

二零一一年二月二十一日會議
討論文件

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

目的

本文件旨在向議員匯報有關政府部門外判服務最新檢討的各項結果，以及為確保外判安排得以妥善策劃和管理而採取的措施。

背景

2. 對管理所有公共服務都適用的四大原則如下：

- 責任承擔
- 量入為出
- 表現管理
- 發展服務文化

各項公共服務的提供方式均依照上述管理架構釐定。公共服務管理人員均應對其所負責的服務作定時檢討，以確保善用資源，並有效提供能真正滿足市民需要的各種服務。

3. 外判是提供公共服務的一種可以考慮的方式，它既富於彈性，亦有助從外界引進資源與專業知識，以促進服務效率和效能。一如任何提供公共服務的方式，公共服務管理人員必須審慎釐訂外判服務是否適用於個別的情況。同時，他們亦須於合約制訂和談判方面審慎行事，以確保安排妥善，藉以在服務表現、顧客服務、員工管理方面達到預期效果。他們亦必須有效衡量服務表現並貫徹執行管理條款，及就有關服務問責。

4. 本地及國際經驗顯示，只要策劃周詳、妥善推行及有效監察，私營機構參與公共服務項目可為政府和市民帶來很多好處，包括：

- 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，及累積經驗和專業知識，從而推動整體經濟發展。

5. 為協助公共服務管理人員評估個別服務是否適合外判，從而訂立有效合約以便有效管理，效率促進組除提供顧問服務以外亦制訂了多套最佳做法指引，主要包括：

- 政府業務方案指引
- 有關外判工作的實務指引
- 合約管理用者指引
- 項目推行後檢討的使用者指引

附件 I 上述及其他指引的目的大綱載列於附件 I。

6. 公務員培訓處已推出多項培訓計劃，以協助各部門提升策劃和管理外判合約的能力。效率促進組則通過《有效競爭與公營合約：從經驗中學習》報告，分享其他國家的經驗。

7. 效率促進組自二零零零年開始就政府各部門的外判情況先後進行六次調查，以找出值得注意的趨勢和問題。下文將重點介紹二零一零年進行的最近一次調查結果。

二零一零年政府外判服務調查

8. 是項調查展示政府部門於二零一零年七月一日的外判服務概況。

圖 1

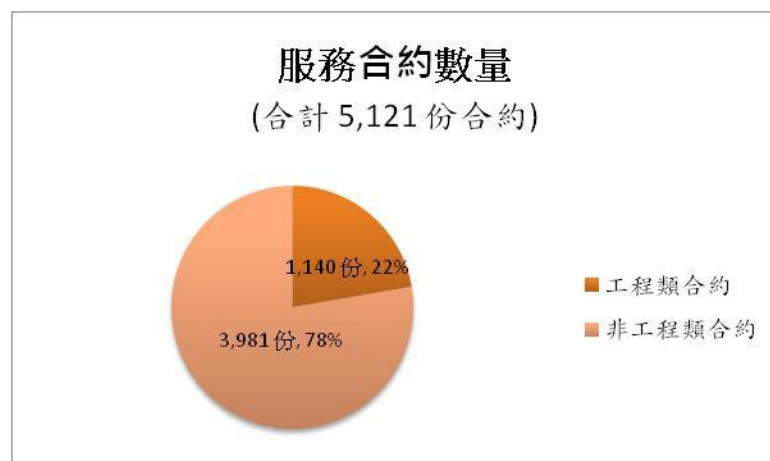
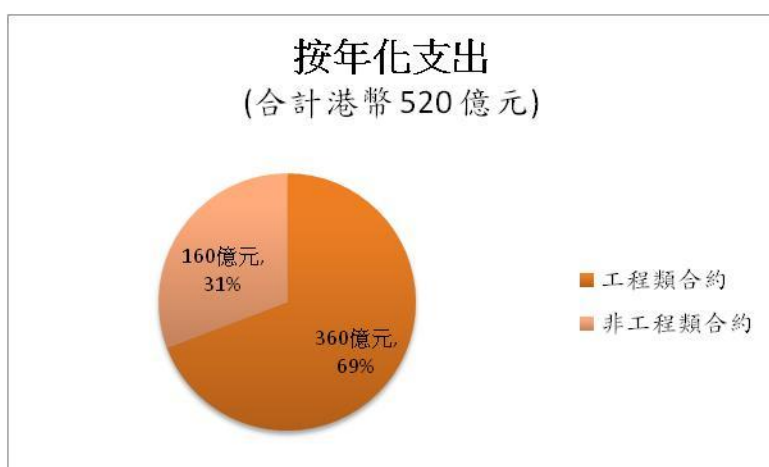


