

# 立法會

## Legislative Council

立法會 CB(2)2431/04-05(02)號文件

檔號：CB2/PL/SE

### 保安事務委員會

#### 立法會秘書處擬備的背景資料簡介

#### 《1997年公務人員(管理)命令》

#### 目的

本文件旨在綜述議員過往就根據《基本法》第四十八(四)條制定的《1997年公務人員(管理)命令》(下稱“該命令”)所作的討論。

#### 就 1997 年以後延續管理公務人員的法定權力諮詢公務員及資助機構員工事務委員會

2. 在公務員及資助機構員工事務委員會 1997 年 1 月 27 日會議上，政府當局告知事務委員會其正在研究一個最佳方法，就回歸後延續《英皇制誥》及《殖民地規例》所訂管理公務人員的法定權力作出規定。儘管制定法例是延續《英皇制誥》及《殖民地規例》所賦予的權力的一個可行方法，當局亦會研究其他方案。

3. 在公務員及資助機構員工事務委員會 1997 年 2 月 24 日會議上，政府當局告知事務委員會，當局已確定制定公務員及資助機構員工法例，以及根據《基本法》第四十八(四)條發出行政命令，是在 1997 年 7 月 1 日以後延續管理公務人員安排的兩個可行方案。在兩個方案當中，當局建議採用根據《基本法》第四十八(四)條發出行政命令的方案。

4. 部分委員認為，制定公務員及資助機構員工法例，比起由香港特別行政區(下稱“香港特區”)行政長官根據《基本法》第四十八(四)條作出行政命令的做法更為可取，因為前者可提供更公開及民主的諮詢程序，以便徵詢公眾對此事的意見。政府當局回應時表示，重要的是就現行制度作出最低限度的更改，以便在主權移交後維持公務人員管理的延續性。根據所得的法律意見，行政長官根據《基本法》第四十八(四)條作出的行政命令是適當的文書，可用以取代《英皇制誥》及《殖民地規例》所賦予的原有權力。

## **《 1997 年公務人員(管理)命令 》**

5. 1997 年 7 月 9 日，行政長官根據《基本法》第四十八(四)條發出該命令。該命令旨在就《英皇制誥》中有關公務人員的任用、同時委任、革職、暫時停職及紀律的條文作出適應化修改，並同時就《殖民地規例》中有關紀律程序及上訴機制的規例作出適應化修改。此外，該命令亦賦予行政長官權力，使他可在聽取行政會議對若干個案的意見後訂立規例及作出書面指示。該命令追溯至 1997 年 7 月 1 日開始生效。

6. 政府當局在有關該命令的臨時立法會參考資料摘要中解釋，《英皇制誥》及《殖民地規例》是根據《皇室特權》制定的英皇法例，目的是給予香港總督管理公務人員的權力。多年以來，《殖民地規例》中不少關於管理公務人員的行政細則，已轉載於《公務員事務規例》，而《公務員事務規例》在 1997 年 6 月 30 日後仍然有效。《英皇制誥》及《殖民地規例》中未有轉載於《公務員事務規例》的條文，關乎聘任、解僱及紀律處分公務人員、處理公務人員的申訴，以及制定有關的紀律規例的權力。政府當局表示其目的是，以在性質及法律地位兩方面與《英皇制誥》及《殖民地規例》最為相近的新條文，取代該兩份文書所訂的相關條文，並將該等條文本地化。

7. 政府當局進一步解釋，由於《英皇制誥》及《殖民地規例》是英皇法例，因此沒有可能以完全一樣的安排將之取代。由立法會制定替代該等條文的法例亦不合適，因為此舉會大大偏離當時由政府當局保留管理公務人員的行政全權的制度。根據所得的法律意見，由行政長官根據《基本法》第四十八(四)條發出行政命令將可提供法律基礎，令香港特區政府可以保留繼續管理公務人員的行政權力。

8. 上述臨時立法會參考資料摘要及該命令的文本載於**附錄 I**。

## **有關《 1997 年公務人員(管理)命令 》的司法覆核**

9. 該命令的合法性、憲制地位及追溯效力，在 1998 年 2 月由香港外籍公務員協會就該命令的合法性提出的司法覆核申請中受到挑戰。原訟法庭於 1998 年 4 月 3 日作出的裁決裁定政府勝訴，並確認了該命令的憲制地位、合法性及追溯效力。法官亦確認了該命令並無抵觸《基本法》第四十八(七)條及第一百零三條。

## **《 1998 年法律適應化修改條例草案 》委員會就《 1997 年公務人員(管理)命令 》所作的商議**

10. 在 1998 年 10 月 14 日立法會會議席上，政府當局向立法會提交《1998 年法律適應化修改條例草案》。該條例草案旨在對 15 條條例及其附屬法例中各項提述作適應化修改，使其切合香港作為中華人民共和國的特別行政區的地位及符合《基本法》。內務委員會於 1998 年 10 月 23 日會議上成立法案委員會，負責研究該條例草案。法案委員會就

