

**立法會主席就
6位議員擬對《2013年撥款條例草案》
提出的全體委員會審議階段修正案所作的裁決**

馮檢基議員、范國威議員、黃毓民議員、陳偉業議員、陳志全議員及梁國雄議員已分別作出預告，擬於2013年4月24日的立法會會議上，對《2013年撥款條例草案》(“條例草案”)的附表動議下列共762項全體委員會審議階段修正案(“修正案”)：

- (a) 1項由馮檢基議員提出，旨在削減1項開支總目的撥款的修正案；
- (b) 7項由范國威議員提出，旨在削減7項開支總目的撥款的修正案；
- (c) 81項由黃毓民議員提出，旨在削減22項開支總目的撥款的修正案；
- (d) 141項由陳偉業議員提出，旨在削減25項開支總目的撥款的修正案；
- (e) 154項由陳志全議員提出，旨在削減15項開支總目的撥款的修正案；及
- (f) 378項由梁國雄議員提出，旨在削減44項開支總目的撥款的修正案。

2. 為根據《議事規則》考慮6位議員擬提出的修正案是否合乎規程，我邀請了政府當局就該等修正案給予意見，並請有關議員就政府當局對其個別修正案的意見作出回應。政府當局就各項擬對條例草案提出的修正案的書面意見，已送交有關議員。

政府當局的意見

3. 政府當局就各項擬對條例草案提出的修正案的意見載於**附錄**。簡要而言，政府當局提出兩項問題。第一，當一些議員公開表明他們提出多項修正案，是為阻礙條例草案的通過(即所謂“拉布”)

時，對於是否容許他們提出該等擬議修正案，應否考慮《基本法》第七十二(一)條所訂有關立法會主席主持立法會會議的憲制職權。第二，《議事規則》第57(4)(d)條所述的“修正案”一詞，其含義應否包括“一系列修正案”。政府當局表示，對於這兩項問題，答案都是肯定的。

4. 政府當局又指出：

- (a) 最少135項擬藉不同的組合計算削減某開支總目下若干開支的修正案，會造成互相抵觸，而且難以理解的結果；
- (b) 最少93項涉及削減開支的修正案，會導致相關部門完全無法運作。如該等修正案被裁定可以提出，並獲立法會通過，公共服務會陷入一片混亂；及
- (c) 51項修正案所提述的款項，似乎並未歸入條例草案或所引述的開支總目／分目項下。

5. 政府當局請我根據《議事規則》第57(4)(d)條，將議員公開表明為拖延立法程序而擬提出的修正案或各系列修正案，全部裁定為瑣屑無聊或無意義，不可提出。政府當局又認為，所有屬於上文第4段所述的修正案亦應被裁定不可提出，以確保立法會能妥為行使及履行《基本法》第七十三條所訂的職權。

6. 政府當局對馮檢基議員和范國威議員擬提出的修正案沒有意見。

議員的回應

馮檢基議員的回應

7. 馮檢基議員已撤回他就擬動議修正案作出的預告。

黃毓民議員的回應

8. 黃毓民議員撤回他就擬動議20項屬於上文第4(c)段所述的修正案作出的預告。他對政府當局的觀點未有提出意見。

陳偉業議員的回應

9. 陳偉業議員未有回應政府當局的觀點。

陳志全議員的回應

10. 陳志全議員撤回他就擬動議其中1項屬於上文第4(c)段所述的修正案作出的預告。他對政府當局的觀點未有提出意見。

梁國雄議員的回應

11. 30項由梁國雄議員提出的修正案所提述的款項，並未歸入條例草案或所引述的開支總目／分目項下。他請求我給予批准，讓他修改其中15項屬於這性質的修正案，以糾正當中不正確之處。他對政府當局的觀點未有提出意見。

我的意見

12. 以撥款法案而言，有關的修正案為數之多屬前所未有，在裁定該等修正案可否提出之前，我重新審視我作為立法會主席獲《基本法》賦予，並經《議事規則》補充的職權。當中，我具有《基本法》第七十二(一)條所訂的主持會議的憲制職權。我一貫的理解是，這些權力必然涵蓋對會議施行適當權力或控制的職權，包括會議有秩序、公平及正當地進行。我一直按此理解行事，而此理解亦獲上訴法庭在*梁國雄訴香港特別行政區立法會主席*(CACV 123/2012)一案中獲得確認。

