



澳門特別行政區  
Região Administrativa Especial de Macau  
審計署  
Comissariado da Auditoria

# 衡工量值式審計報告

澳門保安部隊事務局資產  
及勞務之購置及管理

二零零八年十二月





## 目錄

<b>第 1 部分：撮要</b>	<b>1</b>
1.1 審計結果及意見	1
1.2 審計署的建議	2
1.3 事務局的回應	3
<b>第 2 部分：引言</b>	<b>4</b>
2.1 審計背景	4
2.2 審計目的及範圍	4
<b>第 3 部分：購置物品的計劃及研究</b>	<b>5</b>
3.1 自助過關系統的購置	5
3.2 無線電系統的購置	11
3.3 審計署的意見	16
3.4 審計署的建議	20
<b>第 4 部分：採購工作的開標與判給</b>	<b>21</b>
4.1 事務局處理開標與判給的工作	21
4.2 無線電系統的判給	21
4.3 審計署的意見	23
4.4 審計署的建議	23
<b>第 5 部分：採購工作的統籌及協調</b>	<b>24</b>
5.1 事務局與部隊的關係	24
5.2 事務局的統籌工作	24
5.3 消毒消洗工具運輸車的購置	27
5.4 審計署的意見	28
5.5 審計署的建議	30
<b>附件：澳門保安部隊事務局之書面回應</b>	<b>31</b>



## 第 1 部分：撮要

### 1.1 審計結果及意見

#### 1.1.1 購置物品的計劃及研究

- 1.1.1.1 在對澳門保安部隊事務局（下稱“事務局”）資產及勞務之採購及管理進行審計時，審計署注意到，事務局對大型購置項目，未有訂立整體計劃，影響工作的執行效率及效益。審計署認為，當資源沒有在事前訂下規範，購置後對同一項目因應研究、改良所作出的開支不斷，將導致公帑無限制地投放，有違謹慎理財的原則，而良好的整體計劃正好能降低此方面的風險。（報告第 16 頁）
- 1.1.1.2 事務局在進行與民生關係密切的購置時，未有適時公佈工作的進展及預期完成時間，除降低工作的透明度外，亦令社會難於監察。（報告第 16-17 頁）
- 1.1.1.3 審計結果顯示，事務局在前期研究階段的各個方面，包括購置目的之制訂、考慮及分析的全面性（考察安排及技術規格的選用）、對產品型號更新趨勢的掌握、招標文件內描述規格要求的詳細程度，以及核實供應商提供資訊的正確性，均存在嚴謹程度不足的情況，導致在購置過程中改動頻繁，增加行政資源及購置時間。（報告第 17-19 頁）
- 1.1.1.4 事務局並沒有按照《承投規則》的規定，要求供應商提交所需的證明文件，導致在批給後需作出改動，反映事務局未能嚴謹把關，對監督供應商履行標書條款的力度不足。（報告第 19 頁）
- 1.1.1.5 審計結果顯示，事務局在一項購置當中發現有餘款可以動用，便在已核准預算範圍內增加購置物品的數量，未有遵循良好公共財務管理的“專款專用”原則，把核准預算的餘款予以釋放，交還庫房。（報告第 19-20 頁）

#### 1.1.2 採購工作的開標與判給

事務局在開標文件內已制訂了評分標準，列出各項考慮要件及所佔分數的百分比，但卻在評審階段，於評分標準內加入各項明細，反映事務局未能在開標文件嚴格訂定評審準則，導致須在後期作出調整。審計署認為，評分標準在開標文件內一經訂定，往後不得隨意改動，開標後須按既定準則進行評審。（報告第 23 頁）

#### 1.1.3 採購工作的統籌及協調

- 1.1.3.1 事務局對制服物品的統籌工作並未訂定明確成文指引，導致各項物品按不同時期的意見作出更改；亦缺乏定期檢討機制，無法有系統地取得最新的使用者意見作研究依據，降低研究工作的科學性；同時亦沒有訂定新舊物品更換

的過渡安排，導致新舊款式同期使用，影響保安部隊形象的統一性。審計署認為，事務局應按照各項工作的特性，了解各方需要，建立合理有效的整套成文規範。（報告第 28-29 頁）

- 1.1.3.2 審計署審查的兩個購置項目顯示，事務局與保安部隊分別就款式設計及購買理據各持己見，討論時間一再延長，最終兩項物品從提出申請至開展購買均需兩年之久。審計署認為，事務局應致力與保安部隊協商一套完善、有系統的溝通機制，處理採購工作時出現雙方意見不同的情況。（報告第 29-30 頁）

## 1.2 審計署的建議

- 1.2.1 開展大型購置前，應該訂下整體計劃，列出明確的執行階段及其工作內容，以及各階段所需投入的資源（包括時間、財政及人力資源）。
- 1.2.2 在計劃及研究期間，應該適時公佈工作的進程及完成時間。
- 1.2.3 嚴謹進行前期研究的分析工作，避免於批給或簽約後出現改動，當中包括：
- 嚴格訂定適當購置目的；
  - 如須進行考察，事前必須經周詳考慮訂定適當安排；
  - 除技術層面的考慮外，尚須從使用者的角度進行分析；
  - 充分掌握及分析產品型號的更新趨勢；
  - 招標文件須詳細列明所需的特殊規格要求；
  - 謹慎評估供應商提供的資訊。
- 1.2.4 嚴格監督供應商按既定的條款提供產品及服務。
- 1.2.5 遵循“專款專用”原則，將多出的預算款項予以釋放，交還庫房。
- 1.2.6 在編製開標文件時，應根據評標時之要求制訂評分準則，並具體地登錄於開標文件內。
- 1.2.7 評標階段確實根據開標文件已確定的評分標準和方法，進行評審和比較。
- 1.2.8 事務局應建立完善制度，統籌各項工作的管理，包括：
- 按各項工作的特性，並了解各方所需，制訂成文規範；
  - 採取措施確保各相關單位按規範落實執行。

1.2.9 事務局應與部隊協商一套完善、有系統的溝通機制，處理進行採購工作時出現雙方意見不同的情況，有關的溝通機制應包括：

- 明確的溝通階段，並為每個階段設定適當的溝通途徑及時限；
- 完善的記錄，記下每次溝通後已達共識及未達共識的事項，及將會作出的安排等。

### 1.3 事務局의 回應（詳見附件）

1.3.1 事務局在回應中表示基本認同審計結果，接納和重視審計署的意見和建議，亦明白尙有不少地方可以處理得更完善。

1.3.2 回應中並就報告中的部分內容作出補充解釋，現說明如下：

- 對於整體計劃、適時公佈工作進度、進行嚴謹前期研究工作幾方面，事務局認同大型項目應有整體計劃及充足之研究，但由於科技的不斷發展，對於採購大型、高科技的項目，難以在首階段訂立完整及完善的整體計劃，以確保未來無需修改；另一方面，若前期研究階段所費的時間過長，除了科技不斷變化外，更會影響計劃的實施。此外，對於掌握產品型號更新的趨勢方面，事務局認為型號的更改乃順應市場變化，並非前期研究工作欠缺謹慎所致。
- 對於遵循“專款專用”原則方面，事務局認為當局是在符合經濟效益及對行政當局有利之原則之下運用預算撥款，並因應實際情況配合工作需要，對有關設備之取得作相應調整。對於有關調整，事務局透過建議書闡述更改的內容、開支金額是否在原預算範圍內等資料，經監督實體同意、財政局進行必要之程序，以及取得有權限實體批准。因此，對於原批給所作出的各種調整，均已按照法定程序執行，並沒有違反相關規定。
- 對於評分標準方面，事務局表示其大部分採購之物品涉及專業技術，在展開採購程序前難以對相關物品的評分訂定客觀標準，故在分析過程中，事務局先從技術方面進行分析，以揀選符合要求之物品，再配合價格之合理性作出批給建議。
- 對於制服物品的統籌方面，事務局表示從 2004 年正式負責保安部隊制服物品的管理工作開始，一直努力解決各項制服問題，而相關的檢討工作亦一直持續進行。另外，事務局亦認同在管理工作上建立完善規章制度的重要性。

## 第 2 部分：引言

### 2.1 審計背景

- 2.1.1 事務局的主要職責為計劃、優化及協調有關保安部隊的財政、人事、設施管理及行政工作，包括事務局本身、治安警察局、消防局、澳門保安部隊高等學校（下稱“保安高校”），合共 4 個單位。
- 2.1.2 事務局除須管理本身的資產及勞務外，亦須統籌治安警察局、消防局、保安高校（以下將 3 個單位統稱為“部隊”）的資產及勞務的採購，因此事務局負責購買的資產及勞務數量龐大、種類繁多，並由不同的部門保存及使用，若其對所購買的資產及勞務管理不善，將導致公帑的耗費，同時亦會影響有關設備及服務的使用效益及效率。

### 2.2 審計目的及範圍

- 2.2.1 按事務局 2006 年負責執行之“行政當局投資與發展開支計劃”<sup>註1</sup>（下稱“投資計劃”）共 17 項，涉及總金額為 120,259,519.10 澳門元。截至 2006 年 12 月 31 日任職於消防局、治安警察局及保安高校之人數為 4,584 名<sup>註2</sup>，約佔保安司範疇總人數之 64.08%。
- 2.2.2 事務局用於購買資產及勞務的公帑為數不少，牽涉的使用者亦較為廣泛，開展此項審計工作，目的在於評估事務局就購買資產及勞務所投入的公帑是否得到合理運用。
- 2.2.3 相關的分析內容主要圍繞以下 3 方面進行：
- 事務局有否機制確保在採購前具備完善的整體計劃，並確保過程中按計劃執行；
  - 有否進行充分之前期研究，掌握完備資料，作出適當的購置安排；
  - 採購過程的協調及規範。

