

## 第 4 章

### 懲教署

#### 為懲教院所採購貨品及服務

香港審計署

二零一二年三月二十八日

這項審查工作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。

《審計署署長第五十八號報告書》共有八章，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](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# 為懲教院所採購貨品及服務

## 目 錄

	段數
<b>第 1 部分：引言</b>	1.1
背景	1.2 – 1.5
審查工作	1.6
審計署的整體意見及建議	1.7 – 1.8
當局的整體回應	1.9 – 1.12
鳴謝	1.13
<b>第 2 部分：採購膳食</b>	2.1
懲教院所的膳食	2.2
招標工作	2.3 – 2.4
策劃和監察招標工序	2.5 – 2.7
審計署的意見及建議	2.8 – 2.9
當局的回應	2.10
有關送貨地點的必要規定	2.11 – 2.13
審計署的意見及建議	2.14 – 2.15
當局的回應	2.16
有關車輛、船隻及貨倉的必要規定	2.17 – 2.22
審計署的意見及建議	2.23 – 2.25
當局的回應	2.26
有關經驗的必要規定	2.27 – 2.29
審計署的意見及建議	2.30 – 2.31
當局的回應	2.32
招標策略	2.33 – 2.39
審計署的意見及建議	2.40 – 2.42
當局的回應	2.43
<b>第 3 部分：直接採購貨品</b>	3.1
財政限額	3.2 – 3.3
直接採購程序	3.4
審計署對直接採購的審查	3.5
同日向同一名供應商重複直接採購	3.6 – 3.9
審計署的意見及建議	3.10 – 3.11
當局的回應	3.12

	段數
重複直接採購經常使用的貨品	3.13
審計署的意見及建議	3.14 – 3.16
當局的回應	3.17
授權直接採購	3.18
審計署的意見及建議	3.19 – 3.20
當局的回應	3.21
<b>第 4 部分：採購服務</b>	4.1
財政限額	4.2
維修服務	4.3 – 4.8
審計署的意見及建議	4.9 – 4.13
當局的回應	4.14 – 4.15
清潔服務	4.16 – 4.22
審計署的意見及建議	4.23 – 4.27
當局的回應	4.28
	<b>頁數</b>
<b>附錄</b>	
A：懲教署組織圖 (摘錄) (二零一一年十二月三十一日)	39
B：採購膳食招標流程圖	40
C：同日向同一名供應商重複直接採購	41 – 42
D：清潔服務合約 (二零一一年十二月三十一日)	43

## 第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查的背景，並概述審查的目的及範圍。

### 背景

1.2 懲教署負責羈押由法庭交付懲教署監管或被法庭判刑的人士，以及根據《入境條例》(第 115 章) 被羈押的人士。截至二零一一年九月三十日，懲教署轄下有 27 間懲教院所 (註 1)，共羈押 9 498 名在囚人士。懲教署根據《監獄條例》(第 234 章) 管理在囚人士，為他們提供食物、生活必需品及合理的居住環境。附錄 A 載列懲教署的組織圖。

1.3 懲教署主要以集中處理方式進行採購。行政及策劃科轄下的中央物料供應分組負責採購貨品及服務，供所有懲教院所運作之用，採購工作包括與行動科協調，透過公開招標採購膳食。更生事務科的工業物料供應組，為工業及職業訓練組 (註 2) 管理的工業運作採購貨品及服務。截至二零一一年十二月三十一日，中央物料供應分組及工業物料供應組 (各由一名高級物料供應主任擔任主管) 共有 27 名員工。

1.4 根據《物料供應及採購規例》(註 3)，懲教署可直接採購價值不超過 100 萬元的貨品及價值不超過 143 萬元的服務。如要採購逾 100 萬元但不超過 143 萬元的貨品，則須經由政府物流服務署採購。至於採購超過 143 萬元的貨品及服務，則須採用招標程序。

1.5 在 2010–11 年度，懲教署用於採購貨品及服務的金額達 4.55 億元，圖一按採購貨品及服務的性質列出該 4.55 億元的分項金額。

---

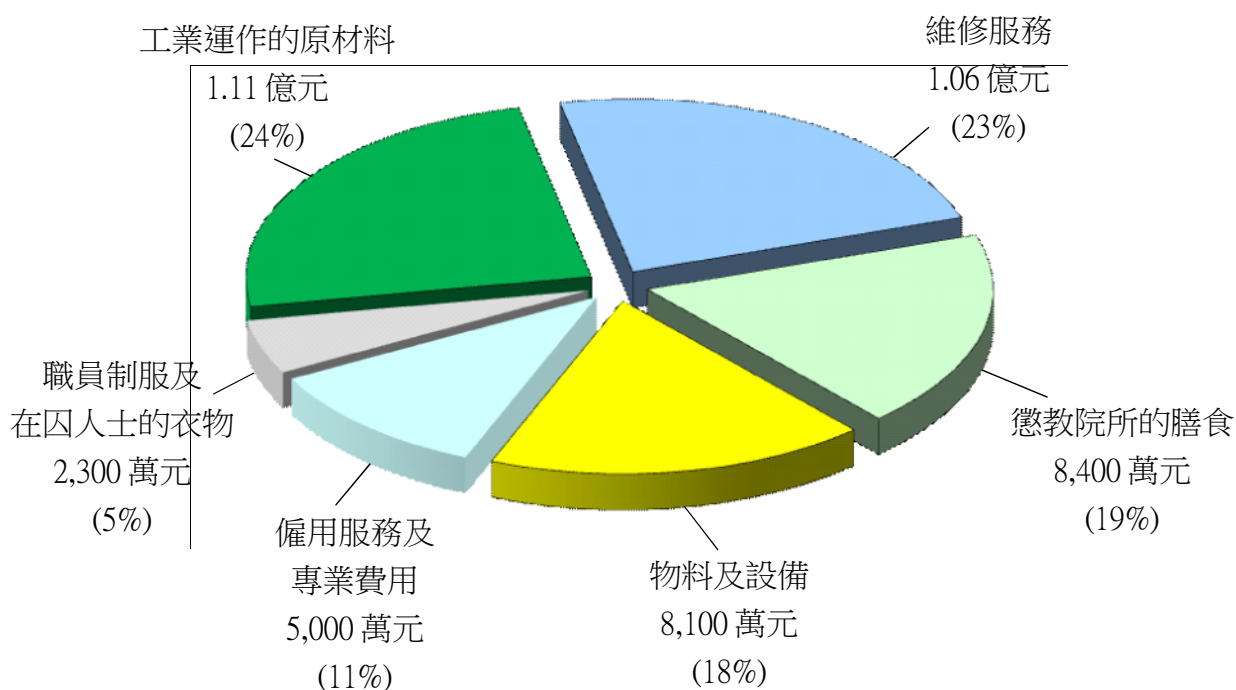
註 1：包括 14 間監獄、1 間勞教中心、3 間戒毒所、1 間精神病治療中心、3 間中途宿舍，及 4 間青少年罪犯更生中心和 1 間青少年罪犯教導所。

註 2：該組負責管理為政府及公營機構 (如醫院管理局) 提供產品的工業運作，使在囚人士能從事有報酬的工作。

註 3：《物料供應及採購規例》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) 制定。

圖一

採購貨品及服務的開支  
(2010-11 年度)



資料來源：懲教署的記錄

### 審查工作

1.6 審計署最近就懲教署為懲教院所採購貨品及服務的工作進行審查，以查明是否有可改善之處。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 採購膳食 (第 2 部分)；
- (b) 直接採購貨品 (第 3 部分)；及
- (c) 採購服務 (第 4 部分)。

審計署發現以上範疇有可改善之處，並已就有關事宜提出多項建議。

## 審計署的整體意見及建議

1.7 採購工作是部門運作管理中的重要一環。總體來說，這次的審查工作發現，懲教署的人員為懲教院所採購貨品及服務時，曾出現沒有嚴格遵守《物料供應及採購規例》的規定的情況，特別是有關直接採購的財政限額的規定。審計署認為，懲教署需要全面檢討採購程序及監控工作，並採取有效措施確保該署人員時刻遵守《物料供應及採購規例》的規定。

### 審計署的建議

1.8 審計署建議懲教署署長應與政府物流服務署署長磋商：

- (a) 全面檢討懲教署為懲教院所採購貨品及服務的程序及監控措施；  
及
- (b) 根據上文 (a) 項的檢討結果，採取有效措施確保懲教署人員在處理所有採購事宜時，時刻遵守《物料供應及採購規例》的規定。

### 當局的整體回應

1.9 懲教署署長同意審計署在第 1.8 段提出的建議。他表示懲教署正全面檢討採購貨品及服務的程序及監控工作，並會視乎情況採取措施，確保該署人員遵守《物料供應及採購規例》的規定。

1.10 保安局局長歡迎審計署在本報告提出的建議。他表示懲教署會與有關部門磋商，檢討採購貨品及服務的程序及監控工作，同時會採取適當措施，確保該署人員遵守《物料供應及採購規例》的規定。

1.11 財經事務及庫務局局長同意審計署在本報告提出的建議。他表示，財經事務及庫務局會協助懲教署跟進就採購策略及遵守《物料供應及採購規例》方面所提出的建議。

1.12 政府物流服務署署長表示，懲教署落實審計署在本報告提出有關採購方式及遵守《物料供應及採購規例》的建議的過程當中，政府物流服務署隨時樂意協助。

### 鳴謝

1.13 在審查工作期間，懲教署人員充分合作，審計署謹此致謝。

## 第2部分：採購膳食

2.1 本部分探討懲教院所的膳食採購工作，並就下列事宜作出討論：

- (a) 策劃和監察招標工序(第 2.5 至 2.10 段)；
- (b) 有關送貨地點的必要規定(第 2.11 至 2.16 段)；
- (c) 有關車輛、船隻及貨倉的必要規定(第 2.17 至 2.26 段)；
- (d) 有關經驗的必要規定(第 2.27 至 2.32 段)；及
- (e) 招標策略(第 2.33 至 2.43 段)。

