立法會
Legislative Council

立法會CB(2)990/04-05號文件

檔　號：CB2/PL/AJLS

2005年3月4日內務委員會會議文件

司法及法律事務委員會就
決定文書是否附屬法例的相關因素提交的報告

引言

本文件旨在匯報司法及法律事務委員會就決定某份文書是否附屬法例的相關因素進行商議的結果及提出的意見。

背景

2. 《2001年鍋爐及壓力容器(修訂)條例草案》委員會在商議有關條例草案擬議第6(7)及(8)條後，將上述事項轉交事務委員會研究。該條文訂明，鍋爐及壓力容器監督(下稱"監督")根據主體法例授予的權力，就發給或批署合格證書所舉行的考試而訂立的規則，並非附屬法例。該法案委員會關注到，日後訂立的有關規則會否具有立法效力，而且是否屬於附屬法例的範圍。政府當局經考慮後認為，監督可憑藉法例第1章第40(1)條而被視作獲授予有關權力，因此決定該擬議條文可從條例草案中刪除。

3. 法案委員會建議，有關決定根據某條例訂立的文書應否屬於附屬法例的準則，應轉交事務委員會研究。

事務委員會的商議結果

立法文書相對於行政文書

4. 政府當局告知事務委員會，《釋義及通則條例》(第1章)第3條界定"附屬法例"為"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"。目前，根據650多條主體條例訂立的附屬法例有逾1 000項。根據法例第1章第34條，所有附屬法例在憲報刊登後均須於隨後的一次立法會會議席上提交立法會省覽，由立法會以"先訂立後審議的程序"審批。

5. 然而，法例第1章第3條對附屬法例所訂的定義，並未為“立法效力”一詞訂明任何法定定義。

6. 政府當局指出，部分文書具有法律效力卻不屬於立法性質，此類文書可稱為行政法令。雖然行政文書不受立法會監控，卻受司法監控。法院可宣布某份行政文書並不屬於相關賦權法例的範圍，故屬違法。

<u>海外司法管轄區的做法</u>

7. 事務委員會在商議期間，曾參考政府當局就若干海外司法管轄區的做法所提供的資料(請參閱**附錄**)。

8. 應委員的要求，政府當局亦提供了相關法庭個案的資料，說明馬來西亞及新加坡如何處理有關決定某些文書是否屬於立法性質的問題。

<u>對“存疑情況”的現行做法</u>

9. 事務委員會關注到，基於法例第1章第3條所訂的現行定義，有關某份文書是否具有立法效力的附屬法例的爭議會不時出現。

10. 政府當局同意，在某些情況下，要清楚區分某份文書屬於立法還是行政性質並非易事。基於上述困難，自1999年10月起，當某份文書是否附屬法例出現疑問時，政府當局所採取的處理方法是在新法例中加入一項明訂條文，宣告或澄清該份文書的性質。當政府建議加入這項條文後，該項條文須經立法會審議，而立法會可對條文作出修訂和進行辯論。這項條文經制定成為法例後，可視作表述了有關文書性質的立法用意。

11. 政府當局又解釋，對於某份文書是否附屬法例一事的爭議，最終須由法庭裁決。法庭在作出裁決時，會考慮所有相關因素，包括法例第1章的有關條文、主體法例宣告有關文書性質的任何明訂條文，以及對立法用意的客觀評估。

12. 委員要求當局列舉過往就某份文書的性質尋求法庭裁決的案例，政府當局回應時表示，此類案件數目不多，並舉出下列兩宗近期發生的法庭案件，在該等案件中，均出現有關“立法效力”的問題——

(a) 在English Schools Foundation v Bird [1997] 3 HKC 434一案中，法庭裁定，雖然有條文訂明，根據《英基學校協會條例》(第1117章)第10條訂立的規例，無須公布或呈交立法會會議席上省覽，但該等規例具有“立法效力”，因此屬於“附屬法例”；及

(b) 在Julita F Raza & Others HCAL No. 30 of 2003一案中，法庭裁定，行政長官會同行政會議根據《僱員再培訓條例》(第423章)第14(3)條批准輸入外籍家庭傭工計劃作為“輸入僱員計劃”，規定外籍家庭傭工的僱主須就每名受僱的家庭傭工繳付徵費，這項批准並無“立法效力”。該項批准沒有制定法例或修改法例，只是作出行政安排而已。

決定某份文書是否附屬法例的相關因素

13. 委員要求政府當局告知事務委員會，考慮和決定某份文書是否附屬法例的相關因素為何。

14. 政府當局解釋，要決定某份文書是否具有“立法效力”因而屬於附屬法例，須依據在一些司法判決中視為相關的因素。在決定某份文書是否具立法效力時，法庭認為下列因素是相關的——

(a) 該份文書是否擴大或修訂現有法例(或修改普通法)；

(b) 該份文書是否普遍適用於公眾或某一類別的人士，而非只適用於個別人士。若文書普遍適用於公眾或一個類別的人士，該份文書有較大可能被裁定為附屬法例。然而，這點並不是具決定性的因素；及

