

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1480/98-99號文件
(此份會議紀要業經政府當局
審閱)

檔 號 : CB2/BC/5/98

《1998年法律適應化修改條例草案》委員會 會議紀要

日 期 : 1998年12月15日(星期二)

時 間 : 上午8時30分

地 點 : 立法會大樓會議室A

出席委員 : 黃宏發議員(主席)
丁午壽議員
何秀蘭議員
吳靄儀議員

缺席委員 : 夏佳理議員
涂謹申議員
張永森議員
曾鈺成議員
劉漢銓議員

出席公職人員 : 保安局首席助理局長(禁毒)
李美美女士

保安局首席助理局長B
郭譚佩儀女士

懲教署助理署長
黃玉雯小姐

海關毒品調查局
署理高級監督
陳漢傑先生

警務處毒品調查科總警司
古樹鴻先生

法律草擬專員
嚴元浩先生

高級助理法律草擬專員
顏博志先生

高級助理法律草擬專員
孫衛忠先生

政府律師
梁東華先生

列席秘書 : 總主任(2)1
湯李燕屏女士

列席職員 : 高級主任(2)1
馬淑霞小姐

助理法律顧問3
馮秀娟小姐

經辦人／部門

I. 通過會議紀要 (立法會CB(2)870/98-99號文件)

1998年11月4日會議的紀要獲得確認通過。

II. 與政府當局舉行會議

待議事項

“官方”的提述的適應化修改

2. 法律草擬專員表示，因應議員在上次會議席上提出的要求，政府當局已擬備一份題為〈法律適應化計劃：第1章附表9第7項〉的參考文件（立法會CB(2)858/98-99(01)號文件），解釋制訂第1章（《釋義及通則條例》）附表9第7項所載詮釋原則的背景及根據。第1章附表8由《香港回歸條例》增補，用以反映1997年2月23日通過的全國人民代表大會（“全國人大”）常務委員會所作決定附件三載列的詮釋原則。根據全國人大常務委員會的決定，對於任何載有“女皇陛下”、“皇室／官方”、“英國政府”或“國務大臣”的提述的條文，如條文內容和土地的所有權有關，或涉及中華人民共和國（“中國”）中央人

民政府負責處理的事務和中央人民政府與香港特別行政區(“香港特區”)的關係，則須解釋為對中國中央人民政府或其他主管機關的提述。在其他情況下，有關的提述須解釋為香港特區政府。第1章附表8適用於香港現行約600條條例中大部分條文，但第1章第66條除外。因為第1章第66條是一般適用條文，並無為引用第1章附表8第1或2項而訂定的特定文意。至於可否對第1章第66條作出詮釋，使之反映“官方”一詞的不同解釋，並以須對其約束力進行研究的特定條例的內容，作為用以決定應採用何種解釋的有關文意，當局認為此種處理方法存在若干問題。舉例而言，倘某條例訂明官方須受約束，根據第1章附表8第1或2項，該條例只對中央人民政府或香港特區政府具有約束力，而非兩者均受約束。政府當局相信這並非第1章第66條的立法目的。因此，對該條文中“官方”一詞所作的適應化修改，是藉著在第1章加入附表9第7項代入“國家”一詞。第1章所載“國家”一詞的定義，包括中國主席、中央人民政府及香港特區政府。就此項適應化修改而界定的定義，既與“官方”的含義非常接近，亦能反映主權的改變。增訂附表9第7項的安排已獲得臨時立法會通過。根據有關的適應化修改的內容，倘某條例明文訂定該條例對官方具約束力或不具約束力，則有關的對“官方”的提述須解釋為附表9第7項所指的對“國家”的提述。

3. 法律草擬專員回應吳靄儀議員時表示，現有約30條條例明文訂定該條例對官方具約束力或適用於官方。

4. 吳靄儀議員就有關的參考文件提出下列各點

-
- (a) 她對第1章附表8的適用範圍並無任何疑問，其來源亦非常明確。鑑於全國人大常務委員會已對詮釋原則作出適當考慮，而第1章附表8並無訂明可將“官方”的提述解釋為對“國家”的提述，增訂附表9第7項會和附表8有所牴觸。
 - (b) 她不同意政府當局就增訂附表9第7項而提出的理據。任何條文中所載有關官方、英國政府等的提述，如不屬第1章附表8的涵蓋範圍，便應按照第1章第2A條解釋。
 - (c) 增訂附表9第7項，並非處理對第1章第66條作出適應化修改時遇到的問題的適當方法。她舉例以作說明時指出，若干條文中對“聯合王國”的提述已經不合時宜，當局應考慮廢除該等提述，而非對其作出適應化修改。此外，就適應化修改工作而言，倘建議的適應化修改涉及法律

