

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(3)741/2025號文件

檔 號：CB3/BC/8/25

### 《商船(安全與無害環境拆船)條例草案》委員會報告

#### 目的

本文件旨在匯報《商船(安全與無害環境拆船)條例草案》委員會(“法案委員會”)的商議工作。

#### 背景

2. 《2009年香港國際安全與無害環境拆船公約》(“《公約》”)由國際海事組織與國際勞工組織和《控制危險廢物越境轉移及其處置巴塞爾公約》的締約方合作制定，旨在確保不會在拆船過程中對人類健康、安全或環境構成不必要的風險。根據政府當局所述，因應勞工和土地成本高昂，加上對回收物料的需求不大，自1970年代起，拆船設施在香港已逐步被淘汰。然而，由於《公約》同時適用於拆船設施和船舶，而香港是全球第四大船舶註冊地，有超過2 300艘註冊船舶，政府當局認為不論適用的香港註冊船舶位於何處，均須確保有關船舶須遵從《公約》，以盡量減低與拆船作業有關的風險，即使有關作業在香港境外進行亦然。

3. 根據立法會參考資料摘要第2至3段所述，《公約》將於2025年6月26日全球生效，中央人民政府正積極考慮簽署《公約》。當《公約》應用於香港特別行政區(“香港特區”)時，《公約》將適用於所有行駛國際航程的香港註冊船舶，以及處於香港水域內並行駛國際航程的非香港註冊船舶。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 《公約》不適用於軍艦、海軍輔助船艦或由《公約》締約方擁有或營運並僅用於政府的非商業服務的其他船舶，或總噸位少於500噸的船舶。

4. 儘管現行本地法例涵蓋《公約》的部分目標，但其與《公約》的規定並非完全相符。為確保《公約》得以全面實施，政府當局建議制定一條新條例和一條新規例。<sup>2</sup>考慮到《公約》的全球生效日期，當局建議先制定新條例，然後才制定新規例，以期在《公約》適用於香港特區之前可完成該條例的立法工作。

## 《商船(安全與無害環境拆船)條例草案》

5. 《商船(安全與無害環境拆船)條例草案》(“《條例草案》”)於2025年3月21日在憲報刊登，並於2025年3月26日的立法會會議上首讀。《條例草案》旨在：

- (a) 就安全與無害環境拆船一事，訂定條文；及
- (b) 就相關事宜，訂定條文。

6. 《條例草案》主要條文的詳情載於立法會參考資料摘要第11段，以及法律事務部報告第4至13段。《條例草案》如獲通過，將自運輸及物流局局長(“局長”)以憲報公告指定的日期起實施。

## 法案委員會

7. 在2025年3月28日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會，審議《條例草案》。法案委員會的委員名單載於附錄1。

8. 法案委員會由嚴剛議員擔任主席，曾與政府當局舉行1次會議。法案委員會亦接獲1份意見書。曾向法案委員會提交意見書的團體的名單載於附錄2。政府當局已就該意見書作出回應(立法會CB(3)595/2025(01)號文件)。

## 法案委員會的商議工作

9. 法案委員會普遍支持《條例草案》，認為香港是全球第四大船舶註冊地，同時亦是國際海事組織的聯繫會員，

<sup>2</sup> 有關規例為附屬法例，須經立法會以先訂立後審議的程序處理。

有責任確保《公約》在香港得以有效實施。《條例草案》亦讓香港的海事法例與國際標準看齊，鞏固了香港作為國際航運中心的地位。法案委員會的商議工作綜述於下文各段。

### 《條例草案》的生效日期及實施情況

10. 《條例草案》第4條賦權局長可以附屬法例的方式訂立規例，就施行《公約》及就安全與無害拆船的相關事宜，訂定條文。有關的規例包括規定有關人士須遵從與安全與無害環境拆船一事有關的、並經不時修改或修訂的任何國際協議及其所提述的任何國際文書。就此，《條例草案》第4(3)條建議採用直接提述方式，使局長訂立的規例可列明或直接提述《公約》中的某條文，並指明《公約》中的該條文在何種修訂、變通或改編的規限下，具有效力（“直接提述方式”）。考慮到《公約》將於2025年6月26日全球生效，委員詢問政府當局落實規例的時間為何；倘若《條例草案》以及其後訂立的規例未能趕及在有關日期前在香港實施，對香港註冊船舶會有何影響。

