程序公義 應有之義

□蘇錦樑

議事論事

自2015年12月9日，《2014年版權（修訂）條例草案》再次排上立法會議程以來，五次會議中已經因法定人數不足而流會三次。當中「泛民」議員要求點算人數195次，虛耗超過37小時，再辯論中止／休會待續及付委專責委員會的議案24小時，真正審議條例草案不足12小時。

個多月來，「泛民」議員不斷歸咎政府不顧民意，指責政府對三項建議修正案寸步不讓，又不肯撤回條例草案，想要「強行」通過法案。「泛民」議員聲稱有會議也不出席，是履行職責，維護港人自由。

是否政府無理至此？就讓我們回歸基本步看看。

16個月24次會50小時討論

香港的立法工作多年以來建立的優良體統，就是政府因應社會的發展和需要，對議題作初步探討，並透過諮詢公衆，收集、研究不同持份者的意見和證據，以訂出立法建議，推薦予立法會審議。**對重大的條例草案，立法會都會成立法案委員會研究，更會邀請代表團體出席表達意見。法案委員會審議完畢，會把條例草案交立法會大會辯論，政府和每一位議員都可以提出修正案。通過法案或建議修正案與否，由立法會決定。**對社會上敏感的議題，當不同持份者有不同強烈意見時，上述的立法體統尤爲重要，確保行政及立法機關都不偏聽，所做決定都以香港整體最大利益爲依歸，避免權宜行事。

程序公義，毫無疑問，是香港的核心價值。孕育立法建議的過程中，就要透過公衆諮詢，給不同的持份者在社會上一個公平表達意見的機會，合乎自然公義，也和海外法制成熟的地方的做法一致，是法治的一塊基石。

自2006年起，對版權條例進行的修訂工作正是一例，皆因涉及不同持份者的權益和訴求，平衡絕對不易，才會久經三度正式諮詢。僅自2013年以來，我們和業界和網民組織會面40多次，出席十多個大小論壇，詳細討論政策細節，積極改善立法建議。

目前的條例草案，已反映過往多年的討論共識，本身絕對是平衡、成熟的方案，才交今屆立法會審議。專責的法案委員會，各大政黨的代表都有參加，經16個月共24次會議近50小時的討論，去年11月支持恢復二讀辯論，接連四個星期的內務委員會會議備悉，沒有議員反對。審議條例草案的進度和恢復二讀的時間，決定權在立法會，一直公開，政府已充分配合及協助。

立法程序至今，就是立法會議員正當履行責任，開會辯論法案及建議修正案的優劣，考慮是否支持建議修正案及法案並進行表決。政府對各議員提出的修正案有保留的理據，已在法案委員會會議上清楚交代和討論。就以公平使用爲例，有關的建議涉及版權制度根本的改動，爭議極大。澳洲1998年以來四次探討未果，最新一次始於2012年，至2014年澳洲法律改革委員會建議制度上採納公平使用，取代公平處理。2015年，澳洲政府就此開展經濟效益分析，並就全面的知識產權安排進行調查，尚未有任何立法決定，可見課題絕不簡單。

拉布議員只問政治不問法理

香港早於2004−2005年，也曾就此建議諮詢公衆，結論是不採納。今次始於2006年的立法工作，研究採納公平使用這個重大課題，一直都不是立法焦點所在，至2015年7月及10月法案委員會的會議，方有討論建議的修正案。我們同意網絡生態的發展一日千里，有必要確保版權制度與時並進，但這不會得出可以跳過公衆諮詢和社會討論，今天就改轅易轍的結論。**我們已承諾盡快再行檢討公平使用這建議，原則上的堅持，是透過公衆諮詢，給各方持份者一個公平表達意見、鋪陳正反理據的機會，社會有所討論。這是政府公平面向香港不同社群的應有之義。明明是探討不足、影響深遠的建議，社會上持份者的聲音不只一把，為什麼只是要公道兼聽各方意見就被指為寸步不讓，與民為敵呢？**

我絕對同意立法會二讀條例草案後，在委員會審議階段，可以辯論政府不接受的建議修正案，更有權力通過或否決，這是立法程序一部分，立法會承擔責任。政府向來恪守程序，但也期望議員履行責任審議。**立法會審議有爭議的法案，這不是第一次，也不是最後一次。有爭議就不出席會議以逼迫政府非立即接受三項建議修正案不可，由少數拉布議員決定，對尊重程序公義但反對建議修正案的持份者，又是否公平？**如果政府讓步，這等同剝奪廣大社會人士能夠透過公衆諮詢，去知悉、了解及討論公共政策議題的權利。

