

# 香港特別行政區立法會質詢研究 (1998—2021)

—— 質詢規模與議題結構

夏瑛 吳松\*

**摘要：**質詢是回歸後香港立法會議員經常使用的履職方式之一。香港議員質詢積極性如何？議員們主要關注哪些議題？通過分析 1998—2021 年共 14482 份香港議員質詢文件，本研究試圖回答這些問題。研究發現：其一，就質詢規模而言，議員質詢總量、議員個人年均質詢量以及議員最經常使用的補充質詢數量呈下降趨勢；但是，功能組別議員在最近兩屆立法會內的質詢頻率有明顯提升。其二，就質詢主題而言，議員對法治類議題的關注度最高，其次是經濟發展和住房問題；教育和弱勢羣體社會保障問題得到的關注度最低。另外，從六屆趨勢來看，議員質詢越來越集中於單個議題，對議題多樣性和廣泛性的照顧不足。

**關鍵詞：**質詢 議員 立法會 質詢規模 質詢議題 香港

\* 夏瑛，中山大學政治與公共事務管理學院，中山大學粵港澳發展研究院；吳松，中山大學粵港澳發展研究院。

## 一、引言

質詢是現代議會中議員表達民意、監督政府的重要工具<sup>①</sup>。通過質詢，議員可向政府詢問政策細節，要求政府公開更多信息；也可敦促政府就民眾關心的問題儘快採取行動；或直接對政府決策提出批評意見，加強對政府的問責<sup>②</sup>。不少研究均已指出，質詢對於優化政策議程設置<sup>③</sup>、推動政務信息公開<sup>④</sup>、保障公民知情權<sup>⑤</sup>等方面都有積極作用。

在香港，質詢也是立法會議員經常使用的履職工具之一。香港立法會《議事規則》E部22（1）條規定：「任何議員均可就政府的工作向政府提出質詢，要求提供有關該事的資料，或要求政府就該事採取行動。」從回歸後第一屆立法會到第六屆立法會，香港立法會議員共向政府提出14482項質詢<sup>⑥</sup>，平均每年近630項<sup>⑦</sup>。相比在議會內投票表決這樣的既定程序性行為，質詢依賴於議員個體主動提出，因此它更

① Rozenberg, O & Martin, S, *The Roles and Function of Parliamentary Questions*, London: Routledge, 2012.

② 諾曼·邁因納斯：《香港的政府與政治》，伍秀珊和羅紹熙譯，上海：上海翻譯出版公司，1986年。

③ Guinaudeau, I & Costa, O, “Issue Politicization in the European Parliament. An Analysis of Parliamentary Questions for Oral Answer (2004—19),” *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 60, No. 3 (2022), pp.507-525.

④ van der Pas, D J, van der Brug, W & Vliegthart, R, “Political Parallelism in Media and Political Agenda-Setting,” *Political Communication*, Vol. 34, No. 4 (2017), pp.491-510.

⑤ Wolkenstein, F & Wratil, C, “Multidimensional Representation,” *American Journal of Political Science*, Vol. 65, No. 4 (2020), pp.862-876.

⑥ 從香港立法會網站爬取的原始數據中，共有14615項，包括口頭質詢和書面質詢。數據清洗、剔除重複值後，質詢數據庫樣本為14482。

⑦ 除了第一屆立法會的第一個立法年度從1998年7月1日開始及第六屆立法會最後一個立法年度延後至2021年12月31日結束外，其他屆次的年度均為前一年的10月1日開始，第二年的9月30日任期結束。為方便計算，文中處理為六屆立法會共23個立法年度。

能體現議員對民意的汲取和表達能力<sup>①</sup>。此外，質詢內容本身也在一定程度上反映出特定時期社會大眾普遍關注的問題。

質詢的上述特徵讓它成為學者們觀察議員履職積極性和社會熱點議題變遷的重要窗口<sup>②</sup>。但是，在香港研究範疇中，有關議員質詢的研究並不多見。學界關注更多的是香港的選舉政治<sup>③</sup>以及議員在議會內的投票行為<sup>④</sup>。由於回歸後的香港選舉政治和政黨政治在很長一段時間內被主要黨派在政治意識形態上的分歧<sup>⑤</sup>所主導，學界有關議員履職行為的研究——包括為數不多的議員質詢行為研究，也時常圍繞着政治意識形態分歧展開<sup>⑥</sup>。這方面最為典型的研究發現認為「建制派」和「反

- 
- ① Cox, G W & McCubbins, M D, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley: University of California Press, 1993. McCubbins, M D & Cox, G W, *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- ② Kolpinskaya, E, "Substantive Religious Representation in the UK Parliament: Examining Parliamentary Questions for Written Answers, 1997-2012," *Parliamentary Affairs*, Vol. 70, No. 1 (2017), pp.111-131. Malesky, E & Schuler, P, "Nodding or Needling: Analyzing Delegate Responsiveness in an Authoritarian Parliament," *American Political Science Review*, Vol. 104, No. 3 (2010), pp.482-502.
- ③ Ma, N, "The Rise of "Anti-China" Sentiments in Hong Kong and the 2012 Legislative Council Elections," *China Review*, Vol. 15, No. 1 (2015), pp.39-66. Ma, N & Choy, C, "The Impact of Electoral Rule Change on Party Campaign Strategy: Hong Kong as a Case Study," *Party Politics*, Vol. 9, No. 3 (2003), pp.347-367.
- ④ Jang, J, "Another Dynamics of Contention in Hong Kong Dimensionality in Roll Call Voting in the 6th Term Legislative Council, 2016-2020," *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal*, Vol. 6, No. 3 (2020), pp.1207-1227. Wang, Y & Peng, M, "Party Unity After Elections: A Study of the Roll-Call Votes in Hong Kong's Legislative Council," *Politics*, Vol. 36, No. 2 (2016), pp.169-179.
- ⑤ Siu-Kai, L & Hsin-chi, K, "Partial Democratization, "Foundation Moment" and Political Parties in Hong Kong," *The China Quarterly*, Vol. 163, No.1 (2000), pp.705-720. Wong, S H, *Electoral Politics in Post-1997 Hong Kong-Protest, Patronage, and the Media*, Springer, 2015.
- ⑥ Wang, Y & Peng, M, "Party Unity After Elections: A Study of the Roll-Call Votes in Hong Kong's Legislative Council," *Politics*, Vol. 36, No. 2 (2016), pp.169-179. 趙子樂和申明浩：《香港立法會議員投票規律量化研究》，《港澳研究》2019年第2期，第30-43頁。

