

香港法律改革委員會

「使用外在材料作為法規釋義的輔助工具」

研究報告書摘要

第一部分

導言

1 本摘要總結本研究論題所牽涉的討論議題，以及法律改革委員會（法改會）所作出的結論和建議。第一部分講述作這項研究的背景，以及考慮使用外在材料作為法規釋義的輔助工具時所涉及的問題。第二部分則講述法改會的建議。法改會的研究範圍如下：

“關於使用外在材料以解釋法規的法律是否需要修改；若有需要，怎樣修改？”

法規釋義有甚麼重要性？

2 “法例是我們社會上的法律最重要的一個來源。市民的教育、福利、健康、就業、房屋、收入及公開行為等方面，無不受法例規管”。¹ 每日均有政府官員、個人和法律顧問須為執行其職務而解釋法例，但只有在對法例條文的意思或適用範圍有疑問時，或在對某條文與其他條文的關係有疑問時，才需尋求司法解釋。²

3 要解釋法例，不能只參考法院以往的裁決。一個法例會因應不同的主題而以不同的讀者為對象。但從普通市民以至他們的法律顧問的觀點去了解法規，亦不能脫離法院所依循的釋義規則，因為要明白法規，便需預期法院將會怎樣解釋該法規。³

¹ D.R. Miers and A.C. Page, *Legislation* (1st edition, 1982) 一書的序。

² *Ibid* at 177-178.

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

4 英國各法律委員會在它們的聯合報告書中強調，法例釋義規則須是立法者與法例的讀者之間的可行的溝通規則⁴。在評估法規以外的輔助工具對解釋法規所起的作用時，這方面的考慮尤其重要。⁵

甚麼是解釋法例的外在輔助工具？

5 簡言之，這些工具有：⁶

- (1) 歷史背景；
- (2) 法例為國會通過的歷程及辯論紀錄；⁷
- (3) 官方報告書(包括法律改革委員會報告書)；
- (4) 政府部門發出的法例摘要說明；
- (5) 課本及字典；
- (6) 國際公約；
- (7) 國際協議的預備文件；⁸
- (8) 其他法規；
- (9) 物業轉易及行政管理慣例；
- (10) 一致的法院判決及慣常用法；
- (11) 依據某條例所制定的規例。

6 我們已在研究報告書第2章詳細討論這些輔助工具。自從在*佩珀訴哈特案*⁹中，上議院裁定應在若干情況下放寬對參考國會資料的禁制規則後，外在輔助工具對於解釋法例的作用已日益重要。¹⁰

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

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

⁷ 國會辯論紀錄載於*Hansard* (議事錄)。

⁸ 指某項國際協議預備過程中的組成文件，其中包括為達成該項國際協議而舉行的國際會議的議程。

⁹ *Pepper v Hart* [1992] 3 WLR 1032.

¹⁰ 見下文第20段。

背景：憲制方面的理論¹¹

7 在決定法院應否參考輔助工具以解釋法規及在甚麼範圍內使用這些工具時，必須常記兩點：第一，就創制和解釋法律而言，國會與法院的相對功能是怎樣的；第二，兩者之間必需維持和諧的平衡。傳統上，人們主張司法機構就法例所擁有的功能只限於解釋和應用該等法例，這是國會至高無上原則的一種表述。¹²

國會的意圖¹³

8 法院在解釋一個法規時的責任是決定國會的意圖。這意圖只能從法規的語文中確定。¹⁴ 在 *福瑟吉爾 訴 君主航空有限公司* 一案¹⁵，迪普洛克大法官(Lord Diplock) 形容法院的職責，相對國會的職責而言，是：

“不論是解釋法例，還是檢討行政行為的合法性，法院都是擔任國家與市民雙方之間的調解者，國家是行使立法權力藉國會制定法律的一方，國會所制定的法律構成具有約束力的規條，並且國家的行政機關有權強制執行該等規條；而市民就是受這些規條約束的另一方。”

9 羅斯基爾大法官(Lord Roskill)¹⁶ 質疑里德大法官(Lord Reid) 關於國會意圖的說話¹⁷，他認為除非法院能弄清楚語文的作者選詞時真正欲表達的意思，否則怎可能找出真正的意思。¹⁸ 伯羅斯(Burrowes) 堅稱，上述意見反映出憲制的傳統規定是法院和立法機關不應查究彼此的內部程序。¹⁹ 羅斯基爾大法官認為，“國會的意圖”的最貼切而又合乎情理

¹¹ 見第1章1.2至1.6段。

¹² Miers and Page, “Legislation” (1982), 180.

¹³ 見第3章3.7至3.10段。

¹⁴ 見 *Salomon v Salomon* 一案[1897] AC 22, 38。

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

¹⁶ 見下文。

¹⁷ “我們常說我們是要找出國會的意圖，但那不是很準確的說法。我們其實是要找出國會所用字眼的意思。我們並非要知道國會的意思，而是國會所說的話的真正意思。” 見 *Black-Clawson* 一案[1975] AC 591 at 613.

¹⁸ *Supra* at 80.

¹⁹ “Interpretation of Legislation: a New Zealand perspective”, 一九九零年四月第九次英聯邦法律會議。

的解釋是指法律草擬員的意圖：“把法律草擬員視作代理人，為那些希望和確保符合有關目標的法例得以制定的人行事”。²⁰

法例釋疑的規則

10 法院採用了各種規則來解釋法例，這些規則是補缺去弊規則²¹、字面解釋規則²²和黃金規則²³。香港與英國的做法不同，補缺去弊規則修正為“尋求立法目的之釋疑方法”的概念，並納入法例中。《釋義及通則條例》(第1章)第19條述明：

“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的而作出公正、廣泛及靈活的釋疑及釋義”。²⁴

外在輔助工具的用途

11 我們研究外在輔助工具對解釋法例的用途，其原因可說是：²⁵

“要明白一個法規，法院須考慮許多並非寫在法規裏的事情，這點是不言而喻的。法例不是無中生有的，法官在解釋法例時是可以藉司法認知，運用該法規所適用的社會裏許多與法律、社會、經濟及其他方面有關的資料”。

12 英國法律委員會按外在輔助工具用作解釋法例的各用途，把工具的來源分類如下：²⁶

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

²¹ 見第1章1.4至1.7段。這規則集中考慮通過的法例所擬針對的弊端和法例所提供的補救方法。

²² 這規則規定必須根據法例中用詞的字面含意來闡述法例，即使得出的結果是荒謬的。

²³ 從字面解釋規則修訂而來的黃金規則，規定假如根據字面含意解釋法例會構成荒謬結果或與法例其他條文產生不協調的地方，便不應採用字面含意。

²⁴ 以下條文也有相類似的規定：新西蘭《1924年法令釋義法令》第5(j)條、澳洲聯邦《1901年法令釋義法令》第15AA條、美國《統一法例釋疑法令》第15條、加拿大《1927年釋義法令》第15條。

²⁵ (Law Com No. 21)(Scot Law Com No. 11)(1969), 第46段。見第2章2.1-2.4段。

²⁶ *Idem.*

- (1) 法官可能想知道制定該法例的背景的一般情況和事實情況；
- (2) 法官可能想知道制定該法例所針對的‘缺弊’ - 而立法機關的目的應是要補救或更改法律裏或事實方面的某狀況；及
- (3) 法官可能想找出一些資料，那些資料可能與該法例所作補救或更改的性質和範圍有關。

可否採納外在輔助工具

13 在*佩珀 訴 哈特案*²⁷之前，法院就各案件裁定只有在法例的用詞含糊或有疑問的情況下，或按字面解釋似乎會抵觸立法目標時，法院才可採用外在輔助工具。²⁸ 在審議應否採納外在輔助工具時，英國法律委員會²⁹考慮了幾方面，包括：採納的材料與法院解釋法例的職責究竟有多少關連、這些材料可給予法院多少可靠的指引，和有關法例的受眾可否有足夠途徑取得這些材料。³⁰

法院不採納外在輔助工具的理據³¹

14 曾經被提出的各項不採納外在輔助工具的理由包括：恐怕破壞國會和法院之間的憲制平衡；³² 違反就國會意圖的慣例；³³ 違反國會豁免權的傳統規則；³⁴ 恐會令行政機關有機會操縱法院如何解釋影響着個人權利但意思含糊的法例；³⁵ 有需要維持法律的確定性。³⁶ 此外，使用外在工具亦有實際的困難，例如這些材料不易取得或無人提供；使用這些材料會

²⁷ *Pepper v Hart* [1992] 3 WLR 1032 .

