

立法會

Legislative Council

立法會CROP 20/12-13號文件

檔 號：CB(4)/CROP/3/71

2013年1月29日
議事規則委員會會議文件

關於處理法案的擬議修正案及
全體委員會討論的
議事規則及行事方式

目的

本文件旨在載述下列資料——

- (a) 在處理法案的擬議修正案方面的立法會相關議事規則及行事方式及對全體委員會討論適用的相關議事規則及行事方式；
- (b) 議員在議事規則委員會2012年5月8日及2012年6月19日的會議上就該等規則及行事方式提出的意見和建議摘要；及
- (c) 英國國會下議院、加拿大國會眾議院、澳洲國會眾議院、新西蘭國會眾議院和美國國會參眾兩院的相關規則及行事方式。

背景

2. 在內務委員會2012年4月27日的會議上，議員察悉有兩名議員已作出預告，表示會就《2012年立法會(修訂)條例草案》動議合共1 306項委員會審議階段修正案，另有一名議員表示會就《2011年版權(修訂)條例草案》動議逾1 000項修正案。經討論後，議員決定要求政府當局押後《2011年版權(修訂)條例草案》恢復二讀辯論的日期。議員又同意要求議事規則委員會參考海外議會的相關規則及行事方式，研究對法案提出大量修正案的

處理方法。議事規則委員會其後在2012年5月8日的會議上討論上述事宜，並參考了英國、加拿大、澳洲及新西蘭的國會的相關規則及行事方式。

3. 在2012年5月18日的內務委員會會議上，議員決定要求議事規則委員會討論如何跟進有關立法會主席在2012年5月16日的立法會會議上決定引用《議事規則》第92條結束《2012年立法會(修訂)條例草案》全體委員會審議階段的合併辯論事宜。議員又要求秘書處與立法會主席商討，安排一個適當場合，讓議員就相關事宜與立法會主席對話。一名議事規則委員會委員亦於2012年6月7日致函議事規則委員會主席，要求議事規則委員會就立法會主席引用《議事規則》第92條結束《2012年立法會(修訂)條例草案》全體委員會審議階段合併辯論的權力進行討論。按照議事規則委員會在2012年6月12日所作的決定，議事規則委員會在2012年6月19日舉行會議，討論規管法案修正案的現行規則及有關在全體委員會審議階段發言的規則。立法會主席及所有其他議員均獲邀出席該次會議¹。該次會議討論過程的摘要已在會後發給議員²。

4. 在議事規則委員會2012年6月19日的會議上，議事規則委員會委員要求秘書處進行若干研究，以供第五屆立法會的議事規則委員會跟進。其中一項建議研究是檢討《議事規則》第38(1)(a)條及57(4)條，以處理“拉布”情況³。本文件旨在提供相關資料，以便議事規則委員會跟進此事。

關於處理法案的擬議修正案和全體委員會討論的立法會現行規則及行事方式

處理議員就法案提出的修正案的議事規則及行事方式

5. 《議事規則》第57條就與法案有關的修正案訂明作出預告的規定及其他規定。按照立法會的一般做法，秘書處在接獲議員就動議委員會審議階段修正案作出的預告後，會徵詢法律草擬專員對有關修正案在草擬風格及格式上的意見，並會同時就擬議修正案是否符合《議事規則》第57(4)及(6)條的規定請相

¹ 共有15名議員出席在2012年6月19日舉行的會議，包括立法會主席、10名議事規則委員會委員及4名非議事規則委員會委員的議員。

² 請參閱立法會CROP 59/11-12號文件；該文件已納入議事規則委員會2011年7月至2012年7月的工作進度報告內作為附錄。

³ 另外兩項建議研究為(a)檢討引用《議事規則》第92條的程序；及(b)研究立法會主席引用《議事規則》第92條終止一項辯論的權力，與立法會主席在《基本法》第七十二條之下主持會議的憲制職權兩者之間的關係。

關政策局／部門提供意見。法律草擬專員就修正案提出的意見(如有的話)會轉交有關議員，讓他／她考慮作出所需修改。若相關政策局／部門提供的意見指議員提出的委員會審議階段修正案有可能不符合《議事規則》第57(4)及(6)條的任何規定，秘書處會通知有關議員讓其作出回應。

6. 政府當局對委員會審議階段修正案的意見、議員的回應(如有的話)及其他相關資料會送呈立法會主席，以助其考慮應否准許將擬議修正案刊載於議程上。秘書長、法律顧問、助理秘書長³及其他有關職員會按立法會主席的需要提供協助，以便立法會主席裁定擬議修正案可否准予提出。立法會主席會作出裁決，以說明其就擬議修正案可否准予提出所作的決定。在某些情況下，尤其是政府當局與有關議員之間意見分歧時，立法會主席會以書面方式向議員發出其裁決，而有關書面裁決會上載至立法會網站。

7. 在議事規則委員會2012年5月8日的會議上，部分議事規則委員會委員提出意見，認為其實可引用《議事規則》第57(4)(d)條⁴，裁定兩名議員就《2012年立法會(修訂)條例草案》提出的逾1 300項委員會審議階段修正案為不合乎規程。就此方面，議事規則委員會察悉，立法會主席過往從未以委員會審議階段修正案屬瑣屑無聊或無意義為理由，裁定有關修正案不合乎規程，此事並無先例可援。

8. 在議事規則委員會2012年6月19日的會議上，立法會主席指出，將逾1 300項修正案合併考慮時，該等修正案雖然可被視為瑣屑無聊或無意義，但就個別修正案獨立而言，一如提出該等修正案的議員所解釋，每項修正案可達致某一特定目的。為此，除非及直至在《議事規則》內訂立規則，訂明《議事規則》第57(4)(d)條就一項瑣屑無聊或無意義的修正案所訂定的限制亦適用於就法案提出的一系列修正案，否則，他別無選擇，必須准許議員提出該等修正案。

⁴ 《議事規則》第57(4)(d)條規定，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。秘書處的紀錄顯示，自1968年起，1997年前的立法局的《會議常規》已有一項措辭相同的條文(1968年版《會議常規》，第45(4)(d)條)。

關於全體委員會討論的議事規則及行事方式

9. 在立法會會議上，二讀法案的議案如獲通過，該法案即告付委予全體委員會⁵。全體委員會須就法案的條文及各項修正案，逐項進行審議及表決。憑藉《議事規則》第58(3)條，《議事規則》第34(4)條適用於全體委員會討論法案修正案的情況。《議事規則》第34(4)條訂明，立法會主席或全體委員會主席可准許就議案(條文)及其修正案進行合併辯論。此外，《議事規則》第58(2)條規定，凡有一系列互有關連的修正案，則為節省時間及避免議論重複，全體委員會主席可准許同時討論該等修正案，並在有需要時更改《議事規則》第58(5)及(7)條所規定的審議次序。慣常的做法亦是，對於(a)一系列沒有修正案的條文或(b)一系列條文連同其各自的修正案，在有關條文或修正案不一定互有關連的情況下，全體委員會主席可准許就該等條文或修正案進行合併辯論，以期有效運用議會時間。

10. 《議事規則》第38(1)條規定，議員就每項議題發言不得多於一次，但在該條文指明的某些情況下則屬例外，而在全體委員會會議上發言屬該等指明情況之一(第38(1)(a)條)⁶。《議事規則》第36(5)條則訂明，在全體委員會會議上發言時，議員如未獲立法會主席或全體委員會主席許可，發言不得超過15分鐘。然而，《議事規則》並無具體限定在全體委員會會議上進行討論時，一名議員可以發言的總時間或總次數。內務委員會根據《議事規則》第37條對議員就議案或議案修正案發言的時間作出建議的機制，並不適用於在全體委員會會議上進行的討論。

11. 在議事規則委員會2012年6月19日的會議上，立法會主席指出，訂明議員可在全體委員會會議上就每項議題發言多於一次的規則(即《議事規則》第38(1)(a)條)，是為了達到令各方觀點得以透徹論辯的目的。然而，有關條文並無訂明此原意。立法會主席建議議事規則委員會應檢討該項規則，訂明該項規則的原意是為了達到有意義的論辯，以及藉限制議員在全體委員會審議階段可就每項議題發言的次數或設定發言時限，防止出現“拉布”情況。依他之見，對議員在全體委員會審議階段的發

⁵ 《議事規則》第55條規定，除全體委員會外，立法會可通過由議員動議的議案，將法案付委予一專責委員會，或立法會主席可指示將該法案付委予一專責委員會。自第一屆立法會以來，從未有法案被付委予專責委員會。

⁶ 1997年前的立法局的《會議常規》(1968年版)的對應條文(《會議常規》第28(1)(a)條)是“議員就每項議題發言不得多於一次，但在委員會會議上則屬例外；或”(“a Member may not speak more than once on a question except in committee; or”)。在1995年7月28日，該條文經修訂為“在全體委員會會議上；或”(第38(1)(a)條)，以確保條文清晰。

言施加上述限制，不能說成是打壓議員的發言權利，因為若此說法成立的話，那麼議員在立法會其他會議程序中只能發言一次的規定，也可說成是具有打壓議員發言權利的作用。此外，施加上述限制或有助議員調整其在全體委員會審議階段發言的速度。

12. 《議事規則》相關條文的節錄本載於**附錄I**。立法會主席就其在2012年5月16日立法會會議上根據《議事規則》第92條結束《2012年立法會(修訂)條例草案》全體委員會審議階段的合併辯論所作的書面裁決，載於**附錄II**。

議員對是否需要修訂《議事規則》以處理“拉布”策略的意見

13. 在議事規則委員會2012年5月8日及2012年6月19日的會議上，議員對是否有需要修訂《議事規則》以處理“拉布”一事意見分歧。部分議員表示，他們不會贊同任何修訂《議事規則》以防止“拉布”的做法，因為在落實普選前，少數派的權利必須得到保障。另一些議員則關注到，雖然少數派議員表達意見的權利必須受到保障，但並不同於應為此而罔顧處理議會事務的效率。

