

2017年2月8日立法會會議
「盡快全面檢討政府的服務外判制度」議案

進度報告

目的

在 2017 年 2 月 8 日的立法會會議上，由陸頌雄議員提出，並經何俊賢議員、梁耀忠議員及莫乃光議員修正的「盡快全面檢討政府的服務外判制度」議案獲得通過。有關議案全文見附件。本文件旨在向議員滙報相關的工作進度。

採購服務時使用的評分制度

2. 政府部門須按照既定的採購程序，以清楚明確、公開和公平競爭的方式採購服務。在審慎運用公帑的原則下，採購部門一般須把服務合約批予完全符合招標要求，並對政府而言出價最佳的投標者。但這並不代表政府採購服務時只以價格為唯一的指標。對於一些側重服務質素的合約，部門可採用評分制度，就技術和價格兩方面進行評審，以選出具質素又符合經濟效益的標書。

3. 一般而言，部門在制訂評分制度時，應把技術方面的評分比重訂為 30% 至 40%，價格方面則為 70% 至 60%。若部門有充分的理據，並得到相關投標委員會的同意，現行的採購制度容許部門彈性調升在評分制度下技術方面的評分比重。

4. 此外，政府於 2016 年 5 月修訂指引，要求部門採用評分制度評審涉及僱用大量非技術員工的非建築服務合約時，必須加入工資水平及工時作為評審準則。在這個安排下，如其他評審準則維持不變，願意向非技術員工支付較高工資或建議員工工作較短時間的

投標者，在技術方面得分會較高，成功獲批的機會也較高。這項新措施有助提供誘因，鼓勵投標者提高非技術員工的待遇。同樣地，我們並無就兩項評審準則的比重設上限。部門可按需要建議有關的評分比重，供相關投標委員會考慮。

5. 事實上，部門在採購服務時，質素的要求一直是主要的考慮。按現行的招標機制，部門必須在招標文件中清楚列明招標要求。現時，四個主要採購部門（包括食物環境衛生署（食環署）、政府產業署（產業署）、房屋署及康樂及文化事務署（康文署））會按運作和管理需要，在招標文件中訂明其要求（例如員工的數量、編制、工時及工資水平、設備或措施、管理計劃等），並要求投標者提交詳細建議作為評審標書的用途。當部門批出服務合約時，有關的技術要求會成為合約的一部分，讓有關部門跟進合約的管理工作。

「標準僱傭合約」及服務承辦商的法定責任

6. 自 2005 年 4 月起，政府已強制所有政府委聘的服務承辦商必須與其僱用的非技術員工簽訂由勞工處制訂的「標準僱傭合約」。「標準僱傭合約」清楚列明員工的每月工資、工作時數、超時工作的工資率、支付工資方法等。推行這措施的目的，是規範承辦商與其屬下非技術員工之間的聘用條件，以確保僱員的法定權益受到保障。承辦商如不採用「標準僱傭合約」、扭曲或未經採購部門批准而改變僱傭合約條款以致其不利於僱員，或沒有確切履行「標準僱傭合約」的條款，如查明屬實，採購部門可根據有關服務合約，向違反合約條款的承辦商發出「失責通知書」。採購部門將來在評審承辦商提交的標書時，亦會將相關紀錄列入考慮因素。若違反「標準僱傭合約」的條款涉及如拒絕支付工資等涉嫌違反《僱傭條例》的規定並轉介勞工處，勞工處會作出適當的跟進，包括提出刑事檢控。勞工處會繼續密切監察「標準僱傭合約」的執行情況，並會視乎實際運作情況審視修訂的需要。

7. 一如其他僱主，政府服務承辦商必須遵守所有適用的香港法例，包括《僱傭條例》有關遣散費等僱員權益的規定。勞工處會繼續按採購部門提供的資料，加強巡查服務合約快將完結的工作場地。勞工督察會向承辦商解釋《僱傭條例》下因解僱而須支付的相關款項的法定責任，以及向員工講解他們在《僱傭條例》下的權益及保障，包括遣散費及調職安排等。如承辦商與僱員就法定權益及遣散費等離職補償存有爭議，勞工處會提供調停服務；在調停或巡查過程中，若發現承辦商涉嫌違反《僱傭條例》，勞工處一定會跟進調查，並在搜集足夠證據後向違法的承辦商提出檢控，亦會將違規及定罪資料通知有關的採購部門，以便作其他適當的跟進。

