目　錄
CONTENTS

港澳法律

香港特別行政區立法會「調查權」概念之辨析…… 孫霖 /4
港澳特別行政區政治體制的規範表達……趙玄 /32
澳門原有法律清理及適應化工作芻議……王華 /54
澳門特區原有法令修訂問題探討……郭麗莎 /77
澳門統一司法見解制度研究…… 劉訓東 /106
粵港澳大灣區仲裁制度創新路徑研究…… 徐狄棟　劉金玲 /127
美國《香港人權與民主法案》評析…… 徐梓文 /154

港澳經濟與社會

粵港澳大灣區的產業互補與集聚研究…… 查婷俊　凌永輝 /180
粵港澳大灣區各城市產業集聚變遷的經濟效應…… 任曉麗　陳廣漢 /206
香港居民跨境購房的影響因素實證分析…… 藍宇東 /235
試論香港舊版中學通識教材中的問題與成因
——以《今日香港》系列為例…… 李宇龍　劉曉靜　肖代柏 /254
外傭權益與制度性歧視
——香港外籍家庭傭工政策淺析…… 劉春燕　陳小丹　蘇妍雙 /275
澳門社會和諧狀況再次測評及對策探討
——兼論與香港和珠海的比較…… 錢紅麗 /296

港澳政治與歷史

個人（私隱）信息武器化
——香港修例風波中的媒介資源運用…… 黃俊　白淨 /330
美國「全政府」對華戰略中國會介入香港事務的變化與特徵…… 胡婷 /360
香港人民對抗日戰爭的貢獻——以《華商報》為視角…… 劉衞 /387

港澳文學與文化

本土性與世界性：比較視域下澳門文學的研究現狀
與研究進路…… 霍超群 /410
突圍與困局：新世紀以來香港文化身份的新論述…… 李玲玲 /431

港澳法律

香港特別行政區立法會「調查權」概念之辨析

孫霖 *

摘　要：長期以來，《香港基本法》第 73 條第 10 項規定的「傳召有關人士出席作證和提供證據」的權力被等同於香港立法會調查權，但此條僅是關於香港立法會傳召權的規定，除傳召權以外，立法會及其委員會還可以通過查閱政府文件、請求作證或邀請列席會議等多種方式開展調查，因此有必要對香港立法會「調查權」概念作出新的界定。香港立法會調查權指的是香港立法會及其委員會為履行其職責，在有需要時，通過一定方式蒐集信息並查明事實的權力。根據調查方式的差異，香港立法會調查權可分為傳召調查權和一般調查權。立法會及其委員會行使調查權必須符合目的性與必要性條件，並受到行政特權、證人權利及香港特區政治體制的制約。

* 孫霖，法學博士，佛山大學法學院講師，研究方向：港澳基本法、國籍法。
本文為教育部人文社會科學重點研究基地重大項目「一國兩制」基礎理論創新與制度體系發展研究（22JJD820033）的階段性成果。

關鍵詞：香港立法會　調查權　傳召調查權　一般調查權

一、問題的提出

2020 年 7 月 10 日，香港立法會調查梁振英先生與澳洲企業 UGL Limited 所訂協議事宜的專責委員會發佈調查報告，並於 7 月 15 日將報告提交立法會省覽。該報告載明專責委員會為獲取相關材料及證言作出的努力，以及在調查過程中遭遇的各種困難，委員們認為，專責委員會的運作舉步維艱，無法進入發掘事實和審議階段，難以開展進一步的調查工作。因此，專責委員會決定結束其工作，依據《香港特別行政區立法會議事規則》第 78（4）條[①]向立法會作出報告並解散，為歷時近四年的調查工作畫上句號。[②]

香港立法會成立專責委員會調查梁振英與 UGL 訂立協議一事，調查對象具有特殊性，被認為是香港立法會行使調查權的重要案件。學者普遍認為，《香港基本法》第 73 條第 10 項「香港特別行政區立法會行使下列職權：……（十）在行使上述各項職權時，如有需要，可傳召有關人士出席作證和提供證據」是對香港立法會調查權的規定。秦前紅教授《香港特區立法權與行政權關係研究》[③]一書及朱孔武教授《香

① 《香港特別行政區立法會議事規則》第 78 條：（4）專責委員會完成研究交其處理的事宜或法案後，須立即向立法會作出報告，而委員會須隨即解散。委員會如認為未能在任期完結前完成研究有關事宜或法案，須如實向立法會報告。

② 參見「香港立法會調查梁振英先生與澳洲企業 UGL Limited 所訂協議的事宜專責委員會報告」，https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/sc/sc_lcyugl/general/sc_lcyugl.htm，最後訪問日期：2021 年 3 月 6 日。

③ 秦前紅、付婧：《香港特區立法權與行政權關係研究》，香港城市大學出版社，2018 年，第 216 頁。

港立法會調查權的法理探析》[①] 一文均認為，香港立法會調查權即《香港基本法》第 73 條第 10 項規定的「傳召有關人士出席作證和提供證據的權力」。王鍇教授《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》[②] 一文、葉海波教授《香港立法會調查權的法律界限——政治制度的視角》[③] 一文及王書成、顧敏康教授《香港立法會調查權限分析》[④] 一文均指出，《香港基本法》第 73 條第 10 項為香港立法會行使調查權設置了內在限制，立法會行使調查權必須符合「在行使上述各項職權時」且「有需要」兩個條件。上述對立法會「調查權」的界定似乎已獲得了普遍認可。

「鄭家純等訴立法會案」曾引發對「香港立法會下屬委員會能否行使《香港基本法》第 73 條第 10 項規定的調查權」的廣泛討論。根據《立法會議事規則》《立法會（權力及特權）條例》，立法會常設委員會有權傳召證人出席作證，非常設委員會經立法會明確授權後方可行使傳召證人的權力。調查梁振英與 UGL 所訂協議事宜的專責委員會屬於非常設委員會，其未獲立法會授予傳召的權力，無權傳召證人作證或提供證據，該專責委員會的調查活動似乎與上文所稱的立法會「調查權」範疇不符。但該專責委員會專司調查之職，其職權即調查梁振英與 UGL 訂立協議並在就任後收取與該協議相關的 400 萬英鎊款項的相關事宜，其在調查過程中，雖無權傳召證人作證，但可邀請有關人士

