

2018 年 1 月 22 日
討論文件

立法會司法及法律事務委員會

建議在律政司國際法律科 開設一個常額副首席政府律師職位

目的

律政司擬在國際法律科開設一個常額副首席政府律師(首長級(律政人員)薪級第 2 點)職位，由 2018 年 4 月 1 日或從得到立法會財務委員會的批准(以較遲者為準)起生效，使國際法律科能有效應付因其條約法律組的工作日增且越趨複雜及範疇也有所擴大而大幅增加的工作量。本文件旨在請委員就開設該職位的建議提出意見。

理據

條約法律組現有人手

2. 國際法律科由國際法律專員主管，並由兩名首席政府律師協助工作，而該兩名首席政府律師則各由兩名副首席政府律師輔助。其中一名首席政府律師的職銜為副國際法律專員(條約法律)，主管條約法律組，並由副首席政府律師(條約法律)1 和副首席政府律師(條約法律)2 支援。條約法律組主要負責應要求就國際法多個範疇提供意見、參與立法工作以實施國際協定、以各決策局／部門法律顧問的身分出席不同的國際談判、與國際組織合作，並就國際法律合作事宜提供意見。

3. 自 1998 年以來，國際法律科首長級編制未有改變，但條約法律組在此期間的工作量卻大幅增加，而且漸趨複雜，範疇也有所擴大，組內的首長級人手支援不足以應付現時的工作量。

條約法律組的工作量

4. 條約法律組負責的國際法範疇包括國際貿易法、領事特權及豁免、避免雙重課稅、民用航空及海運、國際勞工公約、國際私法、環境及衛生、投資保護和互免簽證。此外，該組就不同範疇的國際合作協定和安排的草擬和解釋事宜提供法律意見，包括海關及警方合作，以至文化及教育合作。

(a) 個案數目普遍上升

5. 過去 20 年，條約法律組的工作量顯著增加。該組多年來提供的法律意見，數目大幅上升，2017 年提供意見的數目為 1998 年的約 329%。詳情如下表所示：

年份	1998 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
提供的法律意見數目	2470	2665	2335	2551	2062	2617	3273	3808	4100	4178	5383	8135

鑑於下文第 6-25 段論述的工作轉趨複雜，範疇也有所擴大，預期該組的工作量在未來數年會繼續大幅增加。

(b) 適用於香港特別行政區(香港特區)政府的雙邊國際協定和多邊條約

(i) 協定數目增加

6. 適用於香港特區政府的雙邊國際協定及多邊條約數目有所增加，正是上文第 5 段所述個案數目普遍上升的重要原因。多年來，香港在不同領域與多個海外司法管轄區簽定雙邊國際協定。國際法律科須就此等雙邊國際協定的談判、解釋及適用事宜，向有關決策局／部門提供法律意見。過去 20 年，此等協定的數量大幅上升，性質也愈趨多樣。1998 年年初，此等協定只有 50 項，涵蓋航空服務、促進和保護投資，以及法律合作等範疇。協定的數目在 2007 年 6 月 30 日達到 157 項，到 2012 年 6 月 30 日增至 205 項，並在 2017 年 6 月進一步增至 249 項；按升幅計，自 2012 年起五年間上升 21.5%，自 2007

年起十年間上升 58.6%，而自 1998 年年初起約 20 年間則上升 398%。

7. 值得注意的是，已簽訂的雙邊協定數目有所增加，部分原因是過去 20 年來出現新類別的協定所致，包括全面性避免雙重課稅協定(首項在 2003 年簽訂，而截至 2017 年 9 月，此等已簽訂的協定數目達 37 項)；香港特區與外地貿易夥伴簽訂的自由貿易協定(“自貿協定”)¹；以及關於勞工事務、環保合作、教育合作和資訊科技的協定。引入新類別的雙邊協定，往往須由條約法律組提供大量法律支援，原因是須參考海外司法管轄區在訂立類似的協定時的經驗。舉例來說，自貿協定通常涵蓋廣泛的談判議題(如貨物貿易、服務貿易、投資、清關程序、貿易便利化、動植物衛生檢疫措施、技術性貿易壁壘、貿易補救措施、原產地規則、爭議解決、競爭、政府採購、知識產權、貿易與環境及貿易與勞工)。在草擬涵蓋這些廣泛議題而又往往長達數百頁的文本時，除須周詳慎重考慮外，還要參考海外經驗。因此，有關談判需要由首長級律師提供指引及密切督導。

