

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)321/19-20(07)號文件

檔號：CB4/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會 2020年2月17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

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。

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2018年9月30日，共有1 025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57%。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1 025名中介公司僱員中，741名(72%)用作應付緊急、未能預見或驟增的服務需求，164名(16%)用作填補短期人手空缺，而120名(12%)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。逾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2019年2月底，各局/部門合共委聘2 987名T合約員工，³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2.2年至10.8年不等。⁴總監辦公室已就政府內

² 附錄I載有列表，顯示各局/部門由2014年至2018年使用中介公司僱員(不包括T合約及服務社員工)的數目。

³ 截至2018年12月底，各局/部門屬公務員編制的資訊科技人員有1 193人；各局/部門聘用提供資訊科技支援的全職非公務員合約僱員有452人。資料來源：[審核2019-2020年度開支預算：管制人員的答覆\(答覆編號：ITB200\)](#)。

⁴ 資料來源：[審核2019-2020年度開支預算：管制人員的答覆\(答覆編號：ITB200\)](#)。

使用 T 合約員工服務及其他類別資訊科技人手(包括屬於公務員編制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曾經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. 鑒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. 有委員關注到某些局/部門所委聘的中介公司僱員數目超過 50 人，並詢問當局會否就各局/部門的中介公司僱員數目

設定上限。政府當局回覆時表示，設定上限的做法或會限制了各局/部門在回應緊急或未能預見的運作需求時的靈活性。當局已將批核採購中介公司僱員服務的建議的權限轉授予相關的局/部門；公務員事務局會每年檢討局/部門委聘中介公司僱員的情況，並會不時與各局/部門磋商，確保各局/部門有充分理據及有依循適當的批核程序才可委聘中介公司僱員。總體而言，各局/部門委聘中介公司僱員的人數有持續下降的趨勢，由 2009 年最高大約 2 400 人下降至 2018 年大約 1 000 人。

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。部分委員擔心可能會有部分局/部門濫用制度，重複續訂為期 9 個月或更短期合約。該等委員亦建議當局委聘合約僱員代替中介公司僱員出任為期超過 15 個月的短期職位。

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)。⁵

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。政府當局在 2019 年 1 月指出，當局在過去 3 年並沒有從各局/部門接獲有關申請。

16. 在 2017 年 2 月 20 日的事務委員會會議上，部分委員詢問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

⁵ 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。

向委員保證，當局會促請有關的局/部門探討其他可行方案，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，例如規定中介公司須在與採購服務的局/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，以及讓他們每七天享有一天休息日，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. 有委員建議為中介公司僱員提供公務員附帶福利，或在服務合約中訂明最低薪酬和附帶福利，而所訂的最低薪酬和附帶福利須較《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. 在 2019 年 1 月 21 日的事務委員會會議席上，委員察悉，勞工及福利局針對政府服務承辦商非技術僱員擬訂了若干改善措施，該等改善措施亦適用於中介公司的非技術人員，包括在評審標書的評分制度下將技術比重增加至不少於 50%、在技術評分準則下將工資水平的所佔比重增加至不少於 25%、改善合約酬金、受僱滿 1 個月可享有法定假日薪酬，以及在 8 號或以上颱風警告信號懸掛時工作獲額外工資等。

20. 有委員詢問，政府當局若取消以強制性公積金("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，強積金抵銷安排若有任何變動會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

21. 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。政府當局會密切監察中介公司僱員所提供公共服務的質素。日後續訂或批出類似的服務合約時，會考慮相關僱傭中介公司所提供的服務紀錄及其僱員的工作表現。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。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 2019 年 1 月 21 日的事務委員會會議上，有委員關注到教育局委聘了 134 名中介公司僱員，是委聘最多中介公司僱員的局/部門。政府當局回應時表示，為配合近年日益殷切的服務需求，教育局為免費優質幼稚園教育計劃而開設的公務員職位由 2016-2017 年度的 24 個分別增加至 2017-2018 年度大約 60 個及 2018-2019 年度超過 70 個。儘管增加了公務員職位，教育局仍有需要使用中介公司僱員。教育局所委聘的 134 名中介公司僱員當中，68 人主要負責為由於季節性服務需求而驟增的工作量(例如 2018 年進行的中一入學前香港學科測驗)提供文書及一般支援，39 人則負責支援辦理幼稚園入學註冊證及免費優質幼稚園教育計劃的申請。以上季節性及臨時項目的工作量在不同階段有別，每次工作的人手需求亦不相同，因此不適宜由公務員擔任這類工作。

