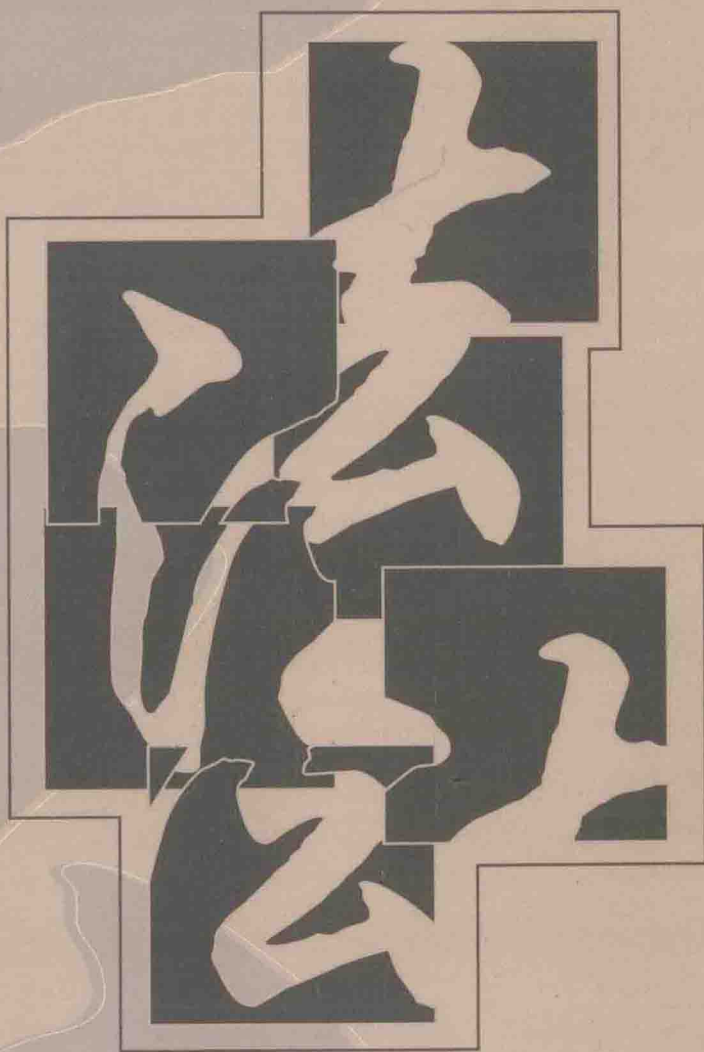


香港立法机关研究

The study of Hong Kong Legislature

朱世海 著



家行政学院出版社



香港立法机关研究

朱世海 著



国家行政学院出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

香港立法机关研究/朱世海/著

-北京:国家行政学院出版社,2006.9

ISBN7-80140-464-5

I. 香… II. 朱… III. 立法-研究-中国-文集 IV.

C916-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 016696 号

书 名 香港立法机关研究

作 者 朱世海

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路6号 100089)

经 销 新华书店

印 刷 北京市后沙峪印刷厂

版 次 2006 年 9 月北京第 1 版

印 次 2006 年 9 月北京第 1 次印刷

开 本 880 毫米×1230 毫米 1/32

印 张 10 字数 220 千字

书 号 ISBN 7-80140-464-5/D·209

定 价 22.00 元

前 言

“香港立法机关研究”以时间为主线,以重大历史事件为标志,把研究对象分为“港英时期的香港立法机关”、“过渡时期的香港立法机关”和“新近时期的香港立法机关”三个阶段。严格说来,“港英时期的立法机关”,在时间上应从1843年8月24日立法局的设立开始,到1997年6月30日香港回归中国结束。但考虑到1985年6月《中华人民共和国和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的联合声明》(以下简称中英《联合声明》)生效,香港进入回归前的过渡时期。同时在后过渡时期(香港基本法制定后),由于英方在香港回归年前后立法机关“直通车”问题上不合作,中国政府被迫依法组建临时立法会。故此,把“过渡时期的立法机关”从港英时期内划出,另作为一独立时期研究。无独有偶,香港特别行政区临时立法会(1996年12月—1998年6月)在存在时间上跨越香港回归前后。虽然香港回归以后最早的立法机关是临时立法会,但考虑到临时立法会存在的期限比较短,不宜分开研究。因此,把关于临时立法会的内容全部置于“过渡时期的立法机关”中。

