

# 香港法律改革委员会

## 「使用外在材料作为法规释义的辅助工具」

### 研究报告书摘要

#### 第一部分

#### 导言

1 本摘要总结本研究论题所牵涉的讨论议题，以及法律改革委员会(法改会)所作出的结论和建议。第一部分讲述作这项研究的背景，以及考虑使用外在材料作为法规释义的辅助工具时所涉及的问题。第二部分则讲述法改会的建议。法改会的研究范围如下：

“关于使用外在材料以解释法规的法律是否需要修改；若有需要，怎样修改？”

#### 法规释义有什么重要性？

2 “法例是我们社会上的法律最重要的一个来源。市民的教育、福利、健康、就业、房屋、收入及公开行为等方面，无不受法例规管”。<sup>1</sup> 每日均有政府官员、个人和法律顾问须为执行其职务而解释法例，但只有在对法例条文的意思或适用范围有疑问时，或在某条文与其他条文的关系有疑问时，才需寻求司法解释。<sup>2</sup>

3 要解释法例，不能只参考法院以往的裁决。一个法例会因应不同的主题而以不同的读者为对象。但从普通市民以至他们的法律顾问的观点去了解法规，亦不能脱离法院所依循的释义规则，因为要明白法规，便需预期法院将会怎样解释该法规。<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> D.R. Miers and A.C. Page, *Legislation* (1st edition, 1982) 一书的序。

<sup>2</sup> *Ibid* at 177-178.

<sup>3</sup> The Law Commissions, *The Interpretation of Statutes* (1969), (Law Com No. 21), (Scot Law Com No. 11), paragraph 4.

4 英国各法律委员会在它们的联合报告书中强调，法例释义规则须是立法者与法例的读者之间的可行的沟通规则<sup>4</sup>。在评估法规以外的辅助工具对解释法规所起的作用时，这方面的考虑尤其重要。<sup>5</sup>

## 什么是解释法例的外在辅助工具？

5 简言之，这些工具有：<sup>6</sup>

- (1) 历史背景；
- (2) 法例为国会通过的历程及辩论纪录；<sup>7</sup>
- (3) 官方报告书(包括法律改革委员会报告书)；
- (4) 政府部门发出的法例摘要说明；
- (5) 课本及字典；
- (6) 国际公约；
- (7) 国际协议的预备文件；<sup>8</sup>
- (8) 其他法规；
- (9) 物业转易及行政管理惯例；
- (10) 一致的法院判决及惯常用法；
- (11) 依据某条例所制定的规例。

6 我们已在研究报告书第2章详细讨论这些辅助工具。自从在*佩珀诉哈特案*<sup>9</sup>中，上议院裁定应在若干情况下放宽对参考国会资料的禁制规则后，外在辅助工具对于解释法例的作用已日益重要。<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> *Stair Memorial Encyclopaedia, The Laws of Scotland, Vol 1, paragraph 1143 et al.*

<sup>7</sup> 国会辩论纪录载于*Hansard* (议事录)。

<sup>8</sup> 指某项国际协议预备过程中的组成文件，其中包括为达成该项国际协议而举行的国际会议的议程。

<sup>9</sup> *Pepper v Hart* [1992] 3 WLR 1032 .

<sup>10</sup> 见下文第20段。

## 背景：宪制方面的理论<sup>11</sup>

7 在决定法院应否参考辅助工具以解释法规及在什么范围内使用这些工具时，必须常记两点：第一，就创制和解释法律而言，国会与法院的相对功能是怎样的；第二，两者之间必需维持和谐的平衡。传统上，人们主张司法机构就法例所拥有的功能只限于解释和应用该等法例，这是国会至高无上原则的一种表述。<sup>12</sup>

### 国会的意图<sup>13</sup>

8 法院在解释一个法规时的责任是决定国会的意图。这意图只能从法规的语文中确定。<sup>14</sup> 在福瑟吉尔 诉 君主航空公司一案<sup>15</sup>，迪普洛克大法官(Lord Diplock) 形容法院的职责，相对国会的职责而言，是：

“不论是解释法例，还是检讨行政行为的合法性，法院都是担任国家与市民双方之间的调解者，国家是行使立法权力藉国会制定法律的一方，国会所制定的法律构成具有约束力的规条，并且国家的行政机关有权强制执行该等规条；而市民就是受这些规条约束的另一方。”

9 罗斯基尔大法官(Lord Roskill)<sup>16</sup> 质疑里德大法官(Lord Reid) 关于国会意图的说话<sup>17</sup>，他认为除非法院能弄清楚语文的作者选词时真正欲表达的意思，否则怎可能找出真正的意思。<sup>18</sup> 伯罗斯(Burrowes) 坚称，上述意见反映出宪制的传统规定是法院和立法机关不应查究彼此的内部程序。<sup>19</sup> 罗斯基尔大法官认为，“国会的意图”的最贴切而又合乎情理的解

---

<sup>11</sup> 见第1章1.2至1.6段。

<sup>12</sup> Miers and Page, “Legislation” (1982), 180.

<sup>13</sup> 见第3章3.7至3.10段。

<sup>14</sup> 见 *Salomon v Salomon* 一案[1897] AC 22, 38。

<sup>15</sup> *Fothergill v Monarch Airlines Ltd* [1981] AC 251, at 279.

<sup>16</sup> 见下文。

<sup>17</sup> “我们常说我们是要找出国会的意图，但那不是很准确的说法。我们其实是要找出国会所用字眼的意思。我们并非要知道国会的意思，而是国会所说的话的真正意思。”见 *Black-Clawson* 一案[1975] AC 591 at 613.

<sup>18</sup> *Supra* at 80.

<sup>19</sup> “Interpretation of Legislation: a New Zealand perspective”, 一九九零年四月第九次英联邦法律会议。

释是指法律草拟员的意图：“把法律草拟员视作代理人，为那些希望和确保符合有关目标的法例得以制定的人行事”。<sup>20</sup>

### 法例释疑的规则

10 法院采用了各种规则来解释法例，这些规则是补缺去弊规则<sup>21</sup>、字面解释规则<sup>22</sup>和黄金规则<sup>23</sup>。香港与英国的做法不同，补缺去弊规则修正为“寻求立法目的之释疑方法”的概念，并纳入法例中。《释义及通则条例》(第1章)第19条述明：

*“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的而作出公正、广泛及灵活的释疑及释义”。<sup>24</sup>*

### 外在辅助工具的用途

11 我们研究外在辅助工具对解释法例的用途，其原因可说是：<sup>25</sup>

*“要明白一个法规，法院须考虑许多并非写在法规里的事情，这点是不言而喻的。法例不是无中生有的，法官在解释法例时是可以藉司法认知，运用该法规所适用的社会里许多与法律、社会、经济及其他方面有关的资料”。*

12 英国法律委员会按外在辅助工具用作解释法例的各用途，把工具的来源分类如下：<sup>26</sup>

---

<sup>20</sup> “Some Thoughts on Statutes, New and Stale”, [1981], Stat LR 77, 80.

