

第 8 章

食物環境衛生署

外判環境衛生服務

香港審計署

二零零七年十月二十五日

這項帳目審查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。

《審計署署長第四十九號報告書》共有 12 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

外判環境衛生服務

目 錄

	段數
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2
對政府外判服務進行帳目審查	1.3
外判環境衛生服務	1.4 – 1.6
鳴謝	1.7
第 2 部分：對外判合約僱用的非技術工人的保障	2.1
政府保障非技術工人的措施	2.2 – 2.3
食環署外判合約中與僱傭有關的不當事項	2.4 – 2.8
審計署的意見	2.9 – 2.13
審計署的建議	2.14
當局的回應	2.15 – 2.16
僱員補償保險	2.17 – 2.18
審計署的意見	2.19 – 2.20
審計署的建議	2.21
當局的回應	2.22
第 3 部分：標書評審和合約管理	3.1
標書評審程序	3.2 – 3.6
標書評審及合約管理制度的審查	3.7 – 3.8
投標者過往表現的評審	3.9 – 3.13
審計署的意見	3.14 – 3.16
審計署的建議	3.17
當局的回應	3.18
在評審標書時評估司機的工時	3.19 – 3.21
審計署的意見	3.22
審計署的建議	3.23
當局的回應	3.24 – 3.25
對投標者進行的財政審核	3.26 – 3.28
審計署的意見	3.29 – 3.32
審計署的建議	3.33
當局的回應	3.34

	段數
合約生效前承辦商的責任	3.35 – 3.36
審計署的意見	3.37 – 3.39
審計署的建議	3.40
當局的回應	3.41
依賴主要承辦商	3.42 – 3.43
審計署的意見	3.44 – 3.45
審計署的建議	3.46
當局的回應	3.47
採用以成效為本的合約	3.48
審計署的意見	3.49 – 3.50
審計署的建議	3.51
當局的回應	3.52
第 4 部分：監察承辦商的表現	4.1
背景	4.2 – 4.4
就承辦商的環境衛生服務而進行的監察工作的審查	4.5 – 4.7
日常監察	4.8 – 4.12
審計署的意見	4.13 – 4.18
審計署的建議	4.19
當局的回應	4.20
由督導人員進行的實地視察	4.21
審計署的意見	4.22 – 4.23
審計署的建議	4.24
當局的回應	4.25
發出失責通知書	4.26
審計署的意見	4.27 – 4.28
審計署的建議	4.29
當局的回應	4.30
評估承辦商的表現	4.31
審計署的意見	4.32 – 4.35
審計署的建議	4.36
當局的回應	4.37
共用承辦商表現的資料	4.38
審計署的意見	4.39
審計署的建議	4.40
當局的回應	4.41

	段數
深夜收集袋裝垃圾服務	4.42 – 4.43
<i>審計署的意見</i>	4.44 – 4.48
<i>審計署的建議</i>	4.49
當局的回應	4.50
第 5 部分：表現管理及應變計劃	5.1
外判的成效	5.2
<i>審計署的意見</i>	5.3 – 5.5
<i>審計署的建議</i>	5.6
當局的回應	5.7
表現的衡量和匯報	5.8
<i>審計署的意見</i>	5.9
<i>審計署的建議</i>	5.10
當局的回應	5.11
應變計劃	5.12 – 5.15
<i>審計署的意見</i>	5.16 – 5.22
<i>審計署的建議</i>	5.23
當局的回應	5.24
	頁數
附錄	
A：19 個分區環境衛生辦事處 (二零零七年一月一日)	50
B：政府保障非技術工人的措施	51 – 52
C：被定罪承辦商承辦的外判合約 (二零零七年一月)	53
D：街道潔淨服務評分表	54
E：標書評審程序主要步驟流程圖	55
F：街道潔淨、廢物收集及防治蟲鼠服務的 服務表現目標、指標和承諾	56 – 57

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項帳目審查的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 政府外判服務是指部門與外間服務供應商之間的合約安排，讓有關供應商在一段期間內提供指定的服務，並向部門收取費用。這項安排有助政府推行聘用私營機構為市民提供服務的政策。政府外判服務的一般目的包括：

- (a) 改善現有服務，並應付服務需求的增長及新增服務的要求；
- (b) 提高成本效益及效率；
- (c) 更靈活地回應變化不定的需求；
- (d) 控制公務員人數的增長；及
- (e) 從市場引入新技術及科技。

對政府外判服務進行帳目審查

1.3 審計署最近就政府外判服務進行帳目審查，範圍涵蓋食物環境衛生署(食環署)、房屋署(房署)和康樂及文化事務署(康文署)。這三個部門有大量外判工作。根據效率促進組在二零零六年進行的政府外判服務調查，這三個部門每年外判非工程合約(即服務合約)的開支為 52 億元，佔政府這類外判合約的開支總額約 43%。審查結果分別載於下列三份報告：

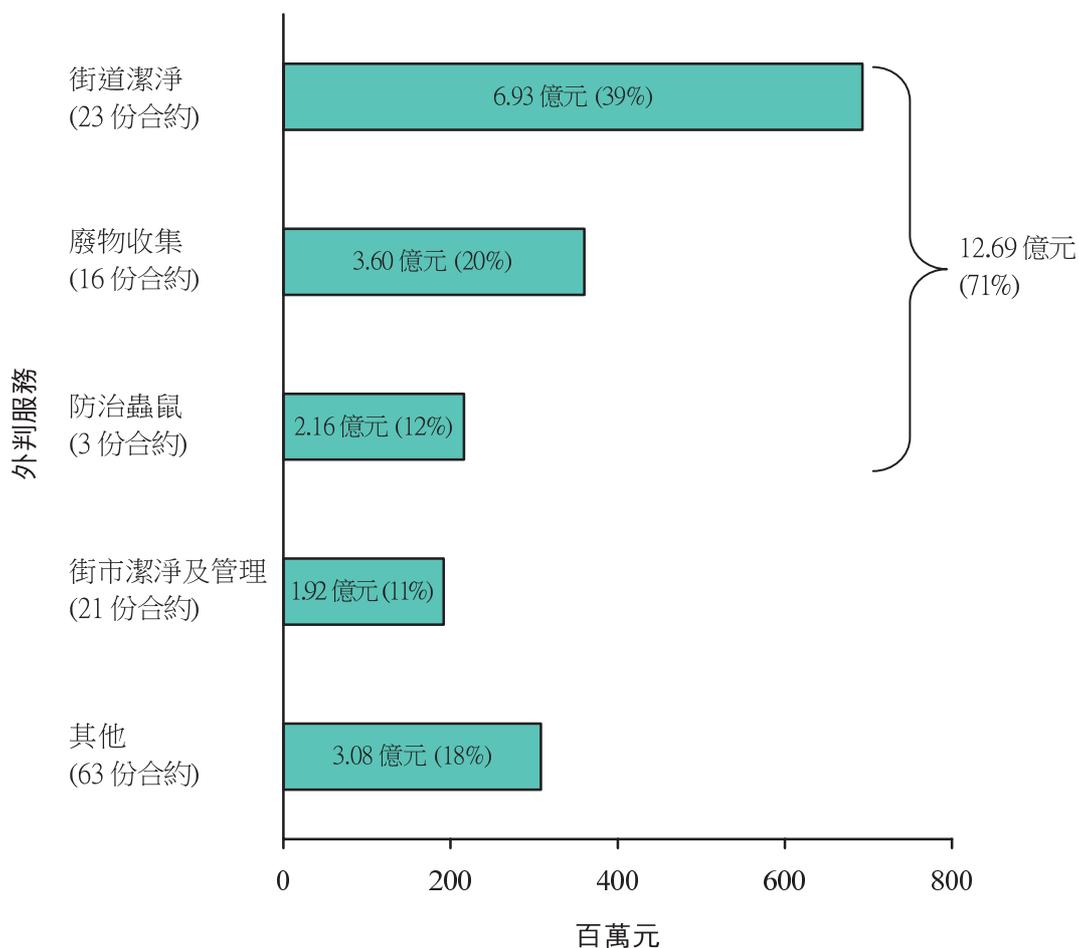
- (a) 外判環境衛生服務(本報告的主題)；
- (b) 外判康樂及文化事務署的服務(見《審計署署長第四十九號報告書》第 9 章)；及
- (c) 外判公共租住屋邨的管理工作(見《審計署署長第四十九號報告書》第 10 章)。

外判環境衛生服務

1.4 食環署負責為本港提供環境衛生服務。截至二零零七年一月，食環署以 126 份合約外判大約 60% 的服務，合約總值約為 18 億元(見圖一)。這 126 份合約涉及 51 名承辦商及 7 000 多名工人。

圖一

食環署外判的環境衛生服務
(二零零七年一月一日)



資料來源：食環署的記錄

1.5 食環署的行政及發展部和環境衛生部，負責環境衛生服務的外判工作。該兩支部在外判合約管理方面的主要職責如下：

- (a) 行政及發展部的服務外批組負責擬備招標文件並評審標書；
- (b) 行政及發展部的物料供應組為服務外批組提供行政支援 (例如招標和批出合約)；

- (c) 環境衛生部三個行動科轄下 19 個分區環境衛生辦事處 (分區辦事處)，負責對承辦商的表現進行日常監察。19 個分區辦事處的地理分布情況載於附錄 A；及
- (d) 行政及發展部的服務質素檢定組負責進行視察，以檢定 19 個分區辦事處所提供服務的質素，並處理承辦商工人提出與僱傭有關的投訴。

1.6 這項帳目審查的目的，是探討食環署外判環境衛生服務的節省程度、效率及效益。審查範圍集中於食環署的街道潔淨服務、廢物收集服務和防治蟲鼠服務 (見照片一至三) 的外判工作。上述服務共佔食環署外判合約總值的 71% (見圖一)。審查結果顯示以下範疇有可改善之處：

- (a) 對外判合約僱用的非技術工人的保障 (第 2 部分)；
- (b) 標書評審和合約管理 (第 3 部分)；
- (c) 監察承辦商的表現 (第 4 部分)；及
- (d) 表現管理及應變計劃 (第 5 部分)。

照片一

街道潔淨服務



資料來源：食環署的記錄

照片二

廢物收集服務



資料來源：食環署的記錄

照片三

防治蟲鼠服務



資料來源：食環署的記錄

鳴謝

1.7 在帳目審查期間，食環署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：對外判合約僱用的非技術工人的保障

2.1 本部分探討為保障食環署外判合約承辦商僱用的非技術工人(例如清潔工人)的權益而採取的措施。

政府保障非技術工人的措施

2.2 政府致力確保各項公共服務，無論是由部門內部人員還是外間承辦商提供，都盡可能達到最高水平，而且以符合社會責任和道德標準的方式提供。過去數年，政府實施了多項措施，以保障政府服務合約僱用的非技術工人的權益(見附錄 B)。對於以僱用非技術工人為主的服務合約(建築服務合約除外)的招標事宜，政府的主要措施包括：

- (a) **標書評審強制性規定及扣分制度** 二零零四年三月發出的財務通告第 3/2004 號訂明：
 - (i) 與承辦商過往定罪記錄有關的強制性規定(另見下文(d)(i)項)；及
 - (ii) 實施適用於各部門的扣分制度，每當承辦商獲發失責通知書，便會被扣一分(另見下文(d)(ii)項)；
- (b) **承諾的工資水平** 二零零四年五月發出的財務通告第 5/2004 號，訂明有關非技術工人工資水平的強制性規定；
- (c) **標準僱傭合約** 財經事務及庫務局在二零零五年四月，公布有關採用標準僱傭合約(註 1)的強制性規定；及
- (d) **加強對服務承辦商的管理措施** 財經事務及庫務局在二零零六年四月發出的財務通告第 4/2006 號，公布多項加強措施，包括：
 - (i) 如投標者在二零零六年五月一日或之後被裁定干犯任何與僱傭有關的罪行，其標書在定罪日期起計五年內將不獲考慮；及
 - (ii) 如承辦商在緊接截標日期所屬月份之前的 36 個月內，在二零零六年五月一日或之後根據扣分制度被扣滿三分，其標書在扣滿三分當日起計五年內將不獲考慮。

註 1：政府的標準僱傭合約是按照勞工處的意見擬備。在合約內，政府服務承辦商須清楚列明僱員的每月工資、工作時數、發放工資的方法和其他聘用條件及條款。

2.3 上述財務通告又訂明政府部門：

- (a) 須確信外判合約條款明確而可執行；
- (b) 須負責管理合約，包括制訂監察機制，以確保承辦商遵從合約條款；
- (c) 須加強監察措施，並加緊調查懷疑／接報的不遵從個案，以確保承辦商遵從與僱傭有關的合約規定；及
- (d) 若有理由懷疑承辦商／分包商違反《僱傭條例》(第57章)的規定，以及／或遇有承辦商與其僱員在僱傭合約條款上出現糾紛，可向勞工處尋求協助。

