

**選定地方的政府與  
反對黨或少數黨的關係**

2002 年 11 月 13 日

周柏均先生

立法會秘書處  
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道 3 號萬國寶通銀行大廈 5 樓

電話：(852) 2869 9593

圖文傳真：(852) 2509 9268

網址：<http://legco.gov.hk>

電子郵箱：[library@legco.gov.hk](mailto:library@legco.gov.hk)

# 目錄

	頁
<b>研究摘要</b>	
<b>第 1 部 —— 引言</b>	<b>1</b>
背景	1
研究範圍	1
研究方法	1
<b>第 2 部 —— 聯合王國</b>	<b>2</b>
背景	2
對反對黨的確認	2
反對黨領導階層	3
向各反對黨提供的財政資助	4
與反對黨有關的國會規則	5
委員會的成員	5
分配時間處理反對黨的事務	7
非政府法案	8
信任表決	9
影子內閣制度	9
組成及運作	9
與政府的關係	10
<b>第 3 部 —— 新西蘭</b>	<b>11</b>
背景	11
對反對黨的確認	11
反對黨領導階層	12
向各反對黨提供的財政資助	13
與反對黨有關的國會規則	14
委員會的成員	14
分配時間處理反對黨的事務	14
非政府法案	16
信任表決	16
影子內閣制度	16
組成及運作	16
與政府的關係	17

<b>第 4 部 —— 美利堅合眾國</b>	<b>18</b>
背景	18
對少數黨的確認	18
少數黨的領導階層	18
向少數黨提供的財政資助	19
與少數黨有關的國會規則	20
委員會的成員	20
分配時間處理少數黨的事務	20
非政府法案	21
少數黨領袖的具體職務	21
信任表決	23
影子內閣制度	23
<b>第 5 部 —— 選定地方在政府與反對黨或少數黨關係方面各     個特點的比較</b>	<b>24</b>
<b>第 6 部 —— 分析</b>	<b>30</b>
反對黨或少數黨的性質	30
對反對黨或少數黨的確認	30
與反對黨或少數黨有關的國會規則	30
影子內閣制度	31
<b>參考資料</b>	<b>32</b>

---

立法會秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

## 研究摘要

1. 在聯合王國(“英國”)及新西蘭，執政黨或與執政黨組成聯合政府的政黨以外，而議員人數最多的政黨稱為最大反對黨。在美利堅合眾國(“美國”)，眾議院或參議院中的第二大黨稱為少數黨。
2. 英國、新西蘭及美國主要透過慣例、國會常規及政治文化確認反對黨或少數黨，並非透過法律規則作出正式確認。在所研究的 3 個地方，最大反對黨或少數黨的一些領導階層職位均支取公職薪金。
3. 在英美兩國，反對黨或少數黨均獲特別撥款，供執行國會工作之用。在新西蘭，所有國會政黨均可領取公帑資助，以支付政黨及議員的開支。
4. 在所研究的所有地方，當政府或多數黨為國會事務編排議事程序時，在某程度上會諮詢“反對黨領袖”或少數黨領袖。
5. 英國及新西蘭均設有影子內閣制度，而嚴格來說，美國並無影子內閣制度。

# 選定地方的政府與反對黨或少數黨的關係

## 第 1 部 —— 引言

### 1. 背景

1.1 立法會政制事務委員會在 2002 年 7 月 9 日的會議上，要求資料研究及圖書館服務部進行研究，探討海外地方影子內閣制度的運作。

### 2. 研究範圍

2.1 本研究集中探討反對黨或少數黨在不同政治體制中所擔當的角色及所享有的特權。研究特別涵蓋以下方面：

- 對反對黨或少數黨的確認；
- 反對黨或少數黨在議會制度中所享有的特權，例如黨員成為議會轄下委員會的委員，以及議會分配若干時間處理反對黨或少數黨的事務；
- 影子內閣制度的組成及運作；及
- 政府與影子內閣的關係。

2.2 本研究探討聯合王國（“英國”）、新西蘭及美利堅合眾國（“美國”）政府與反對黨或少數黨的關係。選取英國進行研究，是因為該國的反對黨在議會制度中享有合法的角色和地位。選取新西蘭作為研究對象，是因為該國自 1996 年引入比例代表選舉制度後產生的聯合政府模式經驗，值得探究。選取美國作為研究對象，是因為該國實行典型的總統制政府體系，而政黨在參眾兩院中擔當相當不同的角色。

### 3. 研究方法

3.1 本研究報告的資料來自互聯網、政府報告及相關的參考資料。研究部亦曾向英國、新西蘭及美國的有關主管當局作出查詢。

---

---

## 第 2 部 —— 聯合王國

### 4. 背景

4.1 聯合王國(“英國”)是個中央集權的國家，實行議會制的政府體系。該國設有兩院制的立法機關——上議院和下議院。英國並無任何單一文獻訂明國家憲法，憲法由法規、普通法及慣例組成。

4.2 英國在 2001 年舉行大選，結果下議院由 412 名來自工黨的議員、166 名來自保守黨的議員、52 名來自自由民主黨的議員及 29 名來自其他少數黨的議員組成。國會議員的總數為 659 名。

4.3 上議院的組成方式與下議院大致相同，兩者均以政黨為基礎，但有兩個重要分別。上議院議員並不代表選區，許多議員又非政黨成員。不支持 3 個主要政黨(即保守黨、工黨或自由民主黨)任何一黨的議員稱為中立議員或獨立議員。截至 2002 年 10 月為止，上議院有 684 名議員，包括 217 名來自保守黨的議員、191 名來自工黨的議員、65 名來自自由民主黨的議員、177 名中立議員及 34 名其他議員。

### 5. 對反對黨的確認

5.1 在英國，各反對黨所享有的合法地位得到法律、慣例及政治文化確認。政府通常由贏取最多議席或獲得多數國會議員支持的政黨組成。最大的非組成政府的政黨成為最大反對黨，亦稱為女皇陛下反對黨。

5.2 《1994 年情報服務法令》第 10 條以隱含的方式確認最大反對黨的憲制地位，該條文規定首相在委任根據該法令成立的情報及保安事務委員會的委員之前，須徵詢“反對黨領袖”的意見。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 參閱 Colin Turpin, *British Government and the Constitution: Text, Cases and Materials*, 4th ed., London: Butterworths, 1999, p. 435。

5.3 在英國的議會制度中，反對黨的作用為：

- “(a) 透過提出具建設性的批評，協助訂立政策和制定法例；
- (b) 反對其認為不滿的政府建議；尋求修訂政府法案；及
- (c) 提出本身的政策，以提高在下屆大選取勝的機會。”<sup>2</sup>

#### 反對黨領導階層

5.4 根據《1975年皇室大臣法令》，“反對黨領袖”(Leader of the Opposition) 所指的，就是“議院中反對女皇陛下政府而議員人數最多的政黨的領袖”。

5.5 根據法例或國會規則，“反對黨領袖”的公務職能不多。然而，他或她擔當重要角色，透過對最大反對黨黨鞭<sup>3</sup>的控制，與政府共同決定和安排下議院的事務。