14. 個別議員在議事規則委員會2012年6月19日的會議上提出了下列具體建議——

- (a) 考慮在立法會採用加拿大國會眾議院的安排，即賦權議長選取可在眾議院會議上就法案提出的修正案，並把該等修正案作歸類組合(請參閱第29段)；
- (b) 考慮使《議事規則》第57(4)(d)條就一項瑣屑無聊或無意義的修正案所訂明的限制，亦適用於就某項法案提出的一系列修正案；
- (c) 檢討《議事規則》第38(1)(a)條；及
- (d) 考慮在《議事規則》內訂立類似部分海外議會所採用的“時間編配議案”的程序。

選定海外議會的相關規則及行事方式

15. 本部分概述英國國會下議院、加拿大國會眾議院、澳洲國會眾議院、新西蘭國會眾議院及美國國會參眾兩院的相關規則及行事方式。選定海外議會的立法過程各有不同。個別議會通過一項法案通常須經過的各個階段概覽載於**附錄III**。本部分集中闡述在各個議院(包括全體委員會)的會議上詳細審議法案的階段，因為此階段與立法會的法案全體委員會審議階段相若。

16. 為方便議員參考，選定海外議會關於下列事宜的相關規則及行事方式的摘要，以表列方式載於**附錄IV**——

- (a) 處理議員就法案提出的修正案(**表1**)；
- (b) 發言時限(**表2**)；
- (c) “即時表決議案”／“終結辯論議案”(**表3**)；及
- (d) 為審議法案設定時限的機制(**表4**)。

英國國會下議院

17. 在英國下議院，法案經二讀後，便會交付委員會逐項審議法案條文。法案一般會交付全體委員會⁷或公共法案委員會(較普遍的做法)，或分開交付該兩類委員會處理。較少的做法，是把法案交付專責委員會或下議院及上議院轄下的聯合委員會處理。

18. 如法案在委員會審議階段予以修正⁸，法案在進入報告階段之前會重新刊印，並獲編配一個新的法案編號。報告階段在下議院會議上進行。在報告階段，下議院研究整體法案，而非逐條審議法案內容，下議院不會研究那些並沒有就其提交修正案的條文及附表。報告階段提供進一步研究各項修正案和新訂條文的機會，以及讓並非委員會委員的議員提出修正案。雖然被委員會否決或撤回的修正案可再次動議，並可試圖透過提出修正案恢復採用法案的原有文本，但議長獲賦權選取修正案

⁷ 近年，在全體委員會進行其委員會審議階段的法案普遍屬下列類別：在憲制上具極大重要性的法案；緊急及其他需加快處理的法案；不甚具爭議性的法案；以及在沒有接獲反對意見並在無經辯論的情況下通過所有階段的議員私人法案。

⁸ 如法案已由全體委員會處理而未經修正，將無須經過報告階段而直接進入三讀階段。

(詳情載於下文)，而此項賦權安排是一項制約措施，以免已在委員會進行的辯論在下議院會議席上過度重複⁹。

英國——處理法案的修正案

19. 下議院議長¹⁰(通常在法案的報告階段負責主持下議院會議)及賦稅委員會主席和各副主席(在全體委員會內)¹¹有絕對酌情權，決定應否就在下議院席前對法案或議案提出的修正案進行辯論及表決(《會議常規》第32條)。據厄斯金梅(*Erskine May*)編著的《議會行事方式》(“*Parliamentary Practice*”)(下稱“《厄斯金梅》”)所述，選取修正案的權力包括選取擬就某項修正案動議的修正案的權力，以及否決單一項修正案的權力。作出選取的方式，須能帶出評論要點、防止重複及重疊(包括沒有好的因由而與法案在前一階段的辯論內容重複)，以及在多項修正案均涉及同一論點的情況下，選取當中較具成效及草擬方式較佳的修正案。議長或主席無須就不選取某項修正案給予理由¹²。

20. 據《厄斯金梅》所述，英國下議院按行事方式設有若干特別規則，以釐定法案的修正案是否不合乎規程。舉例而言，如某項修正案與主題無關或超出法案的範疇、受已被否決的修正案所管限或取決於該等修正案、與直至當時為止下議院所同意的法案不一致或相反，即屬不合乎規程。如某項修正案會令條文變得不能理解、不合語法，或修正案本身與法案的內容不連貫或不一致，亦屬不合乎規程。此外，凡屬含糊不清、瑣屑零碎或帶有嘲諷之意的修正案均被視為不合乎規程。

21. 議長或主席可批准同時就數項互有關連或就研究中的建議提出不同方面觀點的修正案進行辯論。這種把修正案作歸類組合以進行辯論的做法，旨在防止重複。議長或主席經考慮議員的意願後，可酌情容許把不同組合內的一項或多項隨後提出的修正案分開進行點名表決。然而，此舉亦須盡量參照確有需要的準則，以便其後再作出決定時能夠保持一致¹³。

⁹ 厄斯金梅編著的《議會行事方式》(第24版)，第588頁。

¹⁰ 議長負責主持下議院會議。如議長不在席，則由賦稅委員會主席負責主持下議院會議；如賦稅委員會主席不在席，則由賦稅委員會其中一名副主席負責主持會議。(見厄斯金梅編著的《議會行事方式》(第24版)，第66頁)

¹¹ 賦稅委員會主席通常會擔任全體委員會主席，如賦稅委員會主席不在席，則由賦稅委員會其中一名副主席負責主持會議。(見厄斯金梅編著的《議會行事方式》(第24版)，第66頁)

¹² 厄斯金梅編著的《議會行事方式》(第24版)，第464至465頁。

¹³ 厄斯金梅編著的《議會行事方式》(第24版)，第574、588頁。

英國——發言時限

22. 在大部分情況下，每名議員只可就同一議題發言一次。不過，《會議常規》第76條訂明，在報告階段審議一項法案時，發言不得多於一次的限制不適用於負責該法案的議員或動議任何修正案或與該修正案相關的新訂條文或新訂附表的議員。然而，在全體委員會研究一項法案時，議員可就同一議題發言超過一次¹⁴。

23. 根據《會議常規》第47(1)條，議長可指明議員在辯論中發言的時限。議長其後可在任何時間作出宣布，更改有關時限。如議長已宣布有關時限，《會議常規》第47(3)條訂明，“一名部長、代表反對黨領袖發言的議員及由第二大反對黨領袖提名的不超過一名議員，其發言時間以20分鐘為限”。

英國——“即時表決議案”

24. “即時表決議案”於1887年3月18日納入《會議常規》之內。根據《會議常規》第36(1)條，議員可動議議案，結束辯論。根據《會議常規》第29條，當一名議員正在法案的任何審議階段動議議案或動議修正案時，一名議員可就“現即提出該待議議題”動議一項議案。根據《會議常規》第36及29條，“即時表決議案”提出後，議長或主席須隨即提出待決議題，付諸表決，而該議案不容修正，亦不容辯論，但如議長或主席認為該議案屬濫用下議院規則或侵損少數派的權利，則屬例外。根據《會議常規》第37條，如進行點名表決，“即時表決議案”須獲不少於100名議員以過半數票表決支持，才獲通過。

英國——“時間編配議案”

25. 根據《會議常規》第83條，部長可動議“腰斬令”議案(正式名稱為“時間編配議案”)，以確保法案若干審議階段可於某個日期或固定的會議次數內完成。在議長將議題付諸表決前，該議案最多可辯論3小時。由於“腰斬令”議案於1887年首次使用¹⁵，“腰斬令”的使用一直備受爭議，因為“腰斬令”被視為可令順利進行議會事務與維護辯論權利兩者之間失去平衡¹⁶。

¹⁴ 厄斯金梅編著的《議會行事方式》(第24版)，第568、588頁。

¹⁵ “腰斬令”首次於1887年審議《刑事法修訂(愛爾蘭)條例草案》期間使用，下議院當時已審議該法案35天，部分會議更通宵舉行。

¹⁶ 厄斯金梅編著的《議會行事方式》(第24版)，第468頁。

英國 —— “編訂法案審議程序議案”

26. 1997年7月，新成立的現代化委員會(Modernisation Committee)就“立法過程”發表報告¹⁷。該報告評論“腰斬令”的問題時指出，“政府自此被迫使用‘腰斬令’，而此舉一般屬嚴苛的做法，致使該法案的大部分未經審議”。為紓減“腰斬令”的嚴苛程度，下議院近年一般傾向於為法例編訂審議程序。

27. 自2004年10月起，根據《會議常規》第83A條，部長如在法案進行二讀前作出預告，便可動議“編訂法案審議程序議案”。該項議案的內容包含下議院日後審議有關法案的各個階段的時間表概覽，並且不容辯論，必須在法案二讀後隨即提出待決議題。“編訂法案審議程序議案”通常訂明在公共法案委員會進行的議事程序必須結束的日期，以及在下議院會議席上共有多少日數可供辯論有關法案，而該等程序的詳細時間表會透過慣常渠道¹⁸決定。凡法案的報告階段或三讀階段的程序須符合一項“編訂法案審議程序令”的規定者，《會議常規》第83B條訂明，可就有關法案成立編訂法案審議程序委員會¹⁹，以研究有關的時間表及擬備報告供下議院決定。

加拿大國會眾議院

28. 在加拿大國會眾議院，一項法案經委員會逐條審議後，有關委員會會向眾議院報告該法案，並由眾議院就該法案再作審議。在此階段(即報告階段)，議員可就法案提出修正案。在報告階段，眾議院研究整體法案，而非逐條審議法案內容。眾議院在委員會審議階段才會就法案進行逐條審議²⁰。

加拿大 —— 處理法案的修正案

29. 議長獲賦權力，可選取擬在報告階段就某法案提出的修正案或條文，或把該等修正案或條文作歸類組合(《會議常規》第76(5)條)。作為一項一般原則，議長致力防止在眾議院會議上

¹⁷ 現代化委員會。(1997年7月29日)《下議院的現代化 —— 第一號報告：立法過程》(HC 190 1997-98)，可登入下列網址瀏覽：

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmselect/cmmodern/190i/md0102.htm>
[於2013年1月8日登入]

¹⁸ “慣常渠道”一詞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商定的安排及妥協。

¹⁹ 編訂法案審議程序委員會由賦稅委員會主席(當然主席)及不多於8名由議長提名的其他議員組成。會議法定人數為4名委員。

²⁰ 《眾議院程序及行事方式》(House Of Commons Procedure and Practice)(2009年第2版)，“立法過程 — 可否接納就修正案提出的議案”，第16章。

