

「一會兩組」制的獨特性

□宋小莊

香港立法會的「一會兩組」制將議會分為「分區直選組」和「功能選舉組」，對政府提出法案，若作分組表決，可以提高效率；各組人數相同，職能也相同；後者的民主選舉成分不如前者，要最終實現由普選產生的目標。即使如此，後者也比英國貴族院的產生更為民主。輕言廢除功能選舉制度是草率的、不負責任的。英美等國也不能把它們自己都做不到或不想做之事強加於香港身上。



香港特區立法會實行「一會兩組」制，該制是對西方國家實行「兩院」制的改良。前幾年，香港有實行「兩院」制的呼聲，建議將立法會分為「直選院」和「功能院」，說是要吸收「兩院制」放棄相反專制的好處。近月來，香港又有人主張廢除功能選舉，至少要預告廢除功能選舉，說是全部議員由普選產生就不能保留功能選舉。

兩者皆有所偏。《論語·雍也》：「中庸之為德也，其至矣乎。」何晏集解：「庸，常也，中和可常行之道。」儒家講中庸，要求人們待人處世待不偏不倚、無過無不及的折中持平態度。香港基本法的「一會兩組」制就是折衷「一院」制和「兩院」制而又吸納兩者之優點、排除其缺點的產物。

比「兩院」制更具效率

「兩院」制的優點是兩院的相互制衡，像英國的上下兩院（下議院、貴族院）、美國的參眾兩院（眾議院、參議院）都起這樣的作用，避免「一院」制的專斷，但其缺點是影響效率。好比美國最近提出的醫療保險法，政府提出法案後，要得到參眾兩院通過，但兩院有不同的修正版本，還要由兩院再協商、協調，才能形成兩院一致通過的法案。假如美國實行「一院」制，就可省去諸多麻煩，但也必然失去兩院集思廣益、彼此協調、制衡的作用。

香港立法會的「一會兩組」制將議會分為「分區直選組」和「功能選舉組」兩組。對政府提出法案，若作分組表決，可以提高效率；對議員提出的修正案，則要作分組表決，通過難度較大，但就不會出現像美國「兩院」制下有兩個修正版本的問題

。另一方面，又避免了「兩院」制下議院議員譁眾取寵提出的修正案輕易就通過的弊端。可以說是世界議會制度史上的創新。

在行政和立法關係上，世界大多數國家都有行政主導的現象，行政相對強勢，特別是在當代行政事務複雜多變的情況下，政府如不能深謀遠慮而又及時應變，將難以進行有效管治。但香港的獨特性在於，基本法不但要求政府體現行政主導現象，而且更以行政主導體制的設計加以保障。「一會兩組」制就是其中一個重要的環節。

比英貴族院更民主

與西方發達國家的「兩院」制相比較，香港特區「一會兩組」的組成也是很有特色的：

（一）人數職能：美國參議院比眾議院人數少，兩院的職能有所不同，例如參議院在重要人事的確定、外交條約的認可發揮重要作用。英國的下議院比上議院人數少，但下議院比上議院重要，下議院可以否決財政預算案，上議院卻不能。過往英國及英聯邦的最高法院曾長期設在上議院，又與眾不同。而香港的「一會兩組」制，各組人數相同，職能也相同。

（二）產生方法：美國眾議院按相近的人口比例產生議員，體現平等的選舉權；但參議院卻劃一按各州兩名議員產生；不論人口多少一律如此，不體現平等選舉權。英國下議院的選舉，既體現普及選舉權，又體現平等選舉權；但貴族院不由選舉產生，有委任甚至世襲的貴族，完全不體現「普及而平等」的選舉權。而香港的「一會兩組」制，「分

區直選組」的民主選舉成分較高；「功能選舉組」的民主選舉成分不如「分區直選組」，要最終實現由普選產生的目標。平心而論，即使如此，香港的功能選舉制度也比英國貴族院的產生更為民主。在美國憲法修改前，美國參議院也不能實現《公民權利和政治權利國際公約》第25條（6）項所說的「普及而平等」的選舉權。說功能選舉不民主是五十步笑一百步。

豈能輕言廢功能組

（三）議會任期：美國參眾兩院都有固定的任期，但任期長短不同，眾議院四年，參議院六年，每兩年改選二分之一眾議員和三分之一的參議員，總統不能解散國會。英國的貴族院因有世襲貴族，談不上任期；下議院雖有固定的選舉，但因首相有權隨時解散議會而提前大選，故也談不上固定任期。香港的「一會兩組」制則有四年任期，又由於行政長官解散議會的權力受到限制，全體補選的機會不大，但即使如此，新的立法會預計也只有剩餘任期。

