

研究與立法會修訂附屬法例的權力有關
的事宜小組委員會會議

立法機關將訂立附屬法例的權力
轉授予行政機關或其他團體

本文件闡述把立法權力轉授予行政機關或其他團體的原則和政策。

A. 將立法權力轉授予行政機關或其他團體

2. 立法機關將訂立附屬法例的權力轉授予其他團體，是一種行之已久的做法。自早期起，審慎地將立法權力轉授，已被接納為本身並無不妥當之處的做法。正如 Selborne 勳爵在 *Queen v Burah* 一案中所說：

“立法機關在運用特定權力或行使有限酌情權的條件下將立法工作交託予其信任的人士處理，並非罕見的事；而且，在許多情況下，這是十分方便的做法。”¹

3. 在英國，附屬法例的使用十分普遍，在過去數十年其使用更是大幅增加。每年，在英國所訂立的附屬法例數目，較訂立國會法令的數目為多。舉例說，英國國會在 2007 年通過的公共普通法令只有 31 條，而訂立的法定文書卻有 2 847 條² 之多。在香港，使用附屬法例的做法也早已確立，而有關的制度多年來亦一直運作暢順。至今，在 687 條主體條例下訂立的附屬法例約有 1 411 條。雖然，

¹ (1878) 3 App. Cas. 889，第 898 段，樞密院。引自 *Craies on Legislation* 第 108 頁。

² 見英國下議院圖書館出版的 *Acts & Statutory Instruments: Volume of UK legislation 1950 to 2007*, Standard Note: SN/SG/2911, 2008 年 1 月 23 日中的有關縱向研究。

訂立附屬法例的權力通常都會授予行政機關(例如行政長官會同行政會議、行政長官、局長或部門首長),但卻並不僅限於此。舉例說,制定法例的權力亦可以轉授予法定團體或委員會³、專業團體⁴及公共基建營辦商⁵。此外,主體法例亦就不同的目的把訂立附屬法例的權力轉授予不同人士⁶。

4. 以下為從香港的附屬法例中可找到的條文的一些例子：

- (a) 當主體法例訂立了一個法定制度,例如發牌或批予許可的制度,有關該制度運作的詳細條文可載於附屬法例內。舉例說,《有毒化學品管制(一般)規例》(第 595 章,附屬法例 A)包含根據條例申請許可證的條文；
- (b) 有關進行法院法律程序或其他程序的規則。例如,根據《高等法院條例》(第 4 章)、《區域法院條例》(第 336 章)和《刑事訴訟程序條例》(第 221 章)所訂立的規則；根據《行政上訴委員會條例》(第 442 章)所訂立的規則；
- (c) 專業團體為規管有關專業執業而訂立的附例。例如香港會計師公會依據《專業會計師條例》(第 50 章)第 8 條訂立的《專業會計師附例》(第 50 章,附屬法例 A)；律師會理事會依據《法律執業者條例》(第 159 章)第 73 條訂立的《律師執業規則》(第 159 章,附屬法例 H)；
- (d) 公共基建或公共交通的營辦商為規管公眾使用有關設施而訂立的附例。例如香港西區隧道有限公司依據《西區海

³ 舉例說,《證券及期貨條例》(第 571 章)第 397 條授權證券及期貨事務監察委員會為該條例的目的,就有關發牌、註冊和有關人員的資歷、經驗及訓練方面訂立規則；《高等法院條例》(第 4 章)第 54 條授權根據第 55 條組成的規則委員會可訂立規則,規管並訂明高等法院的程序及常規。

⁴ 舉例說,《法律執業者條例》(第 159 章)第 73 及 73A 條授權香港律師會的理事會可就律師執業的各項事宜訂立規則。

⁵ 舉例說,《香港鐵路條例》(第 556 章)第 34 條授權港鐵公司訂立附例,以訂明使用其服務的條款和條件,以及規管使用鐵路或鐵路處所的公眾人士的行為。

⁶ 舉例說,根據《醫生註冊條例》(第 161 章)第 33 條,行政長官會同行政會議、食物及衛生局局長和醫務委員會分別獲授權就不同的事宜訂立規例。

底隧道條例》(第 436 章)第 32 條訂立的《西區海底隧道附例》(第 436 章，附屬法例 D)；

- (e) 為訂明根據某條例須支付的費用及為施行某條例而採用的表格所訂立的規例，例如地產代理監管局依據《地產代理條例》(第 511 章)第 56 條訂立的《地產代理(發牌)規例》(第 511 章，附屬法例 A)；及
- (f) 根據某條例設立的法定團體為規管正式調查所訂立的規則，例如平等機會委員會依據《性別歧視條例》(第 480 章)第 88 條訂立的《性別歧視(正式調查)規則》(第 480 章，附屬法例 A)。

B. 把訂立附屬法例的權力轉授的原因

5. 立法機關把立法權力轉授，是基於一些實際的考慮因素，為求促進效率。有一說法，“要[立法機關]訂立所有具法律約束力的規則，是不切實際的。”⁷

6. 根據香港的經驗，使用附屬法例的主要原因如下：

- (a) **轉授立法權可節省立法機關的時間**：由於立法機關須處理大量及不同類別的事務，立法機關不可能處理所有細節問題。除非制定有關條文旨在作出重要的法律修改，否則在主體法例加入大量繁複的細節，可能會欠缺效率亦未必有需要。把訂立附屬法例的權力轉授予行政機關或其他團體，可讓立法機關有效地為其工作及資源訂定優先次序，並聚焦處理社會所關注的重大事項；
- (b) **本質上繁複而富技術性的規則**：如果有關的法定規則本質上十分繁複和富技術性，或屬於程序／運作性質，則由

⁷ Administrative Review Council's Report to the Attorney-General on Rule Making by Commonwealth Agencies (1992 年)第 1.4 段。

在技術／專業領域上有專門知識的人士(見上文第 4(b), (c) 及(f)段的例子；亦見《商船(安全)條例》(第 369 章)下所訂立的多項附屬法例，訂明海上安全各方面的詳細規則)或對有關規管機制的日常管理和操作有直接認識和經驗的人士(見上文第 4(a)段的例子)制訂規則，是有助益的；