8. 須強調的是，條約法律組在雙邊協定方面的工作，並不止於在協定草擬和談判期間提供法律意見。協定簽訂後，在擬備本地法例以實施協定(如有需要)、日後解釋、適用和實施協定，以及將來補充及／或修訂協定時，條約法律組仍須提供法律意見。以自貿協定為例，投資協定、仲裁規則範本、國內規章準則之類的複雜範疇，往往可能在協定的主體文本訂立後才進行談判。因此，雙邊協定數目日增，不但表示條約法律組在草擬或談判階段承擔額外工作量，也清楚反映國際法律科的職務長遠日益繁重。

9. 過去 20 年，適用於香港特區的多邊條約數目也持續上升。1998 年年初，此等多邊條約約有 200 項，現時則

¹ 2010 年，香港特區與新西蘭簽訂的《緊密經貿合作協定》是首項同類協定。其後，香港特區在 2011 年與歐洲自由貿易聯盟的成員國，即冰島、列支敦士登、挪威和瑞士簽訂自貿協定，在 2012 年與智利簽訂自貿協定，並在 2017 年 11 月與東南亞國家聯盟簽訂自貿協定。除了這些與外地貿易夥伴簽訂的自貿協定外，香港特區也分別與內地(於 2003 年，其後每年都簽訂補充協定，2016 年除外)及澳門特區(於 2017 年)簽訂建立更緊密經貿關係的安排。

已超過 250 項(即過去 20 年間的增幅約有 25%)。多邊條約涵蓋的範疇廣泛，包括環境保護、勞工保障、國際組織、航運、民用航空、電訊及國際私法。條約法律組就此等條約的解釋、適用及本地實施(有需要時透過立法)事宜提供法律意見。

(ii) 貿易相關範疇(包括投資、稅務及民用航空)的新措施

10. 貿易相關範疇的工作，預料會成為條約法律組工作量增加的主要來源。正如行政長官在《2017 年施政報告》指出，政府會積極尋求與其他經濟體簽訂自貿協定、促進和保護投資協定(“投資協定”)和全面性避免雙重課稅協定，以開拓市場及進一步強化香港作為國際貿易、商業和金融中心的角色。因此，這類協定預料會為條約法律組帶來重大的工作量。有關這類協定的工作往往涉及敏感和重要的法律問題，需要由首長級的律師處理或督導。

自貿協定和服務貿易協定

11. 目前，政府正與各貿易夥伴(包括東南亞國家聯盟(“東盟”)、格魯吉亞、馬爾代夫和澳洲)簽訂及／或落實多項自貿協定，而條約法律組的律師則就相關措施提供法律意見。該組的律師也一直參與 23 個世界貿易組織成員就服務貿易協定所進行的談判。諸此種種令條約法律組的工作量大增，日後情況也必持續。

12. 另外，條約法律組就政府與各外地司法管轄區(包括俄羅斯、伊朗、墨西哥、緬甸、阿拉伯聯合酋長國、智利及東盟)談判及／或落實投資協定的事宜，提供法律支援。

自動交換稅務事宜資料及實施有關稅務事宜多邊公約的安排

13. 自 2016 年起，國際社會一直密切監察各稅務管轄區實施自動交換稅務事宜資料安排的進度，因此，在修訂避免雙重課稅協定、簽訂稅務資料交換協定，以及香港與其他稅務管轄區就關乎自動交換稅務事宜資料訂立雙邊主管當局協定等方面，對條約法律組提供意見的需求