管理政府服務承辦商的措施

8. 政府十分關注保障服務承辦商聘請的非技術員工的法定權益，並就此引入了一系列加強管理政府服務承辦商的措施，以保障有關員工的法定權益，當中包括「禁止投標機制」和「扣分制」。

9. 在「禁止投標機制」下，若服務承辦商干犯與勞工權益有關的指定罪行，不論有關的定罪是否與政府服務合約有關，在定罪日期起計五年內，該承辦商的投標建議將不獲政府考慮。而在「扣分制」下，若承辦商沒有跟其員工簽訂由勞工處制訂的「標準僱傭合約」，或沒有履行「標準僱傭合約」內有關工資、工時，及以自動轉帳方式支付工資的責任，將會被扣分。若承辦商在截標前的三年被扣滿三分，該承辦商在未來五年的投標建議將不會獲政府考慮。

10. 同時，「扣分制」亦提供一個客觀的指標，讓採購部門根據投標者過往在管理非技術員工的表現，評審他們的投標書。以僱用非技術員工為主的政府服務合約而言，四個主要採購部門在評審有關服務的標書時，都會將投標者過往在「扣分制」的紀錄列為考慮

因素之一。曾在「扣分制」下被扣分的服務承辦商或會在有關評審時被扣分或不獲加分。

11. 參考議員及勞工團體的意見，財經事務及庫務局與勞工處及相關部門正積極研究，將更多違反與勞工權益相關的法例（例如職業安全健康方面）或違約事項，適當納入「禁止投標機制」或「扣分制」內。

監察服務承辦商的表現及處理非技術員工的投訴

12. 根據政府的採購規例，採購部門必須訂立機制，監察服務承辦商的表現是否符合合約的要求，以及遵守合約條款。以僱用非技術員工為主的政府服務合約而言，四個主要採購部門已採取各種措施監察承辦商的表現，以及處理有關員工就不合理待遇的投訴：

(a) 食物環境衛生署

食環署設有一套合約管理機制，監察服務承辦商的服務表現。食環署人員會進行定期和突擊巡查，以查核承辦商的表現，確定有關服務是否已按照合約規定及核准的工作計劃（包括員工值勤安排）如期完成。如發現承辦商未能遵從合約規定，食環署會採取適當行動，包括發出口頭警告、書面警告或失責通知書，以及扣減服務月費。

若收到非技術員工投訴服務承辦商違反合約條款，食環署會即時展開調查，並作出適當跟進。如投訴屬實並涉及服務合約條款以外的問題，食環署會轉介其他相關部門跟進。

(b) 政府產業署

產業署已有既定措施監督服務承辦商的表現，包括透過編製週期報告以檢查承辦商是否在各方面都能符合物業管理服務合約內要求的服務水平、進行客戶滿意程度調查、到各物業現場進行定期巡查及突擊檢查以了解承辦商的服務水平等。如發現承辦商的表現未達水平要求，產業署會按合約條款進行懲處。

就服務承辦商處理員工待遇方面，產業署亦會透過實地巡查或突擊檢查及審查有關紀錄，以進行監察。現時，產業署批出的服務合約內均訂明，承辦商必須向其非技術員工支付不少於所承諾的工資或法定最低工資水平的薪酬。為確保承辦商支付相關工資，有關合約亦訂明承辦商在提交每月的結算單時，須由認可的專業會計師證實該承辦商已履行合約，支付相關工資予其員工。此外，產業署人員亦會定期抽樣會見承辦商的前線員工，審核承辦商有否根據「標準僱傭合約」發放工資及提供相關福利。

如收到前線員工就「標準僱傭合約」內有關工資、工時上限等方面提出的投訴，產業署會作出跟進調查。如投訴個案屬實，相關服務承辦商將會在「扣分制」下被扣分。如承辦商涉嫌違反相關勞工法例，產業署會將有關資料轉交勞工處採取跟進行動。

(c) 房屋署

房屋署會持續監察服務承辦商的表現，以確保他們遵守合約條款，給予清潔工人及保安員工承諾工資，並經常會晤承辦商管理層及其員工以查核承辦商有否遵從勞工法例及「標準僱傭合約」的規定，以及幫助僱員認識勞工權益。如發現懷

