

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

立法機關修訂附屬法例的權力－
英國國會與香港立法機關之間的分別

2011年4月20日會議上，小組委員會要求政府當局就下述事宜提供資料 -

- (a) 香港的立法會／立法局自何時起獲賦權修訂附屬法例；
以及
- (b) 英國國會自何時起不再具有修訂附屬法例的權力及終止權力的理據。

立法會修訂附屬法例的權力

《1911年釋義條例》及《1937年修訂條例》

2. 立法會根據第34條修訂附屬法例的權力源於《1937年釋義修訂條例》(《1937年修訂條例》)。《1937年修訂條例》加入以下條文，藉以修訂《1911年釋義條例》(即當時適用的釋義法規)第40條-

“(4) 所有規例¹在憲報刊登制訂有關規例的公告後，均須於隨後的第一次立法局會議席上提交該局省覽；立法局在有關規例提交省覽後，如在隨後舉行的第一次會議席上通過決議，**刪除或修訂**該等規例，修訂方式不限，則須當作由憲報刊登

¹ 《1911年釋義條例》第40(2)條就“規例”下定義：(2) 本條文及本條例一般所提的“規例”，以及所有其他成文法則所提的“規例”，都是指規例、規則、命令和附例(與其訂立時所依據的有關條例條文並沒有抵觸)，並包括法院規則。《1911年釋義條例》第40(2)條其後由《1927年釋義(修訂)條例》第6條修訂，以刪去“命令”。

《1911年釋義條例》第39條：“法院規則”，與法院有關時，指由主管當局訂立的規則，而該主管當局是當時有權力訂立規則及命令以所需的方式規限該法院的慣例及程序者。

通過該決議之日起 **刪除或修訂** 所述規例(視屬何情況而定), 但已根據該等規例作出的任何事情, 其法律效力不受影響。”(粗斜體為本文所加)

3. 上述條文訂明規例必須提交立法局省覽, 並且賦權立法局刪除或修訂有關規例。在制定《1937年修訂條例》前, 香港似乎不曾有規定把附屬法例提交立法局省覽的一般法律。

《1950年釋義修訂條例》

4. 《1911年釋義條例》最終被《1950年釋義條例》(1950年第2號)取代。這條例載有一項相當於《1911年釋義條例》第40(4)條的條文(第14(d)條), 並首次制定先審議後訂立程序(第14(e)條)。有關條文如下:

“14. 以下規定適用於規例²—

...

(d) 所有規例在憲報刊登制訂有關規例的公告後, 均須於隨後的第一次立法局會議席上提交該局省覽; 立法局在規例提交省覽後, 如在隨後舉行的第一次會議席上通過決議, **修訂**³該等規例, 修訂方式不限, 則須當作由憲報刊登通過該決議之日起修訂所述規例, 但已根據該等規例而作出的任何事情, 其法律效力不受影響;

(e) 凡成文法則訂定規例須經立法局或其他主管當局批准, 或載有效果相同的字句, 則—

² 《1950年釋義條例》第3條就“規例”下定義—“規例”包括規則、法院規則及附例;

“法院規則”, 與法院有關時, 指由主管當局訂立的規則, 而該主管當局是當時有權力訂立規則及命令以規限該法院的慣例及程序者。

³ 《1950年釋義條例》第3條—“修訂”包括“廢除、增補或更改, 亦指同時進行, 或以同一文書進行上述全部或其中兩項或更多事項;”; “廢除”包括“刪除、撤銷、取消或替代”。

- (i) 該規例須呈交立法局或該主管當局批准；以及
- (ii) 立法局或該主管當局有權 **修訂**或否決該等規例的全部或部分；如主管當局否決該等規例的全部或部分，則可能需要呈交另一份規例以供該主管當局批准；”(粗斜體為本文所加)

5. 上述條文顯示，在 1950 年的時候，立法局已根據香港法例確立權力，可藉先訂立後審議或先審議後訂立的程序，修訂和否決規例。

《1966 年釋義及通則條例》

6. 《1950 年釋義條例》被《1966 年釋義及通則條例》(1966 年第 31 號)(《1966 年釋義條例》)，即現行《釋義及通則條例》(第 1 章)取代。該條例第 34 及 35 條訂明先訂立後審議程序和先審議後訂立程序，內容如下：

