

**香港特別行政區
立法會
議事規則委員會**

**Committee on Rules of Procedure
of the Legislative Council
of the Hong Kong Special Administrative Region**

**2013年10月至2014年6月的工作進度報告
Progress Report for the period
October 2013 to June 2014**

**2014年7月9日
9 July 2014**

目 錄

章節	頁碼
1. 引言	1
2. 檢討與立法會會議有關的程序安排	2
— 就附屬法例提出的議員議案無法在審議期屆滿前獲得處理的問題	2
— 就不擬具立法效力的議案動議"修正案的修正案"	4
— 議員在立法會會議進行期間展示物件	5
— 處理拉布的程序方案	7
— 立法會會議上的法定人數點算程序	12
— 議員屢次在立法會會議上作出極不檢點行為	15
3. 檢討立法會轄下委員會的程序	17
— 公眾人士在委員會會議上作口頭申述的慣例	17
— 熱帶氣旋警告信號及暴雨警告信號生效期間委員會會議的安排	18
4. 查閱立法機關的文件及紀錄	19
5. 對《議事規則》第83(5)條作出修訂以配合新《公司條例》(第622章)的實施	23

章節	頁碼
6. 鳴謝	25

附錄

- I. 議事規則委員會委員名單
- II. 在2013年10月至2014年6月期間研究的事項一覽表
- III. 立法機關文件及紀錄的獲豁免類別

1. 引言

1.1 議事規則委員會是立法會轄下一個根據立法會《議事規則》第74條設立的委員會。議事規則委員會的職能是檢討立法會的《議事規則》及委員會制度，並因應需要向立法會作出修正或改變的建議。議事規則委員會可研究任何由立法會或其轄下委員會，或立法會主席交付，或由議事規則委員會本身成員提出的有關立法會行事方式及議事程序的事宜。

1.2 議事規則委員會共有委員12人，包括主席譚耀宗議員、副主席梁家傑議員及另外10名委員，全部由立法會主席按照內務委員會的建議任命。委員會的委員名單載於**附錄I**。

1.3 本報告匯報議事規則委員會在2013年10月至2014年6月期間的工作進度。在該段期間，委員會舉行了5次會議，研究與下列議題相關的多項事宜：

- (a) 立法會會議的程序安排；
- (b) 立法會轄下委員會的程序；
- (c) 查閱立法會的文件及紀錄；及
- (d) 對《議事規則》第83(5)條的修訂。

1.4 議事規則委員會在立法會本年度會期內研究的事項一覽表載於**附錄II**。

2. 檢討與立法會會議有關的程序安排

2.1 在本報告涵蓋的期間，議事規則委員會曾研究多項與立法會會議有關的程序安排，包括 ——

- (a) 就附屬法例提出的議員議案無法在審議期屆滿前獲得處理的問題；
- (b) 就不擬具立法效力的議案動議"修正案的修正案"；
- (c) 議員在立法會會議進行期間展示物件；
- (d) 處理拉布的程序方案；
- (e) 立法會會議上的法定人數點算程序；及
- (f) 議員屢次在立法會會議上作出極不檢點行為。

就附屬法例提出的議員議案無法在審議期屆滿前獲得處理的問題

2.2 議事規則委員會曾在2012-2013年度立法會會期研究，因相關立法會會議上先前的事項尚未處理完畢，以致就根據先訂立後審議程序提交的附屬法例提出的議員議案無法在審議期屆滿前獲得處理的問題("該問題")¹。

2.3 為從立法會會議上各類事項的次序及《釋義及通則條例》(第1章)第34條所訂定的法定時間表兩方面着手解決該問題，議事規則委員會曾考慮下列兩項方案 ——

¹ 請參閱議事規則委員會2012年10月至2013年7月的工作進度報告第2.26至2.32段。

- (a) 《議事規則》第18(1)條須予修訂，訂明就根據某條例訂立的附屬法例及其他文書提出的議案(但政府議案須較議員議案優先)須排在《議事規則》第18(1)(i)及(j)條所指的政府法案及政府議案之前。要作出此項修訂，可將現有的《議事規則》第18(1)(ja)及(jb)條移至緊接《議事規則》第18(1)(i)條之前。
- (b) 香港法例第1章第34條須予修訂，訂明儘管立法會就根據先訂立後審議程序提交的附屬法例作出修訂的權力仍繼續受固定時間表所規限，但應同時訂定機制，藉法律的施行以規定可在某些情況下延展該固定時間表。該機制可能類似香港法例第1章第34(3)條現時就延展橫跨兩個立法會會期的審議期所訂定的推定安排。

2.4 考慮到上述方案各自的影響和限制，議事規則委員會同意不應跟進研究第一項方案，但應就第二項方案徵詢政府當局的意見。

2.5 政府當局在2013年9月作出回應。概括而言，政府當局認為第二項方案所建議的安排並不是理想的解決方案。由於拉布期長短不一，修訂香港法例第1章第34條，容許無限期延展審議期，以處理拉布的情況，並不可行。再者，如對香港法例第1章的法律條文作出零碎修訂，以處理若干個別事件(例如拉布或立法會會議因法定人數不足而休會待續等)，此舉既不理想，亦無充分理據支持。不過，政府當局會繼續就提交附屬法例的時間表，與立法會議員及立法會秘書處聯絡。如政府當局發現有拉布的初步跡象，除非有迫切運作需要，否則當局會盡量避免提交附屬法例。

2.6 經考慮政府當局的回應後，議事規則委員會認為在現階段無須再進一步研究此事。

就不擬具立法效力的議案動議"修正案的修正案"

2.7 《議事規則》內並無條文規管就由議員提出以在立法會會議上辯論的不擬具立法效力議案動議"修正案的修正案"的情況。按照一貫做法，立法會主席會酌情容許議員動議該等"修正案的修正案"。《內務守則》第17條訂有相關規則，列明動議該等"修正案的修正案"所需的預告期及相關動議人的發言時間。

