

立法會 *Legislative Council*

立法會LS13/10-11號文件

《2010年法律適應化修改(軍事提述)條例草案》委員會的文件

與法律適應化修改條例草案範圍有關的問題

在2010年11月9日的法案委員會會議上，委員曾就法律適應化修改的範圍提出疑問。本文件載述政府當局就法律適應化修改計劃所採用的指導原則及其適用範圍，並特別提述委員過往就一些或會超出法律適應化修改範圍的立法建議進行商議時曾提出的關注事項，以及當局為回應此等關注而採取的行動。

背景

2. 法律適應化修改計劃(下稱"該計劃")是政府當局推行的工作，旨在修訂法律中與《基本法》或香港作為中華人民共和國特別行政區的地位不一致的提述。

3. 有關詮釋某些於1997後繼續生效的提述的釋義原則，已載於《釋義及通則條例》(第1章)第2A條和附表8及9。政府當局認為，在香港法例中保留"總督"、"皇室"、"《殖民地規例》"等提述，並不恰當。此外，為免與第1章互相參照，政府當局提交《法律適應化修改條例草案》，藉以作出所需的行文修訂¹。

4. 在該計劃下提出的法案，一如其詳題所載，旨在"對若干條例作適應化修改／引入必要的適應化修改.....使其符合《基本法》和切合香港作為中華人民共和國的特別行政區的地位"。

¹ 參閱《立法會會議過程正式紀錄》中保安局局長在提交下述條例草案時的發言：
《1998年法律適應化修改條例草案》及《1998年法律適應化修改(第2號)條例草案》(1998年10月14日)、《1998年法律適應化修改(第3號)條例草案》(1998年11月11日)、《1998年法律適應化修改(第6號)條例草案》(1998年11月11日)及《1998年法律適應化修改(第9號)條例草案》(1999年3月31日)。

5. 該計劃於1998年展開，分兩個階段進行。第一階段在臨時立法會的任期內制定了6條法案²，以作出被認為對特別行政區運作必不可少的適應化修改。第二階段則對條例逐一作出適應化修改。

法律適應化修改計劃的指導原則

6. 《1998年法律適應化修改條例草案》是在該計劃第二階段提交的第一條條例草案。1998年11月4日，在有關法案委員會的首次會議上，有委員關注到，以"有關的行政命令"取代"《殖民地規例》"的提述是否適當。委員認為值得就法律適應化工作訂定指導原則。

7. 應法案委員會的要求，政府當局提供一份題為《法律適應化修改計劃：指導原則及指引詞彙》的文件(立法會CB(2)739/98-99(01)號文件)(下稱"該文件")。

8. 政府當局在該文件第5段列明推行該計劃時所應用的指導原則(下稱"指導原則")如下——

- (a) 經適應化修改的條文，應符合《基本法》及切合香港作為中華人民共和國特別行政區的地位，但在符合這項原則的前提下，每條條文經適應化修改後，應盡可能一如既往具同樣法律效力；
- (b) 任何修訂如既不涉及《基本法》亦非基於香港的新地位而需作出，均在法律適應化修改計劃的範圍之外；及
- (c) 對每條條文的適應化修改，應按照第1章的適用的有關條文作出，但每項適應化修改必須按所涉及的特定條例及其他相關條例的文意來考慮。

² (i) 1998年商船(註冊)(修訂)條例草案：對《商船(註冊)條例》(第415章)中有關在香港註冊船舶上懸掛正確船旗(即懸掛在香港特區區旗上方的中華人民共和國國旗等)的條文作適應化修改；
(ii) 《法律適應化修改(法院及審裁處)條例草案》：就超過230條條例中有關法院術語及法院名稱的提述作適應化修改；
(iii) 《法律適應化修改(對外國等的提述)條例草案》：對指定條例中有關外國的提述及其他相關詞句作出修訂；
(iv) 《法律適應化修改(官地)條例草案》：修改香港法例中有關官地的提述，使之符合《基本法》第七條；
(v) 《法律適應化修改(釋義條文)條例草案》：修訂《釋義及通則條例》(第1章)中關於法例的釋疑、適用及釋義的條文；及
(vi) 《法律適應化修改(關於國籍的事宜)條例草案》：就香港法例中有關"英國國民"、"英聯邦公民"的提述及類似詞句作出所需的適應化修改，並就有關前永久居民所享有的香港入境權訂定補充條文。

