

立法會主席就 結束《2012年立法會(修訂)條例草案》 的全體委員會審議階段合併辯論的裁決

在2012年5月16日的立法會會議上，正當立法會全體委員會就《2012年立法會(修訂)條例草案》(“條例草案”)的條文及各項擬議修正案進行合併辯論時，我體察議員對合併辯論進度的感受，而我亦認為整個過程已曠日持久。合併辯論由2012年5月10日起展開。2012年5月16日的立法會會議通宵繼續進行，至2012年5月17日上午4時30分，我察悉合併辯論已進行了超過33小時，但由於若干名議員進行“拉布”，我看不到這項辯論可以結束。進行“拉布”的其中一名議員，即黃毓民議員，在合併辯論開始時，宣布他們將就條例草案進行“拉布戰”。在隨後跨越7個會議日的33小時內，3名議員不斷發言：黃毓民議員發言20次、陳偉業議員發言28次，而梁國雄議員發言27次。他們在發言中不斷提出無關的事宜，或冗贅煩厭地重複本身或其他議員發言時的論點，以致我曾超過75次向他們指出須遵從《議事規則》第45(1)條的規定。因應黃宜弘議員提出的規程問題，我向議會表示，辯論應該要結束，而我打算容許就條例草案提出修正案的兩名議員和官員再作一次總結發言，然後便結束辯論。應吳靄儀議員的要求，我暫停會議，以便在作出裁決前先與議員進行私下討論。我和約30名來自不同政黨及派別的議員舉行會議。在該會議後，我亦隨即與黃毓民議員和陳偉業議員舉行了另一次會議。

2. 在上午9時恢復立法會會議時，我作出以下裁決：經聽取議員的意見，並與他們進行討論後，我決定將邀請就條例草案提出修正案的兩位議員，以及政制及內地事務局局長(“局長”)發言，發言時間直至當天中午12時正，屆時我便會結束辯論。因應鄭家富議員提出的規程問題，我同意我亦會在該時限內讓其他議員發言，但提出修正案的議員有優先發言權。

3. 我在會議上同意，將以書面交代我的裁決，並提供我作出該裁決的背景資料和說明考慮因素。

背景資料

4. 《2012年立法會(修訂)條例草案》於2012年2月8日提交立法會進行首讀。該條例草案共有3項條文。第1條是關於簡稱及生效日期。第2條訂明《立法會條例》予以修訂，修訂方式列於第3條。第3條修訂主體條例第39條，藉以禁止已辭去立法會議席的人，在其辭職後

6個月內在立法會同一屆任期中舉行的補選中參選。在條例草案動議二讀後，有關辯論按《議事規則》第54(4)條中止待續。條例草案繼而交付內務委員會處理，而內務委員會同意成立法案委員會，研究該條例草案。

5. 在2012年4月13日，法案委員會向內務委員會匯報其商議工作。議員察悉，政府當局擬在2012年5月2日的立法會會議席上恢復條例草案二讀辯論，議員對此並無異議。

6. 在就條例草案動議修正案作出預告的期限前，共接獲1 307項擬議委員會審議階段修正案(“修正案”)，其中一項由局長提出，旨在改善條例草案第3條的草擬方式；74項¹由黃毓民議員提出，旨在改善條例草案中文本的語文；另有1 232項由陳偉業議員提出，內容可歸納為以下6個組別：

- (a) 倘若辭職的議員同意償還某個百分比的補選行政開支，喪失資格規定並不適用；
- (b) 倘若議員是由於被海外國家囚禁而辭職，喪失資格規定並不適用；
- (c) 有關喪失資格的條文於某個時限後失效；
- (d) 將原訂為6個月的喪失資格期縮短；
- (e) 倘若議員因被診斷為患上某些疾病而辭職，但其後確定誤診，喪失資格規定並不適用；及
- (f) 倘若只有若干數目的功能界別／地方選區議員辭職，喪失資格規定並不適用。

