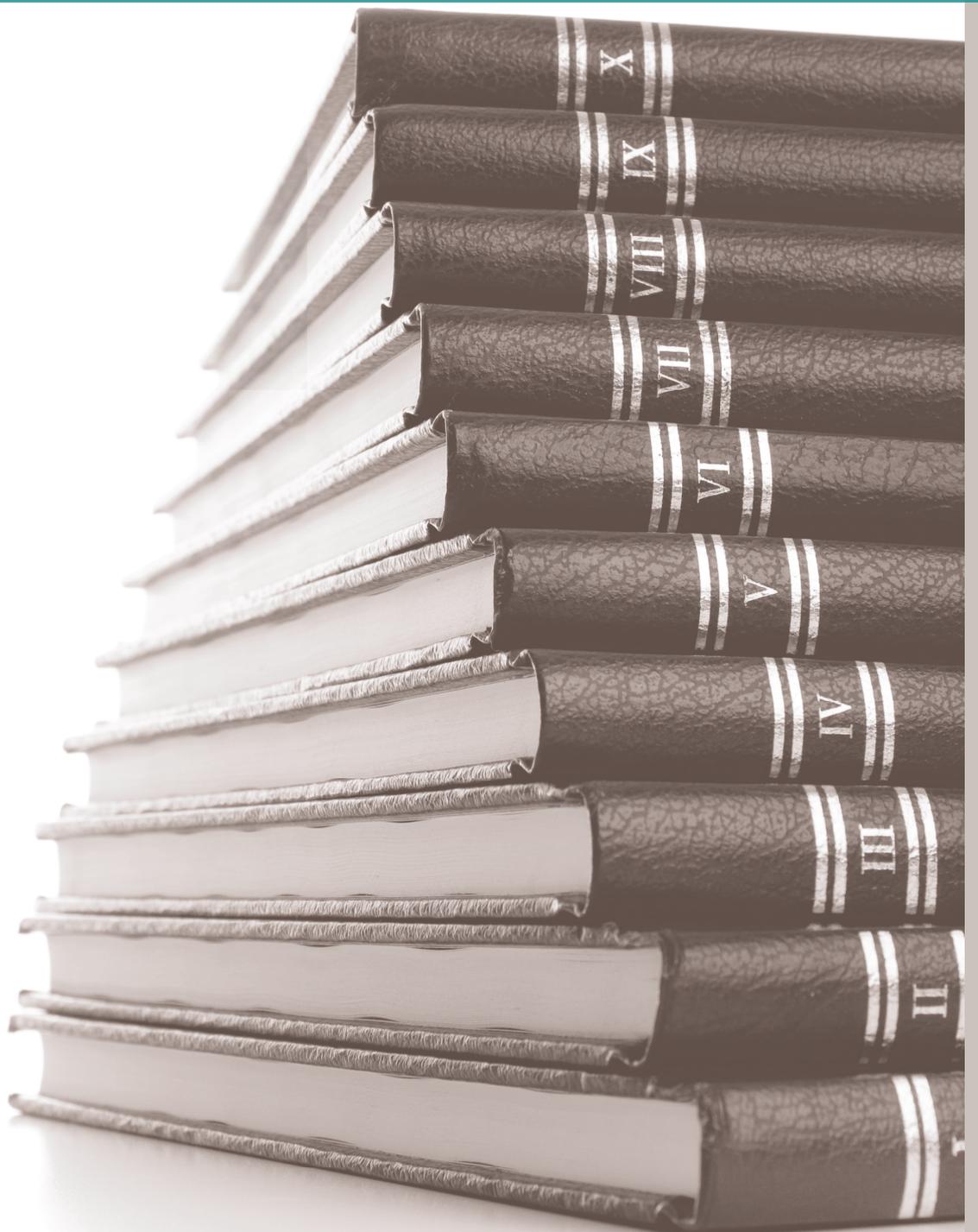


# 法律政策科





法律政策专员潘英光（右二）与副法律政策专员（一般法律事务）黄庆康（左一）、副法律政策专员（宪制事务）郑佩兰（左二）及法律改革委员会秘书颜倩华（右一）

## 法律政策科

法律政策科由三个课别组成，包括法律政策课（一般法律事务）、法律政策课（宪制事务）及法律改革委员会秘书处。该科就重要的宪制及法律事宜提供法律意见和支援，而有关法律制度、法律和仲裁服务以及法律专业等事宜，均属其政策范畴。法律改革委员会秘书处负责为香港法律改革委员会提供服务，该委员会是独立组织，由律政司司长担任主席。

