

# 政府外判工人工作待遇情況調查

## (一) 調查背景

香港天主教勞工事務委員會一直關注本港勞工事務及致力服務基層和邊緣勞工，並透過政策研究和培育工作促進教友及工友對勞工事務的認識，以建立尊重個人並合乎公義的社會。

為應付香港市民對政府服務不斷提高的期望及需求，以及在有限資源下提供「物有所值」的服務，香港政府自九十年代起進行公營部門改革，一九九二年成立效率促進組，負責執行政府改善公共服務的工作，同時制訂與協調公營部門改革計劃的實施方案。其中政府致力通過外判，讓政府部門與外間私營服務供應商簽訂服務合約，使用服務供應商提供指定的政府公共服務，並向其付出服務費用。香港政府認為外判模式能配合政府「大市場、小政府」政策，讓其利用自由市場運作模式提供更佳服務，提高成本效益及效率，並使政府能集中資源處理必須由公務員負責的政策事宜，以更靈活的回應市民對政府公共服務需求的增長及新增服務的要求。目前本港食物環境衛生署及康樂文化事務署是使用最多外判服務合約提供公共服務的政府部門，涉及的外判員工逾二萬二千多人。<sup>1</sup>

政府部門實施外判服務多年，弊病叢生，其中服務承辦商違反外判服務合約規定及勞工法例的事件屢有發生，不但直接影響公共服務質素，還令基層外判工人在薪酬、基本的僱員福利及職業安全權益遭受剝削，造就一群貧窮的弱勢勞工。同時部份承辦商更藉各種方法，逃避《強制性公積金計劃條例》下僱主的責任，削弱工人的退休保障。

為此，本調查報告將對政府外判非技術工人，特別是清潔工及保安員的工作待遇及引伸的勞資問題，以問卷形式進行調查，以分析外判制度對基層工人勞工權益的影響。本文首先會簡介香港政府外判制度及其對服務合約承辦商的監管安排。接著，本文會介紹是次問卷調查目的、方法及性質，並根據所得的數據及資料，分析外判制度對基層員工的影響，並向政府提出監管外判制度的政策建議。

---

<sup>1</sup> 資料來源: 2014年4月2日財務委員會審核2014-15財政年度開支預算會議。財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算管制人員(民政事務局局長)的答覆。問題編號 5371。答覆編號 HAB447。

2014年4月4日財務委員會審核2014-15財政年度開支預算會議。財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算管制人員(食物及衛生局局長)的答覆。問題編號:4699。答覆編號 FHB(FE)261。

## (二) 外判制度與政府的監管安排

外判指政府部門與外間服務供應商之間的合約安排，讓有關供應商提供指定服務並向相關政府部門收取費用。外判能配合政府的「大市場，小政府」政策。妥善的外判安排，可讓政府利用自由市場提供更佳服務，提高生產效率。根據香港政府效率促進組的資料，香港政府外判服務的原因包括：

- (a) 改善現有服務，並應付服務需求的增長及新增服務的要求；
- (b) 務求提高成本效益及效率；
- (c) 更靈活地回應浮動不定的需求；
- (d) 控制公務員人數的增長；以及
- (e) 利用市場的新技能及科技；

然而，外判服務不等於政府將其提供公共服務的責任外判。相反，政府要撥出資源監管服務合約的履行情況、服務質素及外判員工的勞工及職安權益。現時使用外判服務合約的政府部門會設有合約管理機制，監察承辦商有否適當地履行服務合約。一般而言，政府部門會在合約列明承辦商須符合的服務規定及表現標準。專責合約管理人員會透過實地巡查，突擊檢查及查核承辦商提供的工作記錄，監察承辦商的工作及表現。如發現承辦商有違規、失責行為或沒有按照合約條文提供服務，有關政府部門會採取跟進行動，包括向服務承辦商發出口頭警告、警告信或失責通知書，並扣減服務月費，甚至終止合約。服務承辦商亦有責任保障政府外判服務員工的勞工及職安權利，因此政府的外判服務合約亦訂明承辦商必須遵守《僱傭條例》、《僱傭補償條例》及《職安健條例》的相關規定。

### 標準僱傭合約

政府自 2001 年已規定所有政府服務合約承辦商必須與其僱用非技術工人簽訂標準僱傭合約，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。為進一步保障政府服務合約承辦商所聘用的非技術工人的權益，2004 年 5 月起，政府實施強制性工資規定，要求所有政府部門採購以僱用非技術工人為主的服務時，需確保承辦商付予其非技術工人的工資，不低於市場同類行業及工種的平均每月薪金水平。<sup>2</sup>這工資保障措施目的是防止受僱的政府服務合約工人工資過低。

<sup>2</sup> 市場平均每月薪金，是指當時政府統計處《工資及薪金總額按季統計報告》內相關行業/職業的平均每月工資。

2011年5月1日，首個法定最低工資實施。受僱於政府服務合約承辦商的非技術工人會和其他工人一樣同受到《最低工資條例》的保障，享有不低於法定最低工資水平的工資。為配合有關的新工資安排，政府勞工處修訂標準僱傭合約，訂明有關工人每月因工作而獲取的工資及每月七天享有一天的有薪休息日，會以法定最低工資水平計算。換言之，就2011年5月1日或之後招標以僱用非技術工人為主的政府服務合約，政府會要求有關服務合約承辦商必須對新入職非技術工人實施上述工資規定，簽訂新的標準僱傭合約。至於其時的現職僱員，承辦商可在其同意下與僱員簽訂新的標準僱傭合約，以代替原有合約。

為進一步保障僱員的權益，政府期間曾修訂標準僱傭合約中的內容，更清楚列明非技術工人的每月工資、工作時數、支付工資的方法等<sup>3</sup>。現時，政府服務合約承辦商僱用非技術工人的標準僱傭合約的主要特點如下：

