

《公職人員薪酬調整(2004年／2005年)條例草案》

《公職人員薪酬調整條例》(第574章)的司法覆核

**政府公園遊樂場管理員工會訴律政司司長及
劉國輝訴律政司司長
(HCAL 177&180/2002)**

背景

在2003年9月17日的法案委員會會議上，委員要求政府當局向法案委員會提交文件，簡述法庭就上述就《公職人員薪酬調整條例》(第574章)提出的司法覆核申請所作的判決。夏正民法官就該等申請作出的判決綜述於政府當局的文件(立法會CB(1)2552/02-03(02)號文件 - 附件B)。本文件旨在進一步提供資料，以期協助委員考慮判決的其他相關事宜。

現行機制

2. 夏正民法官曾就若干基本問題，考慮過釐定公職人員薪酬的“現行機制”的一般問題及2002年的薪酬調整工作。他提到政務司司長於2002年6月11日致各公務員協會的函件時表示：——

“政務司司長在該函中堅稱，我所說的現行機制並沒有暗示公務員薪酬可以維持不變，或可以增加但永不能削減。根據我的判斷，這個講法必然正確。減薪的可能必然存在於該機制及與該機制有關的原則本身。”(第59段)

就《基本法》第一百及一百零三條提出的質疑

3. 《基本法》第一百條訂明，香港特別行政區成立前在香港政府各部門任職的公務人員均可留用，其年資予以保留，薪金、津貼、福利待遇和服務條件不低於原來的標準。夏正民法官裁定《基本法》第一百條屬過渡性條文，只適用於在回歸前受聘於政府並於該日期後仍然留任的公職人員(第65段)。

4. 《基本法》第一百零三條訂明，“香港原有關於公務人員的招聘、僱用、考核、紀律、培訓和管理的制度，包括負責公務人員的任用、薪金、服務條件的專門機構，……，予以保留”。夏正民法官認為，《基本法》第一百零三條的關鍵詞是“制度”(第70段)。他信納就薪酬而言，“制度”一詞不僅包含了其合約特點，而就每年的薪酬調整而言，該詞亦包含了長期用來釐定調整幅度的機制(第71段)。

5. 他續稱：——

“我質疑制定一般適用的法例，實施一些以往透過協商共識達致的事情此一做法本身，是否有如此深遠的影響，以致會改變原有的制度。即使我在此方面的想法是錯的，但依我來看，無論如何，法院在回歸之前已裁定立法是單方面更改公務員僱傭合約的合法做法。在此可援引的有關典據是上訴法院就林玉明及其他人訴律政司[1980]HKLR 815一案所作的判決。”(第75段)

6. 夏正民法官頗詳盡地提述上訴法院就林玉明一案所作的判決。首席大法官羅弼在林玉明一案所持的其中一個觀點是：——

“因此，原則上並不反對合約條文可使締約一方在未經另一方同意的情況下更改合約的部分條款，只要該凌駕性的條文屬締約該方簽訂的主要合約的條款便可。我們雖然帶有猶豫，但所得結論是，有關原則亦適用於合約條款能夠單方面作出更改的情況，而該條款不會破壞政府與公職人員的合約關係，不論結果是後者地位變得如何脆弱。”(載於第830至831頁)

合約賦予減薪的權力

7. 夏正民法官在審理該等司法覆檢申請時要考慮的問題，是制定第574章是否違反《基本法》。夏正民法官在處理根據《基本法》第三十五條提出的質疑時表示，“根據合約法”，該等法律程序“不會決定行政機關有權或無權單方面削減其僱員薪酬的是非曲直”，只會決定“獲通過的法例是否合法，以避免在該等是非曲直的問題上爭拗”(第102段)。

8. 夏正民法官曾就申請人在私人合約法下的權利提出他的意見：——

“.....即使申請人勝訴，亦不能保證行政機關會承認在私法下不能單方法減薪。我從不認為行政機關會承認這點。行政機關最多只接受一點，就是其在私法下的情況並不明確.....總括而言，即使此等法律程序最終判申請人勝訴，薪酬事宜也未必告一段落，因為隨後可能會有涉及私法的訴訟。”(第102段)

立法減薪的權力

9. 夏正民法官並沒有具體處理是否有必要以立法方式落實減薪的問題。然而，他了解到公職人員時刻面對其服務合約可透過立法予以修訂的風險這一個事實。

10. 夏正民法官對林玉明一案的判決所作的詮釋載於其判詞的以下部分：——

“總括而言，若服務合約明文賦權單方面更改合約條款，審理林玉明一案的上訴法院認為政府行使其擁有的立法權修訂該等合約是合法的。”(第81段)

“在回歸前，雖然政府實際上可能從未針對公務員此一類別的人士採取立法措施，以削減全體公務員的薪酬，但這並非表示該項權力並不存在。我信納該項權力確實存在，有一點可以肯定，就是該項權力根據既定的機制計算後，適用於全體公務員，即憑藉其一般適用範圍，避免有需要一如首席大法官羅弼所述，在約17萬人的公務員隊伍中‘取得每名公務人員的同意’。”(第84段)

“基於我在考慮《基本法》第一百零三條時所提出的理由，我信納無論在回歸前還是在回歸後，公職人員都時刻面對其服務合約可透過立法此一合法方式予以修訂的風險。”(第89段)

結論

11. 簡而言之，在上述司法覆核的法律程序中，夏正民法官以制定第574章並不違反《基本法》為依據，駁回該等申請。夏正民法官在回應申請人就《基本法》提出的質疑時，認為行政機關採用立法手段更改公務員僱傭合約的條款是合法的。至於行政機關除透過立法外，在合約上是否也有權削減公職人員的薪酬此一問題，在該等法律程序中並無爭論，因此判詞未有就此方面的問題作出裁決。

立法會秘書處
法律事務部
2003年10月7日