### 懲教院所的膳食

2.2 《監獄條例》規定，懲教署須為每名在囚人士提供簡單而有益健康的食物。目前，懲教院所為在囚人士提供 4 款主要膳食及 11 款附屬膳食，以配合他們的健康、飲食和宗教需要(註 4)。懲教署的承包商提供食米及食材予各間院所，供指定的在囚人士烹調。此外，承包商亦向院所提供小賣物品(例如小食、飲品及香煙)，供在囚人士以自己賺取的工資購買。

### 招標工作

2.3 懲教署通過公開招標為各懲教院所採購膳食。對上三次招標工作分別在二零零四年、二零零八年及二零一一年進行。懲教署每次均批出供應食米、食材及小賣物品的獨立合約，為期三年(註 5)。每次招標工作的主要階段撮述如下：

- (a) **策劃招標工序** 行政及策劃科與行動科合作制定工作計劃，為主要招標工序定下目標開始及完成日期；

---

註 4： 膳食營養準則訂明食物的種類和份量。4 款主要膳食為亞洲、咖喱、西式及素食，11 款附屬膳食則根據 4 款主要膳食略加變化而成。

註 5： 二零一一年的招標中，食米、食材及小賣物品的合約金額分別為 3,400 萬元、3.44 億元及 8,400 萬元。



- (b) **擬備招標規格** 行動科擬備招標文件內的招標規格(包括訂立各項必要規定)。就食米及食材的投標書，懲教署須檢討膳食營養準則，並計及任何修改，以確定所需的食物種類及份量。就食材投標書，懲教署亦須檢討評分制度(於二零零八年招標時引入——註6)，如要修改，須獲中央投標委員會(註7)批准；
- (c) **擬備其他招標文件和估計合約金額** 中央物料供應分組擬備其他招標文件(例如用以反映懲教署運作要求的特定招標條款及合約條件)和估計合約金額，然後向政府物流服務署遞交招標申請書，以便招標；及
- (d) **評審投標書和擬備投標評審報告** 懲教署成立投標書評審委員會，評估投標書是否與規格、條款及條件相符，並根據投標價格或總得分(就食材投標書而言)為投標書編訂先後次序，然後向中央投標委員會提交投標評審報告，提議應採納哪份投標書，以供委員會考慮。

附錄B載列招標流程圖。

2.4 審計署審查了二零零四年、二零零八年及二零一一年招標工作，以查明懲教院所的膳食採購工作是否有可改善之處。審查發現多個值得懲教署注意的事項，包括策劃和監控招標工序、訂立必要規定和檢討招標策略。現於第2.5至2.43段詳加討論。

## 策劃和監察招標工序

### 未能及時完成招標

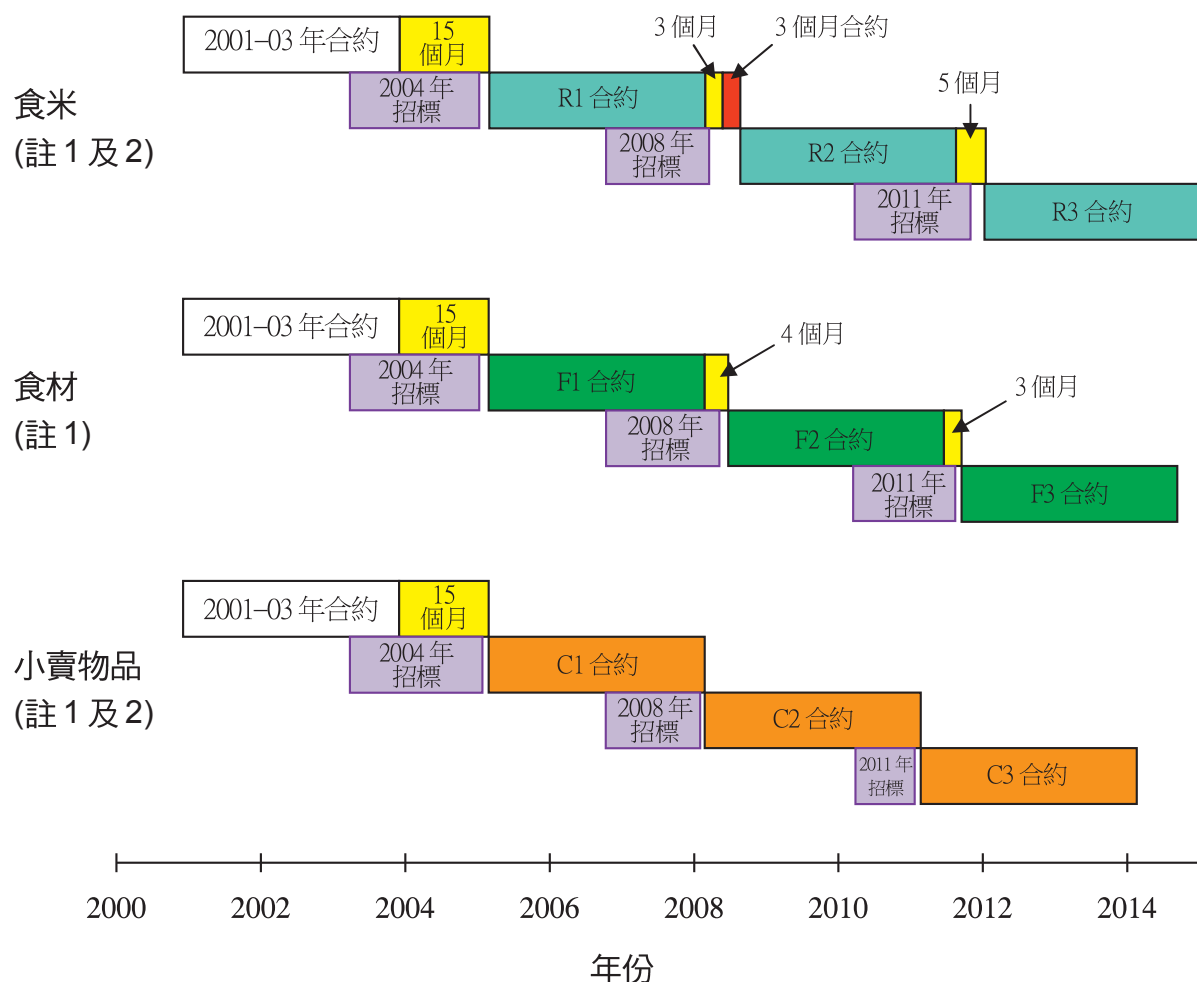
2.5 根據懲教署的原來工作計劃，在該三次招標中，舊合約屆滿後便會隨即展開新合約，但結果大部分的招標均未能及時完成。圖二顯示三次招標工作的時間分析，包括批出合約的時間。

註6： 評分制度就價格和非價格兩方面評分，所佔比重分別為70%及30%。

註7： 中央投標委員會由財政司司長委任，由財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)出任主席。委員會具備多項職能，其中包括負責考慮和決定採納價值超逾1,000萬元的貨品及一般服務投標書。中央投標委員會亦負責就投標事宜(例如審批用以評審標書的評分制度)提供意見或作出決定。

圖二

二零零四年、二零零八年及二零一一年招標工作的時間分析



- 說明：
- 三年食米合約
  - 三年食材合約
  - 三年小賣物品合約
  - 延長合約期間
  - 三個月食米合約
  - 招標期間 (由制定工作計劃當日起至批出合約當日止)

資料來源：懲教署的記錄

註 1：二零零一至零三年期間，一份合約涵蓋食米、食材及小賣物品。

註 2：二零一一年共進行了兩次食米招標，因為首次招標並無收到符合要求的投標書，懲教署於是取消了該次招標，然後重新招標 (見第 2.22 段)。二零零四年，同樣進行了兩次小賣物品招標。

2.6 如圖二所示，在所有招標中(二零零八年及二零一一年小賣物品招標除外)，新合約均未能在舊合約原來的屆滿日期前批出。為了維持懲教院所的膳食供應，懲教署將舊合約延長 3 至 15 個月不等。有關詳情如下：

- (a) **二零零四年招標** 懲教署未能及時批出 R1、F1 及 C1 合約，於是將二零零一至零三年的舊合約(註 8) 延長 15 個月；
- (b) **二零零八年招標** 懲教署延長 R1 合約三個月，再與 R1 合約的承包商(註 9) 簽訂三個月合約，之後 R2 合約才開始生效。因為 F2 合約未能及時批出，該署又延長 F1 合約四個月；及
- (c) **二零一一年招標** 同樣，懲教署須延長 R2 合約五個月及 F2 合約三個月。

### 審計署對招標工序的分析

2.7 二零零四年、二零零八年及二零一一年的招標工作由制定工作計劃當日起計，需時 16 至 24 個月才能批出所有合約。審計署分析各項招標工序，研究是否有相同的原因令招標工作屢次延誤。審計署發現，懲教署用了 3 至 9 個月檢討膳食營養準則，然後又用了 3 至 11 個月訂立或檢討評審食材投標書的評分制度，以致為招標規格定案的過程中有所延誤。表一載列有關詳情。

---

註 8：二零零一至零三年期間，一份合約涵蓋所有膳食，因為懲教署採納同一投標者的食米、食材及小賣物品投標(詳見第 2.33(c) 段)。

註 9：R1 合約的承包商同時獲批 R2 合約。該承包商要求押後 R2 合約的生效日期，獲懲教署批准。懲教署與該承包商簽訂一份三個月的合約，以便維持食米供應。

表一

用於檢討膳食營養準則及訂立或檢討評分制度的時間  
(二零零四年、二零零八年及二零一一年招標)

