

**港九勞工社團聯會**THE FEDERATION OF HONG KONG  
& KOWLOON LABOUR UNIONS**公務員及資助機構事務委員會**CIVIL SERVANTS & SUBSIDIZED  
ORGANIZATIONS COMMITTEE

本會檔號 OUR REF.: 091214 意見書

來信檔號 YOUR REF.:

## **呈交立法會公務員及資助機構員工事務委員會 就有關政府聘用非公務員合約僱員情況的意見書**

### **引言**

一九九七年亞洲金融風暴爆發，本港經濟持續兩年陷於不景氣。那時候，因為社會環境的轉變，並為了回應政、商各界的要求，政府開始全面控制公務員的編制，縮減人手。與此同時，由於政府為市民提供的服務日益增多，工作也日趨繁重，故此隨即推出非公務員合約僱員計劃，作為一個短期的解決辦法。

但在這計劃落實以來，短短的十年裏便產生了不少的紛爭。員工之間除了同工不同酬的問題外，更有部門被指責濫用該機制，透過壓抑員工薪酬開支以達到部門減省營運支出的目的，間接導致服務質素下降。

截至二零零八年年底，共有 14,608 名全職的非公務員合約僱員在不同的政府部門任職，部分聘用的時間更遠超三年的短期合約，甚至違反了靈活聘用的政策原則；再加上聘用條件持續下降，不公平的待遇加深了問題的嚴重性，做成政府與合約僱員雙輸的局面。

### **提升士氣，加強認受性**

無論是政府或企業，員工都是最重要的資產。政府或企業應讓員工明白機構的願景、文化和策略；員工方面亦要培養出一份使命感和歸屬感，兩者的結合方可為市民或顧客提供優質的服務，從而取得理想的成績。可是，在一般非公務員合約僱員的眼中，自他們獲聘用的一刻開始，或是再簽訂續約文件的時候，他們大多會把自己看成是部門的一個「過客」，弄不清自己工作的目標，又擔心個人的工作前景。在這情況下，他們只會把部門所訂定的服務承諾及指標視為一些只適用於公務員同事的規範，與己無關，從而產生偏差的態度，影響了服務質素。

因此，政府當局在聘用非公務員合約的僱員前，必須首先釐清受聘者的工作「定位」，讓他們看到長遠的事業願景，根治他們的「過客」心態，提升這類僱員的士氣和認受性。

### **發揮團隊精神**

團隊精神是人與人之間，或群體之間長期發展出來的一種互動、互信、互賴的聯結。良好的團隊精神不單有助提高生產力，減少營運時效的損耗；更重要的是可以透過工作的滿足感去加強個人對部門的歸屬感。但是，很多時候政府聘用非公務員合約僱員的目的，只是為了應付一些有時限、短期、季節性或一些正被列入檢討中的服務需求。再者，部份合約僱員往往在開始與公務員建立合作關係的一段短時間後，便被調職至其他職位，令到雙方失去了長遠的合作機會，同時也令到合約僱員感到沮喪和失落。

因此，政府在制訂聘用非公務員合約僱員的政策前，不應只抱著「小政府大市場」的原則去想，還須就部門營運及服務的需要、受聘者的就業保障等一籃子的問題加入考慮，更不應把非公務員合約的僱員視為「外判」服務的一種。

### **因減得加**

部門聘用非公務員合約僱員的目的是要減省薪酬開支。但是，管理的哲學告訴我們，降低薪資並不代表僱主可以降低生產的成本；相反，僱主要增加成本，因為投放在培訓及監管的資源必會大幅提高。實際上，員工的薪酬直接影響到員工的表現，間接影響到部門的服務質素，盲目地去減省人手的開支只會導致不良的後果。

因此，政府在檢討非公務員合約僱員政策時，必須以宏觀及全面的角度來審視問題，包括臚列整體用於合約僱員的培訓、中介公司的費用、合約僱員的工作表現、人手流失對部門所帶來的影響等，以此與聘用常規公務員長遠的情況作一對比，找出兩者中的優劣，讓社會取得更清晰的資訊。

## 重視員工寶貴的經驗

香港現時正朝向知識型社會的方向邁進，因此政府當局的真正投資並不在部門的設施或工具上，而是聘用知識型的員工，其中包括那些具備實際工作經驗的員工。然而，非公務員合約僱員的「奇怪」定位，局限了部分任職多年的合約僱員的職業前途；縱使他在崗位上取得到豐富的經驗，卻得不到應有的重視，也未必可以幫助他們獲聘任為公務員的機會；其中的例子是食環署及衛生署的合約僱員由於相對地學歷較低，在申請轉任為常規公務員的過程中，若局方在同一職位的學歷要求高於他們現所擁有的，那麼這些長期受聘的合約僱員雖擁有豐富的工作經驗，但在新聘任條件下反而無緣進身該職位，導致其失業，效果適得其反。因此，政府必須在聘任過程中將員工的實際工作經驗列為考慮重點。

## 監察中介公司職能

由於近年很多政府部門揀選私營的職業介紹所擔任中介公司去聘用合約僱員，因此服務條件就更為參差。本會不時收到這些合約僱員的投訴，指責合約內容不清、薪酬釐定方式混亂，以及假期定義模糊等，影響到他們的日常工作表現。歸根究底，由於中介公司壓低投標的價錢，那便需要扣減員工的薪酬。以最近機電工程署透過中介公司聘用合約僱員為例，應聘者的薪酬，就由原本非公務員合約的 7,300 元減至 6,800 元。

有見及此，假若有關的非公務員合約僱員的職位是一個常規性的崗位，那麼聘用事宜就不應假手他人，政府應直接聘請非公務員合約僱員去填補空缺，避免坊間良莠不齊的中介公司從中取利，剝削員工。此外，政府在現階段必須有效地去監察現時中介公司的聘任事宜，在投標合約中訂定懲處機制，以便在核實僱員的投訴後，能採取適當的跟進行動去堵截中介公司的漏洞，包括即時終止提供服務，或具阻嚇性的罰款處分等。

## 總結

美國管理顧問彼得·杜拉克（Peter F. Drucker）曾說：「環境變化並不可怕，可怕的是沿用昨是今非的邏輯」。政府在面對一九九九年的經濟衰退環境，採用「特事特辦」的方式推行非公務員合約制，以「小政府大市場」的管治理念去縮緊公務員的編制，同時亦解決了一些逼切性的人手緊拙問題，這種做法或可視為一時的權宜之計。但是，任何政策和措施必須因應時間的過去，社會環境的轉變而恒常地予以檢討，審視有必要改善的地方，根據實際的情況去作出增加或刪減。

現時的經濟環境比較一九九九年已改善了不少，惟非公務員合約制卻仍然維持「十年不變」，很多本是常規性的公務員崗位，卻被部門巧立名目，假借「有時限」或「短期性質」的理由，甚至乎簡單地在該職位的舊有名稱上只冠上「合約」兩字便去聘用非公務員合約的員工，做成了「同工不同酬」的惡劣情況，惹來非議。

為免非公務員合約僱員問題對政府形象做成影響，本會強烈建議政府當局全面落實非公務員合約僱員崗位轉為常規公務員的編制，特別是設立多年的崗位，不應容許部門主管再以不同理由或更嶄新的名稱去讓這些非公務員合約僱員的崗位繼續「寄生」下去。政府要確保合約僱員可以得到合理的服務條件，保障他們的職業前途和認受性，從而令到他們可以發揮所長，為部門作出更大的貢獻，盡心盡力去服務市民。

勞聯公務員及資助機構事務委員會  
二零零九年十二月十四日