

食物環境衛生署對外判街道潔淨服務的監管 主動調查報告摘要

引言

本港的街道潔淨服務，主要由食物環境衛生署(「食環署」)負責。該署由 2000 年開始，透過招標機制，以服務合約形式委聘承辦商(「外判承辦商」)，為本港提供街道潔淨服務。社會上有意見指，外判街道潔淨服務在過去多年都是以「價低者得」的方式批出服務合約，以致服務質素參差；亦有意見指食環署對外判承辦商的服務表現監管不足，以致不少街道常有垃圾堆積，影響環境衛生。有見及此，本署展開這項主動調查，審研當局監管外判街道潔淨服務的機制和成效，以便在有需要時向政府提出改善建議。

本署調查所得

2. 就食環署對外判街道潔淨服務的管理，包括招標機制、「扣分制」、食環署的日常監管工作等，本署有以下評論。

有關揀選外判承辦商的招標機制

3. 食環署街道潔淨服務合約的招標工作一直是按政府採購規定和程序進行，並以政府中央投標委員會批准的「標準評分表」來評審標書。2019 年 4 月 1 日前，在評分表中，「價格評分」及「技術評分」分別佔總得分 70%及 30%。根據《2018 年施政報告》，就 2019 年 4 月 1 日或以後招標並涉及非技術員工的服務合約，招標機制的「價格評分」及「技術評分」比例已調整為 50%: 50%，食環署亦跟隨採用此新比例進行招標。由 2019 年 4 月至 2020 年 3 月，食環署批出共 14 份街道潔淨服務合約，當中有 10 份(71%)並非批給標價最低的投標者。相比起以往有約 40%的服務合約並非批給標價最低的投標者，「價低者得」的情況已有所改變。上述 14 份服務合約顯示，成功獲批服務合約的外判承辦商，其「技術評分」皆排名第一或第二。

4. 本署認為，食環署改用「價格評分」及「技術評分」50% : 50%的比例為街道潔淨服務合約進行招標，從源頭入手提高對外判承辦商的技術要求，做法正面。本署注意到，有關改動只有一年多時間，而截至 2020 年 3 月所批出的新服務合約只有 14 份。因

此，食環署應緊密監察在 2019 年 4 月或以後招標的街道潔淨服務，以查證質素有否提升，並按需要適時檢討成效及向政府當局作出匯報，以進一步改善有關招標機制。其中，該署應不時留意外判承辦商對非技術工人的福利保障是否仍有改善空間，並在有需要時採取相應行動，以改善對前線清潔工人的福利保障，優化外判承辦商所提供的服務。

有關對外判承辦商服務表現的監管機制

「扣分制」及「失責通知書」未能發揮阻嚇作用

5. 食環署主要依靠發出各類「失責通知書」，處理外判承辦商服務欠佳的情況。「扣分制」只適用於「僱傭失責」事項，對外判承辦商「服務欠佳」等問題都不適用。

6. 在現行「扣分制」下，食環署只有在 2018 及 2019 年各一次向外判承辦商發出「僱傭失責通知書」並扣減一分。而在 2009 年 4 月至 2019 年 3 月（10 年），並沒有外判承辦商在緊接截標日期所屬月份之前的 36 個月內被扣滿三分，令致其提交的標書不獲考慮。上述情況反映「扣分制」於「僱傭失責」事項方面，對監察外判承辦商遵守僱傭保障責任能發揮功效。本署認為，在「失責通知書」未能發揮作用的其他情況（詳見下文第 7-11 段），食環署應考慮將外判承辦商「服務欠佳」納入「扣分制」，以加強對外判承辦商的監管。

7. 以 2019 年招標的街道潔淨服務合約為例，食環署批出的兩年期服務合約的最低合約價錢是 3,972 萬元，最高合約價錢是 1 億 5,852 萬元，平均每份服務合約價錢約 1 億 971 萬元。在 2019 年，該署就外判承辦商的失責行為，發出的口頭警告及書面警告共 2,162 宗，發出各類「失責通知書」以及扣減服務月費個案共 1,157 宗，扣減服務月費總金額約 275 萬元。2019 年有效服務合約的數目為 34 份，即每份有效服務合約平均每年扣減金額約為 8.1 萬元。

8. 食環署對外判承辦商實施的扣減服務月費制度，在設計上並沒有加入阻嚇元素，扣減服務月費只是該署取回督導外判承辦商履行合約責任的行政成本，對違反合約責任的外判承辦商難以產生阻嚇作用。

9. 本署認為，即使扣減的服務月費並非「罰款」，但所扣減的金額仍須具有阻嚇作用，以警惕外判承辦商須改善服務，避免再犯。外判承辦商取得的每份服務合約的價錢由數千萬元至逾億元不等，相比之下，扣減服務月費金額的比例明顯偏低，對於服務欠佳的外判承辦商難起阻嚇作用。

