



政府服務外判制度

改良建議書

2017年12月

目錄

章節

1	引言	p.3
2	本地政府外判政策的漏洞與改善建議	p.4
	政府評審招標評分比重失衡	
	扣分制	
	禁止投標機制	
	標準僱傭合約相關事宜	
	最低服務人手數目	
	減少外判，增聘長工	
	最終責任	
3	總結	p.18

引言

1. 本建議書目的，是就目前本地政府服務合約外判政策的漏洞進行分析，並就此作出改善建議，以改善整體外判員工的就業情況及工作環境等權益。
2. 外判是指政策局/政府部門將部份政府服務(通常為非核心服務)，以合約形式進行評審招標，揀選服務供應商提供政府服務，最終達致三個主要目標，當中包括：一)維持一個有效率的小政府；二)控制公務員編制；以及三)為私營機構創造商機和職位。
3. 據香港政府效率促進組的資料，它對本地政府外判服務定下更為廣義的目標，包括：一)改善現有服務，並應付服務需求的增長及新增服務的要求；二)務求提高成本效益及效率；三)更靈活地回應浮動不定的需求；四)控制公務員人數的增長；以及五)利用市場的新技能及科技。
4. 現時外判政策，承辦商是為了節省成本而將工種外判。由最初只應用於非技術工種，至今有擴展至技術工種。

5. 政府在評審招標評分比重，在很大程度上，是以「價低者得」為優先考慮，而與僱員相關權益的因素比重則被忽視。儘管政府當局在標書、監管機制、僱傭合約等方面加入保障僱員權益原素在內，但這些規定已經不合時宜。
6. 下文將會就本地政府外判政策的漏洞進行闡析，以及作出多項的改善建議：

政府服務合約外判制度的漏洞與改善建議

政府評審招標評分比重失衡

7. 目前政府當局主要是以「技術及價格」的評分方法(又稱「雙信封」評審制度)，對參與政府服務合約的投標的服務供應商進行評審。「技術」一般是指有關服務供應商提供服務質素，包括供應商過去提供服務的往績、運作/管理計劃、應變計劃、工資及工時水平等。「價格」顧名思義是服務合約的投標價相關因素。

8. 根據效率促進組的外判服務調查(2012)¹, 在 61 個就調查作回應的部門之中, 89%有就其全部、大部分或部分超過 143 萬港元上限的合約在技術及價格兩方面作分開評審。儘管如此, 約 48 個作回應的部門卻表示, 至少 80% 的合約是批給入標價最低的合資格投標者。有關結果顯示, 合約價格仍然是評審投標書的主要考慮因素。²
9. 以上反映, 政府在招標計分上傾向「價低者得」, 工人相關權益並不是決定性因素。綜觀現時政府四個主要採購部門的做法, 一般是以四六比/三七比(即技術與價格評分比例)作為招標評分基礎。
10. 政府當局在 2016 年將工資水平及工時因素, 由以往「鼓勵考慮」改為「必須考慮」, 納入為招標計分的分數之一。但該兩種因素的評分比重, 只是佔「技術」部份約一成左右的分數。加上「技術」部份佔標書評分三至四成。因此, 在評分比重嚴重失衡之下, 僱員相關權益的

¹在 2000 年至 2012 年間, 效率促進組每兩年就政府的外判情況進行調查。但自 2012 年後, 效率促進組表示日後不會再每兩年進行政府外判服務調查, 改為進行非定期調查, 而改制後的調查何時進行仍未訂出。

²立法會秘書處 資料研究組, 資料摘要” 政府的外判制度”, p.8, 2017

保障顯然是不足夠。

11. 譬如新加坡政府做法，其採購決策亦是以價格和質素方面的因素作基礎。公共服務機構多年來均採用所謂的“價格與質素方法”(Price-Quality Method)來評審投標書，有關方法將質素方面的評分比重訂為 70%，餘下的 30%則為價格因素。³