(a) 如非技術工人完成標準僱傭合約內訂明的工作時數及工作天，他們的每月工資須不少於承辦商在相關投標建議內所承諾的每月工資。任何名義的津貼，將會是所承諾每月工資以外的收入；

(b) 作為一項管制措施，在僱員同意下，所有工資須以自動轉賬方式接存入個別僱員的銀行戶口內；

(c) 承辦商須負責一切經營及行政成本，以及固定資產及器具的損耗。任何名目的費用或按金，一律不可向非技術工人收取；

(d) 工人的工作地點須清楚訂明。如有需要，承辦商只可在同一區域內作臨時和有限度的員工調配或在特殊情況下才可作出有關安排；

(e) 承辦商、個別工人及有關的採購部門，都必須備存一份簽妥的標準僱傭合約副本，以作參考；

(f) 只允許修訂那些不會終絕或減少合約賦予僱員的任何權利、利益或保障的僱傭條款，並須得到的書面同意。已簽署的修訂副本亦須交與工人及相關採購部門，以作保存。

---

<sup>3</sup> 資料來源：立法會人力事務委員會(2011年)。立法會秘書處為2011年4月11日會議擬備的背景資料簡介。受僱於政府服務合約的非技術工人的工資安排。

## 行政制裁

政府當局還實行一項扣分制度，適用於 2004 年 3 月 27 日之後招標的政府服務合約。根據扣分制度，採購部門須向違反合約責任的承辦商發出失責通知書，這些違反合約責任事項分別為工資水平、每天工作時數上限、與其非技術工人簽訂書面標準僱傭合約及以自動轉賬方式支付工資予非技術工人。每發出一次失責通知書，有關承辦商會被扣一分。倘若承辦商在 2006 年 5 月 1 日或之後的一段 36 個月累計期內，被一個或以上的政府部門累扣滿 3 分，則其就競投須僱用大量非技術工人的服務合約而提交的標書，在 5 年內將不獲考慮。此外，若承辦商違反《僱傭條例》(第 57 章)及《僱員補償條例》(第 282 章)的條文而被定罪，而有相關的條文每項定罪可判處的最高罰款相當於《刑事訴訟程序條例》(第 221 章)附表 8 所指第 5 級或以上的罰款<sup>4</sup>，則在 5 年內不得競投該類服務合約<sup>5</sup>。

然而，在相關的合約管理及監督下，仍有政府服務合約承辦商被揭發使用不正當和不道德的手法來削減對其工人的保障，致使非技術工人所獲發放的工資，低於承辦商在投標建議上所承諾的款額。同時，部份承辦商更藉各種方法，逃避《僱傭條例》及《強制性公積金計劃條例》與《職業安全及健康條例》下的僱主責任。舉例，工會調查發現，在實施最低工資後，部份政府外判工的標準僱傭合約條款被更改，當中包括休息日由有薪轉為無薪、月薪制改為時薪制，以及取消飯鐘錢等。<sup>6</sup>有政府外判清潔服務承辦商更被指涉嫌拖欠 160 名政府外判工近 200 萬元遣散費，政府當局卻繼續將清潔服務合約判予該公司，工會組織指責政府對外判制度的監管不足，有包庇之嫌<sup>7</sup>。

有工會調查亦發現政府對服務承辦商的職業安全事宜疏於監管，使工人的安全受到威脅。根據工業傷亡權益會的統計，2012 年最少有十五名政府外判工人於工作期間意外死亡，但鮮有就事故懲處有關外判服務承辦商，甚至終止其服務合約。<sup>8</sup>清潔工人職工會、中大基層關注組和天主教勞工牧民中心（新界）於 2013 年 9 至 10 月向食物環境衛生署、康樂文化事務署和房屋署的政府外判清潔工進行調查，發現四成工友工作地點沒有設更衣室、四成五沒有休息室，只能在垃圾桶旁歇息。五成三受訪工人表示，工作時需處理玻璃或利器等危險品<sup>9</sup>。這反映政府當局對外判工人的職業安全置若罔聞。

<sup>4</sup> 按《刑事訴訟程序條例》(第 221 章)附表 8 所指第 5 級罰款為 5 萬元，第六級罰款為十萬元。

<sup>5</sup> 資料來源：2014 年 4 月 4 日財務委員會審核 2014-15 財政年度開支預算會議。財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算管制人員(食物及衛生局局長)的答覆。問題編號:6000。答覆編號 FHB(FE)258。

<sup>6</sup> 資料來源：蘋果日報(2012 年)。僱主榨盡員工每日返工斬三截。2012 年 7 月 12 日。

<sup>7</sup> 資料來源：香港經濟日報(2012 年)。外判清潔商涉欠 200 萬遣散費。2012 年 8 月 28 日。

<sup>8</sup> 資料來源：東方日報(2012 年)。一年 15 政府外判意外亡。2012 年 3 月 28 日。

<sup>9</sup> 資料來源：東方日報(2013 年)。40%外判清潔工無更衣室。2013 年 11 月 5 日。

## 扣分制的漏洞：利興案

利興清潔服務有限公司(利興)自 2008 年 1 月承辦食環署灣仔區街道清潔服務，聘請超過 300 名工人。於 2011 年 12 月底，利興不獲政府續約，灣仔區街道清潔由碧瑤接辦。由同年 12 月中開始利興以調派工友為借口，以不實理由欺騙工友簽署自動離職信並拒絕支付遣散費給 160 多名年資 2 年以上的工友。

灣仔食環署外判清潔工人由 2011 年 12 月底開始向僱主利興追討遣散費。受影響的 150 多名工友當中，有五名於 2012 年 8 月由勞審處覆判，並於 2013 年 7 月高等法院駁回利興上訴，法庭已多次判決利興須向工友支付拖欠的遣散費。雖然高等法院判決的法律原則適用於其餘 150 多位工友，但利興堅持所有受影響的工人都必須個別告上法庭，並獲法庭判決得直，否則不會賠償。最後礙於冗長及不完善的司法制度，約 100 名工人以法庭判決的金額的 85%和解。

