

2011年5月23日
討論文件

立法會司法及法律事務委員會

法例草擬

**於法例中使用“例子”及“附註”
條例草案條文的編號系統**

引言

在為 2009 年 12 月 15 日的會議而提供的文件(立法會 CB(2)512/09-10(04)號文件)中，法律草擬科列出若干淺白語文草擬的技巧，藉以令香港法例更易讀易解。當時亦提及輔讀工具。文件第 20 段述明：

“20. 輔讀工具 — 我們將鼓勵在適當的情況下使用輔讀工具如附註及例子。”。

2. 於 2010 年 4 月 16 日提交立法會的《汽車引擎空轉(定額罰款)條例草案》的附表 1 第 7 條列出了 5 個例子，以闡釋該條的涵義，從而協助讀者理解。為了澄清該等例子的地位，條例草案第 2(2)條訂明，例子並非涵蓋所有情況，而如某例子抵觸其所屬條文，則以條文為準。條例草案的相關摘要載列於附件 A。

例子

3. 有關法案委員會對草案第 2(2)條的行文及於條例草案附表 1 第 7 條中加入例子表示關注，其委員會報告(立法會 CB(1)1304/10-11 號文件)第 93 段述明：

“93. 法案委員會委員對法例及條例草案中使用例子是否適合表示關注，因為在法律條文中加入例子在香港是比較新的法律草擬方式。部分委員認為，當局在條例草案的條文加入實施情況的例子時，須確保該例子完全配合該條文及符合該條文的所有條件/要求，然而，從第 2(2)條的效力看來，條例草案中舉出的例子似乎既不涵蓋所有情況，亦不一定作實。部分委員認為，在法律條文中加入例子並不可取。”

4. 為回應委員的關注，當局同意從條例草案中刪去草案第 2(2) 條及例子。至於在法例中使用例子的議題，法案委員會議定轉交司法及法律事務委員會跟進討論。

附註

5. 於 2011 年 1 月 14 日提交立法會的《公司條例草案》載有若干附註。條例草案第 2(6) 條述明：“本條例文本中的附註僅供備知，並無立法效力”。當局於 2011 年 3 月 7 日向有關法案委員會提交文件¹，當中題為“以現代化方式草擬法律”的附件涵蓋的事項包括於該條例草案中使用附註。法律草擬科於 2011 年 5 月 6 日提交了關於在《公司條例草案》中使用附註的補充文件²。法案委員會也議定將使用附註一事轉交司法及法律事務委員會跟進討論。

編號系統

6. 立法會內務委員會 2011 年 1 月 7 日會議的會議紀要(立法會 CB(2)777/10-11 號文件)提到當局建議於即將提交的《公司條例草案》中採用新的編號系統。議員因而要求立法會秘書處擬備文件，述明若政府當局建議就法案採用新編號系統所應遵循的諮詢程序。秘書處隨後發出一份日期為 2011 年 2 月 22 日的文件(立法會 CB(2)1131/10-11 號文件)供議員傳閱。文件第 9 段建議，由於採用新編號系統的建議涉及更改法例的格式和草擬文體，因此宜先交由司法及法律事務委員會討論。

7. 本文件處理以上三項事宜。

於法例中使用例子

於法例中使用例子並非新做法

8. 香港法例已有多處用到例子。詳見《匯票條例》(第 19 章)第 35(1)條、《時效條例》(第 347 章)第 30(2)條、《版權條例》(第 528 章)第 106(2)條及《孤寡撫恤金條例》(第 94 章)附表。上述附表載有多個條文是如何實施的例子。

¹ 立法會 CB(1)1522/10-11(02)號文件：重寫《公司條例》的整體政策

² 立法會 CB(1)2133/10-11(01)號文件

9. 於法例中加入例子，香港並非創先河。使用例子可見於《印度證據法令》(Indian Evidence Act) (1872 年第 I.號)。1893 年的《英屬海峽殖民地證據條例》(Straits Settlements Evidence Ordinance)第 32 條制定類似該法令所載的條文，亦備有該條文應如何實施的闡釋。在 *Mahomed Syedol Ariffin v Yeoh Ooi Gark* [1916] 2 AC 575 一案中，Lord Shaw of Dunfermline 在審理一宗涉及該條文的適用的案件所頒下的判詞中(於第 581 頁)述明：

