

(譯文)

香港特別行政區政府
保安局



The Government of the
Hong Kong Special Administrative Region
Security Bureau

香港添馬添美道 2 號

2 Tim Mei Avenue, Tamar, Hong Kong

本函檔號 Our Ref.:

來函檔號 Your Ref.:
電話號碼 TEL. NO.: 2810 2632
傳真號碼 FAX. NO.: 2810 7702

傳真文件：2543 9197

香港
中區立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會
政府帳目委員會秘書
朱漢儒先生

朱先生：

政府帳目委員會
審議《審計署署長第七十一號報告書》第 3 章
香港警務處的行動裝備採購工作

2018 年 12 月 17 日致保安局局長及警務處處長的信函收悉。就政府帳目委員會提出的問題，隨函夾附有關當局的綜合回覆，以供省覽。

保安局局長

(曾裕彤 代行)

2019 年 1 月 2 日

副本送：

財經事務及庫務局局長
警務處處長
機電工程署署長
政府物流服務署署長
審計處處長

傳真：2537 3210
傳真：2866 2579
傳真：2882 9042
傳真：2116 0183
傳真：2583 9063

政府帳目委員會
審議《審計署署長第七十一號報告書》第 3 章
香港警務處的行動裝備採購工作

保安局及香港警務處的回覆

第 2 部分：主要資訊和通訊科技項目的推行

問題 1 及 4

根據第 2.2 段，香港警務處（“警務處”）設立了一個資訊和通訊系統策略督導委員會，負責監督部門的資訊科技策略和推行工作，並就每項主要資訊和通訊科技項目，採取三層的项目監管架構。不過，根據第 2.3 及 2.31 段，虛擬工作站項目及第二代通用資訊系統項目的推行分別延誤 60 個月及 45 個月，導致預期效益亦延遲實現，包括第 2.16 及 2.27 段所述的提升工作效率和每年節省逾 1 億元費用。政府當局會採取甚麼措施避免日後再出現類似的延誤？鑒於資訊和通訊科技項目出現重大延誤，政府當局會否考慮檢討該等項目的管治，研究有否改善空間？

答覆

警務處一直致力提高資訊和通訊科技項目的管治成效，並根據審計署的意見和建議，徹底檢視導致資訊和通訊科技項目延誤的主要原因。這兩個資訊和通訊科技項目延誤主要是由於(a)招標程序所需要的時間；(b)在推行過程中遇到的技術困難，例如處理虛擬工作站上應用程式的兼容性問題；及(c)第二代通用資訊系統的複雜程度及系統設計和推行所需要的時間。

有關招標程序，虛擬工作站項目的大幅延誤是由於招標要求嚴格，沒有標書符合要求，故此需要取消首次招標。根據審計署的建議，警務處會改善未來資訊和通訊科技項目的招標準備工作，避免訂立過高要求，並以淺白易懂的常用詞彙來撰寫標書。

在準備招標文件的過程中，需要與律政司、政府物流服務署和知識產權署等多方面進行諮詢。這個過程需時可能頗長。有見及此，政府資訊科技總監辦公室於 2013 年與律政司、政府物流服務署和知識產權署共同製定了一套適用於資訊科技項目的招標文件標準條款。警務處自此已採用該標準條款，加快準備招標的工作。

至於在推行過程中遇到的技術困難方面，汲取第二代通用資訊系統項目推行的經驗和教訓，龐大資訊科技系統的複雜性不應被低估。項目所需要的推行時間也必須在時間表中更切實地反映出來。警務處資訊系統部將來會進行更深入的市場調查，涵蓋更廣闊的範圍以獲取市場資訊，致力了解技術上的不確定因素和可行的對策，特別是在處理新科技或新興技術時，以便於呈交予立法會財務委員會的撥款文件中就項目時間表作出更實際的估算。

關於資訊和通訊科技項目的管理，現有外判資訊和通訊科技項目的管理理念，包括三層項目監管架構，是根據國際通行的項目管理最佳做法（包括「受控環境下的項目管理」(PRINCE) 所公佈的良好做法）來制定的。在這三層項目監管架構下，最高級別的項目督導委員會負責授權項目支出和確保足夠項目資源、通過項目成果驗收、指導項目變更請求以及審批項目進入下一階段等。作為第二層的項目保證小組會就項目進度的監察、檢定財政預算及時間表與實際的開支及時間的差距，以及考慮項目變更向項目督導委員會提交建議。項目小組會與承辦商緊密合作，提供意見（如用戶需求）、反饋（如系統設計）或驗證/評估項目成果（如進行用戶驗收測試）。項目小組與承辦商會定期舉行進度會議以監察項目進度，並向項目督導委員會和項目保證小組匯報重要事項。項目督導委員會和項目保證小組會在需要時召開會議，審議更改要求和項目時間表的變更。例如，鑑於第二代通用資訊系統項目的延誤，項目督導委員會和項目保證小組緊密召開會議，並在 2015 年和 2016 年分別召開了八次會議，審議重大事項並指導項目推展的方向。

