

香港政治獻議(之三)

華人學術網成員

梁美芬*、鄭赤琰、王貴國、鄭國漢*

2006年9月22日

制定政黨法

民主政制的穩定發展需有民主機制的配合

我們相信有法則可依，政黨才可健康成長。要選舉能夠正常運作，不能靠政黨自己自律自愛，更重要的是要有法律去規範政黨的行為，這是不可或缺的。既然《基本法》說明香港要完善民主制度，政黨就需要一個公平競爭的遊戲規則，否則選舉會流於舞弊百出，民主也就會流於有名無實。慣見的選舉違法行為包括：用錢買選票，用暴力威脅選民或候選人，搗亂投票計票站，選舉時用不法手段或宣傳手法製造謠言是非刻意破壞對手的名譽，以混淆視聽，不服選舉結果，糾眾破壞社會秩序，接受來歷不明或見不得光的選舉捐款等等，不勝枚舉。因為不法的選舉有數不盡的弊端，因此先進民主國家都有法例規範政黨及其黨員/支持者行為。

政黨法的立法形式基本上可分成兩類：一類是直接訂立《政黨

* 策略發展委員會政治及管治小組委員

法》條文去規定政黨行為，另一類是間接訂立其他相關法律去規範政黨行為。後一類雖不直接立法寫明政黨應該怎樣運作才算合法，但圍繞著政黨的法律領域對症下藥也可以做到規範政黨之效果。前一類國家可參考德國，後一類國家則見於英美。

直接立法規範政黨的做法，是以法例界定何謂“政黨”，包括其政治目的，組織情況（例如黨的成員實力大小）、公共行為等。即使有此法律界定，也未必因此而要求政黨必須要直接註冊才能活動。因為參加選舉時必須符合選舉條例的要求，例如捐款、競選財政、候選人的資格條件、宣傳等條例，因此沒有直接註冊的政黨也因為必須遵守這些條例而得到註冊之實，即對其行為規範化。除了選舉條例之外，政黨所涉及的公共及個人安全、民主機制、恐怖行徑等重大問題都一概由國家一般法律以及憲法條文加以規範。

間接立法的規範方法一般見於英美及由英國殖民地獨立後的國家。這些國家沒有另行訂立“政黨法”，只是把政治結社（Political Associations）置於“社團法”（Societies Act）之下，指明“一個政治機構或組織其目的志在政黨的運作，又或是一個機構或組織其主要功能或主要目標是志在提倡或為候選人準備國會或地方議會參選工作”，便合乎政黨的地位。換言之，“社團法”名義下既包括一般為各類社會利益而組成的社團，也包括專為政治目的而組成的政治團體。

因為政黨在社團名下另外立項，而且法律定義很鬆散，許多傳統社團又在建國建政的過程中沒法自外於政治，而且往往與政黨結下千絲萬縷、糾纏不清的關係，甚至許多社團正成為政黨政治運動的核心組織。因此，社團與政黨法定界限模糊的做法，應該修正。

類似這種法律修正工作，在新興的民主化國家和地區，都有同樣的經驗。例如，臺灣最近亦制定了《有效管理勸募條例》，規定任何民間組織募款均必須事先向主管機關報備。根據該條例，用於募款的人力、場地和物力開支不得超過所募款項總額的百分之十五。同時，募款團體須於募款後之 20 日內將捐款人資料、募款活動所得及收支報告主管機構；經費使用完畢後之 30 日內，還須將款項的使用計畫、使用情形、成果報告、支出明細及相關證明文件，再報主管機構備查。如經費有盈餘亦不得挪作他用，包括不得移作其他公益用途，否則還要向主管機構書面報告。任何違規行為均可能受到罰款或連續罰款的處罰。為了有效規範社團的募款活動，《有效管理勸募條例》訂明，“主管機關得隨時檢查勸募活動辦理情形及相關帳冊，勸募團體及所屬人員不得規避、防礙或拒絕”。臺灣訂立《有效管理勸募條例》就是為了遏止政黨和社會團體募款活動中的漏洞，也是為了使臺灣這方面的法律跟得上國際形勢。這恰恰說明香港現有的關於政黨活動，包括募款活動的法律已不符合世界的潮流，加之過去幾年香港政黨活動不斷

擴大，故亟需完善相關的法律制度。

針對前述情況，我們建議《政黨法》的立法範圍應包括以下各項：

- 第一、 有關政黨對國外政黨或政團結盟或聯繫的立法。
- 第二、 有關政黨籌款的立法。
- 第三、 有關政黨開支的立法管制。
- 第四、 有關政黨競選行為管治立法。
- 第五、 有關政黨所屬競選候選人立法。
- 第六、 有關政黨本身內部組織等的立法。

香港要在健康的基礎下發展行政長官及立法會的普選，必須讓政黨健康成長。《政黨法》的制訂是個不可或缺的條件。

(完)