

今日香港 + 全球化

■建制派議員早前聯署要求立法會主席曾鈺成剪布。資料圖片



拉布 挾政府 民社當籌碼

偏激手段 近年，拉布逐漸成為反對派議員表達訴求、向政府施壓的方法。究竟立法會曾發生多少次拉布事件？支持和反對的理據為何？拉布可以如何處理？本文將逐一探討。 ■陳振寧、戴子熙 亞太國際關係學會

概念鏈接 拉布(Filibuster)：通過冗長的發言、提出多項動議等舉措，拖延議會時間。英文來自荷蘭文的vrijbutter和西班牙語的Filibustero，兩者同樣解作「海盜」，後來引伸為挾持議會、阻撓議事的意思。

作者簡介 戴子熙：《環球時報》、《環球人物》、《鳳凰周刊》等內地媒體撰稿人。另定期為香港《成報》、《新報》、《香港商報》撰寫時政評論文章。亞太國際關係學會成員。

陳振寧：一國兩制研究中心研究員。亞太國際關係學會成員。定期於香港《成報》、《香港商報》發表評論文章。曾參與《通識詞典3》的撰寫工作。電郵：jambo777@yahoo.com.hk

主席揮剪 免議會進退兩難

綜觀而言，拉布結束原因有三：一是拉布議員取得成功，或主動放棄；二是政府收回其議案；三是立法會主席引用《基本法》及《議事規則》進行剪布。有人認為，第三種原因是各界較關注，也較有機會發生。而無論《基本法》或《議事規則》，都只是概括立法會主席的權力，並無具體條文處理拉布。長此下去，立法會主席的做法可能成為議會的不明文規定，容易惹來立法會主席權力過大的憂慮。但若立法會主席不進行剪布，議會又可能陷入進退兩難的困局。

倡設約束機制 訂審議時間

就此，有人認為，應讓拉布存在，但需加入約束機制，如設終止辯論門檻。具體而言，立法會議員或通過「終止議案」，令法案獲表決，或在政府提交議案時通過「時間編配議案」，規定法案的審議時間，以阻止拉布無止境地繼續下去。當然，有關方法必須得到多少議員的支持，即所謂門檻，是問題關鍵。若門檻太高，可能被視為無實際用途的規定；若門檻太低，則可能被視為忽略少數權利。

摘星級

反對派回歸後搞5次 費時失事

新聞背景

立法會可進行拉布的法律根據是立法會《議事規則》第三十八(1)(a)款規定，議員在全體委員會上可就一項議題發言多於一次。另外，第三十六(5)條限定議員每次發言時間不超過15分鐘。立法會首次出現拉布是在1999年12月1日。當時立法會就解散市政局和區域市政局的草案恢復二讀辯論，而支持草案的建制派議員人數不足，該派議員便通過輪流發言，進行拉布，把會議延至晚上10時休會。到翌日復會時，政府獲得足夠票數，解散市政局和區域市政局。2009年12月，立法會財務委員會開始審議廣深港高鐵路香港段的撥款。有反對派議員提出多項動議和多條問題，進行拉布，會議在2010年1月8日、15日及16日續會。

最終興建高鐵的撥款被通過。

過千修訂 辯論數周終止

針對2010年有5名反對派議員辭職所引發的補選，政府提出《2012年立法會(修訂)條例》，建議所有辭職的立法會議員不能在辭職後半年內再次參選。2012年5月，有反對派議員發起拉布，提出過千條修訂。結果經過數星期討論，立法會主席引用《議事規則》第九十二條終止辯論，議案終獲表決並通過。

2012年，新一屆政府提出長者生活津貼，但在立法會財務委員會審議時被拉布。有反對派議員提出過百項動議，迫使政府撤銷70歲或以上長者的資產審查。最後，政府向財務委員會提交補充文件，改變要求，財務委員會主席運用酌情權，容許政府將修改後的新文件提交立法會，重新討論。這令該名反對派議員較早前提出的動議失效。長者生活津貼最終獲得通過。