---

註1：“行政當局投資與發展開支計劃”指涉及較大金額的重要投資及特別項目，而且多涉及民生及社會條件的改善。

註2：資料來源 - 行政暨公職局 2007 年 6 月出版之《二〇〇六年澳門特別行政區公共行政人力資源報告》。



## 第 3 部分：購置物品的計劃及研究

“自助過關系統”為一項與大眾市民息息相關的採購項目，牽涉每日數以萬計（節日更是數以十萬計）的過境人次，長遠亦有助推動旅遊業發展，提升本澳形象，影響層面廣泛而深遠。“數字式集群無線電系統”（下稱“無線電系統”）則為一項金額鉅大（批給金額為 62,375,075.00 澳門元）的購置，涉及整個保安部隊通訊系統的更新，影響眾多保安部隊人員執勤時的工作質素，間接影響本澳的地區安全。審計署以上述兩項具高度重要性的購置作為審查項目，分析事務局在進行大型購置時的計劃及研究情況。

### 3.1 自助過關系統的購置

早於 2002 年籌備興建關閘新邊檢大樓時，特區政府已有構思將部分旅客簽證通道設為自助過關通道，藉以提高出入境工作的效率。

#### 3.1.1 系統的首次批給過程

3.1.1.1 保安司司長於 2003 年 2 月批准組成跨部門工作小組，為自助過關系統進行前期研究及“技術特徵”<sup>註3</sup>的制訂工作，該工作小組由事務局、身份證明局、治安警察局、行政暨公職局及電信暨資訊科技發展辦公室（即現時之電信管理局）人員組成。自助過關系統由事務局進行購置，相關的開支款項亦由事務局的預算撥款承擔。

3.1.1.2 事務局於 2003 年 9 月向保安司司長提交“購買新關閘旅客自助過關系統 - 可行性研究報告書”，匯報有關之研究結果。

3.1.1.3 報告書指出引入自助過關系統的 4 個目的：

- 增強邊檢驗證之準確度；
- 紓緩警力緊張情況；
- 減少警員與旅客摩擦機會；
- 提升旅客對澳門的形象。

另外，報告書內亦提出在關閘新邊檢大樓入境大堂設立 8 條自助過關通道及 30 條傳統櫃檯；在出境大堂設立 7 條自助過關通道及 26 條傳統櫃檯，即共設立 15 條自助過關通道，待持智能身份證居民人數增加，及居民熟習了自助過

---

註3：“技術特徵”為擬取得物品或服務的規格，包括所需物品的技術要求、型號、數量等詳細資料。

關的模式後，再考慮加多自助過關通道的數量。該報告書獲保安司司長批准，正式開展自助過關系統的技術特徵制訂工作。

- 3.1.1.4 在技術特徵的制訂過程中，事務局曾與身份證明局就自助過關所需時間進行研究。事務局在 2003 年曾派員前往香港參觀香港入境事務處的“試驗性過關系統”<sup>註4</sup>展示，當時該系統的驗證過關所需時間約為 14 至 15 秒。

事務局得到身份證明局協助，提供器材及軟件就驗證時間進行測試，所得之結果同樣在 15 秒左右。兩局均希望改善驗證速度，而驗證所採用之“安全存取模組（SAM）”<sup>註5</sup>晶片屬機密元件，只有身份證明局才了解及有權處理其內部運作，因此須由該局進行改善速度之研究。

經研究後，身份證明局於系統中加裝“硬體安全模組（HSM）”<sup>註6</sup>，在理想環境下可將過程節省約 6 秒多，預計整個驗證過程需時 9 至 10 秒。

然而，由於 HSM 不是直接安裝在系統的閘機內，當網絡發生故障時，將引致全部通道失效，因此建議除在中央電腦房安裝 HSM 外，亦須維持在每台閘機內安裝 SAM 晶片，以確保網絡故障時每台閘機仍可獨立提供速度較慢的驗證服務。

基於上述研究結果，事務局於《承投規則》技術特徵部分訂定整體過關時間（由插入智能身份證至出口閘門完全打開）的要求：當使用 HSM，不能多於 10 秒；當系統不能聯絡 HSM 而須改為採用 SAM，則不能多於 15 秒。

- 3.1.1.5 事務局於 2004 年 7 月整理出系統的詳細技術特徵，並獲保安司司長批准進行公開競投。
- 3.1.1.6 公開競投獲核准開展後，事務局於 2004 年 8 月向保安司司長建議組成“技術分析委員會”<sup>註7</sup>進行標書評審工作。委員會亦以跨部門的形式設立，組成部門與負責前期研究的工作小組（參閱第 3.1.1.1 點）相同，並由事務局代表擔任委員會主席。

---

註4：香港特別行政區政府入境事務處的自助過關系統（“e 道”）在 2003 年進行測試研究，並於 2004 年 12 月首次推出試行（資料來源：香港入境事務處網頁）。

註5：安全存取模組（Security Access Module，SAM）為一種小型的接觸式 IC 晶片卡，通常使用在隱藏機器內部，不採用快速拔插的設計，來確保資料存取的權限。

註6：硬體安全模組（Hardware Security Module，HSM）又稱主機安全模組（Host Security Module），主要作用為加強密碼模組安全性及提升密碼運算效能，設計於晶片組或硬體模組中，以提升運算效率。其優點為高效能、低成本、高安全性、可直接整合或嵌入於其他硬體內。

註7：事務局為每宗開標設立技術分析委員會，委員會由相關處級向有權限實體建議所組成，成員主要包括負責前期研究的人員及使用單位代表（如有需要亦會邀請其他部門人員）。其主要職責為從技術層面分析標書內容，比較各競投公司之技術及方案，建議出擬批給的供應商，完成後編製“技術分析委員會批給建議書”，列出分析結果。有關建議書會送交事務局採購科審查其合理性，再綜合財務安排等各方因素考慮，作出最終批給建議，編製“批給建議書”呈交有權限實體審批。

- 3.1.1.7 事務局亦表示，自助過關系統為一項跨部門合作進行的購置，因此各項技術規格的要求，均由包括其他相關部門代表在內的技術分析委員會以合議方式決定，並非由事務局單方面決定。
- 3.1.1.8 招標及技術分析評審工作於 2004 年 11 月完成，獲行政長官核准批給供應商，總金額 6,176,080.00 澳門元，施工期約 6 個月。事務局並於 2004 年 12 月與供應商簽訂合同。
- 3.1.1.9 審查有關研究報告及相關文件，當中並未有列出整項購置的執行時間表及各階段所需的資源。

事務局表示，在製作《承投規則》時，已要求競投公司就設置自助過關系統提供施工時間表，其後獲批給的供應商亦按施工時間表安裝系統。另外，在關閘新邊檢大樓興建初期，已成立“關閘口岸建設及自助過關系統跨部門工作小組”，成員包括保安司司長辦公室顧問、事務局、治安警察局、身份證明局、海關及建設發展辦公室人員。該小組多次舉行會議，商討優化關閘口岸建設及自助過關系統之工作，制訂計劃、監察各項工作進度，以及向上級匯報。

### 3.1.2 前往實地考察後修改合同購置內容

- 3.1.2.1 珠海邊檢於 2005 年 3 月在拱北關口首次開放兩條自助過關通道試行。同期，事務局、治安警察局及獲批給的供應商代表前往珠海實地考察該旅客自助過關系統。考察後供應商提交研究報告，建議對原系統的設計作以下主要改動：

- 由於珠海的自助過關系統採用“預讀證件方式”的過關程序，即旅客在排隊等候過關時，已將港澳居民來往內地通行證放入證件閱讀器，預先讀取證件資料，當進入自助過關通道時，只需核對旅客指紋，便完成驗證手續。這方式跟本澳所採用“順序式”過關程序，即每名使用者都在進入通道內才插入證件及讀取指紋的方式不同。雖然兩種設計各有優點，但考慮到澳門居民需在澳珠兩地進行過關驗證手續，不同的程序可能引起手續混亂而拖慢過關速度，因此建議修改本澳的自助過關程序與珠海一致，即改為“預讀證件方式”。

- 3.1.2.2 上述改動獲行政長官批准，所需款項 614,000.00 澳門元，同時須修改合同內容，總批給金額由原先 6,176,080.00 澳門元調整至 6,790,080.00 澳門元，施工期則須延長兩個月。
- 3.1.2.3 事務局表示，在前期研究階段只往香港參觀，直至在批給 3 個月後，才前往設有同類系統的珠海邊檢口岸進行考察，原因是香港與澳門採用之自助過關系統技術相似，同樣使用智能身份證過關，系統須安裝智能卡讀取器讀取智

能身份證資料；而珠海的自助過關系統是使用光學證件閱讀器讀取通行證上的光學字元碼，保密性及技術層面較港澳兩地採用的系統為低。由於珠海與澳門的系統在讀取的證件種類，以及讀取的方式完全不同，故參考性不高。

另一個原因，在於澳門的自助過關系統在 2003 年下旬便開始進行技術特徵的制訂工作，並於 2004 年年中進行公開競投，而珠海之自助過關系統則在 2005 年 3 月才首次推出試行，故在批給前未有條件參考珠海的系統。

- 3.1.2.4 根據審計過程中獲取的資料，下表列出港、珠、澳三地自助過關系統的推出試行時間：

表一：自助過關系統推出試行時間比較

地區	香港	珠海	澳門
推出試行時間	2004 年 12 月	2005 年 3 月	2005 年 10 月

從上表可見，於 2003 年下旬事務局進行前期研究時，香港及珠海兩地均未正式推出系統試行。

### 3.1.3 有關自助過關系統的社會討論

- 3.1.3.1 當局於 2005 年 10 月 5 日在關閘出入境兩邊大堂，各開放一條自助過關通道供市民試用，待運作暢順後，再逐步開放共 15 條通道。自助過關通道開放試行後，其運作成效引起社會的高度關注。
- 3.1.3.2 2005 年 10 月 5 日《澳門日報》根據記者在招待傳媒時使用後的心得指出，系統所採用的“非接觸式”指紋掃描器，由於使用時手指放置不正確，或指模紋理不清晰，導致掃描器未能成功核對指紋資料，令使用者被困通道內。
- 3.1.3.3 2005 年 10 月 6 日《澳門日報》報導，利用自助過關系統所花的時間較人手櫃枱長，有使用者表示，使用新系統最快要十五秒，若前面有阻滯，需時更長，傳統的光讀機櫃枱僅須五秒左右，因此寧願選擇往傳統櫃枱排隊。《新報》亦指出，由於市民對系統的使用尚未熟習，在過關機上打印指模出現位置不準確情形，掃描器等因而未能讀取確認資料，需時較長，要向在場警員求助。
- 3.1.3.4 2005 年 10 月 7 日一位市民於電台節目中反映：“關閘新邊檢大樓新設的自助過關系統雖現處於試驗階段，但與香港及內地相比，過關速度較慢，因系統未能成功讀取指紋；建議當局加開另一條試驗通道，拆除現時使用的掃取指紋的塑膠凹位設計，仿效鄰近地區將手指直接放置在玻璃上，比較及檢討兩條試驗通道過關的速度”。