根據現行做法，政府資訊科技總監辦公室會編制一份有關政府資訊科技系統推行的年度進度報告，以提交立法會財務委員會。該年度進度報告列出了項目的最新進度、最新的財務狀況以及最新的預計推行日期。為確保資訊和通訊科技項目能按時推行，保安局會繼續密切審閱警務處所提交的報告，檢定有關偏離項目時間表的詳細理由、警務處/承辦商所採取的補救措施，以及對修訂後的項目時間表進行更實際的估算。

警務處會繼續進一步改善資訊和通訊科技項目的管治成效。資訊系統部將整合審計署的意見及建議，以供將來的三層項目監管架構中所有委員會和團隊（即項目督導委員會、項目保證小組和項目小組）參考，以確保將來有機會出任這些崗位的人員能汲取是次經驗和教訓。

問題 5

根據第 2.5 及 2.8 段，第三代指揮及控制通訊系統（“第三代通訊系統”）的設計、供應、交付、安裝和推行主要分為兩份合約進行（合約 A 及 B），並輔以合約 A 及 B 以外其他與項目相關的活動。兩份合約的預算費用為 8 億 4,970 萬元（包括由警務處根據 2001 年 1 月進行的市場調查結果就合約 A 擬定的 8 億 1,270 萬元預算費用，以及合約 B 的 3,700 萬元預算費用）。不過，合約 A 及 B 於 2003 年 3 月及 5 月以總價 3 億 7,030 萬元批出，遠低於預算的 8 億 4,970 萬元。該市場調查是否進行得當？警務處有否其他項目的投標價被大幅高估？

答覆

警務處充分理解市場資訊對準備資訊和通訊科技項目招標的重要性。合約 A 預算的 8.127 億元，是基於警務處於 2001 年 1 月在當時的政府物料供應處的協助下，從 42 間公司獲取預算及技術資料的市場研究（即要求提供資料書）的結果估算的。預算合約費用和最終合約價的差額主要是由於合約 A 的中標者既是地面集羣無線電系統技術的主要參與者，也是主要的設備生產商，使其能夠利用本身優勢以降低發展及推行成本。這個特殊情況只為最終的中標者特有，而不適用於其他準投標者。事實上，其餘六個投標者就合約 A 的投標價格為港幣 5.37 億元、5.97 億元、6.54 億元及 8.78 億元（由三個投標者提交）。因此，顯著低於預算的合約價格（即合約 A 的 3.338 億元）完全歸因於最終贏得合約的承辦商。在這種情況下，警務處認為市場研究是按照既定程序妥善進行的。

警務處沒有其他類似項目在預算合約價格和實際合約價格之間存在重大差異。

問題 6

根據第 2.7 段及表四，在 2004 年 9 月至 2015 年 7 月的 11 年間，第三代通訊系統的執行委員會（警務處的一個資訊和通訊科技項目督導委員會）批出 43 項擴展和提升工作，當中 33 項是在系統於 2006 年 3 月推行後才批出。這 43 個工作項目於 2016 年 2 月或之前才完成，總費用為 3 億 2,200 萬元，由第三代通訊系統分目項下支付。警務處是否同意，倘若合約 A 的投標價沒有被高估，

擴展和提升工作的費用應不可能由第三代通訊系統項目的撥款支付？警務處如何證明該 3 億 2,200 萬元的開支屬於核准撥款的適用範圍？警務處可否提供分析及理據，說明附錄 C 的 43 個工作項目屬於 2001 年撥款文件所載並獲財務委員會批准的項目範疇？鑒於第三代通訊系統於 2006 年完成至今已有一段長時間，警務處為何沒有諮詢財經事務及庫務局，以釐清用第三代通訊系統項目撥款支付擴展和提升工作的開支是否恰當？

