

香港立法會“拉布”戰評析 ——兼談相關的幾個法律問題

莊金鋒*

自 2012 年 5 月以來，在短短的兩個月中，香港立法會發生了一幕又一幕的“拉布”戰，鬧得滿城風雨，引起全港市民及至中國內地和國際有關人士的廣泛關注。在香港回歸祖國 15 週年紀念日前夕，中國著名的外交家、原新華社香港分社社長周南在北京接受了香港文匯報的專訪。儘管周先生早已從“一綫”退休了 15 個年頭，但他仍然十分關心港事，留意“拉布”。他說：“我翻翻報刊，最近老是看到‘拉布’一詞，一開始搞不清這是甚麼意思，看多了猜想可能是不停提垃圾修正案，拖延耗費時間。跟西方議會裏，議員投票時故意鴨步鵝行估計是異曲同工。”¹

儘管“拉布”事件在歐美各國議會裏時有發生，但對港澳同胞和內地居民來說，可能還比較陌生。本文擬從介紹歷史上“拉布”的來龍去脈及其含義入手，然後側重闡述近期香港立法會反對派議員先後發起兩次“拉布”戰的歷史背景、手法、特點和政治目的；同時論述建制派議員在市民支持下力抗“拉布”的決心和壯觀場面、政治智慧和必勝的理念；進而揭示反對派蓄意(企圖)發動“拉布”戰的危害性及其實質，並就如何限制或杜絕反對派再玩“拉布”禍港提出相關的建議。

一、“拉布”的來歷及其含義

爲了更好更深刻地理解目前香港社會正展開一場“拉布”與“反拉布”的激烈較量，很有必要瞭解一下歷史上(主要是西方國家)“拉布”的由來及其最初的基本含義。

“拉布”作爲一種拖延策略源遠流長，“遠在古羅馬時期(約公元前 753 年至 509 年)，元老院(Senate)參議員小加圖就是歷史上運用拖延策略的第一人。他

故意利用極長篇的發言，先延遲朱理·凱撒加入元老院，及後迫使凱撒撤回土地改革法案。自此，‘拉布’便在政治舞台上嶄露頭角。”²

“拉布”英文爲 Filibuster，本來指 16 世紀活躍在加勒比海的西班牙海盜(一說最早來源自荷蘭文的海盜)，沿用於西歐幾國文字，原意都是“劫奪”，即指國會某些議員，爲阻止某項議案的審議，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，逼使提案者妥協或導致議會流會(癱瘓)。

“香港通常以‘拉布’形容這種拖延時間的策略，‘拉布’二字音義兩譯：其音來自libu，其義源自足球賽事中，球員不斷把球從一邊踢到另一邊以拖延時間，如同把一卷布匹拉開。”³ 至於在台灣，“拉布”(Filibuster)用普通話音譯Fili——“費力”，buster——“把事拖”，串起來就是“費力把事拖”，連意思都包含在內，確是既明白又有趣。

一般來說，採用這種拖延策略者大都屬於議會裏的少數派議員，其目的在於拖延時間，等待反對者離場或支持者趕到，以爭取法定的票數，足夠否定有關議案，但也有議員用來癱瘓會議的進行，借此加強抗議政府的效果，或喚起社會的注意。這種“拉布”策略，自 19 世紀中期以來，在世界議會歷史上曾多次發生，這裏僅舉幾個較爲典型的事例：

1953 年美國國會審議種族隔離相關的民權法案時，參議員斯特羅姆·瑟蒙德創下史上個人連續演說 24 小時 18 分鐘的紀錄。他爲拖延該法案通過的時間，不僅熟悉地引述《美國獨立宣言》、《美國憲法》、《人權法》和華盛頓總統的告別演說等經典，還將美國各州的選舉法朗讀一遍。最後，他的助手以其身體健康爲由，將他勸止。

1964 年美國國會的民主黨議員擬通過民權法

* 上海法學會港澳台法律研究會顧問，上海社會科學院法學研究所特邀研究員

案，其共和黨議員發動“拉布”，以阻延該法案如期通過，結果上演了美國議會史上一場歷時57天的“拉布”戰。最終迫使當時的民主黨議員妥協，提出修訂以減少政府對私營企業的規範。這次“拉布”戰也成為歷史上最長的“拉布”戰。

