

外判公共租住屋邨的管理工作

A. 引言

審計署曾進行審查，探討房屋署(房署)把公共租住屋邨(公共屋邨)的管理工作外判的節省程度、效率和效益。審查工作集中於以下各個範疇：

- 對外判合約僱用的非技術工人的保障；
- 採購服務及合約管理；
- 監察物業管理公司的表現；及
- 表現管理及應變計劃。

2. 在委員會的公開聆訊開始時，**房屋署副署長(屋邨管理)劉啟雄先生**以電腦投影作出簡介，概述房署為保障外判合約僱用的非技術工人所採取的各種措施。有關的簡介資料及綜述房署落實審計署各項建議的進展的列表，分別載於**附錄7**及**附錄8**。**房屋署副署長(屋邨管理)**總結時表示，在審計署提出的40項建議中，房署已就28項建議採取行動，並正在跟進餘下的12項建議。

B. 對外判合約僱用的非技術工人的保障

3. 委員會從審計署署長報告書第2.17段察悉，在房署查獲的117宗證實有不當行為的個案(不當個案)中，房署只把17宗個案轉介執法機關進行調查，以及在兩宗個案中根據扣分制度發出失責通知書，而有關的失責通知書其後更獲得撤銷。此外，房署既沒有就查獲的不當個案採取“整筆付款調整”安排，也沒有向有關的物業管理公司／承辦商發出質劣表現報告。依委員會看來，房署似乎沒有就懷疑不當個案採取足夠的規管處分。委員會詢問：

- 未有就大部分不當個案採取規管處分的原因，以及有否就這些個案採取其他跟進行動；及
- 房署有否向前線職員發出明確及具體的指引，說明如何執行外判合約中有關保障勞工的條文，以及對違反與僱傭有關的合約責任的承辦商採取何種規管處分。

外判公共租住屋邨的管理工作

4. 房屋署署長陳鎮源先生表示：

——把公共屋邨的管理工作外判，對房署及物業管理公司／承辦商而言均是一項嶄新的安排。因此，房署按照效率促進組的建議，採用伙伴模式去管理與承辦商之間的關係。房署把物業管理公司／承辦商視為長期業務伙伴，並促進與他們之間的互信關係。房署亦是在這個架構內發展其監督及監察機制，讓物業管理公司／承辦商逐步掌握外判服務的各項要求。由於物業管理公司／承辦商好比剛剛升讀小學的“幼稚園學生”，若他們一旦觸犯校規便將他們“趕出校”，並無好處。他們應獲給予機會，從各種不當事項中汲取經驗及作出修正。因此，如房署職員發現物業管理公司／承辦商並非蓄意觸犯有關的不當事項，或有關的物業管理公司／承辦商承諾採取修正行動，他們便不會對失責的物業管理公司／承辦商採取規管處分(例如發出失責通知書)。儘管如此，失責的物業管理公司／承辦商仍會被口頭警告，但這些口頭警告不會記錄在案。房署會確保日後將所作出的口頭警告以書面妥為記錄；及

——房署的屋邨管理處不時發出及更新關於執行外判合約所載保障勞工規定的指引。自2007年年底開始，房署已採取更嚴格的規定，亦即以嚴厲手法對付所有與僱傭有關的不當事項，因為房署職員及物業管理公司／承辦商對訂定經年的有關規定已經熟悉。外判制度是複雜的機制，房署會繼續致力再加改善。

5. 根據房屋署副署長(屋邨管理)所作的簡介，其中一項常見而不會根據扣分制度發出失責通知書的不當事項，是錯誤使用計算缺勤費的公式來計算加班費。房署通常只會向失責的物業管理公司／承辦商作出口頭警告，因為他們會向工人補發短付的工資。委員會詢問：

——房署何時發現涉及上述問題的首宗個案，以及為解決首宗個案的問題及其他具有類似問題的個案所採取的行動詳情；及

——儘管房署已採取行動，但問題仍再次發生的原因。

6. 房屋署署長在2008年1月8日的函件(附錄9)中答稱：

——在2006年3月1日至2007年2月28日期間，房署曾處理約10宗此類性質的個案。房署察覺此類個案的日期和所採取的行

外判公共租住屋邨的管理工作

動詳情載於**附錄9**的附件A。大部分此類輕微不當事項，均是在2006年5月推行一系列措施後的首年發現；及

——同類問題再次發生的原因可能在於這些個案散布在不同屋邨，並涉及不同的承辦商；承辦商需要時間從這些並非蓄意所犯的錯誤中汲取經驗及作出改善；以及房署過往採納了效率促進組提倡的伙伴模式。自2007年11月開始，房署已加強採取行動。

7. 由於房署把物業管理公司／承辦商當作“幼稚園學生”，委員會質疑房署在管理物業管理公司／承辦商時是否過於寬鬆，以及房署有否一如審計署署長報告書第2.27(a)段所述，就扣分制度向房署職員發出更清晰的指引，述明應在何種情況下發出失責通知書。

