

香港法律改革委员会

报告书

使用外在材料作为 法规释义的辅助材料

这份法改会报告书的撰写工作主要由高级检察官**薛佳仪**女士负责。

1997年 3月

香港法律改革委 1980 年 1 月由总督会同行政局任命成立，负研究由律政司或首席大法官转交的有关香港法律改革课题的论题。

法律改革委员会的成员如下：

马富善议员 **CMG JP (律政司) (主席)**
严元浩先生 (法律草拟专员)
陈振鸿大法官
王津先生 **JP**
文礼信先生
史维理教授
李义先生 御用大律师
佳日思教授 **CBE**
马可飞先生
张达明先生
廖长城先生 御用大律师
赖福明医生
关信基教授
罗德立教授

法改会的秘书是**施道嘉先生**，办事处地址为：

香港湾仔
告士打道 39 号
夏慤大厦 20 楼
电话：2528 0472
传真：2865 2902
电邮：hklrc@hkreform.gov.hk

本报告书的摘要上载互联网：<http://www.info.gov.hk>

本报告书的撰写工作主要由高级检察官**薛佳仪女士**负责

香港法律改革委员会 报告书

使用外在材料作为法规释义的辅助材料

目录

	页
引言	1
研究范围	1
背景资料文件	2
小组委员会成员和 workflow	2
释法的重要性何在？	2
什么是释法的外在辅助材料？	3
报告书的研究范围	3
第 1 章 法院的角色	5
引言	5
背景：宪制理论	5
补缺去弊规则	5
字义规则	8
黄金规则	9
对这些规则的批评	9
现行的规则	10
第 2 章 外在辅助材料与司法释义	12
引言	12
外在辅助材料的用途	12
外在辅助材料的类别	13
(1) 历史背景	13
(2) 国会审议有关法例的历程及辩论纪录	14
(3) 官方报告书和法律改革委员会报告书	16
(4) 法例的摘要说明	21
(5) 教科书和辞典	23

	页
(6) 国际公约或条约	24
(7) 国际协议的预备文件	28
(8) 其他法规	30
(9) 物业转易及行政常规	33
(10) 一致的法院判决及惯例	34
(11) 授权立法	34
结论	35
第 3 章 法院不接纳外在辅助材料的理据	36
引言	36
国会与法院之间的宪制平衡	39
国会用意	39
国会特权	41
人权法案的司法观点	42
法律确定性的需要	42
实务方面	43
无从取用	44
外在辅助材料不可靠	45
结论	47
第 4 章 法院允许使用外在辅助材料的理据	48
官方报告书	48
国会材料	52
结论	56
第 5 章 佩珀诉哈特案的分析	57
引言	57
佩珀诉哈特案的事实	57
国会特权	58
国会与法院之间的宪制平衡	59
《1976 年财务法令》的国会审议历程	59
国会材料	60
援引部长陈述	60
在诠释第 63 条时考虑《国会议事录》会对此诠释有何影	61

	页
响？	
允许使用国会材料作为外在辅助材料的理据	61
反对查阅《国会议事录》的理据	62
回应	63
释疑规则	63
结论	64
第 6 章 自佩珀诉哈特案以来的司法发展	65
引言	65
国会用意和佩珀诉哈特案的规则	65
(1) 规则的第一部分	67
(i) 法例	67
(ii) 官方报告书	71
(iii) 其他外在辅助材料	74
(2) 规则的第二部分	76
(i) 国会材料	76
(ii) 给予《国会议事录》的分量	79
(3) 规则的第三部分	80
税务法规	85
刑事法规	85
使用国会材料以确认法规涵义	87
提述先前法例	89
提述其后的法例	90
合法期望	91
国会特权	92
第 7 章 比较法	93
第 I 部：循立法以外方式进行改革	93
引言	93
联合王国	93
(i) 联合王国的两个法律委员会的报告书	93
(ii) 伦顿委员会报告书	98
(iii) 释义法令草案	100
(iv) 国会议事录学会的报告书	102

	页
欧洲	103
加纳	104
斯里兰卡	105
新西兰	105
加拿大	111
美国	114
爱尔兰共和国	118
第 8 章 比较法律	120
第 II 部:立法改革的不同方案	120
澳大利亚	120
(i) 澳大利亚联邦法规的条文	120
座谈会	121
司法界的发展	122
关于外在辅助材料的联邦法例	123
第 15AB 条适用于先前的法例	126
司法界所作出的诠释	127
分量	128
税务法规	129
确定一般涵义	129
公民权利	130
近年的司法发展	131
取阅外在材料	132
实际影响	132
执业指引	133
司法界的看法	133
(ii) 维多利亚州	135
(iii) 新南威尔士州	138
执业守则	140
(iv) 昆士兰州	141
(v) 南澳大利亚州	143
(vi) 北领地	144
(vii) 塔斯曼尼亚州	144
(viii) 西澳大利亚州	146
(ix) 澳大利亚首都地区	146

	页
摘要说明	146
新加坡	147
结论	150
第 9 章 立法过程	151
引言	151
草拟过程	151
一般或特定用意	151
法规的措辞	153
法例的格式	156
弁言和说明立法目标条文	156
摘要说明	158
特别拟备的摘要说明	159
国会议事程序	159
联合王国	159
香港	162
<i>佩珀诉哈特案</i> 是否适用于香港	164
政府通告的地位	166
附属法例	166
取阅国会材料	167
澳大利亚	167
联合王国	169
香港	172
结论	173
执业指引	173
第 10 章 附属事宜	175
引言	175
《人权法案》对解释法定条文的影响	175
香港法律的渊源：1997 年之前和 1997 年之后	182
1997 年之后的外在辅助材料	183
判例与遵照判例的原则	185
外地法律委员会的报告书	187
条约	188

	页
第 11 章 总论和建议	192
引言	192
第 I 部： 佩珀诉哈特案和其后的司法界发展尚未解决的问题	192
佩珀诉哈特案的规则第一部分	192
佩珀诉哈特案的规则第二部分	193
对其他外在辅助材料的影响	195
行政常规	195
佩珀诉哈特案的规则第三部分——援引的陈述必须清晰	196
分量	196
疏漏的判决	196
佩珀诉哈特案订下的准则的弊端	198
市民的权利	198
律师和讼费	200
法院	200
佩珀诉哈特案订下的准则的好处	201
第 II 部：建议	204
外在辅助材料的法律依据	204
放宽不接纳外在材料的规则	205
立法扩阔佩珀诉哈特案的应用范围	205
优点	205
弊端	206
建议的法例条文	207
《1901 年法令释义法令》第 15AB 条	207
确定涵义：第 15AB(1)(a)条	208
第 15AB(1)(b)(i)和(ii)条	209
列明外在材料：第 15AB(2)条	209
不属于该法令的一部分的所有内容：第(2)(a)款	210
法律改革报告书：第(2)(b)款	210
其他普通法司法管辖区的报告书	210
立法机关的委员会的报告书：第(2)(c)款	211

	页
摘要说明：第(2)(e)款	211
二读演词：第(2)(f)款	211
官方辩论纪录所收录的任何相关材料：第(2)(h)款	212
分量：第 15AB(3)条	213
条约	214
附属法例	215
将第 15AB 条应用在先前的法例	216
有关法例与普通法的互动关系	217
个人的权利	218
法规以外的其他改革措施	219
草拟法律	219
特别拟备的摘要说明	220
解说资料	220
取阅辅助材料	222
执业指引	223
其他外在辅助材料	223
总结	224
第 12 章 释法的外在辅助材料报告书摘要	225
第 I 部	225
引言	225
释法的重要性何在？	225
什么是释法的外在辅助材料？	226
背景：宪制理论	226
国会用意	227
释法规则	227
外在辅助材料的用途	228
可接纳性	228
法院不接纳外在辅助材料的理据	229
法院允许使用外在辅助材料的理据	229
官方报告书	229
目的释疑	230
<i>佩珀诉哈特案</i>	230
赞成接纳外在辅助材料的论据	231
反对接纳外在辅助材料的论据	232

	页
回应	232
佩珀诉哈特案对香港的影响	233
条文草拟本	234
新西兰	234
北美洲	235
澳大利亚	235
新加坡	236
草拟过程	236
1997 年回归后的法律渊源	236
第 II 部	237
建议	237
疏漏的判决	237
为外在辅助材料立法	238
优点	238
弊端	239
澳大利亚联邦的模式	240
确定涵义	240
外在辅助材料列表	240
内在辅助材料	241
法律改革报告书	241
普通法的其他报告书	241
立法机关的委员会的报告书	241
解说资料	242
二读演词：第(2)(f)款	242
该条例宣称属于相关的文件的任何文件：第(2)(g)款	242
官方辩论纪录所收录的任何相关材料：第(2)(h)款	243
分量	243
条约	243
将 15AB 条应用在先前的法例	244
有关法例与普通法的互动关系	244
个人的权利	244
法规以外的其他改革措施	245
说明立法目标的条文	245
特别拟备的摘要说明	245

	页
解说资料	246
摘要说明	246
取阅辅助材料	248
政府通告的地位	248
执业指引	249
其他外在辅助材料	249
总结	249
附件 I	
澳大利亚的《1901 年法令释义法令》第 15AB 条	251
(已修订)	
附件 II	
建议加入《释义及通则条例》(第 1 章)的第 19A	253
条草拟本	

引言

研究范围

1. 法律改革委员会（下称法改会）在讨论小组委员会的《有关应否采纳联合国国际贸易法委员会的标准法报告书》中一项建议时，即应该允许法院参考法改会的报告书¹作为释法的辅助材料，有成员要求就使用外在辅助材料释法作为课题进行研究。
2. 继于 1987 年 5 月提出这项要求后，有关方面随而拟备了一份背景资料文件初稿并分发予多个相关团体²，邀请他们就是否满意现行法律或是否需要进一步研究提出意见。
3. 按所收集得的意见显示，有关课题值得深入研究，并应把这课题正式交予法改会研究和作出报告。
4. 这个课题的研究范围如下：

“应否修改规管关于使用外在材料以辅助释法的法律；如应修改，又当如何修改？”
5. 这项研究课题分别于 1992 年 6 月 3 日和 4 日由署理首席大法官和署理律政司签署确认。

背景资料文件

6. 有见及过去多年的司法解释，特别是影响深远的佩珀诉哈特案（*Pepper v Hart*）³的判决，法改会秘书处认为值得就这课题拟备一份内容更详细并兼顾新发展的背景资料文件，并于 1995 年 3 月提交法改会审议。法改会随而决定成立小组委员会专责研究这份背景资料文件所载的建议。

小组委员会成员和 workflow

7. 小组委员会的成员如下：

史维理教授（主席）

香港大学法律学院院长

¹ 《有关应否采纳「联合国国际贸易法委员会」的标准法报告书》建议将该报告书列为释法辅助材料。《1989 年仲裁（修订）（第 2 号）条例》订明附件 6 所载列的文件可作释法材料，而附件 6 也已指明该报告书。

² 大律师公会、香港律师会、司法机构和香港大学法律学院。

³ [1992] 3 WLR 1032。英国上议院裁定在若干情况下可放宽禁制参考国会的材料的规则。见下文第 5 及 6 章。

张达明先生
廖长城御用大律师
黎守律法官
严元浩先生
薛佳仪女士（秘书）

孖士打律师行律师
御用大律师
上诉法院
法律草拟专员
法律改革委员会高级检察官

8. 小组委员会共举行了六次会议，并拟备了一份概述研究结果的报告书，于 1995 年 11 月提交法改会审议。其后根据小组委员会和法改会的意见修订原来的背景资料文件，并于 1996 年 2 月发表谘询文件。鉴于这课题的性质特殊，法改会只直接向香港大律师公会、香港律师会、司法机构、各所大学、立法局秘书处和立法局司法及法律事务委员会征询意见。当然，这份谘询文件也供有意表达意见的人士免费索阅。法改会在 1996 年 7 月的会议上讨论接受谘询人士的意见书，经考虑他们的意见后才拟备本报告书。法改会藉此机会向所有曾提交意见书的人士致谢。

释法的重要性何在？

9. “法例是我们社会上最为重要的单一法律来源。从教育、福利、保健、就业、房屋、薪俸以至在公众地方的行为等，鲜有不受法例规管的。”⁴ 在每一天，官员、市民和专业顾问都会按他们对法律的诠释而执行职务。然而，只有当法规条文的涵义或适用范围引起疑问，或当某条文与其他条文的关系引起疑问时，他们才会寻求司法解释。⁵

10. 释法时所考虑的不仅是参考法院的裁决。法规适用的对象是按其标的事项而定的，所涵盖对象范围的广狭各异。法规对普通市民或他们的顾问而言是否易于理解，与法院所遵循的释义规则有密不可分的关系，理由是能否明了法规得视乎能否凭智慧预料法院对有关法规的诠释。⁶

11. 英国各法律委员会在综合报告书内强调，作为关乎立法者与法例对象之间的沟通规则的法例释义规则必须是切实可行，这是很重要的，尤其是在评估法规以外的辅助材料在释法上的价值方面为然。⁷

什么是释法的外在辅助材料？

12. 简言之，辅助材料包括：⁸

- (1) 历史背景；
- (2) 国会审议有关法例的历程及辩论记录；⁹

⁴ Preface to D.R. Miers and A.C. Page, *Legislation* (1st edition, 1982).

⁵ 出处同上，第 177 至 178 页。

⁶ The Law Commissions, *The Interpretation of Statutes* (1969), (Law Com No. 21), (Scot Law Com No. 11), paragraph 4.

⁷ 出处同前。

⁸ Stair Memorial Encyclopaedia, *The Laws of Scotland*, Vol 1, paragraph 1143 *et al.*

- (3) 官方报告书，包括法律改革委员会报告书；
- (4) 政府部门发表的法例摘要说明；
- (5) 教科书和辞典；
- (6) 国际公约；
- (7) 国际协议的预备文件；¹⁰
- (8) 其他法规；
- (9) 业权转易及行政常规；
- (10) 一致的法院判决及惯常用法；
- (11) 在条例下订立的法定规例。

上文所列材料将会在第 2 章详细探讨。

报告书的研究范围

内在辅助材料

13. 原有的背景资料文件没有探讨释法的内在辅助材料，理由是内在辅助材料严格来说是不属是项研究范围内。内在辅助材料包括：

- (1) 条例的简称和详题；
- (2) 弁言；
- (3) 条文的附注；
- (4) 条文标题；
- (5) 但书；
- (6) 释义部分；
- (7) 附表；
- (8) 标点符号。¹¹

14. 然而，澳大利亚《1901 年法令释义法令》第 15AB(2)(a)条¹² 规定，可用作释法的外在辅助材料包括“由政府印务局印刷并载有法令文本的文件内所载列的不构成法令任何部分的所有材料。”法改会的结论是，上述条款应该纳入拟议的法例草案内，¹³ 理由是应用条例的人确是会使用注释、旁注、条文标题和相若的内在辅助材料。法改会除了作出这项提议外，没有再提述其他内在辅助材料。¹⁴

外在辅助材料

⁹ 国会的辩论收录于《国会议事录》。

¹⁰ 指构成条约的预备工作的文件，其中包括产生该条约的国际会议的议事记录等材料。

¹¹ 出处同上，第 1134 段。

¹² 藉澳大利亚联邦的《1984 年法释义法令》加插。

¹³ 法改会的主要建议是应效法这条澳大利亚法例制定关于外在辅助材料的法定条文。

¹⁴ 《释义及通则条例》（第 1 章）第 18 条关于旁注及条文标题可能因而需要作出修订。

15. 第 1 章探讨法院的角色和法院如何发展释义规则¹⁵ 以助释法，并讨论关于司法解释的宪制理论。第 2 章则详细讨论外在辅助材料和法院如何诠释这些材料。
16. 第 3 章探讨法院使用外在辅助材料释法所凭借的理据。第 4 章阐述法院不接纳使用外在辅助材料释法的理据。第 5 章剖析英国上议院在佩珀诉哈特¹⁶ 案允许使用国会辩论记录作为辅助材料后所造就的重大改变。第 6 章探讨随这项判决而在英国和香港带动的司法发展。
17. 第 7 章以阐述在佩珀诉哈特案以前提议的法律改革方案为主，并探讨该项判决能否解决所有疑虑。这一章也将澳大利亚以外的其他司法管辖区对使用外在辅助材料的立场作出比较研究。第 8 章则检讨澳大利亚的法律和有关的司法解释。
18. 第 9 章阐释立法程序和程序本身就外在辅助材料的提供和使用方面的不足之处。
19. 第 10 章探讨附带事宜，如《人权法案》对释法的影响、遵照案例和中国因素等。
20. 第 11 章载列香港可推行的改革方案和法改会的建议。
21. 第 12 章是本报告书的摘要，扼要载述法改会的结论和建议。

¹⁵ 本报告书将“解释”和“诠释”视为同义词交替使用。在 *Berry v British Transport Commission* 案 ([1961] 3 All ER 65 at 75)，Devlin LJ 指出“……‘解释’一词不仅包含用语的诠释，也包含对法规真正意义的查证，而所作查证已顾及该法规所处理的法律范畴。”

¹⁶ [1992] 3 WLR 1032.

第 1 章 法院的角色

引言

1.1 唐纳森法官 (Donaldson J) 以活泼生动的手法描述法院的角色：

“法院的角色是要确定和落实国会藉成文法表述的用意。法官履行这项职责时绝不会如计算机般，在输入法规和法规释疑规则资料后，便可运算出符合数学原理的正确答案。释法不仅是一门科学，也是一种工艺，而法官就犹如工艺师，要选取和应用合适的规则作为工具。法官不是立法者，而是负责对法规进行完善、精整和修饰工序，在按交予他们处理法规的需要作不同程度的加工。”¹

背景:宪制理论

1.2 根据传统的理解，国会主权原则的信条之一是，就法例而言，司法功能只限于释义和应用方面。²

1.3 另一方面，法院却一向视法规为“完美普通法领域的闯入者”，最少在以往如是。³ 在探讨法院可否或是在多大程度上可查阅外在辅助材料这课题时，必须注意在制定和诠释法律上国会与法院之间的互动关系，以及要在两者之间维持和谐平衡关系的需要。这种互动和平衡的关系从司法机构发展释法规则的历程便可见一斑。我们现逐一探讨有关规则。

补缺去弊规则

1.4 这项补缺去弊规则已于 *Heydon's Case* 清楚阐明：⁴

“为了可肯定和真确地解释所有法规（不论是惩罚性、实益性、或是限制或扩阔普通法的），应识别和研究四个问题：(1) 在该法令通过之前的普通法是什么；(2) 普通法未能解决的缺弊是什么；(3) 国会决定采用什么补救方法来治疗国家的痼疾；(4) 这种补救办法的真正理由。所有法官的职能一向是依据下述原则释法：防堵缺弊和加强济助；为保障私人利益而防堵有人以狡计或迂回手段延续缺弊为患；为保障公众利益而依据该法令制定者的真正原意和公共利益加强这些疗方和补救方法的效力和功用。”

¹ *Corocraft Ltd v Pan American Airways Inc.* [1968] 3 WLR 714 at 732.

² Miers and Page, "Legislation" (1982), 180.

³ Wade in Dicey, *Law of the Constitution*, (10th edition, 1959).

⁴ (1584) 3 Co. Rep. 7a.

1.5 时移势易，原本从法令所针对的缺弊为基础的论点渐转为依据法令实质用语为基础。这转变的契机可追溯至国会为最高立法机关的原则初现之时，及至十九世纪，由于立法措辞的风格趋向力求用语精确，更加速这种转变的势头。⁵ 时至今日，补缺去弊规则已归纳入目的释疑规则内。在 *Carter v Bradbeer* 案，⁶ 迪普洛克大法官（Lord Diplock）提及“偏离纯从字义解释而倾向目的释疑规则”的趋势。在 *Stock v Frank Jones (Tipton) Ltd* 案，⁷ 西蒙大法官（Lord Simon）引述 *Heydon's* 案的规则后表示，“我们目前说的是按‘目的’或‘功能’来释义。”

1.6 香港跟联合王国的做法不同，香港已将补缺去弊规则纳入法律。香港法例的《释义及通则条例》（第1章）第19条载明：

“条例必须当作有补缺去弊的作用，按其真正用意、涵义及精神，并为了最能确保达致其目标而作出公正、广泛及灵活的释疑及释义。”⁸

1.7 马天敏法官（Mortimer J）在 *Foo Ying executor to the estate of Law Choy-wan v Commissioner of Estate Duty* 案⁹ 表示，根据第19条的规定，即当用语涵义并不简明时，是允许凭该法例的补缺去弊目的和其文义辅助释疑。¹⁰ 西蒙兹大法官（Lord Simonds）在 *Attorney-General v Prince Ernest Augustus of Hanover* 案¹¹ 从最广义界定“文义”一词的定义，包括了“不仅是同一法规内的其他条文，还有该法规的弃言、现行法律情况、关于同一事宜的其他法规、以及我能够从上述和其他正当途径识别出该法规所旨在补救的缺弊。”

字义规则

1.8 这规则是指必须按法规用语的常用字义释法，至于结果如何概不在考虑之列。这也显示了司法机构如何将自己和国会定位，就如廷德尔大法官（Tindal C.J.）在 *Sussex Peerage Claim* 案¹² 所说：

“诠释国会法令的唯一规则，就是必须依据通过该法令的国会所秉持的意向来诠释。如果法规用语本身的涵义精确和没有歧义，则只需按自然和常理以这些用语的一般字义释法便

⁵ Miers and Page, 书目出处同上, 第185页。

⁶ [1975] 1 WLR 1201, 1206-7.

⁷ [1978] 1 WLR 231, 236.

⁸ 相若的条文见于新西兰的1924年 Acts Interpretation Act 第5(j)条、1901年 Acts Interpretation Act (Cth) 第15AA条、美国的 Uniform Statutory Construction Act 第15条和加拿大的1927年 Interpretation Act 第15条均有相若的条文。

⁹ [1989] 2 HKLR 376, 380-1.

¹⁰ 他亦有援引 *R v Herrod, ex p Leeds City Council* 案 ([1978] AC 403, 419G)，威尔伯福斯大法官（Lord Wilberforce）在该案裁定，如要在两个存疑涵义中选择其一时，应该采纳“贴合文义和较为合理的”涵义。

¹¹ [1957] AC 436, 461.

¹² (1844) 11 Cl & Fin 85, 143.

可。¹³ 在这些情况下，用语本身是最能表述立法者的用意。”

1.9 有一些法院会从严诠释字义规则，让人不禁联想起《爱丽丝梦游仙境》的荒诞情节。上诉法院民事庭庭长伊舍大法官（Lord Esher M.R.）在 *R v The Judge of the City of London Court* 案¹⁴ 中表示，“要是该法令的用语是清晰的，你必须依据其涵义诠释，即使这样会引致明显荒谬的结果亦然。立法机关是否做成荒谬情况根本与法院无关。”这观点获阿特金森大法官（Lord Atkinson）在 *Vacher & Sons Ltd v London Society of Compositors*¹⁵ 案中进一步肯定。他说：

“如果法规的措辞是简明而只能有一个涵义，则必须视此为立法机关明白表述的用意和有意达成的效果，并必须依照已清楚表述的条文强制执行，即使如此会导致荒谬或不良结果亦然。如果本条款的措辞不是受本法规的其他条文所规管的，则由于本条款的措辞简单和无歧义，故必须依条款的规定行事。作为执行司法工作的上议院，不会顾及法规包含的政策是否明智、它是否会导致公平或不公平的结果、或是否带来有益或不良的结果。”

1.10 这番言论却回避了法院在面对用语涵义不简明和有歧义的法规时又当如何处理的问题。这项字义规则与口头证据规则有密切的关系，都是规定解读书面文件的涵义时不得接纳外在证据。

黄金规则

1.11 温斯利戴尔大法官（Lord Wensleydale）在 *Grey v Pearson* 案¹⁶ 道出黄金规则的经典句语：

“我一向都极为赞赏这规则内蕴的睿智。我现在更相信这规则如获普遍采用，起码在法院采用……则在诠释遗嘱，甚至是法规和所有法律文件时，都必须按其用语的文法和普通字义诠释；但如作如此诠释会导致荒谬结果，或使该法律文件的其他部分相抵触或不一致，则可修改有关用语的文法和普通字义以免引致荒谬和不一致后果，但所作修改程度也仅止于此而已。”

对这些规则的批评

1.12 联合王国的两个法律委员会在其报告书提出如下批评：

¹³ 在 *Cheung Chun-man* 案 ([1957] HKLR 500, 503) 应用。

¹⁴ [1892] 1 QB 273 9 CA.

¹⁵ [1913] AC 107,121-2.

¹⁶ (1857) 6 HLC 61, 106.

“我们的制度倾向（虽然这倾向在法院近期的部分判决中并不明显但仍可看得出的）侧重条文的字义解释（指从与该条文本本身明显表达的涵义），以致忽略了从其他可能途径所推论的涵义；后者指该条文背后所隐含的‘缺弊’或一般立法目的，以及旨在施行联合王国所承担的国际义务。”¹⁷

1.13 联合王国的两个法律委员会亦表示，过分侧重用语的字义解释就是“假设法例草拟工作者的技巧已臻至不可能达致的完美境界”。¹⁸ 这份报告书是于 1969 年撰写的，而从近日的司法发展看来，¹⁹ 法院已稍为偏离了从字义释法的取向。赞德（Zander）²⁰ 认为：

“释法的主要原则如字义规则、黄金规则和补缺去弊规则，都是统称为规则，这显然是名不符实。它们不是我们平常所理解的规则，因为它们是针对同一个问题的不同解决方法，此外，无论是在这些所谓规则内或其他地方，都没有指出在什么特定情况下应用哪一条规则。每一条规则都可能被应用，但却不是必然被应用的。”

1.14 赞德在他近期发表的书中²¹ 批评黄金规则，指该规则没有订明法院在遇到不能接受的荒谬结果时该如何处理。

现行的规则

1.15 德奇亚（Driedger）²² 将现代释疑规则表述如下：

- “（1）应该将该法令视为完整的个体来解读，以确定国会用意（藉有关用语而明白地或暗喻地制定的法律），法令的目标（所要达致的效果）和法令的组合（法令内各条款之间的关系）。
- （2）解读应用于特定案件的个别条款的用语时，要在依循法令所包含的国会用意的前提下按文法和普通字义解读条文用语的涵义。如果它们的涵义清晰和没有歧义，并且与该法令的用意、目标和组合以至整体法律一致协调，则至此便完成释义。
- （3）如果有关用语看来隐晦或有歧义，必须赋予最能切合国会用意、该法令目标和该法令组合的涵义，而这涵义必须是从有关用语可合理地解读到的。”

¹⁷ "The Interpretation of Statutes", (Law Com No 21) (Scot Law Com No 11), Report No 21, paragraph 80 (1969).

¹⁸ 第 30 段。

¹⁹ 佩珀诉哈特案 ([1992] 3 WLR 1032)。

²⁰ *The Law Making Process* (2nd edition, 1985), 129.

²¹ *The Law Making Process* (4th edition, 1984), 130.

²² Driedger, *The Construction of Statutes*, 81, quoted in Miers and Page, *op cit*, at 187.

1.16 在 *Maunsell v Olins* 案，²³ 西蒙大法官（Lord Simon of Glaisdale）在诠释现代释疑规则时将法例所针对的不同对象区分开来：

“曾有人说，关乎普罗大众日常生活的法规，可推定其措辞的首要涵义是按其首要一般文义所理解的意思；不过，当如此理解会是与法规的目的相违背，或在其他方面造成不公平、荒谬、反常或矛盾情况，则在这些情况下，或可按其次要一般文义解释，以消除不公正、荒谬、反常或矛盾情况，或落实法规的目的。至于关乎处理技术性事宜的法例，其用语如具有一般文义，同时又是关乎法律的术语，则会推定这类用语的首要涵义是其作为术语的涵义（或如必须修改，以其次要文义作术语。”

1.17 上述分析带出了另一个问题，就是国会用意是否只能凭借现行混合了字义规则和目的规则的释疑规则²⁴ 考究，又或法院是否需要应用外在辅助材料以确定国会的用意。我们将在第 2 章探讨这些问题。

²³ [1975] AC 373, 391.

²⁴ *Miers and Page*，书目出处同上，第 187 页。他们说，现时大多数学者和一些高级法官都认为，现行的司法实务纳入了字义和目的释疑，并较宜以一连串的问题表述：“这个法规想要达致什么目的？提议的诠释能否达致这项目标？这个诠释是否不为有关措辞所容？”

第 2 章 外在辅助材料与司法释义

引言

“法院要理解一条法规，必须考虑许多在法规本身内找不到的事情，这是不言而喻的。法例不会无端产生，而法官在解释法例时，可藉司法认知广泛参考施行该法规的社会在法律、社会、经济和其他范畴的状况。”

联合王国的两个法律委员会便是在这基础上探讨外在辅助材料在释法方面的用途。¹

外在辅助材料的用途

2.1 联合王国的两个法律委员会将不同渊源的外在辅助材料按其诠释用途分类：²

- (1) 法官可能想得知有关法例背景方面的一般和事实情况；
- (2) 法官可能想知道有关法规所针对的“缺弊”，即立法机关有意补救或改变的法律或事实范畴的现状；及
- (3) 他可能要查考有关法例提供的补救或变更的性质或所涵盖范畴等方面的资料。

2.2 我们得在此指出，在有*佩珀诉哈特案*³的判决以前，法院都表明仅会于条例有歧义或有疑点、或按字义诠释会与法例的目的相悖时才利用外在辅助材料。⁴ 该两个法律委员会⁵在考虑是否接纳外在辅助材料为证据时，认为要顾及所接纳的材料与法院释法工作的相关程度、所提供指引的可靠程度和法规所针对的对象在取用有关材料的简便程度。

2.3 我们正是在这基础上探讨外在辅助材料的类别，随而进一步分类深入研究。我们会在本章探讨*佩珀诉哈特案*⁶以前的法律，在第 5 章和第 6 章分别探讨该判例和该判例对其他外在辅助材料的可接纳性造成的影响，以及作出有关判决后的后续发展和外在辅助材料的使用。

外在辅助材料的类别

¹ (Law Com No. 21) (Scot Law Com No. 11)(1969), at paragraph 46.

² 同上。

³ 见下文。

⁴ 斯卡曼大法官 (Lord Scarman) 在*福瑟吉尔诉帝王航空案* ([1980] WLR 209, 235) 是针对国际惯例而提出这规则，但这规则同样适用于国内法例。

⁵ 出处同前，第 53 段。委员会限定只对国会议事纪录应用这项可接纳性测试准则，但对所有外在辅助材料应用这套测试准则也是有用的。

⁶ [1992] 3 WLR 1032。这项判决允许在若干情况下应用《国会议事录》。

2.4 现将各类外在辅助材料扼要载列如下：

- (1) 历史背景；
- (2) 国会审议有关法例的历程及辩论纪录；
- (3) 官方报告书，包括法律改革委员会报告书；
- (4) 政府部门发表的法例摘要说明；
- (5) 教科书和辞典；
- (6) 国际公约；
- (7) 国际协议的预备文件；⁷
- (8) 其他法规；
- (9) 业权转易及行政方式；
- (10) 一致的法院判决及惯常用法；
- (11) 授权立法。⁸

我们现在再逐点探讨。

(1) 历史背景

2.5 上诉法院民事庭庭长林德利大法官 (Lord Lindley M.R.) 在 *Thomas v Lord Clanmorris* 案⁹ 说：

“在诠释任何法规时，除了必须顾及所使用的词语外，同时也须考虑法令的历史渊源和获得通过的因由。你必须查考法令所必须解决的缺弊和提供的对策。”

2.6 为此，诠释法例时或须深入探讨当年的立法历史和翻查古籍。¹⁰ 在 *Edwards v Attorney General for Canada* 案，¹¹ 枢密院裁定妇女有权出任加拿大上议院议员，而他们所提述的论据之一，¹² 就是女性出任公职的传统由来已久，可一直追溯至罗马帝国时代。

2.7 另一宗较近期的案例为 *Schtraks v Government of Israel* 案，¹³ 里德大法官 (Lord Reid) 诠释《1870年引渡法令》 (Extradition Act 1870) 第 3(1) 条的“带政治色彩罪行”的片语时说，“为解读 1870 年的法令，有权透过维多利亚时代中叶的眼镜探究。当年很多人都视反〔欧洲〕大陆国家政权的义军为英雄，认为他们是受专制政权压迫至忍无可忍时才发难，故尽管他们在抗争期间可能会摧毁生命和财产，但本国仍应收容他们。”

⁷ 指构成条约的预备工作的文件，其中包括产生该条约的国际会议的议事纪录等材料。

⁸ 这已载列于 *The Laws of Scotland, Stair Memorial Encyclopedia* Vol 12, paragraph 1143，并经修订后应用于香港。

⁹ [1900] 1 Ch. 718, 725.

¹⁰ *Read v Bishop of Lincoln* [1892] AC 644.

¹¹ [1930] AC 124.

¹² 其他论据亦包括国会辩论。

¹³ [1964] AC 556 at 582, 583.

2.8 在 *Tse Moon-sak v Tse Hung and others* 案，¹⁴ 霍根大法官（Hogan CJ）提述香港处理施行英格兰法律的法律的历史渊源，所援引的历史材料包括在《南京条约》签订之前发表的两篇文告。米斯欧文法官（Mills-Owen J）认为，由于有关文告没有法律效力，所以探讨有关文告根本毫无作用。法院也探讨了中国的法律和习俗是否适用于香港。

2.9 在 *Po Fun-chan, Peter v Wong Hong-yuen, Peter* 案，¹⁵ 班立德法官（Barnett J）裁定，尽管英格兰的宪制历史可能有助诠释该法例，¹⁶ 但法院在诠释香港法律时也必须顾及本地背景。在顾及本地背景的前提下，该条例看来与《区议会条例》（第 366 章）、《选举规定条例》（第 367 章），以及其他设立审裁处的法规的关系更为密切。

2.10 在 *R v Leung Kam Ho* 案，¹⁷ 上诉法院拒绝考虑该法例在立法前的历史渊源，理由是有关条文的涵义清晰。¹⁸

(2) 国会审议有关法例的历程及辩论纪录

2.11 早于 1861 年，¹⁹ 法院曾参考一篇致下议院的法案演词，并同时参考一份委员会报告书。此外，布拉姆韦尔大法官（Bramwell LJ）也在 *R v Bishop of Oxford* 案²⁰ 表明可以参考《国会议事录》。

2.12 不过，法院的取向在本世纪却开倒车，反对使用《国会议事录》。丹宁大法官（Lord Denning）在 *Escoigne Properties v Inland Revenue Commissioners* 案说：

“在本国，我们不会像美国般参考法规的立法历程。我们不会查阅提交国会的法令草案文本附连作前序的《摘要说明》。我们不会查阅《国会议事录》卷宗。法院所能做的是藉司法认知考虑有关法律的前身，和考虑见闻广博的人一般会知晓的其他事宜。”²¹

2.13 在 *Davis v Johnson* 案²²，上议院确认其“由来已久的戒律，就是律师绝不能在法庭上提述《国会议事录》这条规则，所以法院也绝不能以《国会议事录》为依据解释法规或作其他用途。”上议院又驳斥下文引述丹宁大法官在上诉法院提出的见解。“只要国会仍然坚持这条规则，则让法官在司法程序中使用国会议事程序的材料的诠释法规便是不当。”²³

¹⁴ [1968] HKLR 159.

¹⁵ [1989] 2 HKLR 410, 414.

¹⁶ 《立法局（选举规定）条例》（第 381 章）。

¹⁷ [1994] HKLD E48.

¹⁸ 《舞弊及非法行为条例》（第 288 章）第 5(a)条。

¹⁹ *In re Mew and Thorne* [1861] 31 LJ BK 87.

²⁰ [1879] 4 QBD 525, 550.

²¹ [1958] AC 549 at 566.

²² [1979] AC 264.

²³ 这两段引文都是摘录自判决书提要。可进一步参阅第 329、337、340、345 和 349 页。

2.14 在香港的 *R v Cheng Chang-wai* 案中，²⁴ 律师要求法院查阅律政司动议辩论《社团条例》的修订条例草案时所作的陈述，但遭上诉法院拒绝。尽管法院已准许律师查考附连在该草案的《目标与理由》²⁵，但规定查考目的仅限于查证法例旨在补救的缺弊，而法院认为“我看来最为明白不过的，就是有关修订所打击的对象是那些自认为三合会会员的人”，所以如此查考的作用也不大。法院其后²⁶ 对香港有些三合会成员藉向获授权人士供认三合会会员身分以破坏守密誓言来洗脱会员身分一事予以司法认知。由此看来，法院在这宗案件是凭这项认知以避免纯凭字义释义，并从而将定罪判决撤销。

2.15 上诉法院副院长傅雅德（Fuad V.P.）援引 *Davis v Johnson* 案²⁷ 的判决，认为法官不得参考立法局演词作为释义的辅助材料。下级法官曾表示，他提述财政司的演词不是用作释法的辅助材料而是阐明立法背后的目的。不过，上诉法院副院长傅雅德不接纳这观点，他说：

“我知道有多位声名显赫的法官都承认他们偶尔会暗地里翻阅《国会议事录》。不过，我认为（在遵从上议院所订明和坚持的有关规则的前提下），较佳的做法是法官在作出判决时不应为任何目的而提述立法局内的演词，这样既可杜绝误会，也免得让人有机会投诉。”²⁸

2.16 有一宗刑事案的争论点是国会是否有意不接纳犯罪意识作为所有罪行的必要元素这项一般规则，²⁹ 里德大法官在案中说：

“这条关于我们不可查阅《国会议事录》的规则由来已久，而我大体上是认同这条规则的。……这不是一宗适宜用来重新探究这规则的案件，但我得承认由这案件看来，这规则确有例外情况，即凭借国会议事纪录能够几近肯定地作出明确裁断的情况。”

2.17 在 *Beswick v Beswick* 案，³⁰ 厄普约翰大法官（Lord Upjohn）就不得提述《国会议事录》这项规则提出例外情况，他在案中参考负责处理综合法令草案的国会两院联席委员会的议事纪录。他采纳有关材料“不是用以诠释有关法令，这固然是不获允许的，而是为了查究综合法令（即不会修改法

²⁴ [1980] HKLR 593, 598。在 *R v Tseng Ping-ye* 案（[1969] HKLR 304, 320-1），上诉法院曾查阅律政司于 1906 年在立法局二次动议辩论修订《刑事证据法》的条例草案时所发表的演词。Blair-Kerr 法官引述有关演词后，随即表明他希望自己不会受有关演词影响。

²⁵ 在 *Elson-Vernon Knitters Ltd v Sino-Indo-American-Spinners Ltd* 案（[1972] HKLR 468），上诉法院裁定，法院可以适当地查阅法令草案的《目的和理由》，以确定有关法例旨在补救的缺弊，但不得用以解释法规内清楚且无歧义的措辞。另一刑事案 *Attorney General v Chan Kei-lung*（[1977] HKLR 312）也是依循这判例判决的。

²⁶ 第 600 页。

²⁷ [1979] AC 264.

²⁸ 第 622J 节。

²⁹ *Warner v Metropolitan Police Commissioner* [1969] 2 AC 256, at 279.

³⁰ [1968] AC 58 at 74.

律的法令)的效力,会否因有关的议事程序内提及任何事宜而在推定分量方面遭削弱。”

2.18 我们不必在本章再深入探讨将国会辩论材料作外在辅助材料使用的课题,因为自从有*佩珀诉哈特案*³¹判决后,这方面的争议已告尘埃落定,至于其后的司法发展则会分别于第5章和第6章论述。

(3) 官方报告书和法律改革委员会报告书

2.19 法院在查究根据法律改革委员会报告书而制定的法例所针对的缺弊时,查阅有关的报告书或会有用处。早于1862年,³²韦斯特伯里大法官(Lord Westbury)便曾于案中引述促使有关方面制定法例的委员会报告书和议员于下议院提出该法例所作的演词。

2.20 不过,上议院在其后的*Assam Railways and Trading Co. Ltd v Inland Revenue Commissioners*案中³³,却将报告书用作印证周边环境的证据³⁴与用作直接证明国会用意的证据的可接纳性区分开来,赖特大法官(Lord Wright)重申,“立法机关的用意必须从法规的用语和可正当地借助的外力来确定”。

2.21 关于保留不接纳外在材料规则的正反两方论据,已于*布莱克克劳森有限公司诉沃尔多夫阿沙芬堡纸品案*(*Black-Clawson Ltd v Papierwerke Waldhof-Aschaffenberg AG*),³⁵详细阐述。³⁶上议院在此案中必须处理《1933年外来判决书(交互强制执行)法令》(*Foreign Judgments (Reciprocal Enforcement) Act 1933*)第1(1)条的释义。这法令是根据格里尔委员会(Greer Committee)的报告书而制定的,而该法令内更已采纳了报告书所载的法令草案草拟本的大部分内容。

2.22 里德大法官表明,为找出该法令旨在补救的缺弊以及如何诠释该法令,法院可以查考的事实是在国会审议该法令草案时可推定它理应知道的事实。法院又可以考虑当时是否已知有令人不满的若干情况并可恰当地假设国会正是针对有关情况而藉该法令作出补救。迪普洛克大法官进一步指出,³⁷每当法令用语本身的涵义不清晰或有歧义之处,法院可为厘清其

³¹ [1992] 3 WLR 1032。在此载述判决书提要所概述的原则是有用的。根据这原则,“在不抵触国会特权下,应该放宽关于禁止提述国会材料作为诠释法规的辅助材料,以允许在下述情况下应用有关材料:(a)法例涵义有歧义或隐晦之处,或会造成荒谬后果;(b)所援引的材料是由提起草案的部长或其他发起人作出的一篇或以上的陈述,以及在有需要时可包括其他为理解有关陈述内容和其效果所需的材料;及(c)所援引的陈述的涵义清晰。”

³² *Re Mew & Thorne* (1862) 31 LJQB 201.

³³ [1935] AC 445.

³⁴ 赖特大法官(Lord Wright)阐释*Eastman*案([1898] AC 571)时指出,霍尔伯里大法官(Lord Halsbury)曾引述皇家委员会报告书“作为额外材料,以证明促使当局使用有关词语的周边环境”,而不是用以查证法令的用语的用意。

³⁵ [1975] AC 591, 614.

³⁶ 这将于第3章详细论述。

³⁷ 书目出处同上,第638F-G节。

歧义而查阅通过该法令时所发布的具权威地位的陈述，而有关陈述在当年必须是普遍为人所知的，以便查考当年被视为该法律范畴的缺失之处。³⁸

2.23 上议院高级法官确会为查证国会用意而查阅有关报告书，但查考的角度则各有不同。里德大法官、威尔伯福斯大法官（Lord Wilberforce）和迪普洛克大法官赞同他们有权查阅有关报告书，但目的只为查考报告书内载关于法令所针对的缺弊和当时的法律情况。法官是无权查阅拟备报告书的委员会所作的建议或对法令草案草拟本的评论，也无权查阅法令草案草拟本。³⁹

2.24 威尔伯福斯大法官和迪普洛克大法官均表明，将委员会报告书或关于任何法令草案草拟本条文的官方注解当作拟议法规的涵义，或是委员会认为该法规的涵义的直言表述，都是不妥当的。⁴⁰

2.25 クロス（Cross）总结时指出，自从有布莱克劳森案判决后，将官方报告书视作引证周边环境情况的证据的可接纳性与作为直接引证国会用意的证据的不可接纳性区分开来的观点尚勉强站得住脚，但已岌岌可危。⁴¹ 在 *Firman v Ellis* 案，⁴² 奥蒙德法官（Ormrod J）就如何解读官方报告书订立一套有用程序。“首先要从解读报告书着手，随后如果发现有关法令偏离了报告书建议时，才再行决定国会是否刻意采纳或背弃报告书的建议。”⁴³

2.26 在 *Ex parte Factortame Ltd* 案，⁴⁴ 上议院查阅一份法律委员会报告书，⁴⁵ 目的不仅是查证缺弊所在，也是凭借国会没有明确落实法律委员会其中一项建议这事实来推断国会用意。对于《最高法院规则》（Rules of Supreme Court）第 53 号命令第 1(2)条规则和《1981 年最高法院法令》（Supreme Court Act 1981）第 31(2)条，布里奇大法官（Lord Bridge）均将有关条文解读为没有授权法院在司法覆核中针对政府发出临时强制令。布里奇大法官为推翻原本确认有此权力的判决而提出的理据，是援引相关报告书所载的建议和附连在报告书的法令草案草拟本内的一条条文。他说：⁴⁶

“如果国会是有意赋予法院针对政府发出临时强制令的司法管辖权，则有鉴于法律委员会在其报告书第 51 段所作的建议，国会原可引用法令草案草拟本的拟议第 3(2)条形式授权，或可藉立法达致相若的效果，而国会竟然没有明文表述如此授权，实在令人费解。我们由此只得推论，当时的国会从来

³⁸ 他继而提述官方报告书作为这类陈述的例子之一。

³⁹ 第 614D-F, 629C-D 和 638F-H 节。这看来是苏格兰的法律规定。可参考 *Greater Glasgow H.B. v Bater Clark & Paul (O.H.)* [1992] SLT 35, 39。

⁴⁰ 第 629D 和 637D 节。

⁴¹ *Statutory Interpretation* (1976), at 137.

⁴² [1978] 2 All ER 851, at 864.

⁴³ 有陈词指出如果遵守 *佩珀诉哈特案*（[1992] 3 WLR 1032）所订立的准则，则《国会议事录》可在第二部分发挥作用。

⁴⁴ [1990] 2 AC 85.

⁴⁵ Law Commission Report on Remedies in Administrative Law (Law Com No 73), (1976:Cmd 6407).

⁴⁶ 第 149G 节。

没有落实这项建议的意图。”

2.27 近期有一宗案件的判决将重点放在查阅官方报告书所要达致的目的。在 *Comdel Ltd v Siporex S.A. (No. 2)* 案，⁴⁷ 布里奇大法官对报告书有如下看法：⁴⁸

“它们是宝贵的释义辅助材料。不过，用它来厘清法规用语的真正歧义之处⁴⁹是一回事，但当国会用以落实报告书建议的措辞的一般涵义是清楚明白时，用该等材料删减有关措辞的涵义却是另一回事。”

2.28 司法机构有时鼓励律师查阅法律改革委员会报告书。在 *Aswan Engineering v Lupdine Ltd* 案，⁵⁰ 上诉法院请律师查阅法律委员会的《合约的免责条款报告书》（*Report on Exemption Clauses in Contracts*）⁵¹ 以及委员会的《货品销售和供应工作文件》（*Working Paper on Sale and Supply of Goods*）⁵²，但遭抗辩一方的律师反对。劳埃德法官（Lloyd J）看不到“有任何理由使我们不应顺应要求查阅法律委员会文件，相反，支持我们顺应要求的理由却很充分。”他其后重申：

“我个人认为，查阅奠定法规基础的法律委员会报告书不仅是正当的，甚至是应当的。”

2.29 其他法官对于法律委员会报告书的建议不获落实一事表示失望。在 *Moran v Lloyds* 案，⁵³ 上诉法院民事庭庭长唐纳森爵士（Sir John Donaldson）引述商事法院委员会的《商事法院仲裁委员会报告书》⁵⁴（*Report of Commercial Court Committee on Arbitration*）。该报告书指“不当行为”（*misconduct*）一词可能使人对于针对仲裁人的投诉产生错误印象。唐纳森爵士对于国会没有藉《1979年仲裁法令》（*Arbitration Act 1979*）落实有关建议表示遗憾。

2.30 **应给予官方报告书的分量** 迪尔霍恩子爵（Viscount Dilhorne）在 *布莱克克劳森案*⁵⁵ 的判决书中，将只载有建议的报告书与附连法令草案草拟本的报告区分开来。对于前者，他认为不应重视，因为国会其后未必会采纳有关建议；对于后者，法院可将法令草案草拟本与有关的法令作比较，“如果两者的措辞没有差异或没有实质差异，则自当可由此推论……国会

⁴⁷ [1991] 1 AC 148.

⁴⁸ *Report of the Committee on the Law of Arbitration (1927: Cmnd 2817)*.

⁴⁹ 在此所指的歧义是指应否按自然和一般词义理解有关措辞，抑或是因应法规的宗旨推断应予有关用语技术性涵义。

⁵⁰ [1987] 1 WLR 1, at 14E, F-G.

⁵¹ 1969年第24号报告书。

⁵² 1983年第85号文件。

⁵³ [1983] 1 QB 542, at 548G-H, 549C.

⁵⁴ (1978; Cmnd 7284).

⁵⁵ 书目出处同上，第622H-623A节。

已接纳委员会建议，并有意落实有关的建议。”⁵⁶ 迪尔霍恩子爵也同意，委员会于评论中表述对法令草案草拟本的观点可能是释法的宝贵辅助材料。⁵⁷

2.31 上议院在 *R v Allen* 案⁵⁸ 批评上诉法院拒绝查阅修改刑法委员会（Criminal Law Revision Committee）的相关报告书的决定。⁵⁹

2.32 本尼恩（Bennion）指出，个别委员会报告书的分量得视乎该委员会成员的资历和权威地位，以及看来国会采纳该委员会建议的程度。⁶⁰ 这准则相信不仅适用于法律委员会辖下的小组委员会，也同时适用于其他官方委员会。由此衍生的问题是，由秘书处拟备的法律改革委员会报告书的分量会否逊于由委员会拟备的报告书。

2.33 **苏格兰的报告书** 对于苏格兰最高民事法院原讼法庭在 *Walker v Walker* 案⁶¹ 的裁决，莫顿大法官（Lord Morton of Shuna）指出国会应该修订《1985年家事法（苏格兰）法令》（Family Law (Scotland) Act 1985）第 8(1)条，理由是国会没有明确落实苏格兰法律委员会的建议。

2.34 马尔教授（Professor Maher）⁶² 在其文章总结时指出，有关方面颇常查阅苏格兰法律委员会的报告书，并且直接用作解释法规涵义的指引，而不是恪守只为了查明法令旨在补救的缺陷而查阅报告书的传统观点。

2.35 *Keith v Texaco* 案⁶³ 的裁决是依循布莱克克劳森案的判例。审裁处将苏格兰法律委员会的报告书⁶⁴ 视作辅助材料查阅，用以查明国会旨在藉法例补救的缺陷。

2.36 **香港的报告书** 《仲裁条例》（第 341 章）⁶⁵ 附表 6 指明法律改革委员会的一份特定报告书⁶⁶ 可作释法的辅助材料。这是法改会主动提议在法例作出如此规定。嘉柏伦法官（Kaplan J）在 *Fung Sang Trading Ltd v Kai Sun Sea Products & Food Co. Ltd* 案中⁶⁷ 提述该法例是根据法改会报告书而制定，但没

⁵⁶ 劳里大法官（Lord Lowry）在 *R v Gomez* 案（[1993] 1 All ER 1 at 24）依据迪尔霍恩子爵“较具创见的”见解，以证明他建议查阅 Criminal Law Committee Report on Theft and Related Offences（1996 Cmnd 2977）是有充分理由支持的。

⁵⁷ 书目出处同上，第 623E 节。

⁵⁸ [1985] 1 AC 1029.

⁵⁹ 13th Report, "Section 16 of the Theft Act" 1968 (1977: Cmnd 6733). Further, see "Judicial Recourse to Law Reform Bodies' Reports in the Interpretation of Criminal Enactments", [1988] Stat LR 102.

⁶⁰ Bennion, *Statutory Interpretation, a Code* (2nd edition, 1992) Part XIV, section 216.

⁶¹ [1990] SLT 229.

⁶² "Statutory Interpretation & Scottish Law Commission Reports" [1992] SLT 277.

⁶³ [1977] SLT 16 (A Land Tribunal Case).

⁶⁴ *On Conveyancing Legislation and Practice* (1966).

⁶⁵ 《1989年仲裁（修订）（第2号）条例》将《国际商事仲裁示范法》纳入《仲裁条例》（第341章）。

⁶⁶ 法律改革委员会发表的《有关应否采纳联合国国际贸易法委员会的标准法报告书》（1985年第17号课题）。

⁶⁷ [1992] 1 HKLR 40, HC.

有简介法改会的建议。他参考附表 6 来协助诠释有关示范法，并提述该条例第 2(3)条敦促法官在诠释示范法时必须考虑其国际性根源。⁶⁸

2.37 在较近期的 *Katran Shipping Co. Ltd v Kenven Transportation Ltd* 案，⁶⁹ 嘉柏伦法官以同一份法改会报告书连同其他材料为依据，判定示范法第 9 条的涵义“广而足以包括冻结资产令（Mareva injunction）”。

2.38 **白皮书** 在 *Duke v Reliance Systems Ltd* 案，⁷⁰ 上议院参阅一份政府白皮书，⁷¹ 以确定与欧洲经济共同体通过的法例有关的法规的释义，并在判决书中摘录一段白皮书引文，内容是概述其后提出的法令草案中建议的立法修改事项。坦普尔罗大法官（Lord Templeman）为查阅白皮书作辩解时指出，“如果政府有意废除普遍存在于各行业的退休年龄的差异情况，便不会在 1974 年发表的白皮书内作出与这立场互相矛盾的保证……”。然而，案中却没有提述 *布莱克克劳森案*。

2.39 在 *AG Reference (No. 1 of 1988)* 案，⁷² 上诉法院莱恩大法官（Lord Lane）提述 *布莱克克劳森案*⁷³ 这判例作为引用白皮书作外在辅助材料的理据。⁷⁴ 他又提述白皮书的改革建议。⁷⁵ 劳里大法官（Lord Lowry）在上诉聆讯中认同 *布莱克克劳森案* 的多数观点，认为有关建议确是不能用作解释法规条文的指引，但可确定法规所针对的缺弊。⁷⁶

(4) 法例的摘要说明

2.40 法例的摘要说明是扼要载述法令草案内容的文件，主要是让国会议员认识法令草案的内容而拟备，也会附连在法令草案内售予普罗市民，但不会附连于法令或条例的。此外，这也可能是在法令草案通过后由政府部门拟备的解说资料，例如通告或小册子等。

2.41 丹宁大法官在 *Escoigne Properties v I.L.C.* 案⁷⁷ 中确认法院不得查阅摘要说明的原则。在 *Inglis v British Airport Authority* 案，⁷⁸ 审裁处拒绝为诠释法例第 56 章《1973 年土地补偿（苏格兰）法令》（Lands Compensation (Scotland) 1973）的涵义而使用由部门拟备的摘要说明。该审裁处指出，有关的摘要说明是“不能够用以修饰国会实际使用的用语，也不能让司法审裁处用作辅助材料以诠释法规用语的涵义，或用作解读国会用意的指引。”不过，案中所

⁶⁸ 第 44 页。

⁶⁹ (1992) Cons L No. 7 of 1992, 29 June 1992, unreported.

⁷⁰ [1988] 2 WLR 359.

⁷¹ "Equality of Women" (Cmnd 5724).

⁷² [1989] 1 AC 971.

⁷³ [1975] AC 591, 638, Lord Diplock.

⁷⁴ White Paper on "The Conduct of Company Directors" (1977; Cmnd 7037).

⁷⁵ 同上，第 981 页。

⁷⁶ 出处同前，第 992 页。

⁷⁷ [1958] AC 549.

⁷⁸ [1978] SLT 30 (Lands Tr). See *The Laws of Scotland, Stair Memorial Encyclopedia* 1992, paragraph 1150.

指的摘要说明其实不是提交立法机关的摘要说明，而是在事后由该部门发布的。

2.42 其他类别的摘要说明尚有《法令草案条文注解》。这文件是由公务员拟备并供督导法令草案通过不同程序的部长使用，⁷⁹ 但不会供公众使用。本尼恩⁸⁰ 曾提及关乎文句的备忘录。这是附连在修订法令文句的法令草案的备忘录，并载录所有经修订的条文全文。⁸¹ 在 *Alcan v Commissioner of Inland Revenue* 案，⁸² 汤普金斯法官（Tompkins J）拒绝接纳一份财政部文件作为确定法令用意的正当外在辅助材料。这文件是致财政部长，内容是关乎《入息税法草案》（Income Tax Bill）的待决事宜。他坚拒采纳这文件的另一项理据是有关文件不是供公众使用的。⁸³

2.43 在 *Ealing London Borough Council v Race Relations Board* 案，⁸⁴ 西蒙大法官拒绝查阅他称为法规的立法历史文献，包括法令草案草拟本，致法律草拟专员的指示、部门文件和行政委员会的会议纪录。不过，他允许在审案时查阅夹附于复杂方案的《摘要说明》，例如解释从属法例内容的《摘要说明》等。

2.44 在 *In Re Shang Kiang-Yuen, A Patient* 案，⁸⁵ 布莱尔克尔法官（Blair-Kerr J）说他是于作出判决后才查阅有关条例草案的《目标与理由》⁸⁶。他指出法院不应该“藉查阅附连在条例草案的《目标与理由》以协助自己决定立法机关的用意”。⁸⁷ 他又指出，该法例没有落实法律草拟人员在《目标与理由》内表明的用意。在 *Fung v First Pacific Bank Ltd* 案，⁸⁸ 上诉法院批评高奕晖法官（Godfrey J）提述立法局席上演词作为释法的辅助材料，但对于高奕晖法官提述《1983年银行（修订）条例草案》的《摘要说明》却没有提出批评。⁸⁹

2.45 在 *Wicks v Firth* 案，⁹⁰ 上议院提及一篇曾在某案中引述的新闻稿。在该新闻稿中，税务署作出让步，“由公司赞助并公开让所有人申请的奖

⁷⁹ 香港没有《法令草案条文注解》，但有由负责条例草案的决策科首长为立法局议员拟备的立法局参考资料摘要。详情可参阅第9章。

⁸⁰ Bennion, *Statutory Interpretation, a Code* (2nd edition, 1992) section 219, 454.

⁸¹ Bennion refers to the "Textual Memorandum" on the Furnished Lettings (Rent Allowance) Bill 1972 (Cmnd 5242).

⁸² [1993] 3 NZLR 495, at 506.

⁸³ 法官对本尼恩的陈述不表赞同，理由是其推论过于广泛，并没有任何支持其论点的权威。本尼恩曾指当法令草案通过成法令后，有关的说明材料便具有参考价值。书目出处同上，第454页。

⁸⁴ [1974] AC 324, at 361。这陈述是于 *Elson-Vernon Knitters Ltd v Sino-Indo-American Spinners Ltd* 案（[1972] HKLR 468）中为引用法令草案的《目标与理由》而提出的。

⁸⁵ [1968] HKLR 192 at 200-1.

⁸⁶ 实际上，这些是摘要说明，所以最近已易名以反映该事实。

⁸⁷ 出处同上，第201页。

⁸⁸ [1989] 2 HKLR 614。这案的判决书没有提述 *Elson-Vernon* 案（书目出处同上）或 *R v Cheng Chung-wai* 案（[1980] HKLR 614）。

⁸⁹ 见 *Matheson PFC Ltd v Jansen* 案（[1994] HKLD G 56），案中援引摘要说明，但也同时提述 *佩珀诉哈特案*。

⁹⁰ [1983] 2 AC 214.

学金，如果恰巧由该公司雇员的子女成功取得，则有关的奖学金金额仍可获豁免征税。”不过，税务署现在却声称这笔奖学金仍须赋税。布里奇大法官继而指出：

“这不是决定性的考虑因素，但当一条税务条文有两个互相矛盾的解释时，我认为正当的做法是舍弃税务署不愿从严执行税务法规的观点，就是指税务署会在某些情况下因从严释法的后果不大可能符合国会用意而在法外通融。”⁹¹

2.46 在 *Yung Tak Lam v Patten & Others* 案，⁹² 申请人指称政府向公众作出的陈述已表明公众可向政府就宪制改革方案提出意见，又声称他的意见并没有纳入民意汇集文件或补编资料内。有关的新闻稿和报章报道均获接纳为证据，惟判决书中没有提述任何支持如此用途的判例。不过，如辩称这类文件是申请人的申索所必需的佐证，也是言之成理。陈法官指出，一旦有公告表示会向公众和立法局发布公众意见书，便随即产生了一份可强制执行的契约，这论点至少也是站得住脚的。

(5) 教科书和辞典

2.47 教科书可以用作释法的辅助材料。不过，法院“在否定教科书的陈述时绝不会有丝毫犹疑，不管有关陈述具有如何权威的地位或是已经历多久的时间考验，只要法院认为如此做是对的便会如此做。”⁹³ 法院有时利用教科书回避限制，有时是藉以查阅法律改革委员会报告书，甚至是藉以查阅《国会议事录》。⁹⁴

2.48 辞典“不得视为阐释国会所通过法令的用语的涵义之权威典据，但由于解读用语涵义是与其一般涵义为准的规则是众所周知，所以我们会从这类书本寻求指示。”⁹⁵

2.49 不过，辞典是“在没有任何司法指引或权威典据情况”⁹⁶ 下才参考的。在 *C.O.R. v Asia Televison Ltd*⁹⁷ 这宗税务案件中，高等法院在诠释税务法规内有关用语的涵义时，曾查考三本不同的英语辞典。

2.50 福瑟吉尔诉帝王航空一案 (*Fothergill v Monarch Airlines*)⁹⁸ 涉及一项国际公约，上议院在案中引用法官的判决书，指出没有理由不准法官利用

⁹¹ 第 231 页。

⁹² [1994] HKLD E35.

⁹³ *Bastin v Davies* [1950] 2 KB 579。见 *Stair Memorial Encyclopedia*。书目出处同上，第 1151 段。

⁹⁴ 不过，丹宁大法官在 *Letang v Cooper* 案 ([1965] 1 QB 232 at 240) 批评撰写教科书的人犯错，因为他们受到 Tucker Committee's Report on the Limitation of Actions 的建议影响。

⁹⁵ *R v Peters* [1886] 16 QBD 636, at 641, per Lord Coleridge.

⁹⁶ *Kerr v Kennedy* [1942] 1 KB 409, at 413, Asquith J. See further Maxwell *The interpretation of Statutes*, (12th edition, 1976) 55-56.

⁹⁷ Hong Kong Tax Cases Vol 2, (1980) 198.

自己对文字的知识或不让他参考辞典。“只要诉讼各方认为适当，其他证据，包括专家证据、其他辞典、其他参考书、教科书、文章和已所判决的案例等，都可引用作为补充其立论的材料。”⁹⁹

2.51 在 *Re State of Norway's Application* 案，¹⁰⁰ 法院认为查阅由学者撰写的著作，包括比较法文献的选集是有用的，并且查阅了挪威的法律专家的书面意见。麦凯大法官（Lord Mackay）¹⁰¹ 认为“这案件正显示现今法院是如何乐意地查阅学者的著作，即使这些学者尚未因辞世而跻身所谓权威之列亦然。”

2.52 中国习俗法 审理 *In Re Tse Lai-chiu Deceased* 案¹⁰² 的合议庭裁定，“为了查证中国法律或习俗的内容，法院可以查考具权威的教科书和专题论着，以配合香港一贯采纳这类法律或习俗为证据的做法。”¹⁰³ 在编号 *D107/89* 号案，¹⁰⁴ 税务上诉委员会拒绝采纳税务局所提议的偏狭释义，因为立法机关显然是有意使纳税人受惠，所以才于“子女”一词的定义中指明包括妾侍所生并获家庭承认的子女。税务上诉委员会援引中国法律和习俗的观点。

(6) 国际公约或条约

2.53 本尼恩¹⁰⁵ 说国际条约可能有三种不同的地位：由国内法令直接落实或间接施行有关条约，或继续仅将有关条约视为国际义务。威尔伯福斯大法官在 *Buchanan & Co. v Babco Ltd* 案¹⁰⁶ 指出，在诠释经间接落实方式引入国内法律的条约时，“不会受英国法律的技术性规则或英国法律的判例约束，但要符合普遍认受的基本原则。”¹⁰⁷ 在 *Salomon v Commissioners of Customs and Excise* 案，¹⁰⁸ 上诉法院裁定当有具说服力的外在证据显示某条法规旨在履行政府在公约下的义务，则法院可查阅该公约阐释该法令，即使该法令内完全没有提及该条约亦然。不过，只限在法例用语不明时，才可查阅公约以解决法令措辞上的歧义或晦涩之处。如果法令条款涵意不清晰，而可能有多于

⁹⁸ [1980] 3 WLR 209。 *Abnett v British Airways plc* 案（The Times，1995年6月22日），苏格兰最高民事法院上诉法庭援引 *福瑟吉尔* 案为案例，提述《1992年华沙会议》的会议纪录，使他们的目的释义，即依据有关会议纪录所示的公约一般目的所诠释的涵义。

⁹⁹ 这是摘录自判决书提要。见第 215-216、227、231、234 和 240-241 页。

¹⁰⁰ [1989] 2 WLR 458.

¹⁰¹ "Finishers, Refiners and Polishers: The Judicial Role in the Interpretation of Statutes", [1989] Stat LR 151, 161.

¹⁰² [1969] HKLR 159.

¹⁰³ 判决书提要。

¹⁰⁴ IRBRD, Vol 6, 400 and [1992] HKLY 1015.

¹⁰⁵ *Statutory Interpretation, a Code* (2nd edition, 1992), section 221.

¹⁰⁶ [1978] AC 141 at 152.

¹⁰⁷ 第 152 页。迪普洛克大法官在 *福瑟吉尔诉帝王航空案*（[1980] 3 WLR 209 第 223 页）赞同应该按威尔伯福斯大法官提议的方式诠释国际公约的措辞。

¹⁰⁸ [1967] 2 QB 116.

一个解释，则要采纳切合条约所述义务的解释。这是符合国会不会故意违反国际法（包括特定条约的义务）行事的表面推定。¹⁰⁹

2.54 迪普洛克大法官指出，*Ellerman Lines Ltd v Murray*案¹¹⁰ 仅可视为奠定以下论点的案例：凡法例涵义清晰的便必须依法施行，不管有关条文是否履行条约的义务亦然。¹¹¹ 他不同意该案判决书是奠定以下论点的案例：“除非该法规的立法部分或弁言部分内明确地提述法规旨在施行的国际公约，否则不可以查阅该国际公约的用语以厘清法规的歧义或隐晦之处。”¹¹²

2.55 迪普洛克大法官指出，他应用释义规则时，会先单凭有关条文和附表的用语解释，然后才转而查阅有关公约以确定他推断的涵义与公约所示的是否融洽或互相矛盾。

2.56 在 *Post Office v Estuary Radio Ltd*案，¹¹³ 上诉法院赞同 *Salomon*案的判决理由。不过，上诉法院裁定，如果国内法例用语的涵义比该法例所施行的公约的用语涵义较狭窄或较广，都必须以国内法例的用语为准，并必须依据该法例的用语释法。

2.57 尽管已有 *Salomon v Commissioners of Customs and Excise* 一案作为案例，以及有上文的迪普洛克大法官的权威评论，但上议院在 *Ellerman Lines Ltd v Murray*案的判决仍具权威地位。¹¹⁴ 伦森（Rensen）¹¹⁵ 指出，法院现在将国际公约等同为国际协议的预备文件来看待，换言之，就是仅作为释法的辅助材料。伦森指出，“该公约是一条条约，并可用以厘清市级法律内若干不确定或歧义之处。”¹¹⁶ 他是依阿克纳大法官（Lord Ackner）在 *Antonis P. Lemos*案的判决书为依据而提出上述论点。

¹⁰⁹ 第 143 页。在 *Garland v British Rail Engineering Ltd*案（[1983] 2 AC 751），迪普洛克大法官确认应该循有意履行国际义务的方向来诠释法规的涵义，惟前提是有关用语是可以合理地作如此解读的；即使这义务仅是联合王国是根据一条普通国际条约承担的而该条国际条约并非直接适用亦然。

¹¹⁰ [1931] AC 126.

¹¹¹ 第 144 页。亦参阅 "The Interpretation of Statutes" (Law Com No 21) (Scot Law Com No 11) 第 12-15 段和 74-76 段。

¹¹² 书目出处同上，第 144 页。

¹¹³ [1968] 2 QB 74.

¹¹⁴ 也可参阅 *Warwick Film Production v Eisinger*案（[1969] 1 Ch 508）。普洛曼法官（Plowman J）在案中拒绝查阅 1948 年 *Brussels Convention* 内相关的条款，理由是 1956 年的 *Copyright Act* 内相关条文的涵义并无歧义。不过，本尼恩在其著作第 221 条（出处同上）中却提出不能依据 *Ellerman* 和 *Warwick* 等案的裁决，他指出真正的规则是法院必须在知悉详情后作出诠释，其论点是依据丹宁大法官在 *Salomon* 案的观点作出的。丹宁大法官在该案说：“我认为我们有权查阅这些材料，因为它在国际法律下是具约束力的法律文件；而我们在诠释我们的法律时是应该以配合国际法观点为本的。”（书目出处同上，第 141 页）。

¹¹⁵ "British Statutory Interpretation in the light of Community and other International Obligations", 15 Stat. LR 186, 200, (1994).

¹¹⁶ 书目出处同上，第 716 D-E 节。

2.58 在 *Owners of cargo lately laden on board the ship "Riau" v The owners of "Djatianom" and Others* 案，¹¹⁷ 鲍伟华法官（Power J）认同迪普洛克大法官在 “*Eschersheim*” 案¹¹⁸ 的陈述正确，他说：

“由于通过该法令的目的是使英国政府履行它在国际法下的义务，…… 所以 *Salomon v Commissioners of Customs and Excise* 案…… 和 *Post Office v Estuary Radio Ltd* 案所订立的法规释义规则是适用的。如果法规条文与该公约相应条文的措辞有任何差异，应该以切合公约措辞的涵义来诠释法规措辞的涵义，但前提是有关法规用语必须是可合理地如此解读的。”

然而，鲍伟华法官在案中没有提述该公约，理由是有关的法规条文的涵义清晰。

2.59 在 *Winfat Enterprises (HK) Co Ltd v Attorney General* 案，¹¹⁹ 上诉法院曾提述 *Salomon* 案的判决书，但裁定这判例并不适用，因为原诉人未曾确立《1898年北京条约》（*Peking Convention 1898*）有歧义之处。鉴于“社会安宁、秩序和良好管治”¹²⁰ 一词没有歧义或不确定之处，所以不允许为界定其涵盖范畴而查阅《北京条约》。

2.60 在 *James Buchanan & Co Ltd v Babco Forwarding & Shipping (UK) Ltd* 案，¹²¹ 上议院裁定尽管落实公约的法例是英语文本，但仍可查阅公约的外语正式文本。威尔伯福斯大法官反对只有当英语文本有歧义时才可查阅外语文本的论点。¹²² 上诉法院在较早的 *Corocraft Ltd v Pan American Airways Inc* 案¹²³ 已裁定，当条约的英文译本有误译之处，法院可查阅正式文本，并应该施行正式文本而非译本的涵义。

2.61 上议院在 *福瑟吉尔诉帝王航空案*¹²⁴ 指出，审议国际公约时必须按目的释义。他们为此查考辞典、法律教科书、法律期刊的文章、以及（正如斯卡曼大法官（*Lord Scarman*）所说）外国法院的裁决和国际协议的预备文件，并查阅该公约的法语文本。不过，关于何时才适宜查阅公约的法语文本一事上，却出现意见分歧，威尔伯福斯大法官和斯卡曼大法官都认为查阅法语文本是必须的，但弗雷泽大法官（*Lord Fraser*）却认为只有当英语文本有歧义时或当不同文本之间有不一致之处才适宜查阅法语文本。

¹¹⁷ [1982] HKLR 427, at 429.

¹¹⁸ [1976] 2 Lloyd's L.R. 1, at 6.

¹¹⁹ [1984] HKLR 32.

¹²⁰ 总督有权为“社会安宁…… 管治”而制定法律。

¹²¹ [1978] AC 141.

¹²² 第 152 页。这可能在 1997 年后对于诠释中国大陆的宪法和其他文件时造成影响。

¹²³ [1969] 1 QB 616。法院拒绝接纳按字义释义，因为如此会得出荒谬结果。

¹²⁴ [1980] 3 WLR 209.

2.62 上诉法院在 *AG v Yau Kwok-lam, Johnny* 案¹²⁵ 裁定，由于没有证据显示有关的词语在象牙行业中具有技术性涵义，所以法院接纳有关用语按“常识”诠释的涵义。亨特法官（Hunter J）却持异议，他认为法院应该按目的释义以施行相关的公约。¹²⁶ 他指出，“我们可采纳按字义所诠释的涵义，但这会使该国际公约无效；也可采纳按目的所诠释的涵义，以支持和施行该公约。”¹²⁷ 他批评上诉法院大部分法官没有依照 *Buchanan & Co v Babco Ltd* 案¹²⁸ 的原则而按目的所诠释涵义，他所持理据是该法例是为了施行国际公约而制定的。

2.63 上诉法院在 *Hill & Delamain (HK) Ltd v Manohar Gangaram Ahuia* 案¹²⁹ 裁定，在审议经修订的《华沙公约》（Warsaw Convention）时，“法院解读词语的涵义时必须顾及有关词语在其他国家可能会以英语以外的语言表述，所以我们的法院不应偏狭地诠释有关词语的涵义。”

2.64 联合王国的两个法律委员会认为 *Ellerman* 案与 *Salomon* 案的判决互相矛盾，并期望上议院会澄清在什么情况下可查阅国际公约。¹³⁰ 然而，本尼恩和该两个法律委员会尽管有如此观点，法院的判决书没有提述上述两案判决之间的内在矛盾，更鲜有提述 *Ellerman* 案。*Ellerman* 案的判决可狭义理解：当法规的涵义清晰而无歧义时，不能以法规所提述的国际公约而更改其法规所示的清晰涵义。克罗斯¹³¹ 指出，从 *Ellerman* 案汲取的教训，就是“关于表明是或众所周知是为了施行条约而制定的法规应该有一条特别的规则。”他总结时指出，*Ellerman* 案的判例应该由上议院推翻或藉立法推翻。

2.65 现实的情况是法院已采纳按目的诠释条约涵义的做法，这足以使他们可据以声称有关的国内法例有歧义之处。¹³² 事实上，威尔伯福斯大法官在 *Babco* 案曾说，上议院拒绝在 *Ellerman* 案查阅相关的劳工公约“是反常的，而我个人更认为这是不应依从的。”¹³³ 自从上议院在 *福瑟吉尔* 案中赞同采纳按目的释义后，可将 *Ellerman* 案的规则视为已遭舍弃论。该两个法律委员会也是不顾这些争议而将条约列入关于外在材料的条文草拟本中。¹³⁴

¹²⁵ [1988] 2 HKLR 394.

¹²⁶ 1973 年的《濒危野生动植物种国际贸易公约》。

¹²⁷ 大部分法官都接受受该涵盖范畴不周的法例所约束。有关法例既没有全面落实整条公约，也没有处理香港现时准许合法输入、合法管有、合法加工和合法输出象牙的情况。上诉法院副院长邵祺（Silke, V-P）援引上议院在 *Inland Revenue Commissioners v Collco Dalings Ltd* 案（[1962] AC 1）的判决，而上议院在该案的判决是符合 *Ellemere* 的案例。

¹²⁸ [1978] AC 141, at 152.

¹²⁹ [1994] 1 HKLR 353, at 362.

¹³⁰ 出处如下，第 14 段。

¹³¹ *Statutory Interpretation* (1976) at 140-1.

¹³² *AG v Yau Kwok-lam* 案（出处同上）的裁决看来是依循在 *Ellerman* 案所订立的原则，尽管判决书中没有直接提述该案。

¹³³ 书目出处同上，第 153 页。

¹³⁴ 请进一步参阅 "Interpretation of Statutes", (Law Com No 21) (Scot Law Com No 11) 第 14-15 段和第 74-76 段。相关的条文草拟本载于附件 A 第 1(1)(c)条：“在法令中……所提述的任何相

2.66 香港的判例是一致的，除非本地法例内有歧义之处，否则不会查阅条约或公约。

2.67 **关于国际案件的证据** 法院对于采纳外地材料作为证据所持的态度非常严谨。在 *Li Jin-fei and Others v Director of Immigration* 案，¹³⁵ 梅贤玉法官（Mayo J）裁定申请人未能证明他们是《无国籍人士公约》所界定的无国籍人士，也未能按照中华人民共和国的法律证明这个事实。¹³⁶ 梅贤玉法官接纳与讼人律师对申请人所提供的证据的批评。案中所提供的证据包括一份未经专家证明的中华人民共和国国籍法的英文本。¹³⁷ 法院在尝试解释另一司法管辖区的法律条文时必须极为小心谨慎。不过，在 *Madam Lee Bun and Another v Director of Immigration* 案，¹³⁸ 法院接纳一份关于中华人民共和国对于从香港引渡或引渡回香港事宜所持立场的解释。这看来是载录于遭下级法院下令不得公布的“补充誓章”内。法官指出，他们获告知自 1935 年后便未有人使用过《华人引渡条例》。

2.68 在 *The Queen v Director of Immigration and the Refugee Status Review Board, ex parte Do Giau and Others* 案，¹³⁹ 高等法院接纳一份名为《香港政府与联合国难民事务专员公署有关来自越南寻求庇护人士的一般协议声明书》的文件作为证据，并将该文件列作判决书附件。法院也接纳联合国难民事务专员公署的《联合国审定难民身份程序及准则手册》作为指引，也接纳人民入境事务处审查组所提供关于越南的“国家情况”资料作为证据。案中申请人要求提呈有关越南状况的专家证据，而这些证据包括由东亚研究所（Institute of East Asian Studies）一名成员拟备的书面证词、国际特赦组织和国际人权联盟发表的报告书摘录等。高等法院拒绝接纳该等证据的提交，并决定押后聆讯以待上诉法院验证有关事宜。上诉法院拒绝接纳是项证据，理由之一是这是新证据，所以不能进行司法覆核。

(7) 国际协议的预备文件¹⁴⁰

2.69 迪普洛克大法官在 *布莱克克劳森案*¹⁴¹ 指出，英格兰的法院可以审慎地引用国际协议的预备文件，以厘清该案所涉及的法令所施行条约的歧义之处。不过，处理应用国际协议的预备文件的主要判例是 *福瑟吉尔诉帝王航空案*。¹⁴² 威尔伯福斯大法官在案中指出，引用这类材料时必须小心谨慎，但：

关条约或其副本在此以前已呈交国会，不论联合王国当时是否已受有关条约所约束亦然。”

¹³⁵ [1993] 2 HKLR 256, 264-5.

¹³⁶ 这论点是援引 *Stoeck v Public Trustee* 案 ([1921] 2 Ch 67)。

¹³⁷ 《证据条例》（第 8 章）第 59 条是关于外国法律的证据。

¹³⁸ [1990] 2 HKLR 466.

¹³⁹ [1992] 1 HKLR 287.

¹⁴⁰ 这是构成拟定条约预备工作的文件，并包括产生有关条约的国际会议的议事纪录。

¹⁴¹ [1975] AC 591, at 640G.

¹⁴² [1980] 3 WLR 209.

“在一些情况下应用这类国际协议文件的确有用，惟只许在极少数的案件中应用，而且必须符合两项条件：第一，所涉及的材料必须是公开的和容易取阅的；¹⁴³ 第二，该等国际协议的预备文件是清晰地和毋庸置疑地显示了明确的立法目的。”¹⁴⁴

2.70 斯卡曼大法官认为国际协议的预备文件应该可接纳为证据，并且不应只局限于有歧义之处时才可应用，而是当按字义释义与公约的目的相抵触时也可应用这类文件。他又建议，如果制定公约的会议能指明可用以诠释公约的文件，甚或在公约内提述这类文件，也是有用的。

2.71 此外，有利作出允许使用国际协议的预备文件的决定的条件，包括国际法庭和仲裁处都查阅这类文件作为诠释条约的辅助材料，而这种释义规则更已纳入《维也纳条约法公约》（Vienna Convention on the Law of Treaties）内。¹⁴⁵ 这公约可被视为适用于香港。¹⁴⁶ 迪普洛克大法官提述《维也纳条约法公约》第 31 和 32 条，指该公约的作用仅是将已存在的国际公法编纂为成文法而已。¹⁴⁷

2.72 在 *Gatoil International Inc. v Arkwright-Boston Manufacturers Mutual Insurance* 案，斯卡曼大法官明确赞同威尔伯福斯大法官的观点，认为国际协议的预备文件可为诠释有关法令的涵义提供“佐证”。¹⁴⁸ 在 *Gatoil* 案中，威尔伯福斯大法官应用了他在 *福瑟吉尔诉帝王航空案* 所订立的两项准则。¹⁴⁹ 在 *The Antonis P. Lemos* 案，¹⁵⁰ 布兰登大法官（Lord Brandon）认同以下观点：由于相关的法令是为施行一条国际公约而制定，所以应该对该法令作广义和灵活的诠释。

2.73 爱尔兰最高法院审理 *Bourke v Attorney General* 案¹⁵¹ 时，将关乎《欧洲引渡公约》（European Convention on Extradition）第 3 条的预备文件视作为诠释《1965 年引渡法令》（Extradition Act 1965）而可引用的资料来源。

2.74 *Fung Sang Trading Ltd v Kai Sun Sea Products & Foods Ltd* 案¹⁵² 中曾援引《仲裁条例》（第 341 章）附表 6。该条例将联合国国际贸易法委员会的《国际商事仲裁示范法》纳入附表 5。该条例第 2(3)条规定：

¹⁴³ 这些预备文件已纳入 1995 年海牙会议的纪录内，并于英国的国家文书出版署有售。

¹⁴⁴ 第 220A 节。他亦提述五位法学家的文章。

¹⁴⁵ 关于《维也纳条约法公约》第 31 和 32 条的文本，可参阅第 10.56 和 10.57 段。将外在辅助材料纳入为释法材料的 Acts Interpretation Act 1901 第 15AB 条便是以上述公约第 31 和 32 条为蓝本而制定的。

¹⁴⁶ 联合王国于 1991 年确认这条公约，但没有指明这条公约不适用于香港。

¹⁴⁷ 第 224 页。可进一步参阅 GG Lawrie "Interpreting the Interpretation Provisions of the Vienna Convention" (1972) 2 HKLJ 272。

¹⁴⁸ [1985] AC 255.

¹⁴⁹ 出处如下，第 4.28 段。

¹⁵⁰ [1985] 1 AC 711, at 725.