- (c) **基於有必要經常更新而需要具彈性的規則**：對於那些相較其他規則需要更頻密更改的規則，附屬法例提供較大的彈性，以適應快速的發展或符合不斷變化的國際標準及規定。立法機關可以把權力轉授行政機關，後者可在較短的立法時間範圍內修訂該等規則⁸。舉例說，《商船(安全)條例》(第 369 章)授權運輸及房屋局局長就海事安全的不同範疇訂定規則，例如無線電安全及救生設備；其中第 112A(4)條訂明，該等規例可規定採納國際海事組織所發出的標準、規格或實務守則。另一例子是《預防及控制疾病條例》(第 599 章)第 9 條，該條文授權衛生署署長可藉命令訂明措施，以實施世界衛生組織依據《國際衛生條例》作出的臨時建議；及
- (d) **有需要運用緊急權力應付情況轉變**：遇到緊急情況，例如出現疾病、流行性疾病或大流行病，或有關疾病產生逼切威脅，以致危害公眾健康及安全，法例需能迅速作出回應，以應付迫切的危險。其中一個例子是《預防及控制疾病條例》(第 599 章)第 8 條，該條文賦權行政長官會同行政會議為防止、應付或紓緩該公共衛生緊急事態的影響，及為保障公眾健康，訂立規例。

⁸ 在某些情況下，附屬法例會依照先審議後訂立的程序來訂立。

C. 立法機關對附屬法例的監管

7. 憑藉《釋義及通則條例》(第 1 章)(“該條例”)第 28(2)條的規定，附屬法例必須在政府憲報刊登。這項發布規定確保立法具透明度及公眾可以取覽法律。

8. 此外，把訂立附屬法例的權力轉授予行政機關或其他團體，並不表示立法機關放棄對附屬法例作出管制。事實上，立法會透過各種方法，繼續監察立法程序。

透過主體法例施加管制

9. 首先，立法會透過對主體法例的管制，保留對附屬法例的最終管制。在這方面，立法會是否轉授訂立附屬法例的權力，以及這些權力的權限，均由主體法例內的授權條文界定。這些授權條文會在條例草案最初提交立法會時，由立法會審議和批准。立法會可考慮個別的立法建議應否納入主體法例內或採用附屬法例的形式訂立。

10. 此外，《釋義及通則條例》第 28(1)(b)條訂明，附屬法例不得與任何條例的條文互相矛盾。訂立附屬法例的人必須在其權限以內行事，否則所訂立的附屬法例便屬越權，並可能會面對向法院提出司法覆核所帶來的法律挑戰。一條典型的授權條文會就有關的附屬法例訂定下列規範：

- (a) 獲授權訂立附屬法例的人及其酌情權權限；
- (b) 附屬法例的形式，例如以規則、規例、附例或命令的形式訂立；
- (c) 訂立的附屬法例可涵蓋的事宜；及
- (d) 訂立和修訂附屬法例時須予遵循的程序(如有的話)。舉例說，有關授權條文可規定訂立附屬法例的人在訂立或修訂附屬法例前，須事先徵詢另一人的意見或尋求其批准，或

者須依照某些程序行事。例如《法律執業者條例》(第 159 章)第 73(2)條規定，香港律師會理事會根據第 73 條訂立的規則，須經終審法院首席法官事先批准。在某些情況下，所須遵循的程序可以相當詳細，並可包括一個獨立及客觀的審裁機制(如仲裁)。舉例說，《東區海底隧道條例》(第 215 章)第 55(3)條規定，隧道費可由新香港隧道有限公司(“道路公司”)與行政長官會同行政會議藉協定而予以更改，或在並無協定時，將有關事宜提交仲裁。運輸署署長須在該等協定或仲裁裁決作出後，在切實可行範圍內盡快藉憲報公告修訂附表。另一例子是《郊野公園條例》(第 208 章)第 8 至 14 條，有關條文載述一套詳細程序及獨立機制行政長官必須遵循該套程序及機制，作出郊野公園指定令。

對附屬法例的審視

11. 除了對主體法例的管制外，也可以透過下列方法對附屬法例進行審視：

- (a) 根據一般的做法，在向立法會提出重大的立法建議，包括附屬法例的建議，政府當局會就該建議諮詢立法會的相關事務委員會，讓議員可及早討論相關的議題，而政府當局亦可適當地將議員的意見納入準備向立法會提交的附屬法例；
- (b) 一般而言，所有附屬法例均須讓立法會議員知悉，以便立法會展開討論，或就涉及公眾利益的事宜進行辯論，而不論有關附屬法例是否須經由立法會審議(即有權修訂、廢除及／或通過該附屬法例)。在這方面，政府當局已要求各政策局就所有附屬法例，包括無需由立法會審議的附屬法例(生效日期公告除外)，向立法會提供相應的參考資料摘

要。至於生效日期公告，各政策局會按需要考慮是否向立法會提交參考資料摘要。換句話說，議員會有足夠的資料審視有關的附屬法例；

(c) 大部分附屬法例均須經立法會審議。《釋義及通則條例》第 34(2)至(5)條訂明附屬法例的“先訂立後審議的程序”。這個程序可按立法會在有關的主體法例所述明的方式作出變更，例子如下：

(i) 可在主體法例內就附屬法例訂明一個作出變更的審議程序：見《逃犯條例》(第 503 章)第 3(3)至(8)條。有關條文就根據該條例作出的命令，訂明一個變更的“先訂立後審議的程序”；

(ii) 可在主體法例訂明《釋義及通則條例》第 34 條所規定的審議程序不適用於該法例：舉例說，《香港醫學專科學院條例》(第 419 章)第 13(5)條訂明，《釋義及通則條例》第 34 條不適用於香港醫學專科學院的院務委員會根據《香港醫學專科學院條例》第 13 條所訂立的附例；