11. 政府當局回應指，《條例草案》及其附屬法例將要求適用的香港註冊船舶在海事處(或其認可機構)進行初次或換證檢驗後，獲簽發有效期最長為5年的“國際有害材料清單證書”，以確保有害材料清單能如實反映船上的有害材料。《條例草案》及其附屬法例亦將規定，適用的香港註冊船舶在進行拆解前，須由海事處(或其認可機構)在最終檢驗完成後簽發“國際拆船準備就緒證書”，以確認有害材料清單是否仍然有效。當局會致力盡快完成《條例草案》的立法工作，並且正同步制定規例，以期在今年暑假前將規例提交立法會審議，待中央人民政府決定將《公約》適用於香港特區時，相關的《公約》要求可立即生效。為容許當局可因應實際情況實施《公約》，新法例的生效日期將自局長以憲報公告指定的日期起實施。然而，即使《公約》未能趕及在香港生效前已在全球生效，當局亦會採取相關措施，確保香港註冊船舶遵從《公約》的規定，並在有需要時，海事處會要求認可機構(即船級社)為香港註冊船舶進行檢驗及簽發合乎《公約》要求的相關證書，以促使拆船作業安全且對環境無害。

12. 有委員關注到《公約》在香港生效後，香港註冊船舶或未能符合《公約》的規定而須作出糾正，從而增加業界的營運成本。委員促請政府當局與持份者多作溝通，確保業界

充分理解《公約》的細節，以及為業界提供合資格拆船設施的名單和收費資訊。

13. 政府當局指出，香港註冊的船舶多為大型商船，他們在世界各地均以安全與高質素見稱，以2024年為例，香港船隻港口國管制扣留率為0.69%(即每1 000艘船有6.9艘船在港口國檢查後需要被扣留以糾正缺失)，相比起世界平均數值(3.3%)為低，當局相信香港註冊船舶涉及不安全拆船作業的風險不大。此外，涉及船舶檢驗及簽發有關證書的費用有限，不會為業界的成本構成壓力。

### 規例賦予海事處處長的權力

14. 根據《條例草案》第5(1)(b)條，局長藉《條例草案》第4(1)條所訂立的規例可賦權海事處處長(“處長”)認可“任何組織”執行處長根據《條例草案》可執行的、與船舶及拆船設施有關的職能。有委員認為，“任何組織”一詞的涵義太廣泛，舉例而言，“任何組織”亦可指政黨、社團等與拆船作業無關的機構。委員建議當局考慮更明確地界定“組織”，例如訂明有關組織須為專業組織。

15. 政府當局解釋，涉及執行船舶及拆船有關的職能實屬非常專業的行為，因此《條例草案》第5(1)(b)條所指的“組織”，必須具備相關的專業知識或技術，才會被處長認可。就實際情況而言，海事處目前認可的組織均為船級社，一旦船級社根據局長所訂立的規例獲得認可，便會成為“認可機構”(recognized organization)。因此，當局認為《條例草案》的相關條文已相當清晰，並不需要在《條例草案》第5(1)(b)條就“組織”一詞作出界定。

### 進入用作拆船設施的處所的權力

16. 委員察悉，《條例草案》第9至11條賦權獲授權人員在不同的情況下進入用作拆船設施的處所，以確定《條例草案》是否正獲或已獲遵從。有委員關注到，《條例草案》第9條賦權獲授權人員在非緊急情況下，可無須手令而在任何合理時間進入有關處所及行使《條例草案》第12(1)條所指明的權力，有關的權力會否過大。法律顧問亦要求政府當局澄清，在運作上有何需要在所有行使不同進入處所的權力的情況下(例如在第9條(為緊急情況以外的目的)、第10條