“《殖民地規例》”的提述適應化修改為“有關的行政命令”進行商議時，曾就該命令進行討論。

11. 部分委員質疑由行政長官根據《基本法》第四十八(四)條發出的行政命令是否可以提供法律基礎，令香港特區政府可以保留繼續管理公務人員的行政權力。此等委員認為，行政命令如具有法律效力，由行政長官制定該命令的做法便等於賦予行政長官立法權力。委員亦關注到日後由行政長官發出的行政命令可能會日益增多。倘行政長官頒布與其他政府政策有關的行政命令，從憲制角度而言會帶來深遠的影響。

12. 政府當局回應時表示，該命令是當時由行政長官發出的唯一一項行政命令。原訟法庭就一宗由香港外籍公務員協會提出的司法覆核申請作出的裁決，已確認了該命令的憲制地位、合法性及追溯效力。法庭亦裁定該命令並無抵觸《基本法》第四十八(七)條及第一百零三條。由行政長官發出行政命令之舉，並未偏離當局在回歸前採用的舊有制度。在該制度下，前總督制定的行政命令均無須經前立法局批准。

13. 為方便委員參考，法案委員會報告的相關摘錄載於**附錄 II**。

### **對《1997年公務人員(管理)命令》作出的修訂**

14. 政府當局於2000年3月8日在憲報刊登《〈1997年公務人員(管理)命令〉2000年(修訂)令》，該修訂命令旨在簡化該命令所訂的紀律處分程序。有關修訂旨在縮短可能被即時革職的擅離職守期限；廢除該命令一項條文，以確保該命令與《香港人權法案條例》一致；以及以“研訊”取代該命令中所有有關“調查”的提述。該修訂命令於2000年4月17日開始實施。

### **公務員及資助機構員工事務委員會就該命令進一步作出的商議**

15. 公務員及資助機構員工事務委員會在2000年10月30日會議上討論公務員事務局未來一年的主要工作時，一名委員關注到在回歸前，公務人員的管理(包括聘任、解僱及紀律處分)均由《英皇制誥》、《殖民地規例》及《公務員事務規例》的有關條文作出規定。該名委員指出，政府當局曾於1997年年初就主權移交後延續當時既有安排的兩個方案，向公務員及資助機構員工事務委員會作出諮詢。該名委員曾表達其意見，表示其認為制定公務員及資助機構員工法例，較按照《基本法》第四十八(四)條由行政長官發出行政命令更為可取。然而，政府當局並未接納其意見，並安排發出該命令。該名委員詢問政府當局會否重新考慮此事。

16. 政府當局回應時表示，在決定採用發出該命令的方案前，當局已考慮各項歷史因素及就此事所取得的法律意見。政府當局重申，隨着《英皇制誥》及《殖民地規例》在回歸後失效，當局必須以其他

條文取代有關公務人員管理事宜的條文，並將該等條文本地化，以維持延續性。由於《英皇制誥》及《殖民地規例》是英皇文書，因此沒有可能以完全一樣的安排將之取代。由立法會制定替代該等條文的法例並不合適，因為此舉會大大偏離之前由政府當局保留管理公務人員的行政全權的制度。由行政長官根據《基本法》第四十八(四)條發出行政命令將可提供法律基礎，令香港特區政府可以保留繼續管理公務人員的行政權力。此舉符合《基本法》第一百零三條有關維持管理公務人員的延續性的規定。

## 有關文件

17. 委員可參閱下列會議紀要及文件，瞭解上述討論的進一步詳情 ——

### 會議紀要

- (a) 公務員及資助機構員工事務委員會 1997 年 1 月 27 日會議的紀要(立法局 CB(2)2293/96-97 號文件)；
- (b) 公務員及資助機構員工事務委員會 1997 年 2 月 24 日會議的紀要(臨立會 CB(2)272 號文件)；
- (c) 公務員及資助機構員工事務委員會 2000 年 3 月 20 日會議的紀要(立法會 CB(1)1348/99-00 號文件)；

### 文件

- (d) 政府當局就公務員及資助機構員工事務委員會 1997 年 1 月 27 日會議所提交的文件(立法局 CB(2)1027/96-97(02)號文件)；
- (e) 政府當局就公務員及資助機構員工事務委員會 1997 年 2 月 24 日會議所提交的文件(立法局 CB(2)1269/96-97(02)號文件)；
- (f) 於 1997 年 7 月 10 日發出有關《1997 年公務人員(管理)命令》的臨時立法會參考資料摘要(檔號：CSBCR/AP/1-010-004/3 Pt 7/97C)；
- (g) 政府當局就《1998 年法律適應化修改條例草案》委員會 1998 年 11 月 27 日會議所提交的文件(立法會 CB(2)739/98-99(03)號文件)；
- (h) 《1998 年法律適應化修改條例草案》委員會報告(立法會 CB(2)1762/98-99 號文件)；及

