

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)1064/14-15號文件

檔 號：CB(4)/SC/PL(14-15)

2015年5月29日內務委員會會議文件

立法會代表團前往德國進行議會訪問的報告及 優先編配辯論時段予議會聯絡小組委員會主席

目的

本文件旨在請議員——

- (a) 察悉立法會代表團前往德國進行議會訪問的報告；及
- (b) 考慮議會聯絡小組委員會(下稱"小組委員會")的要求，即根據《內務守則》第14A(h)條，優先編配辯論時段予小組委員會主席劉慧卿議員，以便在2015年6月24日的立法會會議上就訪問報告動議議案辯論。

議會訪問報告

2. 小組委員會在內務委員會之下成立，負責統籌立法會與香港以外地區的其他議會組織之間的所有議會聯絡活動。為了與該等議會組織發展友好關係，小組委員會委員定期參與接待訪港的外地議會議員及代表團。此外，小組委員會亦就籌組立法會議員代表團前往香港以外地區訪問向內務委員會提交建議，並負責籌辦該等訪問活動。

3. 德國駐港總領事館於2015年1月向立法會發信，邀請9名立法會議員組成代表團訪問德國聯邦國會。按德國政府的建議，代表團將訪問德國首都柏林及德國16個聯邦州之一的不來梅。德國政府將全數承擔代表團是次訪問的開支。

4. 小組委員會曾舉行會議考慮上述邀請，並決定建議內務委員會接受邀請往德國訪問。小組委員會的建議在2015年1月23日獲內務委員會接納。

5. 立法會代表團於2015年3月1日至6日期間訪問了柏林及不來梅。在柏林訪問期間，代表團會晤了德國聯邦議院(即德國國會下議院)副議長及議員、德國—中國議會友好組織成員、選舉、豁免權及議事規則審議委員會委員、聯邦內政部的代表，以及與聯邦外交部國務秘書會晤。在不來梅訪問期間，代表團曾會晤不來梅州議會議長、不來梅州議會內一個政黨的議會事務經理、不來梅州總理府的代表、為負責經濟、勞工及港口事務的參議員提供輔助的對外貿易與國際經濟關係辦事處主管、為負責環境、建設及交通事務的參議員提供輔助的流動性管理司務員、公民教育地區中心副主管、不來梅大學和雅各布大學的學者、不來梅州統計處的選舉主任，以及其他人士會晤。訪問活動的詳情及代表團的考察結果及觀察所得載於**附錄I**的報告。小組委員會已通過代表團的報告。

議案辯論

6. 立法會代表團在獲得小組委員會同意後，建議徵求內務委員會批准優先編配辯論時段予小組委員會主席，以便在立法會會議上就訪問報告動議議案辯論。是次辯論將讓所有議員有機會就所研究的議題發言，以及讓政府當局回應。

7. 根據《內務守則》第14A(h)條，立法會轄下的委員會及小組委員會可提出獲優先編配辯論時段的要求，而此等要求須向內務委員會提出，由內務委員會按個別情況予以考慮。若內務委員會答允此項要求，有關辯論時段不會算作議案動議人本人獲編配的辯論時段。根據此項條文，小組委員會請求內務委員會同意優先編配辯論時段予小組委員會主席劉慧卿議員，以便在2015年6月24日的立法會會議上就訪問報告動議議案辯論。議案措辭載於**附錄II**。小組委員會又建議，在該次立法會會議上，除進行此項辯論外，亦只就另外一項不擬具立法效力的議員議案進行辯論。

徵詢意見

8. 謹請議員察悉有關報告，並考慮上文第7段所載小組委員會的請求。

立法會秘書處
議會事務部4
2015年5月28日

香港特別行政區

立法會

立法會代表團
前往德國訪問的報告

2015 年 3 月 1 日至 6 日

目錄

章		頁
1	引言	
	● 報告的目的	1
	● 訪問背景	1
	● 訪問目的	2
	● 代表團成員	2
	● 訪問行程	2
2	柏林	
	● 訪問行程	4
	● 德國政治制度的概況	4
	● 協調委員會在立法過程中的角色	11
	● 聯邦憲法法院	14
	● 領袖理事會	15
	● 常設委員會	17
	● 聯邦內政部	19
	● 聯邦外交部	20
	● 聯邦議院的德國－中國議會友好組織	21
	● 聯邦參議院的議會關係及語文服務	23
	● 參觀德國國會大樓及聯邦參議院大樓	23
	● 香港駐柏林經濟貿易辦事處	26
3	不來梅	
	● 訪問行程	27
	● 不來梅政治制度的概況	27
	● 在決策過程中的公民參與	31
	● 推動青年人參與公共和政治事務	33
	● 作為營商地點的不來梅	34
	● 參觀不來梅市政廳及不來梅州議會大樓	35
4	觀察所得及總結	
	● 整體	39
	● 觀察所得	39
	● 總結	41

目錄

鳴謝	42
----	----

附錄

訪問行程

第一章：引言

報告的目的

1.1 本報告闡述立法會代表團在 2015 年 3 月 1 日至 6 日前往德意志聯邦共和國首都柏林，以及德國 16 個聯邦州之一的不來梅訪問的考察結果及觀察所得。

訪問的背景

1.2 議會聯絡小組委員會(下稱"小組委員會")在內務委員會之下成立，負責統籌立法會與各地區其他議會組織之間的所有議會聯絡活動。為了與該等議會組織發展友好關係，小組委員會委員定期參與接待訪港的外地議會議員及代表團。此外，小組委員會亦就籌組立法會議員代表團前往香港以外地區訪問向內務委員會提交建議，並負責籌辦該等訪問活動。

1.3 德國駐港總領事館於 2015 年 1 月代表德國政府向立法會發信，邀請 9 名立法會議員組成代表團訪問德國聯邦國會(下稱"國會")。按德國政府的建議，代表團將於 2015 年 3 月 1 日至 6 日期間，到訪德意志聯邦共和國首都柏林及德國 16 個聯邦州之一的不來梅訪問。初步訪問行程包括與選舉、豁免權及議事規則審議委員會(Committee for Scrutiny of Elections, Immunity and the Rules of Procedure)委員、聯邦議院(即國會下議院)領袖理事會(Council of Elders of the Bundestag)成員、德國—中國議會友好組織及聯邦外交部(Federal Foreign Office)的代表會晤。德國政府將全數承擔代表團是次訪問的開支。

1.4 小組委員會曾舉行會議考慮上述邀請，並決定建議內務委員會接受邀請往德國訪問。小組委員會亦決定建議採用內務委員會於 2014 年 5 月 30 日通過的揀選機制，以決定如何分配獲邀訪問德國的 9 個名額。內務委員會在 2015 年 1 月 23 日的會議上接納小組委員會的建議。

1.5 代表團於 2015 年 2 月 25 日在香港與德國駐港總領事 Nikolaus COUNT LAMBSDORFF 先生、副總領事 Anna BARTELS 女士舉行工作會議，以落實訪問行程和希望與國會議員討論的議題。

第一章：引言

訪問的目的

1.6 代表團進行是次訪問的目的，是建立及加強與德國立法機關的聯繫、加深相互理解、令德國國會及社會和領袖掌握香港的最新發展，並保持他們對香港事務的興趣。代表團可藉是次訪問深入了解德國的政治和選舉制度，以及德國兩院制立法機關的職能和運作情況，值得立法會議員參與。

代表團的成員

1.7 代表團由以下 9 名議員組成：

劉慧卿議員, JP (代表團團長)
張宇人議員, SBS, JP (代表團副團長)
李卓人議員
陳克勤議員, JP
謝偉俊議員, JP
梁繼昌議員
郭榮鏗議員
葉建源議員
鄧家彪議員, JP

1.8 立法會秘書處助理秘書長 4 盧思源先生陪同代表團進行訪問。

訪問行程

1.9 訪問行程於 2015 年 3 月 1 日展開，2015 年 3 月 6 日結束。在柏林訪問期間，代表團會晤了德國聯邦議院(即德國國會下議院) 副議長及議員、德國—中國議會友好組織成員、選舉、豁免權及議事規則審議委員會委員、聯邦內政部的代表，以及聯邦外交部國務秘書會晤。在不來梅訪問期間，代表團曾會晤不來梅州議會議長、不來梅州議會內一個政黨的議會事務經理、不來梅州總理府的代表、為負責經濟、勞工及港口事務的參議員提供輔助的對外貿易與國際經濟關係辦事處主管、為負責環境、建設及交通事務的參議員提供輔助的流動性管理司務員、公民教育地區中

第一章：引言

心副主管、不來梅大學和雅各布大學的學者、不來梅州統計處的選舉主任，以及其他人士會晤。

1.10 此外，代表團探訪了香港駐柏林經濟貿易辦事處。

1.11 詳細的訪問行程載於**附錄**。

第 2 章：柏林

訪問行程

2.1 代表團於 2015 年 3 月 2 日至 4 日在柏林進行三天的訪問活動，其間拜訪了德國聯邦議院(即德國國會下議院)(下稱"聯邦議院")及德國聯邦參議院(即德國國會上議院)(下稱"聯邦參議院")。

2.2 在訪問聯邦議院期間，代表團會晤了聯邦議院副議長(社會民主黨)兼領袖理事會成員 Ulla SCHMIDT 女士、聯邦議院議員(基督教民主聯盟)兼選舉、豁免權及議事規則審議委員會主席 Johann WADEPHUL 博士、聯邦議院議員(聯盟 90／綠黨)兼聯邦議會德國－中國議會友好組織副主席 Cem ÖZDEMİR 先生。

