

事後孔明 - 新機場調查的政治學

周柏均

隨著三份調查香港赤鱗角新機場開幕時出現混亂的報告陸續公佈後，擾釀了香港長達 10 年的機場政治似乎可以告一段落。這次由三個不同組織，利用不同的調查方法，同時對同一件事件進行調查，正好給予我們一個機會，評估它們各自的政治特點和不足之處。

司法調查的獨立性

在去年 7 月，港府在知悉立法會計劃成立專責委員會，調查新機場事件後，曾透露會委派一個獨立調查小組進行調查。其後，申訴專員公署決定主動就新機場開幕可能出現行政失當展開調查。港府於是在七月二十一日，決定根據《調查委員會條例》，成立一個兩人組成的委員會，負責調查新機場出現混亂的成因及責任誰屬。調查委員會主席由胡國興大法官出任，另一名成員是有商界背景的鄭維健先生。

《調查委員會條例》自 1968 年通過後，港府根據這條例成立的委員會大致分為以下三大類別。第一類是有關重大天災和意外事件的調查，例如 96 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委員會，例如 73 年的百里渠調查葛柏事件的委員會；第三類是調查重大政策失誤的委員會，例子只有這次為新機場事件成立的委員會。

在英國的政治傳統中，公開調查（Public Inquiries）是其中一種管治危機處理的手法。法官經常被行政部門委任，扮演危機處理者（Fixer）的角色，目的是借助法官獨立超然的身分，在政府管治出現危機時重拾公眾對政府的信心。¹

調查委員會的其中一種政治功能，是可快速將爭議性的政治問題降溫和非政治化。胡國興在調查委員會成立翌日，提醒市民及傳媒要遵守處理尚未裁決案件的規則，不應發表影響裁決的報導和言論，以免構成藐視法庭罪行。雖然事後委員會作出澄清，無意限制傳媒報導，但這已令過往大量對新機場事故誰是誰非的新聞報導大為減少。

¹ Robert Stevens, *The Independence of the Judiciary*, (Oxford: Clarendon press, 1993), Chapter 6.

調查委員的另一種特性，是利用司法程序中的自然公正(Natural Justice)原則，以加強其獨立和可信性形象。根據《調查委員會條例》規定，這類調查須當作司法程序。但法例並無對調查的程序作出規定，調查程序主要由委員會自行決定。無論在國外和本港，調查程序一直是十分爭議的課題。² 新機場調查委員會一直強調本身的調查是符合普通法上的自然公正原則，即對受指控者必須給予答辯的機會，解釋何以不須承擔問題的責任。

其實，調查委員會對公眾利益的界定，存在著很大的詮釋空間。雖然調查委會及其代表律師強調他們會以公眾利益的角度進行調查，但這看來祇是一種空洞的表述。調查委員會是由行政長官委任，委員會的成員和律師與公眾並不存在任何政治授權的關係。根據英國學者格里菲斯(Griffith)的研究，發現法官在調查委員會中享有很大的酌情權力(discretionery power)，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。³

雖然新機場委員會的職權範圍包括研究問題出現的成因及責任誰屬，但委員會最後卻以時間不足為理由，將調查範圍目標收窄，即不去尋找問題的確實根源，和不會對任何一方的責任作確切的結論(報告書 3.15-3.17 段)。

議會調查的爭議性

立法會是在去年 7 月 29 日，議決成立專責委員會，負責調查新機場啟用時出現的問題的原委及有關事宜。委員會由 13 名議員組成，由周梁淑怡擔任主席。

專責委員會在執行其職務時，是根據《立法局(權力及特權) 條例》所賦予的權力，傳召證人到席前作證及出示文件。權力及特權條例是在 1985 年訂立的，目的是協助本港殖民地議會制度過渡到代議民主政制。立法機關這種運用權力及特權條例賦予權力的方式進行調查，首先是應用於調查廉署解僱除家傑事件身上，其後，同類的調查包括觀龍樓塌泥事件(1996 年)，新機場海外工人勞資糾紛事件(1996 年) 及人民入境事務處長梁銘彥離職事件(1997 年)。

² Anthony Barker, "The Inquiry's Procedures", *Parliamentary Affairs*, vol 50 (Jan 97), p.9-26.

³ J. A. G. Griffith, *The Politics of the Judiciary*, 3rd ed. (London: Fontana Press, 1985).

有別於調查委員會的降溫性功能，立法會專責委員會式的調查工作有進一步激化備受爭議性事件的功能。由於要強調公眾的知情權，議會一般都不會迴避追尋調查事件爭議性的部份。例如在梁銘彥離職事件的聆訊過程中，各大傳媒爭相報導梁氏與中方關係，令事件高潮疊起。

當然，主法機關亦有很大的自由度，決定如何處理調查工作中爭議性的部份。立法機關過往曾多次以閉門方式，在調查過程中接收證物和聽取證人的供詞，避免事件進一步激化。

由於立法機關成員代表著社會上不同利益團體，由議會負責進行聆訊，很容易將黨派政治混入調查過程中，使人懷疑其可行性和獨立性。為新場事故而成立的專責委員會，成員是按照各黨派在立法會擁有議席的比例而分配的。今次新機場調查出現黨派爭議的不是在調查結論上，而是在報告發表後，認為應否對事件的負責者提出懲罰的問題上。由於這場爭議沒有進一步擴大，所以對公眾接受這份報告的信心影響不大。

