

第 8 章

政府物流服務署

政府物流服務署提供的
採購及物料供應服務

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。

《審計署署長第五十九號報告書》共有十章，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

政府物流服務署提供的 採購及物料供應服務

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.5
二零零一年的審查工作	1.6
審查工作	1.7
當局的整體回應	1.8 – 1.9
鳴謝	1.10
第 2 部分：採購物料和服務	2.1
以招標方式採購物料和服務	2.2 – 2.9
審計署的建議	2.10
當局的回應	2.11
以報價方式採購物料	2.12 – 2.17
審計署的建議	2.18
當局的回應	2.19 – 2.20
使用網上工具進行採購	2.21 – 2.22
審計署的建議	2.23
當局的回應	2.24 – 2.26
第 3 部分：供應通用物品	3.1 – 3.3
預計需求量	3.4 – 3.7
審計署的建議	3.8
當局的回應	3.9
檢查物品	3.10 – 3.14
審計署的建議	3.15
當局的回應	3.16

	段數
第 4 部分：供應必需及應急物品	4.1 – 4.2
補充存貨	4.3 – 4.6
審計署的建議	4.7
當局的回應	4.8 – 4.9
各局／部門交回物料	4.10 – 4.14
審計署的建議	4.15 – 4.16
當局的回應	4.17 – 4.18
第 5 部分：統籌採購卡計劃	5.1 – 5.4
涵蓋各局／部門的採購卡計劃調查	5.5 – 5.13
審計署的建議	5.14 – 5.15
當局的回應	5.16 – 5.19
第 6 部分：監察遵守《物料供應及採購規例》的情況	6.1 – 6.3
存貨查核	6.4 – 6.7
審計署的建議	6.8
當局的回應	6.9 – 6.10
工作程序檢訂	6.11 – 6.13
審計署的建議	6.14
當局的回應	6.15
第 7 部分：其他服務	7.1
處置充公／無人認領貨品及過剩物料的公開拍賣	7.2 – 7.3
審計署的建議	7.4
當局的回應	7.5
推出電子拍賣	7.6 – 7.10
審計署的建議	7.11
當局的回應	7.12 – 7.14

	段數
為各局／部門提供臨時庫存空間	7.15 – 7.16
審計署的建議	7.17
當局的回應	7.18
貯存過剩物料及私人物品	7.19 – 7.20
審計署的建議	7.21
當局的回應	7.22
 附錄	 頁數
A： 政府物流服務署組織圖 (二零一二年六月三十日)	58

政府物流服務署提供的 採購及物料供應服務

摘要

1. 政府物流服務署(物流署)向各局／部門提供採購及物料供應服務，包括為各局／部門採購價值超逾其直接採購權限額的物料，以及統籌採購卡計劃，讓各局／部門使用採購卡採購低價物料和服務。二零一一年，物流署代表各局／部門處理了約 450 份採購物料和服務的合約，合約總值為 53.85 億元，佔政府採購物料和一般服務的三分之一(以價值而言)。其餘三分之二則由各局／部門沒有經物流署自行處理。物流署內約有 260 個職位負責提供採購及物料供應服務。審計署最近審查了物流署提供的有關服務。

採購物料和服務

2. 物流署處理的合約中大約有 70% 以招標方式批出。物流署及各局／部門須遵照一套訂明的程序處理有關的工作，而有關工作平均需時 211 天完成。其餘 30% 的合約以報價方式批出，因只涉及獲揀選的供應商而有關程序比較上沒有那麼複雜，平均需時 87 天完成採購。雖然公開招標工作能夠取得更具競爭力的投標，但往往需要較長時間完成，因此各局／部門可能偏向尋找方法以報價方式進行採購。審計署認為，物流署須與相關擬進行採購的局／部門作出更好的規劃和研究方法，以縮短完成招標工作所需的時間。

3. **採用招標程序** 政府的採購政策以達致最佳經濟效益和保持公開及公平競爭為目標。政府的《物料供應及採購規例》(《規例》)規定，各局／部門必須依照招標程序，採購價值超逾 143 萬元的物料和服務。這項要求，是財經事務及庫務局經參考世界貿易組織政府採購協定後而制定。不過，審計署抽查物流署為各局／部門進行的採購工作時，發現部分個案未有遵守《規例》的有關規定(即以報價方式重複採購，每次採購總值不超逾 143 萬元，而不是採用招標程序進行大批採購)。

4. **使用網上工具** 審計署發現，外國部分公營機構已採用電子拍賣方式，讓供應商在互聯網上競投供應貨品或服務的合約。如合約規格清晰，以及合約

價值高至足以吸引競爭，即宜採用電子拍賣方式。電子拍賣方式既能節省成本，亦有其他優點，包括提高採購效率、實時展示所有出價令透明度增加，以及電子記錄利便進行全面稽查。物流署每年處理約 270 項招標工作，大部分投標價格超逾 300 萬元，是具潛力採用電子拍賣方式進行採購。

統籌採購卡計劃

5. 物流署負責統籌採購卡計劃。該計劃於二零零零年推出，規定各局／部門須根據《規例》及物流署的指引，在一般情況下使用採購卡，採購價值不超逾 5 萬元的低價物料和服務。計劃的目的在於簡化採購和付款程序，以及改善對採購低價物料和服務的行政管理工作。

6. 審計署的審查顯示，採購卡計劃仍未在各局／部門全面推行。二零一一年，七個局／部門在未經批准免用採購卡的情況下，沒有使用採購卡採購合共 2.9 億元的低價物料和服務。根據物流署的指引，各局／部門應定期檢討持卡人的採購情況，以確定很少使用採購卡的持卡人、不獲接納的交易及其他事宜，以便採取適當的跟進工作。不過，審計署發現在二零一一年，有大量低使用率的採購卡及大量不獲接納的交易，顯示各局／部門對發給轄下人員的採購卡的管理工作，有可予改善之處。此外，審計署審查兩個選定部門（即衛生署及機電工程署）使用採購卡的情況，發現有些問題（例如採購價值超逾 5 萬元上限）須予以處理。

監察遵守《物料供應及採購規例》的情況

7. 根據《規例》，管制人員須負責全面監管在其管制範圍內的物料及物料帳目和採購服務，確保這些工作均符合財政限制及嚴格遵守《規例》。物流署最少每三年一次查核各局／部門持有的政府物料存貨，以及查看各局／部門在管理和採購政府物料及服務時有否遵守《規例》。

8. 審計署審查物流署過去三年（2009–10 至 2011–12 年度）就多個局／部門進行存貨查核的結果時發現，許多局／部門沒有嚴格遵守《規例》，例如其中 44 個局／部門有過量／不常用物料，而 30 個局／部門則沒有按照物流署存貨查核報告書所載建議，採取適當的跟進工作。

摘要

審計署的建議

9. 審計署的建議載於本報告書的相關章節，本摘要只列出主要建議。審計署 *建議* 政府物流服務署署長應：

採購物料和服務

- (a) 研究方法，以縮短完成招標工作所需的時間；
- (b) 奉行遵守《規例》的文化，提醒各局／部門在採購總值超逾 143 萬元的同類物料時，須密切監察員工有否遵守規定採用招標程序；
- (c) 制訂程序，監察各用戶局／部門要求以報價方式重複採購同類物料的情況，並適時告知那些採購總值超逾 143 萬元的局／部門，須採用招標程序大批購入有關物料；
- (d) 參考外國的經驗，與政府資訊科技總監商討能否以電子拍賣方式採購貨品及服務；

統籌採購卡計劃

- (e) 進一步研究各局／部門常見的行政問題，以及尋求財經事務及庫務局局長協助，在各局／部門推行其他適當的改善措施；
- (f) 定期提醒各局／部門，須按《規例》和物流署的指引使用採購卡，包括檢討持卡人的採購情況，以確定例如低使用率的採購卡等事宜，以便採取適當的跟進工作；及

監察遵守《物料供應及採購規例》的情況

- (g) 就各局／部門全面監管和管制其採購物料及服務的工作，密切監察各局／部門遵守《規例》的情況。

10. 審計署亦 *建議* 衛生署署長及機電工程署署長應在物流署的協助下，採取適當措施，解決審計署所發現有關使用採購卡的問題。

當局的回應

11. 當局同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 **政府採購政策** 根據財經事務及庫務局發出的《香港特別行政區政府採購簡介》，政府採購政策以達致最佳經濟效益和保持公開及公平競爭為目標。這兩個目標相輔相成，公開、公平及清楚明確的採購程序及常規，有助鼓勵有意投標者提交既切合要求又具競爭力的投標書，讓政府從中挑選最可取及最符合公眾利益的投標書。

1.3 **《物料供應及採購規例》** 政府《物料供應及採購規例》(《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，以規管有關政府物料及服務的管理和採購事宜。根據《規例》：

採購程序

- (a) 如採購物料及一般服務的價值超逾 143 萬元 (註 1)，必須採用招標程序；如採購價值不超逾 143 萬元，須邀請指定數目的供應商報價；

各局／部門直接採購

- (b) 各局／部門可自行採購以下物料及服務而無須經政府物流服務署 (物流署) 處理：
 - (i) **物料** 各局／部門可採購價值不超逾其直接採購權限額的物料，該限額介乎 50 萬元至 143 萬元不等 (註 2)；及

註 1：財經事務及庫務局表示，當局會考慮各項因素，不時檢討財政限制，考慮因素包括：既須維持各局／部門在採購方面的靈活性，亦須採取適當的管理措施，以確保採購符合經濟效益，並在兩者之間求取平衡；以及世界貿易組織政府採購協定下相關限額的港元價值。當局考慮過這些因素後，於上一次調整財政限制時，把財政限制由 130 萬元提高至 143 萬元，生效日期為二零零九年二月一日。

註 2：直接採購權的最低限額是 50 萬元。如局／部門設有物料供應主任職位，限額會提高至 75 萬元；設有高級物料供應主任職位，會提高至 100 萬元；設有總物料供應主任或更高職位，則提高至 143 萬元。

- (ii) **服務** 各局／部門可按《規例》的規定，自行採購服務，價值不限。這些服務包括一般服務(例如潔淨及保安服務)、建造及工程服務和顧問服務；及

物流署為各局／部門進行採購

- (c) 物流署通常擔當各局／部門的採購代理，負責為各局／部門採購價值超逾其直接採購權限額的物料。此外，物流署亦負責採購多個局／部門所需的服務。

二零一一年，物流署代表各局／部門處理了 449 份採購物料和服務的合約，合約總值為 53.85 億元(包括價值 53.17 億元以招標方式及 0.68 億元以報價方式進行的採購)。該 449 份合約中，310 份(大約 70%)以招標方式批出，另外 139 份(30%)以報價方式批出。各局／部門直接採購物料和一般服務的總值為 108.23 億元(包括價值 42.91 億元以招標方式及 65.32 億元以報價方式進行的採購)(註 3)。

1.4 **物流署提供的採購及物料供應服務** 物流署的主要職責之一，是按照政府採購政策及《規例》的規定，向各局／部門提供以下的採購及物料供應服務(註 4)：

- (a) **採購物料和服務** 物流署負責為各局／部門採購價值超逾其直接採購權限額的物料，亦負責採購多個局／部門所需的服務；
- (b) **供應通用物品** 物流署安排簽訂定期合約，讓各局／部門按需要直接向承辦商採購通用物品(例如樽裝飲用水、影印紙及辦公室文儀用品)；
- (c) **供應必需及應急物品** 物流署大批購入必需物品(註 5)及應急物品(註 6)，集中貯存，供各局／部門按需要取用；

註 3：數字由物流署依據各局／部門的報表所編制，該些報表並不包含建造及工程服務和顧問服務。

註 4：物流署的其他主要職責為向各局／部門提供車輛管理及印刷服務。

註 5：據物流署表示，必需物品指各局／部門運作所需但市場上未能隨時可供應的物品，例如已編號的政府表格及國旗／區旗。

註 6：應急物品包括潔淨及醫療物品(例如口罩、家用漂白水及消毒液)。據物流署表示，已因應各應變計劃(例如禽流感大流行及天災)的需要，擬訂應急物品清單。

- (d) **統籌採購卡計劃** 物流署負責統籌採購卡計劃，讓各局／部門使用採購卡採購低價物料和服務；
- (e) **監察遵守《規例》的情況** 物流署定期查核各局／部門持有的政府物料存貨，以及監察各局／部門有否遵守《規例》的規定；及
- (f) **其他服務** 物流署定期舉行公開拍賣，以處置充公／無人認領貨品及各局／部門的過剩物料。該署亦為各局／部門提供臨時庫存空間。

