

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1291/00-01號文件

檔 號：CB2/PL/CA

2001年4月20日內務委員會會議文件

政制事務委員會報告

根據“不廢除或不提出修訂即屬通過的程序”
審議附屬法例

目的

本文件旨在匯報政制事務委員會商議根據“不廢除或不提出修訂即屬通過的程序”審議附屬法例的現行安排所得的結果，以及就此提出的建議。

引言

2. 有關法案委員會的委員在研究《1999年證券(保證金融資)(修訂)條例草案》時關注到一點，就是立法會根據“不廢除或不提出修訂即屬通過的程序”審議附屬法例的時限頗短。法案委員會同意將此事轉交政制事務委員會跟進處理。

背景

3. 立法會已根據多項條例將訂立附屬法例的權力轉授行政長官會同行政會議、政策局局長、部門首長、法定機構及法團(例如證券及期貨事務監察委員會和地下鐵路公司)等團體。正如《釋義及通則條例》(第1章)所界定，附屬法例指根據或憑藉任何條例訂立並具有立法效力的文告、規則、規例、命令、決議、公告、法院規則、附例或其他文書。所訂立的附屬法例須循以下其中一種程序經立法會審核和修訂：

- (a) 正面議決程序 —— 根據第1章第35條，凡某條例訂定根據該條例訂立的附屬法例須經立法會批准，或載有效果相同的文字，則獲轉授權力的團體須將所訂立的附屬法例呈交立法會批准。立法會可藉決議批准該附屬法例，亦可藉決議將該附屬法例全部或部分修訂。附屬法例一經批准，便會在憲報刊登。

- (b) 不廢除或不提出修訂即屬通過的程序 —— 無須循上文(a)段所述的正面議決程序審議的附屬法例必須在憲報刊登，並提交立法會會議席上省覽。根據第1章第34條，立法會可在省覽該附屬法例的會議之後28日內舉行的會議上，藉通過決議修訂(包括廢除)該附屬法例。該條文亦規定，立法會可藉決議將修訂期限延展至下一次會議。

4. 根據“不廢除或不提出修訂即屬通過的程序”審議的附屬法例，在憲報刊登後立即生效，此安排是合乎法例規定的。不過，如某項附屬法例涉及修訂各種費用，則政府當局的一貫做法是盡量將該項附屬法例的生效日期，定於其提交立法會省覽後至少28日另加一次立法會會議。

事務委員會的商議工作及建議

5. 事務委員會已與政府當局跟進此事。事務委員會的商議工作及建議載於下文各段。

政府當局的意見

不廢除或不提出修訂即屬通過的程序

6. 政府當局向事務委員會解釋，附屬法例成為立法工作一個常規項目，主要是因為立法機關的工作時間有限，加上附屬法例屬技術性質。鑒於“不廢除或不提出修訂即屬通過的審議安排”的目的，以及附屬法例數量龐大，政府當局認為，如要對有關程序作任何更改，該等改動均不應為議員帶來不必要的工作，或使議員無法專注其他更重要的立法工作。

7. 政府當局指出，就一些相當技術性及／或極具爭議性，或對有關方面影響重大的附屬法例而言，現時已設有機制，讓議員可先把有關附屬法例廢除，以便有更多時間進行審議。政府當局會待議員詳細研究各項條文後，才再次提交該附屬法例。

首屆立法會的經驗

8. 政府當局請委員注意，在1998至99年度及1999至2000年度的立法會會期內，當局分別提交了322項及302項附屬法例，由立法會按不廢除或不提出修訂即屬通過的程序進行審議。議員曾就38項附屬法例動議合共17項議案，以延展有關的審議期限。在該38項附屬法例當中，31項並無經立法會修訂或廢除；就另外4項附屬法例動議的修訂議案獲立法會通過，而至於其餘3項附屬法例則被廢除。

9. 政府當局又解釋，當局經分析該3項遭立法會廢除的附屬法例後得悉，其中兩項附屬法例的審議期限雖已根據第1章第34(4)條延展一次會議，但立法會仍沒有足夠時間進行審議，因而決定廢除該兩項附屬法例。至於第三項附屬法例，則因議員不同意當中建議的實施細則

