

二零零五年六月二十日會議
討論文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會 公務員隊伍的員工諮詢機制

目的

本文件向委員概述公務員隊伍的員工諮詢機制。國際勞工組織轄下結社自由委員會在其第 334 號報告書中，就香港職工會聯盟有關二零零二年公務員薪酬調整所表達的意見，提出了若干建議。應本事務委員會要求，本文件亦載述政府對這些建議的回應。

背景

2. 政府一直致力維持公務員隊伍內良好的員工關係。當局就影響公務員的事宜進行員工諮詢，並在制訂公務員政策的過程中把員工意見考慮在內。

3. 我們分別在中央、部門及個人層面設有行之有效的公務員諮詢機制，並會透過該機制，就很多事宜，例如服務條件、工作環境及工作上各方面的問題，徵詢個別員工、公務員工會／員工協會及員工協商組織的意見。我們亦有其他能促進管理層與員工之間溝通的渠道，以輔助上述諮詢機制。

諮詢機制

(i) 中央評議會

4. 政府設有四個公務員中央評議會，分別為高級公務員評議會、第一標準薪級公務員評議會、警察評議會及紀律部隊評議會。

5. 政府的政策是，公務員服務條款及條件如有重大修改，以致影響大部分員工，當局必會事先諮詢中央評議會職方。關乎整體公務員聘用條款及條件的事宜，例如薪酬、附帶福利、提高公務員整體效率的措施等，均會在中央評議會會議上討論。

6. 各評議會由管職雙方代表組成，管方成員主要來自公務員事務局及處理員工所關注事宜的其他政策局，而職方成員則全部由認可員工協會／工會根據有關評議會會章提名。評議會定期召開會議，進行討論。

高級公務員評議會

7. 高級公務員評議會（高評會）於一九六八年根據政府與當時三個主要員工協會簽署的《一九六八年協議》設立。該三個員工協會分別為香港政府華員會、香港海外公務員協會及本地高級公務員協會¹。三個協會的代表組成高評會的職方。高評會的成員組合如有任何更改，當局必須修訂《一九六八年協議》並徵詢職方意見。

第一標準薪級公務員評議會

8. 第一標準薪級公務員評議會（一評會）於一九八二年設立，提供政府與第一標準薪級人員之間溝通的渠道。第一標準薪級人員由於聘用條件有別於其他公務員，因此適宜另設一個中央評議會處理他們的切身事宜。一評會的職方組合如下：

- (a) 任何一個員工協會如擁有 1 000 名或以上屬第一標準薪級人員的會員，可派出最多兩名代表；以及
- (b) 超過一個的員工協會如聯合擁有 1 000 名或以上屬第一標準薪級人員的會員，每 1 000 名或以上的會員最多可有兩名代表。

一評會的職方目前來自八個公務員工會／員工協會，分別為香港政府華員會、香港公務員總工會、政府市政職工總會、政府僱員工會、政府人員協會、漁農自然護理署職工會、政府產業看管人員協會及香港政府水務署職工會。

警察評議會

9. 警察評議會（警評會）於一九八二年設立，以促進政府與總警司及以下職級的人員之間的溝通和合作。職方代表來自四個警察員工協會，即警司協會、香港警務督察協會、海外督察協會及員佐級協會。

紀律部隊評議會

10. 紀律部隊評議會（紀評會）於一九九零年設立，以促進政府與警隊以外所有紀律部隊之間的溝通和合作。紀評會職方由來自五支紀律部隊，即香港海關、懲教署、消防處、政府飛行服務隊及入境事務處的 15 個認可員工協會／工會代表組成。紀評會內每個員工協會可有至少一名代表，但每支紀律部隊的代表總數不得超過五名。紀評會職方現時有 25 名成員。

¹ 本地高級公務員協會於二零零三年十月改稱香港高級公務員協會。

(ii) 部門協商委員會

11. 在部門層面，政府鼓勵有超過 100 名員工的部門成立部門協商委員會（協委會）。協委會的成員包括部門管理人員、由員工自行推選或由員工協會提名的職方代表，以及公務員事務局一名代表。在部門協商委員會會議上，公務員事務局代表負責解釋政府的政策和措施，並擔任政府與部門之間的橋樑。成立協委會是讓管職雙方透過定期商討影響部門員工福利的事宜，促進雙方了解和合作。

12. 協委會通常會討論與部門協商安排、部門內個別職系的薪級表、服務條件、聘任和晉升準則、部門福利和康樂活動、改善辦公室架構和運作模式，以及員工工作效率等有關的事宜。

13. 一些部門會在協委會之下設立小組委員會，例如一般職系協商委員會，以促進部門內某組別員工與管方之間的溝通。目前，63 個政策局／部門設立了 85 個協委員及 90 個小組委員會。

