

香港立法會特權及其限制

朱孔武*

議會特權主要指在政府權力結構中議會對其內部事務具有不受來自行政權及司法權的干涉，而有自治決定的自主權。因此，香港立法會特權的內容主要體現於《香港基本法》中。香港特別行政區的政府體制具有獨特性，而且在中國單一制國家結構形式中，香港立法會的權力也是有限制的。

一、香港立法會特權及其來歷

議會特權又稱“議會自治”、“議會自主”、“議會自律”，不同議會制度傳統的國家，術語略有不同，側重點也有區別。世界上絕大多數國家都有議會獨立於內閣(行政機關)的規定或慣例；此外，議會在一定程度上還獨立於司法機關，例如議員擁有“言論免責權”和“不受逮捕權”等司法豁免、相關行為由議會的紀律部門處理。這種議會獨立於行政權和司法權、自主決定職權行使的權力被稱為“議會特權”或“議會自治”、“議會獨立”。

雖然各國議會制度的發展各有差異，但議會特權概念已成為民主政治和議會制度發展中，不可或缺的權能概念。世界議會聯盟(IPU)指出，國會自治不僅是任何團體就其內部自主事項的當然權限，亦是近代立憲體制下，本於權力分立及制衡需要的必然原理。而近代議會制度的發展史，亦即為議會自治權的發展史。¹ 因為在代議民主體制中，議會成為社會與國家之間的溝通媒介。香港立法會特權與西方國家的議會特權截然不同。香港的民主政治是《香港基本法》的莊嚴承諾，而不是香港立法機關在長期的政治鬥爭中爭取而來。香港是中國的一個高度自治地方，立法會並不享有完全的立法特權，不僅要受到中央政府的制約，而且受到特區政府體制的制約。

香港立法會從港英政府的立法局過渡而來，但它們在法律地位上有極大區別。港英政府立法局的主要職能是協助總督立法、監督政府開支、就政府政策或民眾關注的事務進行辯論質詢，只擁有被局限的立法職能，而回歸後的立法會則成為一個不折不扣的立法機關。依據《香港基本法》第 64 條規定，特區政府遵守法律，對立法會負責，執行立法會通過並已生效的法律，定期向立法會報告，答覆立法會議員的質詢，不啻說明立法是香港立法機關的法律地位。立法會議員由選舉方式產生，其產生辦法必須根據香港特別行政區的“實際情況”和“循序漸進”原則，最後達至全部議員都是由普選產生的終極目標。香港特別行政區立法會除第一屆任期為 2 年外，其他每屆任期 4 年，第二屆的立法會是從 2000 開始運作，至於立法會產生的具體辦法和法案、議案的表決程序由《香港基本法》附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》規定。

香港立法會特權一般而言是指《立法會(權力及特權)條例》，而且繼承於港英政府《立法局(權力及特權)條例》。港英政府為“光榮撤退”而在香港推行了代議制改革港英，改變立法局構成，擴大了立法局的權力，使其從原來的立法諮詢機構和具體的立法機構轉變為擁有實權的代議機構。港英當局於 1985 年通過了《立法局(權力及特權)條例》。該法例主要把當時其他條例關於立法局的權力、普通法的案例和英國議會慣例，以單獨條例的形式制訂出來，賦予了立法局及其議員享有比以前更大的權力。然而，在法理上並不能當然認為香港立法會的立法特權是從港英立法局繼承而來。

根據《香港基本法》第 8 條，《立法局(權力及特權)條例》作為“原有法律”得到保留。香港立法會《2000 年法律適應化修改條例》對其若干用語作出修

* 廣東財經大學港澳基本法研究中心主任、教授

改，使其符合《香港基本法》的規定，以及切合香港作為中華人民共和國的特別行政區的地位。立法會認為，雖然《立法局(權力及特權)條例》第14(2)條與《香港基本法》第48(11)條的範圍有所不同，但兩者並無抵觸。此外，《立法會議事規則》第80條已反映了《香港基本法》第48(11)條的規定，而《立法局(權力及特權)條例》第15條訂明，與在立法會或其屬下的委員會席前作證和出示文件有關的事宜，須按照立法局或立法會的常習及慣例予以裁定。因此，沒有修改條例的第14(2)條。

二、香港立法會特權的性質和內容

從縱向權力結構觀察，即中央與地方政府之關係，可分為單一制的中央集權制與聯邦制的地方分權制度。兩種國家體制影響內部政府體制設計與權力架構之分配，亦影響地方自治權限範圍，進而影響地方議會自律權的伸展程度。

