

周叶中 总主编

两岸及港澳法制研究系列

香港特别行政区立法会 特权与调查权研究

*Study on Parliamentary Privilege and Investigation Power of
Hong Kong Legislative Council*

朱孔武 \ 著

◁◁◁◁◁



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

两岸及港澳法制研究系列



香港特别行政区立法会 特权与调查权研究

*Study on Parliamentary Privilege and Investigation Power of
Hong Kong Legislative Council*

朱孔武 \ 著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

香港特别行政区立法会特权与调查权研究/朱孔武著. —厦门: 厦门大学出版社, 2016. 5

(两岸及港澳法制研究系列)

ISBN 978-7-5615-5592-7

I. ①香… II. ①朱… III. ①国家权力机关-权力-研究-香港 IV. ①D676.582.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 126281 号

出 版 人 蒋东明

责任编辑 甘世恒 邓 臻

装帧设计 蒋卓群

责任印制 许克华

出版发行 厦门大学出版社

社 址 厦门市软件园二期望海路 39 号

邮政编码 361008

总 编 办 0592-2182177 0592-2181253(传真)

营销中心 0592-2184458 0592-2181365

网 址 <http://www.xmupress.com>

邮 箱 xmupress@126.com

印 刷 厦门市万美兴印刷设计有限公司

开本 720mm×1000mm 1/16

印张 16.25

插页 2

字数 276 千字

版次 2016 年 5 月第 1 版

印次 2016 年 5 月第 1 次印刷

定价 58.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换



厦门大学出版社
微信二维码



厦门大学出版社
微博二维码

目 录

第一章 香港立法会特权的渊源及其内容	1
第一节 立法会特权制度继承了港英立法局特权制度	1
一、港英政府为“光荣撤退”而在香港推行了代议制改革	1
二、立法局权力扩张与立法局特权的确立	7
三、立法局特权在香港回归后保留为立法会特权	9
第二节 香港立法会职权与立法会特权	11
一、香港立法会的职权	11
二、香港立法会特权	14
第二章 议会特权的比较法观察	21
第一节 议会特权的涵义	21
一、“议会特权”概念辨析	21
二、议会特权的保护及对抗对象	22
三、议会特权之正当性基础	23
第二节 议会特权制度的历史	26
一、议会特权制度的英国起源	26
二、议会特权制度的发展	28
第三节 议会特权制度之构造	30
一、议会特权与议员特权	30
二、议员特权的内容	32
三、议会特权的内容	38
第四节 议会特权之落实:议会惩戒权	45
一、议会惩戒权的内容	45
二、议会的惩戒权范围	48

第三章 议会特权的法律限制	52
第一节 议会特权必须受到限制	52
一、议会特权的滥用：从 R v.Chaytor and others 谈起	52
二、议会权力行使必须受到制约	54
第二节 英国议会特权限制的普通法传统	55
一、阿什比诉怀特案	55
二、斯托克戴尔诉《汉萨德议会议事录》编辑	57
三、皇家检控署诉蔡特案	61
第四章 议会调查权之比较观察	64
第一节 议会调查权的起源与发展	64
一、议会调查权的起源	64
二、议会调查权的发展	65
第二节 议会调查权与其它相关权力的辨析	69
一、立法调查与行政监察调查	69
二、质询权与调查权辨析	71
三、议会调查权构成要素	72
第三节 议会调查行为的种类及其特征	76
一、议会调查权的种类	76
二、议会调查权的特征	79
第四节 议会调查权的界限	85
一、议会调查权的目的限制	85
二、行政权对于立法会调查的限制	89
三、司法权对议会调查权的制约	98
四、证人权利保障对议会调查权的制约	101
第五章 港英立法局对调查权的行使	108
第一节 港英政府公共事务调查的类型	108
一、根据《调查委员会条例》委任调查委员会	108
二、廉政公署的调查	111
三、立法局特别委员会的调查	114
第二节 港英立法局行使调查权的案例分析	115
一、1991 年立法局选举安排的调查	115
二、1993 年徐家杰被廉政公署解雇事件	118

