

從“梁展文事件”看香港特區立法會專責委員會調查權

王曉聰*

“梁展文事件”中，香港特區立法會專責委員會依據《立法會(權力及特權)條例》行使傳召權，引發各方爭議。究竟專責委員會的職權邊界何在，應如何與其性質地位相匹配？專責委員會是否有權傳召證人？專責委員會的調查是否超出立法會的授權範圍？由此進而引發的思慮是：專責委員會傳召權的行使是否會侵害司法獨立和衝擊現有的公務員廉政監察管理體制？立法會職權過度擴張是否會破壞港區行政主導體制和抵觸基本法精神？圍繞這連串問題，有必要從香港特區政治體制設計原則和權力架構實狀出發，展開對立法會及其專責委員會調查權性質、權限、作用的探討。

一、基本事實背景和學者們的爭議

香港政府因“紅灣半島”項目與新世紀發展有限公司之子公司新創建集團有限公司所控股的添星發展有限公司，於 2001 年發生訟爭，2003 年達成調解協議，時任香港房屋及規劃地政局常任秘書長、房屋署署長梁展文曾代表政府參與處理此過程。2007 年梁退休後，經政府批准轉職新世紀發展下轄另一家子公司新世界中國地產有限公司高管。因公眾對梁任職期間的作為多有關注和懷疑，香港特區立法會於 2008 年 12 月 10 日通過決議，授權立法會主席根據《香港特別行政區立法會議事規則》第 78 條第 2 項，委任包括主席、副主席和 10 名委員共 12 人組成一專責委員會；該專責委員會負責調查梁在職期間所參與的制定或執行的重大房屋或土地政策及其具體決定是否與新世界中國地產有限公司存在任何潛在或實際的利益衝突和其他相關事宜。授權該委員會根據《立法會(權力及特權)條例》第 382 章第 9 條第 2 項行使該條例第 9 條第

1 項所賦予的權力。

隨後，該專責委員會先後兩次依據《立法會(權力及特權)條例》的前述規定，決定傳召新世界公司高管鄭家純和梁志堅出席參與聆訊，要求其提供相關證據內容。二人就此表示異議，入稟高等法院，提請司法覆核，質疑：立法會專責委員會是否有權力命令證人列席並出示文件；是否有權就個別企業及私人事務進行調查，就該目的行使傳召權，發表影響涉及市民和企業聲譽的調查結果；其對證人的個別要求是否超越立法會任命該專責委員會並界定其職責範圍的的決議的授權範圍？並請求高等法院判決：①專責委員會命令無效；②《立法會(權力及特權)條例》第 382 章“賦予常設委員會及任何其他委員會權力以命令任何人到該委員會前，作證或出示其管有的任何文據、簿冊、記錄或文件”的條文無效；③專責委員會的命令越權；④申請人無須出席預定聆訊或遵守專責委員會的命令。¹ 2009 年 8 月 20 日，香港特別行政區高等法院原訴法庭就此作出一審判決，駁回二人申請。

圍繞雙方爭議和法院的判決，各方學者就專責委員會行使調查權的合法性產生較大爭議，擇其要點綜述如下。

持肯定態度的意見主要從調查權的輔助性和立法會內部權能分工需求的合理性入手，認為專責委員會調查權是一項便宜立法會履職的權力，應予以承認。他們指出《香港基本法》賦予立法會監督政府的權力，調查權是行使監督權必須的內容。他們引述英、美、法、德等國的立法例和實踐，認為調查權只是一項輔助性的權力，並不起最終的決定性作用，只要調查事項的重要性沒有達到必須議會全體行使調查權的地步，便可授權屬下委員會行使。因此香港立法會“專責委員會工作的研究性和臨時性，決定了它不可能享有最終決定權”。² 其職責僅是向立法會報告調查結

* 深圳大學法學院學士

果，提出建議，是否採納的主動權依舊掌握在立法會。同時，“從代議機構的組織結構來看，它的內部存在一套決議系統，包括上下級決議單位。代議機關的職權大多應由立法會的整體行使，但某些職權可以由下級決議單位行使”。³ 立法會的內部分工，需要屬下專門機構依據複雜的程序代為行使，才能實現權能分工與效率優化，立法會本身有權將自己享有的職權細分。

持否定態度的意見擔憂由此導致的立法會權能的架空和對香港特區政制體系的破壞。其理據主要是：立法會將調查權授權專責委員會，勢必導致自身權力的旁落，甚至少數人操控立法會的危險；同時，調查公務員失職行為，是基本法確認的特區政府廉政公署管轄的廉政建設問題，根據“法律明確其一便排除其他”的原則，立法會再來重複行使比較牽強。

二、香港特區適用法律中的相關規範作為研究的邏輯起點

在香港特區，《香港基本法》、《立法會(權力和特權)條例》、《香港特別行政區立法會議事規則》是立法會行使調查權的規範基礎。值得關注的是基本法並未明確將調查權賦予專責委員會。故而，該案爭議焦點的專責委員會調查權的法律依據便聚焦在“特權條例”和“議事規則”上。

