

《2001年入境(修訂)條例草案》委員會

立法會秘書處擬備的背景資料文件

《2001年入境(修訂)條例草案》

目的

本文件旨在就政府當局建議修訂《入境條例》，使內地公職人員受委派以公職身分在香港工作的期間，不得被視為通常居於香港一事提供背景資料，以及保安事務委員會、法律事務部及香港律師會就有關建議提出的問題及關注事項的摘要。

背景

永久性居民身份的資格

2. 《基本法》第二十四條第二款列明香港特別行政區(“香港特區”)永久性居民的各個類別。根據《基本法》第二十四條第二款第(二)項(由《入境條例》附表1第2(b)段予以實施)，在香港特區成立以前或以後通常居於香港連續7年或以上的中國公民，即屬香港特區永久性居民。

3. 《入境條例》第2(4)(a)條訂明，若干類人士，例如非法入境者、領館人員、家庭傭工及在香港的駐軍成員等，在留港期間內不得被視為通常居於香港。目前受委派在港工作的內地公職人員(除在香港的駐軍成員外)未被列為其中任何一類人士。

在香港工作的內地公職人員

4. 據政府當局所述，當局最近進行檢討並經內地當局闡明有關內地公職人員的職務後，決定受國家委派以公職身分在港工作的內地人員，不應被視為通常居於香港。這些內地公職人員包括：由中央人民政府委派往駐港聯絡辦公室、外交部駐港特派員公署、經內地當局批准而在港開設的中資機構工作的公職人員，以及由內地調派至香港駐軍的公職人員。內地當局無意讓這些人員根據《基本法》第二十二條來港定居，按照中央人民政府的規定，該等人員須在來港工作期限屆滿後返回內地。

政府當局的建議

5. 自2001年10月11日起，中央人民政府實施了一項新的行政措施，以清楚識別受委派在香港工作的內地公職人員的身份。有關人員的因公往來香港澳門特別行政區通行證會加上特別簽注，註明“持證人係國家公職人員，受委派在香港、澳門特別行政區工作”。為配合內地實施的新行政措施，政府當局建議把有關《入境條例》的一項修訂提

交立法會，以規定就該條例而言，持有加上特別簽注的通行證的內地公職人員以持證人身分在香港逗留期間，不得被視為通常居於香港。

保安事務委員會提出的問題及關注事項

6. 政府當局在2001年11月7日保安事務委員會會議席上，就其對《入境條例》作出修訂的建議諮詢該事務委員會。委員在會議席上提出下列問題及關注事項——

- (a) 一位委員表示懷疑，擬議的法例修訂是否具有所述效力，使被指派以公職身份來港工作的內地公職人員不得被視為通常居於香港。該位委員亦關注到，在每天150名內地居民配額以外，似乎尚有另一類別人士獲准來港定居。
- (b) 部分委員認為政府當局是透過修訂本地法例對《基本法》第二十四條中“通常居住”一詞的涵義作出限制。
- (c) 一位委員認為，建議的法例修訂對該等在法例修訂生效時已在港工作6年以上但未足7年的內地公職人員有欠公允；及
- (d) 一位委員認為，如內地政策不容許被委派來港工作的人員享有香港永久性居民的身份，內地當局便不應讓該等內地公職人員在港工作7年以上。該委員認為，如內地當局避免調派內地公職人員來港工作7年或以上，內地公職人員獲取永久性居民身份的問題便可得到解決。

7. 政府當局在回應委員關乎《基本法》的關注時解釋，條例草案旨在澄清，就《基本法》第二十四條而言，在港工作的內地公職人員不被視為通常居於香港。終審法院已在Fateh Muhammad訴人事登記處處長一案中確認《入境條例》第2(4)條的規定，該條文訂明，任何人在被監禁或羈留期間不得被視為通常居於香港。由於終審法院已確認“通常居住”一詞在不同地方有不同的涵義，因此有需要根據文意，按照該詞在《基本法》第二十四條中的目的對之作出詮釋。一如終審法院所確認，“通常居住”一詞的涵義應按照有關文意加以詮釋。政府當局認為條例草案的規定，與“通常居住”一詞在《基本法》第二十四條中的涵義相符。