然而，根據現時的扣分制，以上情況利興在往後的政府服務合約投標中，不用負上任何後果。利興自拖欠遣散費至今獲批的政府外判清潔合約，由 2012 年 5 月至 2013 年 6 月期間，政府繼續向利興批出 11 張共價值 1 億 2300 萬的外判服務合約。可見，現時扣分制對違法的外判商沒有任何阻嚇作用。

資料來源：

<http://grassmediation.wordpress.com/2013/08/19/hkwwa-cleaners/>

<http://grassview.files.wordpress.com/2012/08/2012-8-22-e6b885e6bd94e5b7a5e69c83e585ace9968be4bfa1-1.pdf>

[https://www.gldpcms.gov.hk/etb\\_prod/jsp\\_public/cn/scn00101.jsp](https://www.gldpcms.gov.hk/etb_prod/jsp_public/cn/scn00101.jsp)

### **(三) 調查目的**

近年，政府不斷通過外判讓私人機構參與提供公共服務。然而，外判制度對基層僱員的勞工及相關權益影響深遠。為了解受僱於政府外判服務合約之非技術工人，特別是清潔工及保安員的最新工作待遇情況，本調查以問卷的形式，向政府外判工人進行調查，以分析外判制度對基層工人勞工權益的影響。問卷主要了解受訪外判工人之：

- (a) 工作性質及年資;
- (b) 工資、工時及用膳情況;
- (c) 標準僱傭合約轉換期間之待遇;
- (d) 及對外判制度的改善建議。

我們相信有關調查研究結果能讓政策制訂者更了解外判工人之工作處境，以及外判承辦商在處理僱員勞工權益上的責任。我們期望政府能參考有關調查結果，完善外判制度及加強其合約管理及監管，杜絕外判承辦商剝削工人事件，保障僱員之勞工權益。

### **(四) 調查方法**

#### **(甲) 調查日期及地點**

調查在 2014 年 4 月至 2014 年 6 月期間進行。

#### **(乙) 調查對象**

是次調查對象為受僱於政府服務合約承辦商的非技術工人，當中主要包括政府外判清潔工及政府外判保安員。

#### **(丙) 調查及研究方法**

是次調查採用量化研究方法，以問卷調查形式及便利抽樣方法，於街道垃圾站、公屋垃圾站、街道、公園等接觸目標外判工人，並由訪問員讀出問卷內容，待他們作答後填寫資料。為提高調查的可靠性，研究員在進行正式調查前，曾進行先導問卷測試及向訪問員進行問卷調查簡介。

另外，是次調查亦採集政府相關部門的統計數據、本地及不同組織或團體的相關文獻、報章、刊物等資料，以了解及分析政府外判制度的監管措施及外判工人的工作待遇情況。

#### **(丁) 樣本結果及數據分析**

是次調查成功收回 196 份問卷。問卷調查所得的資料經整理後輸入電腦，並以電腦軟件 SPSS11.0 For Window 進行統計與分析。

## (五) 調查結果及分析

### (甲) 被訪者基本資料

#### (1) 受訪者工作性質及相關基本資料

是次調查成功訪問了 196 名受僱於政府外判服務合約之非技術工人，其中逾八成六 (85.7%) 為政府外判清潔工人，其餘分別為政府外判保安員 (6.6%) 及政府外判園藝工人 (6.6%)。(見表一)

表一 受訪者的工作性質

		頻數	有效百分比
有效樣本	政府外判清潔工	170	86.7
	政府外判保安員	13	6.6
	政府外判園藝	13	6.6
	總計	196	100.0

在 196 名受訪者中，近六成八 (67.9%) 為女性，其餘三成二為男性。他們的年齡大多介乎 56-65 歲 (55.4%)，其次為 46-55 歲 (27.2%)。逾一成受訪者年齡高達 65 歲以上。另外，大部份 (76.7%) 受訪者具小學程度或以下學歷。(見表二及表三) 這反映受訪的外判工人多為女性、中年及長者，他們乃社會中的弱勢社群，教育程度偏低，主要從事基層勞動工作。

表二 受訪者之年齡

		頻數	有效百分比	累積百分比
有效樣本	26-35歲	1	.5	.5
	36-45歲	6	3.1	3.6
	46-55歲	53	27.2	30.8
	56-65歲	108	55.4	86.2
	65歲以上	27	13.8	100.0
	總計	195	100.0	
缺失資料		1		
總數		196		

表三 受訪者的教育程度

		頻數	有效百分比	累積百分比
有效樣本	未接受教育	26	13.5	13.5
	小學程度	122	63.2	76.7
	初中程度	36	18.7	95.3
	高中程度	9	4.7	100.0
	總計	193	100.0	
缺失資料		3		
總數		196		

(2) 受訪者之工作所屬之政府部門及工作地點

在 196 名受訪者中，逾七成八(78.4%)受僱之外判工作隸屬於康樂文化事務署、其次為房屋署(13.4%)及食物環境衛生署(8.2%)。他們的工作地點以公園(63.6%)為主，其次為公屋(15.9%)及泳池範圍(12.3%)。(見表四及表五)

表四 受訪者之外判工作所屬部門

		頻數	有效百分比
有效樣本	食環署	16	8.2
	康文署	152	78.4
	房屋署	26	13.4
	總計	194	100.0
缺失資料		2	
總數		196	

表五 受僱之工作地點

		頻數	有效百分比
有效樣本	街道清潔	16	8.2
	公園	124	63.6
	公屋	31	15.9
	泳池	24	12.3
	總計	195	100.0
缺失資料		1	
總數		196	



