

立法會主席就分配時間處理 《2014年撥款條例草案》餘下程序所作的裁決

在2014年5月21日的立法會會議開始時，我命令就處理《2014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2014年6月4日會議的首天完成。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2014年2月26日的會議上首讀，旨在將一筆\$335,848,320,000的款項，撥作截至2015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，在全體委員會審議條例草案前，把預算案交由財務委員會審核。立法會在2014年3月19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\$78,677,470,000的款項用以支付政府服務開支。據政府當局所述，有關的臨時撥款足以應付其經常財政承擔和執行其公共職能至2014年5月底。

3. 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小時的特別會議，而議員提出了合共6 660項初步書面問題及232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. 條例草案於2014年4月9日及10日經過17小時辯論後通過二讀。我將原定在4月16日的立法會會議上開始的條例草案全體委員會審議階段，改在4月30日的立法會會議上展開，讓我有時間考慮由14位議員擬提出的1 917項全體委員會審議階段修正案(“修正案”)。我裁定就69個開支總目(“總目”)擬提出的1 192項修正案可以提出，當中1 163項修正案是由4位議員提出，即陳偉業議員、梁國雄議員、陳志全議員及黃毓民議員。按照政府當局就2014年施政報告的致謝議案辯論所建議的政策範疇組合，我批准就審議該等修正案進行5項合併辯論。

5. 條例草案於4月30日付委予全體委員會，全體委員會先審議14個沒有修正案的總目。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。就沒有修正案的總目進行的辯論為時近7小時。就修正案進行的第一項合併辯論於5月7日下午2時零6分開始，而我察悉，經過約25小時的辯論後，陳偉業議員、梁國雄議員及陳志全議員(“該3位議員”)仍表示有意發言。我在5月14日及15日私下分別約見不同政治黨派及組合的議員，了解議員預計他們還需要多少時間就修正案進行辯論。我特別就此徵詢該4位提出合共1 163項修正案的議員的意見。除了梁國雄議員表示他不能估計再發言所需的時間，因為他表明旨在就條例草案進行“拉布”，其他議員令我相信可以在2014年5月底前完成條例草案的所有程序。

6. 其後事態的發展是，就修正案進行的第一項合併辯論到5月15日下午7時22分才完結，令整項辯論所用的時間共達45小時。在辯論期間，該3位議員接連要求發言，並屢次要求點算法定人數。當本會於2014年5月16日休會時，就修正案進行的第二項合併辯論進行了11小時，仍未完成。一如就修正案進行的第一項合併辯論，在就修正案進行的第二項合併辯論中，該3位議員再度接連要求發言，並屢次要求點算法定人數。截至5月16日，在條例草案的全體委員會審議階段進行的63小時辯論，該3位議員已合共發言161次，而我有最少47次提醒他們須遵守《議事規則》，或不要不斷提出無關的事宜，或冗贅煩厭地重複本身或其他議員的論點。此外，約有25%的全體委員會審議階段時間消耗在因要求點算法定人數而鳴鐘召喚議員，而這些要求大多數由該3位議員提出。

7. 我曾就增加立法會的開會時數以處理條例草案，徵詢議員的意見。然而，大部分議員基於各種原因反對增加會議時數。考慮到辯論的進度，我認為極不可能在2014年5月底前完成條例草案的所有程序。

8. 在2014年5月21日的立法會會議開始時，我命令就修正案進行的第二項合併辯論再繼續不超過2小時，而其餘3項就修正案進行的合併辯論會進行不多於24小時，即每項合併辯論大約有8小時；隨後修正案便會付諸表決，使條例草案的所有程序可於2014年6月4日立法會會議的首天完成。

我的意見

9. 按照《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。辯論撥款條例草案及須經立法會審核的相關開支預算，是制定撥款條例草案的立法程序必要部分。我充分尊重議員參與立法過程的權利，按照《議事規則》對條例草案提出修正案，以及辯論修正案。

10. 在我私下分別會見不同政治黨派及組合的議員，了解他們還需要多少時間辯論修正案之前，就修正案進行的第一項合併辯論已持續了25小時。根據議員表示他們預計辯論修正案所需的時間，我的評估是條例草案的所有程序可在2014年5月底前完成。因此，我公開表明，我擬盡量讓辯論順其自然地進行，但前提是有足夠的開會時間，以及沒有議員無限地延長辯論。

