

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)563/18-19(06)號文件

檔 號：CB2/PL/MP

人力事務委員會

立法會秘書處為 2019 年 1 月 15 日會議 擬備的背景資料簡介

政府服務承辦商非技術工人的保障

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")以往就有關保障政府服務承辦商聘用的非技術工人¹的事宜曾進行的討論。

背景

2. 政府當局自 2001 年開始已規定所有政府服務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制訂了一份標準僱傭合約，供政府服務承辦商使用，以更妥善地保障勞工權益。在法定最低工資於 2011 年 5 月 1 日實施後，政府服務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. 勞工及福利局局長於 2017 年成立了一個跨局跨部門工作小組²("工作小組")，探討可改善政府外判制度的可行方案，以期加強保障政府服務承辦商聘用的非技術工人的合理待遇及勞工權益。據行政長官 2018 年施政報告所述，工作小組已完成檢討工作。政府接納了工作小組就改善以僱用非技術員工為主的政府服務合約(建築服務合約除外)的建議。

事務委員會的商議工作

非技術工人的僱傭權益

工資水平

5. 大部分委員關注到，政府服務承辦商聘用的不少非技術工人的薪金只達法定最低工資水平，他們未獲按年調整薪酬，亦沒有附帶福利。部分委員認為當局應規定政府服務承辦商須每年向上調整其僱員的薪金。部分委員認為，政府服務承辦商聘用的非技術工人的最低工資水平不應低於有關行業的最新工資中位數，以保障該等工人的工資水平貼近市場水平。為此，政府當局應參考政府統計處就各行各業公布的每月工資中位數，在評審標書的評分制度下訂定工資水平。

6. 政府當局表示，個別僱員工資水平的調整應由市場帶動，但政府服務承辦商聘用的非技術工人的工資水平受《最低工資條例》保障，而法定最低工資水平會定期予以檢討。政府當局進一步表示，低收入在職家庭津貼計劃能協助低收入在職家庭紓解經濟壓力。

提供有薪休息日及有薪用膳時間

7. 對於標準僱傭合約並無明文規定在法定最低工資實施後，政府服務承辦商聘用的非技術工人須享有有薪用膳時間，部分委員表示失望。這些委員認為，政府作為本港最大的僱主，應帶頭改善僱員福利，在政府服務承辦商聘用的非技術工人的僱傭條款中訂明有薪用膳時間。然而，部分其他委員則認為沒有需要在該等工人的僱傭條款中訂明有薪用膳時間，因為所涉及的工作性質很多元化。這些委員指出，實施法定最低工資及一些企業提供有薪用膳時間後，工資成本的增加最終卻轉嫁予消費者。

² 工作小組由勞工及福利局、財經事務及庫務局、食物環境衛生署、康樂及文化事務署、房屋署、政府產業署和勞工處的代表組成。

8. 政府當局表示，《最低工資條例》及《僱傭條例》(第 57 章)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。委員獲告知，雖然政府服務承辦商須在標準僱傭合約內訂明用膳時間，但無強制規定用膳時間必須為有薪，因為就一些採購部門的服務合約而言，要為政府服務承辦商的僱員提供有薪用膳時間，在運作上會有困難。

可追溯的服務年資

9. 部分委員關注到，由於頻頻更換政府服務承辦商，這些政府服務承辦商的非技術工人即使已在同一崗位工作多年，但亦難以累積連續服務年資。這將有損他們的法定僱傭權益，例如《僱傭條例》下根據可追溯的服務年資計算的假期福利、遣散費、長期服務金及其他福利。部分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，用以計算法定僱傭權益。部分委員認為，在新合約下聘用非技術工人擔任同一職位時，所訂的工資水平不應低於先前合約的。

10. 政府當局表示，向政府服務承辦商批出新合約時，若個別僱員沒有轉換僱主，他們的服務年資將被視為沒有中斷。然而，規定如在合約期滿時轉換政府服務承辦商，接辦的承辦商必須接收原承辦商的原有員工，並且須就這些員工的工資水平採取"不減薪"的原則，這是一個複雜的問題。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，他們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。

