

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1437/99-00號文件

檔 號：CB1/R/3

2000年4月28日
內務委員會會議文件

議事規則委員會

就避免預議規則應用於議會事務提交的報告

目的

本文件旨在匯報議事規則委員會對避免預議規則應用於議會事務及《議事規則》須就此作出規定的意見。

背景

2. 在1999年6月4日的內務委員會會議上，議員曾討論立法會是否適宜就一項主題與政府帳目委員會正在研究的事宜有關的議案進行辯論。議員認為不宜就該議案進行辯論，但注意到《議事規則》未有禁止動議此類議案。一位議員認為，此事關乎避免預議規則的適用問題；任何正由常設委員會審議而該常設委員會預期會向立法會提交報告的事宜，應視為已安排在立法會中進行辯論。在此情況下，內務委員會請議事規則委員會(下稱“委員會”)研究應否及如何在議會事務中應用避免預議規則。

避免預議規則

3. 委員會察悉，避免預議規則依循的一般原則是，在某項事宜已委予立法機關審議的情況下，不得預先審議另一項內容實質相同但效力較小的議事形式提出的事宜。至於各種議事形式具有多大效力，根據其他普通法適用地區立法機關的慣例，法案較議案更具效力，而議案則較質詢更具效力。

其他司法管轄區與香港的做法

4. 委員會察悉，英國下議院及澳洲眾議院的《會議常規》就避免預議規則作出明文規定。事實上，該規則曾在不同程度上應用於英國、澳洲及加拿大的立法機關。實行避免預議規則，目的是確保某項

事宜會在議事程序中以最有效形式處理，但議長在決定某項討論是否因預先提出有關事宜而不合乎規程時，必須考慮該項事宜若以原有議事形式提出，有多大可能會在一段合理時間內呈交下議院或眾議院審議。

5. 在香港，立法會《議事規則》並無明文載述避免預議規則，但規則第25(1)(e)條(質詢內容)規定，在任何委員會向立法會作出報告前，不得在質詢中提述該委員會的會議過程。委員會察悉，除立法會主席裁定不合乎規程的事宜外，所有已作出預告的事宜均會列入某一次立法會會議的議程，而且不論需時多久，均會在該次會議上加以處理。因此，英國、澳洲及加拿大議會所考慮的問題，即以原有議事形式提出的事宜可能不會“在一段合理時間內”呈交議會審議的問題，在立法會是不會出現的。在此情況下，議員已向立法會秘書作出預告的事項會視為已委予立法會審議的事宜。

委員會的意見

6. 委員會理解把避免預議規則應用於議會事務，好處是可確保某項事宜會以最有效的議事形式處理，而立法會的議事時間又得以有效運用。委員會認為，該規則應不僅適用於質詢，亦應適用於其他各類議會事務，包括法案、議案、常設委員會或專責委員會正在審議的事宜，或獲立法會授權對某事宜進行調查的委員會正在審議的事宜。不過，委員會認為，避免預議規則不應用於事務委員會正在審議的事宜，以免妨礙議員與政府當局就各項政策問題交換意見。

質詢

7. 委員會察悉，根據立法會現行慣例及《內務守則》所載規定，議員須在預告限期前預早就其擬在某次立法會會議上提出的質詢提供質詢措辭初稿。倘有兩名或更多議員擬提出相似內容的質詢，秘書處會建議有關議員就由哪位議員提出質詢達成協議；若未能達成協議，則在會期內發問次數最少的議員會享有優先權，其質詢會呈交立法會主席以供列入立法會會議的議程內。因此，以質詢的形式預先討論另一項已安排在某次立法會會議上提出的質詢，這個問題在一般情況下是不會出現的。

8. 委員會同意，已獲編配在某次立法會會議上提出的質詢，其所提述的事宜不得預先討論，除非以更具效力的議事形式提出。然而，若根據規則第24(4)條提出的急切質詢符合所涉事宜性質急切及與公眾有重大關係的準則，避免預議規則便不適用於該等質詢，而該等質詢亦應准予提出。為實行上述安排，委員會同意**規則第25條(質詢內容)應加入新的第(3)款**如下：

(3) 立法會主席如認為根據規則第24(2)條作出預告的質詢或其中某部分的主題與下述事宜的主題實質相同：

- (a) 在另一項較早時已作出預告會在同一次立法會會議上提出的質詢中提出的事宜；或
- (b) 在較早時已作出預告會在某次立法會會議上提出的議案或法案中提出的事宜；或
- (c) 常設委員會、專責委員會或獲立法會授權對某事宜進行調查的委員會正在審議的事宜，

立法會主席可指示通知有關議員該質詢或質詢的某部分不合乎規程。

議案

9. 就議案而言，委員會同意採納一項原則，就是在某項事宜已委予立法會審議的情況下，不得預先審議另一項內容實質相同但以效力較小的議事形式提出的事宜。換言之，在已作出預告的議案中提出的事宜，不得以質詢形式預先討論。擬議的新規則第25(3)(b)條已就此情況作出規定。

