

樂施會及各團體 對政府外判服務僱用條件意見書

撮要

我們來自民間團體及工會，一直關心政府外判工人的待遇及處境。近年來，不斷傳出外判清潔工人及保安員的工資被外判商剝削，甚至出現時薪只有七元的事件。雖然這只是極端例子，但在過去幾年不同的調查中，都著實反映政府外判清潔工及保安員的平均工資也與私人市場相差甚遠。外判工人除了承受低工資之苦外，也承受長工時的問題，有些清潔工人甚至每天工作超過十二小時，嚴重影響工人本身的健康、家庭生活及社交生活。

香港的人均生產總值位居世界前列，但勞工狀況卻令人難過，政府以「價低者得」為原則外判服務，使工資水平遠遠低於市場水平，帶頭忽視勞工基本生活，製造就業貧窮。政府現行的投標制度，是以計分制度來考慮標書。計分制度的分數一半為投標價錢，另一半為服務質素。然而在服務質素中，只有少部分分數設為工人工資。這使得外判公司在投標時，並不會重視工資水平。雖然在各團體及工會的不斷抗議及要求之下，部份部門提高少許工資佔分數的比例，但仍未能根絕產生極低工資的可能性。我們相信，只有設立合理工資線，才能杜絕低工資情況繼續在政府外判合約中出現，才能避免政府帶頭製造就業貧窮的不道德和不公義污名。

立法會曾於 2001 年 2 月通過議案，要求政府必須就外判服務的僱用條件作出規定，包括合理工資及工作時數。但由於上次議案未有作實際建議，故此我們希望各政黨作為市民之代表，能夠支持我們的立場，我們的建議如下：

1. 為所有政府外判的低薪工種設立合理工資線，不可低於統計處季度市場平均工資百份之五；
2. 訂明清潔工人正常工作時間為八小時（包括一小時用膳時間），加班需要按正常工資計算之時薪補償；
3. 要求政府統一各部門的外判服務僱用條件，制定統一外判商名單及罰則，加重對違法及違規的懲罰。

若實行以上建議，我們估計最少有三至四萬的低薪外判工人、十五萬個家庭成員受惠。

樂施會
職工會聯盟
清潔工人職工會
香港物業管理及保安職工總會
清潔服務業職工會
張超雄博士

2004年4月21日

**樂施會及團體
向立法會人力事務委員會
就外判服務條件的意見**

歐美國家自 1970 年代起，開始有了「政府再造」、「公共行政革新」等運動，將公營機構與基本服務外判予私營公司，九十年代，英美等國均大量將政府服務私營化，其好處是，可以增加成本效益，較容易回應市場的變化，在市場境氣時，可以增加員工的薪酬，但不景氣時，可以隨時調整工人的待遇，及透過重組解僱員工。

事實上，有關公共服務私營化或外判的問題已經很多討論，總的來說，外判服務經常出現的結果，是外判工人的薪酬福利通常要較公營部門差，1986 年英國財政部一項研究指出，大部分由外判服務所減低的成本，是由削減工人的服務條件而來，例如取消長俸、花紅、超時工作的補薪、減少有薪病假，私有化的公共服務亦往往以兼職員工代替全職員工，以減少保險金支出(Public Services International Research Unit)。

當政府的合約僱員的薪酬不斷下調時，亦同樣地將市場同類工種的工資拖低，令工人的薪酬被壓低，因此大部分的勞工團體均指出，外判服務所造成的貧窮問題，其實亦變相在製造新的弱勢社群。

香港政府自八十年代，已開始將大量公共服務外判，單就房屋署提供的資料，估計現時全港一百八十四條公共屋邨，共聘用了七千多名清潔工人，雖然我們未能掌握數據，無從比較政府外判服務後工人薪酬的落差，然而，房署外判服務的結果，是清潔工人工作條件的倒退。

自 1999 年以來，工會及團體開始關注政府外判工人工資偏低的情況，特別是房署的外判清潔工人，我們在這幾年來，每年都做房署外判清潔工人的工資調查，發覺工人工資不單越來越低，更低於統計處公佈的全港從事清潔服務業的清潔工人平均工資（見下表）。

房署清潔工工資調查結果

	調查工資（平均工時）	全港清潔工平均工資 （統計處）
1999 年	\$3,613（6.5 小時）*	
2001 年	\$3,705（7.5 小時）*	\$5,247（8 小時）
2002 年	\$3,703（7.7 小時）*	
2003 年	\$3,928（7.96 小時）***	\$5,030（8 小時）

