

第 9 章

康樂及文化事務署

外判康樂及文化事務署的服務

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

外判康樂及文化事務署的服務

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
康文署的外判服務	1.4 – 1.6
當局的整體回應	1.7
鳴謝	1.8
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
涉及康文署外判合約與僱傭有關的不當情況	2.4 – 2.8
審計署的意見	2.9 – 2.11
審計署的建議	2.12
當局的回應	2.13 – 2.15
保障工人利益的監察工作	2.16
審計署的意見	2.17 – 2.24
審計署的建議	2.25
當局的回應	2.26 – 2.28
第 3 部分：標書評審和合約管理	3.1
招標程序	3.2
對標書評審及合約管理的審查	3.3 – 3.4
評審投標者過往的表現	3.5
審計署的意見	3.6 – 3.9
審計署的建議	3.10
當局的回應	3.11
合約生效前承辦商的責任	3.12
審計署的意見	3.13 – 3.15
審計署的建議	3.16
當局的回應	3.17
市場對提供體育館管理服務的興趣	3.18 – 3.22
審計署的意見	3.23 – 3.26
審計署的建議	3.27
當局的回應	3.28

	段數
體育館管理服務分判	3.29
審計署的意見	3.30 – 3.33
審計署的建議	3.34
當局的回應	3.35
僱用殘疾人士	3.36 – 3.37
審計署的意見	3.38 – 3.41
審計署的建議	3.42
當局的回應	3.43 – 3.45
採用以成效為本的合約	3.46 – 3.47
審計署的意見	3.48 – 3.49
審計署的建議	3.50
當局的回應	3.51
第 4 部分：監察承辦商的表現	4.1
背景	4.2 – 4.4
對監察承辦商工作表現的審查	4.5 – 4.6
日常監察工作	4.7 – 4.10
審計署的意見	4.11 – 4.16
審計署的建議	4.17
當局的回應	4.18
對康樂設施進行監督視察	4.19
審計署的意見	4.20 – 4.23
審計署的建議	4.24
當局的回應	4.25
對泳池加強監督視察	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
在承辦商表現欠佳時採取規管行動	4.31
審計署的意見	4.32 – 4.37
審計署的建議	4.38
當局的回應	4.39
評核承辦商的表現	4.40 – 4.42
審計署的意見	4.43 – 4.44
審計署的建議	4.45
當局的回應	4.46

	段數
第 5 部分：表現管理及應變計劃	5.1
外判的成效	5.2 – 5.4
審計署的意見	5.5
審計署的建議	5.6
當局的回應	5.7
表現的衡量和匯報	5.8
審計署的意見	5.9 – 5.10
審計署的建議	5.11
當局的回應	5.12
應變計劃	5.13 – 5.15
審計署的意見	5.16 – 5.19
審計署的建議	5.20
當局的回應	5.21

附錄	頁數
A：康文署架構圖 (二零零七年七月)	50
B：政府保障非技術工人的措施	51 – 52
C：康文署就服務合約而設立的部門警告機制	53

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 政府外判服務是指政府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，範圍涵蓋康樂及文化事務署(康文署)、食物環境衛生署(食環署)和房屋署(房署)。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) 外判康樂及文化事務署的服務(本報告的主題)；
- (b) 外判環境衛生服務(見《審計署署長第四十九號報告書》第8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)。

康文署的外判服務

1.4 康文署負責提供康樂及文化服務。該署管理各類康樂及文化設施，並舉辦各式各樣的康樂活動和文化節目。康文署把部分服務外判，而四類主要的外判服務為：

- (a) 潔淨 (見照片一)；
- (b) 護衛 (見照片二)；
- (c) 園藝保養；及
- (d) 體育館管理。

截至二零零七年七月三十一日，康文署批出了合共 104 份外判合約，合約總值為 18.8 億元，涉及 48 個承辦商和僱用 7 610 名工人 (見表一)。

照片一

文化場地的外判潔淨服務



資料來源：康文署的記錄

照片二

文化場地的外判護衛服務



資料來源：康文署的記錄

表一

康文署的外判合約
(二零零七年七月三十一日)

服務類別	合約數目	承辦商數目	合約價值 (百萬元)	僱用工人數目
潔淨	47	19	973.5	3 627
護衛	31	13	451.8	3 034
園藝保養	17	11	287.6	821
體育館管理	9	5	164.6	128
總計	104	48	1,877.5	7 610

資料來源：康文署的記錄

1.5 康文署的康樂事務部、文化事務部，以及財務及物料供應科轄下物料供應組都參與管理外判合約。他們的主要職責如下：

- (a) **康樂事務部** 康樂事務部管理康樂設施，並舉辦康樂及體育活動。該部由三個科別組成，下設18個分區康樂事務辦事處。分區康樂事務辦事處人員負責擬備在招標文件載述的服務要求，並監察承辦商的表現；
- (b) **文化事務部** 文化事務部管理文化設施，並舉辦文化節目。該部由文物及博物館科、圖書館及發展科，以及演藝科這三個科別組成，負責管理多個文化場地。文化場地人員負責擬備在招標文件載述的服務要求，並監察承辦商的表現；及
- (c) **物料供應組** 物料供應組擔當支援角色。除了制訂標準的合約條款和條件外，該組也就招標和合約管理事宜，為使用外判服務的組別提供行政和後勤支援。

康文署架構圖載於附錄 A。

1.6 這項帳目審查的目的，是探討康文署在管理外判合約方面的節省程度、效率和效益。審查結果顯示，下列數個範疇有可加改善之處：

- (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)。

當局的整體回應

1.7 康樂及文化事務署署長大致上同意審計署的意見，並接納有關建議。他感謝審計署與康文署一起尋找機會，以提高康文署服務的成本效益。

鳴謝

1.8 在帳目審查期間，康文署人員充分合作，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 本部分探討為保障康文署外判合約承辦商僱用的非技術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就僱傭合約條款出現糾紛，可向勞工處尋求協助。

涉及康文署外判合約與僱傭有關的不當情況

2.4 就康文署四大類外判合約(見第1.4段)而言，承辦商僱用了大量非技術工人。截至二零零七年七月，這些外判合約所僱用的工人(主要是非技術工人)為7 610人。

與僱傭有關的不當個案

2.5 對於涉及康文署外判合約與僱傭有關的懷疑做法不當個案，該署在接到舉報後會進行調查，並採取所需的跟進行動(例如把個案轉介執法機關處理)。這些個案主要源自工人或工會的投訴、前線人員的觀察所得，以及其他部門提供的資料。表二載列過去五個財政年度內涉及康文署外判合約的不當個案數目。

表二

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

年度	懷疑個案數目 (註 1)	證明屬實的個案數目 (註 2)
2002-03	5	2
2003-04	6	1
2004-05	5	3
2005-06	7	2
2006-07	10	3
總計	33	11

資料來源：康文署的記錄

註 1：懷疑個案主要源自工人或工會的投訴、前線人員的觀察所得，以及其他部門轉介的個案。

註 2：證明屬實的個案是指經康文署調查後加以糾正／進行調解 (同時作出了懲處，例如發出失責通知書，或沒有作出懲處)，或者轉介執法機關跟進的個案。

有定罪記錄的承辦商所承辦的合約

2.6 當局在二零零七年一月十日回覆立法會的提問時向議員表示，在二零零五年五月至二零零六年十二月期間，共有45家護衛或潔淨服務公司因違反財務通告第 4/2006 號所述條例的相關條文 (見第 2.2(d)(i) 段) 而被定罪。這些公司當中，有 20 家 (44%) 的定罪記錄與政府外判合約有關。截至二零零七年一月，該 20 家被定罪公司當中，有 8 家仍在承辦 40 份政府外判合約。由於這些合約全都在二零零六年五月之前招標，因此不受財務通告第 4/2006 號公布的加強措施 (見第 2.2(d) 段) 所規管。

2.7 上述 40 份截至二零零七年一月仍由有定罪記錄的承辦商所承辦的外判合約當中，有三份 (8%) 由康文署批予兩個承辦商，合約總值為 7,700 萬元，佔康文署截至二零零七年七月三十一日所有外判合約總值 (18.8 億元——見第 1.4 段) 的 4%。在這次帳目審查期間 (二零零七年七月)，該三份康文署合約都仍有效 (該三份合約都在財務通告第 4/2006 號公布的加強措施生效日期之前招標)。表三載列合約的資料。

表三

有定罪記錄的承辦商所承辦的康文署合約
(二零零七年七月)

承辦商	合約	生效日期	完結日期	合約期 (年數)	合約價值 (百萬元)
護衛服務					
A	1	二零零五年六月	二零零八年五月	3	6.26
潔淨服務					
B	2	二零零五年十月	二零零八年九月	3	69.48
	3	二零零六年六月	二零零九年五月	3	1.57
總計					77.31

資料來源：康文署的記錄

根據扣分制度被扣分的承辦商所承辦的合約

2.8 在二零零四年四月至二零零七年七月期間，有11個承辦商在適用於各部門的扣分制度之下，合共被扣 24分 (註2)。截至二零零七年七月，該 11 個被扣分的承辦商當中，有 7 個正向康文署提供服務，涉及 32 份合約，合約總值為 8.61 億元，佔該署截至二零零七年七月三十一日所有外判合約總值 (18.8 億元——見第 1.4 段) 的 46%。

審計署的意見

需要密切監察與僱傭有關的不當情況

2.9 如表二所示，在過去五個財政年度，康文署錄得共 33 宗與僱傭有關的懷疑不當個案和 11 宗證明屬實個案。就懷疑／證明屬實的不當個案而言，2006-07 年度的數字較 2002-03 年度的數字輕微上升，顯示涉及外判合約與僱傭有關的不當情況，仍有待康文署解決。這從下列事實可得到印證：