三、1994 年观龙楼山泥倾泻事件	120
四、1995 年新机场输入外劳事件	121
五、1996 年梁铭彦离职事件	122
第六章 香港立法会对调查权的行使	125
第一节 香港立法会调查权的法律规范	125
一、调查权的行使主体:立法会组织及委员会	125
二、调查权的行使对象与行使方式	127
第二节 香港立法会行使调查权的案例	127
一、1998 年新机场启用大混乱事件	127
二、2001 年公屋短桩事件	130
三、2003 年沙士事件	131
四、2008 年雷曼迷债事件	132
五、梁展文事件	134
六、甘乃威解雇女助理事件	136
七、梁振英西九事件	137
第三节 其它引用权力及特权条例未获通过的议案	138
一、郑家富议员的 2000 年动议	138
二、叶国谦议员的 2001 年动议	139
三、杨森议员的 2003 年动议	140
四、李永达议员的 2008 年动议	141
五、涂谨申议员的 2011 年动议	142
六、李永达议员的 2012 年动议	143
七、陈伟业议员的 2012 年动议	144
八、李永达议员的 2012 年动议	144
九、何秀兰议员的 2013 年动议	145
十、何秀兰、郭荣铿议员提出的呈请书	145
十一、梁国雄议员的 2013 年动议	146
第七章 香港立法会调查权之实质及其限制	147
第一节 香港立法会调查权法律地位	147
一、香港立法会调查权的规范依据	147
二、立法会调查权的启动要件	149
第二节 香港立法会调查权的界限	152

一、行政權對於立法會調查的限制	152
二、立法會調查權不得損害香港的司法獨立	156
三、立法會調查權不得侵害香港居民的基本權利	157
四、立法會調查權的行使受到正当程序原則的制約	159
附录 1	160
附录 2	238
参考文献	251

第一章 香港立法会特权的 渊源及其内容

“议会特权”亦称为议会自律权或议会议事自治,属于宪法层次的权力,系指议会得自主且独立地决定与议事有关之一切事项,不受其他国家机关之干涉的权力。香港立法会制度延续了港英立法局制度,立法会特权经常被提及,本章考察香港立法会特权的来历及其内容。

第一节 立法会特权制度继承了 港英立法局特权制度

1984年12月19日中英签署《中英联合声明》,香港迈入所谓的“过渡期”,“过渡期”又以1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议通过香港基本法为界,在基本法通过之前是前过渡期,在基本法通过后为后过渡期。港英政府在过渡期间加速对香港政治制度进行大幅度改革,其目的也是政治性动机,非真正为香港建立名副其实的代议政治。而立法局特权制度得以形成。

一、港英政府为“光荣撤退”而在香港推行了代议制改革

(一)《中英联合声明》之前的港英立法局的功能与职能

香港在被占领之初即与英国海外殖民地有所不同,比起一般英属殖民地的拓殖居民、获取自然资源等目标来说,与中国的贸易、外交和英国在远东地

区经济与政治的经营显得更为重要。^①在此背景下,英国采用行政主导制度(Executive-led),港督作为英皇的代表,拥有行政、立法、部分司法和军事权力,以捍卫英国远东地区的权益及发展。行政局与立法局仅为港督咨询之用,并受到港督辖下布政司署控制,“两局”分工协作,并无分立制衡的关系。

港英立法局权力来源于建立香港的两个宪制性文件,即英廷在 1843 年以《英皇制诰》(Letters Patent)形式发出的《香港宪章》(Hong Kong Charter)及以《皇室训令》(Royal Instructions)形式颁布的《致砵甸乍训令》(Instructions to Sir Henry Pottinger)。^②

表 1-1 立法机关演变

年度	事 项
1843	设立在英国统治下的立法局,连总督在内,共有 4 名官方议员(总督兼任议员及主席)。
1844	立法局举行首次会议。
1850	委任首两名非官方议员。
1857	增委两名官方议员及 1 名非官方议员。
1884	扩大立法局的成员人数至 7 名官方议员及 5 名非官方议员,其中包括 1 名华人。
1896	进一步扩大立法局的成员人数至 8 名官方议员及 6 名非官方议员。

① 英国殖民地部和军事大臣当时在给首任港督朴鼎查(Henry Pottinger)的信中如此表示。详见杨奇编:《香港概论下卷》,香港三联书店 1993 年版,第 7 页;Morris Jan 著,黄芳田译:《香港:大英帝国殖民时代的终结》,台北马可孛罗出版社 2006 年版,第 290~291 页。

