

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)414/18-19(05)號文件

檔號：CB4/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會

2019年1月21日舉行的會議

使用中介公司僱員情況

最新背景資料簡介

目的

本文件旨在提供背景資料，載述政府各政策局/部門("局/部門")使用中介公司僱員，以及由政府資訊科技總監辦公室("總監辦公室")中央管理並以定期合約委聘資訊科技合約員工(俗稱"T合約員工")的情況，並綜述公務員及資助機構員工事務委員會("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事項。

背景

中介公司僱員

2. 中介公司僱員一般指由中介公司按服務合約提供的人手。該等僱員在採購服務的局/部門直接監督下工作，但與有關的局/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/部門並須依循政府的採購原則，即須合乎經濟效益、具透明度、通過公開公平的競爭和向公眾負責。

3. 2010 年 4 月及 2011 年 4 月，公務員事務局向各局/部門發出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、2011 年 5 月實施法定最低工資後中介公司須遵守的工資規定，以及續訂或重新競投和批出服務合約以提供中介公司僱員的事宜。

4. 根據公務員事務局的指引，各局/部門只可在下列一個或以上的情況下使用中介公司僱員——

- (a) 應付緊急、未能預見或驟增的短期服務需求；
- (b) 填補短期人手空缺；
- (c) 聘用短期人手，以提供模式快將改變的服務；或
- (d) 應付工作模式不定或因工作性質而導致難以招聘和挽留員工的服務需求。

一般來說，上述(a)、(b)、(c)項的情況所述的短期服務需求不應超過 9 個月。

5. 截至 2017 年 9 月 30 日，共有 831 名中介公司僱員在各局/部門工作，較 2009 年 9 月高峰期的數目減少大約 65%。²大部分中介公司僱員負責提供一般辦公室及技術支援，以及擔任客戶服務工作。在這 831 名中介公司僱員中，592 名(71%)用作應付緊急、未能預見或驟增的服務需求，127 名(15%)用作填補短期人手空缺，而 112 名(14%)則用作應付工作模式不定或因工作性質而導致難以招聘和挽留員工的服務需求。大約 40%中介公司僱員是按定期合約在採購的局/部門有需要時才提供。

T 合約員工

6. 此外，各局/部門亦可透過 T 合約員工提供所需的資訊科技人手。截至 2017 年 12 月 31 日，各局/部門合共委聘 2 890 名 T 合約員工，而各局/部門透過 T 合約承辦商委聘的員工的平均服務年期則介乎 4 年至 12.3 年不等。³總監辦公室已就政府內使用 T 合約員工服務及其他類別資訊科技人手(包括屬於公務員

¹ 就該等指引而言，中介公司僱員並不包括 T 合約員工、在康樂及文化事務署提供公共圖書館服務的服務社員工、房屋署的個體聘用人員，以及個別的局/部門透過外判服務獲提供的人手。

² 顯示各局/部門由 2013 年至 2017 年使用中介公司僱員(不包括 T 合約及服務社員工)數目的列表載於 **附錄 I**。

³ 資料來源：[審核 2018-2019 年度開支預算：管制人員的答覆\(答覆編號：ITB218\)](#)。

的資訊科技人員及非公務員合約僱員("合約僱員"))的事宜，制訂了人力管理框架和內部指引，供各局/部門遵行。

事務委員會的討論

7. 下文各段綜述事務委員會委員自 2012-2013 年度會期以來表達的主要意見和關注事項，以及政府當局的回應。

中介公司僱員

僱用中介公司僱員

8. 鑑於中介公司僱員大多負責一般文書及支援的工作，無需具備任何特殊技能或專業知識，有委員詢問為何不可透過內部重新調配人手，由採購的局/部門抽調現有員工提供由中介公司僱員負責提供的服務。

9. 部分委員認為，中介公司僱員的聘用條款一般不及公務員及合約僱員。使用中介公司僱員亦會引致由中間剝削和"同工不同酬"所造成的社會矛盾。因此，該等委員促請政府當局把長時間為局/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合約僱員，以應付各局/部門不斷轉變的運作和服務需求。

