

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)1037/2022(02)號文件

檔號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

2022年12月5日舉行的會議

有關香港成文法作系統性檢討的最新背景資料簡介

目的

本文件就與香港成文法作系統性檢討(“該系統性檢討”)相關的事宜提供最新背景資料，並綜述立法會議員過去就有關事宜所作討論。

背景

2. 在2021年6月21日舉行的司法及法律事務委員會(“本事務委員會”)會議上，當局就律政司香港法律改革委員會(“法改會”)秘書處法改會秘書長的職級由首席政府律師(首長級(律政人員)薪級第3點)提升為律政專員職級(首長級(律政人員)薪級第6點)的建議，諮詢本事務委員會的意見。升格後的法改會秘書長將加強在首長級層面向作為法改會主席的律政司司長提供的法律支援服務和領導該系統性檢討。

3. 在本事務委員會2022年2月9日的會議上，委員聽取當局簡介行政長官2021年施政報告所載律政司政策措施的最新進展。政府當局在提交予本事務委員會的文件中，匯報法改會秘書處已開展定期進行該系統性檢討，當中主要涉及以下3個範疇的工作：(a)法律適應化修改；(b)整合法律；以及(c)廢除過時的法律。

4. 法律適應化修改是指識別和修訂1997年7月1日前在香港生效的條例和附屬法例中某些條文或提述，使之符合《基本法》和切

合香港作為中國特別行政區地位的過程。儘管被識別的條文或提述大多數已予修改，但某些成文法仍包含一些尚未修改的條文或提述(例如對“官方”和“女皇陛下”的提述)。

5. 整合法律旨在使成文法更清晰、精簡和易用，大大有助公眾查閱和理解成文法。針對特定時間點的問題而零散地制定或修訂主題相同或相似的法例，往往令相關條文分散於不同條例或附屬法例，導致法例不必要地繁複且不便於使用。因此，政府當局強調有需要檢討和識別須整合的範疇，以把分散的條文整合為單一成文法則，從而在過程中消除多年來可能出現的輕微不相符之處和歧義。

6. 香港積累了近兩個世紀的成文法則均從未曾系統性地予以檢討和廢除，故成文法中許多條文可能已經變得不合時宜甚或過時。此等條文應否繼續於法例內保留是個應由法改會牽頭研究的重要範疇。在該系統性檢討下，當局會識別看來已經過時的法例條文，並向公眾及持份者進行廣泛的公眾諮詢，以決定是否應予廢除。

7. 在本事務委員會2022年5月23日的會議上，委員獲悉該系統性檢討的進展，詳情載於政府當局向本事務委員會提交的文件(立法會CB(4)404/2022(03)號文件)。

過去討論

8. 委員於本事務委員會2021年6月21日、2022年2月9日及5月23日的會議上就該系統性檢討所提出的意見和關注事項，綜述於下文各段。

9. 委員一致歡迎及支持法改會秘書處進行該系統性檢討的工作。鑒於該系統性檢討是一項龐大而複雜的工作，關乎香港法律並涉及超過1 100項雙語法例，部分委員讚揚法改會秘書處承擔這項工作。他們又認為，該系統性檢討有助在“一國兩制”及“愛國者治港”原則下，建立正確的憲制秩序。

法律適應化修改

10. 部分委員認為，自香港特區於1997年成立的20多年後，成文法中仍有不少條文保留很多過時提述(例如“官方”、“女皇陛下”及“國務大臣”)，實屬可笑。他們支持以法律適應化修改的工作消除此等提述，並促請當局盡快進行有關工作。

11. 部分委員亦指出，自1997年後已有相當多數目有關法律適應化修改的法例制定，而《釋義及通則條例》(第1章)則就未經適應化修改的條文和提述的釋義原則作出規定。他們詢問，成文法中為何仍有如此多的條文或提述未經適應化修改，以及該系統性檢討將如何促進法律適應化修改的工作。

12. 法改會秘書處解釋，雖然第1章第2A條及附表8已就條文或提述在未經適應化修改前須如何予以解釋作出規定，然而其餘須修改的條文則不可只簡單按照該等原則予以修改。此外，第1章附表8第22條明文規定，如文意另有所指，釋義原則便不適用。

13. 法改會秘書處又表示，部分法定條文或影響廣泛，如要妥善解決，便需宏觀地全盤考慮相關法律，並諮詢多於1個政策局或部門(“局/部門”)，可見跨局協調對該系統性檢討而言有其需要。

14. 部分委員察悉，截至2022年5月，當局已識別74項法例須就適應化修改進行檢視。他們認為，政府當局早應進行該系統性檢討，而有關工作需由負責的局/部門互相協調，因此有必要制訂時間表，以掌握工作進度。委員促請法改會秘書處為此制訂時間表，並定期向立法會及公眾匯報最新情況。部分委員則希望了解立法會可如何協助法改會秘書處進行有關工作。

15. 法改會秘書處表示已致力進行該系統性檢討，但如果沒有負責的局/部門的合作，相關工作便不能以具建設性的方式推展。因此，秘書處難以自行制訂具體時間表。然而，法改會秘書處歡迎委員的建議，並會適時向本事務委員會匯報法律適應化修改的工作進度。另一方面，法改會秘書處表示，委員亦可透過立法會相關政策範疇的事務委員會，監察並跟進特定法例在法律適應化修改方面的進度。

16. 鑒於法改會秘書處已要求部分負責的局/部門決定在現行憲制秩序下，某些擬作適應化修改的條文及提述應指的政策原意為何，一名委員建議應提醒負責的局/部門考慮國家法律的優先地位，並應優先考慮《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》(“《香港國安法》”)的元素以及相關案件和判決。

