

# 論香港立法會主席的政治中立取向

梁淑雯\*

## 一、問題的由來

由香港特別行政區政府提出的 2017 政改方案於 2015 年 6 月 17 日開始在香港特別行政區立法會進行審議，並於翌日中午以 8 票贊成、28 票反對的情況下被否決。在政改方案被否決後，餘波仍然未了。2015 年 6 月 24 日香港《東方日報》突然獨家公開了政改表決階段，建制派議員於即時通訊軟體 WhatsApp 群組中的對話紀錄<sup>1</sup>，該紀錄除了顯示建制派組織集體行動混亂之外，更引發另一個關注點：作為立法會主席的曾鈺成也參與了建制派的對話，與其他建制派議員共同討論發言及投票策略，這舉動引起了大眾對其作為立法會主席是否有保持政治中立的質疑。

屬民建聯的曾鈺成於 2008 年競選香港特區第四屆立法會主席的時候，曾經許下了“三不”承諾：即當選立法會主席後不評論、不投票、不參加黨團活動；及後他於 2012 年競選連任第五屆立法會主席時也作出了同樣的承諾。但報章上公開的通訊軟體對話中，明顯看到曾鈺成有參加發言，而且在會議期間有指示建制派議員何時及如何發言。曾鈺成此舉引起了一眾泛民主派議員的不滿，公民黨議員梁家傑及其他泛民主派議員要求曾鈺成向公眾道歉並應恪守政治中立<sup>2</sup>，人民力量議員陳志全更於 2015 年 7 月 3 日在立法會內務委員會上提出要於 2015 年 7 月 8 日的立法會大會中加插對主席曾鈺成的不信任動議，內務委員會經過一小時的討論後，最後以 36 票反對、24 票贊成，否決了陳志全的提案。<sup>3</sup> 曾鈺成事後表示，因為他參與了建制派議員的群組對話而給建制派添

亂，同時又因此而引起泛民主派議的猜疑，所以分別向建制派和泛民主派的議員道歉，但曾鈺成強調不認為自己違反了任何議事規則和違背主席的責任，因此拒絕辭職。<sup>4</sup>

究竟保持政治中立是不是作為立法會主席的必然責任？這個問題早已有人質疑<sup>5</sup>，但並未真正在社會上受到廣泛關注。這次 WhatsApp 群組對話紀錄事件由於事關政改，所以引起了廣泛的社會迴響。香港立法會主席究竟有沒有對議案發言評論的權利？他有沒有投票權？能否參與黨團活動呢？又或者換一個角度說，身為立法會主席，保持政治中立是必要條件還是一種個人的選擇？對於香港社會來說，那一種做法會更有利？本文疑通過歷史回顧、法律梳理及綜述其他地方議會議長的做法來討論以上問題。

## 二、香港立法會主席“中立”的歷史“傳統”

香港坊間一直有立法會主席不評論、不投票是“傳統”的說法，這個所謂的“傳統”究竟從何而來呢？香港特別行政區立法會是香港特別行政區的立法機關（《香港基本法》第 66 條），其前身是回歸前於 1943 年成立的定例局，其後再改稱為立法局。在 1993 年前，立法局的主席由香港總督當然擔任，事實上，“立法局的任務是協助港督制訂法律和管理政府的財政開支，港督對法律的制定有決定性的影響。《王室訓令》規定，港督作為立法局主席，投票表決時除

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員

擁有本身的一票外，在贊成票和反對票相等時，有權再投決定性的票，以保證自己的意圖得到貫徹。即使立法局全體議員一致反對，他照樣可以按照自己的意願制定和頒佈法令。除了必須得到英國政府贊同以外，港督的立法權不會受到任何限制。”<sup>6</sup> 可見在1993年之前，立法局主席也即是港督不單擁有投票權，而且在贊成票和反對票相等時能再投下所謂“議長裁決票”(casting vote)的決定性一票，作為香港地區行政首長的港督是英國在港的代表，他視立法局為管治香港的輔助機關，他必然不會是中立的。

1993年，時任港督的彭定康推行政改，除了加大立法局的民主成分，還決定不再由港督兼任立法局主席，而是把立法局主席一職改由立法局全體議員互選出，並主持立法局會議。議員互選產生的第一位立法局主席是施偉賢(John Joseph Swaine)，他是被委任進立法局的非官守議員，並非民選的，而且自1991年衛奕信任港督期間，便以立法局副主席身份代替港督主持日常會議；第二位由議員互選產生的立法局主席，也是回歸前最後一位立法局主席是黃宏發，他是民選議員，但他也有投票。事實上，在1993年之後，就算港督不兼任立法局主席，有關主席表決權的規定並沒有改變，所以根本未見有所謂的“政治中立”一說。

所謂的立法會主席不評論、不投票“傳統”實際上是始於曾鈺成的前任范徐麗泰。范徐麗泰是過渡期臨時立法會的主席，也是香港特區第一、二、三屆立法會的主席，她本身雖是建制派的，但不屬任何政黨，她在剛出任立法會主席時就作出了不評論、不投票的承諾。范徐麗泰卸任後便由曾鈺成接任立法會主席一職，他在上任之初作出了上述“三不”承諾，其中比范徐麗泰多了“不參加黨團活動”一個“不”，因為他是屬民建聯的。有人曾評論，當初范徐麗泰的“二不”承諾更多是一種“個人作風”<sup>7</sup>，而不屬於出任立法會主席的當然要求，這一點曾鈺成也同意，不過他認為這種作為立法會主席的處事做法是成功的，所以他願意跟從這個“恪守政治中立”的立法會主席處事“傳統”。<sup>8</sup> 曾鈺成在2010年香港特區政府推動2012年政改時就曾經表示，如果只差一票才能令政改通過，他將不惜辭去立法會主席一職

然後投贊成票，以遵守其“三不”承諾<sup>9</sup>；2015年面對香港特區政府推動的2017年政改，他同樣表示若他的一票是通過的關鍵，他會辭去立法會主席一職投票，而且更會考慮投票之後辭去議席。<sup>10</sup>

