

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2019/08-09號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/PS/1

公務員及資助機構員工事務委員會

會議紀要

日 期：2009年5月29日(星期五)
時 間：下午5時
地 點：立法會大樓會議廳

出席委員：李卓人議員 (主席)
葉劉淑儀議員, GBS, JP (副主席)
張文光議員
譚耀宗議員, GBS, JP
李鳳英議員, BBS, JP
梁國雄議員
黃成智議員
葉偉明議員, MH
潘佩璆議員

列席議員：馮檢基議員, SBS, JP
王國興議員, MH

缺席委員：吳靄儀議員

出席公職人員：議程第IV項

公務員事務局局長
俞宗怡小姐, GBS, JP

公務員事務局常任秘書長
黃灝玄先生, JP

一般職系處長
陳念德先生, JP

效率促進組專員
蔡潔如小姐

效率促進組助理專員
柏嘉禮先生

議程第V項

公務員事務局局長
俞宗怡小姐, GBS, JP

公務員事務局常任秘書長
黃灝玄先生, JP

公務員事務局副秘書長3
李美美小姐

應邀出席者 : 議程第IV項

香港公務員總工會

副主席
鍾德長先生

副主席
歐陽振傑先生

香港公務員工會聯合會

主席
梁籌庭先生

副主席
陳偉強先生

港九勞工社團聯會 公務員及資助機構事務委員會

委員
許志昇先生

秘書
曾明達先生

職工盟公務員工會委員會

主席
林仲銘先生

秘書
鍾慧欣小姐

列席秘書 : 總議會秘書(1)2
麥麗嫻女士

列席職員 : 高級議會秘書(1)6
袁家寧女士

議會事務助理(1)5
鄭維賢小姐

經辦人／部門

I 確認通過會議紀要

(立法會 CB(1)1690/ —— 2009年4月20日會議的
08-09號文件 紀要

2009年4月20日會議的紀要獲確認通過。

II 上次會議後發出的資料文件

2. 委員察悉上次會議後並無發出任何資料文件。

III 2009年6月15日下次會議的討論事項

(立法會 CB(1)1646/ —— 待議事項一覽表
08-09(01)號文件

立法會 CB(1)1646/ —— 跟進行動一覽表)
08-09(02)號文件

3. 公務員事務局局長回應主席的詢問時表示，由於薪酬趨勢調查的結果尚未經薪酬趨勢調查委員會確定，政府當局將需要多一些時間，才能確定"2009-2010年公務員薪酬調整"的事項能否備妥在2009年6月15日下次例會討論。委員同意暫時把這事項納入議程，政府當局亦會在切實可行的範圍內，盡快確定該事項能否備妥在下次例會討論。如有必要，事務委員會會考慮押後舉行會議。委員亦同意把"服務承諾檢討"的事項納入下次會議的議程。

4. 委員察悉，政府當局正計劃在2009年7月向事務委員會簡介首長級公務員離職就業檢討委員會提交的報告。主席建議，事務委員會應在7月舉行特別會議，同時討論該份報告及"聘用非公務員合約僱員的情況"這事項。並無委員提出反對。

5. 至於事務委員會待議事項一覽表所載的其他事項，公務員事務局局長表示，這些事項會備妥在下個立法會會期討論。

IV 政府外判

(立法會CB(1)1646/08-09(03)號文件) —— 政府當局就採用外判方式提供政府服務提交的文件

立法會CB(1)1692/08-09號文件) —— 立法會秘書處擬備的背景資料簡介)

團體代表陳述意見

香港公務員總工會

(立法會CB(1)1738/08-09(01)號文件)

6. 總工會副主席鍾德長先生向委員簡介總工會在意見書詳載的意見要點。總括而言，總工會反對進一步把公共服務外判，因為總工會認為，外判未必能達到本身的目的，而且引起爭議，並已間接導致經驗豐富的公務員流失。總工會強調，當局在進一步把公共服務外判之前，有需要檢討外判政府服務的成本效益。總工會並促請政府當局確保外判不會影響公務員編制。此外，當局應設立適當的溝通渠道，確保受影響的公務員得悉有關的外判計劃。他又特別指出，當局有需要考慮在管理外判合約以及糾正所引起的