均急劇增加。2017年5月，中央人民政府（“中央政府”）按香港特區政府要求，原則上同意批准將《多邊稅收徵管互助公約》的適用範圍延伸至香港特區，以在多邊基礎上進行自動交換稅務事宜資料。此外，中央政府在2017年6月簽署《實施與稅收協定相關的措施以防止稅基侵蝕及利潤轉移的多邊公約》。經諮詢香港特區政府，該公約將會適用於香港特區。該組的律師現正就與實施該兩項公約有關的法律事宜提供意見。預計這方面的工作量有所增加。

民用航空事宜

14. 條約法律組也就民用航空運輸協定提供法律支援。該組律師須參與在香港或海外舉行的雙邊談判、在談判之前和期間提供法律意見，以及檢討相關法律文本。此外，國際民用航空組織不時檢討《國際民用航空公約》（適用於香港）各附件所載的技術規定。每當技術規定有所修訂或增訂並須制定新的法例條文以便在本地實施，香港便需在相關的本地法例反映最新的修訂。為此，條約法律組須就相關技術規定的解釋、適用及實施提供意見，以及就有關草擬委託書和規例草稿提供意見，工作因而進一步增加。

(c) 國際組織

15. 近年，為配合香港特區政府提升香港作為主要國際法律及爭議解決服務中心地位的政策目標，國際法律科加強參與海牙國際私法會議（“海牙會議”）、亞太區經濟合作組織（“亞太經合組織”）、聯合國國際貿易法委員會（“貿法會”）和國際統一私法協會（“私法協會”）等國際組織的活動，以期提升香港在國際法律界的地位，而在這方面，國際法律科取得不少進展。

海牙會議

16. 自回歸中國於1997年7月1日對香港恢復行使主權以來，條約法律組的律師一直積極參與海牙會議²的活

² 海牙會議是國際私法界中主要的全球性政府間組織，因應全球性的需要，致力發展和提供多邊的國際私法文書（一般稱為《海牙公約》）。目前，全球有超過150個國家屬一項或多項《海牙公約》的成員。

動，包括 2012 年 12 月在香港設立亞太區域辦事處。條約法律組與之合作無間，經常合辦各種活動。這可大大提升香港在國際私法範疇的參與和地位，也可提高香港在國際法律界的名聲。舉例來說，海牙會議 2014 年和 2015 年在香港舉辦亞太周時，條約法律組均有提供意見及支援；而海牙會議將於 2018 年 4 月在香港舉行全球性活動，慶祝成立 125 周年，該組也一直提供協助。組內一名首長級人員須經常與上述區域辦事處的首長或海牙會議秘書長保持緊密聯繫，這令其工作更為繁重。

17. 此外，條約法律組的律師也定期以中央政府代表團成員的身分，參與海牙會議。舉例來說，海牙會議持續進行的“判決項目”³工作，條約法律組的律師一直參與相關會議；該組並在 2016 年最後一季，就該項目下擬備的公約草案初稿舉行公眾諮詢。另一個突出例子是，該組一名首長級律師在 2016 年 11 月參與海牙會議關於《海牙取消認證公約》實際操作的特別委員會會議，並當選為特別委員會主席，是首位在海牙會議上擔任此職位的中國代表。此外，該名首長級律師在 2017 年 12 月舉行的跨國及政府間組織的文件認證工作組會議時當選為主席。預期條約法律組的律師會繼續積極參與海牙會議的活動，以期就協調國際私法和促進相互法律合作方面，作出貢獻。

亞太經合組織

18. 由於亞太經合組織近年推展多項措施，發展成員經濟體系的法律和體制架構，條約法律組參與該組織的工作也隨之與日俱增。該組需應各決策局／部門要求，就亞太經合組織其他成員經濟體系不時按措施提出的建議給予意見。而自 2013 年起，亞太經合組織每年都委託該組為成員經濟體系舉辦能力建設工作坊或研討會，最近一次這類研討會在 2017 年 2 月舉行。鑑於組內一名首長級律師是亞太經合組織轄下一個關於加強經濟和法律基