動員不開會的議員說要守護言論和創作自由。我要重申，言論和創作自由的憲制保障見於《基本法》的第27、34及140條，也彰顯於《版權條例》下的各項新舊明文豁免，真是大是大非的話，更有第192條確認公衆利益至上的終極保障。條例草案固受此限，也和國際社會通行多年的法律規範看齊，爲什麼偏偏香港採納，就有荒唐的結果？

現在的爭拗，是政治，不是法理。繼續下去，優良的立法體統只會消耗殆盡。皮之不存，毛將焉附，最後就只剩下政治權宜，任恐懼玩弄。

作者為商務及經濟發展局局長

（小標題為編者所加）

兩岸關係問題無法長期拖延

兩岸互動

黎蝸藤

蔡英文接受《自由時報》採訪，在選舉後第一次論述兩岸關係。但很遺憾，看不出她除了繼續打模糊牌之外的新論述，亦沒有明確「九二共識」。**國台辦隨即發表聲明——「九二共識」是兩岸關係和平發展的政治基礎，其「核心意涵」是兩岸同屬一個中國，只有繼續兩岸共同政治基礎，兩岸關係和平發展才能行穩致遠。**

盛傳將繼任陸委會主任的童振源，日前在大陸新浪微博上放出風聲，認爲「要蔡英文總統承認『九二共識』已經是不可能的選項。」頓時遭到三千多個評論，大部分都是強烈反駁的意見。

中國有實力統一

這顯示，蔡英文的太極推手已難以奏效。北京本來對民進黨就不放心，何況蔡英文還是起草「兩國論」的人，在北京眼裏是「台獨」傾向嚴重的人，絕不可能給予如同對國民黨一般的耐心。如果蔡英文在上任時還拿不出更清晰的立場，兩岸關係危機重重。兩岸關係攤牌的時刻可能會很快到來。這是因爲：

第一，歷史。秦一統以來，中國主體還沒有分裂超過六十年，而不嘗試進行「統一」戰爭的先例。魏晉南北朝是中國最長的分裂時期，但從東晉建立到隋朝統一，以統一爲目的的桓溫北伐、苻堅南征、劉裕北伐等，間隔都沒有超過四十年；間隔最長的元嘉北伐到梁武帝北伐也不過五十五年。宋、金長期穩定對峙期間，海陵王南侵和開禧北伐之間只有四十五年。這表明六十年左右，已經是「大一統」意識強烈的中國對「分裂」容忍的極限，而現在兩岸之間的基本和平已經超過六十五年。六十年大限不是偶然的，以三十年一代爲準，六十年已經是兩代人了。雙方的隔閡越來越大，認同感只會越來越低（台灣有人不認是中國人，中國有人聲稱「留島不留人」）。時間再長，繼續說「統一」，就很大程度上失去了「合理性」。

其次，戰略目標。自二〇〇九年開始，中國從「韜光養晦」變成「有所作為」；沒有人會懷疑，「統一台灣」必在最低限度的戰略目標之內。能否實現「中國崛起」，其標誌就是有否「收復台灣，完成國家統一大業」。對北京來說，台灣是統一問題，釣魚島南海是次一級的領土完整問題，分量不可同日而語。從地緣政治學上說，台灣是第一島鏈中的關鍵一環。擁有台灣，中國就可以直接面對太平洋，戰略重要性也遠非釣魚島和南海諸島可比。

第三，國際形勢。近幾年來，中國在釣魚島和南海主動出擊。目前看來兩地都已進入令中國基本滿意的狀態。南沙造島已經完成；據觀察，中美在海洋自由航行問題上已達成默契，中國已贏得在專屬經濟區的軍事活動問題上，從被激烈反對，轉爲默認甚至同意。除可能劃出防空識別區之外，看不到中國還會有什麼進一步的行動，比如奪島之類。那些舉動缺乏實際利益，反而會不必要地激化中國和東盟國家之間的矛盾，影響「一帶一路」的大計。而在釣魚島，中國也很難再提高力度。總之，南海和釣魚島兩個「爆點」，中國在未來一段時間內都不太可能採取出擊狀態，而是以穩守成果爲主。那麼中國的注意力必將移到台灣。

第四，力量。中國實力今非昔比，不但擁有統一台灣的資源和能力，在軍事上也開始敢對美國說不。

民心難容長期分離

第五，法律優勢。與釣魚島和南海屬於爭議領土不同，國際社會普遍承認台灣是中國的一部分。林林總總的「台獨」理論都有明顯的不足之處。可以說，中國對台灣的主權，在法理上即便不是無懈可擊，也是非常堅實的，即便放在國際法庭上都有極大的把握。中國要解決台灣問題，除非引致人道主義災難，外國難引法律插手。