而被廢除，當時所考慮的重點在於該附屬法例內容的利弊，而非是否需要更多時間進行研究。

10. 政府當局認為，根據首屆立法會及1997年前立法局的經驗，現行“不廢除或不提出修訂即屬通過的程序”運作情況大致良好。在大多數情況下，“28日的審議期限”可算行之有效，而“延展一次會議”的規定亦似乎能夠應付特殊情況的需要。

事務委員會所考慮的事宜

11. 事務委員會在研究此事時，曾考慮多年來對第1章第34條所作的修訂。委員察悉，在《釋義及通則(修訂)(第2號)條例》(1993年第89號條例)制定成為法例前，第34條訂明28日的審議期限可以延展，展期不得超過21日。立法局在1993年審議有關修訂條例草案期間，當時的法律事務組曾指出，會期中段某些休假時間(尤其是聖誕及新年期間的休假時間)，可使21日的延展期限變得毫無意義；舉例說，若在延展期限的第21日並無立法局會議，情況便是如此。當時的法律事務組建議修訂有關條文，訂明如在延展期限的屆滿日期並無會議，則該期限應當作再作延展，直至21日延展期限之後的下一次會議。經研究後，有關條文隨後被修訂成現時的字眼，即以“延展至下一次會議”取代“予以延展，展期不得超過21日”。

12. 事務委員會同意應設立機制，讓議員在需要時有更多時間審議一些內容複雜及／或篇幅甚長，或對有關方面影響重大的附屬法例。在研究應否修訂現行“延展一次立法會會議”的條文時，事務委員會認為應考慮多項因素，其中包括28日的審議期限可能因適逢假期而“變相縮短”、須就修訂附屬法例作出預告的規定，以及為研究附屬法例而成立的小組委員會需要在就動議修訂附屬法例作出預告的限期屆滿之前，向內務委員會匯報商議工作。

13. 鑒於《1999年證券(保證金融資)(修訂)條例草案》委員會委員所提出的關注事項，事務委員會要求政府當局及立法會法律顧問研究第1章第34(4)條現有“延展一次立法會會議”的條文，可按何方式作出修訂。

各個方案

14. 政府當局及立法會法律顧問提出了下列方案，供委員考慮——

方案A —— 將“延展期限”由現時“一次立法會會議”，修訂為
“一次立法會會議或21日(兩者以較後者為準)”

此方案由政府當局提出。在1993年之前，當時的立法局可將28日審議期限延展，展期不得超過21日。政府當局認為，此方案較現行安排及1993年之前的安排為佳。

方案B —— 將“延展期限”由現時“一次立法會會議”，修訂為“兩次立法會會議”

此方案亦由政府當局提出。在一般情況下，28日的審議期限會延展兩次立法會會議。

方案C —— 將“延展期限”由現時“一次立法會會議”，修訂為“21日，但如在21日期限屆滿當日並無會議，則審議期限可當作延展至該21日期限後的下一次會議”

此方案由立法會法律顧問提出。委員察悉，前法律事務組亦曾於1993年提出此方案。根據此方案，建議的審議期限為28日另加21日延展期限，但如在21日期限屆滿當日並無立法會會議，則延展期限將當作再延展至該21日期限後的下一次立法會會議。

事務委員會的建議

15. 事務委員會考慮到立法會在本會期內最長一次休假將為期兩周，列出4個例子闡明現行安排及該3個方案所訂的“延展期限”之間的異同(附錄)。事務委員會注意到，視乎立法會各次休假的時間，上文第14段討論的3個方案所訂的審議期限，均可較現行安排所訂的期限為長。在一般情況下(即立法會逢星期三舉行會議)，方案A及方案C所訂的審議期限同樣較現行安排所訂的審議期限為長(例子1)。若長假期休假(例如聖誕及新年期間為期兩周的休假)緊接在28日審議期限之後，則視乎休假的時間，方案B或方案C均可提供較長的審議期限(例子2至4)。

