

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)920/17-18(04)號文件

檔 號：CB2/PL/MP

人力事務委員會

立法會秘書處為 2018 年 2 月 26 日會議 擬備的最新背景資料簡介

政府外判服務承辦商聘用僱員的保障

目的

本文件旨在就外判政府服務合約提供背景資料，並綜述人力事務委員會("事務委員會")就有關保障政府外判服務承辦商僱員的事宜曾進行的相關討論。

背景

2. 政府當局自 2001 年開始已規定所有政府服務合約承辦商必須與其僱員(臨時替假人員除外)簽訂書面僱傭合約，訂明主要僱用條款，包括工資、工作時數及休息日等，以保障僱員的權益。

3. 在 2005 年 3 月，政府當局為非技術工人¹制訂了一份標準僱傭合約，供政府服務合約承辦商使用，以更妥善地保障僱員權益。在法定最低工資於 2011 年 5 月 1 日實施後，政府服務合約承辦商須與其非技術工人簽署標準僱傭合約，指明員工的薪酬須按日後《最低工資條例》(第 608 章)規定的每小時最低工資額所作出的修訂而有所調整，僱員的工資亦須不低於調整後的工資水平。

¹ 非技術工人的職責與第一標準薪級職系公務員的職責類似。第一標準薪級職系包括二級停車場管理員、爆炸品倉務員、工目、園務工人、產業看管員、物料供應服務員、病房服務員、一級工人、工場雜務員及二級工人。

4. 據政府當局表示，外判是政府部門用以提供公共服務的其中一種方式。個別部門會因應運作需要決定是否把服務外判。如把公共服務外判，採購部門須設計一個有效的監察機制，以確保承辦商的表現合乎標準，並遵守合約的條款。

事務委員會的商議工作

保障按標準僱傭合約聘用的僱員

5. 部分委員深切關注到標準僱傭合約對僱員的保障是否足夠。這些委員指出，很多外判合約工人並未獲得加薪，亦沒有晉升機會和附帶福利。由於《僱傭條例》(第 57 章)規定僱員應得的遣散費、長期服務金及其他福利須根據可十足計算的服務年資計算，故此，中斷服務會對僱員權益造成不必要的負面影響。有委員建議政府當局應在政府服務合約中規定，如在合約期滿時轉換承辦商，接辦的承辦商必須接收原承辦商的原有僱員，並應容許按先前合約僱用的員工把服務年資轉到新合約之下，用以計算法定僱員福利，包括在裁員或終止僱用時給予僱員的遣散費或長期服務金。

6. 政府當局表示已推行多項措施，確保在外判合約時，外判工人的利益將可得到更佳保障。在外判服務合約快將期滿時，現有僱員會在期滿 3 個月前獲得通知。相關採購部門會張貼通告，讓受影響工人有需要時可向勞工處尋求協助。當局為新合約展開招標工作時，會在現有合約期滿前發出招標書，以期盡早批授下一份合約，使原有承辦商和接辦承辦商有時間討論交接事宜和作出所需安排。此外，若承辦商願意給予員工較高工資，即可在投標評估中取得較高分數。政府當局進一步表示，當局已實行了一項扣分制度，適用於 2006 年 5 月 1 日或之後招標的政府服務合約。根據該扣分制，採購的政策局/部門可根據有關服務合約，向違反合約條款的服務承辦商發出"失責通知書"，並在扣分制下就相關的違反事項扣分²。在截標前 3 年在扣分制下被扣滿 3 分的服務承辦商，其標書在未來 5 年內將不獲政府考慮。

7. 政府當局進一步表示，除了扣分制外，當局亦推行了禁止投標機制，在該機制下，違反《僱傭條例》指定罪行的服務承辦商，其標書在定罪日期起計 5 年內將不獲政府考慮。

² 包括沒有與其員工簽訂標準僱傭合約，或沒有履行標準僱傭合約內有關工資、工時及以自動轉帳方式支付工資的責任。

8. 至於規定接辦的承辦商必須接收原承辦商原有僱員的建議，政府當局表示此建議有若干問題。首先，假如接辦的承辦商必須接收原承辦商的原有僱員，並須承認原承辦商僱員的服務年資，他在評估要為僱員提供多少福利，特別是遣散費或長期服務金等時會有實際困難。其次，有意投標承接這類政府合約的承辦商承接新合約時須承認原有員工的服務年資，他們需要知悉個別員工的僱傭紀錄，才能評估所須承受的財政負擔。然而，要取得這類資料卻非常困難，因為讓有興趣投標的人士取得有關的僱傭紀錄可能涉及私隱及商業秘密的問題。

9. 委員獲告知，《僱傭條例》保障僱員免遭不合理和非法解僱，以及防止僱主單方面更改僱傭條款及條件。政府當局指出，由原承辦商聘用的僱員如符合《僱傭條例》所訂的資格準則，在離職時可獲發費用，包括遣散費；或該等僱員如選擇為原承辦商工作而接受續訂僱傭合約，他們受僱於原承辦商時的服務年資便會繼續累積。僱員如懷疑自己的僱傭權益受損，可向勞工處查詢或求助。勞工處對所有接獲的投訴均會迅速及徹底調查。就蓄意違法的個案而言，勞工處將會嚴厲執法；如有足夠證據，會對違例僱主採取檢控行動。