食環署外判合約中與僱傭有關的不當事項

2.4 食環署有不少外判合約提供街道潔淨、廢物收集及防治蟲鼠服務(見圖一)。二零零七年六月，食環署外判合約僱用了大約7 000名非技術工人。

食環署外判合約與僱傭有關的做法不當個案

2.5 多項勞工保障措施實施後(見第2.2段)，舉報涉及食環署外判合約與僱傭有關的做法不當個案近年有所增加。表一顯示：

- (a) 懷疑個案由2002-03年度的9宗增至2004-05年度的156宗，並在2005-06及2006-07年度降至100宗；及
- (b) 證實個案由2002-03年度的5宗增至2006-07年度的39宗。

表一

涉及食環署外判合約與僱傭有關的不當個案
(2002-03 至 2006-07 年度)

年度	懷疑個案宗數 (註 1)	證實個案宗數 (註 2)
2002-03	9	5
2003-04	24	5
2004-05	156	30
2005-06	100	27
2006-07	100	39

資料來源：食環署的記錄

註 1：懷疑個案主要源自與僱傭有關的不當事項的投訴。

註 2：證實個案是指任何經食環署調查後獲得糾正／調解 (不論是否判以懲處，例如發出失責通知書或警告信)，或轉介執法機構跟進的個案。

有定罪記錄的承辦商承辦的合約

2.6 當局在二零零七年一月十日答覆立法會問題時告知議員，在二零零五年五月至二零零六年十二月期間，有 45 間護衛或清潔服務公司因違反財務通告第 4/2006 號所述條例的相關條文而被定罪。當中有 20 間 (44%) 公司的定罪記錄與政府外判合約有關。截至二零零七年一月，在上述 20 間被定罪的公司中，有 8 間現正承辦 40 份政府外判合約。這些合約全都在二零零六年五月前招標，因此不受財務通告第 4/2006 號公布的加強措施規管 (見第 2.2(d) 段)。表二顯示對 40 份政府外判合約的分析。

表二

有定罪記錄的承辦商所承辦的政府外判合約
(二零零七年一月)

部門名稱	合約份數
食環署	23
海事處	7
康文署	3
地政總署	2
房署	1
土木工程拓展署	1
香港警務處	1
政府產業署	1
香港郵政	1
總計	40

資料來源：二零零七年一月十日立法會其中一條問題的答覆

2.7 截至二零零七年一月，由有定罪記錄的政府服務承辦商承辦的外判合約共 40 份，其中 23 份 (58%) 由食環署批給五名承辦商，合約總值 4.8 億元。審計署在二零零七年七月進行實地審計時，食環署上述大部分合約 (16 份，即 70%) 仍然生效，其中四份會在二零零八年屆滿，一份會在二零零九年屆滿。這 23 份食環署合約的詳情載於附錄 C。

食環署承辦商被扣分數

2.8 在二零零四年四月至二零零七年六月期間，政府實施扣分制下共扣 24 分，其中 21 分 (88%) 為九名承辦商被食環署所扣。不過，這些分數全部扣自食環署在二零零六年五月一日 (即按照財務通告第 4/2006 號加強勞工保障措施生效日期) 前招標的合約承辦商。

審計署的意見

需要密切監察食環署外判合約與僱傭有關的不當事項

2.9 食環署近年接獲舉報外判服務承辦商與僱傭有關的不當個案，相比2002-03年度有所增加(見第2.5段表一)。舉報個案的增加，部分原因可能是僱員對自身權益的認識加深，以及食環署進行執法工作所致，但亦顯示食環署承辦商與僱傭有關的不當情況仍未解決。在二零零四年四月至二零零七年六月期間，食環署按扣分制扣了九名承辦商共21分(見第2.8段)，亦印證了問題確實存在。

2.10 至於二零零六年五月一日或之後招標的外判合約，截至二零零七年七月，沒有承辦商在扣分制下被食環署扣分。不過，鑑於加強措施只實行了一段短時間，食環署需要繼續密切監察外判合約與僱傭有關的不當事件。食環署亦需要檢討加強措施對促進外判承辦商推行良好員工管理手法的成效。

需要在監察及執法工作上採用風險管理法

2.11 效率促進組在二零零五年檢討外判服務，結果顯示食環署在二零零二年八月至二零零五年六月期間發現大部分與僱傭有關的不當個案，均涉及同一承辦商(承辦商A)。在這35個月內，食環署發出60份與僱傭有關的失責通知書(註2)，其中38份(63%)發給承辦商A。其餘22份發給其他10名承辦商，當中5名承辦商各接獲一份失責通知書，另外5名則接獲2至5份不等。雖然與僱傭有關的不當情況在食環署承辦商之中似乎並不普遍，但審計署認為，承辦商如接獲多過一份與僱傭有關的失責通知書(即“屢次失責者”)，食環署便有需要密切監察他們的表現。食環署可考慮在勞工保障執法工作上採用風險管理法，着重監察高危承辦商，例如“屢次失責者”。

2.12 承辦商過去的定罪記錄是評估與僱傭有關的不當情況的風險的另一方法。有見及此，實有需要密切監察曾因僱傭問題而被定罪的承辦商。如第2.7段所述，截至二零零七年七月，五名曾被定罪的承辦商現正承辦食環署的16份合約。最後一份合約亦要到二零零九年四月才結束(見附錄C)。食環署需要密切監察這些承辦商與僱傭有關的表現。如這些承辦商干犯與僱傭有關的罪行，食環署應採取執法行動。

註2：除了這些可根據在政府各部門實施扣分制扣分的失責通知書(見第2.2(a)(ii)段)外，食環署亦會發出不扣分的失責通知書(見第3.10(b)段和附錄B的(c)項)。

需要與其他部門交流經驗以便持續作出改善

2.13 審計署注意到，除財經事務及庫務局在各部門推行的勞工保障措施(見第2.2段)外，有些部門亦實施了額外措施，有效對付政府外判服務承辦商與僱傭有關的不當情況。對付失責承辦商的有效措施之一，是規定承辦商每次收到食環署發出的失責通知書時，便要繳交違約賠償金(見第3.10(b)段)。為了持續改善外判合約的勞工保障，食環署需要與其他積極外判服務而涉及聘用非技術工人的部門交流經驗。以下是其他部門良好做法的例子，或有助加強外判合約的勞工保障：

- (a) **承辦商名冊管理制度** 房署為外判物業管理服務設立了一套完善的承辦商名冊管理制度。只有認可名冊上的承辦商，方可承投房署的外判合約。申請列入名冊的承辦商在提交申請時必須：
 - (i) 未有因僱傭相關事宜而被法院根據有關法例定罪的記錄；
 - (ii) 未有在扣分制下被扣分；及
 - (iii) 在給予非技術工人公平待遇方面，過去五年的表現令人滿意。為證明表現良好，承辦商須為直接或間接由分包商僱用的非技術工人，設立證實妥善的僱用及調配制度，以及指派特定人員處理相關事宜。

房署名冊上的承辦商須每年更新。每年更新時，承辦商須遞交一份有關其定罪記錄和被扣分數(如曾被定罪或扣分)的聲明書。房署借助承辦商名冊管理制度保持物業管理服務水準；及

- (b) **加入額外的標書評審強制性規定** 除財經事務及庫務局在各部門實施的強制性規定(見第2.2段)外，康文署亦在評審標書時加入額外的強制性規定，即在截標日期前12個月內不得收過警告信。這項措施禁止承辦商在一段短時間內(12個月，而不是扣分制度下被扣三分的5年——見第2.2(d)(ii)段)承投新的外判合約，為當局提供多一項管理工具，以對付在僱傭相關事宜上做法欠佳的承辦商。

審計署的建議

2.14 審計署建議食物環境衛生署署長應：

需要密切監察食環署外判合約與僱傭有關的不當事項

- (a) 繼續密切監察食環署外判合約與僱傭有關的不當事項；

- (b) 檢討加強勞工保障措施，對促進食環署外判承辦商推行良好員工管理手法的成效；

需要在監察及執法工作上採用風險管理法

- (c) 考慮在食環署的勞工保障執法工作上採用風險管理法，着重監察高危承辦商在僱傭相關事宜的表現；及

需要與其他部門交流經驗以便持續作出改善

- (d) 與其他部門交流經驗，研究其他可改善外判合約勞工保障的有效措施。

當局的回應

2.15 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食環署會繼續密切監察承辦商在僱傭相關事宜的表現。食環署按照財務通告第 4/2006 號規定，投標者如被裁定干犯與僱傭有關的罪行和違反其他相關條例，又或被扣滿三分，在五年內不得競投食環署的合約。標書評審工作所用的評分表，已把與僱傭有關的失責通知書數量列作評審準則；
- (b) 歡迎審計署提出食環署與其他部門交流經驗的建議；及
- (c) 食環署的季度統計數字顯示，自二零零六年第二季起，懷疑和證實個案的數目均持續下降(註3)。不過，食環署會保持警覺，執行措施防止承辦商剝削勞工。

2.16 勞工處處長表示：

- (a) 勞工處非常關注政府服務承辦商與僱用非技術工人有關的不當情況。勞工處會繼續嚴格巡查工作場所，確保承辦商遵從《僱傭條例》和《僱員補償條例》(第 282 章)的規定。採購部門如發現任何個案，懷疑涉及不遵從《僱傭條例》及／或不遵守《僱員補償條例》所訂的強制保險規定，應把個案轉介勞工處調查和跟進；及

註 3：由二零零六年第二季至二零零七年第二季，懷疑個案的數目由 37 宗下降至 12 宗，證實個案則由 22 宗下降至 5 宗。

- (b) 勞工處不時為採購部門的負責人員舉辦簡介會和講座，讓他們熟習《僱傭條例》的條文和標準僱傭合約的條款，並與他們商討可行措施，打擊不良承辦商剝削勞工的行為。

僱員補償保險

2.17 根據《僱員補償條例》，僱主須為僱員購買保險，就僱員在受僱工作期間因工遭遇意外以致受傷或死亡提供保障。僱主如不遵守法例，即屬犯罪，一經定罪，可處最高罰款 10 萬元及監禁兩年。

2.18 食環署備有《潔淨服務工作守則》，載述有關潔淨及廢物收集服務事宜。根據這份工作守則，分區辦事處(見第 1.5(c) 段)需進行檢查，確保提供這些服務的承辦商持有有效的僱員補償保險單。審計署注意到，該署到訪的三個分區辦事處(見第 4.6 段)沒有進行這樣的檢查。這三個分區辦事處於二零零七年年年初回應審計署的查詢時表示，由於合約沒有規定承辦商須向他們提交僱員補償保險單的副本，承辦商可能不願意這樣做。

審計署的意見

2.19 審計署認為，分區辦事處需進行檢查，確保承辦商持有有效的僱員補償保險單。此舉不但符合《潔淨服務工作守則》的規定，亦可確保政府外判合約承辦商已為所有僱員購買保險。食環署需要求承辦商提交僱員補償保險單的副本，並確保有關保險單在整段合約期均屬有效。

2.20 在防治蟲鼠服務方面，食環署沒有制訂任何有關查核僱員補償保險單是否有效的規定。食環署需要確保所有外判服務承辦商均持有有效的僱員補償保險單。

審計署的建議

2.21 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 要求所有食環署外判服務承辦商提交僱員補償保險單的副本；及
- (b) 確保僱員補償保險單在整段合約期均屬有效。

當局的回應

2.22 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食環署會考慮在服務合約明文規定承辦商提交僱員補償保險單的副本，以供檢查存照；及
- (b) 食環署會提醒所有分區環境衛生總監檢查僱員補償保險單的重要性。現已要求分區辦事處人員向現有承辦商索取僱員補償保險單檢查，並把有關保險單的副本存入檔案，同時亦會在現有保險單到期後索取新的保險單檢查。

第 3 部分：標書評審和合約管理

3.1 本部分探討食環署的環境衛生服務標書評審及合約管理工作。

標書評審程序

3.2 食環署以公開招標方式外判環境衛生服務。競投食環署的外判合約，投標者須分兩個信封遞交投標申請書，一個載有技術資料，另一個載有價格資料。

3.3 **強制性規定** 食環署首先會確定投標者是否符合下列強制性規定：

- (a) 投標者在指定期間內沒有因觸犯某些僱傭相關罪行而被法庭定罪；
- (b) 投標者沒有在扣分制下被扣滿三分；及
- (c) 對以資源投放為本的投標 (見第3.48(a) 段) 來說，投標者須符合若干主要投標規格，例如擬就外判服務提供工人及車輛的最低數量。

