

門庭依舊人事全非 議政功能不進反退

鄭宏泰 陸觀豪

立法會本年度會期臨近尾聲，而且換屆在即，惟內務委員會推選主席卻經6個月開16次會議尚一團糟，令法案積壓，審議拖延，立法功能受阻。建制派及泛民主派兩大陣營，各不相讓，鬧出不大不小政治風波。朝野焦急解困，卻苦無良策，更忽視客觀現實。現實問題是，即使主席選舉順利，也難保立法議政過程不「拉布」，議事有效率，讓人對立法會有門庭依舊人事全非，議政功能不進反退之嘆；說到底與議會架床疊屋，議政蕭規曹隨有關，不及早對症下藥必然令社會內耗不止。

英國管治海外屬土及施政有三大原素：其一是總督及主要官員按時輪調，避免結合本土勢力；其次是扶植本土民意代表，以夷制夷；其三是外派官員管政策，抓大放小，本土官員管實務，放大抓小；其四是本地糾紛本地解決。簡言之，軟硬兼施，敬酒罰酒雙管齊下。

憲制上總督是君主全權代表，集行政及立法權於一身。實務上，行政權受制於行政局，而立法權受制於立法局。總督主持行政局，議員分為當然議員及委任議員。當然議員包括：駐軍司令、輔政司、財政司及律政司。委任議員有官守（在職官員）及非官守（民意代表），而當然議員及官守議員合計佔據多數，所以能主導大局。至於所有決策皆以「總督會同行政局指令」（Council ADVISED and Governor ORDERED）方式發布，以示集體負責。倘若總督力排眾議，不理會行政

局意見，須向倫敦解釋交代。

總督亦主持立法局，議員同樣分為當然議員及委任議員。當然議員與行政局相同，而後期取消駐軍司令。委任議員也分官守及非官守，而官守議員亦必然佔據多數。不過倫敦也有指令，法案及議案須得到非官守議員支持，始可提請審議通過，防範總督獨攬大權。換言之，政府事先與「民意代表」溝通協商，互諒互讓。此外個別資深非官守議員也是行政局議員，身兼兩局，有助溝通及貫徹政策。今日慣見拉票支持政府之場面，絕無僅有。議員偶有保留者，索性請假或投棄權票，以顧全大局，遑論會有「拉布」之舉。

共識政治 一去不返

換言之，屬土政府是倫敦縮影。行政局參照樞密院，總督代表皇權，議員參謀參議。立法局參照國會下議院，總督是議長，官守議員乃執政黨（屬多數），非官守議員乃在野黨（屬少數），互相牽制。而且在委任制度下，雙方互諒互讓，不會各走極端。可見施政及立法皆着重協商，求同存異，即是所謂共識政治。

每周行政局例會前，首席非官守議員召集同僚會商，就議程各項討論及決策交換意見，達成共識。若有疑問待澄清或對政策有保留，首席議員將向政府反映，必要時押後。不過，非官守議員之「內務會議」（In-house Meeting）是閉門不公開，內容保密而不設記錄。九七回歸前，首席議員已改稱非官守議員召集人。

每周立法局例會前，首席非官守議員也召集同僚會商，就政策質詢、法案審議、動議辯論、撥款審批等交換意見，亦

是閉門進行。早期議員數目不多，「內務會議」是十項全能不分工，也不設記錄。非官守議員既然是「民意代表」，內務會議是朝野協商，因此成為確認共識之平台。若議員仍有保留，首席議員將與政府協商，待解決分歧疑慮後，始提交審議。

現今特區立法會及議事常規，是以1991年引進地區直選議員後之體制為藍本。該次改動頗大，官守議席減至當然議員3人，且觸動行政局及立法局分家，兩局非官守議員辦事處解散。總督退任立法局主席，改由非官守議員互選。財務司也退任財務委員會主席，改由議員互選。議員不設首席，內務會議正規化，易名內務委員會（House Committee），主席由非官守議員互選。立法局設立政策事務小組（Panels），取代兩局議員政策小組委員會，與各政策單位對話。法案審議另作安排，政策事務小組不再過問；是否設立臨時法案委員會（Bills Committee），交內務委員會定奪。

