



香港特別行政區 立法會歷史、規則及行事方式 參考手冊

第二部分 立法會及委員會處理事務的方式 (第7章至第10章)

立法會行政管理委員會印製
並於 2015 年 7 月 8 日提交立法會省覽

第二部分 立法會及委員會處理事務的方式

第7章 立法會處理事務的方式

導論	7-1
每個會期處理事務的周期	7-1
會議	7-2
立法會會議	
全體委員會	
會議法定人數	7-5
立法會會議法定人數	
全體委員會會議法定人數	
因會議不足法定人數而傳召議員	
在釐定會議法定人數時如何考慮議席空缺	
主持立法會及全體委員會會議	7-10
語文	7-12
立法會議程	7-12
各類事項的次序	7-13
《議事規則》第18條	
《議事規則》第18條的暫停執行	
進行宗教式或非宗教式宣誓	7-15
致悼辭或禮節性演辭	7-16
悼辭	
默哀	
宣讀文告及立法會主席的宣布	7-17
歷史背景	
現行做法	
提交呈請書	7-18
歷史背景	
現行做法	
內容及格式	
將呈請書交付專責委員會處理	
將文件及委員會報告提交立法會省覽	7-22
就向立法會提交的文件發言	
一般原則	
就附屬法例發言	
就法案委員會的報告發言	
質詢時間	7-25
口頭及書面質詢	
急切質詢	
獲委派官員發表的聲明	7-27

	頁碼
第7章 (續)	
作出個人解釋	7-28
政府提交的法案	7-29
就附屬法例及其他文書提出的議案	7-31
議員提交的法案	7-33
議員提出的議案	7-33
擬具立法效力的議案	
不擬具立法效力的議員議案	
根據《議事規則》第16條進行的休會辯論	
避免預議規則	7-36
質詢相對於質詢	
質詢相對於議案	
質詢相對於法案	
議案相對於議案	
法案相對於法案	
立法會的決定	7-39
先前所作決定（《議事規則》第32條）	
惜別辭	7-40
表決	7-41
《基本法》附件二訂明的表決方法	
《基本法》其他條文所訂的表決規定	
《基本法》第七十九條第(六)項及第七十九條第(七)項	
《基本法》第四十九條及第五十二條第(三)項	
《基本法》第七十三條第(九)項	
《基本法》第一百五十九條	
《基本法》附件一及附件二修正案	
其他表決程序	
"過半數票"的涵義	
立法會主席的一票	
在無議員提出異議的情況下作出同意	
在全體委員會中的表決	
在委員會中的表決	
立法會會議的紀錄	7-47
第8章 在立法會會議中的舉止及秩序	
導論	8-1
發言方式	8-2
向主席發言	

第8章

(續)

發言次序	
歷史背景	
現行做法	
插言	
提出規程問題	
要求澄清	
就被誤解的發言部分作解釋	
《議事規則》第36(2)條賦予立法會主席的權力	
發言時間	
一般發言時間	
就不擬具立法效力的議案進行辯論的發言時間	
官員的發言時間	
就每項議題發言多於一次	
在全體委員會會議上發言	
歷史背景	
處理"拉布"的措施	
2012年5月結束辯論	
在2011-2012年度會期餘下時間處理立法會事務的安排	
時間分配命令	
議事規則委員會的進一步討論	
發言內容	8-15
具冒犯性及不適宜在議會使用的言詞	
不在發言時的舉止	8-17
衣飾	
其他行為	
橫越會場	
閱讀其他材料	
不得在議員或官員發言時插言	
在會議上展示物件	
一般原則	
議事規則委員會進行的研究	
主席決定為最終決定	8-22
《議事規則》所訂的紀律處分	8-23
中止發言	
收回具冒犯性或不適宜在議會使用的言詞	
坐下	
因行為極不檢點須立即退席	

第8章 (續)

議員屢次在立法會會議上作出極不檢點行為	
將會議規程的適用範圍延伸至委員會	8-27

第9章 就政府工作提出的質詢

導論	9-1
《基本法》的條文	9-1
歷史背景	9-2
不可提出質詢的會議	9-4
質詢預告	9-5
編配質詢時段	9-5
登記質詢以取得質詢時段	
口頭質詢時段	
書面質詢時段	
一般原則	
編配時段予內容相同的質詢	
在預告期屆滿後不得更改質詢	
在預告期屆滿後不得將口頭質詢改為書面質詢	
質詢的目的與內容	9-9
質詢目的	
質詢內容	
有關質詢內容的規則的本源	
採納1997年前立法機關的《會議常規》第18(1)條作為《議事規則》第25(1)條	
第25(1)(a)條：不得包括人名或任何並非絕對必需的陳述	
第25(1)(b)條：不得包含有關議員所不擬提供根據的陳述	
第25(1)(c)條：不得包含議論、推論、意見、指摘或綽號，亦不得使用偏頗、諷刺或冒犯性的措辭	
第25(1)(d)條：不得包含多項獨立質詢，或是過於複雜	
第25(1)(f)條：不得尋求屬機密性質事宜的資料	
第25(1)(g)條：不得論及法庭的判決，亦不得妨害待決的案件	

第9章 (續)

第25(1)(h)條：不得為求取見解、解決抽象法律問題或解答假設論題	
第25(1)(i)條：不得為確定報章所刊載，或私營機構或私人所作的聲明是否正確	
第25(1)(j)條：不得擬問及行政長官、行政會議成員或立法會議員的品格或行為，亦不得擬問及其他人士在其公職或所參與的公共職務範圍以外的品格或行為	
第25(1)(k)條：不得要求提供可取覽的文件所載的資料	
第25(1)(l)條：在同一會期內，不可再次提出已獲全面答覆的質詢	
與中華人民共和國中央政府有關的質詢	
由立法會主席裁定質詢可否提出	9-18
已作預告的質詢	
急切質詢	
避免預議規則	
與政府就質詢進行溝通	9-20
撤回質詢	9-21
質詢時段的進行方式	9-21
提出及答覆口頭質詢的方式	
每項口頭質詢的時限	
補充質詢	
跟進質詢	
提出急切質詢	
就質詢提供書面答覆	9-24

第10章 議案

導論	10-1
議案的目的	10-1
議案的種類	10-3
實質議案	
附屬議案	
與處理法案的程序相關的附屬議案	
辯論中止待續或全體委員會休會待續的議案	

第10章

(續)

頁碼

議案及修正案的預告規定	10-8
根據第1章第35條或其他條例批准附屬法例或其他文書的議案	
修訂受第1章第34條或其他條例規限的附屬法例或其他文書的議案	
根據第1章第34條或其他條例延展作出修訂的審議期的議案	
察悉內務委員會有關研究附屬法例及其他文書的報告的議案	
作出預告的方式	
有關議案及修正案的規限	10-12
《基本法》第七十四條是否適用於議案法律及憲制方面的考慮	
《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)(第2號)公告》	
《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》	
由公帑負擔的效力	
新增而獨特的法定職能	
政府承擔額外開支的法定責任	
政府的收入減少	
就關乎全國人大、中華人民共和國中央政府，或其他司法管轄區的事宜發表意見	
呼籲市民進行違法作為屬不合乎規程	
避免預議規則	
提出修正案的形式	
議案辯論的過程	10-23
議員提出辯論以便就關乎公眾利益的問題發言	10-25
歷史背景	
1968年前	
1968年至1991年	
1992年至1997年	
1998年7月至今	
根據《議事規則》第16條提出的休會辯論	
根據《議事規則》第16(2)條動議的議案	
根據《議事規則》第16(4)條動議的議案	

第10章 (續)

頁碼

獲委派官員答辯	
議案辯論(不擬具立法效力)	
辯論時段編配予個別議員	
察悉政府諮詢文件或委員會報告的議案	10-34
察悉內務委員會有關研究提交立法會省覽的附屬法例或其他文書的報告的議案	10-35
其他議案	10-37
議案辯論的次序	10-38

附錄一覽表

8-A	立法會主席就結束《2012年立法會(修訂)條例草案》的全體委員會審議階段合併辯論的裁決
8-B	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
8-C	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
8-D	被裁定為在其使用的語境下對議員或出席有關會議的官員具冒犯性及侮辱性的言詞或不適宜在議會使用的言詞
9-A	登記立法會質詢(表格編號CB(3)-16)
9-B	質詢預告(表格編號CB(3)-4)
10-A	立法會會議處理的法案、議案及修正案的預告期規定
10-B	議事規則委員會提交的1998年7月24日內務委員會會議文件 — 《基本法》第七十四條所規定處理議員提出的法律草案的程序及《基本法》第四十八條第(十)項的詮釋
10-C	立法會主席就葉劉淑儀議員及李永達議員就修訂《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)(第2號)公告》提出的擬議決議案的裁決
10-D	立法會主席就陳淑莊議員就廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》提出的擬議決議案的裁決

附錄一覽表（續）

- 10-E 立法局主席就李卓人議員提出題為《1995年人民入境(修訂)(第2號)條例草案》的議員私人條例草案的裁決
- 10-F 立法會主席就何秀蘭議員就《區議會條例草案》提出的擬議修正案所作的裁決
- 10-G 立法會主席就李卓人議員就政府根據《肺塵埃沉着病(補償)條例》(第360章)提出的決議案所動議的擬議修正案所作的裁決
- 10-H 就不得修正或沒有修正案的議案進行辯論的程序
- 10-I 就議案的各項修正案分開進行辯論的程序
- 10-J 就不擬具立法效力的議案進行辯論的程序
- 10-K 申請辯論時段(表格編號CB(3)-17)

參考資料

一般索引

關於香港特區《基本法》的索引

關於香港特區立法會《議事規則》的索引

關於香港特區立法會《內務守則》的索引

第7章

立法會處理事務的方式

7.1 立法會的決定是在立法會會議上作出。雖然香港特區立法機關主要採用1997年前立法機關的運作模式處理事務，但此模式亦因應香港特區成立後的一些發展而有所改變。不過，立法會仍沿用一貫的商議形式處理主要事務。本章會詳細闡釋立法機關在每個會期處理事務的周期、立法會在每次例會上處理各類事項的次序及如何作出決定。本章亦會載述各類立法會事務的歷史背景和性質，以及處理立法會議程每一事項的程序，包括表決方法。

每個會期處理事務的周期

7.2 每4年一屆的立法會共有4個會期。一如第2章所述¹，每個立法會會期開始及結束的日期，由香港特區行政長官決定。²自第一屆立法會第二個會期開始，³每個會期按一貫安排由10月開始，至翌年7月結束。

7.3 按原來慣例，立法會每個會期的事務是以行政長官在立法會發表施政報告開始。此慣例安排在2002年至2005年期間，以及在2012年有所改變。自2012-2013年度會期以來，施政報告是在1月發表，即在會期於10月開始之後3個月。⁴一如第5章解釋⁵，政府認為縮短發表施政報告與財政預算案(預定於2月底發表)的時間差距，會有助確保施政報告公布的新措施得以迅速推行。由於此項改變，現行做法是由1月開始討論政府未來一年

¹ 請參閱第2章第2.56段。

² 《立法會條例》(第542章)第9(2)條，反映於《議事規則》第11條。

³ 由於第一屆立法會的任期於1998年7月1日開始，該屆立法會的首個會期於1998年7月1日開始。

⁴ 2002-2003年度、2003-2004年度及2004-2005年度施政報告分別於2003年1月8日、2004年1月7日及2005年1月12日發表。在2012-2013年度、2013-2014年度及2014-2015年度會期，施政報告分別於2013年1月16日、2014年1月15日及2015年1月14日發表。

⁵ 請參閱第5章第5.22至5.26段。

7. 立法會處理事務的方式

的新措施，而致謝議案辯論則在2月進行。在財政預算案於撥款條例草案在2月底提交立法會時公布後，立法會便進行審議開支預算，並於4月底前恢復撥款條例草案的二讀辯論。條例草案餘下的立法程序通常另需舉行數次會議才完成。在此期間，為實施財政預算案內收入措施的立法建議，會提交立法會審議，使立法過程得以在可容許的時限內完成。由行政長官根據《公共收入保障條例》(第120章)⁶作出的《公共收入保障令》中所涵蓋的立法建議，必須於有關命令在生效當天(通常是行政長官批准把撥款條例草案提交立法會後簽署該項命令當天)起計的4個月內，完成制定成為法律的立法程序。至於須透過新法例或修訂現行法例而實施的收入措施，立法時間表則由政府決定。

7.4 由於所有法案均會在每屆立法會完結時失效⁷，在首3個會期內提交審議的法案可於隨後的會期繼續審議。常見的情況是，法案委員會會利用立法會在夏季休會期間，繼續進行法案的審議工作，以便在立法會於10月復會時，可在立法會會議恢復有關法案的程序。

7.5 立法會通常在1月至5月或6月的期間內，處理該周期所涵蓋的施政報告、致謝議案和撥款條例草案(均屬《議事規則》載列的固定事務項目)，同時亦在10月至7月的各次例會上亦須處理恆常的立法工作及其他事務。

會議

立法會會議

7.6 一如第2章解釋，除了公眾假期、長假期和審議財政預算案期間，立法會會議在會期內逢星期三舉行⁸。立法會各次會議

⁶ 《公共收入保障條例》(第120章)第5(2)(d)條訂明，公共收入保障命令在"生效日期起計的4個月後"，即告有效期屆滿並停止生效。

⁷ 《立法會條例》(第542章)第9(4)條。

⁸ 審議財政預算案期間指由撥款條例草案提交立法會的立法會會議(通常在2月底)，至條例草案恢復二讀辯論的立法會會議的期間。在此期間，財務委員會會舉行連串特別會議，審議由立法會主席根據《議事規則》71(11)條交付審核的開支預算。

的日期及時間由立法會主席決定⁹，新一屆立法會首次會議的日期除外，該次會議日期由行政長官指明¹⁰。每屆立法會首個會期各次會議的日期，會於在首次會議上選出立法會主席後公布，而隨後各個會期的會議日期，則會在每一會期完結前(通常在7月初)通知議員及政府。立法會主席在決定會議時間表後，可隨時將會議的日期及時間押後或提前。¹¹ 立法會每次會議的書面預告，須由立法會秘書於會議日期最少14整天前發給各議員；但遇緊急情況，立法會主席可免卻此預告。¹²

7.7 立法會主席如認為須另擇一天繼續處理未完事項，可命令於另一天繼續舉行會議。¹³ 根據《議事規則》第14(5)條，立法會主席可隨時將會議暫停，或宣布休會待續。¹⁴

7.8 按照自2005年4月以來的慣例，每次立法會會議由上午11時開始¹⁵，一直進行至該次會議議程上所有項目處理完畢。倘若會議不大可能在午夜前結束，立法會主席在2015年3月之前的做法是在晚上10時左右暫停會議¹⁶，並於另一天上午9時或下午2時30分復會，恢復進行餘下的程序。紀錄顯示，自第五屆立法會開始以來，有超過一半的立法會會議為時多於一天。為了讓議員可以立法會議員身份處理其他立法會相關職務，以及促進為立法機關工作提供支援服務的人員在工作及生活方面有健康的平衡，內務委員會於2015年1月30日決定向立法會主席作出建議，即議程上的事項若不大可能於會議當日晚上10時前完成，立法會會議暫停的時間調整至晚上8時。此建議獲立法會主席接納，並於2015年3月付諸實行。

⁹ 《議事規則》第14(1)條，該條款反映立法會主席在《基本法》第七十二條第(三)項下的權職。

¹⁰ 《立法會條例》(第542章)第10(1)條。

¹¹ 《議事規則》第14(3)條。

¹² 《議事規則》第14(2)條。

¹³ 《議事規則》第14(4)條。

¹⁴ 《議事規則》第14(5)條。

¹⁵ 第一屆立法會採用1997年前立法機關的做法，立法會會議由下午2時30分開始。2005年4月，此會議開始時間改為上午11時，以便可進行更長的會議。此安排至今一直維持不變。

¹⁶ 如所有事項不大可能在當天午夜前完成，立法會會議應於晚上10時暫停此項慣例安排，是在1999年5月立法會主席經考慮內務委員會的意見後採納，並自1998-1999年度會期開始實行。請參閱第2章註58。

7. 立法會處理事務的方式

7.9 按照自2011-2012年度立法會期開始的慣常做法，如在下次例會前不能在其他日子繼續舉行會議¹⁷ ¹⁸，上次會議尚未處理的事務便須延擱至下次例會處理，並按《議事規則》第18條所載各類事項的次序列入議程內。¹⁹

7.10 根據《基本法》第七十二條第(四)及(五)項(反映於《議事規則》第15條)，立法會主席在休會期間可召開特別會議²⁰，以及應行政長官的要求召開緊急會議。如緊急會議須在立法會當屆任期完結或立法會解散後召開，《議事規則》第15(1)條訂明，該次會議必須於指明舉行選出立法會議員的換屆選舉的日期前的期間內舉行。²¹

全體委員會

7.11 在載述立法會會議程序時，亦有需要說明立法會與全體委員會如何在同一次會議上進行工作。在香港的立法機關，全體委員會是由全體立法會議員組成，由立法會主席擔任主席²²。香港立法會主席兼具雙重主席身份是獨特的安排，因為在其他採用英國議會模式的立法機關，全體委員會主席並非由議長擔任，而是由另一位主席擔任。²³ 此項獨特安排沿用自1997年前的立法機關，是權宜方便多於基於任何特別原則。由於立法會與全體委員會在同一會場舉行會議，而所處理的事務列於同一議程內，旁聽立法會會議的人士不易區分立法會與全體委員會兩者的程序。

¹⁷ 關於在2011-2012年度會期之前的做法，請參閱第2章註60。

¹⁸ 立法會主席在作出決定前，可透過內務委員會或立法會秘書就為處理未完成的事項而舉行會議的日期及時間諮詢議員。

¹⁹ 關於立法會會議上處理各類事項的次序，請參閱第7.37至7.39段。

²⁰ 立法會於2010年9月2日根據《議事規則》第15(2)條舉行特別會議，就一項緊急議案進行辯論，該議案關乎一個本港旅行團於2010年8月23日在菲律賓遭持槍分子挾持的慘劇，事件中有8人被殺，7人受傷。

²¹ 《立法會條例》(第542章)第11條。

²² 《議事規則》第3(1)條。

²³ 在英國，全體委員會是由賦稅委員會主席(即首席副議長)擔任主席。他坐在下議院當值秘書旁邊；當下議院在全體委員會階段時，權杖會放下，而議長坐席會無人在座。亦請參閱*House of Commons Procedure and Practice*，加拿大(2009年)，第2版，第921頁。

7.12 全體委員會有權對法案作出修正，包括增訂新條文及新附表，但此等修正必須獲接納可由兼任全體委員會主席的立法會主席根據《議事規則》予以考慮。²⁴ 根據《議事規則》所訂的三讀立法程序，二讀法案的議案獲立法會通過後，該法案即告付委予全體委員會(或按立法會決定或立法會主席命令將該法案付委予專責委員會)。²⁵

7.13 在全體委員會中，議員被稱為"委員"，而主席被稱為"委員會主席"。幾乎所有載於《議事規則》H部(發言規則)、I部(會議規程)及J部(表決)中關乎發言規則、舉止及秩序、表決及其他程序而適用於立法會的規則，同樣適用於全體委員會。唯一分別是，在全體委員會中委員可發言多於一次²⁶，而不受議員只可就每項議題發言一次此項一般規則所規限。此點會在第8章中加以解釋。

會議法定人數

立法會會議法定人數

7.14 《基本法》第七十五條訂明，立法會舉行會議的法定人數為不少於全體議員的二分之一。這項規定反映於《議事規則》第17(1)條，該條訂明該數目包括立法會主席在內。

全體委員會會議法定人數

7.15 第七十五條就會議法定人數訂明的規定適用於立法會。由於全體委員會會議的程序為由立法會決定的立法過程的一部分，全體委員會的會議法定人數規定亦由立法會決定。第一屆立法會決定採納的做法是，以立法會的會議法定人數，即不少

²⁴ 請參閱《議事規則》第56及57條。

²⁵ 《議事規則》第55(1)條。

²⁶ 《議事規則》第38(1)(a)條。當英國下議院在全體委員會階段時，相同規則適用。

7. 立法會處理事務的方式

於全體議員(包括主席在內)的二分之一，作為全體委員會的會議法定人數，並反映於《議事規則》第17(1)條。²⁷

因會議不足法定人數而傳召議員

7.16 在指定的立法會會議開始時間，立法會主席如認為出席會議的議員似乎不足法定人數，會指示秘書點算在會議廳內出席會議的議員數目。如出席會議的議員不足法定人數，立法會主席會指示鳴響傳召鐘15分鐘，以傳召議員到場。如在15分鐘後仍未有足夠法定人數，立法會主席會命令會議不能舉行。如有足夠法定人數，而會議開始進行，按照慣例，在該會議進行期間(包括在另一天恢復舉行會議時或會議暫停一段期間後)，除非有人向立法會主席指出會議不足法定人數，立法會主席不會再次點算議員人數。

7.17 在舉行會議期間，如有人向立法會主席指出未有足夠法定人數出席會議，立法會主席按規定須指示傳召議員到場。在15分鐘後，如仍未有足夠法定人數出席會議，立法會主席按規定即須宣布休會待續。²⁸至於全體委員會，在傳召鐘鳴響15分鐘後，如未有足夠法定人數出席會議，全體委員會即須回復為立法會，立法會主席即無須付諸表決而宣布休會待續。^{29 30}

²⁷ 1997年前立法機關的會議法定人數在《皇室訓令》中有所規定，但全體委員會的會議法定人數卻未有訂明，直至1968年《會議常規》首次將相關的法定人數規定包括在內。全體委員會的會議法定人數與立法局的會議法定人數當時並非完全相同。在1968年，全體委員會的會議法定人數為10位委員，不包括全體委員會主席在內。在1985年，全體委員會的會議法定人數增至20位委員，包括全體委員會主席在內，此數目至1997年6月30日一直保持不變。由1869年至1969年，立法局的會議法定人數為5位議員，包括立法局主席在內；由1969年至1983年，立法局的會議法定人數為10位議員，包括立法局主席在內；由1983年至1997年6月30日，立法局的會議法定人數為20位議員，包括立法局主席在內。臨時立法會於1997年草擬《議事規則》時秉持一項原則，就是除非《基本法》有所規定，1997年前立法機關原本採用的規則及行事方式不應作出變更，直至香港特區將來成立的立法機關認為有需要這樣做為止。由於1997年前立法機關的立法會和全體委員會的會議法定人數，與最後一套《會議常規》所載的會議法定人數一致，《基本法》第七十五條所訂有關立法會對會議法定人數的規定，獲採納為全體委員會的會議法定人數。

²⁸ 《議事規則》第17(2)條。

²⁹ 《議事規則》第17(3)條。

³⁰ 在2014年10月29日以前，原有的第17(3)條規定在15分鐘後如仍如未有足夠法定人數出席全體委員會會議，立法會主席須在全體委員會回復為立法會後點算人數。然而，由於實際做法是在全體委員會回復為立法會後不會再傳召議員及點算人數，因此第17(3)條於2014年10月29日作出修訂，以反映有關做法。

7.18 在2004年11月17日的立法會會議上，一位獲委派官員在辯論進行期間，向立法會主席指出會議法定人數不足，立法會主席隨後指示點算出席會議的議員人數，並命令鳴響傳召鐘。關於除立法會議員外，其他人可否在會議席上向立法會主席指出未有足夠法定人數出席會議的問題，立法會主席根據《議事規則》第17(2)條的擬寫方式，認為任何出席會議的人，包括獲委派官員及任何立法會人員，可向她指出未有足夠法定人數出席會議。³¹ 2013年7月12日，內務委員會決定修訂《內務守則》第24(h)條，訂明在委員會會議進行時，如出席會議的委員不足法定人數，只有委員會的委員可向委員會主席提出此事。當時並無決定將同一原則應用於立法會會議。

7.19 在《2012年立法會(修訂)條例草案》的全體委員會審議階段，數位議員屢次根據《議事規則》第17(3)條要求點算會議法定人數，並表明此舉旨在就程序進行"拉布"。由於屢次要求點算法定人數，以致有兩次會議因法定人數不足而休會待續。³² 在2012-2013年度及2013-2014年度會期，相同的數位議員決定"拉布"，當時亦多次出現同樣的情況³³。就此，立法會主席曾邀請議事規則委員會參照海外立法機關的做法，檢討《議事規則》內有關會議法定人數的條文，以期更有效地運用立法會的時間。³⁴ ³⁵ 在此項研究中，議事規則委員會曾參考海外立法機關的經驗，並研究了各個建議方案，例如把會議法定人數規定的適用範圍限於立法會會議程序的特定環節，並對議員在立法會會議進行期間要求點算法定人數的權利作出規限。委員會的結論認為，該等建議方案不是與《基本法》第七十五條的目的或意旨相抵觸，便是會構成不相稱地行使《議事規則》相關條文及《基本法》賦予立法會主席的權力的問題。

³¹ 2004年11月17日的立法會會議，*立法會議事錄*，第1114頁。

³² 2012年5月2日的立法會會議於2012年5月3日因沒有足夠法定人數而休會待續，*立法會議事錄*，第6409頁；2012年5月9日的立法會會議於2012年5月11日因沒有足夠法定人數而休會待續，*立法會議事錄*，第6882頁。

³³ 處理《2013年撥款條例草案》及《2014年撥款條例草案》的立法會會議。

³⁴ 英國下議院訂有會議法定人數規定，但沒有因不足法定人數而傳召議員的做法。有關"點算人數"的規定已於1971年廢除。《會議常規》第41(2)訂明："在任何時間均不得點算下議院的在席人數"。根據同一會議常規，如點名表決的結果顯示出席議員少於40名，下議院會隨而處理議事程序表上的下一事項。

³⁵ 在美國眾議院的《議事規則》，規則第XX條第7款(第114屆國會)規定，議長"不可受理有關出席議員法定人數不足的規程問題，除非有待決議題付諸表決"。

7. 立法會處理事務的方式

7.20 如在進行點名表決時發現出席會議的議員不足法定人數，該次點名表決將會無效，而立法會主席或全體委員會主席(視屬何情況而定)須按照上文所述的程序，指示傳召議員到場。³⁶在出席會議的議員達到法定人數後，點名表決會再次進行。實際上，如點名表決鐘鳴響5分鐘後會議法定人數不足，立法會主席會命令響鐘傳召議員。

7.21 如會議因法定人數不足而須休會待續，在宣布立法會會議休會待續前正在討論或仍未處理的事宜會延擱至下次會議再行處理。³⁷

在釐定會議法定人數時如何考慮議席空缺

7.22 2010年1月25日，5位議員辭去立法會議席，而在2010年1月29日的內務委員會會議上，有議員詢問在計算立法會會議的法定人數時，應否計入該5個議席空缺。根據法律顧問的意見³⁸，《基本法》第七十五條訂明，立法會舉行會議的法定人數為不少於"全體議員"的二分之一。在《基本法》中，"全體議員"一詞的涵義未有界定。儘管《立法會條例》(第542章)第17條訂明立法會議席空缺並不影響立法會處理事務的權力或立法會程序的有效性，但該項條文並無訂明議席空缺對立法會會議的法定人數有何影響。因此，就主持立法會會議而言，立法會主席有需要對《基本法》第七十五條作出解釋。如採用考慮立法目的的方式解釋"全體議員"一詞在《基本法》第七十五條中的涵義，該詞可指立法會議席總數的全體議員，或在任的全體議員。

7.23 立法會主席在作出裁決前，曾就此事諮詢立法機關的法律顧問³⁹與一位外間大律師的意見。立法會主席亦參考了由立法會秘書處就其他立法機關在會議法定人數規定方面的做法所

³⁶ 請參閱第7.17段及《議事規則》第17(4)條。

³⁷ 《議事規則》第17(5)條。

³⁸ 法律顧問於2010年2月2日向全體立法會議員發出的資料摘要(立法會LS44/09-10號文件)。

³⁹ 立法機關法律顧問是立法會秘書處的法律顧問，他亦擔任內務委員會的法律顧問。

編纂的資料。立法會主席於2010年2月3日的會議上，即在該5位議員的辭職於2010年1月29日生效後的首次立法會會議上，宣布他的裁決。

7.24 立法會主席在其裁決中強調，他必須根據《基本法》及按照《基本法》及立法會《議事規則》主持會議。他察悉，"全體議員"一詞出現於《基本法》各項條文，以及《基本法》附件一及附件二。他認為若他現在為要確定構成會議法定人數所需的議員數目，而就《基本法》第七十五條中"全體議員"的涵義作出解釋，這解釋可能被視為亦適用於有提述到同一詞語的其他條文，因而對這些條文的應用產生一些不能預見的影響。

7.25 鑒於牽涉的問題複雜，立法會主席決定審慎處理，並根據《議事規則》第17條，即《基本法》第七十五條對法定人數規定的轉述及補充，定出以30名議員為立法會會議的法定人數(立法會當時的議席數目為60席)，而無論"全體議員"應當理解為60名或少於60名，30名議員之數都不少於全體議員的二分之一，因而此決定不會與《基本法》的有關規定相抵觸。立法會主席又重申，這決定不應影響日後對"全體議員"一詞作進一步解釋。

7.26 議事規則委員會支持立法會主席的決定，但因應一位委員的要求，亦曾就此事進行研究。除參考立法會主席所考慮的意見及參考資料外，議事規則委員會亦邀請了政府就立法會的會議法定人數提供意見，尤其是《基本法》第七十五條中"全體議員"一詞究竟應指全部60個議席，還是指全體在任議員。

7.27 政府於2010年4月向議事規則委員會提供了意見。政府亦研究了立法會主席取得的法律意見，並曾進行一項有關研究，探討海外立法機關就法定人數規定所採用的原則，以及基本法起草委員會及全國人大常務委員會就此事的商議。政府認為，《基本法》中"全體議員"一詞應指立法會的全部認可議員，而非當時全體在任立法會議員。因此，根據《基本法》第七十五條第(一)項，計算法定人數要求的基礎應是指立法會的全部認

7. 立法會處理事務的方式

可議員，即使在舉行立法會會議時，部分議員的席位已懸空。議事規則委員會注意到，政府的意見與立法會主席的決定及議事規則委員會委員對此事的意見一致，最終認為無須進一步研究此事。

7.28 由2012-2013年度會期起，立法會的議席增至70個，立法會會議及全體委員會的法定人數為35名議員，包括立法會主席或全體委員會主席在內。

主持立法會及全體委員會會議

7.29 《基本法》第七十二條第(一)項規定，立法會會議由立法會主席主持。此條文反映於《議事規則》第3(1)條，當中進一步訂明，"立法會設有立法會主席一職，主席如出席立法會或全體委員會會議，並認為能執行主席職務，須主持立法會會議或擔任全體委員會主席"。此規則包含兩項元素：第一，如立法會主席在席，他是唯一可主持會議的人；第二，由立法會主席自行決定他是否"能執行主席職務"，即是否能主持會議。

7.30 若立法會主席缺席立法會或全體委員會會議，或認為不能執行主席職務，以下安排將告適用：

- (a) 由身為立法會代理主席的內務委員會主席主持該會議⁴⁰；
- (b) 如內務委員會主席缺席，或認為自己不能執行主席職務，則由同樣身為立法會代理主席的內務委員會副主席主持該會議⁴¹；或
- (c) 如內務委員會主席及副主席同時缺席，或內務委員會副主席亦認為自己不能執行主席職務，則由在席議員互選一名議員主持該會議⁴²。

⁴⁰ 《議事規則》第3(2)(a)條適用。

⁴¹ 《議事規則》第3(2)(a)條及第5(2)條適用。

⁴² 《議事規則》第3(2)(b)條適用。

7.31 一如第2章解釋⁴³，立法會代理主席享有《議事規則》賦予立法會主席或全體委員會主席在該次立法會會議或全體委員會會議或部分會議上可行使的一切權力。

7.32 在香港立法機關的歷史上，立法局或立法會主席曾在某些情況下認為自己不能執行主席職務，並要求立法局或立法會代理主席主持會議的相關部分：

- (a) 在1993年6月2日的立法局會議上，立法局主席施偉賢爵士在議員質詢時間表示，鑒於他作為滙豐銀行董事所構成的潛在利益衝突，他請立法局代理主席杜葉錫恩議員在質詢時間中，當議員就銀行對現金存款的收費提出質詢及官員答覆時，代為主持會議；及
- (b) 就2012年2月29日的立法會會議，立法會主席曾鈺成議員認為，由於他早前曾公開宣布會認真考慮參選行政長官，因此他不能考慮議員根據《議事規則》第16(2)條就行政長官維護來屆行政長官選舉公平公正的責任所提出的休會辯論申請。當時立法會代理主席劉健儀議員行使立法會主席的權力，准許該項休會辯論列入議程。然而，由於立法會主席曾鈺成議員其後宣布不會參選行政長官，他主持了該項休會待續議案的辯論。

7.33 另有一次情況，在1997年前的立法機關，時任立法局主席的黃宏發議員當選為臨時立法會議員後，一些立法局議員質疑若他須就有關臨時立法會的事項作出裁決，會出現利益衝突的情況。當時，黃議員亦正競選臨時立法會主席一職。一名立法局議員作出預告，表示擬動議一項議案以促請政府尋求法院宣告存在該等利益衝突。黃議員以立法局主席身份，容許該議

⁴³ 請參閱第2章第2.80段。

7. 立法會處理事務的方式

案及就議案提出的一項修正案列入1997年1月29日會議的議程，並親自主持該項辯論。立法局最終通過經修正的議案。⁴⁴

語文

7.34 《基本法》第九條訂明，香港特區的行政機關、立法機關和司法機關，除使用中文外，還可使用英文，英文也是正式語文。在立法機關，議員在立法會發言，可用普通話、粵語或英語。⁴⁵立法會所有會議均設有即時傳譯及手語傳譯服務，以便公眾人士明白以上述任何語文進行的立法會會議過程。所有向立法會提交或由立法會編製的文件，均備有中文及英文本。

立法會議程

7.35 《基本法》第七十二條第(二)項訂明，立法會主席的職權包括決定議程⁴⁶，而政府提出的議案⁴⁷須優先列入議程。此條文反映於《議事規則》的下列條文：

- (a) 《議事規則》第19條，當中規定立法會議程由立法會主席決定，議程上的所有事項須依照《議事規則》第18條所列各類事項的次序處理⁴⁸；及
- (b) 《議事規則》第18條，當中列明立法會會議各類事項的次序，政府提出的法案及議案須較議員所提出者獲優先處理⁴⁹。

⁴⁴ 該議案由黃錢其濂議員動議，並經朱幼麟議員修正。獲立法局通過的經修正議案的內容是：立法局相信黃議員加入臨時立法會之後，仍然有能力保障其職位的公正及誠信，並有助於立法局的延續性。沒有議員就黃議員主持該項議案辯論提出規程問題。

⁴⁵ 《議事規則》第2條。

⁴⁶ 在1997年前的《會議常規》中所用的"議事程序表"一詞，意指立法會的"議程"。

⁴⁷ 《基本法》第七十二條第(二)項的中文本以"議案"作為英文本中"bills"的對應詞，就此而言，政府提出的議案亦包括政府法案。

⁴⁸ 《議事規則》第19(1)條。

⁴⁹ 《議事規則》第18(1)條。

7.36 立法會議程由立法會秘書向立法會發出，載列由立法會主席決定的所有處理事項。由於立法會主席需要時間考慮就法案及議案提出的擬議修正案，立法會秘書會在立法會會議日期6整天前發出議程初訂本，並在會議日期1整天前發出正式議程。議程可於會議舉行前或會議進行期間作出修訂，以加入立法會主席批准的急切事項，例如根據《議事規則》第16(4)條進行的休會辯論。

各類事項的次序

7.37 立法會例會的事項次序載於《議事規則》第18條。此次序基本上依循1997年前的立法機關所訂的次序，惟政府提出的法案及議案與議員所提出的法案及議案分開列出，而法案須列於議案之前。政府法案及議案列於議員法案及議案之前，是要符合《基本法》第七十二條第(二)項所載的規定⁵⁰，儘管1997年前的《會議常規》也訂有相同的規定。⁵¹ 在立法會會議各類事項的次序中，優先處理政府法案及議案是反映《基本法》所訂政府須擬定並提出法案、議案、附屬法規的憲制責任⁵²。各類事項的次序在1997年後另一改變，是新增了一類事項，即議員可就提交立法會省覽而沒有修正案的附屬法例進行辯論。此項對《議事規則》第18條的修訂於2009年12月2日獲立法會通過，在本章較後部分⁵³及第10章中會加以說明。

《議事規則》第18條

7.38 《議事規則》第18(1)條規定，每次會議的事項須依照以下次序處理，但行政長官根據第8條或第13條出席的會議、每屆任期的首次會議，以及為選舉立法會主席而舉行的會議除外：

⁵⁰ 《基本法》第七十二條第(二)項訂明，立法會主席具有的職權包括決定議程，政府提出的議案須優先列入議程。

⁵¹ 《會議常規》第12(3)條規定，在議事程序表內，公職人員擬動議的議案及負責的條例草案，須列於議員擬動議的議案及負責的條例草案之前。

⁵² 《基本法》第六十二條第(五)項。

⁵³ 請參閱第7.63至7.64段。

7. 立法會處理事務的方式

- (a) 進行宗教式或非宗教式宣誓。
- (b) 致悼辭及其他禮節性演辭。
- (c) 立法會主席宣讀各項文告及作出各項宣布。
- (d) 提交呈請書。
- (e) 將文件、委員會報告提交立法會省覽。
- (f) 向政府提出質詢及由政府作答。
- (g) 由獲委派官員發表聲明。
- (h) 作出個人解釋。
- (i) 政府提交的法案。
- (j) 政府提出的議案，但就根據某條例訂立的附屬法例或其他文書提出者除外。
- (ja) 政府就根據某條例訂立的附屬法例及其他文書提出的議案。
- (jb) 議員就根據某條例訂立的附屬法例及其他文書提出的議案。
- (k) 議員提交的法案。
- (l) 議員提出的議案，但上文(jb)段所指明者除外。
- (m) 處理就議員出席民事法律程序擔任證人一事及就立法會會議程序提供證據一事給予許可的要求。
- (n) 根據《議事規則》第16(4)條提出的立法會休會待續議案。

7.39 上述事項可分為兩部分。(a)至(h)項為無須由立法會決定的事項，議員不容就當中任何事項進行辯論。除向政府提出的質詢及呈請書外⁵⁴，議員無須就該等事項作出預告。⁵⁵ (i)至(n)項屬立法會事務的主要部分，會議席上會就法案及議案進行辯論及表決。此種事項分類模式與普通法司法管轄區的立法機關所作的安排相若。在這些立法機關，"其他事項"(包括沒有異議的私人事項、質詢以及若干雜類事項)一般會先於"公共事項"(主要包括須進行辯論的事項)獲得處理。⁵⁶ 臨時立法會議事規則委員會在1997-1998年度草擬首份《議事規則》時，經考慮後因應《基本法》第七十二條第(二)項，重新編排與立法程序及其他議案有關的事項。⁵⁷ 在(i)項下的政府法案列於所有須作辯論及由立法會決定的其他事項之前。

《議事規則》第18條的暫停執行

7.40 若須更改《議事規則》第18條所列各類事項的次序，不論是一次性或暫時安排，該條文須藉立法會根據第91條議決暫停執行。⁵⁸ 第18條暫停執行後，立法會主席仍須優先處理政府法案及議案。

進行宗教式或非宗教式宣誓

7.41 一如第3章解釋⁵⁹，立法會議員在就職時必須按照《基本法》第一百零四條宣誓擁護香港特區《基本法》，效忠香港特區。《宣誓及聲明條例》(第11章)指明立法會誓言的方式及形式。宣誓在新一屆任期的首次會議上進行，議員可選擇作宗教

⁵⁴ 就呈請書而言，雖然並無訂明預告規定，但議員如擬於會議上提交呈請書，須不遲於該會議日期前一天知會立法會主席。請參閱《議事規則》第20(2)條。

⁵⁵ 《議事規則》第18(2)條。

⁵⁶ 厄斯金梅(2011)，*Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*，第24版，第329頁。

⁵⁷ 《基本法》第七十二條第(二)項訂明，立法會主席行使職權，決定議程，政府提出的議案須優先列入議程。

⁵⁸ 例子之一是政務司司長於2012年6月20日的立法會會議上為暫停執行《議事規則》第18條而動議議案，目的是提前處理議程上有關政府總部架構重組的政府議案，然後才處理政府法案。《立法會議事錄》，第12019至12021頁。

⁵⁹ 請參閱第3章第3.25至3.33段。

7. 立法會處理事務的方式

式或非宗教式宣誓。如議員未能在首次會議上作宗教式或非宗教式宣誓，或在該屆任期內透過補選當選為立法會議員，其宣誓會於盡可能最早的一次立法會會議開始時進行。根據《議事規則》第1條，議員如未作宗教式或非宗教式宣誓，不得參與立法會會議或表決。

致悼辭或禮節性演辭

悼辭

7.42 按照慣例，宣讀悼辭旨在悼念於任內逝世的議員。首先會由立法會主席致悼辭，然後由其他議員致悼辭。如進行默哀，默哀通常為時1分鐘，以示對已故議員的敬意，並會在所有悼辭宣讀完畢後進行。⁶⁰ 此事項須先獲立法會主席許可，方可列入議程。⁶¹

默哀

7.43 立法會主席可命令或容許進行默哀，通常為時1分鐘，藉以對在任議員、與立法會有密切關係的人士⁶² 或曾對香港作出重大貢獻的人士的逝世表示哀悼。⁶³ 一般而言，中央人民政府或香港特區政府的在任首長，或前任立法局或立法會主席，均被視為與立法會有密切關係。至於不在此列的已故人士，立法會主席可容許議員動議休會辯論，藉以向他們致敬。⁶⁴ 此外，

⁶⁰ 例子包括在1992年6月24日就吳明欽議員致悼辭、在1993年5月19日就張鑑泉議員致悼辭，以及在1997年6月4日就黃秉槐議員致悼辭。2007年8月8日，馬力議員在任內逝世，當時正值立法會休會期間，議員在2007年10月24日進行致謝議案辯論及2008年7月13日進行惜別案辯論時，發言向馬力議員致意。

⁶¹ 《議事規則》第18(2)條。

⁶² 在1986年12月10日的立法局會議上，立法局默哀1分鐘，哀悼當時的總督兼立法局主席尤德爵士。立法局亦在1988年12月7日的會議上默哀1分鐘，哀悼逝世的前總督兼立法局主席戴麟趾爵士。

⁶³ 香港立法局在1997年2月26日默哀1分鐘，悼念已故的鄧小平先生。當時在深圳舉行會議的臨時立法會亦於1997年2月22日在臨時立法會主席作出宣布後默哀悼念鄧先生。

⁶⁴ 立法會主席准許一名議員在2005年1月19日的立法會會議上，根據《議事規則》第16(4)條動議一項與中華人民共和國前總理趙紫陽先生逝世有關的休會辯論，但該名議員並沒有在指定期限前，就動議該項議案作出相關預告。

內務委員會亦可進行默哀。議員未經立法會主席許可而在立法會會議進行期間發起默哀，即屬不合乎規程。⁶⁵

7.44 近年，立法會主席亦容許立法會為重大事件(包括一些在香港境外發生的重大事件)中的死者默哀1分鐘。^{66 67 68} 2010年9月2日，立法會在夏季休會期間召開特別會議，就一項與2010年8月23日於菲律賓發生的事件中罹難的香港市民有關的議案進行辯論。立法會在該會議開始時默哀1分鐘。

宣讀文告及立法會主席的宣布

歷史背景

7.45 在歷史上，就1997年前的立法機關而言，立法局主席早期由總督擔任，而在該段時期，立法局主席通常會指令一名官員宣讀英皇或國務大臣就有關皇室或立法局事務的事宜所作的文告。⁶⁹ 從1860年代中期開始，此等文告改為在適當的時候提交立法局省覽，例如若國務大臣的文告關乎某法案，該文告會在該法案首讀時提交立法局省覽⁷⁰。立法局主席的宣布通常關乎立法局議員的更替和常設委員會委員的任命。⁷¹ 除致辭歡迎新任議員加入立法局外，在此刻亦會致惜別辭，向行將退休的

⁶⁵ 2005年1月19日，一名議員擬發起默哀悼念趙紫陽先生，部分議員站立響應，立法會主席范徐麗泰議員隨即暫停會議。會議稍後恢復，但因法定人數不足而休會待續。《立法會議事錄》，第2203至2204頁。此外，在2014年6月4日，一名議員要求為1989年6月4日事件中的死者默哀，立法會主席曾鈺成議員把會議暫停。會議於兩分鐘後恢復。《立法會議事錄》，第10405頁。

⁶⁶ 1999年5月12日，立法會主席准許在會議默哀1分鐘，悼念在中國駐南斯拉夫大使館被轟炸事件中的死難同胞，並批准內務委員會主席在同日動議一項辯論，譴責北約的轟炸行動。

⁶⁷ 立法會默哀1分鐘悼念災難受害者的例子，包括：在2005年1月5日的立法會會議上為南亞海嘯死難者默哀；在2008年5月14日及2013年4月24日的立法會會議上為四川地震死難者默哀；在2010年1月14日的立法會會議上為海地地震死難者默哀；以及在2011年3月16日的立法會會議上為日本地震死難者默哀。

⁶⁸ 2005年1月5日，立法會主席准許一名議員根據《議事規則》第16(4)條動議一項有關南亞海嘯的休會辯論。2011年3月16日，立法會主席准許議員就日本地震提出急切質詢和進行休會辯論。

⁶⁹ 最後一次在立法局會議上宣讀國務大臣的文告是在1866年1月22日。

⁷⁰ 1866年4月26日的立法局會議；1868年5月5日的立法局會議。

⁷¹ 例如1929年1月24日及1968年1月10日的立法局會議。

7. 立法會處理事務的方式

議員致意。立法局主席有時會以總督身份，以聲明的形式作出宣布，表明政府對備受公眾關注的迫切事宜或重大事件的立場。⁷² 議員不得就立法局主席的宣布或聲明提出問題。

現行做法

7.46 在香港特區立法機關，立法會主席在立法會會議上作出的宣布，一般關乎與立法會有關的事宜。舉例而言，在2010年2月3日的立法會會議上，立法會主席作出聲明，就5名議員在該會議前的一星期辭職後立法會的會議法定人數陳述意見。⁷³ 立法會主席有時可能會宣布某些常設會議安排的改變，或其控制立法會會議秩序的做法。舉例而言，在2014年1月15日行政長官擬發表其施政報告的立法會會議上，立法會主席在會議開始時便說明他會如何處理議員對行政長官使用冒犯性和侮辱性言詞的情況。立法會主席如認為有需要，亦可於立法會會議進行期間，宣布有關進行會議的特定安排。⁷⁴ 立法會主席的宣布不容辯論，但他可酌情回應議員為求澄清而提出的問題。

7.47 從外間團體接獲的信息，或一般性質的宣布，通常在立法會會議以外送交議員傳閱。此類事項如需列入會議議程作為處理事項，必須先取得立法會主席的許可。⁷⁵ 惜別辭現時是在立法會任期完結時，經內務委員會主席動議議案在當屆最後一次會議上發表。

提交呈請書

歷史背景

7.48 由立法局議員提交呈請書的做法，在香港有悠久歷史。這做法最初在1858年的《會議常規》中訂立，呈請書原本是當

⁷² 例如1938年3月9日及1989年6月21日的立法局會議。

⁷³ 2010年2月3日的立法會會議，*立法會議事錄*，第3205頁。

⁷⁴ 2013年5月8日的立法會會議，*立法會議事錄*，第6956至6957頁；2014年5月21日的立法會會議，*立法會議事錄*，第8334至8336頁。

⁷⁵ 《議事規則》第18(2)條。

總督開始主持會議時便向他本人提交，直至1913年才改為向立法局提交。即使如此，本身為總督的立法局主席有權按當時就呈請書訂定的準則，決定呈請書應否向立法局提交。1858年的《會議常規》只規定，呈請書應是謙恭而值得提交的。

7.49 在1884年的《會議常規》中，呈請書的提交與私人權利和訊問證人掛鉤；而且呈請書須與"立法事宜"相關。1929年的《會議常規》刪除了有關呈請書須與立法事宜相關的規定，但加入了其他準則，包括規定若呈請書要求批給公帑或解除欠公帑的債務，則須獲總督明示其薦議，以及呈請書須符合立法局不時訂明的任何其他規則。

7.50 至於呈請書的處理方式，1858年的最早期規定是訂明呈請書須由立法局通過議案後方可宣讀。呈請書一經宣讀，可由立法局本身跟進，或交付委員會處理，而且可傳召證人。在1884年，呈請書與受擬議法案影響的私人權利受到侵犯的情況掛鉤，特別訂明"所有有利害關係的各方均可在為該目的而提出呈請書，得到相關議案獲動議、附議及通過的情況下，親自或由大律師代表在立法局或其任何委員會席前陳詞。"⁷⁶ 提交呈請書的議員、呈請人或任何其他證人均可被傳召，證供須由立法局秘書記錄。

7.51 1912年的《會議常規》訂明，立法局主席須接受呈請書，但如他對呈請書是否符合《會議常規》所載的規定有任何疑問，須把此事轉交稱為法律委員會的委員會決定。⁷⁷ 然而，就呈請書是否"措辭恰當和謙恭"的問題，立法局主席的決定為最終決定。立法局主席同意接受的所有呈請書，均須提交立法局省覽，但無須付諸表決，除非提交呈請書的議員動議該呈請書須予宣讀、印載或交付專責委員會以作考慮及報告。呈請書如與某特別或常設委員會正審議的任何法案有關，應交付該委員會處理，而該委員會須把呈請書連同其報告一併呈回立法局。

⁷⁶ 《香港立法局會議常規》(1884)第47及48條。

⁷⁷ 請參閱第6章第6.4段。

7. 立法會處理事務的方式

7.52 有關提交呈請書及將之交付委員會處理的會議常規，在1968年大幅修訂。當時最重大的修訂是不再規定立法局須通過議案才可將呈請書交付委員會處理。《會議常規》第13條訂明，如有議員要求將在立法局席前提交的呈請書交付專責委員會處理，而有不少於10名議員起立支持此要求，呈請書即告交付專責委員會處理。在1968年，立法局議員的總數為26名。上述的新訂條文使備受眾多(但非大多數)立法局議員關注的事宜，可交由專責委員會研究。支持如此交付呈請書所需的議員人數，在1976年增至15名(當時的議員總數為42名(最多為46名)⁷⁸)，並在1983年增至20名(當時的議員總數為48名(最多為58名)⁷⁹)，"以反映立法局議員數目的增加"。須注意的是，在1968年，專責委員會是立法局內除常設委員會外，唯一一類具有界定職權範圍的委員會。

7.53 1968年的《會議常規》所訂的有關條文由1997年前的立法機關繼續沿用至1997年6月，其後獲臨時立法會通過採納，並納入現時香港特區立法機關的《議事規則》內。

現行做法

內容及格式

7.54 根據《議事規則》第20條，呈請書只可由立法會議員提交。議員如擬於立法會會議上向立法會提交呈請書，應於該會議日期前最少一天知會立法會主席。議員應以書面證明該呈請書是謙恭的，而且他認為值得提交該呈請書。呈請書應用中文或英文書寫。

7.55 立法會主席如認為呈請書要求訂立規定以：

- (a) 徵收新稅項或增加稅款，或在政府收入或香港特區其他公帑中增添新負擔項目或增加已有的負擔；或

⁷⁸ 括號內數字為可容許的議員人數上限。

⁷⁹ 括號內數字為可容許的議員人數上限。

(b) 更改但非削減該等負擔項目；或

(c) 了結或免除欠政府的債務，

則除非已獲行政長官給予書面同意，否則不應准許提交該呈請書。上述同意應記錄在立法會的會議紀要內。⁸⁰

7.56 議員向立法會提交呈請書時，可簡述呈請人的數目和身份，以及呈請書的要旨，但不應再作其他發言。⁸¹

將呈請書交付專責委員會處理

7.57 呈請書提交後，如有議員要求將呈請書交付專責委員會處理，而隨即有不少於20名議員起立支持此要求，呈請書便會交付專責委員會處理。一如上文所述，這項安排已納入《議事規則》內，因為這是在1997年之前訂立的機制一部分，使備受眾多立法局議員關注的事宜得以交由專責委員會研究。專責委員會如須行使傳召證人的權力，《立法會(權力及特權)條例》(第382章)第9(2)條規定，專責委員會須獲立法會藉決議授權，方可行使該權力。

7.58 2013年5月8日，香港特區立法機關歷來首次將呈請書交付專責委員會處理。⁸² 該呈請書與一名前廉政專員的操守有關，其後交付由立法會主席在2013年6月17日委任的專責委員會處理。該專責委員會舉行會議及決定調查有關事宜，並在2014年7月9日向立法會作出報告。自此以後，再有若干呈請書交付專責委員會研究。⁸³

⁸⁰ 《議事規則》第20(3)條。

⁸¹ 例子包括何俊仁議員有鑒於南京大屠殺63周年而提交呈請書，呼籲議員支持聯合國人權委員會為防止任何違反人道的罪行及滅族屠殺的事件所付出的長期努力(2000年12月13日)，以及麥國風議員提交呈請書，促請政府採取果斷措施，盡快為醫護人員提供全面及完善的感染預防措施(2003年4月30日)。

⁸² 2013年5月8日的立法會會議，*立法會議事錄*，第6578至6579頁。

⁸³ 一項呈請書在2014年6月25日的立法會會議上交付專責委員會處理，*立法會議事錄*，第11306至11307頁；兩項呈請書在2014年10月15日的立法會會議上交付專責委員會處理，*立法會議事錄*，第6至9頁。

7. 立法會處理事務的方式

7.59 在呈請書交付由立法會主席委任的專責委員會處理後，何時及如何跟進呈請書所涉的事宜須由專責委員會決定。⁸⁴ 若專責委員會認為應進行全面調查，而且其應獲授權行使傳召證人的權力以進行有關調查，便須在立法會會議上就此動議議案。該議案應載述擬進行調查的範圍。專責委員會應按照《議事規則》第79條所載的程序進行工作。

將文件及委員會報告提交立法會省覽

7.60 屬於《議事規則》第21條涵蓋範圍以內的向立法會提交的文件，包括下列各類文件：

- (a) 須根據香港法例的任何條例提交立法會省覽的任何報告或文件⁸⁵，例如法定團體的年報⁸⁶；
- (b) 須提交立法會省覽、在政府憲報刊登的任何附屬法例或其他文書；
- (c) 法案委員會在完成研究根據《議事規則》第75(4)條交付其處理的法案後作出的報告；⁸⁷
- (d) 內務委員會有關研究根據《議事規則》第49D條提交立法會省覽的附屬法例及其他文書的報告；及
- (e) 立法會行政管理委員會、立法會任何委員會、議員或獲委派官員擬提交的任何文件。

⁸⁴ 內務委員會於2013年6月14日決定，根據《議事規則》第20(6)條成立但未獲授權行使《立法會(權力及特權)條例》(第382章)第9(1)條下的權力的專責委員會，在同一時間運作的數目應以一個為限。

⁸⁵ 這些文件(例如根據《道路交通條例》(第374章)第109條編製的《道路使用者守則》)須提交立法會省覽，但無須在憲報刊登。

⁸⁶ 法例一般規定接受或承付公帑的法定團體須安排將其載有帳目報表的年報提交立法會省覽。例子包括某些機構的周年財務報表，例如魚類統營處根據《海魚(統營)條例》(第291章)第23(3)條所提交的報表，以及香港房屋委員會根據《房屋條例》(第283章)第14(4)條所提交的報表。

⁸⁷ 《議事規則》第75(4)條規定，在二讀辯論時動議的法案交付內務委員會後，內務委員會可於任何時間將該法案交付一法案委員會研究。

7.61 根據《議事規則》第21條，獲委派官員和議員均可向立法會提交文件，但議員提交的文件須經立法會主席許可。⁸⁸ 有關文件應送交立法會秘書，而立法會秘書會將該文件分發每一名議員，並安排將該文件發表。⁸⁹

就向立法會提交的文件發言

一般原則

7.62 向立法會提交文件的議員或獲委派官員獲立法會主席許可後，可就該文件向立法會發言。⁹⁰ 由於發言不容辯論，⁹¹ 任何議員如擬在立法會會議上發言，須在會議前提交其擬發表的演辭，以便立法會主席決定該演辭是否可能引發辯論。⁹² 立法會主席可酌情准許向發言的議員或獲委派官員提出簡短問題，以求澄清該議員或獲委派官員在發言中提出的任何事宜。⁹³

就附屬法例發言

7.63 任何議員或獲委派官員獲立法會主席許可後，可在審議期⁹⁴內，就已提交立法會省覽的附屬法例或其他立法文書⁹⁵向立法會發言，除非在同一會議上，另有議案藉以修訂有關的附屬法例(或文書)，或根據《議事規則》第49D條藉以察悉就有關的附屬法例(或文書)提交省覽的報告。《議事規則》第49D及49E條所載的安排是在2009年引進，在此之前議事規則委員會曾進行研究，處理議員對有關就立法會審議的附屬法例發言的限規所提出的關注。即使議員可在任何藉以修訂有關的附屬法例的議案辯論中發言，但並非所有附屬法例均會作出修訂，而議員可就相關法例發言的唯一機會，便是根據《議事規則》

⁸⁸ 《議事規則》第21(1)條。

⁸⁹ 《議事規則》第21(2)條。

⁹⁰ 《議事規則》第21(3)條。

⁹¹ 《議事規則》第21(6)條。

⁹² 《內務守則》第2條。

⁹³ 《議事規則》第21(6)條。

⁹⁴ 請參閱第7.82段。

⁹⁵ 此類附屬法例按先訂立後審議的程序通過；除非擬修訂或廢除附屬法例，無須在立法會就有關的附屬法例動議議案。

7. 立法會處理事務的方式

第21條向立法會發言。由於此類發言不可引發辯論，議員便難有發言機會。

7.64 議事規則委員會經研究後建議訂立一項程序，該程序於2009年12月2日獲立法會通過。根據新訂程序，負責監督審議附屬法例的內務委員會應在審議期完結前，根據《議事規則》第49D條將其報告提交立法會省覽。如任何議員表示有意就報告內的任何附屬法例發言，內務委員會主席將動議一項察悉該報告的議案。如就同一附屬法例，已有根據《議事規則》第29(2)條作出預告，以動議修訂該附屬法例的議案，這項察悉報告的議案則不得另行提出。同一道理，如報告內提述的某項附屬法例是立法會即將辯論的議案的主題，則根據《議事規則》第21(7)條議員不得就該附屬法例向立法會發言。至於根據《議事規則》第49E條動議的議案的辯論方式，詳情載於第10章。⁹⁶

就法案委員會的報告發言

7.65 法案委員會的報告須提交立法會省覽的規定，是由香港特區第一屆立法會訂立。為確立立法會與其委員會之間的正式關係，所有委員會須在完成工作後或在有需要時，向立法會作出報告。根據《議事規則》第76(9)條，法案委員會在完成研究所獲交付的法案後，須盡快以書面知會內務委員會其商議的結果，然後再向立法會作出報告。當法案委員會報告提交立法會省覽後，《議事規則》第21(4)條規定提交該報告的議員可在法案恢復二讀辯論開始之時，就報告向立法會發言。《議事規則》第54(7)條進而規定，作出此報告的議員獲立法會主席許可後，可於二讀辯論時首先發言。

7.66 《議事規則》第21(4A)條於2005年增訂，規定如有關法案將在立法會會議上宣布撤回，提交法案委員會報告的議員可在同一會議上發言。此項安排被認為屬於必要，因為法案原本只可在其恢復二讀辯論或進行三讀的程序開始時宣布撤回或押後處理。在有關法案二讀辯論中止待續後，如在法案委員會審議過程中決定撤回法案，則宣布撤回法案的最合適時機便是法

⁹⁶ 請參閱第10章第10.96至10.98段。

案恢復二讀辯論之時。2005年5月4日，立法會通過對《議事規則》第64條作出修訂，訂明如恢復二讀辯論的目的是為了宣布撤回某法案，負責該法案的議員或官員可在恢復二讀辯論的程序開始時，宣布撤回該法案。⁹⁷ 增訂《議事規則》第21(4A)條，是旨在讓提交法案委員會報告的議員，於同一會議上在負責法案的議員或官員宣布撤回法案前發言。

質詢時間

7.67 根據《基本法》第七十三條第(五)項，立法會獲賦職權對政府的工作提出質詢。而政府亦須按照《基本法》第六十四條訂明政府向立法機關負責的規定，答覆立法會議員的質詢。具體而言，《議事規則》第22(1)條規定，任何議員均可就政府的工作向政府提出質詢，要求提供有關該事的資料，或要求政府就該事採取行動。

口頭及書面質詢

7.68 除立法會主席根據《議事規則》第24(4)條准許的急切質詢外，議員須就其有意在某次會議上提出的質詢作出預告。⁹⁸ 議員須指明要求口頭答覆或書面答覆。⁹⁹ 關於議員如何獲分配質詢時段，以確保每位議員均有公平機會提出口頭及書面質詢，詳情載於第9章。

7.69 根據《議事規則》第23條，除第(1)款所述的會議外¹⁰⁰，每次立法會會議可提出不多於22項質詢¹⁰¹，如某次會議將會就一項或多於一項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。¹⁰² 如某次會議並無編定就不擬具