圖 2



圖 3



9. 圖 1 至 3 展示外判合約數量與大體的分配概況、有關合約的總值，以及按年化¹的合約開支。

10. 外判合約按年化開支佔香港特別行政區政府 2010-2011 年度總開支預算 16%。有關開支較二零零八年外判服務調查所得數字增加約 100 億港元，主要是由於工程合約按年開支增加 77 億港元所致。圖 4 展示自二零零二年以來政府外判服務趨勢的轉變。

¹ 按年化合約開支是以合約總值除以合約年期。

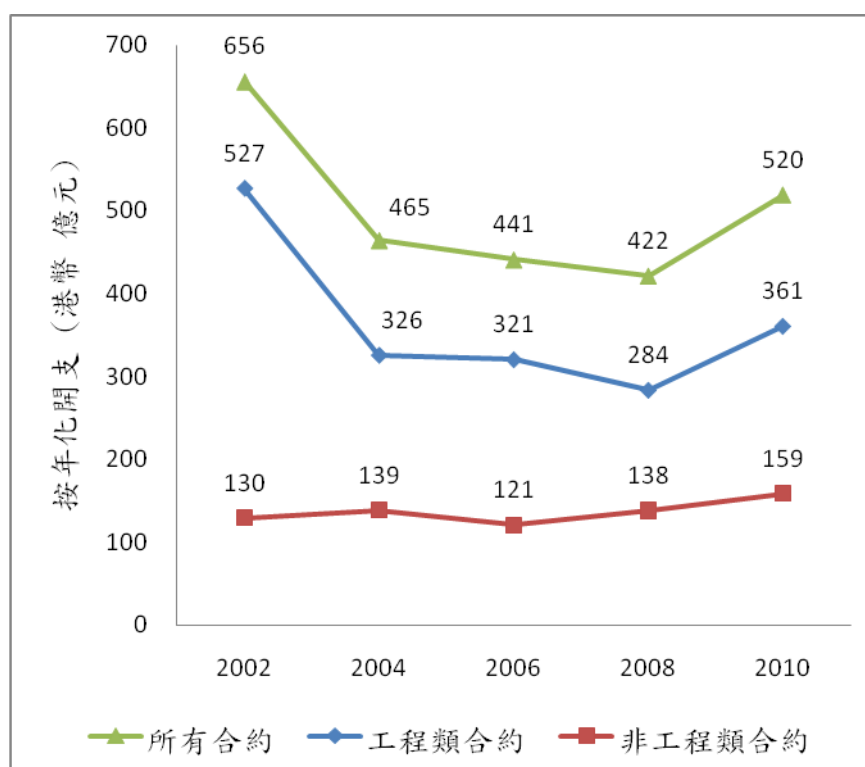


圖 4：政府外判服務趨勢

11. 圖 5 展示二零一零年七月一日的外判概況，以及與二零零八年及二零零六年概況的對比。其中合約（尤以非工程合約為然）數目增幅與合約平均值跌幅尤為顯著。

	非工程類合約				工程類合約			
	2006	2008	2010	2010 vs 2008	2006	2008	2010	2010 vs 2008
合約數量	3,048	3,296	3,981	+21%	936	1,043	1,140	+9%
合約金額 (百萬元)	73,117	84,992	81,186	-4%	134,739	130,830	128,747	-2%
平均合約金額 (百萬元)	24	26	20	-21%	144	125	113	-10%
按年化開支(百萬元)	12,065	13,799	15,897	+15%	32,075	28,388	36,079	+27%
平均按年化開支(百萬元)	4.0	4.2	4.0	-5%	34.3	27.2	31.6	+16%

