

立法會 CB(4)989/12-13(02)號文件

律政司

法律政策科

香港金鐘道66號
金鐘道政府合署高座1樓
圖文傳真：852-2180 9928
網址：www.doj.gov.hk

**DEPARTMENT OF JUSTICE**

Legal Policy Division

1/F., High Block
Queensway Government Offices
66 Queensway, Hong Kong

Fax : 852-2180 9928
Web Site : www.doj.gov.hk

本司編號 **Our Ref.:** SF (7) to LP 272/00C
來函編號 **Your Ref.:** LS/S/28/12-13
電話號碼 **Tel. No.:** 2867 2847

傳真(2877 5029)及郵遞

香港中區
立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會秘書處
法律事務部
助理法律顧問
李家潤先生

李先生：

《2013年律師(一般)事務費(修訂)規則》**(2013年第110號法律公告)**

關於 2013 年 7 月 9 日馬耀添先生給律政司司長的信件，我已
在 2013 年 7 月 18 日作簡覆。2013 年 7 月 22 日蘇美利女士給律政
司司長的信件也收悉。

背景

2. 《2013年律師(一般)事務費(修訂)規則》(“《規則》”) 在 2013
年 6 月 21 日在憲報刊登為 2013 年第 110 號法律公告，並在 2013
年 6 月 26 日提交立法會會議席上省覽。

-2-

3. 在 2013 年 7 月 5 日舉行的內務委員會會議上，議員察悉《規則》並非由正確的一方訂立，即《規則》似乎是由香港律師會理事會訂立，而非按《法律執業者條例》(第 159 章)第 74 條所規定，由事務費委員會訂立。¹ 議員並察悉，律師會已同意與事務費委員會聯絡，以安排將《規則》重新刊憲。²

4. 內務委員會之下成立一個小組委員會，以研究如何處理《規則》，因為《規則》已在憲報刊登並提交立法會會議席上省覽。當局被邀請就任何法律及相關事宜提供意見。³

負責訂立《規則》的正確權力機關

5. 根據《法律執業者條例》第 74(1)條，事務費委員會由以下人士組成：

- “(a) 由終審法院首席法官委任的一名原訟法庭法官擔任主席；
- (b) 高等法院司法常務官或高等法院任何高級副司法常務官或副司法常務官；
- (c) 為施行《律師(一般)事務費規則》(第 159 章，附屬法例 G)，地政總署署長，或獲終審法院首席法官批准的地政總署署長代表；
- (ca) 為施行《律師(商標及專利權)事務費規則》(第 159 章，附屬法例 I)，知識產權署署長，或獲終審法院首席法官批准的知識產權署署長代表；
- (d) 律師會的會長及其中一名副會長，及 2 名由律師會提名並獲終審法院首席法官批准的律師會會員。

¹ 見 2013 年 6 月 21 日在憲報刊登的 2013 年 7 月 5 日內務委員會會議文件 — 《〈2013 年律師(一般)事務費(修訂)規則〉(第 110 號法律公告)法律事務部的進一步報告》(立法會 LS69/12-13 號文件)。

² 見 2013 年 6 月 28 日律師會致立法會秘書處法律事務部助理法律顧問的信件第 4 段。

³ 見 2013 年 7 月 9 日立法會秘書處法律事務部法律顧問致律政司司長的信件。

(e) 3 名由行政長官委任並為行政長官認為能夠代表法律服務的消費者利益的人。”

6. 事務費委員會獲賦權就《法律執業者條例》第 74(3)條，包括《律師(一般)事務費規則》(第 159G 章)的條文所指明的事宜，訂立規則。⁴ 根據《法律執業者條例》第 74(4)條，事務費委員會訂立的規則，須經終審法院首席法官事先批准。

7. 在目前的個案中，《規則》的法例制定程式述明，《規則》是“在終審法院首席法官事先批准下，由香港律師會事務費委員會根據《法律執業者條例》(第 159 章)第 74 條訂立”。

8. 經細閱下，列於《規則》末尾的 20 名人士的名字，其實是律師會理事會 20 名成員的名字，除四人外，他們似乎不是根據《法律執業者條例》第 74(1)條設立的事務費委員會的成員。⁵

9. 律師會也承認，事務費委員會不是律師會之下的委員會。⁶

10. 政府當局與小組委員會持相同意見，認為根據《法律執業者條例》第 74(1)條設立的事務費委員會，是訂立《規則》的正確權力機關。

《規則》是否有效訂立

11. 根據一般原則，立法權力應由歸屬於或獲授予立法權力者行使。⁷

⁴ 見上文第 5 段所提述的《法律執業者條例》第 74(1)(c)條。

⁵ 見 2013 年 6 月 28 日律師會致立法會秘書處法律事務部助理法律顧問的信件。

⁶ 同上，第 2 段。

⁷ 見 Paul Craig 著作 *Administrative Law* (第 7 版) (Sweet & Maxwell, 2012 年) 第 460 及 461 頁第 15-026 段。

12. 某項附屬法例的法律效力受質疑，理由可以是看來是制定該附屬法例所根據的權力，並不是制定該附屬法例的人所能使用的。⁸

13. 在目前的個案中，訂立《規則》的正確權力機關是根據《法律執業者條例》第 74(1)條設立的事務費委員會。律師會或其理事會從未有以明示或必然屬默示的方式，獲授予訂立《規則》的立法權力。⁹