2.8 因應梁繼昌議員的建議，議事規則委員會檢討了可就不擬具立法效力議案動議"修正案的修正案"的做法。議事規則委員會委員普遍認為，就不擬具立法效力的議案進行辯論，旨在提供機會予議員就公眾關注的事宜表達意見，而議員亦可就該類議案動議修正案以反映本身的意見，因此，議員沒有必要動議"修正案的修正案"以達致該目的。反之，動議"修正案的修正案"往往令議案措辭變得晦澀難明，以致市民大眾甚難理解相關程序。此外，鑒於"修正案的修正案"所需的最短預告期為3整天，若有議員動議"修正案的修正案"，則動議修正案的其他議員只有極少時間考慮，若該項"修正案的修正案"獲得通過，其修正案是否繼續提出，以及若繼續提出有關修正案，應如何修改其修正案的措辭。

2.9 議事規則委員會察悉，若有議員動議"修正案的修正案"，不同的修正案和"修正案的修正案"通過與否，會令可能出現的組合總數大幅增加。在2011-2012年度會期，5.4%的不擬具立法效力議案有"修正案的修正案"，而該數字在2012-2013年度會期已上升至逾20%。

2.10 議事規則委員會曾於2013年12月就上述事宜諮詢全體議員。在作出回應的64名議員中，有54名議員(84%)認為應停止容許議員就不擬具立法效力議案動議"修正案的修正案"的做法。因應諮詢結果，議事規則委員會在內務委員會2014年1月24日的會議上，向內務委員會建議日後不應容許議員就不擬具立法效力的議案動議"修正案的修正案"，並應對《內務守則》第17條作出相應修訂。由於是次檢討的範圍僅限於就不擬具立法效力的議案動議"修正案的修正案"的做法，議事規則委員會確認有關建議對具立法效力議案的現行

程序和做法不會有所影響。內務委員會通過建議。議員不得就不擬具立法效力議案動議"修正案的修正案"的新安排由2014年2月19日的立法會會議開始實施。

議員在立法會會議進行期間展示物件

2.11 《議事規則》內現時並無條文具體規管在立法會會議進行期間可帶進會議廳並在會議廳內展示的物件的種類。近年，議員在立法會會議進行期間展示物件的情況屢見不鮮。部分議員除於發言期間使用物件以闡釋其論點外，亦經常在某個議程項目的整個過程或相關立法會會議整段期間展示物件。自第五屆立法會開始以來，在立法會會議進行期間，曾數次出現個別議員就部分其他議員展示物件提出規程問題的情況。此外，立法會主席須不時提醒議員把阻礙其視線或對其他議員造成阻礙的展示物件收起。

2.12 應立法會主席的要求，議事規則委員會檢討了議員在立法會會議進行期間展示物件的做法，並曾考慮下述事宜

- (a) 議員是否只應在發言期間展示物件，並應在發言結束後將該等物件收起；及
- (b) 應否就於立法會會議進行期間在會議廳內展示的物件的大小及式樣施加若干規管。

2.13 議事規則委員會察悉，第四屆立法會的議事規則委員會曾研究上述事宜，並諮詢了全體議員及參考過部分選定海外議會的相關規則及做法。根據研究結果，第四屆立法會的議事規則委員會認為無須修訂《議事規則》，對議員在立法會會議進行期間展示物件作出規管，因為《議事規則》的現行條文已賦予立法會主席足夠權力，可處理立法會會議進行期間因議員展示物件而對會議造成的干擾。第四屆立法會的議事規則委員會建議立法會主席在處理有關情況時，可參考新西蘭國會眾議院在其《會議常規》第108條(現已重新編號為《會議常規》第109條)中採納的原則；該條文訂明，議員發言時可使用恰當的視像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，而且必須在有關議員發言完畢後移走該等輔助工具。

2.14 因應第四屆立法會的議事規則委員會進行研究的結果及進一步的發展情況，現任立法會主席所採取的做法如下

(a) 立法會主席會容許議員在立法會會議進行期間展示物件，但 ——

(i) 所展示的物件須與會議的議程項目有關；

(ii) 所展示的物件沒有及不會干擾相關會議進行或對其他議員或官員參與會議過程造成阻礙；及

(iii) 只限在議員本身的座位範圍內展示物件。

(b) 若有另一名議員投訴或立法會主席本人認為，展示有關物件不符合上述任何一項條件，立法會主席會要求有關議員把所展示的物件收起或指示立法會秘書處職員移走該物件。如該名議員拒絕遵從立法會主席的指示，立法會主席會把該名議員拒絕遵從他的指示視為《議事規則》第45(2)條所訂的極不檢點行為，並會命令該名議員立即退席，不得繼續參與立法會該次會議。

2.15 議事規則委員會再次檢討此事時，研究了英國下議院、加拿大眾議院、澳洲參眾兩院、新西蘭眾議院、美國參眾兩院及台灣立法院的相關規則及做法。議事規則委員會察悉 ——

(a) 除加拿大眾議院外，所研究的全部立法機關均容許議員在發言期間展示物件，以闡釋其論點，但必須在發言結束時將物件移離會議廳；

- (b) 在所研究的大部分立法機關，按照相關規則或既定的行事方式，議員不得在並非發言期間展示物件；及
- (c) 在所研究的立法機關中，只有美國參議院明文規定所展示物件的大小及式樣。在容許議員展示物件的其他立法機關，對所展示物件的大小所施加的一般限制為：所展示的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，該等其他立法機關會考量的因素包括：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。

2.16 在議事規則委員會商議期間，委員對此事意見分歧。部分委員屬意維持現狀，而部分其他委員則支持採用議員應在發言結束後將展示物件收起的安排，亦有委員建議立法會主席日後處理有關情況時採取更嚴緊的做法。在議事規則委員會商議後，議事規則委員會主席已將委員的意見轉告立法會主席，以供立法會主席考慮。

