

就一九九九年五月十九日函件
關於制定附屬法例的回應

- (a) 就《香港法例中載有“藉憲報公告”的提述的條文》（立法會第 LS 186/98-99 號文件）文件提出意見

“附屬法例”泛指一般由立法會通過主體法例授權立法的主管當局所制定的立法文書。《釋義及通則條例》第 3 條訂明，“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”。迄今當局已根據 650 多項主體條例制定逾 1000 項附屬法例。附屬法例已成為一種常見的立法類別，主要原因有四：立法機關有限的立法時間、現代法例的內容涉及專門或技術問題、增加立法上的靈活性，以及須具有非常時期的權力，以應付轉變的情況。

文書的名稱並非至為重要。舉例而言，一則憲報公告可以是附屬法例，也可以不是附屬法例，關鍵在於：—

- (i) 制定有關文書的權力是否源自某條例；以及
- (ii) 有關文書是否具有“立法效力”。

有些根據例條制定的文書具有法律效力但並無立法效力，這類文書可稱為行政文件。然而，要區分一份文書是否具立法效力並非時常可以輕易做到。參照了其他普通法管轄區法院的決定，我們認為下列準則有助決定某份文書是否具有立法效力—

- (i) 是否有法例條文明文說明有關文書是附屬法例；
- (ii) 有關文書會否延伸或修訂現行法律；
- (iii) 有關文書是否廣泛適用於市民大眾或某一階層而非個別人士；
- (iv) 有關文書是否訂定一般性的操守規則而非針對個別事件；及
- (v) 有立法意圖。

迄今政府當局仍繼續依據上述準則來決定某份文書（例如“憲報公告”）是否具立法效力，從而確定其為附屬法例，而並非行政文件。在大多數情況下，採用上述準則一般都有助於區分一份文書究竟屬須經立法機構審議的附屬法例或屬行政文書。不過，區分個別文書有時仍難免會有一定疑問。

(b) 提出建議以解決議員所關注的問題，例如考慮是否有需要在有關法例中訂定條文，以區分立法性質的文書和行政性質的文書

自今屆立法會會期於 1998 年 7 月開始至今，已有超過 300 條附屬法例提交予立法會審議及通過。這反映立法會在現時行的安排下，審議附屬法例的工作已經十分繁重。鑑於議員的關注，當局已經採取措施，以便在有需要時，會在新法例明確說明某份法定文書是否附屬法例。例如，當局已在《銀行業條例》第 2(15)(d)條中採用這項做法。

(c) 就其他司法管轄區有沒有對“附屬法例”作出界定。以及該等司法管轄區曾否遇到類似問題提供意見

以英國為例，該司法管轄區曾試圖界定附屬法例，也遇到類似問題。

依據 Statutory Instruments Act 1946，按照一九四八年以前頒布的法例所制訂的附屬法例只包括具有立法效力性質的文書。在介定一份文書是否具有“立法”性質時，基本上亦同樣需要考慮我們在介定一份文書是否附屬法例的問題，亦即考慮有關文書是否具有《釋義及通則條例》中所載的“立法效力”。至於根據一九四七年後頒布的法例所制訂的附屬法例有兩種，統稱為“Statutory Instruments”，分別為樞密院頒令及經由部長根據法例賦予其權力明文制訂為“Statutory Instruments”所制訂的文書。

律政司／
行政署

一九九九年六月