1992年，日本國會審議《聯合國維持和平活動合作法案》時，在野黨的議員以“拉布”策略使相關法案拖延了4日3夜才通過，更使其中一項議案耗費長達13小時8分鐘才付諸表決通過。

2011年，英國上議院審議國會投票制度與選區法案時，反對派工黨的上議院議員作出了冗長的辯論，終於迫使執政黨作出讓步，才結束長達17天的辯論。

從上述各國議會“拉布”的情況來看，雖然其“拉布”的內容(議題)、形式和時間的長短有所不同，但具有三個共同的特點：其一是這種“拉布”策略基本上是各國議會中的少數派議員用以反對一些存在爭議的法案通過的手段；其二是這種“拉布”策略破壞性有餘而建設性不足，它往往導致議會的正常功能被削弱甚至癱瘓；其三是這種“拉布”策略雖然不斷受到當局或困擾者指摘，但經過無數論爭之後，仍有存在的一定空間，不過其發展的趨勢是把終止辯論的門檻降低，必要時議會主席可以透過簡易的程序去加以制止。

二、“人民力量”議員發起的“拉布”戰

(一) 背景與起因

眾所周知，2010年5月16日公民黨和社民連(合稱公社兩黨)所策動的所謂“五區補選、變相公投”慘敗(投票率只得17.19%)收場後，特區政府順應民意完善選舉制度，於去年中提出替補機制，經過多番諮詢後，制定了《立法會議員出缺安排條例(草案)》(以下簡稱議員出缺條例)，其核心內容是限制辭職後的議員半年內不得再參選。原訂2012年5月2日獲立法會大多數議員支持順利通過二讀及三讀審議，但在議案審議的關鍵時刻，立法會反對派中的激進勢力“人民力量”議員黃毓民和陳偉業，對議員出缺條例草案提出了逾1,300項無聊修訂，包括在條文中分別陳列多項相關病例，以及逐一修改無損文意的中文詞匯，估計這些修訂可能耗費議會數百個小時才能逐項處理。換句話說，黃、陳兩人刻意以“拉布”的方式將會議延長至數百小時，同時鼓勵反對派盟友離開會議廳，令會議因法定人數不足而“流會”。

民建聯主席、立法會議員譚耀宗批評“人民力量”妨礙議會運作，要求召開議事規則委員會，研究修改有關議事規則，防止議員再“拉布”。立法會內務委員會主席劉健儀亦認為，議員用“拉布”戰術，影響議會的有效運作。政制及內地事務局局長譚志源表示，尊重議員做法，但期望議案能夠在2012年5月3日深夜前完成三讀。經過長達9個小時會議，其間單是響鐘22次(召喚議員返回會議廳)就已消耗近3小時。最終在席49名議員，29人支持，19人反對，只通過二讀審議。為此，建制派集結超過30名議員留守會議廳，準備繼續對抗“拉布”。

(二) 建制派迎戰

反對派“拉布”態度堅決，“陰招”不斷。先是黃、陳兩人玩“拉布”，純粹是為拖延而拖延，不單對整個議會運作造成壞影響，亦令其他議案積壓；當議員出缺條例草案二讀審議通過後，反對派其他議員則玩“失蹤”(實為集體離開會場真“杯葛”)；留在會議廳的黃、陳兩人和社民連議員梁國雄(“長毛”)繼續輪流玩“拉布”，他們就條例草案中個別概念“咬文嚼字”，發言內容與需要討論事宜毫不相關，信口雌黃；尤其值得指出的是，公民黨黨魁梁家傑繼余若薇議員之後，再度提出臨時的“休會待續”動議，其目的絕對不是要“讓其他民生議案先行審議”，而是“為求與人民力量作表面上的切割，維護本黨的‘理性、負責任’形象”，同時“以新的‘拉布’行為，來支持人民力量的修訂拖延更長的時間。其做法損人利己，陰險狡詐”⁴；不久工黨主席李卓人則表示，該黨一直支持“拉布”，因此決定做“拉布”的“後備軍”，適當時間加入戰團；此外，加入“拉布”團隊的還有獨立議員鄭家富。