<sup>21</sup> 见第1章1.4至1.7段。这规则集中考虑通过的法例所拟针对的弊端和法例所提供的补救方法。

<sup>22</sup> 这规则规定必须根据法例中用词的字面含意来阐述法例，即使得出的结果是荒谬的。

<sup>23</sup> 从字面解释规则修订而来的黄金规则，规定假如根据字面含意解释法例会构成荒谬结果或与法例其他条文产生不协调的地方，便不应采用字面含意。

<sup>24</sup> 以下条文也有相类似的规定：新西兰《1924年法令释义法令》第5(j)条、澳洲联邦《1901年法令释义法令》第15AA条、美国《统一法例释疑法令》第15条、加拿大《1927年释义法令》第15条。

<sup>25</sup> (Law Com No. 21)(Scot Law Com No. 11)(1969), 第46段。见第2章2.1-2.4段。

<sup>26</sup> *Idem.*

- (1) 法官可能想知道制定该法例的背景的一般情况和事实情况；
- (2) 法官可能想知道制定该法例所针对的‘缺弊’ - 而立法机关的目的应是要补救或更改法律里或事实方面的某状况；及
- (3) 法官可能想找出一些资料，那些资料可能与该法例所作补救或更改的性质和范围有关。

### 可否采纳外在辅助工具

13 在 *佩珀 诉 哈特案*<sup>27</sup> 之前，法院就各案件裁定只有在法例的用词含糊或有疑问的情况下，或按字面解释似乎会抵触立法目标时，法院才可采用外在辅助工具。<sup>28</sup> 在审议应否采纳外在辅助工具时，英国法律委员会<sup>29</sup> 考虑了几方面，包括：采纳的材料与法院解释法例的职责究竟有多少关连、这些材料可给予法院多少可靠的指引，和有关法例的受众可否有足够途径取得这些材料。<sup>30</sup>

### 法院不采纳外在辅助工具的理由<sup>31</sup>

14 曾经被提出的各项不采纳外在辅助工具的理由包括：恐怕破坏国会和法院之间的宪制平衡；<sup>32</sup> 违反就国会意图的惯例；<sup>33</sup> 违反国会豁免权的传统规则；<sup>34</sup> 恐会令行政机关有机会操纵法院如何解释影响着个人权利但意思含糊的法例；<sup>35</sup> 有需要维持法律的确定性。<sup>36</sup> 此外，使用外在工具亦有实际的困难，例如这些材料不易取得或无人提供；使用这些材料会延长审讯期；研究这些材料会使诉讼费用增加，以及外在材料可能不可靠<sup>37</sup>。

---

<sup>27</sup> *Pepper v Hart* [1992] 3 WLR 1032 .

<sup>28</sup> 斯卡曼大法官(Lord Scarman)在 *福瑟吉尔 诉 君主航空公司(Fothergill v Monarch Airline)*案[1980] 3 WLR 209 , 235中就某项国际公约这样说明，这说明也同样适用于国内法。

<sup>29</sup> 同上，第53段。该委员会规定此项关乎采纳程度的测试只限于国会程序，但把此项测试扩至所有外在辅助工具也是有用的。

<sup>30</sup> 见第2章2.3段。

<sup>31</sup> 见第3章。

<sup>32</sup> 见第3章3.6段。

<sup>33</sup> 第3章3.7至3.10段。

<sup>34</sup> 见第3章3.11至3.13段。

<sup>35</sup> 见第3章3.14至3.15段。

<sup>36</sup> 见第3章3.16至3.18段。

<sup>37</sup> 见第3章3.19至3.23段。

15 迪普洛克大法官在 *布莱克 - 克劳森有限公司 诉 PWA 律政司案*<sup>38</sup> 中，解释法例释疑的各项规则与使用外在辅助工具的规则的关系：

“当‘补缺去弊’规则定下时，该规则并不要求法院探讨法规实际所用字眼以外的事情... 因为这应在序言中说明了。但现代法规没有序言以协助解释条文的用字，法院在解释现代法规时若使用‘补缺去弊’规则便须小心谨慎，使参考外在文件时有理据。若条文的字眼意思简明又不含糊，便无需要依赖任何‘补缺去弊’规则”...<sup>39</sup>

## 法院容许使用外在辅助工具的理据<sup>40</sup>

### 官方报告书

16 *布莱克-克劳森有限公司 诉 PWA 律政司案*<sup>41</sup> 裁定，法院在审案时有权参考官方报告书所载针对缺弊的声明，<sup>42</sup> 但不得参考该报告书的建议或报告书所载对法令草案提出的意见。迪尔霍恩爵士 (Viscount Dilhorne) 批评这样的划分既不合逻辑亦无用，<sup>43</sup> 他认为应考虑各项建议的分量。若报告书中的法令草案和制定的法令的内容并无分别，或无实质分别，便可认定国会已接纳有关建议，并意图将之落实。

17 有些法院赞成参考像法律改革委员会报告书等外在材料，因为报告书内容与法院受理的事宜直接有关。在 *女皇 诉 沃纳*<sup>44</sup> 案，法官建议：虽有排除使用国会议事录 (*Hansard*) 的规则，但当“探讨国会的程序，几

---

<sup>38</sup> *Black-Clawson Ltd v Papierwerke Waldhof-Aschaffenberg AG* [1975] AC 591, 614.

<sup>39</sup> *Ibid* at 638 .

<sup>40</sup> 见第4章。

<sup>41</sup> *Black-Clawson International Ltd v Papierwerke Waldhof-Aschaffenberg AG* [1975] AC 591 . 见第4章4.4至4.11段。

<sup>42</sup> 迪尔霍恩爵士说，法院可参考立法所针对的缺弊的原因，是这样便能显示制订有关法令的目的和用途，即是能显示国会的意图(在622)。因此，法院有权参考委员会整份报告书，包括其法令草案、就法令草案各条文写下的笔记，和报告书附录的公约草案在623。

<sup>43</sup> At 622H. Browne-Wilkinson 大法官在 *Pepper v Hart* 一案亦批评该项划分极不合逻辑，*op cit* at 1056-7 。

<sup>44</sup> *R v Warner*[1969] 2 AC 256 , at 279 , 里德大法官持异议。

乎肯定可以立即以某种方法解决问题”时，便可作例外处理。由于国会议事录在某些教科书中可以看到，这些材料亦间接地为法院采用。

### 寻求立法目的的释疑方法

18 有一种说法说法院若采纳寻求立法目的的释疑方法，便较能真正体现国会的意图，这说法也有它的理据。这以立法目的而非字面含意来解释法例的趋势，推动了法院使用外在辅助工具来解决法例意思含糊的问题。<sup>45</sup>事实上，格里菲思大法官(Lord Griffiths)在*佩珀诉哈特案*中曾说：“目前，法院是采用一种寻求实践真正立法目的的法例释疑方法，而且乐意参考不少与制定法例时的背景有关的外在材料。”<sup>46</sup>在新西兰和澳洲，法院以法例规定采纳寻求立法目的的释疑方法，作为参考外在辅助工具的理据。<sup>47</sup>

19 采纳外在辅助工具的各项原则的发展并不一致。看来，英国上议院难免会进一步裁定，既然法院已可以参考白皮书、官方报告书和法律改革委员会报告书，法院应该也可以参考国会议事录。<sup>48</sup>

### *佩珀诉哈特*<sup>49</sup>案

20 *佩珀诉哈特案*的判决书的述要概述了以下新规则：

“在不抵触任何国会豁免权的前题下，应放宽不采纳国会资料作为解释法例的辅助工具的规则，使在下列情况下容许参考该等资料：(a) 法例出现歧义、模糊或导致荒谬情况；(b) 用以释义的材料，是部长或其他法令草案倡议人作出的声明，如需要的话也包括为了解该等声明和声明的效用而需参考的其他国会资料；(c) 用以释义的声明清晰”。

<sup>45</sup> Samuel “The Interpretation of Statues” [1980] Stat LR 86, at 99.

<sup>46</sup> [1992] 3 WLR 1032, 1040 D.

<sup>47</sup> 在*Brown & Doherty Ltd v Whangerei County Council*案[1990] 2 NZLR 63, 法院引用了新西兰《1924年法令释疑法令》第5(j)条作此用途。澳洲联邦《1901年法令释疑法令》第15AA条也订有一项相类似的以寻求立法目的为本的规则。这规则的使用早于当局制定接纳外在辅助工具的法例。

<sup>48</sup> *Pepper v Hart* [1992] 3 WLR 1032.