	2004年招標 (月數)	2008年招標 (月數)	2011年招標 (月數)
檢討膳食營養準則 (註1)	9	3	8
訂立或檢討評 分制度(註2)	—	11	3

資料來源：懲教署的記錄

註1： 膳食營養準則的檢討工作，包括提出修改膳食營養準則的建議、計算可能對成本帶來的影響、綜合各個懲教院所就在囚人士可能會出現的反應所提出的意見，以及呈交衛生署署長通過和取得保安局批准。

註2： 懲教署於二零零八年招標時訂立評審食材投標書的評分制度，其後在二零一一年招標時加以檢討。在該兩次招標工作中，該署均向中央投標委員會提交建議的評分制度，並獲委員會批准。

### 審計署的意見及建議

2.8 審計署關注到懲教署在二零零四年、二零零八年及二零一一年招標時，大部分的招標均未能及時完成，須延長合約期來維持懲教院所的膳食供應。由於延長合約期無須經過公開公平的競爭，不能保證達致最大的經濟效益。正如《物料供應及採購規例》第520(c)條所述，延長合約期的做法應盡量避免。審計署認為，懲教署須改善招標工序的策劃和監察工作，確保按時完成各項工序，特別是檢討膳食營養準則及食材投標書的評分制度。

### 審計署的建議

2.9 審計署建議懲教署署長日後為懲教院所的膳食供應進行招標時，應改善懲教署招標工序的策劃和監察工作，以期按時完成所有招標工作。

### 當局的回應

2.10 懲教署署長同意審計署的建議，並表示懲教署會予以考慮，以期按時完成招標工作。

## 有關送貨地點的必要規定

2.11 懲教署在招標規格中加入多項必要規定。如投標者不符合任何一項必要規定，其投標書會視作無效，不獲進一步考慮。二零零四年、二零零八年及二零一一年招標有一項必要規定，投標者須保證會將所需貨品送到懲教院所內的指定卸貨區。表二載列二零一一年招標時規定的必要送貨地點數目。

表二

必要的送貨地點  
(二零一一年招標)

懲教院所類別	送貨地點數目		
	食米招標	食材招標	小賣物品招標
<b>以車輛運送</b>			
監獄	13	13	13
更生中心(註1)	4	4	4
中途宿舍(註2)	3	3	—
教導所	1	1	1
精神病治療中心	1	1	1
勞教中心	1	1	1
小計	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>20</b>
<b>以船隻運送(註3)</b>			
戒毒所	3	3	3
監獄	1	1	1
小計	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
總計	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>24</b>

資料來源：懲教署的記錄

註1：更生中心為被法庭判令羈押以接受紀律訓練的青少年罪犯(年齡介乎14至21歲)提供居所。截至二零一一年十一月三十日，共有109人入住此等中心。

註2：中途宿舍為來自其他懲教院所接受監管釋放，以便適應過渡的人士提供居所。截至二零一一年十一月三十日，共有48人入住此等宿舍。

註3：貨品以船隻運送至喜靈洲(離島)碼頭，然後再運送至島上四間院所。

2.12 如表二所示，二零一一年食米及食材的招標均訂明27個必要的送貨地點，包括四間更生中心及三間中途宿舍。然而，審計署發現在該四間更生中心當中，三間中心在囚人士的膳食是由附近的懲教院所代為烹調和運送，而全部三間中途宿舍的情況亦一樣。因此，承包商不須定期將食米或食材運送至這六間院所(註10)。

2.13 同樣，審計署發現，雖然二零一一年小賣物品的招標訂明24個必要的送貨地點，但實際上承包商不須將小賣物品運送至其中四間更生中心，因為更生中心的在囚人士不用工作，因此沒法賺取工資購買小賣物品。

### 審計署的意見及建議

2.14 在招標文件中訂明的必要送貨地點比實際需要的多，會令投標者在報價時計入較高的送貨成本，可能不必要地推高合約價格。審計署認為，懲教署須確保招標文件訂明的必要送貨地點能正確地反映實際需要。

### 審計署的建議

2.15 審計署建議懲教署署長應：

- (a) 審慎檢討招標文件中的必要服務規定，確保切合實際的服務需要；及
- (b) 在日後為懲教院所的膳食供應進行招標時，先確定實際所需的送貨地點，然後才列入招標文件作為必要規定。

### 當局的回應

2.16 懲教署署長同意審計署的建議。他表示有關的檢討預計於二零一二年年中或之前完成。懲教署會根據檢討結果，採取適當的改善措施。

### 有關車輛、船隻及貨倉的必要規定

2.17 由二零零八年的招標開始，懲教署就車輛、船隻及貨倉訂立必要規定。表三載列納入二零零八年及二零一一年招標規格的詳細規定。

---

註10：懲教署表示，更生中心與中途宿舍共用兩個緊急米倉。承包商每月運送食米至米倉一次。

表三

有關車輛、船隻及貨倉的必要規定  
(二零零八年及二零一一年招標)

	規定的最少數目		
	食米招標	食材招標	小賣物品招標
車輛	6	12	12
船隻	1	1	1
貨倉 (註)	—	1	—

資料來源：懲教署的記錄

註：貨倉的貯存量不得少於 25 000 立方米。

附註：投標者須擁有或租賃車輛、船隻及貨倉。如屬租賃，投標者須出示證明文件(例如租賃合約或車主、船主或業主的意向書副本)。

2.18 **收到的投標書為數有限** 中央投標委員會在考慮懲教署的懲教院所膳食供應招標時，已就招標策略及規定向該署提出建議及意見。委員會對二零零八年小賣物品招標只收到為數有限的投標書一事表示關注，懲教署在二零零八年五月回應時同意檢討投標書所列的規定。至於二零一一年的食材招標，審計署發現以下情況：

- (a) 二零一一年一月，懲教署在請求中央投標委員會批准經修訂的評分制度時，表示有自置車輛、船隻及貨倉的承包商較有能力維持一致的服務水平，在遇到緊急情況(如惡劣天氣)時亦較有能力調動資源；
- (b) 二零一一年一月較後時間，中央投標委員會押後審議經修訂的評分制度。委員會建議懲教署應進一步考慮可否將合約分拆成數份較小的合約，以及刪除有關車輛、船隻及貨倉的必要規定，並只在招標文件中清楚列出所需的服務水平；
- (c) 二零一一年二月，懲教署答允檢討其招標策略及規定，並表示檢討工作需時頗長，故不建議延遲二零一一年的食材招標；及

- (d) 二零一一年三月，中央投標委員會知悉懲教署答允進行檢討後，批准二零一一年食材招標經修訂的評分制度。

2.19 審計署發現還有其他關於車輛、船隻及貨倉規定的事宜，詳情載於第 2.20 至 2.22 段。

2.20 **各項招標的車輛規定不一致** 表四將二零一一年各項招標的送貨規定及車輛規定作一比較。

表四

送貨規定及車輛規定的比較  
(二零一一年招標)

	食米招標	食材招標	小賣物品招標
規定以車輛送貨的次數	每週一次送往 22 個地點 (一個地點每週兩次)	每週六次送往 23 個地點	每月兩次送往 20 個地點
規定的車輛數目	6	12	12

資料來源：懲教署的記錄

從表四可見，與小賣物品相比，食米的送貨次數較為頻密，送貨地點亦較多。然而，小賣物品招標所規定的 12 部車輛，較食米招標的 6 部車輛多出一倍。

2.21 **規定的車輛數目比實際需要多** 審計署審查了二零一一年十一月所有有關懲教院所的車輛記錄(註11)，發現於招標文件中規定的車輛數目較實際需要為多。表五載列有關詳情。

註 11：懲教院所記錄所有送貨車輛的車牌號碼。



表五

規定車輛數目和使用車輛數目的比較  
(二零一一年十一月)

	食米合約	食材合約	小賣物品合約
招標及合約文件所規定的車輛數目	6	12	12
承包商每天實際用於送貨的車輛數目(註)	3 或以下	11 或以下	4 或以下

資料來源：懲教署的記錄及審計署的分析

註：二零一一年十一月，食米、食材及小賣物品承包商所用不同車輛的總數，分別為5部、11部及10部。

如表五所示，食米招標規定的車輛數目，較實際用於送貨的車輛數目多出一倍。至於小賣物品，規定的數目是實際數目的三倍。

**2.22 船隻規格過於嚴格** 二零一一年，懲教署共進行了兩次食米招標，因為首次招標並沒有符合要求的投標書，於是取消該次招標，然後重新招標。懲教署在重新招標時，修訂了過於嚴格的船隻吊重設備規格(註12)，結果收到兩份符合要求的投標書，並將合約批予出價較低的投標者。至於二零一一年的食材及小賣物品招標，懲教署沿用二零一一年遭取消的食米招標所採用的同樣嚴格技術規格，結果只收到一份符合要求的投標書(來自當時的承包商)。因此，日後進行食材及小賣物品招標時，可能需要就船隻規格作出類似的修訂(註13)。

註12：在重新招標時，懲教署不再要求吊重設備必須符合嚴格技術規格，准許投標者採用任何可以達到服務水平規定的吊重設備。

註13：《物料供應及採購規例》指出，一開始就使用技術規格，可能會限制供應商提出具創意的解決方法，或提供新技術或產品，也可能會限制競爭。在擬備招標規格時，部門應使用功能及性能規格，只在絕對必要的情況下才輔以技術規格。

## 審計署的意見及建議

2.23 《物料供應及採購規例》第 350 條規定，部門須確保在訂定招標規格時，合乎政府的採購原則，即維持公開公平的競爭。審計署與中央投標委員會一樣，關注懲教署只收到為數有限的投標書(見第 2.18 段)，特別是二零零八年及二零一一年食材及小賣物品的招標，都只收到一份符合要求的投標書(來自當時的承包商)(見第 2.34 段)。載於第 2.20 至 2.22 段的審查結果(包括規定的車輛數目比實際需要多)顯示，有關車輛、船隻及貨倉的必要規定可能要求過高。除了限制競爭外，上述規定亦會令投標者在報價時計入較高的成本以符合規定，不必要地推高合約價格。