### 法律政策课（一般法律事务）

法律政策课（一般法律事务）包括两个一

般法律政策组及中国法律组。一般法律政策组就现行及拟议法例和政策是否符合法律制度的既定原则，向政府各决策局和部门提供意见，并就向行政长官和其他主管当局提出的各类呈请和法定上诉所引起的法律事宜，以及立法会的议事程序和常规，提供意见。一般法律政策组也就律政司司长所掌管的事宜，尤其是与法律制度、法律和仲裁服务，以及法律专业有关的事宜，协助制定、推广政策及提议条例草案。中国法律组就内地法律及适用于香港特区的全国性法律的实施事宜提供意见，协助促进香港特区、澳门特区、台湾和内地之间在法律领域方面更紧密合作和

交流，并举办培训计划，包括普通法培训计划，让内地官员与律政司人员加深了解彼此的法律制度。此外，法律政策课（一般法律事务）协助推广香港特区作为亚太区国际法律及解决争议服务中心。

### 法律政策课（宪制事务）

法律政策课（宪制事务）包括基本法组、人权组和政制发展及选举组，负责就法例、政策或政府民事案件中，有关《基本法》、人权法（包括反歧视法例）及选举法的事宜，向政府提供法律意见。该课负责确保新的立法建议及重要政策建议符合《基本法》及人权，并就政制改革和选举工作与政府各决策

局及部门紧密合作。人权组律师协助政府根据适用的人权公约拟备定期报告提交联合国的有关公约监察组织，并在相关的联合国审议会担当积极角色。

### 法律改革委员会秘书处

法律改革委员会秘书处的律师联同一组法律翻译主任及其他支援人员，担任独立的香港法律改革委员会（法改会）及其辖下小组委员会的秘书，提供法律改革工作所需的一切专业及行政支援。法改会发表最后报告书后，律师可能须直接参与协助政府的相关决策局或部门制定或修订法例，以落实法改会的建议。



法律政策专员潘英光（中）于2013年3月在联合国人权事务委员会就香港特区因应《公民权利和政治权利国际公约》提交的第三次定期报告而举行的审议会上发言



律政司司长袁国强资深大律师（前排左七）于2012年9月在广州举行的香港法律服务论坛上与参与机构代表合照

## 法律政策科2012、2013及2014年工作纪要

- 在2012年6月全面实施《2010年法律执业者（修订）条例》，使合格的律师可申请较高级法院出庭发言权，从而提供更多合适的讼辩人。
- 在2012年7月制定《2012年法律执业者（修订）条例》，引进有限法律责任合伙，为香港特区律师行提供多一种经营模式。
- 在2012年7月制定《2012年成文法（杂项规定）条例》，并在2014年11月制定《2014年成文法（杂项规定）条例》，对多条条例及附属法例作出杂项修订，使本港法例保持精确无误。
- 中国国际经济贸易仲裁委员会（贸仲委）在2012年9月开设贸仲委香港仲裁中心，是贸仲委首个在内地以外设立的办事处。
- 在2012年12月成立集体诉讼工作小组，由法律政策专员担任主席，负责跟进法改会在2012年5月发表的《集体诉讼》报告书。
- 在2013年1月与澳门特区签订《关于香港特别行政区与澳门特别行政区相互认可和执行仲裁裁决的安排》。
- 在2013年7月制定《2013年仲裁（修订）条例》，实施上述与澳门特区订立的安排，并提出杂项修订以完善香港特区的仲裁制度。
- 在香港特区以外地方（包括北京、广东、福建、山东、印度、首尔、伦敦、越南、柬埔寨和缅甸）举行的论坛及活动中，推广香港特区作为亚太区国际法律及解决争议服务中心。
- 2012年9月在广州协办第二届香港法律服务论坛。