進行的辯論純粹是重複委員會的辯論內容²¹。眾議院於1986年議決在《會議常規》附加一項附註，訂明議長選取修正案的若干指引。根據該附註，如某一議案先前曾被委員會裁定為不合乎規程，則除非作出該裁決的理由是議案須獲得總督推薦，否則議長不會選取該議案進行審議。先前被委員會否決的議案一般不會獲選取，除非議長裁定該議案對眾議院進一步的審議工作極為重要。

30. 在1990年代末期，眾議院曾面對議員就多項法案提出數以百計修正案的情況，其中大部分都是刻意編擬，而唯一目的就是拖長報告階段的議事過程。為解決該等程序上的爭議，眾議院於2001年採納一項額外附註，訂明如某一議案或一系列議案屬重複、瑣屑無聊或無理取鬧的性質，或其作用純粹是在報告階段不必要地拖長議事過程，議長不應選取該項或該等議案進行辯論，而議長在行使這項選取權力時，應參照英國國會下議院所依循的行事方式作為指引²²。

31. 按照慣常的行事方式，議長會將獲選取及作歸類組合以進行辯論的議案及其表決安排告知眾議院；在議長沒有選取某些議案的情況下，議長亦會將不選取該等議案的理由告知眾議院²³。根據《會議常規》第10條，不得就議長所作裁決向眾議院提出上訴²⁴。

加拿大——發言時限

32. 《會議常規》第76(7)條禁止個別議員就任何報告階段議案或就議案的歸類組合發言超過一次。報告階段開始後，每個獲認可政黨²⁵首名發言的議員有20分鐘發言時間，而議會規則規定，其後所有發言均以10分鐘為限。

加拿大——“即時表決議案”

33. 1912年12月，加拿大政府就《海軍援助法案》(Naval Aid Bill)提出一項決議案，致使眾議院須連續兩星期舉行冗長的會

²¹ 《眾議院程序及行事方式》(2009年第2版)，“立法過程——議長選取修正案的權力”，第16章。

²² 《附註解的會議常規》(Annotated Standing Orders)，第262至264頁。

²³ 《附註解的會議常規》，第264頁。

²⁴ 《附註解的會議常規》(第24頁)述明，“直至1965年，如有任何議員不同意議長就規程問題所作的決定，他可即時向眾議院提出上訴；換言之，可就眾議院是否支持議長的裁決提出一項不容辯論的議案。……上訴機制最終於1965年6月被廢除”。

²⁵ 獲認可政黨指該政黨內的加拿大國會眾議院議員數目達12名或以上。

議。因應一項由政府提出的議案，《會議常規》於1913年4月予以修訂，藉以引入“即時表決議案”的程序²⁶。

34. 根據《會議常規》第57條，只有部長可動議“即時表決議案”，該議案不容辯論，亦不容修訂。議案一經動議，便會有一段不超過30分鐘的答問時間，其間議員可就採用“即時表決議案”的理據向部長提出簡短質詢。其後，“即時表決議案”便會付諸表決。若過半數參與表決的議員(即簡單多數制)支持該議案，該議案即獲通過。若“即時表決議案”獲通過，則在須予即時表決的整項辯論期間，有權就須作即時表決的事務發言的議員(包括首相及反對黨領袖)可各發言一次，並以20分鐘為限。處理須予即時表決的事務所需的一切議題會在晚上8時前付諸表決，或在晚上8時後盡快付諸表決(如在晚上8時前被召喚發言的議員未完成發言)。

加拿大——“時間編配議案”

35. 在1950年代中期，“即時表決”的做法被視為欠缺彈性²⁷，難以迎合對現代議會民主的訴求，而作為眾議院處理事務的工具而言，“即時表決”的做法亦有不足之處。為此，眾議院遂展開商議，以期找出方法，釐定眾議院可分配多少時間以研究特定法例。1969年，眾議院採納了“時間編配”機制²⁸。

36. 《會議常規》第78條訂明透過由部長動議“時間編配”議案以限制就法案進行辯論的時間的機制。視乎獲認可政黨代表的接受程度，可在下列3種情況下運用此機制——

- (a) 情況1：所有政黨代表已就一項公共法案的任何階段或所有階段的議事程序時間編配達成協議(《會議常規》第78(1)條)。該“時間編配議案”可無須作出預告而動議。
- (b) 情況2：大部分政黨代表已就一項公共法案的任何一個階段的議事程序時間編配達成協議。儘管該議案每次只可涵蓋法案的一個審議階段，但《會議常規》訂明，一項議案可同時涵蓋報告階段及三讀階

²⁶ 《眾議院程序及行事方式》(2009年第2版)，“議會程序——《會議常規》”，第5章，註腳41。

²⁷ 鑒於作出預告的程序，動議議案及就議案進行表決必須在一項法案的每個階段重複進行。(請參閱《眾議院程序及行事方式》(2009年第2版)，“終止辯論——時間編配”，第14章)

²⁸ 《眾議院程序及行事方式》(2009年第2版)，“終止辯論——時間編配”，第14章。

段(《會議常規》第78(2)(a)條)。該“時間編配議案”可無須作出預告而動議。

- (c) 倘若未能在上述兩個情況下達成協議，便會出現情況3，即該議案只適用於立法過程中該法案當時所處的階段。不論在任何階段，獲編配的時間均不得少於一個會議日。若“時間編配議案”獲通過，辯論的時間須受該議案所建議的時限所規限(《會議常規》第78(3)(a)條)。須就該議案作口頭預告。在此情況下，議員可在一段不超過30分鐘的時間內向部長提出簡短質詢，而部長可作出相應回覆(《會議常規》第67.1(1)(a)條)。

37. 若“時間編配議案”獲通過，辯論時間須受該議案所建議的時限所規限。在所獲編配的時間用罄後，議長會將處理該法案所需的每項議題付諸表決。

澳洲國會眾議院

38. 在澳洲國會眾議院，法案經二讀後，眾議院或聯邦議事廳²⁹會詳細審議該法案。此階段的工作是審議法案，並在有需要時逐項條文及逐個附表進行審議³⁰。

澳洲 —— 處理法案的修正案

39. 法案的修正案須符合《會議常規》訂明的若干限制。修正案應該在有關法案名稱的範圍之內或與法案的主題相關，並須符合《會議常規》(《會議常規》第150(a)條)。若某項修正案與已被否決的另一修正案本質相同，或與先前就法案所作的決定相反，均不得動議，除非曾就有關法案作重新審議，則作別論(《會議常規》第150(e)條)。再者，根據先例，具諷刺意義的或與憲法相抵觸的修正案均曾被裁定為不合乎規程³¹。

²⁹ 在1994年之前，眾議院就法案進行詳細審議的階段於全體委員會進行。隨着總委員會(現已改稱“聯邦議事廳”)的成立，全體委員會已被廢除。聯邦議事廳是議院的延伸，兩者並行，以便在同一時間辯論兩種事務。所有議員均為聯邦議事廳的成員。就立法而言，在聯邦議事廳進行的程序本質上與議院內同一階段的程序相同。若未能透過在聯邦議事廳達成普遍共識處理某事項，該事項會列為“未解決議題”向眾議院報告。(請參閱《眾議院行事方式》(“House of Representatives Practice”)(2012年第6版)，“立法 —— 交付聯邦議事廳”，第359頁，“立法 —— 舊有的全體委員會”，第374頁；《會議常規》第14章，《會議常規》第183至198條)

³⁰ 《眾議院行事方式》(2012年第6版)，“立法 —— 詳細審議”，第374頁。

³¹ 《眾議院行事方式》(2012年第6版)，“立法 —— 不可予以接納的修正案”，第376頁。

40. 《會議常規》第149條就審議法案各部分的先後次序訂立了嚴格的規定。然而，在大多數情況下，眾議院會批准³²按《會議常規》第149(b)條的規定考慮整體法案。在考慮整體法案時，可就法案的任何部分動議修正案。眾議院亦可批准將法案的若干部分一併予以考慮，或分組動議修正案。

41. 眾議院議長或聯邦議事廳主席無權選取修正案或把修正案作歸類組合以進行辯論及表決。議長或主席須根據《會議常規》及參考先例，以決定該等修正案是否合乎規程。法案予以二讀後，在眾議院進行審議時，議員可藉由根據《會議常規》第87條動議的反對議案，宣告他／她反對或不同意議長的裁決。如議案獲附議，議長會向眾議院提出待議議題，並可隨即進行辯論。

澳洲 —— 發言時限

42. 根據《會議常規》第69條，議員不得就一項議題再次或多次發言，除非(a)正在詳細審議法案；或(b)正在審議參議院就某法案提出或要求作出的修正案。《會議常規》第1條訂明，就該兩類程序而言，每名議員的發言次數不限，而每次發言時限為5分鐘。

澳洲 —— 即時就某項議題進行表決

43. 有關即時就某項議題進行表決的規定於1905年納入《會議常規》³³，但直至1909年9月才首次使用。自此，有關規定獲更頻繁使用。在1934年一次會議上，曾動議“即時表決議案”多達41次；在1923年亦曾就一項法案動議“即時表決議案”共29次。在2001年至2011年間，在眾議院會議上通過的“即時表決議案”數目每年由0項至22項不等。

44. 根據《會議常規》第81條，議長或主席提出待議議題後，任何議員可無經預告而動議一項議案，將該議題付諸表決(即時就某項議題進行表決的議案)。議長或主席必須立即將議題付諸表決，而該議題不容辯論，亦不容修正。若取得簡單多數票支持，該議案即獲通過。“即時表決議案”如果獲得通過，該議案只

³² 根據《會議常規》第2條，“批准”指沒有在席議員提出反對。

³³ 據《眾議院行事方式》(第6版第532頁註腳412)所述，在1905年，就將該條文納入《會議常規》進行的辯論進行超過一個星期，而建議賦權主席可酌情不接納“即時表決議案”的修正案遭否決。

適用於當時在眾議院或聯邦議事廳席前的議題，而議長或主席繼而須立即提出該待決議題。

澳洲——“時間編配議案”