2.24 審計署發現，社會福利署及醫院管理局進行同類招標時，沒有在招標規格中加入類似有關車輛、船隻及貨倉的規定(註 14)。至於懲教署關注承包商是否有能力維持一致的服務水平，以及遇到緊急情況時調動其資源(見第 2.18(a) 段)，審計署注意到，食米及食材承包商已須在個別懲教院所貯備應急存貨。審計署認為，懲教署應審慎檢討有關車輛、船隻及貨倉的必要規定，以決定應否予以刪除或修訂，藉此促進競爭。

## 審計署的建議

2.25 審計署建議懲教署署長應：

- (a) 考慮到收到的投標書為數有限並根據實際運作需要，審慎檢討有關車輛、船隻及貨倉的必要規定；及
- (b) 根據上文(a)項的檢討結果，在日後為懲教院所的膳食供應進行招標時，刪除或修訂有關規定，以促進競爭和達致最大的經濟效益。

## 當局的回應

2.26 懲教署署長同意審計署的建議。他表示有關的檢討預計於二零一二年年中或之前完成。懲教署會根據檢討結果，採取適當的改善措施。

---

註 14：有關招標工作是指社會福利署於二零一零年為其院舍進行的食品供應招標，以及醫院管理局於二零一一年為轄下醫院進行的食材供應招標。

## 有關經驗的必要規定

2.27 **二零零八年招標** 二零零八年的各項招標均加入一項新的必要規定，要求投標者必須具備最少三年相關經驗。懲教署表示，新規定可確保獲選的供應商在三年合約期內為懲教院所供應膳食。二零零八年二月，中央投標委員會知悉只有一份小賣物品投標書(來自當時的承包商)符合有關經驗的最低規定，於是建議懲教署檢討可否放寬規定，以促進競爭。

2.28 **二零一一年食材及小賣物品招標** 在食材及小賣物品方面，二零一一年的招標規格與二零零八年一樣，懲教署加入同一項須具備最少三年經驗的規定。兩項招標都只收到一份符合要求的投標書(來自當時的承包商)。

2.29 **二零一一年食米招標** 二零一一年首次食米招標的招標規格與二零零八年一樣，加入同一項須具備最少三年經驗的規定。只有一份投標書(來自當時的承包商)符合這項規定，但另一方面卻不符合有關船隻的規定，懲教署取消該次招標(見第2.22段)。在重新招標時，懲教署採納中央投標委員會的建議(除修訂船隻規格外)，將有關經驗的規定減至兩年，結果收到兩份符合要求的投標書。懲教署最後將合約批予出價較低的投標者。

## 審計署的意見及建議

2.30 如第2.23段所述，審計署關注懲教署只收到為數有限的投標書。審計署認為，一如有關車輛、船隻及貨倉的必要規定，懲教署須審慎檢討有關經驗的必要規定(特別是食材及小賣物品招標的三年規定)，以決定應否予以刪除或修訂，藉此促進競爭。

## 審計署的建議

2.31 **審計署建議** 懲教署署長應：

- (a) 審慎檢討有關經驗的必要規定，特別是食材及小賣物品招標的三年規定；及
- (b) 根據上文(a)項的檢討結果，在日後為懲教院所的膳食供應進行招標時，刪除或修訂有關規定，以促進競爭和達致最大的經濟效益。

## 當局的回應

2.32 懲教署署長同意審計署的建議。他表示有關的檢討預計於二零一二年年中或之前完成。懲教署會根據檢討結果，採取適當的改善措施。

## 招標策略

### 分三份合約招標的做法

2.33 多年來，懲教署曾多次更改為懲教院所採購膳食的招標策略，其後才採用現時分三份合約招標的做法，詳情如下：

- (a) **一九九七年前** 懲教署每次招標均發出一套招標文件，將所需膳食分為兩組(食品及小賣物品)，投標者可參與一組或兩組的競投。根據懲教署的記錄，由一九八零年代起至一九九七年為止的合約，均批予同一承包商，因為沒有收到其他投標者的完整投標書；
- (b) **一九九七年招標** 為了引入競爭，懲教署在一九九七年招標時，按分區(註 15)將每組膳食再細分，供投標者競投。這次投標共接獲四份投標書。當時的承包商在所有分區均出價最低，因此贏得投標；
- (c) **二零零零年招標** 到了二零零零年招標(批出二零零一至零三年期間的合約)，懲教署將所需膳食分為三組(食米、食材及小賣物品)，供投標者競投。這次(及其後的)招標沒有按分區將上述三組再細分。食米及小賣物品組別各收到四份符合要求的投標書，食材則收到三份符合要求的投標書。由於當時的承包商在全部三組競投中勝出，他獲批一份承包所有膳食的合約；及
- (d) **由二零零四年起** 懲教署每次招標均分別批出食米、食材及小賣物品合約，全部為期三年(見第 2.3 段)。表六簡述二零零四年、二零零八年及二零一一年招標的結果。

---

註 15：共有港島、九龍、新界及離島四個分區。

表六

分三份合約招標做法的結果  
(二零零四年、二零零八年及二零一一年招標)

	2004年 招標	2008年 招標	2011年 招標
<b>食米</b>			
—— 收到的投標書數目	4	2	4
—— 符合要求的投標書數目	4	1	2
—— 承包商	B	B	C
<b>食材</b>			
—— 收到的投標書數目	3	2	4
—— 符合要求的投標書數目	1	1	1
—— 承包商	A	A	A
<b>小賣物品</b>			
—— 收到的投標書數目	3	1	2
—— 符合要求的投標書數目	1	1	1
—— 承包商	A	A	A

資料來源：懲教署的記錄

附註：1. 二零一一年食米招標只列出重新招標的結果。同樣，二零零四年小賣物品招標只列出重新招標的結果。

2. 承包商 A 獲批一九八零年代至二零零三年期間所有合約(見第 2.33(a) 至 (c) 段)。

### 收到的投標書為數有限

2.34 如表六所示，二零零八年及二零一一年食材及小賣物品招標時，只有當時的承包商提交能夠符合要求的投標書。在食米方面，二零零八年只收到一份符合要求的投標書，二零一一年則收到兩份。中央投標委員會在考慮有關投標書時，對只收到為數有限的投標書一事表示關注(見第 2.18 段)。委員會建議懲

教署應嘗試開拓更多貨源和促進競爭，包括進行市場調查，以及檢討招標策略及規定。

2.35 在回應中央投標委員會的建議時，懲教署表達以下關注：

- (a) **食材水準** 由不同的供應商為不同的分區提供食材，質素和水準參差，會被在囚人士用作藉口，可能干擾懲教院所的運作；
- (b) **院所的保安** 部分送貨地點屬於禁區，進出送貨地點的供應商數目增加，在保安角度來看並不理想；及
- (c) **工作量增加** 供應商數目增加，送貨次數亦隨之增加，會加重懲教院所的工作量。

2.36 中央投標委員會曾提出以下意見：

- (a) 食材的規格已於招標及合約文件中訂明，即使由不同的供應商提供，質素亦不會有很大差別；及
- (b) 採用超過一名供應商，懲教署可提高議價能力，而且一旦其中一名供應商無法供應食材，亦有其他供應商作後備。

如第 2.18(c) 及 (d) 段所述，委員會知悉懲教署已答允檢討招標策略及規定。

### 市場調查

2.37 **二零零七年市場調查** 二零零七年十月，懲教署為二零零八年食材招標引入新的必要規定(見第 2.17 及 2.27 段)及評分制度，並請求中央投標委員會批准。懲教署當時告知委員會，根據市場調查結果，最少四名準投標者符合必要的規定。結果，只收到兩份符合要求的投標書(註 16)。審計署向懲教署索取市場調查的記錄，但該署無法出示記錄供審計署審查。

2.38 **二零一零年市場調查** 因應中央投標委員會開拓更多貨源的建議，懲教署於二零一零年年初進行另一次市場調查。懲教署表示，調查旨在找出在招標策略及規定不變的情況下，會有多少供應商投標。該署向供應商開出當時的合約的主要條款及條件，並邀請他們就供應所需食米、食材及小賣物品報價(但不曾要求他們確定或提供文件，表示他們符合必要規定)。表七載列調查結果。二零一零年年底，當懲教署請求中央投標委員會批核其用於二零一一年食材招標經修訂的評分制度時，告知委員會三名供應商“符合必要的招標規定及

---

註 16：在兩份投標書中，由於其中一份未能取得相關評分制度中的某些合格得分，因此餘下一份投標書(來自當時的承包商)便成為唯一符合要求的投標書。

規格”。這一點與調查結果並不吻合(註17)。結果，這次招標依然只收到一份符合要求的投標書(來自當時的承包商)。

表七

## 二零一零年市場調查結果

	食米	食材	小賣物品
獲邀供應商數目	100	88	85
為所有項目報價的供應商數目(註)	5	3	2
為部分項目報價的供應商數目	—	2	1

資料來源：懲教署的記錄

註：已將當時的承包商計算在內。

## 投標價格

2.39 表八顯示，就二零零四年、二零零八年及二零一一年食材招標而言，投標金額均遠高於懲教署在招標前估計的金額。此外，二零一一年的投標金額為3.44億元，較二零零四年的投標金額1.76億元增加了95%。二零零四年至二零一一年，甲類消費物價指數中的食品指數只上升了52%(註18)，而平均每日的在囚人士數目實際上下降了22%。

註17：如表七所示，調查結果只顯示有三名供應商就所有食材項目報價，但不曾確定或沒有文件證明他們“符合必要的招標規定及規格”。

註18：二零一二年二月，政府物流服務署在回答審計署的查詢時表示：(a) 雖然甲類消費物價指數中的食品指數是反映食材招標價格趨勢的其中一個指標，但膳食營養準則中一些基本食材的價格升幅遠高於食品指數的升幅；及(b) 由於大部分食材來自內地，承包商亦須將食材分送各間懲教院所，所以人民幣相對港元升值及燃油費用增加，均對價格構成壓力。