5.6 在上議院和下議院，最大反對黨部分領導層職位的薪金優厚，此點多少反映出最大反對黨的地位獲得確認(請參閱表 1)。<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> 節錄自英國國會網頁，網址為 <http://www.parliament.uk/works/pagovopp.cfm>。

<sup>3</sup> 黨鞭是每個政黨在國會中專責管理黨務及組織國會和轄下委員會事務的人員。

<sup>4</sup> 自 1937 年起，法例規定向“反對黨領袖”發放薪金。

表 1 —— 最大反對黨與執政黨部分領導層職位的年薪比較

職位	下議院*		上議院**	
	英鎊	港元	英鎊	港元
“反對黨領袖”	119,159	1,441,824	64,485	780,269
議院首席議員#	124,979	1,512,246	94,826	1,147,395
首相	171,554	2,075,803	不適用	不適用
最大反對黨首席黨鞭	91,358	1,105,432	59,630	721,523
執政黨首席黨鞭	124,979	1,512,246	74,040	895,884
最大反對黨副首席黨鞭	78,440	949,124	不適用	不適用
執政黨副首席黨鞭	91,358	1,105,432	64,485	780,269
最大反對黨助理黨鞭	78,440	949,124	不適用	不適用
執政黨助理黨鞭	78,440	949,124	不適用	不適用
國會議員	55,118	666,928	沒有薪金	沒有薪金

註釋：\* 由 2002 年 4 月 1 日起，此金額包括一筆為數 55,118 英鎊的國會議員薪金。

\*\* 由 2001 年 6 月 20 日起，上議院議員並無薪金。

# 上議院或下議院的首席議員屬內閣大臣職位。

### 向各反對黨提供的財政資助

5.7 在英國，各政黨進行的競選活動並非由公帑資助。然而，各反對黨在執行國會工作方面確實有公帑資助。向下議院各反對黨提供的財政資助一般稱為“索特金錢”，這種財政資助於 1975 年由當時的下議院首席議員索特引入。提供財政資助的首要目的是建立更公平的競爭環境，令各反對黨與政府所得的資源更為接近。<sup>5</sup>

<sup>5</sup> 參閱 "Financial Assistance to Opposition Parties ("Short Money)," a memorandum by the Head of the Fees Office, July 2000, 網址為 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmpublicadm/238/0111502.htm>。

5.8 根據現行財政資助計劃提供的資助由 3 個主要部分組成：

(a) 協助每一反對黨執行國會事務的一般撥款

- 向合資格的政黨提供的一般撥款由兩個部分相加而成，其中一部分按政黨在上次選舉贏取的每個議席計算，另一部分則按政黨所得的每 200 張選票計算。現時的計算程式為(11,411.45 英鎊 x 議席數目) + (22.79 英鎊 x 選票數目 x 1/200)。

(b) 支付各反對黨交通及相關開支的撥款

- 財政資助計劃由 1993 年起提供這部分的資助，撥款總額按各反對黨所得一般撥款額的相對比例分配予各反對黨。

(c) 支付“反對黨領袖”辦公室運作開支的撥款

- 在每個財政年度均提供撥款，以支付“反對黨領袖”辦公室的運作開支。現時的撥款額為 531,621 英鎊。

5.9 上議院亦實施類似的財政資助計劃，為兩個最大的反對黨提供資助，這些資助稱為“克萊邦金錢”。

5.10 “反對黨領袖”，反對黨黨鞭，影子內閣，第三政黨的領袖及其他政黨的黨鞭在下議院國會大樓一共佔用大約 80 間房間。<sup>6</sup>

## 6. 與反對黨有關的國會規則

### 委員會的成員

6.1 上議院和下議院各設一個委員會制度。專責委員會(例如下議院的部門專責委員會)最為人熟悉。<sup>7</sup> 部門專責委員會負責監察個別政府部門。

<sup>6</sup> 由下議院提供的資料。

<sup>7</sup> 詳情可參閱"Departmental Select Committees," House of Commons HC Factsheet P2, 網址為 <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs06.pdf>。

6.2 按照慣例，部門專責委員會只限後座<sup>8</sup> 國會議員加入。大臣、最大反對黨前座<sup>9</sup> 發言人、政黨黨鞭及政務私人秘書通常不會出任該等委員會的委員。每個政黨在下議院的勢力，大致可從該政黨在該等委員會的委員數目反映出來。

6.3 部門專責委員會成立後，委員將於首次會議上互選一名主席。各政黨通常達成非正式協議，讓反對黨的國會議員出任部分委員會的主席。

6.4 下議院設有其他地位得到確認的非部門專責委員會，其中包括程序委員會<sup>10</sup>、政府帳目委員會、歐洲法例專責委員會和標準及特權委員會。按照慣例，政府帳目委員會主席及法律文書聯席委員會由最大反對黨的議員出任。

6.5 下議院亦設有常設委員會，負責詳細審議公共法案。<sup>11</sup> 某項法案交由一個常設委員會審議後，遴選委員會<sup>12</sup> 將舉行會議，考慮加入該常設委員會的國會議員人數，以及該常設委員會的政黨組合。常設委員會的政黨組合必須反映下議院的政黨組合。常設委員會通常包括一名或多名有關的大臣、反對黨發言人及黨鞭。下議院議長會從主席小組(即由約 20 名資深後座議員組成的小組)中委任人選擔任常設委員會的主席，該名主席可以是執政黨或最大反對黨的議員。

---

<sup>8</sup> 後座指會議廳內並非大臣及最大反對黨影子大臣的議員就座的地方。因此，後座議員通常用作形容在政府或所屬政黨內並無擔任公職的議員，該等議員因此不受集體負責的慣例所約束。這類議員亦可稱為非官方議員。

<sup>9</sup> 前座指會議廳內大臣及最大反對黨影子大臣就座的地方。這類國會議員可稱為前座議員或前座發言人。

<sup>10</sup> 傳統上，程序委員會是一個由後座議員組成的委員會，即使政府現時由工黨控制，該委員會的現任主席屬保守黨，並由 1997 年起擔任這個職位至今。

<sup>11</sup> 下議院亦設有負責研究歐洲共同體文件及授權法例的常設委員會，以及蘇格蘭、威爾士和北愛爾蘭最高委員會。

<sup>12</sup> 遴選委員會由 9 名委員組成，包括執政黨、最大反對黨及下議院第三大黨的黨鞭。遴選委員會選舉本身的主席，大致上亦決定本身的議事方式。

---

---

## 分配時間處理反對黨的事務

### 質詢

6.6 在下議院，質詢分為 3 類：須作口頭答覆的質詢、私下作出預告的質詢(除非下議院議長裁定此類質詢涉及緊急和重要事宜，否則不得提出)，以及須作書面答覆的質詢。

6.7 下議院每逢星期一、二及三下午 2 時 35 分左右，以及逢星期四上午 11 時 35 分左右處理質詢。每次的質詢時間為時約一小時。各部門的大臣會按照政府與各反對黨透過‘慣常渠道’商定的輪值表出席質詢時間，回答各項質詢。<sup>13</sup>