10. 政府當局解釋，重新調配有關的局/部門的現有員工以應付緊急/未能預見的服務需求或短期驟增的需求，會影響該等局/部門所提供之公共服務的質素。該等臨時人手需求難以透過其他方法(例如聘請公務員或合約僱員)及時解決。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，而合約僱員通常受聘最少 1 年。

11. 委員詢問各局/部門為何不及早作出規劃及適時採取行動，招聘員工填補因公務員退休而懸空的職位，免卻在該情況下使用中介公司僱員的需要。政府當局回應時表示，原因是在招聘及聘任期間可能會出現未能預見的情況，例如申請者數目較預期眾多，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等。

12. 對於有委員關注當局會否就各局/部門的中介公司僱員數目設定上限，政府當局認為此做法可能會限制了各局/部門在回應緊急或未能預見的運作需求時的靈活性。

續訂或重新競投和批出服務合約

13. 部分委員亦詢問，為何採購的局/部門如希望續訂/重新競投及批出提供中介公司僱員的現有合約，而現有及續訂/重新競投及批出的合約累計的服務期預期會超逾 15 個月，才須向公務員事務局申請批准。部分委員擔心可能出現部分局/部門濫用制度，重複續訂為期 9 個月或更短期合約的情況。

14. 政府當局表示有需要為採購的局/部門提供靈活性，只要現有及續訂/重新競投及批出的合約累計的服務期預期不超逾 15 個月，該等局/部門可延長提供中介公司僱員的現有合約而無須經公務員事務局批准，因為所需的服務期有時難以預計。但政府當局指出，續訂或重新競投及批出提供中介公司僱員服務合約的安排，並不適用於定期合約。就定期合約而言，中介公司只在採購的局/部門有需要時才提供人手。差餉物業估價署使用中介公司僱員進行年度評估差餉工作，便是使用按定期合約提供中介公司僱員的例子。

15. 政府當局進一步表示，各局/部門清楚知道，現有合約如累計服務期超逾 15 個月，均須經公務員事務局批准方可續期。公務員事務局會確保有充分理由支持的個案才會獲得批准，並會密切留意，以防可能出現濫用的情況。在 2017 年 2 月 20 日的事務委員會會議上，政府當局指出，當局在過去 3 年並沒有從各局/部門接獲中介公司僱員合約總年期超逾 15 個月的續訂或重新競投申請。

16. 在 2017 年 2 月 20 日的事務委員會會議上，部分委員關注到，某些中介公司長期為政府所用，是否存在少數中介公司壟斷向各局/部門提供中介公司僱員的情況。政府當局表示，截至 2016 年 9 月 30 日，各局/部門共委聘 42 間中介公司。主要提供文書及行政人力支援服務的兩間中介公司，每年向各局/部門提供超過 100 名中介公司僱員。政府當局向委員保證，當局會促請有關的局/部門探討其他可行可案，例如以公務員、合約僱員及中介公司僱員的組合提供服務。

中介公司僱員的工資保障和附帶福利

17. 關於委員對中介公司僱員工資保障和附帶福利的關注，政府當局表示已實施多項措施，例如規定中介公司在與採購服務的局/部門簽訂的服務合約中，訂明將會向僱員發放的工資款額及僱員的工作時數。政府承辦商最低限度應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》("統計報告")所公布的相關平均每月工資，兩者以較高者為準。由於統計報告中某些行業的薪酬水平比當前的法定最低工資水平為高，上述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遜於從前。

18. 對於有委員建議為中介公司僱員提供公務員附帶福利，或是在服務合約中訂明中介公司僱員所享用的條款和條件及附帶福利應較《僱傭條例》(第 57 章)所訂明的水平為佳，政府當局答覆時表示，中介公司作為中介公司僱員的僱主，有責任根據《僱傭條例》和其他相關勞工法例為僱員提供適當的僱傭福利。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。

19. 有委員詢問，若政府當局取消利用強制性公積金("強積金")累算權益中的僱主供款部分用作抵銷遣散費/長期服務金的做法，對中介公司僱員將會有何影響。政府當局回應時指出，強積金的抵銷安排若有任何變動，將影響中介公司供應人手的成本，故該等公司在競投時須考慮有關變動。