疑違例情況，署方會把個案轉介勞工處跟進處理或作出檢控。

此外，在轉換服務承辦商前，屋邨辦事處會張貼告示知會受影響的承辦商僱員，提醒他們在《僱傭條例》下可享有的權益。辦事處亦會約見新舊承辦商，提醒他們必須遵守合約及法例規定來處理勞資安排。房屋署絕不姑息違法或剝削員工的承辦商。如證實有違約或違法行為，會採取適當規管處分，例如執行「扣分制」、終止服務合約，甚至把有關承辦商從房屋委員會名冊上除名。

(d) 康樂及文化事務署

康文署會因應各場地的實際運作需要，規定清潔服務承辦商須按照標書／合約服務規格，提供訂明的人手到指定崗位工作。承辦商須遞交人手編制、員工資料及每月的值勤表等各項資料予場地管理人員審閱。場地管理人員亦會透過實地巡查或突擊檢查，並藉着與承辦商的工作會議及與員工日常接觸等，監督承辦商及其工人的工作表現，以及處理員工就不合理待遇的投訴。若承辦商未能履行合約要求，有關場地管理人員可向承辦商發出口頭勸喻或勸喻信；情況嚴重時更可發出失責通知書，並考慮採取適當跟進行動。另外，各場地每月會對承辦商的服務表現進行評核，以確保承辦商服務達到合約要求及遵守各項合約規定。

如發現服務承辦商未能履行「標準僱傭合約」內有關工資、工時上限等條款，康文署亦會在「扣分制」下採取適當的行動。若懷疑承辦商違反相關勞工法例的規定，康文署會將個案轉介有關執法機構跟進。倘承辦商因違反任何上述條例的規定而被定罪，康文署可根據合約內的條款，考慮即時終止該合約，並把承辦商從康文署的供應商名單上除名。

現時，康文署批出的服務合約內均訂明，服務承辦商必須向其非技術員工支付不少於所承諾的工資或法定最低工資水平的薪酬。為確保承辦商支付相關工資，有關合約亦訂明承辦商在提交每月的結算單時，該份月結單須由認可的專業會計師或執業法團審計證實該承辦商已履行合約，支付相關工資予其員工。

若接獲服務承辦商的員工的投訴，康文署場地管理人員一般會就其糾紛問題先與承辦商及其員工作出了解及提供可行的協助。如有需要，場地管理人員會協助有關員工尋求勞工處作進一步跟進。

13. 另一方面，勞工處亦一直採取多項措施，保障服務承辦商屬下非技術員工的僱傭權益。勞工處的勞工督察不時主動突擊巡查承辦商屬下的工作場所，在不受第三者的影響下面見員工及查核僱傭紀錄，以監察承辦商有否遵從勞工法例和「標準僱傭合約」的規定。若發現承辦商涉嫌違反勞工法例，勞工處在搜集足夠證據後，定會向涉嫌違法的承辦商提出檢控。勞工處亦會將承辦商違規和被定罪的資料通報予採購部門，以便部門對承辦商採取其他適當的跟進，包括終止現有涉及違規的服務合約。

14. 此外，勞工處會繼續致力透過巡查執法、宣傳推廣及教育培訓減低工作地點的危害，以保障在職人士，包括服務合約承辦商的僱員的職業安全及健康。若發現承辦商違反《職業安全及健康條例》的規定，勞工處一定會徹查，如有足夠證據，會向僱主提出檢控。

政府服務外判的方式

15. 現時，政府並沒有政策要求部門必須將公共服務外判，或以外判作為提供服務的首要方式。各部門會按其運作需要、服務性質及效益等，決定應以聘用公務員、非公務員合約僱員或外判等其他方式提供公共服務。若部門決定把服務外判，則須按照政府的採購程序，以清楚明確、公開和公平競爭的方式，採購有關服務。若部門認為有需要及理據直接聘請人手提供某項公共服務，則應透過公平、公開及具競爭性的招聘程序，挑選最合適的應徵者。

