

致：立法會房屋事務委員會

房屋署工會大聯盟對『房屋委員會
就私營機構更多參與屋邨管理及
維修保養服務所進行之顧問研究』的回應

就顧問公司提交的報告，大聯盟認為該報告的研究範圍過份狹窄，只根據員工支出作參考，及只局限研究推行私營化，但在既定的範圍內，有很多根本性的誤導甚至錯誤資料。大聯盟認為這份報告根本沒有足夠資料提供房委會考慮提高房署的成本效益，而且大部份內容更有必要盡快澄清及糾正。就這報告書內容失誤之處，大聯盟把一些重點一一指出如下：

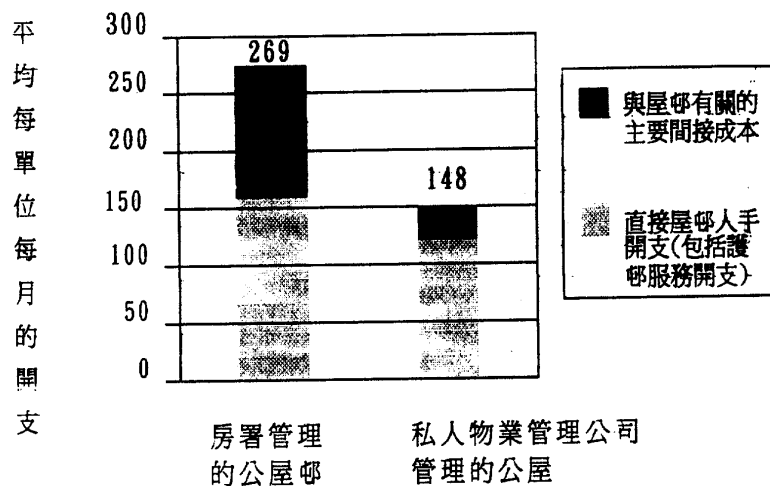
1. 房委會與房署關係

- 1.01 我們對顧問公司就房委會與房署關係的提法並不同意。顧問建議確立房委會為「顧客」而房署為「承辦商」與事實並不相符，有為摒棄員工造勢之嫌，對員工極不負責和不公平。事實上，房委會是「董事局」，而房署是「執行機關」，房委會對房署負有僱主與僱員的責任，不應隨意摒棄員工。
- 1.02 顧問主要根據署方提供的誤導性數字（於下列詳述），草率地認為房署成本高於私營機構，建議房委會將「董事局」擺身一變成為「顧客」，又將房署這間自己公司一夜之間變成外面的一間「承辦商」，罔顧「董事局」對一萬五千員工應有的責任，完全沒有深入探討成本的結構和差別的原因，更隻字不提公務員穩定性、可靠、忠誠等優點。
- 1.03 其實房署有八成以上的工作已經外判，例如清潔、保安、保養及維修工程等，角色其實已經由「直接提供者」轉變為「協助提供者」，方向已經非常明確。房署以「執行機關」的身份向房委會這「董事局」提供意見，是因為房委會需要有一個對執行政策細節有實質認識及經驗的機構協助將意見反映，是正常又合理，並不存在角色混淆的情況。試問又有那一個機構只有「董事局」而沒有「執行機關」？而正由於房署是政府部門而非一個私人牟利機構，所反映及提供的意見才能做到客觀及真實，又更能以居民及整體社會的利益而非私人公司本身的利益出發。

2. 成本競爭力

- 2.1 在報告第 403 段，顧問根據圖6及圖7的數字顯示，認為私營機構在物業管理及維修保養及改善工作方面的人手開支較房署分別低約45%及42%。但是圖6及圖7的數字存在極大誤導成份。