表八

投標金額及招標前估計金額的比較  
(二零零四年、二零零八年及二零一一年食材招標)

	2004年招標 (百萬元)	2008年招標 (百萬元)	2011年招標 (百萬元)
投標金額	176	244	344
招標前估計的金額	135 (100%)	185 (100%)	303 (100%)
相差	41 (30%)	59 (32%)	41 (14%)

資料來源：懲教署的記錄

### 審計署的意見及建議

2.40 審計署與中央投標委員會一樣，關注懲教署只收到為數有限的投標書(見第 2.23 段)。審計署亦贊同委員會建議懲教署應嘗試開拓更多貨源和促進競爭(見第 2.34 段)。鑑於在現時分三份合約招標的做法下，食材的合約價格一直遠高於招標前估計的價格，而且增幅甚大(見表八)，審計署認為懲教署尤其需要檢討其招標策略，以決定須作出甚麼修訂，使投標更具競爭力。

2.41 在市場調查方面，審計署認為以下地方有可予改善之處：

- (a) **備存記錄** 如第 2.37 段所述，懲教署無法出示二零零七年市場調查記錄，供審計署審查。審計署認為，懲教署須妥為備存市場調查記錄，以應付運作需要和提供問責；
- (b) **調查方法** 懲教署進行二零一零年市場調查時，邀請供應商根據當時的招標策略及規定提出報價(見第 2.38 段)。這個方法不能有效評估市場對不同合約安排(例如以不同方式將合約分拆成較小的合約)的反應。審計署認為，懲教署須採用可以測試不同招標及合約策略的調查方法，藉此開拓更多貨源；及
- (c) **調查結果** 如第 2.38 段所述，懲教署按二零一零年市場調查所得出的結論，與調查結果並不吻合。審計署認為，懲教署須根據調查結果歸納正確的結論，以支持所作出的決策。



### 審計署的建議

2.42 審計署建議懲教署署長應：

- (a) 考慮到收到的投標書為數有限，檢討現時分三份合約採購懲教院所膳食的做法；
- (b) 根據上文 (a) 項的檢討結果，視乎情況修訂招標策略，以維持公開公平的競爭和達致最大的經濟效益；
- (c) 妥為備存市場調查記錄，以應付運作需要和提供問責；
- (d) 採用可以測試不同招標及合約策略的調查方法，藉此開拓更多貨源；及
- (e) 確保根據市場調查歸納的結論與調查結果吻合。

### 當局的回應

2.43 懲教署署長同意審計署的建議。他表示有關的檢討預計於二零一二年年中或之前完成。懲教署會根據檢討結果，採取適當的改善措施。

### 第 3 部分：直接採購貨品

3.1 本部分探討下列有關直接採購貨品的事宜：

- (a) 同日向同一名供應商重複直接採購 (第 3.6 至 3.12 段)；
- (b) 重複直接採購經常使用的貨品 (第 3.13 至 3.17 段)；及
- (c) 授權直接採購 (第 3.18 至 3.21 段)。

#### 財政限額

3.2 根據財經事務及庫務局發出的《政府採購簡介》，達致最大的經濟效益和保持公開及公平競爭是政府採購工作的兩項政策目標。《物料供應及採購規例》規定，部門須按不同類別的程序，採購不同財政限額的貨品。表九載列適用於懲教署的規定。

表九

貨品採購程序的類別

《物料供應及採購規例》	財政限額	採購程序
第 220 條	超逾 143 萬元	按招標程序採購
第 240 條	超逾 100 萬元但不超逾 143 萬元	經由政府物流服務署採購 (邀請最少五名供應商報價)
第 260(b) 條	超逾 5 萬元但不超逾 100 萬元	直接採購 (邀請最少五名供應商報價)
第 260(a) 條	超逾 5,000 元但不超逾 5 萬元	以採購卡直接採購 (邀請超過一名供應商報價)
第 265(a) 條	5,000 元或以下	以採購卡或現金直接採購 (取得合理價格)

資料來源：《物料供應及採購規例》

附註：所有部門均獲授權直接採購價值不超逾 50 萬元的貨品。這個財政限額可予提高：有物料供應主任的部門可提高至 75 萬元，有高級物料供應主任的部門 (如懲教署) 可提高至 100 萬元，有總物料供應主任或以上職級人員的部門，則可提高至 143 萬元。

3.3 **遵守財政限額** 《物料供應及採購規例》訂有下列關於遵守財政限額的條文：

- (a) **嚴格遵守財政限額** 《物料供應及採購規例》第 205 條訂明，財政限額是指根據慣常的做法，從一次採購中取得的同類物料或服務的總值。管制人員須確保負責採購事宜的人員嚴格遵守這些限額，並確保他們不會藉着分期採購所需物料或服務，或藉着縮短一般合約期，來規避這些限額；及
- (b) **不得重複採購超逾財政限額的物品** 《物料供應及採購規例》第 246 條訂明，只有在所購物料的累計總值不超逾直接採購權限額的情況下(就懲教署而言，即 100 萬元)，部門才可在 12 個月內重複直接採購同一種物料。部門如須經常大量使用某種物料，而其總值超逾有關的直接採購權限額，則須經由政府物流服務署購買。

### 直接採購程序

3.4 中央物料供應分組在收到懲教院所的採購申請後，會邀請供應商報價，並通常會接納符合要求的最低出價。經批核人員審批後，中央物料供應分組會按需要，向獲選的供應商訂貨或者以採購卡或現金採購。工業物料供應組根據類似的程序，為工業及職業訓練組管理的工業運作進行直接採購。

### 審計署對直接採購的審查

3.5 審計署抽查懲教署在二零零九年至二零一一年間直接採購貨品的工作，發現一些懲教署須要注意的事宜，現於第 3.6 至 3.21 段詳加討論。

### 同日向同一名供應商重複直接採購

3.6 審計署發現九宗個案(個案 A 至 I)，懲教署於同日向同一名供應商重複直接採購性質相似的物品。這九宗個案總共涉及 24 項採購(第 1 至 24 項採購)，詳情見附錄 C。審查結果於第 3.7 至 3.9 段載述。

3.7 **採購申請** 懲教署未能應審計署的查詢，出示兩宗個案中六項採購(個案 B 第 3 及 4 項採購及個案 F 第 13 至 16 項採購)的申請。審計署審查其他七宗個案的採購申請後，發現：

- (a) 在六宗個案中(個案 A、C、E 及 G 至 I)，每一宗個案均有兩或三項採購申請，但全部來自同一間院所。懲教署就每項申請進行一次分開採購，以購買所需貨品；及

- (b) 餘下的個案 (個案 D) 只有一項採購申請，但懲教署分三次採購所需貨品。

3.8 **個案 A 至 F** 在每宗個案中：

- (a) 需要採購的物料總額超逾 5 萬元，介乎 58,575 元至 247,567 元不等；
- (b) 根據《物料供應及採購規例》第 205 條 (見第 3.3(a) 段) 及第 260(b) 條 (見第 3.2 段表九) 的規定，懲教署應邀請最少五名供應商報價，然後一次過直接採購所需貨品。個案 D 只有一項採購申請，更應採用這個做法；及
- (c) 然而，懲教署沒有一次過直接採購，反而 (就每項採購邀請兩、三名供應商報價後) 利用採購卡於同日向同一名供應商進行兩至五次直接採購，每次的金額不超逾 5 萬元。

3.9 **個案 G 至 I** 在每宗個案中：

- (a) 需要採購的物料總額超逾 143 萬元；
- (b) 根據《物料供應及採購規例》第 205 條及第 220 條 (見第 3.2 段表九) 的規定，懲教署應按招標程序採購所需貨品；及
- (c) 然而，懲教署沒有採用招標程序，反而 (就每項採購邀請 10 至 14 名供應商報價後) 於同日向同一名供應商進行兩、三次直接採購，每次的金額不超逾 100 萬元。

### 審計署的意見及建議

3.10 《物料供應及採購規例》第 205 條訂明，管制人員須確保屬下人員嚴格遵守財政限額，並確保他們不會藉着分期採購所需物料或服務，來規避這些限額。二零一二年一月中，懲教署回應審計署的查詢，表示該署人員已由二零一一年八月起，以大量採購方式處理採購申請，每宗申請均會邀請最少五名供應商報價。審計署歡迎懲教署推行這項措施，但認為懲教署仍須調查該九宗同日向同一名供應商重複直接採購的個案 (即個案 A 至 I)，並進一步改善採購貨品的程序及監控工作，懲教署的高層管理人員更須責成所有有關人員遵守《物料供應及採購規例》。

## 審計署的建議

3.11 審計署建議懲教署署長應：

- (a) 調查個案A至I，以查明為何有關的懲教署人員沒有遵守《物料供應及採購規例》，並採取適當的跟進行動；
- (b) 改善直接採購貨品的程序和監控工作，以確保懲教署人員時刻遵守《物料供應及採購規例》，不會藉着分期採購所需物料或服務，來規避財政限額；
- (c) 定期提醒懲教署所有有關人員，部門須致力嚴格遵守《物料供應及採購規例》；及
- (d) 提醒懲教署人員妥為備存採購申請記錄。

## 當局的回應

3.12 懲教署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 中央物料供應分組現正提升其採購資訊系統，以加強監控。系統提升後會加入多項改善措施，包括就類似貨品進行的所有直接採購定期編製管理資料報告。有了這份報告，該署人員在安排直接採購前，可適時瀏覽和查核有關直接採購的資料。預計系統可於二零一二年下半年運作；及
- (b) 工業及職業訓練組現正開發電腦化合約監察計劃，以便保存採購記錄，確保所有採購工作均符合《物料供應及採購規例》第 205 條的規定。有關系統將於二零一二年九月推行。