“34.(1) 所有規則、規例及附例在憲報刊登後均須於隨後的一次立法局會議席上提交該局省覽。

(2) 凡規則、規例或附例已根據第(1)款的條文提交立法局會議席上省覽，在該次省覽的會議之後接下來舉行的立法局會議上，立法局可藉通過決議，訂定將任何該等規則、規例或附例修訂⁴，修訂方式不限；此等決議一經通過，上述規則、規例或附例須當作由憲報刊登

⁴ 《1966 年釋義條例》第 3 條訂明：

“修訂”指廢除、撤銷、取消、增補或更改，亦指同時進行，或以同一條例或文書進行上述全部或其中任何事項；

“廢除”包括刪除、撤銷、取消或代替；

“法院規則”，與法院有關時，指由主管當局訂立的規則，而該主管當局是當時有權力訂立規則及命令以規限該法院的慣例及程序者；

該決議之日起修訂，但已根據該等規則、規例或附例而作出的任何事情，其法律效力不受影響。

- (3) 立法局按照第(2)款通過的決議，須於通過後 14 天內在憲報刊登，或在特別情況下總督准許延展的期限內刊登。

35. 凡條例訂定附屬法例須經立法局或其他主管當局批准，或載有效果相同的文字，則—

- (a) 該附屬法例須呈交立法局或該其他主管當局批准；及
- (b) 立法局可藉決議，或該其他主管當局可藉命令，將該附屬法例全部或部分修訂。”

自 1966 年制定以來，《1966 年釋義條例》第 35 條從未作出修訂。

7. 《1966 年釋義條例》載有“附屬法例”及“規例”的定義：

“附屬法例”及“規例”指任何根據或憑藉任何條例訂立而具有立法效力的“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，第 34(1)條把“規則”、“規例”和“附例”分開臚列。

8. 《1966 年釋義條例》在 1966 年制定後，條例的第 34 條經《1981 年釋義及通則(修訂)條例》(1981 年第 2 號)作出修訂。此舉旨在修訂第 34(2)條，藉以訂明提交附屬法例省覽與通過任何有關修訂該附屬法例的決議之間相距的時間不少於 4 星期。在 1986 年，根據《1986 年釋義及通則(修訂)(第 2 號)條例》(1986 年第 39 號)，整條條文由現行版本的第 34 條取代。該 1986 年版本的第 34 條以“附屬法例”一詞取代“規則、規例和附例”。不過，該條例並未修訂“附屬法例”和“規例”的定義。《法律適應化修改(釋義條文)條例》(1998

年第 26 號)其後訂明,“附屬法例”和“規例”的定義由“附屬法例”和“附屬法規”及“附屬立法”的現有定義取代。《1993 年釋義及通則(修訂)條例(第 2 號)》(1993 年第 89 號)修訂《1966 年釋義條例》中“修訂”的定義,廢除定義中“指廢除、撤銷、取消”的部份,並代之以“包括廢除”。

9. 第 34 條藉《1993 年釋義及通則條例(第 2 號)》(1993 年第 89 號)及《2002 年延展審議期限(立法會)條例》(2002 年第 8 號)修訂。該兩項修訂的目的均是延展先訂立後審議程序的期限。

英國國會修訂授權法例的權力

10. 我們研究過相關文獻,結果並無顯示英國國會曾享有修訂授權法例的一般權力⁵。Allen 曾討論先訂立後審議程序,亦即有關廢止授權法例的請求:

“請求是指否決整份文書的動議,在這程序下,無法可就文書的條文提出詳細修訂。結果,不幸的是,議員即使只是反對某命令的一部分(可能是一小部分),也必須就整個命令提出廢止的請求。這個做法一直是一個困擾,並成為不少反對意見及改革建議的議題;可是絕大部分熟知情況者(例如出席授權法例委員會的人士)都認為,如果繼續沿用現時的程序模式,文書要經過某種類似委員會審議階段實在不切實可行,因為這個程序會引發無休止的辯論,推翻轉授立法權的整個目的⁶,其耗費議院的時間也令人難以忍受。”⁷

⁵ 根據下議院資料辦公室(House of Commons Information Office)所發出題為 Statutory Instruments 的 Factsheet L7,除非在極之罕有的情況下,主體法令另有規定外,否則上議院或下議院均不能修訂或修改法定文書。兩院只可表達各自對廢止法定文書或將之制定成為法律(視屬何情況而定)的期望。(見第 5 頁)

⁶ 轉授立法權的目的或理由已在當局的文件“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”第 6 段討論,其中包括節省立法機關的時間、給予靈活性以應付緊急或其他迫切情況等。

