

**立法會主席就
李柱銘議員，SC，JP 擬於 2004 年 5 月 5 日
立法會會議席上對馮檢基議員
就“要求行政長官向人大常委會提交補充報告”
所提議案作出的修正所作的裁決**

馮檢基議員已獲准於 2004 年 5 月 5 日舉行的立法會會議席上動議以下議案：

“本會不接受行政長官提交予全國人民代表大會常務委員會的報告，並對當中就政制改革提出的 9 項因素表示不滿，認為此舉等同於為本港推行全面普選設下更多關卡，窒礙民主發展；同時，本會促請行政長官立即諮詢港人，提交一份全面反映民意的補充報告，以實現港人要求分別在 2007 年及 2008 年普選行政長官及全體立法會議員的期望。”

2. 李柱銘議員在 2004 年 4 月 27 日作出擬對該議案提出修正的預告。倘若該項修正案獲准許，並獲本會通過，馮檢基議員的議案的措辭經李柱銘議員修正後將會是：

“本會不接受行政長官提交予全國人民代表大會常務委員會的報告，並對當中就政制改革提出的 9 項因素表示不滿，認為此舉等同於為本港推行全面普選設下更多關卡，窒礙民主發展；**本會亦認為全國人民代表大會常務委員會濫用權力，斷然否決香港 2007 年普選行政長官和 2008 年普選立法會，既違反《基本法》，並漠視港人對民主的訴求，更嚴重破壞一國兩制及高度自治；本會對此決定表示強烈譴責，並呼籲港人繼續爭取民主，永不放棄。**”

3. 李柱銘議員擬提出的修正案包括 3 個部分，即：
 - (a) “全國人民代表大會常務委員會濫用權力”；
 - (b) “斷然否決香港 2007 年普選行政長官和 2008 年普選立法會，既違反《基本法》，並漠視港人對民主的訴求，更嚴重破壞一國兩制及高度自治”；及
 - (c) “本會對此決定表示強烈譴責，並呼籲港人繼續爭取民主，永不放棄”。

政府當局的意見

4. 律政司司長在 2004 年 4 月 29 日提交書面意見(載列於**附錄 I**)。

5. 司長認為，相對於全國人大和人大常委會而言，香港特區立法機關根據全國人大藉着《基本法》授予的職權，是有憲法上的限制的。就《基本法》附件 I 和 II 的修改內容而言，特區立法機關和人大常委會的密切關係，在附件中已有規定。具體來說，特區立法機關獲委託一項憲法職能，向人大常委會匯報有關修訂，並視乎情況呈請人大常委會批准或備案。

6. 鑑於香港的立法機關與全國人大和人大常委會的憲法關係，政府認為立法會就有關全國人大或人大常委會的議案或修正案進行辯論，而有關議案或修正案所用的語言及／或內容是指控全國人大或人大常委會違法或作出了其他不當的行為，這是不合乎規程的。

7. 政府要求立法會對全國人大及人大常委會的準則，應採用與立法會本身相同的準則，那就是，如立法會通過一項議案，而該議案中有針對立法會本身特性及行為的使人反感的詞句，並有可能貶低立法機關在市民心目中的形象，這便是不合乎規程。

8. 政府進一步認為有關修正案超出原來議案範圍。原來議案明確要求討論行政長官提交人大常委會的報告，而有關修正案則針對人大常委會對該份報告的審議，並要求議員就下列事項（以及其他事項）作決定：

- (a) 人大常委會是否濫用權力；
- (b) 人大常委會是否違反《基本法》；及
- (c) 立法會是否應譴責人大常委會的決定。

即使該等事項被視為合乎規程而可進行辯論，但這些顯然是重大而且完全在原來議案範圍以外的事宜。

李柱銘議員的回應

9. 鑑於律政司司長的意見，我已邀請李柱銘議員作出回應。簡而言之，李議員在今天給我的來信（載列於**附錄 II**）中表示若因為他的修正案所用的語言及／或內容是指控全國人大或人大常委會違法或作出了其他不當的行為而被裁定為不合乎規程，日後或會有人辯稱本會不能質疑中央、港澳事務辦公室或中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室等的行政作為。由於沒有清楚的理據和權力，令人不得不認為這樣的裁決會削弱本會的權力，以及本會的言論和辯論自由，是完全不可以接受的。