上的改變，政府當局應考慮以其他方法處理適應化修改工作。當局應同時把第66條的目的及效力列入考慮範圍。至於第66條在回歸後是否仍適用於香港，政府當局應參考《基本法》。第66條所涉及的問題已超出法律適應化工作的範圍。此事應由另一項修訂條例草案處理，以便研究哪些條文應予以保留，哪些條文則應廢除，特別是關乎香港特區政府與聯合王國的關係的條文。

(d) 她反對以“國家”一詞對“官方”的提述作出適應化修改。第1章附表9應予以廢除。

5. 主席表示對第1章第66條作出適應化修改的問題，曾分別在司法及法律事務委員會和政制事務委員會會議上進行討論。“國家”一詞的定義已制定成為法例並開始實施。此問題與法案委員會並無直接關係。儘管如此，他請政府當局就此作出初步回應，以便協助議員了解此事。

6. 法律草擬專員回應時表示，根據〈全國人民代表大會常務委員會的決定〉，除抵觸《基本法》的法律外，香港原有法律均獲採用為香港特區的法律。因此，在法律適應化工作中採用的其中一項指導原則是，經適應化修改的條文應盡可能一如既往，具有相同的法律效力。作為進行法律適應化工作的第一步，當局建議修訂某些詞語，以便對之作出適應化修改。倘在實施《基本法》方面遇到任何問題或發現存有某些灰色地帶，當局會在稍後階段就所涉及的法例提出有關的修訂建議。關於第1章第66條的定義，法律草擬專員表示，律政司現正就議員提出的意見研究該問題。政府當局會在適當時向有關的事務委員會匯報研究結果。如有需要，政府當局會考慮就此事提出立法建議。

7. 主席認為以“國家”一詞對“官方”一詞作出適應化修改，將會涉及一種新的概念，可能會被視為屬制定法例之舉。因此，較適當的做法是以“香港特別行政區政府”對“官方”一詞作出適應化修改。

8. 法律草擬專員表示，雖然第1章附表8第1及2項是按照全國人大的決定納入第1章，但第1章第2條規定，把第1章應用於任何其他條例時必須顧及有關條例的內容。由於不能應用附表8，藉以對第1章第66條中“官方”的提述作出解釋，他重申在第1章增訂附表9是唯一的可行辦法。

9. 吳靄儀議員從參考文件第11段得知，第1章附表9第7項是一項暫時性條文，她要求政府當局進一步澄清此事。法律草擬專員回應時表示，當局即將向立法會提交約50條法律適應化修改條例草案。在完成法律適應化工作後，所有有關“官方”的提述將會以適當詞語如“政府”或“國家”取代。一俟對所有有關條文進行適應化修改後，第1章附表9第7項便可被廢除。

“保留女皇陛下、其世襲繼承人及其他繼承人的權利”的提述的適應化修改

10. 法律草擬專員表示在回歸前，《皇室訓令》規定每條私人條例草案均須載有一項“保留女皇陛下、其世襲繼承人及其他繼承人的權利”的條文。《皇室訓令》在回歸後已不再適用於香港特區。全國人大常務委員會在其有關處理香港原有法律的決定(於1997年2月23日通過)中，採用了載有此項保留條文的條例。《香港回歸條例》已把常務委員會的決定制定成為法例並納入第1章，使載於私人條例草案中的此項保留條文成為一項憲制規定，從而確保私人條例草案不得侵犯女皇陛下的任何權利。儘管此項保留條文已不合時宜，但在進行適應化修改時對該條文作出修訂卻非適當做法。至於是否有必要在有關條例中保留該項保留條文，律政司會在適當時研究此問題。

11. 吳靄儀議員認為儘管全國人大採用了上述保留條文，當局仍須考慮女皇陛下享有的權利的性質，並因應回歸後在憲制架構上的改變，研究是否有必要保留該保留條文。

12. 助理法律顧問3應吳靄儀議員所請提出下述意見 ——

- (a) 根據〈全國人民代表大會常務委員會的決定〉的中文本，“中央”的權利須予保留。然而，其英文本卻為保留“中央人民政府”(Central People's Government)的權利。根據《中華人民共和國憲法》，中國國務院就是中央人民政府。中央人民政府似乎並不包括全國人大及其常務委員會；
- (b) 議員可考慮日後是否需要在私人條例草案中加入類似的保留條文，例如保留政府或中央人民政府的權利的條文。由於《皇室訓令》在回歸後已不再適用，在回歸後作出此項規定似乎欠缺法律根據；

- (c) 大部分載有該保留條文的條例均旨在就下述事宜訂定條文：宗教、志願、教育及專業團體成立為法團；設立慈善信託；使若干財產歸屬商業經營等；及
- (d) 保留予女皇陛下的權利可包括但並不局限於下述權利：藉英皇敕書使公司成立為法團的權利；由律政司(Attorney General)在法律程序中代或代表官方行事，藉以保障慈善信託的權利；在諮詢國務大臣後否決殖民地的地方立法機關所作決定的合法權力。