對派」的分野主導了議員在議會的投票和質詢行為。

不過，也有少量研究挑戰上述主流觀點。張晉赫（2018）對香港議員履職行為的研究就發現，除政治議題外，議員對本地經濟問題也表現出極大的興趣<sup>①</sup>。另一項關於澳門立法會質詢的研究則認為議員在議會內所關注的議題並不明顯呈現出某種穩定偏好，而是隨社會熱點問題的變化而變化<sup>②</sup>。

考慮到議員質詢對我們了解民意特徵和政府政策偏好的重要性，以及現有研究在理解質詢主題上的分歧，學界有必要對這一研究議題進行更為系統深入的研究。鑒於此，本研究整理了回歸以來六屆立法會共 14482 項質詢的文本資料，通過無監督的機器學習方法對質詢文本進行主題分析，由此呈現每一屆立法會議員質詢的議題特徵，以及議員質詢主題在歷屆立法會中的歷時變化。我們試圖通過這樣的探索性研究對回歸以來香港議員質詢的議題構成和歷時變化作一個較為系統的呈現，為未來探尋質詢議題背後更深層次的政治與社會因素奠定一定的基礎。

## 二、回歸後香港立法會質詢的整體情況

香港立法機關的議員在回歸前甚少使用質詢權力。根據學者的統計，在 20 世紀 60 年代以前，香港立法局平均每年向政府發起的質詢

① Jang, J, "Beyond the China Factor: Policy Representation on Economic Issues in the Legislative Council of Hong Kong (1998–2012)," *Journal of Global and Area Studies (JGA)*, Vol. 2, No. 1 (2018), pp.65-78.

② 蔡永君、何偉鴻和陳建新：《澳門立法會議員利益表達與公共政策參與的探析——一個書面質詢的視角》，《公共管理與政策評論》2013 年第 4 期，第 78-88 頁。

不足兩件<sup>①</sup>。「六六」「六七」事件之後，議員質詢開始活躍起來。從 1968 年開始到 70 年代末，議員每年質詢的數目快速增長；在最活躍的年份，質詢案可達近 300 件<sup>②</sup>。儘管如此，整體而言，港英時期的議員使用質詢權履職的積極性十分有限。這種情況在回歸後出現了質的變化。根據香港《基本法》規定，質詢是立法會議員監督政府的重要權力，回覆質詢則是特區政府的法定義務。從 1998 年 7 月 1 日香港特別行政區第一屆立法會開始運作，到 2021 年 12 月 31 日第六屆立法會任期結束，六屆立法會 390 名議員（每屆單獨計數）共向政府提出 14482 項質詢案，平均每年約 630 項。議員在議會內使用質詢的頻率遠遠高於回歸前。

### （一）六屆立法會質詢的總量與均值

根據《基本法》規定，香港特區立法會的常規任期為每屆四年。第一屆立法會由於要接續 1996 年成立的臨時立法會而僅任職兩年；第六屆立法會則因新冠疫情延任一年，至 2021 年 12 月 31 日才結束。表 1 列舉了 1998—2021 年香港回歸後六屆立法會的質詢數量。若僅從總量來看，質詢呈逐年上升趨勢；但若考慮每屆立法會的任期和議員數量，則議員質詢的整體積極性呈下降趨勢。

---

① Miners, N & Tang, J T H, *The Government and Politics of Hong Kong*, Hong Kong: Oxford University Press, 1998.

② 諾曼·邁因納斯：《香港的政府與政治》，上海：上海翻譯出版公司，1986 年。

表 1 香港特別行政區六屆立法會質詢數量概覽

| 屆次    | 會議年度      | 議員人數 | 質詢數量 | 本屆總數 | 年均質詢  | 年人均質詢 |
|-------|-----------|------|------|------|-------|-------|
| 第 1 屆 | 1998—1999 | 60   | 791  | 1394 | 697   | 11.6  |
|       | 1999—2000 |      | 603  |      |       |       |
| 第 2 屆 | 2000—2001 | 60   | 610  | 2426 | 606.5 | 10.1  |
|       | 2001—2002 |      | 589  |      |       |       |
|       | 2002—2003 |      | 615  |      |       |       |
|       | 2003—2004 |      | 612  |      |       |       |
| 第 3 屆 | 2004—2005 | 60   | 609  | 2482 | 620.5 | 10.3  |
|       | 2005—2006 |      | 598  |      |       |       |
|       | 2006—2007 |      | 637  |      |       |       |
|       | 2007—2008 |      | 638  |      |       |       |
| 第 4 屆 | 2008—2009 | 60   | 597  | 2527 | 631.8 | 10.5  |
|       | 2009—2010 |      | 620  |      |       |       |
|       | 2010—2011 |      | 650  |      |       |       |
|       | 2011—2012 |      | 660  |      |       |       |
| 第 5 屆 | 2012—2013 | 70   | 618  | 2587 | 646.8 | 9.2   |
|       | 2013—2014 |      | 654  |      |       |       |
|       | 2014—2015 |      | 644  |      |       |       |
|       | 2015—2016 |      | 671  |      |       |       |
| 第 6 屆 | 2016—2017 | 70   | 563  | 3066 | 613.2 | 8.8   |
|       | 2017—2018 |      | 649  |      |       |       |
|       | 2018—2019 |      | 542  |      |       |       |
|       | 2019—2020 |      | 526  |      |       |       |
|       | 2020—2021 |      | 786  |      |       |       |