1.5 2012–13 年度，物流署的編制共有 713 個職位，其中 257 個隸屬管理服務科、採購科和物料供應管理科，負責提供採購及物料供應服務。2012–13 年度，有關的預算開支為 1.25 億元。物流署的組織圖載於附錄 A。

二零零一年的審查工作

1.6 二零零一年，審計署完成有關採購和管理政府物料的審查工作(註 7)，並於同年十月發表的《審計署署長第三十七號報告書》第 3 章中，公布審查結果。其後立法會政府帳目委員會就有關事宜進行調查，並於二零零二年二月發表《第三十七號報告書》，就多方面提出多項改善建議。當局同意有關建議，並採取行動予以落實。

審查工作

1.7 審計署最近審查了物流署的採購及物料供應服務，以跟進二零零一年審查工作涵蓋的事宜，以及探討最新的情況。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 採購物料和服務(第 2 部分)；
- (b) 供應通用物品(第 3 部分)；
- (c) 供應必需及應急物品(第 4 部分)；
- (d) 統籌採購卡計劃(第 5 部分)；
- (e) 監察遵守《規例》的情況(第 6 部分)；及

註 7：前政府物料供應處當時負責向各局／部門提供採購及物料供應服務。二零零三年七月，該處與前政府車輛管理處和前政府印務局合併，組成物流署。

- (f) 其他服務(第7部分)。

審計署在進行上述(d)項審查工作時，一併審查了兩個選定部門(即機電工程署(機電署)和衛生署)使用採購卡的情況(註8)。審計署發現上述範疇有可予改善之處，並已就有關事宜提出多項建議。

當局的整體回應

1.8 政府物流服務署署長同意審計署的建議。

1.9 財經事務及庫務局局長同意審計署的建議，他表示：

- (a) 財經事務及庫務局和物流署會考慮採取措施，進一步提高採購程序的效率，以及協助各局／部門在採購工作上達致更佳經濟效益。物流署會繼續盡力協助進行採購的局／部門，以確保在投標書有效期屆滿前依時完成投標書評審的工作；
- (b) 物流署負責確保應急物品(例如口罩和個人防護裝備)存貨充足，以協助各局／部門有效應對緊急事故。為補充應急物品存貨，採購周期往往需要縮短，採購工作亦需要更為靈活。嚴格地依從一般招標程序，未必符合政府和公眾的整體最佳利益。不過，遇有例外情況，必須有充分理據支持，並須徵得有關人員的批准；及
- (c) 財經事務及庫務局和物流署會考慮是否有其他方法協助各局／部門盡享採購卡計劃的好處，以採購低價物料和服務。財經事務及庫務局和物流署亦會考慮如何利便各局／部門按照《規例》執行物料管理的職務。

鳴謝

1.10 在審查工作期間，物流署、衛生署和機電署人員充分合作，審計署謹此致謝。

註8：揀選機電署和衛生署，是因為在二零一一年機電署使用採購卡採購低價物料和服務的總值，為各局／部門之冠，而衛生署在未經批准下而不使用採購卡採購物料和服務的總值，亦為各局／部門之冠(見第5.10及5.11段)。

第 2 部分：採購物料和服務

2.1 本部分探討與物流署為各局／部門採購價值超逾其直接採購權限額的物料，以及採購多個局／部門所需服務有關的事宜。如採購以公開招標方式進行，有意競投的供應商均可遞交投標書（註 9）；如採購以報價方式進行，則只會邀請獲選的供應商報價。所探討的事宜如下：

- (a) 以招標方式採購物料和服務（第 2.2 至 2.11 段）；
- (b) 以報價方式採購物料（第 2.12 至 2.20 段）；及
- (c) 使用網上工具進行採購（第 2.21 至 2.26 段）。

以招標方式採購物料和服務

2.2 **招標程序** 《規例》第 220 條訂明，各局／部門必須依照招標程序，採購價值超逾 143 萬元的物料和服務。物流署已為轄下人員提供招標工作手冊和核對表，詳列相關程序。物流署為各局／部門採購物料和服務的主要招標程序如下：

- (a) **提交招標申請書** 擬進行採購的局／部門向物流署提交招標申請書，列明相關要求、規格、預計合約總值、準供應商及擬議投標書的有效期；
- (b) **擬備招標文件** 物流署徵詢擬進行採購的局／部門的意見後，擬備招標文件，包括規格及條款；
- (c) **招標** 物流署在政府憲報及其網站刊登招標公告，邀請供應商遞交投標書。該署會開標，並把投標書送交擬進行採購的局／部門評審；
- (d) **評審投標書** 擬進行採購的局／部門成立評審委員會，審視投標書是否符合規格及條款。委員會會根據投標價，或在採用評分制度評審投標書所得的總分，為投標書評級，然後向物流署提交評審報告，闡述評審結果和建議接納的投標書；

註 9：如情況特殊並取得有關當局的批准，各局／部門可以其他方法招標。舉例說，如事出突然，情況極度緊急，公開招標並非取得所需物料或服務的有效方法，便可進行局限性招標（即只邀請少數供應商遞交投標書）。

- (e) **擬備投標評審報告** 物流署審核擬進行採購的局／部門的評審報告。如有需要，會與投標者商議。該署會在徵詢擬進行採購的局／部門的意見後，擬備投標評審報告，列明建議，供相關的投標委員會審批 (註 10)；及
- (f) **批出合約** 物流署知悉相關的投標委員會批准接納建議的投標書後，會代表擬進行採購的局／部門批出合約予中標者。

如有需要，物流署會就法律事宜徵詢律政司的意見。

2.3 在二零零八至二零一一年期間，物流署每年平均進行 270 次招標工作，為各局／部門採購物料和服務。每年平均批出的合約總值為 53.6 億元。審計署的抽查發現，部分招標工作有可予改善之處 (詳情見第 2.4 至 2.11 段)。

加快招標工作

2.4 就每項招標工作，物流署會諮詢擬進行採購的局／部門，並因應目標完成日期，訂定投標書的有效期 (註 11)。根據物流署的指引，所有收到的投標書均應盡快評審，以避免有不必要的要求延長投標書的有效期，以及投標者因投標書有效期過長而撤回投標書。審計署查核了 48 宗招標個案 (註 12)，以審視招標工作有否延期完成。審計署發現有三宗個案，物流署須要求投標者延長原訂的投標書有效期，以便有更多時間完成招標工作，詳情載於表一。

註 10：物流署投標委員會由政府物流服務署署長擔任主席，負責考慮和決定是否接納單一合約價值不超過 1,000 萬元的投標書，但由其他附屬投標委員會 (例如工務投標委員會) 負責審批的投標書除外。中央投標委員會由財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務) 擔任主席，負責審批價值超過 1,000 萬元的投標書，但由其他附屬投標委員會負責審批的投標書除外。二零一一年，為審批投標書，物流署投標委員會舉行了 42 次會議，中央投標委員會則舉行了 36 次會議。

註 11：物流署建議各局／部門訂出切實的投標書有效期 (由截標日期起計)。時間太短或不可行；但若太長，投標者可能不願出價，或因應情況而提高出價。

註 12：審計署挑選了二零零八至二零一一年期間的招標個案進行審查，集中研究價值超過 500 萬元或在截標日期後逾四個月方能完成的個案。

表一

未能在原訂投標書有效期內
完成招標工作的個案

個案	投標書有效期		合約價值 (百萬元)	延長投標書有效期的原因
	原訂 (日數)	延期 (日數)		
1	180	49	6.9	二零一零年一月，物流署收到擬進行採購部門(機電署)的評審報告。物流署多次與機電署澄清問題後，確定須就若干法律問題，徵詢律政司的意見(當時已是收到評審報告後120天)。
2	150	76	7.6	二零一零年八月，物流署在收到擬進行採購部門(懲教署)的評審報告後57天，確定須就投標書評審事宜徵詢律政司的意見，並在27天後徵詢有關的法律意見。
3	150	184	7.8	二零零九年五月，物流署收到擬進行採購部門(效率促進組)的評審報告。物流署在徵詢效率促進組的意見後，同意須與投標者商議，當時已是收到評審報告後69天。商議工作於一星期後展開，需時169天完成。

資料來源：物流署的記錄

附註：個案1及2涉及的法律問題，主要關於建議接納的投標書是否符合要求。

2.5 招標工作延期完成，可能會令到擬進行採購的局／部門的物料及／或服務供應中斷，影響運作。審計署認為，物流署須檢討個案1至3的情況，採取改善措施，確保招標工作在投標書有效期內依時完成。就此，審計署注意到在這三個案中，物流署人員(物料供應主任職級)在收到評審報告後，需時57至120天與擬進行採購的部門澄清問題及／或確定是否須徵詢法律意見或進行投

標商議。然而，他們只在後期才徵詢高層人員的意見。物流署可以考慮發出指引，以協助該署人員日後處理同類個案（例如規定有關人員在遇上複雜的個案時，須適時請示上司）。

2.6 根據物流署的記錄，二零一一年，公開招標工作平均需時 211 天完成，而以報價方式的採購工作則平均需時 87 天完成（由物流署接獲招標／採購申請書當天起計至合約批准日期止）。雖然公開招標工作能夠取得更具競爭力的投標，但往往需要較長時間完成，因此各局／部門可能偏向尋找方法以報價方式進行採購。審計署認為，物流署須與相關擬進行採購的局／部門作出更好的規劃和研究方法，以縮短完成招標工作所需的時間。

依時收取合約按金

2.7 《規例》第 361 條訂明，中標者或須在簽約前的一段指定時間內繳交合約按金（註 13），以保證會妥善履行合約。實際上，如合約價值達 143 萬元或以上，物流署一般會要求中標者在接納投標書後 21 天內，繳交相當於合約價值 2% 的合約按金。如承辦商沒有在規定時間內繳交合約按金，物流署會向其發出催辦信。根據物流署的程序手冊，如承辦商仍然沒有繳交合約按金，物流署可以向拖欠繳款的承辦商採取行動（例如中止合約）。

2.8 審計署分析物流署在二零一零及二零一一年批出的合約後，發現有 422 份合約的承辦商須在接納投標書後 21 天內繳交合約按金。不過，不少承辦商逾期繳交按金，詳情載於表二。

註 13：合約按金可以是現金或銀行擔保。

表二

承辦商逾期繳交合約按金
(二零一零及二零一一年批出的合約)

逾期日數	涉及金額 (百萬元)	合約數目	
沒有逾期	92.4	267 (63%)	
1 – 30	68.0	114 (27%)	} 155 (37%)
31 – 60	38.9	21 (5%)	
61 – 90	2.4	8 (2%)	
91 – 229	5.6	12 (3%)	
總計	207.3	422 (100%)	

資料來源：物流署的記錄

附註：在所有逾期個案中：(a) 八宗所涉合約按金各為 500 萬元或以上，逾期 9 至 50 天不等；及 (b) 74 宗屬屢次逾期個案，涉及 21 個承辦商。

2.9 表二顯示，155 份 (37%) 合約的承辦商逾期繳交合約按金，當中 12 份 (3%) 合約逾期 91 至 229 天不等。這顯示物流署並無有效管理措施，確保依時收取合約按金，以保障政府的利益；對於屢次逾期及金額龐大的個案，更沒有具體管理措施。審計署認為，物流署須考慮採取管理措施，例如日後評審投標書時，把承辦商過往有否遵守規定繳交合約按金列為考慮因素。

審計署的建議

2.10 審計署建議政府物流服務署署長應：

- (a) 檢討個案 1 至 3，找出導致物流署人員延誤投標書評審及商議工作在程序上的不足之處；

- (b) 根據上文 (a) 項的檢討結果，採取改善措施，確保招標工作在投標書的有效期內依時完成；
- (c) 研究方法，以縮短完成招標工作所需的時間；及
- (d) 制定有效的管理措施，確保按合約條款依時向承辦商收取合約按金。

