

# 立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1182/19-20(04)號文件

檔 號：CB2/PL/MP

## 人力事務委員會

### 立法會秘書處為 2020 年 6 月 16 日會議 擬備的最新背景資料簡介

#### 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<sup>1</sup>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。

---

<sup>1</sup> 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. 按行政長官於 2018 年施政報告所公布，就僱用非技術員工為主的政府服務合約(建築服務合約除外)，政府將推出新措施，加強保障非技術工人的待遇和勞工權益("改善措施")<sup>2</sup>。改善措施於 2019 年 4 月 1 日起實施，當中包括增加在評審標書的評分制度下的技術比重及工資水平的比重，並規定政府服務承辦商須向其非技術僱員支付合約酬金。事務委員會曾在 2019 年的 3 次會議上討論改善措施及相關事宜，並在其中兩次會議上聽取團體代表的意見。

## 事務委員會的商議工作

### 政府外判制度的標書評審

5. 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。

6. 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，至於非技術僱員的僱傭條件及條款，則在標準僱傭合約內訂明。在改善措施下，評審標書採用技術評分的比重將上調，一般為 50%至 70%，而價格的比重則相應下降至 30%至 50%。此外，為了鼓勵競投服務合約的承辦商提高非技術僱員的工資，當局將增加工資水平作為技術評分準則所佔的比重至不少於 25%。綜合而言，在上述兩方面的比重增加後，工資水平在綜合評分中所佔的比重將不少於 12.5%。

7. 然而，部分委員認為，在評審標書的評分制度中，"工資水平"作為評分準則所佔的整體比重應進一步增加。有意見認為，若標書所訂的工資為法定最低工資水平，便不應在技術評分中獲得分數。

---

<sup>2</sup> 改善措施是由勞工及福利局局長於 2017 年成立的跨局跨部門工作小組("工作小組")提出的。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，負責探討可改善政府外判制度的可行方案。

8. 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。根據大部分採購部門的慣常做法，若工資額僅相等於法定最低工資水平，在技術評分中的工資水平方面不會獲得分數。相反，若標書的工資水平在所有標書中屬最高，則會在工資水平方面得滿分。政府當局進一步表示，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%。

9. 部分委員認為，當局應在評審標書時提高在工時及提供安全訓練和保護裝備方面的比重，以改善政府服務承辦商非技術僱員工時長的情況，以及提升他們的職業安全。

#### 扣分制及禁止投標機制

10. 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<sup>3</sup>。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》(第 57 章)指定罪行的服務承辦商，在定罪日期起計 5 年內均不得參與政府的採購。

11. 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。這些委員亦關注到，政府服務承辦商很少會就相關的違規事項而被扣分。

12. 政府當局表示，於 2017 年成立的跨局跨部門工作小組就政府外判制度進行檢討的同時，亦有就扣分制作出檢討，以期加強對政府服務承辦商的規管工作。扣分制的涵蓋範圍亦會因應改善措施的推行而擴大。

---

<sup>3</sup> 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。

## 非技術工人的僱傭權益

### 工資水平

13. 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。部分委員認為應把薪酬調整機制納入服務合約，以確保政府服務承辦商的非技術僱員的工資水平不會嚴重落後於勞工市場的當時工資水平。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。

14. 對於政府服務承辦商聘用的非技術工人的工資水平，部分委員認為，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，政府當局應採用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。

15. 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。再者，強制規定在標書規格內加入工資調整機制，在技術上會有困難。

### 提供有薪休息日及有薪用膳時間

16. 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(特別是負責清潔的工人)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。

17. 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。根據標準僱傭合約，有薪用膳時間若算作為工作時數，便會反映在較高的工資水平。值得注意的是，在評審標書的評分制度下同時將技術及工資水平方面的比重增加後，工資水平在綜合評分中所佔的比重將不少於12.5%。故此，

競投合約的政府服務承辦商若給予非技術僱員較高工資，便會有較高得分，並因此有較佳機會贏得合約。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*

18. 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。若新服務合約的標書就同一職位所訂的工資水平低於現時政府服務承辦商的工資水平，則不應給予分數。

19. 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。

### *享有合約酬金*

20. 大部分委員歡迎規定政府服務承辦商須向其非技術僱員支付合約酬金(即政府服務承辦商的非技術僱員在有關受僱期內的總工資的 6%)的建議。部分委員關注到，一些無良的政府服務承辦商可能會在其僱員的服務期完結前解僱他們，以逃避支

