

2021 年 6 月 21 日

討論文件

立法會司法及法律事務委員會

建議把律政司法律改革委員會秘書處一個首席政府律師的 首長級常額職位提升為律政專員職級

目的

我們建議由財務委員會批准當日起，把律政司法律改革委員會(法改會)秘書處一個首席政府律師的首長級常額職位(首長級(律政人員)薪級第 3 點)提升為律政專員職級(首長級(律政人員)薪級第 6 點)，以加強在首長級層面向作為法改會主席的律政司司長(司長)提供的法律支援服務和領導名為“系統性檢討香港成文法”的新項目。本文件旨在邀請委員就上述建議提出意見。

理由

法改會秘書處現行的組織架構及工作

2. 法改會秘書處現以一名首席政府律師為首，其職銜為法改會秘書長。法改會秘書處的主要功能是為法改會及其轄下專家小組委員會提供法律及秘書處支援服務。總括而言，秘書處的律師負責進行大量本地及國際比較法律研究，以及擬備以法改會及其轄下小組委員會名義發表的諮詢文件及報告。法改會秘書處也就小組委員會提出的初步建議進行公眾諮詢，以及就法改會研究的課題收集公眾意見，並在其後有需要時協助有關政策局及部門(局／部門)考慮和落實法改會的建議。

3. 法改會秘書處以往隸屬以法律政策專員為首的法律政策科(現為憲制及政策事務科)。秘書處於 2020 年 12 月由法律政策科調至律政司司長辦公室，讓秘書處可以直接向司長匯報，更佳地彰顯法改會作為由司長領導的獨立機構的性質。

4. 法改會目前有七個正式研究項目，分別是(1)性罪行檢討；(2)導致或任由兒童或易受傷害成年人死亡個案；(3)檔案法；(4)公開資料；(5)人身傷害個案按期支付未來金錢損失賠款；(6)電腦網絡罪行；以及(7)與仲裁結果有關的收費架構。每個項目均就香港一個亟需法律改革的範疇內一系列複雜且環環相扣的法律問題進行研究。為確保法改會能適時制訂優質的諮詢文件和報告，必須有一名高層首長級人員負責審慎籌劃、密切監督其工作。除了協助該七個研究項目，法改會秘書處其他持續進行的工作包括為法改會可能開展的新課題進行背景研究、維持和優化法改會網站、處理傳媒及公眾查詢，以及籌備法改會各項推廣活動，例如每年的法律改革徵文比賽。

有需要把一個首席政府律師職位提升為律政專員職位

5. 如法改會網站所載，法改會的理想是“在法律改革方面取得享譽國際和香港的卓越成就，並致力維持這項美譽”，而其使命之一是“提出令香港的法律更有效、更易於被市民理解和更切合社會需要的改革建議”。為讓法改會達成其目標，秘書處必須在高層首長級層面提供強大支援。經審慎研究法改會秘書處現行的組織架構和工作性質，我們認為有需要提升和擴大所需的領導素質，尤其是考慮到法改會計劃推行的新措施／工作，即定期就香港成文法進行系統性檢討。法改會秘書長不僅需要對成文法有廣泛的了解，亦需要具能力、經驗和觸覺去理解當中涉及的相互作用和影響，並展示策略性的領導及籌劃的才能，主動地按優次落實各項工作，亦需要主動地與各局／部門首長保持有效聯繫，以助了解有關檢討的需

要。因此，現建議將法改會秘書長的職位定於律政專員級別(即首長級(律政人員)薪級第 6 點)，以加強對法改會秘書處的領導和監督，並推展下文第 6 至 18 段所載的新措施／工作。

定期系統性檢討香港成文法

6. 香港得享國際金融商業中心和世界級活力都會的地位，端賴擁有一個以法治為本的完善法制。《基本法》保留香港的普通法制度，並在很大程度上以大量成文法作補充。截至 2021 年 6 月 7 日，香港共有 710 條條例及 1 616 條附屬法例。對一個奉行法治的社會而言，香港的法律必須與時並進，務求為企業及個人規劃和進行日常各種活動提供清晰明確的依據。