13. 吳靄儀議員要求並獲助理法律顧問答應以書面提供上述意見。

(會後補註：所需資料載於立法會LS93/98-99號文件，並已送交議員參閱。)

14. 吳靄儀議員表示，鑑於政府當局或議員均可提交條例草案，她不明白何以只有在議員提交的條例草案中，才有需要加入該保留條文。法律草擬專員表示，該保留條文旨在確保私人條例草案不得以任何方式，侵犯女皇陛下、其世襲繼承人及其他繼承人可享有的任何權利。否則，女皇陛下可以不准許提交有關的私人條例草案。

政府當局

15. 主席詢問提交英國議會的私人條例草案，是否亦需要加入類似的保留條文。法律草擬專員答應提供所需資料。

(會後補註：所需資料載於立法會CB(2)1034/98-99(01)號文件，並已送交議員參閱。)

16. 主席認為就上述保留條文而言，他傾向接納以“香港特別行政區政府”的提述對“女皇陛下”的提述作出適應化修改，否則可能會涉及香港特區政府與中央人民政府的關係。

“《殖民地規例》”的提述的適應化修改

17. 法律草擬專員表示，政府當局已仔細研究議員就根據《基本法》第四十八(四)條制定行政命令以外的選擇所提出的意見。由於根據《基本法》第四十八(四)條制定的行政命令的合法性，已在最近一宗司法覆核個案中獲得法庭確認，政府當局認為根據第四十八(四)條制定的行政命令應予保留。有關的行政命令(即《1997年公務人

員(管理)命令》(1997年第1號行政命令))的內容，僅限於和公務員的聘任、解僱及紀律處分事宜有關的公務人員管理問題。由行政長官發布行政命令之舉並未偏離政府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需經當時的立法局批准。

18. 吳靄儀議員表示，從法律適應化工作的角度而言，她對於由行政長官發布行政命令的安排有所保留。她指出，法庭僅就行政長官發布的行政命令的合法性，以及行政命令是否符合《基本法》作出裁決。法庭並沒有就根據《基本法》第四十八(四)條發布的行政命令，是否具有和《殖民地規例》相同的效力作出裁決。

19. 關於政府當局就香港大律師公會提出的意見作出的回應(見立法會CB(2)753/98-99(01)號文件)，吳靄儀議員進一步表示，有兩個主要關注事項值得注意。首先，“有關的行政命令”是否對“《殖民地規例》”一詞作出適應化修改的適當用詞，以及該項建議有否超越法律適應化工作的涵蓋範圍。行政長官根據第四十八(四)條發布的行政命令如具有立法效力，便會構成另一套無需經立法會批准的法例。然而，現行法例並未界定行政命令的定義。其次，以“政府規例”對“《香港政府規例》”一詞作出適應化修改，會否導致日後制定大量行政規例或規則，該等規例及規則又是否具有法律基礎。

20. 法律草擬專員強調，以“有關的行政命令”取代有關“《殖民地規例》”的提述，是為了保留《殖民地規例》中有關管理公務人員的行政細則的條文。“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只局限於公務人員的管理事宜。倘任何人認為行政長官發布的行政命令有不妥當之處，均可要求進行司法覆核。他向議員保證，行政長官發布的任何行政命令均不能超出法律的範疇。

21. 關於《基本法》第四十八(四)條的詮釋，主席認為詮釋工作應由本地法院負責。吳靄儀議員就第四十八(四)條的涵蓋範圍，以及處理該條文所受到的限制及所涉程序提出查詢。助理法律顧問3表示，第四十八(四)條並未界定行政命令的定義，亦沒有就其涵蓋範圍作出規定。根據有關此問題的若干文獻，行政命令被視為進行內部管理的命令。然而，有關其詮釋卻無任何先例可援。至於行政命令的合法性，助理法律顧問3表示，行政長官根據第四十八(四)條發布的行政命令具有法律效力，因為《基本法》是香港法律的一部分。而且，有關的行政命令已在憲報刊登。她進一步表示，現時未能確定行政命令

的涵蓋範圍，以及有否對行政長官施加任何關乎發布行政命令的限制。

22. 吳靄儀議員表示，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，她會在有關的事務委員會跟進此等事宜。

23. 法律草擬專員回應主席的查詢時表示，行政長官在政府當局建議以“有關的行政命令”對“《殖民地規例》”作出適應化修改前已發布一項行政命令。主席表示在此情況下，議員在“《殖民地規例》”一詞的適應化修改方面根本沒有其他選擇。他認為政府當局可考慮採用其他方法，例如制定和管理公務人員有關的規例，清楚訂明有關規定無須經立法會批准。