資料來源：作者根據香港立法會質詢數據庫自製。

註：表中的質詢僅包括口頭質詢和書面質詢，不包括議員在立法會周三大會上當場提出的補充質詢。有關三種質詢方式的區別見下文。

第一屆立法會雖然僅兩年任期，但是議員的年均質詢數 698 件為

六屆立法會之首。另外，議員每年的平均質詢數量約 12 件，同樣也是六屆立法會中最高的。從 2000 年第二屆立法會啟動至 2012 年第四屆立法會結束，議員的年人均質詢數量呈微弱上升的趨勢。然後，這種上升趨勢止於第四屆立法會。從第五屆立法會開始，隨着政制改革的推進，議員規模從原來的 60 人增加至 70 人，分區直選和功能界別各增 5 個議席。然而，議員規模的擴大並未帶來議員質詢積極性的提高。相反，第五屆立法會的整體質詢積極性相較上一屆有了明顯的下降。議員每年提出質詢的數量從第四屆的 10.5 件下降到第五屆的 9.2 件。這種下降趨勢一直延續到第六屆立法會，在第六屆立法會不同尋常的五年任期內，每位議員的年平均質詢數量繼續下降到 8.8 件。

## （二）口頭質詢、書面質詢和補充質詢

根據立法會《議事規則》和《內務守則》的相關規定，議員可採取口頭或書面兩種形式向政府提出質詢，政府官員也可以口頭或書面兩種方式回覆質詢。無論是作口頭還是書面質詢，議員都須事先將質詢問題告知政府。對於口頭質詢，政府在立法會會議開始之前，可事先準備好答覆材料，並在會議中宣讀材料，答覆質詢。立法會《議事規則》和《內務規則》對每次立法會會議中議員作口頭和書面質詢的數量有明確限制。從 2013 年 3 月開始，在有議案辯論的情況下，議員在單次立法會會議期間作口頭質詢的次數不得多於 6 項（如無議會辯論，則口頭質詢限額為 10 項）；書面質詢的限額則由之前的 14 項放寬到 16 項；單次會議質詢總數一般不超 22 項。另外，每名議員每周最

多進行一項口頭質詢和一項書面質詢，或兩項書面質詢。

就要求口頭答覆的質詢，原質詢的議員可在官員作答後繼續對其作補充質詢，要求官員對尚不清晰的事實提供更多解釋和信息。提出補充質詢前，議員無須提前告知政府相關質詢內容；這是補充質詢不同於前述兩種質詢形式的核心特徵。另外，會議中的任何議員都可以對其他議員提出的口頭質詢進行補充質詢。因此，在三種主要質詢形式中，補充質詢最能體現議員在議會中質詢的主動性，也更考驗政府對相關質詢問題的把握能力和應對能力。

從歷年的質詢情況來看，補充質詢是議員最積極使用的質詢方式，其次是有預告的口頭質詢，使用頻率最低的質詢方式是書面質詢。圖 1 呈現了 1998—2021 年六屆立法會中三種質詢形式的使用情況。其中有幾個特徵顯而易見。

首先，從質詢總量來看，議員質詢的積極性總體呈下降趨勢。第一屆立法會的第一個立法年度是二十三個立法年度中質詢總量最多的，也是唯一一個質詢量超過兩千件的年度。第六屆最後一次立法年度的質詢量較前一年有明顯增加，這一方面是因為議員任期延長到了 12 月 31 日而不是常規的 9 月 30 日才結束，另一方面是受新冠疫情的持續影響，增加的質詢大多和疫情以及政府防疫政策相關。

其次，三種質詢形式中，補充質詢的數量大大高於口頭質詢和書面質詢；六屆立法會中議員共提出兩萬多項補充質詢。其次是書面質詢，共一萬多件。議員最少使用的質詢方式是口頭質詢，其總量僅 3576 項。一個可能的原因是議事規則對立法會單次會議中的口頭和書面質詢數量有限額規定。如上文所述，視當次立法會會議有無辯論而定，口頭質詢限額為 6（有辯論）或 10 項（無辯論），而相應的書面

質詢數量不得超過 16 或 12 項。由於現有議事規則對補充質詢的數量沒有限額規定而只對質詢時間有一個整體性的限時規定，這促使議員壓縮口頭質詢的數量和時間，留更多時間給能讓議員自由發揮的補充質詢。

最後，雖然補充質詢的數量始終高於口頭和書面兩種質詢形式，但在這二十多年中其下降的趨勢也最為明顯。相比之下，口頭質詢在六屆立法會中的數量始終保持在比較平緩的狀態，每年在 150 項上下浮動。書面質詢倒是在第五屆立法會任期內呈現出輕微上升趨勢，但在第六屆立法會又明顯下降，並在 2019—2020 年立法年度出現二十三年來的最低值。

