《1999 年法律適應化修改(第 16 號)條例草案》委員會會議

對不獲豁免權條文中有關“官方僱員或代理人”的提述作適應化修改

引言

本文件旨在解答法案委員會委員在二零零零年一月二十五日會議上提出的問題，解釋為何依照《1999 年法律適應化修改(第 16 號)條例草案》附表 11 第 6 條和附表 13 第 8 條的建議，把《香港吸煙與健康委員會條例》(第 389 章)第 18 條和《菲臘牙科醫院條例》(第 1081 章)第 19 條中“官方”一詞改為“國家”。

背景

2. 香港法例第 389 章第 18 條規定，香港吸煙與健康委員會“不得視為官方的僱員或代理人，亦不得視為享有任何官方地位、豁免權或特權”。此外，香港法例第 1081 章第 19 條規定，菲臘牙科醫院管理局“並非官方的僱員或代理人，亦不享有任何官方地位、官方豁免權或官方特權”。

3. 條例草案建議把這兩個“不獲豁免權條文”中對“官方”的提述改為“國家”。

委員的詢問

4. 在二零零零年一月二十五日的法案委員會會議上，委員要求政府解釋下列事項：

(a) 制定這些不獲豁免權條文的目的；

(b) 條例訂有這類條文的準則；

(c) 建議把“官方”一詞改為“國家”，而不改為“政府”的原因；

(d) 在不同條例中採用不同字眼的原因和作用，例如建議把第 389 章第 18 條中“官方”一詞改為“國家”，但目前第 113 章第 3(6)條則使用“政府”一詞。

制定不獲豁免權條文的目的

5. 一個新法團或團體如根據條例成立，獲賦權執行公職，或其董事由總督(行政長官)委任，而條例對該法團或團體的原意是要其以獨立團體的身分運作，並不享有“官方”地位，則有關條例一般都訂有不獲豁免權的條文，即如第 389 章第 18 條和第 1081 章第 19 條。制定這些條文，是為了消除對有關團體法律地位的疑問，表明該團體在法律上屬普通私人團體，並不享有任何“官方”特權或豁免權，例如《釋義及通則條例》(第 1 章)第 66 條所訂的免受一般法規約束權，以及在課稅、刑事法、強制令等方面的豁免權。

6. Wade & Bradley 在其著作《憲法及行政法》(*Constitutional and Administrative Law*)第 11 版第 750 頁(見附件 A)指出，“制定一項法令成立新的公共法團時，最好能訂明該法團是否享有官方地位。若該法團享有官方地位，則一併說明其享有該地位的程度”。假如條例沒有如此訂明，有關法團就可辯稱其已憑藉普通法取得官方代理人的地位。G.C. Thornton 在《法律草擬》(*Legislative Drafting*)一書中(第 4 版第 213 頁註腳第 37 項和第 257 頁的表)(見附件 B)也贊同這個觀點。多年來，本港制定法例時均沿用此一做法。附件 C 的一覽表載列本港訂有不獲豁免權條文的條例。

條例訂有不獲豁免權條文的準則

7. 對於在什麼情況下應為條例制定不獲豁免權條文，並無嚴格規定。不過，嘗試回答下列問題，可有助於決定應否訂立不獲豁免權條文：根據條例成立的團體是否執行公職或半公職？團體的董事或成員是否由總督(或行政長官)委任？團體的日常運作是否須向政府負責？政府是否藉着持股或其他方式控制團體的運作？團體的經費是否來自公帑？團體是否執行政府的決策？假如立法的原意並非是讓該團體享有官

方地位，而上述問題只要有一條的答案為“是”，那麼有關條例就應訂有不獲豁免權條文。

建議的適應化修改

8. 條例草案建議把第 389 章第 18 條和第 1081 章第 19 條對“官方”的提述改為“國家”。我們認為，這項建議最能實踐《法律適應化計劃 — 指導原則及指引詞彙》第 5(a)段所載的原則，即每一個條文“在作適應化修改後，應盡可能具有與修改前相同的法律效力”。由於“官方”一詞涵義廣泛，我們認為應以一個涵義大致相等的詞取代。在這情況下，最合適的詞是“國家”。

9. 此外，把第 389 章第 18 條和第 1081 章第 19 條中“官方”一詞改為“國家”的建議，與第 1 章第 66 條把“官方”一詞改為“國家”的適應化修改相符。訂立不獲豁免權條文的一個目的或主要目的，在於免除第 66 條的法律效力。Peter Hogg 在《官方的法律責任》(*“Liability of the Crown”*)一書第 2 版第 248 頁(見附件 D)指出，“關於公共法團是否具有官方屬性這個問題，往往是在該法團聲稱其免受一項對官方不具約束力的法規管制時出現”。在香港，第 66 條顯然與如何解答這個問題有重大關係。因此，第 389 章第 18 條和第 1081 章第 19 條有關“官方”的提述，理應與第 1 章作同樣的適應化修改。

10. 在委員會會議上，委員建議把“官方”一詞改為“政府”。對於這個建議，我們未敢苟同。當局最初制定這兩個條文時，原本大可採用“政府”這個字眼，但最終卻用了“官方”一詞，特意使這兩個條文的涵蓋範圍更廣。我們認為，如果把“官方”一詞改為“政府”，便會違反上文第 8 段所述的原則。況且，這個問題屬法律改革範疇，與適應化修改無關。

在不同條例中採用不同字眼

11. 會上亦發現，有些條例的不獲豁免權條文用了“政府”的字眼，有別於第 389 章第 18 條和第 1081 章第 19 條所用的“官方”一詞。《醫院管理局條例》(第 113 章)第 3(6)

條便是一個例子。附件 C 第 II 部載列採用“政府”一詞的條例一覽表。要解釋為何不同條例採用不同字眼殊不容易，唯一可以指出的是，不同條文在不同時間制定，所用的字眼各異，可能反映出不同的政策意向或立法常規。

12. 無可否認，使用“政府”一詞的不獲豁免權條文，與使用“官方”一詞的不獲豁免權條文並不一致，而這種用語差異可能會產生不同的法律效力。不過，由於目前已有這個差異，如要把全部條文所提述的“官方”字眼改為“政府”，又或把所提述的“政府”字眼改為“國家”，藉以統一全部條文的用語，就會牽涉到法律改革的問題。我們認為這種修訂已超出法律適應化計劃的範圍。然而，由於訂立不獲豁免權條文的原意是要消除法律上的疑問，因此，我們建議最好使用“國家”這個涵義最廣的詞語。

13. 在委員會會議上，有意見認為，由於香港吸煙與健康委員會和菲臘牙科醫院管理局不大可能自稱是國家的代理人，因此無須把“官方”一詞改為“國家”。雖然這兩個團體可成為國家(除香港特區政府外)代理人的機會微乎其微，但在法律上我們不能完全排除這種可能。當局最初制定這兩項條例時，可能亦有人提出同樣論點，認為這兩個團體都不可能憑着與英國的關係而自稱是官方的代理人。不過，香港法例第 389 章第 18 條和香港法例第 1081 章第 19 條還是採用了“官方”一詞。簡而言之，我們認為這並非把“官方”一詞改為“政府”的理由。

結論

14. 我們理解並感謝委員會對第 389 章第 18 條和第 1081 章第 19 條的意見。不過，我們相信，條例草案建議的適應化修改，是完全符合《法律適應化計劃：指導原則和指引詞彙》所載的原則；如要另作新修訂，就會涉及法律改革的問題。

衞生福利局
二零零零年三月