

# 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<sup>1</sup>，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。