當局的回應

2.11 政府物流服務署署長同意審計署的建議，他表示：

加快招標工作

- (a) 物流署十分重視該署及擬進行採購的局／部門能否依時處理招標個案。自二零零九年起，對於金額龐大的招標個案，物流署會於擬備標書時與擬進行採購的局／部門一起訂定招標工作時間表，以便雙方有效監察招標工作的進度。物流署已於二零一二年八月把這項做法推展至所有新招標工作；
- (b) 物流署亦有採取其他措施，確保依時完成招標工作，包括加強對個別招標工作及一般招標程序的內部監察、改善為各局／部門擬備的投標書評審指引，以及推出新的電子平台，以便各局／部門準時執行各項採購職務；
- (c) 物流署已檢討個案 1 至 3，以期找出有待改善之處。物流署在日後進行投標書評審及商議工作時，會加強與各局／部門的溝通和合作；
- (d) 物流署亦已檢討完成公開招標工作所需的時間。物流署注意到有時由於招標要求複雜、以及局／部門採用評分制度及／或較複雜準則進行技術評審，例如產品示範、基準測試、工廠考察及樣本測試，令招標工作需要更多時間。為政府爭取更理想的條款及價格條件而進行的商議，亦需要額外時間。不過，物流署會繼續設法改善採購程序，以便依時完成招標工作及在可能的情況下縮短採購所需時間；

依時收取合約按金

- (e) 合約一般在合約按金繳交後批出。不過，為確保運作／服務不會中斷，或是由於擬進行採購的局／部門急需有關物料／服務，物流署或須在批出合約的同時，採取行動追收合約按金；
- (f) 物流署同意應設法確保承辦商依時繳交合約按金，並於二零一一年年初實施若干改善措施。例如，標準投標條款及合約條件現已加入新條文，訂明若合約按金未付，便不會支付合約款項。物流署亦已在發給承辦商的催辦信內述明，如承辦商沒有繳交所需的合約按金，政府有權中止合約；
- (g) 第 2.8 段表二所載的逾期繳交合約按金，均已在二零一二年五月二日前悉數繳交。所有遲交按金的個案均沒有令政府有任何實質損失；
- (h) 二零一二年 (截至二零一二年八月三十一日止) 的情況已有改善。約 73% 的承辦商依時繳交合約按金，而限期過後仍未以任何形式繳交合約按金的承辦商最長拖欠了 45 天。截至二零一二年八月三十一日，沒有逾期未付合約按金的個案；
- (i) 為進一步收緊現行制度，物流署由二零一二年八月起實施提早催辦制度，在合約按金到期日前七天便向承辦商發出催辦信。物流署亦已制定機制，以便作出更適切的跟進行動，例如把合約按金分為不同類別，以便監察不同承辦商繳交合約按金的情況；及
- (j) 物流署會繼續設法改善收取合約按金的情況。

以報價方式採購物料

2.12 **報價程序** 《規例》第 240 條訂明，物流署為各局／部門採購價值超逾其直接採購權限額（見第 1.3(c) 段），但不超逾 143 萬元的物料時，須邀請最少五名供應商報價，並接納符合要求的最低出價。物流署並未發出報價程序手冊，實際上，該署採用的主要程序如下：

- (a) **提交採購申請書** 擬進行採購的局／部門向物流署提交採購申請書，列明相關要求、規格、預計總值、準供應商和預計完成日期；
- (b) **擬備報價文件** 物流署在徵詢擬進行採購的局／部門的意見後，擬備報價文件，包括規格及條款；
- (c) **邀請報價** 物流署邀請獲揀選的供應商報價。該署會負責拆閱接獲的報價單，並把報價單送交擬進行採購的局／部門評審；
- (d) **評審報價** 擬進行採購的局／部門成立評審委員會，審視報價是否符合規格及條款。委員會會根據出價為報價單評級，然後向物流署提交評審報告，闡述評審結果和建議接納的出價；
- (e) **審核評審報告** 物流署審核擬進行採購的局／部門的評審報告，如有需要，會與供應商商議；及
- (f) **接納出價** 物流署批准接納出價，並代表擬進行採購的局／部門向中選的供應商發出接納書。

2.13 在二零零八至二零一一年期間，物流署每年平均處理 120 宗以報價方式為各局／部門採購物料的個案。每年平均採購的物料總值為 8,500 萬元。審計署的抽查發現，有關程序有可予改善之處（詳情見第 2.14 至 2.20 段）。

為物流署人員提供程序手冊

2.14 物流署為轄下人員提供程序手冊，詳列以招標方式進行採購的程序。然而，該署並未就以報價方式進行採購發出同類手冊。審計署認為，編製以報價方式進行採購的程序手冊，有助確保物流署人員採用劃一的程序（例如挑選供應商報價），符合物流署管理層的要求。

確保各局／部門按照《規例》採用招標程序

2.15 如第 1.2 段所述，政府的目標是通過供應商之間的公開及公平競爭 (即採用招標程序)，達致最佳經濟效益。就此，《規例》第 220 條訂明，各局／部門在採購價值超逾 143 萬元的物料和服務時，必須依照招標程序。此外，《規例》第 205 條訂明，管制人員須確保其屬下人員不會藉着分期採購所需的物料或服務來規避 143 萬元的限額 (註 14)。審計署查核了 28 宗以報價方式採購物料的個案 (註 15)，以確定採購工作是否符合上述兩項規定。審計署發現，在二零零九年二月至二零一零年十一月期間，物流署曾七次以報價方式為公務員事務局重複採購紀念金章 (註 16)，詳情載於表三。

註 14：143 萬元的限額是指根據慣例，在單一採購中取得的同類物料或服務的總值。就物流署而言，根據《規例》第 246 條，該署只有在所購物料的累積價值不超逾 143 萬元的情況下，才可在 12 個月內以報價方式重複採購同一種物料 (見第 4.6 段)。

註 15：審計署抽查了二零零八年至二零一二年七月期間採購同類物料的個案。

註 16：公務員事務局須定期採購紀念金章，頒發予具三十年優良服務的公務員。

表三

以報價方式為公務員事務局重複採購金章

採購	公務員事務局 提出要求日期	物流署 批出合約日期	預計所需 獎章數目	合約價值 (百萬元)
1	2008 年 12 月 19 日	2009 年 2 月 3 日	1 000	1.053
2	2009 年 6 月 26 日	2009 年 9 月 1 日	1 000	1.160
3	2009 年 10 月 16 日	2009 年 12 月 30 日	927	1.429
2009 年採購小計			2 927	3.642
4	2010 年 2 月 1 日	2010 年 4 月 7 日	900	1.388
5	2010 年 5 月 11 日	2010 年 7 月 15 日	810	1.428
6	2010 年 7 月 16 日	2010 年 9 月 16 日	825	1.429
7	2010 年 9 月 20 日	2010 年 11 月 17 日	755	1.429
2010 年採購小計			3 290	5.674
總計			6 217	9.316

資料來源：物流署的記錄

附註：在上述七項採購中，物流署每次均按照《規例》第 240 條的規定邀請供應商報價，結果全部七項採購均選擇了同一供應商（最低或唯一符合要求的出價）。

2.16 表三顯示，公務員事務局在二零零九及二零一零年採購所需獎章的總值約為 930 萬元，分別為二零零九年 360 萬元和二零一零年 570 萬元（兩年均超過 143 萬元）。根據《規例》第 220 條的規定，理應採用招標程序，而並非七次重複採購有關獎章，而每次的採購金額均少於 143 萬元。就此，審計署發現：

- (a) 物流署直至二零一零年九月二十九日，即在接獲公務員事務局二零一零年九月二十日的採購要求後，才告知該局，須採用招標程序大批購入金章(註 17)；及
- (b) 二零一一年五月，物流署應公務員事務局的要求，以招標方式批出一年期合約，由供應商提供 4 300 枚金章，合約金額為 650 萬元。二零一二年三月，物流署亦以招標方式批出另一份一年期合約，由供應商提供相同數目的金章，合約金額為 760 萬元。

2.17 審計署認為，物流署是政府的中央採購代理，為政府採購時，須致力確保同時符合最佳經濟效益和保持公開及公平競爭這兩個政策目標，以及遵守《規例》，尤其不應藉着分期採購來規避採購金額達 143 萬元以上便須採用招標程序的規定。物流署須採取措施，確保各局／部門按照《規例》的規定採用招標程序。這樣有助各局／部門省卻重複進行採購所需的行政開支，以及享有大批購入的優惠，從而達致最佳經濟效益。

審計署的建議

2.18 審計署 **建議** 政府物流服務署署長應：

- (a) 奉行遵守《規例》的文化，提醒各局／部門在採購總值超逾 143 萬元的同類物料時，須密切監察員工有否遵守規定採用招標程序，以確保他們不會藉着分期採購來規避有關限制；
- (b) 制定程序，監察各用戶局／部門要求以報價方式重複採購同類物料的情況，並適時告知那些採購總值超逾 143 萬元的局／部門，須採用招標程序大批購入有關物料；及
- (c) 為物流署人員提供報價程序手冊，以確保他們採用劃一的程序，符合物流署管理層的要求。

當局的回應

2.19 政府物流服務署署長同意審計署的建議，他表示：

註 17：由於公務員事務局表示對金章需求甚殷，而招標工作可能需時九個月才能完成，因此物流署最後在二零一零年十一月十七日按該局的要求批出合約(見第2.15段表三採購7)。

- (a) 物流署定期提醒各局／部門，在採購時須嚴格遵守《規例》，包括不可以人為方式把採購項目分拆，而該署會繼續進行有關工作。此外，該署亦已提醒轄下有關人員，應加倍留意提出重複採購要求的局／部門，並應告知此等局／部門須在適當情況下把採購合併進行；
- (b) 為收緊程序，物流署已推行措施，以期更有效監察擬進行採購的局／部門有否重複採購。措施之一，是要求擬進行採購的局／部門確認在過去 12 個月內不曾採購同類物料，而在未來 12 個月也沒有計劃採購該類物料。如局／部門擬採購的物料總值超逾 143 萬元，物流署會適時告知局／部門，須採用招標程序大批購入該等物料；及
- (c) 處理招標工作和報價工作的程序十分相似。實際上，物流署人員不論安排進行招標或報價工作，均一直遵守“《採購科程序手冊》”的程序行事。物流署同意這個做法應加以規範，因此已在二零一二年八月修訂該手冊，清楚訂明除另有明文規定外，手冊所載程序同樣適用於報價工作。物流署會繼續留意有否需要為該署人員提供適當的採購指引。

2.20 公務員事務局局長表示：

- (a) 該局在二零零九及二零一零年以報價方式採購金章，實為臨時安排。公開招標工作規定，投標書的有效期限最少須達三個月。由於在這些年間金價波動，供應商均不願意提供有效期超逾 30 天的出價，因此公務員事務局只得繼續以報價方式採購金章，直至新公開招標文件擬就，加入用以計算每枚金章單價的價格變動條款，令投標者無須推測金價水平，即可切實地出價；及
- (b) 幾經研究和商議，價格變動條款終於在二零一零年年底擬就，並已在二零一一及二零一二年的招標工作中採用。

使用網上工具進行採購

2.21 物流署現已使用網上工具協助進行採購。例如，該署除了設有採購及合約管理系統，供各局／部門提交招標申請書外，亦採用電子投標箱系統，讓供應商查閱招標公告、投標書條款，以及以電子方式遞交投標書。

2.22 審計署在互聯網搜集資料，探討外國使用網上設施進行採購的情況，發現外國部分公營機構已採用電子拍賣方式，讓供應商在互聯網上競投供應貨品或服務的合約。一般而言，如合約規格清晰、供應商之間有激烈競爭（例如有超過四個供應商），以及合約價值高至足以吸引競爭（例如超逾 300 萬元），即宜採用電子拍賣方式。電子拍賣方式既能節省成本，亦有其他優點，包括提高採購效率、實時展示所有出價令透明度增加，以及電子記錄利便進行全面稽查（註 18）。物流署是政府的中央採購代理（過去四年，每年處理約 270 項招標工作，當中 190 項的投標價格超逾 300 萬元），是具潛力採用電子拍賣方式進行採購，以節省成本及達致其他效益。

審計署的建議

2.23 審計署建議政府物流服務署署長應參考外國的經驗，與政府資訊科技總監商討能否以電子拍賣方式採購貨品及服務。

當局的回應

2.24 政府物流服務署署長同意審計署的建議，他表示物流署會與有關各方商討，研究是否適宜在政府現行採購制度下推出電子拍賣。

2.25 財經事務及庫務局局長同意審計署的建議，他表示：

- (a) 建議涉及多項政策及實際執行事宜，須仔細研究。舉例說，須考慮電子拍賣能否配合現行招標制度，並且無損主要採購原則（例如提供公平競爭環境及減省競投人的投標費用）；以及電子拍賣能否

註 18：例如，英國政府商貿辦事處 (Office of Government Commerce) 在二零一零年提出 2010-11 及 2011-12 年度公營機構推行電子拍賣計劃，當中涉及的合約總值達 9 億英鎊。如市況許可，該處預計整體可節省成本約 2.7 億英鎊。

