

檢討現行公共屋邨清潔服務外判投標制

按現行機制，香港房屋委員會（下稱「房委會」）將房屋署直接管理的公共出租屋邨的清潔服務，以招標方式交由私營承辦商營運，以充分利用私營市場的資源及專業知識提供服務，亦令運作上更具彈性。

「房委會採購及物料供應守則」訂明房委會的採購指引。在採購服務過程中，房委會一直秉持以下原則：

- (a) 維護開放公平的市場競爭；
- (b) 以公平、合理和合乎專業操守的方式與承辦商合作；
- (c) 採用具問責性和透明度高的機制作出有效監管；
- (d) 力求符合經濟效益；
- (e) 採取全面的風險管理；及
- (f) 不斷求進。

在現行投標制度下，名列房委會服務供應商名冊內的合資格公司方可競投公共屋邨的潔淨服務合約。該些公司在過去工作表現、財政能力、員工人數／資歷等方面已達至認可水平。

在揀選潔淨服務承辦商時，房委會採用「雙軌評分制度」來評審標書。在該制度下，投標承辦商的管理計劃及財務計劃會分別被評審，投標價並非揀選承辦商的唯一決定因素。房委會會同時考慮投標商過往履行房委會合約時的工作表現、管理計劃是否符合標書要求，曾否在扣分制度下被發「失責通知書」、定罪紀錄等，以確保獲批合約的承辦商有足夠能力提供所需的屋邨清潔服務。

房委會亦規定潔淨服務承辦商必須與其員工簽訂「標準僱傭合約」，以保障僱員的勞工權益。

現時，房委會潔淨服務承辦商名冊上有30間公司，他們都申報沒有關聯公司在潔淨服務承辦商名冊上。有團體質疑部份承辦商有親屬關係，以至可左手交右手，輪流中標。目前，房委會採用《香港會計準則第24號－關聯方披露》中「關聯方」的定義來界定關聯公司。這安排主要針對風險管理，減低合約集中同一組公司引致的風險。房委會投標小組委員會於2018年1月18日的會議上，檢視了投標機制及討論了圍標等相關問題，小組認為現時的投標制度有效減少圍標的風險。

現時由勞工及福利局牽頭的跨政策局及部門工作小組，正探討如何改善政府外判服務的制度，以加強對外判服務承辦商非技術員工的勞工權益保障。房委會及房屋署會全力配合工作小組的相關工作。如政府頒行新的措施，我們會一如以往，考慮把其納入房委會的制度。

房屋署

2018年2月28日

附註：隨件夾附立法會人力事務委員會文件編號 CB(2)920/17-18(03)以供參閱

2018年2月26日
會議文件

立法會人力事務委員會

政府外判服務承辦商聘用僱員的保障

目的

本文件向委員介紹政府在保障其服務承辦商所聘用的非技術工人¹方面的現行措施，及政府成立的工作小組在探討如何加強有關非技術員工的勞工權益及保障的工作。

外判服務

2. 外判是政府部門提供公共服務的其中一種方式。現時，政府並沒有政策要求部門必須將公共服務外判，或以外判作為提供服務的首要方式。外判與否以及當中的細節，由各政府部門按運作需要而定²。

為保障有關非技術員工採取的措施

3. 政府十分關注其服務承辦商聘用的非技術員工的法定權益是否得到保障，包括服務承辦商是否有遵守如《僱傭條例》及

¹ 非技術工人是指執行相等於政府第一標準薪級職系人員的職責的人員。現時第一標準薪級職系人員包括二級停車場管理員、爆炸品倉務員、工目、園務工人、升降機操作員、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。

² 香港房屋委員會（房委會）作為負責制定及推行公共房屋計劃的法定機構，會參考政府的採購規例及財務通告，制訂其相關的投標和採購程序。房屋署為房委會的執行機關，為房委會在有關工作上提供支援。

《僱員補償條例》等與僱傭權益有關的法例。為有效保障有關非技術員工的勞工權益，政府會盡量將相關勞工法例訂定的法定權益，加入政府服務合約內。政府部門亦會依據勞工法例的要求處理涉及勞工權益的事宜，包括監察並確保承辦商向其僱員提供不遜於法定要求的僱傭權益。就工資水平而言，非技術員工的工資按市場機制而釐定，並受《最低工資條例》保障。政府部門亦不時參照由勞工處發佈有關勞工法例的參考指引，例如如何計算法定最低工資等，提醒並監察承辦商保障非技術員工的法定勞工權益。

4. 為加強保障政府服務承辦商所聘用的非技術員工，政府自2005年4月起，強制所有服務承辦商須與其聘用的非技術員工簽訂由政府制訂的「標準僱傭合約」，以清楚列明員工的聘用條件，例如每月工資、工時及用膳時間、超時工作的工資率等，目的是提供清晰的框架，列明服務承辦商與其非技術員工之間的聘用條件，以確保員工的僱傭權益受到保障。根據「標準僱傭合約」，政府服務承辦商所聘用的非技術員工須以月薪制聘用，並享有有薪休息日。

