

若干海外國家的政府體制： 新加坡

2000 年 4 月 11 日

周栢均先生

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 號萬國寶通銀行大廈 5 樓

電 話 : (852) 2869 7735

圖文傳真 : (852) 2525 0990

網 址 : <http://legco.gov.hk>

電子郵箱 : library@legco.gov.hk

目錄

頁

研究摘要

第 1 部 —— 引言	1
背景	1
研究範圍	1
研究方法	2
第 2 部 —— 一些基本資料	3
第 3 部 —— 行政機關	4
國家元首	4
候選人的甄選	4
選舉方法	4
罷免	5
總統顧問理事會	5
職能及權力	6
總理	7
委任	7
罷免	7
職能及權力	8
內閣	8
委任	8
撤換	9
職能及權力	9
高級公職人員	9
第 4 部 —— 立法機關	10
新加坡國會	10
組成	10
選舉方法	12
解散	13
職能及權力	13
立法程序	14
第 5 部 —— 行政機關與立法機關的關係	15
部長負責制	15
立法提案	15
非官方議員法案	16

立法會秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

監察行政機關	16
質詢時間	16
動議	16
專責委員會	16
政府帳目委員會	17
政府國會委員會	17
審核公共開支	17
預算案制訂過程	17
修訂預算案	17
總統否決權	18
第 6 部 —— 不同形式的政治參與	19
政黨	19
註冊	19
政黨財政	19
近期選舉制度的改革	19
與政制改革有關的憲法修訂	19
民選總統實例	20
全民公決	21
附錄	22
附錄 I 《新加坡共和國憲法》第 59 條	22
參考資料	23

研究摘要

1. 在新加坡，國家元首是總統，由公民直接選舉產生。總統依照內閣或內閣授權的部長所提供的意見，行使憲法所賦予的職權。總統在財政事務、委任公職人員及以國家安全為由拘留他人等方面享有有限的否決權。
2. 總理是政府首長。總理必須是總統認為預期可以獲得議會多數議員信任的人選。內閣由總理及其他部長組成。他們須對政府進行整體的領導和控制，並集體向國會負責。
3. 新加坡國會屬一院制，大部份議員由全民直選產生。除非提早解散，否則國會任期為 5 年。國會議員分為 3 類：民選議員、非選區議員及官委議員。國會民選議員可參選單議席選區或團體代表選區的選舉。
4. 關於行政機關與立法機關的關係，新加坡一般採用英式部長負責制。法案可由政府或國會的非官方議員提出。在新加坡，非官方議員法案甚為罕見。
5. 議會採用多種方法監察行政機關的工作，該等方法包括設立質詢時間、就動議進行辯論及成立專責委員會。議會有權管制稅收及公共開支。如總統認為，政府的支出將會動用並非在現屆任期內累積的儲備金，他有權拒絕同意該等開支。
6. 新加坡的政黨必須向社團註冊處辦理註冊手續。新加坡的憲法經常修訂，特別在九十年代。這些修訂很多都與政治體制有關，包括在 1991 年設立民選總統一職、在 1994 年設立特別憲法審裁處，以及在 1996 年增加官委議員的數目。

若干海外國家的政府體制：新加坡

第1部 —— 引言

1. 背景

1.1 政制事務委員會於2000年1月要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部研究若干海外國家的政府體制。

1.2 本部就政府體制的議題分別撰寫了7份研究報告(RP03/99-00至RP09/99-00)。本報告是其中之一。

2. 研究範圍

2.1 經事務委員會同意，是項研究的範圍涵蓋

- 行政機關成員的選舉或委任；
- 立法機關成員的選舉或委任；
- 行政機關與立法機關之間在架構及運作上、正式及非正式的相互關係；及
- 政治參與的其他形式，例如全民投票、憲制議會或憲制會議、政黨等。

2.2 是項研究探討了美利堅合眾國(美國)、聯合王國(英國)、法蘭西共和國(法國)、德意志聯邦共和國(德國)、日本、新西蘭及新加坡共和國(新加坡)的政府體制。選取美國作為研究對象，原因是該國實行典型的總統制政府模式。選取英國是因為該國的執政內閣閣員全部為立法機關的成員。選取法國是因為該國的執政內閣閣員不得同時出任立法機關的成員。選取德國是因為該國容許但沒有規定執政內閣閣員須為立法機關的成員。選取日本、新西蘭及新加坡是因為該等國家近年曾對各自的選舉法例進行改革。