¹⁵¹ [1972] IR 36.

¹⁵² [1992] 1 HKLR 40.

“凡解释及引用联合国国际贸易法委员会¹⁵³ 示范法的条文，须顾及其国际性根源和解释前后贯彻的必要，并且可顾及附表 6 所指明的文件。”

这附表载列联合国秘书长的报告书，即《关于国际商事仲裁示范法草稿的分析评注》、联合国国际贸易法委员会第 18 次会议的工作报告和香港法律改革委员会就采用联合国国际贸易法委员会示范法而拟备的报告书。¹⁵⁴ 在 *Katran Shipping Co. Ltd v Kenven Transportation Ltd* 案，¹⁵⁵ 嘉柏伦法官所依据的材料之一，就是一本载述关于该示范法的预备文件的教科书。¹⁵⁶

(8) 其他法规

2.75 **早期的法规** 曼斯菲尔德大法官 (Lord Mansfield) 在 *R v Loxdale* 案中指出：

“关乎同一事宜的¹⁵⁷ 不同法规，尽管是于不同时代制定的，甚至是已失效和没有互相提述的，也必须视为同一体系和可互相解释。”¹⁵⁸

2.76 妥当的做法是只有当法规有歧义之处时才查阅关乎同一事宜的早期法规。¹⁵⁹ 不过，法院可以从严解释这项规则。在 *Powell v Cleland* 案，¹⁶⁰ 埃弗谢德大法官 (Evershed LJ) 拒绝将《管制租金法令》(Rent Restriction Acts) 跟 1925 年的房地产法例视为关乎同一事宜。

2.77 **综合法令** 这类法令是将关乎某一项特定课题的法例条文收录入同一条法令内，但不会对有关法律作任何改变，也不会于国会审议期间作任何修订。

2.78 迪普洛克大法官在 *I.R.C. v Joiner* 案¹⁶¹ 中指出：

“只有当综合法令的措辞本身有歧义，才有正当理由查阅已废除的相关法规以考究其涵义会否较为清晰。如果已废除法规的措辞是较为清晰，便可从多个可能的涵义中指定其中一个不致改变较早前已存在的法律涵义，藉以解决歧义问题。不过，查阅已废除的相关法令致使原本涵义清晰的综合法令变得隐晦和有歧义的做法，却绝不可能是正当的。”

¹⁵³ 在英文本中，联合国国际贸易法委员会的英文缩写为 UNCITRAL。

¹⁵⁴ 1987 年 9 月第 17 号课题。

¹⁵⁵ (1992), Cons L No. 7 of 1992, 29 June 1992, unreported.

¹⁵⁶ Aron Broche, *Commentary on the UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration* (1990).

¹⁵⁷ 指跟正予以处理的人、物或类别相同的事宜。

¹⁵⁸ *R v Loxdale* [1758] 1 Burr 445, at 447.

¹⁵⁹ *R v Titterton* [1895] 2 QB 61 at 67, DC, per Lord Russell of Killowen.

¹⁶⁰ [1948] 1 KB 262, at 273.

¹⁶¹ [1975] 1 WLR 1701, at 1715.

2.79 这原则已在 *Farrell v Alexander* 案¹⁶² 获得肯定，并在判决书提要内撮述如下：“综合法令的用语涵义如是清晰，法院应该将有关法规视为独立个体诠释，而不必查阅该法规的前身。”

2.80 西蒙大法官（Lord Simon of Glaisdale）提出可能有另一个罕见的例外情况，让法院可以查阅合并法规条文而成的综合法规，以便诠释综合法令，“这就是当法规内的单字或片语所示的目的，只能根据它们在首次使用时的社会环境释义。”¹⁶³

2.81 **经修订或重新制定的法规**¹⁶⁴ 巴克马斯特大法官（Lord Buckmaster）在 *Barras v Aberdeen Steam Trawling and Fishing Co.* 案¹⁶⁵ 指出，“当涵义含糊的文字已有明确的司法诠释，则其后当同一文字或片语在相若的文意中出现时，便必须采用已指定的涵义作为有关的文字或片语的解释。”不过，麦克米伦大法官（Lord Macmillan）却认为，当先前曾作司法诠释的条文重新制定时，充其量也只能假设国会是有意对相同的用语赋予经司法诠释的涵义。¹⁶⁶

2.82 在 *Farrell v Alexander* 案中，¹⁶⁷ 西蒙大法官（Lord Simon of Glaisdale）看来对 *Barras* 原则存疑。他说：“如果释法的目标是查证国会有意表述的意见，则 *Barras* 原则固然是有力和首要的原则；但释法的目标其实是查证国会已表述的意见。”他总结时说：

“为防堵释义的法院自作主张为履行其宪法职能而验证先前释义的有效性，必须由国会明言或明确暗示有意采纳先前作出的司法决定。就这方面而言，单是重复已有司法诠释的措辞是完全没有影响的。”

2.83 上议院在 *Reg. v Chard* 案¹⁶⁸ 裁定不得将在 *Barras* 案所作的演词视为已订立了一条不容变更的释义规则；当法规的某些词语经任何上级法院作出司法释义后，而立法机关在其后法规完全不作修改地再次使用有关用语，便必须视为立法机关是有意赋予有关用语法院所指定的涵义，但斯卡曼大法官、罗斯基尔大法官（Lord Roskill）和坦普尔罗大法官都认为这充其量只可视为假设而已。

2.84 **后期的法规** 上议院在 *Kirkness v John Hudson & Co* 案¹⁶⁹ 裁定，除了国会的阐述性法规外，¹⁷⁰ 不得援引其后通过的法令作为辅助材料诠释先前涵义并无歧义的法令。当后期法规不是修订先前的法令，则即使该两条

¹⁶² [1977] AC 59.

¹⁶³ *George Hensher Ltd v Restawile Upholstery (Lancs.) Ltd* [1976] AC 64.

¹⁶⁴ 这标题是抄录自 *Stair Memorial Encyclopaedia* 的 *The Laws of Scotland* 第 1159 段。

¹⁶⁵ [1933] AC 402, at 411.

¹⁶⁶ 第 353 页。

¹⁶⁷ 书目出处同上，第 90-91 页。

¹⁶⁸ [1983] 3 WLR 835.

¹⁶⁹ [1955] AC 696, HL.

¹⁷⁰ 这条法令已表明是为了解释先前法令而制定的。

法令是可以当作一条法令诠释，也不得藉查阅后期法令来诠释先前法令内涵义清晰的条文；除非该后期法令表明是诠释先前的法规，则作别论。不过，如果是先前法规的涵义有歧义，例如当先前法规作某种释义时会使其后通过的法规失效，则后期的法规可能有助诠释前者。¹⁷¹

2.85 不过，包致金法官（Bokhary J）在 *Richardson Greenshields of Canada (Pacific) Ltd v Chow Paul* 案¹⁷² 引用法官判词说，可引用后期法规解释先前法规，但必须先符合两项条件：第一，该两条法规必须是关乎同一课题的；第二，先前法规在释义方面必须是可以公平地和均等地作出多个不同的解释。¹⁷³ 因此，在诠释《证券条例》（第 333 章）时可适当地查阅《商品交易条例》（第 250 章）。

2.86 彭亮廷法官（Penlington J）在 *Matheson PFC Limited v Jansen* 案¹⁷⁴ 援引明确的判例，¹⁷⁵ 认为当先前法例有歧义之处时，可参考该法规其后所作出的修订。

(9) 物业转易及行政常规

2.87 “知名的物业转易办理人的一致意见和常规向来深获法庭尊重。”¹⁷⁶ 米斯欧文法官在 *Re Tse Lai-chiu Deceased* 案¹⁷⁷ 指出，按物业转易办理人和法律界的常规，都是将以香港为居籍的华人立遗嘱人视为享有完全的遗嘱性质的产权处置。

2.88 然而，行政常规却没有同等分量。¹⁷⁸ 政府部门对于实际诠释法规的意见是不会获接纳为辅助材料。上诉法院在 *London County Council v Central Land Board*¹⁷⁹ 批评下级法官允许律师查阅与讼人为指引其下属执行《1947 年城镇及乡郊规划法令》（Town and Country Planning Act 1947）而拟备的实务说明书。不过，弗莱明·华莱士法官（J Fleming Wallace）却指出，这规则并不适用于入息税法例，¹⁸⁰ 并提述麦克纳尼顿大法官（Lord Macnaghten）在 *Income Tax Special Purposes Comrs v Pemsel* 案¹⁸¹ 的判决。

2.89 另一方面，本尼恩¹⁸² 指出，执行法令的政府部门或任何其他与法令有关的主管当局所发布的官方声明，都可能获考虑为在诠释条文方面具

¹⁷¹ Craies, *Statute Law*, (6th edition, 1963) at 146.

¹⁷² [1989] 1 HKC 261.

¹⁷³ 这是援引 *Re MacManaway* 案 [1951] AC 161 (PC)。

¹⁷⁴ (1994) CA, No 72 of 1994, 26 July 1994.

¹⁷⁵ *Ormond Investment Ltd v Betts* [1928] AC 143, at 156 and *Cafe Brandy Syndicate v IRC* [1921] 2 KB 403, at 414.

¹⁷⁶ *Basset v Basset* (1744) Atk. 203, per Lord Hardwicke L.C. at 208.

¹⁷⁷ [1969] HKLR 159, at 199.

¹⁷⁸ See Maxwell, *The Interpretation of Statutes* (12th edition, 1976), at 57.

¹⁷⁹ [1958] 3 All ER 676.

¹⁸⁰ 他是 *Stair Memorial Encyclopaedia* 的 *The Laws of Scotland* 第 12 卷第 1162 段关于 Statutory Interpretation 的作者。

¹⁸¹ [1981] AC 531 at 591, HL.

¹⁸² *Statutory Interpretation, a Code* (2nd edition, 1992), section 232.

说服力的权威典据。然而，他所援引的判例只限于税务案件。在 *Wicks v Firth (Inspector of Taxes)* 案中，¹⁸³ 上议院已考虑税务署所发布关于如何处理雇主给予雇员子女奖学金的税务事宜的新闻稿。因此，法院应该更为重视政府部门在法令草案通过后所发表的执行实务指引文件作为释法指引，而在提出或通过法令草案时所发布的新闻稿的重要性则相对较低。

2.90 威尔伯福斯大法官在上议院裁定，尽管部门通函“没有法律地位……但当它在经年累月后成为规划常规并纳入教科书后，会随而得到活力和力量”，并藉规划决定施行。¹⁸⁴

2.91 商业习惯也曾获准用作释义的辅助材料。丹宁大法官在 *United Dominions Trust, Ltd. v Kirkwood* 案¹⁸⁵ 说，“就这类事宜而言，当国会没有作出任何指引，我们最好还是考虑商界才俊对有关机构的声誉所作的评价。”

(10) 一致的法院判决及惯例¹⁸⁶

2.92 法院在 *Marquis of Tweeddale Case*¹⁸⁷ 裁定，如果法规的涵义有歧义，但一直以来都是采用某一个释义，并已有物业交易和签订合同等交易依循并信纳此释义而订立，则法院不会采纳另一个会实质地影响该等交易的释义。

2.93 在其后的一宗案件中，巴克马斯特大法官重申这项原则，他说：“当涵义有含糊之处的法规一旦有既定释义，并获认受一段长时间，则除非各位法官可以肯定地指出有关释义是错误和会造成不便，否则便不应更改。”¹⁸⁸

(11) 授权立法¹⁸⁹

2.94 本尼恩认为由某法令授权订立的法规可作为解释其条文的具说服力的权威典据。¹⁹⁰

2.95 最近的 *Pickstone v Freemans plc* 案¹⁹¹ 曾提述政府的《国会议事录》和在国会两院进行的辩论纪录，以查考国会在通过修订反歧视法例的规例的用意。如此提述的论据是：上议院或下议院都不能修订有关规例，该等规

¹⁸³ [1983] 2 AC 214。下文“摘要说明”会较深入探讨这案件。出处见上文。

¹⁸⁴ *Coleshill & District Investment Co Ltd v Minister of Housing & Local Government* [1969] 1 WLR 746 at 765, per Lord Wilberforce (HL).

¹⁸⁵ [1966] 2 QB 431, at 454.

¹⁸⁶ 这标题是摘录自 *Stair Memorial Encyclopaedia* 的 *The Laws of Scotland* 第 1163 段。

¹⁸⁷ (1793) 1 Anst 143.

¹⁸⁸ *Bourne v Keane* [1919] AC 815 at 874, HL.

¹⁸⁹ 《释义及通则条例》（第 1 章）使用“附属法例”一词，并在条例第 3 条载述其定义：“根据或凭借任何条例订立并具有立法效力的任何规则……或其他文书。”第 31 条规定，附属法例所用词句的涵义与该条例所用的相同。

¹⁹⁰ 第 233 条。可进一步参阅 *Pharmaceutical Society of Great Britain v Storkwain Ltd* 案 ([1986] 1 WLR 903)。

¹⁹¹ [1988] 2 All ER 803.

例旨在使联合王国法律符合由欧洲法院裁定的欧洲经济共同体的义务，而在较早前为履行该等义务所作的努力均以失败告终。值得注意的是，奥利弗大法官尽管认为该等法规表面上看来涵义并无歧义，但仍然援引外在辅助材料。¹⁹²

2.96 劳里大法官在 *Hanlon v Law Society* 案¹⁹³ 的判决书撮述了附属法例的释义法律，甚为有用。他指出：

“在我看来，研读判例和受推崇的教科书……是需要先作出如下的假设。(1)附属法例是可引用来解释其主体法令，但仅限于已授权藉订立规例来修订该法令的，或是该法令的涵义有歧义的情况。(2)在法令下订立的规例可作为国会或当代行政当局解说该法令的材料，¹⁹⁴ 但不能用以决定或局限其涵义；否则允许有如此决定或局限作用会僭越法官作为释法者订立规则的权威，并忽视了所援引的规例有谬误或越权的可能性。¹⁹⁵ (3)当法规的涵义与法令的某一种释义相融洽，通常会肯定了该释义。(4)当现代拟备的规例是建基于法令所提供的框架上，则有规例可视为解读该法令涵义的可靠指引。¹⁹⁶ (5)经授权为修订法令而制定的规例是明确的指引，尤其是当规例与所修订的法令同日生效时，可能起决定性作用。¹⁹⁷ (6)当规则的效力具有犹如在主体法令内施行的效力，也可从有关规则取得明确指引。”

2.97 *Hanlon v The Law Society* 是 *BACTA v Westminster City Council* 案¹⁹⁸ 所援引的先例，当时上议院裁定，应该参考《1955年影片(安全)规例》(Cinematograph (Safety) Regulations 1955)，以确定《1982年影片(修订)法令》(Cinematograph (Amendment) Act 1982)第1(3)条对“影片上映”一词的定义。

2.98 枢密院在 *Elvira Vergara and another v Attorney General* 案¹⁹⁹ 提述上述判决书，指出可以引用附属法例来解释主体法例内任何歧义之处。尽管这项评论只是附带提出，但无疑仍会被视为极具说服力的意见。

结论

¹⁹² 第 817 页。

¹⁹³ [1980] 2 All ER 199 at 218-9.

¹⁹⁴ 这是解释古代法规的规则，让法院查阅法规当年获通过时人们是如何理解有关法例的条文。

¹⁹⁵ 见 Mellish LJ 在 *Re Wier, ex parte Wier* 案 ((1871) LR 6 Ch App 875, 第 879 页) 的观点，而这观点被劳里大法官指为已逾越恰当界线。亦见 *Stephens v Cuckfield Rural District Council* 案 ([1960] 2 All ER 716, 第 718 页)。

¹⁹⁶ See *Neil v Glacier Metal Co Ltd* [1963] 3 All ER 477.

¹⁹⁷ See *Britt v Buckinghamshire County Council* [1963] 2 All ER 175, at 177, 179, 181-182.

¹⁹⁸ [1988] 1 All ER 740, at 745.

¹⁹⁹ [1989] 1 HKLR 233, at 241.

2.99 由此可见，外在辅助材料的种类繁多，并经法院验证这些材料的范围和用处。本章探讨了*佩珀诉哈特案*以前的判决书。在以下两章中，我们会探讨法院不接纳或允许查阅外在材料所持的理据。在第 5 章，我们会分析*佩珀诉哈特案*的裁决，这主要是关于使用《国会议事录》作为释法的外在辅助材料的问题。我们接着会在第 6 章探讨自从有了*佩珀诉哈特案*后有关使用外在辅助材料（不限于《国会议事录》）的发展。

第 3 章 法院不接纳外在辅助材料的理据

引言

3.1 在制定修改外在材料使用规则的建议前，必须先弄清法院不接纳外在辅助材料的理据，这是很重要的。然而，只有一些判决书明确列出不接纳有关材料的理据，而这些判决书都是针对如官方报告书等较为常见的外在辅助材料，或重申不接纳《国会议事录》。本章只会探讨在 *佩珀诉哈特案*¹ 以前的判决书，而第 6 章则会探讨 *佩珀诉哈特案* 以后的司法发展。

3.2 在 *布莱克克劳森案* 中，迪普洛克大法官对于法院经多个世纪所发展出的释义规则与使用外在辅助材料的规则的关连作如下阐释：

“当‘补缺去弊规则’初立时，不曾要求法院应用法规实际用语范围以外的材料来鉴认‘普通法内没有提供解救的缺弊’，因为这已于法案弁言内说明。这项释义规则是用于解释在法规内实际使用的词语，并且是仅此而已。至于解释现代法规时，由于法规没有可诠释立法用语的弁言作为辅助材料，故以查考缺弊为由而查阅外在文件时必须谨慎行事。如果立法用语涵义是简明且无歧义，则毋须应用任何‘补缺去弊’规则。缺弊与补救其实是一个硬币的正反两面而已。前者是指受法令内涵义简明的词语所改变的现行法律一部分；后者是指有关词语对现有法律造成的改变。”²

3.3 关于外在辅助材料是否可予接纳的判例法，大部分是源于使用官方报告书的案例。在 *Eastman Photographic Materials Co. Ltd. v Comptroller-General of Patents, Designs, and Trade Marks* 案，³ 大法官兼上议院院长霍尔伯里（Lord Halsbury L.C.）所引述的一份官方报告书，内容不仅提述现行法律，还阐明各委员认为法律应该有什么规定。霍尔伯里大法官作出如下言论来支持这见解：

“各位法官大人，除了由该委员会拟备的报告书外，我无法想像有其他更为可靠的资料来源，可以找出关于眼前要诠释的国会法令所旨在补救的缺弊。”

3.4 联合王国的两个法律委员会将 *Eastman* 案归类为借助外在辅助材料以确定法规针对的缺弊的案件类别，但上议院在 *Assam Railways and Trading Co. v Commissioners of Inland Revenue* 案⁴ 中没有采纳霍尔伯里大法官的评论，他们拒绝顺应律师拟引用以证明国会用意的证据的要求，不查阅法令制定前所

¹ [1992] 3 WLR 1032.

² *布莱克克劳森有限公司诉沃尔多夫阿沙芬堡纸品案*（[1975] AC 591, at 638）。

³ [1898] AC 571, 575。上诉法院在 *Elson-Vernon Knitters Ltd v Sino-Indo-American Spinners Ltd* 案（[1972] HKLR 468, 475）是援引霍尔伯里大法官的理据作出裁决。

⁴ [1935] AC 445, 458-9.

发表的皇家委员会建议。赖特大法官指出，霍尔伯里大法官直接提述有关报告书的目的，并非用以确定法令用语所表达的用意，而是用作外来材料以证明有关用语所述的周边环境。不过，经过一段禁止法院查阅这类报告书的时间后，⁵ 法院更改这条规则，允许在特定情况下查阅官方报告书。⁶

3.5 塞缪尔斯 (Samuels) 将判例法作如下诠释：

“赞成从狭义或按字义释法的人都倾向不接纳外来材料，而赞同从广义、或灵活、或补缺去弊、或以目的为本去释义的人则倾向接纳外来材料。”⁷

国会与法院之间的宪制平衡

3.6 在布莱克克劳森案，⁸ 威尔伯福斯大法官提出他拒绝考虑官方报告书的理由之一就是宪法原则：

“……法院的功能是说明如何在一宗案件或对某一个人应用有关用语。这项从早年已转予法官的权力，是宪法程序的基要部分，使国民完全纳入法律管治范畴内，而不是受皇帝或国会统治。假如法院仅是如镜子般反映其他释法机构的说词，便会损害这种宪法程序。”⁹

或者如迪普洛克大法官所言，“只有法院才可决定法规内词语的涵义，其他人无置喙余地。”¹⁰

国会用意

3.7 国会与法院之间的紧张关系，从法院如何诠释国会的用意上屡见端倪。就如里德大法官在布莱克克劳森案中所说，“我们常说我们正在考究国会的用意，但这说法其实是不准确的。我们是考究国会所使用的词语的涵义。我们所考究的不是国会要表述的用心，而是他们所说话语的真正涵义。”¹¹ 他又指出，如果要法院采纳关乎国会用意的证据，便必须一反常规查阅《国会议事录》。¹² 如果连国会的用意的表述也不容许法院查阅，更遑论让法院查阅皇家委员会或委员会的用意的表述。¹³ 反过来说，迪尔

⁵ See *Salkeld v Johnson* (1848) 2 Exch. 256, at 273.

⁶ 见布莱克克劳森案。书目出处同上。

⁷ Samuels, *The Interpretation of Statutes*, [1980] Stat LR 86, at 99.

⁸ 书目出处同上，第 629 至 630 页。

⁹ Burrowes, "An update on statutory interpretation", NZLJ (March 1989) 94 at 97. 他指出法院可能基于政策理由而不接纳外在辅助材料，因为只有如此才可让他们而非立法者取得决定法令涵义的最终操控权。

¹⁰ 书目出处同上，第 637D 节。

¹¹ 出处同前，第 613 页。

¹² 出处同前，第 614G 节。

¹³ 出处同前，第 615 页。

霍恩子爵指出，即使法院已查阅整套官方报告书，也不表示法院可顺理成章地查阅《国会议事录》。¹⁴

3.8 唐纳森大法官（Lord Donaldson）在上议院辩论《1980年释义法案》（Interpretation Bill 1980）¹⁵时指出，“查阅国会席上的发言”带有实在的风险，就是法院所施行的用意不是出于国会，而是源自行政机关。

3.9 迪普洛克大法官在**福瑟吉尔诉帝王航空案**¹⁶中捍卫法院的角色。他说：

“法院所履行的宪法功能就是诠释国会法令所订立的成文法，而这方面的功能常被人描述为确定‘国会用意’；不过，这比喻尽管合宜，却忽略了法院在执行释法功能和在覆检行政机关的措施的合法性时，其实是在担当调解员角色，协调两方关系：一方是行使立法权力的国家，另一方则是受国会订立、由国家行使行政权力去执行的法律所约束的市民。”

3.10 西蒙大法官拒绝查阅关于立法历程的材料。他在**Ealing LBC v Race Relations Board案**¹⁷中指出：

“在没有‘预备工作文件’的情况下……法院主要是藉查阅下列材料以确定立法用意：(1)社会背景；(2)一份包含所有相关法律的摘要；(3)法规详题和弃言（如可能的话）；(4)实际用语；(5)其他有助阐释实际用语的涵义的法例条文……。”

国会特权

3.11 另一个不接纳外在材料规则的理据是《1688年人权法案》（Bill of Rights 1688）第9条所赋予的国会特权，¹⁸这是不受下议院于1980年所作的决议所影响：

“本院尽管再次确认《人权法案》第9条所确立的国会会议程序的地位，但允许日后在法院程序中提述《官方的辩论汇报》和委员会已发表的报告书和作证纪录，惟允许提述的条件仍然要符合本院常规所订提交允许呈请的条件；并同时终止为提述国会文件而提交呈请的程序。”¹⁹

¹⁴ 出处同前，第623F节。

¹⁵ 503 H.L. Debs, col 288。这是指斯卡曼大法官的法令草案，目的是为施行1969年联合王国法律委员会报告书的建议。该报告书是The Interpretation of Statutes (Law Com No. 21) (Scot Law Com No. 11)。

¹⁶ [1981] AC 251 at 279.

¹⁷ [1972] AC 342 at 361.

¹⁸ 这条文规定，“在国会的言论及辩论的自由或会议程序，不得在任何法院或国会外的任何地方受到非难或质疑。”

¹⁹ 31 October 1980, H. C. Debs Vol 991, cols 879 - 916.

迈尔斯 (Miers) 指出，这项决议没有促使法院使用《国会议事录》，因为尽管这项决议“修订了在司法程序中提述《国会议事录》的程序，但并没有改变允许如此提述的预设目的”。²⁰ 邓恩大法官 (Dunn LJ) 在 *R v Secretary for Trade, ex parte Anderson Strathclyde* 案²¹ 总结时说，1980 年的决议对于允许在法院引述《国会议事录》的预设目的毫无影响，也不可引用该决议作为在司法覆核程序中寻求济助的佐证。²²

3.12 这正是法院在 *Church of Scientology of California v Johnson-Smith* 案²³ 中拒绝让原告人引用被告人在国会的发言作为证据的理由，在 *佩珀诉哈特案*，律政司认为允许使用《国会议事录》会违反《1688 年人权法案》第 9 条，因为此举使国会辩论的言论自由受到质疑。²⁴ 他亦认为，²⁵ 让法院使用国会材料诠释法例，会使国会作为立法者与法院作为诠释者两者的角色混淆。这论点遭上议院大多数议员否定。

3.13 香港的《立法局(权力及特权)条例》(第 382 章)第 3 条与《1688 年人权法案》第 9 条相若。这条文规定：

“在立法局内及委员会会议程序中有言论及辩论的自由，而此种言论及辩论的自由，不得在任何法院或立法局以外任何地方受到质疑。”

在已纳入报告书的案件中，²⁶ 不接纳《国会议事录》或允许使用摘要说明的案件都没有提述国会特权。

人权法案的司法观点

3.14 在澳大利亚，尽管有允许使用外在辅助材料的法例，²⁷ 但法院认为不成文的《人权法案》价值观内已纳入释法规则。²⁸ 这观点在 *Re Bolton : Ex p Beane* 案²⁹ 可见一斑，案中法院拒绝使用一名部长的二读演词，以免因接纳这篇演词而使个人权利或自由受到减损。

²⁰ "Citing *Hansard* as an aid to Interpretation", [1983] Stat LR 98, at 104.

²¹ [1983] 2 All ER 233, at 239.

²² 在 *佩珀诉哈特案* ([1992] 3 WLR 1032, at 1060-1)，布朗威尔金森大法官 (Lord Browne-Wilkinson) 指出政府 (237G-H 节) 不反对使用国会材料，并在结论时说，有鉴于律政司在 *Ex parte Brind* 案 ([1991] 1 AC 696 at 741F) 所作的让步和决定，所以 *Anderson Strathclyde* 案的判决是错误的。

²³ [1972] 1 QB 522.

²⁴ [1992] 3 WLR 1032, at 1046 and 1061。不过，律政司认同应该由法院决定第 9 条的法律涵义和法律效力。

²⁵ 第 1032、1061 页。另可参阅第 5 章。

²⁶ 见第 2 章。

²⁷ 例如可参阅 1901 年的 Acts Interpretation Act 第 12AB 条。另可参阅第 8 章。

²⁸ Mr Justice Bryson, "Statutory Interpretation - an Australian Judicial Perspective" (1992) SLR 187, at 206。见第 8 和 11 章。另可参阅 J F Burrows 的 "An update on statutory interpretation" (1989 年 NZLR 第 94 页，见第 95 页)。

²⁹ [1987] 162 CLR 514.

3.15 不接纳外在辅助材料的理据之一，是推定认为某些法令（例如税务法令、与物业有关的法令和刑罚法令）须严格地从有利当事人的角度诠释。³⁰

法律确定性的需要

3.16 法例应该是清晰的，而且法例条文所达致的法律后果必须明确，如此才可以让市民和行政机关都享有公正待遇。为具体落实宪政原则，要求“市民在作出任何行动之前知道他的行动会招致什么法律后果。当有关后果是受法规规管时，该法规便成为有关知识的来源，而法院在解释该法规的涵义时，必须按照受法规规管的人可合理地理解该法规词语的涵义来施行法规的规定。”³¹

3.17 迪普洛克大法官在*福瑟吉尔诉帝王航空案*³²中提出以下论点：

“如果这些词语的涵义清晰和没有歧义，且不会造成显然荒谬或不合理的结果时，便应该让市民可以依据这些词语的涵义；否则，要求市民翻查立法以前和立法期间的纪录，以查考其中有否任何材料可让人推论国会用以向受法例影响的人表述用意时实际采用的词语，其实没有准确地表达国会的真正用意。除了只显示国会在故弄玄虚外，还会破坏所有法律的确定性。”³³

3.18 至于市民的需要，可见于法规文本是唯一供诠释法律涵义的权威典据之事实。³⁴又或如迪普洛克大法官在*福瑟吉尔诉帝王航空案*³⁵中所说：

“就基本公义或按欧洲法院时常引用的法律确定性的概念而言，凡是对市民起约束力的规则，都应该可让市民查证（或较现实的情况是通过合资格律师提供意见），让他们通过可鉴别的资料来源查阅公开让人取阅的资料来查证。”

实务方面

3.19 值得一提的是联合王国的两个法律委员会所订立的准则：³⁶

³⁰ 但可参阅第6章的“税务法规”一节。

³¹ 迪普洛克大法官在*布莱克劳森案*的评论。出处见上文，第638E节。

³² [1980] 3 WLR 209, 221.

³³ 不过，迪普洛克大法官总结时指出，当国际公约的文本的涵义有歧义时，英格兰法院应该查阅它认为与会人士应可取阅的任何材料，以厘清任何可能的歧义或隐晦之处。尤其是对于为施行国际公约而制定的国会法令，查阅有关材料甚至可说是法院的宪法责任。（见第224F-G节）。

³⁴ Miers, "Citing *Hansard* as an aid to Interpretation" [1983] Stat LR 98, at 105.

³⁵ 书目出处同上，第221F-G节。

³⁶ "The Interpretation of Statutes", (Law Com. No. 21) (Scot. Law Com. No. 11) (1969) at paragraph 53.

“在考虑国会议事纪录的可接纳性时，必须考虑有关材料……的关联程度……，作为指引〔让法院〕的可信赖程度，以及对法规对象而言是否容易取用。”

大部分反对接纳外在辅助材料的理据都是基于实际理由。在 *布莱克克劳森案* 中，³⁷ 威尔伯福斯大法官³⁸ 反对诠释两份文件，即由委员会拟备的法案及其评析。他认为应该只诠释一份文件。

3.20 在 *Beswick v Beswick* 案中，里德大法官说：

“纯粹从现实条件考虑，我们不允许引述上议院或下议院的辩论材料；允许使用的话，使人预期律师会翻阅《国会议事录》³⁹ 内所有辩论纪录，为此处理涉及释法的案件时所需的准备工作会大大增加，并需要耗用更多时间和费用，而且要律师查阅下议院特别委员会较早期的辩论纪录通常是不可能的，更何况以大部分案件而言，进行如此查考工作即使是可行的，查考结果对法院所审理的争议事项也没有任何作用。”⁴⁰

3.21 迪尔霍恩子爵在 *Davis v Johnson* 案⁴¹ 中也因实际理由而反对使用《国会议事录》：

“如果允许提述《国会议事录》，则办理关乎法规释义案件的律师都可能因而认为有必要查遍两院会议的所有《国会议事录》，以查考国会在有关期间曾否作出任何关乎该法规释义的言论。如果律师认为某一份《国会议事录》是载有任何有关的言论并向法院提述，则法院可能随而亦想查阅其他《国会议事录》，结果是将注意力转移至诠释部长和其他人在国会内的陈述，以致忽略了国会用以表述其用意的措辞。”

3.22 在辩论斯卡曼大法官的《释义法令草案》（*Interpretation Bill*）⁴² 期间，布迪斯洛大法官（*Lord Bledisloe*）警告说，如果让律师在陈词时引用国会辩论纪录的材料，则法官必须仔细审阅有关文本，结果会延长聆讯时间。不过，令人惊诧的是，司法机构提出的反对意见都是基于实际理由，包括律师会耗费更多时间和难以取得相关资料，但没有批评使用《国会议事录》可能使审讯时间延长，致使工作量原已沉重的法院更不胜负荷。

无从取用

³⁷ [1975] AC 591.

³⁸ 第 629E 节。

³⁹ 西蒙大法官在 *布莱克克劳森案* 指出，藉着限制可供法院审议的材料可减省审讯所耗用的人力和时间，社会也因而受惠。他又指出美国在查阅立法议事纪录方面的经验令人失望。（第 645 页）。

⁴⁰ [1968] AC 58, at 74A.

⁴¹ [1979] AC 264, at 337.

⁴² 他是代表大律师公会和律师会发言。载录于 H.L. Debs, vol 418, cols 1341-44。

3.23 联合王国的两个法律委员会的报告书指出，国会材料如非易于取用，便会使市民或业内人士的负担更重，⁴³ 并以美国杰克逊法官（Justice Jackson）⁴⁴ 的观点为其立论依据。杰克逊法官说：“…… 只有开设在首都或大城市而生意兴隆的律师行才可以集齐立法纪录材料，一般律师行不能负担将这些资料收集、存放和编订索引的费用。让法院使用该等材料，实际上就是使法律知识成为政府和少数律师行的专有知识，而其他人则无从查考。”⁴⁵

3.24 弗雷泽大法官在 *福瑟吉尔诉帝王航空案*⁴⁶ 中拒绝对呈交法院的部分国际协议的预备文件给予司法认知，理由是市民不能合理地取阅有关文件，甚至是非专长空运法⁴⁷ 的律师在取用文件时也可能有困难。这正是威尔伯福斯大法官在 *Farrell v Alexander* 案⁴⁸ 所提出的理据，他说解释综合法令时，应该在合理地可能的情况下避免考究法例前身的涵义，并以《1968年租金法令》（Rent Act 1968）为例。这是广大市民都需要理解或有必要向他们解说的法令。

3.25 里德大法官在 *布莱克克劳森案* 中指出：

“法令的对象是所有民众。如此看来，在释法时考虑在当年而言不属广为人知的事情是错误的。这些事情可以是当时的常识或推论当年国会理应顾及的一些已公布资料。”⁴⁹

外在辅助材料不可靠

3.26 《国会议事录》 迪普洛克大法官在 *福瑟吉尔诉帝王航空案*⁵⁰ 中批评国会程序，但没有提出任何理由，他说：“西敏寺的国会程序的性质如何使这些材料不可靠和不宜作释法依据的理由，本院常有提述，毋庸再赘。” 斯卡曼大法官在 *Davis v Johnson* 案⁵¹ 中指出《国会议事录》并不可靠，其反对论据可算是最为精简清晰：

“这种材料不是解读法规涵义的可信的指引；它只会混淆视听而非厘清涵义。辩论期间的激烈争辩和行政机关的施压，尽管都是开明和负责任政府的基本特色，却未必有利就法规用语涵义作出清晰和不偏颇的诠释，国会和部长的长篇大论

⁴³ 出处见上文，第 60 段。

⁴⁴ (1948) 34 ABA Journal, 535, at 537-8。这项反对理由是于 1948 年提出的，故必须顾及现代的法律草拟者渐多使用资讯科技，而且还有《国会议事录》的唯读光碟可供使用。

⁴⁵ 布朗威尔金森大法官已在 *佩珀诉哈特案* ([1992] 3 WLR 1032, at 1058-9) 处理这问题。

⁴⁶ [1980] 3 WLR 209, at 229D-F.

⁴⁷ 他赞同下级法官的意见，并提议该法规应该明文规定，任何由官方编辑所编汇的报告书都可供提述作释法的辅助材料。（第 230A 节）。

⁴⁸ [1977] AC 59, at 73.

⁴⁹ [1975] AC 591, at 614A.

⁵⁰ [1980] 3 WLR 209, at 222G.

⁵¹ [1979] AC 264, at 349-50。本案的判决书确认了一条规则，就是律师绝不能在法庭上引述《国会议事录》，而且法院也不能援引《国会议事录》诠释法规。

反而会使人困惑。”⁵²

3.27 里德大法官在 *布莱克克劳森案*⁵³ 中强调，不可依据法令草案发起人的表述作为代表国会用意。他表示的关注如下：

“我们可以将法令草案发起人的意见视为国会用意的指标，但发起人对于日后法院可能要审理的争论点的见解，并不多见收录于《国会议事录》内，更何况该等争议点通常都是在发起人意料之外的。在最理想的情况下，我们也许会取得一些材料，可供推敲发起人在考虑有关争论点后的意向或可能的取向，并从而作出不大可靠的推论。我认为一般而言，对任何一院议员的发言予以重视都是危险的。”

3.28 西蒙大法官在 *Ealing LBC v Race Relations Board* 案⁵⁴ 中批评其他司法管辖区使用立法历程材料的做法容易造成滥用和浪费资源的问题：

“个别立法者可能基于他以为该法例的涵义是如此的才表示赞同，但法院却无从查考其他立法者是否认同该立法者的假设，即使是跟他一起出席会议的立法者亦然。”

3.29 虽然有可能查阅委员会的官方报告书，但这不足以构成允许查阅《国会议事录》的理由，让人藉以查究负责有关法令草案的部长曾如何解说该法令草案的目的。⁵⁵ 迪尔霍恩子爵解释其观点如下：

“部长在议院提出法令草案时发表的言论，并不一定能够为立法的目的提供可靠的指引，因为立法目的可能在审议草案期间出现多次变化。”

3.30 **官方报告书** 斯卡曼大法官拒绝查阅官方报告书所载建议的理据是“除非我们违反禁令而查阅国会议事纪录，否则不能确定国会对利弊的评估和对法律的理解是否跟拟备报告书的组织同出一辙。”⁵⁶ 萨蒙大法官（Lord Salmon）在同一案件中警告说，这些报告书所提供的指引有时是不可靠的，因为报告书不一定会将法令旨在补救的利弊全数披露。⁵⁷

3.31 丹宁大法官在 *Letang v Cooper* 案⁵⁸ 中提出的反对理由，是国会可能决定以其他方法处理利弊，而且这种情况是颇为常见的。

⁵² *Reg v Cheng Chung-wai* 案（[1980] HKLR 593，见第 596-7 页）和 *Robert H.P. Fung v First Pacific Bank Ltd* 案（[1989] 2 HKLR 614）均援引这论点。在后者案件所提出的理由是为了免生误会，以防止有人乘机提出投诉。（见 622J 节）。

⁵³ [1975] AC 591, at 613-615.

⁵⁴ [1972] AC 342, at 361.

⁵⁵ 迪尔霍恩子爵在 *布莱克克劳森案*（[1975] AC 591, at 623）的评论。

⁵⁶ *Davis v Johnson* [1979] AC 264, at 350。迪尔霍恩子爵在 *布莱克克劳森案* 中指出，将查阅报告书但非查阅建议作出区别有矫饰之嫌。对他来说，这是一个对该等建议给予何种分量的问题。第 345D 节。

⁵⁷ [1965] 1 QB 232, at 240。这也是 *Assam Railways and Trading Co. Ltd v Inland Revenue Commissioners* 案（[1935] AC 445）的理据。

结论

3.32 西蒙大法官⁵⁹在*布莱克克劳森案*中说，法院在释法时所关注的不仅限于市民透过其国会代表所表达的意见，还须顾及可能受法规影响的人的合理期望。

3.33 这正好点出当中的两难问题：使用外在辅助材料究竟是有助抑或妨碍市民理解法律的涵义。要在顾及市民的需要和国会及法院的需要两者之间取得平衡，其间的微妙分野必须拿捏得宜。在考虑修改使用外在辅助材料的法律范围时，应该记着法院要求不接纳这类辅助材料的理据。

⁵⁹ 出处同上，第 645 页。

第 4 章 法院允许使用外在辅助材料的理据

4.1 在此章论述的案件都是于 *佩珀诉哈特案* 以前审结的。¹ 我们可藉剖析法院就允许使用这些外在辅助材料提出的理据，以了解上议院为何在 *佩珀诉哈特案* 裁定允许使用《国会议事录》。联合王国的两个法律委员会的报告书² 载明了使用这些辅助材料的目的是：(1)了解制定有关法例的一般法律或事实环境的背景；(2)了解有关的“缺弊”，即立法机关有意补救的法律或事实环境内的情况；和(3)搜寻关乎该补救方法的性质和涵盖范围的资料。让司法机构查阅首标题下的材料是没有问题的，但关乎第二和第三标题下的材料则较为棘手。

4.2 斯卡曼大法官列出为理解国际公约而查阅外在辅助材料的准则：当其中有歧义之处或疑点时，或是按字义释义所得的涵义与该法例的目的相抵触，便有充分理由使用外在辅助材料。³ 这些准则同样适用于理解法例方面，但前提是法院接受按目的释疑规则释法。本章会探讨法院凭什么理据允许使用如官方报告书和国会材料等外在辅助材料。

官方报告书

4.3 关于法院应否允许使用外在辅助材料的讨论，大部分载录于法律改革委员会等组织的报告书。在 *Crouch v McMillan* 案中，⁴ 西蒙大法官（Lord Simon of Glaisdale）提出异议，拒绝查阅一份部门委员会报告书，但提出了一些有趣论点：

“但这争论点一般都被设定为在两项选择之间作出取舍：一是在所有案件援引法规以外的所有的相关材料（包括国会辩论报告）；一是在所有情况下禁止援引有关材料。然而，这取舍无需弄得如此僵化：其实可以只允许使用部分材料，并限定在某些特定情况下才放宽目前某些僵硬规则，也可在法院须负上查阅不足起决定性作用材料的重担的情况下作出承担讼费的制裁。这争论点或许可循上述方向再议。”

4.4 *布莱克克劳森有限公司诉沃尔多夫阿沙芬堡纸品案* 对使用外在辅助材料的规管规则方面带来深远影响。⁵ 法院裁定它有权查阅官方报告书

¹ [1992] 3 WLR 1032.

² "Statutory Interpretation", (Law Com No 21) (Scot Law Com No 11)(1969) paragraph 47.

³ *Fothergill v Monarch Airlines* [1980] 3 WLR 209, at 235.

⁴ [1972] 1 WLR 1102, at 1119.

⁵ [1975] AC 591。下文简称 *布莱克克劳森案*。

所载录有关所针对的缺弊的陈述，⁶ 但却无权考虑该报告书的建议，也不能考虑就该报告书内法令草案草拟本作出的评论。换言之，只许法院考究法令旨在补救的缺弊，但不能过问补救方法。

4.5 迪尔霍恩子爵批评将查阅报告书和查阅报告书建议两者区分开来，并形容如此区分流于矫揉造作和毫无用处。⁷ 他提议所考量的应该的是如何衡量有关建议的分量。如果该报告书所载的法令草案草拟本与该法令没有分别或没有实质差异，便可合理地推断国会已接纳和有意落实有关建议。

4.6 西蒙大法官认为，当国会已将有关的法令草案制定为法例时，他赞成将由官方委员会拟备有关该法令草案草拟本的意见书用作为外在辅助材料，毕竟国会信赖此等专家意见而立法的。他续说：

“呈交国会的公开报告书是根据该报告书而制定的法规的重要框架部分。当国会参考该公开报告书的意见而制定法例时，我看不到有任何理由要法院将这些意见置之不理，而坚持要它在黑漆中或幽光中摸索其涵义。”⁸

4.7 西蒙大法官指出，为查证随后制定的法令的立法目标，官方报告书是“最具说明力材料”，使法院可置身在立法者处境理解法规。只有当法院拥有法令草案制定者所持有的资料时才能确定有关用语的涵义。⁹

4.8 迪普洛克大法官为使用这些报告书辩解说，可假设受有关法规规管的对象是知道这些报告书内容，而且这些知识会影响他们如何理解法规内含糊的用语的涵义。¹⁰

4.9 劳森法官（Lawson J）在 *Tottenham Hotspur Co Ltd v Princegrove* 案¹¹ 指出，该法令的有关条款与附连于法律委员会报告书的建议和法令草案草拟本的条款之间有差异，而这是“有助探究个中理由和意义……。”¹²

4.10 法院依循 *布莱克克劳森案* 的原则审理 *Davis v Johnson* 案。¹³ 然而，迪普洛克大法官在重申该项原则后续说：

“……这当然不是表示我们必须对这些建议视而不见，因为有关补救的提议有助我们了解所针对的缺弊是什么。不过，

⁶ 迪尔霍恩子爵指出，法院可以考究缺弊的理由是这些缺弊会揭示有关法令的目标和目的，即国会用意（第 622 页）。因此，可正当地查阅整份委员会报告书，包括查阅有关法令草案草拟本、法令草案条文注解，以及附连在报告书的公约草案（第 623 页）。

⁷ 第 622H 节。布朗威尔金森大法官（Lord Browne-Wilkinson）在 *佩珀诉哈特案* 也同样批评，如此区分是非常矫揉造作。书目出处见上文，第 1056-7 页。

⁸ 第 651G-H 节。

⁹ 第 646F-G 节。

¹⁰ 第 638H 节。

¹¹ [1974] 1 All ER 17, at 22.

¹² 第 22 页。

¹³ [1979] AC 264.

这并非表示当国会为补救有关缺弊而立法，便已是全盘接纳报告书所载的补救建议，甚至是否接纳这些建议也有待确定。”¹⁴

4.11 斯卡曼大法官在同一案件¹⁵指出外在辅助材料的可靠性尽管难以确定：

“但由于欧洲共同体已引入了……新的法例模式，¹⁶国会或许会考虑在它认为适合的法规应用新模式，例如那些建基于法律委员会、皇家委员会、部门委员会或其他法律改革组织的报告书的法规。”

4.12 在 *Factortame Ltd and Others v Secretary of State for Transport* 案中，¹⁷上议院查阅了一份法律委员会报告书内其中一项建议¹⁸和附连该报告书的法令草案草拟本的一条条款，藉以推断国会是无意落实委员会的建议。如果国会是有意落实委员会的建议，它会在有关法令内纳入有关条款的草拟本或效力相若的条文。

4.13 在 *Owens Bank Ltd v Bracco* 案中，¹⁹布里奇大法官查阅了萨默报告书²⁰（*Summer Report*）内的建议以解释《1920年司法法令》（*Administration of Justice Act 1920*）的有关条款，但没有为此查阅提出任何理据。

4.14 在 *R v Gomez* 案中，²¹劳里大法官引述修改刑法委员会的一份报告书内的多项建议，其理据是国会已将附连于报告书的法令草案草拟本制定为法规，故已落实委员会的意见。他并在阅览该报告书后肯定其中没有会推翻他对受争议用语的释义的内容，且指出布莱克克劳森案的“迪尔霍恩子爵和西蒙大法官（*Lord Simon of Glaisdale*）拟备的判决书甚具创意，论证条理清晰缜密，令人击节赞赏”。²²劳里大法官也鼓励律师陈词时引用学术研究作为立论基础。²³

4.15 **关联性** 当一份官方报告书以法令草案草拟本载列其建议，而该草拟本其后没有作任何修改便制定成法规，则有关报告书明显是最具关联性的外在辅助材料之一。正如迪尔霍恩子爵在布莱克克劳森案所说：

“查阅整份委员会报告书，包括所附连的法令草案草拟本的

¹⁴ 第 330B 节。

¹⁵ 第 350 页。

¹⁶ 他所指的是刊载可供参考的辅助材料的叙文或弁言。

¹⁷ [1990] 2 AC 85.

¹⁸ *The Report on Remedies in Administrative Law*, (Law Com No 73) (1976: Cmnd 6407).

¹⁹ [1992] 2 AC 443, at 488.

²⁰ This was the Report of the Committee Appointed by the Lord Chancellor to Consider the Conduct of Legal Proceedings between Parties in this Country and Parties Abroad and the Enforcement of Judgements and Awards (1919: Cmnd 251).

²¹ [1993] 1 All ER 1, at 18-23.

²² See [1975] AC 591, at 623.

²³ 第 34D-E 节。

条文、委员会就有关条款的注解；以及以附件形式附连于报告书的公约草拟本，都是正当的做法，因为它们是理解国会用意的最为宝贵指引。”²⁴

4.16 斯卡曼大法官在 *福瑟吉尔诉帝王航空案* 中强调，“仅是略有关连是不足够的，辅助材料必须具有分量才行。”他提议如果一份经确认的谅解会议纪录是一条公约条款获采纳的依据，则该纪录便可能极具价值。反观“与会代表的工作文件或由他们提交会议审议的备忘录，尽管是有关连的，却鲜有用处。”²⁵

4.17 在涉及遗嘱有效性争议的 *Tse Lai-chiu, deceased* 案，²⁶ 高等法院裁定，为了查证中国法律或习俗的内容，法院可以查考具权威的教科书和专题论着，以配合香港一贯采纳这类法律或习俗为证据的做法。这不会代替法院以其他方式取得资料的权利。*Fan Kam Ching v Yau Shiu Hing*²⁷ 案曾援引这判例，暂委法官（Deputy Judge Lo）说，由于没有从具权威地位的教科书、期刊或专家取得关于中国传统婚姻必备元素的证据，故必须由法院自行推敲该等元素，而该案没有足够证据断定曾在 1958 年进行的结婚仪式是否依循当年盛行的婚礼习俗进行。

国会材料

4.18 在 *Pickstone v Freemans Plc* 案，²⁸ 上议院提述《国会议事录》内载有的部长陈词以确定国会用意，其理据是呈交予国会的规例草拟本是不能修订的。²⁹

4.19 **目的释义** 法院为顺应采用目的释义的趋势，渐常使用外在辅助材料以解决法例含糊之处。一些司法管辖区更将目的释义规则制定为法规。举例来说，新西兰和澳大利亚的法院便曾援引有关条文作为查阅外在辅助材料的理据。³⁰

4.20 香港的《释义及通则条例》（第 1 章）第 19 条规定，“条例必须当作有补缺去弊的作用，按其真正用意、涵义及精神，并为了最能确保达

²⁴ [1975] AC 591, at 623G.

²⁵ [1980] 3 WLR 209, at 235.

²⁶ [1969] HKLR 159.

²⁷ [1985] HKLY 521.

²⁸ [1989] AC 66.

²⁹ 第 807B 节。此外，也提述了 *European Communities Act 1972*。事实上，奥利弗大法官（Lord Oliver）在第 817G 节说：“关于为施行联合王国为履行《欧洲经济共同体条约》的义务而通过的法规属特别类别。”

³⁰ 在 *Brown & Doherty Ltd v Whangerei County Council* 案（[1990] 2 NZLR 63）便是如此援引新西兰的 *Acts Interpretation Act 1924 (New Zealand)* 第 5(j) 条。澳大利亚的 *Acts Interpretation Act 1901 (Cth)* 第 15AA 条也制定了相若的按目的释义规则。这是指在制定规管外在辅助材料的法例以前的情况。

致其目的而作出公正、广泛及灵活的释疑及释义。”³¹ 在 *Haldane v Haldane* 案，³² 枢密院裁定这类条文已将 *Heydon's* 案³³ 的补缺去弊规则制定为法律。

4.21 在 *Elson-Vernon Knitters Ltd v Sino-Indo-American Ltd* 案，³⁴ 哈金斯法官（Huggins J）引用西蒙大法官在 *Ealing L.B.C. v Race Relations Board*³⁵ 的意见作为查阅法令草案的《目标与理由》的理据。该项法官意见指出：“上述种种不是说……附连在一项复杂的方案的摘要说明……不能够常常使负责有关方案的立法者知悉有关细节，或有助法院的释法工作。”³⁶ 哈金斯法官表示，让法院查阅《目标与理由》的目的，只限于用以确定法规拟以补救的缺弊而已，不能用以断定有关措辞是否已提供补救或（如有的话）补救所涵盖的范畴。布莱尔克尔法官提醒法院，如果法规的措辞清晰，则不能引用有关历程的材料来更改其明白表达的涵义。³⁷

4.22 在 *R v Cheng Chung-wai* 案，³⁸ 上诉法院拒绝查阅立法局的陈词。他们拒绝为确定所补救的缺弊以外的目的查阅附连于条例草案的《目标和理由》，其理据是如此才符合第 19 条的规定。³⁹ 在 *Robert H.P. Fung v First Pacific Ltd.* 案，⁴⁰ 上诉法院不支持原审法官援引《香港议事录——香港立法局会议过程纪录》（《香港议事录》（Handsard））的做法，指该法官使用《香港议事录》“不是用以释疑，而是仅为了证明法规条文的目的。”⁴¹ 法院没有提述先前准许查阅《目标和理由》的判例，反而另辟蹊径，改而援引第 19 条的规定，裁定为免造成荒谬结果致扭曲立法机关的明显用意，他们解读法规时可因应法规措辞必已隐含的文义来解读其涵义。⁴²

4.23 史维理⁴³ 指出法院只会偶尔提述第 19 章。“公平”一词的释义是指诠释过程而不是诠释的结果⁴⁴ “因此，如果‘公平地’理解时有关用语是具备某种不公平执行情况的涵义，则只要该涵义是切合该条文的‘真正用意、涵义和精神’，便应该采纳该涵义。”⁴⁵ 史维理指出，或许在考究“真正用意、涵义和精神”时应该使用目的释义法。⁴⁶ 他总结时质疑第 19

³¹ 《1966 年第 31 号条例》。

³² [1977] AC 673, at 689.

³³ (1584) 3 Co Rep 7a. 在 *Kong Kam-piu and another v The Queen* [1973] HKLR 120, 李安霖法官（Leonard J）认为第 19 条跟补缺去弊规则一样。

³⁴ [1972] HKLR 468.

³⁵ [1972] 2 WLR 71, at 82.

³⁶ 第 82H 节。

³⁷ 第 476 页。可推定他是指《目标与理由》。

³⁸ [1980] HKLR 593, at 598.

³⁹ 根据载录于第 598 页 Addison J 的意见，但没有提述 *Elson-Vernon* 案的判决书。

⁴⁰ [1989] 2 HKLR 614.

⁴¹ 第 622 页，上诉法院副院长傅雅德的判词。

⁴² They referred to Bennion, *Statutory Interpretation* (1984), at 337, and *Jones v Wrotham Park Estates* [1980] AC 74, at 105-6.

⁴³ "Literal or Liberal? The Notorious Section 19" (1982) 12 HKLJ 203.

⁴⁴ *Mirchandani and Others* [1977] HKLR 523, at 530.

⁴⁵ *Union Motors Ltd v Motor Spirits Authority* [1964] NZLR146, at 150.

⁴⁶ 然而，在 *R v Peter Klausner & Anor* 案 ([1968] HKLR 201)，合议庭对有关用语给予明白平常的涵义，并将第 19 条诠释为依据法例的目的作公平和合理的释义。法院援引塔克大法官（Lord

条有否阻止“任何一位香港法官随其意愿释法。在绝大部分案件中，将这条规则置之不理也是无妨的。”

4.24 自史维理的文章在 1982 年发表后，无论案中是否有提述以第 19 条为理据，采纳目的释义已渐成主流趋势。法院鲜会提述第 19 条的，但凡有提述第 19 条的案件中，都会务实地落实立法用意。⁴⁷

4.25 **已应用的材料** 一些法官曾藉引述教科书而间接使用《国会议事录》，因为引文内容已包括原文摘录或起码是阐释提案议员的观点。在 *R v Local Commissioner for Administration* 案，⁴⁸ 丹宁大法官以申诉专员致法律教师学会（Society of Public Teachers of Law）的公开演辞为依据，而该演辞引述了《国会议事录》的有关章节。丹宁大法官又提述韦德教授（Professor Wade）在《行政法》（Administrative Law）一书所载的《国会议事录》引文。

4.26 在 *Hadmor Productions Ltd v Hamilton* 案，⁴⁹ 丹宁大法官承认曾私下查阅《国会议事录》，而有关资料是有助他作出结论。这事在上议院遭律师批评。该律师指出，如果他事先知道丹宁大法官曾查阅《国会议事录》，他便会向法院提述其他章节。⁵⁰ 在 *H.P. Fung v First Pacific Bank Ltd.* 案，⁵¹ 上诉法院副院长傅雅德说他知道有声名显赫的法官曾承认偶尔会暗中查阅《国会议事录》。

4.27 黑尔什姆大法官（Lord Hailsham）在 *McIntyre v Armitage Shanks Ltd* 案⁵² 表示：

“基于以下两个理由使查阅这些报告书是正当的做法：(i) 因为律师可引用这些报告书作为其陈词内容，以准确陈述有关法律在某日期的状况（我曾使用这些报告书作此用途）；及 (ii) 因为这些报告书有助理解最终制定的法例所针对的缺弊。”

4.28 **可供取阅** 在 *福瑟吉尔诉帝王航空案*，⁵³ 威尔伯福斯大法官同意使用国际协议的预备文件，但前提是有关材料是公开和可供取阅的。⁵⁴ 在

Tucker) 在 *Quora v The Queen* 案 ([1953] AC 327 页，见第 335 页) 的意见，他说“黄金规则是指法规的用语必须以其一般涵义为首要释义。”法院看来并不认为黄金规则与目的释义规则之间有矛盾。

⁴⁷ 例如在 *Chan Chun Wai v Commissioner of Estate Duty* 案 ((1987) 3 HKTC 152) 麦克杜格尔法官 (McDougall J) 依据第 19 条裁定以下的论点并不是立法机关的用意：当第一死者的遗产管理工作完成后，第一死者的产业只可转予第二死者。

⁴⁸ [1979] QB 287, at 311.

⁴⁹ [1983] 1 AC 191.

⁵⁰ 布朗威尔金森大法官在 *佩珀诉哈特案* ([1992] 3 WLR 1032 页，见第 1057-8 页) 批评有法官自己以此间接途径使用《国会议事录》，却又不允许诉讼各方使用这些材料。

⁵¹ [1989] 2 HKLR 614, at 622J.

⁵² [1979] SLT 112, at 117.

⁵³ [1980] 3 WLR 209, at 219-220. See Bates "A Treaty and its Texts in the Courts" [1981] Stat LR 99.

⁵⁴ 他又指出，有关资料应清楚指出明确的立法用意。他是自己在 *Gatoil International v Arkwright-Boston Manufacturers* 案 ([1985] AC 255) 的意见为依据。

其他允许使用外在辅助材料的判决书中，都没有提述可供取阅作为允许理由，其理据重点都是放在有关资料可如何协助法院确定国会用意。

4.29 然而，格里菲思大法官在*佩珀诉哈特案*⁵⁵表示，他不同意查阅《国会议事录》会大幅增加诉讼费用，又强调现代科技已使查阅《国会议事录》资料甚为简便。布朗威尔金森大法官说国会资料确是可以让人取阅，但问题是在所涉费用和人力，与是否可供取阅无关。

4.30 **国会辩论纪录可能会提供清晰答案** 在 *Daymond v Plymouth Council* 案，⁵⁶ 基尔布兰登大法官（Lord Kilbrandon）要求在冗长的语言学和语意学分析法以外另辟较佳的释法蹊径：

“这不仅是关乎《国会议事录》可否在司法程序中引用的粗略问题，现时已有数个经探讨后建议采用的对策。……在〔这些另类方法〕获采纳前，释法可能是成败难料的探索工作，而且通常所费不赀。”⁵⁷

4.31 在 *R v Warner* 案，⁵⁸ 有人指不接纳使用《国会议事录》的规则应有例外情况，这是指“凭查看国会议事纪录便能够几近肯定地作出裁断的情况”。在 *R v Home Secretary, Ex p. Brind* 案，⁵⁹ 政府要求上议院查阅《国会议事录》，以证明内政大臣的处理手法是正确的。阿克纳大法官引述内政大臣致国会上下议院的陈述，内容是阐明他发出指令禁止传媒公开播放访问恐怖分子片段的理据，并且引述了上、下议院的辩论结果。案中申请人没有就引述《国会议事录》提出理据，而代表他们的律师是安东尼·莱斯特（Anthony Lester），即是在*佩珀诉哈特案*中代表申请人的律师。

4.32 在*佩珀诉哈特案*⁶⁰，布朗威尔金森大法官提述 *R v Secretary of State for the Home Department, Ex Parte Brind* 案⁶¹，以说明《国会议事录》常被引述的情况，都是用以确定有否不当地行使法定权力以达致非原定目的，或确定有否以完全不合理的方式行使法定权力。

4.33 **不干扰宪制平衡** 曾有论点指查阅《国会议事录》抵触《1688年人权法案》第9条，因为此举犹如质疑或弹劾国会议事程序。⁶²《立法局（权力及特权）条例》（第382章）第3条有相若的规定。⁶³目前虽然是

⁵⁵ 书目出处同上，第1040页。这是布朗威尔金森大法官的意见，载于第1058页。

⁵⁶ [1976] AC 609.

⁵⁷ 第652页。他提述西蒙大法官在*布莱克克劳森案*的意见（书目出处同上）和联合王国的两个法律委员会的报告书（书目出处同上）。

⁵⁸ [1969] 2 AC 256, at 279，里德大法官提出异议。

⁵⁹ [1991] 1 AC 696, at 741F, 749D and 755B.

⁶⁰ 书目出处同上，第1060页。

⁶¹ 书目出处同上。

⁶² 这论点在*佩珀诉哈特案*中已遭否定。书目出处同上。其他参考判例：*Church of Scientology of California v Johnson-Smith* [1972] 1 QB 522；*R v Secretary of State for Trade, Ex parte Anderson Strathclyde Plc.* [1983] 2 All ER 233。布朗威尔金森大法官认为后者判决书对关于第9条争论点的裁断是错误的。

⁶³ 见上文第3.13段。

可援引*佩珀诉哈特案*的判决书以允许在特定情况下使用《国会议事录》，但布朗威尔金森大法官建议法官应该有敏锐触觉，以防范律师抨击或批评部长的陈述或其推论。⁶⁴

4.34 近期 *Prebble v Television New Zealand Ltd* 案⁶⁵ 的判决书确认，就印证历程方面而言，不能反对使用《国会议事录》以证明曾在国会作出的作为和言论。为澄清了国会特权的规范，上议院裁定不论是由谁提出诉讼，涉及诉讼的各方都不得提出在国会作出的任何作为或言论是出于不当动机，或某些作为或言论是不真确或具误导性，不论是藉直接提证、盘问、推论或陈词作如此暗示亦然。在不抵触任何法定例外情况的规定下，有关事项全属国会管辖范围之内。

结论

4.35 我们在本章可见关于外在辅助材料可接纳性的原则的蜕变历程时有反覆。上议院在*佩珀诉哈特案*所作的判决看来也是顺理成章的发展：法院既然可以查阅白皮书、官方报告书和法律改革委员会报告书，理应也可以查阅《国会议事录》。法院就允许使用辅助材料所提出的理据，有助我们就下列事宜提出建议：*佩珀诉哈特案*所定的准则所涵盖的范畴是否包括《香港议事录》和其他辅助材料；和应否制定法例以列出使用所有外在辅助材料的准则。

⁶⁴ 出处见上文，第 1061B 节。

⁶⁵ *The Times*, 13 July 1994.

第 5 章 佩珀诉哈特案的分析

引言

5.1 本章是从 *佩珀诉哈特案* 的判决书¹ 剖析上议院近期就用以释法的外在辅助材料所推动的发展。为方便考量这份判决书对所有外在辅助材料的可接纳性的准则所造成的影响，我们要详细探讨在案中提出的各项理据，这是很重要的。法院在 *佩珀诉哈特案* 判决书提要内列出的原则如下：

“在不抵触任何国会特权的情况下，应该将不接纳提述国会材料作为辅助法规释疑的规则予以放宽，以允许在下述情况作如此提述：(a) 法例有歧义或隐晦之处，或引致荒谬结果，(b) 所援引的材料是由部长或有关法令草案发起人作出的一份或多份陈述，并视乎情况可包括为理解有关陈述和其效果所需的其他国会材料；及(c) 所援引的陈述涵义清晰。”

5.2 第 6 章会探讨自 *佩珀诉哈特案* 以来的司法发展，并会着重探讨就维持立法机关与法院作为一方以及行政机关与市民作为另一方之间的关系而言，*佩珀诉哈特案* 在允许使用《国会议事录》作为释法的外在辅助材料是否能保持适当的平衡。

佩珀诉哈特案的事实

5.3 这是由教师提出的一连串税务上诉案，争论点是估算实物福利的正确方法，所指利益是指教师安排子女就读自己任教的学校所享有的扣减学费优惠。案中诉讼双方都认同按《1976 年财务法令》(Finance Act 1976) 第 61(1) 条规定，子女教育费属应课税福利，案中关键在于“福利的等值现金”款额是多少，而这款额得视乎如何诠释这法令第 63(1) 及 (2) 条。² 案中纳税人声称学校的开支只限于提供膳食、洗衣服务和文具等边际成本，而他们所缴付的特惠学费已足以弥补有关开支。税务署却声称有关开支是提供教育服务，款额应该跟其他父母不是教师的学童的开支完全无异。因此，该笔开支应该按比例摊分整所学校的营运成本计算。

5.4 在上议院审理期间，没有提述《国会议事录》。然而，法院得知：“查阅国会的 1976 年议事纪录所载关于制定第 61 及 63 条的

¹ [1992] 2 WLR 1032.

² “(1) 上述第 61 条所指的任何应课税福利的现金等值款额，是相等于该项福利成本经扣减（如有的话）雇员付予福利提供者的款额。(2) 在不抵触以下各款的情况下，一项福利的成本值是指为提供这项福利而招致的开支或与这项福利的提供有关的任何开支款额，加上（在此款和以下各款）包括与这项福利和其他事项有部分关连的任何开支的若干适当比例的款额。”

纪录或有清楚提示，在这两个互不相容的论点中，哪个才是代表国会使用有关法规用语的用意。”³

5.5 上议院高级法官遂请诉讼各方考虑是否有意就偏离先例是适宜与否这争论点提出进一步论据；又如有意提出论据，则有关材料又可为上诉目的提供什么指引。纳税人接受这项提议。

国会特权

5.6 律政司陈词时指出，使用《国会议事录》违反《1688年人权法案》第9条有关国会两院特权的规定，但他亦承认该第9条的效力是应该由法院裁断。他提述下议院主事官来函，内容指提述《国会议事录》会侵害下议院的特权⁴，并会逾越下议院在1980年10月31日的决议的范畴。⁵

5.7 上诉委员会以大多数票拒绝接纳律政司的论点。⁶ 布朗威尔金森大法官表示，律政司从没有要求押后聆讯以便下议院考虑其立场。⁷ 他坚持法院在决定特权是否存在和有关特权是否已遭侵犯两项事情上享有绝对权力，并强调⁸ 上议院高级法官的：

“动机是为实践国会立法用意，并无意图或欲望质疑有关法例的立法程序或批评在立法过程中任何人在国会的发言。他们的目的是要落实而非阻挠施行国会用意。”

国会与法院之间的宪制平衡

5.8 律政司又指出，查阅《国会议事录》会“将国会作为立法者和法院作为法律诠释者的角色混淆”。⁹ 布朗威尔金森大法官拒绝接纳这论点，¹⁰ 他认为法院的职能就是诠释国会的法规用语以施行国会的目的，并指出法院查阅白皮书和官方报告书的目的不是用以决定立法用语的涵义，而是用以辅助法院自行作出决定。国会材料仅是众多材料来源之一而已。

《1976年财务法令》的国会审议历程

³ 布朗威尔金森大法官，第1045G节。

⁴ 这条文规定，“在国会的言论及辩论的自由或会议程序，不得在任何法院或国会外的任何地方受到非难或质疑。”

⁵ 决议案的内容如下：“本院尽管再次确认《人权法案》第9条所确立的国会会议程序的地位，但仍然允许日后在法院程序中提述《官方的辩论汇报》和委员会已发表的报告书和作证纪录，惟根据本院常规须提交允许呈请，并须终止为提述国会文件而提交允许呈请的程序。”

⁶ 布朗威尔金森大法官，第1059G、1065G-1067节。

⁷ 第1066C-D节。

⁸ 第1067B-C节。

⁹ 第1061C节。

¹⁰ 第1061C-D节。格里菲思大法官赞同布朗威尔金森大法官的观点，但不同意在不查阅《国会议事录》的前提下诠释该法令。见第1040E-F节。奥利弗大法官（Lord Oliver of Aylmerton）也认同其观点。见第1042D和1043G节。

5.9 布朗威尔金森大法官不单只查阅关于《1976年财务法令》的国会辩论纪录，他亦注意到其后重新制定为《1970年入息税与公司税法令》（Income and Corporation Taxes Act 1970）的《1948年财务法令》（Finance Act 1948）明文规定，受学校雇用的人获豁免就其所享有的实物福利课税。他又提及税务署在1948年至1975年间的作业方针，都不会按雇主提供员工福利的平均成本征收税款。¹¹

5.10 他进而考虑《1975年财务法令草案》内一条与《1976年财务法令》第63(2)条相若的条款，¹²并引述了《国会议事录》，内容是财政司提出铁路员工的特惠福利可免课税的理据。¹³

5.11 《1976年财务法令草案》拟更改内部福利的税务规定。草案第54(4)条¹⁴规定，给予雇员福利的成本应等同于公众人士使用这项服务或设施而支付的款额。由于此举引起航空公司和铁路员工强烈反应，故财政司宣布撤回第54(4)条。布朗威尔金森大法官所引述的新闻稿，正是说明撤回这条文后的效力是使现行的评税规定继续沿用，即是以雇主为提供有关服务而支付的成本为准。

5.12 令人感到讽刺的是，当国会议员问及学校雇员的子女在收费学校就读的情况时，财政司答覆的大意是应课税福利的款额非常小。¹⁵

5.13 税务署对在以下情况产生的异常之处无对应之策：提供一项赔本服务的成本是指按其平均成本值计算会使纳税人被视为以福利形式收到一笔高于该服务市值的款额。¹⁶

5.14 布朗威尔金森大法官随而裁定《财务法令》第63条涵义含糊。¹⁷他认为因提供内部福利而“招致的开支或与提供这项福利有关的任何开支”，可以是纳税人所指为提供有关福利而导致的边际成本，也可以是税务署所指按提供有关服务予公众人士和雇员而招致的总成本按比例摊分（“平均成本”）。鉴此，如果允许提述《国会议事录》的话，纳税人的上诉便会得直。

国会材料

¹¹ 事实上，税务署在1960年代已尝试改变课税基准，由按边际成本改为按平均成本向航空公司为其雇员提供的旅游优惠征收税款。税务署被税务委员判败诉后没有再上诉。

¹² 书目出处同上，第1047页。

¹³ 这是因为“不论员工有否使用这项福利，铁路仍会如常运作，所以铁路局没有承担额外成本。”（《国会议事录》第666段）见第1048A节。

¹⁴ 这条文最后成为1976年法令的第63条。

¹⁵ 第1051G节。

¹⁶ 这是由于税务署指福利的成本应该是按比例摊分提供有关服务的总成本计算。

¹⁷ 第1061G节。他也表示当中有歧义或隐晦之处（见第1062F节）。

5.15 布朗威尔金森大法官将法院在裁决是否接纳《国会议事录》时所须考虑的论点归纳如下：¹⁸

- “ (1) 现行禁止提述《国会议事录》用以理解法例时的规则应否放宽；如放宽的话，则尺度如何？
- (2) 如放宽规则，本案是否属于应允许提述国会议事纪录的案件类别？
- (3) 如允许提述国会议事纪录，则该法规条文的真正释义是什么？
- (4) 如不允许提述国会议事纪录，则该法规条文的真正释义是什么？
- (5) 如本案的结果是取决于是否提述《国会议事录》，在得悉律政司已警告谓查阅有关材料或会侵害国会特权的情况下，则又当如何处理本案？”

援引部长陈述

5.16 案中争论点是财政司所表达的意向可否被视为代表整体国会的意向。布朗威尔金森大法官裁定是可以的。有关的法令草案委员会：

“曾多番要求当局就废除第 54(4)条对有关法例的效力的影响提供指引。国会确是以部长陈述为依据一点从下述事实可见一斑：有关事宜经委员会讨论后再没有提起；有关修订最后被撤回，而且又没有作出会影响部长陈述的正确性的相关修订。”¹⁹

在诠释第 63 条时考虑《国会议事录》会对此诠释有何影响？

5.17 如果考虑国会辩论纪录的话，便可清楚知道国会（尤其是财政司）是有意以雇主所承担的边际成本而非平均成本为基准评估内部福利，则纳税人便会上诉成功。反之，如果不考虑国会的辩论纪录，则较早前最少两位上议院高级法官所作出与税务署一致的结论便应维持不变。²⁰ 布朗威尔金森大法官对此表示沮丧：

“要是我可从法规内找到任何指向某一个特定释义的立法目的或用意，我定会采纳该释义，但这条法规内没有任何线索。”²¹

¹⁸ 第 1046H - 1047A-B 节。

¹⁹ 第 1063F 节。

²⁰ 这是按字义释义。

²¹ 第 1065E 节。

5.18 布里奇大法官更进一步说：

“为遵照一条技术性释疑规则而把可肯定地从 1976 年法令第 63(2)条的两个可能释义中断定哪个切合国会用意的材料置之不理，以致作出不利上诉人的裁决，令我过意不去。”²²

允许使用国会材料作为外在辅助材料的理据

5.19 布朗威尔金森大法官将其理据条陈如下：²³

- (1) 有些法规条文有歧义。国会可能已获悉使用某些用语会达致的效力，其后法院须决定有关用语的涵义，而有关用语却可能具有两个涵义。
- (2) 法院不会知道立法背后的国会用意，除非法例的其他部分已披露国会用意，则作别论。
- (3) 国会可能已考虑过有待法院裁定的争论点。
- (4) 法院现时已可以查阅白皮书、官方报告书和法律改革委员会报告书以找出缺弊。
- (5) 在向国会发表的部长陈述应该是具有同等权威的陈述。
- (6) 法官过去判案时就国会材料是否可接纳一事的取态并不一致。²⁴
- (7) 一方面查阅报告书以辨识法例所针对的缺弊，另一方面却禁止查阅国会辩论纪录以辨识国会用意，如此区别两者是极为随意的决定。
- (8) 获允许可用作外在指引的教科书内包括提述部长就法例向国会作出的解释。
- (9) 有多位法官在判决书内承认曾为考究国会用意而查阅《国会议事录》。²⁵

反对查阅《国会议事录》的理据

5.20 布朗威尔金森大法官根据律政司的反对意见将反对查阅《国会议事录》的论点阐述如下：²⁶

²² 第 1039G 节。

²³ 第 1056-1061 页。

²⁴ 他提述 *R v Warner* 案 ([1969] 2 AC 256, 见 279 页)，里德大法官在该案中说“……由这案件看来，这规则确有例外情况，就是凭借国会议事纪录便能够几近肯定地作出明确裁断的情况。”他也引述了威尔伯福斯大法官在澳大利亚坎培拉的 *Symposium on Statutory Interpretation* 所发表的意见。(AGPS, 1983, at 13)

²⁵ 丹宁大法官在 *Hadmor Productions Ltd v Hamilton* 案 ([1983] 1 AC 191) 中承认《国会议事录》有助他达致结论。律师向上议院上诉时提出抗议，表示假如他当时已知悉此事，便可在法庭上引用《国会议事录》的其他章节。(第 233 页)

- (1) 国会材料取阅不易，意即在伦敦以外有收藏此等材料的图书馆为数不多，而且关于委员会讨论阶段的资料的索引纪录也欠完善。
- (2) 翻阅此等材料花费人力及金钱。²⁷
- (3) 律师和法官并不熟悉国会议事程序，难以妥善衡量国会材料的重要性。
- (4) 法院将要耗费更多时间翻阅连篇累牍的国会材料。
- (5) 律师会为查考国会用意而虚耗时间和金钱，因为不一定能够在《国会议事录》内找到答案。
- (6) 这是有违宪法原则，而且可能牵涉国会特权问题。

5.21 然而，布朗威尔金森大法官没有回应律政司所提出的以下观点：²⁸

- (1) 给予只为满足政治要求而作出的部长陈述任何分量是不智的。
- (2) 为确保部长陈述的资料是详尽至足以交代与陈述相关的情况，或有需要修改国会议事程序。

回应

5.22 布朗威尔金森大法官对上述大部分论点有如下回应：

- (1) 国会材料是可供索阅。没有人提及不应提述从属法例，²⁹ 而这些从属法例是于通过后一年才有索引版本。
- (2) 如果部长或其他法令草案发起人所作出的清晰的陈述获得重视，则在评估有关陈述的重要性时便不会如此困难。³⁰
- (3) 法院审讯时间会延长，但当中有可获接纳的有关材料而有关材料又是清楚显示用意的案件为数甚少，³¹ 所以其利弊可以相抵。
- (4) 可设立承担讼费的制度以惩处试图引用不符有关准则的材料的人士。

²⁶ 布朗威尔金森大法官在第 1055G 节载述律政司的论点，并随而在第 1058B 至 1059D 节作出回应。

²⁷ 格里菲思大法官并不同意此论点（见第 1040G-H 节）。麦凯大法官认为允许提述《国会议事录》会“至少可能使涉及诠释法规的案件的讼费激增。”（载于第 1038B 节）。

²⁸ 第 1055G-H 节。

²⁹ 麦凯大法官反对允许接纳《国会议事录》为证据，但并不反对为查证附属法例的立法目的而查阅《国会议事录》，因为这类陈述是很显而易见的（载于 1038H 节）。

³⁰ 这个判决书看来甚为重视部长陈述的质素和清晰程度。例如第 1058G 节所载布朗威尔金森大法官的意见：“在此令人信服之处，是部长在取得其官员的意见后对一系列问题所作的答覆，内容一致并指向同一方向，而且在法令草案制定前不曾修改或撤回。”布里奇大法官的立场更为严谨，他在第 1039H 节指出，法院要解决的争论点已在国会辩论中解决并有发起人针对有关争论点作明确陈述的案件甚为罕见。

³¹ 参阅总结有关准则的判决书提要。

- (5) 研究工作固然会招致开支，但如果部长陈述的内容是无关重要的，则再深入查究也是徒然。³²

释疑规则

5.23 所有支持允许接纳《国会议事录》的法官均同意，如此采纳的理据是建基于按目的释义规则，而不是旧有的字义规则。³³

结论

5.24 从上文可见，*佩珀诉哈特案*的判决书明显放宽了应否接纳外在辅助材料可接纳性的规则，尤其是关乎《国会议事录》作为外在辅助材料而言。我们将于第 6 章从后续发展探讨这判决书造成如何深远的影响，同时会剖析对这判决书的批评。

³² 布里奇大法官在第 1040 页确认如果《国会议事录》确能够提供答案，显然可省免讼费。

³³ 见第 1040D 节所载格里菲思大法官的意见。

第 6 章 自佩珀诉哈特案以来的司法发展

引言

6.1 本章会专注探讨自佩珀诉哈特案¹ 以来的司法发展，即接纳《国会议事录》为证据的准则的应用和其他外在辅助材料的使用。此外，还会剖析学者对该案判决书的评论和批评，并据以衡量有关可接纳性的准则是否周全。

6.2 有关案件的实际数目比评论员所预计的还要多。² 反观在 1982 年就 34 宗涉及不同法律范畴（雇佣、土地、家庭、刑事罪行和房屋）的案件作剖析后发现，提述《国会议事录》一般不能澄清法例文本的涵义。³ 法院有时会要求律师查阅《国会议事录》，即使律师并不认为其中有材料可印证他们的论点亦然。在 *R v London Borough of Wandsworth ex parte Hawthorne* 案⁴ 暂委法官布洛姆·库珀（Blom Cooper）指出，不论律师所持的立场为何，法院是有责任查明按有关准则而言审阅国会材料的做法是否正当。不过，在 *R v Dorset County Council Ex parte Rolls and anor* 案⁵ 法院要求诉讼各方查阅《国会议事录》，以助诠释《1968 年活动住房停泊场法令》（*Caravan Sites Act 1968*）第 16 条中“吉卜赛人”一词。案中律师拒绝这样做，理由是这样做会导致聆讯押后以及郡议会急于收回有关土地。结果法院采纳按目的诠释的涵义，并没有借助《国会议事录》。

6.3 在 1993 年，上议院发布一份《执业指引》，强调佩珀诉哈特案的适用范围是受规限的。该《执业指引》订明，“佐证文件，包括《国会议事录》的摘录，仅会在特殊的情况下才会获接纳”，⁶ 其后于 1994 年又另行发布涵盖最高法院、巡回刑事法院和郡法院的《执业指引》。⁷

国会用意和佩珀诉哈特案的规则

6.4 上议院在佩珀诉哈特案中裁定：

“应该将不接纳提述国会材料以辅助法规释疑的规则予以放宽，以允许在下述情况作如此提述：(a)法例有歧义或隐晦之

¹ [1992] 3 WLR 1032.

² St J. Bates, "Judicial application of *Pepper v Hart*", *Journal of the Law Society of Scotland*, (July 1993) 251。他估计在该案后六个月内会有 17 份判决书提述该判例的，但在 1994 年 4 月翻查 LEXIS 后却发现，期间曾提述佩珀诉哈特案的判决书达 64 份。

³ Vera Sachs, "Towards Discovering Parliamentary intent", [1982] Stat. LR 143, at 157.

⁴ LEXIS, QBD, 21 January 1994.

⁵ LEXIS, QBD, 27 January 1994, Laws J.

⁶ [1993] 1 WLR 303。反观澳大利亚高等法院却规定，有意依据《国会议事录》文件的一方律师必须于提呈有关文件 48 小时前通知法院和另一方律师。

⁷ See "Practice Direction: (Hansard: Citation)" [1995] 1 WLR 192.

