

傳真：2869 0670

電話：2867 2098

立法會秘書處
法律事務部
助理法律顧問
馮秀娟女士

馮女士：

**立法會交通事務委員會
持牌渡輪服務的
調整船費機制**

本人已收到貴處於一九九九年一月二十一日及二十二日的來信，以及貴處就上述課題向立法會交通事務委員會提交的文件（立法會 LS101/98-99 號文件）。政府當局已考慮過文件的內容，並指示本人代表政府就上述文件給你回覆。

首先我想聲明，政府會維持在先前信件中所提出的意見（一九九八年十二月十七日及一九九八年十二月二十九日的信件副本分載於附件 I及附件 II）。

政府當局依然認為，根據案例法，用以決定某份文書是否具有“立法效力”因而是附屬法例的準則之一，在於有關文書是否適用於公眾或某界別的公眾人士，而非適用於個別人士。如果把這準則應用於運輸署署長根據《渡輪服務條例》（第 104 章）所發出的兩則公告，政府當局發現根據第 33(1) 條的規定及該兩則公告的內容，有關公告只適用於個別的渡輪服務持牌人，而顯然不適用於公眾或某界別的公眾人士；其適用範圍亦未擴闊至包括這些人士，或對這些人士具約束力。

政府當局欣悉貴處現已接納上述準則，但貴處對於政府當局按此而推斷得的結論，即該兩則公告只適用於個別持牌人的結論加以駁斥，我們感到十分失望。貴處的分析顯然將有關公告的“適用範圍”等同其可能帶來的“影響”。就“適用範圍”而言，該兩則公告在法律上只適用於個別持牌人而不適用於公眾或某界別的公眾人士，或對他們具法律約束力；但就

“影響”而言，該兩則公告可能帶來不同形式和程度、直接或間接，以及有意或無意的“影響”。實際上，貴處仍堅持先前所提出的寬鬆準則，就是有關文書是否直接或間接影響公眾或某界別的公眾人士的權利或利益。若貴處所提出的詮釋正確，則實際上所有文書亦須被視作附屬法例，但按照《釋義及通則條例》（第 1 章）第 3 條中有關“附屬法例”的定義，這並非立法機關的用意，因為該條清楚顯示某些文書可屬行政或非立法性質。

貴處提出市民可就船費過高一事向有關當局投訴，並促請當局對持牌人採取強制執行條例的行動，政府認為這論點與該兩則公告是否附屬法例的問題完全無關，原因是無論公告是否附屬法例，市民亦可合法地採取上述行動。貴處引用的澳洲案例 Queensland Medical Laboratory and others v. Blewett and others (1988) 84 ALR 615 中法庭的評論更是斷章取義，對我們正探討的課題毫無幫助，而政府已在附件 I（第 7 至 9 段）的先前信件中，就此詳加解釋。

在“附屬法例”的法律定義中，公告亦包括在內。在有關定義下，名稱並非重要，而這點應該是不容爭議的。關鍵問題在於—

- (a) 制定某份文書的權力是否來自條例；以及
- (b) 有關文書是否具有“立法效力”。

根據上述論點，“在憲報刊登的某一公告”縱使在某情況中為附屬法例，該公告在其他情況中則未必一定是附屬法例，問題在於有關公告是否具有“立法效力”。某些憲報公告縱使被視為某些條例的附屬法例，並不表示這些公告在其他情況中必須被視為附屬法例，問題在於有關文書是否具有“立法效力”。這解釋了為何一些憲報公告以附屬法例的方式公布。假如對於某份文書是否以不恰當的方式處理確定存有疑問，則政府當局會就有關文書進行檢討，並採取行動加以更正。相信你們亦會同意，雖然“為免生疑問”的條文可消除疑點，但假如某份文書的性質清晰，則這條文並非絕對需要。

最後，究竟根據第 104 章第 33 (1) 條所發出的文書是否附屬法例，純屬一個法律問題，而不是一個政策問題。

副民事法律專員 (民事法律)
(法律意見組)
賴應虎

一九九九年二月五日

副本送：立法會交通事務委員會主席劉健儀議員，J.P.