### 三、《香港基本法》及相關法律的規定

根據《香港基本法》第71條的規定，香港立法會主席由立法會議員互選產生，立法會主席需由年滿40周歲，在香港通常居住連續滿20年並在外國無居留權的香港永久性居民中的中國公民擔任。第72條規定了作為立法會主席需行使下列職權：(1)主持會議；(2)決定議程，政府提出的議案須優先列入議程；(3)決定開會時間；(4)在休會期間可召開特別會議；(5)應行政長官的要求召開緊急會議；(6)立法會議事規則所規定的其他職權。關於香港立法會主席的職權，更詳細的闡述可見於《香港特別行政區立法會議事規則》，如立法會主席如出席立法會或全體委員會會議，並認為能執行主席職務，須主持立法會會議或擔任全體委員會主席(第3條第1款)；立法會解散期間，如須召開立法會會議審議急切事項，則立法會解散前擔任立法會主席的人士須當作為立法會主席並負責召開及主持會議，並在因應該次立法會會議而舉行的全體委員會會議上擔任主席(第4條第4款)等等。《立法會行政管理委員會條例》規定了立法會主席同時擔任立法會行政管理委員會主席，負責監督向立法會及議員提供的行政支援，並確保立法會有所需的財政資源和支援，能以有效、具效率和獨立的方式行使及履行其職能及權力。另外，《立法會(權力及特權)條例》也賦予了立法會主席，可容許證人以有關問題或文件屬私人性質且對研訊主題並無影響為理由，拒絕回答提問或出示任何簿冊、紀錄或文件，立法會主席如認為有關問題或命令出示的簿冊、紀錄或文件與研訊主題無關，便須免該人回答或出示，而且立法會主席在合法行使由《立法會(權力及特權)條例》或《香港特別行政區立法會議事規則》、或根據這兩個條例所授予或賦予立法會主席的任何權力時，不受任何法院的司法管轄權所管轄。

由此可見，與回歸前《王室訓令》清楚規定了立法局主席的投票權利不一樣，香港特別行政區的法律中，沒有任何條文規定或約束了立法會主席就各項議案的評論權、投票權以及參加黨團活動的義務或權利。而立法會主席是由立法會議員互選產生(《香港基本法》第71條)，這點卻明確了立法會主席是先成為議員、先被賦予了作為立法會議員的職權，後再被選為主席的。按照《香港基本法》對立法會職權及立法會議員的規定，所用字眼均是“全體議員”、“出席會議的議員”，從來沒有甚麼諸如“立法會主席除外”的字眼。因此，對於曾鈺成的“三不”的承諾，有人便曾質疑“如議員成為主席後，就喪失了議員本身的權利，包括投票的權利和辯論的權利，就等於不再是議員了”。<sup>11</sup> 這點判斷可能不太準確，因為雖然《香港基本法》及《香港特別行政區立法會議事規則》均賦予了立法會議員投票和辯論的權利，但這不代表議員必須行使，更不能說議員不行使這些權利便違反了《香港基本法》，恰恰相反，在《香港特別行政區立法會議事規則》的“表決”部分，就明確指出了議員可放棄表決議題，香港立法會公開投票結果時，也分為“贊成”、“反對”及“棄權”三項<sup>12</sup>。所以，不能就此判斷不評論、不投票就等於不再是議員了。

不過，議員(尤其是地區直選議員)在競選過程中曾向選民作出一定的承諾，選民也是因為支持其政治理念、認為他可以成為自己在議會的代表，才會投他一票把他送上議事殿堂，而不是認為他能成為立法會主席所以投他一票的。<sup>13</sup> 以第五屆香港立法會選舉結果為例子，曾鈺成是以 36,517 票當選香港島區的議員，然後在議員互選中以 43 票成為立法會主席，“三不”似乎是對 43 票的承諾，而為了對得起這 43 票，卻違背了對 36,517 票的承諾，這中間的確存在了一定的矛盾。曾鈺成對於這個矛盾也直言不諱，但他卻認為這是任何一個成為立法會主席的議員都需要面對的問題，並指出立法會主席不只是一個不辯論、不投票的議員，而是要在一個特殊的崗位上，以另一種方式，為市民、為香港特別行政區服務。<sup>14</sup> 香港社會上亦存在為數不少者認同了曾鈺成這個理念，否則 WhatsApp 群組對話紀錄事件不會牽起軒然大波。

#### 四、英、美等國家及澳門特區議會議長的政治中立情況

究竟立法會主席(或是議會的議長)是否要保持政治中立、不參與辯論和投票，這在世界各地都不完全一樣。本文在此將列舉英國、美國、澳門特別行政區及其他國家地區作為參照例子，以求能更全面地審視這種議長對議會處理的議題嚴守中立的做法。

##### (一) 西敏制下的英國國會議長

要談論議會議長的角色，必然要提及英國，因為英國是世界上最早建立議會制度的國家，至今已有超過 700 年的歷史，被稱為“議會之母”；而且英國作為香港回歸前管治香港的國家，在政治及制度上對香港有着很大的影響。

英國國會(全稱“大不列顛及北愛爾蘭聯合王國國會”，the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)實行兩院制，議會分上議院(House of Lords)和下議院(House of Commons)。英國的兩院制議會是由封建等級會議演變而來的，17 世紀前的封建等級議會不是現代意義的議會，其代表不是選舉產生，所作的決議對君王沒有約束力。資產階級性質的兩院制在 1688 年英國資產階級革命後才逐步形成，1689 年議會通過的《權利法案》規定議會的權力高於王權，確立了英國“議會至上”的制度原則，國家議會是最高權力機關，其法律地位居於行政和司法之上。<sup>15</sup> 和大部分兩院制的國家地區不一樣，英國的上議院議員是由貴族和神職人員組成，不經選舉產生，只有下議院議員是經過選民直接選舉產生，而在選舉過程中獲得下議院多數席位的政黨就會成為下一屆的執政黨，該黨的主席便會被國王(女王)委任為首相。