9. 該文件附件A亦提供一套指引詞彙。該文件第7段載明，在個別詞語的適應化修改方面的修訂或某些偏離的例子，將會向有關的條例草案委員會另行解釋。該文件副本已另隨立法會CB(2)479/10-11(03)號文件送交本法案委員會的委員再次傳閱。

法律適應化修改範圍以外的適應化修改建議

10. 法案委員會委員參考指導原則後，曾多次就修改建議或會超出法律適應化的範圍表達關注。

11. 回應委員的關注，政府當局在若干情況下就擬議適應化修改作出修訂，使其符合指導原則。在其他情況下，政府當局刪除法律適應化修改條例草案中的擬議修訂，並透過其他法案(例如綜合條例草案)作出修訂。

12. 有關此等情況的一些例子分別載於下文各段。

可能改變有關條文的法律效力的建議

《1998年法律適應化修改條例草案》

13. 《條例草案》提出多項建議，其中包括把"《殖民地規例》"的提述適應化修改為"有關的行政命令"，並界定為"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"。

14. 委員認為，雖然《基本法》第四十八(四)條賦予行政長官發佈行政命令的權力，但沒有訂明此等命令的涵蓋範圍。行政長官發佈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。部分委員認為，該擬議適應化修改並非技術性修訂，而是法律及憲制問題，故此不應在法律適應化工作的範疇內處理。

15. 政府當局回應時建議動議一項全體委員會審議階段修正案(下稱"修正案")，把"《殖民地規例》"的提述適應化修改為"《公務人員(管理)命令》"，其定義已包含在憲報刊登的特定行政命令。法案委員會表示贊同。

《1998年法律適應化修改(第6號)條例草案》

16. 根據《應課稅品條例》(第109章)，"出口"的定義是由一個國家轉運至另一個國家。條例草案建議對該定義作適應化修改，使之涵蓋同一國家內兩個不同地方之間的轉運。法案委員會對於擬議修訂有所保留，因其實際上會改變該定義的範圍。

17. 政府當局回應時重申下述觀點 ——

"法律適應化計劃的範疇只限於對法例作出適應化修訂，因此，查究或討論某一法例在制訂時因應政策的要求而訂定該法例的約束力的理據，並不是在法律適應化計劃的範疇之內，而有關的討論亦不恰當。法律適應化計劃只會反映主權移交的情況，這項計劃並不涉及任何改變法例的約束力的修改。"(立法會CB(1)677/98-99(01)號文件第(a)段(1998年12月29日))

18. 政府當局同意，就第109章中"出口"的定義而言，對"任何國家"及"另一國家"的提述進行法律適應化修改並無必要。政府當局動議一項修正案，藉以刪除條例草案中的擬議修訂。自此以後，第109章中"出口"的定義並無再作修訂。

既不涉及《基本法》亦非基於香港的新地位而需作出的建議

《1998年法律適應化修改(第3號)條例草案》

19. 條例草案建議廢除《偷運貨品進入中國(管制)條例》(第242章)及其附屬法例。關於建議該項廢除的理據，政府當局解釋，這次的情況是有需要修改有關條例以符合《基本法》和香港作為特別行政區的地位，同時也適宜因法例已失去作用而把它從法規中刪除。政府當局認為，以法律適應化條例草案的形式同時達到上述兩項目的是適當的，並且是方便及善用立法時間的做法(立法會CB(2)1120/98-99(01)號文件第9段)。

20. 在研究政府當局所作的分析時，委員察悉第242章中只有少數條文不切合香港作為中華人民共和國特別行政區的地位或可能與《基本法》有所抵觸，而第242章中大部分條文主要是因《進出口條例》(第60章)的制定而被認為過時。雖然委員一致同意第242章因已過時而應予廢除，但大多數委員認為，廢除該條例的建議超出了法律適應化修改工作的範疇。