8. **房屋署署長**承認在推行外判制度的最初數年，房署的確採取了寬鬆手法管理物業管理公司／承辦商，因為他們仍處於最初的學習階段。對於某些不當個案，房署實應採取較嚴厲的規管處分。他並表示房署已向其職員發出更清晰的指引，而且向委員會提供了有關指引的文本(請參閱**附錄10**)。

9. 委員會從上述指引的附件C得悉，與假期安排及履行《強制性公積金計劃條例》所訂責任有關的違規事項，並未列為須發出導致扣分的失責通知書(扣分失責通知書)的不當事項。至於涉及可能違反與僱傭有關的條例的個案，如有關的工人未有作出授權，房署並不會將個案轉介執法機關跟進。有見及此，委員會詢問：

——儘管作出不當的假期安排、延遲就強制性公積金(強積金)供款或沒有提供強積金供款紀錄等違規事項，是涉及可能違反與僱傭有關的條例的嚴重個案，但房署不會就這些違規事項發出扣分失責通知書，當中的原因何在；及

——房署可否把涉及可能違反與僱傭有關的條例的個案轉介執法機關跟進，而不論有關的工人有否作出授權。

10. **房屋署署長**在2008年1月8日的函件中表示：

——房署所依循的是由財經事務及庫務局發出，並適用於各政府部門的《財務通告》第4/2006號所載的指引。有關的指引訂明，只有在下述4類違反合約所訂責任的情況中的任何一

外判公共租住屋邨的管理工作

種情況下，才會發出扣分失責通知書：承諾工資；每天最高工時；簽署標準僱傭合約；以及透過自動轉帳方式發放工資給非技術工人。會否納入其他關乎假期安排和履行《強制性公積金計劃條例》所訂責任的違規事項，應由財經事務及庫務局作出檢討，以便各政府部門劃一依循。房署的意見是這些違規行為分別屬於違反《僱傭條例》和《強制性公積金計劃條例》的不當事項，應由相關的執法機關(分別為勞工處及強制性公積金計劃管理局)負責採取執法行動；及

——房署曾徵詢法律意見，並確認房署可把涉及可能違反與僱傭有關的條例的個案轉介執法機關跟進。房署日後會把這些個案轉介相關的執法機關，以便採取所需行動。

11. 委員會提述審計署署長報告書第2.27(b)至(f)段，並詢問房署所作檢討的詳情，特別是過往做法和新做法有何差異，以及房署所採取的跟進行動。**房屋署署長**在2008年1月8日的函件中進一步提供資料如下：

第2.27(b)段關於檢討房署的監察機制及採取適當的規管處分

——過往，房署前線職員每月均會審核保障非技術工人的措施。在進行每月審核時發現或中央巡查隊進行偵察而得知的不當事項，均會由房署職員跟進，並由他們考慮和決定應採取的適當規管處分，包括發出警告信、質劣表現報告、失責通知書或從房屋委員會(房委會)的核准物業管理公司／承辦商名冊中除名。除了這些過往的做法外，房署就發出扣分失責通知書和不導致扣分的失責通知書(不扣分失責通知書)，現已採取更嚴厲的做法。物業管理公司／承辦商每次收到扣分失責通知書或不扣分失責通知書時，其表現評分均會被扣減，而他們將來投標時的成功機會亦會相應減低；

第2.27(c)段關於實施嚴厲的規定以對付嚴重違反保障勞工規定的行為

——過往採取伙伴模式時，只有在蓄意觸犯與僱傭有關的不當事項(經考慮有關行為的嚴重程度和是否屬技術過失後)，或承辦商接獲管理層通知或所發出的警告信後沒有修正有關的不當事項時，才會就違反合約所訂責任發出扣分失責通知書。在新做法下，房署已針對所有與僱傭有關的不當事項作出嚴厲的規管；

外判公共租住屋邨的管理工作

第2.27(d)段關於檢討房署的規管制度以加強對失責物業管理公司／承辦商採取規管處分

——若物業管理公司／承辦商並非蓄意作出失責行為，過往他們可獲准就輕微不當事項採取修正行動。根據新的做法，房署已針對所有與僱傭有關的不當事項作出嚴厲的規管。房署亦已修訂工作流程，以加強就不當個案採取跟進行動（請參閱**附錄10的附件A**）；

第2.27(e)段關於委任中央巡查隊監督由屋邨職員採取的跟進行動的推行細節

——過往，中央巡查隊就屋邨職員監管物業管理公司／承辦商遵行合約所訂的保障勞工條款提供支援服務。中央巡查隊負責集中監察“與僱傭有關的不當個案投訴紀錄冊”，以審視屋邨職員進行調查和採取行動的進展及結果。除這些做法外，中央巡查隊現已獲委任負責監管屋邨職員採取的跟進行動，以確保他們遵照相關訓令採取一致的規管模式；及