“.....在詮釋《證據條例》時，如可以的話，法庭有責任接納所列出的闡釋是對詮釋文本有關及有價值的.....只有在特殊情況下，方可以“抵觸條文本身”的理由拒絕接納該等闡釋.....闡釋雖並非條文的一部分，但既為立法機關明文提供，實大助於法例的運作及應用，其功用不應貶損。”。

10. 雖然如此，直至 20 世紀的中至末葉，海外法例也並無大量應用例子。1970 年代淺白語文運動的風潮才令例子再次得到留意。

11. 英國的《1974 年消費者信用法令》(Consumer Credit Act 1974)附表 2 載有 24 個例子闡釋該法令所引進的新詞彙的運用。第 188 條訂明，該等例子並非涵蓋所有情況，而如附表 2 抵觸法令的任何其他條文，則以該條文為準。

12. 在英國，Renton 委員會就擬備法例撰寫的報告(*The Preparation of Legislation*) (1975, Cmnd. 6053)第 20.2(9)段建議，可多用例子，藉此顯示擬定中草案於特定的情況下會如何運作。

13. 英國的《1975 年性別歧視法令》(Sex Discrimination Act 1975)第 29(2)條列出第 29(1)條涵蓋的設施及服務的例子。在 *Amin v Entry Clearance Officer, Bombay* [1983] 2 AC 818 一案的判詞(於第 834 頁)中，Lord Fraser of Tullybelton 述明：

“.....第 29(2)條中的例子並非涵蓋所有情況，但本席認為，它們是詮釋第(1)款時的有用輔助工具。第 29 條整體看來是適用於直接提供設施或服務，而不適用於僅只容許使用設施。這詮釋與第(1)款的字句相符，亦受到第(2)款中的某些例子支持。”。

14. 近年，例子經常為澳洲法例所用，而英國法例亦有顯著增加使用例子的趨勢。詳見《1997年入息稅評核法令》(Income Tax Assessment Act 1997)(澳洲)、《1993年本地政府法令》(Local Government Act 1993)(新南威爾斯)第67(1)、107A(2)及495(2)條、《2000年精神健康法令》(Mental Health Act 2000)(昆士蘭)、《2010年民事程序法令》(Civil Procedure Act 2010)(維多利亞)第22及44(1)條、《2002年領養及兒童法令》(Adoption and Children Act 2002)(英國)第69(3)及70(2)條及《2010年水文管理法令》(Flood and Water Management Act 2010)(英國)第3(3)條。

例子的地位

15. 在澳洲的聯邦層面，《1901年法令釋義法令》(Acts Interpretation Act 1901)第15AD條訂明，例子並非涵蓋所有情況，而如某例子抵觸其所屬條文，則以條文為準，即類似《汽車引擎空轉(定額罰款)條例草案》第2(2)條。在Fair Trading Administration Corporation v Owners Corporation [2002] NSWSC 624一案中，新南威爾斯最高法院提及第15AD條，並評論：“[第15AD條]看來只是確認註釋法例的通常原則一般會要求法庭採取的態度”。

16. 在澳洲維多利亞，《1984年法例釋義法令》(Interpretation of Legislation Act 1984)訂明，例子並非涵蓋所有情況，但可伸延(而非局限)條文的涵義。《1954年法令釋義法令》(Acts Interpretation Act 1954)(昆士蘭)第14D條及《2001年法例法令》(澳洲首都領地)第132條亦有類似條文，昆士蘭的條文更述明：“例子與條文須相輔按文意閱讀，亦須按法令的其他條文的文意閱讀，但若按此閱讀之下，例子與條文相抵觸，則以條文為準。”。