⁹⁷ 《議事規則》第64(2)條。

⁹⁸ 《議事規則》第24(1)及(4)條。

⁹⁹ 《議事規則》第22(2)條。

¹⁰⁰ 《議事規則》第23(1)條規定，每屆任期的首次會議、選舉立法會主席的會議，以及行政長官發表施政報告的會議，不可提出質詢。

¹⁰¹ 2013年3月20日，立法會修訂《議事規則》第23(2)條，因應第五屆立法會議員人數的增加，將每次立法會會議可提出的質詢數目由不多於20項增至不多於22項。《立法會議事錄》，第5342至5343頁。自2013年4月17日的立法會會議開始，每次立法會會議的質詢數目由20項增至22項。

¹⁰² 《議事規則》第23(2)及(3)條。

7. 立法會處理事務的方式

立法效力的議案進行辯論，立法會主席可准許最多10項口頭質詢在該次會議上提出。¹⁰³ 內務委員會可向立法會主席建議某次會議上不得提出口頭質詢。¹⁰⁴ 就此方面，一如《內務守則》第7(e)條反映，內務委員會決定，在辯論撥款法案和辯論和致謝議案的立法會會議上，不可向政府提出口頭質詢。

7.70 在一般安排上，每次立法會會議均會預留2小時的時段(實際上已延長至兩個半小時)用作質詢時間，以供提出6項口頭質詢。隨着立法會會議過程在電視及網站上廣播，口頭質詢的會議過程尤其備受市民大眾注意。在立法會會議上提出質詢，已成為要求政府問責的重要工具。即使議員在會議上不獲編配質詢時段，也可提出補充質詢。輪候提問補充質詢的議員不斷增加的情況亦頗為常見。2012年5月25日，內務委員會決定，一項口頭質詢(包括任何補充質詢或跟進質詢及所有答覆)的總時限不應超過22分鐘。此規定現反映於《內務守則》第9A條。為了讓議員有公平機會提出補充質詢，立法會主席會利用電子輪候系統，記錄議員按鈕示意提出補充質詢的時間，並讓會期內提出最少補充質詢的議員及輪候名單上排前的議員優先提問。詳情載於第9章。

急切質詢

7.71 儘管《議事規則》訂明每次立法會會議准許提出質詢的最高數目¹⁰⁵，以及有關的預告規定¹⁰⁶，議員仍可根據《議事規則》第24(4)條，以事項性質急切及與公眾有重大關係為理由，請求立法會主席准許無經預告而提出質詢，惟有關議員須已經私下向政府作出充分的預告，以便政府能答覆該質詢。此安排適用於任何會議，包括《內務守則》第7(e)條所述的任何會議，¹⁰⁷ 但《議事規則》第23(1)條所述的會議則除外。倘若立法會主席准許在一次立法會會議上就相關主題提出兩項或多於

¹⁰³ 《議事規則》第23(3)條。

¹⁰⁴ 《議事規則》第23(4)條。

¹⁰⁵ 《議事規則》第23條。

¹⁰⁶ 《議事規則》第24條。

¹⁰⁷ 例子是在2012年2月29日的立法會會議上提出有關公職人員接受旅費及折扣的質詢，以及在2012年2月15日的立法會會議上提出有關西九龍填海區概念規劃比賽的質詢。

兩項急切質詢，他可請獲委派官員按該等質詢在議程上的排列次序，先依次逐一回答質詢，然後才回答所有補充質詢。有關詳情載於第9.64段。

獲委派官員發表的聲明

7.72 官員發表聲明列於質詢時間之後，如此編排有其歷史原因。在1997年前立法機關的早期，政府官員經常藉發表聲明，解釋過往會議上其就議員質詢所作答覆被誤解的任何事宜，或對先前的答覆作補充。¹⁰⁸ 舉例而言，1968年11月20日，律政司發表聲明，就先前一次會議上其就一項口頭質詢的答覆中所提供的錯誤數字表示遺憾，並就錯誤致歉。¹⁰⁹ 另一例子是律政司於1969年11月19日發表聲明，糾正一則有關立法局議員的特權的報章報道對市民大眾所造成的錯誤印象。¹¹⁰ 一般而言，發表聲明是為了宣布新法例、政府白皮書及政府所作調查的結果。在1960年代末及整個1970年代，發表聲明的次數相對頻密，每個會期所發表的聲明有6至8項。儘管立法會一向主張政府如有任何重要的新政策，應透過在立法會發表聲明先行告知議員，但近年這一做法已較不常用。在第四屆立法會的4年任期內，只曾發表兩項聲明，而內容均與2012年行政長官和立法會產生辦法有關。

7.73 現行《議事規則》第28條沿用自1997年前立法機關的《會議常規》第20條。根據《議事規則》第28(1)條，獲委派官員如擬在立法會會議上就任何有關公共利益的問題發表聲明，須在該次會議開始前，知會立法會主席。按照《議事規則》第18(1)條，發表聲明列於質詢時間之後，和在立法會處理須由立法會決定的事項之前。假若有必要發表聲明，但立法會已開始處理《議事規則》第18(1)條(i)段或其後的事項，則有需要暫停執行《議事規則》第18條。

¹⁰⁸ 1969年7月30日的立法局會議，*立法局議事錄*，第446至448頁。

¹⁰⁹ 1968年11月20日的立法局會議，*立法局議事錄*，第575至576頁。

¹¹⁰ 1969年11月19日的立法局會議，*立法局議事錄*，第161至163頁。

7. 立法會處理事務的方式

7.74 《議事規則》第28(2)條訂明，議員不得就聲明進行辯論，但立法會主席可准許議員向發表聲明的官員提出與聲明有關的簡短扼要的問題。該款原本規定，簡短問題的目的應只是為求澄清。然而，在實際上，議員就聲明提出的問題往往並非只是為求澄清。¹¹¹ 在2007-2008年度，因應立法會主席的要求，議事規則委員會曾研究海外立法機關就大臣／部長發表的聲明提問的規則和慣例，並建議將《議事規則》第28(2)條修訂為現行的寫法。有關修訂於2008年2月20日獲立法會通過。自此，立法會主席准許最少有1小時，盡量讓議員向發表聲明的政府官員所提出的簡短扼要問題可獲答覆。¹¹²

作出個人解釋

7.75 議員如擬作出個人解釋，須知會立法會主席，並預先向立法會主席提交擬作解釋的文本。議員必須獲立法會主席同意，方可作出解釋。立法會主席批准議員作出解釋前，須確保該項解釋不會引發辯論，以及內容恰當。議員的解釋不得偏離獲同意的內容。¹¹³

7.76 與其他發言或聲明類似，解釋不容辯論，但立法會主席可准許向作出解釋的議員提出簡短問題，以求澄清。¹¹⁴

7.77 如所作的解釋是關乎根據《基本法》第七十九條第(六)項或第七十九條第(七)項動議的取消議員的資格的議案，而有意作出解釋的議員無法出席會議，立法會主席可指示將該項解釋的文本複印並送交每名議員，而該項解釋的內容須當作已予宣讀。^{115 116}

¹¹¹ 早在1997年前的立法機關年代，立法會主席容許議員就官員發表的聲明提出較長篇的實質問題此做法，已一直存在。見於1970年6月17日的立法局會議，*立法局議事錄*，第715至716頁。

¹¹² 見於2009年11月18日的立法會會議(1小時36分鐘)、2010年4月14日的立法會會議(1小時48分鐘)及2013年12月4日的立法會會議(1小時2分鐘)。

¹¹³ 《議事規則》第28A(1)條。

¹¹⁴ 《議事規則》第28A(2)條。

¹¹⁵ 《議事規則》第28A(3)條。

¹¹⁶ 請參閱第3章，第3.107段。

政府提交的法案

7.78 政府法案是由政府提出，每項法案均有一位官員獲指定為負責該法案的官員。法案在立法會經三讀後便獲立法會通過。法案處理程序的詳情載於《議事規則》K部，並在第11章中進一步闡釋。概括而言，包括政府法案在內的法案在刊登憲報及提交立法會後須經以下5個步驟：

- (a) 法案簡稱由秘書首讀；立法會被當作已命令安排將法案進行二讀。¹¹⁷
- (b) 負責法案的官員動議“法案予以二讀”的議案，並就議案發言。立法會開始進行辯論法案的整體優劣及原則。¹¹⁸ 一般而言，負責法案的官員發言後，二讀辯論中止待續。¹¹⁹ 法案交付內務委員會處理。¹²⁰ 在內務委員會中，法案隨後可交付法案委員會詳細審議。如成立了法案委員會，在法案委員會就有關法案提交報告後，負責法案的官員可就法案在立法會恢復二讀辯論作出預告。
- (c) 法案在立法會恢復二讀辯論，而二讀議案經辯論後付諸表決。一旦議案獲得通過，法案便告二讀。
- (d) 立法會變為全體委員會。¹²¹ 在全體委員會審議階段，主席提出“下述各條文納入本法案”的議案。各條文編號隨後由秘書讀出，條文即當作已提出，辯論將會展開。如某條文有任何修正案，須動議議案修訂該條文，隨後進行辯論。如修正條文的

¹¹⁷ 《議事規則》第53條。

¹¹⁸ 《議事規則》第54(3)條。

¹¹⁹ 根據《議事規則》第54(4)條將法案交付內務委員會處理屬一般程序，緊急法案可按加快程序處理。

¹²⁰ 《議事規則》第54(4)條。

¹²¹ 《議事規則》第55(1)條。

7. 立法會處理事務的方式

議案獲得通過，經修正的條文將付諸表決，而如若再獲得通過，便會納入法案。¹²²

- (e) 全體委員會隨而回復為立法會，法案進入三讀階段。負責法案的官員動議"法案予以三讀"的議案。隨後進行辯論，議案付諸表決。議案一旦獲通過，法案便告三讀並通過。¹²³

7.79 以往曾經採用的做法是，立法會逐一處理已達同一階段的所有法案，然後再進入下一階段。¹²⁴ 結果，負責該等恢復二讀的法案的官員須於同一會議各階段輪候，直至各自負責的法案最終完成三讀。現行安排雖未在《議事規則》中訂明，但立法會依次處理一項法案的所有餘下階段，然後才處理議程上的下一項法案。此安排被視為處理法案的更有效方法。至於全體委員會審議階段的實際運作詳情，包括處理條文及附表的修正案的方式，載於第11章。

7.80 如有急切需要通過法例，政府可提交法案，在一次立法會會議上完成三讀程序。在此情況下，在負責有關法案的官員在二讀辯論發言後，任何議員可根據《議事規則》第54(4)條，無經預告而動議不將法案交付內務委員會處理。如該議案獲得通過，立法會將立即在同一會議上就法案進行二讀辯論，而如法案二讀的議案獲得通過，便直接進入全體委員會審議階段，隨之進行三讀。有關例子包括《1982年人民入境(修訂)條例草案》¹²⁵ 及《1985年海外信託銀行(接收)條例草案》¹²⁶。

¹²² 《議事規則》第58條。

¹²³ 《議事規則》第63條。

¹²⁴ 當所有達同一階段的法案均獲處理後才進入下一階段的最後一次立法局會議，是在1992年7月8日舉行的立法局會議。

¹²⁵ 《1982年人民入境(修訂)條例草案》旨在實施政府政策，設立封閉營地，拘禁1982年7月2日或之後抵達香港的越南難民。該條例草案於1982年6月30日的立法局會議首讀，並於同一會議上經三讀程序通過。《立法局議事錄》，第1016至1030頁。

¹²⁶ 《1985年海外信託銀行(接收)條例草案》在1985年6月7日的同一會議上完成三讀程序並通過。該條例草案就政府接收海外信託銀行、因該宗接收而須支付的補償與該銀行業務的經營，以及就相關的目的訂定條文。《立法局議事錄》，第1181至1193頁。

就附屬法例及其他文書提出的議案

7.81 處理附屬法例的法定要求及程序，載列於《釋義及通則條例》(第1章)第34及35條，以及《議事規則》第21條和整個G部(議案)。一如第6章闡述，法例的支援技術細節通常會在附屬法例中作出規定，其名稱可以是文告、規則、規例、命令、決議、公告、法院規則或附例。除非條例另有規定，附屬法例必須經立法會以香港法例第1章第34條所述程序(須以先訂立後審議的程序處理者)及第35條所述程序(須以先審議後訂立的程序處理者)作出審議及介入。政府官員及議員均可動議議案，以修訂¹²⁷ 向立法會提交省覽或提出的附屬法例。

7.82 根據《釋義及通則條例》(第1章)第34條，所有附屬法例在憲報刊登後必須於隨後的一次立法會會議席上提交該會省覽。¹²⁸ 附屬法例提交立法會會議席上省覽之後28天內，立法會可藉通過決議，修訂該附屬法例。¹²⁹ 這28天的審議期在屆滿前，可藉立法會決議延展至在該28天期限屆滿之日後第21天或之後舉行的首次立法會會議。¹³⁰ 如審議期在會期結束前的最後一次會議後或下一會期的第二次會議之前屆滿，《釋義及通則條例》另訂延展安排。¹³¹ 動議此等決議的預告期並不相同，有關規定載於《議事規則》第29條，而詳情會在第11章再作闡明。

7.83 根據《釋義及通則條例》(第1章)第35條，凡附屬法例須經立法會批准，則該附屬法例須呈交立法會尋求批准。立法會可藉決議，將呈交的附屬法例全部或部分修訂。此規定的描述字眼或有不同形式，但效果相同。舉例而言，措辭可以是："立法會可藉決議批准....."¹³²，或"在經立法會批准下，管理局可....."¹³³，或".....立法會藉決議而釐定....."¹³⁴ 等。凡《釋義

¹²⁷ 根據《釋義及通則條例》(第1章)第3條，"修訂"(amend)包括廢除、增補或更改，亦指同時進行，或以同一條例或文書進行上述全部或其中任何事項。

¹²⁸ 《釋義及通則條例》(第1章)第34(1)條。

¹²⁹ 《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條。

¹³⁰ 《釋義及通則條例》(第1章)第34(4)(a)條。

¹³¹ 《釋義及通則條例》(第1章)第34(4)(b)條。

¹³² 《公共財政條例》(第2章)第7(1)條。

¹³³ 《藥劑業及毒藥條例》(第138章)第29(1)條。

¹³⁴ 《香港出口信用保險局條例》(第1115章)第23條。

7. 立法會處理事務的方式

及通則條例》的條文具有須經立法會批准的效力，則須就此向立法會提交擬議決議案。關於擬議決議案的處理，《議事規則》G部(議案)的規定適用。

7.84 就附屬法例提出的擬議決議案可予修訂。任何有意修訂擬議決議案的議員應作出適當預告，除非獲主席批准免卻預告規定。修訂議案列於議程上議案所在的同一項目之下。

7.85 察悉內務委員會有關研究附屬法例及其他文書的報告此一程序，在上文第7.63段已有解釋。此程序是旨在讓議員就提交立法會省覽但沒有作出修訂的附屬法例發言。¹³⁵ 此程序主要載於《議事規則》第49D及49E條，同時亦載於《議事規則》第21(7)、33(2A)、33(3AA)、33(3C)及38(1)(fa)條。有關詳情在第10章中闡明。

7.86 議程上就附屬法例提出的議案，是按下列順序排列：

- (a) 政府根據《基本法》或任何成文法動議的議案，包括就根據第1章第35條動議或根據第34條提交立法會省覽的附屬法例所提出的議案；
- (b) 議員為修訂上文(a)的議案而提出的議案，列於與擬議修正案有關的議案之下¹³⁶；
- (c) 議員為延展根據第1章第34條提交立法會省覽的附屬法例的審議期而提出的議案；
- (d) 議員就政府沒作出議案的附屬法例提出修正案的議案；及
- (e) 議員為察悉內務委員會有關研究附屬法例及其他文書的報告而提出的議案。

¹³⁵ 根據《議事規則》第21(6)條，議員或獲委派官員根據第(3)、(4A)及(5)款所作的發言不容辯論。

¹³⁶ 各項修訂根據第1章第34條提交立法會省覽的附屬法例的議案，是按修訂相關附屬法例的文本的先後次序來排序，即按擬修訂文本的位置先後排序；如位置相同，則按有關議案的提交時間先後排序。

7.87 上段(a)項所述的政府議案，可包括根據《基本法》或成文法動議的議案，例如同意法官任命的議案。除非政府另有建議，並經立法會主席同意，此等政府議案的順序按動議議案的官員年資排名決定¹³⁷。如屬不擬具立法效力的議案，則有關議案會列於所有具立法效力的議案(包括修正案)之後處理。

議員提交的法案

7.88 根據《基本法》第七十四條，議員可根據《基本法》規定並依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作者，可由議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。按照《議事規則》第54(2)條，行政長官的書面同意一經示明，須記錄在會議紀要內。

7.89 在立法會會議及全體委員會處理議員法案的程序，與處理政府法案的程序大致相同，不同之處主要是就在立法會或全體委員會處理的議員法案提出的所有議案¹³⁸，均被視作議員議案，此類議案須分別經功能界別選舉產生的議員及地方選區選舉產生的議員兩部分出席立法會或委員會會議的議員各過半數票，方為通過，而由政府提出的修正案，則須獲出席會議的議員的過半數票，方為通過。

議員提出的議案

擬具立法效力的議案

7.90 除了就提交立法會省覽或在立法會動議的附屬法例所提出的修訂之外，立法會議員亦可動議議案通過決議，而立法會可藉決議根據法例制定或修訂根據上文第7.83段所述條例訂立

¹³⁷ 舉例而言，政務司司長動議的議案會列於局長動議的議案之前。同一職級官員的年資排名按政府排名名單上的年資排名決定。

¹³⁸ 請參閱第10章有關法案處理的"附屬議案"部分。

7. 立法會處理事務的方式

的規例、附表、守則或其他附屬法例。議案動議人須遵守《議事規則》第29條所訂的預告規定，以及按《議事規則》第30條所訂的方式就該議案或議案的任何修正案作出預告。該議案或修正案若由議員動議，亦須受《議事規則》第31(1)條規限，即若立法會主席認為該議案或修正案具有由香港政府收入或其他公帑負擔的效力，必須獲得行政長官的書面同意。¹³⁹

7.91 議員亦可根據《基本法》的特定條文動議另一些議案，例子包括目的如下的議案：修訂立法會《議事規則》的議案(第七十五條)¹⁴⁰；委托終審法院首席法官負責組成調查委員會，並擔任主席，就行政長官有嚴重違法及／或瀆職行為的指控進行調查(第七十三條第(九)項)¹⁴¹；解除被判犯有刑事罪行、判處監禁一個月以上的議員的職務(第七十九條第(六)項)¹⁴²；譴責行為不檢或違反誓言的議員(第七十九條第(七)項)¹⁴³，以及與修訂《基本法》有關的議案(第一百五十九條)¹⁴⁴。

7.92 擬具立法效力的議案在立法會議程上列於不擬具立法效力的議案之前。根據《基本法》動議的議案列於《議事規則》第18(1)條內"(1)議員提出的議案，但(jb)段所指明者除外"¹⁴⁵所指所有其他議案之前。議程上同類別議案的排序按接獲有關預告的時間訂定。

不擬具立法效力的議員議案

7.93 香港特區立法機關的權職之一，是"就任何有關公共利益問題進行辯論"。此項載於《基本法》第七十三條第(六)項的職權，實際上反映香港立法機關一種行之已久的慣例，即利便議

¹³⁹ 政府與第一屆立法會議員就《基本法》第七十四條的適用問題所作討論的詳情載於第10章。

¹⁴⁰ 1999年4月28日的立法會會議。

¹⁴¹ 此等議案須由立法會全體議員最少四分之一聯合動議。請參閱第5章第5.66段。

¹⁴² 見於1998年9月9日的立法會會議，*立法會議事錄*，第1004至1015頁；以及2012年4月18日的立法會會議，*立法會議事錄*，第5742至5788頁及第5808至5843頁。

¹⁴³ 見於2012年4月18日的立法會會議，*立法會議事錄*，第5710至5741頁。

¹⁴⁴ 見於2000年1月19日的立法會會議，*立法會議事錄*，第2394至2450頁。

¹⁴⁵ 《議事規則》第18(1)(jb)條所指明的是議員就根據某條例訂立的附屬法例及其他文書提出的議案。

員提出議案辯論，要求政府就關乎公眾利益的事宜作出交代。1992年10月，為了讓個別議員享有公平機會在立法局會議動議議案或休會辯論，同時亦能較好地掌握辯論及發言的時間，內務委員會決定，立法局每次例會不得就多於兩項議案進行辯論。內務委員會又決定，立法局應訂立編配機制，在切實可行的情況下盡量向議員編配辯論時段，讓他們在屬意的某次立法局會議上辯論有關公共利益的問題。此等載列於《內務守則》的慣例安排，獲香港特區第一屆立法會採納，並一直沿用至今。一般而言，每位議員在4年任期內可獲編配3個辯論時段。更多有關詳情載於《內務守則》第13至18條，而在第10章內會再作闡明。

7.94 在2012年11月之前，在申請辯論時段時，議員可選擇提出一項議案辯論，或根據《議事規則》第16(4)條提出休會辯論。此項選擇旨在讓擬就某項問題進行辯論，但不欲以明確字眼擬訂議案的議員，可動議一項"立法會現即休會待續"的議案，以便提出該項問題，要求獲委派官員發言答辯。然而，實際上，自第一屆立法會成立以來，只曾有一次例常辯論時段被用作舉行休會辯論。¹⁴⁶ 要求內務委員會支持在編配機制以外時段舉行休會辯論的次數，反而有所增加。舉例而言，單單在2008-2012年這一屆立法會，內務委員會便曾支持議員根據《議事規則》第16(4)條，就關乎公眾利益的問題舉行16次休會辯論。這些休會辯論是在兩項例常議案辯論以外額外進行的辯論。¹⁴⁷ 2012年11月23日，按照議事規則委員會的建議，內務委員會修訂《內務守則》第13(a)條，訂明在編配機制下獲編配時段的辯論應全部撥作進行議案辯論。任何議員如擬動議休會辯論，以就某一問題進行辯論，則應按照《議事規則》第16條的規定提出。

7.95 不擬具立法效力的議案亦包括由委員會提出有關察悉其報告的議案，或事務委員會為利便議員在政府諮詢文件的諮詢期屆滿前，就該等文件發言而提出的議案。有關已獲內務委員

¹⁴⁶ 2002年2月6日的立法會會議。

¹⁴⁷ 在16項獲內務委員會支持的要求中，原編排於2012年7月11日立法會最後一次會議的兩項休會辯論，最終未能在會議於2012年7月18日午夜完結前舉行。

7. 立法會處理事務的方式

會採納的委員會議案辯論時段的編配機制，詳情載述於第10章。這些由委員會提出的議案辯論，會編排在立法會議程內由個別議員提出的例常議案辯論之前舉行。¹⁴⁸

7.96 按照慣常安排，若某項議案經辯論後在立法會獲得通過，負責該項議案辯論關乎的政策範疇的局長，須在議案獲通過後兩個月內，匯報政府就有關議題所採取的行動。有關報告會送交相關的事務委員會傳閱，並由該事務委員會決定應否及應如何跟進有關事宜。

根據《議事規則》第16條進行的休會辯論

7.97 根據《議事規則》第16條，議員可動議一項立法會現即休會待續的議案，就某一問題或若干問題進行辯論。此項安排旨在讓不欲以明確字眼擬訂議案的議員，可提出某一問題或若干問題在立法會進行辯論。議員可因應《議事規則》第16(2)或16(4)條的不同規定動議休會辯論，詳情在第10章中有所說明。

避免預議規則

7.98 在決定立法會議程時，立法會主席亦須顧及"避免預議規則"，該項規則經修改後已反映於《議事規則》第25(3)及31(2)條。避免預議規則依據的一般原則是，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，但以效力較小的議事形式提出的事宜。有關規則旨在確保在立法會席前審議的事宜會以最有效的議事形式處理，並使立法會的時間得以有效運用。一般而言，法案或擬具立法效力的議案被視為較不擬具立法效力的議案更具效力，而議案則較質詢更具效力。¹⁴⁹ 常設委員會、專責委員會或獲立法會授權進行調查

¹⁴⁸ 《內務守則》第15(c)條。近年，要求獲優先編排辯論時段的委員會慣常會向內務委員會建議，在同一次立法會會議上應只舉行另一項不具立法效力的議案辯論，而內務委員會通常會支持此建議，以符合在每次立法會例會上不會舉行多於兩項議案辯論的做法。

¹⁴⁹ 請參閱厄斯金梅編著的 *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*，第22版，第334至335頁。

的委員會的會議內容，不得以質詢或不擬具立法效力的議案的形式預先討論。¹⁵⁰

質詢相對於質詢

7.99 根據《議事規則》第25(3)(a)條，如質詢或其中某部分的主題，與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的事宜的主題實質相同，立法會主席可指示立法會秘書通知有關議員，該質詢或質詢的有關部分不合乎規程。若時間許可，即有關議員已在提交該項質詢的限期前作出預告，則該名獲如此通知的議員可在限期前提交另一項質詢，或刪除、修改與另一項質詢有重複的部分。按照一般規定，立法會主席不會准許一項較早時已作出預告的質詢被另一項質詢取代。在考慮是否出現預議的情況時，口頭質詢與書面質詢兩者之間並無區別。

7.100 至於急切質詢，若根據《議事規則》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項質詢。換言之，儘管該項急切質詢或其中某部分可能與另一項由另一名議員提出而又獲立法會主席准許在同一次立法會會議上提出的質詢主題實質相同，該項急切質詢亦准予提出。¹⁵¹

質詢相對於議案

7.101 一項已獲安排在某次立法會會議上提出的議案，不能讓一項質詢作預先討論。有關議案可能原定於某次立法會會議上動議，但該次會議未必一定在擬提出有關質詢的會議之前舉行。由於議案的預告期(12整天)較質詢的預告期(7整天)為長，因此有可能出現在進行議案辯論之前，該項質詢已被提出。然而，《議事規則》第25(3)(b)條並不容許任何質詢可預先討論已

¹⁵⁰ 議事規則委員會1999年5月至2000年6月的工作進度報告，第3.2至3.16段。

¹⁵¹ 議事規則委員會1999年5月至2000年6月的工作進度報告，第3.7段。

7. 立法會處理事務的方式

預告在某次立法會會議上進行的議案辯論。倘議員已就動議有關議案作出預告，主題內容實質相同的質詢則不會獲准提出。¹⁵²

質詢相對於法案

7.102 至於法案，由於議員或獲委派官員可隨時作出預告，表明有意提交法案¹⁵³，他們可在立法會主席批准把主題內容實質相同的質詢列入同一次會議的議程後，才就提交法案作出預告。在此情況下並不涉及避免預議規則，因為在立法會主席考慮有關質詢可否提出之時，尚未知悉提交法案的日期。

7.103 法案恢復二讀辯論的情況則有所不同。作出預告所需的最少天數視乎情況而定¹⁵⁴，而立法會主席可酌情免卻預告。負責法案的議員或官員一般須在擬恢復二讀辯論當天不少於12整天前作出恢復辯論的預告。然而，如法案須在為該法案恢復辯論作準備的內務委員會會議舉行後9整天或以內恢復二讀辯論，則恢復辯論的預告最遲須在該次內務委員會會議舉行後兩整天內作出。因此，在一般情況下，就法案恢復二讀辯論作出的預告，會早於立法會主席考慮有關質詢可否在同一次立法會會議上提出之時作出。任何以質詢形式預先討論已獲安排進行辯論的法案是抵觸了《議事規則》第25(3)(b)條。

議案相對於議案

7.104 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讓一項並不擬具立法效力的議案預先討論。至於兩項屬同一類而主題實質相同的議案，均可獲准列入該次立法會會議的議程，而在議程內該兩項議案的次序則根據接獲有關預告的時間而定，除非其中一項議案由獲委派

¹⁵² 議事規則委員會1999年5月至2000年6月的工作進度報告，第3.8段。

¹⁵³ 《議事規則》第51(1)條。

¹⁵⁴ 詳情請參閱《議事規則》第54(5)條。

官員動議，則有關議案會較議員議案優先列入議程。¹⁵⁵ 若立法會已就首項議案作出決定，根據《議事規則》第32條，第二項議案將不會進行動議程序。¹⁵⁶

法案相對於法案

7.105 雖然《議事規則》並無明確訂明，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，在程序上並無任何問題。《議事規則》第51(7)(a)條訂明，某項法案在二讀辯論時一經立法會表決，另一項所載條文與前者實質相同的法案，將不可在同一會期內繼續進行立法程序。

立法會的決定

7.106 立法會的決定均以通過議案的方式作出。一如第7.39段所述，立法會議程內並非每個事項均旨在尋求立法會的決定。如某事項須由立法會作出決定，須為此動議一項議案。議案經提出待議後會進行辯論。在有意就該項議案發言的所有議員及獲委派官員發言後，議案的議題會付諸表決。

先前所作決定（《議事規則》第32條）

7.107 《議事規則》第32(1)條訂明，凡立法會已對有關議題作出決定並獲通過，則在同一會期內，不可就該議題再行動議議案，但如獲立法會主席許可，則可動議議案，以撤銷先前的決定。¹⁵⁷ 《議事規則》第32(2)條亦訂明，若立法會對某一議題作出不通過的決定，則在同一會期內，不可就該議題再行動議議案。《議事規則》第32條背後的重要原則，是同一議題不可在

¹⁵⁵ 根據《議事規則》第18條，政府提出的議案在立法會議程內列於議員提出的議案之前。

¹⁵⁶ 《議事規則》第32條訂明，凡立法會已對某一議題作出決定而若該議題是以通過的方式作決，則在同一會期內，不可就同一議題再行動議議案，但如獲立法會主席許可，則可動議議案，以撤銷該項決定。若該議題是以不通過的方式作決，則在同一會期內，不可就該議題再行動議議案。

¹⁵⁷ 《議事規則》第32(1)條。

7. 立法會處理事務的方式

同一會期內進行兩次辯論和表決。這項措施旨在確保立法會的時間得以有效運用。

7.108 《議事規則》第32(1)條並不適用於根據《議事規則》第49B條動議有關按照《基本法》第七十九條第(六)項及第七十九條第(七)項取消議員資格的議案。由於立法會主席會在根據《議事規則》第49B條動議的議案獲通過後，隨即宣告有關議員喪失立法會議員的資格，因此並不存在任何動議議案以撤銷立法會決定的空間。¹⁵⁸

惜別辭

7.109 在1997年前的立法機關，如有議員退休，在他們退休前議員在立法會會議上致惜別辭，是一項悠久的傳統。如只有立法局主席一人致惜別辭，原初的安排是在會議開始時致辭。在有些情況下，如有較多議員表示有意致辭惜別，而立法局主席同意按照《會議常規》第11(2)條將有關演辭列入議事程序表內作為議程項目，議員會在會議完結時致惜別辭。

7.110 1997年5月30日，內務委員會決定應進行一項議案辯論，讓議員發言惜別。內務委員會主席於1997年6月23日動議一項告別議案，向英國政府道別，並祝願香港特別行政區繼續安定繁榮。

7.111 1998年4月7日，在臨時立法會會期中止時，內務委員會主席動議一項告別議案，祝願第一屆立法會順利產生，繼續為香港特別行政區市民服務。在這次議案辯論中，動議議案的議員可發言13分鐘，其他所有議員則可發言5分鐘。

7.112 自第一屆立法會以來，在每屆任期完結時最後一次立法會會議上動議一項告別議案，已成為慣常安排。該議案由內務委員會主席動議。所有議員可發言5分鐘。在第四屆立法會，

¹⁵⁸ 請參閱第3章第3.109段。

由於會期完結時須處理大量事務，雖然告別議案已列入立法會議程內，但卻未能在立法會會期於2012年7月17日午夜中止前動議。

表決

《基本法》附件二訂明的表決方法

7.113 《基本法》第六十八條訂明，立法會就法案和議案的表決程序由《基本法》附件二規定。附件二載述立法會的產生辦法和表決程序。該附件亦訂明，如需對2007年以後立法會的產生辦法和表決程序進行修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人大常務委員會備案。一如第2.38及2.53段所述，第十屆全國人大常務委員會通過有關修訂附件二的程序。根據此程序，立法會於2010年6月23日通過有關修訂附件二的議案，就第五屆立法會的組成作出規定。由於全國人大常務委員會已於2007年12月29日決定，立法會對法案及議案的表決程序維持不變，上述議案並未建議對表決程序作出修改。¹⁵⁹

7.114 《基本法》附件二所載的表決程序，反映於《議事規則》第46條。除非《基本法》另有規定外，所有提交立法會或全體委員會表決的議案(由議員提出的議案除外)，均須獲得出席會議的議員的過半數票，方為通過。由議員提出的議案(包括任何議案或法案，以及對任何議案或法案提出的修正案)，須分別獲兩部分出席會議議員(即經功能界別選舉及地方選區選舉產生的議員)各過半數票，方為通過。由於《基本法》有多項條文分別訂明就根據各項條文動議議案所適用的表決規定，《議事規則》第46(1)條亦列明這些例外情況。

¹⁵⁹ 請參閱第2章第2.51段。

7. 立法會處理事務的方式

《基本法》其他條文所訂的表決規定

《基本法》第七十九條第(六)項及第七十九條第(七)項

7.115 根據《基本法》第七十九條，立法會議員在若干情況下，會由立法會主席宣告其喪失立法會議員的資格。這些情況包括：議員在香港特區區內或區外被判犯有刑事罪行，判處監禁一個月以上，並經立法會出席會議的議員三分之二通過解除其職務(《基本法》第七十九條第(六)項)；以及議員行為不檢或違反誓言而經立法會出席會議的議員三分之二通過譴責(《基本法》第七十九條第(七)項)。在上述兩種情況下，議案須獲得出席會議的議員的三分之二表決贊成，方為通過。這項規定反映於《議事規則》第49B條。

《基本法》第四十九條及第五十二條第(三)項

7.116 《基本法》第四十九條訂明，行政長官如認為立法會通過的法案不符合香港特區的整體利益，可將法案發回立法會重議，立法會如以不少於全體議員三分之二多數通過發回的法案，行政長官必須在一個月內簽署公布，或如不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。根據《基本法》第五十二條第(二)項，立法會被解散後，若重選的立法會仍以全體議員三分之二多數通過原案，而行政長官仍拒絕簽署，行政長官必須辭職。《基本法》第四十九條就通過法案的規定，載列於《議事規則》第66條。至於《基本法》第五十二條第(二)項的表決規定，則未有另訂程序，惟《議事規則》第46條已訂明此方面的例外情況。

《基本法》第七十三條第(九)項

7.117 《基本法》第七十三條第(九)項訂明，立法會可通過議案，委托終審法院首席法官負責組成獨立的調查委員會，並擔任主席，調查由立法會全體議員的四分之一提出，有關行政長官有嚴重違法或瀆職行為的指控。如該調查委員會認為有足夠證據構成有關指控，立法會以全體議員三分之二多數通過，可

提出彈劾案，報請中央人民政府決定。《議事規則》第46(1)條就施行《基本法》第七十三條第(九)項的特別表決規定，訂明屬例外情況。

《基本法》第一百五十九條

7.118 《基本法》第一百五十九條訂明，《基本法》的修改提案權屬於全國人大常務委員會。修改《基本法》的建議，須經香港特區的全國人大代表三分之二多數、立法會全體議員三分之二多數和行政長官同意後，交由香港特區向全國人大提出。《議事規則》第46(1)條就根據《基本法》第一百五十九條動議的議案，訂明屬例外情況。

《基本法》附件一及附件二修正案

7.119 《基本法》附件一第七條訂明，2007年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人大常務委員會批准。《基本法》附件二第三條亦就2007年以後立法會的產生辦法和表決程序訂有相同規定。《議事規則》第46(1)條訂明上述屬例外情況，規定修改《基本法》附件一及附件二的議案根據特別的表決規定進行表決。

其他表決程序

7.120 除《基本法》訂明的表決方法及規定外，《基本法》第七十五條亦賦權立法會自行制定《議事規則》，涵蓋表決程序其他方面的事宜。

"過半數票"的涵義

7.121 在1997年前的立法機關，所有議題均以出席會議而又參與表決的議員的過半數決定。當立法局主席將待決議題交付立法局表決時，他先請贊成該議題的議員說"可"，然後請反對的議員說"否"。他繼而根據其所判斷可者及否者的數目，說出其

7. 立法會處理事務的方式

認為那一方佔多。如無議員質疑其判斷，他須宣布該議題就此決定。如判斷受到質疑，立法局主席須命令立法局進行點名表決，計算"可"、"否"及"放棄表決"者數目。由於《會議常規》明文訂明，過半數是根據"出席會議而又參與表決"的議員人數計算，在決定是否過半數時只會點算"可"及"否"者的數目。¹⁶⁰

7.122 《基本法》附件二所載的表決規定有所不同。政府法案如獲得出席會議的議員的過半數票，即為通過；而議員議案、議員提交的法案和議員對政府法案提出的修正案，均須分別經功能團體選舉產生的議員和分區選舉產生的議員兩部分出席會議議員各過半數通過。因此，點算票數時是以"出席會議"的議員數目，而非"出席會議而又參與表決"的議員數目為計算依據。這項規定引起一個問題，就是計算過半數票時應否把放棄表決者點算在內。再者，鑒於《基本法》中文本在提述上述兩種情況時就"票"一詞採用的措辭並不一致，而政府對有關詮釋亦有其本身的見解，第一屆立法會的議事規則委員會遂決定對有關事宜詳加研究。

7.123 議事規則委員會察悉，《基本法》附件二所載表決程序中就"票"一詞採用的措辭並不一致，但委員會認為這純屬行文問題。委員會贊同立法會秘書處法律顧問和一名外間大律師的意見，即《基本法》附件二按整體涵義理解大致清晰明確。根據有關的法律意見，明顯可見，立法會須按照"少數服從多數"的原則作決定。儘管不同情況的規定各有分別，但此原則在《基本法》內獲得貫徹施行。因此，文中的"票"應是指"贊成票"。由於"放棄表決"並不算投票，因此"過半數票"應指贊成議題的實際票數佔多。為消除與此有關的任何疑問，委員會建議在《議事規則》清楚訂明"過半數票"的涵義。¹⁶¹《議事規則》於1999年4月28日增訂第46(4)條¹⁶²。此項條文訂明，若表決贊成某議題的議員多於在進行表決時在席議員的半數，議題即獲得過半數票。

¹⁶⁰ 1997年前的《會議常規》第35(1)條。

¹⁶¹ 議事規則委員會1998年7月至1999年4月的工作進度報告，第2.8至2.15段。

¹⁶² 1999年4月28日的立法會會議，立法會議事錄。

7.124 《議事規則》第47條所載的現有表決方式，與1997年前立法機關的表決方式相若，分別在於現時立法會主席會請議員舉手，以示贊成抑或反對該議題。立法會主席會根據其判斷，說出其是否認為出席會議的議員中贊成該議題者達到多數。如沒有議員質疑其判斷，他會宣布該議題就此決定。若受到質疑，他會命令立法會進行點名表決。¹⁶³ 如點名表決是通過裝設在立法會會議廳的電子表決系統進行，所有議員須按下表決屏上適當的按鈕，以示他們在席以及投票(或棄權)。如有議員未有在表決時示明在席，立法會主席會提醒有關議員這樣做。如因某些原因而無法使用電子表決系統，立法會秘書會根據《議事規則》第49條的規定，記錄贊成者及反對者數目。根據出席會議的議員總數，以及表決贊成有關議題的議員總數，立法會主席宣布點名表決的結果。

立法會主席的一票

7.125 在表決時把立法會主席算作出席會議的議員，是受《基本法》的規定所支配，因為《基本法》規定必須計算所有出席會議的議員。¹⁶⁴ 《議事規則》並無特定規則訂明立法會主席應如何表決，而法例或《議事規則》亦無任何條文剝奪立法會主席的投票權。儘管如此，按照長久以來的慣例，立法會主席會放棄表決以維持其中立性。在1997年前的立法機關，雖然立法局主席並無行使其原有表決權，若出現贊成與反對票數相同的情況，他仍須作決定性表決。不過，香港特區立法機關並沒有出現這種情況，因為任何無法獲得出席會議的過半數議員表決贊成的議案，均被視作不獲通過。此規定反映於《議事規則》第46(1)及(4)條。

在無議員提出異議的情況下作出同意

7.126 立法會亦訂有一項程序，讓立法會在沒有議員提出異議的情況下，就某項行動作出同意。在《議事規則》中訂立此項沒有異議即獲一致同意的規定，主要旨在就某項行動給予許

¹⁶³ 請參閱《議事規則》第48條有關電子表決系統的使用的規定。

¹⁶⁴ 請參閱議事規則委員會1998年7月至1999年4月的工作進度報告，第2.16至2.18段。

7. 立法會處理事務的方式

可，亦即就某項在立法會席前處理的議題作出決定。舉例而言，《議事規則》第35(2)條規定，議案或修正案的議題在付諸表決之前，可應動議人的要求予以撤回，惟須在無議員提出異議的情況下，獲立法會許可。倘有一名或多於一名議員表示不同意，該項要求即不獲許可，而立法會亦將繼續處理該項議案或修正案。《議事規則》亦為下述情況訂定相若的安排：根據第58(11)條撤回審議法案期間在全體委員會審議階段提出的任何修正案、擬議新條文或新附表¹⁶⁵，以及根據第26(8)(b)條撤回仍未提出的質詢。《議事規則》第89及90條另規定，立法會須當作已命令容許某議員出席民事法律程序擔任證人，以及就立法會會議程序提供證據，除非藉任何議員動議的一項無經預告的議案，決定拒絕給予許可。

在全體委員會中的表決

7.127 立法會的表決程序亦同樣採用於全體委員會。由於立法會主席亦為全體委員會主席，他亦不會就任何議題作表決，以維持其中立性。

在委員會中的表決

7.128 《基本法》附件二所載的表決程序只適用於立法會處理的議案、法案及對法案提出的修正案。立法會轄下委員會的表決程序，須由立法會決定。在1997年前的立法機關，委員會作決定時只點算參與表決的議員數目，放棄表決或沒有表決的議員不會計算在內。第一屆立法會的委員會採用了相同的表決程序，並一直沿用至今。

7.129 《議事規則》中關乎委員會表決的唯一一項新訂條文，是關乎委員會主席表決權的第79A條。《議事規則》第79A條訂明，凡《議事規則》規定，委員會的主席須在贊成與反對票數相同的情況下作決定性表決，但他不可使待決議題因而獲得過

¹⁶⁵ 《議事規則》第58(11)條。根據《議事規則》第58(1)條，任何條文的編號一經讀出，將該條文納入該法案的待議議題，即當作已提出；如擬撤回在辯論過程中已被讀出編號的條文，須符合《議事規則》第58(11)條的規定。

半數贊成票而得以通過。該條規則亦規定，若委員會的主席享有原有表決權，而他擬行使其表決權時，其表決權應與該委員會其他委員的表決權同一時間行使。

立法會會議的紀錄

7.130 根據《議事規則》第6條，立法會秘書負責製備立法會會議及全體委員會會議的紀要。他亦負責製備立法會及全體委員會所有會議的會議過程正式紀錄。雖然兩份會議紀錄均為同一次會議製備，但目的並不一樣。會議過程的紀要載有出席名單、所作決定、每次進行點名表決的詳情，以及《議事規則》規定的其他紀錄。¹⁶⁶ 會議過程正式紀錄(一般稱為"立法會議事錄")則是在會議上所作發言的逐字紀錄本。

7.131 有關須為每次立法會會議製備會議紀要的規定，可追溯至1997年前立法機關的第一次會議。在早年時，每次會議的紀要經宣讀及修正(如有此要求)後，會在下次會議有足夠法定人數而開始時隨即付諸表決。自1912年起¹⁶⁷，會議紀要無須在立法局會議上宣讀便獲通過，但有關紀要開始把所有發言逐字記錄下來。1968年10月9日，立法局通過以新訂的一套《會議常規》取代1929年的《會議常規》。根據新訂的《會議常規》第4條，立法局秘書的職責擴大至不僅包括須製備會議紀要，還須製備會議過程正式紀錄，內容錄載辯論過程中的全部發言。根據新訂的《會議常規》第4(2)條，立法局秘書須把每次會議過程的紀要提交立法局主席簽署，以及在下次會議開始前把紀要的副本分發予各位議員。雖然現時的《議事規則》並無訂明通過該份紀要的方式，至今仍採用相同做法。

7.132 立法會議事錄是以逐字記錄的方式，如實報道立法會會議上講者主要在辯論過程中的發言，但按照一貫做法，在立法會會議過程中所作的全部發言均會記錄在立法會議事錄內。由於與會者在會議上大多以粵語發言，在製備立法會議事錄時，

¹⁶⁶ 請參閱《議事規則》第53(3)及54(2)條。

¹⁶⁷ 在會議紀要記錄發言的做法始於1912年3月7日的立法局會議。《會議常規》亦在同一會議上作出修訂。

7. 立法會處理事務的方式

編製人員要把粵語口語轉化為書面語才記錄下來，當中涉及口語和書面語在句式及詞彙上的對應轉換。編輯和謄錄人員在處理過程中均嚴謹審慎，務求立法會議事錄內容完整準確。

7.133 製備立法會議事錄一貫參照的原則，在厄斯金梅中闡述如下：“(議會議事的正式紀錄)雖然並非全然字對字的謄錄，但卻是一份實質逐字記錄的報道，而在其過程中會把無意義的重複、冗贅刪去，把明顯的錯誤更正；另一方面，在語意上及在理論闡述上均不作增減。”¹⁶⁸ 立法會議事錄的草擬本備妥後會送交全體議員及獲委派官員置評，若有任何建議改動，只有性質不涉重大內容修改者，方會獲接受納入確定本內。立法會議事錄的確定本隨後會由現場發言的語言翻譯為另一語言，編製成為備有中、英文本的會議過程完整紀錄，供公眾閱覽。有關製備立法會議事錄的更多詳情載於第4章。¹⁶⁹

7.134 立法會及全體委員會會議過程正式紀錄以中、英文發表，並存放於立法會圖書館及立法會網站，供公眾閱覽。

¹⁶⁸ 請參閱厄斯金梅(第24版)，第130頁。

¹⁶⁹ 請參閱第4章，第4.17至4.18段。

第8章

在立法會會議中的舉止及秩序

8.1 議員的舉止泛指他們在立法會會議中的行為方式¹，包括其發言方式、發言時所用的言詞和字句和不發言時的行為等。一般原則是議員應尊重其立法會議員的職分。議員儘管享有言論及辯論的自由，但該等自由並非毫無約束。議員對其他議員及出席立法會會議的人士(包括行政長官及官員)須以有禮、文明的態度相待，而立法機關是一個莊嚴且受尊重的機關，公眾亦有此期望。²

8.2 立法會主席有責任確保議員在立法會會議上舉止莊重及遵守秩序，並會根據《議事規則》H部及I部規範議員在立法會會議中的行為。H部關乎"發言規則"，在1997年前立法機關的《會議常規》中原稱為"辯論規則"，而當時此部的規則主要只關乎辯論。不過，由於部分原則(例如有關插言及不發言時的行為等)同樣適用於其他發言，H部因而在《議事規則》中改稱為一般發言規則。然而，當立法會主席就不容辯論的議程項目發言作出裁決時，會先參考相關規則的具體條文，繼而參考H部的一般條文。

8.3 本章除載述有關議員在立法會會議中行為的規則及行事方式外，亦引述過去多年歷任立法會主席裁定為不可接受的行為及言詞的先例，以闡釋當時作出有關裁決背後的原則，以及這些原則近年的演化。本章論及的規則及行事方式雖以立法會會議的情況來陳述，但同樣適用於全體委員會。立法會主席亦是全體委員會主席，負責確保議員在全體委員會會議中舉止莊

¹ 《議事規則》第42條。

² 議事規則委員會的工作進度報告(2008年10月至2009年6月)，第3.5段。就議員對第41條應否適用於行政長官提出的質疑，立法會主席在2013年10月23日致有關議員的函件中表示，行政長官身為香港特別行政區首長，應獲得禮貌對待和尊重。在2014年1月10日向全體議員發出的通告中，立法會主席籲請議員維護立法會的尊嚴，以及尊重所有出席會議的人士。

8. 在立法會會議中的舉止及秩序

重及遵守秩序。本章亦論及其中的一些原則如何同樣適用於其他委員會。

發言方式

向主席發言

8.4 在立法會會議或全體委員會會議上，議員被立法會主席或全體委員會主席叫喚後可發言，並須起立發言。議員須將其意見向立法會主席或全體委員會主席陳述。³ 正如第1章闡釋⁴，這種安排背後的理念是當議員向主席而非個別人士發言時，所產生的冷靜效果有助營造議會內"緩和的氣氛"。

發言次序

歷史背景

8.5 在1993年以前，議員按固定的排名序被叫喚發言，次序與其在會議廳內就座的排序一致，即年資排名最高的議員坐在首排。雖然《會議常規》第27條規定該等擬發言的議員"須起立"以示意發言，⁵ 但實際上議員會透過舉手而非藉起立以嘗試"引起主席注意"。獲得立法會主席確認的議員，其姓名會被列入名單內。在辯論中，立法會主席在議案動議人發言後，會隨即參照其所確認的議員名單，並按議員在議會內的排名序叫喚他們發言。當辯論將要結束時，立法會主席可要求議員舉手，以確定還有哪些議員想發言。他隨而會叫喚該等舉手的議員發言，然後才請議案動議人答辯及提出待決議題付諸表決。若有擬動議的修正案，修正案的動議人只可在他按年資排名被叫喚就議案發言之時，動議有關的修正案。⁶

³ 《議事規則》第36(1)條。

⁴ 請參閱第1章第1.29段。

⁵ 香港立法局《會議常規》第27(4)條。

⁶ 一個例子是在1990年11月21日的立法局會議上就有關議案及修正案分開進行辯論，*立法局議事錄*，第407至408頁。另一例子見於1991年11月13日的立法局會議上就議員議案分開進行辯論的發言次序，*立法局議事錄*，第365頁。

8.6 當首批由選舉產生的議員於1985年晉身立法局後，部分議員向立法局主席建議按年資排名發言的制度應有所改變，以"避免論點重複"及"讓年資較淺的議員更能積極參與"辯論。^{7 8}此一希望辯論能更自發和熱烈的期望，得到於1991年經地方選區選舉產生的新議員和應。1993年2月，當施偉賢爵士獲選為立法會主席後，他開始就叫喚議員發言的方式行使其酌情權。他基本上會按排名序叫喚議員發言，但在辯論中亦會輪流叫喚不同政治黨派的議員發言。

8.7 1995年7月28日，《會議常規》第27條作出修訂，容許議員除可"起立"外，亦可"舉手"，原因是長久以來議員已採用舉手方式來示意發言⁹。

8.8 1999年1月，早於1991年裝設的電子表決系統¹⁰在功能上有所增強，加設了輪候裝置以記錄議員按下"要求發言"按鈕時的時間。此項原為登記提出補充質詢的要求而設的輪候裝置，其應用範圍擴展至議案辯論，讓立法會主席可參照議員示意發言的時間，以決定議員的發言次序。在1999年4月28日的立法會會議上，立法會修訂《議事規則》第36(4)條，以"示意或已示意發言"取代"須起立或舉手示意"。^{11 12}

現行做法

8.9 任何有意在辯論中發言的議員可按下電子輪候系統的"要求發言"按鈕，以示意發言，或透過舉手引起立法會主席或秘書的注意。自2011-2012年度會期以來，借助新會議廳內更先進的資訊顯示系統，無論在主要走廊、議員宴會廳和休息閱讀區所裝置的資訊顯示系統，以至連接到各議員辦公室的內部廣播系

⁷ 麥理覺議員於1989年11月29日的立法局會議上提出的規程問題，*立法局議事錄*，第361至362頁。

⁸ 李柱銘議員於1991年7月10日的立法局會議上在有關《會議常規》修訂的辯論中的發言，*立法局議事錄*，第2076至2078頁。

⁹ 請參閱第8.5段。

¹⁰ 香港立法局《會議常規》於1991年7月10日增訂第36A條，就當有人要求進行點名表決時的電子表決事宜作出規定。

¹¹ 1999年第107號法律公告。

¹² 議事規則委員會1998年7月至1999年4月的工作進度報告(1999年4月)，第4.6至4.7段。

8. 在立法會會議中的舉止及秩序

統，均可顯示發言名單上隨後3位將要發言的議員姓名。當所有在發言名單上的議員均已發言，立法會主席一般會先詢問是否還有其他議員想發言，然後請議案動議人發言答辯。如有關議案是議員議案，立法會主席會在議案動議人答辯前，先請負責與議案主題相關的政策範疇的獲委派官員發言¹³。

8.10 嚴格來說，只要議案動議人尚未發言答辯，任何未發言的議員仍可在官員最後一次發言後發言。然而，按照慣例，議員應在官員最後一次發言前發言。如立法會主席破例容許議員在官員最後一次發言後發言，他會詢問官員是否想再作回應。隨後，立法會主席會要求議案動議人發言答辯。答辯內容應只限於在辯論中提出的事宜，而在議案動議人發言答辯後，或在沒有答辯時，辯論即告結束。在議案動議人發言答辯後，任何議員均不得發言。¹⁴

插言

提出規程問題

8.11 議員有權完成其發言而不被打斷，除非另一名議員提出規程問題。^{15 16} 在此所述的規程問題，是一種打斷程序的行為，指議員如認為議會的規則及行事方式遭到違反，希望提請立法會主席注意此問題。慣常做法是議員會起立，示意擬提出規程問題。如規程問題是在議員發言時提出，立法會主席會請正在發言的議員坐下，讓插言的議員說明他認為應注意的問題，以供立法會主席決定。¹⁷ 立法會主席可酌情決定會否容許其他議員就規程問題發表意見。¹⁸

¹³ 按照一貫做法，相關的獲委派官員會獲請在辯論早段及臨近結束時發言。

¹⁴ 《議事規則》第33(3A)及33(4)條。

¹⁵ Sir Gilbert Campion (1950), *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*, 第2版, 第188頁。

¹⁶ 1993年1月13日的立法局會議, *立法局議事錄*, 第1200頁。

¹⁷ 《議事規則》第39(a)條。

¹⁸ 在加拿大眾議院, 《會議常規》第19條訂明議長可酌情准許就規程問題進行簡短辯論。 *House of Commons Procedure and Practice* (加拿大), 第2版, 第633頁。

要求澄清

8.12 如有並非在發言的議員起立，要求澄清正在發言的議員所提出的某項事宜，立法會主席須先詢問正在發言的議員是否願意退讓。如後者同意，立法會主席會請正在發言的議員坐下，並叫喚插言的議員發言。如正在發言的議員不願意退讓，則不得插言。¹⁹

就被誤解的發言部分作解釋

8.13 如有已發言的議員起立，要求就其較早時提及但為正在發言的議員誤解的事宜作出解釋，正在發言的議員同樣有權決定是否退讓。如正在發言的議員不願意退讓，立法會主席可容許認為自己被誤解的議員在正在發言的議員發言完畢後再次發言，惟只准解釋被誤解的發言部分。²⁰

《議事規則》第36(2)條賦予立法會主席的權力

8.14 從上文清楚可知，議員有權在發言時不被打斷。在任何時間只可有一名議員發言，而他發言時須起立。他在發言完畢後須坐下。如有兩名或更多議員同時起立發言，而有議員未待被叫喚或被命令坐下後仍不坐下，立法會主席可起立。立法會主席起立時，所有議員均須坐下。²¹ 如任何議員在立法會主席起立時拒絕停止插言或坐下，該行為本身已違反《議事規則》第36(2)條，可被視作行為極不檢點。²²

8.15 第一屆立法會議事規則委員會在1999年檢討《議事規則》時，注意到《議事規則》第36(2)條是沿用以往一項極少援引的會議常規。然而，委員會認為“在立法會的會議進行期間出

¹⁹ 《議事規則》第39(b)條。

²⁰ 1990年11月21日的立法局會議，*立法局議事錄*，第399頁。

²¹ 《議事規則》第36(2)、(3)及(4)條。

²² 可參考英國下議院的慣例，即議長起立介入辯論時，議員須保持肅靜聆聽其發言。任何正在或正要發言的議員須坐下。在議長站立後，如有任何議員仍站立，被主席命令坐下但拒絕遵從，可被指示從下議院會議退席，不得繼續參與該次會議，或因漠視主席權威而被點名。請參閱厄斯金梅編著的 *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*，第24版，第456頁。

8. 在立法會會議中的舉止及秩序

現嚴重混亂時，可根據此款常規來維持紀律”，並決定第36(2)條應保留在《議事規則》內。

發言時間

一般發言時間

8.16 在立法會會議的任何辯論中，議員每次發言不得超過15分鐘，除非獲立法會主席在例外情況下給予許可。²³ 然而，此時限不適用於根據《議事規則》第54(7)條在法案恢復二讀辯論開始時，就法案委員會研究相關法案的報告作出的發言。²⁴ 此項發言原應是根據《議事規則》第21(4)條提交法案委員會報告時作出，但在獲立法會主席許可後，可在相關法案二讀辯論期間作出²⁵，使法案的辯論得以完整連貫。由於根據第21條(文件的提交)作出的發言不受第36(5)條所訂的15分鐘時限規限，立法會主席可容許提交法案委員會報告的議員發言多於15分鐘。如提交報告的議員就此發言完畢後繼續以個人身份發言或於稍後時間再次發言，這第二次的發言如獲立法會主席根據《議事規則》第38(2)條許可，將受15分鐘發言時限的規限。

就不擬具立法效力的議案進行辯論的發言時間

8.17 根據《議事規則》第37條，內務委員會可就不擬具立法效力的議案的發言時間，向立法會主席作出建議。就此，內務委員會於1992年10月7日決定²⁶，此類議案的發言時限應予縮短。《內務守則》於1992年10月16日增訂第17條，訂明上述安排，並一直沿用至今。根據第17條，議員就不擬具立法效力的議案發言的時間為7分鐘，但議案動議人則有合共15分鐘動議議案及發言答辯，並另有5分鐘就修正案(如有的話)作回應。任何就議案提出修正案的議員可發言10分鐘，而若某項次序較先

²³ 《議事規則》第36(5)條。

²⁴ 《議事規則》第36(6)條。

²⁵ 《內務守則》第21(k)條訂明，凡法案委員會主席或任何委員就法案委員會的工作向立法會作出報告，應在有關法案恢復二讀辯論時向立法會發言，除非恢復二讀的目的是為了撤回該法案，則應根據《議事規則》第21(3)條發言。

²⁶ 1992年10月7日內務委員會會議的紀要。

的修正案獲得通過，而其原有的擬議修正案須重訂措辭，有關議員在獲立法會主席許可後，會另有3分鐘就其經修改的修正案發言。

8.18 為精簡議員商定縮短發言時限的程序，內務委員會在2001年3月16日決定²⁷修訂《內務守則》第17(b)條，規定除非內務委員會另有決定，否則該條訂明的議案辯論發言時限須當作已獲內務委員會同意，並會向立法會主席建議予以採納。此項推定安排只適用於就不擬具立法效力的議案進行的辯論，包括由委員會的主席就察悉委員會報告²⁸或政府發表的諮詢文件²⁹所提出的議案辯論。此類議案辯論並不包括就內務委員會有關研究附屬法例及其他文書的報告進行的議案辯論，因此議員發言的時限為15分鐘。至於與調查報告(例如專責委員會³⁰、政府帳目委員會³¹或任何進行調查的委員會提交的報告)有關的議案，按照一般慣例，除非另獲內務委員會同意，較短的發言時間將告適用。

8.19 一如《議事規則》第37條訂明，此條規則不適用於擬具立法效力的議案或《議事規則》JA部所提述的議案。15分鐘發言時間的規定適用於所有此等議案，並適用於根據《議事規則》第16(2)條動議的立法會休會待續議案，以及其他與立法會進行議事程序相關的議案，例如把表決鐘的鐘聲響起時間縮短至1分鐘的議案³²、以某議員有直接金錢利益為理由著其退席或將其表決作廢的議案³³等。若有議員動議將議案辯論中止待續的議案，而內務委員會就該議案辯論的指定時限所作的建議已獲立法會主席接納，《內務守則》第17(c)條規定，如獲立法會接納，同一指定時限亦適用於該項將議案辯論中止待續的議案。³⁴

²⁷ 2001年3月16日內務委員會會議的紀要。

²⁸ 2006年2月8日、2006年11月1日、2008年6月25日、2008年7月2日、2010年7月7日、2012年2月15日、2012年2月29日及2012年7月11日的立法會會議。

²⁹ 2001年3月14日的立法會會議。

³⁰ 2003年2月12日、2004年7月7日、2010年12月15日及2012年7月11日的立法會會議。

³¹ 2011年3月2日及2011年7月13日的立法會會議。

³² 《議事規則》第49(4)條。

³³ 《議事規則》第84條；《內務守則》第3條。

³⁴ 《內務守則》第17(c)條。

8. 在立法會會議中的舉止及秩序

8.20 此項15分鐘發言時間的規定亦不適用於根據《議事規則》第16(4)條動議的立法會休會待續議案，原因是除非立法會主席延長辯論時間，就休會待續議案所涵蓋的問題或每一問題(如議案涵蓋多於一項問題)進行的辯論，是以一個半小時為限(即75分鐘供議員發言，15分鐘供獲委派官員答辯)。每位議員(包括提出有關問題進行辯論的議員)最多可發言5分鐘。³⁵