²⁸ 斯卡曼大法官(Lord Scarman)在*福瑟吉爾 訴 君主航空有限公司(Fothergill v Monarch Airline)*案[1980] 3 WLR 209, 235中就某項國際公約這樣說明，這說明也同樣適用於國內法。

²⁹ 同上，第53段。該委員會規定此項關乎採納程度的測試只限用於國會程序，但把此項測試擴至所有外在輔助工具也是有用的。

³⁰ 見第2章2.3段。

³¹ 見第3章。

³² 見第3章3.6段。

³³ 第3章3.7至3.10段。

³⁴ 見第3章3.11至3.13段。

³⁵ 見第3章3.14至3.15段。

³⁶ 見第3章3.16至3.18段。

延長審訊期；研究這些材料會使訴訟費用增加，以及外在材料可能不可靠³⁷。

15 迪普洛克大法官在*布萊克 - 克勞森有限公司 訴 PWA 律政司案*³⁸中，解釋法例釋疑的各項規則與使用外在輔助工具的規則的關係：

“當‘補缺去弊’規則定下時，該規則並不要求法院探討法規實際所用字眼以外的事情... 因為這應在序言中說明了。但現代法規沒有序言以協助解釋條文的用字，法院在解釋現代法規時若使用‘補缺去弊’規則便須小心謹慎，使參考外在文件時有理據。若條文的字眼意思簡明又不含糊，便無需要依賴任何‘補缺去弊’規則”...³⁹

法院容許使用外在輔助工具的理據⁴⁰

官方報告書

16 *布萊克-克勞森有限公司 訴 PWA 律政司案*⁴¹ 裁定，法院在審案時有權參考官方報告書所載針對缺弊的聲明，⁴² 但不得參考該報告書的建議或報告書所載對法令草案提出的意見。迪爾霍恩爵士 (Viscount Dilhorne) 批評這樣的劃分既不合邏輯亦無用，⁴³ 他認為應考慮各項建議的分量。若報告書中的法令草案和制定的法令的內容並無分別，或無實質分別，便可認定國會已接納有關建議，並意圖將之落實。

³⁷ 見第3章3.19至3.23段。

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

³⁹ *Ibid* at 638.

⁴⁰ 見第4章。

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

⁴² 迪爾霍恩爵士說，法院可參考立法所針對的缺弊的原因，是這樣便能顯示制訂有關法令的目的和用途，即是能顯示國會的意圖(在622)。因此，法院有權參考委員會整份報告書，包括其法令草案、就法令草案各條文寫下的筆記，和報告書附錄的公約草案在623。

⁴³ At 622H. Browne-Wilkinson 大法官在*Pepper v Hart* 一案亦批評該項劃分極不合邏輯，*op cit* at 1056-7。

17 有些法院贊成參考像法律改革委員會報告書等外在材料，因為報告書內容與法院受理的事宜直接有關。在*女皇 訴 沃納*⁴⁴案，法官建議：雖有排除使用國會議事錄(*Hansard*)的規則，但當“探討國會的程序，幾乎肯定可以立即以某種方法解決問題”時，便可作例外處理。由於國會議事錄在某些教科書中可以看到，這些材料亦間接地為法院採用。

尋求立法目的的釋疑方法

18 有一種說法說法院若採納尋求立法目的的釋疑方法，便較能真正體現國會的意圖，這說法也有它的理據。這以立法目的而非字面含意來解釋法例的趨勢，推動了法院使用外在輔助工具來解決法例意思含糊的問題。⁴⁵事實上，格里菲思大法官(Lord Griffiths)在*佩珀 訴 哈特*案中曾說：“目前，法院是採用一種尋求實踐真正立法目的的法例釋疑方法，而且樂意參考不少與制定法例時的背景有關的外在材料。”⁴⁶在新西蘭和澳洲，法院以法例規定採納尋求立法目的的釋疑方法，作為參考外在輔助工具的理據。⁴⁷

19 採納外在輔助工具的各项原則的發展並不一致。看來，英國上議院難免會進一步裁定，既然法院已可以參考白皮書、官方報告書和法律改革委員會報告書，法院應該也可以參考國會議事錄。⁴⁸

佩珀 訴 哈特⁴⁹案

20 *佩珀 訴 哈特*案的判決書的述要概述了以下新規則：

“在不抵觸任何國會豁免權的前題下，應放寬不採納國會資料作為解釋法例的輔助工具的規則，使在下列情況下容許參考該等資料：(a) 法例出現歧義、模糊或導致荒謬情

⁴⁴ *R v Warner*[1969] 2 AC 256, at 279, 里德大法官持異議。

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

⁴⁶ [1992] 3 WLR 1032, 1040 D.

⁴⁷ 在*Brown & Doherty Ltd v Whangerei County Council*案[1990] 2 NZLR 63, 法院引用了新西蘭《1924年法令釋疑法令》第5(j)條作此用途。澳洲聯邦《1901年法令釋疑法令》第15AA條也訂有一項相類似的以尋求立法目的為本的規則。這規則的使用早於當局制定接納外在輔助工具的法例。

⁴⁸ *Pepper v Hart* [1992] 3 WLR 1032.

⁴⁹ 見第5章。

況；(b)用以釋義的材料，是部長或其他法令草案倡議人作出的聲明，如需要的話也包括為了解該等聲明和聲明的效用而需參考的其他國會資料；(c)用以釋義的聲明清晰”。

贊成採納外在輔助工具的論點

21 布朗·威爾金森大法官(Lord Browne-Wilkinson) 列舉容許使用國會資料為外在輔助工具的論點如下：⁵⁰

- (1) 有些法規條文有歧義。發生這情況的原因可能是有人曾告訴國會使用某些詞語是希望達致某些目的；其後法院要決定該等詞語的意思，而該等詞語卻可能有兩個意思。
- (2) 法院不知道國會立法的目的，除非此目的已在法例的其他部分披露。
- (3) 法院要決定的問題，可能正是國會曾經考慮過的問題。
- (4) 法院已經有權參考白皮書、官方報告書和法律改革委員會報告書以找出法例所針對的弊端。
- (5) 由部長在國會作出的聲明，應具同樣權威性。
- (6) 在以往的案件中，法官們對是否採納國會資料所持的意見並不一致。⁵¹
- (7) 法院有權參考報告書以找出法例所針對的弊端，但不得參考國會的辯論以找出國會的意圖，這樣劃分極不合邏輯。
- (8) 可用作外在輔助指引之一的教科書，當中也有部長在國會對法例所作的解釋。
- (9) 多位法官在判詞中承認，他們曾參考國會議事錄以找出國會的意圖。⁵²

反對採納外在輔助工具的論點

⁵⁰ 在1056至1061。見第5章5.19段。

⁵¹ 他提到在女皇 訴 沃納案中(*R v Warner*) [1969] 2 AC 256，在279，里德大法官說“... 本案似乎顯示，當探討國會的程序幾乎肯定可以立即解決問題時，便應可作例外處理”。他亦提到Wilberforce 大法官在坎培拉的研討會中提出的意見，*Symposium on Statutory Interpretation*，(AGPS，1983，在13)。