8. 2001年11月7日保安事務委員會會議的摘錄載於**附錄I**，以方便委員參閱。

9. 政府當局為回應委員的要求，亦已提供下列額外資料——
- (a) 1357名已獲取居留權的內地因公赴港工作人士的聘用機構類別的分項數字(**附錄II**)；及
 - (b) 因公赴港工作已達或超過6年但少於7年的內地人員的數字(**附錄III**)

香港律師會的關注

10. 內務委員會在2001年11月30日的會議上討論條例草案時，香港律師會2001年11月28日的來函在該次會議席上提交。律師會認為，條例草案對該條例作出修訂，試圖阻止內地官員取得香港居留權。有關建議明顯抵觸《基本法》第二十四條第二款第(二)項的規定。載於**附錄IV**的律師會的來函已於2001年12月3日轉介政府當局考慮。

法律事務部提出的問題

11. 法律事務部亦向政府當局提出若干草擬及其他方面的問題。助理法律顧問2001年11月22日致政府當局的函件及後者的回覆分別載於**附錄V**及**VI**。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年6月26日

m3610

保安事務委員會於2001年11月7日的會議摘錄

X X X X X X

I. 《2001年入境(修訂)條例草案》

(立法會參考資料摘要(檔號：SBCR 2/2071/99))

保安局局長應主席所請，向議員簡介《2001年入境(修訂)條例草案》(下稱“條例草案”)的建議。根據有關建議，內地公職人員以其公職身份在香港工作的任何期間，不得被視為通常居於香港。

2. 吳靄儀議員詢問，有多少名內地公職人員因為已在港工作7年以上而獲得永久性居民的身份。她關注到除了單程通行證及雙程通行證外，似乎還有另一種可讓內地居民藉以進入香港的通行證。她詢問哪些類別的內地人士有資格申領此種通行證。

3. 保安局局長回應時表示，內地居民可藉以來港的通行證類別並無任何改變。讓內地居民以私人目的來港的通行證只有兩種，它們分別是單程通行證及雙程通行證。內地公職人員的來港目的是工作而非定居。她表示，約有1 300名內地公職人員因為已在港工作7年以上而成為香港永久性居民。最近進行檢討並與內地當局澄清內地公職人員的職務後，政府當局決定受國家委派以公職身份在港工作的內地人員，不應被視為通常居於香港。

4. 保安局局長補充，在中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室及外交部駐香港特別行政區特派員公署工作的內地公職人員並不多。然而，由國營機構及企業派來香港工作的內地公職人員數目卻相當龐大，儘管此類人員的總數已由回歸前約10 000人下降至現時的約7 000人。

5. 吳靄儀議員詢問，國營機構及企業以何種準則派遣內地公職人員來港工作，以及此等人員一般屬何職級。保安局局長回應時表示，有不少國營機構及企業的行政總裁均屬中央人民政府的部長級高層官員。調派人員來港工作的申請會由國務院根據嚴格準則予以處理。在回歸後，國務院港澳事務辦公室一直對獲准來港工作的內地公職人員數目作出嚴格的管制。

6. 吳靄儀議員要求政府當局就該等在港工作滿7年以上的內地公職人員，提供按所屬企業類別列出的分項數字。

(會後補註：政府當局提供的資料已於2001年11月14日隨立法會CB(2)382/01-02號文件送交委員參閱。)

7. 主席表示如根據內地政策，被委派來港工作的人員無權享有香港永久性居民的身份，內地當局便不應讓該1 300名內地公職人員在港工作7年以上。他進一步表示，如內地當局避免調派內地公職人員來港工作7年或以上，內地公職人員獲取永久性居民身份的問題便可得到解決。

8. 保安局局長回應時表示，她不宜代表內地當局回答上述問題，但在某些情況下，有關當局是基於運作上的需要而必須讓一名內地公職人員在港工作7年以上。擬議的法例修訂讓內地當局及國營企業在調派人員來港工作方面，可作出較具彈性的處理。

9. 余若薇議員詢問，是否除了立法會參考資料摘要第3(a)至(h)段所述人士外，所有人士在留港期間均會被視為通常居於香港。她亦詢問在港進修或經商的內地居民會否被視為通常居於香港。

