

從反對黨的定位看政府與反對黨的關係

香港大學政治與公共行政學系

高級研究助理

黃偉國

2002 年 12 月 16 日

無可否定，反對黨在政府內應擔當忠誠的監督和制衡的角色。本文主要參考吳東野的研究德國政黨政治運作，發現若果反對黨的在憲法和角色的定位不清，它根本很難發揮其作用¹，然後引用香港的情況，說明反對黨在政壇中生存所面對的困難和提出一些解決的方法。

1. 反對黨的法律的地位：在德國，憲法明文賦與政黨合法的地位。包括：(a) 為政黨的定義作出解釋；(b) 強調政黨內部組織運作和經費來源必須具透明度；(c) 制定「政黨法」，肯定政黨的政治地位，強調政黨「合於憲法且為自由民主基本秩序不可或缺之一部分」。肯定的是政府認同和尊重反對黨在自由民主政體存在的價值和在政府所發揮的作用，縱然反對黨對政府制定的政策加以批評和責難，但是政府肯定反對黨在政治制度下是重要的合作夥伴。

但在香港的情況，由於《基本法》並沒有為政黨訂下任何法律上的定位，香港更沒有所謂「政黨法」，因此可以很難預見本港的反對黨，甚至是少數黨派與政府在法理上建立何等程度的定位。既然缺乏法理的根基，政府（包括政府領袖）如何看待反對黨和它對反對黨的態度起了決定性的作用：若果政府是理解和尊重反對黨的存在和它發揮監察和制衡的作用，反對黨在政治上能與政府建立合作夥伴的關係，更可透過議會的機制彌補政府在制定和推行政策之前出現的不足或缺失。但若果政府視反對黨為執政的絆腳石，甚至是洪水猛獸，那麼反對黨不單只與政府之間出現不和的現象，政府更可能利用不同的政治手段削弱反對黨的勢力，例如：(a) 政府積極吸納經濟和社會精英與政府組成政治合作／聯盟，以經濟力量（例如暗視商界不給予捐款和

¹ 吳東野：從德國政黨政治發展經驗論議反對黨的憲政角色，載於《國政研究報告》，2002年9月27日，文章的網址為 <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-047.htm>。

財政支援反對黨組織) 孤立和削弱反對黨 ; (b) 政治領袖或官員利用大眾傳媒，以情緒化及煽情的字眼標籤反對黨為「反政府」、「有破壞，無秩序」、「引起社會不安」、「政治化的根源」、「情緒化」，意圖透過破壞反對黨的形象，使它得不到大眾的認同而失去支持，最終可重建政府的威信；(c) 政府更可以利用政治任命吸納反對黨某些黨領袖或黨員，以圖分化和瓦解反對黨的團結性，削弱其監督政府的實力；(d) 政府可以成立和扶植親政府的政黨 / 政團以抗衡反對黨，藉以打擊反對黨在國會（或議會）的影響力，意圖建立由政府操縱的政黨政治。當然，政府能透過這些手段得到「有效率」、「有效能」統治的權威形象，但作為監督政府的反對黨，最終卻成為了政治花瓶，「強政府，弱反對黨」的形勢使反對黨失去了發揮監察政府的作用。

2. 反對黨在憲政所擔當的角色：

根據吳東野的分析，反對黨在德國憲政角色必須符合下列五項規範：

(a) 把反對黨定位成「議會民主的必要部分」、(b) 賦與反對黨「合法地位」、(c) 紿與反對黨適度的「功能限制」(d) 界定「反對黨領袖」的憲政意義、(e) 強調政黨發展的「機會平等權」。前兩項在本文第 1 部分已提出，筆者認為反對黨必須先為自己和與政府之間的關係定位，才是發揮作用的第一步。

除了上述(a)及(b)項肯定和強調反對黨為民主政體不可缺少的一部分，應以法律和憲制來保障以外，反對黨可就其黨的背景和功能發揮其效用建立其定位，例如若果其中一個反對黨是長於環境保護的專業，在制定工業發展政策和交通網絡設計方面，他們的影響力可迫使政府思考這些發展對環境生態帶來哪些影響；更可使政府考慮如何利用工業發展開展及扶助環保工業，為解決就業問題提供出路。若果反對黨是以勞工階層為主，在制定人口政策、勞工政策方面，政府不會一面倒傾向工商界的看法，在長遠經濟發展、勞動市場的特質各方面通盤考慮政策的方向。因此，若果反對黨能就自己的特質定位，其發

展的前景會較為明朗。

此外，反對黨領袖在政府所擔當的角色須作出較明確的界定，才可避免其權責不足或濫用權力。筆者認為可以參考新西蘭的做法，反黨領袖有權在某些情況（例如涉及公眾利益）取閱若干保密資料。當然，反對黨領袖本身必須就政府製定或推行政策時產生的缺失而發揮反對黨對政府監察、譴責、聯合其他在野黨派否決推行不受歡迎政策、通過對政府的不信任動議。

再者，縱觀香港的情況，「反對黨」的勢力嚴重薄弱，一方面它在立法會裡不是佔大多數議席，無力阻止政府通過一些不受歡迎的議案。而且，由於《基本法》的局限和政治氣候的變化，香港的「反對黨」並沒有可能出現西方或部分亞洲國家／地區（例如日本、臺灣）反對黨一樣，最終成為執政黨。因此，若果香港「反對黨」要自強，最起碼被政府視為一股不可忽視的力量時（或者不會被視為一盤散沙和山頭主義，沒有團結的可能），不同民主黨派的整合是唯一和別無選擇的出路。再者，在現時議會和憲法限制之下，香港的「反對黨」可針對現時特區政府管治時出現的施政過失，訂立明確的目標和提出具體的建議，並以有效的宣傳渠道讓市民認知，漸漸建立「反對黨」的正面形象和位置之餘，政府又不會再忽略其力量。

最後，在最理想的情況下，政府在態度上應該明白反對黨在政治生活中是不可缺少的一部分。與反對黨相處的時候，應抱著尊重、開放和包容的胸襟，與它建立合作關係，期望進一步改善政府的管治，否則若果在政府的眼中，反對黨或少數黨只是政府用來裝飾民主政治的工具，不視它們為工作合作的夥伴和忠誠的批判者，最終只扼殺香港的政治發展空間。

- 完 -