第六，美國態度。《台灣關係法》不是美台軍事同盟，美國沒有軍事協防台灣的義務。即便中國武力攻台，美國極其量的法律義務就是和中國斷交（據相關規定，中美建交的基礎是不武力攻台）。美國會否軍事協防台灣，高度依賴於政策，而不是義務。近幾年，美國學界不斷出現棄台論，這是一個令人矚目的變化。台灣對美國當然很重要，但沒有極爲重要。若中國武力攻取釣魚島，美國不協防的話，會造成安全信用體系的崩潰，但這不適用於台灣。

第七，民意。中國的民意也難以容忍台灣繼續長期游離在外。周子瑜事件以及後繼的「帝吧遠征」事件，無不印證了這種情緒。中國官方是否能對政治正確的民族主義情緒也能控制自如，尚有疑問。

最後，台灣內部。台灣人，特別是年輕一輩，即林濁水先生提出的「自然獨」，也越來越無法容忍「妾身不明」。從在護照上貼「台灣國」貼紙到周子瑜事件，「九二共識」的內涵被質疑，要求明確台灣人的地位的呼聲越來越高。蔡英文不能無視這種壓力。這從另一方面迫使蔡英文表明立場。

總之我認爲，蔡英文所期望的「維持現狀」卻「避談未來」的手法，實在難以過關。預計最遲在中共十九大之後，北京將努力推進「兩岸統一」。即便不急統，框架和路線圖也必然要在習近平的任期內給出。留給雙方的時間實在不多。

我們都渴望和平，但這首先要蔡英文勇於直接面對問題。

作者為歷史學者

趕走「為反而反」的議員

有話要說 祝之

反對派「拉布」成風，幾經艱苦，在立法會財務委員會主席陳健波的「剪布」下，港珠澳大橋以29票贊成、13票反對，54.6億港元的追加撥款申請終於獲得通過。

周日一個時事論壇上，有激進反對派立法會議員爲「拉布」下了一個絕頂荒謬的「定義」。首先此人承認「拉布」，他說「爲何他們拉布，那是政府的責任」。他所持的「理由」是：如果政府不想民生議案塞車，就應把那些受阻塞的議案先呈上立法會，讓議員先審議。意思是說：有爭議的議案，如版權條例的成立、港珠澳大橋的撥款，應排在衆多議案的後面，而把其他如撥給長者的津貼等民生議案排在前頭。但政府並沒有這樣做，因此「造成議案塞車，就是政府的責任」云云。

這種說法，一是間接承認你們是「爲反而反、爲『拉布』而『拉布』」，二是犯了很大的邏輯錯誤，作爲立法會議員，是不應該犯的。但凡政府拿上立法會讓議員審議的，有哪一件不是涉及民生的？立法會原就是具有審議民生議案的基本功能。假設先拿「長者交通費再優惠，由二元減至一元」的議案先拿上立法會，你們又會大做文章，說「不如完全免費搭車」，便又來「拉布」；若說生果金多增一千元嗎？你們一樣會說「何不多增二千元」，橫看直看你們都反對，你們敢說哪一件事關重要領域的議案你們會贊成讓其通過？沒有！是件件促進本港民生、經濟的重要議案，你們都必定反對！如這次，只因你們對內地任何事物都持有偏見，見港珠澳大橋追加撥款，便拚命「拉布」。同時，這也是誤導「凡建制、凡內地必反」的一小撮市民，以爲港珠澳大橋議案就是「大白象」，也跟着你們一起去反對。事實是，港珠澳大橋工程大大涉及民生，工程人員、物料人員、地盤工人等等，從草根工人到中小企小老闆，成千上萬的人等開工才能開飯、才能過年的工作，卻被你們「拉布」而長期受阻！

希望你們憑着良心回答兩個問題，一、你們是監察政府呢，還是反對政府？是真心爲港人爭取利益，還是致力「倒港人米」！二，「講心嗰句」，現在被你們阻撓山積的重要議案急待立法會審議，何者不涉及民生?!你們到底肯讓哪一件先通過？

既然不能自圓其說，還不等於是承認「爲反而反，爲『拉布』而『拉布』」了嗎?!選民應該心裏有數，九月立法會選舉，這種不顧市民死活的議員，還能讓他們繼續留在議會作惡嗎？