3. 研究方法

3.1 本報告的資料來自互聯網、政府報告及相關的參考資料。

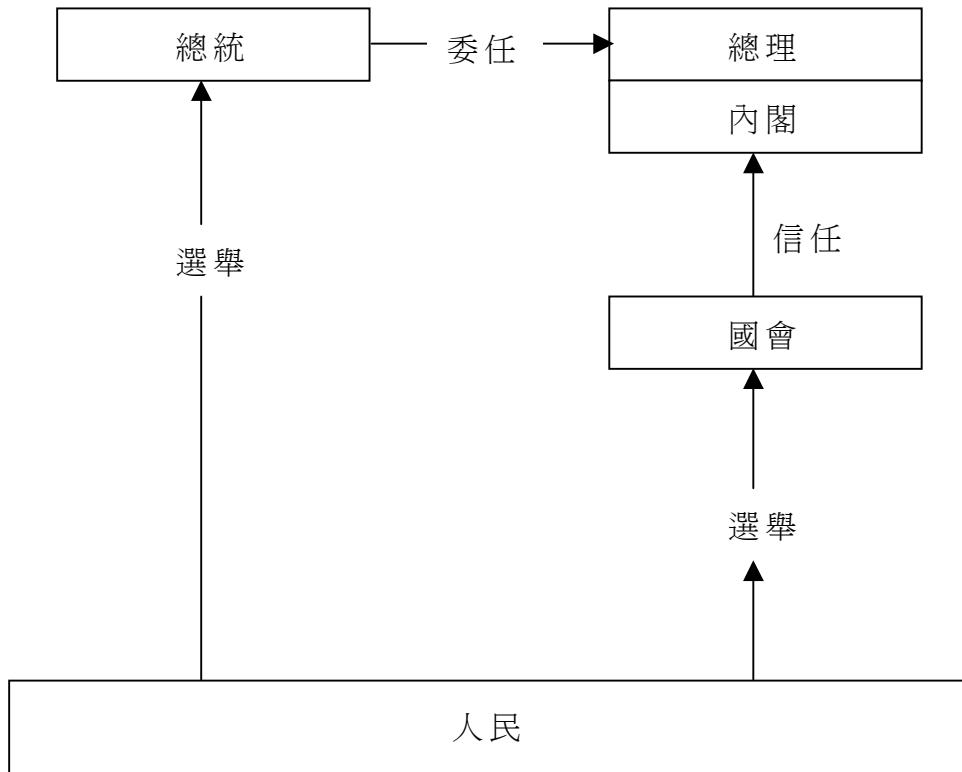
3.2 除非另有訂明，否則本報告提述的所有法律條文，均指《新加坡共和國憲法》(截至 1999 年 2 月 27 日的文本)的有關條文。

第 2 部 —— 一些基本資料

4.1 新加坡在 1999 年的人口為 389 萬，是一個實行議會政府體制的共和國。總統是國家元首，而總理則是政府首長。總理領導由議會議員組成的內閣。內閣集體向議會負責。

4.2 在 1965 年 8 月 9 日，新加坡宣布獨立。在 1965 年 12 月，新加坡議會通過《新加坡憲法(修訂)法案》及《新加坡自治法案》。《新加坡共和國憲法》於 1991 年 1 月修訂，訂明總統由全民普選產生。

圖 1 —— 新加坡政治制度



第 3 部 —— 行政機關

5.1 憲法第 13 條訂明，“新加坡的行政權力屬於總統，並由總統或內閣或內閣所授權的任何部長根據本憲法各項規定行使。”

6. 國家元首

6.1 憲法訂明設立總統一職，作為國家元首。在 1991 年前，總統由議會委任，主要擔任禮節性職務，並不掌握實權。在 1991 年 1 月，憲法作出修訂，訂明總統由直選產生，任期定為 6 年。

候選人的甄選

6.2 總統候選人必須符合以下條件：新加坡公民；至少 45 歲；在提名參選當日不屬任何政黨；名列現屆選舉人名冊；在提名參選當日已成為新加坡居民，而在新加坡居住的時期合計至少 10 年；沒有違反任何有關規定，以致喪失成為議會議員的資格；曾擔任高級政府官員、大規模新加坡公司或國營機構主席或總裁等職位至少 3 年(第 19 條)。

6.3 此外，候選人必須使總統選舉委員會信服，“他誠實、品性善良及聲譽良好”(第 19 條)。總統選舉委員會的成員包括公務員敍用委員會主席、少數民族權益總統委員會一名成員，以及註冊會計師委員會主席(第 18(2)條)。¹