10. 就食環署表示外判承辦商獲發「失責通知書」的數目愈多，其在「過往服務表現」所得的分數便會愈低，有可能影響該外判承辦商日後的中標機會，本署審視了食環署所提供 2019 年 4 月至 2020 年 3 月新批出的 14 份街道潔淨服務合約，發現該 14 份服務合約的中標者在「過往服務表現」的得分只介乎 0 至 3 分（最高為 7.5 分），得分差別僅僅是 3 分。其中，有 6 份的中標者在「過往服務表現」獲得 3 分，有 2 份的中標者獲得 1.5 分，餘下 6 份的中標者獲得 0 分並在該項排名最後，但最終亦成功中標。本署認為，投標結果顯示「失責通知書」和「過往服務表現」對外判承辦商產生的不利影響只屬一般，而外判承辦商「過往服務表現」不理想，不一定會影響其獲取新服務合約。

11. 本署注意到，在評審標書時，食環署在「過往服務表現」一項只會給予 0 至 3 分。本署認為，該署並沒有充分利用用作辨別「過往服務表現」優劣的 7.5 分，有機會削弱了「失責通知書」和「過往服務表現」對外判承辦商的阻嚇作用。

現行監管機制未能鼓勵外判承辦商改善其員工的服務

12. 食環署現有的措施是以執管手法，督促外判承辦商提供的服務，須達到合約條款的要求。除了在 2019 年 4 月 1 日的新招標機制下，鼓勵投標者加入「創新建議」，該署現行的機制沒有措施直接鼓勵外判承辦商在取得服務合約後主動提升其員工的服務質素。在現行機制下，外判承辦商在取得服務合約後只要做到符合合約條款的最低要求，以及避免被食環署「扣分」或發出「失責通知書」，便不會影響其再投標資格。現行制度並無推動外判承辦商鼓勵其員工改善服務。

13. 本署認為，外判承辦商的服務達到合約條款的要求，只是合規的最低標準。若須持續提升服務質素，以及對部分外判承辦商及其員工的優良服務予以肯定，食環署應考慮在現有執管框架以外，訂立一套鼓勵或獎勵機制，加強外判承辦商主動提升服務質素的動力。

有關監管工作的效能

欠缺統籌及規管機制

14. 就外判承辦商日常的服務表現是否符合服務合約條款的規定，食環署主要依靠轄下 19 個分區環境衛生辦事處（「環衛辦」）的合約管理人員，進行巡查、監管檢查及執管行動，以作出評估。在日常的巡查及監管檢查中，合約管理人員在發現外判承辦商的服務未能符合服務合約條款的規定時，便會採取執管行動，向外判承辦商發出「失責通知書」並扣減服務月費。

15. 本署認為食環署應就各個外判承辦商的整體表現作出監管，總結和表揚服務表現優良的外判承辦商，鼓勵其他外判承辦商仿效，並就服務表現較遜色的外判承辦商採取針對性的改善措施。然而，食環署對外判承辦商的整體服務表現，並非作集中管理，而是由各分區環衛辦各自負責。本署調查發現，各環衛辦有備存當區外判承辦商被發「失責通知書」並扣減服務月費的數據，但有關數據未獲通盤統計和分析，以分辨哪些外判承辦商的整體表現較佳，哪些較遜色。

服務質素檢定組在非辦公時間、週末及假日的巡查比例低

16. 食環署轄下的服務質素檢定組的職責之一包括監察外判承辦商所提供的機動潔淨服務。本署調查發現服務質素檢定組在非辦公時間、週末及假日巡查次數的比例偏低。2015 至 2019 年的數據顯示，食環署的服務質素檢定組平日的巡查按年佔 72%至 82%，週末及假日的巡查只佔 18%至 28%。辦公時間的巡查佔 68%至 76%，非辦公時間的巡查只佔 24%至 32%。不少旅遊及消費熱點在晚間、週末及假日因人流較多須加強清潔服務，而外判承辦商在非辦公時間的服務並無間斷。本署認為，服務質素檢定組應加強在非辦公時間、週末及假日進行巡查。

沒有善用投訴數據處理街道潔淨投訴熱點

17. 本港有不少街道潔淨投訴熱點，有不少市民和議員就有關地點表示關注，甚至經常向食環署作出舉報和投訴，要求加強清理。食環署在 2015 至 2019 年接獲有關街道潔淨服務的投訴介乎 56,821 宗至 69,423 宗，投訴數字有增加趨勢。

18. 然而，食環署未有制訂街道潔淨投訴熱點名單。該署表示，有就各地點的每宗投訴所採取的跟進行動及跟進行動前後的情況記錄在其投訴管理資訊系統內，也有探討有何持續措施長時間監察外判承辦商作出改善，惟該署除檢控數字外，未有向本署提供所述情況的示例。本署認為，良好的投訴管理對部門妥善運用資源、改善服務有正面的作用。投訴的內容、地點、時間、種類及相關數據，有助部門綜合及分析問題所在，查找不足。就街道潔淨服務，食環署應善用不同渠道接獲的投訴及意見，掌握數據資料，並進行深入分析，以了解市民關注的問題及外判承辦商服務的不足之處，從而有系統地調配資源以解決問題。