## 重複直接採購經常使用的貨品

3.13 審計署又發現其他重複直接採購的個案，每次金額少於5萬元，所購貨品為懲教院所經常使用的物品，詳情如下：

- (a) **在囚人士穿著的膠拖鞋** 2010–11 年度，懲教署向同一名供應商 28 次重複直接採購，購入合共 42 900 對膠拖鞋，累計總值 101 萬元，超逾《物料供應及採購規例》第 246 條所訂的 100 萬元限額（見第 3.3(b) 段）。二零一一年四月至十一月期間，該署向同一名供應商 24 次重複直接採購，購入合共 43 830 對膠拖鞋，累計總值 103 萬元，再次違反《物料供應及採購規例》第 246 條的規定；

- (b) *在囚人士穿著的帆布鞋* 2010–11 年度，懲教署向同一名供應商 14 次重複直接採購，購入合共 42 750 對帆布鞋，累計總值 59 萬元；及
- (c) *在囚人士穿著的背心* 2010–11 年度，懲教署向同一名供應商 15 次重複採購，購入合共 11 936 件背心，累計總值 742,000 元。

### 審計署的意見及建議

3.14 如第 3.2 段表九所示，《物料供應及採購規例》第 260(a) 條訂明，以採購卡直接採購價值不超過 5 萬元的貨品，只須邀請超過一名供應商報價。重複按此程序採購經常使用（而且總值較大）的貨品，做法並不恰當，因為競爭不足，無法確保能達致最大的經濟效益。審計署認為，懲教署須採用招標或其他更具競爭力的程序大量採購該等貨品，以便向供應商取得較低的價格。

3.15 此外，懲教署連續兩年違反《物料供應及採購規例》第 246 條的規定，重複直接採購膠拖鞋（見第 3.13(a) 段），反映該署仍未制定有效的監控措施，確保該署人員遵守規定。審計署認為，懲教署須糾正這個問題，並按照《物料供應及採購規例》第 246 條的規定，經由政府物流服務署採購價值超過 100 萬元直接採購權限額的常用貨品。

### 審計署的建議

3.16 審計署建議懲教署署長應：

- (a) 採用招標或其他更具競爭力的程序，為懲教院所所需的常用貨品進行大量採購，而不是利用採購卡重複直接採購價值不超過 5 萬元的貨品；
- (b) 制定有效的監控措施，確保該署人員遵守《物料供應及採購規例》第 246 條所訂有關重複直接採購的財政限額；及
- (c) 經由政府物流服務署採購超出懲教署直接採購權限額的常用貨品。

## 當局的回應

3.17 懲教署署長同意審計署的建議，並表示會採取適當行動落實建議。

## 授權直接採購

3.18 《物料供應及採購規例》詳細訂定必須先取得接納出價的批准，然後才可直接採購的規定。審計署抽查懲教署直接採購工作，發現以下不遵守規定的情況：

- (a) **未經批准便採購** 二零零九年直接採購膠拖鞋時，懲教署共收到四個報價(介乎 285,000 元至 705,000 元不等)。該署接納 705,000 元的最高出價，但無文件解釋箇中原因。截至二零一一年十二月三十一日，該署仍未批准接納這次採購的出價；及
- (b) **事前未經批准便採購** 二零一零年直接採購價值35萬元的皮手套時，接納出價的批准是在訂貨 133 天後才批出。同樣，二零一一年四月至六月期間共有十項直接採購，每項的價值不超過5萬元，接納出價的批准是在貨品送抵懲教院所 6 天至 2.5 個月後才批出(註 19)。

## 審計署的意見及建議

3.19 審計署關注第 3.18 段所述未經批准便直接採購的情況，特別是採購價值較高的貨品的個案。審計署認為，懲教署須調查這些個案，並採取措施，以防類似情況再次出現。

## 審計署的建議

3.20 審計署建議懲教署署長應：

- (a) 找出導致懲教署人員未取得接納出價批准便可直接採購的監控漏洞；及
- (b) 採取措施堵塞監控漏洞。

---

註 19：二零一二年一月中，懲教署告知審計署，用戶組別向中央物料供應分組遞交採購申請前，已安排並批核該十項採購工作。懲教署已要求用戶組別由二零一一年八月起依照正確程序採購。

## 當局的回應

3.21 懲教署署長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 為確保該署人員在訂購貨品前取得批准，現已採用標準表格進行直接採購，部門亦已向所有負責安排直接採購的人員講解日後須依循的程序；及
- (b) 就第 3.18(a) 段所述未經批准便採購一事，雖然詳細的評審報告沒有妥為存檔，但當時的中央物料供應分組主管在二零一二年三月證實，705,000 元的最高出價是唯一符合要求的出價。接納這次採購的出價已在二零一二年三月給予事後批准。



## 第 4 部分：採購服務

4.1 本部分探討有關採購以下服務的事宜：

- (a) 維修服務 (第 4.3 至 4.15 段)；及
- (b) 清潔服務 (第 4.16 至 4.28 段)。

### 財政限額

4.2 如第 3.2 段所述，達致最大的經濟效益和保持公開及公平競爭是政府採購工作的兩項政策目標。表十載列《物料供應及採購規例》規定部門採購不同財政限額的服務時須採用的各類採購程序。

表十  
服務採購程序的類別

《物料供應及採購規例》	財政限額	採購程序
第 220 條	超逾 143 萬元	按招標程序採購
第 280(c)條	超逾 5 萬元但不超逾 143 萬元	直接採購 (邀請最少五名供應商報價)
第 280(b)條	超逾 5,000 元但不超逾 5 萬元	以採購卡直接採購 (邀請超過一名供應商報價)
第 290 條	5,000 元或以下	以採購卡或現金直接採購 (取得合理價格)

資料來源：《物料供應及採購規例》

### 維修服務

#### 服務水平協議

4.3 根據二零零一年八月發出的財務通告第 6/2001 號，如管制人員：

- (a) 確信營運基金完全有能力以合乎成本效益的方式提供部門所需的特定服務；及

- (b) 在考慮過有關情況（例如所需服務的迫切性及服務的特別要求）後，確信不適宜以招標競投方式取得服務，

則可選擇與營運基金直接訂立服務水平協議，而不用透過競投方式。管制人員須就決定不宜進行競投一事負責。

4.4 懲教署一向直接採用機電工程營運基金的維修服務，而不透過競投方式。現時的服務水平協議為期十年（由2008–09至2017–18年度），在首五年後可選擇終止協議。根據協議，機電工程營運基金提供維修服務，確保懲教署的系統及設備（例如閉路電視系統及無線電通訊系統）及車隊安全和有效率，並且符合有關的法定要求。

4.5 懲教署向機電工程營運基金繳付基本年費，年費可按以下因素調整：

- (a) **系統及設備數量的變動** 調整金額按維修單位價乘有關系統及設備的數量計算；
- (b) **車輛數目的變動** 按車輛數目、服務範圍及表現水平的變動而調整；及
- (c) **人工及材料成本的變動** 根據機電工程營運基金的成本結構計算所得的系數而調整。

此外，如矯正性維修服務費用超逾服務水平協議所訂的成本限額，懲教署須繳交額外費用。

4.6 表十一載列2008–09至2010–11年度的維修費用。

表十一

維修費用  
(2008-09 至 2010-11 年度)

	2008-09 年度 (百萬元)	2009-10 年度 (百萬元)	2010-11 年度 (百萬元)
<b>系統及設備</b>			
基本年費	76.2	80.1	83.1
其他維修費用	2.8	3.6	7.6
小計	79.0	83.7	90.7
<b>車隊</b>			
基本年費	5.6	5.5	5.7
其他維修費用	0.7	0.9	1.2
小計	6.3	6.4	6.9
總計	85.3	90.1	97.6

資料來源：審計署對懲教署記錄的分析

### 服務表現指標

4.7 服務水平協議為所有車輛訂立92%的目標服務可使用率。表十二載列各系統及設備的服務表現指標。

表十二

## 系統及設備的服務表現指標

服務項目	服務表現指標	達標水平	
		(2008-09 至 2012-13 年度)	(2013-14 至 2017-18 年度)
主要系統的服務可使用率 (註 1)	95% 至 99%	不適用 (註 2)	不適用 (註 2)
系統故障維修召喚的回應時間 (註 3)	30 分鐘 至 5 天	75%	80%
完成維修所需的時間 (註 4)	1 至 7 天	75% 至 95%	80% 至 95%

資料來源：懲教署的記錄

註 1：配電、空調裝置、消防裝置、升降機及自動梯裝置、洗衣設備、蒸汽及熱水供應，以及電子系統，均訂下目標服務可使用率。

註 2：服務水平協議訂明，達標水平不適用於主要系統的目標服務可使用率。

註 3：屋宇服務，以及機電工程及電子服務的緊急和非緊急維修召喚，均訂下目標回應時間。

註 4：緊急和非緊急維修工作均訂下指標。

### 重要場地

4.8 服務水平協議訂明須為重要場地提供下列服務：

- (a) **緊急應變計劃** 機電工程營運基金會為懲教署的重要場地 (如赤柱監獄) 制定應變計劃，每兩年檢討和更新計劃一次；
- (b) **安全評估** 機電工程營運基金會提供諮詢服務，以改善／提升懲教署部分重要場地 (如工場及主要機房) 的安全程度；及
- (c) **維修費用** 機電工程營運基金會為每個重要場地提供分項收費表，方便懲教署監控內部開支。

然而，懲教署在回應審計署的查詢時表示，協議並沒有界定何謂“重要場地”，該署亦沒有與機電工程營運基金為施行協議，議定哪些場地應劃為重要場地。結果，機電工程營運基金從沒有提供上述指定的服務。

## 審計署的意見及建議

### **需要界定重要場地**

4.9 審計署認為，簽訂服務水平協議之初便應界定“重要場地”，以清楚訂明指定服務的範圍。雖然協議曾以赤柱監獄為例，說明何謂重要場地（見第4.8(a)段），但機電工程營運基金仍未曾為該監獄提供指定服務，懲教署亦沒有採取跟進行動。審計署認為，懲教署須從速與機電工程營運基金議定哪些場地應劃為重要場地，並確保機電工程營運基金盡快在所有重要場地提供指定服務。懲教署亦須確保在日後的協議內清楚界定重要的詞語。