- (i) 政府當局因應委員在 2000 年 10 月 30 日會議上提出的要求而向公務員及資助機構員工事務委員會提交的文件(立法會 CB(1)195/00-01(01)號文件)。

18. 上述會議紀要及文件亦可於立法會網頁(<http://www.legco.gov.hk>)查閱得到。

立法會秘書處  
議會事務部 2  
2005 年 8 月 12 日

檔號：CSBCR／AP／1—010—004／3 Pt7／97C

**臨時立法會參考資料摘要**

《基本法》第四十八（四）條

**《1997年公務人員（管理）命令》**

**引言**

隨着《英皇制誥》和《殖民地規例》在一九九七年七月一日失效，我們必須將有關管理公務人員的條文替代和本地化，以維持管理公務人員方面的延續性。

2. 行政會議於一九九七年七月八日的會議上建議，並由行政長官指令—
  - (a) 行使《基本法》第四十八（四）條賦予他的權力，發布《1997年公務人員（管理）命令》（下稱《行政命令》）（附件 A）；及
  - (b) 在行政命令之下，制訂《公務人員（紀律）規例》第 I 和 II 部（附件 B）。
3. 行政會議亦知悉，行政長官將按照行政命令第 21（1）條，制訂《公務人員（紀律）規例》的第 III 部及附表。

## 背景和論點

### 背景

4. 《英皇制誥》和《殖民地規例》是根據《皇室特權》制定的英皇法例，目的是給予香港總督管理公務人員的權力。多年以來，《殖民地規例》內不少關於管理公務人員的行政細則，已轉載於《公務員事務規例》，而《公務員事務規例》在一九九七年六月三十日後仍然有效。

5. 《英皇制誥》和《殖民地規例》中未轉載於《公務員事務規例》的條文，是關乎聘任、解僱和紀律處分公務員，處理公務員申訴，以及制定有關紀律規例的權力。由於這項權力涉及影響公務人員前途的重要決定，故被認為應該具備更強大的法律後盾。這些條文的一覽表，載於附件 C。至於建議替代的《英皇制誥》、《殖民地規例》和紀律規例／指示的有關係文（原英文版），則分別載於附錄 D、E 和 F。

6. 我們的目的，是替代有關的《英皇制誥》和《殖民地規例》的條文，而新的條文，除了將有關的《英皇制誥》和《殖民地規例》本地化外，其性質和法律地位亦與上述的《制誥》和《規例》最相近。

### 《行政命令》的法律地位

7. 由於《英皇制誥》和《殖民地規例》是英皇法例，故不可能以一式一樣的安排來替代。至於由立法局制定本地法例以作替代，亦不

合適，因為做法大大偏離現行的制度，即政府應保留管理公務人員的行政全權。

8. 根據法律意見，由行政長官按照《基本法》第四十八（四）條<sup>1</sup>發布的行政命令，會提供法律後盾，使香港特別行政區政府可以保留繼續管理公務人員的行政權力，以符合《基本法》第一百零三條<sup>2</sup>，維持管理公務人員方面的延續性。此行政命令應由行政長官會同行政會議制定，以反映它的重要性和確保它在《基本法》第五十六條<sup>3</sup>下的有效性。

### 行政命令的範圍和內容

9. 在決定行政命令的範圍和內容時，我們已考慮下列因素—
- (a) 行政命令所載的條文，應包括那些須要改編及本地化的《英皇制誥》和《殖民地規例》條文。換言之，除了一些

---

<sup>1</sup> 《基本法》第四十八條—  
「香港特別行政區行政長官行使下列職權：……（四）決定政府政策和發布行政命令；……」

<sup>2</sup> 《基本法》第一零三條—  
「……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，……除有關給予外藉人員特權待遇的規定外，予以保留。」

<sup>3</sup> 《基本法》第五十六條—  
「……行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法規和解散立法會前，須徵詢行政會議的意見，但人事任免、紀律制裁和緊急情況下採取的措施除外。……」



因下文（b）至（e）段的因素而須作出更改的少數情況之外，行政命令的內容，應大致上以《英皇制誥》和《殖民地規例》的相應條文為藍本，有關係文的本質亦應沒有改變；

- （b） 管理公務人員的整體權力應奠基香港；
- （c） 關於《殖民地規例》中授權香港總督在英國外交及聯邦事務大臣批准下制定規例的條文，行政命令中相應的條文應按情況訂明，行政長官須在徵詢行政會議的意見後，才可行使其制定該等規例的權力；
- （d） 員工協會要求，在《殖民地規例》失效後，當局應為公務人員提供另一個上訴途徑，以替代《殖民地規例》中訂明公務人員可向英國外交及聯邦事務大臣和女皇提出申訴。
- （e） 有必要在行政命令中加入一些定義和過渡性條文，使該命令更詳盡；及
- （f） 《英皇制誥》和《殖民地規例》的條文，並非每條都要本地化。關於這方面，《殖民地規例》中一些在一九九七年七月一日之後再不適用於特區政府或並不符合《基本法》的少數條文（附件C），都不用改編。