問題方面所引致的員工費用。政府當局亦須處理外界對外判涉及執法的工作會有何影響的關注。

*香港公務員工會聯合會
(立法會CB(1)1796/08-09(05)號文件)*

7. 聯合會主席梁籌庭先生表示，外判只適合某些工作，例如基建及建築項目的建造工程。然而，把公共服務外判或許並不適合。他舉例說明，外判舞台管理工作會出現問題，是因為有關服務應由具有高度紀律性的公務員提供，以確保服務可靠。另一例子是根據外判合約聘請保安員執行法庭庭警職務，引起了外界對法院保安的關注。效率促進組不應只專注物色新的服務範圍以供外判，而不顧及這些服務是否適合外判。

*港九勞工社團聯合會公務員及資助機構事務委員會
(立法會CB(1)1796/08-09(02)號文件)*

8. 該委員會委員許志昇先生指出，由於規劃不周及監管不足，政府外判不僅成效不彰，而且對公務員帶來很大壓力，以及影響政府作為良好僱主的形象。政府外判亦導致非技術工人遭受剝削，而有關的補救措施亦並無成效。要公務員為政府承辦商僱員所犯的錯失承擔責任，亦影響了公務員的士氣。公務員制度有別於外判，有助累積經驗和專業知識，從而推動香港的發展。

*職工盟公務員工會委員會
(立法會CB(1)1796/08-09(03)號文件)*

9. 該委員會主席林仲銘先生指出，公務員經常為外判服務的差劣質素承擔責任。他們亦須花時間監察承辦商僱員的工作表現，以及糾正他們工作表現差劣所引起的問題。該委員會認為，政府外判必然問題叢生，因為私營機構在營辦外判服務時以牟利為本。該委員會在意見書扼要提述3宗外判個案，以闡明外判所帶來的問題，例如僱員流失率高、服務質素低、增加公務員的壓力、執法問題、濫用政府資產、浪費人力物力、員工士氣低落、損害政府和公務員形象等。該委員會促請政府當局聆聽公務員的意見，以及紓解他們的不滿。

10. 委員察悉沒有派代表出席會議的第一標準薪級公務員評議會(職方)亦已提供意見書(立法會CB(1)1796/08-09(01)號文件)，供委員參閱。

政府當局就團體代表的意見所作的初步回應

11. 效率促進組專員在回應團體代表的意見時提出下文各點——

- (a) 長久以來，政府一直都有在合適的情況下讓私營機構參與提供公共服務，以貫徹當局的經濟和財政目標，即維持一個有效率的小政府、控制公務員編制、為私營機構創造商機和職位，以及增加提供服務的靈活性；
- (b) 效率促進組協助各局／部門透過採用各種服務轉型工具提高效率，而外判並非該組提倡的唯一方法。這些服務轉型工具可涉及各式各樣的做法，包括善用科技、重整業務流程，以及採用以客為主的模式。效率促進組亦特別鼓勵各局／部門精簡各項程序，以減少工作量及方便公眾使用公共服務；
- (c) 至於效率促進組在政府外判方面所擔當的角色，該組只會向那些希望考慮把服務外判的局／部門提供意見及協助。效率促進組無法決定各局／部門應否推行外判計劃。該組亦沒有就這方面訂定任何目標或可予量度的指標。各局／部門的主管完全可因應公眾期望及該局／部門的服務模式，自行決定各自的外判計劃；
- (d) 效率促進組自2000年起每兩年進行一次政府外判服務調查。根據最近一次在2008年完成的調查，在2008年7月，共有4 339份合約，總值超過2,160億元，涉及的每年開支為420億元。基本工程及建造工程、樓宇及物業管理，以及環境衛生合約佔每年外判開支的百分比超過80%。若計入資訊科技合約，有關百分

比更增至92%。該年外判服務類別的分布與2006年的分布相若，而在過去兩年，當局並無把新的工種外判。事實上，外判計劃的每年開支在2004年銳減，並在其後穩定下來；

- (e) 在外判成效方面，根據外判服務調查，各局／部門總括來說都認為外判服務能達到所定的目標。事實上，4個曾把服務外判的主要用戶部門從顧客所得的意見均顯示，顧客認為外判的服務有所改善。據悉，公務員提供的服務亦因良性競爭而有所改善；及
- (f) 為了處理對剝削非技術工人的關注，當局自2005年起已對合約管理作出改善。舉例而言，當局已把部分合約的合約期延長，以增加穩定性以至承辦商僱員的職業保障。當局在部分合約中亦採用了價格調整機制，讓合約款額可根據市場上工資的變動而作出調整，以盡量減少為減省成本而剝削工人的誘因。當局亦推行扣分制，對無良承辦商作出懲罰。結果，剝削個案的數目自2005年後已大幅減少。