<sup>49</sup> 见第5章。

## 赞成采纳外在辅助工具的论点

21 布朗·威尔金森大法官(Lord Browne-Wilkinson) 列举容许使用国会资料为外在辅助工具的论点如下：<sup>50</sup>

- (1) 有些法规条文有歧义。发生这情况的原因可能是有人曾告诉国会使用某些词语是希望达致某些目的；其后法院要决定该等词语的意思，而该等词语却可能有两个意思。
- (2) 法院不知道国会立法的目的，除非此目的已在法例的其他部分披露。
- (3) 法院要决定的问题，可能正是国会曾经考虑过的问题。
- (4) 法院已经有权参考白皮书、官方报告书和法律改革委员会报告书以找出法例所针对的弊端。
- (5) 由部长在国会作出的声明，应具同样权威性。
- (6) 在以往的案件中，法官们对是否采纳国会资料所持的意见并不一致。<sup>51</sup>
- (7) 法院有权参考报告书以找出法例所针对的弊端，但不得参考国会的辩论以找出国会的意图，这样划分极不合逻辑。
- (8) 可用作外在辅助指引之一的教科书，当中也有部长在国会对法例所作的解释。
- (9) 多位法官在判词中承认，他们曾参考国会议事录以找出国会的意图。<sup>52</sup>

## 反对采纳外在辅助工具的论点

22 布朗·威尔金森大法官根据律政司的反对意见，列举反对使用国会议事录的论点如下：<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> 在1056至1061。见第5章5.19段。

<sup>51</sup> 他提到在女皇诉沃纳案中(*R v Warner*) [1969] 2 AC 256，在279，里德大法官说“... 本案似乎显示，当探讨国会的程序几乎肯定可以立即解决问题时，便应可作例外处理”。他亦提到Wilberforce大法官在坎培拉的研讨会中提出的意见，*Symposium on Statutory Interpretation*，(AGPS，1983，在13)。

<sup>52</sup> 唐宁大法官(Lord Denning) 在*Hadmor Productions Ltd v Hamilton* 案[1983] 1 AC 191承认国会议事录对他达致结论有帮助。在上议院提出上诉的代表律师抗议称，若他早知此事，他会就议事录的其他章节向法院陈词(在233)。



- (1) 国会资料并不轻易取得，因为伦敦以外的图书馆存有这些资料的不多，而立法程序的委员会审议阶段的资料未有充分编入索引。
- (2) 翻查这些资料要费钱费力。<sup>54</sup>
- (3) 律师和法官不熟悉国会程序，因此会难于适当地评估国会资料的参考价值。
- (4) 要参阅大量国会资料，法院将会耗用更多时间。
- (5) 律师们要从国会议事录中找出国会的意图，但可能并无答案，因此会浪费研究的时间和金钱。
- (6) 会有宪制方面的反对，还有国会豁免权的问题。

## 回应意见

23 布朗·威尔金森大法官回应以上各点的意见如下：

- (1) 国会资料是有方法可以取得的。无人说不能参考附属法规<sup>55</sup>，这些法规在获通过后一年内虽未编入索引，但仍可找到。
- (2) 若法院重视部长或法令草案倡议人作出的清晰声明，便不会太难评估此类声明的参考价值。<sup>56</sup>
- (3) 采纳国会资料确会耗用法院更多时间，但容许采纳这些资料的案件数目很少，<sup>57</sup>而这些资料清晰地显示国会意图的也不多。
- (4) 试图提供不符合准则的资料的人会得到惩罚，就是要支付有关讼费。
- (5) 尽管研究需要开支，但部长的声明若没有重要性，进一步研究也无意义。<sup>58</sup>

<sup>53</sup> 布朗·威尔金森大法官在1055G列出律政司的论点。他随后在1058B至1059D回应这些论点。见第5章5.20至5.21段。

<sup>54</sup> 格里菲思大法官不同意这点(在1040G至H)。麦基大法官(Lord Mackay)担心，若容许参考国会议事录，将会“在需要作法例释疑时可能最低限度使所需的诉讼费用暴增”(在1038B)。  
<sup>55</sup> 麦基大法官虽反对采纳国会议事录，但不反对使用国会议事录来确定附属法例的目的，因为此类声明是容易辨识的(在1038H)。

<sup>56</sup> 这判决似乎强调部长作出声明的素质和清晰度。例如，布朗·威尔金森大法官在1058G说：“本案有说服力之处，在于部长听取其官员的意见后所提供一连串坚持立场的答覆，这些答覆取向一致，而且在法令草案制定前这些答覆从未被撤回或变更”。布里奇大法官(Lord Bridge)的尺度更严。他在1039H称，法院要解决的事情确曾在国会辩论中处理过而法令草案倡议人亦确曾就该事情作出清晰声明的情况极少。

<sup>57</sup> 见总括该些准则的述要。

自*佩珀 诉 哈特案*提出这新规则后，法院也处理过这新规则。报告书第6章述及众多案件的判决。

## 佩珀 诉 哈特案对香港的影响

24 香港的法院早已应用*佩珀 诉 哈特案*的准则，但应用该准则而编入案例汇编的案件甚少。这不表示律师向法院提述立法局议事录时并无说明应用该等准则。困难之一是，很多法官在使用或参考议事录时并无提述*佩珀 诉 哈特案*，因此难以在某些案例汇编中找寻有关案件。<sup>59</sup>虽然本港和英国的立法程序不同，但只有在*颜楚莹(译音) 诉 年向发展有限公司*一案<sup>60</sup>中，范达理大法官才表示就两地程序差别之事实作保留。在*麦法诚 PFC有限公司 诉 真信*<sup>61</sup>案彭亮廷大法官认为律政司在摘要说明作出的声明“等同部长发表的清晰声明 ...”。

25 有些时候，法院即使认为法例的用字没有出现歧义、模糊或荒谬情况，仍会参考立法局辩论的有关摘录。在*香港赛鸽会有限公司 诉 律政司*<sup>62</sup>案，黎守律大法官注意到卫生福利司在动议草案二读时所述的条例草案目的。黎守律大法官强调须遵守放宽不采纳外在材料规则的有关限制，就是布里奇大法官(Lord Bridge)<sup>63</sup>，奥利弗大法官(Lord Oliver)<sup>64</sup>和布朗·威尔金森大法官<sup>65</sup>在*佩珀 诉 哈特案*所列举的限制。

## 条款草稿<sup>66</sup>

26 法律委员会已把若干有关外在辅助工具的条款草稿附录于它们的报告书，如下：

---

<sup>58</sup> 布里奇大法官在1040认识到，议事录若提供了答案，当然会省去诉讼费用。

<sup>59</sup> 《香港案例》列有使用的外在材料，因此令这研究较易进行。

<sup>60</sup> *Ngan Chor Ying v Year Trend Development Ltd* [1995] 1 HKC 605, 610. See *Supra*.

<sup>61</sup> *Matheson PFC Limited v Jansen* (1994) Civil Appeal No.72 of 1994, (CA) 1994年7月26日。

<sup>62</sup> *Hong Kong Racing Pigeon Association Limited v Attorney General* [1995] 2 HK C 201 (CA).见第6章6.19段。

<sup>63</sup> [1995] 3 WLR 1032, at 1039H.

<sup>64</sup> *Ibid* at 1042H.

<sup>65</sup> *Ibid* at 1056B.

<sup>66</sup> 见第7章7.17-7.18段。

“(1) 为确定法令中某条文的意义而可参考的资料，除了包括非因本条规定而为确定条文意义目的可以参考的资料外，也包括以下资料：

(b) 在该法令获通过之前向国会或上、下议院提交、作出或呈于会议席上的，由某皇家专责委员会、委员会或其他团体拟备的任何有关报告书；

(c) 在法令里提及的，或在法令获通过之前已由女皇指令把其副本提交国会的任何有关条约或国际协议，不论英国当时是否受该等条约或协议所约束；

67

(d) 在法令获通过之前已由女皇指令向国会提交的任何与该法例标的事项有关的其他文件；及

(e) 任何法令宣称为本条所适用的有关文件(不论它是否属于上述各段的范围之内)。

(2) 在应用本条而参考第(1)款所述的任何资料时，资料的参考价值不高于在该情况下适当的价值；及

(3) 本条不得解释为授权可参考除因本条之外不能为任何目的而参考的国会程序报告书”。<sup>68</sup>

## 新西兰

27 尽管新西兰法律委员会可以界定在哪些情况下得寻求国会议事录辅助解释法例，以及若使用议事录须遵循哪些指引，但新西兰法律委员会没有建议把使用外在材料的规则纳入法例，而认为由法院处理这问题，看发展如何，是更佳的方法。<sup>69</sup> 这建议反映出，新西兰上诉法院控制了使用外在辅助工具的发展情况。根据《1924年法令释义法令》第5(j)条(该条与《释义及通则条例》(第1章)第19条的内容相类似)，法院需采纳寻求立法目的之方法以解释法例。因为采纳了这方法，便鼓励了新西兰司法部发

<sup>67</sup> 有趣的是，《1982年民事司法管辖权及判决法令》已订明可参考载述有关的公约和议定书的报告书：“藉以确定公约里任何条文的意思或效用，其参考价值则视乎情况而定”。