45. 根據《會議常規》第82至85條，部長可隨時宣布某項法案屬緊急法案，並無經預告而動議議案，在開始辯論前就該法案各個階段的辯論編配時限。該議案會立即付諸表決，無須進行辯論。若取得簡單多數票支持，該議案即獲通過。宣布法案屬緊急法案的議案如果獲得通過，部長可動議一項議案，指明法案任何審議階段的時限，通常會指明終止審議的具體日期或每個審議階段獲編配的固定時數。就“時間編配議案”進行的整項辯論不可超過20分鐘，而每名議員獲准發言5分鐘³⁴。若根據“時間編配議案”，法案在個別階段進行辯論的時間已經用罄，辯論會予以中止，而議長或主席隨即在眾議院或聯邦議事廳席前將該議題連同結束有關程序所需的任何其他議題，一併付諸表決³⁵。

46. 眾議院於1918年引入上述程序(一般稱為“腰斬令”)。被宣布屬緊急法案的法案數目顯著增加，在1992年更創出132項法案被宣布屬緊急法案的紀錄。於1994年成立總委員會(現已改稱“聯邦議事廳”)並提供較長的辯論時間後，“腰斬令”的使用已大幅減少。在2001年至2011年間，經“腰斬”的法案數目每年由0項至19項不等。

新西蘭國會眾議院

47. 在新西蘭眾議院，經二讀的法案，會由全體委員會詳細審議。

新西蘭——處理法案的修正案

48. 《會議常規》第298(2)條訂明，全體委員會審議某項法案時，可對法案提出修正案，但修正案須與法案的主題相關、與法案的原則和目標一致，並在其他方面符合《會議常規》及眾議院的行事方式。根據《新西蘭國會行事方式》(*Parliamentary Practice in New Zealand*)，若某項修正案實質上與先前一項修正案相同，或與有關法案或全體委員會先前所作的一項決定不一致，或屬瑣碎無聊、含糊不清或不具立法形式，則不可接納。

³⁴ 《會議常規》第84(a)條

³⁵ 《會議常規》第85(b)條

49. 2009年5月，當全體委員會審議《地方政府(奧克蘭重組)條例草案》時³⁶，反對黨的議員總共提出了30 046項修正案。執政黨議員則提出修正案，把擬修訂的條文刪除，從而使反對黨議員提出的29 084項修正案不合乎規程；執政黨議員亦就反對黨議員提出的若干修正案動議“即時表決議案”，以期加快會議進程。最後，眾議院花了33個小時才通過該項條例草案。在此次事件後，根據會議常規委員會(Standing Orders Committee)的建議，眾議院於2011年10月同意在《會議常規》第303條(審議修正案)³⁷下增訂兩項新條文，以盡量把時間用於辯論而非表決上。

50. 其中一項新條文(《會議常規》第303(4)條)訂明，在下述情況下，主席可酌情決定就一組修正案提出單一待決議題：(a)這些修正案都是以同一議員的名義提出；(b)基於這些修正案的內容或主題或由於這些修正案形成單一論題，可以把這些修正案歸類組合；及(c)確有必要將這些修正案歸類組合，以便委員會有效審議有關法案。另一項新條文(《會議常規》第303(5)條)訂明，若主席認為所提修正案的內容實質相同，主席可選取若干修正案並就該等修正案提出一個待決議題，以此衡量委員會的意願。

51. 當眾議院成為全體委員會時，副議長即負責主持會議。個別議員不得就主席的裁決向議長提出上訴。根據《會議常規》第175條，可動議一項議案，由主席就關乎程序的事宜獲取議長的裁決。該議案不容修正，亦不容辯論。根據《新西蘭國會行事方式》，“歷任議長貫徹一致地裁定，他們不能修改主席就辯論是否相關或某項修正案可否予以接納的問題所作的決定，而不論他們認為主席有否犯錯。該決定只可由眾議院本身在接獲就駁回該裁決的議案所作的預告後，藉通過該項議案而駁回”³⁸。

新西蘭 —— 發言時限

52. 《會議常規》第118(1)條訂明發言和辯論的時限。在全體委員會中，就法案的每個部分或每項條文，負責某一法案的部長或議員可多次發言，每次發言5分鐘，但一般不會連續發言多於兩次。其他議員可發言不超過4次，每次5分鐘。

³⁶ 政府認為應緊急提交並通過該條例草案，因此沒有把該條例草案交付一個專責委員會作詳細審議，而是在該條例草案首讀後翌日提交全體委員會審議。

³⁷ 在新西蘭眾議院的《會議常規》(2008年)中，第297條處理“審議修正案”。在2011年的版本中，此部分移至第303條。

³⁸ 《新西蘭國會行事方式》(第3版)，“全體委員會 — 主席”，第20章，第231頁。

新西蘭 —— “即時表決議案”

53. 《會議常規》第133條訂明，在議長或主席提出待議議題後，被召喚就該議題發言的任何議員可動議“該議題現即付諸表決”。議長或主席會決定是否向眾議院提出該待決議題，視乎他或她認為這樣做是否合理而定。根據《會議常規》第134及135條，該議案不容修正，亦不容辯論。眾議院會就該項“即時表決議案”進行表決，而該議案如獲得通過，即使尚有議員表示希望發言，亦會立即終止正在進行的辯論。所有修正案及主體議題均會付諸表決。現時這種形式的“即時表決議案”於1931年引入。由於眾議院內大部分辯論都設有時限，“即時表決議案”主要是在全體委員會使用³⁹。

新西蘭 —— 設有時限的辯論

54. 凡《會議常規》訂明辯論可用的時間(不論是訂明辯論時間還是限定發言者數目)，或議會事務委員會⁴⁰已運用其權力訂明時間，則“即時表決議案”不可予以接納⁴¹。議會事務委員會可運用其權力，決定就某事項所用的時間(《會議常規》第77(c)條)、如何把就某事項所用的時間編配予眾議院內各政黨(《會議常規》第77(e)條)，以及個別議員就某事項的發言時間(《會議常規》第77(f)條)。根據《新西蘭國會行事方式》，“辯論的時限一到，便會立即打斷正在發言議員的講話。沒有任何條文可延長辯論時間，讓該議員完結其發言”⁴²。

新西蘭 —— 緊急議案

55. 《會議常規》第55條訂明，部長可無經預告動議一項議案，把眾議院若干事務列為緊急事務。該議題不容修正，亦不容辯論，但部長在動議議案時必須告知眾議院因何特別情況而必須作緊急處理。該議案須取得簡單多數票才獲通過。根據《會議常規》第56條，如眾議院通過該緊急事務議案，便可在該次眾議院會議上着手處理該項事務，直至處理完畢為止。換言之，

³⁹ 《新西蘭國會行事方式》(第3版)，“終止辯論 — 即時表決”，第17章，第199頁。

⁴⁰ 議會事務委員會於1995年成立。根據《會議常規》第75條，該委員會的召集人為議長，他是委員會的當然主席。議會事務委員會負責就會議流程向眾議院提出建議。在委員會的每次會議上，每個政黨可派出一位由其領袖提名的議員代表出席。獲提名的議員姓名須交予議長。根據《會議常規》第76條，議會事務委員會不會就席前的任何事宜進行表決，而只會在一致同意(若不可能，則“近乎一致同意”)的情況下作出決定。(請參閱《新西蘭國會行事方式》，第157頁)

⁴¹ 《新西蘭國會行事方式》(第3版)，“終止辯論 — 即時表決”，第17章，第200頁。

⁴² 《新西蘭國會行事方式》(第3版)，“辯論 — 整項辯論的時限”，第16章，第179頁。

有關眾議院一般休會時間的規定可予免卻，眾議院可一直舉行會議，直至該事項處理完畢為止。“緊急”情況把眾議院的會議無限期延長(但不能超過星期六午夜⁴³)。

美國參議院

56. 在美國參議院，按照傳統，所有參議員都享有可不受限制地進行辯論的自由，其提出修正案的機會亦不設任何限制，而根據迄今所取得的資料，沒有其他地方的立法機關議員享有上述自由。此外，除了普通撥款法案、與財政預算相關的立法提案、須予終結辯論(*cloture*)的事項及根據法規制定的另外數項法案外，《參議院規則》(*Standing Rules of the Senate*)甚至沒有規定修正案的內容必須切題或相關⁴⁴。

美國參議院 —— 處理法案的修正案

57. 根據利德編著的《參議院議事程序》(*Riddick's Senate Procedure*)⁴⁵，會議主席(*Presiding Officer*)可主動裁定起草不當的修正案不合乎規程。會議主席亦應主動裁定對某一決議案的序言所提的修正案不合乎規程，直至該決議案獲通過為止。此外，若某項修正案會修訂已獲通過的用字(即使該項修正案在一項一致同意協議中予以指明)，會議主席有責任裁定該修正案不合乎規程。除非某名參議員已失去對修正案作出修改的權利，否則會議主席亦應裁定參議員就其本身的修正案提出的修正案不合乎規程⁴⁶。

58. 參議員可就會議主席因應某名參議員提出的規程問題所作裁決提出上訴。除非該裁決得到參議院多數票支持，否則會議主席的裁決便遭駁回。參議院的該項決定，在程序上便會成為參議院日後遵循的先例，直至透過會議主席其後所作決定或藉參議院所作表決予以修改或駁回為止⁴⁷。

⁴³ 根據《會議常規》第46條，“眾議院不得於星期日開會”。

⁴⁴ 美國參議院。“參議院立法過程。第3章：參議院會議程序”。可登入下列網址瀏覽：http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Senate_legislative_process.htm[於2013年1月9日登入]

⁴⁵ 在美國國會，利德編著的《參議院議事程序》是一份參議院文件，載列參議院所作的當代先例和行事方式。此文件以參議院退休榮譽議事法規主任利德(*Floyd Riddick*)命名，並定期由參議院議事法規主任更新。

⁴⁶ 利德編著的《參議院議事程序》，“會議主席”，第1028頁。

⁴⁷ 利德編著的《參議院議事程序》，“上訴”，第145頁。

59. 《參議院規則》第XIX條沒有就個別發言的篇幅訂定任何限制，亦沒有限制可就一項待決議題發言的參議員數目。然而，此條亦述明，“未經參議院批准(此項批准不容辯論)，參議員不得在同一立法日內就任何辯論議題發言超過兩次”。這項條文通稱為“兩次發言的規則”，以限制每名參議員在同一立法日內就一項議題最多只可發言兩次⁴⁸。

