

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1084/99-00號文件

檔號：CB1/BC/12/98

2000年3月3日內務委員會會議文件

《1999年法律適應化修改(第9號)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《1999年法律適應化修改(第9號)條例草案》(下稱“條例草案”)委員會的商議結果。

條例草案

2. 條例草案的目的是對14條與道路及隧道有關的條例及其附屬法例作必需的適應化修改，使其符合《基本法》和切合香港作為中華人民共和國的特別行政區的地位。條例草案如獲通過成為法例，須當自1997年7月1日起生效。受條例草案影響的條例及附屬法例一覽表載於**附錄I**。

法案委員會

3. 在1999年4月16日內務委員會會議上，議員決定成立法案委員會研究條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄II**。

4. 法案委員會由吳靄儀議員擔任主席，先後與政府當局舉行了5次會議。

法案委員會的商議過程

5. 法案委員會察悉，條例草案建議的適應化修改，大部分為簡單直接的技術性修訂，惟下列條文則屬例外：

- (a) 有關給予國家所擁有的車輛豁免投保第三者保險的條文；
- (b) 有關給予國家的服務人員在擔任與東區海底隧道及大老山隧道相關的職責時所乘車輛豁免繳付隧道費的條文；及
- (c) 有關保留及保存法律賦予或委予官方的公共服務人員的權力或職責的條文，此等權力或職責可能因《東區海底隧道行車隧道附例》(第215章，附屬法例)、《行車隧道(政府)條例》(第

368章)及《大老山隧道附例》(第393章，附屬法例)的施行而受到影響。

6. 法案委員會已詳細討論上述條文，討論要點綜述於下文各段。

給予國家所擁有的車輛豁免投保第三者保險(條例草案附表5第3條)

7. 《汽車保險(第三者風險)條例》(第272章)第4條規定所有汽車使用者須就第三者風險投保，但該條文的第(4)款批予某些類別的車輛豁免，使其無須按法律規定購買第三者保險。其中一個獲豁免的車輛類別為“屬於女皇陛下或政府財產的任何汽車，而該汽車正由獲女皇陛下或政府授權在某等情況下使用該汽車的人在該等情況下使用”。政府當局建議在有關條文中，將兩項對“女皇陛下或政府”的提述適應化修改為“國家”。

8. 據政府當局所述，有關條文過往給予英國政府及香港政府所擁有的汽車豁免，使其無須購買第三者保險。在回歸前，英軍汽車無須購買第三者保險，而英國駐港商務專員公署的車輛亦無須在續牌時出示第三者保險單。建議的適應化修改使國家在回歸後獲給予相同的豁免，因而保留了原有法律的效力，而當中亦不涉及政策的改變。

9. 然而，委員提出了多項關注事項，並特別對下列範疇詳加研究：

- (a) 在提述女皇陛下或政府財產的有關條文的文意中，“女皇陛下”一詞可否被當作指“官方”；
- (b) 紿予國家所擁有的車輛豁免投保第三者保險會否抵觸《基本法》第二十二條；及
- (c) 若國家機關所擁有的車輛牽涉在交通意外中，會否有足夠途徑向該機關提出合法索償。

“女皇陛下”一詞的涵義

10. 部分委員認為，把“女皇陛下或政府”一詞在有關條文中適應化修改為“國家”是不適當的做法，因為在有關條文的文意中，“女皇陛下”一詞不可被當作指“官方”。他們認為，在提述軍隊的情況下，“官方”及“女皇陛下”兩詞可能具有相同涵義。但由於現時討論中條文所作的提述是屬於女皇陛下或政府財產的任何汽車，故此同一釋義不能適用於此條文。在有關條文中，“女皇陛下”可能僅指英女皇個人。不過，政府當局堅稱，“女皇陛下”有時在法例中與“官方”一詞交替使用。在該等情況下，“女皇陛下”並非僅指英女皇個人，而是引申指英女皇以下的整個政府架構。