朝鮮氫爆得不償失

亞太風雲 延靜

朝鮮年初氫爆後，儘管自稱「完全成功」，平壤舉行了大規模慶祝集會，其後又連續發表強硬言論，並針對安理會可能的「制裁」稱，朝鮮不畏強暴，無需外援，自力更生更有尊嚴。朝此舉還可能意在顯示「領袖」威望，凝聚民心。但仔細分析，無異於打腫臉充胖子，結果得不償失。

朝美關係爲之激化。朝鮮從上世紀70年代起，就力圖改善與美國的關係。最初是朝鮮邀請美國記者來訪，金日成主席會見，表示希望與美國改善關係。金日成還發表講話，支持中國與美國改善關係的做法。中國也從中斡旋朝鮮與美國改善關係。儘管美國是老牌帝國，實力雄厚，到處插手干預別國事務，但與其改善關係，仍不失爲一個國家外交政策的重要一環。直到上世紀90年代，朝鮮與美國才開始有了接觸，其後還舉行了中美朝韓四方會談，討論朝鮮半島問題。朝美之間也有了高級互訪。但進入本世紀，朝鮮研製核武器，並連續進行核子試驗，朝美關係又日愈緊張，六方會談得來不易的成果也付之東流。這次「氫爆」後，美日韓極力主張通過安理會對朝施以「更強有力的制裁」，朝美關係緊張加劇，改善關係短期無望。

再則是中朝關係受損。中朝之間有着傳統友好關係，中方始終十分珍視。多年來，中國對朝鮮一向給予力所能及的支持。朝鮮「氫爆」後，中國發表聲明表示反對，因爲我們不能無視國際社會的普遍立場，也不能不考慮朝鮮半島以及東北亞的和平與穩定。中國仍堅持對朝鮮半島三原則，即堅持朝鮮半島無核化，堅持朝鮮半島和平穩定，堅持朝鮮半島問題通過對話協商解決。中朝在核問題上形成嚴重分歧的立場，不能不影響兩國的正常關係。目前，聯合國有關方面正在磋商對朝鮮制裁問題，中國主張制裁不應加劇緊張局勢，而應引導朝鮮半島問題走對話協商的軌道，反對美國通過制裁置對手於死地的做法。

任何一個國家，都不可脫離國際社會而生存。朝鮮的歷史也說明了這一點。特別是在當今國際局勢下，各國包容互鑒，共同發展，已成爲命運共同體。朝鮮近幾年來與國際社會的接觸有所增加，國內民生也有所改善，但這次「氫爆」明顯不利於它與國際社會的融合，反而造成相互對立。發展核武，不利於朝鮮半島和東北亞局勢的穩定，只能加劇地區局勢的緊張；發展核武，也不利於朝鮮與美國和其他國家關係的改善，而只能帶來相反的結果。這實際上對朝鮮自身發展是不利的。

中國珍視與朝鮮的關係，將繼續爲重啓六方會談作出努力，也衷心希望朝鮮半島問題通過對話協商得到解決，實現半島和東北亞的和平穩定。這是中國的希望，也是亞洲和各國的希望。

作者為原資深外交官

用者自付 緩解擁堵

宏觀微觀 曾淵滄

日前出席運輸署主辦的「中環及其鄰近地區電子道路收費先導計劃」於中區的公衆參與討論會，現場出席的公衆竟然只有十二人，而這十二人竟然全部是運輸署預先約好的學者。

這是香港特區政府推行任何新規劃時最大隱憂。開始時政府開諮詢會，大都沒有人參加，到了政府公布擬定的詳細計劃書時，就突然出現了一批反對者。這些反對者最喜歡喊的口號就是：政府沒諮詢！其他公衆也信以為真，以為政府真的黑箱作業、沒諮詢。實際上，反對派是刻意在政策制定的初期不出席諮詢會，到政策、規劃成熟後，反對派才突然出擊，群起反對，顯然就是為反對而反對。

電子收費 勢在必行

中環及其鄰近地區交通阻塞，是盡人皆知的問題。浪費了駕車人士、乘搭巴士者的時間，大量行動緩慢的車輛，也爲中環及其鄰近地區帶來污染的空氣。因此，以收費來壓抑在繁忙時段進入中環及其鄰近地區的車輛數目，是最有效與刻不容緩的方法。

收費不但可以壓抑車輛在繁忙時段使用中環及其鄰近地區的道路，收費也使到政府多了一筆收入。這筆收入可以用來削減車輛每年該交的路稅，可以用來津貼乘搭港鐵進入中環及其鄰近地區的乘客所該交的車資，鼓勵大家用港鐵——一種最環保而且不會造成交通阻塞的交通工具。