处或导致荒谬结果，(b)所援引的材料是由部长或有关法令草案发起人作出的一份或多份陈述，并视乎情况可包括为理解有关陈述和其效果所需的其他国会材料；及(c)所援引的陈述涵义清晰。”⁸

现在让我们逐一探讨上述各部分的发展情况。

6.5 法院是依据多项推定探究国会用意，推定之一是国会不会有意剥夺法院的司法管辖权。如果《国会议事录》内披露国会无意奉行该等原则，则使用《国会议事录》便可能影响法院所担当的角色。⁹

6.6 法官释法时有责任确定国会用意。在*佩珀诉哈特案*以前，“国会用意”是由司法机关根据法规文本决定的。¹⁰ 贝茨（Bates）关注到*佩珀诉哈特案*的效果，是将属于细小组别的个别国会议员所作的某类关乎法令草案效力的陈述（随后被撤回或修改的陈述除外）假定为国会意向的表述，甚至进而在某些情况下凭国会的不作为而假定国会用意。

6.7 在*NAP Holdings v Whittles案*，¹¹ 有意见指*佩珀诉哈特案*授权法院依循据称的国会信念行事，但遭上诉法院拒纳。诺兰大法官（Nolan LJ）指出，该裁决只是授权法院在若干指定情况下考虑国会辩论期间已作出的言论而已。由于诉讼双方都不曾提议案中有此等情况，故法院的职责是凭借国会用以表述其意向的立法措辞理解国会用意。

6.8 反对应用*佩珀诉哈特案*准则的理据之一，是立法机关的“用意”这概念在香港存有理念上的困难。范达理法官（Findlay J）在*Ngan Chor Ying v Year Trend Development Ltd案*¹² 质疑*佩珀诉哈特案*的判例是否适用：

“我不肯定这决定会多大适用于没有多数党可确保法例通过的立法机关。如果有多数党的话，可以合理地肯定提案的部长或其他发起人的言论确是代表立法机关大多数成员的意向。在香港，在立法局发表的陈述却不能说是明确代表立法局大多数议员的意向。”¹³

不过，这观点不获其他高等法院法官和上诉法院采纳。在*Canon Kabushiki Kaisha v Green Cartridge Co (Hong Kong) Ltd案*，¹⁴ 罗杰志法官（Rogers J）以一名身分不明人士在恢复二读草案阶段所作的解释为凭据，推论议会对《专利注册条例》（第42章）所作的一项修订的用意。

⁸ [1992] 3 WLR 1033B-C.

⁹ D. Oliver, "*Pepper v Hart*", Public Law 5, at 12-13 (1993).

¹⁰ T. St. J Bates, "Parliamentary Materials and Statutory Construction: Aspects of the Practical Application of *Pepper v Hart*", [1993] 14 Stat LR 46, at 47-8.

¹¹ [1993] STC 592, at 602.

¹² [1995] 1 HKC 605。麦凯大法官在*佩珀诉哈特案*（[1992] 3 WLR 1032，见1038E节）说，在已放宽该规则的国家中，其国会议事程序与联合王国的程序“在颇重要环节上”相异。不过，范达理法官没有援引麦凯大法官就这论点提出的意见。

¹³ 出处同上，第610页。

¹⁴ [1995] 1 HKC 729.

6.9 英格兰上诉法院凭借《1991年刑事法法令》(Criminal Justice Act 1991)内可确定的法令宗旨对一条修订条文作更正释义，以免该法例有不一致问题。¹⁵ 该法院指出，如果该法规有歧义或隐晦之处，便会依据*佩珀诉哈特案*的指引查考其真正涵义，但塞德利法官(Sedley J)却认同*Halsbury's Statutes*¹⁶编辑的观点，认为问题是出于草拟技巧。

(1) 规则的第一部分

(i) 法例

6.10 在*Griffin v Craig-Harvey*案，¹⁷ 瓦因洛特法官(Vinelott J)认为《1979年资本税法法令》(Capital Taxes Act 1979)第101(5)条没有任何歧义或隐晦之处。即使有歧义之处，也已由财政部长在辩论《1965年财务法令草案》(Finance Bill 1965)内该条文原文时所作的陈述消除了。令人感到讽刺的是，部长的陈述有部分内容是不正确的，反观立法机关却已对案中争论点清楚表明其用意。在案中要求援引《国会议事录》的是代表政府一方的律师。

6.11 就释法而言，“歧义”一词的真正涵义曾引起争议。贝茨提出以下问题：¹⁸ “……以较为极端的例子来说，当一份法例文本可解读出甲或乙两种涵义时，但有国会材料则明白显示丙涵义才是国会用意，则根据已放宽的不接纳外在材料规则可否接纳有关材料为证据？”他又关注到，当法例文本已有司法诠释时，法院又会否将有关的法例文本视为就该规则而言仍有歧义或隐晦之处。¹⁹

6.12 在*Sheppard v Commissioners of Inland Revenue (No. 2)*案，²⁰ 一名纳税人要求引用《国会议事录》以证明股息不是“证券交易”。²¹ 这论点遭高等法院拒绝，理由是该法例没有歧义之处，故不符*佩珀诉哈特案*的准则。该法院判定不能援引《国会议事录》的另一个理由，是该案的争论点已在一先于*佩珀诉哈特案*的案件中涵盖了。法院的判决看来是考虑到律政司在国会所作的陈述并不清晰，而且又没有提及案中所争议的特定事实情况。奥尔德斯法官(Aldous J)认为，上议院高级法官在*佩珀诉哈特案*必定记着迪普洛克大法官所指的类别的歧义之处，²² 而他阐述有关条件的措辞与上议院高级法官在*佩珀诉哈特案*的措辞略有分别。奥尔德斯法官续说：

¹⁵ *R v Moore* [1995] 4 All ER 843.

¹⁶ Volume 12, (4th edition, 1994 reissue) at 579.

¹⁷ [1993] STC 54 (Ch D).

¹⁸ 书目出处同上，第50页。

¹⁹ 因此，在*佩珀诉哈特案*以前，《国会议事录》所示的涵义可能有别于法院所采用的释义。有人指出，这问题涉及法院如何衡量国会材料的分量，只能因应个别案件的情况而定。

²⁰ [1993] STC 54 (Ch D).

²¹ R. Bramwell曾分析这案件，载于"As the One-eyed King saw it", *Taxation*, 1993年5月6日，第120-122页。

²² 奥尔德斯法官依据迪普洛克大法官在*IRC v Joiner*案([1975] STC 657)的用语对歧义一词作如下定义：“唯一需要解决的释疑问题在于……所定的界限是否宽广至可涵盖已判定存在的某种事实情

“假设确有迪普洛克大法官所提述的歧义情况，便可审阅《国会议事录》。不过，只有清楚可见(1)有关部长确曾记着案中的争论点；(2)有关部长的陈述阐明政府对该争论点的意向；(3)该陈述清晰且没有歧义；及(4)该陈述内已载明国会用意，《国会议事录》方可算是有关联的。”

6.13 暂委法官布洛姆·库珀阐释奥尔德斯法官的评论，其根据为 *佩珀诉哈特案* 判例已设想某法例有超过一个同样可信的司法释义的情况。²³ 他在 *R v London Borough of Wandsworth ex parte Hawthorne* 案²⁴ 说：

“将‘歧义’等同为在多个结论之间作取舍，而该等结论在定义上是对明确的措词作出的没有歧义的但彼此不相容的释义，这样可说犯了逻辑谬误。真正的判决理由是……只限于有‘先前存在的歧义’的情况才会允许审阅《国会议事录》。我认为这不仅涵盖了从文义看来其措辞有歧义之处的情况，也包括有关条文的涵义与国会在议事期间所理解的涵义相抵触，以及与同一法例内其他条文的涵义相抵触的情况。我相信这方法不会有违在 *佩珀诉哈特案* 就不接纳外在材料规则所订立的有限的例外条件。”

6.14 贝达姆法官 (Beldam J) 在 *Botross v London Borough of Fulham* 案²⁵ 指出，“歧义问题不仅是源于使用可有超过一个诠释的词语，也可能源于使用不同词语或语句而使整条条文可作不同释义。”

6.15 司法机构看来是从严诠释 *佩珀诉哈特案* 的准则。在 *Welby and anor v Casswell* 案，波普尔韦尔法官 (Popplewell J)²⁶ 严正质疑该案是否符合 *佩珀诉哈特案* 所订立的条件。不过，由于无人反对他审阅关于一项修订的常务委员会辩论纪录，²⁷ 所以他摘录了政务次官演词的部分内容。他总结时指“国会不曾放下身段处理可能出现的多个问题”，故他只是凭自己解读法令文本的表面涵义推敲其释义。

6.16 在 *R v Archbishop of Canterbury and anor, ex parte Williams* 案，²⁸ 上诉法院民事庭庭长托马斯·宾厄姆大法官 (Sir Thomas Bingham MR) 不认同该案符合 *佩珀诉哈特案* 的基准条件，理由是有关的措辞既没有歧义也没有隐晦之处²⁹。所指的荒谬是指条款的释义本有的荒谬。他续说，授予英国圣公会的权力

况。由于这问题只可能有两个答案，所以在断定正确答案时如有任何问题，都可指称是源于有关法规的‘歧义之处’。诠释法规时常说的‘歧义’一词的涵义正是如此。”

²³ 第 10 页。

²⁴ *R v London Borough of Wandsworth ex parte Hawthorne*, LEXIS, 21 February 1994, QBD.

²⁵ (1995) 16 Cr. App. R. 622, at 629.

²⁶ LEXIS, QBD, 8 March 1994, at 12-13.

²⁷ 这是关于 Agriculture (Miscellaneous Provisions) Act 1976。

²⁸ LEXIS, 1 March 1994, CA.

²⁹ 案中所涉的法例是 Church of England Assembly (Powers) Act 1919，案中律师尝试援引大主教于 1919 年在国会发表的言论为立论依据。该案是为阻止按立妇女为牧师而提起的。

理论上可能是可能遭濫用以致造成荒謬結果，但這結果並非因該條款的釋義本身荒謬所造成的。³⁰ 即使該案符合有關的基準條件，法院對大主教言論的理解與律師的理解仍是不一樣。

6.17 法院拒絕接納援引 *佩珀訴哈特案* 以印證對法院的司法管轄權作限制性詮釋的論點。在 *McDonald and anor v Graham* 案，³¹ 上訴法院贊同原訟法庭法官按目的釋義，並拒絕接納對 *佩珀訴哈特案* 的提述。何況有關法定條文本身³² 既沒有歧義也沒有隱晦之處，而《國會議事錄》也沒有顯示國會是有意對該條文作如此偏狹詮釋的。

6.18 一般而言，法院會先提述《國會議事錄》的相關章節，然後才按 *佩珀訴哈特案* 的準則決定是否接納為證據。就業上訴審裁處（*Employment Appeals Tribunal*）在審理 *Wren and ors v Eastbourne Borough Council and UK Waste Control Ltd* 案³³ 時便曾在庭上審閱有關章節，但沒有接納建基於《國會議事錄》的論點。該審裁處認同奧利弗大法官在 *佩珀訴哈特案* 提出的警告³⁴，要慎防有人藉詭辯將本無歧義的強說成有歧義之處。審裁處行使酌情權拒絕接納《國會議事錄》為證據。

6.19 法院有時在裁定相關法例沒有歧義、隱晦或荒謬後仍然提述立法機關辯論紀錄的相關摘要。在 *Hong Kong Racing Pigeon Association Limited v Attorney General* 案，³⁵ 黎守律法官（*Nazareth J*）提述衛生福利司在動議二讀條例草案時所表明的立法目的。黎守律法官強調放寬不接納外在材料規則受到種種限制，而這些限制在 *佩珀訴哈特案* 中由布里奇大法官³⁶、奧利弗大法官³⁷ 和布朗威爾金森大法官³⁸ 一一說明。

6.20 在 *Walters (Inspector of Taxes) v Tickner* 案中，³⁹ 《國會議事錄》的確有助詮釋《1970年入息稅與公司稅法令》第206條，並且符合所有有關的準則。上訴法院裁定，儘管該條文的措辭有隱晦和歧義之處，但由有關部長和一名律政人員就該法令草案發表的陳述已清楚表明國會用意。不過，法令第206條却不能因此而凌駕法令內另一條涵義清晰的條文，理由是儘管有《國會議事錄》可資參考，但法令第206條的涵義可能仍然有歧義和隱晦之處。

6.21 在 *L v C* 案，⁴⁰ 班立德法官（*Barnett J*）為解決《未成年人監護條例》（第13章）與《親父鑑定法律程序條例》（第183章）之間的矛盾，已審

³⁰ 看來上訴法院民事庭庭長正是認為布朗威爾金森大法官在 *佩珀訴哈特案* 是有如此想法的。

³¹ LEXIS, 16 December 1993, CA.

³² Section 287 of the Copyright, Designs and Patent Act 1988.

³³ [1933] IRLR 425.

³⁴ 書目出處同上，第1042-3頁。

³⁵ [1995] 2 HKC 201 (CA).

³⁶ [1995] 3 WLR 1032, at 1039H.

³⁷ 出處同上，第1042H節。

³⁸ 出處同上，第1056B節。

³⁹ [1993] STC 624, CA.

⁴⁰ Unrep, 1993 MP No 4167, 9 May 1994, High Court.

阅香港法律改革委员会的《非婚生子女问题研究报告书》⁴¹ 的建议、律政司二读条例草案的陈词，以及立法局《父母与子女条例草案》专责小组委员会的议员的会议报告。不过，除了表明会查阅立法历程以确定立法机关的用意外，再没有提及*佩珀诉哈特案*或该案所订立的准则。

6.22 在 *Fustar Chemicals Ltd v Sinochem Liaoning Hong Kong Ltd.*案，⁴² 李安霖法官（Leonard J）提述联合国国际贸易法委员会的《国际商事仲裁示范法》的立法历程，⁴³ 以澄清该示范法第 21 条的目的。在另一宗名为 *Attorney General v Shimuzu Corp. (No. 2)*的仲裁案，⁴⁴ 孙国治法官（Seagroatt J）依据律政司在立法局动议二读《1984 年仲裁（修订）条例草案》时所简述的立法目的作出裁决。

6.23 在 *Attorney General v Pham Si Dung*案，⁴⁵ 香港高等法院裁定有歧义之处，并援引保安司的二读演词（关于《入境条例》的修订）以引证律政司没有权力寻求将辩方证人羁押。高等法院又提述《释义及通则条例》第 19 条规定要按目的释义。

6.24 香港上诉法院以《建筑物管理条例》（第 344 章）的详题为依据，就有关条文按目的释义。⁴⁶ 这法例的立法目的也从律政司在立法局提出该条例草案时发表的二读演词获确认。

6.25 滕凯（Tunkel）指出，如法例用语没有歧义、有意义和切实可行，但其涵盖范围却超逾或不足以补救部长所述的缺陷所需的范围，则尚不清楚法院可否在此情况下查阅《国会议事录》以考究促使当局立法的缺陷。⁴⁷

(ii) 官方报告书

6.26 在*布莱克克劳森案*，⁴⁸ 法院允许提述法律改革委员会报告书或官方报告书，但只限用以考究有关的缺陷而不是查阅其建议。自有*佩珀诉哈特案*后，曾有案例是使用《国会议事录》以查阅有关建议的。⁴⁹ 在 *Stubbings v Webb* 案，⁵⁰ 凭《国会议事录》可见有关法例的目的是落实《塔克委员会的诉讼时效报告书》（Tucker Committee Report on Limitation of Actions），而当中有一处修改。较具体来说就是无意使关于身体受伤的建议适用于侵犯人身的诉讼，所以在该案中《国会议事录》是反面地用以限制申索的权利。在

⁴¹ 第 28 号论题报告书（1991 年）。

⁴² 这收录于 Holtzmann & Neuhaus "A Guide to the UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration: Legislative History and Commentary" (1989)。

⁴³ [1996] 2 HKC 407.

⁴⁴ [1996] 3 HKC 175.

⁴⁵ (1993) High Court No. MP 3111 of 1993, 6 September 1993, Deputy Judge Yeung.

⁴⁶ *The Incorporated Owners of Block F1-F7 Pearl Island Holiday Flats v The Incorporated Owners of Pearl Island Garden & Another*, [1996] HKLD G 122.

⁴⁷ "Research after *Pepper v Hart*", 90 Gazette, 12 May 1993, 17, 19.

⁴⁸ [1975] AC 591.

⁴⁹ 布朗威尔金森大法官说将查考缺陷与查考使用有关用语的目的区分流于技术性，而且是不合宜的做法。书目出处同上，第 1057B 节。

⁵⁰ [1993] 2 WLR 120。见 Nasir 在 "Interpretation and Intention"（《香港律师》，1996 年 7 月）第 14 页发表的意见。

Mullan v Anderson 案，⁵¹ 苏格兰最高民事法院提述《格兰特委员会的郡法院报告书》⁵²（Grant Committee Report on the Sheriff Court）的建议，因为案中受争议的法例正是源自这报告书。⁵³ 案中律师要求法院查阅制定该条文法令草案的国会辩论纪录。苏格兰法院陪审法官罗斯（Lord Justice Clerk Ross）认为“有关辩论纪录对于解决目前出现的释疑问题毫无帮助”。⁵⁴ 然而，彭罗斯大法官（Lord Penrose）却基于以下两项理由拒绝查阅有关的辩论纪录：第一，没有不能藉其条文措辞解决的歧义之处；第二，有关辩论纪录没有“就案中争论点提供明确指引，而这却正是此案援引*佩珀诉哈特案*作典据以利用此等来源的材料辅助释疑所必要的条件。”⁵⁵

6.27 在 *Westdeutsche Landesbank Girozentrale v Islington L.B.C.*案，⁵⁶ 法院从《国会议事录》已载明“简单合约”包括准合约一点而推定出《1939年时效法令》（Limitation Act 1939）的目的。法院认同该条文可说是歧义或隐晦之处或可能造成荒谬结果。⁵⁷ 副检察长曾向国会清楚表明该法令草案的目的是落实法律修改委员会（Law Revision Committee）第五号中期报告书的建议。⁵⁸

6.28 在 *Boyer v Thomson* 案⁵⁹，上议院拒绝接纳《1979年货品售卖法令》（Sale of Goods Act 1979）第14条的狭义诠释。采纳该释义便会令该两个法律委员会在很大程度上不能达致原要藉报告书建议所达致的效果。⁶⁰

6.29 在 *Laing v Keeper of the Registers of Scotland and anor* 案，⁶¹ 苏格兰最高民事法院查阅了两个委员会的报告书和建议⁶²，以及有关法令的立法历程。⁶³ 尽管《亨利委员会报告书》（Henry Committee report）内载有的法令草案草拟本与其后制定的法令内容有甚多差异之处，该法院仍审阅该草拟本。然而，该两份报告书都没有直接探讨案中争论点，故该法院随而深入剖析国会审议该法令的历程，包括法律委员会工作文件（第45号），并援引 *Reg v Secretary of State for Transport, ex parte Factorame Ltd* 一案。⁶⁴ 这判例树立的权威论点是：法

⁵¹ (1993) SLT 835, at 839.

⁵² (1967: Cmnd 3248).

⁵³ Law Reform (Miscellaneous Provisions) Act 1980.

⁵⁴ 出处同上，第839页。

⁵⁵ 出处同上，第850页。

⁵⁶ 91 LGR 323, at 383 (1993) (QBD).

⁵⁷ 第383页。

⁵⁸ 1936年。委员会在第37段载列有关建议。

⁵⁹ *The Times*, June 16, 1995.

⁶⁰ "Exemption Clauses in Contracts First Report: Amendments to the Sale of Goods Act 1893" (1969, Law Com No 24, Scot Law Com No. 12).

⁶¹ LEXIS, 5 November 1993, Court of Session, Inner House. Now reported as *Short's Trustee v Keeper of the Registers of Scotland* [1994] SLT 65.

⁶² The Reid Committee Report on Registration of Title to Land, (1963: Cmnd 2032), and the Henry Committee, (1969: Cmnd 4137).

⁶³ 法院也查阅了关于转易事务文献所载的意见和 *Registration of Title Practice Book*。

⁶⁴ [1990] 2 AC 85, Lord Bridge at 149G.

院可以考虑法律委员会在报告书内以法令草案草拟本条文的形式提出的建议，用以推论国会从来无意落实该项建议。⁶⁵

6.30 尽管法院没有明确表示，但看来它在该案是以*佩珀诉哈特案*所定的准则第一部分的“荒谬”条件为依据。法院曾提述部长的清晰陈述，另外又为查明作出修订的目的而提述政府法律总顾问向苏格兰第一常务委员会（First Scottish Standing Committee）发表的陈述。不过，法院拒绝忖测法律草拟人员为何没有将报告书所载法令草案草拟本的某一条文纳入提交国会讨论的法令草案内，而只是由该条文从缺一点推论当局绝对无意落实该建议。⁶⁶ 法院经深入分析后，最终认为有关材料的用处尽管有限，但当中所显示的一贯取向正肯定了苏格兰纪录册保管官（Keeper of the Registers of Scotland）所采纳的立场。

6.31 当该案上诉至上议院时，基思大法官（Lord Keith）看来是藉重提下级法院已提述的两份委员会报告书⁶⁷来澄清国会用意。有关条文“在某些方面而言是极为晦涩难懂。”

6.32 在 *Leung On & Anor v Chan Pui Ki* 案，⁶⁸ 上诉法庭副庭长列显伦（Litton VP）提及一份皇家委员会报告书⁶⁹和英格兰法律委员会的建议⁷⁰。在 *Re Fung Hing Cheung Kenneth* 案，⁷¹ 王式英法官（Waung J）提述 1962 年在澳大利亚发表的《克恩委员会的破产研究报告书》（Clyne Committee Report on Bankruptcy），并对香港尚未改革这方面的法律表示遗憾。

6.33 在 *Joint (Inspector of Taxes) v Bracken Developments Ltd.* 案，⁷² 法院对官方报告书的可接纳性采取限制性的态度。案中与讼人提述《基思委员会报告书》⁷³（Keith Committee Report）中的建议以助诠释《1970 年税务管理法令》（Taxes Management Act 1970）第 109 条。他亦提述税务委员会为回应基思委员会的建议而发表的谘询文件，内容是建议增订一条新条款。瓦因洛特法官说：

“我认为基思委员会的建议和税务委员会的回应都不能接纳为证据，以证明国会制定第 109 条或其前身条文的用意；也不能据以引证先前存在的法律情况，不论是否作为不可推翻的证据亦然。它们不是建基于该报告书的‘法规基要框架’

⁶⁵ 书目出处同上。LEXIS，第 3 和 13 页。

⁶⁶ 这是应用布里奇大法官在 *Factortame* 案采用的方法。

⁶⁷ *Short's Trustee v Keeper of the Registers of Scotland and Another*, *The Times*, December 26 1995.

⁶⁸ [1996] 2 HKC 565 (CA).

⁶⁹ Royal Commission on Civil Liability and Compensation for Personal Injury, (Cmnd 7054: March 1978), at paragraph 648.

⁷⁰ 提述时仅称之为第 224 号报告书（1994 年 9 月）。

⁷¹ [1995] 3 HKC 136.

⁷² [1995] 3 STC 300 (Ch. D).

⁷³ 这是 Committee on Enforcement Powers of the Revenue Departments (Cmnd 8822)（年份不详）。

的一部分。⁷⁴ 按最近在*佩珀诉哈特案*所订立的原则……它们亦不能用以证明国会通过第 109 条的前身条文的用意。”⁷⁵

6.34 他总结时指出，即使有关材料可按上述任何一项原则接纳为证据，对纳税人的案也是无济于事的。

6.35 在 *Interatlantic Namibia (Pty) Ltd v Okeanski Ribolov Ltd* 案，⁷⁶ 苏格兰最高民事法院原讼法庭采纳了上诉法院民事庭庭长在 *Banco* 案⁷⁷ 的释义，并舍弃了苏格兰法律委员会的讨论文件对该法令的诠释。⁷⁸

6.36 在 *R v Jefferson* 案，⁷⁹ 上诉法院指《1986 年公安法令》(Public Order Act 1986) 的预备材料可印证他们的结论。这些材料都是他们有权在法令有歧义的情况下查阅，包括一份载列法令草案草拟本的法律委员会报告书⁸⁰ 和一份白皮书⁸¹。这两份文件都清楚表达了同一意向，就是在新法定罪行下协助犯罪和教唆犯罪都有可能被定罪。尽管没有歧义之处，而且有关报告书和白皮书都是针对另一项不同的罪行立论，但法院仍然提述上述文件，并认为有关评论同样适用于其他拟订定的罪行。

6.37 在 *Re Conso Electronics (Far East) Ltd (In Liquidation)* 案，⁸² 上诉法院为解决释义争议而提述一份英格兰官方报告书的建议。这项建议仅在香港落实，并没有在英格兰施行。⁸³ 在 *Securities and Futures Commission v MKI Ltd* 案，⁸⁴ 罗杰志法官假设一项来自同一报告书的建议不获落实是因为法律草拟人员认为无此必要。案中并没有提述国会辩论纪录，法院只选择援引有关条例的立法历程、文意以及条例的整体。

6.38 在 *R v Linekar* 案，⁸⁵ 上诉法院接纳修改刑法委员会工作文件 (Criminal Law Revision Committee Working Paper) 所述的法律观点是正确的，亦审阅了其中一项建议。⁸⁶ 在 *R v Gilfoyle* 案，⁸⁷ 上诉法院表明希望题为《刑事程序的证据：传闻证据和相关课题》(Evidence in Criminal Proceedings: Hearsay and Related Topics) 的法律委员会咨询文件会阐明有关法律。⁸⁸ 不过，在 *Arab Monetary Fund v Hashim*

⁷⁴ 见西蒙大法官在*布莱克克劳森有限公司诉沃尔多夫阿沙芬堡纸品案* ([1975] AC 591, 见 646 页) 的评语。

⁷⁵ 出处同上，第 314 页。

⁷⁶ *The Times*, 2 June 1995, Outer House.

⁷⁷ [1971] 1 LI L Rep 49, at 52.

⁷⁸ "Diligence on the Dependence and Admiralty Arrestments", No. 84, at paragraph 3.61.

⁷⁹ [1994] 1 All ER 270, at 281.

⁸⁰ Offences Relating to Public Order Law (Law Com No. 123) 1983.

⁸¹ Review of Public Order Law (1985: Cmnd 9510).

⁸² [1995] 2 HKC 327.

⁸³ The English Company Law Committee, (The Jenkins Committee), (1962: Cmnd 1749).

⁸⁴ [1995] 2 HKC 79.

⁸⁵ *The Times*, 26 October 1994, CA.

⁸⁶ Working Paper on Sexual Offences, (1980), paragraph 20-25.

⁸⁷ *The Times*, October 31, 1995.

⁸⁸ (No 138: 1995)

and Others (No 9) 案，⁸⁹ 法院拒绝援引两份法律委员会工作文件的陈述，理由是文件所述论点没有典据佐证。

(iii) 其他外在辅助材料

6.39 在 *AIB Finance Ltd v Bank of Scotland and anor* 案，⁹⁰ 有人要求法院查阅多本教科书⁹¹，内容论及有关条文适用于不抵押保证。苏格兰法院陪审法官接纳有关教科书确有如此提述，但看来也仅止于以不同措辞覆述法令条文的内容而已。

6.40 在 *C & E Comrs v Kingfisher* 案，⁹² 有人提出如果法院对《1983 年增值税法令》（*Value Added Tax Act 1983*）第 29 条的释义存疑，可查阅该法令制定前所发布的《增值税白皮书》⁹³（*White Paper on Value Added Tax*）。波普尔韦尔法官对该法例的涵义没有疑问，并采纳了按目的释义。即使他有疑问，该白皮书也起不了多大作用。在 *R v Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Duddridge and others* 案，⁹⁴ 法院接纳白皮书所述的政策，并没有遵从《欧洲共同体条约》（*European Community Treaty*）第 13 条所订的原则。

6.41 在 *Cannonway Consultants Ltd v Kenworth Engineering Ltd* 案，⁹⁵ 嘉柏伦法官提述了一份绿皮书⁹⁶ 和一份白皮书的建议⁹⁷。

6.42 无论是关于《国会议事录》与其他外在辅助材料之间的关系，抑或是如何厘定各类辅助材料的相对分量，*佩珀诉哈特案* 都没有提供任何指引。⁹⁸ 事实上，国会材料的重要性不及在国会议事前发布的刊物，例如法律改革委员会报告书等。⁹⁹ 在 *Hamilton v Fife Health Board* 案，¹⁰⁰ 有人向法院提述一份苏格兰法律委员会报告书和其法令草案草拟本。案中争论点是产前受伤的法律问题。其后制定为法例的法令草案是直接源自该法律委员会报告书，但该报告书内并没有提述产前受伤事宜。法院拒绝接纳关于《国会议事录》的提述，理由是《国会议事录》内没有资料显示国会有意就产

⁸⁹ *The Times*, 11 October 1994, High Court.

⁹⁰ [1993] SCLR 851, Court of Session, Inner House。详情可参阅关于其后法例一节。

⁹¹ *Palmer's Company Law*, Halliday, *Conveyancing Law and Practice in Scotland*, McDonald's *Conveyancing Manual*, Gloag and Henderson's *Introduction to the Law of Scotland*, and *Stair Memorial Encyclopaedia*。麦克拉斯基大法官（Lord McCluskey）指出上述教科书的作者依然健在。

⁹² [1993] STC 63.

⁹³ Cmnd 4929（年份不详）。

⁹⁴ *The Independent*, 4 October 1994 (QBD).

⁹⁵ [1995] HKC 179.

⁹⁶ "Contingency Fees", (1989: Cmnd 571).

⁹⁷ "Legal Services: A Framework for the Future" (1989: Cmnd 740).

⁹⁸ Bates, "Parliamentary Materials and Statutory Construction", (1993) Stat LR 46, at 48.

⁹⁹ N. Walker, "Discovering the Intention of Parliament", (1993) SLT (News) 121, at 122.

¹⁰⁰ (1993) SLT 624; LEXIS Transcript, 23 March 1993.

前受伤一事立法，尽管其后确曾有另一份关于产前受伤的法律委员会报告书提交国会审议亦然。¹⁰¹

6.43 在 *Barratt Scotland v Keith* 案，¹⁰² 苏格兰最高民事法院上诉法庭质疑查阅法例制定前所发布的苏格兰法律委员会备忘录和报告书的做法是否正当，但如果有关法规的措辞有歧义之处或对法规措辞的释义存疑则作别论。案中并没有提述 *佩珀诉哈特案* 或 *布莱克克劳森案*。不过，有一点要注意的是，苏格兰不会受上议院对英格兰案件的判决所约束。

(2) 规则的第二部分

(i) 国会材料

6.44 布朗威尔金森大法官所订准则的第二部分规定，所援引的国会材料包括由部长或有关法令草案发起人作出的一份或多份陈述；如有需要，亦可包括为理解有关陈述和其效果所需的其他国会材料。¹⁰³

6.45 布朗威尔金森大法官没有设想到部长或有关法令草案发起人以外的人所作的陈述会获接纳为证据。¹⁰⁴ 这段讲话曾在 *Hong Kong Racing Pigeon Association Limited v Attorney General* 案中提述，¹⁰⁵ 黎守律法官随之查阅有关的立法历程，以检视可否找到“具权威地位并与‘案中争论点’有直接关系或有充分关连的陈述。”¹⁰⁶

6.46 贝茨就材料范围所提出的命题如下：

“假设在审议《财务法令草案》期间没有清晰的部长陈述，法院可否接纳财务大臣的《财政预算案演辞》所载的相关陈述为证据，用以确立国会用意以诠释一条《财务法令》条文？”

107

6.47 值得一提的是，*佩珀诉哈特案* 的判决书没有将可查阅的国会材料类别限定为法令草案发起人的二读演词。在其后案件中，上议院有提述部长在提交修订案或回应议员的修订案时所作的演词。¹⁰⁸ 法院也偶尔提述议员的演词，惟他们都是德高望重的议员。¹⁰⁹

¹⁰¹ 赞德 (Zander) 评论说，这是凭借《国会议事录》而作出的否定式的释义，但一般相信布朗威尔金森大法官的方程式只限于可积极解决歧义之处的陈述 (第 154 页)。摘录自 *The Law Making Process* (第四版，1994 年)。

¹⁰² [1993] SCLR 120.

¹⁰³ D Miers "Taxing Perks and Interpreting Statutes: *Pepper v Hart*", (1993) 56 MLR 695, at 707. 他指出这类材料包括为部长拟备并附连在法案的法案条文注解。在 1992 年发表的 *Report of the Hansard Society Commission on the Legislative Process* 提议将法案条文注解变为法令条文注解，并连同法令发表。

¹⁰⁴ [1993] 3 WLR 1056B.

¹⁰⁵ [1995] 2 HKC 201(CA).

¹⁰⁶ 出处同上，第 207E 节。

¹⁰⁷ Bates, (1993) 14 Stat LR 46, at 51.

¹⁰⁸ *In Chief Adjudication v Foster* [1993] 2 WLR 292, at 304-305, and in *R v Warwickshire CC Ex p. Johnson* [1993] 2 WLR 1, at 7. Also in *Massmould Holdings v Payne* [1993] STC 62, at 74.

¹⁰⁹ 在 *R v Warwickshire CC Ex p. Johnson* 案中，引述了莫顿大法官在 *Consumer Protection Bill 1987* 报告审议阶段时动议作出一项修订后的发言，以及丹宁大法官当时的回应。出处同上，见第 7 页。反观在

6.48 在 *Melluish v B.M.I. (No. 3) Ltd.* 案，¹¹⁰ 布朗威尔金森大法官强调，“在佩珀诉哈特案所提出的经放宽规则……如运用得宜，对释义会有莫大帮助，但这是指国会曾直接探讨案中争论点并依据有关的部长陈述通过有关法例而言。”不过，“如果试图扩大可参阅材料的类别，则不仅对法院毫无帮助，更会招致更多开支和延误。……”¹¹¹

6.49 他继而警告说，“法官应细心明察，藉着对虚耗讼费发出适当命令，以防止有人滥用这条新规则。……我建议各位法官大人不准予税务署因不当援引此等不相干的国会材料所招致的讼费。”¹¹²

6.50 税务署拟援引的材料内容“不是针对特定的法规条文或该法例所引起的问题，而是关乎另一条条文和另一个问题。税务署尝试借鉴针对该另一条条文和问题的部长陈述以取得适用于案中争论点的指引”。¹¹³

6.51 克拉克法官（Clarke J）在 *Three Rivers DC v Bank of England (No.2)* 案¹¹⁴ 裁定：

“当法院有意按目的以及在切合任何有关的欧洲法例的前提下诠释一条法规，或所审议法例的目标是将一条国际公约或欧洲指令的条文纳入英格兰法律时，确定有关法规的真正目的便显得尤为重要。在这些情况下，法院在处理国会材料的可接纳性问题的取态可能比诠释纯粹国内的法律条文的较为灵活。”¹¹⁵

6.52 克拉克法官认为 *Melluish* 案和 *佩珀诉哈特案* 只是关乎国内法例的释义，所以他援引 *Pickstone v Freeman plc* 案¹¹⁶ 作为查阅国会材料的典据。案中答辩人只反对接纳部长陈述作为证据，但不反对查阅拟议指令草案的原文、经济和社会委员会（Economic and Social Committee）的意见，以及其后就指令的敍文所作的修订。法院同意接纳这些材料为证据。¹¹⁷ 法院是有权接纳国会材料为证据，除了可用以协助诠释涵义有歧义或不明的个别条文外，甚至可用于争议点是整条法例的主旨或目的而非个别条文的情况下。¹¹⁸

6.53 在 *Re Chung Tu Quan & Ors* 案，¹¹⁹ 祈彦辉法官（Keith J）允许律师引述审议《1991年入境（修订）条例》的条例草案的专责委员会主席在恢复二

Massmould Holdings v Payne 案，瓦因洛特法官引述了不知名议员的言论（尽管该报告说现在看来他的评论是不正确的）。

¹¹⁰ [1995] 3 WLR 631.

¹¹¹ 出处同上，第 645F-G 节。

¹¹² 出处同上，第 645G-H 节。

¹¹³ 出处同上，第 645E 节。

¹¹⁴ [1996] 2 All ER 363.

¹¹⁵ 这是摘自判决书的摘要。

¹¹⁶ [1989] 2 AC 66。另可参阅第 4.18 段。

¹¹⁷ 他提述 *R v International Stock Exchange of the UK and the Republic of Ireland, ex p Else (1982) Ltd* 案（[1993] 1 All ER 420）。这些材料是审理该案的法院索阅的。

¹¹⁸ 第 364 页。

¹¹⁹ [1995] 1 HKC 566, at 574.

读时所作的演词。不过，祈彦辉法官没有援引该演词，理由是该条例的修订“已清楚表述其涵义”。¹²⁰ 在 *L v C* 案，¹²¹ 班立德法官所提述的材料之一，是案中所涉条例草案的立法局专责委员会的议员的会议报告。在 *The Incorporated Owners of Block F1-F7 Pearl Island Holiday Flats v The Incorporated Owners of Pearl Garden* 案，¹²² 上诉法院高奕晖法官（Godfrey JA）提述律政司在立法局二读有关的条例草案时演词所述的法例目标，以助他按目的释义。

6.54 这规则的第二部分可说是包含了允许使用国会材料作为理解文义的材料，即有助理解可确立国会用意的国会陈述。*佩珀诉哈特案*的判决书本身已允许使用新闻稿，但这篇新闻稿是与部长在国会作出陈述时同步发布的新闻稿。¹²³ 贝茨警告说，有时难以断定某篇国会陈述应被视作表达用意的陈述或理解文义的材料。¹²⁴ 贝茨又指出，为确立国会用意而考虑的一篇国会陈述，而这篇陈述又提述了其他材料，则有关材料也可能获接纳为用于理解文义的证据，这是言之成理。即使有关材料不是如此纳入国会陈述内，仍可资提述作理解文义或确定论点之用。这亦正是该判决书允许提述新闻稿的理据。¹²⁵

6.55 规则的第二部分暗示会对肯定式的部长陈述作出提述，但在 *Hamilton v Fife Health Board* 案¹²⁶ 有陈词要求法院接纳对法例的某个特定释义，因为《国会议事录》内没有提述国会有意立法规管产前受伤事宜。

6.56 近年新西兰有一宗 *Alcan v Commissioner of Inland Revenue* 案，¹²⁷ 高等法院允许查阅《国会议事录》以解决某一歧义之处，并提述 *佩珀诉哈特案*。¹²⁸ 法院拒绝查阅一份财政部文件。这文件是部门官员向部长提交的关于一条法令草案条文的评论报告，并不属为确定立法目的而可让法院查阅的文件类别之列。¹²⁹ 何况这文件只供内部使用，而这也是被不接纳的理由之一。

6.57 关于诠释从属法例时可否援引 *佩珀诉哈特案* 一点，鲜有指引可依。在 *R v Secretary of State for the Home Department, ex p Okello* 案，¹³⁰ 劳斯法官（Laws J）拒绝裁定法院查阅国会材料以诠释主体法规的准则与诠释从属法规的准则有否分别。其实布朗威尔金森大法官在 *佩珀诉哈特案* 已表明允许查阅《国会议事录》以诠释从属法例。¹³¹

¹²⁰ 第 574 页。

¹²¹ Unrep. 1993 MP No 4167, 9 May 1994, High Court.

¹²² [1996] HKLD G122.

¹²³ 这是宣布撤回备受争议的第 54(4)条，而该新闻稿载述撤回该条文的效果。见第 1050G 节。

¹²⁴ "Judicial Application of *Pepper v Hart*", *Journal of the Law Society of Scotland*, July 1993, 251, 253.

¹²⁵ 14 Stat LR 46, at 52 (1993).

¹²⁶ (1993) SLT 624.

¹²⁷ [1993] 3 NZLR 495 HC.

¹²⁸ 不过，有关该案件的上诉结果可参阅 *CIR v Alcan New Zealand Ltd* ([1994] 3 NZLR 439)，并会于下文关于税务法规一节再行探讨。

¹²⁹ 没有提述 *佩珀诉哈特案* 作为此项不接纳的理据。

¹³⁰ LEXIS, 14 January 1994, QBD.

¹³¹ 他援引 *Pickstone v Freemans Plc* 案 ([1998] 1 AC 66) 作为典据。

6.58 在 *Brady v Barbour* 案，¹³² 法院认同有关事宜足以符合隐晦条件，故可审阅联合王国三文鱼渔业专责委员会（Select Committee on the Salmon Fisheries of the United Kingdom）在 1824 和 1825 年的取证纪录，¹³³ 以及查阅 1836 年就相若课题发表的报告书，并凭这些报告书找出有关条文旨在补救的缺陷和确实的适用范畴。惟《国会议事录》由于没有关于 1868 年法规的辩论纪录，故起不了作用。祈彦辉法官在 *Mutual Luck Investment Ltd v Attorney General* 案引述一份 1941 年致英皇辖下职位或获利岗位专责委员会的备忘录（Select Committee on Offices or Places of Profit under the Crown）。¹³⁴

6.59 在 *Regina v Secretary of State for the Environment, Ex parte South Northampton District Council and Anor* 案，上诉法院援引主管环境事务的国务大臣发布的指引。¹³⁵ 这份指引是为回应 1985-86 年度下议院环境事务委员会的第五号报告书而发表的。

(ii) 给予《国会议事录》的分量

6.60 贝茨¹³⁶ 指出，*佩珀诉哈特案* 所订规则的第二和第三部分¹³⁷ 都是关乎分量方面，不应与国会材料作为证据的可接纳性规则相提并论。

6.61 即使 *佩珀诉哈特案* 没有就应予的分量作出指引，例如部长二读演词与摘要说明、《国会议事录》，以及其他外在辅助材料的分量相比孰轻孰重，但其他司法管辖区却已就分量一事作出指引。根据澳大利亚的常规，看来二读演词是最为重要的材料，但也有摘录其他国会议员演词的判例。¹³⁸

6.62 在 *Commissioner of Police v Curran* 案，¹³⁹ 威尔科克斯法官（Wilcox J）说，“如果提述国会辩论纪录旨在断定……其目的，则难以从该草拟本的负责部长或其他知情提案人演词以外的途径取得帮助。”不过，即使是二读演词，也必须配合当时情况理解其涵义。在 *R v Bolton; Ex parte Beane* 案，¹⁴⁰ 法院指出：“这篇〔部长演词〕本身虽然值得参详，但不能起决定性作用，只可作为辅助材料。……绝不能以部长的言论取代法律文本，尤以其目的……是限制个人自由的情况为然。”

¹³² Unrep. 13 January 1995. See Macleod "The Unseasonable Salmon", *Journal of the Law Society of Scotland*, (March 1995), 106.

¹³³ 出处同上，第 107 页。

¹³⁴ (1996) 6 HKPLR 1.

¹³⁵ *The Times*, 9 March 1995.

¹³⁶ 书目出同上，*Statute Law Review*。

¹³⁷ (i)有关陈述必须清晰；及(ii)可能有其他材料佐证。

¹³⁸ 见第 8 章。

¹³⁹ (1984) 55 ALR 697.

¹⁴⁰ [1987] 162 CLR 513.

6.63 沃克 (Walker)¹⁴¹ 指出, *佩珀诉哈特案* 无法使市民或他们的顾问得知何时可单凭主要法律来源 (法规), 以及如何衡量其他次要法律来源 (例如国会历程纪录) 的分量。

(3) 规则的第三部分

6.64 *佩珀诉哈特案* 的重点是由有关部长作出含义清晰的陈述。¹⁴² 就某方面而言, 这可说是面对现实, 承认国会议员出席率可能偏低, 对繁复的技术性法例不大了了的现实情况, 而且“辩论过程中的激烈争辩……未必有利就法规措辞作出清晰和不偏颇的诠释。”¹⁴³ 然而, 法院却没有恪守要求清晰的部长陈述的规定。¹⁴⁴

6.65 我们必须牢记审阅陈述的目的。贝茨¹⁴⁵ 指出, 为求可获接纳作辅助释义而非确定缺弊的证据, 有关陈述的内容必须是清楚表述立法机关的意向。此外, 获接纳为证据的陈述必须清楚表明所表述的是国会整体的意向。¹⁴⁶

6.66 “清晰”标题之下包含有需要确保所援引的陈述其后没有被更改或撤回。在 *R v Warwickshire C.C. Ex p. Johnson* 案,¹⁴⁷ 罗斯基尔大法官提及律师曾保证说, 除了判决书下文所提述的外便别无其他地方提述该争论点。

6.67 贝茨提出另一条问题:¹⁴⁸

“由部长在上议院审议已获下议院通过的一条法令草案期间就一项条文的效力作出保证, 而这保证又获上议院接纳,¹⁴⁹ 则是否适宜将这保证视为国会用意的表述?”

6.68 在 *R v London Borough of Wandsworth ex parte Hawthorne* 案,¹⁵⁰ 法院虽然引述了大量国会材料, 但总结时却指出: “在国会辩论纪录的丛林中探索的结果……是模棱两可。” 暂委法官指出, 虽然当中有些提示有助从有关法规措辞的两个或以上释义作筛选, 但未达至 *佩珀诉哈特案* 所订的准则, 即

¹⁴¹ "Discovering the Intention of Parliament", (1993) SLT (News) 121, at 124.

¹⁴² The British Attorney General, Sir Nicholas Lyell, in "*Pepper v Hart*, the Government response", 15 Stat LR 1, 2 (1994)。他指出在 *佩珀诉哈特案* 中所引述的财政司陈述, 内容是描述按税务署常规所示先前存在法例的效果, 而不是表述政府藉新措辞表明的政策意向。

¹⁴³ Lord Scarman in *Davis v Johnson* [1979] AC 1264, at 349-50.

¹⁴⁴ T.J. Bates. "Judicial Application of *Pepper v Hart*", Journal of the Law Society of Scotland, (July 1993), 251, at 253。他所援引的判例是 *Stubbing v Webb* 案 ([1993] 2 WLR 120) 和 *Massmould Holdings Ltd v Payne* 案 ([1993] STC 62)。他又为此另行撰文, 并载于 Stat LR, 书目出处同上, 第 52-55 页。

¹⁴⁵ Stat LR, 出处同上, 第 52 页。

¹⁴⁶ Lord Browne-Wilkinson at 1063.

¹⁴⁷ [1993] 2 WLR 1, 4 F。此外, 罗斯基尔大法官重申, 尽管有关的部长曾说政府会再次研究, 但《国会议事录》内没有其他相关的纪录。

¹⁴⁸ 书目出处同上, Stat LR, 第 53 页。

¹⁴⁹ 至于该等保证是否可视作产生合法期望一事将于本章稍后探讨。

¹⁵⁰ LEXIS, QBD 21 January 1994, Deputy Judge Sir Louis Blom Cooper.

有关的部长陈述涵义清晰和确实会解决歧义之处。该暂委法官可能是顾虑到案中没有什么关于该法例的部长陈述。¹⁵¹

6.69 该暂委法官在其判决书初段¹⁵²表示，他认为《国会议事录》是有用的，并不会妨碍查证法规措辞的真正涵义。他又承认自己是顾虑到地方当局拟定的《指引守则》在委员心目中的地位。无论如何，有关的司法覆核申请最终获准。¹⁵³

6.70 在 *R v Registered Designs Appeal Tribunal ex parte Ford Motor Company Limited* 案，¹⁵⁴ 麦科恩大法官（McCowan LJ）尽管曾暂行¹⁵⁵ 查阅政府部长就《1988年版权、设计和专利法令草案》（Copyrights, Designs and Patents Bill 1988）作出的陈述，但认为不宜引用《国会议事录》。此外，该案没有达至有关的临界条件。他不认为有关的部长陈述已清楚披露所针对的缺陷或立法机关的用意。在上诉期间，上议院记述有人在争辩陈词中提述国会审议历程，但有关材料没有提供有用指引。¹⁵⁶

6.71 在 *Macdougall and ors v Wrexham Maelor Borough Council* 案¹⁵⁷ 上诉法院拒绝接纳《国会议事录》所载关于《1973年土地补偿法令》（Land Compensation Act 1973）有关条文的部长演词的提述。法院尽管已引述有关的《国会议事录》摘录，但并不认同该部长言论的涵义清晰得足可令法院对有关条文用语赋予另一种涵义，何况有关条文的用语既没有歧义也没有隐晦之处。¹⁵⁸

6.72 在 *R v Foreign Secretary, Ex p Rees-Mogg* 案，¹⁵⁹ 政府要求法院查阅外交大臣的演词，内容是藉提述律政司的意见阐释有关修订的效力，但辩方却以律政司的意见错误为理由而提出反对。法院拒绝接纳此论点，理由是采纳这论点会减损 *佩珀诉哈特案* 判例的用途。劳埃德大法官（Lloyd LJ）指出部长是按他人意见行事，并续说：

“是否有明确交待意见来源是无关宏旨。国会是按照上下议院就法令应涵盖的范围作出的清晰陈述制订第 1(2)条¹⁶⁰。即使有任何歧义之处（事实上是没有的），我们认为本案适宜

¹⁵¹ 第 11 页。他引述部长向常务委员会发表的演词。上议院辩论时曾引述 Baroness Young 和 Lord Gifford 的言论。

¹⁵² 第 9-10 页。

¹⁵³ 在综观整份判决书后，案中法官无疑是受到国会将真正的露宿者与自我造成露宿的人作明确区分的立场所影响。

¹⁵⁴ 这是关于申请司法覆核 Superintending Examiner 代理 Registrar of Designs 所作的决定。LEXIS, 2 March 1994 (QBD)。Registrar 和 Deputy High Court Judge on the Appeal Tribunal 的判决书载于 [1993] RPC 399。有趣的是，Registrar 和 Registered Designs Appeal Tribunal 都援引 *佩珀诉哈特案*，并允许在陈词中广泛引述《国会议事录》材料。事实上，Appeal Tribunal 已裁定该法令“无疑有歧义和隐晦之处，并信纳从《国会议事录》已探出清晰的国会用意。”

¹⁵⁵ 在法庭上获暂准提呈证据。

¹⁵⁶ *Reg v Designs Appeal Tribunal, Ex p Ford Motor Co.* [1995] 1 WLR 18, at 29.

¹⁵⁷ *Rating and Valuation Reporter* [1993] 141, at 158.

¹⁵⁸ 第 158-159 页。

¹⁵⁹ [1994] 2 WLR 115, at 123.

¹⁶⁰ European Communities Act 1972.

查阅《国会议事录》。”¹⁶¹

6.73 在 *ICI plc v Colmer* 案，¹⁶² 政府现认同并援引反方首席发言人就“控股公司”提出的定义，但遭上诉法院拒绝，理由是所提述的《国会议事录》没有证明当时的政府是认同有关意见，故有关材料对政府一方毫无帮助。¹⁶³

6.74 在 *AG v Associated Newspapers Ltd* 案，¹⁶⁴ 律政司先引述在下议院的陈述，内容指就《1980年藐视法庭法令草案》（*Contempt of Court Bill 1980*）作出的修订旨在禁止以各种形式披露陪审团的审议过程，包括研究结果，随而又辩称国会已将禁制范围扩至所有形式的披露。该案是就根据《1981年藐视法庭法令》的判罪提出上诉。不过，劳里大法官说，由于关乎该法令条文的国会审议历程既繁复也富争议，所以他刻意回避探讨是否适宜在本案援引 *佩珀诉哈特案* 作判例，并藉此说法拒绝援引有关摘要材料。¹⁶⁵

6.75 在 *Robert Gordon's College v The Commissioners of Customs and Excise* 案，¹⁶⁶ 审裁处为广泛引述部长在常务委员会的演词而辩解说，该法例的释义会构成谬论，但审裁处没有援引有关的部长演词，理由是该陈词有欠精确，不能据以断定案中争论点。

6.76 英格兰上诉法院¹⁶⁷ 提述内政大臣向下议院发表的陈述¹⁶⁸，内容是简介内政大臣为落实 *R v Secretary of State for the Home Department, Ex parte Doody* 案的判决而拟采取的措施。¹⁶⁹

6.77 上诉法院聆讯 *Doncaster BC v Secretary of State for the Environment* 案时，有陈词提述整篇国会辩论以引述有关部长对“多人共住”（*multi-occupation*）和“共住房屋”（*multiple dwelling house*）的释义。¹⁷⁰ 西蒙·布朗大法官（*Simon Brown LJ*）先引述《国会议事录》以诠释该法例目的，随而裁定有关的法例条文隐晦。¹⁷¹ 第二部分的条件也符合了。不过，仍是未达第三部分准则。有关部长曾对有关条文的影响作出假设，但案中诉讼一方所援引的部长评论结语，只是部长回应反对党议员的各项意见的即席言论。¹⁷² 布朗大法官续说，“我肯定这段关键章节并不符合 *佩珀诉哈特案* 所要求的清晰条件，更遑论是切中案中争论点的清晰陈述。”他因而搁置国会材料，并依据 *佩珀诉哈特案* 以前的案例对上诉事宜作出裁决。

¹⁶¹ Lord Rees-Mogg 的代表律师拒绝以当事人的誓章为依据。有关誓章摘录了篇幅甚长的《国会议事录》引文和一篇关于国会演词的评论文章。他无疑是关注到有可能违反《1688年人权法案》第9条。

¹⁶² [1993] 4 All ER 705, at 709.

¹⁶³ 第 716 页。

¹⁶⁴ [1994] 1 All ER 556, at 566 (H.L.).

¹⁶⁵ 第 566 页。劳里大法官确曾查阅 Report of the Departmental Committee on Jury Service (1965: Cmnd 2627)。

¹⁶⁶ LEXIS, 23 March 1993, Edinburgh VAT Tribunal.

¹⁶⁷ *R v Secretary of State for the Home Department, Ex parte Pierson*, *The Times*, December 8, 1995.

¹⁶⁸ *Hansard* HC cols WA 863-5 July 27, 1993.

¹⁶⁹ [1994] 1 AC 531.

¹⁷⁰ 66 P & C.R. 61 and see further T.J. Bates, *Journal of the Law Society of Scotland*, *supra*, at 253.

¹⁷¹ Section 172(4)(c) Town and County Planning Act 1990 Bill.

¹⁷² 不接纳即席言论有助鼓励与会人士在法案委员会或专责委员会会议上持续坦率地讨论。

6.78 援引部长的陈述所隐伏的危险从 *Griffin v Craig-Harvey* 案¹⁷³ 可见一斑。法院接纳案中律师的陈词，指财政司在动议修订有关法例的陈词有谬误。法院尽管不认为有关法例有歧义或隐晦之处，却仍然查阅《国会议事录》。

6.79 在 *Matheson PFC v Jansen* 案，¹⁷⁴ 彭亮廷法官提述律政司在《1975年学徒制度条例草案》摘要说明所作的清晰陈述。该条例本来是与该案无关的，惟该条案有一条条文是修订该案所涉及的《劳资审裁处条例》。彭亮廷法官认为有关陈述等同于部长陈述，所以符合 *佩珀诉哈特案* 所订立规则的第三部分。该陈述是用以从负面限制有关条例的释义。在 *Real Estate Developers v Town Planning Board* 案，¹⁷⁵ 李安霖法官除了提述一份政府谘询文件¹⁷⁶ 外，还提述规划环境地政司向立法局的陈述，内容显示政府同意在较后时间提交新的条例草案。由于规划环境地政司提述与专责小组达成协议，所以有关陈述看来是于恢复第二阶段时作出的。

佩珀诉哈特案的判例如何应用于先前已就法例作出的裁决

6.80 在 *Crown Suppliers v Dawkins* 案，¹⁷⁷ 上诉法院提及有关法例没有订明“原属种族”的定义。律师要求法院查阅内政大臣在下议院审议《1975年种族关系法令草案》（*Race Relations Bill 1975*）时发表的陈述。尼尔法官（Neill J）总结时指出，由于已有上议院判决书（尽管其中两位高级法官的取向相左）提供具权威的指引，而该指引的涵义既清晰又没有歧义，所以不宜在该案提述《国会议事录》。

6.81 反观 *Sunderland Polytechnic v Evans* 案，¹⁷⁸ 就业上诉审裁处却使用国会材料以作出偏离审裁处先前判例的裁决，其理据是早年的推论已不再正确。审裁处是以有关法例隐晦为由而查阅就业次长代表常设委员会作出的陈述和一份部长陈述。审裁处所采纳的释义有《国会议事录》的摘录佐证。

6.82 在 *In re Arrows, (No. 4), In re Bishopsgate Investment Management Ltd and anor* 案，¹⁷⁹ 上诉法院以国会材料“百无一用”为理由而拒纳。不论是有关文献或欺诈审讯委员会报告书（*Fraud Trials Committee Report*），都没有任何章节与其后演变而成的法令格局有直接关系，但狄龙大法官（Dillon LJ）却仍然引述有关部长向上议院提出的理据。¹⁸⁰ 虽然法院是按立法目的诠释有关法例，但

¹⁷³ [1993] STC 54, at 62.

¹⁷⁴ (1994) CA No. 72 of 1994, 26 July 1994, unreported.

¹⁷⁵ (1996) 6 HKPLR 179.

¹⁷⁶ 规划环境地政科在 1991 年发表的《城市规划条例综合检讨》。

¹⁷⁷ [1993] ICR 517。贝茨在 *Journal of the Law Society of Scotland* 发表的一篇文章（书目出处同上）曾深入剖析该案的判决书。

¹⁷⁸ [1993] ICR 392.

¹⁷⁹ [1993] 3 WLR 513, at 539-540.

¹⁸⁰ 出处同上，第 519 页。

该法例其实没有歧义、隐晦或荒谬之处。无论如何，法院裁决案中争议点时，是受到上议院判例所约束。

6.83 令人感到讽刺的是，上诉法院在另一宗案件¹⁸¹ 却提述狄龙大法官所引述凯瑟内斯大法官（Lord Caithness）的言论，以诠释国会为何不修订《公司法令》（Companies Act）内有关条文以配合《1987年刑事法法令》。泰勒大法官（Lord Taylor CJ）又提述皇家刑事法委员会（Royal Commission on Criminal Justice）表示不拟就这方面作建议的言论。

6.84 在 *CIR v Willoughby* 案，¹⁸² 莫里特大法官（Lord Justice Moritt）认为，当国会于 1952 年再次通过 1936 年的原来法令时，必定知悉 *Congreve v CIR* 案¹⁸³ 判决书对该法令的释义，所以国会必定是已暗示或明示赞同该释义，故法院不得采纳财政部财政司在 1936 年的国会辩论期间陈述时所表述的原本用意。这用意已为其后对法院裁决的接纳所取代。¹⁸⁴ 不过，莫里特大法官在案中也提述了一份税务署新闻稿。林托特（Lintott）声称该案判决书规限了 *佩珀诉哈特案* 的原则，“使该判例将只适用于初次审议国会法令的情况，因为法院一旦宣判后，其判决便成为法律。”¹⁸⁵ 这观点或许过于偏激，但正凸显出先例原则的重要地位，司法机关可选择这原则甚于 *佩珀诉哈特案* 的新准则。

税务法规

6.85 有一点值得注意，*佩珀诉哈特案* 是关乎税务的案件。传统上，法院都会从严诠释税务法例。多诺万大法官（Lord Donovan）曾在 *Mangin v IRC* 案¹⁸⁶ 中列出有关规则：“必须赋予用语一般涵义，不得只为了其目的是防堵合法避税手段而赋予其他涵义……道德戒律并不适用于税务法规的释义。”*佩珀诉哈特案* 所造成的结果可能是使法院可援引财政司表明有关法例是为防堵避税计划的演词以弄清法例歧义之处。

6.86 在 *CIR v Alcan New Zealand Ltd* 案，¹⁸⁷ 新西兰上诉法院援引 *Mangin* 案的释义规则，看来是拒绝效法上议院在 *佩珀诉哈特案* 中查阅《国会议事录》以确定法规目的做法。¹⁸⁸ 该案没有提述任何国会材料，该法院反而说，如果法例的用语可作一个以上的释义，而法例的目的是清晰的，则必须给予有关用语最能达致法令目的之“公正、广泛及灵活的释义”。¹⁸⁹

¹⁸¹ *Saunders and Others* [1996] 1 Cr App. R. 463, at 477.

¹⁸² [1995] STC 143. Court of Appeal, also referred to by Lintott and Bennett, in the *New Gazette*, February 1995, 46-7, and by Lintott in the *New Gazette*, May 1995, 38-9.

¹⁸³ [1948] 1 All ER 948.

¹⁸⁴ 出处见上文，第 174 页。

¹⁸⁵ 书目出处同上。1995 年 5 月，第 38 页。

¹⁸⁶ [1971] AC 739。在 *CIR v Asia Television Ltd* 案（[1987] 2 HKTC 198）中，这陈述在获得同意下而引述。

¹⁸⁷ [1994] 3 NZLR 439.

¹⁸⁸ [1992] 3 WLR 1032, at 1040C-D and 1057B.

¹⁸⁹ Section 5(j) of the Acts Interpretation Act 1924.

6.87 在澳大利亚，法院看来是使用辅助材料以凸显税务法例的内涵而非形式。即使使用这些辅助材料后会使得税务法规不再专从有利纳税人的角度诠释，法院仍不曾抗拒使用有关材料。¹⁹⁰ 正如一位评论者指出，¹⁹¹ “由此不难看到佩珀诉哈特案这判例如何使行政主导的政府受惠。在制定法例时，有关司长审慎拟备的陈述很可能为国会草拟法例人员的作品锦上添花。”

刑事法规

6.88 在 *Botross v London Borough of Fulham* 案，¹⁹² 答辩人以有关条文会订立刑事罪为理由而辩称佩珀诉哈特案的判例并不适用，并指必须在不订立新刑事罪行的前提下弄清条文的歧义之处。¹⁹³ 贝达姆法官回应说：

“我们并不赞同仅因为歧义之处出于与刑事程序有关的法例，便使法院不得查阅国会材料。其实有关的部长陈述已可同样断定国会是否有意继续对有关情况施以刑事惩处的问题。”¹⁹⁴

6.89 法院是依据有关部长采纳拜伦勋爵（Lord Byron）提出的建议修订的事实。由于该部长是于听取“清楚阐明的理据后才接纳的，故实际上是以发起人身分采纳有关阐释。”¹⁹⁵ 法院不否认当中有“不确切”¹⁹⁶ 问题，而且看来已默认指称有歧义之处的论点，并藉在国会所作的阐释而非条文本身的措辞解决歧义之处。法院承认对有关条文的释义获该部长的陈述印证。

6.90 有一点要注意的是，该项修订藉恢复原本状况来重新制定一条条文，即是法定滋扰的判罪或责任定为刑事罪行，使法院可以判处赔偿。至于在审理较严重的刑事案件时，法院会否漠视诠释惩罚性法规的释疑法则，则纯属猜测。

6.91 在香港，这类普通法释疑规则受《香港人权法案》（第 383 章）第 3(1)条规管。这条文规定所有“先前法例”凡可作出与《香港人权法案条例》没有抵触的释义，便须作如是诠释。至于在《香港人权法案》后制定的法例，第 4 条规定须对该等法例作出与《公民权利和政治权利国际公约》中适用于香港的规定没有抵触的诠释。保障权利的法律源自实体法（该条例第 3(2)条和《英皇制诰》第 VII(5)条），而非处理释义规则的法例。

¹⁹⁰ P. Brazil, "Reform of Statutory Interpretation - the Australian experience of use of extrinsic materials: with a postscript on simpler drafting" (1988) 62 ALJ 503, at 506-7.

¹⁹¹ A.J. Halkyard, "Pepper v Hart: roadmap or minefield?", *The New Gazette*, (August 1993), 14.

¹⁹² (1995) 16 Cr. App. R (S.) 622.

¹⁹³ 相信答辩人所依据的是，“有一条释义法则是推定国会不会制定干预国民自由的法例，除非国会已清楚表明确有此意，则作别论。” *R v Hallstrom, ex p W (No. 2)* 案 ([1986] QB 1090)，第 1104 页。

¹⁹⁴ 出处同上，第 628 页。

¹⁹⁵ 出处同上，第 629 页。

¹⁹⁶ 出处同上，第 628 页。

6.92 由此看来，外在辅助材料对于处理歧义问题，起不了作用，理由是除非有关材料是以毫无歧义的措辞清楚表明要剥夺权利，否则法院不能剥夺权利。如果是为确认如此涵义而提述外在辅助材料的，便不应该限制法院查阅该等材料，不管其中有否表明限制权利的意向；如此限制法院会妨碍法院查考立法机关的用意。如果有关法例的用意明显是要剥夺权利的，根本不需使用该等辅助材料以确认其涵义。然而，上诉法院在 *R v Law Chi-wai* 案¹⁹⁷ 却使用《香港议事录》以确认管有属于爆炸品的物品的罪行属绝对罪行。“从立法局宣读该条例草案的议事纪录可见立法机关确实有此用意。”¹⁹⁸ 尽管该条文的“措辞整体而言强差人意，值得藉立法弄清”，惟用意确是如此。¹⁹⁹ 法院拒绝接纳《香港人权法案条例》（第 383 章）使订立绝对罪行的法例失效的论点。

6.93 反观 *R v Bolton ex p Beane* 案²⁰⁰ 的判决书，法院裁定必须有清晰的立法机关意向才可减损关乎个人自由的基本原则。如果法令本身没有表明如此用意，则“尽管《法令释义法令》第 15AB 条另有规定，²⁰¹ 也不能凭负责部长在二读法令草案的演说来补充此缺漏。”，国会的明确用意应该是由法令表明，而不是如 *Botross v London Borough of Fulham* 案²⁰² 般靠外在辅助材料提供。鉴此，法院应用释疑规则诠释惩罚性法规时，会从有利于权利受影响的人士的角度释法。

使用国会材料以确认法规涵义

6.94 在上议院高级法官中，只有麦凯大法官提述有陈词指应该允许使用《国会议事录》以确定条文措辞所表述的涵义、目的和目标。²⁰³ 代表纳税人的律师莱思顿勋爵在近日发表的文章²⁰⁴ 指出，他们在聆讯时舍弃这论点，是因为法官指如此会开立常规，在每宗案件都会仅为确定一般涵义而查阅《国会议事录》。²⁰⁵

6.95 有一些案件看来是将 *佩珀诉哈特案* 理解为确认涵义的判例。²⁰⁶ 在 *R v Warwickshire County Council, ex parte Johnson* 案，罗斯基尔大法官提议查阅《国会议事录》以确认已有定论的释义：²⁰⁷ “我认为政府部长的答覆与我认定这

¹⁹⁷ Unrep. Cr App No. 260/1995, 7 September 1995 (CA).

¹⁹⁸ 第 3 页。沈澄法官。

¹⁹⁹ 第 4 页。

²⁰⁰ (1987) 61 ALJR 190.

²⁰¹ 1901 (Cwealth)。参阅第 8 章。

²⁰² (1995) 16 Cr App. R (S.) 622.

²⁰³ 1037F 节。

²⁰⁴ "Pepper v Hart Revisited", 15 Stat LR 10, at 21 (1994).

²⁰⁵ 莱斯特大法官注意到，澳大利亚的法规（Section 15AB of the Acts of Interpretation Act 1901 (Cth) (1984)）允许使用外在辅助材料以确认法规的涵义，但在司法机构的严控下不曾出现滥用《国会议事录》的情况。

²⁰⁶ 这是 T.J. Bates 的评论 "Judicial Application of *Pepper v Hart*", *Journal of the Law Society of Scotland*, July 1993, 251, at 252。

²⁰⁷ [1993] 2 WLR 1, at 8.

法规应有的释义是一致的。”罗斯基尔大法官同时又顾虑到，仅基于法例草拟人员所使用的措辞从某角度而言未能施行国会的明确用意而采纳相反释义，会违反国会的有关用意。该案中没有提述有关的部长陈述有否解决歧义问题、澄清隐晦之处或防止出现荒谬结果。²⁰⁸有关的部长陈述的涵义非常清晰，并且切中法院要处理的争论点。

6.96 在 *National Rivers Authority (Southern Region) v Alfred McAlpine Homes East Limited* 案，²⁰⁹莫兰法官（Morland J）说他已按立法目的诠释《1991年水资源法令》（*Water Resources Act 1991*）第85条，故无须查阅《国会议事录》关于其后制定为1951年法令的法令草案的辩论纪录。²¹⁰西门·布朗大法官指出，即使已具备佩珀诉哈特案所订的先决条件，仍须先解决以下两重障碍才可使用《国会议事录》：(1) 关乎有关条文的上议院判决书所采取的权威立场对法院具约束力，及(2) 西门·布朗大法官和律师对大法官兼上议院议长在国会辩论期间的言论有不同理解。事实上，有关的《国会议事录》摘要是印证而非否定他已达致的见解。²¹¹

6.97 在 *Chief Adjudication Officer v Foster* 案，²¹²布里奇大法官说国会材料印证了他独自解读所得的结论。

6.98 在 *In re Devon & Somerset Farmers Ltd* 案，²¹³即使无法从《国会议事录》觅得任何帮助，但法院仍可凭有关法例的立法历程确认法院予该法例的诠释。

6.99 在 *Scher v Policyholders Protection Board (No. 2)* 案，²¹⁴上议院同意接纳《国会议事录》内关于《保单持有人保障法令草案》（*Policyholders Protection Bill*）的摘要，因为有关材料确认了法院所理解的国会用意。

6.100 在 *Reed v Department of Employment and others* 案，²¹⁵上诉法院强调《1984年郡法院法令》（*County Courts Act 1984*）第40(1)条的清楚的涵义。斯图尔特史密夫大法官（Stuart-Smith LJ）指该条文没有歧义之处，故无需参考佩珀诉哈特案。不过，“下级法院法官与本法院持有不同司法意见一点，这或可说明当中确有歧义之处。”²¹⁶他随而引述大法官兼上议院议长的陈述以查

²⁰⁸ Zander, *The Law Making Process* (4th edition, 1994), 153.

²⁰⁹ LEXIS, (QBD), 26 January 1994.

²¹⁰ 第85条的措辞与《1951年河流（防止污染）法令》（*Rivers (Prevention of Pollution) Act 1951*）第2(1)条的措辞相同。

²¹¹ 这正显示律师使用《国会议事录》时，断章取义地使用其中短文而造成的危险。同时也显示了在《国会议事录》没有就诉讼的争论点提供清晰答案情况下使用《国会议事录》的危险。不过，西门·布朗大法官确已查阅一份法律委员会报告书和一份学者撰写的评论文章。

²¹² [1993] 2 WLR 292, at 306D.

²¹³ [1993] 3 WLR 866, at 875.

²¹⁴ [1993] 4 WLR 840, at 852.

²¹⁵ 本案全名应附加"*Restick v Crickmore; Nisbet v Granada Entertainment Limited; Warren v Hinchliffe and Anor*"。出处是1993年11月17日的LEXIS。这案的判决也收录于143 NLJ 1712，但该报告略去提述《国会议事录》一点。

²¹⁶ 他继而提述布里奇大法官在 *Chief Adjudication Officer v Foster* 案（[1993] 2 WLR 292，见306B节）的言论。

明国会用意，并且引述上诉法院民事庭庭长唐纳森大法官的评论。这些材料确认了斯图尔特史密夫大法官的定论。

6.101 在 *R v Secretary of State for Employment ex p Nacods* 案，²¹⁷ 西蒙布朗大法官表示，该案不符 *佩珀诉哈特案* 所订立的第一部分准则，尽管已符合第二部分准则，但案中有关法例既没有歧义也没有隐晦之处。然而，虽然有关的部长陈述没有切中案中争论点，但它看来确认了法官所达致的定论。²¹⁸

6.102 在 *R v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte Rees-Mogg* 案，²¹⁹ 劳埃德大法官裁定有关条文的涵义没有歧义，并随而引述《国会议事录》以印证他原已决定采纳的涵义。斯蒂芬·布朗爵士（Sir Stephen Brown）使用《国会议事录》以确认国会制定《1990年人类受精及胚胎学研究法令》（Human Fertilisation and Embryology Act 1990）的政策意向，即配子的储存或使用均须取得捐赠者的同意。²²⁰ 有关条文没有歧义之处。

6.103 法院并不一定赞同进行研究，尤其是以徒劳无功告终的情况。诺克斯法官（Knox J）在 *London Regional Transport Pension Fund Trust Company Ltd & Others* 案²²¹ 便曾作出批评，指研究所得的一份简短陈述仅是说明有关的私人法令草案的立法目的，并没有用处。

6.104 有一位评论员²²² 提出，上议院继 *佩珀诉哈特案* 后短期内所审理的三宗案件中，有关的国会审议纪录仅是起佐证作用，以印证法院藉自行剖析法令文义已可取得的定论。

6.105 在 *The Secretary of the Dental Council v The Dental Council* 案，²²³ 梅贤玉法官表示，《香港议事录》可印证他对有关法例的目的所持的观点。²²⁴ 在 *Hardy Kowara (formerly known as Kwa Kok Min) v Headwell Investments Ltd* 案，²²⁵ 罗杰志法官援引律政司在立法局提出有关条例草案时发表的演词，内容是简述与授权书相关的法定声明的宣誓常规。²²⁶ 祈彦辉法官在 *R v Law Ka Fu* 案²²⁷ 提述律政司二读该修订条例草案时所阐述的修订理由。

提述先前法例

²¹⁷ NACODS stands for National Association of Colliery Overmen, Deputies and Shotfireres. LEXIS, (QBD) 16 December 1993.

²¹⁸ 有关陈述既没有切中案中的争论点，也没有明确指示必须如何解决有关争论点。该案涉及如何诠释 *The Management and Administration of Safety and Health at Mines Regulations 1993*。

²¹⁹ [1994] 2 WLR 115.

²²⁰ *R v Human Fertilisation and Embryology Authority, Ex Parte Blood*, *The Times*, October 18, 1995. (Family Division).

²²¹ LEXIS, (Ch D) 5 May 1993.

²²² See N. Walker, "Discovering the Intention of Parliament", (1993) SLT (News) 121, at 123.

²²³ Unrep. 1994 MP No. 1403, 11 October 1994, H.C.

²²⁴ 第 9 页。

²²⁵ Unrep. 1994 MP No. 2701, 9 December 1994, H.C.

²²⁶ 第 13 和 15 页。

²²⁷ [1996] 1 HKC 333 (CA).

6.106 至于可否援引 *佩珀诉哈特案* 作为查阅《国会议事录》内关于先前的或相关法令的辩论纪录的判例，这问题尚待解决。在 *R v London Borough of Newham, ex p London Borough of Barking & Dagenham* 案，法院要处理的事宜是《1967年一般差饷法令》（General Rate Act 1967）第9条的释义，但律师却要求法院查阅常务委员会的辩论纪录，以确定国会对其后纳入《1961年差饷和物业估价法令》（Rating and Valuation Act 1961）内的某一条条文的用意。²²⁸ 这要求遭波茨法官（Potts J）拒绝，理由是有关材料的涵义隐晦，而单凭此理由已使有关材料不能“在释义方面用作解惑来源”。²²⁹

提述其后的法例

6.107 *AIB Finance Ltd v Bank of Scotland and anor* 案²³⁰ 的判决书处理了关于先前和其后法令草案的问题。该案涉及按《1985年公司法令》（Companies Act 1985）第410条对证券和浮动押记（及不抵押保证）的优先次序的争议。法院拒绝应要求查阅《国会议事录》内有关上议院讨论先前的某一法令草案（1972）的报告，理由是1988年法例既没有歧义也没有隐晦之处。不过，法院仍指出，该报告只显示在描述浮动押记时曾提述的事项包括不抵押保证。不过，法院仍然透过《国会议事录》以外的途径查阅1985年法令的立法历程。

6.108 对方随而援引《1989年公司法令》（Companies Act 1989）第464条，但遭法院拒绝，理由是引用1989年法令诠释1985年法令的做法是不正当的。法院可能顾虑到1989年法令内的相关条文在当年尚未施行。有关法例通过时的国会用意才是所应要查证的。²³¹

6.109 在 *Islwyn Borough Council and anor v Newport Borough Council* 案，²³² 上诉法院提述国会当时正审议的《1993年教育法令草案》（Education Bill 1993）。格利韦大法官（Glidewell LJ）承认，在案中法律程序受质疑的条文²³³ 正被该新法令草案内较清晰的条文取替。有关的旧条文措辞欠佳，而且从其被认定需要修订一点已可见该条文实在有问题。不过，该条旧条文没有歧义，所以根据 *佩珀诉哈特案* 准则是不能引用《国会议事录》。然而，法院的结论仍是与所引述的《国会议事录》内部长对新法令草案的诠释一致。

6.110 在 *Mendip District Council v Glastonbury Festivals Ltd* 案，²³⁴ 沃特金斯法官（Watkins J）裁定不可提述其后的法例，理由如下：(a)有关法令是于该案中罪行发生后才实施及(b)以该案而言，他怀疑引用其后通过的法规以诠释先

²²⁸ LEXIS, 18 February 1993.

²²⁹ 第9页。在任何情况下，法院裁定该条文既没有歧义也没有隐晦之处。

²³⁰ 1993 SCLR 851, Court of Session, Inner House.

²³¹ 出处同上，第9页。

²³² LEXIS, 22 June 1993 CA.

²³³ Section 46 of the Education (No. 2) Act 1986.

²³⁴ LEXIS, 18 February 1993, QBD.

前的法规会否获允许。²³⁵ 不过，他确已查阅《国会议事录》内有关受争议法令的材料，以便考究其历史和目的，但此等材料对诠释有关条文并无直接帮助。

6.111 在 *R v Secretary of State for the Home Department, ex p Mehari and ors* 案，²³⁶ 有陈词指新的入境规则²³⁷ 不是正当的辅助释疑材料，其理据是按《1971年入境法令》（*Immigration Act 1971*）第3(2)条所定的时限，上下议院仍有时间可以否决有关规则，但这论点遭法院拒绝。法院承认时限未过一点可能影响有关规则的重要性，但却不足以完全限制法院考虑此等材料。此外，该案符合*佩珀诉哈特案*的其他准则：即从表面看来有关规则涵义不清晰，而所援引的材料是由提出有关法令草案的部长作出的清晰陈述。

合法期望

6.112 法院在*佩珀诉哈特案*甚为看重部长在陈述中多番申明纳税人只要缴付小额的税款，但尚未至于由此认定有关的部长陈述构成合法期望。在 *R v Secretary of State for the Home Department, Ex p Sakala* 案，²³⁸ 有陈词指内政大臣于国会审议《1988年入境法令草案》（*Immigration Bill 1988*）时所发表的陈述提及内政部差不多必然接纳特别审裁员的建议，故已构成合法期望。法院拒绝接纳此陈词。上诉法院民事庭庭长认同该陈述必须配合发表时的场合理解，即必须顾及该陈述是于辩论政府建议限制入境者就递解离境令提出上诉的权利时发表的。

6.113 在 *R v Secretary of State for the Home Department, ex p Mehari and ors* 案，²³⁹ 关于按宪法规定是否允许在法律诉讼中以在国会发表的言论为基础裁定有可强制执行的合法期望一事，法院拒绝作出裁决。

6.114 上述判决书看来都没有提及西蒙大法官在 *Docker' s Labour Club v Race Relations Board* 案²⁴⁰ 的评论。西蒙大法官说：

“当法令草案发起人或支持法令草案的部长回应他人提问该法规在指定情况下是否有特定应用方法时发表意见，则可能应该定以下的宪法常规：如此提出的或有项目一般都应该制定为法定条文的标的事宜；除非有关事宜是明显至不言而喻，则作别论。这常规看来具备宪制优点，不仅有助法院诠释和一般理解，还有助国会制衡行政机关。”²⁴¹

²³⁵ 他提述 *Halsbury Laws* vol 44, paragraph 888 (4th edition)。

²³⁶ LEXIS, 8 October 1993, QBD.

²³⁷ 法院指其地位与从属法例相若（但不完全相同），并可请求用以协助诠释主体法例。

²³⁸ *The Times*, 26 January 1994, Court of Appeal.

²³⁹ LEXIS, (QBD), 8 October 1993.

²⁴⁰ [1974] 3 WLR 533.

²⁴¹ 第 543 页。

国会特权

6.115 *佩珀诉哈特案*没有引起很多挑战国会特权的情况。我们已提及法院在 *R v Foreign Secretary, ex parte Rees-Mogg* 案²⁴² 所采取的立场。在 *Re London Transport Regional Transport Pension Fund Ltd* 案，²⁴³ 法院曾查阅委员会辩论一条私人法令草案的纪录，并裁定案中诉讼一方无权查阅国会的议事纪录以证明上诉人是藉据称误导国会的手法致使他蒙受损失。法院认同要完全接受整条法令的原则，但法令的释义则有商榷余地。

6.116 在 *Prebble v Television New Zealand Ltd* 案，²⁴⁴ 枢密院裁定诉讼各方不能藉暗示在国会作出的某些作为或言论是出于不当动机，或某些作为或言论是不正确或具误导性，从而质疑有关言论或作为。除了例外情况外，此等事宜全属国会的管辖范畴。

6.117 法院又注意到，“律政司已正确地接纳，就印证历程方面而言，不能反对使用《国会议事录》以证明曾在国会作出的作为和言论。”本尼恩²⁴⁵ 指布朗威尔金森大法官在 *佩珀诉哈特案* 中将礼让原则（即法院与立法机关之间秉持互相尊重的原则）与国会特权混为一谈。

²⁴² [1994] 2 WLR 115。见上文关于“第三部分”一节。

²⁴³ LEXIS, 20 May 1993, Knox J.

²⁴⁴ *The Times*, 13 July 1994.

²⁴⁵ "Hansard - Help or Hindrance?", 15 Stat LR 149, 153 (1994).

第 7 章 比较法

第 I 部:循立法以外方式进行改革

引言

7.1 本章会探讨多个其他司法管辖区在*佩珀诉哈特案*¹ 判决之前就外在辅助材料的可接纳性提出的修改建议，以便我们就香港可能需要的改革范围提出建议。此外，本章亦会剖析在没有立法规管外在辅助材料用法的司法管辖区中，其司法机构是如何看待外在辅助材料的用法。

联合王国

(i) 联合王国的两个法律委员会的报告书

7.2 英格兰法律委员会和苏格兰法律委员会就法规释义课题共同进行研究，先后在 1967 年和 1969 年分别发表《工作文件》和《最后报告书》。² 这两个法律委员会在报告书的前言中提出下述精要论点：

“在考虑国会议事纪录的可接纳性时，必须顾及所接纳的材料与法院释法工作的相关程度；所提供指引的可靠程度；以及法规所针对的对象在取阅有关材料的难易程度。”³

7.3 这两个法律委员会注意到，单是放宽法院可参考材料种类的限制并不足以解决释法问题，问题有时是出于缺乏显示法规所建基政策的材料，而由此衍生的问题是：应否引入一项崭新且具权威的释法辅助材料。⁴ 不过，我们必须先行探讨现有辅助材料的问题。

7.4 **可靠性** 这两个法律委员会在探讨外在辅助材料的可靠性时，多偏重探讨《国会议事录》的可靠性。他们总结时对于仅以关连性为由而不接纳使用《国会议事录》的规则不表赞同，⁵ 他们关注到国会议事历程材料的可靠性，并提述有美国评论员指出，在立法期间就法令草案作出的

¹ [1992] 3 WLR 1032.