香港立法會「一會兩組」制還有不少特色，未能在一篇短文中說得清楚，例如行政立法的相互制衡相互配合問題，值得好好研究，以便充分發揮其創新效應。在沒有認真把握、深切了解之前，就輕言廢除功能選舉制度是草率的，也是不負責任的。「己所不欲，勿施於人」，英美等國也不能把它們自己都做不到或不想做之事，強加於香港身上。此非中庸常行之道。

作者為法學博士



國家主席胡錦濤赴澳門主持回歸十周年典禮期間，出席了橫琴島澳門大學新校區的奠基儀式。

讓澳門參與珠海橫琴島開發，是中央的重要決策。今年六月底，全國人大常委會授權澳門管轄橫琴島澳門大學新校區，成為粵澳合作開發橫琴的標誌，亦是「一國兩制」的一項創新。根據國家規劃，橫琴島將發展休閒旅遊、商務服務、科教研發和高新科技產業，並與澳門產業對接與合作，從而為澳門開創新的繁榮局面，提供了重要的土地資源和發展空間。

如今，全國人大授權才僅僅半年，澳門大學新校區已經奠基動工了。澳門發展的驚人速度，香港望塵莫及。如果同樣的項目放在香港，多數有咁好彩。不要說半年，即使少至兩三年，多至十年八年，都可能搞唔掂。因為香港有香港「特色」：諮詢期間冇人問，每臨表決起風雨。這幾乎是本港所有大型基建項目的共同遭遇。從西九文娛區，到中環皇后碼頭拆建，再到廣深港高速鐵路的建造，等等，都因為「臨門」前的爭論不休而舉步維艱。

政客歷來愛捆綁行動

日前，立法會財務委員會審批高鐵撥款，最終因為反對派採取「拉布」戰術，導致會議超過法定時間，而今撥款未能如期通過。事後，主持會議的民主黨副主席及立法會財委會主席劉慧卿，若無其事地聲稱，反對派議員提出多項臨時動議，想盡辦法拖延會議進程，並無違反議事規則，自己對此事前亦不知情。又以「如果社會無爭議，立法會唔會阻」為由，為自己歷後審議辯解。

這樣的解釋等同掩飾。劉慧卿扮唔知情，根本是欲蓋彌彰。反對派歷來喜歡捆綁行動，況且，事件已經政治化，反對派有備而來的「拉布」是志在必得的。如果事前無知會，劉慧卿蒙查查來個不知情不配合，下下執正來做，萬一「拉布不成」，他們精心炮製的這場戲豈非前功盡棄？

從來精過人的劉慧卿當然唔會蒙查查。退一步說，即使反對派「忘記」知會，只要看看會場外示威人士的「聲勢」，和會場內反對派同僚的表演，一切已經心照不宣了。既已心照，主動配合「拉布」戰是應分的。

又要扮「公允」，又要助「拉布」，劉慧卿費盡心機了。



街頭擦鞋業可進殿堂

□白 沙



政府刊憲，根據《小販（認可區）宣布》條例將中環戲院里一段路面、美利道多層停車場大廈東面入口前一段行人天橋、連接畢打行與戲院里的一條無名巷南面路面撥作販賣用途的地方。這些地方正是擦鞋匠的營業點，也就是說，擦鞋匠可以獲得正式營業的地方。歐美也多擦鞋匠

，但那是小童的天下，他們擦鞋不會注重質量，只求獲得微薄獎賞。香港的擦鞋匠不同，像在美利道多層停車場大廈入口擦鞋的師傅，便以擦鞋技術精湛而受到中環不少跨國公司管理層青睞。可見擦鞋一樣可以成為工藝，一樣能獲得崇高讚譽。

有人對香港這樣的文明社會依然存在擦鞋匠表示擔憂，認為會影響香港的形象。其實，只要從兩方面看問題，就不會覺得這是一種負面現象：一，擦鞋是每個人生活的一部分，雖然不少人在家擦鞋，但作為高級行政管理人員，出席不少場合均必須衣飾整齊，擦鞋而擦得格外亮麗、擦得並一般，自然大有必要。上述這類擦鞋匠正好為他們解決了問題，有時還是急切的問題。二，正如獲發牌的中環戲院里一位擦鞋匠所說的，他們已經視擦鞋為最適合自己的工作，甚至有當「老細」的感覺，雖然收入微薄，但絕對是自強自立的行為。因此，即使訪客到港，當領略過香港擦鞋匠精湛的擦鞋術後，當會議不絕口，說不定還會廣為宣傳，因而香港的形象又怎會受損呢？

