

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)。

摘要

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 個地區的道路潔淨服務，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)。

摘要

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。