- 3.1.3.5 2006 年 1 月立法會議員就自助過關系統的成效提出書面質詢，指出“系統在 2005 年 10 月初已在口岸使用，但至今仍未定下正式投入運作時間表；一月中旬，拱北口岸新增設的廿四條自助查驗通道正式啓用，約需五、六秒就可順利過關，較人工查驗更為方便快捷；而本澳首套自助過關系統，在 2005 年 10 月初已在關閘口岸邊境站試用，但至今仍處試驗階段，未能全面推行。據了解，由於較多人未能成功過關，加上整個通關過程約需十五秒，較拱北的查驗時間為長，導致居民不大樂意採用”。保安司司長辦公室回應質詢時表示，本澳自助過關系統試行至今，資料讀取、指紋配對等技術特徵仍然有限制，在成功使用系統人士中，平均十二秒處理一個過關人士，現階段自助過關系統仍然是輔助形式，傳統驗證櫃檯仍須保留。自助過關系統在技術上仍有改善空間，同時需要市民適應學習，未來會加強人手協助市民使用系統。
- 3.1.3.6 2006 年 4 月 19 日《澳門日報》有評論指出，在珠海出入境大堂內，自助過關系統有效地疏導大量出入境的本澳居民，真正發揮出電子科技的作用，不少本澳居民也樂於採用。但在本澳出入境大堂，工作人員緊張地在系統附近徘徊，不停指示居民「正確」的使用方法，不少居民多次讀取指模仍然失敗，最後只能「手動」驗證，也有居民寧願選擇人手驗證過境。
- 3.1.3.7 2006 年 6 月另一位立法議員提出書面質詢中表示，據實地了解關閘口岸情況所見，發現設置在口岸的自助過關系統，在運作時速度較人手操作更慢。尤其是節日人流高峰時，除未能充分配合分流，還需要調派多名人員處理機器、指模問題。保安司司長辦公室回應質詢時表示，當局希望將指紋配對失敗率降低，並預計在 2006 年 7 月份測試，若效果理想，將應用到其他自助過關通道上。

### 3.1.4 指紋掃描器由“非接觸式”改為“接觸式”

- 3.1.4.1 事務局開標時的《承投規則》技術特徵部分，將系統的規格要求分為 2 個部分——“必須符合的部分”及“選擇性部分”，若競投商能符合“選擇性部分”的要求，將取得額外分數，而“非接觸式”指紋掃描器是其中一項選擇性要求。

另外，《承投規則》內亦指出“非接觸式”規格要求的定義：

- “非接觸式”為指紋掃描器的一種類型，使用者手指無須接觸到掃描器表面，掃描器已可讀取使用者的指紋影象。採用“非接觸式”之目的，為避免使用者留有指紋的痕跡在掃描器表面，影響掃描器的準確度，以及為提高衛生程度。

3.1.4.2 事務局經研究分析後，偏向採用“非接觸式”技術，因此將有關要求在《承投規則》內列示，但當系統配備此技術及開放給市民試用後，卻發現市民難以熟習使用方法，系統亦未能有效讀取指紋，直接阻礙過關時間。事務局因應各界就指紋掃描器效能的意見再進行了研究，並於 2006 年 6 月完成以下修改：將其中兩條自助過關通道，由原“非接觸式”指紋掃描器改為“接觸式”，以比對效率，若效果理想則將全數 15 條自助過關通道改為“接觸式”指紋掃描器，批給金額為 136,000.00 澳門元。

3.1.4.3 2006 年 8 月，事務局再撰寫“修改十五條自助過關通道為接觸式指紋掃描器——建議批給建議書”並獲保安司司長批准。當中指出，早前建議改為“接觸式”指紋掃描器之通道已開放給旅客試用一個月，經研究試用結果後，建議將現行自助過關通道所使用的指紋掃描器，全部修改為“接觸式”指紋掃描器，涉及金額為 472,500.00 澳門元。

3.1.4.4 事務局表示，使用非接觸式指紋掃描器是基於 2003 年曾大規模爆發嚴重急性呼吸系統綜合症（SARS），政府及市民對衛生程度之要求甚高，而非接觸式指紋掃描器在提高衛生程度、掃描準確度以及處理太乾或太濕指紋時有較優的效果，屬較為先進的產品。故在評審及試行期間，傾向考慮較高科技及高衛生程度之產品。

經使用一段時間後，發現部分市民難以熟習其使用方法，兼且市民於身份證明局申領智能身份證時的指紋是以接觸式指紋掃描器採集，因而可能存在與身份證明局採集的指紋有不兼容的問題，造成驗證準確度較低的情況。

### 3.1.5 系統購置過程中各階段開支總結

3.1.5.1 下表整理出自助過關系統購置過程中各個階段所涉及的開支款項：

表二：自助過關系統購置過程

日期	階段	涉及開支款項 (澳門元)
2004 年 11 月	正式批給（合同金額）	6,176,080.00
2005 年 4 月	修改合同內容 - 自助過關程序更改為採用“預讀證件方式”	614,000.00
2006 年 6 月	將其中兩條自助過關通道，由原“非接觸式”指紋掃描器改為“接觸式”指紋掃描器	136,000.00
2006 年 8 月	將現行 15 條自助過關通道所使用的指紋掃描器，全部修改為“接觸式”指紋掃描器	472,500.00
合計金額：		7,398,580.00

備註：有關資料截至 2006 年 12 月 31 日。事務局共支付修改系統之費用為 1,222,500.00 澳門元，較原合同增加 19.8%。

3.1.5.2 事務局表示自取得自助過關系統後，正繼續對系統進行研究，藉著科技發展改善系統的效能，並定期透過報告書向上級匯報研究結果，往後將因應研究結果的需要向上級建議購買所需的設備及軟件。另外，因自助過關系統是一種可持續發展的產品，可見未來將有可能作出更多的修改。

## 3.2 無線電系統的購置

行政長官於 2004 年 6 月，批給以“無線電系統”更換日趨老化之保安部隊舊有系統，合同總金額為 62,375,075.00 澳門元。

### 3.2.1 核准前期研究工作及開展購買程序

3.2.1.1 2002 年 1 月，事務局提交建議書，首次提出更換舊有的集群無線電系統，列出更換的原因及預算款項，並獲行政長官同意開展有關的籌劃工作。建議書當中指出了可行性研究的結果：

- 現時使用之“模擬式”集群無線電系統再沒有技術突破，而且已經落後，功能不及“數字式”集群無線電系統多，因此澳門保安部隊新集群無線電系統也會朝著“數字式”這個方向來研究分析；
- 在採納“數字式”集群無線電系統取代原有系統的前題下，須考慮選取何種系統制式。適合澳門保安部隊使用的制式有兩種，經過可行性研究，事務局建議採用其中一種“A 制式”。

3.2.1.2 事務局提供的文件顯示，事務局於 2002 年 2 月及 2003 年 4 月兩段期間，分別邀請了兩間供應商舉行簡介會，介紹“A 制式”的功能。

3.2.1.3 前期研究工作完成後，事務局於 2003 年 6 月提交“進行「更換數字式集群無線電系統」之公開競投建議書”，獲行政長官批准開展有關項目的公開競投工作。事務局於建議書上列出整個系統所需購置的設備，以及每項設備擬作購置的數量及預算金額，當中包括 1,000 台“手提無線電對講機”，預計單價為 22,000.00 澳門元。

### 3.2.2 “手提無線電對講機”數量的變化

3.2.2.1 在完成招標工作，並獲得技術分析委員會的評審結果後，事務局參照技術分析委員會的結論，於 2004 年 6 月撰寫“批給建議書”，向行政長官建議批給供應商的項目及金額，並以附件方式詳細列出每項設備資料及批給金額，當中包括 1,200 台“手提無線電對講機”，批給單價為 12,250.00 澳門元，有關

購置數量與事務局於公開競投建議書內所列示之 1,000 台（參閱第 3.2.1.3 點）相差 200 台，而文件當中並沒有交待出現有關數量變化的原因。

- 3.2.2.2 事務局表示，於開展公開競投時所訂之 1,000 台對講機數量，只是當時最低的需求，當局於制訂《承投規則》階段已預視到將來需作增購，只是考慮到新系統在使用初期與舊系統仍會互聯共同運作，舊系統的對講機仍會繼續使用；同時，亦考慮到廠家將不斷有新款式的對講機推出，故沒有一次性購買太多相同款式。因此，有關數量並不代表最終的需求數目，在制訂《承投規則》時亦預計部隊每年有新需求。

其後於技術分析階段得悉對講機的實際單價較預算單價為低，因此把騰出的餘款購買 200 台預計需要再添置的對講機，避免重新開展另一宗購買程序，增加行政資源，延誤取得物品的時間。由於有關的改動仍在預算範圍之內，事務局沒有在建議書上個別表明有關理由。

### 3.2.3 更改“手提無線電對講機”型號

事務局與供應商於 2004 年 10 月 11 日簽訂合同後，供應商於 2004 年 12 月來函表示，隨著技術之改良，擬購買的“手提無線電對講機”型號已被新型號取代，建議事務局更改購買新型號，價格維持不變。為此，事務局撰寫建議書，並獲行政長官批准有關改動。

### 3.2.4 更改“移動數據終端機”型號

供應商於 2005 年 3 月來函，表示合同內的另一項目 – “移動數據終端機” – 已有新型號推出，建議事務局更改購買新型號，價格維持不變。為此，事務局撰寫建議書，並獲行政長官批准有關改動。