14. 由於《規則》並非由正確的權力機關訂立，政府當局認為《規則》並未有效地被訂立。¹⁰

合法行使權力的推定

15. 《釋義及通則條例》(第 1 章)第 38 條就合法行使權力的推定作出以下規定：

“凡條例授權力予任何人—

(a) 訂立任何附屬法例：

而該條例訂明條件，使所授權力須在這些條件獲遵守或執行，或在這些條件存在的情況下方可行使，則在有關的附屬法例……內，如說明該附屬法例……是行使或依該條例所授權力而訂立，……或載有效果相同的說明，即推定為已恰當地履行這些條件。”

⁸ 見 *Halsbury's Laws of Hong Kong* [第 45 卷](2012 年 7 月第 2 版)第 [365.119] 段。正如該段所述：“附屬法例的法律效力會基於否干理由受到質疑，首先是可指稱，看來是制定有關法例所根據的權力……並不是制定該附屬法例的人所能使用的。”

⁹ 在 *Hawkes's Bay Raw Milk Producers Co-operative Co. Ltd. v New Zealand Milk Board* [1961] N.Z.L.R. 218 一案中，新西蘭上訴法院裁定，總督根據法定權力訂立規例，是行使獲轉授的立法權力。這項獲轉授的權力，必須嚴格按照訂立這項授權所依據的權力行使，而在沒有以明示或必然屬默示的方式授權下，這項權力不得轉授予任何其他人士或組織。

¹⁰ 此外，小組委員會認為《規則》“由最初開始即屬無效，因為《規則》並非按《法律執業者條例》(第 159 章)第 74 條所規定，由事務費委員會訂立”：見 2013 年 7 月 22 日小組委員會秘書致律政司司長的信件。

16. 此外，根據普通法有關正確性的推定，在沒有相反證據的情況下，須假定附屬法例是正確地訂立的。¹¹

17. 這項推定沒有訂明為最終定論，因此有可能會被推翻。考慮到上文第 5 至 10 段所列的事實，目前個案的推定已被推翻。

建議的解決辦法

方案 1 – 刊登由事務費委員會訂立的一套新規則，並在憲報刊登勘誤聲明，解釋有關背景

18. 此方案的建議做法，是由事務費委員會訂立一套新規則，並在憲報刊登勘誤聲明，解釋有關錯誤。

19. 支持此方案的交替論據有二。

最初開始即屬無效的論據

20. 第一個論據是，由於看來是訂立《規則》的團體並非事務費委員會，《規則》因而並未被有效訂立。故可以此論據提出爭辯，《規則》由最初開始即屬無效，因此在法律上並無有效訂立的規則須予以廢除。

21. 上述處理方式，在立法會有關小組委員會過去審議《保護臭氧層(受管制製冷劑)規例》(“《臭氧規例》”)生效日期公告一事上有先例可援。

《〈保護臭氧層(受管制製冷劑)規例〉生效日期公告》(1998 年第 391 號法律公告)

22. 在上述個案中，1993 年 12 月 23 日憲報刊登一份政府公告(第 4794 號政府公告)，指定 1994 年 1 月 1 日為《臭氧規例》的生效日

¹¹ 見 *Halsbury's Laws of England* [第 96 卷](2012 年第 5 版)第 1142 段。

期，但該政府公告未有按照《釋義及通則條例》第 34(1)條的規定，提交立法會會議席上省覽。

23. 政府當局認為，把附屬法例提交立法會的規定屬強制性質，因此首項生效日期公告並無效力。1998 年 12 月 15 日，政府當局發布另一項生效日期公告(1998 年第 391 號法律公告)，指定 1999 年 1 月 1 日為《臭氧規例》開始實施的日期。

24. 就《臭氧規例》成立的小組委員會(“《臭氧規例》小組委員會”)認為，由於《臭氧規例》的首項生效日期公告已有效訂立，因此政府當局發布第二項生效日期公告，為《臭氧規例》指定一個新的生效日期，既無必要，也屬越權行為。

25. 《臭氧規例》小組委員會認為，在沒有有效權力依據下刊登第二項生效日期公告，該項附屬法例屬越權發出，其法律效力成疑，立法會因此不能依據《釋義及通則條例》第 34 條將之修訂或廢除。事實摘要及《臭氧規例》小組委員會提供的詳細解釋載於附件 A。

26. 鑑於同一《臭氧規例》在憲報出現兩個生效日期會造成混亂，《臭氧規例》小組委員會建議解決此事的其中一個方法，是發出勘誤公告。

27. 基於附件 A 所載原因(並無使上文第 24 至 26 段所述由《臭氧規例》小組委員會提出的原來觀點成疑)，政府當局其後在《成文法(雜項規定)條例》(2000 年第 32 號條例)中，處理有關的兩項生效日期公告。¹²

¹² 政府當局提交的《成文法(雜項規定)條例》(2000 年第 32 號條例)述明，首項生效日期公告最終當作已妥為提交立法會會議席上省覽，第二項生效日期公告“宣布並無亦從來沒有生效或效力”：見該條例第 43 及 45 條和附表 1 第 1 項。應注意的是，第二項生效日期公告並非正式廢除，只是被“宣布”從一開始便無亦從來沒有生效或效力。

