

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)1762/98-99 號文件

檔號：CB2/BC/5/98

《1998 年法律適應化修改條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《1998 年法律適應化修改條例草案》委員會的商議過程及結果。

條例草案

2. 條例草案旨在對 15 條條例及其附屬法例中各項提述作適應化修改，使其切合香港作為中華人民共和國的特別行政區(“特區”)的地位及符合《基本法》。有關條例的名單載於**附錄 I**。

3. 條例草案如獲通過成為法例，須當作由 1997 年 7 月 1 日開始生效。

法案委員會

4. 在 1998 年 10 月 23 日內務委員會會議上，議員決定成立法案委員會研究此條例草案。法案委員會由黃宏發議員擔任主席，先後與政府當局舉行了 6 次會議，其中包括與《1998 年法律適應化修改(第 2 號)條例草案》委員會舉行一次聯席會議，討論《基本法》第五十六條的詮釋問題，以及該條文對法律適應化工作的實際影響。法案委員會亦曾研究香港大律師公會提出的意見。

5. 法案委員會的委員名單載於**附錄 II**。

法案委員會的商議過程

6. 由於這是為研究法律適應化修改條例草案而成立的首個法案委員會，委員會要求政府當局解釋在現階段法律適應化工作適用的指導原則及指引詞彙。

7. 法案委員會察悉下述的法律適應化計劃指導原則 ——

(a) 經適應化修改的條文必須符合《基本法》，以及切合香港作為中華人民

共和國的特區的地位，但在符合此項規定的前提下，每一條文在作出適應化修改後，應盡可能具有和以往相同的法律效力。任何既不涉及《基本法》，亦非基於香港的新地位而必須作出的修訂，均超越法律適應化計劃的範圍；及

- (b) 對每一條文作出的適應化修改，均須符合《釋義及通則條例》(第1章)的有關適用條文的規定，但在進行適應化修改時必須按所涉及的特定條例及其他相關條例的文意作出考慮。

8. 法案委員會亦注意到，某些提述及條文不會在有關載有該等提述及條文的個別條例的法律適應化修改條例草案中處理，而會在涉及有關事項的獨立條例草案中一併處理。此等提述及條文分別為——

- (a) 對“英軍”的提述及其他與軍事有關的提述；
- (b) 須在《官方法律程序條例》(第300章)的適應化修改背景下考慮而與針對官方的法律程序有關的條文；及
- (c) 與《基本法》第二十三條有關的條文。

9. 法案委員會曾詳細研究法律適應化計劃的指引詞彙及條例草案各項條文，現將法案委員會商議的主要事項綜述於下文各段。

“《殖民地規例》”的提述的適應化修改

10. 政府當局建議把“《殖民地規例》”的提述適應化修改為“有關的行政命令”，並把該新詞語界定為“由行政長官為管理公務人員而發出的任何行政命令及根據該等命令所訂立的任何規例或所發出的任何指示”。

11. 議員對建議的適應化修改表示關注，並指出在回歸前，《殖民地規例》是根據皇室特權制定的英皇文書。《基本法》第四十八(四)條賦予行政長官發布行政命令的權力，但沒有訂明此等命令的涵蓋範圍。行政長官發布的行政命令是否相等於《殖民地規例》，而該等命令的內容又是否僅限於公務人員的管理事宜，實成疑問。倘行政長官頒布與其他政府政策有關的行政命令，從憲制角度而言會帶來深遠的影響。議員亦關注到日後由行政長官發布的行政命令可能會日益增多。

12. 政府當局解釋，提出建議的適應化修改，是為了保留《殖民地規例》中關於管理公務人員的行政細則的條文。在回歸前，有關公務人員管理事宜的規定，分別載於《英皇制誥》、《殖民地規例》及《公務員事務規例》的有關條文中。多年來，《殖民地規例》中不少與管理公務人員的行政細則有關的條文，均已轉載於《公務員事務規例》。《英皇制誥》和《殖民地規例》中並未轉載於《公務員事務規例》的條文，則關乎聘任、解僱及紀律處分公務員、處理公務員的申述，以及制定有關的紀律規例的權力。隨著《英皇制誥》及《殖民地規例》在回歸後失效，當局必須以其他條文取代有關公務人員管理事宜的條文，並將該