12. 公務員事務局局長指出，讓私營機構參與提供公共服務的歷史，其實可追溯至1997年以前，此舉的主要目的是達致經濟效益及確保提供優質服務，而非為了減省成本或縮減公務員編制。然而，外判或會引致有需要重新調配受影響的公務員，並在隨後刪減有關的懸空公務員職位。公務員事務局局長特別指出，外判的主要考慮因素包括有關的服務是否適合外判、法律及執法方面的考慮因素、外判能否提升成本效益等。她補充，如外判對個別公務員有任何負面影響，公務員事務局及有關的部門會認真跟進這方面的關注。

討論

外判對勞工市場的影響

13. 王國興議員指出，政府外判的影響並非如政府當局文件所陳述般正面。一如各團體在意見書所指

政府當局

出的個案，政府外判已導致中間剝削的情況，例如掃街和清洗廁所等清潔服務現已由月薪低至3,000元或4,000元的外判工人提供。保安服務亦有相同的情況，而基於外判合約的短期性質，外判員工並無晉升或加薪機會或就業保障。把這些服務外判後，非技術工人便不再能加入提供高度就業保障和合理薪酬的公務員隊伍。王議員批評效率促進組推廣政府外判，令剝削情況惡化。他要求效率促進組提供過去11年在當局為提供公共服務而批予私營機構的約4 000份合約下聘用的工人數目，以及有關工人工資的資料。

14. 效率促進組專員回應時表示，由於外判評估把焦點放在成果，政府外判合約只訂明承辦商須達到的服務水平，而非擬聘用的員工數目。政府當局因而並無備存政府外判合約承辦商所聘僱員數目的統計資料。她又向委員保證，隨着當局採用公平的兩層考慮投標制度，在批出合約時會對投標價格和技術建議作出適當的考慮，出價最低但涉及剝削員工的標書已不獲考慮。

15. 效率促進組專員亦特別提到，政府當局已就政府服務合約公布一項強制性工資規定，以供評審標書。根據該項強制性規定，投標者付予其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的《工資及薪金總額按季統計報告》內相關行業／職業的平均每月工資，則其投標建議將不獲考慮。在2005年3月，政府當局又擬定了一份新標準僱傭合約，供政府服務合約承辦商在僱用非技術工人時使用。

16. 王國興議員重申，他關注到在政府服務合約(通常是短期合約)下聘用的工人會被剝奪加薪機會，職業前景暗淡。葉偉明議員補充，中間剝削的情況事實上很猖獗，並非如效率促進組專員聲稱般受到控制。他質疑為何討論文件並無提到該等問題。效率促進組專員回應時表示，勞工處會跟進任何有關剝削非技術工人的投訴。她告知委員，在2008年，勞工處共接獲21宗該類投訴，並檢控了4名承辦商違反《僱傭條例》(第57章)。

17. 梁國雄議員指出，承辦商傾向削減員工的薪金以把成本減至最低，以透過提出較低的投標價格取

得政府服務合約。他又指出，現時並無足夠的勞工保障法例，防止剝削員工的情況。效率促進組專員指出，當局已採取措施，確保透過公平和透明的投標制度批出外判合約，以及防止在外判制度下出現剝削員工的情況。

政府當局

18. 主席認為，外判不僅導致中間剝削，亦剝削了非技術工人有一份穩定工作的機會。他又特別提到，各局／部門(例如房屋署和康樂及文化事務署)聘用中介公司僱員的做法已漸成趨勢。他對政府當局文件欠缺這方面的詳情表示失望。公務員事務局局長回應時表示，公務員事務局或效率促進組均沒有定期蒐集各局／部門聘用中介公司僱員的資料。因此，政府當局須特別為此向各局／部門蒐集資料，並會在適當時候把有關資料提交事務委員會。

外判對公務員的影響

19. 李鳳英議員及葉偉明議員認為，政府當局的文件只提政府外判的好處而不提任何不良影響的做法帶有誤導成分。特別一提的是，正如港九勞工社團聯會公務員及資助機構事務委員會意見書(立法會CB(1)1796/ 08-09(02)號文件)所述，公務員須更努力監察外判合約，以及糾正因外判員工工作表現未如理想而引起的問題，以致影響了公務員的士氣。李議員要求政府當局提供文件，說明外判員工在工作表現方面的問題，當中應述明公務員須更努力糾正該等問題的個案詳情，以及在成本方面的影響。梁國雄議員亦認為，當局在評估外判服務能否達致成本效益時，亦應考慮監察外判員工服務表現及協助解決因這些員工服務表現欠佳而引起的問題所引致的員工開支。

