



## 1. 引言

1.1 在香港，政府以外判形式讓私營機構參與提供公共服務的做法由來已久。外判服務起自 1997 年之前，當時主要着眼於經濟效益，並藉此確保服務質素。<sup>1</sup>

1.2 在過去 10 多年間，以外判形式提供公共服務日趨普遍。根據最新資料，<sup>2</sup> 政府外判合約總數在 2000 年至 2012 年間增加了 47%。在 2012 年，政府外判合約的數目達 6 456 份，當中約 82% 屬非工程類合約。政府使用外判服務日增在社會產生多項關注，例如外判工人的權益保障、外判服務的質素，以及對公務員團隊的影響。

1.3 因應陸頌雄議員的要求，資料研究組擬備此份資料摘要，旨在(a)檢視政府的外判政策(尤其非工程類合約)及其過去多年的發展；及(b)研究選定海外地方有關保障外判工人權益的措施，以及提升合約承辦商的服務水平和表現的方法。

## 2. 政府的外判服務情況

2.1 在香港，政府的既定政策是盡量在可能的範圍內讓私營機構參與提供公共服務，以貫徹下列經濟和財政目標：(a)維持一個有效率的小政府、(b)控制公務員編制，以及(c)為私營機構創造商機和職位。<sup>3</sup> 為達到這些目標，政府採用了多種不同的合約形式，包括外判、公私營機構合作模式，以及就大型基建項目採用"建造、營運及移交"安排。

<sup>1</sup> 請參閱 Minutes of Meeting of the Panel on Public Service of the Legislative Council (2009) 及 Legislative Council Secretariat (2011)。

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 請參閱 Legislative Council Secretariat (2011)。

2.2 政府認為，外判是為市民提供服務的有效方式之一，有助應付社會人士不斷要求提升公共服務質素的需求。向政務司司長負責的效率促進組，協助政府部門重整工作流程及改善有關制度，從而令公共服務的質素更佳。效率促進組就政府的外判事宜編撰了數份最佳做法刊物(**best practice guides**)，協助公共服務管理人員評估是否適宜把工作外判，以及更有效地管理與外判相關的工作。<sup>4</sup>

2.3 效率促進組所提倡的最佳做法包括適中的合約期、嚴謹的評標程序，以及避免以"價低者得"為評標方法。就涉及僱用大量非技術工人的服務合約而言，部門訂定評分制度時務須小心謹慎，從而確保不會導致可能表現欠佳及／或會剝削勞工的低劣投標者中標。<sup>5</sup>

## 政府的外判服務趨勢

2.4 效率促進組於 2000 年至 2012 年間合共進行了 7 次每兩年一度的政府外判服務調查，收集各政府部門採用外判服務的資料，藉此了解有關情況及當中需要注意的事項，從而改善採用外判服務的安排。<sup>6</sup> 下文各段闡述政府在外判非工程類合約方面的有關情況。

## 非工程類合約的數目

2.5 在 2012 年，政府外判合約的數目為 6 456 份，較 2002 年增加 33.0%。有關增長是由非工程類合約所帶動，其數目在期間急增，在 2012 年高達 5 285 份，佔該年內政府外判合約總數的 82%。

---

<sup>4</sup> 該類最佳做法指引包括《政府業務方案指引》、《外判服務指引手冊》、《合約管理用者指引》及《項目推行後檢討的使用者指引》。請參閱 Efficiency Unit (2011)。

<sup>5</sup> 請參閱 Efficiency Unit (2008) 及 Efficiency Unit (2011)。

<sup>6</sup> 根據效率促進組就資料研究組的查詢所作的回覆，2012 年政府外判服務調查是最近一次就外判事宜進行的調查。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。

**表 1 —— 政府外判合約的數目<sup>(1)</sup>**

	2002 年	2004 年	2006 年	2008 年	2010 年	2012 年	2002-2012 年
工程類合約數目	1 244 (26%)	930 (21%)	936 (23%)	1 043 (24%)	1 136 (22%)	1 171 (18%)	-5.9%
非工程類合約數目	3 611 (74%)	3 582 (79%)	3 048 (77%)	3 296 (76%)	3 975 (78%)	5 285 (82%)	+46.4%
總計	4 855	4 512	3 984	4 339	5 111	6 456	+33.0%

註：(1) 2000 年政府外判服務調查報告並無載列工程類合約數目及非工程類合約數目的分項數字。

資料來源：Efficiency Unit (2016)。

### 非工程類合約的價值和合約期

2.6 如表 2 顯示，在 2012 年的非工程類合約之中，70% 屬小型合約，合約金額為 143 萬港元或以下。倘若合約價值超逾此上限，政府一般會透過公開招標進行採購。<sup>7</sup> 小型合約的平均金額 (66 萬港元) 遠低於大型合約超逾 143 萬港元上限的平均金額 (5,700 萬港元)。在合約期方面，在 2012 年的整體非工程類合約之中，75% 的平均合約期為兩年或以下，但進一步關於小型合約和大型合約的合約期，政府則未有提供。過往的調查報告顯示，就大型合約而言，平均合約期由 2002 年的 2.6 年微升至 2010 年的 3.5 年。不過，調查報告並沒有提及小型合約的合約期高低升跌。