處理拉布的程序方案

2.17 議事規則委員會在本報告涵蓋期間繼續研究各種處理拉布的程序方案。在立法會主席與議事規則委員會委員於2014年2月24日舉行的預會商議環節上，立法會主席提出其對《議事規則》內欠缺特定程序處理拉布情況的關注，並就若干程序方案提出意見，以便議事規則委員會繼續研究此事。

2.18 立法會主席強調，維持《議事規則》內沒有特定程序處理拉布情況的現狀，是極不理想的做法。《基本法》訂明，立法會主席具有主持會議的憲制職權，當中涵蓋對會議施行適當權力或控制的職權。在立法會過往的拉布事件中，為確保會議有秩序、公平及正當地進行，以免立法會無法正

當行使及履行《基本法》所賦予的職權，他在別無選擇的情況下，唯有行使立法會主席上述憲制權力，終止有關的辯論。

2.19 立法會主席指出，拉布是立法議會少數派議員就其訴求討價還價所慣常採用的策略，因此，應容許議員繼續拉布抑或終止拉布，實屬政治決定，而該項決定應由議員藉表決作出。然而，由於《議事規則》內沒有特定程序處理拉布情況，致令立法會或議員均無有效方法解決拉布問題。

2.20 經詳細研究議事規則委員會在其研究所述有關若干海外議會的相關程序及行事方式的資料，並考慮議事規則委員會過往就此事進行的商議工作後，立法會主席認為，將海外議會控制辯論時間及處理法案修正案的若干程序加以修改後，立法會或可予以採納。鑒於有需要平衡所有相關因素，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討價還價的策略、立法會會議的暢順進行及本立法機構的妥善運作，他就下述4個程序方案提出意見——

- (a) 終結辯論並即時表決；
- (b) 設定辯論時限；
- (c) 把《議事規則》第57(4)(d)條的適用範圍延展至適用於"一系列修正案"；及
- (d) 賦權立法會主席選取修正案。

關於立法會主席對上述程序方案的意見，詳情載於立法會CROP 46/13-14號文件。該文件以公開文件的形式於2014年2月28日送交全體議員。

2.21 議事規則委員會委員曾就上述4個程序方案諮詢其所屬政黨／政團的其他議員。議事規則委員會察悉，議員意見分歧。部分議員對立法會主席下述提議有保留：在立法會動議即時表決議案或設定辯論時限的議案，必須事先在內務

委員會藉"壓倒性大多數"議員表明贊成而作出確認決定²。這些議員認為，要獲得"壓倒性大多數"議員支持實在非常困難，而且縱使即時表決議案或設定辯論時限的議案獲得此等壓倒性支持，並不保證該議案在立法會的分組表決程序³下亦可獲得通過。部分其他議員不反對該建議。然而，該等議員認為不宜在現階段作出結論，因為終審法院將會進行聆訊，審理就上訴法庭對有關立法會主席決定終止《2012年立法會(修訂)條例草案》委員會審議階段辯論的司法覆核案件所作決定提出的上訴。

2.22 議事規則委員會亦察悉，對於把《議事規則》第57(4)(d)條的適用範圍延展至適用於一系列修正案及賦權立法會主席選取修正案以進行辯論及表決這兩個程序方案，不同政黨／政團的議員意見分歧。

2.23 為方便議事規則委員會進一步研究此事，立法會秘書處向議事規則委員會闡述了(a)一項藉以編配法案在全體委員會審議階段的辯論時間的擬議程序(該擬議程序將"終結辯論並即時表決"和"設定辯論時限"這兩個程序方案合併為一);以及(b)有關上文第2.22段所述兩個程序方案的進一步資料。經商議後，議事規則委員會同意應進行諮詢，收集全體議員對該3項建議的意見。

2.24 立法會秘書處在2014年6月5日向全體議員發出諮詢通告(立法會CROP 69/13-14號文件)，當中載述以下建議和資料。

² 立法會主席建議，如須設定"較高的門檻"以取得議員對處理拉布程序的普遍共識，可考慮規定在立法會動議即時表決議案或設定辯論時限的議案，必須事先在內務委員會藉"壓倒性大多數"議員表明贊成而作出確認決定。"壓倒性大多數"的門檻可以是議員人數的60%或三分之二，或議員認為恰當的另一比例。

³ 《基本法》附件二訂明，"除本法另有規定外，香港特別行政區立法會對法案和議案的表決採取下列程序：....."。換言之，除已在《基本法》其他條文訂明須採用不同表決程序的事宜外，政府提出的任何法案或議案，如獲得出席會議的全體議員的過半數票，即為通過；而立法會議員提出的任何議案、法案或修正案，須分別經兩部分出席會議議員(即功能界別選舉產生的議員和地方選區選舉產生的議員)各過半數通過。

時間編配程序 —— 藉以編配法案在全體委員會審議階段的辯論時間的程序

2.25 根據這項擬議程序，議員可動議一項時間編配議案，藉以 ——

- (a) 即時或經過一段時間後結束一項辯論；
- (b) 經過一段時間後結束數項辯論；或
- (c) 經過一段時間後結束整個全體委員會審議階段。

2.26 上述擬議程序及其理據的詳情如下 ——

由內務委員會考慮有關建議

- (a) 為在全體委員會動議一項時間編配議案而提交予內務委員會考慮的建議，須由達一定數目的議員聯名提出，並應就每名議員在任何同一場合可提出予內務委員會考慮的建議數目設定限額。
- (b) 內務委員會就在全體委員會動議一項時間編配議案所作的決定，須達到高門檻的要求(例如內務委員會全體委員的三分之二多數票)，方為通過，藉以處理少數派議員的發言權可能無法獲得充分保障的疑慮。

在立法會動議時間編配議案

- (c) 按照內務委員會的相關決定，一名議員(通常是內務委員會主席)可在全體委員會審議階段無經預告而動議一項時間編配議案。
- (d) 為確保會議過程明確有序，時間編配議案的措辭須採用訂明的格式，而有關格式會配合內務委員會所決定的各種可能出現的時間編配情況。

