

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)1744/00-01號文件

檔 號：CB2/PL/AJLS

2001年6月8日內務委員會會議文件

司法及法律事務委員會

有關法例條文適用於中央人民政府 駐香港特別行政區機構事宜的資料文件

目的

本文件載列事務委員會提交內務委員會以供議員在2001年5月18日會議上審議的報告(立法會CB(2)1563/00-01號文件)中所述資料，並提供更多有關法例條文適用於中央人民政府(“中央政府”)駐香港特別行政區(“香港特區”)機構各項事宜的背景資料。

引言

2. 《基本法》第二十二條規定，“中央各部門、各省、自治區、直轄市在香港特別行政區設立的一切機構及其人員均須遵守香港特別行政區的法律。”

3. 不過，截至1997年6月30日，《釋義及通則條例》(第1章)第66條規定，“除非條例明文規定，或由於必然含意顯示官方須受約束，否則任何條例在一切情形下均不影響官方的權利，對官方亦不具約束力”。臨時立法會於1998年4月7日通過《法律適應化修改(釋義條文)條例草案》，把第1章第66條中有關“官方”的提述適應化修改為“國家”。

4. 根據第1章第66條，“國家”的定義包括——

- (a) 中華人民共和國主席；
- (b) 中央人民政府；
- (c) 香港特別行政區政府；
- (d) 行使根據《基本法》由中央人民政府負責行使的職能的中華人民共和國中央當局；

(e) 符合以下說明 ——

(i) 代中央人民政府行使行政職能，或行使根據《基本法》由中央人民政府負責行使的職能；及

(ii) 沒有行使商業職能，

並且是在獲轉授的權力以及獲轉授的職能範圍內行事的中央人民政府的附屬機關；及

(f) 符合以下說明 ——

(i) 代(d)段提述的中華人民共和國中央當局行使中央人民政府的行政職能，或行使根據《基本法》由中央人民政府負責行使的職能；及

(ii) 沒有行使商業職能，

並且是在獲轉授的權力以及獲轉授的職能範圍內行事的該等中央當局的附屬機關。

對“國家”作此定義的效力之一，是任何明文訂明對政府具約束力的條例，不會因而對該定義內的其他類別機構具約束力。要令某條條例對中央政府駐香港特區的機構具約束力，必須將該條例修訂，加入有如此效力的條文。

5. 中央政府或有關中央當局的附屬機關要符合“國家”的定義，必須通過以下驗證——

(a) 該機關執行中央政府的行政職能，或行使根據《基本法》由中央政府負責行使的職能；

(b) 該機關並無行使商業職能；及

(c) 該機關在中央政府或有關的中央當局轉授的權力及職能範圍內行事。

6. 現時，中央政府駐香港特區的機構共有3個——

(a) 中華人民共和國外交部駐香港特區特派員公署；

(b) 中國人民解放軍駐香港部隊；及

(c) 中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室。

事務委員會曾討論的事項

7. 在首屆立法會，事務委員會曾先後於1998年9月15日、1998年10月20日、1998年11月2日、1999年2月25日及2000年5月16日的5次會議上，討論有關法例條文適用於中央政府機構的事宜，其中一次會議更是特別討論有關覆檢《個人資料(私隱)條例》是否適用於中央政府機構的事宜。在本屆立法會，事務委員會曾於2001年5月15日舉行會議，考慮如何繼續審議有關此事的尚待處理事項。事務委員會曾討論的事項及有關此事的各項問題的目前情況，概述於下文第8至23段。

第1章第66條

8. 事務委員會部分委員認為，香港既然已不再是英國殖民地而是中華人民共和國的特別行政區，藉着將第1章第66條中對“官方”的表述適應化修改為“國家”，從而將官方不受法例約束的法定推定繼續應用於香港特區法律的做法，實在是基本錯誤。容許中央政府機構不受香港法律約束，明顯違反了《基本法》第二十二條的具體規定及精神。香港大律師公會贊同此意見，並認為應覆檢是否有需要在第1章第66條明文推定“國家”在法律上的豁免。