**表 2 —— 非工程類服務的外判情況**

	2002 年	2004 年	2006 年	2008 年	2010 年	2012 年
<b>金額等於或低於 130 萬港元 / 143 萬港元上限<sup>(1)</sup></b>						
非工程類合約數目 (佔總數的百分比)	2 198 (61%)	2 421 (68%)	1 985 (65%)	2 126 (65%)	2 762 (69%)	3 687 (70%)
全部合約總金額(港元)	11.6 億	15.3 億	11.3 億	13.1 億	17.3 億	24.2 億
平均合約金額(港元)	53 萬	63 萬	57 萬	62 萬	63 萬	66 萬
<b>金額超逾 130 萬港元 / 143 萬港元上限<sup>(1)</sup></b>						
非工程類合約數目 (佔總數的百分比)	1 413 (39%)	1 161 (32%)	1 063 (35%)	1 170 (35%)	1 213 (31%)	1 598 (30%)
全部合約總金額(港元)	294 億	732 億	720 億	837 億	795 億	909 億
平均合約金額(港元)	2,100 萬	6,300 萬	6,800 萬	7,200 萬	6,600 萬	5,700 萬
平均合約年期	2.6	3.1	3.2	3.5	3.5	-

註：(1) 各部門可免於進行招標程序的採購服務的金額上限於 2009 年由 130 萬港元上調至 143 萬港元。

資料來源：Efficiency Unit (2016)。

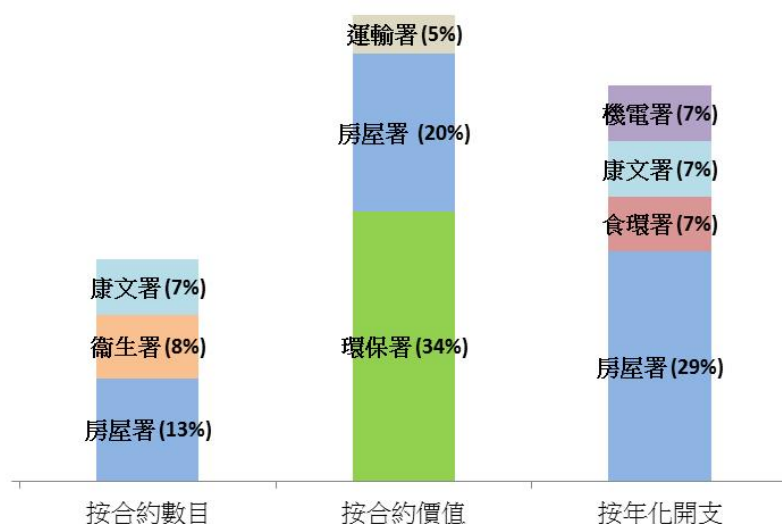
<sup>7</sup> 有關上限於 2009 年由 130 萬港元上調至 143 萬港元。

## 外判非工程類服務的主要部門

2.7 根據政府外判服務調查，在 2012 年外判非工程類服務的主要部門如下：

- (a) 按合約數目 —— 房屋署、衛生署和康樂及文化事務署 ("康文署")；
- (b) 按合約價值 —— 環境保護署 ("環保署")、房屋署和運輸署；及
- (c) 按年化開支 (annualized expenditure)<sup>8</sup> —— 房屋署、康文署、食物及環境衛生署 ("食環署") 和機電工程署 ("機電署") (圖 1)。

圖 1 —— 在 2012 年外判非工程類服務的主要部門



資料來源：Efficiency Unit (2016)。

2.8 根據 2012 年的政府外判服務調查，大部分部門曾作估計，相對於由部門內部提供有關服務，轉為採用外判服務可節省 20% 至 40% 的開支；而平均來說，各部門可節省 29% 的開支。政府表示，把服務外判的重點並非為削減開支，故此政府沒有統計過去多年就採用外判服務而節省下來的開支。<sup>9</sup>

<sup>8</sup> 按年化開支是把合約金額除以合約期作估算，以便更有意義及一致地比較不同部門的合約開支。就金額等於或低於 143 萬港元的小型合約而言，其合約金額會被視作按年化開支。

<sup>9</sup> 請參閱 Efficiency Unit (2005)。

## 外判員工的聘用情況

2.9 至於合約承辦商僱用的外判員工的數目，根據政府就立法會議員提出的質詢所作的答覆，<sup>10</sup> 在按年化開支最高的政府部門當中，房屋署、食環署及康文署的合約承辦商聘用最多外判員工。截至 2014 年年底，它們分別聘用大約 31 100 名、12 200 名及 11 300 名外判員工。至於其他政府部門，聘用的外判員工人數則由 70 名至 1 000 名不等。<sup>11</sup> 然而，政府並無合約承辦商聘用提供公共服務的員工總人數數目。<sup>12</sup>

2.10 有報道指政府外判工人的僱用條款一直不及政府及其他私營企業聘用執行相若工種的僱員。據政府所述，政府部門並沒有就其外判服務員工的薪酬待遇是否較差進行研究。<sup>13</sup> 政府在答覆立法會議員在審核 2015-2016 年度開支預算時提出有關外判服務的問題時表示，<sup>14</sup> 食環署合約承辦商截至 2015 年年底所聘用 11 883 名外判工人，提供清潔、保安及物業管理等服務，當中 11 880 人每月的薪金為 8,000 港元至 16,000 港元之間，其餘 3 人每月的薪金為 16,001 港元至 30,000 港元之間。至於康文署方面，共聘用 10 692 名外判工人，每月的薪金為 8,000 港元至 16,000 港元之間。然而，有關薪金的更詳細數據則未有詳列。

