

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)26/02-03號文件

檔 號：CB2/BC/3/01

2002年10月11日內務委員會文件

《2001年入境(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2001年入境(修訂)條例草案》委員會的商議工作。

條例草案

2. 條例草案旨在規定，就《入境條例》而言，持有加上特別簽注的因公往來香港澳門特別行政區通行證的內地公職人員以持證人身份在香港逗留期間，不得被視為通常居於香港。

法案委員會

3. 委員在2001年11月30日內務委員會會議上，同意成立法案委員會研究條例草案。法案委員會由涂謹申議員擔任主席，先後與政府當局舉行了兩次會議。法案委員會亦考慮過香港律師會(下稱“律師會”)轄下的憲制事務委員會所提交的意見書。法案委員會的委員名單載於附錄。

法案委員會的商議過程

永久性居民身份的資格

4. 法案委員會察悉，《基本法》第二十四條第二款列明香港特別行政區(下稱“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。

5. 《入境條例》第2(4)(a)條訂明，若干類人士在下述留港期間內不得被視為通常居於香港 ——

- (a) 於非法入境後不論是否得到入境事務處處長授權而留在香港；
- (b) 在違反任何逗留條件的情況下留在香港；
- (c) 以難民身份留在香港；
- (d) 根據《入境條例》第13D條被羈留在香港，以等候當局決定准予留在香港或遣離香港；
- (e) 在政府輸入僱員計劃下受僱為外來合約工人(指來自香港以外地方者)而留在香港；
- (f) 受僱為外來家庭傭工(指來自香港以外地方者)而留在香港；
- (g) 以《領事關係條例》所指的領館人員身份留在香港；及
- (h) 以香港駐軍成員身份留在香港。

提出條例草案的需要

6. 政府當局向法案委員會表示，當局的一貫政策是容許獲中央人民政府因公安排的內地居民進入香港，在設於香港的國家機構或企業工作。自香港回歸祖國以來，此類內地居民來港所持證件為“因公往來香港澳門特別行政區通行證”，內頁載有相關的赴港工作簽注。

7. 政府當局在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份在港工作的內地人員，不應被視為通常居於香港。該等內地公職人員包括由中央人民政府委派至以下機構工作的公職人員——

- (a) 駐港聯絡辦公室；
- (b) 外交部駐港特派員公署；
- (c) 經內地當局批准而在港開設的中資機構；及
- (d) 由內地調派至香港駐軍的人員。

內地當局無意讓該等人員根據《基本法》第二十二條來港定居。按照中央人民政府的規定，他們須在來港工作期限屆滿後返回內地。

8. 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。有關人員的通行證會加上特別簽注，述明“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”。

9. 政府當局表示，截至2001年9月30日為止，受委派在港工作而獲得居留權的內地公職人員共有1 360人。截至2002年8月底為止，有關人數增至1 494名。政府當局認為有需要提出一項法例修訂，以配合新的行政措施。此項修訂一旦通過成為法例，入境事務處處長便具有所需權力，可拒絕受委派在香港工作的內地公職人員要求獲得永久性居民身份的申請，即使該等人員已在香港逗留7年或以上亦然。

“通常居住”一詞

10. 在商議過程中，法案委員會曾研究《基本法》第二十四條所述“通常居住”一詞的涵義。

11. 根據法律顧問的意見，“通常居住”此一概念已由終審法院按照普通法的原則在*Fateh Muhammad*訴人事登記處處長及另一人一案中作出詮釋。根據判例法，該詞是根據其正常及一般涵義予以解釋。有關涵義將視乎出現該用語的原文文意而定。在決定某人是否通常居於某地時，有兩項主要考慮因素，即居留地須為自願選取，並須在一定程度上有定居的目的。不過，在懲教院所被羈押及非法居留(即違反入境法例)，卻不得作為構成通常居住的依據。

條例草案是否符合《基本法》

12. 法案委員會部分委員關注的主要問題是，條例草案是否符合《基本法》。他們察悉，律師會某些成員認為，立法會通過本地法例解釋《基本法》，做法並不恰當，而條例草案似乎試圖修改《基本法》，以限制憲法賦予某些人成為永久性居民的基本權利。他們認為，政府不應減損或限制“通常居住”此用語在普通法中的涵義。

13. 若干委員指出，《基本法》第二十四條所載香港特區永久性居民的類別，包括在香港通常居住連續7年或以上的中國公民及非中國籍人士。他們對於不把身為中國公民的內地公職人員視為通常居於香港的依據，表示有所質疑。他們認為，在獲取香港居留權的資格方面，內地公職人員與非中國籍人士應享有同等待遇。

14. 政府當局解釋，所有內地公職人員如以公職身份受委派往香港工作，均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。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及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。

15. 政府當局指出，根據《入境條例》第2(4)(a)(viii)條，香港駐軍是在逗留香港期間不被視為通常居於香港的人士類別之一。該條款是在1997年7月1日加入《入境條例》的。《基本法》第十七條第三款規定，立法會制定的法律須報全國人民代表大會常務委員會(下稱“人大常委會”)，而經人大常委會基於不符合《基本法》關於中央管理的事務

或中央和香港特區的關係的條款而發回的法律，立即失效。人大常委會一直沒有質疑該條款不符合《基本法》。政府當局認為，在港工作的內地公職人員，在性質上與香港駐軍相似，即他們均是受委派來港以公職身份工作的。此外，內地當局清楚表明無意讓此等內地公職人員根據《基本法》第二十二條第四款來港定居。