6.8 每逢星期三下午 3 時至質詢時間結束(即下午 3 時 30 分後不久)是首相質詢時間。向首相提出初步質詢的格式，一般都是以相同格式，要求首相列出當天處理的公務。這個安排(稱為‘公開質詢安排’)讓各反對黨的議員可就任何範疇的政府活動提出補充質詢。按照慣例，“反對黨領袖”在提出首項質詢後，可接連提出 3 至 4 項補充質詢，而第二大反對黨的領袖則可提出兩項補充質詢。<sup>14</sup>

6.9 上議院的質詢時間遠較下議院為短，為時最長 30 分鐘。上議院並無為各反對黨提出質詢的事宜作出具體安排。

### 辯論

6.10 各反對黨(尤其是非官方議員)很多時可透過進行辯論監察政府活動。舉例而言，他們最經常做的，便是每天動議下議院休會待續議案，以便在當天議會事務完結後進行半小時的休會辯論。

6.11 下議院在每個國會會期均會撥出 20 天，讓各反對黨選擇在該等日子進行辯論的題目。在這 20 天屬於反對黨的日子內，“反對黨領袖”決定其中 17 天的辯論題目，而其餘 3 天的辯論題目則由第二大反對黨決定。表 2 顯示各反對黨在 2000 至 01 年度提出的辯論題目。

---

<sup>13</sup> "Parliamentary Questions," House of Commons HC Factsheet L7, p. 3, 網址為 <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs46.pdf>. ‘慣常渠道’是各黨黨鞭之間進行討論的通俗用語。

<sup>14</sup> 同上，第 9 頁。

表 2 —— 下議院各反對黨在 2000 至 2001 年度\*提出辯論的題目

日期	日數	辯論題目
18.1.01	1	(a) 教師的供應 (b) 警務人員的數目
24.1.01	2	(a) 製造業 (b) 公共衛生
1.2.01	3	(a) 庇護制度 (b) 農業面臨的危機
5.2.01	4	(a) 在威爾士的社會排斥、貧窮及失業問題 (Plaid Cymru)** (b) 長者的個人護理(LD)**
12.2.01	5	(a) 監獄情況 (b) “轉移平衡”——聯絡委員會首次報告 (1999 至 2000 年度)(下議院 300)
28.2.01	6	口蹄病
21.3.01	7	口蹄病
25.4.01	8	(a) 鄉郊經濟(LD)** (b) 外交及保安政策(LD)**

註釋:\* 短會期

\*\*LD-自由民主黨動議的辯論，Plaid Cymru 屬威爾士政黨。

資料來源: *House of Commons Sessional Informational Digest: 2000-2001*, 網址為  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmsid/a.htm#a3>。

6.12 上議院在差不多每個星期三均會撥出最多 5 個小時，用作進行一次長時間(或兩次短時間)的一般辯論，題目由後座或中立議員選擇，並以抽籤決定。

### 非政府法案

6.13 在英國，非官方議員法案即後座議員提出的法案。非官方議員不可提出授權開支的法案，有關開支必須由政府建議的財務決議授權。各反對黨的議員特別喜歡透過非官方議員法案提出政策和建議。反對黨的議員或會提出一項與政府政策某些方面有直接衝突的法案，藉此引起公眾注意。

6.14 在下議院，非官方議員可循 3 種程序提出法案 —— 抽籤、10 分鐘規則及普通提交程序。<sup>15</sup> 非官方議員法案亦可在上議院提出。

### 信任表決

6.15 國會最終透過下議院迫使政府下台的權力控制政府。以下兩種情況均可導致政府下台：下議院通過‘不信任’決議，或政府認為某項建議對其政策至為重要，因而就該項建議提出信任議案，但政府卻在表決中落敗。

6.16 按照慣例，“反對黨領袖”有權動議不信任政府的議案，而國會定會撥出時間處理此類議案。

6.17 最後一次成功通過“不信任”議案的時間是 1979 年 3 月，當時最大反對黨的議案僅以一票之微(311 對 310 票)獲得通過。國會其後在 4 月解散，並在同年 5 月進行大選。

## **7. 影子內閣制度**

7.1 影子內閣的概念源遠流長，並公認為英國不成文憲法的憲制慣例之一。‘影子內閣’一詞自從 19 世紀 80 年代開始廣泛使用。<sup>16</sup>

### 組成及運作

7.2. 保守黨的影子內閣與工黨的影子內閣有一些主要分別。就保守黨的影子內閣而言，從未有任何正式規則規管影子內閣的組成及運作。影子內閣的閣員總是由黨領袖自行揀選，影子內閣的運作方式大致上亦視乎黨領袖的個性和喜好而定。<sup>17</sup> 在歷史上，保守黨在籌組影子內閣時是以先前一個內閣的閣員為基礎。保守黨領袖在揀選影子內閣閣員方面享有不受限制的酌情決定權，這意味着他或她可隨意委任、更換及辭退發言人。

<sup>15</sup> 詳情參閱 "Private Members' Bills Procedure," House of Commons HC Factsheet L2, 網址為 <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs04.pdf>。

<sup>16</sup> 參閱 D. R. Turner, *The Shadow Cabinet in British Politics*, London: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1969 and R M Punnett, *Front-Bench Opposition: The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British Politics*, London: Heinemann, 1973。

<sup>17</sup> 參閱 Rodney Brazier, *Constitutional Practice: the Foundations of British Government*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 172。

7.3 保守黨現時的影子內閣有 27 名閣員，其中包括上議院和下議院中反對黨領袖和最大反對黨首席黨鞭，以及影子國務大臣和影子大臣。<sup>18</sup>

7.4 相反，工黨影子內閣的組成及運作向來都比較正規，按照國會工黨的常規行事。該等常規就影子內閣的選舉作出規定，以致工黨領袖在挑選班子方面享有較少酌情決定權。

7.5 鑒於影子內閣預期以可替代政府的角色運作，所有影子內閣閣員均願意受集體負責制的約束。

### 與政府的關係

7.6 當國家出現緊急事故，首相通常會諮詢“反對黨領袖”。“反對黨領袖”與首相亦或會就重要政策或保安事宜進行討論。<sup>19</sup> 鑒於該等討論以保密形式進行，甚少向外公開，故此無法確定討論的深入程度。

7.7 除第 5.2 段所描述的諮詢外，如首相要求最大反對黨提名人選加入調查機關(例如皇室委員會)或樞密院委員會，“反對黨領袖”會向首相提交人選名單。

7.8 按照慣例(可稱為“杜格拉斯—荷姆規則”)，在選舉前，反對黨派領袖可就政府機構的事宜與高級公務員接觸，為可能撤換政府作好準備。<sup>20</sup>

7.9 大臣與影子大臣之間的活動大多在國會進行。內閣大臣偶然會邀請對應的影子內閣閣員出席簡報會，向他們介紹政府部門當時處理的事宜及日後的工作方向。

7.10 英國的《大臣守則》訂有若干規則<sup>21</sup>，規定傳媒須讓各反對黨就大臣廣播作出回應，該等廣播包括首相或資深內閣大臣為解釋重要國家或國際事件而向全國作出的廣播。