資料來源

* 清潔工人職工會

** 樂施會委托香港理工大學應用社會科學系社會政策研究中心

*** 清潔服務業職工會

政府外判漠視勞工保障

香港政府部門雖然沒有為外判合約訂明一般工人的最低工資，但過往香港政府仍有「合理工資」的概念，以保障外判工人的薪酬，房屋署於 1999 年 8 月提交給立法會的參考文件中，曾引述外判合約一般條款第五條「合理工資」一項，該條文訂明，「承辦商付給工人的工資及所採用的工作時間與工作條件，不得較其他一般情況相若的同類行業所付工資的一般水平及所採用的工作時間及工作條件為差」（見附件二，第一頁）。簡而言之，受聘於政府外判服務的工人，所享有的薪金及工作條件應不比市場同類工種的工人為低。

同月，房屋署於同月致送與香港婦女勞工協會的一封信件中亦表明，房屋署規定承辦商所聘用某些職位工人，如特別特別清潔工人、屋邨辦事處的兼職工人及洗手間服務員等的工資，必須根據統計處最新的【工資統計半年度報告】而釐定。

2001 年 2 月，媒介披露有食環署工友時薪低至 7 元的事件後，李卓人議員在立法會動議促請政府在外判服務設立最低工資及工時上限，最後動議雖然被修訂為「政府規定資助機構和承辦政府工程或服務的僱主給予員工的僱用條件須符合最低僱傭標準，包括合理工資及給予休息日、有薪假期及離職補償等，使員工得以享受法例賦予的全面僱傭保障和福利；同時，政府亦應研究如何確保有關員工的薪酬及福利，不會受到無理剝削」，可見立法會亦支持給予外判工人合理工資的主張。

此外，2001 年 5 月前政府庫務局所發出的財務指引第 3/2001 號中規定，「所有涉及聘用大量非技術工人的外判項目」，在招標安排上，須考慮「投標者對其員工提出的工資及工時建議，以及該等建議是否與同類的市場情況、及與政府希望採購的服務的水準相稱」。該文件要求政府部門「參考政府統計處發出的【工資及薪金總額按季統計報告】內列出有關行業及工種的市場工資和工作時間資料」。

政府官員至少在兩份文件中引述該份指引，其中財經事務及庫務局長馬時亨 2003 年 2 月 12 日在立法會會議上答覆李鳳英議員的提問時，曾引述該份文件，可見這項指引仍然生效，但事實上，我們多次致函房署提出類似建議，但房屋署高官們卻先後以政府部門「尚未廣泛採用」而拒絕採納，對指引視若無睹，實在令人難以接受。

改善投標制度 成效不彰

本年一月中，樂施會發表調查報告，暴露房署清潔工仍然普遍低薪及近六成不能獲取承諾工資後，樂施會、職工盟、清潔工人職工會及清潔服務業職工會就房署清潔服務工人的薪酬及服務條件事宜，多次與房屋署長梁展文先生及該署其他高層官員商討，在二月十日的會議上，該署官員除一再承諾會積極改善工人待遇外，並會承諾會積極考慮以統計處同類工種的平均工資，作為房署清潔工人工資的指標。梁展文署長更游說我們作出讓步，最後我們「外判清潔工及保安員設立合理工資不可低於同類工種的平均工資的百分之五」。

但在本年三月三日在立法會的一次會議上，房署官員向出席的多位立法會議員及各團體提出，再次拒絕以同類工種的平均工資作為底線，房署並解釋是財經事務

及庫務局不允許他們，從而不考慮那些低於「同類平均工資」的標書。與此同時，房署聲稱已就外判合約擬就了新的評分標準，並保證能鼓勵外判服務承辦商將工人工資調整至市場的水平。

三月十六日，房署邀請李卓人議員、樂施會及各團體會晤，公佈新的評分方案，不過結果卻令大家頗為失望，因為新評分制度對工資方面的改變其實不大，難以令人相信新評分制度可以促使外判承辦商將工人的工資上調至市場的水平。我們更對房署對改善工人待遇的誠意表示懷疑。

有關評分準則的概說

根據房署官員與樂施會及勞工團體會面時所提供的資料，新計分方法參考統計處的行業平均工資及每次入標所有標書的「承諾工資」平均，其計算方法如下：

1. 將標書內有關工人工資的有效分數 24 分(6 至-18)分爲 6 至 8 個等級，每一個等級相當於 3 至 4 分；
2. 將上述兩項平均工資相差之一半劃爲一個等級(band)；例如：

$$\begin{aligned} \text{統計處行業平均工資} &= y \\ \text{投標標書平均承諾工資} &= x \end{aligned}$$

$$\text{每一個等級的工資} = (y - x)/2$$

3. 以統計處的平均工資爲基準，每一份標書的承諾工資倘高於行業平均工資一個等級(band)，則該標書可獲加 3 分，最多可加至 6 分；反之，倘該份標書的承諾工資低於行業平均工資一個等級，則該標書會被扣減 3 分，最多可被扣 18 分。