現在保留擦鞋匠的問題已有了人們所想見的結果，但持牌者對於牌照不能轉讓依然心存擔憂，怕人老離世，街頭擦鞋業終要告終。因此，下一步評估擦鞋牌照的轉讓問題也有需要。

大聯盟推動政制向前走

正當本港反對派極力鼓噪「五區總辭」、「雙相公投」，並企圖以此轉移社會大眾集中討論政府公布的2012年政改方案的時候，本港近百位來自社會各界極具代表性及影響的人士於12月17日發起成立「政制向前走大聯盟」，旗幟鮮明地呼籲全港市民積極就政改諮詢文件發表意見，聚焦2012年選舉安排，並在此基礎上推動本港政制朝普選的目標邁進。顯而易見，大聯盟的成立，有利於撥亂反正、激濁揚清，使本港政制發展不受某些政客的激進做法所左右、所影響。

不能再停滯不前

正像大聯盟召集人、工聯會會長鄭耀棠所說，成立大聯盟的目的，是希望政制向前走，起碼比現在向前發展，市民大眾不願看到政制停滯不前，因為在此之前已經試過這個滋味。絕不能重蹈05年的覆轍。他並指出，大聯盟是希望市民積極地就政改方案提供意見，讓政府在政改方案中注入更多的民主成分。對於有些人連政改方案還未出台便先反對，大聯盟完全不能接受。鄭耀棠這一說詞，無異是對某些政客企圖以「五區總辭」、「雙相公投」破壞這次嚴肅的政改諮詢的有力揭露與駁斥！如果政客的圖謀得逞，本港政制的發展又將走入歧途，這不但白白浪費這次三個月諮詢的寶貴時間，而且也將使2016年之後的政改毫無寸進，政客渲染的「雙普選」也只能是一片謠言！

「循序漸進」最合適

不僅如此，鄭耀棠在大聯盟成立當天晚上在本港某電台的節目中還指出，2012年雙普選肯定不能做到，因是不現實的，這是原則問題，所以不能花時間在這方面討論。這同樣是對本港某些政客一直以來企圖以「2012年雙普選」的所謂「訴求」來破壞這次政改諮詢的有力抨擊。人大常委會早在2007年12月就作出香港2012年沒有雙普選的決定，政客圖謀以此逼中央作出讓步，改變其有關決定，這只能是痴心妄想！

由此看來，大聯盟希望本港政制能朝着《基本法》循序漸進的方向發展，並希望政府此次提出的政制方案可以獲得通過。這在一定程度上體現了本港社會各界及基層市民的願望。對比之下，某些政客鼓吹的「五區總辭」、「雙相公投」以及狂妄要求「2012年雙普選」，則明顯與社會大眾的共識存在極大的落差。

激進做法危害大

事實上，本港逾五成市民反對政客搞「總辭」、「公投」，而有七成市民接受人大常委會有關2017年普選行政長官和2020年普選立法會的決定。由此可見，某些政客在政改諮詢期間採取的過激做法是多麼違反香港的客觀實際和違反香港市民的意願。況且，如果政客的「總辭」、「公投」圖謀得逞，而進行所謂「補選」，政府將為此額外開支1億5千萬元的公帑，這難道不是白白浪費港人的血汗錢嗎？難怪有聽眾在本港某電台的節目中憤怒地斥責：政客熱衷於遊行、抗議、絕食，在港搞了二十年民主都毫無寸進，結果都是未見其利，先見其害，其遭禍莫此為甚！

綜上所述，香港政制方向必須從香港長遠發展及市民整體利益着想，必須結合香港的客觀現實，循序漸進。政客的一切激進做法都是「欲速則不達」。政客叫囂的「總辭」、「公投」無論結果如何，最終都要面對2012年政改。除此之外，豈有他哉？



收費陷阱

· 三 龍 ·

功能界別可分拆進議會

□梁安琪



當局發表對未來政改的意見。

政府推出諮詢文件是尊重民意的表現，市民把握機會發表自己的意見是行使民權的途徑之一，尤其政制改革乃大是大非的問題，普羅大眾多加討論，有助當局更清楚掌握民意。早前政改文件一推出部分政客即將焦點轉移在泡沫性議題。為求實事求是，筆者還是鼓勵讀者從網上或往民政署索取文件閱讀，廣抒己見。

