

香港法律改革委員會

報告書

使用外在材料作為 法規釋義的輔助材料

這份法改會報告書的撰寫工作主要由高級檢察官**薛佳儀**女士負責。

1997年 3月

香港法律改革委 1980 年 1 月由總督會同行政局任命成立，負研究由律政司或首席大法官轉交的有關香港法律改革課題的論題。

法律改革委員會的成員如下：

馬富善議員 **CMG JP** (律政司) (主席)
嚴元浩先生 (法律草擬專員)
陳振鴻大法官
王津先生 **JP**
文禮信先生
史維理教授
李義先生 御用大律師
佳日思教授 **CBE**
馬可飛先生
張達明先生
廖長城先生 御用大律師
賴福明醫生
關信基教授
羅德立教授

法改會的秘書是施道嘉先生，辦事處地址為：

香港灣仔
告士打道 39 號
夏慤大廈 20 樓
電話：2528 0472
傳真：2865 2902
電郵：hklrc@hkreform.gov.hk

本報告書的摘要上載互聯網：<http://www.info.gov.hk>

本報告書的撰寫工作主要由高級檢察官薛佳儀女士負責

香港法律改革委員會

報告書

使用外在材料作為法規釋義的輔助材料

目錄

	頁
引言	1
研究範圍	1
背景資料文件	2
小組委員會成員和工作流程	2
釋法的重要性何在？	2
甚麼是釋法的外在輔助材料？	3
報告書的研究範圍	3
第 1 章 法院的角色	5
引言	5
背景：憲制理論	5
補缺去弊規則	5
字義規則	8
黃金規則	9
對這些規則的批評	9
現行的規則	10
第 2 章 外在輔助材料與司法釋義	12
引言	12
外在輔助材料的用途	12
外在輔助材料的類別	13
(1) 歷史背景	13
(2) 國會審議有關法例的歷程及辯論紀錄	14
(3) 官方報告書和法律改革委員會報告書	16

	頁
(4) 法例的摘要說明	21
(5) 教科書和辭典	23
(6) 國際公約或條約	24
(7) 國際協議的預備文件	28
(8) 其他法規	30
(9) 物業轉易及行政常規	33
(10) 一致的法院判決及慣例	34
(11) 授權立法	34
結論	35
第 3 章 法院不接納外在輔助材料的理據	36
引言	36
國會與法院之間的憲制平衡	39
國會用意	39
國會特權	41
人權法案的司法觀點	42
法律確定性的需要	42
實務方面	43
無從取用	44
外在輔助材料不可靠	45
結論	47
第 4 章 法院允許使用外在輔助材料的理據	48
官方報告書	48
國會材料	52
結論	56
第 5 章 珮珀訴哈特案的分析	57
引言	57
珮珀訴哈特案的事實	57
國會特權	58
國會與法院之間的憲制平衡	59
《1976年財務法令》的國會審議歷程	59
國會材料	60

	頁
援引部長陳述	60
在詮釋第 63 條時考慮《國會議事錄》會對此詮釋有何影響？	61
允許使用國會材料作為外在輔助材料的理據	61
反對查閱《國會議事錄》的理據	62
回應	63
釋疑規則	63
結論	64
第 6 章 自 <i>珮珀訴哈特案</i> 以來的司法發展	65
引言	65
國會用意和 <i>珮珀訴哈特案</i> 的規則	65
(1) 規則的第一部分	67
(i) 法例	67
(ii) 官方報告書	71
(iii) 其他外在輔助材料	74
(2) 規則的第二部分	76
(i) 國會材料	76
(ii) 給予《國會議事錄》的分量	79
(3) 規則的第三部分	80
稅務法規	85
刑事法規	85
使用國會材料以確認法規涵義	87
提述先前法例	89
提述其後的法例	90
合法期望	91
國會特權	92
第 7 章 比較法	93
第 I 部：循立法以外方式進行改革	93
引言	93
聯合王國	93
(i) 聯合王國的兩個法律委員會的報告書	93
(ii) 倫頓委員會報告書	98

	頁
(iii) 釋義法令草案	100
(iv) 國會議事錄學會的報告書	102
歐洲	103
加納	104
斯里蘭卡	105
新西蘭	105
加拿大	111
美國	114
愛爾蘭共和國	118
第 8 章 比較法律	120
第 II 部：立法改革的不同方案	120
澳大利亞	120
(i) 澳大利亞聯邦法規的條文	120
座談會	121
司法界的發展	122
關於外在輔助材料的聯邦法例	123
第 15AB 條適用於先前的法例	126
司法界所作出的詮釋	127
分量	128
稅務法規	129
確定一般涵義	129
公民權利	130
近年的司法發展	131
取閱外在材料	132
實際影響	132
執業指引	133
司法界的看法	133
(ii) 維多利亞州	135
(iii) 新南威爾士州	138
執業守則	140
(iv) 昆士蘭州	141
(v) 南澳大利亞州	143
(vi) 北領地	144
(vii) 塔斯曼尼亞州	144

	頁
(viii) 西澳大利亞州	146
(ix) 澳大利亞首都地區	146
摘要說明	146
新加坡	147
結論	150
第 9 章 立法過程	151
引言	151
草擬過程	151
一般或特定用意	151
法規的措辭	153
法例的格式	156
弁言和說明立法目標條文	156
摘要說明	158
特別擬備的摘要說明	159
國會議事程序	159
聯合王國	159
香港	162
<i>珮珀訴哈特案</i> 是否適用於香港	164
政府通告的地位	166
附屬法例	166
取閱國會材料	167
澳大利亞	167
聯合王國	169
香港	172
結論	173
執業指引	173
第 10 章 附屬事宜	175
引言	175
《人權法案》對解釋法定條文的影響	175
香港法律的淵源：1997 年之前和 1997 年之後	182
1997 年之後的外在輔助材料	183
判例與遵照判例的原則	185
外地法律委員會的報告書	187

	頁
條約	188
第 11 章 總論和建議	192
引言	192
第 I 部： 珮珀訴哈特案和其後的司法界發展尚 未解決的問題	192
珮珀訴哈特案的規則第一部分	192
珮珀訴哈特案的規則第二部分	193
對其他外在輔助材料的影響	195
行政常規	195
珮珀訴哈特案的規則第三部分——援引的陳述必須 清晰	196
分量	196
疏漏的判決	196
珮珀訴哈特案訂下的準則的弊端	198
市民的權利	198
律師和訟費	200
法院	200
珮珀訴哈特案訂下的準則的好處	201
第 II 部： 建議	204
外在輔助材料的法律依據	204
放寬不接納外在材料的規則	205
立法擴闊珮珀訴哈特案的應用範圍	205
優點	205
弊端	206
建議的法例條文	207
《1901 年法令釋義法令》第 15AB 條	207
確定涵義：第 15AB(1)(a)條	208
第 15AB(1)(b)(i)和(ii)條	209
列明外在材料：第 15AB(2)條	209
不屬於該法令的一部分的所有內容：第(2)(a)款	210
法律改革報告書：第(2)(b)款	210

	頁
其他普通法司法管轄區的報告書	210
立法機關的委員會的報告書：第(2)(c)款	211
摘要說明：第(2)(e)款	211
二讀演詞：第(2)(f)款	211
官方辯論紀錄所收錄的任何相關材料：第(2)(h)款	212
分量：第 15AB(3)條	213
條約	214
附屬法例	215
將第 15AB 條應用在先前的法例	216
有關法例與普通法的互動關係	217
個人的權利	218
法規以外的其他改革措施	219
草擬法律	219
特別擬備的摘要說明	220
解說資料	220
取閱輔助材料	222
執業指引	223
其他外在輔助材料	223
總結	224
第 12 章 釋法的外在輔助材料報告書摘要	225
第 I 部	225
引言	225
釋法的重要性何在？	225
甚麼是釋法的外在輔助材料？	226
背景：憲制理論	226
國會用意	227
釋法規則	227
外在輔助材料的用途	228
可接納性	228
法院不接納外在輔助材料的理據	229
法院允許使用外在輔助材料的理據	229
官方報告書	229
目的釋疑	230
<i>琥珀訴哈特案</i>	230

	頁
贊成接納外在輔助材料的論據	231
反對接納外在輔助材料的論據	232
回應	232
<i>珮珀訴哈特案</i> 對香港的影響	233
條文草擬本	234
新西蘭	234
北美洲	235
澳大利亞	235
新加坡	236
草擬過程	236
1997年回歸後的法律淵源	236
第 II 部	237
建議	237
疏漏的判決	237
為外在輔助材料立法	238
優點	238
弊端	239
澳大利亞聯邦的模式	240
確定涵義	240
外在輔助材料列表	240
內在輔助材料	241
法律改革報告書	241
普通法的其他報告書	241
立法機關的委員會的報告書	241
解說資料	242
二讀演詞：第(2)(f)款	242
該條例宣稱屬於相關的文件的所有文件：第(2)(g)款	242
官方辯論紀錄所收錄的任何相關材料：第(2)(h)款	243
分量	243
條約	243
將 15AB 條應用在先前的法例	244
有關法例與普通法的互動關係	244
個人的權利	244
法規以外的其他改革措施	245

	頁
說明立法目標的條文	245
特別擬備的摘要說明	245
解說資料	246
摘要說明	246
取閱輔助材料	248
政府通告的地位	248
執業指引	249
其他外在輔助材料	249
總結	249
附件 I 澳大利亞的《1901年法令釋義法令》第 15AB 條 （已修訂）	251
附件 II 建議加入《釋義及通則條例》（第 1 章）的第 19A 條草擬本	253

引言

研究範圍

1. 法律改革委員會（下稱法改會）在討論小組委員會的《有關應否採納聯合國國際貿易法委員會的標準法報告書》中一項建議時，即應該允許法院參考法改會的報告書¹ 作為釋法的輔助材料，有成員要求就使用外在輔助材料釋法作為課題進行研究。

2. 繼於 1987 年 5 月提出這項要求後，有關方面隨而擬備了一份背景資料文件初稿並分發予多個相關團體²，邀請他們就是否滿意現行法律或是否需要進一步研究提出意見。

3. 按所收集得的意見顯示，有關課題值得深入研究，並應把這課題正式交予法改會研究和作出報告。

4. 這個課題的研究範圍如下：

“應否修改規管關於使用外在材料以輔助釋法的法律；如應修改，又當如何修改？”

5. 這項研究課題分別於 1992 年 6 月 3 日和 4 日由署理首席大法官和署理律政司簽署確認。

背景資料文件

6. 有見及過去多年的司法解釋，特別是影響深遠的佩珀訴哈特案（*Pepper v Hart*）³ 的判決，法改會秘書處認為值得就這課題擬備一份內容更詳細並兼顧新發展的背景資料文件，並於 1995 年 3 月提交法改會審議。法改會隨而決定成立小組委員會專責研究這份背景資料文件所載的建議。

¹ 《有關應否採納「聯合國國際貿易法委員會」的標準法報告書》建議將該報告書列為釋法輔助材料。《1989 年仲裁（修訂）（第 2 號）條例》訂明附件 6 所載列的文件可作釋法材料，而附件 6 也已指明該報告書。

² 大律師公會、香港律師會、司法機構和香港大學法律學院。

³ [1992] 3 WLR 1032。英國上議院裁定在若干情況下可放寬禁制參考國會的材料規則。見下文第 5 及 6 章。

小組委員會成員和工作流程

7. 小組委員會的成員如下：

史維理教授（主席）	香港大學法律學院院長
張達明先生	孖士打律師行律師
廖長城御用大律師	御用大律師
黎守律法官	上訴法院
嚴元浩先生	法律草擬專員
薛佳儀女士（秘書）	法律改革委員會高級檢察官

8. 小組委員會共舉行了六次會議，並擬備了一份概述研究結果的報告書，於 1995 年 11 月提交法改會審議。其後根據小組委員會和法改會的意見修訂原來的背景資料文件，並於 1996 年 2 月發表諮詢文件。鑑於這課題的性質特殊，法改會只直接向香港大律師公會、香港律師會、司法機構、各所大學、立法局秘書處和立法局司法及法律事務委員會徵詢意見。當然，這份諮詢文件也供有意表達意見的人士免費索閱。法改會在 1996 年 7 月的會議上討論接受諮詢人士的意見書，經考慮他們的意見後才擬備本報告書。法改會藉此機會向所有曾提交意見書的人士致謝。

釋法的重要性何在？

9. “法例是我們社會上最爲重要的單一法律來源。從教育、福利、保健、就業、房屋、薪俸以至在公眾地方的行爲等，鮮有不受法例規管的。”⁴ 在每一天，官員、市民和專業顧問都會按他們對法律的詮釋而執行職務。然而，只有當法規條文的涵義或適用範圍引起疑問，或當某條文與其他條文的關係引起疑問時，他們才會尋求司法解釋。⁵

10. 釋法時所考慮的不僅是參考法院的裁決。法規適用的對象是按其標的事項而定的，所涵蓋對象範圍的廣狹各異。法規對普通市民或他們的顧問而言是否易於理解，與法院所遵循的釋義規則有密不可分的關係，理由是能否明瞭法規得視乎能否憑智慧預料法院對有關法規的詮釋。⁶

11. 英國各法律委員會在綜合報告書內強調，作爲關乎立法者與法例對象之間的溝通規則的法例釋義規則必須是切實可行，這是很重要的，尤其是在評估法規以外的輔助材料在釋法上的價值方面爲然。⁷

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

⁵ 出處同上，第 177 至 178 頁。

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

⁷ 出處同前。

甚麼是釋法的外在輔助材料？

12. 簡言之，輔助材料包括：⁸

- (1) 歷史背景；
- (2) 國會審議有關法例的歷程及辯論記錄；⁹
- (3) 官方報告書，包括法律改革委員會報告書；
- (4) 政府部門發表的法例摘要說明；
- (5) 教科書和辭典；
- (6) 國際公約；
- (7) 國際協議的預備文件；¹⁰
- (8) 其他法規；
- (9) 業權轉易及行政常規；
- (10) 一致的法院判決及慣常用法；
- (11) 在條例下訂立的法定規例。

上文所列材料將會在第 2 章詳細探討。

報告書的研究範圍

內在輔助材料

13. 原有的背景資料文件沒有探討釋法的內在輔助材料，理由是內在輔助材料嚴格來說是不屬是項研究範圍內。內在輔助材料包括：

- (1) 條例的簡稱和詳題；
- (2) 弁言；
- (3) 條文的附註；
- (4) 條文標題；
- (5) 但書；
- (6) 釋義部分；
- (7) 附表；
- (8) 標點符號。¹¹

14. 然而，澳大利亞《1901 年法令釋義法令》第 15AB(2)(a)條¹² 規定，可用作釋法的外在輔助材料包括“由政府印務局印刷並載有法令文本的文件內所載列的不構成法令任何部分的所有材料。”法改會的結論是，上述條款應該納入擬議的法例草案內，¹³ 理由是應用條例的人確是會使用註

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

⁹ 國會的辯論收錄於《國會議事錄》。

¹⁰ 指構成條約的預備工作的文件，其中包括產生該條約的國際會議的議事記錄等材料。

¹¹ 出處同上，第 1134 段。

¹² 藉澳大利亞聯邦的《1984 年法釋義法令》加插。

¹³ 法改會的主要建議是應效法這條澳大利亞法例制定關於外在輔助材料的法定條文。

釋、旁註、條文標題和相若的內在輔助材料。法改會除了作出這項提議外，沒有再提述其他內在輔助材料。¹⁴

外在輔助材料

15. 第 1 章探討法院的角色和法院如何發展釋義規則¹⁵ 以助釋法，並討論關於司法解釋的憲制理論。第 2 章則詳細討論外在輔助材料和法院如何詮釋這些材料。

16. 第 3 章探討法院使用外在輔助材料釋法所憑藉的理據。第 4 章闡述法院不接納使用外在輔助材料釋法的理據。第 5 章剖析英國上議院在珮珀訴哈特¹⁶ 案允許使用國會辯論記錄作為輔助材料後所造就的重大改變。第 6 章探討隨這項判決而在英國和香港帶動的司法發展。

17. 第 7 章以闡述在珮珀訴哈特案以前提議的法律改革方案為主，並探討該項判決能否解決所有疑慮。這一章也將澳大利亞以外的其他司法管轄區對使用外在輔助材料的立場作出比較研究。第 8 章則檢討澳大利亞的法律和有關的司法解釋。

18. 第 9 章闡釋立法程序和程序本身就外在輔助材料的提供和使用方面的不足之處。

19. 第 10 章探討附帶事宜，如《人權法案》對釋法的影響、遵照案例和中國因素等。

20. 第 11 章載列香港可推行的改革方案和法改會的建議。

21. 第 12 章是本報告書的摘要，扼要載述法改會的結論和建議。

¹⁴ 《釋義及通則條例》（第 1 章）第 18 條關於旁註及條文標題可能因而需要作出修訂。

¹⁵ 本報告書將“解釋”和“詮釋”視為同義詞交替使用。在 *Berry v British Transport Commission* 案([1961] 3 All ER 65 at 75)，Devlin LJ 指出“……‘解釋’一詞不僅包含用語的詮釋，也包含對法規真正用意的查證，而所作查證已顧及該法規所處理的法律範疇。”

¹⁶ [1992] 3 WLR 1032.

第 1 章 法院的角色

引言

1.1 唐納森法官（Donaldson J）以活潑生動的手法描述法院的角色：

“法院的角色是要確定和落實國會藉成文法表述的用意。法官履行這項職責時絕不會如電腦般，在輸入法規和法規釋疑規則資料後，便可運算出符合數學原理的正確答案。釋法不僅是一門科學，也是一種工藝，而法官就猶如工藝師，要選取和應用合適的規則作為工具。法官不是立法者，而是負責對法規進行完善、精整和修飾工序，在按交予他們處理法規的需要作不同程度的加工。”¹

背景：憲制理論

1.2 根據傳統的理解，國會主權原則的信條之一是，就法例而言，司法功能只限於釋義和應用方面。²

1.3 另一方面，法院卻一向視法規為“完美普通法領域的闖入者”，最少在以往如是。³ 在探討法院可否或是在多大程度上可查閱外在輔助材料這課題時，必須注意在制定和詮釋法律上國會與法院之間的互動關係，以及要在兩者之間維持和諧平衡關係的需要。這種互動和平衡的關係從司法機構發展釋法規則的歷程便可見一斑。我們現逐一探討有關規則。

補缺去弊規則

1.4 這項補缺去弊規則已於 *Heydon's Case* 清楚闡明：⁴

“為了可肯定和真確地解釋所有法規（不論是懲罰性、實益性、或是限制或擴闊普通法的），應識別和研究四個問題：(1)在該法令通過之前的普通法是甚麼；(2)普通法未能解決的缺弊是甚麼；(3)國會決定採用甚麼補救方法來治療國家的痼疾；(4)這種補救辦法的真正理由。所有法官的職能一向是依據下述原則釋法：防堵缺弊和加強濟助；為保障私人利益而

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.

防堵有人以狡計或迂迴手段延續缺弊為患；為保障公眾利益而依據該法令制定者的真正原意和公共利益加強這些療方和補救方法的效力和功用。”

1.5 時移勢易，原本從法令所針對的缺弊為基礎的論點漸轉為依據法令實質用語為基礎。這轉變的契機可追溯至國會為最高立法機關的原則初現之時，及至十九世紀，由於立法措辭的風格趨向力求用語精確，更加速這種轉變的勢頭。⁵ 時至今日，補缺去弊規則已歸納入目的釋疑規則內。在 *Carter v Bradbeer* 案，⁶ 迪普洛克大法官（Lord Diplock）提及“偏離純從字義解釋而傾向目的釋疑規則”的趨勢。在 *Stock v Frank Jones (Tipton) Ltd* 案，⁷ 西蒙大法官（Lord Simon）引述 *Heydon's* 案的規則後表示，“我們目前說的是按‘目的’或‘功能’來釋義。”

1.6 香港跟聯合王國的做法不同，香港已將補缺去弊規則納入法律。香港法例的《釋義及通則條例》（第1章）第19條載明：

“條例必須當作有補缺去弊的作用，按其真正用意、涵義及精神，並為了最能確保達致其目標而作出公正、廣泛及靈活的釋疑及釋義。”⁸

1.7 馬天敏法官（Mortimer J）在 *Foo Ying executor to the estate of Law Choy-wan v Commissioner of Estate Duty* 案⁹ 表示，根據第19條的規定，即當用語涵義並不簡明時，是允許憑該法例的補缺去弊目的和其文義輔助釋疑。¹⁰ 西蒙茲大法官（Lord Simonds）在 *Attorney-General v Prince Ernest Augustus of Hanover* 案¹¹ 從最廣義界定“文義”一詞的定義，包括了“不僅是同一法規內的其他條文，還有該法規的弁言、現行法律情況、關於同一事宜的其他法規、以及我能夠從上述和其他正當途徑識別出該法規所旨在補救的缺弊。”

⁵ Miers and Page，書目出處同上，第185頁。

⁶ [1975] 1 WLR 1201, 1206-7.

⁷ [1978] 1 WLR 231, 236.

⁸ 相若的條文見於新西蘭的1924年 Acts Interpretation Act 第5(j)條、1901年 Acts Interpretation Act (Cth) 第15AA條、美國的 Uniform Statutory Construction Act 第15條和加拿大的1927年 Interpretation Act 第15條均有相若的條文。

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)，威爾伯福斯大法官（Lord Wilberforce）在該案裁定，如要在兩個存疑涵義中選擇其一時，應該採納“貼合文義和較為合理的”涵義。

¹¹ [1957] AC 436, 461.

字義規則

1.8 這規則是指必須按法規用語的常用字義釋法，至於結果如何概不在考慮之列。這也顯示了司法機構如何將自己和國會定位，就如廷德爾大法官（Tindal C.J.）在 *Sussex Peerage Claim* 案¹² 所說：

“詮釋國會法令的唯一規則，就是必須依據通過該法令的國會所秉持的意向來詮釋。如果法規用語本身的涵義精確和沒有歧義，則只需按自然和常理以這些用語的一般字義釋法便可。¹³ 在這些情況下，用語本身是最能表述立法者的用意。”

1.9 有一些法院會從嚴詮釋字義規則，讓人不禁聯想起《愛麗斯夢遊仙境》的荒誕情節。上訴法院民事庭庭長伊舍大法官（Lord Esher M.R.）在 *R v The Judge of the City of London Court* 案¹⁴ 中表示，“要是該法令的用語是清晰的，你必須依據其涵義詮釋，即使這樣會引致明顯荒謬的結果亦然。立法機關是否做成荒謬情況根本與法院無關。”這觀點獲阿特金森大法官（Lord Atkinson）在 *Vacher & Sons Ltd v London Society of Compositors*¹⁵ 案中進一步肯定。他說：

“如果法規的措辭是簡明而只能有一個涵義，則必須視此為立法機關明白表述的用意和有意達成的效果，並必須依照已清楚表述的條文強制執行，即使如此會導致荒謬或不良結果亦然。如果本條款的措辭不是受本法規的其他條文所規管的，則由於本條款的措辭簡單和無歧義，故必須依條款的規定行事。作為執行司法工作的上議院，不會顧及法規包含的政策是否明智、它是否會導致公平或不公平的結果、或是否帶來有益或不良的結果。”

1.10 這番言論卻迴避了法院在面對用語涵義不簡明和有歧義的法規時又當如何處理的問題。這項字義規則與口頭證據規則有密切的關係，都是規定解讀書面文件的涵義時不得接納外在證據。

黃金規則

1.11 溫斯利戴爾大法官（Lord Wensleydale）在 *Grey v Pearson* 案¹⁶ 道出黃金規則的經典句語：

¹² (1844) 11 Cl & Fin 85, 143.

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

¹⁴ [1892] 1 QB 273 9 CA.

¹⁵ [1913] AC 107,121-2.

¹⁶ (1857) 6 HLC 61, 106.

“我一向都極為讚賞這規則內蘊的睿智。我現在更相信這規則如獲普遍採用，起碼在法院採用……則在詮釋遺囑，甚至是法規和所有法律文件時，都必須按其用語的文法和普通字義詮釋；但如作如此詮釋會導致荒謬結果，或使該法律文件的其他部分相抵觸或不一致，則可修改有關用語的文法和普通字義以免引致荒謬和不一致後果，但所作修改程度也僅止於此而已。”

對這些規則的批評

1.12 聯合王國的兩個法律委員會在其報告書提出如下批評：

“我們的制度傾向（雖然這傾向在法院近期的部分判決中並不明顯但仍可看得出的）側重條文的字義解釋（指從與該條文本本身明顯表達的涵義），以致忽略了從其他可能途徑所推論的涵義；後者指該條文背後所隱含的‘缺弊’或一般立法目的，以及旨在施行聯合王國所承擔的國際義務。”¹⁷

1.13 聯合王國的兩個法律委員會亦表示，過分側重用語的字義解釋就是“假設法例草擬工作者的技巧已臻至不可能達致的完美境界”。¹⁸ 這份報告書是於 1969 年撰寫的，而從近日的司法發展看來，¹⁹ 法院已稍為偏離了從字義釋法的取向。贊德（Zander）²⁰ 認為：

“釋法的主要原則如字義規則、黃金規則和補缺去弊規則，都是統稱為規則，這顯然是名不符實。它們不是我們平常所理解的規則，因為它們是針對同一個問題的不同解決方法，此外，無論是在這些所謂規則內或其他地方，都沒有指出在甚麼特定情況下應用哪一條規則。每一條規則都可能被應用，但卻不是必然被應用的。”

1.14 贊德在他近期發表的書中²¹ 批評黃金規則，指該規則沒有訂明法院在遇到不能接受的荒謬結果時該如何處理。

現行的規則

1.15 德奇亞（Driedger）²² 將現代釋疑規則表述如下：

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 珮珀訴哈特案 ([1992] 3 WLR 1032)。

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

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

- “(1) 應該將該法令視為完整的個體來解讀，以確定國會用意（藉有關用語而明白地或暗喻地制定的法律），法令的目標（所要達致的效果）和法令的組合（法令內各條款之間的關係）。
- (2) 解讀應用於特定案件的個別條款的用語時，要在依循法令所包含的國會用意的前提下按文法和普通字義解讀條文用語的涵義。如果它們的涵義清晰和沒有歧義，並且與該法令的用意、目標和組合以至整體法律一致協調，則至此便完成釋義。
- (3) 如果有關用語看來隱晦或有歧義，必須賦予最能切合國會用意、該法令目標和該法令組合的涵義，而這涵義必須是從有關用語可合理地解讀到的。”

1.16 在 *Maunsell v Olins* 案，²³ 西蒙大法官（Lord Simon of Glaisdale）在詮釋現代釋疑規則時將法例所針對的不同對象區分開來：

“曾有人說，關乎普羅大眾日常生活的法規，可推定其措辭的首要涵義是按其首要一般文義所理解的意思；不過，當如此理解會是與法規的目的相違背，或在其他方面造成不公平、荒謬、反常或矛盾情況，則在這些情況下，或可按其次要一般文義解釋，以消除不公正、荒謬、反常或矛盾情況，或落實法規的目的。至於關乎處理技術性事宜的法例，其用語如具有一般文義，同時又是關乎法律的術語，則會推定這類用語的首要涵義是其作為術語的涵義（或如必須修改，以其次要文義作術語。”

1.17 上述分析帶出了另一個問題，就是國會用意是否只能憑藉現行混合了字義規則和目的規則的釋疑規則²⁴ 考究，又或法院是否需要應用外在輔助材料以確定國會的用意。我們將在第 2 章探討這些問題。

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

²³ [1975] AC 373, 391.

²⁴ Miers and Page, 書目出處同上，第 187 頁。他們說，現時大多數學者和一些高級法官都認為，現行的司法實務納入了字義和目的釋疑，並較宜以一連串的問題表述：“這個法規想要達致甚麼目的？提議的詮釋能否達致這項目標？這個詮釋是否不為有關措辭所容？”

第 2 章 外在輔助材料與司法釋義

引言

“法院要理解一條法規，必須考慮許多在法規本身內找不到的事情，這是不言而喻的。法例不會無端產生，而法官在解釋法例時，可藉司法認知廣泛參考施行該法規的社會在法律、社會、經濟和其他範疇的狀況。”

聯合王國的兩個法律委員會便是在這基礎上探討外在輔助材料在釋法方面的用途。¹

外在輔助材料的用途

2.1 聯合王國的兩個法律委員會將不同淵源的外在輔助材料按其詮釋用途分類：²

- (1) 法官可能想得知有關法例背景方面的一般和事實情況；
- (2) 法官可能想知道有關法規所針對的“缺弊”，即立法機關有意補救或改變的法律或事實範疇的現狀；及
- (3) 他可能要查考有關法例提供的補救或變更的性質或所涵蓋範疇等方面的資料。

2.2 我們得在此指出，在有 *琥珀訴哈特案*³ 的判決以前，法院都表明僅會於條例有歧義或有疑點、或按字義詮釋會與法例的目的相悖時才利用外在輔助材料。⁴ 該兩個法律委員會⁵ 在考慮是否接納外在輔助材料為證據時，認為要顧及所接納的材料與法院釋法工作的相關程度、所提供指引的可靠程度和法規所針對的對象在取用有關材料的簡便程度。

2.3 我們正是在這基礎上探討外在輔助材料的類別，隨而進一步分類深入研究。我們會在本章探討 *琥珀訴哈特案*⁶ 以前的法律，在第 5 章和第 6

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

² 同上。

³ 見下文。

⁴ 斯卡曼大法官 (Lord Scarman) 在 *福瑟吉爾訴帝王航空案* ([1980] WLR 209, 235) 是針對國際慣例而提出這規則，但這規則同樣適用於國內法例。

⁵ 出處同前，第 53 段。委員會限定只對國會議事紀錄應用這項可接納性測試準則，但對所有外在輔助材料應用這套測試準則也是有用的。

⁶ [1992] 3 WLR 1032。這項判決允許在若干情況下應用《國會議事錄》。

章分別探討該判例和該判例對其他外在輔助材料的可接納性造成的影響，以及作出有關判決後的後續發展和外在輔助材料的使用。

外在輔助材料的類別

2.4 現將各類外在輔助材料扼要載列如下：

- (1) 歷史背景；
- (2) 國會審議有關法例的歷程及辯論紀錄；
- (3) 官方報告書，包括法律改革委員會報告書；
- (4) 政府部門發表的法例摘要說明；
- (5) 教科書和辭典；
- (6) 國際公約；
- (7) 國際協議的預備文件；⁷
- (8) 其他法規；
- (9) 業權轉易及行政方式；
- (10) 一致的法院判決及慣常用法；
- (11) 授權立法。⁸

我們現在再逐點探討。

(1) 歷史背景

2.5 上訴法院民事庭庭長林德利大法官 (Lord Lindley M.R.) 在 *Thomas v Lord Clanmorris* 案⁹ 說：

“在詮釋任何法規時，除了必須顧及所使用的詞語外，同時也須考慮法令的歷史淵源和獲得通過的因由。你必須查考法令所必須解決的缺弊和提供的對策。”

2.6 為此，詮釋法例時或須深入探討當年的立法歷史和翻查古籍。¹⁰ 在 *Edwards v Attorney General for Canada* 案，¹¹ 樞密院裁定婦女有權出任加拿大上議院議員，而他們所提述的論據之一，¹² 就是女性出任公職的傳統由來已久，可一直追溯至羅馬帝國時代。

⁷ 指構成條約的預備工作的文件，其中包括產生該條約的國際會議的議事紀錄等材料。

⁸ 這已載列於 *The Laws of Scotland, Stair Memorial Encyclopedia* Vol 12, paragraph 1143, 並經修訂後應用於香港。

⁹ [1900] 1 Ch. 718, 725.

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

¹¹ [1930] AC 124.

¹² 其他論據亦包括國會辯論。

2.7 另一宗較近期的案例為 *Schrtraks v Government of Israel* 案，¹³ 里德大法官（Lord Reid）詮釋《1870年引渡法令》（Extradition Act 1870）第3(1)條的“帶政治色彩罪行”的片語時說，“為解讀1870年的法令，有權透過維多利亞時代中葉的眼鏡探究。當年很多人都視反〔歐洲〕大陸國家政權的義軍為英雄，認為他們是受專制政權壓迫至忍無可忍時才發難，故儘管他們在抗爭期間可能會摧毀生命和財產，但本國仍應收容他們。”

2.8 在 *Tse Moon-sak v Tse Hung and others* 案，¹⁴ 霍根大法官（Hogan CJ）提述香港處理施行英格蘭法律的歷史淵源，所援引的歷史材料包括在《南京條約》簽訂之前發表的兩篇文告。米斯歐文法官（Mills-Owen J）認為，由於有關文告沒有法律效力，所以探討有關文告根本毫無作用。法院也探討了中國法律和習俗是否適用於香港。

2.9 在 *Po Fun-chan, Peter v Wong Hong-yuen, Peter* 案，¹⁵ 班立德法官（Barnett J）裁定，儘管英格蘭的憲制歷史可能有助詮釋該法例，¹⁶ 但法院在詮釋香港法律時也必須顧及本地背景。在顧及本地背景的前提下，該條例看來與《區議會條例》（第366章）、《選舉規定條例》（第367章），以及其他設立審裁處的法規的關係更為密切。

2.10 在 *R v Leung Kam Ho* 案，¹⁷ 上訴法院拒絕考慮該法例在立法前的歷史淵源，理由是有關條文的涵義清晰。¹⁸

(2) 國會審議有關法例的歷程及辯論紀錄

2.11 早於1861年，¹⁹ 法院曾參考一篇致下議院的法案演詞，並同時參考一份委員會報告書。此外，布拉姆韋爾大法官（Bramwell LJ）也在 *R v Bishop of Oxford* 案²⁰ 表明可以參考《國會議事錄》。

2.12 不過，法院的取向在本世紀卻開倒車，反對使用《國會議事錄》。丹寧大法官（Lord Denning）在 *Escoigne Properties v Inland Revenue Commissioners* 案說：

“在本國，我們不會像美國般參考法規的立法歷程。我們不會查閱提交國會的法令草案文本附連作前序的《摘要說明》。我們不會查閱《國會議事錄》卷宗。法院所能做的是藉司法

¹³ [1964] AC 556 at 582, 583.

¹⁴ [1968] HKLR 159.

¹⁵ [1989] 2 HKLR 410, 414.

¹⁶ 《立法局（選舉規定）條例》（第381章）。

¹⁷ [1994] HKLD E48.

¹⁸ 《舞弊及非法行為條例》（第288章）第5(a)條。

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

²⁰ [1879] 4 QBD 525, 550.

認知考慮有關法律的前身，和考慮見聞廣博的人一般會知曉的其他事宜。”²¹

2.13 在 *Davis v Johnson* 案²²，上議院確認其“由來已久的戒律，就是律師絕不能在法庭上提述《國會議事錄》這條規則，所以法院也絕不能以《國會議事錄》為依據解釋法規或作其他用途。”上議院又駁斥下文引述丹寧大法官在上訴法院提出的見解。“只要國會仍然堅持這條規則，則讓法官在司法程序中使用國會議事程序的材料詮釋法規便是不當。”²³

2.14 在香港的 *R v Cheng Chang-wai* 案中，²⁴ 律師要求法院查閱律政司動議辯論《社團條例》的修訂條例草案時所作的陳述，但遭上訴法院拒絕。儘管法院已准許律師查考附連在該草案的《目標與理由》²⁵，但規定查考目的僅限於查證法例旨在補救的缺弊，而法院認為“我看來最為明白不過的，就是有關修訂所打擊的對象是那些自認為三合會會員的人”，所以如此查考的作用也不大。法院其後²⁶ 對香港有些三合會成員藉向獲授權人士供認三合會會員身分以破壞守密誓言來洗脫會員身分一事予以司法認知。由此看來，法院在這宗案件是憑這項認知以避免純憑字義釋義，並從而將定罪判決撤銷。

2.15 上訴法院副院長傅雅德 (Fuad V.P.) 援引 *Davis v Johnson* 案²⁷ 的判決，認為法官不得參考立法局演詞作為釋義的輔助材料。下級法官曾表示，他提述財政司的演詞不是用作釋法的輔助材料而是闡明立法背後的目的。不過，上訴法院副院長傅雅德不接納這觀點，他說：

“我知道有多位聲名顯赫的法官都承認他們偶爾會暗地裏翻閱《國會議事錄》。不過，我認為（在遵從上議院所訂明和堅持的有關規則的前提下），較佳的做法是法官在作出判決時不應為任何目的而提述立法局內的演詞，這樣既可杜絕誤會，也免得讓人有機會投訴。”²⁸

²¹ [1958] AC 549 at 566.

²² [1979] AC 264.

²³ 這兩段引文都是摘錄自判決書提要。可進一步參閱第 329、337、340、345 和 349 頁。

²⁴ [1980] HKLR 593, 598。在 *R v Tseng Ping-ye* 案 ([1969] HKLR 304, 320-1)，上訴法院曾查閱律政司於 1906 年在立法局二次動議辯論修訂《刑事證據法》的條例草案時所發表的演詞。Blair-Kerr 法官引述有關演詞後，隨即表明他希望自己不會受有關演詞影響。

²⁵ 在 *Elson-Vernon Knitters Ltd v Sino-Indo-American-Spinners Ltd* 案 ([1972] HKLR 468)，上訴法院裁定，法院可以適當地查閱法令草案的《目的和理由》，以確定有關法例旨在補救的缺弊，但不得用以解釋法規內清楚且無歧義的措辭。另一刑事案 *Attorney General v Chan Kei-lung* ([1977] HKLR 312) 也是依循這判例判決的。

²⁶ 第 600 頁。

²⁷ [1979] AC 264.

²⁸ 第 622J 節。

2.16 有一宗刑事案的爭論點是國會是否有意不接納犯罪意識作為所有罪行的必要元素這項一般規則，²⁹ 里德大法官在案中說：

“這條關於我們不可查閱《國會議事錄》的規則由來已久，而我大體上是認同這條規則的。……這不是一宗適宜用來重新探究這規則的案件，但我得承認由這案件看來，這規則確有例外情況，即憑藉國會議事紀錄能夠幾近肯定地作出明確裁斷的情況。”

2.17 在 *Beswick v Beswick* 案，³⁰ 厄普約翰大法官（Lord Upjohn）就不得提述《國會議事錄》這項規則提出例外情況，他在案中參考負責處理綜合法令草案的國會兩院聯席委員會的議事紀錄。他採納有關材料“不是用以詮釋有關法令，這固然是不獲允許的，而是為了查究綜合法令（即不會修改法律的法令）的效力，會否因有關的議事程序內提及任何事宜而在推定分量方面遭削弱。”

2.18 我們不必在本章再深入探討將國會辯論材料作外在輔助材料使用的課題，因為自從有 *琥珀訴哈特案*³¹ 判決後，這方面的爭議已告塵埃落定，至於其後的司法發展則會分別於第 5 章和第 6 章論述。

(3) 官方報告書和法律改革委員會報告書

2.19 法院在查究根據法律改革委員會報告書而制定的法例所針對的缺弊時，查閱有關的報告書或會有用處。早於 1862 年，³² 韋斯特伯里大法官（Lord Westbury）便曾於案中引述促使有關方面制定法例的委員會報告書和議員於下議院提出該法例所作的演詞。

2.20 不過，上議院在其後的 *Assam Railways and Trading Co. Ltd v Inland Revenue Commissioners* 案中³³，卻將報告書用作印證周邊環境的證據³⁴ 與用作直接證明國會用意的證據的可接納性區分開來，賴特大法官（Lord Wright）重申，“立法機關的用意必須從法規的用語和可正當地借助的外力來確定”。

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

³⁰ [1968] AC 58 at 74.

³¹ [1992] 3 WLR 1032。在此載述判決書提要所概述的原則是有用的。根據這原則，“在不抵觸國會特權下，應該放寬關於禁止提述國會材料作為詮釋法規的輔助材料，以允許在下述情況下應用有關材料：(a) 法例涵義有歧義或隱晦之處，或會造成荒謬後果；(b) 所援引的材料是由提起草案的部長或其他發起人作出的一篇或以上的陳述，以及在有需要時可包括其他為理解有關陳述內容和其效果所需的材料；及(c) 所援引的陳述的涵義清晰。”

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

³³ [1935] AC 445.

³⁴ 賴特大法官（Lord Wright）闡釋 *Eastman* 案（[1898] AC 571）時指出，霍爾斯伯里大法官（Lord Halsbury）曾引述皇家委會報告書“作為額外材料，以證明促使當局使用有關詞語的周邊環境”，而不是用以查證法令的用語的用意。

2.21 關於保留不接納外在材料規則的正反兩方論據，已於布萊克克勞森有限公司訴沃爾多夫阿沙芬堡紙品案（*Black-Clawson Ltd v Papierwerke Waldhof-Aschaffenberg AG*），³⁵ 詳細闡述。³⁶ 上議院在此案中必須處理《1933年外來判決書（交互強制執行）法令》（*Foreign Judgments (Reciprocal Enforcement) Act 1933*）第 1(1)條的釋義。這法令是根據格里爾委員會（Greer Committee）的報告書而制定的，而該法令內更已採納了報告書所載的法令草案草擬本的大部分內容。

2.22 里德大法官表明，為找出該法令旨在補救的缺弊以及如何詮釋該法令，法院可以查考的事實是在國會審議該法令草案時可推定它理應知道的事實。法院又可以考慮當時是否已知有令人不滿的若干情況並可恰當地假設國會正是針對有關情況而藉該法令作出補救。迪普洛克大法官進一步指出，³⁷ 每當法令用語本身的涵義不清晰或有歧義之處，法院可為釐清其歧義而查閱通過該法令時所發布的具權威地位的陳述，而有關陳述在當年必須是普遍為人所知的，以便查考當年被視為該法律範疇的缺失之處。³⁸

2.23 上議院高級法官確會為查證國會用意而查閱有關報告書，但查考的角度則各有不同。里德大法官、威爾伯福斯大法官（Lord Wilberforce）和迪普洛克大法官贊同他們有權查閱有關報告書，但目的只為查考報告書內載關於法令所針對的缺弊和當時的法律情況。法官是無權查閱擬備報告書的委員會所作的建議或對法令草案草擬本的評論，也無權查閱法令草案草擬本。³⁹

2.24 威爾伯福斯大法官和迪普洛克大法官均表明，將委員會報告書或關於任何法令草案草擬本條文的官方註解當作擬議法規的涵義，或是委員會認為該法規的涵義的直言表述，都是不妥當的。⁴⁰

2.25 克羅斯（Cross）總結時指出，自從有布萊克克勞森案判決後，將官方報告書視作引證周邊環境情況的證據的可接納性與作為直接引證國會用意的證據的不可接納性區分開來的觀點尚勉強站得住腳，但已岌岌可危。⁴¹ 在 *Firman v Ellis* 案，⁴² 奧蒙德法官（Ormrod J）就如何解讀官方報告書訂立一套有用程序。“首先要從解讀報告書着手，隨後如果發現有關法令偏離了報告書建議時，才再行決定國會是刻意採納或背棄報告書的建議。”⁴³

³⁵ [1975] AC 591, 614.

³⁶ 這將於第 3 章詳細論述。

³⁷ 書日出處同上，第 638F-G 節。

³⁸ 他繼而提述官方報告書作為這類陳述的例子之一。

³⁹ 第 614D-F，629C-D 和 638F-H 節。這看來是蘇格蘭的法律規定。可參考 *Greater Glasgow H.B. v Bater Clark & Paul (O.H.)* [1992] SLT 35, 39。

⁴⁰ 第 629D 和 637D 節。

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

⁴² [1978] 2 All ER 851, at 864.

⁴³ 有陳詞指出如果遵守 *珮珀訴哈特案*（[1992] 3 WLR 1032）所訂立的準則，則《國會議事錄》可在第二部分發揮作用。

2.26 在 *Ex parte Factortame Ltd* 案，⁴⁴ 上議院查閱一份法律委員會報告書，⁴⁵ 目的不僅是查證缺弊所在，也是憑藉國會沒有明確落實法律委員會其中一項建議這事實來推斷國會用意。對於《最高法院規則》（*Rules of Supreme Court*）第 53 號命令第 1(2)條規則和《1981 年最高法院法令》（*Supreme Court Act 1981*）第 31(2)條，布里奇大法官（*Lord Bridge*）均將有關條文解讀為沒有授權法院在司法覆核中針對政府發出臨時強制令。布里奇大法官為推翻原本確認有此權力的判決而提出的理據，是援引相關報告書所載的建議和附連在報告書的法令草案草擬本內的一條條文。他說：⁴⁶

“如果國會是有意賦予法院針對政府發出臨時強制令的司法管轄權，則有鑑於法律委員會在其報告書第 51 段所作的建議，國會原可引用法令草案草擬本的擬議第 3(2)條形式授權，或可藉立法達致相若的效果，而國會竟然沒有明文表述如此授權，實在令人費解。我們由此只得推論，當時的國會從來沒有落實這項建議的意圖。”

2.27 近期有一宗案件的判決將重點放在查閱官方報告書所要達致的目的。在 *Comdel Ltd v Siporex S.A.* (No. 2) 案，⁴⁷ 布里奇大法官對報告書有如下看法：⁴⁸

“它們是寶貴的釋義輔助材料。不過，用它來釐清法規用語的真正歧義之處⁴⁹ 是一回事，但當國會用以落實報告書建議的措辭的一般涵義是清楚明白時，用該等材料刪減有關措辭的涵義卻是另一回事。”

2.28 司法機構有時鼓勵律師查閱法律改革委員會報告書。在 *Aswan Engineering v Lupdine Ltd* 案，⁵⁰ 上訴法院請律師查閱法律委員會的《合約的免責條款報告書》（*Report on Exemption Clauses in Contracts*）⁵¹ 以及委員會的《貨品銷售和供應工作文件》（*Working Paper on Sale and Supply of Goods*）⁵²，但遭抗辯一方的律師反對。勞埃德法官（*Lloyd J*）看不到“有任何理由使我們不應順應要求查閱法律委員會文件，相反，支持我們順應要求的理由卻很充分。”他其後重申：

⁴⁴ [1990] 2 AC 85.

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

⁴⁶ 第 149G 節。

⁴⁷ [1991] 1 AC 148.

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

⁴⁹ 在此所指的歧義是指應否按自然和一般詞義理解有關措辭，抑或是因應法規的宗旨推斷應予有關用語技術性涵義。

⁵⁰ [1987] 1 WLR 1, at 14E, F-G.

⁵¹ 1969 年第 24 號報告書。

⁵² 1983 年第 85 號文件。

“我個人認為，查閱奠定法規基礎的法律委員會報告書不僅是正當的，甚至是應當的。”

2.29 其他法官對於法律委員會報告書的建議不獲落實一事表示失望。在 *Moran v Lloyds* 案，⁵³ 上訴法院民事庭庭長唐納森爵士（Sir John Donaldson）引述商事法院委員會的《商事法院仲裁委員會報告書》⁵⁴（Report of Commercial Court Committee on Arbitration）。該報告書指“不當行爲”（misconduct）一詞可能使人對於針對仲裁人的投訴產生錯誤印象。唐納森爵士對於國會沒有藉《1979年仲裁法令》（Arbitration Act 1979）落實有關建議表示遺憾。

2.30 **應給予官方報告書的分量** 迪爾霍恩子爵（Viscount Dilhorne）在布萊克克勞森案⁵⁵的判決書中，將只載有建議的報告書與附連法令草案草擬本的報告區分開來。對於前者，他認為不應重視，因為國會其後未必會採納有關建議；對於後者，法院可將法令草案草擬本與有關的法令作比較，“如果兩者的措辭沒有差異或沒有實質差異，則自當可由此推論……國會已接納委員會建議，並有意落實有關的建議。”⁵⁶ 迪爾霍恩子爵也同意，委員會於評論中表述對法令草案草擬本的觀點可能是釋法的寶貴輔助材料。⁵⁷

2.31 上議院在 *R v Allen* 案⁵⁸ 批評上訴法院拒絕查閱修改刑法委員會（Criminal Law Revision Committee）的相關報告書的決定。⁵⁹

2.32 本尼恩（Bennion）指出，個別委員會報告書的分量得視乎該委員會成員的資歷和權威地位，以及看來國會採納該委員會建議的程度。⁶⁰ 這準則相信不僅適用於法律委員會轄下的小組委員會，也同時適用於其他官方委員會。由此衍生的問題是，由秘書處擬備的法律改革委員會報告書的分量會否遜於由委員會擬備的報告書。

2.33 **蘇格蘭的報告書** 對於蘇格蘭最高民事法院原訟法庭在 *Walker v Walker* 案⁶¹ 的裁決，莫頓大法官（Lord Morton of Shuna）指出國會應該修訂《1985年家事法（蘇格蘭）法令》（Family Law (Scotland) Act 1985）第 8(1)條，理由是國會沒有明確落實蘇格蘭法律委員會的建議。

⁵³ [1983] 1 QB 542, at 548G-H, 549C.

⁵⁴ (1978; Cmnd 7284).

⁵⁵ 書目出處同上，第 622H-623A 節。

⁵⁶ 勞里大法官（Lord Lowry）在 *R v Gomez* 案（[1993] 1 All ER 1 at 24）依據迪爾霍恩子爵“較具創見的”見解，以證明他建議查閱 Criminal Law Committee Report on Theft and Related Offences（1996 Cmnd 2977）是有充分理由支持的。

⁵⁷ 書目出處同上，第 623E 節。

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.

2.34 馬爾教授 (Professor Maher)⁶² 在其文章總結時指出，有關方面頗常查閱蘇格蘭法律委員會的報告書，並且直接用作解釋法規涵義的指引，而不是恪守只為了查明法令旨在補救的缺弊而查閱報告書的傳統觀點。

2.35 *Keith v Texaco* 案⁶³ 的裁決是依循布萊克克勞森案的判例。審裁處將蘇格蘭法律委員會的報告書⁶⁴ 視作輔助材料查閱，用以查明國會旨在藉法例補救的缺弊。

2.36 **香港的報告書** 《仲裁條例》(第 341 章)⁶⁵ 附表 6 指明法律改革委員會的一份特定報告書⁶⁶ 可作釋法的輔助材料。這是法改會主動提議在法例作出如此規定。嘉柏倫法官 (Kaplan J) 在 *Fung Sang Trading Ltd v Kai Sun Sea Products & Food Co. Ltd* 案中⁶⁷ 提述該法例是根據法改會報告書而制定，但沒有簡介法改會的建議。他參考附表 6 來協助詮釋有關示範法，並提述該條例第 2(3)條敦促法官在詮釋示範法時必須考慮其國際性根源。⁶⁸

2.37 在較近期的 *Katran Shipping Co. Ltd v Kenven Transportation Ltd* 案，⁶⁹ 嘉柏倫法官以同一份法改會報告書連同其他材料為依據，判定示範法第 9 條的涵義寬廣而足以包括凍結資產令 (Mareva injunction)。

2.38 **白皮書** 在 *Duke v Reliance Systems Ltd* 案，⁷⁰ 上議院參閱一份政府白皮書，⁷¹ 以確定與歐洲經濟共同體通過的法例有關的法規的釋義，並在判決書中摘錄一段白皮書引文，內容是概述其後提出的法令草案中建議的立法修改事項。坦普爾羅大法官 (Lord Templeman) 為查閱白皮書作辯解時指出，“如果政府有意廢除普遍存在於各行業的退休年齡的差異情況，便不會在 1974 年發表的白皮書內作出與這立場互相矛盾的保證……”。然而，案中卻沒有提述布萊克克勞森案。

2.39 在 *AG Reference (No. 1 of 1988)* 案，⁷² 上訴法院萊恩大法官 (Lord Lane) 提述布萊克克勞森案⁷³ 這判例作為引用白皮書作外在輔助材料的理據。⁷⁴ 他又提述白皮書的改革建議。⁷⁵ 勞里大法官 (Lord Lowry) 在上訴聆訊中認

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 (修訂) (第 2 號) 條例》將《國際商事仲裁示範法》納入《仲裁條例》(第 341 章)。

⁶⁶ 法律改革委員會發表的《有關應否採納聯合國國際貿易法委員會的標準法報告書》(1985 年第 17 號課題)。

⁶⁷ [1992] 1 HKLR 40, HC.

⁶⁸ 第 44 頁。

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 頁。

同布萊克克勞森案的多數觀點，認為有關建議確是不能用作解釋法規條文的指引，但可確定法規所針對的缺弊。⁷⁶

(4) 法例的摘要說明

2.40 法例的摘要說明是扼要載述法令草案內容的文件，主要是讓國會議員認識法令草案的內容而擬備，也會附連在法令草案內售予普羅市民，但不會附連於法令或條例的。此外，這也可能是在法令草案通過後由政府部門擬備的解說資料，例如通告或小冊子等。

2.41 丹寧大法官在 *Escoigne Properties v I.L.C.*案⁷⁷ 中確認法院不得查閱摘要說明的原則。在 *Inglis v British Airport Authority* 案，⁷⁸ 審裁處拒絕為詮釋法例第 56 章《1973 年土地補償（蘇格蘭）法令》（*Lands Compensation (Scotland) 1973*）的涵義而使用由部門擬備的摘要說明。該審裁處指出，有關的摘要說明是“不能夠用以修飾國會實際使用的用語，也不能讓司法審裁處用作輔助材料以詮釋法規用語的涵義，或用作解讀國會用意的指引。”不過，案中所指的摘要說明其實不是提交立法機關的摘要說明，而是在事後由該部門發布的。

2.42 其他類別的摘要說明尚有《法令草案條文註解》。這文件是由公務員擬備並供督導法令草案通過不同程序的部長使用，⁷⁹ 但不會供公眾使用。本尼恩⁸⁰ 曾提及關乎文句的備忘錄。這是附連在修訂法令文句的法令草案的備忘錄，並載錄所有經修訂的條文全文。⁸¹ 在 *Alcan v Commissioner of Inland Revenue* 案，⁸² 湯普金斯法官（*Tompkins J*）拒絕接納一份財政部文件作為確定法令用意的正當外在輔助材料。這文件是致財政部長，內容是關乎《入息稅法令草案》（*Income Tax Bill*）的待決事宜。他堅拒採納這文件的另一項理據是有關文件不是供公眾使用的。⁸³

2.43 在 *Ealing London Borough Council v Race Relations Board* 案，⁸⁴ 西蒙大法官拒絕查閱他稱為法規的立法歷史文獻，包括法令草案草擬本，致法律草擬專

⁷⁶ 出處同前，第 992 頁。

⁷⁷ [1958] AC 549.

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

⁷⁹ 香港沒有《法令草案條文註解》，但有由負責條例草案的決策科首長為立法局議員擬備的立法局參考資料摘要。詳情可參閱第 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 法官對本尼恩的陳述不表贊同，理由是其推論過於廣泛，並沒有任何支持其論點的權威。本尼恩曾指當法令草案通過成法令後，有關的說明材料便具有參考價值。書目出處同上，第 454 頁。

⁸⁴ [1974] AC 324, at 361。這陳述是於 *Elson-Vernon Knitters Ltd v Sino-Indo-American Spinners Ltd* 案 ([1972] HKLR 468) 中為引用法令草案的《目標與理由》而提出的。

員的指示、部門文件和行政委員會的會議紀錄。不過，他允許在審案時查閱夾附於複雜方案的《摘要說明》，例如解釋從屬法例內容的《摘要說明》等。

2.44 在 *In Re Shang Kiang-Yuen, A Patient* 案，⁸⁵ 布萊爾克爾法官（Blair-Kerr J）說他是於作出判決後才查閱有關條例草案的《目標與理由》⁸⁶。他指出法院不應該“藉查閱附連在條例草案的《目標與理由》以協助自己決定立法機關的用意”。⁸⁷ 他又指出，該法例沒有落實法律草擬人員在《目標與理由》內表明的用意。在 *Fung v First Pacific Bank Ltd* 案，⁸⁸ 上訴法院批評高奕暉法官（Godfrey J）提述立法局席上演詞作為釋法的輔助材料，但對於高奕暉法官提述《1983年銀行（修訂）條例草案》的《摘要說明》卻沒有提出批評。⁸⁹

2.45 在 *Wicks v Firth* 案，⁹⁰ 上議院提及一篇曾在某案中引述的新聞稿。在該新聞稿中，稅務署作出讓步，“由公司贊助並公開讓所有人申請的獎學金，如果恰巧由該公司僱員的子女成功取得，則有關的獎學金金額仍可獲豁免徵稅。”不過，稅務署現在卻聲稱這筆獎學金仍須賦稅。布里奇大法官繼而指出：

“這不是決定性的考慮因素，但當一條稅務條文有兩個互相矛盾的解釋時，我認為正當的做法是捨棄稅務署不願從嚴執行稅務法規的觀點，就是指稅務署會在某些情況下因從嚴釋法的後果不大可能符合國會用意而在法外通融。”⁹¹

2.46 在 *Yung Tak Lam v Patten & Others* 案，⁹² 申請人指稱政府向公眾作出的陳述已表明公眾可向政府就憲制改革方案提出意見，又聲稱他的意見並沒有納入民意匯集文件或補編資料內。有關的新聞稿和報章報道均獲接納為證據，惟判決書中沒有提述任何支持如此用途的判例。不過，如辯稱這類文件是申請人的申索所必需的佐證，也是言之成理。陳法官指出，一旦有公告表示會向公眾和立法局發布公眾意見書，便隨即產生了一份可強制執行的契約，這論點至少也是站得住腳的。

(5) 教科書和辭典

⁸⁵ [1968] HKLR 192 at 200-1.

⁸⁶ 實際上，這些是摘要說明，所以最近已易名以反映該事實。

⁸⁷ 出處同上，第 201 頁。

⁸⁸ [1989] 2 HKLR 614。這案的判決書沒有提述 *Elson-Vernon* 案（書日出處同上）或 *R v Cheng Chung-wai* 案（[1980] HKLR 614）。

⁸⁹ 見 *Matheson PFC Ltd v Jansen* 案（[1994] HKLD G 56），案中援引摘要說明，但也同時提述 *琥珀訴哈特案*。

⁹⁰ [1983] 2 AC 214.

⁹¹ 第 231 頁。

⁹² [1994] HKLD E35.

2.47 教科書可以用作釋法的輔助材料。不過，法院“在否定教科書的陳述時絕不會有絲毫猶疑，不管有關陳述具有如何權威的地位或是已經歷多久的時間考驗，只要法院認為如此做是對的便會如此做。”⁹³ 法院有時利用教科書迴避限制，有時是藉以查閱法律改革委員會報告書，甚至是藉以查閱《國會議事錄》。⁹⁴

2.48 辭典“不得視為闡釋國會所通過法令的用語的涵義之權威典據，但由於解讀用語涵義是以其一般涵義為準的規則是眾所周知，所以我們會從這類書本尋求指示。”⁹⁵

2.49 不過，辭典是“在沒有任何司法指引或權威典據情況”⁹⁶ 下才參考的。在 *C.O.R. v Asia Televison Ltd*⁹⁷ 這宗稅務案件中，高等法院在詮釋稅務法規內有關用語的涵義時，曾查考三本不同的英語辭典。

2.50 *福瑟吉爾訴帝王航空一案* (*Fothergill v Monarch Airlines*)⁹⁸ 涉及一項國際公約，上議院在案中引用法官的判決書，指出沒有理由不准法官利用自己對文字的知識或不讓他參考辭典。“只要訴訟各方認為適當，其他證據，包括專家證據、其他辭典、其他參考書、教科書、文章和已所判決的案例等，都可引用作為補充其立論的材料。”⁹⁹

2.51 在 *Re State of Norway's Application* 案，¹⁰⁰ 法院認為查閱由學者撰寫的著作，包括比較法文獻的選集是有用的，並且查閱了挪威的法律專家的書面意見。麥凱大法官 (Lord Mackay)¹⁰¹ 認為“這案件正顯示現今法院是如何樂意地查閱學者的著作，即使這些學者尚未因辭世而躋身所謂權威之列亦然。”

2.52 **中國習俗法** 審理 *In Re Tse Lai-chiu Deceased* 案¹⁰² 的合議庭裁定，“為了查證中國法律或習俗的內容，法院可以查考具權威的教科書和專題論著，以配合香港一貫採納這類法律或習俗為證據的做法。”¹⁰³ 在編號

⁹³ *Bastin v Davies* [1950] 2 KB 579。見 *Stair Memorial Encyclopedia*。書目出處同上，第 1151 段。

⁹⁴ 不過，丹寧大法官在 *Letang v Cooper* 案 ([1965] 1 QB 232 at 240) 批評撰寫教科書的人犯錯，因為他們受到 Tucker Committee's Report on the Limitation of Actions 的建議影響。

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.

⁹⁸ [1980] 3 WLR 209。Abnett v British Airways plc 案 (The Times, 1995 年 6 月 22 日)，蘇格蘭最高民事法院上訴法庭援引福瑟吉爾案為案例，提述《1992 年華沙會議》的會議紀錄，使他們目的釋義，即依據有關會議紀錄所示的公約一般目的所詮釋的涵義。

⁹⁹ 這是摘錄自判決書提要。見第 215-216、227、231、234 和 240-241 頁。

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 判決書提要。

D107/89 號案，¹⁰⁴ 稅務上訴委員會拒絕採納稅務局所提議的偏狹釋義，因為立法機關顯然是有意使納稅人受惠，所以才於“子女”一詞的定義中指明包括妾侍所生並獲家庭承認的子女。稅務上訴委員會援引中國法律和習俗的觀點。

(6) 國際公約或條約

2.53 本尼恩¹⁰⁵ 說國際條約可能有三種不同的地位：由國內法令直接落實或間接施行有關條約，或繼續僅將有關條約視為國際義務。威爾伯福斯大法官在 *Buchanan & Co. v Babco Ltd* 案¹⁰⁶ 指出，在詮釋經間接落實方式引入國內法律的條約時，“不會受英國法律的技術性規則或英國法律的判例約束，但要符合普遍認受的基本原則。”¹⁰⁷ 在 *Salomon v Commissioners of Customs and Excise* 案，¹⁰⁸ 上訴法院裁定當有具說服力的外在證據顯示某條法規旨在履行政府在公約下的義務，則法院可查閱該公約闡釋該法令，即使該法令內完全沒有提及該條約亦然。不過，只限在法例用語不明時，才可查閱公約以解決法令措辭上的歧義或晦澀之處。如果法令條款涵意不清晰，而可能有多於一個解釋，則要採納切合條約所述義務的解釋。這是符合國會不會故意違反國際法（包括特定條約的義務）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 僅可視為奠定以下論點的案例：凡法例涵義清晰的便必須依法施行，不管有關條文是否履行條約的義務亦然。¹¹¹ 他不同意該案判決書是奠定以下論點的案例：“除非該法規的立法部分或弁言部分內明確地提述法規旨在施行的國際公約，否則不可以查閱該國際公約的用語以釐清法規的歧義或隱晦之處。”¹¹²

2.55 迪普洛克大法官指出，他應用釋義規則時，會先單憑有關條文和附表的用語解釋，然後才轉而查閱有關公約以確定他推斷的涵義與公約所示的是否脗合或互相矛盾。

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 頁。迪普洛克大法官在 *福瑟吉爾訴帝王航空案*（[1980] 3 WLR 209 第 223 頁）贊同應該按威爾伯福斯大法官提議的方式詮釋國際公約的措辭。

¹⁰⁸ [1967] 2 QB 116.

¹⁰⁹ 第 143 頁。在 *Garland v British Rail Engineering Ltd* 案（[1983] 2 AC 751），迪普洛克大法官確認應該循有意履行國際義務的方向來詮釋法規的涵義，惟前提是有關用語是可以合理地作如此解讀的；即使這義務僅是聯合王國是根據一條普通國際條約承擔的而該條國際條約並非直接適用亦然。

¹¹⁰ [1931] AC 126.

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

¹¹² 書目出處同上，第 144 頁。

2.56 在 *Post Office v Estuary Radio Ltd* 案，¹¹³ 上訴法院贊同 *Salomon* 案的判決理由。不過，上訴法院裁定，如果國內法例用語的涵義比該法例所施行的公約的用語涵義較狹窄或較寬廣，都必須以國內法例的用語為準，並必須依據該法例的用語釋法。

2.57 儘管已有 *Salomon v Commissioners of Customs and Excise* 一案作為案例，以及有上文的迪普洛克大法官的權威評論，但上議院在 *Ellerman Lines Ltd v Murray* 案的判決仍具權威地位。¹¹⁴ 倫森（Rensen）¹¹⁵ 指出，法院現在將國際公約等同為國際協議的預備文件來看待，換言之，就是僅作為釋法的輔助材料。倫森指出，“該公約是一條條約，並可用以釐清市級法律內若干不確定或歧義之處。”¹¹⁶ 他是以阿克納大法官（Lord Ackner）在 *Antonis P. Lemos* 案的判決書為依據而提出上述論點。

2.58 在 *Owners of cargo lately laden on board the ship "Riau" v The owners of "Djatianom" and Others* 案，¹¹⁷ 鮑偉華法官（Power J）認同迪普洛克大法官在 “*Eschersheim*” 案¹¹⁸ 的陳述正確，他說：

“由於通過該法令的目的是使英國政府履行它在國際法下的義務，…… 所以 *Salomon v Commissioners of Customs and Excise* 案…… 和 *Post Office v Estuary Radio Ltd* 案所訂立的法規釋義規則是適用的。如果法規條文與該公約相應條文的措辭有任何差異，應該以切合公約措辭的涵義來詮釋法規措辭的涵義，但前提是有關法規用語必須是可合理地如此解讀的。”

然而，鮑偉華法官在案中沒有提述該公約，理由是有關的法規條文的涵義清晰。

2.59 在 *Winfat Enterprises (HK) Co Ltd v Attorney General* 案，¹¹⁹ 上訴法院曾提述 *Salomon* 案的判決書，但裁定這判例並不適用，因為原訴人未曾確立《1898年北京條約》（Peking Convention 1898）有歧義之處。鑑於“社會安寧、秩序

¹¹³ [1968] 2 QB 74.

¹¹⁴ 也可參閱 *Warwick Film Production v Eisinger* 案 ([1969] 1 Ch 508)。普洛曼法官（Plowman J）在案中拒絕查閱 1948 年 Brussels Convention 內相關的條款，理由是 1956 年的 Copyright Act 內相關條文的涵義並無歧義。不過，本尼恩在其著作第 221 條（出處同上）中卻提出不能依據 *Ellerman* 和 *Warwick* 等案的裁決，他指出真正的規則是法院必須在知悉詳情後作出詮釋，其論點是依據丹寧大法官在 *Salomon* 案的觀點作出的。丹寧大法官在該案說：“我認為我們有權查閱這些材料，因為它在國際法律下是具約束力的法律文件；而我們在詮釋我們的法律時是應該以配合國際法觀點為本的。”（書目出處同上，第 141 頁）。

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

¹¹⁶ 書目出處同上，第 716 D-E 節。

¹¹⁷ [1982] HKLR 427, at 429.

¹¹⁸ [1976] 2 Lloyd's L.R. 1, at 6.

¹¹⁹ [1984] HKLR 32.

和良好管治”¹²⁰ 一詞沒有歧義或不確定之處，所以不允許為界定其涵蓋範疇而查閱《北京條約》。

2.60 在 *James Buchanan & Co Ltd v Babco Forwarding & Shipping (UK) Ltd* 案，¹²¹ 上議院裁定儘管落實公約的法例是英語文本，但仍可查閱公約的外語正式文本。威爾伯福斯大法官反對只有當英語文本有歧義時才可查閱外語文本的論點。¹²² 上訴法院在較早的 *Corocraft Ltd v Pan American Airways Inc* 案¹²³ 已裁定，當條約的英文譯本有誤譯之處，法院可查閱正式文本，並應該施行正式文本而非譯本的涵義。

2.61 上議院在 *福瑟吉爾訴帝王航空案*¹²⁴ 指出，審議國際公約時必須按目的釋義。他們為此查考辭典、法律教科書、法律期刊的文章、以及（正如斯卡曼大法官（Lord Scarman）所說）外國法院的裁決和國際協議的預備文件，並查閱該公約的法語文本。不過，關於何時才適宜查閱公約的法語文本一事上，卻出現意見分歧，威爾伯福斯大法官和斯卡曼大法官都認為查閱法語文本是必須的，但弗雷澤大法官（Lord Fraser）卻認為只有當英語文本有歧義時或當不同文本之間有不一致之處才適宜查閱法語文本。

2.62 上訴法院在 *AG v Yau Kwok-lam, Johnny* 案¹²⁵ 裁定，由於沒有證據顯示有關的詞語在象牙行業中具有技術性涵義，所以法院接納有關用語按“常識”詮釋的涵義。亨特法官（Hunter J）卻持異議，他認為法院應該按目的釋義以施行相關的公約。¹²⁶ 他指出，“我們可採納按字義所詮釋的涵義，但這會使該國際公約無效；也可採納按目的所詮釋的涵義，以支持和施行該公約。”¹²⁷ 他批評上訴法院大部分法官沒有依照 *Buchanan & Co v Babco Ltd* 案¹²⁸ 的原則而按目的所詮釋涵義，他所持理據是該法例是為了施行國際公約而制定的。

2.63 上訴法院在 *Hill & Delamain (HK) Ltd v Manohar Gangaram Ahuia* 案¹²⁹ 裁定，在審議經修訂的《華沙公約》（Warsaw Convention）時，“法院解讀詞語的涵義時必須顧及有關詞語在其他國家可能會以英語以外的語言表述，所以我們的法院不應偏狹地詮釋有關詞語的涵義。”

¹²⁰ 總督有權為“社會安寧……管治”而制定法律。

¹²¹ [1978] AC 141.

¹²² 第 152 頁。這可能在 1997 年後對於詮釋中國大陸的憲法和其他文件時造成影響。

¹²³ [1969] 1 QB 616。法院拒絕接納按字義釋義，因為如此會得出荒謬結果。

¹²⁴ [1980] 3 WLR 209.

¹²⁵ [1988] 2 HKLR 394.

¹²⁶ 1973 年的《瀕危野生動植物種國際貿易公約》。

¹²⁷ 大部分法官都接受受該涵蓋範疇不周的法例所約束。有關法例既沒有全面落實整條公約，也沒有處理香港現時准許合法輸入、合法管有、合法加工和合法輸出象牙的情況。上訴法院副院長邵祺（Silke, V-P）援引上議院在 *Inland Revenue Commissioners v Collco Dalings Ltd* 案（[1962] AC 1）的判決，而上議院在該案的判決是符合 *Ellemere* 的案例。

¹²⁸ [1978] AC 141, at 152.

¹²⁹ [1994] 1 HKLR 353, at 362.

2.64 聯合王國的兩個法律委員會認為 *Ellerman* 案與 *Salomon* 案的判決互相矛盾，並期望上議院會澄清在甚麼情況下可查閱國際公約。¹³⁰ 然而，本尼恩和該兩個法律委員會儘管有如此觀點，法院的判決書沒有提述上述兩案判決之間的內在矛盾，更鮮有提述 *Ellerman* 案。*Ellerman* 案的判決可狹義理解：當法規的涵義清晰而無歧義時，不能以法規所提述的國際公約而更改其法規所示的清晰涵義。克羅斯¹³¹ 指出，從 *Ellerman* 案汲取的教訓，就是“關於表明是或眾所周知是爲了施行條約而制定的法規應該有一條特別的規則。”他總結時指出，*Ellerman* 案的判例應該由上議院推翻或藉立法推翻。

2.65 現實的情況是法院已採納按目的詮釋條約涵義的做法，這足以使他們可據以聲稱有關的國內法例有歧義之處。¹³² 事實上，威爾伯福斯大法官在 *Babco* 案曾說，上議院拒絕在 *Ellerman* 案查閱相關的勞工公約“是反常的，而我個人更認爲這是不應依從的。”¹³³ 自從上議院在 *福瑟吉爾* 案中贊同採納按目的釋義後，可將 *Ellerman* 案的規則視爲已遭捨棄論。該兩個法律委員會也是不顧這些爭議而將條約列入關於外在材料的條文草稿擬本中。¹³⁴

2.66 香港的判例是一致的，除非本地法例內有歧義之處，否則不會查閱條約或公約。

2.67 **關於國際案件的證據** 法院對於採納外地材料作爲證據所持的態度非常嚴謹。在 *Li Jin-fei and Others v Director of Immigration* 案，¹³⁵ 梅賢玉法官（Mayo J）裁定申請人未能證明他們是《無國籍人士公約》所界定的無國籍人士，也未能按照中華人民共和國的法律證明這個事實。¹³⁶ 梅賢玉法官接納與訟人律師對申請人所提供的證據的批評。案中所提供的證據包括一份未經專家證明的中華人民共和國國籍法的英文本。¹³⁷ 法院在嘗試解釋另一司法管轄區的法律條文時必須極爲小心謹慎。不過，在 *Madam Lee Bun and Another v Director of Immigration* 案，¹³⁸ 法院接納一份關於中華人民共和國對於從香港引渡或引渡回香港事宜所持立場的解釋。這看來是載錄於遭下級法院下令不得公布的“補充誓章”內。法官指出，他們獲告知自 1935 年後便未有人使用過《華人引渡條例》。

¹³⁰ 出處如下，第 14 段。

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

¹³² *AG v Yau Kwok-lam* 案（出處同上）的裁決看來是依循在 *Ellerman* 案所訂立的原則，儘管判決書中沒有直接提述該案。

¹³³ 書日出處同上，第 153 頁。

¹³⁴ 請進一步參閱 "Interpretation of Statutes", (Law Com No 21) (Scot Law Com No 11) 第 14-15 段和第 74-76 段。相關的條文草稿本載於附件 A 第 1(1)(c)條：“在法令中……所提述的任何相關條約或其副本在此以前已呈交國會，不論聯合王國當時是否已受有關條約所約束亦然。”

¹³⁵ [1993] 2 HKLR 256, 264-5.

¹³⁶ 這論點是援引 *Stoek v Public Trustee* 案 ([1921] 2 Ch 67)。

¹³⁷ 《證據條例》（第 8 章）第 59 條是關於外國法律的證據。

¹³⁸ [1990] 2 HKLR 466.

2.68 在 *The Queen v Director of Immigration and the Refugee Status Review Board, ex parte Do Giau and Others* 案，¹³⁹ 高等法院接納一份名為《香港政府與聯合國難民事務專員公署有關來自越南尋求庇護人士的一般協議聲明書》的文件作為證據，並將該文件列作判決書附件。法院也接納聯合國難民事務專員公署的《聯合國審定難民身份程序及準則手冊》作為指引，也接納人民入境事務處審查組所提供關於越南的“國家情況”資料作為證據。案中申請人要求提呈有關越南狀況的專家證據，而這些證據包括由東亞研究所（Institute of East Asian Studies）一名成員擬備的書面證詞、國際特赦組織和國際人權聯盟發表的報告書摘錄等。高等法院拒絕接納該等證據的提交，並決定押後聆訊以待上訴法院驗證有關事宜。上訴法院拒絕接納是項證據，理由之一是這是新證據，所以不能進行司法覆核。

(7) 國際協議的預備文件¹⁴⁰

2.69 迪普洛克大法官在 *布萊克克勞森案*¹⁴¹ 指出，英格蘭的法院可以審慎地引用國際協議的預備文件，以釐清該案所涉及的法令所施行條約的歧義之處。不過，處理應用國際協議的預備文件的主要判例是 *福瑟吉爾訴帝王航空案*。¹⁴² 威爾伯福斯大法官在案中指出，引用這類材料時必須小心謹慎，但：

“在一些情況下應用這類國際協議文件的確有用，惟只許在極少數的案件中應用，而且必須符合兩項條件：第一，所涉及的材料必須是公開的和容易取閱的；¹⁴³ 第二，該等國際協議的預備文件是清晰地和毋庸置疑地顯示了明確的立法目的。”¹⁴⁴

2.70 斯卡曼大法官認為國際協議的預備文件應該可接納為證據，並且不應只局限於有歧義之處時才可應用，而是當按字義釋義與公約的目的相抵觸時也可應用這類文件。他又建議，如果制定公約的會議能指明可用以詮釋公約的文件，甚或在公約內提述這類文件，也是有用的。

2.71 此外，有利作出允許使用國際協議的預備文件的決定的條件，包括國際法庭和審裁處都查閱這類文件作為詮釋條約的輔助材料，而這種釋義規則更已納入《維也納條約法公約》（Vienna Convention on the Law of Treaties）

¹³⁹ [1992] 1 HKLR 287.

¹⁴⁰ 這是構成擬定條約預備工作的文件，並包括產生有關條約的國際會議的議事紀錄。

¹⁴¹ [1975] AC 591, at 640G.

¹⁴² [1980] 3 WLR 209.

¹⁴³ 這些預備文件已納入 1995 年海牙會議的紀錄內，並於英國的國家文書出版署有售。

¹⁴⁴ 第 220A 節。他亦提述五位法學家的文章。

內。¹⁴⁵ 這公約可被視為適用於香港。¹⁴⁶ 迪普洛克大法官提述《維也納條約法公約》第 31 和 32 條，指該公約的作用僅是將已存在的國際公法編纂為成文法而已。¹⁴⁷

2.72 在 *Gatoil International Inc. v Arkwright-Boston Manufacturers Mutual Insurance* 案，斯卡曼大法官明確贊同威爾伯福斯大法官的觀點，認為國際協議的預備文件可為詮釋有關法令的涵義提供“佐證”。¹⁴⁸ 在 *Gatoil* 案中，威爾伯福斯大法官應用了他在 *福瑟吉爾訴帝王航空案* 所訂立的兩項準則。¹⁴⁹ 在 *The Antonis P. Lemos* 案，¹⁵⁰ 布蘭登大法官（Lord Brandon）認同以下觀點：由於相關的法令是為施行一條國際公約而制定，所以應該對該法令作廣義和靈活的詮釋。

2.73 愛爾蘭最高法院審理 *Bourke v Attorney General* 案¹⁵¹ 時，將關乎《歐洲引渡公約》（European Convention on Extradition）第 3 條的預備文件視作為詮釋《1965 年引渡法令》（Extradition Act 1965）而可引用的資料來源。

2.74 *Fung Sang Trading Ltd v Kai Sun Sea Products & Foods Ltd* 案¹⁵² 中曾援引《仲裁條例》（第 341 章）附表 6。該條例將聯合國國際貿易法委員會的《國際商事仲裁示範法》納入附表 5。該條例第 2(3)條規定：

“凡解釋及引用聯合國國際貿易法委員會¹⁵³ 示範法的條文，須顧及其國際性根源和解釋前後貫徹的必要，並且可顧及附表 6 所指明的文件。”

這附表載列聯合國秘書長的報告書，即《關於國際商事仲裁示範法草稿的分析評註》、聯合國國際貿易法委員會第 18 次會議的工作報告和香港法律改革委員會就採用聯合國國際貿易法委員會示範法而擬備的報告書。¹⁵⁴ 在 *Katran Shipping Co. Ltd v Kenven Transportation Ltd* 案，¹⁵⁵ 嘉柏倫法官所依據的材料之一，就是一本載述關於該示範法的預備文件的教科書。¹⁵⁶

¹⁴⁵ 關於《維也納條約法公約》第 31 和 32 條的文本，可參閱第 10.56 和 10.57 段。將外在輔助材料納入為釋法材料的 Acts Interpretation Act 1901 第 15AB 條便是以上述公約第 31 和 32 條為藍本而制定的。

¹⁴⁶ 聯合王國於 1991 年確認這條公約，但沒有指明這條公約不適用於香港。

¹⁴⁷ 第 224 頁。可進一步參閱 GG Lawrie "Interpreting the Interpretation Provisions of the Vienna Convention" (1972) 2 HKLJ 272。

¹⁴⁸ [1985] AC 255.

