

香港生產力促進局的管治及行政事宜

摘要

1. 1967年，政府根據《香港生產力促進局條例》(第1116章)成立香港生產力促進局(生產力局)，以期改善本地工業的生產力、營運效率和競爭力。理事會是生產力局的管治組織，由4個委員會提供支援。截至2019年3月31日，生產力局共有640名職員，包括245名常額職員和395名合約職員。政府撥給生產力局的資助金，由創新科技署署長擔任管制人員。2017-18年度，生產力局的總收入為7.11億元，包括2.233億元政府資助金。同年，生產力局的總開支為6.637億元。審計署最近審查了生產力局的工作，審查結果分別載於本審計報告書和另一份題為“香港生產力促進局提供顧問、研發和培訓服務的工作”(《審計署署長第七十三號報告書》第2章)的審計報告書內。本審計報告書審查生產力局的管治及行政事宜。

企業管治及表現匯報

2. **需要改善部分成員的出席情況** 審計署留意到生產力局理事會／委員會會議的整體出席率不低，但審查過在2014至2019年(截至3月31日)期間獲委任或獲再度委任的理事會／委員會成員的出席記錄後，發現3名成員在任內出席的理事會／委員會會議不足一半。審計署留意到：(a) 1名成員所出席的理事會會議，僅佔任內20次中的9次(45%)；其出席的業務發展委員會會議，則僅佔任內7次中的3次(43%)；(b) 另一名成員所出席的業務發展委員會會議，僅佔任內7次中的3次(43%)；以及(c) 第三名成員所出席的財務委員會會議，僅佔任內4次中的1次(25%)(第2.4段)。

3. **延遲發出理事會／委員會會議記錄** 理事會在2009年9月的會議上決定，理事會秘書處須：(a) 於理事會／委員會會議舉行後3個星期內，向成員提供會議記錄擬稿；以及(b) 於會議記錄擬稿發出後2個星期內，向成員提供經修訂(即已納入擬議修訂)的會議記錄擬稿。審計署留意到，在2018和2019年(截至3月31日)舉行的21次理事會／委員會會議中，有19次(90%)會議的經修訂會議記錄擬稿是在會議記錄擬稿發出超過2個星期後才發出，延遲了1天至29天不等，平均為14天(第2.6及2.7段)。

摘要

4. **部分理事會成員延遲申報利益** 根據生產力局的《理事會成員行為守則》，成員須於首次獲委任時及其後每年一次，以書面形式向理事會秘書處披露和登記金錢或其他性質的直接或間接個人利益。審計署審查了理事會成員在2015至2019年(截至3月31日)期間首次獲委任時提交的24份利益申報表，以及在此期間提交的95份年度利益申報表，發現在該95份年度利益申報表中，有12份(13%)是在規定的提交日期後提交，延遲了1天至55天不等，平均為15天(第2.9及2.10段)。

5. **需要檢視生產力局的工作重點** 2001年6月，生產力局委託顧問公司進行研究，檢視該局的角色、管理和運作，以確保能持續配合香港經濟發展的情況，並保持優勢。該顧問研究在2002年4月完成，並提出以下建議：(a) 生產力局在未來5年的主要工作重點，是就香港企業的業務提供橫跨價值鏈的綜合支援服務，而主要市場焦點為以創新和增長為本的製造企業(特別是屬於香港基礎工業的該類企業)和相關服務行業；以及(b) 服務地域以香港和珠江三角洲為主。生產力局於2002年5月接納有關報告，並同意在重訂該局的角色、工作重點和運作時，參考其中的建議。2003年3月，政府與生產力局簽訂行政安排備忘錄(備忘錄)，並把2002年顧問研究所建議的工作重點納入其中。審計署留意到，2002年顧問研究就生產力局的工作重點所提出的建議有具體時限。顧問研究只就該局在其後5年(即直至2007年為止)的工作重點提出建議。備忘錄於2009年曾作檢討，而生產力局的工作重點並無更改。沒有文件證據顯示，當局曾於檢討期間考慮有關工作重點。自2002年顧問研究進行後，當局從未檢視備忘錄中的生產力局工作重點，以確保能持續配合香港經濟發展的情況。然而，審計署留意到，自生產力局於2002年進行顧問研究後，無論是香港的經濟發展，或該局的策略主題和工作重點，均已出現變化(第2.13至2.17段)。

