楚列明服務要求

3.2 招標規格列明採購部門的要求，以及投標者將要提供的貨品及服務。根據《採購規例》，招標規格應符合明確、公開及公平的政府基本採購原則。為獲得既合乎要求而又具競爭性的投標，招標規格應載有足夠的資料，讓投標者可確定所需貨品或服務的性質、範圍、估計數量或價值、它們的特點、須符合的標準、在指定條件下須達到的表現，以及其他有關資料。

3.3 為評估招標文件內服務要求的清楚和準確程度，審計署選取了食環署的清洗街道服務作檢討。

招標規格需準確地反映食環署清洗街道的服務要求

3.4 如第 2.41 段所述，食環署將大部分的街道潔淨服務外判給承辦商。根據街道潔淨合約，承辦商須提供洗街隊，每隊包括一名管工兼司機及三名潔淨工人，以提供清洗街道服務。截至二零一四年六月，街道潔淨合約的總值為 17.4 億元，當中清洗街道服務的合約價值佔 2.94 億元 (或 17%)。

3.5 清洗街道的服務要求，包括服務地點和個別地點所需的服務次數，已在食環署的招標文件內列明。投標者須為招標文件所列明的服務要求擬訂詳細工作計劃和清洗街道時間表 (註 16)。投標者亦須提議員工數目和職位、洗街車的數目，以及就招標文件所列明的輪班工作及其他擬議的輪班工作的工作時間。

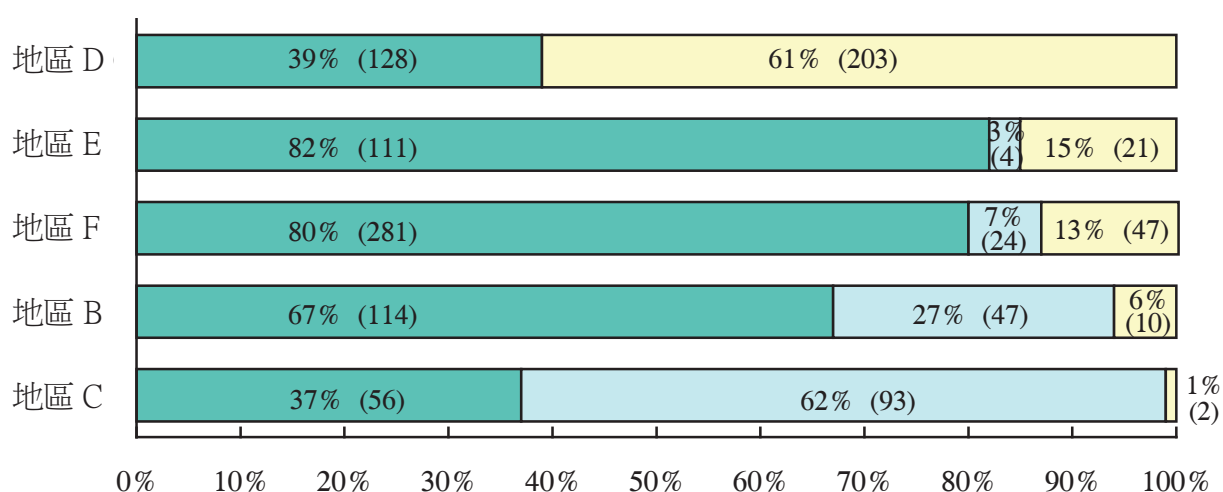
註 16：投標者在工作計劃中提供的清洗街道時間表載列服務地點的路線、每個地點的到達和離開時間，注水時間及用膳時間 (如有的話)。

投標價格根據每月費用釐定，而每月費用則根據建議資源（即員工和車輛）的每小時收費和整個合約期內所需服務／提供的服務時數計算。招標須以競投形式進行，當中投標價格建議的比重佔 70%，而技術建議佔 30%。中標者的工作計劃會成為與政府所簽訂合約的一部分。

3.6 審計署選取了五個地區（地區 B 至 F）的清洗街道招標文件，以比對截至二零一四年三月有效的合約內的工作計劃。這五區的清洗街道服務，其合約價值為 6,400 萬元。承辦商須提供 23 支洗街隊，合共 92 名員工（即 69 名潔淨工人和 23 名管工兼司機），每月費用為 270 萬元。審計署留意到，如圖四所示，招標文件與投標者建議並成為合約一部分的工作計劃所列明的服務地點（見第 3.5 段）有很大差異。

圖四

招標文件與承辦商的工作計劃
(已成為合約的一部分) 所列明服務地點的差異



說明： ■ 招標文件列明的服務地點，並已納入合約的工作計劃內

■ 招標文件沒有列明的服務地點，但承辦商建議列入“其他”類別項下，並已納入合約的工作計劃內

■ 招標文件列明的服務地點，但沒有納入合約的工作計劃內

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

備註：括號內的數字為服務地點的數目。

3.7 舉例來說，地區 D 在清洗街道招標文件列明的服務地點，有 61% 並未納入承辦商合約的工作計劃內。根據有關的服務要求規格，洗街隊必須清洗街道上的小巷和台階。儘管承辦商的工作計劃與招標文件所列明的服務地點有差異，承辦商 C2 仍獲批這份總值 7,300 萬元的合約，是次招標工作中承辦商 C2 是唯一的投標者，並在工作計劃質素方面取得合格分數 (註 17)。審計署留意到，地區 D 上一份合約亦有同樣情況，該份合約同樣批給承辦商 C2，而招標文件所列明的大部分服務地點並不包括在承辦商 C2 的工作計劃內。

3.8 為公平競爭起見，批出合約予服務承辦商前，食環署在評審清洗街道的標書時，須確保符合招標文件所列明的服務要求，這點非常重要。審計署認為，食環署需審慎檢討招標文件所列明須進行街道清洗的地點，以確保沒有遺漏，而清洗這些地點是有充份理由及符合實際需要的，以及採取措施確保所有需要清洗的地點全部納入批給中標者的合約內。

3.9 二零一四年九月，食環署在回應審計署的查詢時告知審計署，食環署會：

- (a) 提醒各區審慎檢討招標文件所列明須進行街道清洗的地點，以確保清洗這些地點是有充份理由和符合實際需要的；
- (b) 在招標文件內清楚列明這些地點，並在審批標書和批出合約時，特別留意在投標者提交的工作計劃內的相關建議；及
- (c) 採取措施確保在批給中標者的合約內清楚列明這些地點。

康文署場地管理合約所訂明的必要規定

3.10 根據《採購規例》，必要特點是決定標書是否可予接納的基礎或重要的一環，如不符合任何一項，標書便不符合規定。可取特點並非必須符合的標準或規格，但一般會以評審準則形式列入評分制度內。如投標者能提供更多可取特點，而表現亦較訂明水平為佳，便會獲得較高的技術評分。《採購規例》規定，各局／部門在擬定招標規格時，應避免加入過份嚴格的規定。

3.11 過份嚴格的規定會限制市場上的服務供應商與現任供應商競爭。此舉或會變相保護現任服務供應商，使其免於市場上潛在的競爭，從而減少或限制了

註 17：根據食環署的標書評審評分制度，承辦商 C2 在工作計劃質素方面取得 7.5 分 (最高為 30 分而合格為 7.5 分)。

招標者的選擇，也可能影響價格。審計署選取康文署體育館管理支援服務的招標文件作審查，該文件訂明的必要規定是須具備最少三年康樂或體育設施方面的相關服務經驗（見下文第 3.14 段）。