- (e) 時間編配議案不容修正，不容辯論，從而令議案可隨即付諸表決，不會有拉布情況出現。
- (f) 按照《基本法》附件二的規定，該議案須獲功能界別選舉產生的議員和地方選區選舉產生的議員兩部分出席議員各過半數贊成，方為通過。
- (g) 該議案如獲通過，全體委員會主席會命令有關的一項或多項辯論須在指定時限屆滿時結束。

處理大量修正案的程序

2.27 根據《議事規則》現有第57(4)(d)條，立法會主席以全體委員會主席的身份行事時，可將其認為瑣屑無聊或無意義的修正案裁定為不合乎規程。然而，到底該項限制可否應用於一系列修正案，則並不清晰。因此，即使將修正案一併考慮時，該等修正案可被視為瑣屑無聊，而且可能造成一個效果，令立法會會議程序延長至超出為議員提供有意義而真正的選擇所需的程度，但該等修正案如每一項單獨而言或有其實質目的，則立法會主席難以裁定該等修正案不合乎規程。故此，建議修訂《議事規則》第57(4)(d)條，明文規定不可動議全體委員會主席認為瑣屑無聊或無意義的一項修正案或一系列修正案。

2.28 此外，亦建議參照英國下議院⁴及加拿大眾議院⁵的相關安排，藉修訂《議事規則》以賦權立法會主席選取修正案，以在全體委員會審議階段進行辯論及表決。

⁴ 在英國下議院，議長有權選取法案或議案的修正案，以在下議院進行辯論及表決。作出選取的方式，須能帶出評論要點、防止重複及重疊，以及在一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。按照慣例，議長不會就其在個別情況下所作的決定給予理由。

⁵ 在加拿大眾議院，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。有關《會議常規》加有一項附註，訂明若某修正案或一系列修正案屬重複、瑣屑無聊或無理取鬧性質，或其作用純粹是在報告階段不必要地延長議事過程，則議長不應選取該項或該等修正案進行辯論。按照慣例，議長會將其相關決定告知議院，並說明理由。

2.29 議事規則委員會會在即將舉行的會議上考慮諮詢的結果。

立法會會議上的法定人數點算程序

2.30 因應部分議事規則委員會委員關注到，數名議員利用點算法定人數的要求⁶進行拉布，以及立法會主席建議檢討有關程序，以期更有效運用立法會的時間，議事規則委員會曾就立法會會議上的法定人數點算程序進行研究。議事規則委員會特別研究了若干建議安排，該等安排旨在——

- (a) 處理為進行拉布而不斷提出的點算法定人數要求；及
- (b) 減低立法會因沒有足夠法定人數出席會議以致有事項尚未處理完畢但卻要突然休會待續的可能性。

2.31 《基本法》第七十五條規定，"香港特別行政區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"。《議事規則》第17條就立法會及全體委員會有關會議法定人數的程序作出規定。根據《議事規則》第17(2)、(3)及(4)條，立法會主席或全體委員會主席在下述情況下必須點算在席議員人數，以確定有否足夠法定人數出席：(a)在立法會會議進行期間有人向他提出會議法定人數不足一事；及(b)在點名表決時在席議員人數顯示出席會議的人數不足法定人數。

2.32 議事規則委員會察悉，除由《議事規則》明文規定的情況外，按照一貫行事方式，在立法會會議指定開始的時間如未有足夠法定人數出席，立法會主席會指示鳴響傳召鐘最多15分鐘以召喚議員到場。立法會主席在立法會會議進行期間不會主動點算在席議員人數，以確定是否有足夠法定人數出席。

⁶ "點算法定人數要求"在本報告中指議員根據《議事規則》第17(2)或17(3)條向立法會主席或全體委員會主席提出沒有足夠法定人數出席立法會會議一事，從而啟動該兩款所訂明的程序召喚議員，以達到足夠法定人數。

2.33 議事規則委員會進行研究時曾參考多項資料，包括下述兩項 ——

- (a) 基本法起草委員會在起草《基本法》過程中就第七十五條第一款所作的商議；及
- (b) 若干海外立法機關的相關規則及行事方式。該等立法機關為英國上議院和下議院、美國眾議院和參議院、澳洲眾議院和參議院、加拿大眾議院和參議院、新加坡國會及南韓國會。

《基本法》中會議法定人數規定的適用情況及議員提出點算法定人數要求的權利

2.34 議事規則委員會察悉，《基本法》並無明文規定立法會會議須時刻維持有足夠法定人數出席。基本法起草委員會在起草《基本法》的過程中，有關的討論一直集中於法定會議人數佔全體議員人數的比例問題。相關紀錄並無顯示，基本法起草委員會曾經提出或討論過，在立法會會議進行期間是否時刻均須維持足夠法定人數在席的問題及其他相關的程序事宜。

2.35 關於海外議會的相關規則及行事方式，議事規則委員會察悉 ——

- (a) 除英國下議院和上議院外，所有曾研究的海外立法機關均受到其國家憲法所分別訂定的法定人數要求所規限；
- (b) 除英國國會外，所研究的海外立法機關均訂有一項共通的安排，就是在會議進行期間假定有足夠法定人數在席，除非進行點名表決時在席議員人數顯示沒有足夠法定人數出席會議，或直至有議員提出沒有足夠法定人數出席的規程問題為止；及
- (c) 該等海外立法機關另一項共通的安排，就是在會議進行期間，任何議員均有權提出規程問

題，指沒有足夠法定人數在席。除美國眾議院和參議院外，議員這項權利並無受到任何限制，即議員可在會議進行期間隨時提出沒有足夠法定人數在席的問題。

2.36 對於《基本法》第七十五條第一款的會議法定人數要求應否視作對立法會會議整個程序普遍適用，以及限制議員在立法會會議進行期間提出點算法定人數要求的權利是否可行，議事規則委員會並未就該等問題達成意見。