3.4 若投標者符合上述強制性規定，食環署會評估標書的技術及價格資料，從而得出技術評分和價格評分 (分別佔 30% 和 70% 比重)。其後，食環署會建議相關的政府投標委員會接納總分最高的標書。

3.5 **技術評估評分表** 雖然技術評估只佔 30% 比重，但對甄選中標者卻很重要，因為投標者的標書報價通常都甚具競爭力。為迎合各類環境衛生服務的需要，食環署採用不同的評分表為這些標書進行技術評估，但該等評分表大致相同。舉例說，街道潔淨服務的評分表有 12 項評審準則 (見附錄 D)。

3.6 食環署標書評審程序主要步驟的流程圖，載於附錄 E。

標書評審及合約管理制度的審查

3.7 為確定食環署的標書評審及合約管理工作是否足夠，審計署選取了 11 份外判合約作為審查樣本。這些合約在實地審查開始時 (二零零七年二月) 仍然有效。這些樣本包括 8 份街道潔淨服務 (包括 1 份“以成效為本”的合約——見第3.48(b) 段)、2 份廢物收集服務和 1 份防治蟲鼠服務的外判合約。這 11 份合約總值 6 億元，佔截至二零零七年二月一日所有外判環境衛生服務合約總值 (約 18 億元) 的 33%。

3.8 審計署發現，就外判合約的標書評審和管理工作而言，食環署在制度及程序的運作上，大致令人滿意。不過，有關審查突顯了多項可進一步改善之處，包括：

- (a) 投標者過往表現的評審 (見第 3.9 至 3.18 段)；
- (b) 在評審標書時評估司機的工時 (見第 3.19 至 3.25 段)；
- (c) 對投標者進行的財政審核 (見第 3.26 至 3.34 段)；
- (d) 合約生效前承辦商的責任 (見第 3.35 至 3.41 段)；
- (e) 依賴主要承辦商 (見第 3.42 至 3.47 段)；及
- (f) 採用以成效為本的合約 (見第 3.48 至 3.52 段)。

投標者過往表現的評審

3.9 食環署認為在評審標書時評估投標者過往的表現頗為重要。評審標書的評分表內有 12 項評審準則 (見附錄 D)，其中兩項與投標者過往的表現有關，合佔 28% 比重 (即總分 100 分的 28 分)。過往表現的評審準則包括：

- (a) “遵守規定的記錄” (見附錄 D 第 8 項)，以評估投標者過往在與僱傭有關的事宜上的表現，最高可獲 13 分 (總分為 100 分)；及
- (b) “過往服務表現記錄” (見附錄 D 第 10 項)，以評估投標者過往在與僱傭無關的事宜上的表現，最高可獲 15 分。

上述評估涵蓋投標者在截標日期前 36 個月內的表現，並已納入食環署所有的評分表。

食環署現有或以前的承辦商

3.10 對於投標者是現有或以前的承辦商，食環署在評估他們的表現時，會考慮他們在承辦合約時曾否違反任何合約條件。若承辦商曾違反合約條件，可遭受下列一項或多項規管行動，視乎違反事項的嚴重程度而定：

- (a) 給予口頭警告；
- (b) 發出失責通知書，要求承辦商繳交違約賠償金，款額由食環署決定。食環署可就下列事項發出失責通知書：
 - (i) 與僱傭有關的失責行為，包括：
 - 會招致按扣分制扣分的失責行為 (例如不按議定的工資水平支付工資)；及
 - 不會招致按扣分制扣分的失責行為 (例如工人在標準僱傭合約內訂明的工作地方以外工作)；及

- (ii) 與僱傭無關的失責行為，包括：
 - 因不當行為而失責 (例如工人不穿着制服)；
 - 服務表現失責 (例如承辦商未能符合規定的清潔標準)；
 - 及
 - 嚴重失責 (例如工人擅離職守)；及

- (c) 發出警告信，若在指定時間內不糾正違規事項，可能會被終止合約。

3.11 對於與僱傭有關的事宜，食環署是根據財經事務及庫務局頒布並適用於各部門的規定，評估投標者過往的表現 (見第 2.2 段)。

3.12 至於與僱傭無關的事宜，食環署是根據以下兩項因素評估投標者過往的表現：

- (a) 分區辦事處提交的每月評估報告的“總評”。該等分區辦事處負責對承辦商的表現進行日常監察；及
- (b) 投標者 (作為承辦商) 在承辦食環署合約時就與僱傭無關的失責行為獲發的失責通知書數目。食環署按“常模參照”法 (註 4) 評核投標者 (作為承辦商) 獲發的失責通知書數目，從而給予投標者評分。

食環署會視乎“總評”和在評核時給予的評分，按評分表給予每名投標者最高 15 分。

從未承辦食環署合約的新投標者

3.13 對於從未承辦食環署合約的新投標者，食環署要求他們在投標文件內提供諮詢人的姓名及電話號碼，以便評估其經驗和過往表現。食環署會致電諮詢人詢問意見。雖然食環署沒有規定，但投標者有時會主動提交諮詢人的推薦書。審計署在二零零七年九月查詢時，食環署表示並不依賴投標者提交的推薦書。

註 4：“常模參照”法在評審投標者的表現時，只把該投標者與其他投標者進行比較。這種評審方式沒有預定可以接受的表現水平。

審計署的意見

食環署現有或以前的承辦商

3.14 至於食環署評估現有或以前的承辦商過往的表現方面，審計署發現以下可改善之處：

每月評估報告的“總評”

- (a) 每月評估報告的總評(見第3.12(a)段)只分為兩級(即“良好”或“欠佳”)。審計署注意到上述報告經常給予良好的總評。分區辦事處所作的評估，似乎純粹基於主觀判斷。食環署從未發出任何指引，幫助分區辦事處進行評估。此外，亦沒有指引說明，當總評為“欠佳”時應如何處理有關個案(另見第4.32及4.33段)；及

按“常模參照”法評核

- (b) 在二零零七年三月前，評核工作所用的“常模參照”法(見第3.12(b)段)只比較投標者過往相對的表現(註5)。在二零零七年三月(實地審查期間)，食環署修訂了“常模參照”法。經修訂的方法根據所有食環署承辦商的表現，制訂了一套指標性表現基準，作為標書評審之用。食環署的修訂方法似乎有所改進。鑑於新法推出不久，食環署仍需檢討修訂方法用於評核投標者過往表現的成效，並根據經驗微調上述方法。

從未承辦食環署合約的新投標者

3.15 在審計署審查的11份合約中，三份涉及以前從未承辦食環署合約的新投標者。這三宗個案的中標者在過往表現一項均獲滿分，並獲批合約。審計署對三宗個案的審查顯示：

- (a) 在兩宗涉及同一投標者的個案中，審計署找不到證據證明，食環署曾向諮詢人查詢投標者的表現。這兩宗個案的投標者，在每宗個案均提供四份推薦書。這些推薦書只載有一般評語，指該投標者的服務質素良好，並向其他人推薦該投標者；及

註5：根據二零零七年三月前的“常模參照”法，假如所有投標者(在承辦食環署合約期間)的表現記錄未如理想(例如全部獲發大量失責通知書)，上述方法仍會給予一些不履約的承辦商高分數。

- (b) 其餘一宗個案的投標者提供一份16位諮詢人的名單。食環署告知審計署，該署人員曾致電向諮詢人查詢，但沒有查詢資料的文件記錄。

3.16 雖然推薦書只載有一般評語，甚或沒有文件記錄證明投標者獲得推薦，但這兩名投標者在過往表現一項均獲滿分。在標書評審中，新投標者似乎遠比曾承辦食環署合約的投標者在過往表現一項容易獲得滿分，結果新投標者比食環署現有或以前的承辦商享有優勢。食環署需要就評估新投標者過往的表現檢討現行做法，並發出適當指引。舉例說，食環署可考慮使用標準問卷，直接向諮詢人索取有關投標者過往表現的全面資料。

審計署的建議

3.17 審計署建議食物環境衛生署署長應：

食環署現有或以前的承辦商

- (a) 發出指引，幫助分區辦事處在每月評估報告中對承辦商的表現作出總評(另見第4.36(a)段)；
- (b) 檢討經修訂的“常模參照”法用於評核投標者過往表現的成效，並根據經驗微調上述方法；及

從未承辦食環署合約的新投標者

- (c) 就評估新投標者過往的表現檢討食環署現行做法，並發出適當指引。

當局的回應

3.18 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示食環署：

- (a) 會改善每月評估報告中對承辦商表現的分級，並包括相應的跟進行動，以便在地區層面落實；
- (b) 就審計署讚賞修訂方法有所改進(見第3.14(b)段)，會不斷檢討有關方法；及
- (c) 會就評估新投標者的過往表現檢討現行做法，找出可改善之處。食環署歡迎審計署有關使用標準問卷的建議，並會採取相應跟進行動。

在評審標書時評估司機的工時

3.19 為保障非技術工人的利益，食環署已鼓勵環境衛生服務投標者把每天最高工時定為不超過10小時(已扣除休息時間)。投標者如把每天最高工時定為不超過10小時，則會在標書評審評分表“每天最高工時”的評審準則中取得滿分(見附錄D)。投標者如把每天最高工時定為超過10小時，會得零分。不過，這項安排不適用於技工。

3.20 除了非技術工人，食環署的承辦商亦僱用一些技工(例如司機)，以提供環境衛生服務。在這次審查中，審計署審查了曾到訪的三個分區辦事處(見第4.6段)的街道潔淨和廢物收集合約司機(在二零零六年十一月及十二月)的工時記錄。按相關合約僱用的司機(主要是廢物收集車輛的司機)有68人。

3.21 審計署分析了這68名司機在這兩個月的工時。雖然建議每天10小時的最高工時(見第3.19段)不適用於司機，但審計署以這項準則作為分析工時的一般指引。審計署發現在這68名司機之中，有28名(41%)在這兩個月曾有工時超過10小時的工作天(見表三)，其中三名司機更多次每天的工時為19.5小時(見表四)。表五顯示一名司機(司機A)在二零零六年十二月某個工作日的工時為19.5小時的分項數字。

表三

每天工時超過10小時的司機
(二零零六年十一月及十二月)

日數 (工時超過10小時)	司機人數	每天工時(註)	
		幅度	平均
1至10	6	10.5至14.0	13.5
11至20	2	11.0至15.5	14.6
21至30	6	14.0至16.0	15.2
31至40	4	10.5至15.0	13.1
41至50	5	10.5至19.5	14.3
51至60	5	14.0至19.5	15.5
總計	28	10.5至19.5	14.6

資料來源：審計署對食環署的記錄所作的分析

註：每天工時不包括休息時間(例如午膳時間)。

表四

每天工時為 19.5 小時的司機
(二零零六年十一月及十二月)

司機	日數
A	51
B	50
C	21

資料來源：食環署的記錄

表五

司機 A 的工時為 19.5 小時的分項數字
(二零零六年十二月某个工作日)

工作	時間	工時
超時工作	上午 5 時 至 上午 6 時 30 分	1.5
日更	上午 6 時 30 分 至 下午 5 時	9.5 (註)
夜更	下午 5 時 至 下午 11 時	6.0
超時工作	下午 11 時 至 上午 1 時 30 分	2.5
總計		19.5

資料來源：食環署的記錄

註：在扣除午膳時間 1 小時後，工時為 9.5 小時。

審計署的意見

3.22 食環署承辦商僱用的廢物收集車輛司機，工時普遍頗長（每天超過 10 小時）。這種安排不利於促進職業健康和工作安全。審計署亦關注長時間工作會令司機疲勞，對道路使用者構成危險。

審計署的建議

3.23 審計署建議食物環境衛生署署長應在評審標書時，把司機每天工時列為考慮因素。

當局的回應

3.24 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 按照合約管理程序，食環署會定期核對承辦商僱員的身分。雖然目前司機並不視作非技術工人，但食環署一旦發現司機工時過長(即超過承辦商就非技術工人承諾的每天最高工時 10 小時)，便會發信提醒有關承辦商，司機工時過長可能會危害員工和其他道路使用者的安全。過去四年，食環署發出了 25 封這類信件；及
- (b) 食環署認同審計署關注的事項(見第 3.22 段)，並會徵詢勞工及福利局的意見和指引。

3.25 勞工處處長表示，工時過長不利僱員健康，但目前並無規定何為理想工時。僱主宜考慮工作的性質、數量和情況，以及其他相關因素，並諮詢僱員，然後才釐訂工作時間表。