### 3.2.5 無線電系統基地站重新選址

- 3.2.5.1 事務局於 2005 年 11 月 14 日收到某大廈小業主的來信，內容為反對事務局在該大廈天台安裝無線電系統基地站。

- 3.2.5.2 經事務局了解，發現以下情況：

- 該大廈基地站之選址屬供應商所建議，事務局從技術上同意有關地理位置；
- 相關之租賃協議為供應商與該大廈物業管理有限公司所簽訂，但卻沒有徵詢小業主的意見；



- 供應商沒有將租賃協議內容告知事務局，事務局亦不知悉基地站的安裝未有徵詢小業主的意見；
  - 小業主認為基地站的安裝會危害住戶健康，向事務局致函投訴，聯名反對有關安裝。
- 3.2.5.3 事務局收到有關來信後，與小業主、供應商及電信暨資訊科技發展辦公室代表舉行會議。會議決定於 2005 年 12 月 31 日前遷走該大廈天台的通訊設備。
- 3.2.5.4 會後，供應商致函表示，因該基地站已完成施工及調試，有關遷出改動將涉及基地站的重新選址、安裝及調試，以及隨後的系統覆蓋測試，故項目之竣工期將需延至 2006 年。
- 3.2.5.5 審查發現《承投規則》內技術特徵部分，就基地站的位置有以下相關規定：
- 競投公司必須提供其建議基地站所在位置的保安安排並詳列於投標書內，並需提供允許使用的證明文件；
  - 在交標後，事務局可因保安、技術理由，或基地站所在物業的租約問題，拒絕競投公司所建議的基地站位置；
  - 事務局如因保安、技術理由或基地站所在物業租約問題拒絕競投公司所建議的基地站位置，競投公司必須另行選擇基地站的位置並須提供依據技術特徵所要求的無線電覆蓋範圍測量或預測圖。
- 3.2.5.6 事務局於開標階段已考慮到有關興建基地站位置的業權問題，因此於《承投規則》內訂出相關規定，並表明供應商須就基地站的位置“提供允許使用的證明文件”。惟事務局在未取得供應商提交的租賃協議前，已同意供應商在該大廈進行安裝調試，亦不知悉基地站的安裝未有徵詢小業主的意見。
- 3.2.5.7 事務局表示，小業主來信時，基地站尚未落實於該大廈興建，供應商進行安裝只為著測試該地點是否合適，測試成功後事務局才獲通知，並補交有關的租賃協議。然而，事務局在未收到有關的補交文件前，已收到小業主的投訴，因此當時尚未對該基地站的設置進行正式接收。

### 3.2.6 更改合同款項用途增購無線電設備

- 3.2.6.1 供應商於 2006 年 1 月進行設置工程期間來函表示：“系統的原設計包括了大廈內之覆蓋系統，用以覆蓋於截標日期前已運作的賭場及觀光塔，該部分之費用原定為 4,972,500.00 澳門元；其後再經過詳細磋商，確定賭場及重要建築物的室內覆蓋費用，均由業主自行承擔”，事務局無須為原定之“大廈內之覆蓋系統”支付費用（即 4,972,500.00 澳門元）。供應商並建議事務局可用有關的 490 多萬預算款項，按原有合同的單價購買其他物品。

3.2.6.2 事務局通訊處於 2006 年 4 月撰寫“有關數字化集群式無線電系統 - 建議批准更改部分器材建議書”，當中列出的購買理據為：“由於口岸之邊境站陸續增加，警員人數亦不斷增加，需求無線電對講機之數量日增，本處已沒有足夠的無線電對講機供所需部門使用，為免阻延有關之工作效率，故本處須增加有關無線電對講機的數量”。因此，需動用多出的預算款項，增加購買合同內的無線電設備數量，當中包括“手提無線電對講機”330 台（該批對講機為新型號，可在相同系統下使用，功能方面較上一代型號有所提升。另外，由於該批對講機須配合其專用配件才能使功能更全面，故在往後須購買相關配件，惟在本次申購的建議書內，並沒有提及往後需作配件購置的安排），有關請求最終獲行政長官批准。

3.2.6.3 事務局表示，上述增購的數量，是根據部隊於 2006 年年初提交翌年度需求計劃資料得出。事務局在收到有關需求資料後（當時無線電系統已完成批給，並正在施工當中），認為部分無線電器材為供應商獨家代理的物品，即使於翌年以本身預算購買，亦須直接批給予該供應商，鑑於當時知悉合同內的 490 萬款項可以動用，因此建議運用該筆款項購買部隊翌年度需求的無線電設備。

### 3.2.7 更改“車輛無線電對講機”型號

3.2.7.1 上述第 3.2.6.2 點所指增購的無線電設備，亦包括一項“車輛無線電對講機”。事務局於 2006 年 5 月收到供應商來函，表示該項目擬購置的型號已停產，並為新型號取代。經行政長官批准，事務局改購新型號，價格維持不變。

3.2.7.2 對於購置過程中更改產品型號的情況，事務局表示，由於“無線電系統”屬大型購置，涉及的行政程序需時頗長，故在過程中有新型號推出亦屬正常。另外，廠家為爭取市場，不斷推出性能更強的新型號，同時舊型號亦會停產，在價格不變的情況下，事務局必然改用最新之型號。

### 3.2.8 購置過程中各項改動總結及“手提無線電對講機”數量之變化

3.2.8.1 在無線電系統的整個購置過程中，曾出現不同改動，下表按時序整理出各項改動情況：

表三：無線電系統購置過程中之改動

時間	改動情況
2004 年 12 月	更改“手提無線電對講機”型號
2005 年 3 月	更改“移動數據終端機”型號
2005 年 11 月	無線電系統基地站重新選址
2006 年 1 月	更改合同款項用途增購無線電設備
2006 年 5 月	更改“車輛無線電對講機”型號

3.2.8.2 另外，“手提無線電對講機”的數量在各階段亦出現調整，下表列出該項目數量之變化：

表四：“手提無線電對講機”購買數量的變化

日期	階段	數量（台）
2003 年 6 月	建議進行公開競投	1,000
2004 年 6 月	建議批給	1,200
2006 年 4 月	建議增購 (更改 490 多萬合同款項用途，增購無線電設備)	330
2006 年 12 月	正式收貨	1,530 <sup>註8</sup>

### 3.2.9 購置對講機使用之編程軟件

3.2.9.1 事務局基於第 3.2.6.2 點所增購之 330 台“手提無線電對講機”為新型號產品，供應商於簽署合同時並沒有提供相關通訊設備之配件價格，因此未能於上述購置建議書內一併購買。考慮到新的對講機型號需配合其專用配件才能使其功能更全面，故事務局在 2006 年 5 月透過書面諮詢購買相關配件。

3.2.9.2 事務局於諮詢文件列出其中一項配件——“編程軟件”——需購買指定型號 A，才能適用於該批對講機。有關諮詢最終獲兩間公司遞交報價建議書（甲公司及乙公司），當中甲公司按照事務局要求填報型號 A，乙公司則把諮詢文件中所要求之技術特徵更改為型號 B。

3.2.9.3 技術分析委員會於評審階段提出，所購買的“編程軟件”必須能編程 TEA 3 加密<sup>註9</sup>的“手提無線電對講機”才符合要求，而諮詢文件要求之型號 A 卻不具備此功能故不適合購買，並指出乙公司所報的型號 B 才具備此功能。

3.2.9.4 最後，委員會表示為公平起見，建議有關之“編程軟件”不作批給，留待下次再進行諮詢購買型號 B。另外，根據相關開支文件顯示，除原諮詢文件中之“編程軟件”取消購買外，其他同期購買的物品於 2006 年 12 月全部收貨；而事務局於 2006 年 9 月則以另一份開支建議書申請購買型號 B，最後於 2007 年 3 月取得符合所需加密功能之型號 B “編程軟件”。

3.2.9.5 事務局表示，由於該書面諮詢所購買的對講機配件為首次購買的新產品，因此於前期研究階段，透過向市面有提供同類型產品的公司查詢，及於互聯網搜尋資料而得出有關規格，而當時公司所提供的規格為諮詢文件所要求之型

註8：截至 2007 年 6 月 30 日審計期間，1,530 台“手提無線電對講機”（1,200+330）當中，剩餘 91 台於事務局通訊處倉存，其餘已派發予部隊使用。（資料由事務局提供）

註9：終端機設備與基地站之間的無線通訊加密（俗稱空中接口加密），標示方法有 TEA 1、TEA 2、TEA 3 和 TEA 4，以適應不同地區和不同部門的需要。

號，但並沒有提供詳細的功能資料，事務局遂認為該型號已符合其要求的功能，於是列入技術特徵開展購買程序。及至正式進行書面諮詢時，該被查詢之公司亦有參與報價，但報價的型號卻改為型號 B，事務局於技術分析委員會評審階段發現有關情況，並向公司查詢原因，始得悉該公司最初提供的資料錯誤，該型號並不具備編程 TEA 3 加密的功能，只有型號 B 才具備相關功能，因此向委員會提出諮詢文件所要求之型號不適合購買。

### **3.3 審計署的意見**

#### **3.3.1 對大型購置項目，未有訂立整體計劃，影響工作的執行效率及效益**

3.3.1.1 大型購置項目牽涉的執行單位及工作內容較為複雜，執行過程亦往往跨越幾個年度，因此應在事前具備一個整體計劃。整體計劃的作用，主要是預測所需的工作時間和預期的效果，對工作的內容及所需的資源（包括人員、財務及時間三方面的安排）加以規範；同時可透過落實計劃的過程與原計劃作比較，監督工作的進行、檢討工作的成效以及作為日後制訂類似計劃的借鑒。

3.3.1.2 “自助過關系統”的購置屬於影響層面廣泛的大型項目，基於其重要性及複雜性，尤其需要在事前訂立完善的整體計劃，規範各階段工作的時間及資源。然而，審計過程中並沒有足夠文件說明事務局就“自助過關系統”制訂整項購置的執行時間表及各階段所需的資源。事務局只透過獨立的建議書及報告書向上級匯報工作進度及所需的財務安排。

3.3.1.3 此外，事務局表示將因應研究結果需要對系統增購設備及軟件（參閱第 3.1.5.2 點），反映事務局並未在具備完整計劃的情況下按既定安排執行工作、按預設計劃作出調度，而是按系統的實際使用情況作出相應的研究及修正。