面對反對派發動“拉布”的新政勢，建制派積極迎戰。政制及內地事務局局長譚志源出席電台節目時表示，議員出缺條例草案已通過二讀，距離三讀只有一步之遙，他再次呼籲各黨派顧及香港整體利益，盡量縮短“拉布”時間。為應付這場拉布持久戰，民建聯主席譚耀宗表示，該黨一定會奉陪到底，堅守議事堂防止流會。他還促請反對派懸崖勒馬，不要再浪費社會的資源和議會的時間。與此同時，負責協調建制派議員出席會議“更表”(輪替)的民建聯議員葉國謙表示，會盡力安排確保議會內有至少30名議員出席會議，以達到法定的開會人數。當時仍為候任行政長官的梁振英亦發表意見，他指出拉布長此下去會令立法會停擺，香港癱瘓，強調此風不可長。他呼籲市民

一定要有主人翁意識，就“拉布”問題發聲。

2012 年 5 月 16 日，是立法會連續第三個審議議員出缺條例草案的重要日子，反對派繼續發動“拉布”戰。公民黨黨魁梁家傑原本打算再次提出“休會待續”議案，但不獲立法會主席曾鈺成批准，除了策動拉布戰術的幾個人外，大部分反對派議員即時集體離開會議廳。而建制派議員則繼續肩負支撐會議運作的責任，汲取上周流會的教訓後，在港的 32 名建制派議員幾乎整日都留在議會內。他們不惜通宵開會，希望盡快就條例草案作表決。

“反拉布、反霸道、反破壞、反掟蕉！”包括新界青年聯會在內的多個團體及政黨代表前往立法會，聲援建制派議員通宵力抗反對派的“拉布”戰，有的支持者還送上水果、紅豆沙及甜點，以示慰問。市民怒斥：“拉布”可恥，反對派癱瘓議會，罔顧社會利益。

(三) 爭論的焦點

立法會議員日以繼夜審議議員出缺條例草案，到了 2012 年 5 月 17 日凌晨 4 時許，戰況終於出現了新的變化，建制派商界議員黃宜弘提出外國議會有程序可即時終止議員辯論。立法會主席曾鈺成回應，在全體委員會審議階段時，他不認為議員可“無窮無盡、沒完沒了”地延續會議，即使黃宜弘不提出有關建議，他也早計劃在差不多的時間提出終止辯說。曾鈺成強調，議員在辯論中交鋒有助大家清楚雙方對條文的意見，但辯論已花了超過 30 個小時，客觀來看不能達到該目的，故辯論環節應該結束。立法會在早上 9 時復會，至中午 12 時終止辯說，並按 1,300 多項修訂付諸表決，至下午 5 時休會時，有超過 90 項修訂被否決。估計完成所有表決需要近 30 小時，按正常的會議時間，約 3 天才能完成。

曾鈺成果斷終止無聊發言的“拉布”，黃毓民等“拉布”核心成員被打個措手不及，建制派議員無不熱烈鼓掌支持，在廣大市民中同樣得到歡迎和好評。政制及內地事務局局長譚志源在會議結束後也表示，特區政府完全尊重曾鈺成主席的裁決，也感謝三十多位度過“漫漫長夜”的議員。

然而，被曾鈺成及建制派力量打昏了頭的黃毓民及反對派一夥，對“拉布”失利，不僅不知羞恥，還倒打一耙，真可謂“惡人先告狀”。他們提出各種謬論，必須給予批駁：

1. 中共“壓力”論

黃毓民竟稱，曾鈺成終止“拉布”的決定，是在

“西環”(筆者註：指香港中聯辦)和“共產黨”的壓力下作出的。“此一說法，實屬無中生有，血口噴人。事實是，‘拉布’濫用程序，浪費公帑、阻撓施政，在建制派議員中早已引起強烈不滿，社會上更是一片罵聲。”在這種情況下，曾鈺成作出終止辯說的決定是合法、合情、合理的，是負責任的表現。如果要說有壓力，那主要是來自正義議員、市民和輿論的壓力。但與“西環”和“共產黨”毫不相關。⁵

