
資料摘要

議長的公正無私

1. 目的

1.1 本文件旨在就立法機關議長一職的特點提供一般背景資料，尤其是議長的公正無私，以及選定海外立法機關的議長在表決和發言方面普遍採納的原則。本文件亦闡釋在香港特別行政區成立之前及之後，公正無私的本質如何在立法局／立法會中體現實踐。

2. 背景

2.1 立法會主席的職權載於《基本法》第七十二條。立法會主席的其中一項職權是主持立法會會議。根據第七十五條，立法會制定其議事規則。立法會主席須按照立法會的《議事規則》進行會議及考慮其席前的事宜。《議事規則》第44條規定，立法會主席就立法會會議遵照會議規程行事負責，而主席在會議規程問題上所作決定為最終決定。¹ 規則第45條賦權立法會主席指示議員不得繼續發言，以及命令行為極不檢點的議員退席。²

¹ "《議事規則》第44條－主席決定為最終決定
立法會主席、全體委員會主席或任何常設或專責委員會主席分別就立法會及委員會會議遵照會議規程行事負責。主席在會議規程問題上所作決定為最終決定。"

² "《議事規則》第45條－立法會及委員會會議中的秩序
(1) 立法會主席、全體委員會主席或任何常設或專責委員會主席如發覺有議員在辯論中不斷提出無關的事宜，或冗贅煩厭地重提本身或其他議員的論點，於向立法會或委員會指出該議員的行為後，可指示該議員不得繼續發言。
(2) 如議員行為極不檢點，立法會主席、全體委員會主席或任何常設或專責委員會主席即須命令其立即退席，不得繼續參與立法會或委員會的該次會議；立法會秘書或任何委員會的秘書須按照主席的命令採取行動，以確保該命令得以遵從。"

2.2 《議事規則》並無條文限制或指引立法會主席在立法會內應如何行使其發言權或表決權。過往並無立法會主席參與辯論的先例，亦無立法會主席就關乎立法會的事宜動議任何議案或發言的先例。

2.3 至於在《議事規則》內未有作出規定的事宜，規則第 92 條規定，在決定立法會的行事方式及程序時，如立法會主席認為適合，可參照其他立法機關的慣例及程序處理。在 1997 年之前及之後，立法局／立法會主席均有參考海外立法機關議長(特別是英國下議院議長)就行使他們的發言權和表決權方面所採納的慣例。

2.4 過往並未就香港立法機關的主席應如何投票一事進行研究。有部分議員認為有需要在選舉第四屆立法會主席前，取得海外相關慣例的資料，秘書處應議員的要求，扼要地就選定地方的議長參與辯論和表決的情況進行研究。這些地方包括英國、加拿大、澳洲、南非及美國。研究所得結果的摘要載於**附錄**。

3. 議長一職的特點

3.1 據厄斯金梅(*Erskine May*)編著的《議會慣例》("Parliamentary Practice")所述，英國下議院議長一職的主要特點在於其權威性和公正無私。議長主持下議院的辯論，並確使所有規則獲得遵從，以維持會議程序中的秩序。對議長的公正無私有信心，是確使程序得以順利進行的不可或缺的一項條件，而不少現存的慣例不僅旨在確保議長公正無私，更是要確保其公正無私的本質普遍獲得認同³。特別而言，議長並不參與辯論。他只會在贊成及反對意見均等的情況下，才會投票，並且投票只會按不容就議題是非曲直表達意見的規則投票。*Beauchesne* 的《加拿大眾議院的規則與行事方式》("Rules & Forms of the House of Commons of Canada")⁴ 亦載有相同的原則，而澳洲的眾議院⁵ 和南非的國民議會⁶ 亦奉行同一做法。

³ *Erskine May Parliamentary Practice* (2004), p.220.

⁴ *Beauchesne* (1989), p.49.

⁵ *Parliament of Australia* (2008a), p.164.

⁶ *National Assembly* (2004), p.20.

