

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)568/15-16(04)號文件

檔號：CB4/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會

2016年2月15日舉行的會議

有關使用中介公司僱員情況的最新背景資料簡介

目的

本文件旨在就政府各局／部門使用中介公司僱員的情況提供背景資料，並綜述公務員及資助機構員工事務委員會(下稱"事務委員會")委員以往討論此議題時所表達的主要意見和關注。

背景

2. 據政府當局所述，中介公司僱員一般指由中介公司按與有關局／部門簽訂的服務合約所提供的人手。這些僱員在採購服務的局／部門直接監督下工作，但他們與有關的局／部門並無合約僱傭關係。採購中介公司僱員服務受相關的《物料及採購規例》和財務通告規管。各局／部門並須依循政府有關合乎經濟效益、具透明度、公開公平競爭和向公眾負責的採購原則。

使用中介公司僱員的指引

3. 2010年4月，公務員事務局向各局／部門發出一套有關適當使用中介公司僱員的指引¹，內容涵蓋使用中介公司僱員的範圍、審批人員和工資規定。2011年4月，公務員事務局發出一套補充指引，說明提供中介公司僱員的服務合約在續訂或重新

¹ 就該等指引而言，中介公司僱員並不包括根據政府資訊科技總監辦公室中央管理的定期合約委聘科技服務承辦商提供的資訊科技人手(俗稱"T合約員工")，以及在康樂及文化事務署(下稱"康文署")提供公共圖書館服務的服務社員工。

競投和批出的事宜，以及為各局／部門提供中介公司僱員的中介公司在法定最低工資於2011年5月實施後須遵守的工資規定。

審批人員

4. 為確保適當使用中介公司僱員，以及維持個別局／部門在使用中介公司僱員方面的做法一致，所有採購中介公司提供人手服務的建議，均須由有關局／部門的首長級薪級表第2點或以上的首長級人員親自考慮及審批。

中介公司僱員的聘用情況

5. 截至2014年9月30日，在各局／部門工作的中介公司僱員共有965名，較2013年9月的數目減少1%²。這965名中介公司僱員按受聘原因劃分的數字如下 ——

- (a) 61%(或590名)中介公司僱員用作應付緊急、未能預料，或驟增的短期服務需求；
- (b) 19%(或187名)用作填補主要因招聘公務員及／或非公務員合約僱員的工作需時而出現的短期人手空缺；
- (c) 19%(或180名)用作應付工作模式不定或因工作性質而難以招聘和挽留員工的服務需求；及
- (d) 1%(或8名)用作提供模式可能快將改變的服務。

6. 上述中介公司僱員服務是按317份合約採購，當中約76%的合約每份只涉及提供1至3名中介公司僱員。就服務合約期而言 ——

- (a) 60%(或581名)中介公司僱員是按為期9個月或更短的服務合約而提供；
- (b) 28%(或272名)是按為期多於9個月但不超過15個月的服務合約而提供；及
- (c) 餘下12%(或112名)中介公司僱員則大多是按"定期合約"在採購服務的局／部門有需要時才提供。

² 顯示各局／部門由2009年至2014年使用中介公司僱員數目的列表載於附錄I。

事務委員會的討論

7. 在2009年5月29日的事務委員會會議上，委員討論採用外判方式提供政府服務的事宜。委員注意到各局／部門使用大量中介公司僱員，並要求政府當局提供有關各局／部門使用中介公司僱員的資料，以供日後討論。公務員事務局承諾蒐集有關各局／部門使用中介公司僱員的資料，並在2010年1月18日的會議上向事務委員會作出匯報。在2010年1月18日的會議上，事務委員會聽取相關職工會／員工協會的意見。

8. 事務委員會其後曾於2010年12月20日、2012年4月16日、2013年6月3日、2014年5月19日及2015年4月20日討論使用中介公司僱員的事宜。應一名委員的要求，事務委員會亦於2013年6月3日的會議上檢討根據政府資訊科技總監辦公室(下稱"總監辦公室")中央管理的定期合約委聘的T合約員工的使用事宜。事務委員會委員表達的主要意見和關注，以及政府當局的回應綜述於下文各段。