2. 違法(違憲)論

公民黨梁家傑質疑曾鈺成濫用權力進行裁決，違反基本法有關規定，湯家驊亦質疑曾鈺成錯誤解讀《議事規則》第 92 條。這不值一駁，《香港基本法》第 72 條寫得清清楚楚，立法會主席行使六大職權為主持會議、決定議程、決定開會時間，召開特別會議、召開緊急會議及立法會議事規則所規定的其他職權。這正好說明曾鈺成終止辯論的決定的憲制權力是來自基本法。立法會議事規則第 92 條亦清楚言明：“對於本議事規則內未有作出規定的事宜，立法會所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。”曾鈺成終止“拉布”的裁決，完全是依法而為。

3. 發“禁制令”論

“長毛”梁國雄在事後馬上入稟高等法院，要求司法覆核，對曾鈺成的決定發“禁制令”，企圖令“拉布”復活，並得到“大狀”李柱銘的支持。作為控方大律師李柱銘認為，立法會議事規則第 92 條沒有容許主席給予自己權力去終止辯論等等。辨方(立法會秘書處)代表資深大律師余若海答辯時稱，按三權分立的原則，立法會的自主權不代表削弱法治，如果法庭受理案件，是干預立法程序，會影響立法及司法獨立。律政司也派代表鮑俊龍上庭，他指出席並非協助控、辨任何一方，而是基於公眾利益。他反對法庭受理司法覆核的申請，認為司法機關不應干預立法機關，影響立法程序。他還強調，主席用立法會議事規則第 92 條裁決是合理的，並沒有違反基本法。法官林文瀚聽完各方代表陳詞後，決定法庭不介入立法會是次事件，原告梁國雄只好放棄申請“禁制令”。

4. “不信任動議”論

始作俑者的“人民力量”議員黃毓民、陳偉業指曾鈺成濫用主席權力，揚言要向他提出“不信任動議”案，公民黨、民主黨、工黨也表示支持，一時間以有不達目的決不罷休之勢。但是他們想聯手把曾鈺成從立法會主席位子上拉下馬，沒有那麼容易：一是曾鈺成具有較高的威信。立法會主席一職本身是這一

權力機關的象徵，由全體議員互選產生，而近 5 年來，曾鈺成主持會議，處事公平公正，表達能力清晰為大家所公認。二是曾鈺成這次裁決確是出於公心，出於維護議員發言權利和整體利益，確保議會正常運作。三是曾鈺成的裁決有基本法和立法會議事規則的根據，亦得到過半數議員的支持。四是曾鈺成的裁決得到了廣大市民及團體的擁護與支持，有堅實的群眾基礎，不是少數人可以任意擺佈的。

(四) 首“拉布”失敗

2012 年 6 月 1 日上午，立法會繼續開會，就餘下的數十項修訂作表決。對於拉布戰進入尾聲，大部分議員精神狀態顯然良好。但會議在晚上峰迴路轉，當進行三讀程序時，反對派議員幾乎全數離開，令議會內人數不足，“長毛”梁國雄順勢“偷襲”要求點人數，當時會議廳氣氛緊張，只餘下 30 秒的時候，工黨的李卓人返回議會，令議會有足夠的人數而得以延續。這時，建制派議員抓住有利時機，全部撤銷議員發言，議員出缺條例草案三讀未到晚上 9 時已獲迅速通過。黃毓民得知消息後承認首次“拉布”失敗，沒有達到預期的效果。但揚言未來的“不合作運動”會繼續下去。

議員出缺條例草案的審議通過可謂一波三折，如果從 5 月 2 日開始恢復二讀辯論到三讀通過，整整經歷 1 個月時間，如果從條例草案自 3 月提交立法會首、二讀到通過，前後歷時 2 個多月，開會時間更長達一百多個小時，創下了香港議會有史以來的記錄，但是，這絕不是一個光榮的，值得高興和支持的記錄。自開始二讀辯論起，反對派議員就玩“拉布”，他們先是以不斷要求清點議員人數阻撓會議進程，在條例草案進入審議階段時，除玩“拉布”的黃毓民、陳偉業和梁國雄 3 人組外，民主黨、公民黨和工黨等 20 個反對派議員全部缺席會議，造成立法會大會在 2012 年 5 月 3 和 11 日兩度流會，癱瘓議會運作，亦令多項民生議案受阻。此後建制派議員以通宵開會審議對抗“拉布”。在 2012 年 5 月 17 日凌晨，立法會主席曾鈺成運用議會議事規則第 92 條賦予的權力終止辯論環節，果斷“剪布”，終令條例草案進入表決階段。但由於每次修訂表決須響鐘一分鐘，因此，直至 6 月 1 日上午 1,300 多項修訂才被全部否決，並耗時逾百小時，條例草案進入三讀階段，並於當晚獲得通過。立法會資料還顯示，在這冗長會議時間裏，單響鐘點人數就有 58 次之多，合併辯論用上 44 個多小時，而表決修訂則用了逾 55 個小時，比審議最低工