<sup>68</sup> 我们不打算研究此提议，原因是佩珀诉哈特案的判决已令此提议变得过时。

<sup>69</sup> “Legislation and its Interpretation”，初步文件第8号第61段。请再参考第7章7.50-7.75段。

展使用外在材料方面的规则。<sup>70</sup> “无疑，交由法院处理的话，法院会藉处理个别案件而订出该等准则，但这需要时间。”<sup>71</sup>

## 北美洲

28 加拿大无需立法，法院便已发展了一套有关采纳外在辅助工具的规则。<sup>72</sup> 布朗·威尔金森大法官在*佩珀诉哈特案*中提到美国制度的危险性，因为在当地有滥用有关规则的情况，他并指出严格控制采纳外在资料的重要性。<sup>73</sup> 然而，我们的立法程序较受控制，应不会出现美国的情况。<sup>74</sup>

## 澳洲<sup>75</sup>

29 藉澳洲联邦《1984年法令释义(修订)法令》，澳洲联邦《1901年法令释义法令》加插了第15AB条，订明可使用外在材料。此举帮助第15AA条得以落实，<sup>76</sup> 第15AA条被解释为强制规定，偏重采取寻求立法目的的解释法例方法。<sup>77</sup>

30 澳洲联邦虽然订有第15AB条，而澳洲其他省也订有容许参考官方团体报告书的相类似条文，<sup>78</sup> 但大多数有关采用外在辅助工具的判例，均集中参考国会议事录而非官方报告书。澳洲司法部较多采纳部长在二读条例草案时的演辞作为外在辅助工具，而较少采纳国会议员的演辞。若司法部认为，条文看来清晰，即使有人建议司法部参考外在辅助工具，司法部也避免用作参考。澳洲司法部对容许采纳外在辅助工具的新法例作出了平衡、克制的回应。即使在法例订有广泛酌情权的维多利亚省，其司法部的回应，也和须遵守较严格准则的其他省司法部的回应相类似。

---

<sup>70</sup> 这条新西兰条文规定，凡成文法则必须“按其真正用意、涵义及精神，并为了最能确保达致有关法令、规定或条文之目的而作出公正、广泛及灵活的释疑和释义。”

<sup>71</sup> 在140。

<sup>72</sup> 见第7章7.76-7.86段。

<sup>73</sup> [1993] WLR 1032, at 1059.

<sup>74</sup> 见第7章7.88-7.102段。

<sup>75</sup> 见第8章。

<sup>76</sup> 此条已于1981年加插在1901年的法令。

<sup>77</sup> “Current Topics Statutory Guidelines for Interpreting Commonwealth Statutes”, (1981) 55 ALJ 711.

<sup>78</sup> 新南威尔士省、昆士兰省、塔斯曼尼亚省和澳洲首都地区均订有相类似的法例。维多利亚省采纳的外在材料较少，并容许较多司法酌情权。见第8章8.47-8.56段。

31 第15AB(1)(a)条是容许使用外在材料以确定法例条文的一般意思的。根据澳洲法院就该条的案例，即使表面上条文是清晰的，也可使用外在材料，但不得使用外在材料以改变条文的意思。<sup>79</sup>只有在符合第(1)(b)段的规定下才可作出该种改变。<sup>80</sup>

32 英国评论者在*佩珀诉哈特案*的判决后指出的令人担心的情况，却没有在澳洲出现。<sup>81</sup>事实上，布朗·威尔金森大法官在该判词中<sup>82</sup>表示，澳洲(和新西兰)已把规则放宽至他喜见的程度，而并无证据显示有来自这些国家的投诉。在澳洲的法律期刊里很少有评论者讨论该等法律条文。

## 新加坡

33 鉴于*佩珀诉哈特案*的判决，新加坡修订了它的释义法令，容许参考部长的声明作为外在辅助工具。新加坡《1993年释义(修订)法令》<sup>83</sup>里有一项条文，与澳洲联邦的《1901年法令释义法令》第15AB条相类似。

## 草拟过程<sup>84</sup>

34 有人认为，假如法律草拟员“正确地”草拟法规，那么他所用的词的意思，应代表法令草案倡议人想说的话，<sup>85</sup>因此无需要参考外在辅助工具。但在现实里，词语可能有不同的意思，所以法律草拟员或会难于准确地传达条例草案倡议人意图说出的意思。在那些情况下，法院有理由参考外在辅助工具。

## 1997年主权移交后的法律渊源

<sup>79</sup> Beckman and Phang “Reform of Statutory Interpretation in Singapore” , 15 Stat LR 69 , (1994) 参考*Commissioner of Police v Curran* (1984) 55 ALR 565 及*Gardner Smith Pty Ltd v Collector of Customs, Victoria* (1986) 66 ALR 377.

<sup>80</sup> 见附件II。

<sup>81</sup> 见第6章。

<sup>82</sup> [1992] 3 WLR 1032 , at 1059 .

<sup>83</sup> 此法令于1993年4月16日生效。请进一步参考Commonwealth Law Bulletin 1993年10月，1364。《1993年释义(修订)法令》第2条加插了《1985年释义法令》第9A条。

<sup>84</sup> 见第9章9.3段和其他各段。

<sup>85</sup> See Lord Simon , *supra* in the *Black-Clawson* case at 645 .

35 中国大陆和香港的法规释义制度有显著分别。<sup>86</sup> 我们应考虑日后司法界、律师们和市民可如何取得有关资料，例如人大常委会对《基本法》的释义等资料，以及如何取得能协助明白有关资料的外在材料。

36 一个方法是继续取得中国法律的专家证据，其中可能涉及把外在辅助工具呈堂，以解释中国法律。《证据条例》(第8章)第59条订明可就“香港以外的任何国家或地区的法律...”提供专家证据。<sup>87</sup> 鉴于司法管辖区的适用问题，在1997年7月1日之后该条似乎不会适用。但有一种说法是，既然第59条不再适用，那么届时可召唤一名专家，就他的意见以普通方法提供证据。可能届时在证明“外来”文件方面会有问题，因为法院可能会采纳较现时宽松的参考外在材料的准则。<sup>88</sup> 这方面的问题或许需要进一步审议。<sup>89</sup>

37 我们要考虑香港的法院在1997年7月1日后是否仍会认为受 *佩玳诉哈特案* 的判决(英国上议院的裁决)约束。《基本法》第84条订明，香港特别行政区法院可参考其他司法管辖区的司法判例。虽说现行的法律制度于1997年继续实行，但不等于说法院在1997年后会认为仍受到英国上议院的判决所约束。<sup>90</sup>

## 第II部分

### 建议<sup>91</sup>

#### *因疏忽引致错误裁决<sup>92</sup>*

38 有些评论者关心，对于早前没参考议事录而就法规释义作出的判决，现在能否视作因疏忽引致的错误裁决。<sup>93</sup> 此原则的意思指，裁决若是

---

<sup>86</sup> 见第10章10.33段。

<sup>87</sup> 有认为在1997年后解释此条时不能再把中国大陆视为“在香港以外 ... 的国家”。见第10章10.36段。

<sup>88</sup> 见 *Li Jin-fei and Others v Director of Immigration* [1993] HKLR 256, at 264-5.

<sup>89</sup> 同一条例第31条也有关，因为它提到“在任何外国”的法院的判决，可藉有关法院盖章认证的副本加以证明。

<sup>90</sup> 见第10章10.45段史维理教授的论据。

<sup>91</sup> 见第11章第II部分更多有关建议的内容。

<sup>92</sup> 见第11章11.18段及其他各段。

<sup>93</sup> 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.

