



香港職工會聯盟 回應政府外判改革方案意見書

一直以來，政府外判不同部門的基層工種，不但壓低了員工的薪酬待遇，而且不斷被揭發嚴重剝削，甚至引致集體勞資糾紛。去年爆發的海麗罷工，引起社會廣泛回響，改革政府外判制度的聲音，開始得到普遍市民支持。2018年4月，「香港職工會聯盟」聯同屬會「香港物業管理及保安職工總會」及「清潔服務業職工會」，曾經向政府當局提出一系列改革政府外判制度的建議。2018年10月，政府針對為人垢病多年的外判問題，公佈一系列改革措施。我們欣見政府落實個別建議，但在不少問題上，政府的改革措施依然未能充份保障政府外判基層員工，以下將會逐項說明。我們重申，改善政府外判制度只是治標之策，只有逐步縮減外判，尤其是將恆常需要及非技術工種的服務改為直接聘用，才是治本之舉。

1. 訂立生活工資

根據多個工會及團體的調查，政府外判合約中的非技術員工約 80-85% 只是領取法定最低工資水平的人工，相對於 2017 年行業平均工資，一般清潔工 9,043 元、廁所清潔工 9,845 元、及保安（三更制）10,024 元分別少 5%、13% 及 15%，但政府外判工人卻往往工作更為辛苦、人流量大，部份包括大量的戶外工作，「好天曬落雨淋」；待遇偏偏卻更差，與勞動強度成反比。

現時政府或公營機構在採購服務時，並無考慮到工人的基本生活開支和工作的合理回報，工資水平完全由外判商入標時決定。雖然最新的改革措施，將「工資」在整體評分的比例調高至 12.5%，但是否能夠促使外判商提供足以讓工人維持基本生活的工資，依然存在疑問，難以保證。因此，我們建議在合約條款中訂立工資下限，水平需符合基本生活需要，以保障外判工人的生計。

我們的建議：

- 以合約條款訂立工資下限
- 水平需符合基本生活需要
- 參考樂施會 2018 年 12 月出版的《香港生活工資研究報告》，整體生活工資水平應釐定為時薪 \$54.7，相當於月薪 \$11,378。
- 生活工資水平按甲類消費物價指數及基本生活需要變化涉及的數據，每年作出調整。
- 每年加薪一次所涉及的開支由政府額外撥款，避免外判公司入標時失去預算或從中漁利
- 提供有薪膳食時間（飯鐘錢）。

2. 改善評分準則

最新改革措施要求「價格」及「技術」各佔評分之 50%，相對於以往的六四比或七三比，無疑是

政策上的進步。不過，現時工資評分準則中的方程式，依然是按比例計算分數，提高工資對得分無明顯優勢。因此，我們建議評分方式改為排序計算，拉大提供較高工資投標者的優勢。

目前計法（為方便理解，以下例子假設以 10 分計算）：

$$\frac{\text{建議工資} - \text{法定最低工資}}{\text{最高入標工資} - \text{法定最低工資}} \times \text{工資分數}$$

	建議工資	工資評分 (10分)	較最低標	排序評分	較最低標
標書A	\$8,804/35.5@	5		0	
標書B	\$8,878.4/35.8@	6.5	+1.5	2	+2
標書C	\$8,928/36@	7.5	+2.5	4	+4
標書D	\$8,928/36@	7.5	+2.5	4	+4
標書E	\$8,977.6/36.2@	8.5	+3.5	8	+8
標書F	\$9,052/36.5@	10	+5	10	+10

我們的建議：

- 建議改變比例為價格 30%、技術 70%。
- 「技術分」的內容應有規範，建議包括以最新行業工資中位數為基準、工作人數比例、工具設備、保障工人職業安全的裝備及培訓等要求。
- 規定承辦商呈交的標價分為前線僱員工資和福利，以及其他款項兩部分；承辦商須按標書的條款支付前線僱員工資和福利，政府以實報實銷形式支付承辦商的有關支出，上限不超過標書指明的款額，避免承辦商藉扣減前線僱員工資或福利以提高利潤。
- 評分由比例計算改為排序計算，拉大提供較高工資投標者的優勢。
- 價格評分扣除工資成本，令提供較高工資投標者在計算價格評分時不受影響。

3. 完善監管及加強扣分制

政府自 2001 年實施外判服務合約「扣分」制度，但據資料顯示，政府過去十年向承辦商發出的扣分總數少之又少。以食環署及康文署為例，過去三年並無承辦商被扣分，外判商因此被拒絕競投政府服務更聞所未聞。這源於「扣分」項目只適用於違反工資、工作時數、未有與非技術工人簽訂書面合約及未有以自動轉賬出糧的四項規定，未能涵蓋服務承辦商其他剝削工人的行為。因此，我們建議增加「扣分」項目及具阻嚇性的實施懲罰性罰款，加強打擊違例承辦商。與此同時，政府必須訂立人手編制及勞工待遇投訴熱線，接受匿名投訴，主動調查外判公司是否干犯「扣分」項目。

我們建議增加「扣分」項目，包括：

- 不履行強積金供款責任
- 僱傭合約完結後未有支付約滿酬金或終止僱傭金
- 出勤人數少於合約承諾的人手編制
- 提供虛假出勤紀錄
- 強制性以薪代假或拖欠員工休息日、年假、法定假日薪酬
- 強制性加班
- 收到勞工處發出之「敦促改善通知書」及「暫時停工通知書」
- 未有提供適切防護裝備及職業安全健康措施
- 勞資審裁處按《僱傭條例》判定承辦商敗訴之申索個案