圖 5：二零零六年、二零零八年、二零一零年外判情況比較

12. 按年化的外判開支中基本工程及建造工程、樓宇及物業管理、環境衛生合約佔逾 80%。圖 6 展示佔按年化開支總值 90% 的首五項服務類別；二零零八年以來有關趨勢一直未有改變。

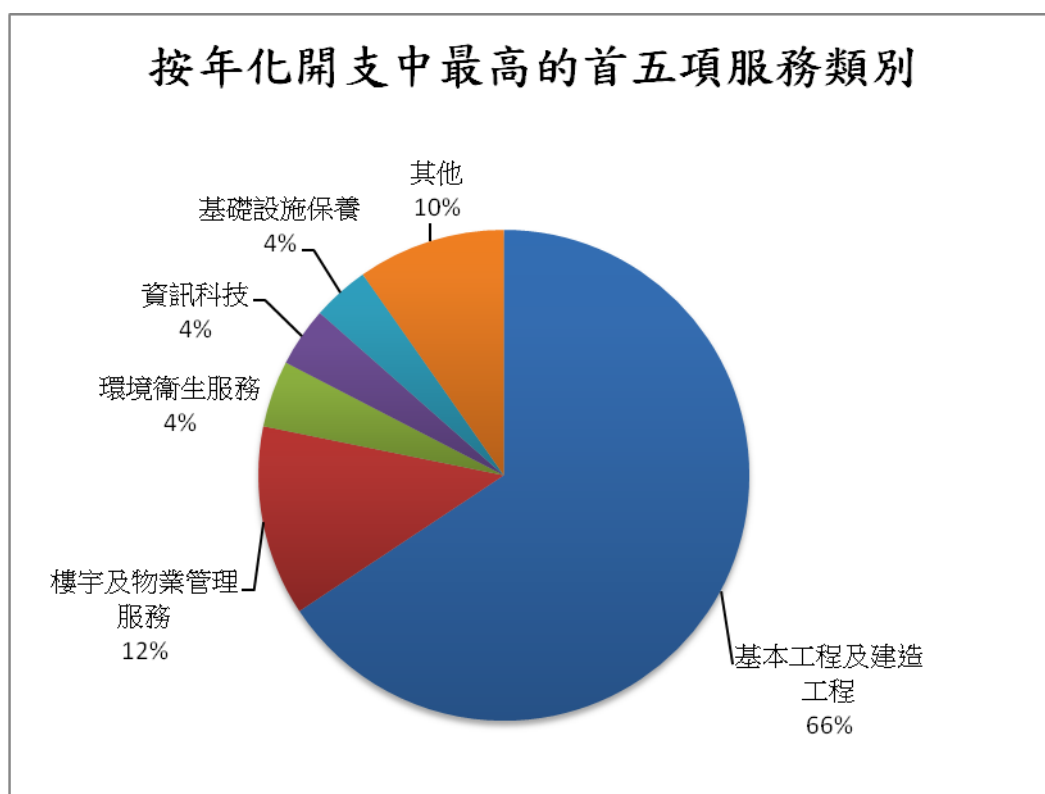


圖 6：外判服務類別按年化開支分配

13. 至於部門所佔比率，建築署（39%）、房屋署（19%）、渠務署（10%）、路政署（7%）、及土木工程拓展署（3%）在按年化開支中共佔 78%，亦與二零零八年外判服務調查情況相若。

14. 二零一零年外判服務調查其他結果如下：

- 撇除工程合約外²，大部分部門估計利用外判合約可節省開支約為 26% 至 34%。
- 部門估計平均管理和監察開支佔每年合約值比率為 11%，與二零零八年錄得數字相若。
- 78% 的部門回覆表示在監察提供服務和履行規定方面遇到挑戰，相較於二零零八年 68% 的比例有 10 個百分點的增幅。其他主要方面的挑戰包括表現評核和報告（69%）及要求達致服務水平的規定（65%）；而此兩方面的比例較諸上次調查的增幅亦約為 10 個百分點。