### (3) 於現時工作點之工作年期及與外判公司簽訂僱傭合約次數

調查發現大部份受訪的政府外判工(28.6%)於現時工作地點的年資為兩年至四年。另外，近四成(38.7%)受訪者於現時工作地點服務達四年或以上，其中一成六(16.8%)的工資年資達四至六年，有近兩成二(21.9%)受訪者的服務年資達六年或以上。(見表六) 同時，調查指出逾五成四(54.2%)受訪者表示在現時地盤工作期間曾與外判公司簽訂兩次或以上的僱傭合約。這反映大部份受訪者長期擔任所屬地盤之外判服務工作。(見表七)

表六 受訪者於現時工作地點之工作年期

		頻數	有效百分比	累積百分比
有效樣本	6個月或以下	21	10.7	10.7
	6個月以上至1年	11	5.6	16.3
	1年以上至兩年	<b>32</b>	<b>16.3</b>	32.7
	兩年以上至4年	<b>56</b>	<b>28.6</b>	61.2
	4年以上至6年	<b>33</b>	<b>16.8</b>	78.0
	6年以上至8年	20	10.2	88.2
	8年以上至10年	12	6.1	94.3
	10年以上至15年	9	4.6	98.9
	15年以上至20年	2	1.0	100.0
	總數	196	100.0	

表七 受訪者於現時工作期間與外判公司簽訂標準僱傭合約次數

		頻數	有效百分比	累積百分比
有效樣本	1次	85	45.9	45.9
	2次	<b>61</b>	<b>33.0</b>	78.9
	3次	<b>26</b>	<b>14.1</b>	93.0
	4次	<b>9</b>	<b>4.9</b>	97.8
	5次	<b>4</b>	<b>2.2</b>	100.0
	總計	185	100.0	
缺失資料		11		
總數		196		

(4) 有否與外判公司簽訂適用於政府服務合約承辦商與其非技術工人之標準僱傭合約

逾九成(90.2%)受訪者表示與現時的外判公司有簽訂標準僱傭合約。但近一成(8.9%)受訪者表示不知道或不清楚是否與現時的外判公司簽訂標準僱傭合約。(見表八)

自 2001 年起政府已規定所有政府服務合約承辦商必須與其僱用的非技術工人簽訂書面的僱傭合約。2005 年當局制定一份建議標準僱傭合約，訂明主要僱用條款、包括工資、工作時數及休息日等，供政府服務合約承辦商僱用非技術工人向政府提供服務時採用，以保障僱員權益。如外判工人沒有與外判承辦商簽訂僱傭合約或不知道/不清楚是否與現時外判公司簽訂標準僱傭合約，外判工人便難以得知政府外判工人的基本僱傭條件，其薪酬及福利有機會被外判商剝削。

表八 受訪者有否與外判公司簽訂標準僱傭合約

		頻數	有效百分比
有效樣本	有	172	90.5
	沒有	1	.5
	不知道/唔清楚	17	8.9
	總計	190	100.0
缺失資料		6	
總數		196	

(5) 受訪者的工時及工資情況

逾八成(83.6%)受訪者表示過去一個的每天實際工時為八小時，僅 5.6%的受訪者的每天實際工時達 9 至 10 小時。這反映受訪外判工人的長工時情況未見嚴重。(見表九)

調查揭示，逾八成四(84.7%)受訪外判工僅收取時薪為 30 元的法定最低工資。近九成八(97.9%)受訪外判工更表示其工資並非每年調整，八成七(87.1%)表示其工資只隨法定最低工資水平調整時(一般不少於兩年調整一次)才獲得調整。(見表十至十二)

表九 受訪者的工時情況

		頻數	有效百分比	累積百分比
有效百分比	6.5	2	1.0	1.0
	<b>8.0</b>	<b>163</b>	<b>83.6</b>	84.6
	8.5	19	9.7	94.4
	9.0	9	4.6	99.0
	9.5	2	1.0	100.0
	總計	195	100.0	
缺失資料		1		
總數		196		

表十 受訪者的時薪水平

		頻數	有效百分比	累積百分比
	<b>30.0</b>	<b>161</b>	<b>84.7</b>	<b>84.7</b>
	30.5	8	4.2	88.9
	31.0	1	.5	89.5
	32.0	13	6.8	96.3
	33.0	5	2.6	98.9
	34.0	1	.5	99.5
	35.0	1	.5	100.0
		190	100.0	
缺失資料		6		
總數		196		

表十一 受訪者之工資是否每年調整

		頻數	有效百分比
有效樣本	是	3	1.6
	否	<b>187</b>	<b>97.9</b>
	不知道	1	.5
	總計	191	100.0
缺失資料		5	
總數		196	

表十二 受訪者之工資是跟隨最低工資水平調整時獲得調升

		頻數	有效百分比
有效樣本	<b>是</b>	<b>169</b>	<b>87.1</b>
	否	18	9.3
	不知道	7	3.6
	總計	194	100.0
缺失資料		2	
總數		196	

### (6) 受訪外判工的用膳情況

逾九成六(96.4%)的受訪外判工表示，其政府外判公司有安排用膳時間。(見表十三) 逾五成五(55.1%)的用膳時間多於 60 分鐘，但仍有近四成五(44.9%)受訪外判工表示其用膳時間約為 30 分鐘。(見表十四) 不少受訪外判清潔工友反映工作量大，如來不及清理垃圾，會被投訴。因此為盡快完成工作，會減少用膳時間。清潔工人一般在戶外工作，而且勞動強度極高，他們每天工作 8 至 9 小時不等，但實際卻只有半小時休息用膳，這是非常不人道的工作安排。

表十三 有否用膳時間

		頻數	有效百分比
有效百分比	有	186	96.4
	沒有	2	1.0
	工作期間不涉及用膳 時段	5	2.6
	總計	193	100.0
缺失資料		3	
總數		196	