28. 如將《臭氧規例》小組委員會就《臭氧規例》所持的理據¹³應用於目前的個案，那麼，《規則》既是一項因缺乏正確權力依據而並未被有效訂立的附屬法例，便會被視作沒有法律效力，根本沒有實質可將之廢除。這個理據的關鍵是，假如立法會不能依據《釋義及通則條例》第 34 條修訂或廢除一項因越權發出而法律效力成疑的附屬法例，則就目前的個案而言，依據《釋義及通則條例》第 34 條廢除《規則》，也屬不當。

另一個先例

29. 我們找到另一個與上文所述有關的先例，就是《1997 年法律服務立法(雜項修訂)條例》(1997 年第 94 號)。根據該條例，當局須就若干法例發出新的生效日期公告(同樣是附屬法例)，其後須在憲報刊登勘誤聲明解釋此舉的原因。¹⁴ 這宗個案的摘要詳載於附件 B。

藉公布由事務費委員會訂立的一套新附屬法例隱含廢除法例

30. 另一個交替論據是，假定《規則》雖並未被有效訂立，但《規則》仍然具有附屬法例的法律效力，除非和直至法庭宣告無效，則處理《規則》的另一個可行方法，就是以事務費委員會根據《法律執業者條例》第 74 條訂立的另一項附屬法例，隱含廢除《規則》(即使未經廢除的《規則》所載的修訂在沒有指定生效日期的情況下不會產生效力)。

31. 在這方面，*Bennion on Statutory Interpretation* 第 87 節列出“隱含廢除”法例的原則：

“凡某項較後制定的法例雖可凌駕較早制定的另一法例，卻沒有明文規定將之廢除，而較後法例的條文與較早法例的條文有抵觸，根據

¹³ 見附件 A 第 4 至 6 段。

¹⁴ 要注意的是，立法會秘書處法律事務部都有參與處理上述所有先例，包括查詢該等個案涉及的各项生效日期公告的法律效力。

leges posteriores priores contrarias abrogant 的準則(較後的法律廢除與之抵觸的較早法律), 較後法例隱含廢除較早法例的效力。¹⁵

32. *Comment on Code S 87*¹⁶ 進一步說明上述原則：

“如一項較後制定的法令在條文上抵觸較早制定的法令，國會(即使沒有明言)會被視為有意廢除較早的法令……

‘繼後的法例有否具隱含廢除作用的驗證準則是：較後制定的法令是否與較早制定的法令在條文上極不一致，或互相矛盾，以致兩項法令無法並存？’

這項原則合乎邏輯而且實屬必要，因為兩項不一致的法律不可同時具有效力，但又不違反反駁原則……。”

33. 事務費委員會以不同的法例制定程式訂立並在憲報刊登一項新附屬法例的做法，具有隱含廢除《規則》的作用。

34. 上述論據的先例，可參考《1994年危險藥物(修訂)(第2號)條例(1994年第63號)1998年(生效日期)公告》(1998年第280號法律公告)。這宗個案的摘要詳載於附件 C。

35. 須注意的是，兩個觀點除法律理據有所不同外，兩者背後所須採取的實際程序都是相同的。

36. 在此情況下，如採用方案 1，則立法會便無須根據《釋義及通則條例》第 34(2)條明文廢除《規則》。儘管如此，較可取的做法是發出勘誤聲明，以解釋訂立並在憲報刊登新規則的理由。

¹⁵ 見 F R A Bennion 所著的 *Bennion on Statutory Interpretation - A Code* (第 5 版) 第 304 頁。

¹⁶ 同上。

方案 2—根據《釋義及通則條例》(第 1 章)第 34 條予以廢除

37. 另一個可行的解決方法，是由立法會根據《釋義及通則條例》第 34(2)條明文廢除《規則》。¹⁷

38. 這個處理方式所依據的理據顯然是：雖然《規則》並未被有效訂立，但已在憲報刊登，所以具有附屬法例的法律效力。¹⁸

39. 事實上，這正是小組委員會建議處理目前個案的方式：

“由於《2013 年律師(一般)事務費(修訂)規則》並非按照《法律執業者條例》(第 159 章)第 74 條所載規定由事務費委員會訂立，因而是由最初開始即屬無效，所以小組委員會成員認為處理此事的唯一適當方法，是由你提出廢除《規則》的動議。”¹⁹(粗體為本文所加)

40. 明文廢除的處理方式，在《2004 年銀行業(香港公營單位的指明)(修訂)公告》(2004 年第 119 號法律公告)(“首項公告”)的個案(載於附件 D)中也曾採用，惟廢除方式是藉授權受委人訂立附屬法例而非藉立法會根據《釋義及通則條例》第 34(2)條通過決議。

41. 在該個案中，金融管理局在 2004 年 6 月 18 日在憲報刊登首項公告，根據《銀行業條例》(第 155 章)指明某公司為香港公營單位。立法會助理法律顧問要求澄清為何該公告由金融管理局當時的副