外判體育館的管理支援服務

3.12 截至二零一四年三月三十一日，康文署轄下共有 95 間體育館。該署透過四次招標工作，把 14 間體育館總值達 1.3 億元的管理支援服務（包括營運電腦預訂系統、保養體育設備、提供潔淨及園藝服務）外判予一名承辦商（承辦商 H）。

3.13 審計署審查了一次外判四間體育館管理支援服務的招標工作。二零一三年四月，除已由承辦商 H 管理的九間體育館外（當時還有一間由另一個承辦商管理），這四間體育館的合約亦批予承辦商 H，總值為 4,400 萬元，合約期由二零一三年五月至二零一六年四月，為期 36 個月。

3.14 根據招標文件所訂明的必要規定，投標者必須：

- (a) 在二零一三年三月一日之前的十年內，在康樂或體育設施管理服務方面最少具備三年累積經驗；及
- (b) 須：
 - (i) 在提供康樂或體育設施管理服務方面曾完成一份每年合約價值不少於 130 萬元的合約，而合約期的最後一年必須在二零一三年三月一日之前的三年內；或
 - (ii) 截至二零一三年三月一日仍在履行提供康樂或體育設施管理服務的合約，而該合約必須在二零一三年三月一日之前最少已經生效一年，以及每年合約價值不少於 130 萬元。

3.15 康文署在招標的過程中接獲六至七名投標者承投個別體育館的標書，但只有三至四名投標者符合有關的必要規定，可進一步接受技術及價格建議評審。

3.16 二零一三年四月，中央投標委員會在考慮有關標書時留意到：

- (a) 一名在古蹟、教育及生態設施管理服務方面有豐富經驗的投標者，由於未能符合設施必須與康樂或體育有關的必要規定，而不獲康文署進一步考慮。中央投標委員會建議，康文署應檢討所需經驗是否必須直接與康樂或體育設施有關，以期增加日後招標工作的競爭；及
- (b) 承辦商 H 奪得大部分由康文署外判的體育館管理支援服務合約。中央投標委員會認為，這類投標的競爭情況明顯不健康，建議康文署從風險管理的角度制定招標策略，以免過於倚賴數名服務供應商提供服務。

3.17 二零一三年十二月，在知悉康文署反對在日後招標時限制批予相同承辦商的合約數目後，中央投標委員會在建議批准批出其他三間體育館的合約（合約期由二零一四年二月至二零一七年一月，為期 36 個月）予承辦商 H 時，重申其關注的問題。中央投標委員會認為，由於過於倚賴單一承辦商的做法並不理想，康文署應審慎考慮如何提高這類不受《世貿採購協定》規管的服務的競爭程度。

3.18 二零一四年九月及十月，康文署在回應審計署的查詢時告知審計署：

- (a) 第 3.14 段所述的現行必要規定並非過於嚴格，因為體育館的管理支援服務合約性質複雜，承辦商須投入大量財政及人力資源，並須具備康樂及體育管理的專業知識（註 18），從而在執行保安、潔淨及園藝職務的同時，處理所有管理工作（註 19）藉以提供全面服務。承辦商必須十分熟悉康樂或體育設施的管理工作，確保表現卓越，為公眾提供優良服務，並保持部門的形象；
- (b) 在過往多次招標工作中，亦曾有多於一名合資格承辦商競投（通常有三至四名），這證明有關必要規定不會令其他投標者被拒諸門外。2013-14 年度的最近一輪招標工作中，把 14 份合約全部批予一名承辦商的情況較為特殊；

註 18：這指在硬件（設施的管理、保養及運作）和軟件（監督康樂及體育教練及導師、核對他們的體育教練及導師資格、籌備和舉辦康樂及體育訓練課程及活動，以提升體育館的使用率及增加收入）方面的專業知識。

註 19：承辦商須處理所有運作事宜（包括處理一般緊急事項及運動受傷事件），以及公眾查詢（包括進行調查及回覆公眾的投訴），無須康文署人員在場或即時指導。

- (c) 康文署曾從風險管理角度評估，如把所有體育館合約都批予一名承辦商時，將會出現的情況，並已為各區制定一套確立多年的全面應變計劃，以便萬一出現承辦商違約、不能履行責任時，使有關服務能在一段合理的短時間內恢復。在 95 間體育館中，只有 14 間 (15%) 的服務外判，且位置分散。承辦商違約以致暫停服務的整體風險極低；及
- (d) 康文署會檢討招標的必要規定，包括相關經驗。如情況許可，該署亦會考慮可否放寬規定，擴大合資格承辦商的數量，以增加競爭。

3.19 審計署備悉中央投標委員會和康文署的意見 (見第 3.16 至 3.18 段)。由於現時 14 間體育館的管理支援服務合約全部批予一名承辦商，審計署認為康文署有需要審慎檢討能否修訂有關的必要規定，以期鼓勵競爭、增加選擇及避免過於倚賴單一承辦商。

第 4 部分：監察所提供的服務

4.1 本部分探討選定的局／部門監察所提供服務的情況，所探討的審計事宜如下：

- (a) 監察承辦商表現的規定 (第 4.2 至 4.3 段);
- (b) 教育局對“基本能力評估”合約的監察 (第 4.4 至 4.15 段)；
- (c) 食環署可循環再造物料收集服務合約所訂明的要求並沒有有效執行 (第 4.16 至 4.21 段)；及
- (d) 食環署對清洗街道服務的監察 (第 4.22 至 4.35 段)。

監察承辦商表現的規定

4.2 管制人員負責採購服務的管理工作。根據《採購規例》第 535 條，各局／部門須制訂一套有效的監察機制，以確保承辦商的表現合乎標準，並遵守合約的條款。各局／部門須就其承辦商的表現作出評估，並備存表現記錄。

4.3 為評估表現管理程序的實際效益，審計署選取了四個局／部門的服務合約進行審查，並就教育局對“基本能力評估”合約的監察，以及食環署對可循環再造物料收集服務和清洗街道服務的監察，找到可予改善之處。

教育局對“基本能力評估”合約的監察

4.4 如第 2.25 段所述，教育局自二零零零年十二月起以單一招標方式與承辦商 B 簽訂了三份合約 (合約 B1 至 B3)，以發展中文、英文及數學的“基本能力評估”。

承辦商 B 把合約分判

4.5 根據合約條款，除事先獲教育局書面批准外，承辦商 B 不得把合約分判。教育局可釐定分包合約的條款及條件，並可要求分包商按教育局認為恰當的條款，直接向教育局作出有利該局的承諾。

4.6 審計署留意到，承辦商 B 曾把三份合約(合約 B1 至 B3)的部分工作分判予不同的分包商。承辦商 B 在合約 B1 的標書及與教育局的往來文件中提到，擬以招標方式把“學生評估”及“全港性系統評估”兩項計劃的應用軟件開發工作分判予一所服務機構。然而，審計署找不到教育局正式批准分判的文件。二零一四年八月及九月，教育局在回應審計署的查詢時告知審計署：