3.3.1.4 審計署認為，當資源沒有在事前訂下規範，購置後對同一項目因應研究、改良所作出的開支不斷，將導致公帑無限制地投放，有違謹慎理財的原則，而良好的整體計劃正好能降低此方面的風險。

#### **3.3.2 與民生關係密切的購置，未有適時公佈工作的進展及預期完成時間**

3.3.2.1 行政當局用作採購的為公共資源，其工作須向公眾負責，倘所購置的物品或服務與市民關係密切，而所涉及的影響面廣泛，更有必要向公眾交待工作的進度及成效。適時公佈工作進展及預期完成時間，可增加行政當局執行工作的透明度，消除公眾的疑慮及誤解，同時亦可便於接受社會監察。

3.3.2.2 從“自助過關系統”衍生的社會討論可見（參閱第 3.1.3 點），於 2005 年 10 月開始試用的系統，直至 2006 年 7 月仍在試用、改善當中，當局並沒有主動向公眾交待系統試用的完結時間及試用後的具體安排，直至接獲立法會議員

質詢時才透露工作進度。市民並不知悉系統何時才完成試用、正式投入運作，加上系統剛推出時的表現與市民的期望存在落差，更加令市民對系統的效能失去信心，不願意使用新系統。

- 3.3.2.3 審計署認為，對於公共採購，尤其當購置的物品與公眾有密切關係，當局應設立機制，適時公佈工作的進展及預計完成時間，以便提高公眾參與度，吸取市民意見，以及接受社會監察。

### 3.3.3 前期研究嚴謹程度不足，導致批給後改動頻繁

- 3.3.3.1 從良好的管理角度來看，採購前須作充分的研究，訂出確切購置目的、規格及購置安排，能使採購單位於整個採購過程處於主導者的角色，否則將會增加在開展購買後出現各項改動的隨意性，亦增加當中的行政資源及採購時間。

從本署所審查的購置項目當中，均出現前期研究欠缺嚴謹，以致在過程中出現各項改動的情況，詳情如下：

- 3.3.3.2 目的是一切行為的基礎，規範著行為的價值和方向。採購工作是否具有效益，建基於恰當的購置目的。制訂正確目的，有助引導執行過程中作出適當的決策，取得符合實際需要的結果。因此，部門必須經過充分的研究分析，制訂恰當購置目的。

“自助過關系統”為一項自動化的先進設備，對公眾而言，其最大作用為加快市民過關速度，便利市民日常生活。然而，根據事務局提出有關“自助過關系統”的4個購置目的（參閱第3.1.1.3點），當中並沒有提及與“便民”相關的基本購置原因。另外，系統的重點使用者為持有澳門身份證的本澳居民，並非旅客，但購置目的卻指出“減少警員與旅客摩擦機會”、“提升旅客對澳門的形象”。由此可見，事務局所訂的購置目的實在欠缺嚴謹。

由於並沒有把加快市民通關的速度放在重要考慮目的之層面，往後所選擇的指紋掃描器技術規格，自然輕視了便利市民使用這一點，未能在驗證準確度和驗證速度上取得合理的平衡。最終發現市民根本不懂使用“非接觸式”指紋掃描器，須花費資源更換為“接觸式”（參閱第3.1.4點）。

審計署認為，購置目的為整個購置計劃的先決要素。目的訂得粗疏，直接影響往後各層面的考慮要點及所作的決策。“非接觸式”改為“接觸式”的事例，說明部門在沒有充分研究嚴格訂定購置目的之前提下，未能做出最適當的決策。

- 3.3.3.3 設置於關閘使用的自助過關系統，在前期研究時只前往香港參觀（參閱第3.1.1.4點），在批給後才安排前往關係密切的珠海考察（參閱第3.1.2.1點），反映事務局在安排考察工作時考慮未夠充分，導致在批給後須作修改。

審計署認為，對於沒有運作經驗的物品採購，較為適當的做法是應先考察吸收先進地區的經驗，才訂定購置的規格，進行招標及批給。然而，在執行考察工作前，應經過周詳考慮，訂出最適當的安排，才能有效地從考察當中取得有價值的資料，降低往後動用額外資源作出修改的風險。

雖然事務局提出不前往珠海考察的理據（參閱第 3.1.2.3 點），然而審計結果顯示，事務局前往珠海考察後所提出的主要修改是“過關程序”（參閱第 3.1.2.1 點），與兩地的讀卡技術並無直接關係；另外，在事務局進行前期研究時，香港及珠海兩地的系統均並未正式推出（參閱第 3.1.2.4 點），但事務局仍然只選擇前往香港考察，珠海則認為“未有條件參考”。明顯地，事務局所提出的理據並未能充分支持放棄考察珠海此決定的合理性。

#### 3.3.3.4 當購置的物品牽涉的使用者層面廣泛，前期研究階段除須考慮技術、功能等因素外，亦須充分徵集及考慮使用者的意見，才能訂出合適的規格要求。

從“非接觸式”指紋掃描器改為“接觸式”的事例中（參閱第 3.1.4 點），市民在系統推出試用時才首次知悉其使用方法，導致過關時難以熟習，拖慢過關時間；同時系統亦未能有效讀取指紋。明顯地，在沒有充分徵集及考慮市民使用時的適應能力下所採用的“非接觸式”指紋掃描器，不但須動用額外資源修改，亦延誤市民享受自助過關系統帶來的便捷。

雖然事務局表示“自助過關系統”涉及跨部門的合作，有關技術層面的決議，由不同部門代表組成的技術分析委員會共同決定（參閱第 3.1.1.7 點）。然而，由於有關購置的開支由事務局承擔，技術分析委員會亦由事務局建議組成；再者，技術分析委員會所得出的分析結果亦只為一項建議，最終仍須經事務局綜合分析其合理性，編製“批給建議書”上呈事務局的主管及領導審批。明顯地，在跨部門的合作模式下，事務局仍處於主導地位，因此，作出嚴謹的前期研究，採用最適合用家的技術規格，事務局責無旁貸。

從更換“非接觸式”指紋掃描器的事例反映，事務局著重追求先進的技術規格及準確度，忽略市民使用時的適應力。因此，事務局對於前期研究階段所作分析的全面性，仍有改善空間。

#### 3.3.3.5 對於採購過程跨越幾個年度的大型購置，由於購置項目所引入的時間長，因此在前期研究階段應對擬購買產品型號之更新趨勢進行了解及分析，訂出切合實際需要的規格，避免在採購過程中作出改動，影響採購的時間。

在“無線電系統”的購置過程中發現，部分產品型號在中途作出更改（參閱第 3.2.3、3.2.4、3.2.7 點），反映事務局的前期研究分析欠缺謹慎的評估，未能對產品型號的更新趨勢充分掌握。

審計署認為，最新的型號並不代表最適合用家使用，購置的主要目的為取得符合實際需要的產品，並非最新式的產品。事務局在進行前期研究時，應對本身所需要的功能規格作出嚴謹的評估，同時注意產品型號的更新趨勢，在建議書上指出產品技術發展存在的不確定因素，並制訂適當的購置安排，避免盲目地追求最新型號的產品。

- 3.3.3.6 為使公帑的運用能用得其所，負責採購的單位，除了應在採購前對擬採購物品的技術特徵作詳細研究外，亦應將研究所得的產品規格，準確及詳細列示於開標文件內，使供應商按部門的需求正確無誤地提供產品，以提升部門工作的效率。

然而，從第 3.2.9 點編程軟件購置的事例中，事務局採購前雖已知悉須具備的功能（編程 TEA 3 加密），但未能核實廠商所提供資料的正確性；另外，在制訂規格的諮詢文件中，事務局只列出供應商提供之型號，沒有列明必須具備的加密功能。

審計署認為，引致供應商提供之產品出現偏差的原因，可歸咎事務局於前期研究以至評審階段，只參照單一廠商提供的型號，且未能採取科學的途徑作印證。同時，在諮詢文件中只列出物品的型號，並未清晰指出產品應具備的特殊功能，亦導致投標書未能正確無誤地提供符合事務局要求之物品。

### **3.3.4 對履行標書條款的監督不足**

- 3.3.4.1 採購單位除了在開標文件中詳細列示擬購置物品的規格外，在審議的過程中亦應嚴謹把關，以確保供應商所提供之產品及服務能符合部門的實際需要，避免在判給後才發現問題所在，需投放額外資源進行補救。
- 3.3.4.2 事務局並沒有按照《承投規則》的規定，要求供應商提交“允許使用的證明文件”（租賃合約），便同意供應商進行基地站的安裝及調試，最終因接獲大廈小業主投訴而須重新選址（參閱第 3.2.5 點）。有關情況反映事務局在批給後未能嚴謹把關，對監督供應商履行標書條款的力度不足，導致在判給後需作出改動，浪費行政資源。

### **3.3.5 公共財務管理意識薄弱**

- 3.3.5.1 行政當局所申請的預算撥款，須用作購買指定的物品，一經批准便不應輕易改動款項用途，倘在購置過程中發現有餘款可以動用，應把有關餘款交還庫房，否則，將影響特區政府整體可動用的財政資源，導致其他更迫切的項目無法執行。

3.3.5.2 事務局在“無線電系統”的購置過程中，當發現有餘款可以動用，便在已核准預算範圍內增加購置對講機數量（參閱第 3.2.2、3.2.6 點），未有遵循良好公共財務管理的“專款專用”原則，把核准預算的餘款予以釋放，交還庫房。

雖然事務局表示，在建議開展購置時已預視到將來需作增購（參閱第 3.2.2.2 點），惟並沒有文件說明事務局在取得批准前曾向上級交待有關安排。審計署認為，若上級在批准時並不知悉總體的購置數量，將影響其作出的判斷，亦增加購置的隨意性。此外，若透過另一宗開支申請購買須增購的數量會增加行政程序，延誤取得物品的時間，便應歸咎於取得最初批准時沒有向上級建議準確的購置數量及完善的購置安排。

3.3.5.3 在良好的購置前期研究下，應該能夠得到切合實際需求的採購數量。一旦定下採購數量，便應該按照計劃執行。當有關購置的最終結算金額小於預算金額，便應該釋放餘款，交還庫房，使資源得以按照規劃有效運用，不能抱持著“須用盡已批准之預算撥款”的錯誤觀念。

