

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1618/05-06(05)號文件

檔 號：CB1/PL/HG

房屋事務委員會
2006年6月5日會議

採辦公共租住屋邨的服務

背景資料簡介

目的

本文件綜述房屋事務委員會過往就採辦公共租住屋邨(“公屋”)的服務的有關問題，以及房屋委員會(“房委會”)為解決該等問題而採取的措施所作的討論。

將屋邨管理及維修保養服務外判

2. 在2000年以前，公屋的屋邨管理及維修保養服務(包括清潔及保安服務)由房屋署(“房署”)直接聘用的人員或房署的物業管理公司負責。在2000年1月27日，房委會通過實施逐步移交服務計劃，把全系列的屋邨管理及維修保養服務移交物業服務公司，而在首兩年會將不少於75 000個現有公屋單位及所有新建公屋的有關服務逐步移交予私營機構。該計劃的目的是在屋邨管理及維修保養服務方面，為住戶提供更多選擇及更大發言權。房委會擬透過逐步移交屋邨管理及維修保養服務，讓私營服務承辦商以靈活的經營模式及符合成本效益的方式，提供高質素的服務。

3. 2004年1月，香港樂施會就外判屋邨清潔服務承辦商所聘用清潔工人的工資進行調查的結果顯示，有65%此類工人所收取的工資低於清潔服務承辦商在其服務合約中承諾的工資。有若干承辦商更利用各種方法剝削工人及逃避房署的監察。房屋事務委員會曾於2004年1月15日會議上跟進此事。政府當局在會議席上強調，當局致力確保工人清楚瞭解合約中所承諾的工資水平，以及確保工人獲支付合約所訂明的薪金。當局並安排對有關情況進行調查。房屋及規劃地政局局長在2004年3月10日立法會會議席上回應一項質詢時強調，為進一步保障清潔工人的權益，房署將規定所有外判屋邨清潔服務承辦商使用由勞工處擬訂的標準合約藍本，並在僱傭合約中清楚訂明承諾的工資、工時及超時工作補償安排。如發現承辦商剋扣工資或作出其他剝削工人的行為，當局更會採取嚴格的執法行動。

服務合約中加強保障工人的措施

4. 在2004年6月7日，政府當局向房屋事務委員會匯報上述調查的結果。調查結果發現有143宗關於工人工資低於所承諾工資水平的個案，當中涉及承辦27個公共租住屋邨的服務的12個承辦商。房署已向此等承辦商發出警告信，並就少付工人工資的物業服務公司，扣減房署向該等公司支付的費用。為解決和採辦一般服務有關的問題(分別是不合理的低工資、不可接受的過長工時，以及沒有或只給予少量休息日)，政府當局在2004年5月就採辦服務的新合約進行招標時採取了若干改善措施。有關措施包括採納非技術工人工資的新規定，以及採取扣分制度，懲罰違反合約規定的承辦商。各項措施一覽載於**附錄I**。

5. 房屋事務委員會委員支持當局推行多項措施以保障工人。然而，他們在研究此等措施時提出了若干關注事項。

扣分制度

6. 委員認為若支付予工人的實際工資低於所承諾的工資水平，即屬觸犯刑事罪行。他們認為扣分制度過於寬容，因為承辦商被扣滿6分或以上之後只會被取消其投標資格。部分委員認為，房署在對待承辦商及公屋租戶時採取了雙重標準。公屋租戶如在申請公屋時提供虛假資料，將被立即終止租約，甚至會被檢控，但承辦商如欺騙房署及剝削工人，卻不會即時被取消投標資格。

7. 政府當局向委員保證，涉及刑事成分的個案會轉交警方以作跟進。至於涉及違反《僱傭條例》(第57章)的行為的個案，則會轉交勞工處處理。委員得悉此項扣分制度將適用於所有政府部門。任何承辦商如被扣滿6分或以上，將不能再競投任何政府合約。

工資釐定及保障

8. 委員亦就工資釐定及保障表達了下述意見 ——

- (a) 工人可能會因為害怕在業界中遭到排擠而找不到工作，而不願意舉報其遭受剝削的情況；
- (b) 雖然某些職業的名稱相若，但所要求的技術水平卻各有不同。政府當局在分辨政府統計處發表的最新《工資及薪金總額按季統計報告》所載的適當行業／職業時，必須謹慎行事，以確保使用合理的工資進行比較；及
- (c) 政府當局應就其他服務合約進行調查，以確保當中並無涉及不當行為。

推行改善措施的進展及成效

9. 政府當局在改善措施推行6個月後，在房屋事務委員會2005年1月3日的會議上匯報推行有關措施的進展和成效。政府當局就該等措施的成效的初步觀察所得載於**附錄II**。

10. 政府當局指出，非技術工人的投訴個案數目由2004年首半年的16宗，大幅下跌至2004年下半年的僅5宗，由此可見所推行的改善措施實屬有效。該等投訴主要與勞資糾紛、假期事宜及工資問題有關。