2.3 代表團亦與聯邦參議院的議會關係及語文服務分部主管 Claus KOGGEL 先生會晤。

2.4 此外，代表團亦會晤了聯邦議院議員(德國基督教民主聯盟)兼聯邦內政部議會國務秘書 Ole SCHRÖDER 博士，並與內政部選舉法及政黨法分部主管 Henner Jörg BOEHL 博士、德國外交部國務秘書 Markus EDERER 博士舉行討論會。

2.5 透過該等會晤和簡介，代表團加深了解德國的憲政制度、德國兩院制立法機關的職能和運作情況、德國聯邦議院與聯邦參議院的關係、議會友好組織的概況、選舉、豁免權及議事規則審議委員會、領袖理事會的工作，以及德國聯邦內政部、外交部的工作。代表團亦與德國政界人士分享了香港最近的政治發展情況。

2.6 代表團亦藉此機會探訪了香港駐柏林經濟貿易辦事處。

德國政治制度的概況

德國憲政發展的近代史

2.7 1871 年，中歐多個德語國統一成為德意志帝國，到 20 世紀躍升為世界強國，但於第一次世界大戰被協約國打敗。德國被迫簽署《凡爾賽條約》，根據條約須裁減軍備，並作出大幅度

第 2 章：柏林

的割地賠款。

2.8 1919 年，德國史上首個民主體制魏瑪共和國¹成立，取代了德意志帝國。1933 年，國家社會主義德意志工人黨(即納粹黨)的阿道夫·希特勒接受當時的總統興登堡的任命擔任聯邦總理，從此掌權。聯邦總理是政府首長，相當於很多其他國家的總理。1934 年興登堡去世，希特勒接任總統。

2.9 1939 年 9 月 1 日，希特勒下令德軍入侵波蘭，觸發第二次世界大戰。德國於 1945 年戰敗投降，被 4 個同盟國(即東方的蘇聯和西方的美國、英國、法國)瓜分。1949 年，3 個西部佔領區成立奉行民主制度的德意志聯邦共和國。不久之後德國東部成立了共產主義的德意志民主共和國，成為蘇聯的衛星國。隨着 1980 年代末蘇聯推行民主改革及東歐共產主義陣營的瓦解，德意志民主共和國於 1990 年 3 月舉行首次自由選舉，並於 1990 年 10 月與德意志聯邦共和國統一。

2.10 統一後的德國在國際舞台上舉足輕重。舉例而言，德國是歐洲聯盟的創始成員國，並一直支持東歐國家加入，以壯大歐盟。

《德意志聯邦共和國基本法》

2.11 德意志聯邦共和國的政治制度代表德國史上第二個民主制度。代表團察悉，《德意志聯邦共和國基本法》(下稱 "《基本法》")是德國的憲法²，由於德國經歷獨裁統治，在第二次世界大戰後力求得到鄰近民主國家接納，因此設計《基本法》時已汲取魏瑪共和國和納粹獨裁統治的教訓，並且重視建基於自由的生活方式。《基本法》第 1 條特別訂明，人的尊嚴是憲法³最重要的一環。

¹ 1919 年，德國成立聯邦共和國及議會代議民主制以取代帝制政府。魏瑪是制憲議會召開的城市，歷史學家據此將共和國命名為魏瑪共和國。

² 《基本法》原先的目的是在 1949 年作為德國西部的權宜方案。德國在分裂 40 年後於 1990 年統一，統一後的德國採用《基本法》作為國家的憲法。

³ 《基本法》第 1 條規定："人的尊嚴不容侵犯。尊重和保護人的尊嚴是所有國家機關的義務。"

第 2 章：柏林

2.12 《基本法》共有 11 章，當中列出德國人民的權利，詳述德國的政治及法律制度，並訂明行政、立法、司法機關三權分立的原則。它規定管治方式為代議民主制，而所有國家機關均須受司法監督。

2.13 《基本法》訂下的另一項原則是，德國作為一個聯邦國家，其管治權力由各聯邦成員(即聯邦州)和中央政府分享，藉以反映德國地區的多元化，以及確保中央不會獲賦予過大權力。聯邦政府在大部分政策範疇有基本責任，而州政府的基本責任則在教育、文化、執法、監察傳媒等範疇，以及《基本法》沒有具體指明的範疇的剩餘權力。州政府亦委任成員加入聯邦參議院。根據《基本法》，總統是國家元首，聯邦總理是政府首長。

政黨

2.14 代表團察悉，根據《基本法》，政黨的職責是參與塑造人民的政治意志。推舉候選人出任政治職位和組織競選活動亦是政黨的憲制職責。

2.15 政黨可自由成立，但政黨的內部組織必須符合民主原則⁴。

2.16 《基本法》第 18 條規定："凡濫用表達意見的自由，尤其是新聞自由、講學自由、集會自由、結社自由、通信及電訊私隱、財產權、或庇護權，藉以攻擊自由民主的基本秩序者，應喪失此等基本權利"。1950 年代曾兩度引用此條文，以禁制極右和極左翼政黨。

2.17 代表團亦察悉，各政黨可獲發還在各自的競選活動中所承擔的經費。根據《政黨法》，每個政黨可從國家取得一項整筆資助款項，用作競選活動經費，而這些公帑的分配準則是各政黨在歐洲、聯邦議院、州議會選舉的表現，以及政黨會費和捐款收入的款額。每年可提供予所有政黨的公帑最高限額為 2.3 億德國馬克⁵ (絕對上限)。《政黨法》載列了分配的詳情⁶。

⁴ 《基本法》第 21 條。

⁵ 官方兌換率設定為 1 歐元兌 1.95583 德國馬克。

⁶ 《政黨法令》第 18 條及 19 條

第 2 章：柏林

聯邦議院

2.18 聯邦議院是德國民選的人民代表機構。作為直選機構，聯邦議院獲賦予以下權力：制定及修改法例、選舉聯邦總理、根據《基本法》所述的權力和文書監察聯邦政府的表現，包括就關乎公眾利益事宜提出質詢及辯論、通過聯邦預算案並監察聯邦政府落實預算案、決定各政黨可按《政黨法》獲得的公帑資助金額，以及於純為選舉聯邦總統而設立的聯邦大會⁷上，與各聯邦州立法機關的委任成員一同選出聯邦總統。德國基督教民主聯盟的諾貝特·拉默特先生(Norbert LAMMERT)自 2005 年起出任聯邦議院議長。

2.19 在由聯邦內政部選舉法及政黨法分部主管 Henner Jörg BOEHL 博士所作的簡介中，代表團得悉，除非聯邦議院提早解散，否則每 4 年舉行一次選舉。聯邦議院有 598 個常設議席，以混合選舉制選出，其中一半議席由 299 個選區以多數票直接選出，另一半則按政黨名單透過比例代表制分配。

2.20 每名選民在聯邦議院 598 個議席的選舉中可投兩票，一票投給 299 個選區其中一區的某名候選人，另一票投給某個州的政黨候選人名單。第一票可讓選民以多數票選出所屬地區代表加入聯邦議院，第二票則決定各政黨在聯邦議院的相對影響力。某政黨所得第二票的比例，將決定其在聯邦議院的代表性，以及從聯邦州獲選入聯邦議院的成員人數。此安排旨在向政黨分配額外議席，使聯邦議院的組成可反映有關政黨在全國的支持度。

2.21 代表團察悉，要符合獲分配議席的資格，政黨必須從第一票中取得 3 席或從第二票中得到 5%選票。如政黨取得的地方選區議席多於按政黨得票獲分配的議席，政黨可保留這些稱為"超額議席"的額外議席。如有政黨取得"超額議席"，其他政黨會獲得"平衡議席"，藉以確保所有政黨的得票可按 2013 年的《聯邦選舉法》規定達致完全均衡的比例。若出現"超額議席"和"平衡議席"，議院的議席數目將超過 598 個。2013 年選舉中有 4 個"超額議席"和 29 個"平衡議席"，令聯邦議院的議員總人數達 631 人。在 2015 年 1 月 10 日，聯邦議院按黨派劃分的組成如下：

⁷ 聯邦大會由全體聯邦議院議員，和聯邦州立法機關選舉產生的同等數量代表組成。

第 2 章：柏林

- (a) 基督教民主聯盟／基督教社會聯盟組成的聯盟黨(311 位議員)；
- (b) 社會民主黨(193 位議員)；
- (c) 左翼黨(64 位議員)；及
- (d) 聯盟 90／綠黨(63 位議員)。

2.22 代表團又得悉，政黨在選舉中的角色非常重要。只有政黨才可提交聯邦州候選人名單。假如某政黨在聯邦議院或州議會由上次選舉起沒有至少 5 名議員無間斷地代表該黨，則聯邦選舉委員會將決定該黨是否《聯邦選舉法》第 18 條下可參選的政黨。



參觀德國國會大樓會議廳

聯邦總統

2.23 聯邦總統是德意志聯邦共和國的國家元首。聯邦總統獲授權向聯邦議院建議擔任聯邦總理的人選、任免聯邦總理、其他部長及聯邦法官、頒布由立法機關通過的法例、對內和對外代表德國、派遣及接待使節，以及與外國締結條約。如聯邦總理的政政策在信任投票中未能得到聯邦議院支持，聯邦總統亦可應聯邦總

第 2 章：柏林

理的要求解散聯邦議院。

2.24 總統由純為總統選舉而設立的聯邦大會間接選出，任期為 5 年，可連任一屆。曾是路德會牧師的約阿希姆·高克先生(Joachim Gauck)於 2012 年 3 月當選總統。