¹⁷ 第 1 章第 34(2)條訂明：“凡附屬法例已根據第(1)款提交立法會會議席上省覽，在該次省覽的會議之後 28 天內舉行的會議上，立法會可藉通過決議，訂定將該附屬法例修訂，修訂方式不限，但須符合訂立該附屬法例的權力；此等決議一經通過，該附屬法例須當作由憲報刊登該決議之日起修訂，但已根據該附屬法例而作出的任何事情，其法律效力不受影響。”

¹⁸ *Bennion on Statutory Interpretation - A Code* (第五版，2008 年)第 254 頁第 58(1)節規定：“構成授權法例的文書的任何條文如超越一條或多條賦權法令(以明示或默示的方式)授予受委人的總體立法權力，即屬無效。該條文遂可說是越權的(超越權限的)。縱使該文書已獲具確認權的主管當局批准，此原則仍然適用。不過，該文書除非與直至被具有司法管轄權的法院宣布為無效，否則不得以越權為由而在任何方面被視作無效。”

¹⁹ 見 2013 年 7 月 22 日小組委員會秘書致律政司司長的函件。

總裁而非當時的總裁簽署。在沒有承認首項公告並未有效訂立的基礎上，金融管理局在 2004 年 9 月 24 日在憲報刊登廢除公告(2004 年第 148 號法律公告)。同日，金融管理局當時的總裁訂立的新公告(2004 年第 149 號法律公告)在憲報刊登，列出首項公告所載的相同指明。

42. 上述處理方式是基於上文第 38 段所述的假設，即有關的附屬法例已具有法律效力；然而，由於目前個案的性質獨特，即《規則》尚未開始實施，這個處理方式可能並不適用。

43. 《釋義及通則條例》第 28(3)條規定：

“任何附屬法例—

(a) 在該附屬法例刊登當日開始時實施；或

(b) 如有條文規定該附屬法例須在另一日生效，則在該另一日開始時實施。”

44. 《規則》第 1 條訂明，《規則》“自香港律師會會長以憲報公告指定的日期起實施”。在目前的個案中，從沒有發出生效日期公告。

45. 在這方面，已通過但尚未實施的附屬法例，在法律上並不具有全面法律效力。正如 *Craies on Legislation – A Practitioners' Guide to the Nature, Process, Effect and Interpretation of Legislation* 一書所述：

“人們常提出的問題是，‘由法例制定或訂立的一刻，至法例生效的一刻之間，該法例的法律地位為何？’

答案很簡單，就是一項預期實施的法例，僅是立法者所作的一項宣布，指出有關法例會在未來某個時間修改，但在此之前，有關法例並不受這項宣布影響。

特別是，法院不得以猶如預期的法律修改已生效的方式行事。... ..”²⁰

46. 根據上述法律原則，就目前的個案而言，當局是否必須明文廢除《規則》，實成疑問。

方案 3 — 以立法方式確認《規則》

47. 最後一個方案，是在主體條例下引入確認計劃，把由律師會訂立的《規則》視為具有效力，猶如由根據《法律執業者條例》第 74(1) 條設立的事務費委員會所訂立般。

48. 在這方面，政府當局根據《成文法(雜項規定)條例》(2000 年第 32 號條例)制定一項確認計劃，把已在憲報刊登但沒有提交立法會會議席上省覽的若干附屬法例，當作已按照《釋義及通則條例》第 34(1)條的規定妥為提交立法會會議席上省覽。²¹

49. 在英國，當局通過《1972 年全國保險規則(確認)令》(National Insurance Regulations (Validation) Act 1972)，以確認一些並非由正確的權力機關訂立的全國保險規則。²²

50. 然而，須注意的是，上述的英國附屬法例和上文第 48 段所述的《成文法(雜項規定)條例》，都是在實施數年後，才發現有欠妥之處。就目前的個案而言，《規則》尚未實施，生效日期公告也尚未發出，政府當局認為，對於由不當的一方錯誤訂立和尚未實施的《規則》，實不適宜予以確認。

²⁰ 第 10 版(倫敦，Sweet & Maxwell，2012 年)，第 10.1.2 段。

²¹ 見附件 A 第 7 至 11 段。

²² 《1972 年全國保險規則(確認)令》第 1 條訂明，“凡條文看來是由退休金及全國保險大臣(Minister of Pensions and National Insurance)根據《1965 年全國保險法令》(National Insurance Act 1965)第 114(5)條在《1966 年全國保險(收入相關福利)規則》(National Insurance (Earnings-related Benefit) Regulations 1966)訂立的，該條文具有並被當作具有猶如由全國保險聯合機關(National Insurance Joint Authority)訂立的效力。”

-12-

政府當局的意見

51. 政府當局提出上述三個方案，供小組委員會考慮。我們知道，關於應如何處理《規則》一事，最終由小組委員會決定。

52. 考慮到我們在上文就三個方案所列述的理據，政府當局較傾向在目前的個案採用方案 1。假設小組委員會同意採用方案 1，則較理想的做法似乎是由事務費委員會訂立一套新《規則》，並在憲報刊登勘誤聲明以澄清有關事宜。



高級助理法律政策專員(一般法律政策)

尹平笑

附本送：

內務委員會秘書
(經辦人：戴燕萍小姐)

傳真號碼：2509 0775

《2013 年律師(一般)事務費(修訂)
規則》小組委員會秘書
(經辦人：蘇美利小姐)

傳真號碼：2840 0716

香港律師會會長
(經辦人：朱潔冰小姐)

