

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1426/05-06(02)號文件

檔號：CB2/BC/1/05

《2006年行政長官選舉及立法會選舉 (綜合修訂)條例草案》委員會

立法會秘書處為2006年3月17日會議 擬備的背景資料簡介

目的

本文件旨在提供背景資料，說明立法會議員自第二任行政長官就任以來，就行政長官選舉及相關事宜表達的關注。

行政長官的產生辦法

2. 根據《基本法》第四十五條，行政長官在本地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。
3. 行政長官的產生辦法根據香港特別行政區(下稱“香港特區”)的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。行政長官產生的具體辦法由《基本法》附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。
4. 根據全國人民代表大會常務委員會(下稱“全國人大常委會”)在2004年4月26日作出的決定，2007年第三任行政長官的選舉，不實行由普選產生的辦法。在符合上述決定的前提下，2007年第三任行政長官的具體產生辦法，可按照《基本法》的規定作出符合循序漸進原則的適當修改。
5. 政制發展專責小組(下稱“專責小組”)在2005年10月19日發表第五號報告，提出有關2007年行政長官及2008年立法會產生辦法的一套建議方案。立法會其後成立小組委員會研究建議方案。在2005年12月21日，政府分別就2007年行政長官及2008年立法會的產生辦法，向立法會提出兩項有關修改《基本法》附件一及附件二的議案。由於該等議案未能一如《基本法》附件一及附件二所規定，獲得立法會全體議員三分之二多數支持，因此兩項議案未能進一步予以處理。

行政長官的任期

《基本法》的規定

6. 《基本法》第四十六條訂明，行政長官任期5年，可連任一次。
7. 《基本法》第五十三條訂明，行政長官短期不能履行職務時，由政務司長、財政司長、律政司長依次臨時代理其職務。行政長官缺位時，應在6個月內依《基本法》第四十五條的規定產生新的行政長官。

《行政長官選舉條例》(第569章)的規定

8. 《行政長官選舉條例》第3(1)條訂明，行政長官的任期為5年，由其就任行政長官的日期起計，而該日期為中央人民政府在任命文書中為此目的而指明的日期。
9. 董建華先生在2005年3月10日辭職後，《行政長官選舉(修訂)(行政長官的任期)條例草案》在2005年4月6日提交立法會。該項條例草案的目的是在《行政長官選舉條例》中加入新訂的第3(1A)條，規定凡行政長官職位出缺，填補該空缺的行政長官的任期為原任行政長官任期的餘下部分。
10. 在2005年4月27日，全國人大常委會對《基本法》第五十三條第二款作出解釋。按照解釋，根據《基本法》第五十三條第二款產生的新的行政長官的任期，為原任行政長官任期的餘下部分。上述條例草案在2005年5月25日獲立法會通過。

以往的討論

11. 議員在審議《行政長官選舉(修訂)(行政長官的任期)條例草案》期間，曾要求政府當局澄清下述各點——
 - (a) 在《基本法》第五十三條第二款所述情況下產生的新的行政長官的任期，是否屬《基本法》第四十六條所指的一個“任期”，例如在2005年7月10日產生的新的行政長官最長可在任7年(即董先生任期的餘下部分加上一個5年任期)，還是12年(即董先生任期的餘下部分加上連續兩個5年任期)；及
 - (b) 如行政長官職位在原任行政長官任期屆滿前的數個月內出缺，在原來任期餘下部分過短，以致不容許進行另一次投票的情況下，是否須根據《基本法》第五十三條第二款產生新的行政長官。

政府當局答允在政制發展的檢討中考慮如何修改2007年行政長官的產生辦法時，一併處理上述問題。

12. 正如專責小組第五號報告所述，政府當局認為 ——

- (a) 根據《基本法》第五十三條第二款產生的新的行政長官在剩餘任期屆滿後只可連任一次，而剩餘任期會算為“一任”；及
- (b) 如行政長官職位在任期屆滿前的6個月內出缺，不進行補選並不會抵觸《基本法》第五十三條第二款。《行政長官選舉條例》應相應作出修訂。

