

# “拉布”戰與“剪布”權

## ——論香港立法會主席的擴權及其影響

王博聞\*

香港輿論中所稱的“拉布”，英文名稱為 Filibuster，中文正式譯名一般為“冗長辯論”。採用這種拖延策略者大都屬於議會裏的少數派議員，利用立法會議事規則所賦予議員的權利，提出過多的修訂建議；並在議案辯論期間，以冗長發言“騎劫”議案的表決程序，導致法案遲遲不能進入投票階段。相對而言，立法會主席“終止辯論”就被媒體稱為“剪布”。<sup>1</sup> 香港本地輿論認為“拉布”的問題只集中在立法會議事規則與程序本身，而對“拉布”的批評也就集中在“浪費公帑”和“阻礙施政”這兩個直接導致的結果之上。<sup>2</sup>

現有對香港特區立法會“拉布”戰的規範性的比較研究已經比較完善。<sup>3</sup> 不過，本文試圖擴展討論的範圍，從香港特區立法會冗長辯論入手，探討香港憲制變遷，並嘗試提出可能的建議。更廣泛的視域中，在回歸前和早期對《香港基本法》“行政主導”的第一波研究浪潮，和回歸後長期對“人大釋法”和香港司法審查的第二波研究浪潮之後，面對香港政治的現實與法學界的研究狀況，不僅關心香港憲制發展的論者應當將研究眼光投入到香港立法機構上來、發現香港特區立法會的憲制作用；而且關心憲法實施的學人，也應加強對香港憲制發展理論與實踐問題的探討，推進中國憲法研究領域的拓展。近期立法會否決有關修改香港特區行政長官產生辦法的議案的現實，進一步啟示我們需要重新審視立法會的憲制作用。

本文分為以下四個部分：第一部分將簡要述評香港特區立法會歷次“拉布”戰，比較歷次冗長辯論的特徵。第二部分從規範意義上討論立法會主席的“剪

布”行為的合法律性爭議，包括司法機構的觀點。第三部分探討立法會主席擁有“剪布”權對憲制的消極影響。最後結論是一個可能的建議。

### 一、香港立法會歷次“拉布”戰述評

2014年6月4日，香港特別行政區立法會審議2014年度《香港政府財政預算案》進入第14天，經過最後的合併辯論後，出席的41位議員，36人贊成、3人反對及1人棄權，三讀通過《2014年撥款條例草案》，否決了1,192項修正案。<sup>4</sup> 那麼所謂“拉布”是怎麼一回事？這種香港特區立法會的實踐又反映出怎樣的憲制問題？

#### （一）立法會的歷次冗長辯論

至2014年為止，香港特區立法會的冗長辯論，也就是所謂“拉布”戰，共發生過7次。

第一次冗長辯論發生在1999年3月10日，立法會恢復二讀特區政府提出的法案《區議會條例草案》。該法案經過三個月的審議在1999年3月10日下午約4時恢復二讀，而經過一通宵的相關辯論，次日上午7時才三讀通過。<sup>5</sup> 民主黨議員李永達等少數議員積極發言，提出16項修正案並在全體委員會審議階段多次發言；而會議進行中共舉行35次記名表決。

第二次冗長辯論是在1999年12月1日。立法會會議二讀審議《提供市政服務(重組)條例草案》。當晚，各派別代表都已經發言，但支持政府該項法案的

\* 清華大學法學院碩士研究生

建制派議員不足以通過草案。民建聯的譚耀宗、曾鈺成發言，引來反對派議員反駁，其他親建制派議員也陸續加入發言，使會議拖延到晚上10時33分休會。翌日復會表決草案時，在出席的58位議員中，贊成議案者36人，反對者21人，議案獲得通過，市政局和區域市政局解散。<sup>6</sup>

第三次冗長辯論是在立法會財務委員會範圍內發生的，由2009年12月18日開始，再在2010年1月8、15及16日續會討論。1月8日，整個委員會會議一共提問了64條問題，當中泛民的提問佔了約7成，結果會議到當日晚上10時45分的規定最後時限，仍未能進行表決。<sup>7</sup>經過長達15輪逾170次提問，財務委員會正式通過撥款申請。政府興建廣深港高速鐵路香港段的撥款申請在立法會財委會總的討論時間約24小時。

第四次冗長辯論發生在2012年5月2日，由人民力量2名立法會議員黃毓民及陳偉業發動，社民連梁國雄等參與於議案《2012年立法會(修訂)條例草案》中，聯合提交厚達2,464頁、共1306條的修訂拖延表決。該法案共辯論三星期未有結果。5月17日凌晨4時許，工商專業聯盟議員黃宜弘提議終止辯論並開始表決，立法會主席曾鈺成引用《議事規則》第92條決定“剪布”，隨即決定暫停會議，宣布在早上9時復會，繼續辯論至同日中午，結束歷時100小時23分鐘的冗長辯論。6月1日晚上立法會在無記名投票下以過半數議員舉手贊成，三讀通過該法案。<sup>8</sup>

第五次冗長辯論是2012年10月26日，立法會財務委員會審議“長者生活津貼”議題時，社民連梁國雄一人發起冗長辯論，爭取要政府撤銷“長者生活津貼”的資產審查規定。但在12月7日政府突然大幅修改原先要求超過25億元的撥款文件，只申請撥款2,300萬元讓社會福利署開設職位處理長者生活津貼，所以梁國雄之前遞交達302項的修訂全部作廢。後12月7日以24票贊成、3票反對及3票棄權通過長者生活津貼涉及人手的開支撥款。<sup>9</sup>此次冗長辯論，財務委員會開會次數7次歷時約30小時共提出約600項動議，尚有113項動議未處理。<sup>10</sup>