¹⁴⁹ 出處如下，第 4.28 段。

¹⁵⁰ [1985] 1 AC 711, at 725.

¹⁵¹ [1972] IR 36.

¹⁵² [1992] 1 HKLR 40.

¹⁵³ 在英文本中，聯合國國際貿易法委員會的英文縮寫為 UNCITRAL。

¹⁵⁴ 1987 年 9 月第 17 號課題。

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).

(8) 其他法規

2.75 早期的法規 曼斯菲爾德大法官（Lord Mansfield）在 *R v Loxdale* 案中指出：

“關乎同一事宜的¹⁵⁷ 不同法規，儘管是於不同時代制定的，甚至是已失效和沒有互相提述的，也必須視為同一體系和可互相解釋。”¹⁵⁸

2.76 妥當的做法是只有當法規有歧義之處時才查閱關乎同一事宜的早期法規。¹⁵⁹ 不過，法院可以從嚴解釋這項規則。在 *Powell v Cleland* 案，¹⁶⁰ 埃弗謝德大法官（Evershed LJ）拒絕將《管制租金法令》（Rent Restriction Acts）跟1925年的房地產法例視為關乎同一事宜。

2.77 綜合法令 這類法令是將關乎某一項特定課題的法例條文收錄入同一條法令內，但不會對有關法律作任何改變，也不會於國會審議期間作任何修訂。

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

“只有當綜合法令的措辭本身有歧義，才有正當理由查閱已廢除的相關法規以考究其涵義會否較為清晰。如果已廢除法規的措辭是較為清晰，便可從多個可能的涵義中指定其中一個不致改變較早前已存在的法律涵義，藉以解決歧義問題。不過，查閱已廢除的相關法令致使原本涵義清晰的綜合法令變得隱晦和有歧義的做法，卻絕不可能是正當的。”

2.79 這原則已在 *Farrell v Alexander* 案¹⁶² 獲得肯定，並在判決書提要內撮述如下：“綜合法令的用語涵義如是清晰，法院應該將有關法規視為獨立個體詮釋，而不必查閱該法規的前身。”

2.80 西蒙大法官（Lord Simon of Glaisdale）提出可能有另一個罕見的例外情況，讓法院可以查閱合併法規條文而成的綜合法規，以便詮釋綜合法令，“這就是當法規內的單字或片語所示的目的，只能根據它們在首次使用時的社會環境釋義。”¹⁶³

¹⁵⁷ 指跟正予以處理的人、物或類別相同的事宜。

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. [1948] 1 KB 262, at 273.

¹⁶⁰ [1975] 1 WLR 1701, at 1715.

¹⁶¹ [1977] AC 59.

¹⁶² *George Hensher Ltd v Restawile Upholstery (Lancs.) Ltd* [1976] AC 64.

2.81 **經修訂或重新制定的法規**¹⁶⁴ 巴克馬斯特大法官（Lord Buckmaster）在 *Barras v Aberdeen Steam Trawling and Fishing Co.*案¹⁶⁵ 指出，“當涵義含糊的文字已有明確的司法詮釋，則其後當同一文字或片語在相若的文意中出現時，便必須採用已指定的涵義作為有關的文字或片語的解釋。”不過，麥克米倫大法官（Lord Macmillan）卻認為，當先前曾作司法詮釋的條文重新制定時，充其量也只能假設國會是有意對相同的用語賦予經司法詮釋的涵義。¹⁶⁶

2.82 在 *Farrell v Alexander* 案中，¹⁶⁷ 西蒙大法官（Lord Simon of Glaisdale）看來對 *Barras* 原則存疑。他說：“如果釋法的目標是查證國會有意表述的意見，則 *Barras* 原則固然是有力和首要的原則；但釋法的目標其實是查證國會已表述的意見。”他總結時說：

“為防堵釋義的法院自作主張為履行其憲法職能而驗證先前釋義的有效性，必須由國會明言或明確暗示有意採納先前作出的司法決定。就這方面而言，單是重複已有司法詮釋的措辭是完全沒有影響的。”

2.83 上議院在 *Reg. v Chard*案¹⁶⁸ 裁定不得將在 *Barras*案所作的演詞視為已訂立了一條不容變更的釋義規則；當法規的某些詞語經任何上級法院作出司法釋義後，而立法機關在其後法規完全不作修改地再次使用有關用語，便必須視為立法機關是有意賦予有關用語法院所指定的涵義，但斯卡曼大法官、羅斯基爾大法官（Lord Roskill）和坦普爾羅大法官都認為這充其量只可視為假設而已。

2.84 **後期的法規** 上議院在 *Kirkness v John Hudson & Co*案¹⁶⁹ 裁定，除了國會的闡述性法規外，¹⁷⁰ 不得援引其後通過的法令作為輔助材料詮釋先前涵義並無歧義的法令。當後期法規不是修訂先前的法令，則即使該兩條法令是可以當作一條法令詮釋，也不得藉查閱後期法令來詮釋先前法令內涵義清晰的條文；除非該後期法令表明是詮釋先前的法規，則作別論。不過，如果是先前法規的涵義有歧義，例如當先前法規作某種釋義時會使其後通過的法規失效，則後期的法規可能有助詮釋前者。¹⁷¹

¹⁶⁴ 這標題是抄錄自 *Stair Memorial Encyclopaedia* 的 *The Laws of Scotland* 第 1159 段。

¹⁶⁵ [1933] AC 402, at 411.

¹⁶⁶ 第 353 頁。

¹⁶⁷ 書目出處同上，第 90-91 頁。

¹⁶⁸ [1983] 3 WLR 835.

¹⁶⁹ [1955] AC 696, HL.

¹⁷⁰ 這條法令已表明是為了解釋先前法令而制定的。

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

2.85 不過，包致金法官（Bokhary J）在 *Richardson Greenshields of Canada (Pacific) Ltd v Chow Paul* 案¹⁷² 引用法官判詞說，可引用後期法規解釋先前法規，但必須先符合兩項條件：第一，該兩條法規必須是關乎同一課題的；第二，先前法規在釋義方面必須是可以公平地和均等地作出多個不同的解釋。¹⁷³ 因此，在詮釋《證券條例》（第 333 章）時可適當地查閱《商品交易條例》（第 250 章）。

2.86 彭亮廷法官（Penlington J）在 *Matheson PFC Limited v Jansen* 案¹⁷⁴ 援引明確的判例，¹⁷⁵ 認為當先前法例有歧義之處時，可參考該法規其後所作出的修訂。

(9) 物業轉易及行政常規

2.87 “知名的物業轉易辦理人的一致意見和常規向來深獲法庭尊重。”¹⁷⁶ 米斯歐文法官在 *Re Tse Lai-chiu Deceased* 案¹⁷⁷ 指出，按物業轉易辦理人和法律界的常規，都是將以香港為居籍的華人立遺囑人視為享有完全的遺囑性質的產權處置。

2.88 然而，行政常規卻沒有同等分量。¹⁷⁸ 政府部門對於實際詮釋法規的意見是不會獲接納為輔助材料。上訴法院在 *London County Council v Central Land Board*¹⁷⁹ 批評下級法官允許律師查閱與訟人為指引其下屬執行《1947 年城鎮及鄉郊規劃法令》（Town and Country Planning Act 1947）而擬備的實務說明書。不過，弗萊明·華萊士法官（J Fleming Wallace）卻指出，這規則並不適用於入息稅法例，¹⁸⁰ 並提述麥克納尼頓大法官（Lord Macnaghten）在 *Income Tax Special Purposes Comrs v Pemsel* 案¹⁸¹ 的判決。

2.89 另一方面，本尼恩¹⁸² 指出，執行法令的政府部門或任何其他與法令有關的主管當局所發布的官方聲明，都可能獲考慮為在詮釋條文方面具說服力的權威典據。然而，他所援引的判例只限於稅務案件。在 *Wicks v Firth (Inspector of Taxes)* 案中，¹⁸³ 上議院已考慮稅務署所發布關於如何處理僱主給

¹⁷² [1989] 1 HKC 261.

¹⁷³ 這是援引 *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 段關於 Statutory Interpretation 的作者。

¹⁸¹ [1981] AC 531 at 591, HL.

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

¹⁸³ [1983] 2 AC 214。下文“摘要說明”會較深入探討這案件。出處見上文。

予僱員子女獎學金的稅務事宜的新聞稿。因此，法院應該更為重視政府部門在法令草案通過後所發表的執行實務指引文件作為釋法指引，而在提出或通過法令草案時所發布的新聞稿的重要性則相對較低。

2.90 威爾伯福斯大法官在上議院裁定，儘管部門通函“沒有法律地位……但當它在經年累月後成為規劃常規並納入教科書後，會隨而得到活力和力量”，並藉規劃決定施行。¹⁸⁴

2.91 商業習慣也曾獲准用作釋義的輔助材料。丹寧大法官在 *United Dominions Trust, Ltd. v Kirkwood* 案¹⁸⁵ 說，“就這類事宜而言，當國會沒有作出任何指引，我們最好還是考慮商界才俊對有關機構的聲譽所作的評價。”

(10) 一致的法院判決及慣例¹⁸⁶

2.92 法院在 *Marquis of Tweeddale Case*¹⁸⁷ 裁定，如果法規的涵義有歧義，但一直以來都是採用某一個釋義，並已有物業交易和簽訂合約等交易依循並信納此釋義而訂立，則法院不會採納另一個會實質地影響該等交易的釋義。

2.93 在其後的一宗案件中，巴克馬斯特大法官重申這項原則，他說：“當涵義有含糊之處的法規一旦有既定釋義，並獲認受一段長時間，則除非各位法官可以肯定地指出有關釋義是錯誤和會造成不便，否則便不應更改。”¹⁸⁸

(11) 授權立法¹⁸⁹

2.94 本尼恩認為由某法令授權訂立的法規可作為解釋其條文的具說服力的權威典據。¹⁹⁰

2.95 最近的 *Pickstone v Freemans plc* 案¹⁹¹ 曾提述政府的《國會議事錄》和在國會兩院進行的辯論紀錄，以查考國會在通過修訂反歧視法例的規例的用意。如此提述的論據是：上議院或下議院都不能修訂有關規例，該等規例旨在使聯合王國法律符合由歐洲法院裁定的歐洲經濟共同體的義務，而

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 這標題是摘錄自 *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 《釋義及通則條例》（第 1 章）使用“附屬法例”一詞，並在條例第 3 條載述其定義：“根據或憑藉任何條例訂立並具有立法效力的任何規則……或其他文書。”第 31 條規定，附屬法例所用詞句的涵義與該條例所用的相同。

¹⁹⁰ 第 233 條。可進一步參閱 *Pharmaceutical Society of Great Britain v Storkwain Ltd* 案([1986] 1 WLR 903)。

¹⁹¹ [1988] 2 All ER 803.

在較早前為履行該等義務所作的努力均以失敗告終。值得注意的是，奧利弗大法官儘管認為該等法規表面上看來涵義並無歧義，但仍然援引外在輔助材料。¹⁹²

2.96 勞里大法官在 *Hanlon v Law Society* 案¹⁹³ 的判決書撮述了附屬法例的釋義法律，甚為有用。他指出：

“在我看來，研讀判例和受推崇的教科書……是需要先作出如下的假設。(1)附屬法例是可引用來解釋其主體法令，但只限於已授權藉訂立規例來修訂該法令的，或是該法令的涵義有歧義的情況。(2)在法令下訂立的規例可作為國會或當代行政當局解說該法令的材料，¹⁹⁴ 但不能用以決定或局限其涵義；否則允許有如此決定或局限作用會僭越法官作為釋法者訂立規則的權威，並忽視了所援引的規例有謬誤或越權的可能性。¹⁹⁵ (3)當法規的涵義與法令的某一種釋義相融合，通常會肯定了該釋義。(4)當現代擬備的規例是建基於法令所提供的框架上，則有規例可視為解讀該法令涵義的可靠指引。¹⁹⁶ (5)經授權為修訂法令而制定的規例是明確的指引，尤其是當規例與所修訂的法令同日起生效時，可能起決定性作用。¹⁹⁷ (6)當規則的效力具有猶如在主體法令內施行的效力，也可從有關規則取得明確指引。”

2.97 *Hanlon v The Law Society* 是 *BACTA v Westminster City Council* 案¹⁹⁸ 所援引的先例，當時上議院裁定，應該參考《1955年影片(安全)規例》(Cinematograph (Safety) Regulations 1955)，以確定《1982年影片(修訂)法令》(Cinematograph (Amendment) Act 1982)第1(3)條對“影片上映”一詞的定義。

2.98 樞密院在 *Elvira Vergara and another v Attorney General* 案¹⁹⁹ 提述上述判決書，指出可以引用附屬法例來解釋主體法例內任何歧義之處。儘管這項評論只是附帶提出，但無疑仍會被視為極具說服力的意見。

結論

¹⁹² 第 817 頁。

¹⁹³ [1980] 2 All ER 199 at 218-9.

¹⁹⁴ 這是解釋古代法規的規則，讓法院查閱法規當年獲通過時人們是如何理解有關法例的條文。

¹⁹⁵ 見 Mellish LJ 在 *Re Wier, ex parte Wier* 案 ((1871) LR 6 Ch App 875, 第 879 頁) 的觀點，而這觀點被勞里大法官指為已逾越恰當界線。亦見 *Stephens v Cuckfield Rural District Council* 案 ([1960] 2 All ER 716, 第 718 頁)。

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 由此可見，外在輔助材料的種類繁多，並經法院驗證這些材料的範圍和用處。本章探討了*琥珀訴哈特案*以前的判決書。在以下兩章中，我們會探討法院不接納或允許查閱外在材料所持的理據。在第 5 章，我們會分析*琥珀訴哈特案*的裁決，這主要是關於使用《國會議事錄》作為釋法的外在輔助材料的問題。我們跟着會在第 6 章探討自從有了*琥珀訴哈特案*後有關使用外在輔助材料（不限於《國會議事錄》）的發展。

第 3 章 法院不接納外在輔助材料的理據

引言

3.1 在制定修改外在材料使用規則的建議前，必須先弄清法院不接納外在輔助材料的理據，這是很重要的。然而，只有一些判決書明確列出不接納有關材料的理據，而這些判決書都是針對如官方報告書等較為常見的外在輔助材料，或重申不接納《國會議事錄》。本章只會探討在 *琥珀訴哈特案*¹ 以前的判決書，而第 6 章則會探討 *琥珀訴哈特案* 以後的司法發展。

3.2 在 *布萊克克勞森案* 中，迪普洛克大法官對於法院經多個世紀所發展出的釋義規則與使用外在輔助材料的規則的關連作如下闡釋：

“當‘補缺去弊規則’初立時，不會要求法院應用法規實際用語範圍以外的材料來鑑認‘普通法內沒有提供解救的缺弊’，因為這已於法案弁言內說明。這項釋義規則是用於解釋在法規內實際使用的詞語，並且是僅此而已。至於解釋現代法規時，由於法規沒有可詮釋立法用語的弁言作為輔助材料，故以查考缺弊為由而查閱外在文件時必須謹慎行事。如果立法用語涵義是簡明且無歧義，則毋須應用任何‘補缺去弊’規則。缺弊與補救其實是一個硬幣的正反兩面而已。前者是指受法令內涵義簡明的詞語所改變的現行法律一部分；後者是指有關詞語對現有法律造成的改變。”²

3.3 關於外在輔助材料是否可予接納的判例法，大部分是源於使用官方報告書的案例。在 *Eastman Photographic Materials Co. Ltd. v Comptroller-General of Patents, Designs, and Trade Marks* 案，³ 大法官兼上議院院長霍爾斯伯里（Lord Halsbury L.C.）所引述的一份官方報告書，內容不僅提述現行法律，還闡明各委員認為法律應該有甚麼規定。霍爾斯伯里大法官作出如下言論來支持這見解：

“各位法官大人，除了由該委員會擬備的報告書外，我無法想像有其他更為可靠的資料來源，可以找出關於眼前要詮釋的國會法令所旨在補救的缺弊。”

3.4 聯合王國的兩個法律委員會將 *Eastman* 案歸類為借助外在輔助材料以確定法規針對的缺弊的案件類別，但上議院在 *Assam Railways and Trading Co. v*

¹ [1992] 3 WLR 1032.

² *布萊克克勞森有限公司訴沃爾多夫阿沙芬堡紙品案*（[1975] AC 591, at 638）。

³ [1898] AC 571, 575。上訴法院在 *Elson-Vernon Knitters Ltd v Sino-Indo-American Spinners Ltd* 案（[1972] HKLR 468, 475）是援引霍爾斯伯里大法官的理據作出裁決。

Commissioners of Inland Revenue 案⁴ 中沒有採納霍爾斯伯里大法官的評論，他們拒絕順應律師擬引用以證明國會用意的證據的要求，不查閱法令制定前所發表的皇家委員會建議。賴特大法官指出，霍爾斯伯里大法官直接提述有關報告書的目的，並非用以確定法令用語所表達的用意，而是用作外來材料以證明有關用語所述的周邊環境。不過，經過一段禁止法院查閱這類報告書的時間後，⁵ 法院更改這條規則，允許在特定情況下查閱官方報告書。⁶

3.5 塞繆爾斯（Samuels）將判例法作如下詮釋：

“贊成從狹義或按字義釋法的人都傾向不接納外來材料，而贊同從廣義、或靈活、或補缺去弊、或以目的為本去釋義的人則傾向接納外來材料。”⁷

國會與法院之間的憲制平衡

3.6 在布萊克克勞森案，⁸ 威爾伯福斯大法官提出他拒絕考慮官方報告書的理由之一就是憲法原則：

“……法院的功能是說明如何在一宗案件或對某一個人應用有關用語。這項從早年已轉予法官的權力，是憲法程序的基要部分，使國民完全納入法律管治範疇內，而不是受皇帝或國會統治。假如法院僅是如鏡子般反映其他釋法機構的說詞，便會損害這種憲法程序。”⁹

或者如迪普洛克大法官所言，“只有法院才可決定法規內詞語的涵義，其他人無置喙餘地。”¹⁰

國會用意

3.7 國會與法院之間的緊張關係，從法院如何詮釋國會的用意上屢見端倪。就如里德大法官在布萊克克勞森案中所說，“我們常說我們正在考究國會的用意，但這說法其實是不準確的。我們是考究國會所使用的詞語的涵義。我們所考究的不是國會要表述的用心，而是他們所說話語的真正涵義。”¹¹ 他又指出，如果要法院採納關乎國會用意的證據，便必須一反

⁴ [1935] AC 445, 458-9.

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

⁶ 見布萊克克勞森案。書目出處同上。

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

⁸ 書目出處同上，第 629 至 630 頁。

⁹ Burrowes, "An update on statutory interpretation", NZLJ (March 1989) 94 at 97。他指出法院可能基於政策理由而不接納外在輔助材料，因為只有如此才可讓他們而非立法者取得決定法令涵義的最終操控權。

¹⁰ 書目出處同上，第 637D 節。

¹¹ 出處同前，第 613 頁。

常規查閱《國會議事錄》。¹² 如果連國會的用意的表述也不容許法院查閱，更遑論讓法院查閱皇家委員會或委員會的用意的表述。¹³ 反過來說，迪爾霍恩子爵指出，即使法院已查閱整套官方報告書，也不表示法院可順理成章地查閱《國會議事錄》。¹⁴

3.8 唐納森大法官（Lord Donaldson）在上議院辯論《1980年釋義法案》（Interpretation Bill 1980）¹⁵ 時指出，“查閱國會席上的發言”帶有實在的風險，就是法院所施行的用意不是出於國會，而是源自行政機關。

3.9 迪普洛克大法官在 *福瑟吉爾訴帝王航空案*¹⁶ 中捍衛法院的角色。他說：

“法院所履行的憲法功能就是詮釋國會法令所訂立的成文法，而這方面的功能常被人描述為確定‘國會用意’；不過，這比喻儘管合宜，卻忽略了法院在執行釋法功能和在覆檢行政機關的措施的合法性時，其實是在擔當調解員角色，協調兩方關係：一方是行使立法權力的國家，另一方則是受國會訂立、由國家行使行政權力去執行的法律所約束的市民。”

3.10 西蒙大法官拒絕查閱關於立法歷程的材料。他在 *Ealing LBC v Race Relations Board* 案¹⁷ 中指出：

“在沒有‘預備工作文件’的情況下……法院主要是藉查閱下列材料以確定立法用意：(1)社會背景；(2)一份包含所有相關法律的摘要；(3)法規詳題和弁言（如可能的話）；(4)實際用語；(5)其他有助闡釋實際用語的涵義的法例條文……。”

國會特權

3.11 另一個不接納外在材料規則的理據是《1688年人權法案》（Bill of Rights 1688）第9條所賦予的國會特權，¹⁸ 這是不受下議院於1980年所作的決議所影響：

“本院儘管再次確認《人權法案》第9條所確立的國會會議

¹² 出處同前，第614G節。

¹³ 出處同前，第615頁。

¹⁴ 出處同前，第623F節。

¹⁵ 503 H.L. Debs, col 288。這是指斯卡曼大法官的法令草案，目的是為施行1969年聯合王國法律委員會報告書的建議。該報告書是 *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 這條文規定，“在國會的言論及辯論的自由或會議程序，不得在任何法院或國會外的任何地方受到非難或質疑。”

程序的地位，但允許日後在法院程序中提述《官方的辯論匯報》和委員會已發表的報告書和作證紀錄，惟允許提述的條件仍然要符合本院常規所訂提交允許呈請的條件；並同時終止為提述國會文件而提交呈請的程序。”¹⁹

邁爾斯（Miers）指出，這項決議沒有促使法院使用《國會議事錄》，因為儘管這項決議“修訂了在司法程序中提述《國會議事錄》的程序，但並沒有改變允許如此提述的預設目的”。²⁰ 鄧恩大法官（Dunn LJ）在 *R v Secretary for Trade, ex parte Anderson Strathclyde* 案²¹ 總結時說，1980 年的決議對於允許在法院引述《國會議事錄》的預設目的毫無影響，也不可引用該決議作為在司法覆核程序中尋求濟助的佐證。²²

3.12 這正是法院在 *Church of Scientology of California v Johnson-Smith* 案²³ 中拒絕讓原訴人引用被告人在國會的發言作為證據的理由，在 *琥珀訴哈特案*，律政司認為允許使用《國會議事錄》會違反《1688 年人權法案》第 9 條，因為此舉使國會辯論的言論自由受到質疑。²⁴ 他亦認為，²⁵ 讓法院使用國會材料詮釋法例，會使國會作為立法者與法院作為詮釋者兩者的角色混淆。這論點遭上議院大多數議員否定。

3.13 香港的《立法局（權力及特權）條例》（第 382 章）第 3 條與《1688 年人權法案》第 9 條相若。這條文規定：

“在立法局內及委員會會議程序中有言論及辯論的自由，而此種言論及辯論的自由，不得在任何法院或立法局以外任何地方受到質疑。”

在已納入報告書的案件中，²⁶ 不接納《國會議事錄》或允許使用摘要說明的案件都沒有提述國會特權。

人權法案的司法觀點

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

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

²¹ [1983] 2 All ER 233, at 239.

²² 在 *琥珀訴哈特案*（[1992] 3 WLR 1032, at 1060-1），布朗威爾金森大法官（Lord Browne-Wilkinson）指出政府（237G-H 節）不反對使用國會材料，並在結論時說，有鑑於律政司在 *Ex parte Brind* 案（[1991] 1 AC 696 at 741F）所作的讓步和決定，所以 *Anderson Strathclyde* 案的判決是錯誤的。

²³ [1972] 1 QB 522.

²⁴ [1992] 3 WLR 1032, at 1046 and 1061。不過，律政司認同應該由法院決定第 9 條的法律涵義和法律效力。

²⁵ 第 1032、1061 頁。另可參閱第 5 章。

²⁶ 見第 2 章。

3.14 在澳大利亞，儘管有允許使用外在輔助材料的法例，²⁷ 但法院認為不成文的《人權法案》價值觀內已納入釋法規則。²⁸ 這觀點在 *Re Bolton: Exp Beane* 案²⁹ 可見一斑，案中法院拒絕使用一名部長的二讀演詞，以免因接納這篇演詞而使個人權利或自由受到減損。

3.15 不接納外在輔助材料的理據之一，是推定認為某些法令（例如稅務法令、與物業有關的法令和刑罰法令）須嚴格地從有利當事人的角度詮釋。³⁰

法律確定性的需要

3.16 法例應該是清晰的，而且法例條文所達致的法律後果必須明確，如此才可讓市民和行政機關都享有公正待遇。為具體落實憲政原則，要求“市民在作出任何行動之前知道他的行動會招致甚麼法律後果。當有關後果是受法規規管時，該法規便成為有關知識的來源，而法院在解釋該法規的涵義時，必須按照受法規規管的人可合理地理解該法規詞語的涵義來施行法規的規定。”³¹

3.17 迪普洛克大法官在 *福瑟吉爾訴帝王航空案*³² 中提出以下論點：

“如果這些詞語的涵義清晰和沒有歧義，且不會造成顯然荒謬或不合理的結果時，便應該讓市民可以依據這些詞語的涵義；否則，要求市民翻查立法以前和立法期間的紀錄，以查考其中有否任何材料可讓人推論國會用以向受法例影響的人表述用意時實際採用的詞語，其實沒有準確地表達國會的真正用意。除了只顯示國會在故弄玄虛外，還會破壞所有法律的確定性。”³³

²⁷ 例如可參閱 1901 年的 Acts Interpretation Act 第 12AB 條。另可參閱第 8 章。

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

²⁹ [1987] 162 CLR 514.

³⁰ 但可參閱第 6 章的“稅務法規”一節。

³¹ 迪普洛克大法官在 *布萊克勞森案* 的評論。出處見上文，第 638E 節。

³² [1980] 3 WLR 209, 221.

³³ 不過，迪普洛克大法官總結時指出，當國際公約的文本的涵義有歧義時，英格蘭法院應該查閱它認為與會人士應可取閱的任何材料，以釐清任何可能的歧義或隱晦之處。尤其是對於為施行國際公約而制定的國會法令，查閱有關材料甚至可說是法院的憲法責任。（見第 224F-G 節）。

3.18 至於市民的需要，可見於法規文本是唯一供詮釋法律涵義的權威典據之事實。³⁴ 又或如迪普洛克大法官在 *福瑟吉爾訴帝王航空案*³⁵ 中所說：

“就基本公義或按歐洲法院時常引用的法律確定性的概念而言，凡是對市民起約束力的規則，都應該可讓市民查證（或較現實的情況是通過合資格律師提供意見），讓他們通過可鑑別的資料來源查閱公開讓人取閱的資料來查證。”

實務方面

3.19 值得一提的是聯合王國的兩個法律委員會所訂立的準則：³⁶

“在考慮國會議事紀錄的可接納性時，必須考慮有關材料……的關聯程度……，作為指引〔讓法院〕的可信靠程度，以及對法規對象而言是否容易取用。”

大部分反對接納外在輔助材料的理據都是基於實際理由。在 *布萊克克勞森案* 中，³⁷ 威爾伯福斯大法官³⁸ 反對詮釋兩份文件，即由委員會擬備的法案及其評析。他認為應該只詮釋一份文件。

3.20 在 *Beswick v Beswick* 案中，里德大法官說：

“純粹從現實條件考慮，我們不允許引述上議院或下議院的辯論材料；允許使用的話，使人預期律師會翻閱《國會議事錄》³⁹ 內所有辯論紀錄，為此處理涉及釋法的案件時所需的準備工作會大大增加，並需要耗用更多時間和費用，而且要律師查閱下議院特別委員會較早期的辯論紀錄通常是不可能的，更何況以大部分案件而言，進行如此查考工作即使是可行的，查考結果對法院所審理的爭議事項也沒有任何作用。”⁴⁰

3.21 迪爾霍恩子爵在 *Davis v Johnson* 案⁴¹ 中也因實際理由而反對使用《國會議事錄》：

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

³⁵ 書目出處同上，第 221F-G 節。

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

³⁷ [1975] AC 591.

³⁸ 第 629E 節。

³⁹ 西蒙大法官在 *布萊克克勞森案* 指出，藉着限制可供法院審議的材料可減省審訊所耗用的人力和時間，社會也因而受惠。他又指出美國在查閱立法議事紀錄方面的經驗令人失望。（第 645 頁）。

⁴⁰ [1968] AC 58, at 74A.

⁴¹ [1979] AC 264, at 337.

“如果允許提述《國會議事錄》，則辦理關乎法規釋義案件的律師都可能因而認為有必要查遍兩院會議的所有《國會議事錄》，以查考國會在有關期間曾否作出任何關乎該法規釋義的言論。如果律師認為某一份《國會議事錄》是載有任何有關的言論並向法院提述，則法院可能隨而亦想查閱其他《國會議事錄》，結果是將注意力轉移至詮釋部長和其他人在國會內的陳述，以致忽略了國會用以表述其用意的措辭。”

3.22 在辯論斯卡曼大法官的《釋義法令草案》（ Interpretation Bill）⁴² 期間，布迪斯洛大法官（ Lord Bledisloe）警告說，如果讓律師在陳詞時引用國會辯論紀錄的材料，則法官必須仔細審閱有關文本，結果會延長聆訊時間。不過，令人驚訝的是，司法機構提出的反對意見都是基於實際理由，包括律師會耗費更多時間和難以取得相關資料，但沒有批評使用《國會議事錄》可能使審訊時間延長，致使工作量原已沉重的法院更不勝負荷。

無從取用

3.23 聯合王國的兩個法律委員會的報告書指出，國會材料如非易於取用，便會使市民或業內人士的負擔更重，⁴³ 並以美國傑克遜法官（ Justice Jackson）⁴⁴ 的觀點為其立論依據。傑克遜法官說：“…… 只有開設在首都或大城市而生意興隆的律師行才可以集齊立法紀錄材料，一般律師行不能負擔將這些資料收集、存放和編訂索引的費用。讓法院使用該等材料，實際上就是使法律知識成為政府和少數律師行的專有知識，而其他人則無從查考。”⁴⁵

3.24 弗雷澤大法官在 *福瑟吉爾訴帝王航空案*⁴⁶ 中拒絕對呈交法院的部分國際協議的預備文件給予司法認知，理由是市民不能合理地取閱有關文件，甚至是非專長空運法⁴⁷ 的律師在取用文件時也可能有困難。這正是威爾伯福斯大法官在 *Farrell v Alexander* 案⁴⁸ 所提出的理據，他說解釋綜合法令時，應該在合理地可能的情況下避免考究法例前身的涵義，並以《1968年租金法令》（ Rent Act 1968）為例。這是廣大市民都需要理解或有必要向他們解說的法令。

3.25 里德大法官在 *布萊克克勞森案* 中指出：

⁴² 他是代表大律師公會和律師會發言。載錄於 H.L. Debs, vol 418, cols 1341-44。

⁴³ 出處見上文，第 60 段。

⁴⁴ (1948) 34 ABA Journal, 535, at 537-8。這項反對理由是於 1948 年提出的，故必須顧及現代的法律草擬者漸多使用資訊科技，而且還有《國會議事錄》的唯讀光碟可供使用。

⁴⁵ 布朗威爾金森大法官已在 *琥珀訴哈特案*（[1992] 3 WLR 1032, at 1058-9）處理這問題。

⁴⁶ [1980] 3 WLR 209, at 229D-F.

⁴⁷ 他贊同下級法官的意見，並提議該法規應該明文規定，任何由官方編輯所編彙的報告書都可供提述作釋法的輔助材料。（第 230A 節）。

⁴⁸ [1977] AC 59, at 73.

“法令的對象是所有民眾。如此看來，在釋法時考慮在當年而言不屬廣為人知的事情是錯誤的。這些事情可以是當時的常識或推論當年國會理應顧及的一些已公布資料。”⁴⁹

外在輔助材料不可靠

3.26 《**國會議事錄**》 迪普洛克大法官在 *福瑟吉爾訴帝王航空案*⁵⁰ 中批評國會程序，但沒有提出任何理由，他說：“西敏寺的國會程序的性質如何使這些材料不可靠和不宜作釋法依據的理由，本院常有提述，毋庸再贅。” 斯卡曼大法官在 *Davis v Johnson* 案⁵¹ 中指出《**國會議事錄**》並不可靠，其反對論據可算是最為精簡清晰：

“這種材料不是解讀法規涵義的可靠的指引；它只會混淆視聽而非釐清涵義。辯論期間的激烈爭辯和行政機關的施壓，儘管都是開明和負責任政府的基本特色，卻未必有利就法規用語涵義作出清晰和不偏頗的詮釋，國會和部長的長篇大論反而會使人困惑。”⁵²

3.27 里德大法官在 *布萊克克勞森案*⁵³ 中強調，不可依據法令草案發起人的表述作為代表國會用意。他表示的關注如下：

“我們可以將法令草案發起人的意見視為國會用意的指標，但發起人對於日後法院可能要審理的爭論點的見解，並不多見收錄於《**國會議事錄**》內，更何況該等爭議點通常都是在發起人意料之外的。在最理想的情況下，我們也許會取得一些材料，可供推敲發起人在考慮有關爭論點後的意向或可能的取向，並從而作出不大可靠的推論。我認為一般而言，對任何一院議員的發言予以重視都是危險的。”

3.28 西蒙大法官在 *Ealing LBC v Race Relations Board* 案⁵⁴ 中批評其他司法管轄區使用立法歷程材料的做法容易造成濫用和浪費資源的問題：

“個別立法者可能基於他以為該法例的涵義是如此的才表示贊同，但法院卻無從查考其他立法者是否認同該立法者的假設，即使是跟他一起出席會議的立法者亦然。”

⁴⁹ [1975] AC 591, at 614A.

⁵⁰ [1980] 3 WLR 209, at 222G.

⁵¹ [1979] AC 264, at 349-50。這案的判決書確認了一條規則，就是律師絕不能在法庭上引述《**國會議事錄**》，而且法院也不能援引《**國會議事錄**》詮釋法規。

⁵² *Reg v Cheng Chung-wai* 案 ([1980] HKLR 593, 見第 596-7 頁) 和 *Robert H.P. Fung v First Pacific Bank Ltd* 案 ([1989] 2 HKLR 614) 均援引這論點。在後者案件所提出的理由是為免誤會，以防止有人乘機提出投訴。(見 622J 節)。

⁵³ [1975] AC 591, at 613-615.

⁵⁴ [1972] AC 342, at 361.

3.29 雖然有可能查閱委員會的官方報告書，但這不足以構成允許查閱《國會議事錄》的理由，讓人藉以查究負責有關法令草案的部長曾如何解說該法令草案的目的。⁵⁵ 迪爾霍恩子爵解釋其觀點如下：

“部長在議院提出法令草案時發表的言論，並不一定能夠為立法的目的提供可靠的指引，因為立法目的可能在審議草案期間出現多次變化。”

3.30 **官方報告書** 斯卡曼大法官拒絕查閱官方報告書所載建議的理據是“除非我們違反禁令而查閱國會議事紀錄，否則不能確定國會對缺弊的評估和對法律的理解是否跟擬備報告書的組織同出一轍。”⁵⁶ 薩蒙大法官（Lord Salmon）在同一案件中警告說，這些報告書所提供的指引有時是不可靠的，因為報告書不一定會將法令旨在補救的缺弊全數披露。⁵⁷

3.31 丹寧大法官在 *Letang v Cooper* 案⁵⁸ 中提出的反對理由，是國會可能決定以其他方法處理缺弊，而且這種情況是頗為常見的。

結論

3.32 西蒙大法官⁵⁹ 在 *布萊克克勞森案* 中說，法院在釋法時所關注的不僅限於市民透過其國會代表所表達的意見，還須顧及可能受法規影響的人的合理期望。

3.33 這正好點出當中的兩難問題：使用外在輔助材料究竟是有助抑或妨礙市民理解法律的涵義。要在顧及市民的需要和國會及法院的需要兩者之間取得平衡，其間的微妙分野必須拿捏得宜。在考慮修改使用外在輔助材料的法律範圍時，應該記着法院要求不接納這類輔助材料的理據。

⁵⁵ 迪爾霍恩子爵在 *布萊克克勞森案*（[1975] AC 591, at 623）的評論。

⁵⁶ *Davis v Johnson* [1979] AC 264, at 350。迪爾霍恩子爵在 *布萊克克勞森案* 中指出，將查閱報告書但非查閱建議作出區別有矯飾之嫌。對他來說，這是一個對該等建議給予何種分量的問題。第 345D 節。

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

⁵⁹ 出處同上，第 645 頁。

第 4 章 法院允許使用外在輔助材料的理據

4.1 在此章論述的案件都是於 *琥珀訴哈特案* 以前審結的。¹ 我們可藉剖析法院就允許使用這些外在輔助材料提出的理據，以了解上議院為何在 *琥珀訴哈特案* 裁定允許使用《國會議事錄》。聯合王國的兩個法律委員會的報告書² 載明了使用這些輔助材料的目的是：(1) 了解制定有關法例的一般法律或事實環境的背景；(2) 了解有關的“缺弊”，即立法機關有意補救的法律或事實環境內的情況；和(3) 搜尋關乎該補救方法的性質和涵蓋範圍的資料。讓司法機構查閱首標題下的材料是沒有問題的，但關乎第二和第三標題下的材料則較為棘手。

4.2 斯卡曼大法官列出為理解國際公約而查閱外在輔助材料的準則：當其中有歧義之處或疑點時，或是按字義釋義所得的涵義與該法例的目的相抵觸，便有充分理由使用外在輔助材料。³ 這些準則同樣適用於理解法例方面，但前提是法院接受按目的釋疑規則釋法。本章會探討法院憑甚麼理據允許使用如官方報告書和國會材料等外在輔助材料。

官方報告書

4.3 關於法院應否允許使用外在輔助材料的討論，大部分載錄於法律改革委員會等組織的報告書。在 *Crouch v McMillan* 案中，⁴ 西蒙大法官（Lord Simon of Glaisdale）提出異議，拒絕查閱一份部門委員會報告書，但提出了一些有趣論點：

“但這爭論點一般都被設定為在兩項選擇之間作出取捨：一是在所有案件援引法規以外的所有的相關材料（包括國會辯論報告）；一是在所有情況下禁止援引有關材料。然而，這取捨無需弄得如此僵化：其實可以只允許使用部分材料，並限定在某些特定情況下才放寬目前某些僵硬規則，也可在法院須負上查閱不足起決定性作用材料的重擔的情況下作出承擔訟費的制裁。這爭論點或許可循上述方向再議。”

4.4 *布萊克克勞森有限公司訴沃爾多夫阿沙芬堡紙品案* 對使用外在輔助材料的規管規則方面帶來深遠影響。⁵ 法院裁定它有權查閱官方報告書

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。下文簡稱 *布萊克克勞森案*。

所載錄有關所針對的缺弊的陳述，⁶ 但卻無權考慮該報告書的建議，也不能考慮就該報告書內法令草案草擬本作出的評論。換言之，只許法院考究法令旨在補救的缺弊，但不能過問補救方法。

4.5 迪爾霍恩子爵批評將查閱報告書和查閱報告書建議兩者區分開來，並形容如此區分流於矯揉造作和毫無用處。⁷ 他提議所考量的應該是如何衡量有關建議的分量。如果該報告書所載的法令草案草擬本與該法令沒有分別或沒有實質差異，便可合理地推斷國會已接納和有意落實有關建議。

4.6 西蒙大法官認為，當國會已將有關的法令草案制定為法例時，他贊成將由官方委員會擬備有關該法令草案草擬本的意見書用作為外在輔助材料，畢竟國會是信賴此等專家意見而立法的。他續說：

“呈交國會的公開報告書是根據該報告書而制定的法規的重要框架部分。當國會參考該公開報告書的意見而制定法例時，我看不到有任何理由要法院將這些意見置之不理，而堅持要它在黑漆中或幽光中摸索其涵義。”⁸

4.7 西蒙大法官指出，為查證隨後制定的法令的立法目標，官方報告書是“最具說明力材料”，使法院可置身在立法者處境理解法規。只有當法院擁有法令草案制定者所持有的資料時才能確定有關用語的涵義。⁹

4.8 迪普洛克大法官為使用這些報告書辯解說，可假設受有關法規規管的對象是知道這些報告書內容，而且這些知識會影響他們如何理解法規內含糊的用語的涵義。¹⁰

4.9 勞森法官（Lawson J）在 *Tottenham Hotspur Co Ltd v Princegrove* 案¹¹ 指出，該法令的有關係款與附連於法律委員會報告書的的建議和法令草案草擬本的條款之間有差異，而這是“有助探究箇中理由和意義……。”¹²

⁶ 迪爾霍恩子爵指出，法院可以考究缺弊的理由是這些缺弊會揭示有關法令的目標和目的，即國會用意（第 622 頁）。因此，可正當地查閱整份委員會報告書，包括查閱有關法令草案草擬本、法令草案條文註解，以及附連在報告書的公約草案（第 623 頁）。

⁷ 第 622H 節。布朗威爾金森大法官（Lord Browne-Wilkinson）在 *琥珀訴哈特案* 也同樣批評，如此區分是非常矯揉造作。書目出處見上文，第 1056-7 頁。

⁸ 第 651G-H 節。

⁹ 第 646F-G 節。

¹⁰ 第 638H 節。

¹¹ [1974] 1 All ER 17, at 22.

¹² 第 22 頁。

4.10 法院依循布萊克克勞森案的原則審理 *Davis v Johnson* 案。¹³ 然而，迪普洛克大法官在重申該項原則後續說：

“……這當然不是表示我們必須對這些建議視而不見，因為有關補救的提議有助我們了解所針對的缺弊是甚麼。不過，這並非表示當國會為補救有關缺弊而立法，便已是全盤接納報告書所載的補救建議，甚至是否接納這些建議也有待確定。”¹⁴

4.11 斯卡曼大法官在同一案件¹⁵ 指出外在輔助材料的可靠性儘管難以確定：

“但由於歐洲共同體已引入了……新的法例模式，¹⁶ 國會或許會考慮在它認為適合的法規應用新模式，例如那些建基於法律委員會、皇家委員會、部門委員會或其他法律改革組織的報告書的法規。”

4.12 在 *Factortame Ltd and Others v Secretary of State for Transport* 案中，¹⁷ 上議院查閱了一份法律委員會報告書內其中一項建議¹⁸ 和附連該報告書的法令草案草擬本的一條條款，藉以推斷國會是無意落實委員會的建議。如果國會是有意落實委員會的建議，它會在有關法令內納入有關條文的草擬本或效力相若的條文。

4.13 在 *Owens Bank Ltd v Bracco* 案中，¹⁹ 布里奇大法官查閱了薩默報告書²⁰ (Summer Report) 內的建議以解釋《1920年司法法令》(Administration of Justice Act 1920) 的有關條款，但沒有為此查閱提出任何理據。

4.14 在 *R v Gomez* 案中，²¹ 勞里大法官引述修改刑法委員會的一份報告書內的多項建議，其理據是國會已將附連於報告書的法令草案草擬本制定為法規，故已落實委員會的意見。他並在閱覽該報告書後肯定其中沒有會推翻他對受爭議用語的釋義的內容，且指出布萊克克勞森案的“迪爾霍恩子爵和西蒙大法官 (Lord Simon of Glaisdale) 擬備的判決書甚具創意，論證條理

¹³ [1979] AC 264.

¹⁴ 第 330B 節。

¹⁵ 第 350 頁。

¹⁶ 他所指的是列載可供參考的輔助材料的敘文或弁言。

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.

清晰縝密，令人擊節讚賞”。²² 勞里大法官也鼓勵律師陳詞時引用學術研究作為立論基礎。²³

4.15 關連性 當一份官方報告書以法令草案草擬本載列其建議，而該草擬本其後沒有作任何修改便制定成法規，則有關報告書明顯是最具關連性的外在輔助材料之一。正如迪爾霍恩子爵在布萊克克勞森案所說：

“查閱整份委員會報告書，包括所附連的法令草案草擬本的條文、委員會就有關條款的註解；以及以附件形式附連於報告書的公約草擬本，都是正當的做法，因為它們是理解國會議用的最爲寶貴指引。”²⁴

4.16 斯卡曼大法官在福瑟吉爾訴帝王航空案中強調，“僅是略有關連是不足夠的，輔助材料必須具有分量才行。”他提議如果一份經確認的諒解會議紀錄是一條公約條款獲採納的依據，則該紀錄便可能極具價值。反觀“與會代表的工作文件或由他們提交會議審議的備忘錄，儘管是有關連的，卻鮮有用處。”²⁵

4.17 在涉及遺囑有效性爭議的 *Tse Lai-chiu, deceased* 案，²⁶ 高等法院裁定，爲了查證中國法律或習俗的內容，法院可以查考具權威的教科書和專題論著，以配合香港一貫採納這類法律或習俗爲證據的做法。這不會代替法院以其他方式取得資料的權利。*Fan Kam Ching v Yau Shiu Hing*²⁷ 案曾援引這判例，暫委法官（Deputy Judge Lo）說，由於沒有從具權威地位的教科書、期刊或專家取得關於中國傳統婚姻必備元素的證據，故必須由法院自行推敲該等元素，而該案沒有足夠證據斷定曾在 1958 年進行的結婚儀式是否依循當年盛行的婚禮習俗進行。

²² See [1975] AC 591, at 623.

²³ 第 34D-E 節。

²⁴ [1975] AC 591, at 623G.

²⁵ [1980] 3 WLR 209, at 235.

²⁶ [1969] HKLR 159.

²⁷ [1985] HKLY 521.

國會材料

4.18 在 *Pickstone v Freemans Plc* 案，²⁸ 上議院提述《國會議事錄》內載有的部長陳詞以確定國會用意，其理據是呈交予國會的規例草擬本是不能修訂的。²⁹

4.19 **目的釋義** 法院為順應採用目的釋義的趨勢，漸常使用外在輔助材料以解決法例含糊之處。一些司法管轄區更將目的釋義規則制定為法規。舉例來說，新西蘭和澳大利亞的法院便曾援引有關條文作為查閱外在輔助材料的理據。³⁰

4.20 香港的《釋義及通則條例》（第 1 章）第 19 條規定，“條例必須當作有補缺去弊的作用，按其真正用意、涵義及精神，並為了最能確保達致其目的而作出公正、廣泛及靈活的釋疑及釋義。”³¹ 在 *Haldane v Haldane* 案，³² 樞密院裁定這類條文已將 *Heydon's* 案³³ 的補缺去弊規則制定為法律。

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 的意見作為查閱法令草案的《目標與理由》的理據。該項法官意見指出：“上述種種不是說……附連在一項複雜的方案的摘要說明……不能夠常常使負責有關方案的立法者知悉有關細節，或有助法院的釋法工作。”³⁶ 哈金斯法官表示，讓法院查閱《目標與理由》的目的，只限於用以確定法規擬以補救的缺弊而已，不能用以斷定有關措辭是否已提供補救或（如有的話）補救所涵蓋的範疇。布萊爾克爾法官提醒法院，如果法規的措辭清晰，則不能引用有關歷程的材料來更改其明白表達的涵義。³⁷

4.22 在 *R v Cheng Chung-wai* 案，³⁸ 上訴法院拒絕查閱立法局的陳詞。他們拒絕為確定所補救的缺弊以外的目的查閱附連於條例草案的《目標和理

²⁸ [1989] AC 66.

²⁹ 第 807B 節。此外，也提述了 *European Communities Act 1972*。事實上，奧利弗大法官（Lord Oliver）在第 817G 節說：“關於為施行聯合王國為履行《歐洲經濟共同體條約》的義務而通過的法規屬特別類別。”

³⁰ 在 *Brown & Doherty Ltd v Whangerei County Council* 案（[1990] 2 NZLR 63）便是如此援引新西蘭的 *Acts Interpretation Act 1924 (New Zealand)* 第 5(j) 條。澳大利亞的 *Acts Interpretation Act 1901 (Cth)* 第 15AA 條也制定了相若的按目的釋義規則。這是指在制定規管外在輔助材料的法例以前的情況。《1966 年第 31 號條例》。

³¹ [1977] AC 673, at 689.

³² (1584) 3 Co Rep 7a。在 *Kong Kam-piu and another v The Queen* [1973] HKLR 120，李安霖法官（Leonard J）認為第 19 條跟補缺去弊規則一樣。

³³ [1972] HKLR 468.

³⁴ [1972] 2 WLR 71, at 82.

³⁵ 第 82H 節。

³⁶ 第 476 頁。可推定他是指《目標與理由》。

³⁷ [1980] HKLR 593, at 598.

由》，其理據是如此才符合第 19 條的規定。³⁹ 在 *Robert H.P. Fung v First Pacific Ltd.* 案，⁴⁰ 上訴法院不支持原審法官援引《香港議事錄——香港立法局會議過程紀錄》（《香港議事錄》(Handsard)）的做法，指該法官使用《香港議事錄》“不是用以釋疑，而是僅爲了證明法規條文的目的。”⁴¹ 法院沒有提述先前准許查閱《目標和理由》的判例，反而另闢蹊徑，改而援引第 19 條的規定，裁定爲免造成荒謬結果致扭曲立法機關的明顯用意，他們解讀法規時可因應法規措辭必已隱含的文義來解讀其涵義。⁴²

4.23 史維理⁴³ 指出法院只會偶爾提述第 19 章。“公平”一詞的釋義是指詮釋過程而不是詮釋的結果⁴⁴ “因此，如果‘公平地’理解時有關用語是具備某種不公平執行情況的涵義，則只要該涵義是切合該條文的‘真正用意、涵義和精神’，便應該採納該涵義。”⁴⁵ 史維理指出，或許在考究“真正用意、涵義和精神”時應該使用目的釋義法。⁴⁶ 他總結時質疑第 19 條有否阻止“任何一位香港法官隨其意願釋法。在絕大部分案件中，將這條規則置之不理也是無妨的。”

4.24 自史維理的文章在 1982 年發表後，無論案中是否有提述以第 19 條爲理據，採納目的釋義已漸成主流趨勢。法院鮮會提述第 19 條的，但凡有提述第 19 條的案件中，都會務實地落實立法用意。⁴⁷

4.25 **已應用的材料** 一些法官曾藉引述教科書而間接使用《國會議事錄》，因爲引文內容已包括原文摘錄或起碼是闡釋提案議員的觀點。在 *R v Local Commissioner for Administration* 案，⁴⁸ 丹寧大法官以申訴專員致法律教師學會（Society of Public Teachers of Law）的公開演辭爲依據，而該演辭引述了《國會議事錄》的有關章節。丹寧大法官又提述韋德教授（Professor Wade）在《行政法》（Administrative Law）一書所載的《國會議事錄》引文。

³⁹ 根據載錄於第 598 頁 Addison J 的意見，但沒有提述 *Elson-Vernon* 案的判決書。

⁴⁰ [1989] 2 HKLR 614.

⁴¹ 第 622 頁，上訴法院副院長傅雅德的判詞。

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 Klauser & Anor* 案 ([1968] HKLR 201)，合議庭對有關用語給予明白平常的涵義，並將第 19 條詮釋爲依據法例的目的作公平和合理的釋義。法院援引塔克大法官（Lord Tucker）在 *Qzuora v The Queen* 案 ([1953] AC 327 頁，見第 335 頁）的意見，他說“黃金規則是指法規的用語必須以其一般涵義爲首要釋義。”法院看來並不認爲黃金規則與目的釋義規則之間有矛盾。

⁴⁷ 例如在 *Chan Chun Wai v Commissioner of Estate Duty* 案((1987) 3 HKTC 152) 麥克杜格爾法官 (McDougall J) 依據第 19 條裁定以下的論點並不是立法機關的用意：當第一死者的遺產管理工作完成後，第一死者的產業只可轉予第二死者。

⁴⁸ [1979] QB 287, at 311.

4.26 在 *Hadmor Productions Ltd v Hamilton* 案，⁴⁹ 丹寧大法官承認曾私下查閱《國會議事錄》，而有關資料是有助他作出結論。這事在上議院遭律師批評。該律師指出，如果他事先知道丹寧大法官曾查閱《國會議事錄》，他便會向法院提述其他章節。⁵⁰ 在 *H.P. Fung v First Pacific Bank Ltd.*案，⁵¹ 上訴法院副院長傅雅德說他知道有聲名顯赫的法官曾承認偶爾會暗中查閱《國會議事錄》。

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

“基於以下兩個理由使查閱這些報告書是正當的做法：(i) 因為律師可引用這些報告書作為其陳詞內容，以準確陳述有關法律在某日期的狀況（我曾使用這些報告書作此用途）；及 (ii) 因為這些報告書有助理解最終制定的法例所針對的缺弊。”

4.28 **可供取閱** 在 *福瑟吉爾訴帝王航空案*，⁵³ 威爾伯福斯大法官同意使用國際協議的預備文件，但前提是有關材料是公開和可供取閱的。⁵⁴ 在其他允許使用外在輔助材料的判決書中，都沒有提述可供取閱作為允許理由，其理據重點都是放在有關資料可如何協助法院確定國會用意。

4.29 然而，格里菲思大法官在 *琥珀訴哈特案*⁵⁵ 表示，他不同意查閱《國會議事錄》會大幅增加訴訟費用，又強調現代科技已使查閱《國會議事錄》資料甚為簡便。布朗威爾金森大法官說國會資料確是可以讓人取閱，但問題是在所涉費用和人力，與是否可供取閱無關。

4.30 **國會辯論紀錄可能會提供清晰答案** 在 *Daymond v Plymouth Council* 案，⁵⁶ 基爾布蘭登大法官 (Lord Kilbrandon) 要求在冗長的語言學和語意學分析法以外另闢較佳的釋法蹊徑：

“這不僅是關乎《國會議事錄》可否在司法程序中引用的粗略問題，現時已有數個經探討後建議採用的對策。……在〔這

⁴⁹ [1983] 1 AC191.

⁵⁰ 布朗威爾金森大法官在 *琥珀訴哈特案* ([1992] 3 WLR 1032 頁，見第 1057-8 頁) 批評有法官自己以此間接途徑使用《國會議事錄》，卻又不允許訴訟各方使用這些材料。

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，有關資料應清楚指出明確的立法用意。他是自己在 *Gatoil International v Arkwright-Boston Manufacturers* 案 ([1985] AC 255) 的意見為依據。

⁵⁵ 書目出處同上，第 1040 頁。這是布朗威爾金森大法官的意見，載於第 1058 頁。

⁵⁶ [1976] AC 609.

些另類方法〕獲採納前，釋法可能是成敗難料的探索工作，而且通常所費不貲。”⁵⁷

4.31 在 *R v Warner* 案，⁵⁸ 有人指不接納使用《國會議事錄》的規則應有例外情況，這是指“憑查看國會議事紀錄便能夠幾近肯定地作出裁斷的情況”。在 *R v Home Secretary, Ex p. Brind* 案，⁵⁹ 政府要求上議院查閱《國會議事錄》，以證明內政大臣的處理手法是正確的。阿克納大法官引述內政大臣致國會上下議院的陳述，內容是闡明他發出指令禁止傳媒公開播放訪問恐怖分子片段的理據，並且引述了上、下議院的辯論結果。案中申請人沒有就引述《國會議事錄》提出理據，而代表他們的律師是安東尼·萊斯特（Anthony Lester），即是在 *琥珀訴哈特案* 中代表申請人的律師。

4.32 在 *琥珀訴哈特案*⁶⁰，布朗威爾金森大法官提述 *R v Secretary of State for the Home Department, Ex Parte Brind* 案⁶¹，以說明《國會議事錄》常被引述的情況，都是用以確定有否不當地行使法定權力以達致非原定目的，或確定有否以完全不合理的方式行使法定權力。

4.33 **不干擾憲制平衡** 曾有論點指查閱《國會議事錄》抵觸《1688年人權法案》第9條，因為此舉猶如質疑或彈劾國會議事程序。⁶²《立法局（權力及特權）條例》（第382章）第3條有相若的規定。⁶³目前雖然是可援引 *琥珀訴哈特案* 的判決書以允許在特定情況下使用《國會議事錄》，但布朗威爾金森大法官建議法官應該有敏銳觸覺，以防範律師抨擊或批評部長的陳述或其推論。⁶⁴

4.34 近期 *Prebble v Television New Zealand Ltd* 案⁶⁵ 的判決書確認，就印證歷程方面而言，不能反對使用《國會議事錄》以證明曾在國會作出的作為和言論。為澄清了國會特權的規範，上議院裁定不論是由誰提出訴訟，涉及訴訟的各方都不得提出在國會作出的任何作為或言論是出於不當動機，或某些作為或言論是不真確或具誤導性，不論是藉直接提證、盤問、推論或陳詞作如此暗示亦然。在不抵觸任何法定例外情況的規定下，有關事項全屬國會管轄範圍之內。

⁵⁷ 第 652 頁。他提述西蒙大法官在 *布萊克克勞森案* 的意見（書目出處同上）和聯合王國的兩個法律委員會的報告書（書目出處同上）。

⁵⁸ [1969] 2 AC 256, at 279，里德大法官提出異議。

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

⁶⁰ 書目出處同上，第 1060 頁。

⁶¹ 書目出處同上。

⁶² 這論點在 *琥珀訴哈特案* 中已遭否定。書目出處同上。其他參考判例：*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。布朗威爾金森大法官認為後者判決書對關於第 9 條爭論點的裁斷是錯誤的。

⁶³ 見上文第 3.13 段。

⁶⁴ 出處見上文，第 1061B 節。

⁶⁵ *The Times*, 13 July 1994.

結論

4.35 我們在本章可見關於外在輔助材料可接納性的原則的蛻變歷程時有反覆。上議院在 *琥珀訴哈特案* 所作的判決看來也是順理成章的發展：法院既然可以查閱白皮書、官方報告書和法律改革委員會報告書，理應也可以查閱《國會議事錄》。法院就允許使用輔助材料所提出的理據，有助我們就下列事宜提出建議：*琥珀訴哈特案* 所定的準則所涵蓋的範疇是否包括《香港議事錄》和其他輔助材料；和應否制定法例以列出使用所有外在輔助材料的準則。

第 5 章 珮珀訴哈特案的分析

引言

5.1 本章是從 *珮珀訴哈特案* 的判決書¹ 剖析上議院近期就用以釋法的外在輔助材料所推動的發展。為方便考量這份判決書對所有外在輔助材料的可接納性的準則所造成的影響，我們要詳細探討在案中提出的各項理據，這是很重要的。法院在 *珮珀訴哈特案* 判決書提要內列出的原則如下：

“在不抵觸任何國會特權的情況下，應該將不接納提述國會材料作為輔助法規釋疑的規則予以放寬，以允許在下述情況作如此提述：(a)法例有歧義或隱晦之處，或引致荒謬結果，(b)所援引的材料是由部長或有關法令草案發起人作出的一份或多份陳述，並視乎情況可包括為理解有關陳述和其效果所需的其他國會材料；及(c)所援引的陳述涵義清晰。”

5.2 第 6 章會探討自 *珮珀訴哈特案* 以來的司法發展，並會着重探討就維持立法機關與法院作為一方以及行政機關與市民作為另一方之間的關係而言，*珮珀訴哈特案* 在允許使用《國會議事錄》作為釋法的外在輔助材料是否能保持適當的平衡。

珮珀訴哈特案的事實

5.3 這是由教師提出的一連串稅務上訴案，爭論點是估算實物福利的正確方法，所指利益是指教師安排子女就讀自己任教的學校所享有的扣減學費優惠。案中訴訟雙方都認同按《1976 年財務法令》（Finance Act 1976）第 61(1)條規定，子女教育費屬應課稅福利，案中關鍵在於“福利的等值現金”款額是多少，而這款額得視乎如何詮釋這法令第 63(1)及(2)條。² 案中納稅人聲稱學校的開支只限於提供膳食、洗衣服務和文具等邊際成本，而他們所繳付的特惠學費已足以彌補有關開支。稅務署卻聲稱有關開支是提供教育服務，款額應該跟其他父母不是教師的學童的開支完全無異。因此，該筆開支應該按比例攤分整所學校的營運成本計算。

5.4 在上議院審理期間，沒有提述《國會議事錄》。然而，法院得知：

¹ [1992] 2 WLR 1032.

² “(1)上述第 61 條所指的任何應課稅福利的現金等值款額，是相等於該項福利成本經扣減（如有的話）僱員付予福利提供者的款額。(2)在不抵觸以下各款的情況下，一項福利的成本值是指為提供這項福利而招致的開支或與這項福利的提供有關的任何開支款額，加上（在此款和以下各款）包括與這項福利和其他事項有部分關連的任何開支的若干適當比例的款額。”

“查閱國會的 1976 年議事紀錄所載關於制定第 61 及 63 條的紀錄或有清楚提示，在這兩個互不相容的論點中，哪個才是代表國會使用有關法規用語的用意。”³

5.5 上議院高級法官遂請訴訟各方考慮是否有意就偏離先例是適宜與否這爭論點提出進一步論據；又如有意提出論據，則有關材料又可為上訴目的提供甚麼指引。納稅人接受這項提議。

國會特權

5.6 律政司陳詞時指出，使用《國會議事錄》違反《1688 年人權法案》第 9 條有關國會兩院特權的規定，但他亦承認該第 9 條的效力是應該由法院裁斷。他提述下議院主事官來函，內容指提述《國會議事錄》會侵害下議院的特權⁴，並會逾越下議院在 1980 年 10 月 31 日的決議的範疇。⁵

5.7 上訴委員會以大多數票拒絕接納律政司的論點。⁶ 布朗威爾金森大法官表示，律政司從沒有要求押後聆訊以便下議院考慮其立場。⁷ 他堅持法院在決定特權是否存在和有關特權是否已遭侵犯兩項事情上享有絕對權力，並強調⁸ 上議院高級法官的：

“動機是為實踐國會立法用意，並無意圖或欲望質疑有關法例的立法程序或批評在立法過程中任何人在國會的發言。他們的目的是要落實而並非阻撓施行國會用意。”

國會與法院之間的憲制平衡

5.8 律政司又指出，查閱《國會議事錄》會“將國會作為立法者和法院作為法律詮釋者的角色混淆”。⁹ 布朗威爾金森大法官拒絕接納這論點，¹⁰ 他認為法院的職能就是詮釋國會的法規用語以施行國會的目的，並

³ 布朗威爾金森大法官，第 1045G 節。

⁴ 這條文規定，“在國會的言論及辯論的自由或會議程序，不得在任何法院或國會外的任何地方受到非難或質疑。”

⁵ 決議案的內容如下：“本院儘管再次確認《人權法案》第 9 條所確立的國會會議程序的地位，但仍然允許日後在法院程序中提述《官方的辯論匯報》和委員會已發表的報告書和作證紀錄，惟根據本院常規須提交允許呈請，並須終止為提述國會文件而提交允許呈請的程序。”

⁶ 布朗威爾金森大法官，第 1059G、1065G-1067 節。

⁷ 第 1066C-D 節。

⁸ 第 1067B-C 節。

⁹ 第 1061C 節。

¹⁰ 第 1061C-D 節。格里菲思大法官贊同布朗威爾金森大法官的觀點，但不同意在不查閱《國會議事錄》的前提下詮釋該法令。見第 1040E-F 節。奧利弗大法官（Lord Oliver of Aylmerton）也認同其觀點。見第 1042D 和 1043G 節。

指出法院查閱白皮書和官方報告書的目的不是用以決定立法用語的涵義，而是用以輔助法院自行作出決定。國會材料僅是眾多材料來源之一而已。

《1976年財務法令》的國會審議歷程

5.9 布朗威爾金森大法官不單只查閱關於《1976年財務法令》的國會辯論紀錄，他亦注意到其後重新制定為《1970年入息稅與公司稅法令》（Income and Corporation Taxes Act 1970）的《1948年財務法令》（Finance Act 1948）明文規定，受學校僱用的人獲豁免就其所享有的實物福利課稅。他又提及稅務署在1948年至1975年間的作業方針，都不會按僱主提供員工福利的平均成本徵收稅款。¹¹

5.10 他進而考慮《1975年財務法令草案》內一條與《1976年財務法令》第63(2)條相若的條款，¹² 並引述了《國會議事錄》，內容是財政司提出鐵路員工的特惠福利可免課稅的理據。¹³

5.11 《1976年財務法令草案》擬更改內部福利的稅務規定。草案第54(4)條¹⁴ 規定，給予僱員福利的成本應等同於公眾人士使用這項服務或設施而支付的款額。由於此舉引起航空公司和鐵路員工強烈反應，故財政司宣布撤回第54(4)條。布朗威爾金森大法官所引述的新聞稿，正是說明撤回這條文後的效力是使現行的評稅規定繼續沿用，即是以僱主為提供有關服務而支付的成本為準。

5.12 令人感到諷刺的是，當國會議員問及學校僱員的子女在收費學校就讀的情況時，財政司答覆的大意是應課稅福利的款額非常小。¹⁵

5.13 稅務署對在以下情況產生的異常之處無對應之策：提供一項賠本服務的成本是指按其平均成本值計算會使納稅人被視為以福利形式收到一筆高於該服務市值的款額。¹⁶

5.14 布朗威爾金森大法官隨而裁定《財務法令》第63條涵義含糊。¹⁷ 他認為因提供內部福利而“招致的開支或與提供這項福利有關的任何開支”，可以是納稅人所指為提供有關福利而導致的邊際成本，也可以是稅務署所指按提供有關服務予公眾人士和僱員而招致的總成本按比例攤分

¹¹ 事實上，稅務署在1960年代已嘗試改變課稅基準，由按邊際成本改為按平均成本向航空公司為其僱員提供的旅遊優惠徵收稅款。稅務署被稅務委員判敗訴後沒有再上訴。

¹² 書目出處同上，第1047頁。

¹³ 這是因為“不論員工有否使用這項福利，鐵路仍會如常運作，所以鐵路局沒有承擔額外成本。”（《國會議事錄》第666段）見第1048A節。

¹⁴ 這條文最後成為1976年法令的第63條。

¹⁵ 第1051G節。

¹⁶ 這是由於稅務署指福利的成本應該是按比例攤分提供有關服務的總成本計算。

¹⁷ 第1061G節。他也表示當中有歧義或隱晦之處（見第1062F節）。

（“平均成本”）。鑑此，如果允許提述《國會議事錄》的話，納稅人的上訴便會得直。

國會材料

5.15 布朗威爾金森大法官將法院在裁決是否接納《國會議事錄》時所須考慮的論點歸納如下：¹⁸

- “ (1) 現行禁止提述《國會議事錄》用以理解法例時的規則應否放寬；如放寬的話，則尺度如何？
- (2) 如放寬規則，本案是否屬於應允許提述國會議事紀錄的案件類別？
- (3) 如允許提述國會議事紀錄，則該法規條文的真正釋義是甚麼？
- (4) 如不允許提述國會議事紀錄，則該法規條文的真正釋義是甚麼？
- (5) 如本案的結果是取決於是否提述《國會議事錄》，在得悉律政司已警告謂查閱有關材料或會侵害國會特權的情況下，則又當如何處理本案？”

援引部長陳述

5.16 案中爭論點是財政司所表達的意向可否被視為代表整體國會的意向。布朗威爾金森大法官裁定是可以的。有關的法令草案委員會：

“曾多番要求當局就廢除第 54(4)條對有關法例的效力的影響提供指引。國會確是以部長陳述為依據一點從下述事實可見一斑：有關事宜經委員會討論後再沒有提起；有關修訂最後被撤回，而且又沒有作出會影響部長陳述的正確性的相關修訂。”¹⁹

在詮釋第 63 條時考慮《國會議事錄》會對此詮釋有何影響？

5.17 如果考慮國會辯論紀錄的話，便可清楚知道國會（尤其是財政司）是有意以僱主所承擔的邊際成本而非平均成本為基準評估內部福利，則納

¹⁸ 第 1046H-1047A-B 節。

¹⁹ 第 1063F 節。

稅人便會上訴成功。反之，如果不考慮國會的辯論紀錄，則較早前最少兩位上議院高級法官所作出與稅務署一致的結論便應維持不變。²⁰ 布朗威爾金森大法官對此表示沮喪：

“要是我可從法規內找到任何指向某一個特定釋義的立法目的或用意，我定必會採納該釋義，但這條法規內沒有任何線索。”²¹

5.18 布里奇大法官更進一步說：

“為遵照一條技術性釋疑規則而把可肯定地從 1976 年法令第 63(2)條的兩個可能釋義中斷定哪個切合國會用意的材料置之不理，以致作出不利上訴人的裁決，令我過意不去。”²²

允許使用國會材料作為外在輔助材料的理據

5.19 布朗威爾金森大法官將其理據條陳如下：²³

- (1) 有些法規條文有歧義。國會可能已獲悉使用某些用語會達致的效力，其後法院須決定有關用語的涵義，而有關用語卻可能具有兩個涵義。
- (2) 法院不會知道立法背後的國會用意，除非法例的其他部分已披露國會用意，則作別論。
- (3) 國會可能已考慮過有待法院裁定的爭論點。
- (4) 法院現時已可以查閱白皮書、官方報告書和法律改革委員會報告書以找出缺弊。
- (5) 在向國會發表的部長陳述應該是具有同等權威的陳述。
- (6) 法官過去判案時就國會材料是否可接納一事的取態並不一致。²⁴

²⁰ 這是按字義釋義。

²¹ 第 1065E 節。

²² 第 1039G 節。

²³ 第 1056-1061 頁。

²⁴ 他提述 *R v Warner* 案 ([1969] 2 AC 256, 見 279 頁)，里德大法官在該案中說“……由這案件看來，這規則確有例外情況，就是憑藉國會議事紀錄便能夠幾近肯定地作出明確裁斷的情況。”他也引述了威爾伯福斯大法官在澳大利亞坎培拉的 Symposium on Statutory Interpretation 所發表的意見。(AGPS, 1983, at 13)

- (7) 一方面查閱報告書以辨識法例所針對的缺弊，另一方面卻禁止查閱國會辯論紀錄以辨識國會用意，如此區別兩者是極為隨意的決定。
- (8) 獲允許可用作外在指引的教科書內包括提述部長就法例向國會作出的解釋。
- (9) 有多位法官在判決書內承認曾為考究國會用意而查閱《國會議事錄》。²⁵

反對查閱《國會議事錄》的理據

5.20 布朗威爾金森大法官根據律政司的反對意見將反對查閱《國會議事錄》的論點闡述如下：²⁶

- (1) 國會材料取閱不易，意即在倫敦以外有收藏此等材料的圖書館為數不多，而且關於委員會討論階段的資料的索引紀錄也欠完善。
- (2) 翻閱此等材料花費人力及金錢。²⁷
- (3) 律師和法官並不熟悉國會議事程序，難以妥善衡量國會材料的重要性。
- (4) 法院將要耗費更多時間翻閱連篇累牘的國會材料。
- (5) 律師會為查考國會用意而虛耗時間和金錢，因為不一定能夠在《國會議事錄》內找到答案。
- (6) 這是有違憲法原則，而且可能牽涉國會特權問題。

5.21 然而，布朗威爾金森大法官沒有回應律政司所提出的以下觀點：²⁸

- (1) 給予只為滿足政治要求而作出的部長陳述任何分量是不智的。

²⁵ 丹寧大法官在 *Hadmor Productions Ltd v Hamilton* 案 ([1983] 1 AC 191) 中承認《國會議事錄》有助他達致結論。律師向上議院上訴時提出抗議，表示假如他當時已知悉此事，便可在法庭上引用《國會議事錄》的其他章節。（第 233 頁）

²⁶ 布朗威爾金森大法官在第 1055G 節載述律政司的論點，並隨而在第 1058B 至 1059D 節作出回應。

²⁷ 格里菲思大法官並不同意此論點（見第 1040G-H 節）。麥凱大法官認為允許提述《國會議事錄》會“至少可能使涉及詮釋法規的案件的訟費激增。”（載於第 1038B 節）。

²⁸ 第 1055G-H 節。

- (2) 為確保部長陳述的資料是詳盡至足以交代與陳述相關的情況，或有需要修改國會議事程序。

回應

5.22 布朗威爾金森大法官對上述大部分論點有如下回應：

- (1) 國會材料是可供索閱。沒有人提及不應提述從屬法例，²⁹ 而這些從屬法例是於通過後一年才有索引版本。
- (2) 如果部長或其他法令草案發起人所作出的清晰的陳述獲得重視，則在評估有關陳述的重要性時便不會如此困難。³⁰
- (3) 法院審訊時間會延長，但當中有可獲接納的有關材料而有關材料又是清楚顯示用意的案件為數甚少，³¹ 所以其利弊可以相抵。
- (4) 可設立承擔訟費的制度以懲處試圖引用不符有關準則的材料的人士。
- (5) 研究工作固然會招致開支，但如果部長陳述的內容是無關重要的，則再深入查究也是徒然。³²

釋疑規則

5.23 所有支持允許接納《國會議事錄》的法官均同意，如此採納的理據是建基於按目的釋義規則，而不是舊有的字義規則。³³

結論

5.24 從上文可見，*琥珀訴哈特案*的判決書明顯放寬了應否接納外在輔助材料可接納性的規則，尤其是關乎《國會議事錄》作為外在輔助材料而言。我們將於第 6 章從後續發展探討這判決書造成如何深遠的影響，同時會剖析對這判決書的批評。

²⁹ 麥凱大法官反對允許接納《國會議事錄》為證據，但並不反對為查證附屬法例的立法目的而查閱《國會議事錄》，因為這類陳述是很顯而易見的（載於 1038H 節）。

³⁰ 這個判決書看來甚為重視部長陳述的質素和清晰程度。例如第 1058G 節所載布朗威爾金森大法官的意見：“在此令人信服之處，是部長在取得其官員的意見後對一系列問題所作的答覆，內容一致並指向同一方向，而且在法令草案制定前不曾修改或撤回。”布里奇大法官的立場更為嚴謹，他在第 1039H 節指出，法院要解決的爭論點已在國會辯論中解決並有發起人針對有關爭論點作明確陳述的案件甚為罕見。

³¹ 參閱總結有關準則的判決書提要。

³² 布里奇大法官在第 1040 頁確認如果《國會議事錄》確能夠提供答案，顯然可省免訟費。

³³ 見第 1040D 節所載格里菲思大法官的意見。

第 6 章 自 *珮珀訴哈特案* 以來的司法發展

引言

6.1 本章會專注探討自 *珮珀訴哈特案*¹ 以來的司法發展，即接納《國會議事錄》為證據的準則的應用和其他外在輔助材料的使用。此外，還會剖析學者對該案判決書的評論和批評，並據以衡量有關可接納性的準則是否周全。

6.2 有關案件的實際數目比評論員所預計的還要多。² 反觀在 1982 年就 34 宗涉及不同法律範疇（僱傭、土地、家庭、刑事罪行和房屋）的案件作剖析後發現，提述《國會議事錄》一般不能澄清法例文本的涵義。³ 法院有時會要求律師查閱《國會議事錄》，即使律師並不認為其中有材料可印證他們的論點亦然。在 *R v London Borough of Wandsworth ex parte Hawthorne* 案，⁴ 暫委法官布洛姆·庫珀（Blom Cooper）指出，不論律師所持的立場為何，法院是有責任查明按有關準則而言審閱國會材料的做法是否正當。不過，在 *R v Dorset County Council Ex parte Rolls and anor* 案，⁵ 法院要求訴訟各方查閱《國會議事錄》，以助詮釋《1968 年活動住房停泊場法令》（*Caravan Sites Act 1968*）第 16 條中“吉卜賽人”一詞。案中律師拒絕這樣做，理由是這樣會導致聆訊押後以及郡議會急於收回有關土地。結果法院採納按目的詮釋的涵義，並沒有借助《國會議事錄》。

6.3 在 1993 年，上議院發布一份《執業指引》，強調 *珮珀訴哈特案* 的適用範圍是受規限的。該《執業指引》訂明，“佐證文件，包括《國會議事錄》的摘錄，僅會在特殊的情況下才會獲接納”，⁶ 其後於 1994 年又另行發布涵蓋最高法院、巡迴刑事法院和郡法院的《執業指引》。⁷

國會用意和 *珮珀訴哈特案* 的規則

6.4 上議院在 *珮珀訴哈特案* 中裁定：

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。他估計在該案後六個月內會有 17 份判決書提述該判例的，但在 1994 年 4 月翻查 LEXIS 後卻發現，期間曾提述 *珮珀訴哈特案* 的判決書達 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。反觀澳大利亞高等法院卻規定，有意依據《國會議事錄》文件的一方律師必須於提呈有關文件 48 小時前通知法院和另一方律師。

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

“應該將不接納提述國會材料以輔助法規釋疑的規則予以放寬，以允許在下述情況作如此提述：(a)法例有歧義或隱晦之處或導致荒謬結果，(b)所援引的材料是由部長或有關法令草案發起人作出的一份或多份陳述，並視乎情況可包括為理解有關陳述和其效果所需的其他國會材料；及(c)所援引的陳述涵義清晰。”⁸

現在讓我們逐一探討上述各部分的發展情況。

6.5 法院是依據多項推定探究國會用意，推定之一是國會不會有意剝奪法院的司法管轄權。如果《國會議事錄》內披露國會無意奉行該等原則，則使用《國會議事錄》便可能影響法院所擔當的角色。⁹

6.6 法官釋法時有責任確定國會用意。在*琥珀訴哈特案*以前，“國會用意”是由司法機關根據法規文本決定的。¹⁰ 貝茨（Bates）關注到*琥珀訴哈特案*的效果，是將屬於細小組別的個別國會議員所作的某類關乎法令草案效力的陳述（隨後被撤回或修改的陳述除外）假定為國會意向的表述，甚至進而在某些情況下憑國會的不作為而假定國會用意。

6.7 在*NAP Holdings v Whittles*案，¹¹ 有意見指*琥珀訴哈特案*授權法院依循據稱的國會信念行事，但遭上訴法院拒納。諾蘭大法官（Nolan LJ）指出，該裁決只是授權法院在若干指定情況下考慮國會辯論期間已作出的言論而已。由於訴訟雙方都不曾提議案中有此等情況，故法院的職責是憑藉國會用以表述其意向的立法措辭理解國會用意。

6.8 反對應用*琥珀訴哈特案*準則的理據之一，是立法機關的“用意”這概念在香港存有理念上的困難。范達理法官（Findlay J）在*Ngan Chor Ying v Year Trend Development Ltd*案¹² 質疑*琥珀訴哈特案*的判例是否適用：

“我不肯定這決定會多大適用於沒有多數黨可確保法例通過的立法機關。如果有多數黨的話，可以合理地肯定提案的部長或其他發起人的言論確是代表立法機關大多數成員的意向。在香港，在立法局發表的陳述卻不能說是明確代表立法局大多數議員的意向。”¹³

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。麥凱大法官在*琥珀訴哈特案*（[1992] 3 WLR 1032，見1038E節）說，在已放寬該規則的國家中，其國會議事程序與聯合王國的程序“在頗重要環節上”相異。不過，范達理法官沒有援引麥凱大法官就這論點提出的意見。

¹³ 出處同上，第610頁。

不過，這觀點不獲其他高等法院法官和上訴法院採納。在 *Canon Kabushiki Kaisha v Green Cartridge Co (Hong Kong) Ltd* 案，¹⁴ 羅傑志法官（Rogers J）以一名身分不明人士在恢復二讀草案階段所作的解釋為憑據，推論議會對《專利註冊條例》（第 42 章）所作的一項修訂的用意。

6.9 英格蘭上訴法院憑藉《1991 年刑事法法令》（Criminal Justice Act 1991）內可確定的法令宗旨對一條修訂條文作更正釋義，以免該法例有不一致問題。¹⁵ 該法院指出，如果該法規有歧義或隱晦之處，便會依據 *琥珀訴哈特案* 的指引查考其真正涵義，但塞德利法官（Sedley J）卻認同 *Halsbury's Statutes*¹⁶ 編輯的觀點，認為問題是出於草擬技巧。

(1) 規則的第一部分

(i) 法例

6.10 在 *Griffin v Craig-Harvey* 案，¹⁷ 瓦因洛特法官（Vinelott J）認為《1979 年資本稅法令》（Capital Taxes Act 1979）第 101(5) 條沒有任何歧義或隱晦之處。即使有歧義之處，也已由財政部長在辯論《1965 年財務法令草案》（Finance Bill 1965）內該條文原文時所作的陳述消除了。令人感到諷刺的是，部長的陳述有部分內容是不正確的，反觀立法機關卻已對案中爭論點清楚表明其用意。在案中要求援引《國會議事錄》的是代表政府一方的律師。

6.11 就釋法而言，“歧義”一詞的真正涵義曾引起爭議。貝茨提出以下問題：¹⁸ “……以較為極端的例子來說，當一份法例文本可解讀出甲或乙兩種涵義時，但有國會材料則明白顯示丙涵義才是國會用意，則根據已放寬的不接納外在材料規則可否接納有關材料為證據？”他又關注到，當法例文本已有司法詮釋時，法院又會否將有關的法例文本視為就該規則而言仍有歧義或隱晦之處。¹⁹

6.12 在 *Sheppard v Commissioners of Inland Revenue (No. 2)* 案，²⁰ 一名納稅人要求引用《國會議事錄》以證明股息不是“證券交易”。²¹ 這論點遭高等法院拒絕，理由是該法例沒有歧義之處，故不符 *琥珀訴哈特案* 的準則。該法院判定不能援引《國會議事錄》的另一個理由，是該案的爭論點已在一先於

¹⁴ [1995] 1 HKC 729.

