

論香港立法會 議員專職化

香港調查研究中心研究報告・2009年2月

冷夏 吳文濤 著

論香港立法會 議員專職化

香港調查研究中心研究報告・2009年2月

冷夏 吳文濤 著



責任編輯 姚永康

裝幀設計 鍾文君

書 名 論香港立法會議員專職化

著 者 冷夏 吳文濤

出 版 三聯書店（香港）有限公司

香港鰂魚涌英皇道1065號1304室

JOINT PUBLISHING (HONG KONG) CO., LTD.

Rm.1304, 1065 King's Road, Quarry Bay, Hong Kong

香港發行 香港聯合書刊物流有限公司

香港新界大埔汀麗路36號3字樓

印 刷 新豐柯式製本有限公司

香港鰂魚涌華蘭路20號801室

版 次 2009年3月香港第一版第一次印刷

規 格 大32開（140×210mm）112面

國際書號 ISBN 978.962.04.2835.7

© 2009 Joint Publishing (Hong Kong) Co., Ltd.

Published in Hong Kong

論香港立法會 議員專職化

香港調查研究中心研究報告・2009年2月

研究機構簡介

香港調查研究中心

成立於2002年的民間智庫，由來自香港、澳門、中國內地及海外的人士發起組成，主要就港澳兩地經濟、社會發展、政府管治等問題進行研究，及從事各類民意調查。研究報告、民調分析及政經評論文章時常在港澳兩地報章、雜誌發表。

作者簡介

冷夏

1993年起，一直從事港澳政情及社會發展對策的研究工作。1998年出任澳門政策研究所總幹事及《澳門政策研究》月刊總編輯，並協助何厚鏵先生競選行政長官及撰寫施政報告。2003年起，擔任香港調查研究中心特約研究員，亦兼任華中科技大學等多間大學的客座教授。出版的著作主要有：「行政長官系列三部曲」（《誰主香江》、《逐鹿香江》、《決戰香江》）；《穩定與發展——對澳門問題的思考和建議》、《澳門優勢》、《影響澳門穩定的若干因素及對策建議》。

吳文濤

香港大學畢業後，一直從事港澳兩地政經研究，曾任職澳門政策研究所，現為香港調查研究中心研究員，主持了多項有關港澳政治、經濟、民生問題的民意調查及研究，亦不時在港澳多份報章及雜誌發表關於港澳問題的時事評論文章。出版的著作主要有：《澳門優勢》、《澳門文化產業》等。

1/2 77.63

目 錄

梁愛詩序.....	3
曾鈺成序.....	7
一、前言.....	9
二、香港議員專職化現況.....	11
三、世界各地立法機關議員專職化情況.....	17
四、香港實行議員專職化的必要性.....	29
五、實施議員專職化的短期方案.....	51
六、實施議員專職化的中長期或終極方案——兩院制.....	59
七、實施議員專職化的時間表及配套安排.....	73
八、總結.....	85
附錄.....	89
附錄一 第三屆(2004-2008年)立法會議員的職業情況.....	90
附錄二 第四屆(2008-2012年)立法會議員的職業情況.....	95
附錄三 2007年立法會地區直選議員在周三例會的考勤一覽表.....	99
附錄四 2007年立法會功能組別議員在周三例會的考勤一覽表...	101
附錄五 立法會工作量統計.....	103

附錄六 「議員專職化」民意調查問卷	104
附錄七 「議員專職化」民意調查統計結果.....	105
研究機構簡介	107
作者簡介.....	108

梁愛詩序

拜讀冷夏先生的大作《論香港立法會議員專職化》書稿，感受良多。自2004年開始，政府和民間都在討論香港政制的發展，有些人一直要求盡快訂出「雙普選」的時間表、路線圖。2007年12月29日，全國人大常委會審議了由行政長官提交的報告，回應了香港社會的要求，作出決定：2017年行政長官可以由普選產生，之後立法會也可以實行普選產生全部議席。至於選舉的具體辦法，則根據《基本法》附件一和附件二，由立法會通過的選舉法加以規定。也就是說，全國人大常委會已履行了《基本法》賦予的權力，對香港政制發展訂下了清晰的目標，其餘的工作應該由特區的行政和立法機關去完成。

普選，沒有一個放諸全球皆準的模式，《公民權利和政治權利國際公約》也沒有規定普選的模式，每個國家都可以按照自己的國情去制定選舉的方式，只要符合普及而平等的原則，便是普選。一人一票地區直選並不是唯一的普選方式，民主制度的決策也有不同形式，例如多數制(majoritarianism) 和共識型(consensusism)。因此，把西方國家的選舉制度全盤搬過來，當然不合適

