

**德國、聯合王國、新西蘭和新加坡  
規管政黨的架構**

2004年4月15日

周柏均

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號花旗銀行大廈5樓

電話：(852) 2869 9593

圖文傳真：(852) 2509 9268

網址：<http://www.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章 —— 引言</b>	<b>1</b>
背景	1
研究範圍	1
研究方法	2
<b>第2章 —— 德國</b>	<b>3</b>
基本資料	3
規管架構	3
註冊規定	5
政黨的取締	7
規管政黨財政及競選財政的規則	8
對捐贈所作的規管	8
對競選財政所作的規管	9
向政黨提供的資助	9
對選舉候選人的揀選所作的規管	10
規管政黨運作的規則	11
其他相關規則	12
議會規則	12
廣播規則	13
防止轉黨規則	13
<b>第3章 —— 聯合王國</b>	<b>14</b>
基本資料	14
規管架構	14
註冊規定	15
政黨的取締	16
規管政黨財政及競選財政的規則	18
對捐贈所作的規管	18
對競選財政所作的規管	19
向政黨提供的資助	20
對選舉候選人的揀選所作的規管	21
規管政黨運作的規則	22
其他相關規則	22
國會規則	22
廣播規則	23
與其他組織的聯繫	24
防止轉黨規則	24

<b>第4章 —— 新西蘭</b>	<b>25</b>
基本資料	25
規管架構	25
註冊規定	27
政黨的取締	28
規管政黨財政及競選財政的規則	29
對捐贈所作的規管	29
對競選財政所作的規管	30
向政黨提供的資助	30
對選舉候選人的揀選所作的規管	31
規管政黨運作的規則	31
其他相關規則	32
議會規則	32
廣播規則	32
防止轉黨規則	33
<b>第5章 —— 新加坡</b>	<b>34</b>
基本資料	34
規管架構	35
註冊規定	35
政黨的取締	36
規管政黨財政及競選財政的規則	37
對捐贈所作的規管	37
對競選財政所作的規管	38
向政黨提供的資助	38
對選舉候選人的揀選所作的規管	38
規管政黨運作的規則	38
其他相關規則	39
國會規則	39
廣播規則	39
互聯網規則	40
規管電影的規則	40
與其他組織的聯繫	41
防止轉黨規則	41
<b>第6章 —— 分析</b>	<b>42</b>
規管架構的形式	42
註冊規定	43
政黨的取締	44
規管政黨財政及競選財政的規則	46
對選舉候選人的揀選所作的規管	47
廣播規則	47
<b>參考資料</b>	<b>57</b>

---

研究報告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，亦不應以該等研究報告作為上述意見。研究報告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研究報告作非商業用途，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。

## 研究摘要

1. 此項研究探討德國、聯合王國(“英國”)、新西蘭和新加坡規管政黨的架構。在所探討的4個地方中，規管架構的形式頗為不同。德國的政黨由一系列範圍廣泛的法律條文規管，包括憲法、聯邦憲法法院的裁決、一項特定的政黨法，以及選舉法的相關條文。
2. 英國有特定的法例規管政黨在註冊、捐贈及開支等方面的事宜。新西蘭並沒有就政黨另行制定法例。該國主要以選舉法規管政黨在註冊、捐贈及競選開支方面的事宜。
3. 新加坡亦沒有就政黨另行制定特定法例，但當地的政黨受一系列範圍廣泛、涵蓋政黨不同方面事宜的法律條文規管。香港特別行政區(“香港特區”)只有少量與政黨有關的法例條文。
4. 在德國、英國及新西蘭，成立政黨是無須特別註冊。然而，此3個地方的政黨須向指定的選舉主管當局註冊，才有資格派出黨員參加某些選舉。
5. 在新加坡，要成立政治性協會，便須根據《社團法令》註冊。政治性協會必須只限新加坡公民加入為會員，而且不得與新加坡以外任何被視為有損國家利益的組織有從屬關係或有聯繫。
6. 在香港特區，各大政黨大多根據《公司條例》註冊為公司。此外，5個根據《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。
7. 只有德國制定了特定法律條文處理禁制政黨的事宜。在德國，聯邦憲法法院獲賦權根據某政黨是否旨在阻礙或廢除民主制度，就該政黨是否合憲的問題作出裁決。
8. 在新加坡，根據《社團法令》，如某政治性協會與某些海外組織有從屬關係或有聯繫，又未能終止該關係或聯繫，則部長可下令解散該政治性協會。在香港特區，根據《社團條例》，社團事務主任可建議保安局局長作出命令，禁止某社團運作。

9. 英國、新西蘭、新加坡及香港特區均有一些有關禁制政治性組織的法律條文。該等條文主要關乎公共秩序及恐怖主義。
10. 此項研究探討的所有地方均有詳盡的法律條文規管向政黨作出的捐贈。在英國及新加坡，有關法例界定了何謂許可捐贈者。在德國，法例禁止某些類別的捐贈。在新西蘭，政黨可接受任何人或任何機構的捐贈，包括匿名的捐贈。
11. 在所探討的所有地方中，向政黨捐贈的款額均不設上限。香港特區則並無法例條文規管向政黨作出的捐贈。
12. 在德國，法例就政黨所得的公共資助作出了規定，而資助水平則根據所得選票的數目、政黨黨員人數及私人捐獻而釐定。按照傳統，英國主要向國會中的反對黨提供公共資助。
13. 新西蘭提供公共資助，補助政黨執行其議會職務。新加坡及香港特區則沒有為政黨進行競選活動或執行議會工作提供任何資助。
14. 此項研究探討的所有地方就使用媒體廣播政治廣告的事宜施加了許多限制。然而，所有地方在選舉期間均有向政黨提供免費或帶有折扣的電台及電視廣播時間。
15. 在香港特區，商營廣播機構(包括電視台及電台的營辦商)一般不准接受政治性質的廣告。香港特區沒有為政黨提供時間或金錢，供政黨在選舉中作廣播之用。

# 德國、聯合王國、新西蘭和新加坡 規管政黨的架構

## 第1章 —— 引言

### 1.1 背景

1.1.1 立法會政制事務委員會在2003年11月17日的會議上，要求資料研究及圖書館服務部(“研究部”)就海外地方的政黨法進行研究。

### 1.2 研究範圍

1.2.1 這項研究集中探討選定的政治體制中規管政黨的架構，並特別探討：

- (a) 規管架構的形式；
- (b) 註冊規定；
- (c) 政黨的取締；
- (d) 規管政黨財政和競選財政的規則；
- (e) 對選舉候選人的揀選所作的規管；
- (f) 規管政黨運作的規則；及
- (g) 其他相關規則，例如廣播規則及防止轉黨規則<sup>1</sup>。

1.2.2 這項研究探討德國、聯合王國(“英國”)、新西蘭及新加坡規管政黨的架構。

---

<sup>1</sup> 此等規則旨在防止議會代表在兩次選舉之間退出所屬政黨，並轉投另一政黨。

1.2.3 選取德國進行研究，是因為該國的憲法及法例訂立了詳盡具體的條文規管政黨。揀選英國為研究對象，是因為該國規管政黨的制度近年有一些重大發展。把新西蘭納入研究範圍，是因為該國在1996年實行比例代表選舉制後，就規管政黨的事宜訂立了正式的規則，此方面的經驗值得探究。選取新加坡進行研究，是因為該國位於亞洲，情況具有參考價值。

### **1.3 研究方法**

1.3.1 本研究報告的資料來自互聯網、政府文件及相關的參考資料。研究部亦曾向選定地方的有關主管當局查詢。

---

## 第2章 —— 德國

### 2.1 基本資料

2.1.1 德國是一個聯邦共和國，設有由兩院組成的立法機關——聯邦議院及聯邦參議院。聯邦議院是民選產生的聯邦立法機關。半數聯邦議院議員由選區選舉產生，餘下半數聯邦議院議員則按比例代表制，從各政黨為每個聯邦州擬定的候選人名單中選出。聯邦參議院由代表各聯邦州的議員組成。

2.1.2 國家元首是聯邦總統，他或她並非由直選產生。<sup>2</sup> 聯邦總理(政府首長)由聯邦議院選舉產生，並統領一個由聯邦部長組成的內閣。聯邦總理及聯邦部長均不必是立法機關的成員。

2.1.3 德國在1949年制定了憲法，稱為《德意志聯邦共和國基本法》(*Basic Law of the Federal Republic of Germany*)(“《基本法》”)。《基本法》設立的聯邦憲法法院專責就關乎憲法的問題作出決定，以及為《基本法》作出解釋。

### 2.2 規管架構

2.2.1 在德國，政黨由《基本法》、聯邦憲法法院的裁決、一項特定的政黨法及相關的選舉法規管。一些歐洲及國際人權法在此方面亦有一定的約束力。

2.2.2 《基本法》第5及8條就成立社團及協會的權利作出規定，但不包括政黨。至於成立政黨的權利，則在另一條特定條文作出規定。《基本法》第21條明確確認政黨，當中訂明：

“(1) 政黨參與塑造人民的政治意志。政黨可以自由成立。政黨的內部秩序必須符合民主原則。政黨必須向公眾交代其資產的狀況，以及其經費的來源和用途。

---

<sup>2</sup> 他或她由聯邦大會選出。聯邦大會是一個為推選總統而設的憲法組織。

(2) 如政黨的宗旨或黨員的行為旨在損害或廢除自由民主的基本秩序，或危害德意志聯邦共和國的存在，該政黨即屬違憲。聯邦憲法法院就是否違憲的問題作出裁決。

(3) 有關細節由聯邦法規管。”

2.2.3 德國分別於1950年及1952年簽署及確認《歐洲人權公約》<sup>3</sup> (*European Convention on Human Rights*)。《歐洲人權公約》第11條保障“自由結社”的權利，而此項權利構成了選擇是否組織或加入協會(例如政黨)的權利。《歐洲人權公約》已納入為德國的法律，享有聯邦法的地位。<sup>4</sup> 根據《歐洲人權公約》第34條，政黨及其他協會如因某些法例或國家行動限制了該公約所訂的各項權利而直接受到影響，可把有關個案訴諸歐洲人權法院審理。

2.2.4 德國也是《公民權利和政治權利國際公約》(*International Covenant on Civil & Political Rights*)的締約國。該公約第22(1)條訂明，“人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。”

2.2.5 根據《歐洲人權公約》及《公民權利和政治權利國際公約》，結社自由只可為達致以下目標而加以限制：

- (a) 有利於國家安全或公共安全；
- (b) 防止混亂或罪行；
- (c) 維持衛生或風化；或
- (d) 保障他人的權利或自由。

任何限制均須“*在法例訂明*”，而且必須是“*民主社會*”為達致上述4項目標的任何一項而“*有必要施加的限制*”。

<sup>3</sup> 《歐洲人權公約》是歐洲理事會成員國於1950年11月簽訂的國際協議。歐洲理事會是歐洲聯盟及歐洲共同體以外，一個由超過40個國家結合而成的機構。《歐洲人權公約》包含66項分5個部分編排的條文。該公約加入了一系列議定書，進一步增訂條文及加入新的權利。歐洲人權法院是《歐洲人權公約》的執行機關。該法院審理歐洲理事會內任何人或國家就涉嫌違反《歐洲人權公約》的行為提出的投訴。

<sup>4</sup> 有關《歐洲人權公約》在德國的效力的討論詳情，請參閱 Andreas Zimmermann, “Germany,” in Robert Blackburn & Jörg Polakiewicz ed., *Fundamental Rights in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2001。

2.2.6 聯邦憲法法院在1952至1996年期間作出多項有關政黨的裁決，促使了正式法例的制定。在1967年，聯邦議院通過了《政黨法》(*Law on Political Parties*) (在1994年修訂)，當中包括7個部分：<sup>5</sup>

- (a) 第I部：政黨的憲法地位及職能；
- (b) 第II部：政黨的內部組織；
- (c) 第III部：選舉候選人的提名；
- (d) 第IV部：選舉開支；
- (e) 第V部：政黨的帳目；
- (f) 第VI部：禁制違憲的政黨；及
- (g) 第VII部：向政黨所作捐贈和黨費的稅項寬免。

## 2.3 註冊規定

2.3.1 在德國，政黨的地位有點含糊。在一方面，政黨是根據私法規定設立的註冊或非註冊私營組織。<sup>6</sup> 另一方面，政黨有公共的性質，因為憲法賦予政黨某些特權。《基本法》保證政黨“可自由成立。”<sup>7</sup> 《基本法》及《政黨法》均無條文規定成立政黨必須註冊。

2.3.2 就歐洲議會選舉、聯邦議院選舉及地方選舉而言，參選政黨的註冊及批核安排各有不同，相關規定載於聯邦及地方選舉法內。

<sup>5</sup> 有關《政黨法》的英文本，請瀏覽：  
[http://www.bundeswahlleiter.de/rechtsgr/e/partg\\_e.htm](http://www.bundeswahlleiter.de/rechtsgr/e/partg_e.htm)。

<sup>6</sup> 《德國民法》(*German Civil Code*) 第 21 及 55 條。有關非牟利組織法律條文的詳情，請參閱 Klaus Neuhoff, "Legal and Fiscal Provisions for Charitable and Non-profit Foundations and Related Institutions in Germany," in Paul Bater et al., *The Tax Treatment of NGO's: Legal, Fiscal and Ethical Standards for Promoting NGO's and their Activities*, The Hague: Kluwer Law International, 2004, pp. 89-138.