何谓立法机关,西方学者在讨论这个概念时,通常是基于两种方法——功能主义和结构主义。功能主义学者认为,从事立法活动,制定法律的机关,就是立法机关。

结构主义对此不以为然,他们认为,因为有时候法律的制定是在立法机关以外进行的,而有时立法机关却执行法律制定之外的事务,正如惠里(K·C·wheare)所说:“立法机关的大部分之间,并不致力于法律的制定,它组织或解散政府。它讨论公众关心的重要问题。”^①“在结构主义看来,立法机关是发生于各种政治环境中的拥有正式职权的、负责任的、审议的会议。”^②功能主义说和结构主义说的分歧在于前者强调立法机关是什么,后者强调什么机关是立法机关。两者都有可取之处,但都有失偏颇。立法机关与其他事物相区别的根本特征,是它以立法为最主要标志,这就是立法机关的性质。根据性质说,立法机关可以定义为以立法为最主要标志的政权机关。具体联系“香港立法机关研究”中的立法机关,是指立法局、临时立法会和立法会等以立法为最主要标志的会议机构。

在过去 160 多年的历史中,香港立法机关发生了数次重大的变化。从香港立法机关的演变,可以大体看出香港政治发展的情况和特点。

一、从总督立法的咨询结构到立法机关的重要组成部分

英国强占香港岛后不久,香港总督府就于 1843 年 6

^① 惠里:《立法机关》,第 1 页,1963 年英文版。转引自李林:《立法机关比较研究》,第 1 页,人民日报出版社,1991 年版。

^② 周旺生:《立法学》,第 96 页,法律出版社,2004 年版。

月公布由维多利亚女皇颁布的《英皇制造》。这是英国据以在香港建立殖民地政治制度的根本法。《英皇制造》规定成立立法局,授权“在任的总督……在取得立法局的意见后……制定及通过为维持香港的和平、秩序及良好管治……而不时需要的所有法律及条例。”这清晰表明当时的立法局还不是真正意义上的立法机关,只是总督立法的咨询机构。

但两件事的发生,使立法局性质和地位发生重大变化:其一,从1858年起,政府的财政开支预算必须在立法局辩论和通过。这表明立法局已经不仅对总督立法起咨询作用,而且具有西方议会的某些职能。立法局在政制中的地位,也因此得以提升。其二,1917年修订的《英皇制造》文本于“在取得立法局的意见”之后加入“及同意”等重要字眼。这使立法局的性质由原来总督立法的咨询机构,变为香港立法机关必不可少的重要组成部分。因此,如果笼统地说港英时期的立法局是总督立法的咨询机构,就没有尊重历史事实,不免有失偏颇。

虽然立法局的性质和地位发生了重大变化,但其本质并没有变化,仍然是英国在香港进行殖民统治的工具。

香港立法局起初是与社会不发生联系的英国进行殖民统治的政治机构,其成员都是由总督任命的港英政府官员。1850年非官守议员的加入,接着1880年立法局内出现华人议员,使立法局有了一定的社会基础,具有代议机关的雏形。立法局内出现非官守议员,并没有改变以总督为权力中心的自我封闭的“行政吸纳政治”模式。

鸦片战争后150年的中国,已不是那个任列强宰割

的清政府。面对国力日益强大中华人民共和国,英国政府不敢以处理马岛的方式处理香港问题。鉴于香港主权交还中国已成定局,英国政府又在香港玩弄“非殖民化”伎俩,大打民主牌,推行代议制改革,妄图把香港推向独立或半独立的道路。1984年4月,英国外交大臣贺维在香港宣布实行代议政制,代议制进入了迅速发展阶段。同年7月,港府发表了代议政制绿皮书。绿皮书在引言中指出,主要目标是要“逐步建立一个政制,使其权力稳固地立根于香港,有充分权威代表港人的意见,同时更能直接向港人负责”。为了达到上述目标,绿皮书建议在未来数年间对立法局、行政局的职能和产生方式进行一系列改革。同年11月公布的代议政制白皮书,确认了绿皮书提出的政制改革的目标和方向,并建议把非官守议员从按社会功能划分的组别中甄选出来的办法发展成一个正式的代议制度,以便从每个按社会功能划分的选民组别中选出一名或多名代表,出任立法局议员。根据1984年的代议制改革计划,香港立法局在1985年首次进行了选举,选举产生12名民选议员。香港立法局在1985年出现民选议员,从而最终植根于香港社会。民选议员出现,使立法局不再是“共识政治”的象征。以往议员之间在议事和表决上相当有纪律,对政府政策不敢提出异议,这与西方议会的对抗式政治大不相同。由间接民选的议员,在看待个人角色与政府关系上均与委任议员不同。他们注重加强与社会的联系,竞相成立办事处,努力组建自己的顾问班底,发展自己的支持分子。年资浅已经不构成民选议员敢于发言、敢于表现的阻力。民选议员活