11. 我讓首項合併辯論進行了45小時，直至再沒有議員要求發言。然而，我注意到會議時間並未充分而有效地用作應有目的。該3位議員頻頻根據《議事規則》17(3)條要求點算法定人數，而這些要求的次數隨時間趨於頻密。同時，梁國雄議員公開表明他旨在就條例草案進行“拉布”，藉此迫使政府當局答應他的要求，實施全民退休保障。他去年就《2013年撥款條例草案》採取了相同手段，但未能達致預期效果。該位議員在首兩項就條例草案修正案進行的合併辯論中屢次表示，財政司司長連接觸他商討其要求也沒有。該位議員利用“拉布”作為與政府當局談判的手段，除了延長本會的程序之外，顯然不能達致任何效果。

12. 我注意到上訴法庭就梁國雄訴香港特別行政區立法會主席(CACV 123/2012)一案的判決指出，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憲制權利不可能包括“拉布”的權利¹。

13. 我身為立法會主席，有責任維護立法會作為立法機關的運作。我深切關注就條例草案進行曠日持久的辯論，已對立法會其他事務造成嚴重影響。由條例草案在4月30日開始全體委員會審議階段以來，議員已不能在立法會會議上就政府工作提出口頭質詢。兩項分別旨在延展一項附屬法例的審議期及對另一項作出

¹ 參看 CACV 123/2012 一案判決書第 44 及 45 段。

修訂的議案，未能在法定限期屆滿前獲得處理。共有11項議員議案及1項旨在實施預算案內一項建議的法案恢復二讀辯論，亦受到耽擱。由於條例草案仍待通過，財務委員會押後了審議3項與預算案相關的財務建議。由於立法會會議每周由星期三至星期五連續舉行，以處理條例草案，多個委員會會議須要改期舉行。我可以理解議員不贊同增加立法會開會時數的原因，是為免進一步影響委員會的工作。

14. 基於以上背景，並鑒於就修正案進行辯論的進度，顯而易見，非但未能一如議員先前估計在2014年5月底前完成條例草案的所有程序，而且有關的完成日期無法估計。因此，我日益關注到，立法會甚至未必能夠在本立法會期定於2014年7月9日的最後一次會議上完成處理所有尚待處理的事項。作為立法會主席，我不能容許就條例草案進行曠日持久的辯論持續至一個程度，致使立法會不能妥為行使及履行《基本法》所訂的職權。因此，我認為適宜行使我根據《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，包括在適當情況下終止辯論及將事宜付諸表決的權力²。

15. 我已一再強調有需要在《議事規則》中訂立處理“拉布”的明文規定。我曾與議事規則委員會委員就處理“拉布”的各個方案交換意見，包括就法案全體委員會審議階段的辯論分配時間，以及動議即時表決議案以終止辯論。我察悉，議事規則委員會決定就這些方案及其他處理“拉布”及大量法案及議案修正案的建議程序諮詢議員，我期望可制訂一個獲議員同意的機制。然而，議員在短期內不大可能達成共識，而《議事規則》既無訂明任何處理“拉布”的程序，我別無他法，惟有引用《議事規則》第92條的權力，決定處理有關情況所適用的方式及程序。根據第92條，我決定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，我已顧及立法會有需要於2014年6月初恢復處理其他立法會事務，使所有尚待處理的事項可在今個立法會期完成處理。自條例草案於2014年2月底提交立法會，條例草案的審議過程已為時近3個月。議員在財務委員會特別會議上，已有機會索取有關公共開支詳情的資料。計及我容許再有26小時就條例草案修正案進行餘下的合併辯論，單單可供辯論修正案的時間將共達83小時。我認為議員應能在訂明的時限內表達意見，除非他們有意把程序拖延。就辯論設

² 參看 CACV 123/2012 一案判決書第 52 及 66 段。

定時限，不會剝奪議員監察政府工作的權利。另一方面，任由條例草案的辯論曠日持久沒有時限地繼續進行，一定會剝奪議員在立法會以各種有效方式監察政府的機會。

17. 我在決定就處理條例草案餘下程序定出時限時，已平衡了所有相關因素，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)

2014年5月23日