

## 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

### 關於將訂定附屬法例的權力轉授予 行政機關或其他團體的原則及政策的補充資料

政府當局文件《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》（立法會 CB(2)1558/10-11(01)號文件）（“政府當局文件”）檢視把立法權力轉授予行政機關及其他團體的原則和政策。2011年4月20日會議上，小組委員會討論該份文件，並要求政府當局提供補充資料，說明決定把某項事宜納入主體法例內所依據的原則或因素。

#### 主體法例或附屬法例？

2. 問題的關鍵是立法權力何時應由立法機關行使，以及立法機關何時適宜把該項權力轉授予政府行政機關或其他團體。英國最初便是因應這個基本問題制定以下的原則：國會的職責是就原則性的事宜作決定，細節問題可留待政府處理。Thring 勳爵<sup>1</sup>於1877年這樣寫道<sup>2</sup>：

“採納讓國會只處理關鍵性條文，細節問題留待各部解決的制度，很可能是讓議會制政府可以執行立法功能的唯一模式。國會的職責是就影響公眾利益的關鍵問題作決定；若需要他們處理的程序及次要問題越少，他們用於研究立法所涉較重大影響公眾利益問題的時間就越多。”

---

<sup>1</sup> Henry Thring 於 1869 年獲委任為財政部的法例草擬律師。

<sup>2</sup> Henry Thring, *Practical Legislation or the Composition and Language of Acts of Parliament* (1877 年)，第 13 頁，引自 Allen, C.K., *Law and Orders*, 倫敦：Steven & Sons, 第 3 版，1965 年，第 34-35 頁。

Thring 勳爵補充，如行政權力傾向過大，或“企圖規避國會監察，往往可透過把法令擬稿提交議院而作出制衡。”

3. 另一位首席政府法律草擬專員 Courtenay Ilbert 爵士於 1901 年這樣寫道<sup>3</sup>：

“關於轉授某項權力的範圍應有多大，往往需要審慎考慮。有關權力不應引伸至應由國會決定的原則性事宜。”

4. 除了讓國會無需處理細節問題而集中處理原則性的事宜之外，有意見認為，藉摒除細節問題而合理修訂國會法令內容，也可以改善法令的草擬工作。舉例來說，Dicey 認為“英國成文法冗長累贅，在很大程度上歸因於國會試圖為要大幅改動的法例制定細節，這樣只會徒勞無功。他的結論是“如果英格蘭政府的行政機關能夠...為國會法令所包含的一般原則制定詳細的應用範圍，很可能會大大改善法例的內容和形式。”<sup>4</sup>

5. 關於哪些事宜應納入主體法例，或許是為何把訂定附屬法例的立法權力轉授予行政機關的錢幣另一面。正如政府當局文件第 6 段所論述，把訂定附屬法例的權力轉授予行政機關的一個主要原因，是為節省立法機關的時間。首席政府法律草擬專員 William Graham-Harrison 爵士在向研究部長權力的委員會 (Donoughmore-Scott Committee on Ministers' Powers) 所作證供中，也確定“時間”是立法工作的重要考慮因素<sup>5</sup>：

---

<sup>3</sup> 引自 Cecil Carr 爵士，御用大律師，“Parliamentary Control of Delegated Legislation” (1956 年) *Public Law*, 200, 第 203 段。

<sup>4</sup> Dicey, A.V., *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 倫敦: MacMillan and Co., 第 8 版, 1924 年, 第 50 頁。

<sup>5</sup> Committee on Ministers' Powers, *Memoranda and Evidence* (1932 年) 第 2 卷, 第 35 頁, 引自 Cecil Carr 爵士，御用大律師，“Parliamentary Control of Delegated Legislation” (1956 年) *Public Law*, 200, 第 203 段。

“我好肯定，如要把一大部分現時屬於授權法例載入國會法令中，國會可制定的法例數量和類別，都不能一如所願及達到本國人民應會要求的水平。”