律政司司长袁国强资深大律师（中）于2013年4月在厦门举行的香港法律及仲裁服务研讨会上与前福建省司法厅厅长陈义兴（右三）及参与机构代表合照

- 2013年4月在厦门合办香港法律及仲裁服务研讨会。
- 在2012至2014年，律政司的律师以中国代表团成员的身分，出席联合国国际贸易委员会第三工作组网上解决争议第25至30届会议。
- 在2012至2014年，律政司的律师以中国代表团成员的身分，出席联合国就中国（包括香港特区）根据《残疾人权利公约》、《儿童权利公约》、《经济、社会与文化权利的国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》提交的定期报告，以及香港特区参照《公民权利和政治权利国际公约》提交的定期报告所举行的审议会，并出席联合国人权理事会工作组对中国（包括香港特区）进行普遍定期审议工作的会议。
- 在2014年1月成立性别承认跨部门工作小组，由律政司司长担任主席，负责跟进终审法院在 *W 诉 婚姻登记官* (2013) 16 HKCFAR 112案的判决。

- 2014年9月在青岛协办第三届香港法律服务论坛。



于2014年9月在青岛举行的香港法律服务论坛上向与会者展示模拟仲裁庭

- 中国海事仲裁委员会在2014年11月开设香港仲裁中心，是该委员会首个在内地以外设立的办事处。
- 在2014年11月制定《合约（第三者权利）条例》（第623章），改革普通法下立约各方的相互关系原则的其中一方面。
- 在2014年12月成立仲裁推广谘询委员会，由律政司司长担任主席。



香港特区以中国代表团成员身分，于2013年9月在联合国儿童权利委员会就香港特区因应《儿童权利公约》提交的第二次定期报告而举行的审议会上回应委员会的提问

## 展望未来：正在推行和新开展的措施

- 预备向立法会提交条例草案，以落实法改会下列报告书的建议：(i)《持久授权书：个人照顾事宜》报告书；(ii)《出任陪审员的准则》报告书；以及(iii)《刑事法律程序中的传闻证据》报告书。
- 协助跨界别的集体诉讼工作小组及其下的小组委员会审议法改会提出的建议。
- 参与多个在内地举办的研讨会，推广香港法律及解决争议服务。
- 在2015年向立法会提交《2015年仲裁（修订）条例草案》。
- 确保与行政长官和立法会选举有关的政制改革符合《基本法》。

# 专题文章 1

## 推广香港特区的法律和仲裁服务

律政司司长在2013年法律年度开启典礼上致辞时说：“……高效率的法律制度等因素，在在都促使香港有优势成为亚太区重要的法律服务和解决争议中心。这是前人过去努力耕耘的成果，我深信我们应该继续朝这方向迈进。”司长在2014年同一场合重申：“去年在这场合，我说香港有优势成为亚太区重要的法律及解决争议中心。现今情况亦然。律政司将继续致力推动香港在这方面的优势。”

司长自2012年7月上任以来，多次向国际社会推广香港的国际法律和解决争议服务，包括在2013年9月27日在伦敦出席香港工商协会举办的论坛，司长特意选择以“香港成为全球金融及商贸中心——法律及解决争议服务所扮演的重要角色”为题，发表演说。正如司长所言，“凭借完善的法律制度和法律基建，现届政府会继续推行坚定政策，以巩固、维持和加强推广香港成为亚太区域的国际法律和解决争议服务中心，这也是本司（律政司）的其中一项首要工作。”

法律政策科协助制订关乎本港法律制度及法律专业的政策，并推广香港特区的法律和仲裁服务，因此，律政司司长的致辞内容尤其重要，既道出我们的工作的明确方向和重大意义，也提醒我们要不断致力完善香港特区的法律制度和服务，同时要跟上国际趋势，保持香港特区在区内的竞争力。下文各段重点介绍法律政策科在2012至2014年推行的部分政策措施。

### 法律服务

#### 较高级法院出庭发言权

《2010年法律执业者（修订）条例》自2012年6月起实施。该条例取消长期以来事务律师不可在本地较高级法院为当事人担任讼辩人的限制。现时，凡符合相关资格规定的事务律师，均可申请较高级法院出庭发言权；他只要具备所需的能力及经验，其在本地较高级法院担任讼辩人的权利便不会再因事务律师身分而受限制。这项改革令市民为在较高级法院进行诉讼而找寻合适的讼辩人时，可以有更多选择，因此也受到市民欢迎。较高级法院出庭发言权评核委员会借该条例获赋权批准较高级法院出庭发言权的申请。全赖委员会努力不懈，在2012至2014年期间共有24名申请人获授予有关权利。我们预期日后会有更多申请获得批准。