選舉方法

6.4 總統由新加坡公民直接選舉產生。根據《總統選舉法》，如只得一名候選人參選，便不會舉行選舉，該名候選人會自動當選總統。

¹ 首兩名官員由政府委任。

6.5 新加坡在 1993 年 8 月首次舉行總統直選，全國職工總會秘書長、前副總理及人民行動黨主席王鼎昌先生取得 59% 的選票，擊敗新加坡發展銀行主席 Chua Kim Yeow 先生。另外兩名反對黨的領袖曾申請參選總統，但他們未能從總統選舉委員會取得符合資格證明書。

6.6 在 1999 年 8 月，納丹（S. R. Nathan）先生無須經過投票程序，自動當選新加坡的新任總統。他是唯一能夠符合資格競選總統的人選。另外兩名候選人均被總統選舉委員會裁定為不符合參選資格。

罷免

6.7 新加坡的行政、立法和司法三大機關皆參予罷免總統的程序。如要罷免總統，可由總理或最少四分之一民選國會議員（下稱“議員”）作出預告，表明擬提出罷免動議。

6.8 如該項動議獲不少於全體民選議員一半通過，則首席法官會委任審裁小組，調查有關不稱職的指控。審裁小組由至少 5 名最高法院的法官（包括首席法官）組成。罷免動議如獲不少於全體民選議員的四分之三通過，則可罷免總統。

總統顧問理事會

6.9 總統顧問理事會由總統委任的 6 名成員組成。當中兩名成員由總統自行作出委任、兩名根據總理的意見委任、一名根據首席法官的意見委任，其餘一名則根據公務員敍用委員會主席的意見委任（第 37B 條）。總統顧問理事會就某些事宜²向總統提供意見，並有權就該等事宜“規定任何公職人員或任何法定機構或國營公司的公職人員出席總統顧問理事會席前提供資料”³。

² 根據第 21(3) 及 (4) 條進行的事宜，包括有關增加貸款及委任公職人員的事宜。

³ 第 37J(1) 條。

職能及權力

6.10 新加坡總統依照內閣或內閣授權的部長所提供的意見，行使憲法所賦予的職權。總統在財政事務、委任公職人員及以國家安全為由拘留他人等方面享有有限的否決權。

6.11 總統可自行履行以下職能(第 21(2)條)：

- 委任總理；
- 拒絕同意解散國會的請求；
- 拒絕同意某些法案⁴；
- 拒絕同意政府給予或作出的任何擔保或貸款；
- 拒絕同意及批准法定機構及國營公司人員的委任及財政預算；
- 不批准政府提出有關可能動用政府儲備的交易建議，或可能動用法定機構或國營公司累積儲備的交易建議；
- 拒絕同意以根據憲法第 XII 部(對付顛覆行動的特別權力及緊急權力)制定或頒布的任何法律或條例拘留或進一步拘留任何人；
- 行使《維護宗教和諧法》所訂有關他的職能；及
- 憲法賦予總統自行履行的任何其他職能。

總統在履行這些職能時，在某些情況下必須諮詢總統顧問理事會，在其他情況下，則可邀請總統顧問理事會就有關事宜提供意見。

⁴ 與中央公積金款項、憲法賦予總統的酌情決定權、可能動用政府儲備的貸款或擔保及與財政撥款有關的法案。在 1994 年，憲法增訂了第 151A 條，促使總統就任何國防及保安措施行使的否決權無效。

6.12 總統有權取得內閣所得有關政府的任何資料，以及總統轄下任何法定機構或國營公司的任何資料(第 22F(1)條)。

6.13 根據第 22(1)條，總統可拒絕就主要政府官員作出委任。該等官員包括最高法院法官、總檢察長及海陸空軍總司令。第 22A 及 22C 條就法定機構成員及國營公司董事訂定相同的安排。

6.14 在 1994 年，民選總統獲賦權把政務職系及政務(外交)職系的某些委任職位“指定為重要職系”。同年，憲法增訂第 100 條，藉以設立特別審裁處，就總統交付處理的憲制事宜提供意見。特別審裁處由至少 3 名最高法院的法官組成。

6.15 總統王鼎昌先生曾在任期屆滿時，公開承認他在數方面與政府出現分歧，其一是他難以取得國家所擁有的有形資產清單。在 1999 年，內閣通過一份有關處理過往財政儲備的白皮書，並提交議會審議。該份白皮書訂明日後的政府及總統在處理過往財政儲備時將須遵守的規則。

7. 總理

委任

7.1 根據第 25 條，總統有權委任一名他認為預期可以獲得國會多數議員信任的議員為總理。

7.2 新加坡共和國於 1959 年立國後，李光耀先生一直擔任總理一職。吳作棟先生於 1999 年 1 月接任，成為第二任總理。在 1990 年，內閣增設兩個副總理的職位，並設立內閣資政一職，該職位自此一直由李光耀先生擔任。