10. 民事法律專員回應時表示，立法會參考資料摘要第3(a)至(h)段所列出的人士，並未涵蓋所有在留港期間未被視為通常居於香港的人士。他表示，經常來港但卻下榻於酒店，以及其家人在香港以外地方的商人，未必會被視為通常居於香港。雖然學生一般會被視為通常居於其留學的地方，但在確定他們是否被視為通常居於香港時，將須研究他們與香港及其他地方分別有何聯繫。

11. 主席詢問在進行何種外訪時，於有關的內地公職人員持有的因公往來香港澳門特別行政區通行證(下稱“因公往來特區通行證”)內，並不會載有立法會參考資料摘要第7段所述的特別簽注。他亦詢問持有該類通行證的內地公職人員，在留港7年後是否有權享有永久性居民的身份。

12. 保安局局長回應時表示，在回歸後只有一種因公往來特區通行證，但卻有不同類別的出境簽注，包括為因公外訪、受訓、進修及從事合約工作而設的出境簽注。因公外訪、受訓及進修均屬短期性質的離境，因而不受條例草案所限。她表示，因公外訪及出外受訓或進修，並不會獲批有效期較長的簽注。除了由內地當局簽發通行證外，入境事務處(下稱“入境處”)亦須簽發入境許可證。即使內地當局批出有效期較長的通行證，入境處亦不會因而簽發有效期較長的入境許可證。

13. 入境處助理處長補充，為進行公務訪問而簽發的入境許可證，其有效期通常不會超過30天，而來港受訓的入境許可證的有效期則通常不會超過12個月。在8間獲得大學教育資助委員會資助的院校進修的人士，將可獲發有效期最長為4年的入境許可證，以便他們來港進修。根據輸入勞工計劃在港工作的因公往來特區通行證持有人，將屬於立法會參考資料摘要第3(e)段所述類別人士，因而在留港期間不會被視為通常居於香港。

14. 吳靄儀議員質疑擬議的法例修訂是否具有所述效力，使被指派以公職身份來港工作的內地公職人員不得被視為通常居於香港。她認為政府當局正透過修訂本地法例，對《基本法》第二十四條中“通常居住”一語的涵義施加限制。她詢問已成為香港永久性居民的1 300名內地公職人員，是否已計入獲准來港定居的每天150名內地居民配額之內。對於在每天150名內地居民配額以外似乎尚有另一類別人士，她表示關注。

15. 保安局局長回應時表示，每天有150名內地居民獲准來港定居的配額並無改變。內地公職人員並不在該項每天配額的範圍以內，因為他們的來港目的是工作而非定居。

16. 民事法律專員補充，條例草案旨在澄清，就《基本法》第二十四條而言，在港工作的內地公職人員不被視為通常居於香港。終審法院已在Fateh Muhammad訴人事登記處處長一案中確認《入境條例》第2(4)條的規定，該條文訂明，任何人在被監禁或羈留期間不得被視為通常居於香港。由於終審法院已確認“通常居住”一詞在不同地方有不同的涵義，因此有需要根據文意，按照該詞在《基本法》第二十四條中的目的對之作出詮釋。他表示，一如終審法院所確認，“通常居住”一詞的涵義應按照有關文意加以詮釋。政府當局認為條例草案的規定，與“通常居住”一詞在《基本法》第二十四條中的涵義相符。至於已獲得香港永久性居民身份的1 300名內地公職人員，由於當時“通常居住”一詞的涵義尚未確定，遂作出對他們有利的解釋。

17. 吳靄儀議員認為，條例草案旨在透過修訂本地法例對《基本法》作出限制。余若薇議員贊同其意見。余議員表示，建議的法例修訂對該等在法例修訂生效時已在港工作6年以上但未足7年的內地公職人員有欠公允。

18. 民事法律專員回應時表示，終審法院已確認“通常居住”一詞在不同文意中有不同涵義。隨着法院按照不同文意採納不同的釋義，對該詞的詮釋亦可能會有所更

改。終審法院曾表示，為了確定某詞的涵義，必須研究該詞在有關法例及《基本法》中的意思。

19. 民事法律專員補充，上文第15段所述由終審法院作出的判決，在一定程度上指出過往對“通常居住”一詞作出的詮釋過於狹窄。對於已成為永久性居民的1 300人，他認為更改其永久性居民身份是錯誤的做法。