官員的發言時間

8.21 適用於議員的發言時限規定並不適用於獲委派官員。³⁶ 但亦有例外情況，例如致謝議案辯論按內務委員會的決定訂有指定的發言時間。由於致謝議案辯論會按照特定主題分5個環節進行，在各個環節中負責有關政策範疇的獲委派官員，每人可發言15分鐘，而他們在各個環節的發言時間合共不得超過45分鐘。此安排在第5章中已有解釋³⁷。另一個例外情況，是獲委派官員在根據《議事規則》第16(4)條動議的休會辯論臨近結束時發言答辯。根據《議事規則》第16(6)及(7)條的規定，有關的發言時間不得超過15分鐘，這在第10章有所述明³⁸。

就每項議題發言多於一次

8.22 議員就每項議題(即由立法會或全體委員會審議表決的議案的主題)發言不得多於一次³⁹，但以下載列於《議事規則》第38條的情況則屬例外，議員在這些情況中可發言多於一次：

- (a) 在全體委員會會議上，但動議委員會現即休會待續的議案除外；⁴⁰
- (b) 在法案恢復二讀辯論時，議員就法案委員會研究法案的工作作出報告；⁴¹

³⁵ 《內務守則》第18(b)條。

³⁶ 《議事規則》第36(6)條。

³⁷ 請參閱第5章第5.33至5.36段。

³⁸ 請參閱第10章第10.82段。

³⁹ 《議事規則》第38條。在此規則中，"議題"一詞指立法會主席就動議的議案向立法會提出的待議議題。議員可在立法會主席提出待議議題後發言。

⁴⁰ 《議事規則》第38(1)(a)及40(4)條。

⁴¹ 《議事規則》第38(2)、54(7)及76(9)條。

- (c) 在進行辯論期間，已在同一次辯論中發言的議員希望解釋其先前發言中被誤解的部分；⁴²
- (d) 如議員是議案動議人，該名議員可在議案辯論臨近結束時發言答辯；⁴³
- (e) 如就察悉內務委員會有關研究附屬法例及其他文書的報告提出的議案與多於一個項目有關，議員可就每個項目發言；⁴⁴
- (f) 如沒有進行合併辯論，議員可就議案及議案修正案發言；⁴⁵
- (g) 就某項議案進行辯論時，議員可就將辯論中止待續的議案再次發言；⁴⁶ 或
- (h) 獲立法會主席批准的任何其他情況。⁴⁷

8.23 至於官員就某事項列席會議時，他就該事項可發言的次數，《議事規則》第10條⁴⁸規定，除了該規則所列明的例外情況外⁴⁹，《議事規則》對其適用，一如對立法會議員適用。有關發言的規則並不屬於上述例外情況。因此，似乎可據此推論，該規則限制議員不可就某項議題發言多於一次的規定，亦應適用於獲委派官員。

⁴² 《議事規則》第38(3)條。

⁴³ 《議事規則》第38(1)(d)條。

⁴⁴ 《議事規則》第38(1)(fa)條及第49E(7)及(8)條。

⁴⁵ 《議事規則》第38(5)條。見於1991年7月10日的立法局會議，*立法局議事錄*，第2085頁。

⁴⁶ 《議事規則》第38(5)條。有關將辯論中止待續的議案，見於2014年2月19日的立法會會議，*立法會議事錄*，第5170至5241頁；有關全體委員會會議休會待續的議案，見於2012年5月9日的立法會會議，*立法會議事錄*，第6632至6716頁。

⁴⁷ 在2012年4月19日的立法會會議上，就根據《基本法》第七十九條第(六)項及按照《議事規則》第49B(1A)條的規定動議取消梁國雄議員的議員資格的議案，立法會主席批准梁國雄議員在議案的辯論臨近結束時再次發言。*立法會議事錄*，第5830至5831頁。

⁴⁸ 《議事規則》第10條。

⁴⁹ 根據《議事規則》第10條，不適用於官員的規則包括第1、3、8、17及20條、J部(表決)所有規則和第71(2)、(5A)、(5B)及(5C)條。

8. 在立法會會議中的舉止及秩序

8.24 《議事規則》於2000年增訂第38(1)(f)及38(8)條，明確規定獲委派官員⁵⁰可就議員提出的議案再次發言，而此項修訂是源於議事規則委員會就議員在議案辯論中的發言次序進行的研究。委員會察悉，議員強烈希望負責有關辯論主題範疇的獲委派官員可在辯論較早時間發言，讓議員得知政府的立場。由於議員只可在辯論中發言一次，如獲委派官員只在辯論臨近結束時，於議案動議人發言答辯前發言，他們便難以就獲委派官員的論點作出回應。為鼓勵獲委派官員在辯論開始及臨近結束時發言，委員會建議增訂《議事規則》第38(1)(f)及38(8)條，而該等規則於2000年4月5日獲立法會通過。⁵¹此後，按照慣例，立法會主席在議案及修正案動議人於辯論開始時發言後，會先詢問獲委派官員是否想發言。

在全體委員會會議上發言

歷史背景

8.25 一如第7章所述⁵²，全體委員會成為審議法案的三讀過程中一部分，是源自英國議會模式的制度。英國下議院設立此形式的"大委員會"，原意在於讓議員在辯論時有較大的自由，以及有機會在議長不在的情況下隨意就某項議題發言多次。⁵³1997年前的立法機關沿用英國議會模式的審議方式，並在《會議常規》第28(1)條訂明，"除獲立法局主席許可外，議員就每項議題發言不得多於一次，但以下情況則屬例外——(a)在委員會會議上；"。("委員會"一詞於1995年以"全體委員會"取代)。《會議常規》第28(1)(a)條其後成為香港特區立法機關《議事規則》現行的第38(1)(a)條。

8.26 對於《議事規則》第38(1)(a)條中有關議員可在全體委員會會議上發言的次數是否及應否設有上限，過往曾作多番討

⁵⁰ 根據《基本法》第六十二條，政府委派官員列席立法會並代表政府發言。詳情參閱第5章第5.81至5.87段。

⁵¹ 請參閱議事規則委員會的工作進度報告(1999年5月至2000年6月)，第3.29至3.31段。

⁵² 請參閱第7章第7.11至7.13段。

⁵³ *House of Commons Procedure and Practice* (加拿大)，第2版，第915-916頁。另請參閱第1章第1.14段。

論。根據《議事規則》第55條，二讀法案的議案獲通過後，該法案即告付委予全體委員會，除非按照立法會的決定或立法會主席的命令，該法案付委予一專責委員會。⁵⁴在全體委員會會議上，議員會討論法案的細節，而非其原則。這個在審議法案過程中的階段稱為"全體委員會審議階段"。全體委員會有權作出修正，包括在法案中增訂新條文及新附表，惟須符合《議事規則》第57條的規定。⁵⁵無可避免的情況是，議員須獲准在全體委員會會議上發言多於一次，因為議員是在此階段就有關條文和附表，以及就該等條文和附表提出的任何修正案發言及投票。

8.27 立法會議事規則委員會在1999至2000年度會期首次討論《議事規則》第38(1)(a)條引起的問題。委員會察悉，即使辯論中出現數名議員長時間不斷作意見表述的情況，現時並無任何規則可結束全體委員會會議上的有關辯論。委員會其後徵詢立法會議員的意見，但大部分議員認為《議事規則》第38(1)(a)條所訂的安排應維持不變。⁵⁶

處理"拉布"的措施

2012年5月結束辯論

8.28 2012年5月，《2012年立法會(修訂)條例草案》通過二讀後⁵⁷，兩位議員就條例草案提出超過1 300項修正案，並在條例草案的全體委員會審議階段展開"拉布"。經過了33小時的辯論，其間主要是3位議員不斷提出依立法會主席之見屬無關的事宜或冗贅煩厭地重複論點，立法會主席清楚可見他們無意結束"拉布"，而這會令立法會事務停滯不前，以致大大增添立法會需在立法會期於2012年7月18日中止前處理大量積壓事務的壓力。在一位議員提出規程問題後，立法會主席引用《議事規

⁵⁴ 《議事規則》第55條。

⁵⁵ 《議事規則》第57條。

⁵⁶ 立法會議事規則委員會工作進度報告(1999年5月至2000年6月)，第3.32至3.33段。

⁵⁷ 《2012年立法會(修訂)條例草案》旨在訂立限制，禁止已辭去議席的立法會議員在其辭職後6個月內在立法會同一屆任期中舉行的補選中參選。

8. 在立法會會議中的舉止及秩序

則》第92條，決定讓修正案的動議人在3小時內總結發言，並於2012年5月17日在辯論的第七個會議日結束辯論。

8.29 立法會主席曾鈺成議員在2012年5月22日發出的書面裁決(附錄8-A)中述明他決定結束辯論所考慮的各項事宜，以及如何達致該項決定。立法會主席認為，他有責任確保會議能有效率地進行。《基本法》第七十二條賦予他主持會議的職權，以及行使立法會《議事規則》所訂明的其他職權。在他遇到困難，未能根據《基本法》第七十二條以合理有效率的方式主持立法會會議，以及遇有某事宜應在《議事規則》有所規定但《議事規則》內未有作出規定時，他作為立法會主席便須決定應遵循何種慣例及程序來處理。根據《議事規則》第92條，如立法會主席認為適合，在作出有關決定時，可參照其他立法機關的慣例及程序中與其所考慮事宜相關者來處理。

8.30 鑒於《議事規則》並無訂定任何結束冗長辯論的程序，而且亦沒有任何在其他立法機關採用的措施能即時套用於香港的立法機關，立法會主席知悉，應如何處理如此情況，最終決定在於其本人。考慮到他已讓議員進行範圍廣泛而漫長的辯論，而所有議員均已獲得發言機會，他認為有合理的理由結束該項合併辯論。⁵⁸ 立法會主席在宣布他決定該項辯論應該結束之前，先與立法會議員進行私下會面，並在聽取議員的意見後，命令把辯論的時間延長3小時，讓其他議員發言及動議修正案的議員總結其發言。

8.31 這是香港立法機關的主席首次引用《議事規則》第92條來終止一項辯論，儘管該項規則以往曾不時為利便處理事務而引用，例如在《議事規則》第58(2)條作出修訂之前，便曾引用該條文來命令在全體委員會審議階段進行合併辯論。⁵⁹ 在立法會主席決定終止該項合併辯論，並因而結束"拉布"後，參與"拉布"的梁國雄議員向法院申請許可就立法會主席的該項決定提出

⁵⁸ 2012年5月17日，在《2012年立法會(修訂)條例草案》的辯論進行了33小時後，立法會主席暫停會議以便與議員私下會面，並決定他會容許就條例草案動議1307項修正案的3位議員及負責條例草案的指定官員再發言3小時，然後便結束辯論。

⁵⁹ 《議事規則》第58(2)條在2011年3月30日的立法會會議上作出修訂，訂明可准許在全體委員會審議階段同時討論一系列就法案提出的互有關連的修正案。

司法覆核。梁議員就有關決定提出司法挑戰的理由，主要是建基於他聲稱，議員根據《基本法》第七十三條第(一)項制定及廢除法律的憲制權利，以至議員在辯論中發言的權利遭到侵犯。梁議員的申請被原訟法庭駁回，而其上訴亦被上訴法庭駁回，而上訴法庭所秉持的原則，是法庭不會干預立法機關的內部運作事務，而立法機關對如何處理本身事務享有獨有的控制權⁶⁰。

8.32 梁議員其後獲批給許可向終審法院提出上訴，但其上訴遭終審法院一致駁回。⁶¹ 終審法院認為，《基本法》第七十三條的目的，是賦予立法會作為立法機關(即作為一個機構)若干職權。法院不會作出干預，就立法機關的內部程序是合規抑或不合規作出裁決，而是由立法機關自行全權決定此類事宜，但須受限於憲制規定。終審法院在判決書中亦表明，立法會主席有權對辯論設限和終結辯論。撇開《議事規則》第92條，此項權力已存在於或附帶於《基本法》第七十二條第(一)項賦予立法會主席主持會議的權力。《議事規則》內凡關乎立法會主席及其職權的條文，必然受限於訂明立法會主席職權的《基本法》第七十二條。終審法院的結論認為，該項權力是否妥為行使，並非由終審法院考慮。

在2011-2012年度會期餘下時間處理立法會事務的安排

8.33 在2011-2012年度會期末段有大量事務積壓，原因除了是就《2012年立法會(修訂)條例草案》進行了冗長辯論外，亦因為幾乎每項列在議程上的政府法案進入全體委員會審議階段，均出現冗長辯論，而議員在全體委員會審議階段可就每項議題發言多於一次。就這些法案進行的冗長辯論，亦是由相同的數位議員發起，作用是拖延立法會就有關政府總部架構重組的議案進行審議，而該項議案是列於議程上的最後一項政府事務。鑒於立法會須於2012年7月18日會期中止前處理積壓的大量事務，內務委員會在每次會議上檢視秘書處就議程上每項尚待處理事務評估所需的處理時間，立法會主席決定根據內務委員會

⁶⁰ 未經彙報的案例，2013年2月1日的CACV 123/2012一案。

⁶¹ 未經彙報的案例，2014年9月29日的FACV 1/2014一案。

8. 在立法會會議中的舉止及秩序

的建議，就會期中止前餘下的立法會會議編排額外舉行會議的日數。在2012年5月25日至2012年7月18日(即會期中止之日)期間，立法會舉行了7次會議，會議日數合共28天。立法會完成處理議程上除了有關政府總部架構重組的議案外的其他所有政府事項。在此次事件中，內務委員會擔當了重要的角色，負責就立法會處理因進行冗長辯論而積壓的大量事務所設定的辯論時間，徵詢議員的意見。

時間分配命令

8.34 2013年5月13日，全體委員會用了55小時辯論《2013年撥款條例草案》的710項修正案，其間主要是4位議員輪流發言的辯論，立法會主席察悉並深切關注到條例草案的辯論曠日持久地進行，對處理其他立法會事務的影響。經研究多個有關如何處理條例草案餘下程序的方案後，他認為定出時限是唯一恰當的做法，因為他須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，以及立法會作為立法機關的正當運作等因素。立法會主席在與議員會面後，命令就處理條例草案的餘下程序定出時限，使所有程序於2013年5月22日前完成。立法會主席的裁決載於**附錄8-B**。

8.35 至於《2014年撥款條例草案》，立法會主席裁定可就條例草案提出1 192項修正案。截至2014年5月16日，全體委員會就有關修正案進行了63小時的辯論，其間3位議員合共發言161次，而立法會主席最少47次提醒這些不斷提出依他之見屬無關的事宜或冗贅煩厭地重複論點的議員，須遵守《議事規則》第45(1)條。在2014年5月21日的立法會會議開始時，立法會主席定出時限，使條例草案的餘下程序可在2014年6月4日前完成。在分配時間處理條例草案的餘下程序時，立法會主席已顧及立法會有需要在該個立法會期內完成處理所有尚待處理的事項。

8.36 立法會主席在裁決中指出，"就辯論設定時限，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。"立法會主席的裁決載於**附錄8-C**。《2015年撥款條例草案》亦採用了訂定時間表以完成法案各項程序的做法。

議事規則委員會的進一步討論

8.37 立法會主席曾鈺成議員就如何處理在法案全體委員會審議階段中曠日持久的辯論，以及就法案提出大量修正案的情況，多次出席議事規則委員會的會議。2014年2月24日，立法會主席請委員會研究4個程序方案⁶²的可行性。他強調，在立法會過往的冗長辯論事件中，為確保會議有秩序、公平及正當地進行，他在別無選擇的情況下，唯有引用立法會主席獲賦予對會議施行適當控制的憲制權力，終止有關辯論。他認為《議事規則》沒有特定程序處理"拉布"情況極不理想。應立法會主席的要求，議事規則委員會就有關的程序方案諮詢議員意見，並參考海外立法機關的經驗。然而，議員未能就有關的建議方案達成共識。

發言內容

8.38 議員可就提出的待議議題發言。議員只限對討論中的題目發言，而不得提出與該題目無關的事宜。⁶³

8.39 議員發言的內容不得意指另一議員有不正當動機。⁶⁴任何議員如認為某議員的發言內容意指另一議員有不正當動機，可提出規程問題。該發言的議員須就其發言中引起規程問題的部分作出解釋。如有關言詞被主席裁定為不合乎規程，該議員須收回有關言詞。

8.40 議員不得以行政長官之名左右立法會。⁶⁵議員發言的內容不得提及行政長官的行為，除非該行為與行政長官履行公職

⁶² 立法會主席於2014年2月24日向立法會議事規則委員會提出4個程序方案，分別是由內務委員會編配時間的安排、由立法會編配時間的安排、將《議事規則》第57(4)(d)條的適用範圍延伸至涵蓋一系列的修正案，以及賦權立法會主席選取修正案。

⁶³ 《議事規則》第41(1)條。

⁶⁴ 《議事規則》第41(5)條。

⁶⁵ 《議事規則》第41(6)條。

8. 在立法會會議中的舉止及秩序

有關，或屬根據《基本法》第七十三條第(九)項提出彈劾行政長官的議案所針對的行為。⁶⁶ 有關詳情載於第5章。⁶⁷

8.41 《議事規則》第41(2)條訂明，議員不得以任何被立法會主席或全體委員會主席認為可能對案件有妨害的方式，提述尚待法庭判決的案件。近年，就有關公共行政或涉及公帑爭議而入稟法庭以求裁決或司法覆核的案件，較以往為多。有鑒於此，為使議員仍能在立法會就有關事宜提出辯論，立法會主席容許議員就該等事宜動議議案。然而，立法會主席每次均提醒議員須遵從《議事規則》第41(2)條的規定，以免妨害尚待法庭判決的案件。⁶⁸

具冒犯性及不適宜在議會使用的言詞

8.42 根據《議事規則》第41(4)條，凡對立法會議員使用冒犯性及侮辱性言詞，即屬不合乎規程。議員如被質疑曾使用被視為冒犯性及侮辱性的言詞，尤其是該等言詞所針對的對象為可包括立法會議員在內的人士，立法會主席會要求該議員作出澄清。某一言詞是否屬冒犯性或侮辱性，須視乎其使用的語境而定。如該議員澄清有關言詞並不以任何立法會議員為對象，立法會主席很可能不會裁定其使用有關言詞為不合乎規程。⁶⁹ 否則，該議員須收回有關言詞。在一些情況中，即使有關言詞並非意在針對任何議員，立法會主席仍可裁定該等言詞"不適宜在議會使用"，因而不得在立法會使用。⁷⁰ 被裁定為具冒犯性、侮辱性或不適宜在議會使用的言詞已編成一覽表，供立法會主席

⁶⁶ 《議事規則》第41(7)條。

⁶⁷ 請參閱第5章第5.70至5.74段。

⁶⁸ 舉例而言，在2011年10月19日的立法會會議上，有議員提出一項不具立法效力的議案，促請立法會支持反對外籍家庭傭工享有香港居留權。立法會主席就該議案提出待議議題時提醒議員，就法庭最近對一宗關乎外籍家庭傭工居港權的案件所作的裁決，香港特區政府已提交上訴通知書，而根據《議事規則》第41(2)條，議員的發言應避免提述可能妨害該宗尚待上訴法庭裁決的案件的事宜。《立法會議事錄》，第314至315頁。

⁶⁹ 在2010年1月13日的立法會會議上，由於某議員發言時所指的是"有些人"，而非立法會議員，立法會主席裁定他的發言內容並非不合乎規程，《立法會議事錄》，第2806頁。

⁷⁰ 請參閱立法會主席在2010年1月13日的立法會會議上所作出的裁決，《立法會議事錄》，第2806頁。

及委員會主席參考，並上載於立法會網站(附錄8-D)。任何議員如認為一覽表上的任何言詞應予刪除，可向議事規則委員會提出此事，以求覆檢。至於應否進行覆檢，則由委員會決定。

不在發言時的舉止

8.43 議員在立法會會議中即使不在發言，行為舉止亦應恰如其分。議員進出立法會會場在舉止上須保持莊重，是一項可追溯至1858年的傳統。⁷¹ 一如《議事規則》第42條規定，議員在立法會的應有舉止，適用範圍涵蓋他出席立法會會議時的每一刻，包括他不在發言的時候。

衣飾

8.44 《議事規則》第42(a)條載述議員進出立法會會場，在舉止上須保持莊重的規定。該項規則於1998年作出修訂，規定議員在衣飾上亦須保持莊重。雖然"在衣飾.....上須保持莊重"一語的涵義未作界定，議員在衣飾上理應顯示其對立法會議事程序的尊重。此項規定最初獲臨時立法會納入《會議規則》，繼而獲香港特區第一屆立法會採納，列入其《議事規則》內。

8.45 在1997年7月以前，儘管《會議常規》並無提及議員的衣飾，議員一般認同應依循海外立法機關的普遍慣例，即男議員應穿着外套和結上領帶。⁷² 立法局主席施偉賢爵士對議員在衣物上展示任何標誌或標語，有着嚴謹的看法。按照他根據《立法會(權力及特權)條例》發出的行政指令，記者席或公眾席上的人士不得展示任何標誌或標語。⁷³ 在1995年7月28日的立法局會議上，他要求一名議員把外套的拉鍊拉上，以免該議員所穿T恤上的口號展示出來。⁷⁴ 立法局主席黃宏發議員在1996年

⁷¹ 1997年前立法機關的《會議常規》第32(a)條，經修改後成為香港特區立法機關的《議事規則》第42(a)條。

⁷² 厄斯金梅(第24版)，第451頁；*House of Commons Procedure and Practice* 加拿大(2009)，第2版，第605頁。

⁷³ 《規限獲准進入立法會大樓的人士及其行為的行政指令》(第382章，附屬法例A)第12條。

⁷⁴ 1995年7月28日的立法局會議，*立法局議事錄*，第5126頁。

8. 在立法會會議中的舉止及秩序

3月13日立法局會議上亦以同一原則作出裁決，要求兩名議員移除衣物上的告示。⁷⁵

8.46 在香港特區成立初年，議員獲得提醒，T恤和汗衫等便服是出席立法會會議時不可接受的服飾。⁷⁶ 此衣飾標準普遍為議員接受和尊重。在2004年10月，一位當選的議員堅持穿着印有口號的T恤，立法會主席范徐麗泰議員遂邀請議事規則委員會研究此事。委員會經商議後認為，鑒於時代已轉變，T恤和汗衫不應再被視為不莊重的衣飾。委員會亦認為無須在《議事規則》中明文規定何謂不可接受的衣飾，因為立法會主席就此方面作出的裁決，將漸漸演變成慣例和行事方式。然而，委員會認同，如立法會主席認為某議員的衣飾極不莊重，而該議員又不理會立法會主席的勸諭，該議員可被視作行為極不檢點，並可按《議事規則》第45(2)條予以處理。⁷⁷

8.47 在2014年7月9日的立法會會議上，立法會主席曾鈺成議員就一位議員提出的規程問題，裁定身穿短褲出席會議的梁國雄議員衣飾不莊重，違反《議事規則》第42(a)條。立法會主席命令梁議員須先更換褲子，方可返回會議廳。⁷⁸

8.48 關於議員在衣物上展示標誌和標語的問題，須考慮的因素包括有關標誌和標語的內容，會否一如議員在辯論中插言般，對會議過程構成不合理干擾，或這些內容會否影響立法會的尊嚴。過往曾有議員在立法會發言時配戴面具。立法會主席在考慮是否接納議員配戴面具時，必須信納他能辨認出該議員，以及配戴面具是與其發言時所述議題相關。^{79 80}

⁷⁵ 1996年3月13日的立法局會議，*立法局議事錄*，第9頁。

⁷⁶ 2003年10月10日，秘書處按立法會主席范徐麗泰議員的指示發出通告，提醒議員在出席立法會會議時須保持衣飾莊重，T恤和汗衫等便服均屬不可接受。

⁷⁷ 《議事規則》第45(2)條訂明，如議員行為極不檢點，立法會主席、全體委員會主席或任何委員會主席即須命令其立即退席，不得繼續參與立法會或委員會的該次會議。

⁷⁸ 2014年7月9日的立法會會議，*立法會議事錄*，第11841至11842頁。

⁷⁹ 2005年5月25日的立法會會議，*立法會議事錄*，第5100至5102頁。

⁸⁰ 2010年1月13日的立法會會議，*立法會議事錄*，第2775頁。

其他行為

橫越會場

8.49 《議事規則》第42(b)條訂明，如無必要，議員不得橫越立法會會場。按照會議廳的布局，立法會主席與議員，以至議員與議員(包括獲委派官員)之間的視線均沒有阻擋。議員或官員在立法會會議中發言時須面向立法會主席。議員不必要地橫越立法會主席與正在發言的議員之間的地方，即屬對立法會主席及發言的議員不尊重，因此並不容許。⁸¹

閱讀其他材料

8.50 根據《議事規則》第42(c)條，議員不得在會議上閱讀報章、書籍、信件或其他文件，除非它們與立法會事務有直接關連。隨着科技進步，議員不一定以印刷文本閱讀各類書面資料。立法會並無規定議員不得使用電子裝置瀏覽資訊。個別議員應謹慎行事，確保他們在會議上所閱讀的資料皆與立法會事務有關，且不會對其他議員造成干擾。議員在會議廳內的行為舉止亦受到公眾監察。

不得在議員或官員發言時插言

8.51 根據《議事規則》第42(c)條，議員在另一名議員發言時須保持肅靜，且不得作不適當的插言。這原則亦同樣適用於行政長官或任何獲委派官員發言的時候。作為基本禮貌，議員應聆聽其他人發言而不作插言，除非是《議事規則》容許插言的情況。

⁸¹ 在一些海外立法機關，"橫越會場"(crossing the floor)一詞可指議員轉投另一政黨，但這並不適用於香港的情況。

8. 在立法會會議中的舉止及秩序

在會議上展示物件

一般原則

8.52 儘管《議事規則》並無明文規定，議員攜帶物件在立法會會議上展示應該自律。原則上，議員只可攜帶可有助他們在立法會會議中發言的物件。展示的物件應與會議的議程項目相關。只要物件不影響會議進行、沒有妨礙其他參與會議過程的議員或官員，也沒有阻擋立法會主席的視線，一般而言有關物件在不用時，仍可於會議期間保留在會議廳內。⁸² 議員亦只可以在自己的座位範圍內展示物件。⁸³ 若某議員展示內容不當的標誌或標語，或該議員拒絕依循立法會主席的命令停止展示有關物件，立法會主席可將之視作行為極不檢點，並可根據《議事規則》第45(2)條命令該議員退席，不得繼續參與有關會議。

議事規則委員會進行的研究

8.53 行政長官在2009年10月14日的立法會會議上發表施政報告時，20多位議員於會議期間一直在桌面展示標語牌，主持會議的立法會主席曾鈺成議員並無要求他們移除有關標語牌。會議之後，32位議員聯署致函立法會主席表達關注。立法會主席在其回覆中表示，議員展示標語牌並無影響會議進行，也沒有妨礙出席會議的議員或官員。然而，他確實表明，如有議員將標語牌舉起或試圖交給官員，因而影響立法會的秩序，他會將視之為行為極不檢點，並會依照《議事規則》命令該議員立即退席。

8.54 其後，議事規則委員會就此事作出一次詳細研究。鑒於議題具爭議性，委員會進行了諮詢，就應否改變現時的規管尺度徵詢全體議員的意見。有三分之二的議員認為無須改變現時的尺度，但議員當中亦有強烈意見認為，只應容許議員在發言時展示標誌及標語，而該等物件亦必須是用以協助議員闡釋其論據。委員會並無因應這項研究而提出任何修改。

⁸² 2012年11月14日的立法會會議，*立法會議事錄*，第1239頁。

⁸³ 2012年10月25日的立法會會議，*立法會議事錄*，第638頁。另參閱議事規則委員會的工作進度報告(2013年10月至2014年6月)，第2.14段。

8.55 在2011年1月及2月發生了數宗事件，涉及部分議員在立法會會議及委員會的會議上向官員投擲物件，隨後議事規則委員會再度就有關事宜進行檢討。在是次檢討中，委員會研究了一些海外司法管轄區的議會所採取的規則和做法，並察悉大部分地方的議會均准許議員在進行辯論時使用可讓與會者看得見的輔助工具，但不准議員將可能會構成危險的物件帶進議事廳。委員會亦察悉，香港特區立法機關的慣例做法是，個別議員如認為任何帶進會議廳的物件造成妨礙，可提出規程問題。立法會主席會就規程問題，按情況需要指示有關議員把物件移走；如該議員拒絕遵從，立法會主席會命令其立即退席，不得繼續參與該次會議。委員會認為，此項安排已足以處理立法會會議進行期間議員展示物件對會議所造成干擾的情況。委員會又認為無須就議員可以帶進會議廳的物件種類作出規管。

8.56 在檢討進行期間，委員會察悉新西蘭國會眾議院在其《會議常規》第108條⁸⁴中採納的原則。該條常規訂明，議員發言時可使用恰當而又可讓與會者看得見的輔助工具以闡釋其論點，但該等輔助工具不得對其他議員構成不便或妨礙眾議院進行會議，而且輔助工具必須在有關議員發言完畢後移離議事廳。委員會認為，如有任何物件可能對其他議員構成不便或妨礙立法會會議進行，以致立法會主席須就使用該等物件作出裁決，立法會主席可參考這項原則。委員會主席在2011年5月30日致函立法會主席，提出此項建議。⁸⁵ 2012年3月8日，立法會主席透過由立法會秘書向全體議員發出的通告，提醒議員在立法會會議舉行期間展示的任何物件，不得對其他參與會議過程的議員造成阻礙，而且只可以在議員本身的座位範圍內展示。有關議員如拒絕遵從立法會主席的指示，將會被視作行為極不檢點。

8.57 在立法會遷往新立法會綜合大樓後，議事規則委員會於2011-2012年度會期再度就議員攜帶物件進入會議廳的限制規定進行研究。當時發生了一宗事件，一名議員在新會議廳內讓

⁸⁴ 在新西蘭國會眾議院《會議常規》2014年的版本中，第108條已被重新編號為第112條。

⁸⁵ 議事規則委員會的工作進度報告(2010年10月至2011年6月)，第2.8至2.16段。

8. 在立法會會議中的舉止及秩序

一個已充氣的氣球飄升至天花板，隨後立法會主席作出指示，基於此舉對會議廳的燈飾系統構成潛在安全風險，議員不得將已充氣的氣球帶進會議廳。⁸⁶ 委員會贊同立法會主席的意見，並同意應建議所有委員會主席在委員會進行會議期間採取相同做法。⁸⁷

8.58 自第五屆立法會任期開始以來，議員於立法會會議進行期間展示物件漸趨頻繁，物件的大小亦引起關注。議事規則委員會於2012-2013年度會期曾進行另一項研究，探討議員應否在發言結束後將展示的物件收起，以及所展示物件的大小應否設限。委員會察悉，其他立法機關的做法各有差異，但某些立法機關會就所展示物件的大小及式樣施加限制。總體而言，所展示物件的大小應以不超逾發言議員的議員桌範圍或議員發言時身處的範圍為限。至於所展示物件的式樣，須考慮的因素包括：對於保持會議過程正式紀錄易於理解所產生的影響；會否令公眾對立法機關的觀感或令立法機關的尊嚴或莊重得體受到影響；以及有關物件是否有可能對議員及其他人士的安全構成威脅。由於委員意見紛紜，委員會並未決定對現行安排作任何改動建議。

主席決定為最終決定

8.59 在立法會內，立法會主席有責任維持秩序，並確保立法會事務得以按照《議事規則》有秩序、有效率及公平地處理。⁸⁸ 根據《議事規則》第44條，立法會主席所作的決定為最終決定。立法會主席可即場作出大部分的決定，但亦可決定就有關事宜進行研究，在會議之後作出裁決。立法會主席通常會在立法會會議中宣布其決定。立法會主席的決定一經作出，不容在立法會進行辯論或討論。在一些情況下，議員可於立法會

⁸⁶ 立法會秘書於2011年11月2日發出相關通告。

⁸⁷ 議事規則委員會主席於2011年11月23日向所有委員會主席發出相關通告。

⁸⁸ 根據終審法院於2014年9月10日所作出的判決，《基本法》第七十三及七十二條訂明立法會享有決定其程序的獨有權力，而立法會主席須根據《基本法》第七十二條行使其“主持會議”的權力，確保立法會事務得以有秩序、有效率及公平地處理。

主席作出決定後在立法會會議中提出規程問題，以求澄清。立法會主席可主動作出更具體的回應(但並非必須)，或告知議員稍後參閱其書面裁決。

《議事規則》所訂的紀律處分

中止發言

8.60 在立法會會議發言是議員一項最基本的權利，但一如第2章解釋⁸⁹，這項權利並非不受限制。為維持立法會會議的秩序，《議事規則》第45(1)條賦權立法會主席，如發覺有議員在辯論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，可指示該議員不得繼續發言。在此情況下，立法會主席須向立法會指出該議員重提論點的行為，並指示該議員中止發言。立法會主席的這項指示不容質疑，因為主席所作決定為最終決定。如有關議員不遵從立法會主席的指示，且拒絕中止發言，立法會主席將視之為行為極不檢點，並根據《議事規則》第45(2)條命令該議員立即退席，不得繼續參與該次會議。

8.61 《議事規則》第45(1)條賦予立法會主席的這項權力，亦可由全體委員會主席行使。在全體委員會會議上，議員在法案的全體委員會審議階段中，可就每項議題發言多於一次⁹⁰，而曾被全體委員會主席指示中止發言的議員，可再次起立發言。對於議員不斷提出無關的事宜，或冗贅煩厭地重提論點，曾有意見提出應以何種尺度來阻止有關議員在同一辯論中再次發言。《議事規則》第45(1)條並無就此情況作出規定。立法會主席採納了其他司法管轄區的做法，只將拒絕遵從主席指示中止發言視為極不檢點的行為，但不會把提出無關的事宜或冗贅煩厭地重提論點視為行為極不檢點。⁹¹

⁸⁹ 請參閱第2章第2.29至2.30段。

⁹⁰ 《議事規則》第38條。

⁹¹ 請參閱厄斯金梅(第24版)，第452頁。

8. 在立法會會議中的舉止及秩序

收回具冒犯性或不適宜在議會使用的言詞

8.62 發表具冒犯性及侮辱性或不適宜在議會使用的言詞，本身並不構成極不檢點的行為。然而，如某議員被命令收回該等言詞但拒絕收回，該議員拒絕遵從立法會主席的命令，此舉會被視為行為極不檢點，立法會主席可根據《議事規則》第45(2)條命令該議員立即退席，不得繼續參與該次會議。

8.63 一種較為經常的做法是立法會主席先暫停會議，以深入考慮議員所用的某言詞是否不合乎規程，然後作出裁決。立法會主席如認為某言詞不合乎規程並須收回，他可與有關議員私下會面，並說明他的見解，然後才復恢會議。⁹² 立法會主席一旦在立法會會議上宣布其裁決，即不容再作討論。立法會主席如認為有需要，可將事宜交付議事規則委員會作進一步研究。

8.64 在一些情況中，議員或對某人使用具冒犯性及侮辱性言詞，或意指某人有不正當動機，但沒有在發言中點名指明。如有人提出規程問題，立法會主席會詢問有關議員的言詞是否針對任何立法會議員。如該議員承認他是針對立法會某位或部分議員，立法會主席會要求該議員收回有關言詞。⁹³ 如該議員拒絕，立法會主席會將之視作行為極不檢點，並命令該議員立即退席，不得繼續參與該次會議。⁹⁴

坐下

8.65 根據《議事規定》第36條，議員發言時須起立。議員不得坐在座位上發言，和應在另一名議員發言時保持肅靜。⁹⁵ 當一名議員在另一名議員或官員發言時不斷插言，且該議員並未獲許可插言⁹⁶，立法會主席會命令該議員坐下。⁹⁷ 如該議員不理會立法會主席是項要求，立法會主席會重複該命令，視為向

⁹² 2009年12月9日的立法會會議，*立法會議事錄*，第1978至1981頁。

⁹³ 2010年6月25日的立法會會議，*立法會議事錄*，第6943至6948頁。

⁹⁴ 1996年11月13日的立法局會議，*立法局議事錄*，第68至77頁。

⁹⁵ 《議事規則》第36(1)及(4)條及第42(d)條。

⁹⁶ 《議事規則》第39條。

⁹⁷ 可參考英國下議院的慣例，有關詳情闡明於厄斯金梅(第24版)，第453頁。

有關議員發出警告。如有關議員仍不理會警告，立法會主席會將之視作行為極不檢點，並會命令有關議員立即退席。

因行為極不檢點須立即退席

8.66 根據現行的《議事規則》，如議員拒絕糾正立法會主席認為不檢點的行為，可施加的最嚴厲處分是命令該議員立即退席，且不得繼續參與該次會議。《議事規則》第45(2)條訂明，如議員行為極不檢點，立法會主席"即須"命令該議員立即退席，立法會秘書須按照命令採取行動，以確保該命令得以遵從。

8.67 香港的立法機關未有界定"行為極不檢點"一詞的涵義。對於議員有否違反《議事規則》第41、42及45(1)條的規定，或議員有否其他行為構成行為極不檢點，是由立法會主席決定，並在其認為適當的情況下，可命令該議員退席。以往曾有一些事例，一名或一羣議員因涉及極不檢點的行為，而根據《議事規則》第45(2)條被命令從立法會或全體委員會會議退席，其中包括以下情況：

- (a) 議員拒絕收回具冒犯性的言詞或指控；^{98 99 100}
- (b) 議員在辯論中不斷提出無關的事宜後拒絕中止發言；^{101 102}
- (c) 議員拒絕停止展示不當的展示牌；¹⁰³
- (d) 議員高聲說話並拒絕坐下；^{104 105 106 107}及

⁹⁸ 1996年11月13日的立法局會議，*立法局議事錄*，第68至77頁。

⁹⁹ 2004年11月10日的立法會會議，*立法會議事錄*，第798至800頁。

¹⁰⁰ 2005年3月16日的立法會會議，*立法會議事錄*，第3669至3672頁。

¹⁰¹ 2005年4月27日的立法會會議，*立法會議事錄*，第4371至4373頁。

¹⁰² 2006年12月13日的立法會會議，*立法會議事錄*，第1979至1980頁。

¹⁰³ 2005年6月27日的立法會會議，*立法會議事錄*，第5885至5888頁。

¹⁰⁴ 2005年10月12日的立法會會議，*立法會議事錄*，第9至10頁。

¹⁰⁵ 2006年10月11日的立法會會議，*立法會議事錄*，第8至10頁。

¹⁰⁶ 2007年5月3日的立法會會議，*立法會議事錄*，第4554至4556頁。

¹⁰⁷ 2009年1月7日的立法會會議，*立法會議事錄*，第2600至2601頁。

8. 在立法會會議中的舉止及秩序

(e) 議員橫越立法會會場並拒絕返回座位。^{108 109 110}

8.68 如有議員被命令退席但拒絕離開會議廳，現時的做法是立法會主席會暫停會議，讓立法會秘書勸諭議員離開或在保安人員協助下把該議員驅離會議廳。

8.69 在一些情況中，議員作出的行為或已構成若干程度的粗野無禮和行為不檢，例如投擲物件。該等作為本身被立法會主席視為極不檢點的行為。議員如有此等行為，會被命令立即退席。

8.70 有意見提出如某議員在會議中的行事方式可構成刑事罪行¹¹¹，該議員可否根據香港法例遭逮捕及檢控。《立法會(權力及特權)條例》(下稱"《權力及特權條例》")(第382章)第4條訂明，不得因任何議員曾在立法會或任何委員會席前發表言論，或在提交立法會或委員會的報告書中發表的言論而對該議員提起民事或刑事法律程序。然而，這項條文只涵蓋言論(口頭或書面)，但不包括其他可能構成刑事罪行的行為("刑事行為")。議員根據《權力及特權條例》第3及4條獲賦予的豁免權，並不涵蓋刑事行為，即使該等刑事行為是議員在立法會或任何委員會會議程序中作出。議員在出席立法會或委員會會議期間可享有的唯一保障，就是免遭逮捕權。

8.71 根據《基本法》第七十七條，立法會議員在立法會的會議上發言，不受法律追究。根據《基本法》第七十八條，立法會議員出席會議時和赴會途中不受逮捕。《權力及特權條例》第5(b)條進一步訂明，議員在出席立法會或任何委員會會議時，可免因刑事罪行而遭逮捕。因此，似乎議員並非可免因其

¹⁰⁸ 2007年7月5日的立法會會議，*立法會議事錄*，第6926至6929頁。

¹⁰⁹ 2008年10月15日的立法會會議，*立法會議事錄*，第18至22頁。

¹¹⁰ 2009年1月15日的立法會會議，*立法會議事錄*，第2800至2802頁。

¹¹¹ 鑒於一宗在2014年4月16日立法會會議上發生的事件，政務司司長於會議翌日致函立法會主席，對一名議在會議中向官員投擲物件表示關注。她認為此類激進行為有威嚇意味，並可能構成如普通襲擊一類的刑事行為。立法會主席在其2014年4月28日的回覆中表明，由於該名議員行為極不檢點，當時已被命令立即退席。他亦重申，議員明白他們享有《基本法》及《立法會(權力及特權)條例》所訂的某些特權及豁免權，但同樣須受一般適用於香港市民的法律規限。類似信件亦曾就2011年2月23日立法會會議上發生的事件發出。

刑事行為而遭檢控。議員如非在出席立法會或任何委員會會議時或赴會途中，可因其刑事罪行而遭逮捕。

議員屢次在立法會會議上作出極不檢點行為

8.72 《議事規則》內未有訂明任何處分以阻止議員在立法會會議上屢次或不斷作出不檢點的行為。自第四屆立法會以來，議事規則委員會已應立法會主席曾鈺成議員的要求，多次研究此事，而立法會主席是在發生了多宗涉及一些議員在立法會會議上不斷作出極不檢點行為的事件後，提出該項要求。議事規則委員會曾商議其他立法機關採取的各項措施，例如把違規者點名、停職及停薪。委員會普遍認為《議事規則》第45(2)條賦予立法會主席的權力，已足以處理有關情況。然而，由於涉及在立法會會議中投擲物件的事件次數趨升，委員會於2011-2012年度會期再次討論此事，並同意研究一項建議，讓立法會主席或全體委員會主席可正式提出議題，禁止已第二次根據《議事規則》第45(2)條被命令退席的議員出席下一次立法會會議。此事至今仍未作出決定。

將會議規程的適用範圍延伸至委員會

8.73 《議事規則》第44條(主席決定為最終決定)及第45條(立法會及委員會會議中的秩序)，是以《會議常規》第43及44條為藍本，原本只適用於立法會、全體委員會、常設委員會及專責委員會。《會議常規》於1992年作出修訂，將行政立法兩局議員辦事處架構下的非正式委員會納入當時的立法局正式委員會制度內，當時並無修改該兩項會議常規。因此，委員會如內務委員會、法案委員會、事務委員會及該等委員會轄下的小組委員會，並不在該等會議常規的涵蓋範圍。1999年，議事規則委員會曾進行一項檢討，研究上述規則是否應適用於該等其他委員會。鑒於該等委員會的商議形式性質上較不拘謹，議事規則委員會當時認為，該等委員會的主席沒有需要施行有關的立法會會議規程，以維持該等委員會的會議秩序。

8. 在立法會會議中的舉止及秩序

8.74 2003年，有一位事務委員會聯席會議的主席遭投訴，該位主席被指在一名委員拒絕收回其認為具冒犯性的言詞後，命令該委員退席，隨後議事規則委員會再研究此事。¹¹² 雖然事務委員會聯席會議上並無委員對主席的決定有所爭議，但有意見關注《議事規則》第77(5)條賦予事務委員會的權力範圍應否如此廣泛¹¹³，以致事務委員會主席可在沒有在席委員反對意見下，命令一名委員退席。2004年3月1日，委員會的結論認為，該等其他委員會的主席獲賦的權力，已足以讓他們處理在會議上出現的爭議，¹¹⁴ 因而沒有需要將《議事規則》第44及45條的適用範圍伸延至該等其他委員會，例如事務委員會。然而，委員會建議應在委員會主席手冊內提供指引，說明處理會議中爭議的做法，例如暫停會議。

8.75 鑒於自2008-2009年度會期以來，涉及議員行為極不檢點的事件接連發生，議事規則委員會遂決定就議員極不檢點的行為進行另一次研究，並探討《議事規則》第44及45條的適用範圍應否延伸至其他委員會。議事規則委員會曾就此諮詢議員，但議員對延伸兩條規則的適用範圍的建議意見分歧。¹¹⁵ 及至2011年，有見於在立法會及各個委員會會議進行期間，發生了多宗涉及議員向官員投擲物件的事件，議事規則委員會遂決定再行研究此事。經商議後，委員會同意暫停會議已不能有效處理議員行為極不檢點的情況，並建議將《議事規則》第44及45條的適用範圍延伸至涵蓋立法會轄下所有委員會。在2011年5月11日的立法會會議上，將《議事規則》第44及45(2)條延伸而適用於所有委員會的議案獲立法會通過，但將《議事規則》第45(1)條延伸而適用於所有委員會的議案，則被否決。¹¹⁶ 基於此項決定，在議員不斷提出無關的事宜，或冗贅煩厭地重提論點時，只有全體委員會主席、常設委員會主席及專責委員會主席有權指示該議員不得繼續發言，而其他委員會的主席並無此權。

¹¹² 保安事務委員會與司法及法律事務委員會在2003年6月17日舉行的聯席會議。

¹¹³ 《議事規則》第77(5)條。

¹¹⁴ 議事規則委員會的工作進度報告(2010年11月至2011年6月)，第3.2段。

¹¹⁵ 議事規則委員會的工作進度報告(2008年10月至2009年6月)，第3.13至3.15段。

¹¹⁶ 議事規則委員會的工作進度報告(2010年11月至2011年6月)，第3.2至3.5段。

第9章

就政府工作提出的質詢

9.1 根據《基本法》，香港特區政府對立法機關負責。¹《基本法》第七十三條賦予立法會的各項職權，部分旨在讓立法機關可履行其監察政府的角色，當中包括對政府的工作提出質詢，而該職權是建基於《基本法》第六十四條的規定，即香港特區政府須答覆立法會議員的質詢。

9.2 本章載述在立法會會議中提出質詢及答覆質詢的歷史背景，並解釋立法會議員如何提出質詢的原則及規則。本章會詳細闡釋《議事規則》E部內規管質詢的提出及答覆的規則，以及《議事規則》及《內務守則》內關乎編配質詢時段、立法會會議上就質詢及補充質詢的時間分配安排，以及處理質詢的行事方式。本章亦引述立法會主席就質詢所作的裁決，以便讀者了解質詢作為政府問責機制的一部分，能否獲准在會議上提出的背後原則。

9.3 除《議事規則》第25條所訂關乎質詢內容的規則外，本章提及的各項規則不適用於根據《議事規則》第8條向行政長官提出的質詢。²

《基本法》的條文

9.4 《基本法》第七十三條第(五)項訂明，立法會具有對政府的工作提出質詢的職權。《議事規則》第22(1)條進一步訂明，任何議員均可就政府的工作向政府提出質詢，要求提供有關該事的資料，或要求政府就該事採取行動。

¹ 《基本法》第六十四條。

² 《議事規則》第27條。

9. 就政府工作提出的質詢

9.5 與此對應的安排是，政府須根據《基本法》第六十四條答覆立法會議員提出的質詢，以及根據《基本法》第六十二條第(六)項，委派官員列席立法會的會議並代表政府發言。就此方面，《議事規則》第9(3)條訂明，立法會秘書在擬備立法會會議的議程時，如覺得某事項需要獲委派官員列席會議，須就該事項列明該官員的職位名稱。在實際安排上，一如第5章闡釋³，行政署長會通知立法會秘書，就立法會會議某事項代表政府發言的官員職位名稱。

歷史背景

9.6 有關向政府提出質詢的規則載於《議事規則》E部(向政府提出的質詢)。這些規則沿用自1997年前香港立法機關的《會議常規》，當中條文是以英國殖民地立法機關普遍採用的行事方式及程序為藍本。作為議程事項，向政府提出的質詢最初見於1884年的《會議常規》⁴，並列於會議的"當日議事程序"之前。當時訂明如擬提出質詢，須作出預告表示此意。有關程序多年來幾經演變，讓相關的政府官員獲給予充分的預告，可在會議上提供全面的回應，並把質詢內容限於與公共事務有關。到1929年，非官守議員獲准提出補充質詢，以求澄清任何與官守議員所作答覆有關的事宜。在立法機關最初的百年歷史中提出質詢的次數儘管不多，但現行《議事規則》中與提出質詢有關的所有規限均始於那個時期。

9.7 自1960年代以後，雖然質詢數目已有所增加，但仍然只是每數個月才提出一次。然而，從所提質詢的性質可見，內容通常關乎香港當時面對的最迫切問題——例如1961年對治療肺結核病的關注⁵、1962年食米價格上漲⁶、1963年接連發生多宗工業意外⁷、1964年食水供應短缺⁸、1967年"資金外流"及銀

³ 請參閱第5章，第5.81段至5.87段。

⁴ 質詢早於1867年已記錄於會議紀要內。當時，質詢是向總督提出，由總督作出答覆。請參閱1867年5月15日會議的紀要。

⁵ 1961年11月15日的立法局會議，*立法局議事錄*，第278至280頁。

⁶ 1962年8月22日的立法局會議，*立法局議事錄*，第244至246頁。

⁷ 1963年5月8日的立法局會議，*立法局議事錄*，第186至187頁。

⁸ 1964年6月17日的立法局會議，*立法局議事錄*，第230至231頁。

行存款減少⁹等。議員亦藉此機會就政府官員在財政預算案辯論中的發言¹⁰及他們的其他公開聲明，向其提出質詢。而藉着質詢以方便政府就某項政策作出聲明，也不是罕見的做法。¹¹

9.8 到1968年，《會議常規》內有關向政府提出質詢的規定，已變得更為全面。除在立法局會議上可提出的質詢的範圍有指定外，《會議常規》亦訂明每次會議最多可提出的質詢數目、預告規定、質詢內容的限制等。當時，所有質詢均可可是口頭質詢¹²，而每次會議不得提出多於15項質詢。¹³1976年，可提出的質詢數目增至20項。¹⁴1991年7月10日，在立法局決定在例會上就不擬具立法效力的議案進行辯論後，《會議常規》作出修訂，訂明如該次會議有該等議案辯論，即不得有多於3項要求口頭答覆的質詢；如會議並無該等議案辯論，則不得有多於8項要求口頭答覆的質詢。1992年4月，¹⁵如某次會議有一項議案辯論，可提出的口頭質詢數目增至6項；而在1992年12月，如某次會議並無議案辯論，可提出的口頭質詢數目增至10項。

9.9 在2011-2012年度，第四屆立法會的議事規則委員會進行了一項檢討。內務委員會在2012年5月25日的會議上認為，當立法會議員的人數由60名增加至在第五屆立法會的70名後，就有議案辯論的立法會例會而言，每次會議的口頭質詢數目應由6項增至7項及書面質詢數目由14項增至16項，以便每名議員在每個會期有機會平均提出3項口頭質詢及8項書面質詢。¹⁶每次會議提出質詢的時間會由兩小時增長至兩個半小時。不過，由

⁹ 1967年6月28日的立法局會議，*立法局議事錄*，第341至343頁；以及1967年9月6日的立法局會議，*立法局議事錄*，第393至396頁。

¹⁰ 1964年4月22日的立法局會議，*立法局議事錄*，第175至177頁；以及1964年5月20日的立法局會議，*立法局議事錄*，第209至214頁。

¹¹ 1968年5月22日的立法局會議，*立法局議事錄*，第255至257頁。

¹² "口頭質詢"是指在立法會會議前以書面通知政府官員須在會議上口頭答覆的質詢。口頭質詢有別於書面質詢，後者是由政府官員就該項質詢提供書面答覆，有關答覆在立法會會議舉行前不久送達所有議員，並載錄於該次立法會會議的會議正式紀錄內。

¹³ 在1969年7月30日的立法局會議上提出了14項口頭質詢。*立法局議事錄*，第433至448頁。

¹⁴ 《議事常規》於1976年10月13日作出修訂。

¹⁵ 1992年4月29日的立法局會議。

¹⁶ 請參閱議事規則委員會2011年7月至2012年7月的工作進度報告，第2.8至2.16段。

9. 就政府工作提出的質詢

於修訂《議事規則》相關規則的議案未能在第四屆立法會會期於2012年7月18日中止前獲立法會處理，此事押後至第五屆立法會，由第五屆立法會就該建議再作檢討。當時注意到，第五屆立法會的大部分議員贊同把每次立法會會議口頭質詢的數目維持在6項，但議員支持把質詢的總數(包括口頭及書面質詢)增至不多於22項。有關建議於2013年3月20日獲得立法會通過，而把書面質詢的數目由14項增至16項¹⁷的建議於2013年4月17日生效。在立法會會議上可提出的口頭質詢數目維持不變。¹⁸

9.10 在行政立法兩局非官守議員辦事處(簡稱"兩局非官守議員辦事處")時期(1970年代)¹⁹，當時制訂了議員內部指引，就提出口頭及書面質詢訂明編配制度。有關指引其後改為內務守則的形式，類似今天現行《內務守則》內²⁰所訂的相關規則。編配制度的目的是確保議員有平等機會提出質詢，以及所提質詢盡可能不應重複。編配制度多年來歷經調整，以求所有質詢時段均可盡用，以及即使有關的議員缺席，仍可提出所有的口頭質詢。這些安排現載於現行的《內務守則》。²¹本章會詳細闡述編配制度的運作方式²²。

不可提出質詢的會議

9.11 在一些立法會會議上，議員不可對政府提出質詢。這些會議包括立法會每屆任期的首次會議(在該次會議上，議員會作出立法會誓言及選舉立法會主席)、選舉立法會主席的會議，或行政長官向立法會發表施政報告的會議。²³內務委員會亦可向

¹⁷ 這是根據在某次會議上提出的口頭質詢數目為6項。如某次會議上將不會就不擬具立法效力的議案進行辯論，在該次會議上可提出的口頭質詢數目為10項，因此書面質詢的數目不得多於12項。

¹⁸ 《議事規則》第23(3)條。

¹⁹ 請參閱第1章第1.25段及第1.47至1.48段。

²⁰ 請參閱第1章第1.52至1.54段。

²¹ 《內務守則》第7及11條。

²² 第9.14至9.23段。

²³ 《議事規則》第23(1)條。

立法會主席建議某次會議不得提出口頭質詢。²⁴如內務委員會已提出該項建議並獲得立法會主席接納，該次會議向政府提出的所有質詢將會是書面質詢。²⁵就此方面，內務委員會決定，在辯論致謝議案或《撥款條例草案》(即財政預算案)的會議上，不可提出口頭質詢。不過，立法會主席仍可准許在這些會議上提出急切質詢。²⁶

質詢預告

9.12 議員如擬在某次立法會會議上提出質詢，須不遲於該次會議日期前7整天向立法會秘書作出預告。在每屆立法會首個會期的第二次會議上提出的質詢的預告期，縮短至不少於會議日期前4整天。²⁷此安排是為了讓議員在首次會議上作出誓言後，可就其將會在第二次會議上提出的質詢，作出適當的預告。

9.13 《議事規則》第24(3)條訂明，每次會議上，每名議員不得提出多於兩項質詢，而要求口頭答覆的質詢不得多於一項。儘管如此，如在會議上提出的質詢總數並無超出限額，立法會主席可准許議員額外提出公眾關注的重要質詢²⁸；立法會主席亦可根據《議事規則》第24(4)條，准許議員提出性質急切及所涉事項與公眾有重大關係的質詢。²⁹

編配質詢時段

9.14 就提出質詢訂立的編配制度，旨在確保全體議員不論所屬政治黨派為何，均有同等機會在立法會會議上提出質詢。

²⁴ 《議事規則》第23(4)條。

²⁵ 《議事規則》第23(4)條。

²⁶ 《議事規則》第24(4)條。

²⁷ 《議事規則》第24(2)條。

²⁸ 《議事規則》第24(3A)條。

²⁹ 立法會主席准許議員在提出一項口頭質詢及一項書面質詢以外，再根據《議事規則》第24(4)條提出一項急切口頭質詢的例子，是湯家驊議員在2011年12月21日的立法會會議上提出3項質詢，*立法會議事錄*，第2697至2730頁。

9. 就政府工作提出的質詢

登記質詢以取得質詢時段

9.15 在每屆立法會開始之前，議員會獲請注意有關在立法會會議上向政府提出質詢的登記和處理程序。任何議員如擬向政府提出質詢，須就其質詢向立法會秘書處登記。秘書處會提醒議員須遵從相關規則，並確定其質詢所載的任何事實陳述準確無誤。

9.16 根據編配制度，在每個會期開始時，每名議員獲請每周登記不多於一項口頭質詢及一項書面質詢，或兩項書面質詢。³⁰ 每次立法會會議的質詢登記截止時間，為該次會議日期倒數的第三個星期五午夜12時。舉例而言，如會議是在(任何一年的)11月26日(該天是星期三)舉行，質詢登記的截止時間為11月7日(星期五)午夜12時，儘管11月26日會議提出的質詢所訂的預告限期(假設有相關期間內並無公眾假期)其實是10天後，即11月17日(星期一)午夜。³¹ 議員需要預先登記質詢，是為了讓秘書處可編定質詢的相對優先次序，以便編配質詢時段，並可在有關預告限期前通知有關議員，讓其可對質詢作出被認為需要的修改，以符合相關規則。質詢登記表格的樣本載於**附錄9-A**。

口頭質詢時段

9.17 口頭質詢會先獲處理，以編定哪6項口頭質詢可在立法會會議上提出。如在截止時間前登記的口頭質詢數目不超過6項，所有已登記的質詢均會獲編配一個質詢時段。任何剩餘可供編配的時段會按照先到先得的原則，編配予在截止時間過後遞交質詢的議員，直至所有時段用盡，或就在相關會議上提出質詢的預告限期屆滿為止，兩者以較早者為準。如登記的口頭質詢數目超過6項，自會期開始以來就口頭質詢作出預告的次數最少的議員，將可較其他議員優先提出質詢。如有兩名或

³⁰ 由1996-1997年度會期開始，秘書處訂立了議員登記質詢的開始時間。

³¹ 根據《議事規則》第24(2)條，議員須不遲於政府需要答覆質詢的會議日期前7整天，就質詢作出預告。根據第93條(釋義)，"整天"一詞不包括作出預告當天、舉行有關會議當天及有關期間內的公眾假期。

以上議員作出預告的次數相同，較早就質詢登記的議員將可優先提出質詢。³²

書面質詢時段

9.18 書面質詢的編配方法與口頭質詢相同，但未能就同一會議成功取得口頭質詢時段的議員，以及從未申請過質詢時段的議員，將可較其他議員優先提出書面質詢。其餘書面質詢時段便給予就書面質詢作出預告次數最少的議員。任何剩餘的書面質詢時段會按照先到先得的原則，編配予在質詢登記的截止時間過後遞交質詢的議員。³³

一般原則

9.19 按照一般原則，如就某次會議登記的質詢數目超出口頭質詢及書面質詢的配額，則就質詢作出預告的次數最少的議員，將可較其他議員優先提出質詢。³⁴如議員未能成功取得時段以提出口頭質詢，可在同一會議上較其他議員優先提出書面質詢。此安排已在上文第9.18段中說明。至於為何以作出預告的次數來決定優先次序，一下下文第9.22段闡釋，這是因為只有已獲編配質詢時段的議員才有機會就質詢作出預告。以往曾有一些情況，議員在獲編配時段提出質詢後，決定不就該項質詢作出預告。如預告期尚未屆滿，未能成功取得時段的議員便會有第二次獲編配時段的機會。如議員在預告期屆滿後才撤回預告，結果將沒有其他議員可有機會取得有關時段。撤回質詢的議員會被視作已取得並使用了有關時段。質詢預告的樣本載於**附錄9-B**。

9.20 為確保可用盡所有質詢時段，編定在某次立法會會議上提出的所有質詢的擬稿，會在相關立法會會議的質詢預告限期前的星期五，以內務委員會會議文件的形式發出。透過此項安排，議員會在限期前知悉該次立法會會議是否有任何尚未編配的質詢時段，並據此遞交質詢。在截止時間過後遞交的質詢的

³² 《內務守則》第5及7條。

³³ 《內務守則》第7條。

³⁴ 《內務守則》第7(c)條。

9. 就政府工作提出的質詢

優先次序，亦按照同一原則訂定，即根據哪些議員先前作出最少次數的預告，按照先到先得的原則訂定優先次序。如任何議員以其質詢的內容與時事有關、當中所涉事項是公眾關注的事項，以及其質詢的性質急切為理由，希望徵求內務委員會同意，讓其可優先提出質詢，他可在任何內務委員會會議上提出有關要求。³⁵

編配時段予內容相同的質詢

9.21 遞交登記的質詢須附上質詢措辭的初稿，而初稿的內容須清楚明確，足以說明質詢的主題及範圍。如有兩名或以上議員遞交了內容相似的質詢，秘書處會告知他們有此情況，並會請他們就由哪位議員提出質詢彼此達成協議(如他們各人均獲編配質詢時段在同一會議上提出質詢)。³⁶若未能達成共識，《內務守則》第5(c)條訂明由獲編配較早時段的議員提出質詢。常見的情況是，獲編配較後時段的議員修改其質詢內容，使之不會與可獲優先提出的質詢的內容實質相同。議員就質詢作出的任何修改或所遞交的新質詢，須在質詢的預告限期前(即早於有關會議日期前7整天)，送達立法會秘書。