① 朱孔武：《香港立法會調查權的法理探析》，《政治與法律》2009 年第 8 期。

② 王鍇：《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》，http://pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Gid=86d47abbeb1176b8873bb4c19be5deb7bdfb，最後訪問日期：2021 年 3 月 6 日。

③ 葉海波：《香港立法會調查權的法律界限——政治制度的視角》，《浙江社會科學》2020 年第 10 期。

④ 王書成、顧敏康：《香港立法會調查權限分析》，《環球法律評論》2010 年第 6 期。

或團體口頭作證或出示相關文件，完成調查職責。[①] 自香港特區成立以來，香港立法會先後共成立八個專責委員會負責調查特定的重大公共事件，其中，除調查梁振英與 UGL 訂立協議的專責委員會外，調查湯顯明任職廉政專員期間不當事宜、調查廣深港高鐵香港段工程延誤的兩個專責委員會，同樣未獲立法會授權行使傳召證人作證或提供證據的權力。這一現實情況對香港立法會「調查權」概念提出了新的挑戰：將「調查權」解讀為「傳召權」是否過度限縮「調查權」的內涵？能否不加辨別地將所有立法會的調查行為都置於基本法第 73 條第 10 項的約束之下？這值得商榷。

有關香港立法會調查權的現有研究中，未對此現象給予足夠的關注。許昌教授的《再論香港特區立法會及其專責委員會的調查權》[②]、王鍇教授的《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》[③]，及葉海波教授的《香港立法會調查權的法律界限——政治制度的視角》[④] 等文，雖然在文中使用了「傳召權」或「傳召作證權」等詞，但未嚴格區分「調查權」與「傳召權」的概念，並在文中交替使用這兩個詞語，實質上仍將「調查權」等同於「傳召權」。筆者認為，香港立法會「調查權」的現有概念與香港立法會調查實踐存在衝突，基於法律中對立法會「調查權」的規定，結合立法會調查活動的實際

① 參見「香港立法會調查梁振英先生與澳洲企業 UGL Limited 所訂協議的事宜專責委員會報告」，https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/sc/sc_lcyugl/report/sc_lcyugl_rpt.htm，最後訪問日期：2021 年 3 月 6 日。

② 許昌：《再論香港特區立法會及其專責委員會的調查權》，《「一國兩制」研究》第 9 期。

③ 王鍇：《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》，http://pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Gid=86d47abbeb1176b8873bb4c19be5deb7bdfb，最後訪問日期：2021 年 3 月 6 日。

④ 葉海波：《香港立法會調查權的法律界限——政治制度的視角》，《浙江社會科學》2020 年第 10 期。

運行情況，有必要重新檢視立法會「調查權」的概念，為推動立法會調查權的規範運作奠定理論基礎。

二、立法機關調查權概念之比較

國內學者主要是基於《香港基本法》第 73 條第 10 項，從調查方式入手，界定香港立法會調查權的內涵，認為香港立法會調查權是傳召有關人士出席作證和提供證據的權力，將立法會的調查權與傳召權畫上了等號，似乎意味着立法會只能通過傳召證人的單一方式獲取信息、開展調查工作。但「調查」二字的本意在於搜尋資料、查明事實，若把「調查權」等同於「傳召權」，存在不當限縮解釋「調查權」之嫌。

以調查方式為切入點界定「調查權」概念並無不妥，不妨沿襲這一思路，考察英美立法機關及中國人大調查權的行使方式，為重新界定香港立法會「調查權」內涵提供啟發。

（一）英國議會調查權

調查權被認為是立法機關的固有權力之一。英國是立法機關調查權的誕生地，1340 年英國等級議會授權委員會調查羊毛業補助金撥款的挪用情況，被認為是議會行使調查權的開端。[①] 隨後，英國議會的監督權力擴大至對政府官員的監督，議會若對政府官員提出彈劾或質詢，必須要先行使調查權以獲得足夠證據。[②]1688 年「光榮革命」後，

① 周偉：《各國立法機關委員會制度比較研究》，山東人民出版社，2005 年，第 53 頁。
② 李燕：《論議會調查權的產生及憲法化》，《人大研究》2013 年第 8 期。

英國制定《權利法案》，正式確立了議會作為最高國家權力機關的地位。在此背景下，英國議會常基於立法或監督政府及官員的目的委任下屬委員會展開調查，調查權逐漸成為英國議會不可或缺的重要權力，議會調查權由此進入全盛時期。

英國議會的權力重心經歷了從上院逐漸轉移到下院的過程。14 世紀上半葉，英國議會正式確立兩院制，此後很長一段時間裏，議會調查權都為貴族院所壟斷，直到 1871 年英國議會頒佈的《議院證人法》（Parliamentary Witnesses Act）才正式授予平民院調查權。[①]1979 年，英國議會改革下院委員會結構，對應政府各職能部門，設立 14 個特設委員會，負責審查和監督政府部門制定的政策、行政管理工作及財政開支，[②] 並於同年修改《平民院議事規則》，規定特設委員會為履行工作職責可行使調查權，可以通過傳喚證人、調取相關檔案和文件、任命專家顧問等方式獲取所需信息。[③]

此外，英國議會監察專員（Parliamentary Ombudsman）制度的建立也是英國調查權制度發展過程中的一次重要飛躍。該制度建基於議會主權與內閣責任兩大精神，監察專員對下議院負責，對英國政府部門及公共機構的不良行政行為進行監督。[④] 根據《議會監察專員法（1967）》，監察專員行使調查權的方式主要包括：1. 有權傳喚證人出席作證或提供文件，該權力與法院權力一致。2. 有權要求任何有關人士提供相關信息或文件。3. 有權要求有關政府部門的官員或工作人員

