

第 8 章

保安局 入境事務處

入境事務處的貨品 及服務採購工作

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 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。

《審計署署長第七十三號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁(網址：<https://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

入境事務處的貨品 及服務採購工作

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.9
審查工作	1.10
政府的整體回應	1.11
鳴謝	1.12
第 2 部分：資訊和通訊科技系統的採購工作	2.1 – 2.4
資訊和通訊科技項目的財務和行政管制	2.5 – 2.22
3 個資訊和通訊科技項目中發現的採購問題	2.23 – 2.43
審計署的建議	2.44
政府的回應	2.45
第 3 部分：採購其他貨品及服務	3.1
通過招標進行採購	3.2
可予改善之處	3.3 – 3.25
審計署的建議	3.26
政府的回應	3.27
以報價方式進行採購	3.28
可予改善之處	3.29 – 3.32
審計署的建議	3.33
政府的回應	3.34

附錄	頁數
A : 入境事務處：組織圖 (摘錄) (2019 年 6 月 30 日)	52
B : 基本工程儲備基金項目開支報告所載入境處負責的 14 個資訊和通訊科技項目 (2019 年 6 月)	53 – 54
C : 入境處 8 個已完成的資訊和通訊科技項目的簡介	55 – 56
D : 在 24 個月內採購累積價值超過 143 萬元項目的報價工作 (2016–17 至 2018–19 年度)	57
E : 在短時間內重複進行的報價工作 (2016–17 至 2018–19 年度)	58 – 59

入境事務處的貨品 及服務採購工作

摘要

1. 入境事務處(入境處)負責的工作主要分為兩大類：其一是對經海、陸、空三路出入境的人士施行管制；另一類是為本港居民辦理各類證件，包括處理與《中華人民共和國國籍法》有關的申請和根據《基本法》而提出的居留權聲稱、簽發旅行證件和身份證，以及辦理出生、死亡和婚姻登記手續。在日常的出入境管制運作方面，入境處人員管理共 16 個管制站，為經海、陸、空三路出行的旅客辦理出入境事宜。2019 年 6 月 30 日，入境處共有 8 907 個職位，包括 7 233 個 (81%) 入境事務隊職系的職位及 1 674 個 (19%) 文職職系的職位。
2. 入境處為運作上的需要，須採購資訊和通訊科技系統、車輛、船隻，及其他貨品(例如制服和裝備)和服務(例如提供交通和保安服務)。在 2018-19 年度，入境處分別在政府一般收入帳目和基本工程儲備基金下動用了 8.74 億元和 3.40 億元採購各種貨品及服務。一如其他政府部門，入境處的貨品及服務採購工作，均受《物料供應及採購規例》(《採購規例》)、相關的財務通告和政府物流服務署(物流署)的指引規管。審計署最近審查了入境處的貨品及服務採購工作，以期找出可予改善之處。

資訊和通訊科技系統的採購工作

資訊和通訊科技項目的財務和行政管制

3. 入境處的資訊和通訊科技系統，對於入境處為公眾提供服務的必要日常運作，至關重要。每個主要資訊和通訊科技項目的項目組織，一般都採取三層項目管治架構，包括一個項目督導委員會、一個項目工作組和一個項目推行小組。由基本工程儲備基金撥款進行的資訊和通訊科技項目，通常都涉及巨額公帑。為管制這類項目的開支，當局制定了相關規定，載於《財務及會計規例》以及由財經事務及庫務局(財庫局)發出的財務通告內(第 2.2、2.5 及 2.6 段)。

摘要

4. **在項目完成後沒有結束有關的分目** 政府財務管理資料系統內的基本工程儲備基金項目開支報告顯示，入境處在 2019 年 6 月有 14 個資訊和通訊科技項目錄得未用餘額，總計達 35.008 億元。在該 14 個項目中，有 13 個的情況已載於政府資訊科技總監辦公室 (資科辦) 於 2010 年 5 及 12 月、2016 年 3 月，及 2018 年 10 月向立法會財務委員會 (財委會) 提交有關主要資訊和通訊科技項目推行情況的周年報告 (分別顯示 2009、2010、2015 及 2018 年 3 月的情況)，其中 8 個項目已完成，另外 5 個正在進行中 (第 2.8 段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **需要繼續向資科辦和財委會匯報項目的活動直至項目分目結束為止** 根據資訊和通訊科技項目周年報告所載，8 個已完成的資訊和通訊科技項目，是在 2009 年 3 月至 2018 年 3 月期間完成的 (即已完成約 1 至 10 年，平均為 7.8 年)。然而，有 7 個在向資科辦和財委會匯報完成後仍有開支應付額外工作，支付款額合共 2.091 億元，每個項目的支付款額由 180 萬元至 6,990 萬元不等。審計署認為，入境處應在項目仍有活動的期間，繼續向資科辦匯報這類項目活動，供資科辦擬備並向財委會提交周年報告，直至相關項目分目完結為止 (第 2.9 至 2.11 段)；
- (b) **需要在清繳項目開支款項後從速結束項目分目** 審計署留意到，截至 2019 年 6 月，8 個已完成項目的開支分目仍未結束，即使其中 5 個項目已 4 至 9 年沒有涉及任何開支。為了日後能妥善控制資訊和通訊科技項目的財務狀況，入境處需要在完成項目和清繳所有項目開支款項後採取行動，結束有關分目 (第 2.12 及 2.13 段)；及
- (c) **需要告知財庫局把剩餘撥款留作儲備** 根據《財務及會計規例》第 320 條，如管制人員有理由相信某分目下的備付款額超逾所需，便須立即通知財經事務及庫務局局長，以保留剩餘的款項。截至 2019 年 6 月，7 個項目已沒有涉及任何開支達 1 至 9 年，未用餘額總計達 5.817 億元。入境處今後須遵從規定，就 2019 年 10 月及之後批准的項目，把項目分目下剩餘的撥款告知財庫局 (第 2.14 段)。

5. **針對剩餘項目撥款的使用的財務管制** 審計署審查 8 個已完成項目的 30 項付款記錄後發現，入境處在 2013 年 6 至 9 月繳付了 5 筆合共 230 萬元的款項，涉及為啓德郵輪碼頭新管制站提供電腦系統的資本開支。這些開支全部記入全新資訊系統策略第一及第二期項目撥款之下；然而，入境處曾於 2010 年

摘要

3 月向資料辦匯報，該兩個項目已經完結。就此，審計署注意到，入境處曾於 2010 年 9 月撤回一筆為數達 6,858 萬元的新的撥款申請，並決定動用全新資訊系統策略下的現有項目撥款來支付該項電腦設備一次性的開支。相關項目的原先範圍並不包括啓德郵輪碼頭新管制站的電腦系統，但因相關項目撥款（即全新資訊系統策略第一及第二期）的涵蓋範圍廣闊，可以包括擴展工作（即啓德郵輪碼頭管制站的電腦系統）的支出。為加強對使用剩餘項目撥款的財務管制，審計署認為入境處日後需要在申請撥款時清楚界定資訊和通訊科技項目的範圍（例如包含的管制站數目和位置），並在撥款文件中明確指出，剩餘的撥款日後會否用於實行新管制站的新資訊和通訊科技系統（第 2.15 及 2.16 段）。

6. **招標前估算與合約價格之間出現重大差額的招標項目** 審計署審查了入境處所提供在 2014–15 至 2018–19 年度期間的招標項目清單，發現在批出的 16 份合約中，有 14 份的價格低於相關項目的招標前估算。尤其是有 5 個招標項目的招標前估算（主要包括一次性建設費用及／或維修保養費用）與合約價格之間出現重大差額，介乎 31% 至 60% 不等。由於招標前估算未能切合實際，因此未能作為評估投標價是否公道合理的有用參考。審計署審查入境處於 2017 年進行的兩次招標工作。在新一代智能身份證系統的招標工作中，發現該處在作出招標前估算時，只是參考 2014 年 10 月的市場研究，以及若干供應商（不包括現有承辦商，而現有承辦商是業內主要供應商）在 2016 年 8 月所提供主要系統組件的最近期價格。至於在新一代電子護照系統的招標工作中，入境處在進行 2017 年的市場研究時，並沒有向供應商作出跟進，以獲取所需的經常維修保養價格的資訊。審計署認為，為了就日後招標工作作出切合實際的招標前估算，入境處務需要顧及市場情況和規模經濟效益等有關因素，以及積極向供應商作出跟進，以便盡可能獲得所需資訊（第 2.17 至 2.21 段）。

3 個資訊和通訊科技項目中發現的採購問題

7. 在 2009 年 3 月至 2018 年 3 月完成的 8 個資訊和通訊科技項目中，審計署選出 3 個出現延誤及／或與核准項目預算相比出現巨大未用餘額的項目，進行審查，並留意到有可予改善之處，詳見下文第 8 及 9 段。

8. **全新資訊系統策略第三期：個案簡易處理系統和電子記錄計劃** 2004 年 5 月，入境處獲批 3.368 億元撥款，用以實施全新資訊系統策略第三期。該策略包括個案簡易處理系統，用以協助處理簽證、許可證及旅遊通行證的申請事宜，以及辦理出生、死亡和婚姻有關的登記事宜；另亦包括電子記

摘要

錄計劃，讓入境處以數碼方式處理各項事務。2004年10月，物流署為入境處發出該項目的招標通知書。2005年7月，合約批給承辦商，款額總計為3.085億元(第2.24及2.25段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **推行系統和計劃有所延誤** 個案簡易處理系統和電子記錄計劃於2008年12月推出，較原訂的2006年12月遲了兩年。入境處表示，延遲的原因如下：(i) 招標過程及合約協商過程較長；(ii) 系統設計及發展階段須予延長，以配合入境政策的變動；(iii) 項目的實施過程複雜；及(iv) 承辦商表現欠佳。項目延誤兩年，不單導致預期節省員工費用的效益延遲了兩年才實現，也因需要處理積壓的檔案轉換工作而招致額外費用(第2.26、2.29及2.30段)；及
- (b) **未能完全實現節省員工費用的目標** 根據2004年5月提交財委會的申請撥款文件，推行個案簡易處理系統及電子記錄計劃後，可減少159個職位，每年的經常員工費用因而可節省4,980萬元。入境處向資料辦提交的“項目推行後部門報表”中表示，由於運作和技術上的限制，未能實現減少其中33個職位的目標，涉及的每年員工費用為960萬元(19%)(第2.31段)。

審計署認為，入境處日後在開發類似系統時，需要改善市場研究工作，以確切了解運作需求和資訊科技的最新發展。入境處也需注意如何評估可節省費用目標，確保載於財委會文件的節省費用目標，可以達致(第2.32段)。

9. **在深圳灣管制站和落馬洲支線管制站裝設的電腦系統** 入境處在2004年4月獲批1.766億元撥款，在深圳灣管制站裝設電腦系統(包括自動化旅客出入境檢查系統和自動化車輛出入境檢查系統)。2005年5月，入境處又獲批9,330萬元撥款，為落馬洲支線管制站裝設電腦系統。招標文件於2005年11月備妥和發出，邀請投標者為兩個管制站提供和裝設自動化旅客出入境檢查系統和自動化車輛出入境檢查系統。2006年1月截標時，入境處收到4個投標者的4份標書(第2.33及2.35段)。審計署的審查發現有以下可予改善之處：

- (a) **需要考慮設定最高備考價作為價格上限** 就自動化旅客出入境檢查系統而言，在收到的3份標書，其中2份由投標者D和投標者E提交的符合要求。雖然投標者D的合併得分比投標者E高，但其索價高於招標前估算。入境處從現有承辦商(承辦商C)取得提供服務的參考價(低於招標前估算)後，與投標者D進行投標協商，

摘要

投標者 D 及後調低了投標價，但仍高於招標前估算。由於落馬洲支線管制站的啓用日期逼近，入境處在 2006 年 7 月徵求中央投標委員會的批准，基於公眾利益而取消是次招標。在中央投標委員會批准取消招標後，入境處要求承辦商 C 按照當時原有的合約 C 提供自動化旅客出入境檢查系統。由於財政和時間均有限制，並且有替代方案(即有合約 C 可提供服務)，審計署認為更佳的做法應是一開始便設定與承辦商 C 參考價相同的最高備考價，作為供內部參考的價格上限(即在最合適的標書索價高於最高備考價時取消招標)(第 2.35 至 2.38、2.40 及 2.41 段)；及

- (b) **需審慎檢視是否有需要訂立嚴格的強制性招標規定** 入境處為自動化車輛出入境檢查系統進行招標時，只收到 1 份不符合要求的標書，致令該次招標取消。就此，在 2006 年 8 月，即重新進行招標前，物流署要求入境處檢視招標規定，以期修訂後的規定包含務實的條款。因應這項要求，入境處把其中一些仍未在當時的管制站實行的強制性招標規定，改為非強制性規定，希望藉此吸引更多競投者。第二輪招標在 2006 年 9 月舉行，共收到 3 份建議，全部符合要求。根據《採購規例》第 109(c) 條，部門訂立要求時，應避免就產品要求或服務提供模式訂立過高的規格及要求。在日後的招標工作中，入境處在招標文件中只需列出必要要求，避免施加過於嚴格的規定，令有意參加競投的供應商卻步(第 2.39、2.42 及 2.43 段)。

採購其他貨品及服務

10. **通過招標進行採購** 2014–15 至 2018–19 年度期間，入境處共進行了 58 項服務招標，合約價值總計為 6.892 億元。審計署審查了為青山灣入境事務中心(青山灣中心)提供交通服務和膳食服務的兩份服務合約，並發現在招標過程中有以下可予改善之處(第 3.2 及 3.3 段)：

- (a) **為青山灣中心提供的交通服務** 2017 年 8 月，入境處把主要提供因各種原因押解青山灣中心被羈留者到中心以外地方的交通服務合約，批予符合要求而索價較低的競投者，預算合約總額為 279 萬元，合約期為 36 個月，由 2017 年 9 月開始計算。部門投標委員會在審批合約時，留意到招標前估算出現嚴重高估的情況，並認為沒有充分理據支持招標前估算要按年增加 15% 和另加 7.5% 的應

摘要

急費用。該委員會亦認為，除工資外，亦應適當考慮其他相關因素（例如最近的市場趨勢、運輸服務的供求、燃油價格，以及預測的通脹率）。審計署認為，入境處需要採取措施，提高招標前估算的準確程度（第 3.4、3.5 及 3.9 段）；及

- (b) **為青山灣中心提供的膳食服務** 2019 年 3 月，入境處把為青山灣中心的被羈留人士提供膳食服務的合約，批給了符合要求而索價最低的承辦商 F，估計合約總額為 4,310 萬元。合約為期 36 個月，由 2019 年 4 月 15 日至 2022 年 4 月 14 日。中央投標委員會在批准把合約批給承辦商 F 時表示，入境處把用作計算投標者提供膳食服務經驗的合約價值大幅提高，由先前招標工作所訂明必須曾承辦不少於 12 個月價值為 143 萬元的合約，增至是次的價值為 1,000 萬元的合約。就是次膳食合約而言，如此偏高的年度合約價值門檻過於嚴苛，而且在其他政府膳食服務招標工作中並不常見。中央投標委員會認為，鑑於支持創新的新政府採購政策將於 2019 年 4 月 1 日生效，入境處應遵照該政策，不再在日後的招標工作中把經驗列為必要要求（第 3.16 及 3.17(a) 段）。

11. **採購指引** 入境處已發出和更新部門通告，公布採購程序（第 3.25 段）。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **需要考慮在部門指引內訂明進行市場研究的要求** 高估投標前估算的原因之一，是市場研究工作不足。審計署審查了 33 項招標工作，發現在 26 項 (79%) 招標工作中，入境處並沒有聯絡準投標者，以便進行市場研究工作。就此，審計署留意到，根據《採購規例》第 350(e) 條和《財務通告第 2/2019 號》，當局鼓勵部門與市場接觸，進行市場研究，以加深對市場可提供的貨品或服務、科技趨勢，以及有意競投者的數目等的了解。為符合這項要求，入境處需要考慮在指引內訂明在適當情況下進行市場研究的要求，以改善日後的採購程序（第 3.25(a) 段）；及
- (b) **需要在採購指引內訂明新的要求** 2019 年 3 月，財庫局發出《財務通告第 2/2019 號》，公布支持創新的新政府採購政策詳情、對《採購規例》的修訂，以及促進市場參與者在政府採購過程中參與的措施。這些新措施不少與招標採購有關，例如更廣泛使用評分制度，以及在採購工作中納入衡量量值的概念。因此，入境處需要訂明新的規定，並制訂新的指引¹，藉部門通告發布（第 3.25(c) 段）。

摘要

12. **以報價方式進行採購** 2016–17 至 2018–19 年度期間，有 1 046 個價值各超過 5 萬元的貨品和服務採購項目以報價方式進行，涉及總合約價值 4.108 億元 (第 3.29 段)。審計署選取 200 個採購項目作審查，發現以下可予改善之處：

- (a) **以報價方式採購時需促進競爭** 在 77 個 (38.5%) 採購項目當中，入境處雖然向 5 至 36 家供應商發出報價邀請書，但只收到一份報價；在 45 個 (22.5%) 採購項目當中，只收到兩份報價。由於在 200 項報價工作當中，有 61% (38.5% + 22.5%) 的競爭程度有限，入境處需要研究措施促進競爭 (第 3.29 及 3.30 段)；及
- (b) **需要整合採購需求以達到最佳的規模經濟效益** 根據《採購規例》第 205 條，管制人員應盡量整合性質類似物料的供應及服務的需求，以達到最佳的規模經濟效益。審計署的審查發現，入境處以報價形式購買了 7 個項目 (每個項目進行 3 次報價工作，總共進行了 21 次報價工作)，而每個項目在 24 個月內的累積合約價值超過 143 萬元。此外，該處在短期內以報價形式購買了 12 個項目 (每個項目進行 2 至 5 次報價工作，總共進行了 36 次報價工作)。審計署認為，可以把同類或性質類似項目的需求整合，以達到最佳的規模經濟效益，並減省採購工作 (第 3.31 段)。

審計署的建議

13. 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。審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 在資訊和通訊科技項目的主要合約完成後，繼續向資料辦匯報這類項目的活動，直至相關項目分目結束為止 (第 2.44(a) 段)；
- (b) 在完成項目和清繳所有項目開支款項後，採取行動結束有關的資訊和通訊科技項目分目，以及在資訊和通訊科技項目的分目下有超出所需的剩餘撥款時，知會財庫局 (第 2.44(b) 及 (c) 段)；
- (c) 在申請撥款時清楚界定資訊和通訊科技項目的範圍，並在撥款文件上明確指出，剩餘的撥款日後會否用於實行新管制站的新資訊和通訊科技系統 (第 2.44(e) 段)；
- (d) 在日後就資訊和通訊科技項目進行的招標中：