(iii) 相反，主體法例亦可規定附屬法例須先審議後訂立。舉例說，《刑事訴訟程序條例》(第 221 章)第 9(1A)條訂明，刑事訴訟程序規則委員會所訂立的規則及作出的命令，在立法會通過並在憲報刊登之前，不具有效力。這應與《釋義及通則條例》第 35 條一併閱讀，該條文訂明附屬法例在取得立法會批准時所須遵循的“先審議後訂立”程序；

(d) 就適用“先審議後訂立的程序”的附屬法例而言，在立法會決定成立小組委員會以審視某條附屬法例後，政府當局的慣常做法是先撤回有關的動議通知書，並出席有關小組委

員會的會議，協助議員進行審視工作。有關小組委員會完成審視後，政府當局會重新以新通知書提出動議；及

- (e) 對於適用“先訂立後審議的程序”的附屬法例，雖然附屬法例可按《釋義及通則條例》第 28(3)(a)條在刊憲當天生效，政府當局的慣常做法是，在切實可行的範圍內，把附屬法例的生效日期，定在先訂立後審議的程序期限屆滿之後(在可行情況下，計及可能會延展的期限)，即在切實可行的範圍內，由提交立法會省覽起計 28 天再加 21 天後，以便議員有充足時間進行審議。

12. 最後，無論主體法例是否規定附屬法例須通過審議程序，只要當中涉及公眾利益的議題，立法會也可就附屬法例提出辯論。即使主體法例訂明《釋義及通則條例》所述的審議程序不適用於根據該條例訂立的附屬法例，立法會如認為有需要或適當的話，亦可成立小組委員會，研究與這類附屬法例相關的議題。此外，內務委員會主席亦可應議員的要求，在立法會會議上提出動議，以便議員可就某條附屬法例發表意見。

D. 關於行使獲授立法權力的其他保障

13. 訂立附屬法例的權力除受立法會審視外，亦會受到其他持份者的有效制衡。鑑於現代社會對良好公共行政的要求，政府往往會在立法程序展開前，諮詢專家和其他持份者的意見，以適當地考慮他們的意見。舉例來說，衛生署署長會定期檢討《預防及控制疾病條例》(第 599 章)相關附表所列的醫生必須報告的傳染病列表。在進行這項工作時，當局會把任何擬修訂該列表的建議告知有關人士或諮詢他們的意見，然後才向立法會提交該等建議；這些人士包括衛生防護中心轄下有相關的科學委員會、私營醫護界別和區議會等。此外，法院有權覆檢訂立附屬法例者所行使的權限，這為確保獲授的立法權力得以妥善行使，提供有效的保障。

E. 由立法會審視的附屬法例的統計數字

14. 附件A載列在第三屆立法會及第四屆立法會首兩個立法年度，根據“先訂立後審議程序”(表一)及“先審議後訂立程序”(表二)所訂立的附屬法例的統計數字。表三載列成立小組委員會審視附屬法例(不論有關的附屬法例是採用“先訂立後審議”或“先審議後訂立”的程序)及其他文書如技術備忘錄的數字。該等統計數字顯示：

(a) 成立小組委員會以審視附屬法例的情況只佔一小部分；及

(b) 以先訂立後審議程序訂立的附屬法例很少被廢除。

15. 有關的統計數字顯示，向行政機關或其他團體轉授立法權力的做法，一直相當奏效。在同一立法年度內以先訂立後審議程序訂立的附屬法例，當中無需修訂或無需由小組委員會審視而順利通過的比率相當高；以先審議後訂立程序訂立的附屬法例，獲得順利通過的比率亦相當高；而審議後被廢除的附屬法例比率則相當低。這些數字似乎顯示，議員一般均認同有關的條文藉着先訂立後審議或先審議後訂立的方式(視乎情況需要而定)獲得適當處理。

16. 基於上文第5至6段所述訂立附屬法例背後的一些實際考慮，若要以主體法例的形式提交所有立法建議(不論建議的性質為何)是不切實際的。正如上文所指出，立法機關可採取多種方法對附屬法例作出監管。當然，立法會作出監管的程度可視乎有關議事宜的目的及內容而有所不同。

17. 研究英國國會常規的著名評論者作出的以下論述，與上文的討論相關：

“訂立法定文書的情況及國會對法定文書作出管制的程度，須視乎在每宗個案中授權訂立法定文書的個別法規而定。現時並

沒有一致的模式，而某項法定文書的主題與其須符合的程序亦沒有直接關係。”⁹

F. 其他普通法司法管轄區的做法

18. 有關英國、澳大利亞、新西蘭和加拿大轉授制定附屬法例的權力的做法，現摘錄並表列於附件 B。當中可看到幾個特點：

- (a) 正如香港，全部四個普通法司法管轄區在使用附屬法例方面都有相似的理由，即促進效率和紓緩立法機關所承受的時間壓力，提供更大彈性處理轉變中的情況、緊急情況及技術性事宜；
- (b) 全部四個司法管轄區均有制定條文用以發布附屬法例，而常規做法是把有關附屬法例提交立法機關省覽，唯英國及加拿大均容許有例外情況¹⁰；
- (c) 跟香港的情況相似，在該四個司法管轄區內，廢除附屬法例或宣告其無效的情況很罕見，儘管這種情況是可以發生的；
- (d) 如同香港的情況，有關議會審視附屬法例最常見的安排，看來是“先訂立後審議的程序”，雖然在這四個司法管轄區中採用“贊同意見的決議”(先審議後訂立的程序)亦是可能的。選擇採用何種審視程序則由立法機關通過主體法例作出；及
- (e) 雖然新西蘭的國會可以修訂附屬法例，但澳大利亞、加拿大和英國的一般規則，是無論附屬法例須經過的是“先審議後訂立的程序”還是“先訂立後審議的程序”，立法機關只能

⁹ Erskine May 著，*Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (2004 年第 23 版)，第 669 頁。