(iii) 個人層面

14. 個別公務員及個別員工協會／工會可透過現有渠道向有關部門或職系首長，以及公務員事務局提出意見。此外，現時亦設有完善機制讓員工作出投訴。

(iv) 管理層與公務員之間的其他溝通渠道

15. 除上述諮詢機制外，政府亦不時透過與主要員工協會的非正式會面及公開的專題討論會，就重要的公務員事務向員工簡介最新情況，並就雙方關注的事宜徵詢員工意見。公務員事務局局長亦定期致函全體公務員，分享他對公務員事務的一些看法，並告知員工他們關注的事項的重要發展。就重要的公務員事務，政府會發出正式諮詢文件，徵詢員工的意見。政府提供了不同溝通渠道及充份的機會，並且鼓勵公務員加以善用，以個人身分或透過所屬工會／協會集體地就公務員事務提出意見，讓管方作出決定前予以考慮。

16. 三層諮詢架構構成公務員諮詢機制的骨幹。此外，政府亦會在有需要的情況下，設立專設程序或舉辦專題討論會，就指定事宜進行員工諮詢。二零零三年四月成立的公務員薪酬調整機制諮詢小組即為一例。

17. 為落實有關制定更完備公務員薪酬調整機制的工作，以貫徹公務員薪酬應與私營機構薪酬保持大致相若的既定政策，政府成立了諮詢小組，讓管方與員工代表定期就薪酬調整機制所涉及的各項事宜進行深入討論。諮詢小組職方包括四個中央評議會職方及四個主要跨部門公務員工會的代表。諮詢小組自二零零三年四月設立以來，舉行了 23 次會議／討論，並會繼續進行磋商，直至完成制定更完備的公務員薪酬調整機制。

國際勞工組織轄下結社自由委員會第 334 號報告書的建議

18. 國際勞工組織轄下結社自由委員會因應香港職工會聯盟就二零零二年公務員薪酬調整所提出的意見，在其第 334 號報告書中作出四項建議。

19. 結社自由委員會的第一項建議，是促請政府根據國際勞工公約第 98 號第 4 條款²，盡早諮詢各中央評議會職方，以期採取適當的立法措施，設立集體談判機制，讓並非從事政府行政工作的公務人員能夠就聘用條款和條件進行集體談判。

20. 為配合政府採取切合本地情況的措施，鼓勵和推動³僱主與僱員或其所屬組織之間進行自願性質的協商這項大體政策，政府在公務員體制內設立了一套周詳的員工諮詢機制(見上文第 3-17 段)，鼓勵管職雙方就聘用條款和條件的事宜進行有效溝通，讓員工代表參與決定有關事宜。雖然並無法例為公務員體制內進行集體談判作出規定，而下文第 25 段亦解釋以香港的情況，上述立法方式並不合適，香港公務員體制內員工諮詢機制運作的原則，與集體談判背後的很多原則(例如，自願性質的協商、誠信原則，以及以協議方式訂定聘用條款及條件的目的)相若。

21. 根據國際勞工公約第 98 號的條文，政府認同公務員享有為促進其福利及就服務條件進行有效協商而參與或成立員工協會或工會⁴的權利。根據《職工會條例》，工會享有採取工業行動的權利。中央評議會職方代表由認可公務員工會／員工協會根據評議會會章提名產生。

22. 四個中央評議會討論的事項，包括就關乎服務條款及條件並影響大部分公務員的事宜。根據秉誠行事的原則⁵，政府與中央評議會職方

² 第 98 號公約第 4 條款訂明：“必要時應採取符合國情的措施，鼓勵和推動在僱主或僱主組織同工人組織之間最廣泛地發展與使用集體協議的自願談判程序，以便通過這種方式確定就業條款和條件。”

³ 在擬備第 154 號公約時，集體談判委員會同意，“推動”(集體談判)一詞的釋義為“不可解釋為國家有責任作出干預以強行落實集體談判”(國際勞工局一九八一年第 67 次國際勞工大會會議記錄，第 49 段，頁 22/6)。可見集體談判並不包括採用強制措施。

⁴ 基於公眾安全及公眾秩序的理由，《警隊條例》(第 232 章)第 8 條禁止警務人員成為任何職工會的成員。不過，警務處處長認可四個完全由警務人員組織的員工協會。管方透過警評會就關乎警務人員福利及服務條件的事宜諮詢該些員工協會。

⁵ 根據結社自由委員會，秉誠行事的原則是指全力達成協議，進行真誠及有建設性的磋商，避免無理的延誤，遵從已達成的協議，以及秉誠落實這些協議，並且承認具代表性的工會代表。(國際勞工局《國際勞工組織理事會結社自由委員會的決定和原則摘要》1996 號，第 814 至 818 段；以及結社自由委員會第 308 號報告書個案編號 1919(西班牙)，第 325 段)。