第一，《香港基本法》是香港特區立法會行使調查權的惟一憲法性依據。首先，《香港基本法》第73條第10項規定：在行使該條第1-9項所規定的立法會職權時，如有需要，可傳召有關人士出席作證和提供證據。可見立法會享有的調查權，是在行使法定職能並滿足“有需要”的條件下，“傳召證人出席和提供證據”的權力。其次，基本法出現“調查”委員會的規定見第73條第9項，但此處是規定立法會彈劾行政長官的特定程序，並非一般意義上立法會的“調查權”。

第二，《立法會(權力和特權)條例》的相關規定提供了規範專責委員會調查權的主要制度。該條例第9條“命令證人列席的權力”有如下規定：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。此規定在形式上

奠定了專責委員會調查權的基礎。此外，第10條以傳票通知列席、第11條可訪問經宣誓的證人、第12條發出手令強迫列席的權力、第16條免使自己或配偶入罪的特權的限制、第17條藐視罪、第18條虛假證據及欺騙和第19條干預議員、立法會人員或證人等款項，使得整個傳召制度的實體和程序規範相對完善。立法會所擁有的傳訊權具體包括：①傳召相關人士出席回答問題並要求他提供文件、資料；②任何人不能以對自己或其配偶不利為由而拒絕作答；③必要時，可以傳召其他證人對質；④對被傳召出席以後故意缺席的人可以下令拘捕歸案，強迫具結出席；⑤任何違抗命令拒不出席、拒不回答或作虛假陳述，提供假材料的，按犯罪論處。

該法原為港英當局早於1985年制定，1997年全國人大常委會根據基本法第160條對其進行過審查，未宣佈其與基本法抵觸而採用為特區法律，並適應化改名為《立法會(權力和特權)條例》。所以相關條款成為專責委員會的“尚方寶劍”，而鄭家純等提起司法覆核所挑戰的核心也正是該條款是否符合基本法的問題，他們引證基本法第160條，“如以後發現有的法律與本法抵觸，可依照本法規定的程序修改或停止生效”，要求宣佈相關條文抵觸基本法而無效。

第三，《香港特別行政區立法會議事規則》的規定也提供了支持的理據。該規則第80條(證人出席)規定：(1)常設委員會在行使職權時，如有需要，可傳召有關人士出席作證和提供證據；(2)內務委員會、法案委員會、事務委員會、專責委員會、調查委員會或其他委員會可獲立法會授權，使其在行使職權時，如有需要，可傳召有關人士出席作證和提供證據。但行政長官可根據安全和公共利益的考慮，決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否向立法會或其下屬委員會作證和提供證據。該條細化了調查權限行使的主體，也對其作出相應的對象限制，可是限制的對象只是行政長官所給予特權的公務人員，而沒有普通的香港市民。

三、爭議焦點

“梁展文事件”中爭議的核心，並非由共60名議員組成的立法會行使基本法第73條第10項之權力，而是由立法會所委任的專責委員會引用《立法會(權力和特權)條例》傳召相關證人進行聆訊。研討專責委員會調查權的合法性，必先探究香港立法會調查權的性

質，而這需要從香港特區政治體制的制度設計原和規範邏輯入手，否則沒有立論的合法基礎。

（一）香港特區政治體制的設計原則

依照《香港基本法》，香港特區是中央授權之下“高度自治”的地方行政區域，其政治體制是在權力分置基礎上以行政為主導、行政與立法互相制衡互相配合、司法獨立的體制。這個體制始終規限於“一國兩制”授權的特區制度框架內，不能超越基本法勾畫的“高度自治”的香港與中央的關係的維度。香港特區與中國各省、自治區、直轄市相比，雖然因其特殊政治歷史條件而被賦予行政、立法、司法上享有高度自治權，但歸根結底仍是中國單一制國家的地方行政區域，極端地強調特區自治權，以西方典型的“三權分立”原則去誇大立法會對行政機關的監督制衡權，是不符合基本法所規定的特別行政區制度的。

（二）對香港特區立法會調查權性質的理解

香港回歸後，原港英管治時期制度的某些積極因素，雖然在一定程度上由於制度慣性而保留下來，但歸根結底，特區政治體制是根據基本法建立的嶄新體系。對立法會調查權的理解也應如此，對其性質、行使範圍及運作程序絕不能以英美的一般政治原理推演，而必須以《香港基本法》的法理與制度為準據。

香港特區立法會並非任何國家或獨立政治實體的議會，僅是中國一個享有高度自治權的地方立法機關，並不擁有英國“議會至上”般的絕對權威，無需“憲法”授權，而須以基本法規定為依據。這就要求：

第一，調查權只能在立法會行使立法權、財政權、質詢權、任免權、處理申訴權和對行政長官彈劾權的過程中發揮輔助性作用，即限定於《香港基本法》第71條明確規定的9項法定事項範圍內，離開這些法定事項就屬於越權。