9. 政府當局解釋，人人均須遵守受法律的基本原則，並不表示每條法例必須或適宜對每個人或每個團體均具約束力。《基本法》第二十二條雖然明文規定國家機構及其人員必須遵守香港特區的法律，但並未作出指引，說明某條例應否對此等機構及人員具有約束力。事實上，為數甚多的法例均與“國家”的活動無關，因此一般不應對“國家”具約束力。在法律應用方面，“國家”不受約束的法律推定，符合其他普通法適用地區的普通法原則。政府當局認為，第1章第66條並無抵觸《基本法》。

覆檢17條明文訂明適用於政府的條例

10. 議員在1997年審議《法律適應化修改(釋義條文)條例草案》的過程中，關注到為何若干條例對香港特區政府具約束力，卻對中央政府機構不具約束力。政府當局承諾覆檢17條明文訂明對政府具約束力，但並未訂明適用於中央政府機構的有關條例。該17條經覆檢的條例載列於**附錄I**。

11. 政府當局於1998年10月20日把初步覆檢結果告知事務委員會時表示，基於政策理由，在該17條條例中有15條應適用於中央政府機構。政府當局會就該15條條例擬訂所需的法例修訂。兩條不在此列的條例為——

- (a) 《社會工作者註冊條例》——此條例與政府或中央政府駐香港特區機構沒有任何關係；及

(b) 《個人資料(私隱)條例》——此條例涉及複雜問題，政府當局有需要審慎研究，才能提出建議。

《個人資料(私隱)條例》

12. 政府當局向事務委員會解釋，《個人資料(私隱)條例》甚為複雜，所涉及的6項資料保障原則及條例的主要條文，內容包羅廣泛，而且與個人資料有關的私隱法定保障，在香港仍是頗新的概念。政府當局認為必須與中央政府磋商，以評估此條例會否影響個別中央政府機構的運作，而若會影響，所造成的影響為何。政府當局表示會向事務委員會匯報有關進展。

13. 事務委員會自1998年底起便密切監察《個人資料(私隱)條例》的覆檢進度。事務委員會注意到覆檢工作一直無甚實質進展，遂於2000年5月16日事務委員會會議上與政府當局討論該事宜。委員對“諮詢”中央政府的過程曠日持久表示關注。部分委員指出，某條條例應對中央政府機構具約束力與否，並非取決於中央政府是否同意。既然《基本法》第二十二條規定在香港特區設立的中央政府機構及其人員均須遵守香港特區的法律，某條條例應否對中央政府機構具約束力，理應根據原則來作決定，而不論該條例有多複雜。

14. 按事務委員會的決定，事務委員會主席曾於2000年5月31日致函政務司司長，要求加快覆檢工作的進度。事務委員會亦要求政府當局每季就覆檢進度向其提交報告。政府當局在1999年3月至2001年4月期間就《個人資料(私隱)條例》的覆檢進度提交了數份報告，該等報告的摘要載於**附錄 II**。

15. 政府當局於2001年5月15日會議上重申，由於《個人資料(私隱)條例》甚為複雜，政府當局需要更多時間對條例進行覆檢，而現時正等待港澳事務辦公室提供資料，講述其與有關當局進行磋商的結果。

其餘15條條例

16. 《仲裁條例》是當局認為有需要作出修訂，使其對中央政府駐香港特區機構具約束力的15條條例之一。該條例第47條規定，該條例(第III及IV部除外)對政府具約束力，但並未訂明該條例適用於中央政府機構。當局在《1999年仲裁(修訂)條例草案》第9條建議廢除第47條，代之以一項新條文：“本條例適用於任何仲裁協議並就任何仲裁協議而適用，不論該協議的一方是否屬個人、公共機構、公共主管當局、私人團體、機關或任何其他人士。”

17. 負責審議此條例草案的法案委員會部分委員指出，根據第1章第66條關於推定國家不受法例約束的原則，除非有明文規定，否則“國家”(包括香港特區政府)不受法規約束。由於條例草案第9條並無明文規定對政府及中央政府機構具約束力，新條文能否反映政策用意，令人存疑。為避免阻延條例草案制定成為法例，政府當局與法案委員會同