¹⁰ 在新西蘭，不符合主體法例所定義為“規例”的文書，即使有關文書具立法性質，亦不受發布規定的管制。

夠通過或否決有關的附屬法例，而不能夠作出修訂。在英國，有關的程序委員會曾於其 1996 年關於“授權立法”的報告書中，考慮可否修訂法定文書的問題。該委員會基於修訂法定文書會牽涉過多複雜問題、與國會過去的原意完全背道而馳，以及會違背轉授權力的本來目的作為理據¹¹，作出不應容許修訂法定文書的建議。

19. 與英國的對口機關不同，香港特區立法會一直有權修訂(包括廢除或更改)獲授權機構根據“先審議後訂立”或“先訂立後審議”程序所訂立的附屬法例¹²。此外，如上文所論述，附屬法例必須在政府憲報刊登，而政府當局亦會擬備立法會參考資料摘要，以便議員參閱。概括而言，我們認為，立法會對香港訂立附屬法例所行使的監管程度，至少可與該四個海外司法管轄區相比，甚至可說是更為嚴格。

政務司司長辦公室行政署／律政司

2011 年 4 月

¹¹ 見 *Craies on Legislation*，第 297 頁。在英國，國會應否有權修訂附屬法例的問題一直爭論不休。其中的例子可參閱英國下議院圖書館在 2002 年 2 月 13 日出版的 *Delegated Legislation: the Procedure Committee Report and Proposals for Changes*, Standard Note: SN/PC/469。

¹² 見《釋義及通則條例》第 3、34(2)及 35 條。

表 1 -

根據先訂立後審議程序所訂立的附屬法例統計數字

	第三屆				第四屆	
	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
先訂立後審議						
在這立法年度內提交的附屬法例總數	168	220	203	210	176	141
(a) 沒有以決議案修訂或廢除的附屬法例數目	160 (95.2%)	213 (96.8%)	194 (95.6%)	196 (93.3%)	167 (94.9%)	135 (95.7%)
(b) 獲通過的修訂附屬法例的決議案數目	8 (4.8%)	7 (3.2%)	8 (3.9%)	14 (6.7%)	9 (5.1%)	5 (3.5%)
(c) 獲通過的廢除附屬法例的決議案數目	0	0	1 ¹ (0.5%) (由政府提出)	0	0	1 ² (0.7%) (由議員提出)

¹ 這是指《空氣污染管制(揮發性有機化合物)規例》。政府當局主動廢除《空氣污染管制(揮發性有機化合物)規例》，以回應小組委員會委員要求更多時間以便詳細討論有關規例。該規例於同一立法年度內再次提交立法會並獲得通過。

² 這是指《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》。請一併參閱政務司司長於2011年1月4日致立法會主席的函件。

表 2 - 根據先審議後訂立程序所訂立的附屬法例統計數字

	第三屆				第四屆	
	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
先審議後訂立程序						
在這立法年度提交立法會以訂立／修改附屬法例的議案總數	10	22	21	16	21	15
(a) 在這立法年度內按原定時間表獲得通過的議案數目	4 (40%)	19 (86.4%)	19 (90.5%)	11 (68.8%)	11 (52.4%)	12 (80%)
(b) 原本在這立法年度內提交動議通知書但其後撤回，而經立法會審視後最終在同一立法會年度獲得通過的議案數目	6 (60%)	2 (9.1%)	1 (4.8%)	2 (12.5%)	10 (47.6%)	2 (13.3%)
(c) 在上一個立法年度撤回原本的動議通知書，但經立法會審視後在這個立法年度內最終獲得通過的議案數目	0	1 (4.5%)	1 (4.7%)	3 (18.8%)	0	1 (6.7%)

附註： 就進行先審議後訂立程序的附屬法例而言，若立法會要求更多的時間研究有關的附屬法例，或若立法會成立了小組委員會審視有關附屬法例，政府當局一般會撤回原本的動議通知書，並在立法會完成有關審視工作後提交新的通知書。

表 3 - 附屬法例 / 其他文書小組委員會

	第三屆				第四屆	
	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
所有運作的小組委員會總數	15	17	21	24	25	20
(a) 在這立法年度內完成工作的小組委員會數目	12	13	18	24	24	17
(b) 在下一個立法年度繼續進行工作的小組委員會數目	3	4	3	0	1	3

附註： 上述小組委員會包括成立以審視進行先審議後訂立程序或先訂立後審議程序的附屬法例的小組委員會。部份小組委員會審視超過一項附屬法例。

附屬法例的比較研究－立法機關授權訂立附屬法例的權力

下表摘錄英國、澳大利亞、新西蘭和加拿大立法機關授權訂立附屬法例的做法。

	英國	澳大利亞(聯邦)	新西蘭	加拿大(聯邦)
1.轉授立法權力的理由	<ul style="list-style-type: none"> - 下議院資料辦公室 (House of Commons Information Office) 表示，訂立附屬法例，是要提供細節；這些細節若納入主體法例內，則會過於複雜。¹ - Bradley 和 Ewing 論述訂立授權法例的理由包括：(i) 國會所承受的時間壓力；(ii)內容涉及技術性事宜；(iii)需要 	<ul style="list-style-type: none"> - Odgers' Australian Senate Practice：國會處理原則事宜，行政機關／其他團體則處理行政及細節事宜。使用附屬法例的目的，是要紓緩國會所承受的時間壓力，以及容許當局制定法例，以應付急劇轉變／不明朗的情況或緊急情況。⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> - 法律諮詢委員會 (Legislation Advisory Committee) 認為，傳統上依賴以下理由作為訂立授權法例的理據：(i) 國會所承受的時間壓力，(ii)有關事宜的技術性，(iii)未能預見的事項，(iv)靈活性的需要，(v)進行試驗的機會，以及(vi)需要採取迅速或即時行動以 	<ul style="list-style-type: none"> - 《The House of Commons Procedure and Practice》引述過去一個國會委員會時表示，“如國會過分涉及日常行政的實質事項，則與最初授權訂立法例的多個基本原因相違背。”⁶ - Hogg 認為，[國會] 在任何一年均無法為管治而制定其司法管轄區所需的所

