

服務市民 - 善用私營機構服務

合約管理用者指引

二零零七年二月



「合約管理用者指引」附錄

1. 效率促進組於 2007 年 2 月編製了「合約管理用者指引」，而本附錄提供補充資料予該指引的第 11.5 段：指引 27 – 避免剝削勞工。
2. 部門須與執法機構共同合作監察承辦商遵守職業安全及健康法例的情況，即職業安全及健康條例（香港法例第 509 章），工廠及工業經營條例（香港法例第 59 章）及其相應的附屬規例。
3. 《職業安全及健康條例》為僱員在工業及非工業工作地點，提供安全及健康的保障。僱主必須在合理切實可行範圍內，確保其工作中的僱員的安全及健康。
4. 《工廠及工業經營條例》為工人在工業經營內，提供安全及健康的保障。根據《工廠及工業經營條例》，工業經營的東主有責任在合理切實可行範圍內，顧及其在工業經營中僱用的所有人的工作安全及健康。東主的定義包括當其時管理或控制在該工業經營中進行業務的人，以及任何工業經營的佔用人。
5. 僱主及東主的職責包括：
 - ◆ 在合理切實可行範圍內，提供及維持安全和不會危害健康的作業裝置及工作系統；
 - ◆ 作出有關安排，以在合理切實可行範圍內，確保在使用、處理、貯存和運載作業裝置及物質方面是安全和不會危害健康；
 - ◆ 提供所需的資料、指導、訓練及監督，在合理切實可行範圍內確保其工作中的僱員的工作安全及健康；
 - ◆ 在合理切實可行範圍內，提供及維持工作地點的情況以及進出該工作地點的途徑，以確保安全和不會危害健康；
 - ◆ 在合理切實可行範圍內，為其僱員提供及維持安全和不會危害健康的工作環境；以及
 - ◆ 就僱員從事體力勞動工作時涉及安全及健康的潛在危險，作出評估及加以檢討；並提供適當的訓練、安全及保養良好的設備/工具，以及其他需要的防護措施，如處理化學品時穿戴的合適防護裝備。
6. 上述只概括一些職業安全及健康的主要法例，有關詳情，採購部門須參照相關條例和規例的全文。

效率促進組 願景及使命

願 景

成為政府所有決策局和部門的首選顧問夥伴，協力推動為香港市民提供世界級的公共服務。

使 命

為客戶制訂策略性和切實可行的方案，提供以民為本的公共服務。我們會憑藉對政策的深入了解、專業知識以及在政府內部與私營機構廣泛的聯繫網絡，以達致使命。據此，我們與決策局和部門攜手推動社會進步；亦為組內成員帶來富滿足感的事業。

其他的效率促進組文件

效率促進組制訂了一系列有關外判及公營部門與私營機構合作的詳細指引，各部門可瀏覽 <http://www.eu.gov.hk> 網頁。

文件內「部門」一詞泛指所有政府部門。

引言

香港的政府機構多年來積極推動公共服務外判予私營機構。外判基本工程及建設已有悠久的歷史。工務部門的職責包括制訂與設計外判計劃、籌集資金、以公平及透明的方式甄選承辦商、管理合約、確保公眾安全與衛生，以及向公眾負責，他們多年來一直表現出色。

非工務部門的情況稍有不同。以往，大部份部門自行提供幾乎全部的服務。當有關服務外判至私營機構，公務員的角色便由服務提供者轉為合約經理，後者涉及截然不同的工作技巧。

合約經理一方面需要確保承辦商提供高質素的服務，符合成本效益；另一方面，他們須兼顧維護受聘於承辦商的非技術人員的利益。因此，部門需要學習應付種種不同的挑戰。

效率促進組一直致力協助各部門及相關人員，認識不足之處，包括外判經驗、知識範疇、技巧或信心水平，協助他們改善以至達到公務員隊伍的一貫優質服務水平。我們明白部門需要時間累積經驗，但是我們可以匯集各方的外判知識、經驗及最佳常規，協助各同事提昇信心，達到為市民提供最佳服務的目標。

本用者指引嘗試為公務員隊伍內的合約經理及前線監督提供一套便利、實用及恰當的指引。我們感謝各部門於制訂本用者指引的過程中提供寶貴經驗及建議。效率促進組同時歡迎閣下就本用者指引提供意見，以使指引日後修訂時內容更為充實。

目錄

	頁
1. 本用者指引的用途	6
1.1 背景	6
1.2 範圍	6
1.3 用途	6
1.4 架構	7
2. 外判合約的監管架構	8
3. 平衡競爭與符合世界貿易組織《政府採購協定》之規範	11
3.1 引言	11
3.2 部門經常面對的挑戰	11
3.3 指引 1：界定世界貿易組織《政府採購協定》涵蓋的服務種類	11
3.4 指引 2：留意世界貿易組織《政府採購協定》內的其他條例	13
3.5 指引 3：向律政司及其他有關部門尋求意見	14
4. 在部門內適當分配角色	15
4.1 引言	15
4.2 部門經常面對的挑戰	15
4.3 指引 4：確保部門內部有效溝通	15
4.4 指引 5：清晰界定部門的職務	15
5. 不同的外判業務模式及外判專家意見	17
5.1 引言	17
5.2 部門經常面對的挑戰	17
5.3 指引 6：分析不同方案以選出最佳的業務模式	17
5.4 指引 7：考慮尋求外判專家意見	22
6. 界定具吸引力的商業安排	23
6.1 引言	23
6.2 部門經常面對的挑戰	23
6.3 指引 8：考慮建立合適的合約年期	23
6.4 指引 9：強調過往表現的重要性以激勵承辦商	25
6.5 指引 10：考慮不同的定價模式	26
6.6 指引 11：考慮使用單一合約包羅多項服務	28

7.	擬備優質的招標文件	30
7.1	引言	30
7.2	部門經常面對的挑戰	30
7.3	指引 12：擬備合適及精簡的服務規格	31
7.4	指引 13：界定適當的條款及條文	36
7.5	指引 14：加入合約變更條款	38
8.	擬備強調服務質素的評分標準	42
8.1	引言	42
8.2	部門經常面對的挑戰	42
8.3	指引 15：檢查過往的定罪及違例扣分紀錄	42
8.4	指引 16：界定適當的強制性／必需符合的規定	43
8.5	指引 17：釐定技術及價格的評審準則及比重	43
8.6	指引 18：採用以實證為依據而非依賴核對清單的方式判斷質素	45
8.7	指引 19：對中標者進行盡職審查	46
9.	有效的服務表現管理	48
9.1	引言	48
9.2	部門最經常遇到的挑戰	48
9.3	指引 20：界定一套合理及承辦商可達成的服務水平協議	48
9.4	指引 21：建立一套有效的服務表現監察機制	54
10.	管理與承辦商的關係	57
10.1	引言	57
10.2	部門經常面對的挑戰	57
10.3	指引 22：確保具備適當的監管架構及程序	57
10.4	指引 23：建立互相信任的關係及勇於承擔的文化	59
10.5	指引 24：管理由部門負責的風險	61
11.	鼓勵承辦商遵循良好的行業操守	62
11.1	引言	62
11.2	部門經常面對的挑戰	62
11.3	指引 25：專業精神及質素	62
11.4	指引 26：透明度及公開紀錄	62
11.5	指引 27：避免剝削勞工	62
11.6	指引 28：良好的客戶及僱員關係	63
11.7	指引 29：分判承辦商良好的行業操守	63
11.8	指引 30：自行匯報運作及管理資料	63

12.	處理承辦商的不當行為	65
12.1	引言	65
12.2	部門經常面對的挑戰	65
12.3	指引 31：對潛在的不當行為保持警惕	65
12.4	指引 32：聯合有關當局打擊不當行為	65
12.5	指引 33：協助承辦商僱員舉報不當行為	66
13.	解決糾紛	67
13.1	引言	67
13.2	部門經常面對的挑戰	67
13.3	指引 34：對表現欠佳的承辦商採取適當行動	67
13.4	指引 35：先諮詢律政司及作好準備方採取法律行動	69
14.	合約期滿前的準備工作	70
14.1	引言	70
14.2	部門經常面對的挑戰	70
14.3	指引 36：於招標籌備階段為合約屆滿時作好準備	70
14.4	指引 37：考慮合約屆滿前的跟進工作	71
14.5	指引 38：管理勞工事宜	72
附錄 A	職責分配案例	74
附錄 B	辭彙	78
	意見及指引	80

1 本用者指引的用途

1.1 背景

香港特別行政區政府的一貫政策是讓公營部門盡量利用私營機構提供公共服務。這政策與政府的經濟及財政目標一致，旨在維持小規模、高效率的政府，控制公營部門的規模，及讓私營機構創造更多商業機會及工作崗位。因此，政府多年來將不同種類的服務外判給承辦商，並會於未來繼續推行這個政策。

政府的效率促進組最近檢討了多個部門的外判做法，發表了2005-2006外判檢討報告，報告提及多種涉及計劃與監察外判非工程服務時需要關注的事項及挑戰。有鑑於此，效率促進組責成籌備本文件(用者指引)，提供一套有系統的指引，協助各部門籌備、管理及監督外判合約。

1.2 範圍

「外判」一般包含代理關係，或指服務供應商代表政府向第三者(公眾)提供服務，即使服務合約以委托人形式為基礎(a principal-to-principal basis)，代理關係仍適用於有關合約。

公眾期望政府提供服務(無論是透過服務供應商提供或由政府內部提供)及當遇有服務供應商未能履行合約時，政府向該供應商要求索償。因此，部門需要份外小心處理招標、合約磋商及監察服務供應商表現。

政府內部有不同的程序監管外判顧問服務，各部門不應把外判顧問服務合約與其他服務合約混淆。

1.3 用途

本用者指引的用途如下：

- ◆ 就籌備、管理及監督外判合約常見的問題提供指引；
- ◆ 分享本地與海外的外判經驗及學習案例。

本用者指引的對象包括各政府部門內參與計劃、管理及支援外判計劃的人員。尤其包括：

- ◆ 非工程服務合約的合約經理 - 為他們提供所需的知識及技術，以籌備及管理優質的服務合約；
- ◆ 非工程服務合約的前線監督 - 為他們提供實務建議及指引，以高成本效益及高效率的方式監察承辦商；
- ◆ 部門導師 - 為合約經理及前線監督的外判課程提供基本的資料及案例，鞏固其概念，及加深他們對外判工作的認識。

本用者指引主要針對外判非工程服務，但部份建議亦適用於工程／建造及顧問合約，也可供參與公營部門與私營機構合作計劃的人士參考。

本用者指引為效率促進組出版的《服務市民 - 善用私營機構服務 - 外判服務實務指引》(《外判指引》)提供附加資料。《外判指引》集中說明處理外判的程序，而本用者指引可用於應付外判過程中不同階段所遇到的挑戰。本用者指引的用意只是提供一套指引，而不應被視為唯一可應用的方法。部門採用本用者指引籌備外判計劃時，應時刻行使他們的專業判斷，尤其是在決定外判方法的時候，部門應考慮合約規模、價值、複雜性及合約期等因素，再依常理判斷。

1.4 架構

本用者指引涵蓋以下各章：

- ◆ 在第一階段擬備業務計劃時，請參閱：
 - 第2章 - 外判合約的監管架構
 - 第3章 - 平衡競爭與符合世界貿易組織《政府採購協定》之規範
 - 第4章 - 在部門內適當分配角色
 - 第5章 - 不同的外判業務模式及外判專家意見
 - 第6章 - 界定具吸引力的商業安排
- ◆ 在第二階段招標及甄選服務承辦商時，請參閱：
 - 第7章 - 擬備優質的招標文件
 - 第8章 - 擬備強調服務質素的評分標準
 - 第9章 - 有效的服務表現管理
- ◆ 在第三階段的監管合約，請參閱：
 - 第10章 - 管理與承辦商的關係
 - 第11章 - 鼓勵承辦商遵循良好的行業操守
 - 第12章 - 處理承辦商的不當行為
 - 第13章 - 解決糾紛
 - 第14章 - 合約期滿前的準備工作

2 外判合約的監管架構

外判工作監管架構由以下規例組成：

- ◆ 世界貿易組織協議《政府採購協定》；
- ◆ 《物料供應及採購規例》；
- ◆ 財經事務及庫務局的相關通告；
- ◆ 各政府部門(如勞工處)執行的法律及規例。

圖1列出截至本用者指引發行日的相關通告及建議。部門應查閱詳細的規定，識別是否有任何資料更新。如有需要可向有關當局尋求建議。

圖1 - 有關外判的政府通告及建議來源

名稱	標題	日期	簡介
1. 律政司國際法律科文件	世界貿易組織協議《政府採購協定》問題與答案	二零零六年四月	就世界貿易組織協議《政府採購協定》的涵蓋範圍與規定的常見問題提供簡明的答案。
2. 財務通告第FC10/97號	世界貿易組織協議《政府採購協定》	一九九七年五月二十日	香港實行世界貿易組織協議內《政府採購協定》後招標實務及程序的變更 請注意世界貿易組織協議內《政府採購協定》並非適用於所有採購活動(詳情請參閱第3章)
3. 財務通告第FC11/97號	使用招標資料	一九九七年七月十五日	列出可公開的招標資料及處理招標資料查詢的指引
4. 財務通告第FC14/97號	《物料供應及採購規例》	一九九七年十二月二日	有關政府物料與服務管理及採購的規例事項
5. Ref(107) in FT 53/88 Pt. 2	選擇組合式招標 (Selection of Combination of Tender)	二零零二年二月八日	有關選擇組合式招標的庫務局局長便箋

名稱	標題	日期	簡介
6. FT 53/88 Pt 3	<p>承辦商獲批給外判合約的數目上限</p> <p>(Restriction on the Maximum Number of Contracts to be Undertaken by the Same Contractor)</p>	二零零四年十一月十八日	庫務局局長便箋，概述關於承辦商同一時間獲批給外判合約的數目上限
7. 財務通告第 FC3/2004號	<p>招標評審的指定要求和服務承辦商扣分制</p>	二零零四年三月二十七日	<p>適用於所有二零零四年三月二十七日或之後，以及二零零六年五月一日以前招標，而又倚賴非技術工人的服務合約投標(建築工程服務合約除外)。</p> <p>部門評審服務合約的標書時，應考慮承辦商過往在特定條例及特定合約訂明的責任下之定罪紀錄，如果投交標書的承辦商在特定條例下已被定罪3次，或因違反特定合約訂明的責任而已被扣6分，有關標書將不被考慮。</p>
8. 財務通告第 FC5/2004號	<p>服務合約的指定要求</p>	二零零四年五月六日	<p>適用於所有二零零四年五月六日或之後招標，而又倚賴非技術工人的服務合約投標(建築工程服務合約除外)。</p> <p>若投標者提出的工資金額少於統計處季度薪酬統計報告的相關行業水平，有關標書將不被考慮。</p>
9. 財經事務及庫務局之便箋 4/2004	<p>服務合約的指定要求：合約變更</p> <p>(Mandatory Requirement for Service Contracts - Contract Variation)</p>	二零零四年五月十七日	<p>所有於FC5/2004涵蓋的服務合約，一般須經招標程序或直接採購部門處理，而合約變更很多情況下被視為服務採購的臨時手段。若有關合約變更涉及延長合約期或增聘非技術工人，主管人員應就有關合約變更下確保遵守新的指定要求。</p>
10. 財經事務及庫務局有關標準僱傭合約之便箋	<p>財經事務及庫務局標準僱傭合約的便箋</p> <p>(Memo on Standard Employment Contract from FSTB)</p>	二零零五年四月二十九日	<p>適用於所有以僱用非技術工人為主的服務合約投標(建築工程服務合約除外)</p> <p>把使用訂明受聘條款及條件的標準僱傭合約列為指定要求</p>

外判合約的監管架構

名稱	標題	日期	簡介
11. 財經事務及庫務局之便箋	財務通告編號 5/2004 包含服務合約 - 符合指定工資規定的招標規例 (Services Contracts Covered by Financial Circular No. 5/2004 - Tenders to be deemed in compliance with Mandatory Wage Requirement)	二零零五年五月十八日	適用於所有以僱用非技術工人為主的服務合約投標(建築工程服務合約除外) 列出指引以處理工資水平低於指定工資要求的標書
12. 財務通告第 FC4/2006號	收緊服務承辦商的管理措施	二零零六年四月二十七日	適用於所有二零零六年五月一日或以後招標，而又以僱用非技術工人為主的服務合約投標(建築工程服務合約除外)。 收緊標書評審及服務合約管理的指定要求，定罪次數修訂至1次，累積扣分限額修訂至3分。換句話說，如果投交標書的承辦商在特定條例下已被定罪1次，或在特定合約訂明的責任下已被扣3分，有關標書將不被考慮。違反有關規定的承辦商將被終止合約。

3 平衡競爭與符合世界貿易組織《政府採購協定》之規範

3.1 引言

世界貿易組織的發達國家會員透過既定的程序，確保所有競投者受到公平的對待，從而為國內及海外參與競投的承辦商締造開放及公平的競爭環境。

香港作為世界貿易組織成員，已由一九九七年五月二十日起承諾履行世界貿易組織《政府採購協定》（下稱WTO GPA），所有政府部門必須採用不涉歧視成分的採購工作常規，以符合WTO GPA的要求。有關的招標工作常規及程序，已於財務通告第10/97號中訂明。

本章概述各部門在有效市場競爭與合符WTO GPA規範之間達致平衡所面對的挑戰，並提供建議。

3.2 部門經常面對的挑戰

政府部門有時難以確定某一招標項目是否受WTO GPA約束，尤其是在包含多種服務的情況下，往往只有部分服務涵蓋於WTO GPA，容易令部門混淆。

3.3 指引 1：界定世界貿易組織《政府採購協定》涵蓋的服務種類

WTO GPA已在附錄1之香港附件4中（根據《聯合國中央產品分類》代碼）訂明其制約的服務類別及界值（Threshold），部門應充分認識有關要求。

- ◆ 圖2所包涵的政府部門採購貨品及服務一律以特別提款權^註（SDR）130,000¹ 為界值。

換句話說，若附錄1之香港附件4涵蓋的服務之價值超過SDR130,000，則該招標項目受WTO GPA制約。

由於附錄1之香港附件4只涵蓋個別服務類別，部門應在貨品及服務合約內列明《聯合國中央產品分類》代碼，以避免造成誤會。若部門對個別服務是否受制約有疑問，應徵詢律政司意見。

一旦確定投標項目受WTO GPA規管，採購部門應按有關規定在招標文件內清楚列明相關條款（見例1）。

¹ 就二零零六年及二零零七年而言，附件4內詳列的服務界值約為港幣150萬。至於附件5內詳列的建築服務界值為SDR500萬，約為港幣5,763.6萬。

註：詳見詞彙

圖2 - WTO GPA涵蓋服務一覽表

1. 電腦及相關服務
 - ◆ 數據庫及資料處理服務
 - ◆ 辦公室機器及器材(包括電腦)之保養及維修服務
 - ◆ 其他電腦服務
 2. 不包括操作員的租賃服務
 - ◆ 船隻相關服務
 - ◆ 飛機相關服務
 - ◆ 其他運輸工具相關服務
 - ◆ 其他機器及器材相關服務
 3. 其他商業服務
 - ◆ 器材保養及維修(不包括船隻、飛機或其他運輸工具)
 - ◆ 市場研究及公眾意見調查服務
 - ◆ 保安服務
 - ◆ 建築物清潔服務
 - ◆ 廣告服務
 4. 速遞服務
 5. 電訊服務
 - ◆ 電訊增值服務
 - ◆ 基本電訊服務
 - ◆ 電訊相關服務
 6. 環境服務
 - ◆ 排污服務
 - ◆ 垃圾處理服務
 7. 金融服務
 - ◆ 所有保險及保險相關的服務
 - ◆ 銀行及其他金融服務
 8. 運輸服務
 - ◆ 航空運輸服務(不包括郵件運輸)
 - ◆ 陸路運輸服務
- * 詳情參見WTO GPA附錄1之香港附件4的相關《聯合國中央產品分類》代碼，以及附錄1的一般備忘。

例1：部門須在招標文件中清楚訂明WTO GPA之要求

某政府部門在其外判數據中心服務的招標文件中訂明「招標條款」如下：

- 30.1 此招標項目受世界貿易組織《政府採購協定》約束。投標者須知悉政府已根據世界貿易組織《政府採購協定》(審裁組織)規定成立投標投訴審裁組織，專責處理有關違反世界貿易組織《政府採購協定》的投訴，而處理投訴的程序已於審裁組織的《運作規則》中訂明。《運作規則》可在設於工業貿易署的審裁組織秘書處查閱，此外當局也可按個別要求寄予索閱者。
- 30.2 投標者若發現有違反世界貿易組織《政府採購協定》的情況，可於得悉出現該情況或理應掌握投訴理據後10個工作天內，向審裁組織提出申訴。然而，投標者在申訴前，建議先與有關採購部門商討，以尋求解決方案。在商討期間，採購部門將會及時並公正地處理有關投訴，同時不妨礙投標者通過審裁組織尋求修正措施。
- 30.3 投標者須注意，「審裁組織」或會接受逾期的投訴，但若作出投訴之時已超過掌握投訴理據或理應掌握投訴理據後30日，有關投訴將不會受理。

3.4 指引 2：留意世界貿易組織《政府採購協定》內的其他條例

3.4.1 了解世界貿易組織《政府採購協定》對貨品及服務綜合招標的規定

部門可自由把不同貨品及服務組合放在單一合約中，惟必須充分了解WTO GPA對綜合合約的規範。

以下方法有助確認綜合招標項目是否受WTO GPA制約：

- ◆ 綜合服務的招標項目
 - 部門外判的服務須依照《聯合國中央產品分類》以相關代碼分類；
 - 計算在WTO GPA附錄1之香港附件4所涵蓋的服務其所涉價值的總和；
 - 於以下情況，招標項目將受WTO GPA的約束：
 - WTO GPA附錄1之香港附件4所涵蓋的服務之總值超過SDR130,000；以及
 - 該總值大於在WTO GPA附錄1之香港附件4並未涵蓋的服務之總值。
- ◆ 綜合服務及貨品的招標項目
 - 於以下情況，綜合服務及貨品的招標項目屬於貨品合約，並受WTO GPA制約：
 - 招標項目的貨品成分總值超過SDR130,000；以及
 - 招標項目貨品成分的總值相等或大於服務成分的總值(包括WTO GPA附錄1之香港附件4並未涵蓋的服務)。
 - 於以下情況，綜合服務及貨品的招標項目屬於服務合約，並受WTO GPA制約：
 - 招標項目服務成分的總值大於貨品成分的總值；
 - WTO GPA附錄1之香港附件4所涵蓋的服務成分總值超過SDR130,000；以及
 - 該服務成分總值大於WTO GPA附錄1之香港附件4並未涵蓋之服務成分的總值。