美國參議院 —— “終結辯論議案”

60. 除非透過《參議院規則》、法律或一項一致同意協議對辯論時間作出限制，否則任何在參議院可予辯論的議題均可被“拉布”，因此亦可就該議題提出“終結辯論議案”⁴⁹。根據《參議院規則》第XXII條第2段，一名參議員若獲得16名參議員的簽署，即可提出一項“終結辯論議案”，建議“結束就[當前議題]進行的辯論”。

61. 該議案須在參議院席前讀出，但參議院隨即恢復處理其原先正在處理的事務。參議院在終結辯論議案提出當天及翌日舉行會議，到了第三個曆日，主席須把“終結辯論議案”提交參議院表決。會議主席須指示點算會議法定人數。經確定有足夠法定人數後，有關議題會付諸表決，無須進行辯論。自1975年以來，必須獲得經妥為當選及宣誓的五分之三的參議員(如並無議席出缺，即60名參議員)表決贊成，“終結辯論議案”方可獲通過⁵⁰。

62. 在參議院考慮一項法案或決議案時，“拉布”可在最少兩個情況下發生：第一，就開始審議某項立法提案的議案進行“拉布”；第二，在參議院通過該議案後，就有關立法提案本身進行“拉布”。因此，首先可能需要對“開始審議的議案”提出“終結辯論議案”，而一旦參議院採納了“開始審議的議案”，便可能需要就有關立法提案本身提出另一項“終結辯論議案”⁵¹。若就某項法案提出的“終結辯論議案”獲得通過，就法案進行的審議工作只可再持續舉行30個小時，包括辯論所需時間、點名表決及召喚法定人數的時間。在此30小時的期間內，每名參議員發言不得超過1小時。就延長30小時時限提出的不容辯論的議案若取得五分之三多數票支持而獲參議院通過，該段30小時的期限可予延長。在30個小時的期限屆滿後，或在期限屆滿前已沒有參議員

⁴⁸ 國會研究服務部。(2012年11月29日)“參議院的‘拉布’及終結辯論”，第3頁。

⁴⁹ 同上，第10頁。

⁵⁰ 同上，第9頁。

⁵¹ 同上，第10頁。

要求發言時，參議院會將所有議題進行表決，直至最終完成處理該法案為止。

63. 原則上，若某些少數派參議員決意拖延，他們通常可以拖延長達兩個星期，參議院才可最終表決通過一項獲多數參議員支持的法案⁵²。由於必須獲得五分之三參議員的支持方可通過“終結辯論議案”，若要啟動終結辯論機制，幾乎必定要得到兩黨的支持。因此，終結辯論其實甚難啟動。此外，即使部分參議員支持受到拖延的法案，但他們仍不願投票支持“終結辯論議案”，究其原因，正是因為可進行長時間辯論的權利，屬參議院歷史與程序上不可或缺的一環⁵³。

美國參議院 —— “放置席上議案”

64. 參議院處理修正案的常用方法，是贊成把修正案放置席上的議案，而不是就贊成或反對修正案進行表決。在辯論中，某名參議員可動議把待決議題放置席上，此舉在《參議院規則》第XXII條第1段的正式寫法是“現即把該議題放置席上”。在美國參議院，“把某事項放置席上”的涵義等同於“終止處理某事項”。該議案不容辯論，只要簡單多數票便可通過。若參議院通過一項“放置席上議案”，辯論即時終止。為了克服“拉布”問題，若有人透過提交可能作出拖延的修正案或議案而正在進行“拉布”時，此項“放置席上議案”便可發揮其主要作用⁵⁴。

美國參議院 —— 藉一致同意達成的時間協議

65. 按照參議院的行事方式，在審議法案時，在《參議院規則》以外尚有另一個方法可控制審議時間，這做法通常稱為藉一致同意而達成的“時間協議”⁵⁵。這些繁複的協議是由主要政黨之間在提交法案前進行商討，並必須取得每名參議員的同意或默許。這些協議不能藉由表決強行施加。

⁵² 同上，第18頁。

⁵³ 國會研究服務部。(2010年12月1日)“在參議院會議席上的立法過程：引言”，第3頁。

⁵⁴ 國會研究服務部。(2012年11月29日)“參議院的‘拉布’及終結辯論”，第4頁。

⁵⁵ 參議院一開始已採用一致同意的方式處理大部分事務。參議院的議員人數較少，規則不多，加上不拘一格的氛圍，均催生了這種做法。在今天的參議院內，有兩種常見的達致一致同意的做法。透過簡單的一致同意請求，以處理爭議不多的事情。採用較繁複的一致同意協議，以制訂“度身訂造”的程序供參議院考慮其處理的幾乎任何類型的事務。

66. 時間協議有兩大主要特徵：“禁止提出協議內沒有開列的修正案”，以及“就辯論法案的每個階段和在審議期間可能出現的每項議題訂定嚴格的時間限制”⁵⁶。

67. 一般而言，商討時間協議是參議院內多數黨及少數黨領袖的責任。部分參議員的慣常做法，是在多數黨領袖向參議院提交法案作審議前，已表明反對若干法案。藉作出該項預早通知，通常已足以迫令法案的支持者與已表明反對的人士就可如何對有關法案作出修訂進行商討，以釋除他們的疑慮及消除“拉布”的危機。

美國眾議院

68. 在美國眾議院，對某項法案提出的修正案大多由國情全院委員會(Committee of the Whole House on the State of the Union)(通常稱為“全委會”)的委員提出。

美國眾議院 —— 處理法案的修正案

69. 對修正案所訂的主要限制是切題的規定，此規定體現在《眾議院規則》中⁵⁷。根據第XVI條第7款，“切題的規定”訂明，“若以修正案之名而就一項與當前審議者不同的議題提交議案或提出論題，不得予以採納”。此項規定的原則簡單直接，但實際上卻頗為複雜，有時甚至難以應用。就詮釋眾議院的立法程序而言，決定某項修正案是否切題可說是當中最具挑戰性的工作⁵⁸。

70. 可以利用以下準則衡量修正案是否切題：第一，修正案必須與正在審議的主題相關。第二，修正案整體而言屬負責匯報該法案的委員會的職權範圍。另一項準則是修正案的本身目的必須與該法案的根本目的相符⁵⁹。若修正案的目的或目標與該法案的目的或目標無關，則可以被裁定為不切題⁶⁰。修正案不單要與擬修訂的事項具相同目的，還必須考慮達至該目的的方法

⁵⁶ 國會研究服務部。(2010年12月1日)“在參議院會議席上的立法過程：引言”，第8頁。

⁵⁷ 國會研究服務部。(2012年11月2日)“眾議院的修正程序”，第7頁。

⁵⁸ 同上，第10頁。

⁵⁹ 舉例而言，對於提供農業價格支援以促進國內橘子生產的一項法案，旨在限制橘子入口的修正案(屬賦稅委員會的職權範圍)屬不切題。

⁶⁰ 舉例而言，對於為都市高速公路運輸系統提供資金的一項法案，旨在擴大該法案以包含鐵路運輸的修正案屬不切題。

法，而該方法須與該法案所採用的方法或擬修訂的其他事項所採用的方法相輔相成⁶¹。

71. 主席通常不會裁定某項修正案不合乎規程，直至有議員就該項修正案提出規程問題為止；若沒有議員提出規程問題，該修正案縱使違反眾議院立法程序的某些規定，通常仍會獲得考慮⁶²。議員可就主席對某項修正案的規程問題所作裁決提出上訴，而在這情況下，眾議院繼而會以多數票的方式決定維持還是推翻該裁決。該等上訴十分罕見，而且實際上亦從未有成功先例⁶³。

美國眾議院 —— 發言時限

72. 在1841年之前，一名眾議員一旦獲得席前的發言權，其發言時間不受限制。按照現時的做法，辯論時間受到《眾議院規則》、事務特殊命令及一致同意的協議所限制。現時，就每項重要或具爭議性的法案而言，在有關法案予以提交、辯論和修訂前，議事規則委員會⁶⁴會為該項法案訂立一項“特別規則”，以訂明概括性辯論的為時，以及修正案須受到的限制。特別規則經議事規則委員會匯報後，眾議院藉簡單多數票以決議案的形式採納，從而生效⁶⁵。

73. 當眾議院成為全委會以審議一項特定的立法提案及其修正案時，首先以概括性辯論開始，而辯論為時則由一項特別規則訂明(通常是一小時)。概括性辯論結束後，修正程序隨即開始。全委會就修正案進行辯論時，主要的指導規則是“5分鐘規則”(第XVIII條第5(a)款)，即提出修正案的議員可獲5分鐘時間解釋其修正案。另一名首先獲得發言權的議員有5分鐘時間就反對該項修正案發言。換言之，每項修正案的辯論時間應該只有10分鐘⁶⁶。

74. 然而，就一項修正案進行的辯論，可藉提出“形式上的修正案”而延長，從而獲取5分鐘發言時間。理論上，這是一項修正議案，建議把正在考慮的議題的最後一個字刪除。實際上，

⁶¹ 舉例而言，若法案旨在藉強制規定學校午餐計劃必須加入橘子以促進學童健康，則提供免費維他命C補充品的修正案有可能切題。

⁶² 國會研究服務部。(2012年11月2日)“眾議院的修正程序”，第40頁。

⁶³ 國會研究服務部。(2012年11月2日)“眾議院的修正程序”，第41至42頁。

⁶⁴ 議事規則委員會是議長控制席前秩序的機制，因此亦稱為“議長的委員會”。傳統上，該委員會的委員比例一向有利多數黨。議事規則委員會的職權範圍由第X條第1(o)(1)款規定，訂明“規則及共同規則(與《公職行為守則》有關者除外)及眾議院其他事務規程”。

⁶⁵ 美國眾議院議事規則委員會。“美國眾議院會議議事程序”，第IX條。

⁶⁶ 國會研究服務部。(2012年11月2日)“眾議院的修正程序”，第22頁。

“形式上的修正案”是一個廣為接受的爭取辯論時間的手法。因此，“形式上的修正案”其實不會以書面形式提出，亦沒有議員會要求5分鐘發言表示反對，委員會也不會就“形式上的修正案”進行表決⁶⁷。

