

凝聚三政共識 立法利民益彰

鄭宏泰 陸觀豪

近日城中熱話，莫過於修訂《逃犯條例》及相關法律，不但爭論不休，未有共識，亦政治立場掛帥，更掉進大國博弈狹縫之中，令人憂慮。

條例修訂草案已提交立法會首讀及二讀，正常審議卻膠着無寸進，連推選「法律草案審議委員會」主席一項亦遲遲未能落實，遑論展開審議工作。政府於是選擇直接在立法會大會審議，而這樣又難免引來其他爭議。

不論中外議會，立法既約束百姓，也約束政府，故須謹慎行事。法案提交立法機關，經三讀程序，期間詳盡審議，巨細無遺，始頒布作實。換言之，立法需有「三政」共識：政治共識是立法目的，政策共識是執法取向，政道共識是審議過程。

事先游說 減低爭拗

想當年美國民主黨人克林頓以46歲壯年入主白宮，躊躇滿志，擬改革美國醫療保障，夫人希拉莉更助夫一臂之力，卻擾攘八載師老無功。相隔八載，黨友奧巴馬勝選接手，始竟其功。箇中關鍵，是朝野意見紛紜，克林頓政府既未能凝聚政治共識，何來政策共識？政道共識也不消提。時移世易，到奧巴馬上台，民心思變，他只是順水推舟便水到渠成，惟到了特朗普上台，又全盤推倒。

英國公投表決退出歐洲聯盟，似是定局，卻見暗湧，一波三折。首相文翠珊臨危受命談判，卻順得哥情失嫂意，內外交困疲於奔命。好不容易取得協議，提交上下議院確認，卻曠日持久未獲通過，令脫歐日期再三推遲。歸根究柢，是朝野欠政治共識，留歐脫歐壁壘分明；親歐派主張脫中有留，疑歐派主張撒脫徹底，各不相讓。執政黨又同室操戈，政策和政道欠共識。

話歸正題，殖民地時期，社會重經濟輕政治，甚

少掉進意識形態的政治爭拗，加上政府可掌控立法機關，通過法律幾乎萬無一失。雖則如此，殖民地政府仍在推動重大政策或條例時小心翼翼，事先做足游說解釋，爭取輿論支持。當碰上分歧爭論，則會鬥智鬥力，令反方知難而退，不會各走極端。

大家有所不知，未回歸時，1993年以前，立法局主席是總督；1985年之前，議員悉數委任，官守佔多數，非官守不多。港英政府秉承倫敦指示，任何法案議案若未取得非官守議員支持，不會貿然提交立法局表決。非官守議員雖屬委任，不一定認同港英政府立場，而政府也不強人所難，互諒互讓。

溫故知新，且回顧1890年政府運籌帷幄，凝聚「三政」共識，立法規管股票經紀，堵塞制度漏洞，開環球先河。香港於1865年跟隨英國頒布《公司法》，股份有限公司如雨後春筍，股權買賣轉讓頻繁，經紀行業應運而生。不過，資格無規限，交易場地不固定；中環香港會所及香港大酒店大堂是熱門交易地點，既無報價牌，又無成交板，與今日有天淵之別。經紀集出市、洽客、交收、轉名等工作於一身，但欠制度規管約束，流弊叢生。

1888年，股市熾熱，股價大幅上落，時有經紀上下其手，藉口單方面取消交易，引發連串訴訟，暴露操守誠信、利益衝突等積習。其中「呔士控盧斯唐治」(Potts v Rustornjee)及「何添控戴奎諾」(Ho Tim v d' Aquino)等是表表者，更案中有家。

長話短說，核心問題是有大股東濫權，內幕買賣投機漁利，也有經紀同流合污，操控交易，輸打贏要欺壓小投資者。雖然經紀間早已訂立行規，包括佣金等，不過並無約束力，端賴自律。買賣糾紛不絕，業界變本加厲，輿論洞察危機四伏，呼籲政府撥亂反正，規管之聲此起彼落。不過經紀財雄勢大，乃香港總商會骨幹，政府投鼠忌器，謀而後動。