表決

3.2 就表決而言，英國、加拿大和澳洲的議長只在贊成及反對票數相同的情況下，才作決定性表決。這項決定性表決應根據下述指導性原則作出：

- (a) 在可行情況下，議長須盡量表決贊成作進一步討論；
- (b) 若無法作進一步討論，則除非以過半數票作決，否則不得作出決定；及
- (c) 以保留某項法案原有版本而非將其修訂為原則。

3.3 就表決而言，南非和美國採用了略為不同的做法。在南非的國民議會，除了決定性表決外，當某項議題須以取得議會內至少三分之二議員支持作決之時，議長亦可投普通票⁷。⁸ 在美國的眾議院，議長無須在一般的立法程序中投票，除非其所投一票具決定性，或議會以選票進行表決。⁹

3.4 就香港的情況而言，立法會主席只有作為立法會議員的表決權。立法會主席沒有決定性表決權，因為只有"表決贊成某議題的議員多於在進行表決時在席議員的半數"，才達到《議事規則》就通過議案、法案或修正案所要求的"過半數票"規定。¹⁰ 換言之，在票數相等的情況下，立法會主席只能宣布，議案未獲過半數在席議員支持而被否決，無需如英國、加拿大及澳洲的情況一樣，作出決定性的表決。

⁷ 普通票是當某項議題付諸表決時，議會所有議員所投的普通票。在香港，這稱為原有表決權。

⁸ National Assembly (2004), p.21.

⁹ House of Representatives (2008), p.1.

¹⁰ 請參閱立法會《議事規則》第 46(4)條。

3.5 至於立法會主席可否就須獲得至少三分之二立法會議員支持方為通過的議案，行使原有表決權，以往曾有數次情況是議案須獲得立法會全體議員三分之二多數支持，方為通過。舉例而言，在2005年12月21日的立法會會議上，立法會就有關修改立法會產生辦法的議案進行辯論。由於該議案是有關立法會的產生辦法，《基本法》附件二須作出修改，而有關修改須獲得立法會全體議員三分之二多數通過。上述議案付諸表決時，有60名議員(包括立法會主席)在席。進行表決的議員只有59名，當中有34名議員表決贊成議案，24名議員表決反對議案，以及1名議員放棄表決。立法會主席在此情況下沒有行使其表決權。

3.6 至於以選票進行的表決，只有在選舉立法會主席的情況下，才會在立法會會議上以不記名方式投票。全體在席議員(包括獲提名擔任立法會主席一職的候選人)均以不記名方式投票。由於時間所限，秘書處未能研究曾有哪些情況是議長因其表決權被視為有決定性而行使其投票權。

參與辯論

3.7 在採用英國西敏寺制度的國家當中，議長在辯論中發言的權利頗有限制。除了就議會的預算案或屬議長份內責任的議會事宜發言辯解外，議長在會議席上發言或參與辯論的情況並不常見。在此方面，加拿大對任何可能有損議長公正無私的事宜，均訂有非常嚴格的規定。為確保議長完全公正無私，擔任議長一職的人士通常會斷絕與任何議會政黨的聯繫。任何人不得就決議案通過後會有何後果，在議會會議席上徵詢議長的意見。另外，議長既不會就憲制議題作決定，亦不會裁決法律方面的問題。

3.8 在南非，議長在特殊的情況下會按慣例在會議席上參與辯論，例如就有關議會及議會的行政管理事宜作匯報。議長亦會就特別重要的議題發起辯論，作為議會內集體領導的機制，令議會無須在辯論結束時作出決定。在美國，議長有權參與辯論。

附錄

選定地方的議長參與辯論及表決的情況

	英國 (下議院)	加拿大 (眾議院)	澳洲 (眾議院)	南非 (國民議會)	美國 (眾議院)	香港 (立法會)
議長參與 辯論	議長有權在全體委員會中發言，但自 1870 年起，沒有議長行使此項權利。	議長不會在全體委員會中作出干預，但為眾議院的預算進行辯解時，則作別論。	雖然會議常規並無禁止議長參與辯論，但這情況並不常見，而且亦被視為與議長的身份和角色不相符，除非所辯論的事宜屬議長職責範圍內，而且性質特別與議會攸關，則作別論。	議長只在特殊的情況下按慣例在會議席上參與辯論，例如就有關議會及議會的行政管理事宜作匯報。	議長有權參與辯論。	《基本法》、《會議常規》(1997 年前)和《議事規則》(1997 年後)均沒有就立法局／立法會主席參與辯論作出規定。《議事規則》第 92 條規定，在決定立法會的行事方式及程序時，如立法會主席認為適合，可參照其他立法機關的慣例及程序處理。
議長參與 辯論的情況	不適用。	(a) 在常務委員會就眾議院的預算作辯解 ¹¹ ；及 (b) 在眾議院委員會研究程序上的事宜及改革有關規則 ¹² 。	(a) 在委員會審議階段審議法案 ¹³ ； (b) 審議與國會及其行政有關的事宜 ¹⁴ ； (c) 審議國會的預算 ¹⁵ ；及 (d) 在特殊情況下 ¹⁶ 。	(a) 在總統發表國情咨文後所進行的辯論中發言 ¹⁷ ；及 (b) 議長辯論 ^{18、19} 。	在各種場合於會議席上發言。	不適用。