① 王書成、顧敏康：《香港立法會調查權限分析》，《環球法律評論》2010 年第 6 期。
② 胡康大：《英國議會委員會的作用及其特點》，《西歐研究》1990 年第 2 期。
③ 尹中卿：《英國平民院議事規程關於監督的規定（下）》，《人大研究》2003 年第 3 期。
④ 王佳紅：《英國議會監察專員制度變遷史研究（1967—2017）》，武漢大學博士論文，2018。

提供相關信息，調閱政府文件，但查閱內閣及其委員會的文件須經內閣大臣出具證明。4. 任何人不配合或妨礙調查工作且無正當理由，若該調查在法院進行，則以藐視法庭罪論處。隨着英國議會監察實踐的不斷展開與推進，《議會監察專員法》的結構雖無太大變化，但英國議會監察專員制度在實踐中發展與完善，調查手段也更加多樣與高效。

（二）美國國會調查權

美國作為英國殖民地，受英國影響，在獨立前已有運用調查權的先例，包括 1722 年馬薩諸塞議會傳召軍事官員說明某次軍事行動的失利、弗吉尼亞參議院賦予其委員會傳召證人或蒐集文件的權力等。[①] 美國獨立後，其政治體制尚不成熟，難以完全擺脫英國制度的影響，議會調查權便作為先例為美國所接受。美國聯邦憲法雖未對國會調查權作出明確規定，但國會調查權已被認為是國會潛在的、隱含的一項憲法權力[②]，在實踐中獲得廣泛應用，並通過法院判例和國會運作經驗逐漸完善這一制度。

1792 年美國眾議院設置特別調查委員會調查克萊爾將軍出征印第安人慘敗原因，是美國國會行使調查權的開端，該調查委員會傳喚相關證人到國會作證，並開創了國會命令行政部門提交相關資料的先例。[③] 在 1927 年的麥克蘭訴多爾蒂案中，國會調查權得到最高法院的認可，該權力得到正式確認。[④] 20 世紀 80 年代的「伊朗門」事件爆發後，

① 朱孔武:《香港特別行政區立法會特權與調查權研究》，厦門大學出版社，2016 年，第 67 頁。
② 鄭賢君：《國會調查權：一項獨立的準司法權力》，《首都師範大學學報》2016 年第 3 期。
③ 華婭玲：《美國國會調查權研究》，西南政法大學碩士論文，2016。
④ 參見 McGrain v. Daugherty，273 U.S. 135（1927）。

參眾兩院分別成立調查委員會，聯合開展對本事件的調查工作，標誌着美國國會調查權制度走向成熟階段。[①]

美國國會可以通過傳喚證人、召開聽證會、查閱有關部門提供的資料或文件、開展現場調查等方式蒐集資料、查明事實。其中，召開調查聽證會是美國國會最常用的一種調查手段，聽證會一般公開舉行，委員會有權傳喚有關人士出席聽證會作證或提供證據，並邀請案件的利害關係人和其他知情人士出席。[②] 2020 年 4 月 23 日，眾議院通過一項決議，決定在監督與改革委員會（the Committee on Oversight and Reform）下設立一個特別小組委員會，負責調查美國國內的新冠疫情危機，該決議授予小組委員會主席發出傳票命令證人提供相關信息的權力。[③] 在調查的前六個月時間裏，該小組委員會發起 30 多項調查，其中便包含 15 場聽證會和簡報會（briefings）。此外，在本次調查過程中，小組委員會也積極尋求行政機關的協助，主要通過主席或成員向特定部門或行政官員致信的方式，請求對方提供相關文件或作出解釋説明。[④] 除上述調查方式之外，小組委員會在認為必要時也可以指派委員到特定問題發生地或有關人士所在地進行現場調查，要求公民個人、組織團體、政府部門及其工作人員提供相關的文件或資料。

① 華婭玲：《美國國會調查權研究》，西南政法大學碩士論文，2016。
② 華婭玲：《美國國會調查權研究》，西南政法大學碩士論文，2016。
③ 參見眾議院第 935 號決議“Establishing a Select Subcommittee on the Coronavirus Crisis as a select investigative subcommittee of the Committee on Oversight and Reform”，https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/935?q=%7B%22search%22%3A%5B%22H.Res.935%22%5D%7D&s=10&r=2，最後訪問日期：2021 年 3 月 7 日。
④ 參見該特別小組委員會於 2020 年 10 月發佈的“Interim Staff Report”，https://coronavirus.house.gov/news/reports/select-subcommittee-releases-new-staff-report-investigations-trump-administration，最後訪問日期：2021 年 3 月 7 日。

（三）中國人大特定問題調查權

中國現行《憲法》第 71 條是對全國人大特定問題調查權的規定：全國人大及其常委會認為必要時，可以組織關於特定問題的調查委員會，並根據該委員會的報告作出決議。地方人大及其常委會也有權組織特定問題調查委員會，具體規定見《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》第 31 條：「縣級以上的地方各級人民代表大會可以組織關於特定問題的調查委員會。」以及《各級人民代表大會常務委員會監督法》第 39 條：「各級人民代表大會常務委員會對屬於其職權範圍內的事項，需要作出決議、決定，但有關重大事實不清的，可以組織關於特定問題的調查委員會。」其中，《監督法》對各級人大常委會組織調查委員會，增加了「屬於其職權範圍內的事項」這一限定條件。此外，《憲法》《全國人民代表大會議事規則》《監督法》均規定，一切有關的國家機關、社會團體和公民都有義務向調查委員會提供必要的材料，這是調查委員會履行調查工作、獲取相關證據材料的重要法律依據。

中國人大及常委會的特定問題調查權行使方式有別於英美法系地區，主要表現為，調查委員會沒有傳喚證人並強制其作證的權力。根據中國《刑事訴訟法》相關規定，傳喚的主體是公檢法機關，傳喚的對象主要是刑事訴訟中的犯罪嫌疑人或被告人。人大作為立法機關和人民代表機關，不是行使傳喚這一準司法權力的適格主體，證人或知情人也不能成為傳喚的對象。法律雖規定了公民、團體、國家機關配合調查的義務，但未對不履行義務的後果作出規定，調查委員會獲取證據的強制力難以得到保證。

