

---

## 資料摘要

### 有關在香港制定政黨法的意見

#### 1. 引言

1.1 政制事務委員會於2004年10月18日的會議上，要求資料研究及圖書館服務部在本港發表的研究報告及進行的公開討論中，蒐集有關政黨法的意見。本資料摘要載述該等意見的撮要。

1.2 在香港，就政黨法進行的研究向來十分缺乏，有關此議題的討論最近才逐漸增加。<sup>1</sup> 舉例而言，在2004年11月舉行的"促進本港政黨發展"學術會議上，參與會議的本地及外地人士積極就本港及海外政黨法的問題發表意見。<sup>2</sup>

#### 2. 現有法律架構

2.1 在《香港特別行政區基本法》(下稱"《基本法》")的草擬過程中，有關方面曾就《基本法》應如何處理政黨問題進行討論。特別行政區政制專責小組在1987年擬備的《立法機關最後報告》中，說明有關政黨政治的定義、政黨政治對社會的影響，以及贊成和反對政黨政治的各項理由。<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> 兩份資料詳盡的研究報告曾於2004年發表。該兩份報告分別為：立法會秘書處，《德國、聯合王國、新西蘭和新加坡規管政黨的架構》，2004年4月，請瀏覽以下網頁：<http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/sec/library/0304rp05c.pdf>，以及Richard Cullen，《香港政黨的發展：改善基本監管架構》，香港：思匯政策研究所，2004年8月，請瀏覽以下網頁：<http://www.civic-exchange.org/publications/2004/politicalpartydev%20-%20C.pdf>。

<sup>2</sup> 有關該會議的進一步資料，請瀏覽以下網頁：<http://www.hku.hk/socsc/crdd/5th/>。

<sup>3</sup> 該專責小組隸屬香港特別行政區基本法諮詢委員會。請參閱特別行政區政制專責小組，《立法機關最後報告》，香港：香港特別行政區基本法諮詢委員會，1987年6月12日，第9.2節。

2.2 特別行政區政制專責小組在1987年再發表另一份報告，闡述《基本法》中有關政黨的條文。<sup>4</sup> 儘管有關方面曾進行上述討論，《基本法》並無任何特別關乎政黨的條文。

2.3 在香港特別行政區(下稱"香港特區")的法律制度中，只有數項有關政黨的法律條文。<sup>5</sup> 《基本法》第二十七條及第三十九條明確保障結社自由。<sup>6</sup> 《基本法》第二十三條禁止外國的政治性組織或團體在香港特區進行政治活動，並禁止本地政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。<sup>7</sup>

### 3. 政黨的發展

3.1 政黨政治在1991年立法會選舉後開始蓬勃發展。然而，正如一份研究文件指出，鑒於中國因素、結構性的限制及有限的公眾支持，香港的政黨在1997年以前的政治體制中只能擔當有限的角色。<sup>8</sup>

3.2 一些評論員認為，選舉制度的轉變是影響香港政黨發展的一項重要因素。香港的選舉制度最初採用"雙議席雙票制"，到1995年改用"單議席多數票制"，到1998年又改用"比例代表制"。選舉制度在1998年改變之前，一些學者認為香港的政黨制度已由一個相對多元化演變為對立化制度。<sup>9</sup> 比例代表制實行後，一些學者認為政黨制度會變成更加分化，可能會進一步削弱政黨在政治體制中的角色和談判能力。<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> 特別行政區政制專責小組，*政黨問題：專題研究報告*，香港：香港特別行政區基本法諮詢委員會，1987年11月4日。

<sup>5</sup> 有關詳情，請參閱立法會秘書處(上文註1)，第6章。

<sup>6</sup> 第二十七條訂明，香港居民"享有...結社的自由"，而第三十九條訂明，"《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制。"

<sup>7</sup> 第二十三條訂明，香港特區"應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。"

<sup>8</sup> Jermain T. M. Lam, "Party politics in Hong Kong during the Political Transition," *The American Asian Review*, 1997, Vol. 15, No. 4, pp. 71-95.

<sup>9</sup> Ma Ngok & Choy Chi-keung, "The Evolution of the Electoral System and Party Politics in Hong Kong," *Issues and Studies*, 1999, Vol. 35, No. 1, pp. 167-94.