註 2：這些承辦商當中，有兩個合共被康文署扣了三分。

- (a) 自二零零四年四月起，已有兩個承辦商被康文署扣分 (見註 2)；
- (b) 截至二零零七年七月，康文署外判服務的 46%，是由那些根據適用於各部門的扣分制度曾被扣一分或以上的承辦商所提供 (見第 2.8 段)；及
- (c) 有關康文署為監察承辦商表現而進行的工作，審計署的審查 (見第 4.31 至 4.37 段) 發現了一宗個案，康文署應根據扣分制度予以扣分，但卻沒有執行 (見第 4.35 段個案 3)。

審計署認為，康文署需要繼續密切監察涉及外判合約與僱傭有關的不當情況。

2.10 就康文署在二零零六年五月一日或之後招標的外判合約而言，截至二零零七年七月，並無任何承辦商根據扣分制度被扣分。看來在二零零六年五月推出的加強措施，已發揮了一些阻嚇作用。不過，鑑於加強措施推行時日尚短，康文署需要在適當時候進行檢討，以確定這些措施是否能夠促使外判合約承辦商採取良好的僱員管理安排。

需要採取風險管理方法進行保障工人的監察工作

2.11 要評估涉及外判合約與僱傭有關的不當情況的風險，便需要留意承辦商的往績。如承辦商有定罪記錄或根據扣分制度曾被扣分，便需要嚴加注視。如表三所示，截至二零零七年七月，康文署有三份合約的承辦商有定罪記錄，亦有 32 份合約的承辦商根據適用於各部門的扣分制度曾被扣一分或以上 (見第 2.8 段)。康文署或可考慮採用風險管理方法，進行保障工人的監察工作，專注於監察高風險承辦商 (例如有定罪記錄或曾被扣分者) 在僱傭方面的表現。如果這些承辦商觸犯與僱傭有關的罪行，便應對其採取執法行動。

審計署的建議

2.12 審計署建議康樂及文化事務署署長應：

密切監察與僱傭有關的不當情況

- (a) 繼續密切監察涉及康文署外判合約與僱傭有關的不當情況；
- (b) 在適當時候進行檢討，以確定加強保障工人的措施是否能夠促使康文署外判合約承辦商採取良好的僱員管理安排；及

採用風險管理方法進行保障工人的監察工作

- (c) 考慮採用風險管理方法進行保障工人的監察工作，專注於監察高風險承辦商在僱傭方面的表現。

當局的回應

2.13 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議。他表示康文署會：

- (a) 繼續密切監察涉及外判合約與僱傭有關的不當情況；
- (b) 定期檢討在二零零六年推出的加強保障工人措施的成效，研究這些措施是否能夠促使承辦商採取良好的僱員管理安排；及
- (c) 採用風險管理方法，並制訂評估機制以確定個別承辦商的風險水平。

2.14 勞工處處長表示：

- (a) 勞工處非常關注政府服務承辦商僱用的非技術工人被剝削的問題，並會繼續到工人工作地方嚴加巡查，確保該等承辦商遵守《僱傭條例》和《僱員補償條例》(第 282 章) 的條文；及
- (b) 使用承辦商服務的部門如察覺任何懷疑違反《僱傭條例》，以及／或不遵守《僱員補償條例》內有關強制購買保險規定的個案，應轉介勞工處調查和跟進。

2.15 財經事務及庫務局局長同意審計署的建議，認為有關建議大致上與財務通告第 4/2006 號所載的局方指引相符。

保障工人利益的監察工作

2.16 康文署監察外判合約承辦商在僱傭方面的表現，以保障非技術工人的利益。有關工作包括下列各項：

- (a) **根據扣分制度發出失責通知書** 康文署實施了在政府各部門推行的各項保障非技術工人的措施(見第 2.2 段)；
- (b) **會見工人** 使用組別的人員與工人會面，主要目的是確保工人獲得的工資與承辦商所呈報的相同；及
- (c) **執業會計師核證計劃** 自二零零五年年中起，康文署已在外判合約中加入一項條件，規定承辦商在每月申請服務費時，須呈交經執業會計師核證的“工人聘用及工資報表”。執業會計師須核證，報表上的資料與有關的僱傭合約、發薪表、簿冊、記錄和證明文件所載的相符。這項核證安排的主要目的，是確保工人獲得的工資不少於外判合約訂明的數額。

帳目審查發現，康文署的監察工作有可加改善之處(見第 2.17 至 2.24 段)。

審計署的意見

需要嚴格遵行根據扣分制度扣分的指引

2.17 審計署審查了康文署為監察外判合約承辦商表現而進行的工作，注意到在一些個案當中：

- (a) 即使有必要採取規管行動，康文署沒有進行或逾期進行（見第 4.33 及 4.34 段）；及
- (b) 所採取的規管行動與不當情況的嚴重程度不相稱（見第 4.35 至 4.37 段）。

特別是載於第 4.35 段的個案 3，這宗個案涉及違反合約責任，審計署認為可透過採取適當的規管行動（例如根據扣分制度發出失責通知書），加以處理。

2.18 財經事務及庫務局已就政府各部門實施保障非技術工人的措施，發出了詳細指引（見第 2.2 及 2.3 段和附錄 B）。**康文署需要提醒各有關人員嚴格遵行局方的指引，特別是關於根據扣分制度發出可引致承辦商被扣分的失責通知書的指引。**如有需要，應徵詢財經事務及庫務局的意見。

需要制訂有關會見工人的清晰指引

2.19 會見工人是偵察和阻止與僱傭有關的不當情況的有效途徑。審計署到訪康樂事務部轄下三個分區康樂事務辦事處，以及文化事務部轄下三個場地（見第 4.5 段），注意到負責監察承辦商表現的人員，已按照規定會見工人。不過，他們的做法不一，舉例來說，分區康樂事務辦事處 II（見第 4.5(a) 段）轄下三個小區各有不同的做法（見表四）。

表四

分區康樂事務辦事處 II 在會見工人方面的不同做法

小區	所會見工人的數目	會見記錄
A	所有工人	有(註)
B	抽樣	有(註)
C	抽樣	沒有

資料來源：康文署的記錄

註：採用不同表格記錄會見結果。

2.20 康文署需要向屬下人員發出指引，確保以有效和劃一的方式會見工人。這些指引應述明所會見工人的數目／百分比(見第 2.23 段)、提出的問題、會見記錄的編製等事項。

需要改善執業會計師核證計劃

2.21 根據外判合約的條文，執業會計師進行核證的目的，是證明工人獲得的工資不少於合約訂明的數額，而且按照《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)的規定須繳付的供款，已經繳付。

2.22 審計署注意到，外判合約承辦商呈交的“工人聘用及工資報表”，並沒有載述強制性公積金(強積金)供款的資料。康文署需要修訂“工人聘用及工資報表”，把有關強積金供款的資料包括在內。

需要與其他部門交流經驗

2.23 審計署注意到，房署採取妥善安排來加強監察工作，以保障外判合約僱用的非技術工人。舉例來說，房署發出了《最佳執行指引》，提供清晰指引，當中規定屋邨職員須會見最少一名工人或承辦商的 5% 工人(以較高者為準)，以便向他們查證薪金結算書載列的工資是否屬實，並跟進所發現的不當情況。

2.24 審計署認為，康文署如能與其他經常把涉及非技術工人的服務外判的部門交流經驗，會有所得益。

審計署的建議

2.25 審計署建議 康樂及文化事務署署長應：

嚴格遵行根據扣分制度扣分的指引

- (a) 提醒康文署人員，必須嚴格遵行財經事務及庫務局就政府各部門實施保障非技術工人的措施而發出的指引，特別是關於根據扣分制度發出可引致承辦商被扣分的失責通知書的指引；

制訂有關會見工人的清晰指引

- (b) 向康文署人員發出指引，確保以有效和劃一的方式會見承辦商僱用的非技術工人；

改善執業會計師核證計劃

- (c) 考慮修訂“工人聘用及工資報表”，使有關強積金供款的資料也獲得執業會計師的核證；及

與其他部門交流經驗

- (d) 與經常把涉及非技術工人的服務外判的其他部門交流經驗。

當局的回應

2.26 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議。他表示：

- (a) 關於第2.25(a)段，康文署已發出部門通告和舉辦培訓課程，一再提醒各有關人員，必須嚴格遵行財經事務及庫務局就發出可引致承辦商被扣分的失責通知書而發出的指引；
- (b) 關於第2.25(b)段，康文署正就保障工人權益的監察工作制訂一套指引，包括採用劃一的會見工人記錄表格，並因應承辦商的不同風險水平，決定所會見工人的數目；
- (c) 關於第2.25(c)段，康文署正考慮把承辦商向強積金受託人繳付的供款，列作須由執業會計師核證，以及須在“工人聘用及工資報表”內呈報的事項。就這方面而言，曾出現一些事例，雖然承辦商已向強積金受託人供款，但受託人卻沒有及時更新強積金計劃成員的帳戶資料；

- (d) 關於第2.25(d)段，康文署經常在各個層面與其他使用承辦商服務的主要部門接觸，就合約管理和把涉及非技術工人的服務外判的事宜，交流經驗。康文署以後會繼續加強與這些部門的合作。

2.27 **勞工處處長**指出，勞工處不時為使用承辦商服務的部門的專責人員舉辦簡介會和研討會，協助他們熟悉《僱傭條例》及標準僱傭合約的條文，並與他們一同討論遏止不良承辦商剝削工人的可行措施。