³ “判決項目”指海牙會議自 1992 年開展有關跨國民商事爭議的工作，尤其關乎法院的國際司法管轄權及其判決在海外的承認和執行。“判決項目”起初旨在就國際司法管轄權及承認和執行規則制訂概括公約，但其後縮減為專注於國際案件的選擇法院協議，最終在 2005 年 6 月 30 日制定《海牙選擇法院協議公約》。2012 年，海牙會議常務和政策大會決定重啟“判決項目”的工作，現時的目標是在日後達成一項關於承認和執行外地民商事判決的公約。

建工作組的召集人⁴，預期條約法律組在這方面的工作會持續繁重。

貿法會和私法協會

19. 貿法會和私法協會均是促進國際商業法則現代化和協調的主要國際組織。條約法律組的律師在適當時以中央政府代表團成員的身分，參與該兩個組織的會議。舉例來說，貿法會最近決定致力於投資爭議解決的多邊改革事宜，該組律師以中國代表團成員的身分加入相關工作組。

(d) 國際間和區域性法律合作

20. 條約法律組另一主要職責，是就涉及國際間法律合作的事宜提供意見。該組在有關民商事法律合作雙邊協定和安排(例如下文第 21-22 段所述範疇)的談判中，積極參與提供支援和意見。這方面的工作十分重要，而且性質複雜，須由首長級律師提供指引及密切督導。

香港特區與海外司法管轄區相互認可遺囑認證及遺產管理書的授予書蓋章

21. 香港特區政府按《基本法》第九十六條獲授權可就相互認可遺囑認證及遺產管理書的授予書蓋章與海外司法管轄區談判，使遺產繼承人和遺產代理人無須在屬於死者遺產一部分的財產所在的司法管轄區重新申請遺囑認證或遺產管理書的授予書，也可取得該筆財產或管理該筆遺產。條約法律組會協助進行相關談判，而預期這方面的工作量會有所增加，理由是在談判和草擬協定的過程中需要提供法律意見。協定簽署後，條約法律組仍須就擬備立法修訂以實施協定提供法律意見；而實施協定及日後對協定作出任何修訂的過程，也繼續需要法律意見。

⁴ 律政司一名首長級律師擔任亞太經合組織經濟委員會下一個在 2015 年 2 月成立、名為“加強經濟和法律基建主席之友工作組”(“工作組”)的召集人。工作組讓香港可以分享在利用國際法律文書加強經濟和法律基建方面的經驗和專門知識。通過參與工作組的工作，也可以向亞太區的新興經濟體系展示香港作為國際法律服務及爭議解決中心的優勢，包括優質的法律專業、獨立的司法機構，以及成熟的現代法律制度。

與內地在民商事的相互法律合作

22. 條約法律組一直為政府提供法律支援，協助政府與內地磋商民商事的相互法律合作，特別是關於相互認可和執行法院所作的婚姻判決，這是由於內地與香港居民的“跨境婚姻”日趨上升，加上香港法院處理的婚姻法律程序有不少涉及內地一方所致。為此，香港與內地在2017年6月簽訂安排，雙方也同意着手商討另一項關於民商事的一般安排，因此條約法律組須繼續提供協助⁵。

(e) 支援海事相關法例專責小組

23. 現時，為實施國際海事組織和國際勞工組織所採用並適用於香港的國際公約，制定了為數不少的主體條例及附屬規例。有些國際公約載有各種技術規格及規定，有關的國際組織會不時檢討，而涉及的修訂不但頻密，而且可以非常大量。每當該等公約有所修訂，並須制定新的法例條文以在本地實施時，香港便有責任在本地法例反映該等公約的最新修訂。每次進行法例修訂，均需要相當時間和工作量去考慮和擬備有關建議，以確保符合有關公約的規定。