第2.27(f)段關於發出指引，說明如何把屋邨職員已採取或沒有採取的規管處分存檔

——根據過往做法，前線管理層在發出失責通知書前，必須與失責的物業管理公司／承辦商會晤，並要求他們作出解釋，以及備存會晤紀錄。如前線職員對物業管理公司／承辦商的解釋存疑，他們必須請示上司。承辦商的解釋如不被接納，便須發出失責通知書。根據新的指引，每次發出扣分失責通知書／不扣分失責通知書或不發出失責通知書，均須經分區高級房屋事務經理／高級物業服務經理批簽。已完結並經分區高級房屋事務經理／高級物業服務經理批簽的個案，須送交中央巡查隊以作監察。如分區高級房屋事務經理／高級物業服務經理對結果持不同意見，須提請區域物業管理總經理作出決定。

12. **房屋署署長**亦表示，所有上述新做法均透過2007年12月7日發出的屋邨管理處訓令第M07/2007(S)號(**附錄10**)實施，並已向房署前線職員及／或承辦商清楚發布，以確保他們嚴格遵從。

13. 委員會察悉，儘管房署已實行加強措施，但一如審計署署長報告書第2.12段的表二顯示，懷疑與僱傭有關的不當個案數目由

外判公共租住屋邨的管理工作

2004-2005年度的25宗，大幅增加至2005-2006年度的118宗，以及2006-2007年度的126宗。委員會詢問出現上述增幅的原因何在。

14. **房屋署副署長(屋邨管理)**解釋，房署已透過教育及宣傳工作，加強工人對本身權益的認識，並特別設立24小時電話熱線，接受與僱傭有關事項的投訴。因此，在上述兩個年度，懷疑個案的數目大幅增加，而房署亦發現各種各樣的不當行為。另一方面，表二亦顯示2007-2008年度(截至2007年6月30日)的懷疑個案數目只有25宗，這是由於房署加強執行規管處分所致。

15. 委員會從審計署署長報告書第2.31段得悉，房委會把失責的物業管理公司／承辦商(被裁定觸犯與僱傭有關的罪行或在扣分制度下被扣3分或以上)從房委會核准物業管理公司／承辦商名冊上除名“最長達5年”的採購政策，並不完全符合政府對具有類似定罪／扣分紀錄的投標者所提交的標書，“在5年內”不予考慮的規定(暫停投標資格5年規定)。在審計署署長報告書第2.32段所述的個案中，有關的物業管理公司在承辦一項非政府合約時，於2006年11月被裁定違反《僱員補償條例》，但房署只決定將該已被定罪的物業管理公司，由定罪日期起計從名冊上除名一年。依委員會看來，房委會的政策似乎較政府的政策寬鬆，而且與政府保障非技術工人的措施並不一致。對物業管理公司／承辦商施加不同的暫停投標資格年期，亦有可能被視為有欠公允。因此，委員會詢問透過《財務通告》第4/2006號頒布暫停投標資格5年規定的財經事務及庫務局：

——把暫停投標資格年期訂定為5年的理據何在，以及是否容許各政府部門作出彈性處理，把暫停投標資格年期縮短；及

——房署是否具有不遵循政府的暫停投標資格5年規定的酌情權。

16. **財經事務及庫務局副秘書長黃智祖先生**表示：

——政府的政策是，如投標者被裁定觸犯任何與僱傭有關的罪行或被扣滿3分，他所提交的標書將不獲考慮，為期5年。為確保執行上清晰一致，政府訂定了5年的固定年期，供所有部門遵循，且不容許酌情縮短有關年期。此做法亦可向承辦商傳遞明確的信息，就是在暫停投標資格年期方面並無討價還價的餘地。嚴格執行此項規定將可對承辦商發揮足夠的阻嚇力；及

外判公共租住屋邨的管理工作

——房署作為房委會的執行部門，可以制訂本身的採購政策和程序，而並非必須遵守所述《財務通告》的規定。

17. 經澄清政府對有關事宜的立場後，委員會詢問：

——房委會採取較政府規定寬鬆的政策理據；

——只暫停上述被定罪的物業管理公司的投標資格一年，而非最長的5年的原因；及

——房署何時會按審計署署長報告書第2.36(a)段所建議，促請投標小組委員會注意政府的暫停投標資格規定。

18. **房屋署署長及房屋署副署長(屋邨管理)表示：**

——投標小組委員會在2006年3月23日通過實施保障勞工的加強措施，規定把觸犯有關規定的物業管理公司／承辦商，從相關的房委會物業管理公司／承辦商名冊上除名，為期最長5年。一個月後，財經事務及庫務局頒布政府推行的加強措施。房委會認為劃一實施政府的暫停投標資格5年規定，是過度僵化的做法；

——投標小組委員會在2007年7月討論該宗規管個案時，已完全知悉房委會現行的採購政策與財經事務及庫務局所訂的規定有差異。鑒於有關個案在私人住宅物業發生，而兩名護衛員是因為觸犯所屬公司有關員工紀律的規例而被解僱(其中一人是在病假期間被解僱)，投標小組委員會認為將有關的物業管理公司從房委會名冊上除名5年，未免過於嚴苛。因此，投標小組委員會決定改為暫停其投標資格一年。這項決定是在仔細考慮個案的背景、性質和嚴重程度後才作出。事實上，在截至2007年8月從房委會名冊上除名的7個物業管理公司／承辦商當中，只有這宗個案不是被暫停投標資格5年；及

