

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)696/04-05(01)號文件

檔 號：CB2/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

政府的附屬法例政策

目的

有關政府有何政策判斷在根據某條例訂立的文書中，何等文書為附屬法例一事，是《2001年鍋爐及壓力容器(修訂)條例草案》委員會(“法案委員會”)轉交司法及立法律事務委員會(“本事務委員會”)研究的事項。本文件旨在提供下列背景資料——

- (a) 法案委員會提出的關注事項；及
- (b) 政制事務委員會過往對相關事項的討論。

法案委員會提出的關注事項

2. 法案委員會委員對《2001年鍋爐及壓力容器(修訂)條例草案》擬議第6(7)及6(8)條表示關注。該等條文訂明，鍋爐及壓力容器監督(“監督”)可就發給或批署證書所舉行的考試訂立規則，而這些規則並非附屬法例。委員關注到，將予訂立的規則，會否具有立法效力，又是否屬於附屬法例的範圍。

3. 政府當局解釋，要決定監督根據有關條例所賦權力訂定的某些規則是否附屬法例，關鍵在於該等規則是否具有立法效力。政制事務委員會於1999年進行討論後，政府當局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。政府當局證實，擬於擬議條文下訂立的規則，是就考試的行政安排訂立的規則。由於這些規則屬行政性質，不擬附帶任何立法效力，為免生疑問，有關條文已具體指明該等規則並非附屬法例。

4. 鑑於法案委員會提出的關注，政府當局曾檢討是否有需要將擬議條文納入條例草案。政府當局其後認為，監督可憑藉《釋義及通則條例》(第1章)第40(1)條而被視作獲授予舉行考試的權力，因此，擬議條文可予刪除。政府當局其後已提出委員會審議階段修正案，以一項新條文取代擬議條文。

5. 法案委員會同意，有關判斷哪類根據某條例訂立的文書應為附屬法例所涉及的政府政策一事，應轉交本事務委員會考慮。法案委員會報告的相關摘錄載於**附錄I**。

政制事務委員會於1999年進行的討論

背景

6. 政制事務委員會曾於1999年討論有關事項。基於交通事務委員會就運輸署署長根據《渡輪服務條例》(第104章)第33(1)條發出有關持牌渡輪服務最高收費的公告是否附屬法例一事所作的討論，內務委員會將立法會監管獲授權訂立附屬法例的人士行使有關權力的現行機制此事項轉交政制事務委員會考慮。

7. 政制事務委員會曾於1999年5月17日及7月19日的會議上考慮上述事項。為方便政制事務委員會討論，立法會秘書處法律事務部提交了一份文件，載述根據不同條例所發出“憲報公告”的性質及對所涉及問題的一般分析。法律事務部認為，對“憲報公告”處理方式不一致的情況，帶出了一個基本問題，即應否檢討立法會監察行使獲授權人士訂立附屬法例的權力的現行立法機制，以便訂定明確的方法，用以確定哪些具有立法效力的文書須經立法會審議。

附屬法例的定義

8. 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。

9. 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，由該會以“先訂立後審議的程序”通過。

10. 政府當局曾告知政制事務委員會，文書的名稱並不重要，重要的是訂立有關文書的權力是否源自某條例，而有關文書又是否具有“立法效力”。要分辨某份文書是否屬“立法”性質有時並不容易。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，決定某份文書是否具有立法效力，從而確定該文書是附屬法例而非行政文件——

- (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；

- (d) 有關文書是否訂定一般行為規則，而非針對個別事件；及
- (e) 有否立法意圖。

海外司法管轄區的做法

11. 政府當局曾提供資料，說明英國、馬來西亞、新加坡、新西蘭及澳大利亞有否界定“附屬法例”的涵義，而該等司法管轄區在判斷一份文書是否具有立法性質時又有否遇到困難(**附錄II**)。政制事務委員會察悉，不同司法管轄區界定“附屬法例”的方法各有不同，其判斷一份文書是否具有“立法效力”的“附屬法例”，方法亦各異。

政府當局的建議及委員的意見

12. 鑑於委員關注到應否在有關法例中訂定條文，以區分立法性質的文書與行政性質的文書，政府當局建議在有需要時，在新法例中明確說明某份文書是否附屬法例。政制事務委員會委員同意要判斷一份文書是否附屬法例並非易事，他們對政府當局的建議並無異議，並答允在出現爭議時才予以處理。

13. 政制事務委員會1999年5月17日及7月19日會議紀要中的相關摘錄，載於**附錄III及IV**。

14. 政制事務委員會已於1999年10月18日向內務委員會報告其商議結果(立法會CB(2)15/99-00號文件)(載於**附錄V**)。內務委員會接受該事務委員會對政府當局建議的支持。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年1月18日