就減低立法會因沒有足夠法定人數出席會議而須休會待續的可能性所建議的安排

2.37 根據《議事規則》第17(2)及(3)條，在傳召議員到場15分鐘後如仍不足法定人數，立法會主席須宣布休會待續。為減低立法會因沒有足夠法定人數出席會議而須休會待續的可能性，議事規則委員會曾考慮下述建議安排——

- (a) 訂明較長的傳召議員到場時限；及
- (b) 容許立法會主席在傳召議員時限過後可酌情暫停會議，而非宣布休會待續。

2.38 議事規則委員會委員普遍認為，訂明較長的傳召議員到場時限可能無法有效減低立法會因沒有足夠法定人數出席會議而要突然休會待續的可能性。此外，這項措施或會導致用於傳召議員到場的時間有所增加，在這情況下，提出點算法定人數的要求反而會成為更有效的拉布策略。

2.39 關於容許立法會主席在傳召議員時限過後如仍不足法定人數可酌情暫停會議的建議，部分委員關注到，除非就此訂定清晰指引，否則立法會主席酌情作出這種決定時，反而容易招惹議員和公眾批評。

2.40 鑒於委員提出的意見和關注，議事規則委員會並未就上述建議安排達成意見。議事規則委員會將於日後的會議上繼續研究立法會會議上的法定人數點算程序。

議員屢次在立法會會議上作出極不檢點行為

2.41 《議事規則》第45(2)條賦權立法會主席、全體委員會主席或任何委員會主席可命令行為極不檢點的議員立即退席，不得繼續參與立法會或委員會的該次會議。《議事規則》並無條文處理議員屢次在立法會或委員會會議上作出極不檢點行為的情況。

2.42 由於發生了多宗議員在立法會及委員會會議上作出不檢點行為的事件，第四屆立法會的議事規則委員會曾研究，是否有需要修訂《議事規則》，針對議員屢次在立法會或委員會會議上作出極不檢點行為的情況訂立特定處分，並在研究過程中參考了英國下議院、澳洲眾議院、德國國會下議院("Bundestag")、印度國會下議院("Lok Sabha"，又稱"人民院")及南非國會的國民議會所採用的相關安排。

2.43 第四屆立法會的議事規則委員會在多次會議上進行商議後，於2012年6月決定跟進葉國謙議員當時提出的經修改建議；根據該建議，凡議員在同一任期內第二次根據《議事規則》第45(2)條被命令從立法會會議上退席，立法會可藉通過一項處分有關議員的議案禁止該名議員出席隨後一次的立法會會議。議事規則委員會要求秘書處跟進此事，包括根據葉議員的經修改建議草擬對《議事規則》的修訂建議，供第五屆立法會的議事規則委員會考慮。

2.44 為回應蔣麗芸議員及陳鑑林議員提出的要求，議事規則委員會在本報告涵蓋的期間再次研究該議題。上述兩位議員建議，應參考前香港立法局在1929年制定的《會議常規》相關條文，藉收緊《議事規則》以處理議員屢次在立法會會議上作出極不檢點行為的情況。

2.45 鑒於自第五屆立法會任期開始至今曾發生多宗事件，當中數名議員因在立法會會議上行為極不檢點(包括向行政長官和官員投擲物件)而被立法會主席着令其立即退席，不得繼續參與該等會議，議事規則委員會決定應就該議題向全體議員進行諮詢，並以立法會秘書處根據上文所述葉國謙議員的建議擬備的擬議程序作為諮詢基礎。相關諮詢通告(立法

會CROP 70/13-14號文件)已於2014年6月5日送交全體議員。
議事規則委員會會於即將舉行的會議上討論諮詢結果。

3. 檢討立法會轄下委員會的程序

3.1 在本報告涵蓋的期間，議事規則委員會曾研究以下與立法會轄下委員會的程序有關的事宜 ——

- (a) 公眾人士在委員會會議上作口頭申述的慣例；
及
- (b) 熱帶氣旋警告信號及暴雨警告信號生效期間委員會會議的安排。

公眾人士在委員會會議上作口頭申述的慣例

3.2 立法會行政管理委員會在2014年年初討論就處理立法會綜合大樓內的擾亂行為而建議的改善措施時，部分行政管理委員會委員對下述現況表示關注：在就某一議題聽取公眾意見的委員會會議上，現時並無限制一名公眾人士可在會議上作口頭申述的次數，因而令一名公眾人士可以其出席會議的不同身份多次發言。由於安排公眾人士在委員會會議上發表意見的慣例對委員會制度的運作帶來影響，行政管理委員會邀請議事規則委員會研究此事。

3.3 《議事規則》現時並無條文規管在委員會會議上聽取公眾申述意見的安排，而《內務守則》有一項條文(即第25(c)條)處理將出席或已出席委員會會議作申述的公眾人士所提交的意見書。各委員會主席手冊就邀請公眾人士提交意見、團體代表的發言次序及發言時限等事項訂明若干指引。

3.4 議事規則委員會察悉，現行慣例是公眾人士應立法會轄下委員會邀請就某特定議題向委員會提出意見時，可以個人身份或以某團體代表的身份登記，向委員會作口頭申述。每名已登記的公眾人士只可作一次口頭申述，但可在委員會會議的討論過程中應議員的提問而再次發言。所有口頭申述的時限相同，而有關時限由委員會主席決定。

3.5 議事規則委員會亦察悉，個別公眾人士要求以不同身份作多於一次口頭申述的情況不算頻繁，大部分該類要求都是在相關的委員會會議上提出。提出這類要求的理由，通常是因為已登記作口頭申述的公眾人士因無法預見的情況而未能出席會議，因而須委託另一名出席會議的公眾人士代為作出口頭申述。由於《內務守則》或委員會主席手冊均沒有相關指引，有關主席會按個別情況逐一考慮該等要求。部分要求獲得接納，但部分要求則遭拒絕。

