

立法需求同存異 百變也不離其宗

鄭宏泰 陸觀豪

是屆立法會踏入最後年度，卻諸事不順。會期已過半，內務委員會主席改選難產，每周常會停頓，新法例草案審議無期。勞工福利局局長奇招繞道，大會臨時動議延長法定產假的法案轉交常設事務委員會解困。正反雙方爭拗激辯，各執一詞，始終寡不敵眾，表決通過。窮則變，變則通，切忌離其宗，帶來後患無窮。

港英年代施行共識政治

特區沿襲回歸前港英立法程序，政府法案經行政長官會同行政會議審閱，議員私人法案獲行政長官首肯，即刊憲周知，隨後提交立法會大會首讀，啟動程序。提案局長（議員）接着動議二讀，發言簡介立法目的、法案內容、政策目標等，隨依例押後表決，有待議員詳細審議，或增刪潤飾。法案擇日恢復二讀，議員發言，官員答辯。通過後，大會變身條文委員會，逐條表決增刪潤飾。法案最終版本再交大會三讀，表決通過，送交行政長官簽署，完成立法程序刊憲，擇日生效。

英國管治屬土有兩大原則。其一，總督是君主全權代表，集行政權及立法權於一身。根據憲法文件《英皇制誥》（Letter Patent）及《皇室訓令》（Royal Instructions），行政局及立法局會議由總督主持，無實質權力。顧名思義，行政局儼然內閣，會議保密，由當然議員（輔政司、財政司、律政司、駐軍司令）及委任議員組成。委任議員分官守（在職官員）及非官守（民意代表）。立法局等同議會，會議公開，議事有規程，也由官守議員及非官守議員組成，而前者佔多數。換言之，政府若要通過法案，必然無阻；反之亦然。

不過英國人也知進退，懂得避重就輕。其二，施政不能脫離「民意」。總督倘不依照兩局議決辦事，獨行獨斷，須向倫敦交代。況且倫敦有訓示，「民意」若有保留，法案不得提呈立法局審議、辯論、表決。換言之，政府不會憑藉官守議員多數票，不理會「民意」，強行通過。前行政局首席議員鄧蓮如畫龍點

睛，總括為「共識政治」，可圈可點。

規管股票買賣經典實例

十九世紀後期，立法規管股票買賣，乃經典實例。斯時股票買賣方興未艾，卻欠制度及監管，既無市場，也無報價，更沒交收。爭執無日無之，甚至對簿公堂。立例監管之聲，此起彼落。不過經紀財雄勢大，背後有香港總商會（俗稱西商會）撐腰，政府投鼠忌器，謀而後動。

直至1890年中立法局非官守議員換屆，始趁機出招。當年續任有華人股商何啟、端納洋行賴里（Phineas Ryrie）及商賈巨擘遮打（Paul Chater）；新貴有怡和洋行凱瑟克（James Keswick）及渣打銀行韋赫德（Thomas Whitehead）等共5人。韋赫德輪值香港總商會主席，且與經紀利益千絲萬縷。

政府巧施妙着，趁韋赫德公幹外遊，先安排凱瑟克在7月底休會前夕宣誓就任，隨即提呈私人法案，規管股票買賣，議員遮打和議。事前保密工夫十足，迅雷不及掩耳。法案首讀，凱瑟克發言簡介，所規管者是買賣須有書面合約，包括客名、股票、數量等，始受法律保障，並押後二讀。當年非官守議員人數少，內務會包辦大小事務，不必另成立法案委員會聽證審議。

私人法案可迴避行政局審議及正常刊憲而過早曝光，卻陷入「民意」矛盾局面。輿論一面倒支持，但業界立場鮮明反對。事關重大，倫敦當然期望非官守議員一致支持，體現順應「民意」。一如所料，韋赫德礙於多重身份，表明反對。政府退而求次，說服倫敦多數支持便可。根據當年會議規程，棄權票是不計算而作廢。

平衡官意民意有賴協商

擾攘經年後，法案終在1891年6月底提呈二讀，遮打適逢公幹缺席。反方禮聘御用大律師赴會，席上雄辯滔滔，而韋赫德更節外生枝，反建議擱置立法，成立獨立委員會調查股市歪行不果。在官守議員護航下。凱瑟克動議，賴里和議，法案通過二讀。隨後，逐條表決增刪潤飾，順利完成審議程序。