意，有關第47條的修訂會留待另一次立法工作才作處理。政府當局因而動議委員會審議階段修正案，以一項保留條例現行適用範圍的條文(即條例適用於政府)取代條例草案第9條。政府當局承諾訂定合適方案，以便把條例的適用範圍延伸至中央政府機構。

18. 在2001年5月15日會議上，政府當局向事務委員會表示，一俟訂出把《仲裁條例》的適用範圍延伸至中央政府機構的合適方案，該方案便可適用於其他14條條例。

其餘條例的覆檢工作

19. 委員曾詢問當局為何只覆檢17條條例，以及應否就其他條例進行全面覆檢。政府當局在2001年5月15日的事務委員會會議上提交了一份報告，回應委員的問題。

53條明文規定對“官方”具約束力或適用的條例

20. 政府當局表示，在明文規定對“官方”具約束力或適用的53條條例中，18條條例的有關條文已經全部或部分作出適應化修改。該18條條例載列於**附錄III**。其餘35條仍未作適應化修改的條例，則載列於**附錄IV**。

36條整條或部分條文適用於政府(但沒有明文訂明適用於中央政府機構)的條例

21. 事務委員會察悉，在草擬和制定上述條例時，立法原意是該等條例只適用於香港政府，而不適用於“官方”的其他部分。此立法原意反映了政策上的決定。中國對香港恢復行使主權，並沒有影響法例的適用範圍，也不構成充分理由必須更改其適用範圍。不過，政府當局向委員保證，若確定有此需要，當局會覆檢任何條例的適用範圍。該36條條例載列於**附錄V**。

由於必然含意而適用於政府或中央政府機構的條例

22. 政府當局表示，要研究數以百計的條例中的條文，以決定哪些條例若一旦不適用於香港特區政府或中央政府機構，“條例的實益目的便會完全達不到”，是極為費時而又無比艱巨的法律工作。同時，亦不清楚這樣做可達至甚麼目的。

23. 政府當局承諾，若確定有此需要，當局會覆檢任何條例的適用範圍。政府至今並未發現有需要覆檢此等條例的適用範圍。

事務委員會在2001年5月18日內務委員會會議上作出的建議

24. 事務委員會在2001年5月15日會議上收到政府當局就法例條文適用於中央政府機構各相關事宜提交的最新報告後，對當局至今的

工作進展表示不滿，並決定在2001年5月18日向內務委員會作出報告。事務委員會建議由內務委員會主席向政務司司長轉達下文第25至27段所載事務委員會的意見。

15條明文訂明適用於政府的條例

25. 鑑於政府當局在1998年10月已確定，基於政策理由，有關的15條條例應適用於中央政府機構，事務委員會對修訂該等條例的進度表示深切關注。委員已要求政府當局制訂合適的方案，立即把該等條例的適用範圍延伸至中央政府機構，而不應再作拖延。此外，委員亦認為，有關政策局應把對該等條例的擬議修訂列為立法議程的優先項目。

《個人資料(私隱)條例》

26. 委員對覆檢該條例的工作進展表示不滿，尤其是當局與中央政府已商討了頗長時間。委員建議政府當局提請行政長官注意此事，以期雙方在更高層面處理此事，令事宜可獲及早解決。

53條明文規定對“官方”具約束力或適用的條例

27. 鑑於當局至今只對18條條例作出適應化修改，事務委員會促請政府當局盡快進行法律適應化修改工作。

最新發展

28. 事務委員會向內務委員會作出報告後，政府當局已同意在事務委員會於2001年6月26日舉行的下次會議上，再就此事提交報告。

立法會秘書處
議會事務部2
2001年6月8日

17條明文訂明對政府具約束力，但沒有訂明對中央政府機構具約束力的條例

- | | |
|-------------------|-------|
| 1. 《氣體安全條例》 | 第51章 |
| 2. 《仲裁條例》 | 第341章 |
| 3. 《保護臭氧層條例》 | 第403章 |
| 4. 《立法會行政管理委員會條例》 | 第443章 |
| 5. 《海上傾倒物料條例》 | 第466章 |
| 6. 《海岸公園條例》 | 第476章 |
| 7. 《性別歧視條例》 | 第480章 |
| 8. 《強制性公積金計劃條例》 | 第485章 |
| 9. 《個人資料(私隱)條例》 | 第486章 |
| 10. 《殘疾歧視條例》 | 第487章 |
| 11. 《植物品種保護條例》 | 第490章 |
| 12. 《環境影響評估條例》 | 第499章 |
| 13. 《社會工作者註冊條例》 | 第505章 |
| 14. 《職業安全及健康條例》 | 第509章 |
| 15. 《專利條例》 | 第514章 |
| 16. 《註冊外觀設計條例》 | 第522章 |
| 17. 《家庭崗位歧視條例》 | 第527章 |