10. 關於議案範圍的問題，李議員促請我考慮原議案明顯已因其後所

發生的事情而變得無關宏旨及就原議案進行辯論將會毫無意義。

立法機關法律顧問的意見

11. 立法機關法律顧問表示，由於原議案的範圍限於行政長官報告的內容，就人大常委會考慮該報告的事宜進行辯論，顯然不在該項議案的動議者在作出預告時所預期的辯論範圍以內。
12. 假設主席接納這項意見，是否需要處理政府當局及李議員提出的其他觀點，則由她決定。
13. 立法機關法律顧問同意政府當局就辯論的適當限制所提供的意見，即正如《基本法》所確認，全國人大和人大常委會在香港特區具備特殊的憲法地位。雖然政府當局並無提及，《基本法》中相關和支持其意見的其他條文為第一及十一條。第一條訂明香港特區是中華人民共和國不可分離的部分，而第十一條訂明，根據中華人民共和國憲法第三十一條，香港特區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以《基本法》的規定為依據。政府當局的反對是建基於《基本法》內，並以一般性方法描述的憲法關係。
14. 法律顧問認為主席須考慮的問題是，因應全國人大和人大常委會的特殊憲法地位，以及立法會與全國人大和人大常委會之間的憲法關係，而儘管《基本法》及《議事規則》中並無明文作出限制，她應否以她認為擬議修正案不合乎規程為由，而行使根據《議事規則》第30(3)條的權力，將修正案退回該議員。
15. 就這個問題所需考慮的第一件事項，是立法會應否為給予全國人大和人大常委會相當的禮貌和尊重，而不准許議案或就議案提出的修正案中含有針對他們的使人反感的詞句。政府當局所參照的，實際上是厄斯金梅(Erskine May)在“對國會及上下議院的措辭”標題下所描述的行事方式。假如主席須考慮的事宜並無在《議事規則》中訂明，她可以參照其他司法管轄區的行事方式作為指引，但無須受其約束。李柱銘議員建議該項慣例不應適用，理由是他在其擬議修正案中所用的用語並非屬於不符合議會規程的用語，而且全國人大及立法會之間的關係，並非如英國國會的下議院和上議院。法律顧問表示，倘若主席信納英國國會的該項行事方式與當前的事宜相關，她可自行決定如何參照該行事方式，以決定立法會所應遵循的行事方式。
16. 倘若主席決定參照該項英國國會的行事方式作為指引，另一個需考慮的事項是，人大常委會就立法會針對它或其行為所提出的議案，應怎樣給予定位。因應人大常委會的特殊憲法地位及其與立法會之間的憲法關係，如果主席決定立法會不應准許本身或其議員提出嚴重指控，聲稱人大常委會濫用權力或違法，也是合理的。