答覆

警務處同意如果合約 A 的預算合約價格與實際合約價格之間並無重大差異，便須透過其他資金來源以完成第三代指揮及控制通訊系統項目必要的擴展和提升工作。

基於財務委員會撥款文件中 CC3 項目的方案，現分析附錄 C 中第三代指揮及控制通訊系統項目的 43 項擴展和提升工作及其相關理據如下：

撥款文件的第三代指揮及控制通訊系統 項目方案	擴展和提升工作
(A) <u>提供廣闊的無線電覆蓋範圍</u> ，包括例如 (i) 按項目一貫的意向，將第三代指揮及控制通訊系統無線電覆蓋範圍擴展至室內場地；(ii) 為新的過境設施提供第三代指揮及控制通訊系統無線電覆蓋，而這些工作是無法在新的過境設施準備好之前提供的；(iii) 因應擴展第三代指揮及控制通訊系統無線電覆蓋範圍而必須要擴大系統容量；(iv) 因通訊被不可預見的新建築物所阻擋，為第三代指揮及控制通訊系統無線電通訊重新配置微波鏈路；及 (v) 在需求增加的地區加強第三代指揮及控制通訊系統無線電通訊能力。	1, 3, 7, 9, 10, 12, 16, 18, 19, 25, 28, 30, 35

撥款文件的第三代指揮及控制通訊系統 項目方案	擴展和提升工作
(B) <u>增強現有系統、替換老化系統以實現可持續運作和關閉過時的第二代指揮及控制通訊系統</u> ，包括例如(i)改善第三代指揮及控制通訊系統機房的供電及通風設備，以加強系統的應變能力；(ii)為相關系統更換過時的硬件和軟件，以確保系統繼續正常運行並加強系統安全；及(iii)連接變更後的入境事務處人事登記系統。	2, 5, 21, 22, 23, 31, 32, 33, 34, 36, 39, 40, 42, 43
(C) <u>為第三代指揮及控制通訊系統項目僱用機電工程署服務或合約員工</u> ，作為(i)初期工作的補充資金，例如在警車上安裝第三代指揮及控制通訊系統設備，以及因無法預見的世貿組織香港部長級會議而推遲第三階段推出時間表；或(ii)對擴展和提升工作項目的新承擔額。	4, 8, 13, 15, 17, 26, 29, 38
(D) <u>加強防止竊聽和未經授權接達無線電系統的保護</u> 。	11, 14
(E) <u>改善緊急回應</u> ，例如為控制台操作員提供雙功能耳機（用於無線電和電話通訊），及為警察機動部隊人員提供額外的第三代指揮及控制通訊系統無線電配件。	20, 24, 41
(F) <u>改善前線人員之間的溝通</u> ，為以不同無線電系統與陸上單位通訊的水警人員，以及新成立的警察機動部隊訓練大隊提供第三代指揮及控制通訊系統無線電通訊機。	27, 37
(G) <u>增強指揮及控制能力</u> ，改進指揮及控制中心的視頻設施。	6

內部資金審批權來自項目督導委員會(即執行委員會)，該委員會是根據政府資訊科技總監辦公室建議的「受控環境下的項目管理」(PRINCE)下三層項目監管架構中的最高級別。這些審批經過嚴謹的內部審核程序，以確保所執行的工作有充份理據並在項目範圍內。提交給執行委員會的資金申請均附有詳細的理據。

如上述分析所示，警務處一直認為所有擴展和提升工作與第三代指揮及控制通訊系統項目密切相關，並需附帶於項目而推行，因此屬於在財務委員會撥款文件所述的項目範圍內。儘管財務委員會撥款文件中未明確列出部分工作和活動，但如果沒有進行這些工作，第三代指揮及控制通訊系統項目便不能被視為已根據項目目標完成。在此理解的基礎上，警務處繼續使用撥款推行相關工作，並在 2015-16 年度結束項目之前，一直根據既定要求透過年度報告向財務委員會和財經事務及庫務局報告最新的推行進度。

我們同意審計署的建議，應在財務委員會撥款文件中就所推行的資訊和通訊科技項目提供充分資料（如第三代指揮及控制通訊系統項目會採用分階段方式推行），並對推行時間表進行切實評估。警務處將致力改善未來資訊及通訊科技項目撥款文件的準備工作，以闡明任何預期的分階段實施計劃，以應對技術不明朗因素和不斷變化的情況。

我們亦同意審計署的意見，在有疑問時，應根據《財務通告第 1/2004 號》¹的指引，就以項目撥款支付擴展和提升工作的開支的做法是否合適，徵詢財經事務及庫務局的意見。

