

2006年7月20日會議
資料文件

立法會人力事務委員會

政府根據世界貿易組織《政府採購協定》採購貨品及服務對本地就業的影響

目的

本文件向委員簡介有關規定政府根據世界貿易組織《政府採購協定》（下稱世貿《協定》）採購貨品及服務時須優先保障本地工人就業機會的影響。

背景

2. 在二零零五年十一月十七日的立法會人力事務委員會會議上，委員促請政府全面檢討在世貿《協定》下的採購政策，並訂定在採購貨品及服務時須優先保障本地工人的就業機會的規定，否則便應退出世貿《協定》。

世貿《協定》的背景

3. 世貿《協定》的目的，是確保締約成員基於“非歧視性”及“高透明度”的兩大原則進行政府採購，以獲得經濟效益。世貿《協定》的精神和目標與政府的採購政策是一致的。在一九九七年加入世貿《協定》並沒有導致香港特別行政區（特區）政府的採購政策有任何改變。

政府的採購政策

4. 特區政府的採購政策一直是以公平及公開競爭、具透明度、向公眾負責和合乎經濟效益為原則。政府以這些原則鼓勵參與，從而透過具成本效益而最具競爭力的標書在市場上採購貨品及服務。

引入規定以優先保障本地工人的就業機會

5. 為符合我們的採購政策及世貿《協定》的規定，特區政府在制訂、採納及應用招標規格時，會根據所採購產品或服務的功能及表現，而非其品牌或來源。因此，不同來源的產品或服務都會獲得公平的待遇，而香港亦沒有施加任何本地成份或本地生產的規定。世貿《協定》也明文禁止成員利用要求本地成份¹的措施，以鼓勵本地發展。

6. 儘管如此，我們曾研究在採購的貨品及服務時引入本地成份或本地生產的規定會否促進本地就業，以及引入這項規定的影響。下文載述有關的結果及結論。

採購貨品

政府的貨品採購量

7. 在二零零五年，政府採購貨品的總值為 51 億元，只佔本地生產總值²的 0.37%。由於政府的採購量相對整體經濟而言較小，即使採購政策有任何改變（例如規定所採購的貨品必須在本港生產），也難以吸引供應商在香港設立生產設施，從而對整體就業情況帶來明顯的影響。

8. 因應委員所提出的建議，我們已檢視有關規定政府部門向本地製造商採購制服及鞋類的可行性，從而特別為中小型企業創造就業機會。在二零零五年，政府承辦商所供應的制服項目總值只有約 720 萬元。在鞋類方面，懲教署工業組為紀律部隊部門和食物環境衛生署（食環署）製造的制服皮鞋，約佔 22%（或 210 萬元）。其餘的 78%（或 760 萬元）則由其他部門直接在市場採購。鑑於涉及的款額不大，即使規定所有制服和鞋類（撇除懲教署工業組為紀律部隊部門和

¹ 世貿《協定》第 XVI 條禁止進行“補償交易”。第 XVI 條的註釋把政府採購的“補償交易”界定為通過本地成份等要求，以鼓勵當地發展或改善國際收支帳戶的措施。因此，任何本地成份的要求或給予本地貨品或服務優惠待遇以鼓勵本地就業的措施，即屬違反禁止進行補償交易的規定。這項禁止規定是不附帶條件的。

² 根據香港政府統計處的香港統計資料顯示(二零零六年五月二十三日的版本)，香港在二零零五年的本地生產總值為 13,820 億元。

食環署提供，即已在本港製造的鞋履外）必須在香港製造，並假設供應商願意在本港進行生產，所創造的本地職位也會很少。

貨品供應

9. 在政府部門於二零零五年採購的 51 億元貨品當中，有 35 億元是由政府物流服務署經招標採購的。在這 35 億元的採購貨品中，有 34 億元貨品（約佔總值的 97%）的原產地並非香港。這是因為香港的製造業已擴展至境外，並專注於香港具有優勢的產品以及高增值及知識密集的製造工序。一項招標研究顯示，即使一些如印刷紙、衛生紙、鋼椅和檔案櫃等常用物品，在所接獲的標書內所建議的產品，並沒有屬本地生產的。有關詳情載於附件 I。因此，倘若實施本地成分或本地生產的規定，部門在採購多種日常運作所需的貨品時或會面對實際的困難。

香港原產貨物的成本

10. 一項有關透過招標採購的通用物品（例如食堂座椅、儲物鋼架、分隔屏障和工作站圍板）的研究顯示，香港原產貨物和來自其他地方（很多來自內地）的貨物的標書報價有 50% 至超過 500% 不等的價格差別。有關政府物流服務署在二零零三年至二零零五年所購買的通用物品而有香港公司出價的物品載於附件 II。事實上，規定承辦商只供應香港原產貨物，會限制承辦商採用市場上最佳的物料和科技，這項規定因而未必符合香港的整體公眾利益。

