

立法會
Legislative Council

摘錄

立法會CB(1)1383/09-10號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/PS/1

公務員及資助機構員工事務委員會

會議紀要

日 期 : 2010年1月18日(星期一)
時 間 : 上午10時45分
地 點 : 立法會大樓會議室A

出席委員 : 李卓人議員(主席)
潘佩璆議員(副主席)
吳靄儀議員
張文光議員
譚耀宗議員, GBS, JP
李鳳英議員, BBS, JP
梁國雄議員
梁家騮議員
葉偉明議員, MH
葉劉淑儀議員, GBS, JP

列席議員 : 王國興議員, MH

缺席委員 : 黃成智議員

出席公職人員：議程第IV項

公務員事務局局長
俞宗怡小姐, GBS, JP

公務員事務局常任秘書長
黃灝玄先生, JP

一般職系處長
陳念德先生, JP

議程第V項

公務員事務局局長
俞宗怡小姐, GBS, JP

公務員事務局常任秘書長
黃灝玄先生, JP

公務員事務局副秘書長3
鍾小玲女士, JP

應邀出席者：議程第IV項

香港公務員總工會

副主席
鍾德長先生

副主席
歐陽振傑先生

香港特區政府公務僱員總工會

主席
蕭諒興先生

副主席
江明中先生

香港政府華員會

副會長
利葵燕女士

成衣業、文職及零售業職工總會

總幹事
張麗霞女士

理事
劉舒燕小姐

列席秘書 : 總議會秘書(1)2
麥麗嫻女士

列席職員 : 助理法律顧問8
易永健先生

高級議會秘書(1)6
袁家寧女士

議會事務助理(1)5
鄭維賢小姐

* * * * *

經辦人／部門

IV 使用中介公司僱員

(立法會CB(1)860/ —— 政府當局就使用中介
09-10(03)號文件 公司僱員提交的文件)

政府當局的簡介

4. 公務員事務局局長向委員簡介政府當局就
各局／部門使用中介公司僱員提交的文件。
團體代表陳述意見

香港公務員總工會(下稱"公務員總工會")
(立法會CB(1)862/09-10(01)號文件)

5. 公務員總工會副主席鍾德長先生向委員簡介該會在意見書詳載的意見要點 ——

- (a) 公務員總工會反對當局招聘非公務員(即非公務員合約僱員或中介公司提供的人手)來提供應由公務員提供的政府服務。該會認為，該等安排已導致"同工不同酬"的問題，因而引起衝突，以致難以推行政府政策；
- (b) 公務員總工會認為令人失望的是，在2006年就非公務員合約僱員計劃進行的檢討只確定把約4 000個非公務員合約僱員崗位轉為公務員職位；及
- (c) 使用中介公司僱員已引致剝削勞工的情況，並損害政府的形象。為了防止剝削，政府應進行抽查、提高有關合約的透明度，以及處以較重的罰則，藉以確保在整段合約期間，派往採購的局／部門工作的中介公司僱員的工資，不會低於有關標書所標示的工資。

香港特區政府公務僱員總工會(下稱"公務僱員總工會")
(立法會CB(1)887/09-10(01)號文件)

6. 公務僱員總工會副主席江明中先生與主席蕭諒興先生一同向委員簡介該會的意見書。該會促請政府當局停止轄下各局／部門使用中介公司僱員。該會認為，政府應直接招聘公務員應付各局／部門的額外人手需求而不是使用中介公司僱員，以免出現下列問題 ——

- (a) 服務質素下降，因為中介公司僱員欠缺有系統的職業培訓，而且流失率高；

- (b) 採購的局／部門的管理人員工作量過大，因為他們須額外管理和監督中介公司僱員的表現；及
- (c) 中間剝削的情況，因為中介公司為了取得相關的服務合約，可能會透過壓低給予其僱員的工資而降低合約價格。

香港政府華員會(下稱"華員會")
(立法會CB(1)929/09-10(01)號文件)

