

立法會司法及法律事務委員會  
1999 年 1 月 22 日會議討論

《釋義及通則條例》修訂建議  
落實法律改革委員會發表的  
使用外在材料作為法規釋義的輔助工具報告書

## 引言

本文件闡述政府就《釋義及通則條例》（香港法例第 1 章）（下稱“條例”）提出的修訂建議，請事務委員會提供初步意見。修訂建議旨在落實法律改革委員會提出的建議，准許使用外在材料解釋法例。修訂建議只適用於有關條例，不適用於《基本法》。

## 問題和論據

2. 香港法律規定所有條例必須按其立法目的解釋，即條例的用詞必須通觀上下文加以理解，以達到法例目的。條例第 19 條規定採用立法目的釋義法，內容如下：

“19. 釋義總則

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，並為了最能確保達至其目的而作出公正、廣泛及靈活的釋疑及釋義。”

## 使用外在輔助工具解釋法例的重要性

3. 要達到法例的目的，必須先找出目的所在。方法是根據上下文推敲載於條例本身（解釋法例的內在輔助工具）和條例以外其他材料（外在輔助工具）的法例詞語。

4. 解釋法例詞語的內在輔助工具，包括該詞語的上下文、條例載有該詞語的部分、條例中任何有關目的的陳述，以及條例全文（閱讀條例全文後或可明瞭其主題或目的）。

5. 有助於找出條例目的的外在參考材料很廣泛，例如條例所屬的法律體、主題相同或相關的其他條例、條例所取代的任何法例或普通法、簽訂條約所須承擔的國際義務，以及社會和經濟因素等。若論各種外在材料備受爭議的程度，首推“國會通過條例的歷程”，即“立法歷史”，而這也是法改會工作的焦點。

## 立法歷史

6. “立法歷史”是指籌備和通過條例期間產生的材料。這些材料分為四大類：

- (a) 建議制定法例的委員會所作的報告，例如法改會報告書；
- (b) 連同條例草案提交立法機關的摘要說明；
- (c) 條例草案經立法機關通過期間的任何修改；以及
- (d) 立法機關通過法例時的辯論記錄。

7. 傳統上，法院對使用上述材料取態嚴謹：法院可參考(a)類的材料，但只限用於找出條例擬補救的缺弊，而非條例的目的或涵義；至於(b)、(c)和(d)類，則根本不得作參考之用。

8. 不過，近年在香港和其他司法管轄區，“國會歷史”的可採納程度起了重大變化。直至 1992 年，香港過往採用“立法歷史”方面大體上取態嚴謹。當時英國上議院審理佩珀訴哈特(Pepper v Hart)案後，就採納這類材料訂定了一套準則，要點如下：

“在不抵觸任何國會豁免權的前提下，應放寬不採納國會資料作為解釋法例的輔助工具的規

則，容許在下列情況參考該等資料：(a)法例出現歧義、模糊或導致荒謬情況；(b)用以釋義的材料是部長或其他法令草案倡議人作出的聲明(如需要的話也包括了解該等聲明和聲明的效用而需參考的其他國會資料)；(c)用以釋義的聲明清晰”。

## 其他司法管轄區

9. 新西蘭和加拿大均交由法院制定有關採納外在輔助工具來解釋法例的規定。1984年，澳洲在其《1901年法令釋義法令》加入訂明可使用外在輔助工具的條文，以補充法令中有關採用“立法目的釋義法”的現有條文。1993年，新加坡效法澳洲，制定類似的條文。至於美國，則可以隨意使用外在輔助工具，但法院在這方面既不保持抑制又沒有得到明確指引，一直為人詬病。

## 香港的情況

10. 香港法院一向沿用**佩珀訴哈特案**的準則，但據報應用該準則的案件只有數宗。法改會認為**佩珀訴哈特案**的準則並不足夠，因此應以澳洲增訂的條文為藍本制定法例，把準則納入其中，並擴大其適用範圍。