#### 有限法律责任合伙

《2012年法律执业者（修订）条例》在2012年7月制定。该条例实施后，在香港特区营业的律师行将可采用有限法律责任合伙的模式经营。有限法律责任合伙有别于一般合伙，前者的无辜合伙人的个人资产受到保障，无须负上其他合伙人的专业失责行为所引起的法律责任。预期有限法律责任合伙会带来发展，包括促使本地小型律师行合并，组成较大型律师行，从而为客户提供更多类型的法律服务和提升竞



律政司司长袁国强资深大律师（左四）于2013年1月在澳门签署《关于香港特别行政区与澳门特别行政区相互认可和执行仲裁裁决的安排》后，与时任澳门特别行政区行政法务司司长陈丽敏合照

争力。自该条例在2012年制定以来，我们一直与香港律师会就条例的附属法例草拟工作紧密合作，并取得重大进展。我们拟尽快完成这方面的工作和实施该条例。

### 《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》（《安排》）补充协议九和十

我们致力加强内地与香港特区法律专业的合作，并与法律和解决争议服务的界别紧密联系，根据《安排》和其他平台进一步开拓内地市场。《安排》补充协议九在2012年6月签订后，获准与每家香港律师事务所实行联营的内地律师事务所数目放宽至三家。

《安排》补充协议十在2013年8月签订后，香港特区律师事务所与广东省律师事务所可借协议方式，由广东省律师事务所派驻内地律师到香港特区律师事务所驻粤代表

机构，担任内地法律顾问。这项在广东省试行的措施，改善了现时内地不准香港特区律师事务所的代表机构聘用内地执业律师的限制，在2014年1月1日起生效。

《关于内地在广东与香港基本实现服务贸易自由化的协议》在2014年12月签订。这协议在法律服务方面所涵盖的开放措施，包括准许香港与广东律师事务所在三个试点（即前海、南沙和横琴）以合伙形式联营。

### 仲裁服务

继2010年在立法会倡议新的《仲裁条例》（第609章）（新条例以联合国国际贸易法委员会的《国际商事仲裁示范法》为基础，在香港特区建立统一的仲裁制度）后，法律政策科再倡议《2013年仲裁（修

订) 条例》(《修订条例》)。《修订条例》因应仲裁界的最新发展, 修订新的《仲裁条例》。《修订条例》特别就香港特区法院强制执行在澳门特区作出的仲裁裁决, 引进法定机制, 以落实在2013年1月与澳门签订的《关于香港特别行政区与澳门特别行政区相互认可和执行仲裁裁决的安排》。为配合仲裁界的需要, 《修订条例》还订明紧急仲裁员所颁布的紧急济助, 可按照《修订条例》的新条文强制执行。

2014年3月, 法律政策专员代表政府与香港贸易发展局签订协议, 以研究仲裁在香港的发展, 以及香港作为亚太区的区域国际仲裁中心的挑战和机遇。香港贸易发展局已委聘顾问展开研究, 以期在2015年完成研究并提交最后报告。

律政司在2014年12月成立仲裁推广咨询委员会, 以推广香港作为亚太区主要国际仲裁服务中心。咨询委员会由关键持份者的代表和仲裁界知名人士组成, 负责有关推广仲裁服务的整体统筹和策略规划工作。我们期望在咨询委员会统筹下, 香港各解决争议服务机构和持份者通力合作, 令推广香港仲裁服务的工作向前迈进。

除在政策措施方面提供协助外, 法律政策科的律师也举办和参与多项研讨会和活动, 借以推广香港特区的法律及仲裁服务, 并与其他地方的法律专业人士建立联系。法律政策科的工作极富意义, 科内人员都为有机会参与其中并作出贡献而感到

荣幸。

我们也继续致力利便世界级的仲裁机构在香港设立办事处和发展业务。2012年9月, 中国国际经济贸易仲裁委员会在香港设立首个在内地以外的仲裁中心; 2014年11月, 中国海事仲裁委员会(内地唯一的专业海事仲裁机构)也在香港设立仲裁中心。著名的仲裁机构在香港设立办事处, 将进一步巩固香港作为亚太区主要国际仲裁中心的地位。