### **需要監察服務表現**

4.10 根據服務水平協議，當懲教署提出要求，機電工程營運基金須提交周年報告，因應指定的表現指標匯報其實際表現（見第4.7段）。然而，自二零零八年四月協議生效起至二零一一年十月，懲教署從沒有提出有關要求。在審計署查詢後，懲教署向機電工程營運基金索取2010–11年度的周年報告。根據報告內容，機電工程營運基金在車輛的目標服務可使用率、系統故障維修召喚的目標回應時間及維修目標時間方面均達標，但報告並沒有按協議的規定列出主要系統的實際服務可使用率。此外，如第4.7段表十二註2所述，協議並沒有訂明機電工程營運基金為主要系統提供的服務須達致哪個水平的目標服務可使用率。在回應審計署的查詢時，懲教署表示機電工程營運基金仍未訂定主要系統的達標水平。

4.11 審計署認為，懲教署需要監察機電工程營運基金維修服務的表現，包括檢討營運基金的周年表現報告，一旦發現服務表現未如理想，便採取適當的跟進行動。就此，懲教署須確保機電工程營運基金的周年表現報告會將實際表現與所有表現指標（包括主要系統的服務可使用率）作一比較。懲教署亦須與機電工程營運基金跟進，以便訂定主要系統目標服務可使用率的達標水平。

### **需要檢討成本效益**

4.12 如第4.3段所述，財務通告第6/2001號規定，管制人員須確信營運基金能以合乎成本效益的方式提供服務，才可選擇與營運基金直接訂立服務水平協議，而不用透過競投方式。懲教署在直接簽訂現行的十年期協議前，並沒有檢討機電工程營運基金的維修服務是否符合成本效益。審計署認為，進行成本效益檢討，有助確保服務符合財務通告第6/2001號的規定和達致經濟效益。

### 審計署的建議

#### 4.13 審計署建議 懲教署署長應：

- (a) 立即與機電工程營運基金議定哪些場地應劃為重要場地，以便施行懲教署與機電工程營運基金簽訂的服務水平協議；
- (b) 確保機電工程營運基金盡快為上文 (a) 項所述的重要場地提供服務水平協議所訂的服務；
- (c) 確保日後的服務水平協議清楚界定類似“重要場地”等重要的詞語；
- (d) 監察機電工程營運基金維修服務的表現，包括檢討營運基金的周年表現報告，一旦發現表現未如理想，便應採取適當的跟進行動；
- (e) 確保機電工程營運基金的周年表現報告將實際表現與所有表現指標 (包括主要系統的服務可使用率) 作一比較；
- (f) 與機電工程營運基金跟進，以便在服務水平協議中清楚訂明主要系統目標服務可使用率的達標水平；及
- (g) 在選擇直接採用機電工程營運基金的服務前，先檢討服務是否符合成本效益。

### 當局的回應

4.14 懲教署署長同意審計署的建議，並表示會採取行動落實建議。

#### 4.15 機電工程署署長表示：

- (a) 機電工程營運基金會與懲教署合作落實審計署的建議；及
- (b) 在主要系統目標服務可使用率的達標水平方面，服務水平協議所載的“不適用”其實是指機電工程營運基金會全部達標 (即達到100%水平)。他同意這個字眼令人混淆，因此機電工程營運基金會與懲教署確認達標水平。

## 清潔服務

### 直接採購

4.16 懲教署通過直接採購程序，取得懲教院所辦公室、宿舍及運動場的公共地方的清潔服務。清潔服務合約採用一套標準合約條款。該署劃一服務要求，並以職責表、清潔時間表及最少服務人手表的形式，寫入合約內。目前，該署簽訂了 13 份清潔服務合約 (第 1 至 13 號合約)，合約一覽表載於附錄 D。

### 合約價值

4.17 每份清潔服務合約的價值介乎 8 萬元至 142 萬元不等，全部都不超逾 143 萬元。《物料供應及採購規例》第 220 條規定 (見第 4.2 段表十)，部門須採用招標程序採購價值超逾 143 萬元的服務。

### 合約範圍

4.18 每份合約涵蓋一至六間懲教院所。懲教署一般會將鄰近的院所納入一份合約內。

### 合約期

4.19 每份合約為期 12、18 或 24 個月不等，懲教署並沒有文件解釋批出不同合約期的原因。

### 審計署比較現行合約和舊合約

4.20 批出合約的範圍較小或年期較短，通常價值亦會較低。審計署比較了現行合約和舊合約 (即對上一份合約) 的範圍及合約期。四份現行合約與舊合約相比，不是範圍較小，就是合約期較短，詳情於第 4.21 及 4.22 段討論。

4.21 **批出範圍較小的合約** 在涵蓋懲教院所 A 及附近的懲教院所 B 的舊合約屆滿後，懲教署就這兩間院所批出個別合約，但沒有文件載述理由。表十三載列有關詳情。

表十三

## 批出範圍較小的合約

	涵蓋的懲教院所	合約期 (月數)	價值 (百萬元)
舊合約	懲教院所 A 及懲教院所 B	12	1.27
現行合約	懲教院所 A	12	0.96
	懲教院所 B	12	0.59

資料來源：審計署對懲教署記錄的分析

表十三顯示，假如按舊合約安排，由一份現行合約涵蓋兩間院所，合約價值很可能超逾 143 萬元 (即須按招標程序採購)。

4.22 **批出期限較短的合約** 在兩份為期24個月的合約 (分別為懲教院所C及懲教院所D) 屆滿後，懲教署批出兩份為期18個月的合約，但沒有文件載述理由。表十四載列有關詳情。



表十四

## 批出期限較短的合約

	合約期 (月數)	價值 (百萬元)
<b>懲教院所 C</b>		
舊合約	24	1.16
現行合約	18	1.26
<b>懲教院所 D</b>		
舊合約	24	1.21
現行合約	18	1.16

資料來源：審計署對懲教署記錄的分析

表十四顯示，假如兩份現行合約的期限依然是24個月，合約價值很可能超逾143萬元(因而須按招標程序採購)。

### 審計署的意見及建議

4.23 《物料供應及採購規例》第205條規定，財政限額(例如採用招標程序的限額)須嚴格遵守，不得藉着分期採購所需物料或服務，或藉着縮短一般合約期，來規避這些限額(見第3.3(a)段)。審計署認為，懲教署批出四份範圍較小或期限較短的合約，並不符合《物料供應及採購規例》第205條的原則。

4.24 整體而言，審計署找不到文件可以解釋懲教署現時採購清潔服務的策略，特別是並沒有文件解釋為何批出八份為期12或18個月的合約，以及五份為期24個月的合約(見附錄D)。審計署估計，假如現時為期12或18個月的合約(第6至13號合約)全部改為24個月，其中六份合約(第6至11號合約)的價值會超逾143萬元(註20)，須按招標程序批出。

註20：審計署以現行合約價值除以現行合約年期，得出“每月合約價值”，作估計用途。

4.25 二零一二年一月中，懲教署回應審計署的查詢時表示，批出範圍和期限不同的清潔服務合約，是要配合個別懲教院所的運作需要，並已考慮院所的未來發展計劃，亦為了進一步改善承包商清潔服務的管理和監察工作。然而，懲教署未能提供詳細資料或文件，說明批出不同範圍及期限的合約如何可以達到上述目的。

4.26 如第3.2段所述，達致最大的經濟效益和保持公開及公平競爭是政府採購工作的兩項政策目標。審計署認為，懲教署直接採購清潔服務不能保證可達致上述目標，懲教署須全面檢討清潔服務要求和採取適當的採購策略，包括決定最佳的合約範圍和期限。