10. 在議案相對於議案方面，委員會認為，擬具立法效力的議案如已作出在某次立法會會議上動議的預告，當中提出的事宜不得以另一不擬具同等效力的議案形式預先討論。至於兩項屬後一類而主題實質相同的議案，《內務守則》訂有一套編配時段的機制，只准其中一項議案列入立法會會議的議程。委員會認為，既然現行安排一直行之有效，《議事規則》無須在此方面訂立新條文。

11. 不過，委員會亦留意到《內務守則》所訂機制對政府並無約束力。官員可作出預告，動議一項所涉事宜與議員已作出預告的議案所涉事宜實質相同的議案。由於《基本法》第七十二(二)條訂明立法會主席行使“決定議程”的職權，而“政府提出的議案須優先列入議程”，因此，委員會同意只要政府議案符合《議事規則》內其他各條規則，立法會主席應准許該等議案列入立法會會議的議程。委員會認為，現行《議事規則》已容許政府動議議案，而政府議案在立法會會議的議程上會獲得優先處理。

12. 委員會察悉，如兩項以具有同等效力的議事形式提出的議案均列入立法會會議的議程，在立法會已就首項議案作出決定時，根據規則第32條(有關立法會先前所作決定的議案)，第二項議案便不能進行動議程序。因此，委員會認為《議事規則》無須就此訂立新條文。

13. 在議案相對於委員會會議過程方面，委員會同意常設委員會、專責委員會或獲立法會授權進行調查的委員會的會議過程，不得以議案的形式預先討論，除非有關議案擬具立法效力。

14. 在議案相對於法案方面，委員會認為，為應用避免預議規則，法案與擬具立法效力的議案具有同效力。在此情況下，如已就法案作出在某次立法會會議上提出的預告，該法案所涉事宜不得以不擬具立法效力的議案形式預先討論。然而，有些議員可能想動議議案，就一項即將提交的立法建議發表意見，這是可以理解的。為求取平衡，一方面使立法會的議事時間得以有效運用，另一方面維護議員就公眾關注的事宜發言的權利，委員會同意，若議案已列入立法會會議的議程，而向立法會提交有關法案在較遲的日期才作出預告，便應准許該議案進行動議程序。

15. 為實行上述安排，委員會同意**規則第31條(議案及修正案的規限)應加入新的第(2)款**如下：

(2) 如有議員就某項不擬具立法效力的議案(不屬由獲委派官員提出的議案)作出預告，而該議案的主題與下述議案、法案或事宜的主題實質相同：

- (a) 擬具立法效力的議案或法案，該議案或法案較早時已作出會在某次立法會會議上提出的預告；或
- (b) 常設委員會、專責委員會或獲立法會授權對某事宜進行調查的委員會正在審議的事宜，

立法會主席須因其認為不合乎規程，指示將該預告退回簽署該預告的議員。

法案

16. 委員會察悉，雖然《議事規則》並無作出明確的規定，但若有兩項所載條文實質相同的法案已提交立法會而同時有待處理，在程序上是沒有問題的。規則第51(7)(a)條可證明此點。該條規則訂明，某項法案在二讀時一經立法會表決，另一項所載條文與前者實質相同的法案即不得在同一會期內繼續進行立法程序。因此，《議事規則》無須作出規定，把避免預議規則應用於法案相對於法案的情況。

對《議事規則》作出修訂

17. 委員會建議，上文第8及15段所載《議事規則》第25和31條的修訂建議應在今個會期內提交立法會批准。此外，《議事規則》第23(3)條(質詢時間)及《內務守則》第7(a)條(質詢的數目及編配)亦須作相應修訂。《議事規則》所有修訂建議分別載於附錄1(a)、(b)及(c)，《內務守則》的修訂建議則載於附錄2。

徵詢意見

18. 謹請議員察悉附錄1(a)、(b)、(c)及附錄2所載《議事規則》及《內務守則》的修訂建議。

19. 視乎議員所提出的意見，議事規則委員會主席周梁淑怡議員會在今個會期內的一次立法會會議上動議議案，以便按建議對《議事規則》作出修訂。《內務守則》在有關議案獲得通過後亦會作出修訂。

立法會秘書處
議會事務部1
2000年4月25日

建議對《議事規則》第25條作出的修訂

25. 質詢內容

- (1) 質詢須符合以下規則：
- (a) 不得包括人名或任何並非為令質詢清晰而絕對必需的陳述。
 - (b) 不得包含提出質詢的議員所不擬提供根據的陳述。
 - (c) 不得包含議論、推論、意見、指摘或綽號，亦不得使用偏頗、諷刺或冒犯性的措詞。
 - (d) 不得包含多項獨立質詢，或是過於複雜，以致不能夠合理地作為單獨一項質詢來回答。
 - ~~(e) 在任何委員會向立法會作出報告前，不得提述該委員會的會議過程。~~
 - (f) 不得尋求本身屬機密性質事宜的資料。
 - (g) 不得論及法庭的判決，所用措詞亦不得有相當可能會妨害在法庭待決的案件。
 - (h) 不得為求取見解、解決抽象法律問題或解答假設論題而提出質詢。
 - (i) 不得詢問報章所刊載，或私營機構或私人所作的聲明是否正確。
 - (j) 不得問及本議事規則第41(7)條(發言內容)所述人士的品格或行為，亦不得問及其他人士在其公職或所參與的公共事務範圍以外的品格或行為。
 - (k) 不得要求提供可取覽的文件或普通參考材料所載的資料。
 - (l) 在同一會期內，不得再次提出已獲全面答覆的質詢。