17. 法改會秘書處回應指，法例如需作適應化修改，應予個別檢視，因此負責的局/部門的意見十分重要。就正在檢討的法律而言，其立法原意以及相關政策決定是重要的考慮因素。舉例而言，某些法例中“官方”的提述，其原意可指香港政府或英國政府，或同

時意指兩者。然而，當局必然會在適當情況下，檢視與國家安全相關的法律是否與《香港國安法》相容。

18. 一名委員查詢在實施《基本法》第二十三條的立法工作中，將會就4條法例作出適應化修改的詳情。法改會秘書處答稱，保安局正進行有關的立法工作，而相關議題的進度將由該局作交代。然而，保安局一直有就法律適應化修改工作與法改會秘書處緊密合作。

整合法律

19. 一名委員認為，成文法若撰寫得宜，公眾理應可在沒有律師的協助下理解其內容，這亦有利於確保法治和良好管治。委員指出，新加坡已展開成文法檢討以作改善，當中有數個範疇可供香港學習：(i)在經修訂的法律中，每句句子的字數上限均設為45個字以內，以增加可讀性；(ii)Flesch可讀程度測試將適用於法律修訂，以比較新舊版本的可讀性；以及(iii)在新訂法律中加入案例及/或實例，以闡明艱澀的法律概念。

20. 法改會秘書處回應時表示，由律政司維持的香港法例電子資料庫，可讓公眾輕易索閱香港成文法。律政司亦有意改善條文的措辭，以改善其可讀性，當中一個例子是在英文條文中以“to avoid doubt”取代“for the avoidance of doubt”。法改會秘書處補充，律政司會仔細考慮是否提供案例/實例，以更好地解釋法律條文的適用情況，但當局傾向透過其他方式，例如公眾教育以達致此目的。

21. 委員察悉，部分香港成文法自制定為法律的一段長時間以來已作過多次修改(例如《僱傭條例》(第57章)及《印花稅條例》(第117章))，故難以追蹤有關條例的變化。法改會秘書處知悉委員的關注，並表示會在適當時候處理整合法律的工作。與此同時，法改會秘書處已把法律適應化修改列為優先事項，目前會集中處理這項工作。

法改會秘書處的工作優次

22. 部分委員認為，法改會秘書處應更優先檢討香港法律中可應對有更迫切需要的問題或有助促進本港新興行業(例如資訊科技、金融科技及大數據等)發展的課題。法改會秘書處回應時表示，法改會秘書長在整體籌劃該系統性檢討及法改會其他法律改革項目時，有需要定出優次。法改會秘書處會因應當時的政策焦點，訂定相關立法建議的優先次序。

23. 然而，另有意見指香港或許正面臨挑戰，令一些立法工作較進行該系統性檢討更為迫切，而這較該系統性檢討更需法改會優先處理。政府當局回應時指出，局/部門在提出修例一事上亦扮演重要角色。法改會的法律改革建議工作及該系統性檢討往往需要深入的法律研究及跨局協調，或需要更漫長的時間方能完成。

處理該系統性檢討的人手

24. 委員關注到法改會秘書長在該系統性檢討中的角色，以及推行該項檢討的工作計劃及時間表。政府當局回應時表示，當局期望屆時擔任法改會秘書長一職的人員對香港成文法具備深廣認識，了解當中的關係與相互影響，並在計劃法改會各項工作(包括該系統性檢討)及訂定工作的優次上展現其能力及策略性領導才能。

25. 此外，法改會秘書長將制訂全盤計劃，以就推行該系統性檢討的3大方向(即法律適應化修改、整合法律及廢除過時的法律)列出詳細的時間表及里程碑，並與局/部門的首長保持高層次溝通，以促進他們對該系統性檢討的了解，從而加強合作。應委員就法改會秘書處人手是否足以應付該系統性檢討所提出的關注，政府當局表示，法改會秘書長將檢討人手供應，並會在有需要時尋求額外資源。

26. 部分委員關注到律政司法律草擬科在處理該系統性檢討所衍生的法律草擬工作方面的人手供應情況，他們建議律政司可與本地大學合作，以培訓更多法律草擬人才。法改會秘書處回應時表示，負責草擬法律的政府律師非常能幹，他們已為律政司以及法改會秘書處(兩者在體制上均屬獨立實體)的事務承擔大量工作。法改會秘書處會在認為有需要時向立法會尋求額外人力資源。

最新情況

27. 政府當局將在本事務委員會2022年12月5日的會議上，向本事務委員會簡介該系統性檢討的進展。

相關文件

28. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部4

2022年11月30日

有關香港成文法作系統性檢討的最新背景資料簡介

相關文件一覽表

會議	日期	項目	參考資料
司法及法律事務委員會	2021 年 6 月 21 日 (議程第 IV 項)	政府當局的文件	立法會 CB(4)1135/20-21(01)號文件
		會議紀要	立法會 CB(4)1547/20-21 號文件
	2021 年 10 月 11 日	政府當局的文件	立法會 CB(4)1621/20-21 號文件
	2022 年 2 月 9 日	政府當局的文件	立法會 CB(4)46/2022(01) 號文件
	2022 年 5 月 23 日 (議程第 IV 項)	政府當局的文件	立法會 CB(4)404/2022(03) 號文件
		會議紀要	立法會 CB(4)743/2022(01) 號文件

立法會秘書處

議會事務部4

2022年11月30日