

**《2002年教育(修訂)條例草案》委員會  
當局就二零零四年六月三十日會議上  
提出事項的回應**

**目的**

因應二零零四年六月三十日法案委員會委員的要求，本文件更詳細解釋當局為何認為該條例草案符合《基本法》第 141(3)條。《基本法》第 141(3)條規定：

「宗教組織可按原有辦法繼續興辦宗教院校、其他學校、醫院和福利機構以及提供其他社會服務。」

2. 若從《基本法》第 141(3)條的文意和目的去理解，並與《基本法》其他有關教育的條文一併閱讀(特別是《基本法》第 136 條)，便會發現《基本法》第 141(3)條並沒有禁止香港特區政府推行新措施，以改善九七年前的教育體制。該條例草案的目的當中包括修訂《教育條例》(第 279 章)，以便推行校本管理政策，此舉符合《基本法》。

**考慮立法目的而解釋《基本法》**

3. 終審法院已闡明採用考慮立法目的這種取向解釋《基本法》(見吳嘉玲訴入境處處長一案[1999]1HKLRD 315 第 339I-340E 頁及入境處處長訴莊豐源一案[2001]2HKLRD 533 第 546C-547B 頁)。這種取向首先由終審法院在吳嘉玲訴入境處處長一案[1999]1HKLRD 315 第 339I-340E 頁闡釋：

「首先我等必須認識及了解這份文件的特性。《基本法》是為貫徹獨一無二的『一國兩制』原則而制定的憲法性文件，具有不可輕易修改的地位。制定憲法性文件時，一般都會採用涵義廣泛和概括性的語言。憲法是一份具有靈活性的文件，旨在配合時代轉變和適應環境的需要。」

解釋《基本法》這樣的憲法時，法院均會採用考慮立法目的這種取向，而這方法亦已被廣泛接納。法院之所以有必要以這種取向來解釋憲法，是因為憲法只陳述一般原則及表明目的，而不會流於講究細節和界定詞義，故必然有不詳盡及含糊不清之處。在解決這些疑難時，法院必須根據

憲法本身及憲法以外的其他有關資料確定憲法所宣示的原則及目的，並把這些原則和目的加以貫徹落實。**因此，在確定文件的真正含義時，法院必須考慮文件的目的和有關條款，同時也須按文件的背景來考慮文本的字句，而文件的背景對解釋憲法性文件尤為重要。**

關於目的方面，制定《基本法》的目的是按照《聯合聲明》所闡述及具體說明的中國對香港的基本方針政策，在『一國兩制』的原則下成立與中華人民共和國不可分離的香港特別行政區，並實行高度自治。在確定《基本法》某項條款的目的時，法院可考慮該條款的性質，或《基本法》的其他條款，或參照包括《聯合聲明》在內的其他有關外來資料。

有關文本所使用的字句，法院必須避免採用只從字面上的意義，或從技術層面，或狹義的角度，或以生搬硬套的處理方法詮釋文意。法院必須考慮文本的背景。《基本法》某項條款的文意可從《基本法》本身及包括《聯合聲明》在內的其他有關外來資料中找到。法院也可藉用語傳統及文字慣用法去了解所用的文字的意思。」(粗體為本局所加)

4. 總而言之，以立法目的為取向來解釋《基本法》是恰當的。雖然《基本法》文本的字句十分重要，但我們必須避免採用只從字面上的意義，或從技術層面，或狹義的角度，或以生搬硬套的處理方法詮釋文意。有關條文必須因應其文本的背景和目的來予以解釋，而這些均可從《基本法》本身及包括《聯合聲明》在內的其他有關外來資料中找到。

5. 按照上述取向來解釋《基本法》，我們便不應把《基本法》第 141(3)條獨立來解釋。該條文容許宗教組織按「原有辦法」興辦學校的規定，應與《基本法》其他有關教育體制的條文一併閱讀。

6. 在張文慧訴社會福利署署長(英文判決書見 HCAL 25/1999, 撮錄於[2000]1 HKLRD A15)(1999年12月)一案中，法庭曾採用這種取向解釋社會福利制度的內容。在該宗案件，張文慧(「張」)就社會福利署署長的決定尋求司法覆核。該決定建議，所有受資助的非政府機構必須確保屬下社會工作主任及社會工作