要求減少使用中介公司僱員

9. 部分委員認為，非公務員合約僱員的聘用條款固然欠佳，但中介公司僱員的聘用條款更差，因為中介公司僱員並不享有增薪、遣散費、分娩假期、附帶福利及職業保障等待遇。使用中介公司僱員會有壓低僱員一般工資水平的效果，並引致由中間剝削和"同工不同酬"造成的社會矛盾。他們促請政府當局減少或停止使用中介公司僱員，把長久以來一直為局／部門提供服務的中介公司僱員轉為政府僱員，以及招聘足夠數目的公務員或非公務員合約僱員應付局／部門不斷轉變的運作和服務需求。

10. 政府當局表示，中介公司僱員只用於應付緊急、未能預見或驟增的短期服務需求。根據一般指引，可使用中介公司僱員的短期服務需求應持續不多於9個月，而非公務員合約僱員則通常會受聘最少1年。由於招聘非公務員合約僱員往往需時數月，因此各局／部門聘用非公務員合約僱員應付緊急或未能預見的人力或服務需求，並不切實可行。為防止濫用中介公司僱員，公務員事務局已向各局／部門發出有關適當使用中介公司僱員的指引，並與各局／部門定期舉行會議，以了解使用中介公司僱員的最新情況。

11. 鑒於中介公司僱員的使用期通常不應持續超過9個月，部分委員關注到，部分局／部門可能濫用制度，重複續訂為期9個月或更短時期的合約。政府當局表示，各局／部門清楚知道，如預計續訂現有合約後，累計服務期會超逾15個月，則須經公務員事務局批准，方可為現有合約續期。公務員事務局會小心考慮每宗申請，確保有充分理由支持的個案才會獲得批准。

12. 委員留意到中介公司僱員數目(尤其是在衛生署、教育局和康樂及文化事務署(下稱"康文署")工作的該等僱員數目)在過去數年減少。委員關注到政府當局透過外判服務，減少了中介公司僱員的數目。政府當局回應時表示，該等僱員的數目基於種種原因減少，例如外判服務、有時限的合約屆滿，以及填補公務員職位或非公務員合約僱員崗位的空缺。政府當局補充，在衛生署、教育局及康文署工作的中介公司僱員數目減少，或許因為驟增的服務需求減少及推行嶄新或優化的服務模式。各局／部門已及早作出規劃，並適時採取行動招聘員工填補因例如退休而懸空的職位，因而令各局／部門使用中介公司僱員填補該等短期人手空缺的需要減少。

13. 委員詢問各局／部門為何不及早作出規劃及適時採取行動，以招聘員工填補因公務員退休而懸空的職位。政府當局回應時表示，原因是在招聘及聘任期間可能會發生未能預見的情況，例如申請數目較預期眾多，以致處理時間長，以及受聘人須給予僱主為期較長的辭職通知，因而在一段長時間後才可履新。

中介公司僱員的工資水平及附帶福利

14. 關於委員對中介公司僱員工資水平的關注，政府當局表示，政府承辦商最低限度須支付中介公司僱員按現行法定最低工資款額計算的工資，以及讓他們每7天享有1天休息日，或政府統計處2010年12月《工資及薪金總額按季統計報告》(下稱"統計報告")所公布的相關平均每月工資，兩者以較高者為準。政府當局進一步表示，在指引中仍然保留統計報告所公布的工資款額，是因為報告所公布的若干選定行業主類的薪金款額仍較現行法定最低工資款額高。這項安排旨在確保在實施法定最低工資後，按政府服務合約受僱的中介公司僱員的工資不會變差。

15. 對於為中介公司僱員提供公務員附帶福利的建議，政府當局回應時表示，中介公司作為中介公司僱員的僱主，有責任根據《僱傭條例》及其他相關勞工法例，為僱員提供適當的僱傭福利。作為服務使用者的政府不適宜為並非政府僱員的中介公司僱員提供僱傭福利。

中介公司僱員的保障

16. 部分委員強調有需要確保採取足夠的阻嚇措施，防止中介公司作出剝削勞工的不當行為。他們並促請政府當局訂立制度，扣減有該等不當行為紀錄的中介公司的分數，甚或禁止該等中介公司再競投政府的服務合約。政府當局回應時表示，現時已設有記分制度和扣分制度，規定採購服務的局／部門須考慮競投公司過往履行某些法定及合約責任的紀錄。政府當局指出，雖然採購服務的局／部門與中介公司僱員沒有合約關係，但中介公司僱員享有《僱傭條例》(第57章)所訂的保障及權益。