## 改革法例的正反論據

11. 法改會研究過立法改革的下列利弊後，所得結論是利多於弊。

### 優點

- (1) 儘管**佩珀訴哈特案**已確立若干準則，但仍有問題未解決，例如未能肯定除了**國會議事錄**之外，還可使用哪些“其他國會資料”。
- (2) 利用司法途徑澄清法律，既緩慢、零碎，也缺乏完整性，

立法則可訂定清晰、明確而全面的法則。

- (3) **佩珀訴哈特案**着重法令草案發起人的二讀發言，以致適用範圍有限，但普通法司法管轄區都趨於進一步放寬不採納外在輔助工具的規則。制定法例可賦予法院明確界定並受管制的酌情決定權，以便參考更多與條例制定過程有關的材料，包括摘要說明。
- (4) 制定法例可把放寬不採納外在輔助工具的規則一事及其益處公布周知。
- (5) 制定法例有助列明表面可靠的外在材料，並略去通常不可靠的外在材料。
- (6) 制定法例可澄清在闡釋條約方面外在材料的應用，以及處理**佩珀訴哈特案**遺留下來的其他未解決事項，例如**國會議事錄**以外的外在輔助工具所佔分量。
- (7) 制定法例可加強條例第 19 條規定採用的“立法目的釋義法”，因為往往只有參考可靠的外在材料才可找出立法目的。
- (8) 有一條就使用外在材料作出明確解釋的條例，比要參考一堆判決（當中不少可能由外地作出）更理想。

## 缺點

- (1) **佩珀訴哈特案**可能會助長一個行政主導的政府制定蓄意引起歧義的法例的同時，由部長作出參考價值超過條例用語的清晰聲明。然而，以這項假設作為反對理由看來不能成立，原因是：
  - (a) **佩珀訴哈特案**已令法律有所改變，不用立法也容許行政機構採取這類理論上的行動；以及

- (b) 根據既定的釋義原則（修訂建議保留了這些原則），蓄意引起歧義的法例所載的詞語，必須合理地包含部長的聲明所賦予的涵義。
- (2) 理論上，在香港推行上述立法改革會有困難，原因是政府在立法機關中並非佔多數議席。換句話說，政府作為條例草案發起人，其意圖與通過條例草案的立法機關的意圖不一相同。不過，即使政府佔立法機關的多數議席，當中的個別議員也不一定有相同的意圖或共識。重要的是，即使政府並非佔多數議席，只要取得立法機關的多數票支持，負責擬定條例者的意圖便得到法律確認。
- (3) 有關採納外在輔助工具的法律，正不斷發展。在制定可能造成僵化的法例前，讓法院繼續這方面的發展，是可取的。我們認為上文所述的各項優點足以推翻這個反對理由。假如出現僵化，只要提出修訂便可以很快把問題解決。法院因本身職能所限只能處理個別案件出現的問題，不能像法改會一樣，就這個課題廣徵意見，進行全面而具代表性的檢討。
- (4) 法官對於立法機關企圖左右他們履行解釋法例的職能，多會感到抗拒，立法改革可能因而無法收效。反駁此點的論據是，法院有責任應用法律，不管法律是源於具約束力的判例還是有關的法律條文。正如上文所述，法改會在撰備報告書的過程中，已徵詢司法機構的意見。
- (5) 擴大可採納的材料的範疇，以及容許這些材料可以在更多情況下使用，可能會耗費更多訴訟時間和費用。我們的論據是，假如這些材料真的有幫助，多花時間和金錢並不是大問題。佩珀訴哈特案已擴大了可採納的材料的範疇，可是卻沒有澄清（制定法例則可澄清）一個重要問題，就是在什麼情況下可以使用這些材料。在澳洲，法令文本會有斜體印刷的附註，提述二讀辯論的日期，方便檢索（修訂建議採納這做法）。澳洲和英格蘭規定，有意使用立法機關