圖6 - 房署及私人物業管理公司為公屋單位提供物業管理服務所需人手開支比較



- 2.2 圖6所比較的並非真正的成本，只是員工開支。
- 2.3 首先，直接屋邨人手開支方面，現時私人物業管理合約並非無所不包，有相當多的工作仍由房署負責，如推行社區運動，處理居民的情緒等。再者，房署仍是第一經理人，要協助及監管私人物業管理公司。這兩項開支其實十分大，但卻並沒有計算在私人物業管理公司管理的成本內，反而計算在房署的成本裏。此消彼長，使房署的成本顯得很高。再者，私人物業管理公司管理的屋邨全屬新邨。所以顧問報告的數字，存在極大的誤導成份。房署管理公屋，其實比私人物業管理公司更具成本效益。
- 2.4 間接成本方面，據我們所得的資料，房署主要是總部行政開支高，反映房署權力集中，行政架構臃腫，程序繁複。這筆開支，基本上是用於制訂政策，監察政策的執行，宣傳及公關等工作，這一部份的開支，每年達至8億5千萬，

絕對不應該計算在屋邨管理的成本之內。

- 2.5 假若根據顧問建議，只把物業管理交給私人公司，2.4 段所述的房署間接成本是不會減少。
- 2.6 我們因此認為，顧問建議把物業管理逐步交給私人公司並沒有針對問題的根本，每年可節省近 10 億元的結論亦是誤導，這節省是假設一夜之間將六十五萬公屋的物業管理及維修交由私營公司承擔，上層架構成本不再計算於營運之內。我們認為真正的解決方法應該是精簡管理層和行政架構，全面下放權力，徹底進行企業流程改革，並以不摒棄員工為基礎。

圖 7：維修保養及改善工作間接開支比較（1997/98 年度實際數字）

開支項目	維修保養及改善工作總開支 (百萬元)		
	房署內部工作	外判工作	總計
工程總值	2,603	1,116	3,719
人手開支及間接開支總額	1,084	268	1,352
間接開支佔的百分比	41.64%	24.01%	

資料來源：房署

註：內部開支數字已包括其他類別的工作開支，例如日常雜項維修及保養費用。有關人手開支及間接開支並無細列。

- 2.7 圖 7 所列數據亦不盡不實。首先，工程是招商承辦的，與私人物業管理公司完全無關，因為現時私人物業管理公司完全不能提供專業維修顧問服務，所謂「綜合業務中心」服務，只有房署可以提供，在私人機構根本找不到。
- 2.8 另外據我們所知，房署人手開支及間接開支總額其實包羅萬有，既有與工程項目完全無關的開支，例如向教署、市政署等提供的服務，建築物管制 (building control) 等

，更有將部份物業管理的成本也再次計算在內。其實據我們所得的可靠資料，房署間接開支佔的百分比應約為 25%，應與私人工程公司相若。

- 2.9 再者，由於外判于私人工程公司的工程全部都是大額工程，顧問費用佔的百分比遠低於平均數，眾所週知，工程及建築顧問費用佔的百分比與工程總額的關係極大，報告內的比較竟然沒有根據工程總額分類比較，亦沒有解釋，實在令人費解。須知維修保養及改善工作項目的總額由數百圓至數千萬，而外判于私人顧問公司的工程多數是千萬、甚至是過億圓工程。
- 2.10 因此，我們覺得圖 7 資料所表達的訊息，完全支持我們一貫的信念：就是由於我們對公屋保養維修有比私人機構更多的經驗及專才，又有著規模經濟 (economies of scale) 的優勢，我們可以提供比私人公司更高效率的服務。
- 2.11 外判的優點不能單從成本考慮，最重要是與私人機構保持接觸，互相交流，同時又可處理間中發生工作量突增的情況。

3. 租者置其屋計劃（租置計劃）的影響

- 3.1 根據房署提供的資料，截至 98 年 9 月 15 日止，全港共有 106 個居屋苑，其中只有 13 個成立了業主立案法團，當中只有 10 個業主立案法團從房署接收了整個物業的管理權。因此我們認為只要房委會真正的讓居民選擇，不再將物業管理不相關的成本加於房署營運層身上，居民不一定會選擇自聘管理公司，因為房署的服務較全面和可靠。「租置計劃」的屋邨其實與居屋性質相同，現時居屋業主並沒有要求房署終止管理及維修屋苑，只是署方單方面外判代管合約給私人公司，其間未有諮詢居民的意願。「租置計劃」屋邨內的租務管理、和社區關係工作等，亦不應交私人物業管理公司。
- 3.2 假設部份「租置計劃」的屋邨另聘管理公司，作為負責的董事局，房委會可以適量地從每年約三萬個新建的出租公屋，撥回部份給房署管理，便不會造成員工過剩的情況。