## 行政命令的結構

10. 行政命令及根據這命令制定的《公務人員（紀律）規例》，分三個層次—
  - (a) 《1997年公務人員（管理）命令》一載列改編自《英皇制誥》和《殖民地規例》的有關條文；
  - (b) 《公務人員（紀律）規例》的第 I 和 II 部—改編自根據《殖民地規例》第 56 和 57 條，香港總督在英國外交及聯邦事務大臣批准下制定的《紀律處分程序（殖民地規例）規例》；及
  - (c) 《公務人員（紀律）規例》第 III 部和一個附表—這部分改編自香港總督根據《殖民地規例》第 54（2）條制定的《1998年公務員事務（紀律處分）規例》，以及根據《紀律處分程序（殖民地規例）規例》給予的指示。

### 《1997年公務人員（管理）命令》

11. 以下是《1997年公務人員（管理）命令》的主要條文簡介。

#### (a) 第 1 條：簡稱和生效日期

行政命令和《公務人員（紀律）規例》，得視為由一九九七年七月一日起生效，以確保管理公務人員方面的延續性。

**(b) 第 2 條：釋義**

行政命令採用「公務人員」一詞，以配合《基本法》的有關用詞。

**(c) 第 3 條：聘任**

這條文主要直接改編自《英皇制誥》第 XIV (1) 及 (2) 條，該兩條條款與聘任公務人員的權力和這項權力的轉授有關。爲了與《基本法》一致，我們已訂明，這條文賦予行政長官的聘任權力，須受關於委任主要官員的《基本法》第四十八 (五) 條<sup>4</sup>所規限。

**(d) 第 4 條：同時的聘任**

直接改編自《英皇制誥》第 XIV (A) 條。

**(e) 第 5 條：撤職、停職及紀律事宜**

主要直接改編自《英皇制誥》第 XVI 條。與聘任權力一樣。這條文賦予行政長官的撤職權力，須受關於罷免主要官員的《基本法》第四十八 (五) 條所規限。

---

<sup>4</sup> 《基本法》第四十八 (五) 條—

「香港特別行政區行政長官行使下列職權：

(五) 提名並報請中央人民政府任命下列主要官員：各司司長、副司長，各局局長，廉政專員，審計署署長，警務處處長，入境事務處處長，海關關長；建議中央人民政府免除上述官員職務；」

**(f) 第 6 至 19 條：紀律處分程序**

(i) 主要直接改編自《殖民地規例》第 54 及第 56 至 65 條有關紀律事宜的規定。關於香港總督有權在外交及聯邦事務大臣的批准下，就紀律事宜制定規例的提述（《殖民地規例》第 56（1）、57（1）及 65 條），已改為關於行政長官有權在參照行政會議的意見後，制定相應規例的提述。

(ii) 《殖民地規例》第 54（5）條規定，除非獲得外交及聯邦事務大臣批准，否則香港總督不得把解僱公務人員的權力，或以公眾利益為理由，着令公務人員退休的權力，授予其他人員。關於這點，我們沒有把「要先得外交及聯邦事務大臣批准」改為「要先徵詢行政會議的意見」，因為授權有別於制定規例，對要遵循的程序本質並無改變。有關授權只是一項行政安排，而根據經驗，這行政安排會因應編制改變而不時修訂，我們沒有必要要求行政會議為這些行政細則而費心。因此，《殖民地規例》第 54（5）條的本地化版本，將賦予行政長官全權，把解僱公務人員的權力，或以公眾利益為理由着令公務人員退休的權力，轉授予其他人員。

**(g) 第 20 條：申訴**

(i) 第 20（1）條把《殖民地規例》第 68 至 70 條本地化。這條文訂明，公務人員可向行政長官提出申訴並藉此使上訴機制止於香港特區。

(ii) 第 20(2)條為公務人員在香港特區的範圍內提供另一個上訴途徑。這條文只是授權的條文，因為我們還要就擬設的覆核委員會的具體安排，包括委員會的組成、職權範圍及運作，徵詢各方的意見。我們建議在年內稍後時間商定後，透過行政命令主體文件以外的形式，例如依據行政命令制定的指示，公布有關的運作細節。