<sup>7</sup> 《基本法》第 21(1)條。

2.3.3 有意參與選舉的政黨，必須在選舉前向聯邦選舉主任<sup>8</sup> 提交有意參選通知書，但自上次選舉後，最少有5名黨員持續擔任聯邦議院或州議會議員的政黨，則不在此限。<sup>9</sup> 通知書必須列明有關政黨的名稱，並由該政黨全國執行委員會最少3名成員簽署。此外，政黨必須有黨章、黨綱，以及有正式領導層的證明。

2.3.4 聯邦選舉委員會<sup>10</sup> 有權決定應否確認某政治性協會為《政黨法》所訂的“政黨”。根據《政黨法》的定義，政黨所指的是：

“長期或持久影響聯邦或州層面政治意志的形成，並致力加入德國聯邦議院或地區議會(州議會)，成為人民代表的公民協會，但該協會必須在本身的一般情況，以及與其相關的各方面，特別在組織規模和實力、成員數目和公眾形象等方面，充分保證其宗旨的真確性。只有自然人<sup>11</sup> 才可成為政黨黨員。”<sup>12</sup>

2.3.5 任何組織如在6年內沒有參與聯邦或地方選舉，便會喪失作為政黨的法律地位。<sup>13</sup> 此外，有以下情況的政治性組織並不視為政黨：

- (a) 過半數成員或過半數執行委員是外國人；或
- (b) 組織總部或管理部門設於《政黨法》規管範圍以外的地方。<sup>14</sup>

<sup>8</sup> 聯邦選舉主任由聯邦內政部部长委任，屬終身制職位。

<sup>9</sup> 《聯邦選舉法》(Federal Electoral Law) 第 18 條。

<sup>10</sup> 聯邦選舉委員會根據《聯邦選舉法》及《聯邦選舉規例》設立，由主席及另外 8 名成員組成。主席由聯邦選舉主任擔任，其他成員則由聯邦選舉主任按各政黨的建議委任。

<sup>11</sup> 自然人指任何由出生起已有法律行為能力的人。法人指由人組成的協會或為特別目的而設的基金，而該協會或基金獲法律承認為具有法人地位。

<sup>12</sup> 《政黨法》第 2(1)條。

<sup>13</sup> 《政黨法》第 2(2)條。

<sup>14</sup> 《政黨法》第 2(3)條。

2.3.6 政黨須向聯邦選舉主任提交以下文件<sup>15</sup>：

- (a) 黨章及黨規；
- (b) 黨綱；及
- (c) 政黨及其地方分部執行委員的姓名及職能。

此等文件的副本免費供公眾索閱。

## 2.4 政黨的取締

2.4.1 根據《基本法》，聯邦憲法法院可禁制以阻礙或廢除民主制度為宗旨的政黨。<sup>16</sup> 聯邦憲法法院曾於1952年禁制德國社會主義帝國黨，又於1956年禁制德國共產黨。<sup>17</sup> 在2001年年初，德國政府、聯邦議院及聯邦參議院入稟聯邦憲法法院，要求展開法律程序，企圖把德國的國家民主黨定為違法，但因程序失當問題而被拒。<sup>18</sup>

2.4.2 處理禁制政黨個案的程序在《聯邦憲法法院法令》(*Federal Constitutional Court Act*)第42至47條訂明。聯邦憲法法院只可在聯邦議院、聯邦參議院、聯邦政府或州政府(若有關政黨的活動範圍限於某州)提出申請的情況下提起法律程序，禁制某政黨。

2.4.3 至於如何執行聯邦憲法法院宣布某政黨違憲的頒令，有關規則載於《政黨法》第VI部。有關被宣布為違憲的政黨如繼續運作的罰則，則載於《刑法》(*Criminal Code*)第84至86a條。<sup>19</sup>

<sup>15</sup> 《政黨法》第6(3)條。

<sup>16</sup> 《基本法》第21(2)條。國家對危及基本自由的政黨施加限制並非不常見。有關詳情，請參閱 The European Commission For Democracy Through Law, “Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures,” adopted by the Venice Commission at its 41<sup>st</sup> plenary session, 11 December 1999, 網址為：  
[http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)001-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)001-e.html).

<sup>17</sup> 在1951年，聯邦政府以該兩個政黨違反《基本法》第21條，企圖打擊憲法彰顯的基本民主秩序為理由，要求聯邦憲法法院禁制該兩個政黨。結果，兩個政黨解散，又被充公財產。有關詳情，請參閱 Donald P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 2<sup>nd</sup> ed., Durham: Duke University Press, 1997, pp. 217-24。

<sup>18</sup> 有關詳情，請參閱 Thilo Rensmann, “Procedure Fairness in a Militant Democracy: The “Uprising of the Decent” Fails Before the Federal Constitutional Court,” *German Law Journal*, Vol. 4, No.11, 2003, pp. 1117-36。

<sup>19</sup> 有關詳情，請參閱 Jörn Ipsen, “Political Parties and Constitutional Institutions,” in Christian Starck, ed., *Studies in German Constitutionalism*, Baden-Baden: Nomos Verl., 1995, pp. 195-243 at pp. 231-41。

2.4.4 取締政黨的問題曾多次因應《歐洲人權公約》而進行評估。就 *KPD v. Federal Republic of Germany* 一案而言，歐洲人權委員會<sup>20</sup> 於1957年認為，禁制德國共產黨的頒令可以《歐洲人權公約》第17條<sup>21</sup> 為依據，因為該黨的黨綱預設了一段由無產階級專政的時期，期間《歐洲人權公約》所訂的權利會被廢除。近年，歐洲人權法院曾頒布多項關於禁制政黨的裁決，此舉已影響德國的相關法律。<sup>22</sup>

## 2.5 規管政黨財政及競選財政的規則

### 對捐贈所作的規管

2.5.1 《政黨法》確認政黨“有權接受捐贈。”<sup>23</sup> 政黨收受的捐贈款額不設限制。法律批准政黨接受個人及公司提供的捐贈。

2.5.2 《政黨法》就政治捐贈施加了多項限制。政黨不可接受政治基金會或議會團體(見2.8.1段)的金錢，亦不可接受非牟利機構或慈善機構的金錢。外國人最多可向德國的政黨捐贈1,000馬克(4,900港元)。除非提供捐贈的是德國公民或主要由德資擁有的公司，否則政黨不可接受海外捐贈。政黨不得接受超過1,000馬克(4,900港元)而匿名的捐贈。政黨亦不可接受捐贈者顯然代表匿名第三方提供的捐贈。若提供捐贈顯然是為了換取某些經濟或政治利益，則政黨必須拒絕接受該等捐贈。

<sup>20</sup> 該委員會於1998年廢除。

<sup>21</sup> 第17條訂明：

“本公約任何部分不得解釋為暗示任何國家、團體或個人有權從事或實施任何旨在損害本公約所規定的任何權利與自由，或旨在對它們加以較本公約所規定的範圍更廣的限制的行為。”

<sup>22</sup> 就 *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*(1998)，以及 *Socialist Party and Others v. Turkey*(1998)一案而言，歐洲人權法院曾大力支持多元政治，以及政黨在多元政治中的角色。然而，在 *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2001)一案中，歐洲人權法院則認為，法院解散該政黨並無違反《歐洲人權公約》第11條，因為該政黨有意強行實施伊斯蘭法律，而此舉被視為與多元社會不符。有關詳情，請參閱 Mustafa Koçak & Esin Örcü, "Dissolution of Political Parties in the Name of Democracy: Cases from Turkey and the European Court of Human Rights" *European Public Law*, Vol. 9(3), 2003, pp. 399-423 及 Iain Cameron, *National Security and the European Convention on Human Rights*, the Hague: Kluwer Law International, 2000, pp. 404-9。

<sup>23</sup> 《政黨法》第25(1)條。

2.5.3 各政黨每年須向聯邦議院議長提交公開帳目報表，交代政黨年內所得經費的來源及用途，以及列出政黨的資產。大額金錢的捐贈者才須作出申報。如政黨或其地區分部獲得20,000馬克(98,000港元)或以上的捐贈，必須在帳目報表中申報，並列明捐贈者的姓名及地址。

#### 對競選財政所作的規管

2.5.4 政黨在競選期間所花的開支款額不設限制。

#### 向政黨提供的資助

2.5.5 聯邦憲法法院於1958年首次在裁決中支持向政黨提供公共資助。聯邦憲法法院其後更透過多項重大裁決，闡明規管向政黨提供公共資助的原則及規則。在1967年制定的《政黨法》把聯邦憲法法院多年來頒布的許多此等規則編纂為成文法則。<sup>24</sup>

2.5.6 《政黨法》第IV部涉及國家向政黨提供的資助。政黨如在聯邦議院或歐洲議會選舉中贏取最少0.5%的政黨選票，或在州選舉中贏取最少1%的選票，便有資格領取國家提供的資助。政黨如在任何選區的選舉中贏取最少10%的選票，即使沒有提交政黨候選人名單，亦有資格領取資助。

2.5.7 向各政黨提供的資助水平根據所得選票數目、政黨黨員人數及私人捐獻釐定。每年，合資格的政黨有權根據在最近一次聯邦議院選舉中所得的選票數目領取資助，每張選票的資助額為1.30馬克(6.37港元)，但以500萬張選票為限，超出限額的每張選票可得1.00馬克(4.9港元)的資助。各政黨每年亦有權根據所收取的黨員收費及捐獻款額領取資助，計算方法是每收取1.00馬克(4.9港元)，便得到0.50馬克(2.5港元)的資助。

2.5.8 每年向合資格政黨提供公共資助的總額設有上限，限額定為2億4,500萬馬克(12億港元)。若所有政黨領取的資助總額超出上限，各黨所得的資助額會按比例遞減，以免超逾上限。

---

<sup>24</sup> 聯邦憲法法院關於政黨財政的參予，實際上主導了規管向政黨提供公共資助的規則及規例。有關詳情，請參閱 Kammers (見上文第 17 號註腳)，pp. 201-15 及 Hans Herbert von Arnim, “Campaign and Party Finance in Germany,” in Arther B. Gunlicks, *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, San Jose: to Excel Press, 2000, pp. 201-18。

2.5.9 聯邦憲法法院曾裁定，政黨不可‘主要’由國家資助，而為了符合該項裁決，《政黨法》訂明政黨所得的公共資助，不可超逾政黨從黨員收費、捐獻及其他來源所得的收入總額。<sup>25</sup>

2.5.10 政黨必須向聯邦議院議長申請公共資助，聯邦議院議長負責決定每一政黨是否符合領取資助的資格，以及向合資格的政黨提供的資助額。聯邦及州政府同時提供公共資助。州議會議長負責按聯邦議院議長的決定，向州內的政黨組織分配資助。

2.5.11 議會政黨團體及由主要政黨管理的研究基金會亦可獲得公共資助。此外，為政黨提供政治廣播，亦可視為向政黨提供公共支援，此方面會在第2.8.3段討論。

2.5.12 個人向政黨作出的小額政治捐贈及繳交的黨費，<sup>26</sup> 均可獲得扣稅，扣除稅款可視為間接向政黨提供公共資助。就向政黨提供的捐贈而言，單身人士可申請扣除的最高總額為6,000馬克(29,400港元)，夫婦兩人可聯合申請扣除的最高總額為12,000馬克(58,800港元)。商業機構的捐贈不獲任何稅項寬免。

## 2.6 對選舉候選人的揀選所作的規管

2.6.1 《政黨法》只就選舉候選人的提名作出概括規定。《政黨法》第III部訂明，“政府各級選舉的候選人必須以不記名投票的方式提名。提名程序採用選舉法及黨章所訂的程序。”

2.6.2 《聯邦選舉法》第21條訂明，政黨可循3個途徑提名候選人參與選區選舉。政黨候選人可透過黨員大會、特別黨代表大會或一般黨代表大會。

<sup>25</sup> 《政黨法》第18(5)條。

<sup>26</sup> 有關詳情，請參閱 Karl-Heinz Nassmacher, “Party Funding in Continental Western Europe” in Reginald Austin & Maja Tjernström, eds., *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm: IDEA, 2003, pp. 117-37 at p. 127。

2.6.3 黨員大會由當時有權在聯邦議院選舉選區中投票的黨員組成。特別黨代表大會由黨員大會從普通黨員中選出的代表組成。一般黨代表大會是黨員大會因應即將來臨的選舉，按照黨章從普通黨員中概括委任的大會。在所有情況下，候選人及黨代表必須以不記名投票的方式選出。

2.6.4 聯邦州的候選人名單只可由政黨提交。選區候選人的提名程序大致上適用於州的候選人名單的提名。如政黨並無最少5名黨員持續擔任聯邦議院或州議會議員，其州名單所載的每名候選人，必須獲得最少1 000名及不多於2 000名合資格選民的簽署。<sup>27</sup>

## 2.7 規管政黨運作的規則

2.7.1 《基本法》第21(1)條訂明，政黨的“內部秩序必須符合民主原則。”在1952年，聯邦憲法法院在禁制德國社會主義帝國黨的裁決中，載述“民主原則”為“政黨的組織架構必須由下而上；亦即是，黨員必須有權參與決策過程，而且必須保證黨員基本上一律平等，以及有權自由加入或退出政黨。……黨員承諾絕對服從政黨領袖，或要求黨員作出此種承諾亦會違反民主原則……”<sup>28</sup>

2.7.2 《政黨法》第II部就政黨的架構及行事程序作出規定，並就黨員的權利作出保證。該部亦列載政黨須符合及在黨章訂明的標準。

2.7.3 根據《政黨法》，政黨必須訂立成文黨章及黨綱。黨章必須訂明有關以下各項的條文<sup>29</sup>：

- (a) 政黨名稱；
- (b) 黨員的收錄及退出；
- (c) 黨員的權利及義務；
- (d) 對黨員及地方政黨組織作出紀律處分的程序；

<sup>27</sup> 《聯邦選舉法》第27(1)條。

<sup>28</sup> 2 BverfGE1, see Kommers (見上文第17號註腳)，p. 221。

<sup>29</sup> 《政黨法》第6(2)條。

(e) 政黨的一般組織架構；及

(f) 政黨執行委員會及其他機構的組成及權力。

2.7.4 根據《政黨法》，政黨的執行委員會必須最少每兩年舉行一次選舉，而且必須由最少3名黨員組成。<sup>30</sup>

2.7.5 根據《政黨法》，喪失投票權或獲選權的人不可成為政黨黨員。<sup>31</sup> 政黨只可在黨員故意違反黨章，或違背政黨原則，或破壞政黨的良好秩序，因而對政黨造成嚴重影響的情況下，開除有關黨員的黨籍。<sup>32</sup>

## 2.8 其他相關規則

### 議會規則

2.8.1 根據《聯邦議院議事規則》<sup>33</sup> (*Rules of Procedure of the Bundestag*)，議會團體必須最少由5%的聯邦議院議員組成。議會團體的成員必須屬相同政黨或具有相若政治目標的黨派，而不會在16個聯邦州任何一個中互相競爭。

2.8.2 《聯邦議院議事規則》賦予議會團體若干獨有權力。舉例而言，只有議會團體有權提出法案及議案、在法案進行三讀時動議修正案、要求押後處理某些事務或押後會議、質疑全體會議有否法定會議人數，以及要求進行記名表決、進行專題辯論，或成立研究委員會或調查委員會。<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> 《政黨法》第 11(1)條。

<sup>31</sup> 《政黨法》第 10(1)條。

<sup>32</sup> 《政黨法》第 10(4)條。

<sup>33</sup> 議會自主的原則獲《基本法》第 40 條保障，該條文訂明聯邦議院“須訂立議事規則。”

<sup>34</sup> 有關詳情，請參閱 Thomas Saalfeld, “Bureaucratisation, Coordination and Competition: Parliamentary Party Groups in the German Bundestag,” in PaKnut Heidar & Ruud Koole, eds., *Parliamentary Party Groups in European Democracies*, London: Routledge, 2000, pp. 23-38。

---

## 廣播規則

2.8.3 政黨不可向公營廣播機構購買電台或電視的廣播時間，以宣傳參選的黨員或政黨的政治立場。然而，政黨在競選期間可獲免費的公營電台及電視廣播時間。公營廣播機構受政治中立的憲法原則<sup>35</sup>所約束，必須按照各政黨參選黨員人數的比例，向所有政黨分配廣播時間，並提供辯駁機會。政黨可向私營廣播機構購買廣告時間，為政黨或候選人作出宣傳。法例規定私營電視台必須以折扣價，向所有政黨提供適當的廣播時間。<sup>36</sup>