致力就屬於中央評議會職能範圍的事宜坦誠討論，並力求達成共識。政府的一貫政策及做法，是不會在徵詢職方意見前，對公務員服務條件作重大修訂。

23. 倘若經充分諮詢員工後仍未能達成協議，而透過所有其他現有的行政渠道亦無法解決有關事宜，有關事宜可交由根據《一九六八年協議》或警評會會章成立的獨立調查委員會處理。獨立調查委員會所作的建議對管職雙方均具約束力⁶。

24. 為加強這套諮詢員工的機制，我們另設有多個獨立組織⁷，就公務員的薪酬和服務條件向政府提供不偏不倚的意見。這些諮詢組織的成員是由政府委任的外界人士。一般來說，這些諮詢組織向政府提供意見前會先考慮員工和管方的意見。

25. 就制定香港公務員的聘用條款和條件的政策建議方面，當局經諮詢職方後，提交行政長官會同行政會議考慮和決定。由於立法會獲賦權制定法例及審批公共開支，如政府的政策決定(例如與公務員薪酬有關的決定)必須在立法會批准撥款或通過法例的情況下才可執行，則有關決定亦須交由立法會審議。由此可見，公務員的聘用條款和條件不能單純由香港政府的行政機關和職方決定。

26. 據我們的理解，國際勞工公約第 98 號公約第 4 條款並無規定任何批准／實施此公約的國家／地區有責任設立集體談判機制，或採取立法措施以設立這種機制。

27. 我們按香港本身的情況，採納適切的機制以釐定公務員的聘用條款和條件。該機制包括透過周詳的員工諮詢機制進行自願協商、由獨立組織向政府提供意見，以及由立法會審議由政府行政機關所提出的建議。這個行之已久並一直有效運作的機制，符合國際勞工公約第 98 號第 4 條款的精神和原則。

28. 結社自由委員會的第二項建議，是中央評議會職方日後可根據國際勞工公約第 151 號第 7 條款，就從事政府行政工作的公務人員的聘用條款和條件，與政府進行充分及坦誠的協商。

29. 我們重申，正如上文第 3-16 段所解釋，公務員體系內已經設有一套周詳的諮詢員工的三層機制，以進行充分及坦誠的諮詢。其運作方式符合國際勞工公約第 98 號第 4 條款和國際勞工公約第 151 號第 7 條款的精神和原則，讓管職雙方就公務員所關注的各項事宜，包括公務員的聘用條款和條件，進行諮詢(不論有關公務員的工作是否涉及政府行

⁶ 只要行政長官認為有此需要，有關建議會交由行政長官會同行政會議及／或立法會或立法會財務委員會定奪。

⁷ 這些組織是：(a) 公務員薪俸及服務條件常務委員會；(b) 首長級薪俸及服務條件常務委員會；和(c) 紀律人員薪俸及服務條件常務委員會。

政工作)。按現行做法，政府會致力鞏固既有的員工諮詢機制，並會在有需要和適當的情況下，設立專設程序或舉辦專題討論會，以便就公務員的聘用條款和條件更深入地徵詢員工代表的意見。為制定更完備的公務員薪酬調整機制而設立的員工諮詢程序，便是箇中例子(見上文第 17 段)。

30. 結社自由委員會的第三項建議，是日後在訂定公務人員的聘用條款和條件方面若出現任何爭議，政府會按照與主要員工協會所簽訂的《一九六八年協議》的規定，同意委任調查委員會。

31. 根據《一九六八年協議》有關委任獨立調查委員會的準則⁸，行政長官若認為所爭議的事項並非瑣事，或並非已落實的公共政策，又或並不影響香港的安全，則可委任獨立調查委員會。政府會繼續恪守《一九六八年協議》，日後在訂定公務員聘用條款和條件方面若出現爭議，會在有需要和適當的情況下，考慮根據《一九六八年協議》的有關條文委任調查委員會。

32. 結社自由委員會的第四項建議，是政府應尋求國際勞工局在技術層面提供協助，使其法律和做法完全符合結社自由的標準和原則。

33. 正如本文件所解釋，政府致力恪守結社自由的標準和原則，並會繼續致力這方面的工作。政府會在有需要時向國際勞工局尋求協助。

結論

34. 政府已根據適用於香港的國際勞工公約的有關條文，採取切合香港公務員隊伍情況的有效措施。在公務員體制內的現行諮詢員工機制下，員工可參與決定其聘用條款及條件，讓員工和管方就聘用條款及條件自願協商。我們會繼續密切留意公務員體系內諮詢員工機制的運作情況，並會在有需要及適當時進一步完善機制，務求管方就影響員工的聘用條款和條件的事宜進行的諮詢員工工作更有成效。

公務員事務局
二零零五年六月

⁸ 警評會會章就委任獨立調查委員會載列相同準則。