**(h) 第 21 條：規例及指示**

這條文賦予行政長官制定規例及發出書面指示的權力，但在某些情況下，行政長官須參照行政會議的意見。

**(i) 第 22 條：過渡**

這條文確保在一九九七年七月一日前所採取的行動，得以延續。

**《公務人員（紀律）規例》**

12. 該規例的條文如下—

- (a) **第 I 和 II 部（第 1 至 10 條）**直接改編自《紀律處分程序（殖民地規例）規例》，載述了就行政命令第 9 和 10 條而進行的調查的基本規則；
- (b) **第 III 部（第 11 至 19 條）**直接改編自《1988 年公務員事務（紀律處分）規例》；及

- (c) 附表直接改編自以前香港總督所給予的指示，列載了根據行政命令第 9 和 10 條進行聆訊的詳細程序。

### 對《人權法案》的影響

13. 法律意見認為，行政命令和《公務員（紀律）規例》的條文與適用於香港的《公民權利和政治權利國際公約》的條文，並無不一致的地方。

### 對財政和人手的影響

14. 設立行政命令第 20（2）條提及的覆核委員會並使該委員會得以運作，將需要一些額外資源。在安排細節尚待決定期間，我們很難估計實際的財政需求，但根據政府設立其他上訴委員會的經驗，有關的財政承擔應該是可以應付的。

### 諮詢員方

15. 我們已就各項建議諮詢高級公務員評議會的員方。員方的三個協會中，有兩個（本地高級公務員協會和香港政府華員會）表示支持發布行政命令。至於其餘一個協會（香港海外公務員協會），則重申他們比較屬意制定一條《公務員事務條例》；但我們認為這個建議會大大偏離現行制度，因此沒有採納有關意見。

## 宣傳

16. 我們會於一九九七年七月十一日的《憲報》公布行政命令和有關規例，並於同日向公務員發出通告。

負責人：公務員事務局首席助理局長（聘任）  
甯漢豪女士  
電話：2810 3063

檔號：CSBCR / AP / 1—010—004 / 3 Pt 7 / 97C

公務員事務局

一九九七年七月十日

行政命令

1997 年第 1 號

本人董建華，中華人民共和國香港特別行政區行政長官，現依據《基本法》第四十八（四）條賦予本人的權力作出以下命令－

第 I 部

導言

1. 引稱及生效日期

- (1) 本命令可引稱為《1997 年公務人員（管理）命令》。
- (2) 本命令當作自 1997 年 7 月 1 日起實施。

2. 釋義

在本命令中，除文意另有所指外－

“乙類人員”（Category B Officer）指任何下述人員－

- (a) 擔任非設定職位的人員；
- (b) 以按月僱用條款或試用條款擔任設定職位的人員；或
- (c) 按合約條款擔任職位的人員；

“公務人員”（public servant）及“人員”（officer）指任何在特區政府下擔任受薪職位（不論該職位屬永久或臨時性質），並在政府任何局或部門服務的人；

“公務員敍用委員會”（Public Service Commission）指根據《公務員敍用委員會條例》（第 93 章）第 3 條設立的公務員敍用委員會；



“公職人員”（public officer）指《釋義及通則條例》（第 1 章）第 3 條所指的公職人員；

“甲類人員”（Category A Officer）指獲委任並已獲確實受聘擔任設定職位的人員；

“非設定職位”（non-established office）指並非設定職位的職位；

“特區”（HKSAR）指中華人民共和國香港特別行政區；

“《基本法》”（Basic Law）指《中華人民共和國香港特別行政區基本法》；

“《規例》”（regulations）指行政長官根據第 21 條訂立的規例；

“設定職位”（established office）具有《退休金條例》（第 89 章）第 2 條給予該詞的涵義；

“懲罰”（punishment）—

（a） 包括革職、在保留退休金、酬金或其他津貼的情況下迫令退休、或在不保留該等福利的情況下迫令退休、或在保留經扣減福利的情況下迫令退休、罰款、降級、嚴厲譴責、譴責、停止或延遲增薪及減薪；

（b） 不包括第 12 條所指的為公眾利益着想而退休。

## 第 II 部

### 任用

#### 3. 任用

（1） 在符合《基本法》第四十八（五）條的規定下，行政長官可憑藉《基本法》第四十八（七）條並按照本命令任用和提升公務人員。

（2） 行政長官就任用或提升任何人而作出甄選時，須考慮公務員敘用委員會根據或憑藉《公務員敘用委員會條例》（第 93 章）提交的任何意見。

#### **4. 同時委任**

(1) 如有公務人員在卸任其職位前休假，則行政長官可委任另一人以實質擔任該職位。

(2) 如因根據第(1)款作出的委任而引致同一職位有 2 名或多於 2 名人士擔任，則就擔任該職位的人所獲授予的任何職能而言，最後獲委任的人須當作為擔任該職位的人。

### **第 III 部**

#### **革職、暫時停職及紀律**

#### **5. 革職、暫時停職及紀律**

在符合《基本法》第四十八(五)條的規定下，行政長官如覺得有充分因由，可憑藉《基本法》第四十八(七)條並按照命令及《規例》將任何公務人員革職或暫時停職，或按照本命令及《規例》採取他認為適宜的其他紀律行動。