² 由於政府從未用內部員工去進行基礎設施工程，所以無法比較外判與內部進行所能節省的開支。

- 88%的部門表示外判合約全部或大部分都能如期完成而且合乎預算，較二零零八年的77%增加11個百分點。

15. 外判是一項管理工具，目的是令提供的公共服務在數量和質量方面均能達致應有的水平，而非為外判而外判。正如本文件第3段中提及，要外判達致預期效果而符合公眾利益，必須對外判是否適用於某類服務、釐訂合約、持續監察、表現檢討等各方面考慮周全。推行外判服務，公共服務管理人員仍須負責確保服務的質素和過程妥善。下文介紹外判合約營運時就關注事項已採取的各種措施。

保障非技術工人

16. 廿一世紀初曾發現有外判承辦商以極低工資聘用非技術工人的個案。

17. 政府自二零零一年起已實施多項措施以回應上述問題。政府服務合約承辦商必須向非技術工人支付按照固定月薪計算的工資，此規定亦適用於非技術中介公司僱員的服務合約。二零零四年五月，政府為其服務合約制訂強制性薪酬水平規定，投標者向非技術工人支付的工資，不得低於在招標期內政府統計處最新一期《工資及薪金總額按季統計報告》中所列相關行業／職業平均每月工資，否則其標書將不獲考慮。

18. 當局在二零零五年三月為政府服務合約承辦商推出非技術工人標準僱傭合約。二零一零年外判服務調查結果顯示，佔外判合約總數 48%及佔外判合約總值 82%的部門，已在全部或大部分服務合約中採用非技術工人標準僱傭合約；相對二零零八年而言並無顯著增長。

19. 各政府部門採取不同措施，查核合約承辦商有否履行非技術工人固定工資的承諾。這些措施包括標準薪俸結算書、突擊檢查，以及設立投訴熱線，以便外判承辦商僱員提出任何有關工資

剝削或僱傭福利的投訴³。各部門透過全政府的違規記分制，密切監察違規情況，違規者或會被禁止競投政府服務合約。圖 7 展示二零零五年以來有關工資的違規個案。

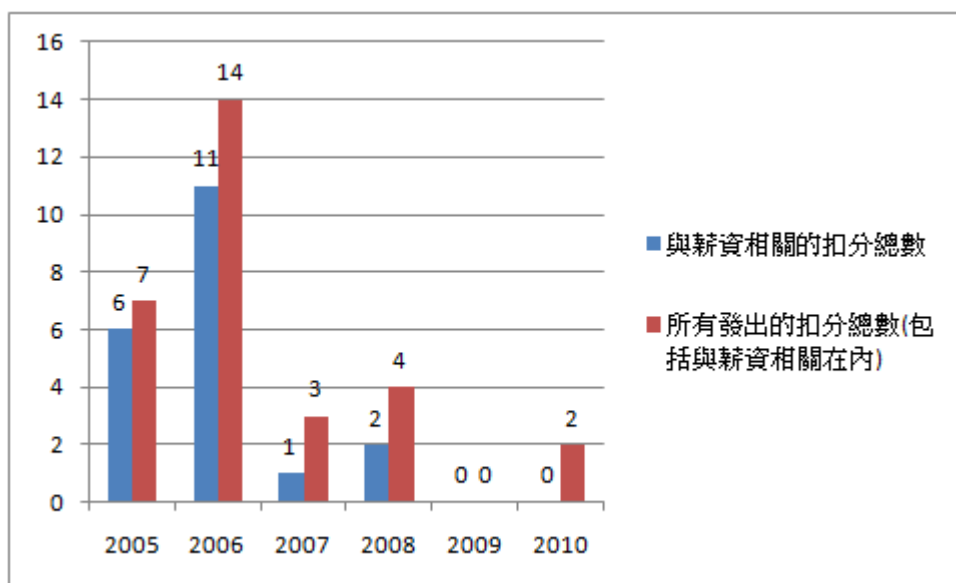


圖 7：違反合約規定責任個案⁴

20. 為使部門加強警覺，以防勞工被剝削風險，《合約管理用者指引》中已提供各項可供參考的做法，其中包括監察承辦商並與執法機關（例如勞工處、強制性公積金計劃管理局等）合作，以確保承辦商遵守所有監管、法定和合約規定。亦建議各部門提高有關僱傭資訊的透明度、為承辦商僱員提供相關資訊，並建立舉報途徑，如直接查詢熱線，以便他們舉報承辦商的任何不當行為。