然而，部門不應故意操控外判服務的範圍，從而把最終外判合約的價值降低至WTO GPA界值以下。

部門在規劃招標項目時，亦不應蓄意迴避WTO GPA的守則。

3.4.2 熟悉世界貿易組織《政府採購協定》的限制

WTO GPA旨在鼓勵市場開放，以及提高政府採購程序的透明度。部門須充分了解從邀請投標到批出合約整個投標程序的限制。

部門應以不涉及歧視成分的方式管理投標程序，並確保有關程序符合WTO GPA第VII條至第XVI條的要求。

然而，在顧及保安、公眾秩序及任何更重要的公眾利益時，WTO GPA容許部門減免部份條文。若部門認為有需要豁免有關條款，必須諮詢財經事務及庫務局及/或律政司國際法律科的意見，以確保有關行動擁有充分的理由及足夠的證據。

擴大競投者數目可增加競爭性，並可避免出現寡頭壟斷或多頭壟斷的情況，從而符合政府的最佳利益。若部門擬設定投標條件，限制批予單一供應商的合約數目，有關做法可能違反WTO GPA的規定。遇有上述情況，部門必須徵詢律政司國際法律科的意見。

3.5 指引 3：向律政司及其他有關部門尋求意見

由於WTO GPA的相關條文包含法律效力，而投標投訴機制提供仲裁程序及糾正不符合WTO GPA的標書，部門必須諮詢律政司意見。部門若參照律政司國際法律科發出的世界貿易組織協議《政府採購協定》問題與答案(第8頁圖1)後仍有疑問，亦可在不同階段的採購過程中直接尋求律政司意見，以及向財經事務及庫務局或中央投標委員會等有關當局徵詢意見。

4 在部門內適當分配角色

4.1 引言

許多政府部門均設有總部及分佈於不同區域或地區的辦事處。他們在外判計劃上分別擔當不同角色。

本章概述總部與地區辦事處在職責分配方面的挑戰，並提供多項建議，以協助同一部門內不同單位同心合力推行外判計劃。

至於非採用總部與地區辦事處架構的部門，他們應考慮詮釋及應用類似的概念至他們的組織架構。若有需要，他們可向效率促進組、財經事務及庫務局招標部、政府物流服務署等相關部門諮詢。

4.2 部門經常面對的挑戰

效率促進組進行的2005-2006外判檢討發現，有少數部門使用集中管理方式進行合約制訂及採購工作，即總部管控外判採購的過程，地區辦事處提供服務規格的具體要求。但是，有些部門因內部缺乏溝通，儘管已有地區辦事處外判類似的服務，其他地區辦事處仍採用不同作業方式及標準，導致資源重疊，並反映了部門內並非採用一致的最佳工作常規。

界定部門內的角色及責任是部門在外判計劃初期的挑戰之一。另一項挑戰是確保前線職員在外判的過程中，特別是擬訂服務要求及分配外判計劃的風險，利用他們的專業知識，就有關工作提供意見。

4.3 指引 4：確保部門內部有效溝通

部門應加強總部與地區辦事處就外判計劃的溝通。地區辦事處應先與總部商議，方投入大量資源推行外判計劃，以及就外判的過程中所遇到的困難及外判的成果與總部保持緊密溝通。地區辦事處應善用總部的經驗及資料，並向總部提供意見。若該部門的總部或其他地區辦事處已外判類似的服務，這點尤其重要，原因如下：

- ◆ 共享外判資料(例如服務規格、合約條款及細則)可減少重覆工作；
- ◆ 可制定通用的採購策略及風險評審機制；
- ◆ 集中採購有助向準承辦商爭取更優惠的合約價格。例如，總部可考慮統籌外判合約的執行時間，包羅多項類似服務供應不同地區，或預示即將來臨的商機，以鼓勵有關承辦商發展業務。

4.4 指引 5：清晰界定部門的職務

在外判過程的不同階段，部門總部可肩負起外判總指揮的角色，向地區辦事處提供相關政策、指引及文件架構，就外判的最佳工作常規提供建議，鼓勵不斷改進。同時，地區辦事處可按個別合約擬備適合該區的業務要求，以及於合約審批後處理與有關承辦商的日常關係。

附錄A列舉了角色及職責分配的例子。部門應根據個別外判服務的性質及複雜性，分配總部與地區辦事處的角色及職責。

在部門內適當分配角色

為求在工作層面落實合約內容及項目管理工作，部門必須清晰界定合約經理及前線監督的角色及責任，並通傳至部門內各單位。圖3列舉了典型的職務分工，並適用於以下兩個情況：

- ◆ 合約經理及前線監督同屬一個地區的較小型合約；或
- ◆ 合約經理及前線監督依次分屬總部及其他地區的較大型合約。

圖3 - 合約經理及前線監督的主要角色及職責

約合經理	前線監督
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 主持服務管治小組 ◆ 定期與承辦商的合約經理會晤，討論進度/問題 ◆ 覆檢承辦商報告，表現數據及其他管理資料 ◆ 統籌與承辦商的合約經理、使用者、相關政府人員和其他相關利益者(例如強制性公積金計劃管理局及職工會)的溝通及行動 ◆ 向承辦商的合約經理提出由政府提出的合約變更/要求 ◆ 按合約發出指令 ◆ 核對及核證支付予承辦商的發票 ◆ 制作及蒐集使用者對服務質素的報告及預期使用情況 ◆ 管理有關合約的主要事宜及風險，或承辦商的關係(例如糾紛的解決方法) ◆ 將未能解決的主要問題及風險上報高級管理層、監管機構和涉及的利益相關者 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 定期注視及監察承辦商的服務表現，以查證承辦商是否盡職盡責 ◆ 向承辦商的合約經理/監督提出涉及表現的問題，識別及落實解決方案 ◆ 儘可能在第一時間處理查詢和解決使用者、承辦商及承辦商僱員提出的問題 ◆ 及時將未能解決的問題上報合約經理 ◆ 建立和睦關係和達成諒解 ◆ 向承辦商提出工作改善建議，及解釋部門政策與工作常規

5 不同的外判業務模式及外判專家意見

5.1 引言

部門籌備外判計劃時，首要步驟是界定外判範圍及業務模式(Business model)。本章描述政府部門在界定外判業務模式方面的挑戰，及處理它們的方法。

5.2 部門經常面對的挑戰

要吸引優質、可靠而具經驗的承辦商，部門須選出最佳業務模式。如何擬備最佳外判業務模式，以及能否善用內部豐富的外判知識和經驗，皆是部門要面對的挑戰。

5.3 指引 6：分析不同方案以選出最佳的業務模式²

在決定外判範圍前，部門應重檢有關項目的整個職能及瞭解其相關工作程序。首先，部門可列出相關職能的主要工作程序，瞭解各程序的權責、流程及認明關鍵問題所在。其後，部門應考慮可否透過外判解決這些問題，和評估外判相關程序的利弊及可行性。

部門須研究可行的外判範圍，以下是部份方案：

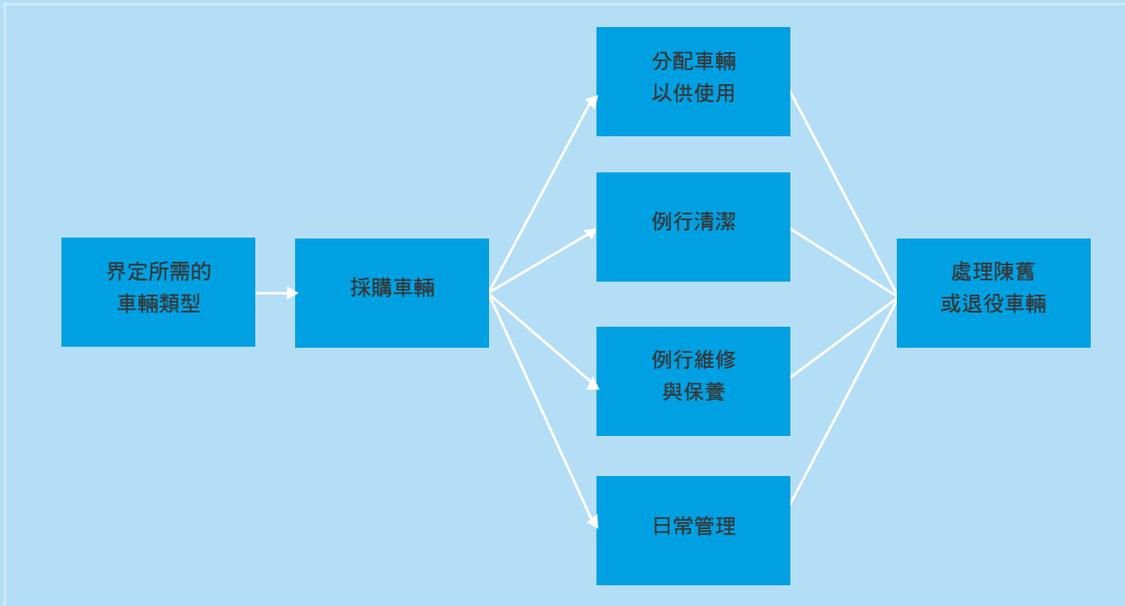
- ◆ 外判部份非核心工作程序(見例3選項1)；
- ◆ 只保留界定要求的決策工作，並把所有非核心工作程序外判(見例3選項2)；
- ◆ 外判所有工作程序(見例3選項3)。

² 效率促進組將於2007-08年度就如何制訂業務計劃個案另行出版一份詳細指引。

不同的外判業務模式及外判專家意見

例2：瞭解整體職能有助確定最佳外判範圍

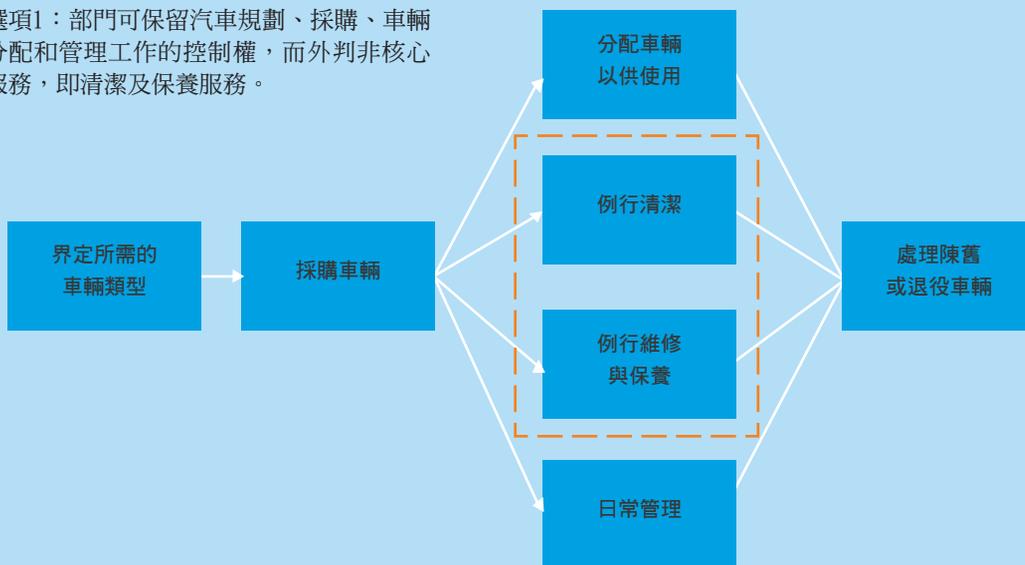
部門甲擬外判其車隊管理職能，並積極研究可供外判的服務範圍。他們首先以流程圖列出整個職能的主要工作程序(如下圖所示)，然後覆檢內部能力、當前問題及外判/保留每個程序的各樣好處。

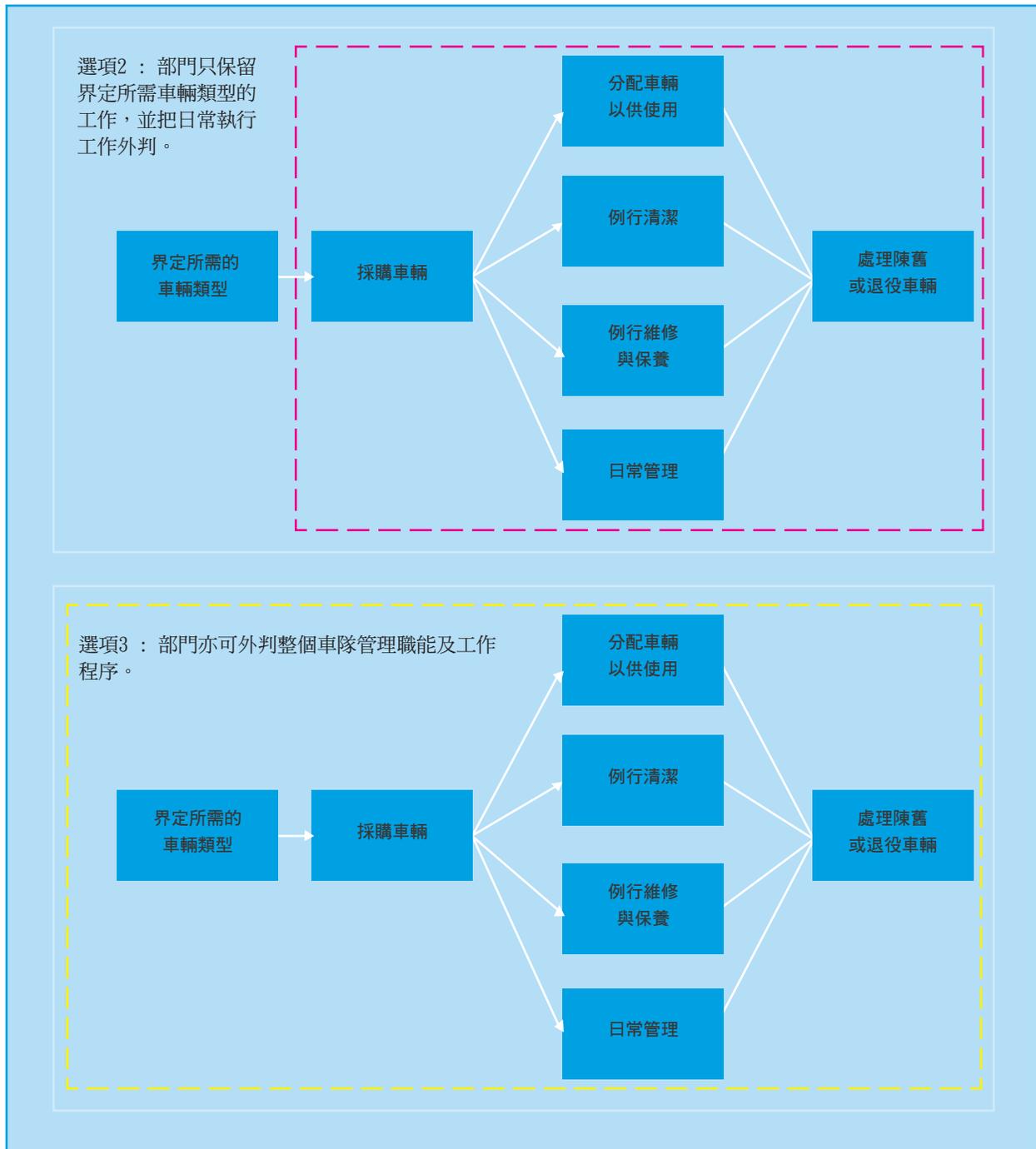


例3：考量以部份或所有工作程序組成的不同外判範圍選擇項目

以車隊管理職能為例，部門甲擬備下列各選項，逐一評估各選項的可行性。

選項1：部門可保留汽車規劃、採購、車輛分配和管理工作的控制權，而外判非核心服務，即清潔及保養服務。



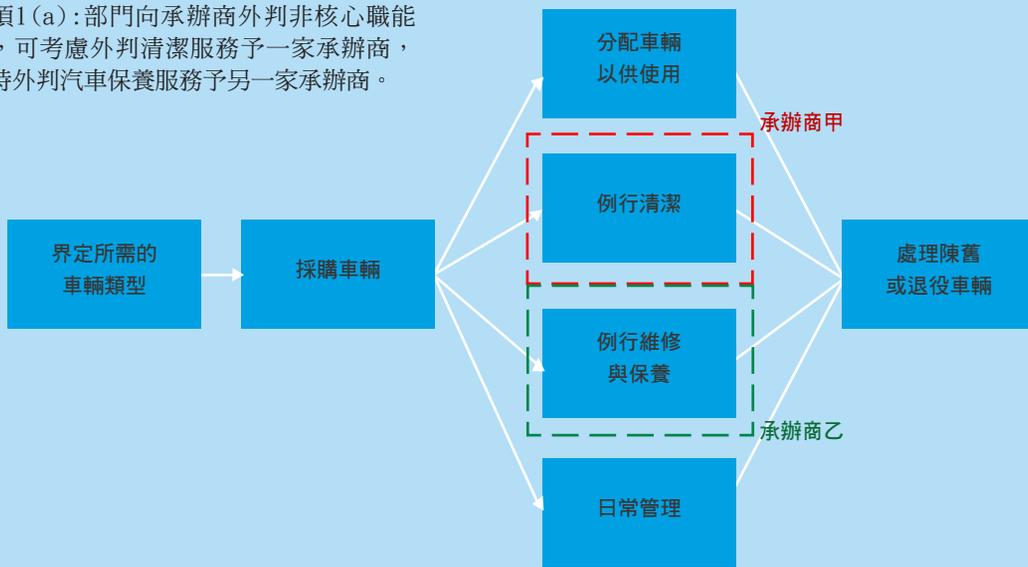


針對擬外判的服務，部門下一步須研究如何制訂合約，並界定部門於外判後的角色。例如，部門是否計劃管理多份就不同服務訂立的外判合約，或只向一家承辦商外判所有服務，從而管理單一外判合約。例4說明在決定外判多個服務的情況下，可供部門考慮的兩個方案。

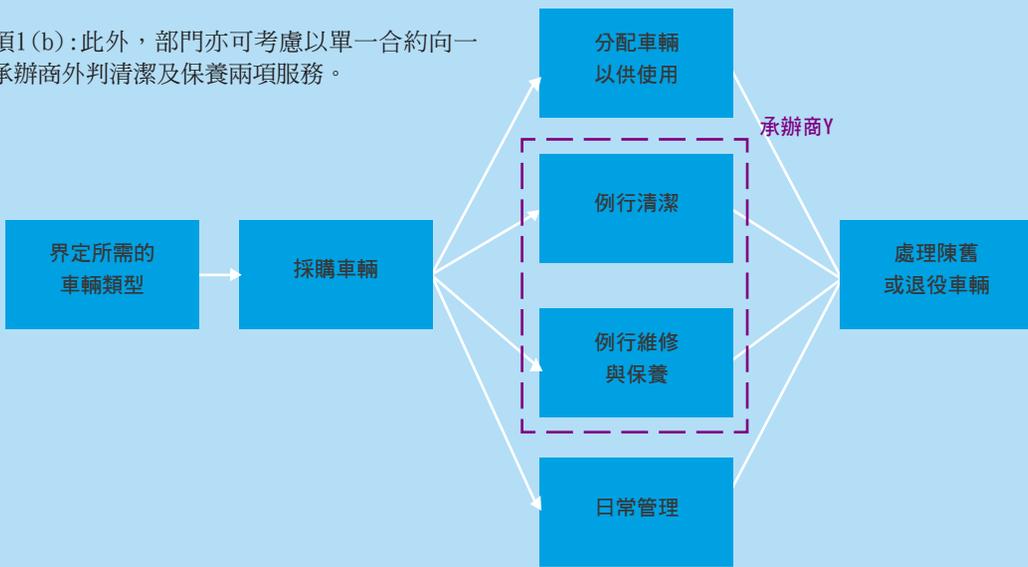
例4：釐定外判範圍時，部門須考慮所需承辦商的數目（即一家或多家承辦商）

部門甲就上述車隊管理例子的各選擇項目作進一步研究，以決定應向一家或多家承辦商外判所需服務。據此，他們須考慮外判範圍是否過多而令市場無法承受，或外判的服務對承辦商是否具有一定的吸引力。

選項1 (a)：部門向承辦商外判非核心職能時，可考慮外判清潔服務予一家承辦商，同時外判汽車保養服務予另一家承辦商。



選項1 (b)：此外，部門亦可考慮以單一合約向一家承辦商外判清潔及保養兩項服務。



部門可據此引伸出多個可能的業務模式，範圍各異。如例5及6所示，各國政府因應服務類型採納不同的外判業務模式，並無單一的成功法門，部門須就每個可行方案作出以下考慮：

- ◆ 現有業務模式的成本和好處；
- ◆ 外判予一家或多家承辦商的利弊，及由一家承辦商經營多項服務可能產生的協同效益 (Synergies)；
- ◆ 方案對部門本身、客戶、公眾、承辦商以及其他相關利益者所產生的影響。

此外，在考慮外判範圍的過程中，部門亦須檢視市場上承辦商的能力。例如，雖然管理少量大型合約較管理多張小型合約容易，若承辦商缺乏所需的技術與能力，有關安排則可能會對外判服務構成風險。相反，準承辦商可能對範圍過窄的外判合約不感興趣。因此，部門在設計外判業務模式時，必須在合約管理效益、承辦商的能力及合約本身的吸引力，以及相關的風險之間謀取平衡。

例5：根據政策目的，可以採用不同的模式外判類似的服務

澳洲政府於一九九五年頒布國家競爭政策(National Competition Policy)，禁止反競爭行為，有關規例適用於所有政府業務和不屬法團的企業(unincorporated enterprises)，包括地方政府。市議會據此向承辦商招標(包括私營機構、體育協會、非牟利組織和各類社區團體)，讓中標的承辦商替市議會提供公眾康樂服務。若私人經營商能以較具成本效益的方式提供優質的服務，市議會亦可外判個別服務，如清潔服務或康樂項目。結果，部份康樂服務以不同業務模式來外判和管理。例如：

內部競爭性投標(In-house competitive bid) - 在梅爾維爾市(City of Melville)，市議會的內部投標單位成功透過競爭性招標投得所有康樂中心的管理合約。這些內部單位以商業模式經營所有康樂中心，只外判餐飲與零售攤位等非核心服務予承辦商。

管理協議(Management agreement) - 基督教青年會(YMCA)於澳洲各地管理約170個體育場館。管理模式以基督教青年會與當地主管當局簽訂的管理協議為基礎，而非建基於租賃安排。基督教青年會根據協議負責管理及經營這些設施，而無須承擔租金上漲的風險。據協議所訂，基督教青年會團隊須直接向由當地政府代表、基督教青年會經理及相關體育事務官員所組成的委員會匯報。基督教青年會按最低固定金額加表現獎金收取服務費用。

租賃和收益共享(Leasing and revenue sharing) - 墨爾本的Harold Holt Swimming Centre交由私人公司RANS經營，RANS專門從事康樂、娛樂、藝術和會議設施的管理及推廣業務，除每年向當地主管當局支付22萬澳元的租金外，RANS進一步投資30萬至40萬澳元改善中心的設施。在增添現代化設施後，中心每年可望締造平均達35萬澳元的營業額。