摘要

- (i) 在作出招標前估算時，應顧及市場情況和規模經濟效益等有關因素，以及積極向主要供應商作出跟進，以便獲得作出招標前估算所需資訊 (第 2.44(f)(i) 及 (ii) 段)；
- (ii) 在推行項目時，如果財政及時間上均有限制，並且有替代方案 (即可根據現有合約要求承辦商提供資訊和通訊科技系統)，可考慮設定與承辦商參考價相同的最高備考價，作為供內部參考的價格上限 (第 2.44(f)(iii) 段)；及
- (iii) 在招標文件中只列出必要要求，避免施加過於嚴格的規定，令有意競投的供應商卻步 (第 2.44(f)(iv) 段)；
- (e) 日後在開發資訊和通訊科技系統時，改善市場研究工作，以確切了解運作需求和資訊科技的最新發展，以及注意所作出的估算，確保所述的節省費用目標可以達致 (第 2.44(h) 及 (i) 段)；
- (f) 在日後進行招標工作時，考慮中央投標委員會不再把經驗列為必要要求的意見 (第 3.26(a)(iii) 段)；
- (g) 適當地檢討和更新入境處的採購指引，包括按照《財務通告第 2/2019 號》所述支持創新的新政府採購政策，在指引內加入新的要求 (第 3.26(c) 段)；及
- (h) 研究措施就如何在通過報價採購貨品及服務時促進競爭，以及提醒採購人員，須遵守《採購規例》第 205 條的規定，盡量整合性質類似物料的供應及服務的需求，以達到更佳的規模經濟效益 (第 3.33(a) 及 (c) 段)。

政府的回應

14. 政府整體上同意審計署的意見。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 入境事務處(入境處)負責的工作主要分為兩大類：其一是對經海、陸、空三路出入境的人士施行管制；另一類是為本港居民辦理各類證件，包括處理與《中華人民共和國國籍法》有關的申請和根據《基本法》而提出的居留權聲稱、簽發旅行證件和身份證，以及辦理出生、死亡和婚姻登記手續。根據入境處的管制人員報告，該處訂有以下 5 個綱領，以推展保安局轄下的出入境管制政策範圍：

- (a) **入境前管制** 宗旨是通過實施簽證制度，管制合法的入境事宜及外地勞工入境事宜，並防止不受歡迎人物入境；
- (b) **入境時管制** 宗旨是對合法入境事宜執行具質和量的管制；防止不受歡迎人物入境和阻止通緝犯離境；方便真正的旅客、商務訪客和本港居民進出香港；以及處理過境的車輛；
- (c) **入境後管制** 宗旨是通過下列措施執行出入境管制：批准或拒絕延長逗留期限申請；調查及檢控違反有關條例(註 1)的人士；遣送或遞解非法入境者、逾期逗留人士及不受歡迎人物離境；以及根據法定酷刑聲請審核機制的程序，實施統一審核機制，審核按所有適用理由提出的免遣返聲請，並盡快遣離聲請被拒者；
- (d) **個人證件** 宗旨是為全港合法居民簽發安全可靠的身份證，並提供所有與身份證有關的相應服務，以打擊非法入境活動及加強維持治安與法紀；辦理出生、死亡和婚姻登記手續及提供所有與這些民事登記工作有關的相應服務；審核居留權的聲請；以及為香港居民簽發旅行證件，方便他們前往世界各地；及
- (e) **國籍事宜及為在香港以外地方的香港特別行政區居民提供協助** 入境處獲中央人民政府授權，處理有關香港居民的中國國籍事宜。入境處也接受香港以外地方的申請人經中國駐外國領使館

註 1：有關條例包括：入境條例(第 115 章)、入境事務隊條例(第 331 章)、人事登記條例(第 177 章)、婚姻條例(第 181 章)、生死登記條例(第 174 章)，以及刑事罪行條例(第 200 章)內有關條文。

遞交的國籍變更申報書、加入成為中國公民申請書、退出中國國籍申請書及恢復中國國籍申請書。此外，入境處也會為在香港以外地方身陷困境的香港居民提供協助。

1.3 為履行職務，入境處除設有總部外，還在全港多區關設分區辦事處和登記處。在日常的出入境管制運作方面，入境處人員管理共 16 個管制站（註 2），為經海、陸、空三路出行的旅客辦理出入境事宜。入境處的首長是入境事務處處長，該處大致上由 7 個分科組成。附錄 A 載列入境處的組織圖摘要。2019 年 6 月 30 日，入境處共有 8 907 個職位，包括 7 233 個 (81%) 入境事務隊職系的職位及 1 674 個 (19%) 文職職系的職位。

政府採購政策及原則

1.4 政府的採購工作和貨品管理，均受《物料供應及採購規例》（《採購規例》——註 3）規管。根據《採購規例》，政府採購政策是以向公眾負責的態度，取得最合乎衡工量值原則的物料和服務，以助推行政府的計劃和工作，目的是確保政府採購工作均以公開公平、清楚明確和不偏不倚的方式進行（見 (a) 至 (c) 項）。為了推動創新，香港特別行政區行政長官在《2018 年施政報告》中宣布會推出支持創新的新政府採購政策。這套新政策旨在推廣採用創新建議，以及協助市場參與者，包括初創企業和中小型企業等參與政府採購。為此，自 2019 年 4 月 1 日起，推動創新已成為政府採購的指導原則之一，而《採購規例》也作出了相應修訂，以表明該項原則（見 (a)(iv) 及 (d) 項）。為顧及支持創新的需要，當局就政府採購制定了下列 4 項指導原則：

(a) 公開及公平競爭

- (i) 競爭是防止競投者濫收費用和脅迫政府的可靠方法。通過公開及公平競爭鼓勵參與，政府會更容易取得既切合要求又具競爭力的投標書，確保合乎衡工量值的要求；

註 2：該 16 個管制站，包括位於香港國際機場、羅湖、紅磡、落馬洲支線、高鐵西九龍、落馬洲、文錦渡、沙頭角、深圳灣、港珠澳大橋、中國客運碼頭、港澳客輪碼頭、屯門客運碼頭及啓德郵輪碼頭的 14 個管制站，負責為旅客辦理出入境檢查；另有 2 個船舶管制站，位於入境船隻碇泊處，負責為海員進行檢查。

註 3：《採購規例》是由財政司司長／財經事務及庫務局局長根據《公共財政條例》（第 2 章）訂立。

- (ii) 一般而言，在切實可行的情況下，應採用公開競投方式。採用單一／局限性招標或直接委聘供應商／服務供應商／顧問公司屬例外情況，需要具備充分的理由，令批核當局信納才可採用；
 - (iii) 對所有競投者應一視同仁，不應因貨品或服務供應商的國籍來源而給予不同待遇。各項要求、招標規格和評分制度 (如適用) 應以客觀方式訂定，務求一視同仁，提供公平的競爭環境；及
 - (iv) 至於過往缺乏競爭的採購工作，部門應探討如何促進競爭，並確保招標或顧問公司遴選策略能有效吸引新競投者和創新建議；
- (b) **清楚明確** 採購過程必須向公眾負責，並須公平地進行，為恪守這項原則，政府採購應以清楚明確的方式進行。在採購工作中，各有意競投者應獲提供相同的資料。部門應在其網頁登載所有公開招標的招標公告，以及有關加入供應商／服務供應商名冊的邀請。招標文件或顧問工作簡介應清晰具體、扼要易明，以免競投過程流於複雜，增加成本；
- (c) **公正** 為確保政府採購工作公正進行，部門須以不偏不倚的態度作出採購決定，並以負責任的方式運用公帑；及
- (d) **支持創新 (註 4)** 創新是確保衡工量值原則得以符合的長遠方法。部門對於供應商／服務供應商提出的新構思，應予以鼓勵和接納，並容許在採購過程中，有空間評審創新建議。部門訂立的要求，應盡量以成效為本，避免就產品要求或服務提供模式訂立過高規格 (註 5)。

在支持創新方面，財經事務及庫務局 (財庫局) 於 2019 年 3 月發出《財務通告第 2/2019 號》，載述在推動支持創新的採購方式時須遵從的規定。根據該通

註 4：這項指導原則旨在令政府採購制度為創新建議提供更有利的條件，以及更為接受創新建議。

註 5：《採購規例》自 2019 年 4 月 1 日起予以修訂，以反映在新政策下採購物料、服務 (工程合約和顧問服務除外) 和收入合約方面的具體改變，以及為簡化流程和推動創新而對採購制度作出的整體改善。上述具體改變包括：(a) 除非有絕對必要並事先取得《採購規例》訂明的相關批核人員批准，否則不論採購項目價值為何，都不應把投標者的經驗列作必要要求；以及 (b) 應在評估標書的過程中更廣泛使用評分制度。在本審計報告中，《採購規例》各個先前版本所訂明的要求，均稱為“當時的《採購規例》”。

引言

告，在招標過程中應更廣泛採用評分制度，不論是按該通告訂明的規定而制訂的標準評分制度框架，還是獲事先批准的非標準評分制度框架均可。各部門如認為評分制度不適用，須事先申請批准。

入境處採購的貨品及服務

1.5 入境處採購的貨品包括主要的資訊和通訊科技系統(註6)、資本設備(例如車輛和船隻)，以及其他貨品(例如制服和用以儲存護照的電子櫃)。入境處採購的服務包括為轄下羈留中心提供的膳食服務，以及為往返各管制站與灣仔入境處總部而提供的交通服務。

1.6 **指引及指示** 一如其他政府部門，入境處的採購工作和貨品及服務管理，均受《採購規例》、相關的財務通告和政府物流服務署(物流署——註7)的指引規管。入境處也會在其部門通告及指引中載述本身的採購貨品及服務程序。

1.7 **角色和職責** 入境處總部部門管理科轄下的物料供應分科(註8)負責入境處整體的採購及物料管理工作。除了物流署及懲教署提供的部分物品(例如制服配件)外，物料供應分科負責從市面採購貨品(在部門的直接採購限額之內)及服務，供不同組別使用。用戶組別獲授權可單次採購價值不超過5,000元的應急用品，以應付即時需要。就資訊和通訊科技系統、車輛、船隻、其他貨品及服務而言，採購／管理的職責分工如下：

註6： 根據政府資訊科技總監辦公室資料，資訊和通訊科技系統分為行政或非行政類別。概括而言，行政電腦系統的作用是蒐集、處理、運用、儲存和分發資訊，從而為管理層提供決策支援，並協助各部門執行行政和行動職務。非行政電腦系統則用以支援專業、技術和教育界別執行任務。

註7： 物流署是政府的中央採購代理部門，負責採購價值超過部門限額(即1,000萬元，在2019年4月前則為500萬元)的物料。該署為政府各決策局／部門提供的採購和供應服務包括：(a)就價值超過部門限額的物料採購項目安排招標，並代表各決策局／部門批出合約；(b)就招標和報價程序提供意見；以及(c)就合約的管理和監察提供意見。

註8： 物料供應分科由1名高級物料供應主任領導，其下有多名由物流署借調的物料供應職系員工提供協助。

(a) **資訊和通訊科技系統** 資訊系統部 (註 9) 負責 (通過物料供應分科／物流署) 進行採購，以及負責資訊和通訊科技系統及設備的持續保養。2019 年 4 月，入境處負責維持下列 15 個主要資訊和通訊科技系統的運作：

- (i) 7 個關鍵系統，提供不可中斷的支援服務，例如出入境管制系統 (支援 e- 道自助出入境檢查)；及
- (ii) 8 個協助行政職務的行政電腦系統，例如電子紀錄 (行政) 系統 (通過使用先進資訊科技來支援行政檔案的處理) 和電子服務系統 (通過互聯網及公共電話網絡向公眾提供電子遞交申請、預約及查詢等電子服務)。

為保持服務質素及提升處理能力以面對與日俱增的服務要求，入境處在 2010 年 4 月至 2019 年 3 月期間，獲立法會財務委員會 (財委會) 撥款 44.5 億元，提升 7 項資訊科技的基礎設施及應用 (見附錄 B 第 8 至 14 項)；

(b) **車輛** 部門管理科轄下辦公室及運輸組所設的運輸小組，負責與物流署聯繫，商定採購及更換入境處車輛的安排。2019 年 4 月，入境處的車隊有 36 輛一般用途的車輛 (例如中型房車——註 10)。運輸小組負責與用戶一同檢視及評估入境處在運輸方面的需要，並與物流署聯繫，商定所有一般用途車輛的採購安排 (註 11)，而日常管理入境處車輛的職責，則由各用戶組別負責。運輸小組又負責統籌與機電工程營運基金 (註 12) 的合作安排，按照《服務水平協議》，維修和保養入境處車輛；

註 9： 資訊系統部由一名助理處長領導，由資訊系統 (發展) 科、資訊系統 (運作) 科、紀錄及數據管理科 (各由一名首席入境事務主任領導)，以及科技服務科 (由一名總系統經理領導) 組成。

註 10： 根據《總務規例》，物流署負責以有效及經濟的方式管理及運作政府車隊。政府物流服務署署長負責所有政府車輛的採購、管理及統籌工作，但經物流署、用戶部門和機電工程營運基金互相協定的某些特別用途車輛除外。

註 11： 本審計報告不包括物流署的一般用途車輛採購工作。

註 12： 機電工程營運基金是機電工程署的營運機關，為政府各決策局／部門提供機電服務。

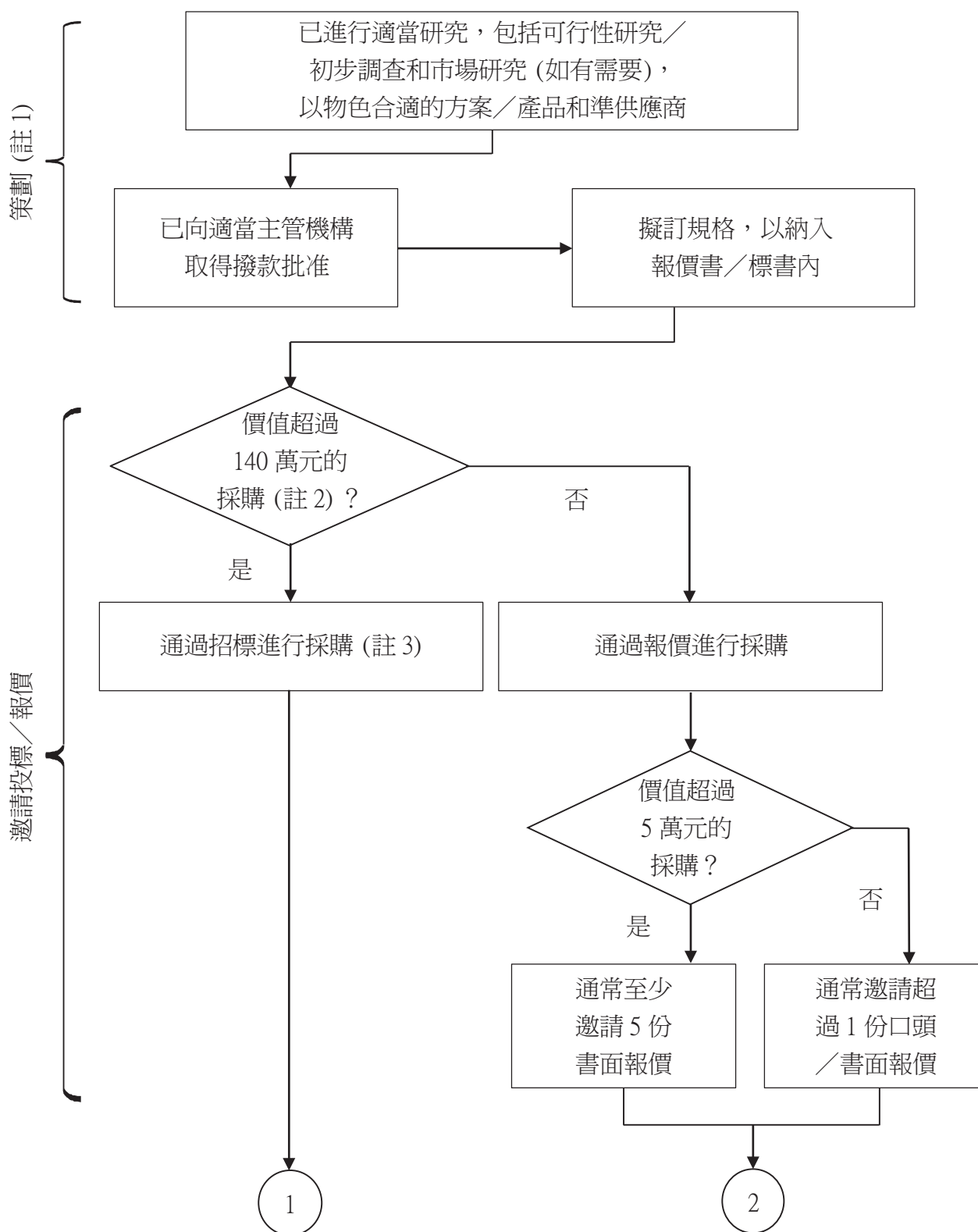
- (c) **船隻** 2019年4月，由入境處港口管制科營運的船隊共有7艘船隻，全部設計供協助入境處在廣泛的行動狀況及地理環境下履行職務。根據《採購規例》，海事處是政府船隻採購工作的指定審批當局及代理（註13）；及
- (d) **其他貨品及服務** 物料供應分科與有關用戶組別洽商其他貨品及服務的採購安排，包括制服及裝備（例如頭盔、鞋履及盾牌），以及交通和保安服務。

1.8 **採購程序** 入境處的貨品及服務採購工作，受《採購規例》、相關財務通告和物流署指引所規管。如下列圖一所示，採購程序主要涉及策劃、邀請投標／報價、評審及採納，以及交付貨品或提供服務等多個階段。