況且西方國家實行的政治體制和選舉模式本來就各有不同。香港的政治體制發展，必須要充分顧及香港實際的情況，這也是《基本法》第45條和第68條的規定。

香港的實際情況包括哪些方面？在《基本法》的起草過程中，草委會已充分考慮到這個問題，姬鵬飛主任向全國人民代表大會提交草案時，有關政治體制方面的說明，便講得很清楚：「要符合『一國兩制』的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發，以保障香港的繁榮穩定為目的。為此，必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展，既保持原政治體制中行之有效的部份，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。」

我認為《基本法》所指的香港實際情況，應該包括社會架構，居民的年齡、教育、職業、收入，居民對政府的期望，社團和政黨的關係，參政者的經驗和背景，現時立法會的運作，等等。只有充分掌握這些實際情況，才能設計出一套適合香港的民主政治體制。

《論香港立法會議員專職化》一書，針對香港立法會的運作，對世界各地和香港立法會議員的功能和權責的轉變和現時情況，作出了詳細的研究和分析，從而建議立法會議員專職化的發展方向。這本書雖沒有就香港整體政治體制作出建議，但抓住了其中的一個重點，即

香港立法會如何組成及運作。如果我們對香港的實際情況不了解，又何能制定出符合《基本法》精神的政治體制模式，使我們的政制發展可向前穩步邁進？

我期望冷夏先生和其他有志之士，能就政黨的發展，直選與功能組別議員的異同，兩組議員的投票模式，行政立法機關如何相互配合，相互制衡等問題，多作研究，多進行理性討論，共同探索出一套符合香港實際情況的政治體制模式，從而定下路線圖，使2017年普選時間表能有真正的意義。

謹祝本書出版成功！

2009年2月6日

註：梁愛詩女士，香港特區政府首任律政司司長，現任全國人大常委會香港基本法委員會副主任委員。

曾鈺成序

在去年10月競選立法會主席的時候，我曾經提出，議員全職化和專業化，應成為立法會的一項發展目標。這不是為要爭取選票而信口開河，而是來自議會裡十年經驗的深刻體會。

香港的立法機關，由二十多年前全部由總督委任的立法局，發展至今天按《基本法》組成，由市民選舉產生的立法會，議員的實際職能和工作負擔，都發生了極大的變化；然而，很多人似乎仍沒有看到——或者不肯承認——這種變化以及它對香港政治發展的影響和意義。因此，儘管有關立法會議員全職化和專業化的問題間或有人論述，始終未有引起當局和公眾的重視，而議員的工作條件，便和現實環境的要求越來越脫節。

所以，我很高興見到長期研究香港政治和社會發展的冷夏先生關注立法會議員專職化的問題，並且作了認真的研究。

冷夏先生的這份研究報告，檢視了香港立法會與若干其他地方立法機關在專職化方面的差別，分析了立法會目前運作存在的問題，指出了實現議員專職化需要解決的問題，並且提出了具體的實施方案。我不能說我對

於報告的全部內容都沒有異議；但我相信，這份報告的發表，當有助於促使更多人對議員專職化的問題給予關注，進行反思。

2009年2月

註：曾鈺成先生，民建聯創黨主席，曾任香港特區政府行政會議成員，現為香港立法會主席。

一、前言

隨著香港代議政制的發展及政黨政治的興起，近年市民對立法會議員工作的認識及立法質素的關注日益增加；同時，由於市民的公民意識、政治意識日漸提高，加上新時期社會經濟出現急速發展和變化，立法會的工作量和複雜性日增，近年社會上陸續有聲音要求議員專職化，要求議員更專注議會工作，一方面可提高議事論政質素，另一方面可避免議員貪污腐化，以職謀私的情況出現。

環顧各國立法機關，基於法律上的要求，或是客觀環境的因素，議員專職化的程度已越來越高。有些國家還特別立法，禁止立法機關成員以議員身份兼任其他公職或一些特定的私人業務；不少國家的議員近年亦自覺以全職身份履行職務，更有效地參政議政及服務選民，提高議事水平。在全球多個國家，議員專職化的聲音近年持續不斷，議員高度專職化逐漸成為趨勢。

本書主要就議員專職化於香港及其他國家的情況進行比較，並探討議員專職化在香港實施的必要性和可行性，同時提出香港實施議員專職化的「時間表」和「路線圖」。

二、香港議員專職化現況