- (a) 有記錄顯示在二零零零年開始推行“基本能力評估”時，教育局知悉在合約 B1 下還有用以發展“學生評估”系統的分包合約；
- (b) 承辦商 B 並沒有就分包合約事先向教育局申請批准；
- (c) 承辦商 B 曾告知教育局，根據合約 B1 的安排，與資訊科技系統有關的網上服務會作外判；
- (d) 事實上，教育局在最近才知道，自二零零零年開始推行“基本能力評估”計劃以來，承辦商 B 一直有把轉換網頁項目的工作分判予第三者；
- (e) 教育局認為，轉換網頁項目的工作只屬整個“學生評估”項目開發過程的一小部分；及
- (f) 教育局已提醒承辦商 B 有關合約規定，並要求承辦商 B 提供合約 B3 內所有主要分包合約的資料。

4.7 就其中一份分包合約，審計署留意到，分包商收取製作“學生評估”項目網上功能的單項價格，只是承辦商 B 向教育局所收取單項價格的25%左右。雖然有關資料或不能用作直接比較，因為承辦商 B 可能付出其他成本以確保分包商的工作質素，但這些資料或有助教育局評估承辦商 B 建議的單一投標價格是否合理，以便進行投標評審或協商。

4.8 為保障政府的利益，審計署認為教育局應確保承辦商 B 妥為遵從有關分判的合約條款，並事先獲其書面批准才與其他各方簽訂分包合約。

未能完成就合約 B2 所承諾的服務

4.9 審計署留意到，合約B1屆滿時(二零零六年十二月)，網上“學生評估”系統已完成開發，並能夠容納54 000條“學生評估”題目。截至二零零六年十二月，承辦商B製作了約8 000條“學生評估”題目，以供學校為學生進行評

估。合約B2規定承辦商B須製作20 000條新的“學生評估”題目，但結果只製作了9 000條題目。此外，在合約B2屆滿時(二零一零年十二月)，按合約B1製作的8 000條“學生評估”題目，其中半數由於在合約B2下所進行的資訊科技系統提升，以致不能妥當地轉移至合約B2下的“學生評估”系統。因此，教育局與承辦商B就表現未達合約B2預期水平一事，從合約金額中扣除雙方同意的款額。

4.10 教育局在合約 B3 要求承辦商 B 把合約款額分為固定及非固定費用，以便在表現未達預期水平時易於計算及扣減付款額。教育局並要求承辦商 B 提交季度報告，以便更密切監察所提供服務的情況。

“學生評估”計劃使用率偏低

4.11 根據教育局的記錄，在合約 B1 屆滿時(二零零六年十二月)，有 65% 小學和 80% 中學曾開設帳戶進入“學生評估”系統以協助學習和教學。至於合約 B2(由二零零七年五月至二零一零年十二月)，教育局在二零一四年九月告知審計署，自有關系統在二零零九年七月重新開發及推出後，該局並沒有保存“學生評估”系統的使用率記錄。自二零一一年起，系統使用率的計算方法，是以有多少間學校曾為其學生製作評估為計算單位，取代以往計算有多少間學校開設帳戶的做法。就合約 B3 而言，教育局的記錄顯示在二零一一至二零一三年三年間，學校登入“學生評估”系統為學生製作評估的百分比如下：

年份	小學	中學
2011	31%	13%
2012	37%	17%
2013	40%	20%

換言之，在二零一三年，有 60% 小學和 80% 中學從沒有登入“學生評估”系統為學生製作評估。

4.12 在合約 B3 的二零一三年年度進展報告中，承辦商 B 報告多項事宜，當中包括有 20% 中學和 40% 小學曾登入“學生評估”系統為學生製作評估。中小學使用者數目少，顯示必須增加“學生評估”計劃的推廣工作。二零一四年十月，教育局告知審計署，“學生評估”只是另一種評估工具，學校使用

與否屬自願性質。由於“學生評估”所涵蓋的基本能力只代表課程的一部分，因此不鼓勵學校倚靠“學生評估”作為唯一的評估工具，而是因應不同年級程度、班別或學生的進度加以運用，並不是每名小一至中三學生都會使用這評估工具。

4.13 **推廣“學生評估”計劃** 根據合約 B3 的年度進展報告，承辦商 B 曾舉辦研討會／工作坊，鼓勵學校多加使用“學生評估”，作為提升教與學的工具。在二零一一至二零一三年這三年間，承辦商 B：

- (a) 曾經為約 4 400 人 (包括中小學校長、中小學教師、大學學者和學生及市民大眾) 舉辦約 100 場研討會／工作坊；及
- (b) 就使用“學生評估”系統推行學校為本試驗計劃，二零一二年涉及三間小學，二零一三年涉及九間學校 (六間小學及三間中學)，旨在協助教師使用“學生評估”數據，找出個別學生的專長和弱點，並有助學校透過使用“學生評估”計劃發展校本評估。

4.14 儘管努力推廣“學生評估”計劃，但“學生評估”系統的使用率仍然偏低，實有改善空間。二零一四年九月，教育局在回應審計署的查詢時告知審計署：

- (a) 該局已委派承辦商 B 在二零一四年六月進行學校調查，更深入了解教師使用“學生評估”的情況，以確定“學生評估”系統使用率偏低的根本原因，從而尋求改善建議；及
- (b) 該局曾接獲教師的好評，指欣賞“學生評估”的價值，並同意班級報告及學生報告有助找出學生的專長和弱點。該局亦注意到，多間學校一直有使用“學生評估”系統。

4.15 鑑於“學生評估”計劃涉及的財政資源龐大(合約 B1 至 B3 約 2.8 億元——見第 2.28 段表五)，為了使“學生評估”計劃能獲得效益，審計署認為教育局需找出“學生評估”計劃使用率偏低的原因，並密切監察日後的使用情況。

食環署可循環再造物料收集服務合約 所訂明的要求並沒有有效執行

4.16 政府繼公布減少廢物綱要計劃(註 20)之後，於一九九八年推出三色分類回收桶計劃，在公眾地方設置三色回收桶，分類回收廢紙、金屬及塑膠物料。自二零零零年起，食環署一直透過外判方式提供可循環再造物料收集服務。根據二零零五年公布的《都市固體廢物管理政策大綱(2005–2014)》，政府的目標是透過減少都市固體廢物的數量、提高這些廢物的回收率，以及減少把其棄置於堆填區的做法，藉以解決廢物問題。

4.17 二零一二年七月，食環署透過公開招標方式，把三份總值 1,270 萬元，合約期由二零一二年八月至二零一四年七月的可循環再造物料收集服務合約批給一名承辦商(承辦商 G)。根據合約條款，承辦商 G 必須營運十輛可循環再造物料收集車輛，在香港超過 3 000 個收集點收集可循環再造物料，並把這些收集所得的物料運送至食環署認可的“可循環再造物料回收商”。由二零一二年八月至二零一四年六月，承辦商 G 已把約 1 360 噸可循環再造物料(包括 330 噸塑膠物料、1 000 噸紙張及 30 噸金屬)運送至可循環再造物料回收商。

4.18 承辦商 G 必須提交每日記錄，述明所收集到的各類可循環再造物料的重量，供食環署查核。合約並規定承辦商 G 如未經食環署事先批准，不得把任何可循環再造物料棄置在任何堆填區、廢物轉運站或任何其他廢物處理設施。承辦商 G 須向食環署提供可循環再造物料的出口或內銷證明文件。

承辦商 G 不適當地棄置可循環再造物料

4.19 二零一三年五月，媒體報道了多宗關於承辦商 G 的員工把收集到的可循環再造物料不適當地棄置於垃圾收集站的個案。自此，食環署便推行監察計劃，以確保承辦商 G 把收集到的可循環再造物料適當分類、處理及棄置。食環署調派情報組(註 21)沿可循環再造物料收集車輛的行駛路線進行突擊檢查。在二零一三年五月進行的兩次突擊檢查中，食環署發現承辦商 G 把收集