外判合約的服務質素

21. 在制訂和管理合約時部門亦需理解外判服務質素下降的風險，並作出適當應付措施。

22. 二零一零年外判服務調查顯示，部門整體上已採取各項措

³例如康樂及文化事務署(康文署)就通過部門總部合約管理組與承辦商高級管理人員之間的定期會議，評核承辦商的表現，並就合約管理事宜及相關政策交換意見。康文署以這些會議作為溝通平台，向承辦商傳遞不容剝削非技術工人的信息。該署亦已推出電腦評核系統，以提供承辦商整體表現概覽。（2009-10 年康文署年報）

⁴ 來源：政府物流服務署網站所載服務承辦商觸犯違規記分制的綜合名單，日期為 01.04.2005 至 31.12.2010。1 宗個案 = 扣 1 分

施和管理工具以監察服務質素，其中包括制訂監察表現機制和檢討的規定，以及使用服務水平協議等。圖 8 展示各部門所採取的監察承辦商服務質素的各種方法。

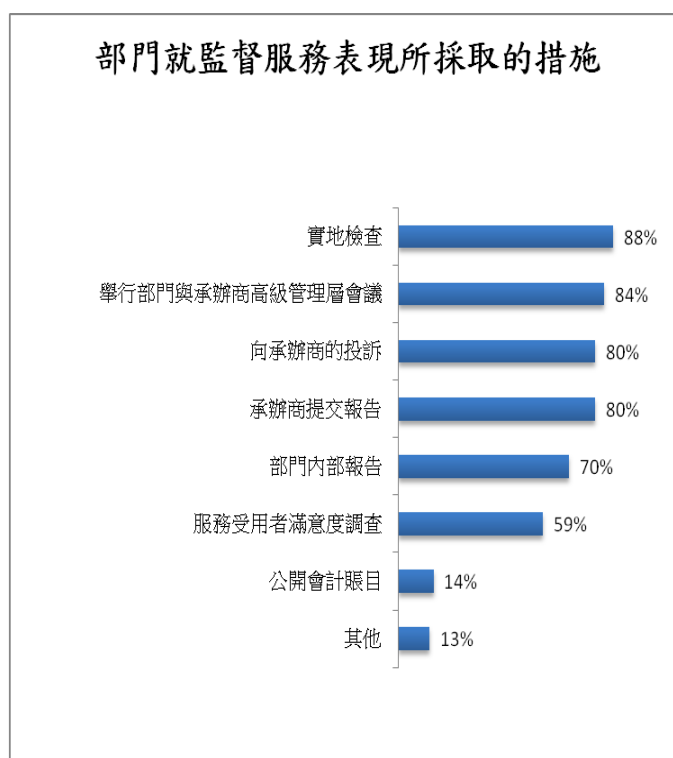


圖 8：各部門所採取的監察表現機制

23. 《有關外判工作的實務指引》和《合約管理用者指引》均建議採用服務水平協議，以便部門明確界定承辦商應有的服務水平，其中包括提供服務地點、供應狀況、可靠程度、回應時間等。指引中亦羅列其他可供在合約期內改善或維持服務質素的可行措施。再次招標時部門亦宜評核外判業務方案是否依然有效，方案如屬有效，又是否需要在審批新合約前改善其中條款。二零一零年外判服務調查結果顯示，每當合約即將屆滿，91%部門都會從中找出學習重點以及新合約需予改善之處；72%的部門則重新評核有關業務方案。

成本效益

24. 多年來一直有人質疑如將合約管理及因矯正各種問題（例如承辦商未能履行合約）的成本計算在內時，外判服務是否仍然具成本效益。他們尤其關注即使節省成本並非外判的首要考慮因素，但實際上仍然可能出現選取價低者得的情況。

25. 外判服務調查對上述問題提供了相關資料，因外判估計節省的開支及合約管理開支，已列於本文件第 14 段中。是次調查亦顯示節省開支在外判原因的排名由第六位下跌至第十位。