75. 就任何修正案進行辯論的時間，不論其為實質修正案還是“形式上的修正案”，均可經一致同意而延長。

美國眾議院 —— 終止辯論

76. 議員可利用“形式上的修正案”以延長全委會的會議過程。為防止議員以長篇累牘方式辯論修正案以進行“拉布”，當一名議員已提出其修正案並結束其5分鐘的發言後，以及在未有另一議員享有席前發言權的任何時間內，一名議員(通常是會議席上多數黨的負責人)可動議一項議案，以根據第XVIII條第8(a)款限制或結束該辯論。該項議案可建議立即終止辯論，或在一段指明時間後終止辯論。該項議案只需簡單多數票即可通過。主席決定如何分配餘下的辯論時間⁶⁸。

77. 特別規則通常訂明，全委會在處理完畢所有修正案後即自動回復為眾議院，而該法案，連同經修正的法案應予通過的建議，即交回眾議院處理。眾議院必須就全委會建議的各項修正案進行表決(因為只有眾議院才享有“修正”法案的權限)。任何眾議員都有權要求眾議院就全委會建議的任何一項修正案分開進行表決。在若干情況下，要求就各項修正案分開進行表決，其實亦是一種拖延策略。為了防止此情況，為審議立法提案而訂定的特別規則通常會規定，在全委會回復為眾議院後，“先前的議題⁶⁹須視為猶如已命令法案及修正案須予最後通過的議題一樣，且不得在此期間提出議案，但一項為重新交付而提出的議案除外”。先前議題的作用，是避免再作進一步的辯論，以及避免再提出進一步的修正案⁷⁰。

⁶⁷ 同上，第22頁。

⁶⁸ 美國眾議院。(2011)“眾議院行事方式”，第16章，第55節，第438-439頁。

⁶⁹ 就先前議題提出的議案是不容辯論的議案。此議案是限制辯論的手法。當此議案獲得多數票贊成後，即不可就某項立法提案作進一步辯論，亦不得提出任何額外修正案，並通常須立即就待決的立法提案進行表決。

(美國國會圖書館。“國會詞彙表”，可登入下列網址瀏覽：
<http://thomas.loc.gov/home/definitions/index.html#previous>[於2013年1月3日登入])

⁷⁰ 國會研究服務部。(2012年11月2日)“眾議院的修正程序”，第26頁。

觀察所得

處理法案的修正案

78. 在英國國會下議院及加拿大國會眾議院，議長有權選取就法案提出的修正案，並把該等修正案或條文作歸類組合以進行辯論及表決。在澳洲國會眾議院及新西蘭國會眾議院，議長無權選取修正案，而議長的主要考慮是接納修正案時必須執行《會議常規》。至於美國國會，《參議院規則》非常重視全面及自由審議的價值，並且強調在美國參議院進行辯論的權利。在美國眾議院，除非有議員就修正案提出規程問題，否則主席一般不會裁定修正案不合乎規程。

在法案的全體委員會審議階段或報告階段的發言時限

79. 在秘書處曾研究的所有英聯邦國家議會之中，議員在大部分情況下均只可就同一辯論議題發言一次。然而，在詳細審議法案的階段，該項限制會在一定程度上予以放寬。在澳洲，於眾議院詳細審議法案的階段，議員可發言多次。在英國，議員可在全體委員會中就同一議題發言超過一次，但在下議院於報告階段審議法案時，則只有負責該法案的議員或動議任何修正案或與該修正案相關的新訂條文或新訂附表的議員，才可發言超過一次。在新西蘭，在全體委員會中，就法案每個部分或每項條文，負責該法案的部長或議員以外的其他議員可發言不超過4次，每次5分鐘。在加拿大，“不得發言超過一次”的規定仍然適用於報告階段。在美國參議院，按“兩次發言的規則”，每名參議員不得在同一立法日⁷¹內就任何辯論議題發言超過兩次。不過，參議員可暢所欲言，不受時間所限⁷²。在美國眾議院，就修正案的辯論一般會按照“5分鐘規則”進行。在這項規定下，提出修正案的議員及另一名反對的議員可分別就修正案進行辯論，以5分鐘為限。

終止就法案進行辯論及為審議法案訂立時限的機制

80. 秘書處曾研究的所有議會的規則均容許藉由“即時表決議案”或“終結辯論議案”，以終止進行辯論。若“即時表決議案”／“終結辯論議案”獲得通過，即表示辯論定會終結，其方式可以

⁷¹ 在美國參議院，立法日於參議院休會待續時結束。如參議院於晚上小休而非休會待續，則同一立法日將於下一曆日繼續。因此，一個立法日可連續數個曆日。

⁷² 單一發言最長的紀錄是南卡羅來納州參議員斯特羅姆·瑟蒙德於1957年8月28至29日的發言，耗時24小時18分鐘。

是辯論即時結束(英國的情況)或在一段指明時間後結束，例如在美國參議院，可再繼續進行30小時的辯論。“即時表決議案”／“終結辯論議案”通常透過表決決定。在加拿大、澳洲、新西蘭及美國眾議院，須以簡單多數票通過“即時表決議案”，而英國及美國參議院均規定，有關議案須取得較簡單多數票為多的支持，才可獲得通過。

81. 除“即時表決議案”／“終結辯論議案”外，所有選定海外立法機關亦設有既定機制，就法案的不同審議階段設定時限。不同政黨之間通常會進行磋商，以期就有關時限取得共識。

徵詢意見

82. 謹請委員察悉上述資料，並請考慮是否需要採取任何跟進行動。

立法會秘書處
議會事務部4
2013年1月25日

立法會《議事規則》節錄

* * * * *

34. 議案修正案的辯論方式

* * * * *

(4) 立法會主席或全體委員會主席可准許就議案及其修正案進行合併辯論。

* * * * *

36. 發言時間及方式

* * * * *

*

(5) 除本議事規則第37條(內務委員會建議的發言時間)另有規定外，議員如未獲立法會主席或全體委員會主席許可，發言不得超過15分鐘，上述許可只會在例外情況下給予。

* * * * *

38. 議員可發言多於一次的情況

(1) 議員就每項議題發言不得多於一次，但以下情況則屬例外——(2000年第86號法律公告)

(a) 在全體委員會會議上；或

* * * * *

55. 法案的付委

(1) 二讀法案的議案如獲通過，該法案即告付委予全體委員會，除非——

(a) 立法會通過議案，將法案付委予一專責委員會；該項議案可無經預告，但須在該法案二讀後即時由任何議員動議；或

- (b) 立法會主席認為該法案會特別惠及或反之特別影響某人、某社團或某法團，在此情況下，立法會主席可指示將該法案付委予一專責委員會。

* * * * *

57. 法案的修正案

* * * * *

- (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。

* * * * *

(6) 立法會主席或全體委員會主席如認為任何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，則該修正案只可由以下人士提出 ——
(1999年第107號法律公告)

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

* * * * *

58. 全體委員會處理法案的程序

* * * * *

(2) 凡有一系列互有關連的修正案，則為節省時間及避免議論重複，全體委員會主席可准許同時討論該等修正案，並在有需要時更改第(5)或(7)款所規定的審議次序。(2011年第55號法律公告)

(3) 本議事規則第34條(議案修正案的辯論方式)的規定，適用於對法案各項修正案所進行的討論，但“議案”一詞須以“條文”代替。

* * * * *

(5) 任何擬議新條文，須在法案各條文已獲處理之後而附表未獲審議之前，予以審議：

但如擬議新條文是用以代替不獲通過的條文，則可在原有條文不獲通過之後，隨即審議該新條文。

* * * * *

(7) 處置附表的方法與處置條文者相同；任何擬議新附表，須在法案各附表獲得處理後審議，處理方式與處理新條文者相同。

* * * * *

92. 議事規則未有規定的程序

對於本議事規則內未有作出規定的事宜，立法會所須遵循的方式及程序由立法會主席決定；如立法會主席認為適合，可參照其他立法機關的慣例及程序處理。

* * * * *

**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。

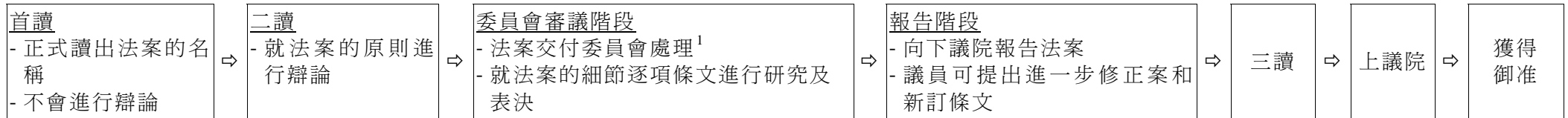
立法會主席

(曾鈺成)