在不知道某些不一致的法律条文下，或在不知道某些对有关法院具约束力的权威资料下作出的，便没有约束力。<sup>94</sup>

39 自*佩珀诉哈特案*后，法院仍未能决定若国会资料清楚显示国会的意图，是否可以此作理由而不遵守依照先例的规则。<sup>95</sup>法改会与评论者一样，关心到早前没参考外在资料而就法规释义作出的裁决，应否视作因疏忽引致的错误裁决予以推翻。然而，法改会总结认为此事应交由法院决定。

## 立法采纳外在辅助工具

### 优点

40 *佩珀诉哈特案*判决出的准则，没有涉及一些未解决的问题，准则处理了的问题也有不明朗之处，此情况可能阻碍法例的释义。究竟哪类国会资料符合准则，也不完全清楚，摘要说明便是例子之一，对于按该准则，应否包括常务委员会的报告书或在常务委员会发表的演辞，也少有分析。*佩珀诉哈特案*的准则对条约方面未有影响。<sup>96</sup>*佩珀诉哈特案*和其后的判决，均无指明国会议事录以外的其他外在辅助工具的个别参考价值，或它们相对国会议事录的参考价值。

41 莱斯顿大法官(Lord Lester)把赞成废除不接纳外在辅助工具的规则的主要论点，概括如下：

- “(1) 使用国会纪录之目的是令国会程序所产生的立法结果，更佳和更有根据地发挥效力。 ...
- (2) 若某条文有歧义或是意思模糊或其一般含意明显地是荒谬或不合理的，有关成文法规的历史背景(包括国会辩论)会有助于决定条文的意思。
- (3) 如有下列情况，国会纪录可能对法院有真正帮助：

---

<sup>94</sup> *Morelle v Wakeling* [1955] 2 QB 379 .

<sup>95</sup> 此规则指法院的判决先例和先前判词对其后审判具约束力。

<sup>96</sup> *R v Foreign Secretary, ex p Rees-Mogg* 案因英国加入欧洲而起，该案提到*佩珀诉哈特*一案。见第6章第6.72段。

- (a) 纪录证明，法院所需处理的问题是国会曾考虑过并曾提出答案的；
  - (b) 纪录说明了有关法例的目标和目的，和有关法例拟补救的弊端；
  - (c) 纪录解释了法例里的字眼出现荒谬或歧义情况的原因；及
  - (d) 纪录就立法的来源、背景和历史环境提供了直接证据。
- (4) 若部长就行政机关对某法律条文的意思和效用的理解作出权威性的声明，继而该条文制定了，该声明可能就条文的目标和目的以至国会同意制定条文的意图提供了重要证据，并可能令国会议员和受该法例影响的人产生合理的期望。
  - (5) 法院不认为在解释法规方面只限于理解法例文本本身。要法院参考像白皮书等外在辅助工具而硬性规定不容许它参考国会辩论，是没有原则或逻辑根据的。
  - (6) 寻求立法目的之释义方法是要法院根据法例之目的来解释法例 ...
  - (7) 以引致延误和增加诉讼费用为由反对使用外在辅助工具的论点，适用于任何一种外在工具 ...
  - (8) 容许参考国会纪录的规则，不解作也不应被解作使法院在解释法则时受到国会关于法规以外事情的声明所约束 ...
  - (9) 国会能够也应当藉立法协助法院 ... 在法例中订明在哪些情况下可使用外在工具，以协助解释法规和附属法例，以及这些工具可提供协助的程度如何。”

他总结认为“国会亦须确保法例的文本须好好地草拟，并且须让市民容易参阅法例。”

## 缺点

42 奥利弗(Oliver)担心，若选择性采用对政府有利的部长声明，不但会强化政府的统治优势，也会削弱法院制衡行政机关主导地位的权力。<sup>97</sup> 学术界大多数评论者起初均不赞同佩珀诉哈特案的规则，他们认为，若翻查国会议事录以找出论点基础成为律师的日常工作之一，会增加当事人

<sup>97</sup> Oliver, “Pepper v Hart”, Public Law, 5, at 13, (1993).



的诉讼成本和法律援助基金的开支。<sup>98</sup> 司法部和国会议员则关注到，实行该规则会需要对国会声明和程序作出什么程度的释疑和评估，另这规则会对立法和司法机关的现行宪制关系产生什么影响。<sup>99</sup>

43 在考虑过所有论点后，法改会总结认为应把现行的普通法原则编纂和修订，并在此程序中透过立法，扩展准则的适用范围和澄清有关情况。

44 法改会建议适当地修订《释义及通则条例》(第1章)，把有关使用外在辅助工具的准则纳入该法例，这会较为有用<sup>100</sup>。新条文最适宜加插在第19条后(该条是关于寻求立法目的以解释法例的现行指引)，并订为第19A条。<sup>101</sup>

### 澳洲联邦的模式

45 法改会不赞成采用维多利亚省法例的模式。<sup>102</sup> 经权衡后，法改会建议采纳澳洲联邦《1901年法令释义法令》第15AB条的模式<sup>103</sup>，并加以修改以适合香港的情况，作为立法改革的基础。<sup>104</sup>

### 确定法例的意思

46 谘询文件对香港应否采纳第15AB(1)(a)条并无建议。<sup>105</sup> 被谘询者中无一赞成采纳该条，他们担心会使律师费大幅增加。一位被谘询者认为，该条文会令法官们难以“限制外在材料的提交，更难以藉判罚堂费严惩控辩双方”。法改会同意此等意见。法改会不建议使用外在材料来确定法律条文的意思。

---

<sup>98</sup> Miers, “Taxing Perks and Interpreting Statutes: Pepper v Hart”, (1993)56 MLR695, at 706.

<sup>99</sup> Bates, *supra*, at 55. 他说，其后所报导的案件判决没有大大减轻他的忧虑。

<sup>100</sup> 见第11章11.55段。

<sup>101</sup> 第15AB条的全文载于附件I。为方便参考，《释义及通则条例》(第1章)第19A条的条文草稿现载于附件II。

<sup>102</sup> 见第8章8.49段有关维多利亚省的条文文本。见第11章11.56段。

<sup>103</sup> 这条似乎在实行上运作顺利。见第8章和第11章11.56段。

<sup>104</sup> 第15AB条的原文列于附件I，香港条文草稿列于附件II。

<sup>105</sup> 见第11章11.62段。

47 第15AB(1)(b)条与*佩珀诉哈特案*第一部分的准则相类似，因此似乎不会有人反对。<sup>106</sup> 法改会建议采纳第15AB(1)(b)条，但须把其中“明显地”一词删除。

## 外在辅助工具列表

48 法改会建议在新法例中纳入现列于《1901年法令释义法令》第15AB(2)条的外在辅助工具，并作适当修订。<sup>107</sup> 例如，在第15AB(2)(c)、(e)、(f)和(h)条的“国会”一词应改为“立法局”，而第15AB(2)(e)和(f)条的“部长”一词应改为“决策科司级人员或其他倡议人”<sup>108</sup>。

49 为保持灵活性，一个方案是把第15AB(2)条所列的外在辅助工具(经修订版本)列于附表。<sup>109</sup> 另外可赋予总督修订工具列表的权力，<sup>110</sup> 也可以藉立法局决议修订列表。法改会不赞成这方法，认为不适宜让行政机关有权自行修订外在辅助工具列表。

## 内在辅助工具

50 运用法规者是实际上参考法例页内的注解、傍注、标题和相类的资料的，以协助认识法例的意思。<sup>111</sup> 法改会认为采纳一条类似第15AB(2)(a)条的条文，是合理和有用的做法。

## 法律改革报告书

51 法改会建议把第15AB(2)(b)条修订为“在该条文制定之前，由专责委员会、法律改革委员会、研讯委员会或其他性质类似的机构发表的任何有关报告书。”<sup>112</sup>

---

<sup>106</sup> 见第11章11.64段。

<sup>107</sup> 见附件I及第11章11.66段。

<sup>108</sup> 包括律政司在内。

<sup>109</sup> 见第11章11.67段。

<sup>110</sup> 《释义及通则条例》第101条赋予总督相类似的权力。

<sup>111</sup> 见第11章11.69段。

<sup>112</sup> 见第11章11.70段。

其他实行普通法地区的报告书<sup>113</sup>

52 法改会建议采纳以下模式的条文：

*“若条文是以香港以外的司法管辖区的法例作模式，并且该法例是为落实该司法管辖区内类似法律改革委员会的机构发表的报告书的任何建议而制定的，可参考有关的报告书。”*

为立法而设的委员会的报告书

53 法改会不赞成在外在辅助工具列表里包括条例草案委员会的会议纪录，因为这些纪录未必准确，也不载于立法局议事录内。<sup>114</sup> 但第(2)(c)款的适用范围却包括专责委员会的报告书<sup>115</sup>，虽然是很少在香港成立这些委员会的。此外，立法局会议常规里亦提到政府帐目委员会等其他委员会的报告书<sup>116</sup> 及事务委员会的报告书<sup>117</sup>。