在預告期屆滿後不得更改質詢

9.22 獲編配質詢時段在某次立法會會議上提出口頭質詢或書面質詢的議員，會在作出質詢預告的限期前大約兩至3天，接獲秘書處向其發出的預告表格，以及就質詢措辭提出的修訂建議(如有的話)。議員須在限期前簽署預告表格，並把表格交回立法會秘書。近年有一些情況，議員在預告期即將屆滿時才遞交針對時事議題的新質詢。儘管此種做法可以接受，但會令秘書處沒有充分時間可就質詢會否可能不合規則提供意見。在預告期屆滿後，便不可對質詢作任何修改。所有質詢會遞交立法會主席，以取其同意列入有關立法會會議的議程。如立法會主席發現某項質詢不合乎規程，而立法會主席並無根據《議事規則》第25(2)條指示修改該項質詢，該項質詢將不會列入議程，但在編配制度下，有關議員仍會被視作已取用質詢時段。

³⁵ 《內務守則》第7(d)條。

³⁶ 《內務守則》第5(c)條。

在預告期屆滿後不得將口頭質詢改為書面質詢

9.23 在2006年以前，即使在預告期屆滿後，議員仍可將口頭質詢改為書面質詢。第三屆立法會的議事規則委員會曾在2005-2006年度研究此事。議員認為，將口頭質詢改為書面質詢，會令其他議員沒有機會提出補充質詢。此外，由於在同一會期內不得再次提出已獲全面答覆的質詢³⁷，故在相關會期內將沒有其他議員可就同一主題提出口頭質詢。委員會察悉，議員需要將口頭質詢改為書面質詢，往往源於有關議員未能出席會議，以致無法提出口頭質詢。雖然缺席的議員可請另一議員代其提出質詢³⁸，但並非經常都會這樣做。2005年12月16日，內務委員會通過連串新安排，以便即使在有關議員缺席的情況下，其口頭質詢仍可在編定的會議上提出。該等安排包括叫喚內務委員會主席³⁹提出質詢，但前提是有關議員並無就任何議員代其提出質詢給予同意。⁴⁰代表其他議員提出質詢的議員不會被視作已提出《議事規則》第24(3)條所指的口頭質詢⁴¹，或已使用編配制度下的質詢時段。⁴²然而，已由另一議員代其提出口頭質詢的議員，則會被視作已使用其質詢時段。

質詢的目的與內容

質詢目的

9.24 就政府的工作提出質詢的目的⁴³，載於《議事規則》第22條。任何議員均可就政府的工作向政府提出質詢，要求提供有關該事的資料，或要求政府就該事採取行動。

³⁷ 《議事規則》第25(1)(I)條。

³⁸ 《議事規則》第26(6)條。

³⁹ 請參閱《議事規則》第26(6B)條有關在《議事規則》第26(6A)條所載的安排下，"內務委員會主席"的涵義。

⁴⁰ 於2006年1月11日的立法會會議上通過在《議事規則》加入第26(6A)及26(6B)條。
立法會議事錄，第2418至2421頁。

⁴¹ 根據《議事規則》第24(3)條，每次會議上，每名議員不得提出多於一項口頭質詢。

⁴² 議事規則委員會2005-2006年度會期工作進度報告，第2.8至2.15段。

⁴³ 就政府的工作提出質詢是立法會根據《基本法》第七十三條第(五)項行使的職權。

9. 就政府工作提出的質詢

9.25 質詢必須是與公眾有關而政府有責任處理的事項，並且不應為私人目的而提出。⁴⁴在決定於某項質詢中提出的事項是否公眾事項時，一貫有用的參考原則是根據政府主要官員的職權範圍、政府及其部門的年報、相關法例或政策文件來作判斷，以確定該事項是否屬政府工作的範圍。

質詢內容

9.26 關乎質詢內容的規則載於《議事規則》第25(1)條。該等規則沿用自1997年前立法機關的《會議常規》第18條，並以《內務守則》第6及8條作補充，而該兩條守則原本是兩局非官守議員辦事處在1970年代就質詢及補充質詢的格式制訂的內部指引一部分。⁴⁵要了解此等規則如何應用，可追溯其本源，以作參考。此等規則源於英國下議院長久確立的慣例、香港立法機關以往的行事方式(包括立法會主席的裁決)，以及其他採用相同會議常規條文或做法的議會的行事慣例。

有關質詢內容的規則的本源

9.27 向政府提出質詢，在英國下議院有悠久的歷史。首項明文記錄向大臣提出的質詢，是在1721年提出。在英國，規管質詢格式及主題的規則是以議長裁決為依據，而議長裁決會彙編成集，用作參照先例。一如在1929年首次刊印的《下議院程序簡介》(An Introduction to the Procedure of the House of Commons)⁴⁶所載，當時質詢被確認為監督政府施政的有用方法。⁴⁷作者Gilbert Campion爵士(英國下議院前秘書)將歷任議長所採用的規則歸入以下3個標題，以方便理解：

⁴⁴ 此項原則反映於1997年前的《會議常規》第15條，該條文成為草擬第一屆立法會《議事規則》第22條的基礎。

⁴⁵ 《內務守則》第5至12條。

⁴⁶ 英國於1928年頒布《殖民地立法機關會議常規範本草稿》。香港的《會議常規》於1929年以此範本草稿作為藍本作重大修訂。請參閱第1章第1.18至1.19段。

⁴⁷ Sir Gilbert Campion (1950), *An introduction to the Procedure of the House of Commons*, 第2版，第145至152頁。

- (a) 資料或行動：質詢應確實屬於詢問性質。質詢的目的是要求提供資料或促使採取行動。質詢不應實質上成為簡短演辭、或議論、或純粹提供給予資料，或借此方式來提出本身答案或傳達某種觀點。質詢所依據的事實可扼要說明，但報章摘錄、言論引述等均不可接納。質詢如涉及過於廣泛的主題、重複已獲全面答覆的質詢的實質內容、要求已可取覽的文件、包含綽號，或浮誇巧辯、具爭議或諷刺的措辭，或以假設的形式提出等，均不合乎規程。
- (b) 大臣職責：質詢提出的對象，應是就質詢關涉的主題事項負有正式職責的大臣。如質詢所提出的事項超出政府的職責範圍，即不合乎規程。如質詢要求就法律問題表達觀點，例如詮釋法規，亦不合乎規程，雖然當中如涉及政策事宜，或可以某種方式提出合乎規程的質詢。提出質詢以求確定報章所載或私人作出的聲明是否正確，也不容許。
- (c) 憲制合宜規則及會議規程：違反“憲制合宜規則”是指使用君主之名或評論君主，或運用皇室的影響力。另外，亦指評論法庭的裁決或相當可能會妨害正在審理的案件。憲制合宜規則也指尋求屬機密性質事宜的資料，例如內閣的會議過程、律政官員向政府提供的意見等。違反“會議規程”包括以個人身份指控或評論某些人士的行為，而該等人士的行為只可在實質議案中受到質疑；又或以個人身份指控或評論其他人士非履行公職時的行為；以令人反感的方式或為了宣傳目的而提及人名或機構名稱；預議已作出預告的質詢或議案等。在提出質詢時不得違反上述規則。

9.28 此等由來已久有關質詢格式及內容的規則至今仍沒有載於英國下議院的《會議常規》內。雖然有關基本原則的應用指

9. 就政府工作提出的質詢

引載於厄斯金梅的典籍內⁴⁸，但臚列多種不同的情況，以涵蓋可獲准提出的質詢範圍，一直被視為並不切實可行，而且不符合議員的利益。《會議常規》只規定議員以議長決定的格式就質詢向秘書作出預告。⁴⁹根據下議院在1993年採納的原則，雖然議長仍須顧及此等基本規則，但他在詮釋此等規則時，不應純粹以對先前的裁決會產生矛盾而受制於這些裁決，因而不容許提出該項質詢。⁵⁰

採納1997年前立法機關的《會議常規》第18(1)條作為《議事規則》第25(1)條

9.29 就香港的情況而言，規管質詢內容的規則最初見於1997年前的《會議常規》(1929年)第11條，該條文其後經進一步修編為《會議常規》(1968年)第18(1)條。雖然《會議常規》多年來曾作出若干輕微修訂，但在《會議常規》第18(1)條中各項條文的措辭大致不變。《議事規則》第25(1)條沿用自《會議常規》第18(1)條。⁵¹《議事規則》第25(1)條所訂有關質詢內容的規則，由立法會主席解釋及決定其適用情況。

第25(1)(a)條：不得包括人名或任何並非絕對必需的陳述

9.30 議員必須能夠提出理據，證明為何應在某項質詢中包括某人名或某項陳述。立法會主席可酌情決定在質詢包括有關人名或陳述，是否為令質詢清晰而絕對必需。議員慣常獲得的指引是，如該項質詢擬包括的人名為公職人員的姓名，議員應包括該項公職的職銜，而非在任者的姓名，除非不提述該人名，可能會令公眾誤會涉事人士的身份。⁵²如該項質詢擬指名道姓

⁴⁸ 請參閱厄斯金梅編著的 *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*，第24版，第352至370頁。

⁴⁹ 英國下議院《會議常規》第22(1)條。

⁵⁰ 請參閱厄斯金梅(第24版)，第359頁。

⁵¹ 《議事規則》第25(1)(e)條在2000年被廢除，因為立法會決定加入一項新規則(即第25(3)條)，不容許預先審議，因而第25(1)(e)條再無保留需要。

⁵² 例子是在2011年7月13日立法會會議上提出的一項書面質詢，主題關乎委聘多媒體製作公司推行政府資助項目。在有關的官員姓名從質詢中刪除後，立法會主席准許提出該項質詢。立法會議事錄，第9958至9960頁。

的人士並非政府人員，議員應特別謹慎，確保該項質詢不會用作攻擊某個別人士或為其宣傳的工具。⁵³

第25(1)(b)條：不得包含有關議員所不擬提供根據的陳述

9.31 《議事規則》第25(1)(b)條⁵⁴原屬《會議常規》(1929年)第11條的一部分，當時訂明"質詢不得.....包含提出質詢的議員所不擬提供根據的指控"。在《會議常規》1968年版本中，"指控"一詞改為"陳述"。"陳述"一詞在此文的詮釋，從較廣義層面來說可包括"指控"，這與其他司法管轄區的法例一致。^{55 56}這亦符合一項原則，就是議員有責任證明質詢擬包含的任何事實的真確性。

第25(1)(c)條：不得包含議論、推論、意見、指摘或綽號，亦不得使用偏頗、諷刺或冒犯性的措辭

9.32 質詢的目的應旨在要求提供資料或促使政府採取行動，但不應用作辯論的平台。如某項質詢包含議論、推論、意見、指摘或綽號，或使用偏頗、諷刺或冒犯性的措辭，往往會令人提出論點反駁，並引發對該項質詢的辯論，而這並非質詢時間的目的。如在提出補充質詢時出現此情況，立法會主席的做法是要求有關議員改用其他措辭提出其質詢。如議員未能改用其他措辭提問，立法會主席可要求該議員坐下，並叫喚另一名議員提出下一項質詢或補充質詢。此做法在其他議會亦普遍採用。⁵⁷

⁵³ 《議事規則》第25(1)(a)條訂明，質詢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。

⁵⁴ 《議事規則》第25(1)(b)條訂明，質詢不得包含提出質詢的議員所不擬提供根據的陳述。

⁵⁵ Sir Gilbert Campion (1950), *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*，第2版，第151頁。

⁵⁶ 在加拿大，議員不得藉質詢的前言作出指控。請參閱 *House of Commons Procedures and Practice* (加拿大)，第2版，第503頁。

⁵⁷ 請參閱 *House of Commons Procedures and Practice* (加拿大)，第2版，第497頁。

9. 就政府工作提出的質詢

第25(1)(d)條：不得包含多項獨立質詢，或是過於複雜

9.33 《議事規則》第25條所訂的限制，部分旨在確保質詢能有效地發揮其功用。精確切題的質詢便能發揮最佳效用。一項質詢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。這點與《內務守則》第6條呼應，該條文訂明，應避免在一項口頭質詢內附帶提出多項質詢。如質詢過於複雜，答覆也可能會頗為籠統，令議員難以針對事宜的關鍵和促使政府採取行動。

9.34 議員已習慣以一段前言作為質詢的背景，隨而列出數項具體問題。在海外立法機關，議員經常被提醒確保質詢的前言盡量簡短。⁵⁸ 在香港，議員亦有相同的指引，即在口頭質詢的前言之後提出的問題，不應超過3個分部，意即只限於3個分項問題。如有需要提出提供統計數字的質詢，《內務守則》第6(c)條建議應使用書面質詢。

第25(1)(f)條：不得尋求屬機密性質事宜的資料

9.35 質詢不得尋求本身屬機密性質事宜的資料。其中一例是行政會議的議事內容。行政會議的議事內容被列作機密，議員不得提問行政會議在會議上的討論內容，這是長久以來的一貫做法。⁵⁹ 警方、廉政公署或其他紀律部隊進行調查的詳情，亦列為機密資料，尋求此類資料的質詢一般不獲允許。然而，以往曾有一些情況，立法會主席裁定某些擬查詢調查進展及政府就相關事宜採取的跟進行動的質詢，可以提出。至於如何回應有關質詢，則由政府自行決定。⁶⁰

⁵⁸ 加拿大眾議院議長Jerome先生在1975發表的聲明談及前言的使用。他表示："就任何議題提出原有質詢時，議員或需加以說明，但不論原因為何，為此作出的前言不應多於一句經深思熟慮後擬寫的語句。"請參閱*House of Commons Procedures and Practice* (加拿大)，第2版，第501頁。

⁵⁹ 例子是在2013年10月30日立法會會議上提出的一項書面質詢，主題關乎發出本地免費電視節目服務牌照。議員提交的原有質詢是要求提供資料，說明行政會議在評審申請書時所採用的準則，以及申請者的能力水平比較等。此部分的質詢其後予以修改，以符合《議事規則》第25(1)(f)條的規定。

⁶⁰ 例子是在2010年6月23日立法會會議上提出的一項書面質詢，主題關乎證券及期貨事務監察委員會及警方調查中信泰富有限公司槓桿式外匯買賣事件。就該項質詢作出書面答覆時，財經事務及庫務局局長表示警方的調查工作仍在進行中，現階段不會就案件作評論。

第25(1)(g)條：不得論及法庭的判決，亦不得妨害待決的案件

9.36 質詢不得論及法庭的判決，所用措辭亦不得有相當可能會妨害在法庭待決的案件。⁶¹ 當擬提出的質詢觸及法庭正進行聆訊的事宜，有關"尚在審訊中"的問題必然是一項重要的考慮因素，惟"尚在審訊中"的規則並沒有在立法會任何決議中明確述明。不過，《議事規則》第25(1)(g)條的確反映了此項規則的應用。原則上，議員應避免討論仍在法庭審理的案件，以免妨害在法庭待決的案件的結果。儘管如此，這並不表示但凡與法庭待決案件有關的質詢，均不得提出。近年，立法會主席曾容許議員在立法會會議提出一些提述這類案件的質詢。在顧及"尚在審訊中"的規則的同時，立法會主席亦認為，若有關質詢涉及公眾極度關注的事宜，便不應剝奪議員要求政府問責的機會。因此，若質詢提出的方式並不妨害在法庭待決的案件，立法會主席或會准許提出。一貫以來，立法會主席亦會提醒議員及官員，在答覆及跟進質詢時須確保其質詢及答覆不會妨害有關案件。

第25(1)(h)條：不得為求取見解、解決抽象法律問題或解答假設論題

9.37 為求取見解、解決抽象法律問題或解答假設論題而提出的質詢，不合乎規程。各地議會普遍接受的做法是，涉及法律問題的觀點問題(例如某法規的詮釋)，由法庭處理應更為合適，因為就處理這類事宜而言，法庭較政治委任官員更為勝任。⁶² ⁶³ 議員亦不得提出假設問題，因為質詢的目的是查找政府正在做或未有做甚麼工作，而非查找政府在假設情況下很可能會做甚麼工作。

⁶¹ 《議事規則》第25(1)(g)條。

⁶² 在英國國會，如議員問及大臣在某個別場合依據甚麼法定權限行事，這並非不合乎規程。請參閱厄斯金梅(第24版)，第495頁。

⁶³ 亦請參閱加拿大 *House of Commons Procedures and Practice*，第2版，第495頁。

9. 就政府工作提出的質詢

第25(1)(i)條：不得為確定報章所刊載，或私營機構或私人所作的聲明是否正確

9.38 質詢不得問及報章所刊載，或私營機構或私人所作的聲明是否正確。提出質詢的議員有責任確保質詢包含的任何事實正確。按照一般慣例，質詢不得包含報章或書籍的摘錄，或發言的語錄。⁶⁴在以往一些情況中，一些擬提出的質詢在其前言包含報章的報道或直接引述私人的發言，藉以為擬提出的質詢提供背景。如該項質詢並非為確定該項報章報道或聲明是否正確，議員或會被容許在質詢中扼述從本身來源得知的事實或情況，以此作為其質詢的基礎。⁶⁵至於政府如何回應此類質詢，完全由政府自行決定。一般而言，政府可藉此機會澄清公眾因傳媒報道而對某些政策或事實可能產生的誤解。這情況在1997年前的立法機關尤其常見。雖然政府可藉發表聲明消除這類誤解⁶⁶，但透過在立法會會議中回應質詢而提供適時有用的資料，往往被認為是一種加強政府與立法機關相互了解的有效而互動的方式。

第25(1)(j)條：不得擬問及行政長官、行政會議成員或立法會議員的品格或行為，亦不得擬問及其他人士在其公職或所參與的公共職務範圍以外的品格或行為

9.39 根據《議事規則》第25(1)(j)條，質詢不得問及《議事規則》第41(7)條所述人士(即行政長官、行政會議成員及立法會議員)的品格或行為。該條亦訂明，質詢不得問及其他人士的品格或行為，但與其公職或所參與的公共職務有關者則除外。⁶⁷若批准在質詢中提述該等人士，立法會主席亦須信納，提及該等人士的姓名為符合第25(1)(a)條的規定屬絕對必需。

⁶⁴ 請參閱厄斯金梅(第24版)，第359頁。

⁶⁵ 例子是在2012年12月5日立法會會議上提出的一項書面質詢，主題關乎就公職人員私人物業內發現的僭建物採取執法行動。原有的質詢內容有部分是尋求確定傳媒報道的指稱是否正確，而相關部分在提交立法會主席批准前已被刪除。立法會議事錄，第2126至2130頁。

⁶⁶ 例子是律政司於1969年11月19日作出的聲明。立法局議事錄，第161至163頁。亦請參閱第7章第7.72段。

⁶⁷ 立法會主席指示從2015年12月5日立法會會議上提出的一項質詢中，刪除一名官員的職銜，該項質詢原有內容要求當局提供有關政府就違例建築工程採取的執法行動的資料，立法會議事錄，第2126至2130頁。

第25(1)(k)條：不得要求提供可取覽的文件所載的資料

9.40 質詢不得要求提供可取覽的文件或一般的參考材料所載的資料。如質詢被用作索取已公開的資料，質詢時間便不能有效運用。有時候可能議員不知悉要求提供的資料已經存在，或有關資料不易從公開文件中檢索得到，或公開的資料看似自相矛盾。在這些情況下，要確認是否備有該等資料或尋求澄清，可循多個途徑進行，例如使用立法會圖書館的服務或直接致函政府相關部門或政策局查詢。

第25(1)(l)條：在同一會期內，不可再次提出已獲全面答覆的質詢

9.41 為確保質詢時間有效運用，在同一會期內，議員不得提出已獲全面答覆的質詢。⁶⁸ 有時候可能某項質詢的主題與立法會主席批准在較早的會議上提出的另一項質詢相若，但並非實質上相同。若較早提出的質詢是口頭質詢，有可能政府已因應該項較早的質詢或其補充質詢提供資料，以致擬於較後的會議提出的質詢已獲部分或全面答覆。在此情況下，立法會主席仍會批准將該質詢列入較後會議的議程，但若該質詢有任何部分已獲答覆，他會指示從該質詢中刪去已獲答覆的部分。

與中華人民共和國中央政府有關的質詢

9.42 議員偶爾會提出與中華人民共和國中央政府或其駐香港特區聯絡辦公室有關的質詢。只有在該等質詢與政府的工作有關的情況下，才會獲立法會主席批准。《議事規則》第25(1)條所訂的所有規限，例如不得包括人名及任何並非絕對必需的陳述，適用於該等質詢。⁶⁹

⁶⁸ 《議事規則》第25(1)(l)條。

⁶⁹ 例子是在2007年1月17日立法會會議上提出的一項口頭質詢，主題關乎根據《基本法》保障商業交易以免被內地官員介入。立法會議事錄，第2500至2507頁。

由立法會主席裁定質詢可否提出

9.43 質詢預告須向立法會秘書作出，而立法會秘書辦事處會就質詢是否符合規管質詢的規則，向有關議員提供意見。決定質詢可否提出的最終權力，歸於立法會主席。⁷⁰立法會主席的責任限於決定該等質詢是否符合《議事規則》及立法會的其他行事方式。

9.44 《議事規則》並無賦予立法會主席任何酌情權，在預告期屆滿後把被認為不合乎規程的質詢退回有關議員以作修改，亦無權批准免卻預告，讓議員能就同一次會議提交新的質詢。在這些情況中，如質詢被認為抵觸《議事規則》第22或25條的任何規定，立法會主席可指示通知有關的議員該質詢不合乎規程，或指示將該質詢經"修改"後列入立法會議程內。⁷¹這些修改包括為符合《議事規則》而刪去該質詢的一些字眼或部分，以及為使該質詢在刪去該等字眼或部分後令行文明白可讀的編輯工作。⁷²

已作預告的質詢

9.45 關於在立法會例會上提出的22項質詢，立法會秘書辦事處接獲預告後，一般在該立法會會議舉行前一周的星期三或星期四，徵求立法會主席的批准。經立法會主席認為符合《議事規則》第24條(質詢預告)及第25條(質詢內容)的所有質詢，會列入立法會議程內⁷³，並於該次立法會會議舉行的該星期的星期一發給議員。

⁷⁰ 在英國下議院，議長擁有裁定質詢可否提出的最終權力。議長在處理質詢方面的責任，僅限於裁定質詢是否符合下議院規則。議員提交擬議質詢時可與議會辦公室的議會秘書討論有關質詢是否合乎規程。其他方面的責任則在於擬提出質詢的議員，而負責答覆的是各大臣。請參閱厄斯金梅(第24版)，第356頁。

⁷¹ 《議事規則》第25(2)條。

⁷² 例子是在2014年12月17日立法會會議上就額外鐵路服務需求提出的口頭質詢，*立法會議事錄*，第2608至2615頁；以及在2015年1月7日立法會會議上就亞洲電視有限公司拖欠員工薪金提出的書面質詢，*立法會議事錄*，第3086至3088頁。

⁷³ 《議事規則》第26(1)條。

9.46 議程內質詢的次序是按立法會秘書接獲質詢預告的時間決定。如一名議員同時就超過一項質詢作出預告，則按該議員所示的次序，將質詢列入議程內。⁷⁴

9.47 至於內容涉及公眾關注的時事事項而性質急切的質詢，議員亦可建議優先提出有關質詢，由內務委員會作出決定，以供立法會主席考慮。⁷⁵該建議可在作出預告的限期前提出，以便在可行範圍內將該質詢列為最早舉行的立法會會議上提出的22項質詢之一。另一做法是，內務委員會可向立法會主席建議在下次立法會會議上，以急切質詢的形式提出該質詢。

急切質詢

9.48 急切質詢是無經預告而提出的質詢。儘管每次立法會會議可提出的質詢設有上限，並須作出預告，議員仍可請求立法會主席准許在任何一次會議上無經預告提出質詢，但《議事規則》第23(1)條所述的該等會議除外。根據《議事規則》第24(4)條，基於事項性質急切及與公眾有重大關係的理由，可在任何一次會議上無經預告提出質詢。⁷⁶立法會主席會按個別情況作考慮，所依據的是議員為支持其要求所提出的理由及質詢措辭初稿，以及是否已經或將會私下向政府作出充分的預告，讓政府能答覆該質詢。如該議員在請求立法會主席批准前已根據《內務守則》第10條向內務委員會提出急切質詢的要求，立法會主席亦會考慮內務委員會所提出的建議。

9.49 在裁定該質詢是否符合《議事規則》第24(4)條所訂的要求時，立法會主席採納的原則是，如該質詢不在該會議上提出會否有任何不可逆轉的後果，或假如該質詢在日後的立法會會

⁷⁴ 《議事規則》第26(2)條。

⁷⁵ 《內務守則》第7(d)條。

⁷⁶ 《內務守則》第10條。例子是在2012年2月29日立法會會議上就公職人員接受旅費及折扣提出的質詢，以及在2012年2月15日立法會會議上就西九龍填海區概念規劃比賽提出的質詢。

9. 就政府工作提出的質詢

議才提出，會否失卻意義或減損效用。^{77 78 79}主席亦需信納該質詢與公眾有重大關係。他亦可考慮其他相關因素。

避免預議規則

9.50 此外，立法會主席可根據《議事規則》第25(3)條所載的避免預議規則⁸⁰，拒絕將某項質詢列入立法會議程內。根據此規則，質詢的主題或其中某部分的主題，不得與下述事宜的主題實質相同：在較早時已編定於同一次會議提出的質詢提出的事宜；或在較早時已作出預告會在某次立法會會議上⁸¹提出的議案或法案中提出的事宜；或常設委員會、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。第7章已對此有所說明⁸²。

與政府就質詢進行溝通

9.51 秘書處在研究議員提交的質詢時，會就立法會會議上將提出的質詢與政府在工作層面保持密切的聯繫。載列編定於立法會會議上提出的質詢的內務委員會文件副本會送交行政署長。因此，政府在相關的立法會會議舉行前約兩星期，便知悉

⁷⁷ 例子是馬逢國議員在2013年6月19日立法會會議上提出的急切口頭質詢，主題關乎當局因應美國政府入侵香港電腦系統的指稱採取的即時行動及斯諾登的人身安全，*立法會議事錄*，第9630至9649頁。

⁷⁸ 立法會主席根據《議事規則》第24(4)條，批准在2014年6月18日的立法會會議上無經預告而提出4項急切口頭質詢。該等質詢關乎於2014年6月13日在立法會綜合大樓發生的事件後，當局為維持公共秩序及保障人身安全而採取的緊急行動，*立法會議事錄*，第11099至11135頁。

⁷⁹ 因應郭家麒議員申請就港鐵將軍澳綫列車事故提出的急切口頭質詢，立法會主席裁定，質詢的內容雖是公眾所關注的，但性質並非如此急切，即使在日後的會議才提出，亦不會失卻意義或減損效用。請參閱http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/pre_rul/pre1217a-ref-ec.pdf。

⁸⁰ "避免預議規則"所指的原則是，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，但以效力較小的議事形式提出的事宜。請參閱第7章第7.98段。

⁸¹ 立法會主席批准同時將有關德育及國民教育科的政策書面質詢及議案辯論，列入2012年10月17日的立法會會議議程內，原因是該質詢並非與擬提出的該議案實質相同。儘管該議案的一項修正案被認為與該質詢某部分實質相同，但修正案預告是在該質詢獲批准後才收到。此個案不存在避免預議的問題。2012年10月17日的立法會會議議程載於<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/counmtg/agenda/cm20121017.htm>。

⁸² 請參閱第7章第7.98至7.105段。

須答覆的質詢。立法會主席認為，負責答覆質詢的獲委派官員應有充分時間為質詢和補充質詢的答覆作好準備，至為重要。一如上文第9.48段所述，《議事規則》第24(4)條規定，議員提出急切質詢前，應私下向政府作出充分的預告。按照慣常安排，政府須在緊接立法會會議前，向所有立法會議員發出全部質詢(特別是口頭質詢)的答覆擬稿，以便議員擬備補充質詢。

9.52 秘書處亦會就哪些獲委派官員負責答覆質詢，與行政署長進行溝通。至於哪位官員最適合答覆某項質詢，則由政府決定。如質詢關乎多於一個政策局的職責範疇，政府可指派多於一名獲委派官員，或由政務司司長、財政司司長或律政司司長回應質詢。

9.53 秘書處也會留意獲委派官員在立法會會議上作口頭答覆時，是否按承諾提供補充資料。該等資料被視為獲委派官員所作答覆的一部分，並會送交所有議員傳閱，以供備悉。

撤回質詢

9.54 一如上文第9.23段所述，內務委員會於2005年12月通過連串措施，確保所有口頭質詢可在編定的會議上提出。這些措施包括對《議事規則》第26(8)條作出修改，而有關修訂於2006年1月11日獲立法會通過。根據經修訂的《議事規則》第26(8)條，任何已作出預告的質詢均不得撤回，除非提出書面質詢的議員，在立法會會議開始前不少於個半小時，向立法會秘書作出預告，將質詢撤回；或提出口頭質詢的議員，在無議員提出異議的情況下獲得立法會許可，在提出質詢前將該質詢撤回。如情況屬於後者，該口頭質詢的撤回不容辯論。

質詢時段的進行方式

9.55 根據《基本法》第七十三條第(五)項，就政府的工作提出質詢是立法機關的憲制職權。雖然《議事規則》沒有限制立法會會議上進行質詢的時間，但按照慣例，質詢時段約為兩小時，以提出並答覆6項口頭質詢，並容許有合理數目的議員就每項質詢提出補充質詢。隨着電視、網上廣播系統和各種不同形式的社交媒體直播立法會會議過程，口頭質詢的會議過程尤

9. 就政府工作提出的質詢

其備受市民大眾關注。質詢成為要求政府問責，以及促使政府採取行動的有效工具。鑒於議員輪候提出補充質詢的人數趨增，如何控制議會過程和有效運用有限的質詢時間，成為立法會主席須考慮的事宜。

提出及答覆口頭質詢的方式

9.56 按照議程依次輪到每項質詢時，立法會主席會叫喚以其名義提出質詢的議員提出該質詢。議員不得對質詢作任何修改。然後，獲委派官員會被立法會主席叫喚並作出答覆。⁸³ 議員不得就質詢向立法會陳詞，或以質詢作為辯論的藉口。⁸⁴

9.57 按照議程依次輪到某議員的質詢時，如該議員不在席，則該質詢經其同意可由另一議員提出。如沒有事先向立法會主席預告叫喚誰人代替該議員提出質詢，《議事規則》第26(6A)條訂明，立法會主席必須叫喚內務委員會主席提出該質詢。根據《議事規則》第26(6B)條，如內務委員會主席不在席，"內務委員會主席"亦指內務委員會副主席；或如內務委員會主席及副主席均不在席，則指出席會議的議員中，根據《議事規則》第1A條而定的議員排名序排名最先者。⁸⁵

9.58 若負責答覆某項質詢的獲委派官員不在席，立法會主席可行使其酌情權，將該質詢押後至質詢時間末段。⁸⁶ 當質詢提出後，如獲委派官員不在席，立法會主席可將會議暫停，直至獲委派官員在席，或獲政府通知由另一位在席的獲委派官員答覆該質詢為止。

每項口頭質詢的時限

9.59 一如第7章所述，立法會在處理須作決定的事項前會先向政府提出質詢。立法會主席如認為情況合適，可將此段兩小時的質詢時間延長。為了更有效控制質詢時間的運用，內務委員

⁸³ 《議事規則》第26(3)條。

⁸⁴ 《議事規則》第26(5)條。

⁸⁵ 《議事規則》第26(6A)及26(6B)條。

⁸⁶ 《內務守則》第12條。

會於2012年5月25日的會議上，決定就每項口頭質詢設定時限，有關決定現反映於《內務守則》第9A條。概括而言，提出和答覆每項口頭質詢及任何跟進質詢或補充質詢的時限，不應超過22分鐘。為了讓最少另外4名議員有機會提出補充質詢或跟進質詢，提出主體質詢的時間不應超過3分鐘，而作出主體答覆的時間不應超過7分鐘。餘下約有10至12分鐘，供其他議員提出補充質詢或跟進質詢，並讓政府作進一步的口頭回應。每項補充質詢或跟進質詢的發問時間不應超過1分鐘。

補充質詢

9.60 補充質詢旨在跟進答覆所帶出的論點，應簡短切題，而不應包含前言或陳述。⁸⁷《議事規則》第22及25條關乎提出質詢的規則，同樣適用於補充質詢。此外，《內務守則》第8條亦訂明，每項補充質詢不得包含多於一項質詢，而議員在提出內容難免複雜的補充質詢時，應放慢說話速度，以方便準確傳譯其質詢。⁸⁸

9.61 獲編配質詢時段以提出質詢的議員，通常可在相關的獲委派官員就主體質詢作出口頭答覆後，提出第一項補充質詢。⁸⁹不論是該議員，還是被叫喚代替不在席議員提出質詢的內務委員會主席，均非必須提出補充質詢。當提出主體質詢的議員已提出補充質詢，或決定不提出補充質詢後，立法會主席會請其他議員提出補充質詢。議員無須就提出補充質詢作出預告。

9.62 目前，立法會主席利用電子輪候系統，登記議員按下按鈕表示擬提出補充質詢的時間，以決定在其他議員當中誰可優先提出補充質詢。⁹⁰輪候名單按議員按下按鈕的時間依次排名，並會顯示每位議員在該會期內提出補充質詢的次數。立法會主席會讓會期內提出最少補充質詢的議員優先提出補充質

⁸⁷ 《議事規則》第26(4)條和《內務守則》第8(b)及(d)條。

⁸⁸ 《內務守則》第8(c)及(e)條。

⁸⁹ 《內務守則》第8(a)條。

⁹⁰ 電子輪候系統於1999年1月加強功能，可提供每位議員提出補充質詢的累計總數，以及議員按下"要求發言"按鈕登記擬提出質詢的時間的資料。

9. 就政府工作提出的質詢

詢；假如次數相同，則會讓輪候名單上首先登記的議員優先提出質詢。

跟進質詢

9.63 《內務守則》第9條訂明，議員倘認為其質詢未獲全面答覆，可就會議規程問題起立，並要求提出跟進質詢。應否批准提出跟進質詢，由立法會主席決定。即使立法會主席已批准提出跟進質詢，獲委派官員可決定是否就該質詢作出答覆，或如何答覆該質詢。就釐定議員提出補充質詢的次序而言，跟進質詢並不視作補充質詢。

提出急切質詢

9.64 急切質詢會先於已作出預告的質詢提出。急切質詢的次序(如急切質詢多於一項)是按立法會秘書接獲提出該等質詢要求的時間決定。如有多於一項質詢與同一主題有關，按照一貫安排，在所有與同一主題有關的主體急切質詢均已提出並獲答覆後，才提出補充質詢。為符合立法會的利益而有所需要，立法會主席往往行使酌情權，處理提出和答覆急切質詢及補充質詢的時限。《內務守則》第9A條就口頭質詢所訂的時限，一般不適用於急切質詢。

就質詢提供書面答覆

9.65 政府須就議員提出的書面質詢提供書面答覆。現行的做法是，政府就議員提出的書面質詢，提供書面答覆的擬稿，並在立法會會議舉行前不久派發給所有議員。這些書面答覆的定稿，以及官員答允就補充質詢提供的書面答覆，均載錄於立法會會議過程正式紀錄(即立法會議事錄)內。⁹¹

⁹¹ 《議事規則》第26(7)條。

第10章

議案

10.1 凡須由立法會決定的事項，均載列於每次立法會會議的議程內，而各事項是按照《議事規則》第18(1)條訂明的次序排列，詳情在第7章中有所說明。¹立法會所有決定均以通過議案的方式作出。本章闡釋提交立法會的提案所經過的各個步驟，以及這些議案如何在議員或獲委派官員動議議案後，透過辯論、商議，和由立法會表決，以作決定。

10.2 本章就各類形式的議案提供一些背景資料，以助讀者了解議案的目的及《議事規則》所訂的相關規定。這些各類形式的議案，包括實質議案及附屬議案(例如附帶議案、拖延議案、修正案等)。本章亦就現時讓議員透過議案辯論²或休會辯論³，就關乎公眾利益的問題在立法會進行辯論⁴的各項程序，載述相關的歷史背景。本章亦詳細解釋有關《基本法》第七十四條是否適用於議案、議案修正案及法案修正案的論點，以及1997年前及香港特區立法機關的主席採用的原則，以決定擬議議案或修正案是否逾越議會的權限範圍，或會否對香港政府收入或公帑造成"由公帑負擔的效力"。

議案的目的

10.3 議案是呈交立法會作決定的提案。議案的擬訂方式，應是議案一旦獲得通過，即成為立法會的決定，除非獲立法會主席許可，以議案的形式撤銷該項決定，否則在同一會期內，不得就該項決定再作討論。⁵立法會所作決定的性質和後果各有

¹ 請參閱第7章第7.38至7.39段。

² 《議事規則》第37條提述不擬具立法效力的議案；《內務守則》第13至14條則訂明為議員動議該等議案而編配辯論時段的程序。

³ 《議事規則》第16(2)及(4)條。

⁴ 《基本法》第七十三條第(六)項。

⁵ 《議事規則》第32(1)條。

不同，當中有具法律效力，而政府必須按照《基本法》第六十四條予以實施的決議，亦有立法會為自我規管的目的而作出的命令，例如根據《議事規則》對某議員施加處分的議案⁶，或為規管立法會的會議程序而制訂規則或作出臨時命令的議案。立法會的決定亦可以是一種意見的表達，雖然對個別議員沒有約束力，但若然議案獲得通過，便可就立法會通過的某一特定立場或觀點而向政府施壓。

10.4 按照一般規則，須由立法會作決的議案是可予辯論的，目的是藉着商議過程，立法會應可更透徹地了解有關事宜的利弊得失，從而能夠在最佳的環境下就事宜作出決定。如事項不容辯論，《議事規則》便須如此訂明，例如法案首讀時，不得進行辯論。⁷ 然而，即使議案可予辯論，亦不代表有關辯論全無限制。議員可就一項議案發言的時間及次數均有所規定，以確保立法會的辯論得以暢順進行。

10.5 議案通常可予修正，除非議案本身是另一項議案的附屬議案，而該類議案按一般規則屬不可修正的議案。⁸ 下文有關"附屬議案"的部分會解釋此點。在《議事規則》內，有些議案並非附屬議案，但不可修正，這些包括內容以訂明措辭擬寫的議案，或特別為施行《基本法》某些條文而動議的議案，例如取消議員資格的議案⁹、就重議行政長官發回的法案的議案¹⁰，以及察悉內務委員會有關研究附屬法例及其他文書的報告的議案¹¹。

10.6 幾乎所有議案均須予表決，但《議事規則》訂明一些例外情況。其中一例是，根據《議事規則》第16(4)條動議休會辯論，而在辯論時間屆滿前，議案仍未獲得通過。根據第16(7)條，

⁶ 《議事規則》第85條。

⁷ 《議事規則》第53(2)條。

⁸ 舉例而言，"現即二讀法案"的議案是一項附帶議案，根據《議事規則》第54(6)條不得修正。

⁹ 根據《議事規則》第49B條動議的議案(旨在實施《基本法》第七十九條第(六)項及第(七)項)，按《議事規則》第49B(2)條不得修正。

¹⁰ 根據《議事規則》第66條動議的議案(旨在實施《基本法》第四十九條)，按《議事規則》第66(7)條不得修正。

¹¹ 根據《議事規則》第49E(2)條動議的議案，按《議事規則》第49E(5)條不得修正。

立法會主席會即無須付諸表決而宣布休會待續。¹² 另一例子是，根據《議事規則》第49E條動議議案，讓議員就提交立法會省覽而沒有修正案的附屬法例及其他文書發言。《議事規則》第49E(9)條訂明，在議員及獲委派官員就議案發言後，辯論即告結束。立法會主席不得提出任何待決議題交立法會表決，而立法會須著手處理議程所載的下一事項。在這兩種情形下，議案的目的均旨在利便就某項議題進行辯論，而非由立法會作出決定。本章稍後部分會詳細論述進行這些辯論的程序。

議案的種類

10.7 在其他奉行普通法的司法管轄區的立法機關，議案通常分類為實質議案和附屬議案，以反映議案的不同性質，並配合兩類議案旨在達致的目的而訂立適當的程序。香港特區立法機關的《議事規則》並無訂明這樣的分類，儘管該兩個類別的議案亦見於《議事規則》內。因此，實有必要探討《議事規則》涵蓋的各類議案在其他議會環境中的處理方式，藉以了解這些議案在處理立法會事務上如何相互關連。

實質議案

10.8 實質議案是一個獨立完整的提案，內容是以可表達立法會決定的方式擬訂。例子包括修訂《議事規則》第29(2)條提述的附屬法例或任何立法文書的議案、延展《議事規則》第29(3)條提述的附屬法例的審議期的議案、旨在修訂《議事規則》、委任專責委員會、授權某委員會行使傳召證人的權力的議案、不擬具立法效力但為利便就某項公共事務進行辯論而動議的議案，以及各項程序議案。除非《議事規則》另有規定，實質議案可予修正。

¹² 《議事規則》第16(7)條。

附屬議案

10.9 一如第10.7段所述，"附屬議案"一詞並不見於香港特區立法機關的《議事規則》。然而，在其他採用英國議會模式的立法機關，該詞在它們的程序常規中廣泛採用。在英國下議院，附屬議案有以下3種¹³：

- (a) 附帶議案，例如動議現即二讀法案的議案；
- (b) 取代辯論中議題的拖延議案，例如動議辯論中止待續的議案；
- (c) 從屬於其他議案的議案，例如修正案。

10.10 加拿大下議院採用相若的分類。在加拿大，亦有從屬於某些其他會議程序或另一議案的附屬或附帶議案，以及可較辯論中的原議案優先處理的特權議案。修正案或取代議案(例如動議辯論中止待續或下議院休會待續的拖延議案)，都是特權議案。¹⁴

10.11 採用與上述相同的原則，香港特區的立法機關有以下附屬議案：

- (a) 根據《議事規則》第29(2)及(3)條就實質議案動議修正案¹⁵(須作預告¹⁶、可予辯論、可予修正)、就其他實質議案動議的修正案(須作預告¹⁷、可予辯論、可予修正(但就不擬具立法效力的議案而言除

¹³ 請參閱厄斯金梅(2011)，*Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*，第24版，第392頁。

¹⁴ 請參閱 *House of Commons Procedure and Practice* (加拿大)，第2版，第530至532頁。

¹⁵ 例子是黃宏發議員在2004年7月7日的立法會會議上，就政制事務局局長根據《釋義及通則條例》動議修訂《2004年選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)(修訂)規例》(2004年第84號法律公告)的決議案所提出的修正案。

¹⁶ 《議事規則》第29(4)條。

¹⁷ 《議事規則》第29(6)條。

外¹⁸)、根據《議事規則》第57條就法案動議修正案(須作預告、可予辯論、不得修正)；

- (b) 從屬於另一議案的附帶議案，例如根據《議事規則》第54(3)條動議"現即二讀法案"(可予辯論、不得修正¹⁹)、根據《議事規則》第58(1)條動議"下述條文[或附表]納入本法案"(可予辯論、不得修正)、根據《議事規則》第63(1)條動議"三讀並通過法案"(可予辯論、不得修正)；及
- (c) 中斷及取代辯論中議題的拖延議案，例如根據《議事規則》第40條動議辯論中止待續或全體委員會休會待續"(可予辯論²⁰、不得修正²¹)。

與處理法案的程序相關的附屬議案

10.12 當提案的並非一項單一議案，例如包含多項條文及附表的法案，便須採用一套較複雜的程序，以便讓主體提案內的每項議案均有機會提出待議、進行辯論及付諸表決。法案屬實質提案。在此提案之內，會有各項讓法案經過三讀程序的附屬議案。動議法案予以二讀(三讀)或將某項條文納入法案的議案，是從屬於有關法案的附帶議案。此等附帶議案不得修正，亦無須就其作出預告，因為該等議案是使法案作最終決定的程序的組成部分。

¹⁸ 內務委員會從2014年1月24日制定的《內務守則》第17(a)條中刪除有關就議案修正案作出修正的預告規定後，現時實際上已無法修正就不擬具立法效力的議案動議的修正案。新安排自2014年2月19日起生效。請參閱議事規則委員會2013年10月至2014年6月的工作進度報告，第2.7至2.10段。

¹⁹ 《議事規則》第54(6)條。

²⁰ 根據《議事規則》第40(1)及(4)條，立法會主席須提出根據該等條款動議的議案的待議議題，這意味該等議案可予辯論。

²¹ 《議事規則》第40(5)條。

10.13 條文及附表的修正案為附屬議案，動議此等議案須作出預告。²² 此等修正案雖然附屬於有關法案，每項均為獨立議案。²³ 當立法會在法案通過二讀後成為全體委員會時，會議過程中會提出將法案個別條文及附表納入法案的附帶議案待議、進行辯論及付諸表決。在相關的附帶議案已提出待議後，已就修訂某項條文或附表作出預告的議員被叫喚發言時，須動議有關的修正議案。在繼續處理原有的附帶議案前，須先處理有關的修正議案。

10.14 有關法案的三讀過程及如何處理附帶議案及修正案的詳情，載於第11章。

辯論中止待續或全體委員會休會待續的議案

10.15 拖延議案會令會議程序中斷，並取代原議案在會議上先獲處理。拖延議案必須先行處理，方可恢復就原議案進行辯論。根據《議事規則》第40條提出的將立法會辯論中止待續或全體委員會休會待續的議案，屬拖延議案，旨在讓立法會或全體委員會有機會考慮辯論應否中止待續，或全體委員會應否休會待續，直至另一次會議。提出拖延議案無須作出預告。在立法會會議的辯論過程中，就某議題起立發言的議員可根據《議事規則》第40(1)條，無經預告而動議一項現即將辯論中止待續的議案，或當立法會成為全體委員會時，可根據《議事規則》第40(4)條動議委員會現即休會待續的議案。此等議案如獲得通過，有關的辯論或會議程序即中止待續而告中斷，但可在將來某日恢復。根據《議事規則》第40條動議的議案不得修訂，或在動議時附帶任何條件或限制。

10.16 根據《議事規則》第40(1)條動議的議案如獲通過，立法會須著手處理下一事項。中止的辯論可在其後舉行的立法會會議上恢復進行，惟須在擬恢復辯論當天不少於5整天前，向立法會秘書作出恢復辯論的預告，除非立法會主席同意免卻預

²² 《議事規則》第57(2)條訂明，動議法案修正案的預告，須於全體委員會審議該法案當天不少於7整天前作出，獲全體委員會主席許可者除外。

²³ Sir Gilbert Campion (1950), *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*, 第20頁。

告。²⁴ 當辯論恢復後，另一項中止待續的議案可被提出。²⁵ 如議案被否決，立法會須繼續辯論原議案，除獲委派官員外，不得再動議中止待續的議案。²⁶

10.17 根據《議事規則》第40(4)條動議全體委員會休會待續的議案如獲通過，全體委員會即須回復為立法會，並著手處理下一事項。休會待續的程序如要恢復進行，須在不少於5整天前向立法會秘書作出恢復程序的預告，除非全體委員會主席同意免卻預告。當全體委員會程序恢復後，另一項休會待續的議案可被提出。《議事規則》並無規定，若較早時動議立法會全體委員會休會待續的議案被否決，不得再動議同一程序休會待續的議案。

10.18 2012年5月9日，在立法會全體委員會會議上審議《2012年立法會(修訂)條例草案》的條文及附表時，余若薇議員動議全體委員會休會待續。余議員當時表示該項議案如被否決，便不能再次動議，立法會主席曾鈺成議員回應時澄清，由於《議事規則》第40條並無指明在同一程序中不得再次動議這樣的議案，而全體委員會審議階段可以十分冗長，他認為不同議員應獲准在全體委員會審議階段的不同時段，動議休會待續的議案。然而，他作為立法會主席，有責任考慮提出有關議案的時間是否合理。²⁷ 由余若薇議員動議的議案經辯論後被否決。2012年5月16日，梁家傑議員及李卓人議員分別擬動議將同一程序休會待續。在聆聽他們的解釋後，立法會主席認為，過去一星期沒有任何新發展，令致擬議議案進行的辯論有別於一星期前已就余若薇議員動議的議案所作的5小時辯論。他不批准梁家傑議員及李卓人議員動議其議案。²⁸

²⁴ 《議事規則》第40(2)、(4)及(6)條。

²⁵ 《議事規則》第40(8)條。

²⁶ 《議事規則》第40(3)條。

²⁷ 2012年5月9日的立法會會議，立法會議事錄，第6632至6637頁。

²⁸ 2012年5月16日的立法會會議，立法會議事錄，第6984至6992頁及第7089至7094頁。

10.19 慣常的 15 分鐘發言時限適用於根據《議事規則》第40(1)條動議的議案。然而，倘若將議案辯論中止待續的議案，是就一項已獲內務委員會另行建議指定發言時間的議案(例如在每次立法會會議上進行的例常議案辯論)提出，就此中止待續議案發言的議員，每人發言的時間不得超過該建議指定的時限(如該時限獲立法會主席接納)。²⁹

議案及修正案的預告規定

10.20 《議事規則》第29(1)條訂明，如擬在立法會或全體委員會動議議案，必須在立法會或全體委員會審議該議案當天不少於12整天前作出預告。由於立法會或全體委員會會議可能持續數天，用以訂定預告期限的日子是有關立法會會議的首天。自第一屆立法會以來，用以指明立法會會議日期的英文用語，已採用"Council meeting of"，而非"Council meeting on"，例如2014年11月5日的立法會會議，英文用語是"the Council meeting of 5 November 2014"。立法會會議實際上可持續兩天或以上，但在這些日子處理的事項，仍當作在2014年11月5日處理。這是旨在避免議員及市民對有關立法會會議的日期產生混淆。³⁰

10.21 儘管《議事規則》第29(1)條訂明預告規定，但有關規則亦賦予立法會主席批准免卻作出預告的酌情權。免卻預告的要求通常不獲批准，除非有關議員或獲委派官員提出非常充分的理由，解釋為何未能給予12整天的預告。立法會主席十分重視就提交立法會作決的議案作出適當的預告，以便所有議員可在決定是否支持有關議案前，有機會就議案的利弊諮詢各自的選民及所屬的政治團體。若有關事宜曾提交內務委員會討論，立法會主席可參考內務委員會的意見，惟立法會主席的裁決獨立於內務委員會的意見。

²⁹ 《內務守則》第17(c)條。

³⁰ 以2014年11月5日的立法會會議為例，在該次立法會會議上動議議案的預告期限為2014年10月21日。在2014年10月21日至11月5日期間沒有公眾假期。

10.22 議案修正案的預告期為立法會或全體委員會審議該議案當天不少於5整天之前，除非立法會主席或全體委員會主席批准免卻作出預告。³¹ 載述立法會會議處理的法案、議案及修正案的預告期規定的列表，載於**附錄10-A**。

根據第1章第35條或其他條例批准附屬法例或其他文書的議案

10.23 一如第7章解釋³²，立法會可動議議案提出批准或修訂附屬法例。凡須經立法會批准的附屬法例，必須提出一項議案(或擬議決議案)，以尋求立法會根據相關條例給予的批准。就此擬議的修正案可根據《釋義及通則條例》(第1章)第35條的規定提出。此類議案(或擬議決議案)的預告期為立法會審議該議案當天不少於12整天前。此等議案(或擬議決議案)的修正案的預告期為有關立法會會議不少於5整天之前，除非立法會主席批准免卻作出預告。

修訂受第1章第34條或其他條例規限的附屬法例或其他文書的議案

10.24 如附屬法例或其他文書的制定須根據第1章第34條或某項條例經由立法會審視，有關的附屬法例或文書必須提交立法會省覽。如要對此等附屬法例或文書作出修正，須在審議期內動議有關議案(或擬議決議案)³³，而相關的預告須在立法會審議該議案(或擬議決議案)當天不少於5整天前作出，除非立法會主席批准免卻預告。³⁴《議事規則》第29(4)條訂明，修正對附屬法例或文書作出修訂的議案所需的預告期，由立法會主席酌情決定。

³¹ 《議事規則》第29(6)條。

³² 請參閱第7章第7.83至7.84段。

³³ 請參閱第7章第7.82段。

³⁴ 《議事規則》第29(2)條。

根據第1章第34條或其他條例延展作出修訂的審議期的議案

10.25 根據第1章第34條對附屬法例作出的修訂，須於該附屬法例在立法會會議席上提交該會省覽之後28天內作出。該28天可提出修訂的審議期，可藉在審議期內任何時間為此目的而動議的議案予以延展。動議有關議案的預告必須在立法會審議該議案當天不少於3整天前作出，除非立法會主席批准免卻預告。³⁵ 第29(4)條訂明，修正延展審議期的議案所需的預告期，由立法會主席酌情決定。

察悉內務委員會有關研究附屬法例及其他文書的報告的議案

10.26 《議事規則》第JB部訂明，內務委員會就其研究已提交立法會省覽的附屬法例及其他文書所作的報告，可在緊接可提出修訂的期限完結前的立法會會議上，向立法會提交。³⁶ 議員可在不遲於該報告提交的立法會會議之前的一星期，通知內務委員會應就該報告內任何附屬法例或文書進行辯論，或如在該報告提交的立法會會議之前的一星期並無內務委員會會議舉行，則該議員可在該次立法會會議不少於6整天前向內務委員會秘書作出通知。內務委員會主席接獲有關通知後，會在相關立法會會議舉行兩整天前作出預告，動議一項察悉該報告的議案。立法會主席可酌情免卻預告。³⁷ 本章稍後部分會進一步詳述《議事規則》第JB部所訂的程序，以及為何需要提出此類議案的背景。³⁸

作出預告的方式

10.27 就議案或修正案作出的預告，必須由最少一名議員或《基本法》或《議事程序》所規定的數目的議員簽署。³⁹ 如有多於一名議員在該預告上簽署，該等議員須指定其中一人為該

³⁵ 《議事規則》第29(3)條。

³⁶ 《議事規則》第49D條。

³⁷ 《議事規則》第49E條。請參閱議事規則委員會2009年7月至2010年6月的工作進度報告，第3.11至3.22段。

³⁸ 請參閱第10.93至10.95段。

³⁹ 舉例而言，《議事規則》第30(1A)條訂明，就根據第49B(1A)條動議取消議員資格的議案作出的預告，除由擬動議議案的議員簽署外，須由另外3名議員簽署。

議案的動議人。就議案所作的預告可以中文或英文撰寫；但如議案以中文撰寫，有關修正該議案的預告須以中文撰寫；如議案以英文撰寫，則有關修正該議案的預告須以英文撰寫。⁴⁰ 該預告須呈交立法會主席，並以書面將副本送達立法會秘書辦事處。

10.28 立法會主席接獲就議案或修正案所作的預告後，可指示按所交來的原有措辭印載。立法會主席亦可指示在作出屬編輯性質的修改後予以印載。此外，如立法會主席認為該預告不合乎規程，亦可將該預告退回簽署該預告的議員。⁴¹

10.29 如有多於一名議員就相同修正案作出預告，《議事規則》第30(4)條訂明，最早作出預告而未有撤回該預告的議員為修正案的動議人。在2000年之前，只有最早作出預告的議員獲准動議有關修正案，這意味着若該議員在動案該議案之前撤回預告，立法會便沒有機會審議有關修正案。在議事規則委員會於1999-2000年度進行檢討後，第30(4)條已作修訂，以容許最早作出預告而未有撤回該預告的議員動議有關修正案。第35條亦作修訂，以確保立法會秘書會就撤回有關預告得到指示。

10.30 按照現行慣例，立法會秘書就相同修正案接獲的所有預告，會按接獲該等預告的先後次序列於會議議程內。名單上的首位議員將被叫喚動議有關修正案。如該議員已撤回修正案預告或決定不動議修正案，名單上的下一位議員將被叫喚動議有關修正案。⁴² 根據《議事規則》第32條，立法會對該修正案作出決定後，其他議員不得在同一會期內動議相同議案。⁴³

⁴⁰ 《議事規則》第30(2)條。

⁴¹ 《議事規則》第30(3)條。

⁴² 《內務守則》第19A條。

⁴³ 例子是陳偉業議員及方剛議員根據第1章第34(2)條，分別就立法會在2011年5月4日會議上審議的《2011年公共收入保障(應課稅品)令》提出的兩項擬議決議案。立法會就該兩項擬議決議案進行合併辯論。鑒於兩項擬議決議案內容完全相同，而陳偉業議員在較早的日期提交預告，立法會主席叫喚陳議員動議其擬議決議案。該議案付諸表決後遭否決。方議員沒有被叫喚動議其擬議決議案。

有關議案及修正案的規限

《基本法》第七十四條是否適用於議案

10.31 一如第2章所述⁴⁴，在第一屆立法會候任議員草擬《議事規則》以供立法會在1998年7月2日舉行的首次會議上通過期間，有關《基本法》第七十四條是否適用於立法會審議的議案或議案及法案的修正案，曾引起一些疑問。當時候任議員了解到第七十四條所訂的限制，並同意須再行研究該條文的適用範圍。為使立法會可即時運作，候任議員同意，就反映第七十四條的規定而言，《議事規則》第51(3)及(4)條規管提交法案事宜的條文已屬足夠。候任議員又同意，《議事規則》應納入有關提出具有"由公帑負擔的效力"的議案、議案及法案的修正案的規限(類似於1997年前立法機關所採納的規限)，藉此在不抵觸《基本法》的情況下，適當地平衡立法會議員提出立法措施的權力。

10.32 1998年6月30日，律政司法律政策專員提出律政司的意見，認為《基本法》第七十四條不應只涵蓋法案，同時亦應涵蓋法案的修正案。鑒於對第七十四條適用範圍的詮釋不一，第一屆立法會的議事規則委員會曾於1998年7月舉行連串會議，研究有關事宜。委員會察悉，法律政策專員認為第七十四條應適用於法案的任何修正案，包括由政府提出的修正案，但不應適用於根據第1章第34及35條動議的議案。然而，鑒於行政長官在《基本法》第四十八條第(十)項下的職權，法律政策專員認為，某項議案(包括不擬具立法效力的議案)是否屬於第四十八條第(十)項所訂"有關財政收入或支出"的範圍，以及某項法案是否屬於第七十四條所述涉及公共開支、政治體制或政府運作，或政府政策的範圍，應由行政長官決定。

10.33 委員會經研究《基本法》提述"法案"、"議案"及"對政府法案的修正案"時所用的詞句後，認為《基本法》使用的該等詞句十分清晰明確。委員會的結論是，倘若《基本法》第七十四條是要涵蓋對政府法案的修正案，起初實在沒有理由不將之寫入條

⁴⁴ 請參閱第2章第2.8至2.11段。

文之內。在此情況下，把第七十四條的適用範圍擴大至包括議員對政府法案的修正案，並不恰當。此外，根據《議事規則》所訂的立法程序，倘若負責法案的議員(或官員)認為難以接受經修正的法案，他可在法案進行三讀的階段開始之時，撤回該法案。上述程序讓政府有方法決定由其提交的擬議法例的最終內容，並確保行政機關與立法機關在某程度上互相制衡，亦保留了行政主導的原則。

10.34 委員會又察悉，《基本法》第七十四條並無訂明應由誰人決定某項議案或法案是否屬於第四十八條第(十)項或第七十四條各自涉及的範圍。然而，假如《基本法》起草委員的意向是由行政長官作出該等決定，如此重要的規定便應有明文載述。委員會認為，把每項法案、議案及修正案提交行政長官作出裁定，不但會擾亂行政機關與立法機關之間的適當制衡，亦會嚴重影響立法會的日常運作。考慮到《基本法》所規定行政機關、立法機關和司法機關的權力，以及三者之間的相互關係，委員會認為，倘若任何人(包括政府在內)因立法會主席的裁定感到受屈，或認為立法會有違法之舉，可尋求司法申訴。

10.35 議事規則委員會的上述意見，載於提交內務委員會1998年7月24日會議的報告內，詳情請參閱**附錄10-B**。內務委員會察悉該報告的內容。雖然政府並無就該報告提出任何意見，但每當立法會請政府就某項全體委員會審議階段修正案提出意見，而政府如認為有關修正案屬《基本法》第七十四條的涵蓋範圍，均一貫重申上述的保留立場。⁴⁵

法律及憲制方面的考慮

10.36 在一些情況中，政府在被要求就某項擬議議案給予意見時，會向立法會主席提出該議案違反《基本法》或香港法例。立法會主席曾鈺成議員在2008年12月8日所作的裁決⁴⁶中表明，立法會主席只按照《議事規則》來決定擬議議案是否可以提

⁴⁵ 在梁國雄訴立法會主席[2007] 1 HKLRD 387一案有關司法覆核申請的法律程序中，政府在向法院提交的意見書內重申其對《基本法》第七十四條的詮釋的意見。