第六次冗長辯論是2013年4月24日開始，由黃毓民、陳偉業、陳志全和梁國雄所謂“拉布四子”合

力發動，提交710項修正案，目的是拖延審議《2013年撥款條例草案》，從而迫令政府就“全民退休保障”展開諮詢時間表以及“向每名成年市民派發現金一萬元”。<sup>11</sup>立法會主席曾鈺成將修正案合併為148項辯論，冗長辯論前後歷時近三星期。最終在5月13日曾鈺成宣布“剪布”安排，引用《香港基本法》第72條第1項和《立法會議事規則》第92條，宣布議員必須在5月14日下午終止辯論及就700項修正案進行表決，結束歷時11日、為時約70小時的預算案冗長辯論。<sup>12</sup>法案最後在5月21日以38票支持、16票反對及1票棄權下正式通過三讀。<sup>13</sup>

第七次冗長辯論在本節開頭已經有所敘述，在此不贅。

## (二) 立法會歷次冗長辯論比較與特徵

根據以上敘述，本文嘗試具體比較香港特別行政區立法會歷次冗長辯論的相關情況，以發生次序為序，總結列舉歷次“拉布”戰發生時間、持續時長、針對法案、修正數量、使用派別和結束方式。

從表1中，至少可以總結得出香港特區立法會歷次冗長辯論的五個變化趨勢特徵：第一，使用派別越來越集中。一般來說，使用“拉布”策略的派別都是議會中的少數派，7次冗長辯論中，有6次都是反對派人士使用；而建制派使用該策略的時間已經遠在15年以前。第二，冗長辯論發生越來越頻繁。7次冗長辯論中有5次都是發生在近5年，所謂“拉布”的冗長辯論策略可能已經成為香港特區立法會中反對派人士的常用策略了。第三，每次“拉布”持續時間越來越長。從統計表格可以看出，第一、二次冗長辯論與近5年的5次。第四，修正案越來越多。與上一點相類似，第一次冗長辯論與近5年的5次，第四次、第七次修正數量是第一次的將近1,000倍。

最後一點也是最重要的一點，各次冗長辯論性質有些簡單有些複雜，而結束方式不同是最主要的區別。在這7次冗長辯論中，第一、二、三、五、七次都是“拉布”拉完結束，辯論自然終結並付表決；而第四次和第六次，則是立法會主席設定辯論終止時間和議程(香港媒體稱為“剪布”)，立法會主席主動終止辯論並付表決。然而，在香港特區立法會第四次冗

長辯論中，議員黃毓民直斥曾鈺成閹割立法會權力及議員言論自由。<sup>14</sup> 亦即議員認為立法會主席的“剪布”，反而可能在一定意義上激發了少數反對派議員“拉布”的動力；同時，相對於一般經常發生的“拉

布”，反而可能具有更為深刻的影響。這樣來看，冗長辯論的發生範圍並不能實質性地區分性質<sup>15</sup>，不同的結束方式才是區分“拉布”性質的標誌。

表 1 香港特區立法會歷次冗長辯論具體比較

次序	發生時間	發生範圍	持續時長	針對法案	修正數量	使用派別	結束方式
1	10/03/1999-11/03/1999	立法會會議	10 晚至 11 日晨	《區議會條例草案》	16 條修正案	反對派 (民主黨)	辯論自然終結
2	01/12/1999-02/12/1999	立法會會議	12 月 1 日晚	《提供市政服務(重組)條例草案》	N/A	建制派 (民建聯)	辯論自然終結
3	18/12/2009 ; 08,15-16/01/2010	立法會財務委員會	約 24 小時	政府對興建廣深港高速鐵路香港段 669 億港元的撥款申請	15 輪逾 170 次提問	反對派	辯論自然終結
4	02/05/2012-01/06/2012	立法會會議	100 小時 23 分鐘	《立法會議席出缺安排議案》	1,306 條修正案	反對派 (黃毓民、陳偉業、梁國雄)	立法會主席終止辯論
5	26/10/2012-07/12/2012	立法會財務委員會	約 30 小時	長者生活津貼	約 600 項動議	反對派 (梁國雄)	辯論自然終結
6	24/04/2013-21/05/2013	立法會會議	約 90 小時	《2013 年撥款條例草案》	710 條修正案	反對派(黃毓民、陳偉業、陳志全、梁國雄)	立法會主席終止辯論
7	09/04/2014-04/06/2014	立法會會議	150 小時	《2014 年撥款條例草案》	1,192 條修正案	反對派	辯論自然終結

## 二、“剪布”與立法會主席的職權

經過第一部分的總結，發現香港特區立法會“拉布”戰愈演愈烈的問題，討論的視角可以轉化為：針對“拉布”的立法會主席的“剪布”是甚麼樣性質的權能？是否有法律上的依據？可能帶來怎樣的影響？

### (一) “拉布”的規範依據與問題

香港特區立法會冗長辯論的規範依據在於，《立法會議事規則》第 34 條第 3 項“議案修正案的辯論方式”是逐項辯論發言：“議員動議修正案後，立法會主席或全體委員會主席即須提出議案予以修正的待議議題，議員隨即可就該議題進行辯論。”而同時，根據《立法會議事規則》第 39 條，議員不得隨意打斷其他議員的發言：“議員不得打斷其他議員的發言(a)除非起立要求就規程問題發言；遇此情況，正在發言的議員須坐下，而打斷其發言的議員須指出其認為應注意的問題，並將該問題交由立法會主席或全體委員會主席決定；或(b)除非要求澄清正在發言的議員在其發

