

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1452/98-99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11月27日(星期五)

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
吳靄儀議員
夏佳理議員
曾鈺成議員
劉漢銓議員

缺席委員 : 何秀蘭議員
涂謹申議員
張永森議員

出席公職人員 : 保安局

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

公務員事務局

公務員事務局首席助理局長(聘任)
陳松青先生

律政司

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

懲教署

懲教署助理署長
黃玉雯小姐

香港海關

海關助理關長(行政及稅務)
植華威先生

海關毒品調查局
署理高級監督
陳漢傑先生

香港警務處

毒品調查科總警司
古樹鴻先生

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

I. 與政府當局舉行會議

待議事項

法律適應化計劃的指導原則

法律草擬專員表示，律政司已因應法案委員會的要求，擬備一份題為〈法律適應化計劃——指導原則及指引詞彙〉的參考文件，供議員參閱(見立法會CB(2)739/98-99(01)號文件)。

2. 法律草擬專員提述該參考文件的內容，並向議員簡介是次法律適應化工作的背景。他表示在是次法律適應化工作中，80%以上的建議修訂僅屬技術性的適應化修改。該文件附件A載列法律適應化計劃的指引詞彙。列表內所示的“新詞語”，被視為列表內所示“原有詞語”的相應適應化修改指引版本。參考文件第12段特別指出有哪些提述及條文的適應化修改，不會在現階段的法律適應化工作中處理。他表示該等提述及條文，將會在因應有關課題獨立提交的法律適應化修改條例草案中處理。法律草擬專員補充，多個政府機構的名稱及職稱在回歸時已予更改，大部分名稱及職稱的更改已根據《1997年宣布更改職稱及名稱(一般適應)公告》開始生效。儘管文件內所載的指導原則並非鉅細無遺，法律草擬專員建議把參考文件提交其他研究法律適應化修改條例草案的法案委員會，以供參考。至於對個別詞語作出的適應化修改，或某些偏離法律適應化修改指引的情況，政府當局會另行向有關的法案委員會作出解釋。

“《殖民地規例》”的提述的適應化修改

3. 曾鈺成議員詢問，以“有關的行政命令”及“稱為《政府規例》的行政規則及規管公務人員的任何其他行政規則或其他文書”，分別取代“《殖民地規例》”及“《香港政府規例》”的提述此項建議修訂，有否擴大該等規例的原有涵蓋範圍。公務員事務局首席助理局長(聘任)表示，政府當局已擬備參考文件(立法會CB(2)739/98-99(03)號文件)，闡述行政長官根據《基本法》第四十八(四)條制定《1997年公務人員(管理)命令》的背景。《1997年公務人員(管理)命令》是行政長官發出的唯一一項行政命令。原訟法庭就香港外籍公務員協會申請司法覆核一案作出判決時，已確認該行政命令的憲制地位、合法性及追溯效力(見立法會CB(2)739/98-99(04)號文件)。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》(1997年第1號行政命令)及根據該行政命令制定的《公務

人員(紀律)規例》，已實際上取代了處理公務人員管理問題的《殖民地規例》，有關條文關乎公務員的聘任、解僱及紀律處分事宜。

4. 曾鈺成議員質疑政府當局為何不直接以《1997年公務人員(管理)命令》取代《殖民地規例》。公務員事務局首席助理局長(聘任)回應時表示，由於《1997年公務人員(管理)命令》是行政長官發出的唯一一項行政命令，《1998年法律適應化修改條例草案》中所述的“有關的行政命令”，就是指《1997年公務人員(管理)命令》。高級助理法律草擬專員顏博志先生補充，雖然現時只曾發布一項行政命令，但日後亦有可能發布其他名稱有別於《1997年公務人員(管理)命令》的行政命令。當局建議採用“有關的行政命令”一詞，從而包括《1997年公務人員(管理)命令》(1997年第1號行政命令)、根據該命令制定的《公務人員(紀律)規例》，以及日後制定的任何此類命令或規例。

5. 吳靄儀議員表示，對於行政長官根據《基本法》第四十八(四)條發布的行政命令具有法律基礎，令香港特別行政區政府可以保留繼續管理公務人員的行政權力，她有所保留。雖然法庭已確認《1997年公務人員(管理)命令》的合法性，但卻沒有就行政長官根據《基本法》第四十八(四)條制定的行政命令，是否具有和《殖民地規例》相同效力一事作出裁決。在主權移交前，《殖民地規例》由根據《英皇制誥》制定的英皇法例組成，總督不可對之提出任何修訂。她關注行政長官如何行使《基本法》第四十八(四)條所賦予的權力，藉以發布行政命令。現時由行政長官制定《1997年公務人員(管理)命令》的做法，等於賦予行政長官立法的權力。以行政手段制定《1997年公務人員(管理)命令》，將會帶來深遠的影響。以“有關的行政命令”取代“《殖民地規例》”的提述是法律及憲制問題，不應在法律適應化工作的範疇內處理。

