

立法會法案委員會
2002年9月19日會議資料文件
《2002年土地（雜項條文）（修訂）條例草案》

就2002年7月5日法案委員會會議
所提事項提供進一步資料

引言

在2002年7月5日的法案委員會會議上，議員要求政府就若干事項提供進一步資料，以便審議上述條例草案。本資料文件分若干部分提供相關資料，詳情如下：

2. **海外法例**部分提供與下列事項相關的資料：

- (a) 介紹管制掘路工程的海外法例，以及政府和公務員在執行公務期間如觸犯有關條文，是否須要負上刑事責任。
- (b) 介紹訂明政府或公務員在執行公務期間可豁免負上刑事責任的海外法例。

3. **刑事罪行紀錄與監禁**的部分提供下列資料：

- (a) 就涉及在未批租土地範圍內挖掘土地的罪行備留刑事罪行紀錄的考慮因素。
- (b) 撤銷就觸犯在未批租土地範圍內挖掘土地的罪行處以監禁的罰則。

4. **挖掘准許證制度管理工作的外判**的部分，載述把未批租土地範圍內挖掘土地的管理工作外判的詳情。

5. **以往個案及建議的報告機制**的部分提供下列資料：
- (a) 報告機制的運作，以及政府在局長收到當局的報告後所採取的行動。
 - (b) 過去三年局長所收到有關政府人員違規的個案，以及政府向違規人員採取紀律處分的程序。
6. **如何計算與掘路工程相關的經濟損失**的部分，就政府釐定與掘路工程相關的經濟損失，提供計算方法。

海外法例

7. 我們曾向多個國家查詢。新加坡、瑞典、德國、日本、法國、南韓、新西蘭、澳洲，美國和英國已經回覆，資料的詳盡程度甚為參差。

8. 我們必須強調，我們並不熟悉海外國家的法制，尤其是那些實行普通法制以外的國家。即使取得有關法例的文本，也未必能夠準確詮釋。對於何謂“刑責”或“公職人員執行公務期間的刑事責任”，他們與我們的釋義也許有很大差別。這些國家均透過其駐港領使館向我們提供資料。首先，領使館人員把我們的問題翻譯成當地語言，轉交有關當局，然後把答覆翻譯成英文交回。至於夾附的法例文本，由於沒有譯本，故只能請本港的翻譯人員，以處理非技術文件的方法翻譯過來。在未能掌握有關外國的法制，而資料又經過多重翻譯的情況下，除非動用大量資源，聘請每一個國家的法律專家，並花更長時間進行研究，否則便不能保證憑現有資料可以得出準確的結論。因此，我們建議應專注於我們能取得資料而又先進的普通法法制。

9. 根據律政司的研究結果，研究中所有國家均有立例管制掘路工程。在大部分國家（包括南韓、日本、新加坡、英國、美國和新西蘭），觸犯有關法例均須負上刑責（德國未有提供資料）。有關海外對掘路的刑責，包括政府及公職人員的刑責，資料載於

附件
A

附件 A。而有關政府及公職人員獲豁免刑責的情況，資料載於附件 B。

10. 我們建議不應再爲了條例草案中有關政府或公務員的法律責任問題而糾纏不休。這項責任問題涉及的範圍甚廣，應該獨立處理，以免阻延通過條例草案的進度，有負市民對政府實施掘路管制措施的殷切期望。任何人士審議條例草案時，會發現政府和公務員的責任問題並非關鍵所在，因爲在實際情況下，政府有可能觸犯的條文只有第 10(3)條－即：挖掘准許證(掘路証)持有人違反准許證條件，而其刑罰亦只是罰款。至於第 10(2)條－即：在沒有准許證的情況下進行挖掘工程，政府沒有什麼機會觸犯這條文，因爲沒有商業利益誘使政府部門在無取得掘路証便去掘路；而第 10Q(1)條－即：提供安全措施及支撐，若政府被求要爲此負上法律責任，它也只能和其他公司持證人一樣，被判以罰款，因爲政府即如其他公司持証人一樣，不能被監禁。由於罰款須由公帑繳付，因此向政府罰款並無意義。對於公務員而言，匯報制度的阻嚇作用較大，因爲按照這套法定程序，環境運輸及工務局局長必會知悉有關事項和加以處理。

刑事罪行紀錄與監禁

11. 任何人士被法庭定罪後，便會留有以下幾種記錄：
- a) 法庭檔案內的定罪記錄，只屬審訊程序的記錄；
 - b) 檢控部門的記錄。如果同一人士或公司日後再被檢控，檢控部門便會將這種記錄交予法庭，作爲量刑的參考；另外，警務處一般會就按簡易程序治罪（如違反交通規例）類別外的嚴重的罪行，加以記錄。又或當其他部門認爲某人所犯的罪行相當嚴重，必須留有這類記錄，亦可向警務處提出要求（情形就如廉政公署可要求警務處代其將被裁定貪污者記錄在案一樣）。如一名人士以上述方式被警務處留有記錄，則申請“無犯罪記錄證明書”時便會被反映出來。至於該名人士日後受僱或移民的機會有否受到影響，便得視乎其準僱主或有關移民局的看法。

12. 可能根據條例草案而被裁定的罪行，包括：

- a) 第 10(2)條：未有掘路證掘路；
- b) 第 10(3)條：違反掘路證所定的條件；以及
- c) 第 10Q(1)條：未能採取安全預防措施或提供足夠的支撐。

我們無意要求警務處記錄有關罪行。路政署署長會時常保存定罪記錄，以便提交法庭作量刑參考，情形正如上文第 11(b)段所述；而只要經過法庭審訊，便必然有第 11(a)段所載的記錄。

13. 監禁刑罰在很久之前便已見於《土地（雜項條文）條例》。在條例草案中，則只與第 10(2)及 10Q(1)條有關。事實上，第 10(2)條的監禁刑罰只針對無掘路證而進行挖掘的人士，對持證人並無影響。這項條文是有需要的，因為我們要防止個別人士擅自挖掘道路，作為維持秩序的一部份和為保障公眾財產。至於第 10Q(1)條，由於涉及公眾安全，我們要以之確保阻嚇作用及一旦經徹底調查後，若能找出違反法例的人士，便以之施加懲罰。

14. 就在未批租土地範圍內挖掘所作的刑事提控，其考慮因素與其他罪行並無分別，即所得證據是否充足，以及檢控是否符合公眾利益。

挖掘准許證制度管理工作的外判

15. 掘路證制度的管理工作，可分為簽發掘路證和執行掘路證條款兩部分。

16. 由路政署簽發的掘路證，如將其中有關簽發的工作外判，以期從政府人員與非政府人員的薪酬差價中節省支出，最終節省所得的費用亦會有限，原因是即使將簽發掘路證的文件工作外判，路政署仍要撥出不少人力物力監察私營代理的工作；而除了文件工作外，還有大量與其他政府部門聯絡與協調的工作，現時是由路政署人員負責的，這些工作如交由私營代理處理，效率不可能與政府部門相比。