閱讀文件 廣抒己見

有關文件中提到增加區議會在立法會功能界別議席數目，最合乎公眾利益的討論應由正視兩級議會的職權責任開始：

立法會職權詳列於《基本法》第七十三條，首要任務為制定、修改和廢除法律。在《基本法》內找不到「區議會」三個字，區議會的職能可見於香港法例第五百四十七章之《區議會條例》第六十一條，乃就地區事宜向政府提供意見的諮詢組織。近年政府之所謂向區議會增加權力，不外乎是撥款多了，一些地區行政事宜例如小額工程決策等可自行處理等。歸根到底，立法會和區議會的職能是截然不同的。換言之，兩級議會應由各自適當的人選來擔任才能發揮最佳所長。在這方面選民一早便心中有數了，在過往多屆立法會選舉之中，不少資深區議員爭相參選，有些甚至因為不獲所屬政黨同意，不惜退黨為求出線，終於不但落選，而且票數還相當低。證明了選民頗清楚他們每次投下一票所選的是怎樣的代表，又會如何地代表他們。至於大家所見到在上

屆立法會以區議員身份選上的，都是背後有龐大政治勢力撐腰以達配票效果，或以比例代表制剩餘票數入局的。選舉這回事，話就話一人一票，但背後的技術可不簡單。

大概市民近年看政客手口並用的幕前表演看得多，而有些對政治事務不熟悉者以為做議員只管嘖嘖口水便可以，其實擔任公職態度應很嚴肅，而議會就是因為有為數不少做嘔多過做實事的政客，影響至有公共建設被拖延落實，一些重要法案亦停留在議而不決的階段。上文提出立法會和區議會職能大大不同，簡單的說是前者最重要對法律、政制、政策有充分認識，才可做到制定、修改和廢除法律、審核財政預算案，就施政報告進行辯論等；而後者則最主要關顧其所屬小小的地區，有時小至三幾條屋邨的事宜便可，例如休憩公園、天花漏水、旅行康樂等等。

取消「界別」 不切實際

類似增加區議員在立法會的議席數目，將有助培育區議員中的政治人才的說法是不正確的，理據如下：立法會不是學校，其職能是履行公職，而並非為區議會作培訓，各位專家學者倘若連兩會權責都分不清楚，那顯然香港普遍的政治意識和水平都不算高。一名立法會議員新津連辦事處開支年過百萬，納稅人付這公帑，是寄望有關人士在議會中工作，對香港有所貢獻，可不是代交學費，讓區議員來到立法會接受「培育」。

筆者前年在本欄提出過兩級議會人選不應重複，因為事實上除了職能不同（這同時涉及個人素質及能力），兼顧起來也很難做得好。根據親身在區議會的四年體驗，眼見有立法會身份的區議員，對區議會都像不怎樣看得起，開會很多時候都是簽到、簽走（留記錄），缺席的次數還真不少呢。當然這並非一竿篙打一船人，但用計算時間的實際角度來看，兩級議會除了大會，更有多個事務委員會，之下可能再有工作小組，是以一人兼顧

兩者，要做得好是又未必分到身的。因此如果未來立法會要增加功能界別而議席全歸區議會，這只有兩面不討好。

就主流民意而言，香港要全面達至普選，立法會內所有議席由直選產生像是很順理成章的事，問題只是怎樣過渡而已。按照人大常委會的「決定」，2012的特區第五屆立法會選舉，不實行全部議員由普選產生的辦法，分區直選和功能團體的議員各佔半數的比例維持不變，因此要求即時取消功能界別是在「決定」以外的，倒不如腳踏實地去看看想更妥善的處理方法。

體藝文教 均可細分

假若因立法會增加議席而順應增加功能界別席位的話，何須一刀切全歸區議會所有？這未免對香港的專業生態不太了解吧？一直以來，功能界別中把「體育、演藝、文化及出版界」籠統地歸納成一組是極不公平的。上述幾個專業性質根本風馬牛不相及，但其業界人士對香港無論經濟抑或聲譽貢獻都非常之大。最明顯的以體育為例，近期本地運動員在東亞運動會成績優異，證明了體育事業大有可為，需要更具焦點地研究香港的體育發展和聽取業界的聲音。同樣，政府既說要加把勁去支援創意工業，對演藝界便更要認真對待，就這一組已可以一開三了吧。此外教育界也應分拆成中小學和大學兩組，才能更細緻地反映到業界所需。總而言之，在香港這樣一個多元化又樣樣講求專業的社會，要增加多五個有代表性的功能界別議席絕對有安排的空間，而不應以為全撥歸地方議會便等於增加「民選成分」，這是一廂情願的。

世界上沒有一個政治制度完美到全無瑕疵，香港政制要是年復年原地踏步，是可悲的，是不合乎民主理念的。希望那些以民意代表自居在立法會中手持投票權者，正視民意，珍惜這次政改機會了。

作者為時事評論員