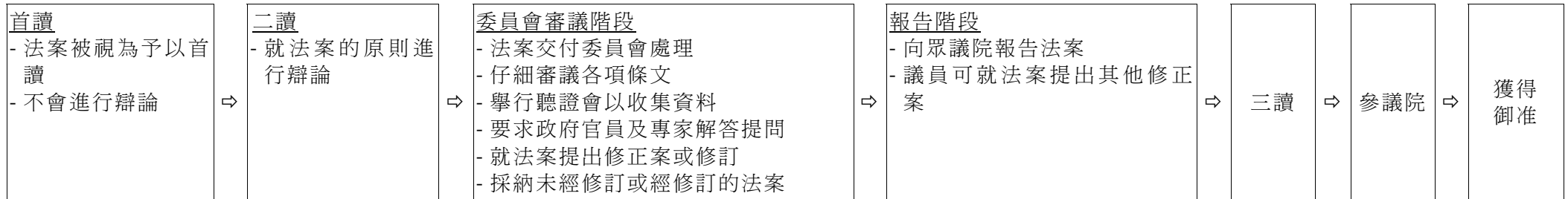
2012年5月22日

立法程序的各個階段

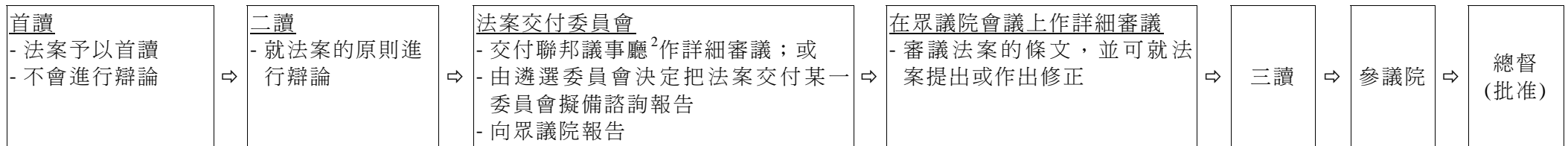
英國



加拿大



澳洲

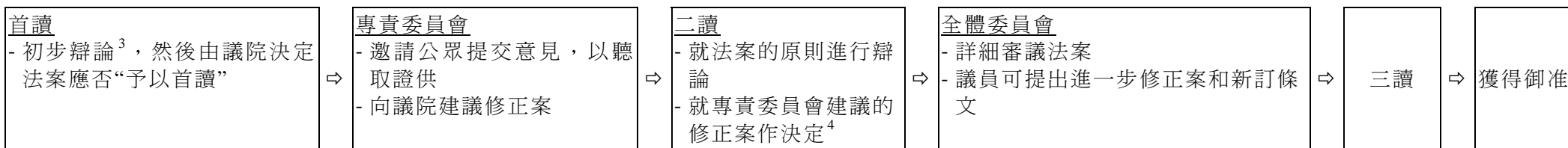


¹ 所有法案會交付4類委員會其中之一處理：(1)全體委員會；(2)公共法案委員會；(3)專責委員會；或(4)聯合委員會。近年，在全體委員會進行其委員會審議階段的法案普遍屬下列類別：在憲制上具極大重要性的法案；緊急及其他需加快處理的法案；不甚具爭議性的法案；以及在沒有接獲反對意見並在無經辯論的情況下通過所有階段的議員私人法案。

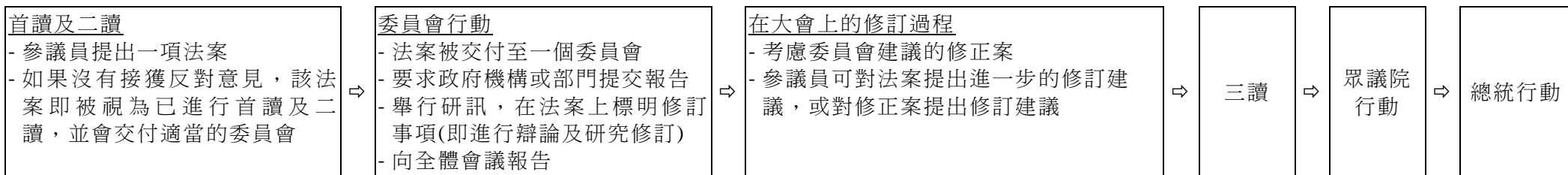
² 聯邦議事廳是議院的延伸，兩者並行，以便在同一時間辯論兩種事務。聯邦議事廳的作用是作為另一辯論場合，而非額外程序。就立法而言，在聯邦議事廳進行的程序本質上與議院內同一階段的程序相同。議院所有議員均為聯邦議事廳的成員，兩者的主要差異在於有關“未解決議題”的規定。若未能透過達致普遍共識處理某事項，該事項會列為“未解決議題”向眾議院報告。

立法程序的各個階段 (續)

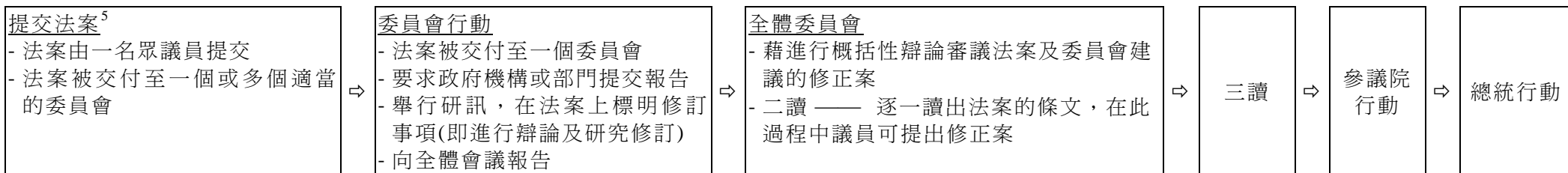
新西蘭



美國參議院



美國眾議院



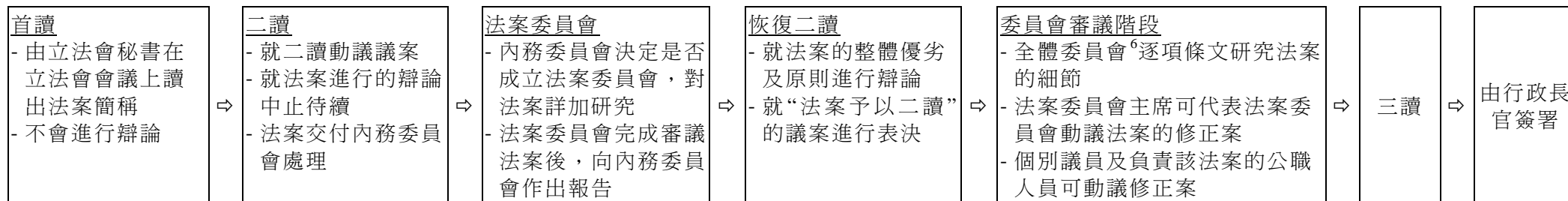
³ 就政府法案進行的初步辯論以兩小時為限，其他法案的初步辯論時限則為一小時左右。

⁴ 在辯論結束時，任何專責委員會修正案若無法取得委員會的一致同意，須就應否採納該等修正案作單一決定。若法案獲二讀通過，則所有獲一致同意的委員會修正案即視為已納入法案內。

⁵ 在眾議院內，提交法案時已不再奉行讀出法案的慣例 —— 甚至不再讀出法案名稱。法案名稱會載入日誌內，並列印在國會紀錄中，從而保留設立該慣例的原有目的。秘書會為該法案編配其立法編號。

立法程序各個階段 (續)

香港



⁶ 《議事規則》第55條規定，除全體委員會外，立法會可通過由議員動議的議案，將法案付委予一專責委員會，或立法會主席可指示將該法案付委予一專責委員會。自第一屆立法會以來，從未有法案被付委予專責委員會。

處理法案的修正案

	英國	加拿大	澳洲	新西蘭	美國(參議院)	美國(眾議院)	香港
《會議常規》／議會規則	《會議常規》第32條	《會議常規》第76(5)及10條	《會議常規》第150(a)條及150(e)	《會議常規》第298(2)條	《參議院規則》第XXII(2)條	《眾議院規則》第XVI(7)條	《議事規則》第57(4)條
決定可否接納修正案的準則／原則	<p>慣例 如修正案有以下情況，即不獲接納：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 與主題無關 - 超出法案的範疇 - 受已被否決的修正案所管限或取決於該等修正案 - 與下議院／委員會的決定不一致或早前已被否決 - 令建議修訂的條文變得不能理解或不合語法 - 與法案的內容不連貫或不一致 - 含糊不清、瑣屑零碎或帶有嘲諷之意 - 等同否定法案 - 在法案中的錯誤的位置作出修正 - 造成公共開支，但並未通過相關的財政決議或賦稅決議 	<p>《會議常規》註腳 如修正案有以下情況，即不獲接納：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 早前已於委員會被裁定為不合乎規程 - 早前已於委員會被否決 - 某一議案或一系列議案屬重複、瑣屑無聊或無理取鬧的性質，或其作用純粹是在報告階段不必要地拖長議事過程 - 本可在委員會提出的修正案一般不會獲選取 	<p>《會議常規》訂明的準則 如修正案有以下情況，即不獲接納：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 不在有關法案名稱的範圍之內或與法案的主題無關 - 不符合《會議常規》 - 與眾議院或聯邦議事廳已否決的另一修正案本質相同 - 與眾議院或聯邦議事廳已通過的另一修正案不一致 <p>慣例 修正案被裁定為不合乎規程的先例：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 具諷刺意義 - 與憲法相抵觸 	<p>《會議常規》訂明的準則 如修正案有以下情況，即不獲接納：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 與法案的主題無關 - 與法案的原則和目標不一致 - 不符合《會議常規》及眾議院的行事方式 <p>慣例 修正案被裁定為不合乎規程的先例：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 與先前一項修正案本質相同 - 與委員會先前所作的決定不一致 - 瑣屑無聊、含糊不清或不具立法形式 	<p>《參議院規則》訂明的準則 如修正案有以下情況，即不獲接納：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 對一般法案的修正案並無特定規定 - 須切題的規定只適用於撥款法案、須予終結辯論的法案，以及根據相關法規制定的若干法案 <p>慣例 修正案被裁定為不合乎規程的先例：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 起草不當 - 修訂已獲通過的用字 - 參議員對他／她自己的修正案提出的修正案 	<p>《眾議院規則》訂明的準則 如修正案有以下情況，即不獲接納：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 不切題 <p>慣例 修正案被裁定為不合乎規程的先例：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 與正在審議的法案主題不相關 - 提出的行動方法與有關法案沒有密切關係 - 不在負責匯報該法案的委員會的職權範圍內 - 修正案影響到多於一處地方的立法提案 - 與眾議院曾考慮並已否決的另一修正案相同 	<p>《議事規則》訂明的準則 如修正案有以下情況，即不獲接納：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 與法案的主題無關 - 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 - 不能理解或不合語法 - 瑣屑無聊或無意義 - 令兩個文本相互抵觸或意義差歧
議長或主席是否有權選取修正案	<ul style="list-style-type: none"> - 議長或主席有權選取修正案 - 作出選取的方式須能帶出評論要點、防止重複及重疊，以及須選取當中較具成效及草擬方式較佳的修正案 - 議長或主席不會就不選取某項修正案給予理由，亦不可就有關決定提出上訴 	<ul style="list-style-type: none"> - 議長有權根據《會議常規》註腳訂明的原則選取修正案 - 一貫做法是議長會將議案不獲選取的理由告知眾議院 - 議長所作決定不容上訴 	<ul style="list-style-type: none"> - 議長或主席無權選取修正案 	<ul style="list-style-type: none"> - 主席無權選取修正案 	<ul style="list-style-type: none"> - 會議主席無權選取修正案 	<ul style="list-style-type: none"> - 主席無權選取修正案 	<ul style="list-style-type: none"> - 立法會主席根據《議事規則》訂明的規定考慮是否接納某項修正案