⁴⁶ 請參閱附錄10-C。

出。立法會主席所作的裁決屬程序性質。當法律及憲制方面的事宜屬所考慮的程序問題不可或缺的部分時，立法會主席才會考慮該等事宜。

10.37 為修訂提交立法會省覽的附屬法例而提出的議案，不得超越賦予有關當局訂立該附屬法例的權力。這是《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條所訂的原則，當中訂明，立法會可修訂某項附屬法例，但修訂方式須符合訂立該附屬法例的權力。若有意見以越權為理由質疑修訂某項附屬法例的議案是否可以提出，立法會主席採用的慣常做法，是參照根據第1章及有關條例的相關條文賦予訂立該附屬法例的有關當局的權力，考慮擬議議案有否超越所賦予的權力。

《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)(第2號)公告》

10.38 立法會主席曾鈺成議員就葉劉淑儀議員為修訂《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)(第2號)公告》提出的擬議決議案所作的裁決，可引述為例以闡明如何處理有否越權的問題。《僱員再培訓條例》(第423章)訂明，每一名僱主須就其僱用的每一名外來僱員繳付一項徵款，徵款的數額為該條例附表3所指明的款額。根據該條例第31(1)條，行政長官會同行政會議可藉憲報公告修訂附表3。

10.39 政府於2008年11月11日在憲報刊登公告，廢除早前的公告(即把徵款由"400元"減至"0元"，為期兩年)，並代之以徵款額為"0元"，有效為期5年，直至2013年8月1日為止。葉劉淑儀議員的擬議決議案旨在取消該5年時限，讓新訂的"0元"徵款額自2013年8月1日起繼續生效，不設任何終止日期。政府辯稱，此舉等同完全豁免向僱主徵款，而這超越了行政長官會同行政會議作出此公告所行使的權力。立法會主席察悉，該條例中並無明訂或隱含的限制，規限對附表3作出的修訂的徵收款額所應適用的時限。該等時限的長短基本上是一項政策問題，屬於行政長官會同行政會議的權力範圍。因此，他認為葉劉淑儀議

員的擬議修訂與法例中的相關條文沒有不相符的情況，故容許她在2008年12月10日的立法會會議上動議該項修訂。⁴⁷

10.40 另一名議員(李永達議員)亦就政府在同一公告中對附表3所作出的修訂，提出一項修訂。李議員建議，根據早前的公告，自勞工及福利局局長指定並經立法會所批准的日期起，將徵款的數額回復至400元。政府認為此項擬議修訂越權，因為此舉等同訂明凡對附表3作出修訂將須符合第1章第35條的規定，而非按《僱員再培訓條例》所訂須符合第1章第34條的規定。若要作此改變，只可透過修訂該條例本身的條文才可達到。立法會主席接納此項意見，並裁定李議員提出的擬議修訂不合乎規程。

10.41 立法會主席就葉劉淑儀議員及李永達議員為修訂《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)(第2號)公告》提出的擬議決議案所作的裁決，載於**附錄10-C**。

《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》

10.42 立法會主席就立法會修訂(包括"廢除")提交其省覽的附屬法例的權力範圍作出的另一項重要裁決，關乎陳淑莊議員就廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》(下稱"《修訂令》")提出的擬議決議案。《修訂令》旨在以一份新的清水灣郊野公園已予批准的地圖取代原來該郊野公園已予批准的地圖，並藉此將郊野公園5公頃的土地剔除，以作為新界東南堆填區擬議擴展部分的已予批准的地圖所取代。

10.43 經進行公眾諮詢、考慮就未定案地圖所提出的反對意見，以及把新的已予批准的地圖存放於土地註冊處後，行政會議於2010年5月25日建議，行政長官指令根據《郊野公園條例》(第208章)第14條制定《修訂令》。陳淑莊議員作出預告，表示擬在2010年10月13日的立法會會議上動議廢除《修訂令》。政府回應時向立法會主席提出意見，認為立法會議員提

⁴⁷ 在2008年12月10日的立法會會議上，葉劉淑儀議員代表為研究該公告而成立的小組委員會動議該修正案。該修正案被否決。《立法會議事錄》，第1956至2032頁。

出一項決議案來廢除《修訂令》是不合法的，因為此舉與根據第208章第14條作出《修訂令》的權力不相符，該條文規定行政長官須實行行政長官會同行政會議的決定。行政長官"須"作出命令，即表示不能合法地作出任何事情阻止或修訂有關指定，包括動議議案廢除該命令。

10.44 經諮詢法律意見(包括徵詢外界資深大律師的意見)，並參考前立法會主席范徐麗泰議員一項裁決⁴⁸後，立法會主席曾鈺成議員認為，立法會應具有審議附屬法例的憲制責任，並因此有權在適當時作出修改或廢除；而任何條例中賦權訂立附屬法例的法定條文，在欠缺清晰措辭或明確立法意圖的情況下，不應詮釋為立法會已放棄其對行使該權力的控制權。他認為行政長官在根據第208章第14條履行其責任時，並非沒有權力決定何時作出有關指定的命令和該項命令應在何時生效，以及在有充分理由的情況下，在立法會動議廢除他先前所作出的命令。立法會主席認為，無論第208章第14條或第208章按整體理解，均沒有表明或確實顯示任何相反意圖，致使立法會根據第1章第34條修訂(及因而廢除)附屬法例的權力並不適用。因此，他裁定陳淑莊議員提出的擬議決議案合乎規程。立法會主席的有關裁決載於**附錄10-D**。

由公帑負擔的效力

10.45 根據《議事規則》第31(1)條，立法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行政長官或獲委派官員提出。議員如擬動議具有相同

⁴⁸ 立法會主席范徐麗泰議員在1999年5月3日就一項旨在廢除根據《公共收入保障條例》訂立的命令中若干部分的議案所作的裁決中，接納了立法機關法律顧問的意見："在一般的情況下，如立法會擬根據第1章第34(2)條修訂一項附屬法例，只要所提出的修正案是符合《議事規則》的規定，立法會便可藉廢除、增補或更改有關附屬法例的形式予以修訂。然而，由於第1章第34(2)條規定立法會只能在符合訂立有關附屬法例的權力的情況下才可修訂某項附屬法例，所以必須就.....有關條例的情況去研究立法會對於修訂該令的權力範圍有多大。"經考慮根據該條例作出該命令的目的，范徐麗泰議員認為，立法會在這方面的權力，只限於在其認為適當的情況下把該命令廢除。她裁定不可動議有關廢除該命令附表內若干條文的擬議決議案。請參閱http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/pre_rul/pre0503-ref-c.pdf。

目的或同樣具有由公帑負擔的效力的議案，必須得到行政長官的書面同意，並記錄在會議過程紀錄內。第31(1)條是一項自我施加的限制，以秉持任何具有由公帑負擔的效力的建議應由政府提出或獲政府授權的原則。⁴⁹

10.46 "由公帑負擔的效力"的概念早於1997年之前已經形成，當時《會議常規》規定，任何擬動用香港公帑的建議，必須由總督提出，或由獲委派官員或獲總督明確授權或許可提出該建議的立法會議員提出。⁵⁰ 此概念原本以官方"在財政上作主導"的憲制原則為基礎。換言之，官方負責就公共開支要求撥款，立法機關則負責批准撥款。

10.47 時任立法局主席黃宏發議員在1995年12月5日就對《1995年人民入境(修訂)(第2號)條例草案》的擬議修正案所作的裁決中表示，此項原則反映於當時的《會議常規》第23條；該條文規定立法局主席須"公平合理地行事，並考慮所有相關因素，然後以客觀的方式權衡所有相關考慮因素後定出他的意見"。黃議員又在其裁決(載於**附錄10-E**)中強調，立法會主席"在平衡協調方面肩負重任"，以確保官方的論點獲得審慎考慮，因為他有責任按照"官方在財政上作主導"的憲制原則行事，同時亦須維護議員提出任何議題在立法會進行辯論的權利。當時的慣常做法是，立法局主席在作出裁決前，會徵詢政府對議員議案(具有立法效力)或議員就政府議案或法案提出的修正案的意見。此做法一直沿用至今。

10.48 雖然"政府在財政上作主導"的原則在《基本法》中並無明文訂明，第一屆立法會一致決定在其《議事規則》中保留此項原則，分別訂立《議事規則》第31(1)條管限議案及議案的修正案，以及《議事規則》第57(6)條管限法案的修正案。儘管如此，此項原則應如何應用，視乎個別情況而定。立法會主席決定擬議議案或修正案是否具有由公帑負擔的效力時，通常會參考若干指導性準則。此等指導性準則包括：該項建議會否施加一項新增而獨特的法定職能，而此項職能在現行法律中並

⁴⁹ 請參閱第2章第2.8至2.9段。

⁵⁰ 《會議常規》第23條及第45(6)條。

沒有訂明；該項建議會否需要動用一筆為數並非象徵式或微不足道的公帑；以及該項建議會否令根據法定權限可收取的政府收入減少。

新增而獨特的法定職能

10.49 可能會引致由公帑負擔效力的擬議議案或修正案的其中一項普遍特點，是設立新增而獨特的法定職能。凡認為其建議沒有任何由公帑負擔的效力的議員，他們最常用的論據是，其建議所帶來的額外開支只屬有關建議的"附帶後果"，或有關建議只不過是把已由現行法例或將現時的做法具體表述出來而已。

10.50 1999年3月，何秀蘭議員就《區議會條例草案》提出擬議修正案，增訂一種新職能，讓區議會可"接受香港居民申訴並作出處理"。雖然當時已設有"會見市民計劃"活動，而擬議修正案是要正式確立有關活動，使之成為區議會的一項職能，但立法會主席范徐麗泰議員裁定，她需要考慮就行政計劃及法定職能而言，政府所須承擔的責任有何分別。香港立法機關的主席所採用的原則是，凡對由法例成立的團體施加一項新職能以規定其必須做某種事情，如為了做該事情而須使用公帑，便將無可避免地對政府收入構成負擔。適用的測試是，擬議法定職能是否在現行法例下已有所規定的。若否，而立法會主席亦認為履行新職能將須使用公帑，則該修正案便具有由公帑負擔的效力。就何議員的個案而言，范徐麗泰議員認為，政府有責任為擬議修正案所帶來的新法定職能調撥資源，因此有關修正案須經行政長官授權。立法會主席的有關裁決載於**附錄10-F**。

10.51 在另一個案中，3名議員於2002年7月擬修正《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》，在擬議法例提供法定的賠償計劃，讓因並非真誠地作出或是疏忽地作出的"錯誤"指明而蒙受損失的人士，可向政府索取賠償。雖然該3名議員各自提出內容稍有不同的計劃，但立法會主席范徐麗泰議員認為，有關擬議修正案均旨在引進一項有別於根據普通法可採用的賠償方法的

法定賠償計劃。如施行3項計劃中的任何一項，政府根據普通法所須支付的賠償將會有所增加，並因此須動用政府收入。⁵¹

政府承擔額外開支的法定責任

10.52 政府是否有法定責任承擔額外開支，是另一項決定有關修正案是否具有由公帑負擔效力的指導性準則。立法會主席范徐麗泰議員於1998年7月對李卓人議員就政府根據《肺塵埃沉着病(補償)條例》(第360章)提出的決議案所動議的擬議修正案作出的裁決，可資說明此點。李議員提出的擬議修正案，其法律效力是把親屬喪亡之痛的補償額提高，而支付補償是肺塵埃沉着病補償基金("補償基金")所須承擔的一項法定責任。然而，立法會主席察悉，該條例既沒有規定政府須為補償基金提供資金，亦不設任何法定機制把補償額與建造工程承建商及石礦場經營人所支付的徵款掛鉤，以便為補償基金提供資金。由於補償基金屬於法定基金，並不是政府收入，因此，如某項決定附有引致該項基金需增加任何開支的效果，該項決定並不會引起需由公帑負擔的效力。立法會主席裁定李議員的擬議修正案可以提出。立法會主席的有關裁決載於**附錄10-G**。

10.53 同樣的原則亦適用於何俊仁議員就《1998年證券(修訂)條例草案》所提出的擬議修正案。立法會主席范徐麗泰議員裁定，何議員的擬議修正案可以提出，理由是有關的聯合交易所賠償基金並非來自政府一般收入，政府亦無法定責任向該項基金注資或向證券及期貨事務監察委員會的儲備金注資，以便有需要時為該基金提供資金。⁵² 立法會主席范徐麗泰議員在回應政府的上訴時重申，《證券及期貨事務監察委員會條例》(第24章)清楚訂明，該賠償基金屬於一個自行籌集資金運作的基金，並無保證可滿足任何有關賠償的申索。證券及期貨事務監察委員會有酌情權決定應如何支付申索。⁵³

⁵¹ 請參閱立法會主席的裁決，http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/pre_rul/pre0710cb3-ref-c.pdf。

⁵² 請參閱立法會主席的裁決，http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/pre_rul/981117.pdf。

⁵³ 請參閱立法會主席對財經事務局局長的回應，http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/pre_rul/981118.pdf。

10.54 立法會主席在考慮政府承擔法定責任的程度時，亦會顧及政府運用收入或其他公帑履行法定責任的"間接程度"，以及牽涉的金額數目是否屬象徵式或微不足道而可輕易由政府現時的預算支付，因而就《議事規則》第31(1)及57(6)條所指的"由公帑負擔的效力"而言，可不予理會。^{54 55}

政府的收入減少

10.55 1998年7月23日，立法會主席范徐麗泰議員對梁耀忠議員就《1998年假期(修訂)條例草案》提出的擬議修正案所作的裁決，對釐定收入減少是否屬於"在收入方面的負擔"亦具重要意義。梁議員提出修正該條例草案，額外將抗日戰爭勝利紀念日列為香港公眾假期。政府提出的一項論據，是政府在生產力或可賺取收入的能力方面將會蒙受損失，而在收入方面的負擔將不會是輕微的，因此不可忽視。立法會主席認為，要確立這聲稱，必須令她信納有關的政府收入須為獲法律授權予以收取的，而損失是由該項擬議修正案所造成的。由於《假期條例》(第149章)並無向政府施加須向在公眾假期工作的公務員支付薪金的責任，而該條例亦非政府用來賺取收入的法例，因此有關會導致政府收入減少的聲稱不能確立。⁵⁶

10.56 立法會主席范徐麗泰議員於2001年11月19日作出另一裁決，當中扼要複述立法機關法律顧問所提出的建議，即作為大原則而言，《議事規則》第31(1)及57(6)條所規定的"由公帑負擔的效力"限制，是適用於根據法定權力可收取的收入。若任何建議具有於法律上可減少政府收入的法律效果，便會具有由公帑負擔的效力，理由是收入上的減少明顯會導致《議事規則》第31(1)及57(6)條所指的動用政府收入。⁵⁷

⁵⁴ 例子是立法會主席對鄭家富議員就《1999年道路交通法例(修訂)條例草案》提出的擬議修正案所作的裁決。

⁵⁵ 立法會主席就李卓人議員提出將《2010年〈最低工資條例〉(生效日期)(第2號)公告》的生效日期提前的擬議修正案所作的裁決，是說明須考慮所涉公帑款額的另一例子，http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/pre_rul/pre0103-ref-c.pdf。

⁵⁶ 請參閱立法會主席的裁決，http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/pre_rul/980723.pdf，以及立法會主席致教育統籌局局長的覆函，http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/pre_rul/980729.pdf。

⁵⁷ 請參閱立法會主席的裁決，http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/pre_rul/r011119c.pdf。

就關乎全國人大、中華人民共和國中央政府，或其他司法管轄區的事宜發表意見

10.57 議員不時或想動議議案辯論，以就關乎全國人大、中央政府或內地任何地方機關的一些時事問題發表意見。立法會主席范徐麗泰議員在2004年4月作出的一項裁決中，就香港特區立法會在多大程度上可就關乎全國人大及其常務委員會(下稱"人大常委會")的議案進行辯論，確立了若干原則。范徐麗泰議員提述《基本法》中多項條文，即第一條、第五條、第十二條、第十七條、第五十七條、第七十三條第(一)項及第七十三條第(六)項，概述全國人大／人大常委會與香港特區立法會之間的憲制關係及相關的權力，以及根據《立法會(權力及特權)條例》(第382章)議員在立法會的言論及辯論自由。依立法會主席之見，她有責任維護議員的權利及特權，包括他們的言論自由，但該項自由並非全無限制。視乎所提出議案的特定用語，關乎國家機關的議案並非完全不可能在立法會獲接納進行辯論，但該議案須符合有關的憲制文書及規則的要求。她認為立法會如就一項議案進行辯論，而該議案中有針對人大常委會本身特性或人大常委會依法作出的行為作出指控的語句，並有可能貶低其在市民心目中的形象，是不合乎規程的。⁵⁸ 在2004年5月作出的另一裁決中，立法會主席范徐麗泰議員基於同一理由裁定有關的擬議議案不合乎規程，並退回議員。然而，她在裁決中表示，基於人大常委會的決定顯示其漠視市民訴求的現象而對它作出批評，並非不合乎規程，因為這樣做將不相等於針對人大常委會本身特別地位或其依法作出的行為而作出指控性的語句。⁵⁹

10.58 立法會主席范徐麗泰議員於2007年5月7日就一項涉及中央人民政府的擬議議案所作的裁決中，應用了同一原則，即基於就《中華人民共和國憲法》及《基本法》的內容而言，中央人民政府與香港特區之間是有憲制關係的。她認為，立法會針對中央人民政府作出帶有指控性或向其作出譴責的詞句，又或要求中央人民政府違反《中華人民共和國憲法》，均不合乎規

⁵⁸ 請參閱立法會主席的裁決，http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/pre_rul/pre0430cb3-ref-c.pdf。

⁵⁹ 請參閱立法會主席的裁決，http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/pre_rul/pre0507cb3-ref-c.pdf。

程。⁶⁰ 立法會主席曾鈺成議員採用同一原則，裁定就關乎人大常委會2014年8月31日所作決定的議案提出的一項擬議修正案，不可提出。⁶¹

10.59 如不擬具立法效力的議案所關乎的事宜可能涉及香港以外的地方，沒有任何裁決不准議員動議此類議案，惟有關議案必須符合《議事規則》。在一些情況中，若內務委員會認為在立法會會議中就涉及外交事務的事宜動議議案進行辯論並不合適，慣常的做法是，如議員達成共識，會由立法會主席⁶² ⁶³ 或內務委員會主席⁶⁴ ⁶⁵ 致函有關官方機構，以表達議員的關注。

呼籲市民進行違法作為屬不合乎規程

10.60 雖然《議事規則》並無明文規定，但議員藉在立法會動議議案呼籲市民進行任何違法作為，即屬不合乎規程。例子包括呼籲市民參加不獲警方發出不反對公眾遊行通知⁶⁶ 的公眾遊行。立法會主席范徐麗泰議員就呼籲市民參加7月1日遊行或其他遊行的多項議案作出各項裁決時重申，立法會不應呼籲市民參加並不符合法律規定的活動。她把相關的議案退回議員，並准許重訂議案的措辭。

⁶⁰ 請參閱立法會主席的裁決，http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/pre_rul/pre0507-ref-c.pdf。

⁶¹ 請參閱立法會主席的裁決，http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/pre_rul/pre20150126-ref-ec.pdf。

⁶² 在斯諾登先生指稱美國政府入侵本港電腦系統後，立法會根據《議事規則》第16(4)條在2013年6月19日的會議上就網絡安全進行休會辯論。其後，應內務委員會要求，立法會主席於2013年7月致函美國政府及美國國會，就美國政府被指入侵香港的通訊網絡一事予以譴責，並要求美國國會敦促美國政府全面交代此事。

⁶³ 應內務委員會要求，立法會主席於2013年10月致函菲律賓國會，以表達議員對菲律賓政府處理人質事件的手法的關注，並促請菲律賓國會敦促菲律賓政府積極回應傷者及死難者家屬的訴求。

⁶⁴ 在1998年7月24日的會議上，內務委員會通過由立法會全體議員聯署致函印度尼西亞共和國總統，對印尼華裔人士指稱人權遭受侵犯一事表達深切關注。內務委員會亦通過，由內務委員會主席致函中華人民共和國國家主席以表達議員的關注，並把函件的副本送交行政長官備悉。

⁶⁵ 北大西洋公約組織(下稱"北約")轟炸中國駐南斯拉夫大使館後，內務委員會在1999年5月10日的會議上決定，在1999年5月12日立法會會議上就"譴責北約"進行議案辯論，並致函中華人民共和國外交部駐香港特別行政區特派員，以表達議員對轟炸事件的關注。

⁶⁶ 《公安條例》(第245章)第13、13A及14條。

10.61 立法會主席曾鈺成議員在2009年6月17日作出的裁決中亦秉持同一原則，表明他不應容許立法會呼籲市民參加將要舉行而未能確定已符合所需法律規定的活動。他在裁決中亦指出，他不適宜揣測警方會怎樣處理每宗活動的通知，亦不適宜基於這活動已舉辦了若干年而假定警方必定會就有關活動發出不反對通知書。⁶⁷

避免預議規則

10.62 作為一般規則，擬具立法效力的議案不得讓另一項主題實質相同而不擬具立法效力的議案預先討論。此規則載於《議事規則》第31(2)條，並在第7章有所解釋。⁶⁸

提出修正案的形式

10.63 議員就議案提出的修正案，可在該議案中刪除一字或多字、在該議案中或結尾加插一字或多字，或同時以上述兩種形式作出修訂。⁶⁹ 在進行該議案的程序時，立法會主席可根據《議事規則》第29(6)條，容許已預告會動議修正案的議員，修改其修正案的措辭，並免卻有關預告，為使修正案措辭符合在會議較早前已獲立法會通過的修正案。

議案辯論的過程

10.64 香港立法會處理議案的程序，與沿用英國議會模式的其他立法機關相若，目的是讓議員在作出決定前有機會進行辯論。根據議案辯論的一般規則，辯論議案的過程包括動議議案、提出待議議題(重複由立法會進行辯論的議案的字眼)、向立法會提出該議案的待決議題，以作表決。在過程中，如有關規則容許提出修正案，就議案提出的修正案會在辯論原議案時處理。由於每項修正案是附屬於原議案的獨立議案，當每項修

⁶⁷ 請參閱立法會主席的裁決，http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/pre_rul/pre0617-ref-c.pdf。

⁶⁸ 請參閱第7章第7.98段。

⁶⁹ 《議事規則》第34(2)條。

正案的動議人就原議案發言時便可動議修正案，並隨即就該修正案分開進行辯論。

10.65 根據《議事規則》第29條，凡提出議案及議案修正案，均須作出預告；如此一來，議員便可預先獲悉在進行議案辯論時，將會處理哪些修正案。立法會亦經常進行合併辯論⁷⁰，讓議員可同時就議案和修正案發言。議案動議人有機會就修正案再次發言並作出答辯。如沒有命令進行合併辯論，則就原議案進行辯論時，會就每項修正案分開進行辯論及付諸表決，直至所有修正案全部獲得處理。當所有擬就原議案發言的議員均已發言，立法會即會就原議案或經修正的議案進行表決。

10.66 為有助讀者更清楚了解辯論的流程，**附錄10-H**及**附錄10-I**所載的議案辯論流程表，按下述兩種情況說明提出議案及其修正案、進行辯論和付諸表決的各個步驟：

- (a) 就不得修正或沒有修正案的議案進行辯論(發言時限為15分鐘)；及
- (b) 就有一項或多項修正案的議案進行分開辯論(發言時限為15分鐘)。

10.67 另一例子載於**附錄10-J**，以說明不擬具立法效力的議案的辯論流程。就此類議案而言，若有議員提出修正案，慣常安排是進行合併辯論，而《內務守則》第17條根據內務委員會的建議所訂的發言時限，將告適用。⁷¹

⁷⁰ 根據《議事規則》第34(4)條，立法會主席可准許就議案及其修正案進行合併辯論。

⁷¹ 根據《議事規則》第37條，內務委員會可就議案或修正案(擬具立法效力的議案除外)的發言，向立法會主席建議指定的時限。

議員提出辯論以便就關乎公眾利益的問題發言

歷史背景

1968年前

10.68 1997年前的立法機關第一次容許非官守議員在立法局進行辯論是在1966年11月23日。當時，時任立法局主席(即總督)准許進行一項在那時候的《會議常規》仍未有提供的休會辯論。在輔政司動議立法局休會待續後，立法局隨即進行辯論。獲立法局主席准許提出該項辯論的非官守議員胡百全先生，就警隊執行職務的方式發言了約10鐘，隨後有另一名議員發言，為時數分鐘，繼而律政司被叫喚作出答辯。當時，此類休會辯論預期為時半小時，讓議員可"就某些關乎整體公眾利益或備受公眾關注的事宜進行簡短辯論，而免卻實質議案的繁文縟節，亦不用依循質詢提問和答覆的拘謹程序"。⁷² 在1966年11月至1968年10月9日的兩年間，立法局在立法局主席的准許下進行了17項休會辯論，讓議員就關乎公眾利益的事宜發言，而當時《會議常規》⁷³內仍未納入有關休會辯論的條文。

1968年至1991年

10.69 1968年《會議常規》內新訂的第9條訂明，可由一名當然官守議員在兩類事項之間動議一項立法局現即休會的議案，以便就某一事宜或若干事宜進行辯論，或在所有事項處理完畢後由一名非官守議員提出任何與公眾有關而政府有責任處理的事宜。上述第一類休會辯論只可由當然官守議員動議，而在第二類休會辯論中，非官守議員的總發言時間以20分鐘為限。在1971年以後的20年間，立法局每個會期大約進行2至6項休會辯論，而不少這些休會辯論是用作跟進曾在兩局非官守議員辦事處專案小組中討論或在立法局申訴制度下的會議中提出的事宜。同時，非官守議員亦會利用議員議案就政府綠皮書及白皮書進行辯論。單單在1977-1978年度會期，立法局便進行了4次

⁷² 請參閱輔政司在1966年11月23日立法局會議上動議該項議案時的發言。《立法局議事錄》，第425至431頁。

⁷³ 1968年《會議常規》第9條。

此類辯論。這些議案辯論亦讓非官守議員有機會就政府的政策及工作表達意見，特別是一些廣受公眾關注的事宜。較重要的例子包括首席議員羅保先生在1983-1984年度會期就香港前途問題動議兩項議案⁷⁴，以及首席議員鄧蓮如女士在1987-1988年度會期就香港特別行政區基本法(草案)動議一項議案。⁷⁵

10.70 隨後，休會辯論在利便議員就關乎公眾利益的事宜及備受大眾關注的時事議題發言方面，繼續發揮重要的作用，但另一方面，自1980年代中期起，休會辯論更常被用作就政府的諮詢文件進行辯論。⁷⁶結果是有意在休會辯論中發言的議員越來越多，以致幾乎在每次休會辯論中，立法局主席均要行使酌情權，將辯論時間延長。⁷⁷1983年7月，休會辯論的總發言時間由半個小時延長至1個小時。⁷⁸及後更訂立一項常設安排，即一般會成立一個專案小組，負責統籌休會辯論或議案辯論的準備工作；假如有某些議員在某些要點上已有共識，則會由其中一位議員就該等要點發言，同時述明某些其他議員亦贊同其發言內容，藉此節省時間。⁷⁹

1992年至1997年

10.71 由1992年10月起，內務委員會決定，立法局每次例會不應有超過兩項辯論(可為兩項議案辯論、兩項休會辯論的議題、或一項議案辯論及一項休會辯論)。另外亦制訂一個編配辯論時段的制度，以便每位議員(當時已不再稱為非官守議員)在每個

⁷⁴ 1984年3月14日的立法局會議，*立法局議事錄*，第702至758頁；以及1984年10月15日、16日及18日的立法局會議，*立法局議事錄*，第60至176頁。

⁷⁵ 1988年7月13日的立法局會議，*立法局議事錄*，第1143至1164頁及1988年7月14日的立法局會議，*立法局議事錄*，第1167至1196頁。

⁷⁶ 例子包括在1986年10月29日、1987年1月21日、1987年2月18日及1987年4月8日立法局會議上進行的休會辯論。

⁷⁷ 舉例而言，單單在1986年7月，立法局主席便分別在3次辯論中行使酌情權延長總發言時間：有21名議員在1986年7月9日有關三合會問題的休會辯論中發言；有27名議員在1986年7月16日有關香港與大亞灣核電廠計劃的休會辯論中發言；有12名議員在1986年7月23日有關中文立法問題的休會辯論中發言。

⁷⁸ 1983年7月27日的立法局會議，*立法局議事錄*，第1151頁。

⁷⁹ 《兩局議員須知》(1988年)，第15至16頁。一名議員可在發言中表明另一名不在席的議員贊同其意見的做法，見於《兩局議員須知》第16條。

會期可動議一項議案辯論或一項休會辯論。而在此制度下編配進行的議案辯論，採納了一個較短的發言時限。⁸⁰

1998年7月至今

10.72 1998年7月，第一屆立法會制定其《議事規則》及《內務守則》，當中就進行休會辯論採用了相同的安排(《議事規則》第16條)，以及沿用每次立法會例會不應有多於兩項由議員提出的辯論的做法(《內務守則》第13條)。《內務守則》第14條及第14A條亦分別採納同一套編配辯論時段予個別議員及委員會主席的辦法。在較早版本的《內務守則》第13條中，兩項辯論的性質有明確的規定，內容與1997年前立法機關的規定相若(請參閱第10.71段)。2012年11月⁸¹，此規定改為兩項議案辯論，原因是甚少議員選擇使用獲編配的辯論時段進行休會辯論，反之有更多議員根據《議事規則》第16(4)條作出預告，以動議立法會休會待續的議案，詳情在下文加以闡明。

根據《議事規則》第16條提出的休會辯論

根據《議事規則》第16(2)條動議的議案

10.73 根據《議事規則》第16(2)條，議員或任何獲委派官員可於立法會會議兩事項之間動議就某項對公眾而言有迫切重要性的問題進行休會辯論，無須事先作出預告。上述議案須獲立法會主席准許，而且只有在立法會主席信納該問題既迫切又重要的情況下，方可動議。雖然根據第16(2)條動議一項休會待續議案無須事先作出預告，但按照既定慣例，議員如擬動議該議案，應盡可能以書面通知立法會主席，並在有關的立法會會議舉行前取得其批准。

⁸⁰ 有關詳情請參閱《兩局議員須知》(1992年10月)，第4至6頁。

⁸¹ 2012年11月23日，內務委員會通過議事規則委員會的建議，包括修訂《內務守則》第13條，以訂明每次立法會會議的辯論時段應全部撥作議案辯論之用，並訂明有關辯論不包括就立法會休會待續議案進行的辯論。

10.74 立法會主席在考慮根據《議事規則》第16(2)條進行休會辯論的申請是否有迫切性時，會顧及下列問題：

- (a) 如有關辯論不在提出申請的議員指明的立法會會議上進行，會否產生一些無法逆轉的後果；及
- (b) 如有關的問題不在該次立法會會議上進行辯論，是否在可預見的不久將來，立法會也不會就有關問題進行辯論。

10.75 曾經便有過若干實例，立法會主席在經過考慮該等問題後，拒絕批准根據《議事規則》第16(2)條動議議案的申請。其中一例是何秀蘭議員作出的申請，她提出在2010年11月17日的立法會會議上，就關注菜園村以及非原居民村的搬遷重置政策動議休會辯論。立法會主席曾鈺成議員在致何議員的回覆中，肯定此事一直是立法會議員十分關注的問題。然而，他亦察悉到當局自前一年的10月已開始分階段收回及清拆菜園村土地，搬遷工作已持續了一段時間，同時亦再有進展。他相信議員日後還有機會就此事項進行辯論。⁸² 另一例子是梁美芬議員申請在2010年7月7日的立法會會議上，就接連發生多宗老鼠咬傷人事件對公眾健康及衛生構成的威脅，進行休會辯論。立法會主席曾鈺成議員在回覆中認同，此問題對公眾而言有重要性，但並不是迫切至必須在有關的會議上進行辯論，因為即使不在當天進行辯論，也不會產生無法逆轉的後果，而議員亦不會失去就此問題在立法會會議上表達意見的機會。⁸³

10.76 《議事規則》第16(3)條規定，一項根據第16(2)條動議的議案如獲通過，立法會即須休會待續。由於這類議案是於兩事項之間動議，過往有關的議案一律被否決，讓立法會可繼續處理議程上餘下的項目。

⁸² 立法會主席就何秀蘭議員申請在2010年11月17日立法會會議上根據《議事規則》第16(2)條動議休會辯論所作的裁決。

⁸³ 立法會主席就梁美芬議員申請在2010年7月7日立法會會議上根據《議事規則》第16(2)條動議休會辯論所作的裁決。請參閱http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/pre_rul/pre0706-ref-c.pdf。

根據《議事規則》第16(4)條動議的議案

10.77 根據《議事規則》第16(4)條動議的休會辯論，在立法會議程上所有事項處理完畢後舉行。動議此類休會辯論，須事先作出預告。第16(5)條規定，議員如擬動議上述議案，須在有關的立法會會議日期不少於7整天前以書面向立法會秘書作出預告，除非得到立法會主席酌情免卻預告。

10.78 第16(5)條所指的立法會主席酌情權，關乎應否免卻7整天的預告。即使議案中提出的問題獲普遍認為是廣受公眾關注的事項，立法會主席如不信納辯論必須在某次特定的立法會會議上進行，他不會免卻預告規定。為判斷根據第16(2)條提出的休會辯論申請是否有迫切性，他會問同樣的問題，即會否產生無法逆轉的後果，以及立法會日後會否還有機會就有關問題進行辯論。他亦顧及申請人就未能作出所需預告所提出的理由，以及此事對其他議員及有關的獲委派官員是否公平，因為他們需要為辯論作準備。立法會主席在考慮是否免卻預告的請求時，採用相同的原則。⁸⁴ 下述例子說明此點。

10.79 2011年3月9日，涂謹申議員向立法會主席曾鈺成議員申請在當天的立法會會議上根據《議事規則》第16(2)條動議休會辯論，以辯論馬尼拉人質事件⁸⁵ 中菲律賓官員及營救人員拒絕來港在死因裁判法庭作供。立法會主席認同馬尼拉人質事件是香港人十分關注的事項，但鑒於該項申請建基於揣測，即假若境外證人拒絕來港作供，則死因裁判法庭會結案，立法會主席認為沒有充分理據，足以使他確立這問題的迫切性，以及根據第16(2)條准許進行辯論。⁸⁶

10.80 2011年3月16日，涂議員就同一問題向立法會主席提出兩項申請(一項根據第16(2)條提出，另一項根據第16(4)條提出)，

⁸⁴ 請參閱立法會主席在2012年6月20日立法會會議上作出的裁決，立法會議事錄，第12019至12020頁。

⁸⁵ 馬尼拉人質事件發生於2010年8月23日，當時一部載有25名香港遊客的旅遊巴士在馬尼拉黎剎公園被菲律賓一名前警務人員騎劫，導致8名人質遇害和13名人質受傷。

⁸⁶ 請參閱立法會主席就涂謹申議員申請在2011年3月9日立法會會議上根據《議事規則》第16(2)條動議休會辯論所作的裁決，http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/pre_rul/pre0309-ref-c.pdf。

要求在當天立法會會議上進行辯論。立法會主席在回覆中表示，雖然死因裁判法庭的研訊已踏入第22日，而原來的預計研訊期為25日，但法例並沒有條文要求研訊必須在預計研訊期屆滿前完成，而且死因裁判法庭有權採取其他適當行動，以履行其法定職能。立法會主席總結時表示，涂議員的要求未能符合《議事規則》第16(2)條的規定。然而，在考慮涂議員申請免卻根據第16(4)條進行休會辯論的預告時，立法會主席察悉到，涂議員需要密切留意局勢發展，待他確定境外證人不會來港，才可提交申請。立法會主席接納他提出的理據，並知悉涂議員已令所有議員及相關官員知悉他有意早在2011年3月9日動議休會辯論，此舉接近根據第16(4)條動議議案須作出7整天預告的規定。立法會主席繼而同意免卻就該議案作出預告，並准許於2011年3月16日進行辯論。⁸⁷

10.81 由於議員均理解到，議員在每次立法會例會上只可動議兩項不擬具立法效力的議案辯論，所以任何議員如希望根據《議事規則》第16(4)條動議一項休會待續議案，即使他能夠就該議案作出7整天預告，仍須尋求內務委員會的支持。在考慮應否支持某議員根據第16(4)條提出問題以作辯論時，內務委員會會考慮該問題應否已由或可由該議員在編配制度下的議案辯論中提出，以及該問題是否屬急切、重要及時事性質，⁸⁸以致獲委派官員須在指定的立法會會議上作出答辯。⁸⁹申請時具體指明的辯論主題和範圍一經確定，便不得更改。⁹⁰

10.82 立法會主席會根據內務委員會的建議及議員所作的預告，考慮把議員的立法會休會待續議案納入立法會議程。如兩名或多於兩名議員表示有意提出問題在同一次立法會會議上辯論，而且他們均獲內務委員會支持，則會由內務委員會主席動議立法會休會待續的議案，就每項問題分開進行辯論。議案中

⁸⁷ 請參閱立法會主席就涂謹申議員申請在2011年3月16日立法會會議上根據《議事規則》第16(2)及16(4)條動議休會辯論所作的裁決，
http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/pre_rul/pre0316-ref-c.pdf。

⁸⁸ 內務委員會於1992年10月7日決定，就議案及休會辯論而言，內務委員會可讓急切和重要的事項以及時事問題優先進行辯論。

⁸⁹ 見於2011年12月16日、2012年10月12日及2013年12月13日的內務委員會會議。

⁹⁰ 《內務守則》第18(a)條。

的問題按內務委員會接獲相關申請的日期(及時間)排序。立法會主席會首先叫喚提出有關問題的議員，在相應的辯論中就該問題發言。

10.83 對於根據《議事規則》第16(4)條動議的休會待續議案，辯論時間已延長至一個半小時或在立法會主席就個別會議決定的更長時限。⁹¹ 議員的發言時限為75分鐘或立法會主席決定的更長時限。在議員發言時限屆滿後，如獲委派官員仍未被叫喚作答，立法會主席即會叫喚他發言答辯。如在一個半小時或在立法會主席延長的時間後，議案仍未獲得通過，立法會主席即無須付諸表決而宣布休會待續。⁹²

獲委派官員答辯

10.84 關於獲委派官員須否在根據《議事規則》第16(2)條動議的休會辯論中答辯，曾引起一些疑問。第16(2)條採納自1997年前立法機關的《會議常規》第9(2)條。⁹³ 在這條會議常規的早期版本中，只有當然官守議員可於兩類事項之間動議一項立法會現即休會待續的議案，以就某一事宜或若干事宜進行辯論。1971年11月，這條會議常規經過修訂，規定當然官守議員在沒有事先作出預告的情況下，於兩類事項之間提出進行辯論的事宜，應是對公眾而言有迫切重要性的事宜。由於當然官守議員是動議該項議案的人，他亦是在辯論臨近結束時發言答辯的人。此情況到1994年基本上維持不變。

10.85 1994年，《會議常規》第9條作出修訂，訂明除了當然官守議員外，議員獲立法會主席許可後，亦可根據《會議常規》第9(2)條動議議案。自此以後，任何議員或獲委派官員可要求根據《會議常規》第9(2)條動議休會辯論。由於舉行這些辯論，是為了討論對公眾而言有迫切重要性的問題，故相關官員列席這些辯論以回應議員的發言內容，一直沒有任何爭論。事實上，這做法一直沿用至今。至於根據《議事規則》第16(4)條

⁹¹ 立法會於2008年6月4日通過對《議事規則》第16(4)條的修訂，把辯論時間由一小時延長至一個半小時，作為讓議員可及時就時事問題動議議案的安排一部分。

⁹² 請參閱《議事規則》第16(5)、(6)及(7)條，以及《內務守則》第18(b)條。

⁹³ 請參閱第1章第1.20段。

動議的休會辯論，便不曾出現獲委派官員應否列席的問題，因為辯論的目的是要求獲委派官員作出答辯。

議案辯論(不擬具立法效力)

10.86 不擬具立法效力的議案辯論一般指《內務守則》第13條所載的議案辯論。雖然《議事規則》在述及發言時間時亦有提述這些議案辯論，但此類辯論被認為無須訂立特定程序。換言之，規管議案的所有規則亦適用於這些議案，目的是讓議員能以具體措辭就一些公共事務進行辯論。《內務守則》第13(b)條已將此類議案與其他議案加以區分，這些其他議案是指議案倘獲通過，會賦權立法會、某委員會、立法會主席或其他人士作出某些作為，或在法例或《議事規則》下行使某些條文。

10.87 《內務守則》第13(a)條訂明，立法會每次例會不應舉行超過兩項由議員提出的議案辯論。⁹⁴ 然而，在特殊情況下，立法會主席可按內務委員會的建議，准許在立法會例會上舉行超過兩項該等議案辯論，或在不少於兩項該等議案辯論以外多加一項依據《議事規則》第16(4)條提出的休會辯論。一般來說，獲得內務委員會支持的額外議案辯論，通常是事務委員會為了就政府諮詢文件表達意見而提出的議案辯論，而在每次會議上不應舉行超過一項此類辯論；或者是由其他委員會在完成其特定工作(例如對某項事宜進行研訊)時提出的議案辯論。

辯論時段編配予個別議員

10.88 辯論時段編配予個別議員的辦法載於《內務守則》第14條。每名議員在每屆任期內可獲編配不少於3個時段。在每個會期開始時，秘書處會發出通告，通知議員可提供時段舉行辯論的立法會會議日期。議員須不遲於相關立法會會議日期前14整天，申請辯論時段，並提交議案的題目及措辭，但作出議案預告的限期是相關立法會會議日期12整天前。申請表格的範本載於**附錄10-K**。秘書處在截止日期過後不會接受任何申

⁹⁴ 每次例會不得舉行超過兩項議案辯論的限制，是在《內務守則》而非《議事規則》中訂明。這是內務委員會議定的安排。

請。如有兩位或以上議員提交的擬議議案的主題實質相同，首位獲編配辯論時段的議員可優先動議有關主題的議案以作辯論。

10.89 秘書處將辯論時段編配予個別議員時，會按照各議員在任期內獲編配辯論時段的數目，以及在過往申請中失利的次數，確定申請的優先排序。任何議員一旦獲編配辯論時段，該議員所有曾失利的申請，便不予考慮。該議員的優先排序將低於從未獲編配任何辯論時段的議員。有關的優先排序載於《內務守則》第14(d)條。如享有相同優先編配時段的議員的數目超過可供編配時段的數目，內務委員會主席會抽籤決定誰應獲編配該立法會會議的辯論時段，抽籤通常在就該立法會會議作出議案預告的限期前一天進行。

10.90 《內務守則》第14(e)至(i)條亦訂有常規安排，以便曾申請某次會議的辯論時段但未獲編配時段的議員，如不遲於該次會議日期前12整天向另一獲編配該次會議的辯論時段的議員提出轉讓時段的要求，並得到該議員同意，可使用該另一議員獲編配的辯論時段，而提出該要求的議員不得曾在任期內獲編配4個或以上的辯論時段。該時段不得再作轉讓。雖然將辯論時段轉讓予另一議員的議員，在轉讓後不會視作已獲編配一個辯論時段，但在該議員下次提出申請時，將不予理會所有曾被考慮的失利申請。獲轉讓辯論時段的議員，則視作已獲編配一個辯論時段。一如下文解釋，根據《內務守則》第14(i)條優先編配予議員的辯論時段，不得另行轉讓。^{95 96}

10.91 根據《內務守則》第14(i)條，內務委員會可同意將辯論時段優先編配予某議員，以便就急切和重要的事項以及時事問題進行辯論。倘若議員在該次立法會會議辯論時段的申請限期前向內務委員會提出有關要求，內務委員會可將兩個辯論時段其中一個編配予該議員，而只有另外一項辯論時段可予編配。若議員在編配該次立法會會議辯論時段後才提出有關要求，或

⁹⁵ 《內務守則》第14(e)至(i)條。

⁹⁶ 亦請參閱議事規則委員會的工作進度報告(2007年7月12日至2008年7月9日)，第2.4至2.9段。

有關辯論被視作應該在該次會議上舉行，內務委員會可向成功獲編配時段的兩名議員了解，他們當中哪位或可押後進行辯論。⁹⁷ 若該兩名議員均不準備押後辯論，內務委員會可向立法會主席建議，應在該次立法會會議上舉行第三項議案辯論。⁹⁸

10.92 議案動議人可在動議議案之前，隨時撤回其議案預告。由於沒有其他議員再可在同一立法會會議上動議辯論議案，他將會被視作已使用該辯論時段。然而，若內務委員會同意動議人撤回議案，或內務委員會建議押後其議案辯論，該動議人可在隨後一次立法會會議上首個可供編配的時段動議已撤回或押後的議案，惟在該次立法會會議上進行的議案辯論不得多於兩項。若有關議案動議人在立法會會議期間才撤回議案，該辯論時段將被視作已使用。⁹⁹

察悉政府諮詢文件或委員會報告的議案

10.93 任何委員會可在立法會會議中就特定事宜動議議案進行辯論。然而，事務委員會的特定角色反映於《內務守則》第14A條，當中訂明，如有關議案與政府發表的諮詢文件有關，並會在諮詢期屆滿之前進行辯論，則辯論時段會按照相關事務委員會的決定，自動編配予其主席。¹⁰⁰ 有關議案應採用中性措辭，不表明任何立場，而該議案亦不容提出修正案。事務委員會提出動議此類議案的要求，應連同議案措辭，在有關的辯論時段申請截止日期前(即相關立法會會議日期前14整天)送達秘書處。除非得到內務委員會同意，每個事務委員會在同一個會期內，不會獲編配多於一個此類時段。在此情況下編配的時段，不會被視作編配予個別議員的時段。

⁹⁷ 內務委員會於1999年5月10日決定，內務委員會主席應在1999年5月12日的立法會會議上動議議案，譴責北大西洋公約組織轟炸中國駐南斯拉夫大使館。獲編配該次會議辯論時段的兩名議員表明他們將撤回預告，而內務委員會同意該兩名議員不會視作已使用其辯論時段。

⁹⁸ 內務委員會於2003年11月28日的會議上支持楊森議員在2003年12月3日立法會會議上就區議會的委任議席進行辯論的要求。內務委員會察悉，獲編配該次立法會會議辯論時段的兩名議員均會繼續進行其辯論，遂同意向立法會主席建議在兩項編定的議案辯論以外，另加舉行第三項議案辯論。

⁹⁹ 《內務守則》第14(j)至(l)條。

¹⁰⁰ 事務委員會可決定由任何一位事務委員會委員代表主席動議議案。

10.94 若有超過一個事務委員會就同一立法會會議申請辯論時段，諮詢期最早結束的諮詢文件會優先獲編配時段進行辯論。若諮詢限期相同，便會抽籤決定辯論時段的編配。未能成功獲編配其屬意的立法會會議辯論時段的事務委員會，可獲編配下次或隨後立法會會議的時段，視乎提出申請的事務委員會數目，以及抽籤決定的編配時段優先次序而定。

10.95 若要求獲編配辯論時段的事務委員會或任何委員會或小組委員會，其目的並非就政府諮詢文件進行辯論，或由內務委員會主席動議有關議案，則自動編配時段的安排將不適用。由立法會委任進行工作(例如研訊或調查)的委員會向立法會提交報告，已成近年的慣常做法。如委員會認為應就察悉有關報告進行辯論，應在切實可行範圍內盡快向內務委員會提出優先編配議案辯論時段的要求，以供內務委員會考慮。¹⁰¹ 所有此類要求由內務委員會按個別情況予以考慮；若內務委員會接納要求，有關辯論時段不會算作議案動議人本人獲編配的辯論時段。¹⁰² 否則，擬代表事務委員會或任何委員會／小組委員會動議該議案的議員將須根據正常的編配安排申請辯論時段。此類辯論將編排在一般不擬具立法效力議案的例常辯論之前舉行，慣常的15分鐘發言時限將告適用，除非內務委員會按照《議事規則》第37條另有建議。

察悉內務委員會有關研究提交立法會省覽的附屬法例或其他文書的報告的議案

10.96 在1997年前的香港立法局，以至1997年後的香港特區立法機關，長久以來都尋求訂立程序，讓議員可就提交立法會省覽而沒有修正案的附屬法例或文書發言。在1986年7月以前，議員只能就為修訂經立法局審議的附屬法例提出的議案發言，或視乎是否獲編配辯論時段，就沒有修正案的附屬法例提出議

¹⁰¹ 於2006年4月21日的會議上，內務委員會支持福利事務委員會主席的要求，優先編配辯論時段以供在2006年5月17日的立法會會議上，就"向嚴重急性呼吸系統綜合症病人及其家屬提供經濟援助"的議案進行辯論。結果，該次立法會會議只有一個辯論時段可供編配。

¹⁰² 《內務守則》第14A(h)條。

案或休會辯論。1986年7月，一個為研究某項附屬法例而成立的專案小組就此等安排進行研究後，建議容許議員就附屬法例向立法會發言。1986年7月9日，立法局在《會議常規》中"文件的提交"項下增訂第14(4)條，訂明議員可於審議期內任何一次立法局會議席上向立法局發言。立法局認為這是合適的安排，因為議員可"提請關注這些附屬法例的影響，或述明在保障界別利益及公眾利益兩者之間所須取得的平衡。"¹⁰³ 然而，即使訂立此項新程序，議員仍然投訴難以就附屬法例發言，因為他們的發言不能引發任何辯論。《會議常規》第14(4)條於1990年代作出進一步修訂，容許議員提出簡短問題，以求澄清，但此項安排仍未能配合議員適時就某些附屬法例發言的需要。

10.97 在2008-2009年度會期，第四屆立法會的議事規則委員會曾就此事宜作出檢討。委員會認為，《議事規則》應載有在立法會就提交立法會省覽而沒有修正案的附屬法例及其他文書進行辯論的程序。立法會於2009年12月2日通過在《議事規則》內加入新訂的JB部。根據新安排，內務委員會須在每次立法會會議上就提交立法會省覽的附屬法例及文書提交研究報告。該份由內務委員會主席擬備的報告載述內務委員會審議所有附屬法例及文書(包括沒有修正案的附屬法例及文書)的結果。該報告隨後會在緊接審議期限完結前的立法會會議上提交，並在舉行有關的立法會會議前一星期左右送交議員。任何議員如擬提出就任何(未有接獲修正案預告的)附屬法例進行辯論，應通知內務委員會秘書。如在相關立法會會議前會舉行內務委員會會議，有關進行辯論的通知將列於該次內務委員會會議的議程內；如這段時間沒有內務委員會會議，則有關進行辯論的通知將轉交內務委員會主席。¹⁰⁴

10.98 在接獲應就附屬法例及文書進行辯論的通知後，內務委員會主席會就在立法會會議上察悉相關報告的議案作出預告。¹⁰⁵ 如內務委員會主席不會出席立法會會議動議該議案，則內務委員會副主席或(如副主席亦不會出席有關會議)在議員排

¹⁰³ 1986年7月9日的立法局會議，*立法局議事錄*，第883頁。

¹⁰⁴ 《議事規則》第49E(1)條。

¹⁰⁵ 《議事規則》第49E(2)條。

名序排名最先者¹⁰⁶，須作出預告及動議該議案。《議事規則》第49E(4)條指明了該議案的措辭，而議員不得動議修正有關議案。如議案與多於一項附屬法例或文書有關，就該議案進行的辯論可劃分環節，每個環節處理一項或多於一項的附屬法例或文書。議員可在每個環節發言一次，發言時間不多於15分鐘。在議員及獲委派官員就議案發言後，辯論無經提出待決議題，即告結束。¹⁰⁷

其他議案

10.99 《議事規則》內訂有若干其他關乎控制立法會會議程序的議案。該等議案雖是實質議案，但屬程序性質，在《議事規則》內以明確措辭訂明議案的涵蓋範圍。該等議案包括：

- (a) 根據《議事規則》第49(4)條動議縮短點名表決鐘響鐘時間至1分鐘的議案(無經預告)；
- (b) 根據《議事規則》第49B(2A)條動議的議案，讓立法會可命令不把根據《基本法》第七十九條第(七)項動議取消議員的資格的議案交付調查委員會(無經預告)；
- (c) 根據《議事規則》第54(4)條動議的議案，使法案可在負責法案的議員於法案二讀辯論開始時發言後，無須中止待續及交付內務委員會處理(無經預告)；
- (d) 根據《議事規則》第66(4)條動議的議案，讓立法會可命令發回立法會重議的法案不須交付內務委員會，即當作已根據《議事規則》第66(5)條命令安排即時重議法案(無經預告)；及

¹⁰⁶ 議員的排名序根據《議事規則》第1A條訂定。

¹⁰⁷ 《議事規則》第49E(9)條。

- (e) 根據《議事規則》第91條動議暫停執行某規則的議案(無經預告或經立法會主席同意)。

10.100 此外，另有根據《議事規則》第32(1)條動議撤銷立法會所作決定的議案。此議案是實質議案，須獲立法會主席准許方可提出，並須進行辯論。

議案辯論的次序

10.101 各項議案辯論是按《議事規則》第18條的規定排序，政府提出的議案會獲優先處理。至於議員提出的議案，排列次序則載於《內務守則》第15條。原則上，擬具立法效力的非政府議案在立法會議程上會列於不擬具立法效力的議案之前。在後一類的議案中，委員會提出的議案會先於個別議員提出的議案進行辯論。至於個別議員提出的議案，除非有關的議員另行協定，辯論排序將以抽籤方式決定。

**立法會主席就
結束《2012年立法會(修訂)條例草案》
的全體委員會審議階段合併辯論的裁決**

在2012年5月16日的立法會會議上，正當立法會全體委員會就《2012年立法會(修訂)條例草案》(“條例草案”)的條文及各項擬議修正案進行合併辯論時，我體察議員對合併辯論進度的感受，而我亦認為整個過程已曠日持久。合併辯論由2012年5月10日起展開。2012年5月16日的立法會會議通宵繼續進行，至2012年5月17日上午4時30分，我察悉合併辯論已進行了超過33小時，但由於若干名議員進行“拉布”，我看不到這項辯論可以結束。進行“拉布”的其中一名議員，即黃毓民議員，在合併辯論開始時，宣布他們將就條例草案進行“拉布戰”。在隨後跨越7個會議日的33小時內，3名議員不斷發言：黃毓民議員發言20次、陳偉業議員發言28次，而梁國雄議員發言27次。他們在發言中不斷提出無關的事宜，或冗贅煩厭地重複本身或其他議員發言時的論點，以致我曾超過75次向他們指出須遵從《議事規則》第45(1)條的規定。因應黃宜弘議員提出的規程問題，我向議會表示，辯論應該要結束，而我打算容許就條例草案提出修正案的兩名議員和官員再作一次總結發言，然後便結束辯論。應吳靄儀議員的要求，我暫停會議，以便在作出裁決前先與議員進行私下討論。我和約30名來自不同政黨及派別的議員舉行會議。在該會議後，我亦隨即與黃毓民議員和陳偉業議員舉行了另一次會議。

2. 在上午9時恢復立法會會議時，我作出以下裁決：經聽取議員的意見，並與他們進行討論後，我決定將邀請就條例草案提出修正案的兩位議員，以及政制及內地事務局局長(“局長”)發言，發言時間直至當天中午12時正，屆時我便會結束辯論。因應鄭家富議員提出的規程問題，我同意我亦會在該時限內讓其他議員發言，但提出修正案的議員有優先發言權。

3. 我在會議上同意，將以書面交代我的裁決，並提供我作出該裁決的背景資料和說明考慮因素。

背景資料

4. 《2012年立法會(修訂)條例草案》於2012年2月8日提交立法會進行首讀。該條例草案共有3項條文。第1條是關於簡稱及生效日期。第2條訂明《立法會條例》予以修訂，修訂方式列於第3條。第3條修訂主體條例第39條，藉以禁止已辭去立法會議席的人，在其辭職後

6個月內在立法會同一屆任期中舉行的補選中參選。在條例草案動議二讀後，有關辯論按《議事規則》第54(4)條中止待續。條例草案繼而交付內務委員會處理，而內務委員會同意成立法案委員會，研究該條例草案。

5. 在2012年4月13日，法案委員會向內務委員會匯報其商議工作。議員察悉，政府當局擬在2012年5月2日的立法會會議席上恢復條例草案二讀辯論，議員對此並無異議。

6. 在就條例草案動議修正案作出預告的期限前，共接獲1 307項擬議委員會審議階段修正案(“修正案”)，其中一項由局長提出，旨在改善條例草案第3條的草擬方式；74項¹由黃毓民議員提出，旨在改善條例草案中文本的語文；另有1 232項由陳偉業議員提出，內容可歸納為以下6個組別：

- (a) 倘若辭職的議員同意償還某個百分比的補選行政開支，喪失資格規定並不適用；
- (b) 倘若議員是由於被海外國家囚禁而辭職，喪失資格規定並不適用；
- (c) 有關喪失資格的條文於某個時限後失效；
- (d) 將原訂為6個月的喪失資格期縮短；
- (e) 倘若議員因被診斷為患上某些疾病而辭職，但其後確定誤診，喪失資格規定並不適用；及
- (f) 倘若只有若干數目的功能界別／地方選區議員辭職，喪失資格規定並不適用。

7. 黃毓民議員和陳偉業議員已清楚表明，他們提出如此大量修正案，目的是拖延條例草案的全體委員會審議階段程序，藉以迫使政府當局擱置條例草案。然而，由於我認為他們所提的修正案並沒有任何一項違反《議事規則》的相關規則(即第57條)，我裁定他們全部1 306項修正案均為《議事規則》所容許，他們可就條例草案動議該等修正案。

¹ 在2012年5月16日，黃毓民議員撤回其74項修正案的其中一項。

條例草案第1、2及3條的合併辯論

8. 條例草案在2012年5月2日立法會會議席上恢復二讀辯論，二讀的議題獲得通過。條例草案繼而進入全體委員會審議階段的程序。在全體委員會審議階段開始時，余若薇議員根據《議事規則》第40(4)條動議全體委員會休會待續的議案，但該項議案被否決。此時，黃毓民議員宣布“拉布戰”將告開始。

9. 全體委員會在合併辯論中審議條例草案全部3項條文及1 307項擬議修正案。在“拉布”期間，3位議員作出重複及與議題無關的發言，有效地延長了會議的程序，導致先前各次會議未完成的事務不斷累增，而且由於立法會要持續開會審議是項條例草案，原定於有關期間舉行的多個委員會會議均須取消。鑒於未能預見是次合併辯論會有任何機會結束，我曾就立法會主席(以及作為全體委員會主席)主持會議的權力，徵詢立法機關法律顧問的意見。我亦就其他司法管轄區終止“拉布”的慣常做法，徵詢立法會秘書的意見。我獲得的意見詳情載於下文第10至19段。在作出決定時，我緊記我的責任既要保障個別議員在立法會的發言權，亦要確保立法會作為立法機關須以有效率的方式進行議會事務，並在兩者中取得平衡。

立法會主席主持立法會會議的職權

10. 作為立法會主席，我理解到我有責任確保會議能有效率地進行。《議事規則》並無訂定處理“拉布”的程序。根據《議事規則》第38條，議員不得就每項議題發言多於一次，但全體委員會是其中一個例外情況。如有議員在全體委員會不斷提出無關的事宜或冗贅煩厭地重提某些論點，只能根據《議事規則》第45(1)條指示該議員不得繼續發言。

11. 關於立法會主席主持會議的權力，立法機關法律顧問請我注意《基本法》第七十二條所訂的立法會主席的職權，當中包括主持會議及行使立法會《議事規則》所規定的其他職權。《基本法》第七十五條訂明，立法會《議事規則》由立法會自行制定，但不得與《基本法》相抵觸。法律顧問給我的意見是，原則上，獲賦主持會議職權的人，應同時獲賦予合理的附帶及所需的權力，使議會事務能以有效率的方式進行，除非有明確條文就這些附帶權力作出限制。然而，如有需要援用這些附帶權力時，必須就每一情況作個別考慮。法律顧問亦請我注意，按《議事規則》第92條所訂，如我考慮援用《議事規則》內未有作出規定的任何權力，我可考慮其他立法機關的慣例及程序以作參照，然後才決定何者合理地適用於立法會。

12. 基於上述意見，我理解到，如我遇到困難，未能根據《基本法》第七十二條以合理有效率的方式主持立法會會議，而我又認為《議事規則》應就某事宜作出規定，但卻未作規定時，我應可決定應遵循何種慣例及程序來作處理。如我認為適合，在作出有關決定時，我可參照其他立法機關就與我所考慮的事宜相關的慣例及程序。

13. 法律顧問亦向我指出，雖然並無特定條文，訂明應如何作出該項決定，但合宜的做法是依循適用於行使法定權力的慣常公正原則。這些原則包括只考慮所有相關的因素，而不考慮無關的事宜。至於何者相關及何者無關，將視乎我所面對的特別情況而定，但有兩項重要原則應有助我作出裁決。這兩項原則分別是：我主持會議的職權，而我應以合理有效率的方式履行這職權，而又不違反《議事規則》；以及我有責任保障議員(特別是少數派議員)的權益。