2.28 **財經事務及庫務局局長**同意審計署的建議，認為有關建議大致上與財務通告第 4/2006 號所載的局方指引相符。

第3部分：標書評審和合約管理

3.1 本部分探討康文署外判服務的標書評審和合約管理工作。

招標程序

3.2 康文署外判服務的招標程序撮述如下：

- (a) **確定服務要求和預計合約價格** 需要外判服務的使用組別先確定服務要求，包括所需人手及服務水平，然後根據服務要求預計合約價格，並評估是否有款項可支付預計的合約價格。只有在確定有款項可供使用時，使用組別的主管才會批准招標；
- (b) **招標** 康文署物料供應組負責以公開形式進行招標；
- (c) **雙軌評分制** 康文署採用雙軌評分制，投標者須把技術建議書與價格建議書分別放入不同信封內；
- (d) **評審標書** 康文署成立標書評審委員會，評審所收到的標書。委員會首先進行技術評審，然後進行價格評審。標書評審工作按照有關服務類別預先核准的標準評分表進行；及
- (e) **提交標書評審報告** 標書評審委員會擬備標書評審報告，提請有關當局 (註 3) 批准把合約批予中選的投標者。

對標書評審及合約管理的審查

3.3 在進行這次帳目審查時，審計署抽樣審查了康文署外判服務的八次招標工作，包括四類主要外判服務 (見第 1.4 段) 各兩次的招標工作。這八次招標工作所批出的合約，在帳目審查期間 (二零零七年七月) 仍然有效，合約總值為 5.53 億元，佔截至二零零七年七月康文署所有外判合約總值的 30% 左右。

註 3：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	物料供應組首席物料供應主任或首長級人員
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。

3.4 審計署注意到，康文署設立了與標書評審和外判合約管理有關的制度及程序，其運作情況大致上令人滿意，但仍有某些範疇可加改善，包括：

- (a) 評審投標者過往的表現 (見第 3.5 至 3.11 段)；
- (b) 合約生效前承辦商的責任 (見第 3.12 至 3.17 段)；
- (c) 市場對提供體育館管理服務的興趣 (見第 3.18 至 3.28 段)；
- (d) 體育館管理服務分判 (見第 3.29 至 3.35 段)；
- (e) 僱用殘疾人士 (見第 3.36 至 3.45 段)；及
- (f) 採用以成效為本的合約 (見第 3.46 至 3.51 段)。

評審投標者過往的表現

3.5 康文署使用評分表來評審標書。每類服務都有一份評分表，分為下列兩部分：

- (a) 技術評審 (佔總評分 30%)；及
- (b) 價格評審 (佔總評分 70%)。

關於技術評審方面，投標者以往的表現是重要的評審準則。在潔淨、護衛、園藝保養服務的招標工作中，投標者以往的表現佔技術評分的 15%，而在體育館管理服務的招標工作中，則佔 12%。

審計署的意見

3.6 標書評審委員會在評審投標者以往的表現時，會參考投標者遞交的文件，當中一般包括投標者的其他客戶發出的推薦書或嘉許信。如投標者現時或曾經是康文署的承辦商，委員會也會參考有關投標者表現的內部資料。這些資料通常是每月和每半年的評核報告 (見第 4.40 至 4.42 段)。

投標者遞交的服務表現資料

3.7 審計署注意到，投標者就其服務表現所遞交的文件有多種形式，包括推薦書、嘉許信、自行進行調查所得結果等。這些文件大多載有一般評語，指投標者的表現令人滿意。標書評審委員會依靠這些文件來評審投標者以往的表現，而沒有就投標者的表現，向他們的其他客戶索取獨立和更具體的資料。康文署需要設計一些表格，請投標者的其他客戶就其以往表現提供資料。這些表

格應旨在收集更全面的資料，涵蓋具體的服務表現範疇 (例如投標者是否願意按要求辦事、是否遵守合約條件等)。

有關投標者表現的內部資料

3.8 鼓勵承辦商提供優良服務的一個有效方法，是在評審他們遞交的標書時，考慮他們以往的表現。正如康文署的招標文件所述，投標者 (成為承辦商之後) 的表現會受到監察，而政府日後評審投標者遞交的標書或報價單時，也可能會予以考慮。

3.9 康文署在二零零七年五月回應審計署的查詢時表示，標書評審委員會主要依靠投標者遞交的服務表現資料來進行評審，至於有關投標者表現的內部資料，則只用作補充資料。康文署需要採取措施，確保在評審現時或曾經是該署承辦商的投標者遞交的標書時，考慮他們以往履行該署合約的表現。

審計署的建議

3.10 審計署建議康樂及文化事務署署長應：

- (a) 設計一些表格，請投標者的其他客戶就其以往表現提供資料，涵蓋更具體的範疇 (例如投標者是否願意按要求辦事、是否遵守合約條件等)；及
- (b) 確保在評審現時或曾經是康文署承辦商的投標者遞交的標書時，考慮他們以往履行該署合約的表現。

當局的回應

3.11 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議。他表示：

- (a) 康文署正在制訂快捷有效的方法 (包括採用標準表格)，向投標者的諮詢人收集有關投標者服務表現的意見；及
- (b) 康文署會檢討內部程序，確保日後招標時會考慮承辦商履行該署合約的表現。

合約生效前承辦商的責任

3.12 根據康文署的招標程序，在有關當局批准批出合約後，康文署會向中標者發出中標通知書，要求中標者在中標通知書發出日期起計 14 天 (或兩星期) 內提供：

- (a) 合約按金，通常採用銀行擔保書形式；
- (b) 公眾責任保險單副本；及
- (c) 僱員補償保險單副本。

審計署的意見

3.13 審計署選取了八份合約（審計署抽樣審查的八次招標工作各一份合約——見第 3.3 段）進行審查，以了解中標者是否依時提交銀行擔保書和保險單（見表五）。審計署發現：

- (a) 在六份合約中，中標者沒有在中標通知書發出日期起計兩星期內提交銀行擔保書；及
- (b) 在五份合約中，中標者沒有在中標通知書發出日期起計兩星期內，提交公眾責任保險單和僱員補償保險單副本。

表五

提交銀行擔保書和保險單的情況

中標通知書發出之後 多少個星期內提交	中標者數目	
	銀行擔保書	公眾責任保險單和 僱員補償保險單
0 至 2	2	3
2 以上至 4	2	2
4 以上至 6	3	3
6 以上	1 (註)	—
總計	8	8

資料來源：審計署根據康文署的記錄所作的分析

註：中標者在中標通知書發出日期之後十個星期提交。

3.14 審計署認為，承辦商遲交銀行擔保書和保險單的行為並不理想。康文署需要採取措施，以改善這情況。

3.15 關於獲選進行審查的八份合約，審計署也把銀行擔保書和保險單的生效日期與合約生效日期作出比較，所得結果如下：

銀行擔保書

- (a) 在五份合約中，銀行擔保書在合約生效日期後 9 至 52 天生效；

僱員補償保險單

- (b) 在一份合約中，僱員補償保險單在合約生效日期後 9 天生效；

公眾責任保險單

- (c) 在全部八份合約中，公眾責任保險單都在合約生效日期或之前生效；及
- (d) 不過，在四份合約中，保險單並非按照招標文件的規定，“以政府及承辦商的共同名義，專門為有關合約”而購買。康文署要求承辦商修訂保險單，截至二零零七年七月三十一日的情況如下：
 - (i) 在二份合約中，經修訂的保險單 (以政府及承辦商的共同名義購買) 在合約生效日期後 236 和 304 天才收到；及
 - (ii) 在其餘兩份合約中，經修訂的保險單 (在合約生效日期後 122 天和 243 天) 仍未收到。

審計署的建議

3.16 審計署**建議**康樂及文化事務署署長應：

- (a) 確保承辦商依時繳付合約按金和提交保險單副本；及
- (b) 提醒承辦商須提交，以政府和承辦商的共同名義，專門為有關合約而購買的公眾責任保險單。

當局的回應

3.17 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議。他表示：

- (a) 關於第 3.16(a) 段，為確保承辦商在合約生效前依時辦妥合約按金和保險單事宜，康文署已把籌備招標事宜的時間提前，讓中標者

有充足時間，可在有關的投標委員會批准接納其標書後，隨即備妥和提交相關文件；及

- (b) 關於第3.16(b)段，康文署最近已致函所有承辦商，提醒他們須確保公眾責任保險單是以政府和承辦商的共同名義，專門為有關合約而購買。

市場對提供體育館管理服務的興趣

3.18 康文署自二零零零年起把體育館管理服務外判。截至二零零七年七月，有16間體育館(在全部88間體育館中佔18%)的管理服務已外判。

照片三

管理服務已外判的一間體育館



資料來源：康文署的記錄

3.19 **施加外判合約價格上限** 為了配合節省開支的需要，康文署在二零零三年向中央投標委員會提出申請，要求批准在體育館管理服務招標時施加外判合約價格上限。有關的上限在招標文件上註明，並設定為署內人員提供有關的管理服務所需成本的75%。任何標書如所提價格高於此價格上限，將不獲考慮。二零零三年九月，委員會敦促康文署須確保招標時有足夠的競爭。二零零三年十一月，委員會批准該申請。

3.20 **市場興趣減低** 施加外判合約價格上限後，康文署收到的標書大減。在施加上限之前，所收到的標書數目平均是每間體育館約拾份。之後，在二零零四年下半年及二零零五年四次招標工作中，所收到的標書數目平均是每間體育館一至兩份。

3.21 **效率促進組進行的檢討** 二零零六年，效率促進組對康文署的外判工作進行檢討，認為施加外判合約價格上限，令市場興趣減低至不可接受的水平。效率促進組建議康文署採取若干措施，其中包括：