54 法改会建议把第15AB(2)(c)条修订为：

*“在该条文制定之前由立法局的委员会拟备的任何有关报告书”。*

解说的材料

55 法改会部分委员质疑第2(e)款里，就其他说明用的材料所提及“任何有关文件”一语的适用范围。<sup>118</sup> 范围似乎包括立法局议员参考资料摘要。<sup>119</sup> 这些摘要是在有条例草例提交立法局审议时，由决策科拟备并提交立法局供立法局议员参考的。这些资料摘要可列入*佩珀诉哈特案*判决准则的第二部分。<sup>120</sup>

---

<sup>113</sup> 见第10章10.38-39段和第11章11.71-72段。

<sup>114</sup> 见第9章9.58段和第11章11.74段。

<sup>115</sup> 见常规第61和62(10)条。

<sup>116</sup> 常规第60A(5A)条。

<sup>117</sup> 常规第60E(14)条。

<sup>118</sup> 见第11章11.75段。

<sup>119</sup> 见第9章9.63段。

<sup>120</sup> 此部分述明：“为明白有关的声明和其效用所需的其他国会资料”。

56 法改会赞成采纳第15AB(2)(e)条。

*条例草案二读的演辞：第2(f)款*

57 法改会认为让市民容易找到及取得有关资料至为重要。法改会毫无异议地建议采纳第15AB(2)(f)条。<sup>121</sup>

*条例已宣布为有关的任何文件：第2(g)款*

58 这条是有用的条文，一个适用的例子就是为落实某条约制定的条例。在该等情况下，条约本身和条约的预备文件均可被视作有关的文件，作外在辅助工具之用。<sup>122</sup>

59 法改会建议采纳第15AB(2)(g)条。

*国会辩论的官方纪录里的有关资料：第2(h)款<sup>123</sup>*

60 法改会建议采纳第15AB(2)(h)条，并将之修订为：  
“在立法局辩论的官方纪录里的任何有关资料”。

*参考价值*

61 法改会宁舍第15AB(3)条，而采纳英国法律委员会提出的条款草案。<sup>124</sup> 该条款为：

*“为应用本条而参考第(2)款所述的任何资料时，其参考价值视有关情况适当而定”。*<sup>125</sup>

---

<sup>121</sup> 见第11章11.76段。

<sup>122</sup> 见第11章11.77段和11.93段。

<sup>123</sup> 见第11章11.83段。

<sup>124</sup> (Law Com No. 21) (Scot Law Com No. 11) (1969). 请亦参考第7章有关各法律委员会的报告书。

<sup>125</sup> 见第11章11.85段。

条约<sup>126</sup>

62 法改会建议把附于英国法律委员会报告书的法令草案第1(1)(c)条的用词修订如下：

*“在该条例里提及的，或在本款提到的任何资料里提及的任何有关的条约或其他国际协议。”*

63 法改会建议，法律草拟员应运用第15AB(2)(g)条以在落实某条约的法例中规定，条约本身和条约的预备文件均为可作外在辅助工具之用的有关文件。

64 然而，法改会认为无需要采纳类似英国法律委员会草拟的法令草案里第2(b)条的条文。<sup>127</sup>

65 法改会建议，若为落实某条约而制定条例，法律草拟员应加插一段清晰的声明述明此点，并规定条约本身和条约的预备文件均为可作外在辅助工具之用的有关文件。

### 使第15AB条适用于先前订定的法例

66 有人认为无须为此另外订定明确条文，因为《释义及通则条例》(第1章)第2(1)条已涵盖有关情况。<sup>128</sup> 法改会建议采纳澳洲联邦《1984年法令释义法令》第2条，并将之修订为：

*“除本条例另有规定外，本条例所作的修订适用于所有条例，不论该条例是在本条例生效之前或之后获通过。”*<sup>129</sup>

### 立法与普通法的相互影响

67 有人关注到为采纳外在辅助工具而立法会是否阻碍普通法的发展，而普通法到底是会继续与有关法例并行发展，还是会被综合、修改或

---

<sup>126</sup> 见第10章10.51段和其他各段，第11章11.89段和其他各段。

<sup>127</sup> 如参考内文，见上文第26段。

<sup>128</sup> 如参考内文，见第11章11.98段。

<sup>129</sup> 见第11章11.99段。

废除。<sup>130</sup> 由普通法就立法机关没订明的事情作出规定，是有益处的。法改会赞成采纳像以下的保留条文：

**“本条的规定不影响根据普通法可参考外在材料的任何权利。”**

## 个人的权利

68 普通法有一项释疑准则为，可推定国会不会制定干预国民自由的法例，除非国会清晰表明此为其意图，则属例外。<sup>131</sup> 法例如有歧义，在寻求法例意思时，应排除刑事罪行之设定。在香港，此普通法释疑规则受《香港人权法案条例》(第383章)第3(1)条的规定管限。<sup>132</sup>

69 法改会质疑普通法的释疑规则是否确与《香港人权法案条例》(第383章)所列的原则相同。法改会也注意到澳洲的条文并不阻止法院逐步订立出一套能平衡市民的需要和行政机关的需要的司法判例。<sup>133</sup> 但为免生疑问，法改会建议在拟订的法例中加插条文，订明不得使用外在材料以减损个人的权利：

**“有关普通法规则中就歧义法例不得被解释作减损个人权利的规定，不会受本条影响。”**

## 立法以外的改革

### 说明立法目标的条文

70 伦顿委员会(Renton Committee)建议，若使用说明立法目标的条文是澄清立法范围和效用最便利的方法，便应加入该等条文<sup>134</sup>。但处理立法程序的议事录委员会(Hansard Commission on the Legislative Process)<sup>135</sup> 并不同意，它不认为这会有助于贯彻法律必须确定的原则。有

<sup>130</sup> 见第11章11.100段。

<sup>131</sup> *R v Hallstrom, ex p W (No. 2)* [1986] QB 1090, at 1104. 见第11章11.107段和其他各段。

<sup>132</sup> 如参考内文。见第10章10.2段。

<sup>133</sup> 见第8章8.28-31段。

<sup>134</sup> 伦顿委员会就“法例的拟备”的论题发表的报告书第11.8段(1975: Cmnd 6053)，见第9章9.20段和其他各段。亦请参考题为“Extrinsic Aids to Statutory Interpretation”的讨论文件(1982)，和1983年2月在坎培拉举行法规释义研讨会的报告书(见第8章)。

<sup>135</sup> (*Making the Law*) (1992)。见第7章。

一种说法是，如循立法目的这方向理解条文的意思，则从法令草案的表面也应可看到其目的。对于加入说明立法目标的条文可更清晰地反映立法目的之论点<sup>136</sup>，法改会已作考虑。<sup>137</sup> 加入说明立法目标条文也可更贯彻《释义及通则条例》(第1章)第19条的精神。经权衡后，法改会认为强制规定加入说明立法目标条文会有实际困难，并会对法律草拟员构成束缚。

### 特别拟备的摘要说明<sup>138</sup>

71 香港条例草案里的摘要说明<sup>139</sup> 内容并非很详尽。摘要说明的唯一要求是以非技术性语言说明草案的内容和目标。<sup>140</sup> 英国法律委员会建议把特别拟备的解说材料附于法令草案。<sup>141</sup> 赞德(Zander)形容这建议所说的解说材料混合了序言、现行的摘要说明和草案条文的注释。<sup>142</sup>

72 法改会认真考虑过应否建议设置特别拟备摘要说明，<sup>143</sup> 其中载明立法的背景、目标和目的，条例草案若经立法局修订，这摘要说明也要更改，以反映草案所经的修订。<sup>144</sup>

73 但单靠如此一份摘要说明，是有不利之处的。<sup>145</sup> 若在现行的摘要说明里较详细列出立法目标和理由，会更有用。在考虑使用特别拟备的摘要说明的正反论点后，法改会不建议采纳这些摘要说明。

### 解说的材料

74 像伦顿委员会一样，处理立法程序的议事录委员会<sup>146</sup> 认为立法程序应以运用法律的人之需要作主导，而非以通过有关法律的人之需要作主

---

<sup>136</sup> 见第9.23段和第11.114段。

<sup>137</sup> 在新西兰，愈来愈多法规载有目的条文。见新西兰法律委员会第17号报告书“*A New Interpretation Act*”第70段(1990)。

<sup>138</sup> 见第7.8段、9.35段和11.115-117段。

<sup>139</sup> 附有摘要说明的条例草案是于宪报第三号法律副刊发表的。其后制定的条例是于第一号法律副刊发表的，但发表时没有摘要说明。附有注释的附属法例，则于第二号法律副刊发表。

<sup>140</sup> 立法局会议常规第38(6)条。见第9.29段。

<sup>141</sup> (Law Com No.21)(Scot Law Com No.11)(1969)。见第7.8-7.16段、第9.45段和第11.119段。

<sup>142</sup> *The Law Making Process*, (4th edition, 1994), at 157.