——雖然投標小組委員會已在多次會議上獲告知並完全知悉暫停投標資格5年的規定，但小組委員會刻意決定因應有關罪行的嚴重程度及性質，把失責的承辦商從房委會名冊上除名“最長達5年”。儘管如此，房署將會在投標小組委員會的下一次會議，再次告知小組委員會房委會的採購政策與做法，與財經事務及庫務局所訂規定的差異。

外判公共租住屋邨的管理工作

19. 在委員會的公開聆訊後，**房屋署署長**在2008年1月8日的函件中告知委員會，在2007年12月13日的投標小組委員會會議上，已再次促請該小組委員會留意財經事務及庫務局在《財務通告》第4/2006號訂定的暫停投標資格5年的規定。委員會從房署提供的會議紀錄擬稿得悉，投標小組委員會的大部分成員均認為房委會的現行政策公平合理，因為房委會備存本身的物業管理公司／承辦商名冊，而且實行嚴格的納入名冊準則及採取選擇性的招標程序，做法與政府不同。鑒於房委會在所述《財務通告》發出前，曾就暫停投標資格年期與財經事務及庫務局進行深入的討論，投標小組委員會決定由房委會與財經事務及庫務局進一步商討有關事宜，然後才作出決定。

20. 據審計署署長報告書第2.38及2.39段所載，房署屋邨職員為監察物業管理公司／承辦商有否遵守保障勞工的規定及進行執法行動而作出的查核，似乎成效不彰，因為查核工作並沒有重大的調查發現。另一方面，中央巡查隊進行的查核成效較佳。委員會詢問這是否由於部分屋邨職員疏忽職守所致，以及房署會否考慮擴充中央巡查隊，以便由中央巡查隊成員進行所有巡查。

21. **房屋署署長**答稱，房署會定期檢討其進行巡查工作的做法。由於房署已把大部分屋邨管理服務外判，派駐屋邨的屋邨職員並不多。房署須倚靠地區巡查組和中央巡查隊進行巡查。鑒於中央巡查隊成員較為具備處理與僱傭有關的不當事項的專門知識，房署會作出適當的調整，以加強中央巡查隊的實力。

C. 採購服務及合約管理

22. 一如審計署署長報告書第3.12及3.13段所述，房署制訂的不同規管處分，包括暫停投標資格、接管物業管理公司的部分工作及從物業管理公司名冊上除名，有時未必能發揮足夠的阻嚇力，特別是對於一些工作量差不多已接近名冊上限或無意競投新合約的物業管理公司。委員會詢問房署會否考慮向持續表現差劣的物業管理公司徵收罰款。

23. **房屋署署長**在2008年1月8日的函件中表示：

——房署曾就向持續表現差劣的物業管理公司徵收罰款一事徵詢法律意見，所得意見是房委會無權根據《房屋條例》這樣做。就合約法而言，當一方違約，另一方有權追討違約賠償。然而，有關賠償應可量化，並必須是有關損失的真實估算。建築合約是一個典型例子。承辦商如未能依時完

外判公共租住屋邨的管理工作

成工程項目，便須支付僱用人一筆協定的定額賠償(由超逾合約原定完工日期起按延誤日數計算)。雖然如此，將協定賠償條文視作“懲罰”，一直備受法律上的質疑，例如當賠償金額與真正損失的比例不符時；及

——基於上述原因，當局認為不宜施加高於真正損失的罰款，以懲處表現差劣的物業管理公司。

24. 委員會提述審計署署長報告書第3.12段表四的個案六。個案中的Y公司雖連續獲發多個質劣報告，反映其持續表現差劣，但該公司只被暫停投標資格一段短時間，而且仍然名列物業管理公司名冊上。依委員會看來，房署的規管處分未能有效迫使物業管理公司改善其表現。委員會詢問為何個案六的Y公司仍能名列物業管理公司名冊上，以及把物業管理公司從該名冊除名的準則為何。

25. **房屋署副署長(屋邨管理)解釋：**

——在處理表現差劣的物業管理公司時，房署需要考慮每宗個案的特殊情況。就個案六而言，除了所接獲的質劣報告數目外，房署亦有考慮其他因素如租戶對物業管理公司表現的評分(佔整體評分30%)，以及物業管理公司的合約屆滿日期。房署認為個案六的情況並不足以導致終止有關公司的合約。然而，在任何情況下，房署均作好準備，在有需要時接管任何表現差劣的物業管理公司的工作。一如審計署署長報告書第3.12段表四的個案五顯示，房署接管了由所涉物業管理公司管理的一個屋邨的部分管理工作；及

——若物業管理公司根據相關法例被裁定觸犯與僱傭有關的罪行或在扣分制度下被扣滿3分，便會從名冊上除名。房署亦就表現欠佳而接獲質劣報告的物業管理公司訂定了4個級別的規管處分，按4個季度內獲發的質劣報告數目，禁止有關的物業管理公司投標一段時間或將之從名冊上除名。