13. 《議事規則》所訂明我的其他職權，其中一項是裁定可否對某項法案提出某些擬議修正案。在行使此項權力時，我完全尊重議員參與立法程序的權利。就撥款法案而言，議員是以立法會按照《基本法》第七十三(二)條所訂，根據政府的提案審核和通過財政預算的權力為基礎，辯論撥款法案及須經立法會審核以作為制定撥款法案的立法程序必要部分的相關開支預算；以及按照《議事規則》的規定及有關慣例就撥款法案提出修正案。

14. 《議事規則》第69條規管議員可就撥款法案提出的修正案。立法機關法律顧問向我指出，該條文並未明確限制每位議員可就撥款

法案包括的每一開支總目動議多少項修正案，而過去亦沒有任何慣例，限制每位議員對每一開支總目動議的修正案的數目。除非有充分及具說服力的理由不依循此項慣例，否則似乎議員可提出多項修正案，削減撥款法案就某特定總目所分配的撥款。法律顧問亦向我指出，《議事規則》第57條應一般適用於法案的修正案，包括撥款法案。因此，在決定可否就條例草案提出該740項修正案時(在議員撤回動議762項修正案中22項修正案的預告後)，我必須斷定這些修正案是否符合第57及69條的規定。

15. 有大量由3位議員擬提出的修正案分成多個系列，當中每項修正案旨在按一個遞變的數額，削減某特定開支總目的撥款。第69條並不禁止提出此類修正案。在裁斷以此種方式提出的修正案，是否屬於第57(4)(d)條所指的“瑣屑無聊”及“無意義”時，我問了自己兩項問題。第一，通過某一系列修正案中的任何一項修正案，會否達到任何實質的目的；以及第二，通過任何一項此等修正案，相對於通過同一系列另一項修正案，會否造成任何實質上的分別。依我看來，通過任何一項有關的修正案，均會達致某個實質的結果，而通過任何一項此等修正案所造成的效果，均會實質上有別於通過同一系列另一項修正案所造成的效果。因此，無論把有關的修正案個別或一併來看，我都不能視之為瑣屑無聊或無意義。

16. 我察悉政府當局關注到一些議員公開表明他們對條例草案提出多項修正案是旨在拉布，但我必須強調，在我過往的裁決中，議員提出修正案的動機從來不是一項相關的考慮因素。我亦必須指出，在我過往的裁決中，以及之前各任立法會主席的裁決中，擬議修正案的優劣，包括它們對政府或政府的運作可能構成的影響，都不曾是考慮的因素。

17. 依我之見，除非容許提出某些擬議修正案會產生明顯可證的效果，令立法程序延長至一個程度，致使立法會不能妥為行使及履行《基本法》所訂的職權，我不應剝奪議員提出該等修正案的權利。在現階段，仍未有理據令我信納，容許該4位議員對條例草案提出該等擬議修正案，會導致上述情況。假如就條例草案進行的程序中可能出現如此情況，我會毫不猶豫地行使我的權力，確保會議有秩序、公平及正當地進行，包括採取所需的步驟終止有關的辯論，以及讓全體委員會就擬議修正案作出表決。

18. 梁國雄議員提交的其中30項修正案所提述的款項，並未歸入條例草案或所引述的開支總目／分目。由於所有就條例草案提出的修

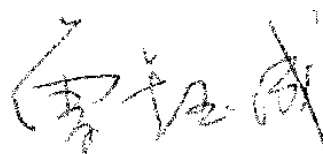
正案均旨在削減特定總目或分目的撥款，所引述的總目／分目是否正確對有關擬議修正案的完整性至關重要。梁國雄議員請求我批准他修改其中15項修正案，以糾正當中不正確之處。我認為沒有充分理據予以批准，因為除了在非常特殊的情況下，不應免卻預告規定。

我的裁決

19. 我裁定：

- (a) 梁國雄議員擬提出的30項屬上文第4(c)段所述的修正案不可提出；及
- (b) 5位議員擬提出的其他710項修正案可以提出。

立法會主席



(曾鈺成)

