

會能夠符合指定的人會準則，並隨之成功加入高評會，該會的代表性亦會跟着提高。

3.50 本會認為這個辦法可維持制度現時的穩定性，因為各項改善建議須得到現行架構內的成員同意，並由他們負責執行。此外，又可確保現行制度保持開放，可讓任何認真、值得收納而又符合入會準則的協會申請加入。

3.51 我們認為保留現行的制度，但訂定更為明確的準則讓新成員申請加入，是最能夠兼顧不同需要的辦法，既可鼓勵評議會擴大代表席位，又可維持一個有效、穩定、運作良好的制度。

其他應予改善的地方

3.52 本會認為應鼓勵高級公務員評議會的三個成員協會，加緊努力招募會員，從而通過這些協會來改善高級公務員評議會的代表性。

3.53 本會於一九八〇年進行有關此事的檢討工作時，已建議高級公務員評議會多點盡力，向全體公務員報告其工作程序和討論事項。我們認為這方面仍有很多地方須加改善，同時如果可以改善高級公務員評議會員方與其所代表的公務員之間的溝通關係，將會大大有助鼓勵公務員參與諮詢程序。

3.54 本會留意到部分初級公務員和市民都存有誤解，以為高級公務員評議會主要為高級公務員而設。因此，我們建議更改該會的名稱，將「高級」一詞刪去，例如採用「公務員中央評議會」的名稱，又如果建議中的警察以外紀律人員評議會得以成立，則可以採用「總薪級公務員評議會」的名稱。

第一標準薪級公務員評議會

背景

3.55 第一薪級評議會是基於本會一九八〇年檢討公務員諮詢架構的建議，而於一九八二年成立的。這個評議會的功能，是促進政府與第一標準薪級公務員之間的了解和合作，讓公務員在制訂有關服務條件的政策上，扮演更重要的角色。

3.56 現時，評議會唯一的入會規定訂明，任何申請加入的協會必須：—

(a) 是根據職工會條例登記的公務員協會；

(b) 有超過1000名屬第一標準薪級及有繳納會費的會員。

3.57 以一九八七年十二月三十一日為準，有第一標準薪級會員的公務員協會共有26個；現時其中七個在第一薪級評議會有代表席位，而在這七個協會中，兩個屬跨部門組織，其餘五個則只限某一部門或某一職業類別的公務員才可成為會員。

3.58 截至一九八七年十二月三十一日為止，評議會的七個成員協會，合共有12,500名會員。另外19個在評議會上沒有代表席位的協會合共約有9,000名會員，而沒有加入任何協會為會員的第一標準薪級人員則有20,800人。後一個數字是把第一標準薪級人員的總數(42,300人)，減去所有協會的會員總數(21,500人)，從而得出。由於有部分公務員可能加入多過一個工會為會員，因此這個數字實際上也許更高。

3.59 從回應諮詢文件的各項意見中，我們知悉回應者普遍滿意評議會的運作。不過，對於應否更改只限會員人數達1,000名的工會才可申請加入的規定，則意見分歧，有人贊成把它降低藉以提高評議會的代表性，亦有人主張把它提高以便限制評議會的成員數目，使易於管理。此外，部分回應者指出評議會現時的成員組織並不均衡；一些部門的第一標準薪級人員在評議會上有多過一個協會來代表他們，但另一些大部門的第一標準薪級人員，則在評議會上缺乏足夠的代表。再者，由於許多部門的第一標準薪級人員，編制人數都不超過1,000名，所以根據現行的會員人數規定，代表他們的公務員協會沒有機會符合資格加入評議會。

3.60 本會曾經考慮過下列幾項辦法，以期提高評議會的代表性，而又同時使評議會的規模不致難以管理。

(a) 降低會員人數規定

3.61 在現時並未加入評議會的所有第一標準薪級公務員協會當中，三個協會已報稱有超過1,000名會員。另外三個會員人數接近1,000名基準的協會，則有500至700名會員。其餘則大部分是規模相當細小的工會，會員人數不足200名。

3.62 如果現行的入會準則保持不變，以及如果上述三個會員人數超過1,000名的協會皆申請入會，它們日後當會獲准加入評議會。在此情況下，評議會將有合共十個成員工會。若將會員人數限額進一步降低，則另外三個協會將可立即加入評議會或者在較短的時間內加入，視乎新訂的限額多少而定。這樣，評議會的成員工會總數，最終便會達至十三個。

3.63 不過，評議會的成員數目若作這樣大幅的擴充，便更不容易使員方代表就任何問題達成一致的立場。部分回應者曾經強調，即使在目前評議會已有過於龐大之虞，如果增添上述的協會，這個情況便會加劇。此外，他們又認為只認可那些會員人數龐大至足以正當聲稱代表相當大批第一標準薪級人員的協會，亦屬合理。