2.11 扼要而言，政府的外判服務主要是 (a) 集中於非工程類合約；及 (b) 依賴聘用非技術工人從事清潔及保安服務，這點可從採購部門(例如食環署及康文署)所批出的外判合約看出。<sup>15</sup> 過去多年，政府透過標準僱傭合約(Standard Employment Contract)來保障合約承辦商所聘用的外判工人(特別是非技術工人)。

## 對外判工人權益的保障

2.12 為加強保障外判工人的權益，政府在 2005 年推出標準僱傭合約，政府合約承辦商必須與其僱用的非技術工人簽訂。根據標準僱傭合約，政府合約承辦商須列明每月工資水平、工作時數、發放工資的方法等。在 2011 年 5 月 1 日實施法定最低工資後，政府曾

<sup>10</sup> 請參閱 GovHK (2015)。

<sup>11</sup> 部分其他服務合約的外判服務員工的確切數目不詳。請參閱 GovHK (2015)。

<sup>12</sup> 請參閱 Efficiency Unit (2005) 及 Efficiency Unit (2010)。

<sup>13</sup> GovHK (2015)。

<sup>14</sup> 請參閱 Finance Committee (2016a) 及 Finance Committee (2016c)。

<sup>15</sup> 據 GovHK (2016) 所述，由房屋署及政府產業署批出的政府服務合約亦需僱用大量非技術工人。



修訂標準僱傭合約，訂明多項事宜，包括指明所獲工資不得少於法定最低工資及每 7 天可享有 1 天有薪休息日。

2.13 此外，政府部門在採購服務時，可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》(Employment Ordinance)、<sup>16</sup> 《強制性公積金計劃條例》(Mandatory Provident Fund Schemes Ordinance)及《職業安全及健康條例》(Occupational Safety and Health Ordinance) 等與僱員權益有關的法例。

2.14 雖然政府修訂了標準僱傭合約以保障非技術外判工人，但有意見認為，非技術外判工人可能往往只能領取法定最低工資，缺乏加薪機會，更遑論附帶福利及晉升機會。有批評認為上述情況緣於政府服務的採購制度，因為政府部門在審閱標書時，傾向採納價格最低的標書。此外，社會亦關注工人的遣散費及長期服務金的問題，因為工人的服務年期可能因轉換合約承辦商而中斷，因此影響他們的相關權益。<sup>17</sup>

2.15 除了外判工人的權益保障外，外判工作亦涉及其他關注事項，例如監察外判服務承辦商及對公務員團隊的影響。鑒於社會的關注，有建議認為政府應全面檢討外判政策。<sup>18</sup>

### *對外判服務承辦商的監察*

2.16 政府一直表示，把公共服務外判予私營機構的主要目的，是最具成本效益的方式提供優質服務。然而，政府部門透過聘用合約承辦商提供公共服務，未必能達到符合期望的服務水平。因此，各政府部門訂定有效的監察表現機制尤為重要。根據由效率促進組發出的《合約管理用者指引》，除了制定服務表現評估準則及指標外，部門亦應定下如何進行評估及評估的次數。

---

<sup>16</sup> 根據《僱傭條例》，僱主在遣散僱員或解僱受僱不少於 5 年的僱員時，須向符合條例規定的僱員，分別支付遣散費或長期服務金。

<sup>17</sup> 請參閱 Legislative Council Secretariat (2012)。

<sup>18</sup> 請參閱 Legislative Council Secretariat (2015) 及 Minutes of Meeting of the Panel on Manpower of the Legislative Council (2015)。

2.17 根據分別在 2007 年及 2014 年發表的《審計署署長報告書》，<sup>19</sup> 審計署曾就選定政府部門的外判活動進行審查工作，當中包括房屋署、食環署及康文署。報告指出部門在管理外判工作的數項範疇有改善之處，包括合約管理、監察表現及應變計劃。在監察合約承辦商的服務表現方面，審查發現部門的實地視察工作存在不足或不妥善之處。舉例而言，在康文署，上司沒有對下屬的日常監察工作進行實地查核；在房屋署，相關監察組並沒有就外判合約承辦商管理的屋邨定下突擊檢查計劃；而在食環署，部分外判工人沒有在若干指定地點清潔街道，以及完成清潔工作的時間遠較編定時間為短。

2.18 《審計署署長報告書》又特別指出有需要妥善紀錄實地視察的情況。報告亦提出多項建議，以矯正所發現的不足／不妥善之處，例如訂立實地查核制度及規定擬備突擊檢查計劃，該等建議並獲有關的政府部門接納。