24. 吳靄儀議員認為確保法例的意思清晰確切，實在至為重要。她建議政府當局可考慮把現行的特定行政命令，納入“有關的行政命令”的定義中。

政府當局

25. 保安局首席助理局長(禁毒)表示，政府當局會考慮以有關現行行政命令的提述取代“《殖民地規例》”的提述的建議。

26. 主席詢問既然有關的行政命令的合法性已獲得法庭確認，當局會否將之納入香港法律。法律草擬專員表示，有關的行政命令並非由立法會制定的法例，而且只適用於某一組別人士，因此並無必要將之納入香港法律。在憲報頒布該行政命令已屬足夠。

逐一研究條例草案的條文

附表2 —— 《少年犯條例》(第226章)

條例第17條 —— 關於羈押兒童及少年人在拘留地方的條文

27. 保安局首席助理局長(禁毒)提述有關的參考文件(立法會CB(2)877/98-99(01)號文件)時表示，政府當局認為第17(3)條的兩個部分是互相獨立的規定。

28. 高級助理法律草擬專員回應吳靄儀議員時表示，第17(3)條包括兩個部分。第一部分為“總督須安排拘留地方受到視察”(此部分向總督委以一項責任)，第二部分則為“總督可就擬用作拘留地方的地方、該等地方的視察……，訂立規則”。

29. 吳靄儀議員認為現行第17(3)條的文字及結構，均顯示該條文第二部分所訂的訂立規則的權力，必須由負責執行該條文第一部分所述職責的同一人士行使。她詢問前總督曾否以訂立規則以外的其他方法安排拘留地方受到視察，若否，安排拘留地方受到視察及訂立規則實際上屬同一事項。
30. 高級助理法律草擬專員回應時表示，倘第17(3)條第一部分委予的職責及第二部分訂定的訂立規則的權力由同一人士執行，那麼，假如政府當局對關乎訂立規則的權力的第二部分作出適應化修改，把有關權力授予行政長官會同行政會議，便須同時把第一部分所訂職責委予行政長官會同行政會議。他補充，在進行適應化修改的過程中，政府當局會先行了解有關條文的內容，對條文進行分析並提出適當的適應化修改建議，供議員考慮。
31. 主席認為問題的關鍵在於政府當局對《基本法》第五十六條作出了僵化的詮釋。他建議當局考慮採取“行政長官”及“行政長官會同行政會議”的提述，分別對“總督”及“總督會同行政局”的提述作出適應化修改。
32. 法律草擬專員表示，律政司現正研究法案委員會委員，以及《1998年法律適應化修改(第2號)條例草案》委員會委員就第五十六條的詮釋問題所提出的意見。政府當局現正擬備一份有關第五十六條的詮釋問題的參考文件，供《1998年法律適應化修改(第2號)條例草案》委員會討論之用。他建議在當局備妥有關文件後才繼續討論此事，議員對此表示贊成。
33. 保安局首席助理局長B回應吳靄儀議員時表示，安排拘留地方受到視察的事宜是藉著行政方式實行。除了懲教署管理的拘留地方外，社會福利署亦負責管理若干用以羈押兒童及少年罪犯的拘留地方。她答應提供更多資料，說明當局有否訂立安排社會福利署管理的拘留地方受到視察的規則，以及此項規定如何適用於社會福利署。
34. 吳靄儀議員查詢以行政安排使拘留地方受到視察的法律基礎為何，保安局首席助理局長B表示，《監獄條例》(第234章)第23條就委任巡獄太平紳士的事宜作出規定。懲教署助理署長補充，第234章第23條適用於所有由懲教署管理的機構。至於巡獄太平紳士的巡獄時間，則由行政署長負責安排及統籌。
35. 主席詢問當局曾否根據第17(3)條訂立任何規則，高級助理法律草擬專員回應時表示，當局曾根據第226

政府當局

經辦人／部門

章第17(3)條訂立兩套規則，它們分別是《少年犯(拘留地方巡視)規則》及《羈留院規則》。關於第17(3)條委予前總督安排拘留地方受到視察的職責，高級助理法律草擬專員表示那是一般的職責。前總督毋須親自視察拘留地方。吳靄儀議員要求取得該兩套規則的文本。

(會後補註：該兩套規則的文本載於立法會CB(2)1051/98-99(01)號文件，並已送交議員參閱。)

36. 吳靄儀議員認為由前總督以訂立規則以外的其他方法安排拘留地方受到視察，並非向其委予另一項職責。高級助理法律草擬專員表示，前總督擁有的訂立規則的權力屬一項酌情權。

III. 下次會議的日期

37. 法案委員會訂於1999年1月15日上午8時30分舉行下次會議。

(會後補註：下次會議改於1999年1月15日上午10時45分舉行。)

38. 會議於上午10時45分結束。

立法會秘書處
1999年2月26日