### 審計署的建議

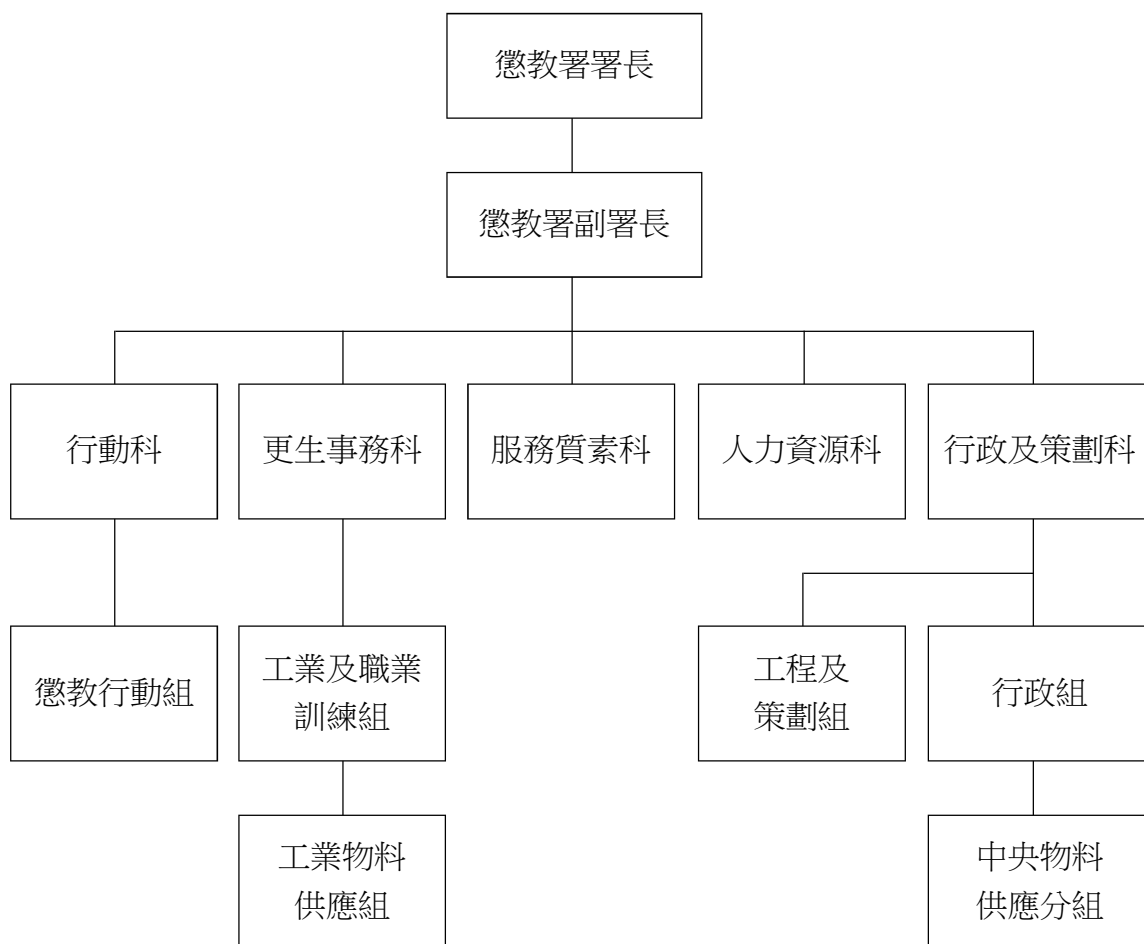
4.27 審計署建議懲教署署長應：

- (a) 全面檢討清潔服務的要求和採用適當策略採購有關服務，包括決定最佳的合約範圍和期限，以期達致最大的經濟效益和保持公開及公平的競爭；
- (b) 定期提醒負責採購清潔服務的懲教署人員必須嚴格遵守財政限額；及
- (c) 加強監管，防止出現不遵守既定財政限額的情況(如分期採購所需服務，或縮短合約期等)。

### 當局的回應

4.28 懲教署署長同意審計署的建議。他表示就清潔服務的要求和採購服務的策略檢討，預計於二零一二年年中或之前完成。

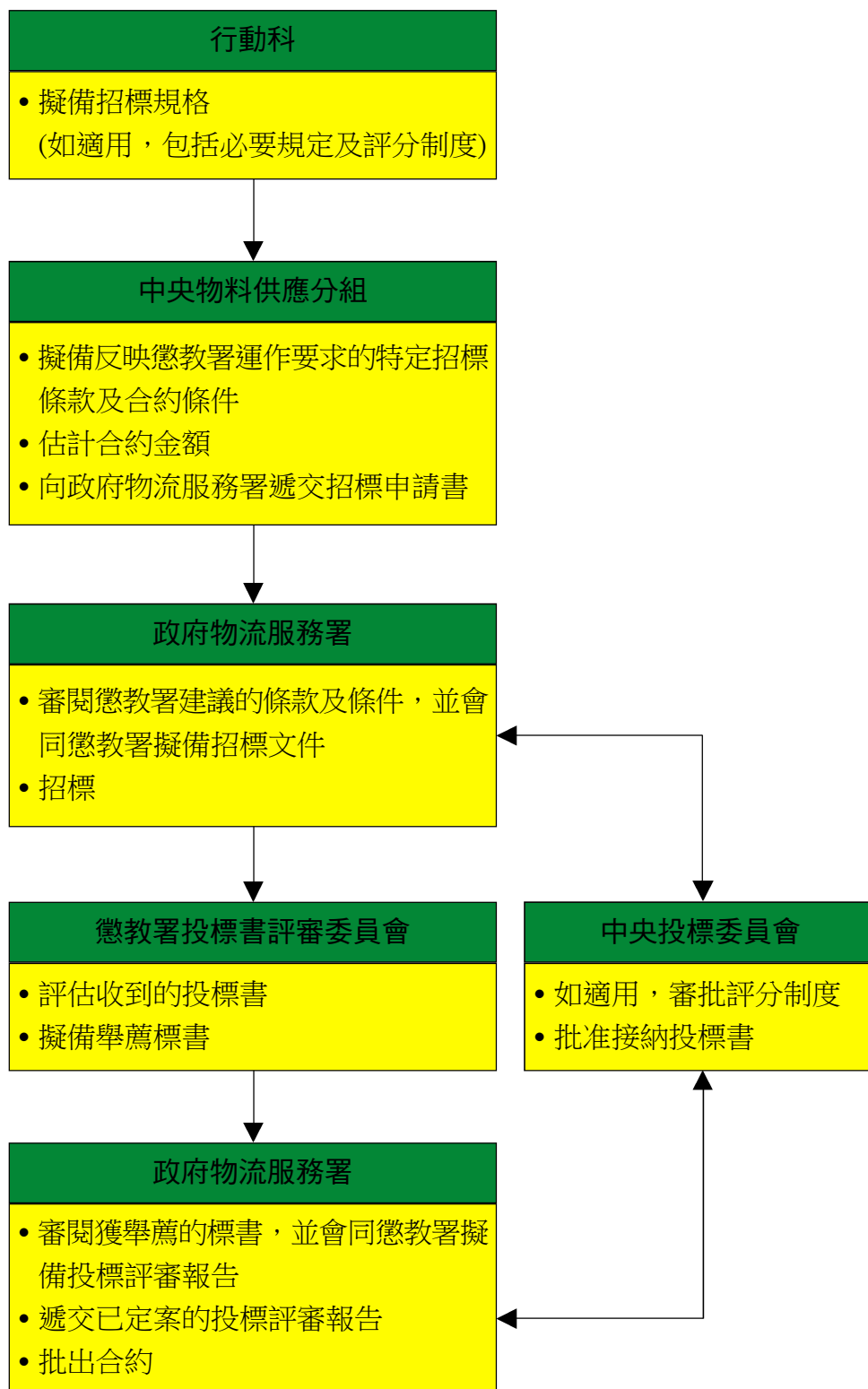
懲教署組織圖(摘錄)  
(二零一一年十二月三十一日)



資料來源：懲教署的記錄

附註：由二零一二年四月一日起，懲教署轄下各科的中文名稱將由“科”更改為“處”。

採購膳食招標流程圖



資料來源：懲教署的記錄

附錄 C  
(參閱第 3.6 段)

同日向同一名供應商重複直接採購

個案	採購 編號	申請採購日期 (註 1)	採購日期	金額 (元)
A (攝影器材)	1	2011 年 2 月 1 日	2011 年 2 月 2 日	40,500
	2	2011 年 2 月 2 日	2011 年 2 月 2 日	18,075
	須採購的總額			<b>58,575</b>
B (在囚人士的衣物)	3	未能提供 (註 2)	2010 年 4 月 26 日	20,286
	4		2010 年 4 月 26 日	49,680
	須採購的總額			<b>69,966</b>
C (攝影器材)	5	2011 年 3 月 4 日	2011 年 3 月 7 日	48,090
	6	2011 年 3 月 4 日	2011 年 3 月 7 日	49,690
	須採購的總額			<b>97,780</b>
D (有領襯衣)	7	2010 年 10 月 20 日 (註 3)	2010 年 10 月 22 日	23,100
	8		2010 年 10 月 22 日	49,500
	9		2010 年 10 月 22 日	49,500
	須採購的總額			<b>122,100</b>
E (內部警報 系統)	10	2010 年 11 月 9 日	2010 年 11 月 12 日	49,995
	11	2010 年 11 月 9 日	2010 年 11 月 12 日	49,922
	12	2010 年 11 月 9 日	2010 年 11 月 12 日	49,993
	須採購的總額			<b>149,910</b>
F (在囚人士的衣物)	13	未能提供 (註 2)	2010 年 8 月 26 日	48,978
	14		2010 年 8 月 26 日	49,450
	15		2010 年 8 月 26 日	49,738
	16		2010 年 8 月 26 日	49,663
	17	2010 年 8 月 3 日	2010 年 8 月 26 日	49,738
	須採購的總額			<b>247,567</b>

附錄 C  
(續)  
(參閱第 3.6 段)

個案	採購 編號	申請採購日期 (註 1)	採購日期	金額 (元)
G (外勤工作衫 褲的布料)	18	2010 年 7 月 5 日	2010 年 7 月 9 日	473,000
	19	2010 年 7 月 5 日	2010 年 7 月 9 日	966,600
	須採購的總額			<b>1,439,600</b>
H (鍍鋅鋼管)	20	2011 年 7 月 28 日	2011 年 8 月 4 日	336,000
	21	2011 年 7 月 28 日	2011 年 8 月 4 日	630,000
	22	2011 年 7 月 28 日	2011 年 8 月 4 日	525,000
	須採購的總額			<b>1,491,000</b>
I (制服恤衫 布料)	23	2009 年 6 月 3 日	2009 年 6 月 19 日	840,000
	24	2009 年 6 月 3 日	2009 年 6 月 19 日	896,000
	須採購的總額			<b>1,736,000</b>

資料來源：審計署對懲教署記錄的分析

註 1：每一宗個案 (個案 B 及 F 除外) 的所有採購申請均來自同一間院所。

註 2：懲教署未能出示這六項採購的申請書，供審計署審查。

註 3：只有一份採購申請書，懲教署分三次採購所需貨品。

附註：每一宗個案都是向同一供應商採購性質類似的物料。

附錄 D  
(參閱第 4.16 及 4.24 段)

清潔服務合約  
(二零一一年十二月三十一日)

合約編號	涵蓋的懲教院所 (間)	合約期 (月數)	價值 (百萬元)
1	2	24	1.02
2	2	24	0.94
3	1	24	0.69
4	2	24	0.59
5	— (註)	24	0.08
6	2	18	1.42
7	3	18	1.26
8	4	18	1.16
9	6	12	1.24
10	1	12	1.07
11	1	12	0.96
12	1	12	0.59
13	2	12	0.26

資料來源：懲教署的記錄

註：合約涵蓋某些行政設施。