② 杨奇:《香港概论》(上册),香港三联书店 1993 年版,第 11 页。英国对香港统治的法律依据,最主要是来自《英皇制诰》和《皇室训令》,这两份文件是英国统治香港的最重要的法律文件。《英皇制诰》和《皇室训令》从颁布到英国结束对香港统治为止,历经多次修改,香港的政治制度架构就是依此两份文件所建构的,在英国统治香港 150 多年的过程中,百年来经过多次修改,如 1917 年英王乔治五世宣布废除 1888 年修订本,重颁《英皇制诰》,后来再经过多次修改,直到 1985 年版本中,香港总督仍独揽大权;至于《皇室训令》也是如此,虽几经修订,但香港总督对两局的紧密控制仍然不变。正如学者彼得·哈里斯(Peter Harris)所称,“假如香港的第一任总督朴鼎查(Henry Pottinger)爵士今天重临香港,他能认出的东西几乎只有山顶区的轮廓和政府制度,后者在一百三十年中差不多没有变化”。余绳武、刘蜀永等:《二十世纪的香港》,麒麟书业有限公司 1995 年版,第 3~4 页。

续表

年度	事 项
1929	立法局共有 10 名官方议员及 8 名非官方议员,其中包括 3 名华人及 1 名葡籍人士。
1976	立法局共有最多可达 23 名的官方议员(包括 5 名当然议员),以及 23 名非官方议员。
1983	立法局共有最多可达 29 名的官方议员(包括 4 名当然议员),以及 29 名非官方议员。
1984	立法局共有最多可达 29 名的官方议员(包括 4 名当然议员),以及 32 名非官方议员。
1985	立法局举行有史以来首次选举后,共有 11 名官方议员(包括 4 名当然议员),以及 46 名非官方议员,其中 22 人由总督委任,12 人由功能组别选出,1 人由全体市政局议员推选,1 人由全体区域市政局议员推选,另外 10 人由各区全体区议员组成的选举团选出。
1988	增设两名由功能组别选出的议员,以取代两个委任议席。
1991	总督在立法局议员中委任 1 人为副主席,负责主持立法局会议。立法局成员包括 4 名当然议员(包括总督,他仍为立法局的主席及议员,但不再出席该局的会议)、18 名委任议员和 39 名选任议员(选任议员中,21 人由功能组别选出,另外 18 人则由全港各地方选区以直接选举方式选出)。
1993	总督不再出任立法局议员,并于 2 月将立法局主席一职移交一位由全体非官方议员互选出来的议员担任。
1995	在英国统治下之最后一届立法局 60 名议员全部由选举产生,其中 30 名由功能组别选举产生,20 名由地方选区直接选举产生,10 名由选举委员会选举产生。立法局主席由议员互选产生。
1996	香港特别行政区筹备委员会于 1996 年 3 月 24 日第二次全体会议上,决议通过成立临时立法会。负责筹组香港特别行政区第一届政府的 400 名推选委员会委员,于 1996 年 12 月 21 日选出 60 名临时立法会议员;推选委员会亦负责选出第一届行政长官。
1997	临时立法会于 1997 年 1 月 25 日在深圳召开首次会议,选举临时立法会主席。临时立法会随后继续在深圳举行会议,直至 1997 年 7 月 1 日香港特别行政区成立后,改为在香港举行会议。

续表

年度	事 项
1998	香港特别行政区第一届立法会选举于 1998 年 5 月 24 日举行。《香港特别行政区基本法》规定,第一届立法会由 60 人组成,其中分区直接选举产生议员 20 人,选举委员会选举产生议员 10 人,功能团体选举产生议员 30 人。立法会主席由立法会议员互选产生。第一届立法会的任期由 1998 年 7 月 1 日起,为期两年。
2000	香港特别行政区第二届立法会选举于 2000 年 9 月 10 日举行。《香港特别行政区基本法》规定,第二届立法会由 60 人组成,其中分区直接选举产生议员 24 人,选举委员会选举产生议员 6 人,功能团体选举产生议员 30 人。立法会的任期为 4 年;第二届由 2000 年 10 月 1 日开始。
2004	香港特别行政区第三届立法会选举于 2004 年 9 月 12 日举行。共有 60 位立法会议员,其中分区直接选举产生议员 30 人,功能团体选举产生议员 30 人。立法会的任期为 4 年;第三届由 2004 年 10 月 1 日开始。
2008	香港特别行政区第四届立法会选举于 2008 年 9 月 7 日举行。共有 60 位立法会议员,其中分区直接选举产生议员 30 人,功能团体选举产生议员 30 人。立法会的任期为 4 年;第四届由 2008 年 10 月 1 日开始。
2012	香港特别行政区第五届立法会选举于 2012 年 9 月 9 日举行。现有 70 位立法会议员,其中分区直接选举产生议员 35 人,功能团体选举产生议员 35 人。立法会的任期为 4 年;第五届由 2012 年 10 月 1 日开始。