《2001年鍋爐及壓力容器(修訂)條例草案》委員會
於2002年5月17日內務委員會會議的報告摘錄

X X X X X X X X X

指明就舉行考試而訂立的規則不是附屬法例的理由(條例草案第2(d)條)

31. 委員非常關注擬議第6(7)及6(8)條。該等條文訂明，監督可就發給或批署證書所舉行的考試訂立規則，而這些規則並非附屬法例。委員關注到，將會根據擬議第6(7)條訂立的規則，會否載有偏離當局的原意而涉及具立法效力的事宜，即涉及附屬法例範圍的條文。就此，法案委員會要求政府當局澄清 ——

- (a) 關於由監督根據條例獲賦予的權力而訂立的規則方面，當局依據甚麼政策和原則，宣布哪類規則應該列為附屬法例，哪類規則不應列作附屬法例；及
- (b) 當局何以在擬議第6(8)條中訂明，就合格證書的發給或批署所舉行的考試而訂立的規則，不是附屬法例。

32. 政府當局解釋，要決定監督根據條例所賦權力訂定的某些規則是否附屬法例，關鍵在於該等規則是否具有立法效力。政制事務委員會於1999年進行討論後，政府當局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。此舉旨在避免因有關文書的法律性質而引發不必要的爭議。政府當局證實，擬於擬議第6(7)條下訂立的規則，是就考試的行政安排(例如考試綱領及考生須達到的合格標準)訂立的規則。由於這些規則屬行政性質，不擬附帶任何立法效力，為免生疑問，擬議第6(8)條具體指明有關規則不是附屬法例。

33. 主席指出，由於條例草案關乎相對較為簡單的勞工政策，因此不應因為加入對政府的立法政策及行政措施均有影響的擬議第6(8)條，令條例草案變得複雜。她建議，假如擬議第6(8)條並不影響監督根據主體條例訂立有關考試的規則的權力，政府當局應考慮刪除擬議第6(8)條。

34. 基於法案委員會提出的關注，政府當局就是否需要訂定擬議第6(7)及6(8)條作出檢討。政府當局其後認為，由於擬議第6(6)條授予監督舉行考試的權力，因此憑藉《釋義及通則條例》(第1章)第40(1)條，監督應被視作獲賦相關權力，可就舉行考試所需的行政安排作出決定。因此，政府當局認為，擬議第6(7)及6(8)條可予刪除。然而，舉行考試的權力是否也包括覆核考試成績的權力，實有商榷之處。因此，政府當局認為有需要訂定明確條文，授予監督覆核考試成績的權力。為作出上述修訂，政府當局將會提出委員會審議階段修正案，以新訂條文取代擬議第6(7)及6(8)條。

所需的跟進行動

35. 法案委員會建議，有關判斷哪類法定文書應為附屬法例所涉
政府政策的立法事宜，應轉交司法及法律事務委員會作進一步考慮。

X X X X X X X X X

(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會否遇到類似問題提供意見

以馬來西亞以及星加坡為例，該兩個司法管轄區在界定“附屬法例”的時候，均與香港採納一個大致相同的定義。根據星加坡的 Interpretation Act，“附屬法例”的定義為“根據任何條例、法令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一項文書是否帶有立法性質而作出裁決的情況並不常見。

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

“規則”意即—

- (a) 獲任何條例授權以下機構/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 Acts of Parliament 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條例所制定的樞密令、文告、公告、手令以及有關當局的文書，以擴闊或更改任何條例所載的條文或涵蓋範圍；
- (d) 旨在行使、廢除或暫停執行任何條例或任何條例所載的任何條文的樞密令；
- (e) 根據 Imperial Act 或英皇特權所制定並在紐西蘭實施的規例或規則；
- (f) 根據任何條例，於適用於 Regulations Act 1936 或本條例的情況下，應被視為規例的文書。

由此可見，紐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”。

至於澳洲方面，目前是根據 *Acts Interpretation 1901* 以及 *Statutory Rules Publication Act 1903* 以界定“附屬法例”。在一九九四年，澳洲提出一項名為 *Legislative Instruments Bill* 的條例草案，訂出根據文書的立法性質，以分辨有關文書是否“附屬法例”。根據這項條例草案，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。該條例草案的附表亦列出一些根據該條例草案不視作帶有立法性質的文書。另外，該條例草案亦規定司法部長根據建議的條例，可發出證明書，以決定一項現行或建議的文書是否屬於帶立法性質的文書。

英國的例子已經載述於較早前提交予事務委員的文件之內。根據上述的海外例子，我們注意到不同的司法管轄區在處理附屬法例時會有不同的做法。

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。在判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判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。

