

# 食物环境卫生署对外判街道洁净服务的监管 主动调查报告摘要

## 引言

本港的街道洁净服务，主要由食物环境卫生署（「食环署」）负责。该署由 2000 年开始，透过招标机制，以服务合约形式委聘承办商（「外判承办商」），为本港提供街道洁净服务。社会上有意见指，外判街道洁净服务在过去多年都是以「价低者得」的方式批出服务合约，以致服务质素参差；亦有意见指食环署对外判承办商的服务表现监管不足，以致不少街道常有垃圾堆积，影响环境卫生。有见及此，本署展开这项主动调查，审研当局监管外判街道洁净服务的机制和成效，以便在有需要时向政府提出改善建议。

## 本署调查所得

2. 就食环署对外判街道洁净服务的管理，包括招标机制、「扣分制」、食环署的日常监管工作等，本署有以下评论。

### *有关拣选外判承办商的招标机制*

3. 食环署街道洁净服务合约的招标工作一直是按政府采购规定和程序进行，并以政府中央投标委员会批准的「标准评分表」来评审标书。2019 年 4 月 1 日前，在评分表中，「价格评分」及「技术评分」分别占总得分 70%及 30%。根据《2018 年施政报告》，就 2019 年 4 月 1 日或以后招标并涉及非技术员工的服务合约，招标机制的「价格评分」及「技术评分」比例已调整为 50%：50%，食环署亦跟随采用此新比例进行招标。由 2019 年 4 月至 2020 年 3 月，食环署批出共 14 份街道洁净服务合约，当中有 10 份（71%）并非批给标价最低的投标者。相比起以往有约 40%的服务合约并非批给标价最低的投标者，「价低者得」的情况已有所改变。上述 14 份服务合约显示，成功获批服务合约的外判承办商，其「技术评分」皆排名第一或第二。

4. 本署认为，食环署改用「价格评分」及「技术评分」50%：50%的比例为街道洁净服务合约进行招标，从源头入手提高对外判承办商的技术要求，做法正面。本署注意到，有关改动只有一年多时间，而截至 2020 年 3 月所批出的新服务合约只有 14 份。因此，

食环署应紧密监察在 2019 年 4 月或以后招标的街道洁净服务，以查证质素有否提升，并按需要适时检讨成效及向政府当局作出汇报，以进一步改善有关招标机制。其中，该署应不时留意外判承办商对非技术工人的福利保障是否仍有改善空间，并在有需要时采取相应行动，以改善对前线清洁工人的福利保障，优化外判承办商所提供的服务。

### **有关对外判承办商服务表现的监管机制**

#### 「扣分制」及「失责通知书」未能发挥阻吓作用

5. 食环署主要依靠发出各类「失责通知书」，处理外判承办商服务欠佳的情况。「扣分制」只适用于「雇佣失责」事项，对外判承办商「服务欠佳」等问题都不适用。

6. 在现行「扣分制」下，食环署只有在 2018 及 2019 年各一次向外判承办商发出「雇佣失责通知书」并扣减一分。而在 2009 年 4 月至 2019 年 3 月（10 年），并没有外判承办商在紧接截标日期所属月份之前的 36 个月内被扣满三分，令致其提交的标书不获考虑。上述情况反映「扣分制」于「雇佣失责」事项方面，对监察外判承办商遵守雇佣保障责任能发挥功效。本署认为，在「失责通知书」未能发挥作用的其他情况（详见下文第 7-11 段），食环署应考虑将外判承办商「服务欠佳」纳入「扣分制」，以加强对外判承办商的监管。

7. 以 2019 年招标的街道洁净服务合约为例，食环署批出的两年期服务合约的最低合约价钱是 3,972 万元，最高合约价钱是 1 亿 5,852 万元，平均每份服务合约价钱约 1 亿 971 万元。在 2019 年，该署就外判承办商的失责行为，发出的口头警告及书面警告共 2,162 宗，发出各类「失责通知书」以及扣减服务月费个案共 1,157 宗，扣减服务月费总金额约 275 万元。2019 年有效服务合约的数目为 34 份，即每份有效服务合约平均每年扣减金额约为 8.1 万元。

8. 食环署对外判承办商实施的扣减服务月费制度，在设计上并没有加入阻吓元素，扣减服务月费只是该署取回督导外判承办商履行合约责任的行政成本，对违反合约责任的外判承办商难以产生阻吓作用。