資立法及截取通訊條例所花的時間還要長。

民建聯議員劉江華指出，拉布的 12 個會議日是香港立法會史上“最無聊的時刻”。工聯會議員王國興批評，人民力量提出過千項的“垃圾修訂”，騎劫了立法會 12 日的會議，造成立法會歷史空前的浪費，值得全港市民深思。

三、第二次“拉布”陰霾重臨立法會

(一) 第二次“拉布”的特點

香港立法會首場“拉布”戰剛結束，但另一場針對新一屆政府架構重組撥款議案的“拉布”戰又是箭在弦上。不過，這場新的“拉布”戰具有幾個新的特點，值得思考研究：

1. 主角不同：在阻撓議員出缺安排條例草案如期通過的首場“拉布”戰中，反對派中的激進勢力“人民力量”擔任了主角的角色。民主黨沒有直落場地“拉布”，羞羞答答躲在後面扮演配角的角色。但是，這一次狙擊新政府架構重組撥款的議案，民主黨卻高調地站了出來，扮演主要的角色進行“拉布”。除了擔任財務委員會主席的劉慧卿要角之外，民主黨在人事編制委員會準備了超過 50 項修訂動議。不過，民主黨議員李永達否認有關做法是拉布，並聲稱該黨反對拉布，而民建聯直斥民主黨的做法是“不叫拉布的拉布”。

2. 性質不同：立法會人事編制小組委員會 2012 年 6 月 6 日首次討論當時的候任行政長官梁振英提出的新政府架構中有關新設置及刪減職位的建議。政制及內地事務局局長譚志源重申，由於時間緊迫，未有準備後備方案，希望議員支持，盡快通過政府架構重組建議。但是，民主黨議員就故意拖慢會議過程，單就議程事項的先後次序，就浪費了半小時進行討論。更必須指出的是，由民主黨張文光等議員分別提出的 21 項動議修改內容，都是實質的、嚴重出位，突破了立法會的權力範圍。例如包括削減司長、局長三成薪酬，取消副局長職位，以及規定行政長官處理利益衝突時，必須與公務員的指引同樣嚴格等。而且利用小組委員會可以反覆地提問和發言的規條，拖延時間，最後使基本法所規定的政府換屆、主要官員名單、對政府架構重組、財政撥款沒辦法落實，阻撓按照基本法附件一產生的換屆程序沒有進行。“這是嚴重的違反憲制事件，也是立法會超出了本身的授權的事件。”“所以，反對派這一次‘拉布’帶有挑戰基本

法、挑戰‘一國兩制’的色彩，和上次‘拉布’性質不同，不能等閒視之。”⁶ 根據基本法，凡涉及政治體制或政府運作者，立法會議員沒有權力可以提出議案取而代之。

3. 目的不同：“人民力量”策動“拉布”，只想與建制派對着幹，破壞立法會的正常運作，阻礙香港發展或帶有人英雄主義色彩，意欲吸引世人眼球，並沒有執政的目標。而民主黨之所以走到今天這一步，其明顯的政治目的其實是：“反對派針對了5年之後的行政長官普選和9月份立法會選舉的一個選舉工程部署。工程的宗旨是全力對抗梁振英政府，不讓其有效施政，並且要‘踢走保皇黨’。”一句話，“民主黨‘拉布’意在搶票奪權。”⁷