罷免

7.3 當總統本人相信總理“已不再擁有多數議員的信任”(第 26 條)，他可宣告總理的職位出缺。然而，在這情況下，總統必須通知總理，並容許總理選擇解散國會。

職能及權力

- 7.4 總理的部分主要權力在憲法訂明，包括有權
- (a) 召開內閣會議⁵；
 - (b) 主持內閣會議⁶；
 - (c) 指派任何部長負責掌管任何部門或處理任何事務⁷；
 - (d) 要求解散議會⁸；及
 - (e) 就政務次官⁹、常務次官¹⁰、總檢察長¹¹、總統顧問理事會兩名成員¹²、最高法院法官¹³、公務員敍用委員會成員¹⁴及總審計長¹⁵的委任向總統提供意見。

8. 內閣

委任

8.1 第 24 條訂明，內閣由總理及其他部長組成。其他部長均由總統依照總理的意見，從國會議員中委任(第 25 條)。

8.2 內閣閣員不得擔任任何營利的職位，並不得積極從事任何商業活動。

8.3 現時內閣共有 16 名部長，負責掌管交通及資訊科技部、社會發展部、國防部、教育部、環境發展部、財政部、外交部、衛生部、內政部、新聞及藝術部、人力部、律政部、國家發展部和貿易及工業部。

⁵ 第 28(1)條

⁶ 第 28(2)條

⁷ 第 30(1)(a)條

⁸ 第 65(3)條

⁹ 第 31(1)條

¹⁰ 第 34(2)(a)條

¹¹ 第 35(1)條

¹² 第 37(1)(b)條

¹³ 第 95 條

¹⁴ 第 105 條

¹⁵ 第 148F 條

撤換

8.4 總統可參照總理的建議，把總理以外的部長撤換。

職能及權力

8.5 根據第 24(2)條，內閣須對政府進行整體的領導及控制，並集體向國會負責。

9. 高級公職人員

9.1 內閣各部設有一名或以上常務次官，他們是公職人員。常務次官由總統參照總理的建議委任。在各部部長的整體領導及控制下，每名常務次官監管所屬的部門。

第 4 部 —— 立法機關

10.1 第 38 條訂明，新加坡的立法機關由總統及國會組成。

11. 新加坡國會

組成

11.1 新加坡國會實行一院制，議員分為 3 類(見表 1)。第一類是民選議員。《新加坡憲法》訂明，國會包括由立法機關以法律規定的若干數目民選議員(第 39(1)(a)條)。民選議員的數目已由 1976 年的 69 人增至 1997 年的 83 人。

表 1 —— 國會議員的分類

類別	人數
民選議員	83 人
非選區議員	3 人
官委議員	最多 9 人

11.2 第二類議員是非選區議員。雖然《新加坡憲法》規定委任最多 6 名非選區議員，但《國會選舉法》卻把此類議員的數目限定為 3 名。非選區議員可從落敗的反對黨候選人中委任，但他們在所屬選區中的得票率必須最高(見表 2)。非選區議員的數目會視乎當選的反對黨候選人的數目而定，每當一名反對黨候選人當選，非選區議員的數目便會減少一名¹⁶。

¹⁶ 舉例而言：如兩名反對黨候選人當選，則只得一名落敗的反對黨候選人可獲委任為非選區議員。

表 2 —— 有關非民選國會議員的規定

	非選區議員	官委議員
目的	確保每屆國會均有反對黨的席位	增補其他無黨派人士成為議員，提供意見。
權力、特權、豁免權	(a) 與民選議員享有相同的特權及豁免權 (b) 表決權受到限制 (c) 並非市議員	與非選區議員相同
加入議會的方法	由第二名票數最多的候選人當選 (a) 把議席分配給非執政黨中得票率最高的首 3 名落選者 (b) 當選議員所得選票最少相等於總票數的 15%	由總統委任 (a) 公眾提交候選人名單 (b) 由國會特別專責委員會研究 (c) 查核是否符合第 4 附表所載的準則

資料來源：Thio Li-ann, "Choosing Representatives: Singapore Does it Her Way," in Graham Hassall & Cheryl Saunders, 1997, *The People's Representatives-- Electoral Systems in the Asia-Pacific Region*, Australia: Allen & Unwin, 第 40 頁

11.3 《新加坡憲法》在 1990 年加入新條文，訂明總統可根據國會特別專責委員會的建議，委任最多 6 名官委議員¹⁷。除了由國會議長擔任主席外，該委員會還包括 7 名議員。國會可自行決定某屆是否需要設立官委議員(見表 2)。在 1997 年 9 月，官委議員的數目增至最多 9 人。公眾可以提名。每名官委議員的任期為兩年。