17. 路政署曾徵詢公用事業公司對外判的意見。他們大多不贊成將掘路證制度的執法部分(即稽核與檢控部分)外判，因為他們擔心私營代理未能公平執法。我們相信，對任何政府而言，執法工作都屬於基本職能，不應以商業形式外判。將執法工作外判，難免衍生貪污及公信力的問題。政府不但不可將檢控的決定權外判，稽核與調查工更不宜外判，因為二者都有別於其他蒐集資料的工作，可由第三者稍後核證，而往往須要即場判斷和決定是否採取執法行動。這項工作如果出錯或未有執行，亦無法事後補救或加以監視。此外，如將調查的權力外判予私營代理，還須另行立法。

18. 至於由地政總署簽發的掘路證數目較少，而那些掘路証通常只涉及一些偏遠的未批租政府土地，其簽發和執法的工作一向由署內人員兼顧，將其外判並無明顯益處。

以往的個案及建議的報告機制

19. 在條例草案推出之前，這裡並無任何制度或法定要求，就政府部門或政府人員違反《土地（雜項條文）條例》時，須將有關情形向工務局局長報告。事實上，所有道路挖掘工程均由承建商進行，而掘路證亦直接或作為施工令的一部分發給這些政府承建商（即掘路證持有人是承建商而非政府部門），故從來沒有政府部門或人員違反有關條例的個案。

20. 儘管如此，政府並不是對其部門或承建商在掘路方面的表現，採取放任政策。首先，政府部門從來也須要監管其掘路工程。路政署一直有運用有限的資源，密切監察有關情況。所有由政府承建商進行的掘路工程，都和私營公用事業機構的工程一樣，須受同一套申請程序規管、協調，並受路政署監察。若政府部門在掘路方面的工作有欠妥善，路政署署長便會得到知會，而他會親自致函有關部門首長，並將副本送交工務局局長閱覽。工務局局長對於這些掘路表現欠佳的工務部門，會不時利用與部門首長會面的機會，當面要求作出改善。近年人口密度不斷上升，地底設施日益增多，以致空間隨之減少，故相對於由此而日漸增加的掘路工程規模和複雜程度，政府承建商在過去幾年間的表現已漸見改善。

21. 《2002年土地（雜項條文）（修訂）條例草案》第3條規定，政府人員在執行職務時，如違反該條例草案的新訂第4條，而有關行為並沒有‘立即終止’，則‘當局’可將情況報告環境運輸及工務局局長。環境運輸及工務局局長隨後應展開查訊，如查訊顯示違規行為仍然持續或可能會再次發生，便應確保採取最佳的可行步驟予以阻止該違規行為或避免其再次發生，視乎情況而定。

22. 目前，我們仍在制定報告機制的運作細則。雖然如此，由於我們已有完備的規例和指引，以規管公務員的行為，這些規例和指引將成為有關運作細則的制定基礎。

23. 按照我們的構思，報告機制原則上包括以下各項：環境運輸及工務局局長本人或透過授權適當級別的人員展開的調查程序；確保各方均能夠陳述意見的聆訊程序；以及根據現行《公務員事務規例》、《公務人員（紀律）規例》及《公務人員（管理）命令》制定的程序，以懲處被證實須為違規事件負上個人責任的人員。如調查顯示違規人員本人同時違反其他法例，則那其他違法事項會轉交有關當局作進一步調查。此外，為免重蹈覆轍，環境運輸及工務局局長會要求將個案向所有相關部門披露。

24. 特別須注意的，是報告機制加諸違例政府人員的處罰，可能是相當嚴重的。根據條例草案，掘路證持有人（大部分為公司或政府部門）如有違規行為，唯一的處罰是罰款。具體而言，如掘路證持有人是一間私人公司，可以透過繳交罰款了事，至於懲罰有關職員與否，則由該公司自行決定。然而，若掘路證持有人是政府部門，由於罰款由公帑支付，著其罰款並無意義，這亦是我們建議設立報告機制的理由。將來落實報告機制後，我們便可進行調查，找出有關違規人員，縱使法庭不能施加懲罰，我們亦能對其施加處分。

如何計算與掘路工程相關的經濟成本

25. 在詳細解釋計算方法之前，我們必須說明一點，就是與掘路工程相關的經濟成本是多方面的；除交通阻延的時間成本之

外，還有路旁商舖生意減少、市容受損、市民不便和交通意外增加所造成的成本。由於目前計算交通阻延的數學模型發展得比較成熟，所以這裡我們選擇以交通阻延的時間成本作為計算經濟成本的基準，其他因素則沒有計算在內。此外，以這個基準來計算經濟成本，不但比較公平（能按道路類別分辨交通阻延的影響），也比較實際（即使收費，其水平也不會超越繳費者的能力範圍，如須繳付的話），兼收阻嚇作用。因此，條例草案所建議的經濟損失附加費應被視作是概念性的。

26. 我們根據現行準則，把全港道路分為 3 類，以計算經濟損失附加費，即：

第 1 類 — 策略性街道 — 包含所有策略性街道，即那些載列於路政署技術通告第 5/2001 號的所有“紅色路線和粉紅色路線”，由於所有快速公路皆為紅色及粉紅色路綫，故其均屬此類。（如：薄扶林道北行近蒲飛路，馬會道近龍琛路，疏士巴利道近九龍公園徑）。

第 2 類 — 敏感街道 — 包括所有不屬於第 1 類的交通敏感道路，其在一般情況下須進行交通影響評估方可進行掘路工程或不得在日間進行工程的道路（道路名稱載於路政署指引第 RD/GN/021 號附錄），也包括封閉一條行車線會造成嚴重交通擠塞的道路。（如：青山道近大埔道，漆咸道近柯士甸道，英皇道近興發街）。

第 3 類 — 其餘街道 — 包括所有不屬於第 1 和第 2 類的道路。（如：德業街（元朗），洛克道東行近史釗域道，長沙灣道近欽州街）。

27. 我們在每一類道路中抽取一些樣本，進行電腦研究（我們不會研究所有道路，因為既不切實際，也沒有必要）。方法是利用電腦運輸模擬系統，計算所有車輛在不同網絡環境下駛經指定路段所需的總行車時間，並跟據一項“時間的價值”將之變為金錢成本。電腦就每個樣本進行兩次模擬計算，第一次是基於一個正常的道路網絡，第二次的道路網絡則經過調整，以反映掘路工程引致行車量減少的情況。藉比較在進行掘路工程和沒有掘路工程的情況下，車輛駛經指定路段的總行車時數，得出時間延誤的數值。我們根據整體運輸研究中所採用的“時間價值”因數（每輛

車每小時 197.6 元)，把每個樣本的時間延誤數值轉換為每天幾元的經濟損失金額。

28. 眾所周知，在路口附近或單線雙向行車的馬路的中游的掘路工程所造成的交通阻延最為嚴重，但若在同一方向有多條行車線的道路，則掘路工程不會對交通造成太大影響。根據過往數字我們發現：若將所有從多線行車馬路及單線雙向行車馬路近路口處取得的樣本平均數加權 0.78，及將所有從單線雙向行車馬路中游處取得者加權 0.22，則可照顧所有可能發生的情況。