#### 3.4 審計署的建議

3.4.1 開展大型購置前，應該訂下整體計劃，列出明確的執行階段及其工作內容，以及各階段所需投入的資源（包括時間、財政及人力資源）。

3.4.2 在計劃及研究期間，應該適時公佈工作的進程及完成時間。

3.4.3 嚴謹進行前期研究的分析工作，避免於批給或簽約後出現改動，當中包括：

- 嚴格訂定適當購置目的；
- 如須進行考察，事前必須經周詳考慮訂定適當安排；
- 除技術層面的考慮外，尚須從使用者的角度進行分析；
- 充分掌握及分析產品型號的更新趨勢；
- 招標文件須詳細列明所需的特殊規格要求；
- 謹慎評估供應商提供的資訊。

3.4.4 嚴格監督供應商按既定的條款提供產品及服務。

3.4.5 遵循“專款專用”原則，將多出的預算款項予以釋放，交還庫房。



## 第 4 部分：採購工作的開標與判給

公共部門在整體採購過程中必須考慮物有所值及價適者得外，亦須兼顧公平性，從而確保採購過程能在“合法、公平、公正”及以高透明度進行。公共部門為使競投者能在平等的情況下進行競投，往往透過招標文件列示所需物品之規格及評審標準。從本次審查結果顯示，事務局在編製開標文件時未能訂立詳細的評審準則。

### 4.1 事務局處理開標與判給的工作

- 4.1.1 各處級完成前期研究工作後，向行政長官或保安司司長建議進行招標程序，在獲得上級同意後，各處級便把相關技術特徵以附件形式送交採購科進行購買程序。有關之技術特徵為《承投規則》的部分要件，視為批給的考慮因素，對於大型物品之購置，於《承投規則》內更附同評分標準。
- 4.1.2 對須進行書面諮詢或公開招標的開支項目，諮詢問價程序完成後，開標委員會編製各競投者提供之報價比較表，並將有關檔案送交技術分析委員會評審。
- 4.1.3 技術分析委員會根據技術特徵要求、批給考慮因素以及倘有之評分標準進行分析。在完成評審工作後，技術分析委員會就分析結果及建議批給的供應商編製“技術分析委員會批給建議書”送交採購科。
- 4.1.4 採購科收到“技術分析委員會批給建議書”及所有報價資料後，除參考技術分析委員會的建議外，亦配合金額、比對開標要求及建議批給的項目內容等因素考慮，才編製“批給建議書”呈交有權限實體，建議批給的供應商及批給的項目內容。

### 4.2 無線電系統的判給

- 4.2.1 參照第 3.2.1 點所述，在行政長官同意開展籌劃工作後，事務局經過 1 年多的時間進行前期研究，製作了新無線電系統的設備要求建議書，當中包括各項設備名稱、數量及預算總價約為 7,000 萬澳門元，向行政長官建議進行公開競投。行政長官於 2003 年 7 月同意批准有關建議。
- 4.2.2 2003 年 7 月，負責前期研究的處級將已獲批准進行公開競投的建議書，連同無線電系統的技術規格及標書評審準則，交予採購科制訂《招標計劃》及《承投規則》，以進行公開競投程序。
- 4.2.3 2003 年 11 月經過開標程序後，事務局共收到五份標書，經開標委員會核實，獲接納之標書共三份。開標委員會為獲取技術意見，將有關檔案資料交予技術分析委員會進行研究、分析及審議。

4.2.4 技術分析委員會接獲各標書後隨即舉行技術分析會議，會議內容主要分析標書內容是否達到技術特徵的既定要求，並根據各評分標準評定各競投公司的得分，建議批給的供應商及批給的具體項目。技術分析委員會就有關無線電系統共召開 16 次技術會議，並於 2004 年 4 月第 11 次會議中對《承投規則》附件所載“標書評審準則”進行討論並制訂了“標書內部評審參考準則”（以下簡稱“參考準則”）。

4.2.5 “參考準則”為“標書評審準則”內所列舉的各項目，作詳細的解釋。並對項目內之不同明細要件，訂定所佔該項目分數的百分比。下表節錄其中兩項準則，說明“參考準則”對於“標書評審準則”所作的調整：

表五：“標書評審準則”及“參考準則”內容比對

《承投規則》所訂的“標書評審準則”內容 (節錄)	技術分析委員會所訂的“參考準則”內容 (節錄)
<p>1. 競投公司及其合作的本地和外國公司對有關工程項目的工作經驗及技術實力：</p> <p>1.1 公司背景。</p> <p>1.2 在過往的 10 年內，是否有設計、執行及管理有關工程項目的工作經驗（包括所需的費用）。</p>	<p>1. 競投公司及其合作的本地和外國公司對有關工程項目的工作經驗及技術實力：</p> <p>1.1 公司背景。<i>(例如：市值、年資等並能提供有關的證明。滿分 1.5)</i></p> <p>1.2 在過往的 10 年內，是否有設計、執行及管理有關工程項目的工作經驗。<i>(依據工程項目的數量評分，滿分 1.5)</i></p>
<p>2. 執行工程項目的人員：</p> <p>2.1 學歷、專業背景與及對有關工程項目的執行和管理工作經驗。</p>	<p>2. 執行工程項目的人員：</p> <p>2.1 學歷、專業背景與及對有關工程項目的執行和管理工作經驗。<i>(工程項目的主要執行人員：工程項目經理、系統設計工程師、電腦網絡工程師、軟件工程師和負責系統安裝的工程師必須具備有關專科的學士或以上學位和專業資格，同時以上人員須具有不少於七年的相關工作經驗。)(全部具有 - 得分 2.0，其餘依照比例得分。)</i></p>
《承投規則》所訂的“標書評審準則”內容 (節錄) (續)	技術分析委員會所訂的“參考準則”內容 (節錄) (續)
<p>2.2 執行工程項目人員的組合須具備全面性；即必須掌握工程管理、品質控制和技術難題的解決。</p>	<p>2.2 執行工程項目人員的組合須具備全面性；即必須掌握工程管理、品質控制和技術難題的解決。<i>(具備 - 得分 1.0)</i></p>

備註：上表斜體字部分為“參考準則”所加入的明細。

4.2.6 2004 年 6 月技術分析委員會完成對競投者的評分工作後，建議批給於評審結果中獲得分數最高之供應商，批給金額為 62,375,075.00 澳門元。

### **4.3 審計署的意見**

#### **4.3.1 開標文件未能嚴格訂定評審準則**

4.3.1.1 站在良好管理的角度來看，在訂立開標文件時，應盡可能根據評標時需要考慮的因素制訂評分標準，具體地登錄於開標文件內，公開讓競投者知悉。在評標階段則根據開標文件中已確定的評分標準和方法，對每份投標的標書進行評價和比較，以評出能符合所需且為最低投標價的物品。

4.3.1.2 然而，在第 4.2 點無線電系統的判給事例中，事務局在開標文件內之評分標準已制訂各項考慮要件的內容及所佔的百分比，才交予採購科進行開標程序。但技術分析委員會卻在審閱各競投商的標書後，於評分標準內加入各項明細。

4.3.1.3 審計署認為，具備詳細的評分標準，是一個公平、公開及客觀的採購程序所必需的，評分標準在開標文件內一經訂定，往後不得隨意改動。事務局在訂立標書時，應將各明細項目的評分標準，以具體化及成文方式登錄於標書內，以便讓各競投者先評估自身能力後才入標，開標後則按既定準則進行評審，在確保評審過程公平、公正下，提升整個購置程序的效率。

### **4.4 審計署的建議**

4.4.1 在編製開標文件時，應根據評標時之要求制訂評分準則，並具體地登錄於開標文件內。

4.4.2 評標階段確實根據開標文件已確定的評分標準和方法，進行評審和比較。

## 第 5 部分：採購工作的統籌及協調

事務局須為各部隊進行採購，購置的項目種類繁多，涉及的人員、單位亦十分廣泛。為此，事務局的統籌工作是否具有制度及與部隊間的協調工作是否良好，將直接影響到採購工作的效率及效益。本部分將從統籌及協調兩方面進行探討。審計結果顯示，事務局在統籌工作欠缺明確的制度，且與部隊各持不同意見時亦未能有效進行協調的工作。

### 5.1 事務局與部隊的關係

- 5.1.1 根據第 9/2002 號行政法規《澳門保安部隊事務局的組織與運作》第二條第一款規定，事務局的職責為：“在澳門保安部隊範圍內的法律、人員、後勤、財政管理、通訊、基礎設施、組織及資訊方面提供技術及行政輔助，以及提供計劃、統籌及程序標準化的輔助”；同一條文第四款亦規定事務局須“就澳門保安部隊範圍內屬規範、行政及技術性質的措施進行研究並提出建議”。
- 5.1.2 每年分配予事務局的預算撥款，得用以承擔整個保安部隊的開支。為此事務局需負責為各部隊採購物品，於成功購置後再分發予各部隊使用。因此，事務局於執行採購工作時，除了與內部部門外，更需要與各部隊進行溝通，才能有效執行組織章程所訂，對保安部隊的管理提供“計劃、統籌及程序標準化的輔助”工作之職能。
- 5.1.3 事務局表示，現行當與部隊之間持不同意見時，先以書面如公函、報告書/建議書等與部隊進行溝通，透過文件往來互相表達意見。當雙方仍未達共識，事務局則邀請部隊代表舉行會議。若會議仍未達共識，則將事務局的意見製作報告書/建議書，連同部隊的報告書/建議書為附件，上呈司長作出決定。

### 5.2 事務局的統籌工作

#### 5.2.1 事務局在制服物品管理擔當的角色

事務局負責統籌採購的項目繁多，當中包括保衛及保安用品、通訊設備、資訊設備、制服等，其中保安部隊使用之制服，更受第 32/2004 號行政法規《澳門保安部隊及保安部門制服規章》（下稱“制服規章”）規範。規章內訂定三大項目，包括“制服”、“標誌及徽號”及“個人裝備”<sup>註10</sup>（以下統稱“制服物品”）在使用、式樣、分發及更換等各方面的準則及規範。根據“制服規章”第三十一條第一款規定：“澳門保安部隊軍事化人員制服物品的管制，由澳門