6. 英國政府內閣辦公室確定，決定在主體法例抑或附屬法例訂定條文時，應考慮以下一些因素<sup>6</sup>：

- 所涉事宜可能常常須予調整；如國會藉主體法例進行立法，並非明智之舉；
- 某些規則可能較適宜在施行新法令取得經驗後才訂定，而這些規則亦沒有必要在新法令開始實施後立即訂定；
- 在某個範疇使用轉授權力，可能有先例可援，也不會引起爭議；
- 可能涉及適宜透過轉授權力處理的過渡及技術事宜。

另一方面：

- 所涉事宜雖屬細節問題，卻是法案的要素，國會應在審議法案其他條文時一併考慮；
- 有關事宜可能引致法案重複出現具爭議性的課題，國會最好一次過作出原則性的決定，而非反覆多次爭辯(並佔用國會的寶貴時間)。

7. 除了政策與細節此基本區別外，對於某項事宜何時應納入主體法例及何時應納入授權法例，並無簡便的法則。某項事宜應以納入主體法例或授權法例的方式處理，最終由立法機關決定。政府當局

---

<sup>6</sup> *Guide to Making Legislation*，英國政府內閣辦公室，2010年9月23日，第9.36段。

文件舉例說明可以附屬法例方式處理的條文<sup>7</sup>。概括而言，這些條文包括：

- (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；
- (b) 有關進行法院法律程序或其他程序的規則；及
- (c) 專業團體為規管有關專業執業而訂立的附例。

8. 值得注意的是，在研究主體法例與附屬法規之間的適當平衡時，*Craies on Legislation* 的作者同意此舉的目的是避免把太多重要事宜留待行政機關決定，同時避免以過多繁複細節模糊了主體法例的主要目的。然而，要把原則與細節區分，並不一定是容易的事；作者亦承認，正如竭力平衡很多互有牴觸的要求一樣，這是說來容易，卻沒有可能盡如人意的任務。作者在求取平衡的討論中，也認同使用附屬法規有兩個主要好處：可以減輕國會所承受的時間壓力及具有靈活性<sup>8</sup>。

---

<sup>7</sup> 見政府當局文件第 4 段。

<sup>8</sup> *Craies on Legislation*, 倫敦: Sweet & Maxwell, 第 8 版, 2004 年, 第 10-11 頁。

## 其他司法管轄區

9. 澳大利亞、加拿大及新西蘭也對一般原則及細節作出相若的區分。正如 *Odgers' Australian Senate Practice* 的編者指出，“國會直接處理一般原則問題，而行政機關或獲賦權訂定附屬法規的其他團體，則處理執行和細節問題”<sup>9</sup>。

10. 在加拿大，根據 *Guide to Make Federal Acts and Regulations*<sup>10</sup>，具關鍵重要性的事宜應在法案(主體法例)處理，讓議會議員有機會審議和辯論。法案應制定架構，局限訂定規例的權力範圍，只有最適宜經附屬法例程序及由獲授權者處理的事宜，方可透過附屬法例處理。

11. 同樣地，新西蘭政府在 *Cabinet Manual 2008* 說明<sup>11</sup>：

“一般而言，法律原則及政策會在國會法令中列明…規例通常處理細節或實施方面的問題、技術性事宜、或相當可能需要經常更改或修訂的事宜。”

12. 概括而言，文獻顯示大體上，原則性的事宜應納入主體法例，而細節問題則應納入附屬法例。其他考慮因素可包括所涉事宜的技術性質及可能需要經常更改的情況。

政務司司長辦公室行政署／律政司

2011年6月

---

<sup>9</sup> *Odgers' Australian Senate Practice*, Harry Evans 編訂，第 12 版，參議院部 (Department of the Senate):坎培拉，2008 年，第 325 頁。

<sup>10</sup> 加拿大政府於 2001 年發出，第 8 頁。

<sup>11</sup> 第 7.77 段。