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 書目出處同上，第 50 頁。

¹⁹ 因此，在 *琥珀訴哈特案* 以前，《國會議事錄》所示的涵義可能有別於法院所採用的釋義。有人指出，這問題涉及法院如何衡量國會材料的分量，只能因應個別案件的情況而定。

²⁰ [1993] STC 54 (Ch D).

²¹ R. Bramwell 曾分析這案件，載於 "As the One-eyed King saw it", *Taxation*, 1993 年 5 月 6 日，第 120-122 頁。

珮珀訴哈特案的案件中涵蓋了。法院的判決看來是考慮到律政司在國會所作的陳述並不清晰，而且又沒有提及案中所爭議的特定事實情況。奧爾德斯法官（Aldous J）認為，上議院高級法官在珮珀訴哈特案必定記着迪普洛克大法官所指的類別的歧義之處，²² 而他闡述有關條件的措辭與上議院高級法官在珮珀訴哈特案的措辭略有分別。奧爾德斯法官續說：

“假設確有迪普洛克大法官所提述的歧義情況，便可審閱《國會議事錄》。不過，只有清楚可見(1)有關部長確曾記着案中的爭論點；(2)有關部長的陳述闡明政府對該爭論點的意向；(3)該陳述清晰且沒有歧義；及(4)該陳述內已載明國會用意，《國會議事錄》方可算是有關聯的。”

6.13 暫委法官布洛姆·庫珀闡釋奧爾德斯法官的評論，其根據為珮珀訴哈特案判例已設想某法例有超過一個同樣可信的司法釋義的情況。²³ 他在 *R v London Borough of Wandsworth ex parte Hawthorne* 案²⁴ 說：

“將‘歧義’等同為在多個結論之間作取捨，而該等結論在定義上是對明確的措詞作出的沒有歧義的但彼此不相容的釋義，這樣可說犯了邏輯謬誤。真正的判決理由是……只限於有‘先前存在的歧義’的情況才會允許審閱《國會議事錄》。我認為這不僅涵蓋了從文義看來其措辭有歧義之處的情況，也包括有關條文的涵義與國會在議事期間所理解的涵義相抵觸，以及與同一法例內其他條文的涵義相抵觸的情況。我相信這方法不會有違在珮珀訴哈特案就不接納外在材料規則所訂立的有限的例外條件。”

6.14 貝達姆法官（Beldam J）在 *Botross v London Borough of Fulham* 案²⁵ 指出，“歧義問題不僅是源於使用可有超過一個詮釋的詞語，也可能源於使用不同詞語或語句而使整條條文可作不同釋義。”

6.15 司法機構看來是從嚴詮釋珮珀訴哈特案的準則。在 *Welby and anor v Casswell* 案，波普爾韋爾法官（Poplewell J）²⁶ 嚴正質疑該案是否符合珮珀訴哈特案所訂立的條件。不過，由於無人反對他審閱關於一項修訂的常務委員會辯論紀錄，²⁷ 所以他摘錄了政務次官演詞的部分內容。他總結時指“國

²² 奧爾德斯法官依據迪普洛克大法官在 *IRC v Joiner* 案（[1975] STC 657）的用語對歧義一詞作如下定義：“唯一需要解決的釋疑問題在於……所定的界限是否寬廣至可涵蓋已判定存在的某種事實情況。由於這問題只可能有兩個答案，所以在斷定正確答案時如有任何問題，都可指稱是源於有關法規的‘歧義之處’。詮釋法規時常說的‘歧義’一詞的涵義正是如此。”

²³ 第 10 頁。

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 這是關於 Agriculture (Miscellaneous Provisions) Act 1976。

會不會放下身段處理可能出現的多個問題”，故他只是憑自己解讀法令文本的表面涵義推敲其釋義。

6.16 在 *R v Archbishop of Canterbury and anor, ex parte Williams* 案，²⁸ 上訴法院民事庭庭長托馬斯·賓厄姆大法官（Sir Thomas Bingham MR）不認同該案符合 *珮珀訴哈特案* 的基準條件，理由是有關的措辭既沒有歧義也沒有隱晦之處²⁹。所指的荒謬是指條款的釋義本有的荒謬。他續說，授予英國聖公會的權力理論上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 *珮珀訴哈特案* 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 *珮珀訴哈特案* 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 *珮珀訴哈特案* 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 *珮珀訴哈特案* 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 *珮珀訴哈特案* 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。

²⁸ LEXIS, 1 March 1994, CA.

²⁹ 案中所涉的法例是 Church of England Assembly (Powers) Act 1919，案中律師嘗試援引大主教於 1919 年在國會發表的言論為立論依據。該案是為阻止按立婦女為牧師而提起的。

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 *珮珀訴哈特案* 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。

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條卻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，已審閱香港法律改革委員會的《非婚生子女問題研究報告書》⁴¹ 的建議、律政司二讀條例草案的陳詞，以及立法局《父母與子女條例草案》專責小組委員會的議員的會議報告。不過，除了表明會查閱立法歷程以確定立法機關的用意外，再沒有提及 *琥珀訴哈特案* 或該案所訂立的準則。

6.22 在 *Fustar Chemicals Ltd v Sinochem Liaoning Hong Kong Ltd* 案，⁴² 李安霖法官（Leonard J）提述聯合國國際貿易法委員會的《國際商事仲裁示範法》的立法歷程，⁴³ 以澄清該示範法第21條的目的。在另一宗名為 *Attorney General v Shimuzu Corp. (No. 2)* 的仲裁案，⁴⁴ 孫國治法官（Seagroatt J）依據律政司在立法局動議二讀《1984年仲裁（修訂）條例草案》時所簡述的立法目的作出裁決。

6.23 在 *Attorney General v Pham Si Dung* 案，⁴⁵ 香港高等法院裁定有歧義之處，並援引保安司的二讀演詞（關於《入境條例》的修訂）以引證律政司沒有權力尋求將辯方證人羈押。高等法院又提述《釋義及通則條例》第19條規定要按目的釋義。

6.24 香港上訴法院以《建築物管理條例》（第344章）的詳題為依據，就有關條文按目的釋義。⁴⁶ 這法例的立法目的也從律政司在立法局提出該條例草案時發表的二讀演詞獲確認。

6.25 滕凱（Tunkel）指出，如法例用語沒有歧義、有意義和切實可行，但其涵蓋範圍卻超逾或不足以補救部長所述的缺弊所需的範圍，則尚不清楚法院可否在此情況下查閱《國會議事錄》以考究促使當局立法的缺弊。⁴⁷

³⁹ [1993] STC 624, CA.

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

⁴¹ 第28號論題報告書（1991年）。

⁴² 這收錄於 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.

(ii) 官方報告書

6.26 在布萊克克勞森案，⁴⁸ 法院允許提述法律改革委員會報告書或官方報告書，但只限用以考究有關的缺弊而不是查閱其建議。自有**琥珀訴哈特**案後，曾有案例是使用《國會議事錄》以查閱有關建議的。⁴⁹ 在 *Stubbings v Webb* 案，⁵⁰ 憑《國會議事錄》可見有關法例的目的是落實《塔克委員會的訴訟時效報告書》（Tucker Committee Report on Limitation of Actions），而當中有一處修改。較具體來說就是無意使關於身體受傷的建議適用於侵犯人身的訴訟，所以在該案中《國會議事錄》是反面地用以限制申索的權利。在 *Mullan v Anderson* 案，⁵¹ 蘇格蘭最高民事法院提述《格蘭特委員會的郡法院報告書》⁵²（Grant Committee Report on the Sheriff Court）的建議，因為案中受爭議的法例正是源自這報告書。⁵³ 案中律師要求法院查閱制定該條文的法令草案的國會辯論紀錄。蘇格蘭法院陪審法官羅斯（Lord Justice Clerk Ross）認為“有關辯論紀錄對於解決目前出現的釋疑問題毫無幫助”。⁵⁴ 然而，彭羅斯大法官（Lord Penrose）卻基於以下兩項理由拒絕查閱有關的辯論紀錄：第一，沒有不能藉其條文措辭解決的歧義之處；第二，有關辯論紀錄沒有“就案中爭論點提供明確指引，而這卻正是此案援引**琥珀訴哈特**案作典據以利用此等來源的材料輔助釋疑所必要的條件。”⁵⁵

6.27 在 *Westdeutsche Landeshank Girozentrale v Islington L.B.C.*案，⁵⁶ 法院從《國會議事錄》已載明“簡單合約”包括準合約一點而推定出《1939年時效法令》（Limitation Act 1939）的目的。法院認同該條文可說是有歧義或隱晦之處或可能造成荒謬結果。⁵⁷ 副檢察長曾向國會清楚表明該法令草案的目的是落實法律修改委員會（Law Revision Committee）第五號中期報告書的建議。⁵⁸

6.28 在 *Boyer v Thomson* 案⁵⁹，上議院拒絕接納《1979年貨品售賣法令》（Sale of Goods Act 1979）第14條的狹義詮釋。採納該釋義便會令該兩個法律委員會在很大程度上不能達致原要藉報告書建議所達致的效果。⁶⁰

⁴⁸ [1975] AC 591.

⁴⁹ 布朗威爾金森大法官說將查考缺弊與查考使用有關用語的目的區分流於技術性，而且是不合宜的做法。書目出處同上，第1057B節。

⁵⁰ [1993] 2 WLR 120。見 Nasir 在 "Interpretation and Intention"（《香港律師》，1996年7月）第14頁發表的意見。

⁵¹ (1993) SLT 835, at 839.

⁵² (1967: Cmnd 3248).

⁵³ Law Reform (Miscellaneous Provisions) Act 1980.

⁵⁴ 出處同上，第839頁。

⁵⁵ 出處同上，第850頁。

⁵⁶ 91 LGR 323, at 383 (1993) (QBD).

⁵⁷ 第383頁。

⁵⁸ 1936年。委員會在第37段載列有關建議。

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).

6.29 在 *Laing v Keeper of the Registers of Scotland and anor* 案，⁶¹ 蘇格蘭最高民事法院查閱了兩個委員會的報告書和建議⁶²，以及有關法令的立法歷程。⁶³ 儘管《亨利委員會報告書》（Henry Committee report）內載有的法令草案草擬本與其後制定的法令內容有甚多差異之處，該法院仍審閱該草擬本。然而，該兩份報告書都沒有直接探討案中爭論點，故該法院隨而深入剖析國會審議該法令的歷程，包括法律委員會工作文件（第 45 號），並援引 *Reg v Secretary of State for Transport, ex parte Factorame Ltd* 一案。⁶⁴ 這判例樹立的權威論點是：法院可以考慮法律委員會在報告書內以法令草案草擬本條文的形式提出的建議，用以推論國會從來無意落實該項建議。⁶⁵

6.30 儘管法院沒有明確表示，但看來它在該案是以 *琥珀訴哈特案* 所定的準則第一部分的“荒謬”條件為依據。法院曾提述部長的清晰陳述，另外又為查明作出修訂的目的而提述政府法律總顧問向蘇格蘭第一常務委員會（First Scottish Standing Committee）發表的陳述。不過，法院拒絕忖測法律草擬人員為何沒有將報告書所載法令草案草擬本的某一條文納入提交國會討論的法令草案內，而只是由該條文從缺一點推論當局絕對無意落實該建議。⁶⁶ 法院經深入分析後，最終認為有關材料的用處儘管有限，但當中所顯示的一貫取向正肯定了蘇格蘭紀錄冊保管官（Keeper of the Registers of Scotland）所採納的立場。

6.31 當該案上訴至上議院時，基思大法官（Lord Keith）看來是藉重提下級法院已提述的兩份委員會報告書⁶⁷ 來澄清國會用意。有關條文“在某些方面而言是極為晦澀難懂。”

6.32 在 *Leung On & Anor v Chan Pui Ki* 案，⁶⁸ 上訴法庭副庭長列顯倫（Litton VP）提及一份皇家委員會報告書⁶⁹ 和英格蘭法律委員會的建議⁷⁰。在 *Re Fung Hing Cheung Kenneth* 案，⁷¹ 王式英法官（Waung J）提述 1962 年在澳大利亞發表的《克恩委員會的破產研究報告書》（Clyne Committee Report on Bankruptcy），並對香港尚未改革這方面的法律表示遺憾。

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 法院也查閱了關於轉易事務文獻所載的意見和 Registration of Title Practice Book。

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

⁶⁵ 書目出處同上。LEXIS，第 3 和 13 頁。

⁶⁶ 這是應用布里奇大法官在 *Factortame* 案採用的方法。

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 提述時僅稱之為第 224 號報告書（1994 年 9 月）。

⁷¹ [1995] 3 HKC 136.

6.33 在 *Joint (Inspector of Taxes) v Bracken Developments Ltd.*案，⁷² 法院對官方報告書的可接納性採取限制性的態度。案中與訟人提述《基思委員會報告書》⁷³（Keith Committee Report）中的建議以助詮釋《1970年稅務管理法令》（Taxes Management Act 1970）第109條。他亦提述稅務委員會為回應基思委員會的建議而發表的諮詢文件，內容是建議增訂一條新條款。瓦因洛特法官說：

“我認為基思委員會的建議和稅務委員會的回應都不能接納為證據，以證明國會制定第109條或其前身條文的用意；也不能據以引證先前存在的法律情況，不論是否作為不可推翻的證據亦然。它們不是建基於該報告書的‘法規基要框架’的一部分。⁷⁴ 按最近在*琥珀訴哈特案*所訂立的原則……它們亦不能用以證明國會通過第109條的前身條文的用意。”⁷⁵

6.34 他總結時指出，即使有關材料可按上述任何一項原則接納為證據，對納稅人的案也是無濟於事的。

6.35 在 *Interatlantic Namibia (Pty) Ltd v Okeanski Ribolov Ltd*案，⁷⁶ 蘇格蘭最高民事法院原訟法庭採納了上訴法院民事庭庭長在 *Banco*案⁷⁷ 的釋義，並捨棄了蘇格蘭法律委員會的討論文件對該法令的詮釋。⁷⁸

6.36 在 *R v Jefferson*案，⁷⁹ 上訴法院指《1986年公安法令》（Public Order Act 1986）的預備材料可印證他們的結論。這些材料都是他們有權在法令有歧義的情況下查閱，包括一份載列法令草案草擬本的法律委員會報告書⁸⁰ 和一份白皮書⁸¹。這兩份文件都清楚表達了同一意向，就是在新法定罪行下協助犯罪和教唆犯罪都有可能被定罪。儘管沒有歧義之處，而且有關報告書和白皮書都是針對另一項不同的罪行立論，但法院仍然提述上述文件，並認為有關評論同樣適用於其他擬訂定的罪行。

6.37 在 *Re Conso Electronics (Far East) Ltd (In Liquidation)*案，⁸² 上訴法院為解決釋義爭議而提述一份英格蘭官方報告書的建議。這項建議僅在香港落實，並沒有在英格蘭施行。⁸³ 在 *Securities and Futures Commission v MKI Ltd*案，⁸⁴ 羅傑

⁷² [1995] 3 STC 300 (Ch. D).

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

⁷⁴ 見西蒙大法官在*布萊克克勞森有限公司訴沃爾多夫阿沙芬堡紙品案*（[1975] AC 591，見646頁）的評語。

⁷⁵ 出處同上，第314頁。

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).

志法官假設一項來自同一報告書的建議不獲落實是因為法律草擬人員認為無此必要。案中沒有提述國會辯論紀錄，法院只選擇援引有關條例的立法歷程、文意以及條例的整體。

6.38 在 *R v Linekar* 案，⁸⁵ 上訴法院接納修改刑法委員會工作文件（Criminal Law Revision Committee Working Paper）所述的法律觀點是正確的，亦審閱了其中一項建議。⁸⁶ 在 *R v Gilfoyle* 案，⁸⁷ 上訴法院表明希望題為《刑事程序的證據：傳聞證據和相關課題》（Evidence in Criminal Proceedings: Hearsay and Related Topics）的法律委員會諮詢文件會闡明有關法律。⁸⁸ 不過，在 *Arab Monetary Fund v Hashim and Others (No 9)* 案，⁸⁹ 法院拒絕援引兩份法律委員會工作文件的陳述，理由是文件所述論點沒有典據佐證。

(iii) 其他外在輔助材料

6.39 在 *AIB Finance Ltd v Bank of Scotland and anor* 案，⁹⁰ 有人要求法院查閱多本教科書⁹¹，內容論及有關條文適用於不抵押保證。蘇格蘭法院陪審法官接納有關教科書確有如此提述，但看來也僅止於以不同措辭覆述法令條文的內容而已。

6.40 在 *C & E Comrs v Kingfisher* 案，⁹² 有人提出如果法院對《1983年增值稅法令》（Value Added Tax Act 1983）第29條的釋義存疑，可查閱該法令制定前所發布的《增值稅白皮書》⁹³（White Paper on Value Added Tax）。波普爾韋爾法官對該法例的涵義沒有疑問，並採納了按目的釋義。即使他有疑問，該白皮書也起不了多大作用。在 *R v Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Duddridge and others* 案，⁹⁴ 法院接納白皮書所述的政策，並沒有遵從《歐洲共同體條約》（European Community Treaty）第13條所訂的原則。

6.41 在 *Cannonway Consultants Ltd v Kenworth Engineering Ltd* 案，⁹⁵ 嘉柏倫法官提述了一份綠皮書⁹⁶ 和一份白皮書的建議⁹⁷。

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)

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

⁹⁰ [1993] SCLR 851, Court of Session, Inner House。詳情可參閱關於其後法例一節。

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

⁹² [1993] STC 63.

⁹³ Cmnd 4929（年份不詳）。

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).

6.42 無論是關於《國會議事錄》與其他外在輔助材料之間的關係，抑或是如何釐定各類輔助材料的相對分量，*琥珀訴哈特案*都沒有提供任何指引。⁹⁸ 事實上，國會材料的重要性不及在國會議事前發布的刊物，例如法律改革委員會報告書等。⁹⁹ 在 *Hamilton v Fife Health Board* 案，¹⁰⁰ 有人向法院提述一份蘇格蘭法律委員會報告書和其法令草案草擬本。案中爭論點是產前受傷的法律責任問題。其後制定為法例的法令草案是直接源自該法律委員會報告書，但該報告書內並沒有提述產前受傷事宜。法院拒絕接納關於《國會議事錄》的提述，理由是《國會議事錄》內沒有資料顯示國會有就產前受傷一事立法，儘管其後確曾有另一份關於產前受傷的法律委員會報告書提交國會審議亦然。¹⁰¹

6.43 在 *Barratt Scotland v Keith* 案，¹⁰² 蘇格蘭最高民事法院上訴法庭質疑查閱法例制定前所發布的蘇格蘭法律委員會備忘錄和報告書的做法是否正當，但如果有關法規的措辭有歧義之處或對法規措辭的釋義存疑則作別論。案中沒有提述 *琥珀訴哈特案* 或 *布萊克克勞森案*。不過，有一點要注意的是，蘇格蘭不會受上議院對英格蘭案件的判決所約束。

(2) 規則的第二部分

(i) 國會材料

6.44 布朗威爾金森大法官所訂準則的第二部分規定，所援引的國會材料包括由部長或有關法令草案發起人作出的一份或多份陳述；如有需要，亦可包括為理解有關陳述和其效果所需的其他國會材料。¹⁰³

6.45 布朗威爾金森大法官沒有設想到部長或有關法令草案發起人以外的人所作的陳述會獲接納為證據。¹⁰⁴ 這段講話曾在 *Hong Kong Racing Pigeon Association Limited v Attorney General* 案中提述，¹⁰⁵ 黎守律法官隨而查閱有關的立法歷程，以檢視可否找到“具權威地位並與‘案中爭論點’有直接關係或有充分關連的陳述。”¹⁰⁶

6.46 貝茨就材料範圍所提出的命題如下：

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.

¹⁰¹ 贊德 (Zander) 評論說，這是憑藉《國會議事錄》而作出的否定式的釋義，但一般相信布朗威爾金森大法官的方程式只限於可積極解決歧義之處的陳述 (第 154 頁)。摘錄自 *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。他指出這類材料包括為部長擬備並附連在法案的法案條文註解。在 1992 年發表的 Report of the Hansard Society Commission on the Legislative Process 提議將法案條文註解變為法令條文註解，並連同法令發表。

¹⁰⁴ [1993] 3 WLR 1056B.

¹⁰⁵ [1995] 2 HKC 201(CA).

¹⁰⁶ 出處同上，第 207E 節。

“假設在審議《財務法令草案》期間沒有清晰的部長陳述，法院可否接納財務大臣的《財政預算案演辭》所載的相關陳述為證據，用以確立國會用意以詮釋一條《財務法令》條文？”¹⁰⁷

6.47 值得一提的是，*珮珀訴哈特案*的判決書沒有將可查閱的國會材料類別限定為法令草案發起人的二讀演詞。在其後案件中，上議院有提述部長在提交修訂案或回應議員的修訂案時所作的演詞。¹⁰⁸ 法院也偶爾提述議員的演詞，惟他們都是德高望重的議員。¹⁰⁹

6.48 在 *Melluish v B.M.I. (No. 3) Ltd.* 案，¹¹⁰ 布朗威爾金森大法官強調，“在*珮珀訴哈特案*所提出的經放寬規則……如運用得宜，對釋義會有莫大幫助，但這是指國會曾直接探討案中爭論點並依據有關的部長陳述通過有關法例而言。”不過，“如果試圖擴大可參閱材料的類別，則不僅對法院毫無幫助，更會招致更多開支和延誤。……”¹¹¹

6.49 他繼而警告說，“法官應細心明察，藉着對虛耗訟費發出適當命令，以防止有人濫用這條新規則。……我建議各位法官大人不准予稅務署因不當援引此等不相干的國會材料所招致的訟費。”¹¹²

6.50 稅務署擬援引的材料內容“不是針對特定的法規條文或該法例所引起的問題，而是關乎另一條條文和另一個問題。稅務署嘗試借鑑針對該另一條條文和問題的部長陳述以取得適用於案中爭論點的指引”。¹¹³

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

“當法院有意按目的以及在切合任何有關的歐洲法例的前提下詮釋一條法規，或所審議法例的目標是將一條國際公約或歐洲指令的條文納入英格蘭法律時，確定有關法規的真正目的便顯得尤為重要。在這些情況下，法院在處理國會材料的可接納性問題的取態可能比詮釋純粹國內的法律條文的較

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，引述了莫頓大法官在 Consumer Protection Bill 1987 報告審議階段時動議作出一項修訂後的發言，以及丹寧大法官當時的回應。出處同上，見第 7 頁。反觀在 *Massmould Holdings v Payne* 案，瓦因洛特法官引述了不知名議員的言論（儘管該報告說現在看來他的評論是不正確的）。

¹¹⁰ [1995] 3 WLR 631.

¹¹¹ 出處同上，第 645F-G 節。

¹¹² 出處同上，第 645G-H 節。

¹¹³ 出處同上，第 645E 節。

¹¹⁴ [1996] 2 All ER 363.

為靈活。”¹¹⁵

6.52 克拉克法官認為 *Melluish* 案和 *琥珀訴哈特案* 只是關乎國內法例的釋義，所以他援引 *Pickstone v Freeman plc* 案¹¹⁶ 作為查閱國會材料的典據。案中答辯人只反對接納部長陳述作為證據，但不反對查閱擬議指令草案的原文、經濟和社會委員會（Economic and Social Committee）的意見，以及其後就指令的敍文所作的修訂。法院同意接納這些材料為證據。¹¹⁷ 法院是有權接納國會材料為證據，除了可用以協助詮釋涵義有歧義或不明的個別條文外，甚至可用於爭議點是整條法例的主旨或目的而非個別條文的情況下。¹¹⁸

6.53 在 *Re Chung Tu Quan & Ors* 案，¹¹⁹ 祈彥輝法官（Keith J）允許律師引述審議《1991年入境（修訂）條例》的條例草案的專責委員會主席在恢復二讀時所作的演詞。不過，祈彥輝法官沒有援引該演詞，理由是該條例的修訂“已清楚表述其涵義”。¹²⁰ 在 *L v C* 案，¹²¹ 班立德法官所提述的材料之一，是案中所涉條例草案的立法局專責委員會的議員的會議報告。在 *The Incorporated Owners of Block F1-F7 Pearl Island Holiday Flats v The Incorporated Owners of Pearl Garden* 案，¹²² 上訴法院高奕暉法官（Godfrey JA）提述律政司在立法局二讀有關的條例草案時演詞所述的法例目標，以助他按目的釋義。

6.54 這規則的第二部分可說是包含了允許使用國會材料作為理解文義的材料，即有助理解可確立國會用意的國會陳述。*琥珀訴哈特案* 的判決書本身已允許使用新聞稿，但這篇新聞稿是與部長在國會作出陳述時同步發布的新聞稿。¹²³ 貝茨警告說，有時難以斷定某篇國會陳述應被視作表達用意的陳述或理解文義的材料。¹²⁴ 貝茨又指出，為確立國會用意而考慮的一篇國會陳述，而這篇陳述又提述了其他材料，則有關材料也可能獲接納為用於理解文義的證據，這是言之成理。即使有關材料不是如此納入國會陳述內，仍可資提述作理解文義或確定論點之用。這亦正是該判決書允許提述新聞稿的理據。¹²⁵

¹¹⁵ 這是摘自判決書的摘要。

¹¹⁶ [1989] 2 AC 66。另可參閱第 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）。這些材料是審理該案的法院索閱的。

¹¹⁸ 第 364 頁。

¹¹⁹ [1995] 1 HKC 566, at 574.

¹²⁰ 第 574 頁。

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

¹²² [1996] HKLD G122.

¹²³ 這是宣布撤回備受爭議的第 54(4)條，而該新聞稿載述撤回該條文的效果。見第 1050G 節。

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).

6.55 規則的第二部分暗示會對肯定式的部長陳述作出提述，但在 *Hamilton v Fife Health Board* 案¹²⁶ 有陳詞要求法院接納對法例的某個特定釋義，因為《國會議事錄》內沒有提述國會有立法規管產前受傷事宜。

6.56 近年新西蘭有一宗 *Alcan v Commissioner of Inland Revenue* 案，¹²⁷ 高等法院允許查閱《國會議事錄》以解決某一歧義之處，並提述 *琥珀訴哈特案*。¹²⁸ 法院拒絕查閱一份財政部文件。這文件是部門官員向部長提交的關於一條法令草案條文的評論報告，並不屬為確定立法目的而可讓法院查閱的文件類別之列。¹²⁹ 何況這文件只供內部使用，而這也是被不接納的理由之一。

6.57 關於詮釋從屬法例時可否援引 *琥珀訴哈特案* 一點，鮮有指引可依。在 *R v Secretary of State for the Home Department, ex p Okello* 案，¹³⁰ 勞斯法官（Laws J）拒絕裁定法院查閱國會材料以詮釋主體法規的準則與詮釋從屬法規的準則有否分別。其實布朗威爾金森大法官在 *琥珀訴哈特案* 已表明允許查閱《國會議事錄》以詮釋從屬法例。¹³¹

6.58 在 *Brady v Barbour* 案，¹³² 法院認同有關事宜足以符合隱晦條件，故可審閱聯合王國三文魚漁業專責委員會（Select Committee on the Salmon Fisheries of the United Kingdom）在 1824 和 1825 年的取證紀錄，¹³³ 以及查閱 1836 年就相若課題發表的報告書，並憑這些報告書找出有關條文旨在補救的缺弊和確實的適用範疇。惟《國會議事錄》由於沒有關於 1868 年法規的辯論紀錄，故起不了作用。祈彥輝法官在 *Mutual Luck Investment Ltd v Attorney General* 案引述一份 1941 年致英皇轄下職位或獲利崗位專責委員會的備忘錄（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，上訴法院援引主管環境事務的國務大臣發布的指引。¹³⁵ 這份指引是為回應 1985-86 年度下議院環境事務委員會的第五號報告書而發表的。

(ii) 給予《國會議事錄》的分量

¹²⁶ (1993) SLT 624.

¹²⁷ [1993] 3 NZLR 495 HC.

¹²⁸ 不過，有關該案件的上訴結果可參閱 *CIR v Alcan New Zealand Ltd* ([1994] 3 NZLR 439)，並會於下文關於稅務法規一節再行探討。

¹²⁹ 沒有提述 *琥珀訴哈特案* 作為此項不接納的理據。

¹³⁰ LEXIS, 14 January 1994, QBD.

¹³¹ 他援引 *Pickstone v Freemans Plc* 案 ([1998] 1 AC 66) 作為典據。

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

¹³³ 出處同上，第 107 頁。

¹³⁴ (1996) 6 HKPLR 1.

¹³⁵ *The Times*, 9 March 1995.

6.60 貝茨¹³⁶指出，*珮珀訴哈特案*所訂規則的第二和第三部分¹³⁷都是關乎分量方面，不應與國會材料作為證據的可接納性規則相提並論。

6.61 即使*珮珀訴哈特案*沒有就應予的分量作出指引，例如部長二讀演詞與摘要說明、《國會議事錄》，以及其他外在輔助材料的分量相比孰輕孰重，但其他司法管轄區卻已就分量一事作出指引。根據澳大利亞的常規，看來二讀演詞是最為重要的材料，但也有摘錄其他國會議員演詞的判例。¹³⁸

6.62 在 *Commissioner of Police v Curran* 案，¹³⁹ 威爾科克斯法官 (Wilcox J) 說，“如果提述國會辯論紀錄旨在斷定……其目的，則難以從該草擬本的負責部長或其他知情提案人演詞以外的途徑取得幫助。”不過，即使是二讀演詞，也必須配合當時情況理解其涵義。在 *R v Bolton; Ex parte Beane* 案，¹⁴⁰ 法院指出：“這篇〔部長演詞〕本身雖然值得參詳，但不能起決定性作用，只可作為輔助材料。……絕不能以部長的言論取代法律文本，尤以其目的……是限制個人自由的情況為然。”

6.63 沃克 (Walker)¹⁴¹ 指出，*珮珀訴哈特案*無法使市民或他們的顧問得知何時可單憑主要法律來源（法規），以及如何衡量其他次要法律來源（例如國會歷程紀錄）的分量。

(3) 規則的第三部分

6.64 *珮珀訴哈特案*的重點是由有關部長作出涵義清晰的陳述。¹⁴² 就某方面而言，這可說是面對現實，承認國會議員出席率可能偏低，對繁複的技術性法例不大了了的現實情況，而且“辯論過程中的激烈爭辯……未必有利就法規措辭作出清晰和不偏頗的詮釋。”¹⁴³ 然而，法院卻沒有恪守要求清晰的部長陳述的規定。¹⁴⁴

6.65 我們必須牢記審閱陳述的目的。貝茨¹⁴⁵指出，為求可獲接納作輔助釋義而非確定缺弊的證據，有關陳述的內容必須是清楚表述立法機關的

¹³⁶ 書目出同上，Statute Law Review。

¹³⁷ (i)有關陳述必須清晰；及(ii)可能有其他材料佐證。

¹³⁸ 見第8章。

¹³⁹ (1984) 55 ALR 697.

¹⁴⁰ [1987] 162 CLR 513.

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*珮珀訴哈特案*中所引述的財政司陳述，內容是描述按稅務署常規所示先前存在法例的效果，而不是表述政府藉新措辭表明的政策意向。

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)。他又為此另行撰文，並載於 Stat LR，書目出處同上，第 52-55 頁。

¹⁴⁵ Stat LR，出處同上，第 52 頁。

意向。此外，獲接納為證據的陳述必須清楚表明所表述的是國會整體的意向。¹⁴⁶

6.66 “清晰”標題之下包含有需要確保所援引的陳述其後沒有被更改或撤回。在 *R v Warwickshire C.C. Ex p. Johnson* 案，¹⁴⁷ 羅斯基爾大法官提及律師曾保證說，除了判決書下文所提述的外便別無其他地方提述該爭論點。

6.67 貝茨提出另一條問題：¹⁴⁸

“由部長在上議院審議已獲下議院通過的一條法令草案期間就一項條文的效力作出保證，而這保證又獲上議院接納，¹⁴⁹ 則是否適宜將這保證視為國會用意的表述？”

6.68 在 *R v London Borough of Wandsworth ex parte Hawthorne* 案，¹⁵⁰ 法院雖然引述了大量國會材料，但總結時卻指出：“在國會辯論紀錄的叢林中探索的結果……是模稜兩可。”暫委法官指出，雖然當中有些提示有助從有關法規措辭的兩個或以上釋義作篩選，但未達至 *珮珀訴哈特案* 所訂的準則，即有關的部長陳述涵義清晰和確實會解決歧義之處。該暫委法官可能是顧慮到案中沒有關乎該法例的部長陳述。¹⁵¹

6.69 該暫委法官在其判決書初段¹⁵² 表示，他認為《國會議事錄》是有用的，並不會妨礙查證法規措辭的真正涵義。他又承認自己是顧慮到地方當局擬定的《指引守則》在委員心目中的地位。無論如何，有關的司法覆核申請最終獲准。¹⁵³

6.70 在 *R v Registered Designs Appeal Tribunal ex parte Ford Motor Company Limited* 案，¹⁵⁴ 麥科恩大法官（McCowan LJ）儘管曾暫行¹⁵⁵ 查閱政府部長就《1988 年版權、設計和專利法令草案》（Copyrights, Designs and Patents Bill 1988）作出的陳述，但認為不宜引用《國會議事錄》。此外，該案沒有達至有關的臨界

¹⁴⁶ Lord Browne-Wilkinson at 1063.

¹⁴⁷ [1993] 2 WLR 1, 4 F。此外，羅斯基爾大法官重申，儘管有關的部長曾說政府會再次研究，但《國會議事錄》內沒有其他相關的紀錄。

¹⁴⁸ 書目出處同上，Stat LR，第 53 頁。

¹⁴⁹ 至於該等保證是否可視作產生合法期望一事將於本章稍後探討。

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

¹⁵¹ 第 11 頁。他引述部長向常務委員會發表的演詞。上議院辯論時曾引述 Baroness Young 和 Lord Gifford 的言論。

¹⁵² 第 9-10 頁。

¹⁵³ 在綜觀整份判決書後，案中法官無疑是受到國會將真正的露宿者與自我造成露宿的人作明確區分的立場所影響。

¹⁵⁴ 這是關於申請司法覆核 Superintending Examiner 代理 Registrar of Designs 所作的決定。LEXIS, 2 March 1994 (QBD)。Registrar 和 Deputy High Court Judge on the Appeal Tribunal 的判決書載於 [1993] RPC 399。有趣的是，Registrar 和 Registered Designs Appeal Tribunal 都援引 *珮珀訴哈特案*，並允許在陳詞中廣泛引述《國會議事錄》材料。事實上，Appeal Tribunal 已裁定該法令“無疑有歧義和隱晦之處，並信納從《國會議事錄》已探出清晰的國會用意。”

¹⁵⁵ 在法庭上獲暫准提呈證據。

條件。他不認為有關的部長陳述已清楚披露所針對的缺弊或立法機關的用意。在上訴期間，上議院記述有人在爭辯陳詞中提述國會審議歷程，但有關材料沒有提供有用指引。¹⁵⁶

6.71 在 *Macdougall and ors v Wrexham Maelor Borough Council* 案，¹⁵⁷ 上訴法院拒絕接納《國會議事錄》所載關於《1973年土地補償法令》（Land Compensation Act 1973）有關條文的部長演詞的提述。法院儘管已引述有關的《國會議事錄》摘錄，但並不認同該部長言論的涵義清晰得足可令法院對有關條文用語賦予另一種涵義，何況有關條文的用語既沒有歧義也沒有隱晦之處。¹⁵⁸

6.72 在 *R v Foreign Secretary, Ex p Rees-Mogg* 案，¹⁵⁹ 政府要求法院查閱外交大臣的演詞，內容是藉提述律政司的意見闡釋有關修訂的效力，但辯方卻以律政司的意見錯誤為理由而提出反對。法院拒絕接納此論點，理由是採納這論點會減損 *琥珀訴哈特案* 判例的用途。勞埃德大法官（Lloyd LJ）指出部長是按他人意見行事，並續說：

“是否有明確交待意見來源是無關宏旨。國會是按照上下議院就法令應涵蓋的範圍作出的清晰陳述制訂第 1(2)條¹⁶⁰。即使有任何歧義之處（事實上是沒有的），我們認為本案適宜查閱《國會議事錄》。”¹⁶¹

6.73 在 *ICI plc v Colmer* 案，¹⁶² 政府現認同並援引反方首席發言人就“控股公司”提出的定義，但遭上訴法院拒絕，理由是所提述的《國會議事錄》沒有證明當時的政府是認同有關意見，故有關材料對政府一方毫無幫助。¹⁶³

6.74 在 *AG v Associated Newspapers Ltd* 案，¹⁶⁴ 律政司先引述在下議院的陳述，內容指就《1980年藐視法庭法令草案》（Contempt of Court Bill 1980）作出的修訂旨在禁止以各種形式披露陪審團的審議過程，包括研究結果，隨而又辯稱國會已將禁制範圍擴至所有形式的披露。該案是就根據《1981年藐視法庭法令》的判罪提出上訴。不過，勞里大法官說，由於關乎該法令條文的國會審議歷程既繁複也富爭議，所以他刻意迴避探討是否適宜在本案援引 *琥珀訴哈特案* 作判例，並藉此說法拒絕援引有關摘要材料。¹⁶⁵

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 頁。

¹⁵⁹ [1994] 2 WLR 115, at 123.

¹⁶⁰ *European Communities Act 1972.*

¹⁶¹ Lord Rees-Mogg 的代表律師拒絕以當事人的誓章為依據。有關誓章摘錄了篇幅甚長的《國會議事錄》引文和一篇關於國會演詞的評論文章。他無疑是關注到有可能違反《1688年人權法案》第 9 條。

¹⁶² [1993] 4 All ER 705, at 709.

¹⁶³ 第 716 頁。

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

¹⁶⁵ 第 566 頁。勞里大法官確曾查閱 *Report of the Departmental Committee on Jury Service (1965: Cmnd 2627)*。

6.75 在 *Robert Gordon's College v The Commissioners of Customs and Excise* 案，¹⁶⁶ 審裁處為廣泛引述部長在常務委員會的演詞而辯解說，該法例的釋義會構成謬論，但審裁處沒有援引有關的部長演詞，理由是該陳詞有欠精確，不能據以斷定案中爭論點。

6.76 英格蘭上訴法院¹⁶⁷ 提述內政大臣向下議院發表的陳述¹⁶⁸，內容是簡介內政大臣為落實 *R v Secretary of State for the Home Department, Ex parte Doody* 案的判決而擬採取的措施。¹⁶⁹

6.77 上訴法院聆訊 *Doncaster BC v Secretary of State for the Environment* 案時，有陳詞提述整篇國會辯論以引述有關部長對“多人共住”（multi-occupation）和“共住房屋”（multiple dwelling house）的釋義。¹⁷⁰ 西蒙·布朗大法官（Simon Brown LJ）先引述《國會議事錄》以詮釋該法例目的，隨而裁定有關的法例條文隱晦。¹⁷¹ 第二部分的條件也符合了。不過，仍是未達第三部分準則。有關部長曾對有關條文的影響作出假設，但案中訴訟一方所援引的部長評論結語，只是部長回應反對黨議員的各項意見的即席言論。¹⁷² 布朗大法官續說，“我肯定這段關鍵章節並不符合 *琥珀訴哈特案* 所要求的清晰條件，更遑論是切中案中爭論點的清晰陳述。”他因而擱置國會材料，並依據 *琥珀訴哈特案* 以前的案例對上訴事宜作出裁決。

6.78 援引部長的陳述所隱伏的危險從 *Griffin v Craig-Harvey* 案¹⁷³ 可見一斑。法院接納案中律師的陳詞，指財政司在動議修訂有關法例的陳詞有謬誤。法院儘管不認為有關法例有歧義或隱晦之處，卻仍然查閱《國會議事錄》。

6.79 在 *Matheson PFC v Jansen* 案，¹⁷⁴ 彭亮廷法官提述律政司在《1975年學徒制度條例草案》摘要說明所作的清晰陳述。該條例本來是與該案無關的，惟該條案有一條條文是修訂該案所涉及的《勞資審裁處條例》。彭亮廷法官認為有關陳述等同於部長陳述，所以符合 *琥珀訴哈特案* 所訂立規則的第三部分。該陳述是用以從負面限制有關條例的釋義。在 *Real Estate Developers v Town Planning Board* 案，¹⁷⁵ 李安霖法官除了提述一份政府諮詢文件¹⁷⁶ 外，還提述規劃環境地政司向立法局的陳述，內容顯示政府同意在較後時

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 不接納即席言論有助鼓勵與會人士在法案委員會或專責委員會會議上持續坦率地討論。

¹⁷³ [1993] STC 54, at 62.

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

¹⁷⁵ (1996) 6 HKPLR 179.

¹⁷⁶ 規劃環境地政科在 1991 年發表的《城市規劃條例綜合檢討》。

間提交新的條例草案。由於規劃環境地政司提述與專責小組達成協議，所以有關陳述看來是於恢復第二階段時作出的。

珮珀訴哈特案的判例如何應用於先前已就法例作出的裁決

6.80 在 *Crown Suppliers v Dawkins* 案，¹⁷⁷ 上訴法院提及有關法例沒有訂明“原屬種族”的定義。律師要求法院查閱內政大臣在下議院審議《1975年種族關係法令草案》（*Race Relations Bill 1975*）時發表的陳述。尼爾法官（Neill J）總結時指出，由於已有上議院判決書（儘管其中兩位高級法官的取向相左）提供具權威的指引，而該指引的涵義既清晰又沒有歧義，所以不宜在該案提述《國會議事錄》。

6.81 反觀 *Sunderland Polytechnic v Evans* 案，¹⁷⁸ 就業上訴審裁處卻使用國會材料以作出偏離審裁處先前判例的裁決，其理據是早年的推論已不再正確。審裁處是以有關法例隱晦為由而查閱就業次長代表常設委員會作出的陳述和一份部長陳述。審裁處所採納的釋義有《國會議事錄》的摘錄佐證。

6.82 在 *In re Arrows, (No. 4), In re Bishopsgate Investment Management Ltd and anor* 案，¹⁷⁹ 上訴法院以國會材料“百無一用”為理由而拒納。不論是有關文獻或欺詐審訊委員會報告書（*Fraud Trials Committee Report*），都沒有任何章節與其後演變而成的法令格局有直接關係，但狄龍大法官（Dillon LJ）卻仍然引述有關部長向上議院提出的理據。¹⁸⁰ 雖然法院是按立法目的詮釋有關法例，但該法例其實沒有歧義、隱晦或荒謬之處。無論如何，法院裁決案中爭議點時，是受到上議院判例所約束。

6.83 令人感到諷刺的是，上訴法院在另一宗案件¹⁸¹ 卻提述狄龍大法官所引述凱瑟內斯大法官（Lord Caithness）的言論，以詮釋國會為何不修訂《公司法令》（*Companies Act*）內有關條文以配合《1987年刑事法法令》。泰勒大法官（Lord Taylor CJ）又提述皇家刑事法委員會（*Royal Commission on Criminal Justice*）表示不擬就這方面作建議的言論。

6.84 在 *CIR v Willoughby* 案，¹⁸² 莫里特大法官（Lord Justice Moritt）認為，當國會於1952年再次通過1936年的原來法令時，必定知悉 *Congreve v CIR* 案¹⁸³ 判決書對該法令的釋義，所以國會必定是已暗示或明示贊同該釋義，故法

¹⁷⁷ [1993] ICR 517。貝茨在 *Journal of the Law Society of Scotland* 發表的一篇文章（書目出處同上）曾深入剖析該案的判決書。

¹⁷⁸ [1993] ICR 392.

¹⁷⁹ [1993] 3 WLR 513, at 539-540.

¹⁸⁰ 出處同上，第 519 頁。

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.

院不得採納財政部財政司在 1936 年的國會辯論期間陳述時所表述的原本用意。這用意已為其後對法院裁決的接納所取代。¹⁸⁴ 不過，莫里特大法官在案中也提述了一份稅務署新聞稿。林托特（Lintott）聲稱該案判決書規限了*琥珀訴哈特案*的原則，“使該判例將只適用於初次審議國會法令的情況，因為法院一旦宣判後，其判決便成為法律。”¹⁸⁵ 這觀點或許過於偏激，但正凸顯出先例原則的重要地位，司法機關可選擇這原則甚於*琥珀訴哈特案*的新準則。

稅務法規

6.85 有一點值得注意，*琥珀訴哈特案*是關乎稅務的案件。傳統上，法院都會從嚴詮釋稅務法例。多諾萬大法官（Lord Donovan）曾在 *Mangin v IRC* 案¹⁸⁶ 中列出有關規則：“必須賦予用語一般涵義，不得只為了其目的是防堵合法避稅手段而賦予其他涵義……道德戒律並不適用於稅務法規的釋義。”*琥珀訴哈特案*所造成的結果可能是使法院可援引財政司表明有關法例是為防堵避稅計劃的演詞以弄清法例歧義之處。

6.86 在 *CIR v Alcan New Zealand Ltd* 案，¹⁸⁷ 新西蘭上訴法院援引 *Mangin* 案的釋義規則，看來是拒絕效法上議院在*琥珀訴哈特案*中查閱《國會議事錄》以確定法規目的的做法。¹⁸⁸ 該案沒有提述任何國會材料，該法院反而說，如果法例的用語可作一個以上的釋義，而法例的目的是清晰的，則必須給予有關用語最能達致法令目的之“公正、廣泛及靈活的釋義”。¹⁸⁹

6.87 在澳大利亞，法院看來是使用輔助材料以凸顯稅務法例的內涵而非形式。即使使用這些輔助材料後會使稅務法規不再專從有利納稅人的角度詮釋，法院仍不會抗拒使用有關材料。¹⁹⁰ 正如一位評論者指出，¹⁹¹ “由此不難看到*琥珀訴哈特案*這判例如何使行政主導的政府受惠。在制定法例時，有關司長審慎擬備的陳述很可能為國會草擬法例人員的作品錦上添花。”

刑事法規

¹⁸⁴ 出處見上文，第 174 頁。

¹⁸⁵ 書目出處同上。1995 年 5 月，第 38 頁。

¹⁸⁶ [1971] AC 739。在 *CIR v Asia Television Ltd* 案（[1987] 2 HKTC 198）中，這陳述在獲得同意下而引述。

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.

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.

6.88 在 *Botross v London Borough of Fulham* 案，¹⁹² 答辯人以有關係文會訂立刑事罪為理由而辯稱 *琥珀訴哈特案* 的判例並不適用，並指必須在不訂立新刑事罪行的前提下弄清條文的歧義之處。¹⁹³ 貝達姆法官回應說：

“我們並不贊同僅因為歧義之處出於與刑事程序有關的法例，便使法院不得查閱國會材料。其實有關的部長陳述已可同樣斷定國會是否有意繼續對有關情況施以刑事懲處的問題。”¹⁹⁴

6.89 法院是依據有關部長採納拜倫勳爵 (Lord Byron) 提出的建議修訂的事實。由於該部長是於聽取“清楚闡明的理據後才接納的，故實際上是以發起人身分採納有關闡釋。”¹⁹⁵ 法院不否認當中有“不確切”¹⁹⁶ 問題，而且看來已默認指稱有歧義之處的論點，並藉在國會所作的闡釋而非條文本身的措辭解決歧義之處。法院承認對有關係文的釋義獲該部長的陳述印證。

6.90 有一點要注意的是，該項修訂藉恢復原本狀況來重新制定一條條文，即是將法定滋擾的判罪或責任定為刑事罪行，使法院可以判處賠償。至於在審理較嚴重的刑事案件時，法院會否漠視詮釋懲罰性法規的釋疑法則，則純屬猜測。

6.91 在香港，這類普通法釋疑規則受《香港人權法案》(第 383 章) 第 3(1)條規管。這條文規定所有“先前法例”凡可作出與《香港人權法案條例》沒有抵觸的釋義，便須作如是詮釋。至於在《香港人權法案》後制定的法例，第 4 條規定須對該等法例作出與《公民權利和政治權利國際公約》中適用於香港的規定沒有抵觸的詮釋。保障權利的法律源自實體法(該條例第 3(2)條和《英皇制誥》第 VII(5)條)，而非處理釋義規則的法例。

6.92 由此看來，外在輔助材料對於處理歧義問題，起不了作用，理由是除非有關材料是以毫無歧義的措辭清楚表明要剝奪權利，否則法院不能剝奪權利。如果是為確認如此涵義而提述外在輔助材料的，便不應該限制法院查閱該等材料，不管其中有否表明限制權利的意向；如此限制法院會妨礙法院查考立法機關的用意。如果有關法例的用意明顯是要剝奪權利的，根本不需使用該等輔助材料以確認其涵義。然而，上訴法院在 *R v Law Chi-wai* 案¹⁹⁷ 卻使用《香港議事錄》以確認管有屬於爆炸品的物品的罪行屬

¹⁹² (1995) 16 Cr. App. R (S.) 622.

¹⁹³ 相信答辯人所依據的是，“有一條釋義法則是推定國會不會制定干預國民自由的法例，除非國會已清楚表明確有此意，則作別論。” *R v Hallstrom, ex p W* (No. 2) 案 ([1986] QB 1090)，第 1104 頁。

¹⁹⁴ 出處同上，第 628 頁。

¹⁹⁵ 出處同上，第 629 頁。

¹⁹⁶ 出處同上，第 628 頁。

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

絕對罪行。“從立法局宣讀該條例草案的議事紀錄可見立法機關確實有此用意。”¹⁹⁸ 儘管該條文的“措辭整體而言強差人意，值得藉立法弄清”，惟用意確是如此。¹⁹⁹ 法院拒絕接納《香港人權法案條例》（第 383 章）使訂立絕對罪行的法例失效的論點。

6.93 反觀 *R v Bolton ex p Beane* 案²⁰⁰ 的判決書，法院裁定必須有清晰的立法機關意向才可減損關乎個人自由的基本原則。如果法令本身沒有表明如此用意，則“儘管《法令釋義法令》第 15AB 條另有規定，²⁰¹ 也不能憑負責部長在二讀法令草案的演詞來補充此缺漏。”，國會的明確用意應該是由法令表明，而不是如 *Botross v London Borough of Fulham* 案²⁰² 般靠外在輔助材料提供。鑑此，法院應用釋疑規則詮釋懲罰性法規時，會從有利於權利受影響的人士的角度釋法。

使用國會材料以確認法規涵義

6.94 在上議院高級法官中，只有麥凱大法官提述有陳詞指應該允許使用《國會議事錄》以確定條文措辭所表述的涵義、目的和目標。²⁰³ 代表納稅人的律師萊思頓勳爵在近日發表的文章²⁰⁴ 指出，他們在聆訊時捨棄這論點，是因為法官指如此會開立常規，在每宗案件都會僅為確定一般涵義而查閱《國會議事錄》。²⁰⁵

6.95 有一些案件看來是將 *琥珀訴哈特案* 理解為確認涵義的判例。²⁰⁶ 在 *R v Warwickshire County Council, ex parte Johnson* 案，羅斯基爾大法官提議查閱《國會議事錄》以確認已有定論的釋義：²⁰⁷ “我認為政府部長的答覆與我認定這法規應有的釋義是一致的。”羅斯基爾大法官同時又顧慮到，僅基於法例草擬人員所使用的措辭從某角度而言未能施行國會的明確用意而採納相反釋義，會違反國會的有關用意。該案中沒有提述有關的部長陳述有否解決歧義問題、澄清隱晦之處或防止出現荒謬結果。²⁰⁸ 有關的部長陳述的涵義非常清晰，並且切中法院要處理的爭論點。

¹⁹⁸ 第 3 頁。沈澄法官。

¹⁹⁹ 第 4 頁。

²⁰⁰ (1987) 61 ALJR 190.

²⁰¹ 1901 (Cwealth)。參閱第 8 章。

²⁰² (1995) 16 Cr App. R (S.) 622.

²⁰³ 1037F 節。

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

²⁰⁵ 萊斯特大法官注意到，澳大利亞的法規（Section 15AB of the Acts of Interpretation Act 1901 (Cth) (1984)）允許使用外在輔助材料以確認法規的涵義，但在司法機構的嚴控下不會出現濫用《國會議事錄》的情況。

²⁰⁶ 這是 T.J. Bates 的評論。"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.

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

6.96 在 *National Rivers Authority (Southern Region) v Alfred McAlpine Homes East Limited* 案，²⁰⁹ 莫蘭法官 (Morland J) 說他已按立法目的詮釋《1991年水資源法令》(Water Resources Act 1991) 第 85 條，故無須查閱《國會議事錄》關於其後制定為 1951 年法令的法令草案的辯論紀錄。²¹⁰ 西門·布朗大法官指出，即使已具備 *珮珀訴哈特案* 所訂的先決條件，仍須先解決以下兩重障礙才可使用《國會議事錄》：(1) 關乎有關係文的上議院判決書所採取的權威立場對法院具約束力，及(2) 西門·布朗大法官和律師對大法官兼上議院議長在國會辯論期間的言論有不同理解。事實上，有關的《國會議事錄》摘要是印證而非否定他已達致的見解。²¹¹

6.97 在 *Chief Adjudication Officer v Foster* 案，²¹² 布里奇大法官說國會材料印證了他獨自解讀所得的結論。

6.98 在 *In re Devon & Somerset Farmers Ltd* 案，²¹³ 即使無法從《國會議事錄》覓得任何幫助，但法院仍可憑有關法例的立法歷程確認法院予該法例的詮釋。

6.99 在 *Scher v Policyholders Protection Board (No. 2)* 案，²¹⁴ 上議院同意接納《國會議事錄》內關於《保單持有人保障法令草案》(Policyholders Protection Bill) 的摘要，因為有關材料確認了法院所理解的國會用意。

6.100 在 *Reed v Department of Employment and others* 案，²¹⁵ 上訴法院強調《1984年郡法院法令》(County Courts Act 1984) 第 40(1) 條的清楚的涵義。斯圖爾特史密夫大法官 (Stuart-Smith LJ) 指該條文沒有歧義之處，故無需參考 *珮珀訴哈特案*。不過，“下級法院法官與本法院持有不同司法意見一點，這或可說明當中確有歧義之處。”²¹⁶ 他隨而引述大法官兼上議院議長的陳述以查明國會用意，並且引述上訴法院民事庭庭長唐納森大法官的評論。這些材料確認了斯圖爾特史密夫大法官的定論。

²⁰⁹ LEXIS, (QBD), 26 January 1994.

²¹⁰ 第 85 條的措辭與《1951年河流（防止污染）法令》(Rivers (Prevention of Pollution) Act 1951) 第 2(1) 條的措辭相同。

²¹¹ 這正顯示律師使用《國會議事錄》時，斷章取義地使用其中短文而造成的危險。同時也顯示了在《國會議事錄》沒有就訴訟的爭論點提供清晰答案情況下使用《國會議事錄》的危險。不過，西門·布朗大法官確已查閱一份法律委員會報告書和一份學者撰寫的評論文章。

²¹² [1993] 2 WLR 292, at 306D.

²¹³ [1993] 3 WLR 866, at 875.

²¹⁴ [1993] 4 WLR 840, at 852.

²¹⁵ 本案全名應附加 "*Restick v Crickmore; Nisbet v Granada Entertainment Limited; Warren v Hinchliffe and Anor*"。出處是 1993 年 11 月 17 日的 LEXIS。這案的判決也收錄於 143 NLJ 1712，但該報告略去提述《國會議事錄》一點。

²¹⁶ 他繼而提述布里奇大法官在 *Chief Adjudication Officer v Foster* 案 ([1993] 2 WLR 292, 見 306B 節) 的言論。

6.101 在 *R v Secretary of State for Employment ex p Nacods* 案，²¹⁷ 西蒙布朗大法官表示，該案不符 *珮珀訴哈特案* 所訂立的第一部分準則，儘管已符合第二部分準則，但案中有關法例既沒有歧義也沒有隱晦之處。然而，雖然有關的部長陳述沒有切中案中爭論點，但它看來確認了法官所達致的定論。²¹⁸

6.102 在 *R v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte Rees-Mogg* 案，²¹⁹ 勞埃德大法官裁定有關係文的涵義沒有歧義，並隨而引述《國會議事錄》以印證他原已決定採納的涵義。斯蒂芬·布朗爵士（Sir Stephen Brown）使用《國會議事錄》以確認國會制定《1990年人類受精及胚胎學研究法令》（Human Fertilisation and Embryology Act 1990）的政策意向，即配子的儲存或使用均須取得捐贈者的同意。²²⁰ 有關係文沒有歧義之處。

6.103 法院並不一定贊同進行研究，尤其是以徒勞無功告終的情況。諾克斯法官（Knox J）在 *London Regional Transport Pension Fund Trust Company Ltd & Others* 案²²¹ 便曾作出批評，指研究所得的一份簡短陳述僅是說明有關的私人法令草案的立法目的，並沒有用處。

6.104 有一位評論員²²² 提出，上議院繼 *珮珀訴哈特案* 後短期內所審理的三宗案件中，有關的國會審議紀錄僅是起佐證作用，以印證法院藉自行剖析法令文義已可取得的定論。

6.105 在 *The Secretary of the Dental Council v The Dental Council* 案，²²³ 梅賢玉法官表示，《香港議事錄》可印證他對有關法例的目的所持的觀點。²²⁴ 在 *Hardy Kowara (formerly known as Kwa Kok Min) v Headwell Investments Ltd* 案，²²⁵ 羅傑志法官援引律政司在立法局提出有關係例草案時發表的演詞，內容是簡述與授權書相關的法定聲明的宣誓常規。²²⁶ 祈彥輝法官在 *R v Law Ka Fu* 案²²⁷ 提述律政司二讀該修訂條例草案時所闡述的修訂理由。

提述先前法例

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

²¹⁸ 有關陳述既沒有切中案中的爭論點，也沒有明確指示必須如何解決有關爭論點。該案涉及如何詮釋 *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 頁。

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

²²⁶ 第 13 和 15 頁。

²²⁷ [1996] 1 HKC 333 (CA).

6.106 至於可否援引 *珮珀訴哈特案* 作為查閱《國會議事錄》內關於先前的或相關法令的辯論紀錄的判例，這問題尚待解決。在 *R v London Borough of Newham, ex p London Borough of Barking & Dagenham* 案，法院要處理的事宜是《1967年一般差餉法令》（General Rate Act 1967）第9條的釋義，但律師卻要求法院查閱常務委員會的辯論紀錄，以確定國會對其後納入《1961年差餉和物業估價法令》（Rating and Valuation Act 1961）內的某一條條文的用意。²²⁸ 這要求遭波茨法官（Potts J）拒絕，理由是有關材料的涵義隱晦，而單憑此理由已使有關材料不能“在釋義方面用作解惑來源”。²²⁹

提述其後的法例

6.107 *AIB Finance Ltd v Bank of Scotland and anor* 案²³⁰ 的判決書處理了關於先前和其後法令草案的問題。該案涉及按《1985年公司法令》（Companies Act 1985）第410條對證券和浮動押記（及不抵押保證）的優先次序的爭議。法院拒絕應要求查閱《國會議事錄》內有關上議院討論先前的某一法令草案（1972）的報告，理由是1988年法例既沒有歧義也沒有隱晦之處。不過，法院仍指出，該報告只顯示在描述浮動押記時曾提述的事項包括不抵押保證。不過，法院仍然透過《國會議事錄》以外的途徑查閱1985年法令的立法歷程。

6.108 對方隨而援引《1989年公司法令》（Companies Act 1989）第464條，但遭法院拒絕，理由是引用1989年法令詮釋1985年法令的做法是不正當的。法院可能顧慮到1989年法令內的相關條文在當年尚未施行。有關法例通過時的國會用意才是所應要查證的。²³¹

6.109 在 *Islwyn Borough Council and anor v Newport Borough Council* 案，²³² 上訴法院提述國會當時正審議的《1993年教育法令草案》（Education Bill 1993）。格利韋大法官（Glidewell LJ）承認，在案中法律程序受質疑的條文²³³ 正被該新法令草案內較清晰的條文取替。有關的舊條文措辭欠佳，而且從其被認定需要修訂一點已可見該條文實在有問題。不過，該條舊條文沒有歧義，所以根據 *珮珀訴哈特案* 準則是不能引用《國會議事錄》。然而，法院的結論仍是與所引述的《國會議事錄》內部長對新法令草案的詮釋一致。

6.110 在 *Mendip District Council v Glastonbury Festivals Ltd* 案，²³⁴ 沃特金斯法官（Watkins J）裁定不可提述其後的法例，理由如下：(a)有關法令是於該案中

²²⁸ LEXIS, 18 February 1993.

²²⁹ 第9頁。在任何情況下，法院裁定該條文既沒有歧義也沒有隱晦之處。

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

²³¹ 出處同上，第9頁。

²³² LEXIS, 22 June 1993 CA.

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

²³⁴ LEXIS, 18 February 1993, QBD.

罪行發生後才實施及(b)以該案而言，他懷疑引用其後通過的法規以詮釋先前的法規會否獲允許。²³⁵ 不過，他確已查閱《國會議事錄》內有關受爭議法令的材料，以便考究其歷史和目的，但此等材料對詮釋有關條文並無直接幫助。

6.111 在 *R v Secretary of State for the Home Department, ex p Mehari and ors* 案，²³⁶ 有陳詞指新的入境規則²³⁷ 不是正當的輔助釋疑材料，其理據是按《1971年入境法令》（Immigration Act 1971）第3(2)條所定的時限，上下議院仍有時間可以否決有關規則，但這論點遭法院拒絕。法院承認時限未過一點可能影響有關規則的重要性，但卻不足以完全限制法院考慮此等材料。此外，該案符合琥珀訴哈特案的其他準則：即從表面看來有關規則涵義不清晰，而所援引的材料是由提出有關法令草案的部長作出的清晰陳述。

合法期望

6.112 法院在琥珀訴哈特案甚為看重部長在陳述中多番申明納稅人只要繳付小額的稅款，但尚未至於由此認定有關的部長陳述構成合法期望。在 *R v Secretary of State for the Home Department, Ex p Sakala* 案，²³⁸ 有陳詞指內政大臣於國會審議《1988年入境法令草案》（Immigration Bill 1988）時所發表的陳述提及內政部差不多必然接納特別審裁員的建議，故已構成合法期望。法院拒絕接納此陳詞。上訴法院民事庭庭長認同該陳述必須配合發表時的場合理解，即必須顧及該陳述是於辯論政府建議限制入境者就遞解離境令提出上訴的權利時發表的。

6.113 在 *R v Secretary of State for the Home Department, ex p Mehari and ors* 案，²³⁹ 關於按憲法規定是否允許在法律訴訟中以在國會發表的言論為基礎裁定有可強制執行的合法期望一事，法院拒絕作出裁決。

6.114 上述判決書看來都沒有提及西蒙大法官在 *Docker's Labour Club v Race Relations Board* 案²⁴⁰ 的評論。西蒙大法官說：

“當法令草案發起人或支持法令草案的部長回應他人提問該法規在指定情況下是否有特定應用方法時發表意見，則可能應該定以下的憲法常規：如此提出的或有項目一般都應該制定為法定條文的標的事宜；除非有關事宜是明顯至不言而

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

²³⁶ LEXIS, 8 October 1993, QBD.

²³⁷ 法院指其地位與從屬法例相若（但不完全相同），並可請求用以協助詮釋主體法例。

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

²³⁹ LEXIS, (QBD), 8 October 1993.

²⁴⁰ [1974] 3 WLR 533.