議事錄的律師，必須通知法院和訴訟的另一方。訟費這個制止因素可避免引用不必要的材料。

12. 在權衡立法改革利弊，以及特別考慮到普通法有關準則既複雜含糊又不完整的問題後，法改會認為可取的做法是貫徹普通法的原則和發展路向，並就使用外在材料制定清晰的法律指引。

## **建議詳情**

### **主要的修訂**

13. 法改會提出的修訂建議扼述如下。

14. 法改會主要建議以澳洲增訂的條文為藍本，在條例新增第 19A 條，訂立有關使用外在材料解釋法例的法律準則。

15. 建議新第 19A 條規定，凡任何條例的任何條文有歧義或語意含糊，或其一般涵義當置於該條文的上下文中去理解時會得出荒謬或不合理的結果，則可使用不構成該條例一部分但有助於確定該條文涵義的材料（“外在材料”）來確定該條文的涵義。

16. 建議新第 19A 條列舉各種可用以解釋任何條例的任何條文的外在材料，包括：

- (a) 除該條例外任何載有該條例的文本並由政府印務局局長印刷的文件中列出的資料；
- (b) 法改會等本港機構所作的任何有關報告，而該報告是在該條文制定之前發表的；
- (c) 與法改會相類似的任何在香港以外地方設立的機構所作的任何有關報告，而該條文是以當地為實施該報告所提建議而訂立的法例為藍本；

- (d) 在該條例中或是在第 19A(2)條列舉的任何材料中提述的任何有關條約或其他國際協議；
- (e) 任何載有該條文的條例草案摘要說明；
- (f) 該條例草案的提交人向立法會作出的二讀發言；
- (g) 立法會的委員會在該條文制定前所作的任何有關報告；
- (h) 經該條例宣布屬第 19A 條所指有關文件的任何文件；以及
- (i) 立法會會議過程正式記錄中的任何有關材料。

17. 以第 19A 條的目的而言，立法會會議過程記錄可獲法院採納。

18. 建議新第 19A 條規定，任何條例的任何條文均可加上附註，述明有關條例草案二讀的日期。

19. 條文會規定，任何外在材料所佔分量不得大於在有關情況下屬恰當者。

20. 建議新第 19A 條適用於所有條例，包括在第 19A 條生效前已實施者。

21. 條文會訂明，建議新第 19A 條對適用於解釋法例的普通法具增補而無減損作用，尤其是關於使用外在材料的任何法律規則，以及規定對任何條例中有歧義或語意含糊的條文，不得作出會減損個人權利或特權的釋義的法律規則。

## **相關修訂**

22. 條例第 18(1)條會作出修訂，規定可就任何條例的任何條文加註，提述該條文所依據的香港或香港以外地方的任何法律條

文，或任何法律改革委員會或相類似的機構所作的任何報告，或任何條約。

23. 條例第 18(2)和(3)條會作出修訂，使根據第 18(1)條所作的加註，以及任何旁註或標題，得以在第 19A 條適用的情況下，用於解釋法例。

## 公眾諮詢

24. 法改會曾諮詢大律師公會、律師會、司法機構、立法會秘書處，以及立法會司法及法律事務委員會的委員。

25. 政府已經就修訂建議徵詢大律師公會、律師會、香港大學法律系一位教授和司法機構政務長的意見。

26. 只有大律師公會表示有保留。公會認為，香港的條例草案發起人無須向立法機關負責，因此，要決定香港應否採用佩珀訴哈特案的原則，目前是言之過早，我們應該多等數年，看看新的政制安排如何運作才決定。

27. 事實上，政府作為條例草案發起人，按照《基本法》第六十四條須向立法會負責，而且立法機關的多數票已確認擬定條例草案者的意圖。再者，根據《基本法》第八、十八和一百六十條，普通法中以往適用於香港的法例釋義原則，包括佩珀訴哈特案的原則，繼續適用於香港特區。因此，修訂建議沒有理由再延遲處理。

律政司

法律政策科

1999 年 1 月