#### **6. 紀律程序並不損害任何就懲罰作出規定的法律等**

本命令及《規例》並不損害任何就由行政長官或任何其他人員或主管當局對任何人員施加懲罰作出規定的法律。

#### **7. 適用於甲類人員的紀律程序**

第 9 至 18 條適用於甲類人員。

#### **8. 適用於乙類人員的紀律程序**

對乙類人員所進行的紀律程序須按照《規例》及行政長官根據第 21(3)條所作出的任何指示而進行。

## **9. 不足以成爲革職或迫令退休理由的行爲不當**

(1) 如有人向行政長官作出申述，謂任何人員行爲不當，而行政長官認爲該指稱的行爲不當並非嚴重至足以成爲根據第 10 條提起程序的理由，則行政長官可安排按由他根據第 21 (2) 條訂立的《規例》訂明的方式對該人員的行爲進行調查。

(2) 如在上述調查後行政長官認爲該人員行爲不當，則行政長官可對該人員處以他認爲公正的懲罰，但該懲罰並不包括革職或迫令退休。

## **10. 足以成爲革職或迫令退休理由的行爲不當**

(1) 如有人向行政長官作出申述，謂任何人員行爲不當，而行政長官認爲該指稱的行爲不當可能嚴重至足以成爲該人員被革職或迫令退休的理由，則行政長官可安排按由他根據第 21 (2) 條訂立的《規例》所訂明的方式而對該人員的行爲進行調查。

(2) 如在上述調查後行政長官認爲該人員行爲不當，則行政長官可對該人員處以他認爲公正的懲罰。

(3) 凡任何人員擅離職守爲期超逾 21 天並有人向行政長官作出申述，謂—

(a) 該人員的下落無法追尋；或

(b) 該人員接獲郵遞寄往其最後爲人所知的地址的書面通知，規定他在通知書所指明的期限內就他擅離職守一事作出辯解，而他沒有作出辯解或沒有作出合理的辯解，

則行政長官可無須根據第 (1) 款安排進行調查而將該人員即時革職。

## **11. 刑事檢控後的進一步行動**

如任何人員被裁定犯了刑事罪行，則行政長官在考慮法院就該項控罪進行的法律程序後，可對該人員處以他認爲公正的懲罰而無須提起進一步的程序。

## 12. 為公眾利益着想而退休

(1) 如有人向行政長官作出申述，謂某人員適宜為公眾利益着想而退休，則行政長官可於任何時間向該人員任職的任何部門的首長索取報告。該人員須獲通知預期會根據本條着令他退休所據的理由，並須獲給予作出申述的機會。

(2) 行政長官在考慮根據第(1)款呈交的報告和作出的任何申述後，並在顧及公務人員的服務條件、該人員對公務人員隊伍的作用及該個案的所有其他情況後，如認為適宜為公眾利益着想而終止該人員的服務，可着令該人員退休，而該人員的服務須據此而在行政長官指明的日期終止。

(3) 行政長官—

- (a) 在考慮根據第 9 或 10 條對某人員的行為進行的調查後；或
- (b) 在考慮某人員在法院被裁定犯了刑事罪行的法律程序後，

如認為該人員不應受懲罰，但該項調查或該等法律程序披露了着令該人員為公眾利益着想而退休的理由，則行政長官可根據本條着令該人員退休，而在該情況下，行政長官無須遵行第(1)及(2)款所述的程序。

(4) 凡任何人員根據本條被着令退休，他可按照當其時施行的任何退休金法律而獲發給退休金、酬金或其他津貼。

## 13. 停止行使職位的權力及職能

(1) 在以下情況下，行政長官可着令任何人員停止行使其職位的權力及職能—

- (a) 已經或行將根據第 10 條針對該人員而提起程序；或
- (b) 已經或相當可能會針對該人員而提起刑事法律程序；或
- (c) 該人員的行為正受調查，而讓他繼續行使其職位的權力及職能是違背公眾利益的。

(2) 任何人員如－

- (a) 根據第(1)(a)款被停職，該人員須獲發給行政長官認為合適而不少於其職位薪酬一半的部分薪酬；或
- (b) 根據第(1)(b)款被停職，該人員須獲發給行政長官認為合適而不少於其職位薪酬一半的部分薪酬，直至該人員就一項嚴重至足以成為該人員被革職的理由的刑事控罪被裁定罪名成立為止，屆時該人員在其個案等候行政長官考慮的期間不得獲發給任何該等薪酬；或
- (c) 根據第(1)(c)款被停職，該人員須獲發給其職位薪酬的全數。