言中提出的某項事宜，而正在發言的議員願意退讓並坐下，擬插言的議員又獲得立法會主席或全體委員會主席叫喚。”

香港特區立法會 7 次冗長辯論中遇到的問題是“拉布”議案的提出如何限制。《香港基本法》第 74 條規定：“香港特別行政區立法會議員根據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。”這條規定的要點是：①凡涉及公共開支、政治體制、政府運作的法案只能由政府提出。②只有不涉及政府政策的法案可由議員提出。③涉及政府政策，但不涉及以上三類法案者，可由議員提出，但事先須得到行政長官書面同意。“根據這條規定反對派議員根本無權提出政府重組的修訂案和議員出缺安排修訂案。這是基本法早已設定的防範措施。”<sup>16</sup> 或者反過來說，根據《香港基本法》第 74 條，立法會議員無權提出涉及公共開支的法案修正案，因此，立法會議員對政府撥款條例草案提修正案的作法明顯違

反基本法，應予禁止。<sup>17</sup>

但是這只能解決第二次和第四次冗長辯論的問題。比如第六次冗長辯論，根據的是《香港基本法》第73條，立法會的權力就是制衡行政分支，包括該條第2項“根據政府的提案，審核、通過財政預算”，議員沒有提出關於公共支出的議案，但立法會可以逐條“審核”、修正政府預算，在這個意義上黃毓民才“直斥曾鈺成闖割立法會權力及議員言論自由”。

## (二) “剪布”權的合法性

接下來問題就變成，立法會主席曾鈺成行使辯論終止權力的“剪布”行為性質和規範依據。在第四次《立法會議席出缺安排議案》辯論和第六次《2013年撥款條例草案》預算辯論中，立法會主席曾鈺成首次運用《立法會議事規則》第92條，二次運用《香港基本法》第72條第1項和《立法會議事規則》第92條，行使辯論終結權力。《香港基本法》第72條第1項規定：“香港特別行政區立法會主席行使下列職權：(一)主持會議；”《立法會議事規則》第92條規定“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。”在未明確規定的情況下，曾鈺成的行為很有可能使得立法會主席在辯論中擁有了“辯論終結權力”；更重要的是立法會主席的“剪布”權還是一種“法無明文”的權能。

面對香港特區立法會的冗長辯論，立法會主席的“剪布”當然毋庸置疑地具有合理性。原因在於，對於行政效率來說，以“拉布”策略拖延議案進程的直接後果是耗費時間，進而導致“浪費公帑”和“阻礙施政”。根據媒體報導，立法會行政管理委員會依照慣例每年獲政府撥款逾6億港元，簡單換算，即議會每月開支約為港幣5,000萬元，“拉布”一個月就損失港幣5,000萬元。<sup>18</sup>“拉布”戰實質上影響了立法會整個的會議進程，阻礙政府的其他議案的審議，從而增加政府的開支以及經濟的發展。“例如，已獲立法會工務小組通過的香港瑪麗醫院重建工程第一期專案，有可能因為‘拉布’行為而推遲。……錯過標書有效期，便要重新招標。原訂需10年才完成重建瑪麗

醫院，但若因此受阻，將會影響社會服務。”<sup>19</sup>

根據香港特區立法會“拉布”戰的情況，減少無效討論時間的合理性是普遍獲得承認的。那麼反過來說，立法會之中需要有一定的程序控制機制，也就是控制時間的必要性。然而，從合法性的角度，“控制時間的必要性”換一種說法就是使“控制時間機制”合法的必要性。因此，立法會主席的“剪布”行為並不在其合理性問題，而是合法性問題；也就是說，立法會主席這種“法無明文”的“剪布”權，到底是“法無明文即允許”還是“法無明文即禁止”？

## (三) 司法機構對立法會主席“剪布”的觀點

行政機構認為“反對派的拉布行為，指這是議員之間的事，而立法會議事規則是由立法會議員共同制訂的。”<sup>20</sup>比較起來，由於2012年5月梁國雄針對第四次冗長辯論中立法會主席曾鈺成的“剪布”，就議席出缺條例草案中止辯論向香港高等法院提出司法覆核申請，故得以知悉司法機構對於“剪布”的觀點。高等法院原訟庭法官林文翰2012年5月25日做出一審判決，並負責撰寫判決理由。<sup>21</sup>林文翰法官處理的問題主要有兩個：第一，立法會辯論中對修正案的辯論發言是否是議員的憲法權利？第二，立法會主席曾鈺成2012年5月17日的“剪布”可否被司法覆核？

林文翰法官對這兩個問題的答案都是否定的。首先，《香港基本法》第73條規定的立法會行使“根據本法規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律”的職權，不是立法會議員的憲法權利，而是屬於議會的集體職權。其次，立法會主席的限制合理。在判決書中林文翰法官引用了會議記錄：議會辯論已進行了36.5個小時，其間經歷了兩次流會，黃毓民議員發言20次，陳偉業議員發言28次，梁國雄議員發言27次，曾鈺成主席指出發言離題達75次；即使在“剪布”後，主席曾鈺成仍允許繼續辯論多3小時。最後，對於立法會主席能否引用《立法會議事規則》第92條的規定終結辯論，林文翰法官認為司法機構不宜在議事階段介入議會範圍內的事務。因此“剪布”不能被司法覆核。<sup>22</sup>