资料来源:《立法机关的历史》,香港特别行政区立法会,收录于香港特别行政区政府网站,http://www.legco.gov.hk/general/chinese/intro/hist_lc.htm。

早期港英时代的立法局没有实质立法功能,最主要原因在于香港总督拥有行政与立法的绝对权力,以立法局议员产生方式及代表性,根本无法与之抗衡,遑论监督,立法局充其量只是一个咨询机构,也可以说是一个上流社会俱乐部。^①其通过的法例须经港督批准,才能成为法律。其制订过程也有三读

① 港督委任的立法局成员,大多是香港相当有社会地位的人物,诸如大企业家、工商业界人士、律师等精英分子,这些人被委任成为立法局议员后,与官方大多“沆瀣一气”,就算与政府有分歧,议员多会与政府事前沟通解决,很少将问题公开化,避免触怒政府而失去再被委任的机会。罗永祥等著:《前揭书》,第 53 页。罗永祥、陈志辉:《香港特别行政区施政架构》,香港:三联书店,2002 年,第 53 页。

程序,当立法局收到行政局所提草案,必须先在《香港政府宪报》上刊出,了解社会各界意见,再召开立法局会议,仿照英国下议院的“三读制”进行立法。^①立法局会议记录的正本于每次会议后,即呈送英国殖民地部大臣(Secretary of State for Colonies)。此外,英国国会与及英皇会同枢密院(Privy Council)均拥有代行立法权,可以代替殖民地制定英国政府认为有效及对殖民地适切的法律,^②也可以行使否决权。^③有十类法案内容是港督无权批准的,根据《皇室训令》,这十类法案除非是得到国务大臣同意,否则港督不能批准,包括离婚法案、拨给港督土地或金钱法案、关于货币法案、关于银行法案、征收差额税法案、与英国条约相违背法案、关于武装力量纪律及管制法案、损害香港以外的英国臣民权益及财产法案、歧视非欧籍人士法案、王室曾拒绝批准法案。^④

香港自开埠以来就以转口贸易起家,商业利益及衍生的冲突乃为最需解决的议题,因而港府建立时即以商界精英为吸纳对象,其次是专业人士,对基层社会吸纳则至20世纪60年代末方才启动。具体而言,它是通过把社会上的精英分子吸纳到一个由行政主导的决策机关之中,建立一个以精英共识为基础的政治体的过程。在此吸纳过程中,取得统治权力合法性,并依此合法性从意识上消除潜伏于社会政治中的反动力量,建立一个松散但融合的政治社会。简言之,“行政吸纳政治”目标就是“去政治化”。^⑤

(二)1984年过渡期前的立法局变迁

在150多年的殖民统治过程中,英国也根据实际局势适时调整香港政治制度,但香港总督独裁,总揽大权于一身,维护英国利益的殖民心态从未改变,英国对香港所做的调整都是不得不然,迫于形势无奈所做的改革。

① 余绳武:《香港政府》,载余绳武、刘蜀永等编:《二十世纪的香港》,麒麟书业有限公司1995年版,第11~12页。

② 史深良:《香港政制纵横谈》,广东人民出版社1991年版,第124页。

③ 英国对殖民地实行否决权并非罕见的事,以香港为例,在1844年,立法局成立的第一年里,共有4项法案遭到否决,而最后一次英国否决香港立法局通过的草案是1913年的《食糖协定条例》。李昌道:《香港政治体制研究》,上海人民出版社1999年版,第47页。

④ 《皇室训令》第26条规定,这些法案除非得到国务大臣的事前同意,否则港督不得批准。

⑤ Ambrose Yeo-chi Kim, *Administrative Absorption of Politics in Hong Kong, Emphasis on the Grass Roots*, Asian Survey, Berkeley, Calif., Institute of International Studies, University of California, 1975, pp. 427-418.