24. 運輸及房屋局在2014年2月設立一個有時限的特別專責小組，負責處理在這方面尚未完成的立法工作。專責小組開設了多個職位，其中一個有時限的高級政府律師職位設於條約法律組，就國際公法事宜向專責小組提供支援，包括就相關海事條約的解釋、適用和實施及相關事宜提供法律意見，以及從條約法的角度，就與實施該等海事條約有關的草擬委託書和條例草案及規例的擬稿給予意見。

25. 儘管如此，海事相關立法工作所產生的工作量相當繁重(特別是提交法例修訂的時間異常緊迫)，不可能由擔任該有時限高級政府律師職位的人員獨力承擔，而須由條約法律組的其他律師分擔。這個情況令條約法律組的人力資源(包括副首席政府律師級別的資源)變得更加緊張。雖然專責小組和條約法律組的高級政府律師職位均

⁵ 預計簽訂及全面實施這項安排需時多年。儘管此事宜由律政司法律政策科主導，也須運用國際法律科就處理跨境案件的專門知識。

以有時限的方式開設，但由於國際海事組織會定期更新其文書，而國際海事組織和國際勞工組織均不時採用可能適用於香港特區的新文書，我們預期海事相關法例修訂工作會長期持續進行。

需要開設一個常額副首席政府律師職位

26. 基於上述情況，條約法律組多年來工作量顯著增加，工作性質也日益複雜敏感。儘管已增設高級政府律師和政府律師這兩個職級⁶的職位，以處理部分新任務，並在某程度上應付了非首長級的人手需求，但督導層面的額外工作卻一直由現有的首長級律師承擔。由於該組累積多年的工作量，副首席政府律師級別的額外督導工作相應上升，已非該級別現有人力資源可合理地應付。為妥善處理日益增加的工作量，在運作上非常需要增設一個副首席政府律師職位，以負責督導及提供該組就上文第 10 至 14 段所述有關貿易相關協定新措施的專門意見，而條約法律組兩名現有副首席政府律師則可以專注該組其他範疇的工作。

27. 單靠現有兩名副首席政府律師應付這些新措施，亦要同時不影響條約法律組的工作質素和效率，並不可行。現有兩名副首席政府律師的職務極為繁重，其部分工作已由首席政府律師分擔(例如擔任加強經濟和法律基建工作組的召集人，處理亞太經合組織的工作，以及負責與海牙會議和貿法委等國際組織協調的工作)。長遠而言，現時的情況顯然難以長期持續。

28. 建議的副首席政府律師職位會掌管一支條約法律組下將成立的新隊伍。現有及建議的國際法律科組織圖以及建議的副首席政府律師和現有的兩位副首席政府律師各自的職責說明分別載於附件 1 和附件 2。

⁶ 自 1998 年，國際法律科的非首長政府律師架構增加了三名常額高級政府律師、兩名常額政府律師及一名有時限的高級政府律師。除了兩名常額高級政府律師外，該等增加職位均設於條約法律組。2018-19 年度，國際法律科會增設兩個常額職位，分屬高級政府律師及政府律師級別，兩個職位同樣隸屬條約法律組。

非首長級支援人員

29. 我們會重行調配科內兩名高級政府律師和一名政府律師，為新的副首席政府律師提供支援。在開設新的副首席政府律師職位時，我們亦會同時開設一個常額一級私人秘書職位。此外，條約法律組會在 2018-19 年度再增設兩個職位，分屬高級政府律師及政府律師職位，以加強非首長級人員的支援。

已考慮的其他方法

30. 我們並沒有其他可行方法。國際法律科其他組別屬副首席政府律師級別的現有主管，已全時間投入各自的職務。我們曾探討可否重行調配現有人手資源，以應付上述工作和增加的工作量，但認為此舉並不可行，原因是國際法律科的資源已十分緊絀。如獲增設一名副首席政府律師提供支援，條約法律組將可長期專業地提供現有和新增的服務，避免造成延誤或其他不良後果。

對財政的影響

31. 按薪級中點估計，律政司開設建議的副首席政府律師職位，所需增加的年薪開支為 2,094,600 元，而所需增加的每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)，則為 2,938,000 元。

