

立法會

Legislative Council

立法會LS108/01-02號文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會 2002年5月23日會議的跟進事宜

目的

本文件旨在載述法律顧問就事務委員會於2002年5月23日會議上各項提問的回應，以及對政府當局就委員在該次會議上提出各點所作回應(於2002年5月27日隨CB(1)1832/01-02(02)號文件發出)的意見。

對政府當局就委員於2002年5月23日會議上提出各點所作回應的意見
(項目編號及每個項目下的段落編號依照政府當局文件的編排。)

第1項

(第2至6段)

2. 問題並不在於削減公務員薪酬的立法建議是否有其可取之處，而是為何要透過立法來落實減薪。有關官員所提出諸如(立法)“是確保肯定無疑的唯一可行途徑”、“達到合法削減薪酬的唯一穩妥方法”、“減低在法院成功受質疑的機會”及“確保一項合理決定可公平而明確無疑地予以落實”等說法，說成是支持政府以立法方式來落實削減公務員薪酬的政策決定的理據。

第2(a)項

(第7至9段)

3. 政府當局指出一項事實，就是公務員之間在服務條款及條件上或會存差別。上訴法院在Lam Yuk Ming對律政司一案中確認在此情況下有理據支持訂立更改條款，讓政府可在其認為有需要時把服務條款及條件加以劃一。

第2(b)及(c)項

(第10至14段)

4. 當中所述4宗案件的提要連同有關意見載於附件A至D。

5. *Fynn*對律政司一案似乎有跡象顯示可能偏離了上訴法院在Lam Yuk Ming對律政司一案所宣布的法律原則。但必須留意的是，*Fynn*

對律政司一案是由一位高等法院法官就針對聆案官在非正審法律程序中裁決提出的上訴所作的裁定。

6. 該兩宗英國案件是在英國僱傭法例的基礎上作裁決，而英國僱傭法例與香港僱傭法例分別頗大，儘管兩者在與合約法有關的原則上非常相似。

第3項

(第15段)

7. 鑒於所建議的減薪幅度，不大可能出現或會抵觸《基本法》第一百條的問題。

第4及5項

(第16至20段)

8. 沒有意見。

事務委員會向法律顧問提出的問題

就法律觀點而言，是否有需要透過立法實施公務員減薪。

9. 一般而言，政府可透過立法或非立法途徑，或兩者混合的方式來實施政府政策。就行政長官會同行政會議決定削減公務員薪酬一事而言，有關的決定是應以立法方式來實施減薪。此一落實減薪決定的方法，在法律上並非絕對必要。

是否正如政府當局所說，適用於公務員的服務條件說明書所載的更改條款不足以賦權政府削減公務員的薪酬。

10. 根據政府當局的意見，數十年來，更改條款是政府每年調整公務員薪酬的合約基礎。每年實際的調整，視乎薪酬調整機制的施行結果。此機制的施行可導致薪酬向上或向下調整。倘若沒有該更改條款，如要更改任何服務條款及條件(包括調高薪酬)，均必須獲得合約各方的同意。

11. 據政府當局所述，適用於公務員的標準服務條件說明書規定，政府保留權利在其認為有需要時，可更改公務員的任何聘用條款及／或服務條件說明書或聘書載列的服務條件。

12. 此項標準更改條文所訂的條款清楚明確。香港上訴法院在1980年的*Lam Yuk-ming*及其他人對律政司一案中已落實此點。然而，政府當局聲稱已取得領訟大律師的意見，導致其得出結論，認為根據過往判例，法庭不大可能接納此項可作出一般更改的權力，適用於公務員薪酬此類基本聘用條款，而且把該條文視為可授權政府單方面作出減薪，並非穩妥的做法。有鑒於此，法律顧問在沒有研究過政府當

局所憑據的所有有關資料的情況下，不會試圖提出任何結論性的意見。

假如服務條件說明書內的更改條文並不足以令政府有權削減公務員薪酬，這是否表示政府並無削減公務員薪酬的法律依據，以及減薪是否與《基本法》第一百條有所抵觸。

13. 在欠缺充分有效的更改條文的情況下單方面作出減薪，可能意味着政府會被指違反合約。如在沒有合法依據的情況下減薪，減薪做法會否抵觸《基本法》第一百條此問題，似乎便會無關宏旨。

《基本法》第一百條所訂明的“不低於原來的標準”一語的詮釋。

14. 《基本法》第一百條中“不低於原來的標準”一語的詮釋，並無任何已確立而具有權威性的詮釋。鑒於政府當局在2002年5月28日公布的公務員減薪建議幅度，現時未必有需要研究此事。

透過立法實施公務員減薪會否剝奪公務員申索賠償、損害賠償或索請其他補救的權利。

15. 若政府根據更改條文確有減薪的合約權利此點獲得接納，便不會有剝奪申索賠償、損害賠償或索請其他補救權利的問題。

16. 若不制定擬議法例便無法以合法方式實施公務員減薪，實施有關法例似乎會剝奪公務員根據合約原本可行使的權利。

立法會秘書處
法律顧問
馬耀添
2002年5月29日

連附件

Harold William Newnham Fynn

對

Attorney General(律政司)

[1991]1 HKLR 315

案情

這是一宗非正審上訴案，前律政司為被告人。原告人是以合約形式受聘擔任警務處研究主任，支取相當於警司職級的薪酬。在1988年4月，警隊薪級表有所修訂，警務人員獲得加薪。原告人及其同事因被視為擔任文職工作，不獲納入新訂薪級表的適用範圍內。原告人於是控告政府違反合約。律政司以該項訴訟並無訴因為理由，申請撤銷該訴訟。有關申請得到聆案官的批准，原告人遂提出上訴。