## 防止轉黨規則

2.8.4 《基本法》第38(1)條訂明，“德國聯邦議院的議員是……全體人民的代表，他們不受命令或指引約束，只向自己的良心負責。”德國並無防止轉黨規則。<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> 在德國，公營機構若為競選活動提供支援，例如提供選舉聚會的地方及廣播機會，必須平等對待所有政黨。這項平等對待的原則在《政黨法》第5(1)條訂明。聯邦憲法法院在審理一宗涉及選舉廣播的案件時，裁定必須在形式上平等對待所有政黨，但如有絕對需要，亦容許作出例外處理。請參閱 14 BverfGE 121, in Nigel Foster & Satish Sule, *German Legal System and Laws*, 3<sup>rd</sup> ed., Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 161。

<sup>36</sup> Fritz Plasser, *Global Political Campaigning: A Worldwide Analysis of Campaign Professionals and Their Practices*, Westport, Connecticut: Praeger, 2002, p. 223。

<sup>37</sup> See Ipsen (見上文第 19 號註腳), p. 199-200。

---

## 第3章 —— 聯合王國

### 3.1 基本資料

3.1.1 聯合王國("英國")是中央集權的國家，政府實行議會制。該國設有由兩院組成的立法機關 —— 上議院和下議院。

3.1.2 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。

3.1.3 英國並無任何單一文獻訂明國家憲法。英國的憲法由法規、普通法及慣例組成。

### 3.2 規管架構

3.2.1 英國實行的議會民主制以政黨制為基礎。許多憲制安排均由憲制慣例規管<sup>38</sup>，部分憲制慣例與政黨有關。舉例而言，按照慣例，女皇必須邀請在下議院中取得多數議席的政黨或團體的領袖籌組政府，而在選舉前，高級公務員可就政府機關的事宜與反對黨領袖接觸，為可能撤換政府作好準備。

3.2.2 英國的政黨屬志願協會，受一般法律規管。<sup>39</sup> 然而，政黨有受特定法例規管的趨勢。《2000年政黨、選舉及全民投票法令》(*Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*)設立了一個規管制度，管制政黨在註冊、捐贈及開支方面的事宜。

3.2.3 英國於1951年確認《歐洲人權公約》，而該項協議其後於1953年9月生效。《1998年人權法令》(*Human Rights Act 1998*)進一步在英國的法律中落實《歐洲人權公約》所訂的權利和自由。英國亦是《公民權利和政治權利國際公約》的締約國。《歐洲人權公約》、《1998年人權法令》及《公民權利及政治權利國際公約》訂定了英國的某些社團權利及結社自由。

---

<sup>38</sup> 有關詳情，請參閱周柏均，“有關憲制慣例的若干基本資料” 香港：立法會秘書處，2002年，網址為 <http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/sec/library/0102in26c.pdf> 及 Geoffrey Marshall, *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford: Clarendon Press, 1986.

<sup>39</sup> 舉例而言，保守黨有特殊及複雜的地位。請參閱 *Conservative and Unionist Central Office v. Burrell* [1982] W.L.R. 522。

### 3.3 註冊規定

3.3.1 在制定《2000年政黨、選舉及全民投票法令》之前，根據《1998年政黨註冊法令》(Registration of Political Act 1998)，政黨可選擇註冊，加入英國的政黨登記冊內。選擇不註冊的團體也可派出成員參選，並在選票上採用最多6個字的描述。

3.3.2 根據《2000年政黨、選舉及全民投票法令》，只有代表註冊政黨參加相關選舉(例如大選、歐洲議會選舉、分權議會選舉及大部分地方政府選舉)的候選人，才可在選票上採用描述。

3.3.3 英國並無強制規定政黨必須註冊，亦沒有界定政黨的法律定義。凡宣布有意參加一項或超過一項相關選舉的政黨，均可辦理註冊手續。政黨必須向選舉委員會<sup>40</sup>註冊，該委員會須備存兩份政黨登記冊——一份是大不列顛的政黨登記冊，另一份是北愛爾蘭的政黨登記冊。註冊政黨亦可登記最多3個標誌，以便在選票上使用。<sup>41</sup>

3.3.4 任何團體如擬註冊成為政黨，必須提交以下資料：

- (a) 申請表格，當中列明該政黨的名稱，以及最少兩名政黨幹事的詳情；
- (b) 該政黨擬在英國哪個地域註冊，以及該政黨會否有會計單位；
- (c) 黨章的副本；
- (d) 財政計劃，當中顯示該政黨會如何遵守有關的財政規定；及
- (e) 費用 150 英鎊(2,160 港元)。

<sup>40</sup> 根據《2000年政黨、選舉及全民投票法令》設立的選舉委員會由最少5名及最多9名選舉專員組成。選舉專員由女皇委任。

<sup>41</sup> 《2000年政黨、選舉及全民投票法令》第29條。

3.3.5 如某政黨建議的名稱有以下情況，選舉委員會可拒絕批准有關申請：

- (a) 與另一註冊政黨的名稱相若，以致可能混淆選民；
- (b) 由超過 6 個字組成；
- (c) 淫褻或令人反感；
- (d) 包含一些在刊登後可能構成犯罪的字；
- (e) 包含任何並非羅馬字的文字；或
- (f) 包含國務大臣藉頒布命令禁止使用的任何文字或詞句。<sup>42</sup>

3.3.6 政黨一經向選舉委員會註冊，便須確保政黨登記冊內的資料準確無誤。政黨的詳情如有更改，必須通知選舉委員會。政黨亦須每年提交確認書，確認有關詳情準確無誤。

3.3.7 沒有向選舉委員會註冊的團體如擬派出成員參選，該等成員只可在選票上以獨立候選人描述自己，或不填寫候選人姓名旁的位置。

## 3.4 政黨的取締

3.4.1 英國並無任何規則專門用來禁制政黨。然而，部分法律條文與禁制政治性組織的事宜有關。<sup>43</sup>

3.4.2 鑒於法西斯主義的軍事團體在30年代初期崛起，英國制定了《1936年公安法令》(*Public Order Act 1936*)。該法令第2條適用於為了侵奪武裝部隊或警方的職能，或展示武力以宣揚某政治目標而組織、管理、訓練或裝備的政治性協會。根據該法令提出的檢控為數甚少。<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> 《2000年政黨、選舉及全民投票法令》第28(4)條。

<sup>43</sup> 請參閱 Howard Davis, *Human Rights and Civil Liberties*, Devon, UK: Willan Publishing, 2003, pp. 39-40。

<sup>44</sup> 請參閱 Howard Davis, *Political Freedom: Associations, Political Purposes and the Law*, London: Continuum, 2000, p. 55。

3.4.3 《2000年恐怖主義法令》(*Terrorism Act 2000*)不只適用於國際性的恐怖主義活動，也適用於國內的恐怖主義活動，例如極端民族主義團體及好戰動物權益激進分子的活動。<sup>45</sup> 《2000年恐怖主義法令》第3條賦權國務大臣取締他或她相信正“從事”<sup>46</sup> 恐怖主義活動的恐怖組織。該法令第1條把恐怖主義行為界定為作出或恐嚇作出行動，而：

- (a) 該行動涉及針對任何人或財產的嚴重暴力；危害任何人的生命；或對公眾人士或部分公眾人士的健康或安全造成嚴重危險；
- (b) 該行動的作出或該恐嚇是為影響政府或威嚇公眾人士或部分公眾人士而策劃的；及
- (c) 該行動的作出或該恐嚇是為推展政治、宗教或思想上的主張而進行的。

3.4.4 《2000年恐怖主義法令》就撤銷取締的程序作出規定。根據有關程序，被取締的組織可向國務大臣申請撤銷取締，若申請被拒，該組織可向根據《2000年恐怖主義法令》設立的被取締組織上訴委員會提出上訴。<sup>47</sup>

3.4.5 《2000年恐怖主義法令》第11至13條就被取締組織訂定一系列罪行，包括屬於被取締組織的罪行、邀請支持被取締組織的罪行，以及穿上可能令人懷疑他或她是被取締組織的成員或支持者的衣物，或展示令人如此懷疑的物件的罪行。

<sup>45</sup> 《2000年恐怖主義法令》所依據的諮詢文件曾指出此種威脅。請參閱 *Legislating Against Terrorism: A Consultation Paper*，網址為 <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm41/4178/4178.htm>。

<sup>46</sup> 《2000年恐怖主義法令》第5條訂明，任何組織如有以下情況，即屬從事恐怖主義活動：

- “(a) 作出或參與作出恐怖主義行為，
- (b) 為恐怖主義活動作準備，
- (c) 促使或鼓勵進行恐怖主義活動，或
- (d) 以其他方式從事恐怖主義活動。”

<sup>47</sup> 《2000年恐怖主義法令》第4至7條。有關詳情，請參閱 Clive Walker, *Blackstone's Guide to the Anti-terrorism Legislation, Oxford: Oxford University Press, 2002, Chapter 2*。

### 3.5 規管政黨財政及競選財政的規則

#### 對捐贈所作的規管

3.5.1 在英國，向政黨提供的捐贈受《2000年政黨、選舉及全民投票法令》規管。<sup>48</sup> 該法令授權選舉委員會確保政黨、其他組織及人士遵守有關捐贈的規定，並公布作出政治捐贈機構及人士的登記冊。

3.5.2 根據《2000年政黨、選舉及全民投票法令》，註冊政黨<sup>49</sup> 只可在捐贈者是許可捐贈者<sup>50</sup> 的情況下，接受超過200英鎊(2,820港元)的捐贈。款額少於200英鎊(2,820港元)的捐贈不受該法令規管。註冊政黨可接受的捐贈款額不設上限。

3.5.3 任何政黨若收到來自不明或不許可來源的捐贈，必須退還該等捐贈，或交出有關款項，以便撥入綜合基金。<sup>51</sup> 此外，政黨不得接受海外的捐贈。向政黨提供捐贈的機構或人士並不享有任何稅項寬免。

3.5.4 政黨須向選舉委員會提交季度捐贈報告，列出政黨總部接受的每項超過5,000英鎊(70,500港元)的捐贈，不論有關捐贈是以整筆款項的方式作出，或由同一來源分多筆較少的款項提供。政黨亦須申報由政黨分部接受的每項超過1,000英鎊(14,100港元)的捐贈，不論有關捐贈是以整筆款項的方式作出，或由同一來源分多筆較少的款項提供。

3.5.5 在大選期間，參選的政黨必須每周而非每季申報每項超過5,000英鎊(70,500港元)的捐贈。此安排適用於所有收到的捐贈，不論該等捐贈獲得接受與否。即使並無捐贈，也須在每周報告中說明。

---

<sup>48</sup> 《2000年政黨、選舉及全民投票法令》第IV部。

<sup>49</sup> 註冊政黨指英國政黨登記冊所載的所有政黨，但不包括以少數黨名義註冊的黨派，即只為參加教區及鄉選舉而註冊的黨派。北愛爾蘭政黨登記冊所載的政黨現時獲得豁免，無須遵守《2000年政黨、選舉及全民投票法令》中有關捐贈的規定。

<sup>50</sup> 根據《2000年政黨、選舉及全民投票法令》的定義，許可捐贈者指：(a)在英國選民登記冊登記的人士；(b)在英國註冊的政黨；(c)在英國註冊的公司；(d)在英國註冊的工會；(e)在英國註冊的建屋合作社；(f)在英國註冊的有限法律責任合夥；(g)在英國註冊的互助、行業或互濟協會；或(f)以英國為基地，但沒有註冊為法團的協會。

<sup>51</sup> 所指的是用來收存差不多所有政府收入及支付差不多所有政府開支的一般基金。

3.5.6 此外，政黨必須申報所收到但沒有接受的任何來自不許可或不明來源的捐獻。為遵守該等申報規定，政黨須為所有收到及接受而款額超過200英鎊(2,820港元)的捐贈備存紀錄。

3.5.7 選舉委員會須為政黨收受的政治捐贈備存登記冊，而且每年更新4次。登記冊可於委員會的網站閱覽。<sup>52</sup>

### 對競選財政所作的規管

3.5.8 《2000年政黨、選舉及全民投票法令》就註冊政黨所招致的競選開支設定上限。<sup>53</sup> 該等限制旨在避免主要政黨的競選開支節節上升。候選人的競選開支則受《1983年人民代表法令》(*Representation of the People Act 1983*)規管。

3.5.9 根據《2000年政黨、選舉及全民投票法令》，政黨若參加英國大選、歐洲議會選舉、蘇格蘭議會選舉、威爾士國民大會選舉及北愛爾蘭議會選舉，在競選開支方面則須受到規管。

3.5.10 《2000年政黨、選舉及全民投票法令》訂明政黨可招致的各類競選開支，包括直接開支，例如就政黨政治廣播、廣告、主動向選民分發的資料、政黨宣言、市場研究、交通及集會等方面的事宜招致的開支，以及提供實物利益的開支。

3.5.11 《2000年政黨、選舉及全民投票法令》就政黨在有關時期可招致的競選開支款額設定上限。這些上限取決於政黨在英國相關地域參選的議席。開支上限分為選區開支上限及個別地域開支上限。就大選而言，有關時期所指的是一段為期365天並於投票日結束的時期。開支上限如以選區計算，款額上限為30,000英鎊(423,000港元)乘以參選的選區數目；如以地域計算，英格蘭、蘇格蘭及威爾士各地的款額上限分別為810,000英鎊(11,400,000港元)、120,000英鎊(1,700,000港元)及60,000英鎊(846,000港元)。政黨在有關時期的開支上限，以上述兩種方法計算的款額中較高者為準。

3.5.12 在每次選舉後，各政黨須向選舉委員會提交申報書，詳述政黨所招致的所有競選開支。政黨在填寫申報表時，必須按申報類別及招致有關開支的英國地域，將每個開支項目分類，並列明每一申報類別及地域的開支總額。有關資料會在選舉委員會的網頁發布。

<sup>52</sup> <http://www.electoralcommission.gov.uk>。

<sup>53</sup> 《2000年政黨、選舉及全民投票法令》第V部。

3.5.13 政黨若招致250,000英鎊(3,525,000港元)或以下的開支，則須在選舉後的3個月內提交競選開支申報書；若所招致的開支超過250,000英鎊(3,525,000港元)，則須在選舉後的6個月內提交競選開支申報書。任何政黨若使用超過250,000英鎊(3,525,000港元)，除須提交申報書外，亦須一併提交獨立核數師的聲明。任何參選政黨若未有提交競選開支申報書，即屬違法，可處以最高5,000英鎊(70,500港元)的罰款。