11.4 非選區議員及官委議員享有一般議員所享有的一切權利及特權，但他們不得就修訂憲法的法案、撥款或財政法案、或有關不信任政府的動議投票。現屆國會於 1997 年 1 月 2 日舉行普選後產生，由 83 名民選議員、一名非選區議員及 9 名官委議員組成。

¹⁷ 委任程序列於憲法第 4 附表。

選舉方法

11.5 普選必須最少每 5 年舉行一次。如國會的任何議席出缺，亦可進行補選。新加坡採用強制性投票制度，一人一票。選舉過程以不記名投票方式進行。

11.6 議員可參選單議席選區或團體代表選區的選舉。單議席選區採用得票最多者當選的投票制度。換言之，得票最多的候選人將會當選。

11.7 在 1988 年，新加坡修訂憲法，引進團體代表選區選舉制度。基本上，團體代表選區是把 3 至 6 個單議席選區合併而成的一個較大選區，由 3 至 6 個候選人組成一隊競選。所有候選人必須屬於同一政黨或獨立人士。每個團體代表選區必須最少有一名候選人屬於少數民族。

11.8 在選舉期間，團體代表選區的選民向一組候選人投票，並非向個別候選人投票。得票最多的一組候選人會集體當選議員。在 1988 年，每個團體代表選區均設有 3 個議席。在 1997 年普選之前，每個團體代表選區的議席數目增至最多 6 個。

11.9 在 1997 年舉行的普選，新加坡分為 9 個單議席選區及 15 個團體代表選區。單議席選區及團體代表選區的分布情況載於表 3。單議席選區所有議席均出現競逐，但只有 6 個團體代表選區的議席出現有競逐的情況。人民行動黨贏得所有團體代表選區的議席，但在單議席選區選舉中，該黨卻未能在其中兩個選區贏取議席。

表 3 —— 1997 年普選單議席選區及團體代表選區的分布情況

	單議席 選區	團體代表選區		
		一組 6 個議席	一組 5 個議席	一組 4 個議席
選區數目	9	4	6	5
出現競逐的 選區數目	9	0	3	3

解散

11.10 總統在總理一職懸空一段合理的時間後，如認為預期沒有國會議員擁有大多數議員的支持，則有權解散國會。總統亦有權參照總理的建議解散國會。

11.11 如有議員提出動議，建議就總統的操守進行調查，而該動議亦獲國會通過，則除非總統就不稱職的指控被判無罪，否則他便喪失解散國會的權力。

職能及權力

11.12 國會的立法職能在憲法第 58 條訂明。該條文規定，“立法機關制定法律的權力須以國會通過法案並經總統表示同意的方式行使。”

11.13 管制稅收的權力亦在憲法第 143 條訂明。該條文規定，“除經法律或根據法律批准者外，不得由新加坡或為新加坡之用，徵收任何國家稅或地方稅。”

11.14 正如其他國家的國會，新加坡國會履行多項職能，包括透過提出質詢、動議及成立專責委員會，監督政府政策及監察政府當局的工作。雖然憲法並沒有明文規定，但按照傳統，這些職能全屬國會的職權範圍。

11.15 國會可推翻總統否決撥款草案(見第 6.11(f)段)及委任某些公職人員的權力。如總統不按照總統顧問理事會的建議，拒絕就某些高級公職人員¹⁸作出委任或拒絕撤回他們的委任，國會可以以不少於民選議員三分之二贊成票所通過的決議推翻總統的決定。

11.16 國會亦有權展開罷免總統的程序，此方面已在第 6.7 及 6.8 段討論。

¹⁸ 包括最高法院法官、總檢察長、海陸空軍總司令、法定機構的成員及政府規管公司的董事。

11.17 國會在緊急期間享有某些特別權力。總統在緊急期間頒布的緊急公告或任何條例，必須提交國會審議。如國會不廢除該公告或條例，則其後可通過決議，廢除該公告或條例，使之失效（第 150(3) 條）。在緊急公告生效期間，不論憲法有何規定，國會可通過其認為必不可少的法律，處理緊急事故，無須經總統批准或同意。

11.18 憲法亦賦予國會特別權力，可以頒布法例處理叛亂行動。第 149 條訂明議會在甚麼情況下可採取步驟，遏止或防止叛亂行動。

立法程序

11.19 在新加坡，一項法案必須經過數個階段才能成為法令。這些階段包括首讀、二讀、委員會階段、報告階段及三讀。國會會就法案應否進行二讀作出表決。一旦通過進行二讀，該法案便會交付全院委員會或專責委員會審議。