環境運輸及工務局

2002 年 9 月

海外法例 – 道路挖掘

編號	國家	有否立例管制掘路工程？	有關法例是否涉及刑事責任？	觸犯法例的公務員是否須要負上刑責？
1.	新加坡	有。《道路工程法》（第 320A 章第 53 條第 4 及 32 條規例）。	是。	該法管制私人公用事業機構在公共道路上所進行的工程，對政府和公務員並無約束力。
2.	英國	有。《1980 年公路法》第 131 條。	是。	該法沒有訂明政府須遵守其條文，故對政府並沒有約束力。該法也沒有訂明在執行公職時違反該法的公務員須負上責任。
3.	美國	有。華盛頓州《范庫弗市守則》第 11.28.020 和 11.28.130 條。	是。	該守則沒有訂明政府須遵守其條文。根據守則第 11.28.020 條，替范庫弗市進行公共工程的合約，並不須要持有許可證。換句話說，進行公共工程的公務員無須持有許可證，也不會觸犯該守則。
4.	澳洲	有。《新南威爾斯綜合法》中的《1993 年道路法》	否，只涉及民事責任。詳情載於該法的第 102 條。	否。

編號	國家	有否立例管制掘路工程？	有關法例是否涉及刑事責任？	觸犯法例的公務員是否須要負上刑責？
5.	新西蘭	有。《1992年電力法》第24和26條，以及《1974年地方政府法》第357條。	是。	《1992年電力法》第3條訂明政府須遵守其條文，但《1974年地方政府法》則沒有這項規定。根據《1999年釋義法》第27條，除非法明文規定政府須遵守其條文，否則任何法令對政府都沒有約束力。由此推斷，政府與公務員必須遵守《1992年電力法》，但無須遵守《1974年方地政府法》。

上述法例的相關條文已分別按編號 A1 至 A5 隨附於後。(只提供英文版)

STREET WORKS ACT
(CHAPTER 320A, SECTION 53)
STREET WORKS (WORKS ON PUBLIC STREETS)
REGULATIONS

Works not to be carried out without Authority's approval.

4. No person shall commence or carry out, or permit or authorise the commencement or carrying out of, any works on a public street unless he has obtained the approval of the Authority for the works to be carried out.

Offence.

32. Any person who —

(a) contravenes or fails to comply with any of these Regulations or with any condition imposed or any notice or direction given by the Authority or by an employee or officer thereof under these Regulations; or

(b) obstructs an employee or officer of the Authority in the exercise of his powers under regulation 29,

shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction to a fine not exceeding \$2,000 or to imprisonment for a term not exceeding 6 months or to both and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding \$100 for every day during which the offence continues after conviction.

131 Penalty for damaging highway etc

(1) If a person, without lawful authority or excuse—

- (a) makes a ditch or excavation in a highway which consists of or comprises a carriageway, or
- (b) removes any soil or turf from any part of a highway, except for the purpose of improving the highway and with the consent of the highway authority for the highway, or
- (c) deposits anything whatsoever on a highway so as to damage the highway, or
- (d) lights any fire, or discharges any firearm or firework, within 50 feet from the centre of a highway which consists of or comprises a carriageway, and in consequence thereof the highway is damaged,

he is guilty of an offence.

(2) If a person without lawful authority or excuse pulls down or obliterates a traffic sign placed on or over a highway, or a milestone or direction post (not being a traffic sign) so placed, he is guilty of an offence; but it is a defence in any proceedings under this subsection to show that the traffic sign, milestone or post was not lawfully so placed.

(3) A person guilty of an offence under this section is liable to a fine not exceeding [level 3 on the standard scale].

NOTES

The reference to level 3 on the standard scale in sub-s (3) is substituted by virtue of the Criminal Justice Act 1982, ss 38, 46, Vol 27, title Magistrates, for the original words “£20 or, in the case of a second or subsequent conviction under this section, to a fine not exceeding £50”. Enhanced penalties are abolished by s 35 of the 1982 Act and the higher penalty is now the relevant penalty for the purposes of that section on any summary conviction of this offence.

Person. See the note to s 6 ante.

Consent. For general provisions as to consents, see ss 320–322 post.

Highway authority. See ss 1–9 ante, and the notes thereto.

Deposits anything whatsoever. Cf s 148(c) post, relating to depositing anything to the interruption of any user of the highway, and s 161(1) post, relating to depositing anything so as to injure or endanger a user of the highway.

Lights any fire, etc. Cf s 161(2) post, relating to lighting fires, etc, so as to injure, interrupt or endanger a user of the highway, and see s 161A post. The throwing of fireworks in the highway also is prohibited under the Explosives Act 1875, s 80, Vol 17, title Explosives. See also the Metropolitan Police Act 1839, s 54(15) (firearms, bonfires and fireworks), and the Town Police Clauses Act 1847, s 28, both Vol 38, title Road Traffic.

Within 50 feet. It is thought that this distance should be measured in a straight line on a horizontal plane; see the Interpretation Act 1978, s 8, Vol 41, title Statutes.

Guilty of an offence. Offences are punishable on summary conviction, see s 310 post.

Offences under sub-s (1)(a) above are not continuing offences. Proceedings must therefore be taken within six months (Magistrates’ Courts Act 1980, s 127(1), Vol 27, title Magistrates) of the completion of the ditch, etc (*Coggins v Bennett* (1877) 2 CPD 568), or, perhaps, of the time when the damage becomes substantial (*Hyde v Entwistle* (1884) 52 LT 760).

Offences under this section are offences of strict liability; see *Greenwich LBC v Millcroft Construction Ltd* (1986) 150 JP 645.

As to the punishment of criminal damage generally, see the Criminal Damage Act 1971, Vol 12, title Criminal Law.

Pulls down, etc. Sub-s (2) above is extended by the Countryside Act 1968, s 27(6), (7) ante.

Standard scale. See the note to s 46 ante.

Definitions. For “highway”, see s 328(1), (2) post; for “carriageway”, see s 329(1) post; by virtue of s 329(1) post, for “traffic sign”, see the Road Traffic Regulation Act 1984, s 64, Vol 38, title Road Traffic.

項 A3- 美國
Item A3 – The USA

Chapter 11.28 EXCAVATIONS*

Section 11.28.130 Penalties for violations.

Any person who shall violate or fail to comply with any of the provisions of this chapter, or who shall counsel, aid, or abet any such violation or failure to comply, shall be deemed guilty of a misdemeanor, and upon conviction thereof, shall be punished by a fine of not more than three hundred dollars or by imprisonment for a period of not more than ninety days, or by both such fine and imprisonment. Each day any such person shall continue to violate or fail to comply with any of the provisions of this chapter shall be deemed to be a separate offense. (Ord. M-481 § 13, 1959)

Section 11.28.020 Excavations without permit prohibited--Exceptions.