26. 無論訂立任何合約，政府定必為市民取得最佳效益為目標，因此必須同時考慮服務質素和成本。所謂「雙信封制」評標法是首先充分評核標書是否合乎技術和質量要求，以確保所有標書均達致所要求的技術水平，之後再考慮價錢。有關原則已列明於《有關外判工作的實務指引》和《合約管理用者指引》之中。二零一零年外判服務調查結果顯示，超過 85%的部門在評標時採取「雙信封制」方式；最廣為部門採納的技術比重要求則介乎 20%至 40%之間；95%的部門在評標時亦考慮競投者的過往表現。

部門職員對外判服務的反應

27. 二零一零年外判服務調查結果顯示，僅有 2%的部門表示曾刪減因外判服務而受影響的職位；大部分（85%）部門認為外判服務對刪減職位全無影響或影響甚微（圖 9）。如有職員受外判服務影響，有關部門一般會將受影響職員調往負責合約管理之職或其他職位。

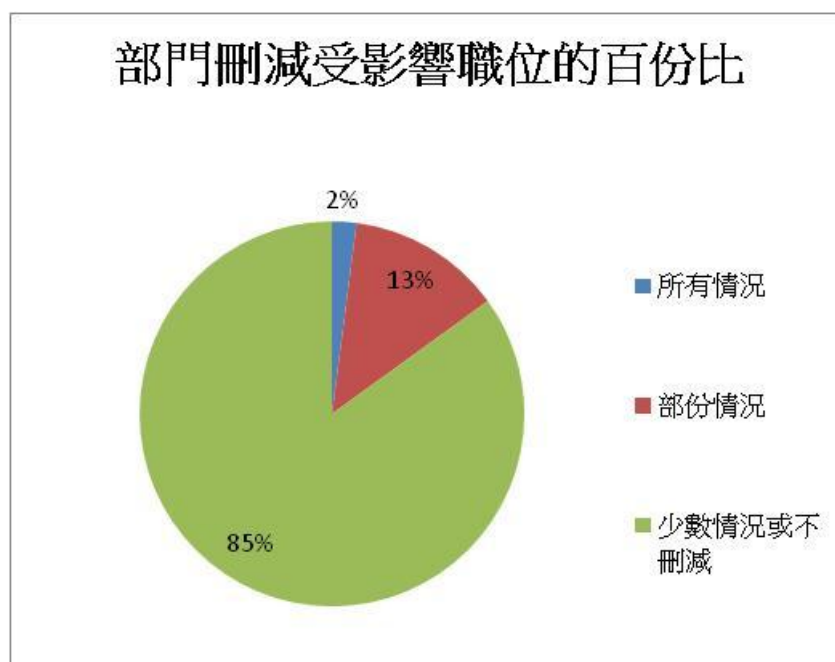


圖 9：受外判服務影響而刪減職位的情況

28. 政府的政策是不會因外判而裁減人手。雖然二零零八至二零一零年間外判合約數量顯著增加，公務員編制亦同時有所增加。部分公務員獲調派管理合約工作，其他則獲調派負責其他核心服務。

29. 調查要求部門諮詢員工對外判的意見。84%的部門表示員工接受將部門內部有關服務外判的安排；只有 2%的員工強烈反對外判服務（二零零八年調查的結果為 3%）。

30. 《有關外判工作的實務指引》特別強調遇有新服務外判時應諮詢員工意見，以及充分考慮對員工的影響。《政府業務方案指引》則重點指出部門在評核任何新措施的業務方案時應制訂一套溝通策略，以協助有關部門及早與各主要持份者（其中包括部門員工）溝通，以便妥善處理他們的需要及相關問題。

未來路向

31. 效率促進組將繼續通過印製最佳做法指引、舉辦培訓課程和提供顧問意見，對需要外判服務的部門提供支援，亦將跟進二零一零年外判服務調查的各項結果如下：

- (a) 協助部門進一步採用業務方案工具和項目推行後的檢討；
- (b) 進一步探討部門面對的挑戰有所增加的原因；
- (c) 進一步研究非工程合約數目增加而每張合約涉及金額下跌的原因；
- (d) 推廣採用非技術工人標準僱傭合約；以及
- (e) 與公務員培訓處共同檢討就外判合約制訂和管理培訓課程。

我們將於二零一二年進行另一次調查，以收集更多有助於評核使用外判合約的數據，並維持部門對良好做法的關注，以期取得符合公眾期望的成果。

效率促進組

二零一一年二月

效率促進組發表的相關指引及報告一覽

政策與實踐 (二零零七年一月第二版)