T 合約員工

T 合約員工的數目及把 T 合約員工的崗位轉為公務員職位

23. 在 2019 年 1 月 21 日的事務委員會會議上，有若干委員甚為關注，各個局/部門所委聘 T 合約員工的數目遠遠超過屬公務員編制或以非公務員合約條款聘用而在政府工作的資訊科技人員的數目的罕見情況。部分委員建議把 T 合約員工(特別是已經長時間在政府工作的 T 合約員工)轉為公務員。政府當局

表示，推行資訊科技項目時，在不同階段需要不同的資訊科技技能。委聘 T 合約員工可以補足資訊科技職系的公務員所提供的服務，令局/部門能更好地應付資訊科技人手方面不斷變化的需求。

24. 對於部分委員提出把 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，政府的政策是透過公開及公平競爭的方式填補公務員職位空缺，根據此項政策，基本職級的空缺一般是透過公開招聘填補。至於晉升職級的空缺，除非是公務員當中沒有合適的人選，否則一般會擢升合適的公務員人選以作填補。過去 5 年大約有 50 名前 T 合約員工經公開招聘獲聘為公務員。

改善 T 合約員的薪酬福利待遇和晉升前景並提高資訊透明度

25. 委員批評政府當局在 2019 年 2 月 1 日生效的新 T 合約中未有盡力處理 T 合約員工關注的事宜，特別是有關改善薪酬和附帶福利待遇方面的關注。另有委員關注到 T 合約員工士氣低落和欠缺晉升前景的問題。委員要求政府當局擬訂詳細計劃，以處理 T 合約承辦商嚴重剝削 T 合約員工，以及劃一 T 合約員工的最低薪酬和僱傭條款等事宜。

26. 政府當局回答時表示，相關合約已對 T 合約員工的薪酬福利待遇作出改善。為了挽留人才，大部分合約承辦商均提供涵蓋門診及/或住院服務的醫療保險，部分承辦商提供高於法例最低要求的年假、約滿酬金/長期服務獎等。政府當局表示，公務員隊伍的資訊科技員工與 T 合約員工在政府中是同一個工作團隊，當局沒有發覺有士氣低落的問題，現時約有半數屬高級項目經理、項目經理、高級系統分析主任和系統分析主任類別的 T 合約員工，是在受聘於 T 合約期間由較低職級擢升至現時的職位類別。

27. 為提高 T 合約的透明度，有委員要求政府當局披露更多資料(例如政府委聘 T 合約員工所繳付的服務費、年度調整金額、T 合約承辦商的表現)，供 T 合約員工作為參考，以及直接收集 T 合約員工的意見。政府當局表示，總監辦公室將於 2019 年年中起發放與政府為各類員工支付 T 合約承辦商服務費有關的每月平均開支數據，並將每半年作出更新。此外，總監辦公室亦會考慮有關披露更多資料的建議，包括年度薪酬調整幅度，以及 T 合約承辦商改善 T 合約員工薪酬福利待遇的進度等。對於

獲總監辦公室再次委聘的 T 合約員工，由於政府所支付的服務費有平均 5%至 6%的增幅，相關的 T 合約員工會因而受惠。

把 T 合約員工的崗位轉為公務員職位

28. 部分委員認為聘用 T 合約員工不利政府當局挽留專才，並會引致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。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。

29. 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。

30. 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。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。

檢討資訊科技的人手需求

31. 有委員關注當局上一次是於何時就政府資訊科技人手進行策略性檢討。政府當局回應時表示，總監辦公室於 2010 年就政府內使用各類資訊科技人手資源的事宜制訂了人力管理框架和內部指引。根據該人力管理框架，各局/部門應設立一支由公務員組成的資訊科技核心工作隊伍，主要負責制訂及管理資訊科技策略，並應定期檢討資訊科技方面的人手需求。