- (a) 檢討所設定的外判合約價格上限，並就長遠來說，檢討是否需要施加這個上限；及
- (b) 提高合約的吸引力。舉例來說，可容許承辦商提供增值服務，例如售賣體育用品。

3.22 **修訂外判合約價格上限** 二零零六年六月，康文署向中央投標委員會申請把外判合約價格上限，由內部成本的75%提高至85%。康文署表示有需要修訂這個上限，否則體育館管理服務的招標便缺乏吸引力。二零零六年八月，中央投標委員會批准該申請。

審計署的意見

3.23 康文署把外判合約價格上限修訂為內部成本的85%後，曾在二零零六年下半年為八間體育館進行三次招標工作，所得結果載於表六。

表六

體育館管理服務三次招標工作的結果

體育館	收到的 標書 數目	外判 合約價格 上限	實際合約價格	價格差異	
		(a) (百萬元)		(b) (百萬元)	(c)=(a) – (b) (百萬元)
第一次招標工作 (合約期：二零零七年四月至二零一零年三月)					
A	3	8.2	7.7	0.5	6%
B	3	8.3	7.5	0.8	10%
C	3	9.6	8.7	0.9	9%
第二次招標工作 (合約期：二零零七年五月至二零一零年四月)					
D	3	33.2	29.5	3.7	11%
第三次招標工作 (合約期：二零零七年五月至二零一零年四月)					
E	3	14.1	12.9	1.2	9%
F	2	9.4	8.8	0.6	6%
G	3	7.8	7.4	0.4	5%
H	4	8.0	7.9	0.1	1%
整體	24	98.6	90.4	8.2	8%

資料來源：審計署根據康文署的記錄所作的分析

3.24 表六顯示，在三次招標工作中：

- (a) 實際合約價格比外判合約價格上限平均低 8%；及
- (b) 所收到的標書數目平均是每間體育館三份。

3.25 不過，在三次招標工作中收到的24份標書，只來自四名投標者。由於市場似乎對承投體育館管理服務的興趣仍不大，審計署認為，康文署需要採取措施，提高市場的興趣。舉例來說，康文署可容許承辦商提供增值服務，例如售賣體育用品 (見第 3.21(b) 段)。

3.26 審計署注意到，在招標時施加合約價格上限的做法並不普遍。二零零三年九月，中央投標委員會對這個做法表示關注，認為或會引致投標出價靠近外判合約價格上限，產生價格上限成為投標者出價指標的風險，因而妨礙康文署透過招標，以公平的市價批出合約。康文署需要因應市場對提供體育館管理服務的興趣，檢討是否有需要施加外判合約價格上限。

審計署的建議

3.27 審計署建議康樂及文化事務署署長應：

- (a) 查明體育館管理服務合約的投標者數目偏低的原因；
- (b) 採取措施，提高體育館管理服務合約的吸引力 (例如容許承辦商提供增值服務)；及
- (c) 因應市場對提供體育館管理服務的興趣，檢討是否有需要施加外判合約價格上限。

當局的回應

3.28 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議。他表示康文署會保持體育館管理服務合約的吸引力，並因應市場對提供體育館管理服務的興趣，檢討是否有需要施加外判合約價格上限。

體育館管理服務分判

3.29 根據外判體育館管理服務的合約條件，承辦商如事先徵得政府書面同意，便可聘用分包商。

審計署的意見

3.30 截至二零零七年七月，有 16 間體育館的管理服務已外判予五個承辦商，合約總值1.65億元。某個主要承辦商 (承辦商 C) 承辦了四份外判合約，總值 1.17 億元 (佔上述 1.65 億元的 71%)，涉及康文署轄下九間體育館。

3.31 審計署到一間由承辦商 C 管理的體育館進行審查訪問時，注意到體育館內體育器材的維修服務，已分判予另一家公司。康文署體育館管理人員在回應審計署的查詢時表示，由承辦商 C 管理的九間體育館全部有類似的分判安排。不過，承辦商 C 採取分判安排之前，並沒有徵得康文署批准。截至二零零七年七月，康文署都沒有給予書面同意，允許承辦商 C 把服務分判。

3.32 康文署需要提醒所有體育館管理服務的外判合約承辦商嚴格遵守規定，必須事先徵得政府書面同意，才可聘用分包商。

3.33 審計署認為，就第 3.31 段所述個案而言，承辦商 C 可能違約。二零零七年七月，審計署把這些個案轉知康文署高層管理人員，以便進行調查，並採取所需的補救行動。

審計署的建議

3.34 審計署建議康樂及文化事務署署長應：

- (a) 提醒所有體育館管理服務的外判合約承辦商注意，必須事先徵得政府書面同意，才可聘用分包商；及
- (b) 對未經政府事先書面同意便把服務分判的懷疑違約個案，進行調查，並採取所需的補救行動。

當局的回應

3.35 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議。他表示：

- (a) 關於第 3.34(a) 段，康文署會繼續提醒承辦商，必須事先徵得當局同意才可把服務分判，而且會加強措施，偵測違約個案；及
- (b) 關於第 3.34(b) 段，就那些未經部門事先同意便把服務分判的個案，康文署會對違約的承辦商作出適當懲處。

僱用殘疾人士

3.36 康文署鼓勵潔淨服務承辦商僱用殘疾人士。根據康文署為潔淨服務標書進行技術評審時所使用的評分表，投標者如擬僱用某個指定百分比的殘疾人士，會因而獲得評分（詳情見表七）。有關的投標者如最後獲批合約，擬僱用殘疾人士為工人的百分比便會納入合約條款內。因此，按照合約的規定，有關的中標者得履行僱用殘疾人士的承諾。

表七

擬僱用殘疾人士的投標者可得評分

舊評分制度 (二零零三年四月至二零零四年六月)		現行評分制度 (自二零零四年七月起)	
僱用殘疾人士 百分比	評分 (總分為 100)	僱用殘疾人士 百分比	評分 (總分為 100)
40% 或以上	4	20% 或以上	4
20% 至低於 40%	2		
低於 20%	0	低於 20%	0

資料來源：康文署的潔淨服務評分表

3.37 潔淨服務合約載有以下標準條文，確保承辦商履行僱用殘疾人士的承諾：

- (a) 投標者如擬僱用殘疾人士為合約訂明的工人，則一旦獲批合約，便須提交所擬僱用殘疾人士的名單，連同其殘疾證明文件；及
- (b) 承辦商須在合約生效日期之前，向康文署提交所擬僱用的每個殘疾人士的資料。

審計署的意見

承辦商沒有履行承諾

3.38 關於獲選進行審查的三個分區康樂事務辦事處及三個文化場地（見第 4.5 段），審計署要求當局提供截至二零零七年七月，其潔淨服務承辦商所僱用殘疾人士數目的資料，以查察承辦商是否履行了僱用殘疾人士的承諾（見表八）。

表八

審計署進行審查的分區康樂事務辦事處／文化場地
潔淨服務承辦商僱用殘疾人士的情況
(二零零七年七月)

分區康樂 事務辦事 處／文化 場地 (註)	標書評審階 段因僱用殘 疾人士所得 評分	工人總數 (a)	僱用的殘疾人士				
			標書擬議		實際		短缺
			(人數)	(百分比)	(人數)	(百分比)	(人數)
			(b)	(c)= (b)/(a)	(d)	(e)= (d)/(a)	(f)= (b)–(d)
辦事處 I	4	202	41	20%	13	6%	28
辦事處 II	4	216	44	20%	28	13%	16
辦事處 III	4	156	32	20%	19	12%	13
場地 I	4	27	11	40%	6	22%	5
場地 III	4	74	15	20%	15	20%	—
總計		675	143	21%	81	12%	62

資料來源：審計署根據康文署的記錄所作的分析

註：場地 II 不包括在內，因為承辦商在標書內沒有表示會僱用殘疾人士。

3.39 表八顯示，在三個分區康樂事務辦事處和一個文化場地，潔淨服務承辦商都沒有履行僱用殘疾人士的承諾。審計署認為這可能構成違約行為。

需要就僱用殘疾人士提交管理計劃

3.40 標書技術評審其中一個準則，是投標者管理計劃的質素。這類計劃應載述管理人員的專長與資歷、所需人手詳情、培訓活動詳情等資料。審計署認為，如果僱用的殘疾人士佔工人總數的 20% 或以上(見第 3.36 段表七)，承辦商便須有周詳的管理計劃，例如關於殘疾人士的來源、甄選、培訓和督導。康文署需要考慮，應否規定投標者在管理計劃內詳述如何招聘和挽留擬僱用的殘疾人士，以及如何培訓和協助他們執行職務。

需要核實承辦商是否履行了僱用殘疾人士的承諾

3.41 審計署注意到，獲選進行審查的分區康樂事務辦事處及文化場地，都沒有一套核實承辦商所僱用殘疾人士數目(及所佔百分比)的程序。分區康樂事務辦事處／文化場地的康文署人員，並沒有要求承辦商按照合約標準條文的規定(見第3.37段)，提交所僱用殘疾人士的名單，以供查核。審計署認為，康文署需要制訂程序，以核實潔淨服務承辦商在整段合約期內是否履行了僱用殘疾人士的承諾。

審計署的建議

3.42 審計署建議康樂及文化事務署署長應：

- (a) 考慮應否規定投標者在管理計劃內詳述如何招聘和挽留擬僱用的殘疾人士，以及如何培訓和協助他們執行職務；及
- (b) 制訂程序，以核實潔淨服務承辦商在整段合約期內是否履行了僱用殘疾人士的承諾。

