

立法會 CB(2)1078/04-05(01)號文件
(立法會秘書處撮譯本，只供參考用)

香港中文大學政治與行政學系
關信基教授於 2005 年 3 月 7 日
就“政黨的角色及發展”
向立法會政制事務委員會提交的意見書

關於政黨的角色，經常提及的包括：培養政治人才參加競選及組成政府、向公眾提供公民教育、反映及代表社會各界的利益、凝聚不同的政策選擇及社會各階層的需求，以及制訂政綱爭取選民的支持。

實際上，個別政黨的角色會因政黨成立的歷史、當時的政治形勢，以及政黨因應形勢而作出定位的策略而迥然不同。即使就廣義的政黨角色而言，也存在政黨與其他組織及機構互相競爭的情況。舉例而言，在培養政治人才方面，政府或會處於一個較有利的位置；利益團體在代表地區層面利益方面，可能更為勝任；在政治社會化方面，學校或傳媒也許是更有效的媒介。

政黨應擔當的最重要角色，就是凝聚人民的利益及選擇。政黨應有廣泛的代表性。政黨跨越不同的利益，超越不同的意見，並因應主要的價值和發展的優先次序，制訂適切的政策方案。因此，透過政黨凝聚利益是一個求同存異的過程。雖然由具政治魅力的領袖或一個獲社會廣泛支持的政府擔當此種角色，也可以同樣出色，但政黨的優勢在於可以充當國家與人民之間的緩衝區，可以在出現問題時減低領袖或政府與民眾對峙的風險。政黨若能發揮政治凝聚的角色，便能成為政府與人民之間的理想中介人。這個角色在現代的民主體制相當重要。

雖然難以想像一個民主體制在沒有政黨的情況下如何運作，但推行民主體制經驗尚淺的地方並非必然歡迎政黨。非政黨化的態度及做法以往在歐洲及美國十分普遍，其政治後果是決策過程受特殊利益及個人支配，以及公共政策未能貫徹一致。隨着民主體制日趨成熟，政黨相互競爭的制度通常會被視為民主體制不可或缺的一部分，為多變難測的民主進程提供一些秩序。

在正常的情況下，政黨透過選舉、立法、預算撥款及管治等渠道發展起來。一個黨派最初因為參選而成為參選的政黨，在成功取得議席後，便成為議會政黨，可以學習如何真正代表社會利益，定出各項需要的優先次序，以及熟習政府的運作。議會內勢力強大的政黨可在選舉後籌組政府，或應邀加入執政聯盟，從而取得第一手管治經驗。此等渠道如何有利政黨及政黨制度發展，很大程度上取決於選舉、立法機關，以及行政機關與立法機關關係等政治制度的設計。制度的設計亦受政治文化、社會上主要分歧、社會經濟現代化的模式，以及從政者在某些歷史時刻採取的策略等因素影響。就香港的情況而言，

另一重要因素是中央政府的角色，這角色影響香港政黨及政黨制度的命運。鑒於上述各種各樣的因素，政黨發展所涉及的問題的確相當複雜。政治文化、社會分歧及社會經濟現代化需要經過相當長的時間演變、鞏固，然後再作改變，但只要從政者運用策略得宜，政治制度則較容易作出修訂。

政治體制(例如總統制相對於議會制、聯邦制相對於中央集權制)、選舉制度(例如多數票制相對於比例代表制)，以及籌組政府模式(例如政黨在過程中有其角色相對於政黨在過程中沒有角色)，都對政黨的發展有不同的影響。本港的政治體制四分五裂，沒有任何有效的凝聚機制可彌補分化的情況。本港實行“類似總統制”的體制，行政長官掌握大權，凌駕於政黨之上，與政黨隔離。行政機關及立法機關之間完全沒有聯繫機制，可藉以化解兩者之間的分歧或衝突。就立法機關的組成及投票方法而言，立法機關因有兩個(過往是 3 個)獲取立法權力的不同渠道而有所分化，當中兩個渠道是為了抑制政黨發展而設的。選舉為選民帶來民主發展的期望，但選舉的結果影響不了政策的制訂或政府的組成，以致加深了執政者與被管治者之間的隔閡。由於選舉並不能決定由誰管治，加上當選的代表一直較關注代表利益，而非參與管治，因此立法機關並無向行政機關提供穩定及恰當的支援。議會政黨以至整個立法機關在籌組政府方面並無任何角色，也是造成此情況的原因。總括而言，整個制度都是非政黨化及不利政黨健康發展的。

在理論的層面上，一個妥善的政治體制需全面顧及選舉、立法機關及行政機關與立法機關關係的層面。要促進政黨及政制成熟發展，關鍵是讓政黨有機會參與管治。本港如要認真發展政黨及政黨制度，便須即時處理功能界別的問題。

關於參與管治的因素，中央政府需承認政黨在本港決策過程中可擔當積極的角色。現行選舉制度可作修訂，讓政黨有更大發展空間。行政長官不得是任何政黨成員的規定應予廢除。政黨應可提名行政會議成員。

功能界別繼續存在，會對政黨的健康發展造成兩大方面的負面影響。首先，功能界別妨礙政黨跨越界別，發揮凝聚社會利益的功能。第二，功能界別令政治人才加入政黨的意欲減退，導致在政治制度的運作中，個人色彩濃厚，組織能力薄弱。如不削弱功能界別的角色，所有改革建議亦只是空談。即使分區直選產生的議席數目亦相應增加，我都不贊成增加功能界別議席數目，因為這樣做勢必一再加強功能界別的非政黨化本質，而且反對實施普選的既得利益者很可能會越來越多，因而妨礙本港的政黨及政黨制度健康發展，以及阻礙民主進程。