7. 黃毓民議員和陳偉業議員已清楚表明，他們提出如此大量修正案，目的是拖延條例草案的全體委員會審議階段程序，藉以迫使政府當局擱置條例草案。然而，由於我認為他們所提的修正案並沒有任何一項違反《議事規則》的相關規則(即第57條)，我裁定他們全部1 306項修正案均為《議事規則》所容許，他們可就條例草案動議該等修正案。

¹ 在2012年5月16日，黃毓民議員撤回其74項修正案的其中一項。

條例草案第1、2及3條的合併辯論

8. 條例草案在2012年5月2日立法會會議席上恢復二讀辯論，二讀的議題獲得通過。條例草案繼而進入全體委員會審議階段的程序。在全體委員會審議階段開始時，余若薇議員根據《議事規則》第40(4)條動議全體委員會休會待續的議案，但該項議案被否決。此時，黃毓民議員宣布“拉布戰”將告開始。

9. 全體委員會在合併辯論中審議條例草案全部3項條文及1 307項擬議修正案。在“拉布”期間，3位議員作出重複及與議題無關的發言，有效地延長了會議的程序，導致先前各次會議未完成的事務不斷累增，而且由於立法會要持續開會審議是項條例草案，原定於有關期間舉行的多個委員會會議均須取消。鑒於未能預見是次合併辯論會有任何機會結束，我曾就立法會主席(以及作為全體委員會主席)主持會議的權力，徵詢立法機關法律顧問的意見。我亦就其他司法管轄區終止“拉布”的慣常做法，徵詢立法會秘書的意見。我獲得的意見詳情載於下文第10至19段。在作出決定時，我緊記我的責任既要保障個別議員在立法會的發言權，亦要確保立法會作為立法機關須以有效率的方式進行議會事務，並在兩者中取得平衡。

立法會主席主持立法會會議的職權

10. 作為立法會主席，我理解到我有責任確保會議能有效率地進行。《議事規則》並無訂定處理“拉布”的程序。根據《議事規則》第38條，議員不得就每項議題發言多於一次，但全體委員會是其中一個例外情況。如有議員在全體委員會不斷提出無關的事宜或冗贅煩厭地重提某些論點，只能根據《議事規則》第45(1)條指示該議員不得繼續發言。

11. 關於立法會主席主持會議的權力，立法機關法律顧問請我注意《基本法》第七十二條所訂的立法會主席的職權，當中包括主持會議及行使立法會《議事規則》所規定的其他職權。《基本法》第七十五條訂明，立法會《議事規則》由立法會自行制定，但不得與《基本法》相抵觸。法律顧問給我的意見是，原則上，獲賦主持會議職權的人，應同時獲賦予合理的附帶及所需的權力，使議會事務能以有效率的方式進行，除非有明確條文就這些附帶權力作出限制。然而，如有需要援用這些附帶權力時，必須就每一情況作個別考慮。法律顧問亦請我注意，按《議事規則》第92條所訂，如我考慮援用《議事規則》內未有作出規定的任何權力，我可考慮其他立法機關的慣例及程序以作參照，然後才決定何者合理地適用於立法會。

12. 基於上述意見，我理解到，如我遇到困難，未能根據《基本法》第七十二條以合理有效率的方式主持立法會會議，而我又認為《議事規則》應就某事宜作出規定，但卻未作規定時，我應可決定應遵循何種慣例及程序來作處理。如我認為適合，在作出有關決定時，我可參照其他立法機關就與我所考慮的事宜相關的慣例及程序。

13. 法律顧問亦向我指出，雖然並無特定條文，訂明應如何作出該項決定，但合宜的做法是依循適用於行使法定權力的慣常公正原則。這些原則包括只考慮所有相關的因素，而不考慮無關的事宜。至於何者相關及何者無關，將視乎我所面對的特別情況而定，但有兩項重要原則應有助我作出裁決。這兩項原則分別是：我主持會議的職權，而我應以合理有效率的方式履行這職權，而又不違反《議事規則》；以及我有責任保障議員(特別是少數派議員)的權益。