<sup>10</sup> 同上。

3.3 一些學者辯稱，香港的政黨發展在1997年之後不斷衰退。衰退的原因包括北京對香港的政黨政治反感、社會分化，以及商界精英缺乏籌組政黨的誘因。<sup>11</sup> 他們辯稱，不健全的政黨制度對管治香港、代表各界別利益、公眾對政界人士的態度及香港進一步民主化等方面，均造成了嚴重的負面影響。<sup>12</sup>

3.4 另一方面，一位評論員認為政黨的發展可阻礙香港的進一步民主進程。<sup>13</sup> 他所提出的理由是，政黨發展吸納了公民社會罕有的領導人才和積極分子，因而削弱了在香港支持民主的力量。<sup>14</sup>

3.5 最近，政黨之間曾就政黨應否在管治香港方面擔當積極角色，包括影響下任行政長官的選舉進行了一些討論。在最近一次有關展望2005年前景的城市論壇上，各政黨的領袖討論香港的管治問題，論壇上有意見認為，要管治良好，便需一個可以在立法會中取得足夠支持的行政長官。<sup>15</sup> 然而，一份本地報章報道，一名立法會議員關注到中央政府仍對在香港出現執政黨的情況存有戒心。<sup>16</sup>

## 4. 制定政黨法的需要

4.1 在2001年10月30日，當時的政制事務局局長孫明揚先生表明，政府正“研究引入政黨法是否可行及可取”，以“加強政黨的透明度及促進政黨的健康發展”。<sup>17</sup> 然而，現任政制事務局局長林瑞麟先生於2002年12月宣布，政府認為“現階段不適宜訂立政黨法”。<sup>18</sup>

---

<sup>11</sup> Lau Siu-kai & Kuan Hsin-chi, "Hong Kong's Stunted Political Party System," *The China Quarterly*, 2002, pp. 1011-28.

<sup>12</sup> 同上，pp. 1025-8。

<sup>13</sup> Ming Sing, "Governing Elites, External Events and Pro-democratic Opposition in Hong Kong (1986-2002)," *Government and Opposition*, 2003, pp. 456-78.

<sup>14</sup> 同上，p. 477。

<sup>15</sup> 請參閱《信報》，2005年1月3日，第5頁。

<sup>16</sup> 請參閱《信報》，2004年12月28日，第4頁。

<sup>17</sup> 請瀏覽以下網頁：<http://www.info.gov.hk/gia/general/200110/30/1030165.htm>。

<sup>18</sup> 請瀏覽以下網頁：<http://www.info.gov.hk/gia/general/200212/10/1210166.htm>。

4.2 政制發展專責小組<sup>19</sup>在第二號報告中，把參政團體描述為比較側重當下的時事問題及個別政治事件的團體。該報告亦載述，市民難以肯定參政團體能否做到兼顧各階層、各界別的利益，以及香港特區的長遠發展利益。<sup>20</sup>

4.3 政制發展專責小組在2004年4月就第二號報告舉行記者會時，政務司司長曾蔭權先生解釋，他認為政黨法是用來管制政黨發展的，未必是為促進政黨發展而設的。他又表示，在一個開放的社會中，促進政黨發展並非政府的責任。<sup>21</sup>

4.4 社會上曾有就應否制定政黨法的討論。一些學者及評論員建議修改現行法律架構，以便提供一個更有利政黨發展的環境。<sup>22</sup> 支持此項建議的人士對香港是否需要另行制定政黨法<sup>23</sup>，抑或對現行法例作出修訂便已足夠<sup>24</sup>的問題有不同見解。在"促進本港政黨發展"的會議上，部分參與人士關注到，制定政黨法只會令政府有藉口訂立更多法律管制。<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> 專責小組由政府成立，負責研究本港日後政制發展的事宜。專責小組由政務司司長領導，成員為律政司司長和政制事務局局長。

<sup>20</sup> 政制發展專責小組第二號報告，《基本法》中有關政制發展的原則問題，2004年4月，第20頁。

<sup>21</sup> 請瀏覽以下網頁：<http://www.info.gov.hk/gia/general/200404/15/0415001.htm>。

