

## 第三章

### 中央諮詢架構

#### 背景

3.1 現時，中央層面的諮詢架構包括：高級公務員評議會、第一標準薪級公務員評議會、及警察評議會。三個中央評議會各有官方及員方代表，討論與整體公務員有關的問題，例如薪酬檢討、津貼、假期賺取率、房屋、旅費等。

#### 紀律人員的諮詢架構

3.2 回應諮詢文件人士所提出的其中一項主要問題，是有需要在中央層面設立一個評議會，俾能除皇家香港警察隊人員的意見外，還能反映其他紀律部隊人員的意見。

3.3 一九八八年三月，當局要求常委會授命對所有紀律部隊的薪酬及服務條件，進行一項獨立檢討。因此，我們認為適宜早日就紀律人員的諮詢架構提出建議，同時將這項問題分別處理，作為我們的首項工作，以便與紀律部隊薪酬及服務條件的獨立檢討工作同步進行。

3.4 現時代表警察以外不同組別的紀律人員的公務員協會共有十個。代表警務人員職方的公務員協會有四個，這些協會組成警察評議會，在中央層面與當局進行協商；然而，代表警察以外紀律人員的協會，卻無同等的途徑可以參與正式的諮詢。

3.5 由於中央層面並無特定團體代表警察以外的紀律人員，個別公務員只能以個人身份加入高級公務員評議會現時的成員協會。（本會獲悉，以一九八七年十二月三十一日作準，約有22%紀律人員採取此項辦法。）由於這種會員資格純屬個人性質，警察以外紀律人員的協會並不能以聯合團體的身份，就不時出現的問題代表自己的紀律部隊，反映他們的關注和利益。

3.6 這點存於現行制度的不足地方，正是身為僱主的部門管理當局，以至公務員協會及個別公務員，在回應諮詢文件時所提出的其中

一個重點。所有曾就此事作出評論的回應者，皆認為現行的諮詢架構制度，未能充份反映警察以外紀律人員的意見。

3.7 至於如何將上述情況糾正，則有兩種迥然不同的意見。大部分回應者提議設立一個紀律人員評議會，以代表連警隊在內的所有紀律人員。這實際上相等於擴大現設的警察評議會，使其他紀律人員亦包括在內。另一批人士則建議設立一個不包括警隊的紀律人員評議會，這個新設的評議會將自成一體，與警察評議會分開運作。

3.8 後一種意見正與警隊所強烈發表的意見相符。警隊認為，設立一個代表所有紀律人員的聯合評議會，他們不能接受，因為其他紀律部隊在加入工會方面所受的法律約束，與警隊所須遵守的並不相同。

3.9 本會已仔細考慮過這項問題；從諮詢文件的各項反應意見中，我們認為確有理由設立某種形式的諮詢團體，以反映警察以外紀律人員的意見。我們又留意到，支持這項提議的，不僅是紀律部隊，連其他與紀律部隊並無關係的組織，亦表示支持。此外，警察以外的紀律人員除了回應諮詢文件外，亦曾透過其他途徑表達這方面的意見，而表達意見的途徑亦清楚顯示他們現在的強烈感受。

3.10 本會知悉，紀律人員以及其他人士對此皆給予高度支持，同時我們贊同擴大諮詢制度，使到所有紀律人員充份得到代表。本會在作出這項決定前，已考慮過下列兩點：—

- (a) 警察以外紀律人員的服務條件與其他公務員大有不同，現有的架構不足以反映他們的特別意見。
- (b) 紀律部隊薪酬及服務條件獨立檢討工作完成後，可能需要讓警察以外紀律人員就檢討結果直接向當局發表意見。

3.11 在擬訂建議當中，本會深知當局一旦為紀律人員增加了諮詢團體的數目，很可能引起其他組別的公務員紛紛施加壓力，要求設立更多團體來進一步照顧個別組別的利益。因此，理想的做法是設立一個紀律人員評議會，使包括所有紀律人員（連警察在內）；然而，本