14. 當然，我時常緊記我競逐立法會主席一職時所作的承諾：我在履行立法會主席的職責時，行事公正無私，並會在維持會議秩序及立法會所有議員的發言權利之間取得平衡。

15. 梁家傑議員要求我解釋，我在工作中引用《議事規則》第 92 條時，是如何詮釋該規則中“事宜”一詞的涵義。我必須承認，我在 2012 年 5 月 17 日作出裁決之前，並沒有機會研究《議事規則》第 92 條中“事宜”一詞所涵蓋的範圍，也沒有徵詢立法機關法律顧問的具體意見。我記得就《議事規則》第 92 條的應用，我最近曾在兩次情況下獲提供意見：一次是關乎進行合併辯論的程序；另一次則是在考慮由黃毓民議員和陳偉業議員就條例草案提出的 1 306 項修正案，是否應獲准提出之時。我們現時就合併辯論所採用的程序，並未在《議事規則》中訂明，而是沿用經多年發展、由過去各位主席所決定的慣例。就後述的情況而言，當我考慮該兩位議員提出的修正案是否應獲准提出時，曾經研究《議事規則》第 57(4)(d)條所訂“不可動議全體委員會主席認為瑣屑無聊或無意義的修正案”中的“修正案”，在甚麼程度上可同時適用於“組成一系列修正案的一項修正案”或“一系列修正案”。我察悉，在加拿大，“一系列議案”與“一項議案”是並列的。我認為這是一個明確的例子，顯示倘若《議事規則》的用意是第 57(4)(d)條同時適用於“一系列修正案”，則《議事規則》應會如此訂明。我贊同一點意見，就是如引用《議事規則》第 92 條，從而把《議事規則》第 57(4)(d)條清楚訂明的適用範圍擴展至包括“一系列修正案”，並不恰當。

16. 至於《議事規則》第92條是否適用於全體委員會主席，我察悉根據《議事規則》第3條，立法會主席如出席全體委員會會議，須擔

任全體委員會主席。因此，我認為當我在全體委員會階段擔任主席時，《基本法》第七十二(一)條對我作為立法會主席所賦予的權力適用，《議事規則》第92條亦因而適用。

其他立法機關處理“拉布”的慣例及程序

17. 立法會秘書請我參閱一份於2012年5月8日議事規則委員會會議上提交該委員會的文件。該份文件題為“選定海外國會處理大量法案修正案的方法”，內容是就英國、加拿大、澳洲及新西蘭各國國會的相關規則及慣例提供資料，目的是協助議事規則委員會委員考慮應否處理下述情況：議員提出的修正案數量繁多，以致在處理該等修正案時出現實際困難，以及若委員認為須處理上述情況，則應如何作出處理。

18. 我察悉，若不經適應修改，我未必可以應用這些地方為處理大量修正案而採取的措施，因為這些國會的議長有權篩選修正案，而根據《議事規則》，我沒有這項權力。其他一些例如透過“現即付諸表決的議案”中止辯論的措施，也不適用，原因是如果主席沒有批准提出這議案的權力，提出這議案便可能導致濫用情況，而且可能剝奪少數派議員在議會發言的機會。英國政府自1880年代起已開始採用時間編配令(一般稱為“腰斬令”)。如未能循慣常渠道²自願達成協議，或反對派利用政府視為“封阻”的策略，政府便會使用時間編配令，以加快讓法案獲得通過。我知道英國的政治架構不同，直接將這一概念套用到香港環境，未必恰當。這些海外國家的慣例日後也許有參考作用。我亦知悉議事規則委員會現正研究“現即付諸表決的議案”的程序，但我須在短時間內處理目前的情況，而要在這段短時間內就此事達成共識，依我看來不大可能，加上我亦體察到，本會須在本屆會期於2012年7月18日中止前，完成大量有待處理的法案及議案的立法程序，時間壓力正不斷增加。