在上述案件判決之後，梁國雄一方上訴至香港特

區最高法院，終審法院於 2014 年 9 月 29 日做出最終判決，一致裁定駁回上訴。<sup>23</sup> 最高法院判決調整了說理的重心——本來在高等法院林文瀚法官那裏只用了極少篇幅討論的權力歸屬問題，擴展到了全篇，並且被拆分成兩項爭議：第一，在《香港基本法》和《立法會議事規則》之下，立法會主席在立法程序期間作出的決定，在何種情況下可以被司法覆核？第二，根據第一項爭議，立法會主席於 2012 年 5 月 17 日，宣稱以《香港基本法》第 72 條第 1 項及《立法會議事規則》第 92 條規則為依據，決定“剪布”可否被司法覆核？

終審法院區分了確權與權力行使兩種情況，從而對這兩個問題作出了否定回答。邏輯上，終審法院認為擁有某項權力、特權或豁免權，與某項權力、特權或豁免權的行使方式，可以區分；而由於權力分立的原則，和普通法中不干預的原則傳統，司法機構不能夠干預其他分支的權力行使。因此對於第一項爭議，終審法院根據《香港基本法》規定的香港憲制權力分立規則和公共政策的原因，只會行使司法管轄權以裁定立法會或其主席是否擁有某項權力、特權或豁免權。進而對於第二項爭議，終審法院延續高等法院林文瀚法官的說理，認為上訴人所稱《香港基本法》第 73 條不得適用本案；至於立法會主席“對辯論設定限制和終結辯論”的權力，固有或附帶於立法會主席在《香港基本法》第 72 條第 1 項下“主持會議”的權力。不過至於立法會主席有否恰當地行使權力，或主席的決定是否構成未經授權地訂立議事規則等問題，均非由法院考慮的立法會內部權力行使問題。

與林文瀚法官不判斷“剪布”權的性質不同，終審法院認為立法會主席擁有辯論終結權力，但是司法機構不能對權力的行使方式作出判斷。香港特區法院的判決說理有其依據，也無可厚非，但問題是：立法會主席事實上擁有“法無明文”的“剪布”權之後，這種權力的行使方式是否會產生某些消極影響來否定、抵消、異化它原本的合理性？而這一點則不能只從立法機構本身來看，下文將試圖從香港憲制發展的整體圖景中分析這一問題。

### 三、立法會主席擁有“剪布”權的消極影響

對於“拉布”的認識，學界認為是立法會擴權趨勢的一種表現，可能會影響到香港“行政主導”的穩定；然而對於“剪布”的判斷，基本上等同於“剪布的合理性”意義上的判斷，沒有與《香港基本法》所確定的香港政制聯繫起來。<sup>24</sup> 本文並不主張立法會主席擁有“剪布”權是立法會現今一切問題的原因，而是強調立法會主席擴權對於香港憲制架構問題的加劇作用：如果明確立法會主席的“剪布”權，對於立法會擴權的政治發展是加劇還是節制？對於香港憲制的變化與影響是積極還是消極？

本文的觀點是，如果任由立法會主席事實上擁有辯論終結的“剪布”權，那麼可能出現的消極影響主要有三點：加強立法會主席職位的重要性、加劇立法會內部派別差異、強化立法會擴權趨勢。

#### (一) 加強立法會主席職位的重要性

本來，根據《香港基本法》第 72 條，立法會主席的職權主要是程序性權力，比如主持會議等；其中較為實質性的第 2 是一般意義上的議程設置權，第 4 項是一種非常規狀態下的議事協調功能。總的來看，《香港基本法》中的立法會主席職位，是處於一個比較超脫的地位，很大程度上是立法會的會議召集人的作用，與個人的政治態度關係並不緊密。

但是如上文分析指出，立法會主席通過“剪布”擁有“辯論終結權力”。如果在正常辯論中立法會主席依據先例行使了這項權力，這就相當於是《立法會議事規則》第 18、19 條規定的議程設置權。不過，前文所謂“辯論終結權力”則是一種否定性的議程設置權；也就是說，可以決定議案在立法會會議討論議程中的結束時間，從而反向地設置了立法會的議事日程。

從邏輯上說，如果立法會主席擁有了“辯論終結權力”亦即否定性議程設置權，那麼至少可能產生兩種濫用的方式。第一種情況，立法會主席利用該項權力，允許冗長辯論。假設立法會主席恰好是該議案的少數反對派，那麼可能利用該項權力的行使，使得議案反覆辯論，以通過該方式壓制議會中多數意見、迫使行政分支妥協或者否決行政分支的要求。第二種情

況，立法會主席利用該項權力，不允許正當辯論，不允許辯論的充分展開。立法會主席可能會在議案尚未完全討論的情況下就交付表決，這樣可能會達到第五次冗長辯論那種“偷襲”的結果，使得立法會少數派獲利。

值得注意的是，這兩種情況有可能會否決反對派的議案，也有可能否定特區政府的議案；它們的區分標準完全取決於立法會主席個人的政治態度。如果上述討論完全或者部分地發生在現實中，因為否定性議程設置權的明確，那麼職位與作為主席的個人的政治態度就緊密的聯合在一起，立法會主席的職位也就會變得非常重要。