世界上大部分政黨成立的最終目的，是要通過執政來貫徹其政治主張，對於香港民主黨來說，從未放棄“執政”的幻想。在香港新的行政長官選舉塵埃落定後，“據民主黨消息透露，一個為數不多的‘影子內閣’名單正在積極研究與蘊釀當中，並在新一屆特區政府上任之初便可‘成形’。民主黨希望透過以此形式為2017年普選行政長官作好鋪墊……”⁸ 如果梁振英順利進行架構重組，以落實其治港新理念及施政綱領，他就可以爭取2017年連任行政長官。民主黨想登上行政長官寶座並執政的希望就會成為泡影。所以，民主黨為了一黨的私利，就處處反對梁振英，並把阻撓政府架構重組撥款，作為其未來普選工程的重大戰役。而在當前，民主黨想把梁振英在政治上置於“死”地，也是為了2012年9月“超級區議員”選舉時多搶選票及議席。

（二）新政府架構重組受挫

早在2012年香港新行政長官競選期間，當時作為行政長官參選人之一的梁振英，就在其競選政綱中提出未來新政府的架構要在原“三司十二局”的基礎上擴大為“三司兩副司十四局”，即增加政務司副司長和財務司副司長和兩個新局(科技及通訊局、文化局)單位及相關人選。梁振英的這一設想(方案)經2個月的討論，社會已形成廣泛的共識，包括四大公務員團體(香港高級公務員協會、政府人員協會、香港公務員總工會、香港政府華員工會)，主要政黨、大小社團等，均表明支持的態度，認為這些措施有利於提升政府的施政能力。

國務院港澳辦主任王光亞也認為：“梁振英提出的政府架構改組案有積極意義”。“他主要是想進一步優化政府的資源，也就是他競選的時候提出的政

綱，希望特別處理好房屋問題等……所以我們希望他能夠成功。”⁹

2012年5月4日，特區政府行政會議舉行特別會議，通過由候任行政長官梁振英辦公室提出的政府總部架構重組建議；當局於同日向立法會提交了政府架構重組建議。在此後的1個多月裏，立法會有關部門，包括政制事務委員會、架構重組法例修訂建議小組委員會、人事編制小組委員會、財務委員會先後舉行多次會議進行討論或審議。

2012年6月20日，立法會主席曾鈺成應特區政府致函提出的要求——優先討論下屆政府架構重組的動議，召開立法會討論有關動議，並經過9個多小時的辯論後，於6月21日上午以27票贊成、25票反對及一票棄權，在未獲得半數議員支持下被否決。當中，22名反對派議員一同投下反對票、其餘6名建制派議員則分別因公務或身體不適等問題未能出席會議。新民黨主席葉劉淑儀投了棄權票，成為關鍵一票，金融界議員詹培忠、旅遊界議員謝偉俊早就表明會投反對票。

政府動議被否決，意味着下屆政府即將落實的多項惠民措施將被迫叫“停”，但反對派卻對此沾沾自喜，在曾鈺成宣佈議案被否決時拍枱叫囂。出席會議的政府官員和多名建制派議員均對動議被否決感到大為失望。

對於反對派阻撓優先處理政府架構重組方案，梁振英向傳媒表示，如果沒有拉布，政府根本不需要向立法會提出這項動議。已與當時的行政長官曾蔭權及其他官員開會商量，會緊密配合，繼續爭取立法會的支持，亦希望立法會能不失時機地審議通過該項動議。

（三）重組被拖天不會塌

如前所述，當時的候任行政長官梁振英提出的“三司二副司十四局”新政府架構重組方案，從整體上看是非常圓滿的，也就是說，若能在2012年7月1日，即香港回歸祖國15週年之際，讓三司、二副司、十四個局長能夠一起上任，使特區政府有一個完整的新班子，那該多好！香港民意調查中心於6月13-18日的一項最近民調調查結果清晰顯示，高達72%。受訪者不贊成立法會議員用“拉布”方式阻撓改組政府架構方案在7月1日前通過。58.2%受訪者認為政府架構改組工作應該在新一屆政府上任前完成，令整個新班子可以在2012年7月1日同時上任亮相，僅有少數人持不同意見。

但是，嚴酷的現實並不允許有這樣的條件，反對派又在政府架構重組議案上故技重施繼續“拉布”，人民力量暗中或客觀上幫助民主黨打“拉布”戰，陳偉業提出 167 項修訂、黃毓民提出 129 項修訂，拖延辯論時間，最後與其他反對派議員一起投票否決了政府要求優先討論下屆政府架構重組的動議。