11. 然而，不少委員對改善措施的成效表示懷疑，並指出房委會承辦商聘用的工人曾提出各種有關剝削工人的投訴。部分委員亦關注到有關措施未能防止將全職長工分拆為兼職職位，從而削減員工成本的做法。為遏止此種趨勢，委員建議房署效法私人樓宇管理合約所採取的做法，在招標文件中指明所需工人的數目及工資。他們並指出，承辦商有機會透過“承諾工資”及兼職工人數目上限規定中可能出現的一些漏洞，繞過有關的規定。委員促請政府當局檢討兼職工人的比例，以及改善房署的投訴制度，鼓勵工人挺身而出，指證不遵守規定的承辦商。

12. 鑒於剝削勞工的情況可能由於當局把政府合約批予出價最低的投標者所致，委員就改善批出合約的安排提出下列建議 ——

- (a) 就提供某些屋邨服務的基本成本作出估計，研究以最低投標價承辦有關服務是否可行；
- (b) 支付較高“承諾工資”的承辦商可獲額外加分；
- (c) 把服務合約批給具有良好紀錄的投標者，儘管其投標價較高；及
- (d) 訂定鼓勵措施，以獎勵具有良好表現的承辦商，進而吸引歷史悠久的管理公司競投房委會的服務合約。

13. 委員認為扣分制度過於寬鬆，因此進一步促請政府當局改善該制度，以及加強對剝削勞工進行監察與執法的工作和施加更嚴厲的罰則。他們並籲請勞工處加快為政府服務承辦商僱用的非技術工人擬備標準僱傭合約，因為他們認為此舉將有助房委會規管其合約承辦商。

其後的發展

14. 事務委員會於2005年1月3日舉行會議後，在加強保障政府服務合約承辦商僱用的非技術工人的權益方面有了下述進展 ——

- (a) 供政府服務合約承辦商在聘用非技術工人時使用的全新標準僱傭合約，已於2005年4月29日開始生效；

- (b) 專門為從事外判服務的工人而設的舉報熱線於2005年7月1日開始全面投入服務，以便工人可就僱主剋扣工資或削減與工作有關的應有福利作出投訴；及
- (c) 為鼓勵工人舉報承辦商的違規行為，就證實存在違規情況的個案，房委會可因應工人的要求，協助他們向其他承辦商另覓工作。

15. 政府服務合約承辦商剝削所聘用工人的問題，始終是議員深切關注的事宜。因此，議員曾分別在2005年7月6日、2005年11月23日及2006年2月22日的立法會會議席上，就服務外判、違反勞工法例及政府服務承辦商的僱用條件提出3項質詢。

16. 房委會轄下的投標小組委員會於2006年3月23日通過一套涵蓋各範疇事宜的加緊管制措施，所涵蓋的事宜包括標書評審、合約管理和名冊管理，其目的是保障工人，以免他們受到無良的清潔及保安服務承辦商所剝削。新措施於2006年5月1日開始實施。

17. 政府當局將於2006年6月5日舉行的會議上，就房委會加緊管制的措施向事務委員會作出簡報，並提供和推行現有改善措施的進度和成效有關的最新資料。

18. 相關文件連同其超文本連結的一覽表載於**附錄III**。

立法會秘書處
議會事務部1
2006年6月2日

關於採辦和監察公共租住屋邨服務合約的改善措施

自2004年5月以來，房屋署在招標承投新的服務合約時，已採取以下改善措施——

- (a) 採納財經事務及庫務局2004年5月6日所發財務通告第5/2004號內載述關於非技術工人工資的新強制性規定。投標者付予受僱於履行合約的非技術工人的每月工資，如低於招標時政府統計處最新發表《工資及薪金總額按季統計報告》內相關行業／職業的特定正常工時的平均每月工資，其投標建議不會獲得考慮。
- (b) 在標書加入新項目“承諾投入總工時”，規定投標者須於標書內，就承辦清潔服務所投入的資源(按工時數目計算)作出承諾。倘承諾投入的資源較低，所得評分亦會較低，以防承辦商投放於服務的資源不足。
- (c) 在評審標書方面訂立評分機制，鼓勵投標者把工人在為期10日內的平均每日工時維持於10小時之內。再者，投標者亦須在標書內，就其清潔工人的最高工時作出承諾。
- (d) 修訂“承諾工資”的定義。只有保證收入及各項津貼才會計入承諾工資。其他非按出勤比例支付的可予或不予發放給工人的津貼，例如勤工津貼，不會計入承諾工資。
- (e) 採納財經事務及庫務局2004年3月27日所發財務通告第3/2004號內載述的扣分制度，以懲罰不遵守合約規定及有違例紀錄的承辦商。清潔承辦商如扣滿6分或以上，其投標不會獲得考慮。承辦商所僱工人的實際工時超逾承諾最高工時，或支付給工人的工資低於承諾工資，均會扣分。
- (f) 每月付款予承辦商時，採納“整筆付款調整”方法。房屋署人員會抽樣查核工人的月薪結算書，亦會抽樣約見工人，以核實他們實收工資的數額。一旦在某個月份的抽樣中發現承辦商少付工資，房屋署便會在當月付予承辦商的總數中，扣減同一百分比的少付金額。
- (g) 在遞交服務費用月結單時，承辦商須夾附標準月薪結算書，清楚顯示如何計算支付工人的工資。承辦商和工人均須於月薪結算書上簽署作實。
- (h) 兼職工人數目不得多於僱用工人總數的八分之三。
- (i) 承辦商須與每名工人簽署勞工處印發的標準僱傭合約。
- (j) 以自動轉帳方式或支票向工人發放工資，以便核對。