聯邦總理與政府

2.25 在德國，聯邦總理及其他部長組成的內閣獲賦予行政權力。聯邦總理是政府首長，獲授予多項權力，包括提名內閣各部長人選、主持內閣會議及調解各部長之間的分歧、決定政府政策，以及在國家受攻擊時指揮武裝部隊。

2.26 要當選為聯邦總理，候選人必須得到聯邦議院議員的絕對多數票支持。通常在選舉進行之前，有意共同執政的各個政黨會密集磋商，而贏得聯邦議院選舉的政黨或政黨聯盟的領袖通常會成為聯邦總理。基督教民主聯盟的安格拉·默克爾女士(Angela MERKEL)自 2005 年起出任聯邦總理，她於 2013 年 12 月再度連任，開始第三個任期。

2.27 至於 2013 年 9 月 22 日舉行的大選，基督教民主聯盟／基督教社會聯盟組成的聯盟黨取得 41.5%的選票(311 席)，距離絕對多數僅差 5 席。可是，其執政盟友自由民主黨卻未能在國會取得議席，其後幾個月也未能在一些州議會取得任何議席，令該黨無法再參與任何政府工作，迫使默克爾女士尋求新的合作夥伴。經過兩個月的磋商，聯盟黨與社會民主黨達成協議，組成由默克爾擔任總理的第二個大聯盟。有關黨派在籌組是次聯盟的協議中作出若干妥協：社會民主黨成功爭取於 2015 年實行每小時 8.50 歐元的全國最低工資，而行業及勞工團體則有權商議例外方案直至 2017 年；保守派則成功驅使執政聯盟接受其對國家財政的立場，在聯盟協議中訂明不會有新稅項或增加負債。

聯邦參議院

2.28 聯邦參議院由代表德國 16 個州的委任議員組成，職能與其他聯邦制國家中通常稱為參議院的第二議院相同。聯邦參議院議員的組成提供了渠道，讓各州直接參與聯邦立法和行政管理工作。參議院議員受州政府的指示約束，只能為所屬州份一致地

第 2 章：柏林

投票。每個州獲得的票數按人口多寡而定。

2.29 代表團察悉，聯邦參議院由 69 名聯邦州政府委任的議員組成。議員同時於聯邦州及聯邦機關任職。他們由各聯邦州政府的內閣任命，並非由人民直接選出。每個州的議席數目是按人口多寡而定，由 3 席至 6 席不等。聯邦參議院議員沒有明確的任期，州政府可隨時召回或替換其代表。參議院每名議員擁有一票。按聯邦州劃分，現時聯邦參議院的組成如下：

- (a) 巴登—符騰堡州、巴伐利亞州、下薩克森州及北萊茵—威斯特法倫州各佔 6 席；
- (b) 黑森州佔 5 席；
- (c) 柏林市、勃蘭登堡州、萊茵蘭—普法爾茨州、薩克森州、薩克森—安哈特州、石勒蘇益格—荷爾斯泰因州及圖林根州各佔 4 席；以及
- (d) 不來梅市、漢堡市、梅克倫堡—前波莫瑞州及薩爾州各佔 3 席。

2.30 為平衡聯邦議院的權力，聯邦參議院獲賦予若干立法和審議權。舉例而言，大部分由聯邦政府草擬的法案必須先獲聯邦參議院通過，然後才可交付聯邦議院審議及表決⁸。涉及修訂《憲法》的法案、或影響各州的預算收入及管理的法案，必須先尋求聯邦參議院批准，然後才能成為法律。聯邦參議院亦可否決對聯邦州利益有重大影響的法案。聯邦參議院議長由 16 個聯邦州總理輪流擔任，每年輪換一次，由人口最多的聯邦州的總理⁹最先出任。現任參議院議長是自 2014 年 11 月起上任的黑森州總理福爾克·布菲耶(Volker BOUFFIER)(基督教民主聯盟)。

⁸ 此安排的例外情況的預算案草案，預算案草案須同時提交聯邦議院和聯邦參議院考慮。

⁹ 聯邦州總理是德國聯邦州的首長和州政府首長，職位大概相等於美國的州長。

協調委員會在立法過程中的角色

2.31 法案必須經聯邦議院和聯邦參議院通過才能成為法例。立法過程規定，聯邦參議院可在法案提交聯邦議院前提出初步意見。有關法案會連同聯邦參議院的意見隨後會交付聯邦議院審議。當某項法案在聯邦議院全體會議上三讀後得到所需的多數支持，便會交付聯邦參議院考慮。聯邦參議院不能修改聯邦議院通過的法案，但可提出反對。某些法案，例如影響 16 個聯邦州財政及行政能力的法案，必須得到聯邦參議院的同意。

2.32 就聯邦參議院只有權反對的法案而言，如聯邦參議院無法同意有關法案，須要求協調委員會召開會議。如法案須得到聯邦參議院同意才能成為法律，則聯邦參議院只需行使否決權便可令法案以失敗告終。聯邦參議院如希望透過拒絕同意來否決某項法案，便沒有責任將該項法案轉介協調委員會。然而，聯邦議院及聯邦政府可要求協調委員會召開會議，以求達成協議。

2.33 代表團與聯邦議院和聯邦參議院的議員會晤時，討論了協調委員會的組成及運作。代表團察悉，協調委員會是根據《基本法》第 77 條設立的機構，其職能是擔當中介角色，在獲聯邦議院通過的法案未能得到聯邦參議院同意時，為兩院尋求共識。協調委員會有 16 名聯邦議院議員及相同數目的聯邦參議院議員。每名委員均提名一名候補人，在委員缺席時出席會議。來自聯邦議院的協調委員會委員是按聯邦議院內各黨派(即政黨或政黨聯盟)的相對實力而決定。協調委員會內來自聯邦參議院的委員則由 16 個聯邦州各委派一名代表出任。協調委員會委員有絕對自由作出決定，並不受議院內所屬黨派的任何種類指示所約束。委員會有兩名主席，一人來自聯邦議院，另一人則來自聯邦參議院。主持會議的職責每隔三個月由一名主席交予另一名主席。

2.34 協調委員會以多數原則作出決定，稱為"妥協方案"。委員會將妥協方案提交聯邦議院和聯邦參議院。委員會可建議修改獲聯邦議院通過的法案、確認之前所建議的法案，或否決該法案。

2.35 如協調委員會建議否決／修改獲聯邦議院通過的法案，聯邦議院必須就該法案作另一次決定(即所謂"四讀")。聯邦議院可

第 2 章：柏林

自行決定接受還是拒絕協調委員會的建議。若協調委員會建議否決某項法案，並且獲得聯邦議院同意，即表示該項法案被否決。另一情況是，如協調委員會建議修改某項法案，並且獲得聯邦議院同意，該項法案將再次提交聯邦議院。就聯邦參議院只可有權反對的法案而言，聯邦議院可拒絕接受協調委員會提出的否決／修改有關法案的建議。不過，聯邦議院必須得到絕對多數的議員支持才能這樣做。對於須經聯邦參議院同意的法案，聯邦議院不得推翻協調委員會的建議。

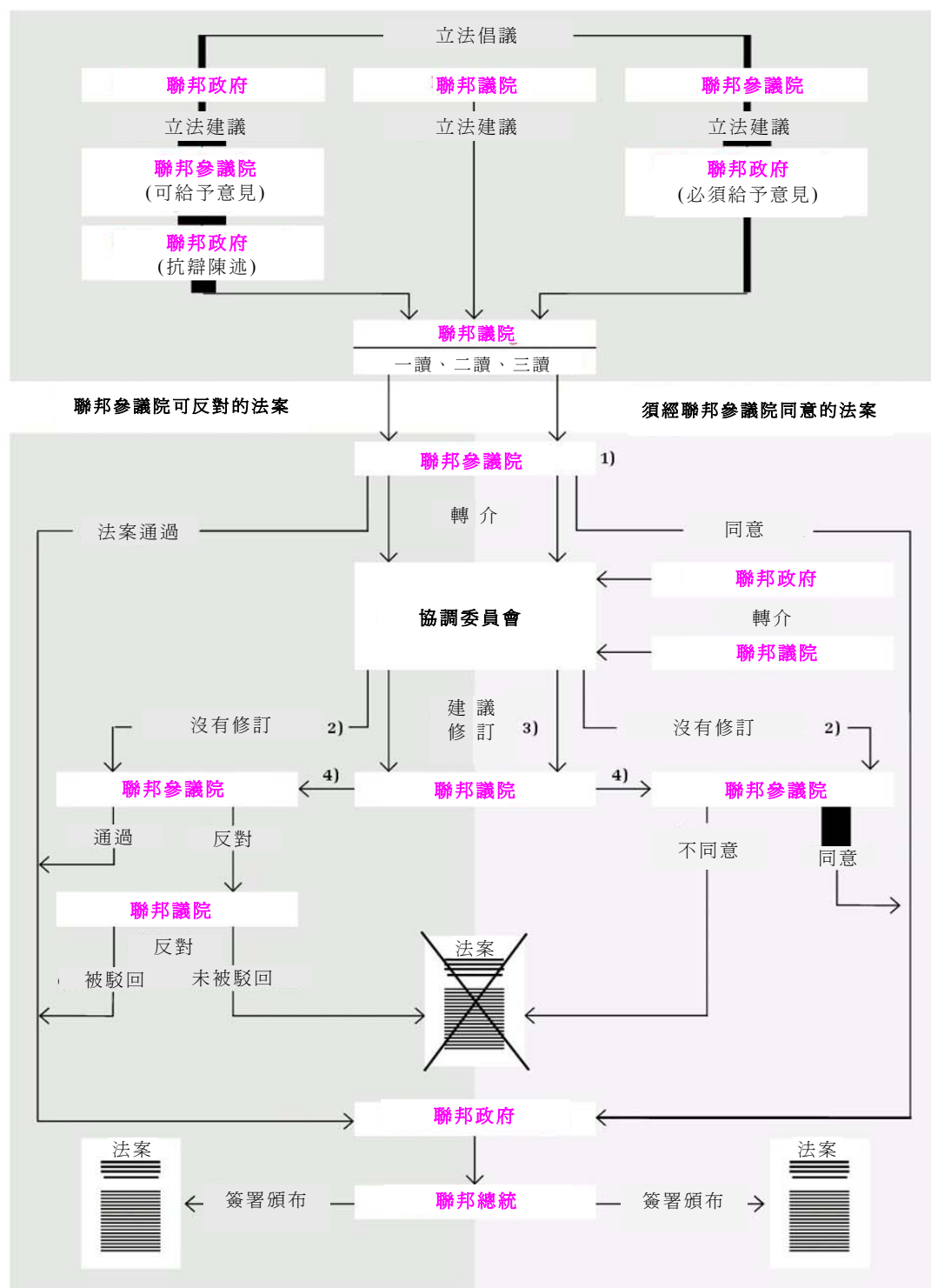
2.36 若協調委員會建議確認之前所通過的法案，該法案會再次提交聯邦參議院。如聯邦參議院投票支持該法案，該法案便會生效。如聯邦參議院否決法案的話，下一步程序則視乎該法案是屬須經聯邦參議院同意¹⁰的法案，還是聯邦參議院可反對¹¹的法案。