(在沒有手令的情況下緊急進入處所)及第11條(持有手令的情況下進入處所))，賦予獲授權人員同一套權力，以及就執法權力而言，除了遵守《條例草案》的規定外，獲授權人員須遵守國際海事組織的指引的應用情況為何。

17. 政府當局表示，《條例草案》第9至11條採用了分層級的方式，訂明獲授權人員在進入處所和行使《條例草案》第12條所賦予的權力前，必須達到不同門檻。舉例而言，第9條只限於進行例行檢查及抽查，該權力只適用進入非住宅處所，而獲授權人員須有合理理由相信該處所正用作《條例草案》所適用的船舶的拆船設施。此外，獲授權人員亦只可在合理時間進入該處所。至於《條例草案》第10條，獲授權人員在無手令情況下進入處所的權力，只限於在緊急且取得手令並非合理地切實可行的情況下進入非住宅處所，才可行使。另一方面，《條例草案》第11條針對進入處所的侵擾程度相對較高的其他情況，例如進入住宅處所，或在未經侵佔人同意的情況下進入等。因此，獲授權人員在進入處所前須向裁判官取得手令。

18. 政府當局進一步指出，為了使獲授權人員有效執行實施《公約》的相關法例，他們必須能夠按實際情況所需，適當地行使《條例草案》第12條下的任何權力，例如為確定相關的規管標準是否有被遵從，或為調查涉嫌違反相關條例的行為而進行的檢查、查驗、抽取樣本或作出查詢的權力。另外，政府當局認為，考慮到《條例草案》所列權力是適用於受到高度限制的活動，該等權力並非特別具侵擾性，而且是合理的。例如如獲授權人員合法進入處所，而該人員有合理理由懷疑《條例草案》所訂罪行已被觸犯，《條例草案》獲授權人員可立即檢取與該等罪行有關的物品，亦屬合理做法，否則關鍵證據有可能會出現遺失或損毀。此外，國際海事組織已制定及公布6份指引，以協助實施《公約》。這些指引就船舶的檢查、檢驗和發證、拆船設施的授權、拆船計劃和有害材料清單的制訂等方面提供指示。在行使該等權力時，海事處的獲授權人員會嚴格遵守《條例草案》的規定和國際海事組織的指引(包括在將來的實施中可能發出的一些新的指引)，並在進入處所時小心行事，以確保只在有需要時才行使所獲賦予的權力。

## 就構成“缺失”的事宜作出定義

19. 《條例草案》第13(1)及14(1)條指出，如根據《條例草案》第12(1)條就某船舶或某用作拆船設施的處所行使權力而揭露任何缺失，處長可向該船舶的船東/船長或拆船設施的營運者，發出糾正缺失的指示。委員關注到《條例草案》並沒有就“缺失”一詞作出定義，而是根據《條例草案》第5(e)條所述，在局長訂立的規例中，就《條例草案》第13(1)及14(1)條所提述的缺失，訂定條文。由於未有遵從處長的指示糾正有關缺失將構成罪行，可處罰款及監禁，委員因此認為當局應在《條例草案》為“缺失”一詞作清楚的定義，讓業界有所警惕。考慮到有關罪行的嚴重性，委員及法律顧問亦詢問當局會否設立上訴或提出異議的機制，讓涉事人可就處長作出的指示提出覆核。

20. 政府當局解釋，香港的海事法例就“缺失”一詞並無特定定義，但長久以來的做法是按照國際公約中的不同條文，於附屬法例中訂明有何作為或不作為屬“缺失”。因此，當局在規例中會就《條例草案》第13(1)和第14(1)條所揭露的缺失，訂明相關的最高罰則及指明哪種作為或不作為屬缺失，包括但不限於：在未獲認可的拆船設施拆解船舶；船舶未備有有效的“國際有害材料清單證書”或“國際拆船準備就緒證書”；船舶在進行維修或改動、拆除或更換任何機械或設備，或更新船體塗層後，未能更新清單第一部分；拆船設施沒有有效的“從事拆船作業的許可證”；拆船設施拆解未符合《公約》要求的船舶，以及拆船公司/經營者未能有效執行“拆船設施計劃”等。