17. 部分委員建議，政府當局應考慮中央招聘非技術工人，並統籌提供非技術工人的工作，以免出現中間剝削的情況。政府當局回應時表示，由於中介公司僱員在各局／部門執行的職務有很大差別，因此在中央保留一批員工，以便在有需要時應付個別局／部門服務需求的做法既不可取，也不可行。

定期合約

18. 委員察悉，截至2012年9月30日，約9%(或105名)中介公司僱員是按為期超過15個月的服務合約而提供。他們詢問，該等中介公司僱員的工作性質和所涉及的服務為何。

19. 政府當局表示，在該105名中介公司僱員中，88名是按"定期合約"由中介公司在採購服務的局／部門有需要時提供的，他們屬短期的文書及管理工作人手或工人類別員工。其餘17名中介公司僱員則用作應付局／部門涉及工作模式不定的服務需求。以海事處的船隻航行監察中心(下稱"航監中心")為例，有關的中介公司僱員須輪班當值，提供文書支援，以便24小時運作的航監中心對本港通航水域維持監察，並就當前航行情況為船員提供資料和建議。

按定期合約聘用的資訊科技合約員工(俗稱"T合約員工")

20. 在2013年6月3日的會議上，委員察悉自1980年代起，T合約每兩至三年續訂一次，而批出T合約，受相關的《物料及採購規例》及財務通告規管。鑒於截至2013年3月31日，約有1 970名T合約員工和約2 000名屬資訊科技職系的公務員及非公務員合約僱員在不同的局／部門工作，部分委員認為，聘用T合約員工引致同工不同酬、不公平聘用條款、中間剝削及資訊科技保安等問題。他們促請政府當局全面檢討T合約安排，以及制訂計劃，把持續一段長時間為局／部門提供服務的T合約員工轉為政府僱員。

21. 政府當局表示，使用臨時員工推行設有時限的資訊科技項目，是資訊科技業界的常見做法。T合約員工可補足由政府直接聘用的資訊科技人員所提供的服務，以應付波動不定的資訊科技人手需求。此項安排讓各局／部門可吸納市場上最新的專業知識，以開發資訊科技系統，並可促進公務員隊伍與私營機構之間資訊科技人員的技術交流。資訊科技市場發展蓬勃，加上資訊科技人員流動性高，均有助T合約員工的服務費維持上升的趨勢。T合約員工須簽署保密承諾書，承諾不會披露機密資料。

使用服務社員工的情況

22. 部分委員關注到根據服務合約為公共圖書館提供服務的服務社員工所享有的僱傭保障。一名委員詢問，服務社員工的合約是否符合《僱傭條例》所訂的連續性合約要求(即僱員須受僱於同一僱主4星期或以上，而每周工作18小時或以上(簡稱"4-1-18"的要求)，以致服務社員工受到香港僱傭法例的保障。

23. 政府當局表示，康文署與根據相關的《物料及採購規例》和財務通告揀選的中介公司訂立服務合約，訂明中介公司在合約期內須提供按預定的總工時計算的人手。這些服務社員工採用時薪制，並按需要在繁忙時段(例如午膳時間、放學後、周末及公眾假期)協助核心工作人員提供服務。在公共圖書館工作的服務社員工數目不時改變，而他們沒有劃一的每周或每月工作時數。政府當局進一步表示，承辦商須遵守本港相關的僱傭條例。服務社員工如連續為同一僱主工作4星期或以上，而每星期最少工作18小時，便有權獲得《僱傭條例》規定按連續性合約受僱的僱員所享有的福利。

最新發展

24. 政府當局將於2016年2月15日的事務委員會會議上，向事務委員會匯報使用中介公司僱員的最新情況。

相關文件

25. 相關文件及超連結的一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部4
2016年2月4日

按局／部門列出的中介公司僱員數目

(資料來源：立法會CB(1)860/09-10(03)、CB(1)783/10-11(05)、CB(1)1498/11-12(05)、CB(4)625/12-13(03)、CB(4)661/13-14(03)及CB(4)773/14-15(03)號文件的附件)

