敬啟者

關於：兩段《主席指示》的擬稿

如題。本人意見謹表達如下：

（一）立場

本人對陳健波主席閣下兩份擬稿所建議的財委會行事形式安排，表示強烈反對。

（二）主席應說明權力基礎而非改動理由

本人不但反對兩項削減委員議事權利的安排，更重要的是，本人強烈反對主席貿然以《主席指示》形式行駛權力，以一人之偏見，自行改變委員會行事常規。

此先例決不可開。

若按照陳健波主席閣下的邏輯，凡《財務委員會會議程序》沒有訂明的，都可以由主席自行直接決定的話，範圍極大，易被濫用。主席權力的運用，必須清楚限制。

令本人難以接受的是：兩份擬稿中，陳健波主席閣下只述及改動安排理由，卻沒有在兩份擬稿中，清楚定義閣下以《主席指示》行駛權力的規程基礎或法理基礎。下文主要針對的，正是此一基礎。

（三）主席須盡力減少個人判斷的空間

在 10 月 6 日的會議上，陳健波主席閣下在選舉論壇上，一再強調自己擔任主席的方向，是「不想香港再內耗」，令財委會「幫到香港市民」。明顯，如何才是幫到香港市民，不同政見議員有完全不同想法；作為主席，這種政見表達其實絕不合適。作為主席，責任就是要盡量過濾一己政見。

這種作風，正是陳健波主席閣下理解主席權責、理解《財務委員會會議程序》的方向上，最嚴重的錯失。財委會主席必須與歷任主席及未來主席的工作，盡力保持一致性，正因如此，主席有責任將個人綜合判斷的空間減至最少最少，因為這種判斷極可能牽涉政見，不可能維繫不同主席之間工作的一致性。這種綜合判斷的空間，理應交予委員會，絕非主席個人。

而在過去兩年，陳健波主席閣下，正是財委會有史以來最頻密地運用個人綜合判斷的主席。這是完全錯誤的，亦與此兩段擬稿的心態息息相關。

（四）不同的權責範疇

本人嘗試在主席與委員會的權責範疇中，先分開及梳理三個概念或範圍。

第一個是「程序」（procedures），即《議事規則》及《財務委員會會議程序》清楚訂明的條文。

第二個是「行事方式」（practice），即程序條文訂明以外的常規程序安排。

第三個是「主席決定」（decision of the Chairman，見《議事規則》第 45 條），即在一特定處境下，主席運用酌情權所施行的個別程序安排。例如在個別項目中就提問「劃線」。

有關「行事方式」的定義，可參考其他文件的運用。例如《香港特別行政區立法會歷史、規則及行事方式參考手冊》第一章。在該章內，英文版本的「practice」一詞，中文既常譯作「行事方式」，亦有在第 1.29 段及 1.32 段譯作「習慣」；第 1.13 段的「unwritten practices」則譯作「不成文慣例」。可見 practice 或行事方式，在立法會的語境，乃指多次、常規、共識性、沒有明文規定的程序安排。

當主席以同一準則重覆運用酌情權，而委員一直沒有反對該酌情權的運用，便成為委員會共識下的「行事方式」。

第二個範圍與第三個範圍，本人認為，必須分清。

陳健波主席閣下的兩段擬稿，本人認為，是有關「行事方式」的建議，而非有關「主席決定」（特定情景）的建議。

即，問題便是：委員會主席有否權力全權決定「行事方式」呢？

（五）行事方式由委員會決定

《議事規則》第 71 條第 13 款訂明：

「除本議事規則另有規定外，委員會及其轄下小組委員會的行事方式及程序，由委員會自行決定。」

同一內容亦反映於《財務委員會會議程序》第 30 段：

「除立法會議事規則另有規定外，委員會可自行決定本身的行事方式及程序【議事規則第 71（13）條】。 」

事實上，與主席的想法恰恰相反，《議事規則》及《財務委員會會議程序》皆有訂明，「行事方式」的安排屬於委員會，而非主席的權力範圍。

因此，

（1）不論縮短表決響鐘時間議案的辯論發言形式，抑或一「次」會議的時間定義，主席皆沒有權力自行決定，而必須交回委員會議決。

（2）陳健波主席閣下若要憑一己意志，以《主席指示》改動行事方式，等如挑戰《議事規則》及《財務委員會會議程序》。**在此情況下，理應由陳健波主席閣下負上行駛權力的「證明責任」（burden of proof），而非任何反對擬稿的委員負上提出反對理據的責任。**