今年4月初，有反對派議員針對《財政預算案撥款條例草案》，向立法會秘書處提出超過700項修訂。其目的是爭取政府落實全民退休保障及向每名市民派發10,000港元。拉布持續一個月，結果立法會主席引用《基本法》第七十三條所規定的立法會審議、通過財政預算案的職能，行使《基本法》第七十三條第一款賦予立法會主席主持會議的權力，利用《議事規則》第九十二條規定就完成條例草案餘下程序訂下時間表，宣布議員必須在指定時間終止辯論並進行表決。5月21日，立法會三讀通過該草案。

基礎級

各有理據 互不相讓

有人認為，支持和抗衡拉布的陣營都會考慮對方的策略，這可能出現無法談判的困局。拉布立法會議員理應有以下計算：若他們確信政府最終讓步，那麼最佳策略應是堅持下去，以取得其爭取的東西；若確信政府最終不讓步，也應堅持下去，起碼會被支持者視為堅守原則。因此，無論怎樣，他們理應不讓步。至於政府理應有以下計算：若她確信拉布議員最終讓步，那麼最佳策略應是堅持下去，以令其政策獲得通過；若確信議員最終不讓步，也應堅持下去，否則以後提出的議案只要有議員不滿，很大機會面對相同情況。因此，政府與議員都很大機會不讓步，無法談判。

正反對對碰 防大欺小 VS 因小失大

事實上，社會對拉布有正反兩方意見，其中反對聲音較大：

支持 保護少數權益：有人認為，拉布可防止少數權利被多數利益凌駕，讓少數有機會道出其觀點，引起社會注意。社會整體角度而言，部分群體人數不多，如少數族裔、偏激或偏保守政治立場的人士等，即使設有當選門檻較低的選舉，有關人士在議會的代表只佔少數。這批代表在立法會的意見也可能因投票制度下「少數服從多數」而被忽略。為保護少數人的權利，拉布有其存在需要。

反對 犧牲主流利益：有人認為，若議員已有足夠時間向政府和社會表明立場，但未能爭取更多議員支持或令政府收回法案，理應停止無止境的拉布，否則違背「少數服從多數」的原則，犧牲多數的利益。
· **加班開會 浪費公帑**：議會運作費用由公帑支付，納稅人都希望公帑能得其所。拉布令議會需加開會議，增加職員加班等開支，損害社會整體利益。
· **耽誤其他討論**：多個政策建議需要議會審議，部分與市民的關係密切。拉布令議會的討論時間集中在一個議題，令其他政策建議未必得到足夠的時間討論。

進階級

英美容許但有限制

美國參議院規定容許拉布。1957年，南卡羅來納州參議員Strom Thurmond創下最長發言紀錄，達24小時18分鐘，以反對《民權法案》，維護種族隔離做法。在過程中，他朗讀《美國獨立宣言》、《美國憲法》等。然而拉布並非可無止境進行。若議會有五分三議員投票支持終結辯論議案，拉布便要終止。

英國下議院也曾出現拉布。但下議院院長擁有絕對酌量權，決定應否就法案或議案提出的修正案進行辯論和表決。另外，部長(Minister)可動議時間編配議案，以確保法案可於某個日期或固定會議次數內完成。

展望

縱觀國際經驗，拉布是議會常見現象。可以預計，香港立法會議員將會針對個別議題，再次拉布。由於拉布本身是較極端手段，對議會運作有較大影響，所以其運用都要較小心。若有人不分議題，為表達不滿便輕易拉布，這種行為是不應提倡。

概念圖



製圖：香港文匯報記者 吳欣欣

想一想

1. 根據上文，解釋拉布的定義。
2. 參考上文，說明社會對拉布有正反意見。
3. 你認同「社會對拉布的反對聲音較大」這個說法嗎？試舉例加以討論。
4. 你在多大程度認同「立法會主席有權限制議員發言時間」這個說法？解釋你的答案。
5. 在保護少數權益和防止拉布濫用的兩大前提下，你認為政府應如何處理拉布？解釋你的答案。

延伸閱讀

- 1.《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》，2013-01-25
- 2.《反對派拉布 害港阻施政》，香港《文匯報》，2013-05-23
<http://paper.wenweipo.com/2013/05/23/HK1305230014.htm>
- 3.《「拉布」與「剪布」——考驗香港民主素質》，BBC中文網，2012-06-07
http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/hong_kong_review/2012/05/120529_hkreview_hk_democracy.shtml

香港文匯報記者 吳欣欣

香港文匯報記者 吳欣欣