但上述各種限制，也使中國人大特定問題調查權在運作中逐漸形成了一套獨具特色的調查模式。在目前為數不多的特定問題調查權實踐中，較有代表性的是 2016 年江西省人大常委會成立的食品生產加工小作坊和食品攤販問題調查委員會。該調查委員會主要採取了現場調研、投放問卷、聽取彙報、調取文件或查閱資料、詢問有關人員等方式進行調查，[①] 是一種「以人大代表為主導的多元主體共同參與的民主商談過程」[②]，這既是對過往特定問題調查委員會調查方式的傳承，也進行了革新，同時體現出人大工作的鮮明特點。

（四）小結

香港回歸前的法律制度受英國影響較大，香港回歸後，繼續沿用普通法系。英美是普通法系的代表國家，英國的議會調查權與美國的國會調查權均經歷了長期發展，相關制度較為成熟，對完善香港立法會調查權制度具有借鑒意義。中國人大特定問題調查權近年受到越來越多關注，在「一國兩制」的框架下，香港立法會調查權亦可從中汲取有益經驗，加強兩種法律制度之間的交流與借鑒。英美兩國議會與中國人大機關在行使調查權的過程中，均表現出調查手段多樣化的特點，除傳召有關人士外，靈活採用多種調查手段蒐集資料，履行立法機關的職責。

內地和域外的相關制度對香港立法會調查權具有一定的借鑒意義，

① 方頡林等：《地方人大常委會特定問題調查制度研究（下）——以江西省食品生產加工小作坊和食品攤販特定問題調查為例》，《人大研究》2017 年第 1 期。

② 戴激濤：《我國特定問題調查制度的憲法邏輯及其展開》，《江西社會科學》2019 年第 4 期。

而《香港基本法》則為香港立法會調查權制度提供基本依據。下文將繼續從法律依據和實際運行兩個維度，考察香港立法會調查權的概念。

三、香港立法會「調查權」概念的法律與事實考察

（一）香港立法會調查權的法律依據

香港回歸前已有關於立法局調查權的規定。1985 年制定的《立法局（權力及特權）條例》中規定：「立法局擁有傳訊任何人出席立法局會議並回答問題，以及提供數據與文件的權力，並有權調閱政府內部除軍事、防務以外的文件、檔案。」這是法律文件中首次對香港立法機關調查權作出規定，授予立法局傳訊證人及調閱政府文件的權力。

香港回歸後，憲法與基本法共同構成香港的憲制基礎。《香港基本法》第 73 條第 10 項，為立法會行使傳召權提供基本法依據：香港立法會在行使立法、審核通過政府財政預算、批准稅收和公共開支、聽取行政長官施政報告、對政府工作提出質詢、就有關公共利益的問題進行辯論、同意終審法院法官和高等法院首席法官的任免、接受並處理香港居民申訴，以及提出彈劾行政長官提議案等九項職權時，如有需要，可通過傳召有關人士出席作證和出示證據的方式進行調查以獲得相關信息。《立法會（權力及特權）條例》第 9 條肯定了委員會傳召證人的權力：立法會及其常設委員會，以及經立法會授予傳召權的非常設委員會，可命令任何人出席作證或提供證據。《立法會議事規則》第 80 條對這一內容也作出了相似的規定。

立法會曾於 2008 年成立專責委員會調查梁展文離職後從事工作及相關事宜，並引發了鄭家純與梁志堅二人對立法會的訴訟，本案的爭議焦點是：基本法第 73 條第 10 項規定的立法會傳召權，能否由委員會行使？原告方主張，《香港基本法》第 73 條僅將傳召權授予香港立法會，行使傳召權的主體不包括立法會下屬的委員會，專責委員會傳召原告二人作證已構成越權，《立法會（權力及特權）條例》第 9 條與《香港基本法》相牴觸。[①]

立法機關實際運作中，由委員會具體行使立法機關的職權已成為各國通例，議會制度發達的英美兩國均在議會中設置大量委員會，輔助議會行使職權，並形成了相對完備的議會委員會制度。如威爾遜指出，美國國會參眾兩院實際上被分成很小的單位進行審議和立法，由常設委員會和特別委員會處理議會事務。[②]

委員會是立法機關的重要組成部分，立法機關依託委員會進行日常運作。相較於立法會全體，委員會人員更精簡，更具專業性與代表性，行使權力更加高效。即使作為立法機關核心權力的立法權的行使，也需要委員會參與其中，負責起草、初步審議等工作。《香港基本法》作為一部憲制性法律，其條文內容主要立足於宏觀層面，不要求巨細靡遺，《立法會議事規則》與《立法會（權力及特權）條例》中將傳召權授予委員會，是對《香港基本法》的細化而非違背。對《香港基本法》第 73 條中的「立法會」作狹義理解，將常設與非常設委員會排除在行使傳召權的主體之外，不能滿足立法會權力運作的實際需要，也不符合《香港基本法》的立法原意。

① 參見 LegCo Power Case，79 HCAL（2009）。
② ［美］威爾遜：《國會政體》，熊希齡、呂德本譯，商務印書館，1986 年，第 39-40 頁。

《立法會（權力及特權）條例》第 10、12、13、17 條為立法會及其委員會傳召有關人士出席作證提供了強制力保障。其一，立法會簽發傳票通知有關人士出席作證。其二，發出傳票後，若該人不依照傳票上載明的內容至立法會或委員會席前，且傳票已送達或該人故意逃避送達，主席有權發出手令以拘捕該人至立法會或委員會席前作證。其三，任何人被傳召至立法會或委員會席前作證或出示文件等材料時，其免於回答問題或出示材料的唯一原因是該問題或該材料屬於私人性質，且對研訊主題沒有影響。其四，不服從立法會或委員會的傳召命令即屬犯罪，可處罰款及監禁。

《香港基本法》第 48 條第 11 項規定，行政長官出於對安全和重大公共利益的考慮，有權決定政府官員是否向立法會或其委員會作證和提供證據。在用語上，本條款中的「作證和提供證據」，未被限制為接受立法會或其委員會傳召的情形，根據此條和《香港基本法》第 73 條第 10 項用語的差異，可以推斷出，立法會調查權不限於傳召權，立法會及其委員會可以通過其他方式收集有關信息。