11.20 除財政草案、影響新加坡國防及安全的法案及緊急法案外，憲法訂明所有法案均須在三讀後交付少數民族權益總統委員會審議。該委員會會決定法案內有否任何條文歧視任何宗教或種族的少數群體。如該委員會作出負面的報告，該法案便會發回國會。

11.21 法案獲總統同意後，便成為國會的法令。總統擁有否決某些法案的權力（見第 6.11(c) 段）。

11.22 據一項統計顯示，由 1990 至 1998 年，共有 360 項法案獲得通過，當中大概只有 32 項曾交付專責委員會研究¹⁹。在每年通過的約 40 項法案中，大概有 1 至 5 項在無須進行辯論的情況下獲議會通過。

¹⁹ 新加坡海峽時報，1999 年 3 月 27 日。

第 5 部 —— 行政機關與立法機關的關係

12. 部長負責制

12.1 第 24 條明文確立英國憲法傳統的內閣制政府，並宣稱新加坡的內閣集體向國會負責。

12.2 理論上，透過奉行部長負責制的原則，國會傳召部長到國會解釋政策，從而使內閣向國會負責。然而，這項原則的約束力薄弱，因為在西敏寺制度²⁰下，執政黨的領袖大多是內閣成員。此情況在新加坡更為明顯。自 1968 年起，人民行動黨便全面控制立法機關(見表 4)。微弱的反對聲音不足以監察政府的權力。

表 4 —— 1968 至 97 年普選後國會全部議席的分布情況

年份	全部議席	所佔議席		人民行動黨 在選舉中所 得支持比率
		人民行動黨	反對黨	
1968	58	58	0	84.4
1972	65	65	0	69.0
1976	69	69	0	72.4
1980	75	75	0	75.6
1984	79	77	2	62.9
1988	81	80	1	62.9
1991	81	77	4	61.0
1997	83	81	2	65.0

13. 立法提案

13.1 在新加坡，法案可由政府或非官方議員提出。政府法案通常由多個部長及政府部門提出。該等法案由總檢察長轄下的法律人員草擬。如要把政府法案提交國會審議，則須在兩天前作出預告。

²⁰ 此制度源自英國倫敦的西敏寺，故以此命名。

非官方議員法案

13.2 如要向國會提交非官方議員法案，則須在 4 天前作出預告。法案條文由起草、編撰及定稿，均由提出該法案的議員負責。

13.3 第 59(2)條²¹訂明，如某項法案或修正案的條文直接或間接涉及稅收、涉及由統一基金支付的國家開支，或涉及政府的財政債務事宜，除非經一名部長同意，並由總統建議，否則不得提出或動議該項法案或修正案。然而，這規定不影響就設立或更改罰款、費用或牌費作出規定的立法。

13.4 在新加坡，非官方議員法案甚為罕見。在 1994 年，一名後座議員曾按照政府的建議提出《羅馬天主教大主教法案》。同年，一名官委議員提出《供養父母法案》，獲得議會通過。另一名官委議員在 1995 年提交《家庭暴力法案》，但該法案遭議會否決。

14. 監察行政機關

14.1 國會採用多種方法監察行政機關的工作，該等方法包括設立質詢時間、就動議進行辯論及成立專責委員會。

質詢時間

14.2 國會在每次舉行會議之前，均會預留一小時作為質詢時間。議員會就各部的職責，向各個部長提出質詢，藉以要求當局作出解釋、提供協助或資料。

動議

14.3 議員可透過提出非官方議員動議，提出、辯論及要求議會解決任何問題，他們亦有權就一項議題，要求進行休會辯論。

專責委員會

14.4 國會可成立專責委員會，負責研究某些事項及向政府作出建議。

²¹ 第 59(2)條載於附錄 I。

政府帳目委員會

14.5 政府帳目委員會負責審核政府的不同帳目，核證政府已撥出議會核准的款項，以支付公共開支。該委員會亦審核其他提交國會省覽的帳目。

政府國會委員會

14.6 政府國會委員會以小組形式運作，目的在於讓後座政府議員在政府的事務中擔當更重要的角色。政府議員可加入 11 個政府國會委員會中的任何一個，各委員會的職權範圍，與內閣一個或以上政策部的職權範圍對應。

14.7 這些特別設立的委員會負責監察相應政策部門所執行的工作。他們會向專家小組尋求協助、邀請公眾參與討論，然後將所得建議提交政府考慮。

15. 審核公共開支

預算案制訂過程

15.1 憲法訂明，財政部長在每個財政年度結束前，須為下一個財政年度擬備收入及支出的周年預算，預算一經內閣批准，即可提交國會審議。

15.2 財政部長必須示明，所作出的預算會否需要動用政府在現屆任期內累積的儲備金。財政部長還須提交一份經審計的報表，說明截至上一個財政年度終結時新加坡的資產及負債。國會只就法定開支及其他指定開支以外的開支預算表決，而這 3 類開支均會納入一條法案內，該法案名為撥款法案。