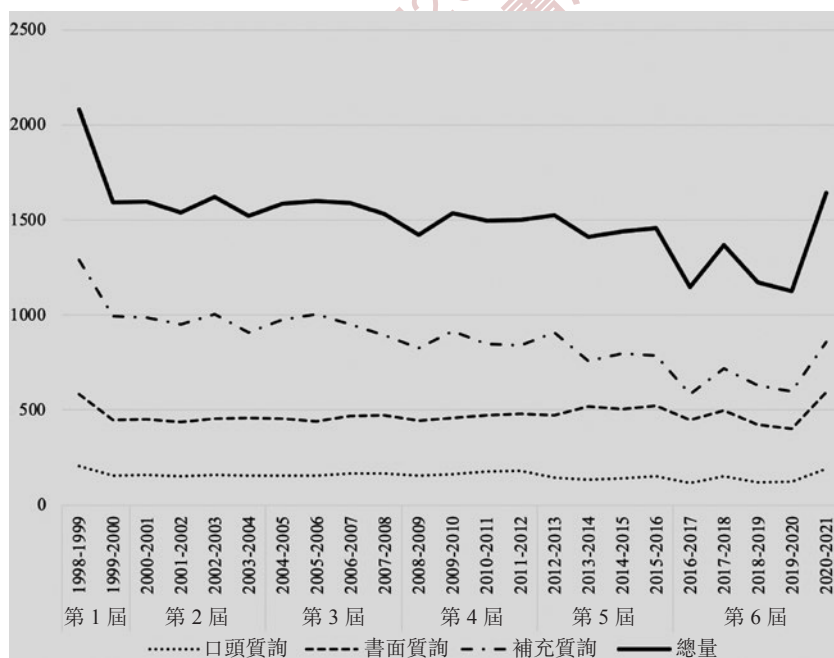


圖 1 六屆立法會不同形式質詢數量（單位：項）

資料來源：作者根據香港立法會質詢數據庫自製。

### （三）不同類別議員的質詢數量

除了質詢形式的差異，不同類別議員的質詢行為也存在一定的差異。在我們所研究的六屆立法會中，議員依產生方式的不同可分為三類：一類由選舉委員會選舉產生，一類由功能界別選舉產生，最後一類由地區直接選舉產生。第一和第二屆立法會由分區直選、功能團體以及選舉委員會三個類別的議員組成；第三至第六屆則僅有分區直選和功能團體兩個類別。

過去不少研究傾向於認為直選界別的議員的履職行為較功能組別的更為積極<sup>①</sup>。就六屆立法會的質詢總數而言，我們的數據也支持這樣的判斷，即由地區直選議員提出的質詢佔六屆質詢總量的 54.54%，就數量而言，高於功能界別和選舉委員會議員的質詢數。

不過，從最近兩屆立法會的情況來看，直選界別議員的質詢數量有明顯下降的趨勢；與此同時，功能界別議員的質詢數量卻在穩步上升。從第六屆立法會的情況來看，直選界別和功能界別議員在質詢數量方面的差距已十分微小。在 2020—2021 立法年度，功能界別議員的質詢數量自回歸以來第二次超過地區直選議員質詢數。若最近十年的趨勢能夠延續，則功能界別議員的質詢積極性可能在未來高於直選議員。

另外，在三種選舉形式中，選舉委員會雖僅在第一和第二屆立法會中存在，但是該類別議員的質詢數量始終是所有議員中最少的。不過，這和選舉委員會議員在兩屆立法會中所佔人數較少有直接關係。2022 年 1 月 1 日開始運作的第七屆立法會又重新增加選舉委員會這一

① 馬岳：《港式法團主義》，香港：香港城市大學出版社，2013 年，第 172 頁。

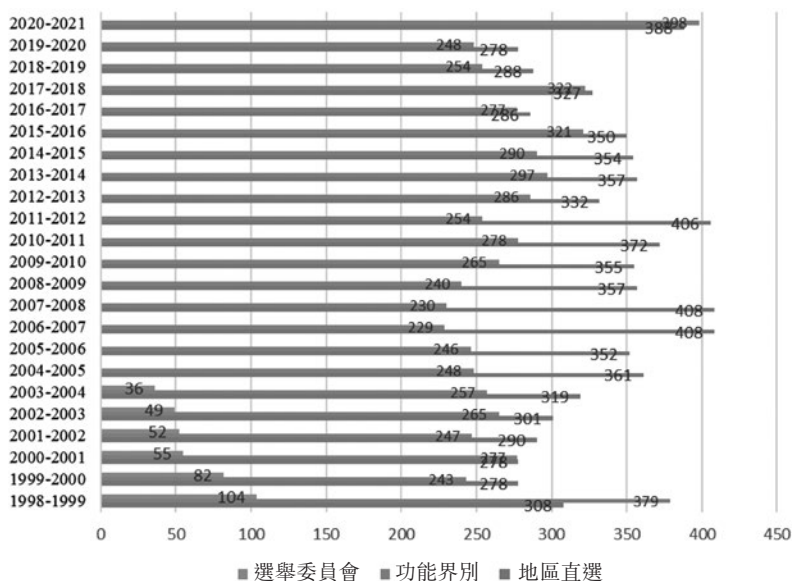


圖 2 六屆立法會中不同類別議員的質詢數量（單位：項）

資料來源：作者根據香港立法會質詢數據庫自製。

界別。不過，新一屆立法會選舉委員會議員的產生方式和構成人數都和第一和第二屆立法會有顯著區別。在新的立法會格局下，三個類別的議員如何履職以及誰更積極履職則是學界未來需關注的焦點。