香港本地法律同樣授權各委員會通過傳召權以外的方式進行調查，獲取履行職責所需的資料，如《立法會議事規則》第 71（12）條、第 72（8）條、第 73（6）條，規定了立法會財務委員會、政府賬目委員會、議員個人利益監察委員會這三大常設委員會，可以邀請任何官員、有關的非政府團體或組織的成員及僱員、或任何有關人士，「提供委員會在履行其職責時可能需要的資料，或作出解釋，或出示記錄或文件」。此種方式有助於委員會獲取相關信息，了解相關事項，屬「調查」含義之內，應視作行使調查權的一種方式，比傳召作證更加柔性，是「邀請」而非強制要求有關人士提供材料，也不具有強制力。非常設委員會在履行職責時，也可以採用類似的柔性方式開展調查活動，法律雖未對此作出明確規定，但《立法會議事規則》允許各委員會自行決定委員會及轄下小組委員會的行事方式和程序，《立法會議事規則》另有規定的除外，[①] 其中應當包含以一定的方式蒐集所需資料的權力以協助委員會工作的開展，這並未超出立法會權力的合理範疇。

在非常設委員會中，存在一個比較特殊的委員會——負責查明議員是否存在被譴責事由的調查委員會，該委員會以開展調查工作為職責，但調查事項受到嚴格限制。基本法第 79 條第 7 項規定，若立法會議員因行為不檢或違反誓言而經立法會出席會議議員的三分之二通過譴責，則由立法會主席宣告其喪失立法會議員的資格。為落實基本法的這一規定，《立法會議事規則》第 49B 條和第 73A 條制定了具體的實施細則，即上述譴責議員議案提出後，辯論即告終止，議案中的事宜須交付一個調查委員會處理，該調查委員會負責確定該譴責議員議案中陳述的事實，並就該事實是否構成譴責議員的依據提出意見。調查委員會完成調查後，須立即向立法會做出報告，立法會再就譴責議員議案進行表決。但調查委員會的特殊之處僅僅是調查事項的特定性，其調查活動的開展仍同樣受到上述條文的限制與規範。

（二）香港立法會調查權的實際運行

專責委員會和調查委員會是立法會中專司調查之職的兩個非常設委員會，承擔了立法會大部分的調查工作，前者主要是針對引發公眾關注的重大公共事件開展調查，後者是查明議員是否存在被譴責事由

① 如《立法會議事規則》第 76（11）、77（15）條的規定。

的調查環節。另外，常設委員會在履行職責的過程中，也會進行一定的調查活動。

1. 專責委員會。香港立法會目前共成立八個專責委員會，1998 年至 2012 年間成立的專責委員會，均獲立法會授權行使傳召證人的權力，包括調查香港國際機場運作首日問題、調查公屋建築問題、調查政府與醫院管理局對 SARS 疫情的處理手法、調查梁展文退休後從事工作、調查梁振英擔任西九龍概念規劃比賽評審團身份等五個專責委員會。根據上述專責委員會的工作方式與程序，專責委員會調查取證均包含以下三種方式：(1) 專責委員會有權命令任何人至委員會席前，作證或出示其管有或控制的任何文據、簿冊、記錄或文件。(2) 專責委員會有權要求任何人或團體列席會議以口頭作證。(3) 專責委員會可邀請任何人或團體呈交書面證據或制定文件。此外，訊問證人原則上應公開進行。第一種方式即傳召權，由於傳召權具有強制力保障，因此傳召權在專責委員會的調查過程中得到了廣泛應用，是專責委員會主要的調查活動。後兩種方式（命令列席會議口頭作證與邀請提供證據）與第一種方式一同被規定在「提供證據的權力」部分，毫無疑問也屬於專責委員會的調查手段，但這兩種調查方式的強制力顯著低於傳召權，對證人權利限制較小，此類調查權力無須經立法會明確授予專責委員會，屬於委員會可以自行制定的「工作方式及程序」的內容。

至於另外三個專責委員會，主要採取兩種方式調查事件：(1) 專責委員會可以邀請任何人或團體出席研訊以口頭作證；(2) 專責委員會可以要求任何人或團體提供書面證據或出示制定文件。按照實際工作需求授予專責委員會傳召權具有合理性。雖不具有傳召證人的權力，但其中兩個專責委員會均在較短的時間內完成了調查工作。調查梁振英與 UGL 簽訂協議事宜的專責委員會遇到較大困難，嚴重影響調查工作的開展，客觀而言，這種困難是現實中多種複雜因素作用的結果，專責委員會不具有傳召權只是其中很一小部分原因。

2. 調查委員會。調查委員會的調查方式更多樣、具體。根據目前已成立的四個調查委員會[①]的行事方式和程序，其調查活動主要包括以下幾點內容：

(1) 調查委員會首先邀請提出譴責議案的議員以書面方式提供資料，以佐證譴責議案中的不當行為或協助調查委員會工作。受調查的議員就該資料作出書面回應，並提供任何可以協助調查委員會工作的資料。

(2) 調查委員會指示委員會祕書蒐集相關資料。

(3) 調查委員會可以邀請證人出席作證和提供資料。

(4) 若調查委員會認為有需要且獲立法會授予《立法會（權力及特權）條例》第 9 (1) 條的傳召權，可發出傳票命令證人出席作證。

(5) 調查委員會可以要求受調查的議員在出席有關研訊前，向調查委員會提交書面陳述書。調查委員會可將受調查議員提交的書面陳述書和有關資料送交相關證人，證人可作出書面回應，受調查議員可就書面回應作回應。

(6) 調查委員會可以要求證人在出席有關研訊前，向調查委員會提交書面陳述書。調查委員會可將證人提交的書面陳述書和有關資料送交受調查的議員，該議員可作出書面回應，證人可就書面回應作回應。

① 分別是就譴責甘乃威、鄭松泰、周浩鼎、許智峰四位議員成立的調查委員會，https://www.legco.gov.hk/general/chinese/invest/invest_1620.htm，最後訪問日期：2021 年 3 月 6 日。