	英國	澳大利亞(聯邦)	新西蘭	加拿大(聯邦)
	<p>有靈活性；以及(iv)遇到緊急情況。²</p> <p>- Wade 和 Forsyth 認為，“國會必須把與細節問題有關、範圍甚廣的立法權力轉授，並致力提供一個大致不變的架構。”³</p>		<p>應付緊急情況。⁵</p>	<p>有法律。當國會訂立法定制度時，…一般只會制定該制度的大綱，並會就細節問題授權附屬團體訂立法例。”⁷</p>
2.發布	<p>- 《1946年法定文書法令》(《1946年法令》)訂明，所有法定文書必須在制定後盡快送往英女皇印務局⁸。不過，該法令也訂明國務大臣可通過規例，豁免法定文書受印刷規定的管限⁹。Wade</p>	<p>- 《2003年立法文書法令》(《法令》)設立了法律文書聯邦公報¹¹。這個資料庫以電子模式發布立法文書¹²。</p>	<p>- 《1989年法令及規例發布法令》(Acts and Regulations Publication Act 1989)規定，所有在上述法令通過之後制定的“規例”，均須送交總國會律師(Chief Parliamentary</p>	<p>- 根據《法定文書法令》(Statutory Instruments Act)，除卻總督會同國會就下列各方面制定的任何規例，每條規例均須在加拿大憲報刊登。所涉及的各方面包括：(i)有關規例只影響有</p>

	英國	澳大利亞(聯邦)	新西蘭	加拿大(聯邦)
	和 Forsyth 指出“本地文書獲給予豁免。” ¹⁰		Counsel), 以安排發布有關的規例。 ¹³	限數目的人，而當局會採取合理的步驟使有關人士知悉該規例，或(ii)發布有關規例可合理地預期會對下列事宜造成損害：A)加拿大政府所處理的聯邦與省級事務，或B)須予處理的國際事務、加拿大的防衛事務，或盟友或有聯系的國家，有關偵測／遏止顛覆／敵對活動的事務。 ¹⁴
3. 提交立法機關省覽	- Wade 和 Forsyth 指出，“議會法令通常規定，根據該法令訂立的規例或規則，必須提交上議	- 該法令規定，立法文書必須提交國會省覽。 ¹⁸	- 《1989年規例(拒准)法令》(《拒准法令》)訂明所有“規例”在訂立後必須提交眾議院省覽。 ¹⁹	- 根據《法定文書法令》，除總督會同議會就下列各方面訂立的規例另有規定外，每一項規例

	英國	澳大利亞(聯邦)	新西蘭	加拿大(聯邦)
	<p>院及下議院省覽 ... 間或會完全不用提交，因為議會沒有作出任何規定。”¹⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> - 下議院資料辦公室表明，沒有提交國會省覽的文書“一般來說沒有爭議性。”¹⁶ - 《1946年法令》列明，“如[1946年法令]或[在其生效日期]後通過的任何法令規定，任何法定文書均可能被上議院或下議院藉決議而予以廢止，有關文書須在該文書訂立後提交國會省覽...”¹⁷ 			<p>均須提交國會。所涉及的各方面包括(i)加拿大的聯邦及各省事務或(ii)國際事務(同上)，或對任何人／團體所造成不公正情況／過度的困難。²⁰</p>

	英國	澳大利亞(聯邦)	新西蘭	加拿大(聯邦)
4. 立法機關的審議				
(i) 關於採用何種審議程序的指引(如有使用審議程序的話)	<ul style="list-style-type: none"> - 下議院資料辦公室表示，審議機制的類別“通常在主體法例內訂明”。²¹ - Craies on Legislation: 當局在選擇何種立法審議程度時，相當可能會顧及有關先例和國會轄下各委員會過往所提出的意見。²² - 上議院的轉授權力及規管改革專責委員會 (House of Lords Select Committee on Delegated Powers 	<ul style="list-style-type: none"> - 除在指明的例外情況或某主體法例另有指明外，立法文書須根據《2003年立法文書法令》所載的“先訂立後審議程序”機制訂立(見下文所述機制)。²⁹ - 沒有關於當局將於何時考慮採用“先審議後訂立程序”而非“先訂立後審議程序”的顯著指引。 	<ul style="list-style-type: none"> - 根據《拒准令》，所有“規例”均須按“先訂立後審議”機制予以審議³⁰。該法令並無就其適用範圍訂明例外情況。但見下文(ii)節。 - 《拒准令》本身並沒訂明任何“先審議後訂立”機制。儘管如此，“先審議後訂立”程序似乎可於制定個別規例時採用。國會一個委員會指出，“贊同意見的決議”程序應在通過一些特別就規管國會辦公室的行政事宜所訂立的 	<ul style="list-style-type: none"> - 《法定文書法令》訂明，除無須提交國會審議的規例外(見上文)，根據《法定文書法令》，每條法定文書都須按“先訂立後審議”機制訂立。³³ - 沒有關於當局將於何時考慮採用“先審議後訂立程序”而非“先訂立後審議程序”的顯著指引。

	英國	澳大利亞(聯邦)	新西蘭	加拿大(聯邦)
	<p>and Regulatory Reform)的一份報告書：應根據“先審議後訂立程序”訂立“亨利八世時代的條款”(附屬法例條文賦權修訂或廢除主體法例)(見下文的論述)。²³</p> <p>- 授權法例聯合委員會(Joint Committee on Delegated Legislation)的一份報告書：如果附屬法例(i)對主體法例的條文有重大影響，(ii)開徵稅項或增加徵稅，以及 iii) 具有特殊重要性，例如訂立新的嚴重</p>		<p>規例時採用³¹。新西蘭政府大致同意有關委員會提出的建議。³²</p>	