It is unlawful for any person to cut, open, excavate or in any manner disturb the surface of any street, alley, sidewalk, curb or other structure thereon without first obtaining a permit to do so; except in the case of emergency, a public or private utility may make such cuts prior to obtaining a permit. No permit will be required on a public works contract with the city of Vancouver. (Ord. M-481 § 2, 1959)

項 A4- 澳洲
Item A4 - Australia



New South Wales Consolidated Acts

ROADS ACT 1993 - SECT 102

102 Liability for damage to public road

(1) A person who causes damage to a public road, or to any road work on a public road or any traffic control facility on a road or road related area within the meaning of the Road Transport (General) Act 1999 (other than a road or road related area that is the subject of a declaration made under section 9 (1) (b) of that Act relating to all of the provisions of that Act), is liable to pay to the appropriate roads authority the cost incurred by that authority in making good the damage.

(2) If damage referred to in this section is caused by a motor vehicle or vessel, the owner and the driver of the motor vehicle or, as the case may be, the owner and the master of the vessel are jointly and severally liable for the damage.

(3) This section does not apply to ordinary wear and tear caused by reasonable use of a public road.

(4) This section applies to tollways and to private roads that are classified roads in the same way as it applies to public roads.

Division 2 Off-road traffic hazards _

Electricity Act 1992 122
Commenced: 18 Dec 1992, Part I
I: Preliminary Provisions
3 Act to bind the Crown

3. Act to bind the Crown---This Act binds the Crown.

Electricity Act 1992 122
Commenced: 1 Apr 1993

III: Powers and Duties of Electricity Operators and Other Owners of Electrical Works
24 Construction or maintenance of works on roads

24. Construction or maintenance of works on roads---(1) Except as provided in subsection (2) of this section, an electricity operator may from time to time construct and maintain works in, on, along, over, across, or under any road, and for any of these purposes may---

- (a) Open or break up any road;
- (b) Alter the position of---
 - (i) Any pipe (not being a main) for the supply of water or gas; or
 - (ii) Any telecommunications line; or
 - (iii) Any works---
that are constructed in, on, along, over, across, or under that road;
- (c) Alter, repair, or remove any works so constructed or maintained, or any part of any such works.

(2) No electricity operator shall exercise the powers contained in subsection (1) of this section otherwise than in accordance with such reasonable conditions as may be prescribed by---

- (a) The local authority or other body or person having jurisdiction over the road; and
- (b) The owner of the pipe, telecommunications line, or works, as the case may require.

(3) Without limiting the generality of subsection (2) of this section, a local authority or other body or person having jurisdiction over a road may impose under that subsection, in relation to any work undertaken by any electricity operator, a condition requiring the electricity operator to meet the reasonable costs and expenses of that local authority or other body or person---

- (a) In processing any notice given under section 25 (1) of this Act by the electricity operator in relation to the work;
- (b) In supervising the carrying out of the work, where such supervision is necessary in the circumstances of the case.

(4) Nothing in subsection (1) of this section applies in respect of the construction of any works intended to convey electricity at a voltage of more than 110 KV and a capacity of more than 100 MVA.

Cf. 1987, No. 116, s. 15; 1988, No. 164, s. 16

Interpretation Act 1999 085
Commenced: 1 November 1999
4: Application of Legislation to the Crown
27 Enactments not binding on the Crown

PART 4

Application of Legislation to the Crown

27. Enactments not binding on the Crown--- No enactment binds the Crown unless the enactment expressly provides that the Crown is bound by the enactment.

Cf. 1924. s. 5 (k)

Local Government Act 1974 066

Commenced: 1 Dec 1974

XXI: Roads (other than Regional Roads), Service Lanes, and Access Ways
Safety Provisions as to Roads

357 Penalties for damage to roads

[357. Penalties for damage to roads---(1) Every person commits an offence who, not being authorised by the council or by or under any Act.---

- (a) Encroaches on a road by making or erecting any building, fence, ditch, or other obstacle or work of any kind upon, over, or under the road, or by planting any tree or shrub thereon; or
- (b) Places or leaves on a road, any timber, earth, stones, or other thing; or
- (c) Digs up, removes, or alters in any way the soil or surface or scarp of a road; or
- (d) Damages or, except with the consent of the council, removes or alters any gate or cattle stop lawfully erected across any road; or
- (e) Allows any water, tailings, or sludge, or any filthy or noisome matter, to flow from any building or land in his occupation on to a road; or
- (f) Wilfully or negligently causes or allows any oil, or any liquid harmful to sealed or paved road surfaces or likely to create a danger to vehicles on such surfaces, to escape on to any road having a sealed or paved surface; or
- (g) Causes or permits any timber or other heavy material, not being wholly raised above the ground on wheels, to be dragged on a road; or
- (h) Causes or negligently allows any retaining wall, foundation wall, or fence erected on any land, or any batter or slope of earth, or any building, erection, material, or thing, to give way or fall so as to damage or obstruct a road; or
- (i) Digs up or removes any stone, gravel, sand, or other material from a river bed within 50 metres of a bridge or ford on any road or any dam on which a road is constructed; or
- (j) Does or causes or permits to be done any act whatsoever by which any damage is caused to a road or any work or thing in, on, or under the same.---

and is liable to a fine not exceeding \$200 and, where the offence is a continuing one, to a further fine not exceeding \$20 for every day on which the offence has continued and may be ordered to pay the cost incurred by the council in removing any such encroachment, obstruction, or matter, or in repairing any damage caused as aforesaid:

Provided that no fine shall be imposed unless the information is laid by authority of the council or by an officer thereof.

[[(2) The Council shall not authorise or suffer any encroachment on a road if the encroachment would or might interfere with or in any way obstruct the right of the Crown, or of any person so authorised by any Act, to construct, place, maintain, alter, remove, or otherwise deal with any electric wires, telephone wires, telegraph wires, pneumatic tubes, or gas pipes on, over, or under the road, except with the prior written consent of the Minister of the Crown, the person, or principal administrative officer of the body, who or which is responsible for any such services or utilities.]]

Cf. 1928, No. 12, s. 168; 1954, No. 76, s. 199; 1956, No. 64, s. 206; 1968, No. 123, s. 18; 1968, No. 124, s. 18

Subs. (2) was substituted for the former subs. (2) by s. 18 of the Local Government Amendment Act 1988.

Electricity Act 1992 122
Commenced: 1 Apr 1993

III: Powers and Duties of Electricity Operators and Other Owners of Electrical Works
26 Offence

26. Offence---(1) Every electricity operator commits an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding \$10,000 who fails to comply with section 24 or section 25 of this Act.

(2) In addition to any fine imposed pursuant to subsection (1) of this section, the Court may make such order relating to compensation as it thinks fit.