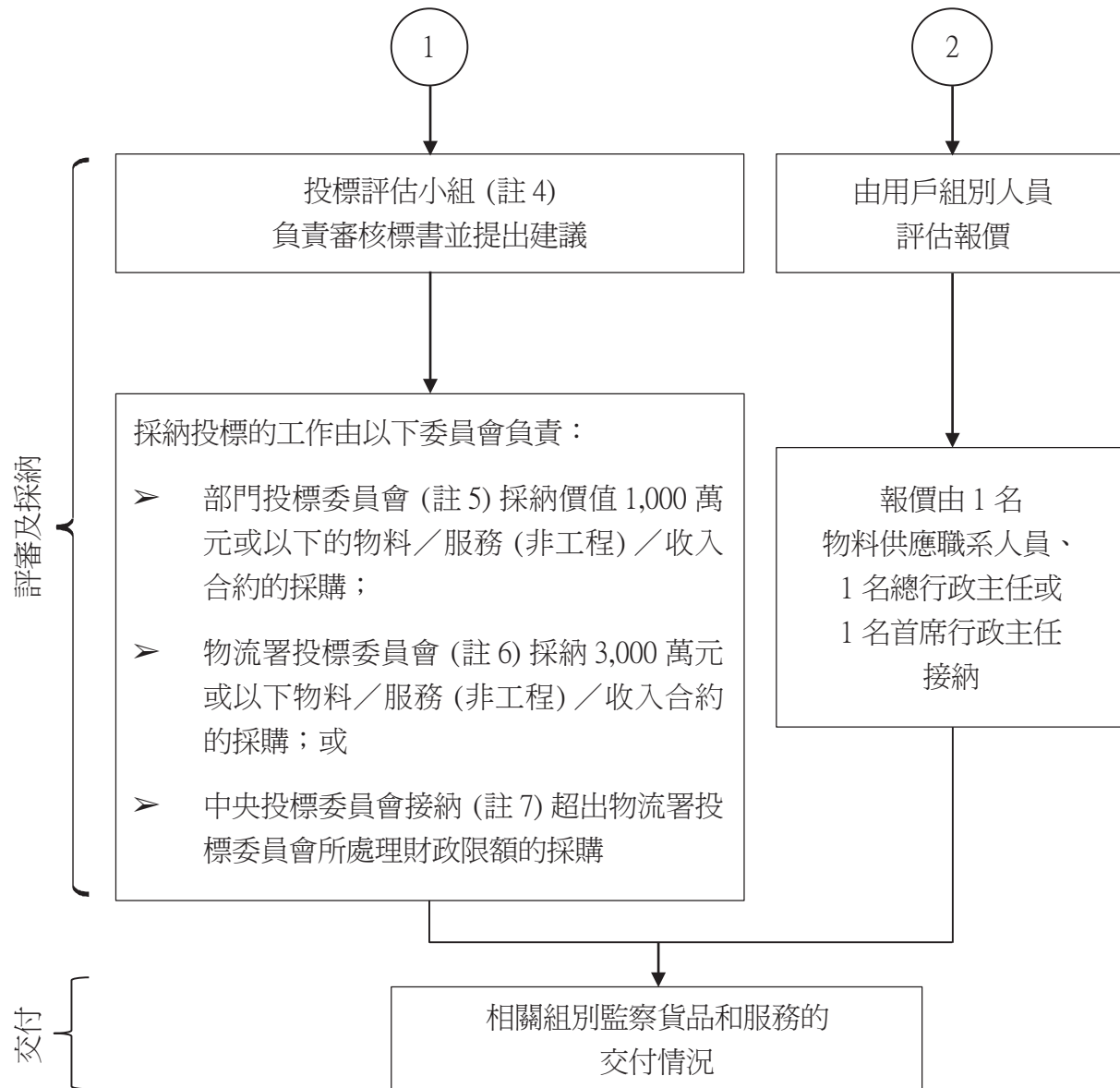
註13：本審計報告不包括海事處為入境處採購船隻的工作。2017年，審計署完成了一項就海事處“政府船隻的採購及維修”的審查，而審查結果載於2017年10月的《審計署署長第六十九號報告書》第2章。

圖一

入境處通過招標／報價採購貨品及服務的程序



圖一 (續)



資料來源：審計署對入境處記錄的分析

註 1：為推行新的主要資訊和通訊科技系統，入境處會進行可行性研究，以探討配合處方新部門政策及業務要求的可用方案。研究得出的建議，會提供可行的建議方案連同預計成本，供申請撥款之用。在擬備招標文件前，入境處將會根據《採購規例》第 350(e) 條 (見第 3.25(a) 段)，通過市場研究，檢視市場供應及其他資料，亦會參閱先前／現行合約／協議內的其他價格資料。

註 2：2018 年 1 月前的財政限額為 143 萬元。

註 3：在以招標形式採購物料方面，如採購不超過 1,000 萬元的部門限額 (2019 年 4 月前的限額為 500 萬元) 招標工作由入境處自行安排。當物料價值超出部門限額，則由物流署擔任採購代理。所有採購服務 (非工程)／收入合約的招標工作，均由入境處自行負責。

圖一 (續)

- 註 4：根據《採購規例》，投標評估小組應由不少於兩名政府官員組成，而入境處的投標評估小組主要由用戶組別代表組成。
- 註 5：委員會主席為助理處長 (管理及支援)，成員有總行政主任 (財政及物料供應) 和高級物料供應主任，並由助理秘書 (財政及物料供應) 擔任秘書。
- 註 6：物流署投標委員會由財政司司長授權財經事務及庫務局局長任命，由政府物流服務署署長擔任主席。成員有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)、政府物流服務署高級庫務會計師。該委員會由政府物流服務署部門主任秘書擔任秘書。
- 註 7：中央投標委員會由財政司司長任命，由財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務) 擔任主席，成員有政府物流服務署署長、發展局常任秘書長 (工務) 或其代表、一名職級不低於副首席政府律師的法律顧問、財經事務及庫務局副秘書長 (庫務)³。該委員會由財經事務及庫務局 (庫務科) 首席行政主任 (招標) 擔任秘書。中央投標委員會會進行多項工作，包括就是否採納標書，向財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務) 作出建議，但不包括附屬投標委員會／部門投標委員會所處理的投標。中央投標委員會也考慮與招標有關的事宜。

1.9 **採購開支** 2018–19 年度，入境處分別在政府一般收入帳目和基本工程儲備基金 (註 14) 下動用了 8.74 億元和 3.40 億元採購貨品及服務。表一所示為 2016–17 至 2018–19 過去 3 個財政年度的採購開支。

註 14：設立基本工程儲備基金，是為了支付工務計劃、收地、非經常資助金項目，以及主要系統及設備所需費用。

表一

入境處採購貨品及服務的開支
(2016-17 至 2018-19 年度)

類別	開支		
	2016-17 年度	2017-18 年度	2018-19 年度
	(百萬元)		
(A) 政府一般收入帳目開支			
(i) 經常：			
貨品 (註 1) 及服務	767	709	840
(ii) 非經常：			
機器、車輛及設備 (註 2)	21	19	34
小計 ((i)+(ii))	788	728	874
(B) 基本工程儲備基金開支			
(i) 資訊和通訊科技系統 (註 3)	345	360	340
(ii) 其他設備 (註 4)	19	1	0
小計 ((i)+(ii))	364	361	340
總計 ((A)+(B))	1,152	1,089	1,214

資料來源：入境處的記錄

註 1：有關開支類別的財政限額為每筆 ≤20 萬元。

註 2：有關開支類別的財政限額為每筆 >20 萬元。

註 3：每筆 >1,000 萬元的非行政電腦系統開支和每筆 >20 萬元的行政電腦系統開支由基本工程儲備基金撥款支付。

註 4：該等設備包括閉路電視系統、氣冷式製冷機和空調系統。

附註 1：開支不包括由物流署撥款支付的一般用途車輛採購開支 (見第 1.7(b) 段)。

2：2016-17 至 2018-19 年度，在非經常帳目——機器、車輛及設備下動用了 1,070 萬元採購船隻 (見上述第 (A)(ii) 項及第 1.7(c) 段註 13)。

審查工作

1.10 2019年4月，審計署就入境處的貨品及服務採購工作展開審查。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 資訊和通訊科技系統的採購工作 (第2部分)；及
- (b) 採購其他貨品及服務 (第3部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.11 保安局局長歡迎審計署的建議，並表示保安局會適時監察審計署建議的落實情況。入境事務處處長整體上同意審計署的建議。

鳴謝

1.12 在審查期間，入境處人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：資訊和通訊科技系統的採購工作

2.1 本部分探討入境處以基本工程儲備基金撥款進行的主要資訊和通訊科技系統採購工作，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 資訊和通訊科技項目的財務和行政管制 (第 2.5 至 2.22 段)；及
- (b) 3 個資訊和通訊科技項目中發現的採購問題 (第 2.23 至 2.43 段)。

資訊系統策略

2.2 入境處的資訊和通訊科技系統，對於入境處為公眾提供服務的必要日常運作，至關重要。面對不斷轉變的社會及經濟環境，入境處一直與時並進，積極制訂資訊系統策略，以配合 21 世紀數碼化年代；並研究採用各種高新科技，為市民提供有效率和高質素的服務。

2.3 入境處的第一代資訊系統策略在 1991 年制定，並於 1995 年全面落實執行。為了配合不斷轉變的業務環境和應付長遠的業務需求，入境處在 1999 年委聘顧問為資訊系統策略進行研究。顧問建議實施第二代資訊系統策略 (全新資訊系統策略)，當中包含 30 個獨立但互相關連的項目，包括第一代智能身份證系統 (即附錄 C 第 1 項)，以及全新資訊系統策略之下的第一至三期計劃 (即附錄 C 第 2、3 及 6 項——註 15)。

2.4 在完成全新資訊系統策略的項目後，入境處於 2010 年 3 月委聘顧問進行另一項研究，以制訂第三代資訊系統策略，務求善用資訊科技，應付市民對公共服務與日俱增的需求和該處長遠的業務需求。在第三代策略之下有 8 個獨立但互相關連的項目，包括在 2010 至 2018 年間分 3 期循序漸進推展的新一代智能身份證系統 (見註 16)。資訊系統部處理入境處內一切有關資訊和通訊科技系統的開發和運作、記錄管理及保障個人資料私隱事宜。

註 15：全新資訊系統策略第一期包括提升資訊科技基本建設計劃和改進出入境管理自動化系統計劃，第二期包括自動化旅客出入境檢查系統和自動化車輛出入境檢查系統，第三期包括個案簡易處理系統和電子記錄計劃。

註 16：該系統支援智能身份證的登記及印製工作 (包括接受申請、進行記錄核查及個案審批、個人資料印製，以及簽發身份證)。該系統也支援入境處提供其他與入境相關的服務，以處理各政府政策局 / 部門或公營機構提出核實個人資料的要求。

資訊和通訊科技項目的財務和行政管制

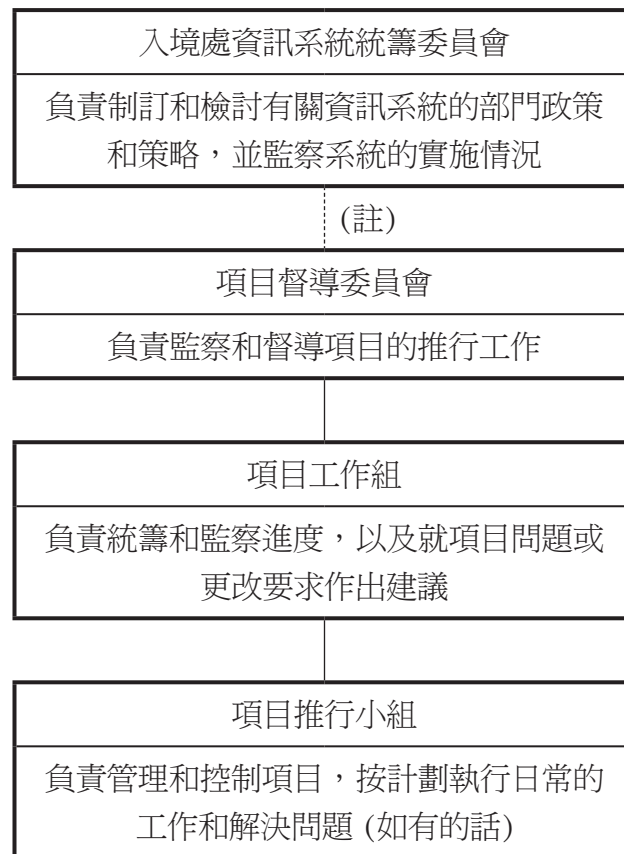
2.5 **對資訊和通訊科技項目的管治** 入境處設立了入境處資訊系統統籌委員會 (註 17)，負責監察部門的資訊科技策略和推行工作。在項目管理方面，入境處會按照政府資訊科技總監辦公室 (資科辦) 頒布的執行指引和項目管理框架，就每個資訊和通訊科技項目成立項目督導委員會、項目工作組和項目推行小組，以進行管理。在項目管理框架下，項目管理周期包括開展、規劃、執行和結束四個階段，而整個項目管理周期均會實施管控。在相關項目的撥款獲批前，入境處資訊系統統籌委員會會帶領進行開展階段的工作。待撥款獲批後，便會成立一個項目組織。每個主要資訊和通訊科技項目，一般都採取三層項目管治架構的項目組織，包括一個項目督導委員會 (註 18)、一個項目工作組和一個項目推行小組。在展開項目前，須先擬備一份項目開展文件，供項目督導委員會審批，文件內容涵蓋項目監察及管制機制，包括檢查點會議、重點報告和需要特別注意的項目問題。在項目推行階段，通常會每周／每兩周舉行定期的檢查點會議和／或臨時的項目進度會議，相關承辦商和推行工作小組均須出席。重點報告須提交予項目督導委員會和項目工作組，以便監察進度。如有需要，會就解決問題的方案或具重大影響的更改請求，向項目督導委員會或項目工作組尋求批准。最後，會向項目督導委員會提交期末報告，以供審批。圖二簡介入境處的資訊和通訊科技項目管治架構。

註 17：該委員會的職能是擔當入境處的部門資訊科技督導委員會，負責制訂和檢討有關資訊系統的部門政策和策略、監察部門資訊系統的推行進度並提交進度報告，以及就現有／開發中的資訊系統涉及的重要問題提出建議。該委員會的會議由一名助理處長擔任主席，成員包括資訊系統部的分科主管和高級系統經理或以上級別的人員。

註 18：主要資訊和通訊科技項目的項目督導委員會，一般由入境處副處長或助理處長擔任主席，成員包括一名保安局代表、一名資科辦代表、用戶和資訊系統部的首長級人員，以及一名總系統經理。職權範圍包括監察和督導項目的推行工作、制訂和決定項目範疇，以及督導項目的開發進度和實施情況。

圖二

入境處的資訊和通訊科技項目管治架構



資料來源：入境處的記錄

註：入境處資訊系統統籌委員會與項目督導委員會並沒有從屬關係。

2.6 《財務及會計規例》及相關財務通告的規定 (註 19) 由基本工程儲備基金撥款進行的資訊和通訊科技項目，通常都涉及巨額公帑。為管制這類項目的開支，當局制定了相關規定，載於《財務及會計規例》以及由財庫局發出的財務通告內，包括：

- (a) 《財務及會計規例》第 300 條 管制人員必須確保開支嚴格按照各個分目的範圍入帳，而各分目項下的每項支出是用於該分目的原定用途；

註 19：《公共財政條例》(第 2 章) 訂明，管制人員必須遵守條例內所有行政規例及指示／指令，包括《財務及會計規例》。

- (b) 《財務及會計規例》第 315 條 管制人員不但須按照核準備付款額，也須按照工作進展，定期查核記入經營帳目非經常分目或非經營帳目分目的開支；
- (c) 《財務及會計規例》第 320 條 如管制人員有理由相信某分目項下的備付款額超逾所需，便須立即通知財經事務及庫務局局長，以保留剩餘的款項；及
- (d) 《財務通告第 1/2004 號》“管制人員的職責” 通告載有多項規定，包括：
 - (i) 各管制人員須令其本人信納有足夠程序監察開支，以確保所承付的開支不超出獲授權的限額和範圍；
 - (ii) 如有疑問，管制人員應諮詢財庫局轄下庫務科的意見 (註 20)；及
 - (iii) 管制人員須最終對其管制內的款項和各分目的撥款是否適當使用負責和交代，並且須令其本人信納有足夠程序監察開支，以確保所承付的開支不超出獲授權的限額和範圍。

為加強管理和控制非工程項目的核准撥款，財庫局自 2018 年 4 月起實施新措施，規定除管制人員提出充分理據，否則已核准達 10 年或以上的項目，不得在下一財政年度作出開支預算。

2.7 資科辦對資訊和通訊科技項目的監察 根據《資科辦通告第 3/2007 號》，就基本工程儲備基金總目 710 項下撥款進行的行政電腦系統項目，各決策局及部門須在有關的資訊和通訊科技項目投入運作的 6 個月後向資科辦提交一份“項目推行後部門報表”(項目報表)。該項目報表旨在評估資訊和通訊科技項目的實際成果，以確保政府對項目的投資能早日以符合成本效益的方式達致預期目標。資科辦在審核項目報表所載結果(例如有否大幅偏離所計劃的成果)之後，會考慮有關政策局／部門的建議，決定是否展開項目推行後檢討，以探討偏離的原因，並找出需要改善之處。資科辦每年向財委會提交報告，就基本工程儲備基金總目 708 (非行政電腦系統)和總目 710 (行政電腦系統)

註 20：《財務通告第 1/2004 號》又訂明，雖然《公共財政條例》的部分管制規定只關乎政府一般收入帳目，但管制人員在控制根據條例設立的各項基金的開支方面，也應採用類似的準則。

資訊和通訊科技系統的採購工作

項下撥款進行的主要資訊和通訊科技項目，匯報實施進度（下稱資訊和通訊科技項目周年報告——註 21）。

在項目完成後沒有結束有關的分目

2.8 政府財務管理資料系統內的基本工程儲備基金項目開支報告顯示，入境處在 2019 年 6 月有 14 個資訊和通訊科技項目錄得未用餘額（見附錄 B）。在該 14 個項目中，有 13 個的情況已載於 2010 年 5 及 12 月、2016 年 3 月，及 2018 年 10 月向財委會提交的資訊和通訊科技項目周年報告（見第 2.7 段）（分別顯示 2009、2010、2015 及 2018 年 3 月的情況——註 22），其中 8 個項目已完成，另外 5 個正在進行中（見附錄 B）（註 23）。

2.9 截至 2019 年 6 月，8 個已完成的資訊和通訊科技項目（詳見附錄 C）已推展約 2 至 16 年（見表二）。根據資料辦提交財委會的資訊和通訊科技項目周年報告，已填交項目報表的 8 個項目已完成約 1 至 10 年，平均為 7.8 年（註 24）。

