

立法會主席就分配時間處理 《2013年撥款條例草案》餘下程序所作的裁決

2013年5月8日的立法會會議為期數天至2013年5月14日。在2013年5月13日早上，我命令就處理《2013年撥款條例草案》（“條例草案”）的餘下程序定出時限，使有關程序在2013年5月22日的會議前完成。我承諾以書面說明我作此決定的考慮因素。

條例草案

2. 條例草案根據《議事規則》第52(2)條提交立法會，在2013年2月27日的會議上首讀，旨在將一筆\$356,140,198,000的款項，撥作截至2014年3月31日為止的財政年度的政府服務開支。條例草案的二讀辯論隨即中止待續，我根據《議事規則》第71(11)條，在全體委員會進行審議前，把預算案交由財務委員會審核。立法會在2013年3月20日的會議上通過政府當局根據《公共財政條例》(第2章)動議的臨時撥款決議，批撥一筆不超過\$75,545,010,000的款項用以支付政府服務開支。據政府當局所述，有關的臨時撥款會大概足以應付約兩個月的政府經常開支。

3. 撥款法案經過的審議過程，有別於任何其他立法建議。在條例草案由全體委員會審議前，財務委員會舉行了20節合計31.5小時的特別會議，而議員提出了合共5 471項初步書面問題及277項補充問題，詢問有關公共開支詳情的資料。

在全體委員會審議階段就修正案進行的辯論

4. 我裁定710項由5位議員就條例草案提出的全體委員會審議階段修正案（“修正案”）可以提出。在該等修正案中，7項由范國威議員提出，其餘分別由梁國雄議員、陳偉業議員、黃毓民議員及陳志全議員提出（“該4位議員”）。為節省時間及避免議論重複，我根據《議事規則》第58(2)條，指示就某開支總目（“總目”）提出的

各項互有關連的修正案，應分組進行合併辯論。編定的辯論共有148項，包括113項就互有關連的修正案進行的合併辯論，以及35項就個別修正案進行的辯論。在進行所有辯論之後，該710項修正案會逐一付諸表決。該等修正案於2013年4月22日送交各議員。立法會在2013年4月24日的會議上繼續進行條例草案的二讀辯論前，議員已在2013年4月23日獲書面通知有關的辯論及表決安排。

5. 條例草案經過19小時辯論後通過二讀，在辯論期間所有69位議員均有發言。立法會在2013年4月24日下午7時53分開始進行全體委員會會議，先行審議26個沒有修正案的總目，繼而審議就其他57個總目提出的710項修正案。按照《議事規則》第38(1)(a)條的規定，議員就每項議題發言不得多於一次的一般規則，不適用於全體委員會會議。截至2013年5月8日的立法會會議在2013年5月10日下午1時暫停為止，全體委員會共用了55小時完成了17項就修正案進行的辯論。辯論時間主要用於該4位議員在每項辯論中發言一次或多次：梁國雄議員發言59次；陳偉業議員發言39次；黃毓民議員發言27次；陳志全議員發言42次。該4位議員在發言時明確表示，他們提出大量修正案，目的是就條例草案進行“拉布”，迫使政府當局答應他們的要求，其中包括政府應採取切實步驟推行全民退休保障計劃，以及向每名本地居民派發1萬元。我有99次認為他們在發言中不斷提出無關的事宜，或冗贅煩厭地重提本身或其他議員的論點，並要提醒他們須遵從《議事規則》的規定。除了該4位議員外，另有其他13位議員曾在17項辯論中發言。

6. 在2013年5月10日，當2013年5月8日的立法會會議暫停後，財政司司長曾與梁國雄議員、陳偉業議員及陳志全議員會面，討論他們的要求。其後這些議員公開宣稱，由於政府當局不答應他們的要求，他們決意繼續“拉布”。

7. 當2013年5月8日的立法會會議在2013年5月13日恢復時，我命令就修正案進行的辯論會繼續至2013年5月14日下午1時為止，隨後各項修正案會付諸表決，使條例草案的所有程序在2013年5月22日的立法會會議前完成。