是的，單是收費必然會引來巨大的反對聲音，因此，在收費的同時，降低每年應交的車輛路稅，補貼使用港鐵進入中環及其鄰近地區的乘客，是最佳的平衡。一手收錢一手放錢，讓大家知道，電子道路收費不是爲了政府想增加收入，而是節省大家的時間，改善空氣質素。

諮詢文件列出新加坡、倫敦哥德堡等城市的收費方法，很明顯的，新加坡方式最適合香港。新加坡採用短距離微波通訊科技收錢，所有在新加坡行駛的車輛，都需要在車內安裝這個設備，每當車子經過收費門架時，費用會自動經由車內裝置不具名的預繳卡（如銀行的ATM卡，八達通卡）或信用卡扣除。這種方式的最大好處是可以保護私隱，因爲繳費時只扣除卡內的金錢，而沒有記錄卡主的資料。如同使用的八達通之類的卡，卡上可以完全沒有卡主的個人資料。只有當車輛經過收費門架時卡內的金錢餘額不足，設在門架亭上攝像機才會拍下該車的車牌，事後收罰款。而且，新加坡式的收費方法可以隨時調整收費，可於最繁忙的時段收最貴的道路使用費。目前，新加坡的收費最低的是零點五元新幣，最高是六元，分不同時段收取，非繁忙時段則免費。倫敦的收費方法，是將每一輛在倫敦街頭行走的車都拍下照片，然後憑車牌收費。香港人可能不喜歡這種方法，擔心失去私隱。

前陣子，特區政府也曾經向運輸界的人士徵求電子道路收費的意見，不少業界人士都提出要求豁免收費，以免影響生計。但是，如果的士、貨車、巴士可獲得豁免收費，將來路上就會有大量的貨車、的士、巴士阻塞交通，因此不應該豁免收費。政府應該做的是，在每年的路稅給予寬減，以降低業界的經營成本，的士的收費則應該直接轉嫁給乘客，有如過隧道收費轉嫁給乘客一樣。也許有人會擔心的士司機不願空車進中環，白交電子道路收費，因此在中環等的士可能等不到。不過，要解決這個問題不難，任何人在繁忙時段於中環收費區上的士，一上的士馬上加收該時段的電子道路附加費就行了。的士司機在該時段載客入中環收費區，無需增加自己額外支出，何樂不爲？的士司機會很高興的支持這個計劃。換言之，在繁忙時段，進中環收費區或在中環收費區上的士，乘客都得額外付費，也可減少擁堵。

收費區當然也不止中環，還應該包括上環、灣仔、銅鑼灣等繁忙路段。

科技發展 辦法多多

香港生活費與新加坡類似，因此收費水平的確可以參考新加坡。隨着科技的發達，將來除了進入中環及其鄰近地區要收費之外，在該區不斷行走的車子也該收費，同樣是電子收費，只要在區內每一條街設收費的電子儀器就行了，按每分鐘多少錢來收費。因爲目前，中環及其鄰近地區停車場不足，因此不少老闆僱用司機，在中環路上轉圈子，等待老闆的指示，這類老闆車也是阻礙交通的原因之一，應該收費。

住在中環及其鄰近地區的人會說：「我們在繁忙時段一出門上的士馬上收費，不公平，應該有優惠、豁免……」。這是不應該的，他們可以選擇搬離收費區，也可以選擇在繁忙時段乘港鐵。

還有，大巴士、小巴也不該有豁免。畢竟，這些車都是道路使用者，都一樣會阻塞交通，污染空氣。因此，也不應該鼓勵大小巴士公司在繁忙時段，安排大量巴士途經中環及其鄰近地區。收費可以迫使巴士公司重組巴士路線及行走時間，在繁忙時段設法合併不同巴士路線入中環與其鄰近地區。我們也不該鼓勵市民在繁忙時段乘巴士入中環及其鄰近地區，政府可以資助乘客在繁忙時段，乘巴士至港鐵西營盤站或天后站轉乘港鐵，務使乘客不至於因爲轉車而增加交通開支。這是不難做到的，只要乘客在乘搭巴士及港鐵時都是使用八達通卡。將來港鐵沙中線通車後，紅磡過海巴士的使用量也自然下降。

基本上，應該只有緊急車輛，才應該獲得豁免收費。

隨着科技的發展，將來政府可以完全豁免車輛的路稅，改爲全香港所有道路以電子收費，做到真正的用者自付的原則。

作者為資深評論員，博士