---

<sup>18</sup> 如有意參閱影子內閣的現任閣員名單，請瀏覽下列網址：  
<http://www.parliament.uk/commons/lib/opp.htm>。

<sup>19</sup> 參閱 Rodney Brazier, *Constitutional Practice: the Foundations of British Government*, 3<sup>rd</sup> ed., Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 165-7。

<sup>20</sup> 參閱 Rodney Brazier, *Ministers of the Crown*, Oxford: Clarendon Press, 1997, pp. 58-9。

<sup>21</sup> Section 97(c), *Ministerial Code: A Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers*。

---

---

## 第 3 部 —— 新西蘭

### 8. 背景

8.1 新西蘭是個中央集權的國家，實行議會制的政府體系。該國設有單一議院制的立法機關——眾議院。新西蘭為英聯邦的一員，國家元首是英女皇，而總督是英女皇在新西蘭的代表。

8.2 新西蘭國會由 120 名國會議員（“議員”）組成，議員以 3 年為一任，經普選產生。自 1996 年 10 月舉行的選舉起，該國採納了比例代表制，此制度現稱為混合議員比例代表制<sup>22</sup>（“比例代表制”）。

8.3 選舉後，政府由可在眾議院贏取多數票的政黨或政黨聯盟組成，即由佔國會最多議席的政黨或政黨聯盟執政。勝出政黨的領袖會成為總理。

8.4 在 2002 年舉行選舉<sup>23</sup>後，新西蘭成立以工黨為首的少數聯合政府<sup>24</sup>；其內閣連總理在內，由 20 名部長組成。

### 9. 對反對黨的確認

9.1 自 1996 年引入比例代表制後，政黨較難獨自取得絕大多數議席而單獨執政，無須與另一個或其他多個政黨組成聯合政府。雖然有此改變，但政府與最大反對黨的分野，仍是新西蘭憲制中不可抹殺的現實。

---

<sup>22</sup> 詳情載於“若干海外國家的政府體制：新西蘭”，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，2000 年 4 月。

<sup>23</sup> 在 2002 年 7 月 27 日大選後，眾議院的議員中，有 52 名來自工黨（主要執政黨）、27 名來自國民黨（主要反對黨）、13 名來自新西蘭第一黨、9 名來自行動黨、9 名來自綠黨、8 名來自聯合未來新西蘭黨（此黨同意在極重要的財政供應問題及信任表決上支持政府），以及兩名來自進步聯盟（聯合政府內的少數黨）。

<sup>24</sup> 由於工黨在 120 席中只贏得 52 席，因此屬少數聯合政府。

9.2 《眾議院會議規則》<sup>25</sup> (“《會議規則》”)對政黨給予正式確認。一個政黨若有一名黨員在前一次大選或其後任何補選中當選，即可獲確認為國會政黨。<sup>26</sup> 在眾議院議席所代表的政黨中，可有一個或多個政黨並非組成政府的政黨。最大的非執政黨稱為最大反對黨。國民黨在 2002 年選舉後當上最大反對黨。

### 反對黨領導階層

9.3 最大非執政黨的領袖為“反對黨領袖”。這並非一個根據法律設立的職位，而是源自議會制規則的職位。“反對黨領袖”亦獲得《會議規則》確認：

“除執政黨或組成聯合政府的任何政黨外佔最多國會議席的政黨，其領袖有權獲確認為“反對黨領袖”。”<sup>27</sup>

9.4 在辯論廳內，最大反對黨的座位對正執政黨的座位。“反對黨領袖”與總理分坐議院會議桌的兩邊，面向對方。

9.5 “反對黨領袖”比其他眾議院議員獲得額外酬金的事實，亦反映了最大反對黨的地位獲得確認(見表 3)。

表 3 —— 向“反對黨領袖”提供的財政資助

	年薪*		基本開支津貼	
	新西蘭元	港元	新西蘭元	港元
“反對黨領袖”	162,600	617,880	12,000	45,600
總理	244,100	927,580	29,500	112,100
國會議員	90,500	343,900	7,000	26,600

註釋：\* “反對黨領袖”及總理的薪金中，已包括一筆為數 90,500 新西蘭元的國會議員薪酬。

資料來源：Parliamentary Salaries and Allowances Determination 2001。

<sup>25</sup> 《1999 年新西蘭會議常規：眾議院會議規則》(“《會議規則》”)，可於 <http://www.clerk.parliament.govt.nz/publications/StOrders.pdf> 網址上閱覽。

<sup>26</sup> 《會議規則》第 34 條。

<sup>27</sup> 《會議規則》第 36 條。

9.6 其他政黨的領袖、副領袖及黨鞭所得的薪酬，均較並無擔任任何職位的議員為高。舉例說，其他政黨領袖的底薪為 100,200 新西蘭元，再按該黨議員的人數獲得額外津貼，頭 5 名議員每名 1,050 新西蘭元，其餘每名 630 新西蘭元。議員人數不少於 35 人的政黨，其副領袖的底薪為 110,300 新西蘭元。

#### 向各反對黨提供的財政資助

9.7 在新西蘭，各反對黨並不能得到直接的公帑資助。不過，所有國會政黨均可得到預算撥款，以支付下列開支：

- (a) 黨領袖辦公室；
- (b) 研究經費；
- (c) 與傳媒建立關係；及
- (d) 統籌黨內議員在國會的工作。

9.8 各黨所得的撥款水平，乃按該黨在國會所佔議席數目釐定。不過，部長不能從國會經費支取費用應付其辦公室的營運開支。反之，內務部轄下的部長事務組會為各部長辦公室提供多項行政及政治支援。

9.9 2002 至 2003 年度各國會政黨所得的政黨及議員資助額載於下表<sup>28</sup>：

**表 4 —— 2002 至 2003 年度的政黨及議員資助額**

政黨	在 1999 年選舉中取得的議席	政黨及議員資助	
		新西蘭元 (百萬元計)	港元 (百萬元計)
行動黨	9	1,002	3,808
聯盟黨	10	848	3,222
綠黨	7	800	3,040
工黨	49	5,167	19,635
國民黨	39	4,801	18,244
新西蘭第一黨	5	578	2,196
聯合黨	1	132	502

資料來源：2002 至 2003 年度新西蘭政府的預計撥款。

<sup>28</sup> 於 1999 年選舉後，工黨與聯盟黨組織聯合政府。表 4 所載款額是按 1999 年選舉後各黨所佔的議席數目釐定。在最近舉行的大選後，各黨在議院所佔議席數目已有所改變。