(3) 如針對任何該等人員的程序沒有導致對該人員被處以任何懲罰，則他有權收取假如沒有被停職時本會獲發給的薪酬的全數。

(4) 如任何人員被處以革職以外的懲罰，則他可按行政長官認為合適的比率獲支付因被停職而被扣起的薪酬。

#### **14. 在等候控罪裁定期間暫延紀律處分程序**

如有刑事法律程序針對任何人員提起，則在等候該刑事法律程序裁決期間，不得基於該刑事控罪涉及的任何理由採取紀律處分程序。

#### **15. 對獲裁定無罪的人員處以懲罰的限制**

就刑事控罪被裁定罪名不成立的人員不得就他已獲裁定罪名不成立的控罪而受懲罰，但如有其他指控因他在該事宜上的行為而引起，而該等指控所產生的爭論點實質上並非他獲裁定罪名不成立所關乎的同一爭論點，則該人員可就該等指控被懲罰而適當的程序亦可為該目的而提起。

#### **16. 被革職即喪失福利**

被革職的人員喪失對任何退休金、酬金或其他類似的福利及對任何其他福利或利益的申索權。

## **17. 對被停職人員離開特區的限制**

正被停職的人員在復職或被革職之前的期間內，未經行政長官准許不得離開特區。

## **18. 就懲罰事宜諮詢公務員敘用委員會**

行政長官未經諮詢公務員敘用委員會，不得根據第 9 至 11 條對任何人員處以懲罰或根據第 12 條着令該人員退休，但如行政長官根據第 21 (2) 條訂立的《規例》另有規定及該人員屬《公務員敘用委員會條例》第 6 (2) 條指定的人員之一，則屬例外。

## 第 IV 部

### 雜項條文

## **19. 權力的轉授**

(1) 除第 (2) 款另有規定外，行政長官可將藉第 3、9 至 18 條授予他的權力或委予他的職責轉授予任何公務人員或任何其他公職人員。

(2) 行政長官不得將根據第 21 (2) 條訂立規例的權力轉授。

(3) 凡賦予總督或可由總督行使的權力或職責（與第 (1) 款所提述者相類似）轉授予公務人員或其他公職人員，該等轉授如在緊接 1997 年 7 月 1 日之前是有效的，則在該日及之後繼續有效，並當作是由行政長官向特區的相應公務人員或公職人員（視屬何情況而定）作出的。

## **20. 人員的申述**

(1) 任何人員如有公開或私人性質的申述向特區政府作出，應將其申述向行政長官提出。行政長官須視乎對公眾有利和對個人公正的需要而就每項申述作出考慮和行事。

(2) 行政長官可委出一個覆核委員會，就致予他的某些他認為合適的而關乎公務人員的任命、革職和紀律事宜的申述提供意見。

## 21. 規例及指示

(1) 除第(2)款另有規定外，行政長官可為以下事宜訂立規例

(a) 訂明根據本命令須藉規例訂明的任何事情；及

(b) 概括而言，規管本命令下的常規及程序。

(2) 行政長官可在諮詢行政會議後訂立在第 9(1)、10(1) 及 18 條中提述的規例。

(3) 行政長官可作出書面指示，以規管關乎人員的服務條件及任用條款及紀律的事宜，並為使本命令全面生效和為妥善管理公務人員而預期或需要的事宜作出一般的規定。

(4) 《規例》及根據第(3)款作出的指示當作自 1997 年 7 月 1 日或行政長官所指明的其他日期起實施，並適用於任何在 1997 年 7 月 1 日前根據《殖民地規例》提起的或根據總督行使《英皇制誥》或《殖民地規例》授予的權力所訂立的規例或作出的指示而提起的有待裁決的程序。

(5) 《規例》以及根據第(3)款作出的指示並非《釋義及通則條例》(第 1 章)中“附屬法例”一詞所指的附屬法例。

## 22. 過渡性條文

任何根據—

(a) 《英皇制誥》；

(b) 《殖民地規例》；或

(c) 總督行使《英皇制誥》或《殖民地規例》所賦予的權力而訂立的規例或作出的指示，

而作出的事情，如在本命令生效日期當日或緊接該日期之前是有效的，則該等事情須繼續生效和具有效力，猶如是根據本命令或《規例》作出的一樣。

於 1997 年 7 月 日訂立

行政長官  
董建華



**摘 錄****立法會**  
**Legislative Council**立法會 CB(2)1762/98-99 號文件

檔號：CB2/BC/5/98

**《1998 年法律適應化修改條例草案》委員會報告****X X X X X X**“《殖民地規例》”的提述的適應化修改

10. 政府當局建議把“《殖民地規例》”的提述適應化修改為“有關的行政命令”，並把該新詞語界定為“由行政長官為管理公務人員而發出的任何行政命令及根據該等命令所訂立的任何規例或所發出的任何指示”。