傳真號碼：2845 0387

2013 年 9 月 9 日

附件 A

立法會小組委員會對《保護臭氧層(受管制製冷劑)規例》
兩項生效日期公告的審議

1993年12月23日憲報刊登一份政府公告(第4794號政府公告),指定1994年1月1日為《保護臭氧層(受管制製冷劑)規例》(“《臭氧規例》”)的生效日期,但該政府公告未有按照《釋義及通則條例》(第1章)第34(1)條的規定,提交立法會會議席上省覽。

2. 政府當局認為,把附屬法例提交立法會的規定屬強制性質,因此第4794號政府公告並無效力。1998年12月15日,政府當局發布另一項生效日期公告(1998年第391號法律公告),指定1999年1月1日為該規例開始實施的日期。

3. 內務委員會之下成立一個小組委員會,以研究第4794號政府公告所載的附屬法例是否有效,該公告已在憲報刊登,但未有按照第1章第34條的規定提交立法會會議席上省覽。¹

4. 小組委員會認為,附屬法例一旦在憲報刊登,有關的立法過程便視作完成;1993年生效日期公告既已在憲報刊登,便屬有效訂立的公告。小組委員會認為,當局刊登第二項生效日期公告的做法既無必要,也屬越權行為。

5. 小組委員會的上述意見,記錄在1999年2月5日內務委員會會議文件—《〈保護臭氧層(受管制製冷劑)規例〉1998年(生效日期)公告〉小組委員會報告》(立法會CB(1)857/98-99號文件),內容如下:

¹ 《〈保護臭氧層(受管制製冷劑)規例〉1998年(生效日期)公告〉小組委員會主席由當時的立法會議員夏佳理,JP擔任。

-2-

“由於附屬法例一旦在憲報刊登，有關的立法過程便視作完成，且並無明確規定，附屬法例應以政府公告還是法律公告形式刊登，小組委員會的結論是，1993年第4794號政府公告已有效訂立。因此，小組委員會認為，政府當局既無必要，亦缺乏法律依據刊登第二則生效日期公告，為《保護臭氧層(受管制製冷劑)規例》指定一個新的生效日期。在當局沒有適當權力依據刊登第二則生效日期公告的情況下，該公告的法律效力頓成疑問。因此，立法會不能依據第34條修訂或廢除該公告。”² (粗體為本文所加)

6. 在1999年2月10日立法會會議上向立法會所作的報告中，小組委員會重申上述意見：

“由於附屬法例一旦在憲報刊登，有關的立法過程便視作完成，而1993年的生效日期公告已在憲報刊登，小組委員會認為，該項指定1994年1月1日為《保護臭氧層(受管制製冷劑)規例》開始實施日期的政府公告，已有效訂立。因此，小組委員會認為，政府當局刊登第二則生效日期公告，為該規例指定一個新生效日期的做法既無必要，也屬越權行為。雖然政府當局已告知小組委員會，自1994年1月1日以來，有關行業一直符合該規例的各項規定，且當局並無採取任何檢控行動，但小組委員會認為，同一規例在憲報出現兩個生效日期會造成混亂，故已要求政府當局尋找解決此事的最佳方法。小組委員會建議的其中一個方法，是發出勘誤公告。

主席女士，謹此強調，我們認為1993年訂立的政府公告有效。當局沒有必要刊登1998年生效日期公告；而由於1998年公告的訂立屬越權行為，我們無法予以廢除。因此，現將小組委員會的意見記錄在案，以使我們視《保護臭氧層(受管制製冷劑)規例》已於1994年1月1日開始實施這點不容置疑。”³ (粗體為本文所加)

² 立法會 CB(1) 857/98-99 號文件第 8 段。

³ 見 1999 年 2 月 10 日立法會會議過程正式紀錄《〈保護臭氧層(受管制製冷劑)規例〉1998 年(生效日期)公告小組委員會報告》英文版第 21 頁。

-3-

7. 當局其後根據《成文法(雜項規定)條例》(2000年第32號條例) (“《成文法條例》”)制定一項確認計劃，把已在憲報刊登但沒有提交立法會會議席上省覽的若干附屬法例，當作已按照《釋義及通則條例》(第1章)第34(1)條的規定妥為提交立法會會議席上省覽。《臭氧規例》的首項生效日期公告(第4794號一般公告)及另外19項附屬法例均納入這項確認計劃。⁴

8. 《成文法條例》第45條也載有一項宣布，表明第二項生效日期公告(1998年第391號法律公告)“並無亦從來沒有生效或效力”。⁵ 應注意的是，《成文法條例》沒有明文廢除第二項生效日期公告。

9. 為研究有關附屬法例提交立法會會議席上省覽的事宜而成立的另一個小組委員會，曾審議訂立上述確認計劃的理據，內容如下：

“2. 在1999年1月21日舉行的《〈保護臭氧層(受管制製冷劑)規例〉1998年(生效日期)公告》小組委員會會議上，議員察悉，於1997年6月27日及6月30日在憲報刊登的共19項附屬法例(分別為1997年第359至376號和第377及378號法律公告)並無提交立法會省覽。……