2.37 代表團察悉，協調委員會的所有會議均絕對保密。會議紀錄不會公開，直至委員會會議召開之後的第二個選舉任期開始為止(即一般情況下至少 4 年之後)。聯邦議院和聯邦參議院的議員普遍認為，如會議不是絕對保密，協調委員會委員將不能在相互之間達致妥協，並會受到所屬州的政府或政黨的壓力，拒絕就某些議題讓步。

¹⁰ 未能得到聯邦參議院同意的法案即表示該法案最終被否決。

¹¹ 聯邦議院如得到所需的絕對多數議員支持，便可駁回聯邦參議院的反對決定。

第 2 章：柏林



顯示德國立法過程的流程圖

(英文版本資料來源："概況：德國聯邦議院一覽"，德國聯邦議院公共關係部出版，柏林 (截至 2014 年 7 月))

聯邦憲法法院

2.38 根據《基本法》，德國所有政府機關必須受司法監督。代表團與聯邦議院和聯邦參議院議員討論憲政發展時察悉，聯邦憲法法院對於確保《基本法》得到遵從發揮重要作用。憲法法院於 1951 年成立，既是法庭又是憲法機關。憲法法院協助確保德國的自由民主秩序得到尊重和發揮效力，這特別適用於基本權利的執行。所有政府機構必須尊重《基本法》。如出現矛盾衝突，便可援引憲法法院的司法管轄權，而其決定是最終決定。

2.39 根據《聯邦憲法法院法令》，憲法法院有兩個分庭，各有 8 名法官。每個分庭有各自訂立的權限，以便作出決定，而決定可由聯合法庭作出，即由全部 16 名法官聯合作出決定。

2.40 至於憲法法院的組成，代表團得悉，16 名法官中，8 名由聯邦議院推選，另一半則由聯邦參議院推選。聯邦議院和聯邦參議院並會輪流推舉憲法法院的正、副院長。兩個選任機關均需得到三分之二多數票，藉以確保兩個分庭的組成均衡。政黨不能強行推出候選人。相反，必須在各個政黨的立場之間達致共識。為使憲法法院的決定可受惠於具備特別司法經驗的法官，每個分庭的至少 3 名法官必須由最高聯邦法院(聯邦法院、聯邦行政法院、聯邦財政法院、聯邦勞工法院、聯邦社會法院)推選。任何 40 歲或以上並根據《德國司法法令》符合資格擔任司法職務的人士均合資格獲推選。獲選的法官任期為 12 年，退休年齡為 68 歲。為確保獨立性，法官不得連任。

2.41 作為憲法機關且有別於普通法庭，憲法法院不受任何政府部門的行政監督。聯合法庭透過其預算及職員委員會決定基本組織事宜。第二分庭院長主管憲法法院的行政工作，並對外代表憲法法院。

2.42 代表團亦觀察到，憲法法院並非政治機關，但其工作有政治效果。這點可在憲法法院裁定某項法例違憲時特別明顯。憲法法院進行審議所依據的唯一標準是《基本法》，未必會考慮政治上的權宜問題。法院只會決定憲法框架，而政治可在該框架內發展。

第 2 章：柏林

領袖理事會

2.43 代表團拜訪聯邦議院期間，曾與聯邦議院副議長兼領袖理事會(下稱"理事會")成員 Ulla SCHMIDT 女士會晤，與她深入討論了理事會的運作及其他事宜。

2.44 代表團察悉，理事會是一個跨黨派、高層次的議事機關，設立的目的是協助聯邦議院議長的工作。理事會充當討論及調解議會內各黨派糾紛的主要平台，以及督導聯邦議院的工作。理事會根據《聯邦議院議事規則》第 6 條成立，有 30 名成員，包括聯邦議院議長、6 名副議長以及 23 名議員。理事會的席位是按聯邦議院內各黨派的相對勢力分配。現時理事會的組成如下：15 名成員來自基督教民主聯盟／基督教社會聯盟；9 名來自社會民主黨；3 名來自左翼黨；3 名來自聯盟 90／綠黨。議會內各黨派的議會書記(即黨鞭)均為理事會成員。理事會在聯邦議院會期期間，每週定期舉行會議。理事會會議會有一名聯邦政府的代表列席，通常是部長。

2.45 SCHMIDT 女士告知代表團，理事會的主要職能之一是協助聯邦議院議長編排聯邦議院的會議日期。理事會又決定未來一星期的全體會議的議程，內容包括要處理的事項(例如法案、議案、質詢等)。此外，理事會決定是否就議程上某個項目進行辯論、辯論時間的長短，以及辯論的組合。理事會所建議的議程會交由全體會議通過。



與德國聯邦議院副議長 Ulla SCHMIDT 女士會晤

2.46 代表團察悉，理事會是各黨派討論議題及達成共識的主要平台。每屆選舉任期開始時，各黨派會在理事會決定各個委員會的主席和副主席職位的編配。對於涉及委員會事務的議題，議長會致力達成跨黨派協議，以確保聯邦議院運作暢順。討論的議題可包括委員會會議編排、向委員會轉介法案、涉及歐盟法例的項目，以及涉及議員權利的事宜。各黨派在全體會議上所出現的糾紛往往會在理事會會議上解決。

2.47 代表團又察悉，理事會的另一主要職能是就聯邦議院的內部事務作出決定，但留待議長或主席團¹²處理的事項除外。例如，理事會負責擬備資助議會每年運作經費的聯邦議院預算案。理事會又決定如何分配房間予各黨派、聯邦議院設施及服務的一般管理，以及涉及議員的職員的事宜。理事會設立了 5 個委員會就特定事宜提供支援。該 5 個委員會分別是：聯邦議院議員法律地位委員會、房間分配委員會、聯邦議院議員個人聘用的職員事宜委員會、使用新資訊及通訊科技和新媒體委員會、聯邦議院內部事務委員會。

¹² 聯邦議院議長連同 6 名副議長組成主席團。除了主持全體會議及代表聯邦議院，主席團成員亦履行各種行政職能，例如批准中高管理層職員的晉升，以及議定重要合約。主席團亦處理涉及違反行為守則的事宜。

第 2 章：柏林

常設委員會

2.48 根據《聯邦議院議事規則》第 54 條，聯邦議院須成立常設委員會為所商議工作作準備。聯邦議院可成立特別委員會處理特定問題。常設委員會與聯邦議院其他機關頗為不同，兩者有時令人混淆，例如協調委員會、聯合委員會及調查委員會。在第 18 屆選舉任期，聯邦議院成立了 23 個常設委員會¹³，當中包括選舉、豁免權及議事規則審議委員會。

2.49 代表團在訪問柏林期間，出席了與聯邦議院議員兼選舉、豁免權及議事規則審議委員會(下稱"審議委員會")主席 Johann WADEPHUL 博士舉行的午餐會。代表團與 WADEPHUL 博士就不同議題交換意見，包括有關聯邦議院議事規則事宜的最新發展。

2.50 WADEPHUL 博士表示，審議委員會負責聯邦議院的內部事務，主要職能有 3 項：處理對聯邦選舉舉行方式的反對意見、維護議員的豁免權，以及擔任議會程序的裁判。審議委員會獲任命為本屆議會任期(2013-2017 年)服務，委員會共有 14 名來自聯邦議院內各黨派的成員，其中 7 名來自基督教民主聯盟／基督教社會聯盟，5 名來自社會民主黨，1 名來自左翼黨，1 名來自聯盟 90／綠黨。

¹³ 常設委員會包括：歐洲聯盟事務委員會、預算委員會、文化及傳媒事務委員會、國防委員會、數碼議程委員會、經濟合作及發展委員會、經濟事務及能源委員會、教育、研究及科技評估委員會、環境、自然保育、建築物及核安全委員會、家庭事務、長者、婦女及青年委員會、財務委員會、食物及農業委員會、外交事務委員會、健康委員會、人權及人道援助委員會、內部事務委員會、勞工及社會事務委員會、法律事務及消費者保障委員會、申訴委員會、體育委員會、運輸及數碼基建委員會、旅遊委員會、以及選舉、豁免權及議事規則審議委員會。