7. 華員會副會長利葵燕女士向委員簡介該會的意見書。總括而言，華員會認為當局應只為應付特別服務需求(例如緊急或未能預見的服務需求，或有時限的服務需求)才使用中介公司僱員。這是因為濫用中介公司僱員可以導致許多問題，例如增加監督工作的複雜性，因而增加管理的困難；服務質素下降；"同工不同酬"的問題及中間剝削的情況。據悉，部分在政府執行文書工作的中介公司僱員只支取5,000元至6,000元的月薪，但在有關合約訂明的工資水平卻為8,000元。華員會又得悉，部分為政府執行清潔工作的中介公司僱員現正支取約5,000元的月薪，但在有關合約訂明的工資水平則為7,000元。為了處理這些問題，政府當局應檢討有否需要繼續提供某些現有服務、精簡工作程序，以及准許各局／部門在合理的情況下招聘多些職員，藉以解決各局／部門長遠人手短缺的問題。最重要的是，政府當局應就公務員編制和政府的人力資源政策進行全面的檢討。

成衣業、文職及零售業職工總會(下稱"職工總會")

8. 職工總會總幹事張麗霞女士向委員簡介該會的意見。總括而言，職工總會反對政府繼續使用中介公司僱員，理由是此舉會導致中間剝削的情況。據悉，部分中介公司僱員現正支取低至只有4,900元的月薪，以及享有極少甚或沒有附帶福利。此外，由於部分合約每隔3個月便續期，有時甚至需重新競投和批出，有關員工根本永遠不能符合資格享有分娩假期或遣散費／長期服務金，或享有年

假或病假。在某些情況下，在有關服務合約重新競投和批出後，中介公司僱員的工資甚至被大幅削減。此外，亦有中介公司僱員透過重覆續約而受僱長達5年，這種情況反映有關的服務需求實際上是長期而非短期，聘請有關僱員為非公務員合約僱員可能是更可取的做法。

9. 擔任職工總會理事而本身也是中介公司僱員的劉舒燕小姐贊同上述觀點。她陳述她的情況時表示，她的薪酬在續約時被削減15%。她認為有必要提高採購中介公司服務的透明度，以免出現濫用和中間剝削的情況。

政府當局就團體代表的關注作出的初步回應

10. 公務員事務局局長回應團體代表表達的關注時提出下述各點 ——

- (a) 雖然大部分政府僱員應為公務員，但政府仍然有需要為各局／部門提供彈性，讓其可在公務員編制以外聘請額外人手，因應特別或緊急的運作需要提供適時的服務。近期的例子是豬流感緊急熱線運作所引起的特別服務需求。公務員事務局已要求各局／部門提供截至2009年9月30日有關使用中介公司僱員概況的資料。有關資料載於政府當局文件的附件。各局／部門實有必要使用中介公司僱員，以應付短期或緊急的服務需求，以及確保審慎運用公共資源的需要；
- (b) 至於對公務員編制的關注，在2006-2007年度達到把公務員編制縮減至約16萬個職位的目標後，公務員職位實際上每年均增加了1 500至1 600個。各局／部門如確實有人手短缺的問題，或對新增或改善的服務有長期需求，而該等服務由公務員執行應較為恰當，可在適當的情況下招聘公務員，填補有關的公務員職位空缺；

- (c) 關於中介公司僱員的工資水平，政府當局自2004年起已規定，以僱用非技術工人為主的服務合約承辦商向這類工人支付的每月工資，不能低於招標時政府統計處(下稱"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。採購的局／部門亦須確保服務承辦商遵守該項工資規定，違反規定者會受到懲處；
- (d) 一如政府當局的文件所載，政府當局會向局／部門發出使用中介公司僱員的指引，以供參考。為保障中介公司僱員的工資水平而訂定的其中一項新措施是，如競投提供中介公司僱員合約的標書所標示的工資，低於招標時統計處最新發表的《工資及薪金總額按季統計報告》中所有選定行業其他非生產級工人的平均月薪，有關的標書將不獲考慮；及
- (e) 政府當局贊同團體代表的意見，認為應避免濫用中介公司僱員。因此，公務員事務局有意告知各局／部門，只有在政府當局文件第13(a)至(d)段所載的情況下才應考慮使用中介公司僱員。