(b) 提高會員人數規定

3.64 評議會若要維持效率，其規模必須保持在易於管理的水平。要達到這個目標，其中一個方法是提高會員人數的規定，例如提高至1,200至1,500名之間。這個方法獲得當局贊成，並會確保在可以預見的將來，評議會的成員數目維持在一個可以接受的水平。但是，實行這個辦法的主要困難在：這將會令到評議會現有成員協會（其中四個會員人數不足1,200名）與希望加入為成員的協會之間有不同的待遇，不然，評議會部分現有成員協會便須退出。

3.65 本會知道由於政府實施私營化政策，第一標準薪級人員編制近年已逐漸縮減。若將會員人數規定提高，可以符合資格加入第一薪級評議會的公務員工會數目，會進一步減少；這樣做看來有違提高公務員諮詢架構代表性的目標。再者，此舉必定會被看作不公平和武斷的措施，用意不過在阻止其他協會加入評議會。

(c) 對跨部門協會和部門職員協會施以不同規定

3.66 在26個有第一標準薪級會員的協會中，除了4個協會外，其餘全部是部門職員協會，即是說它們只代表某一部門或職業類別人員的特別利益。本會曾研究過有太多這類工會存在，是否會令到第一薪級評議會上出現互相衝突的觀點，以及應否要求這類工會比跨部門協會遵守更嚴格的規定，例如較高的會員人數規定。不過，我們的結論是很難向第一標準薪級人員證明有作這樣區別的必要，因為他們大部分人所加入的工會，都是按部門來組成的。再者，由於評議會的部分現有成員協會，屬下會員人數僅僅超逾1,000名，因此上文第3.64段所提及的問題，對此同樣適用。

(d) 只接納跨部門協會

3.67 第一薪級評議會與高級公務員評議會其中一點不同的地方，是後者的成員必須是跨部門和跨職系的協會，而前者的成員則可以是部門職員協會或按職業類別組成的協會。若將上文(c)項概述的方案加以擴充，便是把高級公務員評議會有關跨部門協會的規定，同樣施用於第一薪級評議會。

3.68 此舉將會令到第一薪級評議會跟高級公務員評議會較為一致，並可有效防止這個評議會變得過於龐大、難以管理；但是，如果讓現時的部門職員工會保留為評議會成員，那麼(b)項和(c)項辦法所提到的雙重標準問題，對此同樣適用。否則，在現有的七個成員協會中，有五個將須退出評議會或者改組為跨部門的協會以符資格。同樣地，其他工會亦不可能接受這項措施，因為它們如果希望申請加入第一薪級評議會，便差不多全部都要進行改組。

(e) 容許工會合併

3.69 若干回應者提議准許規模較小的工會，在第一薪級評議會上取得一個聯合代表席位。如果有關工會是根據正式和長久性的方法合併，這項安排亦可接受。合併而成的團體，應該重新組織，並向職工會登記局登記為一個新的公務員工會。若非如此，這些協會聯成一起

後便會以聯合會的方式運作，而根據目前適用於所有中央諮詢團體的既定政策，讓聯合會加入評議會是有違政策的。

(f) 讓部門協商委員會的成員出任第一薪級評議會代表

3.70 在回應諮詢文件的意見當中，有人提出可否讓部門協商委員會派成員出任為第一薪級評議會的代表。據稱，此辦法有助改善這兩個層面諮詢程序的連繫。不過，這個辦法不論在實用方面和概念方面，都存有困難。首先，現時部門協商委員會的數目達70個，若要每個協商會派一名代表加入第一薪級評議會，是不切實際的。其次，部門協商委員會主要關注與部門有關的問題，而中央評議會則處理與整體公務員有關的事務。既然這兩類諮詢團體的功能不同，看來並無有力的理由證明必須在兩者之間建立一種代表性的連繫。

(g) 訂定較多項入會規定

3.71 如上文第3.56段所述，第一薪級評議會の入會規定僅為：申請者必須是已登記的職工會以及至少有1,000名會員。與高級公務員評議會不同，第一薪級評議會の入會準則，並無訂定有關申請協會的財政狀況、成員組織、或成立時間多久等方面的規定。

3.72 如果訂立了這類準則，便可以在比較有意義的基礎上評定申請協會的資格，而不僅以簡單的數目界限作為準則。有關申請協會的其他重要條件，例如穩定性和財政狀況等，將會受到審查。此外，這亦有助控制評議會的成員數目。然而，這仍然涉及有關雙重標準的問題，故必須考慮針對新成員而訂定的標準，應否同樣適用於評議會現有的成員。