⁵² 唐寧大法官(Lord Denning) 在*Hadmor Productions Ltd v Hamilton* 案[1983] 1 AC 191承認國會議事錄對他達致結論有幫助。在上議院提出上訴的代表律師抗議稱，若他早知此事，他會就議事錄的其他章節向法院陳詞(在233)。

22 布朗·威爾金森大法官根據律政司的反對意見，列舉反對使用
國

會議事錄的論點如下：⁵³

- (1) 國會資料並不輕易取得，因為倫敦以外的圖書館存有這些資料的不多，而立法程序的委員會審議階段的資料未有充分編入索引。
- (2) 翻查這些資料要費錢費力。⁵⁴
- (3) 律師和法官不熟悉國會程序，因此會難於適當地評估國會資料的參考價值。
- (4) 要參閱大量國會資料，法院將會耗用更多時間。
- (5) 律師們要從國會議事錄中找出國會的意圖，但可能並無答案，因此會浪費研究的時間和金錢。
- (6) 會有憲制方面的反對，還有國會豁免權的問題。

回應意見

23 布朗·威爾金森大法官回應以上各點的意見如下：

- (1) 國會資料是有方法可以取得的。無人說不能參考附屬法規⁵⁵，這些法規在獲通過後一年內雖未編入索引，但仍可找到。
- (2) 若法院重視部長或法令草案倡議人作出的清晰聲明，便不會太難評估此類聲明的參考價值。⁵⁶
- (3) 採納國會資料確會耗用法院更多時間，但容許採納這些資料的案件數目很少，⁵⁷而這些資料清晰地顯示國會意圖的也不多。
- (4) 試圖提供不符合準則的資料的人會得到懲罰，就是要支付有關訟費。

⁵³ 布朗·威爾金森大法官在1055G列出律政司的論點。他隨後在1058B至1059D回應這些論點。見第5章5.20至5.21段。

⁵⁴ 格里菲思大法官不同意這點(在1040G至H)。麥基大法官(Lord Mackay)擔心，若容許參考國會議事錄，將會“在需要作法例釋疑時可能最低限度使所需的訴訟費用暴增”(在1038B)。

⁵⁵ 麥基大法官雖反對採納國會議事錄，但不反對使用國會議事錄來確定附屬法例的目的，因為此類聲明是容易辨識的(在1038H)。

⁵⁶ 這判決似乎強調部長作出聲明的素質和清晰度。例如，布朗·威爾金森大法官在1058G說：“本案有說服力之處，在於部長聽取其官員的意見後所提供一連串堅持立場的答覆，這些答覆取向一致，而且在法令草案制定前這些答覆從未被撤回或變更”。布里奇大法官(Lord Bridge)的尺度更嚴。他在1039H稱，法院要解決的事情確曾在國會辯論中處理過而法令草案倡議人亦確曾就該事情作出清晰聲明的情況極少。

⁵⁷ 見總括該些準則的述要。

(5) 儘管研究需要開支，但部長的聲明若沒有重要性，進一步研究也無意義。⁵⁸

自*佩珀 訴 哈特案*提出這新規則後，法院也處理過這新規則。報告書第6章述及眾多案件的判決。

佩珀 訴 哈特案對香港的影響

24 香港的法院早已應用*佩珀 訴 哈特案*的準則，但應用該準則而編入案例彙編的案件甚少。這不表示律師向法院提述立法局議事錄時並無說明應用該等準則。困難之一是，很多法官在使用或參考議事錄時並無提述*佩珀 訴 哈特案*，因此難以在某些案例彙編中找尋有關案件。⁵⁹ 雖然本港和英國的立法程序不同，但只有在*顏楚瑩(譯音) 訴 年向發展有限公司*一案⁶⁰中，范達理大法官才表示就兩地程序差別之事實作保留。在*麥法誠 PFC有限公司 訴 真信*⁶¹案彭亮廷大法官認為律政司在摘要說明作出的聲明“等同部長發表的清晰聲明 ...”。

25 有些時候，法院即使認為法例的用字沒有出現歧義、模糊或荒謬情況，仍會參考立法局辯論的有關摘錄。在*香港賽鴿會有限公司 訴 律政司*⁶²案，黎守律大法官注意到衛生福利司在動議草案二讀時所述的條例草案目的。黎守律大法官強調須遵守放寬不採納外在材料規則的有關限制，就是布里奇大法官(Lord Bridge)⁶³，奧利弗大法官(Lord Oliver)⁶⁴和布朗·威爾金森大法官⁶⁵在*佩珀 訴 哈特案*所列舉的限制。

條款草稿⁶⁶

26 法律委員會已把若干有關外在輔助工具的條款草稿附錄於它們的報告書，如下：

⁵⁸ 布里奇大法官在1040認識到，議事錄若提供了答案，當然會省去訴訟費用。

⁵⁹ 《香港案例》列有使用的外在材料，因此令這研究較易進行。

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

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

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

⁶³ [1995] 3 WLR 1032, at 1039H.

⁶⁴ *Ibid* at 1042H.

⁶⁵ *Ibid* at 1056B.

⁶⁶ 見第7章7.17-7.18段。

- “(1) 為確定法令中某條文的意義而可參考的資料，除了包括非因本條規定而為確定條文意義目的可以參考的資料外，也包括以下資料：
- (b) 在該法令獲通過之前向國會或上、下議院提交、作出或呈於會議席上的，由某皇家專責委員會、委員會或其他團體擬備的任何有關報告書；
 - (c) 在法令裏提及的，或在法令獲通過之前已由女皇指令把其副本提交國會的任任何有關條約或國際協議，不論英國當時是否受該等條約或協議所約束；⁶⁷
 - (d) 在法令獲通過之前已由女皇指令向國會提交的任何與該法例標的事項有關的其他文件；及
 - (e) 任何法令宣稱為本條所適用的有關文件(不論它是否屬於上述各段的範圍之內)。
- (2) 在應用本條而參考第(1)款所述的任何資料時，資料的參考價值不高於在該情況下適當的價值；及
- (3) 本條不得解釋為授權可參考除因本條之外不能為任何目的而參考的國會程序報告書”。⁶⁸

新西蘭

27 儘管新西蘭法律委員會可以界定在哪些情況下得尋求國會議事錄輔助解釋法例，以及若使用議事錄須遵循哪些指引，但新西蘭法律委員會沒有建議把使用外在材料的規則納入法例，而認為由法院處理這問題，看發展如何，是更佳的方法。⁶⁹ 這建議反映出，新西蘭上訴法院控制了使用外在輔助工具的發展情況。根據《1924年法令釋義法令》第5(j)條(該條與《釋義及通則條例》(第1章)第19條的內容相類似)，法院需採納尋求立

⁶⁷ 有趣的是，《1982年民事司法管轄權及判決法令》已訂明可參考載述有關的公約和議定書的報告書：“藉以確定公約裏任何條文的意思或效用，其參考價值則視乎情況而定”。

⁶⁸ 我們不打算研究此提議，原因是佩珀訴哈特案的判決已令此提議變得過時。

⁶⁹ “Legislation and its Interpretation”，初步文件第8號第61段。請再參考第7章7.50-7.75段。

法目的之方法以解釋法例。因為採納了這方法，便鼓勵了新西蘭司法部發展使用外在材料方面的規則。⁷⁰ “無疑，交由法院處理的話，法院會藉處理個別案件而訂出該等準則，但這需要時間。”⁷¹