覆檢《個人資料(私隱)條例》(“私隱條例”)是否適用於
中央人民政府(“中央政府”)機構

覆檢進度

- (a) **1999年3月**，政府當局解釋覆檢私隱條例適用範圍時所涉及的複雜問題。
- (b) **1999年5月11日**，民政事務局局長表示，當局仍與中央政府進行磋商。政府當局預期覆檢工作需要一段時間才能完成。
- (c) **1999年11月9日及2000年1月11日**，民政事務局局長表示，與中央政府就此事的磋商仍然繼續。
- (d) **2000年5月**，民政事務局局長重申，要闡釋私隱條例某些具體條文的適用範圍，是甚為複雜的問題。他並表示，政府當局已向中央政府解釋私隱條例的主要條文，以及個人資料私隱專員如何詮釋和應用該等條文。
- (e) **2000年5月**，事務委員會要求政府當局由2000年10月起，每季就私隱條例的覆檢進度提交報告，並就曾與中央政府舉行及將要舉行的會議提供資料。
- (f) **2000年6月19日**，民政事務局局長表示，政府當局在1999年1月至2000年6月期間(即1999年1月、3月及5月，以及2000年5月)，曾與國務院港澳事務辦公室(“港澳辦”)在香港及北京先後舉行了4次會議，以商討私隱條例對中央政府駐香港機構的適用範圍。每次代表政府當局出席會議的部門，計有民政事務局、政制事務局、政務司司長辦公室轄下行政署及律政司。有時全部部門均有代表出席，有時則只有部分部門的代表出席。
- (g) **2000年10月16日**，民政事務局局長表示，政府當局曾於2000年9月與港澳辦在北京舉行另一次會議，以澄清並詳細解釋私隱條例的適用範圍延伸至中央政府駐香港機構的影響。
- (h) **2001年1月16日及4月21日**，民政事務局局長表示，港澳辦會就私隱條例的適用範圍延伸至中央政府駐香港機構所造成的影響，與個別有關當局進行磋商。政府當局正等待港澳辦提供資料，講述有關的磋商結果。

18條明文規定對“官方”具約束力或適用的條例

- | | |
|------------------------|-------|
| 1. 《釋義及通則條例》 | 第1章 |
| 2. 《高等法院條例》 | 第4章 |
| 3. 《政府土地權(重收及轉歸補救)條例》 | 第126章 |
| 4. 《前濱及海床(填海工程)條例》 | 第127章 |
| 5. 《公眾衛生及市政條例》 | 第132章 |
| 6. 《郊野公園條例》 | 第208章 |
| 7. 《地下鐵路(收回土地及有關規定)條例》 | 第276章 |
| 8. 《礦務條例》 | 第285章 |
| 9. 《危險品條例》 | 第295章 |
| 10. 《空氣污染管制條例》 | 第311章 |
| 11. 《民航(飛機噪音)條例》 | 第312章 |
| 12. 《區域法院條例》 | 第336章 |
| 13. 《香港海關條例》 | 第342章 |
| 14. 《時效條例》 | 第347章 |
| 15. 《商品說明條例》 | 第362章 |
| 16. 《商船(防止及控制污染)條例》 | 第413章 |
| 17. 《商船(註冊)條例》 | 第415章 |
| 18. 《土地排水條例》 | 第446章 |