第二次世界大战前,历任港督基本上沿用 19 世纪的老办法进行统治,香港人民基本上没有参与政治的权力。第二次世界大战结束后,各个被殖民国家反对殖民浪潮高涨,同时英国国力因在战争中受损而下降,也无力对各殖民地继续进行殖民统治,港英政府才在现实环境下推出“非殖民化”策略,但实际上并没有意愿推行民主制度。香港总督杨慕琦(Sir Mark Young, 港督任期:1941—1946)^①在港英政府重新确立在港统治后,主动提出香港非殖民化的首次重要政制改革,史称“杨慕琦计划”。其最主要的内容是建立“市议会”(municipal council)作为地方自治政府,将少部分权力下放香港市民,一来借此怀柔港人,恢复港英政府的统治权威;二来亦借此推动港人发展自主意识,抗衡中国收回香港的压力。^②“杨慕琦计划”构想粗糙,无法兼顾各方需要,各方反应甚为冷淡,咨询期间只收到 12 封个人名义信函,而且都一样对“市议会”和组织缺乏兴趣。只有 4 间属于商会的公司建议由商会的“特别委员会”计划改革草案。^③杨慕琦退任后,继任港督的葛量洪(Sir Alexander Grantham, 港督任期:1947—1957)认为,“市议会”架空了立法局及港英政府,危害港英管治权威,因而搁置“杨慕琦计划”。

20 世纪 70 年代随着新界土地租约即将于 1997 年期满,所可能衍生的土地契约无法批准的争议,英国包括政界纷纷前往中国,了解对香港九七后意向。1979 年 3 月,邓小平接见了香港总督麦理浩,认为香港是中国的一部分,但在解决香港问题时会特别考虑香港的特殊地位,请投资者放心。麦理浩获悉此一讯息后,也提出了一揽子加速香港地方政治制度改革计划。港英政府于 1980 年 6 月 6 日发表《香港地方行政的模式绿皮书》,咨询社会各界对香港

① 杨慕琦(1886 年 6 月 30 日—1974 年 5 月 12 日),英国资深殖民地官员,1941 年获任命为第 21 任香港总督,并于 9 月就任,但三个月后太平洋战争爆发,日军进军香港,杨慕琦在 1941 年 12 月 25 日向日军无条件投降,沦为战俘。他在 1946 年 5 月复任总督后试图在香港推行称之为“杨慕琦计划”的政治改革。该计划在他 1947 年 5 月退休无疾而终,此后香港长时间再没推行重大政治改革。

② 杨慕琦在政改方案中指出:“在英国统治下,发展一个公民意识,并足有能力公开发表意见和提供实质影响,从而反映居民意愿,以抗拒被中国合并。”Louis, Wm. Roger, Hong Kong: The Critical Phase, 1945-1949, *The American Historical Review*, 1997, Vol.102, No. 4, p. 1066.

③ Miners, Plans for Constitutional Reform in Hong Kong, *The China Quarterly*, 1984, Vol.107, pp. 468-469.

发展地方行政意见。在1981年,即港督麦理浩得悉中国收归香港之初,港英政府即先推出《香港地方行政白皮书》,要“提供更多机会让居民参与区内事务”,让港人对政府政策有更多发言权,在地区层面落实代议政制,一反压抑民主选举的做法,主动落实区议会选举,引入基层全民模式的选举文化,最终目的是加强港人对港英政权及香港的归属感,以求在往后事态演变中,支持英方。^①

二、立法局权力扩张与立法局特权的确立

(一)立法局权力扩张

中英谈判中,英方知悉再不能以“主权换治权”后,即进一步加快香港民主步伐。英国首相撒切尔夫人(Magret Thatcher)曾提及,鉴于谈判没有进展,因此要发展香港的民主架构。^② 此举最主要目的是借香港这张“民意牌”作为与中国谈判的后盾,使英国即使在回归中国仍能持续控制和操纵香港。

港英立法局设置的法源依据来自《英皇制诰》及《皇室训令》,确立了立法局(旧称定例局)的架构和权力,授权“在任的总督……在取得立法局的意见后……制订及通过为维持香港的和平、秩序及良好统治……而不时需要的所有法律及条例”。立法局权力包括:提供总督立法意见参考;通过总督要求制订的法案;人数为3人,最少2人。立法局的主席由香港总督担任,同样包括