例6：英國政府採用了其他模式外判公眾康樂服務

英國政府自一九八零年代開始根據所頒布的強制競爭性招標(Compulsory Competitive Tendering)法例外判公共服務(包括康樂服務)，讓私營機構參與提供公共服務。以下列舉了三項外判方式：

僱員所有制(Employee ownership) - 繼政府削減撥款後，Greenwich Leisure Limited 於一九九三年成立為一家非牟利僱員所有制合作社。根據安排，該公司負責管理人手分配狀況、招聘、定價和康樂項目，而市議會則持有樓宇的擁有權，並負責評估康樂服務的表現。該公司須確保業務運作暢順，爭取理想的回報，而市議會將提供樓宇租賃補貼，協助解決公司的財政赤字問題。計劃實施後，體育中心的年度收入於5年內倍增，而市議會的財務補貼則由每年250萬英鎊減至150萬英鎊。此外，市議會每年撥出100萬英鎊作改善設施的用途。

管理服務(Management services) - Glendale Managed Services Ltd替地方政府和私營機構管理公園、露天空間和綜合康樂場所。公司的場地管理部門負責管理板球場、草地滾球場、網球場、遊樂場、足球/曲棍球/欖球場、灌木苗圃、玫瑰花苗圃、毯狀花壇、河流/水道、學校、高速公路、房屋等。另外，公司的康樂部門替當地地區政府和私營機構管理康樂中心。

公營部門與私營機構合作(Public-private partnership) - Leisure Connection向超過50個地方政府提供全面的設施管理服務，涉及超過100個獨立場地，在公眾康樂市場的佔有率達30%。部份場所以策略性合作形式經營，例如Wokingham市議會與Leisure Connection建立合作關係，於一九九九年五月簽訂為期16年的公營部門與私營機構合作合約。

5.4 指引 7：考慮尋求外判專家意見

面對先進而複雜的外判項目，部門未必具備管理全部或部份採購程序所需的技術及專業知識。在此情況下，引入具備相關知識及經驗的專家顧問，有助提升以下工作的效益與效率：

- ◆ 設計最佳的外判範圍與業務模式；
- ◆ 擬備服務規格、表現管理及衡量準則、付款架構；
- ◆ 設計定價模式及擬備業務計劃；
- ◆ 協助評審小組進行評審標書內容和磋商合約；
- ◆ 對競投者進行盡職審查(Due diligence)；
- ◆ 協助與外判服務有關的過渡安排。

然而，部門須保持警惕，以防採購過程中出現任何潛在利益衝突。在適用情況下，部門或許需要禁止參與設計採購程序的顧問競投有關外判服務。部門應參閱《物料供應及採購規則》第190至195段以了解詳情。

例7：聘用顧問支援數據中心外判項目

為配合政府的外判策略，部門甲決定外判某數據中心的經營權，以提升營運效益與效率，同時刺激本地有關行業發展。部門甲聘用了專業的外判顧問支援整個採購及執行情序，包括市場意向測試、制訂資產過渡安排及人力資源管理模式設計、擬備徵求建議書、評審標書以至合約談判及執行過渡安排等各項工作。

6 界定具吸引力的商業安排

6.1 引言

界定具吸引力的商業安排有助政府爭取物有所值(Value for money)的外判合約。本章概述部門在界定外判服務的商業安排時所面對的各項挑戰，並提供建議。一般合約考慮的指引詳見第7.4節。

6.2 部門經常面對的挑戰

部門在界定外判商業安排時偶而：

- ◆ 把過多風險轉嫁於承辦商；
- ◆ 制訂對承辦商欠缺吸引力的商業安排(例如短期及規模較少的合約)或在不必要的情況下加入過多合約條款(例如無限責任、關鍵時間要素)。

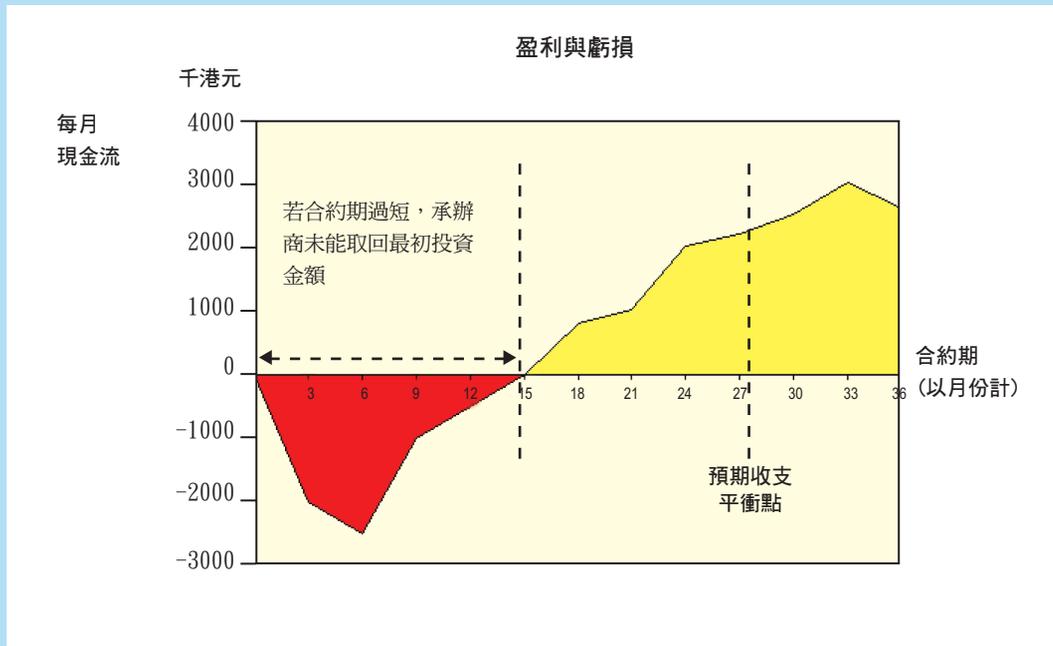
欠缺吸引力的商業安排往往令合適的準承辦商卻步，因為他們寧可從其他途徑尋找商機，例如私營機構、其他本地或海外政府部門，從這些項目賺取更高利潤。因此，要爭取最佳的利益，部門有時應避免過份進取而將過高的風險轉嫁至承辦商，或採納最低成本的標書。

6.3 指引 8：考慮建立合適的合約年期

承辦商可能需增聘員工或預先投入龐大資金，以提供所承諾的服務。若把合約年期與主要資產使用年期掛鉤，容許資金成本於合適年期攤銷，有助達至最高成本效益。合約年期應足以容許承辦商收回在裝備/技術及人力資源的投資，並賺取合理利潤，否則承辦商將會在無利可圖之下放棄投標(見例8)。較長的合約亦有助促進政府與承辦商建立合作夥伴關係。

例8：準承辦商或許不會競投短期合約

某環球金融機構就數據中心服務進行外判招標。鑑於計劃規模龐大與複雜，準競投者估計開發新系統需時一年以上。然而，合約年期不足以讓中標的承辦商取回投資金額。結果，不少準競投者選擇不作投標，導致該金融機構未能在市場上取得足夠的標書作進一步挑選。下圖說明取回投資金額與合約年期的關係：



部門在釐定合約年期時，亦須考慮過渡工作及市場上的最佳做法。部門須考慮續約的籌備時間，擬備新招標程序及合約期滿時挑選新承辦商的所需時間(有關合約期滿的指引，請參閱第14章)。

然而，部門亦應避免簽訂過長的合約，特別是所涉及的服務的平均市價在中期或長期有可能向下調整。在這情況下，較短的合約將有利部門於合約期滿時物色更具成本效益的服務或採用更先進的新科技。

若部門有足夠理據擬備年期長的合約，部門須於合約內加入適當的解約條款選項(Break clause option)(見例9)，容許部門於正常期滿前終止合約。部門亦須於長合約內加入合約變更機制，容許部門於合約有效期內調整服務或價格(合約變更條款的建議，見第7.5節)。

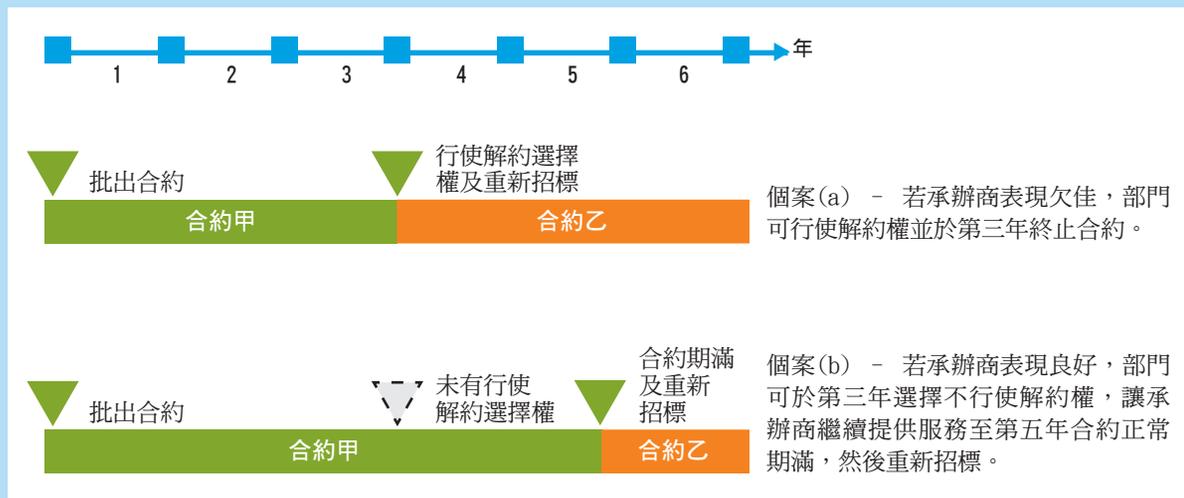
例9：於年期較長的合約內加入解約條款，有助激勵承辦商及增加部門的靈活性

部門甲的五年外判合約在第三年底設有解約選項，安排如下：

於第三年，部門甲將覆檢承辦商的表現。若承辦商表現：

- ◆ 欠佳 - 部門甲可於第三年底行使解約選項，以終止合約。其後，部門可展開新招標程序，引入新承辦商（見個案(a)）
- ◆ 滿意 - 承辦商可繼續提供服務至第五年（見個案(b)）

有關安排除有助吸引準承辦商競投合約外，亦可激勵成功獲得合約的承辦商於合約期內維持優質服務。



政府一般不鼓勵部門不作重新招標而直接延長合約期，因為部門或會錯失從市場上取得更佳服務的機會，而其他供應商亦失去參與公共服務的機會。《物料供應及採購規例》520(c)規定任何延長合約必須事先獲得財經事務及庫務局批准。

6.4 指引 9：強調過往表現的重要性以激勵承辦商

在對其他承辦商不會造成不公平的情況下，部門可在評審標書時考慮各承辦商的過往表現（有關擬備評分標準的建議，請參閱第8章）。承辦商須明白，他們過往或現時的表現（無論好與壞），均會影響他們將來的合約中標機會。

例10：將過往表現列入日後招標程序考慮，有助激勵承辦商長期提供良好服務

某物業管理合約的評審標書過程中，「過往表現」佔總技術分數的36%。承辦商於下季獲邀參與招標的機會將分配如下：

表現分數	下季獲邀參與招標的機會
最高25%	全部
中間50%	部份
最低25%	無

表現最佳的75%現有承辦商可成為經預先審核的物業服務代理，他們可望獲邀參與投標未來的合約，而表現欠佳的承辦商（最低25%）則會從邀請名單中剔除。

這安排有效激勵承辦商持續提供良好的服務，並促進行業的良性競爭。與此同時，部門應確保以客觀基準評審現有承辦商的表現，明確界定不同的表現水平（例如以評級代替簡單的合格／不合格評分）。經常招標的部門絕對值得引入這安排。若部門擬採納有關做法，可就WTO GPA對有關安排的可能的影響諮詢律政司意見。

6.5 指引 10：考慮不同的定價模式

部門可透過採用合適的定價模式吸引承辦商。在沒有承諾的基礎下，部門可以進行市場意向測試或收集競投興趣表達書。此舉可確保部門瞭解市場上各種定價模式，同時有助提供市場有關商機訊息，令承辦商作好準備，在招標期內擬備優質的建議書。

然而，部門必須謹慎行事，於市場諮詢過程中維持中立，確保並無優待個別承辦商。部門應諮詢廉政公署，建立員工與私營機構的商議程序，以避免員工受到私營機構的不恰當的影響。

其中一種定價模式是同時包含固定及可變的組成部份。在這情況下，可變的組成部份應具可觀的金額，透過客觀表現量度準則，將可變支付款項與承辦商的表現掛鉤（有關監管表現的建議，請參閱第9章），及／或根據服務時間和數量來釐定，亦可按需要引用合適的統計抽樣方法制定。

部門應預先與承辦商協議定價模式及衡量表現的機制，預先界定評級尺度，並於合約內註明有關內容。雖然以表現與價格掛鉤的安排有其優點，但部門應注意按表現支付合約金額的相關風險（例如，在涉及數個場地與用戶的服務合約內，不同用戶或會給予主觀或不一致的表現評級），並制定相應措施防止有人操縱表現的評級結果。

其他常見的定價模式包括：

- ◆ 只在超越服務目標時才給予獎金；
- ◆ 政府及承辦商分享精簡程序或改進服務後所帶來的利益（見例11）。不過，部門草擬利益分享計劃時，必須確保符合《公共財政條例》（第2章）的所有規定，政府才可以同意與承辦商分享有關收入或利潤。各部門須注意，政府不可與承辦商共同攤分一般收入（根據《公共財政條例》所設的定義）。

例11：「利益分享」是一個容許合約雙方分享回報的定價模式

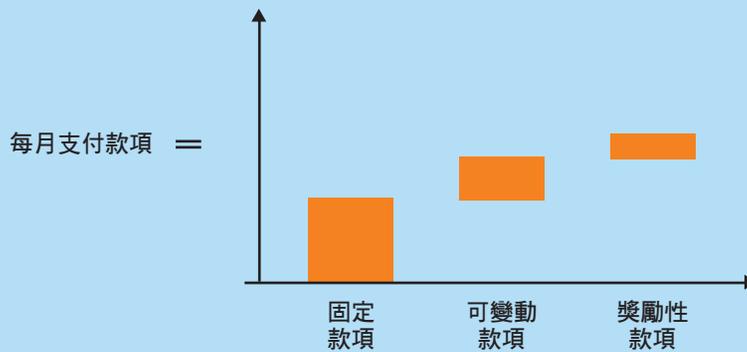
某歐洲國家的政府部門為鼓勵承辦商提昇效率，同時積極控制外判服務合約的成本，提出採用「利益分享」定價模式，與承辦商分享因提昇效率所產生的利益。一般規定，在首三年，政府與承辦商可按70/30的比例分享任何超出預定財務模式所規定的利潤，而其後所有超額利潤將撥歸政府。

此外，部門亦可採用兼備以上部份功能的綜合定價模式，以配合個別外判合約的需要，從而在政府利益和保持承辦商對項目的興趣之間取得平衡(見例12及13)。部門亦應在合約中建立價格調整條款，以配合服務範圍可能在合約期間出現的任何更改或增幅(例如，透過服務變更或其他方式，有關合約更改條款的建議，請參閱第7.5節)。另一方面，部門亦應注意定價模式所附帶的風險，以及承辦商需要承受的潛在變數，俱能導致投標價格上升。

例12：採用綜合付款方式

某歐洲國家的政府部門外判客戶服務合約，並制定付款機制，把每月需支付承辦商的款項分為以下三個部份：

- 固定款項 - 除非服務範圍改變，否則固定款項不變；
- 可變動款項 - 根據每單位價格基準，支付按服務量計算的變動款項，例如「查詢處理」等程序；以及
- 獎勵性款項 - 在承辦商服務表現超越預訂目標後支付的部份。



例13：不同的定價模式適用於不同的服務範圍

部門可按外判服務的性質及類型，考慮採用不同的定價模式。在不同情況下，某些定價模式或會較其他模式對承辦商更具吸引力。例如某康樂服務相關部門從市場瞭解到，旗下服務各有合適的市場模式，如下表所述：

可能外判的服務範圍	典型定價模式
整個綜合康樂／體育場所的管理服務	固定服務費用加獎勵性獎金
健體設備保養／清潔／園藝／保安服務	固定服務費用
飲食及採購等輔助服務	租賃及收益分享

6.6 指引 11：考慮使用單一合約包羅多項服務

合約規模是吸引準競投者興趣的另一個重要因素。部門應考慮使用規模較大的單一合約，包羅多項有關連性的服務。若部門已充份考慮單一合約的優點、缺點及風險，理論上，合約規模越大，對準承辦商的吸引力越大。例14至16將列舉數項包羅多項服務的合約。

於釐定合約規模時，部門應考慮市場上是否存在公平競爭機會，一旦中標的承辦商未能履行合約或破產時，部門能否迅速地安排其他準承辦商替補有關服務。部門亦應考慮服務的重要性及界定替補機制(例如過渡至其他準承辦商)。

具規模及同時包羅多項相關服務的合約可帶給部門及承辦商多方面的好處：

- ◆ 吸引有能力及可靠的競投者；
- ◆ 鼓勵承辦商作出設備、科技與人才投資，以提供優質的服務；
- ◆ 從競投者獲取更物有所值的服務；
- ◆ 在合約管理和經營方面達至規模效益(Economies of scale)；
- ◆ 帶動承辦商達致營運協同效益。

部門應評估在單一合約中包羅多項服務的效益。在服務外判予一家承辦商或比現時少的承辦商情況下，部門應盡力平衡可取得的效益及由此引伸的風險。

主承辦商及分判承辦商通常會合作競投規模龐大的合約，共同遞交標書。部門應按需要明確界定各個重要合約環節的要求，例如分判承辦商數目、分判層數及分判承辦商的責任等。

為減輕過份依賴少數承辦商的風險，部門應確保具備適當的表現管理架構及機制，以管理數目較少但規模較大的合約(有關監管表現的建議，請參閱第9章)。

例14：在單一物業管理合約包羅多項服務，或有助達至規模效益及改善服務質素

部門甲在某物業管理服務合約內包羅一連串服務，包括清潔、保安、前線租賃管理及保養服務。承辦商可藉著規模效益，向部門提供更物有所值的服務，部門亦可受惠於較低的合約管理成本，及避免於多個承辦商之間出現潛在的職責分界問題。隨著服務質素改善，租戶更滿意承辦商的表現。

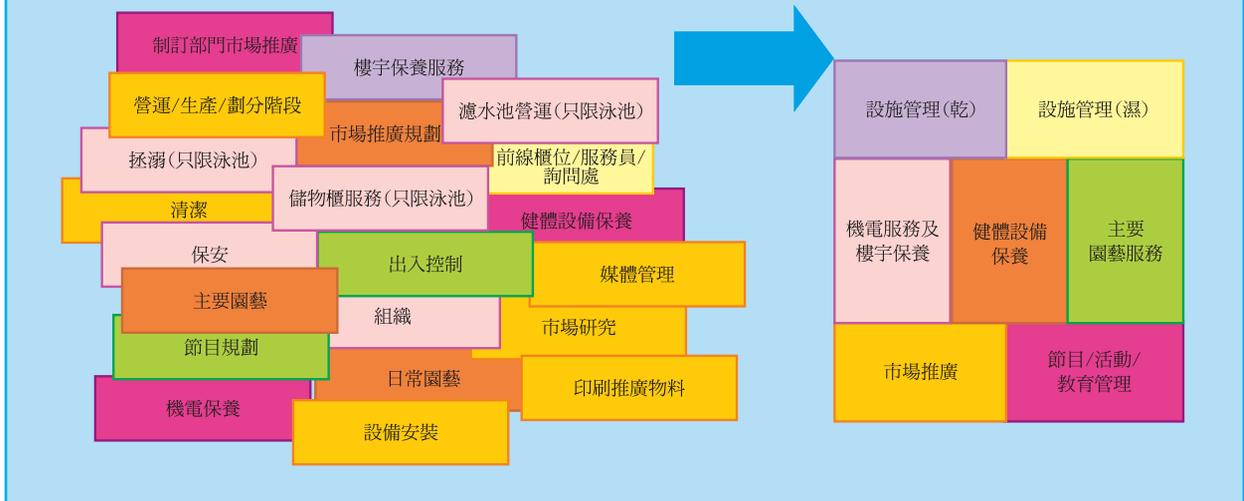
例15：可於單一合約包羅建造及樓宇保養服務

部門甲以單一招標的方式包羅建造及保養服務，外判範圍包括某樓宇初期建造與日後的樓宇保養。部門甲預期由單一承辦商同時承辦兩種服務，應有助減低成本以及改善服務質素，從而鼓勵承辦商於施工期間選取更優質的建築材料，及採用最佳的設備。

例16：識別各現有服務後才考慮不同的包羅選項

某康樂服務部門負責管理康樂及體育設施、兼提供相關的康樂服務，這些服務可大致分為20多個主要項目。該部門先把這些活動歸納為七個組別，再就各組別進行外判可行性研究。

例如，設施管理的可行性研究結果顯示，承辦商須提供一個完整及全面的涵蓋營運服務模式，從整個康樂場地的設施及設備保養，提供清潔、保安、園藝服務，以至市場推廣及籌備體育節目等。



7 擬備優質的招標文件

7.1 引言

若部門未能清晰列明服務要求，會令競投者未能掌握有關要求，因而難以準備合要求的建議，從而導致服務期望錯配、客戶不滿及合約糾紛等問題。因此，擬備優質的招標文件是十分重要的。

大約80%的最終外判成本取決於服務規格制訂階段的決定，餘下的20%則取決於如何選擇合適的承辦商及選出首選競投者之後的投標商議結果(根據《物料供應及採購規例》385(d)列舉的情況)。服務要求含糊不清往往是造成外判項目超支及用戶不滿的主要原因。

擬備每份招標文件所須投入的時間、資源及詳細程度均有所不同，一份十年期的設施管理合約的要求未必適用於一份兩年期的清潔合約。部門於制訂招標文件時，應依常理判斷。

尤其是規模龐大及年期長的合約，部門應於合約準備階段物色合約經理，讓合約經理參與有關籌備工作，此舉有助合約經理充份了解合約內不同條款的訂立目的，確保日後貫徹執行合約內容。