第二，調查權必須“如有需要”的條件才能行使。“傳召有關人士出席作證和提供證據”都無可否認將限制到被傳召者的人身自由和其他公民權利。

“傳召”行為的必要性便得以突出，以求取得各方利益的均衡，使之達到一定程度的比例。即為公法學上的“比例原則”，立法會實無法避免的情況下，應採用對被傳召者利益侵害最小的手段。

第三，調查權的行使只能為着達到以下合法目的之一：①讓議員們有效地獲取並且充分地掌握關於所欲制定法案的所有相關資訊，使其能夠形成明智的判斷，進而促使立法權能適當運作並發揮功能；②瞭解

政府工作的質量或者以此查究行政長官是否有違法或瀆職行為，以便進一步決定是否對之提起彈劾；③獲悉對其即將任免的法官的相關信息；④根據立法會議事公開的原則，將聽證會中對與調查目的相關的事實和證人加以訊問，透過大眾傳播媒體的報導和轉播，將事實真相公諸於眾，以滿足香港市民的知情權。

第四，《香港基本法》第73條，只規定香港特區立法會可以行使傳召權。並無可以授權屬下委員會行使傳召權的規定。

第五，《香港基本法》第48條第11項還從反面規定了對傳召權的應對界限。即是行政長官“根據安全和重大利益的考慮，決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否向立法會或其屬下的委員會作證並提供證據”。

（三）關於專責委員會強制傳召權的合法性

首先注意到該案原告所提出的理據。即《香港基本法》第73條的規定能夠行使傳召權的是立法會全體大會，而非任何其他議員的組合方式，不管他們名為委員會、事務委員會或其他。從嚴格意義上說，只有達到第75條所要求的法定人數（不少於全體議員的1/2）的立法會會議中才可行使第73條的10項職權。筆者贊成這樣的理據，不認為該案被告就此所主張的應當理智及彈性地解釋《香港基本法》第73條是正確的。後者認為，“立法會”一詞在有需要的情形下，應當作擴大解釋，即包括其委員會。立法會能否轉授權視乎對該條款的詮釋，而轉授權的正當性要取決於“合理的需要”，而並非“絕對需要”。他們僅僅是引用香港以及其他普通法司法區的立法例，但這與香港特區的情況不完全吻合。

立法會能否將自身權力轉授給其他機構，即便是其屬下的機構，應不取決於立法會自身。因為他的權力來自中央的授權，能否轉售該由中央確定。至少在基本法中沒有有關轉授權的任何明示或暗示的規定。真理超越一步就變成謬誤，在轉授權問題上至少要考慮兩個實質因素：一方面國家授權香港特區立法會決定行使傳召權時，必定對於立法會構成的政治格局有所考慮，寄希望於立法會全體議員集體議決的事情，特別是在議員提案還須區分功能組別和直選議員分組表決的情況下，是否有可能允許其調整政治決策的方式，讓少部分議員獨立決定特定政治性很強的事項呢？另一方面，基本法相關條文的規定，顯然是要求立法會集體議決的事項，如人事任命、立法和通過財政預算，都是全體會議集體議決的，怎麼能就在行使

傳召權上放任少數人代替立法會集體議決而行事呢？我們必須從香港特區立法會所處政制環境下的實狀去考慮制度設計的方向，不能想當然看外國怎麼做就怎麼學。一旦打破權力環環相扣的鏈條，則會導致政治不穩定和體制受衝擊。

綜上所述，立法會自行授權其專責委員會行使調查權，實質上是立法會權限擴張的一種表現，這是與一直以來立法權謀求主導香港政制的趨勢相一致的。這帶來的對基本法所規定的區政治體制的變動，不該

由一地方行政區域的立法會來自行主導，這在很大程度上有違反基本法的嫌疑，並始終認為，鑒於調查傳召權行使的政治性和公眾影響力，由立法會行使可以較為穩妥地受控於集體議決的政治決定；而與此不同的是專責委員會僅是立法會屬下的工作機構，其議決的法律效力與立法會全體議決的效力不可同日而語，《香港基本法》所規定的調查傳召權屬於立法會，而非立法會的下屬機構。故專責委員會理當不該享有包括調查傳召權的特別職權。

註釋：

- ¹ 《關於“鄭家純、梁志堅訴香港特別行政區立法會專責委員會”一案的備忘錄》，載於中國憲政網：http://www.calaw.cn/Pages_Front/Article/ArticleDetail.aspx?articleId=5361，2011年5月17日。
- ² 王鐸：《從“鄭家純、梁志堅訴香港特別行政區立法會案”看香港立法會的調查權》，載於北大法律信息網：http://article.chinalawinfo.com/Article_Detail.asp?ArticleID=51949，2011年5月17日。
- ³ 《“鄭家純、梁志堅訴香港特別行政區立法會案”學術研討會綜述》，載於中國憲政網：http://www.calaw.cn/Pages_Front/Article/ArticleDetail.aspx?articleId=5363，2011年5月17日。