註 20：該計劃旨在改變社會對廢物處理的態度和方法，並指出有需要把重點由收集及運送廢物往堆填區棄置，轉移至防止產生廢物和循環再用廢棄物料。

註 21：情報組由衛生總督察領導，負責履行多元化職能，範圍由收集情報以至執法、在接獲投訴後進行專案調查以查核承辦商的表現，以及在處理須進行監察的複雜事項上向地區人員提供支援服務等。

到的可循環再造塑膠物料直接棄置於垃圾桶內。食環署遂根據合約條款，就不適當棄置可循環再造物料一事向承辦商 G 發出兩份嚴重失責通知書（註 22）。

續訂合約內的規格修訂

4.20 食環署在諮詢環境保護署（環保署）後，修訂新的可循環再造物料收集合約內的條款（合約期由二零一四年八月至二零一六年七月）。新條款要求承辦商把收集到的可循環再造塑膠物料運送到由承辦商提名並經食環署認可的“可循環再造物料再造商”（註 23），而非“可循環再造物料回收商”。然而，把可循環再造的非塑膠物料運送到“可循環再造物料回收商”的要求卻維持不變。審計署認為，食環署在諮詢環保署後，需考慮於日後招標時就可循環再造非塑膠物料作出類似修訂。

4.21 二零一四年九月，食環署在回應審計署的查詢時告知審計署：

- (a) 該署會就是否需要為其他類別的可循環再造非塑膠物料（例如金屬和紙張）加入同類規定，以及這做法是否切實可行，諮詢環保署意見；及
- (b) 該署的主要考慮因素包括，回收承辦商適當地處置這些具有較高商業價值的廢物是否有困難，以及香港有沒有具規模的再造商能循環再造這些廢物。

食環署對清洗街道服務的監察

4.22 如第 3.4 段所載，截至二零一四年六月，食環署清洗街道服務的合約價值達 2.94 億元。承辦商必須按照合約列明的工作更期表所載的工作時間，提供洗街車，以及由一名管工兼司機及三名潔淨工人組成的洗街隊，以執行清洗街道工作。食環署按合約列明的計算方法，每月向承辦商支付 1,200 萬元。

註 22：如承辦商、其僱員或分包商在提供所需服務的過程中嚴重失責，食環署可向該承辦商發出嚴重失責通知書。每發出一份嚴重失責通知書，承辦商便須繳付罰款 3,931 元。所發出的嚴重失責通知書數目會影響該承辦商在日後投標中的表現得分。

註 23：食環署表示，承辦商須提名不超過兩名塑膠物料再造商，而環保署會透過實地視察確定這些再造商獨立處理可循環再造塑膠物料的能力。食環署會在考慮環保署的實地視察結果後，才向獲提名的可循環再造物料再造商給予認可。

4.23 根據合約條款，食環署會檢討承辦商的管理計劃、工作計劃、質素保證計劃及應急計劃。若發覺現有計劃有所不足，承辦商必須應食環署的要求，提出修訂計劃（食環署無需就此額外付款），以確保提供足夠而令食環署滿意的服務。

每日工作計劃及食環署的巡查

4.24 根據食環署的《公眾潔淨合約管理工作守則》及《潔淨服務工作守則》，承辦商應提供每日工作計劃，列明清洗街道服務的時間及服務地點，以符合工作時間表（見第 3.5 段註 16），以及合約所訂關於次數、次序、時間及地點的服務水平規定。衛生督察應要求承辦商不時檢討和修訂工作時間表，以確保提供足夠的服務或配合實際需要。在得到相關高級衛生督察的事先批准前，承辦商不得變更或修改目前生效的時間表。

4.25 為確保承辦商按照經核准的工作時間表及合約條款提供令人滿意的服務，高級管工、衛生督察及高級衛生督察應按照部門指引，進行抽樣巡查。負責監督個別地點所提供清洗街道服務的高級管工必須在每日工作計劃中記錄其巡查結果，並交由衛生督察簽署。巡查期間如發現承辦商違規，且未能在指定回應時間內予以糾正，高級管工會建議衛生督察向承辦商發出警告信或失責通知書（註 24）。

合約內的工作計劃與每日工作計劃訂明的服務地點的變更

4.26 審計署分析五個選定地區（見第 3.6 段）在二零一四年三月份食環署核准的每日工作計劃所訂明的服務地點，發現與合約內工作計劃所訂明的服務地點有明顯變更，詳情見表八。

註 24：如承辦商、其僱員或分包商在提供所需服務期間失責，食環署可向承辦商發出以下三種失責通知書：

- (a) 因表現嚴重失責而發出的嚴重失責通知書（如在沒有替補人員及沒有食環署的同意下提早離開工作崗位）。承辦商須就每張失責通知書，繳付罰款 3,931 元。
- (b) 服務表現失責通知書（如未能符合規定的標準或合約的條款及條件，在警告後仍未予以糾正）。以每月計算，承辦商須就首 10 張失責通知書，每張繳付罰款 2,055 元，第 11 至 20 張每張罰款 2,523 元，第 21 張或以上則每張罰款 4,058 元；及
- (c) 承辦商僱員在提供服務時因行為不當而發出的行為失責通知書（如睡覺、躲懶、經常閒談、吸煙等）。承辦商須就每張失責通知書，繳付罰款 749 元。

表八

清洗街道服務合約與
每日工作計劃訂明的服務地點
(二零一四年三月)

地區	服務地點		服務地點的變更	
	合約訂明 (a) (數目)	合約訂明 並包括在 每日工作 計劃內 (b) (數目)	合約訂明 但沒有包括在 每日工作 計劃內 (c) = (a) – (b) (數目)	合約沒有訂明 卻包括在 每日工作 計劃內 (d) (數目)
B	161	122	39	31
C	149	102	47	37
D	128	97	31	58
E	115	86	29	18
F	305	159	146	22

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

4.27 審計署理解到，食環署人員（通常是直接負責隨機抽樣巡查的高級管工）經評估實際情況（即當區清洗街道服務的實際需要）後，才同意每日工作計劃訂明的服務地點，當中靈活應變必不可少。不過，審計署卻找不到任何文件，證明當區的衛生督察已檢查每日工作計劃，以確保符合實際需要及已就這些與合約內工作計劃有關的變更知會其主管人員（即當區的高級衛生督察）。

4.28 二零一四年九月，食環署在回應審計署的查詢時告知審計署：

- (a) 承辦商在合約上訂明的清洗街道地點的“名稱”，未必與各區的每日工作計劃所使用／描述的名稱相同（因此點算這些地點數目時亦有差異）。例如：就地區 E 而言，合約內工作計劃訂明但沒有包括在每日工作計劃內的 29 個地點（見表八），當中 19 個地點用了其他名稱，並有提供清洗街道服務，餘下 10 個地點則包括在“高壓熱水清洗計劃”內。就地區 F 而言，合約內工作計劃訂明但沒有包括