3.6 經討論後，議事規則委員會原則上同意，在為就某一議題聽取公眾意見而舉行的委員會會議上，每名公眾人士只可在會議上作一次口頭申述，而委員會主席應繼續享有酌情權，可靈活處理特殊要求。為確保不同委員會的處理方法趨於貫徹一致，議事規則委員會認為應在各份委員會主席手冊中訂明適當的指引。

3.7 就此方面，議事規則委員會察悉，有一項趨勢是越來越多公眾人士會因應個別議題成立團體或關注組，藉以在委員會會議上作口頭申述。部分委員關注到，某些出席委員會會議的團體代表所屬機構／小組的名稱帶有不雅或令人反感的含義，而容許使用這類名稱的做法並不理想，因為該等名稱會記錄在有關委員會的文件和紀錄當中。議事規則委員會同意研究此事。

熱帶氣旋警告信號及暴雨警告信號生效期間委員會會議的安排

3.8 《內務守則》第28條就熱帶氣旋警告信號及暴雨警告信號生效期間委員會會議的安排作出規定。議事規則委員會曾檢討該守則的條文，並同意應對守則作出修訂，確保條文內容清晰明確，並使之與香港天文台現時的用語一致。議事規則委員會會在適當時候向內務委員會提交有關建議。

4. 查閱立法機關的文件及紀錄

4.1 自立法會秘書處(當時稱為立法局秘書處)於1994年成立以來，秘書處一直接受並處理有關查閱由秘書處保管的立法機關文件及紀錄的要求。立法機關的文件及紀錄，就是與立法機關履行其憲制職能相關或因而產生的文件及紀錄。該等文件及紀錄可大致分為公開或封存兩類，當中大部分屬公開性質，公眾可在立法會網站、立法會圖書館及立法會檔案館查閱該等文件及紀錄。索取立法機關的封存文件及紀錄的要求當時按個別情況逐一處理，但某些已解散的委員會(例如專責委員會)的封存文件及紀錄則不會提供予公眾查閱。

4.2 為將有關安排正規化和優化，秘書處按照立法會行政管理委員會的指示，就正式的公開資料政策擬備了詳細建議，並曾進行諮詢，以徵詢議員和公眾人士的意見。秘書處在2013年4月以問卷調查及簡報會的形式諮詢全體議員，並舉行共8場簡報會，向議員及其職員解釋擬議政策及相關事宜。共有65位議員填妥並交回問卷，他們普遍支持有關建議。

4.3 在取得大部分議員的意見後，公眾諮詢工作於2013年7月至9月進行，並邀請市民填寫登載於立法會網站的問卷。秘書處又聯絡香港新聞行政人員協會、香港記者協會和香港外國記者會，以及21間大專院校及專業／關注團體，了解他們對擬議政策的意見，並於2013年8月23日和9月6日為傳媒及學者分別舉辦兩場簡報會。就從收回的問卷收集所得的意見及在簡報會上提出的意見而言，大部分意見皆普遍支持有關建議。

4.4 立法會行政管理委員會察悉，雖然是否公開立法會行政管理委員會掌管的封存文件及紀錄(即立法會行政管理委員會及秘書處的文件及紀錄)由立法會行政管理委員會決定，但立法會作為立法機關，享有若干其專屬的特權，包括

決定立法機關的文件及紀錄是否及如何提供予公眾參閱⁷。故此，必須獲得立法會授權，方可公開立法機關的文件及紀錄。此外，實施最長封存期及解封覆檢會對立法會及委員會制度的運作造成影響。立法會行政管理委員會因此邀請議事規則委員會研究應如何徵求立法會授權，以期於2014年4月前取得立法會授權。

4.5 議事規則委員會曾討論可如何徵求立法會授權及相關的事宜。議事規則委員會察悉，大部分公開的文件及紀錄均已提供予公眾查閱。至於封存的文件及紀錄(包括為閉門會議或申訴制度而擬備或與之相關而其原意並非讓公眾閱覽的文件及紀錄)，並非全部均為保密資料，即歸類為"限閱"或"機密"的文件及紀錄。根據過往的公開資料安排，封存文件及紀錄會一直處於封存狀態，除非有公眾人士提出查閱要求，而有關文件及紀錄又不屬任何獲豁免類別。由於文件及紀錄的敏感程度會隨時日流逝而逐漸減退，故此，除非屬法律禁止披露的文件及紀錄，否則任何文件及紀錄都不應永遠封存。就此方面，在較早時進行的諮詢工作中，大部分議員的意見如下：

- (a) 除非法律禁止披露，否則保密文件及紀錄的最長封存期應為50年。該等文件及紀錄須於25年內對照**附錄III**所載的獲豁免類別進行解封覆檢。經解封覆檢後仍維持保密的文件及紀錄須最少每4年再覆檢一次，直至該等文件及紀錄可予以公開或其封存期屆滿為止(兩者以較早者為準)；及

⁷ 該等特權的依據來自普通法。可參閱英國最高法院就 R v Chaytor and others [2010年]UKSC 52一案中所作裁決。在梁國雄訴立法會主席及另一人，未經彙報，CACV 123/2012(日期為2013年2月1日)一案中，香港上訴法庭確認立法會享有相若的特權。關於英國國會在披露議會資料方面享有的特權，可參閱英國資訊專員公署(Information Commissioner's Office)就《資訊自由法令》(Freedom of Information Act)第34條擬備的資料摘要第14至21段，網址為http://ico.org.uk/~media/documents/library/Freedom_of_Information/Detailed_specialist_guides/section_34_parliamentary_privilege.ashx [在2014年3月11日閱覽]。

加拿大國會亦在披露其資料方面享有相若的特權。可參閱由J.P. Joseph Maingot, Q.C.撰寫的Parliamentary Privilege in Canada (第二版)，1997年，第8章。