21. 政府當局動議一項修正案，藉以刪除條例草案中的擬議廢除。第242章及其附屬法例其後根據《2000年成文法(雜項規定)條例》(2000年第32號條例)廢除。

涉及將某項文書歸類為附屬法例的建議

《1998年法律適應化修改(第2號)條例草案》

22. 法案委員會關注到，在若干情況下，對"總督"的提述作適應化修改後，會改為"行政長官會同行政會議"，而在其他情況

下則為"行政長官"。政府當局解釋，行政長官在制定附屬法例前須徵詢行政會議的意見。就該項法律適應化工作而言，政府當局須識別每一授予前總督立法職能的條文，然後將當中對"總督"的提述改為"行政長官會同行政會議"，藉以反映《基本法》第五十六條所訂的憲制責任。

23. 委員質疑是否需要在進行法律適應化時決定某項文書應否歸類為附屬法例。政府當局其後建議採取較機械化的法律適應化做法，將所有與制定附屬法例及發出行政命令有關而對"總督"的提述，一律改作"行政長官"。法案委員會表示贊同。政府當局動議修正案，按照此項建議修訂條例草案。

可能抵觸《基本法》的建議

《1999年法律適應化修改(第9號)條例草案》

24. 條例草案建議修訂14條與交通有關的條例。在審議條例草案的過程中，對於建議將《汽車保險(第三者風險)條例》(第272章)有關豁免國家所有的車輛投購第三者保險的條文中對"女皇陛下或政府"的提述作適應化修改，並以"國家"取代，委員表示質疑。委員關注到，給予國家的豁免會否抵觸《基本法》第二十二條所訂，所有國家機關必須遵守香港法律的規定。

25. 法案委員會其後以過半數票決定動議修正案，把有關條文中對"女皇陛下或政府"的提述適應化修改為"政府"。政府當局認為，該修正建議會涉及複雜的政策及法律問題，較適宜在條例草案的範圍以外另行處理。為回應委員的關注，政府當局同意刪除條例草案中的擬議適應化修改。

26. 條例草案亦建議對《東區海底隧道行車隧道附例》(第215章，附屬法例E)及《大老山隧道附例》(第393章，附屬法例B)作法律適應化修改，將當中關於國家的服務人員在擔任與相關隧道有關的職責時，其所乘車輛可獲豁免繳付隧道費的條文中"官方"一詞修改為"國家"。

27. 委員察悉，在其他隧道法例(即《青馬管制區條例》(第498章)、《西區海底隧道附例》(第436章，附屬法例D)及《大欖隧道及元朗引道附例》(第474章，附屬法例C))中的相類條文，所採用的是"政府"一詞，他們質疑為何有此不一致的情況。政府當局表示，此不一致的情況是由於法例原有的草擬方式所致。鑒於立法機關通過有關法例時，各法例已對不同隧道法例中"官方"或"政府"等詞語有明確提述，任何改變均屬政策上的改變，

須與法律適應化修改工作分開處理。法案委員會以過半數票決定動議修正案，把有關條文中對"官方"的提述修改為"政府"。政府當局回應時同意刪除條例草案中有關的擬議修訂。

28. 法案委員會向內務委員會匯報其商議結果後，政府當局表示，表示會全面檢討相關法例，而非就條例草案作出零碎修訂。鑒於政府當局沒有作出條例草案恢復二讀辯論預告，條例草案已於第一屆立法會任期完結時失效。

29. 政府當局其後透過其他法案重新引入該項已失效條例草案的一些擬議修訂，即在《2001年道路交通法例(修訂)條例草案》下引入該條例草案所建議對《道路交通條例》(第374章)及《道路交通(違例駕駛記分)條例》(第375章)作出的適應化修改，法案委員會對此並無異議。