	英國	澳大利亞(聯邦)	新西蘭	加拿大(聯邦)
	<p>刑事罪行，一般的規則是採用“先審議後訂立程序”²⁴。Wade 和 Forsyth 同意“先審議後訂立程序”是“訂立會增加稅款或收費額的規例的正常程序”。²⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> - 授權法例聯合委員會的一份報告書表示：“現時，在某份文書所涉事宜與其訂立時所可能根據的審議程序之間，並沒有一致的模式或直接的關聯”。²⁶ - 《2006年立法與規管改革法令》 			

	英國	澳大利亞(聯邦)	新西蘭	加拿大(聯邦)
	<p>(Legislative and Regulatory Reform Act 2006)的非約束性《註釋》建議，在該法令適用的情況下，有關的部長對擬議附屬法例的複雜性及影響的看法，以及在諮詢過程中所作的陳述，都會影響審核的程度。²⁷</p> <p>- Craies on Legislation 提及一個“不廢止的慣例”，就是上議院甚少對法定文書予以否決。²⁸</p>			
(ii)無須審議	- 部分法定文書完全不會提交國會省覽	- 該法令訂明，立法文書如與協助成立	- 正如上文所述，根據《拒准法令》 ³⁶ ，所	- 根據《法定文書法令》，除總督會同議

	英國	澳大利亞(聯邦)	新西蘭	加拿大(聯邦)
	<p>(見上文),因此無須經國會審議。</p> <p>- 此外,部分法定文書只會提交國會省覽,因此不會有任何國會審議程序(見下文相關統計數字)³⁴。</p>	<p>涉及英聯邦及一個或以上國家的跨政府組織有關,或關於該法令第 44(2)條列出的 44 個項目(包括居住的若干定義或以兒童為對象的商營電視節目的標準等³⁵),則屬於國會不可“拒准”(即無須審議)的特定立法文書。</p>	<p>有“規例”均須按審議機制予以審議。該法令並無就其適用範圍訂明例外情況。</p> <p>- 一份由司法部發出的內閣文件指出,就根據《拒准法令》作出拒准而言,帶有立法性質的文書,一般應被宣布為規例。不過,該文件認同在有好理由支持的極少數情況下,可偏離這項一般規則:(i)由獨立團體或某行業訂立而無須經內閣批准的文書,(ii)有充分理由支持議會不介入,例如涉及學術/新聞自由的文書,以及(iii)關乎國際統一</p>	<p>會就下列各方面訂立的規例另有規定外,每一項規例均須提交國會審議。所涉及的各方面包括(i)加拿大的聯邦及各省事務或(ii)國際事務,或(iii)對任何人/團體所造成不公正情況/過度的困難。(同上)³⁸</p>

	英國	澳大利亞(聯邦)	新西蘭	加拿大(聯邦)
			化的利益的文書。 ” ³⁷	
(iii)先訂立後審議	- 如《1946年法令》第5條適用，某項法定文書即可由國會以先訂立後審議的程序予以廢止。 ³⁹	- 一般而言，除非國會依據該法令某項立法文書，否則該文書即具有效力。 ⁴⁰	- 一般而言，規例會在憲報作出通知後的一日，開始生效，除非眾議院根據《拒准法令》拒准其生效。 ⁴¹	- 一般而言，規例會在登記後開始生效，除非國會根據《法定文書法令》議決撤銷該規例。 ⁴²
(iv)先審議後訂立	- 有若干成文法例採用這項審議程序(見上文的相關指引和下文的統計數字)。 ⁴³	- 雖然該法令沒有規定採用先審議後訂立的機制，但Odgers在其著作中指出，部分文書有具體條文規定，該等文書在訂立前須呈交澳大利亞參眾兩院審議，方能生效。 ⁴⁴	- 雖然拒准法令》本身並沒有訂明先審議後訂立程序的機制，但《規例檢討委員會摘要》(Regulations Review Committee Digest)表明部分規例須按先審議後訂立的程序訂立。 ⁴⁵	- 《釋義法令》訂明，如果一項規例使用“須取得國會(或“眾議院”)贊同意見的決議”這詞句時，則該規例就必須提交國會(“或眾議院”)省覽，並除非和直至獲該院的贊同，否則不能生效。 ⁴⁶

	英國	澳大利亞(聯邦)	新西蘭	加拿大(聯邦)
(v) 修訂附屬法例的權力	<ul style="list-style-type: none"> - Craies on Legislation 及 Wade 和 Forsyth 指出，不論適用的審議程序為何，國會本身都不能對附屬法例作出修訂。⁴⁷ - 下議院資料辦公室表明，法定文書“不能由上議院或下議院作出修訂或適應化修改，除非主體法令另有規定，這種極罕見的情況則屬例外。”⁴⁸ 上議院和下議院只能簡單表達其意願：將法定文書予以廢止或通過成爲 	<ul style="list-style-type: none"> - Odgers' 指出並無作出修訂的機會。⁴⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> - 根據《拒准法令》，眾議院可修訂任何規例。⁵⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> - 從閱讀《法定文書法令》及《釋義法令》所得，國會在審核一條規例時，看似可撤銷但不可修訂該規例。⁵¹

	英國	澳大利亞(聯邦)	新西蘭	加拿大(聯邦)
	法例(視屬何情況而定)。			
5. 相關的統計數字	<ul style="list-style-type: none"> - 關於改革上議員皇家委員會(Royal Commission on the Reform of the House of Lords)指出,在所有法定文書中,有超過半數的法定文書無須經任何國會程序,即該等文書只須“提交省覽”。⁵² - 下議院資料辦公室指出,“先審議後訂立的文書……現時在所有須經國會程序的文書中所佔的比例,約為10%。”⁵³該辦公室所提供的 	<ul style="list-style-type: none"> - 根據澳大利亞國會編備的 Delegation Legislation Monitor,截至2010年2月4日止的一週,共有320條可被“拒准”的文書呈交國會,但在2010年全年只有3份文書被拒准。 	<ul style="list-style-type: none"> - 規例檢討委員會摘要指出,(由1990年)至2009年6月,拒准程序只使用了4次,而且全部不成功。⁵⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> - 在1986至2008年期間,並無規例根據《法定文書法令》的機制被撤銷。⁵⁶