11. 根據上文作者的觀察，“贊同決議”程序，亦即先審議後訂立程序，是一項比較近代的產物，於《1897年軍事演習法》⁸(*Military Manoeuvres Act 1897*)首次採用。贊同決議程序不涉及修訂權。正如 Miers 及 Page⁹的觀察，國會對授權法例的監管“一直是着重針對附屬法規的一般情況而非法規的細則。出現這種情況，只因爲文書必須全盤通過或否決。雖然文書可以因應所提意見而撤回和更改，然後才重新提交，但並無條文就文書的修訂正式作出規定。制定任何類似委員會審議階段的程序，通常都會遭到反對，理由是這樣做會拖長辯論，並推翻轉授立法權的目的。”(粗體爲本文所加。)

12. 英國下議院在《1946年法定文書法案》(*Statutory Instrument Bill 1946*)的委員會審議階段(該法案其後獲通過成爲《1946年法定文書法令》(*Statutory Instruments Act 1946*))時，曾審議一項由國會議員提出，有關賦權國會兩院均可修訂授權立法的修訂條文。惟這條文遭下議院否決。¹⁰兩名國會議員認爲，如要授權法例具靈活性和方便行使，授權法例必須合理地快速通過。海皮克(*The High Peak*)選區的國會議員(Molson 先生)表示：

“長遠而言，我不相信，如果下議院不能再以這種快捷的方式使該院所通過法令得以實施，其對授權法例或其他種類的法例的監管會更加有效。如果每份呈交下議院省覽的文書，均

⁷ Allen 著作，見前引文第 127 頁。

⁸ Allen 著作，見前引文第 123 頁。另見 Bennion, F., *Bennion on Statutory Interpretation: A Code*, 倫敦: Lexis Nexis, 2008 年, 第 248 頁註腳 6。先訂立後審議程序肯定是 1897 年之前已存在，但首先制定這程序的時間不詳。我們所查閱的文獻，都沒有提述先訂立後審議程序的起源。下議院資料辦公室指出，審議機制的類別“通常已在主體法令中訂明”。(Factsheet L7, 見前引文第 3 頁)。《1946 年法定文書法令》第 5 條規定，如主體法令訂明法定文書須“依據國會兩院的決議予以廢止”，則《法定文書法令》第 5 條所載的先訂立後審議程序將會適用。

⁹ Miers, D. and Page, A., *Legislation*, 倫敦: Sweet & Maxwell, 1982 年, 第 159 頁。

有無限次辯論及修訂的機會，只會令現時已不勝負荷的下議院百上加斤，結果會是下議院因呈交該院省覽的文書數量極多，致令監管、控制及審議工作較現時更難收效。因此，我認為，雖然這項新條文乍看相當可取(因為制定這條款的目的，明顯是要加強國會對授權法例的監管)，但實際上並不能達到這目的。下議院必須透過其他方法確保其監管有效。行政機關須向下議院負責；只要下議院保留解散行政機關或否決呈交該院省覽的授權法例的權力，以這方法保留其權力會較通過這項新條文更加有效。”

13. 改革上議院皇家委員會(皇家委員會)(The Royal Commission on the Reform of the House of Lords)認為，國會無權修訂法定文書，會妨礙有效審議¹¹，但其結論是“法定文書一經正式提交國會省覽，便沒有理據支持可對文書作出修訂”：

“任何旨在審議從屬法例修訂細節的綜合制度，均會抵銷從屬法例的優點。另一方面，任何限制修訂範圍(例如設定修訂辯論的次數上限)的意圖，均難以獲得充分理據支持。然而，間亦有部長同意撤回法例擬稿，或提出替代條文，改動擬議的法定文書，在修訂這問題上，亦可能有其他做法。就擬議的法定文書進行諮詢的這種做法，我們認為值得鼓勵，這個做法將可減少針對法定文書草擬方式作出嚴厲批評的次數。”¹²

¹⁰ Parliamentary Debates (Hansard), Fifth Series-Volume 417, 倫敦: His Majesty's Stationery Office, 1946年, 第1167段。

¹¹ 見 *A House for the Future*, Royal Commission on the Reform of the House of Lords, 2000年1月, CM 4534, 第7.10段。

¹² 見 *A House for the Future* 第7.29段。另見 *Making the Law, The Report of the Hansard Society Commission on the Legislative Process*(1992年11月)第92頁的評論。該評論指出,如制定修訂權,“授權法例更具靈活性的優點便會全部喪失。”

政務司司長辦公室轄下行政署／
律政司

2011年6月