政府動議被立法會否決的當天，國務院港澳辦主任王光亞在北京回應在香港記者提問時表示，從目前情況看來，2012 年 7 月 1 日前通過政府架構重組的機會不大，但“天不會塌下來”，將來中央可以作補充任命。即使在七一前通過不了，相信也不會影響梁振英的管治威信。¹⁰

依照《香港區基本法》的有關規定，根據香港特別行政區第四任行政長官梁振英的提名，國務院 2012 年 6 月 28 日任命了香港特別行政區第四屆政府主要官員，包括任命林鄭月娥(女)為政務司司長、曾俊華為財政司司長、袁國強為律政司司長，12 個局的局長，以及入境處、海關、廉政公署、審計署、警務處等 5 個部門共 20 名主要官員。當中有新面孔，也有舊面孔，體現了政府因勢利導、靈活多變的思維，不失為一種理性現實的選擇。

2012 年 7 月 1 日上午，國家主席胡錦濤在香港出席香港回歸 15 年慶典暨特區新班子就職典禮，為特區行政長官梁振英、各主要官員親自監誓後發表重要講話。隨後他又會見了新一屆特區政府的主要官員、行政會議成員，以及司法和立法機關負責人。他給新班子提出 16 字希望，“依法治港、精誠團結、勤政為民、登高望遠”，希望新任政府努力維護香港的繁榮穩定，急市民所急，把香港建設得更加美好。

四、拉布的危害及其防拉布建議

(一) 拉布的危害性及其實質

香港回歸祖國 15 週年及特區新政府組成臨近之際，反對派發起的“拉布”戰讓香港政局激起一池混水，其危害性甚多，歸納起來至少有幾方面：

1. 嚴重浪費公帑

據立法會秘書處證實，每日的“拉布”式會議耗費公帑近百萬元，當中包括電費等基本開支，以及員工和其他技術人員的費用。整整 12 天的首次拉布行動不僅白白浪費議會同僚一連數星期的寶貴時間，更耗用公帑(納稅人的血汗錢)1,200 萬元。

2. 拖垮民生議案

由於反對派拉布時間過長，造成不少民生議案積壓，其中包括《競爭條例草案》、《公司條例草案》、《一手住宅物業銷售條例草案》、《僱員補償條例》動議的決議案、《2011 年建築物法例(修訂)條例草案》等等，這不利於香港市民民生條件的改善。

3. 扭曲民主本意

民主本來的含義是人民的統治，有事大家討論，少數服從多數。但是，反對派議員無休止的“拉布”，佔用了建制派議員發言的時間，是“一言堂”的做法，扭曲了民主的真諦。從表面看來“拉布”是一種議會民主手段，在外國議會也非罕見。但香港出現的兩次“拉布”，不僅不是民主精神的體現，而恰恰相反，是一種反民主的和公義，不負責任的行為。

4. 有損立會形象

少數反對派通過“拉布”，不僅牽制了立法會的運作，進而影響到政府的運作；而且損壞了立法會作為香港立法機構的良好形象。正如前立法會主席范徐麗泰所言：首先，沒完沒了的拉布使議員“自毀形象”，而當立法會和議員在市民的心目中的評價是向下降時，其實就是影響立法會制衡政府的能力。¹¹立法會主席曾鈺成也坦言：近期議會出現的亂象，影響了市民對立法會的形象。

5. 不利香港發展

梁振英提出的“三司兩副司十四局”方案是其施政重點。首先是要改變過去政府對發展“袖手旁觀，無所作為”的思路，增設財政司副司長，是想協助行政長官制定符合香港實際的經濟政策，解決日趨嚴重的房屋等民生問題，增設政務司副司長是想協助行政長官貫徹“一國兩制”方針，按基本法規定處理複雜的政改問題，推動民主發展。其次，增設科技及通訊局、文化局，也是針對香港社會的長遠發展而採取的有力措施。反對派濫用“拉布”做法，否決該方案，顯然不利香港的長遠發展及利益。¹²

