

# 拉布無所不用其極 盡快修改議事規則

張學修 全國政協委員 香港中華出入口商會會長

近期立法會審議各項議案，反對派為阻修訂議事規則進入議程，大肆拉布，無爭議的議案都淪為拉布工具，反對派不斷作馬拉松式發言及要求點算人數，有反對派議員又玩「中止待續」的招數，引發另一場拉布戰，導致會議屢屢暫停而未能完成討論。近年來反對派拉布已屢見不鮮，如今愈演愈烈，甚至到了無所不用其極的地步。拉布議員每次提出的所謂「理據」都難以立足，發言冗長，兼離題萬丈，迫切的民生發展議題都被棄之不理，香港發展大受影響，更加說明需要盡快修改議事規則，確保議會和香港運作重回正軌。

反對派拉布一再升級，早已引起了立法會內外，包括香港市民的普遍不滿，這凸顯修改議事規則的迫切性。反對派拉布只是玩弄政治把戲，為謀取政黨及個人利益不擇手段，但後果卻是立法會的審議進程嚴重落後，公帑被嚴重浪費，各項發展遭到阻撓。議會被癱瘓 發展遭阻撓

反對派逢事必反的行為，已經達到讓港人無法容忍的程度，與民意完全相悖。香港發展需要不斷完善各種制度與法規，包括通過「一地兩檢」、國歌立法、23條立法等，同時香港現存問題，例如覓地建屋、扶貧、醫療及創科發展等，都需要着手解決，要通過有關法例和政策，立法會扮演著重要角色。針對目前立法會拉布氾濫、亂象不止，盡快修改議事規則，避免反對派一再拉布，這不僅是保障香港有序發展的必要舉措，也是全體港人的心聲。修改議事規則，反對派將不能再以不斷發言拉布，相信反對派一定會全力反撲，千方百計拖延時間。目前距離明年立法會補選還有7次大會，建制派應抓紧時間，通力合作，肩負重任，通過修改議

事規則，維護立法會應有的秩序。香港發展不容再拖，既要着力解決深層次矛盾，掃清障礙、提供助力；更要對接國家發展策略，更主動積極投入到「一帶一路」、粵港澳大灣區等建設中，把握機遇，拓寬發展空間。十九大成功召開，為國家未來發展規劃了新藍圖，也讓港人更加明確香港在國家進入新時代的新定位，香港的發展也與國家更密切，香港投身國家的現代化建設，有利強化自身競爭力、鞏固經濟地位。

## 修改議事規則勿再拖

無論是香港解決內部問題，還是對接國家發展，加強與內地合作，都需要立法會的配合。香港不能承受無休止的內

耗。立法會作為香港的立法機構，其職能不是為了阻撓施政，而是幫助政府推動落實有利於香港發展的議案，保證香港有效運作。香港需要的是有建設性的建議與言論，而非拉布折騰！

目前在特首林鄭月娥的帶領下，香港發展取得初步成果，社會整體氛圍向好，各界開始凝神聚力謀發展。反對派若罔顧香港整體利益，只顧一黨一己之私無止境拉布，將議員的職責拋諸腦後，這完全違背民意。修改議事規則不容再拖，才能確保立法會運作順暢，發揮應有作用。



## 修改議事規則此其時矣

藍海

近年來，反對派的拉布屢屢得手，惡劣的拉布已令立法會根本無法正常開展工作，浪費大量公帑及時間，嚴重地影響了特區政府施政，也令一些急需通過的有關民生和涉及香港未來發展的重要議案因此被耽誤影響。拉布竟成了阻滯社會前進的絆腳石，成了反對派「反中亂港」的手段，這豈非咄咄怪事？據立法會秘書處資料顯示，2012年至去年的第五屆立法會會議上，議員要求點算法定人數高達1478次，消耗逾220小時；而因為法定人數不足而休會也有18次。立法會大會因點人數及流會，至少損失479小時會議時間。在審議《撥款條例草案》（預算案）的拉布戰就消耗1.1億元公帑，也有多項工程因未能如期獲批撥款，而令造價上升。

近日，討論由議事規則委員會就修改議事規則提交的報告中，反對派更以瘋狂的暴力衝擊阻撓討論的進行，甚至有保安員被推倒地受傷，這種情況讓市民十分反感。誠如香港特首林鄭月娥所言，「立法會《議事規則》極之落後於形勢」，社會各界對反對派拉布表示強烈不滿，紛紛要求對立法會《議事規則》作出必要的修改。

然而，也有市民擔心，這種修改，會否有違民主制度中的三權鼎立原則？實際上這種擔心是多餘的。儘管三權分立與相互制衡是民主制度的基本原則，但西方民主制度設計人之一，第一個把民主制度的國家權力分為立法、行政和司法三權鼎立理論的創始人孟德斯鳩，雖然他提出了三權相互制衡理論，但實際上他是偏重於行政權的，他主張行政權擁有廢除立法權決議的權力和解散立法