提供有薪休息日及有薪用膳時間

10. 對於標準僱傭合約並無明文規定在法定最低工資實施後，僱主須讓按政府服務合約僱用的非技術工人享有有薪用膳時間，部分委員表示失望。政府當局表示，《最低工資條例》及《僱傭條例》均沒有訂明用膳時間或休息日是否必須為有薪，儘管《僱傭條例》規定僱主須讓按連續性合約受僱的僱員每 7 天享有至少 1 天休息日。一向以來，此等事宜是由僱主和僱員因應個別企業情況及運作需要而協定。如承辦商與其僱員已訂立僱傭條款，指明用膳時間為工時的一部分，則僱主不得未經僱員同意而單方面更改或取消有關僱傭條款。

11. 政府當局進一步表示，隨着法定最低工資實施，當局已要求政府服務合約承辦商必須向其聘用的非技術工人至少支付法定最低工資，另加每 7 天享有 1 天有薪休息日。為確保非技術僱員的每月工資水平不低於法定最低工資(不論每月的曆日日數)，凡每周工作 6 天者，在其標準僱傭合約填寫的每月薪金款額須以每月 31 天計算(即 27 天工作日另加 4 天休息日)。政府當局補充，每 7 天享有至少 1 天休息日的規定，是專為主要靠起用非技術工人的政府服務合約而設，並非作為私人機構的指引。

檢討有關外判政府服務的政策

12. 部分委員促請政府當局審慎檢討，若由外判工人提供的服務有長遠的人手需要，當局是否需要把這些外判職位改為常額職位，並招聘更多公務員。政府當局表示，政府除了聘請公務員，也一直讓私營機構參與提供公共服務。這種做法符合政府既維持小規模而有效率的公務員編制，亦為私營機構創造商機和職位的目標。據政府當局表示，公務員編制近年穩步增長，以應付市民對新增服務或改善現有服務的需求。當局會聘請公務員應付長遠運作需要及職能，包括政策制訂、監管、執法及各項法定職能。

13. 大部分委員一再籲請政府當局全面檢討外判政府服務的政策，以期加強《僱傭條例》下為有關僱員的權利及權益所提供的保障。為此，部分委員建議政府當局修訂《僱傭條例》，規定外判服務承辦商須每年向上調整其僱員的薪金。部分委員亦建議，如有服務承辦商拖欠薪金，政府當局應參考《僱傭條例》第 43C 條下有關建造業總承判商及前判次承判商需要為分判承判商員工墊支欠薪的責任，以清繳受影響外判工人的欠薪。

14. 政府當局表示，個別僱員薪金水平的調整應由市場帶動。至於把《僱傭條例》第 43C 條應用於採購部門一事，政府當局請委員注意，《僱傭條例》對政府並不適用，而《僱傭條例》第 43C 條的適用範圍亦只限於建造業。如要將之擴展至涵蓋其他行業，將會涉及重大政策改變，並會有龐大的財政影響。此外，違約承辦商在《僱傭條例》下有法律責任向其僱員清繳欠薪及其他解僱補償。

15. 在 2015 年 4 月 21 日的會議上，事務委員會通過一項議案，促請政府當局除了進行其他工作外，全面檢討現行的外判制度，以加強保障有關僱員的權益。

就政府外判服務進行招標的經修訂指引

16. 委員獲告知，因應委員提出鼓勵政府外判服務承建商向非技術工人支付較高工資的建議，政府當局於 2016 年 5 月 27 日公布了就政府外判服務進行招標的經修訂指引("經修訂指引")。經修訂指引適用於涉及僱用大量非技術工人的服務合約，當中要求所有政策局/部門作出一項預設安排，如採用評分制度的話，須在評審標書的評審準則中加入投標者建議的非技術工人工資及工時這兩個項目。其他條件相若的話，願意向非技術工人支付較高工資的投標者在技術方面會得分更高，並因此有

較佳機會贏得合約。然而，採購部門可按實際運作需要，就技術和價格兩方面建議合適的評分比重，供相關投標委員會考慮。

相關文件

17. 相關文件已在立法會網站登載，詳情請參閱**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 2
2018年2月22日

相關文件

有關政府外判服務承辦商聘用僱員的保障

| 委員會 | 會議日期 | 文件 |
|---------|---------------------------|--|
| 人力事務委員會 | 2004年12月2日 (議程第 I 項) | 議程 會議紀要 |
| 人力事務委員會 | 2005年3月17日 (議程第 III 項) | 議程 會議紀要 |
| 人力事務委員會 | 2010年10月21日 (議程第 II 項) | 議程 會議紀要 |
| 人力事務委員會 | 2011年4月11日 (議程第 IV 項) | 議程 會議紀要 |
| 人力事務委員會 | 2011年12月15日 (議程第 V 項) | 議程 會議紀要 |
| 財務委員會 | 2012年1月6日 (議程第 3 項) | 議程 結果 |
| 人力事務委員會 | 2012年5月23日 (議程第 V 項) | 議程 會議紀要 |
| 立法會 | 2015年3月25日 | [第 12 項質詢] 提問人：郭家麒議員 外判公共服務 |
| 人力事務委員會 | 2015年4月21日 (議程第 V 項) | 議程 會議紀要 |
| 財經事務委員會 | 2016年6月6日 (議程第 IV 項) | 會議紀要 政府當局的補充資料 立法會 CB(1)1074/15-16(01) 號文件 |

| 委員會 | 會議日期 | 文件 |
|---------|------|---|
| 人力事務委員會 | | 政府當局的回應 立法會 CB(2)509/17-18(01) 號文件 |

立法會秘書處
議會事務部2
2018年2月22日