相比之下，上議院的權力非常有限，而下議院則基本上行使了議會的一切權力。下議院議長(Speaker)本身是下議院議員，在議員推舉互選下成為議長，他的工作是主持會議，在會議中點名哪位議員發言。下議院議長是下議院最高的領導人，也是議會名義上的代表。<sup>16</sup> 按照傳統慣例，他必須保持完全政治中立，才能讓執政派和反對派的議員都信服，因此，一旦成

為下議院議長，他必須完全脫離其所屬政黨成為無黨派(non-partisan)人士；而且為了保持其政治中立性，下議院議長一般不就任何決議投票，除非贊成和反對票數一樣，下議院議長才會根據不成文的憲制性傳統 Speaker Denison's Rule 投下議長裁決票；此外，雖然沒有任何明文規定，下議院議長為保持中立態度，一般都不發言不評論。<sup>17</sup> 至於上議院，在 2006 年之前上議院不設議長，英國的大法官(Lord Chancellor)作為英國內閣閣臣之一，根據傳統負責主持上議院的會議，形同議長，但在《2005 年憲制改革法案》(Constitutional Reform Act 2005)生效之後，上議院設議長(Lord Speaker)一職，由上議院議員推選產生，並如下議院議長一樣，被視為應該保持政治中立。<sup>18</sup>

英國的議會議長嚴守中立的做法，很大程度上是由於其實行這種西敏制(Westminster System)式的議會民主制有關。國會是最高權力機關，實行議會內閣制，內閣成員必須是下議院議員，行政權和立法權是混合的，所以政府在下議院內是佔有優勢的，在《2005 年憲制改革法案》生效之前，上議院更是英國最高上訴法院，兼有立法機關和司法機關的雙重性質，在 2009 年這項司法職能才轉移至英國的最高法院(Supreme Court of the United Kingdom)。因此，英國的行政跟立法關係會存在一定的灰色地帶，政府可以明確要求同一政黨的議員配合政府施政，事實上，上議院和下議院均設有領袖(Leader)一職，尤其是下議院領袖(Leader of the House of Commons)，是內閣成員、政府代表，職責是確保議案在政府目標時間內獲得下議院通過。可見，執政黨本身在議席、人員安排上都已在議會中存在優勢，反對派很容易會被邊緣化。因此，負責主持會議的議長，就算本身是來自執政黨，都必需要保持政治中立，脫離黨團成為無黨派人士，並對議會處理的議題做到嚴格公正不偏私。

除了英國之外，許多英聯邦(the Commonwealth)成員國都採用西敏制，如加拿大、澳洲、新加坡等，但在實踐上都又不盡相同。比如加拿大下議院議長和澳洲的眾議院議長雖然都如英國下議院議長般不發表評論，並只會在贊成和反對票相同時才會投下議長裁決票，否則不投票，但這兩地的議長不需要脫離自己的政黨成為無黨派人士。<sup>19</sup> 新加坡國會是一院制，

而國會的議長既可以是議員也可以由擁有議員候選資格的非議員擔任，擁有議員身份的議長有其自身的一票，但在贊成和反對票數相同時並沒有議長裁決票，議案視為否決，非議員議長則沒有投票權。<sup>20</sup>

## (二) 總統制下的美國國會議長

自美國獨立戰爭之後，美國式的“權為民所授”思想，以及其以代議制思想及三權分立學說為理論基礎建立起來的美國國會便成為現代議會的典範，亦成為了世界上其他一些通過各種方式建立政權的國家建立國會的模範。雖然和英國一樣，美國國家也是實行兩院制，但在具體制度實施上兩國並不盡相同。

美國國會(the United States Congress)是根據《美利堅合眾國憲法》(Constitution of the United States of America, 簡稱《美國憲法》)第 1 條第 1 款設立的美國立法機構，實行兩院制，分參議院(Senate)和眾議院(House of Representatives)。美國實行的是總統制(Presidential System)的共和制政體，政府首腦同時也是國家元首，負責領導行政機構，與立法和司法機構分開，在法律地位上三權分立形成制衡，所以，議會是美國最高的立法機關，但不是最高的權力機關。與英國的情況不同，美國參眾兩院的議員都是經選舉產生。根據《美國憲法》第 1 條第 2 款第 1 項，眾議院議員由各州人民每兩年選舉產生，各州在眾議院中擁有的席位比例以人口為基準，但至少會有一名議員，眾議院共有議員 435 名，眾議員任期為兩年，無連任限制。根據《美國憲法》第 1 條第 3 款第 1 項，參議院由每州州議會選舉的兩名參議員組成，參議員的數目與各州人口無關，因此全院員額為 100 名議員，參議員任期為六年，相互交錯，每隔兩年改選約 1/3 的席位。在兩院之間的權力分配方面，美國國會的情況與英國國會剛好相反，參議院從形式上的權力和實際上的勢力來看都優於眾議院，比如對總統任命官員和對外條約的批准權都是參議院所獨有，另外提出彈劾案的權力雖屬眾議院，但對彈劾案的審判權卻在參議院等等。<sup>21</sup>