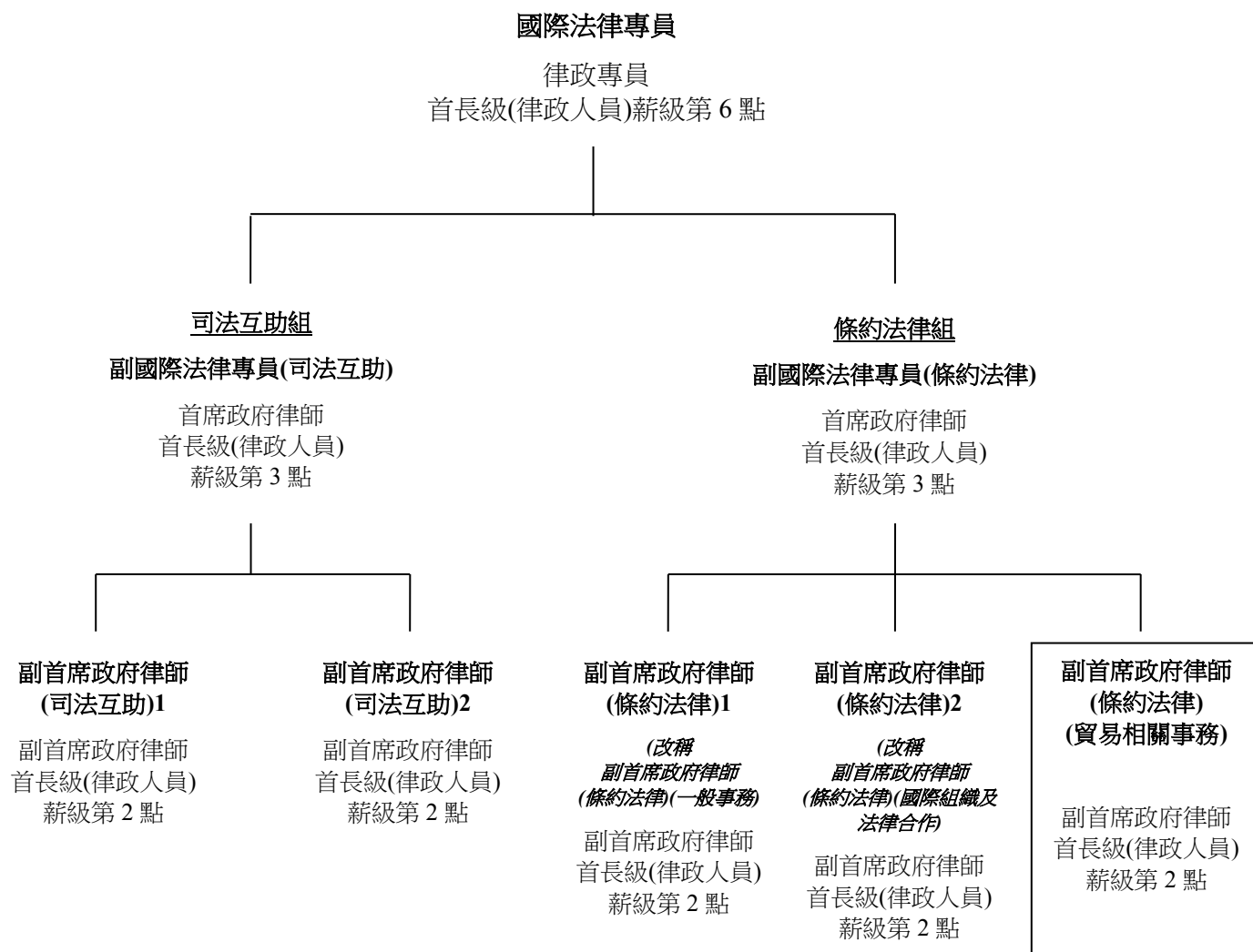
32. 建議的副首席政府律師會由四名非首長級人員(即兩名高級政府律師、一名政府律師及一名一級私人秘書)輔助，按薪級中點估計，該四名人員的年薪開支為 4,189,200 元，每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)為 5,818,000 元。我們會在 2018/19 年度的預算草案內預留足夠款項，以支付這項建議所需的開支。