2013年4月22日

財經事務及庫務局局長

香港金鐘添美道二號
政府總部二十四樓



SECRETARY FOR FINANCIAL
SERVICES AND THE TREASURY

24/F, Central Government Offices,
2 Tim Mei Avenue, Admiralty
Hong Kong

[中文譯本]

電話號碼 Tel. No. : 2810 2280
傳真號碼 Fax No. : 2537 1736
本函檔號 Our Ref. : TsyB H 00/620-5/1/1 Pt. 3
來函檔號 Your Ref. : CB(3)/B/FST/1 (12-13)

香港中區
立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會秘書長
陳維安先生, SBS

陳秘書長：

〈2013 年撥款條例草案〉

四月九日、十一日、十二日、十五日及十六日來信收悉。來信提及議員就《2013 年撥款條例草案》提出委員會審議階段修正案一事，並請政府當局在考慮立法會《議事規則》第 57(4)、57(6) 及 69 條的規定後，提出對修正案的意見。

議員就上述條例草案合共提出了 762 項委員會審議階段修正案，藉此削減條例草案所涵蓋的 83 個開支總目的其中 57 個的撥款。下文闡述政府當局對此事的意見。

立法會主席對立法過程行使適當權力及控制的職權

在不影響政府當局對《基本法》第七十四條的立場的前提下，我們對議員就《撥款條例草案》提出的委員會審議階段修正案意見如下：

一些立法會議員公開表明，他們提出多項修訂，是為了阻礙《撥款條例草案》的通過(即所謂“拉布”)。對於是否容許他們提出該等委員會審議階段修正案這個問題，我們認為應考慮《基本法》第七十二(一)條所訂有關立法會主席主持會議的憲制職權。報章廣泛報道，某些議員提出數以百計的委員會審議階段修正案，目的只是為了阻延《撥款條例草案》的通過。

根據上訴法庭在梁國雄訴香港特別行政區立法會主席一案中(CACV 123/2012)的裁決，不論是詮釋條文本身的目的還是其必然含義，立法會主席在主持會議方面的職權都必定包括對立法過程行使適當的權力及控制權。立法會議事程序務須公平有序而又恰當地進行，這必定屬於主席的權力範疇。此外，上訴法庭也裁定，《基本法》第七十二(一)條所訂明的權力，會藉《議事規則》所規定的其他職權來補充。但不管《議事規則》的個別條文如何詮釋，都必須按《基本法》第七十二(一)條中有關主席主持會議的憲制職權的規定來理解。

根據《議事規則》第 57(4)(d)條，議員不可動議瑣屑無聊或無意義的修正案。我們注意到，主席曾裁定，第 57(4)(d)條只適用於個別修正案，但不適用於一系列修正案。就陳偉業議員及黃毓民議員擬對根據《釋義及通則條例》(第 1 章)第 54A 條動議的擬議決議案提出的修正案，立法會主席在二零一二年六月十八日作出裁決。他在裁決的第 9 段指出：

“關於陳議員擬提出的 59 項修正案，每項旨在把擬議決議案的生效日期分別更改為 2012 年 7 月之後的 59 個月的首日，這並非他首次以此方式提出修正案。陳議員解釋，他的修正案是讓議員可就擬議決議案最適當的生效日期作出選擇。**我的看法是，即使該等修正案如每一項單獨而言或有其特定目的，但顯而易見，這 59 項修正案如一併來看，可被視作瑣屑無聊，而且可能造成一個效果，令立法會會議程序延長至超出為議員提供充分而有意義的選擇所需的程度。**正如近期一個類似的情況，**我對這類一系列修正案是否應該完全不受任何限制而獲准提出，是極有保留的。**然而，除非及直至《議事規則》訂有明確規則，使第 57(4)(d)條所訂對瑣屑無聊或無意義的修正案的規限，亦適用於對議案提出的一系列

修正案，我別無選擇，只能按以往的裁決准許提出這 59 項修正案。”(粗斜體為後加，以示強調)