16. 事務委員會經研究後贊成採用方案C，因為該方案可確保“延展期限”不會因21日期限臨近屆滿時遇有假期而“變相縮短”(例子4)。

17. 政府當局最初認為方案A最為恰當，因為該方案可以平衡兩方面的需要，既可讓議員在需要時有更多時間審議內容複雜及／或篇幅頗長的附屬法例，又可確保簡單、不複雜的附屬法例能盡快完成審議程序。政府當局參考事務委員會的意見再考慮此事後，已同意接納事務委員會的建議，並答允安排修訂第1章第34條的有關係文，以實施經修改的延展期限。


18. 事務委員會亦曾研究在立法會會期臨近完結時向立法會提交附屬法例的情況。委員察悉，根據第1章第34(3)條，28日的審議期限如在立法會會期結束前或在立法會解散前的最後一次會議後屆滿，則會自動延展至立法會下個會期的第二次會議。無論採納上述任何一個修改“延展期限”的方案，此項安排均不受影響。

徵詢意見


19. 謹請議員察悉事務委員會的商議結果和建議。

立法會秘書處
議會事務部2
2001年4月17日


例子1

	在2000年11月1日立法會會議席上提交附屬法例	
第一個星期	2000年11月8日的立法會會議	 <p>28日審議期限在2000年11月29日屆滿</p>
第二個星期	2000年11月15日的立法會會議	
第三個星期	2000年11月22日的立法會會議	
第四個星期	2000年11月29日的立法會會議	
第五個星期	2000年12月6日的立法會會議	根據 現行安排 ，作出修訂的限期是2000年12月6日
第六個星期	2000年12月13日的立法會會議	根據 方案B ，作出修訂的限期是2000年12月13日
第七個星期	2000年12月20日的立法會會議	根據 方案A及方案C ，作出修訂的限期是2000年12月20日

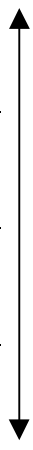
例子2

	在2000年11月22日立法會會議席上提交附屬法例	
第一個星期	2000年11月29日的立法會會議	 <p>28日審議期限在2000年12月20日屆滿</p>
第二個星期	2000年12月6日的立法會會議	
第三個星期	2000年12月13日的立法會會議	
第四個星期	2000年12月20日的立法會會議	
第五個星期	2000年12月27日並無立法會會議)
第六個星期	2001年1月3日並無立法會會議)
) 聖誕及新年期間的休假
)
)
第七個星期	2001年1月10日的立法會會議	<p>根據現行安排、方案A及方案C，作出修訂的限期是2001年1月10日</p>
第八個星期	2001年1月17日的立法會會議	<p>根據方案B，作出修訂的限期是2001年1月17日</p>

例子3

	在2000年11月15日立法會會議席上提交附屬法例	
第一個星期	2000年11月22日的立法會會議	 <p>28日審議期限在2000年12月13日屆滿</p>
第二個星期	2000年11月29日的立法會會議	
第三個星期	2000年12月6日的立法會會議	
第四個星期	2000年12月13日的立法會會議	
第五個星期	2000年12月20日的立法會會議	根據 現行安排及方案A ，作出修訂的限期是2000年12月20日
第六個星期	2000年12月27日並無立法會會議)
第七個星期	2001年1月3日並無立法會會議) 聖誕及新年期間的休假
第八個星期	2001年1月10日的立法會會議)
)
		根據 方案B及方案C ，作出修訂的限期是2001年1月10日

例子4

	在2000年11月8日立法會會議席上提交附屬法例	
第一個星期	2000年11月15日的立法會會議	 <p>28日審議期限在2000年12月6日屆滿</p>
第二個星期	2000年11月22日的立法會會議	
第三個星期	2000年11月29日的立法會會議	
第四個星期	2000年12月6日的立法會會議	
第五個星期	2000年12月13日的立法會會議	根據 現行安排 ，作出修訂的限期是2000年12月13日
第六個星期	2000年12月20日的立法會會議	根據 方案A及方案B ，作出修訂的限期是2000年12月20日
第七個星期	2000年12月27日並無立法會會議)
第八個星期	2001年1月3日並無立法會會議)
) 聖誕及新年期間的休假
)
第九個星期	2001年1月10日的立法會會議)
		根據 方案C ，作出修訂的限期是2001年1月10日