

# 立法會

## Legislative Council

立法會LS57/10-11號文件

### 《通訊事務管理局條例草案》委員會 資料摘要

#### 目的

在《通訊事務管理局條例草案》委員會於2011年4月12日舉行的會議上，一名委員就條例草案提出下列建議修正案：

- (a) 詳題應提述"一個獨立的通訊事務管理局"(下稱"通訊局")；及
- (b) 條例草案第4條應訂明通訊局"在執行本條例之下的職能時不受政府<sup>1</sup>干預"。

2. 政府當局認為無需提出上述修正案，因為通訊局的獨立性已於條例草案第3(3)條中反映；該項條文訂明通訊局並非政府的僱員或代理人，亦不享有政府的任何地位、豁免權或特權。政府當局亦關注到，由於多項為設立法定機構或法團而制定的現行條例並無這類條文，上述建議修正案或會影響法院對該等法定機構或法團的獨立性所作出的評估。本文件旨在就政府當局所關注的事項提供法律事務部的意見。

#### 法例釋義總則

3. 鑒於政府當局提出的事項與法例釋義有關，參考法例釋義總則中就法定機構的地位確定立法機關用意的相關原則，可能有用。此等原則載述如下：

- (a) 若無出現意思不明確之處，則不得接納外來資料(例如議事錄或另一項法規)作法規釋義之用。然而，如某些字句的真正意思及涵義或其於相關情況下的適用範圍令人有任何疑問或造成困難，則外來資料可用於確定其涵義<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 條例草案並無界定"政府(Government)"一詞，但《釋義及通則條例》(第1章)第3條把"特區政府(Government)"界定為"香港特別行政區政府"。

<sup>2</sup> *Bennion on Statutory Interpretation*, Fifth Edition (2008 Butterworths LexisNexis), p.647.

- (b) 根據《釋義及通則條例》(第1章)第19條，條例必須當作有補缺去弊的作用，按其真正用意、涵義及精神，並為了最能確保達致其目的而作出公正、廣泛及靈活的釋疑及釋義。
- (c) 根據知情釋義規則<sup>3</sup>，解釋成文法則時須考慮其"背景"，包括"其弁言、法律現況、關於同一事宜的其他法規(即處理同類事宜的其他法規<sup>4</sup>)，以及該法規擬加糾正的.....損害"<sup>5</sup>。
- (d) 一般來說，在某一條例獲通過後發生的事故並不會影響制定該條例時的實際立法原意。此外，只有在兩項法規均關於同一事宜時，當中較後制定的法規才可用作詮釋較早制定的法規<sup>6</sup>。
- (e) 比較並非關於同一事宜的法規(即基於不同動機並循不同思路制定的法規)，不能夠為解釋該等法規提供可靠的指引。在不同的法規使用相同字句，該等字句會因為法規各自的原意和旨在避免的損害而在各法規中具有不同涵義<sup>7</sup>。

## 法院就裁定某一機構是否獨立於政府所持的取向

4. 本部進行研究後，並未發現任何需要法院裁定某一法定機構或法團是否獨立於政府的香港案例。然而，澳洲最高法院在 *Superannuation Fund Investment Trust v Commissioner of Stamps*<sup>8</sup> 一案中，曾經考慮某間法定機構屬於官方的一部分，還是獨立於政府。在該案中，法院認為所涉及的是法例釋義問題，需要研究為設立該機構而制定的賦權法例，以確定立法機關訂立該法例的用意，其中須考慮多項因素<sup>9</sup>，包括：

---

<sup>3</sup> 同上，pp.585-589。另見 *Commissioner of Inland Revenue v Sawhney* [2006] 3 HKLRD 21 at 26.

<sup>4</sup> *Medical Council of Hong Kong v Chow Siu Shek David* [2000] 2 HKC 428 at 440G, Bokhary PJ.

<sup>5</sup> *Attorney-General v Prince Ernest Augustus of Hanover* [1957] AC 436 at 461, Viscount Simonds.

<sup>6</sup> *Halsbury's Laws of Hong Kong*, Volume 23, 2008 Reissue, 365.061.

<sup>7</sup> *Halsbury's Laws of Hong Kong*, Volume 23, 2008 Reissue, 365.069.

<sup>8</sup> (1979) 145 CLR 330

<sup>9</sup> 同上，per Stephen and Mason JJ.