主席把《議事規則》第 57(4)(d)條詮釋為不適用於“一系列修正案”，是在上訴法庭就 CACV 123/2012 一案作出裁決之前。我們認為，根據最新的案例，可採用適切其訂立目的的方式來解釋第 57(4)(d)條所述的“修正案”，使其含義也包括“一系列修正案”。這樣，主席亦可否決那些一併來看時可視為瑣屑無聊或無意義的修正案。

根據一般釋義通則，“凡指單數的字及詞句亦指眾數，而指眾數的字及詞句亦指單數”(請參閱《釋義及通則條例》(第 1 章)第 7(2)條)。採用上文所述以適切其訂立目的的方式來解釋何謂“修正案”時，這通則也可資佐證。

上訴法庭裁定，不管《議事規則》的個別條文如何詮釋及其效力為何，都必須按《基本法》第七十二(一)條中有關主席主持會議的憲制職權的規定來理解。在審理同一宗案件(即梁國雄訴立法會主席 [2012] 3 HKLRD 470 at 471)時，原訟法庭也裁定，如以適切立法目的的方式詮釋《基本法》第七十三(一)條及第七十五(二)條，並不存在拉布的憲法權利。對於這一點，上訴法庭已予確認(見第 44 段)，並進一步指出：

“.....拉布行動持續，是違反了《基本法》第七十三條要求立法會妥為行使及履行職權的規定，也侵犯了其他議員.....以具建設性的方式參與立法過程的憲法權利。事實上，有無數理據支持這種看法。”(原文為英文，粗斜體為後加，以示強調)

因此，為確保立法會能妥為行使及履行《基本法》第七十三條所訂的職權，特別是立法會議事程序能公平有序而又恰當地進行，我們認為(除了上述按《基本法》第七十二(一)條解釋《議事規則》第 57(4)(d)條所訂的主席職權外)，《基本法》第七十二(一)條所訂主席的憲制職權(主持會議)，以及《議事規則》第 92 條所規定的主席應有的權力，也應包括：主席如認為任何一項委員會審議階段修正案(不論該修正案是單獨的還是與其他修正案一併

看來)屬(a)瑣屑無聊或無意義，或(b)有意或可能用來不必要地阻延立法過程，可否決有關修正案。

議員提出修正案的行為直接影響會議，也是會議的一部分。我們認為，主席就一系列不利會議進行的修正案作出裁定，是行使《基本法》賦予他主持會議的權力。某些議員已公開表明他們提出委員會審議階段修正案是為了“拉布”，因此，主席應按《議事規則》第 57(4)(d)條的規定，仔細審議該些議員提出的修正案，妥為行使其主持會議的職權。

修正案是否瑣屑無聊或無意義，也應視乎該修正案對立法過程有何影響，即該項修正案或一系列修正案是否旨在阻延立法過程。根據先前經驗，“拉布”會嚴重影響立法會的有效運作。

概括來說，根據(a)上述按《基本法》第七十二(一)條解釋的議事規則第 57(4)(d)條，以及／或(b)《基本法》第七十二(一)條所訂主席(主持會議)的憲法職權和《議事規則》第 92 條所規定的主席應有的權力，我們懇請主席否決那些瑣屑無聊／無意義及／或有意(或可能)用來不必要地阻延與通過《撥款條例草案》相關的立法過程的修正案，這樣做是考慮到有些議員表明有意藉有關修正案來阻礙條例草案的通過。財政司司長已在二零一三年四月十八日的信件中，解釋早日通過條例草案至為重要。

對公共開支及政府運作的影響

擬議修正案旨在削減《2013 年撥款條例草案》中相關開支總目的撥款，此與部分立法會議員就過往《撥款條例草案》提出的修正案無異。政府當局在一九九九年三月二十三日的信中已就旨在削減撥款的類似修正案，闡述我們對《基本法》第七十四條的意見，我們的看法至今不變。

懇請立法會主席在考慮議員就《撥款條例草案》提出的委員會審議階段修正案時，同時斟酌政府當局的意見。有勞之處，謹申謝忱。

政府當局對個別修正案的其他意見，我們會另文闡述。

財經事務及庫務局局長
陳家強教授

二零一三年四月十八日