20. 余若薇議員要求政府當局提供資料，說明已在港工作6年以上但未足7年的內地公職人員的數目。保安局局長同意提供該等資料。她告知議員，有數百名內地公職人員已在港工作7年以上，但卻未有申請永久性居民的身份。她補充，延遲通過條例草案，會令更多內地公職人員有權享有永久性居民的身份。

(會後補註：政府當局提供的資料已於2001年11月14日隨立法會CB(2)382/01-02號文件送交委員參閱。)

21. 吳靄儀議員表示，她曾多次指出，政府當局須就《入境條例》進行全面檢討，包括檢討根據輸入內地專業人才計劃來港的人士，以及在港投資及居住的內地居民的情況。她認為政府當局不應以零散方式處理和《入境條例》有關的事宜。

22. 保安局局長回應時表示，由於內地尚有實施外匯管制，政府當局並無計劃容許內地居民在港投資及居住。政府當局會檢討其對內地人士實施的入境政策，而立法會亦曾於數個月前通過有關此事的議案。然而，當局在短期內不會對《入境條例》作出重大修訂。

X X X X X X

附錄 II

已獲取居留權的內地公赴港工作人士

(由一九九七年七月至二零零一年九月三十日)

<u>聘用機構類別</u>	<u>數字</u>
內地駐港機構 (中聯辦，外交部駐港特派員公署)	31
其他機構/企業	1326
總數	1357

附錄 III

因公赴港工作內地人員逗留時間

(二零零一年九月三十日情況)

<u>逗留時間</u>	<u>人數</u>
已達或超過六年但少於七年	249*

* 上述249人中，有部份的逗留期限將於他們在港逗留滿七年前屆滿，而他們亦未必會獲中央人民政府繼續安排留港工作，因此他們將會於香港逗留滿七年之前便須按中央人民政府的規定返回內地。入境處並無這方面的細分數據。

附錄IV

(立法會秘書處譯本，只供議員參考用)

(香港律師會用箋)

致：香港中區
昃臣道8號
立法會大樓
法案委員會秘書

敬啟者：

《2001年入境(修訂)條例草案》

律師會憲制事務委員會檢討上述條例草案後，有下列意見

《2001年入境(修訂)條例草案》對該條例作出修訂，試圖阻止內地公職人員取得香港居留權。有關建議明顯抵觸《基本法》第二十四條第二款第(二)項的規定，該項訂明：

“香港特別行政區永久居民為：

在香港特別行政區成立以前或以後在香港通常居住連續七年以上的中國公民。”

執業者事務部總監
黃淑玲
2001年11月28日

附錄 V

(譯文)

來函檔號：SBCR 2/2071/99

本函檔號：LS/B/5/01-02

電 話 : 2869 9283

圖文傳真 : 2877 5029

傳真及郵遞函件

(傳真號碼 : 2147 3165)

香港
中區政府合署
東座 646 室
保安局
保安局局長
(經辦人 : 保安局首席助理局長 C
蘇家碧女士)

蘇女士：

《2001 年入境(修訂)條例草案》

謹請閣下盡可能在 2001 年 11 月 27 日或該日前就條例草案下述各項事宜作出澄清： ——

- (a) 只是規定“任何人在任何期間內以訂明的中央人民政府旅行證件持有人身分留在香港，不得被視為通常居於香港”，而不指明有關證件是否註有由入境事務處批給的任何逗留許可的簽注，是否已經足夠？
- (b) 現時受國家委派以公職身份在港工作的內地人員是否持有任何其他旅行證件，使其可藉以獲批給逗留許可(特別是以過境或其他方式來港的國家外交人員或軍方人員)？
- (c) 香港駐軍成員(現已為該條例第 2(4)(a)(viii)條所涵蓋)是否持有訂明的中央人民政府旅行證件。若然，在該條文下屬另一類別人士的香港駐軍成員，是否應納入擬議的新訂條文第(ix)段？
- (d) 除了受國家委派外，內地的省政府或其他地方政府是否有權委派其人員來港執行公務？若然，該等人員持有何種旅行證件或憑藉