¹¹ Parent 議長曾在 1994、1995、1996、1997 和 1998 年就眾議院的預算發言。

¹² 舉例而言，(a) Bosley 議長曾在 1985 年出席改革眾議院特別委員會 (Special Committee on the Reform of the House of Commons) 的會議；(b) Fraser 議長曾在 1989 年出席選舉、特權、程序及無公職議員事務常設委員會 (Standing Committee on Elections, Privileges, Procedure and Private Members' Business) 的會議；及 (c) Fraser 議長曾在 1990 年出席《檢討加拿大國會法令》特別委員會 (Special Committee on the Review of the Parliament of Canada Act) 的會議。

¹³ 舉例而言，Nairn 議長曾在 1942 年參與《澳洲廣播條例草案》委員會 (Committee on the Australian Broadcasting Bill) 的辯論。

¹⁴ Rosevear 議長曾在 1944 年就議長處理一項有關在社會保障聯合委員會 (Joint Committee on Social Security) 上驅逐委員離席的議案發言。

¹⁵ 1979 年預算委員會 (1979 Estimates Committee) 主席認為，'議長先生代表國會內閣的立場'。因此，議長被問及有關預算的問題，並作出回答。

¹⁶ 舉例而言，Child 議長曾在《國會特權條例草案》(Parliamentary Privileges Bill) 和《公共服務(國會部門)條例草案》(Public Service (Parliamentary Departments) Bill) 的二讀辯論時發言，因為該兩項法案是由她與參議院主席聯合提出的。

¹⁷ 議長曾在 2004 年就國會面對的一些挑戰發言。

¹⁸ 議長辯論設立於 1999 年，是議長就特別重要的議題所發起的辯論。此類辯論並非在政黨政治的背景下來進行，而是作為議會內集體領導的機制，就國家事務向國家給予指引。議長辯論被視為可供討論對國家具有重要性的議題的機會，而議會無須如研究決議草案的情況一般，在辯論結束時作出決定。

¹⁹ 議長辯論的例子有：(a) 1999 年的促進語言文化宗教權利 (Promotion of linguistic, cultural and religious rights)；(b) 2000 年的南非發展社區區域結合 (Southern African Development Community regional integration)；及 (c) 2001 年的非洲統一 (African unity)。

附錄(續)

選定地方的議長參與辯論及表決的情況

	英國 (下議院)	加拿大 (眾議院)	澳洲 (眾議院)	南非 (國民議會)	美國 (眾議院)	香港 (立法會)
議長行使 決定性表 決權／普 通票表決 權的原則	議長按下列原則作表決： (a) 在可行情況下，須盡量表決贊成作進一步討論； (b) 若無法作進一步討論，則除非以過半數票作決，否則不得作出決定；及 (c) 保留有關法案的原有版本而非將其修訂。	議長按下列原則表決，以維持現狀： (a) 在可行情況下把事宜留待日後考慮，以及容許作進一步討論； (b) 若無法作進一步討論，考慮日後須重新提出有關事宜，並由議會大多數議員作出決定；及 (c) 保留有關法案的原有版本而非將其修訂。	議長依循英國的表決原則作表決。	(a) 在票數相等的情況下，議長作決定性的表決；及 (b) 當某議題須以取得議會至少三分之二議員作決時，議長可投普通票。	議長無須在一般立法程序作表決，除非其所投一票具決定性，或議會以選票進行表決。	<u>在 1997 年之前</u> 根據《會議常規》，除原有表決權外，立法局主席亦有決定性表決權。 <u>在 1997 年之後</u> 《基本法》及《議事規則》均沒有條文訂明立法會主席有決定性表決權。
議長行使 決定性表 決權／普 通票表決 權的情況	51 次議長行使決定性表決權。 ²⁰	(a) 在辯論中曾有 5 次這情況 ²¹ ；及 (b) 4 次是在全體委員會的會議上 ²² 。	(a) 21 次有關下列情況的辯論： (i) 使議會能作進一步的決定 ²³ ； (ii) 使辯論可繼續進行 ²⁴ ；及 (iii) 在議會就某事宜作決定 ²⁵ ；及 (b) 在全體委員會會議上，有數名議長曾行使他們在委員會表決的權利。	在 2005 年 11 月 15 日，主持議會會議的副議長投普通票贊成二讀《憲法第十二次修訂條例草案》 ²⁶ (Constitutional Twelfth Amendment Bill)。	議長曾在不同情況下作表決。 ²⁷	<u>在 1997 年之前</u> (a) 9 次是在辯論時 ²⁸ ；及 (b) 5 次是在全體委員會會議上 ²⁹ 。 <u>在 1997 年之後</u> 不適用。