對投標者進行的財政審核

3.26 《物料供應及採購規例》規定，投標者如獲考慮批給價值逾 500 萬元服務合約，必須接受財政審核，以確保為政府提供服務的承辦商除技術能力外，其財政能力亦足以履行合約的要求。

3.27 此外，庫務署發出《財政審核指引(服務合約)》，就如何進行財政審核提供指引，以補充《物料供應及採購規例》的規定。投標者必須符合三項主要財務準則，即盈利能力、營運資本及已運用資本，才可通過財政審核。

3.28 假如投標者通過財政審核，便須繳付相等於合約價值 2% 的按金。假如投標者未能通過財政審核，按金會提高至合約價值的 5%。清付按金的方法包括由銀行／保險公司提供擔保，或由投標者向政府繳交款項。

審計署的意見

3.29 審計署選取 11 份合約進行研究，審查食環署對這些合約進行的財政審核。審計署注意到，只有一份合約的投標者在進一步注資後才符合全部三項主要財務準則，其餘 10 份合約的投標者均未能通過財政審核。這些投標者須繳交由銀行／保險公司擔保為數相等於合約價值 5% 的按金，才獲批合約。

需要對長期合約的承辦商定期進行財政審核

3.30 審計署注意到，就外判的環境衛生服務而言，食環署只會在批出合約前對投標者進行財政審核，但無規定在合約期內對承辦商定期進行財政審核。

3.31 由於食環署部分外判合約為期數年(例如廢物收集中約為期五年)，期間承辦商的財政狀況可能有變，以致財政能力或不足以履行合約。為免出現上述風險，食環署需要考慮在長期的外判合約加入條款，規定承辦商定期接受財政審核。根據定期財政審核的結果，食環署或需採取適當行動(例如要求承辦商提供額外的銀行擔保，甚或終止合約)。

需要制訂妥善的應變計劃

3.32 食環署需要注意的另一風險是有關服務可能會因承辦商的結業而受阻，以致該署難以在短時間內另覓合適的承辦商提供服務。為免出現上述風險，審計署已建議食環署需要為外判的環境衛生服務制訂妥善應變計劃(見第5.23(b)段)。

審計署的建議

3.33 審計署建議食物環境衛生署署長應就長期的外判合約：

- (a) 考慮在合約加入條款，規定承辦商定期接受財政審核；及
- (b) 根據定期財政審核的結果，因應需要採取適當行動。

當局的回應

3.34 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示食環署會研究中期財政評估的優點，然後因應需要採取適當行動。

合約生效前承辦商的責任

3.35 當有關的政府投標委員會接納標書後，食環署會向中標者發出中標通知書。自二零零六年五月落實財務通告第4/2006號後，中標者須符合規定，即在截標日期與中標通知書發出日期之間沒有被定罪或按扣分制被扣滿三分(見第2.2(d)段)。食環署會先發出有條件中標通知書，然後在核實中標者符合規定後，才發出正式中標通知書，成為具約束力的合約。

3.36 有條件中標通知書要求中標者：

- (a) 在中標通知書發出日期起計14天內提供合約按金 (例如銀行／保險公司擔保書——見第3.28段)；及
- (b) 提交一份以政府及中標者 (作為承辦商) 共同名義投保的公眾責任保險單副本。按照一般合約條款 (已納入招標文件)，中標者應在獲通知批給合約後的14天內，提交一份公眾責任保險單副本連同保費收據副本。

審計署的意見

3.37 就11份審計署選取進行審查的合約而言，審計署發現這些合約的中標者在中標通知書發出日期起計14天 (即兩周) 內，並沒有提交清付合約按金證明和公眾責任保險單。有關詳情載於表六。

表六

11名中標者提交證明文件的時間
(由中標通知書發出日期起計)

時間 (周)	中標者數目	
	提交合約按金	提交公眾責任保險單
0至2	—	—
>2至4	1	—
>4至6	—	2
>6至12	6	3
>12至22	4	3
>22	—	3 (註)
總計	11	11

資料來源：審計署對食環署記錄所作的分析

註：最長時間為中標通知書發出日期起計37周。

3.38 審計署進一步分析 11 份合約後發現：

合約生效後才提交合約按金證明

- (a) 有 9 份合約的中標者在合約生效 2.3 周至 12 周後才提交銀行／保險公司擔保書；
- (b) 在上文 (a) 分段所述的 9 份合約中，有 7 份合約的銀行／保險公司擔保書日期是在合約生效日期之後。換言之，政府的利益在這段時間 (由 1 周至 11 周不等) 內未獲充分保障；

合約生效後才提交公眾責任保險單

- (c) 有 9 份合約的中標者在合約生效 2.3 周至 35 周後才提交有效的公眾責任保險單；及
- (d) 在上文 (c) 分段所述的 9 份合約中，有 5 份合約的公眾責任保險並非以政府及承辦商共同名義投購 (見第 3.36(b) 段)。食環署已要求中標者糾正這種情況。在接獲修訂公眾責任保險單 (具政府及承辦商共同名義) 之前的一段時期 (最長達 33 周)，政府可能未獲保險保障。

3.39 審計署認為，承辦商逾期提交銀行／保險公司擔保書及公眾責任保險單，情況有欠理想。食環署需採取措施，盡量減低這類風險。

審計署的建議

3.40 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 採取措施確保中標者如期清付合約按金並購買公眾責任保險；及
- (b) 提醒中標者必須以政府及承辦商共同名義投購公眾責任保險。

當局的回應

3.41 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食環署認同審計署關注的事項，並已採取措施在現行合約到期前很早已安排招標，以便在新合約生效前有足夠處理時間。不過，在這段期間可能會出現一些無法預計的因素 (例如推出新政策和指

引) 阻延合約批出時間，以致署方沒有足夠時間檢查並完成合約生效前的手續。食環署會盡力確保中標者如期清付合約按金並投購公眾責任保險；及

- (b) 食環署一貫做法是在中標通知書內提醒中標者以政府和承辦商的共同名義投購公眾責任保險，日後亦會繼續這樣做。

依賴主要承辦商

3.42 在 11 份審計署選取進行審查的合約之中，有一份是關於外判防治蟲鼠服務。在這宗個案，食環署把全港 19 個分區的防治蟲鼠服務分為七個大區，並以單一招標承辦各區服務。一名投標者競投在二零零六年四月一日至二零零七年三月三十一日期間的防治蟲鼠服務合約並中標。結果，食環署向該投標者批出一年期總值 2.05 億元的合約，使該投標者成為主要承辦商 (承辦商 B —— 註 6)。在短短六個月左右，該承辦商獲發大約 130 份與僱傭無關的失責通知書 (註 7)。

3.43 二零零六年年底，食環署招標承辦 2007-08 及 2008-09 財政年度的防治蟲鼠服務。在招標過程中，食環署把 19 個分區分為五個大區，為每個大區分別招標。該等合約批給兩名承辦商 (承辦商 C 及 D)。承辦商 C 負責四個大區 (15 個分區)，承辦商 D 負責一個大區 (4 個分區)。因此，在提供防治蟲鼠服務上，承辦商 C 佔有主導地位 (註 8)。

審計署的意見

3.44 依賴一名主要承辦商提供防治蟲鼠服務會令食環署承受風險。假如主要承辦商經營不善 (例如破產)，便會嚴重影響防治蟲鼠服務，對環境衛生構成威脅。為保障公眾利益，食環署可考慮限制每名投標者獲批環境衛生服務 (包括防治蟲鼠服務) 合約的數目。

3.45 某些外判承辦商在提供環境衛生服務上佔主導地位，這點亦突顯食環署需要制訂妥善的應變計劃，以應付大規模服務受阻的情況 (見第 5.19 及 5.22 段)。

註 6：承辦商 B 獲批的合約價值達 2.05 億元，佔所有防治蟲鼠合約總值的 95%。另外兩份分別在二零零七年十一月和二零零八年四月結束的較小額合約 (合約總值 1,100 萬元) 則批給另一名承辦商，以提供溪澗防治蚊蟲服務。

註 7：在二零零六年四月一日至二零零七年三月三十一日整段合約期內，食環署向承辦商 B 發出 676 次口頭警告、212 份失責通知書和 131 封警告信。

註 8：食環署向承辦商 C 批出四份分別涵蓋四個大區的合約，而不是批出單一合約。此舉使食環署享有彈性，萬一承辦商表現未如理想，亦可終止個別合約。

審計署的建議

3.46 審計署**建議**食物環境衛生署署長應：

- (a) 密切監察主要承辦商提供環境衛生服務的工作；及
- (b) 研究可否限制向投標者批出環境衛生服務 (例如防治蟲鼠服務) 的外判合約數量。

當局的回應

3.47 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食環署會保持警覺，監察承辦商在整段合約期內的表現；
- (b) 食環署會研究可否限制向投標者批出合約的數量 (見第 3.46(b) 段)，並會因應需要徵詢法律意見，確保即使偏離世界貿易組織《政府採購協定》(註9) 的規定，都有充分理據支持；及
- (c) 食環署為五個大區分別招標 (見第 3.43 段)，而不是以單一招標承辦各區服務，反映食環署刻意避免向任何一名承辦商批出過多合約。不過，公開招標的結果是一名承辦商投得四個大區的合約。食環署注意到可能會有不履約的風險，所以已預留內部資源，一旦需要以直接採購或重新招標的方式在市場僱用服務時，在等待期間亦可在一段短時間內提供必要的服務。

採用以成效為本的合約

3.48 食環署以兩類合約外判環境衛生服務：

- (a) **以資源投放為本的合約** 就以資源投放為本的合約而言，食環署已訂明承辦商須投放的資源 (如員工人數和車輛數量) 和程序 (如掃街的次數)。投標者可提交高於 (而非低於) 所訂要求的計劃，否則其標書會被取消資格；及
- (b) **以成效為本的合約** 以成效為本的合約分為兩類：
 - (i) **全面以成效為本的合約** 對於這些合約，食環署只會訂定理想的成效。投標者可隨意設定所投放的資源和程序，以達致所訂的成效；及

註 9：一九九七年五月，香港加入這協定。協定旨在讓本地及海外供應商和服務提供者可以公開公平地競爭。

- (ii) **中度以成效為本的合約** 這些合約與上文 (i) 項所述的相若，只是為免誤會，食環署會指定若干投放的資源和程序。

審計署的意見

3.49 以成效為本的合約比以資源投放為本的合約優勝，這點已獲普遍認同。以成效為本的合約讓承辦商有更大彈性，可以構思創新的方法，以具成本效益的方式達致有關成效。

3.50 審計署注意到，食環署已開始採用一些以成效為本的合約，而且效果理想。就三份以成效為本的街道潔淨合約為例，近年成本平均節省了 20%，即 1,850 萬元。不過，雖然有潛在的好處，但食環署在外判環境衛生服務上，至今只採用了數份以成效為本的合約。截至二零零七年二月一日，在 125 份總值約 18 億元的外判合約中，只有 5 份 (4%) 總值 1.1 億元 (6%) 的合約屬於以成效為本的合約。

審計署的建議

3.51 審計署**建議**食物環境衛生署署長應：

- (a) 研究在食環署外判環境衛生服務上採用更多以成效為本的合約；
及
- (b) 監察採用以成效為本的合約所節省的成本及其他好處。

當局的回應

3.52 食物環境衛生署署長同意審計署的建議。他表示，截至二零零七年九月初，食環署批出六份以成效為本的合約。如情況合適，食環署會繼續奉行這個方針。不過，並非所有食環署合約均可純以成效為本。舉例說，合約如涉及公廁事務員和保安員服務，便難免加入以資源投放為本的元素。

第 4 部分：監察承辦商的表現

4.1 本部分探討食環署對外判承辦商的表現的監察是否足夠。

背景

4.2 食環署的外判承辦商提供的環境衛生服務主要包括下列各項：

- (a) **街道潔淨服務** 包括掃街、洗街、公廁事務員值勤服務、清倒和清洗垃圾箱及垃圾收集站服務員服務；
- (b) **廢物收集服務** 包括從指定廢物收集站收集廢物，並把收集到的所有廢物在指定的清倒垃圾處棄置；及
- (c) **防治蟲鼠服務** 包括防治蚊子、老鼠和其他害蟲的服務。

