

个案撮要

投诉房屋署在向员工推出「自愿离职计划」时，向他们发出近乎恐吓的信息；向员工发放指引，误导他们，令他们以为该署不会就「员工自组公司方案」所批出单位的数目设定上限；以及采用双重标准，只允许已离职的「持股员工」申请复职

投诉

投诉人是房屋署的员工。他投诉房屋署：(a) 在向员工推出「自愿离职计划」时，向他们发出近乎恐吓的信息：选择留任的员工不会有晋升机会，并须兼顾已离职同事所负责的工作；(b) 于去年三月及其后举行的座谈会，向员工发放有关「员工自组公司方案」的指引，误导他们，令他们以为该署不会就该方案所批出单位的数目设定上限；以及(c) 在更改「员工自组公司方案」后，只允许已离职的「持股员工」申请复职，对于为了加入「自组公司」为雇员而离职的「雇员员工」，则不会同样酌情处理，对后者不公平。

背景资料

2. 自香港房屋委员会（「房委会」）在一九九八年推行「租者置其屋计划」（「租置计划」），以及其后推行多项鼓励公屋租户置业的措施以来，越来越多租户成为业主。他们有权选择私人物业管理公司管理他们的物业，不再采用房屋署的服务。根据房委会聘用的顾问公司在同年进行的研究，如房委会不采取任何行动，于租置计划实行十年后（即二零零九至二零一零年度），即使房屋署不再招聘屋管理及维修保养的人手，亦不填补因自然流失而出现的空缺，过剩的员工仍会超过 1,300 人。为了及早处理这个问题，以及提供更具成本效益和更高质素的服务，房委会在

去年一月通过「逐步移交屋 管理及维修保养服务计划」（「逐步移交服务计划」），让私人物业管理公司逐步接办屋 管理及维修保养工作。同时，房委会亦通过「自愿离职计划」及「员工自组公司方案」，让选择自愿离职的员工可以自行组织公司，承办房委会辖下屋 的管理及维修保养服务。

3. 根据「自愿离职计划」，凡在二零零零年三月一日至二零零三年二月二十八日期间选择离开公务员行列而又获得批准的员工，均可获得以「取消职位」条款为蓝本的补偿。为协助员工转职，房屋署按「逐步移交服务计划」或「员工自组公司方案」批出合约时，会规定获批合约的私人物业管理公司或「自组公司」必须吸纳一定数目的房屋署员工。

4. 自愿离职的员工可以作出以下选择：(A) 未定离职日期，但打算在加入私人物业管理公司或「自组公司」后离职；或(B) 打算在某个日期离职，只待部门批准，便会作出离职安排。房屋署会首先处理选择 B 项的员工的申请。待选择 A 项的员工确定了离职的日期（即变成 B 项选择），该署便会连同其它选择 B 项的员工的申请一并审批。

5. 房屋署亦明白，「去」或「留」是一项重大的决定，所以容许员工在递交申请后，可以更改或撤回申请。然而，当该署批准员工的申请后，员工便须在指定限期内，确认是否接纳离职的安排。一经接纳，便不可撤回离职决定。

6. 根据房屋署在去年三月向员工发出的《员工自组公司方案指引》（「《原先指引》」），有意自组公司的员工，须于二零零零年四月一日至二零零三年二月二十八日期间提出申请。他们须首先递交初步意向书，列出持股员工的姓名及持股比例。初步意向获该署同意后，他们便可递交初步建议书及资格确立申请表，就承办屋 管理和维修服务范围提出建议，以及列述将正式成立「自组公司」概况，以待房屋署审核。为了确保符合推行「员工自组公司方案」的目的，房屋署规定员工须在「自组公司」投得的第一份合约期内持有该公司最少 51% 股权（拥有该等公司

的员工称为「持股员工」)。「自组公司」在取得服务合约后，须聘请一定数目的房屋署人员（即「雇员员工」）。

7. 「自组公司」呈交资格确立申请表时，须估计可聘请的房屋署员工人数及提供一份暂定的员工名单，表明已有把握招聘到不少于 80%指定数目的「雇员员工」。在正式获批合约前，这份名单只属初步的资料，房屋署并没有要求这些公司在注册时便聘请员工，也没有规定他们取得合约后，必须聘请资格确立申请表的员工名单所列的员工。

8. 「员工自组公司方案」通过后，在二零零零年四月一日开始接受申请。截至第一个截算期为止，房屋署接获共 45 份初步建议，涵盖 70 多个屋，涉及 280,000 个住宅单位，约为房委会出租单位总数的 40%。员工对这方案的热烈反应，引起选择留任者的忧虑，恐怕会加剧人手过剩的问题。另一方面，房屋署也对一下子将数量庞大的公屋单位的管理服务外判予「自组公司」有所保留。

9. 房屋署解释，该署一直透过不同渠道，清楚告知员工，推行「员工自组公司方案」须遵照循序渐进的大原则，并须全面及公平地照顾各方面的需要，以及保证服务质素不受影响。在审慎考虑及平衡各方面的因素后，该署决定初步拨出约 30,000 个住宅单位的管理服务予「自组公司」承办，并于去年七月发出《员工自组公司方案补充指引》（「《补充指引》」），把这个上限告知有关员工。