議會的權力。他認為：「如果行政權沒有制止立法機關越權行為的權力，立法機關將變成專制，立法機關不應有權審訊行政者本身，行政應是神聖不可侵犯的，行政者一旦被控告或審訊，整個制度也就完了。他強調：行政應通過它的反對權來參與立法，否則它必失去它的特權；但是，立法如參與行政，行政也要失去它的權力」。

## 三權的相互關係一直在變化

事實上，不同的歷史條件下，三權的相互關係也是一直在變化着的。尤其是20世紀以來，特別是二戰之後，西方各國的行政權力事實上在不斷擴大，議會的作用有所下降，三權之間失去固有的平衡。隨着國家對經濟社會生活的干預不斷加強，社會結構日益複雜化，舊的傳統的議會制形式已經適應不了新的社會需要。在這個歷史性的轉型時期，傳統三權分立暴露了其固有的弱點，大量立法與行政互不適應，互相扯皮，決策過程混亂，議員個人能力不足，議事規則與程序陳舊，跟不上現代信息社會發展，它的權威和作用相對衰落了。而政府部門擁有收集信息的背景材料和機構以及先進手段，具有更準確和適合社會發展實際的判斷和決策能力。

人們普遍相信政府在經濟和社會領域中

可以發揮更大的作用，行政機構和權威自然隨之增長。歐美各國都先後建立了強大的行政體系，政府首腦的權力得到空前的擴張。比如美國羅斯福總統權力的擴張和1958年「戴高樂憲法」的頒佈，總統權力空前擴大，並可對立法機構作出諸多限制，比如立法會期、立法內容、議事程序等，甚至議員提出的不利施政的議案，政府可以予以否定而拒不列入議會討論，也可採用阻撓投票方式給以否決。至於反拉布動議，西方議會中常見，美國國會為反拉布就經常有修改規則之舉。

對比一下這些西方民主鼻祖理論及西方民主社會的實踐經驗，我們不難理解為什麼西方議會能運行安穩且治理建設社會功效，而香港三權為何那樣對立不協調，我們可以看到香港當所謂民主制度的失誤和缺陷，加強行政主導，撥亂反正，修改規則，讓議會重回正軌此其時矣！



反對派議員拉布，嚴重拖累香港發展，圖為立法會大樓外的「反暴力、反拉布」遊行。

## 中央對香港全面管治權解析（上）

宋小莊 全國港澳研究會理事 深圳大學港澳基本法研究中心教授

提及全面管治權，首先應該認識到自香港回歸，中央就擁有了全面管治權，這種權力是基於主權產生的。也正因為中央擁有全面管治權，才能授權特區擁有高度自治權。因此，特區高度自治權派生於中央全面管治權。香港基本法早有「維護中央全面管治權和保障特區高度自治權有機結合」的合理安排，就是將香港特區的事務分成三類，一類是中央管理的事務；二類是中央和香港特區關係的事務；三類是香港特區高度自治範圍內的事務，這種分類可在香港基本法第17、18和158條找到依據。

中央對香港特區全面管治權所涉及的事務主要就是以上三類。對不同類別的事務，中央都有管治權，但有不同的處理方法。由於三類事務的性質不完全相同，有關管治權行使的具體做法和內容也就不完全相同。對這三類事務，中央和香港特區不互相排斥、彼此割裂，而是相輔相成，但也有主次：（一）對中央管理的事務，中央有應對權，有決定權；香港特區有建議權，有配合權。（二）對中央和香港特區關係的事務，中央有協調權，有主導權；香港特區有兼顧權，有參與權。（三）對香港特區自治範圍內的事務，中央有監護權，有監督權；香港特區有執行權，有履職權。這不妨從香港基本法不同的條文中認識、理解和體會，不應當指鹿為馬，妖言惑眾。

## 全面管治權的指導思想

上世紀70年代末期，英國人主動提出香港問題，「一國兩制」的設計師鄧小平曾建議英方研究當時國家解決統一問題的「一國兩制」方針，來和平解決香

港問題。「一國兩制」的不少方針政策包括「港人治港」、終審權在香港等都是鄧小平首創或提出的，該方針政策成為後來制訂香港基本法的指導思想，大部分內容也成為後來達成的中英聯合聲明中國家對香港的方針政策。