分區辦事處的員工架構

4.3 食環署透過轄下 19 個分區辦事處提供環境衛生服務。每個分區辦事處由一名分區環境衛生總監掌管，其他支援人員包括：

- (a) 衛生督察級人員 (即衛生督察、高級衛生督察和衛生總督察)；
- (b) 高級管工；及
- (c) 環境滋擾調查員。

高級管工和環境滋擾調查員 (向衛生督察級人員匯報) 負責對承辦商的表現進行日常的實地監察。

工作守則

4.4 下列守則為食環署員工列出監察承辦商表現的指引和程序：

- (a) 《潔淨服務工作守則》；
- (b) 《公眾潔淨合約管理的工作守則》(涵蓋街道潔淨合約和廢物收集合約的管理工作)；及
- (c) 《防治蟲鼠合約管理的工作守則》。

食環署定期修訂並更新這些守則，以改善有關指引和程序。

就承辦商的環境衛生服務而進行的監察工作的審查

4.5 儘管大部分環境衛生服務已外判給承辦商進行，但食環署仍需承擔提供有效服務的責任。因此，食環署應有效監察外判承辦商提供的環境衛生服務。

4.6 **審計署曾到訪三個分區辦事處** 二零零七年二月至五月，審計署到訪分別位於港島、九龍和新界的三個主要分區辦事處(分區辦事處I、II、III)，以確定食環署對外判街道潔淨、廢物收集和防治蟲鼠服務的監察是否足夠。

4.7 上述工作守則(見第4.4段)載述監察承辦商表現的指引和程序。審計署發現分區辦事處對部分指引/程序並非經常予以遵守。不同分區辦事處的做法亦有差別。審計署發現，為提高監察外判承辦商表現的效率和成效，食環署須就下列各方面作出改善：

- (a) 日常監察(見第4.8至4.20段)；
- (b) 由督導人員進行的實地視察(見第4.21至4.25段)；
- (c) 發出失責通知書(見第4.26至4.30段)；
- (d) 評估承辦商的表現(見第4.31至4.37段)；
- (e) 共用承辦商表現的資料(見第4.38至4.41段)；及
- (f) 深夜收集袋裝垃圾服務(見第4.42至4.50段)。

日常監察

街道潔淨服務

4.8 各區街道潔淨服務的日常監察由相關分區辦事處的高級管工負責。每名高級管工獲派負責一個指定範圍的視察工作。承辦商通常須以兩份特別設計的表格(即“承辦商工作計劃的視察記錄”和“承辦商員工每天值勤的視察記錄”)向分區辦事處匯報最新工作計劃的詳情(例如將會清掃和清洗的街道)，以及各個指定範圍的工人姓名。高級管工會根據承辦商提交的視察記錄，在其負責的指定範圍內進行下列每天視察工作，包括：

- (a) 進行隨機實地視察，以確定承辦商是否按照工作計劃提供服務(例如街道潔淨及人手規定)；
- (b) 隨機抽查承辦商工人的值勤記錄；
- (c) 查核工人的身分證明，避免僱用非法勞工；

- (d) 在視察記錄記載檢查工作的詳情；及
- (e) 在視察記錄上簽署，並把記錄提交衛生督察覆核。

4.9 每名高級管工會獲發一部電子手帳，內存一份名為每天視察報告的表格。每天視察報告是一份查核表，涵蓋承辦商各方面的表現，例如“街道、巷道及休憩處／空地的清潔情況”、“廢物箱的清潔情況”及“員工制服、效率及操守”。高級管工需在查核表上標註，以顯示在其負責的指定範圍內提供的服務是否令人滿意。他們可(利用視察地點附近的電腦終端機)把填妥的查核表上載到合約管理電腦系統。這套系統保存有關合約執行情況的管理資料。

4.10 承辦商的服務時間通常是早上六時三十分至晚上十一時三十分。高級管工需輪班工作，以配合承辦商的服務時間。審計署到訪的三個分區辦事處(見第4.6段)，各調配的高級管工人數由14人至22人不等。

廢物收集服務

4.11 廢物收集服務的監察程序大致上與街道潔淨服務的相同。承辦商的服務時間通常是早上七時至晚上十一時。每個分區辦事處調配兩名高級管工監察有關服務。

防治蟲鼠服務

4.12 防治蟲鼠服務的監察程序亦大致上與街道潔淨服務的相同。承辦商的服務時間通常是上午八時至下午五時。食環署負責監察有關服務的前線人員是環境滋擾調查員(並非高級管工)。每個分區辦事處調配兩名環境滋擾調查員監察有關服務。環境滋擾調查員直接向高級衛生督察匯報。

審計署的意見

加簽視察記錄

- 4.13 按照工作守則：
- (a) 衛生督察須審核並加簽街道潔淨服務和廢物收集服務的視察記錄；及
 - (b) 高級衛生督察須審核並加簽防治蟲鼠服務的視察記錄。

4.14 審查期間，審計署從三個選定到訪的分區辦事處(見第 4.6 段)在二零零六年一月至二零零七年一月期間的視察記錄中，隨機抽出 60 天記錄作為樣本。審計署發現，除分區辦事處 III 一些“承辦商員工每天值勤的視察記錄”外，衛生督察或高級衛生督察並沒有按照工作守則的規定加簽視察記錄。由於大部分視察記錄均沒有按照工作守則的規定加簽，因此缺乏證據證明衛生督察／高級衛生督察曾審核該等記錄。

查核每天視察報告

4.15 按照工作守則，衛生督察和高級衛生督察須按照守則指定的程度和次數，在網上查核上載到合約管理電腦系統的每天視察報告。

4.16 不過，目前合約管理電腦系統未能讓衛生督察和高級衛生督察輸入評註，以顯示他們曾審核每天視察報告。審計署因而無法核實每天視察報告是否已由衛生督察和高級衛生督察查核，亦無從確定查核的程度和次數。食環署需考慮改良合約管理電腦系統，以便記錄衛生督察級人員查核每天視察報告的工作。

每天視察的範圍和程度

4.17 除了一些有關廢物收集服務的具體視察規定外(例如高級管工應每月沿途跟隨廢物收集車視察一次)，食環署沒有制訂任何指引，指示高級管工和環境滋擾調查員如何在其負責的指定範圍內進行每天視察。審計署注意到，高級管工和環境滋擾調查員通常自行策劃每天的視察工作，無須請示督導人員。因此，他們每天視察的範圍和程度差異很大。下面是其中一個例子。

例一

二零零七年一月，分區辦事處II調派 15 名在不同更份工作的高級管工，監察街道潔淨服務承辦商的表現，該承辦商一共僱用 210 名工人。在實地視察時，高級管工抽查若干工人的身分證明，並查核是否與合約訂明的人手規定相符，然後在“承辦商員工每天值勤的視察記錄”登記查核結果。審計署分析二零零七年一月每個更份每名高級管工抽查工人的人數，發現其中一名高級管工的視察記錄並無顯示曾抽查任何工人。該月份每名高級管工抽查工人的平均人數差距甚大，由 0 至 56 人不等。審計署所作分析的詳情如下：

更次	高級管工人數	每名高級管工抽查工人的平均人數
早更 (早上 7 時至 下午 3 時 30 分)	9	0 至 27
中更 (下午 3 時至 晚上 11 時 30 分)	5	21 至 56
夜更 (晚上 11 時 30 分至 早上 7 時)	1 (註)	13
總計	15	

資料來源：食環署的記錄

註：由於一些地區的商舖在午夜之後仍然營業，故設有夜更。承辦商須安排街道潔淨服務，而一名高級管工會獲派進行視察工作。

4.18 為確保每天視察工作發揮效用，食環署需就視察的範圍和程度提供更清晰指引，並把承辦商表現記錄及接獲的投訴等因素列作考慮因素。此外，高級管工和環境滋擾調查員的每天視察計劃(列明視察範圍及程度)須事先經衛生督察級人員核准。

審計署的建議

4.19 審計署建議食物環境衛生署署長應：

加簽視察記錄

- (a) 確保高級管工和環境滋擾調查員擬備的所有視察記錄，均由督導人員按照工作守則審核並加簽；

查核每天視察記錄

- (b) 改良合約管理電腦系統，以便記錄衛生督察級人員查核每天視察報告的工作；

每天視察的範圍和程度

- (c) 就視察的範圍和程度提供更清晰指引，並把承辦商表現記錄及接獲的投訴等因素列作考慮因素；及
- (d) 規定高級管工和環境滋擾調查員的每天視察計劃須事先經督導人員核准。

當局的回應

4.20 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食環署已採取即時行動，提醒員工就視察記錄進行督導人員檢查的重要；及
- (b) 高級管工和環境滋擾調查員履行的合約管理職務包括：(i) 實地抽查承辦商的表現；(ii) 會見承辦商的工人；(iii) 檢查承辦商提交的文件和報表；(iv) 調查投訴；(v) 跟進失責／不當事項；以及 (vi) 參與突擊行動、特別清潔行動等。鑑於職務範圍廣泛，若每天制訂工作計劃，或會對日常工作造成不必要的限制。話雖如此，食環署認同有需要加強視察指引，並建議訂立最低視察次數等具體規定，以及明確規定須就視察報告進行督導人員檢查。

由督導人員進行的實地視察

4.21 工作守則規定，除了高級管工和環境滋擾調查員每天進行視察外，有關督導人員亦須進行下述視察工作：

- (a) **督導人員視察** 即衛生督察／高級衛生督察進行的突擊實地視察，以確保高級管工／環境滋擾調查員和承辦商持續達到所需的表現標準。就街道潔淨及廢物收集服務視察而言，每個分區通常分為八個部分。衛生督察須每周視察一個部分一次，而高級衛生督察須每兩周視察兩個部分一次。至於防治蟲鼠服務，高級衛生督察可因應個別分區的特色，酌情決定進行督導人員視察。視察範圍包括查核防治蟲鼠工作水平，以及承辦商所用殺鼠劑和除害劑的質素；
- (b) **系統檢查** 即衛生總督察或分區環境衛生總監執行的突擊分區巡邏，藉以改善外判街道潔淨及廢物收集服務的整體管理。衛生總督察和分區環境衛生總監須盡量增加分區巡邏的次數；及
- (c) **全區域視察** 即針對全區的街道潔淨、廢物收集及防治蟲鼠服務進行的突擊實地視察。視察範圍包括查核承辦商的表現，並核實工人的僱用條件。分區環境衛生總監應調動屬下大部分人員，每三個月進行全區域視察一次。

審計署的意見

4.22 審計署審查三個選定分區辦事處的督導人員(在二零零六年一月至二零零七年一月期間)進行實地視察的記錄，結果發現：

督導人員視察

- (a) 在分區辦事處III，沒有對街道潔淨及廢物收集服務進行督導人員視察。在分區辦事處II，雖有進行督導人員視察，但次數少於工作守則所訂的要求；
- (b) 承辦商由清晨至深夜提供街道潔淨及廢物收集服務，而督導人員視察卻主要在分區辦事處辦公時間內進行；
- (c) 三個分區辦事處均沒有備存正式的防治蟲鼠服務督導人員視察記錄；

系統檢查

- (d) 分區辦事處II沒有備存正式的街道潔淨及廢物收集服務系統檢查記錄；及

全區域視察

(e) 三個分區辦事處都沒有進行全區域視察。

4.23 督導人員進行實地視察，可有效確保高級管工／環境滋擾調查員和承辦商的表現達到所需的標準。食環署需要確保分區辦事處的督導人員按照工作守則進行實地視察，並備存妥善的視察記錄。此外，食環署需要考慮安排在分區辦事處非辦公時間進行更多實地視察。

審計署的建議

4.24 審計署建議食物環境衛生署署長應確保分區辦事處的督導人員：

- (a) 按照工作守則進行督導人員視察 (包括系統檢查和全區域視察)；
- (b) 備存妥善的督導人員視察記錄；及
- (c) 在非辦公時間進行更多督導人員視察。

當局的回應

4.25 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示食環署已採取即時行動，提醒員工需要完全遵從工作守則，以及在非辦公時間進行更多督導人員視察，因為承辦商會由清早至深夜提供潔淨服務。

發出失責通知書

4.26 高級管工或環境滋擾調查員每天進行視察時，若發現承辦商沒有履行合約責任，可向承辦商發出口頭警告，要求承辦商在指定時間內作出糾正。如承辦商未能在指定時間內作出糾正，或沒有履行責任一事性質嚴重，高級管工／環境滋擾調查員可向督導人員建議發出失責通知書或警告信 (見第 3.10 段)。表七顯示審計署到訪的三個分區辦事處在二零零六年一月至二零零七年一月期間發出的口頭警告、失責通知書和警告信數目。

表七

審計署到訪的三個分區辦事處發出的口頭警告、失責通知書和警告信
(二零零六年一月至二零零七年一月)