### *對公務員團隊的影響*

2.19 雖然政府合約承辦商負責提供公共服務，但使用外判服務的部門仍要為有關服務問責。公務員工會以往曾指出，公務員要為外判工人的錯失問責，打擊了他們的士氣。他們表示，使用外判服務的部門為此調撥人手資源監察合約承辦商的表現以及矯正因服務表現欠佳而引起的問題。<sup>20</sup> 2012 年外判服務調查結果顯示，就金額超過 143 萬港元上限的政府合約而言，每年平均合約管理開支約為年化合約價值(annualized contract value)的 14%。公務員工會曾建議政府應檢討政府外判服務的成本效益，尤其是在管理外判合約及矯正問題方面所招致的員工開支。<sup>21</sup>

## **3. 選定地方的政府外判制度**

3.1 與香港的情況相若，不少已發展經濟體均透過外判，讓私營機構參與提供公共服務。舉例而言，在經濟合作與發展組織("經合組織")下，許多成員經濟體採用外判服務，以更具成本效益的方式提供優質服務。在 2013 年，政府外判服務平均為經合組織

<sup>19</sup> 請參閱 Audit Commission (2007) 及 Audit Commission (2014)。

<sup>20</sup> 請參閱 Minutes of Meeting of the Panel on Public Service of the Legislative Council (2009)。

<sup>21</sup> 請參閱 Legislative Council Secretariat (2011)。

成員經濟體的國內生產總值的 8.9%。<sup>22</sup> 雖然採用外判服務已成為許多已發展經濟體的主流趨勢，但它們亦有推行各種措施，以 (a)保障外判工人的薪酬福利，及 (b)確保政府合約承辦商的服務水平及表現。

## 保障外判工人的福利

3.2 在香港，社會一直關注政府的非技術外判工人的工資偏低的情況，而這情況在《政府採購的招標程序》下尤其明顯。一般而言，政府部門把合約批給符合招標規格且入標價最低的承辦商。不過，對於一些着重貨品或服務的質素，並且需要在評審時把這項因素加以考慮的合約，便應考慮在技術及價格兩方面作分開評審，以期更能確保選出具經濟效益的投標。根據 2012 年的外判服務調查，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。

3.3 據政府所述，當局持續地檢討外判合約的招標程序。<sup>23</sup> 為鼓勵服務供應商給予其聘用的非技術工人較高的工資，政府於 2016 年 5 月修訂了涉及僱用大量非技術工人的政府合約而採用評分制度的指引("經修訂的指引")。<sup>24</sup> 根據經修訂的指引，部門如採用評分制度評審投標書，按一般須在技術因素方面考慮投標者所建議的非技術工人的 (a)工資和 (b)工時。然而，經修訂的指引仍然建議技術因素的評分比重為 30% 至 40%，價格因素則為 60% 至 70%。採購部門如擬訂立上述範圍以外的評分比重，便須向相關投標委員會提供充分理據，令其信納另訂比重合理。<sup>25</sup>

3.4 與香港的情況相若，新加坡政府的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。採購外判

---

<sup>22</sup> 根據經合組織的定義，外判的方式有以下兩種：由政府採購貨品及服務，用作資源投入；或政府向非牟利或私營機構付款，由該等機構直接向最終使用者提供貨品及服務。請參閱 OECD (2015a)。

<sup>23</sup> 請參閱 Minutes of Meeting of the Panel on Financial Affairs of the Legislative Council (2016)。

<sup>24</sup> 根據《政府採購的招標程序》，如政府部門所採購的服務涉及僱用大量非技術工人，應採用評分制度評審服務合約投標書。

<sup>25</sup> 請參閱 Financial Services and the Treasury Bureau (2016a)。



服務的部門應致力按照三成價格和七成質素的比重評分，惟部門仍可因應個別採購工作的情況，靈活調整有關比重。<sup>26</sup> 為推廣良好勞工管理做法，新加坡政府自 2013 年 7 月起要求各政府部門提醒投標者，在投標時按全國工資理事會 (National Wage Council) 的加薪建議，將加薪予工人的開支成本計入投標價格內。就橫跨數年的合約而言，各政府部門容許投標者提交按年列出的投標價格，以反映合約期內的工資增長。<sup>27</sup>

3.5 在香港，根據經修訂的指引，所有政府部門(房屋署除外<sup>28</sup>) 在批出合約之前，必須考慮服務供應商建議支付給工人的工資。如其他評審準則維持不變，願意向非技術工人支付較高工資的投標者在技術方面會得分較高。<sup>29</sup> 不過，經修訂的指引並無訂明建議工資水平和工時所佔的比重，採購部門可因應本身的運作需要及具體情況而自行釐定。

3.6 雖然政府透過修訂招標程序鼓勵服務供應商給予非技術工人較高的工資，但有意見認為，政府應該檢討法定最低工資水平，並且參考一些海外地方的做法，為外判工人實施特定的工資制度。這些制度包括加拿大多倫多的"公平工資" (fair wage)、美國為聯邦政府服務合約(federal service contracts)工人實施的"專設最低工資" (dedicated minimum wage)，以及新加坡為低薪外判工人實施的"漸進式薪金模式" (Progressive Wage Model)。<sup>30</sup>

### 加拿大多倫多的"公平工資"

3.7 在多倫多，地方政府長期以來均實施"公平工資政策" (Fair Wage Policy)，規定政府服務合約承辦商須向 6 個不同行業(包括保安、樓宇清潔和保養，以及園藝)的員工支付公平的市場工資。<sup>31</sup> 有關的公平工資水平是參照行業調查(industry surveys)的現行工資(prevaling wages)而釐定，並列明於《多倫多市政法》(Toronto Municipal Code)的"公平工資附表" (Fair Wage Schedule)之內。