等條文本地化，以維持延續性。由於《英皇制誥》及《殖民地規例》是英皇文書，因此沒可能以對照安排將之取代。由行政長官根據《基本法》第四十八(四)條發布的行政命令可提供法律基礎，令特區政府可以保留繼續管理公務人員的行政權力。

13. 政府當局表示，《1997年公務人員(管理)命令》(1997年第1號行政命令)現時是行政長官發布的唯一一項行政命令。原訟法庭在1998年一宗司法覆核的申請(香港外籍公務員協會訴行政長官)中，已確認該行政命令的憲制地位及合法性。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》及根據該命令制定的《公務人員(紀律)規例》，已實際上取代了《殖民地規例》處理關乎公務員聘任、解僱及紀律處分的公務人員管理事宜。

14. 部分議員認為，儘管原訟法庭已確認《1997年公務人員(管理)命令》的合法性，但沒有就行政長官根據《基本法》第四十八(四)條發布的行政命令是否相等於《殖民地規例》一事作出裁決。行政命令如具有法律效力，現時由行政長官制定《1997年公務人員(管理)命令》的做法便等於賦予行政長官立法權力。根據《基本法》第四十八(四)條制定行政命令之舉，必須具有法律基礎。

15. 一位議員指出，《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事宜，此等事宜大多已為《公共財政條例》所涵蓋。他認為處理有關提述的適應化修改另一最佳方法，是由行政長官會同行政會議根據由立法機關制定的公務員事務條例，把《殖民地規例》中仍然適用的條文制定為規例。部分議員認為把“《殖民地規例》”的提述適應化修改為“有關的行政命令”，並非一項技術性修訂，而是一項法律及憲制問題。因此，此事不應在法律適應化工作的範疇內處理。

16. 政府當局指出，原訟法庭在其判決中表示，“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”，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”。依政府當局之見，由行政長官發布行政命令之舉並未偏離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須經前立法局批准。“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僅限於公務人員的管理事宜。

17. 鑑於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，議員建議由有關的事務委員會跟進此等事宜。為求清晰明確，議員亦建議把現行的特定行政命令納入“有關的行政命令”的定義內。

18. 在考慮議員提出的意見後，政府當局建議以現行行政命令的提述取代“《殖民地規例》”一語，亦即把“《殖民地規例》”的提述適應化修改為“《公務人員(管理)命令》”。“《公務人員(管理)命令》”的定義如下——

“《公務人員(管理)命令》”(Public Service (Administration) Order)指經不時修訂的下列文書——

- (a) 《1997 年公務人員(管理)命令》(1997 年第 1 號行政命令)；
- (b) 根據該命令第 21 條訂立的《公務人員(紀律)規例》(該命令及規例均刊登於 1997 年第 2 期憲報第 5 號特別副刊)；及
- (c) 根據該命令訂立的任何其他規例或作出的任何指示。

19. 議員接納建議的修正事項。政府當局將會就條例草案附表 3 動議有關的委員會審議階段修正案。

“《香港政府規例》”的提述的適應化修改

20. 政府當局建議把“《香港政府規例》”的提述適應化修改為“政府規例”。“政府規例”被界定為“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”。議員詢問是否有必要作出建議的適應化修改，以及作出該項修改的理據何在。

21. 政府當局解釋，現時並無任何稱為“《香港政府規例》”的文件，只有一份名為“《政府規例》”的文書，用以對公務人員作出規管。因此，當局有必要以其他用語取代該提述。“《香港政府規例》”一詞泛指政府就其部門行政事宜或公務員管理事宜頒布的規例。除了為數 7 卷的“《政府規例》”外，尚有其他行政規則或規例，例如各政策局或部門不時發出的通告、通函、訓令、常規或其他行政規則及規例。此等文件用以補充“《政府規例》”，其適用情況及效力與該規例無異。鑑於有關文書種類繁多，而且是為了不同目的而發出，政府當局遂建議以一般用詞取代“《香港政府規例》”的提述，藉以包括上述不同種類的行政規則及規例，以及日後可能制定的任何新文書。

