

黨爭絕招「為少數發聲」變「令多數人失敗」

香港立法會反對派政黨往往利用「拉布」(filibuster)戰術，阻礙議案通過。「拉布」亦是西方議會政治的常用手段，更屬美國參議院少數派共和黨的家常便飯。隨着「財政懸崖」逼近，「拉布」可能延誤兩黨妥協。學者指出，拉布原意是確保少數人的聲音不被忽視，但在美國兩極化的國會卻徹底變質，其目的從「為少數人發聲」變成「令多數人失敗」。

■香港文匯報記者 李鍾洲、張易、陳國麟

在美國，當議案在參院無法獲得最少60票支持，少數黨便可以以拉布阻撓。主導參院的民主黨批評共和黨濫用拉布，連程序性動議亦被拖延，令參院運作幾乎癱瘓。

民主黨醞釀修例剪布

民主黨參議院領袖里德表明，待明年1月新一屆國會會期展開，將投票修訂議事規則「剪布」，削弱共和黨阻礙立法的能力。

但兩黨對於修例需「簡單多數」還是2/3議席的「絕大多數」仍未達成共識。民主黨下屆參院將佔55席，要取得60票通過議案相當困難。共和黨參議院領袖麥康奈爾表明，將極力對抗修例。民主黨亦有所顧忌，擔心若下次選舉失利，淪為參院少數黨，此舉等同削弱自身的議會本錢。

《華盛頓郵報》專欄作家克萊因指出，美國政治僵局、運作不順和兩極化全部源自國會，當中關鍵正是容許拉布的參院議事規則，認為美國是時候剪布。克萊因表示，少數黨藉拉布不斷拖執政黨後腿，令其交不出政績，為自己在未來大選增添優勢，是在濫用民主問責制。

港大學者：助少數者發聲



■邱手芳

民主黨新晉參議員墨菲指出，拉布本應是少數黨在重要議題上的利器，現在卻成為打擊多數黨的武器，在雞毛蒜皮的小事上都「亂拉一通」，必須禁止此風氣繼續損害參院。克萊因表示，拉布已令參院變成「60票議會」，再無議政或討論空間。他呼籲改革拉布機制，限於特殊情況下才可使用。

香港大學政治與公共行政學系助理教授邱于芳指出，為防多數派採取極端方式侵害公眾利益，少數黨有必要藉拉布等手段阻礙極端法案通過。拉布在兩黨政制更是重要，因兩黨政見相左時很難妥協，少數者利益往往被忽視，拉布變相是為少數者發聲的重要工具。

奧巴馬撐小企 國會今再商財崖

國會於感恩節假期後今日復會，奧巴馬料繼續與共和黨協商，以解決明年年初瘋狂加稅削支的「財崖」。美國剛經歷減價促銷的「黑色星期五」後，前日迎來鼓勵民眾到社區小企業消費的「小企星期六」。奧巴馬與兩名女兒到弗吉尼亞州的書店購物以示支持，買了15本兒童書贈予家人。奧巴馬其後在微Twitter呼籲民眾光顧小企。



■奧巴馬與兩女兒在書店買了15本書，以支持小企業。法新社

港大學者：淪政黨博弈工具



■左明麗

香港大學政治與公共行政學系助理教授左明麗(Sara Jordan)接受本報專訪時指，「拉布」是政黨博弈工具，在野黨藉此阻礙執政黨推行法案。她坦言，拉布較其他阻止法案的方法透明，但部分議員為求出名，或發洩對議會規則的不滿，有時會濫用「拉布」。

左明麗指，「拉布」最初僅限於美國國會政治，現已被全球幾乎所有議會仿效。她以美國參議院為例，指有議員逐字朗讀數百頁長的法案、電話簿，表面上嘲諷程序規則，實質是諷刺法案內容。

華專家：令美政黨互相制衡

中國社會科學院美國研究所政治室主任周琪接受本報訪問時表示，西方民主國家通過法案的效率雖不及中央集權國家，三權分立卻有助制衡行政權力，政黨可利用立法程序否決提案。她指出，儘管「拉布」令決策過程費時費力，但令美國政黨互相制衡。

各地議會經典拉布事例

■新西蘭 原住民語言費時翻譯

2009年新西蘭政府未有諮詢下，推出法案設立新奧克蘭議會。多個政黨聯手提出逾千項修訂案「拉布」，更以原住民的毛利語進行投票，令政府需大費周章翻譯選舉結果。

■英國 議員國會睡覺又電

去年1月英國工黨發動「拉布」，拖延一項與國會投票系統相關的法案通過。辯論第8日後，上議院職員在議會提供睡床及食物讓議員「又電」。

■奧地利 發言20分鐘變12小時

前年12月奧地利綠黨成員科格勒在預算委員會發言，花12小時42分鐘批評前年預算及執政黨無能，違反議會規定每人發言時間20分鐘。

■北愛爾蘭 連續發言9小時

1936年北愛爾蘭下議院議員亨德森在政府撥款案上發言逾9小時，由於法案涉及所有政府部門的撥款，意味他可暢所欲言，大肆批評政府。

■日本「牛步」投票超慢

日本拉布始於1940年代，當時政黨訂立新憲法時有嚴重分歧，在野社會黨欲阻止法案表決，企圖在議會拖延時間。由於議會限制議員發言時間，議員無法透過冗長發言來拖延。社會黨議員於是慢慢步方法走到投票箱前，令會議超過午夜12時而失效。報章以「比牛走路還慢」來形容議員行為，後來此手法被稱為「牛步」(cow-waddle)或「牛步戰術」。