19. 本署調查發現，食環署有就日常經常接獲的投訴作出跟進，亦不時與區議會及地區團體等保持聯絡，以處理個別的投訴及受關注地點的情況。該署制訂「非法棄置垃圾黑點」名單及安裝網絡攝錄機，有助監察及打擊非法棄置垃圾的行為。然而，非法棄置垃圾只是環境衛生黑點的其中一項問題，其他問題，例如一些鄰近街市檔戶的街道、有野鴿野鳥出現的地點、食肆後巷等地點的潔淨情況亦常為市民所關注。本署認為，食環署應更積極地善用巡查後輸入系統的數據，結合從外界收到投訴的資料，進行分析，以制訂及定期檢視各區的街道潔淨投訴熱點名單、制訂具針對性的措施，並要求外判承辦商恆常地加強有關地點的清潔服務。此外，就街道潔淨投訴熱點名單，食環署應考慮制訂跟進指引，要求外判承辦商加強有關地點的清潔服務。

20. 本署理解，經常接獲環境衛生的投訴地點可能會涉及其他部門的職權範圍，須由其他部門協力處理。就此，食環署應就有關街道潔淨投訴熱點制訂名單，並就所涉的問題，適當地轉介其他部門。該署亦應不時更新街道潔淨投訴熱點名單，以便監察。

持續改善外判承辦商的服務效率

21. 食環署不時引入新科技，透過機械化及自動化技術，例如增加洗街車、抓斗車及研究增設小型機動掃街車，持續改善外判承辦商清潔街道的服務效率。本署認為，有關措施能協助外判承辦商製造更大空間調動資源，進一步提升服務合約所訂其他範疇的潔淨服務。例如，可調動騰空的時間及人力資源，重點改善環境衛生黑點的街道潔淨問題。

在疫情下的監管及支援外判承辦商對前線清潔工人的保障

22. 有關法例及食環署與外判承辦商的服務合約已訂明了外判承辦商作為僱主須保障前線清潔工人的責任。就街道潔淨服務，食環署雖然外判了有關工作予外判承辦商，但仍有責任監管外判承辦商，查證其有否根據相關法例及服務合約對前線清潔工人提供合法妥善的保障。若外判承辦商有違法規或合約條款，該署應適時跟進及採取執管行動。

23. 就 2020 年初疫情期間防疫物資短缺，本署留意到食環署在 2020 年 2 至 5 月已逐步增加向外判承辦商派發口罩的數量，亦有採取措施優先派發口罩給外判承辦商的前線員工使用。當時防疫物資嚴重不足，已是眾所周知的事實，前線員工在缺乏防疫物資的情況下維持街道潔淨服務實屬不易。食環署應從疫情汲取經驗。假如外判承辦商已盡力但仍未能向員工提供應有的保障（例如未能成功購買足夠的防疫物資），食環署應主動介入支援，使工人的職安健得到保障，以維持街道潔淨服務，協助保持環境衛生及抗疫。

本署的建議

24. 基於以上所述，申訴專員對食環署有以下建議：

- (1) 緊密監察在 2019 年 4 月 1 日或以後招標的街道潔淨服務的質素有否改善，並按需要適時檢討成效及向政府匯報，以進一步改善有關招標機制；
- (2) 與有關政策局研究機制或措施，以糾正外判承辦商服務欠佳的情況。其中可考慮將「服務欠佳」納入「扣分制」，或借鑑「扣分制」，確立新制度就服務表現欠佳的嚴重事項扣分，增加阻嚇作用；
- (3) 檢討扣減服務月費的機制，並在計算金額方面加入阻嚇元素，使扣減月費的作用並非限於收回行政成本，以收阻嚇之效，令外判承辦商更積極地提升服務表現；

- (4) 檢討評審標書的計分方法，並充分利用用作辨別「過往服務表現」優劣的分數，以加強「失責通知書」對外判承辦商的阻嚇作用；
- (5) 考慮制訂更多鼓勵外判承辦商主動提升其員工服務質素的方案，若有外判承辦商及其員工的服務超越要求，應作出鼓勵；
- (6) 檢討統籌及規管機制，整體監察外判承辦商的服務表現並進行投訴數據分析，以助監察外判承辦商改善服務表現；
- (7) 加強服務質素檢定組於非辦公時間、周末及假日的巡查工作，並因應巡查結果及需要彈性安排巡查，以更能達到巡查的目的；
- (8) 整理和分析市民 / 議員 / 團體等經常投訴街道潔淨服務欠佳的地點及內容等資料，並制訂有關街道潔淨投訴熱點名單及考慮制訂跟進指引，以適時採取跟進行動，加強清潔服務，並進行恆常監察，直至情況改善；
- (9) 持續研究及引入新科技，提升街道潔淨服務的效率；以及
- (10) 密切留意疫情及訂定服務合約時未可預計的情況，並按需要主動介入及提供透徹協助，以保障工人的職安健，以及維持應有的街道清潔服務水平。

申訴專員公署
2020年10月

公署會不時在面書上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署面書粉絲專頁，以獲取最新資訊：

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