<sup>143</sup> 见第7.8段和其他各段。

<sup>144</sup> 第9.35-37段。

<sup>145</sup> 见第9.36段和第11.117段。

<sup>146</sup> “*Making the Law: The Report of the Hansard Society Commission on the Legislative Process*” (1993)

导。<sup>147</sup> 该委员会建议由部长核准根据草案条文注释写成的法例条文注解，<sup>148</sup> 并提交英国国会席上，但无需正式批准。法例条文注解应与法令同时发表。<sup>149</sup> 该委员会亦建议容许法庭使用在法令和附属法规里的条文注解。<sup>150</sup> 新西兰法律委员会先前也作出类似的提议。<sup>151</sup>

75 法改会认为在法例加入注解会有类似先前就提议特别拟备摘要说明时所提出的实际困难，因此不建议采纳这方法。

76 新西兰法律委员会在它们较近期发表的报告书<sup>152</sup> 中建议，对照有关法例所依据的其他法令、案例或法律改革委员会等其他有关机构的报告书(可藉列表的形式作对照)。

77 法改会认为有用的做法是在每个条例里提述该条例所依据的其他有关法例或法律改革机构的报告书。如香港条文的来源是海外法例，有关法例也包括海外法例。

### 摘要说明

78 伦顿委员会曾提出建议说，在委员会审议草案辩论阶段应备有草案条文注释和相类的补充解说材料。法改会也考虑过这建议。<sup>153</sup> 法改会认为在起初审议阶段把权威的摘要说明附于条例草案已足够。

79 法改会不认为有需要调拨资源为所有曾作的修订拟备摘要说明，但对于内容复杂或敏感的条例草案方面，此举则会甚有帮助。<sup>154</sup>

---

<sup>147</sup> 同上，在第7段。

<sup>148</sup> 法例条文注解以草案条文注释为蓝本。有关草案注释载有每项草案条文的目的是和效用的说明，并常包括该条文应用时的实际例子。

<sup>149</sup> 第250段，在63。

<sup>150</sup> 见第7.37、9.45和11.119段。

<sup>151</sup> 见第9.76和9.77段。

<sup>152</sup> 1993年12月题为“The Format of Legislation”的第27号报告书第33段。Commonwealth Law Bulletin 1994年1月(在202)载有的概要应有用处。见第9.78和11.120段。

<sup>153</sup> 见报告书第15.10段。

<sup>154</sup> 见第9.31-9.32、9.78和11.120段。



80 法改会总结认为，如在每个条例中设置摘要说明定稿，并且定稿须经更改以反映所有已通过的修订，是一个不切实际的做法。<sup>155</sup>

81 法改会认为或许适宜的做法是，在复杂的法例中、在为落实某法律改革机构报告书的建议而制定的法例中和在涉及国际层面的法例中，以附表形式提述外在辅助材料。<sup>156</sup> 这类似《仲裁条例》(第341章)的做法，<sup>157</sup> 该条例加插了外在辅助材料附表，以方便查阅有关的文件。

82 新西兰法律委员会曾建议，所有条例均应载有以下资料：法令草案二读演辞的日期；法令草案提交时的名称；法令草案经国会其他审议阶段的日期；法令草案档号、其稍后版本档号和任何有关补充指令文件的档号；如就法令草案刊印了报告书，对报告书的提述。<sup>158</sup>

83 要在香港实行这些建议是有实际困难的。<sup>159</sup> 《香港法例》首页已载有先前的立法历史。尤其是对于曾作大量修订而篇幅长的条例来说，如已有条例草案二读演辞的日期，还加上其他资料，便可能使人有混乱的感觉。

84 法改会认为应采纳新西兰的建设的模式，但须加以修订：在每个条例首次印行的版本中加入条例草案二读演辞日期，但在修订版中则把该日期略去。<sup>160</sup>

85 新西兰法律委员会提议，在法令的立法历史的简要说明内可提述任何有关的法律改革刊物。<sup>161</sup> 这资料不可随便加插在摘要说明内，因为它并非条例一部分。

---

<sup>155</sup> 见第9.33-4和11.122段。

<sup>156</sup> 见第9.80和11.123段。

<sup>157</sup> 第6附表。条例亦载有联合国国际贸易法委员会和委员会秘书长的报告书。

<sup>158</sup> 1990年第17号报告书“*A New Interpretation Act*”，第115段。见第7.73、9.73-4和11.124-5段。

<sup>159</sup> 见第9.74段。

<sup>160</sup> 见第9.75段。

<sup>161</sup> “*The Format of Legislation*” 报告书，同上，第37段。请再参考9.79和11.126段。

86 法改会建议，若法例是为落实某法律改革报告书的建议而制定的，则法例应提述有关的法律改革刊物。<sup>162</sup> 法改会亦建议，若条例的来源是海外某法律改革报告书，应在法例里提述该报告书。<sup>163</sup>

87 法改会认为，直接参与立法程序的人应进一步考虑所需解说材料的种类、取得材料的途径，以及其参考价值。<sup>164</sup>

88 《证据条例》第35条规定，在民事法律程序中，把宪报呈堂即可予以证明。<sup>165</sup> 这规定不涵盖议事录。《1905年证据法令》第7(1)条规定，“凡一份文件被指为上、下议院会议的投票、程序、日程、或会议纪录并且是由政府印务局印制的文本，则只需把文件呈堂，所有法院便须接纳文件为证据。”<sup>166</sup> 这规定方便在法院对议事录予以证明。

89 为免生疑问，法改会建议在改革法例时应加入类似《1905年证据法令》第7(1)条的条文，以容许藉呈堂以证明外在辅助材料。

### *外在工具是否容易取得*

90 为使外在辅助工具确实容易为运用法规者取得，当局应考虑立法程序需作什么更改。应尽量协助法律草拟员，减低他拟备法例草案所受的时间方面的压力。此外，尽早备好议事录和把它编入索引，增加它们的供应量，也可使有关资料更易被找到。<sup>167</sup>

### *政府通函的地位*

91 澳洲联邦《1901年法令释疑法令》第15AB(2)条所列的外在辅助工具，未包括政府通函和其他后于法令制定时发表的解说材料。詹金斯

---

<sup>162</sup> 《仲裁条例》(第341章)第6附表提述了有关刊物。

<sup>163</sup> 另一讨论问题是，除非其他司法管辖区发表的官方报告书讲述的正是香港的法例以它为模式的法例，否则香港法院提述有关的报告书是否适宜呢？见第10.38-39和11.67-68段。

<sup>164</sup> 见第9.100和11.128段。

<sup>165</sup> 见第9.72和11.129段。

<sup>166</sup> 这是澳洲联邦的条文。见Brazil着的“Reform of Statutory Interpretation - the Australian Experience of Use of Extrinsic Materials” (1988) 62 ALJ 510.