北美洲

28 加拿大無需立法，法院便已發展了一套有關採納外在輔助工具的規則。⁷² 布朗·威爾金森大法官在*佩珀 訴 哈特*案中提到美國制度的危險性，因為在當地有濫用有關規則的情況，他並指出嚴格控制採納外在資料的重要性。⁷³ 然而，我們的立法程序較受控制，應不會出現美國的情況。⁷⁴

澳洲⁷⁵

29 藉澳洲聯邦《1984年法令釋義(修訂)法令》，澳洲聯邦《1901年法令釋義法令》加插了第15AB條，訂明可使用外在材料。此舉幫助第15AA條得以落實，⁷⁶ 第15AA條被解釋為強制規定，偏重採取尋求立法目的的解釋法例方法。⁷⁷

30 澳洲聯邦雖然訂有第15AB條，而澳洲其他省也訂有容許參考官方團體報告書的相類似條文，⁷⁸ 但大多數有關採用外在輔助工具的判例，均集中參考國會議事錄而非官方報告書。澳洲司法部較多採納部長在二讀條例草案時的演辭作為外在輔助工具，而較少採納國會議員的演辭。若司法部認為，條文看來清晰，即使有人建議司法部參考外在輔助工具，司法部也避免用作參考。澳洲司法部對容許採納外在輔助工具的新法例作出了

⁷⁰ 這條新西蘭條文規定，凡成文法則必須“按其真正用意、涵義及精神，並為了最能確保達致有關法令、規定或條文之目的而作出公正、廣泛及靈活的釋疑和釋義。”

⁷¹ 在140。

⁷² 見第7章7.76-7.86段。

⁷³ [1993] WLR 1032, at 1059.

⁷⁴ 見第7章7.88-7.102段。

⁷⁵ 見第8章。

⁷⁶ 此條已於1981年加插在1901年的法令。

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

⁷⁸ 新南威爾士省、昆士蘭省、塔斯曼尼亞省和澳洲首都地區均訂有相類似的法例。維多利亞省採納的外在材料較少，並容許較多司法酌情權。見第8章8.47-8.56段。

平衡、克制的回應。即使在法例訂有廣泛酌情權的維多利亞省，其司法部的回應，也和須遵守較嚴格準則的其他省司法部的回應相類似。

31 第15AB(1)(a)條是容許使用外在材料以確定法例條文的一般意思的。根據澳洲法院就該條的案例，即使表面上條文是清晰的，也可使用外在材料，但不得使用外在材料以改變條文的意思。⁷⁹ 只有在符合第(1)(b)段的規定下才可作出該種改變。⁸⁰

32 英國評論者在*佩珀 訴 哈特*案的判決後指出的令人擔心的情況，卻沒有在澳洲出現。⁸¹ 事實上，布朗·威爾金森大法官在該判詞中⁸²表示，澳洲(和新西蘭)已把規則放寬至他喜見的程度，而並無證據顯示有來自這些國家的投訴。在澳洲的法律期刊裏很少有評論者討論該等法律條文。

新加坡

33 鑑於*佩珀 訴 哈特*案的判決，新加坡修訂了它的釋義法令，容許參考部長的聲明作為外在輔助工具。新加坡《1993年釋義(修訂)法令》⁸³裏有一項條文，與澳洲聯邦的《1901年法令釋義法令》第15AB條相類似。

草擬過程⁸⁴

34 有人認為，假如法律草擬員“正確地”草擬法規，那麼他所用的詞的意思，應代表法令草案倡議人想說的話，⁸⁵ 因此無需要參考外在輔助工具。但在現實裏，詞語可能有不同的意思，所以法律草擬員或會難於

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

⁸⁰ 見附件II。

⁸¹ 見第6章。

⁸² [1992] 3 WLR 1032, at 1059.

⁸³ 此法令於1993年4月16日生效。請進一步參考Commonwealth Law Bulletin 1993年10月，1364。《1993年釋義(修訂)法令》第2條加插了《1985年釋義法令》第9A條。

⁸⁴ 見第9章9.3段和其他各段。

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

準確地傳達條例草案倡議人意圖說出的意思。在那些情況下，法院有理由參考外在輔助工具。

1997年主權移交後的法律淵源

35 中國大陸和香港的法規釋義制度有顯著分別。⁸⁶ 我們應考慮日後司法界、律師們和市民可如何取得有關資料，例如人大常委會對《基本法》的釋義等資料，以及如何取得能協助明白有關資料的外在材料。

36 一個方法是繼續取得中國法律的專家證據，其中可能涉及把外在輔助工具呈堂，以解釋中國法律。《證據條例》(第8章)第59條訂明可就“香港以外的任何國家或地區的法律...”提供專家證據。⁸⁷ 鑑於司法管轄區的適用問題，在1997年7月1日之後該條似乎不會適用。但有一種說法是，既然第59條不再適用，那麼屆時可召喚一名專家，就他的意見以普通方法提供證據。可能屆時在證明“外來”文件方面會有問題，因為法院可能會採納較現時寬鬆的參考外在材料的準則。⁸⁸ 這方面的問題或許需要進一步審議。⁸⁹

37 我們要考慮香港的法院在1997年7月1日後是否仍會認為受佩珀訴哈特案的判決(英國上議院的裁決)約束。《基本法》第84條訂明，香港特別行政區法院可參考其他司法管轄區的司法判例。雖說現行的法律制度於1997年繼續實行，但不等於說法院在1997年後會認為仍受到英國上議院的判決所約束。⁹⁰

第II部分

建議⁹¹

因疏忽引致錯誤裁決⁹²

⁸⁶ 見第10章10.33段。

⁸⁷ 有認為在1997年後解釋此條時不能再把中國大陸視為“在香港以外...的國家”。見第10章10.36段。

⁸⁸ 見 *Li Jin-fei and Others v Director of Immigration* [1993] HKLR 256, at 264-5.

⁸⁹ 同一條例第31條也有關，因為它提到“在任何外國”的法院的判決，可藉有關法院蓋章認證的副本加以證明。

⁹⁰ 見第10章10.45段史維理教授的論據。

⁹¹ 見第11章第II部分更多有關建議的內容。

⁹² 見第11章11.18段及其他各段。

38 有些評論者關心，對於早前沒參考議事錄而就法規釋義作出的判決，現在能否視作因疏忽引致的錯誤裁決。⁹³ 此原則的意思指，裁決若是在不知道某些不一致的法律條文下，或在不知道某些對有關法院具約束力的權威資料下作出的，便沒有約束力。⁹⁴

39 自*佩珀 訴 哈特*案後，法院仍未能決定若國會資料清楚顯示國會的意圖，是否可以此作理由而不遵守依照先例的規則。⁹⁵ 法改會與評論者一樣，關心到早前沒參考外在資料而就法規釋義作出的裁決，應否視作因疏忽引致的錯誤裁決予以推翻。然而，法改會總結認為此事應交由法院決定。

立法採納外在輔助工具

優點

40 *佩珀 訴 哈特*案判決定出的準則，沒有涉及一些未解決的問題，準則處理了的問題也有不明朗之處，此情況可能阻礙法例的釋義。究竟哪類國會資料符合準則，也不完全清楚，摘要說明便是例子之一，對於按該準則，應否包括常務委員會的報告書或在常務委員會發表的演辭，也少有分析。*佩珀 訴 哈特*案的準則對條約方面未有影響。⁹⁶ *佩珀 訴 哈特*案和其後的判決，均無指明國會議事錄以外的其他外在輔助工具的個別參考價值，或它們相對國會議事錄的參考價值。

41 萊斯頓大法官(Lord Lester)把贊成廢除不接納外在輔助工具的規則的主要論點，概括如下：

“(1) 使用國會紀錄之目的是令國會程序所產生的立法結果，更佳和更有根據地發揮效力。 ...