(c) 該份文書所訂立的是否一般操守規則，而非針對某些個案。制定和頒布一般操守規則，並且不是針對某些個案而作出的，這屬於立法行為。

15. 在法院決定某份文書是否具“立法效力”時，立法用意也是相關的。宣告或澄清文書效力的明訂條文，可清晰顯示關乎該份文書性質的立法用意。除了明確述明有關文書性質的條文外，有時其他條文也可確定立法用意。

香港大律師公會的意見

16. 事務委員會曾邀請兩個法律專業團體就此事項發表意見。香港大律師公會認為，法律應明確而易於理解，而《釋義及通則條例》(第1章)第3條中的定義，不會有助於明確判定某份文書是否附屬法例。大律師公會認為，雖然此問題沒有圓滿的解決方案，但當局應訂定更清晰的定義，以縮窄可能出現爭議的範圍。大律師公會建議當局或可考慮澳洲或英國的做法，特別是參考以明訂字眼指明有關文書的做法。例如，某份文書如明文訂明是規則或規例，便應視為具有立法效力的附屬法例。

17. 政府當局表示，要訂定一個用作界定文書是否具有立法效力的定義，頗為困難。政府當局在法例中加入明訂條文，宣告或澄清文書的性質，這處理方法是合宜做法，日後會繼續採用。政府當局認為，法例第1章第3條對附屬法例的現行定義經得起時間考驗。立法會

議員、法律執業者及本港其他法律使用者，均熟悉該定義。該定義容許每份文書在草擬後，可按其實質內容分類，而機械式的測試或定義則可能會導致文書誤被分類為僅屬於立法或行政性質。政府當局亦認為，如情況許可，可在個別條例中加入明訂條文，以減少含糊不清的情況。然而，試圖定下清晰界線以區別立法文書與行政文書，實際上存在困難。

事務委員會的意見

18. 事務委員會同意，要訂定一個用作界定文書是否具有立法效力的定義，本質上存在困難。要覆核所有現有文書，以決定其是否附屬法例，亦是不切實際。

19. 事務委員會認為，政府在決定其對某份文書的性質及該文書應否屬於附屬法例的立場時，應認真考慮並尊重議員的意見。政府當局現時在新法例中加入明訂條文，宣告或澄清某份文書的性質(請參閱上文第10段)此做法應繼續採用。任何有關某份文書是否具有立法效力的附屬法例的爭議，必要時可由有關的法案委員會按個別情況處理。如議員與政府對某份文書是否附屬法例的意見分歧，尤其是在政府當局認為該文書並無立法效力的情況下，議員可考慮對有關法案提出修訂，由立法會決定是否通過有關修訂。事務委員會又察悉，任何對某份文書是否附屬法例的爭議，最終須由法庭裁決。

徵詢意見

20. 謹請內務委員會察悉上文第18及19段所載事務委員會的意見。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年3月3日

附錄

海外地區的做法

(1) 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1948年以前頒布的法例所制定的附屬法例只包括具有“立法效力”性質的文書。在決定某份文書是否具有“立法”性質時，基本上亦同樣需要考慮我們在決定某份文書是否附屬法例時的問題，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1947年後頒布的法例所制定的附屬法例有兩種，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定為“Statutory Instruments”所訂立的文書。

(2) 至於澳洲方面，目前是根據Acts Interpretation Act 1901以及Statutory Rules Publication Act 1903以界定“附屬法例”。在1994年，澳洲提出一項名為Legislative Instruments Bill的法案，訂出根據文書的立法性質，以分辨有關文書是否“附屬法例”。根據這項法案，帶立法性質文書的定義包括所有須提交議會省覽的現行附屬法例，以及根據1903 Act必須出版的文書。該法案的附表亦列出一些根據該法案不視作帶有立法性質的文書。另外，該法案亦規定司法部長根據建議的法令，可發出證明書，以決定一項現行或建議的文書是否屬於具立法性質的文書。

(3) 至於新西蘭方面，“附屬法例”在Regulations (Disallowance) Act 1989中定義為如下的“規則”——

“規則”意即 ——

(a) 獲任何法令授權以下機構／人士所制定的規例、規則或附例 ——

(i) 總督會同委員會；或

(ii) 內閣閣員。

(b) 除國會法令之外，有關撤銷規例的文書；

(c) 總督會同委員會或內閣閣員根據任何法令所制定的樞密令、文告、公告、手令以及有關當局的文書，以擴闊或更改任何法令所載的條文或涵蓋範圍；

(d) 旨在行使、廢除或暫停執行任何法令或任何法令所載的任何條文的樞密令；

(e) 根據皇室法令或英皇特權所制定並在新西蘭實施的規例或規則；

(f) 根據任何法令在適用於Regulations Act 1936或本法令的情況下，應被視為規例的文書。

由此可見，新西蘭是根據現行的法例採用一項頗機械式的標準，以界定“附屬法例”。

(4) 以馬來西亞及新加坡為例，該兩個司法管轄區在界定“附屬法例”方面，均與香港採納一個大致相同的定義。根據新加坡的Interpretation Act，“附屬法例”的定義為“根據任何法令、條例或其他合法權限所制定而又具立法效力的任何樞密令、文告、規則、規例、命令、通告、附例或其他文書”。馬來西亞的Interpretation Act亦載有類似的定義。該兩個司法管轄區的法院需要就某份文書是否具有立法性質而作出裁決的情況，似乎並不常見。