運輸局局長 (經辦人：盧世雄先生) (傳真：2104 7274)

運輸署署長 (經辦人：陳阮德徽女士) (傳真：2598 5575)

傳真：2869 0670

電話：2867 2098

ADV 504/00/1C III

立法會秘書處
法律事務部
助理法律顧問
馮秀娟女士

馮女士：

**立法會交通事務委員會
持牌渡輪服務的
調整船費機制**

一九九八年十二月八日來信收悉。我們已研究過信中夾附的判列表以及兩宗澳洲案例的判決撮要，政府當局現指示本人給你回覆。

準則

2. 我想先重申政府在此事上的立場，然後再討論貴處所引述的判例。政府已在一九九八年十一月二十三日向立法會交通事務委員會提交的文件中清楚交代，其後亦在一九九八年十一月二十七日上午委員會的會議上陳明，政府會根據已向貴處提供的案例及參照法律典籍，考慮下列因素，以決定某份法定文書是否具有立法效力，即屬《釋義及通則條例》（第 1 章）第 3 條所指的附屬法例—

- (a) 是否有明確條文指定有關文書為附屬法例；
- (b) 有關文書是否擴闊現行法例的適用範圍或修訂現行法例（Williams v. Government of Island of St. Lucia [1970] AC 935 at 937; Queensland Medical Laboratory v. Blewett (1988) 84 ALR 615 at 635; The Commonwealth & Others v. Grunseit (1943) 67 CLR 58 at 83）；

- (c) 有關文書是否一般適用於公眾或某界別人士，而不適用於個別人士（Fowler v. AG [1987] 2 NZLR 56 at 74；Jackson Standsfield & Sons v. Butterworth [1948] 2 ALL ER 558 at 564）；
- (d) 有關文書是否定下了約制行爲的通則，而非個別情況（de Smith & Others, “Judicial Review of Administrative Action, 第五版，AO—11 段；The Commonwealth v. Grunseit (1943) 67 CLR 58 at 83）；
- (e) 立法的用意。

準則的適用範圍

3. 政府已把上述準則應用於我們正討論的個案中，並得出以下結論：運輸署署長把有關兩則憲報公告（政府公告第 4547 號及第 5086 號）視作行政公告，而非附屬法例，這種處理方法完全恰當。該兩則公告是根據《渡輪服務條例》（第 104 章）第 33（1）條發出，該條文訂明「署長可藉憲報公告，釐定就領牌服務中乘客、行李、貨品及車輛的運載可收取的最高船費」。

4. 政府是基於以下各點而達成上述結論—

- (a) 有關條例並無明確條文指定上述兩則載有署長決定的公告爲附屬法例；
- (b) 該兩則公告並沒有擴闊現行法例的適用範圍或修訂現行法例；
- (c) 該兩則公告祇適用於個別人士，即渡輪服務持牌人，並不一般適用於公眾、某界別的公眾人士或某類別人士；
- (d) 該兩則公告只適用於個別持牌人，所以並沒有定下約制行爲的通則；
- (e) 立法的用意清晰—該條例授權署長以行政方式釐定持牌人可收取的最高船費。

5. 此外，政府亦研究過《渡輪服務條例》（第 104 章）的立法背景，並知悉當局無論在制定該條例之前及之後，均一直把此等公告視作行政公告。

貴處的意見

6. 政府有機會閱覽在一九九八年十月三十日立法會內務委員會會議上提交的一份文件（立法會 LS 54/98—99 號文件），文件中闡明貴處對此事的看法。政府留意到貴處在決定某份法定文書是否附屬法例時所採用的準則，除其中一項外，大致上與我們所採用的相近。儘管政府同意，用以決定某份法定文書是否附屬法例的準則之一，在於該文書是否適用於公眾或某界別人士，而非適用於個別人士，但我們並不贊同貴處所提出的下述準則：有關文書「是否具有直接或間接的效力，影響一般人或某界別人士的特權或利益」。這論點涵蓋的範圍太廣，實際上可涵蓋所有法定文書，而貴處所引用的判例亦不能支持這論點。本人會在下文就此點再加解釋。