(資料來源：政府當局提交的立法會CB(1)350/04-05(06)號文件的附件)

房屋委員會就改善措施的成效的 初步觀察所得

(a) 非技術工人的工資

根據政府在2004年5月公布的強制性規定，房屋委員會外判合約內訂明的非技術僱員“承諾工資”，一律不得低於政府統計處最新《工資及薪金總額按季統計報告》所公布的相關平均每月工資。對於2004年11月18日立法會人力事務委員會會議上提出的建議，房屋署正考慮在評標計分制中，加入“承諾工資”這個評分項目，以鼓勵承辦商給予非技術工人高於平均工資的工資水平。承辦商給予的承諾工資如高於平均工資，可獲額外分數。

(b) 受惠工人數目

至今為止，房屋署共批出65份訂明加強保障勞工的合約，受僱的清潔工人及護衛員約有3 400名。待所有合約均納入新訂的改善措施後，受惠工人的總數為10 000名左右。

(c) 合約的執行及監管

房屋署會查核所有僱傭合約和月薪結算書，以確保工人的承諾工資、實際繳付工資和工作時數均符合合約規定。此外，房屋署隨機抽樣會見工人，核實他們實際收取的工資與薪金結算書上所示的相符合。直至2004年11月為止，房屋署並未發現任何欠妥之處，亦從未發出“失責通知書”。

(d) 投訴個案

自實施相關規定以來，房屋署在過去7個月並沒有收到在新合約下涉及剝削勞工的投訴，但收到一宗懷疑不當行為的轉介個案，有關承辦商涉嫌向工人索取保證金，作為僱用的初步條件，以防工人未經事先通知而離職。但在房屋署進行調查時，承辦商已撤銷該規定，不過房屋署亦已口頭警告有關承辦商，日後須避免施加任何可能被視為剝削勞工的僱傭條件。

(資料來源：政府當局提交的立法會CB(1)350/04-05(06)號文件的摘錄)

採辦公共租住屋邨的服務

相關文件一覽表

立法會／委員會	會議日期	文件
房屋事務委員會	2004年1月15日	會議紀要 (http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/hg/minutes/hg040115.pdf)
立法會會議	2004年3月10日	立法會議事錄 (http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/counmtg/hansard/cm0310ti-translate-c.pdf)
房屋事務委員會	2004年6月7日	立法會CB(1)2028/03-04(05)號文件 (http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/hg/papers/hg0607cb1-2028-5c.pdf) 會議紀要 (http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/hg/minutes/hg040607.pdf)
立法會會議	2004年11月3日	政府當局就王國興議員於2004年11月3日立法會會議席上提出的質詢而發出的新聞稿 (http://www.info.gov.hk/gia/general/200411/03/1103240.htm)
房屋事務委員會	2005年1月3日	立法會CB(1)350/04-05(06)號文件 (http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/hg/papers/hg1206cb1-350-6c.pdf) 立法會CB(1)350/04-05(07)號文件 (http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/hg/papers/hg1206cb1-350-7c.pdf)

立法會／委員會	會議日期	文件
		會議紀要 (http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/hg/minutes/hg050103.pdf) 立法會CB(1)1136/04-05(01)號文件 (http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/hg/papers/hg0103cb1-1136-1-c.pdf)
立法會會議	2005年7月6日	政府當局就李華明議員於2005年7月6日立法會會議席上提出的質詢而發出的新聞稿 (http://www.info.gov.hk/gia/general/200507/06/07060099.htm)
立法會會議	2005年11月23日	政府當局就梁國雄議員於2005年11月23日立法會會議席上提出的質詢而發出的新聞稿 (http://www.info.gov.hk/gia/general/200511/23/P200511230123.htm)
立法會會議	2006年2月22日	政府當局就劉千石議員於2006年2月22日立法會會議席上提出的質詢而發出的新聞稿 (http://www.info.gov.hk/gia/general/200602/22/P200602220082.htm)

立法會秘書處
 議會事務部1
 2006年6月2日