此外，調查委員會的研訊及會議原則上閉門舉行，受調查議員可以在首次研訊舉辦前選擇公開舉行。

3. 立法會常設委員會。在立法會三個常設委員會中，以議員個人利益監察委員會為例，其職權之一是考慮及調查與議員個人利益的登記及申報有關的投訴[①]，在收到投訴後，監察委員會要初步處理投訴並考慮是否調查投訴，若委員會認為有必要則對投訴展開調查，最後向立法會提交報告。香港回歸至今，監察委員會共就投訴進行過五次調查[②]，根據《議員個人利益監察委員會處理投訴程序》的規定，其開展調查工作可以從以下幾方面着手：

（1）邀請被投訴的議員提交書面資料或出席委員會會議作出解釋及提交資料。

（2）邀請投訴人或其他相關人士提交書面資料或出席委員會會議提交資料。

（3）通過其他委員會認為適當的來源，收集有關投訴的資料。

（4）委員會有權發出傳票傳召任何人至委員會席前作證或出示材料。

四、對香港立法會「調查權」概念的再界定

如前文所述，通過對香港立法會調查權的法律依據、實際運行狀況等的梳理，不難發現，《香港基本法》和香港本地法律都未限制立法會及其委員會採取多種方式開展調查活動，各委員會的調查活動也並不局限於單一手段。筆者認為，香港立法會調查權指的是香港立法會及其下屬委員會為履行其職責，在有需要時，通過一定方式蒐集信息並查明事實的權力。立法會及其委員會的調查方式多樣，以是否行使《香港基本法》第 73 條第 10 項規定的傳召權為標準，可以將香港立法會調查權分為傳召調查權和一般調查權兩類。

（一）傳召調查權

傳召調查權指立法會或其委員會依法發出傳票，傳召有關人士至立法會或委員會席前作證或提供文件、記錄等證據材料的權力。

1. 行使傳召調查權的條件。行使傳召調查權應符合《香港基本法》第 73 條第 10 項的規定，滿足該條款中的兩個前提條件：一是目的性要件，必須以實現《香港基本法》第 73 條前九項職權為目的；二是必要性要件，必須是在確有需要的情況下才能傳召證人出席作證。鑒於傳召調查權的實現以強制力後盾，為防止立法會濫用傳召調查權，行使傳召調查權應達到「絕對必要」的程度，即非經強制傳召無法獲得相關證言或材料。

2. 行使傳召調查權的方式。有傳召證人的需要時，立法會或其委員會應簽發傳票並將傳票送達有關人士，傳票上需載明證人列席的時間地點，以及研訊主題或需要其出示的文件。若傳票已送達但該證人不依照傳票內容出席作證，或該證人故意逃避送達傳票，主席有權發出手令以拘捕該人至立法會或委員會席前作證。證人不服從立法會或委員會的傳召命令，或被傳召後不回答問題，且無法定理由的，即構

① 《立法會議事規則》第 73 條：（1）立法會設有一個名為議員個人利益監察委員會的常設委員會，負責——（c）考慮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，並經委員會考慮後如認為適當，調查該投訴。

② 數據來源於立法會網站：https://www.legco.gov.hk，時間截至 2020 年 12 月 31 日。最後訪問日期：2021 年 3 月 7 日。

成犯罪，由律政司提出檢控並訴至法院，可被處罰款及監禁。

3. 行使傳召調查權的主體。香港立法會及其常設委員會是行使傳召調查權的法定主體，非常設委員會經立法會授權後方可行使傳召調查權。立法會應通過立法會決議授予非常設委員會調查傳召權，且授權內容應明確具體。

雖然調查委員會的行事方式及程序中載明，調查委員會獲立法會授予傳召權後，可以發出傳票命令證人出席作證，肯定了調查委員會行使傳召調查權的可能性。但調查委員會的工作職責是查明議員是否存在「行為不檢或違反誓言」的被譴責事宜，這項內容被規定在基本法第 79 條第 7 項中，而非基本法第 73 條。換言之，調查委員會的工作事宜具有特殊性，不符合基本法第 73 條第 10 項中的目的性要件，調查委員會並非行使傳召調查權的適格主體。

（二）一般調查權

一般調查權指立法會或其委員會以傳召證人出席作證外的其他方式蒐集資料、查明事實的權力。

1. 行使一般調查權的條件。行使一般調查權也應當符合目的性與必要性兩要件：立法會及其委員在履行職責時，若有需要，可以行使一般調查權。此處的「有需要」理解為「合理需要」即可，只要調查活動有助於其履行職責或與其履行職責具有相關性，立法會或其委員會就可以行使一般調查權。

2. 行使一般調查權的方式。行使一般調查權的方式多樣，根據香港立法會調查實踐，主要包括查閱政府資料、邀請有關人士列席會議並口頭作證、要求有關人士提供相關文件等多種方式。立法會及其委員會可以根據調查需要，豐富行使一般調查權的方式，採取其他適當的調查手段，如投放問卷、現場調查、聽取專家學者的意見等等。一般調查權的合法性雖已得到《立法會議事規則》與《立法會（權力及特權）條例》的肯定，但一般調查權的強制力顯著低於傳召調查權，無需發出傳票，也不得強迫有關人士作證或提供證據，調查活動的開展更依賴於立法會及其委員會自身的權威與震懾力。一般調查權在收集資料的強制力上雖有所減弱，但證人一旦向立法會或委員會作證，則必須履行誠實義務，不得對關鍵性問題蓄意作出虛假回答，或提交虛假文件欺騙立法會或委員會，否則將構成犯罪，可被處以罰款及監禁。[①]

3. 行使一般調查權的主體。立法會及其所有常設或非常設委員會均可在履行其職責的過程中行使一般調查權，而無須特殊專門的授權。

（三）香港立法會調查權受到的限制

1. 行政特權對立法會調查權的限制

《香港基本法》第 48 條第 11 項賦予香港行政長官對抗立法會調查權的特殊權力：行政長官可以出於對安全和重大公共利益的考慮，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屬下的委員會作證和提供證據。《立法會議事規則》第 80 條亦重申了該項內容。另外，《立法會（權力及特權）條例》第 14（2）條規定，屬於「海、陸、空事宜或與香港保安有關的其他任何事宜」，或屬於「中央人民政府所負的責任且該等責任與香港政府管治香港無關」的事宜，非經行政長