<sup>167</sup> 见第9.96和11.130段。

(Jenkins)认为，自*佩珀诉哈特案*<sup>168</sup>后，法律草拟员或须更积极查核提交予法令草案倡议人或国会议员参考的文件，以确保有关文件是准确而全面地解释该法令草案。<sup>169</sup>就本港而言，这些文件包括立法局议员参考资料摘要和法例修订注解，亦可引伸至包括由政府部门为解释新法例发出的新闻稿、通函或广告。凡由政府部门提交官方委员会的意见书<sup>170</sup>，亦可视之为归入*佩珀诉哈特案*的准则的第二部分。詹金斯亦建议法律草拟员和公务员必须查究在国会会议上确实是说了些什么话，以确保不需再参考其他声明或作更正。<sup>171</sup>

92 法律草拟员和政府的法律顾问，可能须更严谨地核对在条例草案制定之前或之后为解释该草案而发表的文件或作出的声明。更须注意的是在这些文件中，就某条例草案将产生的后果而对可分别出来的某类人士所作的承诺。<sup>172</sup>

93 法改会建议政府当局为公务员订出指引，说明什么文件归入外在材料的什么类别，可作协助解释法例之用。<sup>173</sup>

### 实务指示

94 法改会建议香港法院颁布一份实务指示，以规管外在材料呈交法院的事宜，而毋须等待这方面的法律改革。<sup>174</sup>

### 其他外在辅助工具

95 法改会不建议在法律条文中包括其他外在辅助工具，例如历史背景、教科书、其他法规、物业转易惯例和一致的法院判决，这些工具甚少会有关联性。<sup>175</sup>

---

<sup>168</sup> [1992] 3 WLR 1032 .

<sup>169</sup> “Pepper v Hart : A Draftsman’ s Perspective ” 15 Stat LR 23 (1994).

<sup>170</sup> *Wells v Police* [1987] 2 NZLR 560 . 见第7.57段。

<sup>171</sup> 詹金斯，*同上* . 亦请参阅第9.18、9.65和11.131段。

<sup>172</sup> 见第9.63段。

<sup>173</sup> 若参考文件是作内部用途，便不符合外在材料的准则。请再参考第9.66段。

<sup>174</sup> 见第9.97-99和11.134段。

<sup>175</sup> 这些问题已在第2章讨论。

96 《证据条例》(第8章)第59条规定,任何人如符合有关资格,便可“就香港以外任何国家或地区的法律...”提供专家证据。<sup>176</sup> 鉴于司法管辖区的适用问题,在1997年7月1日后该条似乎不会适用。<sup>177</sup> 要取得关于来自中国的外在辅助工具的专家证据,以便解释中国法律,使用这条是可行方法之一。但有一种说法是,既然第59条不再适用,那么届时可召唤一名专家,就他的意见以普通方法提供证据。在此情况下,可能届时在证明“外来”文件方面会有问题,因为法院可能会采用较现时宽松的参考外在材料的准则。<sup>178</sup> 这方面的问题或许需要进一步审议。<sup>179</sup>

## 结论

97 普通法关于使用外在辅助工具的准则既复杂也不易明白。法改会认为把现行的普通法原则编纂成法例并扩展其适用范围,是可取的做法,但这些法例必须能就这些工具的使用提供全面和易于理解的准则。<sup>180</sup>

98 法改会总结认为,采纳澳洲法令第15AB条的模式并加以修订,可达致此目的。澳洲法令第15AB条的原文列于附件I。而15AB条经建议的修订后的条文暂编为《释义及通则条例》(第1章)第19A条,其初稿列于附件II。

---

<sup>176</sup> 在1997年后解释法例时不得把中国视为香港“以外的国家...”,这说法已获确认。

<sup>177</sup> 见第10.36和11.136段。

<sup>178</sup> 见 *Li Jin-fei and Others v Director of Immigration* [1993] HKLR 256, 在264-5。

<sup>179</sup> 同一条例第31条也有关,因为它提到“在任何外国”的法院的判决,可藉有关法院盖章认证的副本加以证明。

<sup>180</sup> 见第11.137-8段。

**澳洲的《法令释义法令》第15AB条(修订本)**

“(1) 在不抵触第(3)款的前提下，在解释某法令的条文时若有不属于该法令任何部分的材料能有助于确定该条文的意思，为达到以下目的，可参考该材料；

- (a) 确定该条文的意思是条文的文本所传达的一般意思；确定意思时须顾及该条文在法令中的文意和法令的目的或目标；或
- (b) 在下列情况决定条文的意思：
  - (i) 当条文有歧义或意思模糊时；或
  - (ii) 当顾及该条文在法令中的文意和法令的目的或目标时，按该条文的文本所表达的一般意思导致明显是荒谬或不合理的结果。

(2) 在不局限第(1)款的一般性的原则下，在解释某法令的条文时可按照该款的规定用作参考的材料包括：

- (a) 列于由政府印务局刊印的载有法令文本的文件中但不属于法令一部分的所有事情；
- (b) 在该条文制定之前呈于国会上、下议院会议席上的，由某皇家专责委员会、法律改革委员会、研讯委员会或其他性质类似的机构拟备的任何有关报告书；
- (c) 在该条文制定之前由国会的委员会或国会上、下议院的委员会向国会或有关议院作出的任何有关报告书；
- (d) 在该法令里提及的任何条约或其他国际协议；
- (e) 在该条文制定之前由部长呈于国会上、下议院会议席上或提交予上、下议院议员，关于载有该条文的法令草案的任何摘要说明或任何其他有关文件；
- (f) 由部长在国会上或下议院会议席上提出动议，对载有该条文的法令草案进行二读时所发表的演辞；
- (g) 任何该法令宣称为本条所适用的有关文件(不论上文任何一段对它是否适用)；及
- (h) 在参议院日程里、下议院投票和程序里、国会或上、下议院辩论的任何官方纪录里的任何有关材料。

(3) 在按照第(1)款的规定决定应否参考任何材料时，或在评定此等材料的参考价价时，除了考虑其他有关事情外，须考虑：

- (a) 应否让有关人员在顾及该条文在法令中的文意和法令的目的或目标时，采纳该条文的文本所表达的一般意思；及
- (b) 有否需要避免拖延法律或其他程序而无有利因素作补偿。”

拟加插于《释义及通则条例》(第1章)  
作为第19A条的条文初稿

- 19A. “(1) 在不抵触第(3)、(4)、(5)和(6)款的前提下，在解释某条例的条文时，若有不属于该条例任何部分的材料能有助于确定该条文的意思，为达到以下目的，可参考该材料：
- (a) 在下列情况决定条文的意思：
    - (i) 当条文有歧义或意思模糊时；或
    - (ii) 当顾及该条文在条例中的文意和条例的目的或目标时，按该条文的文本所表达的一般意思导致荒谬或不合理的结果。
- (2) 在不局限第(1)款的一般性的原则下，在解释某条例的条文时可按照该款的规定用作参考的材料包括：
- (a) 列于由政府印务局刊印的载有条例文本的文件中但不属于条例一部分的所有事情；
  - (b) 在该条文制定之前由某专责委员会、法律改革委员会、研讯委员会或其他性质类似的机构发表的任何有关报告书；
  - (c) 若该条文是以香港以外的司法管辖区的法例作模式，并且该法例是为落实该司法管辖区内类似法律改革委员会的机构发表的报告书的任何建议而制定的，可参照有关的报告书；
  - (d) 在该条例里提及的，或在本款提到的任何资料里提及的任何有关的条约或其他国际协议；
  - (e) 在该条文制定之前由决策科司级人员或其他倡议人呈于立法局会议席上或提交予立法局议员，关于载有该条文的条例草案的任何摘要说明或任何其他有关文件；
  - (f) 由决策科司级人员或其他倡议人在立法局会议席上提出动议，对载有该条文的条例草案进行二读时所发表的演辞；
  - (g) 任何该条例宣称为本条所适用的有关文件(不论上文任何一段对它是否适用)；
  - (h) 在该条文制定之前由立法局的委员会拟备的任何有关报告书；
  - (i) 在立法局辩论的官方纪录里的任何有关资料。

- (3) 为应用本条而参考上文第(1)款或第(2)款所述的任何资料时，其参考价值视有关情况适当而定。
- (4) 为免生疑问，本条例所作的修订适用于所有现行的条例，不论有关条例是在本条例生效之前或之后开始实施。
- (5) 本条的规定不影响根据普通法可参考外在材料的任何权利。
- (6) 有关普通法规则中就歧义法例不得被解释作减损个人权利的规定，不会受本条影响。”

本条例草案初稿，须经律政署法律草拟科作最后草拟和批准。