此外，立法局改組為公共機構，脫離政府。所有會議包括大會、內務委員會、財務委員會、政策事務小組、法案委員會等，悉數公開旁聽。不難發現，自此改變之後，共識政治已一去不返，而政治互信脫落，議事論政更淪為政見之爭，此風不改，恐怕「攪炒」勢所難免，實非社會之福。

當年議會共有60個議席，仍有18名委任議員及當然議員，其餘功能團體及分區直選議員各半。改制應該是議會現代化之首階段，從共識政治委任議員，走向政黨政治選舉議員之里程碑。次階段有1995年末代總督彭定康推行被指「三違

反」政改方案，令共識政治盪然無存，「直通車」安排胎死腹中，雖曾另設臨時立法會接軌，惟跟進無疾而終。

體制缺陷 作繭自縛

平心而論，立法會體制參照現代議會，議政實務卻夜長夢多。首先、臨時法案委員會人數及組成並無規範，曾有例子多達數十人報名，而積極參與不足10人。其次、主席未必是資深議員或內行，掛一漏萬在所難免。其三、政策事務小組雖不審議法案，卻過問草擬，審閱大綱。換言之，法案自構思至三讀，經過兩關（政策事務小組、法案委員會）審議，即使參與議員大同小異，也事倍功半。若有人臨門變卦，甚至功虧一簣。其四、議事常規假設內務委員會不癱瘓，而法案委員會也不難產，故無後備方案應急。遇上內務委員會主席難產，牽一髮而動全身，正突顯體制缺陷，作繭自縛。

其實，內務委員會及臨時法案委員會，是香港獨有。以人民代表大會（2980人）為例，下設常務委員會（175人），每年休會期間代策代行，而常委會議程由主席團（15人）敲定。如斯龐大議會，即使常委會，也不可能如此議政辦事。況且法案委員會本來是兩派折衷，又稱「夏佳理公式」（Arculli Formula），源於兩局分家，建制議員對政策事務小組沿襲監察施政並審議法案有保留，最終分拆解決分歧。事隔30年，此權宜之計已追不上時勢，事倍功半。

福兮禍所倚，禍兮福所依。當前內務委員會主席難產，適逢立法會換屆，何不趁機現代化監察施政及審議法案制度？議

事堂上能者居之，也論資排輩。環顧成熟議會，監察施政之常設事務委員會，也審議法案，人選經各黨派協商，眾望所歸。主席才德兼備，始能服眾。以美國眾議院（435人）司法委員會（41人）為例，早前聽證彈劾總統失職，全球矚目，與主席賴特（Jerry Nadler）具各界信服條件有關。他出身律師，從政40多年，當選紐約州眾議員25年、國會眾議員18年，自然不負眾望。

其實當年議會改制集諱莫如深，事隔數十年，也無可稽考。近幾屆立法會，議政水平及辦事效能大退步，為人詬病，問題癥結是體制不合時宜。內務委員會脫胎自「內務會議」，而後者是委任議員時代，共識政治之平台。現今全體議員經選舉產生，議會變成妥協政治之平台，體制格格不入。況且內務委員會即是全體大會，何必多此一舉、架床疊屋？

精簡架構 提高效能

立法會是法人團體，董事局稱為「立法局行政管理委員會」，各黨派推舉議員組成。顧名思義，應統籌會務及政務。現今蕭規曹隨，仍一分為二，政策事務歸內務委員會，會務及其他（議員操守、會議常規等）歸行政管理委員會，非驢非馬。應精簡架構，行政管理委員會應統籌會務及政務，包括大會議程、監督政策事務小組等；政策事務小組應監察施政及審議法案，一氣呵成，提高效率。更準確地說，內務委員會及法案委員會歷史使命已達，在新形勢下，應趁機取消，才能提升議事績效、減少內耗。

鄭宏泰是香港中文大學全球中國研究計劃聯合召集人、香港亞太研究所研究總監；陸觀豪是退休銀行家，香港亞太研究所名譽研究員、工商管理學院客座教授