6. 法律草擬專員回應時表示，以“有關的行政命令”取代“《殖民地規例》”的提述，是為了在回歸後保留《殖民地規例》中關於管理公務人員的行政細則的條文。《1997年公務人員(管理)命令》的涵蓋範圍僅限於公務人員的管理事宜。上文提及的法庭判決已確認根據《基本法》第四十八(四)條發布的任何行政命令的合法性。倘議員認為該項建議修訂屬法律適應化工作範圍以外的事項，政府或會考慮暫時不作出該項建議修訂。

7. 吳靄儀議員詢問上述法庭判決書中有哪些具體

部分的內容，確認行政長官根據《基本法》第四十八(四)條發布的行政命令具有法律基礎。公務員事務局首席助理局長(聘任)回應時表示，法庭在該次司法覆核中判政府勝訴。法庭在判決書中指出，“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”(plainly not possible for instruments to be promulgated which were identical in nature to the colonial instruments which they were replacing.)，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”(the hallmark of the previous system was that, where procedures were to be established locally, they were established by the Governor by executive action)。

8. 吳靄儀議員指出，該判決書並未處理《基本法》第四十八(四)條。公務員事務局首席助理局長(聘任)表示，法庭指出“行政長官從《基本法》第四十八(四)條取得頒布行政命令、委任公職人員及將公職人員免職的權力”(the Chief Executive's power to promulgate executive orders, and to appoint and remove holders of public office, is derived from Article 48 of the Basic Law)。

9. 夏佳理議員認為，既然法庭被要求就1997年第1號行政命令的合法性作出裁決，法官應已就該問題作出裁定。

10. 公務員事務局首席助理局長(聘任)表示，在回歸前，有關管理公務人員的條文載於《英皇制誥》及《殖民地規例》。此等條文並非循立法程序制定，亦無需經當時的立法局批准。政府當局的目的是以行政長官發出的行政命令，取代《殖民地規例》中的有關條文及將該等條文本地化，藉以維持和先前的公務人員管理制度盡量相近的做法。

11. 吳靄儀議員提述香港大律師公會的來函(立法會CB(2)739/98-99(05)號文件)，並贊同該會提出的意見，認為在頒布行政命令後，將出現規管公職人員聘用事宜的新權力來源。儘管政府當局已作出解釋，指行政長官是根據《基本法》第四十八(四)條獲賦權發布行政命令，但她認為第四十八(四)條關乎決定政府政策的事宜，而政府與公務員的僱傭關係並不屬第四十八(四)條的涵蓋範圍。吳議員重申，以“有關的行政命令”取代“《殖民地規例》”的建議並非只屬一項技術性修訂，而是一項憲制及法律問題，不應在法律適應化工作的範疇內處理。高級助理法律草擬專員回應時表示，第四十八(四)條處理兩方面的事宜，分別是決定政府政策及發布行政命令。因此，行政長官獲授權發布行政命令。

12. 主席認為行政命令如具有法律效力，即等於賦予行政長官立法權力。因此，他認為就行政長官根據《基本法》第四十八(四)條發布行政命令一事所進行的商議，並無超出條例草案的涵蓋範圍。

13. 公務員事務局首席助理局長(聘任)表示，《基本法》第四十八(四)條清楚列明，行政長官獲賦權發布行政命令。政府當局認為，由行政長官制定的行政命令無需經立法會批准。法庭已裁定根據第四十八(四)條頒布的行政命令，是為施行《基本法》而採取的“法律程序”，而該行政命令必須符合香港的法律。

14. 吳靄儀議員認為政府當局不應按字面意思詮釋《基本法》，反而應該採取探討條文目的的方式加以詮釋。由於以“有關的行政命令”作為取代語的建議並非僅屬技術性的適應化修改，政府當局實際上是修訂法例而並非對有關條文作適應化修改。當局或可考慮採取行政命令以外的其他選擇，用以取代《殖民地規例》，例如廢除整套《殖民地規例》並制定一套全新規例，用以管理公務人員。

15. 法律草擬專員重申，根據《基本法》的規定，行政長官獲賦權制定行政命令。由行政長官頒布行政命令之舉是前所未有的做法，但他向議員保證，行政長官發布的任何行政命令均不能超出法律的範疇，否則便會受到人們透過司法覆核而提出的質疑。隨著《英皇制誥》及《殖民地規例》在回歸後失效，當局有必要取代和管理公務人員有關的條文及將之本地化，以維持延續性。因此，政府當局建議對“《殖民地規例》”及“總督”的提述作出適應化修改，將之改為“有關的行政命令”及“行政長官”，亦即是由行政長官制定有關的行政命令。他表示，法庭在其判決中並未認為此等適應化修改不妥當。任何人士如對建議的適應化修改有任何異議，均可申請司法覆核。