12. 因此，我們建議政府當局必須檢討現時評審機制，譬如新加坡政府的採購政策，調高「技術」分數佔比至七三比(即技術佔七成，價格佔三成)，尤其與僱員相關權益因素，以加強保障工人權益。

工資因素

13. 雖然政府在 2016 年中旬宣佈在招標計分上，將工資及工時因素由「鼓勵考慮」，改為「必須考慮」因素，但實際上對工人權益改善是並無寸進，甚至有「開倒車」的情況出現。

³資料來源：Ministry of Finance, Singapore (2016)

14. 實際上，綜觀政府提供資料，工時及工資因素對於實際改善工人的薪酬待遇並沒有起太大作用。

15. 在工資方面，四大主要採購部門所聘用的潔淨及保安服務承辦商，以最低工資聘用的非技術員工的數目，竟然有顯著上升的情況(參考下圖)。

表一 新合約有更多員工只領最低工資
潔淨服務

	薪酬高於最低工資的外判員工數目	只領取最低工資的外判員工數目	只領取最低工資的外判員工數目佔整體員工數目的百份比
2016 年	20635	5324	25.8%
2017 年	20951	11468	54.74%

保安服務

	薪酬高於最低工資的外判員工數目	只領取最低工資的外判員工數目	只領取最低工資的外判員工數目佔整體員工數目的百份比
2016 年	13029	661	5.07%
2017 年	13262	2994	22.58%

註：2016 年最低工資為\$32.5，2017 年則為\$34.5

16. 此外，據政府回覆資料顯示，房屋署在服務合約轉換時，發現不少外判員工在過去 3 年轉換合約時，被新承辦商「減薪」，當中個別最多減幅竟達 8.96%！

而房屋署外判保安工種，更加是減薪的「重災區」；當中在服務外判合約所涉及共 189 個屋邨屋苑等樓宇，有 54 個，即是 28.6%，其保安崗位是被新承辦商「減薪」，情況令人不滿！

表二 房署新合約員工遭減薪概況

服務範疇	過去 3 年轉換合約的屋邨/屋苑的數目	涉及減薪的屋邨屋苑等的數目	涉及減薪的屋邨屋苑等的數目百份比
潔淨服務	158	11	7%
保安服務	189	54	28.6%

因此，我們要求制定工資時遵從不低於最新行業工資中位數，以保障工人薪酬水平貼近市場水平(參考表一)。

表三 法定最低工資(2017)與工資中位數(2017Q2)比較表

工種	保安員(三更制)	廁所清潔工	一般清潔工

平均每月薪金 (元) ⁴	11,392	9,419	8,698
推算最低工資 (2017) 大約每 月薪金(元) ⁵	8,556		

工時因素

17. 在工時方面，以高於現時全港行業平均的每日工時(保安：10 小時，清潔：9 小時)聘用的非技術工人數目，則沒有顯著改善。(參考下圖)我們因此要求盡快訂立標準工時，超時要 1.5 倍補水。

表四 新合約有更多員工的每日工時高於高於行業平均數
潔淨服務

	四個主要採購部門的員工數目	每日工時高於行業平均數的員工數目	每日工時高於行業平均數的員工數目佔整體員工數目的百份比
2016 年	20670	15203	73.6%
2017 年	20895	15422	73.8%

保安服務

⁴資料來源：政府統計處，工資及薪金總額按季統計報告，(2017 Q2)

⁵ 34.5 X 8X 31= \$8556

	四個主要採購部門的員工數目	每日工時高於行業平均數的員工數目	每日工時高於行業平均數的員工數目佔整體員工數目的百份比
2016年	13029	3389	26%
2017年	13260	3362	25.4%

扣分制

18. 為監管服務供應商的表現及保障工人基本權益，採購部門除了可以採用政府物流服務署制訂的《標準條款及條件》作為合約的條款，當中訂明服務承辦商必須遵守所有適用的香港法律及規例，特別是《僱傭條例》、《強制性公積金計劃條例》及《職業安全及健康條例》等與僱員權益有關的法例，採購部門可因應本身運作及需要實施扣分失責通知書/禁止投標機制。

