



立法會主席就議員條例草案的決定

《議事規則》第51(3)及(4)條

1. 從2019年10月至2020年6月，立法會主席（“主席”）根據《議事規則》第51(3)及(4)條作出兩項決定。
2. 《議事規則》第51(3)條訂明，主席如認為任何由議員個別或聯名提出的條例草案涉及公共開支或政治體制或政府運作，有關條例草案即不得提出。第51(4)條訂明，主席如認為某條例草案涉及政府政策，則須取得行政長官的書面同意才可提出。

《2020年安老院(修訂)條例草案》（“《安老院條例草案》”）

《2020年殘疾人士院舍(修訂)條例草案》（“《殘疾人士院舍條例草案》”）

《2020年侵害人身罪(修訂)條例草案》（“《侵害人身罪條例草案》”）

3. 2020年4月9日，主席裁定《安老院條例草案》、《殘疾人士院舍條例草案》及《侵害人身罪條例草案》（“該三條條例草案”）涉及政府運作，因此議員不得向立法會提出該等條例草案。
4. 這項決定是就張超雄議員（“張議員”）提出的該三條條例草案作出的。《安老院條例草案》及《殘疾人士院舍條例草案》旨在分別修

訂《安老院條例》（第459章）及《殘疾人士院舍條例》（第613章）。

5. 該兩條條例草案均旨在具體列明有關院舍須符合的發牌要求，包括：

- (a) 要求牌照或豁免證明書的申請人在申請中訂明一位自然人為持牌人；
- (b) 列明社會福利署署長（“社署署長”）決定申請人或在有關院舍工作的任何準僱員（“相關人士”）是否經營、參與管理或受僱在該院舍工作的適當人選時必須考慮的因素；以及
- (c) 訂明發出、使用及轉讓牌照或豁免證明書的限制。

6. 《侵害人身罪條例草案》旨在修訂《侵害人身罪條例》（第212章），將虐待或忽略長者或殘疾人士列為刑事罪行。

《安老院條例草案》及《殘疾人士院舍條例草案》

7. 政府表示，《安老院條例草案》及《殘疾人士院舍條例草案》會對《基本法》第74條¹所指的政府運作、公共開支及政府政策造成實質影響，扼述如下：

- (a) 根據該兩條條例草案，社署署長會被施加法定責任，須檢視相關條文列明的各

¹ 《基本法》第74條規定，“香港特別行政區立法會議員根據本法規定並依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作者，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。”



項因素，以決定牌照或豁免證明書申請人是否適當人選。如實施該兩條條例草案，政府運作將須作出重大改變，包括設立一個新的專責組別，負責進行相關合規審查，以及完全修改牌照或豁免證明書的新申請／續期申請機制等；

- (b) 所需的運作改變會招致約4,360萬元的額外每年經常開支，以及約6,330萬元的額外非經常開支；以及
- (c) 擬議法定要求或會令非政府機構及私營公司無法加入院舍服務業界，因為部分機構及公司可能無法或不願意符合該等規定。

8. 張議員不同意政府的意見，他認為由於現行的第459章及第613章已有類似的審查及發牌機制，該兩條條例草案如制定成為法例，既不會改變現時政府運作，也無須招致額外公共開支。

9. 主席指出，根據過往裁決確立的原則，如實施某條例草案會明顯影響行政機關的架構或

程序，而有關影響不屬於暫時性質，該條例草案便涉及政府運作。

10. 主席認為，根據《安老院條例草案》及《殘疾人士院舍條例草案》，社署署長會被施加法定責任因而須考慮一系列因素以決定申請人或相關人士是否適當人選。該等因素包括：

- (a) 基於申請人的信譽、品格和可靠程度，申請人是否具有能力稱職及誠實地營運相關院舍；
- (b) 申請人是否屬未獲解除破產的破產人；
- (c) 申請人在提出有關申請前的五年內，是否曾與其債權人訂立債務重整協議或債務償還安排；
- (d) 申請人或擔任院舍主管的相關人士曾否就任何行業、業務或專業，被任何專業機構譴責、施以紀律處分或撤銷資格；
- (e) 申請人曾否被裁定干犯可公訴罪行；
- (f) 第459章或《殘疾人士院舍條例草案》所訂明的其他情況；以及



- (g) 申請人如是或曾是院舍持牌人或院舍主管，則該申請人(i)曾否被裁定干犯第459章、第613章及其附屬法例所訂明的罪行；以及(ii)曾否不遵從相關規例或社署署長發出的要求、命令或指示。

此外，在《安老院條例草案》及《殘疾人士院舍條例草案》訂明的一系列情況下，社署署長有責任拒絕發出牌照或豁免證明書。

11. 由於社署署長須考慮該兩條條例草案所指明有關“適當人選”的一籃子要求，社會福利署(“社署”)將須就為數估計約三萬人的申請人及院舍員工進行實質的背景及合規審查，而審查範圍亦須大幅擴闊。有鑑於此，主席認為該等條例草案如制定成為法例，會明顯影響社署的工作流程，而有關影響不會屬於暫時性質。因此，主席認為該兩條條例草案涉及政府運作。