16. 夏佳理議員詢問，除了上述行政命令外，行政長官是否還可以制定其他類別的行政命令，例如為暫時停止實施立法會制定的法例及為制定緊急規例而發布行政命令。高級助理法律草擬專員提述和質疑《1997年公務人員(管理)命令》第17條抵觸《香港人權法案》第八(二)條有關的判決，並表示法庭裁定“第17條僅屬行政條文”(section 17 was no more than an administrative provision)。由此可以推論，行政命令是一種在行政管理方面的命令，不會凌駕於立法的成文法則之上。

17. 主席表示，《基本法》第四十八(四)條處理公務員的內部管理事宜，與第四十八(六)及四十八(七)條並無直接關係。根據第四十八(四)條制定行政命令，必須具有法律基礎。他表示政府當局可考慮採取下述其他方法，處理對“《殖民地規例》”的提述作出適應化修改的事宜——

- (a) 在《香港回歸條例》加入註腳，說明《殖民地規例》中若干條文的法律效力；或
- (b) 在《基本法》加入附件四；或
- (c) 由行政長官會同行政會議根據一條由立法機關制定並和公務員事務有關的條例，把《殖民地規例》中仍然適用的條文制定成為規例。

主席認為(c)段所述是最佳處理方法。

18. 主席認為由行政長官制定行政命令，已給予他另一項立法權力。他指出《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問題，此等問題大部分已為《公共財政條例》所涵蓋。他關注日後由行政長官制定的行政命令可能會日益增加。吳靄儀議員補充，當局應考慮提交修訂條例草案，處理建議的修訂事項。

19. 法律草擬專員強調，根據《基本法》的規定，行政長官獲賦權發布行政命令。鑑於《1997年公務人員(管理)命令》及《公務人員(紀律)規例》已開始實施，且並無受到法庭的質疑，政府當局認為繼續採取現行安排是適當的做法。不過，政府當局會進一步研究議員就行政長官根據《基本法》第四十八(四)條制定行政命令一事所表達的意見。

20. 吳靄儀議員建議法案委員會諮詢香港大律師公會及香港律師會，請他們就採用“有關的行政命令”，對“《殖民地規例》”的提述作出適應化修改的建議發表意見。議員對此表示贊同。

(會後補註：秘書處已於1998年11月30日致函邀請香港大律師公會及香港律師會發表意見。)

諮詢法律專業人士

21. 法律草擬專員表示，一般而言，政府當局在有關的立法建議會對政策構成影響時，即會徵詢公眾人士

或團體的意見。由於各項法律適應化修改條例草案所載的建議修訂，皆僅屬用語上的改變及基本上屬於簡單直接的適應化修改，故此當局認為無需就每項法律適應化修改條例草案徵詢公眾意見，以免對立法程序造成阻延。法律草擬專員表示，在審議某項法律適應化修改條例草案的過程中，倘有部分建議修訂被視為具爭議性或涉及法律問題的事項，當局將會向法律專業人士進行諮詢，以此作為一項臨時措施。

22. 吳靄儀議員表示，她並不強烈反對政府當局提出的建議。事實上，倘政府當局未有徵詢法律專業人士的意見，研究其他法律適應化修改條例草案的法案委員會可考慮應否邀請業內人士發表意見。

“最高法院首席大法官”的提述的適應化修改

23. 吳靄儀議員表示，在回歸前，最高法院首席大法官是司法機構的首長。她詢問有關的適應化修改會否令人對該名稱與終審法院首席法官的職稱產生混淆。法律草擬專員回應時表示，建議的修訂由司法機構提出，並獲得司法機構的成員支持。

“原訟法庭”的提述的適應化修改

24. 吳靄儀議員表示，以“初審法院”對“原訟法庭”的提述作出適應化修改，未必能如實反映有關情況，因為“初審”一詞可被詮釋為對某宗法庭個案進行首次審訊，而原訟法庭則是處理上訴個案的地方。法律草擬專員澄清，原訟法庭是因應《基本法》的規定而設立，而初審法院則是審理法庭首次進行聆訊的案件的地方。雖然兩者的名稱非常相似，但在英語中可透過字母的大寫或小寫而加以區分。為免兩者的中文名稱產生不必要的混淆，政府當局遂建議作出有關的修訂。他強調，有關建議獲得司法機構的成員支持。

