

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2570/01-02(04)號文件

檔號：CB2/BC/5/98

《1998年法律適應化修改條例草案》委員會報告的摘錄

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，是為了保留《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》的有關條文中。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