■澳洲 接力發言13小時破紀錄

2008年5月8日，南澳上議院出現破紀錄「拉布」，以阻止削減工傷保險的法例通過。上議員帕內爾及布雷辛頓以冗長發言反對新法案，帕內爾發言長達8小時，布雷辛頓則發言5小時。兩人合共13小時的發言打破澳洲國會發言時間紀錄，被稱為「帕內爾-布雷辛頓拉布」。

■綜合報導



■美國民主共和兩黨政客拉布當食飯。

美「填樹」抗拉布 掀惡性循環

美國國會拉布行為近40年愈演愈烈，近年多數黨為對抗拉布，經常採用「填樹」(filling the tree)技巧，即由多數派提出修訂議案，令反對派無法提出修正動議，無「布」可拉。然而，此舉惹來少數派加強「拉布」反擊，形成惡性循環。

參議院在1917年前「拉布」行為並不常見，直至1971年仍未有一屆國會在兩年會期內需要剪布多過10次。參議院1971年修訂議事規則，容許議員「拉布」時擱置討論，轉而商討其他法案，令議員肆無忌憚地「拉布」。

近年作為參院少數黨的共和黨更將拉布文化「昇華」，多數民主黨領袖在過去3個會期平均剪布129次，幾乎是2003年至2007年間的兩倍。共和黨不斷拉布，亦逼使民主黨平均每個會期「填樹」逾20次，遠超共和黨2005年至2006年11次紀錄。

參議院「拉布」無須議員親自發言，助長議員濫用。民主黨希望藉修例，要求提出「拉布」的議員須到參議院親自發言，令少數黨在重要法案才以「拉布」作為談判手段。

Filibuster比喻議員如海盜



「拉布」源於荷蘭文Filibuster，意為海盜，比喻議員如同海盜，以長時間發言騎劫議會。19世紀中期，拉布在英、美國會流行，議員利用無限時發言，阻止爭議法案表決。雖然各國議會後來均修改議事規則，若大多數議員(2/3或3/5)贊成，會終止個別議員發言，但通常難獲大比數支持，拉布功效依舊顯著。

史上著名拉布

1.美參議員演說24小時

1953年，美國南卡羅來納州參議員瑟蒙德為反對國會通過種族隔離的民權法案，連續演說24小時18分鐘，創下個人演說最長紀錄。他當時引述《美國獨立宣言》、《美國憲法》、《人權法》及華盛頓告別演說等。

2.共和黨57日最長拉布戰

1964年，美國共和黨議員為阻撓民權法案通過，發動57日、史上最長「拉布戰」，迫民主黨妥協。

3.日「牛步戰術」投票

日本在野黨議員以「比牛行走還慢」的步行速度前往投票，將原本數秒的投票過程拖長至數十分鐘。國會1992年審議《聯合國維持和平活動合作法案》，在野黨用拉布使議案拖延4日3夜才通過。

拉布 Q & A

香港大學政治與公共行政學系助理教授邱于芳接受本報專訪，揭開西方國家「拉布」的歷史、用途和對策等謎團。

Q：所有西方民主國家都有「拉布」嗎？

A：歐美國家普遍已將「拉布」寫入憲法，幾乎所有國家的立法機關都經歷過「拉布」。上世紀60年代後，美國「拉布」戰持續上升，2009至2010年達到頂峰，參議院被迫63次動用討論終結動議。

Q：美國如何應對「拉布」？

A：美國眾議院19世紀有過「拉布」，但1842年起已限制議員辯論時間。參議院則於1917年出台結束辯論及「拉布」的「討論終結規則」，若獲參議院2/3議員通過，議員只可在規定時間內討論最多30小時，其後須就法案投票。1975年，「討論終結規則」門檻減少到需獲3/5參議員通過。

Q：「拉布」有何策略意義？

A：第一，「拉布」將公眾注意力吸引至動議法案，帶來輿論壓力。第二，少數黨以此作為與多數黨的談判籌碼，要求對方以更包容的態度協商法案。

Q：「拉布」的代價？

A：「拉布」拖慢管治過程，也有議員濫用拉布，反對有利民眾的法案，如民權法案等。一些政客「拉布」目的並非關注民生，只是為討好特定選民。

Q：是否應出台法案限制議員發言時間？

A：通常不需要，「討論終結規則」已能作出限制。另外還應考慮各國政府的結構，以美國為例，法案須獲參眾兩院通過，故在眾議院禁止「拉布」時，參議院「拉布」是防止多數派獨大的有效替補機制。

暫忘拉布 「網購星期一」再血拚

感恩節後的「黑色星期五」剛結束，美國人趁今日網絡銷售最強勁的日子「網購星期一」(Cyber Monday)再度血拚。由於智能手機及網絡購物愈趨普及，市場預期網絡零售商亞馬遜及eBay會成大贏家。

「黑色星期五」網購額升兩成

自蘋果公司推出iPad、iPhone等產品後，民眾可隨時在網上追蹤價格走向「掃平貨」，令美國零售商紛紛將銷售陣地擴充至網絡。IBM分析500個零售商的數據，發現感恩節及「黑色星期五」的網絡銷售額按年上升17.4%及20.7%。逾100萬宗交易中，24%顧客利用手機瀏覽零售商網站，約16%以手機購買產品。

IBM智慧商務策略主管亨德森稱，「黑色星期五」不是傳統公司的專利，網上交易亦非只在「網購星期一」才會報捷。

統計技術公司ShopperTrak表示，「黑色星期五」到訪商店人次按年上升3.5%至3.07億，但總銷售額下跌，顯示部分顧客「齊睇唔買」。分析認為，民眾可能擔心經濟復甦緩慢、失業率高企及「財政懸崖」逼近，決定勒緊褲頭。



■美國國會山莊