26. 據審計署署長報告書第3.17及3.19段所載，雖然房署自2007年6月起，在評審標書時已提高了投標者過往表現所佔的評分比重，但房署並無在其評分制度中，加入所發出的失責通知書(不論扣分與否)的數目作為評審準則。委員會詢問，不扣分失責通知書的數目會否導致物業管理公司／承辦商的表現評分被相應扣減，進而會影響其投標機會。

外判公共租住屋邨的管理工作

27. 房屋署署長及房屋署副署長(屋邨管理)表示：

- 房署採用了雙軌投標制度評審標書。除了財政建議外，房署會先考慮以投標者過往表現和管理建議為基礎的非財政範疇的評核。在2007年6月，房署修訂了評分制度，把過往表現的評分比重由36%提高至50%。另一方面，管理建議的評分比重則由16%調減至5%；
- 在評核投標者過往的表現時，投標小組委員會在標書評審報告中會獲告知所發出的失責通知書的數目及原因。當局會根據所發出的不扣分失責通知書，相應扣減在評審標書時會予以考慮的物業管理公司／承辦商表現評分。由於投標者之間競爭激烈，最終評分往往需要以小數點位之後的數值來作出比較；及
- 為了鼓勵物業管理公司提供良好的服務，房署每季會根據物業管理公司承辦房委會合約的表現給予他們投標機會。具備能力而又往績良好的物業管理公司會獲得較多投標機會。在4個等級中屬最前等級的物業管理公司會獲得全部的投標機會，至於屬最低等級的物業管理公司則不會獲得任何投標機會。

28. 鑒於在現行的評分制度下，中標者不一定是投標價最低者，委員會詢問在現有的物業管理公司合約中，投標價最低的合約所佔的百分比為何，以及在這些投標價最低的合約中，涉及證明屬實的與僱傭有關的不當事項數目與其他投標價較高的合約相比如何。

29. 房屋署署長在公開聆訊及2008年1月8日的函件中答稱，在現有41份物業管理公司合約中，有39%屬投標價最低的合約，而在這些合約中曾發現6宗與僱傭有關的不當事項。至於餘下61%屬投標價較高的合約，則另外發現6宗不當個案。在與僱傭有關的不當事項數目及承辦商的投標價兩者之間，似乎沒有相互關係。事實上，在考慮投標者的過往表現時，房署會考慮他們承辦其他非房署合約的表現。

30. 委員會從審計署署長報告書第3.26(c)及(d)段得悉，在審計署審查的涉及20個屋邨和32名分包商的物業管理公司合約中，有7宗個案的物業管理公司是在分判服務開始後才提交申請要求房署批准，有4宗個案則並無文件證明物業管理公司曾提交申請，要求房署批准把服務分判。委員會詢問：

外判公共租住屋邨的管理工作

——這些個案所涉及的分包商有否把服務再分判；及

——房署如何加強監察分包商的聘任和表現。

31. **房屋署副署長(屋邨管理)**回應時表示：

——物業管理公司只可就所管理屋邨的潔淨和護衛服務作一層分判，亦即不得把服務再分判；及

——自2006年5月開始，房署已加強管制，規定物業管理公司須聘用名列於房委會物業管理公司／承辦商名冊的分包商。這項規定適用於2006年5月1日或之後招標的合約。至於在2006年5月1日之前招標的合約，則須就分判服務事先取得房署的同意。在2006年5月1日前批出的合約大多已經屆滿，當物業管理公司／承辦商競投新合約時，必須聘用名冊上的分包商，並事先取得房署的同意。自有關規定實施以來，房署再無發現任何不當情況。

32. 委員會進一步詢問，當局根據甚麼準則，把分包商納入物業管理公司／承辦商名冊及從名冊除名。**房屋署副署長(屋邨管理)**答稱，房署考慮把分包商納入名冊時，會考慮分包商的財政狀況、過往經驗及工作表現紀錄。分包商的財政狀況如轉壞或其表現退步，均可將之從名冊上除名或降級。

33. 委員會從審計署署長報告書第3.32段得悉，經審計署審查的8份物業管理公司合約中，有5份由物業管理公司提交的履約保證金與合約規定的金額不符，差額由少付200萬元至多繳50萬元不等。委員會詢問保證金的金額為何並不如投標文件所載，相等於合約價值的5%。**房屋署署長**解釋，有時在招標前就合約範圍作出的更改，會導致保證金的金額偏離一般相等於合約價值5%的水平。房署會與有關的物業管理公司密切跟進，要求他們盡快補足差額。

34. 據審計署署長報告書第3.35段所載，部分物業管理公司在合約生效後才購買保險，令這些公司(及房委會)須承擔風險。委員會詢問房署為何容許這種情況出現。**房屋署副署長(屋邨管理)**表示，有關的保險並非公眾責任類別的保險。所涉及的保險主要是金錢和誠信保險，就物業管理公司承辦房委會合約的履約風險作出保障。房委會會確保物業管理公司在合約生效前已購買有效的保險。