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 此規則指法院的判決先例和先前判詞對其後審判具約束力。

⁹⁶ *R v Foreign Secretary , ex p Rees-Mogg* 案因英國加入歐洲而起，該案提到*佩珀 訴 哈特*一案。見第6章第6.72段。

- (2) 若某條文有歧義或是意思模糊或其一般含意明顯地是荒謬或不合理的，有關成文法規的歷史背景(包括國會辯論)會有助於決定條文的意思。
- (3) 如有下列情況，國會紀錄可能對法院有真正幫助：
 - (a) 紀錄證明，法院所需處理的問題是國會曾考慮過並曾提出答案的；
 - (b) 紀錄說明了有關法例的目標和目的，和有關法例擬補救的弊端；
 - (c) 紀錄解釋了法例裏的字眼出現荒謬或歧義情況的原因；及
 - (d) 紀錄就立法的來源、背景和歷史環境提供了直接證據。
- (4) 若部長就行政機關對某法律條文的意思和效用的理解作出權威性的聲明，繼而該條文制定了，該聲明可能就條文的目標和目的以至國會同意制定條文的意圖提供了重要證據，並可能令國會議員和受該法例影響的人產生合理的期望。
- (5) 法院不認為在解釋法規方面只限於理解法例文本本身。要法院參考像白皮書等外在輔助工具而硬性規定不容許它參考國會辯論，是沒有原則或邏輯根據的。
- (6) 尋求立法目的之釋義方法是要法院根據法例之目的來解釋法例 ...
- (7) 以引致延誤和增加訴訟費用為由反對使用外在輔助工具的論點，適用於任何一種外在工具 ...
- (8) 容許參考國會紀錄的規則，不解作也不應被解作使法院在解釋法則時受到國會關於法規以外事情的聲明所約束 ...
- (9) 國會能夠也應當藉立法協助法院 ... 在法例中訂明在哪些情況下可使用外在工具，以協助解釋法規和附屬法例，以及這些工具可提供協助的程度如何。”

他總結認為“國會亦須確保法例的文本須好好地草擬，並且須讓市民容易參閱法例。”

缺點

42 奧利弗(Oliver)擔心，若選擇性採用對政府有利的部長聲明，不但會強化政府的統治優勢，也會削弱法院制衡行政機關主導地位的權力。⁹⁷ 學術界大多數評論者起初均不贊同*佩珀訴哈特案*的規則，他們認為，若翻查國會議事錄以找出論點基礎成為律師的日常工作之一，會增加當事人的訴訟成本和法律援助基金的開支。⁹⁸ 司法部和國會議員則關注到，實行該規則會需要對國會聲明和程序作出甚麼程度的釋疑和評估，另這規則會對立法和司法機關的現行憲制關係產生甚麼影響。⁹⁹

43 在考慮過所有論點後，法改會總結認為應把現行的普通法原則編纂和修訂，並在此程序中透過立法，擴展準則的適用範圍和澄清有關情況。

44 法改會建議適當地修訂《釋義及通則條例》(第1章)，把有關使用外在輔助工具的準則納入該法例，這會較為有用¹⁰⁰。新條文最適宜加插在第19條後(該條是關於尋求立法目的以解釋法例的現行指引)，並訂為第19A條。¹⁰¹

澳洲聯邦的模式

45 法改會不贊成採用維多利亞省法例的模式。¹⁰² 經權衡後，法改會建議採納澳洲聯邦《1901年法令釋義法令》第15AB條的模式¹⁰³，並加以修改以適合香港的情況，作為立法改革的基礎。¹⁰⁴

確定法例的意思

⁹⁷ Oliver, “*Pepper v Hart*”, Public Law, 5, at 13, (1993).

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

⁹⁹ Bates, *supra*, at 55. 他說，其後所報導的案件判決沒有大大減輕他的憂慮。

¹⁰⁰ 見第11章11.55段。

¹⁰¹ 第15AB條的全文載於附件I。為方便參考，《釋義及通則條例》(第1章)第19A條的條文草稿現載於附件II。

¹⁰² 見第8章8.49段有關維多利亞省的條文文本。見第11章11.56段。

¹⁰³ 這條似乎在實行上運作順利。見第8章和第11章11.56段。

¹⁰⁴ 第15AB條的原文列於附件I，香港條文草稿列於附件II。

46 諮詢文件對香港應否採納第15AB(1)(a)條並無建議。¹⁰⁵ 被諮詢者中無一贊成採納該條，他們擔心會使律師費大幅增加。一位被諮詢者認為，該條文會令法官們難以“限制外在材料的提交，更難以藉判罰堂費嚴懲控辯雙方”。法改會同意此等意見。法改會不建議使用外在材料來確定法律條文的意思。

47 第15AB(1)(b)條與*佩珀訴哈特案*第一部分的準則相類似，因此似乎不會有人反對。¹⁰⁶ 法改會建議採納第15AB(1)(b)條，但須把其中“明顯地”一詞刪除。

外在輔助工具列表

48 法改會建議在新法例中納入現列於《1901年法令釋義法令》第15AB(2)條的外在輔助工具，並作適當修訂。¹⁰⁷ 例如，在第15AB(2)(c)、(e)、(f)和(h)條的“國會”一詞應改為“立法局”，而第15AB(2)(e)和(f)條的“部長”一詞應改為“決策科司級人員或其他倡議人”¹⁰⁸。

49 為保持靈活性，一個方案是把第15AB(2)條所列的外在輔助工具(經修訂版本)列於附表。¹⁰⁹ 另外可賦予總督修訂工具列表的權力，¹¹⁰ 也可以藉立法局決議修訂列表。法改會不贊成這方法，認為不適宜讓行政機關有權自行修訂外在輔助工具列表。

內在輔助工具

50 運用法規者是實際上參考法例頁內的註解、傍註、標題和相類的資料的，以協助認識法例的意思。¹¹¹ 法改會認為採納一條類似第15AB(2)(a)條的條文，是合理和有用的做法。

法律改革報告書

¹⁰⁵ 見第11章11.62段。

¹⁰⁶ 見第11章11.64段。

¹⁰⁷ 見附件I及第11章11.66段。

¹⁰⁸ 包括律政司在內。

¹⁰⁹ 見第11章11.67段。

¹¹⁰ 《釋義及通則條例》第101條賦予總督相類似的權力。

¹¹¹ 見第11章11.69段。

51 法改會建議把第15AB(2)(b)條修訂為“在該條文制定之前，由專責委員會、法律改革委員會、研訊委員會或其他性質類似的機構發表的任何有關報告書。”¹¹²

其他實行普通法地區的報告書¹¹³

52 法改會建議採納以下模式的條文：

“若條文是以香港以外的司法管轄區的法例作模式，並且該法例是為落實該司法管轄區內類似法律改革委員會的機構發表的報告書的任何建議而制定的，可參考有關的報告書。”

為立法而設的委員會的報告書

53 法改會不贊成在外在輔助工具列表裏包括條例草案委員會的會議紀錄，因為這些紀錄未必準確，也不載於立法局議事錄內。¹¹⁴ 但第(2)(c)款的適用範圍卻包括專責委員會的報告書¹¹⁵，雖然是很少在香港成立這些委員會的。此外，立法局會議常規裏亦提到政府帳目委員會等其他委員會的報告書¹¹⁶ 及事務委員會的報告書¹¹⁷。

54 法改會建議把第15AB(2)(c)條修訂為：

“在該條文制定之前由立法局的委員會擬備的任何有關報告書”。

解說的材料

¹¹² 見第11章11.70段。

¹¹³ 見第10章10.38-39段和第11章11.71-72段。

¹¹⁴ 見第9章9.58段和第11章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。

55 法改會部分委員質疑第2(e)款裏，就其他說明用的材料所提及“任何有關文件”一語的適用範圍。¹¹⁸ 範圍似乎包括立法局議員參考資料摘要。¹¹⁹ 這些摘要是在有條例草案提交立法局審議時，由決策科擬備並提交立法局供立法局議員參考的。這些資料摘要可列入*佩珀訴哈特案*判決準則的第二部分。¹²⁰