7. 香港的成文法生效時間及來源各異。最早的成文法在 1840 年代從英國輸入¹；大部分在殖民地時代制定並藉香港特別行政區(香港特區)《基本法》第八條²保留為“香港原有法律”；其餘則於 1997 年 7 月 1 日之後由香港特區立法機關通過。現行法典內的法例在過去兩個世紀不同時期制定和修訂，部分條文難免陳舊過時。現在正是適當時機對香港成文法展開系統性檢討，令法例得以與時俱進，配合香港在“一國兩制”框架下作為現代法治社會的地位。

8. 現建議法改會秘書處除現有職責外，亦負責落實這項新措施，當中主要涉及以下三個範疇的工作：

(i) 法律適應化修改；

(ii) 整合法律；以及

¹ 該批法例的例子之一為《土地註冊條例》(第 128 章)。該條例在 1844 年制定後不時被修訂。

² 香港特區《基本法》第八條訂明“香港原有法律，即……條例、附屬立法……除同本法相抵觸或經香港特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留。”

(iii) 廢除過時的法律。

法律適應化修改

9. 法律適應化修改是指識別和修訂 1997 年 7 月 1 日前在香港生效的條例和附屬法例中某些條文或提述，使之符合《基本法》和切合香港作為中國特別行政區地位的過程。時至今日，儘管被識別的條文或提述大多數已予修改，但某些成文法仍包含一些尚未修改的條文或提述(例如對“官方”和“女皇陛下”的提述)。

10. 就有待修改的條文或提述而言，《釋義及通則條例》(第 1 章)第 2A 條和附表 8 就該等條文或提述在未經適應化修改前須如何予以解釋作出規定。然而，必須注意的是，即使已有該條例的釋義原則，其餘須修改的條文也不能只簡單按照該等原則予以修改。首先，附表 8 第 22 條明文規定，如文意另有所指，釋義原則便不適用。為對條文進行文本修訂使其更為明確，必須從政策角度考慮有關成文法則的特定背景。此外，雖然《釋義及通則條例》已就如何詮釋法例中一些明顯過時的提述作出規定，但有些其他的過時提述並無涵蓋，例如對某些英國機關的提述。《高等法院條例》(第 4 章)第 38(1) 條便是包含此類提述條文的一例。該條訂明：“司法常務官具有並可行使及履行……**英格蘭及威爾斯最高法院的聆案官、司法常務官及相類人員**所具有並可行使及履行的相同司法管轄權、權力及職責”(粗體為本文所加)。鑑於中華人民共和國和英國的法律制度有別，不能簡單地以對某個或某類人員的提述取代該條文內對有關人員的提述。如要從條文中移除該等提述，必須先考慮條文的政策原意。

11. 此外，對某些以英國法律為依據的條文所需作出的修改，不單超出《釋義及通則條例》所訂釋義原則的範圍，更很可能在政

策層面有根本的改變，以至相當於進行法律改革。舉例來說，《遺囑認證及遺產管理條例》(第 10 章)第 72(2)條訂明，“在遺囑認證規則及命令未有作出規定的所有事務上，**英格蘭的遺產承辦處當其時有效的常規及程序須當作在法院及承辦處有效**”(粗體為本文所加)。以上例子說明我們須先解決某些類別的政策事宜，才能完成有待進行的適應化修改工作。

12. 有待進行的適應化修改工作可能比想像中更要複雜。以上文第 10 段所述的《高等法院條例》(第 4 章)第 38(1)條為例，我們須對該條文的背景和文意進行深入的法律研究，特別是“英格蘭及威爾斯最高法院的聆案官、司法常務官及相類人員”現時可行使及履行的“司法管轄權、權力及職責”的性質和範圍，以便為相關政策局提供適當意見，使其能就香港的司法常務官是否仍須具有該等“司法管轄權、權力及職責”作出有根據的決定。法改會在此方面的研究將有助審視需要對該條文作何類適應化修改。