9. 本署认为，即使扣减的服务月费并非「罚款」，但所扣减的金额仍须具有阻吓作用，以警惕外判承办商须改善服务，避免再

犯。外判承办商取得的每份服务合约的价钱由数千万元至逾亿元不等，相比之下，扣减服务月费金额的比例明显偏低，对于服务欠佳的外判承办商难起阻吓作用。

10. 就食环署表示外判承办商获发「失责通知书」的数目愈多，其在「过往服务表现」所得的分数便会愈低，有可能影响该外判承办商日后的中标机会，本署审视了食环署所提供 2019 年 4 月至 2020 年 3 月新批出的 14 份街道洁净服务合约，发现该 14 份服务合约的中标者在「过往服务表现」的得分只介乎 0 至 3 分（最高为 7.5 分），得分差别仅仅是 3 分。其中，有 6 份的中标者在「过往服务表现」获得 3 分，有 2 份的中标者获得 1.5 分，余下 6 份的中标者获得 0 分并在该项排名最后，但最终亦成功中标。本署认为，投标结果显示「失责通知书」和「过往服务表现」对外判承办商产生的不利影响只属一般，而外判承办商「过往服务表现」不理想，不一定会影响其获取新服务合约。

11. 本署注意到，在评审标书时，食环署在「过往服务表现」一项只会给予 0 至 3 分。本署认为，该署并没有充分利用用作辨别「过往服务表现」优劣的 7.5 分，有机会削弱了「失责通知书」和「过往服务表现」对外判承办商的阻吓作用。

#### 现行监管机制未能鼓励外判承办商改善其员工的服务

12. 食环署现有的措施是以执管手法，督促外判承办商提供的服务，须达到合约条款的要求。除了在 2019 年 4 月 1 日的新招标机制下，鼓励投标者加入「创新建议」，该署现行的机制没有措施直接鼓励外判承办商在取得服务合约后主动提升其员工的服务质素。在现行机制下，外判承办商在取得服务合约后只要做到符合合约条款的最低要求，以及避免被食环署「扣分」或发出「失责通知书」，便不会影响其再投标资格。现行制度并无推动外判承办商鼓励其员工改善服务。

13. 本署认为，外判承办商的服务达到合约条款的要求，只是合规的最低标准。若须持续提升服务质素，以及对部分外判承办商及其员工的优良服务予以肯定，食环署应考虑在现有执管框架以外，订立一套鼓励或奖励机制，加强外判承办商主动提升服务质素的动力。

## **有关监管工作的效能**

### 欠缺统筹及规管机制

14. 就外判承办商日常的服务表现是否符合服务合约条款的规定，食环署主要依靠辖下 19 个分区环境卫生办事处（「环卫办」）的合约管理人员，进行巡查、监管检查及执管行动，以作出评估。在日常的巡查及监管检查中，合约管理人员在发现外判承办商的服务未能符合服务合约条款的规定时，便会采取执管行动，向外判承办商发出「失责通知书」并扣减服务月费。

15. 本署认为食环署应就各个外判承办商的整体表现作出监管，总结和表扬服务表现优良的外判承办商，鼓励其他外判承办商仿效，并就服务表现较逊色的外判承办商采取针对性的改善措施。然而，食环署对外判承办商的整体服务表现，并非作集中管理，而是由各分区环卫办各自负责。本署调查发现，各环卫办有备存当区外判承办商被发「失责通知书」并扣减服务月费的数据，但有关数据未获通盘统计和分析，以分辨哪些外判承办商的整体表现较佳，哪些较逊色。

### 服务质素检定组在非办公时间、周末及假日的巡查比例低

16. 食环署辖下的服务质素检定组的职责之一包括监察外判承办商所提供的机动洁净服务。本署调查发现服务质素检定组在非办公时间、周末及假日巡查次数的比例偏低。2015 至 2019 年的数据显示，食环署的服务质素检定组平日的巡查按年占 72%至 82%，周末及假日的巡查只占 18%至 28%。办公时间的巡查占 68%至 76%，非办公时间的巡查只占 24%至 32%。不少旅游及消费热点在晚间、周末及假日因人流较多须加强清洁服务，而外判承办商在非办公时间的服务并无间断。本署认为，服务质素检定组应加强在非办公时间、周末及假日进行巡查。

### 没有善用投诉数据处理街道洁净投诉热点

17. 本港有不少街道洁净投诉热点，有不少市民和议员就有关地点表示关注，甚至经常向食环署作出举报和投诉，要求加强清理。食环署在 2015 至 2019 年接获有关街道洁净服务的投诉介乎 56,821 宗至 69,423 宗，投诉数字有增加趋势。

18. 然而，食环署未有制订街道洁净投诉热点名单。该署表示，有就各地点的每宗投诉所采取的跟进行动及跟进行动前后的情况记录在其投诉管理资讯系统内，也有探讨有何持续措施长时间监察外判承办商作出改善，惟该署除检控数字外，未有向本署提供所述情况的示例。本署认为，良好的投诉管理对部门妥善运用资源、改善服务有正面的作用。投诉的内容、地点、时间、种类及相关数据，有助部门综合及分析问题所在，查找不足。就街道洁净服务，食环署应善用不同渠道接获的投诉及意见，掌握数据资料，并进行深入分析，以了解市民关注的问题及外判承办商服务的不足之处，从而有系统地调配资源以解决问题。