本章將概述部門於擬備招標文件時所面對的挑戰，並提供建議。

7.2 部門經常面對的挑戰

部門於擬備招標文件時，往往遇到以下問題：

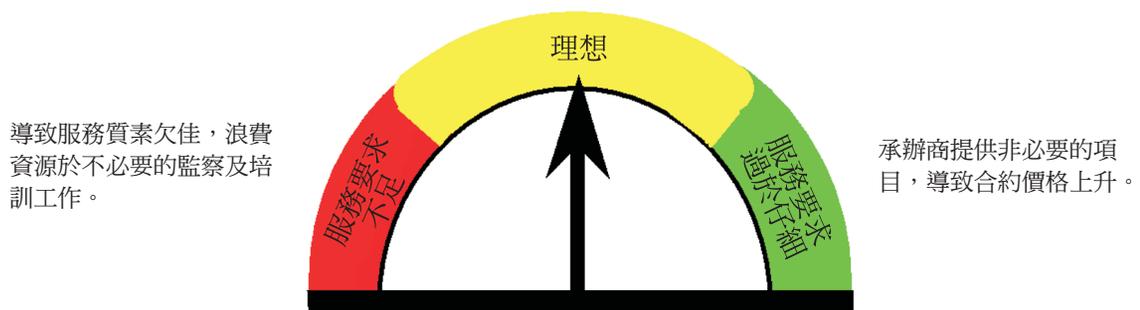
- ◆ 所需的服務要求是甚麼？如何闡明？
- ◆ 應披露甚麼資料？應向競投者要求甚麼資料？
- ◆ 部門的哪些利益需要利用合約條款保障？如何保障？
- ◆ 有沒有其他政府利益需要保障？
- ◆ 假如未來的服務需求有變，應如何處理？

若部門未能清楚解答以上問題，將難以制訂一份優質的招標文件，並引發以下常見的難題：

- ◆ **服務要求過高** — 導致承辦商提供不必要的服務、合約價格過高及雙方需執行過量的監察工作；
- ◆ **服務要求不足** — 導致承辦商誤解服務要求，服務錯配，服務質素差劣，和額外的監察及培訓工作。承辦商未能掌握用戶要求，或誤解各項要求的輕重，會是觸發日後的糾紛的原因；
- ◆ **以投入資源為基礎(Input-based)及過於倚重指示式的服務規定** — 過分集中描述承辦商在投入資源方面的要求及提供服務的方法，可能令承辦商未能靈活及適當地分配資源；
- ◆ **標書要求競投者提供非相關資料** — 這不僅耗用競投者於準備標書的時間，更浪費部門評審這些標書的工夫；
- ◆ **標書中提供的資料不足** — 這不僅耗用競投者和部門確認資料的時間，更阻礙競投者評估實際的成本；
- ◆ **缺乏處理需求變更的合約條款** — 在中期至長期合約有效期內，一旦服務要求有輕微的變化，部門將難於處理；

- ◆ 遺漏或加入不當的合約條款及條件 — 可能未能保障政府及公眾的利益；
- ◆ 提出非必要的苛刻合約條款及條件 — 可能減低投標的競爭性，增加投標成本，引致市場留下過分保障政府部門利益之不良印象。
- ◆ 未能提供有效的補救及執行措施從而防範承辦商的不當行為 — 措施包括適當的盡職審查、爭取適當的保證條款(Representations and warranties)、要求承辦商提供保證金(Bonds)、按份和連帶承諾(Joint and several promises)、母公司擔保(Parent company guarantees)、要求分判商提供賠償保證(Indemnities)及直接承諾條款(Direct Covenants)，以及行使留置權(Lien)和索取費用。

圖4 — 不同服務規格的明細分布圖



7.3 指引 12：擬備合適及精簡的服務規格

優質的服務規格應具備三大元素：

- ◆ 以成效為基礎(Output-based)，並非以指示式規格為主；
- ◆ 聚焦於外判計劃所針對的主要事項和目標；
- ◆ 在必需的情況下方提供或要求提供資料。

7.3.1 制定以成效為基礎的規格

制訂服務要求有不同的方法。以投入資源為基礎的方法是列明每一個步驟和投入資源的要求(儘管這不能保證成果和質素)；以成效為基礎的方法則著重期望成果，而非所需的資源或達至成果的方法。把這概念用於制定服務規格上，以成效為基礎的方法將更有彈性，容許承辦商提出嶄新的服務方法以達到最佳的效果。例17至19比較以投入資源為基礎及以成效為基礎的方式擬備的服務要求，以對照兩者的差別。

最佳的外判做法，就是採用以成效為基礎的方式擬備服務規格，即是描述期望要達到的目標，而非形容所需投放的資源及達到此目標的工作程序。此舉將授予競投者更高的彈性，讓他們提出物有所值的其他建議，達到期望的效果。與此同時，部門應制訂透明和公平的機制，以評估承辦商的其他建議之優劣。

雖然成效為本的服務規格較為可取，但部門應留意擬備一份單純以成效為基礎的招標文件是十分困難的。在某些情況下，應適當列明小部分所需投放的資源及要達到目標所需的工作程序，避免誤會及說明確切的期望。

例17：訂定設計及製作身份證明文件的要求

某物業管理公司希望為所有住客提供具防水功能的袋裝智能卡，並決定將此智能卡的設計及製作服務外判予承辦商。該公司於招標書上以投入資源為基礎的方式列明該卡的要求。

另一方面，某歐洲國家的政府部門邀請承辦商設計及製作釣魚許可證，並在招標文件上以成效為基礎的方式列出其要求。

有關兩家服務要求的資料撮述如下：

以投入資源為基礎的規格 (物業管理公司)	以成效為基礎的規格 (歐洲政府部門)
<p>要求：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 大小：6厘米 x 5厘米； ◆ 厚度等於或少於2毫米； ◆ 物料：PVC產品代碼Xm0012345。 	<p>要求：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 必須簡潔清晰、耐用、防冒及袋裝式，於釣魚時以資識別； ◆ 雙語顯示(英語及威爾斯語)； ◆ 物料：PVC產品代碼Xm0012345； ◆ 許可證最少需載有持證人的全名及有效日期。
<p>難題：這項服務要求過於詳盡，限制了競投者提供更便宜、耐用或更具成本效益的防水用料之空間。此外，這要求規範了物業管理公司日後必須透過提出變更要求才可以更換另一種物料。</p>	<p>優點：成效為本的方案讓競投者在達到目標的情況下，自由建議嶄新的設計及具成本效益的方案。</p>

例18：為清潔街道服務訂定服務要求

部門甲及部門乙各自將其街道清潔服務外判予服務供應商，並分別採用了以下兩種方法列出其服務要求：

投入資源為基礎的規格 (部門甲)	成效為基礎的規格 (部門乙)
<p>要求：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 早上6時至8時及晚上7時至9時有3名清潔工人打掃‘X’街； ◆ 早上6時至8時及晚上7時至9時有4名清潔工人打掃‘Y’街； ◆ 緊急情況下，提供2名渠務工人清潔‘Y’街的水渠； ◆ 每名渠務工人需獲提供： <ul style="list-style-type: none"> - 1個工具箱 - 1條輸水軟管 - 2個標準的吸管 	<p>要求：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 路上不可有垃圾、廢物及餘屑； ◆ 清除塗鴉(如有發現)； ◆ 渠道及管道不可有淤塞； ◆ 於15分鐘內回應有地方不潔的報告以及解決有關問題。
<p>難題：由於承辦商只需符合列明的服務要求，遇上突發事件時未必能安排清潔工人解決渠務淤塞的問題。因此，僅要求承辦商作出人手安排，未必能取得令人滿意的效果。</p>	<p>優點：由於部門是按成果和成效訂出服務要求，而非按執行的過程，承辦商須於不受資源約束的情況下達到目的。部門乙因此毋需擔心承辦商所需動用的資源，而可更專注承辦商所提供服務的質素。此舉幫助部門減輕其監察工作的負擔，最終節省16%成本，令雙方享有雙贏的好處。</p>

7.3.2 聚焦於主要事項及目標

當擬備服務規格時，部門往往被複雜而冗長的外判計劃籌備工作壓得透不過氣，忙亂中容易把注意力集中在計劃的細節上，而忽略了現有服務中的主要事項和外判計劃的原定目標。

部門於擬備服務規格時應專注主要的目標(見例20)，令競投者明瞭部門外判有關服務的基本理據，從而建議最合適的方案以達到所需的目標。

對於那些從未外判的服務，部門應了解外判計劃要解決的主要事項。部門應仔細檢查每項服務要求，從而決定該服務應由內部提供或外判予承辦商負責。由於服務要求涉及成本，部門應考慮外判的成本及效益，確保外判的服務要求及範圍能針對需要解決的主要事項(有關如何選擇業務模式和包羅多項服務外判，請參考第5.3節)。

例19：訂定處理客戶投訴的服務要求

部門甲及部門乙在物業管理合約內要求承辦商處理住客投訴，並分別採用以下兩種方法，其撮述如下：

投入資源為基礎的規格 (部門甲)	成效為本的規格 (部門乙)
<p>要求：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 在於辦公時間內(上午9時至下午5時)有5名客戶服務主任當值； ◆ 於繁忙時間內(晚上7時至11時)有10名客戶服務主任當值； ◆ 夜班需有3名客戶服務主任當值； ◆ 1個熱線電話號碼，及擁有提供20條電話線的電話接駁系統。 	<p>要求：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 根據以下估計的投訴來電分佈，於每週7天、每天24小時，每個打進熱線電話號碼的來電需於10秒內接聽： <ul style="list-style-type: none"> - 每天平均80%來電於晚上7時至10時撥進；而60%來電則來自週六及週日； - 每月之總來電量由最少的3,000個至20,000個不等 ◆ 當線路繁忙時，系統應向來電者播放「請稍候」之電話錄音。
<p>難題：部門若以投入資源為基礎的方式列出服務要求，將限制競投者使用其他方法或彈性調配資源以處理查詢及投訴。競投者僅能提供所列明的資源，縱使資源未被動用也照樣收費，並忽略了所需提供的服務質素。</p>	<p>優點：此方案驅使競投者自行判斷所需的資源以達到其服務需求。成效為本方案有助競投者瞭解該部門對其服務的預期水平，並確保部門獲得優質的服務。</p>

例20：闡明外判目標有助競投者提供符合需要的方案

某歐洲政府部門在外判垂釣及導航特許執照管理服務時，在招標書的第一章便清楚闡明目標如下：

「環保署希望委任一家獨立承辦商，能全面設計、開發、安裝、擁有、執行、營運及管理具成本效益的系統，於合約議定期內，代表本署於全國向公眾發出及銷售一系列的垂釣及導航特許執照。」

合約的目標是為本署帶來最大的收入，並提供快捷、詳盡及準確的銷售及執照持有人資料，作為：

- ◆ 支援執法工作；
- ◆ 進行市場分析及調查；
- ◆ 分析環保資源的需求及應用(例如魚類數量及水道設施)作為長期規劃的目的。

例21：清楚的服務規格有助競投者因應主要事項及外判目的制定合適的方案

部門甲及部門乙將物業管理服務外判予承辦商，並以不同的明細程度及重點列明服務要求，以下是規格的部分概要：

服務規格 — 部門甲	服務規格 — 部門乙
<ol style="list-style-type: none"> 1. 準備及張貼有關屋苑位置圖、單位類型及圖則等資訊及告示； 2. 公佈及執行裝修及安裝晾衣架／尼龍繩及安裝冷氣機等的最新指引及指示； 3. 跟進「缺席」個案，如有需要，重新安排預約； 4. 向租客及受委託人提供展示工程樣本，或示範單位/空置單位； <p>100. 當空置單位完成裝修工程及租客遷入後，由管理處的物業管理主任或更高級的人員向住客問好；並向準租客解釋有關租客權益及責任之條款。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 保持所有公共地方清潔及整齊； 2. 透過保安員及監察服務，為住客提供安全的環境； 3. 為大廈、管道及窗戶提供經常性及不定時的保養服務； 4. 及時通知住客有關物業管理方面的報告，例如暫停食水供應、煤氣喉管道之每年檢修等。
<p>難題：部門甲列出長達一百項的工作清單，令競投者無法掌握這個外判服務的重點。</p>	<p>優點：部門乙於招標書內清楚列明數項主要的服務，有助競投者明瞭外判服務的優先性及目標。</p>

此外，部門應以簡明的方式列出服務要求。如服務的要求較為冗長(見例21)，則應就服務要求列出一份高層次的概要，此舉將有助競投者明瞭所需服務針對的主要事項及目標。

7.3.3 在有明確目的下方提供或要求提供資料

優質的招標文件僅提供具有明確目的之資料。相反，不適當及不相關的資訊只會分散競投者的注意力(見例22及23)，令競投者未能掌握外判計劃的目標。同時，部門須要確保，在有明確目的下才要求競投者提供資料(見例24)，否則只會浪費部門在擬備規格或評審供應商時的時間及金錢。

若資料具有以下功能，部門可考慮將有關資料闡明在招標文件內：

- ◆ 與外判計劃的主要目標及針對的主要事項具有直接關係；
- ◆ 清晰闡明外判範圍的深度及濶度；
- ◆ 描述部門及使用者的主要需要及期望；
- ◆ 制定服務水平及目標，包括有關之定義及量度方法；
- ◆ 促使競投者能建議實際的價格；
- ◆ 就合約管理制訂必須的接觸點(touch point)、限制、角色、責任及資源；
- ◆ 讓雙方適當地分擔風險；
- ◆ 提供標書合規檢測(compliance checking)、技術及價格評審的基礎(見例24)。

例22：資料不足的招標書可破壞一個成功的採購行動

部門甲於外判物業管理招標書上沒有列明必須的資料，例如政府提供的設備、服務地方的範圍及會所設施的營運期。結果，由於服務範圍及要求不清晰，競投者為了保障其業務風險而提出不切實際的價格；而規格說明不足，也可導致過渡期後的合約糾紛。

例23：不合適的服務要求或會導致資源錯配或提供服務時出現困難

園藝工作人員應熟悉園務工作技巧，例如園務知識、修剪花卉的技巧、靈活的手藝、種花及繁殖。因此，他們的待遇一般比清潔工人為高。可是，部門甲於其園藝保育的外判合約內沒有列明這些要求，而且有關合約員工的技術和薪酬要求均與一般清潔工人無異。

結果，承辦商未能找到合適的園藝工人執行工作，惟有聘用非技術性的工人提供有關外判服務，導致部門及承辦商均需花上大量時間培訓工人，以提供所需的園藝服務。

例24：要求精確的資料將有助評審標書

某物業管理服務的招標文件中要求競投者提供其公司資料作為評審的一部分：

所需資料	目的
1. 投標者的背景資料，例如公司架構、股權分布、公司管理層簡介、一份由公司自行評審其於業內地位之報告以及其根據之數據來源，以及本地員工的數目	評審投標者現時提供此服務之能力，以及可持續提供此服務直至完成合約之能力
2. 尚未解決之法律行動、訴訟、收購及合約糾紛等涉及法院的資料	作適當的風險及能力評估
3. 分判服務之安排	作適當的風險及能力評估
4. 將參與合約工作的主要人員之名字及履歷	界定有關接觸點、角色、責任、資源及能力

7.4 指引 13：界定適當的條款及條文

本用者指引並非旨在提供法律意見，部門應與律政司緊密合作，尋求法律意見，並應：

- ◆ 就新合約或即將到期的合約進行預先規劃，界定清晰的時間表，讓律政司因應需要分配資源；
- ◆ 擬備招標文件過程中如遇上任何法律疑問，應諮詢律政司意見；
- ◆ 讓律政司有不少於21個工作天審閱招標文件的草擬版本(尤其是複雜的合約)。

7.4.1 注意一般守則

當草擬招標文件時，部門應注意以下一般守則：

- ◆ 清楚瞭解自己的需要；
- ◆ 註明履行合約的一方及其責任，以及完成履行該項責任的時間；
- ◆ 為最差的情況(例如承辦商未能符合服務水平要求及終止合約等)作好準備；
- ◆ 制定合約終止/合約期滿的工作安排；
- ◆ 確保條文清晰而明確 — 雖然口頭合約具有約束力，但是法院只會在有證據證明口頭合約及其條款的存在時方會執行該合約。因此，部門應採用書面協議，並確保協議條文清晰；
- ◆ 法院不會將因解譯書面協議內含糊的地方的利益歸於合約草擬者(這情況下即政府)；
- ◆ 運用邏輯思維，和確保整份招標文件內容一致；
- ◆ 不要倚賴具暗示意義之條款；
- ◆ 以清楚制訂服務規定作為草擬招標文件的第一步；
- ◆ 清楚界定合約/項目管理及監察方法。

7.4.2 注意合約的一般性考慮

當部門草擬招標文件時，通常會遇上很多合約上的問題。部門可參考以下指引：

- ◆ **一般合約條款與特別合約條款** — 政府物流署提供標準的合約條款，讓部門決定是否在其合約中使用這些標準條款，或自行草擬獨立並適合其需要的合約。如部門選擇後者，應注意沒有必要將單一的合約分開為「一般條款」及「特別條款」。
- ◆ **條款(conditions)與保障(warranties)的分別** — 條款是合約的基本原則，如有違反可構成終止合約；違反保障則可追討賠償，但沒有權利終止合約。因此，部門在草擬合約時應注意兩者的分別。
- ◆ **合約價格** — 部門應註明計算價格及付款的方程式。至於複雜的計算方式，部門應以獨立附表的方式註明，並輔以精簡的定義和例子。
- ◆ **「公共財政條例」** — 如涉及政府收入(例如由外判隧道營運商負責隧道收費)，《公共財政條例》(第2章)要求所有公共收入均須交予政府。除非是法例註明，否則承辦商不能從公共收入中扣除營運費用，然後才把餘額交還政府。
- ◆ **付款安排** — 部門應採用先提供服務後付款的原則，在政府接納服務後，才支付承辦商報酬。有關安排讓部門有機會驗證承辦商的表現是否滿意後，方付款予承辦商。
- ◆ **「算定損害賠償」(Liquidated damage)** — 當某方違約時，如合約內預先估計的損失為真確，另一方才能夠執行算定損害賠償的條款。算定損害賠償針對個別違約行為提供徹底及唯一的補救措施。當行使此條款後，縱使原來估計的算定損害賠償未能足以補償因承辦商違約而招致的損失，政府也不能以一般賠償的方法就這項違約的內容追討其餘的差額。因此，部門應衡量使用算定損害賠償之優劣，謹慎處理，並研究是否有其他的方案，如以表現為本之獎勵、扣分制及服務賞分(service credits)等。
- ◆ **「抵銷條款」(Set-off clause)** — 若承諾辦商在某一合約拖欠政府的款項，適當草擬的「抵銷條款」可讓政府從承辦商的同一或其他合約的報酬中扣除這筆款項。

- ◆ 「**關鍵時間要素**」(Time of Essence) — 如時間對於某項服務來說是很重要的話，部門可考慮加入「**關鍵時間要素**」條款。不過，部門要注意這個條款是雙向的 — 部門不能延誤其應履行的任何責任，而執行此條款時也可能存在實際上的困難。例如，採購部門可能於服務接近完成階段選擇不行使此權利，藉以維持與承辦商的關係，以免進一步拖延項目的進度。此外，部門也有可能會被質疑是拖延進度的一方。
- ◆ 「**保密條款**」 — 部門應注意，他們有可能向承辦商提供機密資料，故應在合約中加入保密條款。保密條款可以很簡單或很複雜，部門應考慮所牽涉資料的複雜性及因資料外洩所造成的後果而訂立適當的保密條款。
- ◆ **防止賄賂行為** — 部門應於合約中加入適當之防止賄賂條款，確保承辦商遵守《防止賄賂條例》(第201章)。部門亦可向廉政公署尋求有關意見。
- ◆ **利益衝突** — 部門應注意承辦商在提供服務時是否涉及利益衝突，並應在合約中加入此條款。部門亦可向廉政公署尋求有關意見。
- ◆ **有關法律責任之限制** — 從法律的角度來說，律政司不建議接納任何進一步限制承辦商在普通法限定下(例如因果關係(Causation)、間接損失(Remoteness)及減輕損失賠償的責任(Duty to mitigate))應作出的損害賠償。部門及承辦商可提供其他的建議，但由於涉及公帑，部門必須瞭解到其願意承擔的風險。部門應注意：
 - 無限制在合約上的法律責任將令某些準承辦商裹足不前，有些公司因未能獲其公司內部批准而拒絕投標或夥同其他公司組成聯盟，或以分判商的方式投標。
 - 有些政府也接受承辦商在合約上只須承擔有限的法律責任，例如資訊科技合約或小規模、非關鍵性的服務合約，因為他們假設很少承辦商會接受此條款，故認為此舉會妨礙業內發展及限制市場競爭。若部門擬提出或接受有限的法律責任，應尋求律政司和財經事務及庫務局的意見，以及尋求相關投標委員會批准。
- ◆ 《**期限條例**》(第347章) — 就一份依式合約(即蓋有印章的契據)而言，無辜的一方有權向未能履行合約的一方由違約日後的12年內採取法律行動。至於簡式合約(即只有簽名作實)，可採法律行動的期限，則為期6年，由違約日起計算。

部門亦應留意有關WTO GPA要求的條款及防止剝削非技術工人的措施，內容可分別詳見於第3章及第11.5節。

因為每份合約都是獨一無二的，這些指引並非適用於所有情況，部門須就個別合約的法律事宜徵詢律政司意見。

7.5 指引 14：加入合約變更條款

7.5.1 界定因服務範圍改變所需的合約變更機制

一般外判合約年期往往可達數年甚至更長，但無論合約內所界定的服務要求有多清晰明確，某些要求將無可避免地須要作出改變。因此，部門應考慮加入在合約期內變更服務範圍的條款。

其中一個應付服務範圍改變的方法就是在合約內界定變更機制。部門應清晰註明更改服務範圍的程序及準則，以及有關的費用及開支，此舉有助部門避免在合約期間使用過時的服務/技術或制造與承辦商的糾紛。此外，部門應研究如何註明因服務要求有變而引申的費用及開支，例如在合約內註明已同意的每單位的收費或已同意的單位數量。

不過，若合約內附有過多的變更條款，卻有可能令合約附有太多不明朗因素，令合約過於寬鬆而難於執行。有鑑於此，部門應為服務範圍訂出規範，以限制可更改的幅度。部門可根據變更機制，就可更改的服務範圍擬定一份清單，例如服務的次數及時間等(見例25)。

如部門衡量了正反兩面的意見及風險後認為可行，可在合約期內容許單一承辦商擴大其原有服務範圍(例如為更多地區提供服務，或接管另一承辦商的部分或全部地區之服務)，及將變更條款加入合約內。此舉可作為應付當個別提供類似服務的承辦商未能履行合約時的應變措施。

部門應及早估計可能變更之服務範圍並在招標文件內註明，以確保所有競投者在招標期間均可了解這些資訊。

界定服務變更條款時，部門應考慮以下各點：

- ◆ 以集思廣益的方式，考慮於中長期內服務可能出現的變化；
- ◆ 因應不同服務範圍的變化，考慮不同的變更機制；
- ◆ 評估這些機制是否在運作和商業上均可行；
- ◆ 將適當的機制與有關條件及細則加入招標文件內(見例26)。