會卻建議在警察評議會之外，另設一個諮詢團體。而促使我們作此建議的最重要因素，是警隊在參加工會活動方面所處的特別情況。

3.12 警察條例第8條（香港法例第232章）禁止任何警務人員成為職工會條例（香港法例第332章）所界定的職工會的會員。因此，本會認為不宜讓警隊參與任何其他公務員協會加入的評議會，因為這類協會與警隊的情況不同，可以自由從事各類形式的職工會活動。

3.13 此外，本會獲律政司告知，現時警察評議會內的四個警務人員員方協會如加入紀律人員聯合評議會為成員，它們的法律地位會有疑問。本會又依照律政司的提議，向職工會登記局局長徵詢意見。據職工會登記局局長的意見，設立一個聯合的紀律人員評議會在法律上是可行的；然而，律政司在考慮過職工會登記局局長的意見後，仍然懷疑設立一個聯合的紀律人員評議會是否符合法律的字面意義和精神。

3.14 有鑑於警隊在加入工會方面所受的特別拘限，以及未能確定他們在加入一個聯合評議會後的法律地位，再加上警隊本身反對設立這個評議會，本會遂建議設立一個新的評議會，成員包括警隊以外所有紀律部隊的代表。我們又建議新的評議會應定名為警察以外紀律人員評議會，使人容易分辨清楚。

3.15 如上文第3.3段所提及，本會將紀律人員的諮詢架構分別處理，作為全面檢討工作的首項工作，是為了與本會於一九八八年三月授命進行的紀律部隊薪酬及服務條件獨立檢討工作同步進行。本會已於一九八八年六月十六日呈函總督，陳述對此項問題的建議，包括成立一個警察以外紀律人員評議會。該函載於附錄六。

## 高級公務員評議會

### 背景

3.16 高級公務員評議會成立於一九六八年，是依據政府與三個主要公務員協會，即香港外籍公務員協會、香港政府華員會、以及本地高級公務員協會當年訂定的一項協議而設。

3.17 高級公務員評議會成立的目的是如下：←

- (a) 本着和睦的精神，討論一九六八年協議範圍之內或高級公務員評議會組織章程內可能更為明確列出的問題；
- (b) 盡可能使高評會的官方和員方就這類問題，特別是有關更改服務條件的問題上，大致達成協議。

3.18 高級公務員評議會的成員組織自成立以來基本上並無改變。在一九六八至一九八二年間，這個評議會是政府與僱員之間在中央層面唯一的溝通途徑。在本會的建議下，第一標準薪級公務員評議會（以下簡稱「第一薪級評議會」）及警察評議會在一九八二年分別成立，使到不獲高級公務員評議會代表的部分公務員，亦可在中央層面上得到代表。

3.19 以一九八七年十二月三十一日為準，高級公務員評議會所代表的公務員數目約有112,100人（公務員總數為181,600人）。此數字並不包括警務人員、第一標準薪級僱員以及首長級人員。這幾類人員並不列入一九六八年協議條文之內；不過，第一標準薪級僱員及首長級人員可以個人身份加入高評會內適當的成員協會。以一九八七年十二月三十一日計，高級公務員評議會的三個成員協會，合共有大約25,100名會員；若將第一標準薪級的會員數目剔除，則會員人數減至22,600名左右。

3.20 除了高級公務員評議會的三個成員協會外，至一九八七年十二月三十一日為止根據職工會條例登記的公務員協會還有157個，而其中只有6個協會是第一薪級評議會的成員，因而在中央層面上直接得到代表。另外還有13個公務員協會根據社團條例登記；其中4個是警務人員協會，因為它們是警察評議會的成員，因此在中央層面亦得到代表。

#### 高級公務員評議會的人會準則

3.21 任何公務員協會如欲加入高級公務員評議會，須由布政司於諮詢評議會意見後決定是否批准，而且有關協會必須符合高級公務員

評議會於一九八五年五月訂定的若干項入會準則。有關的入會準則全文載於附錄七。

### 主要的關注問題

3.22 有關須為警察以外紀律人員另設一個諮詢團體的問題，已於上文加以處理。除此之外，回應諮詢文件的人士亦就高級公務員評議會提出多項關注問題，而其中主要的問題關乎評議會的代表性以及如何提高其代表性。對於如何改善評議會的架構和入會制度方面，回應者的意見不一，提出了多種不同的改善方法。