### 三、議員質詢主題分佈及歷時變化

議員質詢的主題在不同時期不同。

#### （一）根據質詢對象所定義的質詢議題分類

根據答覆質詢的政府官員及所屬部門，我們把議員提出的質詢分

為「政治」、「經濟」、「民生」和「混合」這四類議題領域。

如表 2 所示，我們將答覆部門來自律政司、政務司、保安局、公務員事務局、政制與內地事務局等部門的質詢定義為政治類質詢；這類質詢的內容一般涉及政治、法治、內地事務等領域。經濟類質詢的答覆官員主要來自財政司、財經事務局、發展局、創新及科技局等，他們答覆的質詢主要涉及經濟、財政、創新科技等領域。民生類質詢的答覆官員主要來自房屋局、環境局、教育局、勞工及福利局等，他們答覆的議員質詢主要涉及環保、住房、教育、社保等領域。混合類質詢主要指那些同時有多個部門答覆，且詢問內容涉及多個政策領域的質詢。若從答覆官員所屬的政府部門來看，混合類質詢涉及更多民生和經濟方面的議題。

表 2 根據答覆官員所屬部門職能分類的質詢主題

| 主題  | 涉及司局  |
|-----|---|
| 政治類 | 律政司、政務司<br>保安局、公務員事務局、政制及內地事務局、政制事務局  |
| 經濟類 | 財政司<br>財經事務及庫務局、財經事務局、創新及科技局、發展局、工商及科技局、工商局、工務局、規劃地政局、經濟局、經濟事務局、庫務局、商務及經濟局、資訊科技及廣播局 |
| 民生類 | 房屋局、環境局、環境食物局、教育局、勞工及福利局、民政事務局、食物及衛生局、衛生福利及食物局、衛生福利局                                |
| 混合類 | 房屋及規劃地政局、規劃環境及地政局、環境運輸及工務局、教育統籌局、經濟及勞工局、運輸及房屋局                                      |

資料來源：作者根據香港立法會質詢數據庫自製。

圖 3 呈現了六屆立法會中議員質詢主題的構成與變化。整體而言，民生和經濟類議題是歷屆立法會質詢的重點，政治類議題的佔比明顯偏低，但呈現微弱上升的趨勢。

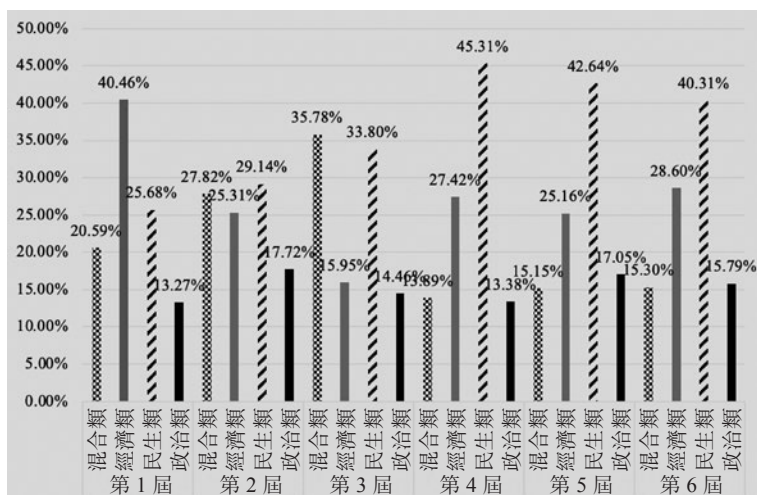


圖 3 六屆香港立法會質詢主題分類統計

資料來源：作者根據香港立法會質詢數據庫自製。

首先，對民生問題的質詢是歷屆立法會質詢的重點。這類質詢佔六屆質詢總量的三成左右。從六屆議會質詢的整體趨勢來看，民生類議題的質詢量呈明顯上升態勢。從第四屆立法會開始，對該類議題的質詢都超過了同期質詢總量的 40%，明顯高於其他議題的質詢。如果納入混合類議題中大量有關民生問題的質詢，則議員對民生問題的關注度比表 3 所呈現的情況更高。

其次，經濟問題是各屆立法會關注的第二大議題。經濟類質詢佔六屆質詢總量的 26% 左右。其中，第一屆立法會對經濟議題的質詢度最高，對該議題的質詢佔了總質詢量的四成左右，成為六屆立法會中對經濟議題最為關注的一屆。這一高關注度可能與 1998 年亞洲金融危機對香港帶來重大負面影響有關。在後續的五屆立法會中，經濟類質詢比較穩定地成為議員們在民生議題之外的第二大關注議題。