使競投價大幅降低，以致合約價格得以相應調低，而從中節省所得的款項是否足以抵銷建立新電子競投平台所需的成本；及

- (b) 雖然外國的經驗值得參考，但亦須考慮在本港落實有關建議是否可行。須探討的事宜包括競投人(大部分為中小型企業)所承擔的額外費用是否過高，以致妨礙競爭；以及習慣使用紙張式投標制度(能把競投人的身分和敏感商業資料保密)的競投人是否接納電子拍賣。

2.26 政府資訊科技總監同意並支持審計署的建議。

第 3 部分：供應通用物品

3.1 本部分探討下列與物流署以定期合約供應通用物品予各局／部門有關的事宜：

- (a) 預計需求量 (第 3.4 至 3.9 段)；及
- (b) 檢查物品 (第 3.10 至 3.16 段)。

3.2 前政府物料供應處大批購入各局／部門及部分公共機構 (如醫院管理局) 所需的各種通用物品 (截至二零零一年三月三十一日，共購入 1 631 項物品)，集中貯存，讓用戶在有需要時取用。審計署二零零一年的審查發現，這做法有一些地方須予以改善，包括存貨過剩問題。立法會政府帳目委員會在其二零零二年二月的報告書中，建議實施新安排，讓用戶自行採購和貯存所需物品。其後，政府持貨政策作出下列修訂：

- (a) 只為各局／部門集中貯存必需及應急物品 (截至二零一二年六月三十日，共貯存 60 項必需物品及 50 項應急物品——見第 4.2 段)；及
- (b) 安排簽訂定期合約，以便各局／部門按需要直接向承辦商採購其他通用物品。

3.3 物流署一般按照招標程序，安排簽訂定期合約，為各局／部門供應通用物品，大部分合約為期兩年。截至二零一二年六月三十日，共簽訂 57 份供應各類物品的定期合約，合約總值為 12 億元。

預計需求量

3.4 物流署為定期合約招標前，會要求各局／部門預計合約期內的需求量，以便估計所需的物品總數。大部分定期合約均列明估計數量，並容許合約數量／估計合約總值有 $\pm 30\%$ 出入。因此，提貨率如少於 70%，承辦商可向政府索償。

3.5 審計署發現，一份供應原子筆、鉛筆及鉛筆刨的定期合約 (合約期至二零一一年四月)，提貨率只有 67%。物流署須徵求承辦商同意修改合約，以免

可能需要給予賠償。審計署的分析顯示，四個主要用戶局／部門的實際使用量，遠低於原來的預計需求量 (即提貨率由 22% 至 67% 不等)。

3.6 物流署表示，該署在招標前，會從高層面審視各局／部門提交的預計需求量，遇有特殊情況，會要求有關局／部門澄清。不過，就一份供應樽裝飲用水的定期合約，物流署在二零一一年的高層面審視，未有察覺律政司的預計需求量有重大錯誤。合約批出後，律政司方表示把每月需求量誤報為每年需求量，因此須把其預計需求量由 1 400 樽改為 16 800 樽。

3.7 在定期合約準確列明所需物品的估計數量，既可享受大批購入的優惠，亦可確保政府達到合約訂明的提貨率，以免承辦商索償。審計署認為，物流署須確保各局／部門提供更準確的預計合約需求量。

審計署的建議

3.8 審計署 **建議** 政府物流服務署署長應：

- (a) 提醒通用物品實際使用量曾較預計需求量为低的主要用戶局／部門，檢討用以預計需求量的依據，從而作出改善；及
- (b) 要求物流署人員審視各局／部門的預計需求量是否合理 (例如對照預計需求量與歷年的訂貨量)，特別留意曾一再錯誤預計需求量的局／部門，以找出重大錯誤之處。

當局的回應

3.9 政府物流服務署署長同意審計署的建議，他表示：

- (a) 多年來，物流署已採取多項措施，監察各局／部門提交的預計需求量及其後的提貨率。這些措施包括在招標前，該署從高層面審視各局／部門的預計需求量，如有需要，會要求有關局／部門澄清；密切監察合約的每月提貨率並與用戶局／部門跟進；以及因應經修訂的預計需求量安排修改合約。物流署會繼續進行有關工作；
- (b) 物流署已劃一從高層面審查的做法，規定須審視超逾訂明差別水平上限的個案，並與超逾上限的用戶局／部門澄清。所有定期合約已把這做法列為常規；

- (c) 物流署會密切監察提貨率，並提醒用戶局／部門如合約總數／總值少於合約訂明的最低提貨水平，用戶局／部門須就其提貨率不足而承擔與其相關的賠償；及
- (d) 定期合約一般為期兩年。物流署所管理的 57 份定期合約 (合約期分別至二零一零及二零一一年) 當中，只有一份 (1.8%) 合約的提貨率低於最低提貨水平。物流署會繼續進行核查及監察，提醒用戶局／部門務須準確預計需求量。

檢查物品

3.10 **各局／部門檢查物品** 物流署表示，各局／部門須負責驗收由定期合約承辦商供應的通用物品，查看是否符合合約規格。物流署已向各局／部門提供指引，列明驗收辦法，例如點算實物、目視檢查、憑觸覺及嗅覺檢查、操作測試以及使用量度設備。

3.11 **物流署檢查計劃** 自二零零八年起，物流署物料供應管理科定期到各局／部門進行實地檢查，八大部門每年到訪一次，其他局／部門則每兩年一次。每次到訪均會抽查通用物品是否符合合約規格。

擴展檢查計劃

3.12 審計署注意到，物流署除了物料供應管理科外，採購科亦負責管理部分通用物品。然而，與物料供應管理科不同，採購科沒有就所管理的通用物品實施檢查計劃。審計署認為，物流署須把檢查計劃擴展至採購科，以涵蓋所有按定期合約供應的通用物品。

加強質素保證措施

3.13 二零一零年，某樽裝飲用水供應商因供應的貨品品質不符合規格（例如水樣本未能通過水質測試、水瓶漏水，以及曾在供應的飲用水中發現一隻螞蟻）而遭物流署中止定期合約。物流署在其後進行的招標工作中，加強質素保證措施如下：

- (a) 所有政府樽裝飲用水供應商如在招標前 12 個月內，曾因表現欠佳而遭提前中止合約，其投標書將不獲接納；
- (b) 修訂投標書評分制度，投標者如備有應變方案，可確保供應穩定，將獲得加分；及
- (c) 修訂合約條款，加入新的質素保證要求（例如須每兩個月一次提交測試報告）。

3.14 審計署對上述加強質素保證的措施表示歡迎，並認為物流署須考慮就其他定期合約制定同類措施。

審計署的建議

3.15 審計署 *建議* 政府物流服務署署長應：

- (a) 考慮把物料供應管理科的檢查計劃擴展至採購科，以涵蓋所有通用物品；及
- (b) 考慮應否參考有關樽裝飲用水的定期合約的質素保證措施，就其他定期合約制定同類措施。

當局的回應

3.16 政府物流服務署署長同意審計署的建議，他表示：

- (a) 如情況適用，檢查計劃可擴展至涵蓋所有通用物品；及
- (b) 關於在其他定期合約加入質素保證措施，物流署會根據有關物品的性質及合約規模，並視乎個別情況，考慮是否需要加入有關措施及措施的形式。例如，如單憑目視檢查及簡單量度便可判斷物品質素，便無須進行化驗。如合約規模較小，強制要求定期進行精密的測試，可能會令投標價格提高。物流署會繼續平衡各有關因素，為定期合約訂定合適的質素保證措施。

第 4 部分：供應必需及應急物品

4.1 本部分探討與物流署向各局／部門供應必需及應急物品有關的事宜，包括：

- (a) 補充存貨(第 4.3 至 4.9 段)；及
- (b) 各局／部門交回物料(第 4.10 至 4.18 段)。

4.2 物流署大批購入必需及應急物品(見第 1.4(c) 段註 5 及 6)，集中貯存在柴灣政府物料營運中心(營運中心——見照片一)。物流署在接獲局／部門的訂貨通知後，會送貨予有關局／部門，然後收回費用。2011-12 年度，物流署共購入總值 1,700 萬元的必需及應急物品，而送交各局／部門的物品總值則為 1,570 萬元。截至二零一二年六月三十日，物流署營運中心共貯存 60 項必需物品和 50 項應急物品，總值 890 萬元。

照片一

政府物料營運中心



資料來源：審計署於二零一二年七月十一日拍攝的照片

補充存貨

4.3 根據物流署的工作手冊，一旦須補充某項必需或應急物品，該署會檢討同類物品的存貨量，如有需要，便會大批購入。為釐定所需採購的物品數量，物流署會要求各局／部門提交未來兩年的預計需求量，然後計算總需求量。該署一般會批出為期兩年的定期合約，以大批購入物品。

檢討每半年補充存貨的做法和遵守《規例》

4.4 審計署發現，對於 40 項應急物品，物流署的做法是請各局／部門提交未來六個月的預計需求量，然後計算總需求量，每半年採購一次。這個做法有違物流署工作手冊訂明每兩年補充存貨的指引。二零一二年六月，物流署回應審計署的查詢時解釋：

- (a) 應急物品的需求未必穩定。每半年補充存貨可使物流署更頻密覆檢需求，以配合各局／部門的運作需要；及
- (b) 對於部分有貯存期限的應急物品，不宜採用兩年合約的安排大批購入。

4.5 審計署備悉物流署的解釋，但認為在合約中加入適當的可更改數量的條款和具彈性的送貨時間表，可解決有關問題。此外，審計署注意到，如各局／部門對某項物品的全年總需求量超逾 143 萬元，採用每半年補充存貨的做法會違反《規例》第 246 條的規定。該條例訂明，各局／部門只有在所購物料的累積價值不超逾其採購限額（物流署的採購限額為 143 萬元）的情況下，才可在 12 個月內重複採購同一種物料。審計署審查物流署在 2009–10 至 2011–12 年度期間採購的 40 項應急物品，發現當中有個案違反《規例》第 246 條，詳情載於表四。

表四

以報價方式重複採購
同一種應急物品而總值超逾 143 萬元

採購	物流署 採購日期	採購數量	總值 (百萬元)
手術用手套			
I	2009 年 12 月 1 日	476 640 對	1.38
II	2010 年 11 月 2 日	116 880 對	0.36
總計		593 520 對	1.74
酒精紙巾			
III	2009 年 10 月 20 日	5 500 000 片	1.16
IV	2010 年 5 月 13 日	3 892 500 片	0.73
總計		9 392 500 片	1.89
N95 口罩			
V	2011 年 8 月 29 日	13 500 盒	1.34
VI	2012 年 2 月 9 日	13 760 盒	1.35
總計		27 260 盒	2.69

資料來源：物流署的記錄

附註：物流署在評審供應商的報價後，選擇向同一個供應商採購第 I 及 II 項物品，向另外兩個供應商採購第 III 及 IV 項物品，以及向另一個供應商採購第 V 及 VI 項物品。這四個供應商的出價均是最低或唯一符合要求的出價。

4.6 審計署認為，物流署須檢討每半年補充存貨的做法，以決定應否以合約期較長的定期合約採購該 40 項物品；如物品總值超逾 143 萬元，應採用招標程序。在任何情況下，物流署須確保遵守《規例》第 246 條，不得在 12 個月內重複採購總值超逾 143 萬元的物料。如要在 12 個月內重複採購總值超逾 143 萬元的物料，須有充分理據，並按照《規例》第 275 條的規定，在徵得財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)的批准後，才可進行採購工作。

審計署的建議

4.7 審計署 *建議* 政府物流服務署署長應：

- (a) 檢討每半年為 40 項應急物品補充存貨的做法，並視乎情況，以合約期較長的定期合約採購有關物品，以節省行政費用和達致大批購入的效益；
- (b) 根據《規例》第 220 條，採用招標程序採購價值超逾 143 萬元的物品；及
- (c) 在有充分理據的情況下，就在 12 個月內採購同一種物品而總值超逾 143 萬元，徵求財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)的批准。

當局的回應

4.8 政府物流服務署署長同意審計署的建議，他表示：

- (a) 採購應急物品的主要考慮因素，在於確保遇有緊急或突發情況時，有關物品供應充足，以配合各局／部門的需要；
- (b) 須根據多項因素決定多久補充存貨一次，例如已承諾的物料數量(即各應變計劃預設的物料數量)、採購和交貨所需時間及貯存期限等。物流署除提供應急物品以配合各局／部門在緊急情況下的運作需要外，還會盡力確保有關物品在一般情況下周轉順暢；
- (c) 因應上文(a)及(b)項所述的因素，物流署會在可行情況下，安排簽訂為期兩年或三年的定期合約，供應應急物品；