註 21：根據資料辦的資料，周年報告的作用是讓財委會知悉核准的電腦化項目的進展（包括實際開支及對原定推行日期作出的任何修訂），以便財委會監察主要資訊和通訊科技項目的進度。

註 22：顯示截至 2019 年 3 月情況的資訊和通訊科技項目周年報告，於 2019 年 6 月仍未能取得。

註 23：餘下項目，即 2018 年 5 月獲批的新一代個案簡易處理系統（即附錄 B 第 14 項），在 2019 年 6 月仍在進行。該項目並沒有納入 2018 年資訊和通訊科技項目周年報告內，因為該周年報告只顯示截至 2018 年 3 月的情況。

註 24：鑑於資訊和通訊科技項目周年報告所載的完成日期，是由入境處向資料辦通報，並最後通報予財委會（見第 2.7 段註 21），審計署的分析是根據資訊和通訊科技項目周年報告所載完成日期而作出的。

資訊和通訊科技系統的採購工作

表二

項目在推展後沒有結束有關的分目
(2019年6月)

項目	項目名稱	核准 項目 預算 (a) (百萬元)	推展 日期	最後 繳款日期		資訊和通訊 科技項目周 年報告所載 的項目完成 日期	整個項目最 後繳款日期 至2019年 6月之間的 年數 (年數)	截至 2019年6月 的未用餘額	
				主要 合約	整個 項目			(b) (百萬元)	(c) = [(b) ÷ (a)] × 100% (%)
1	香港特別行政區身份證(註1)	1,225.6	2003年 8月	2005年 3月	2015年 3月	2009年 3月	4	423.8	35%
2	推行全新資訊系統策略第一期計劃	362.1	2004年 6月	2008年 2月	2015年 3月	2010年 3月	4	24.9	7%
3	推行全新資訊系統策略第二期計劃	352.8	2006年 5月	2008年 2月	2015年 11月	2010年 3月	4	28.0	8%
4	上水至落馬洲支線落馬洲總站新管制站裝設的電腦系統	93.3	2007年 8月	2008年 2月	2010年 8月	2010年 3月	9	26.0	28%
5	推出香港特別行政區生物特徵護照及策略性改良旅行證件資訊系統	152.8	2008年 8月	2009年 8月	2015年 3月	2010年 3月	4	13.8	9%

資訊和通訊科技系統的採購工作

表二 (續)

項目	項目名稱	核准項目預算 (a) (百萬元)	推展日期	最後繳款日期		資訊和通訊科技項目周年報告所載的項目完成日期	整個項目最後繳款日期至2019年6月之間的年數 (年數)	截至2019年6月的未用餘額	
				主要合約	整個項目			(b) (百萬元)	(c) = [(b) ÷ (a)] × 100% (%)
6	推行全新資訊系統策略第三期計劃(註2)	336.8	2008年12月	2010年12月	2017年9月	2010年3月	2	3.5	1%
7	提升電腦系統以處理電子往來港澳通行證及擴展e道服務	247.5	2014年5月	2014年11月	2018年10月	2015年3月	0.7	51.9	21%
8	深港西部通道新管制站電腦系統	176.6	2017年8月	2018年2月	2018年3月	2018年3月	1	61.7	35%
整體		2,947.5						633.6	21%

資料來源：審計署對入境處記錄以及資訊和通訊科技項目周年報告的分析

註1：入境處表示，已根據一般行政檔案存廢期限表，於2018年把項目的招標記錄和合約檔案處置。

註2：全新資訊系統策略第三期計劃包括個案簡易處理系統及電子記錄計劃。就這個項目而言，主要合約的最後繳款日期是在項目完成日期之後。

2.10 **個別項目在所匯報的項目完成日期後仍有開支** 審計署留意到，根據資訊和通訊科技項目周年報告所載，由入境處所提供有關8個已完成的資訊和通訊科技項目的資料顯示，該8個項目是在2009年3月至2018年3月期間完成的。然而，在該8個項目中，有7個在所匯報的項目完成日期後仍有開支。如表三所示，在項目完成日期後，該7個已完成項目仍有合共2.091億元的支付款額，每個項目的支付款額由180萬元至6,990萬元不等。

表三

8 個已完成的項目
在項目完成日期後仍使用的款額
(2019 年 6 月)

項目	項目名稱	主要合約最後繳款日期	項目完成日期 (註 1)	截至完成日期 未用餘額	截至 2019 年 6 月的 未用餘額	在完成日期後 所用的款額 (註 2)
				(a) (百萬元)	(b) (百萬元)	(c) = (a) – (b) (百萬元)
1	香港特別行政區身份證	2005 年 3 月	2009 年 3 月	464.4	423.8	40.6
2	推行全新資訊系統策略第一期計劃	2008 年 2 月	2010 年 3 月	44.5	24.9	19.6
3	推行全新資訊系統策略第二期計劃	2008 年 2 月	2010 年 3 月	76.1	28.0	48.1
4	上水至落馬洲支線落馬洲總站新管制站裝設的電腦系統	2008 年 2 月	2010 年 3 月	27.8	26.0	1.8
5	推出香港特別行政區生物特徵護照及策略性改良旅行證件資訊系統	2009 年 8 月	2010 年 3 月	22.2	13.8	8.4
6	推行全新資訊系統策略第三期計劃	2010 年 12 月 (註 3)	2010 年 3 月	73.4	3.5	69.9

資訊和通訊科技系統的採購工作

表三 (續)

項目	項目名稱	主要合約最後繳款日期	項目完成日期 (註 1)	截至完成日期 未用餘額	截至 2019 年 6 月的 未用餘額	在完成日期後 所用的款額 (註 2)
				(a) (百萬元)	(b) (百萬元)	(c) = (a) - (b) (百萬元)
7	提升電腦系統以處理電子往來港澳通行證及擴展 e 道服務	2014 年 11 月	2015 年 3 月	72.6	51.9	20.7
8	深港西部通道新管制站電腦系統	2018 年 2 月	2018 年 3 月	61.7	61.7	—
總計				842.7	633.6	209.1

資料來源：審計署對入境處記錄以及資訊和通訊科技項目周年報告的分析

註 1：項目完成日期以資訊和通訊科技項目周年報告所載為準 (見第 2.9 段註 24)。

註 2：入境處表示，在資訊和通訊科技項目周年報告所列完成日期後仍有開支，是因為有新的業務要求需要一次過實施，而該等要求屬於相關項目的範圍。

註 3：就這個項目而言，主要合約的最後繳款日期是在項目完成日期之後。

2.11 **需要繼續向資科辦和財委會匯報項目的活動直至項目分目結束為止** 就審計署查詢為何在向資科辦和財委會匯報已完成項目後，個別項目仍繼續有活動 (見第 2.10 段)，入境處在 2019 年 9 月回應指：

- (a) 儘管資訊和通訊科技項目周年報告顯示，入境處已匯報項目完成，但項目仍會有開支，相關款項隨後須予支付；及
- (b) 項目的分目完結，應指項目不會再涉及開支的日期。入境處已在個別項目不會再涉及開支時，告知資科辦。

就在匯報項目完成後仍出現開支，主要涉及在所匯報完成日期後才進行的額外工作。審計署認為，入境處應繼續向資科辦匯報這類項目活動，供資科辦擬備並向財委會提交周年報告，直至相關項目分目結束為止，而不是在項目仍有活動的期間，匯報項目已告完成，並把有關項目從周年報告中刪除。

2.12 **再沒有開支的項目分目過了很長時間仍未結束** 根據基本工程儲備基金項目開支報告，上述 8 個已完成項目的開支分目仍未結束，儘管截至 2019 年 6 月：

- (a) 1 個項目 (見第 2.9 段表二第 4 項) 在 2010 年 8 月後已 9 年沒有任何開支；
- (b) 4 個項目 (見第 1 至 3 及 5 項) 在 2015 年 3 或 11 月後已 4 年沒有任何開支；
- (c) 1 個項目 (見第 6 項) 在 2017 年 9 月後已 2 年沒有任何開支；
- (d) 1 個項目 (見第 8 項) 在 2018 年 3 月後已 1 年沒有任何開支；及
- (e) 1 個項目 (見第 7 項) 在 2018 年 10 月後已 0.7 年沒有任何開支。

2.13 **需要在清繳項目開支款項後從速結束項目分目** 就審計署曾就結束項目分目一事向入境處查詢，入境處在 2019 年 6 及 9 月回應如下：

- (a) 2017 年 3 月，為配合提升政府財務管理資料系統的計劃，財庫局要求入境處提供有關資料。入境處在回應時確認，第 2.9 段表二第 1 至 5 項已經完成。入境處在 2017 年 7 月向財庫局進一步確認，第 6 項已經完成；並於 2019 年 6 月確認，第 7 及 8 項已經完成；及
- (b) 儘管入境處已向財庫局確認上述項目已經完成，該處仍須採取行動，通知庫務署，透過該署的政府財務管理資料系統，完成結束項目分目程序。入境處已採取行動，在政府財務管理資料系統內結束該 8 個項目分目。

資訊和通訊科技系統的採購工作

為了日後能妥善控制資訊和通訊科技項目的財務狀況，入境處需要在完成項目和清繳所有項目開支款項後採取行動，結束有關分目。

2.14 **需要告知財庫局把剩餘撥款留作儲備** 根據《財務及會計規例》第320條，如管制人員有理由相信某分目下的備付款額超逾所需，便須立即通知財經事務及庫務局局長，以保留剩餘的款項。如第2.12段所示，截至2019年6月，7個項目（見第2.12(a)至(d)段）已沒有涉及任何開支達1至9年，未用餘額總計達5.817億元。入境處今後須遵從規定，如項目分目下有剩餘撥款便告知財庫局。審計署曾在2018年10月發布的《審計署署長第七十一號報告書》第3章“香港警務處的行動裝備採購工作”中建議，財庫局應考慮在基本工程儲備基金項下的非工程項目上，實施適用於工程項目的行政上限／匯報要求，以加強監察剩餘撥款。2018年10月，財庫局回應指出，對於立法會於2019–20立法會會期及以後批准的非工程項目（即基本工程儲備基金總目710項下撥款的行政電腦系統，以及基本工程儲備基金總目708項下撥款的非行政電腦系統和通訊設備），當項目所接納的投標價與核准項目預算內的估計款額出現重大差額時（即差額相等於或多於1,500萬元或相當於原有估計款額的10%（以較高者為準）），財庫局會向立法會提交季報以作交代。有關差額會以行政方式保留（註25）。就此，入境處需要採取措施，確保在2019年10月及之後批准的項目均符合上述新規定。

針對剩餘項目撥款的使用的財務管制

2.15 **審計署的審查** 控制入境處各資訊和通訊科技項目開支的工作，主要由資訊系統部負責。根據上述8個資訊和通訊科技項目的財委會文件，為每個項目申請的承擔額須用於推行新系統項目，至於項目所帶來的額外經常開支，例如進一步採購貨品和服務（包括硬件／軟件維修、軟件牌照費，以及系統持續的支援服務（例如外間服務供應商所提供的持續支援和維修服務））等的撥款需求，便須在相關年度的預算中反映。審計署從8個項目的付款記錄中，選出30項付款紀錄以作審查。這些付款記錄屬於首個再沒有開支的財政年度前的3個財政年度（見表四）。

註25：由於本審計報告書提及的所有入境處資訊和通訊科技項目均在2019–20立法會會期之前獲得立法會批准，財庫局的新程序並不適用。

表四

30 項付款記錄的性質及所涉開支

性質	付款記錄數目 (項)	所涉開支 (百萬元)
延長智能身份證系統的服務年期	8	5.4
繳付項目相關款項	2	3.2
啓德郵輪碼頭新管制站的電腦系統	5	2.3
優化或提升各類系統	8	2.1
增購硬件／專門性質的物料	3	1.9
聘用資訊科技人員	3	0.1
為智能身份證系統項目進行職務訪問	1	0.1
總計	30	15.1

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

2.16 **需要在撥款申請中清楚界定資訊和通訊科技項目的範圍** 審計署的審查發現，入境處在 2013 年 6 至 9 月繳付了 5 筆合共 230 萬元的款項，涉及為啓德郵輪碼頭新管制站提供電腦系統的資本開支（註 26）。這些開支全部記入全新資訊系統策略第一及第二期項目撥款之下（見第 2.10 段表三第 2 及 3 項）；然而，入境處曾於 2010 年 3 月向資科辦匯報，該兩項目已經完結。就此，入境處曾提出涉及 6,858 萬元的新撥款申請，由於入境處已進行不同的電腦化項目，而當時的主要項目撥款在未來數年的預期項目餘款與所需預期現金流有出入，因此財庫局要求入境處就擬議的新撥款申請提供理據。審計處發現，入境處在收到有關要求後，於 2010 年 9 月撤回該項新的撥款申請，並決定動用全新資訊系統策略下的現有項目撥款來支付啓德郵輪碼頭管制站電腦設備一次性的開支（見第 2.6(d)(iii) 段）。雖然相關項目撥款（即全新資訊系統策略第一及

註 26：根據入境處的資料，啓德郵輪碼頭管制站電腦系統的預算成本為 6,858 萬元。1,690 萬元的實際開支，是利用不同項目下各個分目的剩餘撥款支付（全新資訊系統策略第一及第二期分別支付 1,010 萬元及 520 萬元，另有 10 萬元由雜項分目支付），以及由總目 710 下資科辦整體撥款的新項目支付（150 萬元）。根據《財務通告第 4/2011 號》，在基本工程儲備基金總目 710 下開設超逾 1,000 萬元的新撥款承擔，需要取得財委會批准。

資訊和通訊科技系統的採購工作

第二期) 的涵蓋範圍廣濶，可以包括擴展工作 (即啓德郵輪碼頭管制站的電腦系統) 的支出，但是在財務管制方面，審計署發現下列可予改善之處：

- (a) 兩個項目於 2002 年 1 月及 2003 年 1 月獲批准，當時管制站數目有 8 個 (註 27)，而為啓德郵輪碼頭管制站提供電腦系統所需撥款則在 2010 年 8 月才提出申請。因此，兩個項目的原有範圍並沒有把啓德郵輪碼頭管制站的電腦系統包括在內。就此，審計署留意到，入境處為港珠澳大橋香港口岸和深圳灣管制站 (前稱“深港西部通道管制站”——見第 2.9 段表二第 8 項) 這兩個新管制站裝設的新電腦系統，是另外向財委會申請撥款的；
- (b) 為方便財委會進行財務管制工作，並實踐良好管理作業，應在撥款申請上清楚界定項目的範圍。《財務通告第 4/2010 號》內有關擬備財委會或工務小組委員會文件的使用簡介中，對此已有明文規定。然而，財委會文件在描述該兩個項目的範圍時，並沒有清楚說明管制站的數目和位置。在這種情況下，入境處有誘因盡量延長有剩餘撥款的分目的開立期，以應付未來的擴展及改善工作，雖則主要合約已作最後繳款，並已向資科辦匯報項目完成。由於入境處決定在主要合約完成後實行進一步的系統工程，該項目仍在進行狀態，不應視作已經完成；及
- (c) 在 2010 年 12 月就資訊和通訊科技項目提交財委會的周年報告，顯示截至 2010 年 3 月 31 日該兩個項目將會結束，並於其後從周年報告中刪除。儘管如此，兩個項目完成後仍有額外開支 (截止 2019 年 6 月，分別為 1,960 萬元和 4,810 萬元)。就此，審計署留意到入境處並沒有在資訊和通訊科技項目的周年報告中，說明另外 5 個報稱已竣工的項目在主要合約完成後仍實行進一步的電腦系統工程 (見第 2.9 段表二第 1 及 4 至 7 項)。

為加強對使用剩餘項目撥款的財務管制，審計署認為入境處日後需要在申請撥款時清楚界定資訊和通訊科技項目的範圍 (例如包含的管制站數目和位置)，並在撥款文件中明確指出，剩餘的撥款日後會否用於實行新管制站的新資訊和通訊科技系統。如有項目在主要合約完成後，仍進行了更多電腦系統工程，入境處也應在提交資科辦的周年報告中悉數交代 (另見第 2.11 段)。

註 27：該 8 個管制站位於香港國際機場、羅湖、紅磡、落馬洲、文錦渡、沙頭角、中國客運碼頭以及港澳客輪碼頭。

招標前估算與合約價格之間出現重大差額的招標項目

2.17 按照《採購規例》附錄 III (I) 的投標評審報告標準格式，在提交予有關投標委員會或部門投標委員會的投標評審報告中，管制人員須進行分析（把獲推薦採納的投標價與招標前估算及／或之前批出合約的金額或近似合約的價格作比較），確認獲推薦採納的投標價是公道和合理的。如果招標前估算並非根據有效的市場研究所得，並且偏離市場價格，便不能作為考慮投標價是否公道和合理的有用參考。

2.18 審計署審查了資訊系統部所提供在 2014–15 至 2018–19 年度期間的招標項目清單，發現在批出的 16 份合約中，有 14 份的價格低於相關項目的招標前估算。有 5 個招標項目的招標前估算（主要包括一次性建設費用及／或維修保養費用）與合約價格之間出現的重大差額，介乎 31% 至 60% 不等。審計署在新一代智能身份證系統和新一代電子護照系統這兩次招標工作上，發現可予改善之處。

2.19 在擬備新一代智能身份證系統的招標文件時，入境處在策略上把採購要求分為 5 個不同類別（即 A 類：核心系統；B 類：智能卡、卡片印製和發卡管理系統；C 類：多功能自助服務站系統和儲物櫃系統；D 類：新一代取籌系統；以及 E 類：新一代電子服務系統），務求令投標工作更公平公開和更具競爭性。入境處表示，在評審投標書時發現，每個類別均收到多份建議書，競爭激烈。審計署的審查發現，入境處在 2014 年 10 月至 2016 年 8 月期間，曾進行兩次招標前的市場研究（註 28）。在第一次市場研究中，入境處與業內主要供應商聯繫，包括身兼業內主要供應商和智能身份證項目主要參與者的智能身份證承辦商（承辦商 A），以獲取主要組件的價格資訊。在第二次市場研究中，入境處並沒有聯繫承辦商 A。入境處表示，在某些情況下，如在市場研究過程中與現有承辦商聯繫，可能會引來推測，認為是給予明顯的好處，讓其更了解即將招標的服務。其後，入境處依據既得資料和資料辦的其他參考價格，擬備招標前估算。在 2017 年 3 月提交中央投標委員會的投標評審報告中：