<sup>26</sup> 請參閱 Ministry of Finance, Singapore (2016)。

<sup>27</sup> 請參閱 Ministry of Finance, Singapore (2015)。

<sup>28</sup> 據政府所述，房屋署作為房屋委員會的執行部門，不受各項採購指引所約束，但該署可參考相關規定來訂定本身的採購指引。請參閱 Financial Services and the Treasury Bureau (2016a)。

<sup>29</sup> 請參閱 Minutes of Meeting of the Panel on Financial Affairs of the Legislative Council (2016) 及 Financial Services and the Treasury Bureau (2016a)。

<sup>30</sup> 此外，在英國倫敦，當地政府提倡"倫敦生活工資"(London Living Wage)，有關工資反映了當地較高昂的生活開支。各地方政府獲鼓勵按"倫敦生活工資"向其員工和合約承辦商的員工支付工資。

<sup>31</sup> 這項規定不適用於沒有聘用僱員而自行經營的承辦商。

3.8 公平工資附表亦訂明各項其他福利，包括例假和假日薪酬及附帶福利。以基本的保安護衛工作為例，目前的時薪為 12.13 加元(71 港元)，另加按時薪 4% 計算的例假和假日薪酬及每小時 0.65 加元(3.8 港元)的附帶福利。上述公平工資水平略高於省內的最低工資(11.4 加元，或 66 港元)。公平工資水平每隔 3 年更新一次，並須先經僱員及僱主團體和勞工組織磋商及同意。

### 美國的"專設最低工資"

3.9 在美國，除了聯邦及州份的最低工資外，<sup>32</sup> 聯邦政府亦有專為聯邦政府建造及服務合約工人而設的最低工資政策。這項政策在 2014 年經行政命令頒布，並於 2015 年 1 月生效。美國聯邦政府表示，調高外判低薪工人的工資有助提高他們的士氣、生產力和服務質素，從而降低流失率及相關開支，最終可改善經濟和政府採購工作的效率。<sup>33</sup> 為建造及服務合約工人專設的最低工資水平每年按通脹調整，目前訂為每小時 10.2 美元(79 港元)，顯著高於聯邦最低工資(7.25 美元，或 56 港元)和大部分州份的最低工資。

### 新加坡的"漸進式薪金模式"

3.10 新加坡實施了所謂的"漸進式薪金模式"，以保障清潔、保安及園藝行業的低薪外判工人，不論他們是否受服務承辦商聘用為政府或私人公司工作。<sup>34</sup> 漸進式薪金模式根據所需的技能和工作環境等因素，為不同類別的工作訂定不同的最低月薪水平。以清潔行業為例，在辦公室及商業樓宇內任全職清潔工人可賺取 1,000 新加坡元(5,400 港元)的最低基本月薪；而全職戶外清潔工人(例如負責清潔停車場或清理垃圾桶等)則可每月賺取最少 1,200 新加坡元(6,500 港元)。新加坡政府最近亦制訂了清潔工人在未來 6 年的年度工資調整幅度。<sup>35</sup> 為協助提高工人的總收入水平，由 2020 年起，服務供應商須每年向清潔工人支付一筆相等於兩星期基本月薪的花紅。<sup>36</sup>

<sup>32</sup> 美國許多州份均設有最低工資法例。如州最低工資法例及聯邦最低工資法例同時適用於某僱員，該僱員的工資則按兩者之中的較高者獲得保障。請參閱 Department of Labor, US (2009)。

<sup>33</sup> 請參閱 Federal Register (2014)。

<sup>34</sup> 漸進式薪金模式只適用於新加坡公民或永久居民。

<sup>35</sup> 在 2017 年至 2019 年，基本月薪將每年增加 60 新加坡元(330 港元)／80 新加坡元(430 港元)；在 2020 年至 2022 年，基本月薪將每年增加 3%。

<sup>36</sup> 請參閱 Tripartite Cluster for Cleaners, Singapore (2016) 及 National Environment Agency of Singapore (2016b)。

## 提升合約承辦商的服務水平及表現

3.11 在香港，政府實施了扣分制度以加強對合約承辦商的管理。在這制度下，若合約承辦商沒有對聘用的非技術工人履行有關合約責任，例如工資、每天工作時數上限等責任，使用外判服務的部門會向該合約承辦商發出失責通知書。每發出一次失責通知書，有關合約承辦商會被扣 1 分。<sup>37</sup> 投標者如在緊接截標日期所屬月份之前的 36 個月內被扣滿 3 分，其投標書在由扣滿 3 分起計的 5 年內將不獲考慮。根據政府資料，在 2012 年至 2014 年期間，有一宗個案涉及合約承辦商獲有關部門發出失責通知書並被扣減 1 分。<sup>38</sup>