從中央與地方政府權力關係而論，單一國家制偏向以中央政府作為主要權力核心，是為中央集權制，當前單一國家制的民主國家主要以英、日為首。政府主權由中央政府所獨享，而地方政府是在中央政府的監督下制定法規與甄拔行政官員，雖然在法律上也賦予地方政府的自主權，並推行地方自治，但並不具備排除中央干預的權力。因地方自治權限源於中央授權，地方自治法規亦由中央授權制定行使，即地方議會權限亦受限於中央授權。中央握有相對主導權，地方自治權限必受中央干預而限縮，地方議會所擁有的議會特權相對受限，無法與中央立法機關擁有相同的特權。因此，在中央集權制度下的地方議會特權可謂之為“準自治”的議會特權。“準自治”及“全自治”主要差異在於法權結構，“準自治”的地方議會特權由中央授權行使。

立法會權力及特權的目的在於保障立法會作為香港立法機關所需要的自主和自治地位。其內容包括以下五個方面。

(一) 內部組織設定權

由於其普通法傳統，立法會條例對於保障立法機關自治並不充分，立法會的自主地位尚得到《香港基本法》的保障。如，關於立法會的內部組織權力，《香港基本法》第71條規定立法會主席由立法會議員互選產生。第72條規定了立法會主席的職權。第79條

規定議員資格的保障和喪失。在立法會運作中也設有各委員會制度，從事法案研究、監督政府財政支出等功能。立法會轄下有三個常設委員會，分別是財務委員會、政府賬目委員會及議員個人利益監察委員會：

(1)財務委員會：負責審查及批准政府提交的公共開支建議，最重要的工作之一就是審查財政司長每年提交立法會的開支預算草案及撥款法案，委員會是在每星期五下午舉行會議，成員包括立法會主席以外的全體立法會議員。

(2)政府賬目委員會：負責審核政府及屬於公開審計範圍內的其他機構賬目及衡量審計結果所提交報告書，政府官員及公共機構的高級人員有必要時會被邀請出席公開聆訊，提供解釋、證據或資料。

(3)議員個人利益監察委員會：此一委員會有五大職權，包括：研究議員個人利益登記冊的編制、備存、取覽等各項安排；考慮議員或其他人士就該登記冊的形式及內容提出的建議；考慮及調查與議員個人利益的登記及申報有關或就議員未有登記及申報其個人利益而作出的投訴；考慮關於議員以其議員身份所作行為的道德標準事宜，並就該等事宜提供意見及發出指引；及向立法會作出報告及建議，包括關於根據《立法會議事規則》第85條(與個人利益有關的處分)作出處分的建議。

另外，立法會也成立內務委員會，內務委員工作包括，審議已提交立法會的法案，以及在立法會會議席上提交立法會批准的附屬法例；將關於立法會事務的政策事宜交付有關的事務委員會研究；監察有關法案委員會及小組委員會的工作進度，內務委員會通常在每個星期五下午舉行會議。內務委員會在有必要時會成立法案委員會，研究法案原則及詳細條文、考慮法案優劣，提出與法案有關建議修正案，在研究過程中可委任小組委員會協助，當完成研究法案工作後，會通知內務委員會並以書面向內務委員會匯報其商議結果，一旦有關的法案獲得通過，或經內務委員會決定，法案委員會即告解散。

同時，為發揮立法會監察特區政府施政效能，立法會設立18個事務委員會，就特定政策範圍有關的事項進行商議，聽取事務委員會意見，或瞭解受到社會各界關注事項。

(二) 議事規則的制定權

《香港基本法》第75條第2款規定“立法會議事規則由立法會自行制定，但不得與本法相抵觸”。立法會的議事規則就是立法會議員行使職權的程

序，任何立法會議員行使職權時都必須遵守立法會自行制訂的議事規則，不得違反，如果立法會議員接受政府委任出任公務員、喪失或放棄特區永久性居民身份、未得到立法會主席同意連續三個月缺席開會又沒有合理解釋，甚至在財務上出現破產或經法院要求履行債務而不履行時，都會被立法院主席宣告喪失立法會議員資格。

立法會會期。立法會每一年都必須至少開一個會期，但可延續到下一年才結束，會期日期則由行政長官藉憲政公告所指定的日期，任何法案或其他立法會事項的處理，並不受到會期結束的影響，可以在後來的會期中恢復處理，但如果是立法會任期結束或解散時，未完成的事項都被宣告失效。