9.10 國會事務部為各議員在國會綜合大樓內提供辦公室，議員無須繳付租金。

## 10. 與反對黨有關的國會規則

### 委員會的成員

10.1 新西蘭國會的專責委員會，由 8 名或以上的議員組成，他們有來自執政黨，亦有來自其他政黨。該等專責委員會於大選後國會開始第一屆任期時成立，共有 13 個，所掌管的政府事務包括多方面，如農業、商業、財政、司法、毛利族人事務及交通等。此外，國會亦會為研究某特定事務或為其他目的而成立其他委員會。

10.2 專責委員會的整體成員組合須盡可能符合各政黨在眾議院所佔議席的比例。<sup>29</sup> 換言之，各反對黨的勢力會反映在委員會的委員組合上。

10.3 各政黨在不同專責委員會中的黨員人數都有所不同。議會事務委員會<sup>30</sup> 實際上會按各政黨的提名，任命出任專責委員會委員的議員；委員會主席由委員互選產生。

10.4 按照慣例，規例檢討委員會主席是從最大反對黨議員中選舉一人擔任。該委員會負責研究授權立法的事宜。

### 分配時間處理反對黨的事務

#### 質詢

10.5 在每次國會會議最初安排的議程是質詢時間，議員可輪流提出 12 項質詢，要求部長口頭作答。這輪流提出質詢的時段，是按政黨在眾議院所佔的議席比例編配予該黨的議員，由議會事務委員會決定如何編配。最大反對黨可在質詢時間中提出第一項非執政黨的質詢。

<sup>29</sup> 《會議規則》第 187(1)條。

<sup>30</sup> 議會事務委員會負責訂定眾議院的事務安排，其成員包括各政黨的代表，召集人為眾議院議長。

---

---

## 辯論

10.6 一般辯論逢星期三在質詢時間後舉行，其間議員可提出所關注的事項進行辯論，發言時間有 5 分鐘，整個辯論為時一小時。雖然執政黨議員亦會參與辯論，但這時間主要是讓反對黨議員提出一些未能隨時在眾議院其他場合提出的問題。

10.7 議長決定請哪位議員在辯論中發言時，會考慮以下因素：

- “(a) 盡可能在每次辯論中讓每個政黨均能有一名黨員發言；
- (b) 各政黨的整體辯論參與率應與其在眾議院所佔議席的比例大致相若；
- (c) 應按各政黨在眾議院所佔議席多寡編排其發言人發言的先後次序；及
- (d) 議員的年資及個別希望發言的議員所關注的事項及其專責範疇。”<sup>31</sup>

10.8 “反對黨領袖”有權就重要政府法例或總理在眾議院作出的演說或發言最先發言回應。最大反對黨議員亦可望在辯論中請非執政黨議員發言時最先獲邀發言。

## 其他事項

10.9 眾議院每兩星期或隔個星期的星期三均有專供處理非政府事務的時間，這天一般稱作議員日。在當天的會議上，首先處理的是當天的私人及地方命令(就私人法案及地方法案而言)，然後是當天的議員命令(包括議員法案)，最後才是當天的政府命令。

---

<sup>31</sup> 《會議規則》第 103 條。

## 非政府法案

10.10 根據現行的《會議規則》，議員可提出涉及公帑開支的法案，但若法案對政府一般經濟政策造成的影響“並非輕微”，則政府可行使否決權。<sup>32</sup> 在新西蘭，議員提出的法案稱為議員法案。

10.11 在上一屆會期(1999年12月至2002年6月)，各反對黨的議員共提出了25項議員法案，而執政黨或支持政府的政黨的議員則共提出了14項。在該會期內，有8項議員法案獲通過成為法例，其中6項由各反對黨的議員提出。<sup>33</sup>

## 信任表決

10.12 信任表決可有多種不同形式。<sup>34</sup> 首先可由政府提出，即政府可提出信任議案或宣布某法案關乎對政府的信任問題。此外，在兩種情況下，信任表決並非由政府提出。第一，各反對黨可提出對政府不信任的議案；另外，有關撥款法案及暫撥款項法案的表決，亦自然地涉及信任問題，原因是，能否爭取到國會授權運用公帑，一直被視為是決定政府生死存亡的關鍵。

## **11. 影子內閣制度**

### 組成及運作

11.1 眾議院內各主要政黨均會定期與其黨內議員(稱為黨團)舉行黨會議。據國民黨(現時的最大反對黨)表示，其影子內閣的議員人數由8至12不等，視乎黨團人數而定。黨領袖負責指派黨團內各議員負責不同的政策範疇並決定各人的職級，同時亦決定影子內閣閣員的人數。<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> 詳情載於“若干海外國家的政府體制：新西蘭”，第13頁。

<sup>33</sup> 資料由眾議院秘書處提供。

<sup>34</sup> 詳情可參閱 David McGee, *Parliamentary Practice in New Zealand*, 2nd ed., Wellington: GP Publications, 1994, pp. 70-4 and Philip A Joseph, *Constitutional and Administrative Law in New Zealand*, 2nd ed., Wellington: Brookers, 2001, pp. 284-5。

<sup>35</sup> 國民黨分配予各議員的職責一覽表可於網址 <http://www.national.org.nz/wcontent.asp?PageID=100010573> 閱覽。

---

11.2 新西蘭的情況與英國相若，其影子內閣亦稱為前座。前座議員定期舉行會議，但這些會議卻非按正式的影子內閣模式進行。影子內閣閣員會密切留意所轄政策範疇內的有關事項，以及對應內閣閣員的行動。

11.3 若反對黨上台，影子內閣中大多數閣員，特別是掌管財政、經濟、醫療及教育等主要政策範疇的閣員，有較大機會成為部長。<sup>36</sup>

11.4 除國民黨外，其他反對黨均未有足夠成員組織影子內閣。

### 與政府的關係

11.5 在新西蘭，“反對黨領袖”有權取閱若干涉及保安及情報的保密資料。

11.6 部長與影子部長之間的活動大多是在國會進行，雙方亦經常在公開場合及傳媒前舉行辯論。內閣部長偶然也會邀請對應的影子內閣議員出席簡報會，向他們簡介轄下部門現時處理的事務及未來路向。

---

<sup>36</sup> 資料由國民黨提供。

---

---

## 第 4 部 —— 美利堅合眾國

### 12. 背景

12.1 美利堅合眾國(“美國”)是實行總統制政府體系的聯邦國家。該國設有兩院制的立法機關，稱為國會，由參議院及眾議院組成。美國總統既是國家元首，亦是政府首長。總統選舉與國會選舉分開進行。內閣部長由總統在參議院同意下挑選出任，他們在立法機關中並不擔當任何角色。

12.2 美國的成文憲法訂明三權分治的理念。政府轄下 3 個機關(即行政、立法及司法機關)各自獨立運作，並行使憲法分別賦予的權力。

### 13. 對反對黨的確認

13.1 在美國，在國會兩院(即參議院及眾議院)中各贏得最多議席的政黨成為多數黨。主要反對黨(即第二大黨)稱為少數黨。少數黨的合法地位獲國會規則及政治文化確認。

#### 少數黨的領導階層

13.2 在美國，參眾兩院內主要反對黨的領袖稱為少數黨領袖。跟其他議院黨派領袖<sup>37</sup>一樣，少數黨領袖的職位在美國憲法中並無訂定。參眾兩院少數黨領袖的職位在 19 世紀後期才出現。