政府當局

20. 效率促進組專員回應時表示，當局的文件已反映效率促進組進行的政府外判服務調查的結果。應李鳳英議員要求，她答允擬備一份文件，載述以往調查顯示政府部門面對甚麼問題。她亦會考慮在日後的政府外判服務調查中加入問題，以瞭解有否因外判而遇到任何問題及令公務員工作量增加。她告知委員，為了紓減該等外判問題，當局已加強在外判技巧方面的培訓，例如擬備合約、市場分析、執行及監管合約等。她補充，政府注意到一般而言，合約管理所需的費用會佔合約價格的5%至10%。

外判的其他影響

21. 潘佩璆議員認為，政府外判加上政府的其他措施(例如一意孤行地控制公務員編制及各項促進效率措施)已嚴重影響公務員的士氣和公共服務的質素。潘議員認為，政府外判亦會加劇貧富兩極化的問題，並會立下透過外判節省開支的不良榜樣。潘議員特別提到政府的社會責任。他促請政府當局對政府外判進行全面檢討，並認真檢討其成本效益。他希望政府當局會在適當時候停止把再多的公共服務外判。

22. 公務員事務局局長重申，政府把公共服務交由私營機構提供的做法已有相當長的歷史，雖然有改善的空間，但不應全盤否定該項政策的好處。她強調，當局有需要確保在提供公共服務時具有成本效益，因為當中涉及納稅人的金錢。至於有何額外措施保障非技術工人的生計，公務員事務局局長指出，政府正就法定最低工資的法例進行草擬工作。

對某些服務是否適合外判的關注

23. 副主席認為，雖然公務員職工會／員工協會並無要求全面取消政府外判，但部分工種的工作不應外判。在此方面，她特別提到地政督察工會的意見書。該工會對當局把收地及巡查短期租約的工作外判表示關注，因為該等職責均涉及執法工作。該工會認為，如地政督察須為有關承辦商職員引起的任何問題負責，實在並不公平。她又指出，據政府當局文件所載，上述服務應不在外判範圍內。

(會後補註：上述意見書於會議席上提交，並於2009年6月2日隨立法會CB(1)1796/08-09(04)號文件送交委員。)

24. 應主席所請，香港公務員總工會副主席兼地政督察工會主席歐陽振傑先生就上述個案提供更多詳情。委員察悉，涉及廣深港高速鐵路的收地工作已外判予香港鐵路有限公司(下稱"港鐵")，即受託推展有關工程計劃的公司。由於有投訴指未獲授權的港鐵職員擅闖私人處所，因此地政總署的職員須陪同外判員工執行有關職務，並須為他們的工作負責。外界亦

關注到外判員工可取覽個別人士的個人資料。他認為有需要訂明可以及不可以外判的工種。

25. 效率促進組專員答允會作出跟進，並在確定詳情後就上述個案提供書面回應。效率促進組專員又解釋，只有在法例容許的情況下才會把公共服務外判。她補充，如有需要，當局會向律政司徵詢法律意見。公務員事務局局長解釋，執法行動或會牽涉不同方面的工作，而某些方面的工作可由執法人員以外的人士執行。舉例而言，在拆卸違例搭建物方面，雖然有關的拆卸樓宇令只可由屋宇署職員發出，但該署可聘用私營機構服務提供者，協助找出任何違例搭建物。

日後路向

26. 王國興議員表示，效率促進組專員曾在2009年4月舉行的財務委員會特別會議上表明，效率促進組並無有關任何局／部門計劃在2009-2010年度推行外判項目的資料。王議員亦在會上要求效率促進組日後在推行外判項目前諮詢立法會。他又建議事務委員會跟進此事。

27. 主席建議，效率促進組應在每兩年進行一次的檢討中提供蒐集公務員意見的渠道(例如諮詢公務員職工會／員工協會及部門協商委員會)，以確保公務員就外判提出的意見獲得適當的考慮。效率促進組專員答允考慮主席的建議及研究最佳的做法，並在下次兩年一度的檢討中推行有關做法。她又答允在適當時候向事務委員會提供書面回應。政府當局回應梁國雄議員和主席時亦答允提供進行政府外判服務調查所使用的問卷樣本，以及下述個案的書面回應——