表十四 平均每日的工作期間的實際用膳時間

		頻數	有效百分比	累積百分比
有效百分比	30	83	44.9	44.9
	60	91	49.2	94.1
	90	11	5.9	100.0
	總計	185	100.0	
缺失資料		1		
系統缺失		10		
總計		11		
總數		196		

## (7) 受訪者的外判工作待遇

### 7.1 受訪者的轉換合約情況及期間的待遇

在 196 名受訪者外判工中，逾五成六(56.6%)表示在過去任職政府外判工作期間，曾經歷轉換僱傭合約或續約(見表十五)，當中有近七成六(75.7%)曾因此被中斷工作年資，六成三(63.1%)因中斷年資而無法累積年假，近五成七(56.8%)因中斷年資而無法享有首三個月有薪勞工假期。(見表十六)

目前，使用外判模式提供公共服務的政府部門一般會向服務承辦商批出兩年至五年不等的服務合約。就康樂文化事務署而言，其外判服務合約通常為 2 至 3 年；而食物環境衛生署通常以兩年為主<sup>10</sup>。每當政府部門向新的服務承辦商採購新的服務合約時，則意味舊有的服務承辦商與其外判工人的僱傭合約被終止。但根據過去觀察所知，新的服務承辦商一般會聘用舊有服務承辦商的非技術工人提供政府服務，並與其簽訂新的標準僱傭合約。這做法於經營提供外判清潔服務及外判保安服務的承辦商最為普遍。然而，由於外判工人與新服務承辦商重新簽訂標準僱傭合約，因此即使他們繼續在現有崗位服務，累積了多年工作經驗，其年資會因政府外判服務合約轉換而被新的服務承辦商中斷，無法累積，致使他們損失原來該按年資增長而得到的勞工權利，包括年假日數、有薪勞工假、有薪產假及累積有薪病假日數等。這反映了外判制度下的嚴重漏洞，就是僱員權益因政府轉換外判服務合約承辦商而被剝削。

更令人關注的是，外判工人轉換新合約時，有四成五(45%)曾被外判承辦商以其強積金僱主累算權益對沖，以支付遣散費及長期服務金<sup>11</sup>。(見表十七) 當中有四成(40%)受訪者曾經歷兩次或以上的「對沖」，最高者被「對沖」款額累積逾 35000 元。(見表十八) 強積金的原意是保障基層工友的退休生活，現卻容許僱主可以僱員戶口強積金僱主供款部分的累算權益，用以抵消僱主須繳付的長期服務金和遣散費，作為對僱員的離職補償。被辭退的僱員一般會利用這筆款項解決生活上的即時需要，而政府轉換服務承辦商(僱主)的次數越多，其強積金被對沖次數及被對沖的款額就越多。這已大大削弱強積金作為退休保障的成效，外判工友的退休生活實令人擔憂。

<sup>10</sup>資料來源: 2014 年 4 月 2 日財務委員會審核 2014-15 財政年度開支預算會議。財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算管制人員(民政事務局局長)的答覆。問題編號 4726。答覆編號 HAB488。

2014 年 4 月 4 日財務委員會審核 2014-15 財政年度開支預算會議。財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算管制人員(食物及衛生局局長)的答覆。問題編號:4699。答覆編號 FHB(FE)261。

<sup>11</sup>如僱員如完全或主要由於：僱主永久或暫時停止（或計劃永久或暫時停止）經營該僱員所從事的業務；或僱主永久或暫時停止（或計劃永久或暫時停止）在該僱員受僱工作的地點所經營的業務或其他情況；而被僱主解僱，包括因僱主轉讓業務擁有權而被僱主解僱；在定期僱傭合約屆滿之後未獲僱主繼續僱用；則該僱員須被視為因裁員而被解僱。僱員如因裁員而被解僱，並在緊接僱傭合約終止日期（如僱傭合約以代通知金終止，則在緊接原本所需的通知期的屆滿日期）之前已按「連續性合約」受僱滿 24 個月，則可享有遣散費。僱員如在緊接僱傭合約終止日期（如僱傭合約以代通知金終止，則在緊接原本所需的通知期的屆滿日期）之前已按「連續性合約」受僱滿 5 年並：即可享有長期服務金。以上乃遣散費及長期服務金的部份資料，更詳細情況請參與《僱傭條例》。

表十五 在任職政府外判工作期間，是否曾經歷轉換合約或續約

		頻數	有效百分比
有效樣本	是	111	56.6
	否	85	43.4
	總數	196	100.0

表十六 受訪者因轉換合約或續約，而出現的情況

	頻數	百分比	有選擇百分比
中斷年資	84	28.4%	75.7%
因中斷年資，而無法累計年假	70	23.6%	63.1%
因中斷年資，而無法享有首三個月有薪勞工假	63	21.3%	56.8%
被外判公司以強積金對沖機制，支付遣散費或長期服務金	50	16.9%	45%
被外判公司以您拒絕調至其他工作地點為由，而當您自願離職，並因此沒有支付遣散費	8	2.7%	7.2%
被要求辭職	0	0%	0%
其他	1	0.3%	0.9%
以上皆沒有	20	6.8%	18%
總數	296	100%	266.7%

表十七 受訪者被僱主以強積金機制，抵消僱主須繳付的長期服務金和遣散費的次數

		頻數	有效百分比	累積百分比
有效樣本	1	30	60.0	60.0
	2	11	22.0	82.0
	3	5	10.0	92.0
	4	4	8.0	100.0
	總計	50	100.0	
缺失資料		146		
總數		196		

