



司法裁决摘要

张德荣(“申请人”)诉 行政署长(“署长”) 民事上诉 2018 年第 577 号; [2020] HKCA 124

裁决 : 署长上诉得直; 申请人交相上诉被驳回
聆讯日期 : 2019 年 8 月 14 至 15 日
判案 / 裁决日期 : 2020 年 2 月 14 日

背景

1. 东翼前地(“前地”)属于政府总部的一部分, 是政府总部车辆上落客的通道, 以及政府总部和立法会综合大楼职员和访客的行人通道, 由署长负责管理。2011 年, 署长推行一套许可机制(“该机制”)。根据该机制, 前地只在星期日及公众假期上午 10 时至下午 6 时 30 分向公众开放, 供举行公众集会及游行, 但事前须向署长提出申请并获其批准。
2. 申请人是香港永久性居民, 他申请许可在 2014 年 9 月 19 日上午 9 时至下午 7 时使用前地举行公众集会。由于建议的活动日期为平日, 故署长拒绝其申请(“该决定”)。申请人提出司法复核, 质疑该机制是否合宪合法(所持的具体理由是其违反根据《基本法》第二十七条和《香港人权法案》(“《人权法案》”)第十六及第十七条可享有的发表自由及集会自由的权利)。
3. 原讼法庭裁定司法复核得直, 宣布该机制违宪并撤销该决定, 其裁定如下:
 - (a) 该机制符合依法规定的要求。
 - (b) 该机制不符合相称性验证标准, 抵触《基本法》第二十七条及《人权法案》第十六和第十七条, 属于违宪。
 - (c) 署长订立该机制乃基于他作为土地拥有人原则上可排除任何人进入该处行使发表自由和集会自由的权利, 此举犯了法律错误。
4. 署长向上诉法庭提出上诉, 申请人也寻求以其他理由确认下级法庭的判决、更改有关判决或提出交相上诉。

争议点

5. 上诉法庭在本案审理的主要争议点如下:
 - (a) 该机制是否依法规定(“依法规定的争议点”);
 - (b) 该机制是否涉及不合法的元素, 即原因为事实错误或法律错误



(“不合法的争议点”);

(c) 该机制是否相称(“相称性的争议点”)。

律政司就法院的裁定的摘要

(判案书全文(只有英文版)载于

https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=126906&QS=%28CACV%7C577%2F2018%29&TP=JU)

6. 上诉法庭在 2020 年 2 月 14 日颁下判决，裁定署长上诉得直，并：
 - (a) 确认该机制符合依法规定的要求；
 - (b) 推翻该机制因法律错误而涉及不合法元素的裁定，维持原讼法庭指并无事实错误的裁定；以及
 - (c) 推翻有关相称性的裁定，裁定该机制实属相称。

依法规定的争议点

7. 某项限制若：(a)依据适当法律权限施加；(b)易于查阅；以及(c)以充分明确和清晰的方式制定，并具有充分的保障措施免被滥用，以保护个人使其权利不受无理干预，就属于依法规定的限制(第 47 至 50 段)。易于查阅一点在本案内并无争议，焦点在其余两个争议点。(第 53 段)
8. 关于适当法律权限的争议点，上诉法庭裁定，政府就前地的拥有权及其身为占用人的责任，构成适当法律权限以实施该机制，故该机制无需进一步的法定支持。这项准则已然符合。(第 52 段)
9. 关于充分明确的争议点，上诉法庭参考执行该机制的行政指引所载条款后裁定，证据显示有充分措施保障行使发表自由和集会自由的权利免受无理干预。这项准则也已符合，因此该机制属于依法规定。(第 54 至 57 段)

不合法的争议点

10. 该机制可以涉及不合法的元素，原因为事实错误或法律错误或上述两项错误。
11. 关于事实错误，上诉法庭裁定，证据显示申请人并无依据指署长基于政府就前地的拥有权而管理前地实属错误。反之，上诉法庭裁定，署长订立该机制的法律权限源自其拥有权。(第 58 至 61 段)
12. 至于法律上的错误，上诉法庭裁定，终审法院在 *香港特别行政区诉方国珊* (2017) 20 HKCFAR 425 一案的判决中不曾说过政府的物业拥有权



并不相关。再者，署长代表政府作为政府总部的管理人，有责任确保在前地进行的活动不会妨碍政府总部事务的运作，也不会影响该处访客或职员的安全和保安事宜。(第 62、64 段)

13. 因此，署长基于政府作为土地拥有人可就公众使用前地订立条件，并非法律错误。然而，该等条件须通过相称性分析，这点下文会加以阐释(第 62、63 至 65 段)。

相称性的争议点

14. 上诉法庭裁定，就前地而言，本案并不涉及任何对立的宪制性权利(第 93 段)。鉴于方匡珊一案的判决，《基本法》第六条及第一百零五条保障的财产权并不包括政府物业(第 79 至 85 段)。本案亦未有触及《基本法》第二十九条所指其他房产不受侵犯的权利，因该条只适用于作为公务员和政府官员工作地方的政府总部，而非前地(第 87、91 至 92 段)。
15. 鉴于方匡珊一案的判决，上诉法庭裁定适用的审查准则是“不超出为达致合法目的所必要的限度”。上诉法庭应用四个步骤的相称性分析，裁定该机制符合步骤 1、2 及 4：
 - 步骤 1： 执行该机制有合法目的(第 103 至 106 段、第 111 段)；
 - 步骤 2： 该机制与合法目的有合理关联(第 112 至 115 段)；以及
 - 步骤 4： 在该侵害措施的社会利益与保障权利受侵蚀之间，已取得合理平衡(第 139 至 141 段)。
16. 法庭席前的主要争议点是步骤 3 —— 该机制是否不超出为达致合法目的所必要的限度。上诉法庭裁定，在评估该机制的相称性时，应同时考虑在政府总部或其邻近范围示威和请愿之外的其他途径。法庭在评估限制的程度，以及权衡限制与政府总部在工作日的运作可能造成干扰的风险后，裁定该机制不超出为达致合法目的所必要的限度。(第 119、124、138 段)

律政司
民事法律科

2020 年 2 月