外判公共租住屋邨的管理工作

D. 監察物業管理公司的表現

35. 據審計署署長報告書第4.20段所載，房署的《管理指引》訂明，物業服務管理小組的監察組每月須至少就每個由物業管理公司管理的屋邨，進行突擊檢查一次。然而，第4.23段的表七顯示，有兩個屋邨的監察組並無按規定次數進行突擊檢查。委員會詢問，房署為何未能按規定次數進行檢查。

36. **房屋署副署長(屋邨管理)**解釋，突擊檢查涵蓋3個範疇，分別是屋邨管理、建築工程和屋宇裝備。一如表七顯示，就該兩個屋邨3個範疇進行的突擊檢查，已能在其中一個或兩個範疇達標。未能按規定次數進行突擊檢查的比率介乎8%至25%不等。除了進行突擊檢查外，房署職員透過與物業管理公司、屋邨管理諮詢委員會成員及租戶舉行的定期會議，對物業管理公司的表現亦有充分瞭解。

37. 據審計署署長報告書第4.32段所載，屋邨管理諮詢委員會成員須填寫問卷，以供評核物業管理公司的表現。《管理指引》訂明，在填寫問卷時，每名屋邨管理諮詢委員會成員均須因應本身與物業管理公司的關係而申報可能出現的利益衝突。不過，一如審計署署長報告書第4.33(c)段指出，在審計署審查的全部8個屋邨當中，多名屋邨管理諮詢委員會成員並無在申報表上註明他們與物業管理公司是否有利益衝突。委員會詢問：

——為何《管理指引》中有關申報利益的規定未獲遵從；及

——如申報表上並無關乎利益衝突的註明，房署如何能夠確保屋邨管理諮詢委員會成員實際上與物業管理公司並無利益衝突。

38. **房屋署署長及房屋署副署長(屋邨管理)**回應時表示：

——屋邨管理諮詢委員會的會議通常是在辦公時間後，時間緊迫的情況下舉行。儘管如此，主持會議的房署職員會盡力確保屋邨管理諮詢委員會成員遵照《管理指引》行事，以公平及公開的方式評核物業管理公司的表現。事實上，當局已就如何妥為填寫問卷，向房署職員發出更清晰的指引。根據經修訂的指引，以鉛筆填寫、未經屋邨管理諮詢委員會成員作出申報或簽署的評核表格一律作廢；及

外判公共租住屋邨的管理工作

——如申報表上並無關乎利益衝突的註明，房署便無從得知屋邨管理諮詢委員會成員與物業管理公司之間是否有利益衝突。無論如何，對於未有作出申報的評核表格，房署將不予理會。如有委員會成員蓄意提供虛假資料，房署或會考慮採取較嚴厲的行動。房署過往曾與警方合作，就涉嫌欺詐的個案作進一步調查。房署會確保屋邨管理諮詢委員會成員知悉提供虛假資料可能導致的後果。

39. 據審計署署長報告書第4.41段所載，物業管理公司可能不大願意向物業服務管理小組呈報有關販賣活動的資料，以免影響他們的表現評級或導致房署向他們採取收回成本的行動。委員會詢問：

——如物業管理公司未有呈報非法販賣活動，當局會否向其作出規管處分；及

——房署如何確保物業管理公司不會不願意呈報販賣活動資料。

40. **房屋署副署長(屋邨管理)答稱：**

——物業管理公司不呈報販賣活動資料的機會實際上微乎其微，因為很多公共屋邨的居民會不時向房署舉報這類活動。此外，根據全城清潔策劃小組在2003年8月公布的《全城清潔策劃小組報告 —— 改善香港環境衛生措施》所訂的跨部門合作模式，在有10個或以上非法熟食小販檔營業的黑點，房署、食物環境衛生署和警方會合力採取跨部門的掃蕩行動。在有5至9個這類小販檔營業的黑點，房署會調派特遣行動小組進行突擊掃蕩行動和加強巡查。在有少於5個非法小販營業的黑點，房署派駐該區的管理人員(包括物業管理公司)會負責處理有關問題。自實施這項模式以來，公共屋邨的小販黑點數目已顯著減少。由於物業管理公司須按規定向房署呈報邨內任何販賣活動，若他們不按照規定作出呈報，房署可能會向其作出警告；及

——經考慮就打擊販賣活動的行動向物業管理公司收回成本的做法所涉及的種種問題，房署已不再採用這做法。

41. 委員會察悉，雖然物業管理公司須按規定採取有效行動，使屋邨內沒有小販擺賣，以及掃蕩屋邨鄰近範圍的小販，但這些行動並非一定奏效。審計署署長報告書第4.44段的個案七便可清楚說明這點。個

外判公共租住屋邨的管理工作

案中的小販通常會離開現場一段短時間，待物業管理公司職員離去後便重返原地擺賣。委員會亦察悉，物業管理公司職員與房署職員不同，他們並沒有獲授法定權力，對屋邨內的非法販賣活動採取執法行動。因此，在有少於5個小販營業的屋邨，非法販賣問題一再重現。委員會詢問房署如何能夠有效對付此問題，以及會否考慮調派更多房署職員對非法販賣活動採取執法行動，甚或從物業管理公司接管此項工作。