11. 主席要求公務員事務局局長回應一名團體代表的建議，亦即就須繼續使用中介公司僱員5年以上的服務需求而言，不應把該等服務需求視為"短期"，而應由公務員應付該等服務需求。公務員事務局局長回應時表示，撇開由政府資訊科技總監辦公室中央管理的定期合約(下稱"**T**合約")的員工這個特殊類別的中介公司僱員及公共圖書館的中介公司僱員(當局現正作出檢討)不談，政府當局認為一般而言，應把需使用中介公司僱員的短期服務需求理解為持續不多於12個月的服務需求，任何例外的情況均須有充分的理據。

討論

12. 王國興議員認為，政府在截至2009年9月為止時正使用的中介公司僱員為數甚多(約有3 600名，當中包括T合約員工)。他重點提到，這些僱員不獲增薪、晉升機會、附帶福利、職業保障及醫療保險。他表示，使用中介公司僱員已引致中間剝削及"同工不同酬"的問題。公務員事務局局長回應王議員就剝削勞工所表達的關注時指出，作為中介公司僱員的僱主，中介公司須根據《僱傭條例》及其他相關法例履行僱主的義務。此外，政府當局亦已制訂政府當局文件第13至16段所詳載的多項改善措施，防止派往採購的局／部門工作的中介公司僱員被剝削。

13. 李鳳英議員認為，令人遺憾的是，非公務員合約僱員的聘用條款和條件雖然差劣，但亦遠較中介公司僱員所得的待遇優厚。她詢問，聘用非公務員合約僱員和使用中介公司僱員所涉及的情況有何分別。她籲請政府當局停止使用中介公司僱員，以保障有關的僱員，使他們免受不同形式的剝削，例如不獲提供遣散費／長期服務金及分娩假期等基本僱員福利。她詢問，擬議新指引在何程度上可有助保障中介公司僱員。

14. 公務員事務局局長回應時表示，根據擬議指引，當局會建議各局／部門使用中介公司僱員應付一些短期(例如為期12個月或以下)的服務需求，或一些需要員工在非慣常時間或不定時工作的服務需求。她又重點提到政府當局文件第16(a)至(d)段所載的改善措施；這些措施旨在保障中介公司僱員免遭中間剝削。李鳳英議員要求政府當局提交文件，說明可能會聘用非公務員合約僱員與可能會使用中介公司僱員的情況。公務員事務局局長答允提交資料文件，供委員參閱。

政府當局

15. 李鳳英議員表示，據她所知，部分T合約為期12至24個月。主席認為，如服務需求為期12個月，則聘請非公務員合約僱員應付應更為恰當。他個人認為，當局應考慮使用中介公司僱員應付為期只有6個月或以下的突發服務需求。

16. 公務員事務局局長澄清，政府當局文件第13(a)至(d)段所載，就可考慮使用中介公司僱員的情況所訂的新指引，不會適用於使用T合約員工提供資訊科技服務，以及使用中介公司僱員提供公共圖書館服務的情況，因為當局現正檢討提供公共圖書館服務的模式。公務員事務局局長表示，聘用T合約員工的做法可追溯至20世紀80年代，有關的合約為期較長，介乎兩至三年。此安排可促進公務員隊伍的資訊科技人員與私營機構的資訊科技專才之間的技術交流。資訊科技業界對此表示歡迎和支持。

17. 主席表示，在使用中介公司僱員方面，政府容忍中間剝削的情況存在，是製造社會矛盾。他認為，各局／部門是因為當局控制公務員編制以致人手短缺而要使用中介公司僱員。梁國雄議員認為，各局／部門使用中介公司僱員，主要是因為成本考慮及資源緊絀。他批評政府當局一方面投放大量公共資源興建不會令市民大眾受惠的廣深港高速鐵路香港段，另一方面卻未能適當擴大公務員編制，以應付新的服務需求。他認為政府只保障大企業的利益，而容忍中間剝削的情況存在，政府已為私營機構樹立一個壞的榜樣。他補充，使用中介公司僱員，在社會上已產生壓抑僱員工資水平的效應。

18. 公務員事務局局長回應時表示，為確保公共資源用得其所，當局已建議各局／部門需不斷檢討現時的服務需求，以及適當地重訂使用資源的先後次序和重新調配資源，以應付新的服務需求。她補充，在過去3年，公務員編制每年已見增加1 500至1 600個職位，當中超過九成為非首長級職位。