《侵害人身罪條例草案》

12. 政府表示，《侵害人身罪條例草案》會對《基本法》第74條所指的政府運作、公共開支及政府政策造成實質影響。有關內容扼述如下：

- (a) 根據《侵害人身罪條例草案》，若照顧者忽略或拋棄長者或殘疾人士，而該等行為相當可能導致該人受到不必要的苦楚或損害，即屬刑事罪行。在2013至2017年間，警方平均每年接獲3,533宗“遊蕩老人”的報案。這些個案很可能會受該條例草案規限而須交由警方進行刑事調查，這會對警方的運作造成明顯影響，因而涉及政府運作；
- (b) 為實施該條例草案，預計會招致一次性資本開支約160萬元，以及額外每年經

常開支約1,600萬元；以及

- (c) 該條例草案如制定成為法例，會對政府保護長者及殘疾人士的政策帶來實質改變。公眾人士可能會不再願意照顧其鄰里中的長者或殘疾人士，以避免不慎干犯罪行。這樣會令政府鼓勵建立關愛社會的政策出現倒退。

13. 張議員不同意政府的意見，有關內容扼述如下：

- (a) 根據社署“虐待長者個案中央資料系統”的資料，由2005至2018年，拋棄及忽略長者的報案數字每年平均分別為1.14宗及1.92宗。警方無需調配額外人手及增加設施，以處理如此少量的個案；以及
- (b) 政府依賴有關“遊蕩老人”的報案數字，是錯誤理解該條例草案。由於該等個案主要涉及患有認知障礙症或精神病的長者在其照顧者不知情的情況下在街上遊蕩，故明顯不符合該條例草案對“忽略”或“拋棄”的定義。

14. 主席指出，《侵害人身罪條例草案》旨在修訂第212章，以增訂一項對長者或殘疾人士虐待或忽略的新罪行。

15. 主席考慮政府及張議員就該條例草案對警方運作可能造成的影響而提出的論據。對於患有認知障礙症或精神病的長者在其照顧者“不知情”的情況下在街上遊蕩，明顯不符合該條例草案有關“忽略”或“拋棄”定義的論據，主席有所保留。主席認為，如該條例草案制定成為法例，任何可能涉及虐待或忽略長者或殘疾人士的案件，不論是否涉及遊蕩，均須交由警方調查。警方在進行刑事調查時須為有特殊

需要的人士作出特別安排。該條例草案明顯影響警方處理該類案件的相關程序及轄下各單位的職責分配，而有關影響不屬於暫時性質。因此，主席認為該條例草案涉及政府運作。

16. 主席按照《議事規則》第51(3)條裁定，張議員擬提交的該三條條例草案均不得向立法會提出。

《罕見疾病條例草案》

17. 2020年6月15日，主席再就議員條例草案是否受《議事規則》第51(3)及(4)條規限作出決定。主席裁定有關條例草案涉及政府運作，因此不得向立法會提出。下文撮述主席就有關議員條例草案作出的裁決。

18. 有關決定是就張議員提出的《罕見疾病條例草案》作出的。該條例草案旨在：為以預防、診斷和治療罕見疾病及確保罕見疾病患者福祉為目標的罕見疾病綜合政策訂定基本條文；設立罕見疾病政策委員會（“政策委員會”）及罕見疾病評估小組（“評估小組”）；為罕見疾病認定機制訂定條文；為罕見疾病藥物、治療或產品名冊訂定條文；為罕見疾病患者及懷疑患者設立法定資助計劃訂定條文；及確保罕見疾病患者根據《聯合國殘疾人權利公約》受保障的權利妥為實踐。

19. 政府提出以下意見：首先，《罕見疾病條例草案》涉及公共開支。政策委員會及評估小組的設立和運作均須動用公帑，而資助罕見疾病患者藥物及治療費用的計劃則會對公共開支有重大影響。其次，《罕見疾病條例草案》涉及政府運作。該條例草案對食物及衛生局施加新的法定職責，新職責關乎罕見疾病的認定和罕見疾病藥物、治療或產品的登記。建議的罕見疾病藥物、治療及產品註冊制度亦會與現行

制度有所衝突，並限制藥劑業及毒藥管理局和藥物建議委員會的法定角色。其三，《罕見疾病條例草案》涉及政府的醫療政策。有關政策旨在因應每名病患者個別的臨床情況為他們提供最適切的護理和治療。然而，該條例草案會為罕見疾病設下硬性定義，偏離有關政策的目的。

20. 張議員只主張《罕見疾病條例草案》與現行醫療政策並無衝突。他指出，罕見疾病患者的需要與一般病人有所不同，因而須接受不同的醫學專科診治。此外，設立罕見疾病這個具體的疾病類別有助統籌罕見疾病患者的跨專科護理。

21. 主席裁定，落實《罕見疾病條例草案》建議的法定要求會明顯影響行政機關的程序及相關法定機構的職能，而有關影響不屬於暫時性質。至於該條例草案是否涉及公共開支或政府政策，並非裁決時須考慮的重要因素。主席決定，《罕見疾病條例草案》涉及《議事規則》第51(3)條所指的政府運作，因此不得向立法會提出。