《基本法》第二十二條

11. 法案委員會察悉，《基本法》第二十二條規定“中央各部門、各省、自治區、直轄市在香港特別行政區設立的一切機構及其人員均須遵守香港特別行政區的法律”。就此方面，吳靄儀議員對建議的適應化修改可能抵觸上述條文深表關注。她認為，鑑於該條文有上述規定，在《基本法》於香港實施後，沒有理由給予國家此一特權。但有些委員則認為，給予國家所擁有的車輛豁免投保第三者保險不應被視作一種特權。雖然該條例不適用於國家機關，但這並不表示該等機關無須承擔因交通意外而引致的侵權法律責任。假如該等機關被裁定須就意外負責，此等機關便須自行支付賠償。

12. 政府當局認為，條例及附屬法例的條文除可施加責任及義務之外，亦可賦予權利及批予豁免。《基本法》第二十二條並沒有就某條條例或附屬法例是否適用於國家機關作出指令。因此，某項法例對國家機關的適用範圍，須視乎有關法例本身的規定。《基本法》第二十二條沒有明文或隱含條文規定法律只能對國家機關施加責任及義務，而不能賦予任何權利或批予任何豁免。基於上述理由，政府當局認為，提出訂明某項法例不適用於國家機關的建議，既不會違反《基本法》第二十二條，也不會不符合該條文的規定。

補償的問題

13. 至於如有任何國家機關所擁有的車輛牽涉在交通意外中，可能沒有途徑向該機關提出合法索償一事，政府當局表示，《汽車保險(第三者風險)條例》(第272章)的目的，並非就交通意外訂明一個索償的途徑，此方面是由其他法律所規管的。該條例旨在確保當某人被確定有法律責任對第三者支付賠償時，該人有經濟能力了結申索。雖然該條例不適用於國家機關，但這並不表示該等機關無須承擔因交通意外而引致的侵權法律責任。該條例不適用於國家機關的後果是，假如國家機關被裁定須就意外負責，此等機關便須自行支付賠償。同樣道理，法例中並無規定政府須就交通意外的法律責任投保，但政府絕不會因而可免就該等法律責任負責。

政府當局的反建議

14. 鑑於法案委員會與政府當局就國家機關所擁有的車輛牽涉在交通意外中的問題，特別是向國家機關提出索償及執行判決等事宜，彼此意見分歧，法案委員會在某階段曾考慮並以過半數票決定動議一項委員會審議階段修正案，把有關條文中對“女皇陛下或政府”的提述適應化修改為“政府”。擬提出的委員會審議階段修正案的效力，是規定只有政府的車輛才獲豁免投保第三者保險，而所有其他汽車(包括中央人民政府附屬機關所擁有的車輛)的使用者均須投保第三者風險。

15. 政府當局在回應時則重申，該修正建議會涉及複雜的政策及法律問題，較適宜在條例草案的範圍以外另行處理。為釋除法案委員會的疑慮，政府當局建議從條例草案中撤回對有關條文的適應化修改。政府當局又答允同時對有關事項進行檢討，並且考慮法案委員會

及受影響的國家機關所提出的意見。之後，當局會把有關事項納入一項綜合條例草案內，再次提交立法會審議。該項綜合條例草案將會一併處理所有在法律適應化計劃下押後研究的建議。

16. 鑑於駐港國家機關所擁有的車輛即使獲法例豁免，但現時均有投保第三者保險，法案委員會大部分委員認為政府當局的建議可以接受，但政府當局須就有關檢討、諮詢工作和提交跟進的立法建議，訂定具體的時間表。不過，法案委員會認為，以綜合條例草案的方式處理押後研究的事項並不恰當。所有技術性修訂理應在現時的法律適應化計劃中予以處理，而餘下涉及複雜政策問題的事項，則應分別交由各個事務委員會或法案委員會另行處理。

17. 政府當局其後同意把該等事項以另一法案的方式，再次提交立法會審議。政府當局亦答允在2000年1月與有關政府部門展開檢討工作，並在2000年3月展開諮詢國家機關的工作，以期可在下個立法會期把有關事項再提交立法會審議。