局／部門	中介公司僱員數目*					
	截至2009 年9月30 日的情況	截至2010 年9月30 日的情況	截至2011 年9月30 日的情況	截至2012 年9月30 日的情況	截至2013 年9月30日 的情況	截至2014 年9月30日 的情況
漁農自然護理署	11	43	21	7	2	8
醫療輔助隊	2	-	-	-	-	-
屋宇署	160	194	125	40	-	37
政府統計處	39	5	-	-	-	-
政務司司長辦公室及 財政司司長辦公室	20	15	20	22	25	17
民眾安全服務隊	4	5	1	-	-	2
民航處	4	2	2	1	-	-
土木工程拓展署	53	55	4	-	5	2
公務員事務局	13	9	2	2	-	-
商務及經濟發展局	13	15	11	9	6	8
政制及內地事務局	11	10	5	-	-	-
懲教署	52	64	33	22	22	27
香港海關	45	11	11	-	-	-
衛生署	323	317	294	288	168	50
律政司	5	13	16	6	13	14
發展局	17	23	12	20	14	17
渠務署	20	20	18	7	9	22
教育局	285	269	150	90	68	94
機電工程署	109	77	15	16	32	15
環境局	-	4	4	5	5	9
環境保護署	31	25	27	32	37	53
財經事務及庫務局	19	11	6	-	2	2
消防處	61	70	24	14	25	17
食物環境衛生署	188	73	37	27	13	8
食物及衛生局	19	16	12	5	4	1
政府飛行服務隊	4	2	1	1	3	1
政府化驗所	4	8	9	2	-	-

局／部門	中介公司僱員數目*					
	截至2009 年9月30 日的情況	截至2010 年9月30 日的情況	截至2011 年9月30 日的情況	截至2012 年9月30 日的情況	截至2013 年9月30日 的情況	截至2014 年9月30日 的情況
政府物流服務署	14	14	1	4	6	13
路政署	3	1	-	-	-	-
民政事務局	9	4	24	10	3	2
民政事務總署	2	2	-	-	-	-
香港警務處	33	72	11	-	2	-
香港郵政	3	-	-	-	-	-
入境事務處	8	8	88	45	31	33
政府新聞處	20	28	21	20	22	30
稅務局	1	-	-	-	-	-
創新科技署	5	1	2	2	4	6
知識產權署	-	-	-	-	1	-
投資推廣署	1	1	1	1	-	-
勞工及福利局	3	-	-	5	7	6
勞工處	31	42	40	42	37	41
地政總署	90	80	65	71	59	59
康樂及文化事務署	299	314	188	84	76	68
海事處	22	21	8	19	26	21
政府資訊科技總監辦公室	5	5	-	-	-	-
破產管理署	15	12	12	16	17	13
規劃署	-	-	9	5	13	28
香港電台	5	-	-	-	-	-
差餉物業估價署	52	51	54	48	44	42
選舉事務處	-	-	107	7	-	-
保安局	6	6	7	6	5	4
學生資助辦事處	35	35	22	39	29	58
影視及娛樂事務管理處	1	-	-	-	-	-
工業貿易署	1	9	-	-	-	3
運輸及房屋局	15	14	5	4	4	6
運輸署	41	56	60	59	58	41
大學教育資助委員會秘書處	1	-	-	1	1	7
水務署	165	128	102	69	74	80
總計	2 398	2 260	1 687	1 173	972	965

* 不包括T合約及服務社員工

相關文件一覽表

會議	日期	文件
公務員及資助機構員工事務委員會會議	2010年1月18日 (項目IV)	議程 政府當局的文件 會議紀要
	2010年12月20日 (項目V)	議程 政府當局的文件 會議紀要
立法會會議	2011年3月2日	潘佩璆議員就"政府使用中介公司僱員的情況"提出的質詢
公務員及資助機構員工事務委員會會議	2012年4月16日 (項目IV)	議程 政府當局的文件 會議紀要 政府當局的跟進文件
	2013年6月3日 (項目IV)	議程 政府當局有關使用中介公司僱員的文件 政府當局有關使用T合約服務的文件 最新背景資料簡介 會議紀要 政府當局有關使用中介公司僱員的跟進文件 政府當局有關使用T合約員工的跟進文件

會議	日期	文件
公務員及資助機構員工事務委員會會議	2014年5月19日 (項目IV)	議程 政府當局有關使用中介公司僱員的文件 最新背景資料簡介 會議紀要 政府當局就使用中介公司僱員的情況所作的回應
	2015年4月20日 (項目III)	議程 政府當局有關使用中介公司僱員的文件 最新背景資料簡介 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部4
2016年2月4日