- (d) 物流署在高層人員會議中，定期檢討補充應急物品存貨的安排。物流署已更新工作手冊內有關補充存貨的安排，就爆發流感大流行時補充應急物品及補充存貨的做法，提供指引；及
- (e) 如有需要在 12 個月內採購同一種物品而總值超逾 143 萬元，物流署會以招標方式進行。如因突發事故須進行緊急採購，以致無法按既定程序招標，物流署會就此有違《規例》的特殊情況，徵求財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)的批准。

4.9 財經事務及庫務局局長同意審計署的建議，他表示：

- (a) 物流署是政府的採購代理，負責採購口罩和個人防護裝備等應急物品。物流署有責任確保應急物品供應充足，以便在緊急或突發情況下，配合各局／部門的需要。為此，採購工作往往須更為靈活，尤其是當有需要立即補充存貨或增加存貨，以便各局／部門有效處理緊急情況(例如二零零九年年中爆發的人類豬型流感大流行)；及
- (b) 如情況許可，物流署會以招標方式採購應急物品。如因突發事故須進行緊急採購，以致無法按既定程序招標，物流署會根據《規例》的規定，要求有關人員批准以其他方式進行採購，例如直接採購或以報價方式進行採購。

各局／部門交回物料

4.10 《規例》第 875 條訂明，從物流署提取的物料，各局／部門如再無需要而物料仍可使用，有關局／部門應將有關物料交回物流署，但有關物料須：並非廢棄或超出政府所需；品質良好，能獲物流署接受及認定為適宜再發給其他局／部門；以及以單位計算，數量完整。物流署會按現行貨價將交回物料入帳。至於超出政府所需的物料，各局／部門應按照《規例》處置。

4.11 審計署發現，教育局把 120 萬個手術用口罩 (價值 47 萬元) 作為應急存貨，並貯存於營運中心九年。主要事件如下：

- (a) 二零零三年七月，物流署為教育局 (註 19) 採購口罩後，向該局發放口罩。教育局要求把口罩貯存於營運中心，以待該局領取；
- (b) 二零零五年八月，物流署向兩個手術用口罩主要製造商 (並非教育局存貨的製造商) 查詢口罩貯存期限後，告知所有局／部門從營運中心領取的手術用口罩並無貯存期限；
- (c) 二零零九年四月，教育局向物流署查詢貯存於營運中心的 120 萬個口罩是否可以使用，物流署表示根據口罩製造商的意見，貯存得當的口罩基本上並無貯存期限；
- (d) 二零零九年五月及二零一零年十二月，物流署催促教育局領取口罩；
- (e) 結果，教育局在二零一一年一月安排人員檢查該批口罩，得悉口罩的生產日期為二零零三年五月。教育局人員實地視察後，為安全起見，直接向供應商查詢。二零一一年二月，供應商回覆，指製造商曾表示如口罩貯存於清潔乾爽的地方，由生產日期起計五年內 (即二零零八年五月前) 適合使用；
- (f) 二零一二年三月，物流署再次提醒教育局，然後獲悉該批口罩的貯存期限；及
- (g) 二零一二年七月三十一日，該批口罩仍然貯存於營運中心 (見照片二)。

註 19：教育局當時稱為教育統籌局。為求簡便，在本報告書中，兩者均稱為教育局。

照片二

教育局的手術用口罩貯存於營運中心



資料來源：審計署於二零一二年七月十一日拍攝的照片

4.12 審計署關注到，物流署於二零零三年七月為教育局採購 120 萬個手術用口罩作為應急存貨時，物流署和教育局都沒有向供應商核實該批口罩的貯存期限。其後，物流署根據其他製造商的資料，向教育局提供不正確的意見，指該批口罩並無貯存期限。教育局到了二零一一年二月才發現，該批口罩的貯存期限已過。審計署認為，物流署為各局／部門採購物料時，須向每一個供應商核實有關物料的貯存期限，並告知用戶局／部門，特別是大批購入以作應急之用而周轉又慢的物料。

4.13 審計署注意到，教育局根據物流署的意見（見第 4.11(b) 及 (c) 段），繼續把該批手術用口罩作為應急存貨。審計署認為，該局須定期檢討對應急存貨的需求。如不須再保存任何應急存貨，便應立即就如何處置有關物品（例如再發給其他局／部門使用，以減少浪費），徵詢物流署的意見。就此，審計署留意到，物流署在 2006-07 及 2007-08 年度，曾把 1 200 萬個手術用口罩發給其他局／部門，而當時教育局的口罩仍可供使用。

4.14 物流署於二零零九年五月首次促請教育局處理該局的手術用口罩。由於該批口罩一直貯存在營運中心當眼之處，物流署人員理應更早採取行動，促請教育局處理該批口罩。

審計署的建議

4.15 審計署 *建議* 政府物流服務署署長應：

- (a) 為各局／部門採購物料時，向每一個供應商核實有關物料的貯存期限，並告知用戶局／部門，特別是大批購入以作應急之用而周轉又慢的物料；
- (b) 提醒各局／部門盡快徵詢物流署的意見，把不再需要的物料（特別是有貯存期限的物料），交回該署或以其他方法處置；
- (c) 定期提醒各局／部門盡快領取物料（如物料有貯存期限，應於期限屆滿前作出提醒）；及
- (d) 協助教育局局長處置貯存在營運中心的不適宜使用的手術用口罩。

4.16 審計署 *建議* 教育局局長應定期檢討該局對應急存貨的需求，並及早諮詢物流署應如何處置不再需要的存貨。

當局的回應

4.17 政府物流服務署署長同意審計署在第 4.15 段提出的建議，他表示：

- (a) 物流署日後為各局／部門採購物料時，會向每一個供應商核實有關物料的貯存期限，並告知用戶局／部門；
- (b) 二零零九年六月，物流署向各局／部門發出通函，闡述管理有貯存期限的應急物品的正確程序，並每六個月一次再行把通函向所有部門物料經理（註 20）傳閱。物流署會繼續定期提醒各局／部門就交回過剩物料或其他處置物料的方法（特別是有貯存期限的物料），徵詢該署的意見；

註 20：各局／部門的部門物料經理，負責督導其局／部門內所有物料供應及採購事宜。

- (c) 日後如有局／部門延遲領取獲發給的物料，物流署會每六個月提醒有關局／部門盡快領取該等物料；及
- (d) 二零一二年九月，物流署根據《規例》的規定，協助教育局處置不適宜使用的手術用口罩。

4.18 教育局局長同意審計署在第 4.16 段提出的建議，他表示：

- (a) 鑑於本港約有 800 000 名中小學生及 66 000 名教師，教育局有必要備存大量手術用口罩作為應急存貨，以便學校突然爆發嚴重急性呼吸系統綜合症或其他傳染病時可供使用。由於教育局以為手術用口罩貯存得當便沒有貯存限期，所以一直備存該批口罩作為應急存貨，而沒有再發給其他局／部門或學校使用。如教育局一早獲悉口罩的貯存期限，便會檢討其需求並及早採取行動以減少浪費；
- (b) 教育局會諮詢物流署的意見，定期檢討該局對應急存貨的需求；如有需要，會及早諮詢物流署應如何處置不再需要的應急存貨；及
- (c) 至於該 120 萬個手術用口罩，教育局已要求物流署協助處置（見第 4.17(d) 段）。

第 5 部分：統籌採購卡計劃

5.1 本部分探討與物流署統籌採購卡計劃有關的事宜。

5.2 **計劃的目的** 物流署負責統籌政府的採購卡計劃。該計劃於二零零零年三月推出，規定各局／部門在一般情況下使用採購卡，採購價值不超過 5 萬元的低價物料和服務。該計劃容許各局／部門按月向發卡銀行支付款項，無須在進行採購後的不同時間向不同的供應商支付款項。採購卡計劃的目的如下：

- (a) 減省處理付款的資源及工作流程；
- (b) 簡化低價物料和服務的採購程序；及
- (c) 改善對採購低價物料和服務的行政管理工作。

5.3 **《採購卡使用指引》** 根據《規例》第 260(a) 及 280(b) 條，除非管制人員或職級不低於總行政主任或同等職級的指定人員 (二零一二年九月十八日前為首長級人員——見第 5.6 段) 書面授權採用其他方式，否則採購價值不超過 5 萬元的物料或服務時，須使用採購卡。此外，各局／部門須遵守《採購卡使用指引》(註 21)，其中包括：

- (a) 每個局／部門應委派一名高級人員 (通常是部門物料經理) (見第 4.17(b) 段註 20)，擔任採購卡計劃的負責人，以及確保各局／部門在一般情況下都以採購卡採購低價物料和服務；
- (b) 採購卡應只發給負責定期採購而職級不低於二級物料供應員或同等職級的人員；
- (c) 各局／部門應按本身需要，要求銀行就採購卡的用途訂立簽帳額上限和限制，例如規定每宗交易及每個結帳周期的信用額上限。根據一般指引，每名持卡人在每個結帳周期的信用額上限不得超過其月薪的四倍 (二零一二年九月十八日前為兩倍——見第 5.6 段)。然而，各局／部門可視乎本身的採購需要，在理據充分的情況下，批予較高的信用額上限；

註 21：指引以前載於二零零三年六月發出的財務通告第 8/2003 號，該財務通告已由二零一二年九月發出的財務通告第 6/2012 號取代。財務通告第 6/2012 號公布三項改善措施 (見第 5.6 段)，以及由物流署發出最新有關採購卡使用的實務指引。

- (d) 各局／部門應定期檢討持卡人的採購情況，以確定很少使用採購卡的持卡人、不獲接納的交易(即持卡人試圖超額簽帳或逾越簽帳限制)及其他事宜，以便採取適當的跟進工作(例如收回採購卡)；及
- (e) 在下述情況下，管制人員或職級不低於總行政主任或同等職級的指定人員(二零一二年九月十八日前為首長級人員——見第 5.6 段)，可考慮整體批准免用採購卡：
 - (i) 有關貨品或服務由獨家供應商提供，而該供應商不接受顧客憑卡付款；
 - (ii) 採購額不超過 1,000 元(二零一二年九月十八日前為 300 元——見第 5.6 段)而供應商不接受顧客憑卡付款；或
 - (iii) 提供有關貨品或服務的機構，其行業一般都不接受顧客憑卡付款。

此外，如有充分理據支持，他們亦可視乎個別情況，在考慮整體成本效益後，批准負責採購人員免用採購卡。

5.4 截至二零一二年三月三十一日，提供採購卡服務的兩家銀行共發出 8 600 張採購卡。各局／部門須向物流署提交周年報表，匯報轄下人員使用採購卡的情況。

涵蓋各局／部門的採購卡計劃調查

5.5 **二零零七年調查** 二零零七年十一月，物流署完成採購卡計劃調查，收集各局／部門對該計劃的意見。物流署在提交財經事務及庫務局的報告中指出，儘管有些局／部門表示在執行上遇到問題，例如行政工作增加，但計劃仍然成功。物流署根據各局／部門的回應，已推出一些改善措施(註 22)。

5.6 **二零一一年調查** 二零一一年五月，因應財經事務及庫務局要求全面檢討採購卡計劃，物流署完成另一項調查。是次調查共有 71 個局／部門回覆，得出的主要結果如下：