監察中介公司的表現

20. 對於有委員詢問是否有任何機制評核中介公司為採購的局/部門提供中介公司僱員的表現，政府當局表示，主要準則是能否按需要迅速地提供中介公司僱員，以及所提供的中介公司僱員是否適合執行所指派的工作。根據扣分制度，當局可禁止沒有履行合約責任的服務承辦商再競投提供中介公司僱員的服務。如中介公司在特定期間累積被扣滿若干分數，則當局在 5 年內不會再考慮該公司為提供中介公司僱員而提交的標書。其他罰則包括扣起服務費，以及不退回合約按金或只退回部分按金。

21. 就此方面，有委員建議政府當局應採取措施，例如把相關資料上載到互聯網供公眾監察，以提高採購中介公司服務及相關合約條款的透明度。

教育局使用中介公司僱員的情況

22. 在 2018 年 1 月 15 日的事務委員會會議上，有委員就教育局委聘的中介公司僱員數目作出提問。政府當局回應時表示，截至 2017 年 9 月 30 日，在教育局工作的 117 名中介公司僱員當中，有 32 人是負責處理 2018-2019 學年幼稚園入學註冊證申請的工作。此外，中介公司僱員亦負責為中一入學前香港學科測驗提供文書支援，而過去數年間，教育局一直有開設文書職系的常額職位，以便在適當的情況下逐步承擔該等中介公司僱員的職務。

T 合約員工

T 合約員工的數目

23. 在 2018 年 1 月 15 日的事務委員會會議上，有委員對於近年 T 合約員工數目大幅增加的情況表示關注。委員質疑各局/部門是否一直將 T 合約員工輪調至不同分部或崗位，以避開政府當局的監察和審批，並詢問政府當局把各局/部門的 T 合約員工和中介公司僱員分開計算有何用意。委員認為政府當局應不斷檢討 T 合約員工數目的增長與資訊科技職系公務員數目相比的情況，以免兩者失卻平衡，造成長遠的管理問題。

24. 政府當局解釋，T 合約員工是資訊科技專業人員，按不同機制受聘，情況有異於中介公司僱員。由於政府當局致力發展資訊科技及優化電子政府服務，當局在過去 5 年推出了超過 1 000 項新的資訊科技項目。此外，行政長官在 2017 年 10 月 11 日在施政報告中宣布，將會投放 7 億元推展 3 個關鍵的基礎建設項目，以發展智慧城市。為推展上述項目，當局在過去 3 個財政年度開設了約 250 個公務員職位，而 T 合約員工的數目在過去數年亦相應增加。

把 T 合約員工的崗位轉為公務員職位

25. 部分委員認為聘用 T 合約員工不利政府挽留專才，並會引致同工不同酬、不公平聘用條款、中間剝削及資訊科技保安等問題，令到政府當局難以管理和發展資訊科技項目。因此，該等委員促請政府當局制訂計劃，把 T 合約員工轉為政府公務員。有委員表示，政府當局不應以資訊科技發展迅速作為以短期方式聘用資訊科技人員的藉口，否則業界僱員將無事業前景可言。政府當局應帶頭委聘 T 合約員工為常額人員。此外，亦

有委員擔心，轉為公務員職位的資訊科技職位會由現職公務員循內部晉升填補，而 T 合約員工卻無從申請有關職位。

26. 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，在資訊科技業界相當普遍。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/部門可於短時間內吸納市場上最新的專業知識和更多專業人才。

27. 有關部分委員提出把 T 合約員工(尤其已經長時間為政府提供服務的 T 合約員工)直接轉任公務員職位的建議，政府當局表示，此舉不符合政府透過公開及公平競爭挑選最合適的人士填補公務員職位空缺的政策。事實上，各局/部門會按年審視其資訊科技人手需要。如屬有長遠服務需求的職位，各局/部門可在每年的資源分配工作中申請增撥資源，開設有關公務員職位。T 合約員工如感興趣，亦可申請公務員職位。但根據當局 2016 年招聘二級系統分析/程序編製主任的經驗，只有小部分 T 合約員工有興趣申請公務員職位。至於使用 T 合約員工可能引起資訊科技保安問題，政府當局解釋，涉及具體保安規定或敏感資料的職務只會由公務員履行。T 合約員工亦須簽署保密承諾書，承諾不會披露機密資料。