5. 為鼓勵政府服務承辦商提高非技術員工的待遇，政府於2016年5月修訂指引，要求採購部門採用評分制度評審涉及僱用大量非技術員工的非建築服務合約時，必須加入工資水平及工時作為評審準則。該安排旨在鼓勵競投合約的承辦商，為有關非技術員工提供較佳待遇。承辦商若獲批合約，其標書內提出的工資水平及工時，將會成為服務合約的一部分，並受採購部門監察。現時，有關評審準則的比重並無預設上限，採購部門可按其實際運作需要建議相關的評分比重，供相關投標委員會考慮。

6. 為加強對政府服務承辦商的監察，勞工處的勞工督察主動突擊巡查工作場所和單獨面見承辦商聘用的非技術員工，以及查核僱傭紀錄，以監察承辦商遵守勞工法例和「標準僱傭合約」的規定。勞工督察亦會在巡查時教育僱員認識《僱傭條例》及「標準僱傭合約」對他們的保障。僱員如對其僱傭權益有疑問，

可致電勞工處的 24 小時查詢熱線(2717 1771)查詢。此外，如僱員懷疑遭服務承辦商剝削僱傭權益，可致電勞工處的投訴熱線(2815 2200)作出投訴，勞工處會盡快跟進。若發現服務承辦商涉嫌違反《僱傭條例》，勞工處一定會進行調查，並在搜集足夠證據後向違法的服務承辦商提出檢控，亦會將違規及定罪資料通知有關的採購部門。

7. 政府採購部門亦透過加強監察及管理服務承辦商的措施，監察服務承辦商在履行勞工法例及「標準僱傭合約」條款方面的情況。如服務承辦商不採用「標準僱傭合約」、扭曲或未經採購部門批准而改變僱傭合約條款以致其不利於僱員，或沒有確切履行「標準僱傭合約」的條款，如查明屬實，採購部門可根據有關服務合約跟進。若服務承辦商涉嫌違反「標準僱傭合約」的條款涉及觸犯《僱傭條例》的規定，採購部門會轉介勞工處。勞工處會作出適當的跟進，包括向承辦商提出刑事檢控。就以僱用非技術員工為主的政府服務合約而言，四個主要採購部門，即食物環境衛生署（食環署）、康樂及文化事務署（康文署）、房屋署和政府產業署（產業署）所採取的措施，請參閱附件 A 至 D。

8. 此外，政府就以僱用以非技術員工為主的政府服務合約制訂了下列的「禁止投標機制」和「扣分制」：

- (a) 在「禁止投標機制」下，若服務承辦商干犯與勞工權益有關的指定罪行（包括與《僱傭條例》有關的指定罪行），不論有關的定罪是否與政府服務合約有關，在定罪日期起計五年內，該承辦商的投標建議將不獲政府考慮。
- (b) 在「扣分制」下，若承辦商違反「扣分制」下的指明事項³，有關承辦商會被扣分。若承辦商在截標前的三年指定期內在「扣分制」下被扣滿三分，該承辦商在被扣滿第三分起計五年內的投標建議都不會獲政府考慮。與此同時，四個主要採購部門會將承辦商過往在「扣分制」的紀錄列

³ 即沒有與其員工簽訂「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。

為評審標書時的考慮因素之一。「扣分制」提供一個客觀的指標，讓採購部門根據投標者過往的表現，評審他們的標書。

跨局跨部門工作小組

9. 政府非常關注受僱於政府服務承辦商的非技術員工的僱傭權益。勞工及福利局局長已經成立跨局跨部門工作小組（工作小組），探討如何改善政府外判服務的制度，以加強保障政府服務承辦商聘用的非技術員工的合理待遇及勞工權益。除了勞工及福利局和勞工處外，工作小組成員包括財經事務及庫務局、食環署、康文署、房屋署及產業署。工作小組的探討範圍包括投標評分準則，以在加強服務質素要求之同時，讓政府外判服務合約的非技術員工可獲得更合理待遇。工作小組亦會研究「標準僱傭合約」的內容及政府服務合約年期，以加強對合資格員工應有的勞工權益（如遣散費）的保障。

10. 就進一步加強保障服務承辦商所聘用的非技術員工的勞工權益，涉及政府整體政策考慮，政府須審慎研究，並評估所涉及的額外資源。工作小組現正盡快進行檢討的工作，期望在本年第三季之前完成檢討⁴。