關於議會議長是否需要保持政治中立，美國的情況也與英國大不相同。根據《美國憲法》第 1 條第 2 款第 5 項，眾議院自行推選議長(Speaker)，儘管《美

國憲法》並沒有規定議長必須是眾議員，但有史以來每一位眾議院議長都皆為眾議員。《美國憲法》沒有要求眾議院議長脫離政黨，剛好相反，眾議院議長通常來自在眾議院中的多數黨(majority party，即擁有最多數席位的政黨)，是多數黨的領袖，而且有責任確保眾議院通過其所屬政黨支持的法案。眾議院議長是有投票權的，不過他通常都不怎樣參與辯論，也甚少投票，一般而言，眾議院議長只在其投票具有決定性作用時，或議案關係到重大事情如修憲等情況下才會投票。可是，這並不代表眾議院議長是政治中立的，恰恰相反，作為議長，他會運用其權力去控制眾議員的發言順序及討論議案的順序，以讓所屬政黨在眾議院中佔據有利位置。<sup>22</sup> 至於參議院的情況則略有不同，根據《美國憲法》第1條第3款第4項，美國副總統是參議院議長(President of the United States Senate)，但他並不是參議員，並只有在贊成票和反對票相等，才會有議長裁決票，否則沒有投票權。一般來說，參議院議長不會因其政治取向而影響參議院的議事和立法程序，而事實上，副總統作為參議院議長更大程度上是象徵性意義居多。<sup>23</sup> 另外，《美國憲法》第1條第3款第5項也規定，參議院要推選出一名臨時議長(President Pro Tempore of the United States Senate)，在副總統缺席時，參議院臨時議長就是參議院中地位最高的人，並臨時執行議長職務。按照慣例，參議院臨時議長通常由參議院多數黨中年資最深的參議員出任；相比起眾議院議長，參議院臨時議長的權力是非常有限的。其實不管是參議院議長還是參議員臨時議長，他們都甚少真正主持參議院的會議討論，日常的參議院會議是再交付給其他較資淺的多數黨參議員執行，他們會被委任為執行參議院臨時議長(Acting President Pro Tempore)以訓練他們議事主持的能力。<sup>24</sup> 由此可見，雖然參議院議長(或臨時議長)不會如眾議院議長般運用其權力而達到一定政治目的，但他們均有黨派所屬，不會因為其職務而脫離原來政黨。

美國國會議長，尤其是眾議院議長，並不政治中立的做法，與其實行總統制的政體有關。首先，作為最典型的總統制國家，美國的總統選舉與國會選舉是分開進行的，國會中的多數黨不一定是總統所屬的執

政黨。而且，從三權分立的理論基礎上看，這種政制下的行政與立法始終是相互制約的，反對黨就算不是議會中的多數黨也一樣能有效地制衡總統，不像西敏制國家，行政與立法之間存在較大的灰色地帶，反對黨容易被邊緣化。因此，美國兩大主要政黨民主黨(Democratic Party)和共和黨(Republican Party)為了爭取更多的政治份額，都會想盡辦法在總統選舉及國會選舉中爭勝，從而更好地控制美國政局。若議會中的多數黨是執政黨，作為與總統屬同一黨派的議長便會盡最大可能去配合政府的施政，反之，若議會中的多數黨是反對黨，議長與總統分屬不同黨派，會運用議長權力幫助反對黨制衡總統。

### (三) 特別行政區制度下的澳門立法會主席

和香港一水之隔的澳門，自1999年12月20日回歸祖國後成為第二個實行“一國兩制”的中華人民共和國特別行政區，澳門立法會主席的相關做法對香港有一定參考價值。

根據《澳門基本法》第67條，澳門特別行政區立法會是澳門特別行政區的立法機關。第72條規定，澳門立法會設主席、副主席各一人，主席、副主席由立法會議員互選產生，主席、副主席需由在澳門通常居住連續滿15年的澳門永久性居民中的中國公民擔任。第73條規定，立法會主席缺席由副主席代理，二人同時出缺時則另行選舉。第74條規定了作為立法會主席需行使下列職權：(1)主持會議；(2)決定議程，應行政長官的要求將政府提出的議案優先列入議程；(3)決定開會時間；(4)在休會期間可召開特別會議；(5)召開緊急會議或應行政長官的要求召開緊急會議；(6)立法會議事規則所規定的其他職權。可見，《澳門基本法》對於立法會主席的規定和《香港基本法》是類同的，比較大的區別是《澳門基本法》除了規定議員須互選出主席之外還要選出副主席，而主席、副主席以澳門為常居地15年而不是20年。另外，立法會第1/1999號決議通過的《澳門特別行政區立法會議事規則》有專門的章節詳細闡述了立法會主席、副主席的職能、產生方式及各項權限，當中並沒有任何條文規定或禁止主席或副主席在立法會會議上發言、投票。而根據第3/2000號法律《立法會立法屆及議員章

程》的第7條第1款，全體議員，不論選任或委任者，在其任期內均享有同等的地位及相同的權利、權力和義務，立法會主席也享有與其他議員相同的評論權和投票權。由此可見，和香港特區一樣，在法律上並沒有規定某一議員被選為立法會主席後便要放棄發言和投票。

澳門特別行政區成立至今經歷了五屆立法會，曾任立法會主席的有三人：第一、二、三屆立法會主席為曹其真，第四屆為劉焯華，第五屆為賀一誠。澳門立法會選舉不以政黨為單位，澳門的議員也沒有如香港的議員般需要申報其政治聯繫，儘管按照議員的一貫的表態和作風，市民心中對他們也有所謂的建制派和民主派之分。因此，澳門立法會主席不存在參不參與黨團活動一說，但作為主席，在會議上是否作出評論或投票，三位立法會主席的作風是各異的。第一、二、三屆立法會主席曹其真就一直堅持在履行好立法會主席職務的同時，亦應全力履行議員職責，她在立法會會議中常常積極發言，而且對於議案基本上也會投票。她於卸任時作出的《立法會主席十年工作情況的總結報告》中便明確表示自己不認同也不接受香港立法會主席不評論、不投票的做法，她認為“作為特別行政區的立法會主席，正如同擔任行政會委員的立法會議員一樣，其首要的身份是立法會議員，也要首先履行好議員的職務，這是基本法明確賦予所有議員的神聖職責，但與此同時又要代表立法會，在重大問題上非但不應保持緘默，恰恰相反，立法會主席應清楚表達立法會的意見和立場。”<sup>25</sup> 第四屆立法會主席劉焯華的作風則和其前任相反，他幾乎不投票，也極少發言，有網絡媒體曾粗略統計過澳門第四屆立法會議員投票記錄，當中劉焯華一列是空的<sup>26</sup>，他惟一次投票是在2012年8月29日立法會全體會議上，當時正討論澳門政改法案的細則性表決，就間選中“社會服務及教育組別產生一名議員”的條文進行表決，其中5人反對、3人棄權，餘下19人贊成仍無法達到法定的2/3多數，此時劉焯華才罕見地投下贊成票讓條文通過。<sup>27</sup> 至於現任的主席賀一誠基本上繼續了劉焯華的做法，在立法會決議上不投票<sup>28</sup>，但在其擔任第四屆立法會副主席時，他是有發言及投票的。