- 法院按《平等機會條例》判定承辦商敗訴之申索個案
- 違反《僱傭條例》、《僱員傭償條例》、《強制性公積金計劃條例》、《職業安全及健康條例》等的定罪個案

4. 修訂約滿酬金

政府外判合約每兩至三年完結，外判商一旦失去合約或「左手交右手」，便可利用轉約的時機，逃避其支付長期服務金／遣散費的責任，於是經常出現如海麗邨工友被迫簽「自動辭職信」的事件。政府最新改革措施，訂明只要工人入職滿一年，即可獲得年薪 6% 的約滿酬金。我們歡迎上述措施，但為了堵塞外判公司於解僱將近一年年資的工人以節省開支，政府應該訂明工人若被僱主解僱（但並非因犯嚴重過失而被即時解僱）或離職，只要做滿三個或以上，仍可按比例獲得約滿酬金。

我們的建議：

- 即使工人入職未滿一年而離職，只要做滿三個月或以上，仍可按比例獲得約滿酬金。
- 未滿一年的領取資格：承辦商並非按《僱傭條例》第 9 條終止僱傭合約
- 金額：在職期間薪金的 6%

5. 提供更充足假期

每兩至三年的服務合約到期，工友的年資便可能因為轉換承辦商而中斷，工人即使在同一崗位服務市民多年，卻無法享年假增長、累積病假等與年資掛鈎的僱員保障，甚至每次轉約時首三個月無法享有有薪法定假日。這種對外判工人結構性的不利情況，歸咎於政府外判服務所造成合約化、零散化的問題。政府最新的改革措施，將有薪法定假日的入職時間條件，由三個月縮短至一個月，但依然相當不足。我們認為應該調整年假及有薪假日的日數，拉近外判工人與公務員二級工人的待遇距離。

我們的建議：

- 參考政府直接聘用基層公務員待遇，年假日數調整至 14 日起。
- 受僱首 3 個月享有薪法定假日，並將有薪假日增加至 17 天。
- 受僱首年每月可累積病假 4 天。

6. 改善職安及設備

現時外判合約中對「制服」有所要求，但是對工人的個人保護裝備並無指定規格及數量，而對於戶外工作的工人更是沒有制定惡劣天氣下工作的明確的要求，又或是任何有關休息時段的規定，對工人的職業安全及健安缺乏保障。而政府外判部門的巡查人手亦極為不足，以食環署為例，2016-17 年度 153 份合約，約 12,000 名員工只有 4 名調查人手。

我們的建議：

- 規定所有垃圾收集站內均設更衣室、需設有安全衛生的飲水設備。
- 規定食環署外判清潔工人的制服應包括：水鞋、雨衣、遮陽帽及充足數量的口罩及手套。
- 政府應制定明確的工作指引，例如在酷熱天氣下的休息及安全指引，及長期站立工作可獲的休息時段安排；訂明清潔工人戶外工作每一小時可休息的時間。

- 增加中央調查隊人手，並加設安全督察及安全督導員，專門監察職業安全措施、裝備及培訓。
- 連續工作 6 小時須提供 30 分鐘休息時間，如連續工作 6 小時以上，則須提供 60 分鐘休息時間。
- 八號或以上颱風及黑色暴雨期間，並非提供緊急服務的工人無須工作，視作有薪假期。至於提供緊急服務的工人，須給予兩倍薪金。

7. 促進公眾監察

政府亦應該促進公眾及社區參與監察外判合約，共同保障工友權益。不過，現時政府不同部門在公開資料上程度不一，部份如房署，公眾很難取得合約人手、到期日等相關合約資料。

我們的建議：

- 公開合約資料，增加透明度，讓公眾參與監察。
- 在網頁顯眼位置顯示，公佈各外判服務合約項目詳情，包括：合約範圍、合約期、承辦商（名稱、地址、電話）、合約價格、人手。
- 設立跨部門合約管理（勞工保障）投訴熱線，接受匿名投訴。

8. 提早落實改革措施

政府最初提出，是次外判改革措施的生效日期，為 2019 年 4 月後批出的政府服務合約。及後回應民意，再次宣佈 2018 年 10 月 10 日公佈政策後批出的政府服務合約，可提早落實約滿酬金、颱風津貼、入職一個月即可獲得有薪勞工假期，差額由政府補貼。我們認為，即使相關措施提早至 2018 年 10 月 10 日後生效，依然會存在新舊合約的差別待遇。當新舊合約存在明顯差別待遇，舊合約工人有可能會流向鄰近的新合約崗位，造成外判服務的混亂。因此，我們促請政府提早全面落實改革措施，於 2019 年 4 月後，所有政府服務合約下的外判工人，均可獲得約滿酬金及颱風津貼。

9. 直接聘用

改革外判制度，不只關乎基層工人的福祉，也關乎社會如何看待財富分配及政府資源運用。數以萬計的政府外判工人，明明工作與基層公務員相等，但薪酬相差一大截，不足應付基本生活需要。政府根本是在帶頭製造不公和貧窮！所謂「促進效率」、「改善服務」不應建基在壓榨基層工人的待遇和權益！口口聲聲說外判不是為了「慳錢」的政府，事實卻是每個外判部門平均節省了 3 成開支，這些「開支」不是單純的數字，其實包含著工友的血汗。

我們的建議：

- 政府應取消恆常需求服務、非技術工種的外判
- 制定逐步取消外判的時間表：停止招標、招聘、合約完結等期限

2019 年 2 月 15 日