11. 議員對建議的適應化修改表示關注，並指出在回歸前，《殖民地規例》是根據皇室特權制定的英皇文書。《基本法》第四十八(四)條賦予行政長官發布行政命令的權力，但沒有訂明此等命令的涵蓋範圍。行政長官發布的行政命令是否相等於《殖民地規例》，而該等命令的內容又是否僅限於公務人員的管理事宜，實成疑問。倘行政長官頒布與其他政府政策有關的行政命令，從憲制角度而言會帶來深遠的影響。議員亦關注到日後由行政長官發布的行政命令可能會日益增多。

12. 政府當局解釋，提出建議的適應化修改，是爲了保留《殖民地規例》中關於管理公務人員的行政細則的條文。在回歸前，有關公務人員管理事宜的規定，分別載於《英皇制誥》、《殖民地規例》及《公務員事務規例》的有關係文中。多年來，《殖民地規例》中不少與管理公務人員的行政細則有關的條文，均已轉載於《公務員事務規例》。《英皇制誥》和《殖民地規例》中並未轉載於《公務員事務規例》的條文，則關乎聘任、解僱及紀律處分公務員、處理公務員的申述，以及制定有關的紀律規例的權力。隨著《英皇制誥》及《殖民地規例》在回歸後失效，當局必須以其他條文取代有關公務人員管理事宜的條文，並將該等條文本地化，以維持延續性。由於《英皇制誥》及《殖民地規例》是英皇文書，因此沒可能以對照安排將之取代。由行政長官根

據《基本法》第四十八(四)條發布的行政命令可提供法律基礎，令特區政府可以保留繼續管理公務人員的行政權力。

13. 政府當局表示，《1997年公務人員(管理)命令》(1997年第1號行政命令)現時是行政長官發布的唯一一項行政命令。原訟法庭在1998年一宗司法覆核的申請(香港外籍公務員協會訴行政長官)中，已確認該行政命令的憲制地位及合法性。法庭亦裁定該行政命令並無抵觸《基本法》第四十八(七)及一百零三條。《1997年公務人員(管理)命令》及根據該命令制定的《公務人員(紀律)規例》，已實際上取代了《殖民地規例》處理關乎公務員聘任、解僱及紀律處分的公務人員管理事宜。

14. 部分議員認為，儘管原訟法庭已確認《1997年公務人員(管理)命令》的合法性，但沒有就行政長官根據《基本法》第四十八(四)條發布的行政命令是否相等於《殖民地規例》一事作出裁決。行政命令如具有法律效力，現時由行政長官制定《1997年公務人員(管理)命令》的做法便等於賦予行政長官立法權力。根據《基本法》第四十八(四)條制定行政命令之舉，必須具有法律基礎。

15. 一位議員指出，《殖民地規例》的內容並不僅限於公務人員的管理事宜，同時亦處理財政預算及公共財政事宜，此等事宜大多已為《公共財政條例》所涵蓋。他認為處理有關提述的適應化修改另一最佳方法，是由行政長官會同行政會議根據由立法機關制定的公務員事務條例，把《殖民地規例》中仍然適用的條文制定成為規例。部分議員認為把“《殖民地規例》”的提述適應化修改為“有關的行政命令”，並非一項技術性修訂，而是一項法律及憲制問題。因此，此事不應在法律適應化工作的範疇內處理。

16. 政府當局指出，原訟法庭在其判決中表示，“要頒布與被取代殖民地文書性質一樣的文書顯然是不可能的”，而“先前制度的特點是，凡須在本地制訂的程序，均由總督以行政方式制訂”。依政府當局之見，由行政長官發布行政命令之舉並未偏離當局在回歸前採用的舊有制度。在該制度下，前總督制定的行政命令無須經前立法局批准。“有關的行政命令”一詞所指的是在憲報刊登的特定行政命令，亦即《1997年公務人員(管理)命令》，該行政命令的適用範圍僅限於公務人員的管理事宜。

17. 鑑於行政命令的性質及涵蓋範圍，以及頒布行政命令的程序均屬憲制問題，議員建議由有關的事務委員會跟進此等事宜。為求清晰明確，議員亦建議把現行的特定行政命令納入“有關的行政命令”的定義內。

18. 在考慮議員提出的意見後，政府當局建議以現行行政命令的提述取代“《殖民地規例》”一語，亦即把“《殖民地規例》”的提述適應化修改為“《公務人員(管理)命令》”。“《公務人員(管理)命令》”的定義如下——

“《公務人員(管理)命令》”(Public Service (Administration) Order)指經不時修訂的下列文書——

- (a) 《1997年公務人員(管理)命令》(1997年第1號行政命令)；
- (b) 根據該命令第21條訂立的《公務人員(紀律)規例》(該命令及規例均刊登於1997年第2期憲報第5號特別副刊)；及
- (c) 根據該命令訂立的任何其他規例或作出的任何指示。

19. 議員接納建議的修正事項。政府當局將會就條例草案附表3動議有關的委員會審議階段修正案。

**X X X X X X**

立法會秘書處

1999年4月16日