13.3 眾議院少數黨領袖及參議院少數黨領袖均由所屬政黨的議員選出。少數黨領袖在國會支取較高薪酬，反映少數黨的地位獲得確認(請參閱表 5)。

---

<sup>37</sup> 包括參眾兩院的多數黨領袖、少數黨領袖及黨鞭。

表 5 —— 少數黨領袖的年薪

職位	年薪	
	美元(百萬元計)	港元(百萬元計)
<b>眾議院</b>		
眾議院少數黨領袖	166.7	1,300
眾議院多數黨領袖	166.7	1,300
眾議院議員	150	1,170
<b>參議院</b>		
參議院少數黨領袖	166.7	1,300
參議院多數黨領袖	166.7	1,300
參議院議員	150	1,170

## 向少數黨提供的財政資助

13.4 在參眾兩院中，多數黨領導層辦公室及少數黨領導層辦公室均獲得撥款支付開支。表 6 載列多數黨及少數黨領導層辦公室於截至 2002 年 9 月 30 日為止的財政年度所獲得的撥款額。

表 6 —— 多數黨領導層辦公室及少數黨領導層辦公室於截至 2002 年 9 月 30 日為止的財政年度所獲得的撥款額

辦公室	辦公室開支	
	美元(百萬元計)	港元(百萬元計)
<b>眾議院</b>		
少數黨議院領袖辦公室	2,224	17,347
多數黨議院領袖辦公室	1,830	14,274
少數黨黨鞭辦公室	1,168	9,100
多數黨黨鞭辦公室	1,562	12,184
<b>參議院</b>		
少數黨/多數黨領袖辦公室*	2,868	22,370
少數黨/多數黨黨鞭辦公室*	1,912	14,914

註釋：\*多數黨領袖辦公室及多數黨黨鞭辦公室獲得的撥款額，與少數黨領袖辦公室及少數黨黨鞭辦公室獲得的撥款額相同。

資料來源：H. R. 2647, 網址為 [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?Dbname=107\\_cong\\_bills&docid=f:h2647enr.txt.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?Dbname=107_cong_bills&docid=f:h2647enr.txt.pdf).

13.5 少數黨亦獲得撥款進行國會工作，包括用於黨派會議及政策委員會的撥款。<sup>38</sup>

## 14. 與少數黨有關的國會規則

14.1 美國國會的國會程序很多與英國及新西蘭的國會程序有所不同，而此方面的差異是美國政府體制所依據的三權分治所致。

### 委員會的成員

14.2 參眾兩院轄下均有 3 種委員會，分別是常務委員會、專責委員會及聯席委員會。

14.3 各個委員會的委員名額均在兩個主要政黨(共和黨和民主黨)之間分配。除公職行為標準委員會中多數黨及少數黨各佔一半委員名額外，各委員會中少數黨委員與多數黨委員的比例由多數黨決定。傳統上，某個委員會的主席由該委員會內年資最高的多數黨委員出任。國會規則及個別黨派的規則均訂明挑選各個常務委員會主席的詳細程序<sup>39</sup>。

### 分配時間處理少數黨的事務

### 質詢

14.4 在美國國會，政府官員並不出席全體會議答覆質詢。參眾兩院的議員均可透過委員會程序，向政府官員提出質詢。並無任何具體安排針對少數黨。

---

<sup>38</sup> 待美國回覆關於少數黨在國會佔用的設施。

<sup>39</sup> 有關眾議院挑選程序規則的詳細討論，參閱“House Standing Committee Chairs: Rules Governing Selection Procedures,” CRS Report, RS21165, March 2002。

---

---

## 非政府法案

14.5 根據美國憲法，所有立法權力歸屬國會所有；只有議員才有權提交法案。行政部門可透過參眾兩院議員提交法案。並沒有任何具體安排針對少數黨。

## 少數黨領袖的具體職務

14.6 根據《眾議院規則》<sup>40</sup>，眾議院少數黨領袖有若干角色及職責<sup>41</sup>，分別是：

- (a) 藥物測試 —— 根據規則 I 第 13 條，“議長在與少數黨領袖磋商後，須透過眾議院的適當實體，訂立一套在眾議院進行藥物測試的制度。”
- (b) 監察長 —— 規則 II 第 6 條訂明，“監察長須由議長、多數黨領袖及少數黨領袖共同為該屆國會委任。”此規則又訂明，少數黨領袖及其他指定的眾議院領袖須獲通知任何涉及眾議院的財務違例事宜，並獲監察長提交審核報告。
- (c) 擁有特權的議題<sup>42</sup> —— 根據規則 IX 第 2 條，“除有關休會待續的議案外，多數黨領袖或少數黨領袖以擁有特權的議題為由提出的決議案應較所有其他議題優先。”此規則亦在該等決議案辯論的時間分配方面，提到少數黨領袖。
- (d) 監察計劃<sup>43</sup> —— 根據規則 X 第 2 條，“政府改革委員會在諮詢議長、多數黨領袖及少數黨領袖後，須在某一屆國會首個會期內不遲於 3 月 31 日”，連同該委員會或各眾議院領袖所提出的任何建議，“向眾議院匯報各常務委員會的監察計劃”，以確保該等委員會的監察計劃能夠得到有效統籌。

---

<sup>40</sup> 此文件可在 [http://www.house.gov/rules/house\\_rules\\_text.htm](http://www.house.gov/rules/house_rules_text.htm) 閱覽。

<sup>41</sup> 有關的詳細討論，參閱“The Role of the House Minority Leader: An Overview,” CRS Report, RL30666, September 2000。

<sup>42</sup> “擁有特權的議題”指影響眾議院的安全、尊嚴或誠信；或影響個別議員以眾議院議員身份行事的權力、聲譽或行為的事宜。

<sup>43</sup> 在美國，國會委員會有監察行政機關表現的職能(監察)。

- 
- 
- (e) 公職行為標準委員會：調查小組委員會 —— 規則 X 第 5 條訂明，“在新一屆國會會期開始時，議長或其指定人及少數黨領袖或其指定人，均須在其各自不屬公職行為標準委員會委員的黨員中委派 10 名議員、代表或屬地代表，以便在該國會會期內出任該委員會的調查小組委員會委員。”
- (f) 常設情報專責委員會 —— “議長及少數黨領袖為專責委員會的當然委員，但在專責委員會中並無投票權，而在計算會議法定人數時亦不會包括在內。”(規則 X 第 1 條)。此外，該兩名領袖均可在其轄下職員中指定一人協助其處理當然委員的職務。
- (g) 動態稅務預算 —— “籌款委員會就多數黨領袖與少數黨領袖磋商後指明作為主要稅務法例的法案或聯合決議所提交的報告，可包括預期就有關法例制定後令聯邦收入出現變動所作的動態預算。”(規則 XIII 第 3 條)
- (h) 有關經指示後重新提交的議案 —— 根據規則 XIII 第 6 條，(除非在若干指明情況下)，議事規則委員會不得發出“規則”，阻止少數黨領袖或指定人提出經指示後重新提交的議案。
- (i) 修正日程表 —— 規則 XV 第 6 條訂明，在某法案“得到正面匯報，而列入聯盟或眾議院日程表後，議長可在與少數黨領袖磋商後指示秘書亦把該法案列入‘修正日程表’內。”