我的意見

8. 根據《基本法》第七十三(二)條，立法會具有根據政府的提案，審核、通過財政預算的職權。辯論撥款法案及須經立法會審核的相關開支預算，是制定撥款法案的立法程序必要部分。臨時撥款決議經立法會批撥的款額相當於2013-2014財政年度總開支的約20%，目的是讓政府在2013年4月1日新財政年度開始至條例草案制定的一段期間可繼續提供各項服務。立法會有責任在財政年度開始的一段合理時間內完成審核及表決條例草案，以履行《基本法》第七十三(二)條所訂的職權。

9. 作為立法會主席，我有憲制職權根據《基本法》第七十二(一)條主持會議。我一貫的理解是，這權力必然包括對會議施行適當權力或控制的職權。此理解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。我察悉，上訴法庭在考慮《基本法》第七十二(一)條所訂權力的性質和範圍時裁定：

- (a) 就控制會議而言，立法會主席主持會議及對會議施行適當權力或控制的權利在憲法中有所規定，而按定義而言，立法會的議事規則受《基本法》(包括《基本法》第七十二(一)條)所規限¹；
- (b) 《議事規則》賦予立法會主席的各項權力是補充他根據《基本法》第七十二(一)條獲賦予的主持會議的權力，即《議事規則》是賦予立法會主席額外的權力，而非剝奪他獲《基本法》賦予的主持會議的權力²；及
- (c) 議員發言或參與立法過程的權利必須與立法會主席根據《基本法》第七十二(一)條主持會議的權力一併理解，並受制於後者，而立法會主席根據《基本法》第七十二(一)條主持會議的權力必然包括在適當情況下終止辯論及將事宜付諸表決³。

¹ 參看 CACV 123/2012 一案判決書第 59 段。

² 參看 CACV 123/2012 一案判決書第 53 段。

³ 參看 CACV 123/2012 一案判決書第 45 及 66 段。

10. 該4位議員提出合共超過700項修正案，表明的目的是就條例草案進行“拉布”。正如我在裁定這些修正案可否提出的裁決⁴中所述，在決定某項修正案是否合乎規程時，議員提出修正案的動機不應是一項相關的考慮因素。某項擬議修正案的優劣，以及它如獲通過可能造成的影響，都不應被考慮。儘管如此，我明確地表明，假如就條例草案進行的程序中可能出現某種情況，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，我會毫不猶豫地行使我根據《基本法》第七十二(一)條獲賦予的權力，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。

11. 我注意到就條例草案各項修正案進行的辯論，進度一直非常緩慢。而且，議員在全體委員會審議階段的辯論中互動極少，因為除了該4位議員外，甚少其他議員發言。截至2013年5月10日下午1時，已合共用了55小時進行首17項辯論(當中有近17小時用於因法定人數不足而傳召議員)。若按此進度，本會將要多用390小時來完成各項辯論，然後才可將710項修正案逐一付諸表決。假設議員同意把點名表決的鳴鐘時間由5分鐘縮短至1分鐘，有關表決將需時21小時。隨後本會仍多需數小時，始能完成條例草案的所有餘下程序。以上總計，大概需時超過30個會議日，在周內每天由早上9時至晚上10時進行會議。按以上估計，條例草案的程序要遠超6月中才可完成。

12. 然而，財政司司長與“拉布”議員的會面未能取得任何成果，而該等議員表明會繼續進行“拉布”。我的評估是，為達致“拉布”的預期目的，該等議員將要持續進行“拉布”一段無法估量的時間。這不但會令立法會就條例草案的議決受到過度耽延，亦會嚴重阻礙立法會處理其他事務。

13. 我察悉並深切關注到條例草案的辯論曠日持久地進行，對處理其他議會事務的影響。自條例草案的全體委員會審議階段在2013年4月24日開始，議員一直未能在立法會會議上提出口頭質詢，也未能就兩項附屬法例動議議案延展其審議限期。一項

⁴ 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。

原訂於2013年4月24日立法會會議上動議的政府議案亦受耽擱。共有16個委員會會議已因而要取消或改期。此外，政府已決定除非絕對必要，在條例草案程序完成前暫不提交附屬法例。議會的運作已受到嚴重影響。在此情況下，我認為適當的做法是行使《基本法》第七十二(一)條賦予我的權力，確保會議有秩序、公平及正當地進行，使立法會不會受阻而不能妥為行使及履行《基本法》所訂的職權。