當局的回應

3.43 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議。他表示：

- (a) 關於第3.42(a)段，康文署會修訂招標條款，要求投標者詳述有關計劃，說明如何招聘和挽留所承諾僱用的殘疾人士。同時，康文署會提醒有關人員，須要求承辦商在合約生效前提交根據合約僱用的殘疾人士名單；及
- (b) 關於第3.42(b)段，康文署會敦促有關人員，在整段合約期內須密切監察承辦商是否完全履行了僱用殘疾人士的承諾。

3.44 勞工處處長表示：

- (a) 根據康文署採用的外判潔淨服務評分表，投標者如建議僱用殘疾人士，會因而獲得評分。這是提高殘疾人士就業機會的有效方法，應考慮在政府各部門予以推廣；及
- (b) 勞工處同意有需要採取有效措施，定期監察潔淨服務承辦商僱用殘疾人士，包括招聘和挽留殘疾人士的情況。此舉有助確保承辦商履行僱用殘疾人士的合約責任。

3.45 社會福利署署長表示，社會福利署贊同審計署的建議，因為有關建議與支持及提高殘疾人士就業機會的政策相符。

採用以成效為本的合約

3.46 外判合約載列的服務規格分以下兩大類：

- (a) 以資源投放為本的服務規格，主要訂明在提供服務的程序中須投放的資源和每個步驟；及
- (b) 以成效為本的服務規格，主要訂明宜達到的服務成果或成效，讓承辦商更有彈性地決定須投放的資源和採取的程序。

3.47 政府向來主張，外判服務的部門宜採用以成效為本的服務規格，以鼓勵承辦商提出創新方案，集中於達致部門所要求的成效，並讓承辦商更靈活地因應情況的轉變作出安排。舉例來說，食環署已開始為部分環境衛生服務採用以成效為本的外判合約 (註 4)。

審計署的意見

3.48 康文署的潔淨、護衛和園藝保養服務外判合約，主要採用以資源投放為本的服務規格，而體育館管理服務外判合約，則既有以資源投放為本，也有以成效為本的服務規格。體育館管理服務外判合約採用的以成效為本服務規格，舉例如下：

- (a) **設施使用程度** 體育館設施使用程度的升幅應達到議定的百分比 (例如首年為 5%)；
- (b) **收入** 每年收入的升幅應達到議定的百分比 (例如首年為 5%)；
- (c) **顧客滿意程度** 在顧客滿意程度調查中，對服務感到滿意的顧客人數百分比的增加應達到議定的數字 (例如首年為 1%)；及
- (d) **投訴** 證明屬實的投訴每年不應多於四宗。

註 4：食環署近年批出的三份以成效為本的街道潔淨服務合約，據報共節省了 20% 開支，即 1,850 萬元。

3.49 審計署注意到，康文署已開始引入一些以成效為本的服務規格，主要在體育館管理服務的外判合約中。不過，就康文署的潔淨、護衛和園藝保養服務的外判合約而言，看來仍可多用以成效為本的服務規格。

審計署的建議

3.50 審計署**建議**康樂及文化事務署署長應探討，在康文署外判合約中多採用以成效為本的服務規格是否可行。

當局的回應

3.51 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議。他表示，關於在外判合約中採用以成效為本的服務規格，康文署已定期進行檢討。就康文署的情況而言，以資源投放為本和以成效為本的服務規格都會採用。雖然如此，康文署會繼續尋找機會，在外判合約中多採用以成效為本的服務規格。

第4部分：監察承辦商的表現

4.1 這部分探討康文署就承辦商提供外判服務的表現所進行的監察工作是否足夠。

背景

負責監察承辦商表現的人員

4.2 **康樂事務** 分區康樂事務辦事處負責管理轄下分區的康樂及美化設施(例如公園、遊樂場、體育館及泳池)。辦事處由分區康樂事務經理掌管，其下有副康樂事務經理、助理康樂事務經理，以及經理給予輔助。這些康樂事務經理職系的督導人員，由康樂助理員職系人員協助執行職務。分區康樂事務辦事處人員負責監察承辦商提供外判服務的表現。

4.3 **文化事務** 文化場地分為三類，即博物館、演藝場地及圖書館，分別由館長、文化工作經理，以及圖書館館長職系人員掌管。他們由文化工作助理員職系人員協助執行職務。文化場地的人員負責監察承辦商提供外判服務的表現。

為服務合約而設立的部門警告機制

4.4 康文署已就服務合約設立部門警告機制，以指導場地經理(即負責康樂及文化場地監督事宜的人員)監察外判合約承辦商的表現。該警告機制撮述於附錄C。

對監察承辦商工作表現的審查

4.5 為審查康文署就監察外判合約承辦商的表現所進行的工作，審計署到訪了以下分區康樂事務辦事處及文化場地：

- (a) 三個從新界、九龍及港島區選出的分區康樂事務辦事處(分別稱辦事處I、辦事處II及辦事處III)；及
- (b) 三個文化場地(包括博物館、演藝場地及圖書館各一個，分別稱場地I、場地II及場地III)。

4.6 審計署發現，關於康文署就監察外判合約承辦商的表現所進行的工作，某些範疇有可加改善之處，包括：

- (a) 日常監察工作(見第4.7至4.18段)；
- (b) 對康樂設施進行監督視察(見第4.19至4.25段)；

- (c) 對泳池加強監督視察 (見第 4.26 至 4.30 段)；
- (d) 在承辦商表現欠佳時採取規管行動 (見第 4.31 至 4.39 段)；及
- (e) 評核承辦商的表現 (見第 4.40 至 4.46 段)。

日常監察工作

康樂設施及文化場地

4.7 分區的康樂設施劃分為以下類別：

- (a) **大型設施** 包括需收費的設施、分區公園及泳灘。這些設施有駐場人員 (例如康樂助理員) 當值，他們每日都會視察承辦商的表現 (例如提供潔淨及護衛服務的表現)；及
- (b) **小型設施** 包括休憩處及休憩公園。這些設施通常沒有駐場人員當值。負責管理小型設施的康樂助理員每日都會到這些設施巡邏，視察承辦商的表現。

4.8 至於文化場地，則大多有駐場人員當值。這些駐場人員 (例如文化工作助理員) 每日都會視察承辦商的表現。

園藝場地

4.9 為分區提供園藝保養服務的承辦商，必須向分區的康樂事務辦事處提交每月和每日工作計劃。每月工作計劃詳述擬在下月進行的園藝工作 (例如澆水、除草、修剪枝葉等)；每日工作計劃詳述經考慮天氣情況及辦事處的指示後，擬在翌日進行的工作。專責的康樂助理員會根據這些工作計劃，每日巡邏有關園藝場地，以視察承辦商的表現。

4.10 各分區的園藝場地數目眾多，分布範圍廣闊。表九載列審計署到訪的三個分區康樂事務辦事處轄下的園藝場地。

表九

審計署到訪的三個分區康樂事務辦事處轄下的園藝場地

辦事處	園藝場地數目	總面積 (千平方米)
I	259	919
II	259	457
III	184	309
總計	702	1 685

資料來源：康文署的記錄

照片四

康文署的園藝場地



資料來源：康文署的記錄

審計署的意見

4.11 負責巡邏小型康樂設施和園藝場地的康樂助理員，在監察承辦商的表現方面，擔當了重要角色。分區康樂事務辦事處的康樂助理員，每人都獲編配多個小型康樂設施和園藝場地，負責執行有關工作。審計署到訪辦事處I、II和III，發現某些範疇有可加改善之處(見第4.12至4.16段)。

巡邏路線

4.12 該三個分區康樂事務辦事處的康樂助理員，根據承辦商提交的每月及每日工作計劃，巡邏小型康樂設施和園藝場地。他們自行決定巡邏路線，而無須事先徵求上司批准。因此，其上司難以確保巡邏路線充分涵蓋各有關地點(例如是否涵蓋區內所有小型康樂設施和園藝場地)。

4.13 鑑於巡邏範圍廣闊(見第4.10段表九)，如採用以風險為本的做法，根據所接獲的投訴、以前發現的問題，以及其他相關因素來決定巡邏路線，可能較有成效。審計署認為，康樂助理員的上司需要查核和批准巡邏路線，以確保路線充分涵蓋區內的小型康樂設施和園藝場地。

園藝場地的情況

4.14 該三個分區康樂事務辦事處的康樂助理員，都無須記錄園藝場地的情況。因此，辦事處所得資料甚少，難以評審外判合約承辦商的每月工作計劃，也難以判斷承辦商擬進行的某類工作是否適當。為確保承辦商的資源運用得當，康文署或可製備標準視察表格，供康樂助理員匯報園藝場地的情況，以便分區康樂事務辦事處取得有關資料，用以評審承辦商提交的每月工作計劃。

視察報告

4.15 負責監察承辦商表現的康樂助理員，主要工作是每日執行戶外巡邏職務。根據公務員事務局通告第11/99號“有關監督戶外工作的指引”，部門應安排戶外員工報告他們已完成的工作(例如可能要規定員工填寫工作記錄，包括工作性質、地點、所用時間、成果等)。審計署注意到，辦事處I規定康樂助理員必須就每日的視察工作擬備每周報告，但辦事處II和III則沒有這個規定。審計署認為，康文署需要確保所有康樂助理員都擬備每日視察工作的報告。

督導人員進行實地查核

4.16 根據第 4.15 段所述的公務員事務局指引，上司定期和抽樣進行實地查核是有效的方法，可以確保戶外員工準時值勤和妥善執行戶外職務，尤其是當有關職務是在偏遠地點或不定時執行，或者沒有明顯的成果 (例如巡邏職務)。不過，在審計署到訪的三個分區康樂事務辦事處，康樂助理員的上司並沒有對下屬的工作進行實地查核。康文署需要考慮推行督導人員實地查核的制度。

