

二零零九年五月二十九日
立法會公務員及資助機構員工事務委員會
採用外判方式提供政府服務
職方意見書

背景

在過去十至十五年間，政府一直都有讓私營機構參與提供公共服務。政府美其言以「提高服務質素和經濟效益、加強提供新增服務或擴展現有服務的能力、使政府管理層能更集中處理核心服務及善用資源、以及為私營機構創造職位」為由，大量將服務外判予合約承辦商。然而，由於計劃欠缺周詳，以至未能妥善推行，以及在監管不足的情況下，不少外判工作的成果往往事與願違，成效不彰之餘，不單為員工帶來更多工作壓力，亦直接影響政府的管治威信。

提高服務質素和經濟效益？

政府經常強調外判服務最具成本效益，故此積極把服務外判。說實在一點，外判服務能否全然取代公務員的角色確實存疑？回顧過去百多年的歷史，全賴公務員的付出和努力，政府的管治才能取得今日的成果。可是，政府只簡單地以經濟效益為由，貿然引入「層層剝削」的外判制度，而將行之有效的公務員制度推倒，最終只會得不償失。

外判工作不論是「前線」、「中層」和「高層」等不同層面，都容易構成不公平的層層剝削。例如現時在康文署外判的「前線」清潔工人，他們日以繼夜付出了辛勤和勞力，但往往只能賺取微薄的薪酬；「中層」的「判頭」負責分配和管理前線工作，卻只可領取較前線員工稍多一點的報酬；至於「高層」的「大判」，只需取得一紙政府服務合約後，便可透過層層的外判而獲取最大的回報。這種不公平的現象，除無助提高效率外，亦促使外判前線員工增加對政府的「怨氣」。

雖然政府已採取一系列監察措施，包括推行新扣分制度、實施標準僱傭合約、列明工人每月工資金額、承諾每月向工人抽樣調查，但剝削外判前線員工的風氣仍沒有得到平息，有關措施甚至乎被形容為表面的功夫，未能針對要害。

加強提供新增服務或擴展現有服務的能力？

政府經常引用那些每兩年一次就外判服務進行調查所收集得到的數據，總括認為部門對外判服務感到滿意，並對外宣稱政府一直都審慎處理服務轉型問題，力求達到物有所值、令顧客滿意及得到員工支持等結論。

首先我們必須指出，民意調查問卷涉及的提問內容是否具引導性，往往對民調結果產生很大的影響力。我們無意質疑政府就外判工作進行的民調結果，但據我們的觀察所得，實際情況並不是如此，甚至乎可說是在成本效益及效率方面俱與目標背道而馳。

政府長久以來都拒絕承認外判服務的主要目的是要縮減日常的營運開支，另一方面又說外判服務可以用較低的成本去得到質素相約的服務，令市民受惠。但事實告訴我們，這一種說法是站不住腳的！舉例來說，近日在紅磡地區一個屬於社署的庇護工場便因外判服務公司一再延誤，結果一度位於工場門口早已被建築署指令維修的鐵閘因失修而鬆脫，導致一名清潔女工被擊中而傷重死亡的不幸事件。

上述不幸事件與政府近年經常強調各部門著重提升外判工作的質素而非數量的說法有所衝突，徹底地揭露了外判制度的弊病。在外判公司失職的情況下，結果導致建築署及社會福利署須承擔監管不足的责任及遭到社會輿論的猛烈批評。由於公務員須承擔「錯不在己」的责任，無疑嚴重打擊了公務員團隊的士氣。

使政府管理層能更集中處理核心服務及善用資源？

政府管理層的核心服務，應是致力推動政策，確保香港可持續發展，為市民提供優質的服務。但正如上文所述，涉及「外判工作」的問題叢生，不論是外判的前線員工、工會領袖，以至公務員團隊均不表認同。外判的員工、工會等亦不時出現示威抗議的活動。為此，政府管理層不時需就衍生的問題接受傳媒的訪問，甚至議員的質詢，面對四方八面衝著有關問題而來的政治壓力，政府有甚麼辦法可以集中處理本身的核心業務呢？

此外，政府為外判服務採用了一些可量度的表現指標和服務水平的協議，以及制訂較精密的定價機制等措施，期望可以令到外判服務達致善用資源的目的。但是，根據實際的經驗顯示，透過競爭性的招標以取得合約的外判公司，大都以成本和公司利潤作首要的考慮，因此服務質素也就變得較次了。同時，員工由於得不到合理的報酬而缺乏歸屬感；再加上層層疊疊的監察機制，整個外判制度更顯得缺乏彈性，百病叢生。

一個明顯的例子就是部門外判「資訊科技」的維修支援。由於現時不少政府部門的電腦系統和應用軟件仍維持在十年前的水平，必須依靠外判服務公司負責維護、解難和更新部門的資訊科技系統。但是，一名外判公司的前線人員可能需要面對數十個不同部門的電腦系統，而每一個系統都有其獨立性和特別性，要確保系統運作正常，維修人員的經驗十分重要。可是，外判的前線人員流動性較大，新來的員工很多時候未能好好掌握電腦系統的結構，在這情況下如出現系統失靈，便會延誤維修的進度，浪費部門或個人整天，甚至數天的時間，嚴重影響了部門的運作，全然不符合善用資源的原則。

此外，由於讓私營機構參與公共服務，政府需要不時發出相關的指引，並定時作出檢討；同時亦要舉辦一系列的培訓班，以培齊及推廣有關外判和合約管理的事宜。政府所作的安排，耗費大量的人力和財力資源。依照這樣的情況，我們又怎可以達到政府府的願望，製造出私營機構與公務員制度雙贏的局面。

為私營機構創造職位

我們同意外判工作可為私營機構創造職位，但這番說話存有很大的「語病」，莫非為公營部門就沒有創造職位的能力？事實上，私營機構的就業情況極不穩定，僱主大多唯利是圖，外判制度只是杯水車薪。相反，公營機構穩定的職位卻有利整個社會的就業環境，政府也可藉此賺取「良好僱主」的清譽。

我們知道，「外判工作」帶來的問題早已影響到政府一直引以為傲的良好僱主形象，公務員團隊亦因政府推出「外判工作」而頗有微言，進一步削弱政府良好僱主的聲譽。

現時，社會就「最低工資」立法事宜的討論進行得如火如荼。若然政府一方面要落實推行「最低工資」，另一方面卻將政府為市民提供的服務外判予服務承辦商後出現「剝削員工」的情況，無疑是一種自打嘴巴的做法，令人無所適從和深感詫異。

結論

採用外判方式提供政府服務並不能提高服務質素和經濟效益，也不能讓政府管理層更集中精神處理核心服務及善用資源。反之，公務員制度除可加強提供新增服務或具備擴展現有服務的能力外，亦可藉累積經驗和專業知識，進一步協助政府政策的施行，推動香港整體的經驗發展。

總結來說，兩者的利害得失十分明顯，有識之士當能明辨是非，作出英明的抉擇。謝謝！

港九勞工社團聯會
公務員及資助機構事務委員會
召集人 鄭漢泉