4. 對居民及社會的影響

4.1 報告只不斷強調所提建議的所謂好處，完全沒有提及對居民和整體社會可能產生的問題及影響。就以私人住宅樓宇做參考。現時私人樓宇總數約六萬座，只有大約六千個業主立案法團成立，所包括的樓宇數目約八千座，略多於 10%，而在這八千座樓宇之中，亦只有一小部份管理完善。問題樓宇中，屢次發生嚴重事故，例如嘉利大廈大火、新興大廈管理問題及最近黃大仙區的小童墮升降機井道等事故，民政事務局最清楚不過。事實上，民政事務局亦試圖修改法例，加入多一些強制性條文。事實證明，絕大多數住宅的業主及住戶對樓宇的管理及維修意識甚低。

4.2 在管理及保養維修完善的樓宇之中，絕大多數由發展商或大業主的附屬房管公司管理。其實這種管理安排對發展商或大業主有兩大好處，第一當然是附屬房管公司有利可圖，更重要就是可以妥善保養維修名下物業，使名下物業價值可以保持，令將來發展的物業可以更受歡迎，價值亦會更高，名牌及聲譽亦因而建立。由此可見，業主自行承擔管理及保養維修並不理想，反而發展商或大業主的主動及積極參予最為理想，雖然發展商或大業主管理不善亦偶有發生。

4.3 我們非常擔心，政府正在有計劃地在最短的時間內，將公屋的管理及維修責任放棄，任由公屋居民自行承擔責任及將來可能增加的有關開支。而公屋管理及維修一旦完全交予純粹以盈利為目標的私人公司，管理及維修的質素將難以保持。房委會向私人公司所接收的訊息將難以反映真實情況，將來制定政策亦會有所偏差，結果是公屋將由社會的寶貴資產變為社會的一個大包袱及負擔，公屋居民會首先受害，而這個包袱及負擔最終只會由特區政府及整體社會承受！

5. 對整體公務員及房署員工的打擊

- 5.1 雖然政府曾清楚承諾，不會因「公司化」等計劃而裁減員工，但房屋署長已打倒昨日的我，完全推翻所作承諾，清楚向員工表示會根據詮枝條例大量裁員。正如上文所述，政府在缺乏充份理據的支持下，正大規模地以私人公司取代房署現有員工，有計劃地進行員工大清洗及大裁員。
- 5.2 政府不惜違背諾言及放棄誠信，在房署進行員工大清洗，帶頭大裁員。有消息透露，政府有計劃在短期內，裁減五至六千名房署員工。手段之狠，規模之大，私人公司亦望塵莫及。不單令一萬五千名房署員工不滿及憤慨，更會令一向運作良好的公務員體系面臨不穩，嚴重打擊公務員仕氣。

6. 結論

- 6.1 房委會及政府要對房署一萬五千員工負起顧主的責任，任何改革方案，應以不摒棄員工為基礎，不要大裁員，不要做無良顧主。
- 6.2 房委會及房署管理層，要認真研究房署的成本效益，針對問題的根本，精簡管理層和行政架構，全面下放權力，徹底進行企業流程改革。〔請詳閱所附的反建議〕
- 6.3 讓「租置計劃」下的居民有真正的選擇，而不是剝奪房署員工的物業管理和維修工作，硬將責任推給居民。面對不停的公屋需求，房委會應把出租公屋交回給房署員工管理。
- 6.4 要保持公共房屋服務質素，不要放棄對房屋服務的承擔及損害公屋輪候冊上申請人及低下階層的利益。
- 6.5 要和聲譽良好的私人發展商一樣，承擔發展物業的管理和維修責任，確保居民能安居樂業，物業能保值，努力將房委會及房屋署變為聲譽良好的名牌發展商。
- 6.6 作為全港最大顧主，不應帶頭大裁員。事實上，有相當多的私人公司及顧主非常重視員工的利益，絕不輕言裁員。政府絕對應該以身作則，做一個良好顧主。