代表團出席與聯邦議院議員兼選舉、豁免權及議事規則審議委員會主席 Johann WADEPHUL 博士舉行的午餐會

2.51 在審議選舉方面，審議委員會處理任何就聯邦選舉提出的反對意見。根據《基本法》第 41 條，審議聯邦選舉是聯邦議院的責任。質疑聯邦選舉有效性的反對意見，可在投票日後的兩個月內向聯邦議院提出。對歐洲議會的選舉結果亦可提出反對。根據《選舉審議法令》，審議委員會將個別考慮每宗反對個案，並可聽取證人、專家及其他與個案有關人士的陳詞。審查委員會會就每宗反對個案提交建議，並說明其所持立場的理據，再交由聯邦議院作出決定。聯邦議院其後會舉行全體會議以作決定。

2.52 在議員豁免權方面，根據《基本法》第 46 條，議員只會在聯邦議會許可下，才可因犯罪行為而被追究責任或逮捕，除非議員在犯罪過程中或次日被拘捕。議員享有豁免權是為了確保議會在任何時候都能處理事務。審議委員會的職責是保障議員免受不合理的刑事檢控。委員會會考慮有關當局提出拘捕議員的要求，或搜查聯邦議院議員所使用的房間的要求。委員會會就每宗個案提交建議供全體會議作決定，全體會議會不經辯論通過建議。

2.53 在議事程序方面，審議委員會的職責是考慮對議事規則提出的修訂，以供聯邦議院通過。審議委員會必須就所有修訂達成一致決定。審議委員會亦負責解決程序上的爭議。除了在全體

第 2 章：柏林

會議上提出的程序問題由聯邦議院議長個別逐一解決外，審議委員會是負責詮釋議事規則條文的機關。根據議事規則，聯邦議院議長、委員會、議會內各黨派、審議委員會四分之一的委員，或聯邦議院 5% 的議員均可要求將審議委員會就程序問題所作的裁決交由全體會議作出決定。

2.54 WADEPHUL 博士告訴代表團，為表示尊重大聯盟內少數派所擔當的角色，聯邦議院在第 18 屆選舉任期通過少數權益的特別運用。當中包括將根據《基本法》第 44 條成立委員會的門檻由四分之一的聯邦議院議員減至 120 名議員。根據此項安排，議會內的反對黨派(即左翼黨和聯盟 90／綠黨，在聯邦議院佔 127 席)可聯合要求成立調查委員會。此外，調查委員會的委員人數須按聯邦議院所通過的分配方程式計算¹⁴，藉以確保該委員會有四分之一的委員來自反對黨。所實行的其他措施包括給予反對黨派更多的質詢時間。

聯邦內政部

2.55 代表團在訪問聯邦內政部期間，獲德國聯邦議院議員兼聯邦內政部議會國務秘書 Ole SCHRÖDER 博士告知，內政部的主要職責是維護國家內部安全及其公民的安全。此外，該部門亦負責公務員事務和體育推廣，並主管各項國事訪問和官方慶祝活動的禮節禮儀。總部設在柏林和波恩的聯邦內政部，負責監督若干附屬機構的運作，當中包括德國聯邦警察局、聯邦刑事警察局和聯邦憲法保護局。聯邦內政部的首長為聯邦內政部長，由兩名國務秘書、兩名議會國務秘書和三名專員輔助。兩名國務秘書的職責是確保所進行的工作及項目均符合部長的指示和指引。

2.56 代表團還獲悉，議會國務秘書所擔當的角色是協助部長履行職責。值得一提的是，議會國務秘書的工作之一是致力維持部門與聯邦議院和聯邦議院及其轄下各委員會之間的良好關係，以及與各議會小組及其專責小組、各政黨之間的良好關係。議會國務秘書必須為聯邦議院的當選議員，人選經聯邦總理諮詢內政部長後推薦，再由總統任命。

¹⁴ 聯邦議院第 18/212 號印刷文件



代表團訪問聯邦內政部

聯邦外交部

2.57 代表團在訪問期間會晤了聯邦外交部國務秘書 Markus EDERER 博士和亞洲及太平洋地區大使和區域主管 Peter PRUGEL 先生。代表團得悉，聯邦外交部是專責德國外交事務及與歐盟關係的聯邦機構。其總部設於柏林，共有 229 個駐外使團¹⁵。德國的外交政策圍繞著歐洲和跨大西洋的夥伴關係、和平建設、管理全球化、促進人權和人道主義援助等議題。

2.58 據 EDERER 博士所述，聯邦外交部由聯邦外交部長統領，並獲兩名國務部長和兩名國務秘書輔助。兩名國務部長協助聯邦外交部長執行公務，他們主要擔當政治方面的職能。與此同時，該兩名國務秘書是聯邦外交部中級別最高的公務員。外交部亦任命若干名統籌員和專員，以處理特定職務，例如跨大西洋合作及對抗伊波拉病毒等。

¹⁵ 德國 227 個駐外使團分為大使館 153 個，總領事館和領事館 61 個，常駐代表團 12 個和一個其他使團。

第 2 章：柏林

2.59 代表團亦與 EDERER 博士和 PRUGEL 先生分享了香港最近的政治發展情況。代表團察悉，德國政府對最近"雨傘運動"的觀點是，港人大致上以和平及甚守秩序的方式表達了他們的訴求，港人在這場運動中以文明方式表達意見的做法獲得高度推崇。德國官員認為，香港警方在這場運動中的反應大致克制，要維護法律及秩序並不容易。



代表團與聯邦外交部國務秘書 Markus EDERER 博士和亞洲及太平洋地區大使和區域主管 Peter PRUGEL 先生會晤。

聯邦議院的德國－中國議會友好組織

2.60 代表團在訪問聯邦議院期間，會晤了聯邦議院議員兼德國－中國議會友好組織副主席 Cem ÖZDEMİR 先生，以及聯邦議院的兩位議員，分別是基督教民主聯盟／基督教社會聯盟的 Antje LEZIUS 女士和社會民主黨的 Ewald SCHURER 先生。代表團察悉，聯邦議院成立了 54 個雙邊和多邊議會友好小組，以培養與其他議會的關係。這些友好小組推動與各國夥伴議會機構持續進行對話，當中涉及與其他議會的議員交流信息和意見。與同儕進行這些討論的同時，各小組亦籌辦與政府及公民社會的代表會晤。這些議會友好小組以跨黨派的基礎建立，本身並沒有法規或議事規則。只有聯邦議院的議員才可以參加議會友好小組，而議員不得參加超過三個小組。

第 2 章：柏林

2.61 代表團察悉，德國在其議會運作中維持其對"一個中國"原則的支持。因此，它並沒有與台灣進行官方往來。另一方面，聯邦議院設有一個柏林－台北議會朋友圈，容許在議會層面上的意見和信息交流。在議會中會提出多項事宜，包括中國和香港之間的關係。



代表團與德國聯邦議院議員兼德國聯邦議院的德國－中國議會友好組織的副主席 Cem ÖZDEMİR 先生及德國聯邦議院議員 Antje LEZIUS 女士會晤

第 2 章：柏林

聯邦參議院的議會關係及語文服務

2.62 代表團在訪問聯邦參議院期間，與聯邦參議院的議會關係及語文服務分部主管 Claus KOGGEL 先生會晤。據 KOGGEL 先生所述，該分部致力促進聯邦參議院與德國國內和海外的其他議會，以及與各議會組織之間的關係。該分部的工作還包括為來自其他國家的議會代表團的官式訪問作好準備。而為聯邦參議院建立議會關係是該分部的其中一項重要工作，這項工作因應全球化的趨勢，正變得更加多元化及密集。



代表團與聯邦參議院的議會關係及語文服務分部主管
Claus KOGGEL 先生會晤

參觀德國國會大樓及聯邦參議院大樓

德國國會大樓

2.63 聯邦議院公共關係分部的職員帶領代表團參觀了德國國會大樓。代表團得悉，設於波恩的聯邦議院於 1991 年 6 月以 380 票對 320 票決定重返位於柏林的德國國會大樓。經過一輪競逐，英國建築師 Norman Foster 爵士獲委任重建該大樓。把現代議會設於歷史悠久的德國國會大樓的期盼決定了該建築物重新設計的方式，就是將建築風格、功能和生態環境融合，成為一個三位一

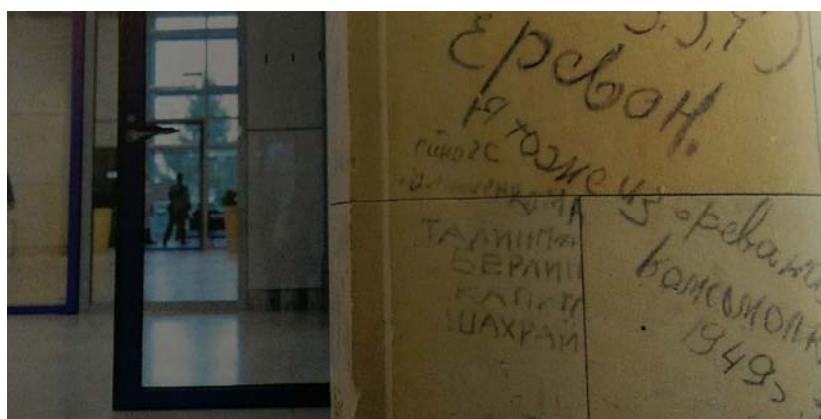
第 2 章：柏林

體的和諧實體。大量使用玻璃也提高了這座重新設計的建築物的透明度。1999 年的夏天，聯邦議院大樓從波恩遷往柏林。



代表團參觀德國國會大樓的玻璃穹頂

2.64 對建築師施加的其中一項規定是要尊重德國國會大樓的歷史，大樓內因而保留了清晰可見的歷史痕跡。代表團察悉，參觀大樓的遊客依然可以看到大樓內牆壁上由蘇聯軍隊在第二次世界大戰時留下的塗鴉，這是在德國統一後重建大樓時保存下來的。