19. 立法會秘書曾徵詢前英國下議院秘書Malcolm JACK爵士的意見。過去數周，當“拉布戰”於本會進行期間，適逢Malcolm JACK爵士正為立法會議員及職員主持一系列研討會。Malcolm JACK爵士亦認為當前情況異常困難，原因是《議事規則》並無處理“拉布”情況的規定，他並認為如何處理這情況的最終決定在於立法會主席，而立法會主席有責任維護立法機關的機構運作。

² “慣常渠道”一詞，是指不同政黨的黨鞭與執政黨及反對黨領袖之間的工作關係。該詞泛指有關各方在非公開場合就國會事務的處理所商定的安排及妥協。

我的意見

20. 經考慮立法機關法律顧問及立法會秘書給我的意見，我確信我有權在主持全體委員會的會議時，確保議會事務以有效率的方式進行，並符合保障議員在立法會的發言權利的一般原則。我獲賦予的這項權力源於《基本法》第七十二條，而該條文亦涵蓋《議事規則》。

21. 在中止一項曠日持久的辯論時，我認為我必須信納：

- (a) 基於對規管修正案規則的寬鬆理解，已讓議員進行廣泛且持久的辯論；
- (b) 所有議員均已獲得發言機會；及
- (c) 若干議員顯然不會停止“拉布”，並會因此而導致立法會的事務停滯不前。

就此方面，我認為我已採取最寬容的做法，讓參與“拉布”的議員繼續發言，並把辯論拖長至超過33小時。我確信我有合理的理據結束該項合併辯論。

22. 在決定以何方式結束條例草案全體委員會審議階段的合併辯論時，我認為必須讓所有尚未在全體委員會階段發言的議員有機會發言，並讓就條例草案提出修正案的議員有合理時間，總結他們的論點。至於總結發言的時限，我原本的意向是在作出結束辯論的決定時，考慮議員就總結發言時限所表達的意見。

在2012年5月16日的立法會會議上所作裁決

23. 立法機關法律顧問及立法會秘書曾提醒我，在訂立任何於《議事規則》內並無明文規定，而可能會對立法會日後運作構成影響的安排之前，有需要考慮議員的意見。我同意這是在情況許可下，行使我根據《議事規則》第92條獲賦予的權力的最佳方法。

24. 2012年5月16日的立法會會議已發展至一個地步，以致依我之見，我已無法再拖延作出主席的決定。黃宜弘議員在2012年5月17日上午4時30分提出規程問題，以及建議結束辯論並就各項條文與修正案進行表決，此舉促使我須就如何結束此曠日持久的辯論作一決定。我感謝議員出席了在當天早上立法會會議暫停期間舉行的非公開會議，並就此事提出意見。透過與這30位來自立法會不同政黨及派別的議員作開放坦誠的對話，我定出在結束辯論之前，給予最後3小時的

辯論時間，讓議員及局長就各項條文及修正案發言。我在該次會議上聽不到任何異議。在該次會議後，我與陳偉業議員及黃毓民議員進行另一私下會議，向他們解釋我這個決定的理由。

25. 對於我在2012年5月16日的立法會會議上，終止條例草案全體委員會審議階段的“拉布戰”，我理解此舉引起了議員的關注。我相信我這個決定已達到我的目的，就是在保障議員表達意見的權利與確保立法會會議暢順舉行兩者之間，取得平衡。我就處理《議事規則》未作規定的事宜的最佳方法諮詢議員的方式，肯定有改善的空間。我明白議事規則委員會現正進行一項研究，探討處理“拉布”的程序，以及立法會主席引用《議事規則》第92條的權力。我樂意出席議事規則委員會的會議，與該委員會的委員及其他議員就該等事宜交換意見。

立法會主席

(曾鈺成)

2012年5月22日