房屋署工會大聯盟的信頭

房屋署工會大聯盟的反建議

引言

代表房署內一萬多名建築、工程、保養維修、城市規劃、屋邨管理、物料測量及產業測量等專業人員和營運層的房署工會大聯盟，鑑於房署在「公司化勢在必行」的大前題下，顧問公司建議五個方案，排除了考慮任何其他可行性路向，一致認為是「框內做車，先入為主」，只是為了公司化而公司化，並沒有謹慎斷症，然後對症下藥，實在是非常危險的勾當，病人會在毫無選擇之下，只能吃下獨步單方，好與壞，也要被迫接受。結果假如不濟，當然惡夢連綿，但就算病有起色，也錯過更好的明天。

大聯盟的組合乃房署三十個工會，所有房屋服務的職系都包括在內，有如一個小房屋署。房署成立了二十六年，憑賴我們累積的經驗和房屋服務專業知識，房署的症狀確是架構臃腫，做成運作上缺乏靈活性，營運成本不斷上漲，漸漸脫離了合理的經濟效益。跟據部門於九八年十二月致立法會房屋事務委員會的報告（附件一），由房署直接管理的每月每戶管理成本是\$505，而私營物業代管公司的管理成本卻是每月每戶\$365。房署給大聯盟進一步分析這兩個數據列於附件二。

很明顯從數據分析上看，房署直接管理的成本最高昂的項目是總部的政務、行政、財務、公關等開支，約佔三千人的編制，況且這三千多人的薪金支出又約佔房署總薪金支出的一半（因為裡面有很多署長級人員）。因此房署的主要症狀是上層架構臃腫。以下是我們建議如何對症下藥：

由房署工會大聯盟提出之房署管理改革路向的第六個方案

（顧問公司已提出了五個——但都局限於公司化的框框之內）

第六方案

- 考慮用「非公司化模式」治好房署架構的臃腫和增加成本效益。

- 參照香港最大政府部門—警務處，精簡中央管理層之政務及行政工作，將有關工作下放交由部門職系兼顧和負責。操略估計，可節省約三千多房署高層的政務，行政，財務，公關，和其他所謂支援性的人手。他們包括了為數不少的署長級人員，所以成本效益會因應此手術的成功而大大增加。另外，我們一致認為目前房署上層由以政務官員為主的管理層因為種種原因，與部門的中基層的關係越來越僵，房署部門職系員工不滿的情緒越來越激化，有必要深切治療此現象，

內容

- 以私人公司為例，公司之中央架構並不如房署般臃腫，應深入探究原因，然後施手術。最終目的是要精簡領導層和行政架構。
- 我們對精簡房署架構而仍能保持服務水平充滿信心，並預期會做得更好，因為房屋署署長也聲言在房署內有足夠的專業人才和有面對困難，處理危機的經驗。只要在行政架構真正地精簡化之後，由在職的房署專業人士攜手進行徹底的企業流程改革，提高員工的士氣，互相合作和信任，便可大大提高效率，激勵員工的積極性。
- 我們駐守地區，而由物業總經理為首的班底，有足夠能力掌管和應付一切日常的物業管理和保養維修業務，我們有信心承擔成本效益，並且在物業管理上轉虧為盈，發展長遠的競爭力。

結語

- 我們認為公司化並不是提高房屋署的競爭力的最佳辦法。
- 房署公司化縱使有提高競爭力的憧憬，但經營不善之下的公司極有可能會倒閉。又因為在目前的經濟環境之下，和管員的互信基礎蕩然無存，受影響的九千名員工大部份不願轉職至新公司，而苗署長也聲明在先，不可能九千人整體過渡。所以費利周張，動大手術，花巨款請顧問公司研究，只能為小部份人鋪排組公司，瓜田李下，更難避免懷疑房署（包括房委會）內外，有利益集團正在自編、自導、自演，將公帑大轉移！而該集團的運作正在署長的蔭蔽下，以商業秘密為理由，謝絕其他人參予或探討，又經署長的話（三月一日）此地無銀三百兩地說沒有與這些內幕份子談條件，真是公司化還未定案，已經好嘅唔靈衰嘅靈！

房屋署工會大聯盟召集人
(林民焯)