- (a) 該機構的職能和權力的範圍及性質，以及該機構是否獲准或需要作出獨立和專業的判斷；
- (b) 該機構的成員組合；
- (c) 委任機構成員的權力誰屬；
- (d) 成員獲委任後，其任期是否有保障；
- (e) 他們會在何種情況被政府免職；
- (f) 在支付履行職能的成本及雜費方面，該機構是否需要自負盈虧；
- (g) 在多大程度上須向政府匯報其活動；
- (h) 該機構在履行職能方面受到政府多大程度的影響；及
- (i) 政府控制或指示該機構的程度，即：該機構只是"被動地"作為政府的"工具"，還是"大致自主，其行為.....確屬自發"<sup>10</sup>。

同一套事實可令人對有關問題得出不同但合理的意見。正如在 *Superannuation Fund Investment Trust v Commissioner of Stamps* 一案中，澳洲最高法院就案中機構獨立與否作出表決時，正反雙方票數相同，其中一種意見主要建基於案中的信託在管理政府僱員退休金基金方面的職能性質，另一種意見則主要考慮該信託在管理該等基金時的自主程度<sup>11</sup>。

### **條例草案的建議修正案會否影響法院對根據現行條例設立的法定機構或法團的獨立性所作出的評估**

5. 在《廉政公署條例》(第204章)及《獨立監察警方處理投訴委員會條例》(第604章)中，相關法定機構的名稱包含 "Independent" 及／或 "獨立" 一詞，但本部察悉，除這兩項條例外，其餘為設立各間法定機構或法團而制定的現行條例均沒有在其詳題中提述 "獨立" 一詞，以描述相關法定機構或法團的地位，亦無條文示明相關機構或法團在執行條例之下的職能時不受政府干

<sup>10</sup> 同上，per Stephen J.

<sup>11</sup> *Holflex Pty Ltd v Paradox Pty Ltd* (unreported) 1724 of 1989 (NSW), Waddell CJ at pp. 17-18.

預。此等條例反而全都載有一項條文，述明相關機構或法團並非政府的僱員或代理人，亦不享有政府的任何地位、豁免權或特權<sup>12</sup>。該等機構或法團的例子包括：根據第113章設立的醫院管理局、根據第216章設立的消費者委員會、根據第397章設立的申訴專員、根據第480章設立的平等機會委員會、根據第486章設立的個人資料私隱專員、根據第563章設立的市區重建局、根據第601章設立的西九文化區管理局、根據第604章設立的獨立監察警方處理投訴委員會，以及根據第608章設立的最低工資委員會。

6. 根據上文第3及4段所述的法例釋義原則和法院取向，裁定某一法定機構或法團是否獨立，下列考慮因素似乎均屬相關：

- (a) 法院會根據相關賦權條例的適當背景(包括設立和營運該法定機構或法團的實際情況)研究該條例(包括其詳題)，按其真正用意、涵義及精神，並為了確保達致其目的而作出釋疑。法院在作出決定時，或會考慮上文第4段所述的各项因素。
- (b) 事實上，就上文第5段所述的部分(若非全部)機構或法團而言，若把它們解釋為並非獨立於政府，與之相關的立法計劃或目的會受挫(違反第1章第19條的規定)。舉例來說，《個人資料(私隱)條例》(第486章)明確指出會對政府具約束力(第3(1)條)。倘若個人資料私隱專員在職能上並非獨立於政府，實難以想像他如何能針對政府部門有效地執行他在第486章之下的職能。同一道理亦適用於平等機會委員會，該委員會負責執行的反歧視法例對政府具約束力(例如第480章第3條)。
- (c) 由於根據各項相關條例設立的法定機構或法團各具不同職能及權力，該等條例不太可能被解作與條例草案處理同類事宜。因此，條例草案(會獲制定成為較後的法規)提述"獨立"和"不受政府干預"，應不會影響法院對根據先前法規設立的法定機構或法團的獨立性所作出的評估。

7. 亦應指出的是，雖然第204章及第604章的詳題分別提到設立"Independent(獨立)"廉政公署和使現存的投訴警方獨立監察委員會設立為法團，但無人提到在該兩項條例中使用"獨立"或

---

<sup>12</sup> 在此等條例中，部分條例(例如第113章、第216章、第563章及第601章)賦權行政長官向相關法定機構或法團發出履行職能的指示。據政府當局所述，行政長官發出指示的權力不會削弱相關法定機構或法團的獨立性，該項權力亦只可在確有明顯合理的需要和符合公眾利益的情況下行使：請參閱政府當局就劉慧卿議員在2006年10月18日立法會會議上提出的質詢(立法會質詢第九題)所作出的答覆。

"Independent"一詞，則表示倘若其他機構或法團的相關條例沒有在詳題中作出相同描述，會影響法院對該等機構或法團的獨立性所作出的評估。

## 結論

8. 根據上述分析，在確定個別法定機構或法團是否獨立時，似乎需要根據相關法規的背景，考慮有關機構的職能和權力的範圍及性質、在履行職能方面受到政府多大程度的影響、政府控制或指示有關機構的程度等各項因素。因此，條例草案的建議修正案如獲制定為法例，不太可能會影響法院對根據現行條例設立的其他法定機構或法團的獨立性所作出的評估。

立法會秘書處  
助理法律顧問  
盧志邦  
2011年5月13日