（六）主席命令的權力不包括自行設計常規程序

本人注意到，在「縮短表決響鐘時間議案安排擬稿」中，第 4 段提述到《議事規則》第 43 條及相應的《財務委員會會議程序》第 38 段。

《議事規則》第 43 條原文如下：

「辯論規則對委員會的適用範圍
本部的規則適用於委員會的會議程序，但委員會主席另有命令者除外。 」

《財務委員會會議程序》第 38 段原文如下：

「議事規則第 36 至 42 條有關發言的規則適用於委員會的會議程序，惟主席另有命令者除外【議事規則第 43 條】。」

本人認為，上述「條文」中，「命令」一詞只包括暫停（suspend）第 36 至 42 條《議事規則》的權力，並運用酌情權實施一特定安排，但卻沒有包括主席另行設定常用發言規則（行事方式）的權力。

所以，此條文提及到的主席「命令」的權力，與「縮短表決響鐘時間議案安排擬稿」要討論的常規程序安排的設定權力，並不相同。前者屬於「主席決定」的範疇，後者屬於「行事方式」的範疇。

即，當前任主席及陳健波主席閣下，重覆以《財務委員會會議程序》第 39 段的準則，去運用酌情權，以決定如何在「縮短表決響鐘時間議案」的情況下，適應化議事規則第 36 條有關發言時間（不得超過 15 分鐘）後，「只可發言一次及不得超過 3 分鐘」便成為「行事方式」。

主席有酌情權去審慎決定任何一特定情景中的安排（包括減少任何一次特定的「縮短表決響鐘時間議案」的發言時限），委員可在過程中或事後贊成或反對此特定安排，但主席沒有權力決定行事方式。行事方式須交由委員會議決。

（八）有關主席權力爭議的兩宗判案之判詞反映

在過去數年，主要有兩份判詞，常常被運用，成為立法會主席及財委會主席作出決定的支持。

第一份判詞是環繞「梁國雄訴立法會主席」案，梁國雄議員就遞補機制法案辯論遭曾鈺成主席「剪布」一事提出司法覆核被拒，一直上訴至終審法院。終審庭維持原判，馬道立法官就此草擬判詞，案號為 FACV 1/2014。

第二份判詞是環繞「黃毓民訴吳亮星」案，黃毓民議員認為新界東北發展計劃前期工程的撥款審議中，時任主席吳亮星議員的主持工作違反《財務委員會會議程序》，並提出司法覆核。法庭拒絕發出准許，區慶祥法官就此草擬判詞，案號為 HCAL 78/2014。

（另外還有兩份關係較輕微的判詞，此處不贅。）

本人認為這兩份判詞，皆沒有為陳健波主席閣下今次兩份《主席指示》的擬稿的權力基礎，提供足夠支持。本人的分析如下：

（1）在「黃毓民訴吳亮星」案的判詞中，區官基本上以馬官「梁國雄訴立法會主席」案的判詞為基礎，並沒有提出「梁國雄訴立法會主席」案以外的新法律觀點。

唯一的延伸是第 62 段，區官指出，他認同財委會主席就像立法會主席一樣，有權力「控制及調節財委會的過程（process），包布中止辯論」。

但此一權力相類（similar）的範疇，在區官判詞裡，只提到「控制及調節財委會的過程」的權力（包括剪布），區官判詞沒有任何表明，立法會主席及財委會主席在其他方面的權力是否相類，或是否需要「適應化」，或如何「適應化」。

（2）在「梁國雄訴立法會主席」案的判詞中，馬官理據主要環繞兩個論點。主要論點乃「三權分立」為普通法內在原則，在沒有違法及違憲的情況下，法庭不應介入議會；次要論點為《基本法》第 72 條給予立法會主席「主持會議」的權力，包括了剪布。

我們必須注意的是：整份判詞所關注的主席權力，不論是「主持會議」，抑或馬官所指的立法會事務的重要利益——即「有秩序、有效率、公平的處理」——其語境皆是「在特定情況下」行駛的權力。例如，在第 46 段，馬官在提及《基本法》第 72 條的同時，在在強調他無意判斷立法會主席運用此一權力是否恰當。這個「無意判斷該次權力運用是否合乎規程」的觀點，在整份判詞中馬官不斷強調，這反映該判詞主要只是關注上述提到的「主席決定」範疇。

（3）不論馬官或區官，只針對以拉布形式出現的議會秩序、效率及公正性難題，即個別情景中立法會會議的過程。兩份判詞皆沒有述及有關「行事方式」的問題，更沒有述及主席有權力壟斷並自行設計立法會或委員會的「行事方

式」。

（4）因此，法庭的判決只支持主席在「主席決定」的範疇中行駛權力，而沒有就主席在「行事方式」上行駛權力表達任何意見，遑論支持。

（九）主席的剩餘權力

《議事規則》第 92 條內容如下：

「對於本議事規則內未有作出規定的事宜，立法會所須遵循的方式及程序由立法會主席決定；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。」