鑒於澳門的社會政治生態、媒體報導風氣和香港

不太一樣，澳門市民對於立法會主席是否有對議案作出評論、有沒有投票表決議案沒有太多的討論。而學術界則偏向認為這是立法會主席的個人自由，既可投也可不投，均不違法，因為“《澳門基本法》對立法會主席的投票問題沒有作出明確規定。這就說明，立法會主席可以普通議員的身份投下一票，也可以平時不投票，在表決的最後階段投下關鍵一票。《澳門基本法》沒有規定主席不能投票，那種認為立法會主席不能投票的觀點是不對的，是不符合《澳門基本法》的。”<sup>29</sup>

#### (四) 其他議會制和半總統制國家的議會議長

英國和美國的議會制度對世界其他國家及地區有着很大的影響，但與此同時，還有其他在國際政壇上有着較大影響力的國家正在實行着有別於英美兩國的政治體制和議會制度，比如實行議會制的德國和日本、實行半總統制的法國等。

##### 1. 議會制

議會制(Parliamentary System)是一種和西敏制類似的政治體制，議會是國家的權力中心，立法和行政的關係不完全分立，總理或首相以及全體內閣成員一般也是從議會議員中產生，並在任職後保留議會中的議席，並向議會負責。相比起西敏制，議會制國家立法和行政的聯繫更強，政黨之間的衝突更明顯，所以實行議會制國家的議長一般都不必政治中立或無法政治中立。

德國是較有代表性的議會制國家，德國國會是兩院制，分德國聯邦參議院(Deutscher Bundesrat)和德國聯邦議院(Deutscher Bundestag)。聯邦參議院是由德國16個邦的參議員組成，按每個邦的人口可分得3-6席，共69席，議長由各州輪流擔任；聯邦議院的法定議席為598席，其中一半由選民直接選出，另一半是由選民投票給政黨，政黨再根據得票比例把議席分配給本黨議員，議長是以秘密投方式選出的。由此可見，德國國會的黨派政治非常濃厚，議長沒有保持中立的義務，在議案要表決時更是可以暫離議長之職，如普通議員一樣參與討論和表決。<sup>30</sup>

日本也是實行議會內閣制的國家，形式比較接近英國式的西敏制，但也有一定分別。日本議會分參議

院和眾議院。參議院有議席 242 席，議員任期 6 年，每三年對半數議員進行一次改選；眾議院有議席 475 席，每四年改選一次，有中途解散制度。兩院議長均由該院議員互選產生，議長選舉以不記名方式投票。自 1977 年起，日本兩院的議長仿效英國的做法，強調要嚴正、公平、中立，所以在慣例上要脫離政黨。不過，在實務上，議長雖然脫離政黨，但根本做不到保持中立的實質效果，因為議長一般是需要依附政黨才能當選，人選由執政黨決定，而且在交卸議長職位後，前議長一般會回復原有黨籍。日本國會經常出現執政黨要求法案強行通過的情況，而這時候在野黨便會通過提出對議長不信任動議來拖延法案的審議，當法案通過後，執政黨為了平息議會的內部爭議，一般會明示或暗示議長辭職。另外，日本國會實行委員會中心制，議長指名各委員會主席，而這些委員會主席對於議案的審查及會議的進行有着舉足輕重的地位，故在議長指名時必然需要考慮其原屬政黨的政治利益。可見就算議長形式上是脫離黨籍，其和政黨的關係是千絲萬縷的，根本無法做到實質性的政治中立。<sup>31</sup>

## 2. 半總統制

半總統制(Semi-presidential System)是一種同時具有總統制和議會制特點的共和制政體，半總統制的總統作為國家元首有一些特殊的權力，內閣有相對較穩固的地位，國會權力相對縮小。半總統制下，總統由人民直選產生，並擁有一些特殊的權力，但另外還有一個獨立於總統向國會負責的內閣存在。<sup>32</sup>

法國是最典型的半總統制國家。法國國會(Parlement Français)是兩院制，分參議院(Sénat)和國民議會(Assemblée Nationale)。參議院通過間接選舉產生 348 個議席，國民議會則由人民通過兩輪投票直選產生 577 個議席。兩院的議長均以不記名方式由該院的議員互選產生，他們在政治上都扮演着重要的角色，比如總統要解散國民議會時必須先徵詢兩院議長的意見。另外，由於半總統制這種雙首長形式，國民議會議長更非單純的會議主席，他既要負責着國民議會內政黨協商的任務，同時又是一個政黨的領袖，所以政治中立無從說起。<sup>33</sup>

## (五) 小結

綜合以上闡述的各國各地情況，議長是否要政治中立很大程度上取決於該國家或地區的政治體制，不同的政體，無疑會影響議長角色的扮演與功能的發揮，進一步也會影響議長的政治傾向。因此，議長是否要保持中立不是一種絕對說，而是要看怎樣做才更有利於該國家或地區的各项權力制衡和更適合其政治環境。