### 評議會的架構

3.23 回應諮詢文件的人士對應否維持高級公務員評議會的現行架構一點，意見分歧。贊成作出改革的回應者，爭論說以現時形式運作的評議會代表性不足。他們提出多項方法加以改善，包括：讓個別職系派代表加入；設立一個代表中層公務員的組織；讓所有符合現行規定的協會加入；按薪金級別推選代表，以取代現有的成員；以及增添一個由其他工會選出的成員協會。所提出的改革建議，大多是為了提高中、下級公務員的代表性。

3.24 那些主張高級公務員評議會維持不變的回應者，則指出評議會以現時的形式運作一直發揮有效的功能，而且對現行制度作出重大的更改，亦不會有助改善諮詢程序。此外，他們希望確保這個制度不會變成尾大不掉，難以管理。在持這種意見的回應者中，雖有部分人士認為評議會已足具代表性，但其他人士都同意評議會目前所代表的公務員人數，並不理想。不過，他們都曾指出：既然所有公務員（警務人員除外）皆可以透過評議會現有成員協會而得到代表，理應鼓勵他們採用這個方式。

3.25 回應者又提出另一點意見，認為高級公務員評議會應與第一薪級評議會合併，成為單一個評議會。不過，部分回應者認為只有在第一標準薪級與總薪級合而為一後，才可實行這個合併建議。另一方面，有少數回應者提議將總薪級表較低層的人員（例如薪級在第1-13點者），納入第一薪級評議會的範圍內，並予以改組為「初級公務員評議會」。

## 入會制度

3.26 另一個爭議問題是：現時由布政司委任公務員協會加入高級公務員評議會的制度，應否繼續採用。部分回應者，特別是評議會的員方代表，極力贊成保留現行制度，所持理由是以某種形式的選舉制度，取代由布政司批准委任新成員的方法，可能導致公務員之間產生政治紛爭，長遠而言對公務員的利益並無好處。他們又爭論說，採用選舉制度很可能破壞現行制度的延續性，使到評議會的成員頻頻更換。此外，採用選舉方式，由規模大小不一的工會推選代表加入評議會，較之由組織妥善、可以代表不同部門的工會組成評議會的均衡制度，代表性可能更不足夠。此外，由於各個工會所代表的利益相異，而公務員協會的組織形式也各不相同，故他們懷疑可否實際設計一個公平的選舉權制度。

3.27 部分回應者主張以某種選舉方式取代現行的委任制度，認為此舉可使評議會有充分的代表性，而其成員亦會對推選他們的公務員更負責任。不過，贊成評議會採用選舉方式的回應者，並無就選舉的進行方式提出明確的意見。有人提議效法勞工顧問委員會及立法局勞工界選民組民現時所採用的「一會一票」方式進行選舉。一些回應者則主張採用「公務員一人一票」的方式，尚有少數人認為應該根據工會的會員人數，來決定該會的選票數目。

3.28 不過，多數回應者都曾表示，雖然他們願意支持進行選舉作為長遠的目標，但明白到要立即在評議會實行選舉，未必適宜。因此，他們建議在評議會現行架構的基礎上，提高評議會的代表性。

## 高級公務員評議會的代表性

3.29 本會知悉，有22,600名公務員（不計第一標準薪級人員）是高級公務員評議會三個成員協會的會員，除此數目之外，約有7,300名公務員是香港政府華員會18個附屬協會的會員，因此可算在評議會上間接得到代表。大約有130公務員工會，會員總數約為46,000名，在高級公務員評議會上並無代表。（在這130個工會中，有7個是紀律人員工會。如果建議中的警察以外紀律人員評議會得以成立，應減去這幾個工會合共約8,000名會員的數目。）不過，上述130個協會的所有會員，均有資格以個人身份加入評議會其中最一

個成員協會為會員。由於這些協會的部分會員可能同時為高級公務員評議會成員協會的會員，因此要就這些協會的會員是否有參與評議會的問題作出結論，只能把每個協會視為一個整體看待，而不計其個別會員的資格。