修訂預算案

15.3 如有需要，財政部長可向議會提出補充撥款法案，以申請撥款，支付超出該年撥款條例所規定的金額的開支，或支付撥款條例未有涵蓋的新服務或用途所需的開支。正如原先的撥款法案，國會會以相同的方式就補充撥款法案進行表決。財政部長亦可向議會提交最終撥款法案。

總統否決權

15.4 如總統認為，政府將會動用並非在現屆任期內累積的財政儲備，他便有權拒絕同意任何財政年度的任何撥款法案、補充撥款法案或最終撥款法案。這項權力制止現任政府浪費歷任政府為國家積聚的儲備。總統在作出此項決定時，會得到總統顧問理事會的協助。

15.5 如總統認為任何法案會影響儲備，卻又表示同意，則總統的意見便須以書面提出、向國會議長示明及在官方憲報刊登。

15.6 如總統拒絕同意任何類別的撥款法案，而國會在總統表示不同意後的 30 天內，並無通過決議推翻總統的決定²²，則國會可藉決議授權撥款，以支付有關開支或補充開支。如出現此種情況，核准款額不可超出上一個財政年度為相同服務或用途核准的撥款額。如總統沒有表明拒絕同意某法案，即當作已給予同意，而給予同意的日期會當作是 30 天限期屆滿後的一天。

15.7 總統至今從未否決任何撥款法案。

²² 不少於全體民選議員的三分之二。

第 6 部 —— 不同形式的政治參與

16. 政黨

註冊

16.1 新加坡有 23 個註冊政黨²³。政黨和其他社團一樣，均須向社團註冊處辦理註冊手續。根據《社團法》(The Societies Act)，新加坡的政黨必須反映一項原則，就是只准新加坡人參與新加坡政治。《社團法》第 4 及 24 條明確訂明，政黨應只限新加坡公民加入為黨員。這兩條條文亦訂明，政黨不得附屬於新加坡以外任何被視為有損國家利益的團體或與該等團體有聯繫。

政黨財政

16.2 《社團法》第 8(3)條訂明，“除非註冊官相信某人是有關社團的成員，否則任何人均不得查閱註冊社團的帳目，或取得該等帳目的副本或摘錄。”

17. 近期選舉制度的改革

17.1 新加坡近期就總統及國會層面的選舉制度進行的改革，已在本報告第 1 及第 2 部討論。

18. 與政制改革有關的憲法修訂

18.1 新加坡的憲法經常修訂²⁴，特別在九十年代。這些修訂很多都與政治體制有關，包括在 1991 年設立民選總統一職、在 1994 年設立特別憲法審裁處，以及在 1996 年增加官委議員的數目。近年，議會曾先後在 1994、1996、1997 及 1998 年對憲法作出連串修訂，藉以完善有關總統的條文。

18.2 如獲得超過三分之二的全體民選國會議員同意，便可修訂《新加坡憲法》。第 5(2)條訂明“國會不得通過為修訂此憲法任何條文而提出的法案，除非在進行二讀及三讀時，該法案獲得不少於國會全體民選議員的三分之二投票支持……”

²³ Singapore Facts & Pictures 1998

²⁴ 自新加坡於 1965 年宣布獨立以來，憲法先後作出約 30 次修訂。

民選總統實例

18.3 本報告以新加坡的民選總統為例，概述在 1991 年修訂憲法前此方面的主要發展²⁵。設立民選總統一職的構思於 1984 年由當時的總理李光耀先生提出。

18.4 在 1988 年，新加坡政府發表首份白皮書，題為“保障金融資產及維護公共服務廉潔的憲法修訂”。該份文件扼要說明設立民選總統一職的理據及建議。該份白皮書引起廣泛的公眾辯論。

18.5 在 1990 年，當局發表了第二份白皮書，並附上一項憲法修訂法案，該法案的題目為“保障金融資產及維護公共服務廉潔：《新加坡共和國憲法(第 3 號修訂)法案》”。第二份白皮書列載有關民選總統的詳細憲法修定條文，並於 1990 年 8 月 27 日提交國會審議。

18.6 國會經過長時間的辯論後，決定成立一個專責委員會，負責研究有關法案。該委員會由 12 名成員組成，並由國會議長領導，成員包括多名主要內閣閣員及一名反對黨議員。該委員會共收到 40 份意見書，並曾舉行兩次會議，聽取出席團體口頭申述的意見。引起爭議的主要問題包括²⁶：