助理職系職員根據《社會工作者註冊條例》(第 505 章)(「該條例」)註冊為社會工作人員。張拒絕註冊，認為該條例規定社會工作人員必須註冊的條文，抵觸《基本法》第 144 條。

7. 《基本法》第 144 條保證「原在香港各資助機構任職的人員均可根據原有制度繼續受聘。」原訟法庭裁定，解釋《基本法》第 144 條的「分界日期」應為 1997 年 6 月 30 日/7 月 1 日。法庭也引用《基本法》第 145 條，認為按該條文政府有責任根據香港社會的需要，發展改進社會福利制度。既然被質疑的條文正好屬於發展社會福利制度的範疇，《基本法》第 144 條便不能使該要求無效，因此，該條例符合《基本法》第 144 條<sup>1</sup>。

8. 下文所載的原訟法庭判決摘錄(見英文判決書第 14 頁)，清楚顯示考慮《基本法》所有相關條文而不是獨立解釋《基本法》某一條文是非常重要的：

「但是，更扼要地說，申請人的論據並沒有充分顧及(或實際上根本沒有顧及)**第 142 條**的特別規定：

『第 142 條 香港特別行政區政府在保留原有的專業制度的基礎上，自行制定有關評審各種專業的執業資格的辦法。』

這條文訂明了第 144 和 **145 條**的法定文意，第 145 條的內容是：-

『第 145 條 香港特別行政區政府在原有社會福利制度的基礎上，根據經濟條件和社會需要，自行制定其發展、改進的政策。』

根據第 145 條，政府有責任並必須根據香港社會的需要，發展改進社會福利制度，既然被質疑的條文正好屬於發展社會福利制度的範疇，我實在無法理解，第 144 條的條文如何能使該要求無效。」

---

<sup>1</sup> 張向上訴法庭提出上訴，上訴法庭於 2000 年 5 月 31 日進行聆訊並駁回其上訴，上訴並未涉及《基本法》的條款。

9. 原訟法庭若果把《基本法》第 144 條獨立來解釋，便很可能對《基本法》第 144 條有不同的詮釋，因而對案件作出錯誤決定。

### **《基本法》第 136 條關於改進和發展教育體制**

10. 一旦採納上述取向，便不可把《基本法》第 141(3)條獨立來解釋，而應與《基本法》其他有關教育體制的條文一併閱讀。《基本法》第 136 條正是其中之一。第 136 條就香港特別行政區改進和發展教育體制事宜作出規定，該條的內容如下：

「香港特別行政區政府在原有教育制度的基礎上，自行制定有關教育的發展和改進的政策，包括教育體制和管理、教學語言、經費分配、考試制度、學位制度和承認學歷等政策。

社會團體和私人可依法在香港特別行政區興辦各種教育事業。」

11. 《基本法》第 136(1)條在結構和句法方面與《基本法》第 145 條非常相似。根據原訟法庭對張文慧案件的判決，按照《基本法》第 145 條，政府有責任並必須根據香港社會的需要，發展改進社會福利制度。按照這種取向，香港特區政府便同樣有責任發展和改進香港特別行政區的教育體制。既然條例草案正好屬於發展教育體制的範疇，《基本法》第 141(3)條便無意要使《基本法》第 136(1)條的要求無效。

### **背景資料**

12. 以下背景資料，亦可為上述觀點提供支持理據。

#### 《聯合聲明》

13. 《基本法》第 141(3)條以《聯合聲明》第 154 條為基礎。後者訂明：

「宗教組織和教徒可同其他地方的宗教組織和教徒保持關係，宗教組織所辦學校、醫院、福利機構等均可繼續存在。」

14. 雖然《聯合聲明》第 154 條規定由宗教組織興辦的學校可以繼續存在，但並無任何條文禁止香港特區政府推行發展及改善教育體制的新措施，例如推行條例草案制定的校本管理政策。由於《基本法》的制定，用意是把《聯合聲明》轉化為本地的法定條文，而根據《基本法》第 136(1)條的特殊授權，香港特區政府有責任推行發展和改善教育體制的校本管理政策，因此不應把《基本法》第 141(3)條解釋為該特殊授權包括一項豁免。

### 《基本法》(草案)

15. 此外，根據《基本法》初稿及前基本法起草委員會主任姬鵬飛於一九九零年三月二十八日提交《基本法》(草案)予全國人民代表大會通過時的講話，《基本法》有發展及改善特區教育體制的立法用意。