案例法

7. 在你引用的澳洲案例 Queensland Medical Laboratory v. Blewett（1988）84 ALR 615 中，申請人就社會服務及衛生部長根據《1973 年健康保障令》而作出的一項決定進行司法覆核。該項決定為部長以新收費表取替《1973 年保障令》附表 1A 的病理服務表，該表載列了病理服務的收費。新收費表把收費水平降低，以反映當時的成本。當時，澳洲的保健醫療費用由健康保障委員會支付，並參照《1973 年保障令》的一般醫療服務表及病理服務表所列明的醫療收費計算。有關的申請人是澳洲病理服務協會的成員，他們不滿新收費，因此向法庭申請司法覆核。案件答辯人質疑申請人無權根據《1977 年行政決定（司法覆核）令》展開訴訟，原因是有關決定基本上屬立法性質，不受《1977 年行政決定令》規限。法庭在此情況下研究了立法行為與行政行為兩者之間的分別。

8. 在研究過程中，法庭（Gummow J）引用首席法官 Latham CJ 較早時在一宗澳洲案例 Commonwealth v. Grunseit（1943）67 CLR 58 at 82 判決中所提出的意見（貴處提出的判例表上亦載有此案例）－

「大體來說，立法與執行法例兩者之間的分野如下：立法是訂定某法例的內容，以作為行為通則，或宣告某項權力、權利或責任，而執行法例就是當局則在個別情況下應用某法例。」

法庭認為上述分野並非劃分立法行為與行政行為的唯一準則。但法庭指出，就該次覆核來說，最重要的關鍵在於下述一點：「如所採取的行動足以即時改變某法例的內容（而該法例為約制行為的通則或宣告某項權力、權利或責任），則有關行動可視為立法行動。」（見 635 頁）。根據這一點，法庭知悉上述法令的附表（有關病理服務表載於該附表內）明顯屬法例的一部分，而由於該名部長所作的決定，法例中附表 1A 的舊表為新表所取代，因此對現行的法例作出了修改。法庭表示：「這事的結果猶如附表被一項修訂的法規所改變一般」（見 635 頁）。法庭因此決定有關決定屬立法而非行政性質。

9. 我們十分贊同法庭的上述裁決。事實上，政府所採用的其中一項準則（並非唯一的準則）是究竟有關法定文書有否擴濶現行法例的適用範圍或修訂現行法例（見上文 2（b）段）。事實上，關於你在撮要中所提出的準則，即「凡影響所有公眾人士的利益的法定權力就是嚴格地屬於立法性質的權力」，法庭並沒有以此作為裁決的根據。不過，在另一場合中（即在考慮申請人指稱該部長於作出決定的過程中，在程序上有欠公允或違反了自然公平的原則），法庭曾表示部長的決定影響了澳洲的公眾及某些界別或組別的公眾人士，但法庭亦指出，「自然公平的原則未必適用於行使獲授的立法權力的情況」（見 637 頁）。法庭最終判決申請人得直，主要理由為有關諮詢委員會在向該部長作出建議時，並沒有遵從法例所載有關程序上的規定，因此該部長所作的決定屬無效。

10. 至於貴處引述在 Commonwealth v. Grunseit 一案中法庭所提出的觀點，我們的意見與上文第 8 段相同。

11. 貴處亦以下述案例的判決作為根據：Jackson. Stansfield & Sons v. Butterworth [1948] 2 ALL ER 558 及 Fowler v. Roderique Ltd v. AG [1987] 2 NZLR 56。這兩宗案例已列於我們向貴處提供的判例表中（連同簡要的註釋）。在第一宗案例中，有關宣布某一漁場為受管制漁場的憲報公告被裁定為附屬法例，理由是該公告「適用所有擬在該區挖壕的人士」（見 74 頁）。在第二宗案例中，工務部長在發出的通告和便覽中所述的發牌指示為附屬法例，理由是這些指示「對公眾有約束力」（見 564 頁）。相信你也會注意到，政府所採取的準則之一，在於有關法定文書是否一般適用於公眾或某界別的公眾人士，而不是適用於個別人士。不過，有關文書是否適用於公眾（或適用範圍擴闊至包括公眾或對公眾有約束力），以及有關文書是否直接或間接影響公眾的特權或利益（不論該文書是否對他們具約束力），此二者之間是有明確的分野。前者有案例法作為根據，但後者所涵蓋的範圍太廣，實際上可涵蓋所有法定文書，超出了《釋義及通則條例》（第一章）第 3 條所載的“附屬法例”定義立法用意。