16. 在資訊科技服務方面，政府一直致力推動本港的資訊科技發展及優化電子政府服務。在過去 5 年，政府推行超過 1 000 個新的資訊科技項目，總投資額達 100 億元。然而，一般系統開發工作是有時限性的，一旦項目完成可能並不再需要有關人員的服務。透過 T 合約安排聘用合約員工，可補充公務員隊伍在一些短期或有時限工作上的人手，讓各局／部門更妥善地應對資訊科技人手需求的波動。一直以來，各局／部門因應其工作的性質和需要，考慮由資訊科技職系的公務員、非公務員合約僱員或 T 合約員工出任與資訊科技有關的職位。有關安排行之有效，能讓政府迅速吸納市場上最新的知識和技術，並促進公務員隊伍中的資訊科技人員與私營機構的資訊科技專才之間的技术交流，共同推動電子政府服務。

17. 各局／部門會按年審視其資訊科技人手需要，就有長遠服務需要的職位，考慮開設公務員職位。儘管過去只有少數 T 合約員工有興趣投考，政府歡迎 T 合約員工投考這些公務員職位，而實際上他們投考相關公務員職位的成功率一般較其他投考者為高。過去 5 年，共有 20 名 T 合約員工獲聘為公務員。

財經事務及庫務局

勞工及福利局

勞工處

公務員事務局

政府資訊科技總監辦公室

食物環境衛生署

政府產業署

房屋署

康樂及文化事務署

2017 年 4 月

2017年2月8日的立法會會議
陸頌雄議員就
“盡快全面檢討政府的服務外判制度”
動議的議案

經何俊賢議員、梁耀忠議員及莫乃光議員修正的議案

近數十年來，香港政府的管治思維一直受新自由主義所影響；自1990年代起，政府陸續把清潔及保安等公共服務外判；近年，服務外判的範疇更趨廣泛，例如資訊科技、廠房及設備維修，以及建築物和物業管理等，而外判服務合約數目亦明顯增加；由於不少公私營機構跟隨政府外判服務的做法，以致部分受聘於外判服務承辦商的僱員的薪酬多年來受壓榨、其僱傭權益遭剝削，以及就業穩定受損害，因此，有意見認為服務外判是導致本港在職貧窮和貧富懸殊的原因之一；雖然政府曾就服務外判制度提出改善措施，包括修訂標準僱傭合約及改善評審合約投標書的評分制度，並於去年要求各部門就服務外判進行招標時，必須考慮投標者提出的僱員工資水平，然而這些措施只屬小修小補，並不能扭轉外判服務僱員面對‘工資低、福利少、職業保障欠奉’的困境，以及整體外判服務質素低劣的問題；就此，本會促請政府全面檢討服務外判制度，包括：

- (一) 停止以‘價低者得’的方式進行招標，同時引入以‘質素為本’的招標機制，在招標文件中清楚訂明各項對外判服務承辦商的相關要求，例如前線人員的工資水平、前線人員的編制、前線人員與監管人員編制的比例、設備水平，以及項目管理和評核方式等，並訂明有關要求須佔整體標書評分不少於50%，藉以鼓勵投標者透過提升合約質素以增加中標機會；
- (二) 訂明若投標者提出的僱員工資水平高於法定最低工資或按有關行業的工資中位數訂定，將獲得更高的評分，以鼓勵外判服務承辦商善待僱員；
- (三) 加強監察外判服務承辦商的表現，並嚴格執行外判服務扣分制度，以嚴懲違反勞工法例或安全規定的外判服務承辦商；

- (四) 審視並改善標準僱傭合約，以杜絕外判服務承辦商剝削僱員權益，例如逃避支付遣散費；及
- (五) 檢討政府服務外判的方式，包括縮窄服務外判的範疇和規模，並改以公務員合約條款聘用僱員擔任有長期服務需求的工作崗位，而受聘於外判服務承辦商的僱員或非公務員合約僱員應獲優先聘用；及
- (六) 檢討評審合約投標書所採用的評分制度，且訂明曾被扣分的外判服務承辦商提交的合約投標書會遭扣分；
- (七) 設立處理不合理待遇的申訴機制；及
- (八) 就政府提供的資訊科技服務而言，改善過度外判的風氣、分階段縮減外判有關職位的數目以挽留專業人才，並設立機制讓T合約僱員轉職為公務員。