一九九九年三月三日

Information Paper for Legislative Council Panel on Housing Contracting out of the management of public rental housing estates

This paper informs Members of the present position of contracting out the management services for public rental housing estates

Background

2. The Housing Authority (HA) has been contracting out the management services for public rental housing estates to the private sector for some time. Normally, HA will contract out its services where -
 - (a) it is cost effective to do so;
 - (b) there is a shortage of capacity within the Housing Department;
 - (c) expertise is only available outside;
 - (d) an independent service is required; or
 - (e) demand for the service fluctuates rapidly over time.
3. Since 1980s, HA has engaged contractors to provide cleaning and security guard services for its properties, and private management agents to manage Home Ownership Courts, car parks and commercial centres. From 1996 onwards, HA has employed private management agents to manage its newly built public rental housing (PRH) estates as well.

PRH estates under private sector management

4. As at December 1998, the following 19 new PRH estates and infill site developments (note) have been or will be managed by private management agents -

Estates with intake effected

- (i) Ming Tak Estate
- (ii) Hing Tung Estate
- (iii) Ping Tin Estate
- (iv) Kai Tin Estate
- (v) Tin Tsz Estate
- (vi) Fu Tung Estate
- (vii) Tin Wan Estate
- (viii) Sheung Tak Estate
- (ix) Tsui Ping Estate Phase II Infill Site
- (x) Wan Hon Estate
- (xi) Po Lam Estate Infill Site
- (xii) Wah Kwai Estate Infill Site

Estates to be completed/ready for intake

- (i) Chung On Estate Phase 6
- (ii) Hong Tung Estate
- (iii) Sheung Lok Estate
- (iv) Wan Tsui Estate Infill Site
- (v) Homantin (South) Estate Phase 1
- (vi) Lei Muk Shue Estate Phase 1
- (vii) Lai Yiu Estate Infill Site

5. In 1997-98, the average management cost for PRH estates managed by private management agents is \$365 per flat per month. In comparison, the average management cost for those estates managed directly by Housing Department staff is \$505 per flat per month.

Wastage rate of housing management staff

6. Contracting out of the management services of PRH estates has helped contain growth in the Housing Department's establishment. The wastage rates (including retirement, resignation and transfer to other ranks, etc.) for the housing management front-line staff between 1994-95 and 1998-99 are given below -

	Housing Manager Grade(%)	Supporting Grade(%)
1994-95	6.4	4.2
1995-96	7.6	5.2
1996-97	6.5	4.7
1997-98	4.7	4.2
1998-99	1.6	1.7
(up to 15 December 1998)		
Average	5.7	4.3

Greater private sector involvement

7. We have recently submitted to the LegCo Panel on Public Service a paper on the involvement of the private sector in provision of services provided by Housing department and related new initiatives currently being studied. The paper is annexed for Members' information.

Housing Department
December 1998

房署工會大聯盟註：

數字本身的表面意義只是量，但仍要看它背後的因素，實際代表的價值，例如深入一些看，現實生活常常碰到「貴買耐用」的東西，亦有「平買質劣」的次貨。我們因此要抽絲剝繭去研究數字所代表的現象，例如第三頁由房署上層給我們的粗略分析，便帶出一個有力的信息—房署的管理成本最不夠競爭力是總部的政務、行政和財務等的支出：每一單位每 1 月 \$109 元，所以員工方面的分析和斷症是，房署只要解決上層的臃腫、官僚等等，便不需要行公司化也可把問題迎刃而解，我們有信心如果把總部約三千人編制解體歸隊中央，一切行政、人事和財務外判或從剩下來一萬多員工兼做埋，會省一倍以上的支出，還會做得更好。

Analysis of Property Management Cost for 1997/98 PRH
Under the Two Management Modes

	<u>HD Managed PRH</u> PMU \$/flat/month	<u>PAM Managed PRH</u> PMU \$/flat/month
Direct Estate Staff	122	91
Security	38	31
HQ Costs	109	26
Professional Management Costs	<hr/> 269 <hr/>	<hr/> 148 <hr/>
Other Expenditures	89	89
Maintenance Expenditures	147	128
Total Management Costs	<hr/> 505 <hr/>	<hr/> 365 <hr/>