3.12 為加強管理聘用大量非技術工人的政府合約承辦商，政府在現行的採購安排下設有一項強制性規定：如合約承辦商違反《僱傭條例》的要求，而有關定罪的最高罰款相等於《刑事訴訟程序條例》附表 8 所述第 5 級或以上的條款，則該合約承辦商在定罪日期起計 5 年內，所提交的投標建議將不獲政府部門考慮。在這個機制下，合約承辦商如未有根據《僱傭條例》向外判工人支付遣散費及長期服務金，會被視為已觸犯相關罪行。除非合約承辦商的覆檢申請獲受理，否則該合約承辦商在定罪日期起計 5 年內，將不會獲批政府的服務合約。<sup>39</sup>

3.13 與香港的情況類似，在新加坡，合約管理是確保服務及貨品供應得以按合約責任履行的重要一環。當地政府部門獲提供有關管理合約的指引及培訓，以便進行相關工作，包括監察成本開支及妥善備存紀錄，以及提早識別和處理潛在問題。服務供應商如不履行合約責任或表現不理想，可能會在一段時間內被禁止參與日後的公開投標。

3.14 在新加坡，為鼓勵合約承辦商在合約期內維持良好表現，不少清潔服務業、保安業及園藝業的政府合約均加入延長合約期條款。若合約承辦商的表現良好，以及有關政府部門的要求不變，合約期可獲延長。舉例而言，若清潔服務合約的基本合約期為 3 年，合約期有機會延長多兩年。<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> 請參閱 Legislative Council Secretariat (2016)。

<sup>38</sup> 請參閱 GovHK (2015)。

<sup>39</sup> 請參閱 GovHK (2016)。

<sup>40</sup> 請參閱 Ministry of Finance, Singapore (2017a)。

3.15 此外，就外判清潔服務而言，為確保良好服務質素，新加坡政府亦提高了服務供應商的資格門檻。要獲得政府清潔項目合約，投標者必須先取得由法定委員會國家環境局(National Environment Agency)所推行的清潔標誌認證計劃(Clean Mark Accreditation Scheme)下的認證資格。

3.16 在清潔標誌認證計劃下，清潔公司如獲認證，必須屬優質的清潔服務公司，即為工人提供培訓、利用設備改善工序，以及採用公平僱傭條件。獲認證的清潔公司亦須完成有關工作安全和環境衛生標準的相關能力課程、獲現有客戶給予良好表現的評價、實施漸進式薪金模式，以及最少 50% 的受僱清潔工人已完成所需的培訓。此外，獲認證的公司亦須委任一名生產力經理負責改善工序，以及制訂和推行提升生產力的措施。

3.17 清潔標誌認證計劃是一項讓清潔公司自願參與的計劃。然而，新加坡政府帶頭只批出合約予獲認證的公司提供清潔服務，藉以提高服務水平，並鼓勵私人市場使用外判清潔服務的機構效法這做法，從而改善顧客滿意程度。<sup>41</sup>

## 4. 結語

4.1 根據 2000 年至 2012 年間進行的政府外判服務調查結果，採用外判方式提供公共服務的做法日趨普遍。政府使用外判服務日增，帶來了不同方面的關注，例如外判工人權益保障及外判服務的質素。社會尤其關注的是，受聘於政府合約承辦商的非技術工人可能往往只能領取法定最低工資，而且缺乏加薪機會。

4.2 為鼓勵服務供應商向非技術工人支付更高工資，政府修訂了有關採用評分制度評審投標書的指引，要求部門須考慮投標者建議的非技術工人的工資和工時，作為評審技術因素的一部分。儘管如此，技術因素的比重維持 30% 至 40%，而價格因素的比重則為 60% 至 70%。相反，新加坡採用的"價格與素質方法"，建議價格與質素的比例為 30:70，視乎每次採購的性質而作出彈性調整。新加坡亦規定政府部門須提醒投標者將工資增長計入其投標價格，藉此推廣良好勞工管理做法。

---

<sup>41</sup> 請參閱 National Environment Agency of Singapore (2016b)。

**4.3** 香港按全港實施的法定最低工資制度，為非技術外判工人提供保障；有別於香港，某些經濟體有特定工資模式，規管外判工人的薪酬，例如加拿大多倫多的"公平工資"、美國為聯邦服務合約工人實施的"專設最低工資"，以及新加坡的"漸進式薪金模式"(當中包括每年發放花紅)。

**4.4** 合約管理是確保合約責任得以履行的重要一環。香港設有扣分制度，懲罰不履行合約責任的合約承辦商。除了透過合約管理外，為進一步提升合約承辦商的服務水平和表現，新加坡亦就某些種類的外判服務加入延長合約期條款，作為維持承辦商良好表現的誘因。與此同時，新加坡帶頭只聘用獲認證的清潔公司，以確保向公眾提供優質服務。