动积极,在质询当局、休会辩论、参与立法局专案小组等均在数量上占优势。民选议员的进入,打破香港封闭的政治运行模式,权力向社会开放。立法局自从有了民选议员,便出现严重对抗的事件。这种对抗主要是官守议员与民选议员的对抗,随着对抗的加剧,立法局与政府的离心倾向也逐步增强。

二、从立法机关的组成部分到过渡性的立法机关

中英两国关于香港问题的《联合声明》在1985年6月生效,从此香港进入回归前的过渡时期。

《联合声明》的签署和生效,更加坚定了英国在香港玩弄“非殖民化”的决心,加快推行代议制的步伐。港英大力推行代议制改革的目的,可以分为基本目的和最高目的两个层面。基本目的是提高港人的政治欲望,造就鼓励市民参政的形势,从而使一向高度集权的殖民地政制受到冲击。短期而言,这种冲击对英方不利,但从长远而言,这种冲击可以避免一个高度集权的制度落到中方手中,而被后者所顺利使用。^①最高目的是使立法局从咨询机关逐步变成决策中枢,以使香港未来的行政首长向立法局负责,不是向中央政府负责,妄图把香港推上独立或变相独立的道路。港英政府在1987年进行了政制检

^① 卢子健:《谁末经理香港》,第18页,(香港)广角镜出版社有限公司,1987年版。

讨,1988年又抛出代议制白皮书。20世纪80年代后期的代议制改革,是在80年代前期改革的基础上更进一步,完善了功能组别的判断准则,确定了社会组织或团体与功能组别的关系。1991年9月的立法局选举引入直选机制,在60名议员中有直选议员18人。末代总督彭定康又于1992年推出其“政改方案”,进一步加大代议制步伐,企图通过改变香港的行政主导制,把立法局搞成权力中心,以使将来的行政长官不是向中央政府负责,而是向香港的立法机关负责。彭定康“政改方案”是“三违反”的方案:第一,它违反了中英《联合声明》;第二,它违反了与香港基本法相衔接的原则;第三,它违反了中英两国外长过去所达成的谅解和协议。虽然由于中国政府和很多港民的反对和抵制,港英政府妄图让香港独立的愿望没有实现,但政改使立法局变化发生一些变化。1993年1月,立法局第一次自行选举产生了立法局主席,开始与行政局分离;立法局内设立的常务小组逐步被常设的事务委员会取代,委员会制度逐步建立起来;1994年3月,立法局单独设立秘书处,用以取代过去与行政局合在一起的两局议员办事处;1995年的立法局选举取消了委任议席,使全部议员由直选或变相直选产生,立法局主席由议员互选产生,从而将立法局与行政局彻底分开。历史表明,虽然代议制改革的最高目的成为泡影,但其基本目的已经达到。通过以上举措,立法局完全摆脱了行政的控制,演变成一个能够从根本上对政府进行制衡的代议机构,形成对行政主导制的重大挑战。如果说以前港府对传统政制改革是被动的、消极的,内容是对政制枝节

的修补,那么进入过渡时期以来,港府对政制的改革就是主动的、积极的,内容是对政制实质的改变。这种改革在主观上是港英要推行“非殖民化”以维护英国的根本利益,但在客观上大大推进了香港的民主进程,“使港英政制逐步由封闭走向开放、由权力独裁走向权力制约、由不民主走向民主。”^①

在过渡时期,中英两国关于香港政制等问题进行了多轮谈判。出乎意料的是彭定康在第17轮会谈之后,匆忙将他的选举方案作为第一阶段的政改方案于1993年12月10日公布,并于15日提交香港立法局讨论通过,从而关闭了中英继续谈判的大门。12月16日,我外交部发言人就港英当局在中英政府还未达成协议的情况下,悍然把有关香港1994/1995年选举安排的部分立法草案提交立法局讨论发表谈话。在中英双方未达成协议的情况下,对香港立法局讨论通过的有关1994/1995年选举的任何立法,中方都不予以接受,据此产生的任何机构都不能过渡到1997年6月30日以后。港府在1995年9月完成了香港最后一届立法局的选举。就这样,作为平稳过渡桥梁的“直通车”方案全部被港英毁弃。