<http://www.eu.gov.hk/tc_chi/publication/pub_bp/files/PolicyPractice2007_tc.pdf>

- 此版本的私營機構參與公共服務(政策與實踐指引)集合了各項有助於確保公平僱用並保障工人權益的相關做法。

有關外判工作的實務指引(二零零八年三月第三版)

<http://www.eu.gov.hk/english/publication/pub_bp/files/guide_to_outsourcing_200803.pdf> (只有英文版)

- 就外判服務建議各項關鍵步驟；當外判服務已邁進成熟階段，外判活動的重點在於延續現有合約，因而指引尤其著重續約事宜。
- 強調部門須為其外判服務承擔責任 — 「外判的是職務而非責任承擔」(第 2 頁)
- 指引提倡的其他最佳做法包括恰當的服務水平、適中的合約期、嚴謹的評標程序、避免以價低者得為評標手法、續約前先檢討現有合約、釐訂成果為本的規格等。

合約管理用者指引 (二零零七年二月第一版)

<http://www.eu.gov.hk/tc_chi/publication/pub_bp/files/cm2007_tc.pdf>

- 列舉出外判過程中各種挑戰的處理方法，以補充《政策與實踐》指引和《有關外判工作的實務指引》，以期協助公務員由部門內部服務提供者轉變為稱職的合約管理人員。

➤ 指引涵蓋下列各方面－

- 在外判服務的不同階段妥善分配部門總部、分區辦事處等的職能（例如業務方案發展、招標及評標、合約管理等）
- 甄選適當業務模式（例如外判範圍）並制訂商業可行安排（例如定價模式、在同一合約中集合多種不同服務等）
- 編制優質採購文件（例如作最壞打算，如服務失效）並釐訂投標評分制度（例如用「雙信封制」方法、翻查定罪記錄及違規扣分記錄、盡職審查等）
- 管理承辦商關係（例如適當管治架構及程序）
- 鼓勵承辦商採用良好做法（例如現場張貼僱傭條件告示、設立勞工剝削投訴熱線、與有關當局合作打擊不當行爲等）

政府業務方案指引（二零零八年五月第一版）

<http://www.eu.gov.hk/english/publication/pub_bp/files/Business_Case_Guide.pdf> (只有英文版)

- 政府業務方案是就如何改善成本效益及風險的一份詳盡而有系統的計劃，可根據它而改變某種處理政府業務的方式。業務方案研究的主要階段包括要求分析、方案選擇及評核、執行策劃（例如時間、資源、預算，執行問題如環境、立法或監管影響等）。
- 各部門應嚴格考慮是否值得推行某項目，並選取有助於完成項目的最佳方案。私營機構參與是其中可行方案之一。其他方案包括或可適當借助各種公共服務機構或受政府資助機構提供服務，又或並無任何可接受或可行方案。

項目推行後檢討的使用者指引（二零零九年二月第一版）

<http://www.eu.gov.hk/english/publication/pub_bp/files/pir.pdf>

(只有英文版)

- 項目推行後檢討評核有關項目/計劃是否達致預期目的，檢討項目管理活動表現，並掌握學習重點，以便日後作出改善。
- 是項指引就如何檢討項目/計劃（包括外判計劃）向部門提供建議，以評核項目成績，並從中尋求改善機會；有助於部門善用公共資源、表現對責任的承擔，並從中汲取經驗教訓。
- 項目推行後檢討可在項目執行階段及/或在項目結束後進行。
- 部門宜制訂各項可行建議，以供日後改善之用。有關建議可包括對項目策略的修改、項目策劃、項目範圍的增減，以至終止項目等。

公營部門改革研究報告 - 有效競爭與公營合約：從經驗中學習 (二零零八年一月)

<http://www.eu.gov.hk/english/publication/pub_bp/files/learn_past_exp.pdf>

(只有英文版)

報告與相關研討會：

- 重點介紹其他國家制訂和管理公共服務合約過程中足以引致外判合約失效的缺失，以供借鏡。
- 講解外判過程中各方面的「經典失誤」，其中包括採購制訂、採購管理、合約制訂、合約責任承擔、合約管理、市場設計等。