表十八 受訪者累積被「對沖」款額

		頻數	有效百分比	累積百分比
有效樣本	5000元或以下	3	7.0	7.0
	5000元以上至10000元	12	27.9	34.9
	<b>10000元以上至20000元</b>	<b>18</b>	<b>41.9</b>	76.7
	<b>20000元以上至30000元</b>	<b>9</b>	<b>20.9</b>	97.7
	<b>30000元以上</b>	<b>1</b>	<b>2.3</b>	100.0
	總計	43	100.0	
缺失資料		7		
系統缺失		146		
總數		196		

## 7.2 受訪者被剝削勞工權益的情況

近六成五(64.6%)受訪工友表示曾被要求或非自願在休息日工作；近六成九(68.7%)更表示被要求以薪酬代替休息日工作。(見表十九) 根據《僱傭條例》第 59 章 19 條，僱主不得強迫僱員在休息日工作，除非因機器或工廠設備發生故障或任何緊急事故。工友認為經常被迫在休息日加班，主因為工資過低，承辦商難以聘請新人入行，所以強迫現有員工加班應付工作。由於基層外判工友議價能力低，害怕失去工作，因此當被承辦商要求加班工作時會無奈接受；有的更表示被迫簽署「申請加班書」，以證明工友為自願加班。

有逾七成(70.8%)受訪工友表示曾被要求或非自願在勞工假工作；逾兩成六(26.7%)更曾被要求以薪酬代替勞工假的工作。(見表十九) 受訪工友反映由於人手不足，承辦商於是強迫工人於勞工假期加班工作。根據《僱傭條例》第 57 章第 40 條 A，僱主不得以任何形式的款項代替給予僱員法定假日，違者屬觸犯法例。

調查亦發現，政府外判工被拖欠工資情況已大大改善。我們相信這與政府強制規定所有政府服務合約承辦商必須與其非技術工人簽訂標準僱傭合約，訂明工資及工時條款有關。再者，由於實施法定最低工資，政府當局近年加強打擊拖欠工資或少付最低工資的僱主，因此有關欠薪情況未見猖獗。然而，雖然標準僱傭合約對休息日及勞工假期工作的條款有所規定，但由於當局巡查不力，以致部份承辦商敢於使用不正當和不道德的手去強迫外判工人於休息日或勞假期間非自願工作，同時以薪酬代替有關假期工作。

表十九 任職外判工作期間，遇到外判公司的違法行為

				有選擇百分比
		頻數	百分比	
違法情況	拖欠工資	3	.6%	1.5%
	扣減工資	3	.6%	1.5%
	要求或非自願在休息日工作	126	26.0%	64.6%
	以薪酬代替休息日工作	134	27.7%	68.7%
	要求或非自願於勞工假期工作	138	28.5%	70.8%
	以薪酬代替勞工假工作	52	10.7%	26.7%
	拖欠遣散費或長期服務金	1	.2%	.5%
	被要求在垃圾及廁所等地休息	7	1.4%	3.6%
	其他	1	.2%	.5%
	以上皆沒有	19	3.9%	9.7%
總數		484	100.0%	248.2%

(8) 受訪工友的投訴意欲

近九成(89.3%)受訪者表示沒有因上述的工作待遇而作出投訴，反映即使外判工友面對種種僱主違反勞工法例的情況，工友都不敢投訴，選擇啞忍。(見表二十)

表二十 受訪者投訴意欲

		頻數	有效百分比
有效樣本	有	2	1.0
	沒有	175	89.3
	不適用	19	9.7
	總數	196	100.0



(9) 受訪工友對判制度的意見

有近三成四(33.5%)受訪者贊成收緊外判公司扣分制度並加強罰則、近三成六(35.6%)贊成規定違規的外判公司，在一定時段內不得投標、近三成七(36.6%)贊成定期由工會、外判商及政府共同檢討「標準僱傭合約」。另外，約 7.7%受訪者認為政府應帶頭調整外判工的薪酬。(見表二十一) 長遠而言，逾八成二(82.7%)受訪工友支持取消外判制度，由政府直接聘用工人處理清潔及保安等工作。逾六成二(62.8%)受訪者贊成取消強積金與遣散費及長期服務金對沖機制，加強基層工友的退休生活保障。

表二十一 受訪者對外判制度的意見

				有選擇百分比
		頻數	百分比	
	收緊外判公司扣分制度並加強罰則	65	19.0%	<b>33.5%</b>
	規定違規的外判公司，在一段時期內不得投標	69	20.2%	<b>35.6%</b>
	定期由工會、外判商及政府共同檢討標準僱傭合約	71	20.8%	<b>36.6%</b>
	其他	42	12.3%	21.6%
	政府應帶頭調整外判工之薪酬	15	4.4%	7.7%
	沒有意見	80	23.4%	41.2%
總數		342	100.0%	176.3%

## (六) 總結及建議

### 1. 政府外判工，多屬弱勢社群

在 196 名受訪者中，近六成八(67.9%)為女性。他們的年齡大多介乎 56-65 歲(55.4%)，逾一成受訪者年齡更高達 65 歲以上。另外，大部份受訪者具小學程度或以下學歷。這反映受訪的外判清潔及保安非技術工人多是社會中的弱勢群體，主要以女性、中年人士及長者為主，他們教育程度偏低，因此主要從事低技術及勞動強度高的清潔及保安工作。

### 2. 工資過低

逾八成四(84.7%)受訪外判工的時薪僅為法定最低工資 30 元。近九成八(97.9%)受訪外判工更表示其工資並非每年調整，八成七(87.1%)表示其工資只隨法定最低工資每兩年檢討時才作出調整(一般不少於兩年調整一次)。為提升成本效益，政府一般以「價低者得」為採購外判服務的重要標準。服務承辦商為爭取服務合約，會盡力把外判服務收費降低，因此承辦商給予外判工人的工資一般是法定的最低工資水平。然而，政府作為外判制度下的最大及最終僱主，間接聘用大量基層工人，有關做法是帶頭壓低最低工資水平，令基層工友工資未能應付食品、租金及交通費等急劇升幅，間接製造在職貧人口及貧窮家庭數目<sup>12</sup>。