19. 但是，這些監察機制對承辦商阻嚇力成疑。在「扣分制」下，若服務承辦商未能與員工簽訂「標準僱傭合約」，或未能履行在「標準僱傭合約」下有關工資、工時及以竹目動轉帳方式支付工資的任何一項責任，採購部門會發出一張失責通知書。每接獲一張失責通知書，該承辦商就會被扣一分。若有關的投標者在截標日前的三年內

被扣滿三分，其提交的標書由扣滿三分當日起計的五年內將不獲考慮。

20.事實上，自 2005 年，扣分失責通知書發出個案只有 35 宗，涉及 22 個承辦商，當中只有一個曾因扣滿 3 分而被禁止競投政府合約。但工聯會過去卻不斷收到有關外判員工對承辦商的投訴。可見，扣分制的實際作用成疑。

21.綜合處理個案的經驗得出，扣分制作用不大的原因包括：

一)扣分失責通知書適用範圍狹窄，只針對違反「承諾工資」、違反「承諾工人每日最高工作時數」、違反「與其非技術僱員簽訂標準僱傭合約」、違反「以自動轉帳方式支付工資予非技術僱員」的四個情況，因此對工人保障範圍不足；二)扣分失責通知書佔標書評分比重偏低；以及三)，在「資方強、勞方弱」大環境下，當僱員與僱主產生勞資糾紛，僱員未必能大費心神及時間與僱主周旋，雖然勞資糾紛過去 5 年時有發生，共涉及 102 宗個案，但投訴成立個案只佔 14 宗，反映部份勞方往往害怕費時失事而不了了之。

22. 因此，我們建議政府當局考慮是否擴大扣分失責通知書的適用範圍至「勞資糾紛」及涉違反職安健個案，以加強阻嚇性。

禁止投標機制

23. 現時外判制度下有一個懲處機制，又稱為「禁止投標機制」。在此機制下，若承辦商違反與勞工權益相關的指定條例，不論有關的定罪是否與政府或私人合約有關，也不論該合約所提供服務的類別，在定罪日期起計五年內，該承辦商的投標建議將不會獲政府考慮。

24. 事實上，過去 5 年，四個主要採購政府部門並沒有承辦商在承標期間因違反合約訂定的相關法例而被終止合約。這反映要勞方就權益問題進行舉證責任及與僱主周旋，過程十分漫長及艱難，故勞方往往害怕費時失事而不了了之，未必能夠輕易以將違法承辦商進行定罪。

25. 例如，如僱主拖欠僱員強積金供款，僱員需要實名舉證僱主，而一些僱主往往因而在僱員工作及等候法庭聆訊

過程中，針對甚至解僱他們。故此，僱員在經考慮上述情況下，未必會向有關違法僱主作出投訴。因此，該機制實際意義不大。因此，我們建議政府當局盡快檢討禁止投標機制的成效。

標準僱傭合約相關事宜

26. 為協助承辦商與外判員工訂立書面僱傭合約，以期減少勞資糾紛，勞工處遂制定標準僱傭合約。政府採購部門規定承辦商須承諾並保證須與獲聘用工作超過7天的員工(包括替假工人、兼職工人、臨時工人)簽訂標準僱傭合約。如承辦商未有上述僱員簽訂有關合約，將會在扣分制下扣除一分，並會影響該承辦商日後參與政府服務合約項目的投標評分。

27. 標準僱傭合約只是對外判員工作基本保障，因此僱員薪酬福利待遇未有貼近市場應有合理水平。

28. 據 2016 年香港貧窮情況報告，經政策介入後，有 47.5 萬在職住戶活在貧窮綫下，而沒有領綜援的在職貧窮住

戶情況，其住戶數目及人口分別按年上升 3,700 戶及 700 人，貧窮率保持於 7.7%。而外判制過去幾年沒有顯著提昇基層工人的薪酬待遇，正如上文第 15 段提及房署例子，更有減薪情況。所以，政府在服務外判上帶頭製造在職貧窮，是令社會貧富懸殊加劇的原因之一。