18. 政府當局提出的反建議獲得法案委員會大部分委員支持。但吳靄儀議員仍然認為，若有關條文未能在現行法律適應化計劃中獲得修改，可能會出現一種情況，就是法院須就有關條文的釋義提出意見。鑑於有關條文含糊不清，她對於政府當局建議押後研究此事，以待當局就法律適應化計劃下押後研究的事項進行整體檢討，表示有所保留。依她之見，所有車輛(包括國家機關所擁有的車輛)的使用者均須投保第三者保險的規定，既廣受市民接納，亦是不容置疑的。此事與廣大市民的利益攸關，國家機關沒有理由獲得不同的待遇。為此，她會考慮以個人名義動議一項委員會審議階段修正案。

給予國家的服務人員所乘車輛豁免繳付隧道費

(條例草案附表2第14條及附表10第12條)

19. 法案委員會察悉，條例草案附表2第14條及附表10第12條旨在分別修訂《東區海底隧道行車隧道附例》(第215章，附屬法例)第4(1)條及《大老山隧道附例》(第393章，附屬法例)第4(1)條。該兩項附屬法例的第4(1)條規定，官方的公共服務人員在擔任與行車隧道區有關的職責時，其所乘車輛可免繳隧道費。條例草案建議把“官方”一詞修改為“國家”。條例草案建議的適應化修改的效力是，中央人民政府附屬機關的服務人員在擔任與相關隧道有關的職責時，其所乘車輛將可獲豁免繳付隧道費。

20. 與審議豁免投保第三者保險的條文的情況相若，有委員認為在《基本法》實施後，所有國家機關均須遵守香港法律，而且不應獲給予任何特權。但另有一些委員認為，該等條文的適用範圍應較廣泛，足以涵蓋所有協助香港政府執行隧道區內公務職責的人員乘坐車輛的情況，使該等人員所乘車輛獲豁免繳付隧道費。

21. 政府當局解釋，當局在提出此適應化修改時，已考慮到原有條文的立法用意，是豁免擔任與隧道區有關的職責的人員及車輛繳付

隧道費。由於用於防衛職務的車輛可能屬於此一類別，因此在該類情況下把“官方”一詞修改為“國家”，是適當的做法。經適應化修改後，此等豁免的範圍仍屬有限，因為豁免的先決條件是，涉及的人員或車輛必須正在擔任與隧道區有關的職責。

22. 委員在研究經適應化修改的條文時，亦發現條例草案中對“官方的服務人員／公共服務人員或車輛”建議的修改方式，與其他隧道法例即《青馬管制區條例》(第498章)、《西區海底隧道附例》(第436章，附屬法例)及《大欖隧道及元朗引道附例》(第474章，附屬法例)的修改方式，彼此並不一致。委員亦注意到，政府當局在回歸前決定把其他隧道法例有關條文中“官方”的提述修改為“政府”，顯示當局察覺到“官方”一詞具有兩個涵義，即以香港政府為權利主體的官方及以英國政府為權利主體的官方。因此，政府當局實際上是根據“官方”一詞在個別情況中的涵義解釋，對個別條例作出適當的修訂。

23. 政府當局的解釋是，當局建議的修改符合《釋義及通則條例》(第1章)附表9第7條的規定。存在不一致的情況，是法例原有的草擬方式所致，而非由法律適應化計劃所引起。鑑於有關法例在獲立法機關通過時已對不同隧道法例中“官方”或“政府”等詞有明確的提述，政府實在不能只為作出適應化修改而脫離立法機關在法例上以清晰文字表達的立法用意。此等改變屬政策上的改變，須與法律適應化計劃分開處理。況且，建議修改的用意亦是為了顧及所有涉及國家公共服務人員擔任與隧道區相關職責的情況(例如為國防目的執行有關職務)。