6. **未能達到表現目標** 根據備忘錄，生產力局須提出一套衡量工作進度的表現指標，以供創新科技署署長批准，並須向署長提交報告，載述該局在有關表現指標方面的成績。審計署審查了生產力局在2014–15至2018–19年度期間的表現目標達標情況，發現：(a) 生產力局每年均有1項或以上的表現目標未能達到；及(b) 部分表現目標有3年或以上的時間未能達到。根據備忘錄，生產力局如未能達到議定的表現目標，須提出能令創新科技署署長滿意的解釋。然而，就“所接受的顧問項目數目”和“製造支援項目收入”這兩項主要表現指標而言，沒有文件證據顯示，生產力局曾向署長提出解釋，說明為何未能在2017–18年度達到有關的兩項表現目標(第2.21、2.23及2.24段)。

摘要

7. **需要改善主要表現指標的披露** 在2016–17至2018–19年度期間，為評估生產力局的表現而訂立的主要表現指標有23項（包括13項“核心主要表現指標”和10項“其他主要表現指標”）。生產力局表示，就衡量該局的表現而言，“核心主要表現指標”比“其他主要表現指標”更有意義。審計署審查了生產力局在2016–17和2017–18年度的年報和創新科技署署長的管制人員報告內披露的主要表現指標，留意到在23項主要表現指標中，生產力局沒有披露其中11項（48%）。該11項沒有在年報和管制人員報告內披露的主要表現指標，包括9項“核心主要表現指標”和2項“其他主要表現指標”。儘管生產力局披露了10項“其他主要表現指標”中的8項（80%），但只披露了13項“核心主要表現指標”中的4項（31%）。審計署又留意到，在生產力局年報中，生產力局只把該局當年的表現與過去4年比較，而沒有把該局的實際表現與表現目標比較（第2.25及2.27段）。

人力資源管理

8. **職員編制與職員人數出現顯著差距** 審計署比較了生產力局分別截至2018年6月30日和2019年6月30日的職員編制和職員人數，發現：(a) 截至2018年6月30日，職員總人數比職員編制總數少131人（18.8%），截至2019年6月30日則少123人（17.7%）；(b) 截至2018年6月30日和2019年6月30日，第四至第八級職員嚴重短缺。2019年6月30日，第四級職員欠缺33人（18.5%），而第五級職員更欠缺109人（45.2%）；及(c) 截至2018年6月30日和2019年6月30日，第二級和第三級職員嚴重過剩（第3.3段）。

9. **職員流失率高** 審計署審查了生產力局在2014–15至2018–19年度的5年期間的職員流失率，發現：(a) 整體職員流失率偏高，平均為19.2%，由17.1%至22.5%不等；及(b) 第三級和第五級職員的流失率特別高，分別為17.5%至28%和17.3%至24.3%。在該段期間，第三級和第五級職員的平均流失率超過20%。審計署進一步分析生產力局2018–19年度自願離職的109名職員的服務年期，發現在該109名員工中，46名（42%）任職該局少於2年（第3.5及3.6段）。

10. **職員招聘工作有可予改善之處** 生產力局在2018–19年度招聘了318名職員，審計署審查了當中100名的招聘記錄，發現以下範疇有可予改善之處（第3.15段）：