²⁰ 請參閱 Boothroyd (2008)。

²¹ 在下列時間舉行的辯論：(a)1870年5月；(b)1889年2月28日；(c)1925年3月31日；(d)1930年3月11日；及(e)1963年12月4日。

²² 在下列日期舉行的全體委員會會議：(a)1904年6月20日；(b)1920年4月15日；(c)1922年6月23日；及(d)1928年3月26日。

²³ 在 1902 年，Holder 議長就二讀《產品補助費條例草案》(Bonuses for Manufactures Bill)的修正案作決定性的表決。

²⁴ 在 1914 年、1935 年、1963 年、1991 年及 1992 年曾出現此情況，議長曾就結束辯論的議案作決定性的表決。在結束辯論的議案中，一名議員可動議表決，以在無須進一步辯論的情況下，即時就正在考慮的議題作決定。

²⁵ 在 1913、1914、1931、1938 及 1972 年曾出現此情況。

²⁶ 法案須獲國民議會至少三分之二的議員表決支持，方為通過。

²⁷ 請參閱 washingtonpost.com (2008)。

²⁸ 舉例而言，在下列日期舉行的辯論：(a)1995年11月22日；(b)1996年1月31日；(c)1996年7月10日；(d)1996年11月13日；(e)1997年3月5日；及(f)1997年4月30日。

²⁹ 舉例而言，這些情況在下列日期的委員會審議階段時出現：(a)1996年12月16日；(b)1997年1月15日；(c)1997年6月11日；(d)1997年6月24日；(e)1997年6月25日；及(f)1997年6月27日。

參考資料

英國

1. Boothroyd, D. (2008) *House of Commons: Tied Divisions*. Available from: <http://www.election.demon.co.uk/ties.html> [Accessed September 2008].
2. *Erskine May Parliamentary Practice*. (2004) 23rd ed.
3. The United Kingdom Parliament. (2003a) *Factsheet: Members/Elections Series – The Speaker*. Available from: <http://www.parliament.uk/documents/upload/M02.pdf> [Accessed September 2008].
4. The United Kingdom Parliament. (2003b) *Factsheet: Procedure Series – Divisions*. Available from: <http://www.parliament.uk/documents/upload/P09.pdf> [Accessed September 2008].
5. The United Kingdom Parliament. (2007a) *Committee of the Whole House*. Available from: http://www.parliament.uk/about/how/laws/stages/committee_whole_house.cfm [Accessed September 2008].
6. The United Kingdom Parliament. (2007b) *Divisions*. Available from: <http://www.parliament.uk/about/how/business/divisions.cfm> [Accessed September 2008].
7. The United Kingdom Parliament. (2007c) *The Speaker*. Available from: <http://www.parliament.uk/about/how/principal/speaker.cfm> [Accessed September 2008].

加拿大

8. Beauchesne. (1989) *Rules & Forms of the House of Commons of Canada*, 6th ed.
9. House of Commons. (2006) *Speaker and Other Presiding Officers*. Available from: http://www.parl.gc.ca/compendium/web-content/c_g_speakerotherpresidingofficers-e.htm [Accessed September 2008].
10. Marleau, R. & Montpetit, C. (2000) *The Speaker and Other Presiding Officers of the House*. House of Commons Procedure and Practice. Available from: <http://www2.parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?DocId=1001&Sec=Ch07&Seq=1&Lang=E> [Accessed September 2008].