## (二) 加劇立法會內部派別差異

立法會主席職位的重要，可能會因此在立法會內部加劇派別差異，導致派別爭議，進而形成立法會的絕對多數，使得立法會主席成為立法機關的代表而不再只是會議召集人。

根據《香港基本法》第71條第1款：“香港特別行政區立法會主席由立法會議員互選產生。”又根據《立法會議事規則》第4條及《附表1選舉立法會主席的程序》，立法會主席的提名階段並無限制，而根據選舉程序“13.主持選舉的議員須宣布各候選人之中獲最高票數的一名候選人當選為立法會主席。”也就是說採取簡單多數決；這樣很有可能議員為爭奪黨派利益，以黨派為區別投票選舉立法會主席，而不再考慮立法會整體的運作。

現在立法會內部派別差異本已愈演愈烈，而“剪布”權導致立法會主席職位的重要性增加會加劇這種差異。有論者在總結2012年立法會選舉時指出，激進反對派在立法會議席與選票的較大幅度增長及溫和反對派議席與選票較大幅度減少，使得激進反對派的成功促使他們今後更加激進，溫和反對派也將趨於激進。而激進勢力抬頭將產生的負面影響，導致兩大陣營鬥爭更趨激烈，立法會中建制派與反對派的分水嶺已經更趨明顯。<sup>25</sup>

立法會主席職位重要性增強後至少對加劇立法會內部派別差異有三重影響。第一，加劇立法會各派別分裂。以立法會主席職位作為選舉的目標，根據迪韋

爾熱定律，採用簡單多數決的選舉方式，很有可能使得現在建制派與反對派兩大派別的分歧更加明顯。第二，加劇立法會派別極端化發展。建制派與反對派兩大派別的分歧加劇後，為了爭奪惟一的立法會主席職位，兩派會刻意強調兩者的差異從而迫使議員不得不加入某方陣營；因此有可能使得兩派的政策目標不斷極端化，來擴大派別的區分度。第三，加劇立法會議事無效率。立法會內部派別差異增大，很大可能導致兩派在各種議題上差異增大，冗長辯論因為派別利益而將經常發生，使得立法會議事延宕，喪失議事效率。

## (三) 強化立法會擴權趨勢

立法會擴權趨勢在學者討論中，有兩個重點：第一個重點是全國人大常委會2007年決定2020年立法會可由普選產生之前，立法會利用《香港基本法》法條規定事實上擴大影響；第二個重點是“雙普選”的決定之後，立法會可能發生的擴權變化。

有學者指出，1997年之後由於香港本地政治生態和政府管治的實際狀況，出現了立法會擴權的情況，對特區的“行政主導”產生了一定影響，具體表現為立法會發動對特區政府主要官員的不信任動議。依據《香港基本法》，立法會無權過問主要官員和政府公職人員的任免，不能通過不信任案的方式使得不信任的人辭職；不過，立法會的不信任案雖然不具有法律上的效果，但是其所形成的政治壓力導致被問責的主要官員辭職，逐漸形成了一種類似議會制下“內閣制”式的事實上問責體制。<sup>26</sup>這是一種本已存在的立法會擴權趨勢。而“雙普選”決定作出之後，有論者指出，當香港特區立法會普選之後，功能組別將逐漸消失，由普選產生的絕大多數議員的立場和政治主張必受其所屬政黨的支配或影響；絕大多數議員具有政黨背景後，其政治主張和立場不同，自然會進一步分化與組合，從而實現不同的政治目標。<sup>27</sup>因此，立法會法律上的重要性將進一步提升，這是一種可能發生的立法會擴權趨勢。

而本文關心的是，由於立法會主席擁有辯論終結權力，則不論是第一種事實上的影響，還是第二種可能的法律上的影響，都會加深上述第一種本已存在或者第二種可能發生的立法會擴權趨勢。原因在於，立

法會主席事實上擁有辯論終結的權力，使得立法會內部派別爭奪立法會主席的職位，有利於立法會內部派別差異的發展，從而為上述擴權創造了條件，也與上述擴權同處於政團政治的趨勢之中，加劇而非節制了立法會不應有的擴權趨勢。

#### 四、可能的建議：保守“行政主導”體制

前文已經指出，立法會主席的“剪布”權實質上是一種沒有法律規範的否定性議程設置權；它對於香港特區立法會的冗長辯論來說，是一種有效的制約方式，具有合理性。但另一方面，立法會主席擁有辯論終結權力又會導致立法會派別紛爭，強化立法會擴權趨勢，進而消極影響香港憲制的結構。而現有的規範“剪布”權的解決之策，並不能杜絕香港特區立法會的冗長辯論，也不能制約立法會主席事實上的“剪布”權。那麼如何從香港憲制角度回應“拉布”戰這個問題？

##### （一）現有應對之策的問題

對於立法會“拉布”的應對之策，最主要的觀點就是使廣義的議事程序法定化。2014年2月24日，立法會主席曾鈺成在與議事規則委員會委員舉行的預會商議環節上，提出了他的對四套處理“拉布”方案的意見。第一套是由議員提出終結辯論並即時表決的動議，由全體議員票決；第二套是由議事規則設定、立法會通過有關議案的辯論時限；第三套是修改議事規則，把原《立法會議事規則》第57(4)(d)條的適用範圍，即“瑣屑無聊或無意義的修正案”，延展至適用於“一系列修正案”；第四套是修改議事規則，賦權立法會主席選取修正案的自由裁量權。<sup>28</sup> 議事規則委員會這四套方案，意在通過修改完善《立法會議事規則》杜絕香港特區立法會冗長辯論的發生。

學者的觀點相較於立法會內部，建議措施的範圍更廣泛一些。田飛龍認為，在議會整體自治的主要思路下，有三條具體措施：第一，議長警察權的法制化，通過修改議事規則以具體化議長警察權。第二，議事辯論規則的完善化，修改立法會議事規則，應包含具