律政司司长袁国强资深大律师(左五)于2014年11月为中国海事仲裁委员会香港仲裁中心主持设立仪式

## 专题文章 2

### 涉及律政司政策范畴的法律改革委员会报告书的实施情况

在任何致力维护法治的社会，法律改革均发挥重要作用。法律必须随着社会的演变而改革，以配合不断转变的社会需要。香港法律改革委员会（法改会）在1980年成立，是负责检讨香港法律的独立组织。法改会各项研究的主要目的，是提出深思熟虑的建议，完善香港法律。法改会报告书大体上是由业内专家组成的小组委员会深入研究和广泛谘询公众后得出的成果。

每当法改会就律政司政策范畴内的课题发表报告书，律政司的法律政策科便负责研究并在适当情况下落实报告书所提出的建议。这些课题关乎一般法律原则和政策、法律服务及法律专业。研究和落实法改会报告书（包括拟备相关法例拟稿并提交立法机关）是法律政策科一项重要工作，下文载述该科在2012、2013及2014年处理的多个法改会课题。

#### 集体诉讼

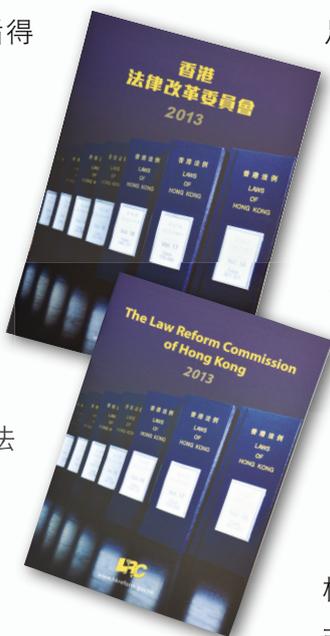
近年来，集体诉讼机制是世界各地关注的课题，应否引入集体诉讼机制亦引起广泛辩论。有需要采用这套机制的最常见情况，是某人的行径对大批人士造成不利影响，但每一名受影响者的损失程度，均不足以令个别提出的诉讼符合经济原则。

典型例子包括消费者个案（涉及产品责任及诈骗消费者）、保险个案和人身伤害个案（如食物中毒）。在香港特区现行法律下，多方法律程序可根据《高等法院规则》就“代表的法律程序”而订立的规则处理。然而，终审法院首席法官辖下民事司法制度改革工作小组在2004年的最后报告书中，批评有关程序过于局限及有所不足。

2012年5月，法改会发表《集体诉讼》报告书，建议在香港特区引入集体诉讼机制。2012年12月，法律政策科协助成立跨界别的工作小组，负责研究法改会的建议，并就如何推展相关工作向当局提出建议。工作小组由法律政策专员担任主席，成员来自私营机构、相关的政府决策局及部门、两个法律专业团体和消费者委员会，此外还有一名司法机构代表，负责在商议过程中从如何配合法庭运作的角度提供意见。工作小组已举行多次会议，仔细研究法改会的建议。

#### 出任陪审员的准则

香港特区现时一些出任陪审员的资格准则和豁免规定，可追溯至1845年。根据最初的条例，政府雇员、律师、医生、神职人员、服役人员及东印度公司的雇员享有



豁免权。这些在香港特区沿用已久的资格规定极为严格，导致香港特区的陪审员名单被批评为由“文化、社会及政治精英”所组成。举例来说，在1851年，法例订明“任何‘不懂’英语的人”是不合资格出任陪审员的明显理由。（一直以来，在香港特区出任陪审员的人必须通晓英语，直至1997年才加入通晓中文的要求。）

2010年6月，法改会发表《出任陪审员的准则》报告书，目的是要确保出任陪审员的资格准则和豁免规定尽量切合时宜，而相关法例条文亦清晰明确。律政司现正拟备条例草案拟稿，以便进行咨询。

### 一罪两审

禁止一罪两审的规则旨在令已获判无罪的人可免就同一项罪行再次受审。这项规则所依据的理念是：已受刑事审讯之苦而获判无罪的人，在最终裁决之后不应再受困扰，而应可重过正常生活。但如出现新而有力的证据显示该人有罪，则该人应否逃过法律制裁的问题便会出现。近年来，法证科学及基因测试方面的发展一日千里，更凸显了对这问题的关注，有多个司法管辖区已建议修改或已修改了有关法律。法改会在2012年2月发表《一罪两审》报告书，建议香港特区在例外情况下应放宽禁止一罪两审的规则。