其他意見

12. 政府就你所提出的各項疑點有下述意見—

- (a) 該兩份公告並沒有擴闊現行法例的適用範圍或修訂現行法例。《渡輪服務條例》（第 104 章）第 33（1）條已訂明，運輸署署長可釐定任何領牌服務的最高收費。因此署長就發出該兩份憲報公告所採取的行動是根據第 33（1）條行使其行政權，即釐定最高的收費。
- (b) 該兩份憲報公告不適用於有關持牌人以外的人士，而且不會對該等人士具約束力，其適用範圍也不會擴闊至包括該等人士。

- (c) 法例雖訂有個別及明確的條文（即第 33（1）條）授權署長釐定持牌人可收取的最高費用，但這點不足以證明這條文的立法用意是爲了令署長所發出的憲報公告具有立法效力。這條文的作用，是可消除究竟署長是否有權以發牌條件或其他方式釐定持牌人可收取的最高費用的疑問，並可避免任何有關的爭議。你曾正確指出，《道路交通條例》（第 324 章）第 29（1）條清楚訂明發牌條件可包括有關可收取費用的條件。不過，在《渡輪服務條例》（第 104 章）第 28（2）條有關發牌條件的部分中，並沒有類似的條文。至於《渡輪服務條例》（第 104 章）應否採用與《道路交通條例》（第 374 章）類似的方式草擬，則關乎多項因素，包括草擬法律人員的取捨，但這明顯是另一個課題。
- (d) 政府明白到，前總督會同行政局根據第 19（1）（a）條就專營商可收取的最高費用而發出的命令，一向被視爲附屬法例，並以附屬法例的方式公布周知。可是，有關條例就專營及領牌的渡輪服務可收取的最高費用訂有不同機制，其相異之處包括決策者的不同（分別爲行政長官會同行政會議與運輸署署長）以及作出決定模式的不同（分別爲「命令」及「公告」的方式）。此外，專營與領牌服務兩者之間亦存有歧異，而這亦可能反映不同的立法用意。政府承認有時很難在立法性質文書與行政性質文書兩者之間劃分界線（見 **The Commonwealth v. Grunseit**, 82 頁）。不過，正如政府先前已指出，有關專營服務的不同處理方式，並不影響署長根據不同的條文所發出的公告的性質。

結論

13. 政府已審慎研究這問題，並參考了貴處所提出的論點和引述的判例。政府所得結論是，運輸署署長根據《渡輪服務條例》（第 104 章）第 33（1）條所發出的兩則憲報公告不應被視爲附屬法例，而有關公告亦不應以附屬法例的方式公布周知。

14. 如有需要，我們可進一步磋商上述問題。

副民事法律專員（民事法律）
（法律意見組）
賴應虎

副本送交
運輸局局長
運輸處處長

一九九八年十二月十四日

立法會秘書處
法律事務部
助理法律顧問
馮秀 娟女士

馮女士：

立法會交通事務委員會
持牌渡輪服務的
調整船費機制

一九九八年十二月十九日來信收悉。政府已考慮過你在信中提出的各點，並指示本人給你回覆。

關於你在信中第二段提及的論點，雖然前總督會同行政局根據《渡輪服務條例》（第 104 章）第 19（1）（a）條而發出的命令一向被視作附屬法例，並以附屬法例的方式把有關命令公布周知，但這種處理手法是否恰當，或有關命令如以行政方式處理會否更為適當，政府並未有定論；而這點對我們正探討的課題並沒有關係。不過，政府注意到，有關條例就釐定專營和領牌的渡輪服務可收取的最高船費訂有不同機制，這或許反映不同的立法用意。