由于英方在香港回归前后立法机关“直通车”问题上不合作,中国政府被迫根据有关法律文件组建临时立法会。临时立法会的成立,及时消除了港英政府在香港回归中国问题上故意造成的麻烦。临时立法会在1996年成立,在香港特别行政区成立前就开始工作。虽然临时

^① 周平:《香港政治发展》,第12页,中国社会科学出版社,2006年版。

立法会是在香港回归前以特别的方式成立的,但它的成立是符合有关法律规定的,有其法理依据和基础。1990年4月4日,在第七届全国人大第三次会议通过了《关于香港特别行政区第一届政府和立法会产生办法的决定》,该决定第二条明确授权“筹委会负责筹备成立香港特别行政区的有关事宜”,设立临时立法会属于这个范畴。据此,1995年成立的全国人民代表大会香港特别行政区筹备委员会,先后拟订和通过了《全国人民代表大会香港特别行政区筹备委员会关于设立香港特别行政区临时立法会的决定》和《中华人民共和国香港特别行政区临时立法会的产生办法》。这两份法律文件是临时立法会产生的直接依据。经过选举,1996年12月香港特别行政区临时立法会的60名议员顺利产生。

香港在过渡时期,存在着立法局和临时立法会两个立法机关,这两个立法机关之间不存在衔接的问题。但成员有交叉,香港立法局的34名议员参加香港特别行政区临时立法会的选举,其中33人当选临时立法会议员。与港英时期的立法局相比,香港特别行政区立法机关在组织形式上保持了过去的某些历史传统,两者有相似之处。但在职权设计以及在政制中的地位方面,两者不可同日而语。根据香港基本法第七十三条,立法机关拥有制定法律、控制财政、监察行政、任命法官、处理申诉,甚至可以弹劾行政长官等广泛职权。其实,临时立法会与港英时期的立法局最大的不同,不是职权上的差异,而是本质上的区别。立法局是根据英国皇室颁布的《英皇制诰》等法律文件设立,是英国在香港进行殖民统治的工

具。临时立法会是根据《全国人民代表大会香港特别行政区筹备委员会关于设立香港特别行政区临时立法会的决定》等中国全国人民代表大会香港特别行政区筹备委员会制定的法律文件设立的,是中华人民共和国地方立法机关,是港民实现高度自治的组织。

三、从过渡性的立法机关到正式的立法机关

1997年7月1日,对香港来说是个特别的日子,回归祖国后的香港进入全新的历史时期。根据《全国人大香港特别行政区筹备委员会关于设立香港特别行政区临时立法会的决定》,临时立法会的工作期限不超过1998年6月30日。1998年5月,香港进行了第一届立法会选举。这次选举意义特别,是香港回归后第一次按照基本法有关规定落实民主发展规划。香港市民对特别行政区第一届立法会选举表现出高昂的热忱。当天,香港市民冒雨走向各个投票站,第一次真正地以主人翁的身份行使了选举特别行政区立法机关的民主权利,顺利产生60名议员。与临时立法会选举相比,第一届立法会的选举具有更多民主的成分。由于处于回归前的过渡时期,香港的管理权仍然在英国人手里,临时立法会的选举不能在大范围内进行。当时临时立法会是由400名香港永久性居民组成的香港特别行政区第一届政府推选委员会选举产生的。第一届政府推选委员会的委员采用公开和自愿报名参选的办法,参

选人数达 5,789 人。在这 5,789 人的范围内,香港特别行政区筹备委员会委员以个人身份推荐,提出了 2,545 名建议人选。1996 年 11 月 2 日,筹委会全体会议以无记名投票方式,从候选人名单中选出了 340 名推选委员会委员。他们与 26 名香港地区全国人大代表和经协商推举出来的 34 名香港地区全国政协委员的代表一起,组成了 400 人的香港特别行政区第一届政府推选委员会。第一届立法会的产生办法是由直接选举和间接选举相结合,有 20 名议员由分区直选产生,30 名议员由功能团体选举产生,10 名议员由选举委员会选举产生。同时,第一届立法会选举是在全港范围内进行,所有港民都可以参与其中,共有 1,568,308 位选民在遍布全港的 496 个投票站投了票。此后的第二、三届立法会产生办法,向直接民主迈出了坚实的步伐,使香港的民主进程百尺竿头,更进一步。在第二届立法会中,功能团体选举的议员数量 30 人不变,选举委员会选举的议员数量减少到 6 人;分区直接选举的议员数量增加到 24 人,扩大了直选的议席。在第三届立法会中,保持功能团体选举的议员数量 30 人不变,取消了选举委员会选举产生议员的作法,分区直接选举的议员数量增加到 30 人,进一步扩大直选议席的数量。