	英國	澳大利亞(聯邦)	新西蘭	加拿大(聯邦)
	資料亦顯示，在2006至2007國會會期提交下議院省覽的文書中，先審議後訂立的文書佔16.2%，先訂立後審議的文書佔83.6%，無須經任何程序的文書則佔0.1%。 ⁵⁴			

附註

- ¹ “Factsheet L7: Statutory Instruments”，英國下議院資料辦公室(UK House of Commons Information Office)(2008年)，第2頁（網址：<http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/107.pdf>）。
- ² A. Bradley & K. Ewing, “Constitutional and Administrative Law” (第14版)，Harlow, England ; New York : Pearson Longman (2007年)，第676-677頁。
- ³ W. Wade and C. Forsyth, “Administrative Law” (第10版)，Oxford : Oxford University Press，2009年，第731頁。
- ⁴ “Odgers’ Australian Senate Practice” (第12版)，澳大利亞參議院部(Australian Department of the Senate) (2008年)，第325-326

-
- 頁(網址：<http://www.aph.gov.au/senate/pubs/odgers/pdf/odgers.pdf>)。
- ⁵ “Guidelines on Process and Content of Legislation” (2007 年版)，立法諮詢委員會(Legislative Advisory Committee)，第 197-202 頁 (網址：<http://www.justice.govt.nz/lac/who/index.html>)。該委員會由司法部提供支援，並向司法部長提供法律意見。
- ⁶ “House of Commons Procedure and Practice” (第 2 版)，加拿大衆議院(Canadian House of Commons)(2009 年) (網址：<http://www2.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?sbdid=7C730F1D-E10B-4DFC-863A-83E7E1A6940E&sbpid=1&Language=E&Mode=1>)。
- ⁷ P. Hogg, “Constitutional Law of Canada” (第 5 版補編)，Ontario：Carswell,c2007，第 1 冊，第 14.1 頁。.
- ⁸ 《1946 年法定文書法令》(《1946 年法令》)第 2(1)條。
- ⁹ 《1946 年法令》第 8(1)(c)條。
- ¹⁰ W. Wade and C. Forsyth, “Administrative Law” (第 10 版)，Oxford：Oxford University Press，2009 年，第 760 頁。
- ¹¹ 《2003 年立法文書法令》第 20 條。
- ¹² “Legislative Instruments Handbook: A Practical Guide for Compliance with the Legislative Instruments Act 2003 and Related Matters”，Office of Legislative Drafting and Publishing in the Australian Attorney-General’s Department (2004 年)，第 30 頁(網址：[http://www.ag.gov.au/www/agd/rwpattach.nsf/vap/\(cfd7369fcae9b8f32f341dbe097801ff\)~11li+handbook_v3_1_1204.pdf/\\$file/11li+handbook_v3_1_1204.pdf](http://www.ag.gov.au/www/agd/rwpattach.nsf/vap/(cfd7369fcae9b8f32f341dbe097801ff)~11li+handbook_v3_1_1204.pdf/$file/11li+handbook_v3_1_1204.pdf))。
- ¹³ 《1989 年法令及規例發布法令》第 4 及 5 條。
- ¹⁴ 《法定文書法令》第 11 及 20 條。
- ¹⁵ W. Wade and C. Forsyth, “Administrative Law” (第 10 版)，Oxford：Oxford University Press，2009 年，第 765 頁。
- ¹⁶ “Factsheet L7: Statutory Instruments”，英國下議院資料辦公室(UK House of Commons Information Office)(2008 年)，第 3 頁 (網址：<http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/107.pdf>)。文中沒有闡述此數字的計算方法；也沒有提供無須經議會程序的法定文書的數字資料。
- ¹⁷ 《1946 年法令》第 5(1)條。
- ¹⁸ 《2003 年立法文書法令》第 38 條。

-
- ¹⁹ 《1989年規例(拒准)法令》第4條。
- ²⁰ 《法定文書法令》第11、19及20條。
- ²¹ “Factsheet L7: Statutory Instruments”，英國下議院資料辦公室(UK House of Commons Information Office)(2008年)，第3頁(網址：<http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/107.pdf>)。
- ²² “Craies on Legislation: A Practitioners’ Guide to the Nature, Process, Effect and Interpretation of Legislation” (第9版)，London: Sweet & Maxwell (2008年)，第307頁。
- ²³ 如“Craies on Legislation: A Practitioners’ Guide to the Nature, Process, Effect and Interpretation of Legislation” (第9版)，London: Sweet & Maxwell (2008年)，第298頁所提述。
- ²⁴ 如“Craies on Legislation: A Practitioners’ Guide to the Nature, Process, Effect and Interpretation of Legislation” (第9版)，London: Sweet & Maxwell (2008年)，第298至299頁所提述。
- ²⁵ W. Wade and C. Forsyth, “Administrative Law” (第10版)，Oxford: Oxford University Press, 2009年，第765頁。
- ²⁶ “Erskine May’s Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament” (第23版)，London: LexisNexis UK (c2004)，第669頁。
- ²⁷ 《註釋》，第13頁。
- ²⁸ “Craies on Legislation: A Practitioners’ Guide to the Nature, Process, Effect and Interpretation of Legislation” (第9版)，London: Sweet & Maxwell (2008年)，第307至309頁。
- ²⁹ 《2003年立法文書法令》第42及44條。
- ³⁰ 《1989年規例(拒准)法令》第6條。
- ³¹ 規例檢討委員會的“*Inquiry into the Affirmative Resolution Procedure*” (2007年)，第11頁(網址：http://www.parliament.nz/NR/rdonlyres/19A01292-086C-49FE-B1C9-9C79752A0439/56794/DBSCH_SCR_3775_5014.pdf)。
- ³² R. Malone & T. Miller, 《規例檢討委員會摘要》 (“*Regulations Review Committee Digest*”) (第3版)，(Wellington: New Zealand Centre for Public Law) (2009年)，第72頁(網址：<http://www.victoria.ac.nz/nzcp/RegsRev/RRC%20Digest%202009.pdf>)。