² "The Interpretation of Statutes", Working Paper (1967) and Final Report (Law Com No 21) (Scot Law Com No 11: 1969).

³ 《工作文件》第 49 段和《最后报告书》第 53 段。

⁴ 《最后报告书》第 16 段。他们建议制备一份特别摘要说明，有关详情会在下文探讨。

⁵ 《最后报告书》第 55 段和《工作文件》第 52 段。不过，他们总结时说，在不抵触允许使用特别说明材料的前提下（这将在下文探讨），法院是不应该使用国会议事纪录。（《最后报告书》第 61 段。）

陈述纷繁，可用以印证有关法令的各种不同释义。⁶ 另一个危险是别有用心的可乘机在立法过程中刻意制造证据。⁷

7.5 另一方面，这两个法律委员会在参阅可资比较的材料后指出，在立法历程材料可获接纳的地区，当地法院会熟谙立法者的处事方式，并懂得区分不同类别的材料的价值，⁸ 故可以较少援引《国会议事录》，反而使用国会委员会报告书的机会较多。此外，又提议应该将法令草案发起人的演词与其他国会议员的演词区分开来。对于这争议点，法兰克福特法官（Justice Frankfurter）的言论令人印象深刻：“当措辞和外在辅助材料在有关情况下各具权威地位，最终必须由司法判决论断其各别的分量。”⁹ 这两个法律委员会的结论是，单以此等材料有时是不可靠为理由，并不足以印证要有如此严苛地不接纳使用此等材料的规则。¹⁰

7.6 支持允许接纳立法材料的最有力理由之一是，此举使法院可以更佳和更一致的方式处理例如委员会报告书的立法之前的材料。不过，这两个法律委员会建议，为允许查阅立法材料而对有关规则所作的改变，只应适用于日后通过的法规。¹¹

7.7 **取用的难易** 这两个法律委员会认为取用国会材料的困难确是不容忽视，尤其是对于位于当地图书馆没有库存此类材料的小规模律师行而言，问题更大。他们注意到，在未参阅关于新法规的专业评论或向大律师寻求意见前，律师在提供法律意见时会格外谨慎。¹² 这两个法律委员会预计，参考资料系统和设施将会按经验显示所需的标准而酌情修改并增加，以应付实际需求。他们为此提出一项可行建议，要求制定法院规则，规定凡有意使用外在材料者必须作出适当通知。¹³

⁶ 见《工作文件》第 53 段和《最后报告书》第 56 段。

⁷ 出处同上，这是引述 Curtis 的 "A Better Theory of Legal Interpretation" in the (1948-9) 3-4 Record of the Association of the Bar of the City of New York, 第 321 页。

⁸ 《工作文件》第 54 段和《最后报告书》第 57 段。《最后报告书》指出，硬性区分用以确定缺陷或确定补救的材料的可接纳性是没有充分理据支持的（第 52 段）。

⁹ "Some reflections on the reading of statutes", *Proceedings of the Bar of the City of New York* (1947) 213, at 216-7.

¹⁰ 《工作文件》第 56 段和《最后报告书》第 59 段。

¹¹ 《工作文件》第 57 段。

¹² 《工作文件》第 59 段和《最后报告书》第 60 段。

¹³ 在有 *佩珀诉哈特案* 的判决后，英格兰制定了《执业指引》。见 Practice Direction (House of Lords: Supporting Documents) [1993] 1 WLR 303。此外，在 1994 年 12 月 20 日又制定一份适用于最高法院、皇室法庭和郡法院民事和刑事案件之《执业指引》，名为 Practice Direction (Hansard: Citation) Supreme Court [1995] 1 WLR 192。香港没有发出这类执业指引。

7.8 **摘要说明** 该两个法律委员会采纳的解决方案是为法令草案拟备特别说明材料，¹⁴ 并把此等材料分为三类，¹⁵ 即描述性、阐释动机和阐述性的文本。描述性文本是记录国会或其他组织辩论的文本。阐释动机文本是述明就有关法例作出建议的理据，而阐述性文本则是就法令草案或法令作出评论，如现有《摘要说明》便属此类。¹⁶ 赞德把该两个法律委员会所建议的摘要说明描述为集弁言、现有摘要说明和法令草案条文注解等大成的综合文本。¹⁷ 该两个法律委员会认为，提供这一新种类说明材料不仅对法院有实质帮助，也会有助不能取阅《法令草案条文注解》的国会议员了解复杂的法例。¹⁸ 至于使用准则方面，就是当措辞有歧义、涵义隐晦或艰涩、或“属概括性条文”时便可予使用。¹⁹ 另外又建议将法例编纂为成文法则时可制定摘要说明，以免如其他辅助材料般出现取用困难的问题。

7.9 该两个法律委员会注意到说明材料与法例之间会出现涵义含混不清或互相矛盾的危险，但认为可采取防范措施以期尽量减低这危险。他们指出，有应用这类材料的国家都不曾遇到此等问题。²⁰

7.10 他们建议由法令草案发起人在国会官员或其他合适主管机关的督导下拟备有关的说明材料。²¹ 这类材料与《法令草案条文注解》相若，²² 其内容会随法令草案在国会通过期间所作的修订而作出修改。他们甚至提议为艰涩难懂的法例制定概要陈述，以阐释预计法例会或不会涵盖的情况，也可起一定帮助。²³

7.11 该两个法律委员会在其《工作文件》中²⁴ 建议落实变革理念的方法有三：第一、承认不论法规所定的一般原则为何，最终仍是由司法机构诠释法例；第二、把所有释义原则纳入一条综合法规内，但此举形同把法规编纂为成文法则，会令有关法律流于僵化；第三、立法制定概要指引。²⁵

7.12 该两个法律委员会将在谘询期内收到的四类建议简述如下：

¹⁴ Laski 教授在 *Report of the Committee on Ministers' Powers* (1932 年) 的附件中建议，授权法院使用指明法令草案目的的摘要说明作释义的辅助材料。这份摘要说明可于法令草案通过各审议阶段成为法令后再作修改，以纳入在审议期间对法令所作的修订。

¹⁵ 他们所区分的类别是参照 Stig Stromholm 教授在其著作 "*Legislative material and construction of statutes: Notes on the continental approach*", *Scandinavian Studies in Law* (1966) 175-218 的建议。

¹⁶ 见《工作文件》第 61-62 段。

¹⁷ *The Law Making Process*, (4th edition, 1994), at 157.

¹⁸ 这是 1969 年的情况。

¹⁹ 《工作文件》第 64 段。

²⁰ 该两个法律委员会已借鉴若干欧洲国家的常规。详情会于下文探讨。

²¹ 《工作文件》第 66 段和《最后报告书》第 68 段。这项建议是有先例可援的，英格兰有委任主管机关以确保为附属法例拟备的说明摘要符合标准。

²² 有关材料是供法令草案发起人私人使用的，内容是解释法令草案条文的目的和效力。赞德注意到，英格兰的部长于委员会审议法令草案阶段时向委员提供法令有关材料的做法已渐成惯例。（书目出处同上，第 157 页）。在香港，立法局议员参考资料摘要是由发起人为议员拟备的，并经立法局的法律顾问审核。

²³ 出处同上。

²⁴ 第 68 段。

²⁵ 要紧记该两个法律委员会的研究权限是超越法规释义的外在辅助材料课题范围，故要循此角度理解有关评语。

- (i) 有关的说明材料会被当作国会用意的陈述。这份说明材料会载于法令草案内，其内容是就整条法令草案或其中个别条文作出评论，故与弁言相若。该两个法律委员会不赞同这项建议，理由是此举过分偏离国会现行的惯例。
- (ii) 有关的说明材料会连同法令草案一起发布，其内容可于法令通过后由官员修订，故其功用跟标题、标点符号和旁注等相若。该两个法律委员会不赞同这项建议，理由是此举会影响法规在日后的释义。
- (iii) 有关的说明材料在因应法令草案的修订而作出修改后，可于三读法令草案阶段时提交审批。这项建议遭到反对，理由是此举需要额外耗费国会时间。
- (iv) 有关材料经修订后可于法令草案制定后提交国会，“可能是根据允许作出修改的审批程序”。²⁶ 有关材料可由上下议院的联合委员会预先审阅。

7.13 该两个法律委员会已就上述提议作出回应。对法院的约束力而言，上述新说明材料不会较其他法院已可予考虑的材料更具约束力。“没有一种释义工具能够免除法院的责任；法院最终仍是要考虑有关用语在不同语境可作的释义，并要在经如此思虑所得的不同涵义作出抉择。”²⁷

7.14 《最后报告书》建议将拟议的说明材料定为属法院可接纳的资料，其内容会随着法令草案通过各个国会审议阶段所作修订而作出必须的相应修订。该报告书又建议可予有关的已修订材料某种经国会认可的地位。²⁸

7.15 该两个法律委员会并不认为因而耗用的额外时间和人力会构成重大影响，毕竟大部分材料都早已为制定《法令草案条文注解》而拟备。该两个法律委员会总结时建议，说明材料可应用于经筛选并获提案人认同为适合作如此用途的法令草案。在阐释时以落实该两个法律委员会或修改刑法委员会的报告书所建议的法令草案为例。经筛选的优点是让国会酌情决定是否使有关材料成为可供使用的材料，如是的话，又须制定什么保障条件。此外，有关法规又可订明授权使用有关说明材料以助诠释该法规。当局曾于《1970年动物法令草案》（Animals Bill 1970）和《1970年婚姻法律程序法令草案》（Matrimonial Proceedings Bill 1970）尝试加入这类条文，但均以失败告终。²⁹

7.16 该两个法律委员会希望这项建议可鼓励与他们相若的组织“在拟备报告书时注意须利便他人拟备说明陈述，以便与根据附连于报告书的条

²⁶ 《最后报告书》第 69 段。

²⁷ 出处同上，第 70 段。

²⁸ 《最后报告书》第 68 段。

²⁹ Samuel, "The Interpretation of Statutes" [1980] Stat LR, 86, 96.

文草拟本拟备的法令草案配合使用。”³⁰ 这项建议同时适用于授权制定的法例。³¹

条文草拟本

7.17 这两个法律委员会在报告书附件上载列多条条文草拟本。现将关乎外在辅助材料的条文载列如下：

- “(1) 为确定法令的任何条文的涵义，除了在本条情况下而为该目的可予考虑的事宜外，还可考虑包括以下事宜：
- (b) 任何在法令通过前向国会、或国会上下议院提出、作出或提交的任何皇家委员会、委员会或其他组织的有关报告书；
 - (c) 法令所提述的或在法令通过前奉女皇之命向国会提交的任何有关条约或其他国际协议，不论联合王国当时是否受有关条约或协议约束亦然；³²
 - (d) 在法令通过前奉女皇命令向国会提交与有关法令主题相关的任何其他文件；及
 - (e) 法令宣布就本条目的而言属与法令有关的任何文件（不论是否属前段所述范围内）。
- (2) 为本条的目的而赋予第(1)款所述任何事项的分量不应超过在有关情况下属适当的分量；及
- (3) 本条的条文不得解释为授权为任何目的考虑在无本条情况下不可考虑的国会议事报告”。³³

7.18 他们又建议在释法时应该采用按目的释义规则，³⁴ 而按目的释义规则会较字面释义规则偏向支持使用外在材料。³⁵ 这两个法律委员会没有就如何衡量外在材料的分量作出最后建议。不过，他们注意到在欧洲国家，有关材料的分量会随法规施行时间愈久而愈减。

(ii) 伦顿委员会报告书³⁶

7.19 伦顿委员会（Renton Committee）的成立目的是检讨法例的格式、草拟和修订工作。委员会成员包括国会上下议院议员和官员。伦顿委员会认

³⁰ 书目出处同上，第 72 段。

³¹ 《最后报告书》第 77-78 段。

³² 值得一提的是，Civil Jurisdiction and Judgments Act 1982 规定可以考虑有关的公约和议定书，“以确定公约的任何条文的涵义或效力，并酌情赋予适当分量。”

³³ 是项提议未予深究，因为有关事项在 *佩珀诉哈特案* 判决书已有定论。

³⁴ 附件 A，条文第 2(9)条。

³⁵ Samuel "The Interpretation of Statutes" [1980] Stat LR 86, at 99.

³⁶ "The Preparation of Legislation", (1975: Cmnd 6053).

为，原则上法例最终使用者的权益应凌驾于立法者的权益之上，³⁷ 由于所须顾及对象的组群各异，包括要求一般概要解释的市民大众以至需要极为技术性解释的特别专业组群等，故最佳做法是因应个别法规指定可提供的辅助材料类别。³⁸

7.20 委员会考虑过不同类别的解说资料后，建议在立法前发布绿皮书或白皮书的做法应予推广，以助法例使用者更明了法例目的。

7.21 委员会提述到下议院的程序专责委员会曾建议在摘要说明内描述法令草案的目的和效力，并在适当情况下描述促使制定法令草案的白皮书或报告书内容。³⁹ 该专责委员会又建议，如法令草案篇幅甚长或内容复杂，应另行以白皮书⁴⁰ 作出详细阐释，并且应更常发表白皮书。⁴¹ 当时的英国政府承诺尽可能落实有关建议。⁴² 伦顿委员会赞同专责特别委员会的建议，认为有关摘要是应该提供更多关于法令草案的资料。

7.22 伦顿委员会又建议在委员会辩论阶段提供《法令草案条文注解》和相若的附加说明材料(例如关乎主要修订的解释)。⁴³ 他们注意到在《1972年地方政府法令草案》(Local Government Bill 1972)的辩论中，有关部长认为该法例的内容复杂，故向议员提供了《法令草案条文注解》。对于政府部门在法例制定后所提供的说明材料，委员会并没有提议任何新的处理方式。有关材料包括解释法例的部门通告、单张或公告。⁴⁴

7.23 伦顿委员会又评论该两个法律委员会的释法报告书的建议。⁴⁵ 虽然他们曾于较早前建议推广使用特别拟备的说明材料，但在总结时却认为，不应概括地宣称此等材料就司法释义的目的而言是可获接纳。⁴⁶ 虽然向伦顿委员会作证的司法人员大致上支持该两个法律委员会报告书内的条文草拟本第1(b)条，⁴⁷ 但伦顿委员会却持异议。⁴⁸ 他们反对该条文的理由是，“无限制地允许接纳此等材料会使诉讼人和其顾问以至法院负担过重。”此外，此举不会使有关法规变得“显浅易明，让普罗大众更易了解。”

49

³⁷ 第 10.3 段，出处同上。

³⁸ 第 15.1-15.2 段。

³⁹ 1970-1971 年第二号报告书。(HC 538 第 22 段)。

⁴⁰ 在 1971 至 1974 年间，附连法令草案发表的白皮书只有四份。

⁴¹ 《伦顿报告书》第 15.11 段。

⁴² 第 15.7 段，出处同上。

⁴³ 第 15.10 段，出处同上。

⁴⁴ 第 15.14 - 15.17 段。所举例子是关于新税务的宣传单张。

⁴⁵ *The Interpretation of Statutes*，出处见上文。

⁴⁶ 此举会造成 Professor Reed Dickerson 所说的“分层”法规，即只有其基础部分是经国会全面辩论的。见 *The Interpretation and Application of Statutes* (1975 年) 第 166-173 页。详情可参阅《伦顿报告书》第 19.24 段。

⁴⁷ 该条文规定，“在法令通过前向国会、国会上下议院提出、作出或提交的任何皇家委员会、委员会或其他组织的有关报告书”。

⁴⁸ 第 1(b)条提及官方报告书是否可予接纳。

⁴⁹ 第 19.24 段，出处同前。

7.24 委员会又关注到，从法律草拟人员的角度来看，为免将法例与此等材料作比照时对法例的诠释产生歧义，他们会力求行文精确，但这却会令法例内容愈趋复杂而非简明。因此，他们总结时指出，关于是否提供或提供什么外在说明材料一事，最佳方法是因应个别法规酌情考虑，就如现行的做法般。⁵⁰ 不过，他们又建议应该拟定目的陈述来厘清法例所涵盖的范围和效力，而有关陈述应该载列在条文而非弃言内。⁵¹

7.25 他们赞同该两个法律委员会报告书的条文草拟本第 1(2)条有关给予说明材料分量的规定。他们反对将《国会议事录》当作说明材料，但承认国会可以宣称为诠释有关法规的目的而接纳《国会议事录》。⁵² 他们支持该两个法律委员会对于有关连的国际协议和欧洲共同体法规的可接纳性的建议。⁵³

(iii) 释义法令草案

7.26 载于该两个法律委员会《最后报告书》的条文草拟本已由斯卡曼大法官在 1980 年纳入《释义法令草案》，⁵⁴ 并提交上议院审议，但在强烈反对下而撤回。

7.27 斯卡曼大法官随于 1981 年提交上述法令草案的修订本⁵⁵，内容认同了伦顿委员会报告书的部分结论，⁵⁶ 并纳入条文草拟本第 1(a)、(b)、(c)条，⁵⁷ 但没有包括第 1(d)和(e)条和第 1(2)和(3)条。⁵⁸ 虽然这法令草案修订本获得较多人支持，但仍未能进入下议院二读程序。律师会和大律师会齐声反对这条法令草案，理由是此举使律师必须查遍说明文件，引致工作量大增，因而使法律程序需时更久和费用增加。⁵⁹ 关于使用官方报告书的建议其后因律师会支持的修订动议而撤回。迈尔斯在评论上议院就《1981 年释义法令草案》⁶⁰ 的辩论时指出，法律草拟人员会因而耗费更多心力，“他们在拟备法令草案条文时，要顾虑到辩论期间曾经、正在或可能发表的言论。另外，政府部门也同样要耗费更多心力。有鉴于释法者会因种种理由而援引部长陈述，故他们向部长简介时必须更为小心谨慎，以确保部长不会偏离陈述的内容。”

7.28 迈尔斯将反对《释义法令草案》的主要理据扼要论述如下：

- (1) 该法令草案使法院与国会在宪制职能上的分界变得模糊；

⁵⁰ 第 15.2 段。

⁵¹ 第 11.8 段。

⁵² 第 19.26 段。

⁵³ 第 19.22 和 19.39 段。见附件 A 条文草拟本第 1(1)(c)和 2(b)条，却不包括欧洲共同体。

⁵⁴ See H L Deb Vol 405, cols 276-306 (13 February 1980).

⁵⁵ H L Deb Vol 418, cols 64-83 (9 March 1981) and 1341-7 (26 March 1981).

⁵⁶ 出处见上文，(Cmnd 6053)。

⁵⁷ 但已加入了“不论联合王国当时是否受其约束”。

⁵⁸ 见上文第 7.17 段。

⁵⁹ Miers & Page, *Legislation*, (1982), at 202-6.

⁶⁰ Miers "Citing Hansard as an Aid to Interpretation" [1983] Stat LR 98, at 106.

- (2) 该法令草案使政府法律草拟人员的工作倍加困难，因为他们在草拟法令草案时要顾虑到有关人士将会使用并非由他们拟定的其他文本以配合法规文本诠释法例；
- (3) 该法令草案允许提述的文本在关连性、可靠性和取用难易程度方面有参差；
- (4) 律师、政府部门和最终至他们的客户所承担的费用会大幅提高，因为释法者必须查阅有关文本，以查明有关文本内是否有资料支持其他释义。⁶¹

7.29 迈尔斯⁶²又指出，有人以此举使草拟工作倍加困难为由而提出反对，因为法律草拟人员必须顾及释法者是否能简便地取阅说明材料。此举可能延宕立法进程。

7.30 迈尔斯又指出，从使用者角度来看，如司法机构采用更为明确和有系统的诠释方法，他们的判决便会更为有理据，而且更易于预测。此等效果明显是对大部分提供或寻求法律意见的人有利的。对司法机构而言，他们可在更有理据的情况下作判决，举例来说，由于他们能够较准确地判断根据什么理由和在什么情况查考有关材料是有价值的，故可就关乎政策文件、其他指明目的和要达致效力的陈述的可接纳性、相关性和分量等作出更明智决定。⁶³

7.31 本尼恩⁶⁴批评《释义法令草案》，认为这课题过于复杂，不是单凭一、两条简单条文便能理顺的，故建议制定一套法典。他又指出大多数人对该法令草案有意见，都是宁愿继续倚靠司法发展。

7.32 萨克斯（Sacks）在《释义法令草案》被否决后进行研究，评估使用说明材料是否能更清楚地引出“国会用意”，⁶⁵为此共研究了34宗个案，包括查阅判决书和追溯立法历程，但结果却教人失望。在大部分个案中，提述《国会议事录》并不能澄清案中争议点，而且在最少一宗个案中，因断章取义提述《国会议事录》致造成误导结果。⁶⁶萨克斯在总结时指出，“有些难懂的法例被加进法律中，这是因为政府缺乏清晰目标或是蓄意含混其词以免惹起争端所致。”⁶⁷

7.33 萨克斯提议有必要大幅改革整个立法制度。在该34宗个案中，受争议的条文不是没有国会议员讨论过，便是不能从法令草案提起人处引出

⁶¹ Twining and Miers *"How to do things with rules"*, (1982, 2nd edition reprint, 1987) 330-331.

⁶² Miers & Page, *Legislation* (1982), 204.

⁶³ 出处同前，第200页。

⁶⁴ "Another Reverse for the Law Commissions' Interpretation Bill", (1981) 131 NLJ 841.

⁶⁵ "Towards Discovering Parliamentary Intent", [1982] Stat LR 143.

⁶⁶ *Hadmor Productions v Hamilton* [1980] 2 All ER 724.

⁶⁷ 书目出处同上，第157页。

其明确涵义。⁶⁸ 萨克斯赞同该两个法律委员会的意见，认为有必要制定详细摘要说明。当国会议员更明瞭法令草案时，便可杜绝某些问题出现。

7.34 本尼恩⁶⁹ 指出，法院一向具有固有权力查检提交法院或与法律程序有关的任何材料，也可允许律师在庭上以暂先处理方式朗读有关材料。⁷⁰ 不过，如此朗读有关材料必须先取得法院批准。⁷¹

7.35 克罗斯⁷² 就外在辅助材料的可接纳性提出以下意见：

- (i) 除非和直至国会材料是以简明方式表述，否则不应引述国会材料；
- (ii) 应该使用国会议事之前的材料，目的不仅是为了确定缺弊，也是为找出真正涵义；及
- (iii) 应该由上议院或藉立法推翻 *Ellerman Lines v Murray* 案⁷³ 的判决。

7.36 克罗斯甚至指出，“其他两个观点都是甚有见地，分别为 (a) 不改变现行做法，以及另一个极端，(b) 让法官享有不受限制的权力可引用任何他认为有关连的立法历程材料，而且不管引用的目的为何，也不管法官在无查阅有关历程材料情况下会否对有关法规的涵义存疑。”⁷⁴

(iv) 国会议事录学会的报告书

7.37 题为《制定法律》(*Making the Law*) 的国会议事录学会报告书⁷⁵ 注意到，要求就法律的涵义和影响作更多解释的诉求日高，并指与其简化法律草拟工作，倒不如为法例提供更佳解释。⁷⁶ 他们建议将建基于《法令草案条文注解》的条文注解交予部长审批后再提交国会，但毋须经正式批准，然后将有关条文注解连同有关法令同步发布。⁷⁷ 法院可以将名为“说明注解”的条文注解和为从属法规制定的相若条文注解文件定为释义的辅助材料。⁷⁸ 他们又强调，立法过程应该首重使用者而非审批法律的人的需要。

⁶⁸ 详情可参阅第 9 章。赞德在 *The Law Making Process* (1994 年第 4 版) 中指出，她的文章没有披露这 34 宗案是如何选出的，故无法知悉其样本是如何偏颇或具代表性。(第 155 页)

⁶⁹ *Statutory Interpretation, a code* (2nd edition 1992), section 223.
⁷⁰ 第 224 条。

⁷¹ *Hadmor Productions Ltd v Hamilton* [1983] 1 AC 191, at 232.

⁷² *Statutory Interpretation*, (1st edition, 1976), 141.

⁷³ [1931] AC 126。详情可参阅第 2 章。

⁷⁴ 第 141 页。

⁷⁵ 这份报告名为“*The Report of the Hansard Society Commission on the Legislative Process*” (1993)。详情可参阅第 9 章。关于该报告书的概要，可参阅赞德的 *The Law Making Process* (1994 年第四版) 第 159 页和 Rush 的“*Making Better Law*” ([1993] 14 Stat LR 75)。

⁷⁶ 第 112 页。

⁷⁷ 第 63 页第 250 段。

⁷⁸ 有关注解是由政府部门在国会律师协助下草拟的。

欧洲

7.38 这两个法律委员会探讨了多个欧洲国家使用说明材料的惯例。这份作比较研究的文件是由欧洲专家撰写并载于《工作文件》的附录。

7.39 在报告书发表时，⁷⁹ 丹麦的做法是将说明陈述视为诠释法令涵义的权威指引。该国政府更已就说明陈述的格式和内容发布指令。⁸⁰ 然而，他们制定新法例的程序跟英国的迥异。⁸¹ 值得注意的是该国将关乎法例修订条文的跟关乎法例原文的注解视为具有同等地位。至于取用难易方面，不是每个小镇都可提供有关材料的。然而，如遇有重大的释法问题，可向哥本哈根市的律师征询意见。

7.40 外在辅助材料包括：解释法令草案的背景和目的的说明陈述、法令草案发起人的演词，以及作出建议并促致制定有关法例的专家委员会的报告书。

7.41 在法国，法院常规深受学者的影响。⁸² 法院采纳了一项释法原则，就是当文本涵义清晰和没有歧义时，不允许提述国际协议的预备文件。附录 A 的作者西蒙（Simon）注意到，法国法官认为个别国会议员的陈述不一定反映整体立法机关的用意。⁸³

7.42 斯蒂·斯特龙霍姆教授（Professor Stig Stromholm）就法国、德国和瑞典三地作出比较研究后⁸⁴ 指出，德国和瑞典的程序所产生的材料量比法国的相应程序为多，尤以适合作诠释用途的委员会报告书为然。因此，以法院从立法材料可取得的帮助而言，法国是不及德国和瑞典。在法院席前辩论中提述法规的立法历程材料的频繁程度跟提述判例法一样。⁸⁵ 该报告书提及在瑞典，所有执业律师都各自备有一套数辑的常用法规“评注”，内容是记述所有立法历程的重要材料。这套书刊的价钱既不昂贵，卷帙也不浩繁。⁸⁶

7.43 这两个法律委员会的《最后报告书》对于用作比较研究的材料所持立场甚为审慎。他们指出，在大陆法系下，法院释法时无需顾及背后广博的普通法，因为其法系是建基于法典。此外，立法程序上的差异也会影

⁷⁹ 在翻阅关于欧洲国家比较研究材料时，必须顾及有关《工作文件》和报告书的发表日期，即分别为 1967 年和 1969 年。

⁸⁰ 这份通告是夹附于《工作文件》附录 D2。通告全文可参阅《工作文件》附件一。

⁸¹ 《工作文件》附录 D1 是由丹麦专家 Per Federspiel 撰写的，内容显示负责对辩论中课题进行研究的是专家委员会，而且有关法例也是由他们拟定的。

⁸² 见《工作文件》附录 A。

⁸³ 见《工作文件》第 69 页。

⁸⁴ "Legislative Material and Construction of Statutes: Notes on the Continental Approach", *Scandinavian Studies in Law*, (1966) 175-218.

⁸⁵ 《工作文件》附录 C。

⁸⁶ 出处同前。

响法院使用外在辅助材料的意愿。⁸⁷ 在大陆法系下，与法典“属同期或先于法典制定的外在辅助材料的分量，会随着法典的发展而日益减轻。法典发展愈久，重提当年立法者用意的机会便愈微。”⁸⁸

7.44 由此可见，在过去 24 年间达成的共识是：有需要使法例涵义更为清晰；重点应该放在使用者而非国会议员的需要；以及应该更注重外在辅助材料的提供。可惜的是，由于立法和行政机关都欠缺行动，故改革工作要延宕至 *佩珀诉哈特案* 判决后才展开。

加纳

7.45 加纳是首批立法规管外在辅助材料用法的英联邦成员国之一。《1960 年释义法令》第 19 条规定：

“19.(1) 为确定成文法则旨在补救的缺弊，并作为解释成文法则的辅助材料，法院可查阅任何教科书或其他参考著作、任何探究法律状况的委员会报告书、由主管当局为成文法则和有待制定的法令草案而发布的任何摘要说明、以及任何已提交国民大会的文件，惟大会的议事纪录则不在此列。

(2) 本条所提述的释义辅助材料，是增补其他可予接纳的辅助材料。”

7.46 该摘要说明书提及不接纳《国会议事录》：

“不接纳它们有两个切要理由：第一、将一个国家机关的议事纪录在法院上作公开讨论是不利国家机关互相尊重的关系；第二、如议员要在明知其片言只语可能受到司法分析的情况下发言，讨论自由便会大受干预。”⁸⁹

7.47 本尼恩⁹⁰ 有份参与草拟上述条文的工作，不接纳《国会议事录》的理据是“部长在压力下对关乎法令草案某一条文的问题所作的即席答覆不一定是阐释其涵义的可靠指引。”⁹¹

斯里兰卡

7.48 斯里兰卡⁹² 的摘要说明分为两类：

⁸⁷ 第 19 段。他们特别提述了立法机关的委员会报告书，指其内容性质参差，有的是深入详尽，有的却对法院无大帮助。

⁸⁸ 《最后报告书》第 73 段。

⁸⁹ See Bennion, *Statutory Interpretation, a code* (2nd edition, 1992) Section 220.

⁹⁰ 出处同前。

⁹¹ Bennion, *Constitutional Law of Ghana* (1962), 278-9.

- (a) 关乎目的和理由的陈述；和
- (b) 附连于修订法令草案并具法律效力的陈述。此等陈述是为国会议员拟备，现时没有任何法规订明此等说明材料可作为释法的辅助材料。

7.49 斯里兰卡的法院偶尔会查阅国会辩论纪录以助找出法规旨在补救的缺陷，但不会用以释法。不允许查阅辩论纪录以释法的理据是，有关材料不可靠且数量浩繁。⁹³ 这份说明书的结论是，允许提述部长的二读演词的论据或许是有理可依，但问题症结在于国会在审议期间对有关法令草案所作的修订不会在有关演词中探讨。

新西兰

7.50 早于 1978 年，新西兰已接受可查阅国会材料的观点。新西兰的牌照管制委员会（Licensing Control Commission）在 *Re An Application By Winton Holdings Ltd* 案⁹⁴ 已认为可查阅《国会议事录》以确定旨在补救的缺陷，但不能用以“……诠释任何法规”。

7.51 自从假坎培拉市举行一次意义重大的法规释义座谈会，让声名显赫的法官聚首一堂，探讨使用外在材料的规管规则后，澳大利亚随于 1984 年制定法例允许使用外在材料。⁹⁵ 这发展使新西兰的司法机构间接受到影响，尽管它从没有明确承认。虽然新西兰没有如澳大利亚般制定有关法规，但两地判例法的发展相若。在 1985 年，上诉法院法官艾弗·理查森爵士（Sir Ivor Richardson）在一篇司法以外的陈述中批评律师：

“不大愿意探索较广义的社会和经济事务；查考社会和法律沿革；检索法律改革委员会的材料；翻查新西兰对特定问题所采取的一般立法方针；考虑新西兰已确认的各条国际公约可能带来的影响等等。”⁹⁶

7.52 在 *Marac Life Assurance Ltd v CIR* 案，⁹⁷ 库克法官（Cooke J）甚至表明会允许提述外在材料以“确认”先前已达致的释义定论。他续说：

“在众议院作出的政府陈述，如果其内容与国会法令的涵义明显有抵触，固然不得藉该陈述更改法令的涵义。不过，要是为了印证法令用语的暂定释义，或协助辨识法令所针对的

⁹² 参阅为 1983 年 Commonwealth Law Ministers Meeting 而拟备的“Memorandum by the Government of Sri Lanka”。

⁹³ 该说明书指出某篇演词能否反映国会用意是很难判定的，但承认部长的二读演词或可正确反映国会用意。

⁹⁴ (1978) 1 NZAR 363, at 366.

⁹⁵ *Symposium on Statutory Interpretation*, published by the Attorney General's Department, (1983). Section 15AB of the Acts Interpretation Act 1901 (Cth).

⁹⁶ "The role of judges as policy makers", (1985) 15 VUWLR 46, at 50.

⁹⁷ [1986] 1 NZLR 694.

缺弊，或澄清法令的歧义时，却仍然坚拒使用此等辅助材料，则未免过份拘执于技术性规则。”

7.53 麦克马林法官（McMullin J）在 *Marac* 案所援引的澳大利亚判决书都是早于释法法例的制定日期。⁹⁸ 他承认有关部长的财政预算案演词和一份部门简报确会间接帮助原诉人的案，因为这两份文件都没有提及有关法例的用意确如被告部门在案中阐述般。

7.54 *NZ Maori Council v Attorney General* 案⁹⁹ 是援引上述判例审理的。库克法官确认上诉法院愿意查阅《国会议事录》，以查证有关材料对确定立法目的方面能否起关键作用。“眼前的案件事关国体，拒绝查阅有关材料看来流于迂腐，甚至是不负责任。”¹⁰⁰ 但《国会议事录》在该案中却起不了任何关键作用。鉴于案中没有可更明确引证立法者用意的证据，¹⁰¹ 故法院并无理由收窄法规用语所涵盖的范围。在 *Attorney General v Whangarei City Council* 案，¹⁰² 上诉法院强调允许使用《国会议事录》并非要：

“……鼓励大家经常查阅《国会议事录》和其内载的间接论据。只有明显切要的重要材料才可能获法院考虑，而且法院是不会任由人把提述此等材料和藉此拖长辩论陈辞的做法视为理所当然。”

7.55 在 *Real Estate House (Broadtop) Ltd v Real Estate Agents Licensing Board* 案，¹⁰³ 库克法官提述了一条法令草案的摘要说明，但仅用以确认他对有关法令涵义已达致的定论。摘要说明“不得更改涵义本属清晰和毫无疑点的成文法则条文的涵义”。¹⁰⁴ 在 *Park v Park* 案，¹⁰⁵ 库克法官提述一份题为《婚姻财产——比拟摊分》（*Matrimonial Property -Comparable Sharing*）的讨论文件。这份文件曾被描述为“关于 1975 年经司法部长批准提交众议院审议的《1975 年婚姻财产法令草案》（*Matrimonial Property Bill 1975*）的说明书”。

7.56 在 *Brown & Doherty Whangarei City Council* 案，¹⁰⁶ 斯梅利法官（Smellie J）提述国会专责委员会所建议的修改已明确废除关于按服务计酬济助的申索权利。即使案中律师没有提述合约法和商事法法律改革委员会（*Contracts and Commercial Law Reform Committee*）的报告书，但斯梅利法官裁定有关报告书和

⁹⁸ 这些个案是曾引用《国会议事录》所收录的部长演词，以确定法规或法规修订案旨在补救的缺弊。See *Wacando v Commonwealth of Australia* (1981) 37 ALR 317, at 335-336, per Mason J; *Federal Commissioner of Taxation v Whitfords Beach Pty Ltd* (1982) 39 ALR 521, at 533-534, per Mason J; *TCN Channel Nine Pty Ltd v Australian Mutual Provident Society* (1982) 42 ALR 496, at 508 (Federal Court).

⁹⁹ [1987] 1 NZLR 641.

¹⁰⁰ 第 658 页。

¹⁰¹ 第 659 页。

¹⁰² [1987] 2 NZLR 150, at 152.

¹⁰³ [1987] 2 NZLR 593.

¹⁰⁴ 第 596 页。后期有一宗案件提述一条规例的摘要说明，就是 *Tasman Pulp and Paper Ltd v Newspaper Publishers Association* ([1983] NZLR 600, 见 605)。

¹⁰⁵ [1980] 2 NZLR 278, at 281.

¹⁰⁶ [1987] 2 NZLR 63, at 65-66.

查阅有关法令草案的审议历程是具决定性作用。值得一提的是，促成制定原来法令草案的报告书其实是保留了有关济助的，但专责委员会却采纳了一位教授法律的高级讲师的意见书而作出上述建议。有关建议也在该案的判决书中引述。

7.57 司法机构是为了遵循《1924年法令释义法令》第5(i)条关于按目的释义规定而如此释义的。该条文与《释义及通则条例》(第1章)第19条相若。¹⁰⁷ 斯梅利法官在 *Brown & Doherty Whangarei City Council* 案为援引外在材料辩解说，有关材料有助按目的释义。¹⁰⁸ 事实上，在较早前的 *Wells v Police* 案¹⁰⁹ (这案没有在 *Brown & Doherty Whangarei City Council* 案中提述)的判决书中，斯梅利法官曾引用司法部致修改法规委员会的意见书和司法部长二读演词的摘要，以印证他对有关法例的诠释。

7.58 上诉法院在 *Devonport Borough Council v Local Government Commission* 案¹¹⁰ 指出，如果查阅《国会议事录》对处理歧义或提供真正有用的背景资料可起关键作用，则适宜让法院查阅《国会议事录》。不过，这不是一种理所当然的做法。

7.59 上诉法院在 *Southern Service Station v Invercargail City Council* 案¹¹¹ 指出，提交众议院审议的国会法令草案的序言和《国会议事录》所收录负责该法令草案的部长演词缮本尽管不一定起决定性作用，但仍会有助诠释其后制定的法例。它们不能用以凌驾由国会制定的清晰法规用语的涵义。这观点看来已放宽了查阅《国会议事录》的准则。

7.60 不过，库克法官在 *McKenzie v Attorney General* 案¹¹² 看来却有意从 *Southern Service Station v Invercargail City Council* 案所述的观点稍为退让。他指出《国会议事录》的有关章节无助解决案中争论点，随而续说：“本法院是愿意查阅《国会议事录》，但这是指有关资料确实有作用而言。我们得借此机会重申，在争辩陈词中提述《国会议事录》并非必要，而且也不一定是合宜的。”法院亦指出法令以外的材料时说，该等材料虽然极不可能具有足够分量推翻法令本身所示的清晰涵义，但可用以印证法令条文用语所示的简明涵义，例如与受争议条文关乎同一事宜的其他条文便有助释义。

¹⁰⁷ 新西兰的法例条文规定，必须对每条成文法赋予“为了最能确保达致法令的目的，并按其条文或成文法则的真正用意、涵义及精神而作出公正、广泛及灵活的释疑及释义。”

¹⁰⁸ 上诉法院在 *Northland Milk Vendors Association Inc v Northern Milk Ltd* 案 ([1988] 1 NZLR 530, 见 537-8) 指出，法令内关于一般原则或目的的之陈述都是有助释法的辅助材料。不过，无论是否有这类辅助材料，“在某方面而言，法院是可以填补法令的疏漏之处，但只可用于使法令依照国会的原意运作。”

¹⁰⁹ [1987] 2 NZLR 560, at 568-569.

¹¹⁰ [1989] 2 NZLR 203, at 208-9.

¹¹¹ [1991] 2 NZLR 86, at 90.

¹¹² [1992] 2 NZLR 14, at 19.

7.61 获佩珀诉哈特案¹¹³的判决书获高等法院在 *Alcan New Zealand Ltd v Commissioner of Inland Revenue* 案¹¹⁴的判决书提述。汤普金斯法官说，法院是可以查阅《国会议事录》，惟可查阅此等材料的案件应不常见。他对于该案是否符合佩珀诉哈特案所订的条件更心存疑问。¹¹⁵ 如果是为了确定立法用意而使用报告书¹¹⁶，而该报告书却只是暗示而非明言立法目的，则其用处便会大减。¹¹⁷

7.62 汤普金斯法官又裁定，由部门官员或财政部为部长撰写关于国会正审议的法令草案条文的评议报告书，并不属法院为确定法令草案条文的立法用意而可查阅的材料类别。¹¹⁸ 他并没有提述早年 *Proprietors of Atihau-Wanganui v Malpas* 案¹¹⁹的判决书，其中曾准予提述一份由政府部门拟定以阐释部门作业模式的报告书。

7.63 至于如刑法改革委员会 (Criminal Law Reform Committee) 的法律委员会报告书，上诉法院表明只会在法例涵义看来有歧义的情况下才会查阅此等报告书以辅助释义；但如果法规措辞的涵义清晰和没有歧义，则此等报告书不会起任何作用。¹²⁰ 然而，在 *Brown v Langwoods Photo Stores Ltd* 案，¹²¹ 即使有关法律条文的涵义看来清晰，但上诉法院仍然查阅一份委员会报告书。

“它们固然不可能凌驾有关法令，毕竟法令才是终极准则，但如果它们的确揭示了不同用意，便必须重新考虑有关法令对关键事项的规定是否**真的**明确。然而，本案并不存在这种疑问。”¹²²

7.64 在 *Bay Milk Products v Earthquake Commission* 案，¹²³ 上诉法院拒绝将地震委员会的行政守则视为属于诠释有关法例的真确释义的有关材料。

7.65 不过，高等法院在 *Levi Strauss & Co v Kimbyr Investment Ltd* 案¹²⁴ 却跟随加拿大和美国案例¹²⁵，援引联合王国商标局的作业守则。有关法官允许援引

¹¹³ [1993] 1 All ER 42.

¹¹⁴ [1993] 3 NZLR 495.

¹¹⁵ 参阅 *CIR v Alcan New Zealand Ltd* 案 ([1994] 3 NZLR 439) 的上诉判决书，法院没有援引佩珀诉哈特案，反而是采纳有关的税务法规的简明涵义。亦可参阅第 6 章关于“税务法规”一节。

¹¹⁶ Report of the Taxation Review Committee.

¹¹⁷ 第 506 页。

¹¹⁸ 他反而拒绝接纳本尼恩在其著作 *Statutory Interpretation, a Code* (2nd edition 1992) 所述的论点。不过，本尼恩也曾说过，这种报告书如非作公共用途是不得接纳为证据，而该案中的报告书并不是公共文件。

¹¹⁹ [1985] 2 NZLR 468, at 477.

¹²⁰ *R v Howard* [1987] 1 NZLR 347, at 352-3.

¹²¹ [1991] 1 NZLR 173.

¹²² 出处同上，第 176 页。

¹²³ [1990] 1 NZLR 139, at 141-2.

¹²⁴ [1994] 1 NZLR 332, at 353-5.

¹²⁵ *Harel v Deputy Minister of Revenue of the Province of Quebec* [1978] 1 SCR 851; *Skidmore v Swift & Co* 323 US 134 (1944); *Udall v Tallman* 380 US 1 (1965) at 6; *Chevron USA Inc v Natural Resources Defense Council Inc* 467 US 837; *Immigration and Naturalization Service v Cardoza-Fonseca* 480 US 421.

有关材料的理据是“商标局在这门复杂而特殊行业内已累积丰富经验和识见”。

7.66 在性质特殊的 *R v Cann* 案，¹²⁶ 上诉法院拒绝查阅一份新闻稿；其内容是指有关法令草案于一日内迅速完成三读程序是旨在将上诉人绳之于法。然而，有关法例并无表明它不是全民适用的法令。

7.67 使用外在材料的做法不是获所有人支持的。众议院主事官在一篇辞锋犀利的评论文章中警告说，“不断增衍的外在材料可能使原本没有歧义的条文平添歧义。”¹²⁷ 又指出取阅有关材料的困难：例如整套成文法约有 70 卷，但《国会议事录》却有 500 卷之多。此外，律师向其客户提供意见时，也必须顾及使用外在材料可能使有关法律有不同释义。总括而言，他相信使用外在材料会导致更多诉讼和需要使用国会传闻材料。

7.68 此外，尚有其他批评使用外在辅助材料的论点。埃文斯（Evans）在其《释法与沟通问题》（*Statutory Interpretation, Problems of Communication*）一书说，使用国会议事历程材料的主要弊端是“削弱法规的可靠性”。¹²⁸ 然而，如果法院不允许使用该等辅助材料，则律师向客户提供意见时，仅须依据法规的简明用语提供意见，并不用查阅《国会议事录》。他强调律师以至普罗市民在取阅国会纪录时都会遇到困难，并提议日后应该在公共图书馆提供《国会议事录》。他认为使用《国会议事录》的唯一好处是解决歧义问题，并指出澳大利亚的法例已正确地平衡利害得失。¹²⁹

7.69 新西兰法律委员会不建议将规管外在材料用法的规则纳入法例，反而认为由司法机构主导这方面的发展才是较佳做法。¹³⁰ 该委员会在总结时说，制定这类法例的唯一优点，就是界定在什么情况下可查阅《国会议事录》和制定用法指引。“毫无疑问，如果放手让法院处理，法院自会按个别案件酌情制定规则，但如此发展需时。”¹³¹

7.70 该委员会在《新释义法令》（*A New Interpretation Act*）¹³² 报告书中进一步指出，他们满意法院已着手发展关乎此类辅助材料的关连性和重要性的规则和实务常规：“有关常规的发展方向看来是依循已有规管法例的澳大利亚司法管辖区的相同路向。”¹³³ 他们认为该条澳大利亚法例对法院的帮助看来并不明显，并指出有些澳大利亚法例所定关于歧义、隐晦、明显地荒谬或不合理的基准条件是有问题的。

7.71 有关的基准条件假设：

¹²⁶ [1989] 1 NZLR 210, at 214-5.

¹²⁷ D G McGee, "Extrinsic aids to statutory interpretation", NZLJ (October 1989), at 341-367.

¹²⁸ 1989 年第 1 版再版，第 288 页。

¹²⁹ Section 15AB of the Acts Interpretation Act 1901 (Cth) (1984)。见第 8 章。

¹³⁰ "Legislation and its Interpretation", Preliminary Paper No 8, Paragraph 61. (December 1988).

¹³¹ 第 140 页。

¹³² 1990 年第 17 号报告书第 124-6 段。

¹³³ 第 125 段。

“……聆讯和辩论陈词程序是分开进行：法院会先决定文本的涵义，或裁定有关文本有歧义或隐晦之处，然后才会得悉有关国会材料并衡量其重要性。不过，法官事实上可能早已知悉有关材料或起码有笼统的概念。此外，他们也常会在听取辩论陈词期间接获有关材料。有关规则又假设法院可以在不考虑有关材料的情况下指出某种涵义明显是荒谬或不合理的。”¹³⁴

7.72 该委员会在其预备文件中亦指有关材料名单没有将所有材料悉数列出，而且有关材料虽可用于确认文本的涵义，但不能用以否定涵义。

7.73 该委员会提议对负责有关法例的人士的陈述应给予较重分量。关于使《国会议事录》更利便查阅这一点，该委员会提议《国会议事录》除了记录二读演词的日期外，还可以收录“提交审议的法令草案题目、其他国会审议阶段的日期、有关法令草案及其后版本和任何其他有关的补充命令文件的编号、以及有关该法令草案的已印行报告书的书目。”¹³⁵

7.74 伯罗斯教授（Professor J F Burrows）指出，截至 1990 年为止，所有使用国会议事期间的陈述的新西兰案件，都是纯粹用以印证藉法规用语和文义等途径所达致的释义而已。¹³⁶

7.75 总结而言，新西兰法院对于外在材料的类别的用法和发展，采取创新和务实的观点。从新西兰法律委员会建议不应立法¹³⁷ 规管外在辅助材料一事可见上诉法院已掌控关乎外在辅助材料的用法的发展。

加拿大

7.76 加拿大的《释义法令》（Interpretation Act）¹³⁸ 订定按目的释义的指引。加拿大省级立法议会和联邦国会均有制定相若的按目的释义的法规。举例来说《释义法令》第 8 条（1979 年卑斯省修订法规第 206 章）¹³⁹（R.S.B.C. 1979, Cap. 206）规定必须以法则具补救效用为前提来诠释所有成文法，并以最能确保达致该目的而作出公正、广泛及灵活的释疑及释义。不过，法院已自行就外在辅助材料的可接纳性订立规则，并无须援引法例。在 *AG Canada v Reader's Digest Ass'n* 案，¹⁴⁰ 最高法院拒绝接纳在国会作出的陈述为证据，其中两名法官为此判决提出充分理由说，“以国会作为一个个体而论，除了通过正式作为以表述其动机或用意之外，便别无其他表述形式。”¹⁴¹

¹³⁴ 第 121 段。

¹³⁵ 第 46 页。澳大利亚联邦和维多利亚省的法例现在都注明二读演词的日期。

¹³⁶ "Interpretation of Legislation: A New Zealand Perspective", 9th Commonwealth Law Conference (April 1990).

¹³⁷ Bennion, "Hansard - Help or Hindrance", 15 Stat LR 149, at 159, (1994)。他说由此可见，他们深知自中世纪以来施行普通法的司法管辖区都将释法功能视为法院的职能而非立法机关的职能。

¹³⁸ (1849) 12 Vict.c.10, s. 5-28。新西兰的条文与香港的条文相若。

¹³⁹ Revised Statutes, British Columbia.

¹⁴⁰ (1961) 30 DLR (2d) 296.

¹⁴¹ 这是载于判决书提要。

7.77 *Reference re Anti-Inflation Act* 案¹⁴² 曾放宽不接纳外在材料规则。这是一宗关乎宪法的案件，而法院也是藉此类案件制定规管外在辅助材料可接纳性的规则。加拿大最高法院接获的呈交材料包括政府白皮书、加拿大统计局的简讯、教授的研究报告、经济学家的意见书、加拿大银行总裁的演词、众议院辩论纪录和国会常务委员会的会议纪录。拉斯金法官 (Laskin CJC) 说：

“……不能或不应该就可接纳性或不可接纳性提议制定通则的……而如何使用外在材料和什么外在材料是可予接纳的问题则须视乎为受争议的宪法论点所需的提证而定。”

7.78 *Re BC Dev Corp and Friedman* 案¹⁴³ 是关于申诉专员司法管辖权的案件。迪克森法官 (Dickson J) 的判决书饶富趣味，内容回顾了申诉专员一职的发展史，并提述古代中国和罗马帝国都设有相若官职。在 *R v Vasil* 案，¹⁴⁴ 拉默法官 (Lamer J) 在诠释加拿大的《刑事法典》(Criminal Code) 时提述 1892 年国会辩论纪录中收录关于《刑事法典法令草案》(Criminal Code Bill) 的评论。不过，他警告说，在一般情况下不宜查阅《国会议事录》。有一位评论员指出，法院查阅《国会议事录》是有理可依的，因为《刑事法典》是基本文件，就如根据宪法制定的法规一样。¹⁴⁵

7.79 在 *R v Stevenson and McLean* 案，¹⁴⁶ 上诉法院认为当国会议事程序的纪录“可差不多断定孰是孰非”时，可查阅有关纪录。¹⁴⁷，在其后的 *Babineau v Babineau* 案¹⁴⁸ 判决书中，法院曾以上述案件为依据，引述法令草案发起人的二读演词和专责委员会报告书，惜无法凭有关部长的言论解决案中争论点。

7.80 有关不接纳立法历程证据的规则渐趋放宽。在 *Churchill Falls (Labrador) Corp v Newfoundland (Attorney-General)* 案，¹⁴⁹ 魁北克省曾尝试引用公务人员的演词和政府小册子以引证有关法例的真正目的。经上诉后法院裁定，法院是可以考虑与法例的运作和效力有关的外在证据，而有关的小册子已获确认其本质并非不可靠，且又无违反公共政策，故获接纳为证据，¹⁵⁰ 但官员的演词和公开声明，不论是在国会内或以外地方作出的都不会获接纳为证据，理由是此等材料不能说是代表立法机关的用意。至于其他关乎案情背景的材料，都可接纳为证明关乎公众知识的历史事实的证据。此外，法院又表

¹⁴² [1976] 2 SCR 373, 68 DLR (3d) 452, 9 NR 541.

¹⁴³ (1984) 14 DLR (4th) 129, at 137.

¹⁴⁴ 58 CCC (2nd) 97, 35 NR 451.

¹⁴⁵ Graham Parker, "Comments on Legislation and Judicial Decisions" 60 CBR (1982) 502, at 504.

¹⁴⁶ [1980] 57 CCC (2d) 526, 19 CR (3d) 74.

¹⁴⁷ Lord Reid in *Warner v Metropolitan Police Com'r*, [1969] 2 AC 256, at 279.

¹⁴⁸ 122 DLR (3d) 508, at 513.

¹⁴⁹ (1984) 8 DLR (4th) 1, at 18-20.

¹⁵⁰ 这陈述是摘录迪克森法官在 *Reference re Residential Tenancies Act* 案 ((1981) 123 DLR (3d) 554, 见 562) 的言论，他另外附加了此等外在材料不得为用以辅助释法的规定。

明对于关乎宪法的案件，“可能会考虑外在证据，不仅用以确定受抨击的法例的运作和效力，也是用以确定其真正目标和目的。”¹⁵¹

7.81 **使用国会纪录以外的辅助材料** 有关各个委员会报告书的可接纳性，论及的判决书为数不多。曾有一宗判例接纳一份皇家委员会报告书为证据，但仅限于用以证明立法机关在制定受抨击的法例时曾使用的“材料”而已。在 *Reference re Residential Tenancies Act* 案，¹⁵² 法院确认皇家委员会报告书（和国会委员会的报告书）都是可接纳为证据，以证明有关法例的事实资料和立法目的，包括使用此等辅助材料以查考当年制定法令时的社会和经济状况。此外，若干《国会议事录》专辑、若干类的特别委员会报告书和若干类的口头证据都是可予接纳作同一限定用途的证据。¹⁵³ 不过，在其后的 *New Brunswick Broadcasting Co v Canada (Canadian Radio-Television & Telecommunications Commission)* 案，¹⁵⁴ 法院允许接纳一份皇家委员会报告书为证据，用以证明枢密院颁令的当时情况和宏观环境。

7.82 最高法院在最近审理的 *R v Morgentaler* 案¹⁵⁵ 判决书中扼要论述法院对于使用外在材料的立场。该判决书提要载明：

“在查考受质疑法例的背景、文义和目的时，法院有权查阅各种外在证据，只要它们是有关连的和本身并非不可靠的便可。¹⁵⁶ 外在证据包括有关连的法例、显示法例所针对缺陷的证据¹⁵⁷ 和立法历程。¹⁵⁸ 此外，只要法院勿忘《国会议事录》在可靠性和分量方面都是有局限的，也可接纳《国会议事录》作为引证法例的背景和目的之证据。”

7.83 法院引述霍格（Hogg）编写的教科书内一段文字。¹⁵⁹ 霍格在文中指出：

“立法历程材料的关连性是显而易见的：这些材料有助将法规结合宏观环境来理解、解释其条文和阐明提议制定该法规的政府政策。按加拿大的一般释法规则，立法历程的材料通常不会获接纳为证据。不过，诠释法规内某一条条文与为司法覆核而描述整条法规的特色是两种截然不同的程序。因此，看来没有充分理据要禁止为后者目的而使用立法历程材料，

¹⁵¹ 第 19 页。

¹⁵² (1981) 123 DLR (2d) 554, at 561-2.

¹⁵³ *Canadian Indemnity Co v British Columbia (Attorney General) (No. 3)* (1974) [1975] 3 WWR 224 (B.C.S.C.).
¹⁵⁴ [1984] 13 DLR (4th) 77.

¹⁵⁵ (1993) 107 DLR (4th) 537, at 553-4.

¹⁵⁶ *Reference re Residential Tenancies Act* (1981), 123 DLR (3d) 553, at 562. *per* Dickson J.

¹⁵⁷ 法院提述该案时称之为 *Alberta Bank Taxation Reference* 但其正确名称为 *Reference Re Alberta Bills* ([1938] 4 DLR 433, 438-41)。在该案中，枢密院说翻查阿尔伯达省受争议法例的立法历程是正当的做法，因为该法例对“提交予省级立法机关审议的法令草案的目的是对商事、贸易和金融的运作推行影响最为深远的改革”（第 440 页）。

¹⁵⁸ Sopinka J 说这是指在法例的草拟和制定期间所发生的事件（第 553 页）。

¹⁵⁹ *Constitutional Law of Canada* (3rd edition, 1992) at 15-14 to 15-15.

更何况尽管先前曾有判例作出相反裁决，但现已确定皇家委员会和法律改革委员会的报告书、政府的政策文件，甚至国会辩论纪录都是可予接纳的。”

7.84 在 *Harel v Deputy Minister of Revenue of Quebec* 案，¹⁶⁰ 最高法院接纳关乎行政常规的证据作为释义的指引。格兰普法官（De Grandpre J）说，行政机关所作的释义固然不能否定法例文本的清晰涵义，但如有关政策明确且施行有年，则其分量不容小觑，故当法例涵义有疑点时，行政常规便成为重要的因素。¹⁶¹

7.85 在 *National Corn Growers v Canada* 案，¹⁶² 联邦上诉法院考虑使用外在辅助材料以诠释一条施行国际条约的国内法规。他们裁定，当有关法规的措辞清晰和没有歧义，法院是不应该查阅国际协议来澄清其涵义，但认同法院是 有权查阅国会议事纪录，惟只限于确定有关法规旨在补救或处理的“缺弊”、事件和状况。¹⁶³ 即使国会的陈述显示有关法令的目的是施行关税和贸易总协定的《东京回合条约》（Tokyo Round Treaty）的义务，但这并不表示该条约的规定应该有替代有关法令条文用语的效力。¹⁶⁴

7.86 《加拿大人权法令》（Canadian Human Rights Act (SC 1976-77, c 33)）第 40(3) 条却作出不寻常的立法干预，该条文授权人权委员会审裁处（Human Rights Commission Tribunal）在释法时可考虑国会辩论纪录。

7.87 贝尔（Bale）指 *佩珀诉哈特案*¹⁶⁵ 的判决会“加强并加快已在加拿大进行了一段时期对不接纳外在材料规则所作的明确修订。”¹⁶⁶ 无论如何，有关规则已因有判例提述文中引用《国会议事录》的法律评论文章而间接受到削弱。

美国

7.88 在美国，外在辅助材料是可任意使用的。由英格兰法律委员会和苏格兰法律委员会的《法规释义》工作文件（Working Paper on "Interpretation of Statutes"）¹⁶⁷ 指出，外在辅助材料在美国是重要课题：

“理由有二：其一是有鉴于按宪法释义解决的问题所涵盖的范围和重要性；其二是在发展迅速和结构复杂的社会环境下

¹⁶⁰ (1977) 80 DLR (3d), at 556.

¹⁶¹ 第 561 页。

¹⁶² (1988) 58 DLR 642.

¹⁶³ 但不会获接纳为显示国会通过有关法例的用意的证据。（MacGuigan JA 持异议，第 669 页）。

¹⁶⁴ 他们承认在一般情况下，法院应该以符合履行国际义务的方式诠释法规。见 *Salomon v Com'rs of Customs & Excise* 案 ([1966] 3 All ER 871, 874-6)。亦见 *Post Office v Estuary Radio Ltd* 案 ([1968] 2 QB 740, 756-7)。

¹⁶⁵ [1992] 3 WLR 1032.

¹⁶⁶ "Parliamentary Debates and Statutory Interpretation", vol 74, (1995) Canadian Bar Review, 1 at 22.

¹⁶⁷ United Kingdom Law Commissions Working Paper, (1967), paragraph 20 and its final report (Law Com No 21) (Scot Law Com No 11), 1969, paragraph 18.

制定的社会和经济法例具有举足轻重的地位。”

7.89 由于外在辅助材料的用法没有受到限制，故招致一些美国评论家批评。柯蒂斯（Curtis）早于1948年已指出：

“法院过去对于为查考立法用意而选阅的材料有甚为严格的要求，以前只限于查阅〔立法机关〕辖下委员会的报告书和负责有关法令草案的议员的陈述。然而，在传统信条主义压力下，他们现在却要笨手笨脚地从立法历程的废物箱捡拾最为粗劣且没有纳入法例内的意向表述。”¹⁶⁸

7.90 该两个法律委员会强调，美国法官和作家所作出的批评很多都不是基于原则而反对使用立法历程材料，反而是针对现实生活中出现的滥用情况。法兰克福特法官说：

“不得滥用立法历程材料以致掩替法例，否则会使只有当立法历程有疑点才查考法规的戏谑成真。”

7.91 另一位美国评论员提议按以下四项因素评估外在辅助材料的价值：

- “(a) 可信性（可靠性）：这包括查考来自某来源的材料是否能可靠地显示立法机构的作为或理解；另外，有关材料的性质是属分析性和阐释性的，抑或是带有政治色彩或其他潜在的偏颇观点；有关来源的特质是重要的考虑因素。
- (b) 同时期的：有关的法令草案与有关的外在材料的时序应该甚为紧贴，以致立法者在立法期间确曾考虑有关的外在辅助材料。
- (c) 有密切关系：这因素曾被界定为辅助材料与‘立法机关作为的本质’的密切程度。因此，以审议有关法令草案的立法委员会跟外间机构相比而言，前者与立法程序的关系更为密切。
- (d) 立法背景：这因素的定义较欠清晰，但看来是指有关的外在辅助材料是否与制定法规年代的宏观环境有关。”¹⁶⁹

7.92 美国哥伦比亚特区上诉法院首席法官在近日发表的文章中对最高法院近年偏向按文本释法而舍用立法历程材料表示惋惜。¹⁷⁰ 这情况与他在

¹⁶⁸ "A Better Theory of Legal Interpretation", (1948-9) 3-4 Record of the Association of the Bar of the City of New York 321.

¹⁶⁹ W K Hurst, "The Use of Extrinsic Aids in Determining Legislative Intention in California; The Need for Standardized Criteria" (1980) 12 Pacific LJ 190.

¹⁷⁰ Patricia M Wald. "The Sizzling Sleeper: The Use of Legislative History in Construing Statutes in the 1988-89 Term of the United States Supreme Court", (1990) 39 Amer Univ LR 227.

早年发表文章所述的迥异。¹⁷¹ 他早年曾发表文章，就法院在某一年度审理的所有案件作分析，发现法院差不多在所有案件中都查考立法历程材料，以确保其中不会有任何资料会否定法院按文本所理解的简明涵义。

7.93 沃尔德法官 (Judge Wald) 剖析了美国最高法院在 1988 至 89 年度的判决书，在已发表的 133 份判决书中，约有半数涉及法规释义的争论点，而在涉及法规释义争论点的案件中，法院曾援引立法历程材料以助达致结论的案件占四分之三 (即 53 宗) ；提述立法历程以印证法院所解读法令措辞的涵义的案件有 18 宗。“更为常见的情况是，法院查阅立法历程后仅知悉其中没有资料否定或让人怀疑法院所解读的法规涵义。”¹⁷² 法院曾先从有关法律文本查知有关法律对案中争论点并无定见或有歧义的案件有 32 宗，其中有 8 宗案件所援引的立法历程材料都有助解决案中待决的争论点，而其余的 24 宗案件都是不能从立法历程材料中找出具体答案，惟有关材料仍有助查考有关法令的目的。至于法院使用立法历程材料所得的涵义跟凭有关法规可说是“简明”的措辞所解读的涵义相异的案件有五宗。

7.94 *Public Citizen v Department of Justice* 案¹⁷³ 是上述五宗案件之一，在此案中必须舍弃按字义所解读的简明涵义而取按目的释义所得的涵义。由于该案涉及宪法，故法院确认了下述原则：如有其他看似有理且可避免造成宪法问题的释义，便应予采纳；除非如此释义明显地与国会的用意相抵触，则作别论。

7.95 在上述五宗案件中的另一案件中，法院裁定将措辞简明的文本按字义解读会造成武断的结果。¹⁷⁴ 总括而言，法院避免采纳按法令的简明措辞解读的涵义的案件只有五宗，其中有两宗是为免造成宪法问题，另一宗是因为声称措辞简明的文本实际上并非真的简明，而余下两宗则是因为法院已同意法规的措辞“简明”而没有支配作用。¹⁷⁵

7.96 沃尔德提出理由支持自己使用立法历程材料。她说有关材料有助她遵循国会用意执行法律，而且综合不同来源的资料有助推断法规用语的最適切涵义。按文本释法的危险之一是“增强行政机关”，¹⁷⁶ 因为按照 *Chevron* 案所订原则，当有关法例没有切中案中争论点的规定，便应给予行政机关有释义的优先地位。¹⁷⁷ 她总结时说，“如法官确实在如何识别方面的表现

¹⁷¹ See Wald, "Some Observations on the Use of Legislative History in the 1981 Supreme Court Term", (1983) 68 Iowa L Rev. 195.

¹⁷² 书目出处同上，第 290 页。

¹⁷³ (1989) 105 L Ed 2d 379.

¹⁷⁴ *Green v Bock Laundry Machine Co* (1981) 104 L Ed 2d 559。令人感到讽刺的，一向主张“文本释法”的斯卡利亚法官表示，在案中按字义释义会造成荒谬或可能违宪的结果。

¹⁷⁵ Wald，书目出处同上，第 298 页。

¹⁷⁶ 第 308 页。

¹⁷⁷ *Chevron USA Inc. v Natural Resources Defense Council* (1984) 467 US 837。法院裁定，当 Environmental Protection Agency 对 Clean Air Act 内某一辞汇所作的释义不会抵触国会的清晰用意，也并非不合理时，便必须采纳其释义。

欠佳，解决之道是向他们灌输立法程序的知识，而不是实施资料审查制度使他们不能查阅有关资料。”

7.97 沃尔德将斯卡利亚法官（Justice Scalia）视为倡导按文本释法运动的领导者。斯卡利亚法官对于按文本释法的见解，在 *Green v Bock Laundry Mach Co* 案中获得最佳阐释：

“法典内各辞汇的涵义，不应以一小撮国会议员中占多数的议员所理解的涵义为准，而是要按照下列准则定夺：(1)最切合文义和一般用法的涵义，也是就有关法规用语作表决的全体国会议员（更不必说受法规规管的市民）最可能解读的涵义；及(2)最能够与必须配套施行的法律相辅并行的涵义，也就是我们善意假设国会牢记的相辅并行准则。”¹⁷⁸

7.98 斯卡利亚法官在题为“司法机构听从行政机关对法律的释义”（*Judicial Deference to Administrative Interpretations of Law*）¹⁷⁹ 一文中曾概述其释法观点。他指出美国最高法院甚至会采纳行政机关对其所执行法规的歧义用语所作的合理释义。¹⁸⁰ 法院采纳此等释义的情况，是当有关法规没有直接处理案中争论点或有歧义，而接纳此等释义的理据，通常是有鉴于该等执法机关熟悉有关法例的历史和目的，而且有实际执法经验。

7.99 斯卡利亚法官强调，“换言之，政策评估是司法机关使用的传统工具之一，并于应用 *Chevron* 案准则的第一步骤中使用。这一步骤是断定法律有否歧义，故必须在听从行政机关的判断之前完成。”¹⁸¹ 斯卡利亚法官坦率地描述司法程序：当他认为法规的涵义如按文本解读会更为清晰时，则听从行政机关的释义的意愿便愈低。反过来说，愿意使用立法历程材料的法官会较常判定有歧义之处，故会听从行政机关的释义。

7.100 在 *Public Citizen v Dept. of Justice* 案，¹⁸² 斯卡利亚法官指“法规的清晰用语在某种情况应用时可能造成违宪之事实，并不足以构成妄顾法规的简明涵义的理据。”斯卡利亚法官在 *Ins v Cardoza-Fonesca* 案¹⁸³ 中提出有别于多数法官的意见。该案多数法官认为：

“……当法规的简明措辞看来可解决待决的问题，则美国最高法院查阅该法规的立法历程材料时，只能够用以确定有关材料有否明确表述与法规措辞所示立法用意相抵触的用意，致使法院必须对国会已藉所选用措辞表述其用意的这项有力推定提出质疑。”

¹⁷⁸ (1989) 104 L Ed 2d 559, at 576.

¹⁷⁹ Duke Law Journal, Vol. 1989, No. 3, at 511.

¹⁸⁰ *Chevron, USA Inc v NRDC*, 467 US 837 (1984).

¹⁸¹ 第 515 页。

¹⁸² (1989) 105 L Ed 2d 379, at 409.

¹⁸³ (1987) 94 L Ed 2d 434.

他关注到过分侧重翻查立法历程材料，会使人以为在法规的措辞是清晰时，使用相若的分析方法也属恰当。

7.101 博恩 (Born) 向英格兰法院就美国制度的经验提出以下忠告，“在国会进行的辩论大部分都是以刻意安排的‘对话’形式进行，让可能的支持者就该法例对其选民的影响向〔该法例的〕发起人取得详细和非常技术性的保证。”¹⁸⁴ 他指出当个别代表和小型委员会的陈述也可成为“法律”时，法例的重要性自然会相应受到削弱。不过，他承认高等法院现时正着手重新检讨立法历程材料的功能。

7.102 有论者指出，我们的立法程序有较严谨的规管，故不大可能出现美国的情况，但仍可从有关规则的滥用情况汲取教训。布朗威尔金森大法官在 *佩珀诉哈特案* 提及美国制度的危险之处，并点出严格控制可接纳性准则的重要性。¹⁸⁵

爱尔兰共和国

7.103 在 *Bourke v Attorney General and Wymes* 案，¹⁸⁶ 最高法院查阅了欧洲议会引渡公约 (Council of Europe Convention on Extradition) 的预备文件和该公约的文本，并以该公约原文曾作出修订和从预备文件得知的修订理由为依据作出结论。

7.104 在 *Wavin Pipes v Hepworth Iron* 案，¹⁸⁷ 科斯特洛法官 (Costello J) 为查阅《1964年专利法令》(Patents Act 1964) 的立法历程材料提出理由支持说，原则上查阅有关材料跟在关乎国际公约的案件中查阅预备文件并无二致，又认为《法规释义》报告书¹⁸⁸ 所刊载反对使用立法历程材料的理据都不具说服力，并指出部长就修改法律提出的解释显然有助法院确定立法机关的用意。

7.105 科斯特洛法官在案中又援引两宗较早期的查阅官方报告书的案例。在 *McMahon v Attorney General* 案，¹⁸⁹ 最高法院查阅了《1872年投票法令》(Ballot Act 1872) 制定以前所发表的选举制度特别委员会报告书。在 *Maher v Attorney General* 案，¹⁹⁰ 法院认为探讨有关酒后驾驶法律专责委员会的报告书有助诠释《1968年道路交通法令》(Road Traffic Act 1968)。除此以外，科斯特洛法官没有为援引外在材料提出其他理由。

¹⁸⁴ "Making Law with *Hansard*" 90 Law Gazette (1993) 2.

¹⁸⁵ [1993] 3 WLR 1032, at 1059.

¹⁸⁶ [1972] IR 36.

¹⁸⁷ [1982] F.S.R. 32, at 40.

¹⁸⁸ The United Kingdom Law Commissions Report, (Law Com No 21) (Scot Law Com No 11), 1969.

¹⁸⁹ [1972] IR 69 HC.

¹⁹⁰ [1973] IR 140.

7.106 最高法院沃尔什法官（Walsh J）在 *The People (DPP) v Quilligan* 案¹⁹¹ 指出，有关法例的目的是防止审理政治案件的陪审员受到威胁，这已是众所周知，甚至曾在国会辩论中探讨过。不过，他并没有直接引述任何国会辩论纪录。

¹⁹¹ [1986] IR 495, at 509-10.

第 8 章 比较法律

第 II 部：立法改革的不同方案

澳大利亚

(i) 澳大利亚联邦法规的条文

8.1 《1901 年联邦法令释义法令》（Federal Acts Interpretation Act 1901）在 1981 年被修订，以加入按目的释义的条文，而此条文是与新西兰的《1924 年法令释义法令》（Acts Interpretation Act 1924）第 5(j) 条相若。1901 年的法令第 15AA 条规定：

“在诠释法令的条文时，宁可采取有助达致该法令的基本目的或目标的释义（不论该目的或目标是否在该法令内明言），而不采取不会达致该目的或目标的释义。”¹

当局在当时无意改变使用外在材料的立场。² 不过，澳大利亚律政署署长曾提及日后会检讨外在辅助材料的使用。

8.2 澳大利亚国会在 1982 年审议一份题为《辅助释法的外在材料》（Extrinsic Aids to Statutory Interpretation）的讨论文件，以决定将什么建议纳入法例。³ 该文件提议在法令中特别拟备摘要说明，但最低限度在起首阶段只限于提出草案的人认为适宜拟备这种说明的法令才有此需要。⁴ 该文件又提议法令的目的或目标可以在法令内载述，而非另行拟备特别摘要说明，但在下述情况则较适宜拟备特别摘要说明：

“**(i)**当法令有多个不同目标；**(ii)**当有关课题的历史是相关材料；**(iii)**当有其他关乎文义的假设可供解释某条文，特别是那些复杂、崭新或特殊的条文。属第三类的例子是**(a)**指明法令所针对的‘缺弊’和**(b)**解释制定条文的理据，以阐明条文如何应用；及**(iv)**就如何在特定个案应用一般性的条文提供指引。”⁵

¹ 1901 年的法令第 46 条确保法例释义包括附属法例的释义。

² 第 15AA(2) 条规定，不得将按立法目的释义理解为允许使用外在材料。

³ 澳大利亚政府拟备一份载有该讨论文件的说明书，题为 *Developments in Statutory Interpretation*。该说明书在 1983 年的 Commonwealth Law Ministers Conference 提交。

⁴ 这建议与 *The Interpretation of Statutes (Law Com No 21) (Scot Law Com No 11) (1969)* 这份报告书所载的建议相若。

⁵ 第 17 页。

8.3 最有可能入选的法令草案是那些为实施法律改革委员会报告书的建议而拟定的草案。有人提议修订该《释义法令》，使法院可以使用这些特别拟备的摘要说明。

座谈会

8.4 1981年3月在坎培拉举行的法规释义座谈会意义重大。⁶会上探讨的课题之一是摘要说明的用法。律政署副秘书长帕特里克·布拉齐尔(Patrick Brazil)指出,透过立法排除因为法官只能为单一目的(即找出法令所针对的利弊)而审阅报告书所产生的困难是有一定理据的。⁷该次座谈会奠定了《辅助释法的外在材料》这份文件的立论基础。随后在1983年2月又假坎培拉举行另一次座谈会。与会者之一威尔伯福斯大法官在会上改变其一贯主张⁸。据布朗威尔金森大法官所述,威尔伯福斯大法官认为“应该放宽该项不接纳外在材料的规则,假若有部长在促使议案获通过时就法令草案的条文的涵义或涵盖范围作出明确的官方陈述,便应该允许他所陈述的内容被他人提述。”⁹威尔伯福斯大法官提出论据,支持法院在解释七种不同类别的法例时可以接纳若干材料为证据,但其建议未获支持,并被评为不切实际。¹⁰威尔伯福斯大法官又警告说,在百分之九十的案件中,要诠释法例的人是裁判官、无律师代表的被告人或并非准备充足的律师。

8.5 在该个座谈会上,澳大利亚联邦申诉专员理查森教授(Professor J Richardson)指出,仅是让法院可以酌情决定采纳什么外在材料作证据并不足够,他提议“法院需要更进一步,使法院以外的人在日后应用法例时能够肯定按其处境而言可使用什么外在材料。”¹¹在是次座谈会上发生的令人感到意外的事件之一,就是有某些司法界的成员赞同透过立法介入关于外在辅助材料的事宜。梅森法官(Justice Mason)有鉴于当时的法律既不清晰也不令人信服,故认为立法是较可取的做法。¹²此外,立法也是必要,理由除了是因为国会不会“受过往累积的案例掣肘,也因为国会通过制定法规表述单一的意向……。”¹³联邦申诉专员的提议无疑也有助推动政府立例。

8.6 与会代表在座谈会上研讨多个关于外在辅助材料的建议后投票表决。结果有过半数代表赞同“法官应可随意考虑他们有可能认为与其释法工作有关的任何材料,并有过半数代表认同适宜为确保这个机会获得善用而制定若干法定条文。”¹⁴至于拟备特别摘要说明的提议,则支持者疏落。

⁶ 该座谈会纪录已编制成“Another look at statutory interpretation”(AGPS, Canberra, 1982)。

⁷ “Current Developments, An Australian Symposium on Statutory Interpretation”, [1982] Stat LR 172, at 173.

⁸ *Symposium on Statutory Interpretation* (AGPS, Canberra, 1983).

⁹ *Pepper v Hart* [1992] 3 WLR 1032, at 1057, Lord Brown-Wilkinson.

¹⁰ 维多利亚州的 Legal & Constitutional Committee 不接纳他的建议。见该委员会的 Report on Interpretation Bill 1982 (1983年10月)第20.33-20.41段。

¹¹ As quoted in “Statutory Interpretation and Recourse to Extrinsic Aids”, (1984) 58 ALJ 483, at 490.

¹² *Symposium on Statutory Interpretation* (AGPS, Canberra, 1983).

¹³ 第82页。在 Macrossan 引述,书目见内文,第494页。

¹⁴ Mr Justice Macrossan, “Judicial Interpretation”, (1984) 58 ALJ 547, at 549.

司法界的发展

8.7 与此同时，有部分高等法院的法官较以往接受使用《国会议事录》的做法。法院曾在一些案件中以国会辩论纪录作为证明国会意图的直接证据，¹⁵ 但法院这样做时也表明，有关的辩论纪录必须是明确地披露立法目的。在 *TCN Channel 9 Pty Ltd v AMP Society* 案，¹⁶ 澳大利亚联邦法院裁定，《国会议事录》的二读演词纪录和摘要说明可被接纳来证明有关法例旨在补救的缺陷。该法院援引 *Wacando v Commonwealth* 案，¹⁷ 该案的梅森法官虽然接受在一般情况下是不应参考《国会议事录》，但是他认为如果某法令草案是为补救一项缺陷而制定，则可视为例外情况。然而，尽管《国会议事录》有助确定立法目的，而且第 15AA 条也规定法院必须如此查证，但是仍然有法官对于查阅《国会议事录》的做法表示抗拒。在 *Federal Commissioner of Taxation v Walsh* 案，¹⁸ 菲茨杰拉德法官（Fitzgerald J）说：

“我们要决定的是是否接纳库务司致国会的摘要说明……。也许这种材料可以被接纳为揭示该条文的目的的证据，故此符合…… 引用《法令释义法令》第 15AA 条的理据，而普通法的规则亦已允许并要求法院充分考虑立法机关的意图。……这种做法无甚裨益。事实上，如果有关的外在材料本身的涵义并不清晰，需要辩论才可以厘清其涵义，则这样做反而会严重妨碍法院运作的效率、增加讼费、拖长聆讯时间和延误司法程序。此外，即使有关的外在材料有透露立法目的，但是〔法令〕所采用的字眼的涵义也有一定的范围，是不会延伸至超越其界线的；尽管我们知道采用这些字眼时有这个意图，但是也不能这样做的。”

8.8 在 1984 年制定有关法令之前，大部分的裁决均是以 *布莱克克劳森有限公司诉沃尔多夫阿沙芬堡纸品厂案* 为判例。¹⁹ 在 *Wacal Developments Pty Ltd v Realty Developments Pty Ltd* 案，澳大利亚高等法院查阅了在报告书内附载的法令草案，但目的仅是为了确定其后制定的法令偏离该法令草案的草拟本，故此无需参考报告书的内容。²⁰ 该法院所援引的判例是 *布莱克克劳森案*。在 *Barker v The Queen* 案，²¹ 法院确认可以参考某委员会或官方的小组委员会所拟备的报告书，以助理解法例所针对的缺陷，但对于可否参考一份由一

¹⁵ *Sillery v R* (1981) 35 ALR 227, at 232-3. (per Murphy J)。他在案中援引了自己早期在 *Commissioner for Prices & Consumer Affairs (SA) v Charles Moore (Aust) Ltd* 案（(1977) 51 ALJR 715, 见 730）的判决书。他在该案中表明，“凡法规有歧义时，……可考虑其历史，但有鉴于立法历程的特质，除非其立法历程材料清楚披露立法者的用意，否则不得查阅立法历程材料。”

¹⁶ [1982] 42 ALR 496.

¹⁷ [1981] 56 ALJR 16, at 25 梅森法官在案中参考在上议院就 *Colonial Boundaries Bill* 发表的二读演词，内容提及政府律政官员的意见。

¹⁸ (1983) 14 ATR 399, at 420.

¹⁹ [1975] 2 WLR 515.

²⁰ As summarised in Pearce & Geddes, *Statutory Interpretation in Australia*, (3rd edition, 1988) at 3.10.

²¹ (1983) 57 ALJR 426.

个英格兰委员会拟备的、最终引致立法、而制定的法例又成为维多利亚州法例的蓝本的报告书，法院则表示质疑。在 *Dugan v Mirror Newspapers Ltd* 案，²² 其中两位法官提述其后制定为法例的拟议法令草案。斯蒂芬法官（Stephen J）认为有必要探究立法的历史，以查考有关的法改会报告书事实上有否影响有关法令草案的形式；如不查阅该报告书是有可能得出错误的结论。²³

关于外在辅助材料的联邦法例

8.9 《1984年法令释义（修订）法令》（Acts Interpretation (Amendment) Act 1984）将第15AB条加入联邦的《1901年法令释义法令》。该新加入的条文就外在材料的使用作出规定：

“15AB(1)在解释某法令的某项条文时，若有不属于该法令的任何材料有助确定该条文的涵义，²⁴ 可在不抵触第(3)款的规定下，为达致以下目的而参考该材料：

- (a) 在顾及该条文在该法令内的上文下理及该法令的基本目的或目标之下，确定该条文的涵义是该条文的文本所传达的一般涵义；或
 - (b) 在出现下列情况时决定该条文的涵义：
 - (i) 该条文有歧义或涵义隐晦；或
 - (ii) 在顾及该条文在法令内的上文下理和法令的基本目的或目标而理解该条文的文本所得出的一般涵义会引致明显地荒谬或不合理的结果。
- (2) 在不局限第(1)款的一般性原则下，²⁵ 在解释某法令的某项条文时可以依据该款的规定予以参考的材料包括：
- (a) 载列于由政府印务局刊印并载有法令文本的文件内而又不属于该法令的一部分的所有内容；
 - (b) 由皇家委员会、法律改革委员会、研讯委员会或其他性质相若的组织拟备并在制定该条文前向国会的上议院或下议院提交的任何相关的报告书；
 - (c) 在制定该条文之前由国会的委员会向国会提交的或

²² (1978) 22 ALR 439.