21. 政府當局進一步指出，就發出糾正缺失的指示的實際操作層面而言，驗船主任在完成驗船或檢查後，會就發現的缺失現場通知船東或船長，然後發出指示，以令該船東或船長知悉有關的觀察/命令/指示。因此，需要對這些指示提出異議的可能性很低。無論如何，《條例草案》第16條已為相關人士提供了途徑，讓有關人士在有合理辯解的情況下，為自己所犯的罪行(包括未能糾正指示所指明的缺失)作辯護。這做法與同樣賦權處長在缺失被揭露後，發出糾正缺失的指示的其他現行海事法例的做法一致。

## 《條例草案》第12、13及14條的擬議新罪行

22. 根據《條例草案》第12(3)及(4)條，任何人違反獲授權人員根據第12(1)條作出的要求，即屬犯罪(就不遵從若干規定而言，《條例草案》建議可以“合理辯解”作為免責辯護)。此外，接獲指示的任何船舶的船東/船長或拆船設施的營運者，如無合理辯解而沒有遵從該指示、採取步驟糾正有關“缺失”，或在糾正該“缺失”後立即告知處長，亦屬犯罪(第13(3)及14(3)條)。法律顧問曾去信要求政府當局澄清，上述罪行是否屬於嚴格法律責任罪行(即控方無須證明有干犯該罪行的犯罪意圖(意念元素))。政府當局表示，雖然上述罪行可大致被稱為“監管性的罪行”，且罰則相對較輕，但犯罪意圖的推定無法被推翻。就《條例草案》第12(3)及(4)條所訂的罪行而言，除非某人“知悉”有關要求，否則他不可能違反此要求。就《條例草案》第13(3)及14(3)條所訂的罪行而言，只有在該人“知悉”有關指示、缺失或缺失已被糾正，才能犯上不遵從有關指示、未能糾正有關缺失，或未能告知處長有關缺失已被糾正的罪行。因此，上述罪行並非屬於嚴格法律責任的罪行，亦即控方須證明有關罪行的意念元素。

## 處長可批給的豁免

23. 《條例草案》第17(1)條賦權處長可無條件地，或在其指明的條件的規限下，豁免任何船舶或任何級別或類別的船舶，或任何拆船設施不受《條例草案》中的任何規定所規限。委員要求政府當局澄清，處長可無條件批給豁免的權力會否過大，以及處長在哪種情況下，可行使無條件批給豁免的權力，以及當局會否考慮在《條例草案》中清楚訂明處長在行使相關權力時，必須滿足的指明條件。

24. 政府當局回應指，雖然《條例草案》第17條賦予處長批出豁免的權力，但一般而言，豁免須受處長指明的條件所規限。批出豁免只為使《公約》得以有效實施。現時《條例草案》中的條文(即“處長可無條件...豁免...使其不受本條例中的任何規定所規限”)是為應對目前未能預知的特殊情況，或如果船舶或拆船設施未來的新穎設計，使其在履行《公約》的要求時存在不確定性，從而令處長無法訂定指明條件的情況。因此，現行《條例草案》文本為處長預留了彈性，以便更有效落實和執行《公約》。此外，處長在批予

豁免時，必須遵循國際海事組織發出的相關指引。因此，處長不會隨意或輕率地批出相關豁免。

### 查閱《公約》的文本

25. 《條例草案》第18條訂明，處長須在其辦事處備存《公約》的中文及英文文本的副本，供公眾人士查閱。委員及法律顧問請政府當局考慮在海事處網站上發布《公約》，以方便市民查閱。