註 22：這些措施包括提供網上查詢功能，方便各局／部門監察持卡人的信用額，以及提供電子結單，以便各局／部門查核訂貨及付款情況。

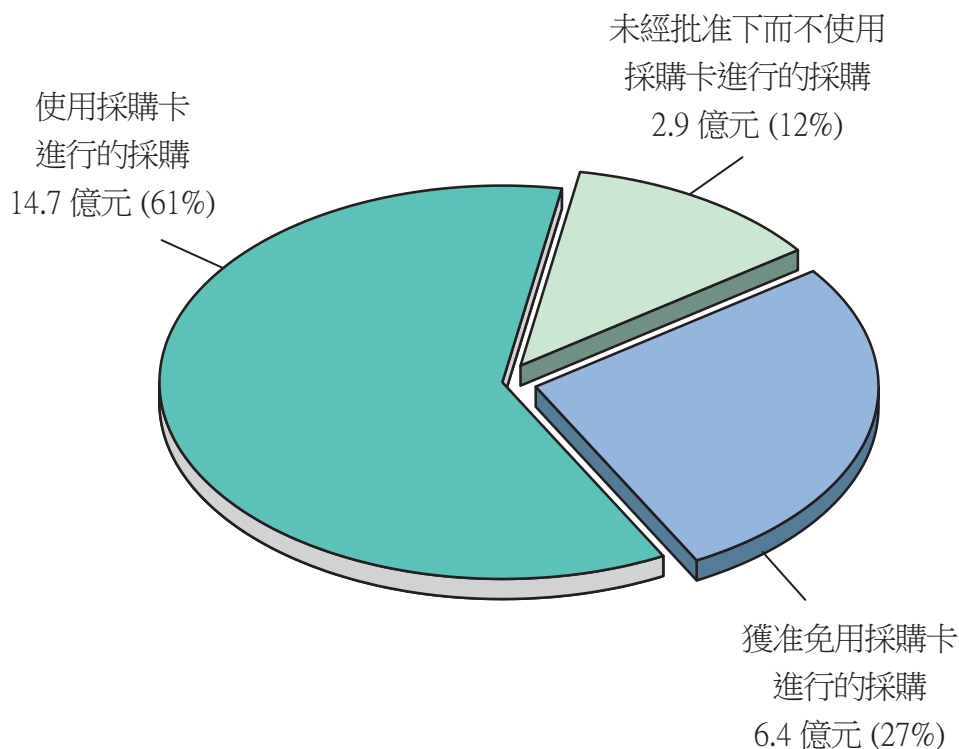
- (a) 69 個 (97%) 局／部門表示採購卡有用，計劃應該繼續推行；
- (b) 13 個 (18%) 局／部門認為計劃的三個目的 (見第 5.2 段) 尚未完全達到，其中 7 個 (10%) 局／部門更認為三個目的全未達到。這些局／部門提及的行政問題，與二零零七年調查結果相若；
- (c) 9 個 (13%) 局／部門認為，給予整體批准免用採購卡所需符合的三項條件 (見第 5.3(e) 段)，並不恰當；及
- (d) 4 個 (6%) 局／部門在遵守物流署有關使用採購卡的指引上，遇到一些困難。

物流署在二零一一年五月三十一日提交予財經事務及庫務局的報告中，就採購卡計劃提出改善措施 (即免用採購卡的限額由 300 元增至 500 元，以及把持卡人每個結帳周期的信用額由兩倍月薪增至四倍月薪)。二零一二年九月十八日，財經事務及庫務局發出財務通告第 6/2012 號，落實三項改善措施，即把免用採購卡的限額增至 1,000 元、把信用額增至持卡人月薪的四倍，以及允許總行政主任或同等職級 (而非只限首長級人員) 的指定人員，可以審批免用採購卡的申請。

5.7 審計署的審查發現，各局／部門在二零一一年用於採購低價物料和服務的開支合共 24 億元，當中 9.3 億元 (39%) 並非使用採購卡進行。七個局／部門更在未經批准免用採購卡的情況下，沒有使用採購卡採購共 2.9 億元 (12%) 的物料和服務，有違《規例》的規定。詳情載於圖一。

圖一

各局／部門採購低價 (5 萬元或以下) 物料和服務的情況
(二零一一年)



資料來源：二零一一年各局／部門向物流署提交的報表

5.8 根據《採購卡使用指引》，各局／部門應定期檢討持卡人的採購情況，以確定很少使用採購卡的持卡人、不獲接納的交易及其他事宜，以便採取適當的跟進工作 (見第 5.3(d) 段)。不過，審計署從物流署的記錄 (註 23) 中發現，在二零一一年有大量低使用率的採購卡及大量不獲接納的交易，詳情如下：

- (a) **低使用率的採購卡** 有 266 張 (佔一家發卡銀行發出的 4 274 張卡的 6%) 發給 25 個局／部門人員的採購卡，未曾進行任何交易；及
- (b) **不獲接納的交易** 68 個局／部門合共有 11 400 宗交易不獲接納 (大部分與累積簽帳額超逾信用額有關)，涉及金額總值 2.35 億元。

註 23：兩家發卡銀行中，只有一家銀行向物流署提供採購卡的全面使用資料及各局／部門不獲接納的交易。

審查結果顯示，各局／部門對發給轄下人員的採購卡的管理工作，有可予改善之處。

5.9 審計署揀選了衛生署及機電署，審查其使用採購卡的情況(見第 1.7 段)。審查結果載於第 5.10 及 5.11 段。

5.10 **衛生署** 二零一一年，各局／部門在未經批准下而不使用採購卡採購的物料和服務總值達 2.9 億元(見第 5.7 段)，衛生署佔其中 1.13 億元，為各局／部門之冠。審計署發現，衛生署尚未全面實施採購卡計劃。截至二零一二年三月三十一日，該署只發出 16 張採購卡予轄下人員。該署轄下公共衛生化驗服務處在二零一一年採購的低價物料和服務，總值達 3,100 萬元，但卻未有獲發採購卡。根據該服務處的記錄，該服務處在二零零五年以工作繁重為理由，建議押後推行採購卡計劃。不過，截至二零一二年七月三十一日，該服務處仍未作出跟進。

5.11 **機電署** 二零一一年，機電署使用採購卡採購的物料和服務，總值達 3.23 億元，為各局／部門之冠。審計署選定該署七個持卡人數最多的科，審查其在 2011-12 年度使用採購卡的情況。審計署發現下列地方須予改善：

- (a) **採購價值超逾 5 萬元** 一宗個案的採購價值為 6 萬元，另一宗則為 7.8 萬元，均超逾《規例》訂明的 5 萬元上限。就該兩宗個案，機電署均沒有在採購卡申請表列明最高簽帳限額；
- (b) **對產品不設限制** 根據《採購卡使用指引》，持卡人不得憑卡購買不在其通常採購範圍的某類產品，例如珠寶首飾。機電署沒有對一個持卡人施加該等限制；
- (c) **信用額過高** 一宗個案的持卡人獲發兩張採購卡，每張卡每個結帳周期的信用額為 50 萬元，信用總額合計達 100 萬元，相當於持卡人月薪的 44 倍(當時規定，除非有充分的理據支持，否則持卡人的信用額上限為其月薪的兩倍——見第 5.3(c) 段)。2011-12 年度，該持卡人每個結帳周期的簽帳額只有 1,100 元至 92,800 元；
- (d) **低使用率的採購卡** 某分科獲發 37 張採購卡，其中 23 張在 2011-12 年度未有使用(包括 12 張自發卡後從未使用)。另一分科的持卡人，在 2011-12 年度每個結帳周期的平均簽帳總額只有信用總額的 5%。這些分科獲發的採購卡數目或許過多；及

- (e) **重複採購** 2011-12 年度，某科 19 次重複採購同類物料，總值達 76.5 萬元。其實，該科可整合需求，然後大批購入，以取得更優惠的價格。

在各局／部門實施全面的改善措施

5.12 物流署在二零零七及二零一一年就採購卡計劃向各局／部門進行調查，審計署對此表示歡迎。調查結果及審計署審查各局／部門使用採購卡情況的結果均顯示，一些問題須予以處理。審計署特別關注下列事宜：

- (a) 在 71 個局／部門當中，13 個認為計劃的目的完全未達到或仍有部分未達到。在使用採購卡上，這些局／部門均遇到類似的行政問題；及
- (b) 統計資料顯示，採購卡計劃仍未在各局／部門全面推行。二零一一年，七個局／部門在未經批准免用採購卡的情況下，沒有使用採購卡採購共 2.9 億元的低價物料和服務。

審計署認為，物流署須進一步研究各局／部門常見的行政問題，以決定是否須在各局／部門推行改善措施，以期全面落實採購卡計劃，達致所有效益。

協助個別局／部門處理特定問題

5.13 審計署的審查亦顯示，有需要協助個別局／部門解決在使用採購卡上遇到的特定問題，例如管理低使用率的採購卡及不獲接納的交易，以及處理在衛生署及機電署中發現的類似問題。物流署對各局／部門進行定期存貨查核時(見第 6.4 段)，須注意採購卡的使用情況，以便提供所需的意見、訓練及協助，使其特定問題得到處理。

審計署的建議

5.14 審計署 **建議** 政府物流服務署署長應：

- (a) 進一步研究各局／部門常見的行政問題，以及尋求財經事務及庫務局局長協助，在各局／部門推行其他適當的改善措施，以期全面落实採購卡計劃，達致所有效益；
- (b) 定期提醒各局／部門，須按《規例》和物流署的指引使用採購卡，包括檢討持卡人的採購情況，以確定低使用率的採購卡、不獲接納的交易及其他事宜，以便採取適當的跟進工作；
- (c) 對各局／部門進行定期存貨查核時，注意採購卡的使用情況，以便提供所需的意見、訓練及協助，使其特定問題得到處理；及
- (d) 因應審計署在審查衛生署及機電署時發現的問題，考慮優先檢討這兩個部門使用採購卡的情況，以便及早解決問題。

5.15 審計署 *建議* 衛生署署長及機電工程署署長應在物流署的協助下，採取適當措施，解決審計署所發現有關使用採購卡的問題。

當局的回應

5.16 政府物流服務署署長同意審計署在第 5.14 段提出的建議，他表示：

- (a) 物流署自二零零零年起已提供多項服務，協助各局／部門遵守《規例》的規定，使用採購卡採購低價物料和服務。有關服務包括為各局／部門安排研討會、提供支援熱線服務，以及擬備及派發參考資料（例如常見問題和答案及培訓資料）。物流署亦會定期與發卡銀行聯絡，要求銀行向各局／部門提供更多簡明的報告，以及編製資料供各局／部門管理層審閱。物流署會繼續為各局／部門提供有關方面的支援；
- (b) 第 5.6 段所載的三項改善措施，應可解決各局／部門在二零一一年調查時提出的大部分行政問題。物流署會繼續徵詢財經事務及庫務局的意見，研究能否進一步改善採購卡計劃；及
- (c) 對於個別局／部門的特定問題，物流署已經聯絡相關局／部門提供意見及協助。物流署亦已於二零一二年八月向各局／部門宣布，會加強監察採購卡計劃。由截至二零一二年十二月止年度起，各局／部門須每年向物流署提供更多關於使用採購卡的資料，包括報告遵守《規例》及有違《規例》的情況，以及發卡銀行的表現。

5.17 財經事務及庫務局局長同意審計署在第 5.14 段提出的建議，他表示：

- (a) 對採購卡計劃自二零零零年推出以來有長足發展，現已一般用於採購低價物料和服務，感到滿意。發出的採購卡數目由二零零零年的 1 115 張增至二零一一年的 8 506 張，交易總額由 5,100 萬元增至 14.68 億元；
- (b) 根據二零一一年調查所得，如果與訂貨單相比，使用採購卡進行的每宗交易，可繼續為物流署節省員工工時 9.8 分鐘及理論上節省員工開支 41 元。他對此感到滿意；及
- (c) 第 5.6 段所載的三項改善措施，應能令採購卡計劃的持卡人用卡時更感方便。不過，財經事務及庫務局及物流署會繼續力求簡化採購程序，並協助各局／部門在採購低價物料和服務時，充分得享該計劃的效益。

5.18 衛生署署長同意審計署在第 5.15 段提出的建議，她表示：

- (a) 衛生署在二零一二年年初對採購卡計劃展開全面檢討，預計未來數月該計劃可得到更廣泛落實；及
- (b) 公共衛生化驗服務處其實已籌備實施採購卡計劃。在二零零五至二零零七年年底期間，該服務處曾促請發卡銀行物色合適的供應商供應化驗所物品，但成績未如理想。

5.19 機電工程署署長同意審計署在第 5.15 段提出的建議，他表示：

- (a) 機電署注意到有兩宗個案以採購卡進行價值超逾 5 萬元的採購（見第 5.11(a) 段），該署已於二零一二年九月五日在其企業管理電腦系統加設增強功能，監管使用採購卡採購價值超逾 5 萬元物料和服務的情況。該署亦會在系統設置監管機制，在申請採購卡時設定最高簽帳限額；
- (b) 機電署正着手與銀行糾正一宗對產品不設限制的個案（見第 5.11(b) 段）。該署人員沒有濫用採購卡採購不符合運作需要的物品／產品。該署亦會改善其企業管理電腦系統，在申請採購卡時設定限制，訂明只可用於採購哪些產品；