附錄 III

政制事務委員會於 1999 年 5 月 17 日的會議摘錄

X X X X X X X X X

經辦人／部門

檢討立法會監管獲授權訂立附屬法例的人士行使有關權力的現有機制 (立法會 LS186/98-99 號文件)

3. 主席表示，交通事務委員會就運輸署署長根據《渡輪服務條例》(第 104 章)第 33(1)條發出有關持牌渡輪服務最高收費的公告是否附屬法例一事進行商議時帶出此問題，其後內務委員會把此問題轉交事務委員會處理。

4. 應主席所請，法律顧問向議員講述立法會監管獲授權訂立附屬法例的人士行使有關權力的現行機制的背景資料如下 --

- (a) 根據《釋義及通則條例》(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該會省覽；
- (b) 第 1 章第 3 條把"附屬法例"界定為"....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"。在此方面，要判斷憲報公告是否附屬法例，必須確定該公告是否具有"立法效力"。如某項公告屬附屬法例，便須根據第 1 章第 34(1)及(2)條提交立法會以"不否決或不提出修訂即視為通過的議決程序"審議；
- (c) 現時並無任何典據直接闡述"具有立法效力"一詞的確實涵義，但在一些英聯邦司法管轄區中，當地的法官曾就該語的涵義發表意見，而有關的意見對香港的法院並無約束力；及
- (d) 香港法例中最少約有 330 項條文載有"藉憲報公告"的描述。然而，該等公告的處理方式並不一致，部分公告以法律公告的形式刊登，部分則以一般公告的形式刊登。後者不會提交立法會會議席上省覽，亦無須經立法會審議。此外，某些條例則訂有明確的條文，述明有關的公告是否附屬法例。

5. 法律顧問表示，此事的癥結在於第 1 章所載"附屬法例"一詞的定義。由於"具有立法效力"一語並無明確的定義，在判斷某份文書是否具有立法效力時，其中一個相關因素是文書的立法原意。他指出，"憲報公告"處理方式不一致的情

況帶出了一個基本問題，即立法會監察獲授權人士行使訂立附屬法例的權力的現行立法機制應否予以檢討，以便訂定明確的方法，用以確定由獲法例授權的人士訂立而具有法律效力的文書當中，哪些須經立法會審議。

6. 主席表示，據政府當局所述，律政司現正研究此事，而可行方法之一是在新法例中加入一項明訂條文，指明某項法定文書是否附屬法例。主席認為該安排不會解決基本的問題。他建議要求政府當局及立法會秘書處資料研究及圖書館服務部提供資料，說明附屬法例一詞在其他司法管轄區的定義，以及該等司法管轄區有否遇到類似的問題，議員對此表示贊同。

7. 李永達議員提到文件附件 A 第 IV 項時指出，根據《道路交通條例》(第 374 章)第 40 條發出的公告在 1984 年被視為附屬法例並以附屬法例的形式刊登憲報，但最近發出的公告則以一般公告的形式在憲報刊登。他表示政府當局應解釋為何把法律公告改為一般公告，因為如此會剝奪立法機關對具有立法效力但沒有以附屬法例形式刊登的公告進行審議的權力。他促請當局在有關的法例內清楚區別屬立法性質的文書與屬行政性質的文書，並在草擬法例時採用一致的做法。議員同意要求政府當局評論法律事務部擬備的文件，以及提出建議，從而處理議員關注的問題。議員亦商定在 1999 年 6 月 21 日舉行的下次會議繼續討論此事。

8. 政制事務局副局長(2)回應議員時答允向行政署長反映議員的意見。

X X X X X X X X X

政制事務委員會於 1999 年 7 月 19 日的會議摘錄

X X X X X X X X X

經辦人／部門

III. 檢討立法會監管獲授權訂立附屬法例的人士行使有關權力的現有機制

(立法會 LS186/98-99、CB(2)2306/98-99(07)及 CB(2) 2558/98-99(02)號文件)

3. 行政署長就政府當局提供的兩份文件概括表示，不同的司法管轄區處理附屬法例的方法各有不同。香港的法律制度以英國的法律制度為基礎。英國在試圖界定附屬法例時，也曾遇到類似問題。香港現時有超過 1 000 項根據 650 多條主體條例制定的附屬法例。鑑於議員對此事的關注，政府當局會在有需要時於新法例內納入明訂條文，清楚說明某份法定文書是否附屬法例。

