

新機場調查委員會 難維持中立

周柏均

(原載《明報》1998年8月11日)

在英國行政法系統內，法定調查是一種廣泛使用的途徑，讓公眾透過公平的聽證程序，表達對政府提出影響他們利益和權利的政策的不同意見。本文所指的調查委員會是根據本港《調查委員會條例》而設立的委員會。

港府在 50 年代末期，成立香港電力供應公司委員會，檢討本港的電力供應公司的監管事宜，委員會建議設立法定機構提供本港所須電力供應。當時港府沒有接納委員會的建議。有鑒於電力供應公司委員會調查過程中顯示當時的《調查委員權利法例》已不合事宜。

港府遂於 1966 年 2 月向立法局提交《調查委員會條例》草案，草案一直延至 1968 年才獲通過，政府解釋是希望等待英國一項有關調查法庭 (Tribunal of inquiry) 的檢討報告完成。在這段期間，香港在 1966 年發生暴動，港府當時根據《調查委員權力法例》成立了以何瑾爵士為主席的 4 人調查委員會，調查當時騷動的原因。調查其間更發生葉錫恩拒絕回答質詢而被委員會裁定觸犯藐視罪的事件。

《調查委員會條例》通過後，港府根據這條條例成立的調查委員會大致可分為以下三大類別。第一類是有關重大天災和意外事件發生的調查，查包括 1972 年就秀茂坪山泥傾瀉和珍寶海鮮舫事件成立的委員會、1973 年就鴨洲油庫燃油事件成立的委員會、1977 年就石崗意外事件成立的委員會及 1996 年成立的嘉利大廈火災調查委員會。

第二類是與執法和檢控事宜相關的調查委員會，包括 1973 年就葛柏事件而成立的百里渠爵士調查委員會，1980 年就麥樂倫事件成立委員會及 1993 年成立的保護證人調查委員會。

第三類是調查重大政策失誤的委員會，這只有最近成立的新機場事件的調查委員會。

這些調查委員會全都由法官出任主席，七十年代後期成立的委員會 (除新機場委員會) 大都只有一名成員。除胡國興分別出任嘉利大廈火災和新機場事件調查委員會主席外；其他曾擔任這類調查委員會主席人仕中較為港人熟悉的應該是楊鐵樑，他分別出任秀茂坪山泥傾瀉和麥樂倫事件調查委員會的主席。

調查委員會酌情權大

由於現時《調查委員會條例》只賦予行政長官會同行政會議有權委任調查委員會，有評論認為這類委員會應屬行政性質的調查；但另一種意見則認為它們應屬司法性質的調查。英國政府在五五年任命成立對行政裁判和調查問題進行研究的弗蘭克斯委員會（Franks Committee），認為這類調查既不能完全歸類為行政性質的調查，亦不能完全歸類為司法性質的調查。原因是這些調查活動是根據既定的法定程序，並不是一般行政部門所慣常採取的程序；另一方面，它們不完全屬於司法性質是因為委員會享有很大的酌情權力（discretionary Power），調查最後的結論亦不是按照什麼法律而作出的。

很多人認為（包括政府強調）這類調查委會由法官出任主席，他們扮著中性的角色，其調查的結論應該是客觀和公正的，法官在這類調查委員會中，其實是進行一些司法範圍以外的行為（Extra-judicial activities）。英國學者格里菲斯（Griffith）曾對法官在擔任有關勞資關係和北愛爾蘭問題上各種調查委員會的工作進行研究，發覺他們在調查過程中不斷需要對何謂公眾利益作出界定，本身是一種政治行為。格氏並且對法官應否積極為政治性問題提供非政治性解決方案提出質疑。

司法系統不應介入政治事件

自《調查委員會條例》設立後，本港調查委員會的成立主要是用於調查重大天災和意外事件的成因和提出補救方法，這些事件的成因涉及「意外性」因素，主要可透過追查事件發生時各種客觀「事實」而可得知。但新機場問題調查觸及的是政策制定和推行上的問題，並且涉及高科技系統的策劃和設計事宜，成因結構複雜（包括人為、非人為及非預見原因）。複雜的政策決定和執行，甚少存在完全孤立的狀態之下，它們通常是由許多互相有關的及彼此共存的問題所糾結。況且，在這個問題上，涉及的參與者眾多，包括政府部門、專營權公司、法定機構，私人承辦商、形成更複雜的連鎖現象。

在整個調查過程中，將涉及很多價值方面的取捨，特別是政治上的判斷——調查更須判定事件的責任誰屬。行政部門希望利用公眾崇尚法治和法律制度的心態，以挽回港人對行政部門信心大降的趨勢。殊不知如果讓司法系統過分介入政治事件，可能導致兩敗俱傷。