摘要

- (a) **沒有訂定篩選準則** 根據生產力局《標準守則》，篩選工作須根據按職位要求而訂定的準則進行。然而，審計署發現，在全部 100 次經審查的招聘工作中，生產力局均沒有訂定篩選準則 (第 3.15(a) 段)；
- (b) **沒有妥善記錄所接獲的申請書** 審計署留意到，在全部 100 次經審查的招聘工作中，生產力局均沒有以登記冊記錄所接獲的申請書，也沒有在接獲申請書時蓋上收件日期。再者，該局沒有備存每次招聘所接獲申請書數目的資料 (第 3.15(b) 段)；
- (c) **獲選參加面試的應徵者少於規定數目** 生產力局《標準守則》訂明，在合適和可行的情況下，申請招聘人手的部門／分科可選出至少 3 名應徵者參加面試。審計署留意到，在經審查的 100 次招聘工作中，生產力局曾在 22 次 (22%) 選出少於 3 名 (只有 1 或 2 名) 應徵者參加面試。沒有文件證據顯示生產力局選出少於 3 名應徵者參加面試的理由 (第 3.15(c) 段)；
- (d) **沒有妥為填寫遴選面試評審表格** 在 52 次招聘工作中，遴選面試評審表格缺少了部分所需資料，例如面試後對應徵者的評分和評語 (第 3.15(d) 段)；
- (e) **聘任 1 名不符職位要求的應徵者** 根據生產力局《標準守則》，如獲取錄的申請人不符合基本入職要求，則須尋求有關人員／當局批准，並提供充分理由。審計署留意到，在 1 宗個案中，該第三級職位的其中一項職位要求是“持電腦科學等範疇的文憑或學位或同等學歷”。然而，1 名不具備此學歷的應徵者獲聘擔任該職位。生產力局沒有提供理由，解釋為何批准聘任該名不符合職位要求的應徵者 (第 3.15(e) 段)；
- (f) **需要要求已申報有利益衝突的職員避免參與遴選過程** 在 4 次有關第三級和第四級職員的招聘工作中，遴選小組主席 (唯一可決定應徵者分分的評審人) 曾申報自己是應徵者的朋友或舊同事，但仍繼續以主席身分參與遴選小組的工作 (第 3.15(f) 段)；及
- (g) **1 名人士獲聘擔任其沒有申請的職位** 在 1 宗個案中，1 名人士獲聘擔任沒有申請的第四級職位，而且沒有經過生產力局《標準守則》規定的篩選和面試程序 (第 3.15(g) 段)。

摘要

採購及其他行政事宜

11. **需要改善報價程序** 根據生產力局《標準守則》，採購人員須根據供應商在貨品／服務方面的能力，以輪流方式揀選列於註冊供應商名單的準供應商索取報價。然而，審計署發現採購人員並沒有以輪流方式揀選列於註冊供應商名單的供應商索取報價。審計署審查了 3 個貨品／服務類別當中 56 家供應商在 2017 年 4 月至 2019 年 6 月的交易記錄，發現在該 56 家供應商中，14 家 (25%) 從未獲邀報價。此外，審計署審查了 2019 年 3 月的 113 個採購價值超過 1 萬元但不超過 50 萬元的貨品和服務採購記錄，發現以下可予改善之處 (第 4.3 及 4.4 段)：

- (a) **沒有隨機抽選供應商索取報價** 生產力局表示，由 2018 年 8 月起，採購人員須從註冊供應商名單隨機抽選一家供應商索取報價。然而，在 1 次採購中，獲邀報價的供應商中沒有一家是從註冊供應商名單隨機抽選出來的。審計署又留意到，生產力局未有修訂其《標準守則》，以加入須從註冊供應商名單隨機抽選一家供應商索取報價的規定 (第 4.4(a) 段)；及
- (b) **採購人員或批核人員沒有申報利益衝突** 根據生產力局《標準守則》，採購組人員和批核人員必須申報利益衝突。在經審查的 113 次採購中的 9 次 (8%) 而言，每次採購均有 4 名人員須申報利益。然而，在該 9 次採購中，每次均有 1 名人員沒有表明是否與有關供應商有任何私人利益 (第 4.4(b) 段)。