16. 草擬《基本法》第 136(1)條時，原本是分為兩條獨立條文進行。根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告(一九八八年十月)》內有關第 142-144 條條文的意見，當時第 142 條草擬條文訂定：「香港特別行政區保持原在香港實行的教育制度。」而當時第 143 條草擬條文則規定：「香港特別行政區自行制定教育政策，包括教育體制和管理、教學語言、經費分配、考試制度、學位制度和承認學歷等政策。」

17. 在討論該兩條草擬條文時，有人關注第 142 條草擬條文不切實際，並有可能抵觸第 143 條的規定，該條文賦予特區政府制定教育政策的自主權，他們指出：「在這個瞬息萬變的社會，教育是一項社會服務，教育體制不應，也不可與政治、經濟、文化及科技分割開來。因此，教育不可，也不應一成不變。」

18. 基本法起草委員會主任委員姬鵬飛於一九九零年三月二十八日在全國人民代表大會發言，就《基本法》第六章進行評論，再清楚說明《基本法》對教育體制發展的立法用意：

「第六章就保持或**發展**香港現行的教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務等方面的制度和政策作出了規定。這些規定涉及香港居民在社會生活多方面的利益，對於社會的穩定和**發展**是重要的。」

姬鵬飛的講話亦已為終審法院所採納，以協助解釋《基本法》（見莊豐源訴入境事務處處長一案[2001] 2 HKLRD533 第 546J 頁）。

19. 前基本法起草委員會委員王叔文教授在《香港特別行政區基本法導論》(中文版，二零零零年)第 377 至 378 頁中，有關教育制度和《基本法》第 136 條的討論，亦支持這個說法。他認為：

「為了使香港現有的這一整套教育體系及教育制度，在 1997 年香港成為特別行政區之後，能夠按照香港居民的意願及香港屆時的情況，保持、改進和發展，基本法在第 136 條中規定：『香港特別行政區在原有教育制度的基礎上，自行制定有關教育的發展和改進的政策，包括教育體制和管理、教學語言、經費分配、考試制度、學位制度和承認學歷等政策。』這就相當全面地闡明了今後有關教育方面的政策，完全由香港特別行政區政府自行制定的總原則。

在這方面，基本法並沒有講『香港特別行政區保持原在香港實行的教育制度不變』，而不像在其他一些方面的相應規定。例如，基本法在第 124 條中曾提到『香港特別行政區保持原在香港實行的航運經營和管理體制，包括有關海員的管理制度』。基本法在第 129 條也提到『香港特別行政區繼續實行原在香港實行的民用航空制度』，等等。在教育制度上，則不再使用『保持』、『不變』等字樣，這決不是意味着『一國兩制』的原則在教育制度方面不適用了，而是更有利於貫徹『一國兩制』的原則。因為，教育制度必然要隨着客觀環境的變化、隨着科學技術的發展而不斷作出改進。要它保持原樣不變是不可能的。如果規定了教育制度保持原樣不變，雖然出發點可能是為了表明特別行政區不實行與內地一樣的教育制度，結果卻可能從另一面束縛了特別行政區政府。所以，基本法目前的這項規定，給了特別行政區政府權力，去按照 1997 年後的具體情況加以發展和改進。基本法規定了『社會團體和私人可依法在香港特別行政區興辦各種教育事業』。其中當然也包括各種宗教組織興辦的教育事業。」

## 統計資料

20. 最後，由宗教組織開辦的學校佔全港的學校超過 50%，目前為 59%，而一九九七年則為 53%。由於由宗教組織開辦的學校所佔的百分比甚高，而根據《基本法》第 136 條，特區政府獲憲法授權去發展和改善教育制度，因此《基本法》第 141(3)條的立法用意不可能是豁免香港特別行政區內大多數學校，按照特區政府根據《基本法》第 136 條的特殊授權，發展和改善教育制度。上述詮釋可避免宗教組織和非宗教組織的辦學團體出現待遇不同的問題。

## **條例草案的合憲性**

21. 總括來說，條例草案旨在提供校本管理架構，以確保多方參與決策，提高學校管理的透明度和加強對公眾的問責性。條例草案能改進教育體制，因此，在與《基法》第 136 條一併閱讀時，其內容符合《基本法》第 141(3)的規定。

教育統籌局

二零零四年七月二日