表 3 基於 LDA 主題模型的質詢主題詞表

| 主題序號 | 聚類主題詞   | 自定義主題 |
|------|---|-------|
| 1    | 食物 廢物 檢測 環保 設施 食品 產品 測試 污水 口罩 食水 水域 環保署 水質 污染         | 環保    |
| 2    | 單位 房屋 用地 樓宇 設施 住宅 物業 私人 公屋 業主 居民 規劃 面積 房委會            | 住房    |
| 3    | 市民 警方 檢控 活動 資料 條例 法例 定罪 牌照 非法 警務人員 調查 政府部門 規管 罪行      | 法治    |
| 4    | 委員會 行政長官 工作 諮詢 公眾 意見 政策 機構 立法會 議員 基本法 團體 委任 制度 區議會 行政 | 政治    |
| 5    | 醫管局 病人 醫療 藥物 管理局 公立醫院 醫生 護士 醫護人員 衛生署 急症室 病牀 專科 職系 精神科 | 醫療    |
| 6    | 學校 學生 資助 課程 教育局 教育 教師 培訓 學年 院校 中學 小學 大學 評估 家長         | 教育    |
| 7    | 長者 兒童 家庭 津貼 個案 殘疾 輪候 住戶 資助 院舍 資格 綜援 公屋 人口 失業          | 社保    |
| 8    | 內地 基金 評估 公司 經濟 企業 銀行 國家 科技 投資 旅遊業 稅務 貸款 投資者 交易        | 經濟    |
| 9    | 車輛 巴士 港鐵 乘客 司機 運輸 道路 泊車 小巴 的士 路線 行人 私家車 時段 隧道         | 交通    |

最後，政治類質詢在歷屆立法會質詢中所佔的比重都是最低的，維持在 15% 左右的比重。

## （二）基於質詢文本的質詢議題分類

為了對質詢議題作更細緻的分類，我們利用無監督的機器學習方法對六屆立法會中 14482 項口頭和書面質詢、共約五百萬字的質詢文本作了主題聚類分析。我們使用的主題聚類方法是 LDA 主題模型 (Latent Dirichlet Allocation)。這一方法可讓計算機自動從給定的大量文本中找出最能反映文本主題的詞彙集。研究者可基於這些詞彙集的含義判斷相關文本的核心主題。

在本研究中，LDA 主題模型從質詢文本中自動識別出九類主題，每類主題對應一個詞彙集。我們從每個主題的詞彙集中選取 15 個具有代表性的詞彙呈現在表 3 中。根據這些詞彙集，我們對 9 個主題作了界定。以第一個主題為例，表示該主題的詞彙包括「食物、廢物、檢測、環保、設施、食品、產品、測試、污水、口罩、食水、水域、環保署、水質、污染」。這些詞彙都與環境問題相關，我們因此將這一主題定義為「環境」類質詢議題。依此類推，我們分別將剩餘 8 個主題界定為「住房」、「法治」、「政治」、「醫療」、「教育」、「社保」、「經濟」和「交通」。

與上一部分基於質詢對象所作的「民生」、「經濟」、「政治」和「混合」四分類，LDA 主題模型給出的質詢主題分配更為細緻。它尤其將「民生」大類進一步細分為住房、醫療、教育、社保、交通以及環保這六小類；並把法治議題從上一部分的「政治」大類中單列出來。

在識別出 9 類質詢主題的基礎上，LDA 主題模型自動給出每一項質詢文本在各個主題的得分（得分越高意味着越可能屬於該類主題）。在此基礎上，我們選擇得分最高的主題作為該項質詢隸屬的主題。這樣，通過這一方法利用計算機手段對所有質詢條目進行了自動歸類。圖 4 呈現了六屆立法會中 9 類質詢議題的整體構成。以下幾個特徵值得留意。

其一，法治是議員質詢最多的議題。在六屆立法會中，共有 2111 項質詢圍繞法治展開。從表 3 中可見「法治」主題對應的核心詞彙，包括「市民、警方、檢控、活動、資料、條例、法例、定罪、牌照、非法、警務人員、調查、政府部門、規管、罪行」。這些詞彙比較集中地反應香港法治的兩個突出方面：一是政府尤其是警方對游行、靜坐

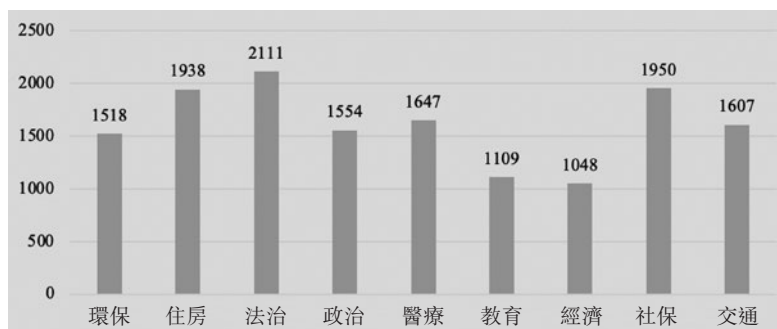


圖 4 六屆立法會質詢主題構成

資料來源：作者根據 LDA 主題模型分析結果自製。

等社會公眾活動的規管情況，突出表現在「警方、檢控、活動、定罪、調查」等詞彙；二是政府對相關行業的法律規管，比如政府對廣播業、金融業和銀行業的主要監管手段就是給這些行業的成員發放或取消相關牌照。主題詞彙中的「牌照」和「規管」最能體現政府在這方面的職能。

其二，經濟和住房議題緊隨「法治」議題，是議員關注的另外兩大質詢議題，它們在六屆立法會中的總量都將近 2000 項。經濟議題是 9 類質詢主題中唯一與國家及地方政策及發展動態密切相關的議題。通過提出經濟類質詢，議員關心在國家重大政策及地方發展態勢相關的金融、投資、貿易以及旅遊業相關的經濟議題。在住房問題上，議員質詢的重點在政府用地規劃、公屋供給及使用以及各種類型房屋單位的物業糾紛問題。

其三，醫療、交通、環境和政治類議題的數量相近且均低於上述幾類議題的質詢數。醫療問題主要集中在政府對公共醫療服務和資源的供給，以及對醫療行業的規管（管制）。交通問題集中於公共交通服務（巴士、港鐵等）和交通擁堵問題。環境問題集中於食品安全和水