3. 上述小組委員會於1999年1月22日向內務委員會匯報有關問題。內務委員會決定成立另一個小組委員會，負責研究有關附屬法例提交立法會省覽的法律及程序問題。……

……

9. 雖然小組委員會認為於1997年6月27日及6月30日在憲報刊登的19項附屬法例未因沒有提交立法會省覽而變得無效，但事實始終是該等附屬法例並無提交立法會省覽。議員察悉並獲政府當局證實，第1章第34(1)條沒有提供方法解決附屬法例並無提交立法會省覽的問題。由於把有關附屬法例提交立法會省覽的法定時限

⁴ 見《成文法條例》第43條及附表1第1項。

⁵ 見《成文法條例》第45條。

-4-

已過了很久，立法會現已不可再根據第 1 章第 34(2)條審議該等附屬法例。為消除對沒有提交立法會省覽的附屬法例的效力的疑問，政府當局正考慮是否適宜制定確認法例。……

10. 至於就《保護臭氧層(受管制製冷劑)規例》刊登兩則生效日期公告(即 1993 年第 4794 號一般公告及 1998 年第 391 號法律公告)所造成的混淆情況，小組委員會得悉，政府當局正考慮有否需要藉立法方式確認前述公告生效，而把後述公告廢除。”⁶

10. 關於決定在《成文法條例》下引入確認計劃的理由，政府當局在立法會通過《1999 年成文法(雜項規定)條例草案》(“《成文法草案》”)時所作的解釋如下：

“第 44 至 47 條確認 20 項因一時疏漏而沒有提交立法會省覽的附屬法例的法律效力。這些附屬法例中，有 15 項是指定條例生效日期的公告，3 項是對法例中作出輕微修訂的命令，兩項是關於政府辦事處和人員名稱的更改。”⁷

11. 政府當局在恢復二讀辯論《成文法草案》時，就確認計劃作進一步解釋：

“於 1997 年刊登憲報的若干附屬法例沒有提交立法會省覽，違反了《釋義及通則條例》第 34 條的規定，而內務委員會曾於 1999 年 1 月 22 日成立小組委員會，研究附屬法例提交立法會省覽的事宜。雖然該小組委員會認為提交省覽的規定不應影響附屬法例的效力，但由於有同樣權威的法律觀點持相反的意見，小組委員會表示不反對政府當局提出建議以澄清問題。政府當局現時的建議是制定條文，把該等附屬法例當作已妥為提交立法會省覽。

⁶ 見《1999 年 5 月 7 日內務委員會會議文件·研究有關附屬法例提交立法會省覽的事宜小組委員會報告》(立法會 CB(1)1267/98-99 號文件)。

⁷ 見 1999 年 6 月 23 日二讀《1999 年成文法(雜項規定)條例草案》的立法會會議過程正式紀錄第 6295 頁。

-5-

條例草案委員會認為，雖然立法會議員與政府當局對沒有提交立法會省覽的附屬法例的法律效力有不同意見，但條例草案委員會認同這屬於法律上的技術問題，而政府當局的建議旨在消除任何有關附屬法例的法律效力的疑問。條例草案委員會因此對政府當局的建議沒有異議。”⁸

⁸ 見立法會 2000 年 5 月 31 日會議過程紀錄第 4911 頁有關恢復辯論經於 1999 年 6 月 23 日動議的《1999 年成文法(雜項規定)條例草案》二讀議案。

附件 B

**《1997年法律服務立法(雜項修訂)條例》(1997年第94號)
的生效日期公告**

《1997年法律服務立法(雜項修訂)條例》(“《條例》”) 在1997年6月28日獲立法會通過，並在1997年6月29日獲當時的總督批准。《條例》在1997年6月30日發布。

2. 《條例》第1(2)條訂明，《條例》若干條文會在當時的律政司以憲報公告指定的日期開始實施，其餘部分(包括第1(2)條)在《條例》刊登憲報當日開始實施。

3. 首項生效日期公告(1997年第378號法律公告)在1997年6月30日在憲報刊登。當時的律政司根據《條例》第1(2)條，指定1997年6月30日為《條例》若干條文開始實施的日期。首項生效日期公告及《條例》在同日發布。

4. 然而，雖然首項生效日期公告在1997年6月30日發布，但公告註明的日期卻為1997年6月29日。

5. 政府當局認為，首項生效日期公告未必有效，因為《條例》並未在看來是指定生效日期的日子開始實施，原因是《條例》沒有在1997年6月29日刊登憲報。

6. 1997年8月8日，第二項日期為1997年8月6日的生效日期公告連同勘誤(1997年第413號法律公告)在憲報刊登。

- 2 -

7. 該勘誤提供的解釋如下：

“在《1997年法律服務立法(雜項修訂)條例》(1997年第94號)刊登於憲報前，律政司已簽署《1997年法律服務立法(雜項修訂)條例(1997年第94號)1997年(生效日期)公告》(於1997年6月30號刊登於本憲報為1997年第378號法律公告)，因此一份新的生效日期公告現已由律政司司長簽署並刊登為1997年第413號法律公告。”

8. 在1997年8月22日臨時立法會內務委員會會議文件——《〈1997年法律服務立法(雜項修訂)條例(1997年第94號)1997年(生效日期)公告〉(1997年第413號法律公告)法律事務部進一步提交的報告》中，立法會法律事務部助理法律顧問要求當局就“由前律政司發出的生效日期公告是否仍然有效”，提出意見。¹