## 參考資料

1. Audit Commission. (2007) *Director of Audit's report*, no.49, October. Available from: [http://www.aud.gov.hk/eng/pubpr\\_arpt/rpt\\_49.htm](http://www.aud.gov.hk/eng/pubpr_arpt/rpt_49.htm) [Accessed February 2017].
2. Audit Commission. (2014) Hiring of service contractors and professionals. *Director of Audit's report*, no.63, ch.8, October. Available from: [http://www.aud.gov.hk/pdf\\_e/e63ch08.pdf](http://www.aud.gov.hk/pdf_e/e63ch08.pdf) [Accessed February 2017].
3. Census and Statistics Department. (2016) *2015 Report on Annual Earnings and Hours Survey*. Available from: <http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp210.jsp?productCode=B1050014> [Accessed February 2017].
4. Civil Service Bureau. (2005) *Contracting out government services*. Request for information submitted to the Panel on Public Service of the Legislative Council. LC Paper No. CB(1)1460/04-05(01).
5. Efficiency Unit. (2005) *Information on contracting out government services*. Paper submitted to the Panel on Public Service of the Legislative Council. LC Paper No. CB(1)1795/04-05(01).
6. Efficiency Unit. (2008) *A General Guide to Outsourcing*.
7. Efficiency Unit. (2009) *Use of Outsourcing in the Delivery of Government Service*. Paper submitted to the Panel on Public Service of the Legislative Council for discussion on 29 May 2009. LC Paper No. CB(1)1646/08-09(03).
8. Efficiency Unit. (2010) *Information on Issues about Outsourcing*. Paper submitted to the Panel on Public Service of the Legislative Council. LC Paper No. CB(1)2598/09-10(01).
9. Efficiency Unit. (2011) *Use of Outsourcing in the Delivery of Government Services*. Paper submitted to the Panel on Public Service of the Legislative Council for discussion on 21 February 2011. LC Paper No. CB(1)1280/10-11(04).
10. Efficiency Unit. (2016) *Report on Survey on Government Outsourcing*. Various issues. Available from: <http://www.eu.gov.hk/en/our-work/management-consultancy/private-sector-involvement.html> [Accessed February 2017].

11. Finance Committee. (2016a) *Examination of Estimates of Expenditure 2015-2016*. Controlling Officer's Reply to Initial Written Question. Reference No. FHB(FE)331.
12. Finance Committee. (2016b) *Examination of Estimates of Expenditure 2015-2016*. Controlling Officer's Reply to Initial Written Question. Reference No. FHB(FE)349.
13. Finance Committee. (2016c) *Examination of Estimates of Expenditure 2015-2016*. Controlling Officer's Reply to Initial Written Question. Reference No. HAB536.
14. Financial Services and the Treasury Bureau. (2004a) *Employment terms for persons engaged in projects or services contracted out by the Government*. Paper submitted to the Panel on Manpower meeting of the Legislative Council for discussion on 22 April 2004. LC Paper No. CB(2)2048/03-04(03).
15. Financial Services and the Treasury Bureau. (2004b) *Mandatory requirement on wage rates for non-skilled workers engaged in services contracted out by the Government*. Paper submitted to the Panel on Manpower meeting of the Legislative Council for discussion on 2 December 2004. LC Paper No. CB(2)332/04-05(01).
16. Financial Services and the Treasury Bureau. (2012) *Government Policy Relating to the Outsourcing of Service Contracts*. Paper submitted to the Panel on Manpower of the Legislative Council. LC Paper No. CB(2)1980/11-12(05).
17. Financial Services and the Treasury Bureau. (2016a) Administration's response on issues relating to agenda item IV "*Briefing by the Financial Secretary on Hong Kong's latest overall economic situation*" raising at the meeting on 6 June 2016 (follow-up paper). Paper submitted to the Panel on Financial Affairs of the Legislative Council. LC Paper No. CB(1)1074/15-16(02).
18. Financial Services and the Treasury Bureau. (2016b) *Tender Procedures for Government Procurement: Chapter III of the Stores and Procurement Regulations*. Available from: [http://www.fstb.gov.hk/tb/en/docs/espr\\_chapter3.pdf](http://www.fstb.gov.hk/tb/en/docs/espr_chapter3.pdf) [Accessed February 2017].

19. *Food and Environmental Hygiene Department*. (2016) Available from: <http://www.fehd.gov.hk/english/index.html> [Accessed February 2017].
20. Food and Health Bureau. (2016) *Working Environment of Outsourced Cleaning Workers of the Food and Environmental Hygiene Department*. Paper submitted to the Panel on Food Safety and Environmental Hygiene of the Legislative Council for discussion on 13 December 2016. LC Paper No. CB(2)337/16-17(07).
21. GovHK. (2015) *Press releases, LCQ12: Outsourcing of public services*. 25 March.
22. GovHK. (2016) *Press releases, LCQ3: Protecting the rights and benefits of employees of outsourced service contractors*. 23 November.
23. Labour and Welfare Bureau. (2011) *Wage Arrangement for Non-skilled Workers Engaged Under Government Service Contracts*. Paper submitted to the Panel on Manpower of the Legislative Council for information on 11 April 2011. LC Paper No. CB(2)1461/10-11(05).
24. Legislative Council Secretariat. (2011) *Contracting out government services*. Background brief submitted to the Panel on Public Service of the Legislative Council. LC Paper No. CB(1)1298/10-11.
25. Legislative Council Secretariat. (2012) *Report of the Panel on Manpower for submission to the Legislative Council*. LC Paper No. CB(2)2483/11-12.
26. Legislative Council Secretariat. (2015) *Outsourcing of government service contracts*. Background brief submitted to the Panel on Manpower of the Legislative Council on 21 April 2015. LC Paper No. CB(2)1260/14-15(06).
27. Legislative Council Secretariat. (2016) *Administration's supplementary information on the demerit point system applicable to government service contracts (excluding construction service contracts) (Follow-up paper)*. Paper submitted to the Panel on Manpower of the Legislative Council. LC Paper No. CB(2)2243/11-12(01).
28. *Minutes of Meeting of the Panel on Financial Affairs of the Legislative Council*. (2016) 6 June. LC Paper No. CB(1)1162/15-16.