污染問題。政治議題相對分散，議員關心的問題包括政府公共政策過程的民主程序（如公共諮詢的質量）、特區政府落實《基本法》的情況，以及香港代議機關（包括立法會和區議會）的運作情況等。有關政制改革的問題在議員質詢中並不佔多數。

其四，教育和社保類質詢所佔比例最少，兩者都不到質詢總量的一成。教育問題主要涉及政府對教育的資助政策、教師培訓以及課程管理等方面。社保類議題在這裏主要指對弱勢羣體的社會保障議題，而非一般意義上的包括養老、教育、醫療等多個議題的大社保概念。在這裏，社保議題所關注的弱勢羣體包括老年人、未成年人、殘疾人、失業人羣及低收入人羣。社保類議題佔比最低從某一側面反映香港議員對弱勢羣體的關注不足。

### （三）質詢議題的集中度分析

在了解質詢主題構成的基礎上，我們試圖分析每一屆立法會及各個立法年度中議員質詢議題的集中程度。所謂集中度，即質詢議題是否比較不成比例地聚焦在某個或為數不多的某幾個主題上。為此，我們計算了每個立法年度中各個質詢主題所佔年度質詢總數比例的方差。方差越大表示該年度內圍繞不同議題展開的質詢數量的差距越大，方差越小則表示議員在不同議題上的質詢數量相近。換句話說，方差值越大說明質詢議題比較不成比例地集中在某個議題上；而方差數值小則表示議員的質詢主題比較分散。

圖 5 顯示了六屆立法會質詢主題集中度的趨勢圖。從圖中我們可以看到歷年質詢主題的方差值呈明顯的上升趨勢，這意味着，從整體

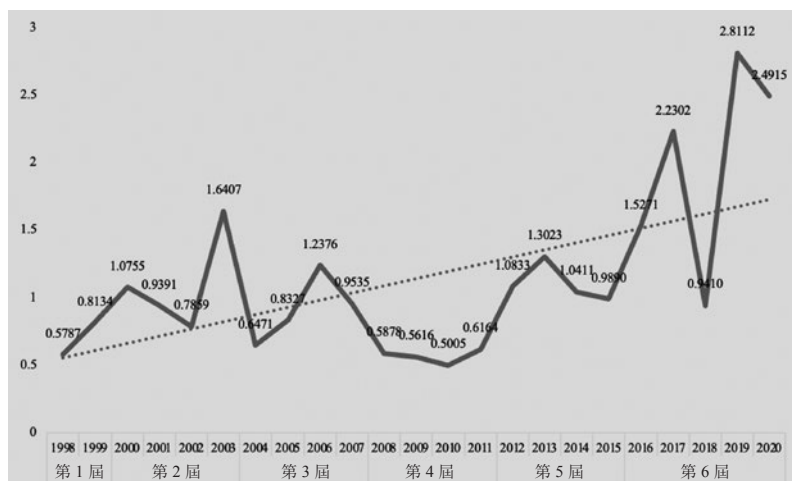


圖 5 六屆香港立法會質詢主題集中度趨勢圖

註：為了便於觀察小數點後的差異，所有方差值都乘以了 1000。小數點保留 4 位。

上而言，議員在立法會的質詢主題越來越集中於單個或為數不多的某幾個議題之上。圖中方差值明顯高的幾個年度分別是第二屆立法會期間的 2003 年和第六屆立法會中的 2017 年及 2019 年。

我們進一步計算了六屆立法會每個立法年度內質詢數量最多的前兩類議題和質詢數量最少的兩類議題（如表 4 所示）。對應圖 5 所顯示的方差高值的三個年度，可以看到，在 2003 年，法治和政治類的質詢佔了該年度質詢總量的三成以上；質詢數量居倒數第一和第二位的「教育」和「社保」議題的總和不及「法治」和「政治」議題的任何一種。2003 年，因特區政府試圖推行《基本法》「二十三條」立法，香港發生回歸以來第一次大規模的公眾游行抗議活動。立法會質詢在「法治」和「政治」兩個議題上的集中程度反映出議員對這一公共事件極高的關注程度。2017 年的質詢主要集中在「法治」和「住房」兩個領域，兩者的質詢數約佔該年度質詢總量的 33%。到 2019 年，單個議題質詢量該