11. 由於政府採購的貨品價值相對較小，大部分貨品都要透過本地供應商或貿易商從外地輸入。我們曾考慮在採購不受世貿《協定》規限的貨品時優先考慮本地公司，但發覺並不可行。現在要區分本地公司和在香港設立的海外公司，實在並不可能。事實上，在香港營商的公司之中，有許多可能源自海外，但在香港設立辦事處已有一段長時間。他們都領有本地商業牌照，而且聘用本地僱員。當公司的擁有權／合夥狀況因為商業合併及收購而有所改變時，要區分本地和非本地公司，往往會變得更加困難，且沒有意義。局限於向本地公司進行採購並不符合政府保持公開及公平競爭的採購原則和世貿《協定》的非歧視性原則。

行政和執行問題

12. 假如實施本地成分或本地生產的規定，在行政和執行方面亦會有實際問題。採購部門可能需要視察生產程序，以確保承辦商遵從有關規定。這會引致額外的行政支出。雖然規定承辦商須取得香港產地來源證以供採購部門參考或可解決部分問題，但這可能會對企業在香港營商造成障礙或財務負擔，亦不符合我們為中小型企業創造有利營商環境的政策。

採購非建築服務

13. 在二零零五年，政府採購非建築服務的開支總值為 50 億元，約佔本地生產總值的 0.36%。這些服務大部分是為政府提供清潔、保安、物業管理和資訊科技服務。

14. 基於這些服務的性質是需要實地提供，而根據現行的輸入勞工政策，有關服務已主要是由本地供應商承辦並由本地工人提供。

15. 我們並已研究為印刷服務合約引入本地成分或本地生產的規定是否可行（我們在世貿《協定》下的承諾並不包括印刷服務，故此不受制於世貿《協定》）。

16. 由於電子媒介的普及和節約措施的推行，政府印務訂單的價值由二零零二至零三年度約 3 億元減至二零零五至零六年度的 2.38 億元。大多數印務訂單都由政府物流服務署內部處理。政府物流服務署只會在缺乏所需技術或設備的情況下，才會外判印刷工作。外判印刷工作的總值，由二零零二至零三年度的 6,150 萬元減至二零零五至零六年度的 4,070 萬元。在二零零五至零六年度，政府物流服務署的外判印務訂單當中，超過六成的單價不足 5,000 元（按每張訂單計）。我們雖然沒有規定中標者須闡明在何處進行外判印刷工作，但全部有關的外判印務訂單都是由本地的印刷服務供應商承辦。據我們所知，大多數的本地合約供應商在香港都有印刷設施。由於訂單的單價不高，加上交貨時間緊迫，我們相信大部分的印刷工作都在香港進行。個別政策局 / 部門的外判印務訂單的情況應大致相若。

17. 根據政府統計處進行的工業生產按年統計調查，二零零四年印刷、出版及有關行業的業務收益為 292.21 億元（二零零五年的有關數字尚未公布）。政府在二零零四年外判印刷工作的總值（5,080 萬元）只佔印刷業的業務收益約 0.17%。鑑於政府外判印刷工作的比例相對較小，而這些印刷工作的數量在整個印刷業來說實屬微不足道，即使實施本地成分或本地生產的規定，也應不會對整體的就業情況產生任何重大影響。

採購建築服務

18. 在二零零五年，政府建築工程的總值達 265 億元（約佔本地生產總值的 1.92%）。在過去五個財政年度，政府在建築工程的支出總額達 1,450 億元，即平均每年投放 290 億元，這些工程每年為建築工人提供約 41 000 個就業機會，亦為專業和技術人員提供約 4 200 個就業機會。不過，政府在建造業方面的支出與私營機構相比，只是大約 1 比 3。在現行的輸入勞工政策下，大多數受僱從事工務工程的工人都是本地工人。

採用預製組件

19. 世貿《協定》並沒有就採用預製組件及有關組件的產地作出任何要求。目前進口預製組件獲得廣泛採用，是市場力量和科技進步的結果。除可節省成本外，有些預製組件的生產因規模龐大及對環境有影響而實在無法在香港進行。舉例說，香港目前並沒有公司專門製造用於土木工程而又規模龐大的預製組件。此外，預製組件技術的發展已經使效率得以提升、使建造過程的品質得以保證、增強環保成效，以及改善地盤的安全水平。

20. 採用在香港境外製造的預製組件作房屋發展用途的做法，始於九十年代中期，即早於香港加入世貿《協定》之前。目前，房屋委員會（房委會）的樓宇建築工程中約兩成的鋼筋混凝土量採用預製組件，而這些預製組件都是在香港境外製造的。不過，房委會在一個試驗項目中使用了六成預製混凝土，包括首次在公共房屋發展項目中使用預製主要結構牆。就這項目，房委會規定這些結構牆必須在地盤實地預

製，以確保有效的品質控制，而其他預製組件則可在其他地方製造。房委會在項目完成後會檢討成效。政府現時未有計劃在其他公共房屋發展項目增加使用預製組件。

21. 至於在未來 24 個月展開的工務計劃項目中，用於預製組件的開支估計只佔有關工務工程總值的 1.6%。我們會在某些需要特別考慮的情況下禁止預製某些建築元件，例如添馬艦項目就是基於保安理由而作出有關決定。在不違反世貿《協定》的情況下，政府會就一些特殊的工程項目作出類似的考慮，禁止採用預製建築元件。