29. *Minutes of Meeting of the Panel on Manpower of the Legislative Council.* (2015) 21 April. LC Paper No. CB(2)1480/14-15.
30. *Minutes of Meeting of the Panel on Public Service of the Legislative Council.* (2009) 29 May. LC Paper No. CB(1)2019/08-09.

### 其他

31. City of Toronto. (2013) *Staff report for action on Quality Jobs, Living Wages and Fair Wages.* Available from: <https://www1.toronto.ca/City%20of%20Toronto/Purchasing%20and%20Materials%20Management/Shared%20Content/Files/backgroundfile-57801%20FINAL-s.pdf> [Accessed February 2017].
32. Civil Service College, Singapore. (2014) *Strategic Considerations for Outsourcing Service Delivery in the Public Sector.* Available from: <https://www.cscollege.gov.sg/Knowledge/Documents/Website/Strategic%20Considerations%20For%20Outsourcing%20Service%20Delivery%20in%20the%20Public%20Sector.pdf> [Accessed February 2017].
33. Department of Labor, US. (2009) *Minimum Wage.* Available from: <https://www.dol.gov/general/topic/wages/minimumwage> [Accessed February 2017].
34. Federal Register. (2014) *Establishing a Minimum Wage for Contractors.* Available from: <https://www.federalregister.gov/documents/2014/02/20/2014-03805/establishing-a-minimum-wage-for-contractors> [Accessed February 2017].
35. London Assembly. (2014) *Fair pay: Making the London Living Wage the norm.* Available from: <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/Economy%20Committee%20Fair%20Pay%2011%20Feb%2014.pdf> [Accessed February 2017].
36. Ministry of Finance, Singapore. (2015) *Government Support for NWC Recommendations for Low-Wage Outsourced Workers.* Available from: <http://www.mof.gov.sg/news-reader/articleid/1517/parentId/59/year/2015?category=Parliamentary%20Replies> [Accessed February 2017].

37. Ministry of Finance, Singapore. (2016) *Price-Quality Methods for Tender Evaluations*. Available from: <http://www.mof.gov.sg/news-reader/articleid/1676/parentId/59/year/2016> [Accessed February 2017].
  
38. Ministry of Finance, Singapore. (2017a) *Duration of Government Contracts for Clean, Green and Safe Sectors*. Available from: <http://www.mof.gov.sg/news-reader/articleid/1774/parentId/59/year/2017> [Accessed February 2017].
  
39. Ministry of Finance, Singapore. (2017b) *Proportion of Public Procurement Projects' Contract Price Targeted at Wage Increases for Outsourced Workers*. Available from: <http://www.mof.gov.sg/news-reader/articleid/1772/parentId/59/year/2017/category=Parliamentary%20Replies> [Accessed February 2017].
  
40. National Environment Agency of Singapore. (2016a) *Government Accepts Recommendations to Enhance the Progressive Wage Model for Cleaning Sector*. Available from: <http://www.nea.gov.sg/corporate-functions/newsroom/news-releases/government-accepts-recommendations-to-enhance-the-progressive-wage-model-for-cleaning-sector> [Accessed February 2017].
  
41. National Environment Agency of Singapore. (2016b) *The Enhanced Clean Mark Accreditation Scheme*. Available from: [http://www.nea.gov.sg/public-health/public-cleanliness/cleaning-industry/the-enhanced-clean-mark-accreditation-scheme-\(eas\)](http://www.nea.gov.sg/public-health/public-cleanliness/cleaning-industry/the-enhanced-clean-mark-accreditation-scheme-(eas)) [Accessed February 2017].
  
42. National Trades Union Congress. (2015) *Recommendations of the Tripartite Cluster for Cleaners on progressive wages*. Available from: [http://ntuc.org.sg/wps/wcm/connect/01fb4b004d2266b39a32da36e20ded97/TripartiteClusterforCleaners\\_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=01fb4b004d2266b39a32da36e20ded97](http://ntuc.org.sg/wps/wcm/connect/01fb4b004d2266b39a32da36e20ded97/TripartiteClusterforCleaners_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=01fb4b004d2266b39a32da36e20ded97) [Accessed February 2017].
  
43. OECD. (2015a) *Government at a Glance*. Available from: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015\\_gov\\_glance-2015-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en) [Accessed February 2017].



44. OECD. (2015b) *Value for Money in Government*. Available from: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/building-on-basics\\_9789264235052-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/building-on-basics_9789264235052-en) [Accessed February 2017].
45. Tripartite Cluster for Cleaners, Singapore. (2016) *Recommendations of the Tripartite Cluster for Cleaners on Progressive Wages*. December 2016.

---

立法會秘書處  
資訊服務部  
資料研究組  
吳穎瑜  
2017年2月7日  
電話：2871 2122

---

資料摘要為立法會議員及立法會轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱“行政管理委員會”)所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究組，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。本期資料摘要的文件編號為 IN04/16-17。