維持現行架構

3.73 本會留意到在諮詢文件的回應意見中，並無任何人極力主張對第一薪級評議會作重大的改革，同時一般的意見都認為現設的第一薪級評議會正有效運作。

3.74 本會又知悉在屬第一標準薪級公務員協會會員的第一標準薪級人員中，接近60%已在評議會上得到代表，而高級公務員評議會的

相等數字低於25%；相比之下，前者的數字較為優勝。據本會的意見，似乎沒有什麼理由要擔心第一薪級評議會代表性的程度。

3.75 不過，本會深知有需要鼓勵有關方面盡量擴闊代表性，雖然這方面必須審慎處理，以免太多不同的觀點，妨礙評議會的有效運作。

3.76 關於什麼方法最能防止評議會變成尾大不掉的問題，我們察覺潛在的威脅在於數目龐大的部門職員工會，因為其中有部份工會最低限度具備可將會員人數大大擴充的潛力。

3.77 若對跨部門協門和部門職員協會實施不同的規定，會涉及歧視部門職員工會的問題。此舉很可能引起公務員的反對，況且亦難以證明實施這種不同待遇是合理的，因此，這個辦法並不可行。

3.78 至於不許部門職員工會加入，以使第一薪級評議會與高級公務員評議會看齊的辦法，雖然這個辦法有其優點存在，但本會認為也不是一個可行的措施，因為評議會的大部分成員協會，都是按不同部門組成的。

3.79 看來，唯一引起爭論的主要問題，是應否更改現時以1,000名會員為準的會員人數準則，以及應否訂定其他準則。

3.80 如果依照部分回應者的提議，降低會員人數的限額，肯定不能解決問題。我們同意根據現行的會員人數限額，評議會已存有變成尾大不掉的可能性。我們又認為要求一個工會必須擁有數目相當龐大的會員，才可以獲得中央政府認可，是合理的做法。

3.81 至於單把會員人數規定提高的辦法，由於一如上文第3.64段所述缺乏有力的支持理由，故本會不建議這樣做。此外，若將此數字提高至1,000名以上，那麼評議會現在的部分成員協會便須退出，否則便須對它們實施不同的規定。再者，本會雖然同意有必要將評議會的成員數目維持在易於管理的水平，但不贊成僅以行政便利為理由，把那些會員人數相當龐大並且真誠致力為會員提供一個成熟、穩定和有效的代表途徑的工會，永遠摒諸門外。

3.82 本會認為防止第一薪級評議會增長過速的最佳方法，是由當局與員方代表進行磋商，為評議會訂定一套全面的入會準則。這些準則應與建議中的高級公務員評議會入會準則相似，而且應對現有成員和可能加入的新成員，同樣適用。準則之內不僅要訂明最低的會員人數，還要訂明這個會員人數必須維持多久，以及有關財政狀況等規定。這樣可以確保新加入的成員，不僅擁有數目相當多的會員，而且財政和結構都同樣健全，並已成立了一段符合規定的時期。此舉大致上應能減少合資格申請加入的協會數目，若果僅以會員人數為準，則會有較多協會可以符合資格。另一方面，此舉亦可讓有意加入的協會，訂立明確的目標，以期取得入會資格。

3.83 本會知悉部分回應者曾經提議，如果評議會的任何成員工會會員人數下降至低過規定人數的50%，應要求這個工會退出。本會同意當一個成員工會的會員人數大幅減少至低過這個界限，便應退出評議會；不過，我們認為50%的數字太低。本會建議訂定適當的標準及程序，用以監察評議會的成員是否一直符合各項有關準則的規定。

3.84 如果當局於諮詢員方的意見後，仍認為絕對有提高會員人數規定的必要，而這項修訂是作為一套全面入會準則的一部分者，我們不會強烈反對。但本會希望強調一點：提高會員人數規定只可作為一套整體方案的一部分，而且這項更改不得導致評議會的代表性受到削弱。

3.85 本會覺察到評議會的代表制顯然有欠均衡；但是我們亦知道現時的混合代表制度，由跨部門協會和部門職員協會共同組成評議會，是足具代表性的。要讓每個擁有第一標準薪級會員的部門職員協會成為評議會的成員，既不切實際，也不可能做到。然而，每個第一標準薪級公務員，可隨時加入評議會上任何一個跨部門協會，讓自己的利益得到反映。

3.86 本會十分樂意看到大部門的公務員協會可以成為評議會的成員，而我們亦鼓勵它們申請這個成員資格。但是，根據有關原則，一個協會必須能夠代表一批足夠數目的第一標準薪級人員，才可在中央層面獲得代表席位；這個原則是同樣重要的。因此，本會建議這類協會應獲鼓勵，如有需要且應獲得幫助，使加強招募會員方面的努力，以期符合得到進入中央諮詢架構的資格。