議會調查的重點除追查事實真相外，更帶有質詢的意味。在過往，曾有不少批評認為立法機關進行的聆訊，既無規則，而議員的詢問帶有很多主觀意見，個人推斷和假設性問題。由於聆訊經常吸引大批傳媒報導，部份議員更會藉機會對出席聆訊人仕諸多刁難，以收宣傳之效。當然，議員這種做法，其實帶有舒緩公憤，疏導公眾忿怒的情緒。

行政調查的封閉性

行政申訴專員蘇國榮是在去年 7 月 13 日，即行政部門宣佈成立調查小組及立法會計劃成立專責委員會後，正式宣佈對導致新機場混亂可能出現的行政失當展開調查。

香港是在 1989 年，根據《行政事務申訴專員條例》，設立獨立的申訴機構，負責處理有關行政失當的投訴。自 94 年開始，申訴專員可以在沒有接獲任何投訴的情況下，亦可主動展開調查。自此之後，申訴專員公署完成了 23 宗直接調查的個案，包括 95 年的清拆僭

建物調查和 98 年的配藥出錯事件。新機場的調查亦是採用直接調查的方式進行。

申訴專員的調查亦同樣可以令爭議性的事件降溫和非政治化。根據法例規定，申訴專員進行的各項調查須不公開進行。雖然申訴專員在調查其間無權禁止傳媒作出評論，但因為其調查是秘密進行，並且沒有調查時間的限制，申訴專員的調查可給予公眾人士一種安撫的感覺，顯示問題會受到「公平」的處理。

申訴專員對調查範圍的釐定，除受其管範圍規限外，享有很大的自主權。這種自主權的好處是能夠使調查範圍更具彈性，缺點是在缺乏公眾的監察之下，專員可以任意將範圍作出更改。在去年申訴專員公佈決定調查新機場事件時，曾表示調查會觸及失職的問題，以至會就賠償問題作出建議。但在最後公佈的調查報告中，竟然強調調查不是追究責任，而且對賠償問題隻字不提。另外，申訴專員原來在調查初期，祇針對機管局，直到調查後期，才將範圍招大至政府總部。

申訴專員對調查過程中決定所使用的程序，同樣享有很大的自主權。法例規定，專員調查沒有必要召開聆訊，任何人更無權要求專員聽取他的陳述。唯法例規定，如調查對任何人員及機構作出批評，專員有須要讓他們獲得聆訊的機會。這種安排對行政部門的利益有充足的保障，但對於公眾人士的利益，是否能夠獲得充份照顧，則不得而知。

申訴專員其實是本港行政體制的一部份，其主要功用是促進政府公共行政的效率和公平性。專員進行的調查不是為滿足公眾的知情權。除調查過程秘密進行外，調查報告亦祇會有限度公佈。在 94 年以後，專員可以以不披露所涉及人士身份的方式，公佈他認為與公眾利益有關的調查報告。在新機場調查中，雖然申訴專員蘇國榮強調在他向行政長官呈交一千多頁的報告文件中，有對應負責的人士點名批評。但公眾祇能閱讀到報告的撮要版本，很難評價專員是否曾經對事件進行徹底的調查。

新機場調查的政治爭鬥

三份有關新機場混亂的調查報告，相繼在 99 年 1 月尾公佈，報告隨即成為各方勢力，進行政治角力的工具。若論調查的嚴謹程度，

當然是花費超過 2 千 6 百多萬的調查委員會報告最為特出，但報告祇是點名批評機管局多名商層管理人員，政府官員祇須承擔集體責任，公眾人仕及傳媒普遍認為這份報告帶有維獲行政部門之嫌。行政長官和政務司司長多次利用這份報告，抗衡隨後立法會公佈的調查報告。行政部門這種做法，顯然有些過火，已令公眾人仕及傳媒對報告的分析和結論，以至司法調查的中立性，大表懷疑。⁴ 這可能會直接影響公眾日後對同類司法調查的信心。

過往立法機關進行的聆訊調查，結果祇屬一般。立法會今次新機場調查報告的結論，公開點名批評包括政務司司長在內的數名政府高級官員，這是對本港公務員體系經常強調集體負責文化的一種突破。立法會今次這種取態，將大大加深行政部門對議會式調查的介心。相信日後行政部門會採取較為不合作的態度，並且會致力批評議會式調查的不公平性。政務司司長陳方安生已多次以專責委員會沒有給予受批人仕答辯議會為理由，批評立法會新機場調查報告並不公正。⁵

申訴專員的調查報告，其後亦被政府部門欣然接受。行政部門特別指出，政府將根據報告內對管理公共工程的各項建議，訂定一套大型基建工程計劃指引。

總的來說，三種調查方式其實扮演著不同的政治功能，司法調查的重點是依靠司法程序的公正性和獨立性，以拯回公眾對政府管治的信心。議會式的調查可充份滿足公眾的知情權，並且帶有疏導民憤的功用。申訴專員的調查除可安撫公眾行政失當已獲得公平處理外，更可加強公眾對公共行政程序的認受性，使受到批評的官員的聲名（在證據不足的情況下）得以昭雪。

現時本港的司法調查和行政申訴調查，過份受到行政部門的控制。調查委員會成員及行政申訴專員都是由行政長官委任，而這兩種機構的調查資源，均由行政部門提供，使其獨立性未能充份發揮。立法機關的調查雖然有充足的獨立性，但其調查程序卻容易受到政治的干擾。

⁴ 見李柱銘在立法會就「機場報告」動議辯論發言稿，1999年2月3日。

⁵ 見陳方安生在立法會就「機場報告」動議辯論發言稿，1999年2月3日。