政府外判制度

評審標書

11. 大部分委員認為政府當局應改善政府外判制度，以加強保障政府服務承辦商的非技術工人的待遇及勞工權益。這些委員籲請政府當局檢討評審外判服務的標書時採用的"價低者得"原則。舉例而言，評審服務承辦商的評分制度應予修訂，關乎僱員福利的技術及質素方面的評分應獲得較高的 70% 比重，餘下的 30% 則為價格方面的評分。

12. 政府當局解釋，當局並不是主要基於"價低者得"的原則評審外判服務合約的標書。評分準則的比重並不設預定上限，而採購部門可按本身的實際運作需要提出相關的比重，供相關的投標委員會考慮。採購部門一般會在標書規格內訂明對表現的要求，至於非技術員工的僱傭條件及條款，則在標準僱傭合約內訂明。一般而言，採購部門在採用評分制度時，應把技術方面的評分比重訂為 30% 至 40%，價格方面則為 70% 至 60%。

13. 當局進一步告知委員，為鼓勵投標者提高非技術工人的待遇，政府當局於 2016 年 5 月修訂有關指引，採購部門採用評分制度評估僱用大量非技術工人的非建築服務合約時，必須加入工資水平及工時作為評審準則。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。

扣分制及禁止投標機制

14. 委員獲告知，當局已實行了一項扣分制，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³。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。除此之外，政府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。

15. 部分委員察悉至今只有一名政府服務承辦商因扣滿 3 分而被暫停投標，他們質疑扣分制是否具成效。這些委員亦關注

³ 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。

到，政府服務承辦商很少會就相關的違規事項而被扣分。政府當局表示，相關政策局及部門正就扣分制進行檢討，並會向委員匯報檢討結果。

事務委員會通過的議案

16. 在 2018 年 2 月 26 日的事務委員會會議上，事務委員會通過了 4 項議案，促請政府當局進行多項工作，包括檢討標書評審機制、檢討標準僱傭合約的內容以改善政府服務承辦商聘用的非技術工人的僱傭福利，以及加強扣分制的阻嚇作用。

17. 政府當局回應時表示，工作小組會研究標書評審準則、標準僱傭合約的內容及政府服務合約的年期，以加強保障合資格僱員的勞工權益。工作小組期望在 2018 年第三季完成檢討工作，並會在適當時候向委員匯報檢討結果。

加強保障政府服務承辦商聘用的非技術工人的最新建議

18. 在 2018 年 10 月 16 日的事務委員會政策簡報會及會議上，當局向委員簡介工作小組就改善以僱用非技術員工為主的政府服務合約的建議。有關改善措施包括增加評審標書的評分制度下技術比重至不少於 50%，增加"工資水平"作為技術評分準則所佔的比重至不少於 25/100，改善非技術員工的僱傭福利，包括享有合約酬金、受僱滿一個月可享有法定假日薪酬，及在 8 號或以上颱風警告信號懸掛時工作獲額外工資，以及鼓勵採購部門在其運作情況許可下採用為期至少 3 年的服務合約。

19. 部分委員歡迎改善措施的建議，但關注到有關工人的實際工資增幅。部分委員認為酬金比率及"工資水平"作為評分準則所佔的整體比重應進一步增加。

20. 政府當局表示，在評審標書時，除了考慮"工資水平"外，還會考慮其他因素，例如創新及工作保障。故此，政府當局認為沒有多大空間進一步提高政府服務合約的技術評分下"工資水平"作為評分準則的相對比重。然而，當局相信增加技術比重和"工資水平"比重的建議及其他改善措施，將會令政府服務承辦商聘用的工人的工資增加，更能保障他們的僱傭權益。據政府當局所述，有關建議會令薪酬開支增加 6%，或服務合約的整體成本增加 4%至 5%。

21. 部分委員詢問改善措施的建議會否實施於現有的服務合約。政府當局解釋，鑒於籌備工作需時，改善措施只會實施於 2019 年 4 月 1 日起招標的服務合約。

22. 政府當局將於 2019 年 1 月 15 日的會議上，向事務委員會簡介加強保障政府服務承辦商非技術僱員的改善措施的細節。

相關文件

23. 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
2019 年 1 月 10 日

政府服務承辦商僱員的保障

相關文件

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

委員會	會議日期	文件
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
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
人力事務委員會	2018年2月26日	議程 會議紀要
人力事務委員會	2018年10月16日	議程 會議紀要

立法會秘書處
 議會事務部2
 2019年1月10日