9. 當局的答覆概述如下：

“a. 首項生效日期公告的效力曾受質疑；

b. 律政司司長認為已採取最適當的行動；……”²

¹ 見臨立會 LS18 號文件第 2a 段。

² 同上，第 3a 及 b 段。

附件 C

《1994年危險藥物(修訂)(第2號)條例》(1994年第63號)
的生效日期公告

《危險藥物(修訂)(第2號)條例》(1994年第63號條例)(“《條例》”)在1994年7月制定，當中第1(2)條規定，《條例》由總督在憲報公告指定的日期起實施。

2. 1997年7月15日，當時的行政長官指定1997年7月28日為《條例》開始實施的日期。首項生效日期公告在1997年7月25日在憲報刊登，即1997年第405號法律公告。

3. 1998年7月2日，當時的行政長官在徵詢行政會議的意見後，訂立第二項生效日期公告(1998年第280號法律公告)，指定1998年8月14日為《條例》開始實施的日期。1998年7月10日，第二項生效日期公告和勘誤聲明(1998年第295號法律公告)在憲報刊登。

4. 政府當局認為，生效日期公告是附屬法規，而根據《基本法》第五十六條，行政長官須就附屬法規徵詢行政會議的意見。由於未經諮詢行政會議，首項生效日期公告的效力有值得商榷之處。政府當局訂立第二項生效日期公告是為免生疑問。

5. 政府當局就刊登新的生效日期公告作出勘誤聲明，解釋如下：

“由於《1994年危險藥物(修訂)(第2號)條例(1994年第63號)1997年(生效日期)公告》(在1997年7月25日刊登於本憲報為1997年第405號法律公告)並非在徵詢行政會議的意見後訂立，因此一份新的生效日期公告現已訂立並刊登為《1994年危險藥物(修訂)(第2

- 2 -

號)條例(1994年第63號)1998年(生效日期)公告》(1998年第280號法律公告)。”

6. 1998年7月8日，保安局就刊登第二項生效日期公告發出立法會參考資料摘要，也述明理據如下：

“修訂條例[《1994年危險藥物(修訂)(第2號)條例》(1994年第63號)]訂明行政長官可在憲報刊登公告，指定修訂條例開始實施的日期。香港回歸後不久，行政長官曾制定修訂條例的生效日期公告，即1997年7月25日刊於憲報的1997年第405號法律公告，但有關公告事前並沒有提交行政會議考慮。根據後來取得的法律意見，行政長官在回歸後制定這類公告須事先諮詢行政會議。律政司指出，生效日期公告是附屬法規，而《基本法》第五十六條規定行政長官在制定任何附屬法規前，必須徵詢行政會議的意見。因此，有關法律公告的效力有值得商榷之處。為免生疑問，在諮詢行政會議後，現決定重新制定和在憲報刊登生效日期公告。”¹(粗體為本文所加)

7. 就政府當局發出第二項生效日期公告和勘誤聲明的背景和理由，1998年7月17日立法會內務委員會會議文件 — 《1998年7月10日在憲報刊登的附屬法例法律事務部報告》²綜述如下：

“此公告[第280法律公告]指定1998年8月14日為修訂條例開始實施的日期。

政府當局先前已訂立一項指定1997年7月28日為修訂條例開始實施日期的公告，並於1997年7月在憲報刊登。然而，當局現時在

¹ 見就《1994年危險藥物(修訂)(第2號)條例(1994年第63號)1998年(生效日期)公告》發出的立法會參考資料摘要(檔號：NCR2/1/8XIV)第5段。

² 見立法會LS14/98-99號文件。

- 3 -

一項勘誤(即先前的項目)中承認，先前的公告並非在徵詢行政會議的意見後訂立。

當局在保安局於 1998 年 7 月 8 日發出的立法會參考資料摘要(檔號：NCR 2/1/8 XIV)中解釋，由於當局未有按照《基本法》第五十六條的規定事先徵詢行政會議的意見，因此，有關法律公告的效力有值得商榷之處。為免生疑問，當局現重新訂立另一項生效日期公告。

秘書處已致函當局(見附件)，要求澄清是否有任何事情憑藉首項公告作出，以及首項公告的效力。……”(粗體為本文所加)

8. 立法會秘書處法律事務部助理法律顧問在 1998 年 7 月 13 日致函保安局局長，要求就該兩項生效日期公告的法律效力澄清若干事宜：

- a. 1997 年 7 月 28 日至今，是否有任何事情曾憑藉該首項生效日期公告而按照該修訂條例的規定作出；若有的話，這些事情的合法性會否因為該生效日期公告的效力成疑而產生問題？
- b. 倘迄今並沒有任何事情已憑藉該首項生效日期公告而按照該修訂條例的規定作出，當局是否有必要在制定第二項生效日期公告後，保留該項效力成疑的公告而不將之廢除？
- c. 第二項生效日期公告是否隱含廢除首項生效日期公告的作用？”³(粗體為本文所加)