政府當局

政府當局

政府當局

- (a) 地政督察工會意見書所指出的個案；
- (b) 香港公務員工會聯合會意見書所指出，有關由承辦商僱用的保安員執行法庭庭警職務的個案。有關回應應特別解釋當局會如何處理由此引起的法院保安關注問題；及

- (c) 香港職工會聯盟公務員及資助機構工會委員會意見書所闡述的兩宗分別關乎地政總署和海事處的個案。

V. 促進公務員廉潔操守的措施

(立法會CB(1)1646/ — 政府當局就促進公務員廉潔操守的措施提交的文件)
08-09(04)號文件

28. 公務員事務局局長向委員簡介公務員事務局透過採取三管齊下的措施(即預防、教育及制裁)，在促進公務員廉潔操守方面的工作。

公職人員失當行為的趨勢及性質

29. 李鳳英議員表示，她覺得公職人員行為失當的情況在近期有所增加。她並詢問，政府當局有否留意到此情況與經濟氣候有任何關係，以及會否加強宣傳和教育工作，以壓抑這些情況越來越多的趨勢。公務員事務局局長回應時表示，政府有監察涉及公務員的破產個案數字，而這些個案通常與經濟有關。除此之外，她認為經濟狀況與公務員隊伍的誠信並無任何直接關係。在廉政公署(下稱"廉署")、公務員事務局及各局／部門的共同努力下，不論經濟情況如何，公務員隊伍內涉及貪污的個案數字在近年已一直下降。在此方面，梁國雄議員認為當局把破產視作不當行為並不公平。他指出，破產與一個人的誠信和操守並無關係。

30. 主席認為，為了讓事務委員會能確定涉及濫用公職身份的罪行或不當行為的趨勢及種類，政府當局應就2004年4月至2009年3月這5年期間的140宗公務員因涉及濫用公職身份的罪行或不當行為而遭受紀律處分的個案提供分項數字(按年份及列為濫用公職身份的6種不當行為列出)。公務員事務局局長回應時答允應要求提供上述期間的分項數字，以及提供緊接之前5年期間的分項數字(如有相關數據的話)。

政府當局

預防措施

31. 梁國雄議員質疑為何賦予某些公務員酌情決定權力，因為可能難以監察他們如何行使該等權

力。他認為，為了防止濫用酌情決定權，當局須作出適當的制衡。

32. 公務員事務局局長表示，如有關人員行使酌情決定權會有重大影響，有關的局／部門會請廉署協助進行防貪研究及設立所需的制衡。她解釋，當局有需要容許指定人員在理據充分的情況下行使酌情決定權，為市民提供更佳服務。舉例而言，有關人員基於值得同情或其他理據充分的理由行使酌情決定權，豁免公共租住房屋申請人須符合訂明的居港年期規定，或豁免綜合社會保障援助申請人符合訂明的資格，可讓有真正需要但未能符合資格準則的家庭獲得這些服務。

33. 梁國雄議員詢問，隨着在本港上市的內地公司數目日增，當局會否向公務員提供培訓，讓他們為貿易和貪污做法方面可能出現的轉變作好準備。公務員事務局局長回應時表示，廉署定期為公務員舉辦防貪和促進公務員廉潔操守的講座及研討會。透過個案研究，亦令公務員注意到整體貪污情況的新趨勢，以及如何處理這些情況。

34. 潘佩璆議員認為，香港公務員隊伍的誠信標準是世界最高的標準之一，公務員事務局和廉署在這方面所付出的努力應受讚賞，不過亦總有改善的空間。他注意到在截至2008年止的3年間，只有66 700名公務員曾參加防貪及誠信培訓課程，並促請政府當局舉辦更多這類課程。他又詢問，當局會否向非公務員合約僱員和政府承辦商的僱員提供誠信培訓。公務員事務局局長給予肯定的答覆，並引述了當局聯同廉署為工務工程承建商及其管理人員舉辦的講座為例。她又表示，在2001年，公務員事務局亦與廉署攜手推出網上公務員誠信管理資源中心，供全體公務員使用，並一直把不當行為的典型個案上載到公務員誠信管理資源中心，向公務員提供最新的參考資料，以便查閱。

35. 主席總結討論時詢問，關於傳媒報道環境保護署一名助理署長被發現在辦公室利用超過一半時間瀏覽色情網站至少一年的個案，調查有何進展。公務員事務局局長回應時表示，她不適宜就個別個案發

經辦人／部門

表意見。主席特別提到公眾對該個案的關注，並促請公務員事務局在完成調查後公布有關結果。

VI 其他事項

36. 議事完畢，會議於下午7時結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2009年6月26日