發言時限

	英國	加拿大	澳洲	新西蘭	美國(參議院)	美國(眾議院)	香港
《會議常規》／ 議會規則	《會議常規》 第47(1)、47(3)及76條	《會議常規》 第76(7)條	《會議常規》 第1及69條	《會議常規》 第118(1)條	《參議院規則》 第XIX條	《眾議院規則》 第XVIII(5(a))條	《議事規則》 第38(1)(a)及36(5)條
發言次數及發言 時限	<p>全體委員會¹</p> <ul style="list-style-type: none"> - 議員可就同一議題發言超過一次 <p>報告階段</p> <ul style="list-style-type: none"> - 負責該法案的議員或動議任何修正案或與該修正案相關的新訂條文或新訂附表的議員，均可發言超過一次 - 一般而言，前座議員²可在一次辯論中發言最多20分鐘 - 其他議員的發言時限由主席指明 	<p>報告階段</p> <p>就任何議案或議案的歸類組合：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 每名議員只可發言一次 - 每個獲認可政黨³首名發言的議員有20分鐘發言時間 - 其他議員可發言最多10分鐘 	<p>在眾議院會議上作詳細審議</p> <ul style="list-style-type: none"> - 每名議員可多次發言 - 每次發言時限為5分鐘 	<p>全體委員會</p> <p>就法案的每個部分或每項條文：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 負責某法案的部長或議員可多次發言 - 其他議員可發言不超過4次 - 每次發言時限為5分鐘 	<p>所有參議院會議</p> <ul style="list-style-type: none"> - 參議員可以在同一立法日內就任何一項正在辯論的議題發言兩次 - 沒有就個別發言的篇幅訂定任何限制 	<p>全體委員會</p> <ul style="list-style-type: none"> - 每名議員只可就待決修正案發言一次，為時5分鐘 - 提出修正案的議員可獲5分鐘時間解釋其修正案。在作出解釋後，另一名首先獲得發言權的議員有5分鐘時間就反對該項擬議修正案發言 - 議員可利用形式上的修正案⁴以獲取辯論時間 - 如經一致同意，可將辯論時間延長 	<p>全體委員會</p> <ul style="list-style-type: none"> - 每名議員可發言超過一次 - 每名議員每次可發言最多15分鐘

¹ 近年，在全體委員會進行其委員會審議階段的法案普遍屬下列類別：在憲制上具極大重要性的法案；緊急及其他需加快處理的法案；不甚具爭議性的法案；以及在沒有接獲反對意見並在無經辯論的情況下通過所有階段的議員私人法案。

² 前座議員包括一名部長、代表反對黨領袖發言的議員及由第二大反對黨領袖提名的不超過一名議員。

³ 獲認可政黨指該政黨內的加拿大國會眾議院議員數目達12名或以上。

⁴ “形式上的修正案”是一項修正議案，把全體委員會正在考慮的議題的最後一個字刪除。實際上，“形式上的修正案”其實不會以書面形式提出，只是一個廣為接受的爭取辯論時間的手法。沒有議員會要求5分鐘時間對“形式上的修正案”提出反對，委員會也不會對“形式上的修正案”進行表決。

“即時表決議案”／“終結辯論議案”

	英國	加拿大	澳洲	新西蘭	美國(參議院)	美國(眾議院)	香港
《會議常規》／ 議會規則	《會議常規》 第36及37條	《會議常規》 第57條	《會議常規》 第81條	《會議常規》 第133至135條	《參議院規則》 第XXII條	《眾議院規則》 第XVIII(8)條	無
誰人可動議議案	任何議員	內閣閣員	任何議員	獲主席召喚發言的任何 議員	任何參議員	任何眾議員，但通常是 會議席上多數黨的管理 人	不適用
作出預告的規定	沒有作出預告的規定	須在眾議院或全院委員 會先前一次會議上作出 口頭預告	沒有作出預告的規定	沒有作出預告的規定	在100名參議員當中有 16名參議員(16%)簽署 的預告，並須於兩天前 向參議院讀出	沒有作出預告的規定	不適用
議案是否可予辯 論	議案不容辯論	議案不容辯論，但有一 段不超過30分鐘的答問 時間，其間議員可向部 長提出簡短質詢	議案不容辯論	議案不容辯論	議案不容辯論	議案不容辯論	不適用
議案是否可予修 正	議案不容修正	議案不容修正	議案不容修正	議案不容修正	議案不容修正	議案不容修正	不適用

“即時表決議案”／“終結辯論議案”（續）

	英國	加拿大	澳洲	新西蘭	美國(參議院)	美國(眾議院)	香港
議長或主席是否有酌情權決定是否把有關議案付諸表決	有，如認為該議案是濫用議院規則或侵損少數派的權利的話	無，在答問時間過後，議長須把議案付諸表決	有關議案如被否決，主席不得准許就同一議題再提出另一項“即時表決議案”，如他認為該議案是濫用眾議院的規程或常規，又或是為妨礙議會事務而提出	有，視乎主席認為這樣做是否合理	無，“終結辯論議案”在參議院讀出後，參議院須恢復處理其原先正在處理的事務。在其後的第三個曆日，主席須把“終結辯論議案”提交參議院表決	無，主席須立即把議案付諸表決	不適用
通過議案是否需要過半數票	不少於100名議員以過半數票表決支持	簡單多數	簡單多數	簡單多數	參議院全體議員五分之三(即100名參議員中的60人)	簡單多數	不適用
通過“即時表決議案”／“終結辯論議案”後	所有關於法案條文及相關修正案的議題必須立即付諸表決	就有關法案進行的辯論可持續至同一會議日的晚上8時，其間每名議員可發言最多20分鐘。到了晚上8時，所有議題必須付諸表決	“即時表決議案”只適用於在眾議院席前立即提出的議題	所有關於法案條文及相關修正案的議題必須立即付諸表決	就法案進行的辯論可以持續舉行30小時，而每名參議員的發言時限為1小時。在30個小時後，或在沒有參議員要求發言時，必須將關乎有關法案的待決議題付諸表決	視乎所動議的議案訂明須立即終止辯論，還是在某一特定時間終止辯論，還是在一段指明時間後終止辯論。主席可： (a) 繼續召喚擬發言的議員，每人發言時間5分鐘， (b) 把餘下時間分配給兩名議員，並容許他們選擇是否把部分發言時間交給其他議員，或 (c) 把餘下時間平均分配予起立表明有意發言的議員	不適用

為審議法案設定時限的機制

	英國	加拿大	澳洲	新西蘭	美國(參議院)	美國(眾議院)	香港
《會議常規》／ 議會規則	《會議常規》第83A至 83B條	《會議常規》第78條	《會議常規》第82至85 條	《會議常規》第55至56 條(緊急議案)； 《會議常規》第77條(設 有時限的辯論)	沒有具體規則；由一致 同意決定	《眾議院規則》 第XVII(3(a))條；或按 議事規則委員會所訂的 特別規則	無明訂條文
誰人可動議議案	內閣閣員	內閣閣員	部長	部長(緊急議案)	不適用	不適用	不適用
議案詳情	- 編訂法案審議程序議 案包含審議有關法案 的時間表概覽，或 - 訂明成立編訂法案審 議程序委員會以研究 該時間表及提交報告 予下議院作決定	- 視乎政黨的接受程 度，時間編配議案可 適用於立法程序的一 個或超過一個階段 - 相關時間是以會議日 數或時數編配	- 緊急議案宣布某項法 案為緊急法案 - 若緊急議案獲通過， 可隨即動議時間編配 議案以訂明審議法案 各個階段的時間 - 通常指明終止審議的 日期或每個階段獲編 配的固定時數	- 緊急議案使政府得以 宣布某項法案為緊急 法案，讓政府可在眾 議院一次會議上提交 法案並通過審議法例 的所有階段 - 設有時限的辯論由議 會事務委員會決定， 該委員會運用其權 力，決定就某事項所 用的時間、如何把就 某事項所用的時間編 配予眾議院內的各政 黨，以及個別議員的 發言時間	- 一致同意的時間協 議，通常會就某項法 案每個階段可供辯論 的時間作出細節安 排，而且只有協議內 訂明的修正案才可予 提出及辯論	- 議事規則委員會為每 項重要或具爭議的法 案訂立一項特別規 則，以訂明概括性辯 論的為時，以及修正 案須受到的限制	不適用
作出預告的規定	有，須在法案二讀前作 出預告	沒有，如已與獲認可政 黨達成協議，便無須作 出預告；否則須作出口 頭預告	無須就緊急議案作出預 告。緊急議案獲通過 後，便可動議編配時間 議案	沒有作出預告的規定	不適用	不適用	不適用

為審議法案設定時限的機制 (續)

	英國	加拿大	澳洲	新西蘭	美國(參議院)	美國(眾議院)	香港
議案是否可予辯論	- 就大部分情況而言，該議案須立即動議並付諸表決	- 不可，但如果該議案是在沒有與其他政黨達成協議的情況之下動議，則會舉行一段不超過30分鐘的答問時間，其間議員可向部長提出簡短質詢(《會議常規》第67.1條)	- 緊急議案不容辯論 - 就編配時間議案進行的辯論不得超過20分鐘，其間每名議員可發言不超過5分鐘	議案不容辯論	不適用	不適用	不適用
議案是否可予修正	不可，但進行辯論期間如察覺明顯有需要修正該議案，政府通常會請下議院本着政府會在隨後數天內提交修訂本的理解，先通過原議案	議案不容修正	議案不容修正	議案不容修正	不適用	不適用	不適用
通過議案是否需要過半數票	簡單多數	簡單多數	簡單多數	簡單多數	協議由主要政黨之間商定，並須獲得每名參議員的同意或默許	不適用	不適用