當時立法局共有議員11人，非官守議員佔5人，其中兩人在1890年度休假後換班，政府巧妙部署，藉機立法。新貴怡和洋行大班凱瑟克(James

Keswick)在1890年7月底休假前夕宣誓就任，同日破格提臨時動議，呈交私人法案規管證券買賣。《股票合約條例草案》(Shares Contract Bill)簡單清晰：任何買賣合約、協議或憑證必須登記雙方姓名、股數及交收安排等資料，否則不具法律效力；任何人蓄意提供虛假資訊，即屬違法，一經定罪可懲處罰款及監禁。首讀後，即押後二讀及審議。

是次立法規管醞釀已久，但只聞樓梯響，故草案突然刊憲首讀，令經紀不知所措。無獨有偶，新貴渣打銀行大班韋赫德(Thomas Whitehead)乃當屆總商會主席，反對立場鮮明，卻未趕及同日宣誓。

正反兩派壁壘分明，商界業者趁機組織起來，成立股票經紀會跟政府抗衡，後來演變為正規交易所，也是樂事。立法局休假前夕，代理總督兼主席總結，語重心長，點名批評經紀因財失義，奉勸回頭是岸；弦外之音，《條例草案》已是底線，敬酒罰酒，悉隨尊便，業界卻不領情，表示條例通過後令他們隨時墮入法網，所以堅持周旋到底。

擾攘經年，法案終於1891年7月3日續議，提呈二讀，反方拖延不果，依例押後表決，先由全體非官守議員組成的內務委員會審議條文；隨後在17日恢復二讀，表決通過增刪潤飾文本，非官守議員中無人投票反對。最終在24日通過三讀，完成立法，過程有曲折，但無礙大局。

條例由草案至三讀，一波三折，歷時12個月，前後兩年。塵埃雖落定，反方卻未肯罷休，轉戰倫敦，游說唐寧街首相府，促使英廷否決條例，間接向政府施壓擱置條例，無限期押後實施，但計不得逞。最後倫敦維持原狀，指示條例生效一年後再檢討，反對聲音也不了了之。

從公共行政角度分析，港英官員政治手腕成熟，是不可多得的教材個案。政府、西商及華商三方之間，既有共同利益也有衝突矛盾。股票買賣爭拗，源於有西商同流合污，鑽法例漏洞，操縱市場。雖然規管是朝野政治共識，政府深知不能硬闖，須凝

聚政策及政道共識，以柔制剛，始能水到渠成。

在政策層面上，法案脫胎自英國本土管制期貨交易的《李文法》，要求簡明合理，切中時弊。況且買賣落單需書面憑證，理所當然，也是經紀份內事，反對者的「隨時誤墮法網」難自圓其說，也難服眾。

在政道層面上，借助非官守議員提案，既彰顯輿論訴求，也繞過官僚程序，保密至最後一刻。若由政府提案，須先經行政局商議，再向立法局通報，而提早曝光，草案可能無法如期刊憲，遑論首讀。移形換影，化解既得利益集團壓力。無巧不成話，期間總督返英治療養病，變相全程坐鎮倫敦殖民地部掌舵，反方即使轉戰英廷，也無功而還。

香港易墮 博弈狹縫

未有民選年代，立法局非官守議員屈指可數，每周召開例會半天。法案首二讀後，轉交非官守議員組成的內務委員會審議條文，擇日表決，體現政治及政策共識。箇中關鍵是政府自律，不憑藉官守議員居多數，強行通過法案，予人口實。後來非官守議員增多，始設立法案委員會分工審議，委任及民選議員互諒互讓。

回歸後時移世易，立法會不設官守議員，也無委任議員，條例草案審議規曹隨，卻欠求同存異的智慧，當中原因又與政治立場及意識形態掛帥所致。正因如此，即使法案有政治共識，只要政見仍存分歧，政策及政道紛爭不絕，「三政」共識談何容易？

問題是，若然香港社會長期難以凝聚「三政」共識，缺乏政治信任，大小法案討論必然寸步難行，更不要說招引外力為己助威，容易令香港掉進大國博弈的狹縫，這些均非香港之福，各方宜思之再思，爭取凝聚「三政」共識，而非總是把香港置於頻頻政爭的不利之地。

鄭宏泰博士為香港中文大學香港亞太研究所助理所長；陸觀豪為退休銀行家、亞太研究所名譽研究員、工商管理學院客座教授