我的意見

17. 這是首次有議員以就議案提出修正案的形式提出議案，指控人大常委會的行動及尋求立法會支持譴責全國人大最近所作的決定。亦是首次有議員提出議案指責任何立法機關濫權和違法。
18. 根據中國憲法第五十七條，全國人大是最高國家權力機關。它的常設機關是人大常委會。《基本法》第一條述明“香港特區是中華人民共和國不可分離的部分”。因此，人大常委會是國家最高權力機關——全國人民代表大會的常設委員會，而香港特區立法會只是我們地區的立法機關。
19. 《基本法》第五條反映“一國兩制”的國家政策。第十二條訂明香港特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。第十七條訂明香港特區享有立法權。第七十三(一)條及第七十三(六)條訂明立法會的權力及職能包括根據《基本法》規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律，以及就任何有關公眾利益問題進行辯論。
20. 《立法會(權力及特權)條例》(第 382 條)第 3 條述明立法會有言論及辯論的自由。
21. 我認為上述條文列明全國人大／人大常委會與香港特區／香港特區立法會之間的憲法關係及相關的權力。我須根據上述條文考慮政府當局及李議員提出的主要問題，即本會就人大常委會對有關香港特區的事宜行使權力的議案進行辯論，是否合乎規程，而假如有關議案合乎規程，李議員所提出的修正案的用語是否合乎規程。當然，還有擬提出的修正案是否在原議案範圍之內的問題。
22. 身為立法會主席，我其中一項責任是維護議員的權利及特權，包括他們的言論自由。但我必須指出，該項自由並非全無限制的。舉例而言，一如其他立法機關，我們本身的《議事規則》亦有專為規管議員的言論及行為作出規定的部分。
23. 視乎所提出議案的特定用語，我認為關乎國家機關的議案並非完全不可能在本會獲接納進行辯論，但該議案須合乎有關文書及規則的要求。
24. 隨後的另一項問題是，本會是否適宜辯論一項帶有指控人大常委會的作為及向其作出譴責詞句的議案，一如李議員提出的修正案。我認為，人大常委會有權根據《基本法》第一百五十八條行使其權力是已決定的事實。人大常委會已憑藉其對《基本法》附件 I 第七條及附件 II 第三條的解釋，就有關上述條文的事宜作出決定。有鑑於此，

我認為李議員按其所提交的用詞動議其修正案，並不恰當。此外，我亦認同政府當局的觀點，即立法會如就一項議案進行辯論，而該議案中有針對人大常委會本身特性或人大常委會依法作出的行為作出指控的語句，並有可能貶低其在市民心目中的形象，是不合乎規程的。

25. 最後，我同意政府當局的意見，即該項修正案超出原議案的範圍，因此並不合乎規程。至於李議員指“原議案明顯已因其後所發生的事情而變得無關宏旨”及“就原議案進行辯論將會毫無意義，尤其涉及議案後部分的討論”，動議該項議案的議員可自行決定是否撤回或修改其措辭。

裁決

26. 由於李柱銘議員對馮檢基議員議案所提出的修正案超出原來議案的範圍，我裁定修正案不合乎規程。基於我在上述意見中所提出的原因，我亦裁定立法會如就該項對人大常委會依據憲法及《基本法》作出的行為提出指控的修正案進行辯論，是不合乎規程的。

立法會主席范徐麗泰

2004年4月30日

律政司
律政司司長辦公室

香港金鐘道 66 號
金鐘政府合署高座 4 樓

網址：www.info.gov.hk/justice
郵文傳真：852-2877 3978

本司編號 Our Ref.:

來函編號 Your Ref.:

電話號碼 Tel. No.: 2867 2001



DEPARTMENT OF JUSTICE
Secretary for Justice's Office

4/F, High Block
Queensway Government Offices
66 Queensway, Hong Kong

Web site: www.info.gov.hk/justice
Fax: 852-2877 3978

【中文譯本】

香港中區
昃臣道 8 號
立法會大樓
立法會秘書處
立法會主席
范徐麗泰女士, GBS, JP

徐主席：

有關李柱銘議員就馮檢基議員於 2004 年 5 月 5 日進行辯論的議案作出修正預告一事，政府擬提供以下資料，以供考慮。

辯論的適當限制

政府十分尊重立法會根據《基本法》第七十三條第六款可“就任何有關公共利益問題進行辯論”的職權，以及根據《立法會(權力及特權)條例》(第 382 章)第 3 條，議員在立法會會議廳中享有的言論及辯論自由，但這些條款卻因不同情況而受到若干限制。

今次事件有一項相關的特殊情況，就是《基本法》所確認的全國人大及其常設機關人大常委會的特殊憲法地位。《基本法》第二條規定，“全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。”就立法機關來說，憑藉全國人大的授權，一如《基本法》第十七條所規定，香港特別行政區(香港特區)“享有立法權。”此外，香港特區