19. 本署调查发现，食环署有就日常经常接获的投诉作出跟进，亦不时与区议会及地区团体等保持联络，以处理个别的投诉及受关注地点的情况。该署制订「非法弃置垃圾黑点」名单及安装网络摄录机，有助监察及打击非法弃置垃圾的行为。然而，非法弃置垃圾只是环境卫生黑点的其中一项问题，其他问题，例如一些邻近街市档户的街道、有野鸽野鸟出现的地点、食肆后巷等地点的洁净情况亦常为市民所关注。本署认为，食环署应更积极地善用巡查后输入系统的数据，结合从外界收到投诉的资料，进行分析，以制订及定期检视各区的街道洁净投诉热点名单、制订具针对性的措施，并要求外判承办商恒常地加强有关地点的清洁服务。此外，就街道洁净投诉热点名单，食环署应考虑制订跟进指引，要求外判承办商加强有关地点的清洁服务。

20. 本署理解，经常接获环境卫生的投诉地点可能会涉及其他部门的职权范围，须由其他部门协力处理。就此，食环署应就有关街道洁净投诉热点制订名单，并就所涉的问题，适当地转介其他部门。该署亦应不时更新街道洁净投诉热点名单，以便监察。

### **持续改善外判承办商的服务效率**

21. 食环署不时引入新科技，透过机械化及自动化技术，例如增加洗街车、抓斗车及研究增设小型机动扫街车，持续改善外判承办商清洁街道的服务效率。本署认为，有关措施能协助外判承办商制造更大空间调动资源，进一步提升服务合约所订其他范畴的洁净服务。例如，可调动腾空的时间及人力资源，重点改善环境卫生黑点的街道洁净问题。

## **在疫情下的监管及支援外判承办商对前线清洁工人的保障**

22. 有关法例及食环署与外判承办商的服务合约已订明了外判承办商作为雇主须保障前线清洁工人的责任。就街道洁净服务，食环署虽然外判了有关工作予外判承办商，但仍有责任监管外判承办商，查证其有否根据相关法例及服务合约对前线清洁工人提供合法妥善的保障。若外判承办商有违法规或合约条款，该署应适时跟进及采取执管行动。

23. 就 2020 年初疫情期间防疫物资短缺，本署留意到食环署在 2020 年 2 至 5 月已逐步增加向外判承办商派发口罩的数量，亦有采取措施优先派发口罩给外判承办商的前线员工使用。当时防疫物资严重不足，已是众所周知的事实，前线员工在缺乏防疫物资的情况下维持街道洁净服务实属不易。食环署应从疫情汲取经验。假如外判承办商已尽力但仍未能向员工提供应有的保障（例如未能成功购买足够的防疫物资），食环署应主动介入支援，使工人的职安健得到保障，以维持街道洁净服务，协助保持环境卫生及抗疫。

### **本署的建议**

24. 基于以上所述，申诉专员对食环署有以下建议：

- (1) 紧密监察在 2019 年 4 月 1 日或以后招标的街道洁净服务的质素有否改善，并按需要适时检讨成效及向政府汇报，以进一步改善有关招标机制；
- (2) 与有关政策局研究机制或措施，以纠正外判承办商服务欠佳的情况。其中可考虑将「服务欠佳」纳入「扣分制」，或借鉴「扣分制」，确立新制度就服务表现欠佳的严重事项扣分，增加阻吓作用；
- (3) 检讨扣减服务月费的机制，并在计算金额方面加入阻吓元素，使扣减月费的作用并非限于收回行政成本，以收阻吓之效，令外判承办商更积极地提升服务表现；
- (4) 检讨评审标书的计分方法，并充分利用用作辨别「过往服务表现」优劣的分数，以加强「失责通知书」对外判承办商的阻吓作用；

- (5) 考虑制订更多鼓励外判承办商主动提升其员工服务质素的方案，若有外判承办商及其员工的服务超越要求，应作出鼓励；
- (6) 检讨统筹及规管机制，整体监察外判承办商的服务表现并进行投诉数据分析，以助监察外判承办商改善服务表现；
- (7) 加强服务质素检定组于非办公时间、周末及假日的巡查工作，并因应巡查结果及需要弹性安排巡查，以更能达到巡查的目的；
- (8) 整理和分析市民／议员／团体等经常投诉街道洁净服务欠佳的地点及内容等资料，并制订有关街道洁净投诉热点名单及考虑制订跟进指引，以适时采取跟进行动，加强清洁服务，并进行恒常监察，直至情况改善；
- (9) 持续研究及引入新科技，提升街道洁净服务的效率；以及
- (10) 密切留意疫情及订定服务合约时未可预计的情况，并按需要主动介入及提供透彻协助，以保障工人的职安健，以及维持应有的街道清洁服务水平。

**申诉专员公署**  
**2020年10月**

公署会不时在面书上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署面书粉丝专页，以获取最新资讯：

<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>