Cf. 1987, No. 116, s. 15B; 1988, No. 164, s. 16

海外法例 - 政府及公職人員的刑事法律責任豁免

官方刑事法律責任概覽

- 由律政司提供

引言

1. 本文旨在回應《2002年土地(雜項條文)(修訂)條例草案》法案委員會的要求，提供“有關政府或在為政府服務時以公職人員身分執行本身職責的過程中作出任何事情的人，獲豁免刑事法律責任的海外法例資料”。
2. 本文集中討論下列普通法司法管轄區的情況，包括英格蘭和威爾斯、澳大利亞、加拿大和新西蘭等主要普通法司法管轄區。
3. 本司對這些普通法司法管轄區的研究顯示，官方毋須對規管性質的罪行負刑事法律責任，除非有關法例清楚指示，立法機關的原意是訂立官方可被裁定有罪的罪行，則作別論。假如官方毋須對法定罪行負刑事法律責任，則在符合有關條件的情況下，某些人也可獲得相類的豁免。因此，我們希望提出闡述當前問題的合適角度，是討論向政府**施加**刑事法律責任，而非**豁免**政府的刑事法律責任。
4. 我們會探討(a)根據普通法，官方在什麼情況下受法規約束；(b)誰是官方(即是否包括官方受僱人、法定團體、官方的承辦商？)(c)在什麼情況下，官方須對法定罪行負刑事法律責任；以及(d)不同普通法司法管轄區的有關情況(在適用的情況下，提供法例的實例)。

官方豁免權 — 普通法的推定

5. 根據一項普通法的推定，官方不受任何法規所約束，除非該法規內明文規定，官方須受其約束或除非可從該法規中推斷其必然含

意，認定有關的立法原意，是該法規對官方具約束力。¹ 有關豁免權也稱為官方豁免權。²

6. 什麼會構成“必然含意”？在 *Province of Bombay 訴 Municipal Corporation of Bombay*³ 一案中，樞密院裁定，只有在“如果可以確定法規通過並獲皇家認許時，可從其內容清楚斷定除非官方受約束，否則其善意目的便會完全不能達到(粗體為本文所加)”的情況下，官方才會受必然含意約束。⁴
- 7 在 *Bropho 訴 State of Western Australia*⁵ 一案中，澳大利亞高等法院放寬 *Bombay* 案所訂立的規則。高等法院建議根據按立法目的為本的做法，假如可從法規的目的、政策或內容，包括立法時的情況，看到明顯的相反意圖，便可以推翻有關官方不受約束的推定。⁶ 根據這個做法，即使法規的目的並非“完全不能達到”，有關推定也可予以推翻。⁷ 不過，較嚴格的 *Bombay* 規則仍是英格蘭和加拿大的法律。⁸

不同司法管轄區對該普通法的推定的處理

8. 各司法管轄區對該普通法的推定都有不同的處理方式。
 - (a) 英格蘭和威爾斯繼續奉行該普通法的推定。⁹
 - (b) 在澳大利亞，南澳大利亞州¹⁰ 和澳大利亞首都地區¹¹ 已經推

¹ Susan Kneebone, “The Crown’s Preusmptive Immunity from Statute: New Light in Australia” [1991] PL 361, 第 361 頁。

² 見 Halsbury’s Laws of England, 第 44(1)冊(第 4 版, 再版), 第 1321 段。

³ [1947] A.C. 58.

⁴ 同上, 第 63 頁。

⁵ (1990) 171 C.L.R. 1.

⁶ 見 Hogg & Monahan, *Liability of the Crown* (Carswell, 2000, 第 3 版), 第 11.3(e)章。

⁷ 見 Duncan Berry, “Crown Immunity from Statute: *Bropho v. The State of Western Australia*” (1993) *Statute Law Review* 204 的概論, 第 206-11 頁(第 II 部分)。

⁸ 見上文註 6, 第 11.3(e)章。

⁹ 同上, 第 11.4(a)章。

翻該普通法的推定，但在昆士蘭州¹²和塔斯馬尼亞州，¹³該推定則已獲制定為成文法。該普通法的推定仍在其他澳大利亞的司法管轄區內獲保留。¹⁴

(c) 加拿大卑斯省¹⁵和愛德華王子島¹⁶已各自立法推翻該普通法的推定。不過，在加拿大的其他司法管轄區，即加拿大聯邦、艾伯塔、馬尼托巴、新斯科舍、紐芬蘭、安大略、薩斯喀徹溫、新不倫瑞克和魁北克，均已將該推定通過法規確立。¹⁷

(d) 該普通法的推定在新西蘭已制定為成文法。¹⁸

誰是官方？

9. 就該推定而言，“官方”包括官方的部長和受僱人（統稱官方受僱人），因為“他們憑藉其代理人的身分需享有官方豁免權”。¹⁹ 驗證

¹⁰ 《1915年法令釋義法令》第20(1)條規定，“除第(2)款另有規定外，1990年6月20日以後通過的法令，除非另載相反意圖(明示或默示均可)，否則會被視作對官方具約束力，但不會對官方施加任何刑事法律責任。”

¹¹ 《1967年釋義法令》第7條規定，“(1)每條法令都在其能力所及的範圍內對官方具約束力，除非該法令或其他法令另有規定...(3)不能單以某法令對官方具約束力，而將該法令解釋為對官方施加刑事法律責任”。

¹² 《1954年法令釋義法令》第13條規定，“本法令生效後通過的法令，不得約束官方或減損官方特權，除非該法令內有為此目的而明訂的字句。”

¹³ 《1931年法令釋義法令》第6(6)條規定，“任何法令均不得約束官方或減損官方特權，除非法令內有為此目的而明訂的字句。”

¹⁴ 見上文註6，第11.4(a)章。

¹⁵ 《釋義法令》第14條規定，“(1)除非另有特別規定，否則任何成文法則均對政府具約束力。(2)儘管第(1)款另有規定，任何就土地使用或發展，或規劃、建設、改動、維修、保養或改善用途(即《評核法令》所界定者)方面可能約束或影響政府的成文法則，均不約束或影響政府。”

¹⁶ 《釋義法令》第14(1)條規定，“除非某法令另有特別規定，否則該法令及根據其制定的規例，均對女皇陛下具約束力。”

¹⁷ 見上文註6，第11.4(a)章。

¹⁸ 《1999年釋義法令》第27條規定，“除非某成文法則明文規定官方受到約束，否則該成文法則對官方不具約束力。”

¹⁹ Wade, *Administrative Law* (《行政法》)(Oxford University Press, 2000), 第820頁。另見Halsbury's Laws of England第44(1)冊(第四版, 再版), 第1321段。

這些受僱人是否有官方豁免權的準則，是視乎受有關法規的規管會否損害官方的利益。²⁰ 法定團體如被視為官方代理人，也可享有豁免權。²¹ 偶然也有官方承建商被視為有權享有官方豁免權。²²

10. (a) 官方受僱人

就官方人員而言，單憑該人員是在受僱工作期間行事這個事實，不會使該人員享有官方豁免權。²³ 只有在可以證明按法規遵辦會損害官方利益的情況下，他才有權享有豁免權。²⁴