²³ 该案的摘要可参阅 Pearce & Geddes，书目出处同上，第 3.10-3.11 段。

²⁴ 贝克曼（Beckman）和法格（Phang）将此条文理解为：把使用辅助材料以找出法令所针对的缺陷和使用辅助材料以确定有关法令的实际条文的涵义两者的分界线取消。他们又说 *佩珀诉哈特案* 也已取消这两者之间的分界线。书目见下文，第 86 页。

²⁵ 贝克曼和法格说，这意味着第(2)款没有把所有材料尽数列出。在 *Fct v Murray* 案（92 ALR 671，见 684），Hill J 说有关材料的类别并不仅止于第(3)款所列出的，但必须符合一项限制条件，就是“必须有助确定涵义”，而材料的用途则只限于第(1)(a)和(b)款所指明的两种用途。书目见内文。

由国会的上议院或下议院的委员会向所属的议院提交的任何相关的报告书；

- (d) 该法令所提述的任何条约或其他国际协议；
 - (e) 在制定该条文之前，由某部长向国会的上议院或下议院的议员提交或提供的与载有该条文的法令草案有关的任何摘要说明或任何其他相关文件；²⁶
 - (f) 部长在有关的国会议院动议二读载有该条文的法令草案时向该国会议院所发表的演词；
 - (g) 该法令宣称为施行本条文而言属于相关文件的任何文件（不论上文任何一节是否适用于该文件）；及
 - (h) 《参议院议事录》（*Journals of the Senate*）、《下议院投票及议事程序纪录》（*Votes and Proceedings of the House of Representatives*）、国会或国会的上议院或下议院的任何官方辩论纪录所收录的任何相关材料。
- (3) 在决定应否依据第(1)款参考任何材料或评定该等材料的重要性时，除了顾及其他有关的事项外，还必须顾及下列两点：²⁷
- (a) 让人们能够以有关条文的文本所传达的（顾及该条文在有关法令的上文下理和该法令的基本的目的或目标的）一般涵义为依归是可取的；及
 - (b) 有需要避免在没有相应得益的情况下拖延法律程序或其他程序。”

8.10 上述条文与第 15AA 条有紧密的关系，第 15AA 条于 1981 年加入在 1901 年通过的法令，并被诠释为强制法院优先按照立法目的解释法规。²⁸ 为使这条文得以全面施行，实有必要为外在材料的使用订立规定，以协助法院确定有关法规的目标或目的。联邦律政署署长在 1981 年提交该法令草案时表示，第 15AA 条不是为干预司法机构的独立性而制定。他重申“国会为法院制定一般释法规则时一向均是担当传统并具影响力的角色，而法院对于应用《法令释义法令》所刊载的规则并无异议。”²⁹ 这立场正促使有关方面将关于外在辅助材料的使用指引制定为法规。

²⁶ Gifford, *Statutory Interpretation* (Australia) (1990), at 128-9。他说这些文件，例如摘要说明，是无需提交国会，故对于能否取阅此类文件表示关注。

²⁷ Gifford 说此举会对律师和法官造成“恶梦”，因为此举把决定是否顾及外在材料和决定这些文件的重要性的权力交给法官。（第 129 页）

²⁸ "Current Topics Statutory guidelines for interpreting Commonwealth statutes", (1981) 55 ALJ 711.

²⁹ 书目出处同上，第 713 页。

8.11 法院只有在第 15AB(1)(b)条所述的情况下才能以使用外在辅助材料解读得出的释义取代法例文本所传达的一般涵义，这一点很重要，故需加以澄清。³⁰ 由于布拉齐尔当时是律政署的秘书，所以他对引入该条文的理据所发表的见解有参考价值。第 15AB(1)(a)条³¹ 确认在现实里法官是有参考这些辅助材料以找出法例文本的涵义，而第 15AB(3)条则是对使用这些辅助材料的条件作出限制，因为外在材料可以在非常广阔的范围内使用。

8.12 第 15AB(2)条将部长在法令草案二读时发表的演词与《国会议事录》内载列的其他相关材料分项列出，正显示国会认为二读演词有较大关系和较为重要。法官或律师都没有责任参考第(2)款所列出的任何外在辅助材料。这跟强制法院按立法目的释义的第 15AA 条的规定迥然不同。尽管外在辅助材料的定义甚广，但某份材料是否获得参考仍须视乎它与有关条文的关连性。³² 此外，在决定是否考虑任何材料时，第(3)(a)和(b)款起着限制作用，而第(3)(b)实际上可确保不会有人利用外在辅助材料作为拖延手段。

8.13 本尼恩³³ 近日评论说，第(2)(f)款的涵盖范围异常狭窄，幸而有第(2)(h)款起补救作用。他指该两项条文都因第 15AB(3)条而受到减损。他提问：“如果使用有关的外在辅助材料后确定有关条文的涵义并不是该条文的一般涵义，那又如何处理，相信该等材料是不能提述的（如属(b)节所述的情况当然除外）。他忖测法院在*佩珀诉哈特案*为放宽不接纳外在材料的规则而订下的条件其实是取材自第 15AB(1)条。³⁴

第 15AB 条适用于先前的法例

8.14 布拉齐尔的文章³⁵ 指基于若干外在材料曾经或不曾获法院查阅而提出的上诉是不应获判得直。他并指出：“第 15AB 条明确赋予外在材料作为辅助释法材料的地位，但这不涉及任何法律规则。”这论点已在 *R v Bolton ex p Beane* 案³⁶ 的判决书获得印证。该判决书指二读演词“可作为辅助释法的材料，但部长的言论绝不能替代法律的文本。”

8.15 吉福德（Gifford）指第 15AB 条没有指明该条文是否适用于在其加入 1901 年的法规之前已有的法令。“看来在通过这些法令时被视为无关且

³⁰ Brazil, "Reform of Statutory Interpretation - the Australian Experience of the use of extrinsic materials", (1988) 62 ALJ 503.

³¹ 这条文允许法院参考外在辅助材料以确定涵义。

³² "Current Developments: Amending Australia's Interpretation Act", [1984] Stat LR 184, at 187. (author not stated.)

³³ "Hansard - Help or Hindrance? A Draftsman's View of *Pepper v Hart*", [1994] 15 Stat LR 149, at 156.

³⁴ 值得一提的是，赞德说他在第 9 章就“其他普通法国家的近况”所写的短文，是取材自“*佩珀诉哈特案*中代表上诉人的御用大律师安东尼·莱斯特所提供的材料。……有关的材料现已存放于伦敦大学 University College 的 Manuscripts Library”。*Law Making Process* (4th edition, 1994, at 159)。

³⁵ "The Australian Approach", in Preliminary Paper No. 8, New Zealand Law Commission "Legislation and its Interpretation" (1988), at 153.

³⁶ 70 ALR 225.

从不预期会作释法用途的外在材料，在现时却可被查阅以决定法例条文的涵义”。³⁷ 迪恩法官（Deane J）在 *R v Bolton ex p Beane* 案³⁸ 告诫说；

“赋予最初于 1984 年制定的〔第 15AB 条〕的条文有修订对先前法例所作出的正确释义的效力，等同赋予原应只可作辅助释义用途的材料有对先前法例作出重要和有追溯力的修订的效力”。

8.16 不过，《1984 年法令释义法令》第 2 条规定，³⁹ 第 15AB 条适用于所有法令，不论它们的通过日期是早于或迟于本法令的生效日期。该条规定：

“除本法令另有规定外，本法令所作出的修订适用于所有法令，不论它们的通过日期是早于或迟于本法令的生效日期。”⁴⁰

8.17 本尼恩⁴¹ 又提述吉福德⁴² 的评论。后者声称第 15AB 条的规定是否明智“极具争议性”。吉福德又曾提及司法机构内部对此课题的意见有严重分歧。⁴³

8.18 贝克曼（Beckman）和法格（Phang）⁴⁴ 指出，促成当局制定第 15AB 条的《维也纳条约法公约》第 32 条提及如何确定条文的涵义。该两位学者又特别指出第 15AB(2)(b)条使用“明显”（manifestly）一词，并凭此推论其用意是确保只有理据颇为充分的个案才可以通过检定准则。他们将第 15AB(3)条视为指引，使法院可按照其规定首先决定应否考虑有关材料；如考虑的话，再决定该等材料的重要性。⁴⁵ 贝克曼和法格指出，关于法例的详题、弃言和旁注的可接纳性看来也包涵在第(3)(a)款之内。

8.19 虽然第 15AB 条没有明文说明，但是该条文是适用于附属法例的。《1901 年法令释义法令》第 46 条规定，该《释义法令》所载列的原则适用于获授权而制定的法规（如适用的话）。不过，西澳大利亚州⁴⁶ 和新加坡⁴⁷ 不采用法令一词，而是采用“成文法”一词，而该词的定义包括附属法例。

司法界所作出的诠释

³⁷ 书目出处同上，第 129 页。

³⁸ (1987) 70 ALR 225, at 238.

³⁹ 这法令将第 15AB 条加插入《1901 年法令释义法令》。

⁴⁰ 维多利亚州的 Interpretation of Legislation Act 第 4(1)条有相若的规定。

⁴¹ 书目出处同上，第 156 页。

⁴² 书目出处同上，第 130 页。

⁴³ 书目出处同上，第 139 页。

⁴⁴ "Beyond *Pepper v Hart*: The Legislative Reform of Statutory Interpretation in Singapore", 15 Stat LR 69, at 84 (1994).

⁴⁵ 书目出处同上，第 86 页。

⁴⁶ Section 19 of the Interpretation Act 1984.

⁴⁷ Section 9A(2) of the Interpretation Act 1985.

8.20 虽然第 15AB 条和其他澳大利亚的州分的相若条文都允许法院参考官方机构的报告书，⁴⁸ 但大部分关乎外在辅助材料的判决书都将焦点放在《国会议事录》而非官方报告书上。当司法机构认为法例文本的涵义清晰时，便不会顺应要求而参考外在辅助材料。高等法院在 *Re Coleman; Ex parte Billing* 案⁴⁹ 裁定：

“第 15AB 条是不允许为偏离文本的一般涵义而查阅该份演词纪录，除非有待诠释的条文的涵义有歧义或隐晦，或其一般涵义会引致明显地荒谬或不合理的结果，则属例外。”⁵⁰

无论如何，法院总结时认为有关部长的演词没有表明其内容已对法例作详尽无遗的描述，故应该将该次演词连同法令草案本身的来龙去脉和摘要说明一并理解。

8.21 在 *Hunter Resources Ltd v Melville* 案，⁵¹ 持异议的梅森法官（Mason CJ）说，当外在辅助材料仅是就法例的涵义提供某种见解时，该等材料便不应该被法院考虑。无论如何，有关材料与法院在案中需要处理的 1978 年法令的立法历史并无关系。该等材料是有关部长于 1985 年提出修订该条 1978 年的法令时所发表的二读演词。相反，丹森法官（Danson J）则裁定，即使修订案没有表述立法机关的目的，但仍可从这些外在辅助材料推论出它的目的。⁵²

分量

8.22 作为外在辅助材料而言，司法机构认为部长的二读演词的分量较国会议员演词的分量为重。在 *Commissioner of Police v Curran* 案，⁵³ 威尔科克斯法官（Wilcox J）说，“如果提述国会辩论纪录的目的是断定构思草案的人的用意，则除了从负责该草案的部长或其他知情的提案人的演词之外，难以从别处觅得帮助。”柯比（Kirby P）在 *Flaherty v Girgis* 案⁵⁴ 对使用个别议员的演词进一步限制。他拒绝接纳个别国会议员就他们的期望和意图所作出的表述，理由是此等材料的“根基薄弱，不足以据此确定联邦国会有推翻州法律的意愿……”。⁵⁵

8.23 在 *HR Products Pty Ltd v Collector of Customs* 案，⁵⁶ 李法官（Lee J）在探讨“可编定程序的控制器”一词应该按一般涵义理解抑或按业内特有的涵义

⁴⁸ 第(2)(b)款。

⁴⁹ (1986) 61 ALJR 37, at 39。法院参考了部长二读演词中的一句说话。

⁵⁰ 由布拉齐尔扼要概述。书目见上文，第 505 页。

⁵¹ (1988) 77 ALR 8, at 11.

⁵² 第 21-2 页。他所援引的判例是 *Grain Elevators Board (Vic) v Dun Munkle Corp* 案（(1946) 73 CLR 70，见 86），该案裁定在诠释原有法例时可考虑修订该法例的法令。

⁵³ (1984) 55 ALR 697, at 707.

⁵⁴ (1985) 4 NSWLR 248.

⁵⁵ 第 259 页。有关的《国会议事录》的辩论纪录是摘自 1901 年。

⁵⁶ LEXIS, Federal Court of Australia, Western Australia District, 17 May 1990.

理解时引用了第 15AA 和 15AB 条。期间法院查阅了多份资料，其中之一份是工业援助委员会（Industries Assistance Commission）拟备并曾提交国会的报告书，内容是关于该案所涉及的工业。法院认为该报告书是第 15AB(2)(b)条下的相关报告书，并引述书中的一些建议。该案是自 1984 年法例通过后涉及官方报告书的少数案件之一。

税务法规

8.24 促成当局改变立场并制定第 15AB 条的动力之一，是司法界在诠释税务法规时袒护纳税人的避税计划。⁵⁷ 虽然关于释法的规则已规定必须以对纳税人有利的角度诠释税务法规，但仍有法院使用外在材料澄清立法机关的目的，致使由纳税人提出的解释不获采纳。在 *Grant v Deputy Commissioner of Taxation* 案，⁵⁸ 联邦法院援引了摘要说明，其中内容解释了对某条文作出修订是为了推翻先前一宗税务案的判决。⁵⁹

确定一般涵义

8.25 贝克曼和法格⁶⁰ 扼要提述澳大利亚关于这个项目的判例法。他们指出即使条文的涵义看来清晰，但仍可使用外在材料确定其一般涵义，惟不能用以改动其涵义。⁶¹ 此等改动只可以在符合第(1)(b)款所列条件的情况下才能够作出。在 *Gardner Smith Pty Ltd v Collector of Customs, Victoria* 案，⁶² 联邦法院合议庭指出，按照第 15AB(1)(a)条而使用外在材料的情况并不限于用来诠释涵义隐晦或有歧义的用语，或用来诠释按一般涵义解读会引致明显地荒谬或不合理的结果的用语。合议庭在案中查阅了根据《关税货品分类目录公约》（Convention on Nomenclature for the Classification of Goods in Customs Tariffs）成立的目录委员会（Nomenclature Committee）所拟备的说明注解。反观在 *Barry R Liggins Pty Ltd v Comptroller - General of Customs* 案，同一份说明注解却被澳大利亚联邦法院合议庭裁定为只属次要指引，不能替代法规的简单而清楚用语，或在法规没有歧义的情况下使用。此外，不能以该份说明注解否定法规的措辞所有的涵义，只要该涵义是按法规的上文下理去理解而得出的涵义便应该如此。⁶³

8.26 在 *Commissioner of Police v Curran* 案，⁶⁴ 威尔科克斯法官指出，要是法院根据第 15AB(1)(a)条参考外在材料，有关法例的表面涵义必须是清晰的，

⁵⁷ 见 Justice Macrossan 在其题为 *Judicial Interpretation* (1984 年 58 ALJ 547, 页 553) 一文所提述的 *Commissioner of Taxation (Cth) v Westrad Pty Ltd* 案 ([1980] 144 CLR 55)。

⁵⁸ (1986) 66 ALR 690.

⁵⁹ A J Halkyard, in "Tax Corner", *The New Gazette*, 14 August 1993。他关注到 *佩珀诉哈特案* 会导致以下规则改变：在诠释出现歧义的税务法规时，应以有利纳税人的解释为准。（*IRC v Ross & Coulter* [1948] 1 All ER 616, 见 625）。

⁶⁰ 书目出处同上，第 89 页。

⁶¹ 他们援引 *Curran* 案和 *Gardner Smith* 案，出处见内文。

⁶² (1986) 66 ALR 377.

⁶³ (1991) 103 ALR 565, as summarised in the *Australian Digest Supplement* 1992.

⁶⁴ (1984) 55 ALR 697, at 707.

故参考材料是旨在确认法例是否真的如表面上看那么肯定，而不是解决歧义的问题。在 *Commissioner of Taxation v Bill Wissler (Agencies) Pty Ltd* 案，⁶⁵ 法院裁定，第 15AB(2)(h)条并不允许为查明立法机关通过原有法规的目的而查阅摘要说明内的陈述或查阅就修订法例发表的二读演词。

8.27 《国会议事录》对于解释法例旨在处理的利弊也有帮助。⁶⁶ 皮尔斯(Pearce)和格迪斯(Geddes)指联邦行政上诉审裁处(Commonwealth Administrative Appeals Tribunal)常常引用第 15AB 条。⁶⁷

公民权利

8.28 法院从不会允许使用外在辅助材料剥夺个人权利，除非法例明文规定，则作别论。*Re Bolton; ex parte Beane* 案⁶⁸ 的判决已阐释了这规则。该案的判决亦顾及案中情况来裁定外在辅助材料所应占的分量。审理该案的大多数法官认为一旦涉及个人自由这个问题，清晰的立法语言对处理涉及个人自由的争论点甚为重要。⁶⁹

8.29 虽然部长的二读演词已清楚说明拟议中的法例的适用范围，但他的言论不能替代法律的文本，即使有关条文有歧义亦然：

“不过，它本身虽然值得我们慎重考虑，但是却不能起决定性作用；它是可供我们释义时使用的辅助工具。……尤其是部长表述的立法目的并没有在有关法律内表明，而达致该目的又会限制个人自由的情况为然。因疏忽或不慎而没有将国会的明确意图载入法律文本内的可能性固然不容抹杀，但无论这情况是令人何其惋惜，法院的职责依然是很清晰的。法院的职能就是落实国会在法律里面表述的意愿。”⁷⁰

8.30 布赖森法官(Justice Bryson)对上文有以下评语：

“这一段文章显示立法制定的文本以外的任何材料基本上均是辅助性质。有人指部长可透过在国会发表的演词确立法例的涵义或国会希望该法例含有的涵义，或确立法例的目的或背后的政策，这种看法是不能接受的。参考部长的言论或任何其他外在材料可解决法例文本所显示的歧义或疑点，但是我们要考虑的事项始终是国会通过的文本。”⁷¹

⁶⁵ (1968) 81 FLR 471, at 476。无论如何，案中法官认为有关法例的涵义清晰和没有歧义。

⁶⁶ *Re Bragg and Australian Society of Engineers (South Australian Branch)* (1985) 60 ALR 136, at 145-8. See further Pearce and Geddes, *Statutory Interpretation in Australia* (1988), paragraph 3.19.

⁶⁷ 出处同前。*Re Waterford and Attorney General's Department* (1985) ALD 545, at 550-2.

⁶⁸ (1987) 61 ALJR 190.

⁶⁹ 第 198 页。澳大利亚高等法院法官 Murphy J 在 *Sillery v The Queen* 案 (1981) 35 ALR 233 指出，在非常特殊的情况下，可以顾及法例的历史诠释一条影响个人自由的法例。他参考提述了律政署署长的二读演词，内容披露该法例对某一罪行所定的刑罚是最高刑罚而非如政府所声称的是强制刑罚。他又批评政府提出这个看法，说“这对立法者不公平，并会削弱国会的地位，不利维系政府三权架构之间的正当关系。”(第 233 页)

⁷⁰ 第 191 页。

⁷¹ "Statutory Interpretation: An Australian Judicial Perspective", 14 Stat LR 187, at 204 (1993).

8.31 虽然 *Lisafa Holdings Pty Ltd v Commissioner of Police* 案⁷² 的判决书内有提述部长的二读演词，但也同时重申以下原则：就是凡有意废除个人的权利，便必须在法例文本内明文规定。在该案中受影响的权利是自然公义和公平程序。法院以 *Re Bolton; ex parte Beane* 案的法官意见为依据。布赖森法官在审理该案和参考其他案件的判决书后总结称他们有一套：

“……不成文的《人权法案》。该法案所保障的价值被法官视为非常重要。法院在解释被认为有减损对这些价值的保障的法例时所应采用的方法是会保护这些价值的。”⁷³

近年的司法发展

8.32 澳大利亚联邦法院近期在 *Commission for Safety, Rehabilitation and Compensation of Commonwealth Employees v Neil* 案⁷⁴ 裁定应该对法规的有关用语给予一个自然和符合文法的涵义。“不可能说按字义解读有关用语会使第 131 条的运作明显地与国会的立法目的不符。……我们认为不应该容许人们确立这就是有关部长的二读演词的目的。”案中律师提述二读演词，藉以指出草拟法例的人明显犯了一项错误。⁷⁵ 该篇二读演词表明了有关法例的目的，案中律师遂以第 15AA 条申辩。法院根据案情，决定给予与讼人的补偿金额不会因为把离职金计算在内而减少。这个决定意味法院是着意确保一个人的权利不会在没有明文规定的情况下被剥夺。正如尼夫斯法官（Neaves J）所说，“这问题不应该由法院解决，但从可供选择的解释看来，要探究哪个才是真正的立法目的只能纯凭臆测。”⁷⁶

8.33 在 *Tickner v Bropho* 案，⁷⁷ 澳大利亚联邦法院裁定一项指某联邦部长没有遵办有关法例的行政要求的申索得直，其依据正是清楚阐明有关法例的目的的部长二读演词。

取阅外在材料

8.34 自制定第 15AB 条后，国会在所有法令的末端加上二读演词的日期而摘要说明是部长于二读演词后提交的。⁷⁸ 布拉齐尔指出，“《国会议事录》、法令草案和摘要说明会按国会的免费分发名单送予各机构。”⁷⁹ 此

⁷² (1988) 15 NSWLR 1, at 9E, 18C and 26E。这是新南威尔士州上诉法院的裁决。

⁷³ 书目出处同上，第 204 页。

⁷⁴ (1993) 114 ALR 461.

⁷⁵ 在 *Cooper Brookes (Wollongong) Pty Ltd v Federal Commissioner of Taxation* 案（(1981) 35 ALR 151），高等法院裁定，若果透过查阅立法的历史材料确定了国会的用意，“而法院信纳因为草拟法例的人犯错才会引致未能表达该项意图，并且必须偏离字面的意思才可落实其用意者”，便可赋予该条文一个并非是字面意思的意思。

⁷⁶ 书目出处同上，第 471 页。他是指立法目的有两个可能的解释。

⁷⁷ *Tickner v Bropho* (1993) 114 ALR 409.

⁷⁸ 布拉齐尔指出，这样做有助将摘要说明纳入联邦的 1905 年 Evidence Act 第 7(1) 条的适用范围。该条文规定 *Votes and Proceedings* 所收录的文件可以被法院接纳为证据。不过，《证据条例》（第 8 章）却没有相若规定。详情可参阅第 9 章。

⁷⁹ 这包括所有大学的图书馆和所有州份的最高法院图书馆（南澳大利亚州和塔斯曼尼亚州除外）。

外，澳大利亚政府出版局（Australian Government Publishing Service）已着手设立一套法令草案和摘要说明的资料库，供公众使用。⁸⁰ 所有法令草案，包括修订案、摘要说明和法令草案的条文注解均收藏于国会图书馆（Parliamentary Library）、澳大利亚国立图书馆（National Library of Australia）和澳大利亚档案局（Australia Archives）。维多利亚州的法律和宪制委员会（Legal and Constitutional Committee）在其报告书指出，有意见认为有可能无法取阅有关材料。不过，他们预料教科书和法律期刊的文章都会分析这些材料，又建议市级图书馆收藏这类外在材料，供人取用。⁸¹

实际影响

8.35 维多利亚州的法律和宪制委员会相信，“查阅外在材料所耗费的任何额外费用，必须与因为减省时间、减少延误和降低费用而获得的收益互相权衡。”⁸² 他们反对高级法院和初级法院有不同的规定，认为诉讼人不应因为初级法院不准使用有关材料而被迫向高级法院寻求公义。⁸³

8.36 此外，有人关注到律师会被人以没有向客户妥善解释外在辅助材料对释法的影响为由而被起诉疏忽。不过，该委员会并不认同律师所承担的风险会因为法例规定法官有酌情决定使用外在辅助材料的权力而增加。该委员会总结时指出：

“遇上极为罕见的疏忽诉讼，法院必须考虑与专业操守有关的事宜、有关律师有否应尽的努力、有关材料能否被取阅、及其他类似的因素及衡量该等因素的重要性。客户是有权取得在可能范围内最佳的意见，而这项权利不应该因为专业人士担心在不胜任的情况下提供意见被起诉而遭剥夺。”⁸⁴

8.37 布拉齐尔总结时指出，使用外在辅助材料令人最为担心的后果是较长的法律程序和增加讼费，但“看来都没有成为事实”。⁸⁵ 当局现时在拟备二读演词和摘要说明时更为审慎。他认为有关改革对于推动按立法目的释义的做法有莫大贡献。

8.38 皮尔斯和格迪斯表示，引入第 15AB 条会使律师的工作量和律师费增加的论点并没有什么证据支持。其实第 15AB 条有助律师办理案件，因为现在他们知道有一些关于法院如何处理外在材料的指引可供参考。在

⁸⁰ 自从布拉齐尔的文章发表后，我们找不到任何有关能否取用材料的最新评论。

⁸¹ Scutt, "Statutory Interpretation and Recourse to Extrinsic Aids", (1984) 58 ALJ 483, at 490。Dr Scutt 是该委员会的研究总监。

⁸² "Report on Interpretation Bill 1982", (1983), paragraph 20.84.

⁸³ 当香港的《人权法案》生效时，有人忧虑裁判法院会受到相若影响。现实里，这类案件会延期聆讯，以便由律政署派出专家律师处理，并提交必需的背景资料以阐释《人权法案条例》的影响。

⁸⁴ 出处见上文，第 20.92 段。

⁸⁵ 出处见上文，第 512 页。

某些司法管辖区⁸⁶，律师现时明确知道外在辅助材料可为什么目的而使用，因为这些目的已于法规内明文载述。其后累积的经验倾向确定，使用外在辅助材料对于诠释条文真的有帮助其实只在非常特别的个案才会出现。⁸⁷

执业指引

8.39 高等法院在 1984 年颁布的执业指引如下：⁸⁸

“在法院的程序中，诉讼一方如拟依据《法令释义法令》第 15AB 条援引外在材料，便应该于最少 48 小时前通知另一方和司法常务官他有意这样做，并指明有意援引什么材料。

如没有向另一方发出规定要发出的通知，便不得在未经法院许可的情况下使用外在材料。

第 15AB 条第(2)款就什么材料属于外在材料提供指引。”

司法界的看法

8.40 新南威尔士州的最高法院法官布赖森最近发表一篇文章，对司法界的看法有深入的分析。⁸⁹ 文中指出高等法院在近日审理的 *Mills v Meeking* 案⁹⁰ 所撰写的判决书对外在材料的提述着墨不多。布赖森法官说这点可能别具深意。首席法官梅森和图希法官 (Toohey J) 在该案指出：

“就本案而言是没有需要查阅外在材料，因为有关条文可以按照一般和符合文法的涵义去理解。如果法规所采用的语句有歧义或涵义不确切，会否造成不公义便在乎法院如何诠释该法规所使用的文字。不过，如果法规的语句没有歧义或没有不确切问题，法院是会按照一般和符合文法的涵义去理解，除非这样做会使该法规的运作不符本意，则作别论。”⁹¹

8.41 道森法官 (Dawson J)⁹² 虽然注意到维多利亚州的法规第 35 条允许提述《国会议事录》，但亦指出国会的讨论与有关案件的关系：

“往往都是有问题的。除了部长二读法令草案时所发表的演词的纪录之外，其他国会议员的演词纪录通常都是无助我们理解有关法令，甚至二读时所发表的演词也可能没有相关。如果我们较为重视二读演词，相信这是因为它不大可能仅是

⁸⁶ 除了维多利亚州之外，新南威尔士州、西澳大利亚州、昆士兰州、塔斯曼尼亚州和首都地区都有相若条文。

⁸⁷ 书目出处同上，第 3.21 段。

⁸⁸ 1984 年第 1 号。

⁸⁹ "Statutory Interpretation: An Australian Judicial Perspective", (1992) 13 Stat LR 187.

⁹⁰ (1990) 91 ALR 16, at 21。这是来自维多利亚州最高法院的上诉案。

⁹¹ 首席法官梅森和图希法官又说二读演词的摘录必须按上文下理理解。

⁹² 他对于该案的判决理据提出异议，但代表大多数的判决书提述他对《国会议事录》的价值的评语。

表述个人观点这个假设。”⁹³

8.42 布赖森法官续说，类似的裁决显示出在高等法院里，“任何热衷于偏离整套法规的字面意义的取向并未为更多人接受，甚至乎可以说备受冷落”。⁹⁴ 故此，法院对于第 15AB 条持审慎的态度。对布赖森法官而言，第 15AB 条“没有动摇法院要确定立法机关所制定的条文的涵义的决心。”⁹⁵ 他质疑第(1)(a)款为何没有包括“否定”条文的涵义，⁹⁶ 并进而就该款提出以下疑问：假如外在材料非常清楚地显示有关条文的涵义不是文本所表达的一般涵义，便真的可以考虑外在材料的吗？”⁹⁷

8.43 至于第(2)款，他认为如果真的要引用外在辅助材料，便必须确保法院有查阅所有与备受争议的法例有关的辅助材料，否则法院便有可能在没有考虑其他有可能供法院查阅的辅助材料的情况下，不适当地过分重视某些辅助材料（例如二读演词）。⁹⁸

8.44 他指出第 15AB(3)(b)条可能使法院“在关于细微事故的诉讼中，会基于讼费金额属重要因素而达致某一结论，但在涉及意义深广的诉讼，却因法律程序是否过长并非重要因素而有另一番考虑。”

8.45 他总结时说，第 15AB 条是否旨在确定第 15AA 条所提述的法例目的或目标，尚未有确实的定论，法院已就部长所发表的演词的用途定出清晰和适当的限制，故律师在争辩时提述部长演词的次数已不如法例制定后最初几年期间般频繁。⁹⁹

8.46 我们不拟探讨其他外在辅助材料（例如以前制定的法规或类似的法律等），因为我们的重点在于借鉴外国实施规管外在辅助材料的法规的经验。上述的其他外在辅助材料并没有引起争议。

(ii) 维多利亚州

8.47 维多利亚州的法律及宪制委员会在 1983 年 10 月发表《1982 年释义法令草案报告书》（Report on Interpretation Bill 1982）。该报告书载列另一些可供选用的条文草拟本，都是就外在辅助材料的可接纳性作出规范。该委员会了解反对使用外在材料的常见论据，但指出此等论点所述的弊端，并未

⁹³ 第 31-32 页。

⁹⁴ 第 200 页。

⁹⁵ 第 202 页。

⁹⁶ 从法例只引入确认涵义这一项权利这点可见，该法例是依循《维也纳条约法公约》第 32 条制定的。

⁹⁷ Roberts, "Mr Justice John Bryson on Statutory Interpretation, A Comment", 13 Stat LR 209, at 215, (1992)。他对第(1)(a)款有如下见解：“当外在材料会否定该观点，则诠释者应该将有关材料置诸不理，由法例的文本主宰。除非其一般涵义会引致明显地荒谬或不合理的结果，则当可依据(b)节的规定查阅有关材料以确定有关条文的真正涵义。”

⁹⁸ 参考二读演词以外的材料的情况并不常见。布赖森法官，出处见上文，第 203 页。

⁹⁹ 出处同上，第 205 页。

足以抵消由国会立法表明法院有权采用外在辅助材料所可以获得的益处。¹⁰⁰ 对于采用特别摘要说明，使法院只可以使用它作为唯一的一项外在辅助材料这项想法，该委员会是反对的。¹⁰¹

8.48 该委员会没有建议在法令草案内加入一项指明法院只应在条文有歧义时才行使酌情决定权的条文。他们认为该项建议的条文会按照惯常的方法去诠释，换句话说，只有当条文有歧义或用字表面意义不清晰时才使用外在辅助材料。该委员会认为，“歧义”一词是指字句有双重涵义，但不包含有关字句完全没有涵义这个意思。无论如何，当法例的涵义清晰又没有歧义时，便毋需使用外在辅助材料。不把歧义列为可否使用外在材料的准则，最重要的理由之一就是委员会希望可以保留如下的假设：“源自国会的法例都是明确且没有歧义的，只有在极罕有的个案才出现不明确或有歧义的情况”。¹⁰²

8.49 该委员会的建议获得政府认同，而《1984 年法例释义法令》（Interpretation of Legislation Act 1984）在联邦法例制定前已获通过。1984 年的法令第 35 条规定：

“在诠释一条法令或附属法规的条文时：

- (a) 不论该法令或附属法规的基本目的或目标有否在该法令或附属法规内明言，有助达致该目的或目标的释义，须较不会达致该目的或目标的释义获得优先采纳；及
- (b) 可考虑任何有关连的事宜或文件，包括（但不限于）：
 - (i) 由主管当局印制的法令或附属法规所提供的一切提示，包括标点符号；
 - (ii) 国会的任何议院的议事纪录；
 - (iii) 已提交或以其他方式呈交国会的任何议院的摘要说明或其他文件；及
 - (iv) 由皇家委员会、国会委员会、法律改革专员及法律改革委员会、研讯委员会或其他类似组织拟备的报告书。”

8.50 维多利亚州的法例赋予法院较大的权力酌情决定外在材料所应占的分量。该州的法律及宪制委员会认为法官的职责是决定提交给他们的所有材料的重要性，所以法官评估在国会发表的陈述的关连性和重要性的能

¹⁰⁰ 该报告书的精辟摘要见 Scutt 的 "Statutory Interpretation and Recourse to Extrinsic Aids" (1984) 58 ALJ 483。

¹⁰¹ 该报告书第 20.106.1-2 段。联合王国的两个法律委员会在名为 Interpretation of Statutes 的报告书第 7 章建议制定相若的条文。

¹⁰² 该报告书第 20.109.3 段。

力，无理由会不如评估其他外在材料（或一般证据）的关连性和重要性的能力。¹⁰³

8.51 布拉齐尔指出，维多利亚州有些法官在处理外在辅助材料可否被接纳的问题时已采用联邦法例那些较详细的条文的概念。¹⁰⁴ 在 *Crawford v Murdoch* 案¹⁰⁵，汉佩法官（Hampel J）认为外在材料已确认他的结论。在 *Motor Accidents Board v Jovicic* 案，¹⁰⁶ 麦加维法官（McGarvie J）以有关法例的目的“含糊不清”为由而查阅外在辅助材料。

8.52 托马西克（Tomasic）认为法官会抗拒藉立法干预司法程序的做法，即使行政机关这样做的动机是出于善意亦然。¹⁰⁷ 伊斯特（East）¹⁰⁸ 指出，维多利亚州的最高法院在两宗案件所作的判决都显示他们认同上述观点。他又指出 *Walker v Shire of Flinders* 案¹⁰⁹ 的法官所设定的假设是普通法的规则与《1984年法例释义法令》第35(a)条的法定指引并行不悖，¹¹⁰ 而1984年的法令只能于法例有歧义而不能采纳按字义解释的情况才可应用。这项假设的基础论据是，当法官裁定法例没有歧义时，便必须按字义解释，故该案的法官没有引用法令第35条，也没有尝试使用外在材料确定法例的目的。伊斯特从该案的裁决得出如下结论：“有强而有力的环境证据显示，澳大利亚的司法界对这些法定指引怀有敌意”。¹¹¹

8.53 澳大利亚高等法院在 *Catlow v Accident Compensation Commission* 案¹¹² 讨论过维多利亚州的《1984年法例释义法令》第35条。布伦南法官（Brennan J）和高德罗法官（Gaudron J）对该案的判决持异议。他们在判决书中确认，除了第35条外，其他与有关法令的演变进程相关的材料都不属可适当地考虑的材料。¹¹³ 法院指出第35条并不限制查阅外在辅助材料的目的，这跟第15AB条有别。布伦南法官和高德罗法官续说：

“无论有否考虑外在材料……赋予该法规的涵义显然必须与法定的文本一致。如果在没有其他因素影响下，原应赋予该法定文本的涵义是浅白的，外在材料便不能改动这个涵义。”

¹⁰³ Scutt, "Statutory Interpretation and Recourse to Extrinsic Aids", (1984) 58 ALJ 483, at 492.

¹⁰⁴ 在联邦法例制定期间，布拉齐尔是坎培拉的联邦政府律政署的秘书。他曾为于坎培拉举行的座谈会拟备一份论文。在此引述的言论正是摘录自"Reform of Statutory Interpretation - the Australian Experience of Use of Extrinsic Materials: With a Postscript on Simpler Drafting", (1988) 62 ALJ 503, 见 511-2。

¹⁰⁵ [1985] VR 333, at 336.

¹⁰⁶ [1985] VR 171, at 178.

¹⁰⁷ "The Courts in Australia", in Waltman and Holland, *The Political Role of Law Courts in Modern Democracies* (1988), 47.

¹⁰⁸ "The Lawmaking Role of the Appellate Judiciary: Some Lessons from Australia", (1990) Stat LR 48, at 66.

¹⁰⁹ [1984] VR 409.

¹¹⁰ 这条文规定要按立法目的释义。

¹¹¹ 第 68 页。

¹¹² (1989) 87 ALR 663, at 667 *et seq.*

¹¹³ 第 667 页。他们提述的案件是 *Commissioner for Prices and Consumer Affairs (SA) v Charles Moore (Aust) Ltd* 案 ((1977) 14 ALR 485)。

只有当文本的涵义有令人生疑之处（令人生疑一词较第 15AB 条的用语较为中性……），考虑外在材料才可能有帮助。由此看来，在尚未用尽解释法例的一般规则前便查阅外在材料是错误的做法。如果用尽这些规则之后发现法定文本的涵义并没有令人生疑之处，便没有理由查阅外在材料。”¹¹⁴

8.54 该案的其他法官没有对上述诠释作出评论。麦克休法官（McHugh J）所援引的材料，有类似赔款个案的工业背景、就可供比较的法规的相若词句所作出的司法判决，以及立法的历史。他尤为看重建议制订有关法令草案的初稿所附载的摘要说明，但没有援引摘录自《国会议事录》的材料。

8.55 皮尔斯和格迪斯对于法院应该如何解释维多利亚州的法例条文所持有的见解，并未如伊斯特般悲观。他们指出，最常引用外在辅助材料的情况是为了确定有关法例的基本目的和目标。¹¹⁵ 不过，维多利亚州的合议庭在 *R v Kean and Mills* 案¹¹⁶ 指出，根据第 35(b)条，法院是获准而非必须查阅外在辅助材料。在 *Accident Towing and Advisory Committee v Combined Motor Industries Pty Ltd* 案，¹¹⁷ 麦加维法官说，“法院可以采纳未获诉讼任何一方所提出的理据支持的方法解释法例”。在 *Transport Accident Commission v Clark* 案，¹¹⁸ 维多利亚州的最高法院指出，查阅《国会议事录》以助诠释正在制定中的法例是一回事，但用它来引证某个关于先前已有并已通过了一段时间的法例的观点，而参考先前已有的法例只因为正在制定的法例这个间接原因，却是另一回事。在较近期的 *Humphries v Poljak* 案¹¹⁹，维多利亚州最高法院的合议庭裁定，即使法规的言词看来清晰和没有歧义，让法院查阅国会辩论纪录和其他关于法例的历史的材料，以确保按一般和符合文法的意思去解释法规的字眼不会得出与立法原意明显不同的涵义，也是无可厚非。

8.56 当局在 1991 年推行“维州法规”（VicStatutes）计划，将法例转为计算机数据储存，预计此举有助日后将外在辅助材料纳入法例之内。这计划将会大大方便律师和法院取阅有关材料。¹²⁰

(iii) 新南威尔士州

8.57 《1987 年释义法令》（Interpretation Act 1987）第 33 条规定要按立法目的的释义，其条文与其他州的法规相若。然而，即使在该法令制定以前，有部分法庭已表明会选择以这种方法释义。在 *Accident Insurance Mutual Ltd v*

¹¹⁴ 第 668 页。

¹¹⁵ 书目出处同上，第 3.20 段。

¹¹⁶ [1985] VR 255, at 259.

¹¹⁷ [1987] VR 529, at 567.

¹¹⁸ (18 March 1993), 8091/92, Australian Current Law, 14 April 1993. [425 VIC 15].

¹¹⁹ [1992] 2 VR 129.

¹²⁰ "Launching of the VicStatutes project, Melbourne, 7 August 1991", 66 ALJ 5-6.

Sullivan 案，¹²¹ 法院裁定，当法例有歧义时，让法院选择按立法目的释法使工人受惠是恰当的做法。《1987年释义法令》第34条规定：

“(1) 在解释某法令或某法定规则¹²²的条文时，若有不属于该法令或法定规则的一部分的材料能有助确定该条文的涵义，便可为达致以下目的而参考该材料：

- (a) 在顾及该条文在该法令或法定规则的上文下理和该法令或法定规则的基本目的或目标的情况下（在诠释法定规则时还须顾及该规则所属法令的基本目的或目标），确定该条文的涵义是该条文的文本所传达的一般涵义；¹²³ 或
- (b) 在下列情况下决定该条文的涵义：
 - (i) 该条文有歧义或涵义隐晦；或
 - (ii) 该条文的文本所传达的一般涵义会引致明显地荒谬或不合理的结果（找出该条文的文本的涵义须顾及该条文在该法令或法定规则的上文下理和该法令或法定规则的基本目的或目标，而在诠释法定规则时还须顾及该规则所属法令的基本目的或目标）。

(2) 在不限第(1)款的效力下，在解释某法令的条文或解释根据某法令而制定的法定规则的条文时可参考的材料包括：

- (a) 载列于由政府印务局刊印并载有该法令文本的文件内而又不属于该法令的一部分的所有内容；
- (b) 在该条文制定或订立之前由皇家委员会、法律改革委员会、研讯委员会，或其他性质相若的组织拟备并提交予国会上议院或下议院的相关报告；¹²⁴
- (c) 在该条文制定或订立之前由国会的委员会或国会上议院或下议院的委员会拟备的任何相关报告；¹²⁵
- (d) 该法令所提述的任何条约或其他国际协议；
- (e) 在该条文制定或订立之前，由部长提交予国会上议院或下议院或提供予上议院或下议院议员而与该法

¹²¹ (1986) 7 NSWLR 65 (CA).

¹²² 这规定适用于附属法例。

¹²³ 本条文与上文所述的第15AB条的内容相若，惟本条增加了有关法定规则的条文，而且看来也是有用的。

¹²⁴ 本句跟上文所载的第15AB条略有差异。

¹²⁵ 这是第15AB(2)(c)条的简要版。

令的草案有关的任何注释或摘要说明或其他相关文件；¹²⁶

- (f) 部长在国会上议院或下议院动议二读载有该法令的草案时¹²⁷ 向该议院发表的演词；
- (g) 该法令宣称为施行本条文而言是属于相关文件的任何文件（不论该文件是否属于上文任何一节所适用的文件）；及
- (h) 《议事纪录》（*Minutes of Proceedings*）¹²⁸ 或国会上议院或下议院的《投票和议事程序纪录》或国会或国会上议院或下议院的任何官方辩论纪录所载录的任何相关材料。

(3)在决定应否参考任何材料或在评定任何材料的分量时，除了顾及其他相关的事情外，还须顾及下列两点：

- (a) 让人们能够以该条文的文本所传达的（顾及该条文在该法令或法定规则的上文下理及该法令或法定规则的基本目的或目标，及在该条文是在法定规则出现的个案，顾及该规则所属法令的基本目的或目标的）一般涵义为依归是可取的；及
- (b) 有需要避免在没有相应得益的情况下拖延法律程序或其他程序。”

执业守则

8.58 新南威尔士州最高法院的《执业守则》规定：

“在法院的程序中，诉讼一方如有意依据联邦的《1901年法令释义法令》第15AB条援引外在材料，便必须在使用外在材料的机会出现之前一段合理时间之内向另一方及司法常务主任发出：

- (a) 意向通知书，指明拟援引的材料；及
- (b) 有关材料的副本。

如不遵办，便有可能引致聆讯押后及法院为此延期所浪费的讼费而发出支付讼费令。”¹²⁹

¹²⁶ 这条文较第15AB(2)(e)条更易理解。

¹²⁷ 第15AB(2)(f)条有“载有该条文的法令草案”这片语。

¹²⁸ (h)节的其他内容跟第15AB条的内容一样。

¹²⁹ 可将这守则比照英格兰近期的执业指引：*Practice Direction (Hansard: Citation), Supreme Court* [1995] 1 WLR 192。

*Bayeh v Attorney General (NSW)*案¹³⁰ 的法官曾审议第 34(2)(h)条。首席法官亨特（Hunt CJ）指出，由动议修订的国会议员为该修订案提出的解释的关联性，看来跟部长的二读动议陈词无异。¹³¹

(iv) 昆士兰州

8.59 在昆士兰州通过法例允许使用外在辅助材料前，该州的最高法院合议庭在 *Barameda Enterprises Pty Ltd v O'Connor*案引用第 15AB 条诠释某条联邦法令。¹³² 麦克佛森法官（McPherson J）指出，按字面意思释义是会否定国会的明显用意，并会导致明显地荒谬或不合理的结果。他于是查阅有关部长的二读演词及列作该法令附表的国际公约。¹³³

8.60 昆士兰州的《1991 年法令释义修订法令》（Acts Interpretation Amendment Act 1991）引入一条关于外在辅助材料的条文，加入《1954 年法令释义法令》之内，成为该法令的第 14B 条。该条文规定：

“（1）在不抵触第（2）款的规定下，在解释一条法令的条文时，可在下列情况下参考有助确定该条文涵义的外在材料：

- （a）该条文有歧义或涵义隐晦——可参考有关的外在材料使法院可以找出该条文的意思；或
- （b）该条文的一般涵义引致一个明显地荒谬或不合理的结果——可参考有关的外在材料使法院可以找出一个不会引致如此结果的意思；或
- （c）其他情况——可参考有关的外在材料以确定该条文的一般涵义所传达的意思。

（2）在决定是否参考外在材料和决定外在材料的重要性时，要顾及以下两点：

- （a）按照该条文的一般涵义诠释是可取的做法；及
- （b）在没有相应得益的情况下拖延法律程序是不可取的做法；及
- （c）其他有关事宜。

（3）在本条文内：

‘外在材料’指不属于该法令任何部分的有关材料，包括，例如：

¹³⁰ (1995) 82 A Crim R 270.

¹³¹ 第 276 页。

¹³² [1988] 1 Qd 359.

¹³³ 他提述第 15AB(2)(a)及(d)条，见判词第 388 页。

- (a) 载列于由政府印务局刊印和载有法令文本的文件的材料；及
- (b) 在有关条文制定之前向立法议会提交的皇家委员会报告书、法律改革委员会报告书、某委员会或研讯委员会拟定的报告书，或其他性质相若的组织的行为书；及
- (c) 在该条文制定之前向立法议会提交的立法议会委员会报告书；及
- (d) 该法令提及的条约或其他国际协议；及
- (e) 在该条文制定之前由提起有关法令草案的议员提交立法议会或提供予立法会议员而与载有该条文的法令草案有关的任何说明注解或摘要说明，或其他相关文件；及
- (f) 议员在立法议会动议二读法令草案时发表的演词；及
- (g) 立法议会的《投票和议事程序纪录》或立法议会的任何官方辩论纪录所收录的材料；及
- (h) 由某条法令宣称为施行本条文而言属于相关文件的任何文件。

‘一般涵义’是指某条文所传达的顾及该条文在该法令的上文下理和该法令的目的而得出的涵义。”

(v) 南澳大利亚州

8.61 南澳大利亚州的法律改革委员会已就使用国际协议的预备文件和其他辅助材料拟备一份报告书。¹³⁴ 该委员会提议制定类似联合王国的两个法律委员会报告书所提议的特别摘要说明。¹³⁵ 这类摘要说明可能需要不时作出修订，因为“当法规施行经年后，当年的立法目的可能已不符该法规的现代涵义”。该委员会建议修改南澳大利亚州的《1915-1960年法令释义法令》（Acts Interpretation Act 1915-1960），以加插一条内容与联合王国的两个法律委员会的报告书所载的草案条文相若的条文，惟对草案条文第 1(1)(c) 条则加以限制。¹³⁶ 此外，该委员会又提议增订条文，规定若有关部长为使

¹³⁴ "Ninth Report of the Law Reform Committee of South Australia, The Law relating to Construction of Statutes", (1970).

¹³⁵ (Law Com No 21), (Scot Law Com No 11), 1969.

¹³⁶ 这条文与条约有关。他们认为如果澳大利亚在有关的时间并不受某条约所约束，便不赞同将该条约视为法院可查阅的材料。他们的立场比联合王国的两个法律委员会的报告书所载述的立场更为保守。

法规顺利通过而向国会承诺以某特定方式实施法规，便应该可以在控方起诉某人违反该法规的程序中证明有该项承诺存在。¹³⁷

8.62 立法机关遂随即制定一条按立法目的释义的条文。¹³⁸ 在 *Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation v Perry (No 2)* 案，法院裁定应该以比拟方式将第 15AB 条应用于州政府制定的成文法则。¹³⁹ 伦恩法官 (Lunn J) 指出：

“虽然南澳大利亚州的《法令释义法令》内没有等同的条文，但对南澳大利亚州的法律的相同条文的解释，应该与对有关的联邦法令的解释相若；¹⁴⁰ 尽管该材料可以用来解释联邦法令而原来是不可以用来解释州法令。”

他继而查阅该相若的联邦法令草案的摘要说明。¹⁴¹ 然而，在 *Arrowcrest Group Pty v Gill* 案¹⁴²，澳大利亚联邦法院裁定南澳大利亚州的普通法不接受参考二读演词。联邦法院在诠释州的法规时必须遵循该州的普通法，这是为了避免州法院与联邦法院作出不一致的裁决。¹⁴³

(vi) 北领地

8.63 北领地的法律改革委员会在其《释法报告书》¹⁴⁴ (*Report on Statutory Interpretation*) 建议不应修改关于外在辅助材料的法律，但认为应该制定按立法目的释义的条文。不过，该委员会所建议的并不如澳大利亚联邦法令第 15AA 条所制定的一般规定。该条文可能是某法令之内说明该法令的目的的条文。如此安排有助他人更明了立法机关的用意。¹⁴⁵

8.64 北领地的法律改革委员会留意到澳大利亚联邦议会、新南威尔士州议会和维多利亚州议会所提供的摘要说明，但并不认为这些摘要说明必定有助诠释法例。他们注意到使北领地首都达尔文以外的地方也能取阅《国会议事录》及其他材料会有困难。另一个不赞同立法的理由是很多北领地

¹³⁷ 这与西蒙大法官在 *Docker's Labour Club v Race Relations Board* 案 ([1974] 3 WLR 533) 的陈述有相类似地方。至于指这类型的部长陈述会产生合法预期的论点已在 *R v Secretary of State for the Home Department, ex p Sakala* 案遭否定 (见 1994 年 1 月 26 日, *The Times*)。该案律师是援引 *佩珀诉哈特案* 作为向法院呈交有关陈述的依据。详情参阅第 6 章。

¹³⁸ 1915 年 Acts Interpretation Act 第 22(1) 条 (经 1986 年 Acts Interpretation Act Amendment Act 第 4 条修订) 与有关的澳大利亚联邦法例第 15AA 条相若，但前者规定只可在“法令的条文可合理地作出超过一个解释”的情况才可按立法目的释义。这个关于必须先有歧义才能应用按立法目的释义法的规定是南澳大利亚州独有的。详情可参阅 Campbell, Glasson, York & Sharpe 的著作, *Legal Research Materials and Methods* (1988 年, 第 105 页)。我们未能取得该条文的副本。

¹³⁹ (1988) 53 SASR 538, at 546.

¹⁴⁰ 南澳大利亚州的议会立法处理有关的争论点，该法例的内容与较早期的联邦法例相若。

¹⁴¹ 最高法院合议庭继而审理该案件，但没有提述伦恩法官就这点所作出的裁决。

¹⁴² LEXIS, 1993 年 11 月 15 日。

¹⁴³ 第 14 页。法院没有提述上文所述 *Perry* 案的判决。(*Perry* 案是先于关于外在辅助材料的条文的制定日期) —— *Devine v Solomijczuc and Todd* 案 (1983) 32 SASR 538)。

¹⁴⁴ 1987 年 12 月发表的第 12 号报告书。

¹⁴⁵ 第 22 页。结论载于第 27 页。

法例都是以总督会同行政会议颁布文告的方式制定。此外，他们又反对以涵盖范围较广的法例条文取代普通法，理由是“此举会鼓励律师辩称表面看来没有歧义的条文其实有歧义”。¹⁴⁶ 虽然该委员会承认在某些个案里确可藉《国会议事录》澄清国会的用意，¹⁴⁷ 但这仍不足以推翻其先前的结论，故在适当时也不用扩展普通法下提述专家委员会报告书的有限权力。该委员会总结时说，“法改会认为，在顾及法令的整体内容和法令的目的的情况下诠释某条文用语的涵义，较容许法院参考外在材料更能达致涵义明确的目标。”¹⁴⁸

8.65 在 *Maynard v O'Brien* 案，北领地的最高法院裁定，当有关的法令草案是为补救缺弊而提出的，大多数案例是偏向允许查阅部长的二读演词以查考立法议会通过该法令的理由和“竭力维持〔原文如此〕拟补救的缺弊。”¹⁴⁹

(vii) 塔斯曼尼亚州

8.66 在塔斯曼尼亚州，《1992年法令释义修订法令》修订塔斯曼尼亚州的《1931年法令释义法令》，增订包括以下事宜的规定：

- “(a) 在顾及有关法令的目的的情况下诠释法令；¹⁵⁰ 及
- (b) 诠释法令时使用外在材料。¹⁵¹”

8.67 根据有关修订，在下列情况下可以参考外在材料诠释法令的条文：

- “8B(1)(a) 该条文有歧义或涵义隐晦，便可以参考外在材料以找出该条文的意思；或
- (b) 该条文的一般涵义引致明显地荒谬或不合理的结果，便可以参考外在材料使法院可以找出一个不会引致如此结果的意思；或
- (c) 在其他情况下，可以参考外在材料以确定该条文的一般涵义所传达的意思。”

8.68 该修订案又规定，在参考和使用外在材料时要顾及：

- “8B(2)(a) 按照该条文的一般涵义诠释是可取的做法；及
- (b) 在没有相应得益的情况下拖延法律程序或其他程序是不可取的做法；及

¹⁴⁶ 第 24 页。

¹⁴⁷ 他们又注意到《国会议事录》可能就某条法例的一般效力而言是有关连，但在大部分情况下对诠释个别条文不大可能有帮助。

¹⁴⁸ 第 26 页。

¹⁴⁹ (1991) 78 NTR 16; 57 A Crim R 1, Angel J. As summarised in the *Australian Digest Supplement* 1992.

¹⁵⁰ 第 8A 条。

¹⁵¹ 第 8B 条。

(c) 其他有关事宜。”

8.69 此等材料包括：

- “8B(3)(a) 载列于由政府印务局刊印和载有该法令文本的文件的材料；及
- (b) 在该条文制定之前，向议会上议院或下议院提交的由皇家委员会、法律改革委员会或法律改革专员、研讯委员会或其他性质相若的组织所拟备的相关报告书；及
- (c) 在该条文制定之前，由隶属议会的委员会或议会的上议院或下议院拟备并向议会或议会的上议院或下议院提交的相关报告书；及
- (d) 该法令所提及的条约或其他国际协议；及
- (e) 在该条文制定之前由提起有关法令草案的议员提交议会上议院或下议院或提供予议会上议院或下议院的议员而与载有该条文的法令草案有关的任何说明注解或摘要说明，或其他相关文件；及
- (f) 议会议院的议员在所属议院动议二读法令草案时所发表的演词；
- (g) 议会上议院或下议院的《投票和议事程序纪录》或议会或议会上议院或下议院的任何官方辩论纪录所收录的相关材料；及
- (h) 由某条法令宣称为施行本条文而言属于相关文件的任何文件。”

(viii) 西澳大利亚州

8.70 《1984年释义法令》第19条¹⁵²允许使用外在辅助材料。该条文差不多与有关的联邦法令第15AB条完全一样，不同之处在于西澳大利亚州的条文提述“成文法”，¹⁵³而联邦的条文则提述“法令”。“成文法”的定义包括“所有附属法例”。

(ix) 澳大利亚首都地区

¹⁵² 由于无法取得西澳大利亚州的条文的副本，故只有援引1994年10月的Commonwealth Law Bulletin第1466-1467页纳入“Legislation”部分的一篇文章，以及北领地法律改革委员会在其1987年的Report on Statutory Interpretation内所作的评论（第18页）。

¹⁵³ 新加坡的《1985年释义法令》第9A条也是提述“成文法”，但上文所引述贝克曼和法格的文章中并没有提及此名词是源自该法例的。

8.71 澳大利亚首都地区的《1967年释义条例》(Interpretation Ordinance)第11B条的条文与联邦的《1901年释义法令》第15AB条相若。¹⁵⁴

摘要说明

8.72 澳大利亚首都地区的律政署在近日发表的一份报告书检讨摘要说明的角色和价值。¹⁵⁵ 该报告书指出研究结果显示有很多人支持继续制定摘要说明。报告书的主要建议是要一改往昔将条款逐条列出的做法，改而将关乎同一课题的条款作综合介绍。

8.73 报告书又提议为了使大家明白法例在什么环境下产生，较佳的做法是提供更多背景资料和历史材料。这些资料应该解释为何有必要制定法例，并解释法例希望达致的效果。这对使用法例的人而言是最有用的：“有了更佳的摘要说明，有时甚至可以避免高昂的诉讼费。”¹⁵⁶

8.74 从实务角度而言，资料是否易于取阅是一个重大障碍。该报告书指出，改善之道在于确保摘要说明得以完整地保存下来。¹⁵⁷ 这份报告书应该从使所有市民更容易接触到法律此一政策来理解，这包括将草拟法例的工作简化。事实上，同一律政署于1991年9月发表《法例检讨报告书》(Report on Legislation Review)，提议对法例进行重大改革。¹⁵⁸

新加坡

8.75 有鉴于佩珀诉哈特案的判决，新加坡修订该国的《释义法令》，以允许将部长作出的陈述作为外在辅助材料使用。《1993年释义(修订)法令》¹⁵⁹ 有一条条文跟澳大利亚联邦的《1901年法令释义法令》第15AB条相若。该条文的规定如下：

“第9A(2)条：¹⁶⁰ 在不抵触第(4)款的规定下，在解释某成文法的条文时，若有不属该成文法任何部分的材料能有助确定该条文的涵义，便可为达致以下目的而参考该材料：

(a) 在顾及该条文在该成文法的上文下理和该成文法的

¹⁵⁴ 贝克曼和法格，出处见上文。他们指该条文内没有等同于第15AB(2)(c)、(f)和(h)条的条文。可惜我们无法取得该法例的副本。该条文是藉 Interpretation (Amendment) Ordinance 1985(No. 24) 加入的。

¹⁵⁵ "Report on Explanatory Memoranda", July 1991.

¹⁵⁶ 第87段。

¹⁵⁷ 这报告书的摘要载于1993年1月的 Commonwealth Law Bulletin 第190-1页。

¹⁵⁸ 出处同前，第191-3页。

¹⁵⁹ 这法令于1993年4月16日生效。此外，详情可参阅1993年10月的 Commonwealth Law Bulletin 第1364页。1985年 Interpretation Act 第9A条是藉1993年 Interpretation (Amendment) Act 第2条加插的。

¹⁶⁰ 第(1)款跟联邦法例的1901年 Acts Interpretation Act 第15AA条和维多利亚州的1984年 Interpretation of Legislation Act 第35条相同，但采用了西澳大利亚州法例的“成文法”用语代替“法令或附属法规”。成文法一词包括附属法例。该第(1)款也规定要按立法目的释义。该条文的文本载于第8章。

基本目的或目标的情况下，确定该条文的涵义是该条文的文本所传达的一般涵义；或

- (b) 在下列情况出现时确定该条文的涵义：
 - (i) 该条文有歧义或涵义隐晦；或
 - (ii) 在顾及该条文在成文法的上文下理和该成文法的基本目的或目标的情况下理解该条文的文本所传达的一般涵义会引致明显地荒谬或不合理的结果。
- (3) 在不限第(2)款的一般性的原则下，在解释成文法的条文时按照该款规定可予参考的材料包括：
 - (a) 载列于由政府印务局刊印和载有该成文法文本的文件内而又不属于该成文法的一部分的所有内容；
 - (b) 与载有该条文的法令草案有关的任何说明陈述；
 - (c) 部长在国会动议二读载有该条文的法令草案时所发表的演词；
 - (d) 国会的任何官方辩论纪录所收录的任何相关材料；
 - (e) 该成文法所提述的任何条约或其他国际协议；及
 - (f) 该成文法宣称为施行本条文而言属于相关文件的任何文件。¹⁶¹
- (4) 在决定应否依据第(2)款而参考任何材料或评定此等材料分量时，除了顾及其他相关事情外，还须顾及下列两点：
 - (a) 让人们能够以该条文的文本所表达的（顾及该条文在该成文法的上文下理和该成文法的基本目的或目标的）一般涵义为依归是可取的；及
 - (b) 有需要避免在没有相应得益的情况下拖延法律程序或其他程序。”

8.76 法务部长向国会解释为何提交该法令草案时指出，法院现时要处理的案件情节较繁复和多样化，实有必要制定法例使法官能够作出“有良好论据支持的判决”。¹⁶²

¹⁶¹ 请注意新加坡的法例没有包括第 15AB(2)(b)和(c)条，这两节条文分别是允许接纳官方报告书和国会委员会报告书。

¹⁶² "The Straits Times Weekly Overseas Edition", 6 March 1993.

8.77 在 *Tan Boon Yong v Comptroller of Income Tax* 案，¹⁶³ 上诉法院以按字面意思释义会引致荒谬结果为理由而拒绝接纳这样得出的解释。该法院裁定，“原则上，如果出现像目前的案件那样，查阅国会的报告书会大大有助法院确定国会的用意，则可以查阅该等报告书。”该法院提述的是部长的二读演词。

8.78 贝克曼和法格在近日发表的一篇文章中剖析该条新法例。¹⁶⁴ 他们对于该法例没有明确说明包括专责委员会（Select Committee）所拟备的报告书表示惋惜。这类报告书并不属官方报告书。新加坡的专责委员会的职能与香港的条例草案委员会相若。¹⁶⁵ 法令草案通过二读阶段后便会交给专责委员会，而专责委员会的报告书通常会就法令草案提出修订建议。不过，他们认为专责委员会的报告书可以根据第 9A(2)条所述的“不属于该成文法任何部分的材料能有助确定该条文的涵义”这一条文而被接纳为可供参考的材料之一。

8.79 贝克曼和法格又提述首宗引用新法例的案件，即 *Raffles City Pte Ltd v The Attorney General, Singapore* 案¹⁶⁶。该法例是于该案的法律程序展开后才生效。西恩法官（LP Thean J）将有关规则扼要概述如下：

“根据一般规定，除了属宣示性质的法规¹⁶⁷或只是关乎程序或证据的法规之外，所有法规表面看来都属前瞻性，是没有追溯力的；除非有明确的字句或有必需的含义显示立法机关确实有意赋予有关条文追溯力，则作别论。¹⁶⁸ 不过，我认为有关法规属宣示性质的成文法则。”

8.80 关于上述规则对有关法例所造成的影响，他作如下解释：

“第 9A 条没有改变现行任何成文法的涵义，它只不过允许法院……可以查阅额外材料……以确定某法例条文的涵义。它只是辅助释义的材料，旨在澄清现行法律。¹⁶⁹……没有任何

¹⁶³ [1993] 3 SLR 48 (CA), 也载录于 1993 年 10 月的 Commonwealth Law Bulletin 第 1451-2 页。此案是在 *佩珀诉哈特案* 之后判决，但先于新法例的制定日期。

¹⁶⁴ "Reform of Statutory Interpretation in Singapore", 15 Stat LR 69, at 87-88 (1994).

¹⁶⁵ 有关作者指出，英格兰的专责委员会报告书通常是于立法前拟备的，故被归类为较国会议事材料早出现的材料。按照允许使用官方报告书的规则，法院可以参考专责委员会的报告书。（见第 76 页）

¹⁶⁶ [1993] 3 SLR (Singapore Law Reports) 580.

¹⁶⁷ 本尼恩将宣示性质的法规界定为宣示法律内容的成文法，并且通常是“为免生疑问”而制定的。由于这类成文法则的本意不是改变法律，故推定它们有追溯力，但这类成文法则事实上是有可能改变法律。至于普通法的规则，则会被视作从往昔一直沿用至今。

¹⁶⁸ 该法官提述 44 *Halsbury's Laws of England* (第四版) 第 921 段。

¹⁶⁹ 贝克曼和法格，出处见上文，注脚第 95 号。他们指出，这论点有值得争辩的地方，因为第 9A 条在某些个案里可能会推翻现行法律。从另一个角度来看，指第 9A 条事实上已改变了 *佩珀诉哈特案* 的判例法的论点也是言之成理的。他们又指法官可以凭借由于第 9A 条是关乎程序或证据的法律，故具有追溯效力这一论据作出裁决。

理由要推翻它具有追溯效力的推定。”¹⁷⁰

8.81 法院裁定第 9A 条具有追溯力，故可应用于法院当时正处理的案件。西恩法官指出，即使他错误引用第 9A 条，也可以援引 *佩珀诉哈特案* 所订立的与第 9A 条的原则雷同的普通法规则。

结论

8.82 由上文可见，司法机构在应用容许法院接纳外在材料的新法例时采取持平和克制的态度。即使在法律赋予较大酌情权的维多利亚州，司法机构在引用新法例时，跟其他有较严格准则的州份的司法机关无异。值得一提的是，要求立法介入的正是司法界的成员。有关的法例条文并无妨碍法院发展出一套能平衡市民的需要和行政机关的需要的判例法。联合王国的评论员在 *佩珀诉哈特案* 的判决出现后表示忧虑，但这些忧虑有部分未曾在澳大利亚出现。事实上，布朗威尔金森大法官在该案的判决书中¹⁷¹ 留意到澳大利亚（和新西兰）放宽了该规则的尺度，认为他们放宽的尺度恰到好处。此外，没有证据显示这些国家有人表示不满。另一项有趣的事实是澳大利亚的法律期刊鲜有刊载该些法例条文的评论文章。

¹⁷⁰ 第 587 页。

¹⁷¹ [1992] 3 WLR 1032, at 1059.

第 9 章 立法过程

引言

9.1 西蒙大法官在 *布莱克克劳森案*¹ 指出：

“基本上，在将选民的意向演绎为约束他们的规则的过程中，草拟、制定和诠释是其中不可或缺的环节。如果法规条文所宣示的涵义并非如国会所理解的，便是这个制度出错。”

9.2 本章会探讨草拟、制定和诠释三者之间的关系，因为这与《国会议事录》为何成为释义的外在辅助材料有关。² 此外，也会探讨《国会议事录》和《香港议事录》及其他立法材料是否容易取阅和是否有需要改变立法过程。

草拟过程

一般或特定用意

9.3 法院在诠释法规的涵义时有责任断定国会的用意。西蒙大法官强调，法院要确定的是国会已表述的涵义，而不是国会有意表达的涵义。³ 这观点正反映了宪制惯例：法院与立法机关不应互相探询对方的内部运作。⁴ 有另一派论点认为，如果法律草拟人员“正确地”草拟法规，其用语的涵义应该会代表法令草案发起人要表达的意见，⁵ 所以不必引用外在辅助材料。然而，在现实生活中，用语本身可以包含多个不同涵义，致使法律草拟人员难以精确地传达法令草案发起人有意图表达的涵义。在此等情况下，法院便有充分理由查阅外在辅助材料，以了解国会所表述的涵义。

9.4 昔日法院一般会裁定只可凭借法规的措辞确定国会的用意。⁶ 联合王国的两个法律委员会指出，“如果把立法机关有意使某些用语被理解为某种涵义的‘特定’立法用意与立法机关有意达致的目的的‘一般’立法用意两者之间作出区分，便可澄清立法用意的概念。”⁷

¹ [1975] AC 591, 652.

² 上议院高级法官于 1989 年 1 月 18 日就法院应考虑《国会议事录》而进行激烈辩论。HL Deb Vol 503, cols 278-307。

³ The *Black-Clawson case*, *ibid* at 645.

⁴ Burrowes, "Interpretation of Legislation: a New Zealand perspective", 9th Commonwealth Law Conference, April 1990.

⁵ 见西蒙大法官的言论。书目出处同上，第 645 页。

⁶ See *Salomon v Salomon* [1897] AC 22, 38.

⁷ Paragraph 55 of the Final Report "The Interpretation of Statutes" (Law Com No 21, Scot Law Com No 11)。参阅第 7 章。

9.5 《辅助释法的外在材料》讨论文件把立法用意与法规用语的涵义区分开来：⁸

“如果‘立法用意’是释法的准则，则应该将立法者的用意放在首位。至于查究法规的‘涵义’则是较为侧重找出法规的目标对象如何理解有关法规。”

9.6 罗斯基尔大法官认为，最合常理且贴近“国会用意”涵义的要算是法律草拟人员的用意，就是“将他视为有意并已采取行动使这条落实如此目的之法例纳入法令全书⁹的人的代办者。”罗斯基尔大法官更质疑里德大法官所说关于国会用意的名句¹⁰说：除非法院已先确定使用有关措辞的人藉其用语所表达的真正用意，否则又如何能找出真确的涵义。¹¹他批评当局没有落实伦顿委员会的建议，¹²并提议与其守候国会采取行动，倒不如由法院推展释法方面的进程。

9.7 有一名评论员提到，声称法院只是尝试找出立法用意纯属假象。实际上，法院“是与国会合伙制定成文法”。¹³他认为问题是出于国会自以为要在法例内提供完备答案，以维持法院只负责释法的假象。

9.8 国会议事程序的实况不容轻忽。正如尼古拉斯·莱尔爵士(Nicholas Lyell)最近所说：“国会在审议法令草案期间，争议声此起彼落，令人难以肯定地断言某项陈述是代表国会用意。”¹⁴他认为，当国会是于部长就某条款表达意见后才制定该条文时定必会根据部长陈述而行事的论点，只适用于涵义清晰的法规。声称部长在法令草案初审阶段的发言属于国会用意的一部分未免言过其实。“实际上，国会议员既没有亦不可能有能力在辩论过程中考虑到部长所用措辞的微妙精义。”¹⁵

9.9 有人认为，联合王国和香港对国会用意一词所抱持的概念不尽相同。范达理法官在 *Ngan Chor Ying v Year Trend Development Ltd* 案¹⁶指出：

“如果有多数党的话，可以合理地肯定提案的部长或其他发起人的言论确是代表立法机关大多数成员的意向。在香港，

⁸ 这份文件已于 1982 年 10 月 14 日提交澳大利亚国会。

⁹ "Some Thoughts on Statutes, New and Stale", (1981), Stat LR 77, 80.

¹⁰ “我们常说我们正在考究国会的用意，但这说法其实是不准确的。我们是考究国会所使用的词语的涵义。我们所考究的不是国会要表述的用意，而是他们所说的真正涵义。”
Black-Clawson case [1975]AC 591 at 613。

¹¹ 出处同上，第 80 页。

¹² 在同一份 1981 年的 *Statute Law Review* 的注脚提到，政府已接纳伦顿委员会两项建议（见下文）(i) “在不抵触负责部长所发出的草拟指示下”，法律草拟人员要将有关原则和目的的陈述纳入法令草案内（1980 年 8 月 H.L. Deb., Vol 412, col 1588）；(ii) 必须留意要利便最终使用法规的人。（书目出处同上，1980 年 6 月 18 日 Vol 410, col 1111）。伦顿委员会对于后者的整体建议是，“原则上，最终使用者的权益一定要优先于立法者的权益：法令草案应基本上视为法令的前身。”（第十章（8））。参阅第 7 章。

¹³ Bloom, "Law Commission: Interpretation of Statutes" 33 MLR 197, 200.(1970)

¹⁴ "*Pepper v Hart: The Government Perspective*", 15 Stat LR, 1, at 2. (1994)。他当时出任联合王国律政司。
¹⁵ 第 2 页。

¹⁶ [1995] HKC 605, 610.

在立法局发表的陈述却不能说是明确地代表立法局大多数议员的意向。”

然而，自*佩珀诉哈特案*以来，其他曾提述《香港议事录》的香港判例都没有再提出上述论点。¹⁷

法规的措辞

9.10 赞德体恤法律草拟人员的处境，认为他们在草拟文件时要尽可能兼容各不相容的利益派系所提出的解决方法实在有困难。“当有关各方有大致相同的观点，在草拟时要避免措辞出现歧义或不确切的问题已很困难；若各方有诱因要在有关用语找出不同的涵义，则要防范如此问题出现就更难上加难。”¹⁸ 萨克斯认为，立法程序应可揭露措辞上的问题，否则便是程序有缺失。她研究所得的结论是：“法典中有些法例是不明所以的，这是因为政府缺乏清晰目标或是蓄意含混其词以免惹起争端所致。”¹⁹

9.11 反观丹宁大法官在他撰写的《法律领域》（*The Discipline of the Law*）一书中专注探讨法律草拟方法时说：

“问题在于我们的法律草拟方法。法律草拟人员的主要目标是达致涵义确切，这固然是值得称许的目标。不过，在力求达致这目标的过程中，却忽略了另一个同样重要的目标——清晰。法律草拟人员……的构想确切、但表述却隐晦不明，有时甚至造成荒谬结果。”²⁰

9.12 伦顿委员会也认为法律草拟方法有问题。他们的结论是，“只要对有关法例的基本目的和一般原则作充分而简明的说明，则以较现行法律草拟风格简明、较少细节和简约的风格草拟的法令便不会在诠释上造成严重问题。”²¹ 伦顿委员会的建议之一，是在构想修订现行法规的建议时，必须把法规使用者的需要置于立法者的需要之上。²² 贝理（Berry）指出，如某词语的疑点是只要法律草拟人员有先见之明便可消除，则要他人为确定该词语的涵义而被迫兴讼并承担昂贵讼费，实属不当。²³

9.13 黎守律法官²⁴ 反对简化法规细节的构想。虽然此举可能会使法规易于理解，但却会导致针对争论点提供的答案不够具体，使法院因而要补

¹⁷ 上诉法院在 *Hong Kong Racing Pigeon Association Ltd v Attorney General & Anor* 案（[1995] 2 HKC 201）也没有提述有关事项。

¹⁸ *The Law Making Process*, (4th edition, 1994).

¹⁹ "Towards Discovering Parliamentary Intent", (1982) Stat LR 143, 148, 157.

²⁰ 书目出处同上，第 9 页。

²¹ 见下文，第 19.41 段。

²² 出处同前，第 13.17 条。

²³ Duncan Berry, "Legislative Drafting: could our Statutes be Simpler", Senior Legislative Draftsman, New South Wales, 8th Commonwealth Law Conference (1986).

²⁴ "Legislative Drafting: Could Our Statutes Be Simpler?", 8th Commonwealth Law Conference, (1986).

充其中缺漏。这正是一直备受争议的课题。²⁵ 黎守律法官提议“政府和国会所承受的压力²⁶（而这压力正因现行释疑规则而加重）是可予纾缓的”。如果立法者给予法律草拟人员更多时间和更清晰指引，法律草拟人员或可使用较简明的措辞。他认为使法例易于让普罗大众理解的理想是不可能实现，又认为成立“类似法国国家议会模式的委员会的构想值得参考。”²⁷

9.14 其他普通法国家也致力使法例更为“利便使用者”。澳大利亚现时广泛采用再版法例，以取代将法例合并的做法，由于澳大利亚在草拟修订法例时是采用“文本方式”而非英格兰的“提述方式”，故更有利制定再版法令的做法。“提述方式”是藉于一条法例提述并直接修订另一条主法规。举例来说，为扩展现有法规所涵盖的范围以适用于新情况，可在新法规内提述旧法规，而不是直接修订先前的法规。²⁸ “文本方式”规定删除主法规内有关用语并插入其他用语。皮尔斯（Pearce）认为“文本方式”利便制定法令更新版本。²⁹ 事实上，澳大利亚和新西兰看来比英格兰更看重伦顿委员会的建议。香港也是采用“文本方式”的。

9.15 正当各方就外在辅助材料的应用范围争辩不休时，同期兴起关于使用“平实英语”令使用法规的人更易理解法规的争论。³⁰ 法规学会（The Statute Law Society）建议，就草拟工作而言，“术语和一般用语、清晰表述、文法和结构应属首要考虑因素。”³¹ 在香港，近年发表了一份有关复杂法例的剖析指引，³² 目的是“藉应用有关规则及指引来建构法例句子结构，使法例可以较简明方式表述政策或立法用意。”³³

9.16 新西兰法律委员会在其《法例的格式报告书》（The Format of Legislation）³⁴ 建议要改善法例的设计，使法例更易取阅和更易于理解。由此衍生了两个问题：第一、要减省处理有关事宜所耗费的时间；第二、市民有权知道法例会如何影响他们。报告书就前者问题指出：

“如果国会议员花多点时间处理新法例所涉及的政策问题而不是查证在他们跟前建议的涵义；如果管治人员能够更有效率地执法；如果律师能够更容易查阅法例以便为客户提供意

²⁵ 他引述了黑尔什姆大法官在 1984 年 Statute Law Society 致辞时说，将确定法例涵义的重责交给法官是将法官卷入政治争拗中。

²⁶ Turnbull, "Problems of Legislative Drafting", [1986] Stat LR 67, 77。他是国会律师，曾为法律草拟人员申辩说，法律草拟人员需要设想所有可能出现的情况，并预计所有可能发生的误会，而且还要在压力下草拟法例。

²⁷ 书目出处同上，第 6 页。这个方案原本是由萨克斯提出的，出处见上文。

²⁸ Thornton, *Legislative Drafting* (1970) 111.

²⁹ Pearce, *Statutory Interpretation in Australia* (1981).

³⁰ See "Plain English and the Law", Law Reform Commission of Victoria, Report No. 9. (1987)

³¹ "Radical Simplification", (1974) paragraph 138, 148.

³² 冯岑苑贞联同屈信朋（Watson-Brown）于 1994 年合撰 The Template。他们当时在律政署法律草拟科工作。

³³ 出处同上，第 1 页。

³⁴ 1993 年 12 月发表的第 27 号报告书。有关摘要载于 1994 年 1 月号 Commonwealth Law Bulletin 第 202 页。

见；如果公众能够更容易判断规管他们个人或商业交易的规则，这必然有好处。”³⁵

9.17 迈尔斯关注到，为确保法例所表述的内容与部长在辩论期间所作言论之间不会有冲突，法律草拟人员因而承受更大压力。³⁶ 他更指出，由于《法令草案条文注解》属*佩珀诉哈特案*所订规则的第二部分所界定的材料，即“视乎情况可包括为理解有关陈述和其效果所需的其他国会材料”³⁷ 故法院是可查阅有关的注解。他认为“政府日后必须设立机制，以确保提供予部长在辩论时应用的简介材料是不会受法官质疑。”³⁸

9.18 自*佩珀诉哈特案*后，法律草拟人员可能要更积极审查供法令草案发起人或国会议员参阅的文件。詹金斯（Jenkins）认为有关文件包括《法令草案条文注解》、修订案的注解和部长的演词摘要，以查核有关文件是否准确和全面地解释法令草案的条文。要查核的范围甚至可能会扩及至政府部门为解释新法例而发布的新闻稿、通告或广告。此外，他建议法律草拟人员和各部门的公务人员必须查核在上议院、下议院和各委员会发表的言论，以确定无需另行增补任何陈述或作勘误。³⁹

9.19 本尼恩⁴⁰ 提议应该让法律草拟人员如往常般工作，但有必要向法院和法律执业人员灌输草拟法例的技巧和实务知识。公务人员应该抗拒“诱惑，不要在提供予部长的简介中‘植入’陈词，以表述他们期许该法令应具有涵义。”

法例的格式

弃言和说明立法目标条文

9.20 早年的法例在弃言列出法例旨在补救的缺弊。迪普洛克大法官曾在*布莱克克劳森案*⁴¹ 警告说：“在解释现代法规时，由于法规没有弃言可作为诠释立法用语的辅助材料，故以查考‘缺弊’为由而查阅外在文件时必须谨慎行事。”

9.21 就协助释法工作提出的建议之一，是在法例加入说明立法目标的条文，以界定和阐明法案的法律效力。⁴² 当加入目标条文是澄清法例的涵盖范围和效力的最有效方法时，便会加入目标条文，但这条文不会收录入

³⁵ 出处同上，第 5 段。

³⁶ "Taxing Perks and Interpreting Statutes: *Pepper v Hart*" 56 MLR 695, 705. (1993)

³⁷ 见 [1992] 3 WLR 1032, 1033 的判决书提要。

³⁸ 出处同上，第 707 页。

³⁹ Also in "*Pepper v Hart: A Draftsman's Perspective*", 15 Stat LR, No.1, 23, 25 (1994).

⁴⁰ "Hansard - Help or Hindrance? A Draftsman's View of *Pepper v Hart*", 15 Stat LR 149, 162. (1994).

⁴¹ [1975] AC 591, 638.