30. 在上述情況下曾討論的事項及所採取的行動的摘要載於**附錄**。

31. 除上述情況外，委員過往討論其他法律適應化修改條例草案時，亦曾不時提出有關法律適應化範圍的問題。政府當局在考慮某些修訂建議有否超出法律適應化的範圍時經常引述指導原則。儘管如此，一如其他法案中的立法建議，每項法律適應化修改建議仍須根據有關條例的內容，以及因應政府當局就提出有關建議的理據加以研究。

結論

32. 對委員來說，指導原則屬相當有用的參考資料，有助他們瞭解政府當局在其法律適應化修改計劃下制訂條例草案時所採取的做法。儘管如此，每條稱為法律適應化修改條例草案的法案仍須按照慣常做法交由委員審議，並會集中研究條例草案如制定成為法例，會否帶來任何超越條例草案詳題所載目的的政策改變。

連附件

立法會秘書處
法律事務部
2010年12月9日

曾討論的事項及所採取的行動的摘要(詳情載於第13至29段)

法案名稱	曾討論的事項	所採取的行動
<p>1. 《1998年法律適應化修改條例草案》</p> <p>首讀日期：1998年10月14日</p> <p>獲立法會通過的日期：1999年4月28日</p> <p><u>詳題：</u> 對若干條例及其附屬法例作適應化修改，使其符合《基本法》和切合香港作為中華人民共和國的特別行政區的地位。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 條例草案建議把"《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"。 • 委員關注到，行政長官發佈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。部分委員認為，該擬議適應化修改並非技術性修訂，而是法律及憲制問題，故此不應在法律適應化工作的範疇內處理。 	<ul style="list-style-type: none"> • 政府當局建議動議一項修正案，把"《殖民地規例》"的提述適應化修改為"《公務人員(管理)命令》"，其定義已包含在憲報刊登的特定行政命令。 • 法案委員會贊同此項建議。
<p>2. 《1998年法律適應化修改(第2號)條例草案》</p> <p>首讀日期：1998年10月14日</p> <p>獲立法會通過的日期：1999年3月31日</p> <p><u>詳題：</u> 對若干條例及其附屬法例作適應化修改，使其符合《基本法》和切合香港作為中華人民共和國的特別行政區的地位。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 法案委員會關注到，在若干情況下，對"總督"的提述作適應化修改後，會改為"行政長官會同行政會議"，而在其他情況下則為"行政長官"。 • 政府當局解釋，行政長官在制定附屬法例前須徵詢行政會議的意見。就法律適應化工作而言，政府當局須識別每一授予前總督立法職能的條文，然後將當中對"總督"的提述改為"行政長官會同行政會議"，藉以反映《基本法》第五十六條所訂的憲制責任。 • 委員質疑是否需要在進行法律適應化時決定某項文書應否歸類為附屬法例。 	<ul style="list-style-type: none"> • 政府當局其後建議採取較機械化的法律適應化做法，將所有與制定附屬法例及發出行政命令有關而對"總督"的提述，一律改作"行政長官"。 • 法案委員會表示贊同，政府當局動議修正案，按照此項建議修訂條例草案。

法案名稱	曾討論的事項	所採取的行動
<p>3. 《1998年法律適應化修改(第3號)條例草案》</p> <p>首讀日期：1998年11月11日</p> <p>獲立法會通過的日期：1999年3月31日</p> <p><u>詳題：</u> 廢除若干並不切合香港作為中華人民共和國的特別行政區的地位的條例及其附屬法例。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 條例草案建議廢除《偷運貨品進入中國(管制)條例》(第242章)及其附屬法例。 • 政府當局解釋，這次的情況是有需要修改有關條例以符合《基本法》和香港作為特別行政區的地位，同時也適宜因法例已失去作用而把它從法規中刪除。 • 在研究政府當局所作的分析時，委員察悉第242章中只有少數條文不切合香港作為特別行政區的地位或可能與《基本法》有所抵觸，而第242章中大部分條文主要是因《進出口條例》(第60章)的制定而被認為過時。雖然委員一致同意第242章因已過時而應予廢除，但大多數委員認為，廢除該條例的建議超出了法律適應化的範疇。 	<ul style="list-style-type: none"> • 為回應委員的關注，政府當局動議一項修正案，藉以刪除條例草案中的擬議廢除。 • 第242章及其附屬法例其後根據《2000年成文法(雜項規定)條例》(2000年第32號條例)廢除。 <p>首讀日期：1999年6月23日</p> <p>獲立法會通過的日期：2000年5月31日</p> <ul style="list-style-type: none"> • 於1999年6月23日成立法案委員會，研究《1999年成文法(雜項規定)條例草案》，但並無就先前提出的事項進行討論。