立法會開會必須要有主席，主席必須年滿 40 歲，在香港通常居住連續滿 20 年並在外國沒有居留權的香港特區永久性居民中的中國公民擔任，它的任期直到立法會解散為止，擔任立法會的主席根據《香港基本法》規定最重要的自然是主持會議，其他事項包括決定議程；政府提出的議案須優先列入議程；決定開會時間；在休會期間可召開特別會議；應行政長官的要求召開緊急會議；《立法會議事規則》所規定的其他職權。

立法會每一會期內的會議，必須在立法會主席所決定的時間與日期舉行，同一會期內如果有連續兩次會議不得相隔多於六個星期，除了新一會期的首次會議，及每屆立法會首個會期開始後的 14 天內舉行的會議外，立法會每次會議的書面報告，必須由立法會秘書於會議日期最少 14 天前發給各立法會議員，雖然也有例外情形，但仍須盡早通知。

立法會及全體委員會的會議法定人數必須不少於全體議員人數的 1/2，包括立法會主席或全體委員會主席在內，如出席會議的議員不足法定人數，立法會主席即無須付諸表決就可以宣佈休會。在立法會開會時，行政長官可以隨其意願在每一會期的首次會議上向立法會發表施政報告，議員對於行政長官的施政報告可以動議發表致謝。會議的進行都有一定程序，包括進行宗教式或非宗教式宣誓；致悼辭及其他禮節性演辭；立法會主席宣讀各項文告及作出各項宣佈；提交呈請書；將文件、委員會報告提交立法會省覽；向政府提出質詢及由政府作答；由獲委派官員發表聲明；作出個人解釋；政府提交的法案；政府提出的議案；議員提交的法案；議員提出的議案。

(三) 議事秩序權

《立法會(權力及特權)條例》第 8 條“對進入會議廳範圍的規限”規定：除議員或立法會人員外，任何人進入或逗留在會議廳範圍內的權利，須受《立法會議事規則》或立法會所通過用以限制或禁止享有此項權利的決議所規限(第 2 款)；為維持會議廳範圍的保安、確保在其內的人舉止行為恰當、以及為其他行政上的目的，主席可不時發出他認為必要或適宜的行政指令，以規限非議員或非立法會人員的人進入會議廳及會議廳範圍內，並規限上述的人在其內的行為(第 3 款)；主席根據(第 3)款發出的行政指令，其副本須由秘書妥為認證，並在會議廳範圍內顯眼處予以展示；凡如此認證和展示該等副本，即當作為已給予所有受該行政指令影響的人充分通知(第 4 款)。

(四) 議員豁免權

第 1 項豁免權是言論免責特權，議員在議會中的言論自由和免受法律訴訟權。《香港基本法》第 77 條指出：“香港特別行政區立法會議員在立法會的會議上發言，不受法律追究。”議員被免受法律訴訟的範圍，只包括在會議上的發言；《立法會(權力及特權)條例》中免受法律訴訟權範圍很廣，包括言論、報告書、以至動議、決議案和條例草案。訂明議員在立法會享有言論及辯論自由，而這種自由，更不得在立法會外任何法院或地方受質詢。²

第 2 項豁免權是免遭逮捕權。《香港基本法》第 78 條，訂明“香港特別行政區立法會議員在出席會議時和赴會途中不受逮捕”。《立法會(權力及特權)條例》訂明議員在出席會議途中、在會議席上或者會議歸途中，不能因民事債務而被捕；另外，在會議席上，不能由於刑事罪而被捕。這項豁免權，主要是希望維持最多議員能夠出席會議，履行議會職責。主要的分別是，《香港基本法》並未提及議員出席會議歸途中，有任何免遭被捕權。

(五) 命令證人列席的權力

《立法會(權力及特權)條例》第 9 條有兩款：(1) 除第 13 及 14 條另有規定外，立法會或其常設委員會可命令任何人到立法會或該委員會席前，作證或出示其所管有或控制的任何文據、簿冊、紀錄或文件。(2) 第(1)款授予常設委員會的權力，可由任何其他委員會行使，但該委員會須為立法會藉決議特別授權就決議中指明的任何事項或問題而行使上述權力者。

立法會對調查權的行使主要是引用該條內容。議員的動議如下：“議決本會委任一個專責委員會調查……該委員會在執行其職務時獲授權《立法會(權力及特權)條例》(第382章)第9(2)條行使該條例第9(1)條所賦予的權力。”

三、香港立法會特權的限度與司法審查

香港立法會的特權並非不受限制，除了類似於英國議會所受到的限制之外，還要受到“一國兩制”、行政主導政府體制以及作為地方議會的制約。議會特權是源於《香港基本法》法理下的產物，因此，議會特權的內容不得抵觸《香港基本法》規範事屬當然。