12. **沒有按規定進行招標程序** 根據生產力局《標準守則》，如懷疑出現分拆訂單的情況，負責採購的人員須提供理據證明：(a) 為何未能在第一次採購時預計須進行第二次採購；或 (b) 重覆訂單是為不同的項目而提出，並因所需要的交付日期有所不同，導致無法合併採購。審計署審查了在 2019 年 1 月發出的 125 張訂單，發現有 2 張是由同一採購部門於同日 (即 2019 年 1 月 24 日) 發給同一供應商，以採購相同的貨品 (即機械臂)。該 2 張訂單的採購申請也於同一日 (即 2018 年 12 月 5 日) 提出。如合併 2 項採購申請，預算採購總值為 631,923 元，即超過 50 萬元的報價限額，因此須進行招標程序。沒有文件證據顯示，負責採購的人員在第一次採購時，未能預計須進行第二次採購，以及該 2 次採購因交付日期不同而導致不能合併 (第 4.5 至 4.8 段)。

摘要

13. **註冊供應商名單上不活躍的供應商** 根據生產力局《標準守則》，由2018年10月起，連續3年沒有回應任何報價或投標邀請，而且沒有與生產力局進行任何交易的不活躍供應商，會從註冊供應商名單中剔除。然而，直至2019年6月30日，生產力局仍沒有註冊供應商名單上不活躍供應商的現成資料。現有電腦系統未能從所儲存的資料中，迅速找出不活躍的供應商（第4.11及4.12段）。

14. **需要改善盤點程序** 2017年11月，生產力局開始揀選損失風險高的可移動和價值高昂的固定資產進行季度突擊盤點。直至2019年6月30日，該局先後於7個部門進行了7次突擊盤點工作，每次揀選5項容易損失的物品進行盤點，即合共盤點了35項固定資產物品。審計署審查了該7次突擊盤點工作的盤點報告，發現：(a) 與可移動和價值高昂的固定資產物品的總數（約1 030項物品）比較，在每次盤點工作中選定作突擊盤點的固定資產物品數目甚少（即5項）；以及 (b) 多種可移動和價值高昂的固定資產，例如平板電腦、數碼相機、錄影機、相機鏡頭等，均屬損失風險高的物品。然而，在該35項選定作突擊盤點的物品中，33項（94%）為筆記簿型電腦，其餘2項為網際規約（IP）電話和流動電話（第4.20段）。

15. **需要改善設備管理** 根據生產力局《標準守則》，設備指任何安裝於生產力局的設備、機械或設施，用作技術開發、示範或向業界提供服務支援，其原本採購價值等同或超過10萬元。審計署審查了2018–19年度的設備管理記錄，發現：(a) 截至2019年3月31日，1項於2019年3月26日收到的設備（即冷藏庫）未有列入設備清單，該項設備的原本採購價值為252,000元（即高於10萬元）；(b) 在320項設備中，52項（16%）未達到預期使用率；以及 (c) 在4個有設備歸其保管的部門中，2個未達目標資產善用率（第4.23及4.24段）。

16. **需要監察公司車輛的使用情況** 截至2019年3月31日，生產力局有4部公司車輛，其中3部（即車輛A、車輛B和車輛C）連同車隊司機服務使用（即附帶司機），1部（即車輛D）則用於車輛借用服務（即不附帶司機）。生產力局沒有計算轄下公司車輛的使用率。審計署審查了該4部公司車輛在2019年1至3月期間的使用記錄，發現該部不附帶司機的公司車輛（即車輛D）的使用率偏低。車輛D在2019年1至3月期間的60個工作天中，有36個工作天（60%）是整天閒置的。此外，根據生產力局《標準守則》，借用車輛D的人員須於每次行程結束後填妥所有相關車輛使用報告，以作監察之用。審計署留意到，除了車輛記錄冊和車匙取用記錄外，車輛D並沒有任何車輛使用報告。審計署比較了2019年1至3月期間分別記錄在車輛記錄冊和車匙取用記錄的資料，

摘要

發現在記入車匙取用記錄的 25 次行程中，11 次行程 (44%) 的有關資料並無記錄在車輛記錄冊內。由於車輛記錄冊的記錄不全，車輛 D 的總使用時數無法確定 (第 4.26、4.29 及 4.30 段)。