### 3. 用膳時間過短

逾九成六(96.4%)的受訪外判工表示，其政府外判公司有安排用膳時間。逾五成五(55.1%)的用膳時間多於 60 分鐘，但仍有近四成五(44.9%)受訪外判工表示其用膳時間約為 30 分鐘。不少受訪外判清潔工友反映工作量大，如來不及清理垃圾，會被投訴。因此為盡快完成工作，會減少用膳時間。清潔工一般在室外工作，而且勞動強度極高，他們每天工作 8 至 9 小時不等，但卻只有半小時實際休息用膳，這是非常不人道的工作安排。

### 4. 因轉換合約而被中斷年資，損失按年資增長的勞工權益

調查發現近四成(38.7%)受訪者於現時工作地點服務達四年或以上，其中近兩成二(21.9%)受訪者的服務年資達六年或以上，反映大部份受訪者在所屬崗位有相當長的工作經驗及年資。儘管如此，約五成六(56.6%)受訪者表示曾在過去任職政府外判工作同一崗位期間因政府轉換新外判服務承辦商而須轉換僱傭合約。逾五成四(54.2%)受訪者更表示，在同一工作崗位上，曾與外判公司簽訂兩次或以上的僱傭合約。

理論上，政府每次轉換外判服務承辦商提供服務時，新的服務承辦商會重新招聘工人提供服務。然而，根據觀察所得，新的服務承辦商為減少招聘工人的行政程序及支出，以及訓練員工的開支，一般會招聘舊有服務承辦商的工人提供服務。這做法於經營外判清潔服務及外判保安服務的承辦商最為普遍。而由於外判清潔及保安服務工人一般年齡較大及教育程度偏低，因此當新的服務承辦商接辦其崗位的外判服務時，他們均願意留任。可

<sup>12</sup> 根據政府於去年九月公佈的《2010 年香港貧窮情況報告》中，本港在職貧窮問題嚴重。在香港約 102 萬的貧窮人口，當中超過一半(52.8%)是在職貧窮家庭成員，涉及 156700 個住戶。

是，隨著政府轉換外判服務承辦商，外判工人便要與新的服務承辦商簽訂新的僱傭合約。因此即使他們繼續在現有崗位服務，累積了多年工作經驗，其年資會因政府外判服務合約轉換而被新的服務承辦商中斷，無法累積，致使他們損失原來該按年資增長而得到的勞工權利，包括年假日數、有薪勞工假、有薪產假及累積有薪病假日數等。

是次調查就發現，逾五成六(56.6%)表示在過去任職政府外判工作同一崗位期間，曾經歷轉換合約或續約，當中有近七成六(75.7%)曾因此被中斷工作年資，六成三(63.1%)因中斷年資而無法累積年假，近五成七(56.8%)因中斷年資而無法享有首三個月有薪勞工假期。這反映了外判制度下僱員權益因外判服務合約轉換而被剝削的嚴重漏洞。

## 5. 換約安排導致強積金被多次「對沖」

在外判制度下，政府每次轉換外判服務承辦商時，外判員工與舊服務承辦商的僱傭合約便會中斷，而有關安排更助長了強積金被「對沖」的次數，這對外判工人的退休保障極為不利。調查發現，在外判工人在轉換合約時，有四成五(45%)曾被外判承辦商(僱主)以其強積金僱主累算權益對沖，以支付遣散費及長期服務金。當中有四成(40%)受訪者曾經歷兩次或以上的「對沖」，最高者被「對沖」款額累積逾 35000 元。

強積金的原意是保障基層工友的退休生活，現卻容許僱主可以僱員戶口強積金僱主供款部分的累算權益，用以抵消僱主須繳付的長期服務金和遣散費，作為對僱員的離職補償。因而外判工人被轉換服務承辦商(僱主)的次數越多，其強積金被「對沖」次數及被「對沖」的款額就越多。被辭退的僱員一般會利用這筆款項解決生活上的即時需要，換言之，用作退休需要的強積金會不斷減少，嚴重的影響基層工友的退休生活。

## 6. 強迫加班，買假嚴重

近六成五(64.6%)受訪工友表示曾被要求或非自願在休息日工作；近六成九(68.7%)更表示被要求以薪酬代替休息日工作。逾七成(70.8%)受訪工友表示曾被要求或非自願在勞工假工作；逾兩成六(26.7%)更曾被要求以薪酬代替勞工假的工作。工友認為經常被迫在休息日或勞工假期工作，主因承辦商人手不足，而且由於工資過低，承辦商難以聘請新人入行，所以強迫現有員工加班應付工作。由於基層外判工友議價能力低，害怕失去工作，因此當被承辦商要求休息日或勞工假期間加班工作時會無奈接受；有的更表示被迫簽署「申請加班書」，以證明工友為自願加班。

根據《僱傭條例》第 59 章 19 條，僱主不得強迫僱員在休息日工作，除非因機器或工廠設備發生故障或任何緊急事故。根據《僱傭條例》第 57 章第 40 條 A，僱主不得以任何形式的款項代替給予僱員法定假日，違者屬觸犯法例。雖然標準僱傭合約對休息日及勞工假期工作的條款亦有所規定，但由於當局巡查不力，以致部份承辦商敢於使用不正當和不道德的手去強迫外判工人於休息日或勞工假期間非自願工作，同時以薪酬代替有關假期工

作。

## 7 投訴無門

近九成(89.3%)受訪者表示沒有因上述的工作待遇而作出投訴，反映即使外判工友面對種種僱主違反勞工法例的情況，工友都選擇啞忍，相信這勞工權益意識薄弱、政府宣傳不足與強弱懸殊的勞資關係不無關係。