分區 辦事處	服務	口頭警告	失責通知書	警告信
I	街道潔淨	291	47	43
	廢物收集	30	4	2
	防治蟲鼠	22	13	3
	小計	343	64	48
II	街道潔淨	800	73	3
	廢物收集	13	3	1
	防治蟲鼠	91	6	1
	小計	904	82	5
III	街道潔淨	587	35	4
	廢物收集	0	0	1
	防治蟲鼠	21	5	0
	小計	608	40	5
總計		1 855	186	58

資料來源：食環署的記錄

審計署的意見

4.27 審計署審查三個分區辦事處發出的失責通知書，發現在發出與僱傭無關的失責通知書(尤其是涉及因不當行為而失責的通知書)方面，三者的處理手法不大一致。若工人有行為問題(例如打瞌睡、說粗言穢語、未有穿着適當制服等)，必須即時發出與僱傭無關的失責通知書。當遇上幾名工人同時行為不當時，分區辦事處 I 及 III 只會向有關承辦商發出一份失責通知書。不過，在類似情況下，分區辦事處 II 卻向承辦商就個別工人的失責發出失責通知書。處理手法不大一致的例子如下。

例二

分區辦事處 I

二零零六年十月，一名督導人員及一名工人在提供防治蟲鼠服務時未有穿着適當制服。分區辦事處 I 就這項因不當行為而失責發出一份失責通知書，有關承辦商須支付違約賠償金 287 元。

分區辦事處 II

二零零六年四月，一名督導人員及兩名工人在提供防治蟲鼠服務時未有穿着適當制服。分區辦事處 II 發出三份失責通知書。承辦商須支付違約賠償金合共 861 元(即 287 元×3)。

資料來源：食環署的記錄

4.28 失責行為若與僱傭有關，可根據財經事務及庫務局指引發出失責通知書(見第 2.2 及 2.3 段)；失責行為若與服務表現有關，可根據外判合約所訂的具體準則(例如潔淨標準)發出失責通知書。至於因不當行為及嚴重失責而發出失責通知書，這方面仍欠缺清晰指引。

審計署的建議

4.29 審計署建議食物環境衛生署署長應考慮制訂更清晰指引，說明發出與僱傭無關的失責通知書的安排，尤其是因不當行為及嚴重失責而發出失責通知書，從而劃一各分區辦事處的處理手法。

當局的回應

4.30 食物環境衛生署署長表示，食環署已徵詢律政司的意見，確保在發出失責通知書上做法一致。署方會提醒分區人員注意上述意見，並會要求他們遵從指示。

評估承辦商的表現

4.31 為評估承辦商的表現，分區辦事處會就承辦商的每份合約編寫每月評估報告。報告內容包括：

- (a) 對承辦商表現的總評；及
- (b) 表現評級，即根據承辦商各方面的表現而評定(例如“街道、巷道及休憩處／空地的清潔情況”，以及“員工制服、效率及操守”)，向承辦商發出口頭警告、失責通知書及警告信的數目亦會列作考慮因素。

各分區辦事處會按月向食環署管理層提交每月評估報告。報告亦會作標書評審之用(見第3.12(a)段)。

審計署的意見

4.32 審計署對三個分區辦事處(在二零零六年一月至二零零七年一月)編寫的所有每月評估報告進行分析。審計署注意到，承辦商的表現評級介乎0(最佳評級)至7.9不等。表八顯示表現評級的詳情。雖然各承辦商的表現評級非常參差，但他們的總評一律是“良好”。以一份批給承辦商A的街道潔淨合約(見第2.11段)為例，分區辦事處II在二零零六年一月至八月期間(註10)發出441次口頭警告、33份失責通知書及兩封書面警告，每月表現評級介乎3.5至7.9不等。不過，儘管表現欠佳(另見第2.11段)，這段期間的每月評估報告對承辦商A的總評一律是“良好”。

註10：這份街道潔淨合約在二零零六年八月三十一日結束。

表八

每月評估報告對承辦商表現的評級
(二零零六年一月至二零零七年一月)

承辦商類別	表現評級來自 (註 1)		
	分區辦事處 I	分區辦事處 II	分區辦事處 III
街道潔淨 (街道潔淨服務) (註 2)	0.11 至 4.11	3.50 至 7.90	2.11 至 4.62
街道潔淨 (公廁事務員值勤服務) (註 2)	0 至 1.14	0.08 至 1.41	0.32 至 1.15
廢物收集	0 至 0.73	0 至 0.30	0 至 0.30
防治蟲鼠	0 至 0.35	0 至 1.58	0 至 0.15
總計	0 至 4.11	0 至 7.90	0 至 4.62

資料來源：食環署的記錄

註 1：零是最佳評級。評分越高，即表現越差。

註 2：一份街道潔淨合約包括街道潔淨服務及公廁事務員值勤服務。分區辦事處須就這兩項服務分別編寫每月評估報告。

4.33 審計署注意到，食環署沒有發出指引協助分區辦事處對承辦商的表現作出總評，亦沒有就以下事項給予分區辦事處指引：

- (a) 基準 (即表現評級)，以顯示承辦商整體表現“良好”或“欠佳”；及
- (b) 當總評為“欠佳”時需要採取的跟進行動。按表現欠佳的程度，跟進行動可包括密切監察承辦商的表現，禁止承辦商參與投標，甚或終止外判合約。

4.34 三個分區辦事處在二零零七年年初回應審計署查詢時表示：

- (a) 他們在作出總評時一般會參考表現評級，然後自行作出判斷；及
- (b) 由於在編寫每月評估報告方面缺乏清晰指引，所以只能純粹基於主觀判斷來評估承辦商的整體表現。

4.35 審計署認為食環署需要提供更清晰指引，指示分區辦事處以較客觀一致的標準編寫每月評估報告。為此，食環署可考慮設立評級表，按不同表現評級作出不同總評，以及需採取的各項跟進行動。

審計署的建議

4.36 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 提供更清晰指引，指示分區辦事處以較客觀一致的方式編寫每月評估報告；及
- (b) 提供指引，指示就不同水平的整體表現需要採取的跟進行動。

當局的回應

4.37 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，表示食環署會修訂每月評估報告中對承辦商表現的分級，並會按修訂的表現分級制訂地區層面的跟進行動。

共用承辦商表現的資料

4.38 各分區辦事處利用合約管理電腦系統監察承辦商的表現，並在合約管理電腦系統內備存各承辦商獲發口頭警告、失責通知書和警告信等數據。不過，現時合約管理電腦系統不容許分區辦事處查閱其他分區辦事處上載到該系統的資料。

審計署的意見

4.39 一名外判服務承辦商在數個分區提供環境衛生服務，這種情況頗為常見。有時該等服務甚至會由一名主要承辦商提供(見第3.42至3.46段)。審計署認為，食環署可考慮改良合約管理電腦系統，以便各分區辦事處共用管理資料。共用承辦商表現的資料，可讓各分區辦事處採用更以風險為本的方法策劃視察工作，以及監察承辦商的表現。

審計署的建議

4.40 審計署建議食物環境衛生署署長應考慮改良合約管理電腦系統，以便各分區辦事處共用管理資料。

當局的回應

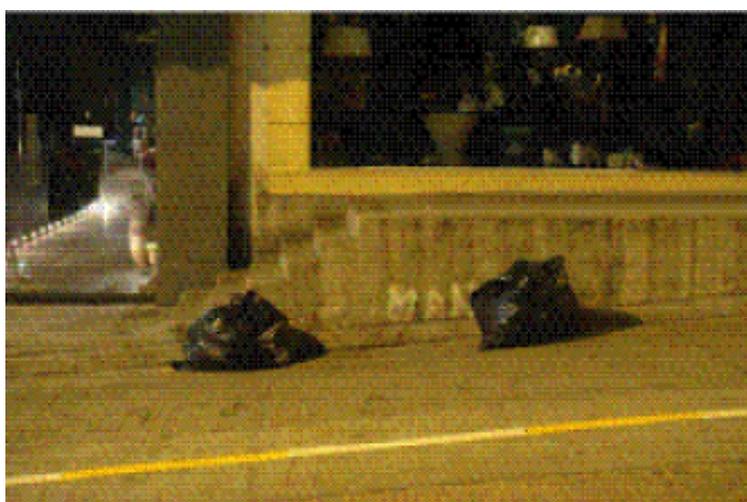
4.41 食物環境衛生署署長同意審計署的建議。

深夜收集袋裝垃圾服務

4.42 為保持街道清潔和公眾衛生，一些分區辦事處在街道潔淨合約內作出安排，規定承辦商每天(由晚上十一時至清晨六時)提供深夜收集袋裝垃圾服務(見照片四)。

照片四

晚間街上的袋裝垃圾



資料來源：審計署攝於二零零七年四月二十一日(凌晨零時三十三分)的照片

4.43 垃圾車在提供袋裝垃圾收集服務時，會沿分區辦事處設定的路線收集路邊棄置的袋裝垃圾，並會把垃圾運往指定的垃圾傾卸地點。目前，全港有六個分區提供這項服務(註 11)。

審計署的意見

突擊巡查

4.44 根據《公眾潔淨合約管理的工作守則》，由一名衛生督察和一名高級管工組成的視察隊，每月須進行最少兩次突擊巡查，以確定承辦商在完成一輪袋裝垃圾收集服務後，街上是否再沒有袋裝垃圾。

註 11：食環署認為有必要在這六個分區提供這項服務，因為這些分區的舊樓沒有足夠的垃圾收集服務，食肆又營業至深夜。

4.45 審計署審查了分區辦事處I及II(註12——由二零零六年一月至二零零七年一月)的視察記錄。審計署注意到，分區辦事處II在該段期間沒有進行任何突擊巡查。食環署需要採取行動，確保所有分區辦事處按工作守則的規定進行突擊巡查。

針對街上棄置袋裝垃圾的執法行動

4.46 根據《公眾潔淨及防止妨擾規例》(第132BK章)第23條，任何人將垃圾或廢物棄置在任何街道或公眾地方，可處以罰款。市民不應將垃圾棄置街上，應將垃圾放入街上的垃圾箱或附近的垃圾收集站，或安排私營垃圾收集商收集垃圾。

4.47 審計署注意到，在突擊巡查中，分區辦事處I的人員會對在街上棄置垃圾的人士採取執法行動。不過，在二零零六年一月至二零零七年一月期間，只有一人因分區辦事處I的執法行動而被處罰款。同期分區辦事處II沒有進行突擊巡查，亦沒有採取執法行動。各分區辦事處需要加強執法行動，以遏止在街上棄置袋裝垃圾的行為。

需要監察袋裝垃圾棄置問題

4.48 目前，食環署沒有記錄承辦商收集袋裝垃圾的數量。在此情況下，食環署沒有數據可供評估街上棄置袋裝垃圾問題的嚴重性，亦無法制訂適當的預防措施。審計署認為，食環署需要記錄承辦商收集袋裝垃圾的數量，從而解決問題。

審計署的建議

4.49 審計署建議食物環境衛生署署長應：

突擊巡查

- (a) 確保所有分區辦事處按工作守則進行突擊巡查，以確定承辦商在完成收集服務後街上是否仍有袋裝垃圾；

執法行動

- (b) 要求各分區辦事處加強執法行動，以遏止街上棄置袋裝垃圾的問題；及

註 12：有六個分區提供袋裝垃圾收集服務，分區辦事處 I 及 II 負責監督其中兩區，但分區辦事處 III 無須監督任何有此服務的分區。

需要監察袋裝垃圾棄置問題

- (c) 考慮記錄承辦商收集袋裝垃圾的數量，從而評估問題的嚴重性，並制訂適當預防措施。

當局的回應

4.50 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食環署已採取即時行動，要求各分區人員加強突擊巡查，以改善合約管理工作。食環署亦會推廣各組別人員共用資料，這樣突擊巡查如發現某些地點有人習慣棄置袋裝垃圾，便可跟進監視並採取執法行動；及
- (b) 食環署會考慮在新合約加入條款，要求承辦商提交每周袋裝垃圾收集量報表。

第 5 部分：表現管理及應變計劃

5.1 本部分探討食環署為外判環境衛生服務而作出的表現管理及應變計劃。

外判的成效

5.2 食環署外判環境衛生服務由來已久。二零零五年，效率促進組：

- (a) 注意到二零零二年當時的管理參議署曾進行服務使用者滿意程度調查，結果顯示選定地區的潔淨水平自服務外判後確有改善；
- (b) 檢視一些外判合約後發現，外判合約令成本減省 32% 至 51%；
- (c) 注意到沒有足夠客觀數據，可以從服務質素改善而得出確實的結論；及
- (d) 表示食環署並未設立正式機制去評估服務對象對外判服務的滿意程度。