19. 葉劉淑儀議員贊同李鳳英議員的意見，認為當局有需要就中介公司的不當做法採取足夠的阻嚇措施。她並促請政府當局考慮推行記分制度。根據該制度，在提供中介公司僱員方面，競投提供中介公司僱員合約的中介公司如被發現有剝削勞工的不當行為，即會被扣分。在合理的情況下，當局應把這些公司列入黑名單及禁止這些公司再競

投政府的服務合約。公務員事務局局長回應時表示，現時已訂有記分制度和扣分制度，規定採購的局／部門考慮競投的公司過往履行某些法定及合約義務的紀錄。在採購中介公司提供人手的服務方面，採購的局／部門可參考相關的詳情及訂定類似的安排。

20. 主席指出，中介公司可在沒有違反相關勞工法例的情況下拒絕向其僱員提供附帶福利，所採取的做法可以是以不同公司的名稱與有關的僱員續約。葉劉淑儀議員促請政府當局確保中介公司僱員的聘用合約條款不只符合相關勞工法例的規定，亦符合企業社會責任的較高標準。她建議政府當局參考國際勞工慣例。該等慣例加入了根據企業社會責任的較高標準訂定的基準。公務員事務局局長指出，當局在訂定與成功競投的公司簽訂的合約條款和條件時，須充分考慮該等合約條款在現行法律框架下能否執行。

21. 張文光議員認為，當局有需要在盡量妥善運用公共資源及保障在政府工作的僱員(包括非公務員合約僱員和中介公司僱員)之間求取平衡。為了向市民顯示政府當局使用中介公司僱員的動機並非在於使用廉價勞工應付短期的服務需求，他建議中介公司僱員的工資水平，應與公務員隊伍內相若職位人員的入職薪點相等。他認為，若當局在與成功競投的公司所簽訂的合約中訂明此點，便可避免中間剝削的問題。此外，由於政府當局亦承認，中介公司僱員的質素及其服務的質素與他們所收取的工資相關，擬議安排亦為可取的做法，因為會有利當局取得質素合理的中介公司僱員的服務。

22. 公務員事務局局長請委員留意，根據現時在政府當局文件第16段提出的建議，派往採購的局／部門工作的中介公司僱員的工資水平，不得低於標書所標示的工資，即有如政府當局文件第16(b)段所載，不會低於其他非生產級工人的平均月薪。此項建議不會妨礙成功競投的公司向其僱員提供高於標書標示的工資。此外，在審批中介公司所提交的標書時，當局亦會同時考慮價格和質素。如合

約涉及鉅額款項，當局會採用兩個信封的制度。根據此制度，當局會分開就質素及價格評審標書。一般來說，部門在完成所接獲標書的質素評審工作前，是不會開啟載有投標價資料的信封。然而，張文光議員指出，只要求中介公司提供不低於其他非生產級工人的平均月薪的做法並不足夠，因為這意味經濟逆轉時，中介公司僱員的月薪亦會隨着每月平均工資水平下降而減少。公務員事務局局長就張文光議員的關注作出回應時解釋，政府當局在提出此項新措施時已考慮過，根據在過去一年半進行的季度調查，每月平均工資的波幅只在5%的範圍內。有關調查期為2008年3月(金融海嘯前)至2009年9月(金融海嘯發生後一年)。

23. 公務員事務局局長又解釋，對於把中介公司僱員的薪酬與公務員隊伍內相若職位人員的入職薪點劃一，她有所保留，因為中介公司僱員是聘用來執行較為特定的職務，而與這些僱員職位相若的公務員，則須有能力在政府執行較多種類的職務。因此，在資歷和工作經驗方面，兩者的入職要求甚為不同。概而言之，政府當局在招聘公務員時對有關人選須具備的才能有較高的要求。

24. 張文光議員表示，如政府當局採納他的建議，當局可相應提高就各局／部門聘請的中介公司僱員訂定的相關要求。他又表示，他的建議合理，因為中介公司僱員並不享有任何附帶福利、職業保障、遞加增薪點或晉升機會。公務員事務局局長指出，在各局／部門與中介公司簽訂的服務合約屆滿後，該中介公司其後可能會重新調配有關的中介公司僱員，為該公司的其他客戶提供服務。因此，在有關的政府合約屆滿後，該等中介公司僱員未必一定會失業。