在每日工作計劃內的 146 個地點 (見表八)，當中 143 個曾提供清洗街道服務；

- (b) 對於地區潔淨人員檢查每日工作計劃，食環署會檢討及跟進所需文件，以確保計劃符合實際需要，任何與合約有關的變更都會讓當區適當人員知悉；
- (c) 對於承辦商提交清洗街道服務的每日工作計劃，食環署會檢討及修訂批准指引，以確保任何與合約有關的變更都有足夠理據支持，並由適當級別的人員批准及妥為記錄；及
- (d) 對於特殊個案，食環署會考慮規定相關的衛生督察 (合約管理) 事先口頭同意修改每日工作計劃，然後妥為記錄。

食環署的監察工作

4.29 二零一四年九月，食環署告知審計署：

- (a) 其服務合約管理工作旨在透過合約管理人員進行抽查，從而評估承辦商的整體表現；
- (b) 高級管工無需直接督導承辦商的個別工人。他們應集中於：
 - (i) 就承辦商的服務進行實地巡查，以查核承辦商的督導能力及整體表現；
 - (ii) 抽查承辦商提交的服務記錄；及
 - (iii) 與承辦商的主管人員保持有效溝通；
- (c) 除此以外，服務質素檢定組也會定期進行審核，以監察前線主管人員的表現及承辦商提供服務的情況。情報組 (見第 4.19 段註 21) 會因應投訴進行專案調查，以查核承辦商的表現；及
- (d) 高級管工使用手提電子裝置 (即個人數碼助理) 盡量即場記錄視察結果，包括是否滿意承辦商的工作及須採取的跟進行動 (例如發出勸諭信、失責通知書)，並把資料上載合約管理系統，以供衛生督察或以上職級人員審核。

4.30 審計署留意到，在二零一四年二月至四月期間，食環署就這五個地區的清洗街道服務共發出四份失責通知書（兩份服務表現失責通知書及兩份行為失責通知書——註 25）。其中包括地區 D 一宗沒有按每日工作計劃在指定地點和時間提供服務的個案。不過，不當情況並沒有記錄在每日工作計劃內。

4.31 審計署就五個選定地區在二零一四年二月至四月的每日工作計劃進行審查，結果顯示：

- (a) 地區 B 的每日工作計劃沒有記錄曾進行實地視察，該區的高級管工及衛生督察沒有在每日工作計劃簽署作實；
- (b) 食環署的視察結果沒有顯示發現清洗街道服務有任何不當情況；
- (c) 由於視察以頗為規律的方式進行，洗街隊或可預計到其視察的時間。就早更工作而言，約 80% 的視察在早更首四小時內（每更工作時間為 9 至 11 小時）進行。就地區 C 而言，約 90% 的夜更視察在兩個服務地點進行（約在 20 時 30 分至 22 時 30 分）。至於地區 D，在二零一四年三月，於夜更在 23 時 00 分完結前的兩小時內，不曾進行視察；及
- (d) 其中兩個地區（地區 D 及 F），在每日視察後，衛生督察沒有在每日工作計劃簽署作實。而地區 D，視察記錄只會在隨後一個月蓋上衛生督察的印章。

審計署認為食環署需作出改善，備存所有視察記錄及概述其視察結果，以便向管理人員提供所需資料，作定期檢討和評核承辦商的表現。

4.32 審計署留意到，第 4.29(d) 段所述電子裝置並沒有記錄高級管工在清洗街道路線的個別服務地點進行視察的結果。二零一四年九月，食環署告知審計署，該署會檢討和修訂指引，規定地區人員須妥善備存所有視察記錄。

註 25：在二零一三年七月至二零一四年四月期間，食環署就這五個地區的清洗街道服務共發出 16 份失責通知書（六份服務表現失責通知書及十份行為失責通知書）。其中地區 C 的一宗個案，在每日工作計劃內記錄了沒有提供正確類型的洗街車這項不當情況。

審計署的實地視察

4.33 審計署審查了食環署的視察結果，發現該署在監察承辦商服務方面有不足之處。二零一四年七月及八月，審計署就五條選定的夜更路線進行獨立實地視察（在五區之中，每區選定一條路線），以觀察食環署承辦商清洗街道的實際運作情況（註 26）。審計署留意到，承辦商已提供所需資源（即一部洗街車及包括一名司機和三名潔淨工人的洗街隊）以進行清洗街道工作。但是，審計署觀察到一些違規的情況（地區 B 的視察結果概述於個案三以作舉例）。大致而言，審計署在視察其他四個選定的清洗街道服務路線時，都發現類似情況。

註 26：洗街隊由一名管工兼司機及三名潔淨工人組成。他們須在指定時段根據每日工作計劃訂明的服務地點按次序提供清洗街道服務。除非當局宣布發出黑色暴雨警告信號或八號或以上熱帶氣旋信號，否則清洗街道服務會如常提供。在審計署視察期間，沒有此等信號發出。

個案三

1. 二零一四年八月一日，審計署在地區 B 選取了一條夜更清洗街道路線進行實地視察。由於此實地視察並不包括該路線當日工作計劃中沒有訂明的服務地點，因此未能確定有關洗街隊曾否在其他沒有訂明的服務地點進行清洗街道工作。
2. 根據當日的工作計劃，承辦商的洗街隊應於夜更在七個服務地點進行清洗街道服務。審計署觀察到在該工作計劃訂明的七個服務地點中，洗街隊並沒有在其中六個地點清洗街道。審計署亦留意到，洗街隊並沒有按照編定時間在當中一個服務地點清洗街道，原因顯然是在該段時間內該範圍交通繁忙。
3. 就唯一一個有清洗的編定服務地點，洗街隊只用了 27 分鐘清洗該地點的部分範圍，但編定的清洗時間為 50 分鐘。
4. 洗街隊返回注水站簽走的時間較編定時間 (23 時 00 分) 提早約 1.5 小時。有些員工在 21 時 37 分離開注水站，其餘全部員工在 22 時 30 分離開。
5. 在承辦商其後提交的當日工作報告內，就訂明的服務地點而記錄的實際清洗街道時間，與審計署視察所見明顯有別。根據承辦商所提交的當日工作報告，在總共七個服務地點中，有一個並沒有進行清洗，原因是洗街隊接獲特別指示，須加強清洗兩個地點（包括一個已在計劃中訂明的及另一個沒有在計劃中訂明的）。除此以外，其餘地點均已按編訂的行程完成清洗。然而，就該兩個須加強清洗的地點，審計署留意到，在當日工作報告所記錄的那段清洗時間，洗街車事實上已返回注水站。
6. 二零一四年九月，食環署告知審計署，該署通常沒有規定承辦商在完成每日工作後提交當日工作報告。食環署就審計署的視察結果與承辦商澄清，審計署得悉的理解是在審計署視察當日，該路線的清洗街道服務受到實際街道情況的嚴重影響，例如交通繁忙及接獲更改服務地點的特別指令。

資料來源：食環署的記錄和審計署的視察

4.34 審計署認為食環署需要：

- (a) 考慮實施更有效的機制，以監察承辦商所提供的服務，例如在視察工作中加入突擊抽查元素；及
- (b) 審慎檢討承辦商提供的服務，並因應相關因素修訂清洗街道路線，例如：
 - (i) 洗街隊按指定時間表清洗服務地點是否切實可行；及
 - (ii) 路線訂明的地點是否有真正需要提供清洗街道服務。