就法律角度來看，香港特區的地位是由憲法與國家法律加以規範。《中國憲法》第31條及第62條第13項規定，全國人大有權決定設立特別行政區及其實行的制度；《香港基本法》也開宗明義指出，該法是由全國人大制定，並且由全國人大規定香港特區實行的制度。香港特別行政區是中華人民共和國的一個直轄於中央人民政府的地方行政區域，就法律地位而言，它與內地其他直轄於中央的地方行政區域並無區別。根據《香港基本法》第12條規定，香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。因此，香港特別行政區政權組織是一個地方性的政權組織。香港特別行政區立法權的地方性使其立法權的行使必須與地方性的法律地位相適應，不能行使體現國家主權地位的立法權的權能。主要體現在以下四個方面：

第一，其不能就有關國防、外交和其他按照基本法不屬於特別行政區自治範圍內的事項進行立法。根據基本法的規定，如果香港特別行政區立法機關制定的法律不符合基本法關於中央管理的事務及中央和香港特別行政區的關係的條款，可由全國代表大會常務委員會在徵詢其所屬的特別行政區基本法委員會後發回，立即失效。

第二，其立法適用範圍僅及於香港特別行政區。

第三，其立法不得同基本法相抵觸，基本法是香港特別行政區行使立法權的法律依據。

第四，根據基本法的規定，全國人民代表大會常務委員會擁有對基本法的解釋權，全國人民代表大會擁有對基本法的修改權。若全國人民代表大會常務委員會對基本法進行了解釋，以及全國人民代表大會對基本法作了修改，香港特別行政區在行使立法權時則

必須予以遵守。

《香港基本法》確立了權力分立原則。在此種價值秩序下，亦非立法會特權所能恣意排除。例如立法會不得以議會特權剝奪立法會以外其他機關參與議事程序過程：如行政機關的提案權，或行政官員的列席陳述意見權。

2013年5月25日，高等法院判決立法會議員梁國雄的司法覆核案判詞中確立了在《香港基本法》框架下司法和立法機關、法官和立法會主席之間的清晰憲法權力關係。³立法會議員梁國雄不滿立法會主席曾鈺成在討論填補議員出缺機制的修訂會議上突然中止會議，提出司法覆核要求法庭裁定曾鈺成剝奪其在議會發言的憲法權利。法院拒絕介入中止立法會全體大會就“替補機制”立法二讀辯論的主席裁決。簡言之，即高等法院拒絕介入立法會的立法過程。判決確立《香港基本法》賦予主席主持及控制會議的權力，而議員的發言權並不等於“拉布權”，認為本案不涉憲法，故法庭不應介入。基於三權分立的大原則，法庭必須尊重立法過程，即使法庭只是輕輕地干涉，亦有可能對立法會的功能及運作造成相當大的損害，這不符公眾利益。立法會於《香港基本法》有其憲法特權，可自行處理內部規則及程序，若非涉及憲法問題，法庭不應介入干預。

根據《香港基本法》第85-158條，香港特區法院在高度自治的範圍內，在裁決案件時有權解釋基本法。由此引伸，香港特區法院有權裁決立法會所通過的法例違反基本法而失效，以保障基本法賦予香港市民的權利。另一方面，根據《香港基本法》第73條，立法會是香港惟一的立法機關，有權立法、修法和廢法。換言之，儘管法院有權裁決立法會的決定是否符合基本法，它只有司法和釋法權，並無凌駕立法會的立法權。由於《香港基本法》訂明香港採用習慣法系統，故此，香港特區法院在解釋基本法時，可參考普通法國家的慣例，按“目的論方法”，判斷在基本法中是否默示了法院有權介入立法會的立法過程。

根據英國的“The Bahamas District of the Methodist Church v. Symonette 案”，法院裁定，除非國會行將對社會產生嚴重損害並構成不公，而且日後將無法補救，否則，法院的司法權力決不能伸延至國會牆內。就算在立法過程中有不符常規的情況，國會依然有絕對權力去自行處理，不勞法院越俎代庖。雖然在上訴庭和終審庭設有少數服從多數的合議制，法院進行裁決時，基本上不奉行民主原則，乃按個別法官的主觀判斷作裁決。邏輯上，若法院有權在立法過

程中隨意介入，則民選的立法機關，在未直接或間接取得司法機關的同意前，不可能完成立法。如此，司法機關將可操控立法機關所立之法。另一方面，司法機關又以最高級別的幾位法官的判斷為最終依據，解釋法律和作出判決。如此，最高級別的幾位法官或任命他們的個別人士或團體，將成為一手包攬立法和司法的最高權力者。為避免法院(或任命法官的人士或團體)演變成獨裁者，在民主社會中，決不容法院隨意介入民選立法機關的立法過程。