## 8. 加強外判監管，長遠取消外判制度

有近三成四(33.5%)受訪者贊成收緊外判公司扣分制度並加強罰則、近三成六(35.6%)贊成規定違規的外判公司，在一定時段內不得投標、近三成七(36.6%)贊成定期由工會、外判商及政府共同檢討「標準僱傭合約」、另外，約 7.7%受訪者認為政府應帶頭調整外判工的薪酬。長遠而言，逾八成二(82.7%)受訪工友支持取消外判制度，由政府直接聘用工人處理清潔及保安等工作。逾六成二(62.8%)受訪者贊成取消強積金與遣散費及長期服務金對沖機制，加強基層工友的退休生活保障。

## 本會建議

### 1. 改善扣分制度，加強對承辦商的監管

調查反映部份外判員工確有被外判承辦商剝削勞工權利。雖然政府向外判承辦商實施扣分制度，但根據資料顯示，政府向承辦商發出的扣分總數少之又少。以食物環境衛生署為例，政府實行扣分制後，過去五年(2009-10 至 2013-14 年)，向承辦商發出扣分總數為 3 分<sup>13</sup>。外判商被處罰的個案亦寥寥可數<sup>14</sup>。這反映政府對違法承辦商巡查不足，以致未能收阻嚇之效。

現時的扣分制度只對違反與工資、工作時數及須與非技術外判工人簽訂書面合約以外

<sup>13</sup> 過去 5 年，食物環境衛生署發扣除承辦商的分數如下：

	2009-10 年度	2010-11 年度	2011-12 年度	2012-13 年度	2013-14 年度 (截至 2014 年 2 月 28 日)
被扣分數	0	0	1(1)	2(1)	0

括號內數字為與工資有關的被扣分數。

資料來源: 2014 年 4 月 4 日財務委員會審核 2014-15 財政年度開支預算會議。財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算管制人員(食物及衛生局局長)的答覆。問題編號:6000。答覆編號 FHB(FE)258。

<sup>14</sup> 根據食物環境衛生署的資料，違反標準僱傭合約或僱傭條例而被處罰的外判商的個案數目如下：

	2009-10 年	2010-11 年	2011-12 年	2012-13 年	2013-14 年度 (截至 2014 年 2 月 28 日)
個案數目	0	0	1	2	0

的合約條款的外判承辦商作出懲處。對於外判承辦商違反其他合約條款及《僱傭條例》，如沒有開設強積金戶口、完約後沒有支付遣散費、強迫休息日或勞工假期工作、以薪代勞工假期工作等，卻沒有扣分規定。因此承辦商只要避開指定的扣分項目，便可鑽其他空子剝削勞工權利。此外，現行機制下，政府不會將承辦商被勞資審裁處判決敗訴的個案作為承辦商競投標書參考，這變相縱容承辦商違反《僱傭條例》，剝削勞工權益。因此，本會建議政府應增加對外判商的巡查次數，並完善扣分制度，加入更多扣分項目，包括對違反其他合約條款，如用膳時間、強迫於休息日及勞工假期工作、以薪酬代替勞工假期、沒有開設強積金戶口、完約後沒有支付遣散費等作出制裁，同時加入勞資審裁處敗訴個案作為投標參考，以加強對外判承辦商的監管，保障工友的勞工權益。

## 2. 定期由工會、外判商及政府檢討「標準僱傭合約」

自 2005 年起，政府已多次修改「標準僱傭合約」。最新修訂的標準僱傭合約是 2013 年 3 月 8 日。然而，政府在修訂「標準僱傭合約」時並沒有諮詢工友及工會意見，而且對那個政府部門負責「標準僱傭合約」的修訂更諱莫如深。「標準僱傭合約」修訂涉及外判工人的勞工權益，因此本會建議政府應定期由工會、外判商及政府共同檢討「標準僱傭合約」，增加外判工的議價能力。

## 3. 帶頭提升外判工的福利，檢討最低工資水平

香港政府是外判制度下的最大及最終僱主，理應肩負起「良心僱主」的榜樣，帶頭調升外判服務合約下非技術基層工人的時薪至合理水平，並應責成最低工資委員會在釐訂最低工資水平時，必須考慮家庭的基本生活需要及通脹因素，並一年一次檢討最低工資水平。本會必須指出，最低工資是改善本港在職貧窮問題的方法之一，政府必須提升最低工資水平，讓僱主分擔資源再分配的第一責任，提供令他們追得上現時生活水平的工資，實質改善基層工人及其家庭的生活質素。

## 4. 立即取消強積金僱主供款與遣散費及長期服務金對沖的措施。

在外判制度下，政府每次轉換外判服務承辦商時，外判員工與舊服務承辦商的僱傭合約便會中斷，而有關安排助長了強積金被對沖的次數，這對外判工人的退休保障極為不利。本會要求政府立即取消強積金僱主供款與遣散費及長期服務金對沖的措施，保障基層勞工的退休生活。

## 5. 長遠取消外判制度，政府直接聘用工人

街道清潔及保安工作不是有時限、屬季節性或受市場波動而影響的工種，他們對環境衛生及場地保安屬必不可少。是次調查已指出受訪的外判清潔及保安工友往往以每兩至三年由不同外判承辦商續聘提供公共服務，這已反映他們的職位是不可或缺。可是，因外判制度他們被迫不斷的轉換僱主，續訂新的僱傭合約，以致損失按年資而累積的勞工權利，有的更隨時不被續約，毫無職業保障。這不但打擊士氣，亦難免影響服務質素。

本港公共衛生安全工作日益重要，清潔工肩負起場地及街道衛生的把關工作，政府理應將之視為長遠職位，直接聘請工友，為他們提供一個穩定的工作環境，同時能確保服務質素，保障社會衛生及安全。