

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1298/10-11號文件

檔號：CB1/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會 2011年2月21日舉行的會議

有關外判政府服務的 最新背景資料簡介

目的

本文件旨在就政府透過外判讓私營機構參與提供公共服務的政策提供背景資料，並綜述公務員及資助機構員工事務委員會(下稱"事務委員會")以往討論外判計劃對公務員的影響時所表達的關注。

背景

2. 據政府當局所述，政府當局的既定政策是盡量在可能的範圍內讓私營機構參與公共服務，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，以及為私營機構創造商機和職位。各政策局及部門在提供新增及擴展服務及改善現有服務時，均可考慮採用不同的合約模式(包括外判及公私營機構合作模式)推動私營機構參與公共服務。

外判

3. 政府當局認為，外判是一種為市民提供服務的有效方式，既可協助部門回應市民對完善服務日益增加的需求，同時亦有助節省成本，以達致政府當局的開支預算和財政目標。

效率促進組在推廣／協助外判方面的角色

4. 效率促進組的職責是協助政府當局革新提供公共服務的方式，以提高效率和成本效益。該組其中一項工作是協助各政策局和部門(下稱"政策局／部門")考慮以不同模式(包括透過私營機構)提供公共服務。這種情況一般涉及外判和公私營合作模式。

5. 自2001年起，效率促進組成立了專責小組，協助政策局／部門提高私營機構在提供公共服務方面的參與程度。效率促進組提供下述服務予正考慮推行私營機構參與公共服務項目的部門 ——

- (a) 進行可行性研究和業務個案研究；
- (b) 進行有關重整工序／改進服務表現的研究；
- (c) 協助策劃工作、研究項目的範圍和訂定推行方案；
- (d) 擬訂採購文件，包括合約、服務水平細則及投標評審準則；
- (e) 查證服務提供者是否稱職盡責；
- (f) 設立合約管理和關係管理制度；
- (g) 提供多種指引；
- (h) 舉辦培訓課程、研討會及經驗交流會；及
- (i) 提供支援服務。

6. 效率促進組印製了多本有關私營機構參與提供公共服務的小冊子，包括"《有關外判工作的實務指引》"、"《公營部門與私營機構合作的簡易指引》"、"《合約管理用者指引》"、"《廉政公署政府外判工作防貪指引》"及"《有效競爭與公營合約：從經驗中學習》"。

7. 效率促進組自2000年起每兩年進行一次政府外判服務調查，蒐集有關合約數目、合約總值及政府當局外判服務每年開支的資料。有關調查結果的摘要如下 ——

| 調查年份 | 2000年 | 2002年 | 2004年 | 2006年 | 2008年 |
|-----------|--------|---------|---------|---------|---------|
| 合約總數 | 4 389 | 4 853 | 4 512 | 3 984 | 4 339 |
| 合約總值 | (沒有調查) | 2,380億元 | 2,140億元 | 2,080億元 | 2,160億元 |
| 外判服務的每年開支 | 320億元 | 660億元 | 460億元 | 440億元 | 420億元 |

8. 政府外判服務的範圍甚廣，就外判服務的每年開支而言，基本工程及建設、樓宇及物業管理、環境衛生，以及基建保養的合約自2000年起繼續高居首4位。據政府當局所述，部門將服務外判通常是出於實際需要，例如內部未能提供有關服務、希望將人手集中於核心服務、需要借助私營機構的技術等，而並非着眼於節省成本。

政府服務合約承辦商僱用非技術工人的標準僱傭合約

9. 在2004年5月6日，政府當局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。

事務委員會就政府外判服務對公務員的影響所進行的討論

10. 事務委員會在2005年5月20日的會議上首次討論政府外判計劃對公務員的影響。委員普遍關注到，政府當局是否正企圖透過把越來越多服務外判予私人承辦商，縮減公務員編制。委員並提醒政府當局維持公務員隊伍穩定的重要性。王國興議員質疑，透過控制公務員編制節省的員工開支，會否由政府外判合約的成本抵銷。

11. 政府當局解釋，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。政府當局指出，部門在進行外判工作時，着眼點並非削減開支。政府當局亦表示，當局並沒有過去多年因外判節省所得開支的確實統計數字，因為這並非外判合約量度的成果之一。對於一些已批出多年和從未由政府內部提供服務的外判合約，要計算節省所得的開支，將會尤其困難。

12. 李卓人議員認為，外判服務對公務員的晉升機會及接班計劃有負面影響。他關注到政府當局在進行外判工作之前，有否全面評估外判工作對公務員的影響。他亦要求政府當局評估外判計劃對公務員的影響，並在外判服務之前諮詢有關員工。

13. 政府當局表示，政府的政策是不會有任何員工因外判服務而被遣散，當局亦預期外判計劃不會對公務員有直接影響。

政府當局向委員保證，政府當局會充分考慮公務員的意見，並就未來路向作出最切合整體社會利益的決定。政府當局指出，以往亦有當局在考慮員工意見後決定擱置公共服務公司化計劃的先例。