體明確的終結辯論規則，議長和議員多數應在終結辯論上享有程序裁斷權。第三，議員罰則的強化，修改或可考慮適當數額罰款、禁止參會數次等措施，作為議事制度創新，漸然培育引導良性議事文化。<sup>29</sup> 香港大律師梁美芬女士與本文類似，敏銳地觀察到了香港憲制關係的變化；不過她的建議仍從立法會着手建議借鑒海外經驗，設立“結束決議案”（Closure Motion）與“時間編配議案”（Allocation of Time Motion），“允許議員、立法會主席或者政府部門的相關事務局長來提出”立即結束辯論或者設定審議時間的動議<sup>30</sup>，論述核心仍然在於法定議事程序。

不論是學者的觀點，還是立法會內部的意見，都是在法定議事程序上做文章。誠然，所有上述規則顯然可以緩解“拉布”的張力，不失為權宜之計，可以解決當下的困境；但問題在於法定議事程序修改是否一定能夠達到想像效果——正如司法機構指出的：判斷權力行使方式的合適與否，很難通過機制在當時完成。限制“拉布”治標不治本，不可能在規範意義上確定明確的標準；立法會主席的“剪布”權有其合理意義。如果從立法會的角度很難解決“拉布”問題，是否有可能從《香港基本法》下的香港憲制框架中，尤其是行政長官方面找到可能的建議？

##### （二）剛性制度與彈性體制

在立法會擴權的趨勢下討論香港憲制中的“行政長官”，則不可避免要回到《香港基本法》規範設計的討論上。

從參與立法的學者蕭蔚雲的觀點來看，《香港基本法》設計時的“香港特別行政區的政治體制是‘一國兩制’下的新的政治體制，是歷史上沒有先例的，它不是從別處抄來的、搬來的，它不是內地實行的人民代表大會制，也不是美國式的‘三權分立’制，也不是香港原有的總督制，而是一種新的以行政為主導的政治體制”。<sup>31</sup> 但是非常顯然的是，香港政制並未採取英國式立法權與行政權緊密融合的議會制<sup>32</sup>；而恰恰又符合美國權力分立的特徵：亨廷頓認為美國政體最大特點是權力來源獨立而功能混合，是在權力來源方面，稱其為三權分立。<sup>33</sup> 在《香港基本法》中規定的香港政制，行政長官與立法會議員兩者選舉是分離

的，終審法院大法官由行政長官根據司法人員推薦委員會建議任命。<sup>34</sup>

《香港基本法》沒有明確採取“行政主導”這一概念，那為甚麼學者們經常以此來形容香港政制呢？本文認為，所謂“政制”至少有兩個層面的問題，第一個層面是“政體”，也就是一般說的政府形式(form of government)，或者說是政治制度，一般情況下，“政體”都是通過具體的法律制度落實下來的，強調剛性、固定、法治；第二個層面是“體制”，或者可以稱為政治體制，“體制”在“政體”之下，很大程度上是通過政治慣例而形成的，強調彈性、變通、改革。

兩者區分之後，如果加入時間的因素，那麼政體與體制還有可能相互轉化。以美國為例，建國之父始終認為國會才是權力分支中最危險的分支，他們費盡心機制約所謂“三權分立”政體下國會的權力，不惜犧牲效率設計出兩院制使立法權相互牽制。<sup>35</sup> 在漫長的19世紀，甚至很難說出除了林肯之外其他美國總統的名字，原因在於此時美國權力分立政體一直以國會作為體制運行的中心，總統的職責只是執行國會的立法<sup>36</sup>，因此作為學者的美國第28任總統伍德羅·威爾遜批評美國是一個“國會政府”(Congressional Government)體制，國會是“中央政府惟一的最高權威”<sup>37</sup>。作為執行權的總統，在權力分立架構下變得重要只不過是20世紀以來的事情：威爾遜1900年在其專著《國會政體》的第十五版序言中，指出近來美國政制的變化是，“由於投入國際政治和邊緣屬地的治理，總統的權力大大擴大了，發揮建設性的政治才能的機會也增多了。”<sup>38</sup> 而亞瑟·施萊辛格在水門事件後則指出20世紀以來美國總統如羅斯福、尼克森，已經成為“帝王式的總統”。<sup>39</sup> 布魯斯·阿克曼最近在新書《美利堅共和國的衰落》中進而指出，“極端主義的”美國總統在21世紀已經成為最危險的分支，甚至可能改變美國權力分立的政體，導致“美利堅共和國的衰落”。<sup>40</sup> 如果以政體與體制的分野來劃分歷史，那麼美國歷代學者們的論述就可以連成一綫：美國政體一直是“權力分立”，從19世紀的“國會體制”轉向20世紀的“總統體制”，而在21世紀“總統體制”甚至有可能改變“權力分立”政體。

回到香港政制，本文認為隨着行政長官和立法會

“雙普選”的逐步實踐，《香港基本法》規定的“行政主導”政體可能將向權力分立政體轉變。在權力分立的政體之下，“行政主導”將從1997至今的過渡階段的“政體”屬性，轉變為“體制”屬性。前述立法會的擴權趨勢與“行政主導”屬性的轉變趨勢是一致的。但這並不代表着“行政主導”這一概念的衰落，並不代表着香港特區行政長官的弱勢。質言之，在權力分立政體之下，行政長官也可以具有主導的能力，不過這種能力是體制層面的彈性。<sup>41</sup> 因此，理論層面對於體制的變遷並不需要過度反應，而是應當在現實中重新思考行政長官如何“主導”香港政治發展？