表 4 單個立法年度內議員質詢最多及最少的四類議題（1998—2021）

| 屆次  | 年度   | 質詢數最高的議題    |             | 質詢數最少的議題   |            |
|-----|------|-------------|-------------|------------|------------|
| 第一屆 | 1998 | 經濟 (14.79%) | 交通 (13.91%) | 醫療 (8.72%) | 社保 (7.21%) |
|     | 1999 | 交通 (14.43%) | 法治 (13.76%) | 教育 (8.79%) | 社保 (5.47%) |
| 第二屆 | 2000 | 法治 (17.21%) | 經濟 (14.10%) | 教育 (7.54%) | 社保 (7.05%) |
|     | 2001 | 住房 (14.43%) | 經濟 (13.92%) | 教育 (8.15%) | 社保 (5.94%) |
|     | 2002 | 法治 (14.80%) | 住房 (13.50%) | 教育 (7.97%) | 社保 (6.02%) |
|     | 2003 | 法治 (17.81%) | 政治 (14.71%) | 教育 (7.68%) | 社保 (4.08%) |
| 第三屆 | 2004 | 醫療 (15.27%) | 經濟 (12.32%) | 社保 (7.22%) | 教育 (7.06%) |
|     | 2005 | 法治 (14.72%) | 醫療 (13.55%) | 社保 (7.19%) | 教育 (6.02%) |
|     | 2006 | 法治 (17.43%) | 醫療 (13.81%) | 社保 (8.32%) | 教育 (5.34%) |
|     | 2007 | 法治 (18.18%) | 醫療 (12.38%) | 經濟 (8.62%) | 社保 (7.99%) |
| 第四屆 | 2008 | 經濟 (15.24%) | 社保 (12.90%) | 教育 (8.38%) | 政治 (7.54%) |
|     | 2009 | 經濟 (14.68%) | 住房 (13.87%) | 社保 (9.19%) | 教育 (7.42%) |
|     | 2010 | 住房 (14.00%) | 交通 (13.23%) | 社保 (9.69%) | 教育 (6.46%) |
|     | 2011 | 政治 (14.70%) | 住房 (14.24%) | 社保 (8.48%) | 教育 (7.42%) |
| 第五屆 | 2012 | 住房 (18.28%) | 法治 (14.08%) | 環保 (8.74%) | 教育 (7.93%) |
|     | 2013 | 法治 (14.98%) | 住房 (14.68%) | 教育 (7.19%) | 社保 (5.66%) |
|     | 2014 | 法治 (18.01%) | 住房 (13.20%) | 教育 (8.39%) | 社保 (7.14%) |
|     | 2015 | 法治 (14.90%) | 住房 (14.75%) | 教育 (8.05%) | 社保 (5.22%) |
| 第六屆 | 2016 | 法治 (17.05%) | 住房 (15.81%) | 社保 (6.93%) | 教育 (5.86%) |
|     | 2017 | 法治 (18.49%) | 住房 (16.33%) | 教育 (6.01%) | 政治 (5.86%) |
|     | 2018 | 住房 (16.24%) | 經濟 (14.02%) | 社保 (7.75%) | 教育 (6.83%) |
|     | 2019 | 法治 (21.67%) | 經濟 (16.92%) | 社保 (6.08%) | 教育 (5.89%) |
|     | 2020 | 經濟 (23.16%) | 住房 (12.85%) | 環保 (7.51%) | 教育 (5.73%) |

資料來源：作者根據香港立法會質詢數據庫自製。

年度質詢總量 20% 的情況首次出現；議員對「法治」議題的質詢佔總體的 21.67%。這種單個議題集中質詢的情況到 2020 年更為突出。在該

年度，議員有關「經濟」問題的質詢數量超過了該年度整體的 23%。議員質詢議題的集中程度一方面可能反映了相應時期社會焦點問題的突出程度，但另一方面也可能表示議員越來越不能在議會中反映社會羣體的差異化和多樣性，對政府工作的監督和督促也越來越局限在為數不多的某個或某些議題上。從這種角度而言，質詢集中度高可能與議員在立法機關的民意代表性之間存在一定的張力。另外不能忽視的一個問題是，在各屆立法會的各個立法年度中，「教育」和「社保」議題的質詢常年都是最少質詢和次少質詢的議題。

#### 四、結語

本研究對 1998—2021 年香港特別行政區第一至第六屆立法會共 14482 份議員質詢文件作了初步的整理和分析。我們關注兩個主要問題：香港議員質詢的積極性如何？經歷六屆立法會的發展，議員質詢的議題呈現怎樣的特徵，這些特徵是否隨時間的推移而發生變化？

我們的分析發現，從六屆立法會的整體情況來看，議員質詢的積極性呈下滑趨勢；這主要體現在議員質詢總量、議員個人年均質詢量以及議員最經常使用的補充質詢數量這幾個具體指標上。與整體下降趨勢不同的是，功能組別議員在最近兩屆立法會內的質詢積極性有明顯提升；到第六屆立法會的最後一個立法年度，功能組別議員提出的質詢數量已基本與直選議員的質詢數量相持平。就質詢主題而言，議員對法治類議題的關注度最高，其次是經濟發展和住房問題；教育和弱勢羣體社會保障問題得到的關注度最低。另外，從六屆立法會的發展趨勢來看，議員質詢越來越集中於單個議題，這在一定程度上反映

議員對不同類型議題的照顧能力不足。在未來的履職實踐中，議員有必要更廣泛地汲取不同羣體的民意訴求，從更多樣化的角度監督政府施政。

## Legislative Questioning in Post-handover Hong Kong (1998—2021)

*Frequencies and Issues*

*Xia Ying, Wu Song*

**Abstract:** Questioning is one of the major ways for Members of the Legislative Council of Hong Kong to discharge their duties after the reunification. How active are Members of the Legislative Council in asking questions? What are their major concerns? This study attempts to answer these questions by analyzing a total of 14,482 question papers raised by Members of the Legislative Council of Hong Kong between 1998 and 2021. The study finds that, firstly, in terms of the scale of questions, the total number of questions asked by Legislative Council Members, the average number of questions asked per year, and the most frequently asked supplementary questions have all been on a downward trend; however, there was a significant increase in the number of questions asked by Functional Constituency Members over the past two Legislative Sessions. Secondly, in terms of the themes of questions, the issue of the rule of law has attracted the most attention, followed by economic development and housing issues, while education and social security for the disadvantaged have attracted the least number of questions. Moreover, judging from the trend over the six terms of

the Legislative Council, Members' questions have increasingly focused on particular topics, with insufficient attention paid to the diversity and breadth of the topics.

**Keywords:** questioning; members of Legislative Council; scale of questions; issues of questions; Hong Kong

當代港澳研究2024年第1期  
香港中華書局