喻，則作別論。這常規看來具備憲制優點，不僅有助法院詮釋和一般理解，還有助國會制衡行政機關。”²⁴¹

國會特權

6.115 *珮珀訴哈特案*沒有引起很多挑戰國會特權的情況。我們已提及法院在 *R v Foreign Secretary, ex parte Rees-Mogg* 案²⁴² 所採取的立場。在 *Re London Transport Regional Transport Pension Fund Ltd* 案，²⁴³ 法院曾查閱委員會辯論一條私人法令草案的紀錄，並裁定案中訴訟一方無權查閱國會的議事紀錄以證明上訴人是藉據稱誤導國會的手法致使他蒙受損失。法院認同要完全接受整條法令的原則，但法令的釋義則有商榷餘地。

6.116 在 *Prebble v Television New Zealand Ltd* 案，²⁴⁴ 樞密院裁定訴訟各方不能藉暗示在國會作出的某些作為或言論是出於不當動機，或某些作為或言論是不真確或具誤導性，從而質疑有關言論或作為。除了例外情況外，此等事宜全屬國會的管轄範疇。

6.117 法院又注意到，“律政司已正確地接納，就印證歷程方面而言，不能反對使用《國會議事錄》以證明曾在國會作出的作為和言論。”本尼恩²⁴⁵ 指布朗威爾金森大法官在 *珮珀訴哈特案* 中將禮讓原則（即法院與立法機關之間秉持互相尊重的原則）與國會特權混為一談。

²⁴¹ 第 543 頁。

²⁴² [1994] 2 WLR 115。見上文關於“第三部分”一節。

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 比較法

第 I 部：循立法以外方式進行改革

引言

7.1 本章會探討多個其他司法管轄區在 *琥珀訴哈特案*¹ 判決之前就外在輔助材料的可接納性提出的修改建議，以便我們就香港可能需要的改革範圍提出建議。此外，本章亦會剖析在沒有立法規管外在輔助材料用法的司法管轄區中，其司法機構是如何看待外在輔助材料的用法。

聯合王國

(i) 聯合王國的兩個法律委員會的報告書

7.2 英格蘭法律委員會和蘇格蘭法律委員會就法規釋義課題共同進行研究，先後在 1967 年和 1969 年分別發表《工作文件》和《最後報告書》。² 該兩個法律委員會在報告書的前言中提出下述精要論點：

“在考慮國會議事紀錄的可接納性時，必須顧及所接納的材料與法院釋法工作的相關程度；所提供指引的可靠程度；以及法規所針對的對象在取閱有關材料的難易程度。”³

7.3 該兩個法律委員會注意到，單是放寬法院可參考材料種類的限制並不足以解決釋法問題，問題有時是出於缺乏顯示法規所建基政策的材料，而由此衍生的問題是：應否引入一項嶄新且具權威的釋法輔助材料。⁴ 不過，我們必須先行探討現有輔助材料的問題。

7.4 **可靠性** 該兩個法律委員會在探討外在輔助材料的可靠性時，多偏重探討《國會議事錄》的可靠性。他們總結時對於僅以關連性為由而不接納使用《國會議事錄》的規則不表贊同，⁵ 他們關注到國會議事歷程材料的可靠性，並提述有美國評論員指出，在立法期間就法令草案作

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《最後報告書》第 53 段。

⁴ 《最後報告書》第 16 段。他們建議製備一份特別摘要說明，有關詳情會在下文探討。

⁵ 《最後報告書》第 55 段和《工作文件》第 52 段。不過，他們總結時說，在不抵觸允許使用特別說明材料的前提下（這將在下文探討），法院是不應該使用國會議事紀錄。（《最後報告書》第 61 段。）

出的陳述紛繁，可用以印證有關法令的各種不同釋義。⁶ 另一個危險是別有用心的人可乘機在立法過程中刻意製造證據。⁷

7.5 另一方面，該兩個法律委員會在參閱可資比較的材料後指出，在立法歷程材料可獲接納的地區，當地法院會熟諳立法者的處事方式，並懂得區分不同類別的材料的價值，⁸ 故可以較少援引《國會議事錄》，反而使用國會委員會報告書的機會較多。此外，又提議應該將法令草案發起人的演詞與其他國會議員的演詞區分開來。對於這爭議點，法蘭克福特法官（Justice Frankfurter）的言論令人印象深刻：“當措辭和外在輔助材料在有關係情況下各具權威地位，最終必須由司法判決論斷其各別的分量。”⁹ 該兩個法律委員會的結論是，單以此等材料有時是不可靠為理由，並不足以印證要有如此嚴苛地不接納使用此等材料的規則。¹⁰

7.6 支持允許接納立法材料的最有力理由之一是，此舉使法院可以更佳和更一致的方式處理例如委員會報告書的立法之前的材料。不過，該兩個法律委員會建議，為允許查閱立法材料而對有關規則所作的改變，只應適用於日後通過的法規。¹¹

7.7 **取用的難易** 該兩個法律委員會認為取用國會材料的困難確是不容忽視，尤其是對於位於當地圖書館沒有庫存此類材料的小規模律師行而言，問題更大。他們注意到，在未參閱關於新法規的專業評論或向大律師尋求意見前，律師在提供法律意見時會格外謹慎。¹² 該兩個法律委員會預計，參考資料系統和設施將會按經驗顯示所需的標準而酌情修改並增加，以應付實際需求。他們為此提出一項可行建議，要求制定法院規則，規定凡有意使用外在材料者必須作出適當通知。¹³

⁶ 見《工作文件》第 53 段和《最後報告書》第 56 段。

⁷ 出處同上，這是引述 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 頁。

⁸ 《工作文件》第 54 段和《最後報告書》第 57 段。《最後報告書》指出，硬性區分用以確定缺弊或確定補救的材料的可接納性是沒有充分理據支持的（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《最後報告書》第 59 段。

¹¹ 《工作文件》第 57 段。

¹² 《工作文件》第 59 段和《最後報告書》第 60 段。

¹³ 在有 *琥珀訴哈特案* 的判決後，英格蘭制定了《執業指引》。見 Practice Direction (House of Lords: Supporting Documents) [1993] 1 WLR 303。此外，在 1994 年 12 月 20 日又制定一份適用於最高法院、皇室法庭和郡法院民事和刑事案件之《執業指引》，名為 Practice Direction (Hansard: Citation) Supreme Court [1995] 1 WLR 192。香港沒有發出這類執業指引。

7.8 **摘要說明** 該兩個法律委員會採納的解決方案是為法令草案擬備特別說明材料，¹⁴ 並把此等材料分為三類，¹⁵ 即描述性、闡釋動機和闡述性的文本。描述性文本是記錄國會或其他組織辯論的文本。闡釋動機文本是述明就有關法例作出建議的理據，而闡述性文本則是就法令草案或法令作出評論，如現有《摘要說明》便屬此類。¹⁶ 贊德把該兩個法律委員會所建議的摘要說明描述為集弁言、現有摘要說明和法令草案條文註解等大成的綜合文本。¹⁷ 該兩個法律委員會認為，提供這一新種類說明材料不僅對法院有實質幫助，也會有助不能取閱《法令草案條文註解》的國會議員瞭解複雜的法例。¹⁸ 至於使用準則方面，就是當措辭有歧義、涵義隱晦或艱澀、或“屬概括性條文”時便可予使用。¹⁹ 另外又建議將法例編纂為成文法則時可制定摘要說明，以免如其他輔助材料般出現取用困難的問題。

7.9 該兩個法律委員會注意到說明材料與法例之間會出現涵義含混不清或互相矛盾的危險，但認為可採取防範措施以期盡量減低這危險。他們指出，有應用這類材料的國家都不曾遇到此等問題。²⁰

7.10 他們建議由法令草案發起人在國會官員或其他合適主管機關的督導下擬備有關的說明材料。²¹ 這類材料與《法令草案條文註解》相若，²² 其內容會隨法令草案在國會通過期間所作的修訂而作出修改。他們甚至提議為艱澀難懂的法例制定概要陳述，以闡釋預計法例會或不會涵蓋的情況，也可起一定幫助。²³

7.11 該兩個法律委員會在其《工作文件》中²⁴ 建議落實變革理念的方法有三：第一、承認不論法規所定的一般原則為何，最終仍是由司法機構詮釋法例；第二、把所有釋義原則納入一條綜合法規內，但此舉形同把法規編纂為成文法則，會令有關法律流於僵化；第三、立法制定概要指引。²⁵

¹⁴ Laski 教授在 Report of the Committee on Ministers' Powers (1932 年) 的附件中建議，授權法院使用指明法令草案目的的摘要說明作釋義的輔助材料。這份摘要說明可於法令草案通過各審議階段成為法令後再作修改，以納入在審議期間對法令所作的修訂。

¹⁵ 他們所區分的類別是參照 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 的建議。

¹⁶ 見《工作文件》第 61-62 段。

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

¹⁸ 這是 1969 年的情況。

¹⁹ 《工作文件》第 64 段。

²⁰ 該兩個法律委員會已借鑑若干歐洲國家的常規。詳情會於下文探討。

²¹ 《工作文件》第 66 段和《最後報告書》第 68 段。這項建議是有先例可援的，英格蘭有委任主管機關以確保為附屬法例擬備的說明摘要符合標準。

²² 有關材料是供法令草案發起人私人使用的，內容是解釋法令草案條文的目的和效力。贊德注意到，英格蘭的部長於委員會審議法令草案階段時向委員提供法令有關材料的做法已漸成慣例。（書目出處同上，第 157 頁）。在香港，立法局議員參考資料摘要是由發起人為議員擬備的，並經立法局的法律顧問審核。

²³ 出處同上。

²⁴ 第 68 段。

²⁵ 要緊記該兩個法律委員會的研究權限是超越法規釋義的外在輔助材料課題範圍，故要循此角度理解有關評語。

7.12 該兩個法律委員會將在諮詢期內收到的四類建議簡述如下：

- (i) 有關的說明材料會被當作國會用意的陳述。這份說明材料會載於法令草案內，其內容是就整條法令草案或其中個別條文作出評論，故與弁言相若。該兩個法律委員會不贊同這項建議，理由是此舉過分偏離國會現行的慣例。
- (ii) 有關的說明材料會連同法令草案一起發布，其內容可於法令通過後由官員修訂，故其功用跟標題、標點符號和旁註等相若。該兩個法律委員會不贊同這項建議，理由是此舉會影響法規在日後的釋義。
- (iii) 有關的說明材料在因應法令草案的修訂而作出修改後，可於三讀法令草案階段時提交審批。這項建議遭到反對，理由是此舉需要額外耗費國會時間。
- (iv) 有關材料經修訂後可於法令草案制定後提交國會，“可能是根據允許作出修改的審批程序”。²⁶ 有關材料可由上下議院的聯合委員會預先審閱。

7.13 該兩個法律委員會已就上述提議作出回應。對法院的約束力而言，上述新說明材料不會較其他法院已可予考慮的材料更具約束力。“沒有一種釋義工具能夠免除法院的責任；法院最終仍是要考慮有關用語在不同語境可作的釋義，並要在經如此思慮所得的不同涵義作出抉擇。”²⁷

7.14 《最後報告書》建議將擬議的說明材料定為屬法院可接納的資料，其內容會隨着法令草案通過各個國會審議階段所作修訂而作出必須的相應修訂。該報告書又建議可予有關的已修訂材料某種經國會認可的地位。²⁸

7.15 該兩個法律委員會並不認為因而耗用的額外時間和人力會構成重大影響，畢竟大部分材料都早已為制定《法令草案條文註解》而擬備。該兩個法律委員會總結時建議，說明材料可應用於經篩選並獲提案人認同為適合作如此用途的法令草案。在闡釋時以落實該兩個法律委員會或修改刑法委員會的報告書所建議的法令草案為例。經篩選的優點是讓國會酌情決定是否使有關材料成為可供使用的材料，如是的話，又須制定甚麼保障條件。此外，有關法規又可訂明授權使用有關說明材料以助詮釋該法規。當局曾於《1970年動物法令草案》（Animals Bill 1970）和《1970年婚姻法律程

²⁶ 《最後報告書》第 69 段。

²⁷ 出處同上，第 70 段。

²⁸ 《最後報告書》第 68 段。

序法令草案》（*Matrimonial Proceedings Bill 1970*）嘗試加入這類條文，但均以失敗告終。²⁹

7.16 該兩個法律委員會希望這項建議可鼓勵與他們相若的組織“在擬備報告書時注意須利便他人擬備說明陳述，以便與根據附連於報告書的條文草擬本擬備的法令草案配合使用。”³⁰ 這項建議同時適用於授權制定的法例。³¹

條文草擬本

7.17 該兩個法律委員會在報告書附件上載列多條條文草擬本。現將關乎外在輔助材料的條文載列如下：

- “ (1) 為確定法令的任何條文的涵義，除了在無本條情況下而為該目的可予考慮的事宜外，還可考慮包括以下事宜：
- (b) 任何在法令通過前向國會、或國會上下議院提出、作出或提交的任何皇家委員會、委員會或其他組織的有關報告書；
 - (c) 法令所提述的或在法令通過前奉女皇之命向國會提交的任何有關條約或其他國際協議，不論聯合王國當時是否受有關條約或協議約束亦然；³²
 - (d) 在法令通過前奉女皇命令向國會提交與有關法令主題相關的任何其他文件；及
 - (e) 法令宣布就本條目的而言屬與法令有關的任何文件（不論是否屬前段所述範圍內）。
- (2) 為本條的目的而賦予第(1)款所述任何事項的分量不應超過在有關情況下屬適當的分量；及
- (3) 本條的條文不得解釋為授權為任何目的考慮在無本條情況下不可考慮的國會議事報告”。
- ³³

7.18 他們又建議在釋法時應該採用按目的釋義規則，³⁴ 而按目的釋義規則會較字面釋義規則偏向支持使用外在材料。³⁵ 該兩個法律委員會沒有

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

³⁰ 書目出處同上，第 72 段。

³¹ 《最後報告書》第 77-78 段。

³² 值得一提的是，*Civil Jurisdiction and Judgments Act 1982* 規定可以考慮有關的公約和議定書，“以確定公約的任何條文的涵義或效力，並酌情賦予適當分量。”

³³ 是項提議未予深究，因為有關事項在 *琥珀訴哈特案* 判決書已有定論。

就如何衡量外在材料的分量作出最後建議。不過，他們注意到在歐洲國家，有關材料的分量會隨法規施行時間愈久而愈減。

(ii) 倫頓委員會報告書³⁶

7.19 倫頓委員會 (Renton Committee) 的成立目的是檢討法例的格式、草擬和修訂工作。委員會成員包括國會上下議院議員和官員。倫頓委員會認為，原則上法例最終使用者的權益應凌駕於立法者的權益之上，³⁷ 由於所須顧及對象的組群各異，包括要求一般概要解釋的市民大眾以至需要極為技術性解釋的特別專業組群等，故最佳做法是因應個別法規指定可提供的輔助材料類別。³⁸

7.20 委員會考慮過不同類別的解說資料後，建議在立法前發布綠皮書或白皮書的做法應予推廣，以助法例使用者更明瞭法例目的。

7.21 委員會提述到下議院的程序專責委員會曾建議在摘要說明內描述法令草案的目的和效力，並在適當情況下描述促使制定法令草案的白皮書或報告書內容。³⁹ 該專責委員會又建議，如法令草案篇幅甚長或內容複雜，應另行以白皮書⁴⁰ 作出詳細闡釋，並且應更常發表白皮書。⁴¹ 當時的英國政府承諾盡可能落實有關建議。⁴² 倫頓委員會贊同專責特別委員會的建議，認為有關摘要是應該提供更多關於法令草案的資料。

7.22 倫頓委員會又建議在委員會辯論階段提供《法令草案條文註解》和相若的附加說明材料(例如關乎主要修訂的解釋)。⁴³ 他們注意到在《1972年地方政府法令草案》(Local Government Bill 1972)的辯論中，有關部長認為該法例的內容複雜，故向議員提供了《法令草案條文註解》。對於政府部門在法例制定後所提供的說明材料，委員會並沒有提議任何新的處理方式。有關材料包括解釋法例的部門通告、單張或公告。⁴⁴

7.23 倫頓委員會又評論該兩個法律委員會的釋法報告書的建議。⁴⁵ 雖然他們曾於較早前建議推廣使用特別擬備的說明材料，但在總結時卻認

³⁴ 附件 A，條文第 2(9)條。

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

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

³⁷ 第 10.3 段，出處同上。

³⁸ 第 15.1-15.2 段。

³⁹ 1970-1971 年第二號報告書。(HC 538 第 22 段)。

⁴⁰ 在 1971 至 1974 年間，附連法令草案發表的白皮書只有四份。

⁴¹ 《倫頓報告書》第 15.11 段。

⁴² 第 15.7 段，出處同上。

⁴³ 第 15.10 段，出處同上。

⁴⁴ 第 15.14 - 15.17 段。所舉例子是關於新稅務的宣傳單張。

⁴⁵ The Interpretation of Statutes，出處見上文。

為，不應概括地宣稱此等材料就司法釋義的目的而言是可獲接納。⁴⁶ 雖然向倫頓委員會作證的司法人員大致上支持該兩個法律委員會報告書內的條文草擬本第 1(b)條，⁴⁷ 但倫頓委員會卻持異議。⁴⁸ 他們反對該條文的理由是，“無限制地允許接納此等材料會使訴訟人和其顧問以至法院負擔過重。”此外，此舉不會使有關法規變得“顯淺易明，讓普羅大眾更易瞭解。”⁴⁹

7.24 委員會又關注到，從法律草擬人員的角度來看，為免將法例與此等材料作比照時對法例的詮釋產生歧義，他們會力求行文精確，但這卻會令法例內容愈趨複雜而非簡明。因此，他們總結時指出，關於是否提供或提供甚麼外在說明材料一事，最佳方法是因應個別法規酌情考慮，就如現行的做法般。⁵⁰ 不過，他們又建議應該擬定目的陳述來釐清法例所涵蓋的範圍和效力，而有關陳述應該載列在條文而非弁言內。⁵¹

7.25 他們贊同該兩個法律委員會報告書的條文草擬本第 1(2)條有關給予說明材料分量的規定。他們反對將《國會議事錄》當作說明材料，但承認國會可以宣稱為詮釋有關法規的目的而接納《國會議事錄》。⁵² 他們支持該兩個法律委員會對於有關連的國際協議和歐洲共同體法規的可接納性的建議。⁵³

(iii) 釋義法令草案

7.26 載於該兩個法律委員會《最後報告書》的條文草擬本已由斯卡曼大法官在 1980 年納入《釋義法令草案》，⁵⁴ 並提交上議院審議，但在強烈反對下而撤回。

7.27 斯卡曼大法官隨於 1981 年提交上述法令草案的修訂本⁵⁵，內容認同了倫頓委員會報告書的部分結論，⁵⁶ 並納入條文草擬本第 1(a)、(b)、(c)條，⁵⁷ 但沒有包括第 1(d)和(e)條和第 1(2)和(3)條。⁵⁸ 雖然這法令草案修訂

⁴⁶ 此舉會造成 Professor Reed Dickerson 所說的“分層”法規，即只有其基礎部分是經國會全面辯論的。見 *The Interpretation and Application of Statutes* (1975 年) 第 166-173 頁。詳情可參閱《倫頓報告書》第 19.24 段。

⁴⁷ 該條文規定，“在法令通過前向國會、國會上下議院提出、作出或提交的任何皇家委員會、委員會或其他組織的有關報告書”。

⁴⁸ 第 1(b)條提及官方報告書是否可予接納。

⁴⁹ 第 19.24 段，出處同前。

⁵⁰ 第 15.2 段。

⁵¹ 第 11.8 段。

⁵² 第 19.26 段。

⁵³ 第 19.22 和 19.39 段。見附件 A 條文草擬本第 1(1)(c)和 2(b)條，卻不包括歐洲共同體。

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 出處見上文，(Cmnd 6053)。

⁵⁷ 但已加入了“不論聯合王國當時是否受其約束”。

⁵⁸ 見上文第 7.17 段。

本獲得較多人支持，但仍未能進入下議院二讀程序。律師會和大律師會齊聲反對這條法令草案，理由是此舉使律師必須查遍說明文件，引致工作量大增，因而使法律程序需時更久和費用增加。⁵⁹ 關於使用官方報告書的建議其後因律師會支持的修訂動議而撤回。邁爾斯在評論上議院就《1981年釋義法令草案》⁶⁰ 的辯論時指出，法律草擬人員會因而耗費更多心力，“他們在擬備法令草案條文時，要顧慮到辯論期間曾經、正在或可能發表的言論。另外，政府部門也同樣要耗費更多心力。有鑑於釋法者會因種種理由而援引部長陳述，故他們向部長簡介時必須更為小心謹慎，以確保部長不會偏離陳述的內容。”

7.28 邁爾斯將反對《釋義法令草案》的主要理據扼要論述如下：

- (1) 該法令草案使法院與國會在憲制職能上的分界變得模糊；
- (2) 該法令草案使政府法律草擬人員的工作倍加困難，因為他們在草擬法令草案時要顧慮到有關人士將會使用並非由他們擬定的其他文本以配合法規文本詮釋法例；
- (3) 該法令草案允許提述的文本在關連性、可靠性和取用難易程度方面有參差；
- (4) 律師、政府部門和最終至他們的客戶所承擔的費用會大幅提高，因為釋法者必須查閱有關文本，以查明有關文本內是否有資料支持其他釋義。⁶¹

7.29 邁爾斯⁶² 又指出，有人以此舉使草擬工作倍加困難為由而提出反對，因為法律草擬人員必須顧及釋法者是否能簡便地取閱說明材料。此舉可能延宕立法進程。

7.30 邁爾斯又指出，從使用者角度來看，如司法機構採用更為明確和有系統的詮釋方法，他們的判決便會更為有理據，而且更易於預測。此等效果明顯是對大部分提供或尋求法律意見的人有利的。對司法機構而言，他們可在更有理據的情況下作判決，舉例來說，由於他們能夠較準確地判斷根據甚麼理由和在甚麼情況查考有關材料是有價值的，故可就關乎政策文件、其他指明目的和要達致效力的陳述的可接納性、相關性和分量等作出更明智決定。⁶³

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

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

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

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

⁶³ 出處同前，第 200 頁。

7.31 本尼恩⁶⁴ 批評《釋義法令草案》，認為這課題過於複雜，不是單憑一、兩條簡單條文便能理順的，故建議制定一套法典。他又指出大多數人對該法令草案有意見，都是寧願繼續倚靠司法發展。

7.32 薩克斯（Sacks）在《釋義法令草案》被否決後進行研究，評估使用說明材料是否能更清楚地引出“國會用意”，⁶⁵ 為此共研究了 34 宗個案，包括查閱判決書和追溯立法歷程，但結果卻教人失望。在大部分個案中，提述《國會議事錄》並不能澄清案中爭議點，而且在最少一宗個案中，因斷章取義提述《國會議事錄》致造成誤導結果。⁶⁶ 薩克斯在總結時指出，“有些難懂的法例被加進法律中，這是因為政府缺乏清晰目標或是蓄意含混其詞以免惹起爭端所致。”⁶⁷

7.33 薩克斯提議有必要大幅改革整個立法制度。在該 34 宗個案中，受爭議的條文不是沒有國會議員討論過，便是不能從法令草案提起人處引出其明確涵義。⁶⁸ 薩克斯贊同該兩個法律委員會的意見，認為有必要制定詳細摘要說明。當國會議員更明瞭法令草案時，便可杜絕某些問題出現。

7.34 本尼恩⁶⁹ 指出，法院一向具有固有權力查檢提交法院或與法律程序有關的任何材料，也可允許律師在庭上以暫先處理方式朗讀有關材料。⁷⁰ 不過，如此朗讀有關材料必須先取得法院批准。⁷¹

7.35 克羅斯⁷² 就外在輔助材料的可接納性提出以下意見：

- (i) 除非和直至國會材料是以簡明方式表述，否則不應引述國會材料；
- (ii) 應該使用國會議事之前的材料，目的不僅是為確定缺弊，也是為找出真正涵義；及
- (iii) 應該由上議院或藉立法推翻 *Ellerman Lines v Murray* 案⁷³ 的判決。

7.36 克羅斯甚至指出，“其他兩個觀點都是甚有見地，分別為(a)不改變現行做法，以及另一個極端，(b)讓法官享有不受限制的權力可引用任何

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 書目出處同上，第 157 頁。

⁶⁸ 詳情可參閱第 9 章。贊德在 *The Law Making Process* (1994 年第 4 版) 中指出，她的文章沒有披露這 34 宗個案是如何選出的，故無法知悉其樣本是如何偏頗或具代表性。(第 155 頁)

⁶⁹ *Statutory Interpretation, a code* (2nd edition 1992), section 223.

⁷⁰ 第 224 條。

⁷¹ *Hadmor Productions Ltd v Hamilton* [1983] 1 AC 191, at 232.

⁷² *Statutory Interpretation*, (1st edition, 1976), 141.

⁷³ [1931] AC 126。詳情可參閱第 2 章。

他認為有關連的立法歷程材料，而且不管引用的目的為何，也不管法官在無查閱有關歷程材料情況下會否對有關法規的涵義存疑。”⁷⁴

(iv) 國會議事錄學會的報告書

7.37 題為《制定法律》（*Making the Law*）的國會議事錄學會報告書⁷⁵注意到，要求就法律的涵義和影響作更多解釋的訴求日高，並指與其簡化法律草擬工作，倒不如為法例提供更佳解釋。⁷⁶他們建議將建基於《法令草案條文註解》的條文註解交予部長審批後再提交國會，但毋須經正式批准，然後將有關條文註解連同有關法令同步發布。⁷⁷法院可以將名為“說明註解”的條文註解和為從屬法規制定的相若條文註解文件定為釋義的輔助材料。⁷⁸他們又強調，立法過程應該首重使用者而非審批法律的人的需要。

歐洲

7.38 該兩個法律委員會探討了多個歐洲國家使用說明材料的慣例。這份作比較研究的文件是由歐洲專家撰寫並載於《工作文件》的附錄。

7.39 在報告書發表時，⁷⁹丹麥的做法是將說明陳述視為詮釋法令涵義的權威指引。該國政府更已就說明陳述的格式和內容發布指令。⁸⁰然而，他們制定新法例的程序跟英國的迥異。⁸¹值得注意的是該國將關乎法例修訂條文的跟關乎法例原文的註解視為具有等同地位。至於取用難易方面，不是每個小鎮都可提供有關材料的。然而，如遇有重大的釋法問題，可向哥本哈根市的律師徵詢意見。

7.40 外在輔助材料包括：解釋法令草案的背景和目的的說明陳述、法令草案發起人的演詞，以及作出建議並促致制定有關法例的專家委員會的報告書。

7.41 在法國，法院常規深受學者的影響。⁸²法院採納了一項釋法原則，就是當文本涵義清晰和沒有歧義時，不允許提述國際協議的預備文件。附

⁷⁴ 第 141 頁。

⁷⁵ 這份報告名為“*The Report of the Hansard Society Commission on the Legislative Process*”（1993）。詳情可參閱第 9 章。關於該報告書的概要，可參閱贊德的 *The Law Making Process*（1994 年第四版）第 159 頁和 Rush 的“*Making Better Law*”（[1993] 14 Stat LR 75）。

⁷⁶ 第 112 頁。

⁷⁷ 第 63 頁第 250 段。

⁷⁸ 有關註解是由政府部門在國會律師協助下草擬的。

⁷⁹ 在翻閱關於歐洲國家比較研究材料時，必須顧及有關《工作文件》和報告書的發表日期，即分別為 1967 年和 1969 年。

⁸⁰ 這份通告是夾附於《工作文件》附錄 D2。通告全文可參閱《工作文件》附件一。

⁸¹ 《工作文件》附錄 D1 是由丹麥專家 Per Federspiel 撰寫的，內容顯示負責對辯論中課題進行研究的是專家委員會，而且有關法例也是由他們擬定的。

⁸² 見《工作文件》附錄 A。

錄 A 的作者西蒙（Simon）注意到，法國法官認為個別國會議員的陳述不一定反映整體立法機關的用意。⁸³

7.42 斯蒂·斯特龍霍姆教授（Professor Stig Stromholm）就法國、德國和瑞典三地作出比較研究後⁸⁴指出，德國和瑞典的程序所產生的材料量比法國的相應程序為多，尤以適合作詮釋用途的委員會報告書為然。因此，以法院從立法材料可取得的幫助而言，法國是不及德國和瑞典。在法院席前論辯中提述法規的立法歷程材料的頻繁程度跟提述判例法一樣。⁸⁵該報告書提及在瑞典，所有執業律師都各自備有一套數輯的常用法規“評註”，內容是記述所有立法歷程的重要材料。這套書刊的價錢既不昂貴，卷帙也不浩繁。⁸⁶

7.43 該兩個法律委員會的《最後報告書》對於用作比較研究的材料所持立場甚為審慎。他們指出，在大陸法系下，法院釋法時無需顧及背後廣博的普通法，因為其法系是建基於法典。此外，立法程序上的差異也會影響法院使用外在輔助材料的意願。⁸⁷在大陸法系下，與法典“屬同期或先於法典制定的外在輔助材料的分量，會隨着法典的發展而日益減輕。法典發展愈久，重提當年立法者用意的機會便愈微。”⁸⁸

7.44 由此可見，在過去 24 年間達成的共識是：有需要使法例涵義更為清晰；重點應該放在使用者而非國會議員的需要；以及應該更注重外在輔助材料的提供。可惜的是，由於立法和行政機關都欠缺行動，故改革工作要延宕至琥珀訴哈特案判決後才展開。

加納

7.45 加納是首批立法規管外在輔助材料用法的英聯邦成員國之一。
《1960 年釋義法令》第 19 條規定：

“19.(1) 為確定成文法則旨在補救的缺弊，並作為解釋成文法則的輔助材料，法院可查閱任何教科書或其他參考著作、任何探究法律狀況的委員會報告書、由主管當局為成文法則和有待制定的法令草案而發布的任何摘要

⁸³ 見《工作文件》第 69 頁。

⁸⁴ "Legislative Material and Construction of Statutes: Notes on the Continental Approach", *Scandinavian Studies in Law*, (1966) 175-218.

⁸⁵ 《工作文件》附錄 C。

⁸⁶ 出處同前。

⁸⁷ 第 19 段。他們特別提述了立法機關的委員會報告書，指其內容性質參差，有的是深入詳盡，有的卻對法院無大幫助。

⁸⁸ 《最後報告書》第 73 段。

說明、以及任何已提交國民大會的文件，惟大會的議事紀錄則不在此列。

- (2) 本條所提述的釋義輔助材料，是增補其他可予接納的輔助材料。”

7.46 該摘要說明書提及不接納《國會議事錄》：

“不接納它們有兩個切要理由：第一、將一個國家機關的議事紀錄在法院上作公開討論是不利國家機關互相尊重的關係；第二、如議員要在明知其片言隻語可能受到司法分析的情況下發言，討論自由便會大受干預。”⁸⁹

7.47 本尼恩⁹⁰有份參與草擬上述條文的工作，不接納《國會議事錄》的理據是“部長在壓力下對關乎法令草案某一條文的問題所作的即席答覆不一定是闡釋其涵義的可靠指引。”⁹¹

斯里蘭卡

7.48 斯里蘭卡⁹²的摘要說明分為兩類：

- (a) 關乎目的和理由的陳述；和
- (b) 附連於修訂法令草案並具法律效力的陳述。此等陳述是為國會議員擬備，現時沒有任何法規訂明此等說明材料可作為釋法的輔助材料。

7.49 斯里蘭卡的法院偶爾會查閱國會辯論紀錄以助找出法規旨在補救的缺弊，但不會用以釋法。不允許查閱辯論紀錄以釋法的理據是，有關材料不可靠且數量浩繁。⁹³這份說明書的結論是，允許提述部長的二讀演詞的論據或許是有理可依，但問題癥結在於國會在審議期間對有關法令草案所作的修訂不會在有關演詞中探討。

新西蘭

⁸⁹ See Bennion, *Statutory Interpretation, a code* (2nd edition, 1992) Section 220.

⁹⁰ 出處同前。

⁹¹ Bennion, *Constitutional Law of Ghana* (1962), 278-9.

⁹² 參閱為1983年 Commonwealth Law Ministers Meeting 而擬備的“Memorandum by the Government of Sri Lanka”。

⁹³ 該說明書指出某篇演詞能否反映國會用意是很難判定的，但承認部長的二讀演詞或可正確反映國會用意。

7.50 早於 1978 年，新西蘭已接受可查閱國會材料的觀點。新西蘭的牌照管制委員會（Licensing Control Commission）在 *Re An Application By Winton Holdings Ltd* 案⁹⁴ 已認為可查閱《國會議事錄》以確定旨在補救的缺弊，但不能用以“……詮釋任何法規”。

7.51 自從假坎培拉市舉行一次意義重大的法規釋義座談會，讓聲名顯赫的法官聚首一堂，探討使用外在材料的規管規則後，澳大利亞隨於 1984 年制定法例允許使用外在材料。⁹⁵ 這發展使新西蘭的司法機構間接受到影響，儘管它從沒有明確承認。雖然新西蘭沒有如澳大利亞般制定有關法規，但兩地判例法的發展相若。在 1985 年，上訴法院法官艾弗·理查森爵士（Sir Ivor Richardson）在一篇司法以外的陳述中批評律師：

“不大願意探索較廣義的社會和經濟事務；查考社會和法律沿革；檢索法律改革委員會的材料；翻查新西蘭對特定問題所採取的一般立法方針；考慮新西蘭已確認的各條國際公約可能帶來的影響等等。”⁹⁶

7.52 在 *Marac Life Assurance Ltd v CIR* 案，⁹⁷ 庫克法官（Cooke J）甚至表明會允許提述外在材料以“確認”先前已達致的釋義定論。他續說：

“在眾議院作出的政府陳述，如果其內容與國會法令的涵義明顯有抵觸，固然不得藉該陳述更改法令的涵義。不過，要是為了印證法令用語的暫定釋義，或協助辨識法令所針對的缺弊，或澄清法令的歧義時，卻仍然堅拒使用此等輔助材料，則未免過份拘執於技術性規則。”

7.53 麥克馬林法官（McMullin J）在 *Marac* 案所援引的澳大利亞判決書都是早於釋法法例的制定日期。⁹⁸ 他承認有關部長的財政預算案演詞和一份部門簡報確會間接幫助原訴人的案，因為這兩份文件都沒有提及有關法例的用意確如被告部門在案中闡述般。

7.54 *NZ Maori Council v Attorney General* 案⁹⁹ 是援引上述判例審理的。庫克法官確認上訴法院願意查閱《國會議事錄》，以查證有關材料對確定立法目的方面能否起關鍵作用。“眼前的案件事關國體，拒絕查閱有關材料看來

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 VUWL 46, at 50.

⁹⁷ [1986] 1 NZLR 694.

⁹⁸ 這些個案是曾引用《國會議事錄》所收錄的部長演詞，以確定法規或法規修訂案旨在補救的缺弊。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.

流於迂腐，甚至是不負責任。”¹⁰⁰ 但《國會議事錄》在該案中卻起不了任何關鍵作用。鑑於案中沒有可更明確引證立法者用意的證據，¹⁰¹ 故法院並無理由收窄法規用語所涵蓋的範圍。在 *Attorney General v Whangarei City Council* 案，¹⁰² 上訴法院強調允許使用《國會議事錄》並非要：

“……鼓勵大家經常查閱《國會議事錄》和其內載的間接證據。只有明顯切要的重要材料才可能獲法院考慮，而且法院是不會任由人把提述此等材料和藉此拖長辯論陳辭的做法視為理所當然。”

7.55 在 *Real Estate House (Broadtop) Ltd v Real Estate Agents Licensing Board* 案，¹⁰³ 庫克法官提述了一條法令草案的摘要說明，但僅用以確認他對有關法令涵義已達致的定論。摘要說明“不得更改涵義本屬清晰和毫無疑點的成文法則條文的涵義”。¹⁰⁴ 在 *Park v Park* 案，¹⁰⁵ 庫克法官提述一份題為《婚姻財產——比擬攤分》（*Matrimonial Property -Comparable Sharing*）的討論文件。這份文件曾被描述為“關於 1975 年經司法部長批准提交眾議院審議的《1975 年婚姻財產法令草案》（*Matrimonial Property Bill 1975*）的說明書”。

7.56 在 *Brown & Doherty Whangarei City Council* 案，¹⁰⁶ 斯梅利法官（Smellie J）提述國會專責委員會所建議的修改已明確廢除關於按服務計酬濟助的申索權利。即使案中律師沒有提述合約法和商事法法律改革委員會（*Contracts and Commercial Law Reform Committee*）的報告書，但斯梅利法官裁定有關報告書和查閱有關法令草案的審議歷程是具決定性作用。值得一提的是，促成制定原來法令草案的報告書其實是保留了有關濟助的，但專責委員會卻採納了一位教授法律的高級講師的意見書而作出上述建議。有關建議也在該案的判決書中引述。

7.57 司法機構是為為了遵循《1924 年法令釋義法令》第 5(i)條關於按目的釋義規定而如此釋義的。該條文與《釋義及通則條例》（第 1 章）第 19 條相若。¹⁰⁷ 斯梅利法官在 *Brown & Doherty Whangarei City Council* 案為援引外在材料辯解說，有關材料有助按目的釋義。¹⁰⁸ 事實上，在較早前的 *Wells v Police*

¹⁰⁰ 第 658 頁。

¹⁰¹ 第 659 頁。

¹⁰² [1987] 2 NZLR 150, at 152.

¹⁰³ [1987] 2 NZLR 593.

¹⁰⁴ 第 596 頁。後期有一宗案件提述一條規例的摘要說明，就是 *Tasman Pulp and Paper Ltd v Newspaper Publishers Association* ([1983] NZLR 600, 見 605)。

¹⁰⁵ [1980] 2 NZLR 278, at 281.

¹⁰⁶ [1987] 2 NZLR 63, at 65-66.

¹⁰⁷ 新西蘭的法例條文規定，必須對每條成文法賦予“為了最能確保達致法令的目的，並按其條文或成文法則的真正用意、涵義及精神而作出公正、廣泛及靈活的釋疑及釋義。”

¹⁰⁸ 上訴法院在 *Northland Milk Vendors Association Inc v Northern Milk Ltd* 案 ([1988] 1 NZLR 530, 見 537-8) 指出，法令內關於一般原則或目的的之陳述都是有助釋法的輔助材料。不過，無論是否有這類輔助材料，“在某方面而言，法院是可以填補法令的疏漏之處，但只可用於使法令依照國會的原意運作。”

案¹⁰⁹（這案沒有在 *Brown & Doherty Whangarei City Council* 案中提述）的判決書中，斯梅利法官曾引用司法部致修改法規委員會的意見書和司法部長二讀演詞的摘要，以印證他對有關法例的詮釋。

7.58 上訴法院在 *Devonport Borough Council v Local Government Commission* 案¹¹⁰ 指出，如果查閱《國會議事錄》對處理歧義或提供真正有用的背景資料可起關鍵作用，則適宜讓法院查閱《國會議事錄》。不過，這不是一種理所當然的做法。

7.59 上訴法院在 *Southern Service Station v Invercargill City Council* 案¹¹¹ 指出，提交眾議院審議的國會法令草案的序言和《國會議事錄》所收錄負責該法令草案的部長演詞繕本儘管不一定起決定性作用，但仍會有助詮釋其後制定的法例。它們不能用以凌駕由國會制定的清晰法規用語的涵義。這觀點看來已放寬了查閱《國會議事錄》的準則。

7.60 不過，庫克法官在 *McKenzie v Attorney General* 案¹¹² 看來卻有意從 *Southern Service Station v Invercargill City Council* 案所述的觀點稍為退讓。他指出《國會議事錄》的有關章節無助解決案中爭論點，隨而續說：“本法院是願意查閱《國會議事錄》，但這是指有關資料確實有作用而言。我們得借此機會重申，在爭辯陳詞中提述《國會議事錄》並非必要，而且也不一定是合宜的。”法院亦指出法令以外的材料時說，該等材料雖然極不可能具有足夠分量推翻法令本身所示的清晰涵義，但可用以印證法令條文用語所示的簡明涵義，例如與受爭議條文關乎同一事宜的其他條文便有助釋義。

7.61 獲 *琥珀訴哈特案*¹¹³ 的判決書獲高等法院在 *Alcan New Zealand Ltd v Commissioner of Inland Revenue* 案¹¹⁴ 的判決書提述。湯普金斯法官說，法院是可以查閱《國會議事錄》，惟可查閱此等材料的案件應不常見。他對於該案是否符合 *琥珀訴哈特案* 所訂的條件更心存疑問。¹¹⁵ 如果是為了確定立法用意而使用報告書¹¹⁶，而該報告書卻只是暗示而非明言立法目的，則其用處便會大減。¹¹⁷

7.62 湯普金斯法官又裁定，由部門官員或財政部為部長撰寫關於國會正審議的法令草案條文的評議報告書，並不屬法院為確定法令草案條文的

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.

¹¹³ [1993] 1 All ER 42.

¹¹⁴ [1993] 3 NZLR 495.

¹¹⁵ 參閱 *CIR v Alcan New Zealand Ltd* 案 ([1994] 3 NZLR 439) 的上訴判決書，法院沒有援引 *琥珀訴哈特案*，反而是採納有關的稅務法規的簡明涵義。亦可參閱第 6 章關於“稅務法規”一節。

¹¹⁶ Report of the Taxation Review Committee.

¹¹⁷ 第 506 頁。

立法用意而可查閱的材料類別。¹¹⁸ 他並沒有提述早年 *Proprietors of Atihau-Wanganui v Malpas* 案¹¹⁹ 的判決書，其中曾准予提述一份由政府部門擬定以闡釋部門作業模式的報告書。

7.63 至於如刑法改革委員會 (Criminal Law Reform Committee) 的法律委員會報告書，上訴法院表明只會在法例涵義看來有歧義的情況下才會查閱此等報告書以輔助釋義；但如果法規措辭的涵義清晰和沒有歧義，則此等報告書不會起任何作用。¹²⁰ 然而，在 *Brown v Langwoods Photo Stores Ltd* 案，¹²¹ 即使有關法律條文的涵義看來清晰，但上訴法院仍然查閱一份委員會報告書。

“它們固然不可能凌駕有關法令，畢竟法令才是終極準則，但如果它們的確揭示了不同用意，便必須重新考慮有關法令對關鍵事項的規定是否真的明確。然而，本案並不存在這種疑問。”¹²²

7.64 在 *Bay Milk Products v Earthquake Commission* 案，¹²³ 上訴法院拒絕將地震委員會的行政守則視為屬於詮釋有關法例的真確釋義的有關材料。

7.65 不過，高等法院在 *Levi Strauss & Co v Kimbyr Investment Ltd* 案¹²⁴ 卻跟隨加拿大和美國案例¹²⁵，援引聯合王國商標局的作業守則。有關法官允許援引有關材料的理據是“商標局在這門複雜而特殊行業內已累積豐富經驗和識見”。

7.66 在性質特殊的 *R v Cann* 案，¹²⁶ 上訴法院拒絕查閱一份新聞稿；其內容是指有關法令草案於一日內迅速完成三讀程序是旨在將上訴人繩之於法。然而，有關法例並無表明它不是全民適用的法令。

7.67 使用外在材料的做法不是獲所有人支持的。眾議院主事官在一篇辭鋒犀利的評論文章中警告說，“不斷增衍的外在材料可能使原本沒有歧義的條文平添歧義。”¹²⁷ 又指出取閱有關材料的困難：例如整套成文法約有 70 卷，但《國會議事錄》卻有 500 卷之多。此外，律師向其客戶提供意

¹¹⁸ 他反而拒絕接納本尼恩在其著作 *Statutory Interpretation, a Code* (2nd edition 1992) 所述的論點。不過，本尼恩也曾說過，這種報告書如非作公共用途是不得接納為證據，而該案中的報告書並不是公共文件。

¹¹⁹ [1985] 2 NZLR 468, at 477.

¹²⁰ *R v Howard* [1987] 1 NZLR 347, at 352-3.

¹²¹ [1991] 1 NZLR 173.

¹²² 出處同上，第 176 頁。

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.

¹²⁶ [1989] 1 NZLR 210, at 214-5.

¹²⁷ D G McGee, "Extrinsic aids to statutory interpretation", NZLJ (October 1989), at 341-367.

見時，也必須顧及使用外在材料可能使有關法律有不同釋義。總括而言，他相信使用外在材料會導致更多訴訟和需要使用國會傳聞材料。

7.68 此外，尚有其他批評使用外在輔助材料的論點。埃文斯（Evans）在其《釋法與溝通問題》（*Statutory Interpretation, Problems of Communication*）一書說，使用國會議事歷程材料的主要弊端是“削弱法規的可靠性”。¹²⁸ 然而，如果法院不允許使用該等輔助材料，則律師向客戶提供意見時，僅須依據法規的簡明用語提供意見，並不用查閱《國會議事錄》。他強調律師以至普羅市民在取閱國會紀錄時都會遇到困難，並提議日後應該在公共圖書館提供《國會議事錄》。他認為使用《國會議事錄》的唯一好處是解決歧義問題，並指出澳大利亞的法例已正確地平衡利害得失。¹²⁹

7.69 新西蘭法律委員會不建議將規管外在材料用法的規則納入法例，反而認為由司法機構主導這方面的發展才是較佳做法。¹³⁰ 該委員會在總結時說，制定這類法例的唯一優點，就是界定在甚麼情況下可查閱《國會議事錄》和制定用法指引。“毫無疑問，如果放手讓法院處理，法院自會按個別案件酌情制定規則，但如此發展需時。”¹³¹

7.70 該委員會在《新釋義法令》（*A New Interpretation Act*）¹³² 報告書中進一步指出，他們滿意法院已着手發展關乎此類輔助材料的關連性和重要性的規則和實務常規：“有關常規的發展方向看來是依循已有規管法例的澳大利亞司法管轄區的相同路向。”¹³³ 他們認為該條澳大利亞法例對法院的幫助看來並不明顯，並指出有些澳大利亞法例所定關於歧義、隱晦、明顯地荒謬或不合理的基準條件是有問題的。

7.71 有關的基準條件假設：

“…… 聆訊和辯論陳詞程序是分開進行：法院會先決定文本的涵義，或裁定有關文本有歧義或隱晦之處，然後才會得悉有關國會材料並衡量其重要性。不過，法官事實上可能早已知悉有關材料或起碼有籠統的概念。此外，他們也常會在聽取辯論陳詞期間接獲有關材料。有關規則又假設法院可以在不考慮有關材料的情況下指出某種涵義明顯是荒謬或不合理的。”¹³⁴

¹²⁸ 1989 年第 1 版再版，第 288 頁。

¹²⁹ Section 15AB of the Acts Interpretation Act 1901 (Cth) (1984)。見第 8 章。

¹³⁰ "Legislation and its Interpretation", Preliminary Paper No 8, Paragraph 61. (December 1988).

¹³¹ 第 140 頁。

¹³² 1990 年第 17 號報告書第 124-6 段。

¹³³ 第 125 段。

¹³⁴ 第 121 段。

7.72 該委員會在其預備文件中亦指有關的材料名單沒有將所有材料悉數列出，而且有關材料雖可用於確認文本的涵義，但不能用以否定涵義。

7.73 該委員會提議對負責有關法例的人士的陳述應給予較重分量。關於使《國會議事錄》更利便查閱這一點，該委員會提議《國會議事錄》除了記錄二讀演詞的日期外，還可以收錄“提交審議的法令草案題目、其他國會審議階段的日期、有關法令草案及其後版本和任何其他有關的補充命令文件的編號、以及有關該法令草案的已印行報告書的書目。”¹³⁵

7.74 伯羅斯教授（Professor J F Burrows）指出，截至 1990 年為止，所有使用國會議事期間的陳述的新西蘭案件，都是純粹用以印證藉法規用語和文義等途徑所達致的釋義而已。¹³⁶

7.75 總結而言，新西蘭法院對於外在材料的類別的用法和發展，採取創新和務實的觀點。從新西蘭法律委員會建議不應立法¹³⁷ 規管外在輔助材料一事可見上訴法院已掌控關乎外在輔助材料的用法的發展。

加拿大

7.76 加拿大的《釋義法令》（Interpretation Act）¹³⁸ 訂定按目的釋義的指引。加拿大省級立法議會和聯邦國會均有制定相若的按目的釋義的法規。舉例來說，《釋義法令》第 8 條（1979 年卑斯省修訂法規第 206 章）¹³⁹（R.S.B.C., 1979, Cap. 206）規定必須以法則具補救效用為前提來詮釋所有成文法，並以最能確保達致該目的而作出公正、廣泛及靈活的釋疑及釋義。不過，法院已自行就外在輔助材料的可接納性訂立規則，並無須援引法例。在 *AG Canada v Reader's Digest Ass'n* 案，¹⁴⁰ 最高法院拒絕接納在國會作出的陳述為證據，其中兩名法官為此判決提出充分理由說，“以國會作為一個個體而論，除了通過正式作為以表述其動機或用意之外，便別無其他表述形式。”¹⁴¹

7.77 *Reference re Anti-Inflation Act* 案¹⁴² 曾放寬不接納外在材料規則。這是一宗關乎憲法的案件，而法院也是藉此類案件制定規管外在輔助材料可接納性的規則。加拿大最高法院接獲的呈交材料包括政府白皮書、加拿大統計

¹³⁵ 第 46 頁。澳大利亞聯邦和維多利亞省的法例現在都註明二讀演詞的日期。

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)。他說由此可見，他們深知自中世紀以來施行普通法的司法管轄區都將釋法功能視為法院的職能而非立法機關的職能。

¹³⁸ (1849) 12 Vict.c.10, s. 5-28。新西蘭的條文與香港的條文相若。

¹³⁹ Revised Statutes, British Columbia.

¹⁴⁰ (1961) 30 DLR (2d) 296.

¹⁴¹ 這是載於判決書提要。

¹⁴² [1976] 2 SCR 373, 68 DLR (3d) 452, 9 NR 541.

局的簡訊、教授的研究報告、經濟學家的意見書、加拿大銀行總裁的演詞、眾議院辯論紀錄和國會常務委員會的會議紀錄。拉斯金法官 (Laskin CJC) 說：

“……不能或不應該就可接納性或不可接納性提議制定通則的……而如何使用外在材料和甚麼外在材料是可予接納的問題則須視乎為受爭議的憲法論點所需的提證而定。”

7.78 *Re BC Dev Corp and Friedman* 案¹⁴³ 是關乎申訴專員司法管轄權的案件。迪克森法官 (Dickson J) 的判決書饒富趣味，內容回顧了申訴專員一職的發展史，並提述古代中國和羅馬帝國都設有相若官職。在 *R v Vasil* 案，¹⁴⁴ 拉默法官 (Lamer J) 在詮釋加拿大的《刑事法典》(Criminal Code) 時提述 1892 年國會辯論紀錄中收錄關於《刑事法典法令草案》(Criminal Code Bill) 的評論。不過，他警告說，在一般情況下不宜查閱《國會議事錄》。有一位評論員指出，法院查閱《國會議事錄》是有理可依的，因為《刑事法典》是基本文件，就如根據憲法制定的法規一樣。¹⁴⁵

7.79 在 *R v Stevenson and McLean* 案，¹⁴⁶ 上訴法院認為當國會議事程序的紀錄“可差不多斷定孰是孰非”時，可查閱有關紀錄。¹⁴⁷，在其後的 *Babineau v Babineau* 案¹⁴⁸ 判決書中，法院曾以上述案件為依據，引述法令草案發起人的二讀演詞和專責委員會報告書，惜無法憑有關部長的言論解決案中爭論點。

7.80 有關不接納立法歷程證據的規則漸趨放寬。在 *Churchill Falls (Labrador) Corp v Newfoundland (Attorney-General)* 案，¹⁴⁹ 魁北克省曾嘗試引用公務人員的演詞和政府小冊子以引證有關法例的真正目的。經上訴後法院裁定，法院是可以考慮與法例的運作和效力有關的外在證據，而有關的小冊子已獲確認其本質並非不可靠，且又無違反公共政策，故獲接納為證據，¹⁵⁰ 但官員的演詞和公開聲明，不論是在國會內或以外地方作出的都不會獲接納為證據，理由是此等材料不能說是代表立法機關的用意。至於其他關乎案情背景的材料，都可接納為證明關乎公眾知識的歷史事實的證據。此外，法院又表明對於關乎憲法的案件，“可能會考慮外在證據，不僅用以確定受抨擊的法例的運作和效力，也是用以確定其真正目標和目的。”¹⁵¹

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 這陳述是摘錄迪克森法官在 *Reference re Residential Tenancies Act* 案 ((1981) 123 DLR (3d) 554, 見 562) 的言論，他另外附加了此等外在材料不得為用以輔助釋法的規定。

¹⁵¹ 第 19 頁。

7.81 使用國會紀錄以外的輔助材料 有關各個委員會報告書的可接納性，論及的判決書為數不多。曾有一宗判例接納一份皇家委員會報告書為證據，但僅限於用以證明立法機關在制定受抨擊的法例時曾使用的“材料”而已。在 *Reference re Residential Tenancies Act* 案，¹⁵² 法院確認皇家委員會報告書（和國會委員會的報告書）都是可接納為證據，以證明有關法例的事實資料和立法目的，包括使用此等輔助材料以查考當年制定法令時的社會和經濟狀況。此外，若干《國會議事錄》專輯、若干類的特別委員會報告書和若干類的口頭證據都是可予接納作同一限定用途的證據。¹⁵³ 不過，在其後的 *New Brunswick Broadcasting Co v Canada (Canadian Radio-Television & Telecommunications Commission)* 案，¹⁵⁴ 法院允許接納一份皇家委員會報告書為證據，用以證明樞密院頒令的當時情況和宏觀環境。

7.82 最高法院在最近審理的 *R v Morgentaler* 案¹⁵⁵ 判決書中扼要論述法院對於使用外在材料的立場。該判決書提要載明：

“在查考受質疑法例的背景、文義和目的時，法院有權查閱各種外在證據，只要它們是有關連的和本身並非不可靠的便可。¹⁵⁶ 外在證據包括有關連的法例、顯示法例所針對缺弊的證據¹⁵⁷ 和立法歷程。¹⁵⁸ 此外，只要法院勿忘《國會議事錄》在可靠性和分量方面都是有局限的，也可接納《國會議事錄》作為引證法例的背景和目的之證據。”

7.83 法院引述霍格（Hogg）編寫的教科書內一段文字。¹⁵⁹ 霍格在文中指出：

“立法歷程材料的關連性是顯而易見的：這些材料有助將法規結合宏觀環境來理解、解釋其條文和闡明提議制定該法規的政府政策。按加拿大的一般釋法規則，立法歷程的材料通常不會獲接納為證據。不過，詮釋法規內某一條條文與為司法覆核而描述整條法規的特色是兩種截然不同的程序。因此，看來沒有充分理據要禁止為後者目的而使用立法歷程材料，更何況儘管先前曾有判例作出相反裁決，但現已確定皇

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 法院提述該案時稱之為 *Alberta Bank Taxation Reference*，但其正確名稱為 *Reference Re Alberta Bills* ([1938] 4 DLR 433, 438-41)。在該案中，樞密院說翻查阿爾伯達省受爭議法例的立法歷程是正當的做法，因為該法例對“提交予省級立法機關審議的法令草案的目的是對商事、貿易和金融的運作推行影響最為深遠的改革”（第 440 頁）。

¹⁵⁸ Sopinka J 說這是指在法例的草擬和制定期間所發生的事件（第 553 頁）。

¹⁵⁹ *Constitutional Law of Canada* (3rd edition, 1992) at 15-14 to 15-15.

家委員會和法律改革委員會的報告書、政府的政策文件，甚至國會辯論紀錄都是可予接納的。”

7.84 在 *Harel v Deputy Minister of Revenue of Quebec* 案，¹⁶⁰ 最高法院接納關乎行政常規的證據作為釋義的指引。格蘭普法官（De Grandpre J）說，行政機關所作的釋義固然不能否定法例文本的清晰涵義，但如有關政策明確且施行有年，則其分量不容小覷，故當法例涵義有疑點時，行政常規便成為重要的因素。¹⁶¹

7.85 在 *National Corn Growers v Canada* 案，¹⁶² 聯邦上訴法院考慮使用外在輔助材料以詮釋一條施行國際條約的國內法規。他們裁定，當有關法規的措辭清晰和沒有歧義，法院是不應該查閱國際協議來澄清其涵義，但認同法院是有權查閱國會議事紀錄，惟只限於確定有關法規旨在補救或處理的“缺弊”、事件和狀況。¹⁶³ 即使國會的陳述顯示有關法令的目的是施行關稅和貿易總協定的《東京回合條約》（Tokyo Round Treaty）的義務，但這並不表示該條約的規定應該有替代有關法令條文用語的效力。¹⁶⁴

7.86 《加拿大人權法令》（Canadian Human Rights Act (SC 1976-77, c 33)）第 40(3) 條卻作出不尋常的立法干預，該條文授權人權委員會審裁處（Human Rights Commission Tribunal）在釋法時可考慮國會辯論紀錄。

7.87 貝爾（Bale）指 *珮珀訴哈特案*¹⁶⁵ 的判決會“加強並加快已在加拿大進行了一段時期對不接納外在材料規則所作的明確修訂。”¹⁶⁶ 無論如何，有關規則已因有判例提述文中引用《國會議事錄》的法律評論文章而間接受到削弱。

美國

7.88 在美國，外在輔助材料是可任意使用的。由英格蘭法律委員會和蘇格蘭法律委員會的《法規釋義》工作文件（Working Paper on "Interpretation of Statutes"）¹⁶⁷ 指出，外在輔助材料在美國是重要課題：

“理由有二：其一是有鑑於按憲法釋義解決的問題所涵蓋的

¹⁶⁰ (1977) 80 DLR (3d), at 556.

¹⁶¹ 第 561 頁。

¹⁶² (1988) 58 DLR 642.

¹⁶³ 但不會獲接納為顯示國會通過有關法例的用意的證據。（MacGuigan JA 持異議，第 669 頁）。

¹⁶⁴ 他們承認在一般情況下，法院應該以符合履行國際義務的方式詮釋法規。見 *Salomon v Com'rs of Customs & Excise* 案 ([1966] 3 All ER 871, 874-6)。亦見 *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.

範圍和重要性；其二是在發展迅速和結構複雜的社會環境下制定的社會和經濟法例具有舉足輕重的地位。”

7.89 由於外在輔助材料的用法沒有受到限制，故招致一些美國評論家批評。柯蒂斯（Curtis）早於 1948 年已指出：

“法院過去對於為查考立法用意而選閱的材料有甚為嚴格的要求，以前只限於查閱〔立法機關〕轄下委員會的報告書和負責有關法令草案的議員的陳述。然而，在傳統信條主義壓力下，他們現在卻要笨手笨腳地從立法歷程的廢物箱撿拾最為粗劣且沒有納入法例內的意向表述。”¹⁶⁸

7.90 該兩個法律委員會強調，美國法官和作家所作出的批評很多都不是基於原則而反對使用立法歷程材料，反而是針對現實生活中出現的濫用情況。法蘭克福特法官說：

“不得濫用立法歷程材料以致掩替法例，否則會使只有當立法歷程有疑點才查考法規的戲謔成真。”

7.91 另一位美國評論員提議按以下四項因素評估外在輔助材料的價值：

- “(a) 可信性（可靠性）：這包括查考來自某來源的材料是否能可靠地顯示立法機構的作為或理解；另外，有關材料的性質是屬分析性和闡釋性的，抑或是帶有政治色彩或其他潛在的偏頗觀點；有關來源的特質是重要的考慮因素。
- (b) 同時期的：有關的法令草案與有關的外在材料的時序應該甚為緊貼，以致立法者在立法期間確曾考慮有關的外在輔助材料。
- (c) 有密切關係：這因素曾被界定為輔助材料與‘立法機關作為的本質’的密切程度。因此，以審議有關法令草案的立法委員會跟外間機構相比而言，前者與立法程序的關係更為密切。
- (d) 立法背景：這因素的定義較欠清晰，但看來是指有關的外在輔助材料是否與制定法規年代的宏觀環境有關。”¹⁶⁹

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.

7.92 美國哥倫比亞特區上訴法院首席法官在近日發表的文章中對最高法院近年偏向按文本釋法而捨用立法歷程材料表示惋惜。¹⁷⁰ 這情況與他在早年發表文章所述的迥異。¹⁷¹ 他早年曾發表文章，就法院在某一年度審理的所有案件作分析，發現法院差不多在所有案件中都查考立法歷程材料，以確保其中不會有任何資料會否定法院按文本所理解的簡明涵義。

7.93 沃爾德法官（Judge Wald）剖析了美國最高法院在 1988 至 89 年度的判決書，在已發表的 133 份判決書中，約有半數涉及法規釋義的爭論點，而在涉及法規釋義爭論點的案件中，法院曾援引立法歷程材料以助達致結論的案件佔四分之三（即 53 宗）；提述立法歷程以印證法院所解讀法令措辭的涵義的案件有 18 宗。“更為常見的情況是，法院查閱立法歷程後僅知悉其中沒有資料否定或讓人懷疑法院所解讀的法規涵義。”¹⁷² 法院曾先行從有關法律的文本查知有關法律對案中爭論點並無定見或有歧義的案件有 32 宗，其中有 8 宗案件所援引的立法歷程材料都有助解決案中待決的爭論點，而其餘的 24 宗案件都是不能從立法歷程材料中找出具體答案，惟有關材料仍有助查考有關法令的目的。至於法院使用立法歷程材料所得的涵義跟憑有關法規可說是“簡明”的措辭所解讀的涵義相異的案件有五宗。

7.94 *Public Citizen v Department of Justice* 案¹⁷³ 是上述五宗案件之一，在此案中必須捨棄按字義所解讀的簡明涵義而取按目的釋義所得的涵義。由於該案涉及憲法，故法院確認了下述原則：如有其他看似有理且可避免造成憲法問題的釋義，便應予採納；除非如此釋義明顯地與國會的用意相抵觸，則作別論。

7.95 在上述五宗案件中的另一案件中，法院裁定將措辭簡明的文本按字義解讀會造成武斷的結果。¹⁷⁴ 總括而言，法院避免採納按法令的簡明措辭解讀的涵義的案件只有五宗，其中有兩宗是為免造成憲法問題，另一宗是因為聲稱措辭簡明的文本實際上並非真的簡明，而餘下兩宗則是因為法院已同意法規的措辭“簡明”而沒有支配作用。¹⁷⁵

7.96 沃爾德提出理由支持自己使用立法歷程材料。她說有關材料有助她遵循國會用意執行法律，而且綜合不同來源的資料有助推斷法規用語的最適切涵義。按文本釋法的危險之一是“增強行政機關”，¹⁷⁶ 因為按照

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.

¹⁷¹ See Wald, "Some Observations on the Use of Legislative History in the 1981 Supreme Court Term", (1983) 68 Iowa L Rev. 195.

¹⁷² 書目出處同上，第 290 頁。

¹⁷³ (1989) 105 L Ed 2d 379.

¹⁷⁴ *Green v Bock Laundry Machine Co* (1981) 104 L Ed 2d 559。令人感到諷刺的，一向主張“文本釋法”的斯卡利亞法官表示，在案中按字義釋義會造成荒謬或可能違憲的結果。

¹⁷⁵ Wald，書目出處同上，第 298 頁。

¹⁷⁶ 第 308 頁。

Chevron 案所訂原則，當有關法例沒有切中案中爭論點的規定，便應給予行政機關有釋義的優先地位。¹⁷⁷ 她總結時說，“如法官確實在如何識別方面的表現欠佳，解決之道是向他們灌輸立法程序的知識，而不是實施資料審查制度使他們不能查閱有關資料。”

7.97 沃爾德將斯卡利亞法官（Justice Scalia）視為倡導按文本釋法運動的領導者。斯卡利亞法官對於按文本釋法的見解，在 *Green v Bock Laundry Mach Co* 案中獲得最佳闡釋：

“法典內各辭彙的涵義，不應以一小撮國會議員中佔多數的議員所理解的涵義為準，而是要按照下列準則定奪：(1)最切合文義和一般用法的涵義，也是就有關法規用語作表決的全體國會議員（更不必說受法規規管的市民）最可能解讀的涵義；及(2)最能夠與必須配套施行的法律相輔並行的涵義，也就是我們善意假設國會牢記的相輔並行準則。”¹⁷⁸

7.98 斯卡利亞法官在題為“司法機構聽從行政機關對法律的釋義”（*Judicial Deference to Administrative Interpretations of Law*）¹⁷⁹ 一文中曾概述其釋法觀點。他指出美國最高法院甚至會採納行政機關對其所執行法規的歧義用語所作的合理釋義。¹⁸⁰ 法院採納此等釋義的情況，是當有關法規沒有直接處理案中爭論點或有歧義，而接納此等釋義的理據，通常是有鑑於該等執法機關熟悉有關法例的歷史和目的，而且有實際執法經驗。

7.99 斯卡利亞法官強調，“換言之，政策評估是司法機關使用的傳統工具之一，並於應用 *Chevron* 案準則的第一步驟中使用。這步驟是斷定法律有否歧義，故必須在聽從行政機關的判斷之前完成。”¹⁸¹ 斯卡利亞法官坦率地描述司法程序：當他認為法規的涵義如按文本解讀會更為清晰時，則聽從行政機關的釋義的意願便愈低。反過來說，願意使用立法歷程材料的法官會較常判定有歧義之處，故會聽從行政機關的釋義。

7.100 在 *Public Citizen v Dept. of Justice* 案，¹⁸² 斯卡利亞法官指“法規的清晰用語在某種情況應用時可能造成違憲之事實，並不足以構成妄顧法規的簡明涵義的理據。”斯卡利亞法官在 *Ins v Cardoza-Fonesca* 案¹⁸³ 中提出有別於多數法官的意見。該案多數法官認為：

¹⁷⁷ *Chevron USA Inc. v Natural Resources Defense Council* (1984) 467 US 837。法院裁定，當 Environmental Protection Agency 對 Clean Air Act 內某一辭彙所作的釋義不會抵觸國會的清晰用意，也並非不合理時，便必須採納其釋義。

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 頁。

¹⁸² (1989) 105 L Ed 2d 379, at 409.

¹⁸³ (1987) 94 L Ed 2d 434.

“……當法規的簡明措辭看來可解決待決的問題，則美國最高法院查閱該法規的立法歷程材料時，只能夠用以確定有關材料有否明確表述與法規措辭所示立法用意相抵觸的用意，致使法院必須對國會已藉所選用措辭表述其用意的這項有力推定提出質疑。”

他關注到過分側重翻查立法歷程材料，會使人以為在法規的措辭是清晰時，使用相若的分析方法也屬恰當。

7.101 博恩（Born）向英格蘭法院就美國制度的經驗提出以下忠告，“在國會進行的辯論大部分都是以刻意安排的‘對話’形式進行，讓可能的支持者就該法例對其選民的影響向〔該法例的〕發起人取得詳細和非常技術性的保證。”¹⁸⁴ 他指出當個別代表和小型委員會的陳述也可成為“法律”時，法例的重要性自然會相應受到削弱。不過，他承認高等法院現時正着手重新檢討立法歷程材料的功能。

7.102 有論者指出，我們的立法程序有較嚴謹的規管，故不大可能出現美國的情況，但仍可從有關規則的濫用情況汲取教訓。布朗威爾金森大法官在 *琥珀訴哈特案* 提及美國制度的危險之處，並點出嚴格控制可接納性準則的重要性。¹⁸⁵

愛爾蘭共和國

7.103 在 *Bourke v Attorney General and Wymes* 案，¹⁸⁶ 最高法院查閱了歐洲議會引渡公約（Council of Europe Convention on Extradition）的預備文件和該公約的文本，並以該公約原文曾作出修訂和從預備文件得知的修訂理由為依據作出結論。

7.104 在 *Wavin Pipes v Hepworth Iron* 案，¹⁸⁷ 科斯特洛法官（Costello J）為查閱《1964年專利法令》（Patents Act 1964）的立法歷程材料提出理由支持說，原則上查閱有關材料跟在關乎國際公約的案件中查閱預備文件並無二致，又認為《法規釋義》報告書¹⁸⁸ 所列表反對使用立法歷程材料的理據都不具說服力，並指出部長就修改法律提出的解釋顯然有助法院確定立法機關的用意。

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.

7.105 科斯特洛法官在案中又援引兩宗較早期的查閱官方報告書的案例。在 *McMahon v Attorney General* 案，¹⁸⁹ 最高法院查閱了《1872年投票法令》（Ballot Act 1872）制定以前所發表的選舉制度特別委員會報告書。在 *Maher v Attorney General* 案，¹⁹⁰ 法院認為探討有關酒後駕駛法律專責委員會的報告書有助詮釋《1968年道路交通法令》（Road Traffic Act 1968）。除此以外，科斯特洛法官沒有為援引外在材料提出其他理由。

7.106 最高法院沃爾什法官（Walsh J）在 *The People (DPP) v Quilligan* 案¹⁹¹ 指出，有關法例的目的是防止審理政治案件的陪審員受到威脅，這已是眾所周知，甚至曾在國會辯論中探討過。不過，他並沒有直接引述任何國會辯論紀錄。

¹⁸⁹ [1972] IR 69 HC.

¹⁹⁰ [1973] IR 140.

¹⁹¹ [1986] IR 495, at 509-10.

第 8 章 比較法律

第 II 部：立法改革的不同方案

澳大利亞

(i) 澳大利亞聯邦法規的條文

8.1 《1901 年聯邦法令釋義法令》（Federal Acts Interpretation Act 1901）在 1981 年被修訂，以加入按目的釋義的條文，而此條文是與新西蘭的《1924 年法令釋義法令》（Acts Interpretation Act 1924）第 5(j) 條相若。1901 年的法令第 15AA 條規定：

“在詮釋法令的條文時，寧可採取有助達致該法令的基本目的或目標的釋義（不論該目的或目標是否在該法令內明言），而不採取不會達致該目的或目標的釋義。”¹

當局在當時無意改變使用外在材料的立場。² 不過，澳大利亞律政署署長曾提及日後會檢討外在輔助材料的使用。

8.2 澳大利亞國會在 1982 年審議一份題為《輔助釋法的外在材料》（Extrinsic Aids to Statutory Interpretation）的討論文件，以決定將甚麼建議納入法例。³ 該文件提議在法令中特別擬備摘要說明，但最低限度在起首階段只限於提出草案的人認為適宜擬備這種說明的法令才有此需要。⁴ 該文件又提議法令的目的或目標可以在法令內載述，而非另行擬備特別摘要說明，但在下述情況則較適宜擬備特別摘要說明：

“**(i)**當法令有多個不同目標；**(ii)**當有關課題的歷史是相關材料；**(iii)**當有其他關乎文義的假設可供解釋某條文，特別是那些複雜、嶄新或特殊的條文。屬第三類的例子是**(a)**指明法令所針對的‘缺弊’和**(b)**解釋制定條文的理據，以闡明條文如何應用；及**(iv)**就如何在特定個案應用一般性的條文提供指引。”⁵

¹ 1901 年的法令第 46 條確保法例釋義包括附屬法例的釋義。

² 第 15AA(2) 條規定，不得將按立法目的釋義理解為允許使用外在材料。

³ 澳大利亞政府擬備一份載有該討論文件的說明書，題為 *Developments in Statutory Interpretation*。該說明書在 1983 年的 Commonwealth Law Ministers Conference 提交。

⁴ 這建議與 *The Interpretation of Statutes (Law Com No 21) (Scot Law Com No 11) (1969)* 這份報告書所載的建議相若。

⁵ 第 17 頁。

8.3 最有可能入選的法令草案是那些為實施法律改革委員會報告書的建議而擬定的草案。有人提議修訂該《釋義法令》，使法院可以使用這些特別擬備的摘要說明。

座談會

8.4 1981年3月在坎培拉舉行的法規釋義座談會意義重大。⁶會上探討的課題之一是摘要說明的用法。律政署副秘書帕特里克·布拉齊爾(Patrick Brazil)指出，透過立法排除因為法官只能為單一目的(即找出法令所針對的缺點)而審閱報告書所產生的困難是有一定理據的。⁷該次座談會奠定了《輔助釋法的外在材料》這份文件的立論基礎。隨後在1983年2月又假坎培拉舉行另一次座談會。與會者之一威爾伯福斯大法官在會上改變其一貫主張⁸。據布朗威爾金森大法官所述，威爾伯福斯大法官認為“應該放寬該項不接納外在材料的規則，假若有部長在促使議案獲通過時就法令草案的條文的涵義或涵蓋範圍作出明確的官方陳述，便應該允許他所陳述的內容被他人提述。”⁹威爾伯福斯大法官提出論據，支持法院在解釋七種不同類別的法例對可以接納若干材料為證據，但其建議未獲支持，並被評為不切實際。¹⁰威爾伯福斯大法官又警告說，在百分之九十的案件中，要詮釋法例的人是裁判官、無律師代表的被告人或並非準備充足的律師。

8.5 在該個座談會上，澳大利亞聯邦申訴專員理查森教授(Professor J Richardson)指出，僅是讓法院可以酌情決定採納甚麼外在材料作證據並不足夠，他提議“法院需要更進一步，使法院以外的人在日後應用法例時能夠肯定按其處境而言可使用甚麼外在材料。”¹¹在是次座談會上發生的令人感到意外的事件之一，就是有某些司法界的成員贊同透過立法介入關於外在輔助材料的事宜。梅森法官(Justice Mason)有鑑於當時的法律既不清晰也不令人信服，故認為立法是較可取的做法。¹²此外，立法也是必要，理由除了是因為國會不會“受過往累積的案例掣肘，也因為國會通過制定法規表述單一的意向……。”¹³聯邦申訴專員的提議無疑也有助推動政府立例。

8.6 與會代表在座談會上研討多個關於外在輔助材料的建議後投票表決。結果有過半數代表贊同“法官應可隨意考慮他們有可能認為與其釋法

⁶ 該座談會紀錄已編製成"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 維多利亞州的 Legal & Constitutional Committee 不接納他的建議。見該委員會的 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頁。在 Macrossan 引述，書目見內文，第494頁。

工作有關的任何材料，並有過半數代表認同適宜為確保這個機會獲得善用而制定若干法定條文。”¹⁴ 至於擬備特別摘要說明的提議，則支持者疏落。

司法界的發展

8.7 與此同時，有部分高等法院的法官較以往接受使用《國會議事錄》的做法。法院曾在一宗案件中以國會辯論紀錄作為證明國會意圖的直接證據，¹⁵ 但法院這樣做時也表明，有關的辯論紀錄必須是明確地披露立法目的。在 *TCN Channel 9 Pty Ltd v AMP Society* 案，¹⁶ 澳大利亞聯邦法院裁定，《國會議事錄》的二讀演詞紀錄和摘要說明可被接納來證明有關法例旨在補救的缺弊。該法院援引 *Wacando v Commonwealth* 案，¹⁷ 該案的梅森法官雖然接受在一般情況下是不應參考《國會議事錄》，但是他認為如果某法令草案是為補救一項缺弊而制定，則可視為例外情況。然而，儘管《國會議事錄》有助確定立法目的，而且第 15AA 條也規定法院必須如此查證，但是仍然有法官對於查閱《國會議事錄》的做法表示抗拒。在 *Federal Commissioner of Taxation v Walsh* 案，¹⁸ 菲茨傑拉德法官（Fitzgerald J）說：

“我們要決定的是是否接納庫務司致國會的摘要說明……。也許這種材料可以被接納為揭示該條文的目的的證據，故此符合…… 引用《法令釋義法令》第 15AA 條的理據，而普通法的規則亦已允許並要求法院充分考慮立法機關的意圖。……這種做法無甚裨益。事實上，如果有關的外在材料本身的涵義並不清晰，需要辯論才可以釐清其涵義，則這樣做反而會嚴重妨礙法院運作的效率、增加訟費、拖長聆訊時間和延誤司法程序。此外，即使有關的外在材料有透露立法目的，但是〔法令〕所採用的字眼的涵義也有一定的範圍，是不會延伸至超越其界線的；儘管我們知道採用這些字眼時有這個意圖，但是也不能這樣做的。”

8.8 在 1984 年制定有關法令之前，大部分的裁決均是以 *布萊克克勞森有限公司訴沃爾多夫阿沙芬堡紙品廠案* 為判例。¹⁹ 在 *Wacal Developments Pty Ltd v Realty Developments Pty Ltd* 案，澳大利亞高等法院查閱了在報告書內附載的法令草案，但目的僅是為了確定其後制定的法令偏離該法令草案的草擬本，

¹⁴ Mr Justice Macrossan, "Judicial Interpretation", (1984) 58 ALJ 547, at 549.

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 Prises & Consumer Affairs (SA) v Charles Moore (Aust) Ltd* 案（(1977) 51 ALJR 715，見 730）的判決書。他在該案中表明，“凡法規有歧義時，……可考慮其歷史，但有鑑於立法歷程的特質，除非其立法歷程材料清楚披露立法者的用意，否則不得查閱立法歷程材料。”

¹⁶ [1982] 42 ALR 496.

¹⁷ [1981] 56 ALJR 16, at 25。梅森法官在案中參考在上議院就 *Colonial Boundaries Bill* 發表的二讀演詞，內容提及政府律政官員的意見。

¹⁸ (1983) 14 ATR 399, at 420.

¹⁹ [1975] 2 WLR 515.

故此無需參考報告書的內容。²⁰ 該法院所援引的判例是布萊克克勞森案。在 *Barker v The Queen* 案，²¹ 法院確認可以參考某委員會或官方的小組委員會所擬備的報告書，以助理解法例所針對的缺弊，但對於可否參考一份由一個英格蘭委員會擬備的、最終引致立法、而制定的法例又成爲維多利亞州法例的藍本的報告書，法院則表示質疑。在 *Dugan v Mirror Newspapers Ltd* 案，²² 其中兩位法官提述其後制定爲法例的擬議法令草案。斯蒂芬法官（Stephen J）認爲有必要探究立法的歷史，以查考有關的法改會報告書事實上有否影響有關法令草案的形式；如不查閱該報告書是有可能得出錯誤的結論。²³

關於外在輔助材料的聯邦法例

8.9 《1984年法令釋義（修訂）法令》（Acts Interpretation (Amendment) Act 1984）將第15AB條加入聯邦的《1901年法令釋義法令》。該新加入的條文就外在材料的使用作出規定：

“15AB(1)在解釋某法令的某項條文時，若有不屬於該法令的任何材料有助確定該條文的涵義，²⁴ 可在不抵觸第(3)款的規定下，爲達致以下目的而參考該材料：

- (a) 在顧及該條文在該法令內的上文下理及該法令的基本目的或目標之下，確定該條文的涵義是該條文的文本所傳達的一般涵義；或
- (b) 在出現下列情況時決定該條文的涵義：
 - (i) 該條文有歧義或涵義隱晦；或
 - (ii) 在顧及該條文在法令內的上文下理和法令的基本目的或目標而理解該條文的文本所得出的一般涵義會引致明顯地荒謬或不合理的結果。

(2) 在不局限第(1)款的一般性原則下，²⁵ 在解釋某法令的某項條文時可以依據該款的規定予以參考的材料包括：

²⁰ As summarised in Pearce & Geddes, *Statutory Interpretation in Australia*, (3rd edition, 1988) at 3.10.

²¹ (1983) 57 ALJR 426.

²² (1978) 22 ALR 439.

²³ 該案的摘要可參閱 Pearce & Geddes，書目出處同上，第3.10-3.11段。

²⁴ 貝克曼（Beckman）和法格（Phang）將此條文理解爲：把使用輔助材料以找出法令所針對的缺弊和使用輔助材料以確定有關法令的實際條文的涵義兩者的分界線取消。他們又說 *珊珀訴哈特案* 也已取消這兩者之間的分界線。書目見下文，第86頁。

²⁵ 貝克曼和法格說，這意味着第(2)款沒有把所有材料盡數列出。在 *Fct v Murray* 案（92 ALR 671，見684），Hill J說有關材料的類別並不僅止於第(3)款所列出的，但必須符合一項限制條件，就是“必須有助確定涵義”，而材料的用途則只限於第(1)(a)和(b)款所指明的兩種用途。書目見內文。

- (a) 載列於由政府印務局刊印並載有法令文本的文件內而又不屬於該法令的一部分的所有內容；
 - (b) 由皇家委員會、法律改革委員會、研訊委員會或其他性質相若的組織擬備並在制定該條文前向國會的上議院或下議院提交的任何相關的報告書；
 - (c) 在制定該條文之前由國會的委員會向國會提交的或由國會的上議院或下議院的委員會向所屬的議院提交的任何相關的報告書；
 - (d) 該法令所提述的任何條約或其他國際協議；
 - (e) 在制定該條文之前，由某部長向國會的上議院或下議院的議員提交或提供的與載有該條文的法令草案有關的任何摘要說明或任何其他相關文件；²⁶
 - (f) 部長在有關的國會議院動議二讀載有該條文的法令草案時向該國會議院所發表的演詞；
 - (g) 該法令宣稱為施行本條文而言屬於相關文件的任何文件（不論上文任何一節是否適用於該文件）；及
 - (h) 《參議院議事錄》（*Journals of the Senate*）、《下議院投票及議事程序紀錄》（*Votes and Proceedings of the House of Representatives*）、國會或國會的上議院或下議院的任何官方辯論紀錄所收錄的任何相關材料。
- (3) 在決定應否依據第(1)款參考任何材料或評定該等材料的重要性時，除了顧及其他有關的事項外，還必須顧及下列兩點：²⁷
- (a) 讓人們能夠以有關係文的文本所傳達的（顧及該條文在有關法令的上文下理和該法令的基本的目的或目標的）一般涵義為依歸是可取的；及
 - (b) 有需要避免在沒有相應得益的情況下拖延法律程序或其他程序。”

²⁶ Gifford, *Statutory Interpretation* (Australia) (1990), at 128-9。他說這些文件，例如摘要說明，是無需提交國會，故對於能否取閱此類文件表示關注。

²⁷ Gifford說此舉會對律師和法官造成“惡夢”，因為此舉把決定是否顧及外在材料和決定這些文件的重要性的權力交給法官。（第 129 頁）

8.10 上述條文與第 15AA 條有緊密的關係，第 15AA 條於 1981 年加入在 1901 年通過的法令，並被詮釋為強制法院優先按照立法目的解釋法規。²⁸ 為使這條文得以全面施行，實有必要為外在材料的使用訂立規定，以協助法院確定有關法規的目標或目的。聯邦律政署署長在 1981 年提交該法令草案時表示，第 15AA 條不是為干預司法機構的獨立性而制定。他重申“國會為法院制定一般釋法規則時一向均是擔當傳統並具影響力的角色，而法院對於應用《法令釋義法令》所列載的規則並無異議。”²⁹ 這立場正促使有關方面將關於外在輔助材料的使用指引制定為法規。

8.11 法院只有在第 15AB(1)(b)條所述的情況下才能以使用外在輔助材料解讀得出的釋義取代法例文本所傳達的一般涵義，這一點很重要，故需加以澄清。³⁰ 由於布拉齊爾當時是律政署的秘書，所以他對引入該條文的理據所發表的見解有參考價值。第 15AB(1)(a)條³¹ 確認在現實裏法官是有參考這些輔助材料以找出法例文本的涵義，而第 15AB(3)條則是對使用這些輔助材料的條件作出限制，因為外在材料可以在非常廣闊的範圍內使用。

8.12 第 15AB(2)條將部長在法令草案二讀時發表的演詞與《國會議事錄》內載列的其他相關材料分項列出，正顯示國會認為二讀演詞有較大關係和較為重要。法官或律師都沒有責任參考第(2)款所列出的任何外在輔助材料。這跟強制法院按立法目的釋義的第 15AA 條的規定迥然不同。儘管外在輔助材料的定義甚廣，但某份材料是否獲得參考仍須視乎它與有關條文的關連性。³² 此外，在決定是否考慮任何材料時，第(3)(a)和(b)款起着限制作用，而第(3)(b)實際上可確保不會有人利用外在輔助材料作為拖延手段。

8.13 本尼恩³³ 近日評論說，第(2)(f)款的涵蓋範圍異常狹窄，幸而有第(2)(h)款起補救作用。他指該兩項條文都因第 15AB(3)條而受到減損。他提問：“如果使用有關的外在輔助材料後確定有關條文的涵義並不是該條文的一般涵義，那又如何處理，相信該等材料是不能提述的（如屬(b)節所述的情況當然除外）。他忖測法院在*琥珀訴哈特案*為放寬不接納外在材料的規則而訂下的條件其實是取材自第 15AB(1)條。³⁴

²⁸ "Current Topics Statutory guidelines for interpreting Commonwealth statutes", (1981) 55 ALJ 711.

²⁹ 書日出處同上，第 713 頁。

³⁰ Brazil, "Reform of Statutory Interpretation - the Australian Experience of the use of extrinsic materials", (1988) 62 ALJ 503.

³¹ 這條文允許法院參考外在輔助材料以確定涵義。

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，贊德說他在第 9 章就“其他普通法國家的近況”所寫的短文，是取材自“*琥珀訴哈特案*中代表上訴人的御用大律師安東尼·萊斯特所提供的材料。……有關的材料現已存放於倫敦大學 University College 的 Manuscripts Library”。*Law Making Process* (4th edition, 1994, at 159)。

第 15AB 條適用於先前的法例

8.14 布拉齊爾的文章³⁵指基於若干外在材料曾經或不曾獲法院查閱而提出的上訴是不應獲判得直。他並指出：“第 15AB 條明確賦予外在材料作為輔助釋法材料的地位，但這不涉及任何法律規則。”這論點已在 *R v Bolton ex p Beane* 案³⁶的判決書獲得印證。該判決書指二讀演詞“可作為輔助釋法的材料，但部長的言論絕不能替代法律的文本。”

8.15 吉福德（Gifford）指第 15AB 條沒有指明該條文是否適用於在其加入 1901 年的法規之前已有的法令。“看來在通過這些法令時被視為無關且從不預期會作釋法用途的外在材料，在現時卻可被查閱以決定法例條文的涵義”。³⁷ 迪恩法官（Deane J）在 *R v Bolton ex p Beane* 案³⁸告誡說：

“賦予最初於 1984 年制定的〔第 15AB 條〕的條文有修訂對先前法例所作出的正確釋義的效力，等同賦予原應只可作輔助釋義用途的材料有對先前法例作出重要和有追溯力的修訂的效力”。

8.16 不過，《1984 年法令釋義法令》第 2 條規定，³⁹ 第 15AB 條適用於所有法令，不論它們的通過日期是早於或遲於本法令的生效日期。該條規定：

“除本法令另有規定外，本法令所作出的修訂適用於所有法令，不論它們的通過日期是早於或遲於本法令的生效日期。”⁴⁰

8.17 本尼恩⁴¹又提述吉福德⁴²的評論。後者聲稱第 15AB 條的規定是否明智“極具爭議性”。吉福德又曾提及司法機構內部對此課題的意見有嚴重分歧。⁴³

8.18 貝克曼（Beckman）和法格（Phang）⁴⁴指出，促成當局制定第 15AB 條的《維也納條約法公約》第 32 條提及如何確定條文的涵義。該兩位學者又特別指出第 15AB(2)(b)條使用“明顯”（manifestly）一詞，並憑此推論其

³⁵ "The Australian Approach", in Preliminary Paper No. 8, New Zealand Law Commission "Legislation and its Interpretation" (1988), at 153.

³⁶ 70 ALR 225.

³⁷ 書目出處同上，第 129 頁。

³⁸ (1987) 70 ALR 225, at 238.

³⁹ 這法令將第 15AB 條加插入《1901 年法令釋義法令》。

⁴⁰ 維多利亞州的 Interpretation of Legislation Act 第 4(1)條有相若的規定。

⁴¹ 書目出處同上，第 156 頁。

⁴² 書目出處同上，第 130 頁。

⁴³ 書目出處同上，第 139 頁。

⁴⁴ "Beyond *Pepper v Hart*: The Legislative Reform of Statutory Interpretation in Singapore", 15 Stat LR 69, at 84 (1994).

用意是確保只有理據頗為充分的個案才可以通過檢定準則。他們將第 15AB(3)條視為指引，使法院可按照其規定首先決定應否考慮有關材料；如考慮的話，再決定該等材料的重要性。⁴⁵ 貝克曼和法格指出，關於法例的詳題、弁言和旁註的可接納性看來也包涵在第(3)(a)款之內。

8.19 雖然第 15AB 條沒有明文說明，但是該條文是適用於附屬法例的。《1901 年法令釋義法令》第 46 條規定，該《釋義法令》所載列的原則適用於獲授權而制定的法規（如適用的話）。不過，西澳大利亞州⁴⁶ 和新加坡⁴⁷ 不採用法令一詞，而是採用“成文法”一詞，而該詞的定義包括附屬法例。

司法界所作出的詮釋

8.20 雖然第 15AB 條和其他澳大利亞的州分的相若條文都允許法院參考官方機構的報告書，⁴⁸ 但大部分關乎外在輔助材料的判決書都將焦點放在《國會議事錄》而非官方報告書上。當司法機構認為法例文本的涵義清晰時，便不會順應要求而參考外在輔助材料。高等法院在 *Re Coleman; Ex parte Billing* 案⁴⁹ 裁定：

“第 15AB 條是不允許為偏離文本的一般涵義而查閱該份演詞紀錄，除非有待詮釋的條文的涵義有歧義或隱晦，或其一般涵義會引致明顯地荒謬或不合理的結果，則屬例外。”⁵⁰

無論如何，法院總結時認為有關部長的演詞沒有表明其內容已對法例作詳盡無遺的描述，故應該將該次演詞連同法令草案本身的來龍去脈和摘要說明一併理解。

8.21 在 *Hunter Resources Ltd v Melville* 案，⁵¹ 持異議的梅森法官（Mason CJ）說，當外在輔助材料僅是就法例的涵義提供某種見解時，該等材料便不應該被法院考慮。無論如何，有關材料與法院在案中需要處理的 1978 年法令的立法歷史並無關係。該等材料是有關部長於 1985 年提出修訂該條 1978 年的法令時所發表的二讀演詞。相反，丹森法官（Danson J）則裁定，即使修訂案沒有表述立法機關的目的，但仍可從這些外在輔助材料推論出它的目的。⁵²

⁴⁵ 書目出處同上，第 86 頁。

⁴⁶ Section 19 of the Interpretation Act 1984.