徵詢意見

33. 請委員就這項建議提出意見。我們會因應委員的意見，徵求立法會所需的批准。

律政司
2018 年 1 月

國際法律科現行和建議的組織圖



說明：

- 建議新設的副首席政府律師職位

**國際法律科條約法律組
建議的副首席政府律師(條約法律)(貿易相關事務)
職責說明**

職級：副首席政府律師(首長級(律政人員)薪級第 2 點)

直屬上司：副國際法律專員(條約法律)

主要職務和職責

1. 就貿易相關範疇(包括投資、稅務及民用航空)並適用於香港特別行政區的多邊和雙邊協定及安排的解釋及實施事宜，提供法律意見；
2. 參與貿易相關範疇(包括投資、稅務及民用航空)的多邊和雙邊協定及安排的談判；
3. 就涉及貿易及經濟合作等國際法事宜，提供法律意見；
4. 就副國際法律專員(條約法律)或國際法律專員指派的任何其他國際法事宜，提供法律意見；
5. 就草擬關乎上述事項的行政會議或立法會文件提供法律意見，並在有需要時出席相關會議；
6. 協助副國際法律專員(條約法律)處理條約法律組的整體管理工作；以及
7. 執行副國際法律專員(條約法律)或國際法律專員不時指派的其他職務。

國際法律科條約法律組
副首席政府律師(條約法律)¹
(將改稱副首席政府律師(條約法律)(一般事務))
職責說明

職級： 副首席政府律師(首長級(律政人員)薪級第 2 點)

直屬上司： 副國際法律專員(條約法律)

主要職務和職責

1. 就關乎各範疇(屬副首席政府律師(條約法律)(貿易相關事務)或副首席政府律師(條約法律)(國際組織及法律合作)職責範圍者除外)並適用於香港特別行政區的多邊和雙邊國際協定及安排的解釋及實施事宜，提供法律意見；
2. 參與上文第 1 項所述範疇的多邊和雙邊協定及安排的談判；
3. 就國際習慣法、國際勞工事務法、環境法、核能法和難民法提供法律意見；
4. 就副國際法律專員(條約法律)或國際法律專員指派的任何其他國際法事宜，提供法律意見；
5. 就草擬關乎上述事項的行政會議或立法會文件提供法律意見，並在有需要時出席相關會議；
6. 協助副國際法律專員(條約法律)處理條約法律組的整體管理工作；以及
7. 執行副國際法律專員(條約法律)或國際法律專員不時指派的其他職務。

國際法律科條約法律組
副首席政府律師(條約法律)²
(將改稱副首席政府律師(條約法律)(國際組織及法律合作))
職責說明

職級：副首席政府律師(首長級(律政人員)薪級第 2 點)

直屬上司：副國際法律專員(條約法律)

主要職務和職責

1. 就致力協調國際私法或國際貿易法的國際組織所制定並適用或可能適用於香港特別行政區的國際協定及安排的解釋及實施事宜，提供法律意見；
2. 參與上文第 1 項所述國際組織下的國際協定及安排的談判及檢討工作，以及參與其他國際或區域合作協定及安排的談判；
3. 推動香港特區成為區域性或國際法律服務中心；
4. 就特權及豁免權、聯合國制裁，以及副國際法律專員(條約法律)或國際法律專員指派的任何其他國際法事宜，提供法律意見；
5. 就草擬關乎上述事項的行政會議或立法會文件提供法律意見，並在有需要時出席相關會議；
6. 協助副國際法律專員(條約法律)處理條約法律組的整體管理工作；以及
7. 執行副國際法律專員(條約法律)或國際法律專員不時指派的其他職務。