^① 根据白皮书,1981年成立了18个议会,亦即,将香港分为18区,各区有区议会,只要年满18岁,并在香港居留满七年,都可登记成为选民。1982年3月举行第一届区议会选举,区议会选举中,官守、委任与民选议员各占有三分之一;第三届区议会于1985年举行,民选议员比例增加到委任议员的一倍之多;第五届区议会选举虽然于1991年举行,但因立法局已增设直选议员导致区议会影响力逐渐降低。区议会主要功能是:进行重要政策咨询、地区事务性工作的咨询;协助政府推行地方行政计划,增加民众对小区的认同感等。在实际运作方面,区议会每两个月召开会议,政府代表会列席会议,听取议员意见,议员也可了解政府所做工作有否落实;另各区议会也相继成立了各事务委员会,讨论小区性问题及应如何解决,通常每一个区议会都会有四到五个委员会,提高小区民众对小区事务的参与程度。罗永祥、陈志辉著:《香港特别行政区施政架构》,香港三联书店2002年版,第314~331页。

^② 撒切尔在她的回忆录中声称,鉴于谈判缺少进展,我们一定要发展香港的民主架构,希望能在短期内完成独立或自治的目标。李后在《回归的历程》一书中认为,英方尽速让香港发展所谓的民主架构,以便让香港像英国官员说的那样“实质获得独立”。李后:《回归的历程》,香港三联书店1997年版,第188页。

官守议员及非官守议员。港英当局在《中英联合声明》签署前的1984年7月,发表了《代议政制在香港的进一步发展绿皮书》,提出逐步增加立法局的民选议员议席等的各项政治制度改革建议。《中英联合声明》草签后,1984年11月21日港英政府即发表《代议政制白皮书——代议政制在香港的进一步发展》^①,称要在港英核心部分,逐步建立一个能直接向港人负责,又稳固地立根于香港的代议政制,实施所谓“还政于民”,准备在“九七”前把香港政府的构架进行根本性改变,以达到“十三年大变,五十年不变”的目的。^②

与代议政制的推行相匹配,港英政府积极谋求改变立法局构成,改变了立法局议员的组成,扩大了立法局的权力,使其从原来的立法咨询机构和具体的立法机构转变为拥有实权的代议机构。在1984年《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。香港立法局在1985年首次推行间接选举,其中24名议员分别由选举团和功能组别选出,每类各选12名。其余非选举,主要为港督任命。

1987年5月27日,港英政府发表《一九八七代议政制发展检讨绿皮书》,对1988年立法局是否直选问题,列出多种意见,包括采用直接选举选出立法局议员做法不可取;采用直接选举选出议员做法,原则上可取,但不应在1988年推行;1988年除现有议员类别外,应由一个全港性选区,或若干按地区划分的选民组别以直接选举方式选出部分议员等。1988年2月11日,港英政府再发表《代议政制今后的发展白皮书》,白皮书认为,1997年以前在立法局内加入若干名由直接选举产生的议员,将会是香港代议政治发展进程中的一个合理、可取的步骤,至于实行直接选举的时间,由于社会各界有明显分歧,因此港英政府决定在1991年采用直接选举选出若干名立法局议员。

(二)立法局特权的确立

1985年6月26日立法局通过了《1985年立法局(权力及特权)条例》,以扩大立法局权力,主要内容包括:议员出席会议期间、赴会和离会途中,不因民事案件而被拘留,出席会议期间不因刑事案件而被逮捕;对正在开会或出入会场的议员进行非难,或对议员进行威胁利诱使其作出特殊表态或行动,按犯罪

① 白皮书为港英政府就某些重要事项发表绿皮书后公布的政策文件。

② 参见许家屯:《许家屯香港回忆录》,香港联合有限公司1993年版,第169~172页。

论处；立法局主席有权禁止任何外人进入立法局会场旁听或命令任何人退出会场；赋予立法局主席的权力，可补充《英皇制诰》、《皇室训令》所赋予权力的不足与代议政制的推行相匹配，港英政府积极为立法局谋求扩权。该条例的主要内容是：

(1) 议员特别保护，即在会议上享有言论自由、辩论自由，在立法局外不受质询，并免受刑事、民事起诉等。

(2) 议事程序权，即有传讯权力，可以作出决议，对旁听事项作出限制性规定等。

(3) 议事秩序特权，包括立法会人员具有警务人员的权力，有权控告藐视罪、虚假证据及欺骗、进入或逗留在会议厅范围的人的罪行等。

(4) 立法局主席的权力，如立法局在任期前被解散，主席仍持有权力。

该条例的颁布，标志着港英立法局由立法咨询机关向地方权力机关转变迈出了重要的一步。问题的关键是，当总督兼任立法局主席时，局面还好控制，一旦总督不再兼任立法局主席，在立法局民选议员逐步增多的情势下，而他们的立场又多与政府不同，故立法局将会变得难以控制，立法局将凭借其特权终究会有一日凌驾于行政机关之上。这也正是港英当局改革的目的所在。