⁴⁷ Section 9A(2) of the Interpretation Act 1985.

⁴⁸ 第(2)(b)款。

⁴⁹ (1986) 61 ALJR 37, at 39。法院參考了部長二讀演詞中的一句說話。

⁵⁰ 由布拉齊爾扼要概述。書目見上文，第 505 頁。

⁵¹ (1988) 77 ALR 8, at 11.

⁵² 第 21-2 頁。他所援引的判例是 *Grain Elevators Board (Vic) v Dun Munkle Corp* 案（(1946) 73 CLR 70，見 86），該案裁定在詮釋原有法例時可考慮修訂該法例的法令。

分量

8.22 作為外在輔助材料而言，司法機構認為部長的二讀演詞的分量較國會議員演詞的分量為重。在 *Commissioner of Police v Curran* 案，⁵³ 威爾科克斯法官（Wilcox J）說，“如果提述國會辯論紀錄的目的是斷定構思草案的人的用意，則除了從負責該草案的部長或其他知情的提案人的演詞之外，難以從別處覓得幫助。”柯比（Kirby P）在 *Flaherty v Girgis* 案⁵⁴ 對使用個別議員的演詞進一步限制。他拒絕接納個別國會議員就他們的期望和意圖所作出的表述，理由是此等材料的“根基薄弱，不足以據此確定聯邦國會有推翻州法律的意願……”。⁵⁵

8.23 在 *HR Products Pty Ltd v Collector of Customs* 案，⁵⁶ 李法官（Lee J）在探討“可編定程序的控制器”一詞應該按一般涵義理解抑或按業內特有的涵義理解時引用了第 15AA 和 15AB 條。期間法院查閱了多份資料，其中之一份是工業援助委員會（Industries Assistance Commission）擬備並曾提交國會的報告書，內容是關於該案所涉及的工業。法院認為該報告書是第 15AB(2)(b)條下的相關報告書，並引述書中的一些建議。該案是自 1984 年法例通過後涉及官方報告書的少數案件之一。

稅務法規

8.24 促成當局改變立場並制定第 15AB 條的動力之一，是司法界在詮釋稅務法規時袒護納稅人的避稅計劃。⁵⁷ 雖然關於釋法的規則已規定必須以對納稅人有利的角度詮釋稅務法規，但仍有法院使用外在材料澄清立法機關的目的，致使由納稅人提出的解釋不獲採納。在 *Grant v Deputy Commissioner of Taxation* 案，⁵⁸ 聯邦法院援引了摘要說明，其中內容解釋了對某條文作出修訂是為推翻先前一宗稅務案的判決。⁵⁹

確定一般涵義

8.25 貝克曼和法格⁶⁰ 扼要提述澳大利亞關於這個項目的判例法。他們指出即使條文的涵義看來清晰，但仍可使用外在材料確定其一般涵義，惟

⁵³ (1984) 55 ALR 697, at 707.

⁵⁴ (1985) 4 NSWLR 248.

⁵⁵ 第 259 頁。有關的《國會議事錄》的辯論紀錄是摘自 1901 年。

⁵⁶ LEXIS, Federal Court of Australia, Western Australia District, 17 May 1990.

⁵⁷ 見 Justice Macrossan 在其題為 *Judicial Interpretation* (1984 年 58 ALJ 547, 頁 553) 一文所提述的 *Commissioner of Taxation (Cth) v Westradars 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。他關注到 *琥珀訴哈特案* 會導致以下規則改變：在詮釋出現歧義的稅務法規時，應以有利納稅人的解釋為準。（*IRC v Ross & Coulter* [1948] 1 All ER 616, 見 625）。

⁶⁰ 書目出處同上，第 89 頁。

不能用以改動其涵義。⁶¹ 此等改動只可以在符合第(1)(b)款所列條件的情況下才能夠作出。在 *Gardner Smith Pty Ltd v Collector of Customs, Victoria* 案，⁶² 聯邦法院合議庭指出，按照第 15AB(1)(a)條而使用外在材料的情況並不限於用來詮釋涵義隱晦或有歧義的用語，或用來詮釋按一般涵義解讀會引致明顯地荒謬或不合理的結果的用語。合議庭在案中查閱了根據《關稅貨品分類目錄公約》（Convention on Nomenclature for the Classification of Goods in Customs Tariffs）成立的目錄委員會（Nomenclature Committee）所擬備的說明註解。反觀在 *Barry R Liggins Pty Ltd v Comptroller - General of Customs* 案，同一份說明註解卻被澳大利亞聯邦法院合議庭裁定為只屬次要指引，不能替代法規的簡單而清楚的用語，或在法規沒有歧義的情況下使用。此外，不能以該份說明註解否定法規的措辭所有的涵義，只要該涵義是按法規的上文下理去理解而得出的涵義便應該如此。⁶³

8.26 在 *Commissioner of Police v Curran* 案，⁶⁴ 威爾科克斯法官指出，要是法院根據第 15AB(1)(a)條參考外在材料，有關法例的表面涵義必須是清晰的，故參考材料是旨在確認法例是否真的如表面上看那麼肯定，而不是解決歧義的問題。在 *Commissioner of Taxation v Bill Wissler (Agencies) Pty Ltd* 案，⁶⁵ 法院裁定，第 15AB(2)(h)條並不允許為查明立法機關通過原有法規的目的而查閱摘要說明內的陳述或查閱就修訂法例發表的二讀演詞。

8.27 《國會議事錄》對於解釋法例旨在處理的缺弊也有幫助。⁶⁶ 皮爾斯(Pearce)和格迪斯(Geddes)指聯邦行政上訴審裁處(Commonwealth Administrative Appeals Tribunal)常常引用第 15AB 條。⁶⁷

公民權利

8.28 法院從不會允許使用外在輔助材料剝奪個人權利，除非法例明文規定，則作別論。*Re Bolton; ex parte Beane* 案⁶⁸ 的判決已闡釋了這規則。該案的判決亦顧及案中情況來裁定外在輔助材料所應佔的分量。審理該案的大多數法官認為一旦涉及個人自由這個問題，清晰的立法語言對處理涉及個人自由的爭論點甚為重要。⁶⁹

⁶¹ 他們援引 *Curran* 案和 *Gardner Smith* 案，出處見內文。

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.

⁶⁵ (1968) 81 FLR 471, at 476。無論如何，案中法官認為有關法例的涵義清晰和沒有歧義。

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 出處同前。*Re Waterford and Attorney General's Department* (1985) ALD 545, at 550-2.

⁶⁸ (1987) 61 ALJR 190.

⁶⁹ 第 198 頁。澳大利亞高等法院法官 Murphy J 在 *Sillery v The Queen* 案（(1981) 35 ALR 233）指出，在非常特殊的情況下，可以顧及法例的歷史詮釋一條影響個人自由的法例。他參考提述了律政署署長的二讀演詞，內容披露該法例對某一罪行所定的刑罰是最高刑罰而非如政

8.29 雖然部長的二讀演詞已清楚說明擬議中的法例的適用範圍，但他的言論不能替代法律的文本，即使有關係文有歧義亦然：

“不過，它本身雖然值得我們慎重考慮，但是卻不能起決定性作用；它是可供我們釋義時使用的輔助工具。……尤其是部長表述的立法目的並沒有在有關法律內表明，而達致該目的又會限制個人自由的情況為然。因疏忽或不慎而沒有將國會的明確意圖載入法律文本內的可能性固然不容抹殺，但無論這情況是令人何其惋惜，法院的職責依然是很清晰的。法院的職能就是落實國會在法律裏面表述的意願。”⁷⁰

8.30 布賴森法官（Justice Bryson）對上文有以下評語：

“這一段文章顯示立法制定的文本以外的任何材料基本上均是輔助性質。有人指部長可透過在國會發表的演詞確立法例的涵義或國會希望該法例含有的涵義，或確立法例的目的或背後的政策，這種看法是不能接受的。參考部長的言論或任何其他外在材料可解決法例文本所顯示的歧義或疑點，但是我們要考慮的事項始終是國會通過的文本。”⁷¹

8.31 雖然 *Lisafa Holdings Pty Ltd v Commissioner of Police* 案⁷² 的判決書內有提述部長的二讀演詞，但也同時重申以下原則：就是凡有意廢除個人的權利，便必須在法例文本內明文規定。在該案中受影響的權利是自然公義和公平程序。法院以 *Re Bolton; ex parte Beane* 案的法官意見為依據。布賴森法官在審理該案和參考其他案件的判決書後總結稱他們有一套：

“……不成文的《人權法案》。該法案所保障的價值被法官視為非常重要。法院在解釋被認為有減損對這些價值的保障的法例時所應採用的方法是會保護這些價值的。”⁷³

近年的司法發展

8.32 澳大利亞聯邦法院近期在 *Commission for Safety, Rehabilitation and Compensation of Commonwealth Employees v Neil* 案⁷⁴ 裁定應該對法規的有關用語給予一個自然和符合文法的涵義。“不可能說按字義解讀有關用語會使第 131 條的運作明顯地與國會的立法目的不符。……我們認為不應該容許人們確立這就是有關部長的二讀演詞的目的。”案中律師提述二讀演詞，藉以指

府所聲稱的是強制刑罰。他又批評政府提出這個看法，說“這對立法者不公平，並會削弱國會的地位，不利維繫政府三權架構之間的正當關係。”（第 233 頁）

⁷⁰ 第 191 頁。

⁷¹ "Statutory Interpretation: An Australian Judicial Perspective", 14 Stat LR 187, at 204 (1993).

⁷² (1988) 15 NSWLR 1, at 9E, 18C and 26E。這是新南威爾士州上訴法院的裁決。

⁷³ 書目出處同上，第 204 頁。

⁷⁴ (1993) 114 ALR 461.

起草擬法例的人明顯犯了一項錯誤。⁷⁵ 該篇二讀演詞表明了有關法例的目的，案中律師遂以第 15AA 條申辯。法院根據案情，決定給予與訟人的補償金額不會因為把離職金計算在內而減少。這個決定意味法院是着意確保一個人的權利不會在沒有明文規定的情況下被剝奪。正如尼夫斯法官（Neaves J）所說，“這問題不應該由法院解決，但從可供選擇的解釋看來，要探究哪個才是真正的立法目的只能純憑臆測。”⁷⁶

8.33 在 *Tickner v Bropho* 案，⁷⁷ 澳大利亞聯邦法院裁定一項指某聯邦部長沒有遵辦有關法例的行政要求的申索得直，其依據正是清楚闡明有關法例的目的的部長二讀演詞。

取閱外在材料

8.34 自制定第 15AB 條後，國會在所有法令的末端加上二讀演詞的日期而摘要說明是部長於二讀演詞後提交的。⁷⁸ 布拉齊爾指出，“《國會議事錄》、法令草案和摘要說明會按國會的免費分發名單送予各機構。”⁷⁹ 此外，澳大利亞政府出版局（Australian Government Publishing Service）已着手設立一套法令草案和摘要說明的資料庫，供公眾使用。⁸⁰ 所有法令草案，包括修訂案、摘要說明和法令草案的條文註解均收藏於國會圖書館（Parliamentary Library）、澳大利亞國立圖書館（National Library of Australia）和澳大利亞檔案局（Australia Archives）。維多利亞州的法律和憲制委員會（Legal and Constitutional Committee）在其報告書指出，有意見認為有可能無法取閱有關材料。不過，他們預料教科書和法律期刊的文章都會分析這些材料，又建議市級圖書館收藏這類外在材料，供人取用。⁸¹

實際影響

8.35 維多利亞州的法律和憲制委員會相信，“查閱外在材料所耗費的任何額外費用，必須與因為減省時間、減少延誤和降低費用而獲得的收益

⁷⁵ 在 *Cooper Brookes (Wollongong) Pty Ltd v Federal Commissioner of Taxation* 案（(1981) 35 ALR 151），高等法院裁定，若果透過查閱立法的歷史材料確定了國會的用意，“而法院信納因為草擬法例的人犯錯才會引致未能表達該項意圖，並且必須偏離字面的意思才可落實其用意者”，便可賦予該條文一個並非是字面意思的意思。

⁷⁶ 書目出處同上，第 471 頁。他是指立法目的有兩個可能的解釋。

⁷⁷ *Tickner v Bropho* (1993) 114 ALR 409.

⁷⁸ 布拉齊爾指出，這樣做有助將摘要說明納入聯邦的 1905 年 Evidence Act 第 7(1)條的適用範圍。該條文規定 *Votes and Proceedings* 所收錄的文件可以被法院接納為證據。不過，《證據條例》（第 8 章）卻沒有相若規定。詳情可參閱第 9 章。

⁷⁹ 這包括所有大學的圖書館和所有州份的最高法院圖書館（南澳大利亞州和塔斯曼尼亞州除外）。

⁸⁰ 自從布拉齊爾的文章發表後，我們找不到任何有關能否取用材料的最新評論。

⁸¹ Scutt, "Statutory Interpretation and Recourse to Extrinsic Aids", (1984) 58 ALJ 483, at 490。Dr Scutt 是該委員會的研究總監。

互相權衡。”⁸² 他們反對高級法院和初級法院有不同的規定，認為訴訟人不應因為初級法院不准使用有關材料而被迫向高級法院尋求公義。⁸³

8.36 此外，有人關注到律師會被人以沒有向客戶妥善解釋外在輔助材料對釋法的影響為由而被起訴疏忽。不過，該委員會並不認同律師所承擔的風險會因為法例規定法官有酌情決定使用外在輔助材料的權力而增加。該委員會總結時指出：

“遇上極為罕見的疏忽訴訟，法院必須考慮與專業操守有關的事宜、有關律師有否盡應盡的努力、有關材料能否被取閱、及其他類似的因素及衡量該等因素的重要性。客戶是有權取得在可能範圍內最佳的意見，而這項權利不應該因為專業人士擔心在不勝任的情況下提供意見被起訴而遭剝奪。”⁸⁴

8.37 布拉齊爾總結時指出，使用外在輔助材料令人最為擔心的後果是較長的法律程序和增加訟費，但“看來都沒有成為事實”。⁸⁵ 當局現時在擬備二讀演詞和摘要說明時更為審慎。他認為有關改革對於推動按立法目的釋義的做法有莫大貢獻。

8.38 皮爾斯和格迪斯表示，引入第 15AB 條會使律師的工作量和律師費增加的論點並沒有甚麼證據支持。其實第 15AB 條有助律師辦理案件，因為現在他們知道有一些關於法院如何處理外在材料的指引可供參考。在某些司法管轄區⁸⁶，律師現時明確知道外在輔助材料可為甚麼目的而使用，因為這些目的已於法規內明文載述。其後累積的經驗傾向確定，使用外在輔助材料對於詮釋條文真的有幫助其實只在非常特別的個案才會出現。⁸⁷

執業指引

8.39 高等法院在 1984 年頒布的執業指引如下：⁸⁸

“在法院的程序中，訴訟一方如擬依據《法令釋義法令》第 15AB 條援引外在材料，便應該於最少 48 小時前通知另一方和司法常務官他有意這樣做，並指明有意援引甚麼材料。

⁸² "Report on Interpretation Bill 1982", (1983), paragraph 20.84.

⁸³ 當香港的《人權法案》生效時，有人憂慮裁判法院會受到相若影響。現實裏，這類案件會延期聆訊，以便由律政署派出專家律師處理，並提交必需的背景資料以闡釋《人權法案條例》的影響。

⁸⁴ 出處見上文，第 20.92 段。

⁸⁵ 出處見上文，第 512 頁。

⁸⁶ 除了維多利亞州之外，新南威爾士州、西澳大利亞州、昆士蘭州、塔斯曼尼亞州和首都地區都有相若條文。

⁸⁷ 書目出處同上，第 3.21 段。

⁸⁸ 1984 年第 1 號。

如沒有向另一方發出規定要發出的通知，便不得在未經法院許可的情況下使用外在材料。

第 15AB 條第(2)款就甚麼材料屬於外在材料提供指引。”

司法界的看法

8.40 新南威爾士州的最高法院法官布賴森最近發表一篇文章，對司法界的看法有深入的分析。⁸⁹ 文中指出高等法院在近日審理的 *Mills v Meeking* 案⁹⁰ 所撰寫的判決書對外在材料的提述着墨不多。布賴森法官說這點可能別具深意。首席法官梅森和圖希法官（Toohey J）在該案指出：

“就本案而言是沒有需要查閱外在材料，因為有關條文可以按照一般和符合文法的涵義去理解。如果法規所採用的語句有歧義或涵義不確切，會否造成不公義便在乎法院如何詮釋該法規所使用的文字。不過，如果法規的語句沒有歧義或沒有不確切問題，法院是會按照一般和符合文法的涵義去理解，除非這樣做會使該法規的運作不符本意，則作別論。”⁹¹

8.41 道森法官（Dawson J）⁹² 雖然注意到維多利亞州的法規第 35 條允許提述《國會議事錄》，但亦指出國會的討論與有關案件的關係：

“往往都是有問題的。除了部長二讀法令草案時所發表的演詞的紀錄之外，其他國會議員的演詞紀錄通常都是無助我們理解有關法令，甚至二讀時所發表的演詞也可能沒有相關。如果我們較為重視二讀演詞，相信這是因為它不大可能僅是表述個人觀點這個假設。”⁹³

8.42 布賴森法官續說，類似的裁決顯示出在高等法院裏，“任何熱衷於偏離整套法規的字面意義的取向並未為更多人接受，甚至乎可以說備受冷落”。⁹⁴ 故此，法院對於第 15AB 條持審慎的態度。對布賴森法官而言，第 15AB 條“沒有動搖法院要確定立法機關所制定的條文的涵義的決心。”⁹⁵ 他質疑第(1)(a)款為何沒有包括“否定”條文的涵義，⁹⁶ 並進而就該款提出

⁸⁹ "Statutory Interpretation: An Australian Judicial Perspective", (1992) 13 Stat LR 187.

⁹⁰ (1990) 91 ALR 16, at 21。這是來自維多利亞州最高法院的上訴案。

⁹¹ 首席法官梅森和圖希法官又說二讀演詞的摘錄必須按上文下理理解。

⁹² 他對於該案的判決理據提出異議，但代表大多數的判決書提述他對《國會議事錄》的價值的評語。

⁹³ 第 31-32 頁。

⁹⁴ 第 200 頁。

⁹⁵ 第 202 頁。

⁹⁶ 從法例只引入確認涵義這一項權利這點可見，該法例是依循《維也納條約法公約》第 32 條制定的。

以下疑問：假如外在材料非常清楚地顯示有關條文的涵義不是文本所表達的一般涵義，便真的可以考慮外在材料的嗎？”⁹⁷

8.43 至於第(2)款，他認為如果真的要引用外在輔助材料，便必須確保法院有查閱所有與備受爭議的法例有關的輔助材料，否則法院便有可能在沒有考慮其他有可能供法院查閱的輔助材料的情況下，不適當地過分重視某些輔助材料（例如二讀演詞）。⁹⁸

8.44 他指出第 15AB(3)(b)條可能使法院“在關於細微事故的訴訟中，會基於訟費金額屬重要因素而達致某一結論，但在涉及意義深廣的訴訟，卻因法律程序是否過長並非重要因素而有另一番考慮。”

8.45 他總結時說，第 15AB 條是否旨在確定第 15AA 條所提述的法例目的或目標，尙未有確實的定論，法院已就部長所發表的演詞的用途定出清晰和適當的限制，故律師在爭辯時提述部長演詞的次數已不如法例制定後最初幾年期間般頻繁。⁹⁹

8.46 我們不擬探討其他外在輔助材料（例如以前制定的法規或類似的法令等），因為我們的重點在於借鑑外國實施規管外在輔助材料的法規的經驗。上述的其他外在輔助材料並沒有引起爭議。

(ii) 維多利亞州

8.47 維多利亞州的法律及憲制委員會在 1983 年 10 月發表《1982 年釋義法令草案報告書》（Report on Interpretation Bill 1982）。該報告書載列另一些可供選用的條文草擬本，都是就外在輔助材料的可接納性作出規範。該委員會了解反對使用外在材料的常見論據，但指出此等論點所述的弊端，並未足以抵消由國會立法表明法院有權採用外在輔助材料所可以獲得的益處。¹⁰⁰對於採用特別摘要說明，使法院只可以使用它作為唯一的一項外在輔助材料這項想法，該委員會是反對的。¹⁰¹

8.48 該委員會沒有建議在法令草案內加入一項指明法院只應在條文有歧義時才行使酌情決定權的條文。他們認為該項建議的條文會按照慣常的

⁹⁷ Roberts, "Mr Justice John Bryson on Statutory Interpretation, A Comment", 13 Stat LR 209, at 215, (1992)。他對第(1)(a)款有如下見解：“當外在材料會否定該觀點，則詮釋者應該將有關材料置諸不理，由法例的文本主宰。除非其一般涵義會引致明顯地荒謬或不合理的結果，則當可依據(b)節的規定查閱有關材料以確定有關條文的真正涵義。”

⁹⁸ 參考二讀演詞以外的材料的情況並不常見。布賴森法官，出處見上文，第 203 頁。

⁹⁹ 出處同上，第 205 頁。

¹⁰⁰ 該報告書的精闢摘要見 Scutt 的 "Statutory Interpretation and Recourse to Extrinsic Aids" (1984) 58 ALJ 483。

¹⁰¹ 該報告書第 20.106.1-2 段。聯合王國的兩個法律委員會在名為 Interpretation of Statutes 的報告書第 7 章建議制定相若的條文。

方法去詮釋，換句話說，只有當條文有歧義或用字表面意義不清晰時才使用外在輔助材料。該委員會認為，“歧義”一詞是指字句有雙重涵義，但不包含有關字句完全沒有涵義這個意思。無論如何，當法例的涵義清晰又沒有歧義時，便毋需使用外在輔助材料。不把歧義列為可否使用外在材料的準則，最重要的理由之一就是委員會希望可以保留如下的假設：“源自國會的法例都是明確且沒有歧義的，只有在極罕有的個案才出現不明確或有歧義的情況”。¹⁰²

8.49 該委員會的建議獲得政府認同，而《1984年法例釋義法令》（Interpretation of Legislation Act 1984）在聯邦法例制定前已獲通過。1984年的法令第35條規定：

“在詮釋一條法令或附屬法規的條文時：

- (a) 不論該法令或附屬法規的基本目的或目標有否在該法令或附屬法規內明言，有助達致該目的或目標的釋義，須較不會達致該目的或目標的釋義獲得優先採納；及
- (b) 可考慮任何有關連的事宜或文件，包括(但不限於)：
 - (i) 由主管當局印製的法令或附屬法規所提供的一切提示，包括標點符號；
 - (ii) 國會的任何議院的議事紀錄；
 - (iii) 已提交或以其他方式呈交國會的任何議院的摘要說明或其他文件；及
 - (iv) 由皇家委員會、國會委員會、法律改革專員及法律改革委員會、研訊委員會或其他類似組織擬備的報告書。”

8.50 維多利亞州的法例賦予法院較大的權力酌情決定外在材料所應佔的分量。該州的法律及憲制委員會認為法官的職責是決定提交給他們的所有材料的重要性，所以法官評估在國會發表的陳述的關連性和重要性的能力，無理由會不如評估其他外在材料（或一般證據）的關連性和重要性的能力。¹⁰³

¹⁰² 該報告書第20.109.3段。

¹⁰³ Scutt, "Statutory Interpretation and Recourse to Extrinsic Aids", (1984) 58 ALJ 483, at 492.

8.51 布拉齊爾指出，維多利亞州有些法官在處理外在輔助材料可否被接納的問題時已採用聯邦法例那些較詳細的條文的概念。¹⁰⁴ 在 *Crawford v Murdoch* 案¹⁰⁵，漢佩法官（Hampel J）認為外在材料已確認他的結論。在 *Motor Accidents Board v Jovicic* 案，¹⁰⁶ 麥加維法官（McGarvie J）以有關法例的目的“含糊不清”為由而查閱外在輔助材料。

8.52 托馬西克（Tomasic）認為法官會抗拒藉立法干預司法程序的做法，即使行政機關這樣做的動機是出於善意亦然。¹⁰⁷ 伊斯特（East）¹⁰⁸ 指出，維多利亞州的最高法院在兩宗案件所作的判決都顯示他們認同上述觀點。他又指出 *Walker v Shire of Flinders* 案¹⁰⁹ 的法官所設定的假設是普通法的規則與《1984年法例釋義法令》第35(a)條的法定指引並行不悖，¹¹⁰ 而1984年的法令只能於法例有歧義而不能採納按字義解釋的情況才可應用。這項假設的基礎論據是，當法官裁定法例沒有歧義時，便必須按字義解釋，故該案的法官沒有引用法令第35條，也沒有嘗試使用外在材料確定法例的目的。伊斯特從該案的裁決得出如下結論：“有強而有力的環境證據顯示，澳大利亞的司法界對這些法定指引懷有敵意”。¹¹¹

8.53 澳大利亞高等法院在 *Catlow v Accident Compensation Commission* 案¹¹² 討論過維多利亞州的《1984年法例釋義法令》第35條。布倫南法官（Brennan J）和高德羅法官（Gaudron J）對該案的判決持異議。他們在判決書中確認，除了第35條外，其他與有關法令的演變進程相關的材料都不屬可適當地考慮的材料。¹¹³ 法院指出第35條並不限制查閱外在輔助材料的目的，這跟第15AB條有別。布倫南法官和高德羅法官續說：

“無論有否考慮外在材料……賦予該法規的涵義顯然必須與法定的文本一致。如果在沒有其他因素影響下，原應賦予該法定文本的涵義是淺白的，外在材料便不能改動這個涵義。只有當文本的涵義有令人生疑之處（令人生疑一詞較第15AB條的用語較為中性……），考慮外在材料才可能有幫助。由此

¹⁰⁴ 在聯邦法例制定期間，布拉齊爾是坎培拉的聯邦政府律政署的秘書。他曾為於坎培拉舉行的座談會擬備一份論文。在此引述的言論正是摘錄自“Reform of Statutory Interpretation - the Australian Experience of Use of Extrinsic Materials: With a Postscript on Simpler Drafting”, (1988) 62 ALJ 503, 見 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 這條文規定要按立法目的釋義。

¹¹¹ 第 68 頁。

¹¹² (1989) 87 ALR 663, at 667 *et seq.*

¹¹³ 第 667 頁。他們提述的案件是 *Commissioner for Prices and Consumer Affairs (SA) v Charles Moore (Aust) Ltd* 案 ((1977) 14 ALR 485)。

看來，在尚未用盡解釋法例的一般規則前便查閱外在材料是錯誤的做法。如果用盡這些規則之後發現法定文本的涵義並沒有令人生疑之處，便沒有理由查閱外在材料。”¹¹⁴

8.54 該案的其他法官沒有對上述詮釋作出評論。麥克休法官 (McHugh J) 所援引的材料，有類似賠款個案的工業背景、就可供比較的法規的相若詞句所作出的司法判決，以及立法的歷史。他尤為看重建議制訂有關法令草案的初稿所附載的摘要說明，但沒有援引摘錄自《國會議事錄》的材料。

8.55 皮爾斯和格迪斯對於法院應該如何解釋維多利亞州的法例條文所持有的見解，並未如伊斯特般悲觀。他們指出，最常引用外在輔助材料的情況是爲了確定有關法例的基本目的和目標。¹¹⁵ 不過，維多利亞州的合議庭在 *R v Kean and Mills* 案¹¹⁶ 指出，根據第 35(b)條，法院是獲准而非必須查閱外在輔助材料。在 *Accident Towing and Advisory Committee v Combined Motor Industries Pty Ltd* 案，¹¹⁷ 麥加維法官說，“法院可以採納未獲訴訟任何一方所提出的理據支持的方法解釋法例”。在 *Transport Accident Commission v Clark* 案，¹¹⁸ 維多利亞州的最高法院指出，查閱《國會議事錄》以助詮釋正在制定中的法例是一回事，但用它來引證某個關於先前已有並已通過了一段時間的法例的觀點，而參考先前已有的法例只因爲正在制定的法例這個間接原因，卻是另一回事。在較近期的 *Humphries v Poljak* 案¹¹⁹，維多利亞州最高法院的合議庭裁定，即使法規的言詞看來清晰和沒有歧義，讓法院查閱國會辯論紀錄和其他關於法例的歷史的材料，以確保按一般和符合文法的意思去解釋法規的字眼不會得出與立法原意明顯不同的涵義，也是無可厚非。

8.56 當局在 1991 年推行“維州法規” (VicStatutes) 計劃，將法例轉爲電腦數據儲存，預計此舉有助日後將外在輔助材料納入法例之內。這計劃將會大大方便律師和法院取閱有關材料。¹²⁰

(iii) 新南威爾士州

8.57 《1987 年釋義法令》 (Interpretation Act 1987) 第 33 條規定要按立法目的釋義，其條文與其他州的法規相若。然而，即使在該法令制定以前，有部分法庭已表明會選擇以這種方法釋義。在 *Accident Insurance Mutual Ltd v*

¹¹⁴ 第 668 頁。

¹¹⁵ 書目出處同上，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，當法例有歧義時，讓法院選擇按立法目的釋法使工人受惠是恰當的做法。《1987年釋義法令》第34條規定：

“(1) 在解釋某法令或某法定規則¹²² 的條文時，若有不屬於該法令或法定規則的一部分的材料能有助確定該條文的涵義，便可為達致以下目的而參考該材料：

(a) 在顧及該條文在該法令或法定規則的上文下理和該法令或法定規則的基本目的或目標的情況下（在詮釋法定規則時還須顧及該規則所屬法令的基本目的或目標），確定該條文的涵義是該條文的文本所傳達的一般涵義；¹²³ 或

(b) 在下列情況下決定該條文的涵義：

(i) 該條文有歧義或涵義隱晦；或

(ii) 該條文的文本所傳達的一般涵義會引致明顯地荒謬或不合理的結果（找出該條文的文本的涵義須顧及該條文在該法令或法定規則的上文下理和該法令或法定規則的基本目的或目標，而在詮釋法定規則時還須顧及該規則所屬法令的基本目的或目標）。

(2) 在不限制第(1)款的效力下，在解釋某法令的條文或解釋根據某法令而制定的法定規則的條文時可參考的材料包括：

(a) 載列於由政府印務局刊印並載有該法令文本的文件內而又不屬於該法令的一部分的所有內容；

(b) 在該條文制定或訂立之前由皇家委員會、法律改革委員會、研訊委員會，或其他性質相若的組織擬備並提交予國會上議院或下議院的相關報告；¹²⁴

(c) 在該條文制定或訂立之前由國會的委員會或國會上議院或下議院的委員會擬備的任何相關報告；¹²⁵

(d) 該法令所提述的任何條約或其他國際協議；

¹²¹ (1986) 7 NSWLR 65 (CA).

¹²² 這規定適用於附屬法例。

¹²³ 本條文與上文所述的第15AB條的內容相若，惟本條增加了有關法定規則的條文，而且看來也是有用的。

¹²⁴ 本句跟上文所載的第15AB條略有差異。

¹²⁵ 這是第15AB(2)(c)條的簡要版。

- (e) 在該條文制定或訂立之前，由部長提交予國會上議院或下議院或提供予上議院或下議院議員而與該法令的草案有關的任何註釋或摘要說明或其他相關文件；¹²⁶
 - (f) 部長在國會上議院或下議院動議二讀載有該法令的草案時¹²⁷ 向該議院發表的演詞；
 - (g) 該法令宣稱為施行本條文而言是屬於相關文件的任何文件（不論該文件是否屬於上文任何一節所適用的文件）；及
 - (h) 《議事紀錄》（Minutes of Proceedings）¹²⁸ 或國會上議院或下議院的《投票和議事程序紀錄》或國會或國會上議院或下議院的任何官方辯論紀錄所載錄的任何相關材料。
- (3) 在決定應否參考任何材料或在評定任何材料的分量時，除了顧及其他相關的事情外，還須顧及下列兩點：
- (a) 讓人們能夠以該條文的文本所傳達的（顧及該條文在該法令或法定規則的上文下理及該法令或法定規則的基本目的或目標，及在該條文是在法定規則出現的個案，顧及該規則所屬法令的基本目的或目標的）一般涵義為依歸是可取的；及
 - (b) 有需要避免在沒有相應得益的情況下拖延法律程序或其他程序。”

執業守則

8.58 新南威爾士州最高法院的《執業守則》規定：

“在法院的程序中，訴訟一方如有意依據聯邦的《1901年法令釋義法令》第 15AB 條援引外在材料，便必須在使用外在材料的機會出現之前一段合理時間之內向另一方及司法常務主任發出：

- (a) 意向通知書，指明擬援引的材料；及

¹²⁶ 這條文較第 15AB(2)(e)條更易理解。

¹²⁷ 第 15AB(2)(f)條有“載有該條文的法令草案”這片語。

¹²⁸ (h)節的其他內容跟第 15AB 條的內容一樣。

(b) 有關材料的副本。

如不遵辦，便有可能引致聆訊押後及法院為此延期所浪費的訟費而發出支付訟費令。”¹²⁹

*Bayeh v Attorney General (NSW)*案¹³⁰的法官曾審議第 34(2)(h)條。首席法官亨特（Hunt CJ）指出，由動議修訂的國會議員為該修訂案提出的解釋的關連性，看來跟部長的二讀動議陳詞無異。¹³¹

(iv) 昆士蘭州

8.59 在昆士蘭州通過法例允許使用外在輔助材料前，該州的最高法院合議庭在 *Barameda Enterprises Pty Ltd v O'Connor*案引用第 15AB 條詮釋某條聯邦法令。¹³² 麥克佛森法官（McPherson J）指出，按字面意思釋義是會否定國會的明顯用意，並會導致明顯地荒謬或不合理的結果。他於是查閱有關部長的二讀演詞及列作該法令附表的國際公約。¹³³

8.60 昆士蘭州的《1991 年法令釋義修訂法令》（Acts Interpretation Amendment Act 1991）引入一條關於外在輔助材料的條文，加入《1954 年法令釋義法令》之內，成為該法令的第 14B 條。該條文規定：

“(1) 在不抵觸第(2)款的規定下，在解釋一條法令的條文時，可在下列情況下參考有助確定該條文涵義的外在材料：

- (a) 該條文有歧義或涵義隱晦——可參考有關的外在材料使法院可以找出該條文的意思；或
- (b) 該條文的一般涵義引致一個明顯地荒謬或不合理的結果——可參考有關的外在材料使法院可以找出一個不會引致如此結果的意思；或
- (c) 其他情況——可參考有關的外在材料以確定該條文的一般涵義所傳達的意思。

(2) 在決定是否參考外在材料和決定外在材料的重要性時，要顧及以下兩點：

¹²⁹ 可將這守則比照英格蘭近期的執業指引：*Practice Direction (Hansard: Citation), Supreme Court* [1995] 1 WLR 192。

¹³⁰ (1995) 82 A Crim R 270.

¹³¹ 第 276 頁。

¹³² [1988] 1 Qd 359.

¹³³ 他提述第 15AB(2)(a)及(d)條，見判詞第 388 頁。

- (a) 按照該條文的一般涵義詮釋是可取的做法；及
- (b) 在沒有相應得益的情況下拖延法律程序是不可取的做法；及
- (c) 其他有關事宜。

(3) 在本條文內：

‘外在材料’指不屬於該法令任何部分的有關材料，包括，例如：

- (a) 載列於由政府印務局刊印和載有法令文本的文件的材料；及
- (b) 在有關係文制定之前向立法議會提交的皇家委員會報告書、法律改革委員會報告書、某委員會或研訊委員會擬定的報告書，或其他性質相若的組織的報告書；及
- (c) 在該條文制定之前向立法議會提交的立法議會委員會報告書；及
- (d) 該法令提及的條約或其他國際協議；及
- (e) 在該條文制定之前由提起有關法令草案的議員提交立法議會或提供予立法會議員而與載有該條文的法令草案有關的任何說明註解或摘要說明，或其他相關文件；及
- (f) 議員在立法議會動議二讀法令草案時發表的演詞；及
- (g) 立法議會的《投票和議事程序紀錄》或立法議會的任何官方辯論紀錄所收錄的材料；及
- (h) 由某條法令宣稱為施行本條文而言屬於相關文件的任何文件。

‘一般涵義’是指某條文所傳達的顧及該條文在該法令的上文下理和該法令的目的而得出的涵義。”

(v) 南澳大利亞州

8.61 南澳大利亞州的法律改革委員會已就使用國際協議的預備文件和其他輔助材料擬備一份報告書。¹³⁴ 該委員會提議制定類似聯合王國的兩個法律委員會報告書所提議的特別摘要說明。¹³⁵ 這類摘要說明可能需要不時作出修訂，因為“當法規施行經年後，當年的立法目的可能已不符該法規的現代涵義”。該委員會建議修改南澳大利亞州的《1915-1960年法令釋義法令》（Acts Interpretation Act 1915-1960），以加插一條內容與聯合王國的兩個法律委員會的報告書所載的草案條文相若的條文，惟對草案條文第 1(1)(c) 條則加以限制。¹³⁶ 此外，該委員會又提議增訂條文，規定若有關部長為使法規順利通過而向國會承諾以某特定方式實施法規，便應該可以在控方起訴某人違反該法規的程序中證明有該項承諾存在。¹³⁷

8.62 立法機關遂隨即制定一條按立法目的釋義的條文。¹³⁸ 在 *Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation v Perry (No 2)* 案，法院裁定應該以比擬方式將第 15 AB 條應用於州政府制定的成文法則。¹³⁹ 倫恩法官（Lunn J）指出：

“雖然南澳大利亞州的《法令釋義法令》內沒有等同的條文，但對南澳大利亞州法令的相同條文的解釋，應該與對有關的聯邦法令的解釋相若；¹⁴⁰ 儘管該材料可以用來解釋聯邦法令而原來是不可以用來解釋州法令。”

他繼而查閱該相若的聯邦法令草案的摘要說明。¹⁴¹ 然而，在 *Arrowcrest Group Pty v Gill* 案¹⁴²，澳大利亞聯邦法院裁定南澳大利亞州的普通法不接受參考二讀演詞。聯邦法院在詮釋州的法規時必須遵循該州的普通法，這是為了避免州法院與聯邦法院作出不一致的裁決。¹⁴³

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 這條文與條約有關。他們認為如果澳大利亞在有關的時間並不受某條約所約束，便不贊同將該條約視為法院可查閱的材料。他們的立場比聯合王國的兩個法律委員會的報告書所載述的立場更為保守。

¹³⁷ 這與西蒙大法官在 *Docker's Labour Club v Race Relations Board* 案（[1974] 3 WLR 533）的陳述有相類似地方。至於指這類型的部長陳述會產生合法預期的論點已在 *R v Secretary of State for the Home Department, ex p Sakala* 案遭否定（見 1994 年 1 月 26 日，*The Times*）。該案律師是援引 *珊珀訴哈特案* 作為向法院呈交有關陳述的依據。詳情參閱第 6 章。

¹³⁸ 1915 年 Acts Interpretation Act 第 22(1) 條（經 1986 年 Acts Interpretation Act Amendment Act 第 4 條修訂）與有關的澳大利亞聯邦法例第 15AA 條相若，但前者規定只可在“法令的條文可合理地作出超過一個解釋”的情況才可按立法目的釋義。這個關於必須先有歧義才能應用按立法目的釋義法的規定是南澳大利亞州獨有的。詳情可參閱 Campbell, Glasson, York & Sharpe 的著作，*Legal Research Materials and Methods*（1988 年，第 105 頁）。我們未能取得該條文的副本。

¹³⁹ (1988) 53 SASR 538, at 546.

¹⁴⁰ 南澳大利亞州的議會立法處理有關的爭論點，該法例的內容與較早期的聯邦法例相若。

¹⁴¹ 最高法院合議庭繼而審理該案件，但沒有提述倫恩法官就這點所作出的裁決。

¹⁴² LEXIS, 1993 年 11 月 15 日。

¹⁴³ 第 14 頁。法院沒有提述上文所述 *Perry* 案的判決。（*Perry* 案是先於關於外在輔助材料的條文的制定日期）——*Devine v Solomijczuc and Todd* 案（(1983) 32 SASR 538）。

(vi) 北領地

8.63 北領地的法律改革委員會在其《釋法報告書》¹⁴⁴（*Report on Statutory Interpretation*）建議不應修改關於外在輔助材料的法律，但認為應該制定按立法目的釋義的條文。不過，該委員會所建議的並不如澳大利亞聯邦法令第15AA條所制定的一般規定。該條文可能是某法令之內說明該法令的目的的條文。如此安排有助他人更明瞭立法機關的用意。¹⁴⁵

8.64 北領地的法律改革委員會留意到澳大利亞聯邦議會、新南威爾士州議會和維多利亞州議會所提供的摘要說明，但並不認為這些摘要說明必定有助詮釋法例。他們注意到使北領地首都達爾文以外的地方也能取閱《國會議事錄》及其他材料會有困難。另一個不贊同立法的理由是很多北領地法例都是以總督會同行政會議頒布文告的方式制定。此外，他們又反對以涵蓋範圍較廣的法例條文取代普通法，理由是“此舉會鼓勵律師辯稱表面看來沒有歧義的條文其實有歧義”。¹⁴⁶ 雖然該委員會承認在某些個案裏確可藉《國會議事錄》澄清國會的用意，¹⁴⁷ 但這仍不足以推翻其先前的結論，故在適當時也不用擴展普通法下提述專家委員會報告書的有限權力。該委員會總結時說，“法改會認為，在顧及法令的整體內容和法令的目的的情況下詮釋某條文用語的涵義，較容許法院參考外在材料更能達致涵義明確的目標。”¹⁴⁸

8.65 在 *Maynard v O'Brien* 案，北領地的最高法院裁定，當有關的法令草案是為補救缺弊而提出的，大多數案例是偏向允許查閱部長的二讀演詞以查考立法議會通過該法令的理由和“竭力維持〔原文如此〕擬補救的缺弊。”¹⁴⁹

(vii) 塔斯曼尼亞州

8.66 在塔斯曼尼亞州，《1992年法令釋義修訂法令》修訂塔斯曼尼亞州的《1931年法令釋義法令》，增訂包括以下事宜的規定：

- “(a) 在顧及有關法令的目的的情況下詮釋法令；¹⁵⁰ 及
- (b) 詮釋法令時使用外在材料。¹⁵¹”

¹⁴⁴ 1987年12月發表的第12號報告書。

¹⁴⁵ 第22頁。結論載於第27頁。

¹⁴⁶ 第24頁。

¹⁴⁷ 他們又注意到《國會議事錄》可能就某條法例的一般效力而言是有關連，但在大部分情況下對詮釋個別條文不大可能有幫助。

¹⁴⁸ 第26頁。

¹⁴⁹ (1991) 78 NTR 16; 57 A Crim R 1, Angel J. As summarised in the *Australian Digest Supplement* 1992.

¹⁵⁰ 第8A條。

¹⁵¹ 第8B條。

8.67 根據有關修訂，在下列情況下可以參考外在材料詮釋法令的條文：

- “8B(1)(a) 該條文有歧義或涵義隱晦，便可以參考外在材料以找出該條文的意思；或
- (b) 該條文的一般涵義引致明顯地荒謬或不合理的結果，便可以參考外在材料使法院可以找出一個不會引致如此結果的意思；或
- (c) 在其他情況下，可以參考外在材料以確定該條文的一般涵義所傳達的意思。”

8.68 該修訂案又規定，在參考和使用外在材料時要顧及：

- “8B(2)(a) 按照該條文的一般涵義詮釋是可取的做法；及
- (b) 在沒有相應得益的情況下拖延法律程序或其他程序是不可取的做法；及
- (c) 其他有關事宜。”

8.69 此等材料包括：

- “8B(3)(a) 載列於由政府印務局刊印和載有該法令文本的文件的材料；及
- (b) 在該條文制定之前，向議會上議院或下議院提交的由皇家委員會、法律改革委員會或法律改革專員、研訊委員會或其他性質相若的組織所擬備的相關報告書；及
- (c) 在該條文制定之前，由隸屬議會的委員會或議會的上議院或下議院擬備並向議會或議會的上議院或下議院提交的相關報告書；及
- (d) 該法令所提及的條約或其他國際協議；及
- (e) 在該條文制定之前由提起有關法令草案的議員提交議會上議院或下議院或提供予議會上議院或下議院的議員而與載有該條文的法令草案有關的任何說明註解或摘要說明，或其他相關文件；及
- (f) 議會議院的議員在所屬議院動議二讀法令草案時所

發表的演詞；

- (g) 議會上議院或下議院的《投票和議事程序紀錄》或議會或議會上議院或下議院的任何官方辯論紀錄所收錄的相關材料；及
- (h) 由某條法令宣稱為施行本條文而言屬於相關文件的任何文件。”

(viii) 西澳大利亞州

8.70 《1984年釋義法令》第19條¹⁵²允許使用外在輔助材料。該條文差不多與有關的聯邦法令第15AB條完全一樣，不同之處在於西澳大利亞州的條文提述“成文法”，¹⁵³而聯邦的條文則提述“法令”。“成文法”的定義包括“所有附屬法例”。

(ix) 澳大利亞首都地區

8.71 澳大利亞首都地區的《1967年釋義條例》（Interpretation Ordinance）第11B條的條文與聯邦的《1901年釋義法令》第15AB條相若。¹⁵⁴

摘要說明

8.72 澳大利亞首都地區的律政署在近日發表的一份報告書檢討摘要說明的角色和價值。¹⁵⁵該報告書指出研究結果顯示有很多人支持繼續制定摘要說明。報告書的主要建議是要一改往昔將條款逐條列出的做法，改而將關乎同一課題的條款作綜合介紹。

8.73 報告書又提議為了使大家明白法例在甚麼環境下產生，較佳的做法是提供更多背景資料和歷史材料。這些資料應該解釋為何有必要制定法例，並解釋法例希望達致的效果。這對使用法例的人而言是最有用的：“有了更佳的摘要說明，有時甚至可以避免高昂的訴訟費。”¹⁵⁶

¹⁵² 由於無法取得西澳大利亞州的條文的副本，故只有援引1994年10月的Commonwealth Law Bulletin第1466-1467頁納入“Legislation”部分的一篇文章，以及北領地法律改革委員會在其1987年的Report on Statutory Interpretation內所作的評論（第18頁）。

¹⁵³ 新加坡的《1985年釋義法令》第9A條也是提述“成文法”，但上文所引述貝克曼和法格的文章中並沒有提及此名詞是源自該法例的。

¹⁵⁴ 貝克曼和法格，出處見上文。他們指該條文內沒有等同於第15AB(2)(c)、(f)和(h)條的條文。可惜我們無法取得該法例的副本。該條文是藉Interpretation (Amendment) Ordinance 1985(No. 24)加入的。

¹⁵⁵ "Report on Explanatory Memoranda", July 1991.

¹⁵⁶ 第87段。

8.74 從實務角度而言，資料是否易於取閱是一個重大障礙。該報告書指出，改善之道在於確保摘要說明得以完整地保存下來。¹⁵⁷ 這份報告書應該從使所有市民更容易接觸到法律此一政策來理解，這包括將草擬法例的工作簡化。事實上，同一律政署於 1991 年 9 月發表《法例檢討報告書》(Report on Legislation Review)，提議對法例進行重大改革。¹⁵⁸

新加坡

8.75 有鑑於 *琥珀訴哈特案* 的判決，新加坡修訂該國的《釋義法令》，以允許將部長作出的陳述作為外在輔助材料使用。《1993 年釋義（修訂）法令》¹⁵⁹ 有一條條文跟澳大利亞聯邦的《1901 年法令釋義法令》第 15AB 條相若。該條文的規定如下：

“第 9A(2)條：¹⁶⁰ 在不抵觸第(4)款的規定下，在解釋某成文法的條文時，若有不屬該成文法任何部分的材料能有助確定該條文的涵義，便可為達致以下目的而參考該材料：

- (a) 在顧及該條文在該成文法的上文下理和該成文法的基本目的或目標的情況下，確定該條文的涵義是該條文的文本所傳達的一般涵義；或
- (b) 在下列情況出現時確定該條文的涵義：
 - (i) 該條文有歧義或涵義隱晦；或
 - (ii) 在顧及該條文在成文法的上文下理和該成文法的基本目的或目標的情況下理解該條文的文本所傳達的一般涵義會引致明顯地荒謬或不合理的結果。
- (3) 在不限制第(2)款的一般性的原則下，在解釋成文法的條文時按照該款規定可予參考的材料包括：
 - (a) 載列於由政府印務局刊印和載有該成文法文本的文件內而又不屬於該成文法的一部分的所有內容；

¹⁵⁷ 這報告書的摘要載於 1993 年 1 月的 Commonwealth Law Bulletin 第 190-1 頁。

¹⁵⁸ 出處同前，第 191-3 頁。

¹⁵⁹ 這法令於 1993 年 4 月 16 日生效。此外，詳情可參閱 1993 年 10 月的 Commonwealth Law Bulletin 第 1364 頁。1985 年 Interpretation Act 第 9A 條是藉 1993 年 Interpretation (Amendment) Act 第 2 條加插的。

¹⁶⁰ 第(1)款跟聯邦法例的 1901 年 Acts Interpretation Act 第 15AA 條和維多利亞州的 1984 年 Interpretation of Legislation Act 第 35 條相同，但採用了西澳大利亞州法例的“成文法”用語代替“法令或附屬法規”。成文法一詞包括附屬法例。該第(1)款也規定要按立法目的釋義。該條文的文本載於第 8 章。

- (b) 與載有該條文的法令草案有關的任何說明陳述；
 - (c) 部長在國會動議二讀載有該條文的法令草案時所發表的演詞；
 - (d) 國會的任何官方辯論紀錄所收錄的任何相關材料；
 - (e) 該成文法所提述的任何條約或其他國際協議；及
 - (f) 該成文法宣稱為施行本條文而言屬於相關文件的任何文件。¹⁶¹
- (4) 在決定應否依據第(2)款而參考任何材料或評定此等材料的分量時，除了顧及其他相關事情外，還須顧及下列兩點：
- (a) 讓人們能夠以該條文的文本所表達的（顧及該條文在該成文法的上文下理和該成文法的基本目的或目標的）一般涵義為依歸是可取的；及
 - (b) 有需要避免在沒有相應得益的情況下拖延法律程序或其他程序。”

8.76 法務部長向國會解釋為何提交該法令草案時指出，法院現時要處理的案件情節較繁複和多樣化，實有必要制定法例使法官能夠作出“有良好論據支持的判決”。¹⁶²

8.77 在 *Tan Boon Yong v Comptroller of Income Tax* 案，¹⁶³ 上訴法院以按字面意思釋義會引致荒謬結果為理由而拒絕接納這樣得出的解釋。該法院裁定，“原則上，如果出現像目前的案件那樣，查閱國會的報告書會大大有助法院確定國會的用意，則可以查閱該等報告書。”該法院提述的是部長的二讀演詞。

8.78 貝克曼和法格在近日發表的一篇文章中剖析該條新法例。¹⁶⁴ 他們對於該法例沒有明確說明包括專責委員會（Select Committee）所擬備的報告書表示惋惜。這類報告書並不屬官方報告書。新加坡的專責委

¹⁶¹ 請注意新加坡的法例沒有包括第 15AB(2)(b)和(c)條，這兩節條文分別是允許接納官方報告書和國會委員會報告書。

¹⁶² "The Straits Times Weekly Overseas Edition", 6 March 1993.

¹⁶³ [1993] 3 SLR 48 (CA), 也載錄於 1993 年 10 月的 Commonwealth Law Bulletin 第 1451-2 頁。這案是在 *琥珀訴哈特案* 之後判決，但先於新法例的制定日期。

¹⁶⁴ "Reform of Statutory Interpretation in Singapore", 15 Stat LR 69, at 87-88 (1994).

員會的職能與香港的條例草案委員會相若。¹⁶⁵ 法令草案通過二讀階段後便會交給專責委員會，而專責委員會的報告書通常會就法令草案提出修訂建議。不過，他們認為專責委員會的報告書可以根據第 9A(2)條所述的“不屬於該成文法任何部分的材料能有助確定該條文的涵義”這一條文而被接納為可供參考的材料之一。

8.79 貝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。該法例是於該案的法律程序展開後才生效。西恩法官（LP Thean J）將有關規則扼要概述如下：

“根據一般規定，除了屬宣示性質的法規¹⁶⁷ 或只是關乎程序或證據的法規之外，所有法規表面看來都屬前瞻性，是沒有追溯力的；除非有明確的字句或有必需的含義顯示立法機關確實有意賦予有關係文追溯力，則作別論。¹⁶⁸ 不過，我認為有關法規屬宣示性質的成文法則。”

8.80 關於上述規則對有關法例所造成的影響，他作如下解釋：

“第 9A 條沒有改變現行任何成文法的涵義，它只不過允許法院…… 可以查閱額外材料…… 以確定某法例條文的涵義。它只是輔助釋義的材料，旨在澄清現行法律。¹⁶⁹ …… 沒有任何理由要推翻它具有追溯效力的推定。”¹⁷⁰

8.81 法院裁定第 9A 條具有追溯力，故可應用於法院當時正處理的案件。西恩法官指出，即使他錯誤引用第 9A 條，也可以援引 *琥珀訴哈特案* 所訂立的與第 9A 條的原則雷同的普通法規則。

結論

8.82 由上文可見，司法機構在應用容許法院接納外在材料的新法例時採取持平和克制的態度。即使在法律賦予較大酌情權的維多利亞州，司法

¹⁶⁵ 有關作者指出，英格蘭的專責委員會報告書通常是於立法前擬備的，故被歸類為較國會議事材料早出現的材料。按照允許使用官方報告書的規則，法院可以參考專責委員會的報告書。（見第 76 頁）

¹⁶⁶ [1993] 3 SLR (Singapore Law Reports) 580.

¹⁶⁷ 本尼恩將宣示性質的法規界定為宣示法律內容的成文法，並且通常是“為免生疑問”而制定的。由於這類成文法則的本意不是改變法律，故推定它們有追溯力，但這類成文法則事實上是有可能改變法律。至於普通法的規則，則會被視作從往昔一直沿用至今。

¹⁶⁸ 該法官提述 44 *Halsbury's Laws of England*（第四版）第 921 段。

¹⁶⁹ 貝克曼和法格，出處見上文，註腳第 95 號。他們指出，這論點有值得爭辯的地方，因為第 9A 條在某些個案裏可能會推翻現行法律。從另一個角度來看，指第 9A 條事實上已改變了 *琥珀訴哈特案* 的判例法的論點也是言之成理的。他們又指法官可以憑藉由於第 9A 條是關乎程序或證據的法律，故具有追溯效力這一論據作出裁決。

¹⁷⁰ 第 587 頁。

機構在引用新法例時，跟其他有較嚴格準則的州份的司法機關無異。值得一提的是，要求立法介入的正是司法界的成員。有關的法例條文並無妨礙法院發展出一套能平衡市民的需要和行政機關的需要的判例法。聯合王國的評論員在*琥珀訴哈特案*的判決出現後表示憂慮，但這些憂慮有部分未曾在澳大利亞出現。事實上，布朗威爾金森大法官在該案的判決書中¹⁷¹ 留意到澳大利亞（和新西蘭）放寬了該規則的尺度，認為他們放寬的尺度恰到好處。此外，沒有證據顯示這些國家有人表示不滿。另一項有趣的事實是澳大利亞的法律期刊鮮有刊載該些法例條文的評論文章。

¹⁷¹ [1992] 3 WLR 1032, at 1059.

第 9 章 立法過程

引言

9.1 西蒙大法官在布萊克克勞森案¹ 指出：

“基本上，在將選民的意向演繹為約束他們的規則的過程中，草擬、制定和詮釋是其中不可或缺的環節。如果法規條文所宣示的涵義並非如國會所理解的，便是這個制度出錯。”

9.2 本章會探討草擬、制定和詮釋三者之間的關係，因為這與《國會議事錄》為何成為釋義的外在輔助材料有關。² 此外，也會探討《國會議事錄》和《香港議事錄》及其他立法材料是否容易取閱和是否有需要改變立法過程。

草擬過程

一般或特定用意

9.3 法院在詮釋法規的涵義時有責任斷定國會的用意。西蒙大法官強調，法院要確定的是國會已表述的涵義，而不是國會有意表達的涵義。³ 這觀點正反映了憲制慣例：法院與立法機關不應互相探詢對方的內部運作。⁴ 有另一派論點認為，如果法律草擬人員“正確地”草擬法規，其用語的涵義應該會代表法令草案發起人要表達的意見，⁵ 所以不必引用外在輔助材料。然而，在現實生活中，用語本身可以包含多個不同涵義，致使法律草擬人員難以精確地傳達法令草案發起人有意表達的涵義。在此等情況下，法院便有充分理由查閱外在輔助材料，以了解國會所表述的涵義。

9.4 昔日法院一般會裁定只可憑藉法規的措辭確定國會的用意。⁶ 聯合王國的兩個法律委員會指出，“如果把立法機關有意使某些用語被理解

¹ [1975] AC 591, 652.

² 上議院高級法官於 1989 年 1 月 18 日就法院應否考慮《國會議事錄》而進行激烈辯論。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 見西蒙大法官的言論。書目出處同上，第 645 頁。

⁶ See *Salomon v Salomon* [1897] AC 22, 38.

為某種涵義的‘特定’立法用意與立法機關有意達致的目的的‘一般’立法用意兩者之間作出區分，便可澄清立法用意的概念。”⁷

9.5 《輔助釋法的外在材料》討論文件把立法用意與法規用語的涵義區分開來：⁸

“如果‘立法用意’是釋法的準則，則應該將立法者的用意放在首位。至於查究法規的‘涵義’則是較為側重找出法規的目標對象如何理解有關法規。”

9.6 羅斯基爾大法官認為，最合常理且貼近“國會用意”涵義的要算是法律草擬人員的用意，就是“將他視為有意並已採取行動使這條落實如此目的之法例納入法令全書⁹的人的代辦者。”羅斯基爾大法官更質疑里德大法官所說關於國會用意的名句¹⁰說：除非法院已先確定使用有關措辭的人藉其用語所表達的真正用意，否則又如何能找出真確的涵義。¹¹他批評當局沒有落實倫頓委員會的建議，¹²並提議與其守候國會採取行動，倒不如由法院推展釋法方面的進程。

9.7 有一名評論員提到，聲稱法院只是嘗試找出立法用意純屬假象。實際上，法院“是與國會合夥制定成文法”。¹³他認為問題是出於國會自以為要在法例內提供完備答案，以維持法院只負責釋法的假象。

9.8 國會議事程序的實況不容輕忽。正如尼古拉斯·萊爾爵士（Nicholas Lyell）最近所說：“國會在審議法令草案期間，爭議聲此起彼落，令人難以肯定地斷言某項陳述是代表國會用意。”¹⁴他認為，當國會是於部長就某條款表達意見後才制定該條文時定必會根據部長陳述而行事的論點，只適用於涵義清晰的法規。聲稱部長在法令草案初審階段的發言屬於國會用意

⁷ Paragraph 55 of the Final Report "The Interpretation of Statutes" (Law Com No 21, Scot Law Com No 11)。參閱第 7 章。

⁸ 這份文件已於 1982 年 10 月 14 日提交澳大利亞國會。

⁹ "Some Thoughts on Statutes, New and Stale", (1981), Stat LR 77, 80.

¹⁰ “我們常說我們正在考究國會的用意，但這說法其實是不準確的。我們是考究國會所使用的詞語的涵義。我們所考究的不是國會要表述的用意，而是他們所說的真正涵義。”
Black-Clawson case [1975]AC 591at 613。

¹¹ 出處同上，第 80 頁。

¹² 在同一份 1981 年的 *Statute Law Review* 的註腳提到，政府已接納倫頓委員會兩項建議（見下文）(i) “在不抵觸負責部長所發出的草擬指示下”，法律草擬人員要將有關原則和目的的陳述納入法令草案內（1980 年 8 月 H.L.Deb., Vol 412, col 1588）；(ii) 必須留意要利便最終使用法規的人。（書日出處同上，1980 年 6 月 18 日 Vol 410, col 1111）。倫頓委員會對於後者的整體建議是，“原則上，最終使用者的權益一定要優先於立法者的權益：法令草案應基本上視為法令的前身。”（第十章（8））。參閱第 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)。他當時出任聯合王國律政司。

的一部分未免言過其實。“實際上，國會議員既沒有亦不可能有能力在辯論過程中考慮到部長所用措辭的微妙精義。”¹⁵

9.9 有人認為，聯合王國和香港對國會用意一詞所抱持的概念不盡相同。范達理法官在 *Ngan Chor Ying v Year Trend Development Ltd* 案¹⁶ 指出：

“如果有多數黨的話，可以合理地肯定提案的部長或其他發起人的言論確是代表立法機關大多數成員的意向。在香港，在立法局發表的陳述卻不能說是明確地代表立法局大多數議員的意向。”

然而，自 *琥珀訴哈特案* 以來，其他曾提述《香港議事錄》的香港判例都沒有再提出上述論點。¹⁷

法規的措辭

9.10 贊德體恤法律草擬人員的處境，認為他們在草擬文件時要盡可能兼容各不相容的利益派系所提出的解決方法實在有困難。“當有關各方有大致相同的觀點，在草擬時要避免措辭出現歧義或不確切的問題已很困難；若各方有誘因要在有關用語找出不同的涵義，則要防範如此問題出現就更難上加難。”¹⁸ 薩克斯認為，立法程序應可揭露措辭上的問題，否則便是程序有缺失。她研究所得的結論是：“法典中有些法例是不明所以的，這是因為政府缺乏清晰目標或是蓄意含混其詞以免惹起爭端所致。”¹⁹

9.11 反觀丹寧大法官在他撰寫的《法律領域》（*The Discipline of the Law*）一書中專注探討法律草擬方法時說：

“問題在於我們的法律草擬方法。法律草擬人員的主要目標是達致涵義確切，這固然是值得稱許的目標。不過，在力求達致這目標的過程中，卻忽略了另一個同樣重要的目標——清晰。法律草擬人員……的構想確切、但表述卻隱晦不明，有時甚至造成荒謬結果。”²⁰

9.12 倫頓委員會也認為法律草擬方法有問題。他們的結論是，“只要對有關法例的基本目的和一般原則作充分而簡明的說明，則以較現行法律草擬風格簡明、較少細節和簡約的風格草擬的法令便不會在詮釋上造成嚴

¹⁵ 第 2 頁。

¹⁶ [1995] HKC 605, 610.

¹⁷ 上訴法院在 *Hong Kong Racing Pigeon Association Ltd v Attorney General & Anor* 案 ([1995] 2 HKC 201) 也沒有提述有關事項。

¹⁸ *The Law Making Process*, (4th edition, 1994).

¹⁹ "Towards Discovering Parliamentary Intent", (1982) Stat LR 143, 148, 157.

²⁰ 書目出處同上，第 9 頁。

重問題。”²¹ 倫頓委員會的建議之一，是在構想修訂現行法規的建議時，必須把法規使用者的需要置於立法者的需要之上。²² 貝理（Berry）指出，如某詞語的疑點是只要法律草擬人員有先見之明便可消除，則要他人為確定該詞語的涵義而被迫興訟並承擔昂貴訟費，實屬不當。²³

9.13 黎守律法官²⁴ 反對簡化法規細節的構想。雖然此舉可能會使法規易於理解，但卻會導致針對爭論點提供的答案不夠具體，使法院因而要補充其中缺漏。這正是一直備受爭議的課題。²⁵ 黎守律法官提議“政府和國會所承受的壓力²⁶（而這壓力正因現行釋疑規則而加重）是可予紓緩的”。如果立法者給予法律草擬人員更多時間和更清晰指引，法律草擬人員或可使用較簡明的措辭。他認為使法例易於讓普羅大眾理解的理想是不可能實現，又認為成立“類似法國國家議會模式的委員會的構想值得參考。”²⁷

9.14 其他普通法國家也致力使法例更為“利便使用者”。澳大利亞現時廣泛採用再版法例，以取代將法例合併的做法，由於澳大利亞在草擬修訂法例時是採用“文本方式”而非英格蘭的“提述方式”，故更有利制定再版法令的做法。“提述方式”是藉於一條法例提述並直接修訂另一條主法規。舉例來說，為擴展現有法規所涵蓋的範圍以適用於新情況，可在新法規內提述舊法規，而不是直接修訂先前的法規。²⁸ “文本方式”規定刪除主法規內有關用語並插入其他用語。皮爾斯（Pearce）認為“文本方式”利便制定法令更新版本。²⁹ 事實上，澳大利亞和新西蘭看來比英格蘭更看重倫頓委員會的建議。香港也是採用“文本方式”的。

9.15 正當各方就外在輔助材料的應用範圍爭辯不休時，同期興起關於使用“平實英語”令使用法規的人更易理解法規的爭論。³⁰ 法規學會（The Statute Law Society）建議，就草擬工作而言，“術語和一般用語、清晰表述、文法和結構應屬首要考慮因素。”³¹ 在香港，近年發表了一份有關複雜法

²¹ 見下文，第 19.41 段。

²² 出處同前，第 13.17 條。

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).

²⁵ 他引述了黑爾什姆大法官在 1984 年 Statute Law Society 致辭時說，將確定法例涵義的重責交託給法官是將法官捲入政治爭拗中。

²⁶ Turnbull, "Problems of Legislative Drafting", [1986] Stat LR 67, 77。他是國會律師，曾為法律草擬人員申辯說，法律草擬人員需要設想所有可能出現的情況，並預計所有可能發生的誤會，而且還要在壓力下草擬法例。

²⁷ 書目出處同上，第 6 頁。這個方案原本是由薩克斯提出的，出處見上文。

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.

例的剖析指引，³² 目的是“藉應用有關規則及指引來建構法例句子結構，使法例可以較簡明方式表述政策或立法用意。”³³

9.16 新西蘭法律委員會在其《法例的格式報告書》（*The Format of Legislation*）³⁴ 建議要改善法例的設計，使法例更易取閱和更易於理解。由此衍生了兩個問題：第一、要減省處理有關事宜所耗費的時間；第二、市民有權知道法例會如何影響他們。報告書就前者問題指出：

“如果國會議員花多點時間處理新法例所涉及的政策問題而不是查證在他們跟前建議的涵義；如果管治人員能夠更有效率地執法；如果律師能夠更容易查閱法例以便為客戶提供意見；如果公眾能夠更容易判斷規管他們個人或商業交易的規則，這必然有好處。”³⁵

9.17 邁爾斯關注到，為確保法例所表述的內容與部長在辯論期間所作言論之間不會有衝突，法律草擬人員因而承受更大壓力。³⁶ 他更指出，由於《法令草案條文註解》屬 *珮珀訴哈特案* 所訂規則的第二部分所界定的材料，即“視乎情況可包括為理解有關陳述和其效果所需的其他國會材料”³⁷ 故法院是可查閱有關的註解。他認為“政府日後必須設立機制，以確保提供予部長在辯論時應用的簡介材料是不會受法官質疑。”³⁸

9.18 自 *珮珀訴哈特案* 後，法律草擬人員可能要更積極審查供法令草案發起人或國會議員參閱的文件。詹金斯（*Jenkins*）認為有關文件包括《法令草案條文註解》、修訂案的註解和部長的演詞摘要，以查核有關文件是否準確和全面地解釋法令草案的條文。要查核的範圍甚至可能會擴及至政府部門為解釋新法例而發布的新聞稿、通告或廣告。此外，他建議法律草擬人員和各部門的公務人員必須查核在上議院、下議院和各委員會發表的言論，以確定無需另行增補任何陳述或作勘誤。³⁹

9.19 本尼恩⁴⁰ 提議應該讓法律草擬人員如往常般工作，但有必要向法院和法律執業人員灌輸草擬法例的技巧和實務知識。公務人員應該抗拒“誘惑，不要在提供予部長的簡介中‘植入’陳詞，以表述他們期許該法令應具有的涵義。”

³² 馮岑苑貞聯同屈信朋（*Watson-Brown*）於 1994 年合撰 *The Template*。他們當時在律政署法律草擬科工作。

³³ 出處同上，第 1 頁。

³⁴ 1993 年 12 月發表的第 27 號報告書。有關摘要載於 1994 年 1 月號 *Commonwealth Law Bulletin* 第 202 頁。

³⁵ 出處同上，第 5 段。

³⁶ "Taxing Perks and Interpreting Statutes: *Pepper v Hart*" 56 MLR 695, 705. (1993)

³⁷ 見 [1992] 3 WLR 1032, 1033 的判決書提要。

³⁸ 出處同上，第 707 頁。

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).

法例的格式

弁言和說明立法目標條文

9.20 早年的法例在弁言列出法例旨在補救的缺弊。迪普洛克大法官曾在布萊克克勞森案⁴¹警告說：“在解釋現代法規時，由於法規沒有弁言可作為詮釋立法用語的輔助材料，故以查考‘缺弊’為由而查閱外在文件時必須謹慎行事。”

9.21 就協助釋法工作提出的建議之一，是在法例加入說明立法目標的條文，以界定和闡明法案的法律效力。⁴² 當加入目標條文是澄清法例的涵蓋範圍和效力的最有效方法時，便會加入目標條文，但這條文不會收錄入弁言，而是以法例條文方式表述。國會議事錄立法過程委員會⁴³並不贊同倫頓委員會提出的捨弁言而取目標條文的建議。⁴⁴ 它認為這對於達致法律確切原則並無幫助。

9.22 反對加入目標條文或反對恢復使用弁言人士的論點是，法令草案的目的應該憑法令草案便可一目了然，方法是藉條文表述立法目的。國會律師特恩布爾（Turnbull）批評加入目標條文的建議，他認為這類條文對詮釋法例的細節無甚幫助，而且出現詮釋問題的案件都不是屬於法令草案適用範圍之內，而是處於適用與不適用之間，故必須參詳法例細節才能斷定可否引用有關法例。⁴⁵

9.23 法改會曾就以下論點作出考慮：加入目標條文可能更清楚反映法例的目的，⁴⁶ 而且又與《釋義及通則條例》（第1章）第19條的精神更為脗合。不過，在權衡利害後，法改會認為強制加入目標條文會造成太多實際困難，並對法律草擬人員造成掣肘。

9.24 倫頓委員會建議制定法例，以訂明要優先選取有助達致一般立法目的的釋義。⁴⁷ 評論員和有關的官方機構一般都認為，要是沒有這項條文，法院普遍會採用按字義釋義規則。事實上，自從澳大利亞⁴⁸ 制定這條文後，確已鼓勵司法機構採用偏向按目的釋法的方法。雖然新西蘭也制定相若條

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。見第8章。

⁴³ (*Making the Law*) (1992)。見第7章。

⁴⁴ 第11.8段。

⁴⁵ Turnbull, "Problems of Legislative Drafting", (1986) Stat LR 67, 73.

⁴⁶ 新西蘭的法規漸多包括目的條文。見新西蘭法律委員會 1990年第17號報告書 A New Interpretation Act 第70段。

⁴⁷ 第19.28段。這條與聯合王國的兩個法律委員會的報告書附錄A所列的法令草案條文草稿本第2(a)條相同。

⁴⁸ Section 15AA of the Acts Interpretation Act 1901.

文一段時間，⁴⁹ 但看來當地司法機構卻一直漠視按目的釋義規定的影響，直至近年才見司法界的立場起變化。⁵⁰ 該兩個法律委員會認為，新西蘭條文遭法院漠視的原因之一，是因為該條文沒有解決如何確定缺弊和補救的問題，⁵¹ 而要求法院採納“廣泛及靈活的”的釋義只是迴避了處理關於立法機關的真正用意的問題。畢竟從廣義抑或狹義詮釋措辭的涵義要視乎情況而定。

9.25 伯羅斯（Burrowes）在近期發表的文章中⁵² 提出，新西蘭法院甚為重視加入現行法例關於目的的一般陳述。新西蘭法律委員會建議修訂《1924年法令釋義法令》第 5(j)條，以反映較為現代的按目的釋義法。⁵³ 他們在近期發表的報告書建議，與其為法令制定詳題，倒不如制定一條獨立的目的條文作為法令的首條條文⁵⁴ 但這條文只會於真正起作用時才加入的。“這不應是‘宣言’，而應該是有助國會辯論和增補法令的內容。”⁵⁵

9.26 反對使用“立法用意”一詞的人偏向選用“立法目的”一詞。⁵⁶ 立法規定要按目的釋義固然使後者用語更形適切。然而，即使沒有這條條文，也不能阻止英格蘭法院日漸偏向採用按目的釋疑法的趨勢。格里菲思大法官在 *琥珀訴哈特案* 說，“法院現時採用的按目的釋疑法是力求體現法例的真正目的，法院也願意參考很多與立法背景相關的外來資料。”⁵⁷ 故由此可辯稱，當法院採用按目的釋義法，其實是更切實地體現國會的目，而使用《國會議事錄》等外在材料會有助法院應用按目的釋義法。在澳大利亞，自從立法機關立例訂明法院要採用按目的釋義法後，法院便有更充分理據查閱一系列外在材料。⁵⁸

9.27 香港雖然已制定《釋義及通則條例》第 19 條，但司法機構看來沒有因這條條文而改變其釋法方式。⁵⁹ 不過，也有例外情況的。在 *Robert H P Fung v First Pacific Bank Ltd* 案，⁶⁰ 上訴法院在提述第 19 條後，指法例有明顯的草擬

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。內容是引述當時的新西蘭法律草擬專員 Denzil Ward 在一篇文章（[1963] NZLJ 293, 296）寫道：法院忽略了第 5(j)條，因為他們“忙於培植樹木，以致對國會藉《法令釋義法令》所提供的路徑視若無睹。”

⁵¹ 出處見上文，第 33 段。事實上，他們同時提述加納的 Interpretation Act 1960 第 19 條已列出若干外在輔助材料。

⁵² "Interpretation of Legislation: A New Zealand Perspective", 9th Commonwealth Law Conference, April 1990.

⁵³ 第 17 號報告書所載 Interpretation Act 1991 草擬本第 9 條。書目出處同上。

⁵⁴ 1993 年 12 月第 27 號報告書。摘要載於 1994 年 1 月 Commonwealth Law Bulletin 第 202 頁第 26 段。

⁵⁵ 第 27 段。

⁵⁶ 贊德，出處見上文，第 170-1 頁。

⁵⁷ [1992] 3 WLR 1032, 1040 D.

⁵⁸ 參閱第 8 章。澳大利亞聯邦在 1981 年制定了 Acts Interpretation Act 1901 第 15AA 條，但直至 1984 年才制定關於外在輔助材料的第 15AB 條。

⁵⁹ 參閱第 4 章。

⁶⁰ [1989] 2 HKLR 614.