其他考慮因素

22. 引入本地成分或本地生產的規定，會令人對本港的自由貿易和公平競爭政策存疑，並嚴重打擊投資者對香港營商環境及政府決意維持公平競爭環境的信心。這可能對外來投資、香港的整體經濟競爭力及最終對本地就業機會構成負面影響。

退出世貿《協定》

23. 上文第 4 段所述的採購政策在政府沿用已久，並經證實能有效地確保公帑在公開及透明的採購程序下用得其所。不論採購價值的高低以及香港是否世貿《協定》的締約成員，這項政策都會維持不變。因此，退出世貿《協定》，以及規定政府的採購須以保障本地工人就業機會為先，只會令海外投資者對香港作為自由貿易中心的國際形象造成非常負面的影響。這樣做會嚴重打擊海外投資者對香港的公平及開放的營商環境的信心。世貿《協定》的其他締約成員，包括我們的主要貿易伙伴如美國及歐洲聯盟，亦可能會拒絕香港的商人進入當地的政府採購市場，令香港的商人在這些政府採購市場遭受歧視。

結論

24. 基於上述考慮因素，為政府採購工作引入本地成分或本地生產的規定，並不切實可行。此外，即使採購政策有此改

變，亦不大可能創造大量的本地就業機會，但卻會帶來實際的運作及執行問題，並且增加採購成本。

25. 不過，儘管建造業的失業率已由二零零三年八至十月高峰期的 20% 回落至最近的 11.3%，我們會繼續投放資源於工務工程和市政工程，並加快市區重建和推廣由私營市場進行舊樓維修和樓宇管理工作，以為失業問題最嚴重的建造業創造職位。新政府總部和立法會大樓工程的開展將可創造約 2 700 個建造業職位，有助紓緩業內的失業情況。特區政府會繼續預留平均每年 290 億元以進行工務工程和市政工程，這將可提供相當數量的建造業及技術人員的職位。與此同時，約有 37 間酒店會在二零零六至二零一零的五年間興建，也可為建造業提供更多的職位。在不違反政府的採購原則及世貿《協定》的大前題下，政府正研究加入“促進就業”作為評審標書的準則之一的可行性，以便利社會企業競投政府合約。

26. 政府會繼續採取務實的做法，在顧及不同的政策考慮因素的同時，全力推動就業。此外，當局亦會繼續促進經濟增長，從而增加市場的就業機會。

工商及科技局
環境運輸及工務局
財經事務及庫務局
政府物流服務署
房屋署
勞工處

二零零六年七月

政府物流服務署在二零零三年至二零零五年所購買的通用物品一覽表
(在沒有香港公司出價的情況下)

說明	貨品項目	標書數目 (依物品的來源地)			採購物品的原產地	採購物品的合約價值 (百萬元)
		中國內地	香港	其他地方		
供辦公室使用的 A4 及 A3 印刷紙	4	0	0	7	印尼	73.00
瓷油與油漆	21	8	0	7	中國內地	1.20
辦公室文儀用品	23	20	0	4	中國內地	2.70
衛生紙	1	21	0	1	中國內地	13.80
白色棉紗手套	1	24	0	3	中國內地	2.20
清潔材料	4	7	0	0	中國內地	2.20
梳化	6	36	0	0	中國內地	0.63
直立式鋼製檔案櫃	1	32	0	2	中國內地	6.56
鋼製辦公 / 訪客 / 會議坐椅	1	37	0	17	台灣	19.72
卷裝紙抹巾	1	18	0	4	中國內地	1.11
紙抹巾	1	22	0	4	中國內地	3.61
可撕除的自動黏附佈士貼及紙條	4	11	0	2	中國內地	1.17
磁碟	1	6	0	6	中國內地	1.56

政府物流服務署在二零零三年至二零零五年所購買的通用物品
(在有香港公司出價的情況下)

說明	貨品項目	標書數目 (依物品的來源地)			採購物品的原產地	採購物品的合約價值 (百萬元) (A)	香港公司的出價 (百萬元) (B)	(B)與(A)的價格差別	
		中國內地	香港	其他地方				金額 (百萬元)	百分比
白色磨光布及棉威士	3	7	1	1	中國內地	3.80	6.90	3.10	+82%
食堂座椅 (直背)	1	34	2	1	中國內地	0.24	(i) 0.67	0.43	+178%
							(ii) 1.52	1.28	+529%
可疊疊放的座椅 (聚丙烯)	1	43	1	10	中國內地	0.46	0.81	0.35	+75%
鋼製組合式儲物架	10	21	1	2	中國內地	3.60	10.47	6.87	+189%
政府產業署的分隔屏障及工作站圍板	1	19	1	0	中國內地	2.19	3.33	1.14	+52%
可疊疊放的座椅 (聚丙烯)	1	34	1	6	中國內地	0.57	1.45	0.88	+154%