<sup>22</sup> 請參閱葉健民，"政黨與政制改革"，載於陸恭蕙及思匯政策研究所編著，《創建民主：締造一個優良的香港特區政府》，香港：香港大學出版社，2003年，第47至54頁；以及葉國華，"一個中國特區新香港人的夢——如何實現普選(只備中文本)"，2004年5月，請瀏覽以下網頁：<http://www.hkpri.org.hk>。

<sup>23</sup> 請參閱張炳良，*憲制改革的下一步？加強代表性，保證有效管治*，香港：新力量網絡，2004年1月，請瀏覽以下網頁：<http://www.synergynet.org.hk/>。

<sup>24</sup> Richard Cullen, "The Law Governing Political Parties in Hong Kong," 一份在"促進本港政黨發展"的會議上提交的文件，2004年11月，請瀏覽以下網頁：<http://www.hku.hk/socsc/crdd/5th/materials/paper/cullen.pdf>。

<sup>25</sup> 請參閱Frank Ching, "Waiting for a Mature Response,"《南華早報》，2004年11月30日。

## 5. 註冊

5.1 目前，各大政黨大多根據《公司條例》註冊為公司。此外，部分根據《社團條例》註冊的社團曾派出成員參加立法會或區議會的換屆選舉或補選。《社團條例》並無就“政黨”一詞作出界定。根據《社團條例》，政治性團體指政黨或宣稱是政黨的組織，或其主要功能或宗旨是為參加選舉的候選人宣傳或作準備的組織。

5.2 訂明團體亦可向選舉管理委員會登記其名稱及標誌，從而可在選票上印上該等資料。<sup>26</sup> 訂明團體指訂明政治性團體<sup>27</sup>或訂明非政治性團體。

5.3 一位評論員辯稱，法例沒有界定何謂政黨，會“帶來不必要的混淆，助長公眾的誤解，也可能導致行政濫權，如鎮壓政黨活動。”<sup>28</sup>

5.4 思匯政策研究所近日發表的一份研究報告建議，香港應認真考慮設立完善的政黨註冊制度，並以澳洲所採用的制度為藍本。<sup>29</sup> 研究報告亦建議在《選舉管理委員會條例》中就該註冊制度作出規定，並由選舉管理委員會管理該制度。此外，政府不應強制規定政黨必須註冊，亦不應以註冊制度為賦予政黨合法地位的依據。

## 6. 《行政長官選舉條例》

6.1 根據《行政長官選舉條例》第31(1)條，在行政長官選舉中勝出的候選人必須(a)作出聲明，表明他或她不是任何政黨的成員；及(b)承諾他或她如獲任命為行政長官，則不會成為任何政黨的成員，或不會作出具有使他或她受到任何政黨的黨紀約束的效果的任何作為。

---

<sup>26</sup> 《選票上關於候選人的詳情(立法會)規例》。

<sup>27</sup> 訂明政治性團體指在香港特區運作的屬政黨的團體或組織，宣稱是政黨的團體或組織，或首要功能或主要宗旨是為選舉候選人宣傳或作籌備的團體或組織。請參閱第2條，同上。

<sup>28</sup> 葉健民，(上文註22)，第51頁。

<sup>29</sup> Richard Cullen，(上文註1)第24至25頁。自1984年起，澳洲的選舉法已為政黨提供了一個自願註冊的制度。經註冊的政黨享有某些福利，包括按所得選票數目領取公共資助。

6.2 有關行政長官不得是政黨成員的限制並沒有在《基本法》中訂明。立法會在2001年商議行政長官選舉條例草案期間，政府辯稱該項限制符合《基本法》第二十七條及《公民權利和政治權利國際公約》第二十二條有關保障結社自由的規定。<sup>30</sup> 然而，立法會內各個政黨對此事項有不同意見。<sup>31</sup>

6.3 鑒於日後的政制發展，社會上曾討論應否撤銷行政長官不得是政黨成員的限制。有意見認為，政黨背景實際上可能有助行政長官加強與立法會內各個政黨的聯繫。<sup>32</sup>

## 7. 向政黨提供資助

7.1 香港特區並沒有提供任何資助，讓政黨進行競選活動，或履行立法會或區議會工作。一項研究提出，推行比例代表選舉制已導致選舉開支急增，當局有需要為該等開支提供公共資助。<sup>33</sup> 就2004年立法會選舉而言，政府當局為候選人推出一項資助計劃，<sup>34</sup> 但該計劃並非以候選人的政黨背景作為運作基礎。