14. 王國興議員要求政府當局提供資料，說明政府承辦商根據當時推行的政府外判計劃聘用的員工總數。政府當局表示，政府外判合約只訂明承辦商須提供的服務種類及服務水平，而不會訂明為提供有關服務而聘用的員工數目。個別承辦商可自行決定需聘請多少名員工。政府當局並無備存政府外判合約承辦商所聘僱員數目的統計資料。

15. 在2008年10月14日的事務委員會會議上，葉偉明議員和潘佩璆議員均關注到當時的經濟環境對政府當局的外判政策會否有任何影響。事務委員會邀請公務員職工會在2009年5月29日的會議上就外判政府服務的事宜表達意見，有關的意見綜述如下——

- (a) 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，特別是在管理外判合約及糾正因此引起的問題方面所引致的員工費用；
- (b) 當局需確保外判不會導致經驗豐富的公務員流失及影響公務員編制。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；
- (c) 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。當局尤其應留意，外判涉及執法的工作會有何影響；
- (d) 政府外判導致非技術工人遭受剝削，而有關的補救措施亦無成效；及
- (e) 公務員經常須為外判服務的差劣質素承擔責任，亦須花時間糾正因此引起的問題，以及監察承辦商僱員的工作表現。

16. 事務委員會委員贊同公務員職工會表達的意見，他們普遍關注到，按政府服務合約(通常是短期合約)受聘的工人會被剝奪加薪機會，職業前景暗淡。他們認為，為取得政府服務合約，承辦商傾向削減員工的薪金以把成本減至最低。他們批評效率促進組推廣政府外判，令剝削情況惡化。部分事務委員會委員

亦指出，外判剝削了非技術工人有一份穩定工作的機會，並已影響了公務員的士氣。

17. 李卓人議員建議，效率促進組應在每兩年進行一次的政府外判服務調查中提供蒐集公務員意見的渠道，以確保公務員就外判服務提出的意見可獲適當考慮。此外，潘佩璆議員促請政府當局對政府外判服務進行全面檢討，並認真檢討其成本效益。

18. 政府當局就事務委員會委員及公務員職工會提出的意見作出回應時表示 ——

- (a) 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；
- (b) 效率促進組只會向那些希望考慮把服務外判的政策局／部門提供意見及協助。各政策局／部門的主管完全可因應公眾期望及該政策局／部門的服務模式，自行決定各自的外判計劃。外判的主要考慮因素包括有關的服務是否適合外判，以及法律和執法方面的考慮；
- (c) 在外判成效方面，根據政府外判服務調查，各政策局／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；及
- (d) 為了處理有關剝削非技術工人的關注，當局在審核標書時已採取兩層考慮投標制度，以確保出價最低但涉及剝削員工的標書不會獲得考慮。當局自2005年起亦已改善合約管理工作。當局在部分合約中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。當局又推行扣分制，對無良承辦商作出懲罰。

19. 應委員的要求，政府當局在2010年7月就下列事宜提供補充資料(立法會CB(1)2598/09-10(01)號文件)：以往進行的政府外判服務調查顯示部門在外判服務時所遇到的困難；以及曾派代表出席2009年5月29日會議的公務員職工會的意見書特別提

及的4個個案。當局亦提供了效率促進組進行兩年一度政府外判服務調查時所使用的問卷樣本。

最新發展

20. 政府當局計劃在2011年2月21日的事務委員會會議上向事務委員會簡介當局最近就外判政府服務進行檢討的結果。

有關文件

21. 有關文件的一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2011年2月17日

外判政府服務

有關外判政府服務和私營機構參與提供公共服務課題的
文件一覽表

| 會議日期 | 委員會 | 會議紀要／文件 | 立法會文件編號 |
|------------|-----------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 16.11.1998 | 公務員及資助機構員工事務委員會 | 會議紀要 | CB(2)901/98-99 議程第III及IV項 http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/minutes/ps161198.htm |
| 17.1.2000 | 公務員及資助機構員工事務委員會 | 政府當局就地政總署測繪處公司化的可行性研究提交的文件 | CP 366/99-00(02) http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/panels/ps/papers/cp366c02.pdf |
| 17.1.2000 | 公務員及資助機構員工事務委員會 | 有關私營機構更多參與房屋委員會屋邨管理及維修保養服務計劃的推行及員工安排的參考文件 | CB(1)790/99-00(02) http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/panels/ps/papers/a790c02.pdf |
| 20.5.2005 | 公務員及資助機構員工事務委員會 | 政府當局就要求提供有關外判政府服務的資料提供的文件 | CB(1)1460/04-05(01) http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ps/papers/ps0117cb1-1460-1c.pdf |
| | | 會議紀要 | CB(1)1768/04-05 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ps/minutes/ps050520.pdf |

| 會議日期 | 委員會 | 會議紀要／文件 | 立法會文件編號 |
|-----------|-----------------|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 29.5.2009 | 公務員及資助機構員工事務委員會 | 政府當局就採用外判方式提供政府服務提供的文件 | CB(1)1646/08-09(03) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps0529cb1-1646-3-c.pdf |
| | | 會議紀要 | CB(1)2019/08-09 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/minutes/ps20090529.pdf |
| | | 政府當局就外判事宜提供的文件 (跟進文件) | CB(1)2598/09-10(01) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps0529cb1-2598-1-c.pdf |