13. 此外，很多有待處理的適應化修改事宜影響廣泛，只有宏觀地全盤考慮相關法律才能妥善解決。由於帶有殖民地色彩的提述往往在多條屬於不同局／部門職權範圍的條例中出現，法改會須聯繫和諮詢有關局／部門以確定該等局／部門在每條條例中的政策原意，並確保所提出的適應化修改建議既能在各個別個案中反映政策原意，又不會導致條例之間有所牴觸。就此，法改會秘書處的跨局協調對完成此項有待處理的工作至關重要。

整合法律

14. 法治的基本原則是法律應方便公眾查閱。然而，針對特定時間點的問題而零散地制定或修訂主題相同或相似的法例，往往令相關條文分散於不同條例或附屬法例，導致法例不必要地繁複且不

便於使用。我們有迫切需要檢討和識別須整合的範疇以把分散的條文整合為單一成文法則，藉以消除多年來可能出現的輕微不相符之處和歧義。³ 整合法律旨在使香港的成文法更清晰、精簡和易用，大大有助公眾查閱和理解成文法。進行該等整合法律項目的初期需要全面深入檢討有關法律科目，適合由特定的專責小組負責。法改會素有經驗協調法律改革項目和進行廣泛法律研究以支援該會及其小組委員會成員，並具備足夠條件及能力推展整合法律的項目。法改會會聽取局／部門和立法會議員的意見，以決定需要整合的法律範疇及其優先次序。

廢除過時的法律

15. 法律或會追不上社會發展。香港積累了近兩個世紀的成文法則均從未曾系統性地予以檢討和廢除，故成文法中許多條文可能已經變得不合時宜甚或過時。舉例來說，任何人未經授權而將任何牛隻、馬匹、綿羊、山羊、豬隻或家禽帶進任何遊樂場地，即屬違法；而任何交給警務人員看管的動物，須視為是被警務人員檢取的（《遊樂場地規例》（第 132BC 章）第 13 條）。此外，任何人在公眾地方擺放或運送任何排泄物（即“糞便”），亦屬違法，但如在午夜至上午 6 時這段時間內擺放或運送，並將之放在式樣經食物環境衛生署署長認可且配有緊密桶蓋的堅固結實的桶內，則屬例外（《簡易程序治罪條例》（第 228 章）第 5(1)(a)條）。此等條文是香港昔日農民社會或未有適當排水設施時期的產物，應否繼續於法例內保留是個應由法改會牽頭研究的重要範疇。在建議的檢討中，我們會識別看來已

³ 過往例子包括：

- (i) 規管證券期貨市場的法例是由在 25 年間制定的 10 條條例拼湊而成，及後於 2002 年重寫、更新和綜合為《證券及期貨條例》（第 571 章）；以及
- (ii) 重寫《公司條例》項目於 2000 年按公司法改革常務委員會的建議進行。新《公司條例》（第 622 章）於 2012 年制定。

經過時的法例條文，並向公眾及持份者進行廣泛的公眾諮詢，以決定是否應予廢除。

法改會秘書處的新工作

16. 進行對所有 710 條條例及 1 616 條附屬法例的檢討工作勢必艱巨，當中牽涉大量協調、審議、研究和諮詢工作。雖然理論上可以要求局／部門各自檢討其職權範圍內的法律，但此舉不符效益，因為局／部門的“主流”工作和其他日常事務繁重，有關的法律檢討便不會視為優先處理事項。因此，由法改會秘書處統籌這項工作將具效益、效率和一致性。法改會秘書處的律師可通過與局／部門協商，以系統性和全面的方式檢討整套法典，而不會妨礙局／部門推展改善香港經濟和民生的政策的進度。

17. 透過與局／部門聯繫及合作，法改會秘書處一般而言更具條件承擔這項新工作，“令香港的法律更有效、更易於被市民理解和更切合社會需要”，這是法改會的使命之一。法改會秘書處獲委以這項新任務，可從相關檢討中積累經驗、知識和專長，並且加以傳承，從而制訂可持續方法，使日後能以更有效的方式進行檢討。