9. 保安局局長在 1998 年 7 月 20 日回覆該助理法律顧問的信件(載於附錄)中，提出下列意見：

³ 同上。

- 4 -

“(a) 自 1997 年 7 月 28 日以來，政府當局未曾根據《1994 年危險藥物(修訂)(第 2 號)條例》作出檢控……

(b)及(c) 首項生效日期公告會在 1998 年 8 月 14 日由第二項生效日期公告隱含廢除。鑑於首項生效日期公告的效力有值得商榷之處，政府當局認為必須避免生疑，因而有需要訂立第二項生效日期公告。”(粗體為本文所加)

JUL-1998 14:24

COM. FOR NARCOTICS

- 852 2810 179 P.022

附件 C 附錄

政府總部 禁煙處
香港金鐘道六十六號
金鐘道政府合署高座廿三樓



NARCOTICS DIVISION
GOVERNMENT SECRETARIAT
QUEENSWAY GOVERNMENT OFFICES,
HIGH BLOCK, 23RD FLOOR,
66 QUEENSWAY,
HONG KONG

手邊傳號 Our Ref.: NCR 2/1/8 Pl.14
來函編號 Your Ref.: LS/S/3/98-99
傳真號 Fax: (852)-2810 790/2527 7761
電話 Telephone: (852) 2867 2748

BY FAX (2877 5029)

(2 pages)

20 July 1998

Mr Arthur Cheung
Assistant Legal Adviser
Legal Service Division
Legislative Council Secretariat
Legislative Council Building
8 Jackson Road
Central
Hong Kong

Dear Mr Cheung,

**Commencement of the
Dangerous Drugs (Amendment) (No. 2) Ordinance 1994**

Thank you for your letter of 13 July on the above subject.

On the issues raised in your letter, you may wish to know the following -

- (a) no prosecution has taken place under the Dangerous Drugs (Amendment) (No. 2) Ordinance 1994 (the amending ordinance) since 28 July 1997. Proceedings for offences committed under the amending ordinance will only be taken in respect of acts performed after the date appointed by the second commencement notice; and
- (b)&(c) the first commencement notice will have been impliedly repealed by the second commencement notice on 14 August 1998. Taking into account it is arguable whether the first commencement notice is valid or not, the Administration considers it necessary to put this

8

30/7 6:28 p.m.

JUL-1998 14:25

COM. FOR NARCOTICS

- B52 2813 1790 P.023

2

matter beyond doubt and hence the need to make the second commencement notice.

In case you have further queries about the second commencement notice, please do not hesitate to contact me.

Yours sincerely,



(Miss Cathy Chu)
for Secretary for Security

100

附件 D

《2004 年銀行業(香港公營單位的指明)(修訂)公告》
(2004 年第 119 號法律公告)

2004 年 6 月 16 日，金融管理專員韋柏康先生訂立《2004 年銀行業(香港公營單位的指明)(修訂)公告》(2004 年第 119 號法律公告)，以根據《銀行業條例》(第 155 章)當時的附表 3，指明新成立的香港五隧一橋有限公司 Hong Kong Link 2004 Limited 為香港公營單位。

2. 該公告在 2004 年 6 月 18 日在憲報刊登，並自 2004 年 11 月 11 日起生效。

3. 對於該公告並非由時任金融管理局總裁的任志剛先生簽署，而是由當時的副總裁簽署，立法會助理法律顧問提出以下質疑：

“2. 在該條例中，‘香港公營單位’是指一些指明的組織及專員在憲報刊登的公告內指明的任何團體。本部在研究該項公告時注意到，該項公告並非由專員親自訂立。本部曾就並非如該條例所規定由專員親自作出公告的法律根據，要求財經事務及庫務局局長作出澄清。專員回應時同意，該項公告最好由他親自簽署，並會作出所需的安排。”¹

4. 該公告其後由金融管理專員任志剛先生訂立的《〈2004 年銀行業(香港公營單位的指明)(修訂)公告〉(廢除)公告》(2004 年第 148 號法律公告)所廢除。有關的廢除公告在 2004 年 9 月 24 日在憲報刊登。

¹ 見日期為 2004 年 10 月 4 日的《2004 年 9 月 24 日在憲報刊登的附屬法例法律事務部報告》第 2 段。

- 2 -

5. 新的《2004年銀行業(香港公營單位的指明)(修訂)(第2號)公告》(2004年第149號法律公告)由金融管理專員任志剛先生訂立，指明的事宜與首項公告相同。第二項公告在2004年9月24日在憲報刊登，2004年11月25日開始生效。²

6. 財經事務及庫務局發出立法會參考資料摘要，為在憲報刊登該廢除公告及新公告作出解釋：

“金融管理專員已在二零零四年九月二十四日於憲報刊登《〈2004年銀行業(香港公營單位的指明)(修訂)公告〉(廢除)公告》，以廢除在二零零四年六月十八日刊登憲報的相若公告(2004年第119號法律公告)。後者旨在指明香港五隧一橋有限公司為香港公營單位，但該公告基於技術理由，在生效前被廢除。”³

² 正如日期為2004年10月4日的《2004年9月24日在憲報刊登的附屬法律例法律事務部報告》第3段所述：“第148號法律公告現廢除第119號法律公告。指明香港五隧一橋有限公司 Hong Kong Link 2004 Limited 為‘香港公營單位’的2004年第149號法律公告，現在是由專員親自訂立。該項公告將於2004年11月25日開始生效。”

³ 見日期為2004年10月2日的立法會參考資料摘要(G4/16/34C(2004))第6段。