56 法改會贊成採納第15AB(2)(e)條。

條例草案二讀的演辭：第2(f)款

57 法改會認為讓市民容易找到及取得有關資料至為重要。法改會毫無異議地建議採納第15AB(2)(f)條。¹²¹

條例已宣佈為有關的任何文件：第2(g)款

58 這條是有用的條文，一個適用的例子就是為落實某條約制定的條例。在該等情況下，條約本身和條約的預備文件均可被視作有關的文件，作外在輔助工具之用。¹²²

59 法改會建議採納第15AB(2)(g)條。

國會辯論的官方紀錄裏的有關資料：第2(h)款¹²³

60 法改會建議採納第15AB(2)(h)條，並將之修訂為：
“在立法局辯論的官方紀錄裏的任何有關資料”。

參考價值

¹¹⁸ 見第11章11.75段。

¹¹⁹ 見第9章9.63段。

¹²⁰ 此部分述明：“為明白有關的聲明和其效用所需的其他國會資料”。

¹²¹ 見第11章11.76段。

¹²² 見第11章11.77段和11.93段。

¹²³ 見第11章11.83段。

61 法改會寧捨第15AB(3)條，而採納英國法律委員會提出的條款草案。¹²⁴ 該條款為：

*“為應用本條而參考第(2)款所述的任何資料時，其參考價值視有關情況適當而定”。*¹²⁵

條約¹²⁶

62 法改會建議把附於英國法律委員會報告書的法令草案第1(1)(c)條的用詞修訂如下：

“在該條例裏提及的，或在本款提到的任何資料裏提及的任何有關的條約或其他國際協議。”

63 法改會建議，法律草擬員應運用第15AB(2)(g)條以在落實某條約的法例中規定，條約本身和條約的預備文件均為可作外在輔助工具之用的有關文件。

64 然而，法改會認為無需要採納類似英國法律委員會草擬的法令草案裏第2(b)條的條文。¹²⁷

65 法改會建議，若為落實某條約而制定條例，法律草擬員應加插一段清晰的聲明述明此點，並規定條約本身和條約的預備文件均為可作外在輔助工具之用的有關文件。

使第15AB條適用於先前訂定的法例

66 有人認為無須為此另外訂定明確條文，因為《釋義及通則條例》(第1章)第2(1)條已涵蓋有關情況。¹²⁸ 法改會建議採納澳洲聯邦《1984年法令釋義法令》第2條，並將之修訂為：

*“除本條例另有規定外，本條例所作的修訂適用於所有條例，不論該條例是在本條例生效之前或之後獲通過。”*¹²⁹

¹²⁴ (Law Com No. 21) (Scot Law Com No. 11) (1969) 請亦參考第7章有關各法律委員會的報告書。

¹²⁵ 見第11章11.85段。

¹²⁶ 見第10章10.51段和其他各段，第11章11.89段和其他各段。

¹²⁷ 如參考內文，見上文第26段。

¹²⁸ 如參考內文，見第11章11.98段。

¹²⁹ 見第11章11.99段。

立法與普通法的相互影響

67 有人關注到為採納外在輔助工具而立法會是否阻礙普通法的發展，而普通法到底是會繼續與有關法例並行發展，還是會被綜合、修改或廢除。¹³⁰ 由普通法就立法機關沒訂明的事情作出規定，是有益處的。法改會贊成採納像以下的保留條文：

“本條的規定不影響根據普通法可參考外在材料的任何權利。”

個人的權利

68 普通法有一項釋疑準則為，可推定國會不會制定干預國民自由的法例，除非國會清晰表明此為其意圖，則屬例外。¹³¹ 法例如有歧義，在尋求法例意思時，應排除刑事罪行之設定。在香港，此普通法釋疑規則受《香港人權法案條例》(第383章)第3(1)條的規定管限。¹³²

69 法改會質疑普通法的釋疑規則是否確與《香港人權法案條例》(第383章)所列的原則相同。法改會也注意到澳洲的條文並不阻止法院逐步訂立出一套能平衡市民的需要和行政機關的需要的司法判例。¹³³ 但為免生疑問，法改會建議在擬訂的法例中加插條文，訂明不得使用外在材料以減損個人的權利：

“有關普通法規則中就歧義法例不得被解釋作減損個人權利的規定，不會受本條影響。”

立法以外的改革

說明立法目標的條文

¹³⁰ 見第11章11.100段。

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

¹³² 如參考內文。見第10章10.2段。

¹³³ 見第8章8.28-31段。

70 倫頓委員會(Renton Committee)建議，若使用說明立法目標的條文是澄清立法範圍和效用最便利的方法，便應加入該等條文¹³⁴。但處理立法程序的議事錄委員會(Hansard Commission on the Legislative Process)¹³⁵並不同意，它不認為這會有助於貫徹法律必須確定的原則。有一種說法是，如循立法目的這方向理解條文的意思，則從法令草案的表面也應可看到其目的。對於加入說明立法目標的條文可更清晰地反映立法目的之論點¹³⁶，法改會已作考慮。¹³⁷ 加入說明立法目標條文也可更貫徹《釋義及通則條例》(第1章)第19條的精神。經權衡後，法改會認為強制規定加入說明立法目標條文會有實際困難，並會對法律草擬員構成束縛。

特別擬備的摘要說明¹³⁸

71 香港條例草案裏的摘要說明¹³⁹內容並非很詳盡。摘要說明的唯一要求是以非技術性語言說明草案的內容和目標。¹⁴⁰ 英國法律委員會建議把特別擬備的解說材料附於法令草案。¹⁴¹ 贊德(Zander)形容這建議所說的解說材料混合了序言、現行的摘要說明和草案條文的註釋。¹⁴²

72 法改會認真考慮過應否建議設置特別擬備摘要說明，¹⁴³ 其中載明立法的背景、目標和目的，條例草案若經立法局修訂，這摘要說明也要更改，以反映草案所經的修訂。¹⁴⁴

73 但單靠如此一份摘要說明，是有不利之處的。¹⁴⁵ 若在現行的摘要說明裏較詳細列出立法目標和理由，會更有用。在考慮使用特別擬備的摘要說明的正反論點後，法改會不建議採納這些摘要說明。

¹³⁴ 倫頓委員會就“法例的擬備”的論題發表的報告書第11.8段(1975: Cmnd 6053)，見第9章9.20段和其他各段。亦請參考題為“Extrinsic Aids to Statutory Interpretation”的討論文件(1982)，和1983年2月在坎培拉舉行法規釋義研討會的報告書(見第8章)。

¹³⁵ (*Making the Law*) (1992)。見第7章。

¹³⁶ 見第9.23段和第11.114段。

¹³⁷ 在新西蘭，愈來愈多法規載有目的條文。見新西蘭法律委員會第17號報告書“A New Interpretation Act”第70段(1990)。

¹³⁸ 見第7.8段、9.35段和11.115-117段。

¹³⁹ 附有摘要說明的條例草案是於憲報第三號法律副刊發表的。其後制定的條例是於第一號法律副刊發表的，但發表時沒有摘要說明。附有註釋的附屬法例，則於第二號法律副刊發表。