22. 政府當局進一步解釋，現時沒有一份詳盡無遺的名單，具體載列“政府規例”一詞所泛指的文書。擬備此份名單並非恰當之舉，因為此做法使當局不能制定任何新的文書。

23. 議員接納建議的適應化修改及“政府規例”的定義。

“保留女皇陛下、其世襲繼承人或其他繼承人的權利”的提述的適應化修改

24. 政府當局建議把“保留女皇陛下、其世襲繼承人或其他繼承人的權利”的提述，適應化修改為“保留中央人民政府的權利，以及香港特別行政區政府根據《基本法》或其他法律的規定所享有的權利”。

25. 議員注意到在回歸前，《皇室訓令》規定每條私人條例草案均須載有“保留女皇陛下、其世襲繼承人或其他繼承人的權利”的條文。《皇室訓令》在回歸後已不再適用於香港特區。此項保留條文可在 142 條條例中找到，其內容為：“本條例的條文不影響亦不得當作影響女皇陛下、其世襲繼承人或其他繼承人的權利或任何政治體或法人團體或任何其他人的權利，但本條例所述及者和經由、透過他

們或在他們之下作申索者除外”。憑藉〈全國人民代表大會常務委員會關於根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百六十條處理香港原有法律的決定〉(下稱“〈全國人民代表大會常務委員會的決定〉”)附件三所載的原則，該保留條文的意思須解釋為“本條例的條文不影響亦不得視為影響中央(人民政府)或香港特別行政區政府根據《基本法》和其他法律的規定所享有的權利”。此項解釋現已收納入《釋義及通則條例》(第1章)附表8第21項。至於載有上述保留條文的條例，保留予女皇陛下等的權利似乎可包括但並不局限於與後述事宜有關的權利：外交事務、殖民地的土地業權、在官方批出的土地發現的貴重金屬、土地復歸官方所有，以及官方對無人認領的財產享有的權利。

26. 政府當局解釋，鑑於在私人條例草案加入該保留條文的規定是一項常規，在回歸後可繼續沿用該項規定。當局會在稍後階段研究是否有必要保留該項保留條文。

27. 議員亦注意到根據〈全國人民代表大會常務委員會的決定〉附件三的中文本，“中央”等的權利須予保留。然而，條例草案建議對該保留條文作適應化修改，使之成為保留“中央人民政府”等的權利。為與〈全國人民代表大會常務委員會的決定〉的中文本一致，政府當局同意對條例草案作出修正，把“中央人民政府”改為“中央”，而“中央”一詞的英文本則為“Central Authorities”。換言之，該保留條文的措辭將成為：“保留中央或香港特別行政區政府根據《基本法》和其他法律的規定所享有的權利”(“saving the rights of the Central Authorities or the Government of the HKSAR under the Basic Law and other laws”)。政府當局會對條例草案附表15提出有關的委員會審議階段修正案。

把對“總督”的提述適應化修改為“行政長官會同行政會議”

28. 在與《1998年法律適應化修改(第2號)條例草案》委員會舉行的聯席會議上，議員同意把所有對“總督”的提述適應化修改為“行政長官”，而不論將由行政長官制定的文書屬何性質。政府當局會就本條例草案及其他亦有建議以“行政長官會同行政會議”取代“總督”一詞的法律適應化修改條例草案，動議落實上述做法的委員會審議階段修正案。

《販毒(追討得益)條例》(第405章)——“外國或外地”的提述的適應化修改

29. 政府當局建議把《販毒(追討得益)條例》第28條中對“外國或外地”的提述，適應化修改為“香港以外國家、地區或地方”。議員詢問是否有必要在該提述內加入“地方”一詞。

30. 政府當局解釋，《販毒(追討得益)條例》第28條規定，當局可藉發出命令指定某些外國或外地，使其發出的沒收令可在香港執行。中國作為《1988年聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約》的締約國之一，已在1997年7月1日前根據該條文被指定為該條所述的外國或外地。1997年7月1日後，中國不可能再是外國或外地。把中國各地(省、自治區等)指定為香港以外的“地區”亦可能會出現問題，因為“地區”一詞可視乎不同文意而有多個涵義。此外，不包括香港在內的

中國也可能不被當作完整的“國家”或“地區”。另外一個可能出現的論據是，根據第 28(1)(a)條作出的指定，所指的必須是整個“國家”或“地區”。就“中國(不包括香港)”作出的指定，可能並非有關“國家”或“地區”的恰當指定，因而屬越權行爲及無效。在有關的提述中加入“地方”一詞，便可避免出現與執行沒收令的詮釋問題有關的不必要法庭爭議。