「一國兩制」的設計師鄧小平曾經說過：「要相信香港的中國人能治理好香港。」憑此信念，他提出了一系列「港人治港」的原則。然而，對鄧小平的話的解讀應當是辯證的，不應當是僵化的。1987年4月16日鄧小平在會見香港基本法起草委員會委員時還說過：「還有一個問題必須說明，切不要以為香港的事情全由香港人來管，中央一點都不管，就萬事大吉了。這是不行的，這種想法不實際……但是，特別行政區是不是也會發生危害國家根本利益的事情呢……難道香港就不會出現損害香港根本利益的事情？能夠設想香港就沒有干擾、沒有破壞力量嗎？」鑒於香港未來可能會發生危害國家根本利益的事情，會出現損害香港根本利益的事情，會有干擾乃至破壞的力量，鄧小平就說：「保持中央的某些權力，對香港有利無害。」

換句話說，鄧小平清醒認識到保持中央的某些權力的必要性。他雖沒有列舉什麼權力，性質如何，但鄧小平提出保持中央的某些權力與全面管治權並沒有矛盾，全面管治權並不等於全部管治權。本文提到對高度自治權的監護權、監督權，也可以理解為保持中央的部分權力。該等指導思想，必然在香港基本法中得到體現。

## 全面管治權的立法原意

「嚴格依照憲法和香港基本法辦事」，就是按照有關法律的立法原意辦事。立法原意是解釋法律的方法，既可以表示立法當時的考慮因素（歷史解釋），也可以表示立法的宗旨（目的解釋），但要有立法條文或立法精神的依據。不應當因為香港基本法沒有「全面管治權」的名詞，就以中央沒有這個權力。但立法條文的依據，有的是明示的，有的是默示的。中央對香港特區是否有全面管治權，應當具體地結合實際情況闡述，不能籠統、抽象。要有憲法和香港基本法立法原意的依據和以不抵觸香港基本法為原則來審查，作出論證。

這兩個審查標準既有聯繫，但又不完全相同。如有立法原意的依據，就必然是符合香港基本法的，就不發生是否抵觸香港基本法的問題，就不必以抵觸香港基本法來審查了。但如果沒有憲法和香港基本法立法原意的依據，就要以是否抵觸香港基本法來審查。

值得注意的是，中央是主權者，主權最基本的職能就是立法權，因此，主權者行使的權力是可以沒有法律依據的，只要不抵觸憲法和現行法律的規定就可以了。如果有抵觸，可以先行修改。這是國際法學界、政治學界、憲法學界普遍承認的原理，也是有關主權理論的組成部分。中央對香港特區是否有全面的管治權，不但有立法原意的支持，還可以有主權學說的依據，還有香港基本法條文的規定，也沒有抵觸香港基本法之處。這是可以論證的；如果有人反證，也是可以再舉證為誤的。

（未完，明日待續。本文轉載自2017年12月《紫荊》雜誌，內容有刪減。）

## 中國更新海洋戰略 港須因勢利導

許楨 博士 香港智明研究所研究總監

承前所論，我們自當結合「一帶一路」，尤其是21世紀海上絲綢路的大戰略構想，去審視、理解、發揮「粵港澳大灣區」的地緣作用；在中國社會經濟發展的火車頭層面，渤海灣、長三角、珠三角鼎足而立。在中國對外投射的環球戰略當中，內地未見哪個地域，可與面向南海的「粵港澳大灣區」相提並論。作為主事者，香港政府要清楚意識此點，把握發展機遇和香港的重要性、獨特性。

過去二三十年間，香港和新加坡在社會經濟發展各領域，不斷自我比較、被比較；在總體經濟規模和人均可支配收入方面，兩城的距離似乎越拉越遠。然則，香港人亦不必妄自菲薄，一方面，固然在眾多領域上，新加坡有其優勢，也更積極、發揮得更好，自然取得成績；另一方面，在中國企業、國民、國家力量大舉揚帆出海的21世紀，位處南海北端的香港，仍然有比獅城更遠大的前景。

和過去一、兩個世紀一樣，因為中國大陸的存在，香港的發展空間，始終不是「印太」區內其他國際都會可比。受到東盟總體人口、資源、發展水平和經濟規模所限，新加坡「借力打力」之「力」，畢竟有限；能憑此輻射的區域，也只局限於南海北部、印度洋東部地區。

## 中國正擺脫馬六甲海峽之困

隨着中國對外戰略與佈局的進展，新加坡及整個南海南部城市群的作用也會受到影響；這說明當地的成功難以永恒，新加坡既是海外以華人為主的社會，也是獨立於中國

之外的主權國家。這和「一國兩制」下的香港特區，自然有着本質區別。香港具有「一國之利、兩制之便」，這一潛在優勢只會隨着中國轉型為外向經濟，而變得更明顯；當然，潛在優勢能否化為實利與前景，就端賴本地的官、商、學、民了。

變動之一，是中國與巴基斯坦、緬甸、泰國的經貿互動，以及在當地的基建投資，雖然也在起伏當中，但基本與相關國家的政局無涉。有意思的是，上述三國都在「印太」地區的西側；換言之，中國在巴基斯坦、緬甸、泰國興建的港口、鐵路、高速公路，都會繞過「馬六甲—新加坡」海峽，而強化中國與印度洋沿岸的經貿聯繫；進而從根本上改變「西太平洋—印度洋」的地緣關係。

