

立法會

Legislative Council

立法會 CROP 46/13-14號文件

檔 號：CB(4)/CROP/3/71

議事規則委員會

立法會主席對處理拉布的程序方案的意見

目的

本文件載述立法會主席在2014年2月24日與議事規則委員會委員舉行的預會商議環節上，就處理拉布的若干程序方案所提出的意見。

背景

2. 在立法會主席與議事規則委員會委員於2014年2月24日舉行的預會商議環節上，立法會主席提出其對《議事規則》內欠缺特定程序處理拉布情況的關注，並就若干程序方案提出意見，以便議事規則委員會繼續研究此事。在緊接預會商議環節結束後舉行的會議上，議事規則委員會同意在2014年3月中舉行會議，以考慮此事。在此期間，委員應因應立法會主席的意見，與其所屬黨派的其他議員討論各個程序方案。就此，議事規則委員會要求秘書處擬備文件，載述立法會主席所提出的關注及意見，並將該文件發送予全體議員。

有需要訂立特定程序以處理拉布情況

3. 立法會主席強調，維持《議事規則》內沒有特定程序處理拉布情況的現狀，是極不理想的做法。《基本法》訂明，立法會主席具有主持會議的憲制職權，當中涵蓋對會議施行適當權力或控制的職權。在立法會過往的拉布事件中，為確保會議有秩序、公平及正當地進行，以免立法會無法正當行使及履行《基本法》所賦予的職權，他在別無選擇的情況下，唯有行使立法會主席上述憲制權力，終止有關的辯論。

4. 立法會主席指出，拉布是立法議會少數派議員就其訴求討價還價所慣常採用的策略，因此，應容許議員繼續拉布抑或終止拉布，實屬政治決定，而該項決定應由議員藉表決作出。然而，由於《議事規則》內沒有特定程序處理拉布情況，致令立法會或議員均無有效方法解決拉布問題。

立法會主席對處理拉布的程序方案的意見

5. 立法會主席察悉，議事規則委員會在研究處理拉布的程序方案時，曾參考若干海外議會¹的相關程序及行事方式。經詳細研究該等資料，並考慮議事規則委員會過往就此事進行的商議工作後，立法會主席認為，將海外議會控制辯論時間及處理法案修正案的若干程序加以修改後，立法會或可予以採納。鑒於有需要平衡所有相關因素，包括議員參與立法過程的權利、議員利用拉布作為與政府當局討價還價的策略、立法會會議的暢順進行及本立法機構的妥善運作，他就下述4個程序方案提出意見——

- (a) 終結辯論並即時表決；
- (b) 設定辯論時限；
- (c) 把《議事規則》第57(4)(d)條的適用範圍延展至適用於"一系列修正案"；及
- (d) 賦權立法會主席選取修正案。

方案1——終結辯論並即時表決

6. 立法會主席認為，在《議事規則》內訂立程序，讓立法會可就終結辯論並即時表決作出決定，此點至為重要。他建議立法會可將威斯敏斯特模式議會在終結辯論並即時表決方面的程序作適應化修改並加以採用，以及在《議事規則》內訂明，可由一名議員在立法會上動議一項議案，以終止某項法案在委員會審議階段的一項辯論。該議案不容辯論、修正及中止待續。該議案獲通過後，與該議案相關的辯論須立即終止，並須隨即

¹ 議事規則委員會曾參考英國國會下議院、加拿大國會眾議院、澳洲國會眾議院、新西蘭國會眾議院及美國國會參眾兩院的相關規則及行事方式。有關資料載於立法會CROP 20/12-13號文件(該文件於2013年1月31日送交全體議員參閱)。該文件亦登載於立法會網站，其連結如下：
<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/procedur/papers/cropcrop-20-c.pdf>

就相關條文及修正案提出待決議題。若議案遭否決，在有關辯論再持續進行不少於某一指定時數後，經全體委員會主席酌情批准，一名議員可就同一辯論提出另一項即時表決議案。

7. 議員議案須按照《基本法》附件二²所訂的分組表決程序處理。立法會主席指出，在分組表決程序下，少數派議員的權利已獲得一定程度的保障³，但他亦理解，部分議員強烈認為，須就通過即時表決議案設定較高的門檻。為取得議員的普遍共識，他認為可在立法會動議即時表決議案，惟必須事先在內務委員會藉"壓倒性大多數"議員表明贊成而作出確認決定⁴。在該情況下，有關議案會由內務委員會主席按一貫做法動議。"壓倒性大多數"的門檻可以是議員人數的60%或三分之二，或議員認為恰當的另一比例。他曾徵詢秘書處法律顧問的意見，法律顧問認為該項程序安排不大可能違反《基本法》。