謬誤，而且可以肯定應該增補哪些用語，故對法例文本增補有關用語後再行釋義，可免出現扭曲立法機關的顯明用意的荒謬結果。⁶¹

9.28 上訴法院在較近期的 *The Queen v Soo Fat-ho* 案⁶² 裁定，“《釋義及通則條例》(第 1 章)第 19 條已取代關於要從嚴詮釋刑罰法規的特殊推定”。上訴法院認為第 19 條“常常遭人忽視。然而，這條法例跟所有法例一樣，都是代表立法機關的用意，故法院必須予以充分確認和切實施行。”⁶³

摘要說明

9.29 香港條例草案⁶⁴ 的摘要說明所載的資料並非十分詳盡，唯一的規定是要以非專門術語說明草案的內容和目標。⁶⁵ 摘要說明的前身原本名為“目標和理由”，而且比現行的摘要說明有更多關於條例草案背後政策的資料。摘要說明現時是由法律草擬專員草擬，有別於英國由公務人員草擬的做法。香港的法院更曾將此等資料作為外在輔助材料參考，而這也是別於英格蘭的情況。⁶⁶

9.30 法改會認為，聯合王國的兩個法律委員會對描述性、闡釋動機和闡述性的文本⁶⁷ 的說明有助決定應該在條例草案夾附哪類解說資料。政府部門應該緊記以下的有用準則：可信性、同期性、密切性和宏觀環境等。⁶⁸

9.31 法改會已考慮應否在委員會階段就修正案擬備摘要說明，藉以落實倫頓委員會的建議；即是訂立常規，在委員會辯論階段提供法令草案條文註解和其他性質相若的額外解說資料。⁶⁹ **法改會的結論是不必調撥資源為所有修正案擬備摘要說明。**在審議條例草案初段時擬備一份具權威的摘要已經足夠。

9.32 然而，為內容複雜和敏感的條例草案的修正案擬備摘要說明是非常有用的。因此，**法改會建議在委員會階段為內容複雜和敏感的條例草案而作出的修正案，擬備摘要說明。**

⁶¹ 他們是依循 *Jones v Wrotham Park Estates* 案 ([1980] AC 74) 的判例。

⁶² [1992] 2 HKCLR 114。

⁶³ 第 120 頁。法院表示，在沒有等同第 19 條的法規的情況下必須從嚴詮釋刑事法規的原則是源自英格蘭的。

⁶⁴ 條例草案連同其摘要說明是刊載於第 3 號法律副刊。已制定的條例刊載於第 1 號法律副刊，但不會附連摘要說明。附屬法例連同說明註解則會刊載於第 2 號法律副刊。

⁶⁵ 立法局會議常規第 38(6)條。

⁶⁶ *Elson-Vernon Knitters Ltd v Sino-Indo-American Spinners Ltd*, [1972] HKLR 468. *R v Cheng Chung-wai* [1980] HKLR 593。然而，所提述的是關乎“目標和理由”，而不是現代使用的技術性摘要說明。見第 2 章和第 4.18 段。

⁶⁷ 出處見上文，第 7.8 段。

⁶⁸ 出處見上文，第 7.91 段。

⁶⁹ 報告書第 15.10 段。出處見上文。

9.33 法改會也考慮應否在條例內加入因應所有已通過修正案而作出修訂的摘要說明最後版本，但總結認為此舉不切實際。

9.34 法改會不建議在條例內加入因應所有已通過修正案而作出修訂的摘要說明最後版本。

特別擬備的摘要說明

9.35 法改會已審慎考慮應否建議採用特別擬備的摘要說明，⁷⁰ 以載述有關法例的背景、目標和目的，並就條例草案經立法局審議後所作的更改而作出相應修訂。這份摘要說明會於法例制定後才擬備，⁷¹ 並可將原只陳述目標和理由但也甚為有用的舊說明文件格式增值應用，是甚為有用的文件。如有此說明文件便可免查閱《香港議事錄》，但如果有關的摘要說明在某宗案件起不了幫助，也可退而援引 *琥珀訴哈特案*。

9.36 不過，援引特別擬備的摘要說明有以下弊端：這類摘要會由行政機關擬備（儘管可選擇規定要經立法局批准）；其內容可能跟有關條例一樣晦澀難明；將原應放在條例本身的注意力轉移；以及摘要說明所述的目的與有關條例要達致的目的可能並不一致。因此，在現行的摘要說明載述較詳盡的目標和理由會更為有用。

9.37 法改會因而決定不建議引入特別擬備的摘要說明。

國會議事程序

聯合王國

9.38 法官有時為免違反不批評國會議事程序的憲制慣例，會將過錯歸咎於法律草擬人員。然而，其他機構卻直接歸咎於國會議事程序本身。倫頓委員會認為沒有別的措施可改善法例質素，除非參與立法過程的人願意：

“…… 改變他們最為重視的一些習慣。我們尤其關注到所有政府都傾向於在很短時間內趕急通過甚繁重要的法例，不論是否獲國會默許亦然；而國會議員則傾向深入探究法令草案的過多細節。”

⁷⁰ 見上文第 7.8 段等。

⁷¹ 這可作為根據 Acts Interpretation Act 1901 第 15AB 條立法方法以外的另類選擇。見第 11 章。

9.39 首席國會律師喬治·恩格爾爵士（Sir George Engle）批評政府為履行所承諾推行的異常繁重的立法計劃，致使國會的工作量不勝負荷。⁷² 不過，他評價在立法之前發表白皮書和綠皮書以諮詢意見的做法，⁷³ 又認為英格蘭向國會議員提供《法令草案條文註解》的做法有助議員理解法令草案，從而減省在委員會解釋法令草案或修正案的時間。⁷⁴

9.40 薩克斯認為法令草案在交由國會審議時所歷經的議事程序發揮不了審查作用。她呼籲採用一套可揭露法律草擬工作的缺失和晦澀條文的新程序。她在文章中提及法國的制度：⁷⁵

“所有新法律的草擬本都會提交國家議會，並由國家議會委任報告起草人審議。報告起草人會從不同角度研究該文本，包括有關用語是否精確以免出現釋義問題。一般來說，他們會專注探究關於法律和行政方面的影響，以及文本措辭是否準確。在某程度上，這項工作可與從屬法例聯合委員會的工作比擬。”

9.41 聯合王國的兩個法律委員會的報告書承認，由於聯合王國沒有如德國和瑞典等地擬備委員會報告書，故在現行立法程序下所產生的國會材料並不適宜引用。⁷⁶

9.42 美國的立法程序和向法院引用外在輔助材料的情況一向備受關注。科里（Corry）在一篇嚴詞批評美國立法程序的文章指出，立法的程序“……是游說行動，或甚至可說是誘哄的行動”，而且“棄措辭經審慎琢磨的法規而訴諸國會喧鬧不休的辯論，就猶如捨神智清醒的人而向酒醉的人求援”。⁷⁷

9.43 副國會律師詹金斯在分析*琥珀訴哈特案*對法律草擬工作的影響後，總結時認為該判例有助法律草擬人員拒絕在法令草案內加入不必要細節的要求，故潛在地有幫助。法律草擬人員也不會因該判例而明顯改變其工作方式。不過，當法例是採用一般原則的方式擬定時，部長在填補其中缺漏時便有制定法律之嫌。不過，聯合王國的法例並不是以此方式草擬。⁷⁸ 至於對國會造成的影響，“很可能會有更多陳述是為針對日後可能提起的訴訟而作出的。”

⁷² "The Legislative Process Today", 8th Commonwealth Law Conference, (1986).

⁷³ 這可包括與政府擬立法的範疇有利益關係的專業及其他團體。

⁷⁴ 香港有擬備立法局參考資料摘要以協助議員工作，參閱下文的“香港”一節。

⁷⁵ 書目出處同上，第 157 頁。

⁷⁶ 書目出處同上，最後報告書第 59 段。

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，他為闡明按一般原則立法的例子時是以《人權法案》為例。（第 29 頁）。

9.44 國會議事錄立法過程委員會在近期發表的報告書提出 111 項結論和建議。⁷⁹ 他們跟倫頓委員會一樣，也建議立法過程應該首重使用者而非審批法律者的需要。⁸⁰ 他們建議推廣使用草擬本文本和綠皮書，以便更廣泛地向擬議使用者徵詢意見。所採用的法律草擬方式應該顧及個別法令草案的主要擬議使用者。他們建議應該更常開設委員會，亦建議允許法院使用關於法令各項條文和從屬法例的說明註解。⁸¹ 拉什（Rush）認為推行上述建議固然需要財政資源，但如要制定更佳的法律，就必須投放更多資源以改變處事作風。⁸²

9.45 法改會不接納國會議事錄立法過程委員會建議⁸³ 就法例的條文擬備摘要⁸⁴ 的做法，認為這做法並不適用於香港。

9.46 引用《國會議事錄》以確定國會用意時必須謹小慎微。如果沒有憑藉立法或判例法就使用《國會議事錄》訂定完善指引，則可能會有損國會議事程序的誠信持正。聯合王國的兩個法律委員會的報告書便指出這種危機，提出可能有“別有用心的人可乘機在立法過程中刻意製造”關於國會用意的證據。⁸⁵ 就這方面而言，副國會律師詹金斯⁸⁶ 質疑政府會否在向國會發表的陳詞內刻意造成歧義問題，因為政府並不會從中得到任何好處。不過，當法例是以一般原則為框架時，詹金斯忖測部長或會利用向國會致詞的機會預先闡釋有關原則，從而搶佔法院的發揮機會。

9.47 司法機構必須先了解立法程序，然後才能評估給予《國會議事錄》的可靠性和分量。不過，聯合王國的兩個法律委員會注意到法院已熟識立法程序，故能夠評估不同類別的立法材料的相對分量。⁸⁷ 伯羅斯認為，所有曾引用國會議事歷程的陳述材料的新西蘭案件，都是“純粹用以印證已藉其他途徑達致有關法規用語和文義的釋義而已。”⁸⁸

9.48 黑爾什姆大法官在 *McIntyre v Armitage Shanks Ltd* 案⁸⁹ 表示不認同埃馮沙德（Avonside）大法官語帶諷刺的建議，即法院應該設定程序，要求法令草案發起人解釋他如何理解法令草案的某些條文。黑爾什姆大法官反而提

⁷⁹ "Making the Law: The Report of the Hansard Society Commission on the Legislative Process" (1993).

⁸⁰ 出處同上，第 7 段。

⁸¹ 參閱第 7.37 段。

⁸² "Making Better Law: A Review of the Hansard Society Commission on the Legislative Process", 14 Stat LR 75, 83. (1983)。這篇文章扼要概述了該報告書的內容。

⁸³ 見上文第 7.37 和 9.44 段。

⁸⁴ 這類註解會以《法令草案條文註解》為藍本，內容包括各條草案條文的目的是和效力的解釋，並通常包括應用範例。

⁸⁵ 書目出處同上，第 56 段。這是指美國評論員柯蒂斯所撰寫的 "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).

⁸⁷ 出處見上文，最後報告書第 57 段。他們所指的是法令草案發起人的演詞與一般辯論的演詞之間的分別。

⁸⁸ "Interpretation of Legislation: a New Zealand perspective", 9th Commonwealth Law Conference, April 1990.

⁸⁹ [1980] SLT 112, at 117.

議委派法律草擬人員加入“負責就法律提出技術性修改建議的委員會”，使這類委員會的報告書可包括經委員會成員審議且內容詳細的法令草案草擬本。

9.49 布朗威爾金森大法官在*琥珀訴哈特案*⁹⁰警告說，美國的經驗“顯示嚴格控制此等材料的使用是何等重要”。由於香港的立法和司法制度有別於美國，所以改變外在材料的用法不大可能導致香港立法和司法程序的誠信持正受損。布朗威爾金森大法官更批評說，沒有證據顯示新西蘭或澳大利亞因放寬有關規則而招致投訴。他更認為他們所放寬的尺度是恰到好處。⁹¹

香港

9.50 香港的立法局會議常規列明了立法程序。⁹² K 部是關於條例草案的處理程序。常規第 38(3)條規定，“條例草案須有一詳題，以一般性詞句說明該條例草案的主旨。”常規第 38(6)條規定應在條例草案附上摘要說明。首讀只是把條例草案標題正式讀出，並即當作已安排將該條例草案進行二讀。⁹³ 當有關的決策科首長在演詞中簡介條例草案的主要事項後，辯論須中止待續。該條例草案須交付內務委員會處理，但如立法局另有命令，則屬例外。⁹⁴

9.51 內務委員會可將該條例草案交付一條例草案委員會研究。⁹⁵ 常規第 60D(6)條規定，“條例草案委員會須研究所獲交付條例草案的整體優劣、原則及詳細條文，亦可研究與該條例草案有關的任何修正案。”委員會會成立專責小組討論有關條例草案的影響和實際後果。雖然條例草案委員會的會議紀錄不會收錄入《香港議事錄》，但該紀錄仍屬可供索閱的公開文件。條例草案委員會的會議是開放予傳媒和公眾人士列席旁聽。條例草案委員會會通知內務委員會它就條例草案的商議結果。⁹⁶ 事實上，會議常規沒有提述條例草案委員會的會議紀錄，只提及“商議結果”，⁹⁷ 而這些商議結果並無約束力，也不會稱為報告。⁹⁸

9.52 常規第 60A(5A)、60E(14)和 62(10)條卻提述了其他委員會的報告。理論上，內務委員會可討論條例草案委員會的任何商議結果，惟只限

⁹⁰ [1992] 3 WLR 1032, 1059A.

⁹¹ 出處同前。

⁹² 可查閱《香港法例》第 8 期，附錄 1，C1 頁。

⁹³ 常規第 41(3)條。

⁹⁴ 常規第 42(3)(A)條。

⁹⁵ 常規第 60C(3)條。

⁹⁶ 常規第 60D(8)條。

⁹⁷ 常規第 60D(8 和 9)條。

⁹⁸ 常規第 60D(9)條。

於“協助委員為恢復立法局二讀辯論而作好準備”。⁹⁹ 事實上，條例草案委員會可向內務委員會就條例草案提出修改建議。

9.53 當負責條例草案的議員在與內務委員會主席磋商和作出預告後，便會恢復二讀辯論。¹⁰⁰ 決策科首長就恢復二讀辯論所發表的演詞可闡釋條例草案的政策，並處理多個條例草案委員會的商議結果。辯論或會觸及條例草案的一般優點和原則。¹⁰¹

9.54 當二讀條例草案的議案獲通過後，該條例草案即告交付全體委員會或專責委員會。¹⁰² 常規第 44 條規定，任何此等委員會只可討論條例草案的細節，不得討論有關原則。委員會有權作出修正，但修正案必須與有關條例草案的主題有關。¹⁰³ 條例草案委員會會致力使行政機關與立法局議員就修正案的性質達成共識。

9.55 如在上述階段已就修正案達成共識，則只需就修正案進行正式表決後，委員會階段便告完成。無論如何，決策科首長會發表演詞介紹和解釋有關的修正案。如果修正案為數不少，法律草擬專員或許會就條例草案擬備綜合本，使該條例草案更易解讀，並讓議員看到有關修正案通過後的條例草案最終面貌。此外，擬定條例草案修正案時必須遵循指引行事，以保持條例草案的結構不變，例如確保修正案內容不會與其他草案條文不一致，或令現行的草案條文“不能理解或不合語法”。¹⁰⁴

9.56 決策科首長可在委員會階段結尾時就立法局的商議結果作總結。全體委員會於完成審議條例草案的程序後，便會就條例草案向立法局作出報告，屆時立法局即當作已命令將該條例草案進行三讀。¹⁰⁵ 在進行三讀時，條例草案將納入獲立法局同意的修正案，而期間所進行的辯論只限於條例草案的內容，在此階段不得對條例草案提出任何實質修正。¹⁰⁶ 當條例草案獲得三讀時，即立法局通過該條例草案。¹⁰⁷ 該條例草案然後提交總督批准。¹⁰⁸

琥珀訴哈特案是否適用於香港

⁹⁹ 常規第 60C(8)條。

¹⁰⁰ 常規第 42(3B)條。

¹⁰¹ 常規第 42(3)條。

¹⁰² 常規第 43(1)條。實際上甚少成立專責委員會。當某條例草案會對某類人士或組織造成特別影響時，才較適宜成立專責委員會。見常規第 43(1)(b)條。

¹⁰³ 常規第 44(2)條和 45(4)(a)條。

¹⁰⁴ 常規第 45(4)(b)和(c)條。

¹⁰⁵ 常規第 47 條。

¹⁰⁶ 常規第 51 條。然而，有條文規定可以對錯誤或疏忽出錯之處作出修正。

¹⁰⁷ 常規第 51 條。

¹⁰⁸ 常規第 53 條。

9.57 隨而衍生的問題是：*珮珀訴哈特案*是否適用於立法局；如是的話，當如何應用和應用範圍又如何？*珮珀訴哈特案*的相關準則是：“所援引的材料是由部長或有關法令草案發起人作出的一份或多份陳述，並視乎情況可包括為理解有關陳述和其效果所需的其他國會材料。”¹⁰⁹ 雖然香港不是施行部長制，但有關的準則也有提述條例草案的“發起人”，而在香港具有等同發起人身分的人是決策科首長和在若干情況下的律政司。事實上，在 *Matheson PFC Limited v Jansen* 案¹¹⁰，彭亮廷法官認為律政司在摘要說明的陳述是“等同由部長作出涵義清晰的陳述……”。此外，法院在 *Attorney General v Pham Si Dung* 案¹¹¹ 也參考了保安司的二讀演詞。¹¹² 由此可見，即使香港與聯合王國的立法程序有別，法院仍有應用 *珮珀訴哈特案* 的準則，儘管這類案件為數甚少。唯一因立法程序有別而表示保留的只有審理 *Ngan Chor Ying v Year Trend Development Ltd* 案¹¹³ 的范達理法官。

9.58 隨之而起的问题是，究竟發起人或其代表在條例草案委員會作出的陳述是否符合 *珮珀訴哈特案* 的準則。如有關的陳述是清晰並符合有關準則的其餘兩部分，則原則上法院可藉行使酌情權而援引該陳述。不過，由發起人或其代表在條例草案委員會上回答問題時所作的即時回應，卻不可能會符合關於清晰或分量的條件。另一個難處是，在條例草案委員會作出的陳述並不會原文照錄，而只是靠由出席會議的人修正會議紀錄以確保其內容準確。無論如何，這類委員會紀錄儘管是官方紀錄，但並無收錄入《香港議事錄》。

9.59 *Doncaster BC v Secretary of State for the Environment* 案¹¹⁴ 的判決書有助釐清上述事宜。上訴法院同意有關摘錄符合準則的第一和第二部分，但拒絕接納部長即席闡述他假設該條文所造成影響的言論，因為有關部長當時並沒有機會澄清其評論的法律含意。反觀 *Sunderland Polytechnic v Evans* 案¹¹⁵，僱傭上訴審裁處卻提述一名次長向常務委員會解釋有關係文的陳述。

9.60 在香港，雖然從沒有人向法院提述條例草案委員會的會議紀錄，但從法院已接納有關委員會主席或成員於二讀階段恢復辯論後發表的演詞內容所間接提述關於委員會商議的材料來看，法院已允許接納關於委員會商議的材料。在 *Re Chung Tu Quan & Ors* 案，¹¹⁶ 祈彥輝法官允許律師引述審議該條例草案的專責委員會主席的演詞，這是該主席在恢復二讀其後成為

¹⁰⁹ 見一案（[1992] 3 WLR 1032, 1033）的判決書提要。

¹¹⁰ 1994年7月26日審結的民事上訴案件1994年第72號。

¹¹¹ 暫委法官楊氏於1993年9月6日審結的高等法院雜項案件1993年第3111號。

¹¹² 關於香港引用 *珮珀訴哈特案* 規則的其他判決書，可參閱第6章。

¹¹³ [1995] 1 HKC 605, 610。見上文。

¹¹⁴ 66 P&C R. 61, (1993).

¹¹⁵ [1993] ICR 392.

¹¹⁶ [1995] 1 HKC 566, 574.

《1991年入境（修訂）條例》的條例草案時所發表的演詞。不過，祈彥輝法官沒有援引該演詞，理由是該條例的修訂案“已清楚表述其涵義”。¹¹⁷

9.61 班立德法官在 *L v C* 案¹¹⁸ 所參閱的材料之一，是案中所涉條例草案的立法局專責委員會對有關係例草案的修訂案提供理據的會議報告。在 *Real Estate Developers Association v Town Planning Board* 案，¹¹⁹ 李安霖法官參閱了規劃環境地政司在立法局作出的陳述，內容顯示政府同意在較後時間提交新的條例草案。由於規劃環境地政司提述與專責小組達成協議，所以有關陳述看來是於恢復二讀階段時作出的。

9.62 毫無疑問，政府的法律草擬人員和法律顧問可能要更仔細審閱為解釋條例草案而擬備的文件或陳述。¹²⁰ 鑑於條例草案委員會的討論材料可能在其後的法庭案件中引用，這或會使有關討論不如原先般坦率或隨時可得。然而，這種情況看來從未在現實生活中出現。在解讀於條例草案委員會作出的陳述時，必須顧及有關陳述是在委員會仍處於探究和審議階段時發表的，故憑此可申辯說不得援引有關陳述作為提出合法預期的聲請依據。迄今為止，英格蘭的法院仍拒絕接納有關文件作為如此宣稱有合法預期的依據。¹²¹

9.63 *琥珀訴哈特案* 準則的第二部分提述“視乎情況可包括為理解有關陳述和其效果所需的其他國會材料”。由此衍生的問題是立法局參考資料摘要是否屬於這個定義。這類資料摘要是於條例草案提交立法局審議時由決策科擬備並呈交立法局，它們是為了立法局議員而擬備的，有別於為部長擬備的《法令草案條文註解》。議員也可以向立法局秘書處的法律顧問徵詢意見或澄清觀點。自1991年起，公眾人士已可在立法局圖書館查閱或複印有關材料，故現已沒有理由指此等參考摘要不屬於有關準則的第二部分。

政府通告的地位

9.64 由政府部門提交官方委員會¹²²的任何意見書均有可能受法院查閱，並被視為符合*琥珀訴哈特案*準則的第二部分。上議院高級法官便曾在*琥珀訴哈特案*查閱一份新聞稿，上議院並在該案中特別提述部長和公務員

¹¹⁷ 第 574 頁。

¹¹⁸ 未經報道的。1994 年 5 月 9 日審結的高等法院雜項案件 1993 年第 4167 號。

¹¹⁹ (1996) 6 HKPLR 179.

¹²⁰ See remarks of Jenkins, "*Pepper v Hart: A Draftsman's Perspective*", 15 Stat LR 23 (1994)。見上文“實際影響”一節。

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。亦見第 6 章，第 112-114 段。

¹²² *Wells v Police* [1987] 2 NZLR 560。見上文第 7.57 段。

所作的保證。因此，在資料摘要或新聞稿¹²³ 等文件作出關於某法令草案對某類可辨明身分人士所造成後果的保證時，必須格外留神。

9.65 澳大利亞聯邦的《1901年法令釋義法令》第15AB(2)條所列出的外在輔助材料沒有涵蓋政府通告或其他在法例制定後才擬備的解說資料，這可能是由於司法機構認為**琥珀訴哈特案**的普通法準則適用於此等材料。

9.66 法改會建議政府應該為公務員擬定指引，指明哪些文件屬於可作輔助釋法之用的外在材料類別。¹²⁴ 這可確保這類文件在公開發表前經過審核，使其內裏載述的法律觀點、事實和保證都是準確的。¹²⁵

附屬法例

9.67 附屬法例可根據《釋義及通則條例》(第1章)第34條(稱為“不否決或不修訂即為獲得接納的決議”的法案)或第35條(“經立法局決議批准並可作修訂”的法案)提交立法局省覽。政府當局必然會為第一類附屬法例擬備立法局參考資料摘要，但只會間中為第二類附屬法例擬備立法局參考資料摘要。關於經立法局決議批准並可作修訂的法案，公職人員會發表演詞簡介有關法案並解釋其制定原由。不過，對於上述兩種法案，議員都可根據會議常規第14(4)條向立法局致詞，有關演詞會收錄入《香港議事錄》，供公眾查閱。立法局不會將有關附屬法例的演詞另行收錄入特別紀錄。

9.68 新西蘭沒有就外在輔助材料另定法例條文，而該國的司法機構一向有援引專責委員會的報告書¹²⁶ 和律政部向修改法規委員會提交的意見書。¹²⁷ 從 *Wells v Police* 案的判決書看來，雖然該等委員會的報告書並不構成《國會議事錄》的一部分，但仍可供援引。

9.69 不過，讓政府代表向條例草案委員會或專責委員會作出陳述時，同時表明不得將其陳述視為符合**琥珀訴哈特案**的準則，看來是不可能的。

取閱國會材料¹²⁸

澳大利亞

¹²³ 見上文第9.63段。

¹²⁴ 如果這份參考資料僅供內部使用，便不屬於準則之一。

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 見上文所述的澳大利亞討論文件，題為"*Extrinsic Aids to Statutory Interpretation*" (1982)。該文章將取閱便易界定為：“這表示有關材料不僅是公開讓公眾取用，而且法令使用者、他們的顧問和所有法院均可便易取用。”

9.70 澳大利亞政府為國會擬備的討論文件指出，即使法令草案的修正案“‘可供取用’，¹²⁹ 但除非已另行將包括有關修定案的立法歷程材料彙編並供免費取用，否則修正案也不算是‘便易取閱’”。¹³⁰

9.71 布拉齊爾指出，在總結二讀演詞時提交法令草案的摘要說明，是使該摘要說明符合聯邦的《1905年證據法令》第7(1)條的規定。該條文規定，“凡宣稱是由國會上下議院的投票和議事程序紀錄或議事錄或會議紀錄的文本，而又宣稱是由政府印務局印製的所有文件，只須交出即可於所有法院獲接納為證據。”¹³¹ 香港並無法例條文是與這條澳大利亞條文直接等同的。¹³²

9.72 《證據條例》第35條規定，在民事法律程序中，憲報可藉交出該憲報而予以證明。由於條例草案會經過刊憲程序，故當條例草案的可接納性遭反對時便可引用該條文，惟該條文並不涵蓋對《香港議事錄》的提述。如果就外在輔助材料制定法例條文，則為免除疑問，**法改會建議應該在該法例內加入一條與《1905年證據法令》第7(1)條相若的條文，以允許藉交出該等外在材料而予以證明。**此舉將有助於法庭上引證《香港議事錄》，並且也較假設有關事項已可應用普通法處理為佳。

9.73 澳大利亞的做法是在法令內加入二讀演詞的日期。新西蘭法律委員會曾建議在所有條例內加入下列資料：二讀演詞的日期；法令草案在最初提交時所用的名稱；其他國會議事階段的日期；該法令草案、其後版本和任何有關的附加命令文件的編號；以及有關該法令草案的已印行報告書的書目。¹³³

9.74 在香港推行上述建議會有實際困難。《香港法例》的首頁已載有以前的立法歷程資料。如果所作的修訂為數甚多，可在個別的修訂條例中加入日期。不過，當條例制定後便會將有關材料綜合加入活頁版本內，如再加入二讀演詞日期以外的資料或會造成混亂，尤以有多項修訂的長篇條例為然。一個折衷辦法是只在各條例的原有印行本內載列有關資料，但其後的條例修訂本則全略去不提。

¹²⁹ In Votes & Proceedings of the House of Representatives and the Senate Journals.

¹³⁰ "Extrinsic Aids to Statutory Interpretation", 14 October 1982, 167。作者提述美國是有如此特別彙編的版本。

¹³¹ Brazil, "Reform of Statutory Interpretation – the Australian Experience of Use of Extrinsic Materials", (1988) 62 ALJ 510.

¹³² 香港唯一有關的條文是《立法局（權力及特權）條例》（第382章）第21條。該條規定：由政府印務局局長遵照立法局命令而印刷的議事錄文本，可於觸及立法局的特權、豁免權及權力問題的研訊中獲接納為證據。

¹³³ 第17號報告書第115段。書目出處同上，第37段。

9.75 法改會的結論是應該採納新西蘭的建議但須略作修改如下：即在各條例的原有印行本加入二讀演詞的日期，但在其後的修訂本則略去這項資料。

9.76 新西蘭的慣例是在每一條條文後加入說明註解。這類簡略的註解不僅會載列在法令草案內，也會納入法令內。鑑此，新西蘭法律委員會在近期發表的報告書¹³⁴中表示，如果在法例內交相提述法例據以制定的其他法例、案件、法律改革組織或有關組織報告書（可以表格載列），是會有用的。有時將法令草案的說明註解所載的一些材料收納入法令的摘要也是有用的。無論摘要說明是否以此方式納入法令內，仍可予以擴展和加強其用途。¹³⁵新西蘭法律委員會又建議，如果將說明註解置於各有關係款的下方或側旁¹³⁶會更利便查閱。應用這種版面設計後，說明註解中以不同措辭重覆條文內容的情況可能會減少，反而會多用以闡釋條文的目的和效力。¹³⁷

9.77 法改會考慮過新西蘭法律委員會提出將說明註解置於條文下方或側旁的建議，但結論認為這做法在香港並不可行。

9.78 法改會建議，在香港條例中交相提述法例據以制定的其他法例或法律改革組織報告書是有用的。凡香港的法例是源自其他司法管轄區的法例時，也應該予以提述。

9.79 新西蘭法律委員會認為應在法令的最末部分扼要載述立法歷程，而這亦可包括提述任何有關的法律改革刊物。¹³⁸由於這些資料並不屬於條例的一部分，故不能只加入摘要說明。法改會認同，凡法例是落實法律改革報告書的建議時，便應該提述任何有關的法律改革刊物。¹³⁹法改會也建議，如法例是源於海外的法律改革報告書時，也可在法例內提述。¹⁴⁰

9.80 法改會認為上述材料最適宜在附表內載述。這與《仲裁條例》（第341章）¹⁴¹的做法相若，就是在條例內加入載述外在材料的附表，以便追查有關文件。法改會總結時認為，在複雜的法例、落實某法律改革組織報告書的法例、或包含國際元素的法例中以附表形式提述外在材料是有用的。

¹³⁴ 1993年12月發表的第27號報告書，題為The Format of Legislation第33段。有關報告書的摘要可參閱1994年1月號的Commonwealth Law Bulletin第202頁。

¹³⁵ 第33段。

¹³⁶ 有些新南威爾士的法令草案、聯合王國兩個法律委員會的報告書和新西蘭法委會報告書都有採用這做法。

¹³⁷ 報告書第42段。

¹³⁸ 題為The Format of Legislation報告書第37段。

¹³⁹ 《仲裁條例》（第341章）附表6便是按此方法作出提述。

¹⁴⁰ 另有一問題是，香港的法院是否適宜使用其他司法管轄區的官方報告書，除非報告書所探討的法例正是香港法例的範本，則作別論。見下文第10.49-10.50段和第11.68-11.69段。

¹⁴¹ 附表6。另載列關於聯合國國際貿易法委員會示範法的報告書和聯合國秘書長的報告書。

聯合王國

9.81 雖然聯合王國的兩個法律委員會曾建議擬備特別摘要說明，但他們卻沒有深入探討國會材料難以取用的問題。他們指出，“由於教科書會收錄法規立法歷程的重要摘錄材料，這已有助減輕律師和其他法規使用者的負擔。”¹⁴² 他們也預期查閱系統和設施會因應需求而調整及增加。他們注意到歐洲國家在取用立法材料方面都沒有出現問題。

9.82 貝茨概述了法律顧問查閱《國會議事錄》時必須採取的步驟，包括查閱二讀階段的開會演詞和終結演詞；在委員會階段就有關條文和擬議修正案進行的討論；在報告階段作出開會演詞和終結演詞；以及對上議院的紀錄進行步驟相若的查閱工作。如果找到一份有關的陳述，便要翻查其後的國會議事程序紀錄，以確定曾否有人修改或撤回有關陳述，以及有關條文其後曾否作出修訂。¹⁴³

9.83 滕凱就取閱《國會議事錄》一事擬定一份有用指引，並同時指出在取閱方面的不足之處。¹⁴⁴ 他建議在翻查資料時，要先從《現行法規》（*Current Law Statutes*）着手查閱有關法令，其中載列有關上下議院辯論紀錄所收錄入《國會議事錄》的卷冊和章節編號資料。每卷冊有獨立的索引，另有按會議屆次編錄的索引。

9.84 常務委員會報告是重要的材料，因為其內容是就個別條文作深入探討。然而，《現行法規》只在近數年才開始提供常務委員會討論的詳情，故如果審議法令的委員會階段是由整個議院主持，則取閱委員會階段的材料會較為容易。《政府刊物目錄》（*Catalogue of Government Publications*）月刊或年報都載列常務委員會的資料，在《國會刊物——下議院辯論》（*Parliamentary Publications - House of Common Debates*）的標題下將各條法令草案按英文字母順序列出，並附載有關的委員會名稱、開會日期和章節編號等。此外，另有按題材編列的索引。

9.85 《現行法規》也有一份月刊載列在本公歷年審議有關法令草案的辯論資料，並收錄入《法令草案進程》（*Progress of Bills*）標題之下，臚列了不同法令草案在各審議階段的日期。不過，對於有關資料不會收錄入《現行法律年報》（*Current Law Year Book*），滕凱表示可惜。然而，“法律通”（*Lawtel*）服務也提供這方面的資料，但只限於 1980 年代中期之後的資料。

¹⁴² 最後報告書第 60 段。出處見上文。

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。澳大利亞有一本關於如何取閱國會材料的指引，甚為有用，就是由 Enright & Moore 於 1991 年發表的 *Legal Research, Traditional Skills and Modern Techniques*。另見 Campbell, Glasson, York & Sharpe 於 1988 年發表的 *Legal Research Materials & Methods*。

9.86 按字母代號辨識有關的常務委員會後，便可憑藉所附列的會議日期取閱有關委員會的討論報告。有關報告分別收錄入各委員會專屬系列的紀錄卷冊或“較新的案卷”。可惜，有關的卷冊系列不能在一般的資料圖書館找到，也沒有收錄入《國會議事錄》的唯讀光碟版。

9.87 要理解部長言論是在甚麼情況下作出，或當時該常務委員會正在處理甚麼修正案，便可能要查閱與該審議階段有關的法令草案文本。英國的國家文書出版署（HMSO）目錄詳載每條法令草案各版本的詳情，其格式是以各議院每次會議為獨立單元，在各單元之下順編號次序編列在是次會議所探討的法令草案。滕凱認為，“這樣編號是有用的，因為在同一次會議可能有兩條或以上名稱相若的法令草案。有關號碼會載列在法令草案的首頁和各份補充文件的首頁。”¹⁴⁵ 如果法令草案的號碼有‘a’、‘b’等英文字母，這表示該版本只列印了供考慮的增補和修正資料。“羅馬數字則是用以標識綜合修正案。‘R’則是用以標識法令草案修訂本。”如果法令草案曾作大幅修正，便可能獲編新號碼。

9.88 關於最新的法令草案資料，可查閱《現行法例》、《下議院簡訊周報》（House of Commons Weekly Information Bulletin）或英國的國家文書出版署印行的《每日簡報》（Daily List）。¹⁴⁶ 滕凱建議英國的國家文書出版署印備一份載列庫存完整《國會議事錄》書冊的圖書館名單，或最少有庫存自戰後起的《國會議事錄》書冊的圖書館名單。國會圖書館可印製供律師參考的小冊子。他續說：

“《現行法規》應可提供更完備的參考資料，指明在各議院和常務委員會的審讀日期。《現行法律年刊》（Current Law Year Book）和《霍爾斯伯里的法律年報摘要》（Halsbury's Laws Annual Abridgment）應該提供年內所有法令草案的進度資料。《現行法例典據大全》（Current Law Legislation Citor）應該提供每條法令在制定之前的歷程資料，而不是僅記述御准日期。《霍爾斯伯里的法規》（Halsbury's Statutes）和《霍爾斯伯里的從屬法例》（Halsbury's Statutory Instruments）應該就每條法令和從屬法例提供載錄在《國會議事錄》和常務委員會的編碼資料，並且在修訂霍爾斯伯里的法律刊物系列時，應該為所有現代法令和從屬法例增補有關資料。……就這方面而言，為何英女皇印務版本的法令文本和從屬法例不能或者以新附表載列的方式提供所需的背景參考資料？”¹⁴⁷

¹⁴⁵ 出處同上，第 18 頁。

¹⁴⁶ 滕凱又簡述了取閱從屬法例的程序。出處見上文，第 19 頁。道聽途說的證據顯示，英國的《國會議事錄》出版一個月後便可在香港找到。

¹⁴⁷ 第 19 頁。

滕凱在總結時要求 LEXIS 收錄《國會議事錄》材料。事實上，現時互聯網上已有官方發布的 1996 至 97 年度的《國會議事錄》材料。自 1996 年夏季起的法令草案亦可在互聯網上取用。

9.89 隨着法例漸多以電腦存檔，與立法有關的材料也更易於取閱。倫頓委員會早於 1975 年已肯定電腦科技對法律草擬人員和法規使用者的工作會有重大作用。¹⁴⁸ 該委員會建議有關的資料檢索系統應該包括歷程檔案；但如所涉工作過於艱難或費用過高，則作別論。有一點要注意的是，倫頓委員會和聯合王國的兩個法律委員會在當年反對《國會議事錄》的可接納性時，國會議事程序紀錄的官方報告只有印刷本。現在由 1988-89 年度起的國會會期都備有可供取用的唯讀光碟版本。“很多大律師事務所和律師行將可以取閱”。¹⁴⁹ 格里菲斯大法官在 *琥珀訴哈特案*¹⁵⁰ 指出“現代科技大大利便檢索和閱覽庫存中央的材料。”他不認為如此檢索或蒐集有關文獻材料會甚為需時。

9.90 國會議事錄立法過程委員會建議，應該改善公眾人士取閱法例的方法。委員會指出，這可藉由籌備中的法規資料庫落實，¹⁵¹ 他們建議將這套資料庫開放予國會以外所有有利害關係的機構使用。¹⁵² 委員會也提議補貼使用資料庫和英國的國家文書出版署刊物的成本，¹⁵³ 並對於向公眾解釋新法律而招致龐大的額外開支的機構給予財政資助。¹⁵⁴

9.91 有報道指下議院資料委員會曾建議應該將所有國會材料存放在互聯網，供人免費取用，“使本國與美國、加拿大和澳大利亞看齊。”¹⁵⁵ 此外，法定文件印務局應該藉“法規計劃”探討利用電腦更新法規，以取代以手寫修訂的可能性。下議院放寬管制委員會曾嚴厲批評政府律師的手寫修訂文字難以辨識。¹⁵⁶

香港

9.92 《香港法律摘錄》在“立法局”標題以下臚列了一系列已提交立法局的條例草案，另外還有法例和附屬法例索引彙編。除了記述生效／刊憲日期外，還載有段落編號，讓人可按編號查閱有關條文的內容概要、法

¹⁴⁸ 出處見上文，第 16 段。

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 法改會報告書第 454 和 455 段。

¹⁵³ 出處同上，第 456 和 458 段。

¹⁵⁴ 第 474 段。

¹⁵⁵ "Government lawyers: 'scruffy' statutes warning", Sol. J., 19 April 1996.

¹⁵⁶ 出處同前。

例的批准日期和生效日期。此外，另有一篇修訂法例索引彙編，收錄了已廢除的條文資料。這個索引的檢索系統與法例索引彙編相若。

9.93 香港的法律執業者不會因無從取閱《香港議事錄》而受掣肘，因為法律圖書館和政府刊物銷售處均設於市區中心。不過，取閱《香港議事錄》的難處之一，是載錄的資料都是約 18 個月以前的議事紀錄。目前當務之急是完成編訂 1995 至 96 年度會期的索引資料，但這卻會延緩 1994 至 95 年度會期的索引編訂工作。不過，《立法局年報》載有條例草案索引，列出首讀、二讀和三讀日期，故可循此途徑追查決策科首長和議員發表相關演詞的日期。目前最新版的《香港議事錄》是收錄 6 至 12 個月前的議事紀錄。部分滯緩理由是翻譯員和其他人手短缺、有關演詞草擬本需經由議員審批，和推行電腦化工作遇到障礙等。現時由於已裝設新電腦系統，故可將 1995 至 96 年度會期的《香港議事錄》部分資料上存互聯網，但 1994 至 95 年度的資料卻因電腦系統落後而無法安排上存。希望政府日後會繼續提供額外資源，務求將實際會期與《香港議事錄》可供取用之間的滯緩時間盡量縮短，並改善透過互聯網和其他渠道取閱有關資料的情況。

9.94 香港的律政署已設立“雙語法例資料系統”，將所有條例、條例草案和附屬法例轉為電腦資料錄存。現時使用這套系統的外間客戶包括政府部門和私人律師行等，他們是通過“法律索引系統”取得有關資料。雙語法例資料系統和“法律索引系統”也收錄未經報道和經報道的判詞。香港政府在 1996 年初便已認定改善取閱渠道的最佳方法是將香港法例上載互聯網，¹⁵⁷ 但在此之前必須先完成更新“法律索引系統”資料的工作。這個取代“法律索引系統”的計劃可望於 1997 年夏季完成。由於整項計劃涉及 600 條法例和近 1,000 條從屬法例，工作甚為艱巨。¹⁵⁸

9.95 香港大學法律學院設有“電腦網絡系統”，透過電腦網絡提供法律資料，¹⁵⁹ 現時備有 1988 至 1994 年 3 月立法會會期的《香港議事錄》可供取用。希望這個系統最終能夠提供現屆會期的《香港議事錄》資料，但這要視乎立法局能否提供已審核版本而定。目前礙於立法局尚未能解決上述問題，故無法提供現屆會期的資料。¹⁶⁰

9.96 自 1994 年起，立法局議員便有一套專屬的“立法局資訊系統”，讓議員藉以取閱立法局文件、條例草案報告、政府資料文件和立法局紀錄。¹⁶¹

¹⁵⁷ "Law in the Information Age", 《香港律師》(1996 年 11 月) 第 38 頁。

¹⁵⁸ "Legal gaps seen after handover", 《東方快訊》，1995 年 12 月 2 日。

¹⁵⁹ 是項服務收費分為企業和商務價目兩類，並有為個人或若干團體用戶提供折扣優惠。

¹⁶⁰ 見上文第 9.93 段。

¹⁶¹ "Computers to smooth away for lawmakers", 《東方快訊》，1994 年 8 月 15 日。

結論

9.97 為使法規使用者真正能便易地取閱外在輔助材料，必須考慮立法程序需要作出甚麼改變；必須全力協助法律草擬人員，使他們可較從容工作，並有時間為內容複雜和敏感的條例草案提供較詳盡的摘要說明。此外，為使取閱材料更為便易，必須盡早提供《香港議事錄》材料和有關索引。

執業指引

9.98 從香港只有少數案件引用《香港議事錄》一點看來，有需要同時向業界和司法機構灌輸有關使用《香港議事錄》的價值。隨着有更多法律執業者使用《香港議事錄》，他們會要求將條例草案委員會和專責委員會所作的陳述或有關委員會的報告收錄入《香港議事錄》，¹⁶² 但這是指並無沒有禁令規定凡沒有收錄入《香港議事錄》的陳述均不得引用而言。有一點應該注意的是，英格蘭的《執業指引》¹⁶³ 內關於《國會議事錄》的規定，已特別拒絕接納除了《國會議事錄》這官方記錄以外的任何國會議事程序報告。將此類陳述收錄入《香港議事錄》的弊端之一，是可能使政府代表不願坦誠研討條例草案的影響。無論如何，如果條例草案委員會的商議結果是針對條例草案作出修正，而有關修正案又獲立法局通過，則有關商議結果便會收錄入《香港議事錄》。

9.99 英格蘭近期擬訂的《執業指引》規定，要援引已收錄入《國會議事錄》的陳述的訴訟一方必須將有關材料摘要和擬議申辯概要送達其他訴訟各方和法院。

9.100 法改會建議值得支持在香港引入上述《執業指引》的規定。

9.101 法改會建議較直接參與立法程序的人士（法律草擬專員、兩局秘書及其法律顧問、行政署長和其他有關機構）應該進一步考慮所需關於立法的各類解說資料，如何取用和應給予的分量。

¹⁶² 這是因為在此等委員會發表的言論其後可於法庭上援引，但在有關委員會席上發表的即席言論卻是不可靠的。

¹⁶³ See Practice Direction (Hansard; Citation), Supreme Court [1995] 1 WLR 192.

第 10 章 附屬事宜

引言

10.1 在作出最後建議之前，我們先在本章處理一些尙待解決的問題，這些問題包括《香港人權法案條例》（第 383 章）的影響、在 1997 年之前和之後的香港法律的淵源、外在輔助材料與 1997 年之後的情況、判例與遵照判例原則、及條約。

《人權法案》對解釋法定條文的影響

10.2 《香港人權法案條例》第 3(1)條規定，“所有先前法例，凡可作出與本條例沒有抵觸的解釋的，須作如是解釋。”第(2)款規定，“所有先前法例，凡不可作出與本條例沒有抵觸的解釋的，其與本條例抵觸的部分現予廢除。”法院曾採用其他用以詮釋類似《人權法案》條文（例如《公民權利和政治權利國際公約》和《歐洲人權公約》的條文）的國際材料。事實上，該條例的弁言已表明，該法例旨在落實《公民權利和政治權利國際公約》所確認的權利。

10.3 該條例第 2(3)條授權法院使用該等材料，規定“在解釋及應用本條例時，須考慮本條例的目的是將《公民權利和政治權利國際公約》中適用於香港的規定收納入香港法律，並對附帶及有關連的事項作出規定。”此外，《關於〈人權法案條例〉草稿的分析評註》在 1990 年 3 月與該條例草案一併發表。該草稿本身也可用作輔助釋法的材料。

10.4 上訴法院在 *Sin Yau-ming* 案¹ 已就如何詮釋《香港人權法案條例》制定某些一般原則。該法院審視過《英皇制誥》的相應修訂² 之後，裁定該條例是屬於憲法文件，故應該以寬鬆的方式去理解。³ 上訴法庭副庭長邵祺引述《公民權利和政治權利國際公約》的序言後指出法院應該採用下列方法判案：

“我們受訓時學習的釋法一般原則和普通法裏的法官意見不再為我們提供指引。我們在詮釋《香港人權法案》時，必須

¹ [1992] 1 HKPLR 88, at 105-106.

² 《英皇制誥》第 VII(3)條規定，在 1991 年 6 月 8 日之後不得制定任何法律“以不符適用於香港的《公民權利和政治權利國際公約》的規定的方式限制在香港享有的權利和自由”。

³ 在 *Attorney General v David Chiu* 案 ([1992] 2 HKLR 84, 見 111-2)，上訴法庭法官郭樂富 (Clough JA) 表示，“我認為法院應該按目的釋義法詮釋香港的《英皇制誥》，將該制誥當作具生命力的基本憲法文件且是本地法例所依托的骨幹，而且可因應環境變遷而靈活地詮釋其涵義。”

查考該公約的目標，並‘全面確認和施行’該公約開首的聲明。由此便衍生我在前文所述的嶄新的司法審理方式。”

10.5 上訴法院又就有助法院作出裁決的法律原材料提出指引：

“下列材料甚為有用：施行普通法但擁有具憲法地位的《人權法案》的司法管轄區（尤其是加拿大和美國）的判決；根據《公民權利和政治權利國際公約》和《公民權利和政治權利國際公約任擇議定書》（Optional Protocol to ICCPR）而設立的人權委員會所作的一般評論和判決；以及與《歐洲人權公約》有關的判例。儘管上述材料都不具約束力，但由於它們反映了對《公民權利和政治權利國際公約》各條文的解釋，而且與香港法例有直接關連，所以此等材料極為有用，並應予重視。”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。迪普洛克大法官在該案確認以下原則：當法令有歧義⁶ 或涵義含糊時，可查閱有關係約，而且在解決有關歧義和隱晦問題時要採用與該條約的條文的意思一致的解釋。

10.7 英格蘭上訴法院最近在 *Saunders and Others* 案⁷ 裁定，“只有當英格蘭的法律有歧義或涵義不清晰時，英格蘭法院才可查閱《歐洲人權公約》和歐洲法庭就該公約所作出的判決。”泰勒首席大法官注意到，訴訟一方的 *Saunders* 已就此點向歐洲法庭提出上訴。然而，歐洲法庭在 *Saunders v United Kingdom* 案⁸ 的判決書似乎沒有探討這個問題。

10.8 我們找不到任何案例顯示香港法院曾以只有當《公民權利和政治權利國際公約》或《歐洲人權公約》的條文有歧義時才可查閱有關公約的判決為由而拒絕參考該些判例。不過，有法官批評有人在毫不相干的情況下引用《人權法案條例》。⁹ 李安霖法官批評有人因為作出樂觀的估計而

⁴ 第 107-108 頁。

⁵ [1980] AC 744, at 808。關於條約問題可參閱始自第 2.54 段起的論述及以條約為標題的第 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 說英格蘭法院已同意，儘管英國沒有立法施行《歐洲〔人權〕公約》和《公民權利和政治權利國際公約》，但在下述情況下仍可援引有關公約：當法規有歧義時（*R v Miah* 案 [1974] 1 WLR 683 (HL)）；當普通法不確切或有歧義時（*Attorney General v Guardian Newspapers* [1987] 1 WLR 1248 (HL)）。她在文章作總結時表示，希望 *琥珀訴哈特案* 會鼓勵法官在涉及兒童的法律程序中引用外在材料，例如國際法律文件的文本和審理人權法律的國際組織的判詞。班納德法官在 *L v C* 案（1994 H Ct, MP No. 4167 of 1993）指出，法院在處理兒童案件方面擁有廣泛權力，應該致力達致法例的目的和遵循適用於兒童案件的原則。（見 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.

提出關於《人權法案條例》的論據，以致拖延訴訟。¹⁰ 法律執業者應該引以為戒，不要因為 *琥珀訴哈特案* 把關於甚麼材料不獲接納為證據的規則放寬而乘機取巧。

10.9 上訴法庭副庭長黎守律在 *Cheung Ng Sheong Steven v Eastweek Publishers Ltd* 案¹¹ 提述《人權法案條例》的詳題，¹² 以支持他以切合適用於香港的條約義務的方式來詮釋法律。¹³ 他在提述該條例的詳題時援引戈夫大法官（Lord Goff）在 *Attorney General v Guardian Newspapers (No 2) Ltd* 案¹⁴ 的論點。戈夫大法官在案中表明“他有責任遵照政府在這條約〔指歐洲人權公約〕下的責任詮釋法律。”¹⁵

10.10 在 *Kwan Kong Company Limited v Town Planning Board* 案，¹⁶ 王式英法官辯稱 *Sin Yau-ming* 案就《人權法案條例》裏的《人權法案》條文的詮釋方法所作出的裁決對下級法院沒有約束力。反之：

“從 *AG v Lee Kwong-kut* 案¹⁷ 和 *Ex Parte Lee Kwok-hung* 案¹⁸ 的判決書，我察覺到普通法就如何詮釋《香港人權法案》的人權條文一事有很好的規定，因為普通法認為必須按照普通法的釋法規則才可正確詮釋該些條文，亦即是詮釋該些條文時應把重點放在法規的文本，而不是訴諸複雜、不明確和大量的判例，藉此引入……有違香港法規用語的正常意思的舶來概念。”¹⁹

10.11 在上訴時，上訴法庭副庭長列顯倫要求法院採用寬鬆和按立法目的的釋義的方法去解釋條文，²⁰ 使條例的真正目的、涵義和精神得以實施。“這個方法是否有別於《釋義及通則條例》（第 1 章）第 19 條的規定根本無關宏旨；第 19 條的用語是‘公正、廣泛及靈活的釋疑’。”²¹ 高奕暉法

¹⁰ *Real Estate Developers Association v Town Planning Board* (1996) 6 HKPLR 183 at 214-5.

¹¹ [1995] 3 HKC 601 at 610.

¹² 該條例將適用於香港的《公民權利和政治權利國際公約》的規定收納為香港法律。

¹³ 參閱第 10.51 段對條約所作的深入剖析。

¹⁴ [1990] 1 AC 109.

¹⁵ 第 283-284 頁。

¹⁶ [1995] 3 HKC 254.

¹⁷ [1993] 2 HKCLR 186 (PC).

¹⁸ [1993] 2 HKLR 51, at 56. Litton J.A.

¹⁹ 書目出處同上，第 290 頁。

²⁰ 迪普洛克大法官在 *Attorney General of Gambia v Jobe* 案（[1984] AC 689，見 700H）使用這些語句來描述解釋憲法文件的適當方法。祈彥輝法官在 *Hong Kong Polytechnic University v Next Magazine Ltd* 案（(1996) 6 HKPLR 117 見 121-2）也採用此等用語。

²¹ (1996) 6 HKPLR 237 at 253.

官認為用“寬鬆”一詞來描述釋義的方法較用“按立法目的”為佳。²² 王式英法官的釋義方法因此不被接受。

10.12 李安霖法官在 *Real Estate Developers Association v Town Planning Board* 案²³ 儘管同意寬鬆和按立法目的釋義的方法，但他同時警告這並非允許法庭改寫條例。“以寬鬆的態度和按立法目的解釋香港法例不是甚麼新事物”。²⁴ 他隨而引述《釋義及通則條例》（第 1 章）第 19 條。李安霖法官在案中提述一份政府諮詢文件²⁵ 和規劃環境地政司向立法局表明政府同意在日後提交一條新的法例草案的聲明。²⁶

10.13 審理 *R v Ng Po-lam* 案²⁷ 的暫委法官（Deputy Judge Wong）在案中提述一篇刊登於《人權季報》（*Human Rights Quarterly*）²⁸ 談及解釋限制條款的原則的論文，作為詮釋《人權法案》第 11(1)條的指引。²⁹ *Auburnton Ltd v Town Planning Board* 案，³⁰ 則是一宗司法覆核案，案情涉及一宗依據城市規劃條例挑戰某項決定的個案。高等法院審理該宗司法覆核案時按照立法目的詮釋該法例的組織。

10.14 不過，也有法庭按狹義詮釋《人權法案條例》。馬永新法官（Judge Lugar-Mawson）在由地方法院審理的 *R v Yiu Chi-fung* 案³¹ 指出只能用《人權法案條例》第 2(3)條所提述的《公民權利和政治權利國際公約》來詮釋《人權法案條例》，而不能用來詮釋其他條例。他隨而引用《釋義及通則條例》（第 1 章）第 19 條詮釋《簡易程序治罪條例》第 17 條。*Tam Hing-ye v Wu Tai-wai* 案³² 是數宗有關的民事案件之一，上訴法庭在該案裁定《人權法案條例》不適用於兩個個人之間的訴訟。法庭裁定，雖然應該以寬鬆的態度詮釋該條例，但是這不能推翻立法機關的明確用意，“即使如此釋義必然使該條例不能完全遵照弁言所述的目的亦然。”³³

²² 第 258 頁。他引述 Lord Mustill 在 *Chan Chi Hung v The Queen* 案（(1995) 5 HKPLR 1 見 11C）的判詞：“‘按立法目的’釋義的優點只是假象，因為用作指標的目的只是反映訴訟其中一方對受爭議用語的涵義所持的立場而已。”

²³ (1996) 6 HKPLR 179.

²⁴ 出處同上，第 210 頁。

²⁵ 規劃環境地政科在 1991 年發表的《城市規劃條例綜合檢討》。

²⁶ 書目見上文，第 197 頁。

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 該法官將 Siracusa Principles 形容為由一群國際法專家就着甚麼限制《公民權利和政治權利國際公約》的措施獲允許一事所撰寫的簡明敘述。

³⁰ [1994] HKLD, D4.

³¹ [1991] 1 HKPLR, 167, at 172, 178-9.

³² [1991] 1 HKPLR, 261.

³³ 第 266 頁。

10.15 樞密院在 *Attorney General v Lee Kwong-kut* 案³⁴ 就如何詮釋《人權法案條例》制定指引。樞密院贊同上訴法庭在 *R v Sin Yau-ming* 案³⁵ 所訂的指引。在斷定有關罪行的要素時，起決定作用的是訂立罪行時所採用的措辭的實質和真正意義，而不是其表達形式。他們注意到其他施行普通法的司法管轄區的判決和國際司法組織的判決都可在釋法方面提供寶貴的指引。不過，這些判決只具說服力但沒有約束力，而且該些司法管轄區的情況跟香港的不盡相同。³⁶ 樞密院的判詞指出，“處理涉及《香港〔人權〕法案》的問題時應該切實制宜和有分寸。”³⁷ 他們警告說，政策問題始終屬立法機關的責任。³⁸

10.16 在 *Wong King Lung v Director of Immigration* 案，³⁹ 鍾士法官（Jones J）拒絕將《人權法案條例》第 11 條視為有歧義，他賦予該條文一個與適用於香港的《公民權利和政治權利國際公約》的宗旨和目標一致的解釋。對於立法機關在辯論《人權法案》期間不曾預計會有人在訴訟中提出這些論點這個看法，他是“頗認同的”。⁴⁰ 代表案中部分申訴人的御用大律師李柱銘辯稱沒有證據顯示立法機關制定第 11 條的用意是確保根據《入境條例》所作的判決不會受《人權法案條例》影響。“事實上，他說立法局在辯論《人權法案條例》時看來不曾考慮案中的爭論點，在辯論期間也甚少有人提及《入境條例》。”⁴¹

10.17 在 *Hai Ho Tak (a minor) v AG; Wong Chung Hing & Others v Director of Immigration* 案，⁴² 上訴法庭恪守“切實制宜”的原則詮釋《人權法案條例》第 11 條。法庭裁定第 11 條的涵義既不隱晦又沒有歧義，並指其涵義是清晰的。馬天敏法官指出，由於第 11 條是對《人權法案》所保障的權利施加限制，故有必要嚴格地根據該條文的清晰涵義和效力釋義。有關法官是受到香港基於現實需要而制定的入境政策所影響。黎守律法官甚至說：

“只需在此說明的是除非第 11 條有歧義、或涵義隱晦、或引致荒謬的結果，否則應賦予一般或按字面解釋而得出的意

³⁴ [1993] 1 HKPLR, 72, at 90-91.

³⁵ [1991] 1 HKPLR, 88。即寬鬆和按立法目的釋義。

³⁶ 御用大律師安東尼·萊斯特指出，所謂寬鬆和按立法目的詮釋保障基本人權和自由的法律文件，就是說“若然有助法院將《人權法案》所表彰的價值觀在現實生活中落實，……便應該使用外在輔助材料。”見 Chan & Ghai 的 *The Hong Kong Bill of Rights: A Comparative Approach*（1993 年版），第 213 頁。安東尼·萊斯特是 *琥珀訴哈特案* 中代表納稅人的律師。

³⁷ 書目出處同上，第 100 頁。Downey J 在 *Building Authority v Business Rights Ltd* 案（[1993] HKLD 26）詮釋有關法規時，便按這指引從整條法規的文意着眼詮釋有關條文，而不是將該條文抽離法規而詮釋。

³⁸ 第 100 頁。

³⁹ [1993] 1 HKC 461.

⁴⁰ 第 477 頁。

⁴¹ 第 469 頁。

⁴² [1994] HKLD, D1。這是 *Wong King Lung & Ors v Director of Immigration* 案（[1993] 1 HKC 461）的上訴案名稱，見上文。

思。⁴³ 在沒有歧義或隱晦問題的情況下，無需亦不准提述該條例以外的事項，例如該公約的條文或西拉庫薩原則（*Siracusa Principles*）。”

10.18 黎守律法官又指出，即使第 11 條的涵義並不清晰，他仍會為切合香港的入境法例之目的而作出同一詮釋。法庭跟隨樞密院在 *AG of Hong Kong v Lee Kwong Kut* 案所作出的指引：

“法院必須在個人與整體社會之間取得平衡，並在這樣做時認清孰輕孰重。當政府嘗試解決香港所面臨的棘手錮弊時，不應強求政府按照不切實際的標準行事。”

10.19 有援引或提述《香港議事錄》（*Hong Kong Hansard*）的高等法院判決書一般都沒有提述 *珮珀訴哈特案* 作為援引有關資料的理據。班納德法官在 *L v C* 案⁴⁴ 查閱有關條例的立法歷史材料，包括摘錄自《香港議事錄》的材料和一份法律改革委員會報告書，作為其判決的依據之一。班納德法官裁定，要求非婚生子女的母親在某限期內向法院提出申請的規定帶有歧視，而且與《人權法案》有抵觸。雖然據我們所知，代表申訴人的律師曾援引 *珮珀訴哈特案*，但判決書卻沒有提及該案件。此外，*Tam Hing-ye v Wu Tai-wai* 案⁴⁵ 亦未獲提及。上訴法庭在該案表明《人權法案》不適用於市民之間的糾紛。*L v C* 案的判決看來有疏漏之處。⁴⁶

10.20 上訴法庭的處理手法卻不同，即使在沒有援引《香港議事錄》的案件也會提述 *珮珀訴哈特案* 所定的規則。包致金法官在最近的一宗上訴案件⁴⁷ 裏裁定布政司動議二讀時所發表的演詞對《人權法案條例草案》第二十一條的“永久性居留地”一詞所闡述的涵義並不清晰。由於該案未能符合 *珮珀訴哈特案* 所訂出的準則之中的其餘兩項，故沒有援引布政司的演詞。

10.21 在 *Ming Pao Newspapers Ltd v A.G.* 案，⁴⁸ 耀爾西大法官（Lord Jauncey of Tullichettle）在判詞中指出，法律政策專員曾告訴樞密院立法局在討論《防止賄賂條例》（第 201 章）的修訂時所作出的決定。立法局的立場獲確認為明智的政策決定。⁴⁹

⁴³ 這跟上訴法庭在 *The Queen v Lam Wan-kow and Yuen Chun-kong* 案（1 HKCLR 272，見 276-7）的判決迥異。法院在該案採用下列源自加拿大的原則：“授予行政機關酌情權的法規可以成為限制《人權約章》權利的法律淵源。若法例所賦予決策者的酌情權是含糊的，詮釋該法例時應該以不損害《人權約章》的權利為準。”見 *Slaight Communication Inc. v Davidson* 案（(1989) 59 DLR (4th) 416）。

⁴⁴ (1994) High Court MP No. 4167 of 1993, 9 May 1994, Barnett J (in Chambers).

⁴⁵ [1991] HKPLR 261.

⁴⁶ 這是負責 *Bill of Rights Bulletin* (vol 3 No. 2 October 1994) 的編輯的見解。

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 頁。

10.22 伯恩思 (Byrnes)⁵⁰ 指出，自有 *Sin Yau-ming* 案判決後，法院對於律師所提交的各式各樣材料都抱持合理開放的態度。他注意到法庭較少提述關於《公民權利和政治權利國際公約》的法律文獻，不論是人權委員會的《一般評論》(General Comments)抑或是根據《公民權利和政治權利國際公約第一任擇議定書》所作出的判決。他歸納出的原因之一是：取用這類材料並不如取閱加拿大的判詞或關於《歐洲人權公約》的判詞般簡便。

10.23 伯恩思就使用此等外在材料所作的分析有指引作用，顯示出自從有了 *珮玢訴哈特案* 的判決之後，在取閱立法材料或其他外在輔助材料方面所面對的困難。他指出，律師的表現參差，有些會深入查考有關材料，有些卻未經仔細考慮便提出《人權法案》的論點。在後者的情況下，法院通常拒絕接納其論點。他注意到提交詳盡書面意見的方法已廣為律師採用，尤以政府一方為然。⁵¹ 他又注意到律師難以取閱國際性材料，尤其在《人權法案條例》生效初期為然。儘管情況已有改善，⁵² 但礙於律師和法官均是攻讀普通法出身，故在查考他們不熟諳的國際性材料時難免感到困難。

10.24 現時取閱關於《人權法案》的判決已較為方便，⁵³ 但要法律執業者時刻注意下級法院的判決仍有困難。伯恩思總結時說，日後很可能會採用現實和社會學的材料。“在美國、加拿大和歐洲法庭，當法庭應要求考慮是否存在迫切的社會需要，或應要求裁定某項措施是否理性和有分寸時，都會廣泛使用社會學的材料。”

10.25 諾瓦克 (Nowak)⁵⁴ 提議，假如《公民權利和政治權利國際公約》內某條文有歧義，便應該查閱草擬該公約時所擬備的文件。⁵⁵ 他又提出，關於人權的規範須依據《維也納條約法公約》第 31 和 32 條所列出的釋義規則去演譯。澳大利亞也是依循該公約的條文草擬關於外在輔助材料的法例。⁵⁶

10.26 陳文敏⁵⁷ 警告說，即使關於草擬法例的歷史材料是與案情有關的參考材料之一，但“單憑該些材料不能讓法院下定論，而且該些材料可被其他相關的參考材料取代。”此外，《公民權利和政治權利國際公約》內個別條文的基本價值觀也需要顧及。《維也納條約法公約》將草擬條約時

⁵⁰ "The Impact of the Bill of Rights on Litigation", Law Lectures for Practitioners 1992, 151, 156.

⁵¹ 這通常包括在論點提要。通常稱為 White Book 的 Supreme Court Practice 第 59 號命令已有規定。香港的高等法院和上訴庭的程序常規也是以該命令為藍本。

⁵² 香港大學圖書館、律政署圖書館和最高法院圖書館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 preparatoires of the International Covenant on Civil and Political Rights* (1987)。Lord Mustill 在 *The Queen v Chan Chi-hung* 案 ([1995] 2 HKCLR 50, 見 55) 指出，沒有人在討論《公民權利和政治權利國際公約》第 12(1)條的時候引用預備文件。

⁵⁶ Section 15AA and 15AB of the Interpretation Act 1901 (Cth).

⁵⁷ "Corporations and the Bill of Rights" (1992) 22 HKLJ 270, at 274.

所擬備的文件列為釋義的補充材料。⁵⁸ 他又指出，有很多案件是歐洲人權法庭在查考該公約的草擬歷史後，“擴展了條約的保障範圍，以至正如草擬歷程所揭示，超越了草擬者的原有構思。”⁵⁹

10.27 萊思特勳爵提及歐洲人權法庭在 *East African Asians* 案⁶⁰ 曾接受類似“布蘭代斯訟書”⁶¹ (Brandeis brief) 的書面意見。儘管歐洲人權法庭有權聽取專家證人的證供，但這類資料通常是以誓章提交的。此外，英格蘭法院在處理涉及歐洲共同體法律的司法覆核案時，也會使用這類資料。

10.28 陳文敏和佳日思 (Ghai)⁶² 指出，上訴法庭在 *R v Sin Yau-ming* 案⁶³ 拒絕查閱立法局的《香港議事錄》。這個問題不會在上訴法庭深入探討過，因為他們指政府延至聆訊末段才要求引用《香港議事錄》。不過，法院有接納以誓章形式提交關於香港的吸食毒品模式統計資料。

10.29 雖然還有不少東西可以從處理《人權法案》的案件學習，但是法律執業者和法官已能夠在頗短時間內知道怎樣取閱和理解國際性材料。不過，能夠掌握有關材料的看來只是一小撮律師。一般來說他們是專攻刑法和行政法的律師。較常使用《香港議事錄》的應該是高等法院，處理司法覆核和《人權法案》的案件尤其如是。⁶⁴ 由此看來，日後會掌握取閱和在法庭援引《香港議事錄》技巧的也只有上述的一小撮律師。

香港法律的淵源：1997 年之前和 1997 年之後

10.30 我們必須清楚知道香港法律的淵源，才可斷定它們是否適宜用作外在輔助材料。史維理將法律淵源分為外地引入和本土兩大類。前者包括英格蘭的主體法例和附屬法例；英皇制誥、皇室訓令和樞密院命令；以及普通法和衡平法。⁶⁵

10.31 由 1997 年 7 月 1 日起，法律的淵源將會有變。根據周偉所述，⁶⁶ 香港的法律將會源自：

“(1)《基本法》；(2)《基本法》第 8 條所規定的香港原有法

⁵⁸ 第 32 條。

⁵⁹ 書目出處同上，第 272 頁。他提述 *Golder v UK* 案 ((1975) 1 EHRR 524)。

⁶⁰ (1981) EHRR 76.

⁶¹ 這份訟書是以 Louis Brandeis 命名。他曾擬備一份載列醫學和社會科學數據的訟書，用以證明工作時間過長會危害婦女健康。有關案件涉及憲法，見 *Muller v Oregon* 案 (208 US 412 (1908))。

⁶² 書目出處同上，第 17 頁。

⁶³ [1992] 1 HKPLR 88.

⁶⁴ 憑道聽途說得來的證據看來，確有律師查閱《香港議事錄》，並據此爭辯，惟司法機構，尤其是高等法院，在擬備判詞時卻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.

律；⁶⁷ (3)特區的立法機關所制定的法律；(4)在《基本法》附件三列載的全國性法律；及(5)由全國人民代表大會常務委員會（人大常委）在嚴格規限下所作出的判決或命令。”⁶⁸

周偉指出，英格蘭法院先前作出並獲香港法院採納的判決，如沒有抵觸《基本法》，將具權威地位。《基本法》第八條所列的淵源不包括源自英國的法律（例如原先適用於香港的英國法規和附屬法例）、英皇制誥、皇室訓令和樞密院命令等。⁶⁹

10.32 周偉指出，隱含的法律淵源也會在將來的法律制度扮演重要角色。他指的是中華人民共和國憲法、人大常委對《基本法》的解釋、香港特區法院對《基本法》的解釋、和國際條約及公約。⁷⁰ 《基本法》第八十四條規定，香港特區法院可參考其他普通法適用地區的司法判例。“除非這些司法判例獲特區法院在判決中採納，否則不會因‘遵照判例’而具約束力。”⁷¹

1997 年之後的外在輔助材料

10.33 中華人民共和國與香港的釋法系統有顯著分別。中華人民共和國授權人大常委“解釋法律”。⁷² 後者可以隨時對法律作出具約束力的解釋。他們可以藉行使釋法權而直接增補法律和命令的內容。《基本法》第十九條規定，特區法院對國防、外交等國家行為無管轄權。《基本法》第一百五十八條規定，《基本法》的解釋權屬於人大常委，但法院在審理案件時有權解釋《基本法》的條文。然而，第一百五十八條進而規定，如特區法院在審理案件時需要對《基本法》關於中央人民政府管理的事務或中央和特區關係的條款進行解釋，在對該案件作出最終判決前，應該請人大常委對有關條款作出解釋，並以該解釋為準。

10.34 除了人大常委外，最高人民法院和最高人民檢察院都有權解釋法律和命令在某特定範疇內如何應用。司法解釋是以公告、規則、政府意見和回覆的形式作出。除了前述的正規釋法權力外，尚有一種非正規的釋法方式，這包括法律評論和學術著作。不論正規或非正規的法律解釋也會引用在全國人民代表大會會議所發表的演詞。

⁶⁷ 《基本法》第八條規定，“香港原有法律，即普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法，除同本法相抵觸或經香港特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留。”第一百六十條規定，“除由全國人民代表大會常務委員會宣佈為同本法抵觸者外”，原有法律均會採用為香港特別行政區的法律。

⁶⁸ 這是以《基本法》第十八條為依據。見周偉，書目出處同上，第 82 頁。

⁶⁹ Wesley-Smith and Chen (ed), *The Basic Law and Hong Kong's Future* (1988), at 174.

⁷⁰ *Hong Kong in transition, 1992* (1992), 香港中文大學亞太研究所出版。

⁷¹ 書目出處同上，第 82 頁。

⁷² 1982 年《中國憲法》第六十七條第四款。See Wesley-Smith and Chen (ed) *The Basic Law and Hong Kong's Future* (1988), 130.

10.35 令人感到可惜的是，周偉並沒有探討如何取閱源自中華人民共和國的法律的問題。關於司法機構、律師以至市民大眾如何可以取閱例如人大常委解釋《基本法》的材料，以至有助理解這些材料的外在材料，實有必要從詳計議。

10.36 方法之一是繼續由專家提供關於中國法律的證據，其中可包括提交用以解釋中國法律的外在輔助材料。《證據條例》（第 8 章）第 59 條規定，任何具有適當資格的人可“就香港以外任何國家或地區的法律”提供專家證據。⁷³ 按這條文所設定的司法管轄區來看，這條文在 1997 年 7 月 1 日之後將不能應用。不過，屆時可以辯稱，由於第 59 條不再適用，便可以循一般程序傳召專家提供意見。在此情況下，要證明“外地”文件時可能有問題，因為屆時法院查閱外地材料所需符合的準則可能較現在的寬鬆。⁷⁴ 這方面或許需要再深入研究。⁷⁵

10.37 法律電腦網絡專線⁷⁶ 現已提供全國性和地方性的政府機關在 1949 年至 1994 年 6 月間頒布且現正生效的中國法律和規例。這個資料庫也收錄了自 1949 年發布的司法解釋和案例。⁷⁷ 據報道，法律電腦網絡專線已與中國國務院轄下的法制工作局信息中心達成協議，定期提供已更新的規則和法律。⁷⁸ 另有報道指國務院的法制工作局會通過法律電腦網絡專線就法例如何解釋提供諮詢服務。香港政府計劃在 1997 年夏季將中國法律資料庫的資料轉化為電腦數據。⁷⁹

判例與遵照判例的原則⁸⁰

10.38 我們在這一刻要考慮香港的法院是否認為上議院在 *琥珀訴哈特案* 所作出的判決對他們具有約束力。樞密院在 *De Lasala v De Lasala* 案⁸¹ 裁定，當一條新近制定的香港法例的用語與英格蘭相等的法例的用語是一樣，樞密院便會視上議院的判決為香港法院必須遵循的判例。

⁷³ 有意見認為按這條文的解釋，在 1997 年之後便不能將中國視為“香港以外……國家”。

⁷⁴ See *Li Jin-fei and Others v Director of Immigration* [1993] HKLR 256, at 264-5.

⁷⁵ 同一條例第 31 條也是有關連的，因為該條文提述“任何外地國家”的任何法院的判決書，可藉已蓋上法院印章的經認證副本予以證明。

⁷⁶ 詳情可參閱第 9.94 段。

⁷⁷ "Laying the law on the line", 《香港律師》，1995 年 5 月號，第 8 頁。

⁷⁸ 出處同前。

⁷⁹ "Territory's legislation to get own Internet site", *South China Morning Post*, 3 October 1996.

⁸⁰ 這是指判例具約束力的原則。史維理認為這項原則應被視為法院的常規，所以並非是法律，故這項原則不屬《基本法》第八條的範疇。資料源自 1992 年 3 月 7 日舉行的“香港法制和憲法”座談會。見下文。

⁸¹ [1980] AC 546, at 557-8.

10.39 反觀上議院就那些受普通法管轄的事項所作出的判決，根據《英國法律應用條例》（第 88 章）⁸² 適用於香港的，雖然深具說服力，但並非必然具約束力。這些裁決深具說服力是因為上議院的上訴委員會的成員同時出任樞密院的司法委員會委員。因此，迪普洛克大法官在 *De Lasala v De Lasala* 案續說：

“本委員會不大可能偏離委員會的委員以另一個身分所作出的決定，除非香港殖民地或其居民的情況使該決定所屬的法律範疇的普通法不宜在香港按照英格蘭的方向發展，則作別論。”⁸³

10.40 樞密院其後在 *Tai Hing Cotton Mill Ltd v Liu Chong Hing Bank Ltd* 案⁸⁴ 裁定，如果適用的法律屬英格蘭法律，⁸⁵ 樞密院便會依循上議院就有關問題所作的裁決。不過，“如果樞密院的司法委員會基於習俗和法規或出現糾紛的司法管轄區所特有的其他原因而有需決定應否應用英格蘭法律”，樞密院是可以毋須跟隨上議院的決定。⁸⁶

10.41 在 *Chan Hing-cheung v R* 案，⁸⁷ 上訴法庭表示由樞密院作出的任何有關判決，不論該上訴案是否源自香港，均對香港具有約束力。⁸⁸ 在 *R v Pang Shun Yee & Others* 案，⁸⁹ 上訴法庭裁定，應該將上議院關於普通法的判決視為對所有香港法院（包括樞密院）⁹⁰ 具約束力；除非因本土情況不同而使有

⁸² 《英國法律應用條例》（第 88 章）第 3 條有規定，“普通法及衡平法按下述規定在香港施行—(a) 只在其適用於香港環境或香港居民的情況下施行；(b) 須符合因該等環境所需而作出的修改”。

⁸³ 書目出處同上，第 558 頁。上訴法庭副庭長黎守律最近在 *Cheung Ng Sheong Steven v Eastweek Publisher Ltd* 案（[1995] 3 HKC 601，見 611）援引此案，以引證香港法院審理誹謗案時不必遵循英格蘭法院在釐定賠償額方面的常用規則。

⁸⁴ [1986] 1 AC 80, 108.

⁸⁵ 他們在 *De Lasala* 案沒有區分普通法和新制定的法例。出處見上文。*Tai Hing* 案是涉及普通法的。

⁸⁶ 史維理在 "The Effect of *De Lasala* in Hong Kong" (1986) 28 *Malaya Law Review* 50, 第 58 頁如此解讀 *Tai Hing* 案的判決：“如果爭論點涉及英格蘭法律的話，樞密院便受上議院約束，而香港法院則是受樞密院約束，那麼上議院就英格蘭法律所作的判決對香港法院絕對具有約束力。”他總結說，難以協調 *Tai Hing* 案的判決與 *De Lasala* 案的判決。“*De Lasala* 案沒有確認任何使上議院就普通法作出的判決能夠對香港具約束力的原則，但 *Tai Hing* 案卻堅持此等判決甚至對司法委員會也絕對具約束力。”

⁸⁷ [1974] HKLR 196, at 213.

⁸⁸ 在一篇關於 *Chan Kai-lap v R* 案（見下文）題為 "Pak Pais and Precedent"（[1971] 1 HKLJ 80）的評論文章中，作者提及樞密院就非源自香港的上訴案所作的判決是否對香港具約束力的看法有衝突。作者認為上議院並不屬香港法院體制的一部分。

⁸⁹ 這是載於 [1988] 2 HKLY 252 的判決書提要。該案也收錄於 [1988] 2 HKLR 146，但卻沒有如此批註。

⁹⁰ 在 *AG v Tsui Kwok-leung* 案（[1991] 1 HKLR 40，見 46-7），上訴法庭儘管認同按一般規定他們是必須遵循樞密院的判決理由，但也裁定當該委員會先後作出的兩個判決有矛盾時，而後期的判決又沒有宣稱推翻先前的判決，則香港法院可以自行選擇依循哪一個判決理由。這是依循 *Eaton Baker v R* 案（[1975] AC 774）的先例。

關判決明顯不合時宜，則作別論。⁹¹ 在較近期的 *R v Ng Kin Yee* 案⁹² 的判詞中，上訴法庭援引迪普洛克大法官在 *De Lasala v De Lasala* 案⁹³ 的判詞，裁定上議院的判決對香港具約束力，但沒有提述 *Tai Hing* 案的判決。

10.42 樞密院在 *De Lasala v De Lasala* 案⁹⁴ 指出，“英格蘭上訴法院就英格蘭法律作出的判決如適用於香港，也只屬於具說服力，不會對香港上訴法庭起約束力。”在分析英格蘭上訴法院如何發展 *珮珀訴哈特案* 所訂出的條件時要切記這點原則。⁹⁵

10.43 如果香港上訴法庭的判決與上議院的判決有衝突，則除非本土情況不同，否則以上議院的判決為準。⁹⁶ 在 *The Securities and Futures Commission v The Stock Exchange of Hong Kong* 案，⁹⁷ 嘉柏倫法官在判詞中指出，當英格蘭的判例與蘇格蘭的判例有直接衝突時，必須以英格蘭的判例為準。英格蘭的普通法並不包括蘇格蘭的法律，故就算引用《英國法律應用條例》（第 88 章）也不會得出不同的觀點。

10.44 上訴法庭曾在數宗案件援引 *珮珀訴哈特案*，但評論最為詳盡的要算 *Hong Kong Racing Pigeon Association Limited v Attorney General and Anor* 案。⁹⁸ 在上述數宗案件中，從沒有人指 *珮珀訴哈特案* 的判例不適用於香港，但范達理法官曾在 *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 我們也要考慮香港法院在 1997 年之後應用普通法時會否認同受 *珮珀訴哈特案* 的判例約束。史維理¹⁰⁰ 指出，關於香港法院在 1997 年之後是否受上議院的判決約束有兩派觀點。¹⁰¹ 贊同具約束力的一派以香港將仍

⁹¹ 這是援引 *De Lasala v De Lasala* 案（[1980] AC 546）和 *Tai Hing* 案（見上文）。在 *Her Majesty's AG in and for the UK v South China Morning Post Ltd & Others*（[1987] HKLY 495）案，上訴法庭沒有依循上議院的判決，理由是上議院作出有關判決所憑藉的一項因素並不適用於香港。

⁹² [1993] 2 HKC 148, at 156.