政府當局的反建議

24. 鑑於政府當局與法案委員會意見分歧，法案委員會亦曾考慮並以過半數票決定動議一項委員會審議階段修正案，把有關條文中對“官方”的提述一律適應化修改為“政府”，令此等條文與其他隧道法例中的相類條文一致。與處理有關第三者保險的豁免條文一樣，政府當局建議撤回有關條文的適應化修改建議。當局亦答允在2000年3月前進行檢討，並諮詢受影響的隧道公司，以期在下個立法會期把有關事項再提交立法會審議。

25. 鑑於政府當局有此回應，法案委員會大部分委員支持政府當局的反建議。但吳靄儀議員表示，在《基本法》實施後，所有國家機關均須遵守香港法律，而且不應獲給予任何特權。因此，她會考慮以個人名義對有關條文動議委員會審議階段修正案。

有關國家的服務人員的保留條文

(條例草案附表2第15條、附表6第4條及附表10第13條)

26. 法案委員會察悉，當局亦建議對若干保留條文作適應化修改，計有《東區海底隧道行車隧道附例》(第215章，附屬法例)第23條、《行車隧道(政府)條例》(第368章)第21條，以及《大老山隧道附例》(第393章，附屬法例)第23條。此等條文保留及保存法律賦予或委予官方的公共服務人員的權力或職責，而此等條文可能因有關法例的

施行而受到影響。此等條文並沒有訂定新的權利或責任。條例草案建議在此等條文中把“官方”適應化修改為“國家”。

27. 由於在保留條文中的事項與上述豁免條文關係密切，法案委員會認為，在保留條文中有關“官方”的描述，應採用與豁免條文一樣的方式作出適應化修改。由於法案委員會已接納政府當局提出暫緩研究有關豁免條文，直至完成整體檢討的建議，政府當局將動議一項相應的委員會審議階段修正案，刪除條例草案中建議對有關保留條文作適應化修改的條文。法案委員會大部分委員支持政府當局在此方面的建議。

對國家的服務人員及車輛適用的條文 (條例草案附表2第16條及附表10第14條)

28. 政府當局表示，上述條文清楚訂明，除附例中另有規定外，《東區海底隧道行車隧道附例》(第215章，附屬法例)及《大老山隧道附例》(第393章，附屬法例)將適用於官方的公共服務人員及車輛。在回歸前，官方的公共服務人員及車輛須遵守該等附例，而該等附例主要處理在個別隧道區內的交通管制、禁止及限制車輛交通及繳交隧道費等事宜。在此等條文中有關“官方”的描述現建議修改為“國家”，此項適應化修改建議符合《釋義及通則條例》(第1章)附表9第7條的規定，並切合各有關條文的文意。

29. 法案委員會普遍同意，此類具約束力的條文應適用於國家所擁有的車輛。因此，法案委員會並不反對政府當局建議將有關條文中“官方”一詞修改為“國家”。然而，政府當局表示，此等適用條文應與同一法例中的豁免條文及保留條文以相同方法處理。既然現已建議在法律適應化修改計劃以外另行處理豁免條文及保留條文，當局亦同時建議撤回該等適用條文的適應化修改。法案委員會大部分委員支持政府當局為此提出的委員會審議階段修正案。

其他事宜

30. 除上述各項條文外，法案委員會亦察悉下列事宜：

附表2、10、11及12的第一條 —— 第215章、第393章、第436章及第474章的第2(3)條

31. 法案委員會察悉，現有條文訂明“事態緊急”是按主觀判斷，與《皇室訓令》第X條的條文一致；根據該條文，如當時的總督“在其判斷下”認為事態緊急，來不及提交行政局討論及聽取意見，便可行使相若的權力。然而《基本法》第五十六(二)條卻沒有明確措辭，說明“緊急情況”到底是基於主觀抑或客觀判斷。因此，從有關條文中刪除“認為”一詞的建議，用意是使該條文得以與《基本法》第五十六(二)條保持一致。經適應化修改後，在決定事態是否緊急，以致行政長官可行

使根據各有關條例須由行政長官會同行政會議行使的任何職能時，須採用客觀的判斷。

附表1

32. 法案委員會察悉，《海底隧道條例》(第203章)已在1999年9月1日被《1999年收入條例》廢除。因此，政府當局將動議一項委員會審議階段修正案，刪除條例草案附表1就上述條例及其附屬法例建議的所有適應化修改。