不同地方的法律或議會議事規則中對議長的權力有不一樣的規定，但這些職權可以分兩大類：程序性的和實質性的。所謂程序性權力，是指主要按照規章辦事，議長的其中一項主要工作便是負責主持會議，讓會議按既定的程序或流程進行，這就是一種程序性較強的權力，這種權力一般是有比較系統的明文規定或約定俗成的慣例，議長也會擁有一定的自由裁量權，但可以裁量決定的空間不大。換句話說，這項工作由誰做都不會有太大的差異，比如美國參議院裏，身為副總統的參議院議長主持會議就完全是形式性和程序性的居多，因此很多時候就會讓臨時參議院議長負責，而臨時參議院議長又把這項工作交給資歷較淺的執行參議院臨時議長來做，因為程序性強的事情，個人意志左右不了結果。所謂的實質性權力，是指議長可以運用其自由意志做決定，而決定更往往會有一定的政治影響，比如說英國議會議長在議案贊成和反對票數相同時有權投下議長裁決票，這就是一種實質性權力，議長自己的決定將影響整個議案的通過與否。對於沒有限制議長評論權和投票權的國家和地區，這種原來屬於一個議員的基本權利，由於議長的特殊身份，也往往可以成為一種帶有實質性的權力。一項職權究竟是屬於程序性還是實質性的，往往不是完全的涇渭分明，很多時候只能說比較偏向哪一類。若程序性的權力比較多，議長所擔當的角色更多便是會議的召集人和主持人，其本身的政治傾向如何，對議會運作帶來的影響都不會很大。但若議長擁有比較多和比較大的實質性權力，他的角色就無可避免地會變得政治化，因此就不必要或不可能保持政治中立。

其實，關於新加坡議會議長的規定帶有一定啟示性。新加坡議會議長由議員選出，但議長既可以是議員中的一人，也可以是非議員，若議長本身擁有議員

身份，在議案表決時便會如一般議員擁有投票權，但若本身不是議員的議長就沒有投票權，而且不管本身是否議員，議長均沒有議長裁決票，當贊成和反對票一樣時，議案被視成否決。這種規定其實就是盡可能地把程序性權力和實質性權力分開行使，程序性權力甚至可以交託予沒有議員身份的人來行使，議長一職僅僅是會議的召集人和主持人，這種做法是為了盡可能減少議長的實質性權力，讓實質性權力只賦予給議員，這樣從理論上便可以降低議長的 political 傾向綁架了議會運作的可能性。可是，在許多國家和地區，議會議長根本不可能只作為一個純粹的議會召集人，這個位置在議會之外還擁有其他的政治角色，比如在美國，根據《總統繼任法案》(Presidential Succession Act of 1947)，副總統兼參議院參長、眾議院議長、參議院臨時議長分別是在總統出缺時繼任的第一、二、三順位。在這種情況下，議長擁有的實質性權力無可避免地會較大，他不一定需要保持政治中立。

## 五、結語： 香港立法會主席保持程序公正更重要

回到香港立法會主席的“三不”做法和恪守政治中立的問題，首先，“三不”之中，“不評論”、“不投票”應該與“不參加黨團活動”分開來討論。在議會中評論議案和就議案投票是作為一個議員的基本權利，若法律對議長的發言權和投票權沒有作出規定，只要議長本身是議員，就不應該被剝奪這兩項基本權利，發言與否和投票與否應被視作為議長的個人選擇，無論選擇如何都不應被視作違法，除非議長本身並不是議員(如新加坡的情況)。的確，若議長在議會上積極發言和參與投票便會表達出一種明顯的政治傾向，而且還可能對其他議員造成一定的指導性影響，引起爭議。<sup>34</sup> 就算在不偏重議長政治中立性的國家和地區，議長過於強烈的政治偏向有可能會影響其自身的聲望與地位，所以為免製造矛盾，議長可能會選擇放棄評論和投票的權利，就算是有政治傾向的美國眾議院議長都甚少在議會中發言或投票。范徐麗泰作為第一位採取不評論、不投票做法的香港立法

會主席，此舉的確讓她民望提升，而且更有利於她在議會內平衡不同黨派的角力，作為接力的曾鈺成仿效她的做法是可以理解的，就連鄰埠澳門特區第二、三位立法會主席也選擇了盡量少發言和不投票的做法。不過，有一點必須清楚，立法會主席是有投票權的，若投票便一定會辭去主席一職的說法值得商榷的，而若說投了票連議席都要辭去就更顯得沒有必要了。

至於“不參加黨團活動”一項，其政治關聯就更大了。香港立法會主席這種“三不”做法可能更多是仿效前管治者英國的議會議長做法，可是香港的政體明顯不屬於西敏制，行政長官不屬於任何政黨，也不是由議會執政黨組閣產生，套用這種典型的英式西敏制做法不一定適合香港的政治環境。某程度上說，雖然香港不採用三權分立學說<sup>35</sup>，行政與立法的關係是相互制衡又相互配合的<sup>36</sup>，但是從香港的政治現實出發，行政與立法是偏向相互分立制衡的模式，這種模式比較類似於美國式的體制，而這種行政立法分離制衡的體制相對比較不偏重議長政治上的中立性。再者，不參加黨團活動甚至脫離黨派不見得必然代表其嚴守了政治中立。事實上，在討論議長政治中立性的問題時，還應該考慮現實情況是否允許議長保持政治中立，而不僅僅單純認為只要不參加黨團活動或脫離黨派便會政治中立。英國眾議院議長之所以能完全脫離政黨、嚴守政治中立，除了是英國政制的因素外，英國兩大政黨對議長的中立性有高度共識，真誠落實並尊重這種精神，當議會任期結束，議長以無黨派獨立身份再次參選議員時得到兩黨的支持，均不派代表與其競爭議席，並且在追求連任議長一職時基本上是成功的。<sup>37</sup> 可是，並不是每個實行西敏制國家的政黨都能達到這樣的共識，比如加拿大的下議院議長自1972年選舉之後就沒能夠跟隨英國這種傳統。<sup>38</sup> 這種議長地位超然，不必依靠政黨支持便能當選議員並連任議長的先決條件必須存在才能要求議長完全脫離政黨，沒有這重保障，對議長本身並不公平，也不會有人願意出任此職。在香港，建制派和泛民主派在議席上的爭持一直存在，相信就是立法會主席本身也未能肯定自身地位是否能如此超然，至少曾鈺成就沒有真正做到英式西敏制中議長完全脫離黨派的做