7.2 社會上曾有應否以公帑支助政黨的討論。一名評論員辯稱，若政黨完全依賴私人資助，可能會出現政治上不平等的問題。換言之，代表弱勢社群的政黨可能無法與代表商界利益的政黨在平等的情況下作出競爭。<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> 有關詳細資料，請參閱行政長官選舉條例草案委員會的報告，立法會文件：CB(2)1989/00-01，第71至76段，以及政府當局對行政長官選舉條例草案委員會委員在2001年5月31日所提事項的回應，立法會文件：CB(2)1774/00-01(01)。

<sup>31</sup> 有關詳情，請參閱立法會會議過程正式紀錄，2001年7月11日，第5287至5300頁。

<sup>32</sup> 政制發展專責小組第四號報告，*社會人士對二零零七年行政長官及二零零八年立法會產生辦法的意見和建議*，2004年12月，第3.19段。

<sup>33</sup> Ma Ngok & Choy Chi-keung, *Political Consequences of Electoral Systems — the Hong Kong Propositional Representation System*, HK: City University of Hong Kong Press, 2003, chapter 10.

<sup>34</sup> 該計劃的詳細實施程序在《選舉管理委員會(立法會選舉資助)(申請及支付程序)規例》訂明。

<sup>35</sup> 葉健民，(上文註22)，第51至52頁。

7.3 由思匯政策研究所發表的報告建議，應根據政黨在選舉中所得的票數向政黨提供公共資助。<sup>36</sup> 此外，亦有人建議向政黨作出捐贈的人士可享有扣稅優惠。<sup>37</sup>

7.4 在"促進本港政黨發展"的會議上，有人提出政黨應有優質的表現，並制訂妥善的市場策略，促請私人機構作出捐贈。<sup>38</sup>

## 8. 財政透明度

8.1 現時並無規管向政黨作出捐贈的規定。在香港，政黨的財政透明度一直是具爭議性的事項<sup>39</sup>，尤以選舉期間為然。本地政團曾因接受外國的資助<sup>40</sup>、濫用公帑<sup>41</sup>，以及無法向公眾交代資助來源<sup>42</sup>而受到批評。

8.2 曾有建議提出訂立適當規定，以增加政黨的財政透明度。另有意見認為應為正式註冊的政黨設立公開申報制度，而該制度應由選舉管理委員會監察。<sup>43</sup>

8.3 另一建議是堵塞現行《選舉(舞弊及非法行為)條例》第37條<sup>44</sup>所訂候選人申報規定的漏洞，<sup>45</sup> 訂明候選人必須向選舉管理委員會披露真正捐贈者的身份，而非純粹申報作出捐贈的機構或政黨的名稱。

---

<sup>36</sup> Richard Cullen, (上文註1), 第27頁。

<sup>37</sup> 葉健民, (上文註22), 第52頁, 以及 Richard Cullen, (上文註1), 第26頁。

<sup>38</sup> Christine Lok & Yan Yan Yip, "Political Office Funding and Fundraising in Hong Kong," 請瀏覽以下網頁: <http://www.hku.hk/socsc/crdd/5th/presentation.htm>。

<sup>39</sup> 請參閱 Klaudia Lee, "Parties Coy about Where Funds Come From," 《南華早報》, 2003年8月25日。

<sup>40</sup> 請參閱《星島日報》有關本地政團收取美國組織資助的報道, 2004年9月6日。

<sup>41</sup> 請參閱 Daniel Fung, "Hold the Parties Accountable," 《南華早報》, 2004年9月20日。

<sup>42</sup> 同上。

<sup>43</sup> Richard Cullen, (上文註1), 第27頁。

<sup>44</sup> 第37條訂明, 候選人必須就招致的所有選舉開支及收取的所有捐贈記存準確帳目, 並在選舉結果刊登憲報後60天屆滿之前, 採用指定表格將選舉開支和接受選舉捐贈的申報書及聲明書送交總選舉事務主任。

<sup>45</sup> Richard Cullen, (上文註1), 第28頁。

---

周栢均  
2005年1月10日  
電話：2869 9593

-----

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。