17. 在為條文的實施而草擬例子時，必須小心確保例子屬條文的擬定範圍之內。條文的例子一經制定為法律的一部分，即屬詮釋該條文時所須考慮的文意的一部分。這或會使條文的文字的通常涵義因需容納例子而擴大，但經擴大的涵義仍須是條文的行文所能涵蓋的。

18. 法庭對例子採取的態度與“例子”的通常涵義相符。《現代漢語詞典》解“例子”為“用來幫助說明……某種情況或說法的事物”。幫助說明某規則的例子不可能凌駕於該規則之上。《汽車引擎空轉(定額罰款)條例草案》所載的釋義條文取態相若。

爲何使用例子？

19. 法例大都較爲複雜，或採用了“空泛用語”³或不少讀者並不明白的技術用語，須加予研判才可明白其涵義。例子提供了具體解說，可協助讀者掌握條文所蘊含的概念，因而有助溝通。

20. 在澳洲政府國會律師辦公室於 2010 年就法律草擬改革進行的全面調查⁴中，問及受訪者對法例中使用例子的意見。整體而言，81%的受訪者信納例子有用，其程度由公務員的 94%至法官及裁判官的 56%不等。85%的受訪者同意例子有助解釋複雜法例條文的運作，而 81%則同意例子可令法例更易理解。

21. 我們認爲，法律草擬人員應可在其認爲例子真正有助向法例使用者傳達意思的情況下，自由使用例子。這並不意味草擬人員因此便無須以簡潔清晰的用詞草擬‘規則’。這種做法只是認同在現實中，給予讀者具體事例，可協助其了解‘規則’。

22. 維多利亞州法律改革委員會在推廣於法例中使用例子時，述明在匹茲堡 Communications Design Centre 進行的測試，顯示讀者會對抽象的規則或複雜的程序建構故事或事件，以了解其運作。⁵

23. 在 Escoigne Properties Ltd v Inland Revenue Commissioners [1958] A.C. 549 第 566-7 頁中，鄧寧勳爵(Lord Denning)對在法例中提供例子的做法，表示了有力的支持：

“……我認爲理解一項法規的最佳方法之一，是列舉一些公認按該法規的用意受其涵蓋的具體事例，而對於財務法案，情況尤其如此。單純閱讀財務法案，我往往不能明白當中涵義，但如有提供例子，則法案會變得簡單易讀。我可以立刻說：‘對，這就是國會打算涵蓋的那種事情了。’其實，理由是顯而易見的。法律草擬人員草擬法案時，心中已有其打算涵蓋的個別事例。草擬人員擬定草擬方式，希望可以準確地包羅所有該等個別事例。但對讀者而言，除非讀者是專家，否則草擬方式會和數學方程式一樣難以理解，而即使是專家，也要明白符號的涵義。要理解草擬方式，讀者必須知道國會意指何事。所以，讀者必須透過個別事例，方能掌握涵義……”

³ 參閱 Bennion on Statutory Interpretation，第 5 版，第 1167-1170 頁。

⁴ 調查結果載於 <http://www.opc.gov.au>

⁵ 參閱 Plain English and the Law，維多利亞州法律改革委員會第 9 號報告書，1987 年 6 月。

《1938年財務法令》第50條……就是這類條文之一，除非本席事先獲給予條文擬涵蓋的範圍，否則便不能明白該條文。”⁶

24. 爲何要讓讀者自行建構例子？更能協助讀者的做法應是提供現成的例子，而這些例子都是立法機關肯定是條文所擬涵蓋的事例。

25. 澳洲政府國會律師辦公室出版了一本《淺白英語手冊》(Plain English Manual)，當中涵蓋了例子的使用：

“159. 提供例子是解釋複雜條文涵義的極佳方法。讀者心目中有了例子的圖象，再閱讀條文時便更能理解其中細節及細節之間的關係。例子可採用多種形式提供。

例子 有關圖像類的例子，參閱 *Australian Capital Territory (Electoral) Act 1988* 附表 2

有關案例類的例子，參閱 *Social Security Act 1991* 第 1165 條或 *Sales Tax Assessment Act 1992* 附錄 A。