三、立法局特权在香港回归后保留为立法会特权

1998年特区立法会举行第一届立法会选举，第一届立法会由60人组成，包括分区直接选举方式产生议员20人、选举委员会选举方式产生议员10人、功能团体选举方式产生议员30人，立法会主席则由立法会议员互选产生，第一届立法会议员的任期是两年。第二届立法会选举于2000年9月10日举行，其中分区直接选举方式产生议员24人、选举委员会选举方式产生议员6人、功能团体选举方式产生议员30人，除第一届立法会外，每届立法会的任期都是四年。第三届立法会的60个议席组成与前两届有所不同：分区直选议席增加到30席，功能界别选举的议席维持30席不变。第四届立法会议席组成与第三届一样。第五届立法会的任期从2012年10月1日起，议席总数由60席增至70席，其中功能组别和地方选区各35席。依据《香港特别行政区基本法》（以下简称《基本法》）第64条规定，特区政府遵守法律，对立法会负责，执行立法会通过并已生效的法律，定期向立法会报告，答复立法会议员的质询，足以说明立法会是香港立法机关的法律地位。

立法会在回归香港之后固然依照《香港基本法》是特区政府的立法机关，

而其地位则是高度自治之下的地方立法机关。在《香港基本法》起草阶段,对中央与特区政府职权应如何划分有着不同争论:有人认为应适用联邦制国家中的“剩余权力”概念^①,处理中央与地方的分际关系;不过,大多数的草委会委员经讨论认为,联邦制国家是先有各邦的关系,再把某些权力交付联邦处理,但中国是一个单一制国家,一切的权力是由中央政府赋予,特别行政区不存在有任何“剩余权力”。^②立法会所制订的法律仍必须呈报全国人民代表大会常务委员会备案,且备案并不影响法律的生效。全国人民代表大会常务委员会在征询其所属的香港特别行政区基本法委员会后,如认为香港特别行政区立法机关制定的任何法律不符合《基本法》关于中央管理事务及中央和香港特别行政区关系的条款,可将有关法律发回,但不作修改。凡经全国人民代表大会常务委员会发回的法律立即失效,该法律的失效,除香港特别行政区的法律另有规定外,无溯及力。

根据《中英联合声明》第3条第(3)项和《基本法》第8条和第18条的规定,香港原有法律在回归后将继续适用。但是,香港原有法律并非原封不动地自动过渡到1997年,而是需要对之进行审查,如有必要,需加以“适应化”,以确保其与《基本法》相符合。^③香港立法会《2000年法律适应化修改条例》对《立法局(权力及特权)条例》的若干用语作出修改,使其符合《基本法》的规定,以及切合香港作为中华人民共和国的特别行政区的地位。废除《立法局(权力及特权)条例》而代以《立法会(权力及特权)条例》。

《基本法》第77条订明立法会议员在立法会的会议上发言,不受法律追究。《立法局(权力及特权)条例》第3条及第4条所提供的保障更为广泛,因为第3条的适用范围包括在立法会内及委员会会议程序中的言论及辩论自

① 在联邦制国家,联邦的权力与各成员单位的权力通常由联邦宪法加以规划,宪法未能列举的称为“剩余权力”,有的国家由各成员单位保留(如美国),有的国家推定为由联邦享有(如加拿大)。

② 李后:《回归的历程》,香港三联书店1997年版,第149页。

③ 法律适应化(Adaptation of Laws),是指将香港原有法律中与基本法相抵触的词句和涉及香港与英国关系的法律加以修改,使之适应1997年后我国对香港恢复行使主权和香港特别行政区成立的情况和变化。《基本法》第8条规定:“香港原有法律,即普通法、衡平法、条例、附属立法和习惯法,除同本法相抵触或香港特别行政区的立法机关作出修改者外,予以保留。”《基本法》第160条也规定,香港特别行政区成立时,香港原有法律除由全国人大常委会宣布为同基本法抵触者外,采用为香港特区法律。