審計署的建議

4.17 審計署建議康樂及文化事務署署長應：

- (a) 規定康樂助理員的巡邏路線須經其上司查核和批准；
- (b) 製備標準視察表格，供康樂助理員匯報園藝場地的情況，以便取得有關資料，用以評審承辦商提交的每月工作計劃；
- (c) 確保康樂助理員就每日的視察工作擬備報告；及
- (d) 考慮推行督導人員實地查核的制度。

當局的回應

4.18 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議。他表示：

- (a) 關於第 4.17(a) 段，康文署會在短期內實施有關規定，要求康樂助理員事先把巡邏路線提交上司批准。基於運作需要，康樂助理員可在有需要時更改經批准的路線，然後才向上司匯報所作出的更改；
- (b) 關於第 4.17(b) 和 (c) 段，康文署會修訂現時的視察報告表格，使表格也可用於記錄小型康樂設施的視察結果。康文署會精簡匯報機制，讓康樂助理員簡潔地記錄觀察所得；及
- (c) 關於第 4.17(d) 段，康樂助理員的上司會抽樣進行實地查核。

對康樂設施進行監督視察

4.19 根據康文署的《康樂設施視察制度指引》(《視察指引》)，分區康樂事務辦事處的督導人員應對區內屬其管轄的康樂設施進行監督視察，其中一個目的，是查察承辦商的服務表現。《視察指引》載列標準的視察表格和視察工作的指引 (包括分區康樂事務辦事處督導人員進行視察的頻率——見表十)。

表十

分區康樂事務辦事處督導人員進行視察的頻率

督導人員	視察頻率	
	大型康樂設施	小型康樂設施
分區康樂事務經理	6 個月一次	每年一次
分區副康樂事務經理	4 個月一次	8 個月一次
分區助理康樂事務經理	4 個月一次	8 個月一次
經理	每月一次	2 個月一次
高級康樂助理員	每月一次	2 個月一次
一級康樂助理員	2 星期一次	每月一次

資料來源：康文署的《視察指引》

審計署的意見

4.20 審計署從到訪的三個分區康樂事務辦事處(見第 4.5 段)各選出三個大型康樂設施，以審查在二零零五年十月至二零零七年三月期間，有關人員是否按照《視察指引》進行監督視察。審計署發現，這九個大型康樂設施的督導人員，大都沒有記錄他們已按照《視察指引》所規定的次數進行監督視察。根據康文署的記錄，就這九個大型康樂設施整體而言，所進行的監督視察次數只是所規定的次數的 22%。

4.21 康文署在二零零七年九月回應審計署的查詢時表示，分區康樂事務辦事處的督導人員確實已定期視察大型康樂設施，但他們可能沒有為其中一些視察活動擬備視察報告。康文署進一步解釋說：

- (a) 由於康樂設施為數眾多，而且需要切合不同的運作需要，分區康樂事務辦事處的督導人員未必能夠在每次進行監督視察時，都按照《視察指引》擬備視察報告；
- (b) 他們通常會把視察結果／發現記錄在不同種類的記錄冊／表格上(例如記事簿、員工值勤簿、會見工人記錄冊、事故報告和康樂助理員記事簿等)；及

- (c) 有些人員如在視察時發現一切妥當，且又無須採取跟進行動，便有可能不在視察報告表格／簿冊上簽署。

4.22 審計署注意到，《視察指引》載列清晰的指引和詳細的檢查清單，協助督導人員有效地執行視察工作。《視察指引》也規定必須使用標準視察報告表格，其上列明須視察的範圍，方便有關人員清楚記錄觀察所得和已採取／須採取的行動。鑑於分區康樂事務辦事處的督導人員使用不同種類的記錄冊／表格來記錄視察結果(見第4.21(b)段)，現時沒有機制確保有關人員按照部門指引妥善進行所規定的監督視察。康文署需要確保分區康樂事務辦事處的督導人員按照《視察指引》，妥為進行監督視察和記錄視察結果。

4.23 至於小型康樂設施，該三個分區康樂事務辦事處(見第4.5段)的督導人員在二零零七年五月和六月告知審計署，他們有進行監督視察，但未必擬備視察報告。審計署認為應同樣為小型康樂設施擬備監督視察報告。

審計署的建議

4.24 審計署建議康樂及文化事務署署長應確保督導人員會按照《視察指引》，對大型及小型康樂設施進行監督視察，並妥為記錄視察結果。

當局的回應

4.25 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議。他表示：

- (a) 《視察指引》已註明分區的經理、督導人員和前線人員在進行視察時應特別注意的具體事項，包括員工值勤和紀律、服務的提供、遊樂設施的維修保養等；
- (b) 康文署會修訂現行的《視察指引》，加入適用於小型康樂設施和園藝場地的視察報告表格，供康樂助理員和督導人員填寫；及
- (c) 鑑於大型和小型康樂設施的風險水平不同，康文署會採用以風險為本的方法，來決定不同場地的視察次數和範圍。

對泳池加強監督視察

4.26 為改善泳池的衛生和清潔程度，康文署在二零零五年九月修訂《視察指引》，規定對泳池進行更頻密和徹底的監督視察。表十一顯示泳池的經修訂視察頻率。

表十一

泳池的經修訂視察頻率
(自二零零五年九月起)

督導人員	視察頻率
總康樂事務經理	每月一次
分區康樂事務經理／ 分區副康樂事務經理 (註)	每星期一次
分區助理康樂事務經理	每星期一次

資料來源：康文署的記錄

註：分區副康樂事務經理可代表分區康樂事務經理對泳池進行監督視察。

審計署的意見

4.27 審計署從三個獲選進行審查的分區康樂事務辦事處 (見第 4.5 段) 選出四個泳池，以審查在二零零五年十月至二零零七年三月期間，有關人員是否按照經修訂的《視察指引》進行監督視察。審計署發現，這四個泳池的督導人員，大都沒有按照所規定的次數進行視察。就這四個泳池整體而言，所進行的監督視察次數是所規定的次數的 79%。

4.28 康文署在二零零七年九月回應審計署的查詢時表示，泳池的實際視察次數未能完全達到部門指引所建議的水平，主要是因為工作量沉重。康文署認為，部門指引所建議的視察次數，尤其是冬季期間的視察次數，有需要予以檢討。

審計署的建議

4.29 審計署建議康樂及文化事務署署長應：

- (a) 根據泳池衛生及清潔情況的最新評核結果，檢討康文署有關加強泳池監督視察工作的部門指引；及
- (b) 在完成檢討之前，確保督導人員按照部門指引對泳池進行監督視察，並擬備視察報告。

當局的回應

4.30 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議。他表示康文署會檢討有關加強泳池監督視察工作的指引，尤其是冬季期間的視察次數。

在承辦商表現欠佳時採取規管行動

4.31 如承辦商表現欠佳，分區康樂事務辦事處及文化場地的康文署人員主要透過發出規管文書，對他們採取規管行動。所發出的規管文書包括勸告信、失責通知書和警告信(見附錄 C)。此外，分區康樂事務辦事處及文化場地的康文署人員可向承辦商發出：

- (a) **口頭警告** 通常由康文署前線人員即場向承辦商僱員發出。舉例來說，康樂助理員或文化工作助理員可向清潔工人發出口頭警告，要求他們清潔洗手間；及
- (b) **不滿意服務通知書** 通常由場地經理向承辦商的督導人員發出，表示不滿意他們的表現，並要求盡快改善。康樂事務部有採用不滿意服務通知書，文化事務部則沒有採用。

審計署的意見

4.32 審計署研究過二零零五年四月至二零零七年六月期間，獲選進行審查的分區康樂事務辦事處及文化場地(見第 4.5 段)的人員所採取的規管行動，發現某些範疇有可加改善之處(見第 4.33 至 4.37 段)。

沒有或逾期採取規管行動

4.33 審計署注意到，在某些情況下，分區康樂事務辦事處及文化場地的康文署人員沒有採取應有的規管行動。在另一些情況下，他們沒有及時採取規管行動。下文載述的個案 1 及 2 可資說明。

個案 1

場地 II (屬演藝場地) 的潔淨服務承辦商自二零零六年六月合約生效起，有數次容許其員工每月工作超過 26 天，違反了容許員工每月最多工作 26 天的合約條件。不過，場地 II 的康文署人員接納承辦商所指運作上有此需要的解釋，沒有就這些違約事件採取規管行動。審計署認為，場地 II 的康文署人員應採取規管行動 (例如發出勸告信或失責通知書(一般事宜))。

個案 2

辦事處 I 的護衛服務承辦商未能在二零零五年八月合約生效當日起計 14 天內，提交員工的僱傭合約。過了三個月，辦事處 I 的康文署人員才發出勸告信，其後，承辦商提交員工的僱傭合約。審計署認為，辦事處 I 的康文署人員應在較早時間向承辦商發出勸告信或失責通知書 (一般事宜)。

資料來源：康文署的記錄

4.34 使用外判服務的組別的人員必須及時採取適當的規管行動。康文署需要就如何適當地使用規管工具，向使用組別提供清晰指引和培訓。

規管行動與違約事件的嚴重程度不相稱

4.35 分區康樂事務辦事處及文化場地的人員，看來普遍採取較寬鬆的措施。他們尤其傾向使用不滿意服務通知書，而非勸告信或失責通知書。有關的三宗個案 (個案 3 至 5) 載於下文。