⁴² The Renton Committee Report on "The Preparation of Legislation", paragraph 11.8 (1975: Cmnd 6053). Also, the discussion paper, "Extrinsic Aids to Statutory Interpretation", (1982), and the Symposium on Statutory Interpretation, Canberra, February 1983。见第 8 章。

弃言，而是以法例条文方式表述。国会议事录立法过程委员会⁴³并不赞同伦顿委员会提出的舍弃言而取目标条文的建议。⁴⁴ 它认为这对于达致法律确切原则并无帮助。

9.22 反对加入目标条文或反对恢复使用弃言人士的论点是，法令草案的目的应该凭法令草案便可一目了然，方法是藉条文表述立法目的。国会律师特恩布尔（Turnbull）批评加入目标条文的建议，他认为这类条文对诠释法例的细节无甚帮助，而且出现诠释问题的案件都不是属于法令草案适用范围之内，而是处于适用与不适用之间，故必须参详法例细节才能断定可否引用有关法例。⁴⁵

9.23 法改会曾就以下论点作出考虑：加入目标条文可能更清楚反映法例的目的，⁴⁶ 而且又与《释义及通则条例》（第1章）第19条的精神更为脗合。不过，在权衡利害后，法改会认为强制加入目标条文会造成太多实际困难，并对法律草拟人员造成掣肘。

9.24 伦顿委员会建议制定法例，以订明要优先选取有助达致一般立法目的的释义。⁴⁷ 评论员和有关的官方机构一般都认为，要是没有这项条文，法院普遍会采用按字义释义规则。事实上，自从澳大利亚⁴⁸ 制定这条文后，确已鼓励司法机构采用偏向按目的释法的方法。虽然新西兰也制定相若条文一段时间，⁴⁹ 但看来当地司法机构却一直漠视按目的释义规定的影响，直至近年才见司法界的立场起变化。⁵⁰ 这两个法律委员会认为，新西兰条文遭法院漠视的原因之一，是因为该条文没有解决如何确定缺弊和补救的问题，⁵¹ 而要求法院采纳“广泛及灵活的”的释义只是回避了处理关于立法机关的真正用意的问题。毕竟从广义抑或狭义诠释措辞的涵义要视乎情况而定。

9.25 伯罗斯（Burrowes）在近期发表的文章中⁵² 提出，新西兰法院甚为重视加入现行法例关于目的的一般陈述。新西兰法律委员会建议修订《1924年法令释义法令》第5(j)条，以反映较为现代的按目的释义法。⁵³ 他们在

⁴³ (*Making the Law*) (1992)。见第7章。

⁴⁴ 第11.8段。

⁴⁵ Turnbull, "Problems of Legislative Drafting", (1986) Stat LR 67, 73.

⁴⁶ 新西兰的法规渐多包括目的条文。见新西兰法律委员会1990年第17号报告书 A *New Interpretation Act* 第70段。

⁴⁷ 第19.28段。这条与联合王国的两个法律委员会的报告书附录A所列的法令草案条文草稿本第2(a)条相同。

⁴⁸ Section 15AA of the Acts Interpretation Act 1901.

⁴⁹ Section 5(j) of the Acts Interpretation Act 1924.

⁵⁰ See Burrowes, "Statutory Interpretation in New Zealand", *New Zealand Universities Law Review*, Vol 11, (June 1984), 1. See also the Final Report of the United Kingdom Law Commissions。内容是引述当时的新西兰法律草拟专员 Denzil Ward 在一篇文章 ([1963] NZLJ 293, 296) 写道：法院忽略了第5(j)条，因为他们“忙于培植树木，以致对国会藉《法令释义法令》所提供的路径视若无睹。”

⁵¹ 出处见上文，第33段。事实上，他们同时提述加纳的 *Interpretation Act 1960* 第19条已列出若干外在辅助材料。

⁵² "Interpretation of Legislation: A New Zealand Perspective", 9th Commonwealth Law Conference, April 1990.

⁵³ 第17号报告书所载 *Interpretation Act 1991* 草稿本第9条。书目出处同上。

近期发表的报告书建议，与其为法令制定详题，倒不如制定一条独立的目的条文作为法令的首条条文⁵⁴。但这条文只会于真正起作用时才加入的。“这不应是‘宣言’，而应该是有助国会辩论和增补法令的内容。”⁵⁵

9.26 反对使用“立法用意”一词的人偏向选用“立法目的”一词。⁵⁶立法规定要按目的释义固然使后者用语更形适切。然而，即使没有这条条文，也不能阻止英格兰法院日渐偏向采用按目的释疑法的趋势。格里菲思大法官在*佩珀诉哈特案*说，“法院现时采用的按目的释疑法是力求体现法例的真正目的，法院也愿意参考很多与立法背景相关的外来资料。”⁵⁷故由此可辩称，当法院采用按目的释义法，其实是更切实地体现国会的目的，而使用《国会议事录》等外在材料会有助法院应用按目的释义法。在澳大利亚，自从立法机关立例订明法院要采用按目的释义法后，法院便有更充分理据查阅一系列外在材料。⁵⁸

9.27 香港虽然已制定《释义及通则条例》第19条，但司法机构看来没有因这条条文而改变其释法方式。⁵⁹不过，也有例外情况的。在*Robert H P Fung v First Pacific Bank Ltd*案，⁶⁰上诉法院在提述第19条后，指法例有明显的草拟谬误，而且可以肯定应该增补哪些用语，故对法例文本增补有关用语后再行释义，可免出现扭曲立法机关的显明用意的荒谬结果。⁶¹

9.28 上诉法院在较近期的*The Queen v Soo Fat-ho*案⁶²裁定，“《释义及通则条例》（第1章）第19条已取代关于要从严诠释刑罚法规的特殊推定”。上诉法院认为第19条“常常遭人忽视。然而，这条法例跟所有法例一样，都是代表立法机关的用意，故法院必须予以充分确认和切实施行。”⁶³

摘要说明

9.29 香港条例草案⁶⁴的摘要说明所载的资料并非十分详尽，唯一的规定是要以非专门术语说明草案的内容和目标。⁶⁵摘要说明的前身原本名为“目标和理由”，而且比现行的摘要说明有更多关于条例草案背后政策的资料。摘要说明现时是由法律草拟专员草拟，有别于英国由公务人员草拟

⁵⁴ 1993年12月第27号报告书。摘要载于1994年1月Commonwealth Law Bulletin第202页第26段。

⁵⁵ 第27段。

⁵⁶ 赞德，出处见上文，第170-1页。

⁵⁷ [1992] 3 WLR 1032, 1040 D.

⁵⁸ 参阅第8章。澳大利亚联邦在1981年制定了Acts Interpretation Act 1901第15AA条，但直至1984年才制定关于外在辅助材料的第15AB条。

⁵⁹ 参阅第4章。

⁶⁰ [1989] 2 HKLR 614.

⁶¹ 他们是依循*Jones v Wrotham Park Estates*案（[1980] AC 74）的判例。

⁶² [1992] 2 HKCLR 114。

⁶³ 第120页。法院表示，在没有等同第19条的法规的情况下必须从严诠释刑事法规的原则是源自英格兰的。

⁶⁴ 条例草案连同其摘要说明是刊载于第3号法律副刊。已制定的条例刊载于第1号法律副刊，但不会附连摘要说明。附属法例连同说明注解则会刊载于第2号法律副刊。

⁶⁵ 立法局会议常规第38(6)条。

的做法。香港的法院更曾将此等资料作为外在辅助材料参考，而这也是有别于英格兰的情况。⁶⁶

9.30 法改会认为，联合王国的两个法律委员会对描述性、阐释动机和阐述性的文本⁶⁷的说明有助决定应该在条例草案夹附哪类解说资料。政府部门应该紧记以下的有用准则：可信性、同期性、密切性和宏观环境等。⁶⁸

9.31 法改会已考虑应否在委员会阶段就修正案拟备摘要说明，藉以落实伦顿委员会的建议；即是订立常规，在委员会辩论阶段提供法令草案条文注解和其他性质相若的额外解说资料。⁶⁹ **法改会的结论是不必调拨资源为所有修正案拟备摘要说明**。在审议条例草案初段时拟备一份具权威的摘要已经足够。

9.32 然而，为内容复杂和敏感的条例草案的修正案拟备摘要说明是非常有用的。因此，**法改会建议在委员会阶段为内容复杂和敏感的条例草案而作出的修正案，拟备摘要说明**。

9.33 法改会也考虑应否在条例内加入因应所有已通过修正案而作出修订的摘要说明最后版本，但总结认为此举不切实际。

9.34 **法改会不建议在条例内加入因应所有已通过修正案而作出修订的摘要说明最后版本**。

特别拟备的摘要说明

9.35 法改会已审慎考虑应否建议采用特别拟备的摘要说明，⁷⁰以载述有关法例的背景、目标和目的，并就条例草案经立法局审议后所作的更改而作出相应修订。这份摘要说明会于法例制定后才拟备，⁷¹并可将原只陈述目标和理由但也甚为有用的旧说明文件格式增值应用，是甚为有用的文件。如有此说明文件便可免查阅《香港议事录》，但如果有关的摘要说明在某宗案件起不了帮助，也可退而援引*佩珀诉哈特案*。

9.36 不过，援引特别拟备的摘要说明有以下弊端：这类摘要会由行政机关拟备（尽管可选择规定要经立法局批准）；其内容可能跟有关条例一样晦涩难明；将原应放在条例本身的注意力转移；以及摘要说明所述的目的与有关条例要达致的目的可能并不一致。因此，在现行的摘要说明载述较详尽的目标和理由会更为有用。

⁶⁶ *Elson-Vernon Knitters Ltd v Sino-Indo-American Spinners Ltd*, [1972] HKLR 468. *R v Cheng Chung-wai* [1980] HKLR 593。然而，所提述的是关于“目标和理由”，而不是现代使用的技术性摘要说明。见第2章和第4.18段。

⁶⁷ 出处见上文，第7.8段。

⁶⁸ 出处见上文，第7.91段。

⁶⁹ 报告书第15.10段。出处见上文。

⁷⁰ 见上文第7.8段等。

⁷¹ 这可作为根据 Acts Interpretation Act 1901 第15AB 条立法方法以外的另类选择。见第11章。

9.37 法改会因而决定不建议引入特别拟备的摘要说明。

国会议事程序

联合王国

9.38 法官有时为免违反不批评国会议事程序的宪制惯例，会将过错归咎于法律草拟人员。然而，其他机构却直接归咎于国会议事程序本身。伦顿委员会认为没有别的措施可改善法例质素，除非参与立法过程的人愿意：

“……改变他们最为重视的一些习惯。我们尤其关注到所有政府都倾向于在很短时间内赶急通过甚繁重要的法例，不论是否获国会默许亦然；而国会议员则倾向深入探究法令草案的过多细节。”

9.39 首席国会律师乔治·恩格尔爵士（Sir George Engle）批评政府为履行所承诺推行的异常繁重的立法计划，致使国会的工作量不胜负荷。⁷² 不过，他评价在立法之前发表白皮书和绿皮书以谘询意见的做法，⁷³ 又认为英格兰向国会议员提供《法令草案条文注解》的做法有助议员理解法令草案，从而减省在委员会解释法令草案或修正案的时间。⁷⁴

9.40 萨克斯认为法令草案在交由国会审议时所历经的议事程序发挥不了审查作用。她呼吁采用一套可揭露法律草拟工作的缺失和晦涩条文的新程序。她在文章中提及法国的制度：⁷⁵

“所有新法律的草拟本都会提交国家议会，并由国家议会委任报告起草人审议。报告起草人会从不同角度研究该文本，包括有关用语是否精确以免出现释义问题。一般来说，他们会专注探究关于法律和行政方面的影响，以及文本措辞是否准确。在某程度上，这项工作可与从属法例联合委员会的工作比拟。”

9.41 联合王国的两个法律委员会的报告书承认，由于联合王国没有如德国和瑞典等地拟备委员会报告书，故在现行立法程序下所产生的国会材料并不适宜引用。⁷⁶

9.42 美国的立法程序和向法院引用外在辅助材料的情况一向备受关注。科里（Corry）在一篇严词批评美国立法程序的文章指出，立法的程序“……是游说行动，或甚至可说是诱哄的行动”，而且“弃措辞经审慎琢

⁷² "The Legislative Process Today", 8th Commonwealth Law Conference, (1986).

⁷³ 这可包括与政府拟立法的范畴有利益关系的专业及其他团体。

⁷⁴ 香港有拟备立法局参考资料摘要以协助议员工作，参阅下文的“香港”一节。

⁷⁵ 书目出处同上，第 157 页。

⁷⁶ 书目出处同上，最后报告书第 59 段。

磨的法规而诉诸国会喧闹不休的辩论，就犹如舍神智清醒的人而向酒醉的人求援”。⁷⁷

9.43 副国会律师詹金斯在分析*佩珀诉哈特案*对法律草拟工作的影响后，总结时认为该判例有助法律草拟人员拒绝在法令草案内加入不必要细节的要求，故潜在地有帮助。法律草拟人员也不会因该判例而明显改变其工作方式。不过，当法例是采用一般原则的方式拟定时，部长在填补其中缺漏时便有制定法律之嫌。不过，联合王国的法例并不是以此方式草拟。⁷⁸至于对国会造成的影响，“很可能会有更多陈述是为针对日后可能提起的诉讼而作出的。”

9.44 国会议事录立法过程委员会在近期发表的报告书提出 111 项结论和建议。⁷⁹他们跟伦顿委员会一样，也建议立法过程应该首重使用者而非审批法律者的需要。⁸⁰他们建议推广使用草拟本文本和绿皮书，以便更广泛地向拟议使用者征询意见。所采用的法律草拟方式应该顾及个别法令草案的主要拟议使用者。他们建议应该更常开设委员会，亦建议允许法院使用关于法令各项条文和从属法例的说明注解。⁸¹拉什（Rush）认为推行上述建议固然需要财政资源，但如要制定更佳的法律，就必须投放更多资源以改变处事作风。⁸²

9.45 **法改会不接纳国会议事录立法过程委员会建议⁸³就法例的条文拟备摘要⁸⁴的做法，认为这做法并不适用于香港。**

9.46 引用《国会议事录》以确定国会用意时必须谨小慎微。如果没有凭借立法或判例法就使用《国会议事录》订定完善指引，则可能会有损国会议事程序的诚信持正。联合王国的两个法律委员会的报告书便指出这种危机，提出可能有“别有用心的人可乘机在立法过程中刻意制造”关于国会用意的证据。⁸⁵就这方面而言，副国会律师詹金斯⁸⁶质疑政府会否在向国会发表的陈词内刻意造成歧义问题，因为政府并不会从中得到任何好处。不过，当法例是以一般原则为框架时，詹金斯忖测部长或会利用向国会致词的机会预先阐释有关原则，从而抢占法院的发挥机会。

⁷⁷ "The Use of Legislative History in the Interpretation of Statutes", (1954) 32 Can. Bar Rev. 624, 632.

⁷⁸ 值得一提的是，他为阐明按一般原则立法的例子时是以《人权法案》为例。（第 29 页）。

⁷⁹ "Making the Law: The Report of the Hansard Society Commission on the Legislative Process" (1993).

⁸⁰ 出处同上，第 7 段。

⁸¹ 参阅第 7.37 段。

⁸² "Making Better Law: A Review of the Hansard Society Commission on the Legislative Process", 14 Stat LR 75, 83. (1983)。这篇文章扼要概述了该报告书的内容。

⁸³ 见上文第 7.37 和 9.44 段。

⁸⁴ 这类注解会以《法令草案条文注解》为蓝本，内容包括各条草案条文的目的是和效力的解释，并通常包括应用范例。

⁸⁵ 书目出处同上，第 56 段。这是指美国评论员柯蒂斯所撰写的 "A Better Theory of Legal Interpretation" (1949) *The Record of the Association of the Bar of the City of New York*, 321, 328.

⁸⁶ "*Pepper v Hart: A Draftsman's Perspective*" 15 Stat LR 23 at 28-29 (1994).

9.47 司法机构必须先了解立法程序，然后才能评估给予《国会议事录》的可靠性和分量。不过，联合王国的两个法律委员会注意到法院已熟识立法程序，故能够评估不同类别的立法材料的相对分量。⁸⁷ 伯罗斯认为，所有曾引用国会议事历程的陈述材料的新西兰案件，都是“纯粹用以**印证**已藉其他途径达致有关法规**用语和文义**的释义而已。”⁸⁸

9.48 黑尔什姆大法官在 *McIntyre v Armitage Shanks Ltd* 案⁸⁹ 表示不认同埃冯沙德（Avonside）大法官语带讽刺的建议，即法院应该设定程序，要求法令草案发起人解释他如何理解法令草案的某些条文。黑尔什姆大法官反而提议委派法律草拟人员加入“负责就法律提出技术性修改建议的委员会”，使这类委员会的报告书可包括经委员会成员审议且内容详细的法令草案草拟本。

9.49 布朗威尔金森大法官在 *佩珀诉哈特案*⁹⁰ 警告说，美国的经验“显示严格控制此等材料的使用是何等重要”。由于香港的立法和司法制度有别于美国，所以改变外在材料的用法不大可能导致香港立法和司法程序的诚信持正受损。布朗威尔金森大法官更批评说，没有证据显示新西兰或澳大利亚因放宽有关规则而招致投诉。他更认为他们所放宽的尺度是恰到好处。⁹¹

香港

9.50 香港的立法局会议常规列明了立法程序。⁹² K 部是关于条例草案的处理程序。常规第 38(3)条规定，“条例草案须有一详题，以一般性词句说明该条例草案的主旨。”常规第 38(6)条规定应在条例草案附上摘要说明。首读只是把条例草案标题正式读出，并即当作已安排将该条例草案进行二读。⁹³ 当有关的决策科首长 在演词中简介条例草案的主要事项后，辩论须中止待续。该条例草案须交付内务委员会处理，但如立法局另有命令，则属例外。⁹⁴

9.51 内务委员会可将该条例草案交付一条例草案委员会研究。⁹⁵ 常规第 60D(6)条规定，“条例草案委员会须研究所获交付条例草案的整体优劣、原则及详细条文，亦可研究与该条例草案有关的任何修正案。”委员会会成立专责小组讨论有关条例草案的影响和实际后果。虽然条例草案委员会的会议纪录不会收录入《香港议事录》，但该纪录仍属可供索阅的公开文

⁸⁷ 出处见上文，最后报告书第 57 段。他们所指的是法令草案发起人的演词与一般辩论的演词之间的分别。

⁸⁸ "Interpretation of Legislation: a New Zealand perspective", 9th Commonwealth Law Conference, April 1990.

⁸⁹ [1980] SLT 112, at 117.

⁹⁰ [1992] 3 WLR 1032, 1059A.

⁹¹ 出处同前。

⁹² 可查阅《香港法例》第 8 期，附录 1，C1 页。

⁹³ 常规第 41(3)条。

⁹⁴ 常规第 42(3)(A)条。

⁹⁵ 常规第 60C(3)条。

件。条例草案委员会的会议是开放予传媒和公众人士列席旁听。条例草案委员会会通知内务委员会它就条例草案的商议结果。⁹⁶事实上，会议常规没有提述条例草案委员会的会议纪录，只提及“商议结果”，⁹⁷而这些商议结果并无约束力，也不会称为报告。⁹⁸

9.52 常规第 60A(5A)、60E(14)和 62(10)条却提述了其他委员会的报告。理论上，内务委员会可讨论条例草案委员会的任何商议结果，惟只限于“协助委员为恢复立法局二读辩论而作好准备”。⁹⁹事实上，条例草案委员会可向内务委员会就条例草案提出修改建议。

9.53 当负责条例草案的议员在与内务委员会主席磋商和作出预告后，便会恢复二读辩论。¹⁰⁰决策科首长就恢复二读辩论所发表的演词可阐释条例草案的政策，并处理多个条例草案委员会的商议结果。辩论或会触及条例草案的一般优点和原则。¹⁰¹

9.54 当二读条例草案的议案获通过后，该条例草案即告交付全体委员会或专责委员会。¹⁰²常规第 44 条规定，任何此等委员会只可讨论条例草案的细节，不得讨论有关原则。委员会有权作出修正，但修正案必须与有关条例草案的主题有关。¹⁰³条例草案委员会会致力使行政机关与立法局议员就修正案的性质达成共识。

9.55 如在上述阶段已就修正案达成共识，则只需就修正案进行正式表决后，委员会阶段便告完成。无论如何，决策科首长会发表演词介绍和解释有关的修正案。如果修正案为数不少，法律草拟专员或许会就条例草案拟备综合本，使该条例草案更易解读，并让议员看到有关修正案通过后的条例草案最终面貌。此外，拟定条例草案修正案时必须遵循指引行事，以保持条例草案的结构不变，例如确保修正案内容不会与其他草案条文不一致，或令现行的草案条文“不能理解或不合语法”。¹⁰⁴

9.56 决策科首长可在委员会阶段结尾时就立法局的商议结果作总结。全体委员会于完成审议条例草案的程序后，便会就条例草案向立法局作出报告，届时立法局即当作已命令将该条例草案进行三读。¹⁰⁵在进行三读时，条例草案将纳入获立法局同意的修正案，而期间所进行的辩论只限于条例草案的内容，在此阶段不得对条例草案提出任何实质修正。¹⁰⁶当条例草案

⁹⁶ 常规第 60D(8)条。

⁹⁷ 常规第 60D(8 和 9)条。

⁹⁸ 常规第 60D(9)条。

⁹⁹ 常规第 60C(8)条。

¹⁰⁰ 常规第 42(3B)条。

¹⁰¹ 常规第 42(3)条。

¹⁰² 常规第 43(1)条。实际上甚少成立专责委员会。当某条例草案会对某类人士或组织造成特别影响时，才较适宜成立专责委员会。见常规第 43(1)(b)条。

¹⁰³ 常规第 44(2)条和 45(4)(a)条。

¹⁰⁴ 常规第 45(4)(b)和(c)条。

¹⁰⁵ 常规第 47 条。

¹⁰⁶ 常规第 51 条。然而，有条文规定可以对错误或疏忽出错之处作出修正。

获得三读时，即立法局通过该条例草案。¹⁰⁷ 该条例草案然后提交总督批准。¹⁰⁸

佩珀诉哈特案是否适用于香港

9.57 随而衍生的问题是：佩珀诉哈特案是否适用于立法局；如是的话，当如何应用和应用范围又如何？佩珀诉哈特案的相关准则是：“所援引的材料是由部长或有关法令草案发起人作出的一份或多份陈述，并视乎情况可包括为理解有关陈述和其效果所需的其他国会材料。”¹⁰⁹ 虽然香港不是施行部长制，但有关的准则也有提述条例草案的“发起人”，而在香港具有等同发起人身份的人是决策科首长和在若干情况下的律政司。事实上，在 *Matheson PFC Limited v Jansen* 案¹¹⁰，彭亮廷法官认为律政司在摘要说明的陈述是“等同由部长作出涵义清晰的陈述……”。此外，法院在 *Attorney General v Pham Si Dung* 案¹¹¹ 也参考了保安司的二读演词。¹¹² 由此可见，即使香港与联合王国的立法程序有别，法院仍有应用佩珀诉哈特案的准则，尽管这类案件为数甚少。唯一因立法程序有别而表示保留的只有审理 *Ngan Chor Ying v Year Trend Development Ltd* 案¹¹³ 的范达理法官。

9.58 随之而起的问题是，究竟发起人或其代表在条例草案委员会作出的陈述是否符合佩珀诉哈特案的准则。如有关的陈述是清晰并符合有关准则的其余两部分，则原则上法院可藉行使酌情权而援引该陈述。不过，由发起人或其代表在条例草案委员会上回答问题时所作的即时回应，却可能会符合关于清晰或分量的条件。另一个难处是，在条例草案委员会作出的陈述并不会原文照录，而只是靠由出席会议的人修正会议纪录以确保其内容准确。无论如何，这类委员会纪录尽管是官方纪录，但并无收录入《香港议事录》。

9.59 *Doncaster BC v Secretary of State for the Environment* 案¹¹⁴ 的判决书有助厘清上述事宜。上诉法院同意有关摘录符合准则的第一和第二部分，但拒绝接纳部长即席阐述他假设该条文所造成影响的言论，因为有关部长当时并没有机会澄清其评论的法律含意。反观 *Sunderland Polytechnic v Evans* 案¹¹⁵，雇佣上诉审裁处却提述一名次长向常务委员会解释有关条文的陈述。

9.60 在香港，虽然从没有人向法院提述条例草案委员会的会议纪录，但从法院已接纳有关委员会主席或成员于二读阶段恢复辩论后发表的演词

¹⁰⁷ 常规第 51 条。

¹⁰⁸ 常规第 53 条。

¹⁰⁹ 见一案（[1992] 3 WLR 1032, 1033）的判决书提要。

¹¹⁰ 1994 年 7 月 26 日审结的民事上诉案件 1994 年第 72 号。

¹¹¹ 暂委法官杨氏于 1993 年 9 月 6 日审结的高等法院杂项案件 1993 年第 3111 号。

¹¹² 关于香港引用佩珀诉哈特案规则的其他判决书，可参阅第 6 章。

¹¹³ [1995] 1 HKC 605, 610。见上文。

¹¹⁴ 66 P&C R. 61, (1993).

¹¹⁵ [1993] ICR 392.

内容所间接提述关于委员会商议的材料来看，法院已允许接纳关于委员会商议的材料。在 *Re Chung Tu Quan & Ors* 案，¹¹⁶ 祈彦辉法官允许律师引述审议该条例草案的专责委员会主席的演词，这是该主席在恢复二读其后成为《1991年入境（修订）条例》的条例草案时所发表的演词。不过，祈彦辉法官没有援引该演词，理由是该条例的修订案“已清楚表述其涵义”。¹¹⁷

9.61 班立德法官在 *L v C* 案¹¹⁸ 所参阅的材料之一，是案中所涉条例草案的立法局专责委员会对有关条例草案的修订案提供理据的会议报告。在 *Real Estate Developers Association v Town Planning Board* 案，¹¹⁹ 李安霖法官参阅了规划环境地政司在立法局作出的陈述，内容显示政府同意在较后时间提交新的条例草案。由于规划环境地政司提述与专责小组达成协议，所以有关陈述看来是于恢复二读阶段时作出的。

9.62 毫无疑问，政府的法律草拟人员和法律顾问可能要更仔细审阅为解释条例草案而拟备的文件或陈述。¹²⁰ 鉴于条例草案委员会的讨论材料可能在其后的法庭案件中引用，这或会使有关讨论不如原先般坦率或随时可得。然而，这种情况看来从未在现实生活中出现。在解读于条例草案委员会作出的陈述时，必须顾及有关陈述是在委员会仍处于探究和审议阶段时发表的，故凭此可申辩说不得援引有关陈述作为提出合法预期的声请依据。迄今为止，英格兰的法院仍拒绝接纳有关文件作为如此宣称有合法预期的依据。¹²¹

9.63 *佩珀诉哈特案* 准则的第二部分提述“视乎情况可包括为理解有关陈述和其效果所需的其他国会材料”。由此衍生的问题是立法局参考资料摘要是否属于这个定义。这类资料摘要是在条例草案提交立法局审议时由决策科拟备并呈交立法局，它们是为了立法局议员而拟备的，有别于为部长拟备的《法令草案条文注解》。议员也可以向立法局秘书处的法律顾问征询意见或澄清观点。自1991年起，公众人士已可在立法局图书馆查阅或复印有关材料，故现已没有理由指此等参考摘要不属于有关准则的第二部分。

政府通告的地位

9.64 由政府部门提交官方委员会¹²²的任何意见书均有可能受法院查阅，并被视为符合*佩珀诉哈特案*准则的第二部分。上议院高级法官便曾在

¹¹⁶ [1995] 1 HKC 566, 574.

¹¹⁷ 第 574 页。

¹¹⁸ 未经报道的。1994年5月9日审结的高等法院杂项案件 1993年第4167号。

¹¹⁹ (1996) 6 HKPLR 179.

¹²⁰ See remarks of Jenkins, "*Pepper v Hart: A Draftsman's Perspective*", 15 Stat LR 23 (1994)。见上文“实际影响”一节。

¹²¹ See *R v Secretary of State for the Home Department Ex p Sakala*, The Times, CA, 26.1.1994, and *R v Secretary of State for the Home Department, Ex p Mehari and ors*, LEXIS (QBD) 8 October 1993 亦见第6章第112-114段。

¹²² *Wells v Police* [1987] 2 NZLR 560。见上文第7.57段。

佩珀诉哈特案查阅一份新闻稿，上议院并在该案中特别提述部长和公务员所作的保证。因此，在资料摘要或新闻稿¹²³ 等文件作出关于某法令草案对某类可辨明身分人士所造成后果的保证时，必须格外留神。

9.65 澳大利亚联邦的《1901年法令释义法令》第15AB(2)条所列出的外在辅助材料没有涵盖政府通告或其他在法例制定后才拟备的解说资料，这可能是由于司法机构认为佩珀诉哈特案的普通法准则适用于此等材料。

9.66 法改会建议政府应该为公务员拟定指引，指明哪些文件属于可作辅助释法之用的外在材料类别。¹²⁴ 这可确保这类文件在公开发表前经过审核，使其内里载述的法律观点、事实和保证都是准确的。¹²⁵

附属法例

9.67 附属法例可根据《释义及通则条例》(第1章)第34条(称为“不否决或不修订即为获得接纳的决议”的法案)或第35条(“经立法局决议批准并可作修订”的法案)提交立法局省览。政府当局必然会为第一类附属法例拟备立法局参考资料摘要，但只会间中为第二类附属法例拟备立法局参考资料摘要。关于经立法局决议批准并可作修订的法案，公职人员会发表演说简介有关法案并解释其制定原由。不过，对于上述两种法案，议员都可根据会议常规第14(4)条向立法局致词，有关演说会收录入《香港议事录》，供公众查阅。立法局不会将有关附属法例的演说另行收录入特别纪录。

9.68 新西兰没有就外在辅助材料另定法例条文，而该国的司法机构一向有援引专责委员会的报告书¹²⁶ 和律政部向修改法规委员会提交的意见书。¹²⁷ 从 *Wells v Police* 案的判决书看来，虽然该等委员会的报告书并不构成《国会议事录》的一部分，但仍可供援引。

9.69 不过，让政府代表向条例草案委员会或专责委员会作出陈述时，同时表明不得将其陈述视为符合佩珀诉哈特案的准则，看来是不可能的。

取阅国会材料¹²⁸

澳大利亚

¹²³ 见上文第9.63段。

¹²⁴ 如果这份参考资料仅供内部使用，便不属于准则之一。

¹²⁵ See Jenkins, "Pepper v Hart: A Draftsman's Perspective", 15 Stat LR, No.1, 23, 25 (1994).

¹²⁶ *LD Nathan & Co Ltd v Hotel Association of New Zealand* [1986] 1 NZLR 385.

¹²⁷ *Wells v Police* [1987] 2 NZLR 560, 569.

¹²⁸ 见上文所述的澳大利亚讨论文件，题为"Extrinsic Aids to Statutory Interpretation" (1982)。该文章将取阅便易界定为：“这表示有关材料不仅是公开让公众取用，而且法令使用者、他们的顾问和所有法院均可便易取用。”

9.70 澳大利亚政府为国会拟备的讨论文件指出，即使法令草案的修正案“‘可供取用’，¹²⁹ 但除非已另行将包括有关修定案的立法历程材料汇编并供免费取用，否则修正案也不算是‘便易取阅’”。¹³⁰

9.71 布拉齐尔指出，在总结二读演词时提交法令草案的摘要说明，是使该摘要说明符合联邦的《1905年证据法令》第7(1)条的规定。该条文规定，“凡宣称是由国会上下议院的投票和议事程序纪录或议事录或会议纪录的文本，而又宣称是由政府印务局印制的所有文件，只须交出即可于所有法院获接纳为证据。”¹³¹ 香港并无法例条文是与这条澳大利亚条文直接等同的。¹³²

9.72 《证据条例》第35条规定，在民事法律程序中，宪报可藉交出该宪报而予以证明。由于条例草案会经过刊宪程序，故当条例草案的可接纳性遭反对时便可引用该条文，惟该条文并不涵盖对《香港议事录》的提述。如果就外在辅助材料制定法例条文，则为免除疑问，**法改会建议应该在该法例内加入一条与《1905年证据法令》第7(1)条相若的条文，以允许藉交出该等外在材料而予以证明。**此举将有助于法庭上引证《香港议事录》，并且也较假设有关事项已可应用普通法处理为佳。

9.73 澳大利亚的做法是在法令内加入二读演词的日期。新西兰法律委员会曾建议在所有条例内加入下列资料：二读演词的日期；法令草案在最初提交时所用的名称；其他国会议事阶段的日期；该法令草案、其后版本和任何有关的附加命令文件的编号；以及有关该法令草案的已印行报告书的书目。¹³³

9.74 在香港推行上述建议会有实际困难。《香港法例》的首页已载有以前的立法历程资料。如果所作的修订为数甚多，可在个别的修订条例中加入日期。不过，当条例制定后便会将有关材料综合加入活页版本内，如再加入二读演词日期以外的资料或会造成混乱，尤以有多项修订的长篇条例为然。一个折衷办法是只在各条例的原有印行本内载列有关资料，但其后的条例修订本则全略去不提。

9.75 **法改会的结论是应该采纳新西兰的建议但须略作修改如下：即在各条例的原有印行本加入二读演词的日期，但在其后的修订本则略去这项资料。**

¹²⁹ In Votes & Proceedings of the House of Representatives and the Senate Journals.

¹³⁰ "Extrinsic Aids to Statutory Interpretation", 14 October 1982, 167。作者提述美国是有如此特别汇编的版本。

¹³¹ Brazil, "Reform of Statutory Interpretation - the Australian Experience of Use of Extrinsic Materials", (1988) 62 ALJ 510.

¹³² 香港唯一有关的条文是《立法局（权力及特权）条例》（第382章）第21条。该条规定：由政府印务局局长遵照立法局命令而印刷的议事录文本，可于触及立法局的特权、豁免权及权力问题的研讯中获接纳为证据。

¹³³ 第17号报告书第115段。书目出处同上，第37段。

9.76 新西兰的惯例是在每一条条文后加入说明注解。这类简略的注解不仅会载列在法令草案内，也会纳入法令内。鉴此，新西兰法律委员会在近期发表的报告书¹³⁴中表示，如果在法例内交相提述法例据以制定的其他法例、案件、法律改革组织或有关组织报告书（可以表格载列），是会有用的。有时将法令草案的说明注解所载的一些材料收纳入法令的摘要也是有用的。无论摘要说明是否以此方式纳入法令内，仍可予以扩展和加强其用途。¹³⁵新西兰法律委员会又建议，如果将说明注解置于各有关条款的下方或侧旁¹³⁶会更利便查阅。应用这种版面设计后，说明注解中以不同措辞重覆条文内容的情况可能会减少，反而会多用以阐释条文的目的和效力。¹³⁷

9.77 法改会考虑过新西兰法律委员会提出将说明注解置于条文下方或侧旁的建议，但结论认为这做法在香港并不可行。

9.78 法改会建议，在香港条例中交相提述法例据以制定的其他法例或法律改革组织报告书是有用的。凡香港的法例是源自其他司法管辖区的法例时，也应该予以提述。

9.79 新西兰法律委员会认为应在法令的最末部分扼要载述立法历程，而这亦可包括提述任何有关的法律改革刊物。¹³⁸由于这些资料并不属于条例的一部分，故不能只加入摘要说明。法改会认同，凡法例是落实法律改革报告书的建议时，便应该提述任何有关的法律改革刊物。¹³⁹法改会也建议，如法例是源于海外的法律改革报告书时，也可在法例内提述。¹⁴⁰

9.80 法改会认为上述材料最适宜在附表内载述。这与《仲裁条例》（第341章）¹⁴¹的做法相若，就是在条例内加入载述外在材料的附表，以便追查有关文件。法改会总结时认为，在复杂的法例、落实某法律改革组织报告书的法例、或包含国际元素的法例中以附表形式提述外在材料是有用的。

联合王国

9.81 虽然联合王国的两个法律委员会曾建议拟备特别摘要说明，但他们却没有深入探讨国会材料难以取用的问题。他们指出，“由于教科书会收录法规立法历程的重要摘录材料，这已有助减轻律师和其他法规使用者

¹³⁴ 1993年12月发表的第27号报告书，题为 *The Format of Legislation* 第33段。有关报告书的摘要可参阅1994年1月号的 *Commonwealth Law Bulletin* 第202页。

¹³⁵ 第33段。

¹³⁶ 有些新南威尔士的法令草案、联合王国两个法律委员会的报告书和新西兰法委会报告书都有采用这做法。

¹³⁷ 报告书第42段。

¹³⁸ 题为 *The Format of Legislation* 报告书第37段。

¹³⁹ 《仲裁条例》（第341章）附表6便是按此方法作出提述。

¹⁴⁰ 另有一问题是，香港的法院是否适宜使用其他司法管辖区的官方报告书，除非报告书所探讨的法例正是香港法例的范本，则作别论。见下文第10.49-10.50段和第11.68-11.69段。

¹⁴¹ 附表6。另载列关于联合国国际贸易法委员会示范法的报告书和联合国秘书长的报告书。

的负担。”¹⁴² 他们也预期查阅系统和设施会因应需求而调整及增加。他们注意到欧洲国家在取用立法材料方面都没有出现问题。

9.82 贝茨概述了法律顾问查阅《国会议事录》时必须采取的步骤，包括查阅二读阶段的开会演词和终结演词；在委员会阶段就有关条文和拟议修正案进行的讨论；在报告阶段作出开会演词和终结演词；以及对上议院的纪录进行步骤相若的查阅工作。如果找到一份有关的陈述，便要翻查其后的国会议事程序纪录，以确定曾否有人修改或撤回有关陈述，以及有关条文其后曾否作出修订。¹⁴³

9.83 滕凯就取阅《国会议事录》一事拟定一份有用指引，并同时指出在取阅方面的不足之处。¹⁴⁴ 他建议在翻查资料时，要先从《现行法规》（*Current Law Statutes*）着手查阅有关法令，其中载列有关上下议院辩论纪录所收录入《国会议事录》的卷册和章节编号资料。每卷册有独立的索引，另有按会议届次编录的索引。

9.84 常务委员会报告是重要的材料，因为其内容就个别条文作深入探讨。然而，《现行法规》只在近数年才开始提供常务委员会讨论的详情，故如果审议法令的委员会阶段是由整个议院主持，则取阅委员会阶段的材料会较为容易。《政府刊物目录》（*Catalogue of Government Publications*）月刊或年报都载列常务委员会的资料，在《国会刊物——下议院辩论》（*Parliamentary Publications - House of Common Debates*）的标题下将各条法令草案按英文字母顺序列出，并附载有关的委员会名称、开会日期和章节编号等。此外，另有按题材编列的索引。

9.85 《现行法规》也有一份月刊载列在本公历年审议有关法令草案的辩论资料，并收录入《法令草案进程》（*Progress of Bills*）标题之下，胪列了不同法令草案在各审议阶段的日期。不过，对于有关资料不会收录入《现行法律年报》（*Current Law Year Book*），滕凯表示可惜。然而，“法律通”（*Lawtel*）服务也提供这方面的资料，但只限于 1980 年代中期之后的资料。

9.86 按字母代号辨识有关的常务委员会后，便可凭借所附列的会议日期取阅有关委员会的讨论报告。有关报告分别收录入各委员会专属系列的纪录卷册或“较新的案卷”。可惜，有关的卷册系列不能在一般的资料图书馆找到，也没有收录入《国会议事录》的唯读光碟版。

9.87 要理解部长言论是在什么情况下作出，或当时该常务委员会正在处理什么修正案，便可能要查阅与该审议阶段有关的法令草案文本。英国

¹⁴² 最后报告书第 60 段。出处见上文。

¹⁴³ "Parliamentary Material and Statutory Construction: Aspects of the Practical Application of *Pepper v Hart*", (1993) 14 Stat LR 46, 54.

¹⁴⁴ "Research After *Pepper v Hart*", 90 Gazette No. 18, 12 May 1993。澳大利亚有一本关于如何取阅国会材料的指引，甚为有用，就是由 Enright & Moore 于 1991 年发表的 *Legal Research, Traditional Skills and Modern Techniques*。另见 Campbell, Glasson, York & Sharpe 于 1988 年发表的 *Legal Research Materials & Methods*。

的国家文书出版署（HMSO）目录详载每条法令草案各版本的详情，其格式是以各议院每次会议为独立单元，在各单元之下顺编号次序编列在是次会议所探讨的法令草案。滕凯认为，“这样编号是有用的，因为在同一次会议可能有两条或以上名称相若的法令草案。有关号码会载列在法令草案的首页和各份补充文件的首页。”¹⁴⁵ 如果法令草案的号码有 ‘a’、‘b’ 等英文字母，这表示该版本只列印了供考虑的增补和修正资料。“罗马数字则是用以标识综合修正案。‘R’ 则是用以标识法令草案修订本。”如果法令草案曾作大幅修正，便可能获编新号码。

9.88 关于最新的法令草案资料，可查阅《现行法例》、《下议院简讯周报》（House of Commons Weekly Information Bulletin）或英国的国家文书出版署印行的《每日简报》（Daily List）。¹⁴⁶ 滕凯建议英国的国家文书出版署印备一份载列库存完整《国会议事录》书册的图书馆名单，或最少有库存自战后起的《国会议事录》书册的图书馆名单。国会图书馆可印制供律师参考的小册子。他续说：

“《现行法规》应可提供更完备的参考资料，指明在各议院和常务委员会的审读日期。《现行法律年刊》（Current Law Year Book）和《霍尔斯特伯里的法律年报摘要》（Halsbury's Laws Annual Abridgment）应该提供年内所有法令草案的进度资料。《现行法例典据大全》（Current Law Legislation Citator）应该提供每条法令在制定之前的历程资料，而不是仅记述御准日期。《霍尔斯特伯里的法规》（Halsbury's Statutes）和《霍尔斯特伯里的从属法例》（Halsbury's Statutory Instruments）应该就每条法令和从属法例提供载录在《国会议事录》和常务委员会的编码资料，并且在修订霍尔斯特伯里的法律刊物系列时，应该为所有现代法令和从属法例增补有关资料。……就这方面而言，为何英女皇印务版本的法令文本和从属法例不能或者以新附表载列的方式提供所需的背景参考资料？”¹⁴⁷

滕凯在总结时要求 LEXIS 收录《国会议事录》材料。事实上，现时互联网上已有官方发布的 1996 至 97 年度的《国会议事录》材料。自 1996 年夏季起的法令草案亦可在互联网上取用。

9.89 随着法例渐多以计算机存档，与立法有关的材料也更易于取阅。伦顿委员会早于 1975 年已肯定计算机科技对法律草拟人员和法规使用者的工作会有重大作用。¹⁴⁸ 该委员会建议有关的资料检索系统应该包括历程档案；但如所涉工作过于艰难或费用过高，则作别论。有一点要注意的是，

¹⁴⁵ 出处同上，第 18 页。

¹⁴⁶ 滕凯又简述了取阅从属法例的程序。出处见上文，第 19 页。道听途说的证据显示，英国的《国会议事录》出版一个月后便可在香港找到。

¹⁴⁷ 第 19 页。

¹⁴⁸ 出处见上文，第 16 段。

伦敦委员会和联合王国的两个法律委员会在当年反对《国会议事录》的可接纳性时，国会议事程序纪录的官方报告只有印刷本。现在由 1988-89 年度起的国会会期都备有可供取用的唯读光碟版本。“很多大律师事务所和律师行将可以取阅”。¹⁴⁹ 格里菲斯大法官在 *佩珀诉哈特案*¹⁵⁰ 指出“现代科技大大利便检索和阅览库存中央的材料。”他不认为如此检索或搜集有关文献材料会甚为需时。

9.90 国会议事录立法过程委员会建议，应该改善公众人士取阅法例的方法。委员会指出，这可藉由筹备中的法规资料库落实，¹⁵¹ 他们建议将这套资料库开放予国会以外所有有利害关系的机构使用。¹⁵² 委员会也提议补贴使用资料库和英国的国家文书出版署刊物的成本，¹⁵³ 并对于向公众解释新法律而招致庞大的额外开支的机构给予财政资助。¹⁵⁴

9.91 有报道指下议院资料委员会曾建议应该将所有国会材料存放在互联网，供人免费取用，“使本国与美国、加拿大和澳大利亚看齐。”¹⁵⁵ 此外，法定文件印务局应该藉“法规计划”探讨利用计算机更新法规，以取代以手写修订的可能性。下议院放宽管制委员会曾严厉批评政府律师的手写修订文字难以辨识。¹⁵⁶

香港

9.92 《香港法律摘录》在“立法局”标题以下胪列了一系列已提交立法局的条例草案，另外还有法例和附属法例索引汇编。除了记述生效／刊宪日期外，还载有段落编号，让人可按编号查阅有关条文的内容概要、法例的批准日期和生效日期。此外，另有一篇修订法例索引汇编，收录了已废除的条文资料。这个索引的检索系统与法例索引汇编相若。

9.93 香港的法律执业者不会因无从取阅《香港议事录》而受掣肘，因为法律图书馆和政府刊物销售处均设于市区中心。不过，取阅《香港议事录》的难处之一，是载录的资料都是约 18 个月以前的议事纪录。目前当务之急是完成编订 1995 至 96 年度会期的索引资料，但这却会延缓 1994 至 95 年度会期的索引编订工作。不过，《立法局年报》载有条例草案索引，列出首读、二读和三读日期，故可循此途径追查决策科首长和议员发表相关演词的日期。目前最新版的《香港议事录》是收录 6 至 12 个月前的议事纪录。部分滞缓理由是翻译员和其他人手短缺、有关演词草拟本需经由议

¹⁴⁹ D Miers, "Taxing Perks and Interpreting Statutes: *Pepper v Hart*", 56 MLR 695, 705 (1993).

¹⁵⁰ [1992] 3 WLR 1032, 1040.

¹⁵¹ According to Rush, "Making Better Law: A Review of the Hansard Society Commission on the Legislative Process", 14 Stat LR 75, 80. (1993).

¹⁵² 法改会报告书第 454 和 455 段。

¹⁵³ 出处同上，第 456 和 458 段。

¹⁵⁴ 第 474 段。

¹⁵⁵ "Government lawyers: 'scruffy' statutes warning", Sol. J., 19 April 1996.

¹⁵⁶ 出处同前。

员审批，和推行计算机化工作遇到障碍等。现时由于已装设新计算机系统，故可将 1995 至 96 年度会期的《香港议事录》部分资料上存互联网，但 1994 至 95 年度的资料却因计算机系统落后而无法安排上存。希望政府日后会继续提供额外资源，务求将实际会期与《香港议事录》可供取用之间的滞缓时间尽量缩短，并改善透过互联网和其他渠道取阅有关资料的情况。

9.94 香港的律政署已设立“双语法例资料系统”，将所有条例、条例草案和附属法例转为计算机资料录存。现时使用这套系统的外间客户包括政府部门和私人律师行等，他们是通过“法律索引系统”取得有关资料。双语法例资料系统和“法律索引系统”也收录未经报道和经报道的判词。香港政府在 1996 年初便已认定改善取阅渠道的最佳方法是将香港法例上载互联网，¹⁵⁷ 但在此之前必须先完成更新“法律索引系统”资料的工作。这个取代“法律索引系统”的计划可望于 1997 年夏季完成。由于整项计划涉及 600 条法例和近 1,000 条从属法例，工作甚为艰巨。¹⁵⁸

9.95 香港大学法律学院设有“计算机网络系统”，透过计算机网络提供法律资料，¹⁵⁹ 现时备有 1988 至 1994 年 3 月立法会会期的《香港议事录》可供取用。希望这个系统最终能够提供现届会期的《香港议事录》资料，但这要视乎立法局能否提供已审核版本而定。目前碍于立法局尚未能解决上述问题，故无法提供现届会期的资料。¹⁶⁰

9.96 自 1994 年起，立法局议员便有一套专属的“立法局资讯系统”，让议员藉以取阅立法局文件、条例草案报告、政府资料文件和立法局纪录。

¹⁶¹

结论

9.97 为使法规使用者真正能便易地取阅外在辅助材料，必须考虑立法程序需要作出什么改变；必须全力协助法律草拟人员，使他们可较从容工作，并有时间为内容复杂和敏感的条例草案提供较详尽的摘要说明。此外，为使取阅材料更为便易，必须尽早提供《香港议事录》材料和有关索引。

执业指引

9.98 从香港只有少数案件引用《香港议事录》一点看来，有需要同时向业界和司法机构灌输有关使用《香港议事录》的价值。随着有更多法律执业者使用《香港议事录》，他们会要求将条例草案委员会和专责委员会

¹⁵⁷ "Law in the Information Age", 《香港律师》(1996 年 11 月)第 38 页。

¹⁵⁸ "Legal gaps seen after handover", 《东方快讯》，1995 年 12 月 2 日。

¹⁵⁹ 是项服务收费分为企业和商务价目两类，并有为个人或若干团体用户提供折扣优惠。

¹⁶⁰ 见上文第 9.93 段。

¹⁶¹ "Computers to smooth away for lawmakers", 《东方快讯》，1994 年 8 月 15 日。

所作的陈述或有关委员会的报告收录入《香港议事录》，¹⁶² 但这是指并没有禁令规定凡没有收录入《香港议事录》的陈述均不得引用而言。有一点应该注意的是，英格兰的《执业指引》¹⁶³ 内关于《国会议事录》的规定，已特别拒绝接纳除了《国会议事录》这官方记录以外的任何国会议事程序报告。将此类陈述收录入《香港议事录》的弊端之一，是可能使政府代表不愿坦诚研讨条例草案的影响。无论如何，如果条例草案委员会的商议结果是针对条例草案作出修正，而有关修正案又获立法局通过，则有关商议结果便会收录入《香港议事录》。

9.99 英格兰近期拟订的《执业指引》规定，要援引已收录入《国会议事录》的陈述的诉讼一方必须将有关材料摘要和拟议申辩概要送达其他诉讼各方和法院。

9.100 法改会建议值得支持在香港引入上述《执业指引》的规定。

9.101 法改会建议较直接参与立法程序的人士（法律草拟专员、两局秘书及其法律顾问、行政署长和其他有关机构）应该进一步考虑所需关于立法的各类解说资料，如何取用和应给予的分量。

¹⁶² 这是因为在此等委员会发表的言论其后可于法庭上援引，但在有关委员会席上发表的即席言论却是不可靠的。

¹⁶³ See Practice Direction (Hansard; Citation), Supreme Court [1995] 1 WLR 192.

第 10 章 附属事宜

引言

10.1 在作出最后建议之前，我们先在本章处理一些尚待解决的问题，这些问题包括《香港人权法案条例》（第 383 章）的影响、在 1997 年之前和之后的香港法律的渊源、外在辅助材料与 1997 年之后的情况、判例与遵照判例原则、及条约。

《人权法案》对解释法定条文的影响

10.2 《香港人权法案条例》第 3(1)条规定，“所有先前法例，凡可作出与本条例没有抵触的解释的，须作如是解释。”第(2)款规定，“所有先前法例，凡不可作出与本条例没有抵触的解释的，其与本条例抵触的部分现予废除。”法院曾采用其他用以诠释类似《人权法案》条文（例如《公民权利和政治权利国际公约》和《欧洲人权公约》的条文）的国际材料。事实上，该条例的弁言已表明，该法例旨在落实《公民权利和政治权利国际公约》所确认的权利。

10.3 该条例第 2(3)条授权法院使用该等材料，规定“在解释及应用本条例时，须考虑本条例的目的是将《公民权利和政治权利国际公约》中适用于香港的规定收纳入香港法律，并对附带及有关连的事项作出规定。”此外，《关于〈人权法案条例〉草稿的分析评注》在 1990 年 3 月与该条例草案一并发表。该草稿本身也可用作辅助释法的材料。

10.4 上诉法院在 *Sin Yau-ming* 案¹ 已就如何诠释《香港人权法案条例》制定某些一般原则。该法院审视过《英皇制诰》的相应修订² 之后，裁定该条例是属于宪法文件，故应该以宽松的方式去理解。³ 上诉法庭副庭长邵祺引述《公民权利和政治权利国际公约》的序言后指出法院应该采用下列方法判案：

“我们受训时学习的释法一般原则和普通法里的法官意见不再为我们提供指引。我们在诠释《香港人权法案》时，必须查考该公约的目标，并‘全面确认和施行’该公约开首的声明。由此便衍生我在前文所述的崭新的司法审理方式。”

¹ [1992] 1 HKPLR 88, at 105-106.

² 《英皇制诰》第 VII(3)条规定，在 1991 年 6 月 8 日之后不得制定任何法律“以不符适用于香港的《公民权利和政治权利国际公约》的规定的限制在香港享有的权利和自由”。

³ 在 *Attorney General v David Chiu* 案 ([1992] 2 HKLR 84, 见 111-2)，上诉法庭法官郭乐富 (Clough JA) 表示，“我认为法院应该按目的释义法诠释香港的《英皇制诰》，将该制诰当作为具生命力的基本宪法文件且是本地法例所依托的骨干，而且可因应环境变迁而灵活地诠释其涵义。”

10.5 上诉法院又就有助法院作出裁决的法律原材料提出指引：

“下列材料甚为有用：施行普通法但拥有具宪法地位的《人权法案》的司法管辖区（尤其是加拿大和美国）的判决；根据《公民权利和政治权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》（Optional Protocol to ICCPR）而设立的人权委员会所作的一般评论和判决；以及与《欧洲人权公约》有关的判例。尽管上述材料都不具约束力，但由于它们反映了对《公民权利和政治权利国际公约》各条文的解释，而且与香港法例有直接关连，所以此等材料极为有用，并应予以重视。”⁴

10.6 肯普斯特法官（Kempster J）提述迪普洛克大法官在 *Quarzi v Quarzi* 案⁵ 的看法。迪普洛克大法官在该案确认以下原则：当法令有歧义⁶ 或涵义含糊时，可查阅有关条约，而且在解决有关歧义和隐晦问题时要采用与该条约的条文的意思一致的解释。

10.7 英格兰上诉法院最近在 *Saunders and Others* 案⁷ 裁定，“只有当英格兰的法律有歧义或涵义不清晰时，英格兰法院才可查阅《欧洲人权公约》和欧洲法庭就该公约所作出的判决。”泰勒首席大法官注意到，诉讼一方的 *Saunders* 已就此点向欧洲法庭提出上诉。然而，欧洲法庭在 *Saunders v United Kingdom* 案⁸ 的判决书似乎没有探讨这个问题。

10.8 我们找不到任何案例显示香港法院曾以只有当《公民权利和政治权利国际公约》或《欧洲人权公约》的条文有歧义时才可查阅有关公约的判决为由而拒绝参考该些判例。不过，有法官批评有人在毫不相干的情况下引用《人权法案条例》。⁹ 李安霖法官批评有人因为作出乐观的估计而提出关于《人权法案条例》的论据，以致拖延诉讼。¹⁰ 法律执业者应该引以为戒，不要因为 *佩珀诉哈特案* 把关于什么材料不获接纳为证据的规则放宽而乘机取巧。

⁴ 第 107-108 页。

⁵ [1980] AC 744, at 808 关于条约问题可参阅始自第 2.54 段起的论述及以条约为标题的第 10.51 段。

⁶ Dr Rose D'Sa 在 "The United Nations Convention on the Rights of the Child", Commonwealth Bulletin, (July 1993), 1274, 1280 说英格兰法院已同意，尽管英国没有立法施行《欧洲〔人权〕公约》和《公民权利和政治权利国际公约》，但在下述情况下仍可援引有关公约：当法规有歧义时（*R v Miah* 案 [1974] 1 WLR 683 (HL)）；当普通法不确切或有歧义时（*Attorney General v Guardian Newspapers* [1987] 1 WLR 1248 (HL)）。她在文章作总结时表示，希望 *佩珀诉哈特案* 会鼓励法官在涉及儿童的法律程序中引用外在材料，例如国际法律文件的文本和审理人权法律的国际组织的判词。班纳德法官在 *L v C* 案（1994 H Ct, MP No. 4167 of 1993）指出，法院在处理儿童案件方面拥有广泛权力，应该致力达致法例的目的和遵循适用于儿童案件的原则。（见 11）

⁷ [1996] 1 Cr. App. R. 463 at 477-8.

⁸ (Case 43/1994/490/572) December 17, 1996 reported in *The Times*, December 18, 1996.

⁹ *Kwan Kong Co Ltd v Town Planning Board* (1996) 6 HKPLR, Godfrey J at 259C.

¹⁰ *Real Estate Developers Association v Town Planning Board* (1996) 6 HKPLR 183 at 214-5.

10.9 上诉法庭副庭长黎守律在 *Cheung Ng Sheong Steven v Eastweek Publishers Ltd* 案¹¹ 提述《人权法案条例》的详题，¹² 以支持他以切合适用于香港的条约义务的方式来诠释法律。¹³ 他在提述该条例的详题时援引戈夫大法官（Lord Goff）在 *Attorney General v Guardian Newspapers (No 2) Ltd* 案¹⁴ 的论点。戈夫大法官在案中表明“他有责任遵照政府在这条约〔指欧洲人权公约〕下的责任诠释法律。”¹⁵

10.10 在 *Kwan Kong Company Limited v Town Planning Board* 案，¹⁶ 王式英法官辩称 *Sin Yau-ming* 案就《人权法案条例》里的《人权法案》条文的诠释方法所作出的裁决对下级法院没有约束力。反之：

“从 *AG v Lee Kwong-kut* 案¹⁷ 和 *Ex Parte Lee Kwok-hung* 案¹⁸ 的判决书，我察觉到普通法就如何诠释《香港人权法案》的人权条文一事有很好的规定，因为普通法认为必须按照普通法的释法规则才可正确诠释该些条文，亦即是诠释该些条文时应把重点放在法规的文本，而不是诉诸复杂、不明确和大量的判例，藉此引入……有违香港法规用语的正常意思的舶来概念。”¹⁹

10.11 在上诉时，上诉法庭副庭长列显伦要求法院采用宽松和按立法目的释义的方法去解释条文，²⁰ 使条例的真正目的、涵义和精神得以实施。

“这个方法是否有别于《释义及通则条例》（第1章）第19条的规定根本无关宏旨；第19条的用语是‘公正、广泛及灵活的释疑’。”²¹ 高奕晖法官认为用“宽松”一词来描述释义的方法较用“按立法目的”为佳。²² 王式英法官的释义方法因此不被接受。

10.12 李安霖法官在 *Real Estate Developers Association v Town Planning Board* 案²³ 尽管同意宽松和按立法目的释义的方法，但他同时警告这并非允许法庭改写条例。“以宽松的态度和按立法目的解释香港法例不是什么新事物”。²⁴

¹¹ [1995] 3 HKC 601 at 610.

¹² 该条例将适用于香港的《公民权利和政治权利国际公约》的规定收纳为香港法律。

¹³ 参阅第 10.51 段对条约所作的深入剖析。

¹⁴ [1990] 1 AC 109.

¹⁵ 第 283-284 页。

¹⁶ [1995] 3 HKC 254.

¹⁷ [1993] 2 HKCLR 186 (PC).

¹⁸ [1993] 2 HKLR 51, at 56. Litton J.A.

¹⁹ 书目出处同上，第 290 页。

²⁰ 迪普洛克大法官在 *Attorney General of Gambia v Jobe* 案（[1984] AC 689，见 700H）使用这些语句来描述解释宪法文件的适当方法。祈彦辉法官在 *Hong Kong Polytechnic University v Next Magazine Ltd* 案（(1996) 6 HKPLR 117 见 121-2）也采用此等用语。

²¹ (1996) 6 HKPLR 237 at 253.

²² 第 258 页。他引述 Lord Mustill 在 *Chan Chi Hung v The Queen* 案（(1995) 5 HKPLR 1 见 11C）的判词：“‘按立法目的’释义的优点只是假象，因为用作指标的目的只是反映诉讼其中一方对受争议用语的涵义所持的立场而已。”

²³ (1996) 6 HKPLR 179.

²⁴ 出处同上，第 210 页。

他随而引述《释义及通则条例》（第1章）第19条。李安霖法官在案中提述一份政府谘询文件²⁵和规划环境地政司向立法局表明政府同意在日后提交一条新的法例草案的声明。²⁶

10.13 审理 *R v Ng Po-lam* 案²⁷ 的暂委法官（Deputy Judge Wong）在案中提述一篇刊登于《人权季报》（*Human Rights Quarterly*）²⁸ 谈及解释限制条款的原则的论文，作为诠释《人权法案》第11(1)条的指引。²⁹ *Auburnton Ltd v Town Planning Board* 案，³⁰ 则是一宗司法覆核案，案情涉及一宗依据城市规划条例挑战某项决定的个案。高等法院审理该宗司法覆核案时按照立法目的诠释该法例的组织。

10.14 不过，也有法庭按狭义诠释《人权法案条例》。马永新法官（Judge Lugar-Mawson）在由地方法院审理的 *R v Yiu Chi-fung* 案³¹ 指出只能用《人权法案条例》第2(3)条所提述的《公民权利和政治权利国际公约》来诠释《人权法案条例》，而不能用来诠释其他条例。他随而引用《释义及通则条例》（第1章）第19条诠释《简易程序治罪条例》第17条。*Tam Hing-ye v Wu Tai-wai* 案³² 是数宗有关的民事案件之一，上诉法庭在该案裁定《人权法案条例》不适用于两个个人之间的诉讼。法庭裁定，虽然应该以宽松的态度诠释该条例，但是这不能推翻立法机关的明确用意，“即使如此释义必然使该条例不能完全遵照弃言所述的目的亦然。”³³

10.15 枢密院在 *Attorney General v Lee Kwong-kut* 案³⁴ 就如何诠释《人权法案条例》制定指引。枢密院赞同上诉法庭在 *R v Sin Yau-ming* 案³⁵ 所订的指引。在断定有关罪行的要素时，起决定作用的是订立罪行时所采用的措辞的实质和真正意义，而不是其表达形式。他们注意到其他施行普通法的司法辖区的判决和国际司法组织的判决都可在释法方面提供宝贵的指引。不过，这些判决只具说服力但没有约束力，而且该些司法辖区的情况跟香港的不尽相同。³⁶ 枢密院的判词指出，“处理涉及《香港〔人权〕法案》的问

²⁵ 规划环境地政科在1991年发表的《城市规划条例综合检讨》。

²⁶ 书目见上文，第197页。

²⁷ [1991] 1 HKPLR 25 at 50.

²⁸ "Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the ICCPR", (1985) 7 *Human Rights Quarterly* 3-14.

²⁹ 该法官将 Siracusa Principles 形容为由一群国际法专家就着什么限制《公民权利和政治权利国际公约》的措施获允许一事所撰写的简明叙述。

³⁰ [1994] HKLD, D4.

³¹ [1991] 1 HKPLR, 167, at 172, 178-9.

³² [1991] 1 HKPLR, 261.

³³ 第266页。

³⁴ [1993] 1 HKPLR, 72, at 90-91.

³⁵ [1991] 1 HKPLR, 88。即宽松和按立法目的释义。

³⁶ 御用大律师安东尼·莱斯特指出，所谓宽松和按立法目的诠释保障基本人权和自由的法律文件，就是说“若然有助法院将《人权法案》所表彰的价值观在现实生活中落实，……便应该使用外在辅助材料。”见 Chan & Ghai 的 *The Hong Kong Bill of Rights: A Comparative Approach*（1993年版），第213页。安东尼·莱斯特是佩珀诉哈特案中代表纳税人的律师。

题时应该切实制宜和有分寸。”³⁷ 他们警告说，政策问题始终属立法机关的责任。³⁸

10.16 在 *Wong King Lung v Director of Immigration* 案，³⁹ 钟士法官（Jones J）拒绝将《人权法案条例》第 11 条视为有歧义，他赋予该条文一个与适用于香港的《公民权利和政治权利国际公约》的宗旨和目标一致的解释。对于立法机关在辩论《人权法案》期间不曾预计会有人在诉讼中提出这些论点这个看法，他是“颇认同的”。⁴⁰ 代表案中部分申诉人的御用大律师李柱铭辩称没有证据显示立法机关制定第 11 条的用意是确保根据《入境条例》所作的判决不会受《人权法案条例》影响。“事实上，他说立法局在辩论《人权法案条例》时看来不曾考虑案中的争论点，在辩论期间也甚少有人提及《入境条例》。”⁴¹

10.17 在 *Hai Ho Tak (a minor) v AG; Wong Chung Hing & Others v Director of Immigration* 案，⁴² 上诉法庭恪守“切实制宜”的原则诠释《人权法案条例》第 11 条。法庭裁定第 11 条的涵义既不隐晦又没有歧义，并指其涵义是清晰的。马天敏法官指出，由于第 11 条是对《人权法案》所保障的权利施加限制，故有必要严格地根据该条文的清晰涵义和效力释义。有关法官是受到香港基于现实需要而制定的入境政策所影响。黎守律法官甚至说：

“只需在此说明的是除非第 11 条有歧义、或涵义隐晦、或引致荒谬的结果，否则应赋予一般或按字面解释而得出的意思。⁴³ 在没有歧义或隐晦问题的情况下，无需亦不准提述该条例以外的事项，例如该公约的条文或西拉库萨原则（Siracusa Principles）。”

10.18 黎守律法官又指出，即使第 11 条的涵义并不清晰，他仍会为切合香港的入境法例之目的而作出同一诠释。法庭跟随枢密院在 *AG of Hong Kong v Lee Kwong Kut* 案所作出的指引：

“法院必须在个人与整体社会之间取得平衡，并在这样做时认清孰轻孰重。当政府尝试解决香港所面临的棘手问题时，

³⁷ 书目出处同上，第 100 页。Downey J 在 *Building Authority v Business Rights Ltd* 案（[1993] HKLD 26）诠释有关法规时，便按这指引从整条法规的文意着眼诠释有关条文，而不是将该条文抽离法规而诠释。

³⁸ 第 100 页。

³⁹ [1993] 1 HKC 461.

⁴⁰ 第 477 页。

⁴¹ 第 469 页。

⁴² [1994] HKLD, D1。这是 *Wong King Lung & Ors v Director of Immigration* 案（[1993] 1 HKC 461）的上诉案名称，见上文。

⁴³ 这跟上诉法庭在 *The Queen v Lam Wan-kow and Yuen Chun-kong* 案（1 HKCLR 272，见 276-7）的判决回异。法院在该案采用下列源自加拿大的原则：“授予行政机关酌情权的法规可以成为限制《人权公约》权利的法律渊源。若法例所赋予决策者的酌情权是含糊的，诠释该法例时应该以不损害《人权公约》的权利为准。”见 *Slaight Communication Inc. v Davidson* 案（(1989) 59 DLR (4th) 416）。

不应强求政府按照不切实际的标准行事。”

10.19 有援引或提述《香港议事录》(Hong Kong Hansard)的高等法院判决书一般都没有提述*佩珀诉哈特案*作为援引有关资料的理据。班纳德法官在*L v C案*⁴⁴ 查阅有关条例的立法历史材料,包括摘录自《香港议事录》的材料和一份法律改革委员会报告书,作为其判决的依据之一。班纳德法官裁定,要求非婚生子女的母亲在某限期内向法院提出申请的规定带有歧视,而且与《人权法案》有抵触。虽然据我们所知,代表申诉人的律师曾援引*佩珀诉哈特案*,但判决书却没有提及该案件。此外,*Tam Hing-ye v Wu Tai-wai案*⁴⁵ 亦未获提及。上诉法庭在该案表明《人权法案》不适用于市民之间的纠纷。*L v C案*的判决看来有疏漏之处。⁴⁶

10.20 上诉法庭的处理手法却不同,即使在没有援引《香港议事录》的案件也会提述*佩珀诉哈特案*所定的规则。包致金法官在最近的一宗上诉案件⁴⁷ 里裁定布政司动议二读时所发表的演词对《人权法案条例草案》第二十一条的“永久性居留地”一词所阐述的涵义并不清晰。由于该案未能符合*佩珀诉哈特案*所订出的准则之中的其余两项,故没有援引布政司的演词。

10.21 在*Ming Pao Newspapers Ltd v A.G.案*,⁴⁸ 耀尔西大法官(Lord Jauncey of Tullichettle)在判词中指出,法律政策专员曾告诉枢密院立法局在讨论《防止贿赂条例》(第201章)的修订时所作出的决定。立法局的立场获确认为明智的政策决定。⁴⁹

10.22 伯恩思(Byrnes)⁵⁰ 指出,自有*Sin Yau-ming案*判决后,法院对于律师所提交的各式各样材料都抱持合理开放的态度。他注意到法庭较少提述关于《公民权利和政治权利国际公约》的法律文献,不论是人权委员会的《一般评论》(General Comments)抑或是根据《公民权利和政治权利国际公约第一任择议定书》所作出的判决。他归纳出的原因之一是:取用这类材料并不如取阅加拿大的判词或关于《欧洲人权公约》的判词般简便。

10.23 伯恩思就使用此等外在材料所作的分析有指引作用,显示出自从有了*佩珀诉哈特案*的判决之后,在取阅立法材料或其他外在辅助材料方面所面对的困难。他指出,律师的表现参差,有些会深入查考有关材料,有些却未经仔细考虑便提出《人权法案》的论点。在后者的情况下,法院通常拒绝接纳其论点。他注意到提交详尽书面意见的方法已广为律师采用,

⁴⁴ (1994) High Court MP No. 4167 of 1993, 9 May 1994, Barnett J (in Chambers).

⁴⁵ [1991] HKPLR 261.

⁴⁶ 这是负责 Bill of Rights Bulletin (vol 3 No. 2 October 1994) 的编辑的见解。

⁴⁷ *The Association of Expatriate Civil Servants of Hong Kong v The Secretary for the Civil Service and the A.G.* unreported, CA No. 260 of 1995, November 22, 1996.

⁴⁸ (1996) 6 HKPLR 103 at 115.

⁴⁹ 第 116 页。

⁵⁰ "The Impact of the Bill of Rights on Litigation", Law Lectures for Practitioners 1992, 151, 156.

尤以政府一方为然。⁵¹ 他又注意到律师难以取阅国际性材料，尤其在《人权法案条例》生效初期为然。尽管情况已有改善，⁵² 但碍于律师和法官均是攻读普通法出身，故在查考他们不熟谙的国际性材料时难免感到困难。

10.24 现时取阅关于《人权法案》的判决已较为方便，⁵³ 但要法律执业者时刻注意下级法院的判决仍有困难。伯恩思总结时说，日后很可能会采用现实和社会学的材料。“在美国、加拿大和欧洲法庭，当法庭应要求考虑是否存在迫切的社会需要，或应要求裁定某项措施是否理性和有分寸时，都会广泛使用社会学的材料。”

10.25 诺瓦克（Nowak）⁵⁴ 提议，假如《公民权利和政治权利国际公约》内某条文有歧义，便应该查阅草拟该公约时所拟备的文件。⁵⁵ 他又提出，关于人权的规范须依据《维也纳条约法公约》第 31 和 32 条所列出的释义规则去演绎。澳大利亚也是依循该公约的条文案拟关于外在辅助材料的法例。⁵⁶

10.26 陈文敏⁵⁷ 警告说，即使关于草拟法例的历史材料是与案情有关的参考材料之一，但“单凭该些材料不能让法院下定论，而且该些材料可被其他相关的参考材料取代。”此外，《公民权利和政治权利国际公约》内个别条文的基本价值观也需要顾及。《维也纳条约法公约》将草拟条约时所拟备的文件列为释义的补充材料。⁵⁸ 他又指出，有很多案件是欧洲人权法庭在查考该公约的草拟历史后，“扩展了条约的保障范围，以至正如草拟历程所揭示，超越了草拟者的原有构思。”⁵⁹

10.27 莱思特勋爵提及欧洲人权法庭在 *East African Asians* 案⁶⁰ 曾接受类似“布兰代斯讼书”⁶¹（Brandeis brief）的书面意见。尽管欧洲人权法庭有权听取专家证人的证供，但这类资料通常是以誓章提交的。此外，英格兰法院在处理涉及欧洲共同体法律的司法覆核案时，也会使用这类资料。

10.28 陈文敏和佳日思（Ghai）⁶² 指出，上诉法庭在 *R v Sin Yau-ming* 案⁶³ 拒绝查阅立法局的《香港议事录》。这个问题不曾在上诉法庭深入探讨过，

⁵¹ 这通常包括在论点提要。通常称为 White Book 的 Supreme Court Practice 第 59 号命令已有规定。香港的高等法院和上诉庭的程序常规也是以该命令为蓝本。

⁵² 香港大学图书馆、律政署图书馆和最高法院图书馆均有收藏此等基本材料。

⁵³ 他提述 Bill of Rights Bulletin 和 Hong Kong Public Law Reports。

⁵⁴ Chapter 7 "Interpreting the Hong Kong Bill of Rights: Techniques and Principles", in Chan & Ghai *The Hong Kong Bill of Rights: A Comparative Approach*, (1993) 143, 156.

⁵⁵ 他提述 M Bossuyt 的 *Guide to the travaux préparatoires of the International Covenant on Civil and Political Rights* (1987)。Lord Mustill 在 *The Queen v Chan Chi-hung* 案（[1995] 2 HKCLR 50，见 55）指出，没有人在讨论《公民权利和政治权利国际公约》第 12(1)条的时候引用预备文件。

⁵⁶ Section 15AA and 15AB of the Interpretation Act 1901 (Cth).

⁵⁷ "Corporations and the Bill of Rights" (1992) 22 HKLJ 270, at 274.

⁵⁸ 第 32 条。

⁵⁹ 书目出处同上，第 272 页。他提述 *Golder v UK* 案（(1975) 1 EHRR 524）。

⁶⁰ (1981) EHRR 76.

⁶¹ 这份讼书是以 Louis Brandeis 命名。他曾拟备一份载列医学和社会科学数据的讼书，用以证明工作时间过长会危害妇女健康。有关案件涉及宪法，见 *Muller v Oregon* 案(208 US 412 (1908))。

⁶² 书目出处同上，第 17 页。

因为他们指政府延至聆讯末段才要求引用《香港议事录》。不过，法院有接纳以誓章形式提交关于香港的吸食毒品模式统计资料。

10.29 虽然还有不少东西可以从处理《人权法案》的案件学习，但是法律执业者和法官已能够在颇短时间内知道怎样取阅和理解国际性材料。不过，能够掌握有关材料的看来只是一小撮律师。一般来说他们是专攻刑法和行政法的律师。较常使用《香港议事录》的应该是高等法院，处理司法覆核和《人权法案》的案件尤其如是。⁶⁴ 由此看来，日后会掌握取阅和在法庭援引《香港议事录》技巧的也只有上述的一小撮律师。

香港法律的渊源：1997年之前和1997年之后

10.30 我们必须清楚知道香港法律的渊源，才可断定它们是否适宜用作外在辅助材料。史维理将法律渊源分为外地引入和本土两大类。前者包括英格兰的主体法例和附属法例；英皇制诰、皇室训令和枢密院命令；以及普通法和衡平法。⁶⁵

10.31 由1997年7月1日起，法律的渊源将会有变。根据周伟所述，⁶⁶ 香港的法律将会源自：

“(1)《基本法》；(2)《基本法》第8条所规定的香港原有法律；⁶⁷ (3)特区的立法机关所制定的法律；(4)在《基本法》附件三列载的全国性法律；及(5)由全国人民代表大会常务委员会（人大常委）在严格规限下所作出的判决或命令。”⁶⁸

周伟指出，英格兰法院先前作出并获香港法院采纳的判决，如没有抵触《基本法》，将具权威地位。《基本法》第八条所列的渊源不包括源自英国的法律（例如原先适用于香港的英国法规和附属法例）、英皇制诰、皇室训令和枢密院命令等。⁶⁹

10.32 周伟指出，隐含的法律渊源也会在将来的法律制度扮演重要角色。他指的是中华人民共和国宪法、人大常委对《基本法》的解释、香港特区法院对《基本法》的解释、和国际条约及公约。⁷⁰ 《基本法》第八十四条规定，香港特区法院可参考其他普通法适用地区的司法判例。“除非这些

⁶³ [1992] 1 HKPLR 88.

⁶⁴ 凭道听途说得来的证据看来，确有律师查阅《香港议事录》，并据此争辩，惟司法机构，尤其是高等法院，在拟备判词时却不一定提述或援引它。

⁶⁵ *An Introduction to the Hong Kong Legal System* (1987) 47.

⁶⁶ "The Sources of Law in the SAR" in *Hong Kong's Transition, Problems & Prospects* (1992) 79, at 82.

⁶⁷ 《基本法》第八条规定，“香港原有法律，即普通法、衡平法、条例、附属立法和习惯法，除同本法相抵触或经香港特别行政区的立法机关作出修改者外，予以保留。”第一百六十条规定，“除由全国人民代表大会常务委员会宣布为同本法抵触者外”，原有法律均会采用为香港特别行政区的法律。

⁶⁸ 这是以《基本法》第十八条为依据。见周伟，书目出处同上，第82页。

⁶⁹ Wesley-Smith and Chen (ed), *The Basic Law and Hong Kong's Future* (1988), at 174.

⁷⁰ *Hong Kong in transition, 1992* (1992)，香港中文大学亚太研究所出版。

司法判例获特区法院在判决中采纳，否则不会因‘遵照判例’而具约束力。”

71

1997 年之后的外在辅助材料

10.33 中华人民共和国与香港的释法系统有显著分别。中华人民共和国授权人大常委“解释法律”。⁷² 后者可以随时对法律作出具约束力的解释。他们可以藉行使释法权而直接增补法律和命令的内容。《基本法》第十九条规定，特区法院对国防、外交等国家行为无管辖权。《基本法》第一百五十八条规定，《基本法》的解释权属于人大常委，但法院在审理案件时有权解释《基本法》的条文。然而，第一百五十八条进而规定，如特区法院在审理案件时需要就《基本法》关于中央人民政府管理的事务或中央和特区关系的条款进行解释，在对案件作出最终判决前，应该请人大常委对有关条款作出解释，并以该解释为准。

10.34 除了人大常委外，最高人民法院和最高人民检察院都有权解释法律和命令在某特定范畴内如何应用。司法解释是以公告、规则、政府意见和回覆的形式作出。除了前述的正规释法权力外，尚有一种非正规的释法方式，这包括法律评论和学术著作。不论正规或非正规的法律解释也会引用在全国人民代表大会会议所发表的演说。

10.35 令人感到可惜的是，周伟并没有探讨如何取阅源自中华人民共和国的法律的问题。关于司法机构、律师以至市民大众如何可以取阅例如人大常委解释《基本法》的材料，以至有助理解这些材料的外在材料，实有必要从详计议。

10.36 方法之一是继续由专家提供关于中国法律的证据，其中可包括提交用以解释中国法律的外在辅助材料。《证据条例》（第 8 章）第 59 条规定，任何具有适当资格的人可“就香港以外任何国家或地区的法律”提供专家证据。⁷³ 按这条文所设定的司法管辖区来看，这条文在 1997 年 7 月 1 日之后将不能应用。不过，届时可以辩称，由于第 59 条不再适用，便可以循一般程序传召专家提供意见。在此情况下，要证明“外地”文件时可能有问题，因为届时法院查阅外地材料所需符合的准则可能较现在的宽松。⁷⁴ 这方面或许需要再深入研究。⁷⁵

⁷¹ 书目出处同上，第 82 页。

⁷² 1982 年《中国宪法》第六十七条第四款。See Wesley-Smith and Chen (ed) *The Basic Law and Hong Kong's Future* (1988), 130.

⁷³ 有意见认为按这条文的解释，在 1997 年之后便不能将中国视为“香港以外……国家”。

⁷⁴ See *Li Jin-fei and Others v Director of Immigration* [1993] HKLR 256, at 264-5.

⁷⁵ 同一条例第 31 条也是有关连的，因为该条文提述“任何外地国家”的任何法院的判决书，可藉已盖上法院印章的经认证副本予以证明。

10.37 法律计算机网络专线⁷⁶ 现已提供全国性和地方性的政府机关在 1949 年至 1994 年 6 月间颁布且现正生效的中国法律和规例。这个资料库也收录了自 1949 年发布的司法解释和案例。⁷⁷ 据报道，法律计算机网络专线已与中国国务院辖下的法制工作局信息中心达成协议，定期提供已更新的规则和法律。⁷⁸ 另有报道指国务院的法制工作局会通过法律计算机网络专线就法例如何解释提供咨询服务。香港政府计划在 1997 年夏季将中国法律资料库的资料转化为计算机数据。⁷⁹

判例与遵照判例的原则⁸⁰

10.38 我们在这一刻要考虑香港的法院是否认为上议院在 *佩珀诉哈特案* 所作出的判决对他们具有约束力。枢密院在 *De Lasala v De Lasala* 案⁸¹ 裁定，当一条新近制定的香港法例的用语与英格兰相等的法例的用语是一样，枢密院便会视上议院的判决为香港法院必须遵循的判例。

10.39 反观上议院就那些受普通法管辖的事项所作出的判决，根据《英国法律应用条例》（第 88 章）⁸² 适用于香港的，虽然深具说服力，但并非必然具约束力。这些裁决深具说服力是因为上议院的上诉委员会的成员同时出任枢密院的司法委员会委员。因此，迪普洛克大法官在 *De Lasala v De Lasala* 案续说：

“本委员会不大可能偏离委员会的委员以另一个身分所作出的决定，除非香港殖民地或其居民的情况使该决定所属的法律范畴的普通法不宜在香港按照英格兰的方向发展，则作别论。”⁸³

10.40 枢密院其后在 *Tai Hing Cotton Mill Ltd v Liu Chong Hing Bank Ltd* 案⁸⁴ 裁定，如果适用的法律属英格兰法律，⁸⁵ 枢密院便会依循上议院就有关问题所作的裁决。不过，“如果枢密院的司法委员会基于习俗和法规或出现纠纷的

⁷⁶ 详情可参阅第 9.94 段。

⁷⁷ "Laying the law on the line", 《香港律师》，1995 年 5 月号，第 8 页。

⁷⁸ 出处同前。

⁷⁹ "Territory's legislation to get own Internet site", *South China Morning Post*, 3 October 1996.

⁸⁰ 这是指判例具约束力的原则。史维理认为这项原则应被视为法院的常规，所以并非是法律，故这项原则不属《基本法》第八条的范畴。资料源自 1992 年 3 月 7 日举行的“香港法制和宪法”座谈会。见下文。

⁸¹ [1980] AC 546, at 557-8.