14. 我明白我所採取的任何步驟以終止“拉布”，必須符合《基本法》及立法會的《議事規則》。立法機關法律顧問向我指出，按照上訴法庭的判決，議員發言或參與立法過程的權利必須與立法會主席根據《基本法》第七十二(一)條主持會議的權力一併理解，並受制於後者，而議員參與立法過程的任何憲制權利不可能包括“拉布”的權利⁵。立法機關法律顧問又向我指出，依據上訴法庭的判決，我可引用《議事規則》所訂的權力，補充我根據《基本法》第七十二(一)條主持會議的權力。按照《議事規則》第92條，如《議事規則》內未有就主持會議的某種情況作出規定，我可決定處理有關情況所適用的方式及程序，而在作此決定前，我可考慮其他立法機關的慣例及程序，以作參照。

15. 我察悉在某些海外立法機關的議事規程中，明文訂有一些措施例如透過“現即付諸表決的議案”終止辯論及作出時間編配令。我明白議事規則委員會現正研究與在法案全體委員會審議階段議員可發言的次數及終止辯論有關的事宜。然而，在《議事規則》作出相關修訂前，有關在法案的全體委員會審議階段如何終止“拉布”辯論的程序，現時並無任何規則可依。因此，在行使根據《基本法》第七十二(一)條所賦予的權力時，我決定引用《議事規則》第92條就完成條例草案的餘下程序定出時間表。

16. 在分配時間處理條例草案的餘下程序時，我考慮過往在撥款法案的全體委員會審議階段所用的時間，並已適當考慮有需要讓該4位議員及其他議員有充分時間，按其意願就修正案發言。我察悉，過往在撥款法案的全體委員會審議階段進行辯論的時間，從未超過20小時。就條例草案的情況而言，讓有關辯論

⁵ 參看 CACV 123/2012 一案判決書第 44 及 45 段。

繼續進行至2013年5月14日下午1時，相當於在先前已用的55小時之外，再額外分配約14小時讓議員就修正案發言。最終，我讓所有24位表示有意發言的議員，均可參與辯論，直至辯論在下午1時27分結束。

17. 議員曾要求我在就《議事規則》內未有明確規定的程序事宜作任何決定前，須考慮他們的意見。除了徵詢立法會秘書及立法機關法律顧問有關程序及法律方面的意見外，我曾在2013年5月3日及13日兩度與議員進行非公開會議，聽取他們的意見。

18. 我曾考慮多個有關如何最佳處理條例草案餘下程序的方案，當中包括：

- (a) 有意見認為應讓修正案的辯論繼續進行，因為條例草案的程序可望最遲於2013年6月中旬或月底完成。我對此不能贊同。一如我在上文所述，“拉布”要持續一段無法估量的時間始能奏效，但在此期間將嚴重阻礙正常處理立法會事務。我不能讓“拉布”無限期持續而影響立法會會議的暢順舉行和立法機關的正當運作。
- (b) 另一方案是可在立法會會議舉行時容許委員會同時召開會議，以減少議會事務受到影響。但此方案同樣未能解決問題，因為其他立法會事務例如提出口頭質詢、就其他法案恢復二讀辯論、動議政府議案及議員議案等，均須在條例草案的程序完成後方可處理。
- (c) 有建議由議員動議一項議案以終止修正案辯論。鑒於《議事規則》內並無此項規定，我不能認為此方案合乎規程。
- (d) 亦有建議由該4位“拉布”議員、政府當局和我透過三方討論解決“拉布”。我認為我作為立法會主席，不宜介入這些議員與政府當局之間等同政治談判的交涉。

19. 依我之見，唯一合適而又符合《基本法》和《議事規則》的做法，是就完成條例草案的餘下程序定出時間表。在作出此結論時，我相信我已在所有相關因素之間取得平衡，包括議員參與立法過程的權利、議員利用“拉布”作為與政府當局談判的手段、立法會會議的暢順舉行，以及立法機關的正當運作等因素。

立法會主席

(曾鈺成)

2013年5月16日