---

註10：根據“制服規章”第二十六條第一款之定義，個人裝備是指根據每個人員擔任的特定任務而分發的裝備。第二款則指出，個人裝備是制服的組成部分。

保安部隊事務局負責”。事務局負責管理保安部隊範圍內制服物品的購置補給、倉存管理、派發、以及對款式進行研究改良，並向上級提出建議<sup>註11</sup>。

## 5.2.2 事務局改良制服物品方面的工作

5.2.2.1 事務局物資管理處轄下設有“物資研究暨計劃科”，負責對一般耐用品的規格進行研究<sup>註12</sup>，制服物品的改良為該科其中一項研究範圍，相關的改良工作流程如下：

- (1) 進行分析決定是否開展改良工作；
- (2) 尋找供應商製作樣板，並對樣板進行修改；
- (3) 事務局滿意樣板後，送交使用部隊諮詢意見；
- (4) 與部隊就樣板的意見進行商討，以確定樣板式樣；
- (5) 樣板確定後，諮詢供應商作少批量生產，並派發少部分予使用者試穿；
- (6) 派發問卷收集使用者的意見；
- (7) 作出倘有的修改後撰寫建議書上呈保安司司長核准，並進行大批量生產。

5.2.2.2 有關之改良研究工作由“物資研究暨計劃科”主動進行，該科亦會根據部隊不定期對制服物品所反映的使用意見進行分析，認為有需要時作出改良研究。在審計過程當中，事務局未能提供文件顯示規範進行研究工作的準則。

5.2.2.3 另外，事務局亦未能提供相關文件，顯示其設立機制對制服物品的使用意見作定期檢討。事務局表示，對制服物品的使用情況有作大規模的檢討，只是沒有定期進行，於2004年曾向各制服物品的前線使用人員派發問卷，收集使用意見，並製作報告向保安司司長匯報，現時在改良研究中的制服物品，會引入報告內的意見作參考。

5.2.2.4 當研製成功得出新款式後，事務局會待舊物品分發完畢才分發新款式予部隊，因此會出現新舊式樣制服物品同期使用的情況。事務局表示，當局已製

---

註11：根據“制服規章”以下條文規定，制服物品的用料、款式及分發安排，須經保安司司長核准：  
第一條第二款：個人裝備及其特徵、顏色和式樣均由保安司司長以批示訂定。  
第十二條：由保安司司長核准製造制服及裝備所用的布料及其他材料。  
第三十條第三款：配給分發的數量以及制服物品的更換期，由保安司司長經相關部門建議後，以批示訂定。

註12：事務局提供之內部規章訂明，“物資研究暨計劃科”的職責主要包括：

- 在澳門保安部隊範疇內，除通訊及資訊物資外，研究適合澳門保安部隊各部隊及機構使用之物資，並適時向相關部隊及機構提供資料及建議；
- 除通訊及資訊物資外，適時要求澳門保安部隊各部隊及機構遞交其擬取得的物資的特徵及要求，以便進行研究、作出倘有之建議。

作《澳門保安部隊軍事化人員領取/替換制服物品之指引》（下稱“指引”），訂明制服物品的替換原則：“根據使用人員的工種、交來擬替換制服物品的殘舊程度及參考使用期三方面考慮”；另外，由於原有式樣的制服物品仍有存貨，一次過以新款取替不符經濟效益，故不會於新款式推出時即時派發。

5.2.2.5 經審查事務局提供的“指引”，發現當中主要根據制服物品的耗損程度及使用期等方面訂下替換時的考慮因素，並沒提供新舊款式過渡時期的控制措施。

5.2.2.6 事務局表示理解規章制度及成文指引的重要性，但由於須統籌不同部隊，涉及的事務較多，暫未能對每一範疇的工作均具有完善的指引，但將會繼續完善相關規章制度的建立工作。

### 5.2.3 個人裝備 — 行動腰袋的購置

5.2.3.1 治安警察局於 2005 年 4 月向事務局提交“2006 年度需求計劃”資料，當中要求於 2006 年度內購買 72 個“個人小型急救腰袋”。事務局經分析後，認為有關急救腰袋之性質與“制服規章”內所訂之“行動腰袋”相同，雖然規章內載有此項配備，但當時並未有實質的設計。為免治安警察局內不同單位採用之腰袋式樣不同，建議將“個人小型急救腰袋”改為“行動腰袋”著手設計，完成後成為每個單位共同使用之個人裝備式樣。另外，由於事務局當時正研究將“行動腰袋”與“槍袋”及“腰帶”作一式配套的設計構思（當中一項組件包括“行動腰袋”），於是向治安警察局提議雙方共同討論有關“腰帶組件套裝”的設計，以取代單一“行動腰袋”。

5.2.3.2 事務局於 2005 年 5 月以公函將上述意見通知治安警察局，並向其寄送“腰帶組件套裝”研究得出之樣板。於是，雙方集中討論“腰帶組件套裝”的設計，待確認設計後開展購買程序。

5.2.3.3 根據文件顯示，治安警察局分別於 2005 年 8 月及 2006 年 10 月發出兩份公函，列出治安警察局內各單位對“腰帶組件套裝”的意見。

5.2.3.4 對於兩份公函時間相隔多於 1 年，事務局表示，期間事務局人員有透過電話催促治安警察局回覆意見，由於事務局在日常工作當中與該局相關人員聯繫時一併查詢，故沒有文件記錄。

5.2.3.5 由於對設計仍未能達成共識，因此雙方決定擱置“腰袋組件套裝”的討論，改為討論單一項目 – “行動腰袋”的設計（此項目為套裝內其中一項組件），以便先購置有關物品。經過修訂及改良，雙方於 2007 年 7 月確定“行動腰袋”的樣板。由事務局於同年 9 月撰寫《“行動腰袋”技術特徵研究報告》向保安司司長建議核准有關式樣。最終於 2007 年 10 月編製開支建議書正式開展“行動腰袋”的購買程序。

### 5.3 消毒消洗工具運輸車的購置

#### 5.3.1 部隊首次提出申請購買

5.3.1.1 消防局於 2004 年 9 月透過公函向事務局表示，因應 2005 年東亞運動會將於三個大賽區舉行賽事，考慮到資源調動、感染控制及消洗等一連串綜合特性，以及為加快現場檢測時間，建議購入 3 台快速生化探測系統及 1 台為配合該系統使用之車輛。

5.3.1.2 事務局收到有關申請後，曾聯絡衛生局轄下之“公共衛生化驗所”提供協助，並諮詢社會文化司司長辦公室意見，經分析後於 2005 年 1 月向保安司司長提交《跟進購買移動式炭疽生物快速偵檢系統事宜報告書》，事務局於報告中指出：

- 本澳衛生部門已具備足夠能力及經驗處理懷疑炭疽菌物品，而公共衛生化驗所亦已打算訂購應用相關專業儀器進行炭疽菌測試的試劑盒以增加測試懷疑炭疽菌的能力，認為消防局不需要購買任何“移動式炭疽生物快速檢測系統”以免浪費資源，亦不必購買 1 台為配合檢測系統使用之車輛。
- 自 2001 年起衛生局與各保安部門設立一套合作機制，認為可由事務局以中介人身份聯絡衛生局及消防局舉行會議。
- 由衛生局針對收集、運載有關懷疑炭疽菌物品之程序及指引而為有關消防人員開辦培訓班。
- 現時消防局已備有專為處理化學物品的車輛，因此不需要為此而購買任何特殊車輛，但須與衛生部門協調後確認是否已經有足夠的運輸器皿。

保安司司長於 2005 年 1 月批准取消購買“移動式炭疽生物快速檢測系統”。

#### 5.3.2 部隊再次提出申請購買

5.3.2.1 消防局於 2005 年 5 月向保安司司長提交建議書，指出緊急救援車輛車齡老化，直接影響救援工作的效率，建議購置 28 台消防用特別車輛，當中包括一台名為“消毒消洗工具運輸車”。行政長官於 2005 年 5 月批准有關購買之申請。

5.3.2.2 事務局於 2005 年 7 月向保安司司長提交《對消防局購買 1 台消毒消洗工具運輸車發表意見》報告書，報告書中指出在進行“消毒消洗工具運輸車”技術特徵資料分析及研究後，發現“消毒消洗工具運輸車”之附加配件“X 型快速檢測儀”，與 2005 年 1 月被取消購買的“移動式炭疽生物快速檢測系統”

屬同一物品。認為消防局只是以“消毒消洗工具運輸車”申請購買性質相同之物品，但所有工具均不具有消毒或消洗性質。由於有關特別車輛之技術特徵並不符合運輸消毒消洗工具之性質，建議擱置展開購買程序，並重申有關快速檢測系統不適合現場測試之用，且本澳衛生部門已具備足夠能力及有經驗處理懷疑炭疽菌物品，建議消防局維持強化本身收集、運載有關懷疑炭疽菌物品的能力，並將化驗及測檢工作交由本澳衛生部門以合作方式處理。保安司司長於 2005 年 7 月同意批准擱置購置程序。

5.3.2.3 事務局於 2005 年 7 月以公函將有關決議內容通知消防局。

5.3.2.4 消防局於 2005 年 8 月向事務局提交一份報告書，申述購買“消毒消洗工具運輸車”及其配件“X 型快速檢測儀”的重要性及理據。

5.3.2.5 2005 年 8 月事務局就消防局所遞交報告書之內容及理據進行研究，並以報告書形式向事務局代局長建議維持擱置有關“消毒消洗工具運輸車”及“X 型快速檢測儀”的購買程序。代局長於 2005 年 8 月批示指出，部隊只以不同名稱購買同類物品，由於本澳公共衛生化驗所已設有同類型偵檢系統，且保安司司長已作出擱置購買批示，因此，消防局應遵照有關決定執行。

### 5.3.3 部隊第三次提出申請購買

5.3.3.1 2005 年 10 月消防局以傳真函件通知事務局，指有關“消毒消洗工具運輸車”已獲准重新作出購買，要求事務局協助跟進有關購買程序。對於已被擱置的項目突然再獲批准購買，事務局指出其原因為，消防局於行政長官、保安司司長及各保安部隊領導的例行會議中，再次提出有關“消毒消洗工具運輸車”的購置理據，並獲行政長官於會上同意開展購買。