律政司已决定落实上述法改会报告书的所

有建议，并会咨询持份者，以便拟订所需法例修订的细节。

### 持久授权书：个人照顾事宜

现时，持久授权书只适用于涉及授权人的财产及财务决定，不得就关乎授权人个人照顾事宜（例如授权人应居于何处、应与何人同住，以及其日常健康护理事宜）的决定转授权力。法改会在2011年7月发表《持久授权书：个人照顾事宜》报告书，建议扩阔持久授权书的适用范围，以涵盖关乎个人照顾事宜的决定。

律政司已成立跨部门工作小组研究上述法改会报告书的建议，并正拟备条例草案的工作草稿，以在2015年征询法律专业团体、司法机构和其他持份者的意见。

### 刑事法律程序中的传闻证据

2009年11月，法改会发表《刑事法律程序中的传闻证据》报告书，建议改革现时有关禁止在刑事法律程序中接纳传闻证据的规则，并建议赋予法庭酌情决定权，在信纳“有必要”接纳传闻证据和信纳传闻证据属于“可靠”的情况下，在审讯时接纳传闻证据。

律政司在2012年4月咨询立法会司法及法律事务委员会，并在2012年5月举办小型论

坛，就未来路向谘询香港大律师公会、香港律师会和司法机构的代表。律政司现正拟备条例草案的工作草稿，以在2015年征询法律专业团体、司法机构和其他持份者的意见。

### 合约各方的相互关系

根据合约各方相互关系原则，只有订立协议各方才可以强制执行协议涉及的权利。法改会在2005年发表《立约各方的相互关系》报告书，建议制订一个清楚而简便的法定安排，让订立协议各方可赋权第三者透过法律程序，强制执行协议所涉及的权益。律政司仔细考虑了法改会的意见及建议，提议在加入若干必要修订后，全面落实法改会的建议。

《合约（第三者权利）条例》（第623章）在2014年11月26日制定，并在2014年12月5日于宪报刊登。该条例没有完全废除合约各方的相互关系原则，而是加入法定条文，把根据协议提出诉讼的权利授予第三者，同时订明合约各方如有意沿用相互关系原则，也可自由在合约中议定不采用该等法定条文。该条例将会自律政司司长以宪报公告指定的日期起实施。

## 专题文章 3

### 就居留权问题提供意见

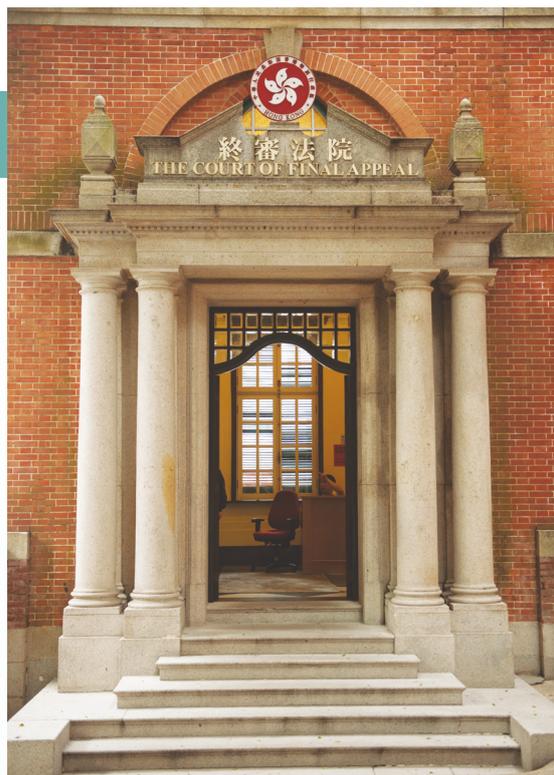
《基本法》第二十四条界定，香港特区居民包括永久性居民和非永久性居民，并订明六类可享有永久居留权的人士。这些永久性居民除享有《基本法》第三章所保证所有香港特区居民可享有的权利和自由外，还享有香港特区居留权、选举权和被选举权，也可担任政府部门的公务人员。

法律政策科辖下的基本法组不时需要就某人是否永久性居民和是否享有居留权的问题提供意见，包括就丈夫并非香港特区居民的内地妇女在香港特区所生的子女（第二类儿童）和在香港特区的外来家庭佣工所引起的问题提供意见。