例25：在招標文件內列明可更改服務的範圍

某歐洲政府部門預先把可能改變的服務範圍納入客戶服務外判合約，界定了可能更改的內容，以避免日後引起糾紛，並註明合約容許作出以下的變更：

- ◆ 要求更改在合約不同階段內預定履行的服務或條款；
- ◆ 要求改善在合約不同階段內預定履行的服務規格或條款；
- ◆ 要求承辦商改善當時提供的服務；
- ◆ 要求作出輕微的改變；
- ◆ 要求更改獎勵機制，包括每個表現範疇之獎勵水平；
- ◆ 要求更改收費或付款，及表現機制；
- ◆ 要求更改服務表現水平；
- ◆ 要求處理因應輕微變更而作出的指令；
- ◆ 要求處理因應新服務協議而作出的指令；
- ◆ 要求處理因應延伸現有服務規模而作出的指令。

不過，部門應確保原則上服務範圍及性質不變，事實上，部門不應允許完全更改服務性質的變更條款(見例27)。

7.5.2 加入持續改善服務條款

由於經營環境瞬息萬變，承辦商一般需要在合約期內不斷改善其服務質素。

部門應瞭解市場趨勢及業界的常規做法，從而評估承辦商能否不斷改善其服務水平。部門應於合約內加入條款，列明若承辦商的現有服務的競爭力及吸引力落後於市場同業時(例如經基準比較或檢討機制反映出來)，要求承辦商建議及提出改善服務方案(見例28)。

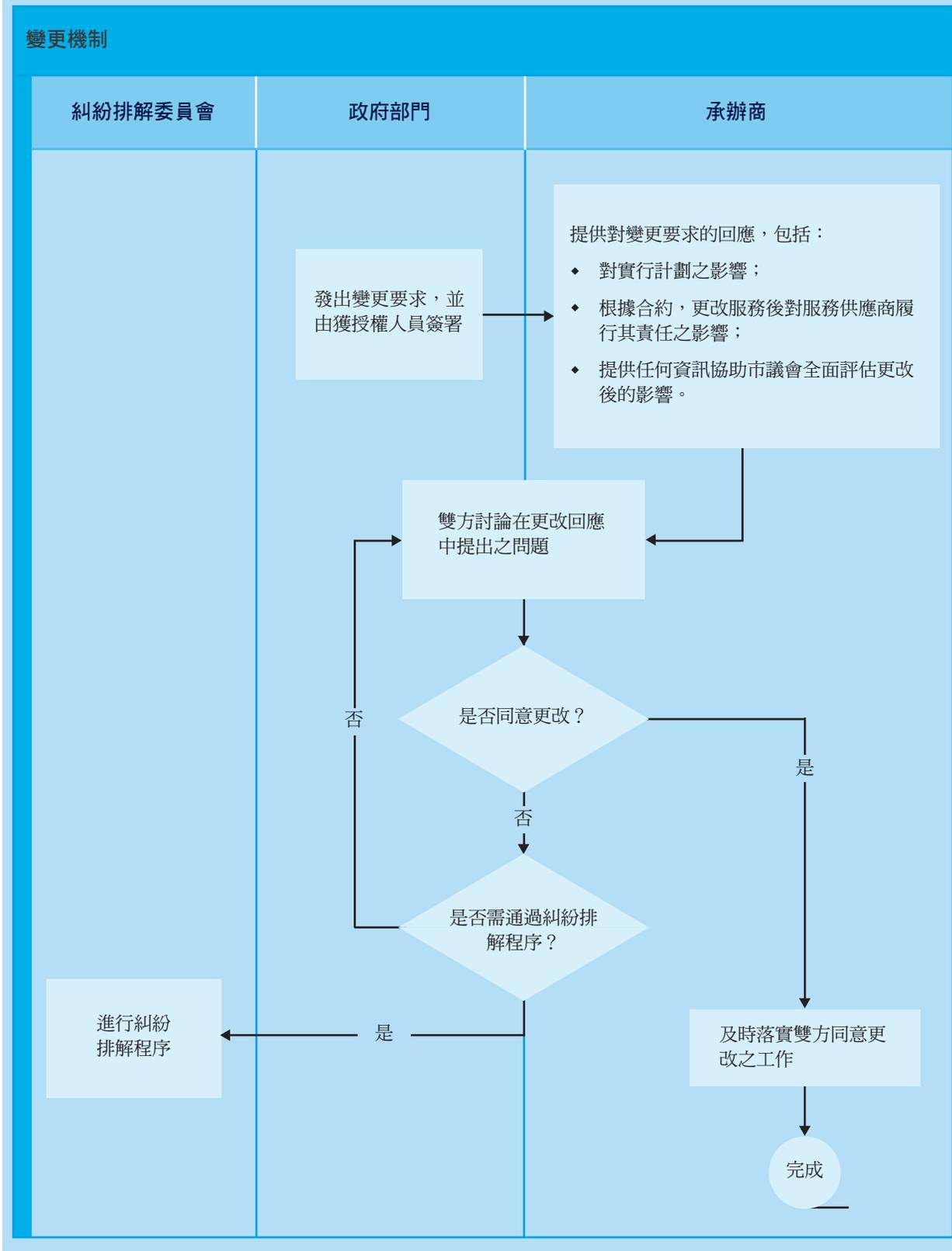
如有需要，部門應考慮進行基準調查，在市場上收集如價格、服務水平或其他相關的資料。若部門具備有關專長，這項調查可由內部進行，否則，部門或承辦商(或雙方同意後)可聘用獨立機構進行調查。

要將適當的條款加入合約，部門可考慮界定以下機制或程序：

- ◆ 定期檢討機制(如基準調查，見例29)；
- ◆ 根據定期檢討之結果，調整合約條件(如價格及服務水平目標)之程序。

例26：在合約內界定變更機制

某歐洲政府部門在客戶服務合約中界定其服務更改的程序如下：



例27：服務範圍的變更只適用於相若之服務

部門甲並未在其清潔合約中預先界定服務範圍的變更條款，後來部門甲嘗試將清潔服務改為園藝服務，由於兩者之性質完全不同，有關變更申請最終遭採購當局拒絕。

例28：尋求不斷改進

當部門甲將其數據中心業務外判予承辦商時，要求該承辦商於合約期七年內保持其服務質素及收取符合市場水平的服務費用。部門每年均會評核承辦商的表現，檢討承辦商服務水平是否達標，及是否與市場水平吻合。如發現其服務及價格表現並非如市場上其他承辦商般吸引，該承辦商則需調整其服務水平目標或將價格調整至市場水平。以上要求均在合約內清楚列明。

例29：合約內必須清晰列明基準評審要求

美國某非資訊科技外判服務合約獲雙方同意後，於合約中列明基準評審要求如下：

「1.01 基準評審 — 在客戶的要求下，客戶可於合約滿一年後之任何時間，根據合約所訂明，發出一份有關合約服務的基準評審要求，包括評審項目收費，惟客戶須於不少於30天前通知承辦商，並將副本分送至其選定之基準評定者。不過，在合約期間，由基準評定者進行之基準評審程序在每12個月不可多於1次；而由基準評定者徵收之有關費用及開支須由客戶及承辦商共同支付。

1.02 選擇基準評定者

- (1) 客戶可選擇其基準評定者以執行基準評審之程序；
- (2) 雙方應與基準評定者合作，並於適當的情形下，為基準評定者提供專業人員、相關的文件及紀錄。

1.03 基準評審程序

.....

1.04 基準評審結果檢討期及調整 — 雙方同意於合約期內，無論任何時間不會向客戶徵收高於基準評審結果之正常基準數據平均值5%之服務或項目收費。如最終基準評審結果顯示，向客戶徵收之服務或項目收費高於基準評審結果之正常基準數據(normalised benchmark data)平均值之5%，承辦商須於收到基準評審結果的90天內，及時制訂計劃和時間表，及在客戶批准下，藉著調整收費、服務水平或兩者同時執行(每項調整均須由客戶決定)，消除基準評審結果公布後之所有差距，從而將承辦商之基準調整至樣本之平均值。」

8 擬備強調服務質素的評分標準

8.1 引言

評分標準 (marking scheme) 決定部門能否吸引及選出合適的承辦商，亦直接影響外判結果。部門應先制訂評分標準，尋求審批，再向外招標。在招標文件中，部門須至少列出評分標準的大綱以及技術與價格的評分比重。

本章將會討論制訂評分標準的常見問題，並就如何制訂恰當的評分標準給予建議。

8.2 部門經常面對的挑戰

制訂評分標準時，部門可能會因為評審過程有欠嚴謹，或評分標準過於寬鬆，而導致下列問題：

- ◆ 低質素或不及格的競投者最終得到最高的綜合分數 (技術與價格評審得分總和)；
- ◆ 對往績考慮不足或根本未作考慮；
- ◆ 技術評審工作採用機械式的清單核對方法，而該清單又未能充分反映競投者的質素和能力。

8.3 指引 15：檢查過往的定罪及違例扣分紀錄

若招標項目將大量倚賴非技術工人 (工程合約及其他服務合約不包括在內)，部門在評審服務標書階段的其中一項首要工作應為查考競投者的過去定罪紀錄和扣分紀錄。

為符合財務通告第4/2006號有關遵守法律條例及合約責任的規定，部門必須在二零零六年五月一日或以後發出的服務合約投標邀請書內，加入強制性規定，以評審競投者的往績。若競投者在二零零六年五月一日或以後曾觸犯上述財務通告中的指定條例，則在**被定罪後5年內**其相關的標書不受考慮。合夥及屬法團的聯營企業的參與者或不屬法團的聯營企業的股東的定罪紀錄亦應計算在內。

不論定罪是否涉及政府或私人合約，或提供任何種類的服務，有關紀錄也得一律計算在內，並以已定罪的傳票數目為準。正在上訴或重新審核的案件，除非法庭已撤銷控罪，否則仍當定罪看待。

競投者遞交標書時，必須提交所有定罪紀錄或無定罪紀錄的聲明。部門必須在招標文件中列明這項規定。有關財務通告生效第一年的過渡期內，定罪參照期定為招標截止日之前12個月。有關參考期將按財務通告所示延長。

在二零零六年五月一日或以後招標的服務合約，若競投者在招標截止月份前連續36個月內，被一個或多個部門在二零零六年五月一日或之後扣滿3分，則從**扣滿3分當日起5年內**，各部門不應考慮其標書。

至於上訴中的扣分紀錄，除非已由部門上訴委員會裁定推翻，否則依然成立。有關在通告生效第1年的過渡期內，扣分紀錄參照期定為招標截止日之前12個月。有關參考期按將財務通告所示延長。

招標截止日之後以及中標通知書發出前的定罪或扣分紀錄，部門都應考慮在內。部門應覆核競投者的定罪及扣分紀錄，作為標書評審過程的一部份。簽署合約前，部門應再次覆核截至有附帶條件的中標通知書 (conditional letter of acceptance) 發出日前，競投者最新的定罪及扣分紀錄。

此外，若競投者及其分判承辦商建議向受僱於或將會受僱於有關外判服務的非技術工人提供的薪酬，比招標時統計處季度薪酬統計報告發表的相關行業／職位的平均月薪為低，部門則不應進一步考慮其標書。

上述有關審查定罪及扣分紀錄的規定適用於分判承辦商以及延長合約申請。部門在簽訂合約、更新合約或延長合約前，應先核實承辦商和分判承辦商的紀錄。

8.4 指引 16：界定適當的強制性/必需符合的規定

除了檢查定罪和扣分紀錄外，部門應考慮制定一系列強制性/必需符合的規定，並在招標文件中清楚列明有關規定。部門不應豁免有關強制性/必需符合的規定，並應在招標文件內列明，任何未能符合有關規定的標書將不會受理。文件應清楚地陳述及解釋未能符合有關強制性/必需符合的規定的後果，即「未能符合有關規定的標書將不獲進一步考慮」。

強制性/必需符合的規定應只包含絕對必要及關鍵的條件，例如專業資格或證書、處理相關項目的經驗、往績、能力、設備、場地等(只須配合第2章訂明的有關監管架構要求便可)。

招標文件中應定義重要職位(例如經理或監督人員)。關於涉及處理機密或個人資料的服務，部門可在批出合約之前，對由準承辦商推薦在外判服務中擔當要職的人士進行審查(例如是否有定罪紀錄)。

進行技術評審前，部門應先檢查承辦商能否滿足強制性/必需符合的規定。任何未能滿足強制性/必需符合的規定的標書，部門不應給予進一步考慮。由此，部門可把注意力集中在合資格的競投者身上，從而簡化評審程序。

8.5 指引 17：釐定技術及價格的評審準則及比重

在進行詳細評審時，部門應採用一個在技術與價格比重取得適當平衡的評分標準。根據過往的招標經驗，以及外判服務的本質和複雜程度，部門應給予技術部份充分的比重，以免價格對整體評審結果造成過大的影響。

然而，平衡技術與價格的百分比有助政府爭取最佳利益。過份著重價格有可能令部門忽略其他因素，包括技術能力、判斷能力、專業水平、藝術質素等，這些因素在個別招標項目中起重要作用。對於某些較標準化的服務，部門可考慮提高價格的重要性。採購部門須因應招標的性質而決定一個合適的技術與價格比重。

評分標準應包含技術評審及價格評審，部門應採用「雙信封」評審制度，讓兩者分開進行。完成技術評審後，部門才可打開通過技術評審的競投者的價格信封。

除了平衡技術評審與價格評審外，部門可在技術評審範疇內，細分出其他評審條件，以確定競投者在不同技術範疇的表現(見例30和31)。

例30：技術評審與價格評審的比重因應服務性質而有所不同

在一份美國公司的資訊科技服務合約中，因該公司的著眼點是一套良好的技術方案，以及優質的服務，故價格部份只佔整體評分的25%，而技術部份則佔75%，其評審條件簡列如下：

範疇	比重	範疇細項	範疇細項比重
價格	25%	留存成本(Retained cost)	10%
		價格	50%
		過渡成本	10%
		收支平衡點	5%
		透明度	5%
		價格變數	10%
		其他/選擇性定價方案	5%
		終止成本	5%
技術	75%	服務	20%
		符合徵求建議書列明的要求	20%
		技術水平及範圍	13.5%
		過渡計劃	13.5%
		與要求的技術相關的經驗	13.5%
		業務復完能力	13.5%
		客戶滿意程度	

擬備強調服務質素的評分標準

例31：界定技術評審的主要條件以及其相對比重

一家環球石化公司為其資訊科技服務招標項目制定評分標準，技術評審範疇內再細分5個細項如下：

	評審範疇及描述		相對比重
1	商業考慮	分析該合約所帶來的潛在利益是否符合公司的營運目標、承辦商的財務穩定性及往績紀錄	19%
2	技術專長	承辦商的技術水平和對技術要求的理解	24%
3	服務提供	對安全風險(security risk)的理解與管理、手法及方式的合適性	19%
4	過渡工作	對過渡工作的規劃、工作目標達成的機會、時間表是否務實、分界線是否明確、現有員工可否從現有職務抽調	24%
5	職員/政策	監控及溝通機制；承辦商的組織架構是否明確和合適	14%
		總比重 (技術評審部份)	100%

為保障外判服務質素，部門不妨為技術評審制定合格分數，目的是淘汰技術建議水平較低的標書。部門可替整個技術評審類別，某個或全部類別細項，甚至就個別要求設定合格分數。若為個別要求設定合格分數，部門須考慮應否把這項要求定為強制性規定。

部門應在招標文件中清楚列明任何設有合格分數的服務要求，並解釋其理據，讓所有競投者清楚評審準則，從而提出合適的方案。

此外，競投者與政府或私人機構合作的往績，也應該被列為評估的條件。在不會對其他準承辦商造成不公平的情況下，往績應在評審中佔有足夠的比重，從而鼓勵承辦商在現有合約上爭取較好的表現(見例32)。

為鼓勵殘疾人士就業，部門可考慮在技術評審中給予僱用殘疾人士的投標者額外得分。

根據「雙信封」制度，部門在完成技術評審後，便可評審價格建議書。除了比較競投者的建議價格外，部門亦應進行成本效益分析，以及考慮資金安排。在評估由內部提供服務的成本時，部門應注意有否隱藏的成本，例如涉及其他部門所提供的服務，而部門本身並沒有支付有關費用。

部門應覆核整體評審結果，以及考量得分最高的競投者能否以其報價提供所承諾的服務。若得分最高或投標價格最低的競投者提供的報價低於常理(例如與市場價格或過往的投標價比較)，部門可將其淘汰。惟採取行動之前，部門必須向提交價格低於常理的競投者作出查詢，而查詢的結果須顯示，部門相信有關競投者未能符合以下要求：

- (1) 競投者能夠遵守有關招標活動的條件；或
- (2) 在投標價格低於常理的情況下，競投者有能力履行合約。

有關部門亦應諮詢相關的投標委員會意見，以及就法律事宜尋求律政司建議。

此外，部門應該在招標文件中清楚表示，政府不會將合約授予投標價格低於常理，或商業上、財政上或技術上沒有能力履行合約的投標者。

部門應保留拒絕標書原因的詳盡紀錄，以便日後接受落選投標者的覆查或查詢。

例32：競投者的往績應列入技術評審範疇

在一份物業管理服務合約中，部門甲定下了6個主要技術評審條件。投標者的往績佔技術評審總分的14%。詳情如下：

	評審條件	相對比重
1	企業能力	15%
2	提供服務的方式	38%
3	投標者相關經驗	20%
4	投標者往績紀錄	14%
5	支援服務	8%
6	過渡與執行	5%
技術評審總分		100%

8.6 指引 18：採用以實證為依據而非依賴「核對清單」的方式判斷質素

評審標書時，部門應以資料內容及質量為評審基礎，而不應只考慮競投者有否提供有關資料。核對清單有助部門核對評審所需的資料是否齊全，卻不能用來評審競投者的能力。（見例33）。

部門應制訂全面的評分量表(rating scale)，並於招標前獲得審批。有關評分量表將用作日後對競投者的質素及能力水平的評分基礎(例如0-5分)(見例34)。

例33：核對清單未能就競投者的質素和能力提供足夠的資料

部門甲一直採用核對清單方法來評審競投者。可是，他們漸漸發覺，這個方法可以提供的答案只是「有」和「沒有」，而這種答案不能幫助部門辨別出各競投者在質素和能力兩方面的高低。部門甲認為「是」與「非」這類答案，難以對競投者作客觀的評審和公正的比較，作用不大。

擬備強調服務質素的評分標準

例34：制定評分量表有助進行客觀公正的技術評審

當某歐州政府部門評審其客戶服務標書時，評審隊伍制訂了一套評分量表，為每個評審項設定評分標準，以作客觀比較。以下是評分量表的一部分以作參考：

評審項目	評分量表	評分描述
核心隊員的經驗	1	相關經驗和專業資格兩方面水平欠佳
	2	經驗尚淺
	3	2至4年相關經驗
	4	合資格的项目經理或同等資歷，擁有5至10年相關經驗
	5	合資格的项目經理或同等資歷，擁有超過10年管理同類项目的相關經驗

部門可要求競投者提供相關證據，以證明其能力(見例35)。部門應審核有關證據，並根據評分量表作出專業的判斷。

例35：如有需要，部門可以查核證據

某歐州政府部門對競投者進行評分時，要求競投者提供相關資料和證據，以便評審。例子節錄如下：

評審項目	證據來源/標書內需要提交的資料
財政穩定性	競投者過去3至5年經審核的財務報表； 由銀行簽發的競投者現行財政狀況證明； 母公司擔保(如適用)。
核心成員的相關經驗	每位成員的履歷表； 證書副本、學歷證明、專業資格/會籍證明文件； 顧客、前僱主的推薦信。

此外，部門也應利用競投者陳述會(如需要舉行)，要求競投者澄清標書內的疑問(但不要索取有關競投者質素及其建議的額外資料)。部門在評審標書時，必須採取一個公正、公開的評審標書程序，以及避免出現評分不公平或偏袒某競投者的情況。

8.7 指引 19：對中標者進行盡職審查

綜合技術評審及價格評審的分數並選定得分最高的競投者後，部門作出任何決定前，應先對該得分最高的競投者進行盡職審查，目的是要查證該競投者提出的方案及能力水平是否理據充分。一般來說，盡職審查可於批出合約前進行。若需要進行合約談判，盡職審查可於談判前或與之同時進行。如有必要及可行的話，部門可以對幾個高分的競投者進行盡職審查，作為技術評審的其中一環。

部門須因應外判工作的性質和重要性，作出專業判斷，決定盡職審查的深入程度及涵蓋範圍。盡職審查也可以透過相互參照、與競投者現有或舊客戶進行面談或訪問、文件檢查或實地考察等方式進行，有關活動應在招標文件中訂明。標書評審委員應對整個盡職審查項目負責。

盡職審查有助各部門查證以下事項：

- ◆ 首選競投者及其主要員工的能力和經驗；
- ◆ 首選競投者的財政狀況；
- ◆ 首選競投者就外判服務承諾提供的有形資產及知識產權資產；
- ◆ 首選競投者對資料保密及保持專業操守的程序；
- ◆ 任何潛在利益衝突。

一個全面的盡職審查要花很多功夫，所以部門在決定合適的審查深入程度時，須平衡對有關標書的信任程度和審查過程中需投入的資源。

盡職審查的性質和範疇因應外判項目的性質和範圍而各有不同，如有需要，部門可在審查過程中諮詢私人顧問公司的專業意見。正如第5.4節所述，部門應注意私人顧問公司在過程中的潛在利益衝突，並可考慮禁止有關公司參與任何相關投標活動。

部門也應在招標文件中訂明條款，以應付首選競投者因財政困難以致無法履行合約的情況，例如要求競投者提交額外保證金，以保障政府的利益，或不作考慮其建議方案。

9 有效的服務表現管理

9.1 引言

服務表現管理是合約管理中非常重要的一環。在招標階段如何界定服務表現量度準則及目標，以及在執行合約管理階段如何監管承辦商的表現，是部門遇到的最大挑戰之一。

本章概述部門在表現管理上經常遇到的挑戰，並提供解決問題的建議。

9.2 部門經常遇到的挑戰

以下是擬備或履行合約時普遍出現的表現管理問題：

- ◆ 太多與表現無關的服務表現評審準則及報告，使承辦商及部門承受大量不必要的行政工作、花較長的時間確定服務水平及完成付款安排；
- ◆ 界定不切實際的服務表現評審準則，使部門動用極大量的人力物力評審以及匯報表現，以致行政成本高昂，執行程序複雜；
- ◆ 承辦商及政府的高級管理層缺乏溝通，甚少交換意見；
- ◆ 實行微觀管理，導致不必要的干預，以及令政府蒙受應由承辦商承擔的風險。

部門面對的主要挑戰是如何界定實用的服務表現評審準則及訂立目標，以及如何制訂表現管理程序。

9.3 指引 20：界定一套合理及承辦商可達成的服務水平協議

訂立服務水平協議的目的，是為承辦商清楚訂明可接受的表現水平，作為批准支付服務費的依據。以下章節將更仔細說明界定服務水平協議的方法。

9.3.1 只界定易於管理而可行的服務表現量度準則

部門應界定一套可行及易於管理的服務表現量度準則，有關準則須符合外判計劃的目標、滿足服務水平協議內的主要服務要求，以及配合部門對內和對外客戶(即員工及公眾)的服務承諾(見例36)。