#### 向政黨提供的資助

3.5.14 向政黨提供資助的問題經常引起爭議。<sup>54</sup> 英國並無為參選的政黨直接提供公共資助。<sup>55</sup> 然而，各反對黨所執行的國會工作有公帑資助。

3.5.15 向下議院各反對黨提供的資助一般稱為“索特金錢”。提供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較為接近。<sup>56</sup> 蘇格蘭議會、威爾士國民大會及北愛爾蘭議會亦設有類似資助政黨安排。

3.5.16 在2003至04年度，索特金錢的撥款合共約500萬英鎊(7,050萬港元)。現行的資助計劃是根據下議院在1999年通過的決議推行的。根據該項計劃提供的資助由3個部分組成：

- (a) 協助各反對黨執行國會事務的一般撥款；
- (b) 支付各反對黨交通及相關開支的撥款；及
- (c) 支付最大反對黨領袖辦公室運作開支的撥款。

---

<sup>54</sup> 在過去30年，英國最少進行了6次主要檢討，處理向政黨提供資助的事宜。在2003年5月，選舉委員會發表了一份專題文件連同一份背景文件，邀請公眾就向政黨提供資助的事宜發表意見。有關詳情，請參閱The Electoral Commission, *The Funding of Political Parties*, May 2003，網址為<http://www.electoralcommission.gov.uk/templates/search/document.cfm/7955>。

<sup>55</sup> 第3.5.21段所述者除外。

<sup>56</sup> Chris Sear, "Short Money," House of Commons Standard Note Paper SN/PC/1663, 23 January 2004，網址為<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-01663.pdf>。

3.5.17 此外，下議院最大反對黨領袖、最大反對黨首席黨鞭、最大反對黨助理黨鞭除支取國會議員薪酬外，亦領取由公帑支付的薪酬。他們在2003至04年度的薪酬水平分別是65,482英鎊(923,296港元)、37,055英鎊(522,476港元)及23,847英鎊(336,243港元)。

3.5.18 上議院亦實施類似的資助計劃，為兩個最大的反對黨提供資助，這些資助稱為“克萊邦金錢”。在2003-04年度，所提供的克萊邦金錢合共639,792英鎊(9,000,000港元)。<sup>57</sup> 上議院最大反對黨領袖及最大反對黨首席黨鞭亦領取由公帑支付的薪酬，在2002至03年度的水平分別是65,936英鎊(929,698港元)及60,972英鎊(859,705港元)。

3.5.19 《2000年政黨、選舉及全民投票法令》第12條設立了一個政策發展補助計劃，協助政黨制訂政策，以便把新制訂的政策納入議會選舉(包括歐洲議會選舉、蘇格蘭議會選舉、威士爾國民大會選舉、北愛爾蘭議會選舉)，以及地方政府選舉和北愛爾蘭地方選舉的宣言中。首筆補助金已於2002年發放。

3.5.20 政策發展補助計劃由選舉委員會推行。有關補助金是透過《2002年選舉(政策發展補助計劃)令》(*Elections(Policy Developments Grants Scheme) Order 2002*)設立的。該令把每年發放的補助金總額定為200萬英鎊(2,800萬港元)，而這筆補助金會在有兩名或更多黨員擔任國會議員的政黨中分配。

3.5.21 政黨亦獲得其他公共支援，包括在選舉期間可獲得免費的政黨選舉廣播、免費郵遞和分發選舉通訊的服務，以及可免費使用公共樓宇。<sup>58</sup> 有關政黨政治廣播的事宜會在第3.8.3至3.8.7段討論。

## 3.6 對選舉候選人的揀選所作的規管

3.6.1 在英國，揀選候選人參加選舉基本上屬政黨的事務。<sup>59</sup> 然而，不時有人質疑政黨揀選候選人參加公職選舉的程序。<sup>60</sup>

<sup>57</sup> 請參閱 Sear (見上文第 56 號註腳)。

<sup>58</sup> 請參閱 The Electoral Commission (見上文第 54 號註腳)，pp. 15-7。

<sup>59</sup> 有關英國政黨所採用的各種挑選方法的討論詳情，請參閱 The Independent Commission on PR [proportional representation], “Report on Candidate Selection,” 2002，網址為 [http://www.prcommission.org/files/14\\_november\\_2002/6\\_candidate\\_selection.pdf](http://www.prcommission.org/files/14_november_2002/6_candidate_selection.pdf)。

<sup>60</sup> 請參閱 *Weir v. Hermon* [2001] NIJB 260 and *Mortimer v. Labour Party, The Independent*, 28 February 2000。

3.6.2 《性別歧視(選舉候選人)法令》(*Sex Discrimination (Election Candidates) Act*)於2002年通過。<sup>61</sup> 該法令讓各政黨按本身意願採取積極措施，減少揀選為政黨候選人的男女黨員人數不均的現象。這項法例涵蓋下議院選舉、蘇格蘭議會選舉、威爾士國民大會選舉、北愛爾蘭議會選舉、歐洲議會選舉及地方政府選舉。

### 3.7 規管政黨運作的規則

3.7.1 根據《2000年政黨、選舉及全民投票法令》，註冊政黨必須有一名領袖、一名提名主任及一名司庫，並可有一名競選主任。<sup>62</sup> 所有註冊政黨亦須按照選舉委員會在其訂定的帳目報表中指明的格式，擬備及發表財政帳目。<sup>63</sup>

### 3.8 其他相關規則

#### 國會規則

3.8.1 英國國會議事程序的來源有多方面，包括慣例、常規、下議院議長或委員會主席的裁決，以及國會法令。

3.8.2 英國的議會制以政黨代表為骨幹。政黨在國會慣例的許多方面，都擔當着不可或缺的角色。不少國會事務都透過'慣常渠道'決定，即透過下議院領袖、首席黨鞭與反對黨同級人員的連串會議及討論而決定。按照慣例，各政黨在下議院所佔席位的比例，會在國會委員會的成員組合中反映。此外，根據常規及慣例，反對黨享有某些權利。<sup>64</sup>

<sup>61</sup> 工黨在1993年為選定的選區引入全女性的候選人名單。在 *Jepson and Dyas-Elliott v. Labour Party* [1996] IRLR 116, ET 一案中，工業審裁處在作出與僱傭事宜有關的裁決時，認為工黨的做法屬非法的歧視行為。該法令被用來推翻 *Jepson* 一案的裁決。有關討論詳情，請參閱 Nicole Busby, "Sex Equality in Political Candidature: Supply and Demand Factors and the Role of the Law," *The Modern Law Review*, Vol. 66, 2003, pp. 245-60。

<sup>62</sup> 《2000年政黨、選舉及全民投票法令》第24及25條。

<sup>63</sup> 有關詳情，請參閱 <http://www.electoralcommission.gov.uk/regulatory-issues/legsoapolparty.cfm>。

<sup>64</sup> 有關詳情，請參閱周柏均，《選定地方的政府與反對黨或少數黨的關係》，香港：立法會秘書處，2002年，第2章，(網址為：<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/sec/library/0203rp01c.pdf>) 以及 Rodney Brazier, *Constitutional Practice: the Foundations of British Government: The Foundations of British Government*, 3<sup>rd</sup> ed., Oxford: Oxford University Press, 1999, chapter 8。

---

---

## 廣播規則

3.8.3 英國禁止購買傳媒的廣播時間，供政治宣傳之用。《1990年廣播法令》(Broadcasting Act 1990)訂明，“宗旨完全或主要是政治性質的團體”不准在電台或電視台廣播宣傳廣告。

3.8.4 《1990年廣播法令》規定某些商營廣播機構(第3、4及5台電視牌照的持有人及國家電台牌照的持有人)，按獨立電視委員會及電台管理局訂定的規則，提供政黨政治廣播服務。<sup>65</sup> 獨立電視委員會及電台管理局可決定“(a)哪個政黨可為其作出政黨政治廣播；及(b)...該等廣播的長度及次數。”<sup>66</sup>

3.8.5 《2000年政黨、選舉及全民投票法令》第11條規定，獨立電視委員會及電台管理局在訂立任何與政黨政治廣播有關的規則前，必須考慮選舉委員會提出的意見。明確的分配規則載於獨立電視委員會及電台管理局的節目守則中。<sup>67</sup>

3.8.6 英國廣播公司並無責任提供有關政黨或選舉的廣播服務。然而，按照慣例，英國廣播公司在選舉舉行期間，以及在政治日程表<sup>68</sup>的重要日子，均會為合資格的政黨提供免費的廣播時間。《2000年政黨、選舉及全民投票法令》第11(3)條亦規定，英國廣播公司在訂立任何與政黨政治廣播有關的規則前，必須考慮選舉委員會提出的意見。

3.8.7 各廣播管理當局共同設立了一個聯絡小組，負責決定政黨選舉廣播的分配安排。根據現時的安排，任何政黨派出候選人參選的席位數目，若佔選舉中可競逐席位總數的六分之一，則該政黨便有資格作出政黨選舉廣播。只有向選舉委員會註冊的政黨才可作出政治廣播。<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> 《1990年廣播法令》第36(1)條。

<sup>66</sup> 《1990年廣播法令》第36(3)及107條。

<sup>67</sup> 有關詳情，請參閱 The Electoral Commission, *Party Political Broadcasting: Report and Recommendations*, January 2003, p. 20。

<sup>68</sup> 例如發表女皇敕語、發表財政預算案及舉行政黨會議。

<sup>69</sup> 《2000年政黨、選舉及全民投票法令》第37條。

### 與其他組織的聯繫

3.8.8 工會只可在成員按常規投票支持下支持某政黨。如工會擬向某政黨捐錢，必須在一般基金以外另設一個政治基金，並從該基金撥款支持該政黨。工會成員可選擇不向該政治基金捐款。<sup>70</sup>

3.8.9 根據《2000年政黨、選舉及全民投票法令》，商業公司向政黨作出捐贈前，應徵求股東的同意，並就有關捐贈作出披露。慈善機構不得有政治目的或支持政黨。<sup>71</sup>

### 防止轉黨規則

3.8.10 英國並無防止轉黨規則。

---

<sup>70</sup> 《1992年工會及勞資關係(綜合)法令》(Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992)，第 I 部第 VI 章。

<sup>71</sup> 請參閱 Davis (見上文第 44 號註腳)，第 4 章。

---

---

## 第4章 —— 新西蘭

### 4.1 基本資料

4.1.1 新西蘭是中央集權的國家，政府實行議會制。該國設有單一議院的立法機關——眾議院。新西蘭為英聯邦的成員，國家元首是英女皇，總督則是英女皇的代表。總督由英女皇按新西蘭政府的意見委任，任期通常為5年。

4.1.2 新西蘭議會由120名透過混合議員比例代表制選出的議會議員組成。根據混合議員比例代表制，每名選民擁有兩票，一票用以選舉代表某選區的議員，另一票用以選舉選民屬意的政黨。

4.1.3 自2002年大選後，眾議院現時的議員中，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)。

4.1.4 新西蘭並無一套成文憲法，新西蘭的憲制安排見於若干份重要文件，包括《1986年憲制法令》(*Constitution Act 1986*)、《1990年新西蘭人權法令》(*New Zealand Bill Of Rights Act 1990*) (“《新西蘭人權法令》”)、《1993年選舉法令》(*Electoral Act 1993*)、《威塔奇條約》(*Treaty of Waitangi*)及《眾議院會議常規》(*Standing Orders of the House of Representatives*)。該等文件連同新西蘭的憲制慣例，組成該國的憲法。

### 4.2 規管架構

4.2.1 雖然《新西蘭人權法令》仍屬一項普通法規，但該法令現正發展為一份有效力的憲制文件。《新西蘭人權法令》為新西蘭人的公民權利和政治權利提供保證，並肯定新西蘭遵守《公民權利和政治權利國際公約》的承諾<sup>72</sup>。新西蘭是《公民權利和政治權利國際公約》的締約國。《新西蘭人權法令》第17條保證，在新西蘭的每一個人均有權享有結社自由。

---

<sup>72</sup> 《新西蘭人權法令》的詳題述明該法令旨在肯定新西蘭遵守《公民權利和政治權利國際公約》的承諾。詳情請參閱 Paul Rishworth *et al.*, *The New Zealand Bill of Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2003。

---

4.2.2 與英國的情況相若，新西蘭許多憲制安排均受憲制慣例所規管。《內閣手冊》<sup>73</sup> 訂明部分慣例。與政黨有關的慣例載列如下：

- (a) 擔任總督一職的人須保持政治中立。總督應避免公開參與政府的'政黨政治'；
- (b) 總督委任獲眾議院支持的政黨或政團的領袖為總理；
- (c) 政黨之間就組成政府的事宜進行商議屬政客的事務，但進行商議的政黨可要求獲得公務員，或要求層面更廣泛的公共機構，就某些可能成為聯合政府協議一部分的事宜提供資料和分析；及
- (d) 法案的擬本在提交眾議院之前，會先交由執政黨黨團<sup>74</sup> 審議，以確保法案獲得足夠支持，才繼續展開有關的程序。

4.2.3 在1996年推行比例代表選舉制之前，法規內基本上一直都沒有提及政黨。新西蘭並沒有就政黨另行制定法例。該國主要以選舉法規管政黨在註冊、捐贈和競選開支方面的事宜。

---

<sup>73</sup> Cabinet Office, *Cabinet Manual 2001*, Wellington : New Zealand, 2001, 網址為 <http://www.dpmc.govt.nz/cabinet/manual/table.html>。有關的分析，請參閱 Elizabeth McLeay, "What is the Constitutional Status of the New Zealand Cabinet Office Manual?" *Public Law Review*, 10(1), 1999, pp. 11-6。

<sup>74</sup> 黨團指屬同一政黨的全體議員。

### 4.3 註冊規定

4.3.1 在新西蘭，政黨的成立不須註冊。同時，政黨並沒有法律上的定義。

4.3.2 政黨必須註冊，才有資格參予政黨票選舉(見4.1.2段)。政黨須在大選前向選舉委員會<sup>75</sup>註冊，才符合資格在選舉中提交政黨的候選人名單，以便列於政黨票上。然而，政黨不必經過註冊，亦可以在大選或補選中競選選區議席。<sup>76</sup> 《1993年選舉法令》(*Electoral Act 1993*)第IV部訂明選舉委員會負責為政黨註冊，以及為列於選票上的政黨徽號註冊。

4.3.3 政黨註冊的主要準則是必須擁有最少500名'現時的繳費黨員'<sup>77</sup>，而該等黨員須具備登記為選民的資格<sup>78</sup>，而政黨的名稱或簡稱不得“有可能造成混淆或引致選民受誤導”。

4.3.4 每份註冊申請必須連同證據，證明該政黨符合註冊所需的黨員資格規定，並以該黨的核數師的姓名和地址進行註冊。申請的政黨亦必須提供一份法定聲明，述明其'組成政黨'(即亦屬申請註冊政黨成員的政黨，或是將其黨員合併以組成申請註冊政黨的各個政黨)的名稱。<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> 選舉委員會是一個獨立的官方機構，根據《1993年選舉法令》成立。選舉委員會通常由4名專員組成。選舉委員會主席由總督委任，必須由地區法院、高等法院或上訴法院的在職或退休法官擔任，任期可長達5年。第二名專員為選委會的行政總監，他或她亦由總督委任，任期可長達5年。另外兩名當然成員為毛利土地法院首席法官及司法部秘書長。