個案 3

辦事處 I 的護衛服務承辦商容許一名護衛員在二零零七年五月有四次每天工作九小時，違反了容許員工每天最多工作八小時的合約條件。辦事處 I 的人員向承辦商發出不滿意服務通知書。審計署認為，辦事處 I 的人員應採取更嚴厲的規管行動 (例如根據扣分制度發出失責通知書)。

個案 4

二零零六年四月，辦事處 I 的園藝保養服務承辦商沒有按照該辦事處的指示為路邊植物澆水，辦事處 I 因而須安排康文署人員執行這工作。二零零六年五月，辦事處 I 的人員向承辦商發出不滿意服務通知書。鑑於這宗違約事件性質較嚴重，審計署認為應向承辦商發出失責通知書 (一般事宜)。

個案 5

辦事處 III 的園藝保養服務承辦商，在二零零五年七月 (合約生效) 至二零零五年十二月期間持續表現欠佳。在該段期間，辦事處 III 的人員共發出逾 100 份不滿意服務通知書，但沒有向承辦商發出失責通知書 (一般事宜)。審計署認為，為處理這類屢次失責的個案，辦事處 III 的人員應把規管行動升級，向承辦商發出失責通知書 (一般事宜)。

資料來源：康文署的記錄

4.36 在什麼情況下須發出不滿意服務通知書或勸告信，並沒有清楚界定。從個案 3 至 5 所見，分區康樂事務辦事處的人員傾向使用不滿意服務通知書，而這是辦事處最常使用的規管工具。表十二載列二零零五年四月至二零零七年三月期間使用的各類規管工具。

表十二

審計署進行審查的分區康樂事務辦事處／文化場地
所使用的規管工具
(二零零五年四月至二零零七年三月)

規管工具	分區康樂事務 辦事處			文化場地			總計
	I	II	III	I	II	III	
口頭警告	17	0	21	10	12	0	60
不滿意服務 通知書	59	109	278	— (註)	— (註)	— (註)	446
勸告信	0	37	5	9	4	0	55
失責通知書	0	3	5	0	0	0	8
總計	76	149	309	19	16	0	569

資料來源：審計署根據康文署的記錄所作的分析

註：文化事務部沒有使用不滿意服務通知書(見第4.31(b)段)。

4.37 適當地使用規管工具，有助監察承辦商的表現。康文署需要檢討不滿意服務通知書的使用情況，並根據檢討結果，提供有關使用這類通知書的清晰指引。

審計署的建議

4.38 審計署建議康樂及文化事務署署長應：

- (a) 就如何適當地使用規管工具，向使用外判服務的組別提供清晰指引和培訓；及
- (b) 檢討不滿意服務通知書的使用情況，並根據檢討結果，提供有關使用這類通知書的清晰指引。

當局的回應

4.39 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議。他表示：

- (a) 康文署訓練組及物料供應組定期舉辦有關合約管理的研討會和工作坊，讓參與合約管理工作的人員掌握所需知識；及
- (b) 康文署會檢討不滿意服務通知書的使用情況，並就如何適當地使用規管工具 (包括不滿意服務通知書) 制訂清晰指引。

評核承辦商的表現

評核承辦商表現的機制

4.40 在康樂事務部，承辦商的表現會每月和每半年評核一次。為此，分區康樂事務辦事處的人員擬備每月評核報告，並把副本送交承辦商備考。每隔六個月，辦事處的人員根據有關期間的每月評核報告，擬備半年評核報告。

4.41 在文化事務部，承辦商的表現只會每半年評核一次。為此，文化場地的人員根據在有關期間內取得的資料，擬備半年評核報告。

4.42 康文署以標準表格擬備每月和半年評核報告，涵蓋以下服務表現項目：

- (a) 服務質素；
- (b) 遵守合約條款及條件的情況；
- (c) 員工變動情況；
- (d) 其他 (如適用，並須加以說明)；及
- (e) 整體表現。

審計署的意見

文化事務部需要擬備每月評核報告

4.43 在康樂事務部，分區康樂事務辦事處擬備每月評核報告，並把報告副本送交承辦商，讓承辦商知悉其表現。審計署認為這是理想的做法，可就承辦商的表現及時提供意見，讓他們盡快作出所需的改善。康文署轄下文化事務部也可考慮採用這做法。

需要就涉及數個分區康樂事務辦事處／文化場地的合約 擬備整體評核報告

4.44 如果外判合約涉及為數個分區康樂事務辦事處或文化場地提供服務，有關的數個辦事處或文化場地，會各自擬備承辦商表現評核報告。這些評核報告沒有加以綜合，歸納成為一份承辦商整體表現評核報告。由於缺乏有關承辦商整體表現的管理資料，用以評審康文署現時或以前的承辦商所遞交標書的內部資料，其效用也可能受影響 (另見第 3.8 及 3.9 段)。對於為數個分區康樂事務辦事處或文化場地提供服務的承辦商，康文署需要擬備整體表現評核報告。康文署在日後提升承辦商表現評核電腦系統時(推行該系統的工作現已進入後期階段)，可顧及這方面的需要。

審計署的建議

4.45 審計署建議康樂及文化事務署署長應：

- (a) 考慮為文化事務部的承辦商，實行擬備每月評核報告的做法；
- (b) 對於為數個分區康樂事務辦事處或文化場地提供服務的承辦商，擬備整體評核報告；及
- (c) 在日後提升康文署的承辦商表現評核電腦系統時，顧及為承辦商擬備整體評核報告的需要 (見上文 (b) 段)。

當局的回應

4.46 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議。他表示：

- (a) 關於第 4.45(a) 段，文化事務部會實行為承辦商的表現，進行更頻密的評核的做法；及
- (b) 關於第 4.45(b) 及 (c) 段，康文署日後提升承辦商表現評核電腦系統時，會顧及為承辦商的表現擬備整體評核報告的需要。

第5部分：表現管理及應變計劃

5.1 本部分探討康文署就外判合約而實行的工作表現管理及應變計劃。

外判的成效

外判可節省的開支

5.2 二零零三年，康文署進行調查，以估計因外判潔淨、護衛和園藝保養服務在二零零二年節省了的開支。表十三載列調查的結果。

表十三

康文署外判服務在二零零二年估計節省的開支

服務類別	估計節省的開支
潔淨	42.1%
護衛	44.4%
園藝保養	37.1%
整體	41.8%

資料來源：康文署在二零零三年進行的調查

5.3 至於外判體育館管理服務，康文署已施加外判合約價格上限，以達致節省開支的需要 (見第 3.19 段)。

服務質素

5.4 對於承辦商提供的潔淨、護衛及園藝保養服務的質素，康文署沒有進行使用者滿意程度調查。至於承辦商提供的體育館管理服務，康文署自二零零四年起已按年進行調查，蒐集使用者對承辦商服務質素的意見。根據按年調查所得，使用者大致上滿意服務質素。

審計署的意見

5.5 為確保外判服務符合成本效益，康文署需要定期進行使用者滿意程度調查，而且不單就體育館管理服務，還要就其他三類主要外判服務 (即潔淨、護衛及園藝保養服務) 進行調查。

審計署的建議

5.6 審計署建議康樂及文化事務署署長，應就各類主要外判服務的質素，定期進行使用者滿意程度調查。

當局的回應

5.7 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議。他表示：

- (a) 康文署透過顧客諮詢茶敘和使用者調查，定期就使用者對文化場地潔淨和護衛服務的滿意程度收集意見；及
- (b) 康文署同意，使用者滿意程度調查是檢討服務有何改善空間的有效途徑；康文署會研究使用者滿意程度調查的涵蓋範圍和進行次數。

表現的衡量和匯報

5.8 政府部門應有系統地衡量和匯報其工作表現。這有助提升部門的表現、透明度和問責程度。康文署在年報內匯報了外判服務的情況，提供了以下資料：

- (a) 外判服務的主要類別；
- (b) 外判服務的規模 (例如合約數目和合約總值)；及
- (c) 處理與僱傭有關的不當情況的工作。

審計署的意見

5.9 康文署在年報內述明，外判服務的主要目的是提升部門工作效率和節省開支。不過，對於因外判服務而得到的效率提升和節省的開支，康文署則沒有提供資料。

5.10 康文署需要制訂適當的工作表現指標，用以衡量因外判各類主要服務而得到的效率提升和節省的開支，並在年報內匯報這些工作表現資料。為了提高透明度和問責程度，康文署也需要考慮在管制人員報告內加入這些工作表現資料。

審計署的建議

5.11 審計署建議 康樂及文化事務署署長應：

- (a) 制訂適當的工作表現指標，用以衡量因外判各類主要服務而得到的效率提升和節省的開支，並在年報內匯報這些工作表現資料；及
- (b) 考慮在管制人員報告內加入這些工作表現資料。

當局的回應

5.12 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議。他表示：

- (a) 當局的政策是控制公務員的人數，只有那些必須由公務員擔任的工作，才應由公務員執行；
- (b) 由於已推行上述政策、因應運作需要對有關人員的職責說明作出修改，以及某些公務員職系(如產業看管員)漸被淘汰的關係，大部分外判服務，例如潔淨、護衛和園藝保養服務，都不能再由公務員提供；及
- (c) 康文署會檢討外判服務的目的，並在恰當和切實可行的情況下，制訂適當的工作表現指標，用以衡量所得到的效率提升和節省的開支。

應變計劃

5.13 康文署管理多類康樂設施和文化場地，並舉辦各式各樣的康樂活動和文化節目。康文署的外判服務範圍包括了核心服務(例如園藝保養和體育館管理服務)和輔助服務(例如潔淨和護衛服務)。不論這些服務是由署內人員還是透過外判提供，康文署都有責任確保服務妥善。外判服務有一定風險，如果承辦商表現欠佳，整體服務便可能受影響。這個風險可透過有效的應變計劃來處理。