3.30 雖然部分回應者，特別是高級公務員評議會的員方代表，認為評議會已足具代表性，但看來亦有一些人士贊同進一步提高評議會的代表性。本會雖然原則上贊同這個看法，但認為有需要維持一個穩定兼且發揮良好功能的制度，而這個制度可否成功運作，並不在於公務員的過度政治化；同時這個制度必須能夠維持延續性，這正是現行制度成功的因素。

3.31 本會又注意到，有關如何提高高級公務員評議會的代表性問題，雖然有多種不同意見提出，但大部分主張作出更改的回應者，皆傾向於在現行制度的範疇內實施改革，最低限度在近期至中期的時間內應該這樣做。換言之，他們贊同讓任何符合入會準則的協會，加入高級公務員評議會為成員。

#### 更改高級公務員評議會的架構

3.32 雖然現時參與諮詢程序的人士，包括官方和員方的代表，皆對現行架構普遍表示滿意，而且根據本會職權範圍第五條的規定，本會提出的建議及意見，不得對香港政府與各成員協會於一九六八年達成的協議有不利影響，本會仍有考慮過採用一個新的制度，是否會有助提高代表性，或使到這個制度更加穩定、發揮更佳的功能。

3.33 在高級公務員評議會現行的架構內，代表制有以職級的高低為基礎，亦有以不同組別公務員利益為基礎的。雖然這個制度以往一直有效運作，本會仍研究過可否設計一個更簡潔的制度，以一些更易確認的準則為基礎，來取代現行的架構。

3.34 本會研究過的可行制度，包括：按薪酬級別分配代表席位，讓總薪級表上每段薪節的公務員都可在中央層面上有若干名代表；以及分配代表席位給那些按職業類別組成的工會。

3.35 不過，本會明白要設計一個可獲所有現設公務員協會同意的實用架構，而且要對所有協會公平看待，將會非常困難。通常，公務員協會並非按薪酬級別來組成；若要實行一個以薪酬級別為基礎的代表制度，那麼差不多所有協會都須重新組織，改變現時以功能為區別的辦法，才可以成為評議會的成員協會。另一方面，若採取一個以職業類別為基礎的代表制度，則會導致評議會的組織過於龐大，以致尾大不掉，否則便要作出主觀的判斷，決定將那些按功能組成的團體合併起來，以便推選代表加入評議會。此外，不論是採用以薪酬級別或職業類別為基礎的制度，都會令到有份簽訂一九六八年協議的三個公務員協會，有退出評議會或重新組織的必要。

3.36 本會知道即使作出這樣重大的改變，仍不可確保現有代表性程度必定會提高，因為這主要視乎新的制度如何編排而定，尤其是可否鼓勵個別公務員參與新的制度，使到參與人數比現行的制度為多。

3.37 本會亦留意到，現時並無十分有力的理由支持進行這樣重大的改變，這個改變必定會在公務員之間引起巨大的動盪，並會徹底破壞現行制度的穩定性。

#### 高級公務員評議會採用選舉制度

3.38 本會亦曾考慮過高級公務員評議會的成員問題，研究應否一如目前的做法，由布政司於徵詢評議會的意見後加以挑選，抑或採用一個新的選舉制度來推選成員。

3.39 部分回應諮詢文件的人士，提議以選舉方式取代現行的制度。不過，本會認為，要制定一個可獲各方面接納的選舉權制度，比重新設計一個適當的代表制架構，問題更多。例如，投票究竟應以協會為對象，並由獲選的協會挑選出席評議會的代表，抑或應以個別公務員為對象。此外，這個選舉制度應以「一會一票」抑或「一人一票」為基礎，亦可引起爭論；如果採用後者，必須進一步商議是否每一個公務員都有資格投票，抑或只限公務員協會屬下的會員才有此資格。如果採用每一工會可投一票的制度，顯然便是不公平的措施，因為規模最小、可能只有七名會員的工會，與規模最大、會員人數超逾10,000人的工會，都有同等的投票權。另一方面，採用「一人一票」