<sup>76</sup> 詳情請參閱：The Electoral Commission, *Guide to Registration of Political Parties and Party Logos*，網址為 <http://www.elections.org.nz/esyst/PartyRegistration.pdf>。

<sup>77</sup> 根據《1993年選舉法令》，就某個政黨而言，'現時的繳費黨員'指該黨員——

- “(a) 透過申請加入該黨獲得黨籍；及
- “(b) 根據黨規，有責任在下述情況下向政黨繳交黨費——
  - (i) 在成為黨員的時候；
  - (ii) 其後每隔不多於3年時間；及
- “(c) 已根據黨規向政黨繳交在當時作為黨員須繳交的所有黨費。”

<sup>78</sup> 符合登記資格的人必須：

- (a) 年滿18歲或以上；
- (b) 為新西蘭公民或永久居民；及
- (c) 在新西蘭居住已達1年或以上而在此期間並沒有離開該國。

<sup>79</sup> 《1993年選舉法令》第63條。

4.3.5 在每年的4月30日前，各註冊政黨的秘書必須向選舉委員會提供一項法定聲明，表明該政黨有意參選，並有最少500名現時的繳費黨員，而該等黨員均具備登記為選民的資格。然而，註冊政黨無需參選以保留註冊資格。政黨只要繼續符合註冊的法定規定，便可保留註冊資格，而不會被取消註冊資格。

4.3.6 任何註冊或未經註冊的政黨均可向選舉委員會申請註冊一個徽號，以便在大選和補選中列於選票上。註冊徽號的申請必須連同一項法定聲明，表明該政黨所用的徽號不會侵犯任何知識產權，或違反任何已通過的法例。註冊的其他主要準則包括徽號不得“有可能造成混淆或引致選民受誤導”，亦必須並非不雅或令人反感。

4.3.7 選舉委員會須備存一份政黨登記冊，當中列明每個註冊政黨的名稱、簡稱、組成政黨和註冊日期，以及政黨的徽號(如有的話)。該登記冊可供公眾索閱。

## 4.4 政黨的取締

4.4.1 新西蘭並無制定禁制政黨的具體規則。然而，法例亦載有與禁制政治組織有關的條文。

4.4.2 《2002年恐怖主義鎮壓法令》(*Terrorism Suppression Act 2002*)賦權總理可把某個組織指定為恐怖組織，而一經指定，任何與該組織的財產或財務有關的交易均屬違法。招募恐怖主義組織成員或參與恐怖組織可被判處長達14年的監禁刑期。

4.4.3 根據《2002年恐怖主義鎮壓法令》第5條，某種行為的目的如是為推廣某類思想、政治或宗教上的主張並企圖引致某些後果(包括危害人類生命、造成重大經濟損失或對環境造成威脅或對某項基建造成嚴重破壞)，有關的行為會被列為恐怖主義行為。<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> 除非符合某些條件，否則任何抗議、倡議、異見、罷工或閉廠等行為均不包括在恐怖主義行為的定義之內。《2002年恐怖主義鎮壓法令》第5(5)條。

4.4.4 總理在諮詢檢察總長和外交及貿易部部長後，如有充分理由懷疑某組織或團體已干犯恐怖主義行為，或與恐怖組織有聯繫，便可作出暫時指定。該項暫時指定在30天後失效。總理如有合理理由相信某組織是一個恐怖組織或與恐怖組織有聯繫，可作出正式指定。除非獲高等法院提前批准確認或予以撤銷，否則這項正式指定將於3年後失效。<sup>81</sup>

4.4.5 被指定的組織可隨時尋求推翻有關的指定。該組織亦可按正常途徑，就有關的指定決定提出司法覆核，或就有關的指定提起其他司法程序。

## 4.5 規管政黨財政及競選財政的規則

### 對捐贈所作的規管

4.5.1 規管向新西蘭政黨作出捐贈的規例載於《1993年選舉法令》及該法令的一系列修訂內。選舉委員會其中一項職能是確保各政黨符合申報捐贈的規定。

4.5.2 法例容許政黨接受已知人士或匿名來源的捐贈。“人士”的涵義包括單一法團、法人團體及非法人團體。

4.5.3 新西蘭並無禁止政黨接受外國的捐贈<sup>82</sup>，亦沒有就註冊政黨可接受的捐贈金額設定上限。捐贈者向政黨作出的捐贈不享有任何稅項寬免。

4.5.4 根據《1993年選舉法令》，各註冊政黨均須委任一名核數師<sup>83</sup>。每年的4月30日前，各註冊政黨的秘書須向選舉委員會提供一份準確的經審計申報表，列明在前一曆年內，曾向政黨作出一次或多次捐贈而金額合計超過10,000新西蘭元(50,000港元)的每一名人士或團體的名稱及地址。申報表亦須列出每一項超過10,000新西蘭元(50,000港元)的匿名捐贈。未經註冊的政黨則無需提交捐贈申報表。

<sup>81</sup> 《2002年恐怖主義鎮壓法令》第22和23條。

<sup>82</sup> 據選舉委員會表示，許多在外國居住的新西蘭公民和永久性居民均有權投票，並可向政黨作出捐贈。但無論如何，政黨接獲可予披露的外國捐贈的情況不多。

<sup>83</sup> 《1993年選舉法令》第214D(1)條。

4.5.5 即使沒有收到捐贈，註冊政黨亦有法律責任提交申報表及保留紀錄作核實申報表之用。選舉委員會須公開政黨接受捐贈申報表及核數師報告，供公眾索閱。<sup>84</sup>

#### 對競選財政所作的規管

4.5.6 註冊政黨用於大選日前的3個月內宣傳政黨或政黨候選人名單的競選活動開支設有限額。提出一份政黨候選人名單參選的註冊政黨，其競選開支限額為100萬新西蘭元(500萬港元)，另按該政黨委派候選人參選的競逐選區數目調高開支上限，計算方法為每個競逐選區增加20,000新西蘭元(100,000港元)。

4.5.7 有關的限額不包括選區候選人進行個人競選活動所花費的金額、政黨獲分配的廣播時間(請參閱第4.8.7段)，以及交通、調查和民意調查、義務工作及更換損壞或被惡意毀壞的選舉物料的費用。

4.5.8 在宣布政黨名單候選人當選之後的50個工作天內，各註冊政黨的秘書均須向選舉委員會提供一份選舉開支申報表及有關該申報表的核數師報告。該等申報表及核數師報告可供公眾索閱。

4.5.9 除競選廣播外，未經註冊的政黨用於競選活動的開支不設限額，亦無需提交選舉開支申報表。

#### 向政黨提供的資助

4.5.10 政黨可獲公帑資助以履行議會職務。各政黨所得的經費水平取決於該黨在議會所佔的議席數目。<sup>85</sup> 所有議會政黨均可獲得預算撥款，以支付下列費用：

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

<sup>84</sup> 請瀏覽 <http://www.elections.org.nz/elections/esyst/parties.html>。

<sup>85</sup> 有關詳情，請參閱周(上文第 64 號註腳)，第 3 章。

4.5.11 反對黨領袖及其他政黨的領袖和副領袖所得的薪酬，較並無擔任任何職位的議員為高。薪酬水平是以一個名為薪酬管理局的法定機構所制訂的議會薪酬及津貼釐定方法為計算基礎。

4.5.12 各政黨獲免費提供或以折扣價提供選舉廣播時間，同時亦獲提供公帑資助，以支付廣播選舉節目所需的費用。詳情將於第4.8.4至4.8.8段討論。

## 4.6 對選舉候選人的揀選所作的規管

4.6.1 《1993年選舉法令》第71條規定，所有註冊政黨必須以民主程序揀選候選人。<sup>86</sup> 各註冊政黨均有責任遵守這項規定，但遵守與否並非註冊的準則之一。

4.6.2 各註冊政黨用作揀選候選人的規則(以及對該等規則作出的任何修改)必須交給選舉委員會保管，選舉委員會必須把該等規則公開讓公眾查閱。

4.6.3 《新西蘭人權法令》第12(b)條訂明“每名年滿18歲或以上的  
新西蘭公民……均有資格成為眾議院議員。”在 *Peters v. Collinge*<sup>87</sup> 一案中，高等法院認為參與議會選舉屬基本和不可減損的權利。因此，高等法院裁定，如準候選人與政黨簽訂的合約旨在阻止該準候選人在不獲揀選為代表該政黨的候選人的情況下參選議員，是違反公共政策並屬違法。

## 4.7 規管政黨運作的規則

4.7.1 各註冊政黨必須把黨員資格規則(以及對規則作出的任何修改)交給選舉委員會保管，選舉委員會必須把該等規則公開讓公眾查閱。

---

<sup>86</sup> 第71條訂明：

“每一個現時根據本法令的本部分註冊的政黨，須確保在揀選代表該黨參與議會選舉的候選人時，讓下列人士參與——

(a) 該黨中有權或將有權在任何選舉中投票選出該等候選人的現時繳費黨員；或

(b) 獲該黨的現時繳費黨員(直接或間接)選出或揀選的代表；或

(c) 包括本條文(a)及(b)段所指的人士或類別的人士。”

<sup>87</sup> [1993] 2 NZLR 554, HC。

4.7.2 《1993年選舉法令》第71A條規定，各註冊政黨的秘書在每年的4月30日前，須向選舉委員會提供一份法定聲明，該聲明必須——

- (a) 述明該政黨有意在大選中，
  - (i) 提交一份政黨候選人名單；或
  - (ii) 有一名或以上選區候選人代表該政黨或有關連的政黨參選；或
  - (iii) 包括上述兩項的情況；及
- (b) 述明該政黨是否有最少500名符合登記為選民資格的現時的繳費黨員。

## 4.8 其他相關規則

### 議會規則

4.8.1 《眾議院會議常規》<sup>88</sup> 對政黨給予正式確認。某政黨如有一名黨員在前一次大選或其後任何補選中當選，即可獲確認為議會政黨。<sup>89</sup>

4.8.2 在眾議院議席所代表的政黨中，可以有一個或多個並非執政的政黨。最大的非執政黨稱為最大反對黨。最大反對黨的領袖亦獲《眾議院會議常規》確認。<sup>90</sup>

4.8.3 此外，《眾議院會議常規》規定議員發言權的分配及專責委員會的成員組合，須反映政黨在眾議院所佔議席數目。<sup>91</sup>

### 廣播規則

4.8.4 新西蘭就使用廣播媒體以進行與選舉有關的宣傳活動施加廣泛的限制。新西蘭的所有廣播媒體(不論私營抑或國營)，均受《1989年廣播法令》(Broadcasting Act 1989)所規管。

---

<sup>88</sup> 《1999年新西蘭會議常規：眾議院會議常規》，網址為 <http://www.clerk.parliament.govt.nz/publications/StOrders.pdf>。

<sup>89</sup> 《眾議院會議常規》第34(1)條。

<sup>90</sup> 《眾議院會議常規》第36條。

<sup>91</sup> 《眾議院會議常規》第187(1)及103條。

4.8.5 有關廣播競選節目的大部分法律條文載於《1989年廣播法令》第VI部，而《1993年選舉法令》的某些條文亦對選舉廣播有所影響。

4.8.6 《1989年廣播法令》訂明選舉委員會負責為各政黨分配時間和金錢，以供政黨在大選中進行廣播之用。在執行這方面的職能時，選舉委員會將額外加入兩名成員，分別代表執政黨和各反對黨。

4.8.7 選舉委員會提供兩種方法，讓合資格政黨在選舉中使用廣播媒體。首先，選舉委員會把廣播機構免費提供或以折扣價提供的廣播時間分配給各政黨。此外，選舉委員會把議會的撥款分配給各政黨，以便各政黨廣播競選節目(自1990年開始實施分配制度以來，有關的撥款款額均為200萬新西蘭元[1,000萬港元])。

4.8.8 為符合獲得分配撥款的資格，政黨必須在解散議會以舉行大選之前3個月或更早的時間，進行註冊或被視為已提名最少5名在選區參選的候選人。在分配廣播時間和撥款時，選委會必須考慮若干項因素，其中包括政黨在前一次選舉中當選的議員數目、該黨的黨員數目及民意調查評級。<sup>92</sup> 政黨在選舉期間或任何其他時間購買額外的廣播時間均屬違法。<sup>93</sup>

#### 防止轉黨規則

4.8.9 《2001年選舉(誠信)修訂法令》(*Electoral (Integrity) Amendment Act 2001*) 在2001年11月22日開始生效。該法令旨在維持和加強公眾對選舉制度的誠信的信心，並加強維持各政黨按照選民的決定在議會所佔的議席比例。該法令訂明，任何議員如退出其議會政黨或被該政黨開除黨籍，必須辭退其在議會的議席。

4.8.10 議員可被其政黨開除黨籍，唯其所屬政黨的黨團領袖必須就此向眾議院議長遞交一份書面通知，並只可基於一項理由開除有關議員的黨席，就是該名議員的行為已“破壞各政黨在議會所佔的議席比例”。黨團領袖必須給予有關議員21個工作天的通知，表明有意採取此項行動，而開除有關議員黨籍的決定必須獲得該黨最少三分之二的議會議員支持。<sup>94</sup>

<sup>92</sup> 《1989年廣播法令》第75(2)條。

<sup>93</sup> 有關的詳細討論，請參閱 Andrew Geddis, “Reforming New Zealand’s Election Broadcasting Regime,” *Public Law Review*, Vol. 14, 2003, pp. 164-82。

<sup>94</sup> 有關該法令是否有效的討論，請參閱 Philip A Joseph, “Review: Constitutional Law,” *New Zealand Law Review*, 2003, 第 III 部。

---

## 第5章 —— 新加坡

### 5.1 基本資料

5.1.1 在新加坡，國家元首是總統。總統由選舉產生，任期為6年。總統從國會議員（“議員”）中委任總理及其他內閣成員。

5.1.2 新加坡國會屬一院制，大部分議員由全民直選產生。除非提早解散，否則國會任期為5年。議員分為3類：民選議員、非選區議員<sup>95</sup>及官委議員<sup>96</sup>。民選議員可透過單議席選區或團體代表選區選舉產生。<sup>97</sup>

5.1.3 現時的國會由2001年11月3日舉行的大選產生，並由84名民選議員、1名非選區議員及9名官委議員組成。在民選議員當中，82名來自人民行動黨、1名來自工人黨及1名來自新加坡民主聯盟。