有責任把特區制定的法律報人大常委會備案，以及根據《基本法》第十七條第三款，人大常委會如認為提交的法律違反《基本法》，可將有關法律發回及令其失效。

香港的司法機構已接納全國人大及人大常委會所具備的特殊地位。在吳嘉玲訴入境事務處處長(No. 2) [1999] 1 HKLRD 577 第 578C 頁(第 578E 頁)一案中，終審法院接納，就相對於全國人大及人大常委會而言，特區法院的司法權在憲法上是受到限制的¹。

因此，相對於全國人大和人大常委會而言，香港特區立法機關根據全國人大藉着《基本法》授予的職權，是有憲法上的限制的。就《基本法》附件 I 和 II 的修改內容而言，特區立法機關和人大常委會的密切關係，在附件中已有規定。具體來說，特區立法機關獲委託一項憲法職能，向人大常委會匯報有關修訂，並視乎情況呈請人大常委會批准或備案。

鑑於香港的立法機關與全國人大和人大常委會的憲法關係，政府認為立法會就有關全國人大或人大常委會的議案或修正案進行辯論，而有關議案或修正案所用的語言及／或內容是指控全國人大或人大常委會違法或作出了其他不當的行為，這是不合乎規程的。政府認為李議員提出的修正案顯然屬於這一類。

政府就立法會的恰當議會行為作出這項陳述時，只是要求立法會對全國人大及人大常委會的準則，應採用與立法會本身相同的準則，那就是，如立法會通過一項議案，而該議案中有針對立法會本身特性及行為的使人反感的詞句，並有可能貶低立法機關在市民心目中的形象，這便是不合乎規

¹ “我等在 1999 年 1 月 29 日的判詞中，並沒有質疑人大常委會根據第 158 條所具有解釋《基本法》的權力，及如果人大常委會對《基本法》作出解釋時，特區法院必須要以此為依據。我等接受這個解釋權是不能質疑的。我等在判詞中，也沒有質疑全國人大及人大常委會依據《基本法》的條文和《基本法》所規定的程序行使任何權力。我等亦接受這個權力是不能質疑的。”

程（然而批評立法會的角色及職能則符合規程）。

修正的範圍

政府進一步認為有關修正案超出原來議案範圍，因此不合乎《立法會議事規則》所訂的規程。原來議案明確要求討論行政長官提交人大常委會的報告，而有關修正案則針對人大常委會對該份報告的審議，並要求議員就下列事項（以及其他事項）作出決定一

- i) 人大常委會是否濫用權力；
- ii) 人大常委會是否違反《基本法》；以及
- iii) 立法會是否應譴責人大常委會的決定。

即使該等事項被視為合乎規程而可進行辯論，但這些顯然是重大而且完全在原來議案範圍以外的事宜。

律政司司長梁愛詩

二零零四年四月二十九日

#306638

附錄 II

(譯文)

香港中區
昃臣道 8 號
立法會大樓
立法會主席
范徐麗泰女士，G. B. S., J. P.

主席女士：

有關：律政司司長 2004 年 4 月 29 日的來函

有關律政司司長反對我就馮檢基議員 2004 年 5 月 5 日議案所提出的修正案一事，多謝主席給我機會作出回應。不過，由於時間所限，我不能對她的函件作詳細回應。

辯論的適當限制

2. 雖然她的用意並不清晰明確，但這個標題卻提出很重要的憲制問題。其主要反對似乎在於第 2 頁的最後一段，即我的修正案由於“所用的語言及／或內容是指控全國人大或人大常委會違法或作出了其他不當的行為”而“不合乎規程”。

3. 她在隨後的一段指出，立法會“對全國人大及人大常委會的準則，應採取與立法會本身相同的準則，那就是，如立法會通過一項議案，而該議案中有針對立法會本身特性及行為的使人反感的詞句，並有可能貶低立法機關在市民心目中的形象，這便是不合乎規程。”除此之外，她並沒有提出原因。