(b) 法定團體

在普通法下，法定團體是否官方代理人，視乎官方對該團體行使控制權的性質和程度而定。只有受行政機關相當程度上嚴密控制的法定團體才屬官方代理人。法定團體如果在很大程度上享有獨立酌情權，則其作為官方代理人身分的聲稱會被否定。“控制”在此的涵義是指法律上的控制，而不是實際上的控制。換言之，是政府行政機關依法有權控制的程度，而不是實際控制的程度。舉例來說，如果某法定團體的主管是一位部長，則該團體顯然是受政府行政機關控制，因此該團體是官方代理人。²⁵

如果有法規訂明某法定團體是“官方代理人”，該團體便是官方代理人。這樣的規定通常不可被推翻。然而，如果有關規定被詮釋為只就一些有限的或特定的目的而指定某團體為官

²⁰ 見上文註解 6，第 11.15 章。

²¹ 同上，第 12.1 章。

²² 同上，第 11.15(d) 章。

²³ 同上，第 11.15(c) 章。

²⁴ 同上，第 11.15(c) 章，第 318 頁。Hogg 及 Monahan 認為服從上級命令，理應不足以證明有官方利益受到損害的事實，並認為只有為達致官方的重要目的而無可避免地必須違反有關法規時，官方受僱人才應享有官方豁免權。他們又認為有上級命令的事實，其重要性僅止於可用於證明有關目的的迫切性及重要性。

²⁵ 同上，第 12.2(b) 章。

方代理人，則當該團體並非在指定的範圍內行事時，便可能不會被視為官方代理人。²⁶

當某法定團體是官方代理人，並在其法定目的的範疇內行事，它便有權享有豁免權，如官方所享有的一樣。²⁷

(c) 官方承建商

有些案件中不是官方代理人的人士(例如獨立承建商)，獲裁定可享有官方豁免權。該等人士是否享有官方豁免權，視乎官方的利益會否受到損害而定。²⁸

官方的刑事法律責任

11. 有關的判例顯示，官方須負刑事法律責任的情況，是有可能出現的。不過，即使某法規已清楚表明或藉必要的含意指明對官方有約束力，官方仍毋須負上刑事法律責任，除非有某些清楚的指示，指出立法機構的原意是訂立官方可被裁定有罪的罪行，²⁹ 則作別論。*Canadian Broadcasting Corporation 訴 Attorney General for Ontario* [1959] S.C.R. 188 一案的決定，可闡明什麼是不足以構成該等清楚的指示的情況。案中加拿大廣播公司被控觸犯《主日法令》所訂立的罪行，而法院裁定《主日法令》不適用於該公司。縱使有明文豁免某些官方服務受該法規的規管，亦不表示其他有關服務須受其規管。由此看來，如果某條法規規定該法規的某些懲罰性條文不適用於官方，也不表示在其他懲罰性條文下官方須負刑事法

²⁶ 同上，第 12.3(a)章。

²⁷ 同上，第 11.15(b)章。

²⁸ 同上，第 11.15(d)章。然而，Hogg 及 Monahan 認為這些案件的判決錯誤，因為他們認為在這些案件的事實中，所顯示的對官方造成的損害，並不足以構成授予豁免權的理由。

²⁹ 見 *Hogg & Monahan* (上文註 6，第 11.14 章)有關 *Cain 訴 Doyle* (1946) 72 CLR 409、*Canadian Broadcasting Corporation 訴 Attorney General for Ontario* [1959] S.C.R. 188、*Southland Acclimatisation Society 訴 Anderson* [1978] 1 N.Z.L.R. 838 及 *State Authorities Superannuation Board 訴 Commissioner of State Taxation for the State of Western Australia* 140 A.L.R. 129 等案件的討論。另見上文註 7，第 218-21 頁(第 VI 部)。

律責任。³⁰

官方受僱人、法定機構及其他人士的刑事法律責任

12. 倘若官方本身不須負刑事法律責任，則有關的官方受僱人、法定機構或其他人士也享有同樣的豁免權，惟必須符合上文第 10 段所述的相關條件。³¹

13. 南澳大利亞州已立法推翻該普通法的推定，並為上述情況制定成文法則。《1915 年法令釋義法令》第 20 條規定－

“(1) 除第(2)款另有規定外，1990 年 6 月 20 日以後通過的法令對官方有約束力，但不會向官方施加任何刑事法律責任[粗體為本文所加]。³²

(2) 如 1990 年 6 月 20 日以後通過的法令修訂另一條在該日期以前通過的法令，該項修訂對官方是否具約束力一事，須依據適用於 1990 年 6 月 20 日以前通過的法令的釋義原則，作出決定。

(3) 如某條法令或法令中某項條文(不論在 1990 年 6 月 20 日之前或之後通過的)對官方具有約束力，但不對官方施加任何刑事法律責任，則官方豁免刑事法律責任的適用範圍擴及官方代理人在其責任範圍以內所作出的行為(已明訂相反意圖者除外)。

(4) 如某法令或法令中某項條文(不論在 1990 年 6 月 20 日之前或之後通過)對官方不具約束力，則官方豁免權的適用範圍可擴及官方代理人在其責任範圍以內所作出的行為(已明訂相反意圖者除外)。

³⁰ 見 Halsbury's Laws of England 第 44(1)冊(第 4 版，再版)，第 1321 段指出，“應用‘明示其一即排斥其他’的原則，藉憑某項法令的一些條文表明對官方不具約束力，從而推斷該法令的其餘條文是意圖使官方受約束，這種推斷並不恰當。”

³¹ 見上文註 6，第 11.15 章。

(5) 就本條文而言－

- (a) 對官方的提述的適用範圍，不單擴及作為本州的官方，亦擴及(在本州的立法權力所容許的情況下)官方的任何其他身份；
- (b) 對官方的提述的適用範圍擴及官方的中介人、人員、僱員或代官方執行職能的承建商或其他人士；
- (c) 如代理人為執行其被授予或指派的責任或職能而合理地必須如此行事時，則該代理人是在其責任範圍內行事。”

因此，第 20 條清楚闡明，即使某法令被視為對官方具約束力，並不表示該法令會對官方施加任何刑事法律責任。該條又釐清在甚麼情況下某人可享有官方豁免權。

14. 澳大利亞首都地區也立法推翻該普通法的推定，³³ 其在這方面的情况，與上文第 13 段所述的南澳大利亞州的情况相若。

英格蘭及威爾斯的官方的刑事法律責任

15. 英國法規以多種方法處理官方的刑事法律責任。³⁴ 現於下文引述一些相關條文為例。

³² 本文餘下部分中，以粗體顯示的法例文本部分，為本文作者因強調其重要性所加。

³³ 澳大利亞首都地區《1967 年釋義法令》第 7 條規定，“(1)每條法令都在其能力所及的範圍內對官方具約束力，除非其他法令另有規定...(3)不能單就法令對官方具約束力，而將該法令解釋為對官方施加任何刑事法律責任”。(4)凡任何法令-(a)對官方不具約束力；或(b)對官方具約束力，但不對官方施加任何刑事法律責任；則除非該法令或另一法令另有規定，相同程度的豁免權可延伸適用於官方代理人在權限範圍內以官方代理人身分作出的作為或不作為。(5)在第(4)款中-“代理人”包括官方的中介人、人員、僱員或代官方執行職能的承建商或其他人士。