4.35 二零一四年九月，食環署在回應審計署的查詢時告知審計署，食環署會：

- (a) 提醒各區加強巡查 (包括在夜間進行突擊檢查) 承辦商的表現和提供的服務；
- (b) 檢討並修訂指引，以實施有效的機制監察承辦商表現，尤其是在非慣常的時間；及
- (c) 提醒各區人員審慎檢討承辦商提供的服務，並考慮在日後的合約中因應第 4.34(b) 段所述的因素，修訂清洗街道的路線。

第 5 部分：未來路向

5.1 本部分研究其他國家的良好做法和審視所面對的挑戰，並就未來路向提出審計署的建議。本部分涵蓋以下事宜：

- (a) 其他國家日趨重視如何取得更具成本效益的服務 (第 5.2 至 5.4 段)；
- (b) 財經事務及庫務局和物流署需提醒各局／部門遵守相關的政府規例和指引 (第 5.5 至 5.6 段)；及
- (c) 審計署的建議和當局的回應 (第 5.7 至 5.30 段)。

其他國家日趨重視如何取得更具成本效益的服務

5.2 審計署已進行研究，並留意到其他國家日益着重透過增加競爭和採納良好做法，從承辦商和服務供應商取得更具成本效益的服務。下文各段載述英國和美國所採用的管理模式及良好做法。

5.3 根據英國國家審計署一份議會章程 (二零一三年十一月)，政府把服務外判可大幅降低開支，亦有助改善公共服務。要取得這些效益，當局須多注意以下三方面：

- (a) 當局須審查公共服務合約是否有足夠的競爭，以及出現數名主要承辦商的情況是否符合公眾利益。
- (b) 了解承辦商的溢利情況，可確保承辦商的利益與納稅人的利益恰當協調。
- (c) 確保承辦商提供的服務達到預期水平。

政府尤需確保大型承辦商具有正確的文化和管控環境，以管理其業務運作。為此，承辦商的表現須具透明度，亦須在合約訂明政府有權取得某些資料，並有權進行審查和視察。此外，還須訂定條款，讓政府在發現承辦商一再嚴重失責時，可處以罰款，亦可禁制其日後參與競投。

5.4 同樣，美國政府經管責任審計署的一份證詞 (二零一三年七月) 指出，眾多受審查機關均沒有充分利用其總購買力。更廣泛使用策略性採購方法，是達致成功採購服務的關鍵。這方法包括以下良好做法：

- (a) **維持開支的可見度** 倘若開支資料零碎不全，會使管理層難以找出效率欠佳之處或可整合採購的機會。策略性採購始於發展用作追查政府合約行動資料的兼容系統，從而取得完整的開支數據。
- (b) **增加供應商數量以增加競爭** 為了加深對採購環境的了解，分享開支資料和提升對供應商市場的認識是非常重要的。了解採購環境，可讓管理層就合約作出更明智的決定。
- (c) **改善要求規格** 管理層密切審視服務要求，以免在非絕對需要的服務上不必要地耗用開支。
- (d) **進行中央採購** 沒有中央採購制度，管理層或會面對機構內不同組別購買相同物品或服務的風險，以致錯失分享資料以降低成本的機會。中央採購並非一定指中央統辦採購活動，亦可指中央發放採購資料的記錄。
- (e) **按服務類別訂定策略** 就每種服務類別，根據業務要求和開支資料的內部分析，以及市場研究的外部分析，訂定最有效的採購策略。

財經事務及庫務局和物流署需提醒 各局／部門遵守相關的政府規例和指引

5.5 審計署就所選個案進行審查後，在政府僱用服務承辦商及專業人士方面找到多項可予改善之處。尤其是就本報告所載的某些採購事宜而言，各局／部門如能貫徹始終，着意為合資格投標者引入競爭及密切監察承辦商的表現，應能更合乎經濟效益。

服務	審計署的意見	相關規例及指引
機場的健康篩檢服務	在投標／合約協商時，需評估所有相關因素(第 2.13 及 2.15 段)	《採購規例》 第 370 和 385 條
“基本能力評估”的發展	- 需就“學生評估”計劃檢討採用單一招標方法(第 2.39 段) - 在未獲得事先書面批准時，承辦商將合約分判(第 4.6 段) “學生評估”計劃的使用率偏低(第 4.15 段)	《採購規例》 第 325(a) 和 535 條 及《財務通告》 第 4/2013 號
食環署的街道潔淨服務	服務由少數主要承辦商提供(第 2.44 及 2.48 段)	《採購規例》 第 350(e) 條及 附錄 III(F)
康文署場地的潔淨及支援服務		
不同診所的放射科服務	就性質相似而合計價值超逾 143 萬元的服務採用報價程序(第 2.50 段個案一和二)	《採購規例》 第 205 條
康文署公園的特別保安管理服務		
食環署的清洗街道服務	- 招標規格沒有準確地反映服務要求(第 3.8 段) - 合約內工作計劃與每日工作計劃所訂的服務地點有所變更，並沒有妥為記錄(第 4.27 段) - 需實施更有效的機制，以監察承辦商所提供的服務(第 4.34 段)	《採購規例》 第 350(e) 和 535 條及附錄 III(F)
體育館的管理支援服務	需檢討有關的必要規定以增加競爭(第 3.19 段)	《採購規例》 第 126(a)(i) 條及 《財務通告》 第 2/2014 號

5.6 為秉持合規採購的文化，審計署認為財經事務及庫務局局長需聯同政府物流服務署署長，提醒各局／部門時刻遵守相關的政府規例及指引。

審計署的建議和當局的回應

第 2 部分：物色服務供應商

5.7 審計署建議 衛生署署長應：

香港國際機場的健康篩檢服務

- (a) 在衛生署與承辦商 A 進行投標／合約協商時，審慎評估所有相關因素 (例如在其他管制站助理只需具備中三學歷時，接受提供具中五學歷的助理的理由)，並釐定合適的長期採購策略，藉以在取得合乎成本效益的服務，以及在航空保安風險之間取得平衡 (見第 2.24 段)；

並非經常採用合適的採購程序以增加競爭

- (b) 檢討衛生署採購放射科服務的程序，以增加競爭和符合《採購規例》的規定 (見個案一第 7 段)；及
- (c) 較頻密地更新邀請放射服務承辦商報價的名單，以增加競爭 (見個案一第 2 段)。

5.8 衛生署署長同意審計署的建議。

5.9 食物及衛生局局長同意審計署的建議，並表示會與衛生署跟進審計署的建議。

5.10 審計署建議 教育局局長應鑑於情況轉變和科技進步，審慎檢討應否繼續使用單一招標方法，僱用承辦商 B 推行“學生評估”計劃，並且考慮可否在有機會時 (例如主要系統改善及引入新科技)，另行把其他招標方法引入“學生評估”計劃，以取得競爭投標的好處 (見第 2.39 段)。

5.11 教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 為了在釐定和評估不同科目的基本能力時能確保尺度一致，實有必要委託單一機構推行“基本能力評估”項下的“學生評估”和“全港性系統評估”，尤其是當“基本能力評估”處於初期發展階段；及

- (b) 由於基本能力這個概念近年已廣為學界認識，教育局計劃把“學生評估”系統提升為新的網上評估資料庫。教育局會衡量質素保證、增加更多試題及更多不同試題種類是否可取，以及不同的投標方案對網上系統日後的可持續性、一致性及運作的影響，從而考慮如何為採購服務訂出最佳方案。

5.12 審計署建議食物環境衛生署署長日後為食環署的街道潔淨服務進行招標時，應繼續監察情況及採取所需的措施（例如在合適情況下，減少合約規模），以增加投標的競爭（見第 2.43 及 2.44 段）。