14. 當然，我時常緊記我競逐立法會主席一職時所作的承諾：我在履行立法會主席的職責時，行事公正無私，並會在維持會議秩序及立法會所有議員的發言權利之間取得平衡。

15. 梁家傑議員要求我解釋，我在工作中引用《議事規則》第 92 條時，是如何詮釋該規則中“事宜”一詞的涵義。我必須承認，我在 2012 年 5 月 17 日作出裁決之前，並沒有機會研究《議事規則》第 92 條中“事宜”一詞所涵蓋的範圍，也沒有徵詢立法機關法律顧問的具體意見。我記得就《議事規則》第 92 條的應用，我最近曾在兩次情況下獲提供意見：一次是關乎進行合併辯論的程序；另一次則是在考慮由黃毓民議員和陳偉業議員就條例草案提出的 1 306 項修正案，是否應獲准提出之時。我們現時就合併辯論所採用的程序，並未在《議事規則》中訂明，而是沿用經多年發展、由過去各位主席所決定的慣例。就後述的情況而言，當我考慮該兩位議員提出的修正案是否應獲准提出時，曾經研究《議事規則》第 57(4)(d)條所訂“不可動議全體委員會主席認為瑣屑無聊或無意義的修正案”中的“修正案”，在甚麼程度上可同時適用於“組成一系列修正案的一項修正案”或“一系列修正案”。我察悉，在加拿大，“一系列議案”與“一項議案”是並列的。我認為這是一個明確的例子，顯示倘若《議事規則》的用意是第 57(4)(d)條同時適用於“一系列修正案”，則《議事規則》應會如此訂明。我贊同一點意見，就是如引用《議事規則》第 92 條，從而把《議事規則》第 57(4)(d)條清楚訂明的適用範圍擴展至包括“一系列修正案”，並不恰當。

16. 至於《議事規則》第 92 條是否適用於全體委員會主席，我察悉根據《議事規則》第 3 條，立法會主席如出席全體委員會會議，須擔

任全體委員會主席。因此，我認為當我在全體委員會階段擔任主席時，《基本法》第七十二(一)條對我作為立法會主席所賦予的權力適用，《議事規則》第92條亦因而適用。

其他立法機關處理“拉布”的慣例及程序

17. 立法會秘書請我參閱一份於2012年5月8日議事規則委員會會議上提交該委員會的文件。該份文件題為“選定海外國會處理大量法案修正案的方法”，內容是就英國、加拿大、澳洲及新西蘭各國國會的相關規則及慣例提供資料，目的是協助議事規則委員會委員考慮應否處理下述情況：議員提出的修正案數量繁多，以致在處理該等修正案時出現實際困難，以及若委員認為須處理上述情況，則應如何作出處理。

18. 我察悉，若不經適應修改，我未必可以應用這些地方為處理大量修正案而採取的措施，因為這些國會的議長有權篩選修正案，而根據《議事規則》，我沒有這項權力。其他一些例如透過“現即付諸表決的議案”中止辯論的措施，也不適用，原因是如果主席沒有批准提出這議案的權力，提出這議案便可能導致濫用情況，而且可能剝奪少數派議員在議會發言的機會。英國政府自1880年代起已開始採用時間編配令(一般稱為“腰斬令”)。如未能循慣常渠道²自願達成協議，或反對派利用政府視為“封阻”的策略，政府便會使用時間編配令，以加快讓法案獲得通過。我知道英國的政治架構不同，直接將這一概念套用到香港環境，未必恰當。這些海外國家的慣例日後也許有參考作用。我亦知悉議事規則委員會現正研究“現即付諸表決的議案”的程序，但我須在短時間內處理目前的情況，而要在這段短時間內就此事達成共識，依我看來不大可能，加上我亦體察到，本會須在本屆會期於2012年7月18日中止前，完成大量有待處理的法案及議案的立法程序，時間壓力正不斷增加。

19. 立法會秘書曾徵詢前英國下議院秘書Malcolm JACK爵士的意見。過去數周，當“拉布戰”於本會進行期間，適逢Malcolm JACK爵士正為立法會議員及職員主持一系列研討會。Malcolm JACK爵士亦認為當前情況異常困難，原因是《議事規則》並無處理“拉布”情況的規定，他並認為如何處理這情況的最終決定在於立法會主席，而立法會主席有責任維護立法機關的機構運作。

² “慣常渠道”一詞，是指不同政黨的黨鞭與執政黨及反對黨領袖之間的工作關係。該詞泛指有關各方在非公開場合就國會事務的處理所商定的安排及妥協。

我的意見

20. 經考慮立法機關法律顧問及立法會秘書給我的意見，我確信我有權在主持全體委員會的會議時，確保議會事務以有效率的方式進行，並符合保障議員在立法會的發言權利的一般原則。我獲賦予的這項權力源於《基本法》第七十二條，而該條文亦涵蓋《議事規則》。

21. 在中止一項曠日持久的辯論時，我認為我必須信納：

- (a) 基於對規管修正案規則的寬鬆理解，已讓議員進行廣泛且持久的辯論；
- (b) 所有議員均已獲得發言機會；及
- (c) 若干議員顯然不會停止“拉布”，並會因此而導致立法會的事務停滯不前。

就此方面，我認為我已採取最寬容的做法，讓參與“拉布”的議員繼續發言，並把辯論拖長至超過33小時。我確信我有合理的理據結束該項合併辯論。

22. 在決定以何方式結束條例草案全體委員會審議階段的合併辯論時，我認為必須讓所有尚未在全體委員會階段發言的議員有機會發言，並讓就條例草案提出修正案的議員有合理時間，總結他們的論點。至於總結發言的時限，我原本的意向是在作出結束辯論的決定時，考慮議員就總結發言時限所表達的意見。

在2012年5月16日的立法會會議上所作裁決

23. 立法機關法律顧問及立法會秘書曾提醒我，在訂立任何於《議事規則》內並無明文規定，而可能會對立法會日後運作構成影響的安排之前，有需要考慮議員的意見。我同意這是在情況許可下，行使我根據《議事規則》第92條獲賦予的權力的最佳方法。

24. 2012年5月16日的立法會會議已發展至一個地步，以致依我之見，我已無法再拖延作出主席的決定。黃宜弘議員在2012年5月17日上午4時30分提出規程問題，以及建議結束辯論並就各項條文與修正案進行表決，此舉促使我須就如何結束此曠日持久的辯論作一決定。我感謝議員出席了在當天早上立法會會議暫停期間舉行的非公開會議，並就此事提出意見。透過與這30位來自立法會不同政黨及派別的議員作開放坦誠的對話，我定出在結束辯論之前，給予最後3小時的

辯論時間，讓議員及局長就各項條文及修正案發言。我在該次會議上聽不到任何異議。在該次會議後，我與陳偉業議員及黃毓民議員進行另一私下會議，向他們解釋我這個決定的理由。

25. 對於我在2012年5月16日的立法會會議上，終止條例草案全體委員會審議階段的“拉布戰”，我理解此舉引起了議員的關注。我相信我這個決定已達到我的目的，就是在保障議員表達意見的權利與確保立法會會議暢順舉行兩者之間，取得平衡。我就處理《議事規則》未作規定的事宜的最佳方法諮詢議員的方式，肯定有改善的空間。我明白議事規則委員會現正進行一項研究，探討處理“拉布”的程序，以及立法會主席引用《議事規則》第92條的權力。我樂意出席議事規則委員會的會議，與該委員會的委員及其他議員就該等事宜交換意見。

立法會主席

(曾鈺成)

2012年5月22日

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

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，批撥一筆不超逾\$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

**被裁定為在其使用的語境下
對議員或出席有關會議的官員¹具冒犯性及侮辱性的言詞
或不適宜在議會使用的言詞**

(截至2014年8月4日)

(a) 被裁定為對議員或出席有關會議的官員¹具冒犯性及侮辱性的言詞

“正所謂‘臭坑出臭草’，由中國政府欽點的籌委，而由籌委圈定 400 人的推委，來來去去都由這一班人來提名特首，”	1996 年 11 月 13 日 ²
“你們蠶居，欺騙甚麼人？”	1997 年 9 月 27 日 ²
“有足夠的橡皮圖章在這裏”	1999 年 7 月 16 日 ²
甲 ³ 議員 “厚顏無耻”	2004 年 10 月 13 日 ²
乙 ³ 議員 “卻厚顏無耻，在發言期間據理力爭”	2005 年 3 月 16 日 ²
有丙 ³ 議員 “這些‘狗類’，在替它為虎作倀……”	2006 年 11 月 8 日 ²
“即我昨日講那兩句所謂俗語一‘仆街’和……”	2009 年 3 月 27 日 ⁴
“立法會有部分議員是高舉正義的牌以達致私慾……特別是代表法律界的議員”	2009 年 12 月 9 日 ²
“阻礙政制發展的是‘林公公’林瑞麟這一類‘閹人’……”	2010 年 6 月 9 日 ²
“狗奴才”	2011 年 1 月 26 日 ²
丁 ³ 議員“拍馬屁拍着馬春袋”	2013 年 1 月 9 日 ²
戊 ³ 議員“好像一條狗般四處咬人”	2014 年 5 月 7 日 ²

(b) 被裁定為不適宜在議會使用的言詞

“‘仆街’這兩個字，肯定不是粗口，是你們扭曲(計時器響起)……”	2009 年 4 月 1 日 ²
“特別所謂有些人教‘狗屎’法律 ………” ⁵	2010 年 1 月 13 日 ²

¹ 憑藉《議事規則》第 10(2)條，《議事規則》第 41(4)條所訂有關禁止對議員使用具冒犯性及侮辱性言詞的範圍擴展至涵蓋禁止對就相關事項列席有關會議的官員使用該等言詞。

² 有關的立法會會議日期。

³ ‘甲’、‘乙’、‘丙’、‘丁’及‘戊’代表有關議員的姓名。

⁴ 有關的財務委員會會議日期。

⁵ 立法會主席在該會議上指出，該句說話是有冒犯性及侮辱性，並不恰當，但由於有關言論並無指明是本會議員，因此，他不能裁定有關言論違反《議事規則》第 41(4)條。

立法會

Legislative Council

致 : 立法會秘書
To : Clerk to the Legislative Council

(傳真號碼 Fax No : 2489 0288)

登記立法會質詢

Registration of LegCo Questions

倘獲編配質詢時段，本人擬在 ____ 年 ____ 月 ____ 日 / 最近期 * 的立法會會議上提出以下質詢：

Subject to a question slot being available, I would like to ask the following question at the Legislative Council meeting to be held on _____ / a.s.a.p. * :

要求口頭 / 書面 * 答覆的質詢措辭初稿（如空間不足，請在白紙上書寫並一併提交）

Draft wording of oral/written* question (if space is insufficient, please write on a white sheet and hand it in together)

簽署

Signature: _____

姓名

Name: _____

聯絡人姓名及電話號碼

Name and tel. no. of contact person: _____

日期

Date: _____

* 請刪去不適用者
Please delete as appropriate

如欲秘書處以傳真確認收到是項登記，請提供傳真號碼：
If you want to receive a fax confirmation from the Secretariat,
please provide your fax number: _____

致 : 立法會秘書 (傳真號碼 Fax No : 2489 0288)
To : Clerk to the Legislative Council

- * 請將不適用者刪去
* Please delete as appropriate

FOR OFFICE USE	
File ref : CB	Question No.:

立法會會議處理的法案、議案及修正案的
預告期規定

(A) 法案

法案及全體委員會 審議階段修正案	所規定的 最短預告期	相關規則
向立法會提交法案	任何時間，須符合刊憲規定要求	《議事規則》 第51(1)條
恢復二讀辯論	12整天，須符合 《議事規則》 第54(5)條 的其他規定	《議事規則》 第54(5)條 [註]
法案的修正案(在全體委員會審議階段進行審議)	7整天	《議事規則》 第57(2)條

(B) 受第1章第34條規限的附屬法例

議案及修正案	所規定的 最短預告期	相關規則
修訂附屬法例及其他文書的議案	5整天	《議事規則》 第29(2)條
延展審議期的議案	3整天	《議事規則》 第29(3)條
上述議案的修正案	立法會主席 酌情決定	《議事規則》 第29(4)條

(C) 受第1章第35條規限的附屬法例及其他具立法效力的議案

議案及修正案	所規定的 最短預告期	相關規則
議案	12整天	《議事規則》 第29(1)條
議案的修正案	5整天	《議事規則》 第29(6)(a)條

(D) 察悉內務委員會有關研究附屬法例及其他文書的報告的議案

議案	所規定的 最短預告期	相關規則
通知內務委員會主席需要就內務委員會的報告發言	在不遲於提交有關報告的立法會會議的一星期前舉行的內務委員會會議；或如在提交報告的立法會會議之前的一星期並無內務委員會會議舉行，在該次立法會會議6整天前	《議事規則》 第49E(1)(a)及(b)條
察悉內務委員會的報告的議案	2整天	《議事規則》 第49E(2)條

(E) 致謝議案

議案及修正案	所規定的 最短預告期	相關規則
致謝議案	7整天	《議事規則》 第13(1)條
議案的修正案	5整天	《議事規則》 第13(4)(a)條

(F) 不擬具立法效力的議案

議案及修正案	所規定的 最短預告期	相關規則
申請編配辯論時段	14整天	《內務守則》 第14(b)條
議案	12整天	《議事規則》 第29(1)條
議案的修正案	5整天	《議事規則》 第29(6)(a)條

(G) 根據《議事規則》第16條提出的休會辯論

議案	所規定的 最短預告期	相關規則
根據第16(2)條提出的休會辯論	無 (視乎立法會主席 是否准許)	《議事規則》 第16(2)條
根據第16(4)條提出的休會辯論	7整天	《議事規則》 第16(4)及(5)條

(H) 辯論中止待續或全體委員會休會待續議案

議案	所規定的 最短預告期	相關規則
立法會會議上動議現即將辯論中止待續的議案	無	《議事規則》 第40(1)條
恢復根據《議事規則》 第40(2)條中止的辯論	5整天	《議事規則》 第40(6)條
動議立法會全體委員會 現即休會待續的議案	無	《議事規則》 第40(4)條
恢復根據《議事規則》 第40(4)條休會待續的程 序	5整天	《議事規則》 第40(7)條

註：根據《議事規則》第75(4)及(9)條，內務委員會可決定研究法案的方式，並為法案恢復辯論而作準備。由於負責法案的議員可作出12整天的預告以恢復二讀辯論，第54(5)條亦訂明時間規定，確保在相關預告作出前，內務委員會已就恢復辯論進行討論。第54(5)條規定，法案不得早於上述的內務委員會會議後9整天恢復辯論。換言之，法案最早可在內務委員會就有關事宜進行討論的會議舉行後的第二個星期三恢復辯論。如內務委員會的會議建議法案在多於9整天後才可恢復辯論，則法案不得早於該會議後12整天恢復辯論，即不早於內務委員會會議後的第三個星期所舉行的立法會會議。如法案是在下一次立法會會議(即緊接內務委員會的會議後的星期三)恢復辯論，則恢復辯論的預告最遲須在該次內務委員會會議後兩整天內作出。

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)45/98-99號文件

檔號：CB1/R/1/1

1998年7月24日內務委員會會議文件

議事規則委員會

《基本法》第七十四條所規定處理議員提出的法律草案的程序及 《基本法》第四十八(十)條的詮釋

目的

本文件簡述議事規則委員會就律政司認為立法會《議事規則》某些條文抵觸《基本法》第七十四條的意見進行商議的工作。文件並提供若干背景資料，以闡述在制訂規管議員提交法案和動議議案及修正案的規則時曾考慮的事項。

背景

2. 《基本法》第七十四條規定，立法會議員根據《基本法》規定並依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作者，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。

3. 《基本法》第七十四條的規定在立法會《議事規則》第51條(提交法案的預告)，尤其是第(3)及(4)款的條文內予以反映。該規則轉載於附錄I。

4. 立法會在1998年7月2日制定的《議事規則》，是議員(當時為候任議員)在1998年6月進行了一連串研討會後草擬的。在該等研討會上，議員察悉須再行商議因《基本法》第七十四條的緣故，議員在提出法案、議案及修正案方面受到限制的範圍為何。但為了提供一套議事規則以供立法會即時運作之用，議員同意，就反映《基本法》第七十四條的規定而言，規則第51(3)及(4)條的條文已告足夠。議員又同意採納與前香港立法機關所訂者相同的規限，作為“自加”的限制，以規管“具有由公帑負擔的效力”的議案、法案修正案及議案修正案，藉此在不抵觸《基本法》的情況下，適當地平衡提出立法措施的權力。有關的規則，即規則第31、57(6)及69條，轉載於附錄II。

5. 立法會在1998年7月2日審議《議事規則》時，議員察悉律政司法律政策專員曾在1998年6月30日致函立法會秘書處法律顧問，表達律政司對《基本法》第七十四條的涵蓋範圍，以及《基本法》第四十八(十)條是否適用於限制議員提出議案一事的意見。該函件載於**附錄III**。議員又察悉，此問題會交由議事規則委員會再作研究。

6. 由於急需處理法律政策專員提出的事項，議員在1998年7月6日的內務委員會會議上同意，在委出議事規則委員會之前，應邀請法律政策專員向議員簡介其在1998年6月30日發出的函件。是次簡介會在1998年7月9日舉行，並在1998年7月15日議事規則委員會(下稱“委員會”)首次會議上繼續進行。

7. 議員又察悉，立法會秘書處法律顧問已在立法會LS6/98-99號文件所載的書面意見內提出其見解。該文件載於**附錄IV**。

律政司的意見

8. 律政司認為，應從寬廣和切合制定目的的角度解釋《基本法》第七十四條。該條文所涵蓋的不應僅是法案，亦應包括委員會審議階段修正案。在此情況下，議員動議的任何修正案，無論就議員或政府提出的法案而動議，均須受《基本法》第七十四條約束。

9. 對於議員問及，根據《釋義及通則條例》(第1章)第34及35條提出、旨在修訂附屬法例的決議是否亦須受《基本法》第七十四條約束，法律政策專員表示《基本法》第七十四條不適用於該等決議。

10. 律政司認為，《基本法》第四十八(十)條應涵蓋議員動議的議案。該條文載列了行政長官的職權，當中第(十)款訂明，行政長官的職權之一是批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議。按法律政策專員所述，議員必須徵得行政長官同意方可提出該等議案，包括不具立法效力的議案。他又提出論點，指規則第31條把須徵得行政長官同意的規定限於“具有由公帑負擔的效力”的議案或修正案，與《基本法》的規定不符，因為該構寫方式較《基本法》第四十八(十)條所指明“有關財政收入或支出”的寫法狹窄。

11. 律政司強調，某些提案是否須受《基本法》第四十八(十)及七十四條約束，必須由行政長官裁定。律政司的看法是，雖然該兩項條文均沒有明確指出作出裁定者的身份，但從必然含意中看出該等裁定必須由行政長官作出。舉例而言，某法案是否涉及政府政策的問題，只有制訂該等政策的政府才可作出裁定，而行政長官便是就該等問題作出裁定的最適當的人。法律政策專員又補充，由於該等條文的目的是在行政長官的權限之下某些指定範疇內，限制立法會議員的權力，倘立法會主席獲賦權作出裁定，此目的便不能達到，特別是立法會主席的裁定可能有

別於行政長官的裁定。

12. 總括來說，律政司認為規則第31、51(3)、57(6)及69條均抵觸《基本法》，並須予以修訂。

委員會的意見

13. 關於《基本法》第七十四條應涵蓋委員會審議階段修正案的詮釋，委員會認為該條文的寫法實在沒有任何提示，可資證明該條文除涵蓋議員提出的法律草案外，還另有所指。《基本法》在提述法案、議案及議員對政府法案的修正案時十分明確，在《基本法》附件二所規定的表決程序中便可見一斑。倘若《基本法》第七十四條是要涵蓋議員對政府法案的修正案，起初實在沒有理由不將之寫入條文之內。委員會認為，律政司把只管限議員所提法律草案的《基本法》第七十四條的涵蓋範圍擴大至包括議員對政府法案的修正案，並不恰當。

14. 委員會了解行政機關對此事的關注所在；從法律政策專員的意見可知，行政機關關注到，凡涉及《基本法》第七十四條所述各個範疇的提案，均應由行政機關而非立法會議員提出。此項原則在《基本法》第七十四條已清楚訂明，而在立法會的《議事規則》內亦予以反映。雖然《基本法》未有訂明立法過程中的具體程序，但從附件二所載的分組表決程序和各項條文對提出、修訂及通過法案的提述可知，《基本法》已預計議員會對政府法案提出修正案。委員會認為，必須繼續確保立法過程可讓議員就提交立法會的每項法案或議案進行透徹辯論，並充分考慮該等法案或議案的各方面事宜。立法會現時採用的三讀程序，是在香港行之有效的立法過程，亦廣為香港市民熟悉。在該過程中，全體委員會可在法案進行二讀和三讀之間，討論法案擬議修正案的具體規定。負責法案的議員(亦包括官員)可在法案進行二讀或三讀的程序開始之時，撤回該法案。若政府認為難以接受經修正的政府法案，負責該法案的官員可在三讀階段之前將之撤回。既有撤回法案的程序，政府便有方法決定由其提交的擬議法例的最終內容。在此情況下，把《基本法》第七十四條文意內“法律草案”一詞武斷地當作亦指“對法案的修正案”，實在不合邏輯，亦不合理，因為如此會令立法會沒有機會討論和通過一些有別於法案內所提的建議。《議事規則》所訂的機制確保行政機關與立法機關在某程度上互相制衡，並保留了行政主導的原則。

15. 至於《基本法》第四十八(十)條，委員會認為，該條文載於專就行政長官作出規定的部分，臚列了行政長官的各項職權。因此，《基本法》第四十八(十)條是指由政府向立法會提出有關財政收入或支出的議案，而不是指由立法會議員提出的議案。議員在立法會上提出事項的唯一限制，在《基本法》第七十四條已有所規定，而該條文是屬於立法機關的章節。此外，根據《基本法》第七十三(六)條，立法會的職權之一是就任何有關公共利益問題進行辯論；倘若未經行政長官批准，立法

會即不得就有關財政收入或支出的議案進行辯論，實在不合邏輯。

16. 對於有意見指行政長官應該是決定法案須否受《基本法》第七十四條約束的人，委員會認為，由於《基本法》第七十四條並無訂明應由誰人就該等事宜作出決定，加上《基本法》第七十五條賦權立法會自行制定議事規則，因此，該意見不能成立。立法會負責自行制定議事規則，該等規則一方面須符合《基本法》的規定，另一方面則有助立法會以最有效的方式處理事務。《議事規則》現時的有關條文並無抵觸《基本法》。假如《基本法》起草委員的意向是由行政長官作出該等決定，如此重要的規定便應有明文載述。委員會認為，把每項法案、議案及修正案提交行政長官作出裁定，不但會擾亂行政機關與立法機關之間的適當制衡，亦會嚴重影響立法會的日常運作。有一點亦須指出，就是若接納律政司的論點，《基本法》第四十八(十)條與第七十四條便會自相矛盾，因為前者授權行政長官“批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議”，但後者卻禁止提出涉及“公共開支或政治體制或政府運作”的法案。

17. 委員會已研究過《基本法》所規定行政機關、立法機關和司法機關的權力，以及三者之間的相互關係。從行政機關及立法機關的職能和《基本法》第四十九、五十、五十一及五十二條可見，《基本法》的規定使行政機關與立法機關得以互相規管和監察彼此的工作。根據《議事規則》，立法會主席獲賦權就法案、議案及對法案的修正案可否提交立法會作出裁定。該等規則是用來輔助《基本法》第七十二(二)及(六)條所訂，立法會主席決定立法會議程和行使《議事規則》所規定的其他權力和職能。倘若任何人，包括政府在內，因立法會主席的裁定感到受屈，或認為立法會有違法之舉，可尋求司法申訴。

18. 委員會亦察悉，立法會主席就法案是否屬於《基本法》第七十四條所訂的特定範疇作出裁定的程序，與前立法局《會議常規》所訂的條文相若。根據該等條文，立法局主席對擬議法案或法案的擬議修正案是否“具有由公帑負擔的效力”作出裁決。訂立該等有關具有由公帑負擔的效力的《會議常規》條文，是要實施《皇室訓令》第XXIV條的規定，當中並無指明誰人有權就該等事宜作出裁定。委員會又察悉，在立法局主席未由議員互選產生之前，香港總督是以立法局主席的身份，而非政府首長的身份作出有關裁決。由立法機關主席就某議題可否在會議上付諸表決作出裁決的程序，在其他普通法適用地區亦被廣泛採用。其他司法管轄區和前香港立法局的做法和程序載於**附錄V**，以供參考。

19. 委員會確認，規則第51(3)及(4)條並無抵觸《基本法》第七十四條。由立法會主席就議員提出的法案是否涉及《基本法》第七十四條所訂的特定範疇作出裁定，此一程序並無問題。委員會認為該程序在規則第51(4)條內亦應清楚訂明。

20. 至於規則第31、57(6)及69條，委員會仍然認為該等規則是一些“自加”的限制，藉以規管由議員動議，並具有由公帑負擔的效力的議案及委員會審議階段修正案。從附錄V的闡述可見，該等規則與其他司法管轄區的財政程序相符。儘管該等規定並未載於《基本法》內，但沒有抵觸《基本法》。委員會認為保留該項程序是合理的，故此不會建議對該等規則作任何修改。

總結

21. 委員會已達成一致結論，認為《議事規則》沒有抵觸《基本法》第四十八(十)及七十四條，亦毋須予以修改。具體而言，委員會認為：

- (a) 《基本法》第四十八(十)條(關於行政長官職權的條文)只規管由政府向立法會提出有關財政收入或支出的議案，而非由立法會議員提出的議案；
- (b) 《基本法》第七十四條的限制只適用於議員提出的法案，而不適用於議員對政府法案所提的委員會審議階段修正案；
- (c) 議員提出的法案是否在《基本法》第七十四條所訂的規限內，應由立法會主席裁定；及
- (d) 應保留規管由議員動議，並具有由公帑負擔的效力的議案及委員會審議階段修正案的自加限制。

22. 委員會雖然尚未完成對律政司所提各事項(如表決程序等)進行商議的工作，但委員會委員認為有必要就《基本法》第七十四條的有關事項向立法會全體議員提交中期報告，以供參考。倘議員對此事有任何意見，請直接向委員會提出。

立法會秘書處
1998年7月22日

51. 提交法案的預告

(1) 議員或獲委派官員可隨時作出預告，表明有意提交法案；該預告須送交立法會秘書辦事處，並須附有法案文本及本議事規則第 50 條(法案的格式)所規定的摘要說明；如作出預告者為議員，則須附有由法律草擬專員按第(2)款的規定簽署的證明書。

(2) 對於由議員提交的法案，法律草擬專員如信納該法案符合本議事規則第 50 條(法案的格式)的規定及香港法例的一般格式，即須簽發證明書加以證明。

(3) 由立法會議員個別或聯名提出的法案，如經立法會主席裁定為涉及公共開支或政治體制或政府運作者，不得提出。

(4) 如法案涉及政府政策，則就該法案所作的預告須附有由行政長官對該法案的書面同意。

(5) 如法案依據《法定語文條例》(第 5 章)第 4(3)條所發出的指示，以一種法定語文提交，則預告須附有證明書，說明行政長官會同行政會議已指示該法案須以中文或英文(視乎所提交文本的語文而定)提交。

(6) 由議員提交的法案如具有本議事規則第 50(8)條(法案的格式)所述的意向，則預告須附有由該議員簽署的證明書，說明該法案已連續兩期在憲報刊登，並已在每日在本港出版的中英文報章各一份各刊登廣告兩次，就該法案作出預告。

(7) (a) 除本議事規則第 66 條(發回重議的法案)另有規定外，如立法會主席認為某法案載有與另一項在二讀時業經立法會表決的法案實質相同的條文，則該法案在同一會期內不得繼續進行立法程序，並須予撤回。

(b) 如某法案在二讀後被撤回，則另一項載有實質相同條文的法案可在同一會期內提交，但該另一項法案必須符合本議事規則第 50 條(法案的格式)、本條及第 52 條(法案的提交及刊登)的規定。

(8) 在其後就該法案所進行的整個過程中，提交法案的議員稱為負責該法案的議員。如法案由多於一名議員聯名提出，則該等議員須於提交法案時指定其中一人為負責該法案的議員，而該負責議員須在提交法案的預告上如此示明。

(9) 在其後就該法案所進行的整個過程中，提交法案的官員稱為負責該法案的官員；而本議事規則所述負責法案的議員，亦包括負責法案的官員。

31. 議案及修正案的規限

任何議案或修正案，如其目的或效力經立法會主席或全體委員會主席裁定為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 ——

- (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。

57. 法案的修正案

(1) 本條適用於在全體委員會或專責委員會會議上，或再付委時，對法案所動議的修正案。

(2) 動議法案修正案的預告，須於全體委員會審議該法案當天不少於 7 整天前作出；倘無如此作出預告，除獲全體委員會主席許可外，不得動議對法案作出修正。

(3) 本議事規則第 30 條(議案及修正案的預告方式)適用於法案修正案的預告，但該條第(3)款中“立法會主席”一詞須以“全體委員會主席”代替。

(4) 以下規定適用於與法案有關的修正案：

- (a) 修正案必須與法案的主題及有關條文的主題有關。
- (b) 修正案不得與已獲通過的條文或全體委員會就法案先前所作的決定不一致。
- (c) 修正案不得令建議修正的條文變得不能理解或不合語法。
- (d) 不可動議全體委員會主席認為瑣屑無聊或無意義的修正案。
- (e) 凡動議對具備兩個法定語文文本的法案作出修正，除非該修正案明顯地只影響其中一個文本，否則每一個文本均須作出修正；但不可動議令兩個文本相互抵觸或意義差歧的修正案。

(5) 如一項修正案提述其後的修正案或附表，或該修正案會因欠缺其後的修正案或附表而變得不能理解，則須在動議第一項修正案前，就其後的修正案或附表作出預告，使整系列修正案在整體上可以理解。

(6) 任何修正案，如其目的或效力經立法會主席或全體委員會主席裁定為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，則該修正案只可由以下人士提出 ——

- (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。

69. 全體委員會處理撥款法案預算總目的修正案

(1) 如全體委員會主席認為某項修正案會令任何開支總目所獲分配款額增加，不論增加的部分為子目、分目或總目本身，則該修正案只可由獲委派官員動議。

(2) 增加總目款額的修正案，不論所涉者為子目、分目或總目本身，須較削減同一子目、分目或總目本身款額的修正案獲優先處理；如增加款額的修正案獲得通過，則不得動議就同一子目、分目或總目本身削減總目款額的修正案。

(3) 任何議員均可動議藉削減開支總目內子目的款額以削減該總目所獲分配款額的修正案，動議格式如下：
“為削減(或刪除)分目.....子目.....而將總目.....削減.....元”。

(4) 如分目已分列為子目，則為削減或刪除分目而削減某一總目款額的修正案，即不合乎規程。

(5) 如總目已分列為分目，則只削減總目而不削減該總目的某一分目的修正案，即不合乎規程。

(6) 刪除某一總目的修正案，即不合乎規程，不得列入立法會議程內。

(7) 每一總目的子目或分目的修正案，均須列入立法會議程內，並按照各該子目及分目在預算案總目內的先後次序，逐一加以審議。

(8) 如有多於一項就削減同一子目、分目或總目款額修正案的預告，該等修正案須按照建議削減款額的大小依次列入立法會議程內，以建議削減款額最大者居先。

(9) 就每項修正案所進行的辯論，範圍只限於該項修正案有關的子目、分目或總目；某一子目或分目的修正案獲得處理後，不得修正或辯論任何前列的子目或分目。

(10) 當所有列於立法會議程內而與某一開支總目有關的修正案獲得處理後，全體委員會主席須再次提出“總目.....的款額納入本附表”的待議議題，或提出“總目.....(經增加或削減)的款額納入本附表”的經修正待議議題，視乎情況所需。有關該等議題的辯論，須同樣受到本議事規則第 68(3)條(全體委員會處理撥款法案的程序)適用於辯論的限制所規限。

律政司
法律政策科
法律政策專員

香港金鐘道 66 號
金鐘道政府合署 4 樓
圖文傳真: 852-2501 0371



DEPARTMENT OF JUSTICE
Legal Policy Division
Solicitor General

4/F, High Block
Queen'sway Government Offices
66 Queen'sway, Hong Kong
Fax: 852-2501 0371

本司檔號 Our Ref.: SJO 5012/3C III
承函檔號 Your Ref.:
電話號碼 Tel. No.: (852) 2867 2003

香港長臣道 8 號
立法會秘書處
法律顧問
馬耀添先生

馬先生：

《議事規則》擬稿

律政司已經仔細研究過《立法會議事規則》擬稿。我們認為若干草擬規則抵觸《基本法》，請你留意有關部分，從而作出適當修正。

第 74 條

《基本法》第 74 條禁止立法會議員提出若干法律草案(凡涉及公共開支或政治體制或政府運作的草案)；其他法律草案(凡涉及政府政策的草案)，在提出前也必須得到行政長官的咨面同意。你定當從各法律權威性詮釋，理解由於《基本法》是一份憲法性文件，所以必須從寬廣和切合制定目的的角度作出解釋，而不是從狹義和純字面詮釋，以免出現歧義。請參看 Wilberforce 大法官在內政大臣 訴 Fisher (1980) AC319, at 328 一案，以及高等法院首席法官陳兆愷在香港特別行政區 訴 馬耀添 (1997) HKLRD761, at 772 一案中的判詞。

第 74 條的目的顯然是阻止立法會議員提出某些立法建議，並且規定在提出涉及政府政策的修訂草案前，必須取得行政長官的書面同意。若從寬廣和切合制定目的的角度來解釋這條規定，第 74 條所指的實應不僅是法案，還包括委員會審議階段修訂。任何其他角度的解釋均會產生歧義，讓立法會議員可透過委員會審議階段修訂去達到一些他們不能透過法案達到的目的。

我們留意到第 57(6)條和第 69 條規則沒有反映《基本法》第 74 條的正確解釋，反而提及草案是否帶來由公務負擔的影響(下文詳細解釋)，這與討論的問題無關。因此，上述抵觸《基本法》的規定應該予以修訂。

第 48(10)條和 74 條的適用範圍

《基本法》第 48(10)條和 74 條已就若干決定該否受這些條文規管作出安排，雖然兩條條文都沒有明確指出作出決定者的身分，但從必然含意中清楚看出這些決定必須由行政長官作出。我們明白這些條文的目的，是要就若干屬於在行政長官權限的指定範疇，限制立法會議員的權力。如果授權立法會主席決定這些條文是否適用，特別是當主席所作決定可能不同於行政長官，則不能達到上述目的。

顯而易見，行政長官是決定上述問題的最適當人士。例如，第 74 條最後一句規定，凡涉及政府政策的法案，在提出前必須得到行政長官的書面同意。只有制訂政府政策的政府才最適合決定某條法案是否涉及其政策。在這情況下，行政長官當然是就這問題作出決定的人士。

第 31 條規則擬稿並未反映《基本法》第 48(10)條的規定。這一點我們會在下文加以說明。但如果修訂這一條規則，使之反映《基本法》，必須避免規定由立法會主席或全體委員會主席來決定某項動議是否需要受上述規則規管。同樣，如果修訂規則第

51(3)條和 57(6)條的擬稿，以反映《基本法》第 74 條，也應該避免規定由立法會主席決定有關建議是否屬該條的規管範圍。

《基本法》第 48(10)條

《基本法》第 48(10)條規定，行政長官有權“批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議”。因此，議員只能在行政長官同意下才可提出這類動議。

我們注意到，《議事規則》擬稿內第 31 項載有須徵得行政長官同意的規定。不過，這項規定只適用於“立法會主席或全體委員會主席裁定其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”的動議或修正案。這項一般稱為“具有公帑負擔影響”要求的準則，與臨時立法會及 1997 年 7 月 1 日之前的立法局所採用的相同。這準則源於《皇室訓令》第 24 條。這條文規定，“任何目的或效力可導致動用政府任何部分收入的每項條例、表決、議案或提問……都必須由總督提議，除非這類提議已經獲得總督明確批准，或由總督下令提出則作別論。”這項規定較《基本法》第 48(10)條所述“關於財政收入或支出”的規定顯然更狹窄。

“具有公帑負擔影響”只包括那些導致收入減少或開支增加的動議或修正案。換言之，那些會導致收入增加或開支減少的動議便不會受到這項規定所限制。不過，“關於財收入或支出”顯然有較大適用範圍，包括任何會影響收入或開支(即：增減收入或增減開支)的動議，以及與收入或開支其他方面有關的動議。因此，第 31 項規則目前的擬稿與《基本法》的規定不符。

表決程序

我們從規則第 47 條的擬稿中看到，作出決定時須視乎是否有過半數出席議員贊成。我們同意議員私人條例草案和議員提

出的委員會審議階段修訂建議，須得到過半數出席議員支持才可通過。不過，我們經審慎考慮之後，認為政府提出的法案必須獲得出席議員過半數票，才可通過，而在點票時，不該把棄權者計算在內。有這樣的分別是由於《基本法》附件二訂明：

“政府提出的法案，如獲得出席會議的全體議員的過半數票，即為通過。

立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案均須分別經功能團體選舉產生的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉產生的議員兩部分出席會議議員各過半數通過。”

關於議員的提案，雖然在有關表決安排的英文文本提及“a simple majority vote of each of the two groups of members present”（兩部分出席會議議員各過半數票），但中文文本並沒有最重要的“票”字(votes)。因此，“過半數”這幾個中文字是形容“出席會議議員”，所指的不是過半數票，而是過半數出席會議議員。根據公認的權威解釋，“出席會議議員”包括出席但棄權的議員。由於中、英文文本有出入，鑑於《基本法》原文是中文，所以應以中文為準。

至於政府提出的提案，由於“過半數”這幾個中文字緊接在“票”字之前，用來形容“票”字，合成“過半數票”一個獨立的專用名詞。條文中的“過半數票”應該根據其慣常解釋，即投票的大多數，棄權並不算投票。條文雖有提及“出席會議議員”，但並不取締慣常解釋，只是表示不計算沒有出席會議議員的代表投票（如委派代表投票）。

立法會主席的地位

我們知道，你認為立法會主席應該政治中立，所以應該放棄投票。然而，就規則擬稿而言，可以假定立法會主席是當作‘出席會議議員’，具有是決定出席會議議員是否過半數都贊成建議的作用。如果是這樣，即是說立法會主席不投票，就被算作出席會議而不贊成建議的議員。這樣一來，立法會主席必須中立的建議就變得毫無意義。

為避免這個矛盾產生，《議事規則》可以訂明，如果立法會主席不投票，在決定是否過半數出席會議議員都贊成建議時，就不算是出席會議議員。這項訂明符合《基本法》，也不會剝奪立法會主席投票的權利，也反映立法會主席根據《基本法》第72條所享有的特別地位。由於立法會主席必須‘主持會議’，所以不能選擇在投票過程中缺席。如果立法會主席的出席，會被詮釋為必然、堅定不移地反對每項需要過半數出席會議議員贊成才通過的建議，這種看法顯然荒謬。

因此，請考慮在規則中加入上述條文。《議事規則》擬稿的有關條文應該修訂，以反映上述《基本法》規定。

工作方針

我們相信，立法會議員都想確保《立法會議事規則》符合《基本法》。相信你也會認同，尋求行政和立法機關之間的憲制共識，是最重要的工作方針。我們相信你會審慎考慮上述論點，然後再向議員提供法律意見。我們更希望你會將考慮結果告知。如有需要，我們樂意再作討論。

法律政策專員馮華健

1998年6月30日

立法會 *Legislative Council*

立法會LS6/98-99號文件

《議事規則》 法律顧問對法律政策專員 1998年6月30日來函的意見

在1998年7月6日的內務委員會會議上，議員同意邀請法律政策專員在1998年7月9日出席會議，向議員簡介律政司對立法會《議事規則》的意見。該等意見載於法律政策專員在1998年6月30日致法律顧問的函件。為協助議員就該會議作準備，議員要求法律顧問就律政司的意見置評。

2. 法律顧問首先要指出的，是當中所涉及的事項殊不簡單，而議員已同意在立法會主席委任議事規則委員會的委員後，該委員會便應立即展開檢討《議事規則》的工作。

《基本法》第七十四條

3. 法律政策專員提出的論點是，若從寬廣和切合制定目的的角度來解釋《基本法》第七十四條，當中所述的“法律草案”應包括對法案所提的委員會審議階段修正案。他提出：“任何其他角度的解釋均會產生歧義，讓立法會議員可透過委員會審議階段修訂去達到一些他們不能透過法案達到的目的。”

4. 法律顧問認為，對於法律政策專員所指的釋義原則，按Mortimer VP在人民入境事務處處長 訴 Chan Kam Nga(一名幼年人) [1998]2 HKC 405一案中的判詞第422至423頁所用的方法可能較易理解：“首要工作是決定該條文的措辭是否有清晰明顯的意思，當中不涉及任何不規則或荒謬之處。若有的話，便應以該意思為準，並且無需借助其他釋疑工具。”

5. 從字面上理解《基本法》第七十四條，並沒有引起任何不規則或荒謬之處。《基本法》第七十四條授權議員根據《基本法》的規定並依照法定程序提出法律草案。此項授權的例外情況是涉及公共開支或政治體制或政府運作的法律草案，該等法律草案不得由議員提出。另一例外情況是涉及政府政策的法律草案；如要提出該等法律草案，必須先得到行政長官的書面同意。顯而易見，《基本法》第七十四條是針對提

出法律草案的程序，而並非立法過程中可能進行的其他程序。從《基本法》附件二的有關提述可知，《基本法》已預計議員會對政府法案提出修正案。但處理法案修正案的程序細節，則留待立法會在《議事規則》內作出規定。

6. 至於法律政策專員指出可能產生歧義的問題，另一個論點可以是這樣：如相同的例外情況適用於委員會審議階段修正案，亦會產生相同程度甚或更大的歧義，因為(鑑於政府提出的大部分法案均屬於例外情況)這會使立法會沒有機會討論和通過一些有別於政府在法案中所提的建議。此外，這樣亦會令人強烈質疑立法會是否妥為履行《基本法》第七十三條所規定立法會在憲制上的職能，以制定、修改和廢除法律。法律政策專員所設想的歧義，可以理解為反映了《基本法》的用意，就是對法案的擬議修正案不作規定，以便立法機關可透過其議事規則決定行政機關與立法機關之間的適當制衡機制。

規則第57(6)及69條

7. 法律政策專員來函中文本第2頁次段提到，規則第57(6)及69條沒有反映《基本法》第七十四條的正確解釋，並且與《基本法》的規定相抵觸。

8. 規則第57(6)條就委員會審議階段修正案訂定“具有由公帑負擔的效力”的限制。在該限制之下，任何委員會審議階段修正案，如其目的或效力為可導致動用香港任何部分的政府收入，或須由該等收入負擔，則該修正案只可由行政長官、獲委派官員或已獲行政長官書面同意該擬議修正案的議員提出。規則第69(3)條訂出程序，讓議員可藉削減某開支總目所獲分配款額的方式，對撥款法案提出修正案。

9. 規則第57(6)條並不是為施行《基本法》第七十四條而訂立的。前立法局的《會議常規》訂有一條措辭大致相同的常規，以實施《皇室訓令》施加的限制。臨時立法會(下稱“臨立會”)的《議事規則》亦採納了同一條文，這是議員認為有必要“自加”的限制，因為他們認為《基本法》第七十四條不適用於委員會審議階段修正案，而《基本法》內亦沒有就動議委員會審議階段修正案訂出任何限制。議員此一看法從未受到政府質疑。

10. 至於規則第69條，法律政策專員的來函並無明確指出應如何修訂該規則。如所建議的修訂會導致議員可藉削減某擬議款額以修正撥款法案的程序遭廢除，則立法會在履行其審核、通過財政預算及批准稅收和公共開支的職能時，便只能通過或不通過(經政府才可修正或未經政府修正的)撥款法案。如此界定立法會的角色，實在與包括臨立會在內的前立法機關的角色有很大分別。按籌委會關於設立臨立會的決定第5(2)及(3)條，臨立會須負責審核、通過財政預算及批准稅收和公共開支

的職能；在此方面其任務與現時的立法會無異。這樣亦可能令人懷疑會否擾亂了行政機關與立法機關在控制公共開支方面，在回歸之前直至回歸之後存在已久的制衡關係。

《基本法》第四十八(十)及七十四條的適用範圍

11. 法律政策專員提出，某議案是否屬於《基本法》第四十八(十)條所訂“有關財政收入或支出”的範圍，以及某法案是否屬於涉及公共開支或政治體制或政府運作，或政府政策的範圍，應由行政長官決定。

12. 根據規則第31條(關於議案須受“具有由公帑負擔的效力”的限制)、第51(3)條(關於《基本法》第七十四條的限制)及第57(6)條(關於委員會審議階段修正案須受“具有由公帑負擔的效力”的限制)，某擬議議案、法案或委員會審議階段修正案是否受有關限制規管，須由立法會主席作出裁定。

13. 法律顧問認為，即使假設議員接納法律政策專員對《基本法》第四十八(十)及七十四條的作用所提的意見，規定由立法會主席就有關問題作出裁定的程序，並無問題，亦不會抵觸《基本法》。根據《基本法》第七十二(二)條，立法會主席獲賦權決定立法會議程。該項權力只受一個條件限制，就是政府提出的法案須優先列入議程。因此，立法會主席便有責任裁定某擬議議案、法案或委員會審議階段修正案是否在《基本法》所訂限制的範圍內，以便決定有關項目可否印載於議程內。

14. 法律政策專員雖然承認《基本法》第四十八(十)及七十四條均沒有明確指出作出裁定者的身份，但認為從必然含意中清楚看出該等裁定必須由行政長官作出。

15. 必然含意此一論點亦同樣可用來支持《議事規則》的規定，即應由立法會主席作出裁定。《基本法》所訂的該等限制是行政機關與立法機關互相制衡的機制中一個組成部分。鑑於《基本法》特別授權立法會自行制定議事規則，將立法會主席作出有關裁定的規定視為抵觸《基本法》並不合理。

16. 在互相制衡方面，如遇有情況須由立法會主席作出裁決，官員可向立法會主席作出陳述，而且亦可在立法會會議上提出規程問題。

17. 有一點雖非直接有關，但議員應予注意，就是根據前立法局的《會議常規》第23條，立法局主席有權裁定議案是否具有由公帑負擔的效力。該條常規旨在實施《皇室訓令》第XXIV條，而該條訓令亦沒有指明“作出裁定者”的身份。

《基本法》第四十八(十)條

18. 法律政策專員認為，《基本法》第四十八(十)條適用於會影響財政收入或支出的各類議案，以及與財政收入或支出的其他方面有關的議案。

19. 雖然法律政策專員提出，規則第31條的構寫方式(“具有由公帑負擔的效力”)的限制)較《基本法》第四十八(十)條所述“有關財政收入或支出”的字眼更狹窄，但法律顧問要指出，雖然兩者在文字上有出入，但並不一定表示規則第31條與《基本法》第四十八(十)條相抵觸。要考慮的是，該規則是否準確地落實了“有關財政收入或支出”此一較為籠統的詞句。

20. 由於所有立法會事務均是以議案的方式進行，加上《基本法》對立法會職能的規定，議員提出的大多數議案均可能屬於“有關財政收入或支出”的範圍，例如促請政府減稅的議案，或修訂增收政府費用的附屬法例的議案。議員或可要求法律政策專員澄清，上文第19段所提述法律政策專員的意見(見其來函中文本第3頁第3段)是否足以反映《基本法》所擬設定的行政機關與立法機關之間的適當制衡。

表決程序

21. 法律顧問已就此事向議員提出意見。法律顧問認為，《基本法》附件二所載的表決程序條文應按整體涵義理解。把該等條文中某些字句斷章取義而忽略了該等字句與其他字句的相互關係，便很可能曲解原有的意思。

22. 法律顧問認為，《基本法》附件二有關條文的措辭已相當明確，並無必要借助其他釋義工具。儘管如此，議員亦請留意在1990年3月28日全國人民代表大會上，姬鵬飛先生在動議採納《基本法(草案)》的發言中有關表決程序的部分(隨附於本文件)。該部分對議員解讀有關條文，應有幫助。姬先生就《基本法》附件二有關條文的理據和施行所作的說明，證實了《議事規則》並沒有抵觸《基本法》。

立法會主席的地位

23. 議員已注意到法律政策專員指出的所謂“矛盾”情況，並決定立法會主席是否中立和公正一事只可從立法會主席本身的行為操守來判斷。在表決程序中須把立法會主席算作出席會議的議員，是受《基本法》的規定所支配。

24. 法律政策專員建議在《議事規則》內訂明，就議員提出的法案或議案，如立法會主席決定不投票，則在點算票數時立法會主席可以不算作出席會議的議員。法律顧問認為，議員應再深入研究法律政策專

員的提議。然而，如某次立法會會議只有29名議員及立法會主席出席而剛好達到會議法定人數，則在進行表決時，在符合《基本法》第七十五條所規定的會議法定人數方面可能會出現問題。

立法會秘書處
法律顧問
馬耀添
1998年7月8日

連附件

關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法 (草案)》及其有關文件的說明

——1990年3月28日在第七屆全國人民代表大會
第三次會議上

中華人民共和國香港特別行政區
基本法起草委員會主任委員 姬鵬飛

各位代表：

中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會經過四年零八個月的工作，業已完成起草基本法的任務。全國人大常委會已將《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》包括三個附件和香港特別行政區旗幟、區徽圖案（草案），連同為全國人大代擬的《中華人民共和國全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定（草案）》和《香港特別行政區基本法起草委員會關於設立全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的建議》等文件提請全國人民代表大會審議。現在，我受香港特別行政區基本法起草委員會的委託就這部法律文件作如下說明。

根據《第六屆全國人民代表大會第三次會議關於成立中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會的決定》，第六屆全國人大常委會第十一次會議任命了起草委員。1985年7月1日，起草委員會正式成立並開始工作。在制定了工作規劃，確定了基本法結構之後，起草委員會設立了五個由內地和香港委員共同組成的專題小組，即中央和香港特別行政區的關係專題小

組，居民的基本權利和義務專題小組，政治體制專題小組，經濟專題小組，教育、科學、技術、文化、體育和宗教專題小組，負責具體起草工作。在各專題小組完成條文的初稿之後，成立了總體工作小組，從總體上對條文進行調整和修改。1988年4月，起草委員會第七次全體會議公佈了《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》徵求意見稿，用五個月的時間在香港和內地各省、自治區、直轄市及有關部門廣泛徵求了意見，並在這個基礎上對草案徵求意見稿作了一百多處修改。1989年1月，起草委員會第八次全體會議採取無記名投票方式，對準備提交全國人大常委會的基本法（草案）以及附件和有關文件逐條逐件地進行了表決，除草案第十九條外，所有條文、附件和有關文件均以全體委員三分之二多數贊成獲得通過。同年2月，第七屆全國人大常委會第六次會議決定公佈基本法（草案）包括附件及其有關文件，在香港和內地各省、自治區、直轄市以及中央各部門，各民主黨派、人民團體和有關專家、人民解放軍各總部中廣泛徵求意見。經過八個月的徵詢期，起草委員會各專題小組在研究了各方面的意見後，共提出了專題小組的修改提案二十四個，其中包括對第十九條的修正案。在今年2月舉行的起草委員會第九次全體會議上，對這些提案採取無記名投票的方式逐案進行了表決，均以全體委員三分之二以上多數贊成獲得通過，並以此取代了原條文。至此，基本法（草案）包括附件及其有關文件的起草工作全部完成。

香港特別行政區旗幟、區徽圖案的徵集、評選工作，由起草委員五人以及內地和香港的專家六人共同組成的香港特別行政區旗幟區徽圖案評選委員會負責。在評委會對717件應徵稿進行初選和複選後，起草委員會對入選的圖案進行了審議、評選，由於未能選出上報全國人大審議的圖案，又由評委會在應

第四章政治體制主要規定了香港特別行政區的行政、立法以及司法機關的組成、職權和相互關係，規定了香港特別行政區行政長官、主要官員、行政會議和立法會成員、各級法院法官和其他司法人員以及公務人員的資格、職權及有關政策，還規定了香港特別行政區可設立非政權性的區域組織等等。

香港特別行政區的政治體制，要符合“一國兩制”的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發，以保障香港的穩定繁榮為目的。為此，必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展；既保持原政治體制中行之有效的部分，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。根據這一原則，本章以及附件一、附件二對香港特別行政區政治體制有以下一些主要規定：

(一) 關於行政機關和立法機關的關係。行政機關和立法機關之間的關係應該是既互相制衡又互相配合：為了保持香港的穩定和行政效率，行政長官應有實權，但同時也要受到制約。草案規定，行政長官是香港特別行政區的首長，對中央人民政府和香港特別行政區負責。行政長官領導香港特別行政區政府；簽署法案並公佈法律，簽署財政預算案；行政長官如認為立法會通過的法案不符合香港特別行政區的整體利益，可將法案發回立法會重議，如行政長官拒絕簽署立法會再次通過的法案，或立法會拒絕通過政府提出的預算案或其他重要法案，經協調仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。草案又規定，政府必須遵守法律，向立法會負責；執行立法會制定並已生效的法律，定期向立法會作施政報告，答覆有關質詢，徵稅和公共開支需經立法會批准；行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法規和解散立法會前，必須徵詢行政會議的意見。同時又規定，如立法會以不少於全體議員三分

之二多數再次通過被行政長官發回的法案，行政長官必須在一個月內簽署公佈，除非行政長官解散立法會；如被解散後重選的立法會仍以三分之二多數通過有爭議的原法案或繼續拒絕通過政府提出的財政預算案或其他重要法案，行政長官必須辭職；如行政長官有嚴重違法或濫職行為而不辭職，立法會通過一定程序可提出彈劾案，報請中央人民政府決定。上述這些規定體現了行政和立法之間相互制衡、相互配合的關係。

(二) 關於行政長官的產生辦法。草案規定，行政長官在當地通過選舉或協商產生，報中央人民政府任命。行政長官的產生辦法要根據香港的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達到由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選的目標。據此，附件一對行政長官的產生辦法作了具體規定，在1997年至2007年的十年內由有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生，此後如要改變選舉辦法，由立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意並報全國人大常委會批准。行政長官的具體產生辦法由附件規定比較靈活，方便在必要時作出修改。

(三) 關於立法會的產生辦法和立法會對法案和議案的表決程序。草案規定，立法會由選舉產生，其產生辦法要根據香港的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達到全體議員由普選產生的目標。據此，附件二對立法會的產生辦法作了具體規定，第一、二屆立法會由功能團體選舉、選舉委員會選舉和分區直接選舉等三種方式產生的議員組成。在特別行政區成立的首十年內，逐屆增加分區直選的議員席位，減少選舉委員會選舉的議員席位，到第三屆立法會，功能團體選舉和分區直選的議員各佔一半。這樣規定符合循序漸進地發展選舉制度的原則。附件二還規定，立法會對政府提出的法案和議員個人提出

的方案、議案採取不同的表決程序。政府提出的法案獲出席會議的議員過半數票即為通過；議員個人提出的法案、議案和對政府的法案的修正案須分別獲得全體選舉的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉的議員兩部分出席會議的議員的各過半數票，方為通過。這樣規定，有利於兼顧各階層的利益，同時又不至於使政府的法案陷入無休止的爭論，有利於政府施政的高效率。在特別行政區成立十年以後，立法會的產生辦法和對法案、議案的表決程序如需改進，由立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意並報全國人大常委會備案。立法會的具體產生辦法和對法案、議案的表決程序由附件規定，也是考慮到這樣比較靈活，方便必要時作出修改。

(四) 關於香港特別行政區行政長官、行政會議成員、立法會主席、政府主要官員、終審法院和高等法院首席法官以及基本法委員會香港委員的資格。草案的有關條文規定，擔任上述職務的人必須是在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民。這是體現國家主權的需要，也是體現由香港當地人管理香港的原則的需要，只有這樣才能使擔任上述職務的人切實對國家、對香港特別行政區以及香港居民負起責任。也正是基於這一考慮，有關條文還規定，特別行政區立法會必須由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民組成。但照顧到香港的具體情況，允許非中國籍的香港特別行政區永久性居民和在外國有居留權的香港特別行政區永久性居民可以當選為立法會議員，但其所佔比例不得超過立法會全體議員的20%。

(五) 關於香港特別行政區第一屆政府和立法會的產生辦法。根據體現國家主權、有利平穩過渡的原則，香港特別行政區的成立須由全國人大設立的香港特別行政區籌備委員會負責主持。考慮到籌備工作須在香港特別行政區第一屆政府和立法會成

立之前進行，而基本法要到1997年7月1日才開始實施，起草委員會建議，全國人大對第一個政府和立法會的產生辦法作出專門決定，此項決定與基本法同時公佈。起草委員會為此起草了有關決定的代擬稿。規定香港特別行政區第一任行政長官，由香港人組成的推選委員會負責產生，報請中央人民政府任命；原香港最後一屆立法局的組成如符合全國人大關於特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定中的規定，其議員擁護基本法，願意效忠香港特別行政區並符合基本法規定條件者，經籌委會確認後可成為香港特別行政區第一屆立法會議員。這樣安排，是為了保證香港在整個過渡時期的穩定以及政權的平穩銜接。

此外，還規定行政長官、主要官員、行政會議和立法會成員、各級法院法官和其他司法人員在就職時必須宣誓擁護基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區。

五、關於經濟和教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務。

第五章主要從財政、金融、貿易、工商業、土地契約、航運、民用航空等八個方面，就香港特別行政區的經濟制度和政策作了規定，這些規定對於保障香港的資本主義經濟機制的正常運行，保持香港的國際金融中心地位和自由港地位很有必要。如在金融貨幣方面規定，香港特別行政區不實行外匯管制政策，繼續開放外匯、黃金、證券、期貨等市場；保障一切資金的流動和進出自由；保障金融企業和金融市場的經營自由；確定港幣為特別行政區法定貨幣，可自由兌換，其發行權在特別行政區政府等等。又如在對外貿易方面規定，一切外來投資受法律保護；保障貨物、無形財產和資本的流動自由；除法律另有規定外，不徵收關稅；香港特別行政區為單獨的關稅地

就議員提出的法案作出裁決

本資料摘要載述普通法適用地區和前香港立法局在就議員提出的法案作出裁決一事上的做法。

其他普通法適用地區的做法和程序

英國

2. 在英國下議院，任何議員如已作出預告，並在每一會期內撥供就議員所提私人法案進行辯論的特定日期獲編配時間，均可提交法案。在每年一度的抽籤中入圍的議員(每一會期約有20人)，其提交的法案將獲安排在其所選定的日期進行二讀，並獲得印載。除了在財政程序(下文第3段另有說明)範圍內的法案外，議員可提出任何法案，包括與政府某方面政策有直接衝突的法案。然而，由反對黨議員提出，並且不獲政府支持的法案，料想不會獲得二讀，此等法案往往旨在喚起公眾關注某政治問題。但無論如何，這是後座議員就個人選擇的事項動議辯論的方法之一。

3. 議員提出法案或議案必須符合規管官方與下議院之間的財政關係的基本原則：官方要求撥款、下議院批准撥款，上議院同意撥款；但除非官方提出要求，否則下議院不會授權作出開支或尋求徵收稅項。該等規定在適用於整個國會的兩項財政規則內訂得更明確、第一，所有撥付款項要求(即開支或徵稅的建議)必須由官方提出或獲官方支持，然後才可予以考慮。第二，所有撥付款項要求必須由下議院先行審議，並載於法例之內，以供上下議院審批通過。

4. 國會授權各個開支項目及每個項目的款額，並授權徵收稅項。作出公共開支的授權一般稱為“由公共收入或公帑撥付款項”，而徵稅的授權則稱為“由人民撥付款項”。無論哪一類撥付款項要求，均須先以決議案的形式提交審議；倘獲下議院通過，該決議便會成為授權撥付款項的法案的必要引言部分或其中一項條文。

5. 下議院嚴格遵從有關財政程序的規則。詮釋該等規則的事宜由議長作決定；如該等事宜在全院大會上出現，則由主席作決定。主席在履行其職責而不准任何有違財政程序規則的程序進行時，最終可憑藉其獲賦權力，拒絕提出所需的待議議題。

加拿大

6. 在加拿大，眾議院的會議常規亦訂有程序，規管國會與官方

之間的財政關係。簡而言之，兩者的關係如下：“……官方要求撥款而下議院批准撥款，……但除非有關稅項是提供公共服務所必需的，並由憲法規定就有關事務向官方提出意見的部長代表官方作出宣布，否則下議院不會給予撥款。”

7. 在加拿大的議會政制下，英皇由總督代表，其職責是按負責有關事務的部長的建議，管理國家所有財政收入和支付所有公共開支。眾議院的會議常規規定：“本議院不得採納或通過任何撥款、決議案、發言或法案，藉以為某目的撥用公共收入的任何部分，或任何稅項或關稅，而該目的是在提出有關撥款、決議案、發言或法案的會期內，未經總督藉提交咨文而事先表示支持提交本議院考慮的。如法案須撥用公共收入的任何部分，或任何稅項或關稅，總督的咨文和支持必須與法案一併印載，或隨附於法案。”

8. 在立法以實施徵稅措施之前，必須通過一項賦稅議案。該類議案在提出後即須決定，不容修正或辯論。倘有違反該等程序的情況，議長有權就有關事宜作出裁定。在過去，歷任眾議院議長往往需要就是否“具有由公帑負擔”的效力作出裁決。至於議員提出的私人法案，議長有時會在議員提交法案時主動裁定該法案不合乎規程，又或在法案進行較後期的程序時，例如在未獲“英皇首肯”的法案進行三讀時，議長可主動提出，或在有議員提出規程問題，指該法案在眾議院進行的程序並不妥當的情況下，裁定該法案不合乎規程。