檢討 T 合約制度

28. 有委員關注到政府當局會否全面檢討 T 合約制度。政府當局回應時表示，當局會致力改善下一份 T 合約的行政安排和合約條款，以確保 T 合約服務的質素。就此方面，政府當局將會：

- (a) 在為下一份 T 合約(合約期由 2019 年 2 月展開)擬備招標文件時，檢視現時 T 合約中並無訂明 T 合約員工的最低薪酬待遇和附帶福利的情況，並檢視標書評審準則和合約條款；
- (b) 在下一份 T 合約中，訂明 T 合約員工的薪酬調整幅度不得低於政府向 T 合約承辦商所支付服務費的調整幅度(後者是參考相關消費物價指數的變動釐定)；
- (c) 考慮披露政府就委聘 T 合約員工而支付的服務費範圍，以供參考；及

- (d) 探討相關安排，以容許 T 合約員工在其服務期完結前申請不同 T 合約承辦商的其他 T 合約崗位。

最近發展

29. 政府當局將於 2019 年 1 月 21 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(包括 T 合約員工)的最新情況。

相關文件

30. 相關文件及超連結一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處
議會事務部 4
2019 年 1 月 15 日

附錄 I

由 2013 年至 2017 年按局/部門細分的中介公司僱員數目[#]

| 局/部門 | 截至下列年份 9 月 30 日的中介公司僱員 (不包括 T 合約及服務社員工)數目 | | | | |
|-------------------|--|--------|--------|--------|--------|
| | 2013 年 | 2014 年 | 2015 年 | 2016 年 | 2017 年 |
| 漁農自然護理署 | 2 | 8 | 7 | 5 | 11 |
| 屋宇署 | - | 37 | 56 | 82 | - |
| 政務司司長辦公室及財政司司長辦公室 | 25 | 17 | 14 | 18 | 8 |
| 民眾安全服務隊 | - | 2 | - | 1 | 3 |
| 土木工程拓展署 | 5 | 2 | - | 2 | 5 |
| 政制及內地事務局 | - | - | - | - | 1 |
| 商務及經濟發展局 | 6 | 8 | 7 | 9 | 13 |
| 懲教署 | 22 | 27 | 34 | 19 | 11 |
| 衛生署 | 168 | 50 | 61 | 89 | 58 |
| 律政司 | 13 | 14 | 13 | 22 | 25 |
| 發展局 | 14 | 17 | 12 | 10 | 5 |
| 渠務署 | 9 | 22 | 10 | 5 | 7 |
| 教育局 | 68 | 94 | 70 | 99 | 117 |
| 機電工程署 | 32 | 15 | 15 | 20 | 12 |
| 環境局 | 5 | 9 | 5 | 3 | - |
| 環境保護署 | 37 | 53 | 54 | 41 | 37 |
| 財經事務及庫務局 | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 |
| 消防處 | 25 | 17 | 12 | 3 | 2 |
| 食物環境衛生署 | 13 | 8 | 12 | 30 | 17 |
| 食物及衛生局 | 4 | 1 | 6 | 6 | 9 |
| 政府飛行服務隊 | 3 | 1 | 5 | 3 | 1 |
| 政府化驗所 | - | - | - | - | 1 |
| 政府物流服務署 | 6 | 13 | 17 | 13 | 10 |
| 民政事務局 | 3 | 2 | 21 | 3 | 2 |
| 香港警務處 | 2 | - | 11 | 1 | 1 |
| 入境事務處 | 31 | 33 | 38 | 28 | 35 |
| 政府新聞處 | 22 | 30 | 23 | 22 | 27 |
| 創新科技署 | 4 | 6 | 6 | 4 | 6 |