¹⁴⁰ 立法局會議常規第38(6)條。見第9.29段。

¹⁴¹ (Law Com No.21)(Scot Law Com No.11)(1969)。見第7.8-7.16段、第9.45段和第11.119段。

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

¹⁴³ 見第7.8段和其他各段。

¹⁴⁴ 第9.35-37段。

¹⁴⁵ 見第9.36段和第11.117段。

解說的材料

74 像倫頓委員會一樣，處理立法程序的議事錄委員會¹⁴⁶認為立法程序應以運用法律的人之需要作主導，而非以通過有關法律的人之需要作主導。¹⁴⁷該委員會建議由部長核准根據草案條文註釋寫成的法例條文註解，¹⁴⁸並提交英國國會席上，但無需正式批准。法例條文註解應與法令同時發表。¹⁴⁹該委員會亦建議容許法庭使用在法令和附屬法規裏的條文註解。¹⁵⁰新西蘭法律委員會先前也作出類似的提議。¹⁵¹

75 法改會認為在法例加入註解會有類似先前就提議特別擬備摘要說明時所提出的實際困難，因此不建議採納這方法。

76 新西蘭法律委員會在它們較近期發表的報告書¹⁵²中建議，對照有關法例所依據的其他法令、案例或法律改革委員會等其他有關機構的報告書(可藉列表的形式作對照)。

77 法改會認為有用的做法是在每個條例裏提述該條例所依據的其他有關法例或法律改革機構的報告書。如香港條文的來源是海外法例，有關法例也包括海外法例。

摘要說明

78 倫頓委員會曾提出建議說，在委員會審議草案辯論階段應備有草案條文註釋和相類的補充解說材料。法改會也考慮過這建議。¹⁵³法改會認為在起初審議階段把權威的摘要說明附於條例草案已足夠。

¹⁴⁶ “Making the Law : The Report of the Hansard Society Commission on the Legislative Process” (1993)

¹⁴⁷ 同上，在第7段。

¹⁴⁸ 法例條文註解以草案條文註釋為藍本。有關草案註釋載有每項草案條文的目的和效用的說明，並常包括該條文應用時的實際例子。

¹⁴⁹ 第250段，在63。

¹⁵⁰ 見第7.37、9.45和11.119段。

¹⁵¹ 見第9.76和9.77段。

¹⁵² 1993年12月題為“The Format of Legislation”的第27號報告書第33段。Commonwealth Law Bulletin 1994年1月(在202)載有的概要應有用處。見第9.78和11.120段。

79 法改會不認為有需要調撥資源為所有曾作的修訂擬備摘要說明，但對於內容複雜或敏感的條例草案方面，此舉則會甚有幫助。¹⁵⁴

80 法改會總結認為，如在每個條例中設置摘要說明定稿，並且定稿須經更改以反映所有已通過的修訂，是一個不切實際的做法。¹⁵⁵

81 法改會認為或許適宜的做法是，在複雜的法例中、在為落實某法律改革機構報告書的建議而制定的法例中和在涉及國際層面的法例中，以附表形式提述外在輔助材料。¹⁵⁶ 這類似《仲裁條例》(第341章)的做法，¹⁵⁷該條例加插了外在輔助材料附表，以方便查閱有關的文件。

82 新西蘭法律委員會曾建議，所有條例均應載有以下資料：法令草案二讀演辭的日期；法令草案提交時的名稱；法令草案經國會其他審議階段的日期；法令草案檔號、其稍後版本檔號和任何有關補充指令文件的檔號；如就法令草案刊印了報告書，對報告書的提述。¹⁵⁸

83 要在香港實行這些建議是有實際困難的。¹⁵⁹ 《香港法例》首頁已載有先前的立法歷史。尤其是對於曾作大量修訂而篇幅長的條例來說，如已有條例草案二讀演辭的日期，還加上其他資料，便可能使人有混亂的感覺。

84 法改會認為應採納新西蘭的建議的模式，但須加以修訂：在每個條例首次印行的版本中加入條例草案二讀演辭日期，但在修訂版中則把該日期略去。¹⁶⁰

¹⁵³ 見報告書第15.10段。

¹⁵⁴ 見第9.31-9.32、9.78和11.120段。

¹⁵⁵ 見第9.33-4和11.122段。

¹⁵⁶ 見第9.80和11.123段。

¹⁵⁷ 第6附表。條例亦載有聯合國國際貿易法委員會和委員會秘書長的報告書。

¹⁵⁸ 1990年第17號報告書“A New Interpretation Act”，第115段。見第7.73、9.73-4和11.124-5段。

¹⁵⁹ 見第9.74段。

¹⁶⁰ 見第9.75段。

85 新西蘭法律委員會提議，在法令的立法歷史的簡要說明內可提述任何有關的法律改革刊物。¹⁶¹ 這資料不可隨便加插在摘要說明內，因為它並非條例一部分。

86 法改會建議，若法例是為落實某法律改革報告書的建議而制定的，則法例應提述有關的法律改革刊物。¹⁶² 法改會亦建議，若條例的來源是海外某法律改革報告書，應在法例裏提述該報告書。¹⁶³

87 法改會認為，直接參與立法程序的人應進一步考慮所需解說材料的種類、取得材料的途徑，以及其參考價值。¹⁶⁴

88 《證據條例》第35條規定，在民事法律程序中，把憲報呈堂即可予以證明。¹⁶⁵ 這規定不涵蓋議事錄。《1905年證據法令》第7(1)條規定，“凡一份文件被指為上、下議院會議的投票、程序、日程、或會議紀錄並且是由政府印務局印製的文本，則只需把文件呈堂，所有法院便須接納文件為證據。”¹⁶⁶ 這規定方便在法院對議事錄予以證明。

89 為免生疑問，法改會建議在改革法例時應加入類似《1905年證據法令》第7(1)條的條文，以容許藉呈堂以證明外在輔助材料。

外在工具是否容易取得

90 為使外在輔助工具確實容易為運用法規者取得，當局應考慮立法程序需作甚麼更改。應盡量協助法律草擬員，減低他擬備法例草案所受的時間方面的壓力。此外，盡早備好議事錄和把它編入索引，增加它們的供應量，也可使有關資料更易被找到。¹⁶⁷

¹⁶¹ “The Format of Legislation” 報告書，同上，第37段。請再參考9.79和11.126段。

¹⁶² 《仲裁條例》(第341章)第6附表提述了有關刊物。

¹⁶³ 另一討論問題是，除非其他司法管轄區發表的官方報告書講述的正是香港的法例以它為模式的法例，否則香港法院提述有關的報告書是否適宜呢？見第10.38-39和11.67-68段。

¹⁶⁴ 見第9.100和11.128段。

¹⁶⁵ 見第9.72和11.129段。

¹⁶⁶ 這是澳洲聯邦的條文。見Brazil著的“Reform of Statutory Interpretation - the Australian Experience of Use of Extrinsic Materials”(1988) 62 ALJ 510 .

¹⁶⁷ 見第9.96和11.130段。

政府通函的地位

91 澳洲聯邦《1901年法令釋疑法令》第15AB(2)條所列的外在輔助工具，未包括政府通函和其他後於法令制定時發表的解說材料。詹金斯(Jenkins)認為，自*佩珀訴哈特案*¹⁶⁸後，法律草擬員或須更積極查核提交予法令草案倡議人或國會議員參考的文件，以確保有關文件是準確而全面地解釋該法令草案。¹⁶⁹就本港而言，這些文件包括立法局議員參考資料摘要和法例修訂註解，亦可引伸至包括由政府部門為解釋新法例發出的新聞稿、通函或廣告。凡由政府部門提交官方委員會的意見書¹⁷⁰，亦可視之為歸入*佩珀訴哈特案*的準則的第二部分。詹金斯亦建議法律草擬員和公務員必須查究在國會會議上確實是說了些甚麼話，以確保不需再參考其他聲明或作更正。¹⁷¹

92 法律草擬員和政府的法律顧問，可能須更嚴謹地核對在條例草案制定之前或之後為解釋該草案而發表的文件或作出的聲明。更須注意的是在這些文件中，就某條例草案將產生的後果而對可分別出來的某類人士所作的承諾。¹⁷²

93 法改會建議政府當局為公務員訂出指引，說明甚麼文件歸入外在材料的甚麼類別，可作協助解釋法例之用。¹⁷³

實務指示

94 法改會建議香港法院頒布一份實務指示，以規管外在材料呈交法院的事宜，而毋須等待這方面的法律改革。¹⁷⁴

其他外在輔助工具

¹⁶⁸ [1992] 3 WLR 1032 .