- (c) 機電署正着手與銀行糾正一宗信用額過高的個案(見第 5.11(c) 段)。為了進一步加強監管，該署會在其企業管理電腦系統設置監管機制，在申請採購卡時設定合適的信用額；
- (d) 機電署正檢討是否收回 23 張在 2011-12 年度未有使用的採購卡(見第 5.11(d) 段)。該署會設置監管機制，監察採購卡的使用情況，並找出使用率低的採購卡；
- (e) 機電署已於二零一零年在內聯網提供有關使用採購卡的指引，包括檢討信用額和使用需要。該署在二零一二年三月再次提醒人員注意有關事宜，並會繼續定期提醒人員遵守《採購卡使用指引》；及
- (f) 機電署 19 次重複採購物料(見第 5.11(e) 段)，是由於有多名使用者在不同時間採購替換零件，以便在多處地點進行緊急維修。機電署的《物料供應程序手冊》載有既定指引，訂明須定期檢討重複採購的情況，目的是確保人員按照現行程序，以最有效率和最具成本效益的方法處理有關事宜。該署已在二零一二年二月按照指引採取行動，把重複採購的物料加以整理，以估計日後大批購入有關物料的需求。該署亦會在其企業管理電腦系統加設新功能，協助人員及早找出這類重複採購的訂單，以便採取進一步行動。

第 6 部分：監察遵守《物料供應及採購規例》的情況

6.1 本部分探討下列與物流署監察各局／部門遵守《規例》有關的事宜：

- (a) 存貨查核 (第 6.4 至 6.10 段)；及
- (b) 工作程序檢訂 (第 6.11 至 6.15 段)。

6.2 根據《規例》，管制人員須負責全面監管在其管制範圍內的物料及物料帳目和採購服務，確保這些工作均符合財政限制及嚴格遵守《規例》。公職人員如違反《規例》，可能須接受紀律處分。

6.3 政府物流服務署署長為物料供應職系的主管，負責有關物料供應職系人員的招聘及職位調派工作，並提供培訓，使他們能夠有效快捷地執行採購及物料管理的職務 (註 24)。截至二零一二年六月三十日，物料供應職系人員共有 1 169 名，其中 185 名人員在物流署工作，另外 984 名人員派駐 57 個局／部門。

存貨查核

6.4 根據《規例》第 1005 條，物流署最少每三年一次查核各局／部門持有的政府物料存貨，以及查看各局／部門在管理和採購政府物料及服務時有否遵守《規例》。物流署完成存貨查核後會向局／部門提交報告，詳述查核結果和建議。物流署下一次到各局／部門進行存貨查核時，會檢視各局／部門的跟進工作。

6.5 審計署在二零零一年的審查工作中匯報，就各局／部門的存貨查核結果顯示，在許多情況下，局／部門沒有遵守《規例》有關直接採購、物料記錄和非耗用物品記錄，以及存貨查核的規定。前政府物料供應處當時同意採取措施，協助員工有效執行物料供應職能。這些措施包括：

- (a) 擴充培訓計劃，讓物料供應職系人員每兩年參加一次有關《規例》的複修課程，以及舉辦有關《規例》的特別入門課程，供擔任物料供應職務的非物料供應職系人員參加；

註 24：根據《規例》第 250 條，採購及物料管理的職務，一般應指派給物料供應職系的人員執行。各局／部門應盡可能確保有足夠的物料供應職系人員，以適當的方式執行這些職務。

- (b) 發出通告及通函，公布、解釋或澄清任何與物料供應工作有關的新指示或安排；
- (c) 提供支援熱線服務，以解答有關物料供應問題的查詢，並提供協助；
- (d) 把存貨查核報告書送交管制人員本人；
- (e) 透過培訓課程，促請參加者注意在物料供應工作上常犯的錯誤，以及避免出現錯誤的方法；及
- (f) 重新安排檢查計劃，以便較頻密地查核過去表現未如理想的貨倉。

6.6 然而，審計署審查物流署過去三年 (2009–10 至 2011–12 年度) 就 73 個局／部門進行存貨查核的結果時發現：

- (a) 許多局／部門仍然沒有嚴格遵守《規例》(見表五)；及
- (b) 其中 30 個 (41%) 局／部門沒有按照物流署存貨查核報告書所載建議，採取適當的跟進工作。

監察遵守《物料供應及採購規例》的情況

表五

各局／部門沒有遵守《物料供應及採購規例》的情況
(於 2009-10 至 2011-12 年度完成的存貨查核)

沒有遵守規定的範疇	沒有遵守規定的局／部門	
	數目 (註)	百分比
物料記錄		
(a) 過量／不常用物料 (例如表格、文具和清潔用品)	44	60%
(b) 沒有妥為填寫物料記錄 (例如物料單據使用多時卻沒有妥為填寫，以及沒有在部分物料單據／記錄上填寫參考資料)	52	71%
直接採購物料和服務 (例如沒有妥為填寫報價記錄表和訂貨單，以及沒有就報價記錄表的使用情況備存管制索引)	52	71%
非耗用物品記錄 (例如沒有每年點查一次非耗用物品、部分非耗用物品並未載於非耗用物品記錄和沒有妥為填寫非耗用物品記錄)	44	60%
存貨查核 (例如在進行存貨查核時發現資料有出入，以及未能提供部門盤點報告和監督人員檢驗存貨報告，以供檢查)	29	40%

資料來源：物流署的記錄

註： 物流署會按照準則，揀選一些沒有遵守規定的局／部門進行存貨查核的跟進工作。此數只涵蓋在這些準則下沒有遵守規定而情況較為嚴重的局／部門。

附註： 物流署進行的存貨查核共涵蓋 73 個局／部門。

6.7 審計署的審查結果顯示，物流署須加倍努力，協助各局／部門時刻遵守《規例》。審計署認為，物流署須徵詢財經事務及庫務局的意見，並與管制人員合作，採取更嚴格的措施。

審計署的建議

6.8 審計署 *建議* 政府物流服務署署長應：

- (a) 徵詢財經事務及庫務局局長的意見，並與管制人員合作，採取更嚴格的措施，確保各局／部門時刻遵守《規例》。可採取的措施包括：
 - (i) 管制人員定期提醒各相關人員各局／部門有責任時刻遵守《規例》；
 - (ii) 各局／部門定期自我評核有否遵守《規例》，並向物流署提交評核報告；
 - (iii) 各局／部門就違反《規例》的個案，在適當的情況下，對有關人員作紀律處分，以收阻嚇之效；及
 - (iv) 各局／部門就物流署存貨查核報告書所作建議，向該署提交進展報告（報告須經首長級人員批核）；及
- (b) 密切監察各局／部門遵守《規例》的情況，以衡量上文 (a) 項所述的更嚴格措施是否奏效，以及是否需要增訂措施。

當局的回應

6.9 政府物流服務署署長同意審計署的建議，他表示：

- (a) 物流署十分重視為各局／部門提供意見和協助，以便各局／部門人員履行物料供應職務，並會致力推出改善措施。物流署着重提醒各局／部門防範技術違規或更嚴重的違規情況；
- (b) 物流署已落實若干措施，監察和促進各局／部門遵守《規例》。有關措施如下：
 - (i) 物流署密切留意各局／部門對存貨查核報告書的回應，並定期促請各局／部門及早跟進；

- (ii) 物流署 18 名人員除了對各局／部門進行最少三年一次的存貨查核外，還會對在例行存貨查核期間發現表現未如理想的局／部門貨倉作跟進查核，以協助各局／部門採取有效適切的改善措施；
 - (iii) 若察覺處理採購和物料供應事宜的程序有常見問題，物流署會發出或更新相關的通告和指引，以供各局／部門參閱，並會在政府內聯網備存一份清單，臚列有關採購及物料供應管理常見的違規情況和常見問題，以供各局／部門參考。物流署會定期檢討清單內容，並會按存貨查核所得的最新結果，更新清單內容；
 - (iv) 物流署為各局／部門提供支援熱線服務，協助解答有關採購及物料供應的各種問題；及
 - (v) 物流署定期為物料供應職系人員和非物料供應職系人員舉辦有關《規例》的複修課程，亦不時為特定對象舉辦有關《規例》的培訓課程；及
- (c) 除上述各項工作外，物流署還會在徵詢財經事務及庫務局的意見後，考慮如何更有效地協助各局／部門遵守《規例》。

6.10 財經事務及庫務局局長同意審計署的建議，他表示：

- (a) 物流署已實施若干措施，協助各局／部門更有效地執行物料供應職務；及
- (b) 財經事務及庫務局會與物流署合作，研究如何促使各局／部門充分遵守《規例》，執行物料供應管理職務。

工作程序檢訂

6.11 如資源許可，物流署會於下列情況下，為各局／部門進行深入的工作程序檢訂：

- (a) 應局／部門邀請進行工作程序檢訂；
- (b) 為局／部門進行存貨查核工作時發現有異常情況，因此有必要進行工作程序檢訂；或
- (c) 審計署或廉政公署的審查發現，局／部門的物料供應事宜出現問題。

6.12 對局／部門進行工作程序檢訂時，物流署人員會實地考察，收集局／部門管理採購及物料供應事宜的資料。實地考察完成後，物流署人員會審視和研究所得的資料，以找出可予改善之處。檢訂工作完成後，物流署會發出報告，列出所得的結果及建議，供局／部門跟進。表六載列在 2009-10 至 2011-12 年度期間，物流署完成實地考察的七次工作程序檢訂的資料。

表六

2009–10 至 2011–12 年度期間
物流署完成實地考察的工作程序檢訂

程序 檢訂	物流署展開 實地考察 日期 (a)	物流署完成 實地考察 日期 (b)	物流署發表 報告日期 (c)	完成實地考察與 發表報告之間 的時間 (d) = (c) – (b)
1	2009 年 2 月	2009 年 4 月	2010 年 8 月	16 個月
2	2009 年 2 月	2009 年 6 月	2010 年 8 月	14 個月
3	2010 年 12 月	2011 年 3 月	2012 年 4 月	13 個月
4	2011 年 1 月	2011 年 4 月	2012 年 8 月	16 個月
5	2011 年 1 月	2011 年 4 月	2012 年 9 月	17 個月
6	2011 年 12 月	2012 年 3 月	尚未發表	超過 6 個月 (註)
7	2012 年 3 月	2012 年 3 月	尚未發表	超過 6 個月 (註)

資料來源：物流署的記錄

註：關於第 6 及 7 次程序檢訂，截至二零一二年九月三十日，物流署在完成實地考察後六個月仍未發表報告。

6.13 表六顯示，物流署在完成第 1 至 5 次程序檢訂的實地考察後，需時 13 至 17 個月才發表報告。審計署認為，完成實地考察後盡快發表報告，有助各局／部門及早作出改善。物流署須考慮訂定目標完成時間，以推動轄下人員加緊工作，以及衡量他們的工作表現。

審計署的建議

6.14 審計署 *建議* 政府物流服務署署長應考慮：

- (a) 就各局／部門進行的工作程序檢訂，訂定目標完成時間；及
- (b) 制定程序，以監察每項工作程序檢訂的進度是否達標。

當局的回應

6.15 政府物流服務署署長同意審計署的建議，他表示：

- (a) 工作程序檢訂屬增值服務，在資源許可的情況下才會向各局／部門提供。現時，負責對各局／部門進行存貨查核的 18 名人員亦負責進行工作程序檢訂；
- (b) 工作程序檢訂講求互動，需要物流署和相關局／部門積極參與。由於資源所限，擬備詳細調查報告或需要較長時間；及
- (c) 物流署最近已就工作程序檢訂，訂定目標完成時間。

第 7 部分：其他服務

7.1 本部分探討下列與物流署提供其他服務有關的事宜：

- (a) 處置充公／無人認領貨品及過剩物料的公開拍賣 (第 7.2 至 7.5 段)；
- (b) 推出電子拍賣 (第 7.6 至 7.14 段)；
- (c) 為各局／部門提供臨時庫存空間 (第 7.15 至 7.18 段)；及
- (d) 貯存過剩物料及私人物品 (第 7.19 至 7.22 段)。

處置充公／無人認領貨品及過剩物料的公開拍賣

7.2 物流署每兩星期舉行一次公開拍賣，以處置充公／無人認領貨品及超出政府所需的過剩物料 (註 25)。拍賣在營運中心舉行，由合約拍賣官主持。每次拍賣，物流署會把拍賣貨品集成批，並參考以往的拍賣記錄，以及按需要徵詢要求處置貨品的局／部門或製造商的意見，然後為每批貨品釐訂保留價格。在二零零九至二零一一年期間，政府每年平均從公開拍賣所得的收益為 2,800 萬元。物流署表示，貨品主要售予循環再造商。

