

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)15/99-00號文件

檔號：CB2/PL/CA

1999年10月8日內務委員會會議文件

政制事務委員會

立法會監察訂立附屬法例的機制

目的

本文件旨在向內務委員會匯報政制事務委員會就立法會監察訂立附屬法例的機制進行商議的工作。

背景

2. 在1999年4月23日，交通事務委員會就釐定持牌渡輪服務最高收費的法律程序向內務委員會提交報告(立法會CB(1)1152/98-99號文件)。該事務委員會亦請議員注意，現行法例中有多項條文載有“藉憲報公告”的提述，但對憲報公告的處理方式卻不一致，部分以法律公告的形式刊登，部分則以一般公告的形式刊登。該事務委員會認為應在有關法例內將立法與行政兩類性質的文書明確區分。

3. 議員察悉，交通事務委員會提出了一個層面更廣及更基本的問題，即應否研究立法會現行監察訂立附屬法例的立法機制，以便訂定明確的方法，用以確定由獲授權人士訂立而具有立法效力的文書當中，哪些須經立法會審議。在1999年4月30日內務委員會會議上，議員同意此事應由政制事務委員會負責跟進。

政制事務委員會的商議過程

“附屬法例”的判斷準則

4. 事務委員會曾考慮應否繼續探討為“附屬法例”一詞訂立明確法律定義的問題。事務委員會注意到，香港法例中最少有330項條文載有“藉憲報公告”的提述。某些條例訂有明確的條文，述明有關的公告是否附屬法例。在沒有該等明訂條文的情況下，儘管所發出的公告可能目的相若，但憲報公告的處理方式卻會按不同條例而有別。

5. 據政府當局所述，“附屬法例”泛指一般獲立法會透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，附屬法例是指“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。”政府當局迄今已根據650多條主體條例制定超過1 000項附屬法例。

6. 政府當局表示，要區分某份文書是否屬“立法”性質，有時並不容易。有些具有法律效力但並無立法效力的文書可稱為行政文件。政府當局依據下列主要參照其他普通法司法管轄區法院的決定而釐定的準則，決定某份文書(例如憲報公告)是否具有立法效力，從而確定其是否附屬法例——

- (a) 是否有明訂的法定條文，指明有關文書是附屬法例；
- (b) 有關文書會否擴大現行法例的範圍或修訂現行法例；
- (c) 有關文書是否一般地適用於公眾或某一類別的人士，而非只適用於個別人士；
- (d) 有關文書是否訂定一般性的行為規則，而非針對個別事件；及
- (e) 立法意圖。

7. 根據政府當局的意見，採用上述各項準則，有助於區分某份文書究竟屬根據《釋義及通則條例》(第1章)第34(1)條須經立法機關審議的附屬法例，還是屬行政文書。

海外司法管轄區的做法

8. 為方便進行研究工作，事務委員會要求政府當局提供資料，講述海外司法管轄區在界定“附屬法例”方面有否遇到類似問題。

9. 事務委員會察悉，不同的司法管轄區採用下列不同的方法處理附屬法例——

- (a) 英國在試圖界定“附屬法例”一詞的時候，遇到了類似問題。根據1948年以前頒布的法規，英國在決定一份文書是否具有“立法”性質時，採用基本上與香港相同的準則。根據1947年以後頒布的法規所訂立的附屬法例，則在法規中被明確定為“法定文書”(“Statutory Instruments”)。
- (b) 在馬來西亞和新加坡，“附屬法例”一詞的定義與香港大致相同。該兩個司法管轄區的法院須就一份文書是否屬立法性質作出裁決的情況似乎並不常見。

- (c) 在新西蘭，“附屬法例”一詞是以 Regulations (Disallowance) Act 1989中“regulations”的定義形式加以界定。該國是根據現行法例採用頗機械式的標準來界定“附屬法例”。
- (d) 在澳洲，“附屬法例”一詞是根據 Acts Interpretation Act 1901和 Statutory Rules Publication Act 1903加以界定。該國在1994年提出了一條名為 Legislative Instruments Bill 的法案，訂明按照文書的立法性質，分辨有關文書是否“附屬法例”。然而，該項法案仍未獲得通過。

政府當局的建議

10. 為解決議員所關注的問題，政府當局已承諾在有需要時於新法例內納入明訂條文，清楚述明某份法定文書是否附屬法例。

提交附屬法例的機制

11. 關於另一相關事宜，事務委員會注意到，政府當局已設立一個新機制，以確保所有須提交立法會省覽的附屬法例不會遺漏此程序。根據該項安排，憲報第2號法律副刊會分為兩部分，甲部刊登須根據第1章第34(1)條提交立法會省覽的法律公告，而乙部則刊登無須提交立法會省覽的法律公告。

事務委員會的意見

12. 雖然事務委員會有若干委員認為，為“附屬法例”一詞訂定明確的法律定義，會有助立法會監察附屬法例的制定，但事務委員會承認，要得出此個定義並非易事。鑑於當局在法律公告刊登憲報方面採用了新的安排(請參閱上文第11段)，事務委員會同意支持政府當局的建議，即在新法例內納入一項明訂條文，指明某份法定文書是否附屬法例，藉以處理任何含糊不清的情況。委員亦認為，倘若就某份文書是否附屬法例的問題出現爭議，涉及爭議各方的法定權益，則此事最終須由法院判決。

徵詢意見

13. 謹請議員察悉文件所載事務委員會商議有關事宜的結果。

立法會秘書處
1999年10月5日