法案名稱	曾討論的事項	所採取的行動
<p>4. 《1998年法律適應化修改(第6號)條例草案》</p> <p>首讀日期：1998年11月11日</p> <p>獲立法會通過的日期：1999年3月31日</p> <p><u>詳題：</u> 對若干條例及其附屬法例作適應化修改，使其符合《基本法》和切合香港作為中華人民共和國的特別行政區的地位。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 根據《應課稅品條例》(第109章)，"出口"的定義是由一個國家轉運至另一個國家。條例草案建議對該定義作適應化修改，使其涵蓋同一國家內兩個不同地方之間的轉運。 法案委員會對於擬議修訂有所保留，因其實際上會改變該定義的涵蓋範圍。 	<ul style="list-style-type: none"> 政府當局同意，就第109章中"出口"的定義而言，對"任何國家"及"另一國家"的提述進行法律適應化修改並無必要。 政府當局動議一項修正案，藉以刪除條例草案中的擬議修訂。 自此以後，第109章中"出口"的定義並無再作修訂。
<p>5. 《1999年法律適應化修改(第9號)條例草案》</p> <p>首讀日期：1999年3月31日</p> <p>獲立法會通過的日期：失效</p> <p><u>詳題：</u> 對若干條例作適應化修改，使其符合《基本法》和切合香港作為中華人民共和國的特別行政區的地位。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 對於建議將《汽車保險(第三者風險)條例》(第272章)有關豁免國家所有的車輛投購第三者保險的條文中對"女皇陛下或政府"的提述作適應化修改，並以"國家"取代，委員表示質疑。委員關注到，給予國家的豁免會否抵觸《基本法》第二十二條所訂，所有國家機關必須遵守香港法律的規定。 至於建議對《東區海底隧道行車隧道附例》(第215章，附屬法例E)及《大老山隧道附例》(第393章，附屬法例B)作法律適應化修改，將當中關於國家的服務人員在擔任與相關隧道有關的職責時，其所乘車輛可獲豁免繳付隧道費的條文中"官方"一詞修改為"國家"，委員察悉，在其他隧道法例(即《青馬管制區條例》(第498章)、《西區海底隧道附例》(第436章，附屬法例D)及《大欖隧道及元朗引道附例》(第474章，附屬法例C))中的相類條文，所採用的是"政府"一詞，他們質疑為何有此不一致的情況。 	<ul style="list-style-type: none"> 有鑒於委員的關注，政府當局同意刪除條例草案中的擬議適應化修改。 法案委員會以過半數票決定動議修正案，把有關條文中對"官方"的提述修改為"政府"。政府當局回應時同意刪除條例草案中有關的擬議修訂。 鑒於政府當局沒有作出條例草案恢復二讀辯論預告，條例草案已於第一屆立法會任期完結時失效。

法案名稱	曾討論的事項	所採取的行動
		<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1525 140 2143 507">• 政府當局其後透過其他法案重新引入該條例草案的一些擬議修訂。舉例而言，在《2001年道路交通法例(修訂)條例草案》下重新引入該條例草案所建議對《道路交通條例》(第374章)及《道路交通(違例駕駛記分)條例》(第375章)作出的適應化修改，法案委員會對這些建議並無異議。 <p data-bbox="1592 555 2013 587"><i>首讀日期：2001年6月20日</i></p> <p data-bbox="1592 635 2143 667"><i>獲立法會通過的日期：2002年2月27日</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1525 715 2143 826">• 於2001年6月22日成立法案委員會，研究《2001年道路交通法例(修訂)條例草案》。