但是，不是所有外判服務的項目都須被受監察，部門應考慮應用80/20定律，界定合適及易於管理數目的表現準則，並專注於最關鍵及最有代表性的項目上(見例37及38)。

例36：服務水平協議應該符合對客戶的服務承諾

某政府部門批出一份數據庫外判服務合約，其中一項主要服務是提供熱線處理客戶查詢。該部門就查詢服務的重要元素，訂立了一套與部門的服務承諾(即內部服務水平協議)一致的服務表現量度準則。以下節錄了服務水平協議內適用於承辦商的服務表現量度準則及指標：

量度準則	要求	服務表現的指標
來電接線時間	接聽來電的時間	
	<= 15 秒	>= 85%
	<= 20 秒	>= 95%
	<= 25 秒	>= 98%
來電掛斷率	每日比率 = 首三秒內掛斷的通話次數 ÷ 當天來電總數	<= 2%

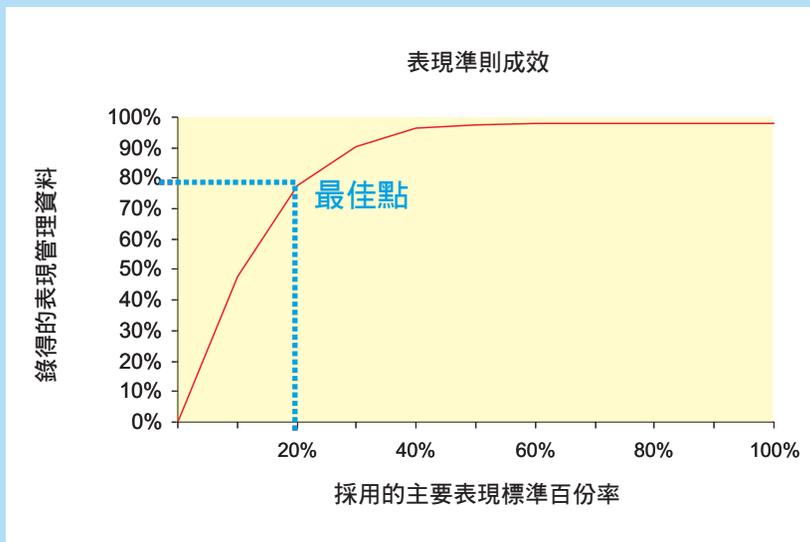
例37：太多量度表現準則可能分散部門對主要服務範圍實際表現的注意力

部門甲在某物業管理服務標書界定了13個服務範圍和逾100項服務要求。該部門為每個服務範圍具體列出一系列要求，並企圖量度承辦商在每項服務要求下的工作表現，事實證明，有關做法並不可行，外判計劃以失敗告終。承辦商需要花額外的時間及資源匯報其表現，部門也要從承辦商呈交的大量報告中找出真正與表現有關的事項。以下是該份標書上部份無關重要或無法量度的要求：

無關重要的項目	無法量度的項目
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 在2個工作天內輸入接受或取消服務建議的紀錄； ◆ 保安主任在48小時內抽樣觀看保安錄影帶； ◆ 配合推廣活動。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 檢查裝修，並與合適的裝修公司跟進； ◆ 當氣溫降至12°C後1小時內聯絡年長的住客。

例38：應用80/20定律有助部門識別主要服務範圍的服務表現管理準則

服務水平協議內的服务表現量度準則數量會隨外判服務的性質和複雜程度而改變，一個較實際的方法是專注於主要表現範圍的重要準則，下圖說明應用80/20定律評審表現的方法。



準則太少，部門就沒有足夠資料監察承辦商的表現。反過來說，界定過多的準則以圖全面明瞭所有服務表現，也不可取。承辦商應將時間用於提供優質的服務，而不是製作大量表現報告。

某國際保險公司的駐印度營業部，運用了80/20定律界定服務表現準則以及訂立表現指標。他們管理全部交易過程，及操作逾50項服務的客戶關係功能，並將所有活動分為4大類，為每個類別中最關鍵及具代表性的項目設立準則，現節錄如下：

需管理的服務種類	準則	指標
交易過程	<ul style="list-style-type: none"> 按時處理比率(與協定的服務水平比較) 處理準確度(以正確處理個案計算) 每天處理個案數量(每天處理量) 	95% 90% 2000
客戶來電	<ul style="list-style-type: none"> 平均處理時間(分鐘) 掛斷比率 合乎服務水平協議要求的通話比率(平均通話速度) 單次解決問題比率 每日接聽電話數量 	2 5% 95% 75% 1000
致電客戶	<ul style="list-style-type: none"> 每小時完成的通話數量 每小時完成的銷量 轉換率 	15 3 20%
過渡期表現	<ul style="list-style-type: none"> 達至合格表現所需時間 清理積壓交易所需時間 	3 個月 4 個月

9.3.2 善用過往的數據分析和基準研究結果

部門有時會不知如何訂立服務表現指標，尤其是對於那些從未外判過的服務。遇到這種情況，部門可分析過往的數據，從中提取有用的資料，訂立承辦商必須及能夠達到的表現指標。例39說明部門可用以下方法分析內部數據：

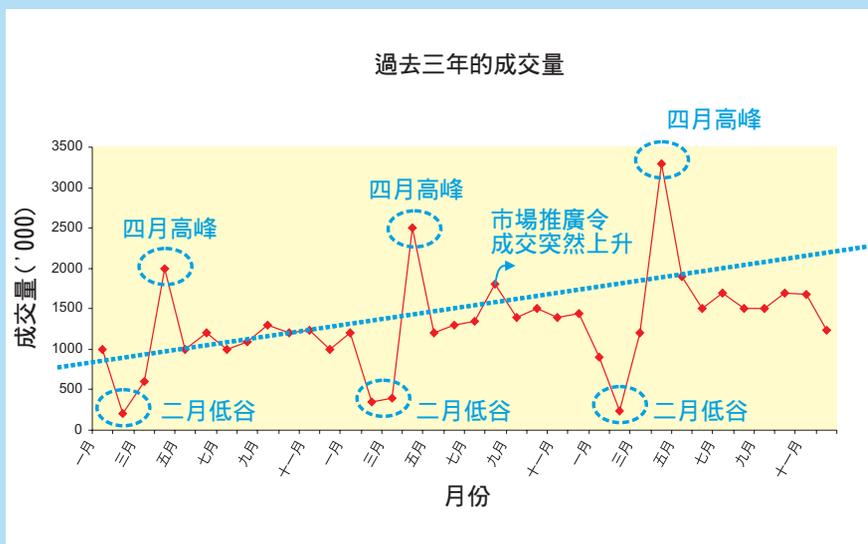
- ◆ 搜集過去數年關於表現、數量等的服務數據；
- ◆ 分析大體表現、工作量及其趨勢；
- ◆ 識別週期性及季節性的趨勢。

除了分析內部數據之外，部門還可參考類似服務在市場上的工作常規，查閱其他公營或私營行業的基準研究，從中摘取適用的數據，或按需要進行新的研究(見例40)。

不少部門內已積存大量有用的數據，部門只需從數量龐大但未經組織的數據中摘取有價值的資料。部門可利用有關資料，瞭解問題、趨勢或表現。

例39：透過對過去趨勢進行數據分析，訂立表現指標

某金融機構計劃界定客戶服務櫃台成交量，作為其中一項生產力表現量度準則。為界定該服務表現指標，他們外判服務前分析了過去的數據，瞭解現有成交量，識別平均數、差異、頂點、低點、其他季度趨勢。如下圖所說明：



成交趨勢大致向上，而每年成交量亦穩步增加，成交量在四月攀上高峰，二月回落低谷。在訂立表現指標時，應撇除不規則的交易量。

例40：可以參考過往趨勢及市場上最佳做法界定表現指標

某國際原油及石油化工公司將資訊科技系統服務外判給承辦商，其中處理事故是主要的服務之一。該公司除分析數據以查核過往的服務表現外，還研究市場競爭對手提供類似服務的表現指標。表現指標以混合方法來界定，即考慮內部的工作成效及承辦商的最佳常規指標。

量度項目	定義	事故嚴重級數	各級數的服務指標
發生事故的應變	確定知悉事故的時間	1	80%個案於1小時內處理 所有個案均需要於2小時內處理 提供24小時支援
		2	80%個案於2小時內處理 所有個案均需要於4小時內處理 本地辦公時間內盡快處理
		3	80%個案於4小時內處理 所有個案均需要於8小時內處理
		4	40%個案於24小時內處理 所有個案均需要於40小時內處理
解決事件	解決事件所需時間	1	80%個案於2小時內處理 所有個案均需要於4小時內處理 提供24小時支援
		2	80%個案於4小時內處理 所有個案均需要於8小時內處理 本地辦公時間 - 盡快處理
		3	80%個案於16小時內處理 所有個案均需要於32小時內處理
		4	80%個案於32小時內處理 所有個案均需要於64小時內處理

9.3.3 著重以成果為基礎的服務表現量度準則

服務表現量度準則應以評審服務的成果為目標，而非以投入資源為基礎。這樣，部門可以更準確、更真實地明瞭承辦商的表現。

然而，以投入資源為基礎的服務要求一般不會提供服務質素的資料，故有關服務要求往往令部門難以制訂以成果為基礎的服務表現量度準則。成果為本的服務規格有助部門更輕易制訂成果為本的服務表現量度準則(見例41及42)。

例41：以投入資源及以成果為基礎作量度準則的例子

根據英國政府出版有關的管理與承辦商關係的指引，表現評審準則應以評審成果為重。下面的例子說明以資源投入為基礎的服務表現量度準則與以成果為基礎的服務表現量度準則之分別：

以投入資源為基礎的量度準則	以成果為基礎的量度準則
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 當值餐飲部職員人數 ◆ 原材料數量及質素 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 所供應的飯餐數目 ◆ 菜單種類 ◆ 用餐者滿意度
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 清潔工人數 ◆ 清潔材料的種類和品牌 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 已清潔的範圍 ◆ 住客滿意度 ◆ 大廈衛生情況 ◆ 有否遵守有關清潔用料的規定
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 維修工程師人數 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 在30分鐘內回應以及解決來電查詢的百分率
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 開辦X個課程所需的導師人數 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 達到標準的學員百分率

例42：成果為本的服務規格有助制訂著重成果的表現準則

部門甲與部門乙分別外判停車場保安服務，他們用不同的方法制訂了服務要求及服務表現量度準則，如下表所列：

以投入資源為基礎的方法 (部門甲)	以成果為基礎的方法 (部門乙)
<p>服務要求：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 每幢大廈至少有2名保安人員駐守管理處。1名負責檢查進入車輛，另1名負責檢查駛出停車場的車輛。 	<p>服務要求：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 全年365天每天24小時都不得讓未經許可的車輛進入。
<p>相應服務水平協議量度準則：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 每更的值班保安人員人數。 	<p>相應服務水平協議量度準則：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 99%符合要求。

9.4 指引 21：建立一套有效的服務表現監察機制

9.4.1 綜合不同方法評審表現

部門必需建立一套有效的服務表現監察機制。除了界定服務表現量度準則與指標外，部門也應決定監察表現的方法及週期。部門對承辦商進行表現量度只是其中一種蒐集表現數據的方法，其他常用的方法包括承辦商自行匯報表現及自行申報合乎規定表現的數據、用戶滿意度調查、突擊檢查、不定時作實地審計、外部審計等，部門可因應不同情況採取不同的方法。部門若採用多種方法，就更能客觀地評審承辦商的表現（見例43及44）。

此外，並非所有服務表現都需要經常評審。對於較次要或由承辦商自行匯報的服務表現量度項目，部門應考慮採用突擊檢查的方法，在接獲投訴以及遇到其他涉及表現問題的特殊個案時，才搜集承辦商的表現數據。

例43：綜合表現監察措施

部門甲在某物業管理服務合約內採取了綜合表現監察措施，在不同監察階段邀請不同的利益相關者參與評審（請參閱下圖概要）。



部門採用綜合表現監管機制，可增加監管過程的透明度，促進各方的溝通，持續改善服務質素。

例44：某數據中心外判合約的表現監察方法

某部門採用以下表現監察機制管理數據中心的外判合約，以檢討承辦商的表現：

- ◆ 承辦商每月自行向部門匯報表現；
- ◆ 每半年進行一次用戶滿意度調查；
- ◆ 進行不定時審計及年度審計以檢討價格；
- ◆ 年度獨立外部審計；
- ◆ 年度表現檢討。

草擬合約條款及細則時，部門應在合約上註明表現監察機制(例如：巡查權、審閱紀錄的權利、審查帳目的權利及實施行政處罰)。部門也可要求承辦商設立適當的投訴／回應的紀錄系統及處理機制，並將質量保證計劃及投訴處理程序列入標書內。

除此之外，為了偵查剝削勞工的行為，部門應考慮訂立措施，監察承辦商有否遵守有關僱傭合約的規定及工資水平。例如，部門可檢討由職員工會及勞工處轉介的投訴個案數字及懷疑剝削勞工個案。

9.4.2 確保利益相關者審閱合適的服務表現量度準則

部門應設立多層的監管架構，促進總部、地區、承辦商在管理及工作層面上的溝通(見指引22)。不同的利益相關者在管理與承辦商的關係中，擔當不同的角色。由於他們專注於外判服務的不同層面，他們需要審閱不同的表現報告，以獲取所需的資料(見例45)。

例45：不同利益相關者專注不同的服務表現量度準則，及有不同的資訊需要

某部門建立了兩層監管架構以管理數據中心外判合約。鑑於不同利益相關組別扮演不同的角色，負起不同的責任，該部門準備了不同的表現報告，以便各組別可專注於與他們相關的服務表現量度準則。部份服務匯報要求節錄如下：

審閱報告者	報告週期	報告
督導小組	每六個月至十二個月一次	<p>管理報告包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 滿意度調查報告； ◆ 任何年度檢討結果(包括操作及安全檢查)； ◆ 任何基準研究結果； ◆ 基本及最高工作量檢討，及達標情況； ◆ 承辦商收費檢討，以承辦商對其他客戶的收費作比較； ◆ 保安事宜； ◆ 合約任何一方識別的營運風險； ◆ 承辦商的整體表現是否達到服務表現指標、符合整體合約要求、及其他與表現相關的規定。
服務檢討小組	每月一次	<p>表現報告包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 實際服務水平與服務表現指標的比較； ◆ 有關服務錯失的詳細內容； ◆ 實際服務表現與指標的趨勢比較及相應行動； ◆ 服務使用的趨勢； ◆ 承辦商對表現更改的建議； ◆ 詳述問題或風險，以及解決有關問題/降低風險的進度； ◆ 有關所有業務變化的情況和進展的概要。 <p>週期服務表現水平報告包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 各類別中服務表現水平與服務表現指標的比較； ◆ 表現趨勢報告包括：各類別的服務表現趨勢分析，以技術架構組件為基礎，對系統的停機情況進行的分析； ◆ 以至少每個月，每3個月或每12個月為參照期，進行服務錯失成因的趨勢研究； ◆ 對求助個案的回應時間。 <p>週期支援服務及錯誤統計報告包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 錯誤統計； ◆ 在服務表現指標時間內解決錯誤的百分率； ◆ 按嚴重程度解決錯誤的平均時間。

10 管理與承辦商的關係

10.1 引言

外判的成功關鍵在於合約雙方能緊密合作，建立互相信任的關係，並按道德標準行事³。部門應視承辦商為合作夥伴，外判工作方能事半功倍。事實上，管理與承辦商的關係是一門藝術，必須掌握合作技巧才可達致雙贏局面。

本章概述承辦商關係管理的一般問題，並建議可行的處理方法。

10.2 部門經常面對的挑戰

部門在管理與承辦商的關係時，須採取有效的監察方式及措施，以確保承辦商遵守合約規定。若部門以對立的姿態管理承辦商，或採用微觀管理手法，有可能引致不必要的緊張關係。

部門應以夥伴形式與承辦商合作，方能有效管理外判關係。如何促進雙方坦誠交流，建立互相信任及信守承諾的文化，均是部門所要面對的挑戰。要建立成功的夥伴關係，部門需要專注以下各點：

- ◆ 共同目標
- ◆ 最合乎物有所值原則
- ◆ 長遠關係
- ◆ 互相信任／合作
- ◆ 量度服務表現
- ◆ 雙方同意的規定
- ◆ 預先制定全盤計劃
- ◆ 建立雙向溝通渠道

10.3 指引 22：確保具備適當的監管架構及程序

為維持政府與承辦商之間的良好關係，部門須建立多層管理架構。理想的架構通常具備下列特色：

- ◆ 各界不同層面的利益相關者(例如高級管理層、合約經理、操作員工)緊密連繫及溝通，以及具有明確界定的角色、責任及對口單位；
- ◆ 雙方設定單一聯絡人(例如指定的合約經理)，以統一權責及確保信息一致；
- ◆ 總部及地區／當地營運部門適當參與。

視乎外判合約的範圍與複雜程度，不同合約的管理架構可能有所不同。例子46-48顯示不同的管理架構。

³ 當美國前總統列根被問及是否相信蘇聯會按承諾遵守裁減核武時，列根總統回應說：「我們相信，但會查證。」

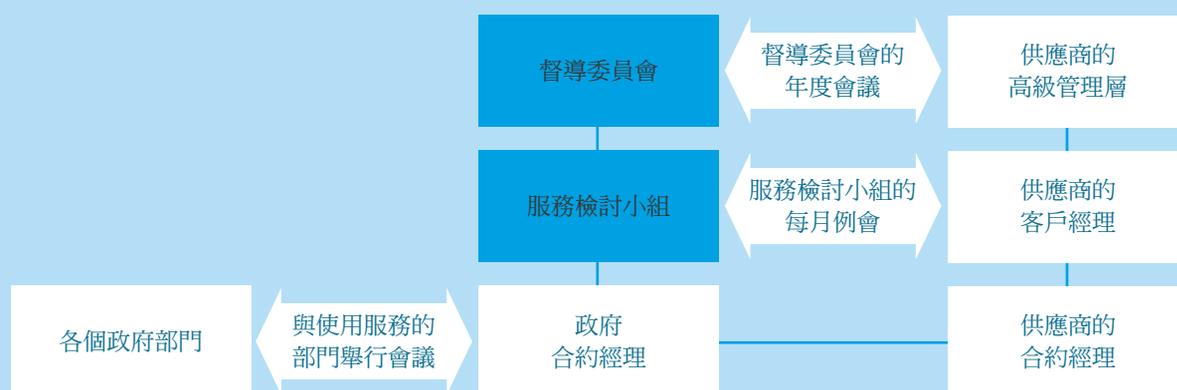
管理與承辦商的關係

單靠設立適當的監管架構，並不能確保部門能與承辦商合作成功。部門亦須引入相關管理程序，例如：

- ◆ 與督導委員會及高級管理層定期舉行會議，以釐定策略發展方向，並處理重大事務；
- ◆ 與服務檢討小組或服務使用者小組定期舉行會議，藉此收集意見及瞭解不斷變化的經營環境；
- ◆ 處理各項事故及風險；
- ◆ 檢討合約；
- ◆ 收集意見，設立持續改善機制。

例46：服務若干客戶部門的數據中心的外判合約之監管架構

部門甲就數據中心外判項目設立一個兩層監管架構，以管理合約在策略層面及營運方面的事宜。監管架構由部門甲的代表、使用服務的政府部門及承辦商組成。下圖概述該監管架構的組織，其成員、彼此角色及責任。



	成員	角色及責任
督導委員會	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 政府一名高級管理層代表(主席) ◆ 政府的合約經理 ◆ 承辦商的高級管理人員 ◆ 承辦商的客戶經理 ◆ 承辦商的合約經理 ◆ 臨時利益相關者(如適用)，須獲其中一方提名，並事先獲另一方同意 ◆ 與個別事項有關的其他臨時成員，須獲其中一方提名，並事先獲另一方同意 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 界定整體合約框架及策略發展方向； ◆ 確保達到合約的目標； ◆ 協助承辦商瞭解政府在相關服務上的業務計劃、未來目標及業務改善策略； ◆ 確保建議中的提升業務表現計劃實際可行，以改善服務質素，擴大政府可享的服務價值； ◆ 確保合約的範圍及性質持續符合政府不斷轉變的需要。
服務檢討小組	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 政府的合約經理(主席) ◆ 政府的项目經理 ◆ 政府的保安事務經理 ◆ 承辦商的合約經理 ◆ 承辦商的數據中心經理 ◆ 承辦商的保安事務經理 ◆ 臨時利益相關者(如適用)，須獲其中一方提名，並事先獲另一方同意 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 監督外判服務的運作、更改審批程序、服務收費事宜及任何合約更改建議。

例47：複雜的大型外判合約之監管架構

某歐洲政府部門透過一份客戶服務合約外判多項服務。鑑於合約的複雜性及規模，該部門設立一個三層監管架構，每層的角色及責任表列如下：

	成員	角色及責任
董事管理層	承辦商的董事會成員及政府代表	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 檢討及評估合約的成效與雙方關係； ◆ 定期檢討合約及相關表現； ◆ 處理按照糾紛處理程序上呈的個案，尋求解決方案。
中級管理層	服務承辦商及政府的高級管理成員，向董事管理層匯報	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 檢討合約運作情況，識別風險與潛在問題，並展開補救工作，確保該等工作及時完成並達到應有水平； ◆ 處理下層架構未能解決的糾紛； ◆ 確保合約雙方的高級經理充份及準確理解合約內容及其運作； ◆ 評估雙方就提供服務所須的技術及資源。
服務管理層	雙方的管理層員工，向中級管理層匯報	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 監察及檢討提供的服務及服務承諾的履行情況、客戶關係及滿意度、合約程序的執行與品質管理； ◆ 監督管理團隊的會議，包括但不限於持續服務提升、服務管理、保安事務及業務持續性的工作會議； ◆ 解決各方之間出現的糾紛，若未能於合理時間內解決該等糾紛，則上呈中級管理層。

例48：某康樂設施管理服務合約的監管架構

部門甲向一家承辦商外判地區康樂設施管理服務，並設立一個兩層合約監管架構：

- ◆ 設立聯合管理團隊，成員包括總部、地區場地經理及承辦商的代表。團隊定期舉行會議，檢討服務表現與合約事宜。團隊亦鼓勵場地經理直接向承辦商的高級管理層表達意見（不論正面或負面）；
- ◆ 另設聯合作小組，處理日常營運事務。