高等法院認為，立法會乃政治利益團體互相角力和協商的場所，目的是化解政治爭議和社會矛盾。立法會乃立法機關，可是其中的一切爭論皆涉政治，必須以政治手腕而非法律程序去解決。就算立法會所通過的法律涉嫌違憲，但法院仍需等候法案通過成為法律後，方在日後的訴訟中按基本法規定去處理，而非急不及待在立法會辯論過程中插手。否則，立法會在法院的一再干擾下，將無法履行基本法中規定的立法功能，而干擾立法會的法院自己亦即同違反基本法。司法機關自己也非法操作，不但荒謬，更是文明社會的大災難。為了維護社會公益，避免獨裁，普通法官皆嚴格自律，緊守權力分割的優良傳統，避免介入立法機關中的政治爭議。

可是，法院作為司法者，具有捍衛憲法的天然責任。故此，普通法容許法院在極不尋常的情況下，合法地違反權力分割原則，為捍衛憲法介入立法機關運作，糾正某些違憲行為，以避免立法會犯下不可逆轉的嚴重過失，損害香港公眾利益。而梁國雄在本次司法覆核申請的理據亦在此。既然香港法律容許法院在“不尋常事態”下介入立法會，然本次中止辯論的主席裁決是否構成法律所必需的“不尋常事態”？高等法院的判斷是否定的。首先，法官判斷立法會議員的發言權乃受《香港基本法》及立法會會議常規所保護。可是，會議常規中卻有相關條文，規限議員的發言次數和時間。雖然《香港基本法》中沒有訂明這些限制，但上述事實表明，為了保證立法會能有效履行

《香港基本法》所賦予的職能，法律上必須承認有關議員的發言限制。故此，《香港基本法》賦予議員在立法會上的發言權，決不可引伸成不受任何限制的個人權利。

法院同意立法會主席的觀點，謂立法會的動議辯論，乃在完善法案，通過立法。故此，立法會主席有責任保證議員有充分的時間互相辯論、陳述觀點並爭取支持。同時，立法會主席也有責任維持會議的秩序和效率。假設反對議案的議員可無限制地發言，以圖無限期拖延票決以達到其政治目的，則立法會將功能全失(判決書第 45 段)。把議員受保護的發言權引伸成“無限制發言權”或“拉布權”(right to filibuster)，將與《香港基本法》第 73 條發生衝突。故此，法官判斷《香港基本法》並無授予議員“拉布權”，只要主席給與充分的辯論時間，及後運用權力中止冗長辯論，不但無剝奪基本法授予議員的立法權和發言權，而且是應有之義(判決書第 55 段)。

對於梁國雄指控立法會主席違反會議常規。判決書強調會議常規是立法會的內部事務，立法會可隨時更動之。故此，不符合會議常規和違反《香港基本法》不能相提並論。前者是立法會自己的程序和政治問題，後者才是必須法院介入的法律問題。法官強調，立法會主席的決定乃受其同僚及社會大眾的評價和挑戰。他既身為民選議員，亦必須為其政治決定負上責任。故此，法官認為立法會已能在政治上自行解決議員或主席不符常規的言行或決定，就此法院根本無須介入。所以，法院只需就主席行使權力本身是否合乎《香港基本法》作出裁決。最後，法官判斷“替補機制”通過後，社會大眾仍有充分時間就其合法與否提出司法挑戰。故此，立法本身並不會馬上構成無法彌補的嚴重損害或不公。故此法院裁定，立法會主席合法地行使其權力中止冗長辯論，議員的憲法權利並未受損，而通過法案亦不會構成即時和無法彌補的危險或損失。由於並未發生“不尋常事態”，故此法院不應違反權力分割原則。

註釋：

¹ Couderc, M. (1998). The Administrative and Financial Autonomy of Parliamentary Assemblies. In the Website of Inter-parliamentary Union: <http://www.ipu.org/ASGP-e/Couderc.pdf>, 3rd October 2013.

- ² 當然，港英時期的立法局議員，其演辭及質詢問題都受到一些限制，例如，不能以妨害形式提述有待法庭判決的案件，不得質疑女皇或皇室成員的行為，以及不得提及法官的行為等。如果刪除現時言論及辯論自由的條文，雖然議員的言論不受法律追究，但不能享有不被立法局外任何法院或地方受質詢的保障。
- ³ Leung Kwok Hung V. The President Of The Legislative Council Of The Hong Kong Special Administrative Region, [2012] 3 HKLRD 470.