① 參見《立法會（權力及特權）條例》第 18 條。

官同意，任何公職人員不得在立法會或任何委員會席前作證或出示相關證據。

這兩個條款都是對立法會調查權的限制，行政長官據此對抗立法會調查權的權力也被認為是一項「行政特權」。行政特權源自美國法理論，指的是總統出於保障國家安全和公共利益的需要，有權拒絕向國會和法院公開行政部門的文件或信息[①]，行政特權是總統對抗國會調查權及法院命令的重要武器。《香港基本法》和香港本地法律中並無「行政特權」一詞，《香港基本法》第 48 條第 11 項和《立法會（權力及特權）條例》第 14（2）條規定的內容，和美國法中的「行政特權」有一定相似之處。但美國法中的行政特權理論以三權分立的權力架構為基礎，而香港行政長官對抗立法會調查權的特殊權力，是香港行政主導政治體制的產物，充分體現出行政長官作為特區首長的法律地位顯著高於立法會。因此，行政長官對抗立法會調查權的權力，不妨被認定為在行政主導政治體制下形成的、具有香港特色的特殊「行政特權」。

上述關於香港行政長官行政特權的兩項規定中，行政長官對抗立法會調查權的事宜卻不盡相同，前者是涉及「安全和重大公共利益」的事宜，後者則更為具體，包括「海、陸、空事宜」、有關香港保安的事宜及中央負責的事宜。兩條文之間是否存在牴觸，始終未有定論。但除此之外，這兩個條文中的其他用語也存在一定差異。《立法會（權力及特權）條例》第 14（2）條設定的行政特權，只適用於行政人員在立法會或委員會「席前」作證的情形，包括立法會或其委員會傳召、要求、邀請行政人員出席作證等調查活動。《香港基本法》第 48 條第

① 孔繁華：《美國政府信息公開豁免中的行政特權及其啟示》，《東南法學》2017 年第 2 期。

11 項則適用於立法會及其委員會所有調查行為，其行使傳召調查權與一般調查均受此項限制。

概括而言，立法會調查權受行政長官行政特權的限制。一方面，立法會或其委員會就有關海、陸、空事宜與有關香港保安的事宜或中央負責的事宜，傳召、邀請、命令行政人員在立法會或委員會席前作證或提供證據時，必須經行政長官同意。另一方面，行政長官有權基於安全或重大公共利益的考慮，拒絕政府人員以任何形式向立法會或其委員會作證和提供證據，對抗立法會調查權。但由於「安全」和「重大公共利益」兩個詞語內涵模糊，為避免行政特權被濫用，有權解釋機關應儘快對其含義作出解釋。

與此相關的問題是：立法會或其委員會能否對行政長官行使調查權？行政長官能否基於其所擁有行政特權，使自身免於向立法會或其委員會作證或提供證據？筆者認為，考慮到香港實行「行政主導」的政治體制，且行政長官是特區首長，代表香港特別行政區，地位高於立法會，立法會不得對行政長官行使傳召調查權，強制行政長官出席作證將矮化行政長官的法律地位。但立法會及其委員會可以行使一般調查權，採用柔性的調查方式，邀請行政長官作證，如舉辦座談會或閉門會議等，在不涉及「安全和重大公共利益」的情況下，行政長官應配合立法會或其委員會的調查。調查政府與醫院管理局對 SARS 疫情的處理手法的專責委員會曾堅決主張其有權傳召行政長官出席作證，但受到時任行政長官董建華的拒絕，最終以邀請董建華參加閉門座談會的方式處理了這一問題。[①] 立法會行使一般調查權邀請行政長官

① 葉海波：《香港立法會調查權的法律界限——政治制度的視角》，《浙江社會科學》2020 年第 10 期。

作證，既能表達對行政長官地位的尊重，也為行政長官判斷是否援引行政特權條款以拒絕作證留有空間。

2. 證人權利及特權對立法會調查的限制

立法行使調查權，尤其是行使傳召調查權時，將在一定程度上限制公民的言論自由與人身自由。立法會及其委員會行使調查權時必須注重對公民個人權利的保障，這也構成調查權的外延之一。立法會及其委員會行使傳召調查權時，證人主要具有以下權利及特權：

（1）證人享有的權利與特權與其在法院所享有的權利或特權相同。[①]

（2）若立法會或其委員會訊問的問題或要求證人提供的文件屬私人性質，且對研訊主題無影響，主席可以使該人免於回答問題或提供證據。[②]

（3）若證人主張回答問題或出示有關文件將有違公眾利益，且經有關方面裁定理由成立，則該證人享有免於作證的特權。[③]

此外，專責委員會的工作方式及程序均規定，所有至專責委員會席前作證的證人均可獲准由其他人士陪同，法律顧問亦可作為陪同人士。若公民的合法權利受到立法會調查權的不當侵犯，公民有權獲得司法上的救濟，特區法院可介入其中，對立法會行使調查權是否符合基本法進行審查。

除行政特權與證人權利外，香港立法會行使調查權也要符合特區政治體制，恪守行政、立法、司法權力的界限，不得影響行政機關與

① 參見《立法會（權力及特權）條例》第 14（1）條。
② 參見《立法會（權力及特權）條例》第 13 條。
③ 參見「根據《立法會（權力及特權）條例》在 1994 年 5 月 25 日通過，並在 1996 年 11 月 20 日修正及 1997 年 4 月 16 日再修正的決議」，https://www.legco.gov.hk/yr96-97/chinese/lc_sitg/floor/961120cd.doc，最後訪問日期：2021 年 3 月 17 日。

司法機關正常履行其職責。過往的相關研究已圍繞此內容進行了深入的論述，[①] 本文不再贅述。

（四）「調查權」概念再界定的意義

1. 解決立法會行使調查權的「必要性」難題

《香港基本法》第 73 條第 10 項要求立法會行使傳召權必須滿足「有需要」的條件，但未對行使傳召權的必要性程度作出說明。在「鄭家純等訴立法會」一案中，法官認為，本條款中的「有需要」指的是「合理需要（reasonable required）」，而非「絕對必要（absolute necessity）」[②]，以保障立法會有效地行使權力和履行職責。但為立法會傳召證人設定寬鬆的必要性標準，存在立法會濫用傳召權的可能性，使證人權利保護、權力分工等內容落空。