17. **申領酬酢開支有可予改善之處** 根據生產力局《標準守則》，參與公務酬酢的職員人數不應超過獲宴請的賓客人數，否則須經有關人員批准。審計署審查了 2019 年 1 至 3 月期間 95 宗酬酢開支申領個案的記錄，發現 15 宗申領個案 (金額由 375 元至 4,356 元不等，平均為 1,272 元) 所涉及的職員人數超過獲邀人數，而有關申領獲得批准。然而，在該 15 宗個案中，有 11 宗沒有文件證據顯示申領獲批的理據 (第 4.34 段)。

18. **沒有遵從離港公幹指引** 審計署發現：(a) 根據生產力局《標準守則》有關離港公幹的規定，凡準備離港公幹的職員，必須在啓程前提交公幹申請，並由相關的部門總經理／副總裁／總裁 (如適當) 批准。審計署審查了在 2018 年 11 月至 2019 年 3 月期間提交的 73 宗離港公幹申請，發現在該 73 宗申請中，9 宗 (12%) 是在有關職員啓程後才獲批准。這些申請是在有關職員啓程 1 至 15 天 (平均為 6 天) 後獲得批准。在該 9 宗申請中，2 宗 (22%) 更是由有關職員在啓程後才提交；以及 (b) 根據生產力局《標準守則》，如職員申領飛行獎賞，而獎賞記入其飛行哩數帳戶，則該職員須在公幹後向財務及採購部申報獎賞，以便安排將有關獎賞用於機構活動。審計署審查了 20 宗由 13 名職員於 2019 年 1 至 3 月提交的乘搭飛機公幹申請，以及財務及採購部備存的飛行獎賞哩數記錄。審計署發現，在涉及 10 名 (77%) 職員的 12 宗 (60%) 申請中，有關職員在公幹後沒有向財務及採購部申報飛行獎賞。沒有資料顯示該 10 名職員有否向航空公司申領飛行哩數 (第 4.37 至 4.40 段)。

審計署的建議

19. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議生產力局總裁應：

企業管治及表現匯報

- (a) 更着力鼓勵理事會／委員會成員出席會議，並按時向他們發出會議記錄 (第 2.19(a) 及 (b) 段)；
- (b) 確保理事會成員按時申報利益 (第 2.19(c) 段)；

摘要

- (c) 檢討備忘錄所述的生產力局工作重點，並視乎需要作出修訂 (第 2.19(d) 段)；
- (d) 就未能達到議定的表現目標，提出能令創新科技署署長滿意的解釋，以及考慮在生產力局年報內披露更多主要表現指標和根據表現目標匯報該局的實際表現 (第 2.28(a) 至 (c) 段)；

人力資源管理

- (e) 採取有效措施，以處理某些職級員工嚴重短缺和過剩的問題，以及更着力改善大量員工流失的情況 (第 3.10(a) 及 (b) 段)；
- (f) 採取措施，改善職員招聘程序 (第 3.16 段)；

採購及其他行政事宜

- (g) 採取措施，改善報價程序 (第 4.13(a) 及 (b) 段)；
- (h) 確保進行採購時不會分拆訂單，使訂單的金額較低 (第 4.13(c) 段)；
- (i) 考慮提升現有電腦系統的功能，以助找出註冊供應商名單上不活躍的供應商，以及確保不活躍的供應商適時從註冊供應商名單中剔除 (第 4.13(d) 及 (e) 段)；
- (j) 擴大季度突擊盤點工作的突擊盤點範圍 (第 4.42(a) 段)；
- (k) 確保所有設備均列入設備清單，提高設備的使用率，以及就未達目標資產善用率的部門採取適當跟進行動 (第 4.42(c) 至 (e) 段)；
- (l) 記錄所有行程，以及密切監察公司車輛的使用率，並檢討保留使用率偏低的公司車輛是否合乎成本效益 (第 4.42(f) 及 (g) 段)；
- (m) 確保所有涉及職員人數超過獲邀人數的酬酢開支的申領均有充分理據支持 (第 4.42(h) 段)；及
- (n) 確保職員離港公幹的申請在啓程前提交和獲得批准，以及確保所有職員申報因公幹而獲得的飛行獎賞 (第 4.42(i) 及 (j) 段)。

生產力局和政府的回應

20. 生產力局總裁和創新科技署署長同意審計署的建議。