- (b) 非保密文件及紀錄的最長封存期應為20年，惟須進行覆檢，以確保法律並無禁止披露該等文件及紀錄。

4.6 雖然是否及如何提供立法機關的文件及紀錄以供查閱，由立法會決定，但立法會根本不可能就查閱每份封存文件及紀錄逐一作出決定。因此，議事規則委員會認為立法會有必要委任一個適當的權力機關，代表立法會在查閱文件及紀錄方面作決定。議事規則委員會察悉，在英國、加拿大、澳洲、德國及美國國會，就讓公眾查閱封存的國會文件及紀錄進行覆檢及作出決定的權力通常歸屬於議長或秘書，因為兩者均獲所屬國會授予確保議院事務有秩序地進行的職責。

4.7 議事規則委員會曾考慮，有關工作可否轉授予立法會主席或立法會秘書，因為根據現行《議事規則》，立法會主席及立法會秘書在保管立法機關的文件及紀錄，以及將該等文件及紀錄提供予公眾參閱方面，皆擔當一定角色。然而，在較早時為徵詢議員及公眾意見而進行的諮詢工作中，所接獲的普遍意見是，有關查閱某份文件或紀錄的事宜，不應由某人單獨決定，而應由立法會行政管理委員會或一個由來自不同黨派議員組成的委員會決定。儘管如此，在關乎是否公開立法機關某份文件或紀錄的問題上，立法會行政管理委員會無權代立法會決定，亦不可獲賦予這項權力。因此，立法會有必要委任一個委員會，就查閱文件及紀錄和相關事宜作出決定，並指派立法會秘書進行解封覆檢、處理查閱文件及紀錄的要求，以及履行其他相關職責。

4.8 因應上文所述的考慮因素，議事規則委員會建議修訂《議事規則》，以附表形式述明文件及紀錄的查閱政策，並在《議事規則》加入新條文，以成立一個委員會專責處理此事，同時授權立法會秘書執行該政策。

4.9 議事規則委員會建議，由立法會委任成立負責履行此項工作的委員會應命名為"查閱立法機關文件及紀錄事宜委員會"(下稱"該委員會")。該委員會的成員組合和人數應以立法會行政管理委員會為藍本。為使立法會主席在根據《議事規則》規管公眾查閱呈交立法會的文件及紀錄方面的角色

獲得適當肯定，應由立法會主席出任該委員會的當然主席。該擬議成立的委員會應具下列職能：

- (a) 決定將立法機關文件或紀錄在其於立法機關文件及紀錄查閱政策所訂明的最長封存期屆滿之前提早公開；
- (b) 制訂實施上述政策的指引；
- (c) 考慮任何就立法會秘書拒絕提供封存的立法機關文件或紀錄而提出的反對；及
- (d) 考慮與上述政策相關或由該政策引起的任何其他事宜。

4.10 議事規則委員會並建議，該委員會的會議法定人數、會議、表決及匯報規定應依循議事規則委員會的做法(惟須作出所需修改)，因為該委員會亦會處理立法會及立法會行政管理委員會的行事方式及程序，而後者會決定是否公開其掌管的封存文件及紀錄。

4.11 議事規則委員會於2014年2月28日就上述建議及對《議事規則》提出的相關修訂建議諮詢內務委員會。內務委員會支持議事規則委員會的建議，包括《議事規則》的擬議修訂。《議事規則》的擬議修訂在2014年3月19日的立法會會議上獲得通過。該委員會在2014年5月20日舉行首次會議。

5. 對《議事規則》第83(5)條作出修訂以配合新《公司條例》(第622章)的實施

5.1 《議事規則》第83條訂明立法會議員登記個人利益的條文。《議事規則》第83(5)條列出議員須登記的8類個人利益，當中包括第83(5)(a)及(h)條的"受薪董事職位"及"股份"。

5.2 政府當局於2006年年中全面重寫《公司條例》(第32章)，並於2011年1月向立法會提交《公司條例草案》，以革新影響香港現存公司運作的條文。《公司條例草案》於2012年7月12日獲立法會通過，並於2012年8月10日刊登憲報。《2013年〈公司條例〉(生效日期)公告》指明2014年3月3日為新《公司條例》(第622章)的大部分條文的生效日期。

5.3 新《公司條例》(第622章)採取另一草擬方式界定"附屬公司"及"控權公司"，但沒有改變它們的涵義。新《公司條例》(第622章)首先於第13條界定"控權公司"的涵義，然後於第15條藉提述"控權公司"一詞界定"附屬公司"的涵義。為配合新《公司條例》(第622章)實施，議員個人利益監察委員會建議修訂《議事規則》第83(5)(a)條，內容如下——

"公共或私營公司的受薪董事職位，以及如有關公司屬有一間《公司條例》(第32章)(第622章)第2(4)條第13條所指的另一間公司的附屬公司控權公司，亦包括指該另一間控權公司的名稱；"。

5.4 新《公司條例》(第622章)就所有本地公司訂明有關改行強制無面值制度的條文。新《公司條例》(第622章)第135條訂明公司股份沒有面值，此條適用於在新《公司條例》(第622章)的生效日期前或後發行的股份。由於廢除所有香港公司的股份面值的措施，將於新《公司條例》(第622章)生效時立即實施，議員個人利益監察委員會建議修訂《議事規則》第83(5)(h)條(該規則包含對"面值"一詞的提述)，內容如下——

"公司或其他團體的名稱，如據議員所知，其本人，或連同其配偶或未成年子女，或代表其配偶或未成

年子女持有該公司或團體的股份的實益權益，而該等股份的面值數目超過該公司或團體已發行股本股份總數的百分之一者"。

5.5 議事規則委員會研究此事後，支持對《議事規則》第83(5)(a)及(h)條提出的修訂建議。在獲得內務委員會支持下，議員個人利益監察委員主席在2014年1月8日的立法會會議上就上述修訂建議動議議案。議案獲得通過，而對第83(5)條作出的修訂已於2014年3月3日起生效。