- (a) 入境處依據在 2014 年 10 月可行性研究期間各家供應商所提供的價格訂定招標前估算，並參考其他供應商於 2016 年 8 月所提供的主要系統組件最近期價格，對該估算再予檢討；及

註 28：在第二次市場研究中，入境處向市場上共 24 家供應商（不包括承辦商 A）查詢價格資訊（包括 3 家 A 類供應商、12 家 B 類供應商、6 家 C 類供應商、2 家 D 類供應商，以及 1 家 C 和 D 類供應商），但只有 3 家供應商（2 家 B 類供應商和 1 家 D 類供應商）就入境處的查詢給予回覆。

- (b) 基於在該招標工作中所接獲的各個投標價，入境處認為該項目的招標前估算未能切合實際，無法作參考之用。

由於招標前估算未能切合實際，因此不能作為評估投標價是否合理的有用參考(見第 2.17 段)。此外，入境處就其他貨品及服務進行招標時，其招標前估算的準確程度也有待改善(見第 3.17(c) 和 3.25(b) 段)。

2.20 需要參考相關因素以作出切合實際的招標前估算 入境處表示，從市場參與者方面獲取資訊存在困難。準投標者在市場研究中是否願意匯整／披露切合實際的價格，以及個別投標者的考量(例如商譽和財務狀況)等有關因素，都會對各準投標者的標價產生不同程度影響。該等因素都不是入境處所能掌握，故無法進行評估和量化。此外，並沒有任何具約束力的條件，規定準投標者在投標階段的索價必須與之前提交的預算報價一致。在制訂價高而情況複雜的整體方案時，由於涉及的貨品和服務可以相當廣泛，而且數量龐大，招標前估算的不確定因素便會更多。審計署認為，為日後招標工作進行招標前估算時，應顧及市場情況和規模經濟效益。

2.21 需要向供應商作出跟進以獲取必要資訊 在新一代電子護照系統的招標工作中，入境處把採購要求分為 3 個類別(註 29)，以促進市場競爭。在 2017 年 10 月的投標評審報告中，入境處依據 2014 年 10 月就該系統所進行的可行性研究結果作出招標前估算，並於 2017 年 4 月就估算再作檢討。就此，入境處表示，該處根據 2014 和 2017 年所進行的市場研究工作，就每個類別作出招標前估算。在 2017 年的市場研究中，入境處就全部 3 個類別向市場上 16 家供應商提出 17 次查詢，以獲取價格資訊，但只有 3 家供應商回覆。就 B 類採購要求而言，入境處查詢了一次性價格和經常維修保養價格。但在兩家 B 類供應商的回覆中，只有一次性價格和非接觸式芯片及資料頁的經常費用的報價，並沒有經常維修保養價格的資訊。入境處並沒有向該兩家供應商作出跟進，以獲取所需的價格資訊，而是主要以資料辦的常備承辦協議(註 30)作為參考，估算經常維修保養價格。最終，該兩家供應商之中有一家入標並獲批承辦 B 類項目的合約。審計署的審查發現，B 類的一次性投標價格低於招標前估算，而

註 29：該 3 個類別為：(a) A 類——核心系統；(b) B 類——資料頁、非接觸式芯片和旅遊證件印製及管理系統；以及 (c) C 類——自助申請服務站、自助領證服務站和儲物櫃系統。

註 30：資料辦和物流署統籌各決策局／部門採購資訊科技產品和服務的常備承辦協議，例如供應網絡設備和伺服器系統並提供相關服務，以及提供資訊科技專業服務。

經常維修保養總額的合約價格明顯低於招標前估算。2019年10月，入境處向審計署表示，在作出招標前估算時：

- (a) 由於並無強制條文規定，故供應商沒有義務在過程中提供所有資訊。此外，該等資訊只是編制招標前估算的其中一個考慮因素；及
- (b) 為招標前估算蒐集資訊的工作，並不限於向供應商索取資料，涉及複雜的系統時尤其如此，因為此法所接觸到的市場參與者不多，可提出的要求也較為概括。入境處也會從其他來源獲取一些當時價格資訊，例如可行性研究和常備承辦協議中的價格。

審計署認為，為了就日後招標工作作出切合實際的招標前估算，入境處務需要積極向供應商作出跟進，以便盡可能獲得所需資訊。

基本工程儲備基金項目投標價低於預期時對撥款用途的管制

2.22 如第2.18段所載，5份合約的招標前估算都遠高於合約價格。第2.14段則提到，在2018年10月公布的《審計署署長第七十一號報告書》第3章中，審計署建議財庫局須採取措施，當基本工程儲備基金項目的投標價低於預期而出現剩餘撥款時，加強管制撥款的用途。財庫局在回應時表示，對於立法會於2019—20立法會會期及以後批准的非工程項目，當獲接納的項目投標價與核准項目預算內的估計款額出現重大差額時（即差額相等於或多於1,500萬元或相當於核准項目預算內的估計款額的10%（以較高者為準）），會向立法會提交季報以作交代。有關差額會以行政方式保留。就此，儘管上述5個項目均於2019—20立法會會期之前展開，入境處仍需要提醒轄下資訊和通訊科技項目人員，日後在批出合約後，如果所接受的投標價與招標前估算出現重大差額，應確保遵守有關規定。

3 個資訊和通訊科技項目中發現的採購問題

2.23 在2009年3月至2018年3月完成的8個資訊和通訊科技項目中（見第2.9段表二），審計署選出3個出現延誤及／或與核准項目預算相比出現巨大未用餘額的項目（見表二第4、6及8項）進行審查。審計署留意到項目的採購和推行安排都有可予改善之處，詳見下文第2.24至2.43段。

全新資訊系統策略第三期：

個案簡易處理系統和電子記錄計劃

2.24 2004年5月，入境處獲批3.368億元撥款，用以實施全新資訊系統策略第三期（見第2.9段表二第6項），其中包括：(a) 個案簡易處理系統，用以協助(i) 處理簽證、許可證及旅遊通行證的申請事宜；(ii) 辦理出生、死亡和婚姻有關的登記事宜；及(iii) 調查個案；以及(b) 電子記錄計劃，讓入境處以數碼方式處理各項事務。

2.25 **2004年進行的招標工作** 在發出招標通知書前，入境處用了大約3個月的時間，徵詢律政司和知識產權署的意見，改善招標文件的條款。2004年10月，物流署為入境處發出招標通知書，邀請承投個案簡易處理系統和電子記錄文件管理系統。及至2004年12月截標時，共收到4份標書。經評核後，發覺2份標書符合要求。2005年7月，承辦商B以總分數（即價格和質素兩者合計）較高而獲批合約，款額總計為3.085億元。入境處／物流署用了約兩個月的時間，與獲推薦的投標者進行投標協商。

2.26 **推行個案簡易處理系統和電子記錄計劃有所延誤** 個案簡易處理系統和電子記錄計劃於2008年12月推出，較原訂的2006年12月延遲了兩年。入境處表示，延遲的原因如下：

- (a) 招標過程及合約協商過程較長，令合約遲了7個月才批出，以致隨後各階段的工作受到拖延，例如入境處數碼影像中心啓用服務日期須予更改；
- (b) 系統設計及發展階段須予延長，以配合入境政策的一連串變動，包括引入婚姻監禮人計劃、優秀人才入境計劃及非本地畢業生留港／回港就業安排等舉措；
- (c) 項目的實施過程複雜；及
- (d) 承辦商表現欠佳，包括項目及資源管理不善、品質管制不力，以及分包商管理欠佳。

2.27 **承辦商B的回應** 由於承辦商B的表現欠佳，入境處於2007年1月至2008年2月期間，發出了一封電郵和兩封警告信。承辦商B在收到兩封警告信後，回應如下：

- (a) 由於增加了許多原定範圍以外的項目 (即招標規格並沒有訂明者)，因而妨礙了項目的進度；
- (b) 入境處應在演示時及早提出各項意見，但卻沒有這樣做；
- (c) 入境處終端用戶的意見，與入境處項目推行小組先前所提的要求，不盡相同；及
- (d) 即使在較後階段仍不斷更改功能及程式。

2.28 **沒有就損害賠償提出申索** 在 2008 年 8 月，物流署詢問入境處是否應就有關延誤向承辦商 B 提出申索，入境處表示該處並沒有根據合約提出損害賠償的申索，原因如下：

- (a) 承辦商低估了項目的規模和複雜程度，以致開發和測試過程需時甚長；
- (b) 入境處實施新的政策和措施，因此必須相應調校有系統的設計，令開發和實施過程延長；及
- (c) 由於需要為推展另一資訊科技系統 (即電子護照系統) 而提供基礎設施，而該系統的實施日期 (2007 年年初) 不能更改，因此須重新編定項目工作的優次。

入境處認為，推出新系統以取代陳舊過時的系統，至為重要。如未能及時更新系統，會令入境處的公共服務大受影響。在權衡利弊後，入境處決定不就有關延誤向承辦商提出申索。

2.29 **為清理積壓的檔案轉換工作和配合新的運作要求而制訂額外措施** 為應付推展個案簡易處理系統所涉及的檔案轉換工作，入境處在 2005 年 2 月批出一份 2,470 萬元的檔案轉換服務合約。因應對檔案轉換服務的需求增加 (並沒有包括在合約內)，入境處於是把合約原定的 2008 年 7 月完成日期，延長一年至 2009 年 7 月，而原來的合約費用 (即 2,470 萬元)，則維持不變。2008 年 7 月，入境處採購了額外的檔案轉換服務，透過報價方式委聘了另一服務供應商，合約費用為 76 萬元 (另見第 2.30 段)(註 31)。2009 年 8 月，入境處更改了與承辦商 B 的合約，以 1,330 萬元的費用採購額外的電腦設備 (包括 304 部掃描器)，

註 31：其後以更改合約的方式把合約費增至 110 萬元，以配合服務需求的增加。

資訊和通訊科技系統的採購工作

並提升主系統和 6 個子系統，以應付在推行政府新政策和向市民提供新服務時衍生的運作要求。

2.30 **需要建議進行項目推行後檢討** 審計署的審查發現，個案簡易處理系統及電子記錄計劃延遲了兩年才推出。這項延誤不單導致預期節省員工費用的效益延遲了兩年才實現，也因需要處理積壓的檔案轉換工作（見第 2.29 段）而招致額外費用。此外，入境處後來在項目報表中，匯報了有關的節約費用目標未能實現（見第 2.31 段）。然而，儘管項目推行後檢討可探討偏離所計劃成果的原因，並找出有需要改善措施，但入境處在項目報表中表示，不建議進行有關檢討，理由如下：

- (a) 所有子系統已經推行，而完成項目所涉及的支出也保持在預算之內；
- (b) 未能實現部分節省費用的目標，是因工作程序變動所致；及
- (c) 項目延遲完成的原因頗多，包括項目複雜、承辦商表現欠佳，以及為配合入境政策的一系列變動而須延長系統設計和開發階段等。

入境處已在項目報表中，陳述引致重大延誤和未能實現節省費用目標的原因。但審計署認為進行全面的項目推行後檢討，會對將來的項目規劃有所幫助。審計署又認為，為供將來的資訊和通訊科技項目借鑑，入境處在作出應否進行項目推行後檢討的建議時，需要適當地顧及重大延誤和未能達致財委會文件所載的節省費用目標的情況。

2.31 **未能完全實現節省員工費用的目標** 根據《資科辦通告第 3/2007 號》，就基本工程儲備基金總目 710 項下撥款進行的行政電腦系統項目，各決策局／部門須在有關的資訊和通訊科技項目投入運作的 6 個月後向資科辦提交項目報表。該項目報表旨在評估資訊科技項目的實際成果，以確保政府對項目的投資能按時及以符合成本效益的方式達致預期目標。資科辦在審核項目報表所載結果（例如有否大幅偏離所計劃的成果）之後，會決定是否展開項目推行後檢討，以探討偏離所計劃成果的原因，並找出需要改善之處（見第 2.7 段）。根據 2004 年 5 月提交財委會的申請撥款文件，推行個案簡易處理系統及電子記錄計劃後，可減少 159 個職位，每年的經常員工費用因而可節省 4,980 萬元。入境處向資科辦提交的項目報表中，表示未能實現減少其中 33 個職位的目標（涉及的每年員工費用為 960 萬元 (19%)），原因如下：

- (a) 由於人事登記記錄有大量的敏感個人資料，而且由於近年公眾對個人資料私穩的意識提高，因此把人事登記記錄納入電子記錄計劃，以便內部和外部持份者直接查閱的構思，並沒有按可行性研究階段所計劃般落實。相反，有關方面認為這類查閱人事登記記錄的要求，應由人事登記紀錄辦事處按每宗要求的個別情況作出評估。因此，處理由其他政府部門提出的人事登記記錄查詢所需的人手，未能如計劃般得以減省；及
- (b) 在可行性研究階段，建議採用智能文檔識別科技，以便辨識文件／記錄所列載的資料，從而減少人手輸入數據的需要。而然，在實施階段，入境處發現該項技術尚未成熟，辨識比率未達到可切合運作需要的水平，於是後來修改了文件掃描和編訂索引程序。因此，原先預期在文件掃描和編訂索引過程中節省費用的目標，未能實現。

2.32 **需要在估計可實現的節省費用方面多加注意** 由於基於保障個人資料私穩要求，以及智能文檔識別科技等運作問題（見第 2.31(a) 及 (b) 段），減省 33 個職位的目標（涉及的每年員工費用為 960 萬元 (19%)）未能實現。審計署認為，入境處日後在開發類似系統時，需要改善市場研究工作，以確切了解運作需求和資訊科技的最新發展。入境處也需注意如何評估可節省費用目標，確保載於財委會文件的節省費用目標，可以達致。

在深圳灣管制站和落馬洲支線管制站裝設的電腦系統

2.33 入境處在 2004 年 4 月獲批 1.766 億元撥款，在深圳灣管制站（即第 2.9 段表二第 8 項）為 91 個旅客出入境檢查櫃檯（包括傳統和自助櫃檯）和 118 個車輛檢查亭裝設電腦系統（包括自動化旅客出入境檢查系統和自動化車輛出入境檢查系統）。2005 年 5 月，入境處又獲批 9,330 萬元撥款，為落馬洲支線管制站（即表二第 4 項）的 66 個傳統旅客出入境檢查櫃檯和 70 條自助出入境檢查通道裝設電腦系統。

2.34 與此同時，其他出入境管制站也分別於 2004 年 12 月和 2005 年 4 月實施自動化旅客出入境檢查系統和自動化車輛出入境檢查系統。入境處按中央投標委員會在 2004 年 3 月的建議，把該等系統的合約（合約 C）批給承辦商 C。根據合約 C 的條款，承辦商承諾在合約期起計 48 個月內按照政府的要求，供應額外裝置以應付新管制站的需要。然而，考慮到中央投標委員會的意見，即

資訊和通訊科技系統的採購工作

在日後為管制站採購額外裝置時，須確保準服務供應商之間的公平競爭，入境處決定以公開招標的方式，為深圳灣管制站和落馬洲支線管制站採購自動化旅客出入境檢查系統和自動化車輛出入境檢查系統。

2.35 **招標工作** 招標文件於 2005 年 11 月備妥和發出，邀請投標者為 101 條出入境檢查通道提供和裝設自動化旅客出入境檢查系統 (招標文件內類別 A——註 32)，以及為 80 個車輛檢查亭提供和裝設自動化車輛出入境檢查系統 (招標文件內類別 B——註 33)。投標者可就其中一項或同時就兩項類別投標。就此，316 家本港供應商和 32 家境外供應商獲邀遞交標書 (該項邀請投標工作受世界貿易組織的《政府採購協定》規管——註 34)。2006 年 1 月截標時，入境處收到 4 個投標者的 4 份標書。就自動化旅客出入境檢查系統而言，收到 3 份的標書，其中 2 份符合要求。其中投標者 D 的索價總額高於招標前估算，而投標者 E 的索價總額低於招標前估算。至於自動化車輛出入境檢查系統，只收到 1 份標書，但標書不符合要求。

2.36 **標書評審** 經評審後，雖然投標者 D 的合併得分比投標者 E 高，但其索價超出招標前估算。在 2006 年 3 月提交物流署的投標評估小組報告中，入境處建議接納投標者 D 的標書，但須視乎與投標者就投標進行協商的結果是否理想而定。

2.37 **投標協商** 2006 年 4 月，政府物流服務署署長批准入境處根據《採購規例》第 385 條的規定 (註 35)，與投標者 D 進行投標協商，為該項高價值採購謀求一個較理想的價格。經協商後，投標者 D 在 2006 年 6 月同意調低投標價，但仍高於招標前估算。就此，入境處也從承辦商 C 取得提供服務的參考價，該參考價低於招標前估算 (見第 2.34 段)。

註 32：在 101 條自助旅客出入境檢查通道當中，有 29 條設於深圳灣管制站，70 條設於落馬洲支線管制站，以及有 2 條用作系統開發和用戶驗收測試。

註 33：在 80 個車輛檢查亭當中，有 78 個設於深圳灣管制站，以及有 2 個用作系統開發和用戶驗收測試。

註 34：該協定適用於所有政府的決策局／部門價值不低於 13 萬特別提款權 (在 2018 年 1 月 1 日至 2019 年 12 月 31 日期間相當於 140 萬元) 的貨品和特定服務採購合約。

註 35：《採購規例》第 385 條的規定包括：如與投標者協商會更符合政府的利益，則須與不同的投標者一視同仁地進行這類協商。

2.38 **取消招標** 入境處認為協商結果對政府來說有欠理想，原因是投標者 D 的索價總額經修訂後，仍超出招標前估算和承辦商 C 提供服務的參考價。再者，投標者 E 的索價總額也比承辦商 C 的參考價為高。入境處尋求律政司的意見後，在 2006 年 7 月徵求中央投標委員會的批准，取消是次招標。原因是自動化旅客出入境檢查系統的招標結果不符合公眾利益，而自動化車輛出入境檢查系統的標書不符合要求。2006 年 7 月，中央投標委員會批准取消招標。就此，入境處分別在 2006 年 7 月和 2007 年 2 月，要求承辦商 C 提供落馬洲支線管制站和深圳灣管制站的自動化旅客出入境檢查系統。2007 年 8 月，入境處就兩個管制站推出的自動化旅客出入境檢查系統，發出驗收證書（註 36）。