5.1.4 新加坡在1965年宣布獨立。憲法的條文原本分載於3份不同的文件內。政府在1979年發表憲法的重印本，並把所有憲法的條文納入一份綜合文件內。

---

<sup>95</sup> 設立非選區議員的目的是確保國會內有一些非執政黨的政黨代表。法例規定委任3名(或最多6名)非選區議員。每有一名反對黨候選人在大選中當選，非選區議員的數目便會減少一名。

<sup>96</sup> 設立官委議員的目的是反映獨立和不帶有政黨立場的意見。此類議員由總統按國會特別專責委員會的建議委任，任期為兩年半。

<sup>97</sup> 有關詳情，請參閱周柏均，《若干海外國家的政府體制：新加坡》，香港：立法會秘書處，2004年。網址為：<http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/sec/library/990rp03.pdf>。

## 5.2 規管架構

5.2.1 《新加坡憲法》訂明所有公民享有結社權利，但容許國會為了保安、公共秩序或道德理由，施加“其認為需要或合宜”的限制。任何與勞工或教育有關的法例亦可對結社權利施加限制。<sup>98</sup>

5.2.2 新加坡並無規管政黨的特定法例。政黨在各方面的事宜由多項法例規管，其中包括《社團法令》(Societies Act)、相關的選舉法<sup>99</sup>、政治捐贈法及廣播法。新加坡與此項研究所探討的其他3個司法管轄區不同，並無確認《公民權利和政治權利國際公約》。

## 5.3 註冊規定

5.3.1 在新加坡，《社團法令》旨在規管社團的註冊事宜。該國於1889年首次實施社團註冊規定，並對社團作出規管。有關法例原先針對秘密社團。<sup>100</sup> 在1966年，《社團法令》經修訂後制定為新的《社團法令》(即現時的《社團法令》)，以處理政治性組織的註冊事宜。

5.3.2 根據《社團法令》，'社團'包括大部分會社、公司、10人或更多人的合夥或組織。《社團法令》訂明，“每個未經註冊的社團均視作非法社團。”<sup>101</sup> 如屬非法社團的籌辦人和成員，可處監禁及罰款。

5.3.3 《社團法令》採用了'政治性協會'一詞，該詞所指的包括總統藉命令宣布為政治性協會的任何社團。《社團法令》沒有訂明'政治性協會'及'政黨'的定義。根據《國會選舉法令》的定義，政黨指根據《社團法令》註冊的政黨。

---

<sup>98</sup> 《新加坡憲法》第14(1)(c)、14(2)(c)及14(3)條。

<sup>99</sup> 規管總統和國會選舉的主要法例為(1)《新加坡共和國憲法》；(2)《總統選舉法令》(Presidential Elections Act)；(3)《國會選舉法令》(Parliamentary Elections Act)；及(4)《2001年政治捐贈法令》(Political Donations Acts 2001)。

<sup>100</sup> 請參閱 Andrew Phang Boon Leong, *The Development of Singapore Law*, Singapore: Butterworths, 1990, Chapter 4 (III)。

<sup>101</sup> 《社團法令》第14(1)條。

5.3.4 《社團法令》由隸屬於內政部的社團註冊官(由部長委任)負責執行。社團註冊官如認為“某社團可能以損害新加坡的公眾安寧、福祉或良好秩序為目的”，或“該社團的註冊會有損國家利益”，則可拒絕為該社團註冊。<sup>102</sup>

5.3.5 社團註冊官如信納某政治性協會的規則並無訂明只限新加坡公民加入為該協會的成員，或該協會與新加坡以外任何社團註冊官認為有損國家利益的組織有從屬關係或有聯繫，亦可拒絕為該政治性協會註冊。<sup>103</sup>

5.3.6 任何人如因社團註冊官拒絕其註冊申請的決定而感到受屈，可以在30天內向部長提出上訴，而部長的決定為最終決定。<sup>104</sup>

## 5.4 政黨的取締

5.4.1 根據《社團法令》第24條，如某政治性協會的規則並無訂明只限新加坡公民加入為該協會的成員，或該協會與任何社團註冊官認為有損國家利益的海外組織有從屬關係或有聯繫，而部長又認為該政治性協會並無採取適當行動糾正該等情況，便可下令解散該協會。<sup>105</sup>

5.4.2 《國內安全法令》(*Internal Security Act*)第5條<sup>106</sup>訂明，任何人民協會(不論有否註冊為法團)的成員或附從者，如被組織或訓練或裝備，以便藉使用或展示武力以宣揚任何政治或其他目標，或被組織或訓練或裝備，而組織或訓練或裝備的方式，會引起他人合理地恐怕他們是為此目的而被組織或訓練或裝備的，則該協會的任何成員或附從者即屬犯罪，一經定罪，可處罰款不超過2,000坡元(9,200港元)，及／或監禁不超過1年。

---

<sup>102</sup> 《社團法令》第4(2)(b)及(d)條。

<sup>103</sup> 《社團法令》第4(2)(e)條。

<sup>104</sup> 《社團法令》第4(4)條。根據內務部提供的資料，過去10年並無拒絕為政治性社團註冊的個案。

<sup>105</sup> 根據內務部提供的資料，部長過去10年並無下令解散任何政治性社團。

<sup>106</sup> 《國內安全法令》原先是一項馬來西亞法例。該法令在新加坡宣布獨立後繼續有效。

5.4.3 《國內安全法令》亦訂明，任何人士如參與控制或管理如第5.4.2段所述之協會，或參與將該協會的成員或附從者加以組織或訓練，即屬違法，一經定罪，可處罰款不超過10,000坡元(46,000港元)，及／或監禁不超過5年。

## 5.5 規管政黨財政及競選財政的規則

### 對捐贈所作的規管

5.5.1 《2000年政治捐贈法令》(Political Donations Act 2000)旨在防止外國組織透過向政治性協會<sup>107</sup>，以及國會或總統選舉候選人作出捐贈，干預當地的政治。《2000年政治捐贈法令》由政治捐贈註冊處負責執行，該法令禁止政黨及候選人接受並非許可捐贈者的人士或團體所作的捐贈。

5.5.2 《2000年政治捐贈法令》訂明：

- (a) 許可捐贈者必須是21歲或以上的新加坡公民；
- (b) 許可捐贈者必須是由新加坡控制並完全或主要在新加坡經營業務的公司；或
- (c) 就一名候選人而言，許可捐贈者必須是該名候選人在選舉中代表參選的政黨。

5.5.3 並非來自許可捐贈者的捐贈是視為不許可的捐贈。《2000年政治捐贈法令》容許政黨在該黨的任何財政年度內，接受少於5,000坡元(23,000港元)的匿名捐贈。向政黨提供的捐贈不獲任何稅項寬免。

5.5.4 政黨必須在每個財政年度完結後的31天內，向政治捐贈登記處提交周年捐贈報告。捐贈報告須載述在有關財政年度內每項款額為10,000坡元(46,000港元)或以上的捐贈的詳情，以及多項來源相同而款額合共10,000坡元(46,000港元)或以上的捐贈的詳情。該等捐贈報告不會公開讓公眾查閱。

<sup>107</sup> 根據《2000年政治捐贈法令》，'政治性協會'指——

- “(a) 任何政黨或組織，而該政黨或組織的宗旨或活動之一，是促使或促致該政黨或組織支持的某名候選人或某些候選人當選國會議員或總統；或
- (b) 任何組織(並非任何組織的分部)，而該組織的目的或活動完全或主要與新加坡的政治有關，而該組織又由部長藉憲報刊登的命令，宣布為本法令所指的政治性協會。”

---

---

### 對競選財政所作的規管

5.5.5 在新加坡，參加國會選舉的政黨所招致的競選開支不設上限。然而，國會選舉及總統選舉的候選人本身招致或代表他們招致的競選開支則設有上限。

### 向政黨提供的資助

5.5.6 新加坡並無就政黨進行的競選活動或履行的國會職責提供任何公共資助。有關政黨政治廣播的事宜會在第5.8.2至5.8.4段討論。

## **5.6 對選舉候選人的揀選所作的規管**

5.6.1 新加坡並無規管政黨如何揀選黨員參選。

5.6.2 然而，新加坡限制政黨黨員參選總統選舉。《新加坡憲法》第19(2)(f)條規定，總統候選人“在其獲提名參選當天，不得為任何政黨的黨員。”

## **5.7 規管政黨運作的規則**

5.7.1 正如上文第5.35段所述，政黨黨員必須為新加坡公民，而政黨亦不得與新加坡以外任何被視為有損國家利益的組織有從屬關係或有聯繫。

5.7.2 根據《社團法令》，政黨必須在每個財政年度完結後的31天內，向社團註冊官提交周年報表及帳目報表。該等報表不會公開讓公眾查閱。<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> 《社團規例》(根據《社團法令》訂立的規例)第7條。

---

## 5.8 其他相關規則

### 國會規則

5.8.1 《新加坡憲法》訂明，“國會可為規管和有條理地進行本身的議事程序，以及為處理各項事務而不時制定、修改及廢除《會議常規》。”《會議常規》中只有少量條文與政黨有關。特別一提的是，在組成各個專責委員會時，必須“盡可能確保委員會的成員組合反映執政黨與反對黨在國會所佔議席的均衡比例。”<sup>109</sup>

### 廣播規則

5.8.2 在新加坡，媒體發展局在國會選舉之前，透過當地的廣播機構提供電台和電視免費的廣播時間，供政黨作出政治廣播。<sup>110</sup>

5.8.3 至於是否有資格獲編配廣播時間，則取決於以認可政黨標誌<sup>111</sup>註冊的政黨派出參選之候選人數目。獨立候選人及派出少於6名候選人參選的政黨均不符合獲編配廣播時間的資格。

5.8.4 總括而言，新加坡訂有規則，對編配的廣播時間、廣播內容、發言者、稿辭、譯文及廣播次序等方面作出規管。該等規則載於《電視節目守則》內，該守則是媒體發展局發出的實務守則<sup>112</sup>。

---

<sup>109</sup> 《會議常規》第96(1)(b)條。

<sup>110</sup> 選舉部門提供的資料。

<sup>111</sup> 社團註冊官批准註冊政黨使用的標誌。

<sup>112</sup> 該守則是根據《廣播法令》發出的。

## 互聯網規則

5.8.5 根據《新加坡廣播管理局(類別牌照)公告》<sup>113</sup> (*Singapore Broadcasting Authority (Class Licence) Notification*), 任何在新加坡註冊並在萬維網上提供任何內容的政黨, 必須向媒體發展局註冊。獲發牌照的政黨須遵守《互聯網守則》(*Internet Code of Practice*)<sup>114</sup>。根據《廣播法令》, 媒體發展局有權向違反《互聯網守則》的持牌人實施制裁, 包括罰款。

5.8.6 在選舉期間, 註冊政黨的網站必須按照《2001年國會選舉(修訂第2號)法令》(*Parliamentary Elections (Amendment No. 2) Act 2001*)及《2001年國會選舉(選舉廣告)規例》(*Parliamentary Elections (Election Advertising) Regulations 2001*)的規定, 遵守互聯網競選規則。政黨可在網站發布政黨海報及宣言、候選人的資料簡介、政黨活動、政黨對某些事宜的立場, 以及一些溫和的閒談和討論內容。政黨不得在互聯網上發布任何其他競選資料, 例如選舉調查和票站調查的資料, 以及提述政治商品及其他籌款活動的宣布或公告。

## 規管電影的規則

5.8.7 《電影法令》(*Film Act*)在1998年作出修訂, 把政黨政治電影的進口、製作、發行和展示定為罪行。<sup>115</sup> 根據該法令, 政黨政治電影指:

- “(a) 新加坡任何政黨、宗旨完全或主要關乎新加坡政治的任何團體, 或該政黨或該團體的分支機構製作的廣告, 或代表該政黨、該團體, 或該政黨或該團體的分支機構製作的廣告; 或
- (b) 任何人為求在新加坡達致任何政治目的而製作的電影。”

---

<sup>113</sup> 類別牌照計劃在1996年推行。有關該公告的內容, 請瀏覽 [http://www.mda.gov.sg/medium/internet/i\\_classlicence.html](http://www.mda.gov.sg/medium/internet/i_classlicence.html)。

<sup>114</sup> 關於守則的內容, 請瀏覽 [http://www.mda.gov.sg/medium/internet/i\\_codenpractice.html](http://www.mda.gov.sg/medium/internet/i_codenpractice.html)。

<sup>115</sup> 《電影法令》第33條。

---

---

### 與其他組織的聯繫

5.8.8 法例禁止部分組織從事與政黨有關的事務。《國家社會服務局法令》(*National Council of Social Service Act*)第11(2)條訂明，國家社會服務局不得從事任何涉及“政黨政治爭議”的事務。任何政治性協會的成員不可獲委任為公務委員會的委員。<sup>116</sup>

5.8.9 若某宗教團體或機構的成員在傳揚或奉行任何宗教信念時進行某些活動，以宣揚某政治目標，或某政黨的政治目標，當局或會根據《維護宗教和諧法令》(*Maintenance of Religious Harmony Act*)發出限制令。<sup>117</sup> 註冊工會不得利用經費，向任何政黨作出捐獻或為任何政治目的作出捐獻。<sup>118</sup>

### 防止轉黨規則

5.8.10 《新加坡憲法》第46(20)條訂明，國會議員“如不再是他參選時所代表的政黨的黨員，或被該政黨開除黨籍，或退出該政黨”，必須辭去議員一職。

---

<sup>116</sup> 《新加坡憲法》第106(2)條。

<sup>117</sup> 《維護宗教和諧法令》第8(1)條。

<sup>118</sup> 《工會法令》(*Trade Unions Act*)第49(1)(a)條。

---

## 第6章 —— 分析

6.1.1 表1至8(第48至55頁)概述此項研究探討的4個地方及香港特別行政區(“香港特區”)規管政黨的制度的各個特點。下文會分析在一些重要事項上可供香港特區參考的地方。

### 規管架構的形式

6.1.2 在此項研究探討的4個地方中，規管政黨的形式頗為不同。德國的政黨由一系列範圍廣泛的法律條文規管，包括憲法、聯邦憲法法院的裁決、一項特定的政黨法，以及選舉法的相關條文。《政黨法》規管政黨的職能和內部組織，以及向政黨提供的捐贈及資助。

6.1.3 長久以來，英國的政黨一直受一般法律的規管。《2000年政黨、選舉及全民投票法令》的制定提供了一個周詳的規管制度，以管制政黨在註冊、捐贈及開支等方面的事宜。

6.1.4 新西蘭並沒有就政黨另行制定法例。該國主要以選舉法規管政黨在註冊、捐贈及競選開支方面的事宜。

6.1.5 新加坡亦沒有就政黨另行制定特定法例，但當地的政黨須受一系列範圍廣泛的法律條文規管。政黨在各方面的事宜由多項法例規管，其中包括《社團法令》、選舉法的相關條文、政治捐贈法及廣播法。