42. **房屋署署長**答稱：

- 非法販賣是一個複雜的問題，特別是在由不同機構管理的屋邨內。在小販問題嚴重的地點，房署會調派特遣行動小組人員進行打擊販賣活動的行動。然而，公共屋邨為數近200個，而特遣行動小組則只有約200名人員，人手相當緊絀；及
- 房署知道物業管理公司職員並無法定權力(例如拘捕及沒收貨物)，就屋邨內非法販賣活動採取執法行動。因此，物業管理公司職員未能有效打擊非法販賣活動。房署已要求效率促進組進行全面研究，檢討有哪些類別的屋邨管理工作(包括對非法販賣活動採取執法行動)應由房署職員而非物業管理公司職員處理。這項研究將於2008年4月或之前得出結果，而房署會因應所得結果檢討整體人手需求，以期有效對付非法販賣問題。

E. 表現管理及應變計劃

43. 委員會從房屋署副署長(屋邨管理)在公開聆訊開始時作出的簡介得悉，房署把公共屋邨管理工作外判的使命，是提供優質屋邨管理服務、令顧客滿意及維持成本效益。委員會詢問房署是否已達致這些目標。

44. **房屋署署長及房屋署副署長(屋邨管理)**回應時表示：

- 租戶的滿意程度最能反映屋邨管理服務的質素。根據顧客服務滿意程度調查的結果，在2007年有68%的住戶表示對屋邨管理人員的服務質素“非常滿意／滿意”，相比之下，2005年的有關比率為61%。對護衛服務質素表示“非常滿意／滿意”的住戶，亦由2005年的69%增至2007年的76%。對公用地方清潔衛生狀況的滿意程度亦有改善。此外，在2007年就全方位維修計劃進行的顧客服務滿意程度調查的結果顯示，顧客的整體滿意程度達到88.5%；及

外判公共租住屋邨的管理工作

——至於成本效益，根據效率促進組在2006年審核較新訂的外判合約所得的結果，與署內模式相比，房署採用物業管理公司模式所減省的整體成本為18%。

45. 據審計署署長報告書第5.13段所載的審計署意見，房署沒有一套應變計劃，處理物業管理公司合約突然終止的情況。委員會詢問當局是否訂有一套應變計劃，避免出現服務中斷的情況。**房屋署副署長(屋邨管理)**表示，現行的物業管理公司合約載有條文，容許物業管理公司在合約規定管理的屋邨以外的地點提供服務。房署備有一套應變機制，以便在有需要時可向正在承辦其他合約的物業管理公司發出指示，由他們接管表現欠佳的物業管理公司所提供的服務。關於潔淨及護衛服務承辦商，房署訂有“後備承辦商”安排，讓承辦商可在短時間通知下接管所需服務。由於這項安排只適用於由房署直接管理的屋邨，房署會在適當情況下考慮把這項安排擴展至適用於由物業管理公司管理的屋邨。

46. 委員會進一步詢問，要求其他物業管理公司接管表現欠佳的物業管理公司所提供的服務，會否有損屋邨管理服務的質素。**房屋署副署長(屋邨管理)**表示，終止物業管理公司的合約通常需要給予一個月的通知。因此，應房署要求接管有關工作的物業管理公司將有時間作出適當的安排，例如聘請新職員或調派該公司轄下其他合約的現有職員接手處理額外的的工作。在特殊情況下，當局可加快進行招標程序，以便及早批出替代合約。

47. 委員會從審計署署長報告書第5.17(b)段得悉，房署已要求效率促進組安排進行顧問研究，以檢討現有應變措施是否足夠。委員會詢問有關研究的進展如何。**房屋署署長**表示研究工作已經展開，並將於2008年4月或之前得出結果。

F. 結論及建議

48. 委員會：

對外判合約僱用的非技術工人的保障

——知悉房屋署(房署)雖然並非必須遵守政府財務通告的規定，但已大致遵照政府保障勞工的規定，包括採納政府的扣分制度及標準僱傭合約；

外判公共租住屋邨的管理工作

——對以下情況表示遺憾，並認為不可接受：

- (a) 房署採取寬鬆手法管理物業管理公司／承辦商，如失責的物業管理公司／承辦商並非蓄意觸犯不當事項，房署職員便不會作出規管處分；
- (b) 審計署的個案研究顯示，在一些情況下，房署職員並無充分跟進與僱傭有關的懷疑不當個案，而且未有對失責的物業管理公司／承辦商作出有效的規管處分；
- (c) 就房署查獲而證實有不當行為的117宗個案，房署不曾發出任何失責通知書，而且既沒有採取“整筆付款調整”安排，也沒有向有關的物業管理公司／承辦商發出質劣表現報告；
- (d) 房屋委員會(房委會)把失責的承辦商(被裁定觸犯與僱傭有關的罪行或在扣分制度下被扣3分或以上)從房委會物業管理公司／承辦商名冊上除名“最長達5年”的採購政策，並不完全符合政府對具有類似定罪／扣分紀錄的投標者所提交的標書，“在5年內”不予考慮的規定；及
- (e) 房署暫停某間被裁定違反《僱員補償條例》的物業管理公司的投標資格後兩個月，房委會在2007年1月與該被定罪的公司續訂一項管理一個居者有其屋計劃屋苑的外判合約，而續訂合約並無規定該物業管理公司須採用政府的標準僱傭合約聘請非技術工人；