2.39 **為自動化車輛出入境檢查系統重新招標** 2006 年 9 月，入境處為深圳灣管制站內 40 條車道裝設自動化車輛出入境檢查系統（類別 B）的工作重新招標。進行第二輪招標時，原先招標的強制性要求改為非強制性（例如私家車旅客出入境過關方案）。截標時，入境處收到兩個投標者的 3 份建議。經評審後，3 份建議均符合要求。2007 年 3 月，得到最高合併得分的投標者獲批合約，以一次性費用 5,380 萬元和每年經常費用 470 萬元履行強制性要求，並以一次性費用 2,930 萬元和每年經常費用 640 萬元履行提供私家車旅客出入境過關方案和開設自動化車輛出入境檢查系統訓練中心等非強制性要求。2008 年 4 月，入境處通知承辦商，深圳灣管制站的自動化車輛出入境檢查系統在 2008 年 2 月通過就強制性要求（註 37）而設的系統驗收測試。

2.40 **審計署的審查** 審計署得知入境處／物流署與投標者 D 進行投標協商的努力，並在協商未能取得保障政府利益的預期結果後，基於公眾利益而取消招標。審計署的審查發現：

- (a) 根據 2006 年 3 月提交物流署的投標評估報告，入境處建議與投標者 D 進行投標協商，以爭取更理想的價格（即參考價）。然而，入境處亦表示，深圳灣管制站和落馬洲支線管制站預定於 2006 年 10 月推出自動化旅客出入境檢查系統。由於項目啓用日期逼近，入境處打算在未能及時與投標者 D 協商解決有關事項時，便改為選擇投標者 E。倘若投標者 E 在招標協商後同樣未能把標價調整至符合目標預算項目費用，入境處便會提出與承建商 C 更改合約。最終，有 3 個月的時間（2006 年 4 至 6 月）用在投標協商的工作上；及

註 36：深圳灣管制站和落馬洲支線管制站的實際啓用日期分別為 2007 年 7 和 8 月。

註 37：入境處表示，沒有推行兩項非強制性要求，即提供旅客出入境過關方案和開設自動化車輛出入境檢查系統訓練中心。

- (b) 在中央投標委員會批准取消招標前，財庫局曾向入境處查詢為何與投標者 D 協商失敗後沒有考慮與投標者 E 進行協商。入境處回應表示，由於時間緊迫（落馬洲支線管制站的目標開通日期為 2006 年 11 月），投標者 E 願意大幅調低價格的機會不大，且協商過程動輒需時數個月，因此入境處無法進行另一輪協商工作。然而，就入境處表示投標者 E 不大可能大幅調低價格一事，審計署並未找到任何支持這個說法的檔案記錄。

2.41 **需要考慮設定最高備考價作為價格上限** 投標者 D（總分最高）在投標協商後的索價和投標者 E（總分第二高）的索價，均高於承辦商 C 給予的參考價。根據《採購規例》第 347(a) 條，政府部門在正常情況下不應向投標者公開預算合約價值，因這些資料可能主導了對方的標書擬備工作，致令內容出現不必要增刪，有損競爭和衡量量值的原則。在這個案中，招標工作的主要目的是從市場上取得比承建商 C 的索價更符合衡量量值原則的標價（即使不是更低價，亦應價格相若）。由於財政和時間上均有限制，並且有替代方案（即要求承辦商 C 按合約 C 提供服務），更佳的做法應是一開始便設定與承辦商 C 參考價相同的最高備考價，作為供內部參考的價格上限（即在最合適的標書索價高於最高備考價時取消招標）。雖然審計署知悉設定最高備考價作為價格上限並非慣常做法，但這安排有助入境處日後在類似的招標工作中找出最符合衡量量值原則的標書。

2.42 **需審慎檢視是否有需要訂立嚴格的強制性招標規定** 入境處最初為自動化車輛出入境檢查系統（類別 B）進行招標時，只收到 1 份不符合要求的標書（見第 2.35 段），致令該次招標取消。經中央投標委員會批准後，於 2006 年 9 月再進行新一輪招標。在 2006 年 8 月，即重新進行招標前，物流署要求入境處檢視招標規定，以期修訂後的規定包含務實的條款。因應這項要求，入境處把強制性招標規定及非強制性規定重新分類，希望藉此吸引更多競投者：

- (a) 在已取消的招標工作中，訂有一項強制性規定，即投標者必須就當時仍未有管制站實施的私家車旅客出入境過關提出方案。重新招標時，這項規定改為非強制性規定（見第 2.39 段）；及
- (b) 在已取消的招標工作中規定，投標者須利用其他管制站從未實施的多重生物特徵核實方案（即指紋及容貌辨認）。這項規定在新的招標文件中變成非強制性的規定。

入境處認為，把強制性規定變成非強制性規定後，第二輪招標將會吸引足夠的合資格供應商競投。第二輪招標在 2006 年 9 月舉行，共收到 3 份建議，全部符合要求（見第 2.39 段）。

2.43 根據《採購規例》第 109(c) 條，部門訂立要求時，應避免就產品要求或服務提供模式訂立過高的規格及要求。在日後的招標工作中，入境處在招標文件中只需列出必要要求，避免施加過於嚴格的規定，令有意參加競投的供應商卻步。

審計署的建議

2.44 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 在資訊和通訊科技項目的主要合約完成後，繼續向資料辦匯報這類項目的活動，直至相關項目分目結束為止；
- (b) 在完成項目和清繳所有項目開支款項後，採取行動結束有關的資訊和通訊科技項目分目；
- (c) 加強管制在資訊和通訊科技項目的分目下剩餘款額的使用，以及在資訊和通訊科技項目的分目下有超出所需的剩餘撥款時，知會財庫局，以便按照《財務及會計規例》第 320 條保留剩餘的款項；
- (d) 日後在發現獲立法會核准的資訊和通訊項科技項目的投標價低於預期而出現剩餘撥款時，應通報財庫局；
- (e) 在申請撥款時清楚界定資訊和通訊科技項目的範圍，並在撥款文件上明確指出，剩餘的撥款日後會否用於實行新管制站的新資訊和通訊科技系統；
- (f) 在日後就資訊和通訊科技項目進行的招標中：
 - (i) 在作出招標前估算時，應顧及有關因素，包括市場情況和規模經濟效益；
 - (ii) 積極向主要供應商作出跟進，以便盡可能獲得所需資訊，從而作出切合實際的招標前估算；

資訊和通訊科技系統的採購工作

- (iii) 在推行項目時，如果財政及時間上均有限制，並且有替代方案(即可根據現有合約要求承辦商提供資訊和通訊科技系統)，可考慮設定與承辦商參考價相同的最高備考價，作為供內部參考的價格上限；及
- (iv) 在招標文件中只列出必要要求，避免施加過於嚴格的規定，令有意競投的供應商卻步；
- (g) 在擬備向資科辦提交的項目報表中，就應否進行項目推行後檢討作出建議時，適當地顧及重大延誤和未能在財委會文件所載達致節省費用目標的情況；
- (h) 日後在開發資訊和通訊科技系統時，改善市場研究工作，以確切了解運作需求和資訊科技的最新發展；及
- (i) 注意就推行資訊和通訊科技系統可節省費用所作出的估算，確保載於財委會文件的節省費用目標可以達致。

政府的回應

2.45 入境事務處處長整體上同意審計署的建議。

第 3 部分：採購其他貨品及服務

3.1 本部分探討入境處採購貨品及服務的工作，但不包括資訊和通訊科技項目的採購工作，該等項目的採購工作已於第 2 部分說明。

通過招標進行採購

3.2 根據《採購規例》第 220 條，各決策局／部門如擬購買總值超過 140 萬元的貨品及服務，必須依循招標程序採購。2014–15 至 2018–19 年度期間，入境處共進行 7 項招標工作，以採購各類貨品，例如供資訊和通訊科技系統使用的硬件及軟件、政府辦公室自動化系統，以及供電子護照系統使用的電子櫃。該 7 項招標工作所採購的貨品，合約價值總計為 2,640 萬元。入境處在同一期間也完成了 58 項服務招標，合約價值總計為 6.892 億元。該等服務包括：(a) 保安員服務；(b) 資訊科技服務；(c) 交通服務；(d) 醫療服務；(e) 膳食服務；以及 (f) 提供制服服務。

可予改善之處

3.3 **審計署的審查** 審計署審查了上述 65 (7 + 58) 項通過招標進行的貨品及服務採購工作中的 33 項 (51%)，發現以下範疇有可予改善之處：

- (a) 為青山灣入境事務中心提供的交通服務 (第 3.4 至 3.13 段)；
- (b) 為青山灣入境事務中心提供的膳食服務 (第 3.14 至 3.17 段)；
- (c) 提供制服服務 (第 3.18 至 3.24 段)；及
- (d) 採購指引 (第 3.25 段)。

為青山灣入境事務中心提供的交通服務

3.4 青山灣入境事務中心 (青山灣中心) 是一所專為根據《入境條例》被羈留和等候遣返／遣送／遞解離境的違規者 (年齡 18 歲或以上) 而設的羈留中心。該中心人員因各種原因需要不時押解被羈留者到該中心以外的地方，例如讓被羈留者應診、出庭，以及在床邊看守被羈留者。入境處考慮到交通服務應具成本效益，而且可以靈活調配，故已將服務外判。

採購其他貨品及服務

3.5 **2017年進行的招標** 2016年4月至2017年9月，入境處分別兩次通過索取報價，就提供予青山灣中心的交通服務進行採購；合約期約為18個月，總費用約97萬元（註38）。為了達到更佳的規模經濟效益和節省行政費用，入境處決定通過招標（而非報價）採購上述交通服務，並把合約期增至36個月，即由2017年9月15日至2020年9月14日。中標的承辦商須負責提供交通服務，即常規交通服務（即在星期一至五上午8時至下午5時30分提供服務，公眾假期除外）和額外交通服務（例如延長服務時間）。根據招標文件指明的服務條件，承辦商須提供一輛至少有16個乘客座位的車輛及司機，而該車輛須備有供輪椅使用的油壓升降台。上述為期36個月的交通服務的招標公告於2017年3月刊憲，而招標通知亦已發送至36個本地服務提供者和各海外國家的駐港商務專員（因為此招標須受世界貿易組織《政府採購協定》規管——見第2.35段註34）。及至2017年5月2日截標時，共有兩個投標者遞交了投標書，兩者索價都大幅低於招標前估算。2017年8月，入境處把合約批予符合要求而索價較低的競投者；預算合約總額為279萬元，合約期為36個月，由2017年9月15日開始計算。

3.6 **招標前估算的釐定準則** 2017年1月，青山灣中心就採購交通服務提出撥款要求。根據撥款申請，招標前估算是以一項已取消的報價所涉及的預算合約價值為依據，該項已取消的報價是關於提供一輛備有油壓升降台的車輛所需的費用；另每年加上15%（包括每年4%的通脹、6.7%的年度薪酬調整和4%的應急費用），以應付上述36個月合約期內每年的價格增幅。

3.7 **物料供應分科提出的疑問** 物料供應分科在擬備招標文件期間，於2017年2月告知青山灣中心，根據入境處先前續訂4份交通服務合約所得的經驗，各份新合約的價格較上次的合約價格平均低25%。物料供應分科也提出，2017-18年度《財政預算案》所示的基本通脹率預計為每年2.5%，即低於該中心採用的4%。此外，物料供應分科提醒該中心，根據《採購規例》，在投標價大幅高於或低於招標前估算或核准計劃預算中批予該合約的款額時，使用服務的分組如仍接納該投標價，便需要解釋為何認為採納該份投標書是切合實際的。物料供應分科因此建議青山灣中心調整招標前估算。2017年2月底，

註38：入境處在2016年年初就採購2016年4月1日至2017年3月31日這12個月期間的交通服務進行報價工作，涉及費用約65萬元。入境處其後再進行另一項報價工作，採購合約為期6個月，由2017年4月1日至2017年9月30日，涉及費用約32萬元。然而，上述12個月合約的承擔額將在合約完結日（即2017年3月31日）前用盡，為確保交通服務不致中斷，各方同意把新訂的6個月合約安排在2017年3月15日生效。入境處表示，該6個月合約只是權宜措施，旨在確保有足夠時間準備2017年9月15日至2020年9月14日交通服務的招標工作。

該中心告知物料供應分科，經內部討論後認為招標前估算應維持不變，但沒有交代理由。物料供應分科繼而徵詢運輸小組的意見，但該組對招標前估算並無任何意見。招標前估算因而獲得接納並應用於招標工作。

3.8 **投標評審報告** 2017年7月，投標評估小組向部門投標委員會提交投標評審報告，建議採納符合要求而索價較低的投標書。根據該報告，招標前估算是以一項已取消的報價所涉及的預算合約價值為依據，該項已取消的報價是關於提供一輛備有油壓升降台的車所需的費用；另在該預算合約價值之外加上15%用以應付年度薪酬調整的預計費用，以及一次過7.5%的應急費用(用以應付可能飆升的合約價格)。投標評估小組在解釋為何預算合約價值(符合要求而索價較低的投標書所提交者)與招標前估算有顯著差距時表示：

- (a) 出現顯著差距，可能因為以較長年期的36個月計算，可拉低每月投資於安裝油壓升降台的費用；及
- (b) 由於市場競爭日趨激烈，新競爭者或採取更進取的方式打入市場，以更低價格作招徠。

審計署的審查發現，為青山灣中心提供交通服務的招標工作有可予改善之處，詳見第3.9至3.13段。

3.9 **需要採取措施提高招標前估算的準確程度** 2017年8月，部門投標委員會在審批合約時，留意到招標前估算出現嚴重高估的情況，並認為：

- (a) 沒有充分理據支持招標前估算要按年增加15%和另加7.5%的應急費用；
- (b) 該招標前估算以工資作為主要考慮因素。部門投標委員會建議，應適當考慮其他相關因素(例如最近的市場趨勢、運輸服務的供求、燃油價格，以及預測的通脹率)；及
- (c) 應建議負責組別考慮在招標前進行市場研究，以便日後作出更切合實際的招標前估算。

與第2.20段的審計結果相似，入境處需要採取措施，提高招標前估算的準確程度(例如在作出招標前估算時，考慮進行更全面的市場研究，並顧及更多因素)(另見第3.25(a)及(b)段)。

採購其他貨品及服務

3.10 **需要妥為記錄重大決定和更改的理由** 正如第 3.6 及 3.8 段所述，撥款申請所載招標前估算的依據 (即包括 15% 用以應付每年價格升幅的預計費用)，與投標評估小組提交予部門投標委員會的投標評審報告所載招標前估算的依據 (即包括 15% 用以應付年度薪酬調整的費用和 7.5% 的一次性應急費用) 並不一致，但卻沒有文件記錄作出這項更改的理由。此外，物料供應分科提出調低招標前估算的建議而青山灣中心並無予以接納一事，也沒有文件記錄其理由 (見第 3.7 段)。審計署認為，為方便審批機關評審投標書，入境處需要妥為記錄重大更改的理由，以供管理層檢討和日後參考。

3.11 **使用配備油壓升降台車輛的交通服務** 自 2011 年 4 月起，入境處要求承辦商提供一輛配備方便運載輪椅使用者的油壓升降台和窗花 (註 39) 的車輛。然而，入境處留意到，市場上缺乏配備油壓升降台的車輛。其後，青山灣中心檢討其對油壓升降台的需求和該設備的成本效益，最終在 2016 年的報價工作中放寬該項要求。2016 年內，有兩次非緊急情況需要使用配備油壓升降台的車輛 (緊急情況的記錄並不完整)。為配合需求，入境處或須就採購該項服務而預先安排單獨報價，或使用救護車服務以處理緊急情況 (例如被羈留者需要醫療護理)。

3.12 **2017 年進行的招標** 在準備 2017 年的招標工作時，青山灣中心再次檢討是否需要配備油壓升降台車輛的交通服務，並認為這項要求在應付運作需要方面至關重要，因為：(a) 要緊急押送殘疾人士、受傷和／或情緒不穩定的被羈留者時，並不容許青山灣中心在押送工作的 7 天前預先安排配備油壓升降台的車輛；以及 (b) 在押送過程中，如沒有油壓升降台的協助，工作人員和被羈留者均容易受傷。因此，2017 年的招標工作納入了該項要求。在 36 個月合約期內提供常規服務的額外費用為 414,000 元 (平均每月約 11,500 元)。

3.13 **採購使用配備油壓升降台車輛的交通服務時需要評審不同方案** 青山灣中心表示，2015 年 11 月至 2016 年 11 月期間，預約在正常情況下使用配備油壓升降台車輛的要求只有 3 次。就此，審計署審查了 2017 年 1 月至 2019 年 6 月期間要求在青山灣中心押送被羈留者的全部 4 514 個預約，並留意到使用配備油壓升降台車輛的需求仍然偏低 (在 30 個月中只有 6 次 (0.1%)，即平均每月 0.2 次)。由於這項服務的平均月費為 11,500 元 (見第 3.12 段)，並顧及青山灣中心的運作需要和這類服務的需求偏低，入境處需要考慮進行成本效益分析，以在下一輪招標工作前權衡所有可供揀選的方案 (例如為這類服務安排單獨報價)，從而改善採購這項服務的成本效益。

註 39：入境處認為，從保安和安全的角度而言，配備窗花的車輛是合宜的選擇。

為青山灣入境事務中心提供的膳食服務

3.14 在青山灣中心的被羈留人士，每天均獲提供早、午、晚三餐和宵夜。自 2010 年 4 月起，入境處把膳食服務外判，並先後 5 次就提供予中心的膳食服務招標。

3.15 **2015 年進行的招標** 2015 年 10 月，入境處邀請供應商承投為期 36 個月(即由 2016 年 4 月 15 日至 2019 年 4 月 14 日)的合約，為青山灣中心提供膳食服務，並向 35 家本地準服務供應商發出招標通知(註 40)。及至 2015 年 11 月 13 日截標時，共收到 3 份標書。在完成評估後，服務合約批給了符合要求而索價最低的現有承辦商(承辦商 F)，即自 2013 年 4 月起為該中心提供膳食服務的承辦商，估計合約總額為 4,740 萬元，遠較招標前估算為低。根據投標評估小組於 2016 年 1 月向中央投標委員會提交的分析意見，出現差距的原因如下：

