

二零零九年五月二十九日會議
討論文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會

採用外判方式提供政府服務

目的

本文件旨在向議員概述公共服務交由私營機構，特別是透過外判方式提供的情況。

背景

2. 一直以來，政府都有讓私營機構參與提供公共服務。興建基礎設施及樓宇等服務，主要是由私營機構提供。這些項目通常以「設計及建造」、「建造、營運及移交」和「設計、建造及營運」的形式進行。在過去10至15年間，透過外判方式提供的服務有所增長，符合國際趨勢。時至今日，資訊科技系統發展、設施管理、廢物處理、環境衛生及保安範疇的服務均常以外判方式提供。它們的服務合約通常是透過競爭性招標採購而來的。

3. 根據本地及國際經驗顯示，只要策劃周詳、妥善推行及有效監察，私營機構參與公共服務項目可為政府和市民帶來很多好處，包括：

- (a) 提高服務質素和經濟效益；
- (b) 加強提供新增服務或擴展現有服務的能力；
- (c) 使政府管理層能更集中處理核心服務及善用資源；以及
- (d) 為私營機構創造職位，及累積經驗和專業知識，從而推動整體經濟發展。

私營機構參與公共服務的政策

4. 政府一向着重以最具成本效益及效率的方式為市民提供服務。政府的既定政策是在合適情況下，讓私營機構參與公共服務，以貫徹我們的經濟和財政目標，即維持一個有效率的小政府、控制公務員編制、以及為私營機構創造商機和職位等。

5. 外判只是各局及部門所採取的服務轉型工具之一。經過多年的發展及推行，服務外判已成為其中一種有效方式，為市民提供物有所值的服務。在適當情況下，政府將繼續外判政府服務，並根據既定的機制監察服務質素。在決定如何以最佳的方式提供公共服務，尤其是新的服務時，我們鼓勵局及部門進行業務方案研究以評估各個可行方案，從中選擇最適當及最物有所值的方案。

二零零八年政府外判服務調查

6. 效率促進組自二零零零年起每兩年進行一次政府外判服務調查，最近一次調查在二零零八年完成。

主要調查結果

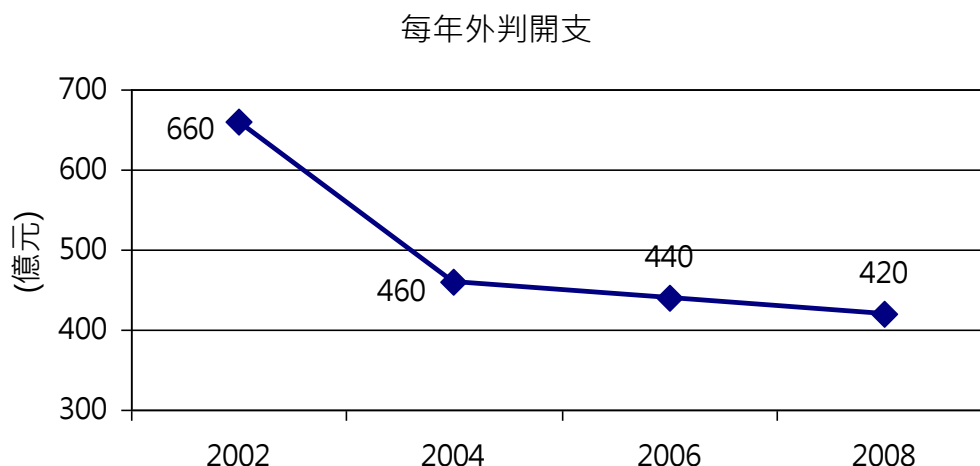
7. 是項調查涵蓋75個局和部門的19種外判服務，讓我們概略知道在二零零八年七月的政府外判服務情況。

8. 於二零零八年七月執行中的合約共4339份，總值超過2,160億元，涉及的每年開支為420億元。外判服務類別的分佈與二零零六年相約。其中基本工程及建造工程、樓宇及物業管理、以及環境衛生合約共佔每年外判開支超過80%。

| 服務類別 | 佔每年外判開支的百分比 | |
|-----------|-------------|------|
| | 二零零六 | 二零零八 |
| 基本工程及建造工程 | 67% | 63% |
| 樓宇及物業管理 | 14% | 15% |
| 環境衛生 | 5% | 6% |

9. 正如以下趨勢圖所示¹，每年外判開支於二零零四年銳減，其後穩定下來。

¹ 二零零零年政府外判服務調查的數據並不完整，未能提供足夠的資料，以作比較。



10. 部門外判服務的主要原因包括：部門內部欠缺所需服務、運用市場的技能、讓部門把資源投放於核心服務及優先項目、以及增加提供服務的靈活性。

11. 總括來說，部門對外判服務能達到目標表示滿意。大多數部門都有採用一些良好措施，例如注重成果／成效、採用可量度的表現指標、使用服務水平協議，以及制訂較精密的定價／付款機制。

12. 一直以來，各部門都審慎處理服務轉型的問題，力求達到物有所值、令顧客滿意、得到員工支持等等。為此，部門可能採取各式各樣的方式，包括善用科技、重整業務流程，以及採用以客為本的模式。而讓私營機構參與提供公共服務也是方法之一。

13. 外判服務調查及其他研究清楚顯示，與部門自行提供服務比較，外判服務往往能以較低成本提供質素相若或較佳的服務，使市民受惠。近年，各部門均著重提升政府外判工作的質素而非數量。

14. 提升外判工作質素的途徑包括：採用以成效為本的服務規格、訂定合適的服務水平、棄用出價最低但質素差劣的標書、增加提供服務方式的靈活性、以及在再度招標前審慎檢討現有合約。

15. 效率促進組會繼續進行每兩年一次的調查，以更新及與各局及部門分享政府外判的經驗。

16. 在過去兩年，效率促進組不時更新有關讓私營機構參與公共服務的最佳做法指引及發出新的指引。這些指引包括新的《合約管理用者指引》(二零零七年二月)、新的《政府業務方案指引》(二零零八年五月)、《有關外判工作的實務指引》第三版(二零零八年三月)、以及新的《項目推行後檢討的使用者指引》(二零零九

年二月)。我們還舉辦了一系列培訓班，以推廣有關外判和合約管理的最佳做法，並協助有關政府業務方案研究的培訓。

使用中介公司僱員

17. 政府當局並無定期收集有關局和部門使用中介公司僱員的資料，因此我們手頭上並無關於部門使用中介公司僱員提供服務的趨勢的最新資料。我們現正整理資料，並會在適當的時候呈交事務委員會。

未來路向

18. 私營機構參與公共服務仍在發展中，必須定期進行檢討，總結經驗，以讓日後的工作以此為參照。我們會繼續檢討世界各地的做法和各部門的外判經驗，研究可以改善的地方，並把這些心得納入培訓研討會及指引內。

效率促進組

二零零九年五月