第 2 章：柏林

聯邦參議院大樓

2.65 聯邦參議院議會關係分部的職員帶領代表團參觀了聯邦參議院大樓。代表團得知，德國在統一後決定把聯邦參議院從波恩遷移到柏林，聯邦參議院隨後於 2000 年 9 月展開大樓工程。大樓前身是普魯士議會的上議院。建築師 Peter Schweger 被委任負責重新設計大樓。新設計的首要重點是透明度，議事廳從四方八面看均有清晰的視線。



代表團參觀前身是普魯士議會上議院的聯邦參議院大樓

第 2 章：柏林

香港駐柏林經濟貿易辦事處

2.66 代表團又參觀了香港駐柏林經濟貿易辦事處(下稱"經貿辦")，並獲經貿辦介紹其工作。據駐柏林經貿辦處長何小萍女士所述，其辦事處是香港特別行政區(下稱"香港特區")面向 8 個中歐和東歐國家的官方代表。其職責是促進香港特區與德國，以及奧地利、捷克共和國、匈牙利、波蘭、斯洛伐克共和國、斯洛文尼亞和瑞士的雙邊關係，尤其是在經濟、貿易、投資和文化事務方面。代表團成員對經貿辦在促進香港在中歐和東歐國家的經貿利益所作出的努力和貢獻表示讚賞。



代表團參觀香港駐柏林經濟貿易辦事處

訪問行程

3.1 代表團於 2015 年 3 月 4 日轉至不來梅。代表團於 2015 年 3 月 4 日至 6 日在不來梅訪問期間，曾與不來梅州議會議長 Christian WEBER 先生會晤，並與不來梅州議會社會民主黨的議會事務經理 Frank PIETRZOK 先生舉行會談。代表團還會見了不來梅州總理府的禮賓及外交事務處處長 Birgitt RAMBALSKI 女士及為負責經濟、勞工及港口事務的參議員提供輔助的對外貿易與國際經濟關係辦事處主管 Christian GUTSCHMIDT 先生。RAMBALSKI 女士全程陪同代表團進行參觀活動。

3.2 代表團亦參觀了不來梅統計處，與不來梅選舉主任 Jürgen WAYAND 先生會晤。此外，代表團亦與為負責環境、建設及交通事務的參議員提供輔助的流動性管理司務員 Jan BEMBENNEK 先生會晤，並會見了一個青年事務諮詢委員會的代表 Heike BLANCK 女士及公民教育地區中心副主管 Sebastian ELLINGHAUS 先生。

3.3 代表團成員又出席了不來梅州總理府的代表安排的晚餐，出席晚餐的包括兩位學者，分別是不來梅大學的政治學學者 Lothar PROBST 教授和雅各布大學的現代亞洲史學者 Dominic SACHSENMAIER 教授。

3.4 通過這些會議和簡報，代表團加深了對不來梅的憲政發展、選舉制度和議會服務的了解。代表團還聽取多方面的簡報，包括當地在議會和地區層面促進公民參與的方法、不來梅在推動青年人參與公共和政治事務方面的經驗。代表團又得悉不來梅作為德國的商業中心的重要性。

不來梅政治制度的概況

3.5 代表團在不來梅訪問期間，曾與不來梅州議會議長 Christian WEBER 先生及不來梅州議會社會民主黨的議會事務經理 Frank PIETRZOK 先生會晤。

第 3 章：不來梅

不來梅聯邦州

3.6 代表團得悉，不來梅聯邦州由不來梅和不來梅哈芬兩個城市組成。它是德意志聯邦共和國的 16 個州之一。按《基本法》¹⁶ 的規定，不來梅享有地方自治權。行政機關由經公民大會選出的不來梅參議院構成。參議院由公民大會直接選出的參議院議長擔任主席。參議院議長亦為不來梅市的市長之一。與德國聯邦總理或其他德國州分相比，不來梅參議院議長無權否決參議員在參議院內集體決定的政策。自 1945 年以來，參議院持續由社會民主黨把持。

3.7 在市級層面上，不來梅州的兩個城市分開管治。不來梅市的管治是由兩名市長統領和由不來梅市選出的州議會部分所控制。另一方面，不來梅哈芬擁有與州的立法機關截然不同的市議會，並由截然不同的首席市長和第二市長負責管治。該州的人口為 660,000。

不來梅州議會

3.8 不來梅州議會是不來梅聯邦州的立法機關。它負責多項職能，包括(a)審議並通過法例、(b)選舉參議員以管治不來梅，及(c)監督政府。不來梅州議會由 83 名議員組成，他們按比例代表制的選舉產生。其中，68 名由不來梅市選出，15 名則由不來梅哈芬市選出。不來梅州議會的組成如下：

- (a) 社會民主黨 — 35 名議員；
- (b) 聯盟 90／綠黨 — 21 名議員；
- (c) 基督教民主聯盟— 20 名議員；
- (d) 左翼黨 — 5 名議員；及
- (e) 公民的憤怒—2 名議員。

社會民主黨與聯盟 90／綠黨組成聯合政府執政。

¹⁶ 《基本法》第 28 條



代表團與不來梅州議會議長 Christian WEBER 先生會晤

3.9 在每個四年議會任期的首次會議中，不來梅州議會會選出 6 名代表以組成理事會來協助其議事工作。州議會議長是理事會的當然主席，而其他理事會成員的組成則反映不同政黨團體在州議會中的相對實力。

3.10 不來梅州議會理事會獲賦予的主要職責是準備州議會全體會議的議程、為州議會提供行政支援和信息服務的重大責任。理事會的主要職責包括：

- (a) 就關乎具體政策範疇的議題進行商議；
- (b) 在立法和財務建議正式提交州議會前提出意見；
- (c) 研究由州議會轉交或由委員會自行提出的重要議題；
- (d) 審核不來梅聯邦州審計長提交的州公共賬目審計報告。

第 3 章：不來梅

不來梅市及州立法機關的選舉

3.11 代表團會晤了不來梅州選舉主任 Jürgen WAYAND 先生，得知不來梅州議會下次選舉將於 2015 年 5 月 15 日舉行，以選出市及州立法機關。所有在選舉前居於不來梅至少 3 個月的德國國民均有資格投票。直至上屆選舉為止，投票年齡為 16 歲，而年滿 18 歲者則擁有被選舉權。

3.12 代表團察悉，所有合資格選民如已在德國的相關登記機關登記其地址，則其資料會被自動輸入其選區內的選民登記冊中。每名選民可以選擇在某個投票站投票或以郵寄投票。發送予每名合資格選民的選民通知內包括一份郵寄投票卡的申請表格。持有這張投票卡的選民，可以在其選區內不同於選民通知上顯示的投票站的另一個投票站投票，或透過郵寄方式投票。其他州分的選舉亦有採用類似的安排。



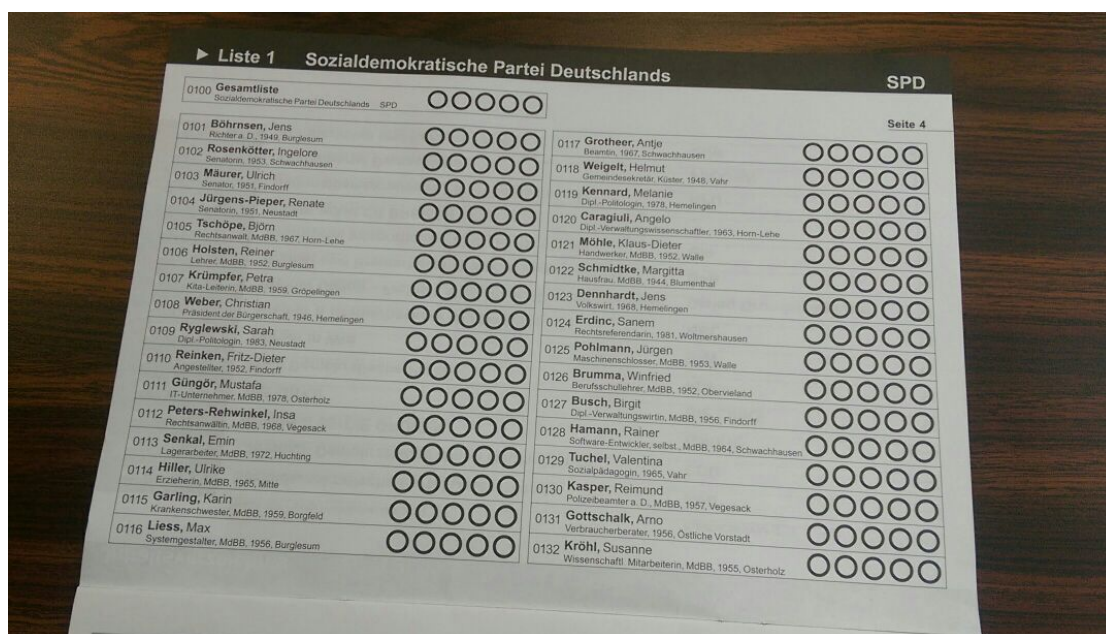
不來梅選舉主任 Jürgen WAYAND 先生作簡介

3.13 自 2011 年起，不來梅採用了新的選舉制度，把在德國普遍採用的兩票制（即一票投給個別候選人，另一票則投給政黨的名單）合併。根據新的安排，每名選民可把 5 票分配予政黨名單或個別候選人。在 2011 年的選舉之後，社會民主黨和綠黨繼續維持其於上屆議會所組成的聯合政府。