承辦商的應變計劃

5.14 康文署四類主要外判服務都規定，投標者必須提交應變計劃。以園藝保養服務為例，投標者的應變計劃應包括：

- (a) 在緊急情況下提供的支援和資源，包括在指定時間內可以調動的工人；

- (b) 處理突發事故 (例如電力供應中斷、有人受傷、意外、氣體洩漏等) 的風險管理計劃；及
- (c) 緊急和投訴熱線的設立。

5.15 投標者應變計劃的質素，是標書技術評審的其中一項準則，佔技術評分的 12% (潔淨、護衛和園藝保養服務) 或 9% (體育館管理服務)。投標者應變計劃的評分共分四級 (詳情見表十四)。如應變計劃獲得最低的評級 (第四級)，投標者便不能通過技術評審，沒有資格獲批合約。

表十四

投標者提交的應變計劃的評級

評級	應變計劃	
	潔淨、護衛和園藝保養服務	體育館管理服務
第一	達專業水平，高度切實可行	就招標文件訂明的項目提供了資料和詳盡解釋，並提出其他優秀建議
第二	可接受水平之上，大致切實可行	就訂明的項目提供了資料和詳盡解釋
第三	可以接受	就訂明的項目提供了資料和簡單的解釋
第四	不可接受	就訂明的項目提供的資料不齊全

資料來源：康文署的記錄

審計署的意見

承辦商應變計劃的評級

5.16 就獲選進行帳目審查的八份合約 (見第 3.13 段) 而言，審計署查明了中標者應變計劃的評級。大體上，這些應變計劃在標書評審階段都獲得良好評級 (詳情見表十五)。

表十五

中標者應變計劃的評級

評級	合約數目 (接受審查的合約共 8 份)
第一	3 份
第二	3 份
第三	2 份
總計	8 份

資料來源：康文署的記錄

需要制訂部門應變計劃

5.17 承辦商的應變計劃，主要涉及在緊急情況下（例如颱風襲港）提供服務。為處理因外判合約承辦商未能提供服務（例如因破產所致）而引致服務中斷的風險，康文署需要在部門層面制訂整體應變計劃。康文署應在顧及以下因素後，對有關風險妥為管理：

- (a) **因依賴主要承辦商而出現的風險** 康文署承辦商當中有若干個主要承辦商，為多個分區康樂場地或文化場地提供服務。如果某個主要承辦商未能提供服務（例如因破產所致），多個分區康樂場地或文化場地便會同時受影響，以致出現大規模服務中斷的情況；
- (b) **因承辦商財政狀況欠佳而出現的風險** 康文署不少承辦商因未能通過標書評審階段的財政審核，而須繳付相當於合約價值 5% 的合約按金，以紓減政府在承辦商未能履行合約時可能蒙受的財政損失；及
- (c) **因承辦商在僱傭方面表現差劣而出現的風險** 截至二零零七年七月，康文署有七個承辦商根據適用於各部門的扣分制度曾被扣分（見第 2.8 段）。他們與康文署共簽訂了 32 份合約，合約總值為 8.61 億元（佔該署全部外判合約總值的 46%）。如因承辦商在僱傭方面表現差劣而中止合約，便可能出現服務中斷的風險。

5.18 審計署注意到，康文署沒有制訂部門應變計劃，以處理第 5.17 段所述的各項風險。康文署如要中止合約，便會制訂臨時應變計劃。最近期的一宗中止合約個案發生於二零零七年一月。當時，康文署基於某個有財政困難的承辦商未經該署書面同意，便把合約的利益轉讓，因而中止與該承辦商所簽訂的四份護衛服務合約。審計署注意到，在這宗個案中，康文署制訂的臨時應變計劃包括以下部分：

- (a) **中止合約** 康文署會根據合約條款和條件以及律政司的意見，把合約中止；
- (b) **臨時措施** 康文署會根據直接採購權 (即先索取報價，然後把合約批予報價最低的服務供應商)，採購合約中止後三個月期間的護衛服務；及
- (c) **重訂合約** 康文署會為受影響的分區康樂場地及文化場地進行招標。

5.19 審計署認為，康文署宜制訂部門應變計劃，以處理因外判合約承辦商未能提供服務而引致服務中斷的風險。

審計署的建議

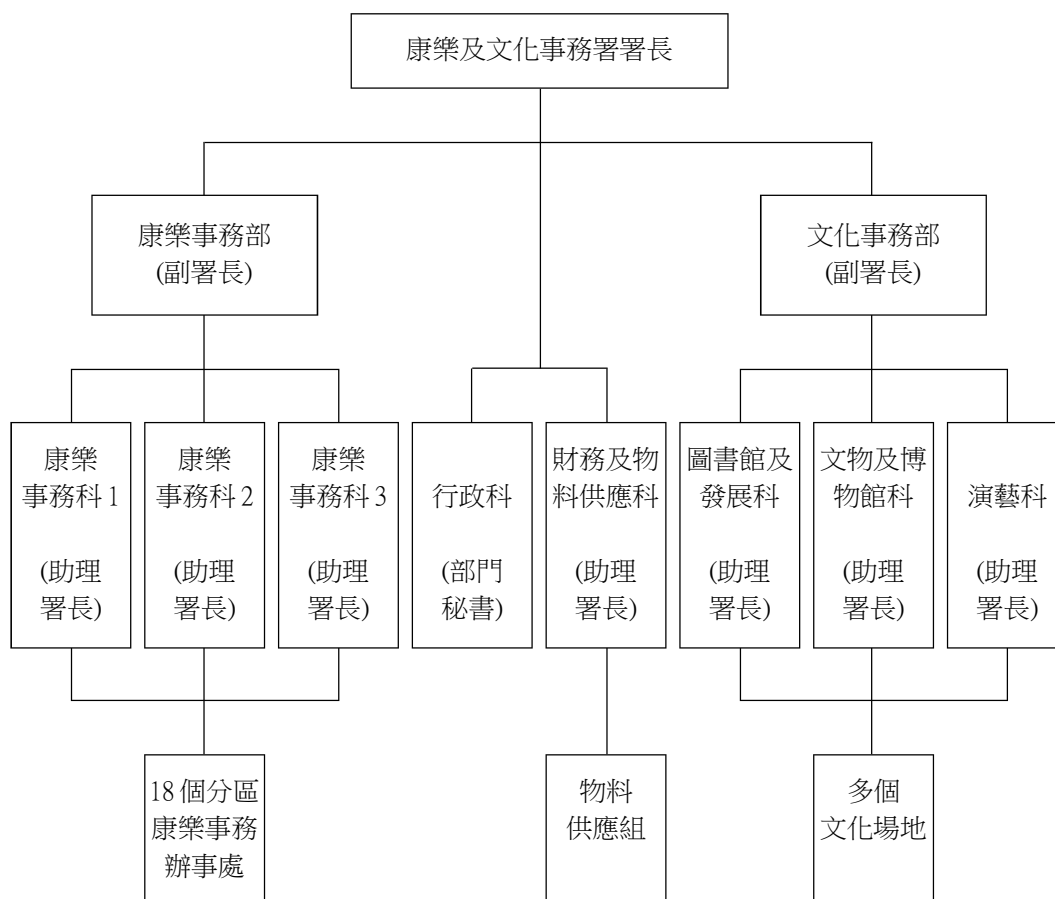
5.20 審計署建議康樂及文化事務署署長應考慮制訂部門應變計劃，以處理因外判合約承辦商未能提供服務而引致服務中斷的風險。

當局的回應

5.21 康樂及文化事務署署長接納審計署的建議。他表示康文署會依據在以往中止合約事件中取得的經驗，制訂部門應變計劃，以處理服務可能中斷的風險。

附錄 A
(參閱第 1.5 段)

康文署架構圖
(二零零七年七月)



資料來源：康文署的記錄

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

附錄 B

(續)

(參閱第 2.2 及 2.18 段)

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；

- (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。

康文署就服務合約而設立的部門警告機制

康文署的部門警告機制包括以下主要環節：

- (a) 在整段合約期間，場地經理須依據合約條款及條件監察承辦商的表現，並在例會上與承辦商商討工作計劃；
- (b) **勸告信** 一旦發現某承辦商任何一方面的表現未如理想或轉差，場地經理須視乎失責行為的嚴重性和其他相關因素 (例如是否屢次失責)，盡快：
 - (i) 向承辦商發出勸告信，以書面提醒其留意有關情況；
 - (ii) 要求承辦商就表現未如理想提供解釋；及
 - (iii) 要求承辦商作出改善；
- (c) **失責通知書** 如承辦商在勸告信發出後沒有改善表現，場地經理須考慮發出失責通知書。失責通知書分以下三類：
 - (i) **根據適用於各部門的扣分制度發出的失責通知書** 這是就四類違規行為 (即與工資、每日工作時數上限、簽訂標準僱傭合約，以及以自動轉帳支付工資有關的違規行為) 而發出的失責通知書；
 - (ii) **與標準僱傭合約有關的失責通知書** 這是就違反標準僱傭合約條文而發出的失責通知書；及
 - (iii) **失責通知書(一般事宜)** 這是就其他違規行為 (主要與服務表現有關) 而發出的失責通知書；
- (d) **警告信** 如承辦商的表現持續未達標準或嚴重違規，場地經理須把個案轉介物料供應組。該組會審研有關個案和採取適當跟進行動，當中可能包括發出警告信。承辦商如接獲警告信，在之後12個月期間內不得承投康文署合約；及
- (e) **中止合約** 如承辦商仍不作出改善，康文署會把合約中止。

資料來源：康文署的記錄