7.3 審計署審查了物流署的公開拍賣工作，發現下列地方有待改善：

- (a) **核實競投人的住址** 有意參與拍賣的人士須向物流署提供其香港身分證或護照，以及香港住址證明文件 (註 26)，以供登記。然而，審計署翻查物流署的檔案，從 4 000 份登記表格中，隨機抽出 250 份於二零零四年至二零一二年五月期間接納的表格查核，發現 85 名 (34%) 登記競投人沒有提供住址證明文件；
- (b) **向非活躍的登記競投人了解情況** 根據物流署的《拍賣手冊》，每次拍賣結束後，物流署人員須與連續六次沒有參與拍賣的登記競投人聯絡，了解他們是否希望繼續登記為競投人。然而，沒有任何文件證明物流署人員曾有這樣做；及

註 25：舉例而言，有關貨品包括冷氣機、電器、影音及電腦器材、辦公室器材、家具、汽車、船隻及零件。

註 26：如競投人沒有就投得的貨品付款，物流署會根據資料採取跟進工作 (例如展開法律程序)。

- (c) **處理未售出貨品** 《拍賣手冊》訂明，如有任何批次的貨品未能在拍賣中售出，物流署人員須檢討拍賣策略，並考慮以其他符合成本效益的方法處置有關貨品。然而，《拍賣手冊》沒有就其他處置方法提供指引，只列出一個例子(即在日後的拍賣中，把不受歡迎物品和受歡迎物品合組成一批具吸引力的貨品)。在實際運作上，物流署人員通常會在下次拍賣時，調整未售出貨品的保留價格，而不會採用其他方法處置有關貨品。

審計署認為，物流署須採取適當措施，處理上述事宜。

審計署的建議

7.4 審計署 *建議* 政府物流服務署署長應：

- (a) 提醒物流署人員在接納個別人士登記為公開拍賣的競投人前，須確保他們已提交住址證明文件；
- (b) 提醒物流署人員遵守《拍賣手冊》的規定，向非活躍的登記競投人了解情況；及
- (c) 向物流署人員提供更多指引，闡述以其他方法處置未能在拍賣中售出的貨品。

當局的回應

7.5 政府物流服務署署長同意審計署的建議，他表示：

- (a) 自二零零九年五月起，競投人必須完成所有登記規定後(包括提交所需住址證明文件)，方會獲准參與拍賣。物流署為糾正在二零零九年五月前接獲的不完整登記個案，已向有關競投人發出書面通知，提醒他們在一個月內遞交住址證明文件。如物流署在一個月後仍沒有收到住址證明文件，有關競投人的登記將會作廢。如他們日後有意參與拍賣，必須重新登記；
- (b) 物流署過往一直以人手將競投人的登記資料輸入電腦檔案，此舉不便於檢討管理情況。二零一二年三月，物流署決定建立電子系統，處理登記競投人的資料，以期提供適時管理資訊，方便有效管理競

投人登記制度，包括找出非活躍的潛在競投人，以及刪除登記冊內非活躍競投人的資料。新系統預定於二零一二年十二月啓用；

- (c) 物流署將會制定適當的策略 (例如拍賣或招標出售)，處置充公／無人認領貨品及過剩物料。貨品如未能在一次拍賣中售出，一般做法是首先安排在另一次拍賣中出售。對於出售價值較高的貨品，物流署會因應最新的市場資訊，檢討貨品的保留價格，並會視乎情況，以其他方法處置貨品。至於剩餘價值較低的貨品，由於難以吸引人競投，物流署會促請要求處置有關貨品的局／部門考慮採用其他方法 (例如捐贈、作其他用途或棄置)；及
- (d) 物流署已經檢討《拍賣手冊》的內容，為該署人員提供更多指引，闡述如何處理在拍賣中未能售出的貨品。

推出電子拍賣

7.6 審計署在第 2.22 段中指出，電子拍賣方式既能節省成本，亦有其他優點，物流署是具潛力採用電子拍賣方式進行採購。二零零二年年初，效率促進組委聘顧問就重整部門出售充公貨品的程序進行研究。顧問建議在互聯網推出電子拍賣服務，認為效益將大於推行成本。

7.7 二零零二年七月，當局成立工作小組，成員包括效率促進組、香港海關和當時的政府物料供應處代表，負責評估電子拍賣的業務模式、用戶需求、成本及效益。

7.8 二零零二年十二月，效率促進組發表有關推行電子拍賣以出售充公貨品的中期情況報告，指出多個海外政府已通過電子拍賣處置充公貨品或過剩物料(註 27)，並建議應推行電子拍賣計劃。

7.9 二零零三年七月二十一日，香港海關表示由於資源所限，難以承擔計劃的統籌工作。二零零三年七月二十五日，物流署通知效率促進組，由於該署剛剛成立(見第 1.6 段註 7)，正進行整合以應付各種轉變，因此並無資源擔任計劃的統籌人。截至二零一二年七月三十一日，電子拍賣計劃的推行工作仍無進展。

7.10 推行電子拍賣以出售充公貨品的計劃，自二零零三年至今尚無進展，審計署對此表示關注。由於計劃的效益大於推行成本(見第 7.6 段)，審計署認同效率促進組的觀點，認為應推行這項計劃。

審計署的建議

7.11 審計署建議政府物流服務署署長應與效率促進組專員、海關關長和政府資訊科技總監合作，立即重新研究推行電子拍賣以出售充公及其他貨品。

註 27：舉例而言，美國政府轄下的總務署 (General Services Administration) 在二零零一年推出其拍賣網站。

當局的回應

7.12 政府物流服務署署長同意審計署的建議，他表示效率促進組二零零二年的報告建議，推行電子拍賣以出售充公貨品。根據物流署的經驗，在拍賣中售出的高價物品大多為充公貨品。在釐訂推行電子拍賣的範疇時，須衡量所需的成本與可能獲得的收益。

7.13 效率促進組專員同意審計署的建議，他表示效率促進組樂意提供協助，例如為推行計劃而成立的督導委員會提供意見。

7.14 政府資訊科技總監同意並支持審計署的建議。

為各局／部門提供臨時庫存空間

7.15 營運中心由高座和低座組成，高座樓高 14 層，低座樓高三層 (註 28)。該中心在一九九六年啓用時，物流署為各局／部門在該中心貯存約 2 000 項通用物品。政府改變持貨政策 (見第 3.2 段) 後，物流署只在該中心貯存必需及應急物品，騰出的高座庫存空間部分供該署印務科存放紙品，餘下的空間則供個別局／部門用作臨時庫存空間 (註 29)。

7.16 物流署在營運中心低座有 13 個貯存室，用以存放危險品 (例如家用漂白水 and 消毒液)。審計署發現，由於貯存的危險品數量減少，其中五個貯存室 (總面積達 190 平方米) 自二零零六年起一直丟空。審計署認為，物流署須善用過剩的貯存室。

審計署的建議

7.17 審計署 **建議** 政府物流服務署署長應善用營運中心低座過剩的貯存室 (例如供其他局／部門用作臨時庫存空間或改作其他適當用途)。

當局的回應

7.18 政府物流服務署署長同意審計署的建議，他表示：

- (a) 二零零六年前，醫院管理局是營運中心低座危險品貯存室的主要用戶之一。自二零零六年醫院管理局停止使用政府貯存室存放危險品後，其中五個貯存室一直丟空。可能由於運送危險品有特別規定，所以即使物流署發出公告表示有庫存空間可供使用，使用率仍然偏低；及
- (b) 政府現正積極處理把物流署印務科由鰂魚涌重置到營運中心，並會在進行重置工作中，一併考慮如何善用有關的貯存室。與此同時，物流署會繼續發出公告表示危險品貯存室有庫存空間可供使用。

註 28：營運中心為多用戶綜合大樓。除了物流署外，其他用戶包括香港海關、衛生署和稅務局。

註 29：物流署已計劃收回這些空間，以重置轄下的印務科 (現位於鰂魚涌)。

貯存過剩物料及私人物品

7.19 審計署審查物流署提供的過剩物料及私人物品貯存服務時，發現下列問題：

- (a) 截至二零一二年六月三十日，物流署共提供 104 平方米地方，供存放上海世界博覽會的商品和某些過剩物料 (即慶祝香港特別行政區成立的紀念品)。該等商品自二零一零年十二月起即存放在營運中心，而該等過剩物料更已存放達 12 年之久；及
- (b) 根據《公務員事務規例》和《港外服務規例》，物流署負責為須遷出政府宿舍或派駐香港以外地區的人員，提供貯存私人物品的地方。然而，物流署的記錄顯示，該署曾應要求，為三名不具備上述規例訂明資格的人員提供貯存私人物品的地方。

7.20 審計署認為，物流署須確保按《規例》的規定，及早處置過剩物料，亦須確保只為合資格人員提供貯存私人物品的地方。

審計署的建議

7.21 審計署 **建議** 政府物流服務署署長應：

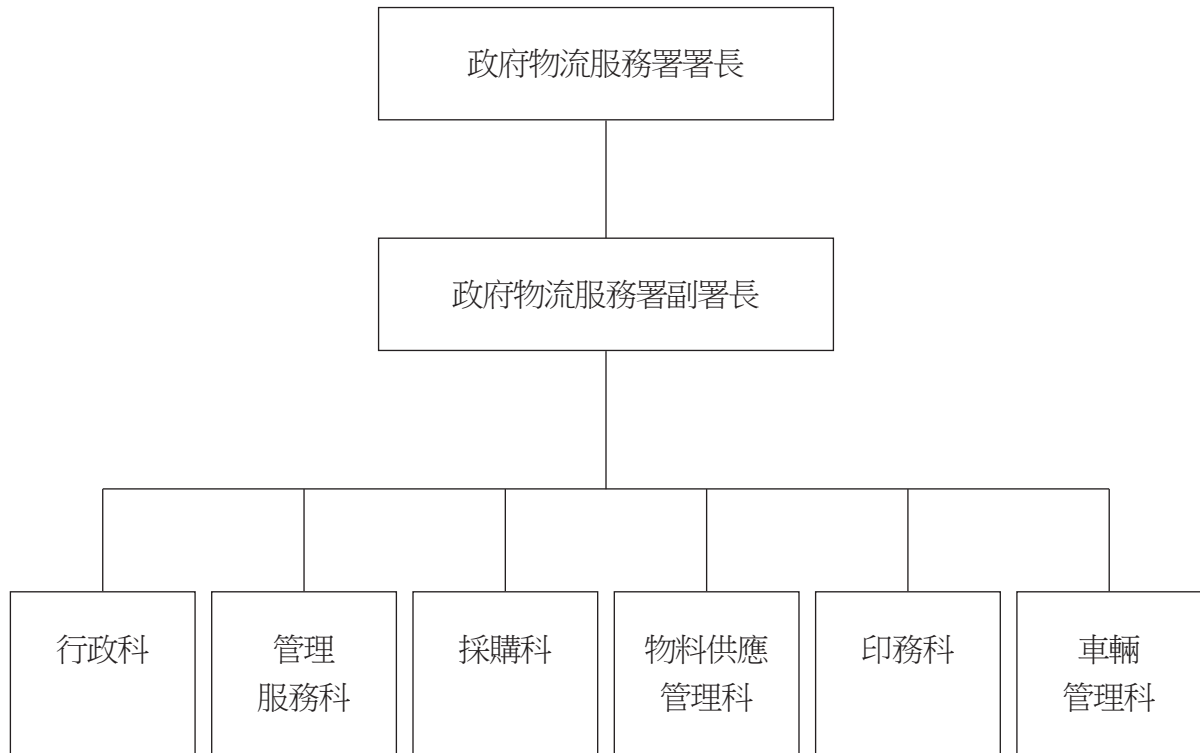
- (a) 要求有關局／部門決定存放在營運中心的上海世界博覽會商品和過剩物料，是否不再需要；如不再需要，則應按《規例》的規定處置該等商品和物料；及
- (b) 提醒物流署人員須嚴格遵守《公務員事務規例》和《港外服務規例》有關為合資格人員提供貯存私人物品地方的規定。

當局的回應

7.22 政府物流服務署署長同意審計署的建議，他表示：

- (a) 上海世界博覽會的商品已在二零一二年八月以拍賣方式處置。至於存放在營運中心的過剩物料，物流署已與有關局／部門聯絡，有關局／部門其後在二零一二年八月取回該等物料；及
- (b) 物流署會繼續提醒該署人員須嚴格遵守《公務員事務規例》、《港外服務規例》和相關政策指令中有關為合資格人員提供貯存私人物品地方的規定。

政府物流服務署
組織圖
(二零一二年六月三十日)



資料來源：物流署的記錄