6. 鳴謝

6.1 各立法會議員對議事規則委員會的工作給予支持及提出寶貴意見，議事規則委員會委員謹此致謝。

附錄I

議事規則委員會委員名單

主席	譚耀宗議員, GBS, JP
副主席	梁家傑議員, SC
委員	何俊仁議員 李卓人議員 張宇人議員, SBS, JP 梁美芬議員, SBS, JP 黃國健議員, SBS 葉國謙議員, GBS, JP 葉劉淑儀議員, GBS, JP 謝偉俊議員, JP 黃毓民議員 郭榮鏗議員 (合共： 12位議員)
秘書	薛鳳鳴女士
法律顧問	張炳鑫先生(至2014年4月30日止) 林秉文先生(自2014年5月2日起)

附錄II

議事規則委員會

在2013年10月至2014年6月期間研究的事項一覽表

項目	事項	相關規則	進展／備註
1	就附屬法例提出的議員議案無法在審議期屆滿前獲得處理的問題	《議事規則》第18(1)條	經考慮政府當局就此事所作的回應後，議事規則委員會認為在現階段無須再進一步研究此事。
2	就不擬具立法效力的議案動議"修正案的修正案"	《內務守則》第17條	內務委員會在2014年1月24日的會議上通過議事規則委員會就修訂《內務守則》第17條提出的建議。議員不得就不擬具立法效力議案動議"修正案的修正案"的新安排由2014年2月19日的立法會會議開始實施。
3	議員在立法會會議進行期間展示物件	-	議事規則委員會委員對此事意見分歧。委員的意見已轉告立法會主席，以供立法會主席考慮。
4	處理拉布的程序方案	《議事規則》第57(4)(d)條	議事規則委員會進行了一項諮詢，徵詢全體議員對處理拉布的3個程序方案的意見，該等方案包括一項藉以編配法案在全體委員會審議階段的辯論時間的擬議程序，以及兩項藉以處理就法案提出大量修正案的建議。議事規則委員會將於即將舉行的會議上討論諮詢結果。

項目	事項	相關規則	進展／備註
5	立法會會議上的法定人數點算程序	《基本法》第七十五條第(一)款及《議事規則》第17條	對於《基本法》第七十五條第一款的會議法定人數要求應否視作對立法會會議整個程序普遍適用，以及限制議員在立法會會議進行期間提出點算法定人數要求的權利是否可行，議事規則委員會並未就該等問題達成意見。議事規則委員會將於日後的會議上繼續研究與立法會會議上的法定人數點算程序相關的事宜。
6	議員屢次在立法會會議上作出極不檢點行為	-	議事規則委員會進行了一項諮詢，徵詢全體議員對下述事宜的意見：是否有需要在《議事規則》內訂立特定的處分，以處理議員屢次在立法會會議上作出極不檢點行為的情況；以及為處理議員屢次在立法會會議上作出極不檢點行為而建議的一項訂有特定處分的程序。議事規則委員會將於即將舉行的會議上討論諮詢結果。
7	公眾人士在委員會會議上作口頭申述的慣例	-	議事規則委員會原則上同意，在為就某一議題聽取公眾意見而舉行的委員會會議上，每名公眾人士只可在會議上作一次口頭申述，而委員會主席應繼續享有酌情權，可靈活處理特殊要求。議事規則委員會認為應在各份委員會主席手冊中訂明適當的指引。議事規則委員會會進一步研究與在委員會會議上聽取公眾意見的做法相關的其他事宜。

項目	事項	相關規則	進展／備註
8	熱帶氣旋警告信號及暴雨警告信號生效期間委員會會議的安排	《內務守則》第28條	議事規則委員會同意修訂《內務守則》第28條，確保條文內容清晰明確，並與香港天文台現時的用語一致。議事規則委員會會在適當時候向內務委員會提交有關建議。
9	查閱立法機關的文件及紀錄	《議事規則》第6(5A)及74A條	內務委員會於2014年2月28日通過議事規則委員會的多項建議，包括修訂《議事規則》的建議。《議事規則》的擬議修訂在2014年3月19日的立法會會議上獲得通過。
10	對《議事規則》第83(5)條作出修訂以配合新《公司條例》(第622章)的實施	《議事規則》第83(5)條	議事規則委員會支持議員個人利益監察委員會就《議事規則》第83(5)條提出的修訂建議。在獲得內務委員會支持下，議員個人利益監察委員會主席在2014年1月8日的立法會會議上動議議案，以修訂《議事規則》第83(5)條。議案在上述立法會會議上獲得通過，而對第83(5)條作出的修訂已於2014年3月3日起生效。

附錄III**立法機關文件及紀錄的獲豁免類別**

若要求索取的文件及紀錄屬於下列獲豁免類別，可拒絕提供有關文件及紀錄予公眾查閱。若披露獲豁免類別的資料所產生的公眾利益超逾可能造成的傷害及損害，可在情況許可下，讓公眾查閱該等文件及紀錄，除非法例禁止披露有關文件及紀錄。

- (a) 適用於香港的成文法或普通法所禁止披露的文件或紀錄；
- (b) 與執法、法律訴訟程序及法律專業特權有關的文件或紀錄，如披露該等文件或紀錄會傷害或損害執法、司法、正在進行或可能會進行的任何法律訴訟程序或有關各方；
- (c) 為他人持有或由他人提供並有明確的理解為在未經其同意下不得披露的文件或紀錄；
- (d) 與個別申訴個案有關的文件或紀錄；
- (e) 與立法機關及獲立法機關授權行使《立法會(權力及特權)條例》(第382章)第9(2)條所賦予權力的委員會有關的文件或紀錄，以及與受覆檢規定約束的調查委員會有關的文件或紀錄，如過早披露有關文件或紀錄會對有關各方造成傷害或損害，或妨礙此等委員會或其後的委員會的運作；
- (f) 與立法機關及其委員會正在進行的工作、商業敏感資料、研究、統計、數據及預定出版物有關的文件或紀錄，如過早披露有關文件或紀錄會造成誤導或不公平情況，或引致獲得不當的得益或利益；
- (g) 議員與秘書處之間在保密情況下取得或傳遞的文件或紀錄；及
- (h) 如供查閱會不利於保存的文件或紀錄。