6.1.6 香港特區只有少量與政黨有關的法例條文。結社自由在《香港特區基本法》第二十七及三十九條中予以明確保證。<sup>119</sup>《香港特區基本法》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及香港特區的政治性組織與外國的政治性組織建立聯繫。<sup>120</sup>政黨的法律定義在一項選舉法(《行政長官選舉條例》)中訂明。<sup>121</sup>

#### 註冊規定

6.1.7 在德國、英國及新西蘭，成立政黨是無須特別註冊。然而，此3個地方的政黨須向指定的選舉主管當局註冊，才有資格派出黨員參加某些選舉。

6.1.8 在德國，“政黨”一詞的定義在憲法及《政黨法》中清楚訂明。英國及新西蘭則無界定政黨的法定定義。一般而言，任何政黨如要在此3個地方申請註冊，須提供政黨的名稱及黨章，並提供有正式領導層的證明及有關政黨黨員的資料。

6.1.9 在新加坡，要成立政治性協會，便須根據《社團法令》註冊。政黨必須只限新加坡公民加入為黨員，而且不得與新加坡以外任何社團註冊官認為有損國家利益的組織有從屬關係或有聯繫。

---

<sup>119</sup> 第二十七條訂明，香港居民“享有……結社的自由……”。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>120</sup> 香港特區基本法第二十三條訂明，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>121</sup> 根據該條例，政黨指：

- “(a) 宣稱是政黨的政治性團體或組織(不論是在香港或其他地方運作者)；或
- (b) 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團體或組織，而候選人所參加的選舉須是選出立法會的議員或任何區議會的議員的選舉。”

6.1.10 在香港特區，各大政黨大多根據《公司條例》註冊為公司。此外，5個根據《社團條例》<sup>122</sup> 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。<sup>123</sup> 《社團條例》並無界定何謂“政黨”。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。

6.1.11 根據《社團條例》第5A(3)(b)條，如某社團是政治性團體，並與外國政治性組織或台灣政治性組織有聯繫，社團事務主任在諮詢保安局局長後，可拒絕為該社團註冊。

6.1.12 香港特區最近通過了一項規例<sup>124</sup>，該規例容許訂明團體向選舉管理委員會登記其擬在選票上印上的名稱及標誌。訂明團體指訂明政治性團體<sup>125</sup> 或非訂明政治性團體。

### 政黨的取締

6.1.13 在此項研究探討的地方中，只有德國制定了特定法律條文處理禁制政黨的事宜。在德國，憲法賦權聯邦憲法法院根據某政黨是否旨在阻礙或廢除民主制度，就該政黨是否合憲的問題作出裁決。

---

<sup>122</sup> 社團條例前身是在 1897 年制定的《三合會及不法社團條例》，該條例只針對三合會。現時的《社團條例》於 1949 年制定，以規管在香港成立的社團。該條例就社團的註冊、禁止某些社團的運作，以及與此有關的事宜，訂定條文。有關《社團條例》發展的詳細資料，請參閱：立法會秘書處法律事務部，“《社團條例》的背景資料”，2003 年 7 月 30 日，網址為：<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/bc/bc55/papers/bc55-113-c.pdf>。

<sup>123</sup> 香港特區政府就涂謹申議員於 2002 年 12 月 4 日提出的問題作出的回應，第 6 頁，請瀏覽 <http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ajls/papers/ajlsse0107cb2-839-1c.pdf>。

<sup>124</sup> 《選票上關於候選人的詳情(立法會)規例》(第 2 部除外)於 2004 年 2 月 6 日生效。規例第 2 部將於 2004 年 7 月 2 日生效。

<sup>125</sup> 訂明政治性組織指在香港運作的團體或組織，而該團體或組織屬政黨、宣稱是政黨，或首要功能或主要宗旨是為參加選出議員的選舉的候選人宣傳或作準備。

6.1.14 在英國及新西蘭，並無任何規則專門用以禁制政黨。然而，一些法律條文與禁制政治性組織的事宜有關。該等條文主要關乎公共秩序及恐怖主義。在該等地方，恐怖主義的定義範圍廣泛，足以涵蓋當地政治性組織為推展政治或思想上的主張而進行的恐怖主義行為。

6.1.15 根據新加坡的《社團法令》，如某政治性協會與任何被視為有損國家利益的海外組織有從屬關係或有聯繫，又未能根據社團註冊官的指示終止該關係或聯繫，則部長可下令解散該政治性協會。

6.1.16 在香港特區，並無任何規則專門用以禁制政黨。然而，根據現行法律，政府可以以國家安全為由禁制任何社團及公司。<sup>126</sup>

6.1.17 根據香港特區的《社團條例》，如：

- (a) 社團事務主任合理地相信禁止任何社團的運作，是維護國家安全或公共安全、公共秩序或保護他人的權利和自由所需要者；或
- (b) 該社團是政治性團體，並與海外政治性組織或台灣政治性組織有聯繫，

社團事務主任可建議保安局局長作出命令，禁止該社團運作。<sup>127</sup>

6.1.18 就禁止某社團運作而言，《社團條例》為有關社團提供了在禁止令作出之前作出陳詞或書面申述的機會。<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> 在 2002 年 2 月 26 日，特區政府向立法會提交《國家安全(立法條文)條例草案》，實施特區基本法第二十三條。根據條例草案，保安局局長獲賦權如合理地認為為國家安全利益的目的，取締某本地組織是必要的，則可藉命令取締該組織。該條例草案於 2003 年 9 月 5 日被撤回。有關詳情，請參閱《國家安全(立法條文)條例草案》委員會報告，立法會 CB(2)2646/02-03 號文件，網址為 <http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/hc/papers/hc0627cb2-2646c.pdf>。

<sup>127</sup> 《社團條例》第 8(1)條。

<sup>128</sup> 《社團條例》第 8(3)條。

6.1.19 在特別行政區，行政長官會同行政會議可向公司註冊處處長發出命令，將公司名稱自公司登記冊中剔除。行政長官會同行政會議如信納任何組成及註冊的公司，假若是《*社團條例*》所適用的社團，其註冊或註冊豁免可能早已被取消，或是保安局局長本可根據該條例第8條禁止其運作或繼續運作者，則可發出命令。<sup>129</sup>

6.1.20 香港特區的《*公安條例*》第5條禁止成立半軍事組織，並具有與英國及新加坡有關條文相若的效力。

### 規管政黨財政及競選財政的規則

#### *捐贈*

6.1.21 此項研究探討的所有地方均有周詳的法律條文規管向政黨作出的捐贈。在英國及新加坡，有關法例界定了何謂許可捐贈者。在德國，法例禁止某些類別的捐贈。新西蘭在這方面的限制相對較少，因為當地的政黨可接受任何人士或任何機構的捐贈，包括匿名來源的捐贈。

6.1.22 在此項研究探討的所有地方中，向政黨捐贈的款額均不設上限。然而，英國及新加坡不准政黨接受海外捐贈。在德國，外國人可向政黨捐贈，但款額設有上限。

6.1.23 香港特區並無法例條文規管向政黨作出的捐贈。

#### *競選財政*

6.1.24 在此項研究探討的4個地方及香港特區中，只有英國及新西蘭就政黨的競選開支設定上限。

#### *向政黨提供的資助*

6.1.25 在德國，《*政黨法*》就政黨所得的公共資助作出規定，而資助水平則根據所得選票的數目、政黨黨員人數及私人捐獻而釐定。按照傳統，英國主要向國會中的反對黨提供公共資助。近年，該國一直討論如何擴大資助政黨的範圍。

---

<sup>129</sup> 《*公司條例*》第360C條。有關詳情，請參閱：“《*社團條例*》的背景資料”，（上文第122號註腳），第E部份。

6.1.26 新西蘭提供公共資助，補助政黨執行其議會職務。新加坡及香港特區則沒有為政黨進行的競選活動或執行的議會工作提供任何資助。<sup>130</sup>

#### 對選舉候選人的揀選所作的規管

6.1.27 在德國及新西蘭，法例規定政黨須按照民主的程序揀選黨員參加選舉。英國制定了法令，讓各政黨可以按本身的意願採取積極措施，減少當選為政黨候選人的男女黨員人數不均的現象。

6.1.28 新加坡及香港特區並無規定政黨如何揀選黨員參加選舉。然而，新加坡對總統選舉的候選人施加了一項限制，就是候選人不得是任何政黨的黨員。在香港特區，《行政長官選舉條例》第31(1)條訂明，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黨員；及(b)承諾他或她如獲任命為行政長官，不會成為任何政黨的黨員，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。

#### 廣播規則

6.1.29 此項研究探討的所有地方就使用媒體廣播政治廣告的事宜施加了許多限制。然而，所有地方在選舉期間均有向政黨提供電台及電視免費的廣播時間。在德國，政黨在選舉期間會獲得免費的廣播時間。此外，法例規定私營電視台必須以折扣價，向所有政黨提供適當的廣播時間。

6.1.30 在英國，公營廣播機構(按照慣例)及某些商營廣播機構(按照法律規定)在選舉期間及在政治日程表的重要日子，均會為合資格的政黨提供免費的廣播時間。

---

<sup>130</sup> 香港特區已為在立法會選舉中參選的候選人實施資助計劃。該計劃的實施程序詳情，已在《選舉管理委員會(立法會選舉資助)(申請及支付程序)規例》中訂明。該規例將於2004年7月15日生效。

6.1.31 新西蘭訂有法律條文，規定為註冊政黨分配時間和金錢，供政黨在大選中作廣播之用。就新加坡而言，在國會選舉之前，符合資格的政黨可獲免費或帶有折扣的電台和電視廣播時間。

6.1.32 在香港特區，商營廣播機構(包括電視台及電台的營辦商)一般不准接受政治性質的廣告。<sup>131</sup> 香港特區沒有為政黨提供時間或金錢，供政黨在選舉中作廣播之用。

---

<sup>131</sup> 《廣播條例》附表 4 第 12 條，以及附表 5 至 7。根據《電台業務守則 — 廣告標準》，除非得到廣管局事先批准，否則不得播放有政治色彩的廣告。

---

表1 —— 規管架構的形式

地方	規管架構	政黨的定義
德國	《德意志聯邦共和國基本法》、聯邦憲法法院的裁決、《政黨法》、《聯邦選舉法》及國際人權法。	根據《政黨法》的定義，政黨所指的是： “長期或持久影響聯邦或州層面政治意志的形成，並致力加入德國聯邦議院或地區議會(州議會)，成為人民代表的公民協會，但該協會必須在本身的一般情況，以及與其相關的各方面，特別在組織規模和實力、成員數目和公眾形象等方面，充分保證其宗旨的真確性。只有自然人才可成為政黨黨員。”
聯合王國	《2000年政黨、選舉及全民投票法令》及國際人權法。	沒有定義。
新西蘭	《1993年選舉法令》及國際人權法。	沒有定義。
新加坡	《新加坡憲法》、《社團法令》、《國會選舉法令》及《2000年政治捐贈法令》。	根據《國會選舉法令》的定義，政黨指根據《社團法令》註冊的政黨。
香港特區	基本上不受規管。	根據《行政長官選舉條例》，政黨指： “(a) 宣稱是政黨的政治性團體或組織(不論是在香港或其他地方運作者)；或 (b) 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團體或組織，而候選人所參加的選舉須是選出立法會的議員或任何區議會的議員的選舉。”

表2 —— 註冊規定

地方	成立政黨是否須註冊	參加選舉是否須註冊	主要的註冊要求
德國	無特別註冊要求。	須根據聯邦或地方選舉法的有關規定註冊參與選舉。	(a) 政黨的名稱； (b) 黨章； (c) 黨綱；及 (d) 有正式領導層的證明。
聯合王國	無特別註冊要求。	須根據《2000年政黨、選舉及全民投票法令》註冊參與選舉。	(a) 政黨的名稱； (b) 最少兩名政黨幹事； (c) 黨章；及 (d) 顯示政黨會如何遵守有關財政規定的財政計劃。
新西蘭	無特別註冊要求。	須根據《1993年選舉法令》註冊參與選舉。	(a) 政黨的名稱； (b) 政黨的核數師；及 (c) 現時最少有500名繳費黨員。
新加坡	必須註冊。如要成立政治性協會，必須根據《社團法令》註冊。	無須註冊。	(a) 社團的名稱； (b) 社團的規則，當中必須訂明只限新加坡公民加入為該社團的成員；及 (c) 與任何外國組織沒有從屬關係。
香港特區	無特別註冊要求。	無須註冊。	不適用。

表3 —— 政黨的取締

地方	有關規則	規定
德國	《德意志聯邦共和國基本法》	聯邦憲法法院有權根據某政黨是否旨在阻礙或廢除民主制度，就該政黨是否合憲的問題作出決定。
聯合王國*	(a) 《1936年公安法令》	(a) 禁止成立半軍事組織。
	(b) 《2000年恐怖主義法令》	(b) 國務大臣有權取締他或她相信正“從事”恐怖主義活動的恐怖組織。
新西蘭*	《2002年恐怖主義鎮壓法令》	總理有權把某個實體指定為恐怖實體，而一經指定，任何與該實體的財產或財務有關的交易均屬違法。
新加坡*	(a) 《社團法令》	(a) 如某政治性協會與任何被視為有損國家利益的海外組織有從屬關係或有聯繫，又未能根據社團註冊官的指示終止該從屬關係或聯繫，則部長可下令解散該政治性協會。
	(b) 《國內安全法令》	(b) 禁止成立半軍事組織。
香港特區*	(a) 《社團條例》	(a) 如 —— (i) 社團事務主任合理地相信禁止任何社團的運作，是維護國家安全或公共安全、公共秩序或保護他人的權利和自由所需要者；或 (ii) 該社團是政治性團體，並與外國政治性組織或台灣政治性組織有聯繫，  社團事務主任可建議保安局局長作出命令，禁止該社團運作。
	(b) 《公安條例》	(b) 禁止成立半軍事組織。