- 總統候選人的資格及條件；
- 候選人的政治聯繫；
- 應否把總統的職能擴大至包括草案所建議的職能；
- 保障基本自由的條文及議會任期；
- 總統頒布緊急公告的酌情決定權；
- 總統顧問理事會的角色、組成及功能；
- 罷免民選總統的理由；及
- 不把某些法定機構列入指定名單內。

²⁵ 詳細內容見 Kevin Tan, "The Presidency in Singapore: Constitutional Developments," in Kevin Tan and Lam Peng Er, (ed.,) *Managing Political Change in Singapore: The Elected Presidency*, London: Routledge, 1997。

²⁶ Kevin YL Tan & Thio Li-ann, 2nd ed., *Constitutional Law in Malaysia & Singapore*, Singapore: Butterworths Asia, 1997, 第 239 至 240 頁。

18.7 專責委員會於 1990 年 12 月 18 日向國會提交報告及修訂建議。一個月後，該法案及有關修訂均獲通過。

19. 全民公決

19.1 如要對憲法第 3 部“維護新加坡共和國主權”作出修訂，便須由全民公決決定。

附錄 I

《新加坡共和國憲法》 第 59 條

法案的提出

59. -- (1) 以遵從本憲法及國會議事規則的各項規定為條件，任何議員均得在國會中提出任何法案或者任何應予討論的動議或向國會遞交任何請願，這種法案、動議和請願應按國會議事規則討論和處理。
- (2) 凡作出(不論直接或間接地)以下規定的法案或修正案，作為負責財政的部長就此表明為超越了僅僅是零星雜費而考慮到法案或修正案的目的又不屬於實質項目的規定，除根據一個部長同意的總統建議提出或動議者外，他人不得提出或動議——
- (a) 制定或增加任何稅收，或者廢除、削減或豁免任何現行稅收者；
 - (b) 由政府借款或作出任何擔保，或修改有關財政債務的法律者；
 - (c) 關於統一基金的保管，將任何款項記入統一基金的帳目，或取消或變更這種帳目者；
 - (d) 向統一基金繳付任何款項或從統一基金中支付、發放或提取任何未記入基金帳目的款項或對此類支付、發放或提取的金額作任何增加者；或
 - (e) 為統一基金接收金額或此類金額的保管或發放者。
- (3) 一個法案或修正案不得僅因其規定了罰款或其他罰款的設置或變更，或某種執照費或任何服務費用或酬金的支付或要求，就認為即是對上款事項作了規定。

參考資料

書本及文獻

1. Da Cunha, Derek, *The Price of Victory: the 1997 Singapore General Election and Beyond*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1997.
2. Ooi, Can Seng, "Singapore" in Wolfgang Sachsenroder & Ulrike E. Frings, (ed.), *Political Party Systems and Democratic Development in East and Southeast Asia*, Vol: I, Aldershot: Ashgate, 1998.
3. Rodan, Garry, "Preserving the One-party State in Contemporary Singapore," in Kevin Hewison, *et.al.*, *Southeast Asia in the 1990s*, Australia: Allen & Unwin, 1993.
4. Rodan, Garry, "Elections Without Representation: The Singapore Experience Under the PAP," in R. H. Taylor (ed.), *The Politics of Elections in Southeast Asia*, New York: Woodrow Wilson Centre Press, 1996.
5. Thio, Li-ann, "Choosing Representatives: Singapore Does it Her Way," in Graham Hassall & Cheryl Saunders, *The People's Representatives-- Electoral Systems in the Asia-Pacific Region*, Australia: Allen & Unwin, 1997.
6. Tan, Kevin Yew Lee, "The Elected Presidency in Singapore: Constitution of the Republic of Singapore (Amendment) Act 1991" *Singapore Journal of Legal Studies*, pp. 179-194, 1991.
7. Tan, Kevin YL & Thio Li-ann, 2nd ed., *Constitutional Law in Malaysia & Singapore*, Singapore: Butterworths Asia, 1997.
8. Tan, Kevin and Lam Peng Er, (ed.,) *Managing Political Change in Singapore: The Elected Presidency*, London: Routledge, 1997.
9. Tan, Kevin YL (ed.) 2nd ed., *The Singapore Legal System*, Singapore: Singapore University Press, 1999.

網址

1. 新加坡總統辦公室：www.gov.sg/istana
2. 新加坡國會：www.gov.sg/parliament
3. 總理辦公室：www.gov.sg/pmo
4. 新加坡內閣：www.gov.sg/cabinet