5.13 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示該署在日後為街道潔淨服務進行招標時，會繼續採取有效措施，以增加投標的競爭，例如：

- (a) **把大型合約分拆為數份規模較小的合約** 食環署已把五個地區的大型合約分拆，並會在合適情況下，在其他地區實行這做法；
- (b) **宣傳招標工作及給予投標者足夠指引**；
- (c) **評估招標時是否應繼續開列現時的“重要”或“必要”規定** 自二零一四年四月十六日起，食環署已遵照《財務通告》第 2/2014 號所述，停止列明投標者須為技術和價格建議使用不同信封密封的這個“重要規定”；及
- (d) **檢討和修訂本質上或對現時承辦商有利的評審準則及／或評分制度** 自二零一三年九月起，食環署已檢討和改良評審準則，例如過往服務表現記錄及過去 36 個月在工資水平、每日最高工作時數、書面簽訂的僱傭合約或標準僱傭合約，以及自動轉帳支付工資方面的遵守規定記錄，務求令招標工作更為公平。

5.14 審計署建議康樂及文化事務署署長應：

主要合約的有限服務供應商數目

- (a) 審慎檢討康文署的招標策略，並在合適可行的情況下，考慮聘用更多承辦商，以減低倚賴數個承辦商提供服務的管理風險（見第 2.48 段）；及

並非採用合適的採購程序以增加競爭

- (b) 加快行動，盡快以公開招標方式為公園 A 的特別保安管理服務引入競爭 (見個案二第 2 段)。

5.15 康樂及文化事務署署長整體上同意審計署的意見及建議，並表示：

主要合約的有限服務供應商數目

- (a) 康文署一直並會繼續遵從《採購規例》及物流署進行採購工作的做法，並考慮公平、公開、成本效益、物有所值、審慎風險管理等指導原則，以及注意增加競爭的好處。康文署會在合適及可行的情況下跟進審計署的建議；及

並非採用合適的採購程序以增加競爭

- (b) 在評估試驗性質措施的效益後，確定有需要為公園 A 長期聘用具紀律部隊工作經驗的保安員，以應付歌唱活動的噪音滋擾，故康文署現正透過公開招標批出長期合約，以取得所需服務。

第 3 部分：服務要求的規格

5.16 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 審慎檢討招標文件內訂明須進行街道清洗的服務地點，以確保選定這些地點進行清洗具有充份理由和符合實際需要 (見第 3.8 段)；及
- (b) 採取措施，確保已把有關服務地點全部納入招標文件和中標者的合約內 (見第 3.8 段)。

5.17 食物環境衛生署署長整體上同意審計署的建議，並表示食環署會：

- (a) 提醒地區辦事處審慎檢討招標文件所訂明的清洗街道地點，以確保選定有關的服務地點是合理且符合實際需要的；
- (b) 在招標文件清楚列明這些地點，並在審核標書及批出合約時特別留意投標者提交的工作計劃及相關建議；及
- (c) 採取措施以確保在批予中標者的合約上清楚列明這些地點。

5.18 審計署建議康樂及文化事務署署長應審慎檢討能否修訂為體育館提供管理支援服務的必要規定，以期鼓勵競爭、增加選擇及避免過於倚賴單一承辦商(見第 3.19 段)。

5.19 康樂及文化事務署署長整體上同意審計署的意見及建議，並表示康文署會檢討其必要規定(包括相關經驗)，並在適當的情況下考慮能否放寬有關規定，務求增加合資格承辦商的數目，從而增加競爭。

第 4 部分：監察所提供的服務

5.20 審計署建議教育局局長應：

- (a) 確保承辦商 B 妥為遵守合約內有關分判的條款(見第 4.8 段)；
- (b) 確保承辦商 B 在取得教育局的事先批准後，才可與其他各方訂立分包合約，並在日後的招標工作中索取所有先前的分包合約，以評估招標價格中的成本因素是否合理(見第 4.7 及 4.8 段)；及
- (c) 鑑於“學生評估”計劃所涉及的財政資源龐大，為發揮“學生評估”計劃的效益，找出計劃使用率偏低的原因，並密切監察其使用情況(見第 4.15 段)。

5.21 教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 教育局會確保合約內有關分包合約的條款得以妥善遵守。該局已向承辦商取得以往的分包合約資料，並在日後評估同類標書時，參考分包合約的價格；及
- (b) 二零一四年七月曾向使用“學生評估”的教師進行意見調查。教育局會繼續探討可行方法，以提高和密切監察“學生評估”計劃的使用率。

5.22 審計署建議食物環境衛生署署長應在諮詢環保署後，考慮於日後招標時就可循環再造非塑膠物料，修訂服務要求的規格及有關合約條款(見第 4.20 段)。

5.23 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食環署為收集廢紙、金屬及塑膠物料而管理的可循環再造物料收集合約，基本上只是一份廢物收集合約。廢棄塑膠一般商業價值低，在街邊回收箱收集得來的塑膠瓶不少已遭污染，不適宜作商業循環再造。為解決以往有收集可循環再造物料的承辦商指難以物色合適的本地再造商去接收其收集的可循環再造塑膠物料，食環署在諮詢環保署後已修訂新合約的條款，規定承辦商須把可循環再造塑膠物料運往食環署經諮詢環保署後批准的“指定再造商”。承辦商必須提名不多於兩名塑膠物料再造商，再經環保署進行實地視察，以確定他們處理可循環再造塑膠物料的能力。食環署經考慮環保署實地視察的結果後，方會批准獲提名的再造商成為可循環再造物料再造商；及
- (b) 食環署會就日後是否需要把類似規定納入其他類型的可循環再造非塑膠物料的招標書及其可行性，徵詢環保署意見，同時會考慮本港是否已有具規模並已在營運的廢紙及金屬再造商。

5.24 環境保護署署長表示，環保署將應食環署的要求提供技術協助。

5.25 就食環署對承辦商的清洗街道服務的監察，審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 就審批承辦商所提交的清洗街道每日工作計劃，檢討和修訂相關指引，以確保任何合約變動(例如指定服務地點)均有充分理據支持，並由適當級別的人員審批及妥為記錄(見第 4.27 段)；
- (b) 確保所有視察記錄妥為備存，為管方提供所需資料，對承辦商的服務表現作定期檢討和評核(見第 4.31 段)；
- (c) 考慮實施更有效的機制，以監察承辦商所提供的服務(例如增加視察次數、進行視察時加入突擊抽查元素——見第 4.34(a) 段)；及
- (d) 審慎檢討承辦商提供的服務，並因應相關因素，例如洗街隊按指定時間表清洗服務地點是否切實可行，以及在若干地點提供清洗街道服務的實際需要，考慮修訂清洗街道路線(見第 4.34(b) 段)。

5.26 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示食環署會：

- (a) 檢討和修訂有關承辦商提交清洗街道服務每日工作計劃的批准指引，以確保任何合約變動都有充足理據，由適當級別的人員審批並妥為記錄。對於特殊個案，食環署會考慮授權有關地區辦事處的衛生督察(合約管理)可事前口頭同意修改每日工作計劃，然後妥為記錄；
- (b) 檢討和修訂指引，規定地區辦事處的人員須妥善備存所有視察記錄；
- (c) 審慎檢討和修訂指引，從而實施更有效的機制監察承辦商表現，重點包括在視察中加入突擊抽查元素，以及按照合約條款對承辦商的失責行為採取適當行動；及
- (d) 提醒地區辦事處須審慎檢討承辦商提供的服務，並因應相關因素，例如洗街隊按指定時間表清洗服務地點是否切實可行，以及在若干地點提供清洗街道服務的實際需要，考慮修訂清洗街道路線。