的制度，又可導致規模最大的協會所推舉的候選人，囊括評議會的所有選舉席位。在這個制度下，香港外籍公務員協會雖在公務員編制中佔重要的一部分，仍有可能被排除於外，不能夠加入高級公務員評議會。就此而言，一直可以維持各方面代表均衡的現行制度，不會在採用選舉制度後得到改善。

3.40 選舉制度還有其他方面的影響，包括當每個協會都竭力爭取選票時，會使到公務員趨於政治化；以及由於中央評議會的成員可能經常更換，工作的延續性難免受到干擾。上述兩點皆可被視為引起動盪的主要因素，可以破壞諮詢程序的順利運作。

### 保留現行的制度

3.41 本會同意現行制度自一九六八年實行以來，為管職雙方提供適當的對話途徑，這個方法一直成功運作，保持高度的穩定性。

3.42 本會又知悉，高級公務員評議會成員協會現時的總體入會率為1比5，而本港整體而言職工加入工會的比率則為1比7；相比之下；前者的入會率更為優勝。再者，高級公務員評議會成員協會現有的會員，即使不能包括所有職系，也包括了大部分職系，因此，實可以代表廣泛不同階層的公務員。

3.43 此外，本會知悉高級公務員評議會的成員並非只限現有的幾個協會，而是訂有吸納新成員的安排。部分回應者指出現行制度不能照顧中、下級公務員的利益；對於此點，本會並不同意。我們雖然同意這個制度必然有可供改善的地方，但鑑於香港政府華員會有85%會員是按總薪級第38點以下支薪的，故認為這個協會當可作為代表中、下級公務員的妥善途徑。這些職級雖非按比例得到代表，但由於華員會佔高級公務員評議會員方三分之一代表席位，他們實在具有相當的影響力。

3.44 當局於一九八二年另行成立第一薪級評議會，是經過深思熟慮的決定，這個決定承認到總薪級與第一標準薪級公務員在服務條件方面有所不同，以及有需要讓後者獨立發表意見。第一薪級評議會成立以來，改善了第一標準薪級人員與政府之間的溝通途徑，讓雙方得以討論共同關注的問題。本會認為只有在上述兩個薪級合而為一，因而消除這兩個薪級公務員在服務條件方面的差異後，才可考慮將兩個

評議會合併。同時只有在上述情況下，才應考慮設立一個「初級公務員評議會」，以處理初級公務員的問題。

3.45 經考慮上文第3.29-3.44段所載的各項情況後，本會作出結論，認為高級公務員評議會現行的架構和入會制度，不應作出重大的更改。

#### 改善現行的制度

3.46 本會雖贊成保留現行制度，但亦曾考慮過如何使到高級公務員評議會的成員協會能夠自行增加會員人數，以及如何協助現時在高級公務員評議會上並無代表席位的其他協會致力取得入會資格，從而提高中央諮詢制度的代表性。

#### 入會準則

3.47 本會知悉，高級公務員評議會的入會準則是於一九八五年五月訂定，當時目的在澄清一個申請加入評議會的工會的資格。本會認為有關準則的措詞，可作相當廣泛的闡釋；由於準則的意義模稜兩可，致使其他公務員協會加入評議會的申請受阻，故建議當局與評議會員方進行磋商，以期將有關準則訂得更為明確。若能以較為具體的措詞，訂明有關成員組織、會員人數、財政狀況、以及有關工會須成立多久才可申請入會等各項準則，有意加入高級公務員評議會的工會則有一個實質的目標可以追隨。本會且特別提議將第2(a)、2(c)、3(a)、3(b)、4(a)、4(b)、5(b)及5(c)各項準則訂得更為精確。

3.48 本會又認為，有關準則對現有的成員協會應同樣適用；它們若要保留評議會的成員資格便要符合這些準則；我們建議訂定適當的標準和程序，以監察所有成員是否一直符合這些準則的要求。

3.49 本會曾於九月間會晤各主要公務員協會，發覺部分協會並不知道有關方面曾於一九八五年訂定入會準則，故建議將這些準則告知所有公務員協會，俾供參考。我們認為這樣做，可使人看到評議會確實願意接納任何符合其入會準則的協會為成員，同時，如果有較多協