“英皇／官方”的提述的適應化修改

25. 法律草擬專員應吳靄儀議員提出的要求，答應擬備參考文件，解釋制定第1章附表9第7項所訂釋義原則的背景及基礎。

(會後補註：所需資料其後已送交議員參閱(見立法會CB(2)858/98-99(01)號文件))。

“保留女皇陛下、其世襲繼承人及繼位人的權利”的提述的適應化修改

26. 吳靄儀議員詢問，女皇陛下、其世襲繼承人及繼位人有何權利，以及此等條文的目的何在。她又詢問以“保留中華人民共和國中央人民政府及香港特別行政區政府的根據《基本法》和其他法律的規定所享有的權利”，對“保留女皇陛下、其世襲繼承人及繼位人的權利”的提述作出適應化修改的理據何在，以及作出此項適應化修改後所造成的實際影響為何。法律草擬專員答應提供所需資料。

(會後補註：所需資料其後已送交議員參閱(見立法會CB(2)858/98-99(02)號文件))。

“《香港政府規例》”的提述的適應化修改

27. 吳靄儀議員表示，建議的適應化修改雖不具爭議性，但她建議當局採用較佳的詞句。法案委員會討論條例草案中有關對“《香港政府規例》”的提述作出適應化修改的條文時，將會研究此問題。

逐一審議條例草案的條文

附表1 ——《化學品管制條例》(第145章)

28. 議員對有關《化學品管制條例》的擬議修訂並無提出任何疑問。所涉及的條文包括第13、14、16(1)及18A(2)條。

附表2 ——《少年犯條例》(第226章)

29. 議員對有關《少年犯條例》第12、13、16(1)、16(5)及21條的擬議修訂並無提出任何疑問。

第17條 —— 關於羈押兒童及少年人在拘留地方的條文

30. 吳靄儀議員詢問政府當局基於何種理據，建議將現行第(3)款分拆為兩項獨立條文。高級助理法律草擬專員回應時表示，該款共有兩項關於總督的提述，所涉事項分別是“安排拘留地方受到視察”及“就擬用作拘留地方的地方訂立規則”。該款第二部分所指的是制定附屬法例的權力，因此，根據法律適應化計劃的指導原則，適當的適應化修改是採用“行政長官會同行政會議”的提述。然而，就該款第一部分而言，由於所涉事項並非制定附屬法例的權力，因此適當的適應化修改是採用“行政長官”的提述。有鑑於此，當局建議將現行第(3)款分拆為兩部分。

31. 吳靄儀議員表示，她對於將指導原則應用於制定附屬法例的問題上有所保留。她質疑就擬用作拘留地方訂立規則及安排拘留地方受到視察，何以會被視為兩件事項處理。事實上，兩者應根據同一套規例處理。高級助理法律草擬專員表示，在選擇適當的適應化修改方面存在技術上的困難。倘建議在該款第一及第二部分均採用“行政長官”一詞，行政長官便獲賦予制定附屬法例的權力，此安排與《基本法》的規定並不一致。另一方面，倘建議在第17(3)條採用“行政長官會同行政會議”一詞，對安排拘留地方受到視察的權力作出的修訂，便可能會超越法律適應化工作的範圍。該款第一部分將確保拘留地方受到視察的責任委予前總督，前總督承擔的此項責任並非立法權力，故此應和制定附屬法例的權力分開處理。

32. 吳靄儀議員查詢有關安排拘留地方受到視察及就擬用作拘留地方訂立規則的現行安排為何，懲教署助理署長回應時表示，根據《監獄規則》，每所懲教機構須由兩名太平紳士每兩星期最少巡視一次。

33. 吳靄儀議員表示，建議對現行第17(3)條作出的適應化修改，不應被視為一項機械性的工作。倘前總督從未藉著制定附屬法例以外的其他方法安排拘留地方受到視察，總督便有權制定附屬法例。再者，作出兩種不同安排，由行政長官安排拘留地方受到視察，以及由行政長官在諮詢行政會議後，就擬用作拘留地方的地方及該等地方的視察訂立規則，似乎亦有點異乎尋常。她認為現行第17(3)條的規定應視作一個問題處理。高級助理法律草擬專員回應時表示，把某項權力賦予一人員，然後把制定規則的權力賦予另一人士，以便執行有關條例的規定及達到該條例的目的，並非異常的做法。

34. 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制定規則的權力，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。

35. 主席認為前總督雖曾藉著制定附屬法例安排拘留地方受到視察，但此項工作應被視為總督執行的一般職責的一部分。他認為把有關條文分拆成兩項條文的建議可以接受。

36. 在主席的建議下，保安局首席助理局長(禁毒)答應考慮吳靄儀議員就第17(3)條所表達的意見。

II. 下次會議的日期

37. 法案委員會訂於1998年12月15日上午8時30分舉行下次會議。

38. 會議於上午10時45分結束。

立法會秘書處
1999年2月26日