#### 第二类儿童

《基本法》第二十四条第二款第（一）项规定，在香港特区成立以前或以后在香港特区出生的中国公民，为香港特区永久性居民。在2001年7月，终审法院在入境处处长 *诉 庄丰源*（2001）4 HKCFAR 211案中裁定，在香港特区出生的中国公民，不论其父母的居留身分，均为永久性居民。当局因而在2002年修订《入境条例》（第115章），使法例与终审法院裁决相符。

过去十年，第二类儿童数目飙升（由2001年的629人增至2011年的35 736人），造成意想不到和无法预计的影响，尤以对社会和经济的影响为甚。生育旅遊对香港特区基础



设施和资源的影响，以至香港特区的长远承受能力，均引起公众关注。为处理这问题，政府自2012年起严格执行多项行政措施，包括行政长官在2013年宣布针对内地孕妇实施产科服务零配额政策。这些行政措施整体上有效。律政司与保安局将继续仔细研究合适且合乎法理的不同方案，以处理第二类儿童的课题。但应注意的是，每个方案皆有利弊，有需要仔细评估各方案可能造成的影响。基本法组的律师就这方面提供意见，确保当局考虑的方案符合《基本法》。

#### 外来家庭佣工

根据《基本法》第二十四条第二款第（四）项，香港特区永久性居民包括在香港特区成立以前或以后持有效旅行证件进入香港特区、在香港特区通常居住连续七年以上

并以香港特区为永久居住地的非中国籍人士。

在 *Vallejos 诉 人事登记处处长* (2013) 16 HKCFAR 45案中，两名上诉人为菲律宾国民，进入香港特区受雇为外来家庭佣工（外佣），并以此身分在香港特区居住超过七年。他们质疑《入境条例》第2(4)(a)(vi)条是否合宪。该条文列明，受雇为外佣（指来自香港特区以外地方者）而留在香港特区的人，不得被视为“通常居于”香港特区，因而不能成为香港特区的永久性居民。

两名上诉人指称，他们符合《基本法》第二十四条第二款第（四）项中“通常居住”一词的自然及通常采用的涵义，而《入境条例》第2(4)(a)(vi)条所订的限制，违反《基本法》第二十四条第二款第（四）项，并属违宪。高等法院原讼法庭接纳两名上诉人的论点，但该判决其后为上诉法庭驳回。终审法院裁定驳回两名上诉人的上诉。各主审法官均参与撰写的判案书在2013年3月25日颁下。终审法院以多数裁定，外佣（作为一个群组）在香港特区居住的情况，不符合《基本法》第二十四条第二款第（四）项所述“通常居住”的涵义。外佣并非获准进入香港特区定居，故没有资格根据《基本法》取得香港特区居留权。

香港特区的法律制度有别于内地其他地

方。香港特区享有独立司法权，包括终审权。本港法院在审理案件时，会应用普通法来解释法律，包括《基本法》。基本法组的律师会采用同一方法，就涉及《基本法》的法律问题向政府提供法律意见。然而，要正确理解和解释《基本法》，必须正确了解《基本法》第一百五十八条在香港特区的宪法框架的作用。非常任法官梅师贤爵士对此有以下描述：

“以一条全国性法律，把一个普通法制度纳入中国宪法的大框架下，是‘一个国家、两种制度’的方针的基本要素。《基本法》第一百五十八条为这两种制度提供连系。” (*The Rule of Law in the Shadow of the Giant: The Hong Kong Experience*, [Vol33:623 2011] *Sydney Law Review* 623)

在外佣案中，律政司的律师代表答辩人在终审法院的聆讯中作出陈词时，除提出若干普通法论点外，还提出后备做法，指出若答辩人的主要论点不获接纳，法院应根据《基本法》第一百五十八条第三款，提请全国人民代表大会常务委员会解释《基本法》第一百五十八条。法院最终接纳答辩人的主要论点，因而认为无须在这方面寻求释法。尽管上诉人的法律代表提出批评，但终审法院（在处理讼费问题时）指出，律政司提出解释第一百五十八条的论点并不构成滥用，因为法院如未能根据答辩人提出的普通法论点就该上诉作出裁定，该论点或会变成相关考虑。