澳洲

11. Department of the House of Representatives. (2008a) *Infosheet: The Speaker*. No. 3. Available from: <http://www.aph.gov.au/house/info/infosheets/is03.pdf> [Accessed September 2008].
12. Department of the House of Representatives. (2008b) *Infosheet: Making Decisions – Debate and Division*. No. 14. Available from: <http://www.aph.gov.au/HOUSE/info/infosheets/is14.pdf> [Accessed September 2008].
13. Department of the House of Representatives. (2008c) *The Speaker of the House of Representatives*. 2nd Edition. Available from: http://www.aph.gov.au/House/members/speaker_booklet.pdf [Accessed September 2008].
14. Parliament of Australia. (2008a) *House of Representatives Practice (5th Edition)*. Available from: <http://www.aph.gov.au/House/pubs/PRACTICE/index.htm> [Accessed September 2008].
15. Parliament of Australia. (2008b) *House of Representatives Standing and Sessional Orders, As at the 12 March 2008*. Available from: <http://www.aph.gov.au/House/pubs/standos/index.htm> [Accessed September 2008].
16. Parliamentary Education Office. (2008) *Parliamentary Glossary E to G*. Parliament of Australia. Available from: http://www.peo.gov.au/students/gloss_efg.html [Accessed September 2008].

南非

17. National Assembly. (2004) *Guide to Procedure 2004*.
18. Parliament of the Republic of South Africa. (1999) *Procedural Developments in the NA*. Issue 1: First Session – Second Parliament, June to December 1999. Available from: http://www.parliament.gov.za/live/contentpopup.php?Item_ID=279&Category_ID= [Accessed September 2008].
19. Parliament of the Republic of South Africa. (2000a) *Procedural Developments in the NA*. Issue 2: Second Session – Second Parliament, January to June 2000. Available from: http://www.parliament.gov.za/live/contentpopup.php?Item_ID=280&Category_ID= [Accessed September 2008].

-
20. Parliament of the Republic of South Africa. (2000b) *Procedural Developments in the NA*. Issue 3: Second Session – Second Parliament, July to December 2000. Available from: http://www.parliament.gov.za/live/contentpopup.php?Item_ID=281&Category_ID= [Accessed September 2008].
 21. Parliament of the Republic of South Africa. (2001) *Procedural Developments in the National Assembly*. Third Session – Second Parliament, January to December 2001. Available from: http://www.parliament.gov.za/content/web_app4.pdf [Accessed September 2008].
 22. Parliament of the Republic of South Africa. (2004) *Procedural Developments in the National Assembly*. First Session – Third Parliament, April to December 2004. Available from: http://www.parliament.gov.za/content/web_app10.pdf [Accessed September 2008].
 23. Parliament of the Republic of South Africa. (2005) *Procedural Developments in the National Assembly*. Second Session – Third Parliament, January to December 2005. Available from: http://www.parliament.gov.za/content/web_app11.pdf [Accessed September 2008].

美國

24. House of Representatives. (2008) *Rules of the House of Representatives*. One Hundred Tenth Congress.
25. Pelosi, N. (2007) *The Role of the Speaker of the House*. Available from: <http://speaker.gov/about?id=0003> [Accessed September 2008].
26. washingtonpost.com (2008) *The US Congress: Votes Database*. Available from: <http://projects.washingtonpost.com/congress/members/P000197/votes/> [Accessed September 2008].

香港

27. *Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China*.
28. Committee on Rules of Procedure of the Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region. (1999) *Progress Report for the period July 1998 to April 1999*. Available from: http://www.legco.gov.hk/yr99-00/english/procedur/reports/r_apr98e.pdf [Accessed September 2008].

-
29. *Legislative Council*. (2008) Available from: <http://www.legco.gov.hk/> [Accessed September 2008].
 30. Legislative Council Secretariat. (1998) *Information Paper for the House Committee: Committee on Rules of Procedure – Voting Procedures*. LC Paper No. CB(1)72/98-99. Available from: http://www.legco.gov.hk/yr99-00/english/procedur/reports/rp_72e.pdf [Accessed September 2008].
 31. *Minutes of Meeting of the Legislative Council*. (1995) 22 November. LC Paper No. CB216/95-96. Available from: http://www.legco.gov.hk/yr95-96/english/lc_sitg/minutes/min2211.htm [Accessed September 2008].
 32. *Minutes of Meeting of the Legislative Council*. (1997) 23 – 27 June. LC Paper No. CB(3)1314/96-97.
 33. *Rules of Procedure of the Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region*. Amended to 4 June 2008. (2008) Available from: <http://www.legco.gov.hk/general/english/procedur/content/rop.pdf> [Accessed September 2008].
 34. *Standing Orders of the Legislative Council of Hong Kong*. (1995)

李敏儀

2008年10月3日

電話：2869 9602

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。