### (三) 保守“行政主導”體制

以此為依據，在當下保守“行政主導”體制，就需要讓《香港基本法》的憲制設計回應當下香港社會現實的中心問題。

社會經濟不平等恐怕是香港政治現在面臨的中心問題。香港是一個富裕而不平等的地方。2006年，最富裕10%的家庭擁有整體收入的41.4%，而最貧窮10%的家庭卻只佔不到1%的整體收入。即使下層50%家庭的收入加在一起，也還佔不到整體收入的16%。一方面，就人均收入而言，它是世界上最富裕的經濟體之一；另一方面，就家庭收入不平等狀況而言，它卻是世界上最糟糕經濟體之一，而且情況還在不斷惡化。<sup>42</sup> “民眾對香港社會經濟結構，特別是極大的貧富差距、年輕一代(即“第四世代”)缺乏流動機會，日益不滿。地產和金融控制香港經濟，雖然表面繁榮，但是無助於普通民生。”<sup>43</sup> 近年來，香港社會普遍關注住房、醫療和教育等民生問題，立法會冗長辯論中也屢次以民生問題作為籌碼，反映了香港人民社會經濟權利不平等的現狀。

從香港政治與社會的現實問題看，香港政制中行政長官通過運用《香港基本法》中的行政權，在社會經濟、保障民生領域大有可為；立法會的擴權趨勢應當予以轉變。直接原因在於，行政長官和立法會的“雙普選”解決了香港居民作為中國公民政治權利相對不平等的狀況，而社會經濟權利不平等——在立法會陷入無休無止的派別紛爭後，恐怕很難直接通過立法會來主動解決。

因此，由於香港“雙普選”的逐步實踐，行政長官反而應當利用行政機構的權能，“主導”民生問題，解決香港居民社會經濟權利的不平等。在文本上，根據《香港基本法》第48條第4項行政長官的職權的規定，通過“決定政府政策和發佈行政命令”的方式在普通民生問題上着力施政，《香港基本法》及相關法律留有足夠的解釋空間和自由裁量。<sup>44</sup> 更為一般說來，面臨與行政權政見不合的代議機關的掣肘時，行政分支可以更積極運用現有官僚系統的政策手段解決社會經濟問題。反之，香港特區立法會則應當明確自身的憲制地位，充分發揮代表機構的職能，而不是通

過“拉布”戰阻礙施政、阻礙了對居民社會經濟權利的保護，出現像香港特區立法會第五次冗長辯論“長者生活津貼”時的情況。

綜上所述，前論只從香港特區立法會本身尋找解決之策，治標而不治本；因此在這個意義上，堅持和保守《香港基本法》的“行政主導”體制，並不是因循守舊，而是與時俱進地闡釋《香港基本法》的憲制含義。以行政長官的行政權為中心，着力增進人民社會經濟權利的落實和保障，促進社會經濟不平等問題的解決，才是平息立法會派別紛爭、解決香港政制問題的治本之策。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 《香港議事“拉布”影響了誰》，載於人民網：<http://hm.people.com.cn/n/2014/0609/c42272-25119607.html>，2014年11月15日。
- <sup>2</sup> 《拉布浪費公帑阻礙施政》，載於《大公報》網站：<http://news.takungpao.com/paper/q/2014/0530/2506978.html>，2014年11月15日訪問。
- <sup>3</sup> 梁美芬：《〈基本法〉框架下的三權制衡——香港“拉布”案中法律爭議之解析》，載於《中國法律評論》，2014年第4期。
- <sup>4</sup> 《香港立法會三讀通過財政預算案財爺籲勿再阻撓》，載於中國新聞網：<http://www.chinanews.com/ga/2014/06-04/6244847.shtml>，2014年11月15日。
- <sup>5</sup> 《立法會會議(1998-2000年)》，載於香港特別行政區立法會網站：[http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/counmtg/general/cou\\_mtg.htm#mtg1003.htm](http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/counmtg/general/cou_mtg.htm#mtg1003.htm)，2014年11月15日。
- <sup>6</sup> 《立法會 CB(3)301/99-00 號文件》，載於香港特別行政區立法會網站：<http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/counmtg/minutes/cm991201.pdf>，2014年11月15日。
- <sup>7</sup> “廣深港高速鐵路”，載於百度百科網站：<http://baike.baidu.com/view/218641.htm?fr=aladdin#11>，2014年11月15日。
- <sup>8</sup> “2012年香港立法會拉布攻防戰”，載於維基百科網站：<http://zh.wikipedia.org/wiki/2012年香港立法會拉布攻防戰>，2014年11月15日。
- <sup>9</sup> “社會民主連線”（中文），載於維基百科網站：<http://zh.wikipedia.org/wiki/社會民主連線>，2014年11月15日。
- <sup>10</sup> 《政府突襲通過特惠生果金》，載於《蘋果日報》網站：<http://hk.apple.nextmedia.com/news/art/20121208/18094673>，2014年11月15日。
- <sup>11</sup> “拉布”，載於維基百科網站：<http://zh-yue.wikipedia.org/wiki/拉布>，2014年11月15日。
- <sup>12</sup> “冗長辯論”，載於維基百科網站：<http://zh.wikipedia.org/wiki/冗長辯論>，2014年11月15日。
- <sup>13</sup> 《立法會 2013年5月21日投票記錄》，載於香港特別行政區立法會網站：<http://legco.gov.hk/yr12-13/chinese/counmtg/voting/v20130515.pdf>，2014年11月15日。
- <sup>14</sup> 《剪布閹割立會損港核心價值議員擬司法覆核向曾鈺成提不信任動議》，載於《蘋果日報》網站：<http://hk.apple.nextme>

dia.com/news/art/20130515/18260459，2014年11月15日。

<sup>15</sup> 同註12。

<sup>16</sup> 莊金鋒：《香港立法會“拉布”戰評析——兼談相關的幾個法律問題》，載於《“一國兩制”研究》，2013年第1期。

<sup>17</sup> 魯閩：《違反基本法的“拉布”可以休矣》，載於長青網：<https://www.e123.hk/ElderlyPro/details/323043/sc>，2014年11月15日。