方案2 —— 設定辯論時限

8. 立法會主席察悉，在議事規則委員會曾研究的海外議會中，幾乎全部均訂有設定法案的辯論時限的程序。他認為，對立法會而言，除就終結辯論並即時表決訂立程序外，議事規則委員會亦可考慮在《議事規則》內訂立程序，以設定法案的辯論時限，尤以委員會審議階段的辯論為然。其中一個可適當運用此程序的情況，就是在審議法案的早期階段，壓倒性大多數議員達致明確共識，認為不應就該法案的程序進行拉布。

9. 與終結辯論並即時表決的程序相若，可在立法會動議設定辯論時限的議案，惟必須事先在內務委員會藉"壓倒性大多數"議員表明贊成而作出確認決定。立法會通過有關設定辯論時限的議案後，有關法案的辯論會按照時間表進行，並會在指定時間結束。

² 《基本法》附件二訂明，"除本法另有規定外，香港特別行政區立法會對法案和議案的表決採取下列程序：....."。換言之，除已在《基本法》其他條文訂明須採用不同表決程序的事宜外，政府提出的任何法案或議案，如獲得出席會議的全體議員的過半數票，即為通過；而立法會議員提出的任何議案、法案或修正案，須分別經兩部分出席會議議員(即功能團體選舉的議員和分區直接選舉的議員)各過半數通過。

³ 按此表決程序處理的議案可由功能團體選舉的議員或分區直接選舉的議員以過半數票予以否決。

⁴ 若內務委員會已否決動議即時表決議案一事，根據《內務守則》第24(n)條，當有關就同一項辯論動議即時表決議案的另一項建議向內務委員會提出時，由內務委員會決定應否考慮該項建議。

方案3 —— 把《議事規則》第57(4)(d)條的適用範圍延展至適用於"一系列修正案"

10. 立法會主席重申其下述關注：根據《議事規則》現有第57(4)(d)條⁵，即使將一系列擬議修正案一併考慮時，該等修正案可被視為瑣屑無聊或無意義，但該等修正案如每一項單獨而言或有其特定目的(一如提出該等修正案的議員所解釋)，則他不能裁定該等修正案不合乎規程。他認為，若議員同意讓立法會主席有較大空間決定某些修正案是否可予提出，可修訂《議事規則》第57(4)(d)條，明文規定不可動議全體委員會主席認為瑣屑無聊或無意義的一項修正案或一系列修正案。據他了解所得，加拿大眾議院訂有一項類似的安排⁶。

方案4 —— 賦權立法會主席選取修正案

11. 立法會主席指出，若議員認為延展《議事規則》第57(4)(d)條所訂"瑣屑無聊或無意義"準則的適用範圍，仍不足以處理大量措辭相若的修正案，或可考慮賦權立法會主席選取修正案，以在委員會審議階段進行辯論及表決。若立法會主席獲賦予該項權力，當有議員提出大量內容相若的修正案時，立法會主席便可在該等修正案中選取一項或數項，以進行辯論及表決。在訂定此程序時，可參考英國下議院及加拿大眾議院的相關安排⁷。

徵詢意見

12. 由於議事規則委員會委員將會就處理拉布的程序方案徵詢其所屬黨派的其他議員的意見，請議員察悉本文件所載述的資料。

立法會秘書處
議會事務部4
2014年2月28日

⁵ 《議事規則》第57(4)(d)條訂明，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。

⁶ 根據加拿大眾議院《會議常規》第76(5)條的附註，如某一議案或一系列議案屬重複、瑣屑無聊或無理取鬧的性質，或其作用純粹是在報告階段不必要地拖長議事過程，則議長不會選取該項或該等議案進行辯論，而議長在行使這項選取權力時，應參照英國下議院所依循的行事方式作為指引。

⁷ 在英國下議院，議長有權選取法案或議案的修正案，以在下議院進行辯論及表決。在加拿大眾議院，議長有權選取擬在報告階段就某法案提出的修正案或條文，或把該等修正案或條文作歸類組合。