——知悉：

- (a) 房署已發出指引，採取嚴厲手法處理物業管理公司／承辦商所觸犯與僱傭有關的不當事項；
- (b) 無論有關僱員有否作出授權，房署均會把可能觸犯與僱傭有關的條例的個案轉介相關執法機關採取所需行動；
- (c) 房署成立了中央巡查隊，而該巡查隊從查核中找到非常有用的資料，在兩年間查獲63宗個案，當中發現有227項與僱傭有關的不當行為；
- (d) 房屋署署長已於房委會投標小組委員會在2007年12月13日舉行的會議上，提請投標小組委員會留意政府的

外判公共租住屋邨的管理工作

暫停投標資格5年的規定，而投標小組委員會同意應由房委會與財經事務及庫務局進一步商討有關事宜，然後才作出決定；及

- (e) 上述續訂合約只是一項權宜安排，房署已終止與有關的物業管理公司所續訂的合約；

——對下述情況深表關注：中央巡查隊呈報的統計資料只能讓房署管理層得悉中央巡查隊的工作量指標，而未能有助管理層評估房署保障非技術工人的措施的成效；

——知悉房屋署署長已實行審計署署長報告書第2.26、2.43及2.47段所述審計署的建議；

採購服務及合約管理

——認為以下情況不可接受：

- (a) 房署採取的各項規管處分未必能發揮足夠的阻嚇力，特別是對於工作量差不多已接近名冊上限或無意競投新合約的物業管理公司；
- (b) 房署並無在其物業管理公司標書評審的評分制度中，加入失責通知書(不論扣分與否)的數目作為評審準則；
- (c) 部分物業管理公司在分判服務開始後，才提交申請要求房署批准，而部分物業管理公司甚至沒有就分判服務尋求房署的批准；及
- (d) 某些物業管理公司合約的履約保證金與合約規定的金額有出入，而某些合約則在合約生效後才購買保險；

——知悉房屋署署長：

- (a) 已實行審計署署長報告書第3.14(a)、3.28及3.41(a)至(d)段所述審計署的建議；及
- (b) 將會實行審計署署長報告書第3.14(b)、3.21及3.41(e)段所述審計署的建議；

監察物業管理公司的表現

——對以下情況表示遺憾，並認為不可接受：

外判公共租住屋邨的管理工作

- (a) 物業服務管理小組轄下部分監察組未有恰當評核物業管理公司在執行租戶扣分制方面的表現；
- (b) 不少監察組沒有事先擬備突擊檢查計劃，藉以針對須視察的項目進行檢查，而部分屋邨的突擊檢查並無按規定的次數進行；
- (c) 各監察組呈報每月視察及突擊檢查的結果的方式並不一致；
- (d) 房署沒有為監督監察組的工作訂立任何指引；
- (e) 部分物業管理公司並無向物業服務管理小組呈報所管理屋邨的販賣活動，房署亦沒有設立中央檔案記錄所有由物業管理公司管理的屋邨的販賣活動資料，以方便房署監察小販問題；及
- (f) 由於物業管理公司職員沒有對非法販賣活動採取執法行動的法定權力，因而未能經常有效處理小販問題；

——知悉房屋署署長：

- (a) 已要求效率促進組進行研究，檢討有哪些類別的屋邨管理工作(包括對非法販賣活動採取執法行動)應由房署職員而非物業管理公司職員處理，而研究工作將於2008年4月或之前得出結果；
- (b) 已實行審計署署長報告書第4.18、4.26、4.30、4.34及4.51(e)段所述審計署的建議；及
- (c) 將會實行審計署署長報告書第4.51(a)至(d)段所述審計署的建議；

——建議房屋署署長因應效率促進組進行研究所得的結果，從速採取有效行動，處理小販管制問題，包括考慮應否調派房署職員而非物業管理公司職員，對非法販賣活動採取執法行動；

表現管理及應變計劃

——對於房署沒有一套應變計劃，處理物業管理公司合約突然終止的情況深表關注；

外判公共租住屋邨的管理工作

—— 知悉房屋署署長：

- (a) 已要求效率促進組檢討現有應變措施是否足夠，從而避免出現服務中斷的情況，而研究工作將於2008年4月或之前得出結果；
- (b) 已實行審計署署長報告書第5.10段所述審計署的建議；及
- (c) 將會實行審計署署長報告書第5.6及5.16段所述審計署的建議；及

跟進行動

—— 希望當局繼續向其報告：

- (a) 房委會就暫停投標資格5年的規定與財經事務及庫務局進行商討的結果，以及投標小組委員會就此事所作的決定；
- (b) 房署處理小販管制問題的進展；
- (c) 房署就現有應變措施是否足夠進行檢討的進展；及
- (d) 實行審計署各項建議所取得的進一步發展及進展。