13. 政府當局原先建議在有關修改《基本法》附件一所訂行政長官產生辦法的議案中，澄清上文第12(a)段所述的事宜。該項議案旨在實施專責小組在第五號報告中提出的建議方案。部分議員提醒政府當局不宜透過修改《基本法》各個附件或本地法例的規定，使《基本法》的主體條文更清晰明確，適當程序是採用《基本法》第一百五十九條所訂的機制修改《基本法》的有關條文。

14. 政府當局在審慎考慮議員的意見後，決定從該項議案刪除擬議規定，但該項議案在2005年12月21日的立法會會議上未能獲得通過。

選舉委員會的任期

15. 《基本法》附件一訂明，行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選出。選舉委員會每屆任期5年。

16. 《行政長官選舉條例》第7條規定，行政長官須如《基本法》附件一所訂明由選舉委員會選出。該條例第9條訂明，選舉委員會的任期為5年，由其組成的日期起計。就在2000年7月14日組成的首屆選舉委員會而言，任期已於2005年7月13日屆滿。

17. 部分議員在審議《行政長官選舉(修訂)(行政長官的任期)條例草案》期間，曾要求政府當局解釋有何安排處理在2005年7月14日至2007年年初期間沒有選舉委員會的問題。他們詢問，在首屆選舉委員會任期屆滿至2007年7月期間可否組成新的選舉委員會；若然，應否訂明所組成的選舉委員會可在上述任期屆滿當日或之後，按需要執行選出新的行政長官填補任何空缺的職能。

18. 政府當局表示，《行政長官選舉條例》在2001年制定時，當局已預計選舉委員會任期屆滿後會出現一個真空期，並預計在該段真空期過後，行政長官的任期與選舉委員會的任期會更為配合。政府當局不會輕率組成新的選舉委員會，因為此做法可能會影響當時檢討2007年行政長官產生辦法的工作，例如選舉委員會的組成可能有變。如在2007年7月1日行政長官的職位再度出缺，政府會根據《基本法》及《行政長官選舉條例》的規定行事。如有需要，政府會考慮組成選舉委員會，但必須慎重考慮此做法對檢討2007年行政長官產生辦法的工作可能產生的影響。

選舉委員會的選民基礎

19. 部分議員指出，雖然全國人大常委會已否決在2007年的行政長官選舉中實行普選，但政府當局應把選舉委員會的選民基礎擴大至包括所有登記選民，藉此增加民主代表性。此項建議可透過修改本地法例實施，不會違反《基本法》及全國人大常委會所作的有關決定和解釋。

20. 政府當局表示，專責小組在第五號報告中提出的建議方案，旨在透過加強區議會議員在選舉委員會的參與，增加行政長官選舉的民主代表性。可惜，建議方案未能按規定取得立法會全體議員三分之二多數的支持。政府當局當時已清楚表明，根據全國人大常委會在2004年4月6日所作的解釋，如行政長官的產生辦法不作修改，《基本法》附件一的規定仍會適用。在此情況下，2007年的行政長官選舉會按現行安排進行，即選民基礎會維持不變。

有關行政長官不屬任何政黨的規定

21. 《行政長官選舉條例》在2001年制定，旨在就舉行2002年行政長官選舉提供法律架構。該條例第31條容許政黨的成員在選舉中參選。然而，政黨成員一經當選，必須退出所屬政黨，或承諾不會在任期內加入任何政黨，也不會受任何政黨的黨紀所約束。

22. 部分議員曾多次要求政府當局檢討候選人在當選後須退出所屬政黨的規定。他們指出，大部分海外國家的制度均無此項規限。此外，《基本法》亦沒有訂明此項規限。他們認為，該項規定歧視政黨，並會妨礙政黨的發展。

23. 政府當局解釋，在1996年舉行的首屆行政長官選舉中，所有有意參選的人士均以個人身份接受提名。政黨或政治性組織的成員在宣布有意參選前，必須退出所屬政黨或政治性組織。現行《行政長官選舉條例》所訂的規定已有改善。此項規定已顧及香港獨特的憲制架構。香港特區在地理及法律上均屬中國的一部分。行政長官必須同時對中央人民政府及香港特區負責，他具有獨特的權力及責任。行政長官必須在“一國”之內落實“兩制”，並在此一前提下維持兩者之間的適當關係。因此，行政長官必須不偏不倚，在行事時須時刻為香港特區的整體利益着想。