18. 鑑於檢討工作規模龐大且複雜，我們認為適宜和有需要由首長級(律政人員)薪級第 6 點的高層首長級人員負責領導。只有該級別的人員才具備所需的策劃能力、遠見卓識及管理技巧，以領導和監督此等大型項目，並從高層次及宏觀角度規劃由起步至完成的各階段工作。我們預見律政專員在推行新措施時須制訂有里程碑和預計成果的工作計劃、訂立指導原則、督導研究並訂定優次、與局／部門及其他持份者協作並分析結果，以及制定全面而務實的建議。如有關建議會產生廣泛的影響，該律政專員須與局／部門保持緊密聯繫和溝通。

19. 考慮到法改會秘書處的現有職務及新增工作，法改會秘書處工作的深廣程度和複雜程度將明顯地超出預期由首長級(律政人員)薪級第 3 點人員承擔的職務和職責範圍。

20. 法改會秘書長職位升格後的建議職責說明，以及法改會秘書處在首席政府律師職位提升為律政專員職級後的建議組織圖，分別載於 附件 1 及 2。

首長級及非首長級支援人員

21. 法改會秘書長的職位在升格後會繼續由法改會秘書處現時的首長級及非首長級人員(包括 13 個常額職位，即兩名副首席政府律師、五名高級政府律師、兩名政府律師、一名高級法律翻譯主任、三名法律翻譯主任，以及其他輔助人員)提供支援。另外，升格後法改會秘書長職位將由一個高級私人秘書(由一個現有一級私人秘書職位提升)和一個新開設汽車司機職位支援。

曾考慮的其他方案

22. 除了把法改會秘書長的職位升格外，我們認為其他重行調配人員的安排均不可行。正如上文第 6 至 18 段所述，基於工作性質和複雜程度，有關工作需要由首長級(律政人員)薪級第 6 點的人員專責領導。其他律政專員在其負責的法律範疇以至首長級督導及管理職能方面已經分身乏術，我們實在無法安排由現時首長級(律政人員)薪級第 6 點的人手兼顧法改會秘書處的新工作，而又不影響其他持續進行的迫切工作。

對財政的影響

23. 按薪級中點估計，建議把一個首席政府律師職位提升為律政專員職級所需增加的年薪開支為 625,200 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 1,025,000 元。

24. 按薪級中點估計，上文第 21 段所述把一個一級私人秘書職位提升為高級私人秘書職級所需增加的年薪開支為 150,000 元，而開設一個汽車司機職位所需增加的年薪開支為 240,420 元。而此兩個職位每年額外平均員工開支總額（包括薪金和員工附帶福利開支）為 478,000 元。

25. 我們已預留足夠款項以支付這項建議所需的開支。

律政司

2021 年 6 月

律政司司長辦公室法律改革委員會秘書處

建議的律政專員職位

職責說明

職級：律政專員職級(首長級(律政人員)薪級第 6 點)

直屬上司：律政司司長(司長)