4. 應劉慧卿議員所請，法律顧問在提述立法會 LS186/98-99 號文件時，向議員簡述該問題的背景 ——

- (a) 交通事務委員會就運輸署署長根據《渡輪服務條例》(第 104 章)第 33(1) 條發出有關持牌渡輪服務最高收費的公告是否附屬法例一事進行商議時，帶出該問題，其後內務委員會把該問題轉交事務委員會處理。議員察悉，某項公告如並非以法律公告形式刊登，便不會提交立法會審議。因而無法實施《釋義及通則條例》(第 1 章)第 34 條，而有關公告亦無需經立法會以"如不廢除或不提出修訂即屬通過的程序"審議；
- (b) 鑑於有議員關注，以持牌渡輪服務取代專營渡輪服務會剝奪立法會審議調整收費建議的權力，交通事務委員會一位委員曾動議一項議案，促請政府當局按照附屬法例程序規定，將日後任何領牌渡輪服務的船費釐定及調整公告，均以附屬法例方式提交立法會審議。議案雖然不獲通過，事務委員會認為政府當局應在有關法例內將立法與行政兩類性質的文書明確區分；
- (c) 根據第 1 章第 3 條，附屬法例的定義是"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。" 然而，現時並無任何法律典據直接闡述"具有立法效力"一詞的確實涵義。政府當局表示，當局是參照其他普通法司法管轄區法院就個案所作的裁決，並採取多項準則決定某份文書是否具有立法效力，而最重要的準則是賦權法例的立法意圖。

5. 法律顧問表示，倘若就某份文書是否附屬法例的問題出現爭議，涉及各方的法定權益，此事須由法院判決。關於日後的工作路向，法律顧問表示，議員可考慮下列方案

- (a) 就"附屬法例"一詞訂定明確的法律定義。從法律觀點而言，此舉可避免政府當局與立法會之間出現爭議。關於此事，法律顧問指出，澳洲在 1994 年提出了一項《法律文書條例草案》(Legislative Instruments Bill)。雖然該法案仍未獲通過，但亦是可供立法會考慮的可行方法之一；或
- (b) 支持政府當局的建議，即在新法例加入一項明訂條文，清楚指明某份法定文書是否附屬法例，並在出現就現行附屬法例的詮釋的爭議時加以處理。

6. 關於提交附屬法例的職責和機制，法律顧問告知議員，第 1 章第 34(1)條並無訂明何人負責提交附屬法例。經商議後，負責研究與提交附屬法例的事宜有關的立法會小組委員會認為，草擬附屬法例的公職人員或另一獲授權人士應負責提交有關附屬法例。為確保所有須予提交的附屬法例不會遺漏此程序，小組委員會及政府當局同意設立一個新機制。根據該機制，憲報第 2 號法律副刊將分成兩部分，甲部包括須根據第 1 章第 34(1)條提交的事項，而乙部則包括無須提交的事項。

7. 劉慧卿議員認為有必要就"附屬法例"一詞訂立明確的定義，以協助立法會監察附屬法例的訂立。楊孝華議員表示，新法例應清楚指明某份法定文書是否附屬法例。

8. 李柱銘議員表示，考慮到英國和澳洲所遇到的困難，要界定"附屬法例"一詞實非易事。鑑於現行制度一直運作良好，他建議在出現爭議時才加以處理，並把問題暫時擱置。經考慮政府當局提出在新法例清楚指明某份法定文書是否附屬法例的建議，以及把憲報第 2 號法律副刊分成兩部分的新安排，楊森議員贊同李議員的觀點。他建議行政署長擔當把關的角色，以確保新法例明確指出屬附屬法例的法定文書，並訂明須經立法會以"如不廢除或不提出修訂即屬通過的程序"審議。

9. 法律顧問表示，法律事務部會特別留意該等以一般公告方式刊登的文書，如有疑問，該部會與政府當局跟進。他亦指出，現時有超過 1 000 項根據各條例制定的附屬法例，當中有些實際上不被視作附屬法例。他建議政府當局考慮制訂機制，就該等文書是否具有立法效力，因而根據政府當局文件(a)項所述的準則被歸入附屬法例進行檢討。行政署長答允與有關政策局跟進出現含糊不清的情況。

10. 主席表示，立法會及政府當局對於某份文書屬行政性質抑或立法性質可能存有不同看法。他詢問，政府當局可否把其視作行政性質但根據某項條例獲授權訂定的公告亦刊登於憲報第 2 號法律副刊的獨立部分，而非憲報的一般部分，以方便法律顧問查核。

副民事法律專員解釋，憲報的編排在設計上是為方便起見。慣常做法是把屬附屬法例的公告置於有關主體條例的最後部分，而一般公告則不會作這樣的處理。行政署長答允考慮主席的建議，並以書面作出回覆。

(會後補註：政府當局的回覆已隨立法會 CB(2)2897/98-99 號文件發出)

X X X X X X X X X