第 3 章：不來梅

3.14 不來梅統計處會在每次選舉後發出報告。報告會提供選舉結果連同對在選舉中所收集數據的分析。

3.15 代表團察悉，在過去數十年，不來梅的選舉投票率持續下降。根據 2011 年的選舉報告，投票率從 1955 年選舉的高達 85% 下降到 2011 年選舉的約 55%。



2011 年不來梅州選舉的選票(共 12 頁)

在決策過程中的公民參與

3.16 代表團曾與為負責環境、建設及交通事務的參議員提供輔助的流動性管理司務員 Jan BEMBENNEK 先生會晤，得知在德國，交通運輸規劃有著長遠的傳統。BEMBENNEK 先生以不來梅 2025 可持續市區流動性規劃(“SUMP”)為例，向代表團簡介不來梅的公民參與、持份者參與及議會程序。

3.17 儘管現已實施自行車策略及立法管制空氣質素，但在聯邦層面對 SUMP 仍沒有全面方法，亦不存在綜合市區流動性規劃的法律責任。SUMP 是全新的規劃概念，以更具可持續性及綜合的方式來解決市區內與交通運輸相關的挑戰和問題。它是為滿足現在及將來市民和企業對在城市及其周邊地區的移動需求而設計的策略性計劃，以提高生活質素。相對於傳統的交通規劃模式，

第 3 章：不來梅

SUMP 特別重視公民和持份者的參與、不同界別(交通運輸、土地使用、環境、經濟發展、社會政策、健康、安全、能源等)之間，以及主管當局層面之間和毗鄰主管當局之間的政策協調。

3.18 代表團察悉，由制定至確定 SUMP 措施的議會過程從 2012 年 10 月至 2014 年 9 月，足足花了兩年時間才完成。整個過程可以劃分為 5 個階段，包括：(a)界定 SUMP 的目標；(b)進行優勢、劣勢、機會和威脅分析；(c)進行推演分析；(d)進行成本效益分析；(e)提交 SUMP 予州議會通過。不來梅 22 個民選區議會參與 SUMP 的制訂過程。在每一個階段，包括商會、鐵路公司、緊急服務提供者等持份者均有被諮詢。公眾參與包括各城區在地區會堂舉行會議，並在購物中心舉行可參與的展覽。亦有進行網上諮詢和調查，讓公眾表達意見。

3.19 經 BEMBENNEK 先生講解，代表團察悉，高參與率無可避免會帶來大量工作，尤其是溝通方面，但肯定會提高公眾參與過程的質素。然而，當中亦可能存在帶有偏見的風險，因為參與者未必代表全體居民，原因是某部分人口往往有代表性不足的問題。



代表團與為負責環境、建設及交通事務的參議員提供輔助的流動性管理司務員 Jan BEMBENNEK 先生及屬漢撒同盟的自由城市不來梅州總理府的禮賓及外交事務處處長 Birgitt RAMBALSKI 女士會晤

推動青年人參與公共和政治事務

3.20 代表團曾與一個青年事務諮詢委員會的代表 Heike BLANCK 女士及公民教育地區中心副主管 Sebastian ELLINGHAUS 先生會晤，討論推動青年人參與公共和政治事務的事宜。

3.21 不來梅公民教育地區中心是 16 個公民教育地區中心之一，該等中心在州的層面與聯邦公民教育機構是獨立合作夥伴。這些中心的項目涵蓋語文教學、透過運動的融合、職業培訓計劃和就業融合，以至就選定議題提供材料。聯邦公民教育機構負責倡導民主及參與政治的意識，以讓人民對政治和社會議題持不同觀點，並積極參與政治生活。該機構成立了一個部門，專門負責開創和測試新方法，以接觸對政治較冷漠的年輕人。

3.22 代表團察悉，不來梅為推動青年人參與公共事務而採取的其中一項措施是在地區層面設立青年事務諮詢委員會。自 2010 年以來，不來梅的 7 個地區均設立了各自的青年事務諮詢委員會。這些委員會由年輕人直接推選出來。這些委員會各自擁有本身的財政預算(2,500 至 10,000 歐元之間，視乎各區的大小)，用於營運由年輕人發起並獲地區行政機關支持的不同項目。一些地區會舉行比賽，由年輕人向青年事務諮詢委員會提交建議，以決定該等建議可否落實。青年事務諮詢委員會又會與不同機構(例如中學)合作，以開發適合年輕人興趣的項目。BLANCK 女士舉出在改善公園設施項目中興建游泳池及加建滑板區的例子，說明如何推動年輕人參與這些公共項目。

3.23 代表團又察悉，自 1999 年以來推出的青少年選舉讓 7 年級或以上的學生實踐和體驗民主。通過模擬與州議會選舉相似的選舉程序，年輕人可以更加熟悉民主決策的過程，並為他們參與德意志聯邦共和國的政治制度做好準備。不來梅下次青少年選舉將於 2015 年 5 月 10 日舉行，即 2015 年 5 月 15 日舉行的不來梅州議會選舉的 5 天前。

作為營商地點的不來梅

3.24 為負責經濟、勞工及港口事務的參議員提供輔助的對外貿易與國際經濟關係辦事處主管 Christian GUTSCHMIDT 先生向代表團介紹了作為營商地點的不來梅的情況。

3.25 代表團察悉，不來梅一直以來都是德國一個繁榮的港口和對外貿易中心之一，並且是一個高科技和創新的大都市。它在德國活力工業城市中排行第五。航空、風能、海運和物流業是不來梅正積極扶持的創新工業群組，並被視為重要的經濟領域。不少跨國公司和中型本土企業都在展示其業務範圍和實力。不來梅的多間中型企業已在多個經濟領域躋身全球市場領導者行列。

3.26 代表團察悉，港口和工業是不來梅的經濟支柱。不來梅哈芬的港口處理創紀錄的貨物量，例如每年處理 550 萬個集裝箱及約 200 萬架已載貨車輛等。它是歐洲第四大集裝箱港口，而在全球則排名第二十一位。

3.27 不來梅作為德國第五大工業重鎮，吸引了多間大公司在這裡建立基地。例如戴姆勒股份公司把其設於不來梅的廠房擴大，成為集團在德國的第二大生產基地。梅賽德斯 - 奔馳亦在不來梅設立了歐洲第二大的生產廠房。



代表團與為負責經濟、勞工及港口事務的參議員
提供輔助的對外貿易與國際經濟關係辦事處主管
Christian GUTSCHMIDT 先生會晤

3.28 代表團察悉，不來梅是德國首個獲得"科學之城"稱號的城市。不萊梅亦是應用科學大學的所在地，該大學是德國北部其中一所位於前列地位的研究型大學，在所有科學領域開設有 60 多個課程及 6 個由德國研究協會營辦的特殊研究領域。連同多個創新的新業務和歷史悠久的公司，這些均為不來梅帶來充足的養分，令其茁壯成長，並鞏固其作為"高科技城市"的地位。

參觀不來梅市政廳及不來梅州議會大樓

不來梅市政廳

3.29 不來梅州自由漢薩城總理府的禮賓及外交事務處處長 Birgitt RAMBALSKI 女士帶領代表團參觀了不來梅市政廳。據介紹，市政廳是市議會的會議場地。市政廳在 600 年前設立，一直保存至今，近乎完好無損。在 20 世紀初，市議會委託慕尼黑設計師 Gabriel von Seidl 為市政廳進行加建工程，為市政廳提供更多空間。該項工程巧妙地將新舊兩部分和諧結合。代表團察悉，聯合國教育、科學及文化組織於 2004 年 7 月 2 日將這個市政廳列入世界遺產名錄。

第 3 章：不來梅



代表團參觀不來梅市政廳



代表團參觀不來梅市政廳

第 3 章：不來梅

不來梅州議會大樓

3.30 不來梅州議會議長 Christian WEBER 先生帶領代表團參觀了不來梅州議會大樓。據介紹，不來梅州議會大樓是在 2011 年 9 月正式開幕，標誌著州立法機構 120 年的發展歷程。大樓的結構為鐵加固混凝土框架，並以保護性的玻璃外層懸於框架結構前。州議會大樓正面的玻璃表層如鏡面般反映著舊建築物的影子，把州議會大樓與圍繞著具悠久歷史的市集廣場的老舊建築物連結起來。六角形的會議廳構成建築物的中心部分。



代表團參觀不來梅州議會大樓

第 3 章：不來梅



不來梅州議會議長 Christian WEBER 先生在不來梅州議會大樓的會議廳向代表團作簡介

整體

4.1 代表團認為，在訪問期間取得有關德國聯邦議院和聯邦參議院以及不來梅州議會的運作、行事方式及程序等方面的資料，為香港立法會提供了有用的經驗。代表團是次訪問的觀察所得載於下文各段。

觀察所得

尋求共識的政治文化

4.2 代表團觀察到，德國的歷史經驗在塑造其憲法，即《*德意志聯邦共和國基本法*》方面起著重大的作用。鑒於德國在歷史上曾經歷獨裁統治，《基本法》的設計旨在防止出現一個過於分散的民主政體，或如納粹獨裁般的專制架構。