- (a) 承辦商 F 自 2013 年 4 月起承辦服務，汲取了多年的經驗，在履行新合約時可通過提高工作效率來節省成本；
- (b) 相信投標者可通過大量採購食物(合約增加了膳食供應量)，享有規模經濟的重大效益，加上人民幣貶值，可以讓投標者降低整體的採購成本。在作出招標前估算時，並沒有計及這些因素。事後回顧，全部 3 份標書的索價都遠低於招標前估算，反映招標前估算可能過於保守；及
- (c) 承辦商 F 的控股公司在 2015–16 年度的中期報告中指出，由於經濟放緩，期內餐飲業務的整體表現或多或少反映了負面的零售氛圍。承辦商 F 致力開拓新項目之餘，也會盡力延續現有合約。

3.16 **2018 年進行的招標** 2018 年 12 月，入境處邀請供應商承投為期 36 個月(即由 2019 年 4 月 15 日至 2022 年 4 月 14 日)的合約，為青山灣中心提供膳食服務，並向 39 家本地準供應商發出招標通知。及至 2019 年 1 月 4 日截標時，共收到 3 份標書。服務合約於 2019 年 3 月批給了符合要求而索價最低的承辦商 F，估計合約總額為 4,310 萬元，較招標前估算為低。

3.17 **可予改善之處** 審計署留意到入境處的招標程序，有以下可予改善之處：

註 40：這項投標不在世界貿易組織《政府採購協定》的涵蓋範圍之內。

- (a) **中央投標委員會的意見** 2019年3月，中央投標委員會在批准把合約批給承辦商F時表示：
- (i) 入境處把用作計算投標者提供膳食服務經驗的合約價值大幅提高，由先前招標工作所訂明必須曾承辦不少於12個月價值為143萬元的合約，增至是次的價值為1,000萬元的合約。就是次膳食合約而言，如此偏高的年度合約價值門檻過於嚴苛，而且在其他政府膳食服務招標工作中並不常見；
 - (ii) 支持創新的新政府採購政策將於2019年4月1日生效（見第1.4(d)段）。入境處應遵照該政策，不再在日後的招標工作中把經驗列為必要要求；及
 - (iii) 中標的投標者在完成新一期的合約後，將連續約9年承辦有關服務。從風險管理的角度而言，委員會應要求入境處制訂招標策略，藉以促進競爭，避免過度依賴某一承辦商。

根據《財務通告第2/2019號》，為促進競爭和降低入場門檻，一般來說不論採購價值為何，都不應把投標者的經驗列作必要要求。然而，經驗、資歷或認證仍可列作其中一項評估準則，但比重不得超過該財務通告所列標準評分制度框架下的總技術分數的15%。審計署認為入境處日後在策劃招標工作時，應顧及中央投標委員會的意見，並視乎情況把有關原則納入該處的採購指引；

- (b) **需要改善市場研究工作** 2019年2月，財庫局詢問入境處有沒有進行招標前市場研究，以確定有多少準投標者（即符合所有必要要求，而且有意參與投標），從而確保有足夠競爭。入境處在回應時表示，由於在2015年招標時收到3份標書，故此預料會有足夠數目的準投標者對是次投標感興趣，故此沒有進行招標前的市場研究；及
- (c) **招標前估算與合約價格有重大差距** 青山灣中心在2015年招標工作的投標評審報告中，解釋了招標前估算與合約價格存在差距的原因。該中心指出，大量採購食物帶來了規模經濟效益，加上人民幣貶值和餐飲業的競爭等，都是影響投標者的投標價格的重要因素。然而，入境處在2018年招標工作中所用的招標前估算，純粹是根據2015年招標的合約價格，另加未來3年每年約3%的增幅（以計及員工薪金和一般通脹的增幅）而作出。就審計署所能確定，青山灣中心在2015年進行招標工作時發現的因素，並沒有包

括在 2018 年的招標前估算內。審計署留意到，資訊和通訊科技系統的招標工作也存在類似的不足之處（見第 2.20 段及第 2.44(f)(i) 段的改善建議）。

提供制服服務

3.18 為入境事務隊職系人員提供制服服務，包括度身和裁製制服兩方面。2014 年 11 月至 2019 年 3 月，入境處就提供制服服務進行了 4 次招標。

3.19 **2014 年 11 月進行的首次招標** 2014 年 11 月，入境處邀請投標者承投為期 24 個月（即由 2015 年 4 月 2 日至 2017 年 4 月 1 日）的服務，並向 7 家本地準服務供應商發出投標通知。根據招標文件，投標者須：

- (a) 在緊接截標日期前的 10 年內，至少有合計 5 年為政府紀律部隊提供制服服務的經驗；
- (b) 已完成一份或多份提供制服服務的合約，合約期至少連續 12 個月，而每年合約價值不少於 100 萬元；及
- (c) 所僱用的人員中，至少包括 200 名生產人員、10 名裁縫和 5 名質量保證／控制人員（註 41）。

及至 2014 年 12 月截標時，只收到一份符合要求的標書，由現有承辦商（承辦商 G）提交，索價 399 萬元。投標評估小組留意到，整體平均單價較上次報價增加 19.5%，認為增幅過高，因此建議根據《採購規例》第 385 條與投標者議價（見第 2.37 段註 35）。最終，部門投標委員會批准根據《採購規例》第 385 條進行議價。議價後，投標者同意把投標價減低 176,000 元至 381 萬元。部門投標委員會批准接受獲推薦的標書，但認為在日後進行招標時，應按照當時的《採購規例》第 350(j) 條（註 42）檢討和改進招標規格和必要的要求，以促進競爭。

註 41：在 2014 至 2018 年期間進行的全部 4 次招標中，有關基本生產能力要求並無更改。

註 42：當時的《採購規例》第 350(j) 條由《採購規例》第 350(m) 條取代，但要求不變。根據《採購規例》第 350(m) 條，如需要重新招標，部門應因應過往採購工作的市場競爭程度，檢討和改進招標規格、必需要求和評分制度，以促進競爭。

採購其他貨品及服務

3.20 **2016年7月進行的第二次招標** 2016年7月，入境處邀請投標者承投為期24個月服務(即由2017年4月2日至2019年4月1日)，並向18家本地準服務供應商發出投標通知。考慮到部門投標委員會的建議和運作需要，該處更改對投標者經驗的最低要求，即在緊接最初截標日期前的10年內為政府紀律部隊提供制服服務的經驗，由合計至少5年改為2年。然而，已完成合約的每年合約價值則由不少於100萬元(見第3.19(b)段)上調至143萬元。根據投標評審報告，增加每年合約價值是為了與入境處的其他服務招標工作保持一致。及至2016年8月截標時，共收到兩份標書(包括承辦商G所提交較高價格的標書)。

3.21 **2016年11月取消第二次招標** 經評審標書後，投標評估小組發現，兩個投標者均未能符合必要的要求，即需要已完成一份或多份提供制服服務的合約，而每年合約價值不少於143萬元(該兩個投標者的每年合約價值分別為106萬元和142萬元)。經部門投標委員會批准，是次招標於2016年11月15日取消。

3.22 **2016年11月進行的第三次招標** 經2016年11月15日流標後，入境處放寬對每年合約價值的必需要求，由“不少於143萬元”改為“超過130萬元”(註43)。2016年11月25日，物料供應分科就服務供應安排公開招標。及至2017年1月10日截標時，共收到兩份標書(包括承辦商G所提交較高價格的標書)。經評審標書後，由於報價較低的投標者未能符合對已完成合約每年合約價值的必要的要求，因此被評為不合資格。2017年2月23日，入境處把合約批予承辦商G(只有該承辦商的標書符合要求)，合約金額為480萬元。

3.23 **2018年12月進行的第四次招標** 2018年12月，入境處邀請供應商承投為期24個月的服務合約，合約期由2019年4月2日開始，或由投標獲接納日期起計，以較早者為準，並向59家本地準服務供應商發出招標通知。及至2019年1月24日截標時，共收到3份標書。經評估後，由於索價最低的標書，並不符合有關經驗和生產能力的必要的要求(見第3.19(c)段)，因此被評為不合資格。合約於2019年3月6日批給了符合要求而索價最低的承辦商G，合約總額為296萬元(註44)。

註43：入境處認為，藉着降低財政限額，可讓一些投標者通過有關合約價值的門檻。

註44：承辦商G在原先提交的報價表中索價437萬元。2019年1月23日(即截標日期的前一天)，承辦商G提交經修訂的報價表，把投標價下調至296萬元。承辦商G表示，經重新估計工藝和物流成本後，修訂了投標價。

3.24 **可予改善之處** 審計署在 4 次招標工作中發現以下可予改善之處：

- (a) **需要考慮根據《採購規例》檢討招標要求** 審計署留意到，部門投標委員會在 2014 年 11 月第一次招標工作中提出意見，認為應檢討和改進招標規格及必需要求，以便根據當時的《採購規例》第 350(j) 條 (即現時該規例第 350(m) 條)，在日後進行招標時促進競爭。2016 年 7 月第二次招標時，入境處對投標者的必需經驗要求，即已完成合約的每年合約價值由第一次招標時的不少於 100 萬元，提高至 143 萬元，增幅為 43%。入境處表示，作出修訂是為了確保競投者具備充足的投標經驗，能夠履行合約提供令部門感到滿意的制服服務。此舉也與部門的其他服務招標安排一致。審計署認為，每宗服務招標工作的要求或有不同，需要按個別情況考慮。入境處需要考慮日後在每次進行招標時，按照《採購規例》檢討招標要求；
- (b) **需要考慮進行更深入的市場研究** 在 2016 年 7 月的第二次招標工作中，入境處並沒有進行市場研究工作，以確定是否有足夠數目的供應商，能夠符合經修訂的必要經驗要求。最後，由於沒有投標者 (包括現有承辦商) 符合經修訂的要求，該次招標工作須予取消；
- (c) **需要考慮通過議價為政府爭取最有利的條款** 在 2016 年 7 和 11 月的第二和第三次招標工作中，承辦商 G (現有承辦商) 的索價均為 480 萬元，兩次都遠較其他落選的投標者為高。雖然落選的投標者因未能達到必需要求 (見第 3.21 及 3.22 段) 而不符合資格，但其投標價對了解市場價格方面仍有參考作用，顯示或有必要與承辦商 G 議價。根據過往經驗，承辦商 G 是願意降低投標價 (見第 3.19 段及第 3.23 段註 44)；及
- (d) **需要在適當的情況下監察是否已符合必要的要求並採取跟進行動** 如第 3.19(c) 段所述，4 次招標工作的招標文件都訂明承辦商的生產能力 (以員工數目計)(見第 3.19 段註 41)。審計署留意到，入境處在 2018 年 8 月因急需為 14 個入職課程的新聘人員提供制服服務而邀請報價，在報價文件中訂明相同的必要生產能力要求。承辦商 G (現有承辦商) 的報價，是該處屬意的報價，但根據其提交的報價文件，其生產能力並未達到最低要求 (例如該承辦商只有 100 名生產人員，而按規定則需要 200 名人員)。然而，並無證據顯示入境處有採取任何跟進行動。就審計署在 2019 年 7 月的查詢，入境處表示：

採購其他貨品及服務

- (i) 邀請供應商就提供制服服務作出報價／投標時，是採用信任制度，要求供應商自行申報生產能力的資料；
- (ii) 倘若承辦商的服務未能令入境處滿意，該處有權拒絕接受有關服務，並暫緩付款，直至問題獲得糾正為止。該處並可按合約條款就所有損失、成本和費用提出申索；
- (iii) 鑑於在2018年8月24日再次邀請報價時述明生產能力為200名員工，與2016年11月第三次招標時所列者相同，入境處有合理理由相信承辦商G只是手文之誤（例如在之前的報價中填報有100名員工，入境處於2018年8月20日取消了該次報價邀請）；及
- (iv) 入境處於2018年8月24日再次發出報價邀請，與2018年8月20日取消之前一次報價邀請的時間相距不遠。因此，入境處認為當時不宜與承辦商G接洽，以免讓人產生入境處與承辦商G有利益關係或給予優待的印象。

審計署知悉入境處的解釋，不過認為入境處需要採取措施，確保承辦商在整個合約期內經常遵守所有必要的要求。尤須注意的是，如從其他消息來源發現有疑似不符合要求的情況，應採取適當跟進行動（例如要求承辦商提供其生產能力符合有關要求的證據）。

採購指引

3.25 入境處已發出和更新部門通告，公布採購程序。有關部門採購物料、服務和收入合約的通告，於2018年2月進行了最近一次的修訂。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **需要考慮在部門指引內訂明進行市場研究的要求** 正如在第3.9段所述，部門投標委員會指出，高估招標前估算的原因之一，是市場研究工作不足。除了第3.9、3.17(b)及3.24(b)段所述個案外，審計署審查了33項招標工作，發現在26項(79%)招標工作中，入境處並沒有聯絡準投標者，以便進行市場研究工作。就此，審計署留意到，根據《採購規例》第350(e)條和《財務通告第2/2019號》，當局鼓勵部門與市場接觸，進行市場研究，以加深對市場可提供的貨品或服務、科技趨勢，以及有意競投者的數目等

的了解。為符合這項要求，入境處需要考慮在指引內訂明在適當情況下進行市場研究的要求，以改善日後的採購程序；

- (b) **需要制訂切合實際的招標前估算** 在第 3.9 及 3.17(c) 段提到，部門投標委員會和青山灣中心表示，除薪金上升和通脹外，其他因素（例如燃油價格和匯率等）同樣有助作出招標前估算。就此，審計署審查了 33 項採購工作，發現其中 19 項 (58%) 的招標前估算與合約價格的差距超過 20%，而這些招標前估算大多以現有合約價格為基礎，並按估計通脹率加以調整而得出。審計署發現在資訊和通訊科技系統的招標工作中，也存在類似的不足之處（見第 2.20 段及第 2.44(f)(i) 段有關改善的建議）；及
- (c) **需要在採購指引內訂明新的要求** 2019 年 3 月，財庫局發出《財務通告第 2/2019 號》，公布支持創新的新政府採購政策詳情、對《採購規例》的修訂，以及促進市場參與者在政府採購過程中參與的措施。這些新措施不少與招標採購有關，例如更廣泛使用評分制度，以及在採購工作中納入衡工量值的概念。因此，入境處需要訂明新的規定，並制訂新的指引，藉部門通告發布。

審計署的建議

3.26 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 在日後進行招標工作時：
 - (i) 妥為記錄作出重大決定和更改的理由，以供管理層檢討和日後參考之用；
 - (ii) 對於採購配備油壓升降台車輛的交通服務的不同方案，進行成本效益分析以作評估，其中需考慮運作需要和對這類服務需求偏低的因素；
 - (iii) 考慮第 3.17 段所述中央投標委員會的意見（例如不再把經驗列為必要要求），以及視乎情況把有關原則納入入境處的採購指引；
 - (iv) 根據《採購規例》，視乎情況檢討招標要求；及
 - (v) 視乎情況進行議價；

採購其他貨品及服務

- (b) 如從其他消息來源發現有疑似不符合約必要要求的情況，應採取適當跟進行動，以確保在合約期間所有必要的要求都獲得遵從；及
- (c) 適當地檢討和更新採購指引，並考慮第 3.25 段所述的審查結果，包括按照《財務通告第 2/2019 號》所述支持創新的新政府採購政策，在指引內加入新的要求。

政府的回應

3.27 入境事務處處長整體上同意審計處的建議。

以報價方式進行採購

3.28 採購價值不超過 140 萬元 (或在 2018 年 1 月前價值不超過 143 萬元) 的貨品和服務時，採購部門可邀請準供應商提供口頭／書面報價，無須進行招標工作 (見第 1.8 段圖一)。根據入境處的程序：

- (a) 價值不超過 5 萬元的採購項目，須獲得助理物料供應主任或以上職級人員的批准；及
- (b) 價值超過 5 萬元但不超過 140 萬元的採購項目，須獲得物料供應主任、高級物料供應主任、總行政主任或首席行政主任的批准。

可予改善之處

以報價方式採購時需促進競爭

3.29 根據物料供應分科的記錄，2016–17 至 2018–19 年度期間，有 1 046 個價值各超過 5 萬元的貨品和服務採購項目以報價方式進行，涉及總合約價值 4.108 億元。在以報價方式進行的 1 046 個採購項目當中，審計署選取 200 個項目作審查，發現其中 122 個 (61%) 採購項目的競爭程度有限，詳情如下：

- (a) 在 77 個 (38.5%) 採購項目當中，入境處雖然向 5 至 36 家供應商發出報價邀請書，但只收到一份報價；及

- (b) 在 45 個 (22.5%) 採購項目當中，入境處雖然向 5 至 41 家供應商發出報價邀請書，但只收到兩份報價。

3.30 根據《採購規例》(註 45)，對於過往競爭程度有限的採購項目，部門應研究促進競爭的措施，並確認其招標或顧問甄選策略能有效吸引新競投者。由於在 200 項報價工作當中，有 61% (38.5% + 22.5%) 的競爭程度有限，入境處需要研究措施促進競爭，包括避免訂立過高規格 (見第 3.32 段)，並延長合約期 (見第 3.31(a) 段) 以增加對準競投者的吸引力。

需要整合採購需求以達到更佳的規模經濟效益

3.31 入境處表示，已遵守《採購規例》第 246 條的規定，在 12 個月內並無重複購買累積價值超過 143 萬元報價限額的同類項目。根據《採購規例》第 205 條，管制人員應盡量整合性質類似物料的供應及服務的需求，以達到更佳的規模經濟效益。可以採用的做法，是把採購需求整合為較長期或較大的數量：

- (a) **在 24 個月內採購累積價值超過 143 萬元 (註 46) 的項目** 正如附錄 D 載述，入境處以報價形式購買了 7 個項目 (每個項目進行 3 次報價工作，總共進行了 21 次報價工作)，而每個項目在 24 個月內的累積合約價值超過 143 萬元。審計署認為，可以把同類或性質類似項目的需求整合為較長的合約期作公開招標，以促進競爭，從而達到更佳的規模經濟效益。在日後以報價形式進行採購工作時，入境處需要盡可能安排大批採購，以達到更佳的規模經濟效益；及
- (b) **大量採購以取得較低單價** 正如附錄 E 載述，該處在短期內以報價形式購買了 12 個項目 (每個項目進行 2 至 5 次報價工作，總共進行了 36 次報價工作)。根據前效率促進組 (現稱效率促進辦公室) 發布的《合約管理用者指引》，合約規模是左右準競投者意欲的一個重要因素，採購部門應考慮使用規模較大的單一合約，包羅多項有關連性的服務，以減少合約管理成本和增加對準競投者的吸

註 45：涉及《採購規例》第 109(a)(iv) 條 (在 2019 年 4 月生效)；在 2019 年 4 月之前則涉及《採購規例》第 126(a)(i) 條。