至於第三段，正如你在信中討論其他情況中所指出，假如某一法規的用語簡單易明，而且只有一個涵義，自然無須費力加以詮釋，這法律觀點應是眾所周知的。正如我們的法典中若有某些條例載若有明確條文，指定某一類法定文書為附屬法例，或應被視作附屬法例，這便不會產生詮釋的問題。當然，條例中如沒有這樣的條文，並不一定表示有關的法定文書並非附屬法例，但假若有這類條文存在，便應考慮這條文及在大部份情況下採納這條文的規定。在這個簡單的問題上，應該不會存有任何爭議，因此我們對貴處的疑問亦頗感費解。

關於第四段，我們假定貴處已贊同政府的論點，就是用以決定有關法定文書是否附屬法例的準則之一，在於該文書是否適用於公眾或某界別人士，而非貴處較早前向政府所提出者，即在於有關文書「是否具有直接或間接的效力，影響公眾或某界別人士的特權或利益」，後者的涵蓋範圍廣泛得多。在此前提下，對於決定某份文書是否附屬法例一事上，貴處現在所採用的準則其實與政府的準則即使未盡相同，亦大致相近。目前我們須處理的問題，只在於如何把這準則應用於我們正探討的課題上。在這方面，根據《渡輪服務條例》（第 104 章）第 33（1）條的規定，以及運輸署署長按照該條例所發出兩則公告的內容，我們並不同意該兩則公告適用於公眾或某界別的公眾人士或

某類別人士，或其適用範圍可擴濶至包括這些人士，或對這些人士具約束力。運輸署署長是藉憲報公告，根據該條例第 33(1) 條釐定持牌人「就領牌服務中乘客、行李、貨品及車輛的運載可收取的最高船費」。該條例第 33(2) 條清楚訂明，「持牌人不得收取較（署長）釐定的最高船費為高的船費」。假如持牌人要求收取的船費超過所釐定的船費，則違反《渡輪服務規例》（第 104 章）第 4 條，而根據該規例第 30 條的規定，此舉屬犯罪行爲。因此，該兩份公告是適用於兩名有關的持牌人，而且對他們具約束力。除了該兩名在法律上有責任遵循署長決定的持牌人外，該兩份公告不得被視爲適用於其他人士，或適用範圍可擴濶至包括其他人士，或對其他人士具約束力。至於使用持牌人所提供服務人士的權利與責任，則明顯須視乎他們兩者之間合約的條款和條件而定。該條例第 33(3) 條清楚訂明，第 33 條「不得阻止持牌人收取（運輸署署長所）釐定的最高船費為低的船費」。該條例並沒有擴濶或減少合約中有關服務使用者的權利與責任。假如持牌人要求收取的船費超過署長所釐定的最高船費，該持牌人便違反了規例，並可被檢控。可是，署長根據第 33(1) 條所作的決定並沒有爲服務使用者帶來任何權利與責任，而假如服務使用者向持牌人繳付的船費超過署長所釐定的最高船費，也肯定不會違反規例。

關於信中最後一點，雖然《渡輪服務條例》（第 104 章）並沒有明確條文指定署長根據第 33(1) 條所發出的公告是否附屬法例，政府認爲署長沒有把所發出的兩份公告視作附屬法例，其處理方式完全恰當。由於貴處對政府的銓釋提出了質疑，因此我們考查了該條例的立法背景，以確定其立法用意，並證明政府所得結論是正確和合理的。政府認爲無需要爲該條例增訂明確的條文，說明有關公告是否附屬法例。假如貴處仍對該兩份公告的銓釋存有疑問，我們樂意就貴處或交通事務委員會所提出的其他意見再作討論。

署理民事法律專員（民事法律）
（法律意見組）
賴應彪

副本送： 運輸局局長（經辦人：盧世雄先生）
運輸署署長（經辦人：陳阮德徽女士）

一九九八年十二月二十九日