澳洲

9. 在澳洲，國會對政府財政開支有最終操控權，因為任何賦稅及政府開支均須藉法例授權，而有關法例必須獲國會通過。

10. 根據憲法規定，撥用財政收入或公帑的法案，或徵稅的法案必須在眾議院內提出，而參議院不得修訂該等法案。但對於參議院本身不可能作出的修訂，它可要求由眾議院作出。倘眾議院認為合適，可提出有關修訂。至於應否接納參議院的要求一事，則並非純粹法律問題，可由法庭作出裁決。當中涉及的問題，是國會兩院之間有否按憲法規定合宜行事。若眾議院拒絕接納要求，則按憲法規定，參議院有權拒絕通過有關法案。

11. 在眾議院內並非擔任部長的獨立議員，不得提出任何徵稅、更改稅項或要求撥用財政收入或公帑的法案，因為此舉亦抵觸了官方在財政上作主導的憲制原則及議會原則，即除由政府提出外，不得對公帑構成任何負擔。徵稅法案必須由部長提出，而對法案作出修訂，藉以提高擬議稅項的稅率或擴闊稅項的課稅範圍，亦同樣地只可由部長提出。然而，值得注意的重要一點是，任何議員均可動議削減法案所建議的稅項。眾議院的會議常規反映了上述各項規定。

12. 議長負責主持眾議院的辯論，並獲賦權詮釋會議常規和過往的先例、處理議員提出的規程問題，以及在有議員提出要求時作出裁決。

香港在回歸之前的做法和程序

13. 適用於英國及其他大多數普通法適用地區的財政程序，在前香港立法局亦適用。議員不得動議“具有由公帑負擔的效力”的法案、議案或委員會審議階段修正案的限制，在《皇室訓令》和立法局《會議常規》內均有訂明。若議員提出的法案被視為具有由公帑負擔的效力，立法局主席會研究政府和提交法案的議員雙方提出的論據，並就該法案作出裁決。立法局主席一經作出裁決，即為最終決定。

14. 至於“由人民撥付款項”，前立法局的《會議常規》並無訂定條文，限制議員不得提交徵稅的法案。

15. 此外，議員可有另一機會在財政收入的事宜上採取主動，就是提出修正案，以調低藉總督作出公共收入保障令此一臨時措施而生效的法案或議案所載的稅收水平。

立法會秘書處

1998年7月20日

**立法會主席就
葉劉淑儀議員及李永達議員就修訂
《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)(第2號)公告》
提出的擬議決議案的裁決**

葉劉淑儀議員及李永達議員已作出預告，擬於2008年12月10日的立法會會議上為修訂《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)(第2號)公告》("第2號公告")提出擬議決議案。在我考慮擬議決議案是否可以提出供立法會審議之前，我邀請了政府當局就擬議決議案作出評論，並請有關議員就政府當局的評論作回應。政府當局的意見及議員的回應，以摘要方式載列於**附錄**。

2. 在政府當局的兩份意見書中，我注意到政府當局用了若干篇幅討論議員的擬議決議案是否"合法"的問題。我想重申，立法會主席是按照《立法會議事規則》("《議事規則》")來決定擬議決議案是否可以提出。我所作的裁決屬程序性質。當法律或憲制方面的事宜屬我所考慮的程序問題不可或缺的部分時，我才會考慮該等事宜。我在得出結論時，會考慮所有相關的因素及相關規定的目的。

3. 在我考慮的過程中，我曾參考立法機關法律顧問對立法會修改附屬法例的權力的意見，他對"公帑"在《議事規則》第31(1)條下的涵義的分析，以及立法會過往提述越權行為及由公帑負擔效力的原則的裁決。

《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)(第2號)公告》

4. 《僱員再培訓條例》(第423章)("再培訓條例")設立一個法團，名為僱員再培訓局("再培訓局")，以管理僱員再培訓基金("基金")，用作培訓及再培訓本地工人。

5. 根據再培訓條例第14條，每一名僱主須就每一名他擬按照輸入僱員計劃，藉僱傭合約僱用而又已獲發給簽證的外來僱員繳付一項徵款，名為"僱員再培訓徵款"("徵款")。徵款的數額為再培訓條例附表3所指明的款額乘以有關僱主與外來僱員所訂立的僱傭合約內指明的月數所得的數額。第31(1)條訂明，行政長官會同行政會議可藉憲報公告修訂附表3。

6. 在 2008 年 8 月 1 日，《2008 年僱員再培訓條例(修訂附表 3) 公告》("《修訂公告》")刊登憲報，把附表 3 所指明的 400 元款額自該日起減至 0 元，為期兩年。《修訂公告》於 2008 年 10 月 8 日提交立法會省覽。

7. 在 2008 年 11 月 11 日，第 2 號公告刊登憲報，以廢除《修訂公告》，以及把減免徵款數額至 0 元的時間延長，為期 5 年，並且把徵款數額於 2013 年 8 月 1 日起回復至 400 元。第 2 號公告於 2008 年 11 月 12 日提交立法會省覽。

葉劉淑儀議員的擬議決議案

擬議決議案

8. 葉議員的擬議決議案旨在修訂第 2 號公告，使就每一名僱主擬按照行政長官會同行政會議在 2003 年 2 月 25 日批准的"輸入外籍家庭傭工計劃"僱用的外來僱員所作的徵款，由 2013 年 8 月 1 日起將維持為 0 元，而就根據任何其他輸入僱員計劃的所有其他外來僱員的僱主而徵收的徵款而言，將回復至 400 元。

越權行為的問題

9. 政府當局提述《釋義及通則條例》(第 1 章)第 34(2)條，並認為葉議員的擬議決議案與訂立第 2 號公告的權力"不符"，因而超越了《再培訓條例》第 31(1)條的權力。政府當局提出的論據是，在制定第 2 號公告時，行政長官會同行政會議只是擬提供暫時的紓緩措施。由於葉議員的擬議決議案旨在無限期完全豁免向外傭的僱主徵款，此舉與《再培訓條例》本身有抵觸，擬議決議案因而超越行政長官會同行政會議作出第 2 號公告所行使的權力。政府當局並辯稱，《再培訓條例》中並無註明可同時訂出多個數額的徵款。

10. 葉議員不同意政府當局的意見。葉議員認為，如果行政長官會同行政會議可暫時豁免 400 元的徵款，為期一段固定時間，則行政長官會同行政會議亦必然有權延展暫時豁免徵款期，直至另行通告為止。葉議員並認為，沒有條文禁止行政長官會同行政會議訂定不同的徵款數額。

11. 法律顧問給我的意見是，某個指明徵款數額(包括"0元"的數額)所應適用於根據《再培訓條例》第31(1)條對該條例附表3所作出的修訂的徵收時限，並無明訂或隱含的限制。該等時限的長短基本上是一項政策問題。法律顧問認為擬議修正案屬行政長官會同行政會議的權力範圍，並且跟依據第1章第34(2)條擬提出的修正案必須按符合根據《再培訓條例》第31(1)條訂立第2號公告的權力的方式的規定，並無衝突。

12. 至於不同數額的徵款，法律顧問指出，第1章第7(2)條的實效是，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。同一條例的第2(1)條則規定，除非出現用意相反之處，否則第7(2)條適用於《再培訓條例》。後者第14(2)條中有關"徵款的數額"及"附表3所指明的款額"的提述所以用單數表達，可輕易解作是為因應有關"僱主須就每一名他擬藉僱傭合約僱用"的提述。把該等措辭解釋為不容許有不同數額的徵款，實屬限制過嚴，因為可批准的輸入僱員計劃，可屬不同類別，或須因應個別情況而需要不同的徵款數額。法律顧問認為，條例中並無出現任何用意相反之處而致使有關條文不容許指明不同數額。

13. 經考慮第1章及《再培訓條例》的相關條文，以及政府當局、葉議員及法律顧問的意見後，我認為《再培訓條例》並無條文限制行政長官會同行政會議修訂附表3的權力，使豁免徵款期須有一個明確期限。這完全是公共政策的問題，可藉附表3反映。《再培訓條例》並無就指明徵款數額應適用的時限施加任何該等限制，因此，擬議修正案並非與《再培訓條例》不符，以致與第1章第34(2)條相悖。

14. 至於不同數額的徵款，政府當局的意見書未能說服我《再培訓條例》所訂明的徵款只能有一個數額。我因此認為葉議員為根據輸入外籍家庭傭工計劃的僱員提供一個不同數額而提出的擬議修正案，並非不合乎規程。

由公帑負擔的效力的問題

15. 政府當局認為葉議員的擬議修正案具有由公帑負擔的效力，並因此受《議事規則》第31(1)條規限。該規則訂明：

"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 ——

(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。"

16. 政府當局認為，基金的資產明顯屬"政府收入或其他公帑"的概括描述範圍。不論是來自僱主的法定徵費，還是來自政府一般收入的資助金，基金的資產只能視為公帑而非私人財產。政府當局認為，該擬議修正案是"一種沒有尊重行政機關財務主導權的越界行為"，並且"干預行政長官的憲制責任，也就是他須確保基金在任何時間都足以讓再培訓局能履行其法定職務"。政府當局並認為，如不再需要使用基金的資產，該等資產屆時可根據《再培訓條例》第 27(2)條轉入政府一般收入。

17. 政府當局進一步指出，擬議修正案的目的或效力是由 2013 年 8 月 1 日起動用(即取消)該項就外傭徵收的徵款。該修訂勢必將會減少該基金以後的收入，以致其資產也因而減少。

18. 政府當局提及前任主席在 1998 年就肺塵埃沉着病補償基金¹作出的裁決，並認為在該裁決中立法會主席對"政府收入或其他公帑"涵義的看法過於狹窄。政府當局並辯稱，政府除了在 1980 年作出初步貸款融通(已於 1983 年悉數清還)外，過去並沒有對肺塵埃沉着病補償基金提供任何財政資助，如果在 2013 年以後就外傭採取零徵款的做法，則政府很有可能需要恢復向再培訓基金提供資助金，使它能繼續履行《再培訓條例》的目的。

19. 葉議員認為，從基金如何根據《再培訓條例》設立、歸屬、維持、使用及運作的方式所判斷得到，基金獨立於政府，而且不屬"公帑"定義的範圍。葉議員並指出，政府當局的意見書並無就何謂"公帑"提供確切的描述。

¹ 立法會主席在 1998 年 7 月 20 日就李卓人議員就修訂《肺塵埃沉着病(補償)條例》(第 360 章)的擬議決議案所作出的裁決。

20. 法律顧問表示，再培訓局作為一個法團，本身有明確的法人地位。它獲賦權履行再培訓局的職能及行使本身的權力，除非根據該條例第 27 條，行政長官可就再培訓局履行其職能或行使其權力的事宜，向再培訓局發出他認為合適的指示，而再培訓局須遵從該等指示。儘管如此，即使出現此情況，仍是由再培訓局（亦只有該局）履行其職責或行使其權力。就此，該條例附表 1 第 2 條特別訂明再培訓局"不得被視為政府的僱員或代理人，亦不得被視為享有政府的地位、豁免權或特權"。

21. 法律顧問指出，在《公共財政條例》（第 2 章）及《核數條例》（第 122 章）內的"公帑"一詞的定義，是該詞唯一的法定定義，而有關定義不單在這兩項處理公共財政的主要條例中出現，且帶有同樣狹窄的涵義。法律顧問的意見是，就香港現今的公共財政制度而言，屬"公帑"涵義的基金包括例如基本工程儲備基金、資本投資基金及各政府部門的營運基金。關於《再培訓條例》第 27(2)條，法律顧問指出，其他條例中亦有類似的機制（例如在《遺囑認證及遺產管理條例》（第 10 章）第 23C 條），以處理由公共主管當局持有非屬公帑的款額。

22. 基於法律顧問在上文第 21 段的意見，我同意法律顧問的見解，認為有很強的論據顯示僱員再培訓基金不屬於《議事規則》第 31(1)條中"公帑"的涵義。法律顧問進一步指出，《再培訓條例》並無向政府施加任何法定責任，要求政府基於任何原因向基金注資。

23. 我從前任主席所作的裁決察悉，就引用第 31(1)條而言，已確立以下原則：

- (a) 對一項法定基金（而該基金並非政府收入或香港的其他公帑）引致需增加任何附帶或直接開支的任何後果，不屬具有在《議事規則》第 31(1)條所指的由公帑負擔的效力；及
- (b) 除非有所相關的責任，是令政府受法律約束，否則，一項修正案對政府收入造成的任何影響，並不會構成由公帑負擔的效力。

24. 政府當局的意見書並無任何論據說服我上述原則不應適用於這次裁決。政府當局所提出的論點，不論是個別或整體的，均無法令我信納僱員再培訓基金屬《議事規則》第 31(1)條所指的"公帑"涵

義。我別無其他選擇，只能得出基金並非公帑的一部分的結論，因此，葉議員的擬議決議案並沒有《議事規則》第 31(1)條所指的由公帑負擔的效力。

李永達議員的擬議決議案

擬議決議案

25. 李議員的擬議決議案旨在規定徵款的數額回復至 400 元的實施日期，須由勞工及福利局局長（"局長"）指定並經立法會批准。

26. 政府當局提交了意見書，反對李議員的擬議修正案，理由為越權及具有由公帑負擔的效力。我稍後會處理該等反對理由。李議員的擬議修正案亦存在一個草擬上的問題，因而須研究其擬議修正案是否符合第 1 章第 28(4)條。在我考慮的過程中，得到立法機關法律顧問的協助，研究擬議修正案的草擬方式是否合乎規程。根據《議事規則》第 30(3)(c)條，如果我認為不合乎規程，我有責任指示將就議案作出的預告退回簽署該預告的議員。

越權行為的問題

27. 李議員的擬議修正案是廢除第 2 號公告的第 1(1)條，並以下列條文取代：

"(1) 第 2 條自勞工及福利局局長指定，並經立法會所批准的日期實施。"

第 2 條將徵款的數額回復至 400 元。第 1(1)條是使第 2 條得以於 2013 年 8 月 1 日實施，其效力是將 0 元的徵款由 2008 年 8 月 1 日起生效 5 年。

28. 李議員的擬議修正案包括 3 個執行部分：

(a) 第 2 條於指定日期實施；

(b) 該日期由局長指定；及

(c) 第 2 條的實施日期須經立法會批准後才生效。

29. 法律顧問向我指出，李議員的擬議修正案並無規定該指定日期須"藉公告"作出，而該項規定總是會在指定生效日期的生效條款中出現。按照法律顧問的意見，規管附屬法例生效事宜的法定條文是第 1 章第 28(3)及(4)條。適用於這次裁決的條文是第(4)款，此條文規定：

"任何人訂立附屬法例，均可規定該附屬法例在該人或在該附屬法例所指定的其他人藉其發出公告所訂定的日期生效。"

第(4)款的效力是授權訂立附屬法例的人押後訂定生效日期，至另一個藉公告指定的日期，而該公告可由他本人或其他人發出。這項押後訂定生效日期的權力，明顯地是須按規定行使的，即藉發出公告以指定實施日期。

30. 我仔細地研究了相關條文在第 1 章第 28 條中的意義，並得悉"公告"的規定與附屬法例定義的關係。我同意法律顧問所指，"藉公告"來指定生效日期的此項規定，對該指定權力是否有效行使至關重要。因此，李議員的擬議決議案是超越了所述的第(4)款作為管限條文的權力。

31. 政府當局亦是以越權理由反對李議員的擬議修正案，但其根據卻與上文各段所述者不同。政府當局的意見書提述李議員的擬議修正案的第 3 部分，即回復徵收 400 元的徵款的生效日期須經立法會批准。政府當局指出根據《再培訓條例》第 31(1)條訂立的公告（包括載於第 2 號公告第 1 條的生效日期條文）屬附屬法例的一種，須按第 1 章第 34 條的規定提交立法會會議席上省覽，即先訂立後審議的程序²。李議員的擬議修正案具有令生效日期須符合第 1 章第 35 條的效力，即先審議後訂立的程序³。《再培訓條例》第 31(1)條無須符合第 1 章第 35 條的規定，而擬議施加或引入這樣的要求，會具有將第 1 章第 35 條的要求適用於根據《再培訓條例》第 31(1)條來訂立附屬法例的效果。政府當局認為作出此修訂屬超越了第 31(1)條的權

² 根據第 1 章第 34 條規定的先訂立後審議的程序，所有附屬法例在憲報刊登後均須於隨後的一次立法會會議席上提交該會省覽。立法會可於提交附屬法例的會議後不遲於 28 日舉行的立法會會議上，藉通過決議案修訂一項附屬法例。立法會亦可將審議期限延展 21 日，或如果在第 21 日沒有立法會會議，便延展至緊隨 21 日後舉行的立法會會議。

³ 根據第 1 章第 35 條規定的先審議後訂立的程序，凡條例訂定附屬法例須經立法會批准，該附屬法例必須呈交立法會批准。

力範圍，若要作此修訂，則只可以通過修訂條例的方式予以實行。

32. 在李議員的意見書中，他辯稱第 35 條或第 1 章其他部分並無規定就某項條文作出修訂，而令該條文須呈交立法會批准，只可在條文本身是須符合第 1 章第 35 條的規定時才可作出。李議員並指出以往並無裁決裁定該類修正案是"超越了權力範圍"。

33. 我接受政府當局的意見，就根據《再培訓條例》第 31(1)條制定附屬法例，即生效日期公告，施加第 1 章第 35 條的規定，是超越《再培訓條例》第 31(1)條賦予行政長官會同行政會議的權力。因此，我裁定李議員擬議修正案不合乎規程。

由公帑負擔的效力的問題

34. 由於我已有結論認為李議員的擬議修正案是越權，我不會處理有關其是否具有《議事規則》第 31(1)條所指的由公帑負擔的效力的問題。

我的裁決

35. 我裁定：

- (a) 葉劉淑儀議員可在 2008 年 12 月 10 日的立法會會議上，就第 2 號公告動議她的擬議決議案；及
- (b) 李永達議員的擬議決議案不合乎規程，根據《議事規則》第 30(3)(c)條，把有關預告退回給他。

立法會主席曾鈺成

2008 年 12 月 8 日

**立法會主席就
陳淑莊議員就廢除
《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》
提出的擬議決議案的裁決**

陳淑莊議員已作出預告，在2010年10月13日的立法會會議上，就廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》(“《修訂令》”)動議一項擬議決議案。在我根據《議事規則》就該擬議決議案是否合乎規程作出考慮時，我邀請了政府當局就該擬議決議案給予意見，並請陳淑莊議員就政府當局的意見作出回應，以及徵詢了立法機關法律顧問(“法律顧問”)的意見。此外，我亦就此徵詢了資深大律師戴啟思先生的法律意見。

《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》

2. 按照《修訂令》的立法會參考資料摘要所述，《修訂令》旨在修訂《郊野公園(指定)(綜合)令》(第208章，附屬法例B)，以清水灣郊野公園新的已予批准的地圖取代原來的已予批准的地圖，以把作為新界東南堆填區擬議擴展部分的一部分地區，從原來的已予批准的清水灣郊野公園地圖剔除。《修訂令》將於2010年11月1日生效。

3. 政府當局在立法會參考資料摘要中解釋，新界東南堆填區大約會在2013或2014年飽和。環境保護署(“環保署”)建議延長新界東南堆填區使用期6年，擬擴展的新界東南堆填區佔地50公頃。該50公頃的擴展部分包括佔用清水灣郊野公園約5公頃土地¹。就擬佔用清水灣郊野公園土地一事，環保署自2005年12月，曾數次諮詢郊野公園及海岸公園委員會(“委員會”)。漁農自然護理署署長作為郊野公園及海岸公園管理局總監(“總監”)考慮委員會的意見後，徵求行政長官會同行政會議批准，援引《郊野公園條例》(第208章)第15條，把已予批准的清水灣郊野公園地圖交予總監，由新地圖取代，以便從原來的已予批准的地圖剔除該幅佔用的土地。總監按照第208章的規定，擬備未定案取代地圖，並將該地圖供公眾查閱²。

¹ 該50公頃的擴展部分涵蓋的其他地區，包括現有堆填區之上30公頃的層疊區，以及毗連將軍澳137區的15公頃土地。

² 未定案取代地圖由2008年11月14日起供公眾查閱，為期60日。

4. 按照立法會參考資料摘要所述，經考慮所有書面反對意見、出席聆訊人士的意見、總監的陳述及環保署的解釋後，委員會在2009年3月30日否決就未定案地圖所提出的所有反對意見。行政長官會同行政會議在2009年6月30日根據第208章第13(1)條批准清水灣郊野公園的未定案地圖。在2009年7月17日，總監根據第208章第13(4)條，把新的已予批准的地圖存放於土地註冊處。在2010年5月25日，行政會議建議，行政長官指令根據第208章第14條制定《修訂令》。

陳淑莊議員的擬議決議案

5. 陳淑莊議員的擬議決議案旨在廢除該修訂令。

政府當局的意見

6. 政府當局認為立法會議員提出一項決議案來廢除《修訂令》是不合法的，因為此舉與根據第208章第14條作出《修訂令》的權力不相符。政府當局的意見是基於其對《釋義及通則條例》(第1章)第28(1)(b)及34(2)條的有關條文的詮釋。第28(1)(b)條規定，“附屬法例不得與任何條例的條文互相矛盾”，而第34(2)條訂明：“凡附屬法例已根據第(1)款提交立法會會議席上省覽……立法會可藉通過決議，訂定將該附屬法例修訂，修訂方式不限，但須符合訂立該附屬法例的權力……”。憑藉第1章第3條，第34(2)條中“修訂”一詞包括“廢除”。

7. 政府當局指出，第208章第14條是以強制性的字眼訂定，而使用“須”(“shall”)一字，按文意是指“必須”(“must”)。行政長官根據該條具有的權力是有規限的，他須根據第13條藉制定《修訂令》落實行政長官會同行政會議的決定。再者，第208章的法定意圖和目的，不可能是賦予行政長官權力以廢除《修訂令》，以及撤銷作出有關指定所經的詳盡法定程序；一如第208章第8至14條所載，有關程序包括數個階段，即擬備未定案地圖、公眾諮詢、審理反對、呈交及批准未定案地圖、存放已予批准的地圖及指定為郊野公園。因此，行政長官作出《修訂令》的權力，並不包括廢除《修訂令》的權力。第1章第28(1)(b)條中“修訂”一詞，在第208章第III部(即第8至15條)的文意中並不包括“廢除”，因為第208章存有相反意圖。

8. 政府當局亦指出，行政長官作出指定的權力是第208章第14條所施加的一項責任。行政長官須指定新地圖所示的範圍，而該地圖之前已經由行政長官會同行政會議批准，並存放於土地註冊處。如行政長官不這樣做，便會違反其責任，而事實上也會違反法定程序，尤其是在第208章第13條下行政長官會同行政會議作出的決定。政府當局認為，如行政長官可拒絕根據經詳盡法定程序而須作出的指定令，或甚至廢除該令，則會產生一個荒謬的結果，就是行政長官會獲賦權撤銷有關法定程序，以及令多年來依據有關法定條文進行的工作成為白費。

9. 政府當局認為，行政長官不能自行廢除《修訂令》而不經過相同的法定程序。因此，立法會同樣沒有權力阻止新的已予批准的地圖所示的範圍成為郊野公園，因為一如第1章第34(2)條所訂明，立法會修訂《修訂令》的權力必須“符合訂立該附屬法例的權力”。儘管行政長官有權更改《修訂令》的生效日期，因為這不會與第208章第14條互相矛盾，但任何生效日期的修訂，不得使《修訂令》與第208章所施加的該項法定責任互相矛盾。因此，雖然立法會可修訂《修訂令》的生效日期，但不可修訂《修訂令》以致否定第208章向行政長官施加的法定責任。立法會亦不能修訂《修訂令》的生效日期，以致該令與第208章施加的法定責任互相矛盾，或令第208章施加的法定責任受阻，或不當地延遲生效日期。

10. 政府當局亦在其意見書中提出其他支持的論據，我在此不再複述該等論據。政府當局的意見書載於**附錄**。

陳淑莊議員的意見

11. 陳淑莊議員認為，政府當局指立法會並無廢除《修訂令》的權力這立場，純粹是基於當局對第208章第14條所作的詮釋，而她並不認同當局的詮釋。她又認為，第14條所施加的明示限制是，在行政長官可藉任何命令作出指定前，必須先滿足兩個條件，即已根據第13條批准一幅未定案地圖；及該已予批准的地圖已存放於土地註冊處。根據第14條，行政長官無權指定在已予批准的地圖上所示的範圍以外的任何範圍為郊野公園，或指定在已予批准的地圖上所示的任何範圍不得劃為郊野公園。按此含意，行政長官在指定方面並無酌情權，而就作出指定而言，行政長官必須藉在憲報刊登的命令作出有關指定。

12. 陳議員認為，據當局所稱第208章第14條中“須”一字對行政長官施加的法定責任，不可能凌駕行政長官根據《基本法》就政府政策作出決定的責任。依她之見，把第14條理解為對行政長官施加了凌駕性責任，要求他無視其他一切，明顯是荒謬的。

13. 陳議員指出，第208章第15條容許行政長官將根據第13條批准的地圖交予總監，以由新地圖取代或作出修訂。在此情況下，第208章第8至14條所載的條文便會適用，而當中並無條文規定只有在根據第14條作出指定後，才可將有關地圖交予總監。她認為在沒有作出指定的情況下，行政長官在根據第13條批准某地圖後，將有關地圖交予總監是合法的。

14. 陳議員又認為，政府當局作出了沒有理據支持的假設，就是廢除任何無論是否正在實施的指定令，便是拒絕作出指定令，並會將經詳盡法定程序所作的法定行為作廢，以及令多年來依據有關法定條文進行的工作成為白費。她認為廢除某項指定，在法律上不會阻止藉訂立另一命令，指定在行政長官會同行政會議根據第13條批准的同一地圖上所示的範圍為郊野公園。

我的意見

15. 憑藉《基本法》第六十六條，立法會是香港特別行政區（“香港特區”）的立法機關。根據《基本法》第七十三條第(一)項，立法會的職權包括“根據本法規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律”。政府當局與為審議《修訂令》而成立的小組委員會(由該委員會主席陳淑莊議員代表)出現意見分歧，帶出一個焦點問題，就是立法會在第1章第34條所規定的“先訂立後審議的程序”下作出干預的憲制角色及權力。

16. 資深大律師戴啟思先生在其法律意見中說明適用的憲制原則，就是“立法會必須有效監察所有立法權力的行使情況，而在詮釋各項規限立法權力的行使情況的相關法例(如《釋義及通則條例》(第1章))時，應以體現此項原則為依歸”。他指出，利用法定條文將立法權力轉授予第三者(如政府官員、公營機構及私營機構)，是有效立法所必需的；對於行政長官或行政長官會同行政會議擁有這項經轉授的權限，在憲制上應該並無異議，只要立法會可審議根據該項權限訂立的法律。他認為，“若將一項法律條文理解為容許某項立法職能的獲授權人有權立法而完全不受立法會監察，這個理解法律條文的方式將會貶損立法會在憲制上的立法權限”。基於這原因，第1章第34條至

為重要，因為這是其中一個方法，藉以讓立法會控制由經轉授立法權限訂立的法例。

17. 戴啟思先生亦提出一點，就是如立法會發現在訂立附屬法例的決策過程中出現法律上的失誤，但面對此情況卻沒有甚麼可做，這將會是極度異常的情況。他認為，立法機關應該是負責對在立法過程中制定的法律進行品質控制的主要機關，它應該有權糾正所察覺的欠妥之處而無須留待法院作出補救。

18. 我的意見是，立法會具有審議附屬法例的憲制責任，並因此有權在適當時作出修改或廢除。任何條例中賦權訂立附屬法例的法定條文，在欠缺清晰措辭或明確立法意圖的情況下，不應詮釋為立法會已放棄其對行使該權力的控制權。若立法會對轉授權力下的立法過程作出干預的權力受到限制，而這些限制踰越《基本法》所容許的範圍，自然會引起議員的警惕。

19. 我在上文所述的意見，與前立法會主席在1999年5月考慮第1章第34(2)條對立法會修訂某項附屬法例的權力構成的影響時所作出的裁決相符。當時所考慮的問題關乎議員可否提出議案，廢除行政長官根據《公共收入保障條例》(第120章)第2條訂立的命令的附表所載的一項條例草案內的若干條文。前立法會主席開列了以下適用的相關原則，具有參考作用：“在一般的情況下，如立法會擬根據第1章第34(2)條修訂一項附屬法例，只要所提出的修正案是符合《議事規則》的規定，立法會便可藉廢除、增補或更改有關附屬法例的形式予以修訂。然而，由於條例第1章第34(2)條規定立法會只能在符合訂立有關附屬法例的權力的情況下才可修訂某項附屬法例，所以必須就……條例的情況研究立法會可有多大權力修訂該令”。

20. 我現時要考慮的關鍵問題是，在通過第208章(特別是第14條)時，立法機關有否同意放棄其對行政長官根據第14條訂立命令的控制權，該條訂明：“如行政長官會同行政會議已根據第13條批准任何未定案地圖，而該未定案地圖亦已存放於土地註冊處，則行政長官須藉在憲報刊登的命令，指定在該已予批准的地圖上所示的範圍為郊野公園”。

21. 為協助我回答這項問題，我比較了《城市規劃條例》(第131章)中處理有關在憲報公告由城市規劃委員會呈交，並獲行政長官會同行政會議核准的圖則的相關條文。第131章第9(5)條訂明：“於上述核准[獲行政長官會同行政會議]發給後，核准圖須予以付印，並須在規劃委員會認為適宜的地點展示，供公眾查閱，而上述核准和展示的事

實，須在憲報公布”。法律顧問指出，一經行政長官會同行政會議核准，核准圖則的法定程序便告完成。該等憲報公告不受第1章第34條所規限，而立法會無權作出干預。

22. 我曾問自己，就第208章第14條的情況而言，在根據第14條作出一項命令後，立法會是否同樣沒有作出干預的權力。我認為在這兩種情況之間，明顯有不同之處。有別於行政長官會同行政會議根據第131章第9(2)條所核准的圖則，在行政長官會同行政會議批准任何未定案地圖時，有關郊野公園的指定的法定程序仍未完成。郊野公園的指定的法定程序的最後步驟，是由行政長官根據第208章第14條作出一項指定令。該項指定是以命令的形式在憲報刊登，而根據第1章第34(2)條，須受立法會審議。這有別於第131章所規定的情況，即在憲報就有關核准圖作出公布。我信納根據第208章第14條刊登一項命令，並非只是爲了作出公布。

23. 政府當局辯稱，由於第208章第14條使用“須”一字，該條向行政長官施加一項責任，規定他必須履行而沒有任何酌情權。該條所訂明的上述兩個條件一旦符合，行政長官便必須作出命令，而不能作出任何事情阻止或修訂有關指定，包括動議議案廢除他根據該條作出的命令。政府當局指出，第1章第28(1)(c)條下的廢除權力因第14條所含的相反意圖而不適用。這些詮釋顯然令“按先訂立後審議的程序”失效，並且剝奪立法會監察當局就附屬法例行使權力的職能。我須被說服致信納第14條確實顯示一項相反意圖，就是賦權行政長官及立法會修訂(及因而廢除)一項根據該條所作的命令的法定條文不應適用。

24. 我認為第208章第14條中“須”一字具有3種含意。第一，它規定當在該條所訂明的兩個條件一旦符合時，行政長官必須作出指定，這是政府當局強調的一項責任。第二，它訂明作出指定應採取的唯一方式，即以命令的形式在憲報刊登。第三，行政長官必須指定在已予批准的地圖上所示的範圍為郊野公園，他不能指定在已予批准的地圖上所示的範圍以外的任何範圍為郊野公園，或指定在已予批准的地圖上所示的任何範圍不得劃為郊野公園。

25. 法律顧問給我的意見是，任何法定責任應附有履行該項責任的附帶權力，除非施加該項責任的法規以清晰措辭或因必然隱含意義的緣故，令該等權力不適用。負責履行該項責任的當局須確保該項責任依據有關法定條文的目的妥為履行。我認為，行政長官在根據第14條履行其責任時應有的權力，包括決定何時作出有關指定的命令和該項命令應在何時生效，以及在有充分理由的情況下，在立法會提出議案廢除他已作出的該項命令。此外，藉立法會根據第1章第34(2)條行使其修訂權而廢除《修訂令》，不會有違“須”一字所示明行政長官

須履行的職責。我不被說服第208章第14條否定了行政長官動議廢除議案的權力。

26. 我亦曾問自己，廢除根據第208章第14條作出的命令，會否引致出現違反第208章規定的情況，或產生不合理的後果，令任何合理的人會理解為保留廢除該項命令的權力不可能是立法機關的原意。政府當局指出，廢除《修訂令》會使先前作出有關指定的法定程序成為白費。法律顧問給我的意見是，如《修訂令》被立法會廢除，《修訂令》將視作猶如不曾作出一樣，而行政長官可根據第208章第14條作出另一項命令。

27. 我察悉第208章第15(1)條容許行政長官會同行政會議將根據第13條批准的地圖交予總監，以由新地圖取代或作出修訂。在此情況下，第208章第8至14條所載的條文便會適用。法律顧問提出的意見是，第208章沒有規定行政長官會同行政會議只有在行政長官根據第14條作出命令後，才可將有關地圖交予總監。考慮了法律顧問的意見，我信納廢除一項根據第14條作出的命令，不會導致出現違反第208章規定的情況或產生不合理的後果。如政府當局未能說服立法會不行使其廢除行政長官根據第14條為指定郊野公園而作出的命令的權力，行政長官會同行政會議可在考慮立法會的意見後根據第15(1)條將已予批准的地圖交予總監。這情況可視為立法會有效監察行政機關行使轉授立法權的例子。

28. 基於我以上的分析，我信納無論第208章第14條或第208章按整體理解，均沒有表明或確實顯示任何相反意圖，致使立法會根據第1章第34條修訂(及因而廢除)附屬法例的權力並不適用。

裁決

29. 我裁定陳淑莊議員提出的擬議決議案根據《議事規則》合乎規程，可在2010年10月13日的立法會會議上動議。

立法會主席曾鈺成

2010年10月11日

立法會議員的 有關廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》建議

政府當局向立法會主席提交的意見書

本意見書處理下列問題：

立法會議員建議用一項決議來廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》(2010年第72號法律公告)是否合法？

意見摘要

政府當局在聽取英國御用大律師冀資深大律師唐明治先生的意見後，堅決認為以上問題的答案是“否定”的，因為此舉并不符合第1章第28(1)(b)條訂立附屬法例的權力以及第1章第34(2)條—

- 第208章第14條是以強制性的字眼訂定，而使用“shall”(須)一字，按文意是指“must”(必須)。
- 行政長官根據第208章第14條具有的權力有規限，他須根據第13條藉制定指定令落實行政長官會同行政會議的決定。
- 第208章的法定意圖和目的，不可能是賦予行政長官權力，藉透過廢除指定令，使經詳盡法定程序而作出的法定行為作廢。

- 第 1 章第 34(2)條賦予立法會修訂指定令的權力，“須符合訂立該附屬法例的權力”。
- 第 1 章第 28(1)(c)條及第 34(2)條賦予修訂的權力，受制於特定條例(在本個案中為第 208 章)的相反意圖，而根據第 208 章第 III 部的法定內容的適當釋義，“修訂”並不包括“廢除”。
- 因此，立法會作出修訂的權力，並不大於行政長官根據第 208 章所獲賦予的權力。
- 有關該指定令尚未生效以致可予廢除而不會影響任何指定的論據，有基本謬誤。
- 任何宣稱是廢除指定令的作為，即宣稱是廢除對郊野公園的指定。
- 立法會可以如行政長官般，要求修訂該項指定的生效日期，使其在一段合理時間後才生效，這點並無爭議。因此，立法會先訂立後審議的權力並沒有變得無效。

詳細意見

共同基礎

2. 在本意見書中，我們假定下列觀點不會出現爭議：

- (a) 2010 年第 72 號法律公告為《釋義及通則條例》(第 1 章)第 34(1)條所指的“附屬法例”(“指定令”)；
- (b) 第 34(2)條賦予立法會廢除的權力，這權力範圍與根據《郊野公園條例》(第 208 章)第 14 條賦予行政長官的權力範圍同樣廣泛，但不比後者為大；

- (c) 在提交任何建議廢除 2010 年第 72 號法律公告的決議案時，立法會主席必須考慮這基本上是一個法律問題，即廢除建議是否符合行政長官制定 2010 年第 72 號法律公告的權力，並須就此提出其意見，以及
- (d) 如主席認為廢除建議並不符合行政長官制定該指定令的權力，則議員不可合法地提出修訂建議。

有關問題

- 3. 目前要處理的問題是，廢除 2010 年第 72 號法律公告的建議是否符合第 1 章第 34(2)條所指制定 2010 年第 72 號法律公告的權力。

與訂立附屬法例的權力及第 1 章第 34(2)條不相符

- 4. 第 1 章第 28(1)(b)條規定，“附屬法例不得與任何條例的條文互相矛盾”。第 1 章第 34(1)條賦權立法會修訂提交該會的附屬法例，“修訂方式不限，但須符合訂立該附屬法例的權力”。
- 5. 反對有關廢除 2010 年第 72 號法律公告的建議，是因為這與第 208 章第 14 條的條文互相矛盾。因此，這並不“符合”訂立 2010 年第 72 號法律公告這條附屬法例的權力，以及超越第 1 章第 34(2)條所賦予的權力。

就郊野公園的指定的法定計劃

- 6. 2010 年第 72 號法律公告所作的指定，是行政長官依據第 208 章第 14 條作出的一項行為。

7. 第 208 章第 14 條並無賦予行政長官無限權力，以作出命令(指定令)，指定任何在已予批准的地圖上的範圍為郊野公園，也沒有給予他選擇權，以拒絕對已獲行政長官會同行政會議批准的新圖則作出指定。
8. 指定令只是第 208 章第 III 部所訂法定計劃的一部分。凡要將任何在已予批准的地圖(包括修訂／取代已予批准的地圖)上的範圍指定為郊野公園，都必須按照有關的法定計劃辦理。
9. 根據第 208 章第 III 部指定郊野公園的法定計劃包括以下階段：

(A) 擬備未定案地圖的階段

- (a) 總監(即漁農自然護理署署長)須就擬備未定案地圖諮詢郊野公園及海岸公園委員會(委員會)(第 208 章第 8 條)；

(B) 公眾諮詢階段

- (b) 由總監擬備的未定案地圖須以公告方式於憲報刊登(第 208 章第 9(2)(a)條)；
- (c) 將該公告的文本，在 2 份每日出版的中文報章及一份每日出版的英文報章各刊登 3 日，以及在建議中的郊野公園的顯眼部分，展示該公告的文本(第 208 章第 9(2)條)；
- (d) 自公告刊登之日起計 60 日內，在政府辦事處須備有該未定案地圖的一份副本，供公眾人士查閱(第 208 章第 9(3)條)；
- (e) 任何在建議中的郊野公園範圍內進行的新發展工程，必須取得總監的批准(第 208 章第 10 條)；

(C) 審理反對的階段

- (f) 在為期 60 日的公眾查閱期內，任何人如因未定案地圖而感到受屈，可將其反對的書面陳述送交總監及委員會秘書(第 208 章第 11(1)條)；
- (g) 委員會秘書須定出委員會就該項反對進行聆訊的時間及地點(第 208 章第 11(4)條)；
- (h) 委員會就反對進行聆訊後，須決定是否—
 - (i) 完全否決該項反對或否決其中部分；或
 - (ii) 指示總監因應該項反對的全部或部分而修訂有關的未定案地圖(第 208 章第 11(6)條)；

(D) 呈交及批准未定案地圖的階段

- (i) 未定案地圖(包括根據第 11 條所作的反對及申述的附表)須呈交行政長官會同行政會議以待批准(第 208 章第 12 條)；
- (j) 未定案地圖根據第 12 條呈交予行政長官會同行政會議後，行政長官會同行政會議須—
 - (i) 批准該未定案地圖；
 - (ii) 拒絕批准該未定案地圖；或
 - (iii) 將該未定案地圖交予總監作進一步考慮及修訂。

(E) 存放批准的地圖階段

- (k) 經行政長官會同行政會議批准的地圖，均須由總監簽署，並須存放於土地註冊處(第 208 章第 13(4)條)。

(F) 指定為郊野公園階段

- (l) 在行政長官會同行政會議批准該地圖並把該地圖存放於土地註冊處後，行政長官須藉在憲報刊登的命令，指定在該已予批准的地圖上所示的範圍為郊野公園(第 208 章第 14 條)。

10. 上文清楚顯示郊野公園的指定是法定程序的最後階段。在此之前的法定程序，包括擬備建議中的郊野公園的未定案地圖、就未定案地圖進行公眾諮詢、郊野公園及海岸公園委員會對未定案地圖提出的反對作出審理、郊野公園及海岸公園委員會就反對作出決定，以及由行政長官會同行政會議考慮批准未定案地圖。

11 行政長官根據第 208 章第 14 條指定郊野公園的權力是有規限的。行政長官根據第 208 章第 14 條所能做的，只是實行行政長官會同行政會議根據第 208 章第 13 條所作的決定，作出在該已予批准的地圖上所示的範圍為郊野公園的指定。這與第 208 章第 14 條所載的法定字眼一致，第 208 章第 14 條訂明：

“如行政長官會同行政會議已根據第 13 條批准任何未定案地圖，而該未定案地圖亦已存放於土地註冊處，則行政長官須藉在憲報刊登的命令，指定在該已予批准的地圖上所示的範圍為郊野公園。”(粗體和底線為本文所加)

12. 簡而言之，如行政長官會同行政會議已批准任何未定案地圖，而該未定案地圖亦已存放於土地註冊處，則行政長官**必須**(並

且在沒有其他選擇下進行)根據第 208 章第 14 條作出有關指定。如對第 208 章第 14 條另行作出詮釋，使行政長官可拒絕根據詳細法定程序而須作出的指定令，或甚至廢除該令，則一切經總監擬備未定案地圖、行政長官會同行政會議批准該地圖，以至將已簽署地圖存放於土地註冊處等工作，便會失去法律效力，而藉反對機制進行的公眾諮詢，以及委員會就任何對未定案地圖提出的反對所作的審理工作，亦會歸於徒然。有關詮釋會產生一個荒謬的結果，就是行政長官會獲賦權將多年來依據有關法定條文進行的工作報廢。這絕對不是第 208 章的立法意圖及目的。

立法會的權力

13. 現將有關 2010 年第 72 號法律公告的背景資料載於附件，以供參考。
14. 第 1 章第 34(2)條訂明：“凡附屬法例已根據第(1)款提交立法會會議席上省覽……立法會可藉通過決議，訂定將該附屬法例修訂，修訂方式不限，但須符合訂立該附屬法例的權力……”。基於第 1 章第 3 條的定義，“修訂”包括“廢除”。
15. 第 34(2)條“修訂方式不限”的語句，單獨來看可能表示立法會有廣泛的權力阻止或延遲本個案中已繪製地圖的新範圍成為郊野公園。然而，隨後的字眼則對該權力施加嚴重的限制。立法會的決議案只可能修訂(或廢除)2010 年第 72 號法律公告，而“修訂方式……須符合訂立該附屬法例的權力”。“符合”在此情況下指“不矛盾”。因此，有關意圖是，立法會所能做的只是行政長官本身獲授權做或容許做的事。
16. 就第 208 章第 14 條條文及其文意，行政長官作出指定的權力是該條文所訂明的一項責任。行政長官須(其文意是“必須”)指

定新劃定地圖的範圍，而該範圍之前須經行政長官會同行政會議批准並顯示於已簽署和存放的地圖中。如行政長官不這樣做，便會違反其責任，而事實上，也有違上述法定計劃，尤其是在第 208 章第 13 條下行政長官會同行政會議作出的決定。同樣地，該指定令是按照行政長官會同行政會議，就第 208 章第 13 條下批准的地圖所作出的決定而根據第 208 章第 14 條作出的，行政長官不能不經過相同的法定程序而自行廢除該指定令。

17. 立法會在本個案中根據第 1 章第 34(2)條行使權力，須符合行政長官制定 2010 年第 72 號法律公告的權力。簡單來說，立法會沒有權力阻止已繪製地圖的新範圍成為一個郊野公園(藉議決案廢除指令作出阻止)。原因十分簡單：行政長官和立法會均不能這樣做。
18. 對於根據第 15 條對郊野公園所作的指定，第 208 章訂有作出修訂的機制，包括通過第 8 條至第 14 條所訂明的法定程序，包括諮詢和反對程序。行政長官不能貿然廢除一項根據第 14 條所作的指定，而是須要遵循第 15 條所規定的法定程序。

就立法會法律顧問意見的回應(載於 2010 年 10 月 5 日立法會 LS99/09-10 號文件)

行政長官藉憲報命令有關指定的法定責任

19. 根據《釋義及通則條例》第 28(1)(b)條：

“凡條例**授予權力給任何人訂立附屬法例**，以下條文即適用於有關附屬法例——…**附屬法例不得與任何條例的條文互相矛盾**”。

20. 正如第 12 段所述，第 208 章第 14 條向行政長官施加一項責任，作為在憲報作出命令者，須指定在該已予批准的地圖上所示的範圍為郊野公園。行政長官作為作出該命令(附屬法例)者，不能修訂(或廢除)該命令，以致與第 208 章所施加的該項法定責任(即指定行政長官會同行政會議已予批准的範圍為郊野公園)互相矛盾。
21. 立法會法律顧問接納以下論點：“根據第 14 條，行政長官無權指定已予批准的地圖上的範圍以外的任何範圍或指定任何範圍並非郊野公園。因此，行政長官對該項指定沒有酌情權。**就此事而言，行政長官必須藉在憲報刊登的命令作出該項指定**。這些是第 14 條施加的明文限制”。(粗體為本文所加)
22. 行政長官顯然具有權力更改指定令的生效日期，因為這與第 14 條的條文並非互相矛盾。但即使這樣，更改生效日期，亦不能使指定令與第 208 章所賦予的法定職責互相矛盾。舉例來說，當局不可修訂指定令，使指定令在一段悠長時間後生效，因為行政長官有法定職責在合理時間內藉在憲報刊登的命令指定某一範圍為郊野公園。

立法會修訂憲報公布的指定令的權力

23. 基於同一理由，立法會修訂憲報公布的指定令的權力，**其方式必須“符合訂立該附屬法例的權力”**(第 1 章第 34(2)條)。
24. 換言之，立法會修訂任何附屬法例的權力，必須符合且不可超越制定有關附屬法例者所擁有的權力。
25. 根據第 1 章第 34 條對立法會權力的限制行之已久，而且無可爭議。請參閱主席於 1999 年 5 月 3 日就根據第 1 章第 34(2)條提出修訂《1999 年公共收入保障(收入)令》的建議所作出的裁決，以及立法會助理法律顧問就《大老山隧道條例》(第 393 章)第 36 條和《東區海底隧道條例》(第 215 章)第 55 條所規定的更改隧道費機制提出的意見(載於立法會 CB(1)2150/09-10 號文件第 6 至 7 段及立法會 CB(1)2153/04-05 號文件第 4 段)。
26. 引用第 1 章第 34 條，在尋求修訂已刊登憲報的指定令時，立法會的權力必須與第 208 章賦予行政長官的權力相符，前者亦因此不能較後者廣泛。因此，立法會：
- (1) 不可修訂(包括廢除)該命令，令其否定第 208 章委予行政長官的法定責任(即把行政長官會同行政會議批准的範圍指定為郊野公園)；
 - (2) 能夠修訂命令的生效日期。儘管如此，對生效日期的修訂也不能令該命令與第 208 章委予的法定責任互相矛盾。儘管如此，對生效日期的修訂也不能令第 208 章委予行政長官執行的法定責任受阻，或不當地延遲生效日期(即超過合理期的時間)。

區分“在憲報刊登的命令”與“指定”

27. 據我們了解，立法會法律顧問所提出的論點如下：

- (1) 就根據第 208 章第 14 條已在憲報刊登的命令來說，立法會修訂憲報刊登的命令的權力方面所受的規限，“只要求廢除所帶來的後果，不會影響任何郊野公園的指定”(立法會文件第 4 段)。
- (2) 立法會作出修訂(包括廢除)的權力，須受上文所述的規限所限制。第 14 條並無排除廢除的可能性，惟必須不侵犯上述規限。
- (3) 律政司所提出的論據，會使立法會不反對即予通過的權力**變成無效**。
- (4) 憲報公布的命令尚未實施，該令第 1 條述明生效日期為 2010 年 11 月 1 日。這意味根據修訂令作出的指定尚未**有效**。因此，廢除修訂令並不會廢除任何指定。根據總督會同行政局於 1979 年 9 月 18 日批准並存放於土地註冊處的 CP/CWB^B 號圖則，仍然完全有效。

指定郊野公園是指就行政長官會同行政會議已予批准的範圍而言，而非任何郊野公園的指定

28. 就此，立法會法律顧問的上述意見並未顧及第 14 條委予行政長官的法定責任。這並非僅藉憲報命令，指定行政長官會同行政會議批准的任何範圍為郊野公園(如遠自 1979 年該已予批准的圖則的指定)。第 14 條委予行政長官的責任，是“**藉在憲報**

刊登的命令，指定在該已予批准的地圖上所示的範圍為郊野公園”(即行政長官會同行政會議在 2009 年 6 月 30 日批准的地圖 CP/CWB_D)。如立法會宣稱廢除該刊登憲報的命令，必定會影響和推翻有關指定在該已予批准的地圖上所示的範圍(經行政長官會同行政會議在 2009 年 6 月 30 日批准)為郊野公園的事宜。

憲報刊登的命令已具有作出有關指定的效力

29. 立法會法律顧問似乎認為，由於生效日期尚未來到，該憲報刊登的命令在法律上並不具有作出有關指定的效力。既然該命令不具有作出有關指定的效力，廢除該憲報刊登的命令本身並不能廢除有關指定。因此，立法會對附屬法例作出任何修訂(包括廢除該等法例)的權力所受的限制，並沒有受到侵犯。

30. 請容我們指出，這項分析存有基本謬誤：

- (1) 將已刊登憲報的命令與該項指定分拆，並不合邏輯。行政長官透過在憲報作出命令，指定一個郊野公園。該項刊登憲報的命令的唯一目的和作用，就是將行政長官會同行政會議所批准的範圍指定為郊野公園。第 208 章沒有任何條文支持這樣區分，又或設定額外的規限，使已刊登憲報的命令須遵循該規限，其指定方才生效。第 208 章、第 1 章或其他地方均沒有條文規定，已刊登憲報的命令只可以在比如說完成提交立法會進行不表反對即予通過的程序，又或有關命令生效日期開始實施的情況下，才可以作出一項指定。

- (2) 郊野公園的指定，在憲報公布行政長官的命令時，在法律上已經完成並具有效力和作用。該命令沒有在憲報刊登後即時實施，卻於 2010 年 11 月 1 日實施，這樣並不影響其作為文書的效力和作用，以指定經由行政長官會同行政會議所批准的範圍為郊野公園。
- (3) 已刊登憲報的命令就指定生效日期作出規定，這本身不可能是一個對行政長官或立法會修訂(包括廢除)該項命令或指定的權力產生基本分別的決定性因素。
- (4) 行政長官或立法會可否修訂或廢除該指定令，並非取決於該指定令是否已開始實施，因為根據第 208 章，行政長官**須**在憲報刊登該命令，以實施行政長官會同行政會議的決定。雖然行政長官有權選定適當日期使決定在轉變的日期生效，但他無權作出任何事情以阻止透過指定以實施該經批准的圖則。
- (5) 作出指定的立法程序，應該在指定令於憲報刊登時已經完成。它在法律上具有效力和作用，儘管尚未實施。否則，討論修訂和廢除是沒有意義的。能夠讓人修訂或廢除的是在法律上已經完成的法例，而不是仍在制定中的東西。這一點也於第 1 章第 32 條獲得證明，該條顯示押後實施任何條例，並不表示有關條例並不完整或無效。

“(1)凡條例並非在該條例於憲報刊登當日開始實施，根據該條例行事的權力均可在該條例於憲報刊登之後隨時行使。

(2) 除非條例有賴行使第(1)款所指的權力方得以實施，否則行使該權力所作的事情，在該條例中與該權力有關的條文實施前，不得先行生效。”

- (6) 該憲報刊登的命令受先訂立後審議程序所規限這個事實也不能影響該命令作為附屬法例的有效性和完整性。這一點從第 1 章第 34(2)條本身的用詞中清楚可見：

“(2)凡附屬法例已根據第(1)款提交立法會會議席上省覽，在該次省覽的會議之後 28 天內舉行的會議上，立法會可藉通過決議，訂定將該附屬法例修訂，修訂方式不限，但須符合訂立該附屬法例的權力；此等決議一經通過，該附屬法例須**當作由憲報刊登該決議之日起修訂，但已根據該附屬法例而作出的任何事情，其法律效力不受影響。**”

- (7) 任何宣稱是廢除該憲報刊登的命令的作為，即宣稱是廢除對某個範圍作為郊野公園的指定。

立法會先訂立後審議的權力，並沒有變成無效

31. 立法會先訂立後審議的權力，並沒有變成無效。正如上文所述，在與第 208 章第 14 條的條文並非互相矛盾之情況下，立法會可尋求修訂該項指定的生效日期。

就第 208 章第 III 部而言，第 1 章第 28(1)(c)條“作出修訂”一詞並不包括“廢除”

32. 立法會法律顧問進一步辯稱，行政長官作為訂立指定令的人，有權以第 1 章第 28(1)(c)條為理由廢除該令。這論點並無顧及第 1 章第 28(1)(c)條所訂的權力是建基於指定條例原來所載的權力，並且實際上須受該指定條例所載任何用意相反之處的規限(見第 1 章第 2(1)條及第 28(1)(b)條)。在本個案中，行政長

官(在需要時)行使第 28(1)(c)條所訂的權力，須受第 208 章的立法意圖規限。第 15 條提供一個法定機制，以更改郊野公園的指定和取代已予批准的地圖，因此一般作出廢除的權力並不適用。無論如何，任何來自第 28(1)(c)或 34(2)條的作出廢除的權力，仍須受根據第 14 條及第 208 章的法定機制加於行政長官(作為訂立指定令的人)的規限。因此第 28(1)(c)條及第 34(2)條的“修訂”，在第 208 章第 III 部文意中並不包括“廢除”。

根據第 208 章第 15 條，“刪減”郊野公園土地是否一項獲准行使的權力？

33. 有意見認為，根據第 208 章的詮釋，郊野公園範圍內的土地只可擴大，不可刪減。對此，我們不敢苟同。第 15 條清楚訂明，行政長官會同行政會議可將任何經其根據第 13 條批准的地圖交予總監，以由新地圖取代或作出修訂，而第 208 章完全沒有條文顯示這項取代或修訂只可用於擴大土地範圍。因此，取代地圖或對其作出修訂可應用於擴大或刪減任何根據第 208 章第 13 條批准的地圖的範圍。
34. *Lai Pun Sung 訴 漁農自然護理署署長及郊野公園及海岸公園委員會*(高院憲法及行政訴訟 2009 年第 83 號)一案，曾處理類似爭議。在該案中，申請人質疑先前指定為郊野公園的土地不能改作其他土地用途，例如作為堆填區。法院在考慮第 208 章第 15(1)條的釋義後指出－

“……本席在目前的訴訟程序中唯一要考慮的是，假設能夠證明或已經證明有凌駕性的需要把土地用作堆填區，則這個需要是否超越行政長官會同行政會議根據第 15(1)條把地圖交予總監，以取代或修訂指定郊野公園範圍的地圖的權力。正如我所說，條例內並沒有條文顯示這是不能做的。”

律政司

2010 年 10 月 7 日

#1078245 v1

事實背景以致 2010 年法律公告(LN72)的訂定

1. 訂定 2010 年法律公告(LN72)的指定令是第 208 章內的法律計劃的最後一個階段，將經由行政長官會同行政會議批准的地圖上所示的範圍指定為清水灣郊野公園。
2. 當局經無數次諮詢西貢區議會和郊野公園及海岸公園委員會（包括視察新界東南堆填區）及進行的多項改善措施，委員會在 2008 年 9 月 11 日建議引用第 208 章第 15 條，將擬被侵占而屬於清水灣郊野公園地圖上所示的範圍的地方，從該地圖內剔除。
3. 根據第 208 章第 15 條，行政長官會同行政會議在 2008 年 10 月 21 日把已予批准的清水灣郊野公園地圖交予總監，由新地圖取代，以便把受新界東南堆填區擬議擴展部分影響的 5 公頃郊野公園土地從清水灣郊野公園範圍刪除。
4. 根據第 208 章第 8 及 9 條，擬備的新地圖由 2008 年 11 月 14 日起供公眾查閱，為期 60 日。
5. 在 60 日的反對期內，總監共收到 3,105 份(大部份其格式一致)反對書。在 2009 年 3 月。委員會根據第 208 章第 11(6)條安排了 6 節時間，就反對者對擬備的新地圖的反對進行聆訊。經考慮所有意見(包括書面的反對、出席聆訊人的意見、總監的申述和環保署(為工程項目倡議人)的解釋)後，委員會於 2009 年 3 月 30 日同意，把擬用作堆填區擴展部分的 5 公頃土地從郊野公園範圍刪除。委員會在否決所有反對意見後，向各反對者發出一份報告書及以書面通知他們委員會的決定。因應委員會的建議，當局要以增加清水灣郊野公園設施及提供予公園的訪客較舒適的設施，作為損失 5 公頃郊野公園土地方的補償。環保署已同意實施下列改善措施 —
 - (a) 在清水灣郊野公園約 5 公頃的外來樹種林木區進行補植工作，在該等林木區內混合栽種本土樹種，改善生態，以供各種野生生物棲息；
 - (b) 改善清水灣郊野公園遊客中心的教育展品；
 - (c) 在大坑墩設置解說牌，為遊客提供更佳的教育設施，及

(d) 在遊客中心為公眾提供導賞服務。

6. 根據第 208 章第 12 條，該已把 5 公頃從清水灣郊野公園範圍刪除的新地圖，以及一份載有根據第 11 條所作的反對及申述的附表，已呈交行政長官會同行政會議考慮。

7 在 2009 年 6 月 30 日，行政長官會同行政會議經考慮根據第 208 章第 12 條所呈交的文件後，按第 208 章第 13(1)(a)條批准該新地圖。

8. 根據第 208 章第 13(4)條，經行政長官會同行政會議按第 208 章第 13(1)條批准的新地圖，在 2009 年 7 月 17 日已存放於土地註冊處。

9. 在 2010 年 5 月 25 日，行政長官命令，根據第 208 章第 14 條作出《2010 年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》，指令經行政長官會同行政會議所批准的新地圖上所示的範圍為清水灣郊野公園。該指定令於 2010 年 5 月 31 日公布於法律公告(LN72/2010)。

10. 指定令是根據第 208 章第 III 部所訂定的法律計劃作出。換言之，有關草圖已經公眾諮詢及提交委員會考慮的階段。新的地圖亦經由行政長官會同行政會議批准，並已存放於土地註冊處。行政長官亦已在憲報刊登命令，指定在已予批准的新地圖上所示的範圍為清水灣郊野公園。

11. 上述表述支持我們的論據，即行政長官須根據第 208 章第 14 條(他實已如此作出)，將行政長官會同行政會議已予批准的新地圖號碼 CP/CWB_D所示的範圍指定為清水灣郊野公園。現階段行政長官及立法會不能將有關指定令廢除，令整個法定程序報廢。

12. 顯然易見，無人會欣然接受建築於或擴建到他/她的後院的廢物處置設施。但新界東南堆填區將於未來三至四年間飽和，是鐵一般的事實。香港面對一個實在的廢物處置的問題，因為新界東南堆填區的容量於 2013 至 14 年間耗盡時，而長遠的替代廢物處置設施(如建築廢物管理設施)亦未能就位。當局正面臨一個迫在眉睫的需要而擴展新界東南堆填區(包括佔用彼鄰的五公頃清水灣郊野公園土地)，擴展部分可令新界東南堆填區能運作多六年時間，以待長遠的替代廢物處置設施啓用。

PRESIDENT'S RULING

Immigration (Amendment) (No. 2) Bill 1995

Mr. LEE Cheuk-yan indicated his intention to introduce a Private Member's Bill entitled Immigration (Amendment) (No. 2) Bill 1995 and has presented me with the draft Bill requesting me to give my opinion on whether or not the said Bill has a charging effect under S.O. 23.

2. On 30 November 1995 I indicated my opinion, and I now record the reasons therefor.

3. At the outset it may be helpful if I explain what I consider to be my duty in approaching questions involving "charging effects". The phrase is a convenient shorthand expression to encompass the principle laid down in Royal Instruction XXIV(2) that—

"Every Ordinance, vote, resolution, or question, the object or effect of which may be to dispose of or charge any part of Our revenue arising within the Colony, shall be proposed only by —

- (a) the Governor;
- (b) a public officer whom the Governor has designated to make such a proposal under clause XXIB, paragraph (2); or
- (c) a member of the Legislative Council expressly authorised or permitted by the Governor to make such a proposal."