<sup>18</sup> 《香港議事“拉布”影響了誰》，載於人民網：<http://hm.people.com.cn/n/2014/0609/c42272-25119607.html>，2014年11月15日。

<sup>19</sup> 陳正偉：《拉布：香港另類財政問題》，載於《滬港經濟》，2014年第7期。

<sup>20</sup> 《長毛告主席曾鈺成法院拒受理》，載於《大公報》網站：[http://www.takungpao.com/sy/2012-05/20/content\\_194805.htm](http://www.takungpao.com/sy/2012-05/20/content_194805.htm)，2014年11月15日。

<sup>21</sup> Leung Kwok Hung v. The President of The Legislative Council of The Hong Kong Special Administrative Region, HCAL 64/2012.

<sup>22</sup> 宋小莊：《解惑篇：“長毛”司法覆核為何不獲受理？》，載於《文匯報》網站：<http://paper.wenweipo.com/2012/05/29/P11205290001.htm>，2014年11月15日。

<sup>23</sup> Leung Kwok Hung v. The President of The Legislative Council of The Hong Kong Special Administrative Region and Another, FACV 1/2014.

<sup>24</sup> 同註16。

<sup>25</sup> 陳麗君：《2012年香港立法會選舉及其對政治生態影響分析》，載於《當代港澳研究》，2013年第1期。

<sup>26</sup> 程潔：《香港憲制發展與行政主導體制》，載於《法學》，2009年第1期。

<sup>27</sup> 王英津：《“雙普選”對香港政治發展的影響與應對》，載於《探索與爭鳴》，2012年第6期。

<sup>28</sup> 《立法會主席對處理拉布的程序方案的意見》，載於香港特別行政區立法會網站：<http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/procedur/papers/cropcrop-46-c.pdf>，2014年11月15日。

<sup>29</sup> 田飛龍：《反“拉布”的三個建議》，載於北大法律資訊網：<http://www.chinalawinfo.com/LawOnline/ArticleFullText.aspx?ArticleId=83758>，2014年11月15日。

<sup>30</sup> 同註3。

<sup>31</sup> 蕭蔚雲：《論以行政為主導的香港特別行政區政治體制》，載於蕭蔚雲：《論香港基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第829頁。

<sup>32</sup> [英]白哲特：《英國憲制》，李國慶譯，北京：北京大學出版社，2005年，第7頁。

<sup>33</sup> [美]撒母耳·亨廷頓：《變化社會中的政治秩序》，王冠華等譯，上海：上海人民出版社，2008年，第90頁。

<sup>34</sup> 鍾士元回憶說：“在中英談判過程中，中英兩國都傾向希望香港特別行政區採取美式政制，但原因卻大不相同。照我推測，中國希望透過這種安排阻止政黨發展，並避免行政長官和立法會聯成一體。而英國則希望利用一個由公開選舉產生的立法機構來制衡可能隨時聽命於北京的行政長官。”見鍾士元：《香港回歸歷程：鍾士元回憶錄》，香港：香港中文大學出版社，2001年，第198頁。

<sup>35</sup> [美]亞歷山大·漢密爾頓，詹姆斯·麥迪森，約翰·傑伊：《聯邦論》，南京：譯林出版社，2010年，第48篇，第336-341頁。

<sup>36</sup> 蔣勁松：《美國國會史》，海南：海南出版社，1992年，第159-161頁；劉永濤：《美國國會和總統關係》，上海：上海人民出版社，2010年，第15-16頁。

<sup>37</sup> [美]威爾遜：《國會政體——美國政治研究》，熊希齡、呂德本譯，北京：商務印書館，1988年，第174頁。

<sup>38</sup> 同上註，第 5 頁。

<sup>39</sup> Schlesinger Jr, Arthur M. (1973). *The Imperial Presidency*. Boston: Houghton Mifflin.

<sup>40</sup> [美]布魯斯·阿克曼：《美利堅共和國的衰落》，田雷譯，北京：中國政法大學出版社，2013 年，第 17-49 頁。

<sup>41</sup> 許崇德、王振民：《由“議會主導”到“行政主導”——評當代憲法發展的一個趨勢》，載於《清華大學學報》，1997 年 3 期。

<sup>42</sup> 王紹光、夏瑛：《再分配與不平等——香港案例對中國大陸的啟示》，載於人文與社會網站：<http://wen.org.cn/modules/article/view.article.php/article=2686>，2014 年 11 月 15 日。

<sup>43</sup> 項飆：《反思香港：大眾運動中的民主訴求與政黨政治》，載於《文化縱橫》，2014 年第 6 期。

<sup>44</sup> 本文核心在於從香港憲制整體角度討論香港立法會的困境。至於具體民生領域如何通過行政長官的行政方式施政，則顯然需要另一篇文章來闡述了。