26. 政府當局解釋，鑑於國際海事組織擁有其出版的國際海事公約的版權，除非根據國際海事組織所設定的相關機制獲得其許可，海事處不能在其網站上提供有關《公約》的最新及完整版本。儘管如此，按海事處的慣常做法和為履行海事處的責任，並考慮到法例採用直接提述方式，海事處會不時以商船資料摘要的形式，在海事處網站提供與《公約》有關的最新及額外資料，結合處長在其辦事處備存《公約》的中文及英文文本的副本，供公眾查閱，以方便持份者(包括船東、船舶管理人、香港船舶的船長和認可機構等)了解及符合最新規定。

### 就《條例草案》在草擬方面的意見

27. 委員曾就《條例草案》在草擬方面的事宜提出意見，並要求政府當局作出澄清：

- (a) 就《條例草案》第2條有關國際航程(*international voyage*)的釋義，當局會否考慮在“香港與”的字眼後，加入“位於”的字眼，使之修改為“香港與位於中華人民共和國以外的港口之間的航程”，以避免將“香港”與“中華人民共和國”並列；
- (b) 會否參考《商船(本地船隻)條例》(第548章)，在《條例草案》加入若干船隻的釋義(例如動力承托的航行器、中式帆船、船艇等)，以使《條例草案》與本地相關海事法例保持一致；及
- (c) 《條例草案》第3(1)(c)條“...(但不包括僅用於政府非商業服務的船舶)”，當局會否考慮在

“政府”前加入“特區”一詞，使之修改為“…(但不包括僅用於特區政府非商業服務的船舶)”，以使之與第3(2)(d)條所提述的“政府”(即指其他國家的政府)區分開來。

28. 政府當局作出的回應如下：

- (a) 《條例草案》第2條訂明國際航程的釋義為“香港與中華人民共和國以外的港口之間的航程”，與之對應的英文文本為“Hong Kong and a port outside the People’s Republic of China”。若依據英文版本對相關用字進行解讀，按照該句的語意，引用“People’s Republic of China”一詞是為把中國內地的港口排除在外。因此，條文並不牽涉“中華人民共和國”本身的概念。相應地，中文文本中的表述僅為英文文本的翻譯，兩者實質含義完全一致。因此，現行中文草案文本並不構成將“香港”與“中華人民共和國”並列表述的情形；
- (b) 《條例草案》中有關“船、船舶”的釋義，是採用《公約》第2條關於“船、船舶”的定義。《公約》所指的拆船或船的種類或會與香港其他商船條例所指的本地船的定義有所不同。此外，“船、船舶”於第(a)段中“指在海洋環境中運行(或曾經在海洋環境中運行)的任何類型的船隻”的定義亦已相當廣泛；及
- (c) 《條例草案》第3(1)(c)條括號中的“政府非商業服務”的有關字眼是根據《公約》所採用的字眼，以充分反映《公約》的意思。此外，第3(1)(c)條的開首已清楚提述了“特區政府”，因此整句句子在語境上是清晰的。

## 《條例草案》恢復二讀辯論

29. 法案委員會已完成《條例草案》的審議工作。政府當局表示擬於2025年5月21日的立法會會議上恢復《條例草案》的二讀辯論。法案委員會對此並無異議。

## 修正案

30. 法案委員會及政府當局均沒有就《條例草案》提出任何修正案。

## 諮詢內務委員會

31. 法案委員會已於2025年5月2日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處  
議會事務部  
2025年5月15日

**商船(安全與無害環境拆船)條例草案》委員會**

**委員名單**

**主席** 嚴剛議員, JP

**委員** 何俊賢議員, BBS, JP  
易志明議員, GBS, JP  
何君堯議員, BBS, JP  
吳傑莊議員, MH, JP  
林新強議員, JP  
陳紹雄議員, JP  
陸瀚民議員  
鄧家彪議員, BBS, JP

(總數：9位委員)

**秘書** 朱靄儀女士

**法律顧問** 胡卓彥先生

**商船(安全與無害環境拆船)條例草案》委員會**

**曾向法案委員會提交意見書的團體名單**

1. 中國夢智庫