³⁴ 我們曾於 2002 年 9 月在 LexisNexis 網站搜索有關資料(以 Statutes and Statutory Instruments of England and Wales 為屬始資料)。我們採用“Crown w/18 offence”及“crown w/18 criminal! liab!”為檢索字眼，合共檢得 300 項回應(每一項回應表示一條法例的條文)，當中有 39 項回應是與官方刑事法律責任事宜有關，而其中只有少數回應看來是訂明向代表官方行事的人士施加刑事法律責任。我們沒有發現任何有關向官方本身施加刑事法律責任的法定條文。

16. 《1991年新道路及街道工程法令》第167條的有關條文規定－

“(4) 本法令(英格蘭及威爾斯的街道工程，以及蘇格蘭的道路工程)第III及IV部的條文對官方有約束力。

(5) 第4款不得解釋為授權向任何代表官方行事的人士就任何刑事罪行提起法律程序。”

因此，官方代理人毋須負上任何刑事法律責任。由於該法令沒有條文清楚訂明對官方施加刑事法律責任，所以官方本人毋須負上任何刑事法律責任(請參閱上文第11段)。

17. 《1998年保障資料法令》第63條的有關條文規定－

“(1) 本法令對官方有約束力。

(2) 就本法令而言，各個政府部門可被視為獨立於任何其他政府部門的人。

(3) 當處理或將會處理個人資料的目的和方式是由代表皇室家族、蘭開斯特郡英國王室直轄領地或康沃爾郡英國王室直轄領地的人決定時，則就本法令而言，該等資料的資料控制人分別是－

(a) 就皇室家族而言，資料控制人為女皇私用金保管官；

(b) 就蘭開斯特郡英國王室直轄領地而言，資料控制人為該領地的秘書所委派的人；及

(c) 就康沃爾郡英國王室直轄領地而言，資料控制人為康沃爾公爵或康沃爾郡英國王室直轄領地當時的管有人所委派的人。

……

(5) 任何政府部門或憑藉第(3)款成為資料控制人的人士，不得根據本法令被檢控，但第55條及附表9第12段適用於受官方僱用的人，如其適用於任何其他人士一樣。”

該法令清楚訂明，有關的政府部門或某些資料控制人，不會根據

該法令而被刑事檢控。不過，該法令規定，某些指明罪行適用於受官方僱用的人。這些罪行分別載於第 55 條和附表 9 第 12 段，前者訂立非法取得個人資料的罪行，後者訂立妨礙執行根據該附表所發出手令的罪行。由於該法令沒有條文清楚訂明對官方施加刑事法律責任，所以官方本身毋須負上任何刑事法律責任(請參閱上文第 11 段)。

18. 《1998 年競爭法令》第 73 條的有關條文規定 –

- “(1) 本法令的或根據本法令制定的任何條文都對官方有約束力，但以下情況除外 –
- (a) 任何該等條文不會導致官方須負刑事法律責任；
 - (b) 任何該等條文不會使官方受任何懲處；及
 - (c) 本法令並不影響女皇陛下的私人身份。
- (2) 第 1(a)款不會影響本法令的任何條文對官方的公共服務人員的適用情況。”

官方本身毋須負上任何刑事法律責任。不過，這不會影響該法令對官方的公共服務人員的適用情況。這條條例草案的國會辯論記錄摘要³⁵看來也支持這種詮釋。

19. 《1990 年食物安全法令》第 54 條的相關條文規定 –

- “(1) 除本條的條文另有規定外，本法令及根據本法令制定的規例和命令對官方有約束力。
- (2) 官方不會因違反本法令的任何條文或根據本法令制定的任何規例或命令而須負上任何刑事法律責任；但高等法院或蘇格蘭的最高民事法院可以應執行當局的申請，而把構成此等違例情況的官方作為或不作為宣告為不合法。

³⁵ 英國下議院 G 常務委員會就《競爭法令草案》第 72 條款進行辯論的摘要(1998 年 6 月 23

(3) 即使上述第 2 款有任何規定，本法令的條文及根據本法令而制定的規例和命令將適用於官方的公共服務人員，如其適用於任何其他人士一樣。

官方本人毋須負上任何刑事法律責任。不過，這不影響該法令對官方的公共服務人員的適用情況。

20. 《2000 年恐怖主義法令》第 59(5)條規定－

“本條不會對任何代表官方行事或擔任官方的任何職位的人士施加任何刑事法律責任。”

第 119(1)條規定－

“國務大臣可制定規例，規定第 15 至 23 條及第 39 條的任何條文適用於官方的公共服務人員。”

由於第 15 至 23 條及第 39 條是訂立罪行的條文，看來一方面第 59(5)條豁免代表官方行事或擔任官方的任何職位的人士的刑事法律責任，另一方面第 119(1)條卻賦予國務大臣權力，就官方的公共服務人員干犯某些罪行，剝奪該等豁免權。不過，由於該法令沒有條文清楚訂明對官方施加刑事法律責任，所以官方本人毋須負上任何刑事法律責任(請參閱上文第 11 段)。

澳大利亞的官方的刑事法律責任

21. 如上文第 8(b)段所述，在南澳大利亞州，該普通法的推定被《1915 年法令釋義法令》第 20(1)條所推翻。雖然該推定已被推翻，但該法令第 20(1)條清楚訂明，官方不會因而向負上任何刑事法律責任。因此，除非有關的法規清楚指示，立法機關的原意是訂立官方可被裁定有罪的罪行，否則官方毋須負上任何刑事法律責任。值得一提的是，如上文第 13 段所述，第 20(3)至第 20(5)條清楚規定，官方豁免權在某些情況下是適用於官方代理人。

日(上午))中 Mr. Griffiths 的演辭。

22. 南澳大利亞州的法規以多種方法處理官方的刑事法律責任，³⁶ 現於下文引述一些例子。

(a) 《1987年退休村落法令》第4條的有關條文規定－

“(1) 在符合本條規定下－

(a) …

(b) 本法令對本州的官方及(在本州的立法權力所容許的情況下)對官方的任何其他身分具約束力，但不對官方施加任何刑事法律責任。”

上述條文清楚規定，該法令雖對官方具約束力，但卻沒有對官方施加任何刑事法律責任的效力。

(b) 《1993年環境保護法令》第6條規定－

“(1) 本法令對本州的官方，以及在本州的立法權力可擴及的情況下，對官方的所有其他身分具約束力。

(2) 根據本法令，官方本人(有別於其代理人、中介人、人員及僱員)不負任何刑事法律責任。”