註 46：儘管報價限額自 2018 年 1 月起由 143 萬元減至 140 萬元，但為簡化分析程序，審計署採用了較高的 143 萬元報價限額進行分析。

採購其他貨品及服務

引力。審計署認為，可以把同類或性質類似項目的需求整合，以減省採購工作。此舉也有助入境處爭取更優惠的價格，因為大量採購可降低單價（見附錄 E 第 1 至 9 項及 11 項）。為此，入境處需要提醒採購人員遵守《採購規例》第 205 條的規定，盡量整合性質類似物料的供應及服務的需求，以達到最佳的規模經濟效益。

不遵守《採購規例》第 350(b) 條須有理可據

3.32 物流署在 2013 年 8 月和 2016 年 12 月對入境處進行倉庫檢查及存貨查核時發現，入境處在欠缺理據下採購有品牌的物品。物流署建議，在切實可行的情況下，以報價方式採購時，物料規格應按照產品的功用和性能的要求而撰寫，用詞務須淺白易懂，以便符合清楚明確、公開公平的政府採購基本原則。入境處接納物流署的建議，並表示已提醒所有相關人員在採購物料時不得在欠缺理據的情況下指定品牌或型號，並應視乎情況使用通用的貨品和服務，而不是專賣的貨品和服務（與《採購規例》第 350(b) 條有關——註 47）。如在不提及品牌的情況下沒有其他易明的方式來描述產品，報價文件須加入例如“或相等”的字眼。審計署的審查發現，下列採購項目未有記錄不遵守《採購規例》第 350(b) 條的理據：

- (a) **採購設備 A** 在 2017 年 9 月至 2018 年 1 月期間進行的 3 項報價工作中，報價文件指明由指定製造商供應的設備 A 的型號，卻沒有按照《採購規例》第 350(b) 條加入例如“或相等”的字眼。結果在這 3 項報價工作中，入境處每次只收到同一供應商遞交的一份報價，其後予以接納。不過，沒有文件記錄指明單一產品和製造商的理據；及
- (b) **採購設備 B** 在 2016 年 6 月至 2017 年 9 月期間進行的 3 項報價工作中，報價文件指明由指定製造商供應的設備 B 的型號，卻沒有按照《採購規例》第 350(b) 條加入例如“或相等”的字眼。在這 3 項報價工作中，入境處每次只收到同一供應商遞交一份符合要求的報價（註 48）。不過，沒有文件記錄指明單一產品和製造商的理據。

註 47：根據《採購規例》第 350(b) 條，除非沒有其他足夠精確或易明的方式來描述有關採購的要求，否則招標規格不得規定或提及某一商標、商號、專利權、版權、設計、種類、指明的原產地、製造商、供應商或服務供應商；如有這樣的規定或提述，招標文件須同時寫上例如“或相等”之類的字眼。

註 48：雖然在 2016 年 9 月進行的報價工作中收到另一份報價，但在報價中提出的設備 B 的大小與報價規格略有不同，因此報價被視為不符合要求。

審計署認為，入境處需要提醒負責採購的人員記錄採用專賣產品的理據，以免有違《採購規例》第 350(b) 條的規定，並在報價文件適當加上例如“或相等”的字眼。

審計署的建議

3.33 審計署建議入境事務處處長應：

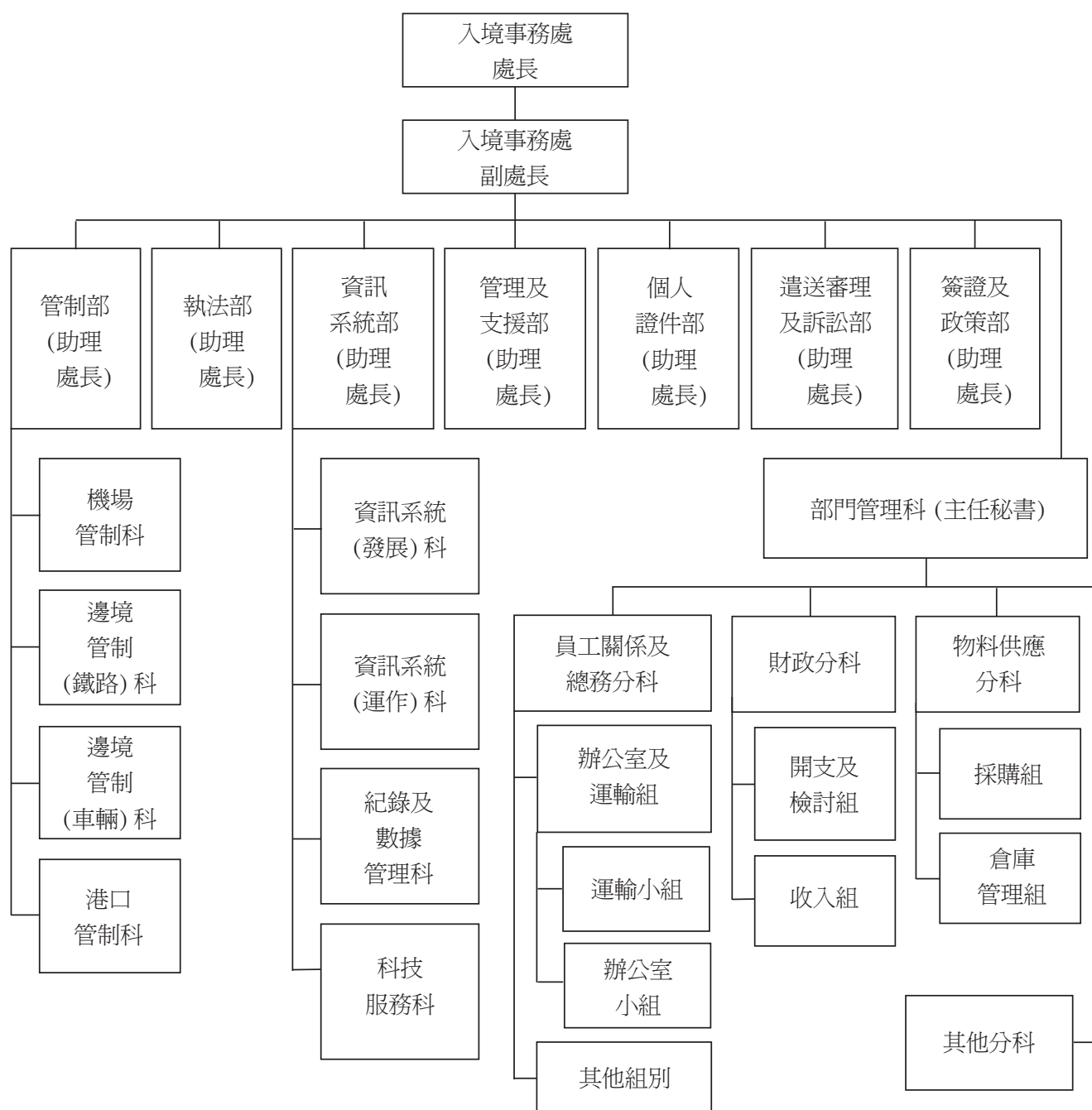
- (a) 研究措施就如何在通過報價採購貨品及服務時促進競爭，包括避免訂立過多規定、延長合約期等，以增加對準競投者的吸引力；
- (b) 盡可能考慮就常規項目安排大批採購，以達到更佳的規模經濟效益；
- (c) 提醒採購人員，須遵守《採購規例》第 205 條的規定，盡量整合性質類似物料的供應及服務的需求，以達到更佳的規模經濟效益；及
- (d) 提醒採購人員，須遵守《採購規例》第 350(b) 條的規定，記錄採用專賣產品的理據；如果在報價文件中指明專賣產品名稱，則須加入例如“或相等”的字眼。

政府的回應

3.34 入境事務處處長整體上同意審計署的建議。

附錄 A
(參閱第 1.3 段)

入境事務處：
組織圖 (摘錄)
(2019 年 6 月 30 日)



資料來源：入境處的記錄

附錄 B

(參閱第 1.7(a) 及 2.8 段)

基本工程儲備基金項目開支報告所載
入境處負責的 14 個資訊和通訊科技項目
(2019 年 6 月)

項目	項目名稱	批准日期	項目的核准預算費 (百萬元)	實際開支 (百萬元)	未用餘額 (百萬元)
8 個已完成的項目					
1	香港特別行政區身份證 (註 1)	2001 年 3 月	1,225.6	801.8	423.8
2	推行全新資訊系統策略第一期計劃	2002 年 1 月	362.1	337.2	24.9
3	推行全新資訊系統策略第二期計劃	2003 年 1 月	352.8	324.8	28.0
4	深港西部通道新管制站電腦系統	2004 年 4 月	176.6	114.9	61.7
5	推行全新資訊系統策略第三期計劃 (註 2)	2004 年 5 月	336.8	333.3	3.5
6	推出香港特別行政區生物特徵護照及策略性改良旅行證件資訊系統	2005 年 3 月	152.8	139.0	13.8
7	上水至落馬洲支線落馬洲總站新管制站裝設的電腦系統	2005 年 5 月	93.3	67.3	26.0
8	提升電腦系統以處理電子往來港澳通行證及擴展 e- 道服務	2010 年 7 月	247.5	195.6	51.9

附錄 B
(續)
(參閱第 1.7(a) 及 2.8 段)

項目	項目名稱	批准日期	項目的核准預算費 (百萬元)	實際開支 (百萬元)	未用餘額 (百萬元)
6 個仍在進行的項目					
9	新資訊科技基礎設施	2011 年 12 月	862.2	382.6	479.6
10	新出入境管制系統	2013 年 2 月	912.2	689.4	222.8
11	新一代智能身份證系統	2015 年 5 月	1,448.8	150.2	1,298.6
12	新一代電子護照系統	2016 年 5 月	357.8	28.5	329.3
13	為管制站裝設電腦系統	2016 年 6 月	168.5	83.7	84.8
14	新一代個案簡易處理系統	2018 年 5 月	453.0	0.9	452.1
總數			7,150.0	3,649.2	3,500.8

資料來源：入境處的記錄

註 1： 入境處表示，已根據一般行政檔案存廢期限表，於 2018 年把項目的招標記錄和合約檔案記錄處置。

註 2： 包括個案簡易處理系統和電子記錄計劃。

附錄 C
(參閱第 2.3 及 2.9 段)

入境處 8 個已完成的資訊和通訊科技項目的簡介

項目	項目名稱	項目內容
1	香港特別行政區身份證	該項目旨在發展和推行簽發智能身份證的基礎設施和應用系統，以及為自動化旅客出入境檢查系統提供備有生物特徵識別技術的空白智能卡。
2	推行全新資訊系統策略第一期計劃	該項目旨在發展提升資訊科技基礎設施計劃，以應付不斷增加的工作量，並為推行全新資訊系統策略下各個應用系統項目奠定基礎，以及發展改進出入境管理自動化系統計劃，從而改進現有系統和提升技術平台，以支援和配合全新資訊系統策略的其他項目。
3	推行全新資訊系統策略第二期計劃	該項目旨在發展自動化旅客出入境檢查系統，以利用智能身份證和生物特徵技術進行可靠的旅客出入境檢查，而自動化車輛出入境檢查系統則藉着設於陸路管制站的自助式車輛檢查關卡，利用車輛辨別和生物特徵技術，進行車輛出入境檢查。
4	上水至落馬洲支線落馬洲總站新管制站裝設的電腦系統	該項目旨在發展和安裝電腦系統，包括快檢通和自動化旅客出入境檢查系統，以支援出入境檢查櫃檯／e-道的運作。該項目亦包括 8 套用以支援後勤辦公室運作的系統。
5	推出香港特別行政區生物特徵護照及策略性改良旅行證件資訊系統	該項目旨在發展簽發生物特徵護照和其他旅行證件的電腦系統，以及為護照加入生物特徵標識符。
6	推行全新資訊系統策略第三期計劃	該項目旨在發展個案簡易處理系統，支援處理簽證、許可證和旅遊證件的申請，以及與出生、死亡和婚姻有關的登記事宜和調查個案；而同樣在該項目下發展的電子記錄計劃則旨在推行所需要的技術體系結構，通過圖像處理、工作流程和文件管理的技術提供無紙化工作環境。

附錄 C
(續)
(參閱第 2.3 及 2.9 段)

項目	項目名稱	項目內容
7	提升電腦系統以處理電子往來港澳通行證及擴展 e-道服務	該項目旨在提升入境處的電腦系統，並裝設處理往來港澳電子通行證的出入境檢查設施，供有效通行證的持有人使用 e-道。
8	深港西部通道新管制站電腦系統	該項目旨在安裝電腦系統，包括經改良的出入境管理自動化系統、自動化旅客出入境檢查系統和自動化車輛出入境檢查系統，以支援出入境櫃位/旅客和車輛 e-道的運作。該項目亦包括 5 套用以支援後勤辦公室運作的系統。

資料來源：入境處的記錄

附錄 D
(參閱第 3.31(a) 段)

在 24 個月內採購累積價值超過 143 萬元項目的報價工作
(2016–17 至 2018–19 年度)

項目	內容	報價發出日期	合約期	合約價值(元)	報價之間相隔時間(月)	累積價值(元)
1	就部門物料、家具和設備提供處理和運送服務	20/5/2016	1/7/2016 — 30/6/2017	922,600	11.9	1,845,200
		18/5/2017	1/7/2017 — 30/6/2018	922,600		
		31/5/2018	1/7/2018 — 30/6/2019	959,450	12.4	1,882,050
2	為辦公室及運輸組提供運送和派遞服務	1/3/2016	18/4/2016 — 17/4/2017	1,289,340	10.8	2,578,680
		24/1/2017	18/4/2017 — 17/4/2018	1,289,340		
		31/1/2018	18/4/2018 — 17/4/2019	1,343,340	12.2	2,632,680
3	為啓德郵輪碼頭管制組提供交通服務	4/3/2016	1/5/2016 — 30/4/2017	971,700	10.7	1,772,100
		23/1/2017	1/5/2017 — 30/4/2018	800,400		
		5/2/2018	1/5/2018 — 30/4/2019	847,700	12.4	1,648,100
4	為羅湖管制組提供交通服務	2/9/2016	9/1/2017 — 8/1/2018	846,000	14.5	1,770,250
		16/11/2017	9/1/2018 — 8/1/2019	924,250		
		22/11/2018	9/1/2019 — 8/1/2020	959,000	12.2	1,883,250
5	為落馬洲支線管制組提供交通服務	3/5/2016	1/7/2016 — 30/6/2017	788,800	10.5	1,559,600
		17/3/2017	1/7/2017 — 30/6/2018	770,800		
		6/4/2018	1/7/2018 — 30/6/2019	815,200	12.7	1,586,000
6	為遣送離境組和遣解審理組提供交通服務	7/10/2016	21/11/2016 — 20/11/2017	876,600	12.0	2,150,630
		6/10/2017	21/11/2017 — 20/11/2018	1,274,030		
		16/10/2018	21/11/2018 — 20/11/2019	1,339,360	12.3	2,613,390
7	就處理物料、家具和設備提供勞工服務	22/6/2016	1/9/2016 — 31/8/2017	958,800	11.1	2,040,300
		25/5/2017	1/9/2017 — 31/8/2018	1,081,500		
		6/7/2018	1/9/2018 — 31/8/2019	1,200,570	13.4	2,282,070

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

附錄 E
(參閱第 3.31(b) 段)

在短時間內重複進行的報價工作
(2016–17 至 2018–19 年度)

項目	內容	報價發出日期	數量	單價(元)	合約價值(元)	報價之間相隔時間(月)
1	供應和安裝金屬探測器	16/2/2017	1	66,000.00	66,000	} 8.3
		27/10/2017	5	50,000.00	250,000	
2	供應防暴頭盔	2/5/2017	160	2,585.00	413,600	} 4.9
		28/9/2017	100	2,619.00	261,900	
		27/6/2018	150	2,585.00	387,750	} 8.9
3	供應金屬探測拱門	16/1/2018	5	39,600.00	198,000	} 0.5
		30/1/2018	8	36,875.00	295,000	
4	為男性入境事務主任提供冬季恤衫	28/2/2017	5 000	35.40	177,000	} 9.5
		15/12/2017	1 000	68.00	68,000	
		23/5/2018	8 000	39.90	319,200	} 5.2
		17/1/2019	4 000	34.90	139,600	} 7.9
5	為入境事務主任供應藍色斜紋布長袖恤衫和長褲(套裝)	17/3/2016	600	180.00	108,000	} 7.1
		20/10/2016	403	225.00	90,675	
		19/5/2017	400	243.00	97,200	} 6.9
		20/11/2017	400	243.00	97,200	
		10/4/2018	1 200	198.00	237,600	} 6.1
10/4/2018	1 200	198.00	237,600	} 4.6		
6	供應長期服務獎章	3/6/2016	200	427.00	85,400	} 7.8
		27/1/2017	500	402.00	201,000	
7	供應印章筒	27/6/2018	2 000	92.00	184,000	} 6.5
		11/1/2019	10 000	90.00	900,000	
8	供應鋼製儲物櫃	9/8/2017	50	1,198.00	59,900	} 2.3
		19/10/2017	68	1,228.00	83,504	
		3/11/2017 (註)	500	1,110.00	555,000	} 0.5
		23/4/2018	100	1,199.00	119,900	

附錄 E
(續)
(參閱第 3.31(b) 段)

項目	內容	報價發出日期	數量	單價(元)	合約價值(元)	報價之間相隔時間(月)
9	供應鋼製儲物保管櫃	3/11/2017 (註)	42	1,980.00	83,160	} 2.0
		3/1/2018	52	1,885.00	98,020	
		4/5/2018	34	2,085.00	70,890	} 2.7
		24/7/2018	34	2,239.00	76,126	
10	供應爬山靴	1/8/2017	200	390.00	78,000	} 3.4
		13/11/2017	200	420.00	84,000	
		13/7/2018	200	420.00	84,000	
11	為男性入境事務主任供應夏季恤衫	17/8/2017	1 200	73.00	87,600	} 6.0
		14/2/2018	9 200	61.50	565,800	
		11/5/2018	4 000	66.50	266,000	} 5.0
		9/10/2018	5 840	66.50	388,360	
12	供應、交付和安裝4級保險級別夾萬及其支架	8/12/2017	4	34,230.00	136,920	} 1.3
		16/1/2018	2	23,010.00	46,020	

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

註：這兩次採購經同一項報價工作中進行。