(2) 關於議員已向立法會秘書作出預告的質詢，或議員已要求提出可無經預告而提出的質詢，立法會主席如認為其違犯本議事規則第22條(質詢性質)或本條的規定，則可指示 ——

- (a) 將該質詢按其指示修改後列入立法會議程內；或
- (b) 在議員要求無經預告而提出質詢的情況下，將該質詢按其指示修改，方可提出；或
- (c) 通知有關的議員該質詢不合乎規程。

(3) 立法會主席如認為根據規則第24(2)條作出預告的質詢或其中某部分的主題與下述事宜的主題實質相同：

- (a) 在另一項較早時已作出預告會在同一次立法會會議上提出的質詢中提出的事宜；或
- (b) 在較早時已作出預告會在某次立法會會議上提出的議案或法案中提出的事宜；或
- (c) 常設委員會、專責委員會或獲立法會授權對某事宜進行調查的委員會正在審議的事宜，

立法會主席可指示通知有關議員該質詢或質詢的某部分不合乎規程。

建議對《議事規則》第31條作出的修訂

31. 議案及修正案的規限

(1) 立法會主席或全體委員會主席如認為任何議案或修正案的目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該議案或修正案只可由以下人士提出——

(1999年第107號法律公告)

- (a) 行政長官；或
- (b) 獲委派官員；或
- (c) 任何議員，如行政長官書面同意該提案。

(2) 如有議員就某項不擬具立法效力的議案(不屬由獲委派官員提出的議案)作出預告，而該議案的主題與下述議案、法案或事宜的主題實質相同：

- (a) 擬具立法效力的議案或法案，該議案或法案較早時已作出會在某次立法會會議上提出的預告；或
- (b) 常設委員會、專責委員會或獲立法會授權對某事宜進行調查的委員會正在審議的事宜，

立法會主席須因其認為不合乎規程，指示將該預告退回簽署該預告的議員。

建議對《議事規則》第23條作出的修訂

23. 質詢時間

(1) 在任何一次會議均可提出質詢，但每屆任期的首次會議、選舉立法會主席的會議，以及行政長官就政府政策向立法會發言的會議除外。

(2) 除根據本議事規則第24(4)條(質詢預告)提出的質詢外，每次會議可提出不多於20項已作預告的質詢，該等質詢須由立法會秘書按內務委員會建議並經立法會主席同意的方式點算。

(3) 如立法會主席認為某次會議將不會就不擬具立法效力的議案進行辯論，即不得有多於10項要求口頭答覆的質詢；如立法會主席認為某次會議將會就不擬具立法效力的議案進行辯論，則不得有多於6項要求口頭答覆的質詢。該等質詢須由立法會秘書按內務委員會建議並經立法會主席同意的方式點算。

(4) 內務委員會可向立法會主席建議某次會議不得有要求口頭答覆的質詢；如立法會主席接納該項建議，則議員不得在該次會議提出該等質詢，但立法會主席可根據本議事規則第24(4)條(質詢預告)的規定准許提出急切質詢。

建議對《內務守則》第7條作出的修訂

7. 質詢的數目及編配

- (a) 會議上若不會就不擬具立法效力的議案進行辯論，可提出的口頭質詢不得多於10項。如立法會主席認為會議上將須就不擬具立法效力的議案進行辯論，可提出的口頭質詢不得多於6項，而時限通常為一小時至一個半小時，視乎議程而定。若有10項口頭質詢在會議上提出，質詢時限為兩個半小時。
- (b) 根據《議事規則》第24(3)條，在任何一次立法會會議中，每名議員通常只限提出一項口頭質詢及一項書面質詢，或兩項書面質詢。但如有20名或更多議員擬於一次會議上提出質詢，則每名議員只限提出一項質詢。
- (c) 編配在會議上所提質詢的準則，通常是以各項質詢在秘書處登記的先後次序作為根據。若無法將議員擬提出的所有質詢編配在同一次會議，在符合上文(b)段的規定下，在同一會期內分別獲編配提出口頭質詢或書面質詢次數最少的議員，將可較其他議員優先提出質詢。
- (d) 若經內務委員會同意，議員可獲編配優先次序提出質詢。內務委員會在作出決定時，會考慮質詢的內容是否時事項目、是否備受市民關注及性質是否急切。
- (e) 立法會在會議上辯論撥款法案和政府《施政報告》時，不會安排議員向政府提出口頭質詢。