16. 部分委員指出，應以寬鬆而考慮立法目的的取向來解釋《基本法》，尤其在涉及基本人權的事宜方面。從已有逾1 400名內地公職人員取得永久性居民身份此點可見，就《基本法》第二十四條及《入境條例》的文意而言，此類人士一向被視為通常居於香港。他們認為，政府當局旨在透過修訂本地法例，對《基本法》第二十四條所載“通常居住”一詞的涵義施加限制。吳靄儀議員對此做法有所保留，並表示不支持條例草案。

17. 政府當局解釋，根據終審法院就莊豐源一案所作的裁決，法院在詮釋界定永久性居民類別的條文時，只應根據任何可確知的目的及文意考慮有關用語。這與詮釋《基本法》第三章內其他關乎在憲法上保障各種自由的條文有所分別，此等條文應以寬鬆的方式來作詮釋。政府當局察悉，《基本法》沒有對“通常居住”一詞的涵義作出界定。一如終審法院所確認，該用語的涵義應根據其具體文意理解。該用語應根據其在《基本法》第二十四條的目的，以及《入境條例》有關若干類別人士在留港期間不得被視為通常居於香港的第2(4)條加以詮釋。條例草案的目的是為實施《基本法》第二十四條提供“詳情”。政府當局強調，條例草案在法律方面並無問題，並符合《基本法》。

18. 法案委員會部分委員支持條例草案。他們贊同政府當局的意見，認為條例草案僅是為實施《基本法》第二十四條提供“詳情”。他們亦認為，受委派來港工作的內地公職人員，應與領館人員或香港駐軍成員獲同等看待。由於條例草案會澄清受委派來港工作的內地公職人員的地位，為香港的利益起見，他們促請及早通過條例草案。一位委員亦認為，如把《基本法》第二十四條第二款與《基本法》第二十二條第四款(該條規定進入香港定居的人數由中央人民政府徵求香港特別行政區政府的意見後確定)一併理解，便清楚可見受委派來港工作的內地公職人員，不應被視為通常居於香港。

憲法條文的法定限制或澄清

19. 委員要求政府當局列舉法庭案例，說明本地法例如何就若干憲法例文施加限制或作出澄清。

20. 政府當局表示，由於《基本法》只述明一般原則和訂明目的，而不會闡明用語的詳情和定義，本地立法可為實施憲法提供“詳情”，有助釐清和施行憲法的主要目標和目的。政府當局認為，立法會透過修訂《入境條例》第2(4)條，指明條例草案所提述的內地公職人員在香港居留可公平地被視為情況特殊及不符合《基本法》第二十四條所述“通常居住”一詞的涵義，是在立法會的立法權限之內。

21. 政府當局亦指出，當出現本地法例是否與《基本法》一致的問題時，有關問題須由香港特區法院作出裁決。政府當局曾多次引述在司法程序中依據某些《基本法》條文研究本地法例是否合憲的情況，供委員參考。

其他不同方案

22. 若干委員認為，倘若中央人民政府的政策是不容許派駐來港工作的公職人員享有香港永久性居民的身份，有關問題便應透過行政措施而非制定條例草案來解決。他們曾要求政府當局就律師會建議的其他不同方案置評，例如要求在港內地公職人員在香港居住滿7年之前返回內地；拒絕核准有關人士就永久性居民身份所作的申請；或對申請香港永久性居民身份的內地人士施加核准規定，訂明其申請必須經中央人民政府批准。

23. 政府當局認為建議方案與現時研究的問題沒有關連，或是涉及香港特區政府管轄範圍以外的事宜。至於藉行政措施落實新政策的建議，政府當局認為，把本地法例訂得更為清晰，令人知所依從，並且知悉他們將如何受到影響，符合整體的公眾利益。

條例草案的追溯效力

24. 律師會質疑，倘若條例草案一如政府當局所說符合《基本法》第二十四條的詮釋，為何條例草案沒有追溯效力。委員要求政府當局就此作出回應。

25. 政府當局解釋，由於當時未能確定就內地公職人員而言“通常居住”一詞的涵義，於是便採用對已在香港居住7年或以上的內地公職人員有利的方式來作出詮釋。按照一般的法律政策，在特殊情況下始可採取有追溯力的行動。政府當局認為，根據現時的情況，沒有足夠理由支持當局採取追溯性行動，使有關人士的永久性居民身份變成無效。

26. 政府當局亦已確定，雖然中央人民政府由2001年10月11日起已發出特別簽注，但建議的立法修訂對於在條例草案生效前已合資格享有永久性居民身份的內地公職人員，並無追溯效力。

建議

27. 法案委員會建議在政府當局通知的日期恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢意見

28. 謹請議員察悉法案委員會的建議。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年10月10日

《2001年入境（修訂）條例草案》委員會

委員名單

主席

涂謹申議員

委員

朱幼麟議員, JP

呂明華議員, JP

吳靄儀議員

周梁淑怡議員, GBS, JP

黃宏發議員, JP

黃宜弘議員

楊孝華議員, JP

劉江華議員

劉健儀議員, JP

劉慧卿議員, JP

石禮謙議員, JP

胡經昌議員, BBS, JP

梁富華議員, MH, JP

余若薇議員, SC, JP

（合共：15 位議員）

秘書

馬朱雪履女士

法律顧問

張炳鑫先生

日期

2002年7月2日