有學者認為：香港反對派的拉布“已經失去其原來意義上‘緩衝’和‘靈活應變’的特質，成為赤裸裸的‘對抗’和‘霸道’，明目張膽地試圖將少數人的政治意願強加於多數人，將大多數市民的意願棄之不顧，破壞了香港社會‘行政主導’的憲制安排，挑戰了‘少數服從多數’的根本原則，踐踏了十多年來立法會運作的常規。”¹³筆者認為，這位學者深刻地指示了反對派“拉布”的實質問題，值得人們深思。另一位學者更尖銳地指出：香港反對派“拉布”的“核心是要推翻憲制，挑戰‘一國兩制’，挑戰中央

人民政府的權力，使香港走向‘獨立’政治實體，把立法會的權力擴張成為‘獨立’政治實體議會的權力，可以在任命主要官員方面起決定作用。”¹⁴

(二) 關於防止“拉布”的幾點建議

1. 選民可用選票懲罰“拉布”議員

筆者注意到，當梁振英還是候任行政長官時，他就意識到無聊“拉布”的危害性，並說“大家看到這些社會現象、趨勢，若以為是不合理，就要在3個月後的立法會選舉中以選票表態說‘不’。”這是一項頗具前瞻性的防止“拉布”再度在香港發生的有效措施。現在的問題是要讓各界別、各階層的選民懂得這個道理並付諸實踐。立法會的功能就是監察政府(制衡)。但由於立法會的議員是由選民投票選出，政府提交議案給立法會審議並表決的程序，就是透過議員的辯論，來決定議案的命運。如果在立法會換屆選舉中，選民不再投票選舉那些玩弄“拉布”的老手，也就可能杜絕“拉布”老手的劣根性。

2. 借鑒外國議會經驗完善立法會議事規則

據說西方國家議會有關於中止辯論的規定，但香港媒體只有零星的報道，且說法不盡一致。例如，英國下議院沒限制議員辯論時間，若發現議員拉布，其他議員可提出中止辯論議案，但要獲至少100人的議員支持通過，議長亦有權否決，以保障少數議員發言的權利。又如美國參議院沒發言限制，若參議員不滿

拉布，只要60%參議員支持就可提出終結議案辯論。另一說法是美國議會可以由3/5議員決定縮短辯論時間。究竟情況如何沒有法律文件依據，建議香港立法會聯同相關部門組織考察團赴英美法等國調研，並結合香港立法會的具體實際修訂議事規則，進一步完善終止拉布的法律制度。

3. 建制派議員要掌握基本法這個法寶

《香港基本法》是香港特區的最高法典，也是推進民主、維護法治的主要法寶，作為立法會的建制派議員，理應盡快熟悉運用基本法來捍衛香港法治這個核心價值。遺憾的是現在建制派議員還不能完全做到這一點。例如基本法第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府體制或政府運作，可由立法會議員個別或聯合提出。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。但建制派議員不會運用，失去一次機會。希望以此作為教訓，總結經驗，好好學習基本法，牢牢掌握基本法這個銳利法寶。

註釋：

- ¹ 《周南：“一國兩制”成功落實》，載於《文匯報》，2012年6月30日，第A14版。
- ² 謝華：《“拉布戰”凸顯議會矛盾》，載於《廣角鏡》，2012年6至7月號，第65頁。
- ³ 同註2，第64頁。
- ⁴ 耿介之：《公民黨再提“休會待續”用心險惡》，載於《大公報》，2012年5月16日，第A16版。
- ⁵ 《曾鈺成果斷斬“拉布”大快人心》，載於《大公報》，2012年5月18日，第A2版。
- ⁶ 李明俊：《民主黨“拉布”，意在搶票奪權》，載於《大公報》，2012年6月8日，第A11版。
- ⁷ 同註6。
- ⁸ 路羽翔：《民主黨欲組“影子內閣”謀執政》，載於《紫荊雜誌》，2012年4至5月號，第20頁。
- ⁹ 見《大公報》2012年6月23日頭版有關報道。
- ¹⁰ 同註9。
- ¹¹ 見《大公報》有關報道，2012年5月23日，第A16版。
- ¹² 黃英豪：《拉布是否有利香港長遠利益？》，載於《信報》，2012年5月25日，第A25版。
- ¹³ 聞言：《黃毓民“拉布”絕非民主》，載於《大公報》，2012年6月4日，第A11版。
- ¹⁴ 同註6。