160. 要訂立何時應使用或不應使用例子的規則，並非切實可行：請自行斟酌。然而，必須緊記，例子不能用以取代清晰的條文。即使使用例子，條文仍應盡量簡潔清晰，猶如並無使用例子一樣。例子並非用以界定規則，而只是說明規則。如使用例子界定規則，則條文便會只具眾多單一事例但雜亂無序。”

161. 例子必須具有與其解釋的條文相同的效力。”⁷

26. 然而，我們不應過度使用例子，過多的例子只會妨礙讀者理解法例主體條文的主要訊息。

例子應採用何種形式？

27. 例子可置於條、款或段的末處，或置於條、款或段的附註之內。例子可予以整理，並載於例子的附表內。例子應在最能方便讀者之處插入。例子可作的用處並不視乎其位置，而是視乎例子在特定法例條文中所獲得的地位。

⁶ 另參閱 *Mayne Nickless Ltd. v Mackintosh* [1989] V.R. 878 at 885: Murphy J.

⁷ 參閱 <http://www.opc.au/about/docs/pem.pdf>

----- 28. 例子可以一般用語或以敘述方式提供解釋。附件 B 列明一個以敘述方式解釋“place where the liquor provided was appropriated to the person’s order”這抽象用語的例子。

29. 草擬例子時不論採用何種形式，須如草擬法例其他部分般同樣謹慎，亦不得以較低水平的語文從事。

在法例中使用附註

30. 第 5 段提述在《公司條例草案》中使用附註的情況，以及就此事宜向法案委員會提交的文件。條例草案中的附註分為以下三大類—

- (a) 令讀者注意條例草案其他有關條文；
- (b) 為讀者提供載於別處的事實資料；
- (c) 提供有關條例草案條文適用情況的例子或闡明有關條文實際上如何運作(本文件第 27 段提述例子在附註中的位置)。

31. 提交法案委員會的文件亦清楚說明，條例草案第 2(6)條在訂明附註“無立法效力”的情況下，澄清了附註按其用意，並不具備與條例草案條文相同的法律效力。在條例草案中，附註僅供備知，不具釋義的作用。

32. 第 20 段提述在澳洲進行的調查，亦涵蓋了在法例中使用附註的情況。整體而言，87%的受訪者信納附註有用，其程度由公務員的 98% 至法官及裁判官的 78% 不等。調查第 41 頁作出總結，指出受訪者認為附註最具價值之處，是提供了導引及文本資訊(“引領前往相關條文的指示”)，而附註有助“改善導引”及“加強清晰度”。

33. 法例使用附註是以淺白語文草擬法律的另一特點。附註提供了導引指示及其他文本資訊，協助讀者迅速明白法例的結構，並了解法例的全貌。附註與其他輔讀工具一樣，應鼓勵使用。

條例草案條文的編號系統

34. 《公司條例草案》分爲 21 部，共包含 909 條條文及 10 個附表。正如第 6 段所述的秘書處文件指出，在條例草案中，建議採用新的編號系統，“法案的每項條文會先按其所屬部分編號，再按條文在該部內的排列次序順序編號，兩者以小數點分隔”。

35. 舉例來說，在《公司條例草案》推出時，草案第 456 條處理董事以合理水平的謹慎、技巧及努力行事的責任。該條位於第 10 部第 2 分部中，部標題爲“董事及公司秘書”。根據建議的替代系統，該條所獲的編號將爲草案第 10.13 條。有意見認爲使用部編號作爲條文編號的一部分，有助公司法例的使用者更快將條文編號與董事互相連繫，因此這種編號系統更方便使用。除非使用者對草案第 456 條瞭如指掌，否則純粹提述草案第 456 條，不能對使用者傳遞任何訊息。

36. 香港法例現時採用的文件設計在每部末處加入實線，而每個新部均在新頁開始，這個安排清楚顯示甚麼條文是某部的最後一條條文。因此在《公司條例草案》的建議編號系統中，即使每個新部的條文編號由 1 起始，亦不會構成讀者不知何者爲某部最後一條條文的疑慮。