付合約酬金的法定責任。委員獲告知，政府需要從管理承辦商的角度考慮如何處理有關事宜。

21. 部分委員警告，向政府服務承辦商的非技術僱員提供合約酬金的連鎖反應會引致私人機構的服務合約的薪酬開支增加，因而令非技術僱員的工資水平全面上升。工資成本的增加最終將轉嫁予一般消費者。政府當局表示，由於政府服務承辦商在釐訂投標價格時會考慮額外工資成本，因此合約酬金將會由政府承擔。

#### 對在 2019 年 4 月 1 日之前招標的政府服務合約下非技術僱員的保障

22. 部分委員認為改善措施亦應擴展至涵蓋政府服務承辦商於 2019 年 4 月 1 日之前招標的政府服務合約下聘用的非技術僱員。委員獲告知，為使更多非技術工人受惠於改善措施，對於由 2018 年 10 月 10 日施政報告公布新措施當天起計至 2019 年 3 月 31 日這段期間正在投標階段或已批出的政府服務合約，政府當局會實施過渡安排。然而，部分委員始終認為，過渡安排的涵蓋範圍太狹窄，並認為改善措施應適用於所有正生效的政府服務合約。

23. 鑒於自 2019 年 4 月起在新服務合約下聘用的非技術僱員將會獲得合約酬金，部分委員建議政府向以舊有條款批出的服務合約下聘用的僱員提供資助，以補貼薪酬差距。政府當局表示，這關乎政府服務承辦商之間的公平競爭問題，因為香港已簽署世界貿易組織的《政府採購協定》。在公開、公平競爭的原則下，應避免更改合約及向承辦商提供資助。政府有需要秉持合約精神。雖然個別採購部門可與承辦商洽商按情況適當地延長現有的政府服務合約，但政府不會規定在 2019 年 4 月 1 日之前招標的政府服務合約的承辦商實施改善措施。

#### 事務委員會通過的議案

24. 在 2019 年 1 月 15 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，其中之一是在各個範疇改善政府服務承辦商非技術工人的僱傭福利，包括進一步增加工資水平在評審時所佔的比重、每年調整工資、提供有薪用膳時間，以及向政府服務承辦商在現有服務合約下聘用的非技術工人提供補貼。在 2019 年 5 月 21 日的會議上討論公廁政府外判清潔工人的工作安排及勞工權益期間，事務委員會通過了兩項議案，促請政府當局繼續在多方面改善政府外判制

度，包括為政府服務承辦商非技術僱員提供必需的衣物、裝備和休息室，以及規定提供公廁清潔服務的政府服務承辦商須為員工提供有薪用膳時間。

### 最新發展

25. 事務委員會將會向事務委員會簡報就政府服務承辦商非技術僱員的改善措施進行檢討的進度報告。

### **相關文件**

26. 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

2020年6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)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
人力事務委員會	2005年3月17日 (議程第 III 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
人力事務委員會	2010年10月21日 (議程第 II 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
人力事務委員會	2011年4月11日 (議程第 IV 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
人力事務委員會	2011年12月15日 (議程第 V 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
財務委員會	2012年1月6日 (議程第 3 項)	<u>議程</u> <u>結果</u>
人力事務委員會	2012年5月23日 (議程第 V 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
人力事務委員會	2015年4月21日 (議程第 V 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
財經事務委員會	2016年6月6日 (議程第 IV 項)	<u>會議紀要</u> 政府當局的補充資料 <u>立法會</u> <u>CB(1)1074/15-16(01)</u> <u>號文件</u>

委員會	會議日期	文件
人力事務委員會		政府當局的回應 <u>立法會</u> <u>CB(2)509/17-18(01)號</u> 文件
人力事務委員會	2018年2月26日	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
人力事務委員會	2018年10月16日	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
人力事務委員會	2019年1月15日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
人力事務委員會	2019年2月19日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
人力事務委員會	2019年5月21日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> <u>CB(2)1576/18-19(01)</u> <u>CB(2)1720/18-19(01)</u>
立法會	2020年1月8日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>(第15項質詢)</u>
立法會	2020年1月8日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>(第16項質詢)</u>
立法會	2020年4月22日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>(第8項質詢)</u>

立法會秘書處  
議會事務部2  
2020年6月10日