5.3.3.2 2006 年 6 月事務局向保安司司長提交建議書，正式為“消毒消洗工具運輸車”開展購買程序。保安司司長於 2006 年 7 月作出同意批示。

## 5.4 審計署的意見

### 5.4.1 未能有效統籌購置各部隊所需物品

5.4.1.1 站在稱職的統籌角色來看，採購單位應對其所負責採購的物品在研究、取得、倉存、分發、檢討及報廢等方面，訂定成文及明確的規範，當中包括收集用家意見的渠道、事前及事後的評估時間、更換及使用的具體措施等，以使各執行者按序地展開各項工作，從而提高工作效率及避免產生無所適從的情況。

5.4.1.2 事務局負責的採購工作影響眾多部隊人員，各軍事化人員所配置使用的制服物品種類亦各有不同，因此有效的統籌對採購工作顯得尤其重要。然而，事



務局對制服物品的統籌工作未訂定明確成文指引(參閱第 5.2.2.2 點),導致各項物品按不同時期的意見作出更改,用家無所適從。

另外,由於缺乏定期檢討機制(參閱第 5.2.2.3 點),令事務局無法有系統地取得最新的使用者意見作研究依據,降低研究工作的科學性。同時亦沒有訂定新舊物品更換的過渡安排(參閱第 5.2.2.4、5.2.2.5 點),導致新舊款式同期使用,影響保安部隊形象的統一性。

- 5.4.1.3 審計署認為,良好的統籌工作建基於完善的制度,事務局應按照各項工作的特性,了解各方需要,建立合理有效的整套成文規範,讓各級人員按照既定的準則執行工作。同時亦須確保有關制度得以上傳下達,除讓事務局人員知悉外,更需部隊作正面配合執行,才能有效履行事務局統籌、標準化整個保安部隊管理的職能,從而提高事務局採購工作之執行效率。

#### **5.4.2 未能與部隊有效協調解決雙方所持的不同意見**

- 5.4.2.1 充分的協調工作,在採購管理以至整個組織管理中擔當着重要一環,除可避免浪費不必要的行政資源及採購時間,加快取得物品的進度,長遠而言更可加強各單位的默契,有助於各方面合作時提高執行效率。
- 5.4.2.2 對組織架構涉及多個實體,有效的協調顯得更為重要。基於事務局需協調的部隊對所需購買之物品均有其理據及意見,因此事務局必須於開展採購工作前,多收集用家意見,並與各部隊協議一套有效的協調機制,避免在正式著手工作時才出現意見分歧,引致未達成共識的情況,影響工作效益。
- 5.4.2.3 “行動腰袋”(參閱第 5.2.3 點)及“消毒消洗工具運輸車”(參閱第 5.3 點)的購置事例顯示,事務局與部隊分別就款式設計及購買理據各持己見,討論時間一再延長,最終兩項物品從提出申請至開展購買均須兩年之久。
- 5.4.2.4 此外,上述兩件事例反映的實際情況,與事務局所表示當與部隊持不同意見時的處理方法(參閱第 5.1.3 點),存在明顯的落差。“行動腰袋”中部隊相隔一年才作出回覆意見,而當中事務局並未作出積極跟進。而“消毒消洗工具運輸車”於提出申請至開展購置的兩年期間,事務局與消防局雙方不斷重複地申請、擱置,當中只見文件往來,沒有舉行會議。且事務局所述的處理方法亦欠缺系統性,並非明確的機制,例如沒有規範每個階段的時限,對於何時以文件往來、何時舉行會議、何時上呈司長決定亦沒有明確界定。
- 5.4.2.5 審計署認為,組織法賦予事務局統籌及協調各部隊的職能,事務局必須充分履行有關職責,致力與部隊協商一套完善、有系統的溝通機制,處理進行採購工作時出現雙方意見不同的情況。否則,除了導致採購時間延長,使擬購置的物品無法及時發揮效用以外,於欠缺效益的溝通工作當中所投放無法量

化的行政資源，諸如編製報告書及準備會議的人力及時間等，亦會對行政當局造成另一種浪費。

## **5.5 審計署的建議**

5.5.1 事務局應建立完善制度，統籌各項工作的管理，包括：

- 按各項工作的特性，並了解各方所需，制訂成文規範；
- 採取措施確保各相關單位按規範落實執行。

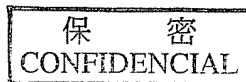
5.5.2 事務局應與部隊協商一套完善、有系統的溝通機制，處理進行採購工作時出現雙方意見不同的情況，有關的溝通機制應包括：

- 明確的溝通階段，並為每個階段設定適當的溝通途徑及時限；
- 完善的記錄，記下每次溝通後已達共識及未達共識的事項，及將會作出的安排等。

附件

澳門保安部隊事務局之書面回應





澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
澳門保安部隊事務局  
Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau

頁編號 3414 P.1  
Pág. n.º  
公函編號 1194/CC/2008  
Of. n.º  
日期: 28/10/2008  
Data

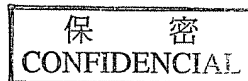
1. 「自助過關系統的購置」

對於審計署之意見，認為本局未有訂立整體計劃、未有適時公佈工作進展及前期研究嚴謹程度不足，本局有以下回應：本局認同大型計劃應有整體計劃及充足之研究，但由於科技的不斷發展，對於採購此類大型資訊系統，難在首階段訂立完整及完善的整體計劃，以確保未來無需修改；另一方面，若前期研究階段所費時間過長，除了科技不斷變化外，更會影響計劃的實施。為了從中取得平衡點，故本局認為當時以試行形式購入 15 條自助過關通道，進行試驗計劃最為合適。另在前期研究時，本局亦有派員前往香港進行考察，因香港於更早時期已對外公佈將於各口岸設立自助過關系統(e 道)，且在往港考察時，香港已完成採購程序，並已有一條通道的模型。惟當時並未知悉珠海方面有意設立自助過關通道，只在技術分析委員會已完成有關程序後，才知悉珠海亦以試行形式設立兩條自助過關通道，因此在前期階段並沒有前往珠海考察。因此，本局表明接納審計署提供之意見，對未來開展同類計劃時有正面之參考價值及幫助。

2. 「無線電系統的購置」

前期研究工作：

本局於前期研究工作階段，已安排了當時兩個最大的 TETRA 系統供應商的工程人員作介紹系統功能及無線電對講機的機種。當時已知道廠商日後會陸續推出新款的無線電對講機，但本局確實無法預知各大廠商在什麼時間推出新款型號來取替舊有型號。所以於 2003 年“取得數字式集群無線電系統”之公開競投招標書上，購買手提無線電對講機之數量為 1000 部，此數目只是當時需求上最低的要求。



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
澳門保安部隊事務局  
Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau

頁編號 3414 P.2  
Pág. n.º  
公函編號 1194/cc/2008  
Of. n.º  
日期: 28/10/2008  
Data

“取得數字式集群無線電系統”之公開競投於2003年中展開，而批給合同到2004年10月才簽署，鑑於該公開競投之複雜性，涉及的各項行政程序需時頗長，故簽署批給合同後廠商已有新款型號推出。因TETRA無線電系統屬新制式，世界各地的用戶眾多，廠家為爭取市場，不斷推出更新、功能更强之型號，取替原用之型號。本局鑑於舊有型號已停產且新型號在性能上更為優勝，更適合用家使用，在價格不變的情況下理應使用新型號。因此本局認為型號的更改乃順應市場變化，並非前期研究工作欠缺謹慎所致。

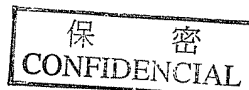
由於更換無線電系統的工作是澳門特區政府成立以來本局首個大型的招標項目，當中涉及複雜技術及龐大資金，而負責相關工作的人員亦是首次參與，缺乏處理大型項目的經驗，在整個過程中難免存在一些可改善的地方，通過是次審計署提供的意見及建議，本局在日後處理大型項目時，將參考審計署的建議來執行。

### 3. 遵循「專款專用」原則，將多出的預算款項予以釋放交還庫房

本局向以符合經濟效益及對行政當局有利之原則下，運用分配予澳門保安部隊之預算撥款，而因應實際情況配合工作需要下，對有關設備之取得作相應之調整。有關調整，本局經撰寫建議書闡述有關情況，包括更改之內容、開支金額會否在原預算範圍內等資料，作出相關調整之建議，上呈監督實體同意下，交予財政局進行必要之程序，在取得具權限實體同意批准後方能落實有關調整，為此，本局是按相關規定及進行必要程序，及在上級知悉相關內容及取得具權限實體同意批准後，才能更改有關原批給之物品（不論在數量上或物品型號方面之更改），並沒有違反相關規定。

### 4. 「事前訂定評分標準」

在採購程序中有關技術分析部分，由於本局大部分採購之物品涉及專業技術，在展開採購程序前難以對相關物品的評分訂定客觀標準，故在分析過程中，本局採用先以「技



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
澳門保安部隊事務局  
Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau

頁編號 3414 P.3  
Pág. n.º  
公函編號 1194/CC/2008  
Of. n.º  
日期: 28 10 2008  
Data

術方面進行分析」，以揀選符合要求之物品，配合價格之合理性而作出批給建議，以呈具權限實體批示。

5. 事務局改良制服物品方面的工作

2004 年物資管理處物資研究暨計劃科正式負責制服之款式及研究改良工作，初期透過問卷收集部隊人員對制服物品之使用意見後，發現待改善及解決的制服問題不少，由於制服物品種類繁多，這些年間一直努力地解決各項制服問題，而相關檢討工作亦一直持續進行至現在。

對於未有設立定期檢討制服物品意見之機制及新舊款式過渡時期機制，本局完全認同制服物品的取得、倉存管理、派發及研究改良工作應制訂成文指引及規章制度，亦認同制服物品之管理工作存有改善空間，透過是次審計工作亦使本局充分認識自身不足之處，在此感謝審計署在審核過程中提供之寶貴意見及建議，今後當繼續完善各工作環節之規章制度及成文指引。