25. 梁家驪議員表示支持張議員的建議。主席指出，臨時員工的薪酬高於長期聘用的員工的標準薪酬，是勞工市場的普遍現象。他認為，政府當局應認真考慮張議員的建議，以免僱員因被剝削而感到受屈的情況出現。

26. 王國興議員促請政府當局考慮他較早前提出的建議，就是公務員事務局應中央招聘及統籌提供非技術工人的工作，以應付各局／部門緊急或未能預見的服務需求，而不應透過中介公司進行有關工作。公務員事務局局長回應時表示，由於在不同局／部門中須由中介公司僱員進行的工種可以有很大的差別，因此中央保留一批員工，以便在有需要時應付服務需求的做法既不可取，亦不可行。此外，有關的建議亦可能不會有助妥善運用公共資源。她請委員注意，為盡量減少濫用的情況，當局會建議各局／部門確保每項有關採購中介公司提供人手的服務的建議，均會由一名屬首長級薪級第2點或以上的首長級人員親自考慮和審批。

27. 葉偉明議員詢問，當局於過往3年一共向中介公司支付了多少合約款項。王國興議員詢問，有多少間中介公司現正向政府提供人手，以及這些公司藉此賺取了多少利潤。公務員事務局局長回應時表示，政府當局沒有備存此等方面的資料。葉議員認為，政府當局應停止使用中介公司僱員，並在有需要時自行直接聘請短期員工。潘佩璆議員認為，正如團體代表指出，政府當局不應對中介公司僱員被剝削及"同工不同酬"的問題視而不見。政府當局應察悉，儘管工資中位數在過去一年只下降了約2%，但政府中介公司僱員的工資卻大幅下降了約兩成，顯示確實有中間剝削的情況。

28. 公務員事務局局長表示，使用中介公司僱員，是為了應付緊急或未能預見而需要即時增加人手的服務需求，或一些要求員工在非慣常時間或不定時工作的服務需求。鑒於政府的招聘程序，若非透過中介公司，便不能迅速提供人手。至於有關保障中介公司僱員的關注，公務員事務局局長解釋，相關聘用合約所訂的條文已規定中介公司須遵守現行勞工法例。此外，在推行政府當局文件第16(a)至(d)段所載的擬議改善措施後，為中介公司僱員工資水平提供的保障會大有改善。

團體代表的補充意見

29. 應主席的邀請，下列團體代表提出補充意見如下——

- (a) 利葵燕女士指出，各局／部門普遍存在濫用中介公司僱員的情況。舉例而言，一名全職擔任文書助理的中介公司僱員現正按一年期的合約受聘，收取低至4,950元的薪酬，而其合約已多次續期。部分局／部門把上述情況歸因於難以獲當局批准增加公務員編制，以應付不斷增加的服務需求，以及當局就聘用非公務員合約僱員方面所施加的限制。因此，政府應檢討公務員編制，以及更積極規管使用中介公司僱員的事宜；
- (b) 張麗霞女士補充，就上文引述的中介公司僱員而言，其薪酬原本超過5,000元，而隨着其合約多次續期，有關的僱員實際上已在同一局／部門服務超過5年。因此，有關的服務需求是長期而非短期的服務需求。此外，每當合約續期，公司的名稱便會更改，此做法亦令本可獲得員工福利的有關僱員被剝奪有關的福利。政府應致力堵塞相關的法律漏洞；及
- (c) 鍾德長先生指出，公務員總工會反對由非公務員執行公務員的工作。為防止中間剝削，應讓中介公司僱員得悉相關服務合約的條款。總工會同情被剝削的中介公司僱員。為秉持社會公義，總工會籲請當局收緊對中介公司的監管，以及在該等公司不遵守有關規定時，作出更有效的懲處。

30. 公務員事務局局長就團體代表提出的上述各點作出回應時表示，只要是可行，政府當局願意作出改善。因此，公務員事務局已研究各局／部門

經辦人／部門

使用中介公司僱員的情況，並計劃就此方面提供概括指引，供各局／部門作一般參考。主席促請政府當局考慮委員在此會議上提出的建議，以及考慮停止使用中介公司僱員。

*

*

*

*

*

立法會秘書處
議會事務部1
2010年12月14日