31. 儘管部分議員認爲並無必要加入“地方”一詞，議員接納把“外國或外地”的提述適應化修改爲“香港以外國家、地區或地方”的建議。

《移交被判刑人士條例》(第 513 章)

32. 關於廢除《移交被判刑人士條例》第 8 條的建議，議員注意到第 8 條旨在處理以該條例取代的《1986 年遣返囚犯(海外屬地)令》失效前，可能訂立的任何安排。事實上，當局從未訂立此類安排。該條例第 8(3)條訂明，該條文於 1997 年 6 月 30 日終結時即失效。因此，第 8 條已不再適用，故應將之廢除。

33. 關於第 9 條，議員質疑是否有必要以“中央人民政府”取代“國務大臣”的提述。他們亦詢問中央人民政府的哪個機關負責處理在香港與香港以外地方之間移交被判刑人士的有關事宜。

34. 政府當局解釋，第 9 條載列把移交被判刑人士及安排該等人士在香港過境的要求通知主權國政府的程序。香港特區政府須就把被判刑人士移交入境、移交出境及安排其在香港過境的要求，向中央人民政府作出通知。此等通知須附有提出有關要求的文件副本、附同文件、支持該要求的具關鍵性事實的撮要，以及其他有關資料。有關通知會向中國外交部駐香港特區特派員公署作出，該公署會向香港特區轉達中央人民政府所作出的任何指示。此等通知程序於回歸前已在聯合聯絡小組有所協定。爲對《移交被判刑人士條例》進行法律適應化工作，當局有必要作出建議的修訂，使該條例符合《基本法》及切合香港作爲特區的地位。鑑於中央人民政府對於香港特區與其他司法管轄區訂立的協議所引起的任何國際權利及義務，須負上最終的責任，在第 9 條作出有關通知中央人民政府的規定是一項必要安排，因爲此條文可反映中央人民政府在香港特區根據上述協議處理移交要求時的合法權利及責任。

35. 議員接納把該條例中“國務大臣”的提述適應化修改爲“中央人民政府”的建議。

委員會審議階段修正案

36. 由政府當局動議並獲法案委員會支持的委員會審議階段修正案擬本載於**附錄 III**。

徵詢內務委員會的意見

37. 法案委員會已於 1999 年 4 月 16 日徵詢內務委員會的意見，並獲後者同

意在 1999 年 4 月 28 日立法會會議席上恢復條例草案的二讀辯論，但保安局局長須動議各項委員會審議階段修正案。

立法會秘書處

1999 年 4 月 16 日

附錄 I

受《1998 年法律適應化修改條例草案》影響的條例一覽

項目編號	條例名稱
1.	《化學品管制條例》(第 145 章)
2.	《少年犯條例》(第 226 章)
3.	《監獄條例》(第 234 章)
4.	《勞教中心條例》(第 239 章)
5.	《戒毒所條例》(第 244 章)
6.	《教導所條例》(第 280 章)
7.	《罪犯自新條例》(第 297 章)
8	《囚犯(監管下釋放)條例》(第 325 章)
9.	《有毒癮者治療及康復條例》(第 326 章)
10.	《販毒(追討得益)條例》(第 405 章)
11.	《在囚人士教育信託基金條例》(第 467 章)
12.	《監管釋囚條例》(第 475 章)
13.	《移交被判刑人士條例》(第 513 章)
14.	《長期監禁刑罰覆核條例》(第 524 章)
15.	《懲教署人員子女教育信託基金條例》(第 1131 章)

附錄 II
Appendix II

《1998 年法律適應化修改條例草案》委員會

**Bills Committee on
Adaptation of Laws Bill 1998**

Membership List

黃宏發議員(主席)	Hon Andrew WONG Wang-fat, JP (Chairman)
丁午壽議員	Hon Kenneth TING Woo-shou, JP
何秀蘭議員	Hon Cyd HO Sau-lan
吳靄儀議員	Hon Margaret NG
夏佳理議員	Hon Ronald ARCULLI, JP
涂謹申議員	Hon James TO Kun-sun
曾鈺成議員	Hon Jasper TSANG Yok-sing, JP
劉漢銓議員	Hon Ambrose LAU Hon-chuen, JP

合共 : 8 位議員
Total : 8 Members

日期 : 1998 年 12 月 17 日
Date : 17 December 1998