第 5 部分：未來路向

5.27 審計署建議財經事務及庫務局局長應聯同政府物流服務署署長，提醒各局／部門遵守相關的政府規例及指引(見第 5.6 段)。

5.28 財經事務及庫務局局長同意審計署的建議，並表示政府採購須受《採購規例》規管，並以《財務通告》、《財經事務及庫務局通函》及有關的指引作補充。遵守這些規例和指引是對所有管制人員及公職人員一項持續的要求。這些規例及指引全部可在數碼政府合署入門網站查閱。物流署每年為各局／部門員工舉辦《採購規例》訓練課程，期間會提醒各局／部門有關政府的採購政策及規例。在有需要時，中央投標委員會及物流署的投標委員會也會提醒各局／部門相關的重要事項，當中包括增加競爭及監察承辦商所提供的服務。

5.29 審計署建議政府物流服務署署長應：

- (a) 在該署檢討各局／部門是否遵從《採購規例》時，採納本報告所載的審計署意見(見第 5.5 段)；及

- (b) 定期提醒各局／部門並提供支援，協助各局／部門在僱用服務承辦商及專業人士時，妥為遵從《採購規例》(見第 5.6 段)。

5.30 政府物流服務署署長表示，物流署會注意本報告所載的審計署意見，並會在每年為各局／部門人員提供的《採購規例》訓練課程中，提醒他們在處理採購貨品及服務的事宜上妥為遵從《採購規例》。她同時表示：

- (a) 根據《採購規例》第 125 條，管制人員有責任遵守《採購規例》，奉行恪守《採購規例》的文化，亦須定期提醒各有關人員務須時刻恪守《採購規例》，並密切監察他們遵守《採購規例》的情況；
- (b) 為協助管制人員履行上文第 (a) 段所述的自我監察職務，物流署正草擬一份有關奉行《採購規例》的自我評核清單，以作為一項新增監察措施，協助管制人員定期檢討其物料供應及採購活動。經諮詢多個主要部門和考慮其工作量後，物流署會建議管制人員應最少每兩年進行一次類似的自我評核。物流署會考慮審計署在本報告所提出的各項意見，並把有關意見納入評核清單，以協助管制人員進行檢討和採取所需的跟進行動；
- (c) 目前，物流署按照《採購規例》第 1005(a) 條的規定，每三年就存倉貨品數量進行最少一次物料供應調查和存貨查核。在 2014-15 年度以前，這些調查涵蓋物料管理和各局／部門運用其直接採購權而安排採購的貨品及服務(價值不超過 143 萬元)。自 2014-15 年度起，物流署已將調查範圍擴大至包括各局／部門根據《財務通告》第 4/2013 號“簡化採購程序”所頒布的簡化採購程序而安排價值不超過 500 萬元的招標個案(超過上述金額的個案已由相關的投標委員會詳細考慮)。物流署日後進行涵蓋各局／部門招標個案(價值不超過 500 萬元)的調查時，會參考上文第 (b) 段所述的管制人員檢討結果；及
- (d) 物流署已調派專責人員提供求助台服務，讓各局／部門就採購事宜可能提出的查詢給予意見。有關政府採購事宜的指引，亦已上載數碼政府合署入門網站，供各局／部門參閱。

附錄 A
(參閱第 2.7 及 2.10 段)

**重複以單一招標方式把合約批予承辦商 A 的
大事年表
(二零零三年七月至二零一四年三月)**

日期	事件
2003 年 7 月 3 日	以單一招標把體溫篩檢服務的首份合約批予承辦商 A。
2003 年 9 月 5 日	財經事務及庫務局建議衛生署： “保安”考慮若屬凌駕性的因素，可以是支持單一招標的有力理據；及 - 否則，財經事務及庫務局只能同意單一招標屬過渡措施。迫切需要是採用單一招標的唯一理據。
2003 年 9 月 16 日	保安局建議衛生署： - 從保安角度而言，聘用承辦商 A 在國際機場提供健康篩檢服務是最可取的；及 - 聘用其他外間機構可能會削弱機場的保安系統，故實有需要聘用承辦商 A 參與有關工作，以減低風險。
2003 年 7 月 3 日至 2014 年 3 月 31 日	透過單一招標把體溫篩檢服務的合約批予承辦商 A。合約 A1 是最近期完約的一份合約。
與合約 A2 相關的事件	
2013 年 6 月 18 日	衛生署就提供懷孕訪港旅客篩檢服務向承辦商 A 進行單一招標，徵求財經事務及庫務局的批准。
2013 年 7 月 9 日	財經事務及庫務局批准衛生署向承辦商 A 進行單一招標，為期 12 個月，預算金額為 329 萬元。
2013 年 7 月 9 日 及 8 月 1 日	衛生署向承辦商 A 發出招標邀請書(兩輪)，服務期改為 6.5 個月。
2013 年 8 月 21 日	衛生署接獲承辦商 A 的出價為 210 萬元，並展開評審標書及協商價格的工作。
2013 年 8 月 26 日	承辦商 A 修訂出價至 200 萬元。
2013 年 8 月 30 日	衛生署部門投標委員會批准把合約 A2 批予承辦商 A，作價 200 萬元，為期 6.5 個月。

附錄 A
(續)
(參閱第 2.7 及 2.10 段)

日期	事件
與合約 A3 相關的事件	
2013 年 9 月 19 日	保安局在回應衛生署的查詢時表示，該署繼續聘用承辦商 A 提供服務是較好的做法，因此舉整體上對本港的航空保安更有保障。
2013 年 10 月 17 日	衛生署就向承辦商 A 進行單一招標，徵求財經事務及庫務局的批准。衛生署表示： - 保安局曾在 2003 年 9 月 16 日發出便箋，指基於航空保安原因(見上文)，支持由承辦商 A 在國際機場提供健康篩檢服務； - 衛生署認為不宜以公開招標方式獲取有關服務；及 - 招標前預算合約價值為 7,200 萬元。
2014 年 2 月 6 日	財經事務及庫務局批准衛生署向承辦商 A 進行單一招標，惟須確保承辦商 A 從航空保安原因的角度而言，是市場上唯一適合提供所需服務的機構。因應財經事務及庫務局在處理申請時的意見，衛生署把招標前預算合約價值由 7,200 萬元減至 6,120 萬元。
2014 年 2 月 6 日	衛生署向承辦商 A 發出招標邀請書。
2014 年 2 月 21 日	衛生署接獲承辦商 A 的出價為 8,290 萬元，並展開評審標書及協商價格的工作。
2014 年 3 月 4 日	衛生署向中央投標委員會提交投標評審報告以作考慮。
2014 年 3 月 18 日	中央投標委員會建議衛生署： - 研究日後採用公開招標是否可行，以增加競爭；及 - 就合約 A3 的條款及條件向律政司徵詢進一步意見。 同日接獲律政司就合約條款的澄清。
2014 年 3 月 26 日	應中央投標委員會的意見，財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)批准把合約 A3 批予承辦商 A，作價 8,290 萬元。

資料來源：衛生署的記錄