檢討 T 合約制度

32. 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

33. 政府當局將於 2020 年 2 月 17 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

34. 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

2020 年 2 月 11 日

附錄 I

由 2014 年至 2018 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 | | | | |
|-------------------|--|--------|--------|--------|--------|
| | 2014 年 | 2015 年 | 2016 年 | 2017 年 | 2018 年 |
| 漁農自然護理署 | 8 | 7 | 5 | 11 | 29 |
| 屋宇署 | 37 | 56 | 82 | - | 37 |
| 政務司司長辦公室及財政司司長辦公室 | 17 | 14 | 18 | 8 | 10 |
| 民眾安全服務隊 | 2 | - | 1 | 3 | 5 |
| 土木工程拓展署 | 2 | - | 2 | 5 | 3 |
| 政制及內地事務局 | - | - | - | 1 | - |
| 商務及經濟發展局 | 8 | 7 | 9 | 13 | 12 |
| 懲教署 | 27 | 34 | 19 | 11 | 12 |
| 衛生署 | 50 | 61 | 89 | 58 | 76 |
| 律政司 | 14 | 13 | 22 | 25 | 23 |
| 發展局 | 17 | 12 | 10 | 5 | 7 |
| 渠務署 | 22 | 10 | 5 | 7 | 16 |
| 教育局 | 94 | 70 | 99 | 117 | 144 |
| 效率促進辦公室 | - | - | - | - | 3 |
| 機電工程署 | 15 | 15 | 20 | 12 | 21 |
| 環境局 | 9 | 5 | 3 | - | 1 |
| 環境保護署 | 53 | 54 | 41 | 37 | 48 |
| 財經事務及庫務局 | 2 | 3 | 3 | 3 | 5 |
| 消防處 | 17 | 12 | 3 | 2 | 6 |
| 食物環境衛生署 | 8 | 12 | 30 | 17 | 30 |
| 食物及衛生局 | 1 | 6 | 6 | 9 | 14 |
| 政府飛行服務隊 | 1 | 5 | 3 | 1 | 1 |
| 政府化驗所 | - | - | - | 1 | - |
| 政府物流服務署 | 13 | 17 | 13 | 10 | 8 |
| 民政事務局 | 2 | 21 | 3 | 2 | 5 |
| 香港警務處 | - | 11 | 1 | 1 | 3 |
| 入境事務處 | 33 | 38 | 28 | 35 | 18 |
| 政府新聞處 | 30 | 23 | 22 | 27 | 32 |
| 創新及科技局 | - | - | - | - | 5 |

[#] 資料來源：立法會 CB(4)414/18-19(03)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 | | | | |
|--------------|--|------------|------------|------------|-------------|
| | 2014 年 | 2015 年 | 2016 年 | 2017 年 | 2018 年 |
| 創新科技署 | 6 | 6 | 4 | 6 | 6 |
| 知識產權署 | - | 3 | 2 | 1 | - |
| 投資推廣署 | - | - | 4 | 6 | 4 |
| 勞工及福利局 | 6 | 7 | 7 | 8 | 7 |
| 勞工處 | 41 | 33 | - | - | - |
| 地政總署 | 59 | 54 | 60 | 58 | 52 |
| 康樂及文化事務署 | 68 | 83 | 61 | 62 | 72 |
| 海事處 | 21 | 18 | 38 | 24 | 27 |
| 通訊事務管理局辦公室 | - | 1 | - | - | - |
| 破產管理署 | 13 | 15 | 26 | 18 | 20 |
| 規劃署 | 28 | 33 | 12 | 9 | 11 |
| 香港郵政 | - | - | - | 2 | - |
| 香港電台 | - | - | 2 | - | - |
| 差餉物業估價署 | 42 | 42 | 42 | 37 | 36 |
| 選舉事務處 | - | 38 | 5 | - | 22 |
| 保安局 | 4 | 2 | 1 | - | - |
| 學生資助辦事處 | 58 | - | - | - | - |
| 工業貿易署 | 3 | - | - | - | - |
| 運輸及房屋局 | 6 | 8 | 5 | 4 | 5 |
| 運輸署 | 41 | 25 | 23 | 17 | 11 |
| 大學教育資助委員會秘書處 | 7 | 3 | 5 | 4 | 9 |
| 水務署 | 80 | 77 | 69 | 65 | 61 |
| 在職家庭及學生資助事務處 | - | 25 | 71 | 89 | 108 |
| 總計 | 965 | 979 | 974 | 831 | 1025 |

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 | 2017年6月14日 | 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 |
| | 2017年10月25日 | 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 |
| 公務員及資助機構 員工事務委員會 | 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 |
| | 2018年1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而作出的跟進回應 |
| | 2019年1月21日 | 政府當局的文件(使用中介公司僱員) 政府當局的文件(T合約 |

| 會議 | 日期 | 文件 |
|----|----|---|
| | | <p>服務)</p> <p>立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介</p> <p>會議紀要</p> <p>政府當局對葉建源議員於2019年1月15日發出的函件所作出的回應</p> <p>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(使用中介公司僱員)</p> <p>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(使用中介公司僱員)</p> |