⁸² 《英国法律应用条例》（第 88 章）第 3 条有规定，“普通法及衡平法按下述规定在香港施行—(a) 只在其适用于香港环境或香港居民的情况下施行；(b) 须符合因该等环境所需而作出的修改”。

⁸³ 书目出处同上，第 558 页。上诉法庭副庭长黎守律最近在 *Cheung Ng Sheong Steven v Eastweek Publisher Ltd* 案（[1995] 3 HKC 601, 见 611）援引此案，以引证香港法院审理诽谤案时不必遵循英格兰法院在厘定赔偿额方面的常用规则。

⁸⁴ [1986] 1 AC 80, 108.

⁸⁵ 他们在 *De Lasala* 案没有区分普通法和新制定的法例。出处见上文。*Tai Hing* 案是涉及普通法的。

司法管辖区所特有的其他原因而有需决定应否应用英格兰法律”，枢密院是可以毋须跟随上议院的决定。⁸⁶

10.41 在 *Chan Hing-cheung v R* 案，⁸⁷ 上诉法庭表示由枢密院作出的任何有关判决，不论该上诉案是否源自香港，均对香港具有约束力。⁸⁸ 在 *R v Pang Shun Yee & Others* 案，⁸⁹ 上诉法庭裁定，应该将上议院关于普通法的判决视为对所有香港法院（包括枢密院）⁹⁰ 具约束力；除非因本土情况不同而使有关判决明显不合时宜，则作别论。⁹¹ 在较近期的 *R v Ng Kin Yee* 案⁹² 的判词中，上诉法庭援引迪普洛克大法官在 *De Lasala v De Lasala* 案⁹³ 的判词，裁定上议院的判决对香港具约束力，但没有提述 *Tai Hing* 案的判决。

10.42 枢密院在 *De Lasala v De Lasala* 案⁹⁴ 指出，“英格兰上诉法院就英格兰法律作出的判决如适用于香港，也只属于具说服力，不会对香港上诉法庭起约束力。”在分析英格兰上诉法院如何发展 *佩珀诉哈特案* 所订出的条件时要切记这点原则。⁹⁵

10.43 如果香港上诉法庭的判决与上议院的判决有冲突，则除非本土情况不同，否则以上议院的判决为准。⁹⁶ 在 *The Securities and Futures Commission v The*

⁸⁶ 史维理在 "The Effect of *De Lasala* in Hong Kong" (1986) 28 *Malaya Law Review* 50 第 58 页如此解读 *Tai Hing* 案的判决：“如果争论点涉及英格兰法律的话，枢密院便受上议院约束，而香港法院则是受枢密院约束，那么上议院就英格兰法律所作的判决对香港法院绝对具有约束力。”他总结说，难以协调 *Tai Hing* 案的判决与 *De Lasala* 案的判决。“*De Lasala* 案没有确认任何使上议院就普通法作出的判决能够对香港具约束力的原则，但 *Tai Hing* 案却坚持此等判决甚至对司法委员会也绝对具约束力。”

⁸⁷ [1974] HKLR 196, at 213.

⁸⁸ 在一篇关于 *Chan Kai-lap v R* 案（见下文）题为 "Pak Pais and Precedent" ([1971] 1 HKLJ 80) 的评论文章中，作者提及枢密院就非源自香港的上诉案所作的判决是否对香港具约束力的看法有冲突。作者认为上议院并不属香港法院体制的一部分。

⁸⁹ 这是载于 [1988] 2 HKLY 252 的判决书提要。该案也收录于 [1988] 2 HKLR 146，但却没有如此批注。

⁹⁰ 在 *AG v Tsui Kwok-leung* 案 ([1991] 1 HKLR 40, 见 46-7)，上诉法庭尽管认同按一般规定他们是必须遵循枢密院的判决理由，但也裁定当该委员会先后作出的两个判决有矛盾时，而后期的判决又没有宣称推翻先前的判决，则香港法院可以自行选择依循哪一个判决理由。这是依循 *Eaton Baker v R* 案 ([1975] AC 774) 的先例。

⁹¹ 这是援引 *De Lasala v De Lasala* 案 ([1980] AC 546) 和 *Tai Hing* 案（见上文）。在 *Her Majesty's AG in and for the UK v South China Morning Post Ltd & Others* ([1987] HKLY 495) 案，上诉法庭没有依循上议院的判决，理由是上议院作出有关判决所凭借的一项因素并不适用于香港。

⁹² [1993] 2 HKC 148, at 156.

⁹³ [1980] AC 546, at 558。见上文。

⁹⁴ 出处同前，第 557 页。

⁹⁵ 在 *Chan Kai-lap v The Queen* 案 ([1969] HKLR 463)，上诉法庭拒绝遵循英格兰上诉法院的判决，并裁定合议庭是受枢密院和上议院的判决约束。有一篇批评该判词和《英国法律应用条例》第 3 条的短评 ((1972) HKLJ 115, 见 120)，题为 "Application of English Law (Amendment) Ordinance (No 58 of 1997)"，作者（姓名从缺）提议，为免除疑问，可立法规定上议院的判决对香港法院不具约束力；至于枢密院的判决，则只有就源自香港的上诉案所作出的判决或枢密院作出判决时已表明该判决对所有英国属土具约束力时，有关判决才会对香港法院具约束力。

⁹⁶ 在 *In re an application by Chun Yuet-bun for judicial review* 案 ([1988] 1 HKLR 336)，施伟文法官 (Sears J) 拒绝遵循香港上诉法院的判决，理由是该判决已被上议院在数宗司法覆核案作出的判决所取代。

Stock Exchange of Hong Kong 案，⁹⁷ 嘉柏伦法官在判词中指出，当英格兰的判例与苏格兰的判例有直接冲突时，必须以英格兰的判例为准。英格兰的普通法并不包括苏格兰的法律，故就算引用《英国法律应用条例》（第 88 章）也不会得出不同的观点。

10.44 上诉法庭曾在数宗案件援引*佩珀诉哈特案*，但评论最为详尽的要算 *Hong Kong Racing Pigeon Association Limited v Attorney General and Anor* 案。⁹⁸ 在上述数宗案件中，从没有人指*佩珀诉哈特案*的判例不适用于香港，但范达理法官曾在 *Ngan Chor Ying v Year Trend Development Ltd* 案⁹⁹ 指出香港的立法程序不同而有所保留。

10.45 我们也要考虑香港法院在 1997 年之后应用普通法时会否认同受*佩珀诉哈特案*的判例约束。史维理¹⁰⁰ 指出，关于香港法院在 1997 年之后是否受上议院的判决约束有两派观点。¹⁰¹ 赞同具约束力的一派以香港将仍然施行普通法为理据。¹⁰² 根据《基本法》第八条规定，香港原有法律，包括普通法，予以保留。加上《中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的联合声明》附件一第三条已明文规定，法院可参考其他普通法适用地区的司法判例。¹⁰³ 此外，《基本法》第八十四条又规定，香港特区的法院可以参考其他司法管辖区的判例。

10.46 史维理注意到，有些地区即使已成为独立国家，却仍然将上议院的判决视为对国内法院具约束力。¹⁰⁴ 不过，自从加拿大和澳大利亚废除向枢密院提出上诉的做法后，该两国的法院便拒绝遵循上议院和枢密院的判决。史维理注意到有人指称“让香港特区的法院继续受隶属前宗主国的建制机构的判决所约束，看来既不合时宜又不符合当时的政治环境。”¹⁰⁵ 因此，虽然现存案例在 1997 年之后仍会继续沿用，但这并不表示法院在 1997 年之后仍会遵循上议院的判决。

外地法律委员会的报告书

⁹⁷ [1992] 1 HKLR 135, at 142, 144.

⁹⁸ [1995] 2 HKC 201.

⁹⁹ [1995] 1 HKC 605, at 610。见上文。

¹⁰⁰ 1992 年 3 月 7 日举行的“香港法制和宪法”座谈会。

¹⁰¹ 史维理在“The Reception of English Law in Hong Kong” (1988) 18 HKLJ 183, 188 说：“‘普通法’一词的涵义常被批评为含糊不清，不论在法例第 1 章或第 88 章都没有界定其涵义。”嘉柏伦法官在 *The Securities and Futures Commission v The Stock Exchange of Hong Kong Ltd* 案（出处同上，第 145 页）中赞同本尼恩在 *Statutory Interpretation* 一书第 257 页的观点，即“法院所制定或采纳的释义准则（法定者除外）可视为普通法的一部分。”

¹⁰² 《基本法》第八条规定，香港原有法律，包括普通法，予以保留。

¹⁰³ 《联合声明》的“注释”附件一第二节表明，香港特别行政区的法律“将会如目前一样，能够适应转变中的环境，同时也可配合其他地区普通法的发展。”

¹⁰⁴ 指澳大利亚、新西兰、加拿大和圭亚那。

¹⁰⁵ 源自上述座谈会的场刊第 3 页。出处见上文。

10.47 另一个问题是香港法院可否查阅其他司法管辖区的法律委员会所拟备的报告书。*Barker v The Queen*案¹⁰⁶是在澳大利亚制定关于外在辅助材料的法例之前审理的，法院在该案表示可查阅官方委员会的报告书，并指出：

“这项见解应否在澳大利亚的法例是以联合王国的法例为蓝本的个案延伸至包括英格兰的委员会的报告书则属另一个问题。我无意在此下定论，但我相信该问题的答案是肯定的。”

10.48 贝克曼和法格¹⁰⁷认为，法院可能裁定在诠释适用于新加坡的英格兰法规时，关于英格兰的外在辅助材料的纪录一律不获接纳，理由是难以取阅此等材料。¹⁰⁸这判决也应该适用于以英格兰或其他司法管辖区的法规为蓝本的新加坡法规。

10.49 因此，香港法院是否适宜参考其他司法管辖区的官方报告书一事仍有疑问；除非有关报告书是关于一条香港法例以之为蓝本的法例，则作别论。法改会已建议，如果某条例源自海外，是可以在条例内提述来源地的法律改革报告书。¹⁰⁹

10.50 由此看来，若制订条文引入外在辅助材料，¹¹⁰法例应该规定其他司法管辖区的有关法改会报告书可以作为外在辅助材料使用，惟该报告书须载有其后被通过为法例并成为香港法例蓝本的法例草案草稿。另一个方案是在条例的摘要说明提述草拟条例草案时所参照的海外司法管辖区的法律委员会的报告书和有关的《香港议事录》。不过，这个安排会减低该等材料的重要性，因为该摘要说明将不属获通过的条例的一部分。

条约

10.51 普通法一向规定本土的一般法院不能审理国际协议，除非及直至该等协议已藉落实协议的法例产生法律效力，则作别论。¹¹¹在 *The Home Restaurant Ltd v AG*案，¹¹²高等法院拒绝接受承租人援引《中英联合声明》，理由是该声明、其附件和附连的政府公告都属于条约的范畴，故不可由香港法院审理。¹¹³我们在第2章已指出，只有当法例用语的涵义不清晰时，

¹⁰⁶ [1983] 57 ALJR 426.

¹⁰⁷ "Beyond *Pepper v Hart*: The Legislative Reform of Statutory Interpretation in Singapore", 15 Stat LR 69, 92 (1994).

¹⁰⁸ 他们说理论上这是难以令人满意的。

¹⁰⁹ 参阅第 9.78-79 段和第 11.71-72 段。

¹¹⁰ 参阅第 11 章关于条约的建议。

¹¹¹ See "Notes of Cases, Joint Declaration" (1987) HKLJ 247, at 248。该文章的作者（姓名从缺）以 *AG of Canada v AG of Ontario* 案 ([1937] AC 326) 作为案例。上诉法庭在 *Yin Xiang Jiang & Others v Director of Immigration* 案 ([1994] HKLD G3) 裁定，有关家庭不能凭借《关于无国籍人士地位公约》而有权留在香港，因为香港没有引入该公约。至于律师指香港的宪制与英国相异，足以使条约成为本土法律的论点，也遭法院否决。

¹¹² [1987] HKLR 237.

¹¹³ 梅贤玉法官在 *Li Jin-fei and Others v Director of Immigration* 案 ([1993] HKLR 256 见 264-5) 说，“已有充分案例支持下列论点：除非条约已成为法律的一部分，否则当地的法院不得审理条约。”见 *Blackburn v AG* 案 ([1971] 1 WLR 1037)。

才可参考公约以解决法例措辞的歧义或隐晦问题。¹¹⁴ 在中华人民共和国，国际协议或条约是毋须另行立法落实便具有法律效力。

10.52 联合王国的两个法律委员会的报告书¹¹⁵ 所载述的条文草拟本第 1(1)(c)条规定，法院可以参考：

“……法令所提述的或在那一刻之前已奉女皇之命向国会提交的任何有关条约或其他国际协议，不论联合王国当时是否受有关条约或协议约束亦然。”

10.53 伦顿委员会¹¹⁶ 指出，丹宁大法官认为该条文草拟本第 1(1)(c)条与上诉法院的处理手法一致。尽管有证人认为在实行方面有问题，该委员会仍建议采纳该条文。这些困难列出如下：(1)“有关”一词并无时间限制；(2)为了解决国际社会间的政策分歧问题，条约很多时会有一些含糊之处，而草拟法令的人可能接获指示以某种方法把这问题解决；及(3)“不论联合王国当时是否受有关条约或协议约束亦然”这片语可能令诉讼人和他们的律师感到为难。伦顿委员会总结时说，“尽管有此等反对理由……，我们仍认为在条文草拟本第 1(1)(c)条和第 2(b)条¹¹⁷ 重申法院的立场是有用的”。

118

10.54 条文草拟本第 2(b)条规定，“不违背英女皇政府的国际义务的解释与违背该等义务的解释两者相比应该采纳前者”。该两个法律委员会指出，¹¹⁹ 将这类司法陈述¹²⁰ 制定为成文法则的优点在于可以避免 *Ellerman Lines v Murray* 案¹²¹ 所产生的不明朗因素。该两个法律委员会亦有探讨国际协议的释义规则。《维也纳条约法公约》在当时尚未定稿。

10.55 伦顿委员会又建议，任何旨在实施某条约规定的法例应该载有表明此意的清晰陈述，并清楚表明法院在此情况下解释英格兰法例，要顾及该法例旨在实施的条约的有关条文。这相当于把一条涵义较该两个法律委员会的条文草拟本第 1(1)(c)条更广泛的条文制定为法例。¹²²

¹¹⁴ *Salomon v Commissioners of Customs and Excise* [1967] 2 QB 116。另可参阅第 2.54 段和其下文。

¹¹⁵ "The Interpretation of Statutes" (Law Com No 21) (Scot Law Com No 11) (1969)。

¹¹⁶ "The Preparation of Legislation" (1975) at paragraph 19.16。参阅第 7 章。

¹¹⁷ 该条文规定，“不违背英女皇政府的国际义务的解释与违背该等义务的解释两者相比应该采纳前者”。

¹¹⁸ 书目出处同上，第 19.22 段。所指的立场是在诠释法例时极为重视与该法例有关的条约。

¹¹⁹ 出处见上文，第 75 段。

¹²⁰ 这是将迪普洛克大法官在 *Salomon v Commissioners of Customs and Excise* 案（[1962] 2 QB 116，见 143）的意见制定为成文法则。

¹²¹ [1931] AC 126。参阅第 2.54 段及其后的段落。

¹²² 第 19.39 段。

10.56 《维也纳条约法公约》第 31 和 32 条已将适用于诠释条约和公约的国际习惯法原则包涵在内。这些条文可视为适用于香港。¹²³ 第 31 条规定：

- “一、条约应依其用语按其上下文并参照条约之目的及宗旨所具有之通常意义，善意解释之。¹²⁴
- 二、就解释条约而言，上下文除指连同弁言及附件在内之约文外，并应包括：
- (甲) 全体当事国间因缔结条约所订与条约有关之任何协定；
- (乙) 一个以上当事国因缔结条约所订并经其他当事国接受为条约有关文书之任何文书。
- 三、应与上下文一并考虑者尚有：
- (甲) 当事国嗣后所订关于条约之解释或其规定之适用之任何协定；
- (乙) 嗣后在条约适用方面确定各当事国对条约解释之协定之任何惯例；
- (丙) 适用于当事国间关系之任何有关国际法规则。
- 四、倘经确定当事国有此原意，条约用语应使其具有特殊意义。”

10.57 《维也纳条约法公约》第 32 条规定：

- “为证实由适用第三十一条所得之意义起见，或遇依第三十一条作解释而：
- (甲) 意义仍属不明或难解；或
- (乙) 所获结果显属荒谬或不合理时，为确定其意义起见，得使用解释之补充资料，包括条约之准备工作及缔约之情况在内。”

10.58 **澳大利亚的法例条文** 据悉澳大利亚制订《1901 年法令释义法令》第 15AA 和 15AB 条是因为受到《维也纳条约法公约》第 31 条和 32 条的启发。澳大利亚法令第 15AA 和 15AB 条分别处理按立法目的释义和外

¹²³ 联合王国于 1991 年确认该公约。虽然没有明文规定该公约适用于香港，但由于它的条文被视为将国际习惯法包涵在公约内，故公约的条文获得遵循。见 *Fothergill v Monarch Airlines* 案 ([1980] 3 WLR 209)。

¹²⁴ 值得一提的是，《释义及通则条例》(第 1 章)第 10B 条规定，凡条例的中、英文本在比较之下出现意义分歧，而引用通常适用的法例释义规则亦不能解决，则须在考虑条例的目的和作用后，采用最能兼顾及协调两文本的意义。

在辅助材料这两个项目。该法令第 15AB(2)(d)条规定，“该法令所提及的任何条约或其他国际协议”都是外在辅助材料。

10.59 新加坡的法例已引入上述条文。贝克曼和法格¹²⁵认为，这条文的涵盖范围狭窄，因为本土的法例不一定提及它旨在施行的条约。他们认为英格兰的判例法规规定可使用的外在辅助材料的范围较此条文广泛，所以按照第(f)款¹²⁶草拟法例条文可能是可取的做法，即在实施条约的法例内订明，有关条约及其预备文件属可作外在辅助材料使用的相关文件。¹²⁷

10.60 如果草拟旨在实施国际协议或条约的法例时采纳上文所述伦顿委员会在其报告书第 19.39 段所列出的各项建议，¹²⁸便可化解贝克曼和法格对澳大利亚法例第 15AB(2)(d)条所提出的反对意见。¹²⁹

10.61 **中文** 《释义及通则条例》（第 1 章）第 10B 条规定，条例的中文本和英文本同等真确。杨振权法官在近日的一宗案件¹³⁰中裁定，法院解释附属法例时有权参考中文本，以助释义。法院必须考虑可否协调两种文本的涵义，如可以的话，须在顾及有关条例的目的和作用的情况下考虑哪一个解释最能协调两个文本的分歧。他在案中裁定英文本的涵义有歧义，而中文本的涵义则是清晰易明。

¹²⁵ 出处见上文，第 87 页。

¹²⁶ 与这条文等同的第 15AB(2)(g)规定，“该法令宣称为施行本条而言属相关文件的任何文件（不论它是否属于上文任何一节所适用的文件）；”。

¹²⁷ 《仲裁条例》（第 341 章）便是以这个方法引入联合国国际贸易法委员会的《示范法》。

¹²⁸ 第 19.39 段。有关文本可参阅上文第 10.55 段。

¹²⁹ 参阅第 11.91 段所载的建议。

¹³⁰ [1996] 3 HKC 606.

第 11 章 总论和建议

引言

11.1 法改会已就使用外在材料辅助解释法例一事谘询有关人士的意见。经审议所有意见书后，现于本章阐述法改会的结论和建议。第 I 部会再次剖析*佩珀诉哈特案*订下的准则，并专注探讨该准则能否解决所有关于外在材料的使用的问题。第 II 部将会阐述法改会的最后建议。

第 I 部——*佩珀诉哈特案*和其后的司法界发展尚未解决的问题

11.2 *佩珀诉哈特案*改变了决定用来释法的外在辅助材料可否被接纳的准则。受影响的不仅止于《国会议事录》，还有其他如官方纪录等外在辅助材料。不过，*佩珀诉哈特案*所订下的准则并未能全面解决所有问题，甚至在准则所涵盖的范围内仍有些不明朗的地方。这种情况可能衍生更多不明朗的问题，继而妨碍释法的工作。

*佩珀诉哈特案的规则第一部分*¹

11.3 该案订出的规则的第一部分规定，当法例有歧义或涵义隐晦或会导致荒谬结果时可以使用国会材料。² 联合王国的两个法律委员会的报告书³ 将重点放在外在辅助材料的关连性、可靠性和是否易于取用这几方面，而不是放在有关材料可以在什么情况使用这方面。由此看来，该两个法律委员会的报告书对于增补该规则第一部分的内容并无帮助。该两个法律委员会在条文草拟本第 1(1)条建议，为确定涵义而可参考的材料，应该包括载列于第 1(1)(a)至(e)条的材料。⁴ 唯一的但书是有关材料的分量，并规定继续不接纳《国会议事录》。⁵ 随着有些法官允许为确定涵义而使用外在材料，该规则第一部分所订下的准则已有新发展。⁶ 新西兰明显地是朝着这方向发展。⁷ 此外，澳大利亚联邦的《1901 年法令释义法令》第 15AB(1)(a) 条容许为确定涵义而使用外在材料。⁸ 新加坡也有相若条文。⁹

¹ 见上文第 6.10-6.38 段。

² 摘录自*佩珀诉哈特案*的判决书提要（[1992] 3 WLR 1032，页 1033）。

³ "The Interpretation of Statutes", (Law Com No 21) (Scot Law Com No 11) 1969。参阅上文第 7.2-7.18 段的深入讨论。

⁴ 这些材料包括官方报告书、条约、与标的事宜有关并已提交国会的其他文件（特别拟备的摘要说明）和在法令内列明属有关连的文件。有关的条款的全文见上文第 7.17 段。

⁵ 分别是条文草拟本第 1(2)和(3)条。

⁶ 见上文第 6.94-6.105 段。

⁷ 见上文始自第 7.50 段的论述。

⁸ 有关条款的全文见上文第 8.9 段。

⁹ 见上文第 8.75 段。

佩珀诉哈特案的规则第二部分¹⁰

11.4 该案订出的规则的第二部分规定，可参考的材料包括部长或法令草案发起人的陈述，“并在有需要时包括了解有关陈述及其效果所需的其他议会材料”。¹¹ 佩珀诉哈特案后的判词都是把重点放在部长或法令草案发起人的演词。*Chief Adjudication Officer v Foster* 案¹² 和 *Botross v London Borough of Fulham* 案¹³ 都有提及在上议院成功动议通过修订案的人士。布朗威尔金森大法官在 *Melluish v BMI (No. 3) Ltd* 案¹⁴ 强调，“唯一可妥当地引用的材料是部长或其他发起人所作出的……切中诉讼案中争论点的清晰陈述。”他警告说，如果有人滥用有关准则，法院会就虚耗的讼费发出适当的命令。

11.5 关于其他议会材料的使用准则（即“了解部长演词及其效果”），可说是比联合王国两个法律委员会所订的关连性、可靠性和是否易于取用等条件更为严格。¹⁵ 在澳大利亚，二读演词具有权威地位。¹⁶ 其权威地位是由具体条文确定。至于其他有关材料则另有条文规定。¹⁷ 此举可确保被引用的《国会议事录》内容是有关连、可靠和易于取用。它“有关连”是因为部长会在二读演词内简介法例的目的，或在委员会阶段阐释修正案的内容。它“可靠”是因为人们预期部长在发言前会先取得法律意见。正是这个原因，所以法院在 *Doncaster Borough Council v Secretary of State for the Environment* 案¹⁸ 拒绝援引部长即兴发表的意见。

11.6 现时尚未有完全明确界线划分哪类材料才符合使用准则。举例而言，《摘要说明》严格来说属于议会材料，但自佩珀诉哈特案后却未曾在英格兰的案件中引用。在香港，在佩珀诉哈特案以前有案例使用《摘要说明》以便法院可以按立法目的释义，¹⁹ 而自佩珀诉哈特案后也有一案例提述《摘要说明》。²⁰

11.7 至于参政人士或部长在立法机关以外发表的讲话可否予以援引则尚未有定论。唯一的判例是 *Churchill Falls (Labrador) Corp v Newfoundland (Attorney General)* 案。²¹ 该案裁定法院可以参考一份政府小册子以查证法例的真正目的。

¹⁰ 见上文第 6.44-6.63 段。

¹¹ 佩珀诉哈特案的判决书提要（[1992] 3 WLR 1032，页 1033）。

¹² [1993] 2 WLR 1.

¹³ (1995) 16 Cr App R (S) 622.

¹⁴ [1995] 3 WLR 631, at 645.

¹⁵ 详情见第 7.2-7.19 段。

¹⁶ See *Re Bolton: Ex p Beane* [1987] 162 CLR 514.

¹⁷ 联邦法例《1901 年法令释义法令》第 15AB(2)(f)和(h)条。关于澳大利亚的情况于第 8 章深入探讨。

¹⁸ 66 P & C. R. 61。上文第 6.77 段深入探讨此案。

¹⁹ 见上文第 2.41-47 段。

²⁰ *Matheson PFC Limited v Jansen* [1994] HKLD G56.

²¹ (1984) 8 DLR (4th) 1, at 18-20。有关加拿大的情况请参阅上文始自第 7.80 段的论述。

11.8 在联合王国发表的多份报告书甚少分析 *佩珀诉哈特案* 订下的准则 应否涵盖常务委员会报告书或在 该等委员会会议席上发表的讲话。自 *佩珀诉哈特案* 后，提述在常务委员会发表的演词的联合王国的判例只有数宗。看来在这类委员会发表的演词或由它们的报告书原则上只要符合有关准则 便可予接纳。这看来与新西兰和加拿大等其他司法管辖区的做法一致。²²

11.9 自 *佩珀诉哈特案* 后，评论者提出把常务委员会的辩论纪录更方便 使用者取用。²³ 香港立法局的条例草案委员会的审议内容同样有难以取用 的问题。²⁴ 这个委员会的会议纪录没有收录入《香港议事录》，故随之而 衍生的问题是：发起人或其代表在条例草案委员会所作的陈述可否符合 *佩珀诉哈特案* 的准则。如果陈述的内容既清晰又符合准则的其余两部分，法 院原则上可酌情援引。然而，由发起人或其代表在条例草案委员会席上为 回应问题而即席发表的言论，却不大可能达致准则所要求的清晰度或有分 量的标准。

11.10 不过，在条例草案委员会成员达成审议结果并恢复二读条例草案 这一阶段所发表的演词，似乎已在某些案件中获准提述。祈彦辉法官在 *Re Chung Tu Quan & Ors* 案²⁵ 便曾参考有关专责委员会主席的演词。班纳德法官在 *L v C* 案²⁶ 所参考的材料之一，是由一名议员拟备的关于立法局一个专责小 组委员会会议的报告，其内容是阐释修订该议员面对的条例草案的理据。 此外，*Real Estate Developers v Town Planning Board* 案²⁷ 曾提述决策科首长在立法局 作出的陈述。从其内容提及与该专责小组达成协议一点看，有关陈述是于 恢复二读时作出的。

对其他外在辅助材料的影响

11.11 自 *佩珀诉哈特案* 后，法院曾审阅的材料包括法律委员会的报告书 及其建议。²⁸ 这类报告书如载有其后收纳为法例的法令草案草拟本便更具 权威，而其重要性也因法院愿意查阅这类报告书的建议而增加。²⁹

11.12 联合王国的两个法律委员会在其报告书所载的条文草拟本列出一 系列文件，希望可以藉此规限其他辅助材料的使用。³⁰ 澳大利亚联邦法例

²² 这也是符合联邦法例《1901年法令释义法令》第15AB(2)(h)条的规定，该条款包括了“任何官方的辩论纪录所收录的”材料。

²³ Tunkel, "Research after *Pepper v Hart*", *Gazette*, 90/18, 12 May 1993 and "*Pepper v Hart* and Parliamentary Standing Committee Debates", *The Law Librarian*, vol. 24, no. 3, September 1993, 141。见上文始自第9.82段的论述。

²⁴ 见第9.58段。

²⁵ [1995] 1 HKC 566, at 574.

²⁶ Unrep, 1993 MP No. 4167, 9 May 1994, High Court.

²⁷ (1996) 6 HKPLR 179.

²⁸ 见上文第6章。

²⁹ *Black-Clawson Ltd v Papierwerke AG* [1975] AC 591。见上文第2.20-2.40段。

³⁰ 有关条文载于该报告书的Appendix A。见第7.17段。

所载列的文件类别，也同样只限于立法过程所产生的文件，不然便是官方纪录。³¹ *佩珀诉哈特案*的准则尚未对条约有任何影响。³²

行政常规

11.13 除了由政府部门向外宣传的行政常规外，其他行政常规都不符*佩珀诉哈特案*的准则。不过，法院可能审阅政府部门提交予官方委员会³³的任何意见书。这些意见书会被视为属于*佩珀诉哈特案*规则第二部分的材料。若它们等同政府作出的保证，便更可能符合准则，新闻稿便是一例。*佩珀诉哈特案*的判词便曾提述新闻稿。就法令草案对某类可辨明身分人士的影响而在简介文件或新闻稿³⁴等材料所出的保证，须予更重视。

11.14 赞德³⁵指出将法令草案条文注解提供给国会议员参阅的做法日趋普及。至于这些注解会否因为被视为保证了注解所包涵的资料是准确而具有权威地位（并因而可让法院援引），尚需拭目以待。其后发表的判词有援引白皮书。³⁶然而新西兰高等法院曾拒绝将一份为部长拟备但只供内部使用的库务署文件视为恰当的辅助材料。³⁷因此，关于为立法局议员拟备的资料摘要是否可予接纳，目前尚未有定论。³⁸

11.15 澳大利亚的法例没有一条提述包含行政常规的文件，但新西兰却接纳它们为证据，*Levi Strauss & Co v Kimbyr Investment Ltd*案³⁹便是一例。加拿大法院在*Harel v Deputy Minister of Revenue of Quebec*案⁴⁰也接受诉讼一方提述行政常规。早期的英格兰案件，例如*Wicks v Firth*案⁴¹，准许提述属专业范畴的行政常规。

佩珀诉哈特案的规则第三部分—— 援引的陈述必须清晰⁴²

11.16 基于所援引的陈述通常是法令草案发起人的陈述这个事实，人们预期它们比在激烈辩论时作出的陈述更为清晰，所以有利于符合规则第三部分的要求。虽然有人关注到部长的清晰陈述会否构成合理期望，但这观点迄今尚未获法院确认。⁴³一位被谘询者指出，就外在材料所建议的法例

³¹ 详情可参阅第 8 章。

³² 见 *R v Foreign Secretary, ex p Rees-Mogg* 案。这案件与联合王国加入欧盟一事有关。案中曾提述*佩珀诉哈特案*。见上文第 6.72 段。

³³ *Wells v Police* [1987] 2 NZLR 560。见上文 7.57 段。

³⁴ 见上文第 9.63 段。

³⁵ 赞德，出处见下文，第 157 页。

³⁶ 见上文第 6 章。

³⁷ *Alcan v Commissioner of Inland Revenue* [1993] 3 NZLR 495。见上文第 7.61-7.62 段。

³⁸ 见第 9.63 段。

³⁹ [1994] 1 NZLR 332。见上文第 7.65 段。

⁴⁰ (1977) 80 DLR (3rd) 556。见上文第 7.84 段。

⁴¹ [1983] 2 AC 214。这是一宗税务案件。见上文第 2.46 段。

⁴² 见*佩珀诉哈特案*的判决书提要（[1992] 3 WLR 1032，页 1033）。参阅第 6 章。

⁴³ 见上文第 6.112-6.114 段。

条文应该订明不能援引该等材料作为支持以合理期望为由提出申索的理据。法改会不认为有需要制定这样的一条条文。

分量

11.17 联合王国两个法律委员会的报告书关注到外在材料的重要性这个问题，并因此而提议制定具权威地位的摘要说明。⁴⁴ 该两个法律委员会就外在材料所享有的分量而订出的准则，是在有关情况下属适当的分量⁴⁵。此准则让法院享有很大的酌情权。*佩珀诉哈特案*没有清楚订明给予《国会议事录》以外的各种辅助材料所享有的分量，也没有订明它们的分量与《国会议事录》的分量孰轻孰重。在*佩珀诉哈特案*后发表的判词也没有解决这个问题。澳大利亚联邦的《1901年法令释义法令》第15AB(3)条则有订明若干指引，以协助法院评估外在辅助材料的分量。⁴⁶

疏漏的判决 (*per incuriam decisions*)

11.18 贝茨⁴⁷ 提出以下一个问题：若某法例条文已由法院解释，究竟清楚显示国会制定有关条文的用意的议会材料可否在其后的案件中获法院接纳为证据？⁴⁸ 赞德更直接了当地指出：“对于法院是在不知悉《国会议事录》内容的情况下就某法例的解释作出的判决是否因为被视为疏漏的判决而不具约束力，至今尚未有法院作出裁决。”⁴⁹

11.19 关于疏漏的判决之规则所涵盖的范围，埃弗谢德大法官在 *Morelle v Wakeling* 案⁵⁰ 有以下精辟的阐释：

“…… 断定为疏漏的判决，应该只限于在不知法例条文有不一致问题或在不知对有关法庭具约束力的案例的情况下作出的，并且因此而使…… 部分判决…… 明显有错误的判决。”⁵¹

11.20 按这个尺度而言，在放宽不接纳外在材料的规则之前作出的判决都不能说是疏漏的判决，必须由法官根据案中事实和遵照判例规则，酌情决定接受先例约束还是根据《国会议事录》所披露的资料而不跟随判例审案。

11.21 法院处理这类判决的取态各异。上诉法庭在 *Crown Suppliers v Dawkins* 案⁵² 援引上议院的判决而不查阅《国会议事录》。*National Rivers Authority (Southern*

⁴⁴ 见上文第 7.8 段。

⁴⁵ 见草案草拟本第 1(2)条。

⁴⁶ 有关条文见上文第 8.9 段。

⁴⁷ "Parliamentary Materials and Statutory Construction: Aspects of the Practical Application of *Pepper v Hart*", 14 Stat LR 46, 50 (1993).

⁴⁸ 这问题看来已解决，答案是要遵循先前作出的具约束力的判决。其中一个案例是 *Sheppard v Commissioners of Inland Revenue (No. 2)* 案 ([1993] STC 240)。

⁴⁹ Zander, *The Law Making Process* (4th edition 1994) 155.

⁵⁰ [1955] 2 QB 379.

⁵¹ 第 406 页。

⁵² [1993] ICR 517。见第 6.80 段。

Region) v Alfred McAlpine Homes East Limited 案⁵³ 也有类似的决定。在 *Sheppard v Commissioners of Inland Revenue (No. 2)*案，⁵⁴ 法院以案中争论点已在佩珀诉哈特案之前的判例裁断为由，裁定不能援引《国会议事录》。在 *re Arrows (No. 4) In re Bishopsgate Investment Management Ltd and anor* 案，⁵⁵ 上诉法院以国会材料“百无一用”为理由而拒绝接纳有关材料，并裁定它要遵从上议院对案中争论点所定下的先例。在 *CIR v Willoughby*案，⁵⁶ 法院裁定，当国会在1952年将1936年的法令原文一字不漏的重新制定时，必定已知悉 *Congreve v CIR*案⁵⁷ 的判决对该法令所作的诠释，故法院不能认同1936年国会辩论纪录所载的原来用意。

11.22 不过，法院曾根据《国会议事录》所披露的真正用意覆检昔日判决所订立的原则。在 *Sunderland Polytechnic v Evans* 案，⁵⁸ 法院在查阅就业次于某常设委员会发表的声明和一份部长声明后，决定不遵从先前的判决。在 *Kwan Kong Co Ltd v Town Planning Board* 案，⁵⁹ 王式英法官接纳政府的看法，认为《1959年建筑物（修订）条例》之目的和理由和该条例草案发起人的演词已清楚表明修订的理据，故没有援引高等法院在 *Singway Co Ltd v Attorney General* 案⁶⁰ 的判决。*Sinway*案的法官对有关条文的诠释有别于王式英法官所接受的想法。

11.23 布拉齐尔⁶¹ 指出，基于若干外在材料曾获或不曾获法院查阅而提出的上诉是不应获判得直。他续说，“第15AB条明确赋予外在材料作为辅助释法材料的地位，但这不涉及任何法律规则。”这论点从 *R v Bolton ex p Beane* 案⁶² 的判决书已获印证，该判决书指二读演词“可作为辅助释法的材料，但部长的言论绝不能替代法律文本。”迪恩法官在同一判决书⁶³ 提出告诫：

“赋予最初于1984年制定的〔第15AB条〕的条文有修订对先前法例所作出的正确解释的效力，等同赋予原应只可作辅助释义用途的材料有对先前法例作出重要和有追溯力的修订的效力。”

⁵³ LEXIS, QBD, 26 January 1994。见第6.96段。

⁵⁴ [1993] STC 240 (ChD)。见第6.12段。

⁵⁵ [1993] 3 WLR 513, at 539-540。见第6.82段。

⁵⁶ [1995] STC 143。See Lintott and Bennett, *The New Gazette*, February 1995, 46-7, and Lintott, *The New Gazette*, May 1995, 38-9。见第6.84段。

⁵⁷ [1948] 1 All ER 948.

⁵⁸ [1993] 1CR 392。见第6.81段。

⁵⁹ (1995) 5 HKPLR 261.

⁶⁰ [1974] HKLR 275.

⁶¹ "The Australian Approach", Preliminary Paper No 8, New Zealand Law Commission "Legislation and its Interpretation" (1988), at 153.

⁶² (1987) 70 ALR 225.

⁶³ 第238页。

11.24 法改会与各评论者一样，同样关注以前在不知悉外在材料的情况下就法规释义所作的判决可能被视为疏漏的判决，但法改会的结论认为此事应留待法院裁决。

11.25 藉此时机参考学者和其他评论者对*佩珀诉哈特案*的准则的利弊所作出的分析，也有一定作用。

佩珀诉哈特案订下的准则的弊端

市民的权利

11.26 让市民可以取用《国会议事录》是帮助还是妨碍市民？“法治，作为一项宪政原则，要求市民可以在做出任何行为之前知道他的行为会招致什么法律后果。”⁶⁴ 本尼恩指*佩珀诉哈特案*的判决违反了释法的基本原则，就是“由立法者制定文本，供市民和他们的顾问援引，并让法院按认可的准则诠释文本涵义。”⁶⁵

11.27 奥利弗提出以下问题：部长演词在目前所享有的地位不正是增加行政机关、国会和公务员的权力，而法院和市民的权力却相对消减吗？⁶⁶ 奥利弗关注到，选择性地使用有利政府的部长陈述可能会加强政府的优势，并削弱法院制衡占主导地位的行政机关的力量。

11.28 有论者指出，使用《国会议事录》会进一步增加诉讼人的困难，因为此举会削弱法院裁定法例有歧义或谬误的能力，而这正是法院传统上用以保护涉及刑法或政治敏感的法例的诉讼人的手段。“假如法院仅如镜子般反映其他释法机构的说词，便会损害〔法院在释法方面所扮演的角色〕。”⁶⁷ 法院要肩负释法的责任，不仅是为了向国会负责，而且也是向市民交待。⁶⁸

11.29 迈尔斯⁶⁹ 质疑，令过去一直依法行事的市民忽然因为某些陈述而蒙受不利（这些陈述在该市民征询法律意见时是不获法院采纳的），是否公平。他总结时提出以下疑问：

“他们〔法院〕会将部长的清晰见解凌驾于涵义不清的法例之上，而不论这做法的效果是有利抑或损害市民，还是会采纳下列观点，即是如果部长的用意使市民受惠，部长的意愿便会先行，否则行政机关便要遵从成文法的规定？”

11.30 另一个问题是*佩珀诉哈特案*会否使草拟法律的人员享有更大的权力。⁷⁰ 迈尔斯⁷¹ 指出，遇上国会要辩论特别艰涩的法令草案，而部长又要

⁶⁴ Lord Diplock, in *Black-Clawson case* [1975] AC 591, at 638.

⁶⁵ "Hansard- Help or Hindrance?" 15 Stat LR 149 at 155 (1994).

⁶⁶ Oliver, "*Pepper v Hart*", Public Law 5, at 13 (1993).

⁶⁷ Lord Wilberforce in the *Black-Clawson case*, *op cit*, 629.

⁶⁸ J. F. Burrows, "A New Zealand Perspective", 9th Commonwealth Law Conference, (April 1990) 285 at 289.

⁶⁹ "Taxing Perks and Interpreting Statutes..." 56 MLR 695, at 708-710 (1993).

澄清什么行为受草案的某条条文规范，便有可能会见在委员会审议阶段有措辞严谨的修订案提出。

11.31 赞德引述副国会法律顾问詹金斯的陈述，指草拟法律的人员可能要更加主动去审核为部长拟备的参考资料，甚至可能要审阅其他如新闻稿等“国会材料”如新闻稿等。⁷²最后，草拟法律的人员和其他官员将要查阅在国会议院和常务委员会发表的言论，以确定没有再次发表声明和作出修改的需要。

11.32 奥利弗⁷³指出，布朗威尔金森大法官所定的限制是随意和基于现实理由而制定。若然放宽不接纳外在材料的规则是为了落实按立法目的释义的原则，而这项原则又将会普遍应用，获准查阅《国会议事录》的情况便会非常多。

律师和讼费

11.33 大部分学者对*佩珀诉哈特案*的反应初期都是负面的。他们指出，如果律师循例要查阅《国会议事录》来找出理据，结果会额外增加客户和法律援助基金所负担的费用，⁷⁴因为律师必须查阅的资料计有：二读阶段开始和终结时的演词；关于国会在委员会阶段审议条例草案及其修订案的材料；以及报告阶段开始和终结时的演词。贝茨⁷⁵指出，如果当中有可予接纳的陈述，有关律师便要翻阅其后的国会议事程序纪录，以确定该陈述有否被重覆、修改或撤回，以及有关条文其后曾否被修订。由此带出的一个问题，就是：没有如此查考有关材料的律师会否承担疏忽的法律责任。⁷⁶

11.34 至于查阅《国会议事录》对诠释有关连的条文究竟有多大用处，萨克斯⁷⁷在剖析 34 宗个案后总结说，有争议的条文不是没有人讨论，便是部长的回答令人感到困惑。⁷⁸

⁷⁰ 罗斯基尔大法官在一篇题为"Some Thoughts on Statutes, New and Stale" (1981 Stat LR 77) 一文认为“国会用意是什么”这个问题的答案，就是草拟法律的人员的用意，尽管他的主观用意不会被公开审视。

⁷¹ "Taxing Perks and Interpreting Statutes", 56 MLR 695 (1993).

⁷² 布朗威尔金森大法官曾在*佩珀诉哈特案*引用税务署所发布的新闻稿。

⁷³ "*Pepper v Hart*", Public Law 5, 9 at note 99. (1993)

⁷⁴ 迈尔斯，出处同上，第 706 页。

⁷⁵ "Parliamentary Materials and Statutory Construction: Aspects of the Practical Application of *Pepper v Hart*", 14 Stat LR (1993) 46, at 54.

⁷⁶ A. J. Halkyard, "*Pepper v Hart*: Roadmap or minefield?" *The New Gazette* (August 1993), 14。麦凯大法官在*佩珀诉哈特案*有以下评语：“实际上，法院审理的每一个释法问题都有人辩称案件属于上述三个范畴的其中一个或多个范畴，故诉讼各方的法律顾问实际上必须查阅《国会议事录》以确定可否从中找到有用的材料。我相信这项反对意见的理据是充分的。”（第 1037G 节）

⁷⁷ "Toward Discovering Parliamentary Intent", Stat LR (1982) 143, at 157.

⁷⁸ 赞德说，由于萨克斯没有在她的文章内披露如何筛选有关个案，故无从得知她的研究个案在多大程度上可以代表法律汇编的个案，更遑论它们可以代表法院所审理的个案。出处见上文，第 155 页。

11.35 看来不是所有香港律师都察觉佩珀诉哈特案的判决的重要性；法律期刊很少刊载该案的评论和提述该案的判词也为数甚少。不过，打听得来的消息是司法覆核的案件经常提述佩珀诉哈特案，尽管法院裁决时不一定援引《国会议事录》。此外，虽然有关材料难于取阅，但在香港这不是一个大问题。⁷⁹

法院

11.36 有人关注到，现已不胜负荷的下级法院会否因为要花时间处理与《国会议事录》有关的论据而承受更大的压力。斯莱珀⁸⁰（Slapper）说，现在的法律程序已有延误的问题。如果要花时间处理那些论据，提供法律意见的过程和许多排解纠纷的过程都会因而延宕。不过，下级法院既然能够适应使用依附在《人权法案》的复杂材料，这论点是不能成立的。

11.37 对于司法机构和国会议员，他们所关注的是落实有关规则时如何解释和评估国会陈述和程序，以及对立法机关与司法机构的现有宪制关系会造成什么影响。⁸¹

佩珀诉哈特案订下的准则的好处

11.38 澳大利亚的法院在 *Re Bolton: Ex p Beane* 案⁸² 拒绝使用部长的二读演词作为减损获得个人自由的权利的理据。该法院裁定，立法机关必须明确表明有这个用意才可剥夺个人自由，部长的演词是不能填补这个缺漏。布赖森法官说，是项判决正表明释法原则包涵了不成文的《人权法案》价值观。⁸³

11.39 莱思特勋爵希望，遇上部长在辩论期间对法规的用语作出一个方便行政运作的解释但又没有为此提出任何修订的情况时，法院可以应用符合宪法的司法释义原则以保障基本人权和自由。他续说，“为了这目的，他们将会继续借助包含在《欧洲人权公约》和《公民权利和政治权利国际公约》的有助释法的重要外在材料。⁸⁴

⁷⁹ 迈尔斯说，自从国会议事程序的官方纪录有唯读光碟版本后，这便不再是一个大问题。出处见上文。香港的法律计算机网络专线已库存由 1988 至 1994 年的《香港议事录》。莱斯特辩称 *Current Law Statutes*、法律百科全书和专题著作的出版商都有引用《香港议事录》，另可参阅 Holborn, "Pepper v Hart and Parliamentary Standing Committee Debates", *The Law Librarian*, vol 24, no 23, (September 1993), 141。另外可参阅上文始自第 9.82 段的论述。

⁸⁰ "Statutory Interpretation: a new departure", *Business Law Review*, (March 1993), 56, 58.

⁸¹ 贝茨，书目出处同上，第 55 页。他说其后有收录在案例汇编的个案没有大幅减少他的疑虑。

⁸² [1987] 162 CLR 514。在 1984 年制定的联邦法例《1901 年法令释义法令》第 15AB 条容许使用外在辅助材料，而且应用范围比佩珀诉哈特案更为广泛。详见上文第 8.27 至 8.32 段。

⁸³ "Statutory Interpretation, An Australian Judicial Perspective", (1992) SLR 187, at 206。见始自第 8.24 段的论述。

⁸⁴ "Pepper v Hart Revisited", (1994) 15 SLR 10, at 21。详情可参阅上文第 10.2-10.20 段。

11.40 莱思特勋爵⁸⁵指出，法律材料难于取阅是常见的问题。他所指的法律材料包括行政法规、白皮书、官方委员会报告书等等。他续说：

“事实上，对于借助议会辩论纪录会使人们较难取阅和运用法律这个说法，我可以合理地这样回应说：与这个说法刚好相反，如果借助有关材料可以消除歧义或明显地荒谬的结果，以致能够更清晰地反映出立法原意和市民的合理期望，则这种安排其实使人们实际上更容易取阅和运用法律。换言之，借助《国会议事录》可以加强法治。”

11.41 使用《国会议事录》可以使草拟法例的人员更力求清晰和更为审慎，并可以使政府对需要立法规管的事宜的真正政策得到更清晰的阐述。人们甚至可以指出，让法院查阅国会辩论纪录可以使国会审议法例时更为审慎。⁸⁶然而，詹金斯却不认同此举会对立法机关有重大影响。除了一种例外情况之外，他也不认为此举会促使《国会议事录》成为另一种立法方式。⁸⁷

11.42 在应用新规则一段时间后，应该可以防止或减少就涉及有歧义的法例而要诉诸法庭的诉讼。⁸⁸英格兰的司法部部长向法律执业者提出以下问题：究竟是佩珀诉哈特案使原要上庭的案件毋须争讼便了结，还是该案增加了讼费。⁸⁹塞拉（Sellar）指出，对专攻公司法的法律执业者而言，该等准则对他们提供法律意见的工作有帮助，使一些案件无需经过诉讼便可解决，从而减省法律费用。⁹⁰

11.43 《立法局议事录》可能提供准确的答案。库克⁹¹指出，如果法院在 *Century Holdings Limited v Siu Tat Yin Eddie* 案⁹² 有查阅立法局的辩论纪录，便会清楚知道立法机关的用意与该案法官的结论是完全相反的。

11.44 莱思特勋爵将支持废除不接纳外在材料的规则的主要论据扼要概述如下：

- “（1）使用议会纪录旨在使人在知情的情况下更好地实施透过议会立法程序订立的法例。……
- （2）遇上某法规条文有歧义或涵义隐晦，或其一般涵义明显地荒谬或不合理，有关法规的历史材料（包括议会的辩论纪录）对于找出该条文的涵义便可能属相关的材料。

⁸⁵ 出处同前，第 16-17 页。他当时是代表哈特的大律师。

⁸⁶ 萨克斯，书目出处同上，第 157 页。他总结时说，法例中有些是不明所以的，是因为政府没有清晰目标或是蓄意含混其词以免惹起争端所致。

⁸⁷ "*Pepper v Hart: A Draftsman's perspective*", 15 Stat LR 23 (1994)。见上文第 9.38-9.49 段。

⁸⁸ Lord Bridge in *Chief Adjudication Officer v Foster*, [1993] 2 WLR 292, at 306.

⁸⁹ Sir Nicholas Lyell, "*Pepper v Hart, the government perspective*", 15 Stat LR 1, at 8-9 (1994).

⁹⁰ "The relevance of *Pepper v Hart* to company practitioners", 1993 SLT 357, at 359.

⁹¹ "In-house Lawyer ousted from Labour Tribunal wins appeal", *Hong Kong Lawyer* (1994 年 9 月)，第 30 页。

⁹² 劳资仲裁上诉案编号 16/1994。

- (3) 议会的纪录在下列几方面也许可以真真正正的帮助到法院：
- (a) 显示国会有考虑过法院所面对的释义问题并就此提供了一个答案；
 - (b) 显示有关法例的目标和目的，以及该法令旨在补救的缺弊；
 - (c) 阐释法例用语有某些含糊的地方或出现歧义的原因；及
 - (d) 为有关法例的渊源、背景和宏观历史环境提供直接证据。
- (4) 若某法例条文是于部长发表权威性的陈述后才制订，而有关陈述的内容是阐明行政机关对该条文的涵义和效力的理解，则该陈述可以为该条文的目标和目的和国会同意制定该条文的用意提供重要的证据，并可以使国会议员和受该法例影响的人产生合理期望。
- (5) 法院不认为他们诠释法规时只可审议法规的文本。他们既然愿意参考白皮书等外在辅助材料，那么严拒借助议会辩论纪录无论在原则上或逻辑上都是说不过去的。
- (6) 按目的释法要求法院按法例的目的诠释法例。……
- (7) 造成延误和增加讼费这两个论点同样适用于使用任何外在材料辅助释义的情况。……
- (8) 订下一条允许借助国会议事纪录的规则不会也不应该意味着法院在解释法规时受法规以外的国会意见约束。……
- (9) 国会可以并应该透过立法订明外在材料可以在什么情况下和在多大程度上有助诠释法规和附属法例来协助法院……。”

他总结时说，“国会应该确保法例文本的草拟工作尽善尽美，并使公众易于取阅法例。”

《释义及通则条例》（第1章）第19条

11.45 香港应用佩珀诉哈特案准则的条件比联合王国更为有利，因为香港的《释义及通则条例》（第1章）第19条已规定要按目的释义。加拿大和新西兰也有相若的法律条文，⁹³ 该两国也没有立法放宽有关规则。在新西兰，一条与第19条相若的条文只有在法院为履行其按立法目的释义的义

⁹³ 分别是 Canadian Interpretation Act 1967-68 第 11 条和 Acts Interpretation Act 1924 第 5(j)条。

务而使用外在辅助材料的情况才发挥作用。加拿大的法院也透过按目的释义自行就外在材料的使用发展出一套判例法。

11.46 香港虽然有些判词引用第 19 条，但该条文不曾被引用来接纳外在辅助材料。⁹⁴ 法院似乎较常提述他们引用第 19 条的义务。在 *Kwan Kong Co Ltd v Town Planning Board* 案，⁹⁵ 上诉法庭指出《释义及通则条例》（第 1 章）第 19 条与有需要诠释《人权法案条例》的案件所采用的方法有相若之处。上诉法庭副庭长列显伦法官呼吁以宽松的态度按立法目的释义，⁹⁶ 以体现有关条例的真正用意、涵义及精神。“这跟《释义及通则条例》（第 1 章）第 19 条的规定有何分别实在无关宏旨。该条的用语是‘公正、广泛及灵活的释疑’。”⁹⁷ 李安霖法官在 *Real Estate Developers v Town Planning Board* 案⁹⁸ 也提述该条文：“以宽松的态度按立法目的解释香港法例不是什么新事物。”⁹⁹ 尽管判词中有这些提述，但是香港法院是不大可能藉援引第 19 条而推广使用外在辅助材料。迄今为止，判决书引用外在辅助材料时，都是援引 *佩珀诉哈特案* 为理据，或是略去援引第 19 条的理据。

第 II 部——建议

外在辅助材料的法律依据

11.47 海外情况 新西兰的法律委员会不赞同立法干预，理由是这方面的原则经过法院的钻研后已颇为完善。¹⁰⁰ 联合王国的两个法律委员会的报告书认为有需要作出有限度的立法干预。¹⁰¹ 伦顿委员会¹⁰² 留意到来自司法界的证人都是支持将由该两个法律委员会拟备的条文草拟本第 1(b)条¹⁰³ 制定为法律条文，惟伦顿委员会不认同这种做法。它认为较佳的做法是由国会在其认为适当的情况下在法令内宣称就解释该法令而言，该法令外的某些指明材料（但不属可按条文草拟本第 1(1)(c)条¹⁰⁴ 予以接纳的材料）是可予接纳的材料。¹⁰⁵ 澳大利亚的联邦政府和大部分的州政府已就外在辅助

⁹⁴ 见 4.16 段。

⁹⁵ (1996) 6 HKPLR 237 at 253.

⁹⁶ 这是迪普洛克大法官在 *Attorney General of Gambia v Jobe* 案 ([1984] AC 689, 700H) 的用的字。他认为这才是诠释宪法文件的适当方法。该等用字亦获祈彦辉法官在 *Hong Kong Polytechnic University v Next Magazine Ltd* 案 ((1996) 6 HKPLR 117, 见 121-2) 引用。

⁹⁷ (1996) 6 HKPLR 237 at 253.

⁹⁸ (1996) 6 HKPLR 179.

⁹⁹ 第 210 页。

¹⁰⁰ 见上文第 7.69-7.73 段。

¹⁰¹ 见上文第 7.2-7.18 段。

¹⁰² 见上文第 7.19-7.26 段。

¹⁰³ 这条是关于皇家委员会或其他类似组织的报告书。该条款的全文见上文第 7.17 段。

¹⁰⁴ 这条是关于条约的。

¹⁰⁵ 第 19.23 段。

材料的使用制定法例。¹⁰⁶ 至于新加坡方面，尽管已有*佩珀诉哈特案*的判例，但仍制定类似澳大利亚联邦条文的法例。¹⁰⁷

放宽不接纳外在材料的规则

11.48 香港的法庭经常援引*佩珀诉哈特案*。这种做法获上诉法庭认可，故建议继续保留旧有不接纳外在材料的规则实在无甚意义。我们真正要面对的问题是*佩珀诉哈特案*这一判例是否足够和有没有需要另行立法补足。

立法扩阔*佩珀诉哈特案*的应用范围

优点

11.49 法改会找到下列支持立法改革的理由：

- (1) 尽管已有*佩珀诉哈特案*，但仍然有些问题尚待解决，例如可供使用的“其他议会材料”指的是什么至今尚未确定。
- (2) 逐步澄清法律会造成零碎、迟缓和缺漏问题，而立法却可提供一套清晰而完善的法则。
- (3) *佩珀诉哈特案*将重点放在条例草案发起人的二读演词，涵盖范围有限，但很多施行普通法的司法管辖区均趋向进一步放宽不接纳外在材料的规则。藉立法扩阔应用范围便可以让法院酌情查阅更多关于条例的立法历程的材料，包括摘要说明。
- (4) 透过立法可以将放宽不接纳外在材料的规则和这样做的好处等信息广为宣扬。
- (5) 法例可将表面看来可靠的外在材料一一列明，并将一般不可靠的外在材料略去。
- (6) 法例可以澄清外在材料对于诠释条约有没有用处，并可以处理其他还未解决的事宜，例如疏漏判决的问题和如何将该法例应用于先前的法例。
- (7) 法例可以鼓励更多法庭依据《释义及通则条例》（第1章）第19条的规定按目的释义，因为立法目的通常要查阅外在材料才可以查明。
- (8) 一条清楚解释外在材料的使用的双语法例胜过引用多份判词，更何况这些判词之中有很多都是源自海外的。

弊端

¹⁰⁶ 见第8章。

¹⁰⁷ 有关条文见上文第8.75段。

11.50 透过立法改革以确认和扩阔*佩珀诉哈特案*的应用范围的弊端列出如下：

- (1) *佩珀诉哈特案*对行政主导的政府有利，因为该案鼓励政府引入刻意留有歧义的法例，但辅以涵义清晰的部长陈述，以期减低法规用语的重要性。
- (2) 立法机关的“用意”这概念在香港存在理念上的困难：若政府在立法机关不属多数派，政府的用意便可能与立法机关的目的不同。¹⁰⁸ 此外，如果立法用意不能从法规的用语本身找到，也不能凭政府的目的推论出来。
- (3) 关于外在辅助材料的可接纳性的法律仍在发展之中，让法院继续发展有关法律可能胜过强行立法，后者可能会过于僵化。
- (4) 法官倾向不喜欢和抗拒立法机关告诉他们如何履行其独特的释法职能，这会令立法改革的效力不彰。
- (5) 扩阔可使用的材料类别和增加使用有关材料的情况可能导致要花费更多时间和讼费。

11.51 一些接受谘询的人附和上表所列的疑虑。有一位受谘询者担忧这“可能导致立法和司法程序被滥用，并使审讯时间延长”。另一位受谘询者认为，从只有极少数案件曾考虑*佩珀诉哈特案*一点可见，要使用外在辅助材料的释法工作并没有出现实际困难。

11.52 尽管法改会在《谘询文件》指出这方面的法律可能没有迫切改革的需要，但他们普遍认为普通法关于外在辅助材料的使用的规定不清晰。有些受谘询者认为，只在有迫切需要立法干预的情况下才应该立法。法改会考虑过上述意见，但不赞同只应在有迫切需要的情况下才改革法律。

11.53 有些受谘询者基于上文提及的一些理据赞成立法。有法律执业者指出，目前的趋势是更常使用外在辅助材料。**法改会考虑所有论据之后，得出的结论是适宜立例编纂和修改普通法下的原则，并在这个过程中通过立法扩阔和厘清有关原则的涵盖范围。**拟议中的法例可以就外在辅助材料的使用提供全面和易明的准则。

11.54 一位受谘询者关注到，在香港宪制嬗变期间或许不宜推行有关建议。法改会总结认为，何时才是提出法例草案的适当时机应该由政府考虑立法局的繁重工作的情况后才作出决定。

¹⁰⁸ See *Ngan Chor Ying v Year Trend Development Ltd* [1995] 1 HKC 605。麦凯大法官在*佩珀诉哈特案* [1992] 3 WLR 1032 at 1038E 说，放宽有关规则的国家的国会议事程序“在某些颇为重要的事情上”有别于联合王国。只有一间受谘询机构指出，其成员中有少数人认为麦凯大法官的观点适用于香港。

11.55 法改会建议，较为有用的做法是对《释义及通则条例》（第 1 章）作出适当修订，加入使用外在辅助材料的准则。最适宜的方法是紧接现有关于按立法目的释疑的指引条文增订第 19A 条。¹⁰⁹

建议的法例条文

《1901 年法令释义法令》第 15AB 条

11.56 法改会不赞成使用维多利亚州的法例为范本。¹¹⁰ 该法例的准则不如澳大利亚的联邦法例般全面，何况维多利亚州的法院也采用载于联邦法例的一些准则。另一点值得注意的是新加坡已采纳澳大利亚联邦法例的模式。对于法改会原本提议采纳该联邦法例作为范本这一点，没有受谘询者提出意见。

11.57 在权衡利害后，法改会建议采纳澳大利亚联邦法例《1901 年法令释义法令》第 15AB 条¹¹¹ 这个模式作为立法改革的基础，惟该条文须因应香港的情况加以修改。

11.58 法改会详细审阅第 15AB(1)条的规定。该条文规定：

“在解释某法令的某项条文时，若有不属于该法令的任何材料有助确定该条文的涵义，可在不抵触第(3)款的规定下，为达致以下目的而参考该材料：

- (a) 在顾及该条文在该法令内的上文下理及该法令的基本目的或目标之下，确定该条文的涵义是该条文的文本所传达的一般涵义；或
- (b) 在出现下列情况时决定该条文的涵义：
 - (i) 该条文有歧义或涵义隐晦；或
 - (ii) 在顾及该条文在法令内的上文下理及法令的目的或目标而理解该条文的文本所得出的一般涵义会引致明显地荒谬或不合理的结果。”

确定涵义：第 15AB(1)(a)条

11.59 这条文允许使用外在材料以确定某法例条文的涵义，即使有关条文没有歧义亦然。支持和反对该条文的论据在《谘询文件》内列出如下：

(a) 支持如第 15AB(1)(a)条的条文之论据：

¹⁰⁹ 第 15AB 条的全文载于附件 I。为方便讨论，《释义及通则条例》（第 1 章）第 19A 条的草拟本载于附件 II。

¹¹⁰ 维多利亚州法例的条文见第 8.49 段。

¹¹¹ 这条文似乎行之有效。见第 8 章。

- (1) 要找出某条文的简明涵义往往不是易事。法律执业者和法官事实上都很想查阅外在材料以确定某个解释是否正确。
- (2) 澳大利亚的法院应用该条文时表现克制。¹¹² 自有*佩珀诉哈特案*以来，英格兰的法院（包括上议院）都曾使用外在材料以确定他们先前独立地找出的涵义。¹¹³ 至于新西兰方面，直至1990年为止，所有案件都是引用《国会议事录》来确定某个解释是否正确。¹¹⁴
- (3) 如果法官从外在材料找到支持他们作出某个裁决的理据，或许有助阻止败诉一方提出不必要的上诉。

(b) 反对第15AB(1)(a)条的论据：

- (1) 按字面意思释义的规则是有价值的。市民应该可以倚赖应用这规则所得出的结果而不用另行查阅法例以外的材料。
- (2) 如果法例的本来和一般涵义是简明的，便没有确定这个解释是否正确的需要。
- (3) 为确定简明涵义是否正确而翻查所有外在材料会耗费不少时间和金钱。

11.60 《谘询文件》没有就香港应否采用第15AB(1)(a)条作出任何建议。没有受谘询者支持采纳该条文。有人关注到采纳该条文会引致法律费用急增。有一位受谘询者指出，该条文会使法官难以“限制这些材料的引用，甚至更难藉命令支付讼费来惩罚诉讼各方。”法改会接受这些意见。法改会不建议使用外在材料来确定法例条文的涵义。

第15AB(1)(b)(i)和(ii)条

11.61 这条文规定可以使用外在材料以找出有歧义、涵义隐晦或引致明显地荒谬或不合理的结果的法例条文的涵义。这规定与*佩珀诉哈特案*的规则第一部分所订的准则相若，故看来无可非议。法改会认为“明显地”一词对该条文的涵义并无增补作用。¹¹⁵

11.62 法改会建议采纳第15AB(1)(b)条，惟“明显地”一词应该删去。

列明外在材料：第15AB(2)条

11.63 第15AB(2)条列出的外在辅助材料并非详尽无遗。¹¹⁶ 有人或者会认为该列表是不必要的；加入该列表反而可能促使律师翻查列表所载列的

¹¹² 见始自第8.21段的论述。

¹¹³ 见始自第6.94段的论述。

¹¹⁴ Burrows, "Interpretation of Legislation: A New Zealand Perspective", 9th Commonwealth Law Conference, (April 1990)。见第7.74段。

¹¹⁵ 奥利弗大法官在*佩珀诉哈特案*用“manifest absurdity”二字，而该条文则用“manifestly absurd”。

¹¹⁶ 第(2)款规定：“在不局限第(1)款的一般性原则下……”。

所有材料，即使有关材料毫无作用亦然。不过，澳大利亚的法院却认为这种列表有用，并指出列表阻止人们使用不合格的材料。只有一位受谘询者提及拟议中的列表所包括的材料详情。

11.64 法改会建议有关法例包含一个列表，内里载列澳大利亚的《1901年法令释义法令》第 15AB(2)条所包涵的外在辅助材料，但内容应稍作修改。¹¹⁷ 因此，应该将第 15AB(2)(c)、(e)、(f)和(h)条内的“国会”一词以“立法局”替代，并在第 15AB(2)(e)和(f)条以“决策科首长或其他发起人”取代“部长”一词。¹¹⁸

11.65 为保留法例的灵活性，方案之一是将（经修改的）第 15AB(2)条所列出的辅助材料以附表载列，并赋予总督修订该列表的权力，¹¹⁹ 或由立法局藉决议修订。法改会不赞同这方案，认为不适宜让行政机关可以独自修订载列辅助材料的列表。

不属于该法令的一部分的所有内容：第(2)(a)款

11.66 第(2)(a)款看来旨在清楚阐明在条例文本内的任何材料都可以使用。¹²⁰ 这会包括立法历程的来源材料（不论有关文本是否再版），及其他类似内容。“此举也可消除任何关于详题、弃言和旁注是否可被接纳的疑问”。¹²¹ 现时旁注不被当作辅助材料，因为它不属于法例的一部分。¹²²

11.67 使用法例的人事实上会引用注解、旁注、标题和类似材料去了解法例的涵义。法改会建议，采纳类似第 15AB(2)(a)条的条文是明智之举，也是有用的改革。有鉴于此，就旁注和条文标题作出规定的《释义及通则条例》（第 1 章）第 18 条或许需要作出相应的修订。

法律改革报告书：第(2)(b)款

11.68 法改会认为法律改革委员会和类似组织的报告书适宜用作外在辅助材料，但要因应香港情况而对第(2)(b)款作出修改。第(2)(b)款要求此等报告书有提交立法机关。这做法有别于香港，故可以删去。¹²³ 法改会建议将第 15AB(2)(b)条修改为“由某委员会、法律改革委员会、某研讯委员会或其他性质相若的组织拟备并在制定该条文前发表的任何相关的报告书”。

其他普通法司法管辖区的报告书

¹¹⁷ 第 15AB 条原文载于附件 I，而香港的条文草拟本则载于附件 II。

¹¹⁸ 这会包括律政署的律政司。

¹¹⁹ 《释义及通则条例》（第 1 章）第 101 条授予总督相若的权力。

¹²⁰ Beckman and Phang, "Beyond *Pepper v Hart*: The Legislative Reform of Statutory Interpretation in Singapore", 15 Stat LR 69, 87, (1994).

¹²¹ 出处同前。

¹²² 《释义及通则条例》（第 1 章）第 18 条规定，旁注和条文标题并无立法效力，亦不得在任何方面更改、限制或扩大任何条例的释义。

¹²³ 在联合王国，法令草案会夹附在报告书提交国会。

11.69 有人质疑：除非其他司法管辖区的官方报告书所讨论的法例是香港法例的范本，否则是否适宜参考这些报告书。¹²⁴ 法改会认为，可以在法例中订明，源自其他实行普通法的司法管辖区的相关法律改革委员会报告书可作外在辅助材料使用，惟该等报告书须载有其后获通过成为法例的法例草案草拟本，而该草拟本亦是香港法例的蓝本。

11.70 法改会建议采纳一条按照下述意思草拟的条文：

“源自香港以外的任何一个司法管辖区的类似法律改革委员会的组织任何相关的报告书，惟有关条文必须以该司法管辖区为落实该报告书的任何建议而制订的法例为范本。”

立法机关的委员会的报告书：第(2)(c)款

11.71 法改会不赞同将条例草案委员会的会议纪录加入外在辅助材料列表之内，因为这些纪录不一定准确，而且没有收录在《香港议事录》之内，¹²⁵ 何况《立法局会议常规》所提述的是委员会商议的结果而非报告书，¹²⁶ 故看来没有包括会议纪录。不过，第(2)(c)款所提述的国会委员会的报告书包括专责委员会报告书，¹²⁷ 但香港很少成立专责委员会。《会议常规》也有提述其他委员会的报告书，例如政府帐目委员会¹²⁸ 和事务委员会¹²⁹ 的报告书。

11.72 法改会建议将第 15AB(2)(c)条修改如下：

“在制定有关条文之前由立法局的委员会拟备的任何相关的报告书”。

摘要说明：第(2)(e)款

11.73 有些法改会成员对于第(2)(e)款提及其他解说资料时使用“任何其他相关的文件”的片语的涵盖范围有疑问。该片语看来包括提供给立法局议员的参考资料摘要。¹³⁰ 法改会认为，有关材料可供市民取阅这一点是很重要的。有人质疑，加入提供给立法局议员的参考资料摘要会否违反立法局特权的规定。法改会查核有关规定后，认为加入这些材料不会违反关于特权的规定。法改会同意采纳第 15AB(2)(e)条，并认为无需在条文中特别提述提供给立法局议员的参考资料摘要。

二读演词：第(2)(f)款

¹²⁴ 见上文第 10.38-39 段。

¹²⁵ 见第 9.58 段。

¹²⁶ 常规第 60D(8 和 9)条。

¹²⁷ 见常规第 61 和 62(10)条。

¹²⁸ 常规第 60A(5A)条。

¹²⁹ 常规第 60E(14)条。

¹³⁰ 见第 9.63 段。

11.74 这条文的规定在*佩珀诉哈特案*反映出来，故法改会可以毫无疑问地建议采纳第 15AB(2)(f)条。

该条例宣称属于相关的文件的任何文件：第(2)(g)款

11.75 这是一条有用的条文。例如当某条例旨在实施某条约时，便可将该条约和有关的预备文件视为相关的文件，并将之作为外在辅助材料使用。

¹³¹ 法改会建议采纳第 15AB(2)(g)条。

官方辩论纪录所收录的任何相关材料：第(2)(h)款

11.76 法改会知悉支持和反对加入官方辩论纪录的理据。支持加入这类材料的理据是：只许提述决策科首长在提出法例草案时的演词未免限制过紧，这会将决策科首长在委员会阶段或总结辩论时所发表的演词摒除。规定外在辅助材料只包括发起人的演词会将不少有用的材料摒除。认为大律师不愿翻查这类相关材料是不切实际的想法。正如迪尔霍恩子爵解释说：¹³² “部长在提出法令草案时所发表的言论……，并不一定能够为立法的目的提供指引，因为立法目的可能在审议草案期间出现多次变化。”

11.77 布朗威尔金森大法官在*佩珀诉哈特案*中说：¹³³ “此案令人信服的情况是，部长是先行谘询下属官员的意见后才作出一连串的答覆，不仅内容和所示的方针一致，而且在该草案制定成为法令之前不曾被撤回或更改。”

11.78 反对接纳官方辩论纪录为辅助材料的论据，是担心此举会使法院查阅过多材料。决策科首长的二读演词很可能最能够清楚阐释条例草案的目的。这款所列出的其他材料，都与该条例本身有较密切的关系。即使没有将辩论纪录另行以独立条款载列，也可以凭借该段规定有关列表没有将所有材料尽列的但书予以接纳。¹³⁴ 除了部长演词之外，*佩珀诉哈特案*只允许有限制地取阅相关国会材料。

11.79 上诉法庭在 *Doncaster BC v Secretary of State for the Environment* 案¹³⁵ 拒绝援引的材料之一，是部长回应反对党议员提问时所发表的即兴¹³⁶ 讲话，理由是这些讲话涵义有欠清晰。布朗威尔金森大法官在 *Melluish v B.M.I. (No. 3) Ltd* 案¹³⁷ 中强调，适当地应用有关准则的条件之一，是有关的部长陈述是该法

¹³¹ 见下文第 11.93 段。

¹³² *The Black-Clawson case* [1975] AC 591, at 623。见第 3 章。

¹³³ [1992] 3 WLR 1032, at 1058G.

¹³⁴ 第(2)款规定：“在不局限第(1)款的一般性原则下……”。

¹³⁵ 66 P & C.R. 61。见第 6.77 段。

¹³⁶ 排除即兴言论有助鼓励出席条例草案委员会或专责委员会的人士坦诚讨论。

¹³⁷ [1995] 3 WLR 631.

例获通过的关键。他警告说，“如果试图扩大可参阅材料的类别，……”法院会就因而虚耗的讼费发出适当命令。¹³⁸

11.80 法改会考虑过的方案之一，是修改第(2)(h)款，使决策科首长在初次提出条例草案以外的情况下发表的讲话得以包括在内，但仍然不包括立法局其他议员的演词。法改会不赞同这方案，其结论是不应该完全禁止引用辩论纪录解释法例。

11.81 法改会因此建议采纳第 15AB(2)(h)条，并将之修改如下：
“立法局辩论的官方纪录所收录的任何相关材料”。

分量：第 15AB(3)条

11.82 这条文规定：

“在决定应否依据第(1)款参考任何材料或评定该等材料的分量时，除了顾及其他有关的事宜外，还必须顾及下列事宜：

- (a) 让人们能够以该条文的文本所传达的（顾及该条文在该法令的上文下理和该法令的目的或目标的）一般涵义为依归是可取的；及
- (b) 有需要避免在没有相应得益的情况下拖延法律程序或其他程序。

11.83 法改会认为，法官应该有权酌情决定赋予有关材料在案中所享有的分量。一位受谘询者质疑是否有必要在建议的法例内就有关材料在案中所享有的分量订下规定，因为即使法例没有作出规定，这个问题也是属于法官的权力范围。法改会在权衡利害后，仍然认为值得为了避免有疑问而加入一条条文，订明法院可以酌情决定有关材料所享有的分量。法改会赞同采纳由英格兰法律委员会和苏格兰法律委员会建议的条文草拟本，而不拟采纳第 15AB(3)条。现将该条文载列如下：

“为本条的目的而赋予第(2)款所述任何事项的分量，不应超过在有关情况下属适当的分量。”

条约

11.84 澳大利亚联邦的《1901年法令释义法令》第 15AB(2)(d)条将“该法令所提述的任何条约或其他国际协议”列为外在辅助材料。这条文已成为新加坡法例的一部分。贝克曼和法格¹³⁹认为，这条文涵盖的范围狭窄，

¹³⁸ 出处同上，第 645F-G 节。有关材料“不是切中有关的法例条文或有关的法例所引起的问题，而是关乎另一条条文和另一个问题。”见上文第 11.4 段。

¹³⁹ Beckman and Phang "Beyond *Pepper v Hart*: The Legislative Reform of Statutory Interpretation in Singapore", 15 Stat LR 69, at 87.

因为本土法例不一定提及它旨在实施的条约，故认为英格兰的判例法规定可使用的外在辅助材料的范围较此条文广泛。

11.85 载列在英格兰法律委员会和苏格兰法律委员会拟备的报告书附录的条文草拟本第 1(1)(c)条如下：¹⁴⁰

“为确定法令的任何条文的涵义，除了在无本条情况下而为该目的可予考虑的事宜外，还可考虑以下事宜：

……

…… (c) 法令所提述的或在法令通过前奉女皇之命向国会提交的任何有关条约或其他国际协议，不论英国当时是否受有关条约或协议约束亦然。”

11.86 当局不会将条约提交立法局省览，而且法例通常不会提述条约，但提述“相关的”条约和其他国际协议是有用的，只要它们已获指定为外在材料便可。法改会总结时认为，“不论〔香港〕当时是否受有关条约或协议约束亦然”的片语难以在香港施行，最好将之删除。¹⁴¹

11.87 法改会建议将条文草拟本第 1(1)(c)条改写如下：

“本条例或本条款所提述的任何材料所提述的任何相关的条约或其他国际协议。”

11.88 贝克曼和法格指出，¹⁴² 草拟法律者或许适宜引用新加坡的法例第 (f)款，以便在实施条约的法规内订明相关条约及其预备文件均属可作外在辅助材料使用的相关文件。¹⁴³ 与该条款等同的第 15AB(2)(g)条的用语是：“该法令宣称为施行本条文而言属于相关文件的任何文件（不论该文件是否上文任何一节所适用的文件）”。**法改会建议草拟法律者引用第 15AB(2)(g)条，在实施条约的法例内订明相关条约及其预备文件属可作外在辅助材料使用的相关文件。**

11.89 此外，联合王国两个法律委员会所拟备的条文草拟本第 2(b)条是否应该纳入建议的法例内，尚需探讨。该条规定，“不违背英女皇政府的国际义务的解释与违背该等义务的解释两者相比应该采纳前者”。联合王国的两个法律委员会的报告书表明，将这类司法陈述¹⁴⁴ 制定为成文法则的优点在于可以避免 *Ellerman Lines v Murray* 案¹⁴⁵ 所产生的不明朗因素。不过，

¹⁴⁰ Appendix in "The Interpretation of Statutes" Report (Law Com No 21) (Scot Law Com No 11) 1969.

¹⁴¹ 伦顿委员会 ("The Preparation of Legislation" (1975) 第 19.16 段) 指出，丹宁大法官认为条文草拟本第 1(1)(c)条与上诉法庭的惯常做法一致。至于不赞同采纳该条文的论据，见第 10.54 段。

¹⁴² Beckman and Phang "Beyond *Pepper v Hart*: The Legislative Reform of Statutory Interpretation in Singapore" 15 Stat LR 69, at 87。详见上文第 10.59 段。

¹⁴³ 《仲裁条例》(第 341 章)便是如此提述联合国国际贸易法委员会的《示范法》。

¹⁴⁴ 这是法例用语，用来描述迪普洛克大法官在 *Salomon v Commissioners of Customs and Excise* 案([1967] 2 QB 116, 见 143) 所说的话。

¹⁴⁵ [1931] AC 126。见始于第 2.54 段的论述。

香港法改会认为无需加入一条类似联合王国的两个法律委员会的条文草拟本第 2(b)条的条文。

11.90 伦顿委员会建议，¹⁴⁶ 任何旨在实施某条约的规定的法例应该载有表明此意的清晰陈述。有关法例也应该规定，法院在诠释本地法例时可以考虑法例旨在实施的条约的有关条文。¹⁴⁷ 这相当于要把一条涵义较条文草拟本第 1(1)(c)条更广泛的条文通过为法例。¹⁴⁸

11.91 法改会建议，若某条例旨在实施某条约，草拟法律者应该在该条例内加入清楚表明此意的条文，并订明相关条约及其预备文件均属可作外在辅助材料使用的相关文件。

附属法例¹⁴⁹

11.92 《释义及通则条例》（第 1 章）第 3 条规定，“条例”的定义包括附属法例，故修改后的第 15AB 条也会适用于此等法例。无论是提交立法局省览的法例¹⁵⁰，还是根据《释义及通则条例》（第 1 章）第 35 条处理的法例，立法局议员都可就有关法例向立法局陈词，¹⁵¹ 而他们的演词会收录于《香港议事录》，供公众查阅。至于要立法局决议通过的法例，¹⁵² 公职人员是会就引进什么措施和为何这样做发表讲话。

将第 15AB 条应用在先前的法例¹⁵³

11.93 吉福德指第 15AB 条没有指明该条文是否适用于在其加入 1901 年的法规之前已有的法令。“看来在通过这些法令时被视为无关且从不预期会作释法用途的外在材料，在现时却可被查阅以决定法例条文的涵义”。¹⁵⁴

11.94 尽管吉福德有上述评语，但《1984 年法令释义法令》第 2 条¹⁵⁵ 规定，第 15AB 条适用于所有法令，不论它们的通过日期是早于或迟于本法令的生效日期。该条规定：“除本法令另有规定外，本法令所作出的修订适用于所有法令，不论它们的通过日期是早于或迟于本法令的生效日期。”¹⁵⁶

11.95 普通法推定关于程序的法规的施行是“预定具有完全的追溯力。换言之，不仅是预定它适用于日后就当时有的诉讼因由提起的诉讼，甚至

¹⁴⁶ 第 19.39 段。

¹⁴⁷ 见上文第 9.79 和 10.55 段。另见新西兰法律委员会在 1993 年发表的第 27 号报告书 *The Format of Legislation* 第 37 段所载的建议。

¹⁴⁸ 第 19.39 段。另见第 10.55 和 10.60 段。

¹⁴⁹ 详见第 9.67 段。

¹⁵⁰ 香港法例第 1 章第 34 条。

¹⁵¹ 根据常规第 14(4)条。见第 9 章。

¹⁵² 第 35 条。

¹⁵³ 上文“疏漏的判决”一节中提述的判词与此节的讨论有关。

¹⁵⁴ *Statutory Interpretation (Australia) (1990)* at 129.