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

¹⁷⁰ *Wells v Police* [1987] 2 NZLR 560 . 見第7.57段。

¹⁷¹ 詹金斯，*同上* . 亦請參閱第9.18、9.65和11.131段。

¹⁷² 見第9.63段。

¹⁷³ 若參考文件是作內部用途，便不符合外在材料的準則。請再參考第9.66段。

¹⁷⁴ 見第9.97-99和11.134段。

95 法改會不建議在法律條文中包括其他外在輔助工具，例如歷史背景、教科書、其他法規、物業轉易慣例和一致的法院判決，這些工具甚少會有關連性。¹⁷⁵

96 《證據條例》(第8章)第59條規定，任何人如符合有關資格，便可“就香港以外任何國家或地區的法律...”提供專家證據。¹⁷⁶ 鑑於司法管轄區的適用問題，在1997年7月1日後該條似乎不會適用。¹⁷⁷ 要取得關於來自中國的外在輔助工具的專家證據，以便解釋中國法律，使用這條是可行方法之一。但有一種說法是，既然第59條不再適用，那麼屆時可召喚一名專家，就他的意見以普通方法提供證據。在此情況下，可能屆時在證明“外來”文件方面會有問題，因為法院可能會採用較現時寬鬆的參考外在材料的準則。¹⁷⁸ 這方面的問題或許需要進一步審議。¹⁷⁹

結論

97 普遍法關於使用外在輔助工具的準則既複雜也不易明白。法改會認為把現行的普通法原則編纂成法例並擴展其適用範圍，是可取的做法，但這些法例必須能就這些工具的使用提供全面和易於理解的準則。¹⁸⁰

98 法改會總結認為，採納澳洲法令第15AB條的模式並加以修訂，可達致此目的。澳洲法令第15AB條的原文列於附件I。而15AB條經建議的修訂後的條文暫編為《釋義及通則條例》(第1章)第19A條，其初稿列於附件II。

¹⁷⁵ 這些問題已在第2章討論。

¹⁷⁶ 在1997年後解釋法例時不得把中國視為香港“以外的國家...”，這說法已獲確認。

¹⁷⁷ 見第10.36和11.136段。

¹⁷⁸ 見 *Li Jin-fei and Others v Director of Immigration* [1993] HKLR 256, 在264-5。

¹⁷⁹ 同一條例第31條也有關，因為它提到“在任何外國”的法院的判決，可藉有關法院蓋章認證的副本加以證明。

¹⁸⁰ 見第11.137-8段。

澳洲的《法令釋義法令》第15AB條(修訂本)

“(1) 在不抵觸第(3)款的前提下，在解釋某法令的條文時若有不屬於該法令任何部分的材料能有助於確定該條文的意思，為達到以下目的，可參考該材料；

- (a) 確定該條文的意思是條文的文本所傳達的一般意思；確定意思時須顧及該條文在法令中的文意和法令的目的或目標；或
- (b) 在下列情況決定條文的意思：
 - (i) 當條文有歧義或意思模糊時；或
 - (ii) 當顧及該條文在法令中的文意和法令的目的或目標時，按該條文的文本所表達的一般意思導致明顯是荒謬或不合理的結果。

(2) 在不局限第(1)款的一般性的原則下，在解釋某法令的條文時可按照該款的規定用作參考的材料包括：

- (a) 列於由政府印務局刊印的載有法令文本的文件中但不屬於法令一部分的所有事情；
- (b) 在該條文制定之前呈於國會上、下議院會議席上的，由某皇家專責委員會、法律改革委員會、研訊委員會或其他性質類似的機構擬備的任何有關報告書；
- (c) 在該條文制定之前由國會的委員會或國會上、下議院的委員會向國會或有關議院作出的任何有關報告書；
- (d) 在該法令裏提及的任何條約或其他國際協議；
- (e) 在該條文制定之前由部長呈於國會上、下議院會議席上或提交予上、下議院議員，關於載有該條文的法令草案的任何摘要說明或任何其他有關文件；
- (f) 由部長在國會上或下議院會議席上提出動議，對載有該條文的法令草案進行二讀時所發表的演辭；
- (g) 任何該法令宣稱為本條所適用的有關文件(不論上文任何一段對它是否適用)；及
- (h) 在參議院日程裏、下議院投票和程序裏、國會或上、下議院辯論的任何官方紀錄裏的任何有關材料。

(3) 在按照第(1)款的規定決定應否參考任何材料時，或在評定此等材料的參考價值時，除了考慮其他有關事情外，須考慮：

- (a) 應否讓有關人員在顧及該條文在法令中的文意和法令的目的或目標時，採納該條文的文本所表達的一般意思；及
- (b) 有否需要避免拖延法律或其他程序而無有利因素作補償。”

擬加插於《釋義及通則條例》(第1章)
作為第19A條的條文初稿

- 19A. “(1) 在不抵觸第(3)、(4)、(5)和(6)款的前提下，在解釋某條例的條文時，若有不屬於該條例任何部分的材料能有助於確定該條文的意思，為達到以下目的，可參考該材料：
- (a) 在下列情況決定條文的意思：
 - (i) 當條文有歧義或意思模糊時；或
 - (ii) 當顧及該條文在條例中的文意和條例的目的或目標時，按該條文的文本所表達的一般意思導致荒謬或不合理的結果。
- (2) 在不局限第(1)款的一般性的原則下，在解釋某條例的條文時可按照該款的規定用作參考的材料包括：
- (a) 列於由政府印務局刊印的載有條例文本的文件中但不屬於條例一部分的所有事情；
 - (b) 在該條文制定之前由某專責委員會、法律改革委員會、研訊委員會或其他性質類似的機構發表的任何有關報告書；
 - (c) 若該條文是以香港以外的司法管轄區的法例作模式，並且該法例是為落實該司法管轄區內類似法律改革委員會的機構發表的報告書的任何建議而制定的，可參照有關的報告書；
 - (d) 在該條例裏提及的，或在本款提到的任何資料裏提及的任何有關的條約或其他國際協議；
 - (e) 在該條文制定之前由決策科司級人員或其他倡議人呈於立法局會議席上或提交予立法局議員，關於載有該條文的條例草案的任何摘要說明或任何其他有關文件；
 - (f) 由決策科司級人員或其他倡議人在立法局會議席上提出動議，對載有該條文的條例草案進行二讀時所發表的演辭；
 - (g) 任何該條例宣稱為本條所適用的有關文件(不論上文任何一段對它是否適用)；
 - (h) 在該條文制定之前由立法局的委員會擬備的任何有關報告書；
 - (i) 在立法局辯論的官方紀錄裏的任何有關資料。

- (3) 為應用本條而參考上文第(1)款或第(2)款所述的任何資料時，其參考價值視有關情況適當而定。
- (4) 為免生疑問，本條例所作的修訂適用於所有現行的條例，不論有關條例是在本條例生效之前或之後開始實施。
- (5) 本條的規定不影響根據普通法可參考外在材料的任何權利。
- (6) 有關普通法規則中就歧義法例不得被解釋作減損個人權利的規定，不會受本條影響。”

本條例草案初稿，須經律政署法律草擬科作最後草擬和批准。