14.7 此外，眾議院少數黨領袖亦有多項其他體制上的職能。舉例而言，少數黨領袖有時獲法定授權委任個別人士加入若干聯邦機構，而少數黨領袖傳統上亦是眾議院辦公大樓委員會委員。

14.8 少數黨領袖非正式地與多數黨領袖保持聯繫，以得悉會議編排情況及其他眾議院事務，並在可行範圍內令雙方達成協議或諒解。

---

14.9 與眾議院的規則比較，參議院的規則較為非正式。在參議院，多數黨領袖會與少數黨領袖磋商，以達成‘一致同意協議’<sup>44</sup>。參議院根據該等協議限制辯論時間，並將這些時間在有關黨派之間分配。少數黨在參議院有較大影響力，因為參議院的事務大多根據一致同意協議的方式處理。

### 信任表決

14.10 美國憲法並沒有載列條文，使國會可提出不信任表決。

## **15. 影子內閣制度**

15.1 由於行政及立法部門彼此分開，嚴格來說，美國並無影子內閣制度。然而，國會的少數黨可設立發言人制度。少數黨領袖在總統由其政黨人士出任時，可在眾議院擔任總統的首席發言人。當多數黨同時控制眾議院及白宮時，少數黨領袖可作為其政黨的全國發言人。

---

<sup>44</sup> ‘一致同意協議’為多數黨領袖及少數黨領袖在參議員之間商議後訂立的協議，旨在規限就某具體措施進行的辯論、限制對該措施作出的修訂，以及擱置議事程序問題。該等協議須獲每名參議員同意，而即使只有一名參議員反對，亦會被否決。

## 第 5 部 —— 選定地方在政府與反對黨或少數黨關係方面各個特點的比較

表 7 —— 反對黨或少數黨的性質

地方	人口 (百萬計)	主要政黨 成員人數	在立法機關所佔 議席數目	反對黨或少數黨的性質
英國	59.1	工黨 (385 000)*  保守黨 (385 000)*	下議院： 659  上議院： 684	反對黨指下議院中第一大黨(即執政黨)以外的各個政黨。議員人數最多的反對黨稱為最大反對黨或女皇陛下反對黨。最大反對黨是“伺機上台執政的政府”。
新西蘭	3.9	工黨 (保密) 國民黨 (約 40 000)	眾議院： 120	執政黨或與執政黨組成聯合政府的政黨以外，而議員人數最多的政黨稱為最大反對黨。最大反對黨是“伺機上台執政的政府”。
美國	272.9	共和黨 (選民的 37%)** 民主黨 (約等於選民的 37%)**	眾議院： 435  參議院： 100	眾議院或參議院中的第一大黨一般稱為多數黨，而第二大黨則稱為少數黨。國會的政黨組合與現任政府或日後政府的組成並無直接關係。

註釋：\* 1998 年成員人數，來自 Peter Mair and Ingrid van Biezen, "Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000," *Party Politics*, Vol. 7, No. 1, pp. 5-21 at p.19。

\*\* 政黨成員在美國並不正式，在九十年代中期，百分之 37 的選民認為自己屬共和黨，另外約等於 37% 的選民認為自己屬民主黨，數字來自 George E. Delury, *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*, 3rd ed., Vol. III, New York: Facts On File, 1999, p. 1195 and p. 1197。

表 8 —— 對反對黨或少數黨的確認

地方	確認方式	反對黨或少數黨領袖	向反對黨或少數黨提供的財政資助
<b>英國</b>	<p>由慣例、國會常規及政治文化確認。</p> <p>以隱含方式在《情報服務法令》確認。</p> <p>下議院的最大少數黨成為最大反對黨。</p>	<p>在上議院及下議院，“反對黨領袖”均支取公職薪酬。</p>	<p>由公帑資助執行國會工作：有關資助在下議院稱為“索特金錢”；在上議院稱為“克萊邦金錢”。</p> <p>支付處理國會事務、交通及相關開支，以及“反對黨領袖”辦公室的運作開支。</p>
<b>新西蘭</b>	<p>由慣例、國會常規及政治文化確認。</p> <p>並無憑藉法例正式確認。</p> <p>執政黨或與執政黨組成聯合政府的政黨以外的最大政黨稱為最大反對黨。</p>	<p>“反對黨領袖”支取公職薪金。</p> <p>所有反對黨的領袖、副領袖及黨鞭所得的薪金，均較在國會政黨中沒有擔任職位的議員為高。</p>	<p>所有國會政黨均可得到預算撥款，以支付下列開支：</p> <p>(a) 黨領袖辦公室（除任職於政府）；</p> <p>(b) 研究經費；</p> <p>(c) 與傳媒建立關係；及</p> <p>(d) 統籌黨內議員在國會的工作。</p>

表 8 —— 對反對黨或少數黨的確認(續)

地方	確認方式	反對黨或少數黨領袖	向反對黨或少數黨提供的財政資助
美國	由國會常規及政治文化確認。  並無憑藉法例確認。	參眾兩院中第二大黨的領袖稱為少數黨領袖。  兩位少數黨領袖均支取公職薪金。	為參眾兩院的少數黨領導層辦公室提供特別撥款。

表 9 —— 與反對黨或少數黨有關的國會規則

地方	委員會的委員	分配時間處理反對黨或少數黨的事務	非政府法案	信任表決
<b>英國</b>	<p>反對黨的勢力可從反對黨在國會轄下委員會的委員數目反映出來。</p> <p>按照慣例，政府帳目委員會及法律文書聯席委員會的主席，由最大反對黨的議員出任。</p>	<p>在首相質詢時間，反對派領袖可提出額外的補充質詢。</p> <p>各反對黨可選擇特定日子的辯論題目。</p>	<p>非官方議員(在政府或所屬政黨並無公職的議員)可提出法案，但不可提出授權開支的法案。各反對黨的議員特別喜歡透過非官方議員法案提出政策和建議。</p>	<p>如通過不信任議案，政府必須下台。</p>
<b>新西蘭</b>	<p>反對黨的勢力可從國會轄下委員會的委員數目反映出來。</p> <p>按照慣例，規例檢討委員會的主席從最大反對黨的議員中選舉一人出任。</p>	<p>最大反對黨可望在質詢時間提出首項非執政黨的質詢。</p> <p>逢星期三質詢時間後進行的一般辯論，以及專供處理非政府事務的特定日子，均讓反對黨議員有機會討論他們關注的事宜。</p>	<p>國會議員可提出涉及公帑開支的法案，但如法案對政府一般經濟政策造成的影響“並非輕微”，則政府可行使否決權。</p>	<p>如通過不信任議案，政府必須下台。</p>

