

# 以記分制消除拉布惡鬥

立法會近期又見拉布。有人斥拉布騎劫公共政策，有人稱拉布乃因行政不公，其實我們更應關注制度原因。

各國的拉布大多與投票制度有關，在傳統的「批准制」(up-or-down)下，議員投贊成或反對票，若贊成票超過一定門檻，如半數，法案便通過成為法律。法案表決前可以修訂，修訂案逐個按批准制表決，通過的修訂案成為法案付諸正式表決。在批准制下，投票者只能傳遞選擇訊息，如甲優於乙、乙劣於丙，而不能傳遞距離訊息，如甲大大優於乙、乙稍稍劣於丙。

由於缺乏距離訊息，批准制使議會多數佔據幾乎百分之百的票權，使少數派的票權近於零，例如，假設多數派佔43/70

的席位，少數派佔27/70，每一派本應享有與席位相應的票權，但實際上，只要多數派團結一致，他們便可通過所有提案，少數派則無力通過任何提案或修訂案，多數派的提案完全毋須考慮少數派的意願訴求，從而導致多數暴政（詳細解釋見《信報》2013年5月20日、9月5日、9月25日的筆者文章；以及筆者《選舉的困

境》的網上版）。

暴政引來抗爭，當少數派認為多數派提案過於霸道時，可不停發言以阻止表決。公元前58年和59年，古羅馬參議員卡托(Cato)運用冗長演說阻滯凱撒的運作；1997年4月，加拿大安大略省議會兩名反對黨議員提出一萬兩千多個修訂案以阻止表決。這就是拉布。

冗長發言與大量修訂也見用於香港立法會。2009年12月18日至次年1月16日期間，少數派議員不停發問以拖延高鐵撥款案的表決；2012年10月至12月間少數派議員提出大量修訂案，維基百科的一項計算稱此次拉布「歷時之長成為世界紀錄」；2013年2月，針對葉國謙和湯家驊議員提出的一項動議，少數派議員提出一百九十九萬九千二百八十三項修訂案。筆者的搜索尚未發現世界上有超過此數的紀錄。

無論是否世界紀錄，香港立法會的拉布次數多、時間久、影響大，應是不爭的事實。觀其制度原因，是香港政制中兩項特有的不公平：一、功能界別選舉，令享有大約60%選民支持的泛民黨派佔不到40%的議席；二、行政主導的《議事規則》，對議員提案設置極高門檻，規定分組點票，每組過半方能通過，缺席、棄權視同反對，而對特首提案則設置普通門檻，只要在全部有效票中過半即為通過。

行政主導令香港立法會的立法權大大低於一般立法機構，批准制更令立法會少

數派的票力低於其議席比例；功能界別制則令選民中的多數派變成立法會中的少數派……於是立法會不怎麼立法，而更多「審」法；審就是批評，就是反對，整個立法會均成了反對派，少數派更甚，於是少數派議員有更大動力杯葛、拉布。

短期看，剪布能疏通立法和管治的堵塞；長期看，簡單剪布將加劇政治和社會不公、加劇民眾不滿和社會分裂，從而加劇管治困難。應把拉布視為「社會分裂症」的一個症狀，通過治本，也就是改善制度的公平，來扭轉撕裂惡鬥的趨勢。

功能界別制可能在立法會普選中取消，但立法會普選難以在2020年前實現。行政主導是《基本法》的規定，而《基本法》一時難以改動。相較而言，改革批准制投票的可行性更大一點。

設想，用記分制代替批准制，把包括原提案、修訂案和「現狀案」在內的所有提案一次過交付投票，讓議員對每個提案逐個打分，然後計算標尺人均分。若現狀案得分最高，說明立法會決定維持現狀，不必修改或新訂任何法律；若有任何提案得分超過現狀案，其中得分最高的勝出，如附【表】中的「修訂1」案。

一次過投票令修訂案拖延拉布的功能消失於無形，而提出大量修訂案是香港立法會拉布的最主要手段。可見，記分投票能治標，其功效形同剪布，但記分的更大功效在於治本。

在批准制下，多數派起草提案（【表】中的「多數案」）時，可以只顧最大化自己的利益（多數派給滿分10）；即使少數派強烈反對（給最低分0），即使少數派認為此案還不如維持現狀（「現狀案」得分7），多數派也在所不惜。結果多數案仍能以43對27票輕鬆過關，於是少數派憤怒、杯葛、拉布。

在記分制下，「修訂1」勝出，因為它已兼顧各方訴求，各方都給高分（9和8分）。於是，為了讓自己的提案勝出，各黨各派競相了解和照顧它黨它派及其選民的利益。少數派的票力從零上升到27/70，少數派的提案也有公平的機會勝出，他們就會把杯葛、拉布的精力轉到起草兼顧各方利益的「建設性」提案，並幫助其他議員製作有利於本黨本派選民的提案。少數派從專業反對派轉變為管治團隊的一分子，行政和多數派也可以把防衛反擊的精力時間轉移到改善管治、服務港人。

為了不衝撞《基本法》關於行政主導的規定，可把記分投票定為「諮詢」，由任何議員提議啟動。投票前要給出充分時間讓議員和特首提出更多修訂案，特首可以提出多個修訂案，然後在規定之日記分「諮詢」。勝出的提案，無論原提案者是誰，由特首接受為特首提案再次提交立法會，經批准制投票通過後成為法律。根據《基本法》，特首有權否決任何提案，包括記分勝

出的提案，也可以提交任何提案，包括記分制得分第二、第三或更低的提案；但記分制產生的這些提案凝聚了各派議員的善意和心血，特首應會承諾慎待善待之。

香港的功能界別和行政主導常因其逆民主潮流而為人詬病，記分決策卻將是一項領先世界的發明創造，一場公平民主與和諧穩定水乳交融的大實驗；倘若成功，它將重新定義人類民主與政治和諧，成為兩地各派政治家為香港、為中國、為世界所做的一件大事，一件公認的大好事。

作者任教於香港浸會大學傳播系；本文純屬個人意見。

七種提案的人均得分  
(0~10記分)

	多數派	少數派	全體議員
議席數	43	27	70.00
修訂1	9	8	8.61
修訂2	8	9	8.39
多數案	10	0	6.14
現狀案	5	7	5.77
少數案	2	10	5.09
修訂3	4	4	4.00
修訂4	0	2	0.77