對新投標計分制的分析

我們試以以下不同情況去剖釋房署新計分制度的影響，包括：

- 情況 1. 當較多投標者所訂的「承諾工資」遠低於統計署的行業平均工資，其他則平均分佈；
- 情況 2. 當大部分的標書所訂「承諾工資」均接近統計處調查所得的行業平均工資；
- 情況 3. 當所有投標者標書中的承諾工資分佈平均；
- 情況 4. 當大部分的標書的承諾工資均集中於較低價目，只有一份標書的訂出較高的承諾工資；
- 情況 5. 倘所有標書所訂出的承諾工資均遠低於統計處的行業平均工資。

綜合以上五例，我們有以下分析：

1. 工資分數佔總分數的比重仍然相當低：新評分制度名義上的 24 分的差距，但在大部分情況之下，最高分數與大部分標書得分相差只有 9 分(即總分的 3%)，我們認為對於總體評分 300 分的影響不大；
2. 雖然有投標者所訂的承諾工資與最低者相差可能達 1,000 元，但最多只能獲加 3 分，因此投標除非出價遠高於平均工資，否則難以取得最高的 6 分；但與此同時，這樣對於訂出承諾工資較高的投標者獎勵不大(如情況一)；
3. 以上由於對訂出承諾工資較低對中標的影響不大，只要投標者的承諾工資不至落得太低，則不會被扣太多分數(參情況一及四)；又或只要標書在其他部分取得較多分數，仍可以投得外判合約；
4. 我們更擔心，由於訂出較高工資對投標者的獎勵不大，投標者投標不會訂出較低的承諾工資(如例五)，因此這個新評分方法對改善工人待遇，根本沒有甚麼幫助。長遠來說，當承辦商熟習了這個機制後，不能防止工資往下滑。

結論

1. 由前述的例子說明，即使房署改善了評分機制及評分準則，但仍然無法確保投標者會將工人工資調高至不低於統計署的平均工資水平，房署利用這種既費時但亦不一定能達致基本保障的方法，實在令人遺憾，此外，新評分制的名義分數為 24 分(由 +6 至 -18)，但實際上，工資部分分數仍只佔全份標書分數的百分之二(6/300)，與舊制並無分別；更令我們懷疑，房屋署是否有誠意去改善工人的工作條件。
2. 房署多次表示，庫務及財經事務局並不贊成該署實行「最低工資」或類似「最低工資」的工資政策，故只能從評審標書的制度去改革，以達到改善工人薪酬的目的，但從不同的官方文件顯示，前庫務局的投標指引清楚規定，各部門要與市場工資和工時「相稱」，並明確建議各部門參考政府統計處發出的【工資及薪金總額按季統計報告】內列出有關行業及工種的市場工資和工作時間資料，亦即以市場的工作條件為準則，不得較之為低，我們不明白這項工資政策為何始終未有落實；

因此，我們再一次促請各位立法議員，督促財經事務及庫務局及其他部門落實 2001 年的指引，重新考慮我們一直建議的方案，亦符合財經局的準則，打從三月三日起，以統計處的行業平均工資作為外判工人的薪酬最基本指標；若這建議被落實，我們估計最少有三至四萬的外判工，十五萬位家庭成員受惠，能過基本生活及免於就業貧窮。

完

參考資料:

香港婦女勞工協會 (1999) 【屋邨清潔女工工作處境調查研究 – 房署外判制度問題揭露】。香港: 香港婦女勞工協會。

清潔工人職工會 (2002) 【外判清潔工友處境調查】報告。香港: 清潔工人職工會

張超雄、譚若譚 (2002) 【公共屋邨保安及清潔外判制度研究】。香港: 樂施會

張超雄 (2003) 【區議會候選人對就業貧窮及外判制度意見調查】。香港: 樂施會

香港職工會聯盟 (2003) 【2003 年清潔工權益調查】。香港: 香港職工會聯盟。

香港政府統計處 (2002) 【工資及薪金總額按季統計報告- 2002 年 12 月】

香港政府統計處 (2003a) 【工資及薪金總額按季統計報告- 2003 年 6 月】

香港政府統計處 (2003b) 【工資及薪金總額按季統計報告- 2003 年 9 月】

香港政府統計處 (2003c) 【工資及薪金總額按季統計報告- 2003 年 12 月】