於管理及前線工作層面提倡坦誠開放的溝通，有助提升合約雙方的交流，促進瞭解。

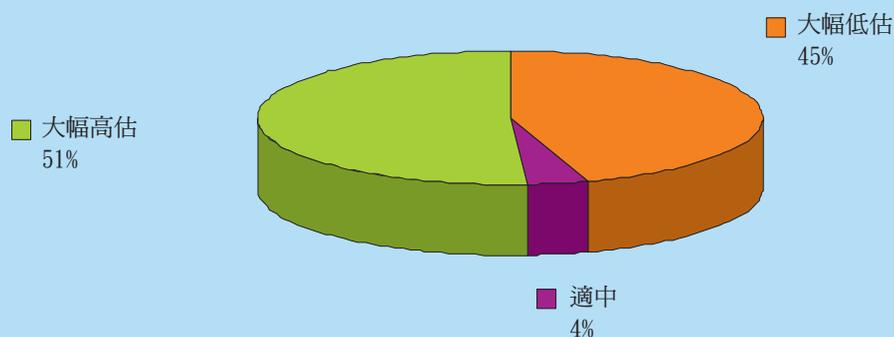
10.4 指引 23：建立互相信任的關係及勇於承擔的文化

部門與承辦商應在預先訂立的監管架構上，建立互相信任的關係及勇於承擔的文化，同時設立可靠的溝通框架及資料通報程序。

雙方不應以遵守合約條文為唯一依歸，而應透過坦誠與緊密的對話，培養合作與互相信任的關係，並致力為對方取得成功而努力。

雖然大部份外判的客戶表示有意與承辦商建立合作關係，但是卻知易行難。一項外判調查*指出，45%的受訪客戶承認低估了管理承辦商關係的難度(見圖5)。

圖5 - 過往經驗及研究結果顯示，若雙方關係良好，合約將可取得成功



事實上，以明確的商業原則為基礎，建立坦誠及互相信任的關係，對外判客戶及承辦商均有莫大好處。雙方應付出時間積極通報資料，並嘗試瞭解對方所面對的限制，同時期望自己成為外判個案的成功參考例子。

[*《認識誤解：為成功的外判關係而努力(Understanding misunderstanding: Investing in successful outsourcing relationships)》— 由PA Consulting Group進行的2006國際資訊科技外判調查]

在部門與承辦商之間建立互相信任的關係及勇於承擔的文化，是防止合約失敗的最佳保障。主要的好處包括：

- ◆ 雙方能清晰明確地了解服務要求；
- ◆ 雙方積極處理問題，能減低出現糾紛的機會；
- ◆ 承辦商可透過緊密溝通，及早洞悉未來的轉變，令雙方掌握更多時間作出應變；
- ◆ 互相信任的態度，有利雙方迅速解決難題。

部門應與承辦商建立互相信任的關係，包括：

- ◆ 享有共同願景及期望；
- ◆ 共同利益與目標；
- ◆ 行動一致；
- ◆ 預知對方反應；
- ◆ 互相尊重及諒解；
- ◆ 主動而緊密的溝通；
- ◆ 鼓勵及參與；
- ◆ 分擔風險，分享回報。

事實上，雙方可透過下列行動建立這種互信關係與文化：

- ◆ 及早通知成功中標的承辦商；
- ◆ 與承辦商舉行預備會議，從籌備過渡的階段開始協助承辦商瞭解合作程序，預先幫助承辦商適應部門的運作方式；

- ◆ 定期舉行會議檢討服務表現與合約內容，亦不時覆檢承辦商表現，同時提供意見，協助承辦商持續提升表現，並提倡坦誠開放的溝通，促進雙方瞭解及聯手解決問題；
- ◆ 邀請雙方的高級管理層定期參與會議，以確保雙方在合約期內維持良好的合作關係。

成功的外判關係通常包含以下元素：

- ◆ 部門應明瞭和尊重承辦商賺取利潤的需要；
- ◆ 須於長期合約條文內加入持續提升服務水平的目標；
- ◆ 須清楚列明合約內每個部份的內容及責任；
- ◆ 透過有系統的機制，查明事故及解決問題。

部門須明瞭外判服務不等於外判最終責任。部門固然需時刻警惕，提防出現失誤或欺詐行為，以及盡快作出補救或改善措施，同時亦應以共同合作及解決問題的態度，致力為政府及服務使用者帶來最大利益，而非即時啟動糾紛處理程序。若管理得宜，外判服務可為政府、承辦商及服務使用者或客戶締造三贏局面。

10.5 指引 24：管理由部門負責的風險

部門亦須注意外判後內部仍需承擔的風險，例如：

- ◆ 政治及法律風險 — 政府規則及規例出現變動，或會影響現有或日後的外判合約；
- ◆ 人事風險 — 於部門內維持足夠合約管理技術與能力，跟進受影響員工的人力資源安排；
- ◆ 提供服務涉及的風險 — 因承辦商未能履行合約所引致服務中斷的風險。

部門須透過以下措施確保政府及公眾持續享有優質服務：

- ◆ 與部門相關員工緊密溝通，告知外判服務對他們的影響；
- ◆ 與承辦商共同擬備緊急應變計劃，在恰當時進行演習；
- ◆ 建立內部後補計劃，以應付承辦商倒閉的影響，並確保市場上有其他準承辦商可在緊急情況下聘用作為後援；
- ◆ 在合約加入條款，容許部門或其委任人士(包括其他承辦商)在需要時介入並取代現有承辦商提供服務或負責相關運作。

11 鼓勵承辦商遵循良好的行業操守

11.1 引言

不論是由政府部門自行或由外招承辦商提供的公共服務，政府均致力確保服務達到最理想的水平，並符合社會責任及道德標準。部門應盡力管理及監管承辦商履行合約，而採取法律行動應被視為處理合約問題的最後解決方案。在確保承辦商充分履行合約要求的同時，部門應透過鼓勵承辦商遵從良好的行業操守，與承辦商維持緊密而長久的合作關係。

本章概述部門在鼓勵承辦商維持良好行業操守方面所面對的挑戰，並提供建議。處理不當行為的方法，則於第12章詳加說明。

11.2 部門經常面對的挑戰

在一份書面合約文件上預測及涵蓋一切細節，往往十分困難，甚至是不可能。成功的外判夥伴關係，實有賴承辦商保持自律，以良好的道德操守提供優質服務。然而，部分承辦商可能只傾向於遵行合約上的最低要求，並未察覺到提供較要求水平更高的服務或遵循良好操守帶來的益處。

11.3 指引 25：專業精神及質素

部門應鼓勵承辦商展現其具高度專業水平及良好的服務質素的承諾。承辦商有責任根據書面合約的規定提供最高質素的服務，而部門亦應鼓勵承辦商時刻以正直、誠實及尊重他人的態度提供服務。承辦商透過提供高效率及高成效的服務，超越合約規定的服務水平及為社會帶來貢獻，可令業務增值，此舉還可提升承辦商在顧客、員工及其他利益相關者眼中的商譽。

部門亦應向承辦商介紹廉政公署私營機構顧問組提供的服務，該顧問組為私營機構提供免費及保密的防止貪污諮詢服務，包括制訂員工操守指引及檢討操作程序等。

11.4 指引 26：透明度及公開紀錄

承辦商的表現，往往是公眾關注的課題，有些利益相關者(包括政府)擁有「知情權」，而其他人士(例如公眾)亦有興趣知道外判活動的細節，故部門應鼓勵承辦商增加運作的透明度，在適當的情況下讓公眾取得有關資料，或應要求提供資料以作審核。承辦商把資料公開，不僅是對社會負責任的做法，也可有效提高利益相關者對服務的滿意度。因此，部門應鼓勵承辦商向利益相關者披露有關資訊。

11.5 指引 27：避免剝削勞工

部門必須鼓勵承辦商在履行合約及遵守法規之餘，同時展示專業的團隊管理能力。在履行合約期間，承辦商不應只顧追求利潤、效率及成效，同時應以誠實、專業及尊重的態度對待僱員。

多個部門及其他執法機構(包括勞工處、強制性公積金計劃管理局及廉政公署)現正積極合作，確保承辦商在僱員身心健康、權益及福利方面，符合所有適用的監管規例、法例及合約要求。部門還應鼓勵承辦商超越基本要求，例如向僱員提供培訓，作為僱員權益及企業責任的一部份。

對於外判服務所涉及的勞工事項，部門應加強其監察角色及責任。為免出現承辦商剝削勞工的情況，部門應考慮採取以下監察措施：

- ◆ 在工作地點張貼有關僱傭條件的資料；
- ◆ 設立有關剝削勞工的諮詢／舉報熱線；
- ◆ 設立中央獨立調查小組；
- ◆ 抽查支薪紀錄；
- ◆ 訪問僱員從而了解實際情況。

部門應就防止勞工被剝削與偵測及監察勞工問題和所需投入的資源兩者之間取得平衡(見例49)。儘管如此，防止勞工被剝削依然是首要任務，部門應盡可能主動地調查及防止出現承辦商剝削勞工的情況。一旦懷疑勞工受到剝削，部門應向有關當局(如律政司)或執法機關(如勞工處、廉政公署、香港警務處及強制性公積金計劃管理局等)尋求建議。

例49：平衡防止剝削勞工與偵測/監察勞工問題所耗費的人力及成本

為了偵查及防止出現剝削勞工的事件，部門甲最初計劃定期檢查承辦商的所有僱員支薪紀錄。此監察行動耗用了部門內大量資源及人力。其後，該部門改變策略，放棄檢查所有支薪紀錄，將時間投放在處理勞工問題上紀錄不良或曾被僱員投訴的承辦商，對一向遵守勞工法例及紀錄良好的承辦商，部門則定期進行突擊檢查。

11.6 指引 28：良好的客戶及僱員關係

部門應鼓勵承辦商與僱員及客戶維持良好的關係。

承辦商維持良好的僱員關係，有助減少營運失誤，從而減低業務風險，提高生產力。與此同時，維持良好的客戶關係亦有助維持客戶的滿意度。方法包括：

- ◆ 推行信譽紀錄制度，用作記錄和處理投訴及意見；
- ◆ 定期調查客戶滿意度，並對意見作出回應；
- ◆ 向客戶徵求改善建議及發掘新思維。

採取以上措施將可建立「口碑」，從而幫助承辦商擴展業務。畢竟，促進良好的工作關係，以及鼓勵與客戶及僱員之間保持良好溝通，是達致雙贏的策略。

11.7 指引 29：分判承辦商良好的行業操守

部門應時刻向承辦商傳遞以下訊息：承辦商有責任鼓勵分判承辦商維持專業水平及道德操守。承辦商須確保負責提供服務的所有分判承辦商時刻遵從專業操守，完全理解法律及合約上的要求，並會在合約期內守法合約，否則分判承辦商的不良行為可能會影響承辦商的表現，因而影響整體外判服務。

11.8 指引 30：自行匯報運作及管理資料

部門應鼓勵承辦商主動匯報運作及管理資料。承辦商自行匯報，對管理工作極有幫助，並可作為與利益相關者展開積極對話的基礎。更重要的是，承辦商公開的管理資料愈多，部門對其工作及表現亦有更深的理解，此舉有助彼此建立長遠的合作關係(見例50)。

鼓勵承辦商遵循良好的行業操守

例50：某倉庫管理系統合約的報告樣本

某公司外判所需的倉庫管理系統服務，並要求承辦商定期提供營運及管理資料。部分匯報要求如下：

服務	匯報內容
訂單處理	<ul style="list-style-type: none">◆ 收進倉庫管理系統的產品線總數；◆ 對比已輸入產品線數目與已分配的產品線數目；◆ 低利潤率的产品線；◆ 訂單並未收進倉庫管理系統的特殊個案報告。
庫存	<ul style="list-style-type: none">◆ 完成訂單所需的平均進倉次數；◆ 所需補貨次數；◆ 完成補貨次數；◆ 倉庫範圍使用率。
倉庫內的訂單	<ul style="list-style-type: none">◆ 已分配的產品線(予檢貨員)；◆ 未分配的產品線(予檢貨員)；◆ 存貨編碼誤差數目；◆ 因指定場地缺貨而引致取消產品線／缺貨訂單的數目。
發送	<ul style="list-style-type: none">◆ 已裝貨托盤數目；◆ 已裝貨貨箱數目；◆ 已發送貨箱數目。
客戶查詢	<ul style="list-style-type: none">◆ 檢貨準確度；◆ 客戶文件資料準確度；◆ 運輸公司是否已經完成所有付運；◆ 客戶付運的托盤總數；◆ 客戶付運的貨箱總數。

12 處理承辦商的不當行為

12.1 引言

除了實現服務表現目標，以及履行所有合約責任外，承辦商亦應在合約期內避免涉及任何非法、欺詐或不當行為。本章概述部門在處理承辦商不當行為上所面對的挑戰，並提供建議。

12.2 部門經常面對的挑戰

部門的合約經理及前線監督的主要工作，是監察承辦商的表現，以及確保承辦商履行合約要求。隨著外判服務愈趨複雜，員工有時未必具備足夠的經驗處理承辦商的不當行為或非法活動，或他們根本不懂如何作出匯報或應付。

12.3 指引 31：對潛在的不當行為保持警惕

部門應提高參與外判活動的所有人員(包括部門職員及承辦商職員)對承辦商任何可疑行為的警覺，包括不當行為或非法活動。應付的方法包括透過相關部門的協助，提供培訓及發佈傳訊刊物。

合約經理及前線監督應以其專業判斷，提高警覺及辨識承辦商的不當行為(例如可疑的安排、不尋常或非標準的行業行為及現象、有關虐待及剝削僱員的投訴)。圖6列出合約經理及前線監督打擊承辦商不當行為的具體角色及責任。

部門亦應對新近、即將或偶爾發生的承辦商不當行為保持警覺(例如經濟起飛期間，較容易出現違例僱用非法入境者的情況)，以及制定合適的機制，打擊不當行為。

12.4 指引 32：聯合有關當局打擊不當行為

部門應設立正式及妥善的舉報渠道(例如電郵地址或郵箱、相關部門的特定查詢／投訴渠道)，並向相關人員廣泛宣傳，讓他們可舉報潛在或可疑的承辦商的不當行為或非法活動。

一旦接獲可疑舉報個案，部門應成立獨立調查小組或委任代表，調查舉報的問題，並直接向高級管理層或相關政府機構匯報調查結果。

此外，部門亦應與有關當局維持緊密的溝通，例如廉政公署、勞工署及香港警務處等，從而互通情報，及時取得有關調查工作及行動的意見，以打擊承辦商不當行為或欺詐活動。

部門須注意：

- ◆ 與其他部門分享有關承辦商可疑非法活動及不當行為的訊息，可能會觸及法律問題；
- ◆ 一般來說，欺詐行為的指控須由個人承擔(例如公司董事或員工)，而基於承辦商員工的不當行為而處罰承辦商，在執行上卻有一定的困難。

處理承辦商的不當行為

部門應向有關當局尋求意見，包括：

- ◆ 廉政公署
- ◆ 入境事務處
- ◆ 勞工處
- ◆ 強制性公積金計劃管理局
- ◆ 香港警務處

12.5 指引 33：協助承辦商僱員舉報不當行為

為了保障承辦商(以及任何分判承辦商)員工的權利及利益，部門應提高有關僱傭資料的透明度。部門應向這些員工提供所有相關的資訊，並設立查詢熱線等溝通渠道，以便他們舉報承辦商的不當行為。

合約經理及前線監督亦可藉抽樣方式與承辦商的員工進行面談，以了解承辦商現時的經營手法，及早察覺承辦商的不當行為。

圖6 - 合約經理及前線監督打擊承辦商不當行為的責任

合約經理	前線監督
<ul style="list-style-type: none">◆ 提高前線監督對不當行為的警覺性；◆ 為承辦商的員工或前線監督人員設立舉報不當行為的渠道；◆ 對不當行為或非法活動進行獨立調查；◆ 把未能解決的事件提交更高層次的管理組織處理，例如督導委員會或部門高級管理層；◆ 把懷疑犯罪個案轉介至執法機構調查。	<ul style="list-style-type: none">◆ 提高承辦商員工及部門員工對不當行為的警覺性；◆ 向承辦商員工及部門員工宣傳舉報可疑事件的方法及渠道；◆ 對潜在不當行為時刻保持警覺，並協助及早揭發不當行為；◆ 盡快向合約經理匯報不當行為。

13 解決糾紛

13.1 引言

外判關係有時會出現阻滯及糾紛。假如此情況不幸發生，部門需要採取適當行動平息糾紛，或從這夥伴關係取得最大的剩餘價值，盡量減少對部門及公眾的負面影響。

本章概述解決糾紛時常見的問題，並提供建議。

13.2 部門經常面對的挑戰

假如合約運行暢順，很多部門都能掌握日常合約管理工作的技巧。然而，當部門與承辦商發生糾紛時，往往感到無所適從，不知如何處理。最大的挑戰是部門須決定究竟應該以對立的態度抗衡承辦商，還是以包容的方式與承辦商合作解決箇中問題，又或採用其他策略。

外判合約內應列明可量度的表現指標，而付款的多寡應與服務水平掛鉤。此舉不僅有助部門及早發現承辦商的表現問題，亦由於服務質素欠佳有可能降低支付予承辦商的合約款項，有關安排可激勵承辦商提供合乎水平的服務。

13.3 指引 34：對表現欠佳的承辦商採取適當行動

部門有需要對表現欠佳的承辦商採取適當行動，並視乎事件嚴重性、表現欠佳的次數，以及依據合約條款及細則而決定處理的方法。同時，部門應在合約內制訂監察機制，確保承辦商遵守合約條款，並與部門合作調查懷疑或不遵守合約的有關舉報，從速解決各項問題。

部門亦應在合約內加入條款，容許政府在個別情況下，可向立法會政府帳目委員會披露經解決糾紛程序以外的方法所得出的調解安排、仲裁裁決、和解協議等機密資料。

13.3.1 循非正式渠道解決較輕微的違規事件

對於非關鍵服務，部門如果發現承辦商有出現表現問題的早期徵象，應善用非正式渠道，從速採取行動糾正問題及解決事件。部門應與承辦商緊密合作，以實事求是、不斷改進的態度，調查問題的成因，確保承辦商作出相關修正。問題解決後，部門應要求承辦商保證不會再出現同樣的問題。藉著非正式渠道解決問題，有助維繫雙方的合作及互信關係。

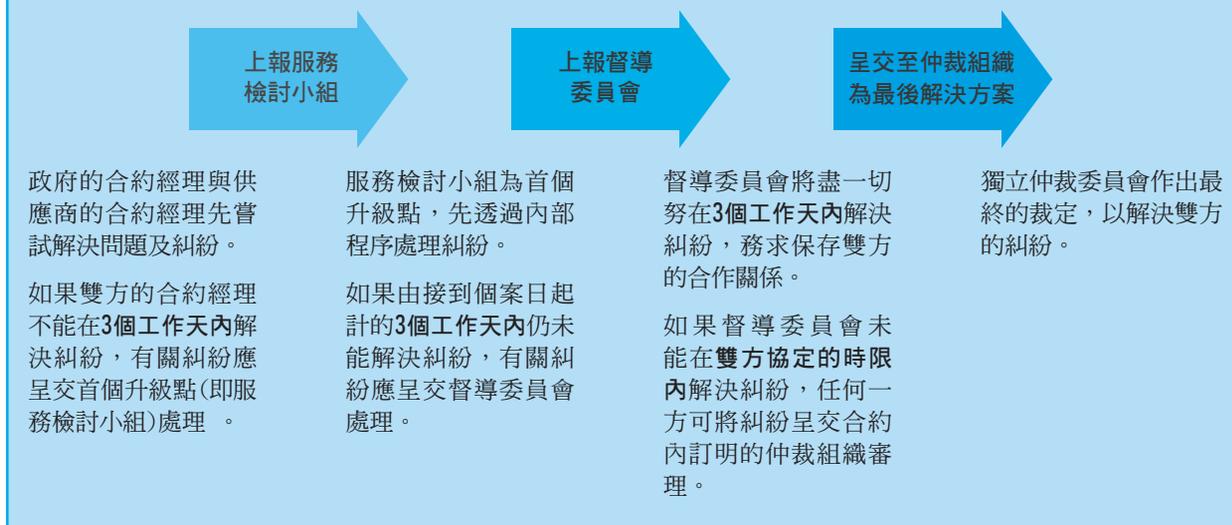
13.3.2 上報不能於工作層面解決的問題

如果事件對合約關係及／或合約的價值造成重大的影響，則視作嚴重事件處理。部門應先從工作層面著手，如果未能在合理時間內解決，合約經理應考慮將事件上報，呈交更高層的主管當局處理(例如合約督導委員會)。

上報方式將因應外判合約的性質、範圍、複雜程度而有差別(見例51)。部門須在合約內清晰界定上報方式及程序，並清楚告知有關利益相關者，讓他們明白自己的角色及責任。

例51：應在合約內訂明解決糾紛的程序

以部門甲的數據中心外判項目為例，其合約清楚訂明解決糾紛的程序，下圖概述一個高層次的處理程序：



13.3.3 嘗試採取法律行動以外的方法解決糾紛

部門採取法律行動之前應盡一切努力解決糾紛。他們可考慮採納下列機制：

- ◆ 其他解決方案，例如輔助談判及調解、簡單的商業和解等；或
- ◆ 仲裁。

部門應按個別情況，決定哪種機制至為有效，同時就糾紛引伸的法律問題尋求律政司建議。

13.3.4 採用扣分制管理倚賴非技術工人的服務合約

根據財務通告第4/2006號的公布，以下扣分制的規定將適用於所有二零零六年五月一日或以後招標，而又倚重非技術工人的服務合約(建築工程服務合約除外)：

- ◆ 實施扣分制懲罰沒有履行合約責任的承辦商，合約責任包括工資、每日最高工時、簽署標準僱傭合約、以自動轉帳方式向非技術工人支付工資(受聘期少於7天的臨時支援工人除外)；
- ◆ 承辦商每次違反合約責任，均被扣除1分；
- ◆ 承辦商觸犯下列任何一項條款，部門應終止其合約：
 - 承辦商或其特許分判商觸犯任何一項特定的法規或在3年內在上一份合約被扣除3分。惟部門應在犯規或扣分的上訴期間暫緩終止合約，直至有關法庭或有關部門的上訴委員會撤銷該案件的上訴或覆核；或
 - 發現承辦商於投標階段申報虛假的定罪紀錄。

13.3.5 終止合約，結束關係

終止合約是政府部門處理糾紛及表現問題的最後手段。合約內應包含詳細的條文，說明終止全部或部分合約以及結束關係的機制。

若合約條文允許，政府部門可在以下情況，考慮行使其終止合約權：

- ◆ 承辦商連續多次未能達到關鍵的服務表現指標；
- ◆ 承辦商於指定期間內未能達到一定數目的服務表現指標；
- ◆ 承辦商於指定期間內嚴重違反合約的條款及細則，兼且難以補救或糾正；
- ◆ 承辦商遇到重大的經濟困難(例如清盤)；
- ◆ 承辦商在合約期內未能符合指定要求，或未能獲取特定評審資格、執照或批准。