4. This principle is then reflected in the Legislative Council's Standing Order No. 23, which is applied to Bills by Standing Order No. 39(2). Standing Order No. 23 provides that —

"A motion or amendment, the object or effect of which may, in the opinion of the President or Chairman, be to dispose of or charge any part of the revenue or other public moneys of Hong Kong shall be proposed only by —

- (a) the Governor;
- (b) a public officer designated by the Governor under Standing Order No. 4B (Attendance of Public Officers); or
- (c) a Member of the Council expressly authorized or permitted by the Governor to make such a proposal."

5. Although the President's function under S.O. 23 is expressed in discretionary terms it is not a purely subjective discretion. Rather he is required to act fairly and reasonably, and to take into account all relevant considerations, then to reach his opinion having weighed all relevant considerations in an objective way.

6. There is a further important aspect of the President's function under S.O.23, which is worth repeating here because it underlines the important balancing duty which he

has to perform. S.O. 23, which reflects RIXXIV(2), is based on the constitutional principle of the "financial initiative of the Crown"; that is to say, it is for the Crown to demand public monies for public expenditure, and for the Legislature to grant. Hence if the Crown raises "charging effect" objections to a Private Member's Bill the President must give very serious consideration to the Crown's arguments in support, for it is his duty to act in accordance with the constitutional principle of the "financial initiative of the Crown". On the other hand, it is also the President's duty to preserve the constitutional principle, enshrined in RIXXIV(1) that, subject to "charging effect" considerations, any Member of the Legislative Council is entitled to propose any question for debate in the Council; and this includes the presentation to the Council of a Private Member's Bill.

7. In summary, therefore, when the Crown objects to a Private Member's Bill on "charging effect" grounds it is the President's duty to consider such objections very seriously; but not uncritically, for otherwise the constitutional "competence" of Private Members to introduce Bills will be nullified, contrary to RIXXIV(1).

8. The operative provisions in the draft Bill are contained in clause 2, which proposes to add 3 subsections to the existing section 11 dealing with permission to land and conditions of stay. Of the 3 proposed subsections, only (1B) and (1C) are relevant for present purposes. The third proposed subsection, (1D), merely provides an exclusionary definition of "domestic duties" as used in (1B) (a), upon which nothing turns in the present context.

9. Proposed subsections (1B) and (1C) in effect provide that an immigration officer/assistant shall not give permission to foreign nationals (not having a statutory right to land and remain in Hong Kong) to land or remain in Hong Kong for the purpose of employment here unless the immigration officer/assistant is satisfied that the relevant employment is either solely for domestic duties or requires some special skill, knowledge or experience which is likely to be of value to but may not be available in Hong Kong.

10. I have sought the Administration's view on (1) the Bill, (2) Mr. LEE's arguments that the Bill does not have a charging effect and can proceed without the Governor's authorisation or permission, and (3) Counsel to the Legislature's opinion on a comparison of the law as it exists and as proposed.

11. The Administration's principal stated argument for the Bill having a charging effect is concerned with 'returnees', i.e. foreign workers who make trips out of Hong Kong, returning within the period during which they are permitted to work here. The Administration argues that the present system of immigration control, being free from statutory rules limiting immigration officials' discretion, enables purely administrative arrangements to be put in place under which no individual reappraisal of a returnee is legally mandatory. It then points to the legal position under the Bill if enacted, and argues that the Bill's requirements would in effect legally oblige the staff of the Immigration Department to re-assess a foreign national's skill, knowledge or experience in relation to the current labour market situation on each and every occasion he returns to Hong Kong.

12. According to the Administration, this replacement of "a prerogative scheme" by a statutory one obliges the Government to act in a particular way with regard to immigration control for the purposes of employment, and to bear the cost.

13. Mr. LEE, on the other hand, has stated that it is neither the purpose nor the effect of the Bill to require reassessments on each and every occasion that a returnee returns. Rather, he contends, in the case of returnees, when an employment visa of one or two years is granted to a person it means that that person has satisfied statutory requirements throughout the valid period of one or two years as specified in his visa. Hence a new assessment would not be necessary on each and every occasion he enters Hong Kong. When the Bill is enacted the Director of Immigration only needs to issue an internal directive to his Department to exempt persons holding valid employment visas from being assessed again on each and every occasion they enter Hong Kong.

14. In response to Mr. LEE's comments the Administration has asserted that, regardless of his intentions as to the purpose of the Bill, the effect of it would be to require Immigration personnel to assess a person's skill upon reentry, and the Director of Immigration cannot override a statutory requirement by administrative means such as by issuing an internal directive to the staff of his Department.

15. At my request Counsel to the Legislature has given an opinion on a comparison of the law as it exists and as proposed.

16. In summary, he is of the view that although the present system of immigration control gives a large measure of discretion to immigration officials it is important to note that that discretion is not unfettered. He points out that by concentrating on the absence of statutory rules the Administration gives insufficient attention to the existence of modern common law principles governing the exercise of any statutory power. In his view these principles establish that under the Immigration Ordinance statutory power is conferred for public purposes and that, in the words of an eminent authority on administrative law, that power "is conferred as it were upon trust not absolutely - that is to say, it can be validly used only in the right and proper way which (the legislature) when conferring it is presumed to have intended".

17. Counsel to the Legislature is therefore of the opinion that when exercising powers under the Immigration Ordinance the Administration is already under a legal duty to take into account relevant considerations regarding immigration for the purposes of employment. He advises that even under current law, the Administration has a duty to inform itself, to a reasonable degree, about employment matters relevant to the question of immigration. Furthermore, under Regulation 2(4) of the Immigration Regulations, the Director of Immigration clearly must make an informed decision relevant to the particular employment for which entry is sought. This Regulation is subsidiary legislation to be read with the principal ordinance.

18. Counsel to the Legislature then points out that what the Bill requires is for Immigration personnel to be "satisfied" about certain matters, but it does not direct them as to the method of satisfaction. Hence the legal obligations upon Immigration personnel imposed by proposed subsection 11(1B) and 11(1C) can only properly be analysed in the context of the relevant provisions of the Ordinance as amended.

19. In that context the first point to note is that the subsections would operate with the existing section 11(1). Under section 11(1) immigration officials have a discretionary power to grant or refuse permission to land. The exercise of the discretion is not subject to any express statutory directions but is, as noted above, subject to the common law requirement of reasonableness. The subsections, if enacted, would impose new statutory directions on immigration officials as to exercise of their discretion in cases of foreign nationals seeking entry into Hong Kong for all types of employment except domestic work in private households.

20. Whether or not these new statutory directions would have the legal effect of imposing new functions on immigration officials, amounting to a "charging effect". depends upon the lawful methods which would be available to the officials to exercise the statutory power.

21. Under the subsections immigration officers are required to be satisfied that a foreign national's intended employment "requires some special skill, knowledge or experience which is likely to be of value to but may not be available in Hong Kong." (section 11(1C)).

22. Counsel notes that the Administration considers that the only lawful way for an immigration official to so satisfy himself is to re-assess the foreign national's skill, knowledge or experience in relation to the current labour market situation on each and every occasion he returns to Hong Kong.

23. The key question, therefore, is whether this is indeed the only lawful method available to the immigration officials upon enactment?

24. In Counsel's view the Administration's position appears to overlook the legal significance of other provisions in the Ordinance, with which section 11(1B) and 11(1C) would operate. In particular section 11(2) is not amended by the bill. Section 11(2) is legally significant in that it provides the power for immigration officials to impose limits of stay and conditions of stay. It is, therefore, an important legislative measure in the overall immigration control provisions contained in the Ordinance. Without it section 11(1B) and 11(1C) would be unworkable because the immigration official, in the absence of the section 11(2) power to fix a time dimension to "may not be available in Hong Kong", could only conclude that the permission would have to be either totally unlimited as to time or otherwise operative only for the moment of time when permission was granted. The former would be entirely contrary to the clear legislative intention to ensure orderly and reasonable control of immigration. The latter would make section 11(1B) and 11(1C) a legal nonsense.

25. The legal effect of section 11(1B) and (1C), when read together with section 11(2), is therefore, in Counsel's view, that upon first entry the immigration official is obliged to satisfy himself that the foreign national's proposed employment requires some special skill etc. which may not be available within a certain period. What that period should amount to is something for the official to decide. The period will then be reflected in the permission conditions imposed by him under section 11(2). If, after first entry, the foreign national leaves Hong Kong and then returns within the period of time covered by his original permission the legal position is as follows —

- (a) his original permission has expired (section 11(10));
- (b) the immigration officer must be satisfied in terms of section 11(1B) and 11(1C) before he grants new permission.

26. The vital question, Counsel advises, is what minimum test as to satisfaction should be applied by the immigration officer to a returnee? Would the proposed law require him to investigate the individual circumstances of each returnee, even if the returnee is returning within the period during which he was permitted to work? In Counsel's view the proper interpretation of 11(1B) and 11(1C), when examined in the context of the Ordinance and, in particular, section 11(2) is that an immigration officers could lawfully be "satisfied" for the purposes of 11(1C), without the need for a reappraisal de novo, in the case of a returnee returning within the period during which he was originally permitted to work in Hong Kong under section 11(2).

27. In response to Counsel's opinion the Administration reasserted that under existing law, immigration controls are imposed in accordance with policy guidelines which are applied administratively; that the Bill changes the present position fundamentally; and that the new obligations would oblige the Administration to incur more public expense.

28. I have carefully considered all the views presented. I am satisfied that the existing scheme of immigration control is not a mere administrative measure which may or may not be carried out by immigration officials. It is a statutory function under the Immigration Ordinance and its subsidiary legislation, and in immigration for employment purposes it is already subject to a degree of reasonableness concerning the extent of relevant matters which must be taken into account; so that the additional provisions in the Bill are not sufficient, in my opinion, to justify the Administration's assertion that the Bill imposes new and distinct functions in the context of the established Parliamentary test set out in *Ersine May* (21st Ed) at p.712. And I quote:

"In order to constitute a charge upon public funds, expenditure must be new and distinct"; and

"The comparison of provisions in a bill with the law on the subject, as it exists, may show that, while such provisions undoubtedly involve expenditure, the power to incur such expenditure is covered by general powers conferred by statute."

I consider this test to be appropriate to Hong Kong's constitutional circumstances.

29. Accordingly it is my opinion that the Bill in question does not have a charging effect for the purposes of S.O. 23.

Andrew WONG
President

5 December 1995

**有關何秀蘭議員就《區議會條例草案》第 59 條所建議的修正案
(關於區議會的職能)
主席所作的裁決**

何秀蘭議員作出預告，擬就《區議會條例草案》第 59 條(關於區議會的職能)動議全體委員會審議階段修正案(“修正案”)，以增補新訂的(c)段，規定區議會的其中一項職能是“接受香港居民的申訴並作出處理”。

2. 我須根據《議事規則》第 57(6)條，裁定有關的修正案如獲得通過，會否具有由公帑負擔的效力；若然，則有關的修正案便須取得行政長官的書面同意。

政府當局的意見

3. 政制事務局局長認為修正案具有“由公帑負擔的效力”，因為修正案如獲得通過，新的建議會擴大先前所制定有關開支的目的，或者增加為達致該等目的而可能帶來的開支。局長估計，按現時的價值計算，為使區議會能履行所建議的職能，每年在人手方面所耗費的額外費用將會達 1,500 萬元。此外，局長又認為修正案是屬於《基本法》第七十四條所指“涉及公共開支”的範圍，因為該項額外的法定職能，將須由政府收入作出額外撥款。

何秀蘭議員的回應

4. 何議員表示目前區議會已有一個“會見市民計劃”，由區議員輪流當值。此外，民政事務總署亦有撥款予區議員，讓他們開設地區辦事處為市民提供服務，包括處理他們的申訴。她所建議的修正案，旨在把該項工作正式納入區議會的職能內，因此並不會引致額外開支。

立法機關法律顧問的意見

5. 條例草案第 59 條就區議會的職能作出規定。有關的職能分為兩類。根據第 59(a)條，區議會須就一系列特定事宜向政府提供意見。根據第 59(b)條，在獲得撥款的情況下，區議會須承擔某些事務。

何秀蘭議員就第 59 條建議的修正案，是藉增補新訂的一款加入一類新職能，好讓區議會可“接受香港居民的申訴並作出處理”。

6. 按照政府當局向研究本條例草案的條例草案委員會所提供的資料，現時的臨時區議會已在實行“會見市民計劃”，讓臨時區議會議員可會見市民，接受他們的申訴。即使修正案是建議一項並非依據法律規定，但於行政上已在實行或履行的計劃或職能，也不能免除其須被考慮是否具有由公帑負擔的效力。

7. 按照以前的主席所作的裁決，凡對由法律成立的團體施加一項新職能以規定其必須做某種事情，如為了做該事情而須使用公帑，便將無可避免地對政府收入構成負擔。在該等情況下，政府即有責任提供所需的款項，使有關的事情得以做到。此外，雖然該團體獲授予新的酌情權，可自由選擇不做該事情，因而不會出現導致公共開支的問題，該團體同樣也有自由選擇做該事情，從而導致公共開支的問題。當出現這種情況，修正案便可能會有第 57(6)條所指的動用政府收入或由政府收入負擔的效力。

8. 就考慮這種性質的修正案會否具有由公帑負擔的效力，適用的測試是，所規定須擔任的擬議法定職能是否現行法律所沒有規定的。若然，主席亦信納為履行新職能將須使用公帑，則該修正案便具有第 57(6)條所指的由公帑負擔的效力。儘管修正案的實際效果是把一項行政計劃改變為一項法定計劃，也不可免除其須被考慮是否具有由公帑負擔的效力。

裁決

9. 主席是受立法會依據《基本法》第七十五條所制定的《議事規則》約束的。由於《議事規則》只要求我裁定一項修正案的目的或效力是否會導致動用任何部分政府收入或其他公帑，所以我不會處理政府當局就可取與否所提的意見，或政府當局基於其對《基本法》第七十四條的效力的理解而提出的其他事項。

10. 各區議會秘書處現時透過行政安排，政府當局均有協助那些自願參與的區議員推行“會見市民計劃”。何議員的修正案則旨在把接受及處理香港居民申訴的工作，定為區議會的法定職能。這與現時為了讓區議員會見市民而設的行政安排並不相同。如有關的修正案獲得通過，政府在法律上將有責任為這項職能調撥資源。

11. 基於第 10 段的理由，我根據《議事規則》第 57(6)條，裁定何議員不可在沒有取得行政長官書面同意的情況下，就第 59 條動議修正案。

立法會主席范徐麗泰

1999 年 3 月 8 日

**對李卓人議員就
政府根據《肺塵埃沉着病（補償）條例》（第 360 章）提出的決議案
所動議的修正案是否具有由公帑負擔的效力
立法會主席的裁決**

李卓人議員已作出預告，動議議案，以修正教育統籌局局長在 1998 年 7 月 22 日舉行的立法會會議上，根據《肺塵埃沉着病（補償）條例》（“該條例”）動議的決議案。李議員修正案的目的是把親屬喪亡之痛的補償由 7 萬元提升至 15 萬元，而政府則建議將金額提升至 10 萬元。

政府的意見

2. 教育統籌局局長聲稱，李議員的修正案會具有《立法會議事規則》第 31 條所述的由公帑負擔的效力。教育統籌局局長所持的理由載列於下文第 3 至 5 段。

3. 在該條例下發放的補償款項，是從徵款得來的。該等徵款是取於香港承辦的建造工程及在香港生產的石礦產品，價值在 100 萬元以上者。政府有責任就其建築工程，透過投標合約價向承建商及石礦場經營人支付徵款。李議員的修正案可能導致徵款增加，亦可能令政府因合約價格提高而須增加開支。

4. 政府的政策是修訂肺塵埃沉着病特惠金計劃下的補償水平，以配合該條例下經修訂的各項補償的水平。李議員的修正案可能導致計劃內出現資金缺乏的情況，使政府在無可選擇的情況下須額外向該計劃注入公帑。

5. 教育統籌局局長引述厄斯金·梅的議會常規內所說，除非官方有所要求或建議，否則立法機關不能考慮動用公帑（收入）或市民的金錢（稅收或徵款）。由於他認為，李議員的擬議修正案具有由公帑負擔的效力，因此他認為修正案必須得到政府的推薦。

立法機關法律顧問的意見

6. 立法機關法律顧問認為李議員的修正案倘獲得通過，其法律效果會是把親屬喪亡之痛的補償由 7 萬元提升至 15 萬元，而非原來決議案所建議的 10 萬元。支付補償是肺塵埃沉着病補償基金所須承擔的一項法定責任，惟該條例內並無法定機制把徵款與補償額掛鉤。

7. 他進一步說明該條例第 27(b)條並無具有法律效力，規定政府須為該有關基金提供資金。

我的分析

8. 在考慮了政府當局的意見及立法會法律顧問的意見後，我認為李議員的修正案並無具有《議事規則》第 31 條所指由公帑負擔的效力。我不能接納政府當局所稱如按李議員修正案所建議增加親屬喪亡之痛的補償，便得直接“增加”承建商及石礦場經營人所須支付的“徵款”。即使決定須增加承建商所須支付的徵款，承建商也不一定把徵款經增加的部分轉嫁予他們的客戶，其中包括政府。

9. 儘管政府的政策是要令肺塵埃沉着病特惠金計劃下的補償水平與該條例下的各項補償的水平看齊，我要指出法律並無約束政府必須這樣做。因此，我不認為李議員的修正案會具有導致政府須增加其關於肺塵埃沉着病特惠金計劃上的開支的立法效力。

10. 《議事規則》第 31 條所指的是香港政府的收入或其他公帑。基於肺塵埃沉着病補償基金屬於法定基金，並不是政府收入，因此，如某項決定附有引致該項基金需增加任何附帶或直接開支的效果（雖然我不認為會有任何直接開支後果），我認為該項決定並不會引起需由公帑負擔的效力。

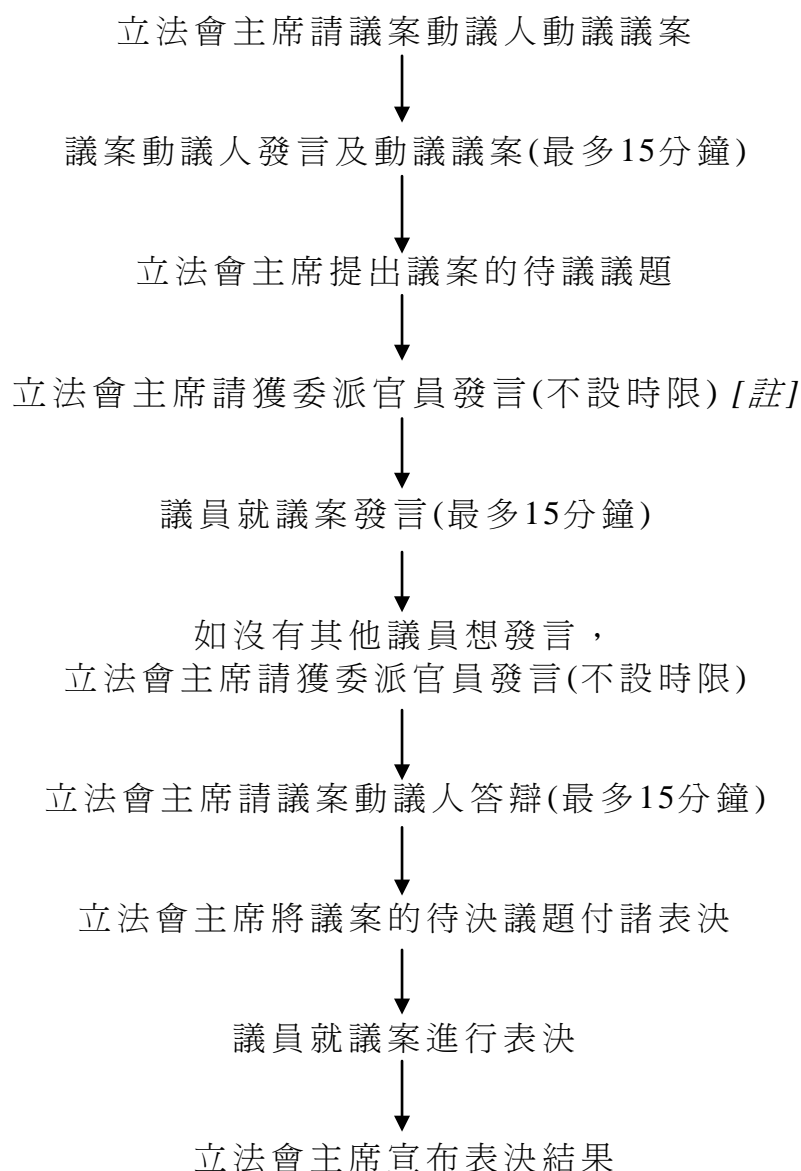
裁決

11. 基於上文第 8 至 10 段所開列的理由，我裁定李議員的修正案不會具有《議事規則》第 31 條所指由公帑負擔的效力。

立法會主席范徐麗泰

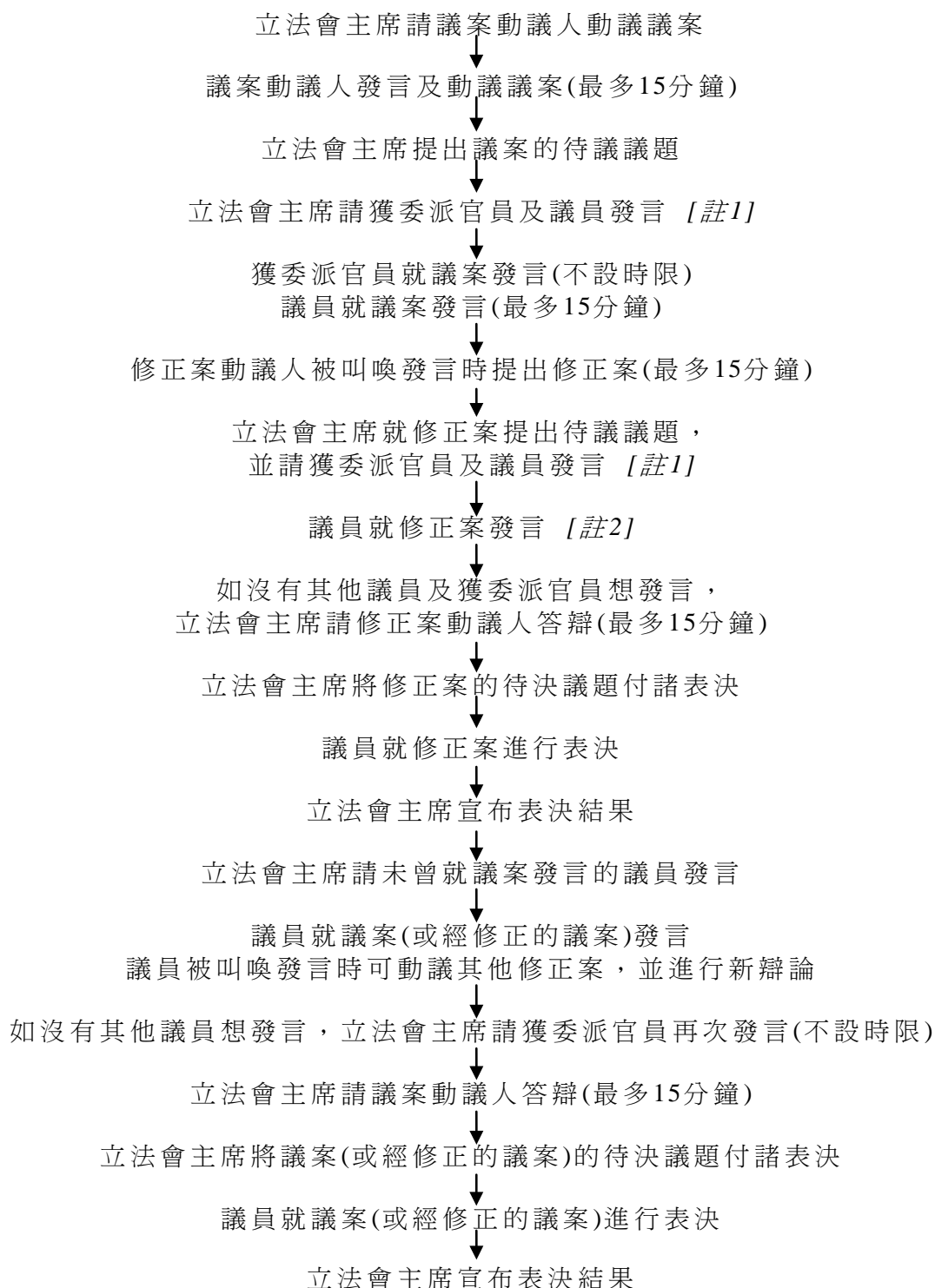
1998 年 7 月 20 日

就不得修正或沒有修正案的議案進行辯論的程序



註：凡根據《議事規則》第49E條動議的議案，或根據第1章第34條就延展附屬法例的審議期動議的議案，慣常做法是不會在有關議案的辯論開始時請獲委派官員發言，但獲委派官員如想再次發言，可根據《議事規則》第38(8)條再次發言。

就議案的各項修正案分開進行辯論的程序

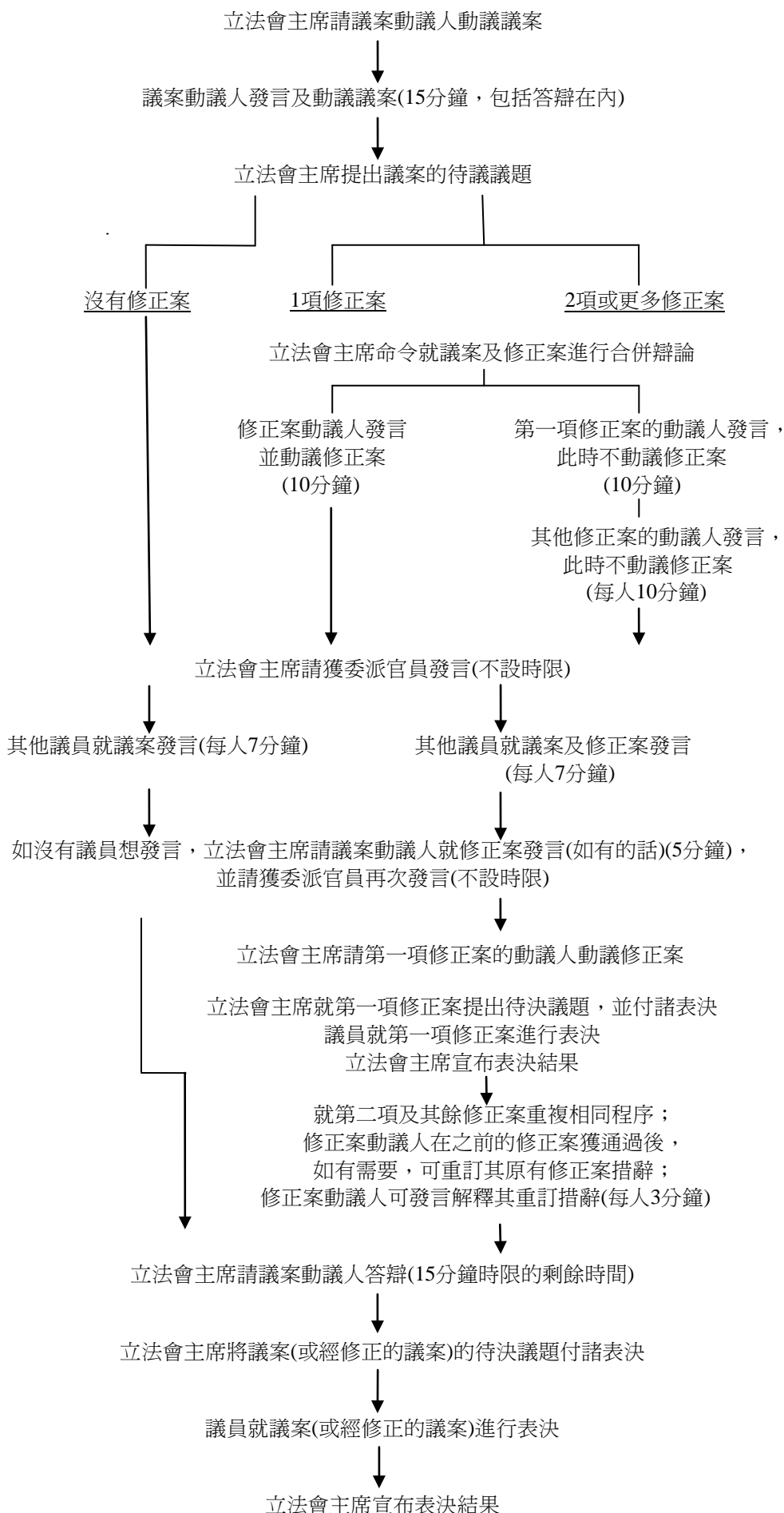


註1：立法會主席可於辯論開始時，在議案動議人發言後，請獲委派官員發言，以及可於辯論完結時，在議案動議人答辯前，請獲委派官員發言。在就議案及修正案分開進行的辯論中，獲委派官員可於當中任何一項辯論發言多於一次。

註2：在分開進行的辯論中，所有議員(包括議案動議人)可就修正案發言。1997年前立法機關的慣常做法是，任何議員如在修正案的辯論中已同時就議案及修正案發言，在立法局就相關修正案表決後，這些議員便不會獲准再就議案(或經修正的議案)發言。

就不擬具立法效力的議案進行辯論的程序

(合併辯論的發言時限載於《內務守則》第17(b)條，當中訂明的發言時限是根據內務委員會按照《議事規則》第37條所作的建議)



立法會

Legislative Council

致：立法會秘書 (傳真號碼 Fax No : 2537 1204)
To：Clerk to the Legislative Council

申請辯論時段

Application for Debate Slots

本人擬在_____年___月___日的立法會會議上動議以下議案：

I would like to move the following motion at the Legislative Council meeting
of _____:

議案的題目及措辭
Subject and wording of motion

簽署
Signature:

姓名
Name:

聯絡人姓名
Name of contact person:

聯絡人的聯絡資料
Contact details of contact person:

(辦公室電話號碼)
(office tel. no.)

(手提電話號碼)
(mobile tel. no.)

(傳真號碼)
(fax no.)

(電郵地址)
(e-mail address)

日期
Date:

參考資料

Campion, Gilbert (1950) : *An Introduction to the Procedure of the House of Commons* 。

Glory Success Transportation Limited 訴 *Secretary for Justice* ,
HCAL 93/2006 。

House of Commons Procedure and Practice (加拿大), 第2版, 2009年。

《1986年加拿大(安大略省)議員公職行為標準令》。

《中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明》，1984年。

《中華人民共和國憲法》第三十一條。

《公司條例》(第622章)。

《公共收入保障條例》(第120章)。

《公共財政條例》(第2章)。

《公眾娛樂場所條例》(第172章)。

《代議政制綠皮書——代議政制在香港的進一步發展》，1984年。

《加拿大部長及公職人員守則》。

《立法會(權力及特權)條例》(第382章)。

《立法會(權力及特權)條例》，《規限獲准進入立法會大樓的人士及其行為的行政指令》(第382章，附屬法例A)。

《立法會行政管理委員會條例》(第443章)。

《立法會條例》(第542章)。

《印度國會議員守則草擬本》。

《房屋條例》(第283章)。

《版權條例》(第528章)。

《宣誓及聲明條例》(第11章)。

《皇室訓令》。

《英皇制誥》。

《香港人權法案條例》(第383章)。

《香港出口信用保險局條例》(第1115章)。

《香港回歸條例草案》。

《核數條例》(第122章)。

《海魚(統營)條例》(第291章)。

《陪審團條例》(第3章)。

《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)

《選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)規例》(第541D章)。

《選舉管理委員會條例》(第541章)。

《藥劑業及毒藥條例》(第138章)。

《釋義及通則條例》(第1章)。

厄斯金梅(1997)： *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*，第22版。

厄斯金梅(2011)：同上，第24版。

加拿大安大略省《市政府利益衝突法令》(Municipal Conflict of Interest Act of Ontario, Canada, R.S.O. 1990, c. M. 50)

政制發展專責小組：《政制發展專責小組第五號報告：2007行政長官及2008年立法會產生辦法》，2005年。

政府憲報(2014年第155號政府公告)。

美國《眾議院規則》(第114屆國會)。

英國下議院《會議常規》。

香港布政司署：部門常務訓令，1979年。

香港特別行政區籌備委員會：全國人大常務委員會在1996年3月24日通過的香港特別行政區籌備委員會工作報告。

姬鵬飛：第七屆全國人民代表大會第三次會議上的發言，1990年3月28日。

梁國雄訴立法會秘書[2004]H.K.E.C. 1242。

梁國雄訴香港特別行政區立法會主席，CACV 123/2012。

梁國雄訴香港特別行政區立法會主席，FACV 1/2014。

梁國雄訴香港特別行政區立法會主席[2007]1 HKLRD 387。

新西蘭眾議院《會議常規》。

詹培忠訴香港特區立法會主席，HCAL 71/1998。

審計署：審計署署長第六十一號報告書，2013年。

審計署：審計署署長第四十號報告書，2003年。

鄭家純及另一人訴李鳳英及其他人士[2011]2 HKLRD 555。

鄭燕芳訴立法會，CACV 378/2008。

魯平(2009)：《魯平口述香港回歸》，錢亦蕉主編。香港：三聯書店。

選舉管理委員會：2008年立法會換屆選舉報告書。

選舉管理委員會：2012年立法會換屆選舉報告書。

一般索引

- 《內務守則》 1.48, 1.52 – 1.54, 6.16
- 《公共收入保障令》 7.3
- 《代議政制綠皮書 —— 代議政制在香港的進一步發展》 1.22
- 《立法會議事錄》(請參閱"立法會會議過程正式紀錄")
- 《立法會議員申請發還工作開支的指引》 3.90, 4.66 – 4.80
- 《追加撥款法案》 6.35
- 《規限獲准進入立法會大樓的人士及其行為的行政指令》 2.28, 4.51
- 《會議常規》(1997年之前的立法機關採用) 1.6, 1.8, 1.17 – 1.27, 1.47 – 1.48
- 《會議常規及規則》(1997年之前的立法機關採用) 1.13 – 1.16
- 《撥款法案》 6.30 – 6.31, 7.3
- 《議事規則》
 - 目的 1.31
 - 條文 1.49 – 1.51
 - 規則的制訂 1.28, 1.37
- 人事編制小組委員會(請參閱"財務委員會")
- 口頭質詢(請參閱"質詢")
- 工務小組委員會(請參閱"財務委員會")
- 不適宜在議會使用的言語(請參閱"具冒犯性及不適宜在議會使用的言詞")
- 中止立法會會期 2.40, 2.63 – 2.64
- 中止待續
 - 辯論中止待續 1.17, 10.15 – 10.16 (請參閱"議案類別 – 拖延議案")
- 內務委員會
 - 內務委員會的設立 1.25, 1.48, 6.12
 - 角色 1.52, 5.94, 6.26 – 6.27
 - 與其他委員會的關係 1.38, 1.40, 6.12, 6.25, 6.41 – 6.47, 6.49 – 6.51, 6.56, 6.58
 - 轄下小組委員會 6.26 – 6.27, 6.45 – 6.47, 6.55
- 內務委員會主席 2.79, 4.11, 5.95
- 文件
 - 就文件發言 7.62 – 7.66
 - 提交文件 6.27, 7.60 – 7.61
- 正式語文 7.34
- 立法局副主席 1.25
- 立法會人員 2.28, 2.89 – 2.90

立法會主席	1.33
主持會議	7.29 – 7.33, 8.59
任期	2.76
作為立法會行政管理委員會主席	2.72
表決權	2.77, 7.125
宣布	7.45 – 7.47
裁決	1.12, 1.33 – 1.36, 2.71
選舉	1.25, 2.73 – 2.75
職權	2.23, 2.68 – 2.72, 5.11
立法會代理主席	1.33, 2.79 – 2.80, 7.30 – 7.32
立法會各類事項的次序	1.18, 3.107, 5.13, 5.27, 5.51
立法會行政管理委員會	
主席	4.11 – 4.13, 4.29
成員組合	4.11 – 4.12
行政管理委員會的設立	4.1, 4.6 – 4.10
法律地位	4.55 – 4.56
財政安排	4.21 – 4.28
會議	4.29 – 4.33
轄下委員會	4.34 – 4.38, 4.67
職能與權力	4.14 – 4.20
立法會行政管理委員會主席(請參閱"立法會主席")	
立法會決議案	
旨在提供某項程序	1.45 – 1.46
臨時撥款決議案	6.32 – 6.33
立法會事務	
次序	7.37 – 7.40
周期	7.2 – 7.5
延擱	7.9
時間分配命令	8.34 – 8.35
時間編排	8.33
立法會的任期	2.55 – 2.58
立法會的決定	7.39, 7.106 – 7.108, 10.101
立法會的特權	1.24, 1.44, 2.15 – 2.36, 6.9
立法會的職權	2.3 – 2.14, 5.2 – 5.11
立法會秘書	1.26, 1.35, 2.81 – 2.85, 4.17 – 4.18, 4.20, 4.23
立法會秘書處	1.26, 4.6, 4.39 – 4.42
立法會秘書處的法律顧問(請參閱"立法機關法律顧問")	
立法會秘書處秘書長(請參閱"立法會秘書")	

立法會會議	
使用的語文	7.34
紀錄	4.17 – 4.18, 7.130 – 7.134
展示物件(請參閱"展示物件")	
時間編排	2.59, 2.61, 7.6 – 7.10
暫停	2.62, 7.7
議員因行為不檢而須退席	8.66 – 8.72
議程(請參閱"立法會會議議程")	
立法會會議紀要	7.130 – 7.131
立法會會議紀錄(請參閱"立法會會議")	
立法會會議過程正式紀錄	2.81, 2.85, 4.17 – 4.18, 7.130 – 7.134
立法會會議議程	2.84, 7.35 – 7.36
立法會圖書館	4.40, 4.48, 4.68
立法會綜合大樓	4.43 – 4.49
立法會轄下小組委員會(請參閱"委員會制度")	
立法會議員酬金及工作開支償還款額小組委員會	4.61
立法會議員選舉	
換屆選舉及補選	3.20 – 3.21
資格	3.17 – 3.19
立法過程	1.15, 7.78 – 7.80
立法機關法律顧問	1.26, 1.35, 2.86 – 2.88
休會	
立法會休會待續	1.17, 2.62
全體委員會休會待續	10.15, 10.17 (請參閱"議案類別 – 拖延議案")
休會辯論	1.20 – 1.21, 6.44, 7.97, 10.68 – 10.85
休會期	2.60
先訂立後審議的程序(請參閱"附屬法例")	
先審議後訂立的程序(請參閱"附屬法例")	
全國人民代表大會	
所作決定	1.2, 2.39
全國人民代表大會常務委員會	
所作決定	1.4, 1.42, 2.38, 2.46, 2.51, 3.3 – 3.4
全體委員會	
主席	2.70, 2.80, 7.11
在全體委員會會議上發言	7.13, 8.25 – 8.37
職能	6.28, 7.12
在立法會及委員會會議上行為不檢	1.18, 8.60 – 8.75

在立法會會議上的表決	
《基本法》下的表決規定	7.113 – 7.119
不得參與表決	3.55
在無議員提出異議的情況下作出同意	7.126
表決方法	3.15 – 3.16, 7.113 – 7.114
過半數票	7.121 – 7.124
電子表決	4.46, 7.124
在立法會會議中不在發言時的舉止(請參閱"議員")	
在立法會會議廳範圍內行為不檢	2.28
在全體委員會中的表決	7.127
在委員會中的表決	7.128 – 7.129
旨在表達意見並且不擬具立法效力的議案	
旨在表達不信任	5.68
旨在就公眾利益事宜發言	7.93 – 7.97, 8.17 – 8.18, 10.68 – 10.72, 10.86 – 10.92
察悉內務委員會就研究附屬法例所作的報告	10.96 – 10.98
察悉委員會報告	10.93 – 10.95
察悉政府諮詢文件	10.93 – 10.95
行政長官	
出席委員會會議	5.54 – 5.59
提述行政長官的行為	5.70 – 5.74
發言及聲明(另請參閱"施政報告")	5.3, 5.12 – 5.14, 5.15 – 5.27, 5.50 – 5.53
答問會	5.41 – 5.49
彈劾案(請參閱"擬具立法效力的議案")	
衣飾	8.44 – 8.48
作出個人解釋	7.75 – 7.77
免遭逮捕	2.16, 2.29, 2.31
利益衝突(請參閱"議員個人利益")	
呈請書	1.14, 1.16 – 1.18, 1.21, 7.48 – 7.59
私人權利	1.16
言論自由	2.16, 2.29 – 2.30
事務委員會	1.25, 1.48, 2.24, 6.13, 6.27, 6.38, 6.40 – 6.43, 6.45 – 6.46, 6.52, 6.54, 6.57
兩局議員辦事處的共識方案	1.25
兩局議員辦事處秘書處	4.3 – 4.8
兩局議員辦事處轄下委員會	1.25, 1.47 – 1.48, 6.8 – 6.13
具冒犯性及不適宜在議會使用的言詞	8.42, 8.62 – 8.64
取消議員的資格(請參閱"議員")	
委員會制度	
小組委員會	6.17
發展	1.25, 6.1, 6.3 – 6.16
職能	6.19 – 6.56

委員會秘書	1.55, 2.85, 4.39
委員會程序	
向立法會提交報告	7.65 – 7.66
表決	7.128 – 7.129
會議規程	8.73 – 8.75
委員會會議	
行為不檢	8.73 – 8.75
委員會類別	6.17 – 6.18
內務委員會(請參閱"內務委員會")	
全體委員會(請參閱"全體委員會")	
事務委員會(請參閱"事務委員會")	
法案委員會(請參閱"法案委員會")	
政府帳目委員會(請參閱"政府帳目委員會")	
財務委員會(請參閱"財務委員會")	
專責委員會(請參閱"專責委員會")	
常設委員會	1.56, 6.4
調查委員會(請參閱"調查委員會")	
議事規則委員會	1.38, 1.50, 6.57
議員個人利益監察委員會	1.25, 1.56, 3.91 – 3.93, 4.79 – 4.80, 6.7, 6.11
官員	
委派安排	5.10, 5.81 – 5.87
發言次數	8.23 – 8.24
發言時間	8.21
官員發表的聲明	5.53, 7.72 – 7.74
服裝守則(請參閱"衣飾")	
法官的任免	2.13, 5.9, 6.49 – 6.51
法案委員會	1.25, 1.48, 2.24, 6.12, 6.26, 6.55
法案處理程序	
交付或再交付	1.14
拒絕通過重要法案	5.6, 5.79 – 5.80
重議	1.14, 2.6, 5.5, 5.75 – 5.78, 10.99
提交政府法案	6.22, 7.78 – 7.80
提交議員法案	6.23, 7.88 – 7.89
預告	2.83
審議	5.92, 7.4
類別	6.21
金錢利益(請參閱"議員個人利益")	
附屬法例	1.42
審議(先審議後訂立及先訂立後審議)	5.93, 6.24, 6.25 – 6.27
附屬法規(請參閱"附屬法例")	
信任議案(請參閱"議案")	
政府法案	7.78 – 7.80

政府帳目委員會	1.22, 1.56, 4.28, 6.7, 6.36, 6.57
施政報告	1.21, 5.15 – 5.27, 7.3
紀律處分	8.60 – 8.72
致謝議案	5.28 – 5.40, 6.40, 7.3
要求澄清	8.12
香港特區立法機關的成立歷程	2.39 – 2.54
修訂	
《基本法》附件二	2.38, 2.46 – 2.49
展示物件	
在立法會會議上	8.52 – 8.58
時間分配命令(請參閱"立法會事務")	
財政預算案	
批准	2.10 – 2.11
拒絕通過財政預算案	5.79 – 5.80
辯論	6.29 – 6.31, 7.3
財務委員會	1.24, 1.56, 3.36 – 3.37, 6.6, 6.34, 6.57
人事編制小組委員會	3.38
工務小組委員會	3.38
參照其他立法機關的做法	1.11 – 1.15, 1.18, 1.19, 1.21, 1.29, 1.30, 1.34
將文件及報告提交立法會省覽	7.38, 7.60 – 7.61
就所提交的文件及報告發言	7.62 – 7.66
專責委員會	
行事方式及程序	1.57
委員會的設立	1.57, 6.5, 6.28
悼辭	7.38, 7.42
惜別辭	7.109 – 7.112
條例的制定	2.4 – 2.7
規程問題	8.11
插言(請參閱"辯論")	
發言	
方式	8.4 – 8.10
在全體委員會會議上	8.25 – 8.37
時間(請參閱"辯論")	
就文件發言	7.62
就法案委員會報告發言	7.65 – 7.66
就附屬法例發言	7.63 – 7.64
插言(請參閱"辯論")	
程序議案	10.99
答問會(請參閱"行政長官")	
結束辯論(請參閱"辯論")	
開支預算	7.3

須由公帑負擔的費用；"由公帑負擔的效力"	2.8 – 2.9, 2.10, 10.45 – 10.56
傳召證人	2.21 – 2.27
傳媒	
進入會議廳範圍	2.28, 4.52 – 4.54
新聞界(請參閱"傳媒")	
會期	2.56 – 2.58
會議法定人數	1.49, 2.62
立法會會議	7.14, 7.22 – 7.28
全體委員會	7.15
要求點算法定人數	7.16 – 7.21
會議廳及會議室內的座位安排	3.34 – 3.39
會議廳範圍	2.28, 4.50 – 4.54
補選(請參閱"立法會議員選舉")	
解散立法會	2.65
預告	
作出預告的方式	10.27 – 10.30
為動議議案及修正案作出預告	10.20 – 10.26
誓言(或誓詞)	
方式及形式	3.31 – 3.33
宣誓	2.67, 3.34 – 3.39, 7.41
誓詞(請參閱"誓言")	
暫停執行議事規則	1.46
暫停會議(請參閱"立法會會議")	
調查委員會	1.58, 3.117 – 3.120, 6.15
質詢	2.12, 5.81, 7.67, 9.1, 9.4 – 9.5
口頭質詢	9.17, 9.23
可提出的質詢數目	7.68 – 7.69, 9.6 – 9.9
急切質詢	7.71, 9.48 – 9.49, 9.64
書面答覆	9.65
書面質詢	9.18
補充及跟進質詢	9.60 – 9.63
對質詢內容的規限	9.21, 9.22, 9.26 – 9.29, 9.30 – 9.42
撤回質詢	9.54
編配質詢時段	9.14 – 9.20, 9.21
質詢可否提出	9.43 – 9.44
質詢時間	7.70, 9.55 – 9.63
質詢預告	9.12 – 9.13, 9.45 – 9.47
選民組別	3.6 – 3.14
功能界別	1.25, 2.46 – 2.49, 2.51 – 2.53
地方選區	1.25, 2.44, 2.46, 2.51
選舉委員會	2.42
默哀	7.43 – 7.44

擬具立法效力的議案	7.90 – 7.92
旨在制定或修訂附屬法例及其他文書	7.81 – 7.87
旨在取消議員的資格	1.41, 3.110 – 3.112, 3.114 – 3.116, 10.99
旨在重議行政長官發回的法案(請參閱"法案")	
旨在就附屬法例及其他文書發言	7.63 – 7.66, 7.81 – 7.87, 10.96 – 10.98
旨在提供某項程序(請參閱"決議案")	
旨在彈劾行政長官	1.41, 5.60 – 5.66
聯合聲明	1.23
舉止	8.1 – 8.2
避免預議規則	1.18, 7.98 – 7.105, 9.50, 10.62
點名表決	7.124
關乎議員行為的《勸喻性質的指引》	3.46 – 3.54
議員	
干預議員	2.35
不再擔任席位	3.94 – 3.95
任期	3.22 – 3.24
在立法會會議中不在發言時的舉止	8.43 – 8.51
取消議員的資格	3.96 – 3.122
處分	3.91 – 3.93, 3.123
酬金及工作開支償還款額	3.90, 4.57 – 4.80
豁免出任陪審員	2.16, 2.32
豁免在法律程序中列席作為證人	2.16, 2.33 – 2.34
豁免權及權利	2.8, 2.15 – 2.16, 2.29 – 2.32
職責及行為	3.43 – 3.54
議員的資格	3.17 – 3.19
議員稱呼	3.40 – 3.42
議員出席會議	3.43
議員法案	7.88 – 7.89
議員的排名	2.66 – 2.67
議員的豁免權(請參閱"權力及特權")	
議員個人利益	
利益衝突	3.63
金錢利益	3.79 – 3.89
登記及披露	1.25, 3.55 – 3.78
調查違規情況	3.91 – 3.93
議案程序	
一般議案	2.83, 10.3 – 10.6
規限	10.31 – 10.62
過程	10.64 – 10.67
預告規定(請參閱"預告")	
辯論(請參閱"辯論")	
辯論次序	10.101

議案類別	
拖延議案	10.9 – 10.11, 10.15 – 10.19
附屬議案	10.9 – 10.19
實質議案	10.8
譴責議員	3.110 – 3.122, 3.123
辯論	1.14, 1.17 – 1.18, 8.4
插言	8.11 – 8.15
發言內容	8.38 – 8.42
發言次序	8.5 – 8.10
發言次數	8.22
發言時間	1.31, 8.16 – 8.21
結束	8.28 – 8.32
過程	10.64 – 10.67

關於香港特區《基本法》的索引

條次	段落
一	10.57
五	10.57
八	1.1, 1.28, 6.21
九	7.34
十二	10.57
十七	1.37, 2.7, 10.57
二十四	3.75
四十三	2.1
四十五	2.46
四十八	2.10, 2.21, 5.4 – 5.10, 5.55, 5.59, 10.32, 10.34
四十九	1.41, 1.49, 2.6, 5.4 – 5.5, 5.75 – 5.78, 7.116, 10.5
五十	1.49, 2.6, 5.4 – 5.6, 5.8, 5.75 – 5.78, 5.79 – 5.80, 6.30
五十一	5.8, 5.79 – 5.80, 6.30
五十二	1.49, 2.6, 5.4 – 5.6, 5.8, 5.75, 7.116
五十四	6.25
五十五	6.28
五十六	2.4, 5.4 – 5.5
五十七	10.57
五十九	2.1
六十	2.1, 8.24
六十二	2.4, 2.10, 5.5 – 5.6, 5.8, 5.10, 5.81 – 5.87, 6.29, 7.37, 8.24, 9.5
六十四	2.12, 5.3, 5.4 – 5.8, 5.15, 6.38 – 6.39, 7.67, 9.1, 9.5, 10.3
六十六	1.2, 2.1
六十七	3.17
六十八	1.2, 2.37 – 2.38, 2.46, 3.3, 7.113
六十九	1.2, 2.55, 3.22
七十	2.65
七十一	2.68
七十二	1.33, 2.69 – 2.70, 5.5, 5.7, 5.11, 7.6, 7.10, 7.29, 7.35, 7.37, 7.39, 8.29 – 8.32, 8.59
七十三	2.2 – 2.14, 5.3 – 5.7, 6.19, 8.32, 8.59, 9.1
七十三(一)	2.4 – 2.5, 5.5, 8.31 – 8.32, 10.57
七十三(二)	2.10 – 2.11, 5.8, 6.29 – 6.38
七十三(三)	2.10 – 2.11, 5.8, 6.29 – 6.38
七十三(四)	2.12, 5.3, 5.15, 5.19, 5.27, 5.29, 6.39 – 6.40, 6.43
七十三(五)	2.12, 5.3, 6.39, 7.67, 9.4, 9.24, 9.55
七十三(六)	2.12, 5.3, 6.39, 7.93, 10.2, 10.57
七十三(七)	2.13, 5.9

<u>條次</u>	<u>段落</u>
七十三(八)	2.12
七十三(九)	1.41, 1.49, 2.12, 5.60 – 5.66, 5.68, 5.71, 7.91, 7.117, 8.40
七十三(十)	2.14, 2.21 – 2.27, 5.10, 5.58
七十四	1.49, 2.8 – 2.10, 5.5, 5.7, 6.23, 7.88, 7.90, 10.2, 10.31 – 10.35
七十五	1.5, 1.28, 1.37 – 1.39, 1.49, 2.2, 7.14, 7.15, 7.22 – 7.28, 7.91, 7.120
七十六	5.5
七十七	2.29, 8.71
七十八	2.31, 8.71
七十九	1.41, 1.49, 1.58, 3.1, 3.24, 3.42, 3.44 – 3.70, 3.93 – 3.94, 3.96 – 3.102, 3.104, 3.106, 3.108 – 3.116, 3.120 – 3.123, 4.76, 5.64, 5.71, 6.15, 6.17, 7.77, 7.91, 7.108, 7.115, 8.22, 10.5, 10.99
八十	2.1
八十八	5.9
八十九	5.9
九十	5.9, 6.50 – 6.51
一百零四	3.25, 3.27 – 3.28, 3.112, 3.115, 7.41
一百五十九	1.49, 7.87, 7.113
附件一	1.49, 2.42, 2.46 – 2.49, 2.51 – 2.53, 7.24, 7.119
附件二	1.2, 1.4, 1.37, 1.49, 2.38, 2.42, 2.44, 2.46 – 2.49, 2.51 – 2.53, 2.78, 3.3, 3.5, 3.15, 7.24, 7.113 – 7.114, 7.119, 7.122 – 7.123, 7.128

關於香港特區立法會《議事規則》的索引

規則編號 段落

1	2.67, 3.27 – 3.28, 3.32, 5.84, 7.41, 8.23
1A	2.67, 9.57, 10.98
2	4.40, 7.34
3	1.33, 2.70, 2.79 – 2.80, 5.73, 5.84, 7.11, 7.29 – 7.33, 8.23
4	2.76
5	2.76, 2.79 – 2.80
6	2.81 – 2.85, 4.17 – 4.18, 4.39, 7.130
7	2.86 – 2.88, 2.90
8	2.84, 5.10, 5.12 – 5.13, 5.19, 5.27, 5.42 – 5.49, 5.51 – 5.52, 5.55 – 5.57, 5.58, 5.84, 7.38, 8.23, 9.3
9	5.83, 9.5
10	5.84 – 5.85, 8.23
11	1.43, 2.56, 7.2
12	3.27 – 3.28
13	5.19, 5.21, 5.28, 5.30 – 5.31, 6.40, 7.38
14	2.59, 2.84, 5.10, 5.13, 7.6 – 7.7
15	2.84, 7.10
16	2.80, 5.73, 6.44, 7.32, 7.36, 7.38, 7.43 – 7.44, 7.94, 7.97, 8.19 – 8.20, 8.21, 10.2, 10.6, 10.59, 10.72, 10.73 – 10.85, 10.87
17	1.49, 2.62, 5.84, 7.14 – 7.28, 8.23
18	2.62, 3.55, 3.107, 5.10, 5.13, 5.27, 5.51, 7.9, 7.11, 7.35, 7.37 – 7.40, 7.42, 7.47, 7.73, 7.92, 7.104, 10.1, 10.101
19	5.51, 7.35
20	5.84, 6.48, 7.39, 7.54 – 7.59, 8.23
21	6.27, 7.60 – 7.66, 7.81, 7.85, 8.16
22	5.81, 7.67 – 7.68, 9.4, 9.24 – 9.25, 9.44, 9.60
23	5.25, 5.27, 5.81, 7.60 – 7.71, 9.9, 9.11, 9.48
24	5.73, 7.68, 7.71, 7.99 – 7.100, 9.11 – 9.13, 9.16, 9.23, 9.45, 9.48 – 9.49, 9.51
25	2.13, 5.27, 5.49, 5.70 – 5.74, 7.98, 7.99, 7.101, 7.103, 9.3, 9.22, 9.23, 9.26, 9.29 – 9.42, 9.44, 9.45, 9.50, 9.60
26	7.126, 9.23, 9.45 – 9.46, 9.54, 9.56 – 9.57, 9.60, 9.65
27	5.27, 9.3
28	5.52, 7.73 -7.74
28A	3.107, 7.75 – 7.77
29	1.42, 3.63, 3.100, 3.115, 5.68 – 5.69, 7.64, 7.82, 7.90, 10.8, 10.10, 10.11, 10.20 – 10.25, 10.63, 10.65
30	3.57, 3.62, 3.100, 3.114, 7.90, 10.27 – 10.30
31	2.9, 7.90, 7.98, 10.45 – 10.56, 10.62
32	3.109, 3.122, 7.104, 7.107 – 7.108, 10.3, 10.30, 10.100
33	5.64, 7.85, 8.10
34	10.63, 10.65
35	7.126, 10.29
36	5.64, 8.4, 8.8, 8.14 – 8.15, 8.16, 8.19, 8.21, 8.61, 8.65

規則編號 段落

37	3.54, 3.106, 5.69, 6.41, 8.17 – 8.19, 10.2, 10.67, 10.95
38	3.54, 3.106, 7.13, 7.85, 8.16, 8.22 – 8.24, 8.25 – 8.27, 8.61
39	5.52, 8.11 – 8.12, 8.65
40	3.51 – 3.52, 3.69, 3.103, 3.121, 8.22, 10.11, 10.15 – 10.19
41	2.13, 3.53, 3.69, 3.105, 3.121, 5.70 – 5.74, 8.1, 8.38 – 8.41, 8.42, 8.67, 9.39
42	8.1, 8.43, 8.44 – 8.48, 8.49, 8.50, 8.51, 8.65, 8.67
43	2.13
44	2.30, 2.71, 8.59, 8.73 – 8.75
45	3.43, 8.35, 8.46, 8.52, 8.60 – 8.61, 8.62, 8.65, 8.66 – 8.72, 8.73 – 8.75
46	1.49, 5.64 – 5.66, 5.69, 7.114, 7.115 – 7.119, 7.123 – 7.125
47	1.45, 7.124
48	3.34, 7.124
49	1.45, 7.124, 8.19, 10.99
49B	1.58, 3.45, 3.50, 3.66 – 3.68, 3.101 – 3.102, 3.115, 3.117 – 3.119, 3.121, 7.108, 7.115, 8.22, 10.5, 10.27, 10.99
49D	7.60, 7.63 – 7.64, 7.85, 10.26
49E	7.63 – 7.64, 7.85 – 7.86, 8.22, 10.5 – 10.6, 10.26, 10.96 – 10.98
51	1.49, 5.80, 7.102, 7.105, 10.31
53	7.78, 7.130, 10.4
54	6.25, 7.65, 7.78, 7.80, 7.88, 7.102 – 7.103, 7.130, 8.16, 8.22, 10.5, 10.11, 10.99
55	6.28, 7.12, 7.78, 8.26
56	7.12
57	1.39, 7.12, 8.26, 8.37, 10.11, 10.13, 10.45 – 10.56
58	1.46, 7.78, 7.126, 8.31, 10.11
60	1.57
61	1.57
62	1.57
63	7.78, 10.11
64	7.66
66	1.49, 5.77 – 5.78, 7.116, 10.5, 10.99
67	6.29 – 6.31
71	1.55, 5.84, 6.31, 6.34, 7.6, 8.23
72	1.55, 6.36
73	1.55, 3.62 – 3.63, 3.92, 3.120, 4.79 – 4.80
73A	1.55, 1.58, 3.65 – 3.68, 3.113, 3.119, 6.15
74	1.55, 6.57
75	1.54, 1.55, 6.25 – 6.28, 6.33, 6.35, 6.38, 6.40 – 6.41, 6.43 – 6.45, 6.47, 6.48 – 6.50, 6.53, 7.60
76	6.26, 6.35, 6.38, 7.65, 8.22
77	6.27, 6.38, 6.43 – 6.45, 6.48 – 6.49, 6.54, 8.19, 8.74
78	6.51
79	1.57, 2.25, 7.59
79A	7.128

規則編號 段落

80	1.44, 2.24
81	2.25
83	3.62, 3.64, 3.70, 3.91
83A	3.55, 3.61 – 3.62, 3.71, 3.82, 3.86, 3.89, 3.91
83AA	3.63, 3.71, 3.91, 4.79 – 4.80
84	3.56, 3.61 – 3.62, 3.82, 3.87 – 3.88, 3.92, 3.108, 8.19
85	3.62 – 3.63, 3.91 – 3.92, 3.123, 4.79, 10.3
86	2.28
87	2.28
88	2.28
89	2.33 – 2.34, 7.126
90	2.26, 7.126
91	1.46, 7.40, 10.99
92	1.34, 2.71, 8.28 – 8.37
93	2.13, 9.16
附表1	2.76

關於香港特區立法會《內務守則》的索引

<u>守則編號</u>	<u>段落</u>
1	2.67, 3.32
1A	2.73 – 2.75
2	7.62
4	5.45, 5.47 – 5.49
5	9.17, 9.21
6	9.26, 9.33 – 9.34
7	7.69, 7.71, 9.10, 9.17, 9.18, 9.19 – 9.20, 9.47
8	9.26, 9.60 – 9.61
9	9.63
9A	7.70, 9.59, 9.64
10	9.48
11	9.10
12	9.58
13	5.69, 6.42, 6.44, 7.93, 7.94, 10.2, 10.72, 10.86 – 10.87
14	5.69, 6.42, 7.93, 10.2, 10.72, 10.88 – 10.92
14A	6.43, 6.57, 10.93 – 10.95
15	7.95, 10.72, 10.101
16	10.70
17	5.69, 8.17 – 8.20, 10.11, 10.19, 10.67
18	8.20, 10.81, 10.83
19	10.99
19A	10.30
21	8.16
22	6.27
24	7.18
26	6.47
附錄I	2.73 – 2.75
附錄IV	2.66