這是從環河戰略的角度作審視，突顯出「粵港澳大灣區」永遠是中國政治經濟體之一部；而南海南端城市群國際地位，卻會隨着「印太」地區一東一西兩端諸大國的戰略改變而浮沉。李光耀長年活在危機感之中，讓新加坡人比任何人都積極向上；然則，小國城邦的被动地位，不只永遠局限着其發展，也容易在世局大變中，中和其數十年、上百年累積的政經成果。而中國在佈置「南下西向」戰略時，便不可能不考慮新加坡立國至今的政治史、安全史；更難以無視該國從政府到民間，與英美的聯繫。進入廿一世紀，在全球退卻的美軍，卻加強了在新加坡的軍事存在，便不可能不影響中國對星國的長遠信賴。

## 香港應加強維護國家安全

莊元荃 新界社團聯合會副理事長 西貢區議員



中央確實非常信任和愛惜香港，否則的話，怎會賦予香港高度自治權，讓香港保留單獨的貨幣，不用向中央繳稅，甚至讓香港自行立法以保障國家安全？遺憾的是，在中央的高度信任之下，仍然有極少數激進人士並不感恩，反而乘着香港在國家安全方面的法律漏洞，不斷鑽國家安全的漏洞，甚至赤裸裸鼓吹「港獨」、勾結海外的反華和敵對勢力，帶頭衝擊國家安全，中央怎能不失望和痛心，對香港維護國家安全的狀況重新評估？

沒有國，哪有家？中國近代史的經驗充分說明了，沒有一個強大的國家，沒有一個強大的政府，人民便會落後挨打，便要承受苦難。國家安全實際上就是國家的基石，是對國家穩定、對國民利益的最基本保障，故世界各地的政府均會對國家安全

高度重視。試想一下，國家安全的反面便是國家不安全，倘若一個國家連維持安全狀態也做不到，國家隨時有可能崩潰，經濟還能夠穩健發展嗎？繁榮如何談起？民生如何改善？

維護國家安全茲事體大，中央完全有權立法全國實施，交由香港自行處理，已是對香港最大的信任的表現。然而，正如大家所見，反對派近年發起了「佔中」、衝擊軍營、衝擊政府機關、發動旺角暴亂，國家安全和社會秩序所遭受的衝擊愈來愈大，現有的法例似乎愈來愈無力阻止衝擊國家安全的行為，否則上述行動又怎會肆無忌憚發生呢？從反面的角度看，「港獨」勢力的蔓延，以及勾結海外反華勢力，是否反映了香港確實存在國家安全的缺口呢？無庸諱言，特區政府實在有必要檢討現行法例，考慮進一步完善法律以保障國家安全！

## 向「瀆誓四丑」追回薪津合理合法

傅平

立法會行管會日前決定向喪失議員資格的「瀆誓四丑」（梁國雄、羅冠聰、姚松炎、劉小麗）追回議員薪津及開支等款項。此舉既合理合法，天經地義，理應償還。

正像立法會主席兼行管會主席梁君彥指出，高等法院今年7月裁定這4人已喪失立法會議員資格，他們從去年10月12日起就不行行使相應職權和享受相應待遇。因此，立法會行管會按照法庭裁決向4人追討全數薪津，完全是依法辦事。可見，此舉有充分的法律依據，獲得立法會多數議員和全港市民的支持。因為這4人所領取薪津（每人平均約306萬元），是納稅人的公帑，立法會不能慷納稅人之慨，必須依法辦事，這才符合香港是法治社會的原則。

然而，人們也看到，這「四丑」對於立法會的決定，仍在負隅頑抗，百般狡辯。什麼

「政治打壓」、「籌款打壓」，甚至「倒打一耙」的花招應有盡有。說穿了就是企圖賴賬，逃避懲罰！這「四丑」熱衷於玩弄「政治把戲」，搞所謂「花式宣誓」，把莊嚴的宣誓儀式當作表演政治騷的舞台，公開踐踏立法會的法律程序。在闖出禍後，又拒不認錯，妄圖走數，逃之夭夭，其政客面目再次暴露無遺！這當中以「拉布常客」長毛表現最惡劣，其只破壞無貢獻，使市民大眾齒冷！

俗語說，「出得來行，總是要還的」。這「四丑」落得今天的下場，完全是咎由自取，自作自受。他們的狡辯抵賴，只能是徒勞而已！筆者相信，經此一役，本港選民定會慧眼識人，分清是非黑白，不再被反對派的花言巧語所蒙騙，在下次立法會選舉中，慎重投下自己手中神聖的一票！