

檢視政府部門審批外判合約制度的流弊

1. 簡介

近年政府陸續將服務以合約形式外判予承辦商，外判合約都經過招標程序，招標制度的目的是通過一種合理的、高效率的操作手段，達到最優良採購結果，從而節省政府開支、最終節省納稅人的錢。按一般情況，政府持 2 個大原則審批合約，第一，入標公司的背景，包括是否有條件、規模、技術和能力履行標書；第二，入標價是否最低。表面上，政府審批標書的準則是「2 條腿走路」，但事實告訴我們，中標的公司都是憑著低價中標，中標結果甚至反映有中標者的中標價低至不合理，甚至是「零」中標價。以下有五個例子值得討論：

2. 例子

2.1 歐化藥物發現毛霉菌

近日，本港有數十名病人被發現腸道感染毛霉菌，造成過半數人死亡，感染源頭疑為受毛霉菌污染的痛風藥丸「別嘌醇」(Allopurinol)。香港大學微生物學系化驗多個由歐化藥業生產的「別嘌醇」樣本，發現全部含高濃度毛霉菌，含量超標達一百倍，全港四萬多名正服用該藥的病人，須即時停藥。

歐化藥業於二零零七年以每粒藥丸約五仙的超低價獲得為期兩年的醫院管理局合約，而澳洲原廠藥價每粒成本約一元三角，兩者相差廿六倍。有業內人士表示，藥廠以此低價中標，必須要以超低成本生產才有利可圖。而歐化藥業一名負責人亦承認，別嘌醇部分原材料來自內地。據悉，本地亦有藥廠為了節省成本，將部分生產工序外判予內地生產線，再運送至本港包裝。歐化藥業自二零零七年起供應「別嘌醇」予醫管局，而瑪麗醫院最早感染毛霉菌死亡的病人正是二零零七年十月至十一月。

2.2 房屋委員會招標 - 居者有其屋計劃或租者置其屋計劃法律服務

房屋委員會每年都會為居者有其屋計劃或租者置其屋計劃的法律服務進行公開招標，所有律師行均可提交標書，按了解，雖然入標者背境一樣或相若，但每次以仟元基數處理一個買賣個案去入標，均不能成功中標，相反將投標價下調低至三兩百元的投標價來入標，都必定成功中標。同一間公司入標，入標價竟然可以影響中標的成功率，很明顯，房屋委員是以投標價來決定中標者。以數百元的成

本價收取律師費，中標律師樓須要接大量案件才有利可圖，因此，無可避免將影響服務質素。

2.3 破產管理署招標 - 強制公司清盤

破產管理署的招標計劃和房屋委員會招標計劃大同小異，都是公開招標，所有律師行均可提交標書。同樣，律師行若投標以數仟元的律師費處理一個清盤個案必不能成功中標，由於每一個案件都須要花很多人力及時間去審閱文件，甚至往往要用數年時間才完成整個案件，相比所得的回報僅僅數仟元律師費，律師行有時甚至不能收回成本，根據破產管理署資料，有入標者為求中標，甚至以「零」標價入標均成功中標，由此可見，價低者得機制已嚴重扭曲了服務質素。政府須負上保衛公眾利益的基本涵義。

2.4 房屋委員會“豆腐渣居屋”

其實政府以著重價錢而忽視質素的投標方式，已不只一次導致政府服務或承辦商出品出現問題。例如在一九九九年一月，當時廉政公署調查發現東涌新市鎮第 30 區第四期工程的商場和停車場工地出現嚴重的偷工減料現象，在用於支撐建築物的樁柱中，有十多根比合約規定短了 10 多米，近一半之多，令整個建築物有倒塌的危險。

2.5 房屋署短樁案

一九九九年九月，天水圍天頌苑 5 座居屋出現不平均沉降。其中兩座出現嚴重的短樁情況，令樓宇隨時可能出現裂縫甚至倒塌。二零零零年一月，沙田圓洲角愉翠苑兩座差不多完頂的居屋，被房屋署發現，差不多所有樁柱都不符合要求，而部分樁柱竟然比正常樁柱短 15 米。

3. 影響

若政府忽視了有關的惡果，以低價為先要條件來外判工作，而沒有對入標公司的背景、生產工序、成本控制、品質監控等作出嚴格審查，輕則影響服務或產品質素，打擊有意投標的公司的意欲，重則令市民受到生命的威脅。同時，這制度亦容易引起貪污問題，助長無良商人謀取暴利，浪費大量公帑及人力作出調查。

4. 建議改善措施

4.1 政府在遇到低至不合理的入標價，甚至「零」入標價時，應特別小心，諮詢業界意見，客觀分析中標者是否可以有效履行合約。

- 4.2 政府應嚴格審查入標公司的背景、生產成本、生產規範、生產過程、品質及聲譽等方面，及更要顧及公眾利益等因素。
- 4.3 增加招標透明度，例如增加選核委員會成員，包括委任公眾人士加入選核委員會來監察每次投標的程序是否公証無誤，及有效率地審查外判程序。
- 4.4 成立監管委員會監管外判工作質素，防止無良商人謀取暴利，對市民造成損害。
- 4.5 如外判合約涉及公眾利益，應舉行公開投標的聽證會，公開入標公司的投標條款，全民監察整個投標過程，以社會和輿論壓力去監察外判商的質素。

瑞英及韻芝
2009年3月30日