委員會審議階段修正案

33. 除上述各項委員會審議階段修正案外，政府當局還會動議若干修正案，以改進條例草案的草擬方式。此等修正案主要屬技術性質。由政府當局提出的委員會審議階段修正案擬本載於**附錄III**。

34. 在討論政府當局提出撤回本報告所述各項有待解決條文的適應化修改，直至完成整體檢討的建議時，一名委員提議把整項條例草案押後審議，但法案委員會大部分委員傾向支持政府當局的建議。

建議

35. 在政府當局動議各項有關修正案的前提下，法案委員會支持條例草案，並建議恢復條例草案的二讀辯論。

諮詢意見

36. 謹請議員察悉法案委員會的商議結果，並請支持上文第35段所載的建議。

立法會秘書處
2000年2月25日

附錄I

受《1999年法律適應化修改(第9號)條例草案》 影響的條例一覽表

項目編號 條例及附屬法例

1. 《海底隧道條例》(第203章)及其附屬法例
2. 《東區海底隧道條例》(第215章)及其附屬法例
3. 《定額罰款(交通違例事項)條例》(第237章)
4. 《定額罰款(刑事訴訟)條例》(第240章)
5. 《汽車保險(第三者風險)條例》(第272章)及其附屬法例
6. 《行車隧道(政府)條例》(第368章)
7. 《道路(工程、使用及補償)條例》(第370章)
8. 《道路交通條例》(第374章)及其附屬法例
9. 《道路交通(違例駕駛記分)條例》(第375章)
10. 《大老山隧道條例》(第393章)及其附屬法例
11. 《西區海底隧道條例》(第436章)及其附屬法例
12. 《大欖隧道及元朗引道條例》(第474章)
13. 《青馬管制區條例》(第498章)
14. 《愉景灣隧道及連接道路條例》(第520章)

《1999年法律適應化修改(第9號)條例草案》委員會

委員名單
(截至1999年4月26日止)

吳靄儀議員

涂謹申議員

許長青議員

黃宏發議員

曾鈺成議員

劉江華議員

劉健儀議員

(總共：7名委員)

《1999年法律適應化修改(第9號)條例草案》

委員會審議階段

由運輸局局長動議的修正案

<u>條次</u>	<u>建議修正案</u>
附表1	刪去該附表。
附表2 第5條	刪去“環境”。
附表2	(a) 刪去第6條。 (b) 刪去在第14條之前的副標題。 (c) 刪去第14、15及16條。
附表5	刪去第3(a)條。
附表6	刪去第4條。
附表8 第1、35、 43、45、 46、47、57 及58條	刪去“或地區”而代以“或地方”。
附表8 第6(a)條	刪去“或地區”而代以“或地方”。

條次

建議修正案

附表8
第49條

刪去“或地區”而代以“或地方”。

附表8
第50條

刪去該條而代以—

“50. 附表9表格1現予修訂—

- (a) 在第1頁的標題中，廢除“香港”而代以“中華人民共和國香港特別行政區”；
- (b) 在所有“國家”之後加入“或地方”；
- (c) 在兩度出現的“該國”之後加入“或該地方的”。”。

附表8
第55條

(a) 在(a)段中，刪去“或地區”而代以“或地方”。

(b) 在(b)(i)段中—

(i) 廢除(A)分節而代以—

“(A) 廢除“締約國”而代以“的締約國或地方”；”；

(ii) 在(B)分節中，刪去“或地區的”而代以“或該地方的”。

(c) 在(b)(ii)段中，刪去“或地區”而代以“或地方”。

條次

建議修正案

附表8

刪去第60條。

附表10

加入 —

“4A. 第16(3)條現予修訂，廢除“地政工務司”而代以“規劃地政局局長”。”。

附表10

(a) 刪去在第12條之前的副標題。

(b) 刪去第12、13及14條。