37. 在澳洲法例中，大型條例草案採用各種經修訂的小數點編號系統。例如，維多利亞州將大型條例草案分爲章，然後再分爲部。條例草案條文的編號爲條例草案的章號，加上小數點分隔，再加上該章的部編號，之後是另一小數點分隔，然後再加上代表該條文在該部內的小數點次序的編號。因此，第 2 章第 2 部首條條文的編號爲第 2.2.1 條。⁸

38. 在澳洲，一些聯邦法例採用分部-條的編號系統。在此系統下，法案分爲以 1、2、3 等編號的章，但部則以 1-1、1-2 等編號，以顯示該等部屬於何章。分部則由法案的開首至法案末處以 1、2、3 等順序編號，而不會在每個新部重新起始編號。條的編號是由分部編號加上在每個分部由 1 起始的號碼組成，如第 1-1 條、第 1-2 條、第 1-3 條、第 2-1 條、第 2-2 條、第 2-3 條。

39. 採用這些經修訂的編號系統的另一優點，是可以避免出現如《公司條例》(第 32 章)第 168BAD 條或《精神健康條例》(第 136 章)第

⁸ 舉例來說，參閱 Gambling Regulation Act 2003 及 Legal Profession Act 2004。

59ZBA 這些條文編號。事實上，澳洲的《1997年入息稅評核法令》(Income Tax Assessment Act 1997)於原來制訂時在分部-條編號系統中留有間隙，以容許插入新的分部及條。

40. 《立法會議事規則》第 50(6)條規定，“法案必須分條，各條順序編號”。這條文可解釋為禁止偏離現行編號系統，即在整條法案中，條文須由 1 起順序編號。

41. 法律草擬科現就條例草案的編號系統徵詢委員會成員的意見，並藉此了解各成員是否認為在長篇幅條例草案中採用經修訂的編號系統有可取之處。

結論

42. 本文件所處理的三項事宜，均源於使香港法例更方便易用的決心。法律草擬科將悉力以赴，達致這個目標。

律政司
法律草擬科
2011年5月

《汽車引擎空轉(定額罰款)條例草案》的摘錄

草案第 2(2)條

(2) 如本條例包括就某條文的實施而舉出的例子—

(a) 該例子並非涵蓋所有情況；及

(b) 如該例子抵觸該條文，則該條文凌駕於該例子。

附表 1，第 7 條

車輛為若干目的而需要引擎空轉

在以下情況下，第 5 條不適用於有關汽車的司機—

(a) 該車輛合法地主要為某目的而設計，而該目的並非是運載該司機、任何乘客及其個人財物；及

(b) 為該車輛設計用作的主要目的，而需要讓該車輛引擎空轉。

例子：

1. 運載需要存放於低溫的易毀消貨物的冷藏車。
2. 為操作用於裝卸垃圾的傾倒系統，而需要引擎空轉的起卸斗貨車。
3. 為提供車輛救援及拖曳服務，而需要引擎空轉的救援車輛。
4. 為提供垃圾收集服務，而需要引擎空轉的垃圾車。
5. 為提供洗街服務，而需要引擎空轉的洗街車。

Liquor Control Reform Act 1998 (Victoria)

3B Where supply occurs if off-premises request made

For the purposes of this Act, if liquor is provided to a person who was not on licensed premises at the time the person ordered the liquor, the supply of the liquor to the person occurs at the place where the liquor provided was appropriated to the person's order.

Examples

1. A customer sits down at a kerb-side table of premises operated by the holder of a general licence. She orders a glass of wine. The waiter takes the order to the bar, where a glass is filled. The waiter then takes the glass to the customer. In this scenario the wine in the glass is supplied to the customer at the bar because that is where it was appropriated to the customer's order.
2. A customer orders the home delivery of a carton of beer by phone from the manager of premises licensed to supply liquor for consumption off the premises. The customer pays for the beer by providing his credit card details over the phone. The manager selects the beer from the fridge, and a staff member delivers the beer to the customer's house. In this scenario the beer is supplied to the customer at the fridge because that is where it was appropriated to the customer's order.