部門亦需要留意承辦商有否涉及任何合併或收購活動。

部門應在合約內列明結束合約的條文，以保障部門於終止合約時的特定權益，例如：

- ◆ 終止服務通知書發出後及過渡期內繼續提供服務的條文；
- ◆ 部門權益或新承辦商權益的條文，如有需要，可要求現任承辦商的主要職員繼續留任，以維持服務；
- ◆ 部門對其擁有的資產庫存進行檢查的權利；
- ◆ 合約終止時轉移資產及設備的擁有權；
- ◆ 遷移數據與系統的條文，承辦商有責任交出有關資料予有關部門或新承辦商。

除終止條文之外，部門可考慮下列措施：

- ◆ 清盤賠償(見第7.4.2節)；
- ◆ 普通法損害賠償(見詞彙)；
- ◆ 強制令(見詞彙)。

在籌備招標階段，部門應考慮以上事項以及在合約內清晰編訂有關的條文及規定(例如行使終止合約的條款、行使終止合約的程序、解決糾紛及合約終止期內承辦商的責任、付款及財務安排等)。

13.4 指引 35：先諮詢律政司及作好準備方採取法律行動

部門應在行使所有其他解決糾紛方案無效後，方考慮向表現不及格的承辦商採取法律行動。部門應在採取法律行動前諮詢律政司意見。

部門需要預備及保存相關的證據，為其法律行動提供理據。例如，部門需要：

- ◆ 保存所有涉及糾紛或事件的相關文件作為審計線索；
- ◆ 蒐集證據，說明部門已進行所有必需的步驟，依照合約履行部門應盡的責任；
- ◆ 蒐集承辦商表現不及格或不當行為的證據。

14 合約期滿前的準備工作

14.1 引言

很多部門未能預計外判合約期滿時將出現的情況及須預備的工作，特別是第一次實行外判計劃的部門。本章概述合約期滿時部門遇到的常見疑難，並建議可行的處理方法。

14.2 部門經常面對的挑戰

外判合約期滿時，部門通常會遇到數項挑戰。首先，很多部門未必知道需在何時開始準備合約期滿的工作，導致沒有充足時間部署下一步工作計劃。

此外，部門可能在招標過程中忽略一些處理合約期滿或終止合約的條文(例如有關結束合約的條文)，令他們未能有效處理以下事項：

- ◆ 資產擁有權或轉移；
- ◆ 資料保護及保留；
- ◆ 部門或新任承辦商的使用權(如使用資料或帳戶，出入場所等)；
- ◆ 遣散工人及賠償。

上述所有事宜都可能導致不必要的糾紛。

14.3 指引 36：於招標籌備階段為合約屆滿時作好準備

部門擬備招標文件時應開始考慮合約期滿的事宜，包括所需的工作及執行工作的人選。招標文件應包括下列主要條文：

- ◆ 提交詳細及定期更新的退出管理計劃(Exit management plan)；
- ◆ 提交用於提供服務的資產清單(資產由政府或承辦商任何一方擁有)(而清單則供評審及日常合約管理之用)；
- ◆ 確保政府部門、新合約的準競投者、新任承辦商可使用有關資料、資產、設施及場地的條款；
- ◆ 保護知識產權、數據、設備及其他資產的條款，確保合約期滿時有關資產完好無缺；
- ◆ 容許部門、外界的核數師或新任承辦商審計資產的條款；
- ◆ 清晰界定資產清單上所有項目的擁有權，包括合約期內更新資產項目的時間，以及轉移資產的條款(例如部門可收回的資產項目及收回的方法、部門購買／長期或短期租用的方案、評估資產價值的方法及過程等)；
- ◆ 承辦商完成服務合約後，部門可按需要保留承辦商的關鍵紀錄及文件之條款，以便部門日後檢查或作為合約後期檢討之用。

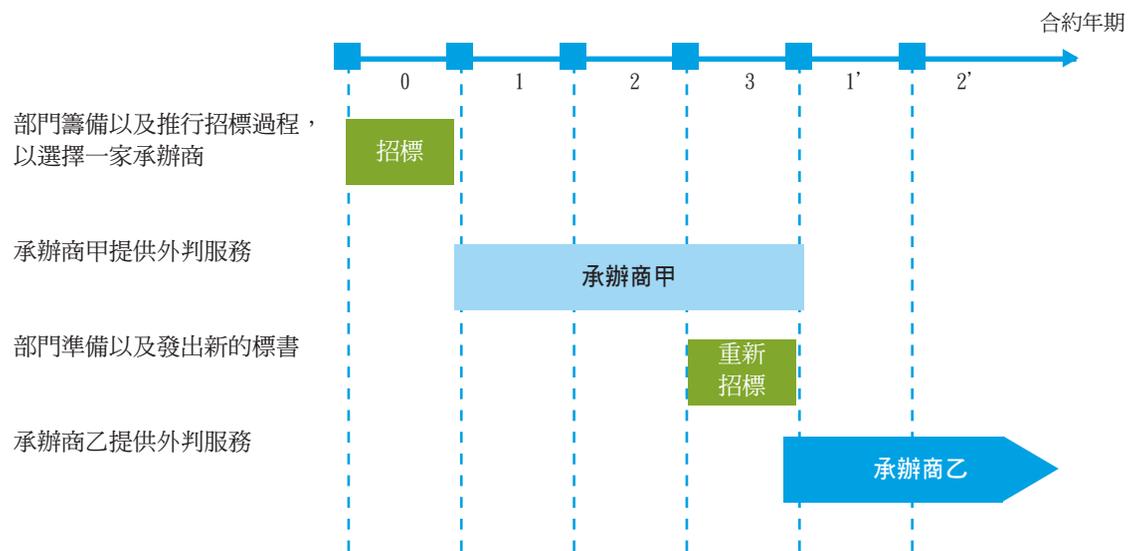
14.4 指引 37：考慮合約屆滿前的跟進工作

部門應於合約期滿前1年至1年半內開始部署下一步工作。例52說明兩種處境。部門須注意，根據《物料供應及採購規例》520(c)規定，任何合約延期必須獲得恰當的審批。

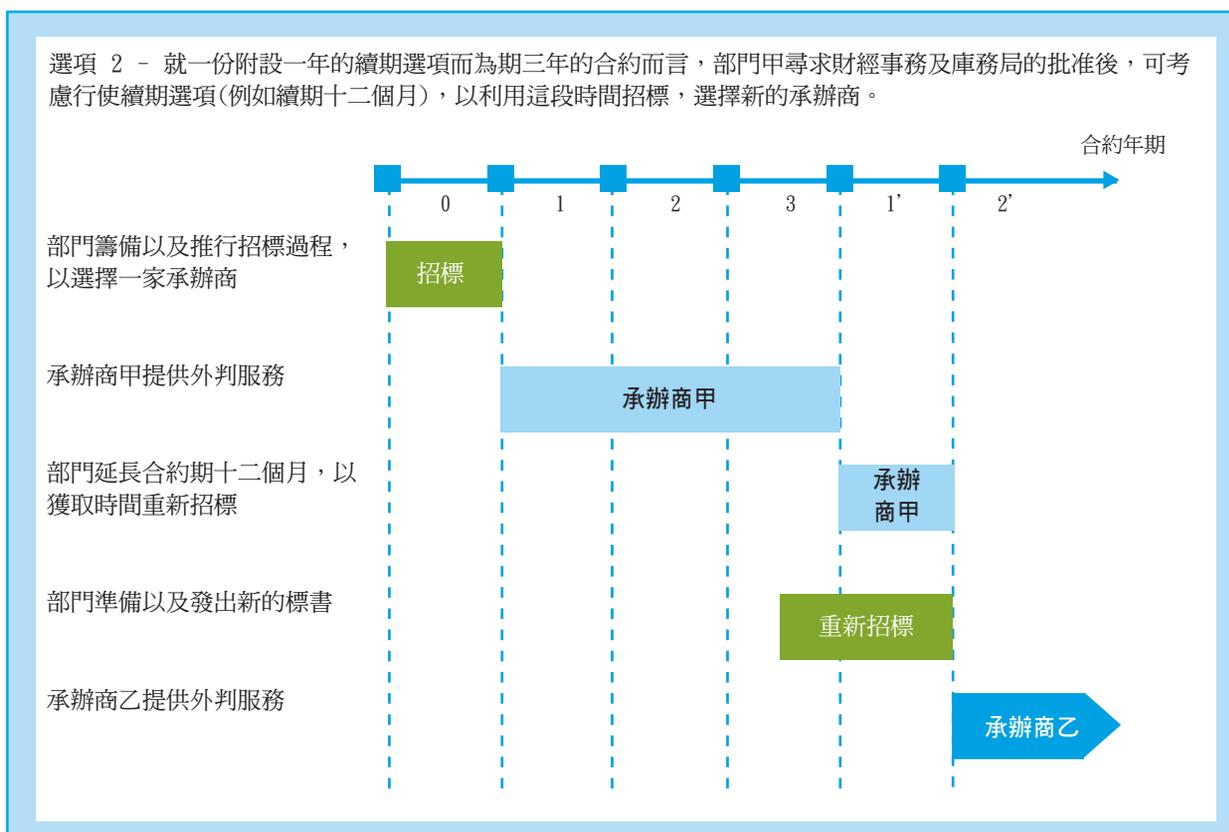
例52：於合約期滿前至少一年時間開始部署下一步工作

因應合約的性質及複雜性，部門需要預留充足的時間部署下一步工作。一般而言，部門應有一年時間籌備以及進行正式的招標過程，以物色新的承辦商。如有需要，獲財經事務及庫務局同意後，部門才可考慮行使續期的選項，以便取得更多時間籌備新一輪招標計劃。下列圖表說明主要事件的出現時間，部門必需制訂時間表以策劃及處理屆滿的合約。

選項 1 - 就一份不設續期選項而為期三年的合約而言，部門甲需要在合約期滿前一年開始籌備重新招標，以便將外判服務於第三年期滿時過渡至新承辦商。



合約期滿前的準備工作



部署下一步工作時，部門應檢討服務要求，蒐集市場資訊，按需要進行基準測試或研究，界定各個可行的方案。可供部門考慮的方案包括：

- ◆ 將外判服務收回由政府內部提供(見例53)；
- ◆ 根據財經事務及庫務局通告備忘4/2004，尋求財經事務及庫務局批准後，行使續期選項以獲取更多時間重新招標；
- ◆ 進行新一輪招標程序，從市場上選擇最合適的承辦商，以新的合約提供相同的服務內容；
- ◆ 修訂要求、工作範圍或業務模式，啟動新一輪招標過程，從市場上選擇新的承辦商。

例53：將外判服務收歸為內部服務

澳洲史特林(Stirling)地區政府於一九八零年代將康樂設施外判予私營機構，但於合約期滿時沒有續簽新合約，而是將服務收回由政府內部提供。外界相信這是由於該私營承辦商未能獲取足夠的盈利及其表現未達滿意程度，令史特林政府作出該決定。

14.5 指引 38：管理勞工事宜

嚴格來說，承辦商有責任處理由合約期屆滿或終止合約所引起的勞工事宜。不過，根據過往經驗，承辦商的不當做法，往往令有關部門處理善後工作時受到壓力，部門應警覺有可能出現的問題。當外判合約屆滿時，有可能出現不同的勞工問題。尤其是如果沒有足夠的時間進行處理，一個相對簡單的事件亦可以演變成一個嚴重的問題。因此，部門應確保合約之間有充足的過渡時間。惟若提前終止合約，部門便難以確保此過渡時間的長短。

部門應鼓勵承辦商作出下列安排：

- ◆ 恰當地通知僱員終止合約的事宜；
- ◆ 適當地安排員工轉往其他工作崗位；
- ◆ 根據僱傭條例(第57章)，向員工簽發終止僱員合約的通知，以及支付全部終止合約賠償。

當現有合約期滿後，接任的承辦商可能聘用部份離任承辦商的員工。在個別情況下，部門可考慮在合約內，列明承辦商需要於合約屆滿時協助員工轉職至新承辦商。為了把發生問題的可能性減至最低，受影響的員工和即將離任的承辦商須按僱傭合約條文或僱傭條例規定(第57章)，完成所有終止僱傭合約的程序。

假如法律上可行，部門可扣起終期合約費或承辦商的保證金退款，直至在指定期間內確認承辦商已遵守僱傭條例(第57章)，沒有拖欠員工薪金。假如法律上容許，部門亦可考慮從終期合約費或保證金內扣減承辦商應向僱員提供的終止賠償金，並把有關款項直接支付予承辦商的僱員。

部門應向有關當局(如律政司及勞工處等)尋求意見。

附錄A

職責分配案例

下表列出某個案的角色與職責分配。部門須因應外判服務的性質及複雜性，以及個別計劃的情況分配總部與分區辦事處的角色及職責。

外判階段	總部		分區辦事處	
	角色	職責	角色	職責
第一階段：擬備業務計劃				
界定服務範圍	顧問	就要求提供建議，提供適用的例子 統籌招標範圍及時限	擁有人	草擬外判服務的範圍
訂定服務水平	顧問	就要求提供建議，提供適用的例子	擁有人	界定服務表現準則及目標，以及背後的監察程序
計算成本	顧問	按要求就如何識別及估計成本提供建議	擁有人	識別現有的成本，查探外判成本的可能範圍
尋找和分析解決方案	顧問及審批人	提供分析框架、可行的業務模式及考慮因素 覆檢及批准/否決已制訂的策略	擁有人	識別及分析可行的方案
擬備業務計劃及採購服務方案	顧問及審批人	提供業務計劃及採購方案的框架/範本 覆檢及批准/否決可行性研究及業務計劃	擁有人	進行可行性研究，擬備業務計劃，制訂採購服務的方案 在進入下一階段前，向總部尋求建議及批准

外判階段	總部		分區辦事處	
	角色	職責	角色	職責
第二階段：招標及甄選				
擬備招標文件	擁有人	<p>提供已外判的類似服務的招標文件或範本(如服務規格、服務水平協議、條款及條件)</p> <p>草擬全套招標文件(包括規格、合約等)</p> <p>按需要尋求管理層、律政司及其他相關局/部門的建議</p>	服務使用者	<p>界定要求及擬訂服務規格</p> <p>覆檢總部擬訂的招標文件及提供意見</p>
釐定評審準則	擁有人	<p>提供評審準則及評分制度的例子或範本</p> <p>草擬評審機制、準則、評分制度</p> <p>按需要尋求管理層、律政司及其他相關局/部門的建議</p>	服務使用者	<p>檢討評審準則及提供意見</p>
諮詢市場	擁有人	<p>提供資格預審招標程序的框架</p> <p>進行市場測試/諮詢工作</p> <p>如有需要，在諮詢過程中可向準承辦商簡介將出現的商業機會</p> <p>(市場測試/諮詢工作與預先審核資格過程不同，市場測試/諮詢並非採購過程的一部份，而資格預審則屬採購過程，部門應按《物料供應及採購規例》第330條的指引進行。)</p>	服務使用者	<p>如有需要，參與及觀察資格預審或市場測試/諮詢過程</p>

外判階段	總部		分區辦事處	
	角色	職責	角色	職責
管理招標過程	擁有人	管理招標過程，包括出版招標文件、簡介、處理競投者的查詢、截止招標	服務使用者	如有需要，參與招標過程
評審標書	擁有人	根據核准的評分制度進行技術及價格評審 組織競投者簡介會，核實標書內容 就評審結果制定評審報告 進入下一階段前，先尋求管理層及有關當局的意見及批准	服務使用者	如有需要，參加評估小組
進行盡職審查和檢討	擁有人	進行實地考察、有關資料證明的檢查、財務審查，以核實競投者的資格及能力 進入下一階段前，先尋求管理層及有關當局的意見及批准	服務使用者	如有需要，參與盡職審查過程
商議及簽訂合約	擁有人	提供投票商議摘要的例子或通用範本 擬備商議簡介，與相關當局(如政府物流服務署、律政司)合作開展商議工作 與首選的競投者簽訂合約前，先尋求管理層及有關當局的批准	服務使用者	如有需要，參與合約商議過程

外判階段	總部		分區辦事處	
	角色	職責	角色	職責
第三階段：監管合約				
籌備過渡安排	顧問	就分區辦事處提出的事宜及查詢提供建議	擁有人	與新承辦商(及現有承辦商)緊密合作，計劃服務過渡的工作 按需要尋求總部或有關當局的建議
過渡工作	顧問	就分區辦事處提出的事宜及查詢提供建議	擁有人	監管服務過渡/執行過程，並負責維持過渡期間的正常服務
持續合約管理	顧問及監管機構	就分區辦事處提出的事宜及查詢提供建議 以督導委員會的主席或主要成員身份監管外判服務，以及處理任何主要糾紛 如有需要，可進行特別查詢或實地檢查有關分區或外判服務的承辦商，以核實服務質素或調查投訴及其他事宜 就承辦商的懷疑不當行為或違規事項決定相關跟進工作	擁有人	管理合約內營運層面的工作，惟仍須負責過渡期後的服務 一旦發現承辦商有不當行為或懷疑違反法例，有關分區辦事處須收集相關資料及提供跟進建議 向督導委員會上報不當行為/主要事宜
檢討合約	顧問	檢討合約/延長合約期檢討報告，按需要提供建議	擁有人	定期檢討合約及擬備檢討報告
合約期滿/ 中止計劃	顧問及審批人	批准/否決延長合約期/中止計劃	擁有人	定期檢討延長合約期/中止計劃 建議延長合約期/中止計劃 開展延長合約期或中止合約的程序前，先尋求總部的批准
退出管理	顧問	就分區辦事處提出的事宜及查詢提供建議	擁有人	監管退出管理過程，負責將服務由原有承辦商轉至新承辦商的過渡安排或轉回由內部提供的安排

附錄B

辭彙

80/20定律	指出在眾多現象中，兩成起因主宰八成後果的普遍定律。
基準研究	在不涉及任何正式的競爭性投標程序的情況下，比較和驗證服務水平及價格是否與市場標準一致。
競投者	就外判服務提交標書或建議書的承辦商。
變更管理機制	處理更改服務要求或合約條款的機制。
普通法損害賠償	違約或侵權的一方彌補對方金錢上的損失，有關賠償以一次性方式支付。
合約管理	替政府管理外判合約。可由部門內專責管理合約的單位負責，或由原來提供該項外判服務的部門單位自行管理。其主要工作是監察及維持服務水平，以及管理服務供應商與部門之間的整體關係。
承辦商	參與競投或獲批給外判合約的服務供應商，負責向外判機構提供所需外判服務。
扣分制	用來監察承辦商表現的管理工具。根據扣分制，若部門發現承辦商沒有履行合約責任，包括工資、每日最高工時、簽訂標準僱傭合約、及以自動轉帳方式向非技術工人支付工資，採購部門將向相關承辦商扣除一分。若被扣分數累積至限定水平，該承辦商日後提交的標書將不被考慮，以及/或被罰終止現有合約。
盡職審查	在批出合約前，對競投者的能力及質素進行仔細的審查。在盡職審查中，其中一方或雙方徹底考慮彼此建立外判合約關係的可行性。盡職審查並無法律上的定義，惟一般的理解是，為了確定合約合理可行，作為謹慎的代理人為其代表的一方進行一切合理的調查，以核實另一方所提供的資料。
評審準則	評估服務供應商對投標意向書(Express of Interest)、投標邀請書(Invitation to Tender)或要求提供建議書(Request for Proposal)的回應所採用的準則。
投入資源為基礎的規格	規格內主要羅列所需投入的資源及明細每個步驟。
強制令	強制令是衡平法上的補償(equitable remedy)，即由法院頒下命令，禁止或強制某方繼續進行個別活動。該方若不遵守禁制令，將面對民事或刑事藐視罪，有可能要作出賠償或受到法律制裁。在個別情況下，違反禁制令被視為嚴重刑事罪行，違者將被拘留或監禁。
投標邀請書	部門向投標者發出的文件。文件中要求承辦商依照既定格式，回覆每項清楚界定的要求。一般包含服務要求、招標條款文件、合約草稿本及標書格式。
外判	政府部門與外部服務供應商協定的安排，在合約中訂明於一段連續性期間提供由部門界定的服務。服務費用通常由部門支付。
成效為基礎的規格	規格內主要以非規範性用語描述期望的結果或成果，讓競投者自行決定「投入甚麼」及「如何完成」。

外判服務合約	由外判部門及承辦商共同簽訂的書面合約，用以規範有關外判服務的提供。
關係管理	承辦商與客戶機構之外判合約關係的管理。
特別提款權	特別提款權由國際貨幣基金會界定，並以國際貿易及金融市場上流通的一籃子主要貨幣為單位。籃子中的幣種及數額，皆由基金會執行董事會每五年根據貨幣在國際貿易及金融市場上的相對重要性重新釐定。
服務水平協議	界定承辦商應達到的服務表現水平、表現評估方式、由誰評估、由誰作出評估報告以及報告頻次的文件。
服務水平	承辦商必須遵守的服務標準。
抽樣檢查	對日常活動的突擊檢查，以查證所有活動是否符合既定程序。
服務使用者意見調查	衡量顧客滿意程度的調查。
物有所值	以最優惠的價格，取得最理想的成果。
WTO 《GPA》	即世界貿易組織《政府採購協定》

意見與指引

效率促進組就合約管理提供一般意見，並為部門進行業務效益／可行性研究，提供顧問意見。除此以外，效率促進組亦提供以下服務：

- ◆ 協助擬備採購文件
- ◆ 就外判和公營部門與私營機構合作事宜提出意見
- ◆ 制訂外判和公營部門與私營機構合作的指引和參考資料，籌辦及提供培訓課程和研討會
- ◆ 管理外聘管理顧問清單
- ◆ 提供諮詢服務(電話：2165 7255)

公務員事務局就對影響公務員的事宜提出意見。

律政司協助籌備和草擬採購文件。

關於向立法會財務委員會／工務小組委員會申請批准所涉及的適當撥款和程序，部門應徵詢財經事務及庫務局(庫務科)的意見。該局亦負責：

- ◆ 就財務／撥款事宜提出意見
- ◆ 審核資本開支以及其引致的經常開支撥款申請，並在資源分配工作(Resource Allocation Exercise)中為項目預留撥款
- ◆ 提供向財務委員會申請批准撥款所需的支援
- ◆ 就招標事宜提出意見，審核標書評審方法

政府物流服務署就《物料供應及採購規例》的一般採購事宜向各部門提供意見。

廉政公署協助處理廉潔誠信問題和管理貪污風險。

勞工處就減低僱傭風險的措施提出意見(尤其是如何避免承辦商剝削非技術工人)。

強制性公積金計劃管理局就《強制性公積金計劃條例》(第485章)的合規事宜提供意見。

政府資訊科技總監辦公室就涉及提供資訊科技基礎設施和服務的項目提供意見。

入境事務處就出入境管理相關的罪行提供意見。

香港警務處就處理承辦商的懷疑不當行為或欺詐活動提供意見。

效率促進組

香港中環

雪廠街十一號

政府合署西座十三樓

電郵: euwm@eu.gov.hk

電話: 2165 7255

傳真: 2881 8447

網址: www.eu.gov.hk