高等法院的裁決

梅賢玉法官判決上訴得直，因為被告方申請人未能證明原告人在訴訟中毫無勝算機會，而且未能肯定原告人的申索不會成功。

意見

法官判案時依循Lam Yuk-ming及其他人對律政司的案例[1980] HKLR 815，並認為更改僱員支薪的基本原則，是一項基本修改，因此政府可否單方面作此修改，實在成疑。

**Lam Yuk-ming及其他人
對
Attorney General(律政司)
[1980] HKLR 815**

案情

上訴人為26名藥劑師，在有關時間內受聘於香港政府。他們就唐士法官(Cons J)的判決提出上訴。唐士法官駁回他們為申請法院聲明而提出訴訟，並裁定《香港英皇制誥》第XVI條賦權香港總督暫停轄下人員的職務及停發薪金。公務員事務司可據以聲稱有權暫停上訴人的職務及停發薪金的權力依據，載於《公務員事務規例》第611條。

爭議事項

除其他事項外，討論的問題有兩點：

- (a) (i) 官方與公職人員之間是否存在一份服務合約？
 - (ii) 若然，則《殖民地規例》及《公務員事務規例》第611條又是否組成合約的一部分？
- (b) 如官方與公職人員之間存在一份服務合約，官方可否單方面更改合約條件，而該等更改又可否成為合約的一部分？

上訴法庭的決定

上訴被駁回。

- (a) 官方與其公務人員之間存在一份合約，當中條款是雙方均可以執行的，儘管該合約包含一項有別平常的條文(有權隨意解僱)，並凌駕於該合約之上，而倘若援用該條文，便會實際上否定僱主與僱員之間的一般關係。官方透過合約的形式向僱員提出服務條件，已選擇了把所有政府規例納入其中。
- (b) 官方與公職人員之間具有合約關係，若該公職人員最初的服務條款訂明官方可保留更改條款的權力，官方可隨意作出此方面的更改。
- (c) 由此推論，《公務員事務規例》第611條於1977年10月頒布時，成為了每名該等公職人員的服務條件。

意見

在Fynn對律政司一案[1991] 1 HKLR 315中，梅賢玉法官在其判詞中引述了首席法官Roberts的評論如下：

“.....在帶有猶豫的情況下，我們得出的結論是，即使有任何條款可以讓政府作出單方面的改動，該項原則亦適用；而且，即使公職人員因而處於多麼不利的位置，該等條款仍不得破壞官方與公職人員的合約關係.....”

梅賢玉法官說：“沒有甚麼可以阻止政府改變及修訂各項與聘用有關的規例，這點似乎毋庸置疑。然而，政府可否單方面作出基本修改，例如更改僱員支薪的基本原則，則存在疑問。”(第318頁)”

United Association for the Protection of Trade Ltd.
對
Killairn
(1985年9月17日，未有匯編)

案情

這是一宗針對英國工業審裁處所作決定向僱傭上訴審裁處提出的上訴。工業審裁處在審理有關案件時，認為所涉的僱傭合約內載有一項條文，使僱主可保留更改僱傭合約的權利。工業審裁處裁定，僱主不合理地過分怯懦，未能行使其根據僱傭合約所保留的更改權力，而該項權力本可令僱主有權重組其經營業務。僱主就有關裁決提出上訴，理由是工業審裁處就僱傭合約所作的解釋並不正確。

爭議事項

問題之一是應如何恰當地解釋使僱主可保留權利更改僱傭合約的條文。

僱傭上訴審裁處的裁決

作出更改的保留權力應作狹義的解釋。使僱主保留權利更改僱傭合約的條文，並非讓僱主隨意重寫其與所有僱員訂立的僱傭協定。因此，工業審裁處解釋法律的取向錯誤，而且是關鍵性和重大的錯誤。

意見

上訴審裁處的裁決意味着，即使僱主獲賦明確權力，可單方面更改僱傭合約，但有關權力的範圍不至於令僱主有權在未獲僱員同意的情況下，引入有重大實質影響或屬基本性質的新條款。

Wandsworth London Borough Council
對
D'Silva and another
[1998] IRLR 193

案情

Wandsworth London Borough Council就員工因病缺勤的事宜訂明守則，其中包括監察和檢討不同類別的缺勤情況的程序。在1995年，僱主知會僱員對守則作出的某些改動。

爭議事項

守則所訂的有關條文可否由僱主單方面作出修改。

英國上訴法院所作的判決

法院在研究過有關條文的用語後裁定，條文並無訂明適當的基礎，作為合約權利的依據。該等條文只不過為督導人員及僱員提供指引，說明在某些情況下所預期的行事方式。因此，僱主有權單方面修改有關條文。

意見

- (1) 立法會CB(1)1832/01-02(02)號文件第11段所提述的做法只屬判決的附帶意見。
- (2) 作為一宗試驗個案，法院認為就僱主可單方面修改僱傭合約的情況提供若干一般性指引，或會有所幫助：
 - (a) 在一般情況下，僱傭合約只可透過協議作出更改。
 - (b) 然而，倘若其中一方有意保留可藉通知另一方的方式單方面更改合約某方面條款的能力，則必須以明確的用語加以訂明。
 - (c) 若某項詮釋的效果是使其中一方可更改其須予遵守的合約條文，法院不大可能會認同如此詮釋。