4.3 在這樣的歷史背景下，《基本法》旨在建立一個權力分散的政府。《基本法》定下一套複雜的制衡系統，規管政府內不同架構之間的互動。例如，在《基本法》之下各個聯邦州政府的自治權及權力得到加強，作為對聯邦政府權力的制衡。《基本法》訂明聯邦參議院擁有否決權，可否決影響各聯邦州利益的法例。若出現被否決的情況，由聯邦議院及聯邦參議院各 16 名議員組成的協調委員會便須尋求共識。德國又設立了聯邦憲法法院，以確保《基本法》得以遵從。

4.4 德國採用複雜的選舉制度，容許議席按比例分配，以及讓政黨名單取得 5% 選票的新政黨加入聯邦議院。代表團察悉，在這樣的選舉制度下，單一個政黨要在聯邦議院贏得絕對多數議席會甚為困難。若干個政黨須合作組織聯合政府，以便在聯邦議院取得大多數支持。代表團又觀察到，這個選舉制度儘管複雜，但仍被德國的不同政黨廣泛接受。

4.5 代表團又觀察到，政黨在競選活動中扮演非常重要的憲制角色。《政黨法》提供一個法律框架，在不同方面規範政黨制度，包括任命和內部組織、公平對待、國家提供資助的原則和程度、賬目提供及對違憲黨派實施禁制令，這些對德國政黨的發展非常重要。

第 4 章：觀察所得及總結

4.6 代表團在訪問期間會見的不同政黨均強調，"溝通"、"共識"和"同意"是德國的政治決策過程取得成功的最重要因素。當中建立了不同的平台，以便利妥協的過程。在聯邦議院和聯邦參議院之間設立用作解決立法過程中的糾紛的協調委員會(本報告第 2.31 至 2.37 段)、聯邦議院中的領袖理事會(本報告第 2.43 至 2.47 段)及不來梅州議會理事會(本報告第 3.10 段)均是這些平台的例證。這些平台的商議程序保密。代表團認為這樣的安排合理，否則有關成員將無法達成妥協及因來自各自的州政府或政黨的壓力而拒絕就具體問題作出讓步。

4.7 代表團稱許領袖理事會對於維持聯邦議院有效運作的重要性。理事會是一個跨黨派、高層次的議事機關，設立的目的是協助聯邦議院議長的工作，並充當討論及調解議會內各黨派糾紛的主要平台，理事會又引領聯邦議院的工作。不來梅州議會理事會亦擔當類似職能。在 21 世紀初，立法會各政黨曾組成"八黨聯盟"，並合力成功解決若干問題。代表團認為，香港的政黨可參考德國聯邦議院領袖理事會的運作經驗來重組香港的政黨聯盟。

4.8 代表團亦觀察到，在德國議會的大聯合政府，少數派的角色得到應有的尊重。例如，聯邦議院的 6 位副議長來自不同黨派，他們均為領袖理事會的成員。聯邦議院透過根據《基本法》第 44 條降低門檻，使聯邦議院內的少數派可要求設立調查委員會，以顯示特別尊重少數派的權利。這些例子體現了尋求共識的政治文化的特色，與其他國家採用的"贏家通吃"式競爭性政治形成鮮明對比。

推動青年人參與公共和政治事務

4.9 代表團觀察到，德國非常努力讓青年人參與社會和政治事務，原因是年輕人對政治冷漠可能導致國家的社會和政治發展停滯不前。

4.10 代表團在訪問不來梅期間觀察到，不來梅州議會選舉的投票率由 1955 年的 85% 下降到 2011 年的 55%。這情況令人震驚，值得關注。不來梅在地區層面設立青年事務諮詢委員會，讓青年人互選代表進入委員會，並向他們各自提供由 2,500 至 10,000 歐元不等的財政預算來營運各自的項目，此舉已證明可成

第 4 章：觀察所得及總結

功推動青年人參與公共和政治事務。代表團認為，這是值得香港參考的模式。

香港的政局

4.11 代表團察悉，德國政府對最近"雨傘運動"的觀點是，港人以和平及甚守秩序的方式表達了他們的訴求，港人在這場運動中以文明方式表達意見的做法獲得高度推崇。德國官員認為，香港警方的反應大致克制，要維護法律及秩序並不容易。

其他議題

4.12 代表團察悉，德國國會於 2015 年 3 月 6 日通過一項法案，規定上市公司從明年開始，30%的監事會(或董事會)成員須由女性擔任，以提高監事會(或董事會)成員的多元性。代表團團長曾引述此點，並在立法會上就香港女性成員佔上市公司董事會成員的比率及政府的諮詢及法定機構委任女性的比率提出質詢。

總結

4.13 代表團認為是次訪問的收穫甚豐，使成員對德國政治制度的機制、運作、行事方式及程序有更清晰的理解。代表團成員理解到，基於政治背景、傳統和形勢的根本不同及差異，德國政治體制的經驗未必切合或易於移植到香港，但其在政黨重新發展、公民參與和推動青年人參與社會政治事務方面的經驗對香港具參考價值。

4.14 代表團對德國尋求共識的政治文化及為在決策過程中達致"雙贏"局面而設計的機制(如協調委員會、領袖理事會、聯邦憲法法院等)尤其印象深刻。這必將為香港的政制發展提供有用的借鑒。

4.15 最後，代表團成員相信，是次訪問增進了德國政府與香港立法會之間的友誼。代表團在整個訪問行程中受到熱情款待。代表團透過與議員、政府官員和學者等人士的會晤，促進了相互了解，並開啟了未來就共同關注的議題作進一步交流的機會。

鳴謝

代表團對德國政府邀請香港特別行政區的立法會代表團訪問德國表示感謝。這是立法會首次獲外國政府邀請派遣代表團訪問外國。

代表團感謝德國聯邦議院副議長 Ulla SCHMIDT 女士和不來梅州議會議長 Christian WEBER 先生與代表團會面，並與代表團分享德國的政治和選舉制度的運作經驗。代表團在訪問期間曾會晤多位聯邦議院、聯邦參議院、不來梅州議會的議員、政府官員、學者，以及議會職員，代表團感謝他們所作的詳盡介紹及與代表團進行有用的意見和信息交流。

代表團特別感謝德國駐港總領事 Nikolaus COUNT LAMBSDORFF 先生及德國駐港副總領事 Anna BARTELS 女士，感謝他們為代表團策劃是次訪問及安排全面的訪問行程，並作出後勤安排。

議會聯絡小組委員會

前往德國訪問的立法會代表團
(2015 年 3 月 1 日至 6 日)

2015 年 3 月 1 日(星期日)	
下午	離港
2015 年 3 月 2 日(星期一)	
上午	抵達德國柏林
下午	與德國聯邦議院(即德國國會下議院)議員兼聯邦內政部議會國務秘書 Ole SCHRÖDER 博士會晤
下午	與聯邦內政部選舉法及政黨法分部主管 Henner Jörg BOEHL 博士會晤
晚上	應香港駐柏林經濟貿易辦事處邀請，出席晚間活動
2015 年 3 月 3 日(星期二)	
上午	參觀德國國會大樓
上午	與德國聯邦議院的德國－中國議會友好組織副主席 Cem ÖZDEMİR 先生及該組織成員會晤
中午	與德國聯邦議院的選舉、豁免權及議事規則審議委員會主席 Johann WADEPHUL 博士和該委員會委員舉行工作午餐會
下午	與聯邦外交部國務秘書 Markus EDERER 博士會晤
2015 年 3 月 4 日(星期三)	
上午	參觀德國聯邦參議院(即德國國會上議院)大樓

上午	與德國聯邦參議院的議會關係及語文服務分部主管 Claus KOGGEL 先生會晤
下午	與德國聯邦議院副議長兼領袖理事會成員 Ulla SCHMIDT 女士會晤
下午	啟程前往德國不來梅
晚上	與禮賓及外交事務處處長 Birgitt RAMBALSKI 女士共晉晚餐
2015 年 3 月 5 日(星期四)	
上午	與為負責經濟、勞工及港口事務的參議員提供輔助的對外貿易與國際經濟關係辦事處主管 Christian GUTSCHMIDT 先生會晤
上午	參觀不來梅市政廳
上午	與為負責環境、建設及交通事務的參議員提供輔助的流動性管理司務員 Jan BEMBENNEK 先生會晤
上午	與一個青年事務諮詢委員會的代表 Heike BLANCK 女士及公民教育地區中心副主管 Sebastian ELLINGHAUS 先生會晤
下午	與不來梅州議會內一個政黨的一位議會事務經理會晤
下午	與不來梅州議會議長 Christian WEBER 先生會晤
晚上	與不來梅大學的政治學學者 Lothar PROBST 教授和雅各布大學的現代亞洲史學者 Dominic SACHSENMAIER 教授共晉晚餐。
2015 年 3 月 6 日(星期五)	
上午	與不來梅選舉主任 Jürgen WAYAND 先生會晤
下午	啟程返港

立法會 CB(4)1064/14-15 號文件附錄 II
Appendix II to LC Paper No. CB(4)1064/14-15

2015 年 6 月 24 日(星期三)
立法會會議席上

劉慧卿議員就
"立法會代表團前往德國訪問的報告"
動議的議案

議案措辭

"本會察悉立法會代表團於 2015 年 3 月 1 日至 6 日前往德國訪問的報告。"

(Translation)

Motion on
"Report on the Visit of the Delegation of the Legislative Council to
Germany"
to be moved by Hon Emily LAU Wai-hing
at the Legislative Council meeting
of Wednesday, 24 June 2015

Wording of the Motion

"That this Council notes the Report on the Visit of the Delegation of the Legislative Council to Germany from 1 to 6 March 2015."