⁹³ [1980] AC 546, at 558。見上文。

⁹⁴ 出處同前，第 557 頁。

⁹⁵ 在 *Chan Kai-lap v The Queen* 案（[1969] HKLR 463），上訴法庭拒絕遵循英格蘭上訴法院的判決，並裁定合議庭是受樞密院和上議院的判決約束。有一篇批評該判詞和《英國法律應用條例》第 3 條的短評（(1972) HKLJ 115，見 120），題為“Application of English Law (Amendment) Ordinance (No 58 of 1997)”，作者（姓名從缺）提議，為免除疑問，可立法規定上議院的判決對香港法院不具約束力；至於樞密院的判決，則只有就源自香港的上訴案所作出的判決或樞密院作出判決時已表明該判決對所有英國屬土具約束力時，有關判決才會對香港法院具約束力。

⁹⁶ 在 *In re an application by Chun Yuet-bun for judicial review* 案（[1988] 1 HKLR 336），施偉文法官（Sears J）拒絕遵循香港上訴法院的判決，理由是該判決已被上議院在數宗司法覆核案作出的判決所取代。

⁹⁷ [1992] 1 HKLR 135, at 142, 144.

⁹⁸ [1995] 2 HKC 201.

⁹⁹ [1995] 1 HKC 605, at 610。見上文。

¹⁰⁰ 1992 年 3 月 7 日舉行的“香港法制和憲法”座談會。

¹⁰¹ 史維理在“*The Reception of English Law in Hong Kong*”（1988）18 HKLJ 183, 188 說：“‘普通法’一詞的涵義常被批評為含糊不清，不論在法例第 1 章或第 88 章都沒有界定其涵義。”嘉柏倫

然施行普通法為理據。¹⁰² 根據《基本法》第八條規定，香港原有法律，包括普通法，予以保留。加上《中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明》附件一第三條已明文規定，法院可參考其他普通法適用地區的司法判例。¹⁰³ 此外，《基本法》第八十四條又規定，香港特區的法院可以參考其他司法管轄區的判例。

10.46 史維理注意到，有些地區即使已成為獨立國家，卻仍然將上議院的判決視為對國內法院具約束力。¹⁰⁴ 不過，自從加拿大和澳大利亞廢除向樞密院提出上訴的做法後，該兩國的法院便拒絕遵循上議院和樞密院的判決。史維理注意到有人指稱“讓香港特區的法院繼續受隸屬前宗主國的建制機構的判決所約束，看來既不合時宜又不符合當時的政治環境。”¹⁰⁵ 因此，雖然現存案例在 1997 年之後仍會繼續沿用，但這並不表示法院在 1997 年之後仍會遵循上議院的判決。

外地法律委員會的報告書

10.47 另一個問題是香港法院可否查閱其他司法管轄區的法律委員會所擬備的報告書。*Barker v The Queen* 案¹⁰⁶ 是在澳大利亞制定關於外在輔助材料的法例之前審理的，法院在該案表示可查閱官方委員會的報告書，並指出：

“這項見解應否在澳大利亞的法例是以聯合王國的法例為藍本的個案延伸至包括英格蘭的委員會的報告書則屬另一個問題。我無意在此下定論，但我相信該問題的答案是肯定的。”

10.48 貝克曼和法格¹⁰⁷ 認為，法院可能裁定在詮釋適用於新加坡的英格蘭法規時，關於英格蘭的外在輔助材料的紀錄一律不獲接納，理由是難以取閱此等材料。¹⁰⁸ 這判決也應該適用於以英格蘭或其他司法管轄區的法規為藍本的新加坡法規。

10.49 因此，香港法院是否適宜參考其他司法管轄區的官方報告書一事仍有疑問；除非有關報告書是關於一條香港法例以之為藍本的法例，則作

法官在 *The Securities and Futures Commission v The Stock Exchange of Hong Kong Ltd* 案（出處同上，第 145 頁）中贊同本尼恩在 *Statutory Interpretation* 一書第 257 頁的觀點，即“法院所制定或採納的釋義準則（法定者除外）可視為普通法的一部分。”

¹⁰² 《基本法》第八條規定，香港原有法律，包括普通法，予以保留。

¹⁰³ 《聯合聲明》的“註釋”附件一第二節表明，香港特別行政區的法律“將會如目前一樣，能夠適應轉變中的環境，同時也可配合其他地區普通法的發展。”

¹⁰⁴ 指澳大利亞、新西蘭、加拿大和圭亞那。

¹⁰⁵ 源自上述座談會的場刊第 3 頁。出處見上文。

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 他們說理論上這是難以令人滿意的。

別論。法改會已建議，如果某條例源自海外，是可以在條例內提述來源地的法律改革報告書。¹⁰⁹

10.50 由此看來，若制訂條文引入外在輔助材料，¹¹⁰ 法例應該規定其他司法管轄區的有關法改會報告書可以作為外在輔助材料使用，惟該報告書須載有其後被通過為法例並成為香港法例藍本的法例草案草稿。另一個方案是在條例的摘要說明提述草擬條例草案時所參照的海外司法管轄區的法律委員會的報告書和有關的《香港議事錄》。不過，這個安排會減低該等材料的重要性，因為該摘要說明將不屬獲通過的條例的一部分。

條約

10.51 普通法一向規定本土的一般法院不能審理國際協議，除非及直至該等協議已藉落實協議的法例產生法律效力，則作別論。¹¹¹ 在 *The Home Restaurant Ltd v AG* 案，¹¹² 高等法院拒絕接受承租人援引《中英聯合聲明》，理由是該聲明、其附件和附連的政府公告都屬於條約的範疇，故不可由香港法院審理。¹¹³ 我們在第 2 章已指出，只有當法例用語的涵義不清晰時，才可參考公約以解決法例措辭的歧義或隱晦問題。¹¹⁴ 在中華人民共和國，國際協議或條約是毋須另行立法落實便具有法律效力。

10.52 聯合王國的兩個法律委員會的報告書¹¹⁵ 所載述的條文草擬本第 1(1)(c)條規定，法院可以參考：

“…… 法令所提述的或在那一刻之前已奉女皇之命向國會提交的任何有關係約或其他國際協議，不論聯合王國當時是否受有關係約或協議約束亦然。”

10.53 倫頓委員會¹¹⁶ 指出，丹寧大法官認為該條文草擬本第 1(1)(c)條與上訴法院的處理手法一致。儘管有證人認為在實行方面有問題，該委員會仍建議採納該條文。這些困難列出如下：(1) “有關”一詞並無時間限制；

¹⁰⁹ 參閱第 9.78-79 段和第 11.71-72 段。

¹¹⁰ 參閱第 11 章關於條約的建議。

¹¹¹ See "Notes of Cases, Joint Declaration" (1987) HKLJ 247, at 248。該文章的作者（姓名從缺）以 *AG of Canada v AG of Ontario* 案 ([1937] AC 326) 作為案例。上訴法庭在 *Yin Xiang Jiang & Others v Director of Immigration* 案 ([1994] HKLD G3) 裁定，有關家庭不能憑藉《關於無國籍人士地位公約》而有權留在香港，因為香港沒有引入該公約。至於律師指香港的憲制與英國相異，足以使條約成為本土法律的論點，也遭法院否決。

¹¹² [1987] HKLR 237.

¹¹³ 梅賢玉法官在 *Li Jin-fei and Others v Director of Immigration* 案 ([1993] HKLR 256 見 264-5) 說，“已有充分案例支持下列論點：除非條約已成為法律的一部分，否則當地的法院不得審理條約。”見 *Blackburn v AG* 案 ([1971] 1 WLR 1037)。

¹¹⁴ *Salomon v Commissioners of Customs and Excise* [1967] 2 QB 116。另可參閱第 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。參閱第 7 章。

(2)為了解決國際社會間的政策分歧問題，條約很多時會有一些含糊之處，而草擬法令的人可能接獲指示以某種方法把這問題解決；及(3)“不論聯合王國當時是否受有關係約或協議約束亦然”這片語可能令訴訟人和他們的律師感到為難。倫頓委員會總結時說，“儘管有此等反對理由……，我們仍認為在條文草擬本第 1(1)(c)條和第 2(b)條¹¹⁷ 重申法院的立場是有用的”。¹¹⁸

10.54 條文草擬本第 2(b)條規定，“不違背英女皇政府的國際義務的解釋與違背該等義務的解釋兩者相比應該採納前者”。該兩個法律委員會指出，¹¹⁹ 將這類司法陳述¹²⁰ 制定為成文法則的優點在於可以避免 *Ellerman Lines v Murray* 案¹²¹ 所產生的不明朗因素。該兩個法律委員會亦有探討國際協議的釋義規則。《維也納條約法公約》在當時尚未定稿。

10.55 倫頓委員會又建議，任何旨在實施某條約規定的法例應該載有表明此意的清晰陳述，並清楚表明法院在此情況下解釋英格蘭法例，要顧及該法例旨在實施的條約的有關係文。這相當於把一條涵義較該兩個法律委員會的條文草擬本第 1(1)(c)條更廣泛的條文制定為法例。¹²²

10.56 《維也納條約法公約》第 31 和 32 條已將適用於詮釋條約和公約的國際習慣法原則包涵在內。這些條文可視為適用於香港。¹²³ 第 31 條規定：

“一、條約應依其用語按其上下文並參照條約之目的及宗旨所具有之通常意義，善意解釋之。¹²⁴

二、就解釋條約而言，上下文除指連同弁言及附件在內之約文外，並應包括：

(甲) 全體當事國間因締結條約所訂與條約有關之任何協定；

¹¹⁷ 該條文規定，“不違背英女皇政府的國際義務的解釋與違背該等義務的解釋兩者相比應該採納前者”。

¹¹⁸ 書目出處同上，第 19.22 段。所指的立場是在詮釋法例時極為重視與該法例有關的條約。
¹¹⁹ 出處見上文，第 75 段。

¹²⁰ 這是將迪普洛克大法官在 *Salomon v Commissioners of Customs and Excise* 案（[1962] 2 QB 116，見 143）的意見制定為成文法則。

¹²¹ [1931] AC 126。參閱第 2.54 段及其後的段落。

¹²² 第 19.39 段。

¹²³ 聯合王國於 1991 年確認該公約。雖然沒有明文規定該公約適用於香港，但由於它的條文被視為將國際習慣法包涵在公約內，故公約的條文獲得遵循。見 *Fothergill v Monarch Airlines* 案（[1980] 3 WLR 209）。

¹²⁴ 值得一提的是，《釋義及通則條例》（第 1 章）第 10B 條規定，凡條例的中、英文本在比較之下出現意義分歧，而引用通常適用的法例釋義規則亦不能解決，則須在考慮條例的目的和作用後，採用最能兼顧及協調兩文本的意義。

(乙) 一個以上當事國因締結條約所訂並經其他當事國接受為條約有關文書之任何文書。

三、應與上下文一併考慮者尚有：

(甲) 當事國嗣後所訂關於條約之解釋或其規定之適用之任何協定；

(乙) 嗣後在條約適用方面確定各當事國對條約解釋之協定之任何慣例；

(丙) 適用於當事國間關係之任何有關國際法規則。

四、倘經確定當事國有此原意，條約用語應使其具有特殊意義。”

10.57 《維也納條約法公約》第 32 條規定：

“為證實由適用第三十一條所得之意義起見，或遇依第三十一條作解釋而：

(甲) 意義仍屬不明或難解；或

(乙) 所獲結果顯屬荒謬或不合理時，為確定其意義起見，得使用解釋之補充資料，包括條約之準備工作及締約之情況在內。”

10.58 **澳大利亞的法例條文** 據悉澳大利亞制訂《1901 年法令釋義法令》第 15AA 和 15AB 條是因為受到《維也納條約法公約》第 31 條和 32 條的啟發。澳大利亞法令第 15AA 和 15AB 條分別處理按立法目的釋義和外在輔助材料這兩個項目。該法令第 15AB(2)(d)條規定，“該法令所提及的任何條約或其他國際協議”都是外在輔助材料。

10.59 新加坡的法例已引入上述條文。貝克曼和法格¹²⁵認為，這條文的涵蓋範圍狹窄，因為本土的法例不一定提及它旨在施行的條約。他們認為英格蘭的判例法規規定可使用的不在輔助材料的範圍較此條文廣泛，所以按照第(f)款¹²⁶草擬法例條文可能是可取的做法，即在實施條約的法例內訂明，有關係約及其預備文件屬可作外在輔助材料使用的相關文件。¹²⁷

¹²⁵ 出處見上文，第 87 頁。

¹²⁶ 與這條文等同的第 15AB(2)(g)規定，“該法令宣稱為施行本條而言屬相關文件的任何文件（不論它是否屬於上文任何一節所適用的文件）；”。

¹²⁷ 《仲裁條例》（第 341 章）便是以這個方法引入聯合國國際貿易法委員會的《示範法》。

10.60 如果草擬旨在實施國際協議或條約的法例時採納上文所述倫頓委員會在其報告書第 19.39 段所列出的各項建議，¹²⁸ 便可化解貝克曼和法格對澳大利亞法例第 15AB(2)(d)條所提出的反對意見。¹²⁹

10.61 **中文** 《釋義及通則條例》（第 1 章）第 10B 條規定，條例的中文本和英文本同等真確。楊振權法官在近日的一宗案件¹³⁰ 中裁定，法院解釋附屬法例時有權參考中文本，以助釋義。法院必須考慮可否協調兩種文本的涵義，如可以的話，須在顧及有關條例的目的和作用的情況下考慮哪一個解釋最能協調兩個文本的分歧。他在案中裁定英文本的涵義有歧義，而中文本的涵義則是清晰易明。

¹²⁸ 第 19.39 段。有關文本可參閱上文第 10.55 段。

¹²⁹ 參閱第 11.91 段所載的建議。

¹³⁰ [1996] 3 HKC 606.

第 11 章 總論和建議

引言

11.1 法改會已就使用外在材料輔助解釋法例一事諮詢有關人士的意見。經審議所有意見書後，現於本章闡述法改會的結論和建議。第 I 部會再次剖析 *珮珀訴哈特案* 訂下的準則，並專注探討該準則能否解決所有關乎外在材料的使用的問題。第 II 部將會闡述法改會的最後建議。

第 I 部——*珮珀訴哈特案*和其後的司法界發展尚未解決的問題

11.2 *珮珀訴哈特案* 改變了決定用來釋法的外在輔助材料可否被接納的準則。受影響的不僅止於《國會議事錄》，還有其他如官方紀錄等外在輔助材料。不過，*珮珀訴哈特案* 所訂下的準則並未能全面解決所有問題，甚至在準則所涵蓋的範圍內仍有些不明朗的地方。這種情況可能衍生更多不明朗的問題，繼而妨礙釋法的工作。

*珮珀訴哈特案*的規則第一部分¹

11.3 該案訂出的規則的第一部分規定，當法例有歧義或涵義隱晦或會導致荒謬結果時可以使用國會材料。² 聯合王國的兩個法律委員會的報告書³ 將重點放在外在輔助材料的關連性、可靠性和是否易於取用這幾方面，而不是放在有關材料可以在甚麼情況使用這方面。由此看來，該兩個法律委員會的報告書對於增補該規則第一部分的內容並無幫助。該兩個法律委員會在條文草擬本第 1(1)條建議，為確定涵義而可參考的材料，應該包括載列於第 1(1)(a)至(e)條的材料。⁴ 唯一的但書是有關材料的分量，並規定繼續不接納《國會議事錄》。⁵ 隨着有些法官允許為確定涵義而使用外在材料，該規則第一部分所訂下的準則已有新發展。⁶ 新西蘭明顯地是

¹ 見上文第 6.10-6.38 段。

² 摘錄自 *珮珀訴哈特案* 的判決書提要 ([1992] 3 WLR 1032, 頁 1033)。

³ "The Interpretation of Statutes", (Law Com No 21) (Scot Law Com No 11) 1969。參閱上文第 7.2-7.18 段的深入討論。

⁴ 這些材料包括官方報告書、條約、與標的事宜有關並已提交國會的其他文件（特別擬備的摘要說明）和在法令內列明屬有關連的文件。有關的條款的全文見上文第 7.17 段。

⁵ 分別是條文草擬本第 1(2)和(3)條。

⁶ 見上文第 6.94-6.105 段。

朝着這方向發展。⁷ 此外，澳大利亞聯邦的《1901年法令釋義法令》第15AB(1)(a)條容許為確定涵義而使用外在材料。⁸ 新加坡也有相若條文。⁹

珮珀訴哈特案的規則第二部分¹⁰

11.4 該案訂出的規則的第二部分規定，可參考的材料包括部長或法令草案發起人的陳述，“並在有需要時包括瞭解有關陳述及其效果所需的其他議會材料”。¹¹ 珮珀訴哈特案後的判詞都是把重點放在部長或法令草案發起人的演詞。*Chief Adjudication Officer v Foster* 案¹² 和 *Botross v London Borough of Fulham* 案¹³ 都有提及在上議院成功動議通過修訂案的人士。布朗威爾金森大法官在 *Melluish v BMI (No. 3) Ltd* 案¹⁴ 強調，“唯一可妥當地引用的材料是部長或其他發起人所作出的……切中訴訟案中爭論點的清晰陳述。”他警告說，如果有人濫用有關準則，法院會就虛耗的訟費發出適當的命令。

11.5 關於其他議會材料的使用準則（即“瞭解部長演詞及其效果”），可說是比聯合王國兩個法律委員會所訂的關連性、可靠性和是否易於取用等條件更為嚴格。¹⁵ 在澳大利亞，二讀演詞具有權威地位。¹⁶ 其權威地位是由具體條文確定。至於其他有關材料則另有條文規定。¹⁷ 此舉可確保被引用的《國會議事錄》內容是有關連、可靠和易於取用。它“有關連”是因為部長會在二讀演詞內簡介法例的目的，或在委員會階段闡釋修正案的內容。它“可靠”是因為人們預期部長在發言前會先取得法律意見。正是這個原因，所以法院在 *Doncaster Borough Council v Secretary of State for the Environment* 案¹⁸ 拒絕援引部長即興發表的意見。

11.6 現時尚未有完全明確界線劃分哪類材料才符合使用準則。舉例而言，《摘要說明》嚴格來說屬於議會材料，但自珮珀訴哈特案後卻未曾在英格蘭的案件中引用。在香港，在珮珀訴哈特案以前有案例使用《摘要說明》以便法院可以按立法目的釋義，¹⁹ 而自珮珀訴哈特案後也有一案例提述《摘要說明》。²⁰

⁷ 見上文始自第 7.50 段的論述。

⁸ 有關條款的全文見上文第 8.9 段。

⁹ 見上文第 8.75 段。

¹⁰ 見上文第 6.44-6.63 段。

¹¹ 珮珀訴哈特案的判決書提要（[1992] 3 WLR 1032，頁 1033）。

¹² [1993] 2 WLR 1.

¹³ (1995) 16 Cr App R (S) 622.

¹⁴ [1995] 3 WLR 631, at 645.

¹⁵ 詳情見第 7.2-7.19 段。

¹⁶ See *Re Bolton: Ex p Beane* [1987] 162 CLR 514.

¹⁷ 聯邦法例《1901年法令釋義法令》第 15AB(2)(f)和(h)條。關於澳大利亞的情況於第 8 章深入探討。

¹⁸ 66 P & C. R. 61。上文第 6.77 段深入探討此案。

¹⁹ 見上文第 2.41-47 段。

²⁰ *Matheson PFC Limited v Jansen* [1994] HKLD G56.

11.7 至於參政人士或部長在立法機關以外發表的講話可否予以援引則尚未有定論。唯一的判例是 *Churchill Falls (Labrador) Corp v Newfoundland (Attorney General)* 案。²¹ 該案裁定法院可以參考一份政府小冊子以查證法例的真正目的。

11.8 在聯合王國發表的多份報告書甚少分析 *珮珀訴哈特案* 訂下的準則應否涵蓋常務委員會報告書或在該等委員會會議席上發表的講話。自 *珮珀訴哈特案* 後，提述在常務委員會發表的演詞的聯合王國的判例只有數宗。看來在這類委員會發表的演詞或由它們的報告書原則上只要符合有關準則便可予接納。這看來與新西蘭和加拿大等其他司法管轄區的做法一致。²²

11.9 自 *珮珀訴哈特案* 後，評論者提出把常務委員會的辯論紀錄更方便使用者取用。²³ 香港立法局的條例草案委員會的審議內容同樣有難以取用的問題。²⁴ 這個委員會的會議紀錄沒有收錄入《香港議事錄》，故隨之而衍生的問題是：發起人或其代表在條例草案委員會所作的陳述可否符合 *珮珀訴哈特案* 的準則。如果陳述的內容既清晰又符合準則的其餘兩部分，法院原則上可酌情援引。然而，由發起人或其代表在條例草案委員會席上為回應問題而即席發表的言論，卻不大可能達致準則所要求的清晰度或有分量的標準。

11.10 不過，在條例草案委員會成員達成審議結果並恢復二讀條例草案這一階段所發表的演詞，似乎已在某些案件中獲准提述。祈彥輝法官在 *Re Chung Tu Quan & Ors* 案²⁵ 便曾參考有關專責委員會主席的演詞。班納德法官在 *L v C* 案²⁶ 所參考的材料之一，是由一名議員擬備的關於立法局一個專責小組委員會會議的報告，其內容是闡釋修訂該議員面對的條例草案的理據。此外，*Real Estate Developers v Town Planning Board* 案²⁷ 曾提述決策科首長在立法局作出的陳述。從其內容提及與該專責小組達成協議一點看，有關陳述是於恢復二讀時作出的。

對其他外在輔助材料的影響

²¹ (1984) 8 DLR (4th) 1, at 18-20。有關加拿大的情況請參閱上文始自第 7.80 段的論述。

²² 這也是符合聯邦法例《1901 年法令釋義法令》第 15AB(2)(h) 條的規定，該條款包括了“任何官方的辯論紀錄所收錄的”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。見上文始自第 9.82 段的論述。

²⁴ 見第 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.

11.11 自 *珮珀訴哈特案* 後，法院曾審閱的材料包括法律委員會的報告書及其建議。²⁸ 這類報告書如載有其後收納為法例的法令草案草擬本便更具權威，而其重要性也因法院願意查閱這類報告書的建議而增加。²⁹

11.12 聯合王國的兩個法律委員會在其報告書所載的條文草擬本列出一系列文件，希望可以藉此規限其他輔助材料的使用。³⁰ 澳大利亞聯邦法例所載列的文件類別，也同樣只限於立法過程所產生的文件，不然便是官方紀錄。³¹ *珮珀訴哈特案* 的準則尚未對條約有任何影響。³²

行政常規

11.13 除了由政府部門向外宣傳的行政常規外，其他行政常規都不符 *珮珀訴哈特案* 的準則。不過，法院可能審閱政府部門提交予官方委員會³³ 的任何意見書。這些意見書會被視為屬於 *珮珀訴哈特案* 規則第二部分的材料。若它們等同政府作出的保證，便更可能符合準則，新聞稿便是一例。*珮珀訴哈特案* 的判詞便曾提述新聞稿。就法令草案對某類可辨明身分人士的影響而在簡介文件或新聞稿³⁴ 等材料所出的保證，須予更重視。

11.14 贊德³⁵ 指出將法令草案條文註解提供給國會議員參閱的做法日趨普及。至於這些註解會否因為被視為保證了註解所包涵的資料是準確而具有權威地位（並因而可讓法院援引），尚需拭目以待。其後發表的判詞有援引白皮書。³⁶ 然而新西蘭高等法院曾拒絕將一份為部長擬備但只供內部使用的庫務署文件視為恰當的輔助材料。³⁷ 因此，關於為立法局議員擬備的資料摘要是否可予接納，目前尚未有定論。³⁸

11.15 澳大利亞的法例沒有一條提述包含行政常規的文件，但新西蘭卻接納它們為證據，*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 也接受訴訟一方提述行政常

²⁸ 見上文第 6 章。

²⁹ *Black-Clawson Ltd v Papierwerke AG* [1975] AC 591。見上文第 2.20-2.40 段。

³⁰ 有關條文載於該報告書的 Appendix A。見第 7.17 段。

³¹ 詳情可參閱第 8 章。

³² 見 *R v Foreign Secretary, ex p Rees-Mogg* 案。這案件與聯合王國加入歐盟一事有關。案中曾提述 *珮珀訴哈特案*。見上文第 6.72 段。

³³ *Wells v Police* [1987] 2 NZLR 560。見上文 7.57 段。

³⁴ 見上文第 9.63 段。

³⁵ 贊德，出處見下文，第 157 頁。

³⁶ 見上文第 6 章。

³⁷ *Alcan v Commissioner of Inland Revenue* [1993] 3 NZLR 495。見上文第 7.61-7.62 段。

³⁸ 見第 9.63 段。

³⁹ [1994] 1 NZLR 332。見上文第 7.65 段。

⁴⁰ (1977) 80 DLR (3rd) 556。見上文第 7.84 段。

規。早期的英格蘭案件，例如 *Wicks v Firth* 案⁴¹，准許提述屬專業範疇的行政常規。

珮珀訴哈特案的規則第三部分—— 援引的陳述必須清晰⁴²

11.16 基於所援引的陳述通常是法令草案發起人的陳述這個事實，人們預期它們比在激烈辯論時作出的陳述更為清晰，所以有利於符合規則第三部分的要求。雖然有人關注到部長的清晰陳述會否構成合理期望，但這觀點迄今尚未獲法院確認。⁴³ 一位被諮詢者指出，就外在材料所建議的法例條文應該訂明不能援引該等材料作為支持以合理期望為由提出申索的理據。法改會不認為有需要制定這樣的一條條文。

分量

11.17 聯合王國兩個法律委員會的報告書關注到外在材料的重要性這個問題，並因此而提議制定具權威地位的摘要說明。⁴⁴ 該兩個法律委員會就外在材料所享有的分量而訂出的準則，是在有關情況下屬適當的分量⁴⁵。此準則讓法院享有很大的酌情權。*珮珀訴哈特案*沒有清楚訂明給予《國會議事錄》以外的各種輔助材料所享有的分量，也沒有訂明它們的分量與《國會議事錄》的分量孰輕孰重。在*珮珀訴哈特案*後發表的判詞也沒有解決這問題。澳大利亞聯邦的《1901年法令釋義法令》第15AB(3)條則有訂明若干指引，以協助法院評估外在輔助材料的分量。⁴⁶

疏漏的判決 (*per incuriam decisions*)

11.18 貝茨⁴⁷ 提出以下一個問題：若某法例條文已由法院解釋，究竟清楚顯示國會制定有關條文的用意的議會材料可否在其後的案件中獲法院接納為證據？⁴⁸ 贊德更直接了當地指出：“對於法院是在不知悉《國會議事錄》內容的情況下就某法例的解釋作出的判決是否因為被視為疏漏的判決而不具約束力，至今尚未有法院作出裁決。”⁴⁹

⁴¹ [1983] 2 AC 214。這是一宗稅務案件。見上文第 2.46 段。

⁴² 見 *珮珀訴哈特案* 的判決書提要 ([1992] 3 WLR 1032, 頁 1033)。參閱第 6 章。

⁴³ 見上文第 6.112-6.114 段。

⁴⁴ 見上文第 7.8 段。

⁴⁵ 見草案草擬本第 1(2)條。

⁴⁶ 有關條文見上文第 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 這問題看來已解決，答案是要遵循先前作出的具約束力的判決。其中一個案例是 *Sheppard v Commissioners of Inland Revenue (No. 2)* 案 ([1993] STC 240)。

⁴⁹ Zander, *The Law Making Process* (4th edition 1994) 155.

11.19 關於疏漏的判決之規則所涵蓋的範圍，埃弗謝德大法官在 *Morelle v Wakeling* 案⁵⁰ 有以下精闢的闡釋：

“…… 斷定為疏漏的判決，應該只限於在不知法例條文有不一致問題或在不知對有關法庭具約束力的案例的情況下作出的，並且因此而使…… 部分判決…… 明顯有錯誤的判決。”⁵¹

11.20 按這個尺度而言，在放寬不接納外在材料的規則之前作出的判決都不能說是疏漏的判決，必須由法官根據案中事實和遵照判例規則，酌情決定接受先例約束還是根據《國會議事錄》所披露的資料而不跟隨判例審案。

11.21 法院處理這類判決的取態各異。上訴法庭在 *Crown Suppliers v Dawkins* 案⁵² 援引上議院的判決而不查閱《國會議事錄》。*National Rivers Authority (Southern Region) v Alfred McAlpine Homes East Limited* 案⁵³ 也有類似的決定。在 *Sheppard v Commissioners of Inland Revenue (No. 2)* 案，⁵⁴ 法院以案中爭論點已在 *琥珀訴哈特案* 之前的判例裁斷為由，裁定不能援引《國會議事錄》。在 *re Arrows (No. 4) In re Bishopsgate Investment Management Ltd and anor* 案，⁵⁵ 上訴法院以國會材料“百無一用”為理由而拒絕接納有關材料，並裁定它要遵從上議院對案中爭論點所定下的先例。在 *CIR v Willoughby* 案，⁵⁶ 法院裁定，當國會在 1952 年將 1936 年的法令原文一字不漏的重新制定時，必定已知悉 *Congreve v CIR* 案⁵⁷ 的判決對該法令所作的詮釋，故法院不能認同 1936 年國會辯論紀錄所載的原來用意。

11.22 不過，法院曾根據《國會議事錄》所披露的真正用意覆檢昔日判決所訂立的原則。在 *Sunderland Polytechnic v Evans* 案，⁵⁸ 法院在查閱就業次長於某常設委員會發表的聲明和一份部長聲明後，決定不遵從先前的判決。在 *Kwan Kong Co Ltd v Town Planning Board* 案，⁵⁹ 王式英法官接納政府的看法，認為《1959 年建築物（修訂）條例》之目的和理由和該條例草案發起人的演詞已清楚表明修訂的理據，故沒有援引高等法院在 *Singway Co Ltd v Attorney*

⁵⁰ [1955] 2 QB 379.

⁵¹ 第 406 頁。

⁵² [1993] ICR 517。見第 6.80 段。

⁵³ LEXIS, QBD, 26 January 1994。見第 6.96 段。

⁵⁴ [1993] STC 240 (ChD)。見第 6.12 段。

⁵⁵ [1993] 3 WLR 513, at 539-540。見第 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。見第 6.84 段。

⁵⁷ [1948] 1 All ER 948.

⁵⁸ [1993] ICR 392。見第 6.81 段。

⁵⁹ (1995) 5 HKPLR 261.

General 案⁶⁰ 的判決。*Sinway* 案的法官對有關條文的詮釋有別於王式英法官所接受的看法。

11.23 布拉齊爾⁶¹ 指出，基於若干外在材料曾獲或不曾獲法院查閱而提出的上訴是不應獲判得直。他續說，“第 15AB 條明確賦予外在材料作為輔助釋法材料的地位，但這不涉及任何法律規則。”這論點從 *R v Bolton ex p Beane* 案⁶² 的判決書已獲印證，該判決書指二讀演詞“可作為輔助釋法的材料，但部長的言論絕不能替代法律文本。”迪恩法官在同一判決書⁶³ 提出告誡：

“賦予最初於 1984 年制定的〔第 15AB 條〕的條文有修訂對先前法例所作出的正確解釋的效力，等同賦予原應只可作輔助釋義用途的材料有對先前法例作出重要和有追溯力的修訂的效力。”

11.24 法改會與各評論者一樣，同樣關注以前在不知悉外在材料的情況下就法規釋義所作的判決可能被視為疏漏的判決，但法改會的結論認為此事應留待法院裁決。

11.25 藉此時機參考學者和其他評論者對 *珮珀訴哈特案* 的準則的利弊所作出的分析，也有一定作用。

珮珀訴哈特案訂下的準則的弊端

市民的權利

11.26 讓市民可以取用《國會議事錄》是幫助還是妨礙市民？“法治，作為一項憲政原則，要求市民可以在做出任何行為之前知道他的行為會招致甚麼法律後果。”⁶⁴ 本尼恩指 *珮珀訴哈特案* 的判決違反了釋法的基本原則，就是“由立法者制定文本，供市民和他們的顧問援引，並讓法院按認可的準則詮釋文本涵義。”⁶⁵

11.27 奧利弗提出以下問題：部長演詞在目前所享有的地位不正是增加行政機關、國會和公務員的權力，而法院和市民的權力卻相對消滅嗎？⁶⁶ 奧

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 頁。

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).

利弗關注到，選擇性地使用有利政府的部長陳述可能會加強政府的優勢，並削弱法院制衡佔主導地位的行政機關的力量。

11.28 有論者指出，使用《國會議事錄》會進一步增加訴訟人的困難，因為此舉會削弱法院裁定法例有歧義或謬誤的能力，而這正是法院傳統上用以保護涉及刑法或政治敏感的法例的訴訟人的手段。“假如法院僅如鏡子般反映其他釋法機構的說詞，便會損害〔法院在釋法方面所扮演的角色〕。”⁶⁷ 法院要肩負釋法的責任，不僅是爲了向國會負責，而且也是向市民交待。⁶⁸

11.29 邁爾斯⁶⁹ 質疑，令過去一直依法行事的市民忽然因爲某些陳述而蒙受不利（這些陳述在該市民徵詢法律意見時是不獲法院採納的），是否公平。他總結時提出以下疑問：

“他們〔法院〕會將部長的清晰見解凌駕於涵義不清的法例之上，而不論這做法的效果是有利抑或損害市民，還是會採納下列觀點，即是如果部長的用意使市民受惠，部長的意願便會先行，否則行政機關便要遵從成文法的規定？”

11.30 另一個問題是**琥珀訴哈特案**會否使草擬法律的人員享有更大的權力。⁷⁰ 邁爾斯⁷¹ 指出，遇上國會要辯論特別艱澀的法令草案，而部長又要澄清甚麼行爲受草案的某條條文規範，便有可能會見到在委員會審議階段有措辭嚴謹的修訂案提出。

11.31 贊德引述副國會法律顧問詹金斯的陳述，指草擬法律的人員可能要更加主動去審核爲部長擬備的參考資料，甚至可能要審閱其他如新聞稿等“國會材料”如新聞稿等。⁷² 最後，草擬法律的人員和其他官員將要查閱在國會議院和常務委員會發表的言論，以確定沒有再次發表聲明和作出修改的需要。

11.32 奧利弗⁷³ 指出，布朗威爾金森大法官所定的限制是隨意和基於現實理由而制定。若然放寬不接納外在材料的規則是爲了落實按立法目的釋義的原則，而這項原則又將會普遍應用，獲准查閱《國會議事錄》的情況便會非常多。

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).

⁷⁰ 羅斯基爾大法官在一篇題爲"Some Thoughts on Statutes, New and Stale" (1981 Stat LR 77) 一文認爲“國會用意是甚麼”這個問題的答案，就是草擬法律的人員的用意，儘管他的主觀用意不會被公開審視。

⁷¹ "Taxing Perks and Interpreting Statutes", 56 MLR 695 (1993).

⁷² 布朗威爾金森大法官曾在**琥珀訴哈特案**引用稅務署所發布的新聞稿。

⁷³ "*Pepper v Hart*", Public Law 5, 9 at note 99. (1993)

律師和訟費

11.33 大部分學者對 *琥珀訴哈特案* 的反應初期都是負面的。他們指出，如果律師循例要查閱《國會議事錄》來找出理據，結果會額外增加客戶和法律援助基金所負擔的費用，⁷⁴ 因為律師必須查閱的資料計有：二讀階段開始和終結時的演詞；關於國會在委員會階段審議條例草案及其修訂案的材料；以及報告階段開始和終結時的演詞。貝茨⁷⁵ 指出，如果當中有可予接納的陳述，有關律師便要翻閱其後的國會議事程序紀錄，以確定該陳述有否被重覆、修改或撤回，以及有關條文其後曾否被修訂。由此帶出一個問題，就是：沒有如此查考有關材料的律師會否承擔疏忽的法律責任。⁷⁶

11.34 至於查閱《國會議事錄》對詮釋有關連的條文究竟有多大用處，薩克斯⁷⁷ 在剖析 34 宗個案後總結說，有爭議的條文不是沒有人討論，便是部長的回答令人感到困惑。⁷⁸

11.35 看來不是所有香港律師都察覺 *琥珀訴哈特案* 的判決的重要性；法律期刊很少刊載該案的評論和提述該案的判詞也為數甚少。不過，打聽得來的消息是司法覆核的案件經常提述 *琥珀訴哈特案*，儘管法院裁決時不一定援引《國會議事錄》。此外，雖然有關材料難於取閱，但在香港這不是一個大問題。⁷⁹

法院

11.36 有人關注到，現已不勝負荷的下級法院會否因為要花時間處理與《國會議事錄》有關的論據而承受更大的壓力。斯萊珀⁸⁰ (Slapper) 說，現時的法律程序已有延誤的問題。如果要花時間處理那些論據，提供法律意見的過程和許多排解糾紛的過程都會因而延宕。不過，下級法院既然能夠適應使用依附在《人權法案》的複雜材料，這論點是不能成立的。

⁷⁴ 邁爾斯，出處同上，第 706 頁。

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。麥凱大法官在 *琥珀訴哈特案* 有以下評語：“實際上，法院審理的每一個釋法問題都有人辯稱案件屬於上述三個範疇的其中一個或多個範疇，故訴訟各方的法律顧問實際上必須查閱《國會議事錄》以確定可否從中找到有用的材料。我相信這項反對意見的理據是充分的。”（第 1037G 節）

⁷⁷ "Toward Discovering Parliamentary Intent", Stat LR (1982) 143, at 157.

⁷⁸ 贊德說，由於薩克斯沒有在她的文章內披露如何篩選有關個案，故無從得知她的研究個案在多大程度上可以代表法律彙編的個案，更遑論它們可以代表法院所審理的個案。出處見上文，第 155 頁。

⁷⁹ 邁爾斯說，自從國會議事程序的官方紀錄有唯讀光碟版本後，這便不再是一個大問題。出處見上文。香港的法律電腦網絡專線已庫存由 1988 至 1994 年的《香港議事錄》。萊斯特辯稱 *Current Law Statutes*、法律百科全書和專題著作的出版商都有引用《香港議事錄》，另可參閱 Holborn, "*Pepper v Hart* and Parliamentary Standing Committee Debates", *The Law Librarian*, vol 24, no 23, (September 1993), 141。另外可參閱上文始自第 9.82 段的論述。

⁸⁰ "Statutory Interpretation: a new departure", *Business Law Review*, (March 1993), 56, 58.

11.37 對於司法機構和國會議員，他們所關注的是落實有關規則時如何解釋和評估國會陳述和程序，以及對立法機關與司法機構的現有憲制關係會造成甚麼影響。⁸¹

琥珀訴哈特案訂下的準則的好處

11.38 澳大利亞的法院在 *Re Bolton: Ex p Beane* 案⁸² 拒絕使用部長的二讀演詞作為減損獲得個人自由的權利的理據。該法院裁定，立法機關必須明確表明有這個用意才可剝奪個人自由，部長的演詞是不能填補這個缺漏。布賴森法官說，是項判決正表明釋法原則包涵了不成文的《人權法案》價值觀。⁸³

11.39 萊思特勳爵希望，遇上部長在辯論期間對法規的用語作出一個方便行政運作的解釋但又沒有為此提出任何修訂的情況時，法院可以應用符合憲法的司法釋義原則以保障基本人權和自由。他續說，“為了這目的，他們將會繼續借助包含在《歐洲人權公約》和《公民權利和政治權利國際公約》的有助釋法的重要外在材料。⁸⁴

11.40 萊思特勳爵⁸⁵ 指出，法律材料難於取閱是常見的問題。他所指的法律材料包括行政法規、白皮書、官方委員會報告書等等。他續說：

“事實上，對於借助議會辯論紀錄會使人們較難取閱和運用法律這個說法，我可以合理地這樣回應說：與這個說法剛好相反，如果借助有關材料可以消除歧義或明顯地荒謬的結果，以致能夠更清晰地反映出立法原意和市民的合理期望，則這種安排其實使人們實際上更容易取閱和運用法律。換言之，借助《國會議事錄》可以加強法治。”

11.41 使用《國會議事錄》可以使草擬法例的人員更力求清晰和更為審慎，並可以使政府對需要立法規管的事宜的真正政策得到更清晰的闡述。人們甚至可以指出，讓法院查閱國會辯論紀錄可以使國會審議法例時更為審慎。⁸⁶ 然而，詹金斯卻不認同此舉會對立法機關有重大影響。除了一種

⁸¹ 貝茨，書目出處同上，第 55 頁。他說其後有收錄在案例匯編的個案沒有大幅減少他的疑慮。

⁸² [1987] 162 CLR 514。在 1984 年制定的聯邦法例《1901 年法令釋義法令》第 15AB 條容許使用外在輔助材料，而且應用範圍比琥珀訴哈特案更為廣泛。詳見上文第 8.27 至 8.32 段。

⁸³ "Statutory Interpretation, An Australian Judicial Perspective", (1992) SLR 187, at 206。見始自第 8.24 段的論述。

⁸⁴ "*Pepper v Hart Revisited*", (1994) 15 SLR 10, at 21。詳情可參閱上文第 10.2-10.20 段。

⁸⁵ 出處同前，第 16-17 頁。他當時是代表哈特的大律師。

⁸⁶ 薩克斯，書目出處同上，第 157 頁。他總結時說，法例中有些是不明所以的，是因為政府沒有清晰目標或是蓄意含混其詞以免惹起爭端所致。

例外情況之外，他也不認為此舉會促使《國會議事錄》成為另一種立法方式。⁸⁷

11.42 在應用新規則一段時間後，應該可以防止或減少就涉及有歧義的法例而要訴諸法庭的訴訟。⁸⁸ 英格蘭的司法部部長向法律執業者提出以下問題：究竟是**琥珀訴哈特案**使原要上庭的案件毋須爭訟便了結，還是該案增加了訟費。⁸⁹ 塞拉（Sellar）指出，對專攻公司法的法律執業者而言，該等準則對他們提供法律意見的工作有幫助，使一些案件無需經過訴訟便可解決，從而減省法律費用。⁹⁰

11.43 《立法局議事錄》可能提供準確的答案。庫克⁹¹ 指出，如果法院在 *Century Holdings Limited v Siu Tat Yin Eddie* 案⁹² 有查閱立法局的辯論紀錄，便會清楚知道立法機關的用意與該案法官的結論是完全相反的。

11.44 萊思特勳爵將支持廢除不接納外在材料的規則的主要論據扼要概述如下：

- “ (1) 使用議會紀錄旨在使人在知情的情況下更好地實施透過議會立法程序訂立的法例。……
- (2) 遇上某法規條文有歧義或涵義隱晦，或其一般涵義明顯地荒謬或不合理，有關法規的歷史材料（包括議會的辯論紀錄）對於找出該條文的涵義便可能屬相關的材料。
- (3) 議會的紀錄在下列幾方面也許可以真真正正的幫助到法院：
- (a) 顯示國會有考慮過法院所面對的釋義問題並就此提供了一個答案；
- (b) 顯示有關法例的目標和目的，以及該法令旨在補救的缺弊；
- (c) 闡釋法例用語有某些含糊的地方或出現歧義的原因；及
- (d) 為有關法例的淵源、背景和宏觀歷史環境提供直接證據。

⁸⁷ "Pepper v Hart: A Draftsman's perspective", 15 Stat LR 23 (1994)。見上文第 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 頁。

⁹² 勞資審裁上訴案編號 16/1994。

- (4) 若某法例條文是於部長發表權威性的陳述後才制訂，而有關陳述的內容是闡明行政機關對該條文的涵義和效力的理解，則該陳述可以為該條文的目標和目的和國會同意制定該條文的用意提供重要的證據，並可以使國會議員和受該法例影響的人產生合理期望。
- (5) 法院不認為他們詮釋法規時只可審議法規的文本。他們既然願意參考白皮書等外在輔助材料，那麼嚴拒借助議會辯論紀錄無論在原則上或邏輯上都是說不過去的。
- (6) 按目的釋法要求法院按法例的目的詮釋法例。……
- (7) 造成延誤和增加訟費這兩個論點同樣適用於使用任何外在材料輔助釋義的情況。……
- (8) 訂下一條允許借助國會議事紀錄的規則不會也不應該意味着法院在解釋法規時受法規以外的國會意見約束。……
- (9) 國會可以並應該透過立法訂明外在材料可以在甚麼情況下和在多大程度上有助詮釋法規和附屬法例來協助法院……。”

他總結時說，“國會應該確保法例文本的草擬工作盡善盡美，並使公眾易於取閱法例。”

《釋義及通則條例》（第 1 章）第 19 條

11.45 香港應用 *琥珀訴哈特案* 準則的條件比聯合王國更為有利，因為香港的《釋義及通則條例》（第 1 章）第 19 條已規定要按目的釋義。加拿大和新西蘭也有相若的法律條文，⁹³ 該兩國也沒有立法放寬有關規則。在新西蘭，一條與第 19 條相若的條文只有在法院為履行其按立法目的釋義的義務而使用外在輔助材料的情況才發揮作用。加拿大的法院也透過按目的釋義自行就外在材料的使用發展出一套判例法。

11.46 香港雖然有些判詞引用第 19 條，但該條文不會被引用來接納外在輔助材料。⁹⁴ 法院似乎較常提述他們引用第 19 條的義務。在 *Kwan Kong Co Ltd v Town Planning Board* 案，⁹⁵ 上訴法庭指出《釋義及通則條例》（第 1 章）第 19 條與有需要詮釋《人權法案條例》的案件所採用的方法有相若之處。上

⁹³ 分別是 Canadian Interpretation Act 1967-68 第 11 條和 Acts Interpretation Act 1924 第 5(j)條。

⁹⁴ 見 4.16 段。

⁹⁵ (1996) 6 HKPLR 237 at 253.

訴法庭副庭長列顯倫法官呼籲以寬鬆的態度按立法目的釋義，⁹⁶ 以體現有關條例的真正用意、涵義及精神。“這跟《釋義及通則條例》（第 1 章）第 19 條的規定有何分別實在無關宏旨。該條的用語是‘公正、廣泛及靈活的釋疑’。”⁹⁷ 李安霖法官在 *Real Estate Developers v Town Planning Board* 案⁹⁸ 也提述該條文：“以寬鬆的態度按立法目的解釋香港法例不是甚麼新事物。”⁹⁹ 儘管判詞中有這些提述，但是香港法院是不大可能藉援引第 19 條而推廣使用外在輔助材料。迄今為止，判決書引用外在輔助材料時，都是援引 *琥珀訴哈特案* 為理據，或是略去援引第 19 條的理據。

第 II 部——建議

外在輔助材料的法律依據

11.47 海外情況 新西蘭的法律委員會不贊同立法干預，理由是這方面的原則經過法院的鑽研後已頗為完善。¹⁰⁰ 聯合王國的兩個法律委員會的報告書認為有需要作出有限度的立法干預。¹⁰¹ 倫頓委員會¹⁰² 留意到來自司法界的證人都是支持將由該兩個法律委員會擬備的條文草擬本第 1(b)條¹⁰³ 制定為法律條文，惟倫頓委員會不認同這種做法。它認為較佳的做法是由國會在¹⁰⁴ 其認為適當的情況下在法令內宣稱就解釋該法令而言，該法令外的某些指明材料（但不屬可按條文草擬本第 1(1)(c)條¹⁰⁴ 予以接納的材料）是可予接納的材料。¹⁰⁵ 澳大利亞的聯邦政府和大部分的州政府已就外在輔助材料的使用制定法例。¹⁰⁶ 至於新加坡方面，儘管已有 *琥珀訴哈特案* 的判例，但仍制定類似澳大利亞聯邦條文的法例。¹⁰⁷

放寬不接納外在材料的規則

⁹⁶ 這是迪普洛克大法官在 *Attorney General of Gambia v Jobe* 案（[1984] AC 689, 700H）的用的字。他認為這才是詮釋憲法文件的適當方法。該等用字亦獲祈彥輝法官在 *Hong Kong Polytechnic University v Next Magazine Ltd* 案（(1996) 6 HKPLR 117, 見 121-2）引用。

⁹⁷ (1996) 6 HKPLR 237 at 253.

⁹⁸ (1996) 6 HKPLR 179.

⁹⁹ 第 210 頁。

¹⁰⁰ 見上文第 7.69-7.73 段。

¹⁰¹ 見上文第 7.2-7.18 段。

¹⁰² 見上文第 7.19-7.26 段。

¹⁰³ 這條文是關於皇家委員會或其他類似組織的報告書。該條款的全文見上文第 7.17 段。

¹⁰⁴ 這條款是關於條約的。

¹⁰⁵ 第 19.23 段。

¹⁰⁶ 見第 8 章。

¹⁰⁷ 有關條文見上文第 8.75 段。

11.48 香港的法庭經常援引*琥珀訴哈特案*。這種做法獲上訴法庭認可，故建議繼續保留舊有不接納外在材料的規則實在無甚意義。我們真正要面對的問題是*琥珀訴哈特案*這一判例是否足夠和有沒有需要另行立法補足。

立法擴闊*琥珀訴哈特案*的應用範圍

優點

11.49 法改會找到下列支持立法改革的理由：

- (1) 儘管已有*琥珀訴哈特案*，但仍然有些問題尚待解決，例如可供使用的“其他議會材料”指的是甚麼至今尚未確定。
- (2) 逐步澄清法律會造成零碎、遲緩和缺漏問題，而立法卻可提供一套清晰而完善的法則。
- (3) *琥珀訴哈特案*將重點放在條例草案發起人的二讀演詞，涵蓋範圍有限，但很多施行普通法的司法管轄區均趨向進一步放寬不接納外在材料的規則。藉立法擴闊應用範圍便可以讓法院酌情查閱更多關於條例的立法歷程的材料，包括摘要說明。
- (4) 透過立法可以將放寬不接納外在材料的規則和這樣做的好處等訊息廣為宣揚。
- (5) 法例可將表面看來可靠的外在材料一一列明，並將一般不可靠的外在材料略去。
- (6) 法例可以澄清外在材料對於詮釋條約有沒有用處，並可以處理其他還未解決的事宜，例如疏漏判決的問題和如何將該法例應用於先前的法例。
- (7) 法例可以鼓勵更多法庭依據《釋義及通則條例》（第 1 章）第 19 條的規定按目的釋義，因為立法目的通常要查閱外在材料才可以查明。
- (8) 一條清楚解釋外在材料的使用的雙語法例勝過引用多份判詞，更何況這些判詞之中有很多都是源自海外的。

弊端

11.50 透過立法改革以確認和擴闊*琥珀訴哈特案*的應用範圍的弊端列出如下：

- (1) *琥珀訴哈特案*對行政主導的政府有利，因為該案鼓勵政府引入刻意留有歧義的法例，但輔以涵義清晰的部長陳述，以期減低法規用語的重要性。
- (2) 立法機關的“用意”這概念在香港存在理念上的困難：若政府在立法機關不屬多數派，政府的用意便可能與立法機關的目的不同。¹⁰⁸ 此外，如果立法用意不能從法規的用語本身找到，也不能憑政府的目的推論出來。
- (3) 關於外在輔助材料的可接納性的法律仍在發展之中，讓法院繼續發展有關法律可能勝過強行立法，後者可能會過於僵化。
- (4) 法官傾向不喜歡和抗拒立法機關告訴他們如何履行其獨特的釋法職能，這會令立法改革的效力不彰。
- (5) 擴闊可使用的材料類別和增加使用有關材料的情況可能導致要花費更多時間和訟費。

11.51 一些接受諮詢的人附和上表所列的疑慮。有一位受諮詢者擔憂這“可能導致立法和司法程序被濫用，並使審訊時間延長”。另一位受諮詢者認為，從只有極少數案件曾考慮*琥珀訴哈特案*一點可見，要使用外在輔助材料的釋法工作並沒有出現實際困難。

11.52 儘管法改會在《諮詢文件》指出這方面的法律可能沒有迫切改革的需要，但他們普遍認為普通法關於外在輔助材料的使用的規定不清晰。有些受諮詢者認為，只在有迫切需要立法干預的情況下才應該立法。法改會考慮過上述意見，但不贊同只應在有迫切需要的情況下才改革法律。

11.53 有些受諮詢者基於上文提及的一些理據贊成立法。有法律執業者指出，目前的趨勢是更常使用外在輔助材料。**法改會考慮所有論據之後，得出的結論是適宜立例編集和修改普通法下的原則，並在這個過程中通過立法擴闊和釐清有關原則的涵蓋範圍。**擬議中的法例可以就外在輔助材料的使用提供全面和易明的準則。

11.54 一位受諮詢者關注到，在香港憲制嬗變期間或許不宜推行有關建議。法改會總結認為，何時才是提出法例草案的適當時機應該由政府考慮立法局的繁重工作的情況後才作出決定。

¹⁰⁸ See *Ngan Chor Ying v Year Trend Development Ltd* [1995] 1 HKC 605。麥凱大法官在*琥珀訴哈特案* [1992] 3 WLR 1032 at 1038E說，放寬有關規則的國家的國會議事程序“在某些頗為重要的事情上”有別於聯合王國。只有一間受諮詢機構指出，其成員中有少數人認為麥凱大法官的觀點適用於香港。

11.55 法改會建議，較為有用的做法是對《釋義及通則條例》（第 1 章）作出適當修訂，加入使用外在輔助材料的準則。最適宜的方法是緊接現有關於按立法目的釋疑的指引條文增訂第 19A 條。¹⁰⁹

建議的法例條文

《1901 年法令釋義法令》第 15AB 條

11.56 法改會不贊成使用維多利亞州的法例為範本。¹¹⁰ 該法例的準則不如澳大利亞的聯邦法例般全面，何況維多利亞州的法院也採用載於聯邦法例的一些準則。另一點值得注意的是新加坡已採納澳大利亞聯邦法例的模式。對於法改會原本提議採納該聯邦法例作為範本這一點，沒有受諮詢者提出意見。

11.57 在權衡利害後，法改會建議採納澳大利亞聯邦法例《1901 年法令釋義法令》第 15AB 條¹¹¹ 這個模式作為立法改革的基礎，惟該條文須因應香港的情況加以修改。

11.58 法改會詳細審閱第 15AB(1)條的規定。該條文規定：

“在解釋某法令的某項條文時，若有不屬於該法令的任何材料有助確定該條文的涵義，可在不抵觸第(3)款的規定下，為達致以下目的而參考該材料：

- (a) 在顧及該條文在該法令內的上文下理及該法令的基本目的或目標之下，確定該條文的涵義是該條文的文本所傳達的一般涵義；或
- (b) 在出現下列情況時決定該條文的涵義：
 - (i) 該條文有歧義或涵義隱晦；或
 - (ii) 在顧及該條文在法令內的上文下理及法令的目的或目標而理解該條文的文本所得出的一般涵義會引致明顯地荒謬或不合理的結果。”

確定涵義：第 15AB(1)(a)條

¹⁰⁹ 第 15AB 條的全文載於附件 I。為方便討論，《釋義及通則條例》（第 1 章）第 19A 條的草擬本載於附件 II。

¹¹⁰ 維多利亞州法例的條文見第 8.49 段。

¹¹¹ 這條文似乎行之有效。見第 8 章。

11.59 這條文允許使用外在材料以確定某法例條文的涵義，即使有關係文沒有歧義亦然。支持和反對該條文的論據在《諮詢文件》內列出如下：

(a) 支持如第 15AB(1)(a)條的條文之論據：

- (1) 要找出某條文的簡明涵義往往不是易事。法律執業者和法官事實上都很想查閱外在材料以確定某個解釋是否正確。
- (2) 澳大利亞的法院應用該條文時表現克制。¹¹² 自有 *琥珀訴哈特案* 以來，英格蘭的法院（包括上議院）都會使用外在材料以確定他們先前獨立地找出的涵義。¹¹³ 至於新西蘭方面，直至 1990 年為止，所有案件都是引用《國會議事錄》來確定某個解釋是否正確。¹¹⁴
- (3) 如果法官從外在材料找到支持他們作出某個裁決的理據，或許有助阻止敗訴一方提出不必要的上訴。

(b) 反對第 15AB(1)(a)條的論據：

- (1) 按字面意思釋義的規則是有價值的。市民應該可以倚賴應用這規則所得出的結果而不用另行查閱法例以外的材料。
- (2) 如果法例的本來和一般涵義是簡明的，便沒有確定這個解釋是否正確的需要。
- (3) 為確定簡明涵義是否正確而翻查所有外在材料會耗費不少時間和金錢。

11.60 《諮詢文件》沒有就香港應否採用第 15AB(1)(a)條作出任何建議。沒有受諮詢者支持採納該條文。有人關注到採納該條文會引致法律費用急增。有一位受諮詢者指出，該條文會使法官難以“限制這些材料的引用，甚至更難藉命令支付訟費來懲罰訴訟各方。”法改會接受這些意見。法改會不建議使用外在材料來確定法例條文的涵義。

第 15AB(1)(b)(i)和(ii)條

11.61 這條文規定可以使用外在材料以找出有歧義、涵義隱晦或引致明顯地荒謬或不合理的結果的法例條文的涵義。這規定與 *琥珀訴哈特案* 的規

¹¹² 見始自第 8.21 段的論述。

¹¹³ 見始自第 6.94 段的論述。

¹¹⁴ Burrows, "Interpretation of Legislation: A New Zealand Perspective", 9th Commonwealth Law Conference, (April 1990)。見第 7.74 段。

則第一部分所訂的準則相若，故看來無可非議。法改會認為“明顯地”一詞對該條文的涵義並無增補作用。¹¹⁵

11.62 法改會建議採納第 15AB(1)(b)條，惟“明顯地”一詞應該刪去。

列明外在材料：第 15AB(2)條

11.63 第 15AB(2)條列出的外在輔助材料並非詳盡無遺。¹¹⁶ 有人或者會認為該列表是不必要的；加入該列表反而可能促使律師翻查列表所載列的所有材料，即使有關材料毫無作用亦然。不過，澳大利亞的法院卻認為這種列表有用，並指出列表阻止人們使用不合格的材料。只有一位受諮詢者提及擬議中的列表所包括的材料詳情。

11.64 法改會建議有關法例包含一個列表，內裏載列澳大利亞的《1901年法令釋義法令》第 15AB(2)條所包涵的外在輔助材料，但內容應稍作修改。¹¹⁷ 因此，應該將第 15AB(2)(c)、(e)、(f)和(h)條內的“國會”一詞以“立法局”替代，並在第 15AB(2)(e)和(f)條以“決策科首長或其他發起人”取代“部長”一詞。¹¹⁸

11.65 為保留法例的靈活性，方案之一是將（經修改的）第 15AB(2)條所列出的輔助材料以附表載列，並賦予總督修訂該列表的權力，¹¹⁹ 或由立法局藉決議修訂。法改會不贊同這方案，認為不適宜讓行政機關可以獨自修訂載列輔助材料的列表。

不屬於該法令的一部分的所有內容：第(2)(a)款

11.66 第(2)(a)款看來旨在清楚闡明在條例文本內的任何材料都可以使用。¹²⁰ 這會包括立法歷程的來源材料（不論有關文本是否再版），及其他類似內容。“此舉也可消除任何關於詳題、弁言和旁註是否可被接納的疑問”。¹²¹ 現時旁註不被當作輔助材料，因為它不屬於法例的一部分。¹²²

11.67 使用法例的人事實上會引用註解、旁註、標題和類似材料去了解法例的涵義。法改會建議，採納類似第 15AB(2)(a)條的條文是明智之

¹¹⁵ 奧利弗大法官在 *琥珀訴哈特案* 用“manifest absurdity”二字，而該條文則用“manifestly absurd”。

¹¹⁶ 第(2)款規定：“在不局限第(1)款的一般性原則下……”。

¹¹⁷ 第 15AB 條原文載於附件 I，而香港的條文草擬本則載於附件 II。

¹¹⁸ 這會包括律政署的律政司。

¹¹⁹ 《釋義及通則條例》（第 1 章）第 101 條授予總督相若的權力。

¹²⁰ Beckman and Phang, "Beyond *Pepper v Hart*: The Legislative Reform of Statutory Interpretation in Singapore", 15 Stat LR 69, 87, (1994).

¹²¹ 出處同前。

¹²² 《釋義及通則條例》（第 1 章）第 18 條規定，旁註和條文標題並無立法效力，亦不得在任何方面更改、限制或擴大任何條例的釋義。

舉，也是有用的改革。有鑑於此，就旁註和條文標題作出規定的《釋義及通則條例》（第1章）第18條或許需要作出相應的修訂。

法律改革報告書：第(2)(b)款

11.68 法改會認為法律改革委員會和類似組織的報告書適宜用作外在輔助材料，但要因應香港情況而對第(2)(b)款作出修改。第(2)(b)款要求此等報告書有提交立法機關。這做法有別於香港，故可以刪去。¹²³ 法改會建議將第15AB(2)(b)條修改為“由某委員會、法律改革委員會、某研訊委員會或其他性質相若的組織擬備並在制定該條文前發表的任何相關的報告書”。

其他普通法司法管轄區的報告書

11.69 有人質疑：除非其他司法管轄區的官方報告書所討論的法例是香港法例的範本，否則是否適宜參考這些報告書。¹²⁴ 法改會認為，可以在法例中訂明，源自其他實行普通法的司法管轄區的相關法律改革委員會報告書可作外在輔助材料使用，惟該等報告書須載有其後獲通過成為法例的法例草案草擬本，而該草擬本亦是香港法例的藍本。

11.70 法改會建議採納一條按照下述意思草擬的條文：

“源自香港以外的任何一個司法管轄區的類似法律改革委員會的組織的任何相關的報告書，惟有關條文必須以該司法管轄區為落實該報告書的任何建議而制訂的法例為範本。”

立法機關的委員會的報告書：第(2)(c)款

11.71 法改會不贊同將條例草案委員會的會議紀錄加入外在輔助材料列表之內，因為這些紀錄不一定準確，而且沒有收錄在《香港議事錄》之內，¹²⁵ 何況《立法局會議常規》所提述的是委員會商議的結果而非報告書，¹²⁶ 故看來沒有包括會議紀錄。不過，第(2)(c)款所提述的國會委員會的報告書包括專責委員會報告書，¹²⁷ 但香港很少成立專責委員會。《會議常規》也有提述其他委員會的報告書，例如政府帳目委員會¹²⁸ 和事務委員會¹²⁹ 的報告書。

¹²³ 在聯合王國，法令草案會夾附在報告書提交國會。

¹²⁴ 見上文第10.38-39段。

¹²⁵ 見第9.58段。

¹²⁶ 常規第60D(8和9)條。

¹²⁷ 見常規第61和62(10)條。

¹²⁸ 常規第60A(5A)條。

¹²⁹ 常規第60E(14)條。

11.72 法改會建議將第 15AB(2)(c)條修改如下：

“在制定有關係文之前由立法局的委員會擬備的任何相關的報告書”。

摘要說明：第(2)(e)款

11.73 有些法改會成員對於第(2)(e)款提及其他解說資料時使用“任何其他相關的文件”的片語的涵蓋範圍有疑問。該片語看來包括提供給立法局議員的參考資料摘要。¹³⁰ 法改會認為，有關材料可供市民取閱這一點是很重要的。有人質疑，加入提供給立法局議員的參考資料摘要會否違反立法局特權的規定。法改會查核有關規定後，認為加入這些材料不會違反關於特權的規定。法改會同意採納第 15AB(2)(e)條，並認為無需在條文中特別提述提供給立法局議員的參考資料摘要。

二讀演詞：第(2)(f)款

11.74 這條文的規定在*琥珀訴哈特案*反映出來，故法改會可以毫無疑慮地建議採納第 15AB(2)(f)條。

該條例宣稱屬於相關的任何文件：第(2)(g)款

11.75 這是一條有用的條文。例如當某條例旨在實施某條約時，便可將該條約和有關的預備文件視為相關的文件，並將之作為外在輔助材料使用。¹³¹ 法改會建議採納第 15AB(2)(g)條。

官方辯論紀錄所收錄的任何相關材料：第(2)(h)款

11.76 法改會知悉支持和反對加入官方辯論紀錄的理據。支持加入這類材料的理據是：只許提述決策科首長在提出法例草案時的演詞未免限制過緊，這會將決策科首長在委員會階段或總結辯論時所發表的演詞摒除。規定外在輔助材料只包括發起人的演詞會將不少有用的材料摒除。認為大律師不願翻查這類相關材料是不切實際的看法。正如迪爾霍恩子爵解釋說：¹³² “部長在提出法令草案時所發表的言論……，並不一定能夠為立法的目的提供指引，因為立法目的可能在審議草案期間出現多次變化。”

11.77 布朗威爾金森大法官在*琥珀訴哈特案*中說：¹³³ “這案令人信服的情況是，部長是先行諮詢下屬官員的意見後才作出一連串的答覆，不僅內

¹³⁰ 見第 9.63 段。

¹³¹ 見下文第 11.93 段。

¹³² *The Black-Clawson case* [1975] AC 591, at 623。見第 3 章。

¹³³ [1992] 3 WLR 1032, at 1058G.

容和所示的方針一致，而且在該草案制定成為法令之前不會被撤回或更改。”

11.78 反對接納官方辯論紀錄為輔助材料的論據，是擔心此舉會使法院查閱過多材料。決策科首長的二讀演詞很可能最能夠清楚闡釋條例草案的目的。這條款所列出的其他材料，都與該條例本身有較密切的關係。即使沒有將辯論紀錄另行以獨立條款載列，也可以憑藉該段規定有關列表沒有將所有材料盡列的但書予以接納。¹³⁴ 除了部長演詞之外，*琥珀訴哈特案*只允許有限制地取閱相關國會材料。

11.79 上訴法庭在 *Doncaster BC v Secretary of State for the Environment* 案¹³⁵ 拒絕援引的材料之一，是部長回應反對黨議員提問時所發表的即興¹³⁶ 講話，理由是這些講話涵義有欠清晰。布朗威爾金森大法官在 *Melluish v B.M.I. (No. 3) Ltd* 案¹³⁷ 中強調，適當地應用有關準則的條件之一，是有關的部長陳述是該法例獲通過的關鍵。他警告說，“如果試圖擴大可參閱材料的類別，……”法院會就因而虛耗的訟費發出適當命令。¹³⁸

11.80 法改會考慮過的方案之一，是修改第(2)(h)款，使決策科首長在初次提出條例草案以外的情況下發表的講話得以包括在內，但仍然不包括立法局其他議員的演詞。法改會不贊同這方案，其結論是不應該完全禁止引用辯論紀錄解釋法例。

11.81 法改會因此建議採納第 15AB(2)(h)條，並將之修改如下：

“立法局辯論的官方紀錄所收錄的任何相關材料”。

分量：第 15AB(3)條

11.82 這條文規定：

“在決定應否依據第(1)款參考任何材料或評定該等材料的分量時，除了顧及其他有關的事宜外，還必須顧及下列事宜：

- (a) 讓人們能夠以該條文的文本所傳達的（顧及該條文在該法令的上文下理和該法令的目的或目標的）一般涵義為依歸是可取的；及

¹³⁴ 第(2)款規定：“在不局限第(1)款的一般性原則下……”。

¹³⁵ 66 P & C.R. 61。見第 6.77 段。

¹³⁶ 排除即興言論有助鼓勵出席條例草案委員會或專責委員會的人士坦誠討論。

¹³⁷ [1995] 3 WLR 631。

¹³⁸ 出處同上，第 645F-G 節。有關材料“不是切中有關的法例條文或有關的法例所引起的問題，而是關乎另一條條文和另一個問題。”見上文第 11.4 段。

- (b) 有需要避免在沒有相應得益的情況下拖延法律程序或其他程序。

11.83 法改會認為，法官應該有權酌情決定賦予有關材料在案中所享有的分量。一位受諮詢者質疑是否有必要在建議的法例內就有關材料在案中所享有的分量訂下規定，因為即使法例沒有作出規定，這個問題也是屬於法官的權力範圍。法改會在權衡利害後，仍然認為值得為了避免有疑問而加入一條條文，訂明法院可以酌情決定有關材料所享有的分量。法改會贊同採納由英格蘭法律委員會和蘇格蘭法律委員會建議的條文草擬本，而不擬採納第 15AB(3)條。現將該條文載列如下：

“為本條的目的而賦予第(2)款所述任何事項的分量，不應超過在有關情況下屬適當的分量。”

條約

11.84 澳大利亞聯邦的《1901年法令釋義法令》第 15AB(2)(d)條將“該法令所提述的任何條約或其他國際協議”列為外在輔助材料。這條文已成為新加坡法例的一部分。貝克曼和法格¹³⁹認為，這條文涵蓋的範圍狹窄，因為本土法例不一定提及它旨在實施的條約，故認為英格蘭的判例法規定可使用的不在輔助材料的範圍較此條文廣泛。

11.85 載列在英格蘭法律委員會和蘇格蘭法律委員會擬備的報告書附錄的條文草擬本第 1(1)(c)條如下：¹⁴⁰

“為確定法令的任何條文的涵義，除了在無本條情況下而為該目的可予考慮的事宜外，還可考慮以下事宜：

……

…… (c) 法令所提述的或在法令通過前奉女皇之命向國會提交的任何有關係約或其他國際協議，不論英國當時是否受有關係約或協議約束亦然。”

11.86 當局不會將條約提交立法局省覽，而且法例通常不會提述條約，但提述“相關的”條約和其他國際協議是有用的，只要它們已獲指定為外

¹³⁹ Beckman and Phang "Beyond *Pepper v Hart*: The Legislative Reform of Statutory Interpretation in Singapore", 15 Stat LR 69, at 87.

¹⁴⁰ Appendix in "The Interpretation of Statutes" Report (Law Com No 21) (Scot Law Com No 11) 1969.

在材料便可。法改會總結時認為，“不論〔香港〕當時是否受有關條約或協議約束亦然”的片語難以在香港施行，最好將之刪除。¹⁴¹

11.87 法改會建議將條文草擬本第 1(1)(c)條改寫如下：

“本條例或本條款所提述的任何材料所提述的任何相關的條約或其他國際協議。”

11.88 貝克曼和法格指出，¹⁴² 草擬法律者或許適宜引用新加坡的法例第 (f)款，以便在實施條約的法規內訂明相關條約及其預備文件均屬可作外在輔助材料使用的相關文件。¹⁴³ 與該條款等同的第 15AB(2)(g)條的用語是：“該法令宣稱為施行本條文而言屬於相關文件的任何文件（不論該文件是否上文任何一節所適用的文件）”。**法改會建議草擬法律者引用第 15AB(2)(g)條，在實施條約的法例內訂明相關條約及其預備文件屬可作外在輔助材料使用的相關文件。**

11.89 此外，聯合王國兩個法律委員會所擬備的條文草擬本第 2(b)條是否應該納入建議的法例內，尚需探討。該條規定，“不違背英女皇政府的國際義務的解釋與違背該等義務的解釋兩者相比應該採納前者”。聯合王國的兩個法律委員會的報告書表明，將這類司法陳述¹⁴⁴ 制定為成文法則的優點在於可以避免 *Ellerman Lines v Murray* 案¹⁴⁵ 所產生的不明朗因素。**不過，香港法改會認為無需加入一條類似聯合王國的兩個法律委員會的條文草擬本第 2(b)條的條文。**

11.90 倫頓委員會建議，¹⁴⁶ 任何旨在實施某條約的規定的法例應該載有表明此意的清晰陳述。有關法例也應該規定，法院在詮釋本地法例時可以考慮法例旨在實施的條約的有關條文。¹⁴⁷ 這相當於要把一條涵義較條文草擬本第 1(1)(c)條更寬廣的條文通過為法例。¹⁴⁸

11.91 法改會建議，若某條例旨在實施某條約，草擬法律者應該在該條例內加入清楚表明此意的條文，並訂明相關條約及其預備文件均屬可作外在輔助材料使用的相關文件。

¹⁴¹ 倫頓委員會（"The Preparation of Legislation" (1975) 第 19.16 段）指出，丹寧大法官認為條文草擬本第 1(1)(c)條與上訴法庭的慣常做法一致。至於不贊同採納該條文的論據，見第 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。詳見上文第 10.59 段。

¹⁴³ 《仲裁條例》（第 341 章）便是如此提述聯合國國際貿易法委員會的《示範法》。

¹⁴⁴ 這是法例用語，用來描述迪普洛克大法官在 *Salomon v Commissioners of Customs and Excise* 案 ([1967] 2 QB 116, 見 143) 所說的話。

¹⁴⁵ [1931] AC 126。見始於第 2.54 段的論述。

¹⁴⁶ 第 19.39 段。

¹⁴⁷ 見上文第 9.79 和 10.55 段。另見新西蘭法律委員會在 1993 年發表的第 27 號報告書 *The Format of Legislation* 第 37 段所載的建議。

¹⁴⁸ 第 19.39 段。另見第 10.55 和 10.60 段。

附屬法例¹⁴⁹

11.92 《釋義及通則條例》（第 1 章）第 3 條規定，“條例”的定義包括附屬法例，故修改後的第 15AB 條也會適用於此等法例。無論是提交立法局省覽的法例¹⁵⁰，還是根據《釋義及通則條例》（第 1 章）第 35 條處理的法例，立法局議員都可就有關法例向立法局陳詞，¹⁵¹ 而他們的演詞會收錄於《香港議事錄》，供公眾查閱。至於要立法局決議通過的法例，¹⁵² 公職人員是會就引進甚麼措施和為何這樣做發表講話。

將第 15AB 條應用在先前的法例¹⁵³

11.93 吉福德指第 15AB 條沒有指明該條文是否適用於在其加入 1901 年的法規之前已有的法令。“看來在通過這些法令時被視為無關且從不預期會作釋法用途的外在材料，在現時卻可被查閱以決定法例條文的涵義”。¹⁵⁴

11.94 儘管吉福德有上述評語，但《1984 年法令釋義法令》第 2 條¹⁵⁵ 規定，第 15AB 條適用於所有法令，不論它們的通過日期是早於或遲於本法令的生效日期。該條規定：“除本法令另有規定外，本法令所作出的修訂適用於所有法令，不論它們的通過日期是早於或遲於本法令的生效日期。”¹⁵⁶

11.95 普通法推定關於程序的法規的施行是“預定具有完全的追溯力。換言之，不僅是預定它適用於日後就當時有的訴訟因由提起的訴訟，甚至對於在該法規生效前已展開的法律程序也同樣適用。”¹⁵⁷ 法改會同意，由於建議的法例與程序有關（因與輔助釋法有關），故該法例可被視為與先前的法例和法院對先前法例所作出的釋義有關。這種情況跟現時按 *琥珀訴哈特案* 釋法的情況無異，即使司法界進一步放寬不接納外在材料的規則，這種情況仍會維持不變。在釋法的法律範疇內制定只適用於將來的法例會造成不相稱的問題。

11.96 有人認為毋須另訂條文作出規定，因為《釋義及通則條例》（第 1 章）第 2(1)條已規定：

“除非在本條例或其他條例……的內容出現用意相反之處，否則本條例的條文適用於本條例、其他現行的條例（不論其

¹⁴⁹ 詳見第 9.67 段。

¹⁵⁰ 香港法例第 1 章第 34 條。

¹⁵¹ 根據常規第 14(4)條。見第 9 章。

¹⁵² 第 35 條。

¹⁵³ 上文“疏漏的判決”一節中提述的判詞與此節的討論有關。

¹⁵⁴ *Statutory Interpretation (Australia) (1990)* at 129.

¹⁵⁵ 此法令將第 15AB 條加入 Acts Interpretation Act 1901.

¹⁵⁶ 維多利亞州的 Interpretation of Legislation Act 1984 第 4(1)條有相若的規定。

¹⁵⁷ *Bewley J in Wong Yu Hing v Tong Pak Wing* [1995] 1 HKC 160.

實施日期早於或遲於本條例的生效日期) ……。”

11.97 不過，為免生疑問，法改會建議採納澳大利亞聯邦法例《1984年法令釋義法令》第2條，但略作修改如下：

“除本條例另有規定外，本條例所作出的修訂適用於所有條例（不論有關係例是在本條例生效之前或之後通過成為法例）。”

有關法例與普通法的互動關係

11.98 有人關注到，立法處理外在輔助材料的使用會否妨礙普通法的發展，以及普通法會與有關法例並行，還是會因此而被整合、修改或廢除。

11.99 在討論澳大利亞或新加坡法例的文獻中，甚少談及普通法是否繼續與關於外在輔助材料的法例並行的問題。皮爾斯和格迪斯在他們的著作《澳大利亞如何解釋法例》(Statutory Interpretation in Australia)¹⁵⁸中僅表示，關於外在輔助材料的法例已大幅改變普通法的法則。第15AB條只可於詮釋聯邦法例時引用。其他法規的解釋和沒有包括在法例內的輔助釋法材料(例如學術著作等)則仍受普通法規範。此外，不受該法例影響的州份和地區仍繼續受普通法規範。目前只有南澳大利亞州和北領地繼續沿用普通法的判例而沒有制定有關法例。

11.100 由於澳大利亞是以聯邦制立國，故情況不同。不過，儘管有可能產生混亂，但法院看來能夠做到某些法例按照第15AB條解釋但另一些法例則應用普通法的法則解釋而不出現問題。¹⁵⁹

11.101 斯卡特(Scutt)¹⁶⁰指出，法例內沒有提及歧義的理由之一是：

“理解法令時應該顧及有關的普通法背景，並且……根據大家接受的規則詮釋有關條文。即只有在有歧義時才借助外在輔助材料。”

11.102 關於普通法與法例條文的互動關係在 *Raffles City Pte Ltd v The Attorney General, Singapore* 案¹⁶¹有論及。西恩法官在判詞中指出，即使他裁定新法例具追溯力是錯誤的，他仍可憑普通法下的相若規則作出如此裁決。他提述

¹⁵⁸ Pearce & Geddes, (3rd edition, 1988) at 3.1 and 3.17.

¹⁵⁹ 關於司法機構的部分評語，見第8.52和8.62段。

¹⁶⁰ "Statutory Interpretation and Recourse to Extrinsic Aids", 58 ALJ 483, at 494 (1984)。關於維多利亞州的情況見第8.48段。

¹⁶¹ [1993] 3 SLR 580.