第 4 部分：其他行動裝備的採購

問題 7

根據第 4.4 及 4.11 段，在 2006-2007 年度，警務處獲撥款 620 萬元，以更換老化的車載電子對抗系統（“電子對抗系統”）。在獲批撥款約 7 年後，期間經過 4 次招標，新電子對抗系統的採購終於在 2014 年完成。警務處採取了甚麼措施，確保漫長的採購過程無損該系統應對現代威脅的能力，以及相關費用為何？警務處從電子對抗系統的採購工作中汲取了甚麼教訓，以及警務處會採取甚麼措施避免日後的採購工作再發生類似的問題？

¹ 《財務通告第 1/2004 號》“管制人員的職責”的規定其中包括：(i) 各管制人員須令其本人信納有足夠程序監察開支，以確保所承付的開支不超出獲授權的限額和範圍；及 (ii) 如有疑問，管制人員應諮詢庫務科的意見。

答覆

電子對抗系統是車載式特定頻譜訊號干擾系統，用於應付現今無線遙控炸彈構成的威脅。警務處在 2014 年順利購置電子對抗系統以前，一直沿用舊有電子對抗車輛，配以其他替代系統。由於警務處同時繼續採用手提型電子對抗系統，故此應付現今遙控炸彈方面的能力並沒有被削弱。雖然該等手提型系統的性能不如車載系統（例如欠缺流動性），但警務處作出了更嚴密的部署，運用現有資源增派人手，以彌補系統的不足。

採購工作展開時，電子對抗系統屬高度敏感的機密設備，涉及嶄新科技的應用，市場上的供應商寥寥可數。由於性質敏感，該等系統通常不會公開推廣。為確保行動效能及基於保安考慮，其功能和性能不會公開討論或向外披露。因此，採購工作是以局限性招標的方式進行，並加入特定要求以反映嚴格的行動需要。該次採購過程的延長，是因為多次取消招標，當中部份涉及非警務處所能控制的因素，例如多個準供應商未能從外國政府取得所需許可、一名投標者的報價出現嚴重錯誤，以及報價不合理地高於市價。其後在短短數年間，世界各地對電子對抗技術的需求有所增加，加上有關技術急速發展，環球市場有更多供應商可滿足警隊的嚴格要求。由於出現了更多符合資格的供應商和放寬了要求，最終招標工作順利完成。

警務處同意審計署的建議，包括應盡可能採用公開招標的方式，以及採取更靈活的招標方法處理次要的要求。由於香港的射頻環境極為複雜，有需要使用高性能系統，警務處會在採購周期的市場研究早段，盡力物色更多準供應商。警務處並會在適用的情況下，把招標規格適當地分為可取的要求和必須符合的要求，確保在切合行動需要的前提下，盡量降低門檻，吸引更多準供應商競投。

問題 8

根據第 4.26(b)段，警務處的紀錄顯示，警務處未有採用先入先出的庫存管理方法，以避免存放期為交付後 3 年的皮靴存放過久。警務處有否採取任何行動改善庫存管理？根據第 4.22 至 4.25 段，在 2014 年及 2015 年，警務處向供應商批出兩份合約，以修補 3 923 雙在 2009 年和 2010 年間生產的野戰皮靴，總費用為 200 萬元。然而，到了 2016 年，再有 64 雙於 2014 年修補的野戰

皮靴出現鞋底鬆脫的問題。經過與供應商磋商及諮詢律政司後，警務處接納供應商的建議，以新皮靴更換於 2014 年修補仍庫存的 599 雙皮靴中的 300 雙。為顧及警務人員對職業安全的關注，警務處於 2017 年 8 月棄置了其餘 299 雙經修補的皮靴。警務處從皮靴修補服務的採購工作中汲取了甚麼教訓？警務處會採取甚麼措施避免日後再發生類似的問題？

答覆

前線警務人員在履行執法職務時會穿着野戰皮靴。警務處於 2008 年 1 月決定推行更換計劃，在四年內逐步淘汰舊款野戰皮靴。警務處經考慮截至 2008 年 2 月的皮靴庫存量後，在 2008 至 2012 年期間進行了五輪採購工作，確保能供應新皮靴以切合更換計劃及應付前線人員持續和額外的需求。

自 2012 年 11 月發現野戰皮靴有鞋底鬆脫的問題後，倉庫人員便已着手研究問題成因和探討可行的解決方案，而同時須維持分發皮靴，以應付更換皮靴的持續需要和前線人員的額外需求。在完成修補皮靴以補救鞋底鬆脫的問題之前，倉庫人員基於安全考慮而作出特殊安排，向前線人員分發最新一批野戰皮靴。此舉實為特別應急措施，以確保前線人員在皮靴完全修妥、鞋底鬆脫問題得到解決前，能獲具質素和適當的保護。警務處的一貫做法是按照倉庫管理的原則，採用先入先出的方法管理庫存。