審計署的意見

5.3 審計署注意到，食環署因外判環境衛生服務而減省開支（見第5.2段），但服務質素因外判服務而得到多大改善，可供參考的資料卻十分有限。

5.4 二零零七年六月，食環署在回應審計署的查詢時表示：

- (a) 食環署曾在二零零四年進行公廁使用者滿意程度調查；
- (b) 食環署會在 2007-08 年度進行另一項公廁使用者滿意程度調查；及
- (c) 食環署正考慮就街道潔淨服務展開類似的調查。

5.5 為了評估外判服務的成效，食環署需要設立正式機制，以評估服務使用者的滿意程度。食環署至今只進行了一次公廁使用者滿意程度調查，卻未對街道潔淨、廢物收集和防治蟲鼠等其他主要環境衛生服務進行類似的調查。

審計署的建議

5.6 審計署**建議**食物環境衛生署署長應：

- (a) 定期對主要外判環境衛生服務進行使用者滿意程度調查；及
- (b) 利用調查結果評估食環署外判工作的成效。

當局的回應

5.7 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食環署現正進行公廁使用者滿意程度調查，並正考慮就街道潔淨服務展開類似的調查。如有資源可供運用，將會定期對主要環境衛生服務進行更多調查；及
- (b) 調查可涵蓋外判服務及由署內提供的服務。調查結果可用以評估兩者的效益。

表現的衡量和匯報

5.8 表現管理，包括訂立服務表現目標和指標，是衡量個別機構表現優劣的方法，並有助提升機構的表現、透明度和問責性。在 2007–08 年度管制人員報告中，食環署訂出多項主要服務表現目標和指標。此外，食環署亦在其網站報告服務承諾。附錄 F 臚列食環署為街道潔淨、廢物收集和防治蟲鼠等服務訂立的服務表現目標、指標和承諾。

審計署的意見

5.9 從附錄 F 可見，食環署只在管制人員報告和網站上公布整體服務表現目標、指標和承諾，卻沒有為外判服務另訂表現準則。截至二零零七年一月一日，食環署外判了 63% 的街道潔淨服務、61% 的廢物收集服務，以及 70% 的防治蟲鼠服務。由於大部分服務已經外判，食環署需要考慮就外判服務公布具體的衡量服務表現的主要準則（例如顯示外判服務成效的目標和指標），藉此加強問責和透明度。此舉有助食環署比較外判服務和由署內提供的服務的表現。

審計署的建議

5.10 審計署建議食物環境衛生署署長應考慮就外判環境衛生服務公布具體的衡量服務表現的主要準則。

當局的回應

5.11 食物環境衛生署署長表示，管制人員報告公布的各類環境衛生服務表現目標、指標和承諾，既適用於承辦商，亦適用於署內人員。食環署會考慮在日後的管制人員報告說明這點。

應變計劃

5.12 食環署有責任提供有效的環境衛生服務，不論該等服務由該署內部抑或透過外判方式提供。由於大部分環境衛生服務已經外判，一旦承辦商表現未如理想，則有影響整體服務的風險。這方面的風險可以應變計劃來應付。

5.13 **承辦商擬備的應變計劃** 在標書評審的評分表上，評審準則之一是投標者是否設有妥善的應變計劃(見附錄 D 第 11 項)。投標者必須在應變計劃中說明，一旦遇上車輛或設備故障，以及人手短缺等情況，會以什麼策略防止和減少服務受阻。投標者在這項評審準則最高可得 5 至 6 分(視乎各種環境衛生服務採用的評分表類別而定)。表九臚列評審投標者應變計劃的評分表。

表九

投標者應變計劃評分表

評級	評分
切實可行	滿分
在可接受水平以上	滿分的一半
可以接受	零分
運作上不可接受	不會進一步考慮有關標書

資料來源：食環署的記錄

5.14 **分區辦事處擬備的應變計劃** 除承辦商的應變計劃外，食環署亦要求各分區辦事處為其轄區擬備應變計劃，以應付緊急情況(例如承辦商破產)。

5.15 **整體應變計劃** 食環署並未就外判環境衛生服務擬備部門層面的整體應變計劃。

審計署的意見

承辦商擬備的應變計劃的評級偏低

5.16 在審計署審查的 11 份外判合約(見第 3.7 段)中，有 10 份合約的中標者在應變計劃一項只得零分(即被評為“可以接受”——見表九)，另有一名承辦商的應變計劃的得分是滿分的一半(即被評為“在可接受水平以上”)。食環

署能否倚賴承辦商的應變計劃來應付服務受阻的風險和緊急情況，這點令人存疑。

並非所有分區辦事處都會擬備應變計劃

5.17 審計署審查了分區辦事處I、II、III(見第4.6段)就街道潔淨、廢物收集及防治蟲鼠服務擬備的應變計劃。該等應變計劃大致上包括：

- (a) **緊急措施** 遇有緊急情況，分區辦事處會調配轄下人員，確保所有必要服務(即清掃及清洗街道、清倒廢物箱)得以維持，但不會提供非必要服務(例如清渠、清除海報及口香糖)。緊急措施不會實施超過一周；
- (b) **短期措施** 由於重新招標可能會花上四個多月的籌備時間，分區辦事處會採取即時行動，運用直接採購權採購服務(即向不同的服務供應商索取報價，然後把合約批給索價最低的供應商)；及
- (c) **長期措施** 分區辦事處會緊急要求把合約重新招標。

5.18 審計署注意到，分區辦事處I沒有就外判防治蟲鼠服務擬備應變計劃。食環署需要確保所有分區辦事處均就各類外判服務擬備應變計劃，以便進行有效的應變規劃。

需要擬備整體應變計劃

5.19 **倚賴主要承辦商的風險** 承辦商為超過一個分區提供外判服務的情況頗為普遍。若承辦商未能提供所需服務(例如基於破產理由)，多個分區會受影響。舉例說，承辦商B曾一度壟斷全港的防治蟲鼠服務(見第3.42段)。

5.20 **承辦商財政狀況欠佳的風險** 食環署似乎有部分承辦商的財政狀況並不穩健(見第3.29段)，部分承辦商可能會有財政困難。

5.21 **承辦商僱傭表現記錄差劣的風險** 截至二零零七年七月，食環署有16份外判合約的承辦商涉及與僱傭有關的定罪記錄(見第2.7段)。此外，在沿用扣分制的政府部門中，以食環署的外判合約被扣分制扣分最多。若因承辦商與僱傭有關的表現差劣而終止合約，便會出現服務受阻的風險。

5.22 審計署認為，除承辦商提交的應變計劃和在地區層面擬備的應變計劃外，食環署亦需擬備部門層面的整體應變計劃，以應付全港性的大規模服務受阻的風險。

審計署的建議

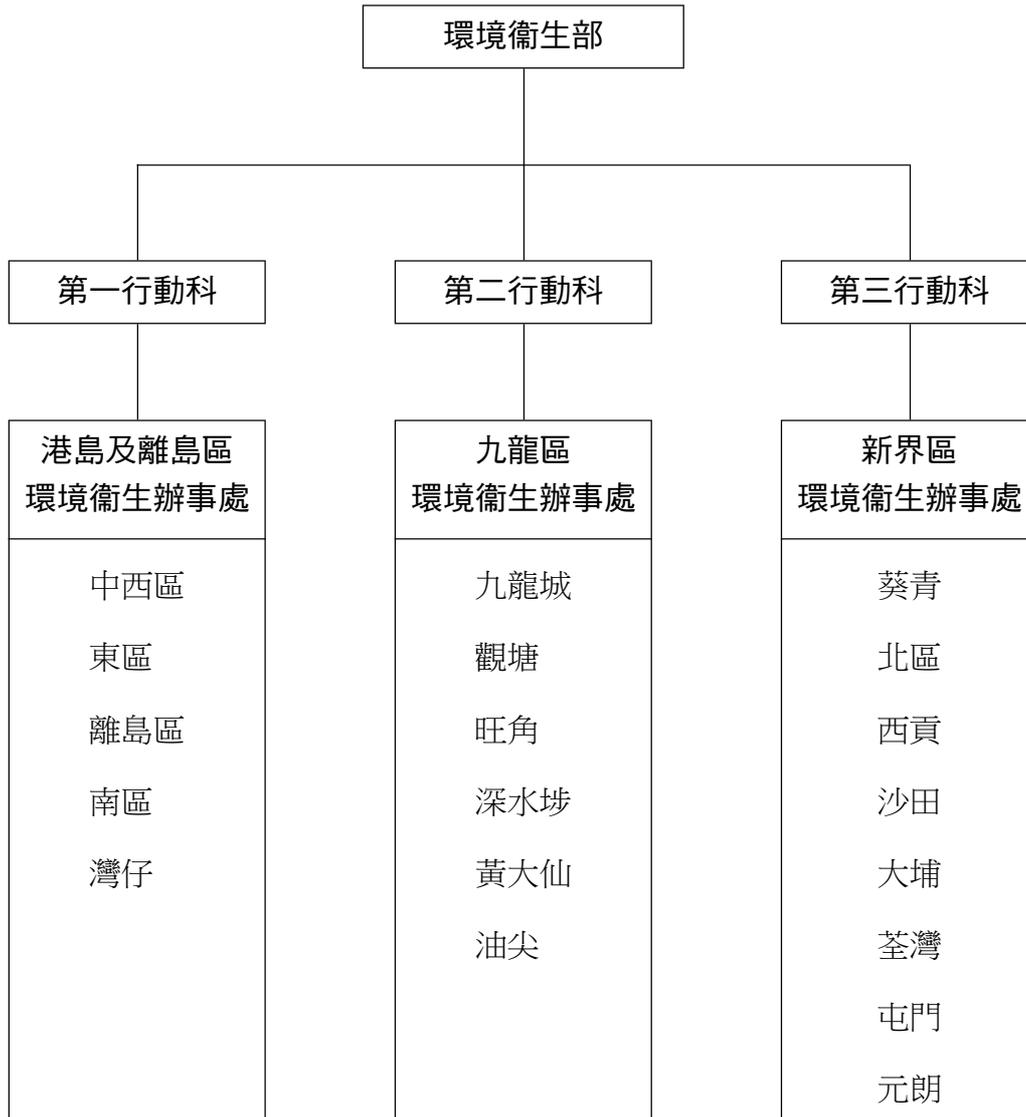
5.23 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 確保所有分區辦事處就各類外判環境衛生服務妥為擬備應變計劃；及
- (b) 擬備部門層面的整體應變計劃。

當局的回應

5.24 食物環境衛生署署長同意審計署的建議。他表示根據食環署的評分表，若承辦商擬備的應變計劃被評為可以接受和可行，只會獲得零分，這樣或會使人以為有關計劃欠佳。無論如何，食環署同意不應過分依賴承辦商的應變計劃。食環署必須在地區和中央層面自行制訂應變計劃。

19 個分區環境衛生辦事處
(二零零七年一月一日)



資料來源：食環署的記錄

政府保障非技術工人的措施

政府近年推行下列保障非技術工人的主要措施：

- (a) 二零零四年三月財務通告第 3/2004 號訂明：
- (i) 標書評審強制性規定，如投標者在截標日期前12個月內，因違反相關條例而共有三次或以上的定罪記錄，其投標建議便不應獲得考慮。定罪記錄包括：
- 違反《僱傭條例》(第 57 章) (例如沒有給予僱員任何假日或產假) 及《僱員補償條例》(第 282 章)，而最高罰款相等於《刑事訴訟程序條例》(第 221 章) 附表 8 所述第 5 級 (5 萬元) 或以上罰款的定罪記錄；
 - 違反《入境條例》(第 115 章)第 17I(1) 條的定罪記錄 —— 僱用不可合法受僱的人；
 - 違反《刑事訴訟程序條例》第 89 條及《入境條例》第 41 條的定罪記錄 —— 協助及教唆另一人違反其逗留條件；及
 - 違反《入境條例》第 38A(4) 條的定罪記錄 —— 建築地盤主管僱用不可合法受僱的人在建築地盤工作；及
- (ii) 實施適用於各部門的扣分制度，如承辦商不履行在工資、工作時數，以及與其僱員簽訂書面合約方面的合約責任，部門會發出失責通知書，承辦商會被扣一分。每當承辦商不履行這些合約責任，部門便會向其發出失責通知書。各政府部門向政府物流服務署提供承辦商被扣分的資料，由該署在政府內聯網公布這些資料，供各部門共用。如在截標日期前最近四個季度，投標者被一個或以上部門扣滿六分，其提交的投標建議將不獲考慮；
- (b) 二零零四年五月財務通告第 5/2004 號 (註) 訂明有關工資水平的強制性規定，以確保政府服務合約的承辦商給予僱員的工資不低於市值工資。這項標書評審強制性規定訂明，投標者付予受其僱用的非技術工人的每月工資，如低於招標時政府統計處最新發表的《工資及薪金總額按季統計報告》內相關行業／職業的平均每月工資，其投標建議將不獲考慮；