经过近两年的咨询,香港特别行政区政府提出第五号政制发展报告书。其中关于 2008 年立法会的产生办法规定,议席将由本届的 60 席增加为 70 席,分区直接选举和功能团体选举各增加 5 席。新增功能界别的

5 个议席全由区议会议员互选产生。据此,将有约六成的立法会议席,包括地区直接选举议席及部分功能界别议席,是经 300 多万选民通过地区选举产生,向普选迈出了一大步。第五号政制发展报告,能够进一步推进香港的民主进程。但十分遗憾,由于激进民主派议员的反对,该方案未能在立法会中通过,直接导致香港特别行政区的政制发展至少停滞 5 年。该事件的发生,充分说明在立法会内拥有众多议员的香港激进民主派政党对行政长官依法施政有重大影响。在香港特别行政区政制内,行政与立法的关系已经在很大程度上转变为行政与激进民主派政党之间的关系。香港特别行政区立法会的何时实现普选,与激进民主派政党对特别行政区政府和中央政府的态度密切相关。如果激进民主派政党仍然是为了反对而反对,那么香港特别行政区立法会的全体议员由普选产生的时间就难以预测。

总之,从香港 160 多年来立法机关的演变,可以看出香港的民主进程的大体脉络。在中英《联合声明》签署之前,香港的民主进程是在港府控制下的渐进式发展。在这漫长的 140 年时间里,香港立法局的演变是极为缓慢的。仅从立法局议员的构成来说,全部是由总督委任,一直没有民选产生的议员。因此,很多学者指出,香港只有自由,没有民主。《联合声明》签署之后的 10 年中,香港的民主进程是在港府的操纵下疾进式发展。立法局先后出现大量间接选举和直接选举产生的议员,立法局的权力猛增,立法局不但植根于香港

社会,而且在政制中的重要性显著增强,对行政构成极大的牵制。香港回归近10年来,香港的民主进程有序地发展。特别行政区的立法会独立行使立法机关的职权,与行政形成既相互配合、又相互制约的关系,同时立法会中直选议席也逐步增长。如果香港社会条件还不够成熟,一些激进民主派议员固执地坚持为反对而反对的立场,在政制发展等问题上故意与特别行政区政府、中央政府唱对台戏,就会导致香港特别行政区立法会全部议员由普选产生的最终目标不可能在近期实现。

目 录

前 言	(1)
-----------	-----

上篇:港英时期的香港立法机关

(1843 年 6 月—1985 年 5 月)

第一章 立法局的历史沿革	(3)
一、非官守议员的设立	(3)
二、议员权力的增长	(5)
三、华人开始进入立法局	(7)
四、麦理浩的改革	(10)
第二章 立法局的新变化	(13)
一、1984 年的政改计划	(13)
二、政改背后的动因	(20)
第三章 立法局的职权	(29)
一、制定法律	(30)
二、控制财政	(37)
三、监察行政	(43)

第四章 立法局的组织	(47)
一、主席	(47)
二、议员	(48)
三、常设机构	(52)
四、行政立法两局非官守议员办事处	(54)
第五章 立法局的地位	(57)
一、立法局与总督的关系	(57)
二、立法局与行政机关的关系	(60)
三、立法局与司法机关的关系	(63)
第六章 立法局的作用	(65)
一、英国殖民统治合法化的重要媒介	(65)
二、总督治理香港的重要机构	(66)
三、反映社情民意的重要渠道	(68)

中篇：过渡时期的香港立法机关

(1985年6月—1997年6月)

第七章 立法局的改革	(71)
一、改革的背景	(71)
二、改革的内容	(75)
三、改革的影响	(101)
第八章 临时立法会的产生	(111)
一、临时立法会产生的背景	(111)
二、临时立法会产生的经过	(116)