29. 一些承辦商為逃避僱主責任，更會壓榨工人權益。例如在標準僱傭合約以外，附加另一份合約(又稱雙合約)，令僱主與僱員出現勞資糾紛的時候，於勞資審裁處/法庭上出現法律爭議，可能有損僱員權益；又例如在合約屆滿前，承辦商可能會要求僱員簽署自願離職信/合約屆滿時安排其他跨區地域作轉職等藉口，以逃避支付遣散費；又例如，在轉換政府服務合約時，部份員工在薪酬待遇及福利方面會出現新合約比原合約差的情況。因此，我們建議檢討並修改標準僱傭合約的條款，以維護僱員權益，包括：

雙合約問題

- 一) 規定承辦商不可在標準僱傭合約以外，與僱員另簽合

約；

遣散費

二)合約內訂明承辦商預留有關遣散費的資金撥備等；

三)規定承辦商外判合約結束時，即等於自動結束僱傭關係(除非與員工另簽新約)，並需支付員工遣散費，以避免勞資糾紛；

薪酬福利待遇

四)在轉換合約時，規定薪酬福利部份不低於上一份合約的安排；

五)訂明承辦商的外判服務只包括管理層面，而員工薪酬福利部份，可由承辦商向政府申領有關款項，以保障工人權益。

最低服務人手數目及時數

12.雖然政府在標書要求承辦商提供足夠工人以提供服務，但僱用的工人數目，可視乎實際需要而定。有部門可透過「非扣分失責通知書」機制，向未能按合約要求提供

所需要的人手的承辦商發出有關失責通知書。但礙於有關扣分佔評分比例偏低及可繼續向政府外判服務投標，承辦商因此有誘因不聘用合理人手安排，對外判員工構成沉重工作壓力及工作量。因此，我們建議政府在標書列明，承辦商在提供不同外判服務範圍時，所需服務人手數目的最低標準的規定；以及外判合約需訂明每個項目之最少工作人數及時數，減少外判商以減少人手去剝削員工及不合理地增加利潤。

減少外判，增聘長工

13. 目前政府四個主要採購部門，即食物環境衛生署、康樂及文化事務署、房屋署，以及政府產業署，共聘用逾55000工人。我們過去曾就多個政府部門/政策局進行外判員工數目統計，發現外判員工聘用數目十分穩定，甚至超過聘請部門員工的數目，與本建議書開首說明，外判政策目標之一，「更靈活地回應浮動不定的需求」是相違背，亦反映該批外判員工是有長期穩定的需求。因此，我們建議政府當局縮窄服務外判的範疇和規模，並改以公務員合約條款逐步聘用僱員擔任有長期服務需求的工作崗

位。

表五 聘用最多外判僱員的政府部門

15-16 年度	人數	14-15 年度	人數	13-14 年度	人數
食環署	11,883	食環署	11,869	食環署	12,121
康文署	10,692	康文署	11,241	康文署	10,500
運輸署	2,371	運輸署	2,369	運輸署	2,355
政府產業署	1,876	警務處	1,212	政府產業署	1,882
警務處	1,326	地政總署	996	警務處	1,148

註：由於政府將房屋署列入為房委會下的一部份，不列為政府部門，故於財政預算案未能夠獲悉有關數字。我們估計房署下的外判員工約為 15000 人。

表六 外判員工佔該部門整體員工的百分比

15-16 年度	14-15 年度	13-14 年度
政府產業署(864.5%)	運輸署(154%)	政府產業署(833%)
運輸署(152%)	康文署(114%)	運輸署(164%)
康文署(116%)	食環署(103.9%)	康文署(107%)
食環署(103.9%)		食環署(105%)