重新釐定立法會調查權的概念，將調查權二分為傳召調查權和一般調查權，立法會及其委員會行使傳召調查權須達到「絕對必要」的程度，行使一般調查權符合「合理需要」即可。為兩類調查權設定不同的必要性標準，可以兼顧立法會正常履職與謹慎行使調查權的雙重需求，解決立法會調查權的必要性難題。

2. 為解讀行政特權條款提供新的視角

《香港基本法》第 48 條第 11 項和《立法會（權力及特權）條例》

① 相關內容可參見葉海波《香港立法會調查權的法律界限——政治制度的視角》，《浙江社會科學》2020 年第 10 期；王書成、顧敏康：《香港立法會調查權限分析》，《環球法律評論》2010 年第 6 期；朱孔武：《香港特別行政區立法特權與調查權研究》，厦門大學出版社，2016 年，第 154-159 頁。
② 參見 LegCo Power Case，79 HCAL（2009）。

第 14（2）條都是對特首行政特權的規定，但其中關於行政長官拒絕行政人員向立法會及其委員會作證的事由存在差異，過往研究普遍認為這兩個條款在內容上存在衝突，香港本地法律對行政特權做了限縮性規定。

對立法會「調查權」概念作出新的界定後，傳召調查權外的一般調查權被引入研究視野，上述兩個條款的內在一致性被發掘。立法會行使調查權，無論是傳召調查權還是一般調查權，均受《香港基本法》第 48 條第 11 項的限制；而《立法會（權力及特權）條例》第 14（2）條只適用於傳召、要求、邀請行政人員至立法會或其委員會席前作證的情形，且屬於「海、陸、空事宜或與香港保安有關的事宜」，或屬於「中央人民政府所負的責任」的事宜，但若在上述事宜範圍之外，又屬於「安全和重大公共利益」的事宜，行政長官仍可根據《香港基本法》第 48 條第 11 項對抗香港立法會的調查權。

3. 為立法會向行政長官行使調查權提供新思路

由於香港行政主導的政治體制和行政長官特殊的政治地位，立法會及其委員會有權傳召的「有關人士」不包括行政長官。但若立法會或其委員會對行政長官行使一般調查權，且行政長官向立法會或委員會作證不影響安全和重大公共利益，行政長官應配合立法會的調查工作，這也是特區「行政機關與立法機關相互配合」的應有之義。

4. 加強對立法會一般調查權的規範

在「調查權」的傳統定義下，立法會的調查權被等同於傳召權，相關研究着眼於傳召權，卻缺乏對立法會其他調查行為，即一般調查權的關注。重新界定香港立法會調查權的概念，使一般調查權受到更多關注，有助於規範一般調查權的運作。

五、結論

近年來，香港立法會調查權受到越來越多的關注。調查權是立法機關的固有權力，具有正當性與必要性，但由於權力天生的擴張性、相關制度不完備、香港議行關係長期處於緊張態勢，如何防止調查權從權力利器演變為傷人傷己的「兇器」，是目前所有關於立法會調查權研究的最終目的。現有研究主要涵蓋香港立法會調查權的性質、存在問題、權力界限等內容，本文試圖回到問題的起點，釐清香港立法會調查權的概念。

各國立法機關調查權實踐共同指向一個事實：調查權是立法機關固有的權力，為確保職權的實現，立法機關不僅有權傳召證人，還可以通過邀請作證、調閱文件、現場調查等多種方式行使調查權。《香港基本法》及其他相關法律也允許香港立法會及其委員會通過傳召權以外的其他適當方式蒐集資料，香港立法會及其委員會的調查實踐也與上述規定相符。因此，「調查權」的概念範疇應大於傳召權的內涵，香港立法會調查權不僅包括《香港基本法》第 73 條第 10 項規定的傳召權，也包括立法會及其委員會在履職過程中採取的各種調查活動，前者屬於傳召調查權，後者是一般調查權。行使兩類調查權都必須符合目的性與必要性條件，但兩者的必要程度存在差異，行使傳召調查權必須達到「絕對必要」的程度，行使一般調查權只要滿足「合理需要」即可。

重新界定香港立法會「調查權」概念，並將立法會調查權二分為傳召調查權與一般調查權，不僅有助於觀察調查權的實際運行情況、發現問題並提出解決之道，還能為破解香港立法會調查權研究中長期

存在的難題提供新的視角，包括行政特權條款中的差異、對「有需要」的理解、向行政長官調查取證等等問題。但立法會行使傳召調查權和一般調查權都必須遵循「行政主導」政治體制，不得隨意入侵行政權與司法權領域，必要時，立法會調查權須接受特區法院的審查。

A Probe into the Concept of the Investigation Power of the Legislative Council of Hong Kong Special Administrative Region

Sun Lin

Abstract: The power to summon the persons concerned to testify or give evidence, that is the content of the Article 73（10）of the Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region, has been considered as the investigation power of the Legislative Council of Hong Kong for a long time. However, Article 73（10） just provides the power of summons for the Legislative Council. Besides, the Legislative Council and its committees also have the power to investigate by reviewing government documents, inviting witnesses to testify or attending conferences and other means. Therefore, it is necessary to make a new definition about the investigation power of the Legislative Council of Hong Kong. The investigation power of the Legislative Council of Hong Kong refers to the power of the Legislative Council and its committees to collect information and find the truth by some means, when it is necessary to perform their duties. For the differences of investigation methods, the investigation power of the Legislative Council of Hong Kong can be divided into the summon power of investigation and the general power of investigation. The Legislative Council and its committees must exercise the investigation power in accordance with the conditions of purpose and necessity, and the power is restricted by the executive privilege, the witness rights and the political system.

Keywords: Legislative Council of Hong Kong; investigation power; summon power of investigation; general power of investigation