法，他一直沒有脫離民建聯，既然沒有脫離政黨，就很難要求他完全沒有政治傾向，而且作為政黨的一員，參與黨團活動又似乎是一種對政黨應盡的責任；就算是確實按要求脫離黨派，如日本參、眾兩院議長，假若議長始終要依附某一黨派的政治勢力，他也根本無法做到完全政治中立。

鑒於香港的政治體制、法律制度、以及現實情況都不具備充分的條件來要求立法會主席恪守政治中立，因此過於苛責曾鈺成對他並不公平，實踐上也是徒勞。不過，這並不代表香港立法會主席希望盡可能保持公平的態度有錯。按照《香港基本法》第72條的設計，立法會主席的職權中既有程序性較強的也有較為實質性的，但當中偏向程序性較多，很大程度上是一種會議召集人的作用<sup>39</sup>，因此，作為主席在處理立法會事務時的程序公正性很重要。當然，政治偏向是有可能引起程序不公的，因為立法會主席擁有議程設置權，這是一項較為實質性的權力，如果他利用這項權力的行使而讓議程設置有所偏向，便有可能使其達到一定的政治目的，比如曾鈺成兩次以“辯論終結權力”阻止泛民主派的“拉布”行動，雖然說這是主

席的議程設置權，但這也與其政治傾向有關，如果主席是泛民主派的話，他不但可以不“剪布”，還可以運用同樣的權力促使議案反覆辯論，讓“布”越“拉”越長的。<sup>40</sup> 如果立法會主席經常以其權力促使議會運作偏向其所屬政黨的政治偏向，當中很可能會產生一些不好的影響，最明顯是立法會內部的黨派之爭會越趨激烈，建制派和泛民主派各不相讓，立法會主席、甚至立法會各委員會主席之位也會成為派系鬥爭中一個必爭之地，其政治中立的可行性便會更低，立法會自身內耗也會增加。與此同時，黨派之間的矛盾間接也制約了行政機關的工作，要知道，香港政制並不完全是三權分立，行政與立法在相互制衡的同時也要適度的相互配合，因此，立法會主席就算有其政治傾向，也必須衡量當中的利弊，協調好立法會內部的各種勢力，盡可能保持程序公正，以確保香港特區“行政主導”的政治體制順利運行。總括而言，作為香港立法會主席，恪守政治中立並不太可能也不完全有必要，但確保議會在運作上保持程序公平卻是比較適合現階段香港的政治生態，也有利於香港特區的發展。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 《政改表決甩轡，建制派絕密 WhatsApp 曝光》，載於東方報業集團網站：[http://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20150624/bkn-20150624233019643-0624\\_00822\\_001.html](http://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20150624/bkn-20150624233019643-0624_00822_001.html)，2015年6月24日。
- <sup>2</sup> 《泛民要求曾鈺成向公眾道歉，恪守政治中立》，載於《信報》網站：<http://www2.hkej.com/instantnews/current/article/1084359/%E6%B3%9B%E6%B0%91%E8%A6%81%E6%B1%82%E6%9B%BE%E9%88%BA%E6%88%90%E5%90%91%E5%85%AC%E7%9C%BE%E9%81%93%E6%AD%89+%E6%81%AA%E5%AE%88%E6%94%BF%E6%B2%BB%E4%B8%AD%E7%AB%8B>，2015年6月25日。
- <sup>3</sup> 《立法會內委會否決對曾鈺成提不信任動議》，載於東方報業集團網站：[http://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20150703/bkn-20150703160124420-0703\\_00822\\_001.html](http://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20150703/bkn-20150703160124420-0703_00822_001.html)，2015年7月3日。
- <sup>4</sup> 《曾鈺成：表決日與建制派通短訊未違規，道歉但不辭職》，載於《香港南華早報》中文網站：<http://www.nanzao.com/tc/hk-macau-tw/14e28dabce8c724/zeng-yu-cheng-biao-jue-ri-yu-jian-zhi-pai-tong-duan-xun-wei-wei-gui-dao-qian-dan-bu-ci-zhi>，2015年6月25日。
- <sup>5</sup> 劉迺強：《致曾鈺成公開信》，載於《信報財經新聞》，2008年10月10日，第P13版。宋小莊：《立法會主席沒有票嗎？》，載於《文匯報》，2008年10月15日，第A21版。
- <sup>6</sup> 劉蜀永：《簡明香港史》(新版)，香港：三聯書店(香港)有限公司，2009年，第47頁。