4. 我的觀察所得如下：

- (1) 上文第 3 段的引述部分似乎是厄斯金梅 (Erskine May) 著作第 382 頁在“對國會及上下議院的措辭”標題下某段首句的釋義。
- (2) 雖然我提出的修正案出現一些強烈的措辭，但這些詞句正反映了本會很多同事及社會上很多人的意見。況且，這些詞句肯定不屬於不符合議會規程的用語。

- (3) 即使(但我不認為如此)這些詞句或其中部分詞句或會被下議院視為“違反國會本身特性的使人反感的詞句”(見上述的厄斯金梅著作)，我提出的修正案並非針對立法會本身，而只是針對人大常委會。
- (4) 全國人大及本會是互相獨立的，並非如英國國會的下議院和上議院，是同一個立法機關的兩個不同議院。
- (5) 雖然律政司司長提到香港立法機關與全國人大或人大常委會之間的“憲法關係”，但她並沒以下述理由作為其論據：鑑於全國人大是高一級的立法機關，因此次等的香港立法機關並無獲授權及絕對不可批評全國人大或人大常委會。即使律政司司長提出這個論點，也並無實質內容。我記得，在香港仍處於殖民地時代時，本會議員(包括我在內)曾不止一次使用，並獲准使用更強烈的語言就例如國籍法的事宜譴責英國(主權國)國會。
- (6) 至於對終審法院就吳嘉玲訴入境事務處處長(No. 2) [1999] 1 HKLRD 577 第 578C(第 578E)一案所作裁決的提述，終審法院接納其“不能質疑全國人大及人大常委會依據《基本法》的條文和《基本法》所規定的程序行使任何權力。”終審法院肯定沒有承認它不能或不具司法管轄權審視人大或人大常委會的作為是否符合《基本法》的條文。
- (7) 終審法院沒有承認這點顯然是正確的，因為人大或人大常委會具備多項不同職能(見中華人民共和國憲法第 62 及 67 條)，當中有些屬立法性質，有些則明顯屬行政性質。
- (8) 人大常委會在 4 月 6 日就《基本法》附件 I 第 7 段及附件 II 第 III 段所作的解釋，明顯是行使一項立法功能，而人大常委會在 4 月 26 日所作的決定，即 2007 年行政長官選舉及 2008 年整個立法機關的選舉不能以民主方式進行的決定，並非也並不意味屬行使立法功能。事實上，後者實質屬行政或施政性質的作為。
- (9) 假若我所提出的修正案基於這原因而被裁定為不合乎規程，將會後患無窮，因為日後或會有人辯稱本會不能質疑中央、港澳事務辦公室或中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室等的行政作為。
- (10) 由於沒有清楚的理據和權力，令人不得不認為這樣的裁決會削弱本會的權力，以及本會的言論和辯論自由，是完全不可以接受的。

修正案的範圍

5. 有關我提出的反對，我促請閣下考慮下述事宜：

- (1) 原議案明顯已因其後所發生的事情而變得無關宏旨，因為人大常委會不但在 4 月 26 日接納行政長官的報告(即促使提出原議案的原因)，人大常委會更決定 2007 年行政長官選舉及 2008 年整個立法機關的選舉將不能以民主方式進行。
- (2) 在 5 月 5 日的會議上就原議案進行辯論將會毫無意義，尤其涉及議案後部分的討論，即促請“行政長官立即諮詢港人，提交一份全面反映民意的補充報告，以實現港人要求分別在 2007 年及 2008 年普選行政長官及全體立法會議員的期望。”
- (3) 顯而易見，原議案的用意，是希望人大常委會將會或可能會被補充報告中所表達的民意所說服，不排除 2007 年及 2008 年推行民主選舉的可能性，並決定應以民主方式進行有關選舉。

謝謝閣下對此事的關注。

立法會議員

李柱銘

2004 年 4 月 30 日