看來官方本人可免負上刑事法律責任，惟官方代理人卻可負上刑事法律責任。

(c) 《1996年電力法令》第5條規定－

“(1) 本法令對官方具約束力。

(2) 本法令無任何條文可使官方的任何身分被檢控干犯某罪行。

³⁶ 我們在2002年9月在網址www.austlii.edu.au(以“South Australian Consolidated Acts”為搜尋原始資料)搜尋有關資料。我們採用“crown w/18 offence”及“crown w/18 criminal* liab*”為檢索字眼，共檢取到63項回應(一項回應表示一條法例的條文)，當中只有23項回應是與官方的刑事法律責任有關。經查閱後，雖然該23項回應中的某些條文看來對代表官方行事的人士施加刑事法律責任，但卻沒有任何條文將刑事法律責任施加於官方本人身上。

(3) 就本條而言，對官方的提述的適用範圍延伸至包括－

“(a)”不只限於本州的官方，而且也(在本州的立法權力所容許的情況下)適用於官方的任何其他身分；並且

“(b)”適用於官方的中介人、官方的人員或僱員及任何代表官方履行職務的承辦商或其他人士。”

上述條文清楚訂明，雖然該法令對官方具約束力，但並無對官方或任何代表官方行事的人士施加任何刑事法律責任。

23. 如上文第 8(b)段所述，在昆士蘭州，《1954 年法令釋義法令》第 13 條肯定了該普通法的推定。根據普通法，除非有關的法規清楚指示，立法機關的原意是訂立官方可被裁定有罪的罪行，否則官方毋須負上任何刑事法律責任。

24. 昆士蘭州的法規以多種方法處理官方的刑事法律責任，現於下文引述一些例子。

(a) 《1987 年生物管制法令》第 6 條規定－

“(1) 本法令不單對昆士蘭州的官方具約束力，而且在國會的立法權力所容許的情況下，也對官方所有其他身分具約束力。

(2) 本法令無任何條文使昆士蘭州的官方或官方的任何其他身分可被檢控干犯某罪行。”

上述條文清楚訂明，雖然該法令對官方具約束力，但卻沒有對官方施加任何刑事法律責任。

(b) 《1989 年水利資源法令》第 69 條規定－

“(1) 本部分對官方具約束力。

(2) 本部分無任何條文使官方可被檢控干犯某罪行。

(3) 然而，第(2)款並沒有防礙對官方的人員、僱員或代理人作出刑事檢控。”

上述條文清楚訂明，雖然該法令部分條文對官方具約束力，但卻沒有對官方施加任何刑事法律責任。然而，官方代理人卻可負上刑事法律責任。

加拿大的官方的刑事法律責任

25. 如上文第 8(C)段所述，就卑斯省而言，《釋義法令》第 14(1)條推翻了該普通法的推定；不過，該條法令卻沒有闡明有否對官方施加刑事法律責任。因此，根據有關官方刑事法律責任的普通法原則，即使該推定已被推翻，卑斯省的情況似乎是：除非有關的法規清楚指示，立法機關的原意是訂立官方可被裁定有罪的罪行，否則官方毋須負上任何刑事法律責任。

26. 我們並沒有發現卑斯省有任何法例條文明確處理官方的刑事法律責任。³⁷

27. 至於加拿大聯邦方面，加拿大《釋義法令》第 17 條訂明－

“任何成文法則對女王陛下都不具約束力，亦不會在任何方面影響女王陛下的權利或特權，除該成文法則已有說明或提及外。”

由於加拿大《釋義法令》第 17 條的作用，是要確立該普通法的推定，因此就加拿大聯邦而言，官方的刑事法律責任的情況是：除非有關法規清楚指示，立法機關的原意是訂立官方可被裁定有罪的罪行，否則官方毋須負上任何刑事法律責任。

28. 我們並沒有發現加拿大聯邦有任何法例條文明確處理官方的刑事

³⁷ 我們曾於 2002 年 8 月 1 日、2 日及 8 日在 www.qp.gov.bc.ca 網址(《卑斯省修訂法令及綜合規例》)，採用“offence”(罪行)、“criminal liability”(刑事法律責任)、“government”(政府)等檢索字眼進行搜尋，得到的回應是整條法令而非有關的條文，因此得到龐大數目的回應。我們抽樣翻閱所顯示的法令後，並未找到有明確處理官方刑事法律責任的條文。

新西蘭的官方的刑事法律責任

29. 如上文第 8(d)段所述，1999 年《釋義法令》第 27 條將該普通法的推定制定為成文法。就新西蘭而言，官方的刑事法律責任的情況是：除非有關的法規清楚指示，立法機關的原意是訂立官方可被裁定有罪的罪行，否則官方毋須負上刑事法律責任。³⁹
30. 我們並沒有發現新西蘭有任何法例條文明確處理官方的刑事法律責任。⁴⁰

撮要

31. 在我們所研究的大部分司法管轄區中，除非有關法規訂明官方受到該法規所約束，又或按該法規的必然含意，官方是會受到約束的，否則官方不受該法規的約束。有若干司法管轄區(例如：卑斯省及南澳大利亞州)已把該普通法的推定推翻，因此，在這些司法管轄區中，除非某些法規另有說明，否則官方須受該法規約束。
32. 若某法規對官方不具約束力，則就該法規所訂立的罪行而言，官方是毋須負上任何刑事法律責任的。然而，即使某法規明確表示或按其必然含意，對官方具有約束力，除非該法規清楚指示，立法機關的原意是訂立官方可被裁定有罪的罪行，否則官方毋須負上任何刑事法律責任。縱使有若干司法管轄區(例如：卑斯省及南澳大利亞州)已將上文第 5 段所述的普通法的推定推翻，看來亦沒有將上述原則改變。在南澳大利亞州及澳大利亞首都地區(這些地

³⁸ 我們曾於 2002 年 8 月 1 日、2 日及 8 日在 www.canlii.org 網址(加拿大法律資料中心)及 LexisNexis(以加拿大聯邦法例為原始資料)，利用“offence”(罪行)、“criminal liability”(刑事法律責任)及“majesty”(女王陛下)等檢索字眼進行搜尋，但並未找到有明確處理官方刑事法律責任的條文。

³⁹ 見 *Southland Acclimatisation Society v. Anderson* [1978] 1 N.Z.L.R. 838 (見上文註 29)，這是新西蘭最高法院的判例。

⁴⁰ 我們找不到可對新西蘭法例作有效搜尋的網址。

區已把該普通法的推定推翻)，把該普通法的推定推翻的有關法例條文都訂明，官方並不會僅因此而負上任何刑事責任。

33. 我們已檢閱過某些司法管轄區所制定的法例條文，當中只有少數是與官方刑事法律責任有關的；而在這些條文中，那些看來會向以任何身分代表官方行事的人士施加刑事法律責任的條文，只佔所有已檢閱條文的極少數。⁴¹ 我們並未發現有任何條文是向官方本人施加刑責的。

律政司

2002 年 9 月 10 日

⁴¹ 見上文註 34 及 36。