最終責任

14. 據《僱傭條例》第57章第43C條規定，如果次承判商無法如期支付僱員薪金，大判有責任墊支，而有關法例行之有效。據政府提供資料，單是過去5年的欠薪投訴個案，四個主要採購部門合共有45宗。事實上，申訴專員公署多次公開發表報告或評論，雖然政府將服務外判，但仍有最終責任。⁶因此，我們建議政府當局參考建造業界做法，修訂法例，訂明政府及公營機構須承擔保障外判服務承辦商僱員的權益的最終責任，以加強對外判員工的保障；要求政府設立假期補償制度，尤其年資長的員工轉換合約時失去所累積大假及頭三個月沒有法定勞工假期，政府要責任為該批員工作出補償。

總結

15. 從上文可見，本地政府的外判政策推行多年，對外判員工的保障，仍然停留在最基本保障。不論在其監管、評審招標、以及僱傭合約等範疇，政府當局要盡快進行檢

⁶資料來源：http://ofomb.ombudsman.hk/abc/files/2005_09_01_1_.pdf

討，以加強對承辦商提供外判服務的規管及表現，尤其僱員保障。我們的建議，大部份都是可由政府當局現時招標文件、監管機制及標準僱傭合約等條款內加以改善/修改，而無須額外修改法例。更重要的是，政府應加強外判政策的透明度，恢復效率促進組以往做法，定期就政府服務合約外判成效進行調研，以便公眾監察。

表七 外判制改善建議一覽表

範疇	改善建議
評審制度	<ul style="list-style-type: none"> ● 建議政府當局必須檢討現時評審機制，譬如新加坡政府的採購政策，調高「技術」分數佔比至七三比(即技術佔七成，價格佔三成)，尤其與僱員相關權益因素，以加強保障工人權益。
工資	<ul style="list-style-type: none"> ● 要求制定工資時遵從不低於最新行業工資中位數，以保障工人薪酬水平貼近市場水平
工時	<ul style="list-style-type: none"> ● 要求盡快訂立標準工時，超時要 1.5 倍補水。
扣分制	<ul style="list-style-type: none"> ● 建議政府當局考慮是否擴大扣分失責通知書的適用範圍至「勞資糾紛」及涉違反職安健個案，以加強阻嚇性。
禁止投標機制	<ul style="list-style-type: none"> ● 建議政府當局盡快檢討禁止投標機制的成效。
標準僱傭合約相關事宜	<p>雙合約問題</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 規定承辦商不可在標準僱傭合約以外，與僱員另簽合約； <p>遣散費</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 合約內訂明承辦商預留有關遣散費的資金撥

	<p>備等；</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 規定承辦商外判合約結束時，即等於自動結束僱傭關係，並需支付員工遣散費，以避免勞資糾紛； <p>薪酬福利待遇</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 在轉換合約時，規定薪酬福利部份不低於上一份合約的安排； ● 訂明承辦商的外判服務只包括管理層面，而員工薪酬福利部份，可由承辦商向政府申領有關款項，以保障工人權益。
服務人手數目及時數	<ul style="list-style-type: none"> ● 建議政府在標書列明，承辦商在提供不同外判服務範圍時，所需服務人手數目的最低標準的規定。 ● 外判合約需訂明每個項目之最少工作人數及時數，減少外判商以減少人手去剝削員工及不合理地增加利潤。
減少外判，增聘長工	<ul style="list-style-type: none"> ● 建議政府當局縮窄服務外判的範疇和規模，並改以公務員合約條款逐步聘用僱員擔任有長期服務需求的工作崗位。
最終責任	<ul style="list-style-type: none"> ● 建議政府當局參考建造業界做法，修訂法例，訂明政府及公營機構須承擔保障外判服務承辦商僱員的權益的最終責任，以加強對外判員工的保障，包括設立假期補償制度。
假期補償制度	<ul style="list-style-type: none"> ● 要求政府設立假期補償制度，尤其年資長的員工轉換合約時失去所累積大假及頭三個月沒有法定勞工假期，政府要責任為該批員工作出補償。

完

工聯會立法會議員聯合辦事處

2017年12月

本文件的版權由工聯會立法會議員聯合辦事處所擁有。聯合辦事處准許任何人士複製文件作非商業用途，惟有關複製必須準確，並須註明出處為聯合辦事處。