¹⁵⁵ 此法令将第 15AB 条加入 *Acts Interpretation Act 1901*。

¹⁵⁶ 维多利亚州的 *Interpretation of Legislation Act 1984* 第 4(1)条有相若的规定。

对于在该法规生效前已展开的法律程序也同样适用。”¹⁵⁷ 法改会同意，由于建议的法例与程序有关（因与辅助释法有关），故该法例可被视为与先前的法例和法院对先前法例所作出的释义有关。这种情况跟现时按**佩珀诉哈特案**释法的情况无异，即使司法界进一步放宽不接纳外在材料的规则，这种情况仍会维持不变。在释法的法律范畴内制定只适用于将来的法例会造成不相称的问题。

11.96 有人认为毋须另订条文作出规定，因为《释义及通则条例》（第1章）第2(1)条已规定：

“除非在本条例或其他条例……的内容出现用意相反之处，否则本条例的条文适用于本条例、其他现行的条例（不论其实施日期早于或迟于本条例的生效日期）……。”

11.97 不过，为免生疑问，法改会建议采纳**澳大利亚联邦法例《1984年法令释义法令》第2条**，但略作修改如下：

“除本条例另有规定外，本条例所作出的修订适用于所有条例（不论有关条例是在本条例生效之前或之后通过成为法例）。”

有关法例与普通法的互动关系

11.98 有人关注到，立法处理外在辅助材料的使用会否妨碍普通法的发展，以及普通法会与有关法例并行，还是会因此而被整合、修改或废除。

11.99 在讨论澳大利亚或新加坡法例的文献中，甚少谈及普通法是否继续与关于外在辅助材料的法例并行的问题。皮尔斯和格迪斯在他们的著作《**澳大利亚如何解释法例**》（*Statutory Interpretation in Australia*）¹⁵⁸ 中仅表示，关于外在辅助材料的法例已大幅改变普通法的法则。第15AB条只可于诠释联邦法例时引用。其他法规的解释和没有包括在法例内的辅助释法材料（例如学术著作等）则仍受普通法规范。此外，不受该法例影响的州份和地区仍继续受普通法规范。目前只有南澳大利亚州和北领地继续沿用普通法的判例而没有制定有关法例。

11.100 由于澳大利亚是以联邦制立国，故情况不同。不过，尽管有可能产生混乱，但法院看来能够做到某些法例按照第15AB条解释但另一些法例则应用普通法的法则解释而不出现问题。¹⁵⁹

11.101 斯卡特（Scutt）¹⁶⁰ 指出，法例内没有提及歧义的理由之一是：

¹⁵⁷ Bewley J in *Wong Yu Hing v Tong Pak Wing* [1995] 1 HKC 160.

¹⁵⁸ Pearce & Geddes, (3rd edition, 1988) at 3.1 and 3.17.

¹⁵⁹ 关于司法机构的部分评语，见第8.52和8.62段。

¹⁶⁰ "Statutory Interpretation and Recourse to Extrinsic Aids", 58 ALJ 483, at 494 (1984)。关于维多利亚州的情况见第8.48段。

“理解法令时应该顾及有关的普通法背景，并且……根据大家接受的规则诠释有关条文。即只在有歧义时才借助外在辅助材料。”

11.102 关于普通法与法例条文的互动关系在 *Raffles City Pte Ltd v The Attorney General, Singapore* 案¹⁶¹ 有论及。西恩法官在判词中指出，即使他裁定新法例具追溯力是错误的，他仍可凭普通法下的相若规则作出如此裁决。他提述上诉法庭在 *Tam Boon Yong v Comptroller of Income Tax* 案¹⁶² 的判决，该案正是援引 *佩珀诉哈特案* 为判例。他对可否遵循新法例一事有迟疑看来主要是因为该案的 法律程序是于新例实施前提起。

11.103 法改会注意到，联合王国的两个法律委员会的报告书的条文草拟本第 1 条提议，所提述的外在辅助材料是“除了该条文以外，可为该目的而考虑的外在辅助材料。”¹⁶³

11.104 尽管让普通法原则继续与有关法例并行可能造成混乱，但普通法也有填补法例的缺漏之利。为免有人认为有关法例阻止司法界进一步发展这方面的法律，法改会赞同加入类似下列规定的保留条文：

“任何根据普通法可以援引外在材料的权利不得因本条而受损。”

个人的权利

11.105 法院在 *R v Hallstrom, ex p W (No. 2)* 案¹⁶⁴ 确认普通法有这样的一条关于释法的规则：法院会推定国会不会制定干预国民自由的法例，除非国会清楚表明确有此意，则作别论。因此，如有歧义出现，法院须采纳不会制订新罪行的解释。在香港，这类普通法的释疑规则受《香港人权法案条例》（第 383 章）第 3(1) 条规范。这条文规定所有“先前法例”凡可作出与《香港人权法案条例》没有抵触的释义，便须作如是诠释。对于在《香港人权法案条例》之后制定的法例，第 4 条规定凡可诠释为与《公民权利和政治权利国际公约》中适用于香港的规定没有抵触的，便须作如是诠释。有鉴于此，保障权利的法律源于实体法（该条例第 3(2) 条和《英皇制诰》第 VII(5) 条），而非处理释义规则的法例。

11.106 有一派观点因而指出，最终得出的解释不会因为使用外在辅助材料而有异，因为除非有关条例是以毫无歧义的措辞清楚表明要剥夺权利，否则法院不能剥夺权利。因此，当法院是为确定法例的涵义而使用辅助材料时，便不应限制法院查阅该等材料，不论该等材料有否表明限制权利的

¹⁶¹ [1993] 3 SLR 580.

¹⁶² [1993] 2 SLR 48.

¹⁶³ 全文载于第 7.17 段。

¹⁶⁴ [1986] QB 1090, at 1104.

意向。如果有关法例的用意明显地是要剥夺权利，则毋须使用该等辅助材料确定涵义。

11.107 法院在 *R v Bolton ex p Beane* 案¹⁶⁵ 裁定，必须有清晰的立法意向才可以减损关乎个人自由的基本原则。如果法令本身没有表明如此用意，则“尽管《法令释义法令》第 15AB 条另有规定，¹⁶⁶ 也不能凭负责部长在二读法令草案时发表的演词来补充这方面的缺漏。”因此，法院在诠释惩罚性法规时，会从有利于权利受影响的人士的角度释法。

11.108 在 *Botross v London Borough of Fulham* 案，¹⁶⁷ 答辩人引用释疑规则，辩称 *佩珀诉哈特案* 的判例并不适用。申诉人根据有关方面就有关条文向国会作出的解释，辩称该条文订立了一项刑事罪。贝达姆法官拒绝接受答辩人的看法。法院不争议条文有“不确切”的问题，¹⁶⁸ 并根据有关方面向国会作出的解释（而非该条文的措辞）而解决歧义的问题。¹⁶⁹ 国会的用意是将法定滋扰列为刑事罪，使法院可以判给赔偿。至于在审理情节较严重的刑事案件时，法院会否漠视诠释惩罚性法则的释疑法则，则纯属猜测而已。

11.109 不过，上诉法庭在 *R v Law Chi-wai* 案¹⁷⁰ 裁定，管有爆炸物品这项罪行属绝对罪行。“从立法局审议该条例草案的议事纪录可见，立法机关确有这个用意。”¹⁷¹ 法院拒绝接纳《香港人权法案条例》（第 383 章）使订立绝对罪行的法例无效的论点。

11.110 法改会对于普通法的释疑规则是否与《香港人权法案条例》（第 383 章）所述的原则一样，抱有疑问。为免生疑问，法改会建议在建议的法例内加入一条不得使用外在材料减损个人权利的条文：

“不得对有歧义的法例作出有损个人权利的解释的这项普通法规则不得因本条而有所受损。”

11.111 有一位受谘询者指出，上述建议条款会削弱法院裁断法例条文有歧义或出现荒谬结果的能力，“而这正是法院传统上用来保护牵涉入敏感刑事法例的诉讼人的手段”。法改会不接纳这观点。事实上，法改会认为该条文是为了保护个人的普通法权利而拟定的。

法规以外的其他改革措施

草拟法律

¹⁶⁵ (1987) 61 ALJR 190.

¹⁶⁶ 1901 年的联邦法令。详见第 8 章。

¹⁶⁷ (1995) 16 Cr. App. R (S.) 622.

¹⁶⁸ 出处同前，第 628 页。

¹⁶⁹ 见第 6.88-90 段。

¹⁷⁰ Unrep. Cr App No. 260/1995, 7 September 1995 (CA).

¹⁷¹ 第 3 页。沈澄法官。

11.112 部分拟议的改变（例如关于摘要说明的改变）是毋须透过立法落实，但要改变立法程序和行政机关的惯常做法。如要让使用法例的人真正容易取阅外在辅助材料，便必须考虑如何改变立法程序以便配合。此外，必须尽力协助草拟法律者，让他有较充裕的时间草拟法例。有人认为加入说明立法目标的条文¹⁷²可能会更清楚地反映法例的目的¹⁷³，而且也可能更切合《释义及通则条例》（第1章）第19条的精神。法改会考虑过这个看法。不过，在权衡利害后，法改会认为强制加入目标条文会造成实际困难，并法律草拟人员造成掣肘。

特别拟备的摘要说明

11.113 有些法改会成员认为一份特别拟备的，内容包括法例的目标、目的和背景，并会因应立法局对条例草案的修改而作出修订的摘要说明，是值得作进一步考虑。联合王国的两个法律委员会也提出这个方案，作为参照第15AB条立法以外的另一个可供选择的方案。¹⁷⁴这类摘要说明可将旧式的解释文件里关于目标和理由的内容增加，并且可以加入一个附表，把可以引用的辅助材料列出。如备有这种摘要说明便可以不用查阅《香港议事录》，即使这样的摘要说明在某宗案起不了作用，也可退而援引*佩珀诉哈特*为案例。

11.114 不过，援引特别拟备的摘要说明会有以下弊端：这类说明是由行政机关拟备（虽然其中一个方案是要立法局批准才可）；其内容可能跟有关条例一样难明；将人们的注意力从条例本身转移往别处；以及摘要说明所陈述的目的与有关条例要达致的目的可能不一致。有两位接受谘询的法律执业者支持制定特别拟备的摘要说明，认为这类说明有助律师向客户提供意见。其中一位指出，摘要说明应该附上列表，把可以引用的辅助材料列出。不过，他们接纳有关条例如其后经过修订后，这类摘要说明便可能有问题。在该等情况下，摘要说明便需要更新。

11.115 法改会考虑过支持和反对使用特别拟备的摘要说明的论据之后，决定不建议采用这类摘要说明。

解说资料

11.116 就这方面而言，联合王国的两个法律委员会就描述性、阐释动机和阐释性的文本所作出的表述值得参考。¹⁷⁵在决定法令草案应该包括哪一

¹⁷² 见第9.23段。

¹⁷³ 愈来愈多新西兰的法例加入一条说明立法目的的条文。见新西兰法律委员会在1990年发表的题为*A New Interpretation Act*的第17号报告书第70段。

¹⁷⁴ 见上文始自第7.8段的论述。

¹⁷⁵ 见上文第7.8段。

类材料时，政府部门应该紧记以下有帮助的准则：可信性、同期性、密切性和宏观环境等。¹⁷⁶

11.117 国会议事录立法过程委员会¹⁷⁷ 建议就各条文提供说明注解。法改会讨论过这个建议。新西兰法律委员会也曾提出类似建议。¹⁷⁸ 法改会认为，加入说明注解会带来实际困难，这些困难与加入特别拟备的摘要说明这项提议所带来的困难相若，故不建议采纳这样做。

11.118 法改会认为，在每一条条例中提述其他相关的法例或制定条例时所参照的由法律改革组织拟备的报告书是有用的。¹⁷⁹ 若香港的法例条文源自海外的法例，便应该提述海外法例。

11.119 法改会认为，为那些在委员会阶段就复杂和敏感的条例草案提出的修正案拟备摘要说明是相当有用。¹⁸⁰ 此举可以称得上在某程度上落实伦顿委员会的建议，即是将法令草案条文注解和性质相若的额外解说资料提交给上议院和下议院在委员会辩论阶段作为参考的做法订为常规。¹⁸¹ 法改会不认为有需要调拨资源为所有修正案拟备摘要说明，但对于复杂或敏感的条例草案而言，为修订条例草案的议案拟备摘要说明却是相当有用。¹⁸²

11.120 法改会不建议在条例内加入因应所有已通过的修正案而作出修订的摘要说明最后版本。¹⁸³

11.121 法改会认为，在复杂的条例、落实某法律改革组织的报告书的条例、和包含国际元素的法例中以附表形式提述外在材料也是适当的。¹⁸⁴ 这会与《仲裁条例》（第 341 章）的做法相若，因为该条例有一个载述外在材料的附表¹⁸⁵，方便人们追查有关文件。

11.122 澳大利亚的法令有一个做法，就是在法令内加入二读演词的日期。新西兰法律委员会提议在法例内加入的资料计有：二读演词的日期；法令草案在最初提交时所用的名称；其他国会议事阶段的日期；该法令草案、其后版本和任何有关的附加命令文件的编号；以及有关该法令草案的已印行报告书的书目。¹⁸⁶ 不过，在香港实施这些建议会有实际困难。¹⁸⁷ 加入

¹⁷⁶ 见上文第 7.91 段。

¹⁷⁷ 见上文第 7.37 和 9.44-9.45 段。这类说明注解会以《法令草案条文注解》为蓝本，内容包括各草案条文的目的地和效力的解释，并且通常包括解释如何应用有关条文的实例。

¹⁷⁸ 见上文第 9.77 段。

¹⁷⁹ 见上文第 9.78 段。

¹⁸⁰ 见上文第 9.32 段。

¹⁸¹ 该报告书第 15.10 段。

¹⁸² 见第 9.31 段。

¹⁸³ 见第 9.33-9.34 段。

¹⁸⁴ 见第 9.80 段。

¹⁸⁵ 附表 6。另载列一份由联合国国际贸易法委员会拟备的报告书和一份由联合国秘书长拟备的报告书。

¹⁸⁶ 第 17 号报告书第 115 段。书目出处同上，第 37 段。

¹⁸⁷ 见第 9.74 段。

二读演词日期以外的资料会造成混乱，尤以有多项修订的长篇条例为然。一个折衷办法是只在各条例的原有印行本内载列有关资料，但其后的条例修订本则略去不提。

11.123 法改会认为应该采纳新西兰的建议，但须略作修改：即在各条例的原有印行本加入二读演词的日期，但在其后的修订本则略去这项资料。¹⁸⁸

11.124 法改会建议，凡法例是落实法律改革报告书的建议，便应该提述任何有关的法律改革刊物。¹⁸⁹

11.125 有一位受谘询者指出，特别拟备的摘要说明应该“说明有关法例的背景、为何要制定该法例和该法例要达致什么效果”。一般的摘要说明无疑都应以此为目标。

11.126 法改会认为，直接参与立法程序的人应该进一步考虑所需的各类解说资料的类别、如何取用和应给予的分量。

11.127 澳大利亚《1905年证据法令》第7(1)条规定，“凡宣称是由国会上下议院投票和议事程序纪录或议事录或会议纪录的文本，而又宣称是由政府印务局印制的所有文件，只须交出即可于所有法院获接纳为证据。”¹⁹⁰ 香港并无法例条文是与这条澳大利亚条文直接等同的。¹⁹¹ 为免除疑问，法改会建议落实改革措施的法例应该加入一条与澳大利亚《1905年证据法令》第7(1)条相若的条文，以允许藉交出该等外在材料而予以证明。

取阅辅助材料

11.128 关于提供和取阅外在材料的问题要由政府 and 立法机关处理，毋须立法干预，¹⁹² 惟希望当局增拨资源，使《香港议事录》及其目录能够在更短时间内拟备供市民取用。

11.129 《1901年法令释义法令》第15AB(2)条列出的外在辅助材料并不包括政府通告或其他在法例制定后才发布的解说资料。法改会建议政府应为公务员制定指引，指明哪些文件属于可作辅助释法之用的外在材料类别。¹⁹³ 这可确保这类文件在公开发表前经过审核，使其内里载述的法律观点、事实和保证都是准确的。¹⁹⁴

¹⁸⁸ 见第9.75段。

¹⁸⁹ 《仲裁条例》(第341章)附表6便载述有关资料。新西兰法律委员会在题为“The Format of Legislation”的报告书也提出这项建议。详见上文第9.79段。

¹⁹⁰ Brazil, “Reform of Statutory Interpretation - the Australian Experience of Use of Extrinsic Materials”, (1988) 62 ALJ 510.

¹⁹¹ 香港唯一有关的条文是《立法局(权力及特权)条例》(第382章)第21条。该条规定：由政府印务局局长遵照立法局命令而印刷的议事录文本，可于触及立法局的特权、豁免权及权力问题的研讯中获接纳为证据。

¹⁹² 见上文始自第9.70段的论述。

¹⁹³ 如果这份参考资料仅供内部使用，便应该不符合准则。另可参阅第9.66段。

¹⁹⁴ See Jenkins, “Pepper v Hart: A Draftsman’s Perspective”, 15 Stat LR, No. 1, 23, 25 (1994).

执业指引

11.130 联合王国两个法律委员会曾建议《法院规则》规定凡有意使用外在材料者必须发出意向通知书。¹⁹⁵ 这建议已藉英格兰的《执业指引》落实。¹⁹⁶ 有关指引适用于最高法院，包括皇室法庭和郡法庭，而且不论在最终聆讯及非正审聆讯都必须照办。至于可供取用的材料类别，只限于已收录入《国会议事录》的官方纪录，“不得引述关于议会程序的其他纪录”。援引 *佩珀诉哈特案* 或 *Pickstone v Freemans plc* 案¹⁹⁷ 的诉讼一方，必须向法院及其他诉讼各方送达《国会议事录》的有关摘录的副本，以及拟根据有关报告提出的论点的概要。除非法官另有指示，否则必须在聆讯前不少于五整天前办妥。如任何一方未能遵守此《执业指引》，法院可就讼费或其他事项，发出在所有情况下属适当的命令。

11.131 法改会在《谘询文件》认为《执业指引》会有作用。法律执业者也支持制定《执业指引》，以说明什么材料可以提交法院参考和将此事通知诉讼另一方和法院。法改会注意到英格兰《执业指引》规定，法院可以命令不遵守规定的一方支付讼费。这项权力可以使大家不会太过忧虑有法律执业者在不必要的情况下引用外在辅助材料。

11.132 法改会建议香港应引入一套关于向法院提交外在材料的执业指引，而无需等待这方面的立法改革措施。

其他外在辅助材料

11.133 在第 2 章提及的其他外在辅助材料，例如历史背景、教科书、其他法规、业权转易方式和一致的法院判决等，皆罕有与案情有关。澳大利亚的法令条文虽然没有将上述辅助材料纳入法规之内，但运作仍然良好。法改会不建议将上述的其他外在辅助材料加入法例条文之内。

11.134 《证据条例》（第 8 章）第 59 条规定，任何具备适当资格的人可“就香港以外任何国家或地区的法律”提供专家证据。¹⁹⁸ 按这条文所设定的司法管辖区范围来看，这条文在 1997 年 7 月 1 日后不再适用。¹⁹⁹ 这样的条文是获得解释中国法律的中国外在辅助材料的专家证据的途径之一。然而，既然第 59 条将不再适用，诉讼一方便可循一般程序传召专家作证。也许在这种情况下，要证明“外地”文件可能会有问题，因为届时法院在

¹⁹⁵ 工作文件第 59 段。见上文第 7.7 段。

¹⁹⁶ 上议院的情况见 [1993] 1 WLR 303。至于所有其他法院适用的《执业指引》则见“Practice Direction (Hansard: Citation)” ([1995] 1 WLR 192)。

¹⁹⁷ [1989] AC 66。关于 *Pickstone v Freeman plc* 案的讨论见上文第 2.95 段。

¹⁹⁸ 有意见认为按这条文理解，在 1997 年后便不能将中国视为香港以外的一个国家。

¹⁹⁹ 见第 10.36 段。

查阅外地材料时所采用的准则可能比现行所采用的较为宽松。²⁰⁰ 这方面的问题或许要再深入研究。²⁰¹

总结

11.135 《谘询文件》业已分送予大律师公会、律师会、司法机构、各所大学和立法局秘书处，并另外派发予立法局秘书处的法律顾问和立法局法律事务委员会各委员。法改会在考虑受谘询者的意见书后，认为应该立例改革有关法律。关于外在辅助材料的普通法既复杂又不易理解。法改会认为，将普通法的有关原则编纂为成文法则并加以扩充是明智之举，只要有关法例可以为这些辅助材料的使用提供全面和简明的准则便可。

11.136 **法改会的结论是将澳大利亚的法令第 15AB 条的内容略作修改便可以达致上述目的。**第 15AB 条原文载于附件 I。《释义及通则条例》（第 1 章）第 19A 条的草拟本载于附件 II，当中已包含关于修改第 15AB 条的建议。法改会相信其建议对于使用外在材料以助释法所引起的问题，应可提供一个实用可行的解决方法。

²⁰⁰ See *Li Jin-fei and Others v Director of Immigration* [1993] HKLR 256, at 264-5.

²⁰¹ 同一条例第 31 条也是有关连的，因为该条文提述“任何外地国家”的任何法院的判决书，可藉已盖上法院印章的经认证副本予以证明。

第 12 章 释法的外在辅助材料报告书摘要

第 I 部

引言

12.1 本章扼要论述这个课题的研究范围所涉及的问题和法改会的结论及建议。第 I 部探讨在考虑各种释法的外在辅助材料时所涉及的背景及问题。第 II 部则载述法改会的建议。这个课题的研究范围如下：

“应否修改规管关于使用外在材料以辅助释法的法律；如应修改，又当如何修改？”

释法的重要性何在

12.2 “法例是我们社会上最为重要的法律来源。从教育、福利、保健、就业、房屋、收入以至市民在公众地方的行为，鲜有不受法例的规管。”¹ 在每一天，官员、市民和专业顾问都会按他们对法律的诠释而执行职务。然而，只有当法例条文的涵义或适用范围引起疑问，或当某条文与其他条文的关系引起疑问时，他们才会寻求司法解释。²

12.3 释法时所考虑的不仅是参考法院的裁决。法规适用的对象是按其标的事项而定的，所涵盖对象范围的广狭各异。法规对普通市民或他们的顾问而言是否易于理解，是与法院所遵循的释义规则有密不可分的关系，理由是能否明了法规得视乎能否凭智慧预料法院对有关法规的诠释。³

12.4 联合王国的两个法律委员会在其综合报告书内强调，作为关乎立法者与法例对象之间的沟通规则的法例释义规则必须是切实可行。⁴ 在评估法规以外的辅助材料在释法上的价值方面，此点是尤为重要。⁵

¹ D.R. Miers and A.C. Page, *Legislation* (1st edition, 1982)一书的序言。

² 出处同上，第 177 至 178 页。

³ The Law Commissions, *The Interpretation of Statutes* (1969), (Law Com No 21), (Scot Law Com No 11), paragraph 4.

⁴ 出处同前。

⁵ 出处同前。

什么是释法的外在辅助材料？

12.5 简言之，释法的外在辅助材料如下：⁶

- (1) 历史背景；
- (2) 国会审议有关法例的历程及辩论纪录；⁷
- (3) 官方报告书，包括法律改革委员会报告书；
- (4) 政府部门发表的法例摘要说明；
- (5) 教科书和辞典；
- (6) 国际公约；
- (7) 国际协议的预备文件；⁸
- (8) 其他法规；
- (9) 业权转易及行政常规；
- (10) 一致的法院判决及惯常用法；
- (11) 根据条例而订立的法定规例。

12.6 以上各项辅助材料，会在第 2 章详细讨论。自从有了 *佩珀诉哈特*⁹ 案例后，外在辅助材料在释法时变得更为重要。上议院在该案裁定不接纳提述国会材料的规则应在某些情况下可予放宽。¹⁰

背景：宪制理论¹¹

12.7 在探讨法院可否或是在多大程度上可查阅外在辅助材料这课题时，必须注意在制定和诠释法律上国会与法院之间的互动关系，以及要在两者之间维持和谐平衡关系的需要。根据传统的理解，国会主权原则的信条之一是，就法例而言，司法功能只限于释义和应用方面。¹²

国会用意¹³

12.8 法院在诠释法规的涵义时有责任断定国会的用意，而这项工作只能从法规的措辞来确定。¹⁴ 迪普洛克大法官在 *福瑟吉尔诉帝王航空案*¹⁵ 中描述法院与国会的定位如下：

“法院在执行释法功能和在覆检行政机关的措施的合法性时，其实是在担当调解员角色，协调两方关系：一方是行使

⁶ Stair Memorial Encyclopaedia, *The Laws of Scotland*, Vol 1, paragraph 1143 *et al.*

⁷ 国会的辩论收录于《国会议事录》。

⁸ 指构成条约的预备工作的文件，其中包括产生该条约的国际会议的议事纪录等材料。

⁹ [1992] 3 WLR 1032.

¹⁰ 见下文第 12.20 段。

¹¹ 见第 1.2-1.6 段。

¹² Miers and Page, "Legislation" (1982), 180.

¹³ 见第 3.7-3.10 段。

¹⁴ See *Salomon v Salomon* [1897] AC 22, 38.

¹⁵ [1981] AC 251, at 279.

立法权力的国家，另一方则是受国会订立、由国家行使行政权力去执行的法律所约束的市民。”

12.9 罗斯基尔大法官¹⁶ 质疑里德大法官所说关于国会用意¹⁷ 的说法，说除非法院已先确定使用有关措辞的人藉其用语所表达的真正用意，否则又如何能找出真确的涵义。¹⁸ 伯罗斯认为这观点反映了宪制惯例：法院与立法机关不应互相探询对方的内部运作。¹⁹ 罗斯基尔大法官认为，最合常理且贴近“国会用意”涵义的要算是法律草拟人员的用意，就是“将他视为那些有意并已采取行动使这条落实如此目的之法例纳入法令全书的人的代办者”。²⁰

释法规则

12.10 法院发展出各种诠释法例的规则。这些规则分别为补缺去弊规则、²¹ 字义规则²² 及黄金规则。²³ 香港跟联合王国的做法不同，香港已将补缺去弊规则纳入法律，它已被“目的释疑”一词替代。香港法例《释义及通则条例》（第1章）第19条载明：

“条例必须当作有补缺去弊的作用，按其真正用意、涵义及精神，并为了最能确保达致其目标而作出公正、广泛及灵活的释疑及释义。”²⁴

外在辅助材料的用途

12.11 探讨外在辅助材料在释法方面的用途的基础如下：²⁵

“法院要理解一条法规，必须考虑许多在法规本身内找不到的事情，这是不言而喻的。法例不会无端产生，而法官在解释法例时，可藉司法认知广泛参考施行该法规的社会在法律、社会、经济和其他范畴的状况。”

12.12 联合王国的两个法律委员会将不同渊源的外在辅助材料按其诠释用途分类：²⁶

¹⁶ 出处见下文。

¹⁷ “我们常说我们正在考究国会的用意，但这说法其实是不准确的。我们是考究国会所使用的词语的涵义。我们所考究的不是国会要表述的用意，而是他们所说的真正涵义。” *Black-Clawson case* [1975] AC 591 at 613。

¹⁸ 出处同上，第80页。

¹⁹ "Interpretation of Legislation: A New Zealand perspective", 9th Commonwealth Law Conference April 1990.

²⁰ "Some Thoughts on Statutes, New and Stale", [1981], Stat LR 77, 80.

²¹ 见第1.4-1.7段。这规则的重点是在于获通过的法规所处理的缺陷和在法规内提供补救的办法。

²² 这规则规定必须按法规的字义诠释法规，不论结果如何荒谬亦然。见第1.8-1.10段。

²³ 这规则对字义规则作出修改。这规则指出若果按字义规则诠释法规会导致荒谬的结果或与法规内其余部分的涵义不一致时，则不要引用字义规则。

²⁴ 新西兰的1924年 *New Zealand Acts Interpretation Act* 第5(j)条、1901年 *Acts Interpretation Act (Cth)* 第15AA条、美国的 *United States Uniform Statutory Construction Act* 第15条和加拿大的1927年 *Canadian Interpretation Act* 第15条均有相若的条文。

²⁵ (Law Com No.21) (Scot Law Com No.11) (1969), at paragraph 46。见第2.1-2.4段。

- (1) 法官可能想得知有关法例背景方面的一般和事实情况；
- (2) 法官可能知道有关法规所针对的“缺弊”，即立法机关有意补救或改变的法律或事实范畴的现状；及
- (3) 他可能要查考有关法例提供的补救或变更的性质或所涵盖范畴等方面的资料。

可接纳性

12.13 在有*佩珀诉哈特案*²⁷的判决以前，法院都表明仅会于条例有歧义或有疑点、或按字义诠释会与法例的目的相悖时才利用外在辅助材料。²⁸ 该两个法律委员会²⁹在考虑是否接纳外在辅助材料时，认为要顾及所接纳的材料与法院释法工作的相关程度、所提供指引的可靠程度和法规所针对的对象在取用有关材料的简便程度。³⁰

法院不接纳外在辅助材料的理据³¹

12.14 法院不接纳外在辅助材料的各项理由如下：它会扰乱国会与法院之间的宪制平衡、³² 它违反有关国会用意的常规、³³ 它违反国会特权的传统规则、³⁴ 它或会让行政当局有机会支配法院诠释影响市民权利的有歧义的法例³⁵及法律确定性的需要。³⁶ 此外，亦有实际方面的理由：有关资料不能取阅或取用、它会引致审讯时间延长、研究有关资料需更多法律费用及外在辅助材料不可靠。³⁷

12.15 在*布莱克克劳森有限公司诉沃尔多夫阿沙芬堡纸品案*³⁸，迪普洛克大法官对于法例的释义规则与使用外在辅助材料的规则的关连作如下阐释：

“当‘补缺去弊规则’初立时，不曾要求法院应用法规实际用语范围以外的材料……因为这已于法案弁言内说明。至于解释现代法规时，由于法规没有可诠释立法用语的弁言作为辅助材料，故以查考缺弊为由而查阅外在文件时必须谨慎行事。如果立法用语涵义是简明且无歧义，则毋须应用任何‘补

²⁶ 出处同前。

²⁷ [1992] 3 WLR 1032.

²⁸ 斯卡曼大法官在*福瑟吉尔诉帝王航空案*（[1980] WLR 209, 235）是针对国际惯例而提出这规则，但这规则同样适用于国内法例。

²⁹ 出处同前，第 53 段。委员会限定只对国会议事纪录应用这项可接纳性测试准则，但对所有外在辅助材料应用这套测试准则也是有用的。

³⁰ 见第 2.3 段。

³¹ 见第 3 章。

³² 见第 3.6 段。

³³ 见第 3.7-3.10 段。

³⁴ 见第 3.11-3.13 段。

³⁵ 见第 3.14-3.15 段。

³⁶ 见第 3.16-3.18 段。

³⁷ 见第 3.19-3.23 段。

³⁸ [1975] AC 591, 614.

法院允许使用外在辅助材料的理据⁴⁰

官方报告书

12.16 在 *布莱克克劳森有限公司诉沃尔多夫阿沙芬堡纸品案*，⁴¹ 法院裁定它有权查阅官方报告书所载录有关所针对的缺弊的陈述，⁴² 但却无权考虑该报告书的建议，也不能考虑就该报告书内法令草案草拟本作出的评论。迪尔霍恩子爵批评如此区分是随意的和毫无用处。⁴³ 反之，所考量的应该 是如何衡量有关建议的分量。如果该报告书所载的法令草案草拟本与该法令没有分别或没有实质差异，便可合理地推断国会已接纳和有意落实有关建议。

12.17 有些法院赞成查考诸如法律改革委员会报告书等资料，因为这些资料是与法院面前要处理的问题有关连的。在 *R v Warner* 案，⁴⁴ 有意见认为，这规则确有例外情况，就是“凭借国会议事纪录便能够几近肯定地作出明确裁断的情况”。既然《国会议事录》可从一些教科书查阅，这些资料便间接可由法院使用。

目的释疑

12.18 有意见认为当法院采用按目的释疑法，其实是更切实地体现国会的目的。使用按目的释疑规则释法而非按字义释法这个趋势给予法院动力，使其使用外在辅助材料以解决法例上歧义之处。⁴⁵ 事实上，格里菲思大法官在 *佩珀诉哈特案* 说，“法院现时采用的按目的释疑法是力求体现法例的真正目的，法院也愿意参考很多与立法背景相关的外来资料。”⁴⁶ 在新西兰及澳大利亚，法院依据有关按目的释疑规则释法的法例条文而有充分理由参考外在辅助材料。⁴⁷

³⁹ 出处同上，第 638 页。

⁴⁰ 见第 4 章。

⁴¹ [1975] AC 591。见第 4.4-4.11 段。

⁴² 迪尔霍恩子爵指出，法院可以考究缺弊的理由是这些缺弊会揭示有关法令的目标和目的，即国会用意（第 622 页）。因此，可正当地查阅整份委员会报告书，包括查阅有关法令草案草拟本、法令草案条文注解，以及附连在报告书的公约草案（第 623 页）。

⁴³ 第 622H 节。布朗威尔金森大法官（Lord Browne-Wilkinson）在 *佩珀诉哈特案* 也同样批评，如此区分是极为随意的。书目出处见上文，第 1056-7 页。

⁴⁴ [1969] 2 AC 256, at 279, per Lord Reid, dissenting.

⁴⁵ Samuel, "The Interpretation of Statutes" [1980] Stat LR 86, at 99.

⁴⁶ [1992] 3 WLR 1032, 1040 D.

⁴⁷ 在 *Brown & Doherty Ltd v Whangerei County Council* [1990] 2 NZLR 63，新西兰《1924 年法令释义法令》第 5(j)条获如此引用。澳大利亚联邦的《1901 年法令释义法令》第 15AA 条规定了相若的按目的释疑的规则。这是在可参考外在辅助材料的法例通过前的情况。

12.19 关于外在辅助材料可接纳性的原则的蜕变历程时有反覆，看来无可避免地上议院会认为法院既然可以查阅白皮书、官方报告书和法律改革委员会报告书，理应也可以查阅《国会议事录》。⁴⁸

佩珀诉哈特案⁴⁹

12.20 法院在佩珀诉哈特案判决书提要内列出的新规则如下：

“在不抵触任何国会特权的情况下，应该将不接纳提述国会材料作为辅助法规释疑的规则予以放宽，以允许在下述情况作如此提述：(a)法例有歧义或隐晦之处，或引致荒谬结果；(b)所援引的材料是由部长或有关法令草案发起人作出的一份或多份陈述，并视乎情况可包括为理解有关陈述和其效果所需的其他国会材料；及(c)所援引的陈述涵义清晰。”

赞成接纳外在辅助材料的论据

12.21 布朗威尔金森大法官就允许使用国会材料作为外在辅助材料的论据条陈如下：⁵⁰

- (1) 有些法规条文有歧义。国会可能已获悉使用某些用语会达致的效力，其后法院须决定有关用语的涵义，而有关用语却可能具有两个涵义。
- (2) 法院不会知道立法背后的国会用意，除非法例的其他部分已披露国会用意，则作别论。
- (3) 国会可能已考虑过有待法院裁定的争论点。
- (4) 法院现时已可以查阅白皮书、官方报告书和法律改革委员会报告书以找出缺弊。
- (5) 在向国会发表的部长陈述应该是具有同等权威的陈述。
- (6) 法官过去判案时就国会材料是否可接纳一事的取态并不一致。⁵¹
- (7) 一方面查阅报告书以辨识法例所针对的缺弊，另一方面却禁止查阅国会辩论纪录以辨识国会用意，如此区别两者是极为随意的决定。

⁴⁸ *Pepper v Hart* [1992] 3 WLR 1032.

⁴⁹ 见第 5 章。

⁵⁰ At 1056-1061。见第 5.19 段。

⁵¹ 他提述 *R v Warner* 案 ([1969] 2 AC 256, 见 279 页)，里德大法官在该案中说“……由这案件看来，这规则确有例外情况，就是凭借国会议事纪录便能够几近肯定地作出明确裁断的情况。”他也引述了威尔伯福斯大法官在澳大利亚坎培拉的 Symposium on Statutory Interpretation 所发表的意见。(AGPS, 1983, at 13)

- (8) 获允许可用作外在指引的教科书内包括提述部长就法例向国会作出的解释。
- (9) 有多位法官在判决书内承认曾为考究国会用意而查阅《国会议事录》。⁵²

⁵² 丹宁大法官在 *Hadmor Productions Ltd v Hamilton* 案 ([1983] 1 AC 191) 中承认《国会议事录》有助他达致结论。律师向上议院上诉时提出抗议，表示假如他当时已知悉此事，便可在法院上引用《国会议事录》的其他章节。（第 233 页）

反对接纳外在辅助材料的论据

12.22 布朗威尔金森大法官根据律政司的反对意见将反对查阅《国会议事录》的论点阐述如下：⁵³

- (1) 国会材料取阅不易，意即在伦敦以外有收藏此等材料的图书馆为数不多，而且关于委员会讨论阶段的资料的索引纪录也欠完善。
- (2) 翻阅此等材料花费人力及金钱。⁵⁴
- (3) 律师和法官并不熟悉国会议事程序，难以妥善衡量国会材料的重要性。
- (4) 法院将要耗费更多时间翻阅连篇累牍的国会材料。
- (5) 律师会为查考国会用意而虚耗时间和金钱，因为不一定能够在《国会议事录》内找到答案。
- (6) 这是有违宪法原则，而且可能牵涉国会特权问题。

回应

12.23 布朗威尔金森大法官对上述大部分论点有如下回应：

- (1) 国会材料是可供索阅。没有人提及不应提述从属法例，⁵⁵ 而这些从属法例是于通过后一年才有索引版本。
- (2) 如果部长或其他法令草案发起人所作出的清晰的陈述获得重视，则在评估有关陈述的重要性时便不会如此困难。⁵⁶
- (3) 法院审讯时间会延长，但当中有可获接纳的有关材料而有关材料又是清楚显示用意的案件为数甚少，⁵⁷ 所以其利弊可以相抵。
- (4) 可设立承担讼费的制度以惩处试图引用不符有关准则的材料的人士。

⁵³ 布朗威尔金森大法官在第 1055G 节载述律政司的论点，并随而在第 1058B 至 1059D 节作出回应。见第 5.20-5.21 段。

⁵⁴ 格里思大法官并不同意此论点（见第 1040G-H 节）。麦凯大法官认为允许提述《国会议事录》会“至少可能使涉及诠释法规的案件的讼费激增。”（载于第 1038B 节）。

⁵⁵ 麦凯大法官反对允许接纳《国会议事录》为证据，但并不反对为查证附属法例的立法目的而查阅《国会议事录》，因为这类陈述是很显而易见的（载于 1038H 节）。

⁵⁶ 这个判决书看来甚为重视部长陈述的质素和清晰程度。例如第 1058G 节所载布朗威尔金森大法官的意见：“在此令人信服之处，是部长在取得其官员的意见后对一系列问题所作的答覆，内容一致并指向同一方向，而且在法令草案制定前不曾修改或撤回。”布里奇大法官的立场更为严谨，他在第 1039H 节指出，法院要解决的争论点已在国会辩论中解决并有发起人针对有关争论点作明确陈述的案件甚为罕见。

⁵⁷ 参阅总结有关准则的判决书提要。

- (5) 研究工作固然会招致开支，但如果部长陈述的内容是无关重要的，则再深入查究也是徒然。⁵⁸

自从有了*佩珀诉哈特案*后，新的规则在司法方面亦有发展。第6章探讨多个不同的判例。

佩珀诉哈特案对香港的影响

12.24 虽然只有少数的案件是被收录于案例汇编，香港的法院其实已应用*佩珀诉哈特案*的准则。这不是说大律师提交《香港议事录》时，并不要求法院参考该案的有关资料。一个难处是很多法官在援引或参考《香港议事录》时是没有提述*佩珀诉哈特案*，因此很难追查一些案例汇编内的案例。⁵⁹ 尽管香港的立法过程与联合王国的立法过程并不相同，只有在 *Ngan Chor Ying v Year Trend Development Ltd* 案⁶⁰ 由范达理法官就此事表示有保留。在 *Matheson PFC Limited v Jansen* 案，⁶¹ 彭亮廷法官认为律政司在摘要说明的陈述是“等同由部长作出涵义清晰的陈述……”。

12.25 法院有时在裁定相关法例没有歧义、隐晦或荒谬后仍然提述立法机关辩论纪录的相关摘要。在 *Hong Kong Racing Pigeon Association Limited v Attorney General* 案，⁶² 黎守律法官提述卫生福利司在动议二读条例草案时所表明立法目的。黎守律法官强调放宽不接纳外在材料规则受到种种限制，而这些限制在*佩珀诉哈特案*中由布里奇大法官⁶³、奥利弗大法官⁶⁴ 和布朗威尔金森大法官⁶⁵ 一一说明。

条文草拟本⁶⁶

12.26 联合王国的两个法律委员会在其报告书附件上载列多条关乎外在辅助材料的条文草拟本如下：

- “ (1) 为确定法令的任何条文的涵义，除了在无本条情况下而为该目的可予考虑的事宜外，还可考虑包括以下事宜：
- (b) 任何在法令通过前向国会、或国会上下议院提出、作出或提交的任何皇家委员会、委员会或其他组织的有关报告书；
- (c) 法令所提述的或在法令通过前奉女皇之命向国会

⁵⁸ 布里奇大法官在第1040页确认如果《国会议事录》确能够提供答案，显然可省免讼费。

⁵⁹ 香港的案例令列出曾援引的外在辅助材料，令致本研究较易进行。

⁶⁰ [1995] 1 HKC 605, 610。见上文。

⁶¹ (1994) Civil Appeal No.72 of 1994, (CA) 26 July 1994.

⁶² [1995] 2 HKC 201 (CA)。见第6.19段。

⁶³ [1995] 3 WLR 1032, at 1039H.

⁶⁴ 出处同上，第1042H节。

⁶⁵ 出处同上，第1056B节。

⁶⁶ 见第7.17-7.18段。

提交的任何有关条约或其他国际协议，不论联合王国当时是否受有关条约或协议约束亦然；⁶⁷

- (d) 在法令通过前奉女皇命令向国会提交与有关法令主题相关的任何其他文件；及
- (e) 法令宣布就本条目的而言属与法令有关的任何文件（不论是否属前段所述范围内）。

(2) 为本条的目的而赋予第(1)款所述任何事项的分量不应超过在有关情况下属适当的分量；及

(3) 本条的条文不得解释为授权考虑为任何目的在无本条情况下不可考虑的国会议事报告”。⁶⁸

新西兰

12.27 新西兰法律委员会不建议将规管外在材料用法的法则纳入法例，即使法例是可以界定在什么情况下可查阅《国会议事录》和制定用法指引亦然。该委员会认为由司法机构主导这方面的发展才是较佳的做法。⁶⁹ 这项建议反映出新西兰上诉法院已掌控关乎外在辅助材料的用法的发展。新西兰的司法机构获得鼓励藉采纳《1924年法令释义法令》第5(j)条所要求的按目的释义方法而发展这些材料的使用。该条与香港法例《释义及通则条例》（第1章）第19条相若。⁷⁰ “毫无疑问，如果放手让法院处理，法院自会按个别案件酌情制定规则，但如此发展需时。”⁷¹

北美洲

12.28 加拿大的法院已自行就外在辅助材料的可接纳性订立规则，并无须援引法例。⁷² 布朗威尔金森大法官在*佩珀诉哈特案*提及美国制度下有关规则被滥用的危险之处，并点出严格控制可接纳性准则的重要性。⁷³ 然而，我们的立法程序有较严谨的规管，故不大可能出现美国的情况。⁷⁴

澳大利亚⁷⁵

⁶⁷ 值得一提的是，Civil Jurisdiction and Judgments Act 1982 规定可以考虑有关的公约和议定书，“以确定公约的任何条文的涵义或效力，并酌情赋予适当分量。”

⁶⁸ 是项提议未予深究，因为有关事项在*佩珀诉哈特案*判决书已有定论。

⁶⁹ "Legislation and its Interpretation", Preliminary Paper No 8, Paragraph 61. (December 1988)。另见第 7.50-7.75 段。

⁷⁰ 新西兰的条文规定每条成文法则必须“按其真正用意、涵义及精神，并为了最能确保达致法令及条文或成文法则的目的而作出公正、广泛及灵活的释疑及释义。

⁷¹ 第 140 页。

⁷² 见第 7.76-7.86 段。

⁷³ [1993] 3 WLR 1032, at 1059.

⁷⁴ 见第 7.88-7.102 段。

⁷⁵ 见第 8 章。

12.29 澳大利亚联邦的《1984年法令释义（修订）法令》将第15AB条加入联邦的《1901年法令释义法令》。该新加入的条文就外在材料的使用作出规定。这样有助实施⁷⁶ 被诠释为强制按照立法目的解释法规的第15AA条。⁷⁷

12.30 虽然第15AB条和其他澳大利亚的州分的相若条文都允许法院参考官方机构的报告书，⁷⁸ 但大部分关乎外在辅助材料的判决书都将焦点放在《国会议事录》而非官方报告书上。作为外在辅助材料而言，司法机构多依赖部长的二读演说作为外在辅助材料，而非倚重国会议员的演说。司法机构在文本清晰明确时，抗拒接受劝说参考外在辅助材料。澳大利亚的司法机构在应用容许法院接纳外在材料的新法例时采取持平和克制的态度。即使在法律赋予较大酌情权的维多利亚州，司法机构在引用新法例时，跟其他有较严格准则的州分的司法机构无异。

12.31 第15AB(1)(a)条允许使用外在材料以确定一般涵义。澳大利亚的判例法判定，即使条文的涵义看来清晰，但仍可使用外在材料确定其一般涵义，惟不能用以改动其涵义。⁷⁹ 此等改动只可以在符合第(1)(b)款所列条件的情况下才能够作出。⁸⁰

12.32 联合王国的评论员在*佩珀诉哈特案*的判决出现后表示忧虑，但这些忧虑有部分未曾在澳大利亚出现。⁸¹ 事实上，布朗威尔金森大法官在该案的判决书中⁸² 留意到澳大利亚（和新西兰）放宽了该规则的尺度，认为他们放宽的尺度恰到好处。他亦说没有证据显示这些国家有人表示不满。澳大利亚的法律期刊鲜有刊载该些法例条文的评论文章。

新加坡

12.33 有鉴于*佩珀诉哈特案*的判决，新加坡修订该国的《释义法令》，以允许将部长作出的陈述作为外在辅助材料使用。《1993年释义（修订）法令》⁸³ 有一条条文跟澳大利亚联邦的《1901年法令释义法令》第15AB条相若。

草拟过程⁸⁴

⁷⁶ 1901年的法令于1981年被加入新条文。

⁷⁷ "Current Topics Statutory guidelines for interpreting Commonwealth statutes", (1981) 55 ALJ 711.

⁷⁸ 新南威尔士州、昆士兰州、塔斯曼尼亚州及澳大利亚首都地区皆有相若的法例。维多利亚州订明的外在材料的清单较短，并容许法院有较多的酌情决定权。

⁷⁹ Beckman and Phang "Reform of Statutory Interpretation in Singapore", 15 Stat LR 69, (1994) 援引 *Commissioner of Police v Curran* (1984) 55ALR 565 and *Gardner Smith Pty Ltd v Collector of Customs, Victoria* (1986) 66ALR 377 的案例。

⁸⁰ 见附件 II。

⁸¹ 见第 6 章。

⁸² [1992] 3 WLR 1032, at 1059.

⁸³ 这法令于 1993 年 4 月 16 日生效。此外，详情可参阅 1993 年 10 月的 Commonwealth Law Bulletin 第 1364 页。1985 年 Interpretation Act 第 9A 条是藉 1993 年 Interpretation (Amendment) Act 第 2 条加插的。

⁸⁴ 见第 9.3 段及其后的段落。

12.34 有论点认为，如果法律草拟人员“正确地”草拟法规，其用语的涵义应该会代表法令草案发起人要表达的意见，⁸⁵ 所以不必引用外在辅助材料。然而，在现实生活中，用语本身可以包含多个不同涵义，致使法律草拟人员难以精确地传达发起人有意表达的涵义。在此等情况下，法院便有充分理由查阅外在辅助材料，以了解国会已表述的涵义。

1997 年回归后的法律渊源

12.35 中华人民共和国与香港的释法系统有显著分别。⁸⁶ 关于司法机构、律师以至市民大众如何可以取阅例如人大常委会解释《基本法》的材料，以至有助理解这些材料的外在材料，实有必要从详计议。

12.36 方法之一是继续由专家提供关于中国法律的证据，其中可包括提交用以解释中国法律的外在辅助材料。《证据条例》（第 8 章）第 59 条规定，“可就香港以外任何国家或地区的法律”提供专家证据。⁸⁷ 按这条文所设定的司法管辖区来看，这条文在 1997 年 7 月 1 日之后将不能应用。不过，届时可以辩称，由于第 59 条不再适用，便可以循一般程序传召专家提供意见。在此情况下，要证明“外地”文件时可能有问题，因为届时法院查阅外地材料所需符合的准则可能较现在的宽松。⁸⁸ 这方面或许需要再深入研究。⁸⁹

12.37 我们要考虑香港的法院是否认为上议院在 *佩珀诉哈特案* 所作出的判决在 1997 年 7 月 1 日之后对他们具有约束力。《基本法》第八十四条规定，香港特区法院可参考其他普通法适用地区的司法判例。虽然现存案例在 1997 年之后仍会继续沿用，但这并不表示法院在 1997 年之后仍会遵循上议院的判决。⁹⁰

第 II 部

建议⁹¹

*疏漏的判决*⁹²

12.38 有些评论者对于法院是在不知悉《国会议事录》内容的情况下就某法例的解释作出的判决是否因为被视为疏漏的判决而不具约束力，⁹³ 表

⁸⁵ 见西蒙大法官的言论，出处见 *Black-Clawson* 案，第 645 页。

⁸⁶ 见第 10.33 段。

⁸⁷ 有意见认为按这条文的解释，在 1997 年之后便不能将中国视为“香港以外……国家”。见第 10.36 段。

⁸⁸ See *Li Jin-fei and Others v Director of Immigration* [1993] HKLR 256, at 264-5.

⁸⁹ 同一条例第 31 条也是有关连的，因为该条文提述“任何外地国家”的任何法院的判决书，可藉已盖上法院印章的经认证副本予以证明。

⁹⁰ 见史维理的论点，第 10.45 段。

⁹¹ 详细建议，见第 11 章第 II 部。

⁹² 见第 11.18 段及其后的段落。

示关注。这项原则指出，若果判决是在不知法例条文有不一致问题或在不知对有关法院具约束力的案例的情况下作出的，便因而不具约束力。⁹⁴

12.39 自有*佩珀诉哈特案*后，法院尚未裁定如果国会材料显示清晰的国会用意，是否可以有充分理由支持不遵照判例规则。⁹⁵ 法改会与各评论者一样，同样关注以前在不知悉外在材料的情况下就法规释义所作的判决可能被视为疏漏的判决，但法改会的结论认为此事应留待法院裁决。

为外在辅助材料立法

优点

12.40 *佩珀诉哈特案*所订下的准则并未能全面解决所有问题，甚至在准则所涵盖的范围内仍有些不明朗的地方。这种情况可能衍生更多不明朗的问题，继而妨碍释法的工作。国会资料受该等准则限制的范围并未完全清晰，其中一例是摘要说明。甚少分析谈及该等准则应否涵盖常务委员会报告书或在该等委员会会议席上发表的演词。*佩珀诉哈特案*所订下的准则对于条约尚未有影响。⁹⁶ *佩珀诉哈特案*和自该案以后的判决没有清楚订明给予《国会议事录》以外的各种辅助材料所享有的分量，也没有订明它们的分量与《国会议事录》的分量孰轻孰重。

12.41 莱思特勋爵将支持废除不接纳外在材料的规则的主要论据扼要概述如下：

- “ (1) 使用议会纪录旨在使人在知情的情况下更好地实施透过议会立法程序订立的法例。……
- (2) 遇上某法规条文有歧义或涵义隐晦，或其一般涵义明显地荒谬或不合理，有关法规的历史材料（包括议会的辩论纪录）对于找出该条文的涵义便可能属相关的材料。
- (3) 议会的纪录在下列几方面也许可以真真正正的帮助到法院：
 - (a) 显示国会有考虑过法院所面对的释义问题并就此提供了一个答案；
 - (b) 显示有关法例的目标和目的，以及该法令旨在补

⁹³ Bates, "Parliamentary Materials and Statutory Construction: Aspects of the Practical Application of *Pepper v Hart*" 14 Stat LR 46, 50 (1993) and Zander, *The Law Making Process* (4th ed, 1994) 155.

⁹⁴ *Morelle v Wakeling* [1955] 2 QB 379.

⁹⁵ 有关先例或法院先前判决的约束性的原则。

⁹⁶ 在 *R v Foreign Secretary, ex p Rees-Mogg* 案（该案源于联合王国加入欧洲），*佩珀诉哈特案*被提述。出处见上文，第 6.72 段。

救的缺弊；

- (c) 阐释法例用语有某些含糊的地方或出现歧义的原因；及
 - (d) 为有关法例的渊源、背景和宏观历史环境提供直接证据。
- (4) 若某法例条文是于部长发表权威性的陈述后才制订，而有关陈述的内容是阐明行政机关对该条文的涵义和效力的理解，则该陈述可以为该条文的目标和目的和国会同意制定该条文的用意提供重要的证据，并可以使国会议员和受该法例影响的人产生合理期望。
- (5) 法院不认为他们诠释法规时只可审议法规的文本。他们既然愿意参考白皮书等外在辅助材料，那么严拒借助议会辩论纪录无论在原则上或逻辑上都是说不过去的。
- (6) 按目的释法要求法院按法例的目的诠释法例。……
- (7) 造成延误和增加讼费这两个论点同样适用于使用任何外在材料辅助释义的情况。……
- (8) 订下一条允许借助国会议事纪录的规则不会也不应该意味着法院在解释法规时受法规以外的国会意见约束。……
- (9) 国会可以并应该透过立法订明外在材料可以在什么情况下和在多大程度上有助诠释法规和附属法例来协助法院……。”

他总结时说，“国会应该确保法例文本的草拟工作尽善尽美，并使公众易于取阅法例。”

弊端

12.42 对于选择性使用对政府有利的部长陈述或许会加强政府的优势和削弱法院制衡强势的行政机关的能力，奥利弗表示关注。⁹⁷ 大部分学者对佩珀诉哈特案的反应初期都是负面的。他们指出，如果律师循例要查阅《国会议事录》来找出理据，结果会额外增加客户和法律援助基金所负担的费用。⁹⁸ 对于司法机构和国会议员，他们所关注的是落实有关规则时如何解

⁹⁷ Oliver, "Pepper v Hart", Public Law 5, at 13, (1933).

⁹⁸ Miers, "Taxing Perks and Interpreting Statutes: Pepper v Hart", (1993) 56 MLR 695, at 706.

释和评估国会陈述和程序，以及对立法机关与司法机构的现有宪制关系会造成什么影响。⁹⁹

12.43 法改会考虑所有论据之后，得出的结论是适宜立例编集和修改普通法下的原则，并在这个过程中通过立法扩阔和厘清有关原则的涵盖范围。

12.44 法改会建议，较为有用的做法是对《释义及通则条例》（第 1 章）作出适当修订，加入使用外在辅助材料的准则。¹⁰⁰ 最适宜的方法是紧接第 19 条，即现有关于按立法目的释疑的指引条文增订第 19A 条。¹⁰¹

澳大利亚联邦的模式

12.45 法改会不赞成使用维多利亚州的法例为范本。¹⁰² 在权衡利害后，法改会建议采纳澳大利亚联邦法例《1901 年法令释义法令》第 15AB 条¹⁰³ 这个模式作为立法改革的基础，惟该条文须因应香港的情况加以修改。¹⁰⁴

确定涵义

12.46 《谘询文件》没有就香港应否采用第 15AB(1)(a)条作出任何建议。¹⁰⁵ 没有受谘询者支持采纳该条文。有人关注到采纳该条文会引致法律费用急增。有一位受谘询者认为，该条文会使法官难以“限制这些材料的引用，甚至更难藉命令支付讼费来惩罚诉讼各方。”法改会接受这些意见。法改会不建议使用外在材料来确定法例条文的涵义。

12.47 第 15AB(1)(b)条与佩珀诉哈特案的规则第一部分所订的准则相若，故看来无可非议。¹⁰⁶ 法改会建议采纳第 15AB(1)(b)条，惟“明显地”一词应该删去。

外在辅助材料列表

12.48 法改会建议有关法例包含一个列表，内里载列澳大利亚的《1901 年法令释义法令》第 15AB(2)条所包涵的外在辅助材料，但内容应稍作修改。¹⁰⁷ 因此，应该将第 15AB(2)(c)、(e)、(f)和(h)条内的“国会”一

⁹⁹ 贝茨，出处见上文，第 55 页。他说其后有收录在案例汇编的个案没有大幅减少他的疑虑。

¹⁰⁰ 见第 11.55 段。

¹⁰¹ 第 15AB 条的全文载于附件 I。为方便讨论，《释义及通则条例》（第 1 章）第 19A 条的草拟本载于附件 II。

¹⁰² 维多利亚州法例的条文见第 8.49 段。见第 11.56 段。

¹⁰³ 这条文似乎行之有效。见第 8 章及第 11.56 段。

¹⁰⁴ 第 15AB 条的原文见附件 I，而香港条文的草拟本则见附件 II。

¹⁰⁵ 见第 11.62 段。

¹⁰⁶ 见第 11.64 段。

¹⁰⁷ 见附件 I 及第 11.66 段。

词以“立法局”替代，并在第 15AB(2)(e)和(f)条以“决策科首长或其他发起人”取代“部长”一词。¹⁰⁸

12.49 为保留法例的灵活性，方案之一是将（经修改的）第 15AB(2)条所列出的辅助材料以附表载列，¹⁰⁹ 并赋予总督修订该列表的权力，¹¹⁰ 或由立法局藉决议修订。法改会不赞同这方案，认为不适宜让行政机关可以独自修订载列辅助材料的列表。

内在辅助材料

12.50 使用法例的人事实上会引用注解、旁注、标题和类似材料去了解法例的涵义。¹¹¹ 法改会建议，采纳类似第 15AB(2)(a)条的条文是明智之举，也是有用的改革。

法律改革报告书

12.51 法改会建议将第 15AB(2)(b)条修改为“由某委员会、法律改革委员会、某研讯委员会或其他性质相若的组织拟备并在制定该条文前发表的任何相关的报告书”。¹¹²

*普通法的其他报告书*¹¹³

12.52 法改会建议采纳一条按照下述意思草拟的条文：

“源自香港以外的任何一个司法管辖区的类似法律改革委员会的组织的任何相关的报告书，惟有关条文必须以该司法管辖区为落实该报告书的任何建议而制订的法例为范本。”

立法机关的委员会的报告书

12.53 法改会不赞同将条例草案委员会的会议纪录加入外在辅助材料列表之内，因为这些纪录不一定准确，而且没有收录在《香港议事录》之内。¹¹⁴ 不过，第(2)(c)款涵盖范围宽广，足以包括专责委员会报告书，¹¹⁵ 但香港很少成立专责委员会。《会议常规》也有提述其他委员会的报告书，例如政府帐目委员会¹¹⁶ 和事务委员会¹¹⁷ 的报告书。

12.54 法改会建议将第 15AB(2)(c)条修改如下：

¹⁰⁸ 这规定会包括律政署的律政司。

¹⁰⁹ 见第 11.67 段。

¹¹⁰ 《释义及通则条例》（第 1 章）第 101 条授予总督相若的权力。

¹¹¹ 见第 11.69 段。

¹¹² 见第 11.70 段。

¹¹³ 见第 10.38-39 段及第 11.71-72 段。

¹¹⁴ 见第 9.58 段及第 11.74 段。

¹¹⁵ 见常规第 61 和 62(10)条。

¹¹⁶ 常规第 60A(5A)条。

¹¹⁷ 常规第 60E(14)条。

“在制定有关条文之前由立法局的委员会拟备的任何相关的报告书”。

解说资料

12.55 有些法改会成员对于第(2)(e)款提及其他解说资料时使用“任何其他相关的文件”的片语的涵盖范围有疑问。¹¹⁸ 该片语看来包括提供给立法局议员的参考资料摘要。¹¹⁹ 当局向立法局提交条例草案时，由决策科拟备这些参考资料摘要，然后提供给立法局议员。它们是供立法局议员使用的。这些参考资料摘要也许属于佩珀诉哈特案的规则第二部分所订的准则所涵盖的范围。¹²⁰

12.56 法改会同意采纳第 15AB(2)(e)条。

二读演词：第(2)(f)款

12.57 法改会认为有关材料可供市民取阅这一点是很重要的，故法改会可以毫无疑问地建议采纳第 15AB(2)(f)条。¹²¹

该条例宣称属于相关的文件的任何文件：第(2)(g)款

12.58 这是一条有用的条文。例如当某条例旨在实施某条约时，便可将该条约和有关的预备文件视为相关的文件，并将之作为外在辅助材料使用。¹²²

12.59 法改会建议采纳第 15AB(2)(g)条。

官方辩论纪录所收录的任何相关材料：第(2)(h)款¹²³

12.60 法改会建议采纳第 15AB(2)(h)条，并将之修改如下：

“立法局辩论的官方纪录所收录的任何相关材料”。

分量

12.61 法改会赞同采纳由联合王国的两个法律委员会建议的条文案拟本，而不拟采纳第 15AB(3)条。¹²⁴ 现将该条文载列如下：

“为本条的目的而赋予第(2)款所述任何事项的分量，不应超过在有关情况下属适当的分量”。¹²⁵

¹¹⁸ 见第 11.75 段。

¹¹⁹ 见第 9.63 段。

¹²⁰ 这部分述明“了解该等陈述及其后果而需的其他国会资料”。

¹²¹ 见第 11.76 段。

¹²² 见第 11.77 及第 11.93 段。

¹²³ 见第 11.83 段。

¹²⁴ (Law Com No.21) (Scot Law Com No.11) (1969)。该两个委员会的报告书亦见第 7 章。

¹²⁵ 见第 11.85 段。

条约¹²⁶

12.62 法改会建议将联合王国的两个法律委员会报告书附件所载列的条文草拟本第 1(1)(c)条改写如下：

“本条例或本条款所提述的任何材料所提述的任何相关的条约或其他国际协议。”

12.63 法改会建议草拟法律者引用第 15AB(2)(g)条，在实施条约的法例内订明相关条约及其预备文件属可作外在辅助材料使用的相关文件。

12.64 不过，香港法改会认为无需加入一条类似联合王国的两个法律委员会的条文草拟本第 2(b)条的条文。¹²⁷

12.65 法改会建议，若某条例旨在实施某条约，草拟法律者应该在该条例内加入清楚表明此意的条文，并订明相关条约及其预备文件均属可作外在辅助材料使用的相关文件。

将 15AB 条应用在先前的法例

12.66 有人认为毋须另订条文作出规定，因为《释义及通则条例》（第 1 章）第 2(1)条已有规定。¹²⁸ 法改会建议采纳澳大利亚联邦法例《1984 年法令释义法令》第 2 条，但略作修改如下：

“除本条例另有规定外，本条例所作出的修订适用于所有条例（不论有关条例是在本条例生效之前或之后通过成为法例）。”¹²⁹

有关法例与普通法的互动关系

12.67 有人关注到，立法处理外在辅助材料的使用会否妨碍普通法的发展，以及普通法会与有关法例并行，还是会因此而被整合、修改或废除。¹³⁰ 普通法有填补法例的缺漏之利。法改会赞同加入类似下列规定的保留条文：

“任何根据普通法可以援引外在材料的权利不得因本条而受损。”

¹²⁶ 见第 10.51 段及其后的段落和第 11.89 段及其后的段落。

¹²⁷ 文本见上文第 12.26 段。

¹²⁸ 文本见第 11.98 段。

¹²⁹ 见第 11.99 段。

¹³⁰ 见第 11.100 段。

个人的权利

12.68 普通法有这样的一条关于释法的规则：法院会推定国会不会制定干预国民自由的法例，除非国会清楚表明确有此意，则作别论。¹³¹ 因此，如有歧义出现，法院须采纳不会制订新罪行的解释。在香港，这类普通法的释疑规则受《香港人权法案条例》（第 383 章）第 3(1)条规范。¹³²

12.69 法改会对于普通法的释疑规则是否与《香港人权法案条例》（第 383 章）所述的原则一样，抱有疑问。法改会亦注意到澳大利亚的条文并无妨碍法院发展出一套判例以平衡市民与行政机关的需要。¹³³ 然而，为免生疑问，法改会建议在建议的法例内加入一条不得使用外在材料减损个人权利的条文：

“不得对有歧义的法例作出有损个人权利的解释的这项普通法规则不得因本条而有所受损。”

法规以外的其他改革措施

说明立法目标的条文

12.70 伦顿委员会建议当加入目标条文是澄清法例的涵盖范围和效力的最有效方法时，便可加入目标条文。¹³⁴ 国会议事录立法过程委员会¹³⁵ 并不赞同，而且认为这对于达致法律确切原则并无帮助。亦有论点认为若把目的涵义纳入条文内，则从法案表面看来，目的应更为清晰。法改会曾就以下论点作出考虑：加入目标条文¹³⁶ 可能更清楚反映法例的目的，¹³⁷ 而且又与《释义及通则条例》（第 1 章）第 19 条的精神更为脗合。在权衡利害后，法改会认为强制加入目标条文会造成实际困难，并对法律草拟人员造成掣肘。

特别拟备的摘要说明¹³⁸

12.71 香港条例草案¹³⁹ 的摘要说明并非十分详尽，唯一的规定是要以非专门术语说明草案的内容和目标。¹⁴⁰ 联合王国的两个法律委员会建议特别

¹³¹ *R v Hallstrom, ex p W (No. 2)* [1986] QB, at 1104。见第 11.107 段及其后的段落。

¹³² 文本见第 10.2 段。

¹³³ 见第 8.28 - 8.31 段。

¹³⁴ The Renton Committee Report on "The Preparation of Legislation", paragraph 11.8 (1975: Cmnd 6053)。见第 20 段及其后的段落。Also, the discussion paper, "Extrinsic Aids to Statutory Interpretation", (1982), and the *Symposium on Statutory Interpretation*, Canberra, February 1983。见第 8 章。

¹³⁵ (Making the Law) (1992)。见第 7 章。

¹³⁶ 见第 9.23 段及第 11.114 段。

¹³⁷ 新西兰的法规渐多包括目的条文。见新西兰法律委员会 1990 年第 17 号报告书 *A New Interpretation Act* 第 70 段。

¹³⁸ 见第 7.8 段、9.35 段及 11.115-117 段。

¹³⁹ 条例草案连同其摘要说明是刊载于第 3 号法律副刊。已制定的条例刊载于第 1 号法律副刊，但不会附连摘要说明。附属法例连同说明注解则会刊载于第 2 号法律副刊。

¹⁴⁰ 立法局会议常规第 38(6)条。见第 9.29 段。

拟备解说资料附随条例草案。¹⁴¹ 赞德把该两个法律委员会所建议的摘要说明描述为集弁言、现有摘要说明和法令草案条文注解等大成的综合文本。¹⁴²

12.72 法改会已审慎考虑应否建议采用特别拟备的摘要说明，¹⁴³ 以载述有关法例的背景、目标和目的，并就条例草案经立法局审议后所作的更改而作出相应修订。¹⁴⁴

12.73 不过，援引特别拟备的摘要说明会有弊端。¹⁴⁵ 因此，在现行的摘要说明载述较详尽的目标和理由更为有用。法改会考虑过支持和反对使用特别拟备的摘要说明的论据之后，决定不建议采用这类摘要说明。

解说资料

12.74 国会议事录立法过程委员会¹⁴⁶ 跟伦顿委员会一样，也建议立法过程应该首重使用者而非审批法律者的需要。¹⁴⁷ 他们建议将建基于《法令草案条文注解》的条文说明注解¹⁴⁸ 交予部长审批后再提交国会，但毋须经正式批准，然后将有关条文注解连同有关法令同步发布。¹⁴⁹ 他们亦建议允许法院使用关于法令各项条文和从属法例的说明注解。¹⁵⁰ 新西兰法律委员会也曾提出类似建议。¹⁵¹

12.75 法改会认为，加入说明注解会带来实际困难，这些困难与加入特别拟备的摘要说明这项提议所带来的困难相若，故不建议采纳这样做。

12.76 新西兰法律委员会在近期发表的报告书¹⁵² 中建议在法例内交相提述法例据以制定的其他法例、案件、法律改革组织或有关组织报告书（可以表格载列）。

12.77 法改会认为，在每一条条例中提述其他相关的法例或制定条例时所参照的由法律改革组织拟备的报告书是有用的。若香港的法例条文源自海外的法例，便应该提述海外法例。

摘要说明

¹⁴¹ (Law Com No.21) (Scot Law Com No.11) (1969)。见第 7.8-7.16、9.45 及 11.119 段。

¹⁴² The Law Making Process, (4th edition, 1994), at 157.

¹⁴³ 见始自第 7.8 段的论述。

¹⁴⁴ 第 9.35-37 段。

¹⁴⁵ 见第 9.36 及 11.117 段。

¹⁴⁶ "Making the Law: The Report of the Hansard Society Commission on the Legislative Process" (1993).

¹⁴⁷ 出处同上，第 7 段。

¹⁴⁸ 这类注解会以《法令草案条文注解》为蓝本，内容包括各条草案条文的目的和效力的解释，并通常包括应用范例。

¹⁴⁹ 第 63 页第 250 段。

¹⁵⁰ 见第 7.37、9.45 及 11.119 段。

¹⁵¹ 见第 9.76 及 9.77 段。

¹⁵² 1993 年 12 月发表的第 27 报告书，题为 The Format of Legislation 第 33 段。有关报告书的摘要可参阅 1994 年 1 月号的 Commonwealth Law Bulletin 第 202 页。见第 9.78 及 11.120 段。

12.78 法改会考虑过伦顿委员会有关将法令草案条文注解和性质相若的额外解说资料提交在委员会辩论阶段作为参考的建议。¹⁵³ 法改会认为在初期阶段，法令草案附有权威性的摘要便已足够。

12.79 法改会不认为有需要调拨资源为所有修正案拟备摘要说明，但对于复杂或敏感的条例草案而言，为修订条例草案的议案拟备摘要说明却是相当有用。¹⁵⁴

12.80 法改会总结认为在每条条例内加入因应所有已通过修正案而作出修订的摘要说明最后版本的做法，不切实际。¹⁵⁵

12.81 法改会认为，在复杂的条例、落实某法律改革组织的报告书的条例、和包含国际元素的法例中以附表形式提述外在材料也是适当的。¹⁵⁶ 这会与《仲裁条例》（第 341 章）的做法相若，¹⁵⁷ 因为该条例有一个载述外在材料的附表，方便人们追查有关文件。

12.82 新西兰法律委员会建议在法例内加入以下资料：二读演词的日期；法令草案在最初提交时所用的名称；其他国会议事阶段的日期；该法令草案、其后版本和任何有关的附加命令文件的编号；以及有关该法令草案的已印行报告书的书目。¹⁵⁸

12.83 在香港实施这些建议会有实际困难。¹⁵⁹ 香港法例的首页已载列以前的立法历程。加入二读演词日期以外的资料或会造成混乱，尤以有多项修订的长篇条例为然。

12.84 法改会认为应该采纳新西兰的建议，但须略作修改：即在各条例的原有印行本加入二读演词的日期，但在其后的修订本则略去这项资料。¹⁶⁰

12.85 新西兰法律委员会认为法令立法历程的摘要可包括提述任何有关的法律改革刊物。¹⁶¹ 由于这些资料并不属于条例的一部分，故不能只加入摘要说明。

12.86 法改会建议，凡法例是落实法律改革报告书的建议，便应该提述任何有关的法律改革刊物。¹⁶² 法改会也建议，如法例是源于海外的法律改革报告书时，也可在法例内提述。¹⁶³

¹⁵³ 出处见上文报告书第 15.10 段。

¹⁵⁴ 见第 9.31-9.32、9.78 及 11.120 段。

¹⁵⁵ 见第 9.33-4 及 11.122 段。

¹⁵⁶ 见第 9.80 及 11.123 段。

¹⁵⁷ 附表 6。另载列一份由联合国国际贸易法委会拟备的报告书和一份由联合国秘书长拟备的报告书。

¹⁵⁸ Paragraph 115 of "A New Interpretation Act", (Report No 17, 1990)。见第 7.73、9.73-4 及 11.124-5 段。

¹⁵⁹ 见第 9.74 段。

¹⁶⁰ 见第 9.75 段。

¹⁶¹ 题为 The Format of Legislation 报告书，出处同上，第 37 段。另见第 9.79 及 11.126 段。

¹⁶² 《仲裁条例》（第 341 章）附表 6 便是按此方法作出提述。

12.87 法改会认为，直接参与立法程序的人应该进一步考虑所需的各类解说资料的类别、如何取用和应给予的分量。¹⁶⁴

12.88 《证据条例》第 35 条规定，在民事法律程序中宪报可藉交出该宪报而予以证明，¹⁶⁵ 惟该条文并不涵盖对《香港议事录》的提述。《1905 年证据法令》第 7(1)条规定“凡宣称是由国会上下议院投票和议事程序纪录或议事录或会议纪录的文本，而又宣称是由政府印务局印制的所有文件，只须交出即可于所有法院获接纳为证据。”¹⁶⁶ 此举有助于法庭上引证《国会议事录》。

12.89 为免除疑问，法改会建议落实改革措施的法例应该加入一条与澳大利亚《1905 年证据法令》第 7(1)条相若的条文，以允许藉交出该等外在材料而予以证明。

取阅辅助材料

12.90 为使法规使用者真正能便易地取阅外在辅助材料，必须考虑立法程序需要作出什么改变；必须全力协助法律草拟人员，使他们可较从容工作。此外，为使取阅材料更为便易，必须尽早提供《香港议事录》材料和有关索引。¹⁶⁷

政府通告的地位

12.91 澳大利亚联邦《1901 年法令释义法令》第 15AB(2)条列出的外在辅助材料没有涵盖政府通告或其他在法例制定后才拟备的解说资料。詹金斯提议自 *佩珀诉哈特*¹⁶⁸ 案后，法律草拟人员可能要更积极审查供法令草案发起人或国会议员参阅的文件，以确保有关文件是否准确和全面地解释有关法令草案。¹⁶⁹ 就香港而言，这包括立法局参考资料摘要及修订案的注解。这可能会扩及至政府部门为解释新法例而发布的新闻稿、通告或广告。由政府部门提交官方委员会¹⁷⁰ 的任何意见书亦可视为符合 *佩珀诉哈特案* 的规则的第二部分。他亦建议法律草拟人员和公务员必须查核在国会发表的言论，以确定无需另行增补任何陈述或作勘误。¹⁷¹

12.92 政府的法律草拟人员和法律顾问可能要更仔细审阅在法例制定之前或之后为解释条例草案而拟备的文件或陈述。因此，在有关文件作出关

¹⁶³ 另有一问题是，香港的法院是否适宜使用其他司法管辖区的官方报告书，除非报告书所探讨的法例正是香港法例的范本，则作别论。见第 10.38 - 39 及 11.67-68 段。

¹⁶⁴ 见第 9.100 及 11.128 段。

¹⁶⁵ 见第 9.72 及 11.129 段。

¹⁶⁶ 这是澳大利亚联邦的条文。见 Brazil "Reform of Statutory Interpretation - the Australian Experience of Use of Extrinsic Materials" (1988) 62 ALJ 510。

¹⁶⁷ 第 9.96 及 11.130 段。

¹⁶⁸ [1992] 3 WLR 1032.

¹⁶⁹ "Pepper v Hart: A Draftsman's Perspective" 15 Stat LR23 (1994).

¹⁷⁰ *Wells v Police* [1987] 2 NZLR 560。见第 7.57 段。

¹⁷¹ *Jenkins, op cit*。亦见第 9.18、9.65 及 11.131 段。

于某法令草案对某类可辨明身分人士所造成后果的保证时，必须格外留神。

172

12.93 法改会建议政府应为公务员制定指引，指明哪些文件属于可作辅助释法之用的外在材料类别。¹⁷³

执业指引

12.94 法改会建议香港应引入一套关于向法院提交外在材料的执业指引，而无需等待这方面的立法改革措施。¹⁷⁴

其他外在辅助材料

12.95 法改会不建议将其他外在辅助材料，例如历史背景、教科书、其他法规、业权转易方式和一致的法院判决等资料，加入法例条文之内，这些资料皆罕有与案情有关。¹⁷⁵

12.96 《证据条例》（第8章）第59条规定，任何具备适当资格的人可“就香港以外任何国家或地区的法律”提供专家证据。¹⁷⁶按这条文所设定的司法管辖区范围来看，这条文在1997年7月1日后不再适用。¹⁷⁷这样的条文是获得解释中国法律的中国外在辅助材料的专家证据的途径之一。然而，既然第59条将不再适用时，诉讼一方便可循一般程序传召专家作证。也许在这种情况下，要证明“外地”文件可能会有问题，因为届时法院在查阅外地材料时所采用的准则可能要比现行的较为宽松。¹⁷⁸这方面的问题或许要再深入研究。¹⁷⁹

总结

12.97 关于外在辅助材料的普通法既复杂又不易理解。法改会认为，将普通法的有关原则编纂为成文法则并加以扩充是明智之举，只要有关法例可以为这些辅助材料的使用提供全面和简明的准则便可。¹⁸⁰

12.98 法改会的结论是将澳大利亚的法令第15AB条的内容略作修改便可以达致上述目的。第15AB条原文载于附件I。《释义及通则条例》（第1章）第19A条的草拟本载于附件II，当中已包含关于修改第15AB条的建议。

¹⁷² 见第9.63段。

¹⁷³ 如果这份参考资料仅供内部使用，便不应该符合准则。另可参阅第9.66段。

¹⁷⁴ 见第9.97-99及11.134段。

¹⁷⁵ 这问题在第2章探讨。

¹⁷⁶ 有意见认为按这条文理解，在1997年后便不能将中国视为香港以外一个国家。

¹⁷⁷ 见第10.36及11.136段。

¹⁷⁸ See *Li Jin-fei and Others v Director of Immigration* [1993] HKLR 256, at 264-5.

¹⁷⁹ 同一条例第31条也是有关连的，因为该条文提述“任何外地国家”的任何法院的判决书，可藉已盖上法院印章的经认证副本予以证明。

¹⁸⁰ 见第11.137-8段。

澳大利亚的《1901年法令释义法令》
第 15AB 条（已修订）

15AB “(1) 在解释某法令的某项条文时，若有不属于该法令的任何材料有助确定该条文的涵义，可在不抵触第(3)款的规定下参考该材料：

(a) 在顾及该条文在该法令内的上文下理及该法令的基本目的或目标之下，确定该条文的涵义是该条文的文本所传达的一般涵义；或

(b) 在出现下列情况时决定该条文的涵义：

(i) 该条文有歧义或涵义隐晦；或

(ii) 在顾及该条文在法令内的上文下理和法令的基本目的或目标而理解该条文的文本所得出的一般涵义会引致明显地荒谬或不合理的结果。

(2) 在不局限第(1)款的一般性原则下，在解释某法令的某项条文时可以依据该款的规定予以参考的材料包括：

(a) 载列于由政府印务局刊印并载有法令文本的文件内而又不属于该法令的一部分的所有内容；

(b) 由皇家委员会、法律改革委员会、研讯委员会或其他性质相若的组织拟备并在制定该条文前向国会的上议院或下议院提交的任何相关的报告书；

(c) 在制定该条文之前由国会的委员会向国会提交的或由国会的上议院或下议院的委员会向所属的议院提交的任何相关的报告书；

(d) 该法令所提述的任何条约或其他国际协议；

(e) 在制定该条文之前，由部长向国会的上议院或下议院的议员提交或提供并与载有该条文的法令草案有关的任何摘要说明或任何其他相关文件；

(f) 部长在有关的国会议院动议二读载有该条文的法令草案时向该国会议院所作的演词；

(g) 该法令宣称为施行本条文而言属于相关文件的任何文件（不论上文任何一节是否适用于该文件）；及

(h) 《参议院议事录》、《下议院投票及议事程序纪录》、国会或国会的上议院或下议院的任何官方辩论纪录所收录的任何相关材料。

- (3) 在决定应否依据第(1)款参考任何材料或评定该等材料的重要性时，除了顾及其他有关事项外，还必须顾及下列两点：
- (a) 让人们能够以有关条文的文本所传达的（顾及该条文在有关法令的上文下理和该法令的基本目的或目标的）一般涵义为依归是可取的；及
 - (b) 有需要避免在没有相应得益的情况下拖延法律程序或其他程序。”

建议加入《释义及通则条例》（第 1 章）
的第 19A 条草拟本

- 19A. “(1) 在解释某条例的某项条文时，若有不属于该条例的任何材料有助确定该条文的涵义，可在不抵触第(3)、(4)、(5)和(6)款的规定下参考该材料：
- (a) 在出现下列情况时决定该条文的涵义：
- (i) 该条文有歧义或涵义隐晦；或
- (ii) 在顾及该条文在条例内的上文下理和条例的基本目的或目标而理解该条文的文本所得出的一般涵义会引致荒谬或不合理的结果。
- (2) 在不局限第(1)款的一般性原则下，在解释某条例的某项条文时可以依据该款的规定予以参考的材料包括：
- (a) 载列于由政府印务局刊印并载有条例文本的文件内而又不属于该条例的一部分的所有内容；
- (b) 由某委员会、法律改革委员会、某研讯委员会或其他性质相若的组织拟备并在制定该条文前发表的任何相关的报告书；
- (c) 源自香港以外的任何一个司法管辖区的类似法律改革委员会的组织的任何相关的报告书，惟有关条文必须以该司法管辖区为落实该报告书的任何建议而制订的法例为范本；
- (d) 本条例或本条款所提述的任何材料所提述的任何相关的条约或其他国际协议；
- (e) 在制定该条文之前，由决策科首长或其他发起人向立法局议员提交或提供并与载有该条文的条例草案有关的任何摘要说明或任何其他相关文件；
- (f) 决策科首长或其他发起人在立法局动议二读载有该条文的条例草案时向立法局所作的演词；
- (g) 该条例宣称为施行本条文而言属于相关文件的任何文件（不论上文任何一节是否适用于该文件）；
- (h) 在制定有关条文之前由立法局的委员会拟备的任何相关的报告书；及
- (i) 立法局辩论的官方纪录所收录的任何相关材料。

- (3) 为本条的目的而赋予第(1)或(2)款所述任何事项的分量，不应超过在有关情况下属适当的分量。
- (4) 为免生疑问，本条例所作出的修订适用于所有现行条例（不论有关条例是在本条例生效之前或之后实施）。
- (5) 任何根据普通法可以援引外在材料的权利不得因本条而受损。
- (6) 不得对有歧义的法例作出有损个人权利的解释的这项普通法规则不得因本条而有所受损。”

本条例草案草拟本以律政署法律草拟科作最后草拟和批核为准。