附錄 B

(續)

(參閱第 2.2 段及第 2.11 段註 2)

- (c) 二零零五年四月二十九日，財經事務及庫務局頒布強制性規定，採用標準僱傭合約，清楚列明僱用條款及條件。承辦商如違反標準僱傭合約所載的條款及條件，會遭受法律制裁或財務通告第 3/2004 號所述扣分制度的處罰。財經事務及庫務局規定，承辦商如違反標準僱傭合約其他條款及條件，採購部門應根據服務合約的條款向其發出失責通知書(並非根據扣分制度而發出的失責通知書)。雖然這類失責通知書不會導致承辦商被扣分，但部門日後評審承辦商競投相關服務合約所提交的標書時，會把這類通知書列入考慮因素；及
- (d) 財經事務及庫務局在二零零六年四月財務通告第 4/2006 號頒布加強措施，詳情如下：
- (i) 如投標者在二零零六年五月一日或之後有任何定罪記錄，其標書在定罪日期起計的五年內將不獲考慮。除上文 (a)(i) 項所述的條例外，評審標書時也會把違反《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)的定罪記錄計算在內；
 - (ii) 如承辦商在緊接截標日期所屬月份之前的36個月內，在二零零六年五月一日或之後被一個或以上僱用服務承辦商的政府部門根據扣分制度扣滿三分，其提交的標書在扣滿三分當日起計的五年內將不獲考慮；
 - (iii) 如承辦商因違反有關條例而被定罪，或在同一合約的連續三年內被扣滿三分，該服務合約須予終止；及
 - (iv) 承辦商應以自動轉帳方式支付工資，而扣分制擴展至包括不履行以自動轉帳方式支付工資的合約責任。

資料來源：財經事務及庫務局發出的財務通告及指引

註：這份通告取代財務通告第3/2001號。後者訂明由二零零一年五月起，政府部門應以市值工資為標準，評審投標者的建議工資水平。各部門亦應規定中標承辦商須與其僱員簽訂書面合約。

附錄 C
(參閱第 2.7 及 2.12 段)

被定罪承辦商承辦的外判合約
(二零零七年一月)

公司	合約	生效日期	屆滿日期	合約期 (年)	合約價值 (百萬元)
A	1	2006 年 7 月	2008 年 6 月 *	2	5.67
B	2	2006 年 4 月	2007 年 4 月	1.08	10.20
	3	2005 年 6 月	2007 年 5 月	2	39.00
	4	2006 年 4 月	2007 年 5 月	1.16	11.25
	5	2006 年 6 月	2007 年 5 月	1	7.82
	6	2005 年 7 月	2007 年 6 月	2	30.65
	7	2005 年 10 月	2007 年 9 月 *	2	46.77
	8	2006 年 3 月	2008 年 2 月 *	2	17.57
	9	2006 年 3 月	2008 年 2 月 *	2	53.99
C	10	2005 年 11 月	2007 年 10 月 *	2	23.88
	11	2005 年 11 月	2007 年 10 月 *	2	20.93
	12	2005 年 11 月	2007 年 10 月 *	2	32.58
	13	2005 年 11 月	2007 年 10 月 *	2	0.06
	14	2005 年 12 月	2007 年 11 月 *	2	24.10
	15	2006 年 1 月	2007 年 12 月 *	2	7.42
	16	2006 年 1 月	2007 年 12 月 *	2	37.16
D	17	2006 年 1 月	2007 年 12 月 *	2	14.77
E	18	2005 年 5 月	2007 年 4 月	2	2.58
	19	2002 年 6 月	2007 年 5 月	5	17.88
	20	2002 年 9 月	2007 年 8 月 *	5	22.22
	21	2002 年 11 月	2007 年 10 月 *	5	21.15
	22	2003 年 11 月	2008 年 10 月 *	5	16.01
	23	2004 年 5 月	2009 年 4 月 *	5	16.70
總值					480.36

說明：*在進行實地審查期間(二零零七年七月)，16份食環署合約仍然生效。

資料來源：食環署的記錄

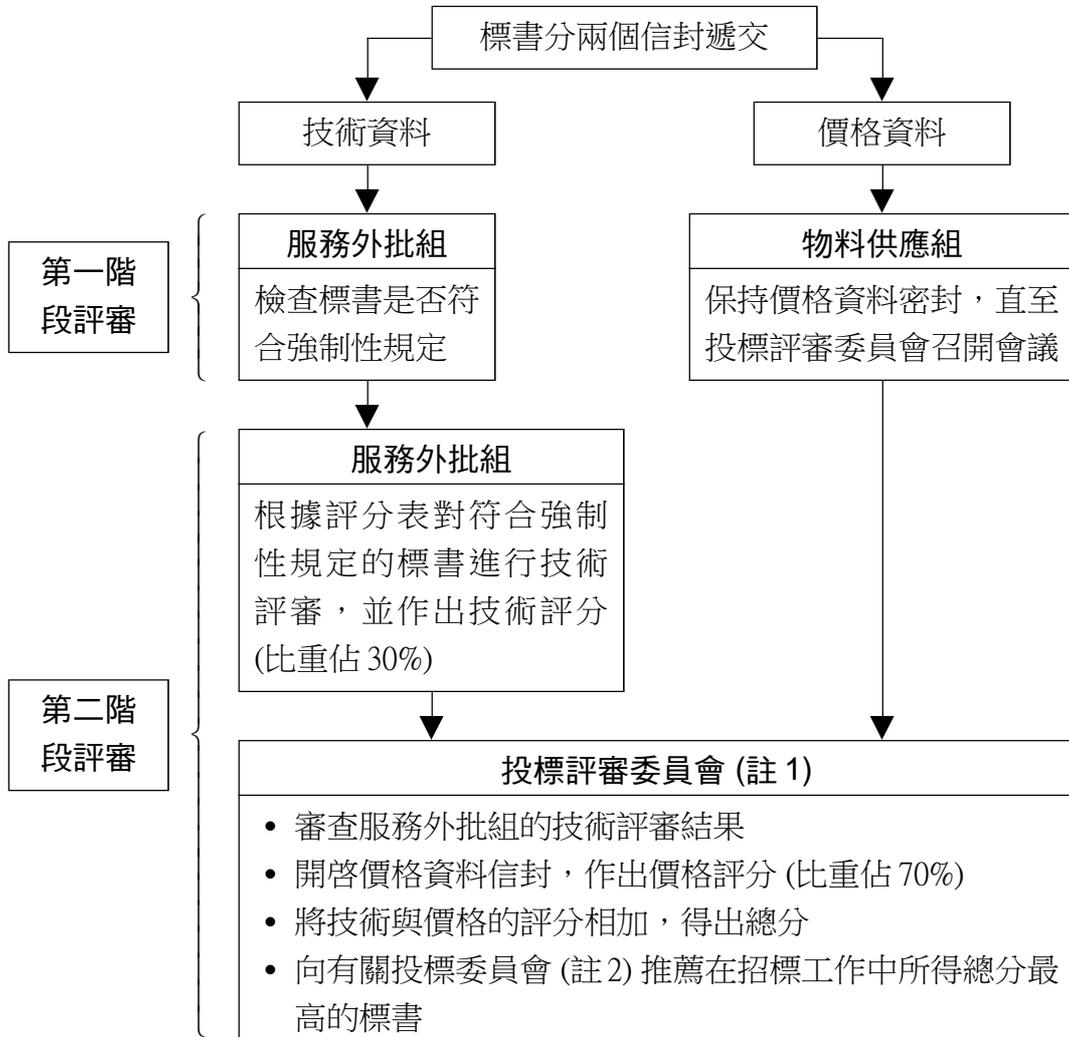
附錄 D
(參閱第 3.5、3.9、3.19 及
5.13 段)

街道潔淨服務評分表

項	評審準則	最高分數
	<i>提供額外資源</i>	
1	建議人手超過最低要求	10
2	建議車輛數目超過最低要求	9
	<i>人力資源調配</i>	
3	組織圖、員工職前資格、責任和培訓	6
4	監督前線人員並對欠佳表現負責	6
5	工作計劃和員工調配計劃	15
6	工人每月工資	9
7	每日最高工時	4
8	在截標日期前 36 個月遵守規定的記錄	13
	<i>經驗／表現</i>	
9	在截標日期前 5 年的服務經驗	5
10	在截標日期前 36 個月的過往服務表現記錄	15
11	應變計劃	5
12	相關品質管理資格	3
總分		100

資料來源：食環署的記錄

標書評審程序主要步驟流程圖



資料來源：食環署的記錄

註 1：投標評審委員會須由至少兩名成員組成（一般為六至七人）。評審價值超逾 130 萬元標書的評審委員會，須由高級總監（或同等職級）或以上職級人員擔任主席；評審價值 65 萬元至 130 萬元標書的評審委員會，須由總監（或同等職級）或以上職級人員擔任主席。

註 2：有權批准接納標書的有關當局如下：

標書價值	有權批准接納標書的有關當局
65 萬元以上至 130 萬元	由食環署副署長（行政及發展）擔任主席的食環署投標委員會
130 萬元以上至 1,000 萬元	由政府物流服務署署長擔任主席的政府物流服務署投標委員會
1,000 萬元以上	由財經事務及庫務局常任秘書長（庫務）擔任主席的中央投標委員會

採購價值 65 萬元或以下的服務，只需取得報價。

附錄 F
(參閱第 5.8 及 5.9 段)

街道潔淨、廢物收集及防治蟲鼠服務的
服務表現目標、指標和承諾

服務表現目標

服務	服務表現目標	目標 (註 1)	2005 (實際)	2006 (實際)	2007 (計劃)
街道潔淨	在上午九時前完成主要街道的首輪清掃服務 (%)	98 (2005) 99 (2006 及 2007)	100	100	99
防治蟲鼠	接獲有關媒傳疾病的報告後，在 24 小時內展開防治蟲鼠措施 (%)	100	100	100	100
	接獲有關蟲鼠的投訴後，在 6 或 7 個工作天內處理 (註 2) (%)	100	99	100	100

服務表現指標

服務	服務表現指標	2005 (實際)	2006 (實際)	2007 (估計)
廢物收集	垃圾收集量 (公噸)	1 990 415	2 015 206	2 015 200
	收集每公噸垃圾的經常開支 (元)	161	157	156
	由清渠車收集的淤泥數量 (公噸)	9 384	9 278	9 300
防治蟲鼠	在建築物放置鼠餌	44 927	46 138	45 000
	捕鼠的次數	2 771	3 031	3 000
	消除蚊蟲滋生地	52 758	63 573	63 000
	進行防治蟲鼠調查	6 790	5 578	6 700

附錄 F

(續)

(參閱第 5.8 及 5.9 段)

服務表現承諾

服務	服務表現承諾	目標 (註 1)	2004 (實際)	2005 (實際)	2006 (實際)
街道潔淨	在樓宇密集地區，每天清掃街道及清倒廢屑箱至少 4 次；在非常繁忙的地點或垃圾黑點，則可多至每天 8 次 (%)	95	99	100	100
	街道清洗服務需按實際需要，繁忙地區每星期至少清洗一次，而潔淨問題嚴重的地區／垃圾黑點，每星期至少清洗 2 次 (%)	97	100	100	100
	在一般情況下，接獲損毀報告後，於 24 小時內將輕微損壞修妥 (%)	95	98	100	99
	每天徹底清潔公廁至少 2 次 (%)	95	100	100	100
	在高使用率的公廁提供廁所事務員值勤服務，以保持公廁清潔 (%)	100	100	100	100
廢物收集	每天至少提供 1 次垃圾收集服務 (農曆年初一除外) (%)	97	100	100	100
防治蟲鼠	接獲有關媒傳疾病的報告後，在 24 小時內展開防治蟲鼠措施 (%)	100	100	100	100
	接獲有關蟲鼠的投訴後，在 6 或 7 個工作天 (註 2) 內處理 (%)	100	99	99	100

資料來源：2007-08 年度管制人員報告和食環署網站

註 1：除另予述明外，這個目標適用於 2005 年、2006 年及 2007 年。

註 2：2007 年的目標處理時間已縮短 1 個工作天 (即 2004 至 2006 年為 7 個工作天及 2007 年為 6 個工作天)。