³³ 《法定文書法令》第 11、19、19.1 及 20 條。

³⁴ W. Wade and C. Forsyth, “Administrative Law” (第 10 版), Oxford: Oxford University Press, 2009 年, 第 766 頁。

³⁵ 《2003 年立法文書法令》第 44 條。

³⁶ 《1989 年規例(拒准)法令》第 6 條。

³⁷ “Cabinet Office Circular CO (O8) 4 – Delegated Legislation: Guidelines for Legislative Instruments that are not Regulations” New Zealand Cabinet Office (2008 年) (網址：<http://www.dpmc.govt.nz/cabinet/circulars/co08/4.html#legislative-instrument-definition>)。

³⁸ 《法定文書法令》第 11、19、19.1 及 20 條。

³⁹ 《1946 年法令》。

⁴⁰ 《2003 年立法文書法令》第 12 及 42 條。

⁴¹ 《1989 年規例(拒准)法令》第 6 條, 《1999 年釋義法令》第 9 條。

⁴² 《法定文書法令》第 6, 9 及 19.1 條。

⁴³ 請同時注意《2006 年立法與規管改革法令》。該法令就議會審核“亨利八世時代的條款”的 3 個層面作出規定, 包括“先訂立後審議程序”、“先審議後訂立程序”及“在先審議後訂立之上的程序”。假如最後列出的這個程序適用, 則法定文書草案根據先審議後訂立的程序獲通過前, 法定文書的草擬者必須諮詢持份者, 並考慮上議院或下議院的相關決議。

⁴⁴ “Odgers’ Australian Senate Practice” (第 12 版), 澳大利亞參議院部 (Australian Department of the Senate) (2008 年), 第 333 頁 (網址：<http://www.aph.gov.au/senate/pubs/odgers/pdf/odgers.pdf>)。

⁴⁵ R. Malone & T. Miller, 《規例檢討委員會摘要》 (“Regulations Review Committee Digest”) (第 3 版), (Wellington: New Zealand Centre for Public Law) (2009 年), 第 70 頁 (網址：<http://www.victoria.ac.nz/nzcpl/RegsRev/RRC%20Digest%202009.pdf>)。

⁴⁶ 《釋義法令》第 39(1)(a)、(b)條。

⁴⁷ “Craies on Legislation: A Practitioners’ Guide to the Nature, Process, Effect and Interpretation of Legislation” (第 9 版), London: Sweet & Maxwell (2008 年), 第 297 頁。W. Wade and C. Forsyth, “Administrative Law” (第 10 版), Oxford: Oxford University Press, 2009 年, 第 766 頁。

-
- 48 “Factsheet L7: Statutory Instruments”, 英國下議院資料辦公室(UK House of Commons Information Office) (2008年), 第5頁 (網址: <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/107.pdf>)。
- 49 “Odgers’ Australian Senate Practice” (第12版), 澳大利亞參議院部(Australian Department of the Senate) (2008年), 第329頁(網址: <http://www.aph.gov.au/senate/pubs/odgers/pdf/odgers.pdf>)。
- 50 《1989年規例(拒准)法令》第9(1)(a)條。
- 51 《法定文書法令》只述明國會可“撤銷”(revoke)任何規例(見第19.1條)。該法令或《釋義法令》(Interpretation Act)皆未為上述詞語下定義。“修訂”(amendment)一詞亦有在《法定文書法令》的其他地方使用, 但卻並未與“撤銷”一詞(或類似字眼)一併使用; 而在《釋義法令》中, “撤銷”與“修訂”兩個詞語則同時於同一條文使用(例如第42(1)條)。由此可見, “撤銷”一詞並不包含“修訂”的意思。上述條文亦訂明, “每一條法令均須理解為議會保留廢除或修訂該法令的權力……”; 而《釋義法令》兩度為“法令”一詞下定義(第2(1)及35(1)條), “法令”似乎並不包括“規例”(倘第42(1)條的適用範圍並非如此)。因此, 初步結論是議會在審核一條規例時, 或許不可以修訂該規例。請同時參閱“Delegated Legislation, House of Commons Procedure and Practice”, 第17章, Robert Marleau及Camille Montpetit編訂, 2000年版。
- 52 如 W. Wade and C. Forsyth, “Administrative Law” (第10版), Oxford: Oxford University Press, 2009年, 第766頁所提述。
- 53 “Factsheet L7: Statutory Instruments”, 英國下議院資料辦公室(UK House of Commons Information Office)(2008年), 第5頁(網址: <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/107.pdf>)。文中沒有闡述此數字的計算方法; 也沒有提供無須經議會程序的法定文書的數字資料。
- 54 “Factsheet L7: Statutory Instruments”, 英國下議院資料辦公室(UK House of Commons Information Office)(2008年), 附錄A, 第14頁(網址: <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/107.pdf>)。由於進位關係, 這些數字的總和不等於100%。便覽正文第5頁所述的“約10%”與此附錄所載的數字, 並不相符; 便覽正文並無就此作出解釋。此外, 文中亦沒有提供數據顯示有多少法定文書完全沒有提交下議院省覽。至於此附錄內“先審議後訂立”和“先訂立後審議”的用語, 是否也包括《2006年立法與規管改革法令》(見上文)所訂的各項程序, 文中沒有清晰明確的界定。
- 55 R. Malone & T. Miller, 《規例檢討委員會摘要》(“Regulations Review Committee Digest”) (第3版), (Wellington: New Zealand Centre for Public Law)(2009年), 第11頁(網址: <http://www.victoria.ac.nz/nzcpl/RegsRev/RRC%20Digest%202009.pdf>)。
- 56 “House of Commons Procedure and Practice”(第2版), 加拿大衆議院(Canadian House of Commons)(2009年)(網址: <http://www2.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?sbdid=7C730F1D-E10B-4DFC-863A-83E7E1A6940E&sbpidx=1&Language=E&Mode=1>)。