《議事規則》第 71 條第 13 款內容如下：

「除本議事規則另有規定外，委員會及其轄下小組委員會的行事方式及程序，由委員會自行決定。」

只要對比兩者，我們可發現大會主席的剩餘權力，相對較有規程上的權力基礎（但也必須謹慎運用），財委會主席的剩餘權力，則有明確的限制或保留。

兩者並不直接相等。在部分事宜上，兩者權力可能是相類的（主席決定的權力），在另一些事宜，則可能需要經過「適應化」。「適應化」後的財委會主席剩餘權力，明顯不包括「行事方式」的決定。

（十）改動「一次會議」定義實屬主席擴權行為，極其取巧！

就改動「一次」會議時間定義一事，明顯，這是實質令主席擴權的程序修訂。

過去，委員要在 4 節會議上，出現 4 次行為不檢的行為，主席 4 次要求委員退席，才能令委員離場 8 小時。現在，若此安排生效，則委員只需 1 次行為不檢，便足夠令委員離場 8 小時了。

一旦此一行事方式被改變，任何被認為是「行為不檢」的委員，其不可參與會議的罰則，由 2 小時增加至 4 至 8 小時。

換句話說，陳健波主席閣下，是透過重新定義何謂「一次」會議的時間，去達致自己擴權。這是極其取巧的行為！明顯有損議會的嚴謹性與公信力。

本人注意到，在過去，委員會主席並沒有「要求行為不檢委員退席」的權力；後來立法會修訂了《議事規則》，委員會主席才有此權力。

同理，陳健波主席閣下，若希望委員會主席在「要求行為不檢委員退席」的權力有所增加，也應透過修訂《議事規則》處理，而絕非自行擴權！

罰則的修訂，必須經過議決。較合理的做法，或者是在立法會大會中，推動修訂《議事規則》第 45 條第 2 款，把「該次」會議的措辭，修訂為「該天」會議。

（十一）擬稿的附錄資料或有誤導，不反映現象的全部

陳健波主席閣下透過附錄資料，闡釋改動安排的需要。然而，該等資料並沒有揭露問題的全部。例如，有關〈附錄四〉，本人認為，縮短表決響鐘辯論議案的發言時間在 2016/17 會期較過去為多，其實是因為：

（1）陳健波主席閣下，過度運用及輕率運用酌情權，前所未有地頻繁地為審議「劃線」，漠視委員在《財務委員會會議程序》第 46 段第一句「主席在把議程項目提交會議表決前，須詢問委員是否有進一步提問。」中所享有的提問權利。委員較過去更傾向利用「縮短表決響鐘辯論議案」發言，表達抗議陳主席閣下動輒「劃線」。

（2）政府提供的資料較過去多且更複雜，委員不同意縮短表決響鐘，故運用時段發言。

（3）無經預告臨時議案的內容較過去複雜，委員不同意縮短表決響鐘，故運用時段發言。

（4）爭議性撥款建議，較過去為多，委員不同意縮短表決鐘聲，故運用時段發言。（建制派議員在迪士尼擴建撥款審議中，破天荒支持民主派議員的中止待續議案，可見一斑。）

（5）更多市民不滿政府，希望進一步監察政府施政，所以透過選票，把更積極、更傾向發言的議員選進議會。

以上五點，雖然不一定適合完全數據化，但完全未有在附錄中的資料整理中述及以供委員參詳，陳健波主席閣下實有誤導之嫌。

除此，〈附錄五〉提及外國事例，然而都似乎是民主選舉的議會。本人認為，在香港這個沒有民主選舉的政制上，因為選舉無法達致輪換政府或功能界別議員，議員會有更大動機把握每個發言機會，向政府施壓。相對於民主國家，議會及政府皆可輪換，議會有更大機會合理辯論政見，兩者議會發言性質大有不同，不宜比擬。本人相信，〈附錄五〉的四個國家之中，都沒有議會主席會像陳健波主席閣下一般頻繁「劃線」。

（十一）訴求

（1）因問題複雜，上文為倉卒行文，請主席及委員見諒。主席必須給予本人及其他委員足夠時間考慮及回應《擬稿》。本人也會在盡快繼續積極尋求意見，

不排除再次就此致函主席。

（2）主席必須展開正式的徵詢委員意見工作，並於收集意見後，召開特別會議，與委員商量如何處理。

（3）主席請三思，回覆本人，及回覆任何提出意見的委員，向委員書面解釋清楚種種質疑。

（4）錯漏難免，歡迎法律顧問及秘書書面或電話指正。

此致

財委會主席陳健波議員

立法會議員朱凱廸

2017 年 10 月 16 日