上訴法庭在 *Tam Boon Yong v Comptroller of Income Tax* 案¹⁶² 的判決，該案正是援引 *琥珀訴哈特案* 為判例。他對可否遵循新法例一事有遲疑看來主要是因為該案的法律程序是於新例實施前提起。

11.103 法改會注意到，聯合王國的兩個法律委員會的報告書的條文草擬本第 1 條提議，所提述的外在輔助材料是“除了該條文以外，可為該目的而考慮的外在輔助材料”。¹⁶³

11.104 儘管讓普通法原則繼續與有關法例並行可能造成混亂，但普通法也有填補法例的缺漏之利。為免有人認為有關法例阻止司法界進一步發展這方面的法律，法改會贊同加入類似下列規定的保留條文：

“任何根據普通法可以援引外在材料的權利不得因本條而受損。”

個人的權利

11.105 法院在 *R v Hallstrom, ex p W (No. 2)* 案¹⁶⁴ 確認普通法有這樣的一條關於釋法的規則：法院會推定國會不會制定干預國民自由的法例，除非國會清楚表明確有此意，則作別論。因此，如有歧義出現，法院須採納不會制訂新罪行的解釋。在香港，這類普通法的釋疑規則受《香港人權法案條例》（第 383 章）第 3(1) 條規範。這條文規定所有“先前法例”凡可作出與《香港人權法案條例》沒有抵觸的釋義，便須作如是詮釋。對於在《香港人權法案條例》之後制定的法例，第 4 條規定凡可詮釋為與《公民權利和政治權利國際公約》中適用於香港的規定沒有抵觸的，便須作如是詮釋。有鑑於此，保障權利的法律源於實體法（該條例第 3(2) 條和《英皇制誥》第 VII(5) 條），而非處理釋義規則的法例。

11.106 有一派觀點因而指出，最終得出的解釋不會因為有使用外在輔助材料而有異，因為除非有關係例是以毫無歧義的措辭清楚表明要剝奪權利，否則法院不能剝奪權利。因此，當法院是為確定法例的涵義而使用輔助材料時，便不應限制法院查閱該等材料，不論該等材料有否表明限制權利的意向。如果有關法例的用意明顯地是要剝奪權利，則毋須使用該等輔助材料確定涵義。

11.107 法院在 *R v Bolton ex p Beane* 案¹⁶⁵ 裁定，必須有清晰的立法意向才可以減損關乎個人自由的基本原則。如果法令本身沒有表明如此用意，則“儘

¹⁶² [1993] 2 SLR 48.

¹⁶³ 全文載於第 7.17 段。

¹⁶⁴ [1986] QB 1090, at 1104.

¹⁶⁵ (1987) 61 ALJR 190.

管《法令釋義法令》第 15AB 條另有規定，¹⁶⁶ 也不能憑負責部長在二讀法令草案時發表的演詞來補充這方面的缺漏。”因此，法院在詮釋懲罰性法規時，會從有利於權利受影響的人士的角度釋法。

11.108 在 *Botross v London Borough of Fulham* 案，¹⁶⁷ 答辯人引用釋疑規則，辯稱 *琥珀訴哈特案* 的判例並不適用。申訴人根據有關方面就有關係文向國會作出的解釋，辯稱該條文訂立了一項刑事罪。貝達姆法官拒絕接受答辯人的看法。法院不爭議條文有“不確切”的問題，¹⁶⁸ 並根據有關方面向國會作出的解釋（而非該條文的措辭）而解決歧義的問題。¹⁶⁹ 國會的用意是將法定滋擾列為刑事罪，使法院可以判給賠償。至於在審理情節較嚴重的刑事案件時，法院會否漠視詮釋懲罰性法則的釋疑法則，則純屬猜測而已。

11.109 不過，上訴法庭在 *R v Law Chi-wai* 案¹⁷⁰ 裁定，管有爆炸物品這項罪行屬絕對罪行。“從立法局審議該條例草案的議事紀錄可見，立法機關確有這個用意。”¹⁷¹ 法院拒絕接納《香港人權法案條例》（第 383 章）使訂立絕對罪行的法例無效的論點。

11.110 法改會對於普通法的釋疑規則是否與《香港人權法案條例》（第 383 章）所述的原則一樣，抱有疑問。為免生疑問，法改會建議在建議的法例內加入一條不得使用外在材料減損個人權利的條文：

“不得對有歧義的法例作出有損個人權利的解釋的這項普通法規則不得因本條而有所受損。”

11.111 有一位受諮詢者指出，上述建議條款會削弱法院裁斷法例條文有歧義或出現荒謬結果的能力，“而這正是法院傳統上用來保護牽涉入敏感刑事法例的訴訟人的手段”。法改會不接納這觀點。事實上，法改會認為該條文是為了保護個人的普通法權利而擬定的。

法規以外的其他改革措施

草擬法律

11.112 部分擬議的改變（例如關於摘要說明的改變）是毋須透過立法落實，但要改變立法程序和行政機關的慣常做法。如要讓使用法例的人真正容易取閱外在輔助材料，便必須考慮如何改變立法程序以便配合。此外，

¹⁶⁶ 1901 年的聯邦法令。詳見第 8 章。

¹⁶⁷ (1995) 16 Cr. App. R (S.) 622.

¹⁶⁸ 出處同前，第 628 頁。

¹⁶⁹ 見第 6.88-90 段。

¹⁷⁰ Unrep. Cr App No. 260/1995, 7 September 1995 (CA).

¹⁷¹ 第 3 頁。沈澄法官。

必須盡力協助草擬法律者，讓他有較充裕的時間草擬法例。有人認為加入說明立法目標的條文¹⁷²可能會更清楚地反映法例的目的¹⁷³，而且也可能更切合《釋義及通則條例》（第1章）第19條的精神。法改會考慮過這個看法。不過，在權衡利害後，法改會認為強制加入目標條文會造成實際困難，並法律草擬人員造成掣肘。

特別擬備的摘要說明

11.113 有些法改會成員認為一份特別擬備的，內容包括法例的目標、目的和背景，並會因應立法局對條例草案的修改而作出修訂的摘要說明，是值得作進一步考慮。聯合王國的兩個法律委員會也提出這個方案，作為參照第15AB條立法以外的另一個可供選擇的方案。¹⁷⁴這類摘要說明可將舊式的解釋文件裏關於目標和理由的內容增加，並且可以加入一個附表，把可以引用的輔助材料列出。如備有這種摘要說明便可以不用查閱《香港議事錄》，即使這樣的摘要說明在某宗案起不了作用，也可退而援引*珮珀訴哈特*為案例。

11.114 不過，援引特別擬備的摘要說明會有以下弊端：這類說明是由行政機關擬備（雖然其中一個方案是要立法局批准才可）；其內容可能跟有關條例一樣難明；將人們的注意力從條例本身轉移往別處；以及摘要說明所陳述的目的與有關條例要達致的目的可能不一致。有兩位接受諮詢的法律執業者支持制定特別擬備的摘要說明，認為這類說明有助律師向客戶提供意見。其中一位指出，摘要說明應該附上列表，把可以引用的輔助材料列出。不過，他們接納有關條例如其後經過修訂後，這類摘要說明便可能有問題。在該等情況下，摘要說明便需要更新。

11.115 法改會考慮過支持和反對使用特別擬備的摘要說明的論據之後，決定不建議採用這類摘要說明。

解說資料

11.116 就這方面而言，聯合王國的兩個法律委員會就描述性、闡釋動機和闡釋性的文本所作出的表述值得參考。¹⁷⁵在決定法令草案應該包括哪一類材料時，政府部門應該緊記以下有幫助的準則：可信性、同期性、密切性和宏觀環境等。¹⁷⁶

¹⁷² 見第9.23段。

¹⁷³ 愈來愈多新西蘭的法例加入一條說明立法目的的條文。見新西蘭法律委員會在1990年發表的題為 *A New Interpretation Act* 的第17號報告書第70段。

¹⁷⁴ 見上文始自第7.8段的論述。

¹⁷⁵ 見上文第7.8段。

¹⁷⁶ 見上文第7.91段。

11.117 國會議事錄立法過程委員會¹⁷⁷ 建議就各條文提供說明註解。法改會討論過這個建議。新西蘭法律委員會也曾提出類似建議。¹⁷⁸ 法改會認為，加入說明註解會帶來實際困難，這些困難與加入特別擬備的摘要說明這項提議所帶來的困難相若，故不建議採納這樣做。

11.118 法改會認為，在每一條條例中提述其他相關的法例或制定條例時所參照的由法律改革組織擬備的報告書是有用的。¹⁷⁹ 若香港的法例條文源自海外的法例，便應該提述海外法例。

11.119 法改會認為，為那些在委員會階段就複雜和敏感的條例草案提出的修正案擬備摘要說明是相當有用。¹⁸⁰ 此舉可以稱得上在某程度上落實倫頓委員會的建議，即是將法令草案條文註解和性質相若的額外解說資料提交給上議院和下議院在委員會辯論階段作為參考的做法訂為常規。¹⁸¹ 法改會不認為有需要調撥資源為所有修正案擬備摘要說明，但對於複雜或敏感的條例草案而言，為修訂條例草案的議案擬備摘要說明卻是相當有用。¹⁸²

11.120 法改會不建議在條例內加入因應所有已通過的修正案而作出修訂的摘要說明最後版本。¹⁸³

11.121 法改會認為，在複雜的條例、落實某法律改革組織的報告書的條例、和包含國際元素的法例中以附表形式提述外在材料也是適當的。¹⁸⁴ 這會與《仲裁條例》（第 341 章）的做法相若，因為該條例有一個載述外在材料的附表¹⁸⁵，方便人們追查有關文件。

11.122 澳大利亞的法令有一個做法，就是在法令內加入二讀演詞的日期。新西蘭法律委員會提議在法例內加入的資料計有：二讀演詞的日期；法令草案在最初提交時所用的名稱；其他國會議事階段的日期；該法令草案、其後版本和任何有關的附加命令文件的編號；以及有關該法令草案的已印行報告書的書目。¹⁸⁶ 不過，在香港實施這些建議會有實際困難。¹⁸⁷ 加入二讀演詞日期以外的資料會造成混亂，尤以有多項修訂的長篇條例為

¹⁷⁷ 見上文第 7.37 和 9.44-9.45 段。這類說明註解會以《法令草案條文註解》為藍本，內容包括各草案條文的目的和效力的解釋，並且通常包括解釋如何應用有關條文的實例。

¹⁷⁸ 見上文第 9.77 段。

¹⁷⁹ 見上文第 9.78 段。

¹⁸⁰ 見上文第 9.32 段。

¹⁸¹ 該報告書第 15.10 段。

¹⁸² 見第 9.31 段。

¹⁸³ 見第 9.33-9.34 段。

¹⁸⁴ 見第 9.80 段。

¹⁸⁵ 附表 6。另載列一份由聯合國國際貿易法委員會擬備的報告書和一份由聯合國秘書長擬備的報告書。

¹⁸⁶ 第 17 號報告書第 115 段。書目出處同上，第 37 段。

¹⁸⁷ 見第 9.74 段。

然。一個折衷辦法是只在各條例的原有印行本內載列有關資料，但其後的條例修訂本則略去不提。

11.123 法改會認為應該採納新西蘭的建議，但須略作修改：即在各條例的原有印行本加入二讀演詞的日期，但在其後的修訂本則略去這項資料。¹⁸⁸

11.124 法改會建議，凡法例是落實法律改革報告書的建議，便應該提述任何有關的法律改革刊物。¹⁸⁹

11.125 有一位受諮詢者指出，特別擬備的摘要說明應該“說明有關法例的背景、為何要制定該法例和該法例要達致甚麼效果”。一般的摘要說明無疑都應以此為目標。

11.126 法改會認為，直接參與立法程序的人應該進一步考慮所需的各類解說資料的類別、如何取用和應給予的分量。

11.127 澳大利亞《1905年證據法令》第7(1)條規定，“凡宣稱是由國會上下議院投票和議事程序紀錄或議事錄或會議紀錄的文本，而又宣稱是由政府印務局印製的所有文件，只須交出即可於所有法院獲接納為證據。”¹⁹⁰ 香港並無法例條文是與這條澳大利亞條文直接等同的。¹⁹¹ 為免除疑問，法改會建議落實改革措施的法例應該加入一條與澳大利亞《1905年證據法令》第7(1)條相若的條文，以允許藉交出該等外在材料而予以證明。

取閱輔助材料

11.128 關於提供和取閱外在材料的問題要由政府 and 立法機關處理，毋須立法干預，¹⁹² 惟希望當局增撥資源，使《香港議事錄》及其目錄能夠在更短時間內擬備供市民取用。

11.129 《1901年法令釋義法令》第15AB(2)條列出的外在輔助材料並不包括政府通告或其他在法例制定後才發布的解說資料。法改會建議政府應為公務員制定指引，指明哪些文件屬於可作輔助釋法之用的外在材料類

¹⁸⁸ 見第9.75段。

¹⁸⁹ 《仲裁條例》(第341章)附表6便載述有關資料。新西蘭法律委員會在題為"The Format of Legislation"的報告書也提出這項建議。詳見上文第9.79段。

¹⁹⁰ Brazil, "Reform of Statutory Interpretation - the Australian Experience of Use of Extrinsic Materials", (1988) 62 ALJ 510.

¹⁹¹ 香港唯一有關的條文是《立法局(權力及特權)條例》(第382章)第21條。該條規定：由政府印務局局長遵照立法局命令而印刷的議事錄文本，可於觸及立法局的特權、豁免權及權力問題的研訊中獲接納為證據。

¹⁹² 見上文始自第9.70段的論述。

別。¹⁹³ 這可確保這類文件在公開發表前經過審核，使其內裏載述的法律觀點、事實和保證都是準確的。¹⁹⁴

執業指引

11.130 聯合王國兩個法律委員會曾建議《法院規則》規定凡有意使用外在材料者必須發出意向通知書。¹⁹⁵ 這建議已藉英格蘭的《執業指引》落實。¹⁹⁶ 有關指引適用於最高法院，包括皇室法庭和郡法庭，而且不論在最終聆訊及非正審聆訊都必須照辦。至於可供取用的材料類別，只限於已收錄入《國會議事錄》的官方紀錄，“不得引述關於議會程序的其他紀錄”。援引 *琥珀訴哈特案* 或 *Pickstone v Freemans plc* 案¹⁹⁷ 的訴訟一方，必須向法院及其他訴訟各方送達《國會議事錄》的有關摘錄的副本，以及擬根據有關報告提出的論點的概要。除非法官另有指示，否則必須在聆訊前不少於五整天前辦妥。如任何一方未能遵守此《執業指引》，法院可就訟費或其他事項，發出在所有情況下屬適當的命令。

11.131 法改會在《諮詢文件》認為《執業指引》會有作用。法律執業者也支持制定《執業指引》，以說明甚麼材料可以提交法院參考和將此事通知訴訟另一方和法院。法改會注意到英格蘭《執業指引》規定，法院可以命令不遵守規定的一方支付訟費。這項權力可以使大家不會太過憂慮有法律執業者在不必要的情況下引用外在輔助材料。

11.132 法改會建議香港應引入一套關於向法院提交外在材料的執業指引，而無需等待這方面的立法改革措施。

其他外在輔助材料

11.133 在第 2 章提及的其他外在輔助材料，例如歷史背景、教科書、其他法規、業權轉易方式和一致的法院判決等，皆罕有與案情有關。澳大利亞的法令條文雖然沒有將上述輔助材料納入法規之內，但運作仍然良好。法改會不建議將上述的其他外在輔助材料加入法例條文之內。

11.134 《證據條例》（第 8 章）第 59 條規定，任何具備適當資格的人可“就香港以外任何國家或地區的法律”提供專家證據。¹⁹⁸ 按這條文所設定

¹⁹³ 如果這份參考資料僅供內部使用，便應該不符合準則。另可參閱第 9.66 段。

¹⁹⁴ See Jenkins, "*Pepper v Hart: A Draftsman's Perspective*", 15 Stat LR, No. 1, 23, 25 (1994).

¹⁹⁵ 工作文件第 59 段。見上文第 7.7 段。

¹⁹⁶ 上議院的情況見 [1993] 1 WLR 303。至於所有其他法院適用的《執業指引》則見 "Practice Direction (Hansard: Citation)" ([1995] 1 WLR 192)。

¹⁹⁷ [1989] AC 66。關於 *Pickstone v Freeman plc* 案的討論見上文第 2.95 段。

¹⁹⁸ 有意見認為按這條文理解，在 1997 年後便不能將中國視為香港以外的一個國家。

的司法管轄區範圍來看，這條文在 1997 年 7 月 1 日後不再適用。¹⁹⁹ 這樣的條文是獲得解釋中國法律的中國外在輔助材料的專家證據的途徑之一。然而，既然第 59 條將不再適用，訴訟一方便可循一般程序傳召專家作證。也許在這種情況下，要證明“外地”文件可能會有問題，因為屆時法院在查閱外地材料時所採用的準則可能比現行所採用的較為寬鬆。²⁰⁰ 這方面的問題或許要再深入研究。²⁰¹

總結

11.135 《諮詢文件》業已分送予大律師公會、律師會、司法機構、各所大學和立法局秘書處，並另外派發予立法局秘書處的法律顧問和立法局法律事務委員會各委員。法改會在考慮受諮詢者的意見書後，認為應該立例改革有關法律。關於外在輔助材料的普通法既複雜又不易理解。法改會認為，將普通法的有關原則編纂為成文法則並加以擴充是明智之舉，只要有關法例可以為這些輔助材料的使用提供全面和簡明的準則便可。

11.136 法改會的結論是將澳大利亞的法令第 15AB 條的內容略作修改便可以達致上述目的。第 15AB 條原文載於附件 I。《釋義及通則條例》（第 1 章）第 19A 條的草擬本載於附件 II，當中已包含關於修改第 15AB 條的建議。法改會相信其建議對於使用外在材料以助釋法所引起的問題，應可提供一個實用可行的解決方法。

¹⁹⁹ 見第 10.36 段。

²⁰⁰ See *Li Jin-fei and Others v Director of Immigration* [1993] HKLR 256, at 264-5.

²⁰¹ 同一條例第 31 條也是有關連的，因為該條文提述“任何外地國家”的任何法院的判決書，可藉已蓋上法院印章的經認證副本予以證明。

第 12 章 釋法的外在輔助材料報告書摘要

第 I 部

引言

12.1 本章扼要論述這個課題的研究範圍所涉及的問題和法改會的結論及建議。第 I 部探討在考慮各種釋法的外在輔助材料時所涉及的背景及問題。第 II 部則載述法改會的建議。這個課題的研究範圍如下：

“應否修改規管關於使用外在材料以輔助釋法的法律；如應修改，又當如何修改？”

釋法的重要性何在

12.2 “法例是我們社會上最為重要的法律來源。從教育、福利、保健、就業、房屋、收入以至市民在公眾地方的行爲，鮮有不受法例的規管。”¹ 在每一天，官員、市民和專業顧問都會按他們對法律的詮釋而執行職務。然而，只有當法例條文的涵義或適用範圍引起疑問，或當某條文與其他條文的關係引起疑問時，他們才會尋求司法解釋。²

12.3 釋法時所考慮的不僅是參考法院的裁決。法規適用的對象是按其標的事項而定的，所涵蓋對象範圍的廣狹各異。法規對普通市民或他們的顧問而言是否易於理解，是與法院所遵循的釋義規則有密不可分的關係，理由是能否明瞭法規得視乎能否憑智慧預料法院對有關法規的詮釋。³

12.4 聯合王國的兩個法律委員會在其綜合報告書內強調，作為關乎立法者與法例對象之間的溝通規則的法例釋義規則必須是切實可行。⁴ 在評估法規以外的輔助材料在釋法上的價值方面，此點是尤為重要。⁵

¹ D.R. Miers and A.C. Page, *Legislation* (1st edition, 1982)一書的序言。

² 出處同上，第 177 至 178 頁。

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

⁴ 出處同前。

⁵ 出處同前。

甚麼是釋法的外在輔助材料？

12.5 簡言之，釋法的外在輔助材料如下：⁶

- (1) 歷史背景；
- (2) 國會審議有關法例的歷程及辯論紀錄；⁷
- (3) 官方報告書，包括法律改革委員會報告書；
- (4) 政府部門發表的法例摘要說明；
- (5) 教科書和辭典；
- (6) 國際公約；
- (7) 國際協議的預備文件；⁸
- (8) 其他法規；
- (9) 業權轉易及行政常規；
- (10) 一致的法院判決及慣常用法；
- (11) 根據條例而訂立的法定規例。

12.6 以上各項輔助材料，會在第 2 章詳細討論。自從有了 *佩珀訴哈特*⁹ 案例後，外在輔助材料在釋法時變得更為重要。上議院在該案裁定不接納提述國會材料的規則應在某些情況下可予放寬。¹⁰

背景：憲制理論¹¹

12.7 在探討法院可否或是在多大程度上可查閱外在輔助材料這課題時，必須注意在制定和詮釋法律上國會與法院之間的互動關係，以及要在兩者之間維持和諧平衡關係的需要。根據傳統的理解，國會主權原則的信條之一是，就法例而言，司法功能只限於釋義和應用方面。¹²

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

⁷ 國會的辯論收錄於《國會議事錄》。

⁸ 指構成條約的預備工作的文件，其中包括產生該條約的國際會議的議事紀錄等材料。

⁹ [1992] 3 WLR 1032.

¹⁰ 見下文第 12.20 段。

¹¹ 見第 1.2-1.6 段。

¹² Miers and Page, "*Legislation*" (1982), 180.

國會用意¹³

12.8 法院在詮釋法規的涵義時有責任斷定國會的用意，而這項工作只能從法規的措辭來確定。¹⁴ 迪普洛克大法官在*福瑟吉爾訴帝王航空案*¹⁵ 中描述法院與國會的定位如下：

“法院在執行釋法功能和在覆檢行政機關的措施的合法性時，其實是在擔當調解員角色，協調兩方關係：一方是行使立法權力的國家，另一方則是受國會訂立、由國家行使行政權力去執行的法律所約束的市民。”

12.9 羅斯基爾大法官¹⁶ 質疑里德大法官所說關於國會用意¹⁷ 的說法，說除非法院已先確定使用有關措辭的人藉其用語所表達的真正用意，否則又如何能找出真確的涵義。¹⁸ 伯羅斯認為這觀點反映了憲制慣例：法院與立法機關不應互相探詢對方的內部運作。¹⁹ 羅斯基爾大法官認為，最合常理且貼近“國會用意”涵義的要算是法律草擬人員的用意，就是“將他視為那些有意並已採取行動使這條落實如此目的之法例納入法令全書的人的代辦者”。²⁰

釋法規則

12.10 法院發展出各種詮釋法例的規則。這些規則分別為補缺去弊規則、²¹ 字義規則²² 及黃金規則。²³ 香港跟聯合王國的做法不同，香港已將補缺去弊規則納入法律，它已被“目的釋疑”一詞替代。香港法例《釋義及通則條例》（第1章）第19條載明：

¹³ 見第 3.7-3.10 段。

¹⁴ See *Salomon v Salomon* [1897] AC 22, 38.

¹⁵ [1981] AC 251, at 279.

¹⁶ 出處見下文。

¹⁷ “我們常說我們正在考究國會的用意，但這說法其實是不準確的。我們是考究國會所使用的詞語的涵義。我們所考究的不是國會要表述的用意，而是他們所說的真正涵義。” *Black-Clawson case* [1975] AC 591 at 613。

¹⁸ 出處同上，第 80 頁。

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 見第 1.4-1.7 段。這規則的重點是在於獲通過的法規所處理的缺弊和在法規內提供補救的辦法。

²² 這規則規定必須按法規的字義詮釋法規，不論結果如何荒謬亦然。見第 1.8-1.10 段。

²³ 這規則對字義規則作出修改。這規則指出若果按字義規則詮釋法規會導致荒謬的結果或與法規內其餘部分的涵義不一致時，則不要引用字義規則。

“條例必須當作有補缺去弊的作用，按其真正用意、涵義及精神，並爲了最能確保達致其目標而作出公正、廣泛及靈活的釋疑及釋義。”²⁴

外在輔助材料的用途

12.11 探討外在輔助材料在釋法方面的用途的基礎如下：²⁵

“法院要理解一條法規，必須考慮許多在法規本身內找不到的事情，這是不言而喻的。法例不會無端產生，而法官在解釋法例時，可藉司法認知廣泛參考施行該法規的社會在法律、社會、經濟和其他範疇的狀況。”

12.12 聯合王國的兩個法律委員會將不同淵源的外在輔助材料按其詮釋用途分類：²⁶

- (1) 法官可能想得知有關法例背景方面的一般和事實情況；
- (2) 法官可能知道有關法規所針對的“缺弊”，即立法機關有意補救或改變的法律或事實範疇的現狀；及
- (3) 他可能要查考有關法例提供的補救或變更的性質或所涵蓋範疇等方面的資料。

可接納性

12.13 在有*琥珀訴哈特案*²⁷的判決以前，法院都表明僅會於條例有歧義或有疑點、或按字義詮釋會與法例的目的相悖時才利用外在輔助材料。²⁸ 該兩個法律委員會²⁹在考慮是否接納外在輔助材料時，認爲要顧及所接納的材料與法院釋法工作的相關程度、所提供指引的可靠程度和法規所針對的對象在取用有關材料的簡便程度。³⁰

²⁴ 新西蘭的 1924 年 New Zealand Acts Interpretation Act 第 5(j)條、1901 年 Acts Interpretation Act (Cth) 第 15AA 條、美國的 United States Uniform Statutory Construction Act 第 15 條和加拿大的 1927 年 Canadian Interpretation Act 第 15 條均有相若的條文。

²⁵ (Law Com No.21) (Scot Law Com No.11) (1969), at paragraph 46。見第 2.1-2.4 段。

²⁶ 出處同前。

²⁷ [1992] 3 WLR 1032.

²⁸ 斯卡曼大法官在*福瑟吉爾訴帝王航空案*（[1980] WLR 209, 235）是針對國際慣例而提出這規則，但這規則同樣適用於國內法例。

²⁹ 出處同前，第 53 段。委員會限定只對國會議事紀錄應用這項可接納性測試準則，但對所有外在輔助材料應用這套測試準則也是有用的。

³⁰ 見第 2.3 段。

法院不接納外在輔助材料的理據³¹

12.14 法院不接納外在輔助材料的各項理由如下：它會擾亂國會與法院之間的憲制平衡、³² 它違反有關國會用意的常規、³³ 它違反國會特權的傳統規則、³⁴ 它或會讓行政當局有機會支配法院詮釋影響市民權利的有歧義的法例³⁵ 及法律確定性的需要。³⁶ 此外，亦有實際方面的理由：有關資料不能取閱或取用、它會引致審訊時間延長、研究有關資料需更多法律費用及外在輔助材料不可靠。³⁷

12.15 在*布萊克克勞森有限公司訴沃爾多夫阿沙芬堡紙品案*³⁸，迪普洛克大法官對於法例的釋義規則與使用外在輔助材料的規則的關連作如下闡釋：

“當‘補缺去弊規則’初立時，不曾要求法院應用法規實際用語範圍以外的材料……因為這已於法案弁言內說明。至於解釋現代法規時，由於法規沒有可詮釋立法用語的弁言作為輔助材料，故以查考缺弊為由而查閱外在文件時必須謹慎行事。如果立法用語涵義是簡明且無歧義，則毋須應用任何‘補缺去弊’規則”……。³⁹

法院允許使用外在輔助材料的理據⁴⁰

官方報告書

12.16 在*布萊克克勞森有限公司訴沃爾多夫阿沙芬堡紙品案*，⁴¹ 法院裁定它有權查閱官方報告書所載錄有關所針對的缺弊的陳述，⁴² 但卻無權考慮該報告書的建議，也不能考慮就該報告書內法令草案草擬本作出的評論。迪爾霍恩子爵批評如此區分是隨意的和毫無用處。⁴³ 反之，所考量的應該是如何衡量有關建議的分量。如果該報告書所載的法令草案草擬本與

³¹ 見第 3 章。

³² 見第 3.6 段。

³³ 見第 3.7-3.10 段。

³⁴ 見第 3.11-3.13 段。

³⁵ 見第 3.14-3.15 段。

³⁶ 見第 3.16-3.18 段。

³⁷ 見第 3.19-3.23 段。

³⁸ [1975] AC 591, 614.

³⁹ 出處同上，第 638 頁。

⁴⁰ 見第 4 章。

⁴¹ [1975] AC 591。見第 4.4-4.11 段。

⁴² 迪爾霍恩子爵指出，法院可以考究缺弊的理由是這些缺弊會揭示有關法令的目標和目的，即國會用意（第 622 頁）。因此，可正當地查閱整份委員會報告書，包括查閱有關法令草案草擬本、法令草案條文註解，以及附連在報告書的公約草案（第 623 頁）。

⁴³ 第 622H 節。布朗威爾金森大法官（Lord Browne-Wilkinson）在*琥珀訴哈特案*也同樣批評，如此區分是極為隨意的。書目出處見上文，第 1056-7 頁。

該法令沒有分別或沒有實質差異，便可合理地推斷國會已接納和有意落實有關建議。

12.17 有些法院贊成查考諸如法律改革委員會報告書等資料，因為這些資料是與法院面前要處理的問題有關連的。在 *R v Warner* 案，⁴⁴ 有意見認為，這規則確有例外情況，就是“憑藉國會議事紀錄便能夠幾近肯定地作出明確裁斷的情況”。既然《國會議事錄》可從一些教科書查閱，這些資料便間接可由法院使用。

目的釋疑

12.18 有意見認為當法院採用按目的釋疑法，其實是更切實地體現國會的目的。使用按目的釋疑規則釋法而非按字義釋法這個趨勢給予法院動力，使其使用外在輔助材料以解決法例上歧義之處。⁴⁵ 事實上，格里菲思大法官在 *琥珀訴哈特案* 說，“法院現時採用的按目的釋疑法是力求體現法例的真正目的，法院也願意參考很多與立法背景相關的外來資料。”⁴⁶ 在新西蘭及澳大利亞，法院依據有關按目的釋疑規則釋法的法例條文而有充分理由參考外在輔助材料。⁴⁷

12.19 關於外在輔助材料可接納性的原則的蛻變歷程時有反覆，看來無可避免地上議院會認為法院既然可以查閱白皮書、官方報告書和法律改革委員會報告書，理應也可以查閱《國會議事錄》。⁴⁸

琥珀訴哈特案⁴⁹

12.20 法院在 *琥珀訴哈特案* 判決書提要內列出的新規則如下：

“在不抵觸任何國會特權的情況下，應該將不接納提述國會材料作為輔助法規釋疑的規則予以放寬，以允許在下述情況作如此提述：(a)法例有歧義或隱晦之處，或引致荒謬結果；(b)所援引的材料是由部長或有關法令草案發起人作出的一份或多份陳述，並視乎情況可包括為理解有關陳述和其效果所需的其他國會材料；及(c)所援引的陳述涵義清晰。”

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，新西蘭《1924年法令釋義法令》第5(j)條獲如此引用。澳大利亞聯邦的《1901年法令釋義法令》第15AA條規定了相若的按目的釋疑的規則。這是在可參考外在輔助材料的法例通過前的情況。

⁴⁸ *Pepper v Hart* [1992] 3 WLR 1032.

⁴⁹ 見第5章。

贊成接納外在輔助材料的論據

12.21 布朗威爾金森大法官就允許使用國會材料作為外在輔助材料的論據條陳如下：⁵⁰

- (1) 有些法規條文有歧義。國會可能已獲悉使用某些用語會達致的效力，其後法院須決定有關用語的涵義，而有關用語卻可能具有兩個涵義。
- (2) 法院不會知道立法背後的國會用意，除非法例的其他部分已披露國會用意，則作別論。
- (3) 國會可能已考慮過有待法院裁定的爭論點。
- (4) 法院現時已可以查閱白皮書、官方報告書和法律改革委員會報告書以找出缺弊。
- (5) 在向國會發表的部長陳述應該是具有同等權威的陳述。
- (6) 法官過去判案時就國會材料是否可接納一事的取態並不一致。⁵¹
- (7) 一方面查閱報告書以辨識法例所針對的缺弊，另一方面卻禁止查閱國會辯論紀錄以辨識國會用意，如此區別兩者是極為隨意的決定。
- (8) 獲允許可用作外在指引的教科書內包括提述部長就法例向國會作出的解釋。
- (9) 有多位法官在判決書內承認曾為考究國會用意而查閱《國會議事錄》。⁵²

⁵⁰ At 1056-1061。見第 5.19 段。

⁵¹ 他提述 *R v Warner* 案 ([1969] 2 AC 256，見 279 頁)，里德大法官在該案中說“……由這案件看來，這規則確有例外情況，就是憑藉國會議事紀錄便能夠幾近肯定地作出明確裁斷的情況。”他也引述了威爾伯福斯大法官在澳大利亞坎培拉的 *Symposium on Statutory Interpretation* 所發表的意見。(AGPS, 1983, at 13)

⁵² 丹寧大法官在 *Hadmor Productions Ltd v Hamilton* 案 ([1983] 1 AC 191) 中承認《國會議事錄》有助他達致結論。律師向上議院上訴時提出抗議，表示假如他當時已知悉此事，便可在法院上引用《國會議事錄》的其他章節。(第 233 頁)

反對接納外在輔助材料的論據

12.22 布朗威爾金森大法官根據律政司的反對意見將反對查閱《國會議事錄》的論點闡述如下：⁵³

- (1) 國會材料取閱不易，意即在倫敦以外有收藏此等材料的圖書館為數不多，而且關於委員會討論階段的資料的索引紀錄也欠完善。
- (2) 翻閱此等材料花費人力及金錢。⁵⁴
- (3) 律師和法官並不熟悉國會議事程序，難以妥善衡量國會材料的重要性。
- (4) 法院將要耗費更多時間翻閱連篇累牘的國會材料。
- (5) 律師會為查考國會用意而虛耗時間和金錢，因為不一定能夠在《國會議事錄》內找到答案。
- (6) 這是有違憲法原則，而且可能牽涉國會特權問題。

回應

12.23 布朗威爾金森大法官對上述大部分論點有如下回應：

- (1) 國會材料是可供索閱。沒有人提及不應提述從屬法例，⁵⁵ 而這些從屬法例是於通過後一年才有索引版本。
- (2) 如果部長或其他法令草案發起人所作出的清晰的陳述獲得重視，則在評估有關陳述的重要性時便不會如此困難。⁵⁶

⁵³ 布朗威爾金森大法官在第 1055G 節載述律政司的論點，並隨而在第 1058B 至 1059D 節作出回應。見第 5.20-5.21 段。

⁵⁴ 格里思大法官並不同意此論點（見第 1040G-H 節）。麥凱大法官認為允許提述《國會議事錄》會“至少可能使涉及詮釋法規的案件的訟費激增。”（載於第 1038B 節）。

⁵⁵ 麥凱大法官反對允許接納《國會議事錄》為證據，但並不反對為查證附屬法例的立法目的而查閱《國會議事錄》，因為這類陳述是很顯而易見的（載於 1038H 節）。

⁵⁶ 這個判決書看來甚為重視部長陳述的質素和清晰程度。例如第 1058G 節所載布朗威爾金森大法官的意見：“在此令人信服之處，是部長在取得其官員的意見後對一系列問題所作的答覆，內容一致並指向同一方向，而且在法令草案制定前不會修改或撤回。”布里奇大法官的立場更為嚴謹，他在第 1039H 節指出，法院要解決的爭論點已在國會辯論中解決並有發起人針對有關爭論點作明確陳述的案件甚為罕見。

- (3) 法院審訊時間會延長，但當中有可獲接納的有關材料而有關材料又是清楚顯示用意的案件為數甚少，⁵⁷ 所以其利弊可以相抵。
- (4) 可設立承擔訟費的制度以懲處試圖引用不符有關準則的材料的人士。
- (5) 研究工作固然會招致開支，但如果部長陳述的內容是無關重要的，則再深入查究也是徒然。⁵⁸

自從有了**琥珀訴哈特案**後，新的規則在司法方面亦有發展。第 6 章探討多個不同的判例。

琥珀訴哈特案對香港的影響

12.24 雖然只有少數的案件是被收錄於案例匯編，香港的法院其實已應用**琥珀訴哈特案**的準則。這不是說大律師提交《香港議事錄》時，並不要法院參考該案的有關資料。一個難處是很多法官在援引或參考《香港議事錄》時是沒有提述**琥珀訴哈特案**，因此很難追查一些案例匯編內的案例。⁵⁹ 儘管香港的立法過程與聯合王國的立法過程並不相同，只有在 *Ngan Chor Ying v Year Trend Development Ltd* 案⁶⁰ 由范達理法官就此事實表示有保留。在 *Matheson PFC Limited v Jansen* 案，⁶¹ 彭亮廷法官認為律政司在摘要說明的陳述是“等同由部長作出涵義清晰的陳述……”。

12.25 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，⁶² 黎守律法官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**琥珀訴哈特案**中由布里奇大法官⁶³、奧利弗大法官⁶⁴ 和布朗威爾金森大法官⁶⁵ 一一說明。

條文草擬本⁶⁶

12.26 聯合王國的兩個法律委員會在其報告書附件上載列多條關乎外在輔助材料的條文草擬本如下：

⁵⁷ 參閱總結有關準則的判決書提要。

⁵⁸ 布里奇大法官在第 1040 頁確認如果《國會議事錄》確能夠提供答案，顯然可省免訟費。

⁵⁹ 香港的案例令列出曾援引的外在輔助材料，令致本研究較易進行。

⁶⁰ [1995] 1 HKC 605, 610。見上文。

⁶¹ (1994) Civil Appeal No.72 of 1994, (CA) 26 July 1994.

⁶² [1995] 2 HKC 201 (CA)。見第 6.19 段。

⁶³ [1995] 3 WLR 1032, at 1039H.

⁶⁴ 出處同上，第 1042H 節。

⁶⁵ 出處同上，第 1056B 節。

⁶⁶ 見第 7.17-7.18 段。

- “ (1) 為確定法令的任何條文的涵義，除了在無本條情況下而為該目的可予考慮的事宜外，還可考慮包括以下事宜：
- (b) 任何在法令通過前向國會、或國會上下議院提出、作出或提交的任何皇家委員會、委員會或其他組織的有關報告書；
 - (c) 法令所提述的或在法令通過前奉女皇之命向國會提交的任何有關係約或其他國際協議，不論聯合王國當時是否受有關係約或協議約束亦然；⁶⁷
 - (d) 在法令通過前奉女皇命令向國會提交與有關法令主題相關的任何其他文件；及
 - (e) 法令宣布就本條目的而言屬與法令有關的任何文件（不論是否屬前段所述範圍內）。
- (2) 為本條的目的而賦予第(1)款所述任何事項的分量不應超過在有關情況下屬適當的分量；及
- (3) 本條的條文不得解釋為授權考慮為任何目的在無本條情況下不可考慮的國會議事報告”。⁶⁸

新西蘭

12.27 新西蘭法律委員會不建議將規管外在材料用法的法則納入法例，即使法例是可以界定在甚麼情況下可查閱《國會議事錄》和制定用法指引亦然。該委員會認為由司法機構主導這方面的發展才是較佳的做法。⁶⁹ 這項建議反映出新西蘭上訴法院已掌控關乎外在輔助材料的用法的發展。新西蘭的司法機構獲得鼓勵藉採納《1924年法令釋義法令》第5(j)條所要求的按目的釋義方法而發展這些材料的使用。該條與香港法例《釋義及通則條例》（第1章）第19條相若。⁷⁰ “毫無疑問，如果放手讓法院處理，法院自會按個別案件酌情制定規則，但如此發展需時。”⁷¹

⁶⁷ 值得一提的是，Civil Jurisdiction and Judgments Act 1982 規定可以考慮有關的公約和議定書，“以確定公約的任何條文的涵義或效力，並酌情賦予適當分量。”

⁶⁸ 是項提議未予深究，因為有關事項在*琥珀訴哈特案*判決書已有定論。

⁶⁹ "Legislation and its Interpretation", Preliminary Paper No 8, Paragraph 61. (December 1988)。另見第 7.50-7.75 段。

⁷⁰ 新西蘭的條文規定每條成文法則必須“按其真正用意、涵義及精神，並為了最能確保達致法令及條文或成文法則的目的而作出公正、廣泛及靈活的釋疑及釋義。

⁷¹ 第 140 頁。

北美洲

12.28 加拿大的法院已自行就外在輔助材料的可接納性訂立規則，並無須援引法例。⁷² 布朗威爾金森大法官在 *琥珀訴哈特案* 提及美國制度下有關規則被濫用的危險之處，並點出嚴格控制可接納性準則的重要性。⁷³ 然而，我們的立法程序有較嚴謹的規管，故不大可能出現美國的情況。⁷⁴

澳大利亞⁷⁵

12.29 澳大利亞聯邦的《1984年法令釋義（修訂）法令》將第15AB條加入聯邦的《1901年法令釋義法令》。該新加入的條文就外在材料的使用作出規定。這樣有助實施⁷⁶ 被詮釋為強制按照立法目的解釋法規的第15AA條。⁷⁷

12.30 雖然第15AB條和其他澳大利亞的州分的相若條文都允許法院參考官方機構的報告書，⁷⁸ 但大部分關乎外在輔助材料的判決書都將焦點放在《國會議事錄》而非官方報告書上。作為外在輔助材料而言，司法機構多依賴部長的二讀演詞作為外在輔助材料，而非倚重國會議員的演詞。司法機構在文本清晰明確時，抗拒接受勸說參考外在輔助材料。澳大利亞的司法機構在應用容許法院接納外在材料的新法例時採取持平和克制的態度。即使在法律賦予較大酌情權的維多利亞州，司法機構在引用新法例時，跟其他有較嚴格準則的州分的司法機構無異。

12.31 第15AB(1)(a)條允許使用外在材料以確定一般涵義。澳大利亞的判例法判定，即使條文的涵義看來清晰，但仍可使用外在材料確定其一般涵義，惟不能用以改動其涵義。⁷⁹ 此等改動只可以在符合第(1)(b)款所列條件的情況下才能夠作出。⁸⁰

12.32 聯合王國的評論員在 *琥珀訴哈特案* 的判決出現後表示憂慮，但這些憂慮有部分未曾在澳大利亞出現。⁸¹ 事實上，布朗威爾金森大法官在該案的判決書中⁸² 留意到澳大利亞（和新西蘭）放寬了該規則的尺度，認為

⁷² 見第 7.76-7.86 段。

⁷³ [1993] 3 WLR 1032, at 1059.

⁷⁴ 見第 7.88-7.102 段。

⁷⁵ 見第 8 章。

⁷⁶ 1901 年的法令於 1981 年被加入新條文。

⁷⁷ "Current Topics Statutory guidelines for interpreting Commonwealth statutes", (1981) 55 ALJ 711.

⁷⁸ 新南威爾士州、昆士蘭州、塔斯曼尼亞州及澳大利亞首都地區皆有相若的法例。維多利亞州訂明的外在材料的清單較短，並容許法院有較多的酌情決定權。

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 見附件 II。

⁸¹ 見第 6 章。

⁸² [1992] 3 WLR 1032, at 1059.

他們放寬的尺度恰到好處。他亦說沒有證據顯示這些國家有人表示不滿。澳大利亞的法律期刊鮮有刊載該些法例條文的評論文章。

新加坡

12.33 有鑑於 *琥珀訴哈特案* 的判決，新加坡修訂該國的《釋義法令》，以允許將部長作出的陳述作為外在輔助材料使用。《1993年釋義（修訂）法令》⁸³ 有一條條文跟澳大利亞聯邦的《1901年法令釋義法令》第 15AB 條相若。

草擬過程⁸⁴

12.34 有論點認為，如果法律草擬人員“正確地”草擬法規，其用語的涵義應該會代表法令草案發起人要表達的意見，⁸⁵ 所以不必引用外在輔助材料。然而，在現實生活中，用語本身可以包含多個不同涵義，致使法律草擬人員難以精確地傳達發起人有意表達的涵義。在此等情況下，法院便有充分理由查閱外在輔助材料，以了解國會已表述的涵義。

1997年回歸後的法律淵源

12.35 中華人民共和國與香港的釋法系統有顯著分別。⁸⁶ 關於司法機構、律師以至市民大眾如何可以取閱例如人大常委會解釋《基本法》的材料，以至有理解這些材料的外在材料，實有必要從詳計議。

12.36 方法之一是繼續由專家提供關於中國法律的證據，其中可包括提交用以解釋中國法律的外在輔助材料。《證據條例》（第 8 章）第 59 條規定，“可就香港以外任何國家或地區的法律”提供專家證據。⁸⁷ 按這條文所設定的司法管轄區來看，這條文在 1997 年 7 月 1 日之後將不能應用。不過，屆時可以辯稱，由於第 59 條不再適用，便可以循一般程序傳召專家提供意見。在此情況下，要證明“外地”文件時可能有問題，因為屆時法院查閱外地材料所需符合的準則可能較現在的寬鬆。⁸⁸ 這方面或許需要再深入研究。⁸⁹

⁸³ 這法令於 1993 年 4 月 16 日生效。此外，詳情可參閱 1993 年 10 月的 *Commonwealth Law Bulletin* 第 1364 頁。1985 年 *Interpretation Act* 第 9A 條是藉 1993 年 *Interpretation (Amendment) Act* 第 2 條加插的。

⁸⁴ 見第 9.3 段及其後的段落。

⁸⁵ 見西蒙大法官的言論，出處見 *Black-Clawson* 案，第 645 頁。

⁸⁶ 見第 10.33 段。

⁸⁷ 有意見認為按這條文的解釋，在 1997 年之後便不能將中國視為“香港以外…… 國家”。見第 10.36 段。

⁸⁸ See *Li Jin-fei and Others v Director of Immigration* [1993] HKLR 256, at 264-5.

⁸⁹ 同一條例第 31 條也是有關連的，因為該條文提述“任何外地國家”的任何法院的判決書，可藉已蓋上法院印章的經認證副本予以證明。

12.37 我們要考慮香港的法院是否認為上議院在 *琥珀訴哈特案* 所作出的判決在 1997 年 7 月 1 日之後對他們具有約束力。《基本法》第八十四條規定，香港特區法院可參考其他普通法適用地區的司法判例。雖然現存案例在 1997 年之後仍會繼續沿用，但這並不表示法院在 1997 年之後仍會遵循上議院的判決。⁹⁰

第 II 部

建議⁹¹

*疏漏的判決*⁹²

12.38 有些評論者對於法院是在不知悉《國會議事錄》內容的情況下就某法例的解釋作出的判決是否因為被視為疏漏的判決而不具約束力，⁹³ 表示關注。這項原則指出，若果判決是在不知法例條文有不一致問題或在不知對有關法院具約束力的案例的情況下作出的，便因而不具約束力。⁹⁴

12.39 自有 *琥珀訴哈特案* 後，法院尚未裁定如果國會材料顯示清晰的國會用意，是否可以有充分理由支持不遵照判例規則。⁹⁵ 法改會與各評論者一樣，同樣關注以前在不知悉外在材料的情況下就法規釋義所作的判決可能被視為疏漏的判決，但法改會的結論認為此事應留待法院裁決。

為外在輔助材料立法

優點

12.40 *琥珀訴哈特案* 所訂下的準則並未能全面解決所有問題，甚至在準則所涵蓋的範圍內仍有些不明朗的地方。這種情況可能衍生更多不明朗的問題，繼而妨礙釋法的工作。國會資料受該等準則限制的範圍並未完全清晰，其中一例是摘要說明。甚少分析談及該等準則應否涵蓋常務委員會報告書或在該等委員會會議席上發表的演詞。*琥珀訴哈特案* 所訂下的準則對於條約尚未有影響。⁹⁶ *琥珀訴哈特案* 和自該案以後的判決沒有清楚訂明給

⁹⁰ 見史維理的論點，第 10.45 段。

⁹¹ 詳細建議，見第 11 章第 II 部。

⁹² 見第 11.18 段及其後的段落。

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 有關先例或法院先前判決的約束性的原則。

⁹⁶ 在 *R v Foreign Secretary, ex p Rees-Mogg* 案（該案源於聯合王國加入歐洲），*琥珀訴哈特案* 被提述。出處見上文，第 6.72 段。

予《國會議事錄》以外的各種輔助材料所享有的分量，也沒有訂明它們的分量與《國會議事錄》的分量孰輕孰重。

12.41 萊思特勳爵將支持廢除不接納外在材料的規則的主要論據扼要概述如下：

- “ (1) 使用議會紀錄旨在使人在知情的情況下更好地實施透過議會立法程序訂立的法例。……
- (2) 遇上某法規條文有歧義或涵義隱晦，或其一般涵義明顯地荒謬或不合理，有關法規的歷史材料（包括議會的辯論紀錄）對於找出該條文的涵義便可能屬相關的材料。
- (3) 議會的紀錄在下列幾方面也許可以真真正正的幫助到法院：
 - (a) 顯示國會有考慮過法院所面對的釋義問題並就此提供了一個答案；
 - (b) 顯示有關法例的目標和目的，以及該法令旨在補救的缺弊；
 - (c) 闡釋法例用語有某些含糊的地方或出現歧義的原因；及
 - (d) 為有關法例的淵源、背景和宏觀歷史環境提供直接證據。
- (4) 若某法例條文是於部長發表權威性的陳述後才制訂，而有關陳述的內容是闡明行政機關對該條文的涵義和效力的理解，則該陳述可以為該條文的目標和目的和國會同意制定該條文的用意提供重要的證據，並可以使國會議員和受該法例影響的人產生合理期望。
- (5) 法院不認為他們詮釋法規時只可審議法規的文本。他們既然願意參考白皮書等外在輔助材料，那麼嚴拒借助議會辯論紀錄無論在原則上或邏輯上都是說不過去的。
- (6) 按目的釋法要求法院按法例的目的詮釋法例。……
- (7) 造成延誤和增加訟費這兩個論點同樣適用於使用任何

外在材料輔助釋義的情況。……

- (8) 訂下一條允許借助國會議事紀錄的規則不會也不應該意味着法院在解釋法規時受法規以外的國會意見約束。……
- (9) 國會可以並應該透過立法訂明外在材料可以在甚麼情況下和在多大程度上有助詮釋法規和附屬法例來協助法院……。”

他總結時說，“國會應該確保法例文本的草擬工作盡善盡美，並使公眾易於取閱法例。”

弊端

12.42 對於選擇性使用對政府有利的部長陳述或許會加強政府的優勢和削弱法院制衡強勢的行政機關的能力，奧利弗表示關注。⁹⁷ 大部分學者對**珮珀訴哈特案**的反應初期都是負面的。他們指出，如果律師循例要查閱《國會議事錄》來找出理據，結果會額外增加客戶和法律援助基金所負擔的費用。⁹⁸ 對於司法機構和國會議員，他們所關注的是落實有關規則時如何解釋和評估國會陳述和程序，以及對立法機關與司法機構的現有憲制關係會造成甚麼影響。⁹⁹

12.43 法改會考慮所有論據之後，得出的結論是適宜立例編集和修改普通法下的原則，並在這個過程中通過立法擴闊和釐清有關原則的涵蓋範圍。

12.44 法改會建議，較為有用的做法是對《釋義及通則條例》（第 1 章）作出適當修訂，加入使用外在輔助材料的準則。¹⁰⁰ 最適宜的方法是緊接第 19 條，即現有關於按立法目的釋疑的指引條文增訂第 19A 條。¹⁰¹

澳大利亞聯邦的模式

12.45 法改會不贊成使用維多利亞州的法例為範本。¹⁰² 在權衡利害後，法改會建議採納澳大利亞聯邦法例《1901 年法令釋義法令》第 15AB

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.

⁹⁹ 貝茨，出處見上文，第 55 頁。他說其後有收錄在案例匯編的個案沒有大幅減少他的疑慮。

¹⁰⁰ 見第 11.55 段。

¹⁰¹ 第 15AB 條的全文載於附件 I。為方便討論，《釋義及通則條例》（第 1 章）第 19A 條的草擬本載於附件 II。

¹⁰² 維多利亞州法例的條文見第 8.49 段。見第 11.56 段。

條¹⁰³ 這個模式作為立法改革的基礎，惟該條文須因應香港的情況加以修改。¹⁰⁴

確定涵義

12.46 《諮詢文件》沒有就香港應否採用第 15AB(1)(a)條作出任何建議。¹⁰⁵ 沒有受諮詢者支持採納該條文。有人關注到採納該條文會引致法律費用急增。有一位受諮詢者認為，該條文會使法官難以“限制這些材料的引用，甚至更難藉命令支付訟費來懲罰訴訟各方。”法改會接受這些意見。法改會不建議使用外在材料來確定法例條文的涵義。

12.47 第 15AB(1)(b)條與 *琥珀訴哈特案* 的規則第一部分所訂的準則相若，故看來無可非議。¹⁰⁶ 法改會建議採納第 15AB(1)(b)條，惟“明顯地”一詞應該刪去。

外在輔助材料列表

12.48 法改會建議有關法例包含一個列表，內裏載列澳大利亞的《1901年法令釋義法令》第 15AB(2)條所包涵的外在輔助材料，但內容應稍作修改。¹⁰⁷ 因此，應該將第 15AB(2)(c)、(e)、(f)和(h)條內的“國會”一詞以“立法局”替代，並在第 15AB(2)(e)和(f)條以“決策科首長或其他發起人”取代“部長”一詞。¹⁰⁸

12.49 為保留法例的靈活性，方案之一是將（經修改的）第 15AB(2)條所列出的輔助材料以附表載列，¹⁰⁹ 並賦予總督修訂該列表的權力，¹¹⁰ 或由立法局藉決議修訂。法改會不贊同這方案，認為不適宜讓行政機關可以獨自修訂載列輔助材料的列表。

內在輔助材料

12.50 使用法例的人事實上會引用註解、旁註、標題和類似材料去了解法例的涵義。¹¹¹ 法改會建議，採納類似第 15AB(2)(a)條的條文是明智之舉，也是有用的改革。

¹⁰³ 這條文似乎行之有效。見第 8 章及第 11.56 段。

¹⁰⁴ 第 15AB 條的原文見附件 I，而香港條文的草擬本則見附件 II。

¹⁰⁵ 見第 11.62 段。

¹⁰⁶ 見第 11.64 段。

¹⁰⁷ 見附件 I 及第 11.66 段。

¹⁰⁸ 這規定會包括律政署的律政司。

¹⁰⁹ 見第 11.67 段。

¹¹⁰ 《釋義及通則條例》（第 1 章）第 101 條授予總督相若的權力。

¹¹¹ 見第 11.69 段。

法律改革報告書

12.51 法改會建議將第 15AB(2)(b)條修改為“由某委員會、法律改革委員會、某研訊委員會或其他性質相若的組織擬備並在制定該條文前發表的任何相關的報告書”。¹¹²

普通法的其他報告書¹¹³

12.52 法改會建議採納一條按照下述意思草擬的條文：

“源自香港以外的任何一個司法管轄區的類似法律改革委員會的組織的任何相關的報告書，惟有關條文必須以該司法管轄區為落實該報告書的任何建議而制訂的法例為範本。”

立法機關的委員會的報告書

12.53 法改會不贊同將條例草案委員會的會議紀錄加入外在輔助材料列表之內，因為這些紀錄不一定準確，而且沒有收錄在《香港議事錄》之內。¹¹⁴ 不過，第(2)(c)款涵蓋範圍寬廣，足以包括專責委員會報告書，¹¹⁵ 但香港很少成立專責委員會。《會議常規》也有提述其他委員會的報告書，例如政府帳目委員會¹¹⁶ 和事務委員會¹¹⁷ 的報告書。

12.54 法改會建議將第 15AB(2)(c)條修改如下：

“在制定有關係文之前由立法局的委員會擬備的任何相關的報告書”。

解說資料

12.55 有些法改會成員對於第(2)(e)款提及其他解說資料時使用“任何其他相關的文件”的片語的涵蓋範圍有疑問。¹¹⁸ 該片語看來包括提供給立法局議員的參考資料摘要。¹¹⁹ 當局向立法局提交條例草案時，由決策科擬備這些參考資料摘要，然後提供給立法局議員。它們是供立法局議員使用

¹¹² 見第 11.70 段。

¹¹³ 見第 10.38-39 段及第 11.71-72 段。

¹¹⁴ 見第 9.58 段及第 11.74 段。

¹¹⁵ 見常規第 61 和 62(10)條。

¹¹⁶ 常規第 60A(5A)條。

¹¹⁷ 常規第 60E(14)條。

¹¹⁸ 見第 11.75 段。

¹¹⁹ 見第 9.63 段。

的。這些參考資料摘要也許屬於**琥珀訴哈特案**的規則第二部分所訂的準則所涵蓋的範圍。¹²⁰

12.56 法改會同意採納第 15AB(2)(e)條。

二讀演詞：第(2)(f)款

12.57 法改會認為有關材料可供市民取閱這一點是很重要的，故法改會可以毫無疑慮地建議採納第 15AB(2)(f)條。¹²¹

該條例宣稱屬於相關的文件的所有文件：第(2)(g)款

12.58 這是一條有用的條文。例如當某條例旨在實施某條約時，便可將該條約和有關的預備文件視為相關的文件，並將之作為外在輔助材料使用。¹²²

12.59 法改會建議採納第 15AB(2)(g)條。

*官方辯論紀錄所收錄的任何相關材料：第(2)(h)款*¹²³

12.60 法改會建議採納第 15AB(2)(h)條，並將之修改如下：

“立法局辯論的官方紀錄所收錄的任何相關材料”。

分量

12.61 法改會贊同採納由聯合王國的兩個法律委員會建議的條文草擬本，而不擬採納第 15AB(3)條。¹²⁴ 現將該條文載列如下：

“為本條的目的而賦予第(2)款所述任何事項的分量，不應超過在有關情況下屬適當的分量”。¹²⁵

*條約*¹²⁶

12.62 法改會建議將聯合王國的兩個法律委員會報告書附件所載列的條文草擬本第 1(1)(c)條改寫如下：

¹²⁰ 這部分述明“了解該等陳述及其後果而需的其他國會資料”。

¹²¹ 見第 11.76 段。

¹²² 見第 11.77 及第 11.93 段。

¹²³ 見第 11.83 段。

¹²⁴ (Law Com No.21) (Scot Law Com No.11) (1969)。該兩個委員會的報告書亦見第 7 章。

¹²⁵ 見第 11.85 段。

¹²⁶ 見第 10.51 段及其後的段落和第 11.89 段及其後的段落。

“本條例或本條款所提述的任何材料所提述的任何相關的條約或其他國際協議。”

12.63 法改會建議草擬法律者引用第 15AB(2)(g)條，在實施條約的法例內訂明相關條約及其預備文件屬可作外在輔助材料使用的相關文件。

12.64 不過，香港法改會認為無需加入一條類似聯合王國的兩個法律委員會的條文草擬本第 2(b)條的條文。¹²⁷

12.65 法改會建議，若某條例旨在實施某條約，草擬法律者應該在該條例內加入清楚表明此意的條文，並訂明相關條約及其預備文件均屬可作外在輔助材料使用的相關文件。

將 15AB 條應用在先前的法例

12.66 有人認為毋須另訂條文作出規定，因為《釋義及通則條例》（第 1 章）第 2(1)條已有規定。¹²⁸ 法改會建議採納澳大利亞聯邦法例《1984 年法令釋義法令》第 2 條，但略作修改如下：

“除本條例另有規定外，本條例所作出的修訂適用於所有條例（不論有關條例是在本條例生效之前或之後通過成為法例）。”¹²⁹

有關法例與普通法的互動關係

12.67 有人關注到，立法處理外在輔助材料的使用會否妨礙普通法的發展，以及普通法會與有關法例並行，還是會因此而被整合、修改或廢除。¹³⁰ 普通法有填補法例的缺漏之利。法改會贊同加入類似下列規定的保留條文：

“任何根據普通法可以援引外在材料的權利不得因本條而受損。”

個人的權利

12.68 普通法有這樣的一條關於釋法的規則：法院會推定國會不會制定干預國民自由的法例，除非國會清楚表明確有此意，則作別論。¹³¹ 因此，

¹²⁷ 文本見上文第 12.26 段。

¹²⁸ 文本見第 11.98 段。

¹²⁹ 見第 11.99 段。

¹³⁰ 見第 11.100 段。

¹³¹ *R v Hallstrom, ex p W (No. 2)* [1986] QB, at 1104。見第 11.107 段及其後的段落。

如有歧義出現，法院須採納不會制訂新罪行的解釋。在香港，這類普通法的釋疑規則受《香港人權法案條例》（第 383 章）第 3(1)條規範。¹³²

12.69 法改會對於普通法的釋疑規則是否與《香港人權法案條例》（第 383 章）所述的原則一樣，抱有疑問。法改會亦注意到澳大利亞的條文並無妨礙法院發展出一套判例以平衡市民與行政機關的需要。¹³³ 然而，為免生疑問，法改會建議在建議的法例內加入一條不得使用外在材料減損個人權利的條文：

“不得對有歧義的法例作出有損個人權利的解釋的這項普通法規則不得因本條而有所受損。”

法規以外的其他改革措施

說明立法目標的條文

12.70 倫頓委員會建議當加入目標條文是澄清法例的涵蓋範圍和效力的最有效方法時，便可加入目標條文。¹³⁴ 國會議事錄立法過程委員會¹³⁵並不贊同，而且認為這對於達致法律確切原則並無幫助。亦有論點認為若把目的涵義納入條文內，則從法案表面看來，目的應更為清晰。法改會曾就以下論點作出考慮：加入目標條文¹³⁶可能更清楚反映法例的目的，¹³⁷而且又與《釋義及通則條例》（第 1 章）第 19 條的精神更為脛合。在權衡利害後，法改會認為強制加入目標條文會造成實際困難，並對法律草擬人員造成掣肘。

特別擬備的摘要說明¹³⁸

12.71 香港條例草案¹³⁹的摘要說明並非十分詳盡，唯一的規定是要以非專門術語說明草案的內容和目標。¹⁴⁰ 聯合王國的兩個法律委員會建議特別

¹³² 文本見第 10.2 段。

¹³³ 見第 8.28 - 8.31 段。

¹³⁴ The Renton Committee Report on "The Preparation of Legislation", paragraph 11.8 (1975: Cmnd 6053)。見第 20 段及其後的段落。Also, the discussion paper, "Extrinsic Aids to Statutory Interpretation", (1982), and the *Symposium on Statutory Interpretation*, Canberra, February 1983。見第 8 章。

¹³⁵ (Making the Law) (1992)。見第 7 章。

¹³⁶ 見第 9.23 段及第 11.114 段。

¹³⁷ 新西蘭的法規漸多包括目的條文。見新西蘭法律委員會 1990 年第 17 號報告書 A New Interpretation Act 第 70 段。

¹³⁸ 見第 7.8 段、9.35 段及 11.115-117 段。

¹³⁹ 條例草案連同其摘要說明是刊載於第 3 號法律副刊。已制定的條例刊載於第 1 號法律副刊，但不會附連摘要說明。附屬法例連同說明註解則會刊載於第 2 號法律副刊。

¹⁴⁰ 立法局會議常規第 38(6)條。見第 9.29 段。

擬備解說資料附隨條例草案。¹⁴¹ 贊德把該兩個法律委員會所建議的摘要說明描述為集弁言、現有摘要說明和法令草案條文註解等大成的綜合文本。¹⁴²

12.72 法改會已審慎考慮應否建議採用特別擬備的摘要說明，¹⁴³ 以載述有關法例的背景、目標和目的，並就條例草案經立法局審議後所作的更改而作出相應修訂。¹⁴⁴

12.73 不過，援引特別擬備的摘要說明會有弊端。¹⁴⁵ 因此，在現行的摘要說明載述較詳盡的目標和理由更為有用。**法改會考慮過支持和反對使用特別擬備的摘要說明的論據之後，決定不建議採用這類摘要說明。**

解說資料

12.74 國會議事錄立法過程委員會¹⁴⁶ 跟倫頓委員會一樣，也建議立法過程應該首重使用者而非審批法律者的需要。¹⁴⁷ 他們建議將建基於《法令草案條文註解》的條文說明註解¹⁴⁸ 交予部長審批後再提交國會，但毋須經正式批准，然後將有關條文註解連同有關法令同步發布。¹⁴⁹ 他們亦建議允許法院使用關於法令各項條文和從屬法例的說明註解。¹⁵⁰ 新西蘭法律委員會也曾提出類似建議。¹⁵¹

12.75 法改會認為，加入說明註解會帶來實際困難，這些困難與加入特別擬備的摘要說明這項提議所帶來的困難相若，故不建議採納這樣做。

12.76 新西蘭法律委員會在近期發表的報告書¹⁵² 中建議在法例內交相提述法例據以制定的其他法例、案件、法律改革組織或有關組織報告書（可以表格載列）。

12.77 法改會認為，在每一條條例中提述其他相關的法例或制定條例時所參照的由法律改革組織擬備的報告書是有用的。若香港的法例條文源自海外的法例，便應該提述海外法例。

¹⁴¹ (Law Com No.21) (Scot Law Com No.11) (1969)。見第 7.8-7.16、9.45 及 11.119 段。

¹⁴² The Law Making Process, (4th edition, 1994), at 157.

¹⁴³ 見始自第 7.8 段的論述。

¹⁴⁴ 第 9.35-37 段。

¹⁴⁵ 見第 9.36 及 11.117 段。

¹⁴⁶ "Making the Law: The Report of the Hansard Society Commission on the Legislative Process" (1993).

¹⁴⁷ 出處同上，第 7 段。

¹⁴⁸ 這類註解會以《法令草案條文註解》為藍本，內容包括各條草案條文的目的和效力的解釋，並通常包括應用範例。

¹⁴⁹ 第 63 頁第 250 段。

¹⁵⁰ 見第 7.37、9.45 及 11.119 段。

¹⁵¹ 見第 9.76 及 9.77 段。

¹⁵² 1993 年 12 月發表的第 27 報告書，題為 The Format of Legislation 第 33 段。有關報告書的摘要可參閱 1994 年 1 月號的 Commonwealth Law Bulletin 第 202 頁。見第 9.78 及 11.120 段。

摘要說明

12.78 法改會考慮過倫頓委員會有關將法令草案條文註解和性質相若的額外解說資料提交在委員會辯論階段作為參考的建議。¹⁵³ 法改會認為在初期階段，法令草案附有權威性的摘要便已足夠。

12.79 法改會不認為有需要調撥資源為所有修正案擬備摘要說明，但對於複雜或敏感的條例草案而言，為修訂條例草案的議案擬備摘要說明卻是相當有用。¹⁵⁴

12.80 法改會總結認為在每條條例內加入因應所有已通過修正案而作出修訂的摘要說明最後版本的做法，不切實際。¹⁵⁵

12.81 法改會認為，在複雜的條例、落實某法律改革組織的報告書的條例、和包含國際元素的法例中以附表形式提述外在材料也是適當的。¹⁵⁶ 這會與《仲裁條例》（第 341 章）的做法相若，¹⁵⁷ 因為該條例有一個載述外在材料的附表，方便人們追查有關文件。

12.82 新西蘭法律委員會建議在法例內加入以下資料：二讀演詞的日期；法令草案在最初提交時所用的名稱；其他國會議事階段的日期；該法令草案、其後版本和任何有關的附加命令文件的編號；以及有關該法令草案的已印行報告書的書目。¹⁵⁸

12.83 在香港實施這些建議會有實際困難。¹⁵⁹ 香港法例的首頁已載列以前的立法歷程。加入二讀演詞日期以外的資料或會造成混亂，尤以有多項修訂的長篇條例為然。

12.84 法改會認為應該採納新西蘭的建議，但須略作修改：即在各條條例的原有印行本加入二讀演詞的日期，但在其後的修訂本則略去這項資料。¹⁶⁰

12.85 新西蘭法律委員會認為法令立法歷程的摘要可包括提述任何有關的法律改革刊物。¹⁶¹ 由於這些資料並不屬於條例的一部分，故不能只加入摘要說明。

¹⁵³ 出處見上文報告書第 15.10 段。

¹⁵⁴ 見第 9.31-9.32、9.78 及 11.120 段。

¹⁵⁵ 見第 9.33-4 及 11.122 段。

¹⁵⁶ 見第 9.80 及 11.123 段。

¹⁵⁷ 附表 6。另載列一份由聯合國國際貿易法委會擬備的報告書和一份由聯合國秘書長擬備的報告書。

¹⁵⁸ Paragraph 115 of "A New Interpretation Act", (Report No 17, 1990)。見第 7.73、9.73-4 及 11.124-5 段。

¹⁵⁹ 見第 9.74 段。

¹⁶⁰ 見第 9.75 段。

¹⁶¹ 題為 The Format of Legislation 報告書，出處同上，第 37 段。另見第 9.79 及 11.126 段。

12.86 法改會建議，凡法例是落實法律改革報告書的建議，便應該提述任何有關的法律改革刊物。¹⁶² 法改會也建議，如法例是源於海外的法律改革報告書時，也可在法例內提述。¹⁶³

12.87 法改會認為，直接參與立法程序的人應該進一步考慮所需的各類解說資料的類別、如何取用和應給予的分量。¹⁶⁴

12.88 《證據條例》第 35 條規定，在民事法律程序中憲報可藉交出該憲報而予以證明，¹⁶⁵ 惟該條文並不涵蓋對《香港議事錄》的提述。《1905 年證據法令》第 7(1)條規定“凡宣稱是由國會上下議院投票和議事程序紀錄或議事錄或會議紀錄的文本，而又宣稱是由政府印務局印製的所有文件，只須交出即可於所有法院獲接納為證據。”¹⁶⁶ 此舉有助於法庭上引證《國會議事錄》。

12.89 為免除疑問，法改會建議落實改革措施的法例應該加入一條與澳大利亞《1905 年證據法令》第 7(1)條相若的條文，以允許藉交出該等外在材料而予以證明。

取閱輔助材料

12.90 為使法規使用者真正能便易地取閱外在輔助材料，必須考慮立法程序需要作出甚麼改變；必須全力協助法律草擬人員，使他們可較從容工作。此外，為使取閱材料更為便易，必須盡早提供《香港議事錄》材料和有關索引。¹⁶⁷

政府通告的地位

12.91 澳大利亞聯邦《1901 年法令釋義法令》第 15AB(2)條列出的外在輔助材料沒有涵蓋政府通告或其他在法例制定後才擬備的解說資料。詹金斯提議自 *珮珀訴哈特*¹⁶⁸ 案後，法律草擬人員可能要更積極審查供法令草案發起人或國會議員參閱的文件，以確保有關文件是否準確和全面地解釋有關法令草案。¹⁶⁹ 就香港而言，這包括立法局參考資料摘要及修訂案的註解。這可能會擴及至政府部門為解釋新法例而發布的新聞稿、通告或廣告。

¹⁶² 《仲裁條例》（第 341 章）附表 6 便是按此方法作出提述。

¹⁶³ 另有一問題是，香港的法院是否適宜使用其他司法管轄區的官方報告書，除非報告書所探討的法例正是香港法例的範本，則作別論。見第 10.38 - 39 及 11.67-68 段。

¹⁶⁴ 見第 9.100 及 11.128 段。

¹⁶⁵ 見第 9.72 及 11.129 段。

¹⁶⁶ 這是澳大利亞聯邦的條文。見 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).

由政府部門提交官方委員會¹⁷⁰的任何意見書亦可視為符合**琥珀訴哈特案**的規則的第二部分。他亦建議法律草擬人員和公務員必須查核在國會發表的言論，以確定無需另行增補任何陳述或作勸誤。¹⁷¹

12.92 政府的法律草擬人員和法律顧問可能要更仔細審閱在法例制定之前或之後為解釋條例草案而擬備的文件或陳述。因此，在有關文件作出關於某法令草案對某類可辨明身分人士所造成後果的保證時，必須格外留神。¹⁷²

12.93 法改會建議政府應為公務員制定指引，指明哪些文件屬於可作輔助釋法之用的外在材料類別。¹⁷³

執業指引

12.94 法改會建議香港應引入一套關於向法院提交外在材料的執業指引，而無需等待這方面的立法改革措施。¹⁷⁴

其他外在輔助材料

12.95 法改會不建議將其他外在輔助材料，例如歷史背景、教科書、其他法規、業權轉易方式和一致的法院判決等資料，加入法例條文之內，這些資料皆罕有與案情有關。¹⁷⁵

12.96 《證據條例》（第8章）第59條規定，任何具備適當資格的人可“就香港以外任何國家或地區的法律”提供專家證據。¹⁷⁶按這條文所設定的司法管轄區範圍來看，這條文在1997年7月1日後不再適用。¹⁷⁷這樣的條文是獲得解釋中國法律的中國外在輔助材料的專家證據的途徑之一。然而，既然第59條將不再適用時，訴訟一方便可循一般程序傳召專家作證。也許在這種情況下，要證明“外地”文件可能會有問題，因為屆時法院在查閱外地材料時所採用的準則可能要比現行的較為寬鬆。¹⁷⁸這方面的問題或許要再深入研究。¹⁷⁹

總結

¹⁷⁰ *Wells v Police* [1987] 2 NZLR 560。見第 7.57 段。

¹⁷¹ *Jenkins, op cit*。亦見第 9.18、9.65 及 11.131 段。

¹⁷² 見第 9.63 段。

¹⁷³ 如果這份參考資料僅供內部使用，便不應該符合準則。另可參閱第 9.66 段。

¹⁷⁴ 見第 9.97-99 及 11.134 段。

¹⁷⁵ 這問題在第 2 章探討。

¹⁷⁶ 有意見認為按這條文理解，在 1997 年後便不能將中國視為香港以外一個國家。

¹⁷⁷ 見第 10.36 及 11.136 段。

¹⁷⁸ See *Li Jin-fei and Others v Director of Immigration* [1993] HKLR 256, at 264-5.

¹⁷⁹ 同一條例第 31 條也是有關連的，因為該條文提述“任何外地國家”的任何法院的判決書，可藉已蓋上法院印章的經認證副本予以證明。

12.97 關於外在輔助材料的普通法既複雜又不易理解。法改會認為，將普通法的有關原則編纂為成文法則並加以擴充是明智之舉，只要有關法例可以為這些輔助材料的使用提供全面和簡明的準則便可。¹⁸⁰

12.98 法改會的結論是將澳大利亞的法令第 15AB 條的內容略作修改便可以達致上述目的。第 15AB 條原文載於附件 I。《釋義及通則條例》（第 1 章）第 19A 條的草擬本載於附件 II，當中已包含關於修改第 15AB 條的建議。

¹⁸⁰ 見第 11.137-8 段。

澳大利亞的《1901年法令釋義法令》
第 15AB 條（已修訂）

15AB “(1) 在解釋某法令的某項條文時，若有不屬於該法令的任何材料有助確定該條文的涵義，可在不抵觸第(3)款的規定下參考該材料：

(a) 在顧及該條文在該法令內的上文下理及該法令的基本目的或目標之下，確定該條文的涵義是該條文的文本所傳達的一般涵義；或

(b) 在出現下列情況時決定該條文的涵義：

(i) 該條文有歧義或涵義隱晦；或

(ii) 在顧及該條文在法令內的上文下理和法令的基本目的或目標而理解該條文的文本所得出的一般涵義會引致明顯地荒謬或不合理的結果。

(2) 在不局限第(1)款的一般性原則下，在解釋某法令的某項條文時可以依據該款的規定予以參考的材料包括：

(a) 載列於由政府印務局刊印並載有法令文本的文件內而又不屬於該法令的一部分的所有內容；

(b) 由皇家委員會、法律改革委員會、研訊委員會或其他性質相若的組織擬備並在制定該條文前向國會的上議院或下議院提交的任何相關的報告書；

(c) 在制定該條文之前由國會的委員會向國會提交的或由國會的上議院或下議院的委員會向所屬的議院提交的任何相關的報告書；

(d) 該法令所提述的任何條約或其他國際協議；

(e) 在制定該條文之前，由部長向國會的上議院或下議院的議員提交或提供並與載有該條文法令草案有關的任何摘要說明或任何其他相關文件；

(f) 部長在有關的國會議院動議二讀載有該條文法令草案時向該國會議院所作的演詞；

- (g) 該法令宣稱為施行本條文而言屬於相關文件的任何文件（不論上文任何一節是否適用於該文件）；及
 - (h) 《參議院議事錄》、《下議院投票及議事程序紀錄》、國會或國會的上議院或下議院的任何官方辯論紀錄所收錄的任何相關材料。
- (3) 在決定應否依據第(1)款參考任何材料或評定該等材料的重要性時，除了顧及其他有關的事項外，還必須顧及下列兩點：
- (a) 讓人們能夠以有關係文的文本所傳達的（顧及該條文在有關法令的上文下理和該法令的基本目的或目標的）一般涵義為依歸是可取的；及
 - (b) 有需要避免在沒有相應得益的情況下拖延法律程序或其他程序。”

建議加入《釋義及通則條例》（第 1 章）
的第 19A 條草擬本

- 19A. “(1) 在解釋某條例的某項條文時，若有不屬於該條例的任何材料有助確定該條文的涵義，可在不抵觸第(3)、(4)、(5)和(6)款的規定下參考該材料：
- (a) 在出現下列情況時決定該條文的涵義：
- (i) 該條文有歧義或涵義隱晦；或
- (ii) 在顧及該條文在條例內的上文下理和條例的基本目的或目標而理解該條文的文本所得出的一般涵義會引致荒謬或不合理的結果。
- (2) 在不局限第(1)款的一般性原則下，在解釋某條例的某項條文時可以依據該款的規定予以參考的材料包括：
- (a) 載列於由政府印務局刊印並載有條例文本的文件內而又不屬於該條例的一部分的所有內容；
- (b) 由某委員會、法律改革委員會、某研訊委員會或其他性質相若的組織擬備並在制定該條文前發表的任何相關的報告書；
- (c) 源自香港以外的任何一個司法管轄區的類似法律改革委員會的組織的任何相關的報告書，惟有關條文必須以該司法管轄區為落實該報告書的任何建議而制訂的法例為範本；
- (d) 本條例或本條款所提述的任何材料所提述的任何相關的條約或其他國際協議；
- (e) 在制定該條文之前，由決策科首長或其他發起人向立法局議員提交或提供並與載有該條文的條例草案有關的任何摘要說明或任何其他相關文件；
- (f) 決策科首長或其他發起人在立法局動議二讀載有該條文的條例草案時向立法局所作的演詞；

- (g) 該條例宣稱為施行本條文而言屬於相關文件的任何文件（不論上文任何一節是否適用於該文件）；
 - (h) 在制定有關係文之前由立法局的委員會擬備的任何相關的報告書；及
 - (i) 立法局辯論的官方紀錄所收錄的任何相關材料。
- (3) 為本條的目的而賦予第(1)或(2)款所述任何事項的分量，不應超過在有關情況下屬適當的分量。
 - (4) 為免生疑問，本條例所作出的修訂適用於所有現行條例（不論有關係例是在本條例生效之前或之後實施）。
 - (5) 任何根據普通法可以援引外在材料的權利不得因本條而受損。
 - (6) 不得對有歧義的法例作出有損個人權利的解釋的這項普通法規則不得因本條而有所受損。”

本條例草案草擬本以律政署法律草擬科作最後草擬和批核為準。