11. 請各委員省覽本文件的內容及提出意見。

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

⁴ 如政府頒行新的措施，房委會會一如以往，考慮把其納入其制度內。

政府產業署
勞工處

2018 年 2 月

政府部門：	食物環境衛生署(食環署)
監察服務承辦商的措施：	食環署有多項監察措施，以保障服務承辦商所僱用的非技術工人的權益。根據服務合約規定，承辦商必須與非技術工人簽訂「標準僱傭合約」，並須每月向署方提交工人的出勤記錄、由註冊執業會計師核實的支薪報表及強積金供款記錄等。分區人員會以抽樣方式核查有關資料。此外，食環署中央調查隊會就每份外判服務合約，每年進行不少於一次審計稽核，檢視工人的標準僱傭合約、工資月報表、員工出勤記錄及強積金供款記錄等，以確保承辦商遵守有關僱傭事宜的規定。中央調查隊亦設有電話熱線，方便工人作出查詢或投訴。 若收到承辦商違反僱傭規定的投訴，食環署會展開調查，並作出適當跟進。中央調查隊及各分區辦事處亦會定期進行抽樣調查，與工人會面，查詢有關僱傭事宜的情況。食環署人員又會於服務合約期屆滿前三個月，安排在點名處張貼告示，提醒非技術工人查證他們在僱傭合約終止時是否合資格獲發遣散費和長期服務金等，並展示有關的電話熱線，以便工人向有關當局作出查詢或投訴。

政府部門：	康樂及文化事務署(康文署)
監察服務承辦商的措施：	康文署會因應各場地的實際運作需要，規定清潔及保安服務承辦商須按照標書／合約服務規格，提供訂明的人手到指定崗位工作。承辦商須遞交人手編制、員工資料及每月的值勤表等各項資料予場地管理人員審閱。場地管理人員亦會透過實地巡查或突擊檢查，並藉着與承辦商的工作會議及與員工日常接觸等，監督承辦商及其工人的工作表現，以及處理員工就不合理待遇的投訴。若承辦商未能履行合約要求，有關場地管理人員可向承辦商發出口頭勸喻或勸喻信；情況嚴重時更可發出失實通知書，並考慮採取適當跟進行動。另外，各場地每月會對承辦商的服務表現進行評核，以確保承辦商服務達到合約要求及遵守各項合約規定。 如發現服務承辦商未能履行「標準僱傭合約」內有關工資、工時上限等條款，康文署亦會在「扣分制」下採取適當的行動。若懷疑承辦商違反相關勞工法例的規定，康文署會將個案轉介有關執法機構跟進。倘承辦商因違反任何上述條例的規定而被定罪，康文署可根據合約內的條款，考慮即時終止該合約，並把承辦商從康文署的供應商名單上除名。 現時，康文署批出的服務合約內均訂明，服務承辦商必須向其非技術員工支付不少於所承諾的工資或法定最低工資水平的薪酬。為確保承辦商支付相關工資，有關合約亦訂明承辦商在提交每月的結算單時，該份月結單須由認可的專業會計師或執業法團審計證實該承辦商已履行合約，支付相關工資予其員工。 若接獲服務承辦商的員工的投訴，康文署場地管理人員一般會就其糾紛問題先與承辦商及其員工作出了解及提供可行的協助。如有需要，場地管理人員會協助有關員工尋求勞工處作進一步跟進。

附件 C

政府部門：	房屋署(為香港房屋委員會的執行機關)
監察服務承辦商的措施：	房屋署會密切監管承辦商持續履行合約以遵從勞工法例和監察其工作表現，最少每季約見承辦商的工人，以了解工人的待遇，防止被剝削情況出現。此外，各屋邨辦事處亦均設有樣貌識別系統，以監察非技術員工的上班人數及工作時數，確保承辦商遵守相關合約訂明的每日 / 週工人數目 / 工作時數。再者，房屋署中央巡查小組亦會到各屋邨進行突擊巡查及與非技術員工會面，保障他們的權益。一如其他政府部門，房屋署亦對不履行在工資、每天准予工作時數上限、與其僱用的非技術工人簽訂「標準僱傭合約」，以及以自動轉帳方式支付工資方面的合約責任的承辦商實施扣分制度。

政府部門：	政府產業署(產業署)
監察服務承辦商的措施：	產業署有既定措施監督服務承辦商的表現，包括透過編製定期報告以檢視承辦商是否在各方面符合物業管理服務合約內要求的服務水平、進行客戶滿意度調查、到各物業現場進行定期巡查及突擊檢查以了解承辦商的服務水平等。如發現承辦商的表現未達水平要求，產業署會按合約條款進行懲處。 就服務承辦商處理員工待遇方面，產業署透過實地巡查和突擊檢查及審查有關紀錄，以進行監察。現時，產業署批出的服務合約內均訂明，承辦商必須向其非技術員工支付不少於所承諾的工資或法定最低工資水平的薪酬。為確保承辦商支付相關工資，有關合約亦訂明承辦商在提交每月的結算單時，須由認可的專業會計師證實該承辦商已履行合約，支付相關工資予其員工。此外，產業署人員亦會定期抽樣單獨面見承辦商的前線員工，審核承辦商有否根據「標準僱傭合約」發放工資及提供相關福利。 如收到前線員工就「標準僱傭合約」內有關工資、工時上限等方面提出的投訴，產業署會作出跟進調查。如投訴個案屬實，相關服務承辦商將會在「扣分制」下被扣分。如承辦商涉嫌違反相關勞工法例，產業署會將有關資料轉交勞工處採取跟進行動。