3.87 本會已考慮過應否讓規模細小的工會合併以便加入評議會的問題。鑑於規模細小的工會很易便可組成鬆散的聯合會，而且作出這個更改會對高級公務員評議會產生影響，本會建議維持現行的政策，不許以聯合會形式組成的團體加入評議會。換言之，工會如果僅為了取得評議會成員資格而以非正式的形式合併，不應獲得接受。

3.88 本會又留意到，雖然部分人士要求在評議會引進選舉成分，但極大部分回應者認為現行的制度正發揮良好的功能，同時過劇的轉變，不會有助維持諮詢程序的有效運作和穩定性。

3.89 經考慮上文第3.72至3.88段所述的各點情況後，本會作出結論，認為第一薪級評議會的現行架構不應作出重大更改，同時訂定一套全面的入會準則後，應能妥善兼顧提高評議會代表性與控制其成員數目的不同需要。

多重會籍的問題

3.90 本會在諮詢文件內，提出有部分公務員擁有多過一個工會或公務員協會的會籍，並詢問應否除去這類雙重會籍的人數，才確定每個公務員團體的代表性程度有多少。同樣，回應者對這個問題意見不一。部分人士提議在考慮某一工會是否符合資格加入評議會時，應減去擁有多重會籍的會員人數，但其他人士，包括絕大部分曾於九月間與本會會晤的公務員協會，則辯稱這個問題不大。

3.91 本會獲悉，根據職工會登記局局長的意見，本港並無法例禁止僱員加入多過一個工會，而且適用於香港的國際勞工協定第87條第2款，更實際上訂明每個人皆有權加入所選擇的任何工會，而且可以選擇多過一個工會。

3.92 多重會籍問題對審定某一工會是否符合會員人數規定方面所造成的缺點，若果能夠加以糾正，當然最為理想，但本會明白到要設計一個公平的辦法，俾能在審核入會申請時減去擁有多重會籍的會員人數，在實行上是存有困難的，再者本港並無法例禁止任何人士加入多過一個工會。因此，本會建議無須即時採取措施處理這個問題，但當局應經常加以檢討。

調查委員會

3.93 在本會會晤主要的第一標準薪級公務員協會期間，多個協會曾提出應否訂立規定，使第一薪級評議會亦可像高級公務員評議會那樣，要求成立調查委員會以解決爭議。

3.94 如上文第3.55段所述，第一薪級評議會是基於本會的建議而於一九八二年成立，目的在擴大公務員在中央層面的代表。第一薪級評議會與高級公務員評議會，除了是為不同類別公務員而設外，他們的功能基本上相似。本會知悉高級公務員評議會可依據一九六八年簽訂的協議，要求當局委任調查委員會對爭議事件進行仲裁。因此，公務員協會要求為第一薪級評議會訂立類似的規定，看來也有道理。即使第一薪級評議會一直有效運作，亦不足以構成理由，拒絕讓其具有這個權利，萬一不能就重要的事項達成協議時，可向調查委員會求助。

3.95 間中，有人曾爭論說常委會經已在當局與員方之間，扮演仲裁的角色。這實在是一項錯誤的觀念。常委會本身與政府皆曾清楚表明，常委會只是政府的諮詢團體，其任務與一九六八年協議所規定的調查委員會截然不同。

3.96 經考慮上文第3.94至3.95段的各點情況後，本會作出結論，認為從表面看來確有良好理由支持公務員協會的提議。因此，本會建議當局考慮讓第一薪級評議會訂立類似的規定，遇當局與員方就重要問題產生嚴重爭議時，可要求成立調查委員會協助解決。

處理評議會的人會申請

3.97 部分回應者又曾提出，當局處理評議會的人會申請，需時過長。其中一個公務員協會聲稱，當局用了三年時間才批准其申請。一些回應者提議訂定一個期限，使申請儘快獲得處理。

3.98 本會明白當局在這方面的實際困難，因為審核申請協會資格的工作非常耗費時間；但認為當局無論如何都應該訂定一個期限，說明在正常情況下審核入會申請的工作需時多久才完成。此舉可確保有關協會能夠在一段指定期間內知道其申請結果，即使有特別情況令當局無法如期作出決定，該會也會獲得知會有關延誤的理由。

3.99 部分回應者所提出的另一項批評是，評議會沒有把工作程序和討論事項，充分向所有員工報告，同時員方代表與公務員協會在評議會外的諮詢亦不足夠。這遂令到評議會與所代表的許多公務員之間，在溝通上存有隔閡。本會於一九八〇年檢討這個問題時，已建議有關方面把中央評議會的工作程序和討論事項公布周知。我們謹擬在此重申，評議會員方與所代表的公務員之間充分交流意見，是非常重要的。本會建議評議會應不斷努力，進一步改善這個情況。如有可能，評議會的會議紀錄應分發給各有關的公務員協會參閱，同時評議會也應定期刊印通訊。