何種旅行證件獲准在港逗留？

- (e) 政府當局有否在有關的逗留許可附加任何條件，以確保旅行證件持有人在指定的辦事處、認可中資企業及軍方機構內工作？違反此等逗留條件(如有的話)將有何後果？
- (f) 在“訂明的中央人民政府旅行證件”的定義中，僅將有關的簽注描述為具有“持證人系國家公職人員，受委派在香港特別行政區工作”的效力，是否會較具彈性？
- (g) 可否闡述條例草案與《基本法》的關係，或述明兩者如何並無抵觸？

助理法律顧問

(張炳鑫)

2001年11月22日

附錄 VI

政府總部
香港下亞厘畢道

GOVERNMENT SECRETARIAT
LOWER ALBERT ROAD
HONG KONG

本局檔號 OUR REF : SBCR 2/2071/99

來函檔號 YOUR REF :

電話 TELEPHONE.: 2810 2893

圖文傳真 FAXSIMILE: 2147 3165

香港中區昃臣道八號

立法會大樓

傳真號碼 : 2877 5029

立港會秘書處

法律事務部

(經辦人：張炳鑫先生)

張先生：

《2001年入境(修訂)條例草案》

謝謝你於二零零一年十一月二十二日的來信。繼我們於二零零一年十二月六日給你的英文文本回覆，現提交中文文本。

你在信中提出的各項問題，現謹依次答覆如下：

(a) 我們認為無需提及獲准逗留這一點。持有訂明的中央人民政府旅行證件的人士，若果沒有根據《入境條例》第 11(1)和(2)條獲准在香港入境或留在香港，則按照該例第 2(4)(a)(i)條的規定，該人士不得被視為通常居於香港。

(b) 所以公職身分受委派往香港工作的內地公職人員，來港時必須持有“因公往來香港澳門特別行政區通行證”（通行證）。這項規定同樣適用於調派往外交部駐港特派員公署工作的國家外交人員和香港駐軍人員。

- (c) 據我們理解，內地當局有意在香港駐軍成員的通行證加上特別簽注。香港駐軍屬獨特類別，而根據《入境條例》現行第 2(4)(a)(viii)條的規定，不論香港駐軍成員的通行證有否加上特別簽注，他們在香港逗留期間，均不得視為通常居於香港。我們認為宜保留現行安排。
- (d) 所有內地公職人員，無論是省級或地方政府人員，如以公職身分委派往香港工作，都必須事先取得國務院港澳事務辦公室的批准，並須持通行證前往香港。
- (e) 受委派往中央人民政府駐香港特區聯絡辦公室、外交部駐港特派員公署或香港駐軍的內地公職人員，均受逗留期限所規限。受委派來港為其他機構／企業工作的內地公職人員，除了逗留期限外，還受到另一逗留條件的規限，即他們只可從事入境事務處處長所批准的工作。在這種情況下，處長的批准，將會是基有關人員在某機構擔任某個職位而發出，因此，該人員須在某機構擔任某個職位的規定，即成為逗留條件的一部份。

根據《入境條例》第 41 條，任何人士違反對他有效的逗留條件，即屬犯罪，一經定罪，可處第五級罰款及監禁二件。

- (f) 特別簽注會劃一採用條例草案載述的字眼，因此無須作出彈性安排。採用確實字眼，可免產生混淆。
- (g) 建議的修訂完全符合《基本法》的規定，而政府的法律顧問亦確認了這一點。《基本法》第二十四條第二款第（二）項根據通常在香港居住的期間，去界定永久性居民的類別。不過，《基本法》並沒有為“通常居住”下定義。如果《基本法》沒有為某個詞下定義，則該詞必須按其一般及正常意思加以銓釋，但在符合《基本法》的情況下，可借助本地法例和普通法來詮釋該詞的定義。

就《基本法》第二十四條第二款和《入境條例》附表 1 所指的“通常居住”一詞來說，我們可以作出更明確的界定，把某些視為“特殊”的居港期類別摒除在外。舉例說，對於監禁期或羈留期不計入通常居港期法定做法，終審法院已在二零零一年七月的判決中表示接納，認為這是符合憲法的。

保安局局長
(吳靜靜 代行)

二零零二年二月七日