- <sup>7</sup> 劉迺強：《致曾鈺成公開信》，載於《信報財經新聞》，2008年10月10日，第P13版。
- <sup>8</sup> 曾鈺成：《致劉迺強的公開信》，載於《信報財經新聞》，2008年10月16日，第P19版。
- <sup>9</sup> 《曾鈺成：或辭主席投票》，載於《成報》，2010年4月30日，第A08版。
- <sup>10</sup> 《曾鈺成：願辭主席投票撐政改》，載於《明報》，2015年4月12日，第A08版。
- <sup>11</sup> 宋小莊：《立法會主席沒有票嗎？》，載於《文匯報》，2008年10月15日，第A21版。
- <sup>12</sup> 不過，由於本文所討論這種香港立法會主席的處事“傳統”，一般立法會主席的一票不會視為“棄權”，而是以“出席”來代替，但實踐上這正正便是《香港特別行政區立法會議事規則》中所指的放棄表決。
- <sup>13</sup> 同註5。
- <sup>14</sup> 同註8。
- <sup>15</sup> 徐學東：《西方兩院制議會比較》，載於《新時代論壇》，1997年第3期，第94-98頁。
- <sup>16</sup> See the page of “the Speaker” on the official website of Parliament of the United Kingdom: <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/speaker/>.
- <sup>17</sup> See the entry of “Speaker of the House of Commons (United Kingdom)”, in the website of Wikipedia: [https://en.wikipedia.org/wiki/Speaker\\_of\\_the\\_House\\_of\\_Commons\\_\(United\\_Kingdom\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Speaker_of_the_House_of_Commons_(United_Kingdom)).
- <sup>18</sup> See the entry of “Lord Speaker”, in the website of Wikipedia: [https://en.wikipedia.org/wiki/Lord\\_Speaker](https://en.wikipedia.org/wiki/Lord_Speaker).
- <sup>19</sup> See the entry of “Speaker of the House of Commons (Canada)”, in the website of Wikipedia: [https://en.wikipedia.org/wiki/Speaker\\_of\\_the\\_House\\_of\\_Commons\\_\(Canada\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Speaker_of_the_House_of_Commons_(Canada)). See the entry of “Speaker of the Australian House of Representatives”, in the website of Wikipedia: [https://en.wikipedia.org/wiki/Speaker\\_of\\_the\\_Australian\\_House\\_of\\_Representatives](https://en.wikipedia.org/wiki/Speaker_of_the_Australian_House_of_Representatives).
- <sup>20</sup> 孔慶麒：《從新歷史制度主義論新加坡國會之發展》，載於國立中山大學機構典藏網站：<http://ir.lis.nsysu.edu.tw:8080/handle/987654321/40155>。
- <sup>21</sup> 同註15。
- <sup>22</sup> See the entry of “Speaker of the United States House of Representatives”, in the website of Wikipedia: [https://en.wikipedia.org/wiki/Speaker\\_of\\_the\\_United\\_States\\_House\\_of\\_Representatives](https://en.wikipedia.org/wiki/Speaker_of_the_United_States_House_of_Representatives).
- <sup>23</sup> See the entry of “Vice President of the United States”, in the website of Wikipedia: [https://en.wikipedia.org/wiki/Vice\\_President\\_of\\_the\\_United\\_States](https://en.wikipedia.org/wiki/Vice_President_of_the_United_States).
- <sup>24</sup> See the entry of “President pro tempore of the United States Senate”, in the website of Wikipedia: [https://en.wikipedia.org/wiki/President\\_pro\\_tempore\\_of\\_the\\_United\\_States\\_Senate](https://en.wikipedia.org/wiki/President_pro_tempore_of_the_United_States_Senate).
- <sup>25</sup> 曹其真：《立法會主席十年工作情況的總結報告》，載於澳門立法會網站：<http://www.al.gov.mo/download/Balanco-c.pdf>。
- <sup>26</sup> 《第四屆立法會議員投票記錄》，載於論盡媒體網站：<http://aamacau.com/2013/09/13/vote-record/>。
- <sup>27</sup> 蔣生、陳坤榮：《溫和的制衡者，漸進式變革者》，載於《南方都市報》，2013年10月16日，第A16版。
- <sup>28</sup> 第五屆澳門立法會決議的表決結果可查閱澳門立法會網站上的紀錄：[http://www.al.gov.mo/deliberacao/index\\_cn.htm](http://www.al.gov.mo/deliberacao/index_cn.htm)。和香港立法會把主席的表決結果註明為“出席”不同，澳門立法會的表決結果記錄上，主席的表決欄是空着的，而立法會現場的電子螢幕上主席的表決顯示是藍色的圓點，均與缺席議員的表示方式一樣。
- <sup>29</sup> 王禹：《澳門立法會表決制度研究》，載於《“一國兩制”研究》，2014年第1期(總第19期)，第42-47頁。
- <sup>30</sup> 黎家維：《國會議長是否應兼任黨職之研析》，載於台灣國家政策研究基金會網站：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/093/CL-R-093-005.htm>；羅傳賢：《立法程序與技術》(第六版)，台北：五南圖書出版股份有限公司，2012年，第368頁。
- <sup>31</sup> 余元傑：《日本國會議長的選任》，載於台灣國家政策研究基金會網站：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/>

CL-R-090-057.htm；許介鱗、楊鈞池：《日本政治制度》，台北：三民書局，2006年，第80-84頁。

<sup>32</sup> See the entry of “Semi-presidential system”, in the website of Wikipedia: [https://en.wikipedia.org/wiki/Semi-presidential\\_system](https://en.wikipedia.org/wiki/Semi-presidential_system).

<sup>33</sup> 同註30。

<sup>34</sup> 澳門立法會第一位主席曹其真就是很好的例子，2007年時，議員吳國昌曾於議程前發言時要求特區政府發展區議會制度，並遭立法會主席曹其真要他作出澄清，因為在《澳門基本法》裏並無規定有區議會的設置。社會上對於曹其真為何要求吳國昌的議程前發言作出澄清的事，有不同的看法。見《曹其真：議員發言絕不可超越基本法》，載於《華僑報》，2007年6月9日；陸天：《看不到要設立區議會的理理由》，載於《華僑報》，2007年6月9日；《學社反駁曹其真》，載於《正報》，2007年6月8日。

<sup>35</sup> 許昌：《為甚麼不能用“三權分立”來概括香港特別行政區政治體制的模式特徵》，載於王禹主編：《基本法研究》(第四期)，澳門：濠江法律學社，2013年1月。

<sup>36</sup> 蕭蔚雲：《論香港基本法》，北京：北京大學出版社，2003年。

<sup>37</sup> 黎家維：《國會議長是否應兼任黨職之研析》，載於台灣國家政策研究基金會網站：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/093/CL-R-093-005.htm>。See the entry of “Speaker of the House of Commons (United Kingdom)”, in the website of Wikipedia: [https://en.wikipedia.org/wiki/Speaker\\_of\\_the\\_House\\_of\\_Commons\\_\(United\\_Kingdom\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Speaker_of_the_House_of_Commons_(United_Kingdom)).

<sup>38</sup> See the entry of “Speaker of the House of Commons (Canada)”, in the website of Wikipedia: [https://en.wikipedia.org/wiki/Speaker\\_of\\_the\\_House\\_of\\_Commons\\_\(Canada\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Speaker_of_the_House_of_Commons_(Canada)).

<sup>39</sup> 王博聞：《“拉布”戰與“剪布”權——論香港立法會主席的擴權及其影響》，載於《“一國兩制”研究》，2015年第4期(總第26期)，第149-159頁。

<sup>40</sup> 同上註。