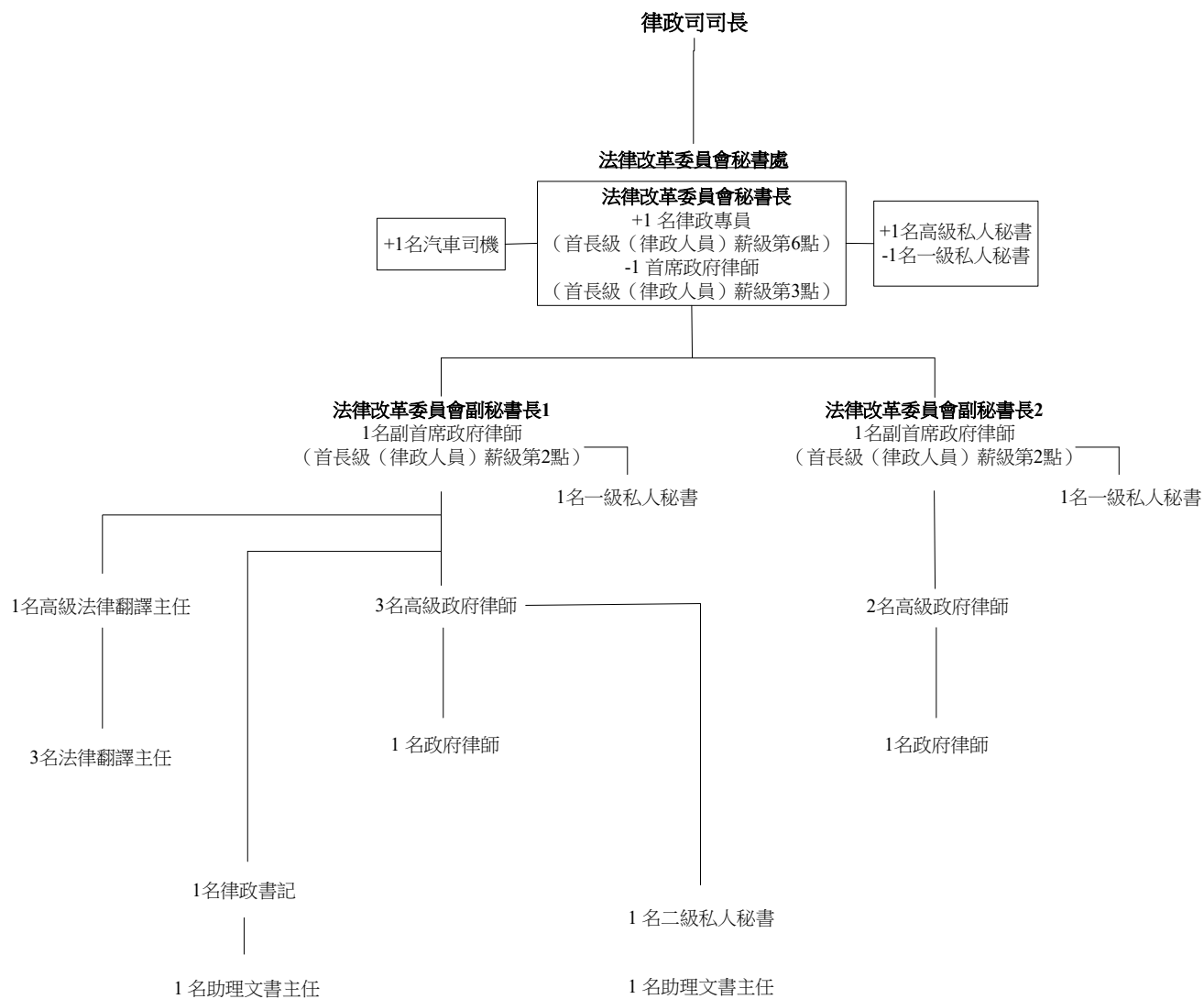
主要職務和職責

直接支援司長以法律改革委員會(法改會)主席身分帶領法改會“在法律改革方面取得享譽國際和香港的卓越成就，並致力維持這項美譽”，並履行“提出令香港的法律更有效、更易於被市民理解和更切合社會需要的改革建議”的使命，以及直接向司長匯報。具體工作包括：

- (1) 策劃、籌備和監督法改會的整體研究計劃，並考慮和擬備新課題，以供司長及終審法院首席法官轉交法改會參考；
- (2) 策劃、籌備、聯繫、協調(包括跨局及跨部門聯繫及協調)和負責就香港所有成文法定期進行有系統和全面的檢討工作，以期對法律作適應化修改，使之符合香港在《基本法》下的地位，適當地整合法律和廢除過時的法律，並在此期間制定有里程碑和可預見成果的總體計劃；
- (3) 指導和監督法改會秘書處所有專業及非專業人員進行法律研究；草擬討論文件、諮詢文件及報告；就法改會及其轄下小組委員會負責的項目進行公眾諮詢；以及宣傳法改會及其工作；

- (4) 執行法改會的所有決定，包括法改會就法律改革建議、擬發表諮詢文件及報告的內容及表述方式作出的指示；
- (5) 就法改會對法律改革和在系統性檢討香港成文法中提出的建議聯絡政府政策局及部門，並協助局／部門考慮和落實該等建議；以及
- (6) 負責法改會秘書處的一般行政工作，以及執行司長不時指派的其他職務。

法律改革委員會秘書處現行和建議組織圖



說明: 擬增設 / 提升的職位