[#] 資料來源：立法會 CB(4)554/16-17(05)號文件附錄 I 及立法會 CB(4)455/17-18(04)號文件附件 A。

| 局/部門 | 截至下列年份 9 月 30 日的中介公司僱員 (不包括 T 合約及服務社員工)數目 | | | | |
|--------------|--|------------|------------|------------|------------|
| | 2013 年 | 2014 年 | 2015 年 | 2016 年 | 2017 年 |
| 知識產權署 | 1 | - | 3 | 2 | 1 |
| 投資推廣署 | - | - | - | 4 | 6 |
| 勞工及福利局 | 7 | 6 | 7 | 7 | 8 |
| 勞工處 | 37 | 41 | 33 | - | - |
| 地政總署 | 59 | 59 | 54 | 60 | 58 |
| 康樂及文化事務署 | 76 | 68 | 83 | 61 | 62 |
| 海事處 | 26 | 21 | 18 | 38 | 24 |
| 通訊事務管理局辦公室 | - | - | 1 | - | - |
| 破產管理署 | 17 | 13 | 15 | 26 | 18 |
| 規劃署 | 13 | 28 | 33 | 12 | 9 |
| 香港郵政 | - | - | - | - | 2 |
| 香港電台 | - | - | - | 2 | - |
| 差餉物業估價署 | 44 | 42 | 42 | 42 | 37 |
| 選舉事務處 | - | - | 38 | 5 | - |
| 保安局 | 5 | 4 | 2 | 1 | - |
| 學生資助辦事處 | 29 | 58 | - | - | - |
| 工業貿易署 | - | 3 | - | - | - |
| 運輸及房屋局 | 4 | 6 | 8 | 5 | 4 |
| 運輸署 | 58 | 41 | 25 | 23 | 17 |
| 大學教育資助委員會秘書處 | 1 | 7 | 3 | 5 | 4 |
| 水務署 | 74 | 80 | 77 | 69 | 65 |
| 在職家庭及學生資助事務處 | - | - | 25 | 71 | 89 |
| 總計 | 972 | 965 | 979 | 974 | 831 |

使用中介公司僱員的情況

相關文件一覽表

| 會議 | 日期 | 文件 |
|-----------------|------------------|---|
| 立法會會議 | 2015 年 7 月 8 日 | <u>莫乃光議員就"採購資訊科技產品和服務政策及推行政府資訊科技項目方式"提出的質詢</u> |
| | 2015 年 11 月 11 日 | <u>莫乃光議員就"政府聘用資訊科技人員"提出的質詢</u> |
| | 2017 年 6 月 14 日 | <u>陸頌雄議員就"各局/部門委聘資訊科技合約員工"提出的質詢</u> |
| | 2017 年 10 月 25 日 | <u>莫乃光議員就"透過定期合約聘用資訊科技合約員工"提出的質詢</u> |
| 公務員及資助機構員工事務委員會 | 2013 年 6 月 3 日 | <u>政府當局的文件(使用中介公司僱員)</u> <u>政府當局的文件(使用 T 合約服務)</u> <u>立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介</u> <u>會議紀要</u> <u>政府當局就事務委員會會議席上所提事項作出的跟進回應(使用中介公司僱員)</u> <u>政府當局就事務委員會會議席上所提事項作出的跟進回應(使用 T 合約員工)</u> |

| 會議 | 日期 | 文件 |
|-----------------|------------|---|
| 公務員及資助機構員工事務委員會 | 2014年5月19日 | 政府當局的文件 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 會議紀要 政府當局就李卓人議員2014年5月14日的函件作出的跟進回應 |
| | 2015年4月20日 | 政府當局的文件 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 會議紀要 |
| | 2016年2月15日 | 政府當局的文件 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 會議紀要 政府當局就事務委員會會議席上所提事項作出的跟進回應 |
| | 2017年2月20日 | 政府當局的文件(使用中介公司僱員) 政府當局的文件(使用T合約服務) 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 會議紀要 政府當局就事務委員會會議席上所提事項作出的跟進回應 |

| 會議 | 日期 | 文件 |
|----|------------|--|
| | 2018年1月15日 | <u>政府當局的文件</u> <u>立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介</u> <u>會議紀要</u> <u>政府當局就事務委員會會議席上所提事項而作出的跟進回應</u> |