10. 房屋署认为，有意筹组「自组公司」的「持股员工」，其离职及筹组公司的计划，与《补充指引》中有关上限的安排可能未能互相配合，因此，该署决定给他们一次过的机会，考虑是否需要要求更改自愿离职的决定，并承诺会酌情考虑他们的申请。当时的数据显示，共有 54 名「持股员工」已确认接受离职的安排。然而，在指定的回复期内，该署并没有收到他们撤回离职决定的申请。

本署的评论

11. 本署曾参阅房屋署发给员工的资料、该署举行有关「逐步移交服务计划」、「员工自组公司方案」及「自愿离职计划」的简报会所用的投影片和文字记录，并曾聆听简报会的现场录音带。本署认为，该署只是根据实际情况，向员工解释有关详情。作为一个负责任的部门，该署有责任向员工指出日后的路向。由于自愿离职的员工是按「取消职位」的条款获得补偿，原有职位在他们离职后必须取消，留任的员工日后的晋升机会必然会受到影响。再者，在服务移交后，该署须重新编排工作，以配合未来的发展；故此，选择留任的员工必须有心理准备，接受新的工作和挑战。房屋署按实际情况知会员工，是负责任的做法，并无任何恐吓的成分。因此，本署认为(a)点投诉不成立。

12. 本署亦曾参阅房屋署发给员工的《原先指引》，当中详列与「自组公司」有关的各项规定。不过，在指引内，该署确实没有就该方案所批出单位的数目设定上限，亦没有表示可能会设定上限。房屋署在给本署的回复中解释，该署于去年三月拟订《原先指引》时，正值「自愿离职计划」开始不久，并没有任何可靠的自愿离职数字可以作为根据，以订出外判给「自组公司」承办管理和保养服务的公屋单位数目的上限。然而，正因如此，该署更应有所防范。该署有责任确保服务移交的进度，不会影响部门的运作及服务的质素，或由于外判服务大幅加速进行，令人手过剩的情况加剧。本署认为，房屋署积极推介该方案的同时，应预先清楚声明，可能会就外判服务的公屋单位数目设定上限，让员工在作出考虑和决定时有心理准备。

13 虽则如此，本署考虑到房屋署确曾向员工指出，「自组公司」建议的服务范围和合约规模，须符合房委会既定的外判政策和方针，包括以「循序渐进」方式将服务外判的政策和方针。而且「自组公司」须通过资格审定，并须符合一定的条件和规定，才可参与竞投合约。员工对这些原则和规定，应有充分的认识，故此，本署认为，员工理应不会被误导，以为批出单位给「自组公司」将不会有上限。然而，房屋署于去年三月推出该方案时，部分资料确实有欠清晰，因此，本署认为(b)点投诉部分成立。

14. 本署接纳《补充指引》对「持股员工」和「雇员员工」所造成的影响有别这个解释，并同意房屋署给予前者酌情安排是适当和合理的。然而，为符合竞投合约的条件，呈交资格确立申请表的人须提供一份暂定聘请的房屋署员工名单，表明有把握招聘到不少于 80%指定数目的「雇员员工」。本署因此相信，部分有意成为「持股员工」的员工，于方案推出之初，已经一手招揽该署人员加入「自组公司」。本署亦有理由相信，部分表示愿意离职的员工，确实是为了加入「自组公司」为「雇员员工」，才会选择离开该署。

15. 房屋署表示，资格确立申请表的雇员名单只是一份暂定的名单，该署没有规定日后该公司取得合约后，必须聘用名单上的员工，因此，该署发出《补充指引》时，有意成为「雇员员工」的人员与「自组公司」应该只是达成初步共识。本署不否定该署的解说有道理，不过，《补充指引》提出的上限，不但减低了「持股员工」的「自组公司」获得该署批出合约的机会，亦减低了有意成为「雇员员工」的员工受聘于「自组公司」的机会。两者所受影响均为直接，而且是可以清楚预见的。因此，本署认为，房屋署没有一视同仁地看待两类员工，确实是略欠公平。

16. 虽则如此，房屋署曾透过多个简报会解释「自愿离职计划」的详情，「雇员员工」应明白 A 项和 B 项选择的分别，以及他们确认接受离职安排后便不可撤回申请的规定。此外，他们亦知道「自组公司」获批合约前要经过的审查和竞投程序。然而，「雇员员工」明知「自组公司」尚未成立，尚未通过资格审查和取得合约，仍然确认接受离职安排，故此亦须为自己的决定负上大部分责任。有鉴于此，本署认为(c)点投诉**部分成立**。

结论及建议

17. 整体而言，本署的结论是，这宗投诉**部分成立**。

18. 申诉专员向房屋署署长作出以下两项建议：

- (a) 由于「员工自组公司方案」仍会继续推行，房屋署应考虑在未来外判服务予「自组公司」承办时，在所发出的指引 明可供外判的公屋单位数目的上限，起码亦应提出可能会设定上限，以免引起不必要的误会。
- (b) 倘若在去年七月或以前已经确认接受离职安排的员工中，有人要求复职，该署应予体恤考虑；如他们符合下列情况／条件，则应批准他们复职：
- (i) 能够提出具体证据证明确实有意加入「自组公司」为「雇员员工」，而该公司确实受到在《补充指引》提出的批出公屋单位数目上限影响，未能如期成立；以及
- (ii) 愿意将所得的离职补偿连同利息退回房屋署。

申诉专员公署

档案编号：OMB 2000/2138

二零零一年十二月