35條明文規定對“官方”具約束力或適用的條例

- | | |
|----------------------|-------|
| 1. 《破產條例》 | 第6章 |
| 2. 《法律修訂及改革(綜合)條例》 | 第23章 |
| 3. 《信託承認條例》 | 第76章 |
| 4. 《婚姻訴訟條例》 | 第179章 |
| 5. 《交通意外傷亡者(援助基金)條例》 | 第229章 |
| 6. 《定額罰款(交通違例事項)條例》 | 第237章 |
| 7. 《權利的強制執行(延展期限)條例》 | 第252章 |
| 8. 《財產恆繼及收益累積條例》 | 第257章 |
| 9. 《山頂纜車條例》 | 第265章 |
| 10. 《按摩院條例》 | 第266章 |
| 11. 《汽車保險(第三者風險)條例》 | 第272章 |
| 12. 《教育條例》 | 第279章 |
| 13. 《商船條例》 | 第281章 |
| 14. 《僱員補償條例》 | 第282章 |
| 15. 《失實陳述條例》 | 第284章 |
| 16. 《香港機場(規例)條例》 | 第292章 |
| 17. 《官方法律程序條例》 | 第300章 |
| 18. 《船舶及港口管制條例》 | 第313章 |
| 19. 《佔用人法律責任條例》 | 第314章 |
| 20. 《工業訓練(建造業)條例》 | 第317章 |

21. 《升降機及自動梯(安全)條例》	第327章
22. 《小額錢債審裁處條例》	第338章
23. 《廢物處置條例》	第354章
24. 《水污染管制條例》	第358章
25. 《肺塵埃沉着病(補償)條例》	第360章
26. 《道路(工程、使用及補償)條例》	第370章
27. 《道路交通條例》	第374章
28. 《民事責任(分擔)條例》	第377章
29. 《香港人權法案條例》	第383章
30. 《噪音管制條例》	第400章
31. 《職業退休計劃條例》	第426章
32. 《父母與子女條例》	第429章
33. 《商船(限制船東責任)條例》	第434章
34. 《職業性失聰(補償)條例》	第469章
35. 《航空運輸條例》	第500章

36條整條或部分條文適用於政府，但沒有明文訂明適用於中央政府機構的條例

- | | |
|-----------------------|---------|
| 1. 《土地審裁處條例》 | 第 17 章 |
| 2. 《尚存配偶及子女撫恤金條例》 | 第 79 章 |
| 3. 《退休金條例》 | 第 89 章 |
| 4. 《退休金利益條例》 | 第 99 章 |
| 5. 《入境條例》 | 第 115 章 |
| 6. 《印花稅條例》 | 第 117 章 |
| 7. 《政府土地權(重收及轉歸補救)條例》 | 第 126 章 |
| 8. 《前濱及海床(填海工程)條例》 | 第 127 章 |
| 9. 《東區海底隧道條例》 | 第 215 章 |
| 10. 《公共巴士服務條例》 | 第 230 章 |
| 11. 《借款(亞洲開發銀行)條例》 | 第 271 章 |
| 12. 《香港機場(障礙管制)條例》 | 第 301 章 |
| 13. 《退休金(增加)條例》 | 第 305 章 |
| 14. 《廢物處置條例》 | 第 354 章 |
| 15. 《大老山隧道條例》 | 第 393 章 |
| 16. 《販毒(追討得益)條例》 | 第 405 章 |
| 17. 《商船(防止及控制污染)條例》 | 第 413 章 |
| 18. 《商船(註冊)條例》 | 第 415 章 |
| 19. 《西區海底隧道條例》 | 第 436 章 |
| 20. 《行政上訴委員會條例》 | 第 442 章 |

21. 《集成電路的布圖設計(拓撲圖)條例》	第445章
22. 《有組織及嚴重罪行條例》	第455章
23. 《大欖隧道及元朗引道條例》	第474章
24. 《機場管理局條例》	第483章
25. 《刑事案件訟費條例》	第492章
26. 《新界土地交換權利(贖回)條例》	第495章
27. 《青馬管制區條例》	第498章
28. 《消防安全(商業處所)條例》	第502章
29. 《逃犯條例》	第503章
30. 《地租(評估及徵收)條例》	第515章
31. 《醫療輔助隊條例》	第517章
32. 《民眾安全服務隊條例》	第518章
33. 《鐵路條例》	第519章
34. 《外層空間條例》	第523章
35. 《刑事事宜相互法律協助條例》	第525章
36. 《版權條例》	第528章