表 9 —— 與反對黨或少數黨有關的國會規則(續)

地方	委員會的委員	分配時間處理反對黨或少數黨的事務	非政府法案	信任表決
美國	少數黨議員與多數黨議員的比例由多數黨決定。	並無具體安排。 根據參眾兩院的規則，少數黨領袖有某些體制上的職責。	參眾兩院的所有議員均有權提出法案。	憲法並無規定。

表 10 —— 影子內閣制度

地方	組成	運作	與政府的關係
英國	由各反對黨的領袖決定影子內閣閣員的數目，以及指派閣員負責不同的政策範疇。	定期舉行黨團會議。	當國家出現緊急事故，首相通常會諮詢“反對黨領袖”。 “反對黨領袖”與首相或會就重要政策或保安事宜進行討論。
新西蘭	由各反對黨的領袖決定影子內閣閣員的數目，以及指派閣員負責不同的政策範疇。	定期舉行黨團會議。	“反對黨領袖”有權取閱若干涉及保安及情報的保密資料。 部長與影子部長在公開場合及傳媒前進行辯論。
美國	沒有影子內閣制度，但設有發言人制度。	不適用。	不適用。

---

## 第 6 部 —— 分析

### 反對黨或少數黨的性質

16.1 在英國，反對黨指下議院中第一大黨(即執政黨)以外的各個政黨。議員人數最多的反對黨稱為最大反對黨或女皇陛下反對黨。在新西蘭，執政黨或與執政黨組成聯合政府的政黨以外，而議員人數最多的政黨稱為最大反對黨。在議會制的政府體系中(例如英國及新西蘭)，最大反對黨是“伺機上台執政的政府”，而“反對黨領袖”可望隨時就任為首相。

16.2 在美國，眾議院或參議院中的主要反對黨一般稱為少數黨。國會的政黨組合與現任政府或日後政府的組成並無直接關係。

### 對反對黨或少數黨的確認

16.3 英國、新西蘭及美國主要透過慣例、議會常規及政治文化確認反對黨，並非透過法例規則作出正式確認。

16.4 在所研究的 3 個地方，最大反對黨或少數黨的一些領導階層職位均支取公職薪金，這點反映反對黨的地位得到確認。

16.5 在英美兩國，反對黨或少數黨獲得特別撥款，供執行國會工作之用。在新西蘭，所有國會政黨均可領取公帑資助，以支付政黨及議員的開支。

### 與反對黨或少數黨有關的國會規則

16.6 在所研究的所有地方，當政府或多數黨為國會事務編排議事程序時，在某程度上會諮詢“反對黨領袖”或少數黨領袖。

---

16.7 在英國及新西蘭，國會規則的安排可確保國會中每個政黨的勢力大致可從委員會的委員數目反映出來。按照慣例，某些特定的委員會會由最大反對黨的議員出任主席。在這兩個地方，國會均撥出特定時間處理非政府事務，例如一般辯論及後座議員提出的法案。各反對黨的議員特別喜歡透過法定文書及一般辯論提出政策及新的關注事項。

16.8 在美國，國會轄下的委員會享有廣泛權力。國會多數黨的議員有權出任該等委員會的主席。國會並無撥出特定時間處理個別政黨在國會的事務。

### 影子內閣制度

16.9 在議會制的政府體系中(例如英國及新西蘭)，行政及立法機關不能分開。大臣／部長必須是國會議員，又或是任何人在出任大臣／部長時便成為國會議員。主要反對黨的首要目標是爭取在下次選舉得勝，然後籌組政府。反對黨主要透過影子內閣處理每天的國會事務，而該黨一旦上台，影子內閣亦會成為內閣。

16.10 在總統制的政府體系中(例如美國)，行政立法分家。內閣閣員不得出任國會議員。因此，少數黨的主要目標是爭取在下次選舉得勝，透過贏取多數國會議席而操控國會。在這種情況下，是否籌組影子內閣根本並不重要，因為少數黨無須顯示本身有一班有管治國家實力的成員。

---

---

## 參考資料

### 書本及文章

1. Boston, Jonathan. et al. (eds.). *Electoral and Constitutional Change in New Zealand: An MMP Source Book*, Palmerston: Dunmore Press, 1999.
2. Brazier, Rodney. *Constitutional Practice: the Foundations of British Government*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 1999.
3. Brazier, Rodney. *Ministers of the Crown*, Oxford: Clarendon Press, 1997.
4. Chau Pak-kwan, "Systems of Government in some Foreign Countries: New Zealand," Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat, April 2000.
5. Delury, George E. *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*, 3rd ed., Vol. III, New York: Facts On File, 1999.
6. Joseph, Philip A. *Constitutional and Administrative Law in New Zealand*, 2nd ed., Wellington: Brookers, 2001.
7. Mair, Peter and van Biezen, Ingrid. "Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000," *Party Politics*, Vol. 7. No. 1, pp. 5-21.
8. McGee, David. *Parliamentary Practice in New Zealand*, 2nd ed., Wellington: GP Publications, 1994.
9. Oleszek, Walter J. "The Role of the House Minority Leader: An Overview," Congressional Research Service Report, RL30666, September 2000.
10. Punnett, R M. *Front-Bench Opposition: The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British Politics*, London: Heinemann, 1973.
11. Schneider, Judy. "House Standing Committee Chairs: Rules Governing Selection Procedures," Congressional Research Service Report, RS21165, March, 2002.
12. Turner, D. R. *The Shadow Cabinet in British Politics*, London: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1969.
13. Turpin, Colin. *British Government and the Constitution: Text, Cases and Materials*, 4th ed., London: Butterworths, 1999.

---

---

## 其他資料

### 英國

1. *Ministerial Code: A Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers*, available at <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/2001/mcode/contents.htm>.
2. "Financial Assistance to Opposition Parties ("Short Money)," a memorandum by the Head of the Fees Office, July 2000, available at <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmpubadm/238/0111502.htm>.
3. "Departmental Select Committees," House of Commons HC Factsheet P2, available at <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs06.pdf>.
4. "Private Members' Bills Procedure," House of Commons HC Factsheet L2, available at <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs04.pdf>.
5. "Parliamentary Questions," House of Commons HC Factsheet L7, available at <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs46.pdf>.
6. House of Commons Sessional Informational Digest: 2000-2001, available at <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmsid/contents.htm>.
7. Her Majesty's Official Opposition Shadow Cabinet, available at <http://www.parliament.uk/comonc/lib/opp.htm>.

### 新西蘭

1. *New Zealand Standing Orders 1999: Standings Orders of the House of Representatives*, available at <http://www.clerk.parliament.govt.nz/publications/StOrders.pdf>.

### 美國

1. *H. R. 2674*, available at [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107\\_cong\\_bills&docid=f:h2647enr.txt.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_bills&docid=f:h2647enr.txt.pdf).
2. *Rules of the House of Representatives (107th Congress)*, available at <http://www.house.gov/rules/107rules.pdf>.