我們同意審計署的建議，認同應改善庫存管理，留意貨物的保存期限，以避免存放過久。事實上，在發現鞋底鬆脫問題後不久，我們便修訂野戰皮靴的採購合約，把交付規定由依時交付改為「按需要」交付。這有助避免存貨過多，又可維持適當的庫存量以配合行動需要，從而減低存貨出現鞋底鬆脫問題的風險和減少修補的需要。此外，我們已採取措施，加強與用戶單位的溝通，並密切監察存貨實際的消耗情況，以決定何時補充庫存。

根據採購皮靴修補服務汲取的經驗，並與審計署的建議一致，我們充分理解並已提醒全體採購人員，必須把所有重要規定和關鍵條文納入合約文件以保障政府權益。此外，我們認為上述改善庫存管理的措施，能有效避免將來再次出現皮靴存放過久及鞋底鬆脫的問題。

問題 9

根據第 4.32 及 4.34 段，警務處在一項公眾活動後於 2016 年 12 月以第一次報價採購 124 部隨身攝錄機，而於 2017 年 3 月(前後相隔 4 個月)以第二次報價採購 272 部隨身攝錄機，則是為了應付 2017 年 7 月每年一度的香港特別行政區成立周年活動所引致的運作需要。警務處可否解釋，為何沒有將這項每年一度的活動所產生且應可預見的採購需求，與以報價方式進行的第一次採購工作整合，以達致規模經濟效益？根據第 4.35(a)段，審計署抽樣審查警務處物料統籌科在 2015-2016 至 2017-2018 年度期間以報價方式進行的採購，結果發現有 13 宗採購違反《物料供應及採購規例》第 246 條的規定，即在 12 個月內重複採購 13 項行動裝備，而每項的累計價值均超過 143 萬元的報價限額。在該 13 宗採購中，有 7 宗沒有記錄不依從上述規定的理由。警務處會採取甚麼措施改善有關情況？

答覆

基於審慎管理公共資源的原則，警務處一向致力以循序漸進和審慎的態度採購新的行動裝備，確保公帑得到善用。採購隨身攝錄機便是例子之一。因此，警務處最初只採購少量隨身攝錄機以測試其性能，然後才擴大規模作廣泛採用。經過 2013 年 3 月至 2015 年 7 月的實地試驗，警務處進行公開招標以採購較大批量的隨身攝錄機，其後在 2016 年 5 月批出合約 G。至於在 2016 年 12 月及 2017 年 3 月進行的採購，主要是為了應付新情況所引致的行動需要。

有關 2016 年 12 月採購 124 部隨身攝錄機的決定，是因為在 2016 年 11 月初的一項公眾活動過後，警務處認為有迫切的行動需要以提升人員的能力，使他們在處理性質相似的公眾活動時可更有效控制衝突和蒐集證據。

至於在 2017 年 3 月採購 272 部隨身攝錄機，雖然香港特別行政區成立慶典是可預見的周年項目，但 2017 年 7 月 1 日舉行的二十周年慶典，涉及的特別項目及活動遠比往年多，而警隊是在有關籌備工作推展時才得悉細節。此外，2017 年世界各地接連發生多宗恐怖襲擊，增加相關風險。為確保公共秩序及公共安全，以及在慶祝活動中能有效執行警務工作，警務處必須進行切實的風險評估，而這些評估只能在較接近有關行動時並取得到更多資料後，才可確切和清楚了解運作上額外需要多少部隨身攝錄機。

警務處有責任遵從《物料供應及採購規例》的規定，同時也要確保能在不斷變化的環境下，適時為前線警務人員提供足夠的行動裝備以便履行執法職務。警務處同意審計署的建議，認同應更着力符合《採購規例》第 246 條的規定，以及當無法遵守該規定時，把原因記錄在案。就此，我們會研究可否以招標方式大量採購定期需要的物品，並訂明須分批交付或「按需要」交付（例如採購布料及跑鞋）。這樣可以避免在 12 個月內要以報價方式重複購買，導致超出《採購規例》第 246 條規定的財政限額。此外，我們已提醒採購人員，如情況非常特殊，實在無法遵循《採購規例》第 246 條的規定，便須把理據詳盡記錄在案。警務處會繼續精益求精，貫徹遵守《採購規例》的規定。