\* 在這些地方，並無任何規則專門用以禁制政黨。

表4 —— 對捐贈所作的規管

地方	有關規則	收受捐贈				提交報告的規定
		許可捐贈者	海外捐贈	捐贈上限	匿名捐贈	
德國	《政黨法》	准許接受個人及公司提供的捐贈，但不可接受政治基金會、議會團體及慈善機構的捐贈。	外國人最多可捐贈1,000馬克(4,900港元)。	沒有。	不准接受超過1,000馬克(4,900港元)的捐贈。	政黨每年須向聯邦議院議長提交帳目報表。所有20,000馬克(98,000港元)或以上的捐贈必須申報，並列明捐贈者的姓名及地址。
聯合王國	《2000年政黨、選舉及全民投票法令》	根據《2000年政黨、選舉及全民投票法令》的定義，許可捐贈者包括登記選民、註冊政黨，以及在當地註冊的公司、工會及建屋合作社。	不准接受。	沒有。	不准接受。	政黨須向選舉委員會提交季度報告，列出政黨總部接受的每項超過5,000英鎊(70,500港元)的捐贈，以及政黨分部接受的每項超過1,000英鎊(14,100港元)的捐贈。 在大選期間，參選的政黨必須每周申報每項超過5,000英鎊(70,500港元)的捐贈。
新西蘭	《1993年選舉法令》	准許接受任何人或任何機構的捐贈，包括匿名捐贈。	准許接受。	沒有。	准許接受。	政黨每年須向選舉委員會提交經審計的申報表，列明曾向政黨作出一次或多次捐贈而金額合計超過10,000新西蘭元(50,000港元)的捐贈者的名稱及地址。申報表亦須列出每項超過10,000新西蘭元(50,000港元)的匿名捐贈。
新加坡	《2000年政治捐贈法令》	根據《2000年政治捐贈法令》的定義，許可捐贈者包括新加坡公民、由新加坡控制的公司，以及政黨。	不准接受。	沒有。	准許接受少於5,000坡元(23,000港元)的捐贈。	政黨須向政治捐贈登記處提交周年捐贈報告，當中列明每項款額為10,000坡元(46,000港元)或以上的捐贈的詳情，以及多項來源相同而款項合共10,000坡元(46,000港元)或以上的捐贈的詳情。
香港特區	沒有	不適用。	不適用。	不適用。	不適用。	不適用。

表5 —— 對政黨競選財政所作的規管

地方	有否對政黨競選財政施加限制	政黨競選開支上限	提交報告的規定
德國	沒有。	不適用。	不適用。
聯合王國	有，只適用於註冊政黨。	就大選而言，在一段為期365天並於投票日結束的時期內，開支上限如以選區計算，每個有競逐的選區的款額上限為30,000英鎊(423,000港元)；如以地域計算，英格蘭、蘇格蘭及威爾士各地的款額上限分別為810,000英鎊(11,400,000港元)、120,000英鎊(1,700,000港元)及60,000英鎊(846,000港元)。政黨在有關時期的開支上限，以上述兩種方法計算的款額中較高者為準。	若開支為250,000英鎊(3,525,000港元)或以下，則須在選舉後的3個月內向選舉委員會提交申報書；若開支超過250,000英鎊(3,525,000港元)，則須在選舉後的6個月內提交申報書。
新西蘭	有，只適用於註冊政黨。	就提出一份政黨候選人名單參選的政黨而言，競選開支上限為100萬新西蘭元(500萬港元)，另按該政黨委派候選人參選競逐選區數目調高開支上限，計算方法為每個競逐選區增加20,000新西蘭元(100,000港元)。	在宣布當選之後的50天內，政黨須向選舉委員會提供選舉開支申報表及核數師報告。
新加坡	沒有。	不適用。	不適用。
香港特區	沒有。	不適用。	不適用。

表6 —— 向政黨提供的資助

地方	公共資助	主要規定*
德國	有。	(a) 國家向各政黨提供的資助根據所得選票數目、政黨黨員人數及私人捐獻而釐定； (b) 議會政黨組合及由主要政黨管理的研究基金會亦可獲得公共資助；及 (c) 個人向政黨作出的小額政治捐贈及繳交的黨費，均可獲得扣稅。
聯合王國	有。	(a) 向國會的各個反對黨提供資助； (b) 最大反對黨領袖可支取額外薪酬；及 (c) 為有兩名或更多黨員擔任國會議員的政黨設立政策發展補助計劃。
新西蘭	有。	(a) 提供公共資助，補助政黨執行其議會職務；及 (b) 最大反對黨及其他政黨的領袖可支取額外薪酬。
新加坡	沒有。	不適用。
香港特區	沒有。 **	不適用。

\* 有關公營廣播機構提供的支援載於表8。

\*\* 香港特區已為在立法會選舉中參選的候選人實施資助計劃。該計劃的實施程序詳情，已在《選舉管理委員會(立法會選舉資助)(申請及支付程序)規例》中訂明。該規例將於2004年7月15日生效。

表7 —— 對選舉候選人的揀選所作的規管

地方	詳情	有關規則
德國	政黨候選人須透過黨員大會、特別黨代表大會或一般黨代表大會產生。在所有情況下，所有候選人及代表必須以不記名投票的方式選出。	《政黨法》及《聯邦選舉法》。
聯合王國	政黨可按本身意願採取積極措施，減少當選為政黨候選人的男女黨員人數不均的現象。	《性別歧視(選舉候選人)法令》。
新西蘭	註冊政黨必須以民主程序揀選候選人。	《1993年選舉法令》。
新加坡	沒有規管。	不適用。
香港特區	沒有規管。	不適用。

表8 —— 廣播規則

地方	向政黨提供選舉 廣播支援	規定
德國	有。	(a) 公營廣播機構在競選期間提供免費的電台及電視廣播時間；及 (b) 法例規定私營電視台必須以折扣價提供適當的廣播時間。
聯合王國	有。	(a) 公營廣播機構在競選期間提供免費的電台及電視廣播時間；及 (b) 法例規定某些商營廣播機構在競選期間提供免費的廣播時間。
新西蘭	有。	(a) 在競選期間免費或以折扣價提供廣播時間；及 (b) 向註冊政黨提供金錢，以資助政黨廣播選舉節目。
新加坡	有。	在國會選舉之前提供免費的電台及電視廣播時間。
香港特區	沒有。	不適用。

---

---

## 參考資料

### 書籍及文章

1. Austin, Reginald. & Tjernström, Maja. eds., *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm: IDEA, 2003.
2. Brazier, Rodney. *Constitutional Practice: the Foundations of British Government: The Foundations of British Government*, 3<sup>rd</sup> ed., Oxford: Oxford University Press, 1999.
3. Busby, Nicole. "Sex Equality in Political Candidature: Supply and Demand Factors and the Role of the Law," *The Modern Law Review*, Vol. 66, 2003, pp. 245-60.
4. Camerson, Iain. *National Security and the European Convention on Human Rights*, the Hague: Kluwer Law International, 2000.
5. Clayton, Richard. & Tomlinson, Hugh. *The Law of Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
6. Davis, Howard. *Human Rights and Civil Liberties*, Devon, UK: Willan Publishing, 2003.
7. Davis, Howard. *Political Freedom: Associations, Political Purposes and the Law*, London: Continuum, 2000.
8. Foster, Nigel. & Sule, Satish. *German Legal System and Laws*, 3<sup>rd</sup> ed., Oxford: Oxford University Press, 2002.
9. Geddis, Andrew. "Reforming New Zealand's Election Broadcasting Regime," *Public Law Review*, Vol. 14, 2003, pp. 164-82.
10. Ipsen, Jörn. "Political Parties and Constitutional Institutions," in Christian Starck, ed., *Studies in German Constitutionalism*, Baden-Baden: Nomos Verl., 1995, pp. 195-243.
11. Joseph, Philip A. "Review: Constitutional Law," *New Zealand Law Review*, 2003, pp. 449-73.
12. Joseph, Philip A. *Constitutional and Administrative Law in New Zealand*, 2<sup>nd</sup> ed., New Zealand: Bookers, 2001.

- 
13. Koçak, Mustafa. & Örucü, Esin. "Dissolution of Political Parties in the Name of Democracy: Cases from Turkey and the European Court of Human Rights," *European Public Law*, Vol. 9(3), 2003, pp. 399-423.
  14. Kommers, Donald P. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 2<sup>nd</sup> ed., Durham: Duke University Press, 1997.
  15. Lei, Feilong. *Zhengdang yu Zhengdang Zhidu zhi Yanjiu (The Study of Political Parties and the Structure of Political Parties)*, Taipei: Weibo Chubanshe, 2002.
  16. Leong, Andrew Phang Boon. *The Development of Singapore Law*, Singapore: Butterworths, 1990.
  17. Li-ann, Thio. "The Right to Political Participation in Singapore: Tailor-making a Westminster-modelled Constitution to Fit the Imperatives of 'Asian' Democracy," *Singapore Journal of International & Comparative Law*, Vol. 6, 2002, pp. 181-243.
  18. Marshall, Geoffrey. *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford: Clarendon Press, 1986.
  19. Mauzy, D. & Milne, R. *Singapore Politics Under the People's Action Party*. London: Routledge, 2002.
  20. McLeay, Elizabeth. "What is the Constitutional Status of the New Zealand Cabinet Office Manual?" *Public Law Review*, Vol. 10(1), 1999, pp. 11-6.
  21. Michalowski, Sabine. & Woods, Lorna. *German Constitutional Law: The Protection of Civil Liberties*, Aldershot: Dartmouth, 1999.
  22. Nassmacher, Karl-Heinz. "Party Funding in Continental Western Europe," in Reginald Austin & Maja Tjernström, eds., *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm: IDEA, 2003, pp. 117-37.
  23. Neuhoff, Klaus. "Legal and Fiscal Provisions for Charitable and Non-profit Foundations and Related Institutions in Germany," in Paul Bater *et al.*, *The Tax Treatment of NGO's: Legal, Fiscal and Ethical Standards for Promoting NGO's and their Activities*, The Hague: Kluwer Law International, 2004, pp. 89-138.
  24. Plasser, Fritz. *Global Political Campaigning: A Worldwide Analysis of Campaign Professionals and Their Practices*, Westport, Connecticut: Praeger, 2002.
  25. Rensmann, Thilo. "Procedure Fairness in a Militant Democracy: The "Uprising of the Decent" Fails Before the Federal Constitutional Court," *German Law Journal*, Vol. 4, No.11, 2003, pp. 1117-36.
-

- 
26. Rishworth, Paul. *et al.*, *The New Zealand Bill of Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2003.
  27. Saalfeld, Thomas. "Bureaucratisation, Coordination and Competition: Parliamentary Party Groups in the German Bundestag," in PaKnut Heidar & Ruud Koole, eds., *Parliamentary Party Groups in European Democracies*, London: Routledge, 2000, pp. 23-38.
  28. Tan, Kevin YL. & Li-ann, Thio. *Constitutional Law in Malaysia & Singapore*, 2<sup>nd</sup> ed., Singapore: Butterworths, 1997.
  29. von Arnim, Hans Herbert. "Campaign and Party Finance in Germany," in Arther B. Gunlicks, *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, San Jose: to Excel Press, 2000, pp. 201-18.
  30. Walker, Clive. *Blackstone's Guide to the Anti-terrorism Legislation*, Oxford: Oxford University Press, 2002.
  31. Zimmermann, Andreas. "Germany," in Robert Blackburn & Jörg Polakiewicz eds., *Fundamental Rights in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 335-54.

## 其他資料

### 德國

1. The *Law on Political Parities*, available at:  
[http://www.bundeswahlleiter.de/rechtsgr/e/partg\\_e.htm](http://www.bundeswahlleiter.de/rechtsgr/e/partg_e.htm).
2. The Federal Returning Officer, *ABC of the 2002 Bundestag Election*, Wiesbaden, 2002, available at: <http://www.bundeswahlleiter.de/download/abc2002e.pdf>.

### 英國

1. Sear, Chris. "Short Money," House of Commons Standard Note Paper N/PC/1663, 23 January 2004, available at:  
<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-01663.pdf>.
2. The Secretary of State for the Home Department and the Secretary of State for Northern Ireland, *Legislating Against Terrorism: A Consultation Paper*, 1998 available at:  
<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm41/4178/4178.htm>.

3. The Independent Commission on PR, "Report on Candidate Selection," 2002, available at:  
[http://www.prcommission.org/files/14\\_november\\_2002/6\\_candidate\\_selection.pdf](http://www.prcommission.org/files/14_november_2002/6_candidate_selection.pdf).
4. The Electoral Commission, *Party Political Broadcasting: Report and Recommendations*, January 2003, available at:  
[http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/Partypoliticalbroadcasting\\_cons\\_6644-6215\\_\\_E\\_\\_N\\_\\_S\\_\\_W\\_\\_.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/Partypoliticalbroadcasting_cons_6644-6215__E__N__S__W__.pdf).
5. The Electoral Commission, *The Funding of Political Parties*, May 2003, available at:  
<http://www.electoralcommission.gov.uk/templates/search/document.cfm/7955>.
6. The Electoral Commission, *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 – Recommendations for Change*, June 2003, available at:  
[http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/PPERAreport\\_9816-7984\\_\\_E\\_\\_N\\_\\_S\\_\\_W\\_\\_.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/PPERAreport_9816-7984__E__N__S__W__.pdf).

#### 新西蘭

1. Cabinet Office, *Cabinet Manual 2001*, Wellington: New Zealand, 2001, available at: <http://www.dpmc.govt.nz/cabinet/manual/table.html>.
2. The Electoral Commission, *Guide to Registration of Political Parties and Party Logos*, available at: <http://www.elections.org.nz/esyst/PartyRegistration.pdf>.
3. The Electoral Commission, *Guide to Broadcasting at Parliamentary Elections*, available at: <http://www.elections.org.nz/elections/pandr/broadcasting.pdf>.
4. The Electoral Commission, *Guide to Disclosure of Donations Made to Political Parties*, available at:  
[http://www.elections.org.nz/elections/pandr/Party\\_Donations.pdf](http://www.elections.org.nz/elections/pandr/Party_Donations.pdf).
5. The Electoral Commission, *Guide to Election Expenses for Registered Political Parties*, available at: <http://www.elections.org.nz/elections/pandr/expenses.pdf>.
6. *New Zealand Standing Orders 1999: Standings Orders of the House of Representatives*, available at:  
<http://www.clerk.parliament.govt.nz/publications/StOrders.pdf>.

### 新加坡

1. *Standing Orders of the Parliament of Singapore.*
2. *The Internet Code of Practice*, available at:  
[http://www.mda.gov.sg/medium/internet/i\\_codenpractice.html](http://www.mda.gov.sg/medium/internet/i_codenpractice.html).
3. Registry of Political Donations, *Political Donations Act 2000 Handbook*, available at: <http://www.elections.gov.sg/rpd/Registry.html>.

### 香港

1. 周柏均，《若干海外國家的政府體制：新加坡》，香港：立法會秘書處，2000年，網址為：  
<http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/sec/library/990crp03.pdf>。
2. 周柏均，“有關憲制慣例的若干基本資料” 香港：立法會秘書處，2002年，網址為：  
<http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/sec/library/0102in26c.pdf>。
3. 周柏均，《選定地方的政府與反對黨或少數黨的關係》，香港：立法會秘書處，2002年，網址為：  
<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/sec/library/0203rp01c.pdf>
4. 立法會秘書處法律事務部，“《社團條例》的背景資料”，2003年7月30日，網址為：  
<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/bc/bc55/papers/bc55-113-c.pdf>。
5. “《國家安全(立法條文)條例草案》委員會報告”，立法會CB(2)2646/02-03號文件，網址為：  
<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/hc/papers/hc0627cb2-2646c.pdf>。

### 其他

1. The European Commission For Democracy Through Law, "Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures," adopted by the Venice Commission at its 41<sup>st</sup> plenary session, 11 December 1999, available at: [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)001-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)001-e.html).