經歷大會多輪審議後，法案最終在同年7月底休

會前夕完成三讀，正式成為律例，同年10月生效。不出所料，表決結果：出席議員10人，請假1人（遮打）；贊成者9人，反對者1人（韋赫德）。

此早年案例說明，平衡官意及民意有賴協商，互諒互讓。首先，議事規程是為收窄「民意」代表之間分歧，及收窄官意民意之間分歧而設計。非官守議員內務會，由首席議員主持，凝聚民意，達成共識，與政府對話協商。非官守議員財務委員會，審議政府撥款，由財政司（官守議員）主持，乃體現官意民意互諒互讓。

其次，議員或有利害衝突，須妥善抉擇。遮打德高望重，以身作則，支持立法，納經紀業於正途，合夥人華爾農（Vernon）卻立場迥異，左右為難。況且公推任經紀會創會會長，勉為其難，身份尷尬，只好借公幹外遊避開矛盾。其三，非官守議員人數不多時，內務會處理大小事務綽綽有餘，包括審議法案，毋須另組委員會分工。

戰後重光，行政立法日漸繁重，議員人數日漸眾多，法案也更多更複雜，不分工實難以應付。立法程序確定為法案二讀後，押後表決，轉交內務會商討，有否需要成立專責委員會審議。此外政府也順應民情，設置獨立「行政立法兩局非官守議員辦事處」（Office of UMELCO），與兩局秘書處分家。兩局議員辦事處重點工作，是監察施政，成立專責事務委員會，由行政局非官守議員擔任主席，與政府政策科對口；及接受公眾行政申訴（當年未設申訴專員），議員輪值處理跟進。

今日立法會之架構及制度，是脫胎於回歸倒數期內，1992年兩局分家，立法局脫離政府架構獨立，總督不再擔任主席。兩局非官守議員辦事處也改組，正名「立法局議員辦事處」（OMELCO），並接管秘書處。原來兩局專責事務委員會，改組為立法局內務會轄下委員會，行政局議員退出。其實當時立法局官守議員只餘下三司，其餘47人是地區直選、功能團體推選及委任非官守議員。

前香港中文大學校長金耀基，是社會學權威，指出港英政府經歷六十年代社會動盪，痛定思痛，招攬社會賢達「監察」施政，行政吸納精英，變相開放參政，紓解民怨，穩定社會。兩局議員辦事處及專責事

務委員會，正是開放民情渠道，制度化官意民意共識政治。其後兩局分家，立法局改組，官守及非官守議員此消彼長，也標誌共識政治沒落。

立會行政吸納精英不再

現今立法會由選舉產生，行政吸納精英不再，官守議員全退，官民分歧變成黨派之爭，共識無從說起。政黨政治當道，嚴重缺乏政治互信，只有得失利害妥協。且以英美議會體制管窺解決分歧之道。英國「西敏士德」體制（Westminster system），或譯西敏制，大選勝方的執政內閣受敗方之影子內閣監督，互相牽制，因為風水輪流轉，下回大選結果難料，基本政治倫理是月且施政不會有權用盡。美國總統內閣體制，兩黨憑選輪替入主府（白宮）院（國會參眾兩議院），三方中有二者同道為多，互相牽制，基本政治倫理同樣是不各走極端。

特區政治架構隱約見美國模式，但有兩大盲點。其一，行政長官欠政黨支持，政治能量有限。其次議會雙軌選舉，功能代表及比例代表制並行，不利政黨政治。換言之，政黨林立且分歧鮮明，官意民意不易達成共識。先天不足，後天失調，法案審議卻藉規曹隨，政府法案不舉步維艱才怪。

政治乃求同存異，立法不離三大共識：政治有共識、政策有共識、程序有共識。且看看美國國會如何立法。參議院有議員百人，眾議院更有500多人，內務會及法案委員會制度不可行。兩黨協商下府院有共識，始啟動立法，草案經有關常設委員會審議，再交兩院全體大會表決。

是回延長法定產假，萬事俱備只欠東風，臨門一腳卻碰上內務會「拋錨」。政府不變應萬變，始為上策。勞工福利局局長或者認為法案沒爭議，有益社會，急於求成下選擇走捷徑，惟這樣必會牽一髮動全身，既影響程序共識，引來爭議，又會掉進吃力不討好泥沼。其實政府何不正視問題，釜底抽薪，順水推舟進行改革，以圖一勞永逸？

鄭宏泰為香港中文大學香港亞太研究所研究總監、全球中國研究計劃聯合召集人，社會與政治發展研究中心聯席主任；陸觀豪為退休銀行家、香港亞太研究所名譽研究員、工商管理學院客座教授