24. 政府當局亦證實，上述規定符合《基本法》第二十七條及《公民權利和政治權利國際公約》第二十二條有關保障結社自由的規定。當局解釋，該項規定旨在確保現有政治架構正常運作及鼓勵多元主義。因此，禁止行政長官成為任何政黨的成員，是達致上述目的的一個合理而相稱的方法。

25. 專責小組表示，在進行有關政制發展的公眾諮詢期間，有意見認為應廢除此項規定。所持理據是如行政長官有所屬政黨支持，所

屬政黨的立法會議員能協助推銷政府政策，以致在施政上可能會更為順暢。此外，此舉會有利政黨培養政治人才及政府招攬政治人才。另有意見認為現行規定恰當，能確保行政長官保持中立和維持公正。專責小組所得結論是，社會各界在此問題上仍未有清晰的主流意見。此外，專責小組認為現行規定沒有妨礙有效管治，因此建議現行規定維持不變。

在行政長官選舉中提名候選人所需的簽署人

26. 《基本法》附件一第四條規定，不少於100名的選舉委員會委員可聯合提名行政長官候選人。

27. 議員曾在多個場合上建議修訂《行政長官選舉條例》，就提名候選人競逐行政長官一職所需的簽署人數目設定上限，使更多有意參選的人士可以競選。他們指出，候選人必須由不少於100名選舉委員會委員(即12.5%的登記選民)提名，以國際標準而言，這個門檻過高，於理不合。此外，該項建議不會違反《基本法》。

28. 政府當局認為，該項建議會不適當地限制了選舉委員會委員行使他們提名候選人的權利。政府當局不打算設定上限。

在只有一名行政長官候選人獲有效提名的情況下的選舉安排

29. 《基本法》附件一第五條規定，選舉委員會經一人一票無記名投票選出行政長官。具體辦法由選舉法規定。根據《行政長官選舉條例》第24條，如在選舉中有多於一名候選人參選，即須進行投票。該條例第23條訂明，如在提名期結束時只有一名候選人獲有效提名，便須宣布該名候選人自動當選為行政長官。

30. 政府當局在2006年1月16日就《2006年行政長官選舉及立法會選舉(綜合修訂)條例草案》的主要建議諮詢政制事務委員會。關於如只有一名行政長官候選人獲有效提名，選舉安排為何的問題，政府當局建議規定選舉委員會委員在選票上示明“支持”或“不支持”該名唯一的候選人。如唯一一名獲有效提名的候選人未能從所投的有效票總數中取得過半票數，便須進行新一輪提名。

31. 部分議員建議，如該名唯一的候選人未能從所投的有效票總數中取得過半票數，又如在重新進行提名後，仍然只有一名候選人，則選舉安排應為此種情況作出一些規定，避免選舉過程永無止境，即如在重新進行另一輪提名後，唯一的候選人仍是同一名候選人，他應否自動當選。政府當局同意就只有有一名候選人的情況敲定選舉安排細節時，會考慮此項建議。

32. 部分議員建議，鑒於選舉委員會的委員人數不多，不應把未經填劃的選票計算為無效票。他們指出，如把未經填劃的選票計算為無效票，得票少的候選人仍可當選為行政長官。舉例而言，如在所投的選票中有790張無效票，候選人只需取得6票便可當選為行政長官。政府當局認為，鑒於根據建議安排，如選舉委員會委員不支持該名唯一的候選人，他們可選擇在選票上填劃“不支持”一欄，議員引述的極端例子在現實中不大可能會出現。

33. 政府當局應議員的要求提供了資料，說明海外國家在只有一名候選人的情況下的選舉安排，特別是如能避免選舉過程永無止境，以及在點票時如何處理未經填劃的選票。

與區議會、中國人民政治協商會議及鄉議局界別分組的密切聯繫

34. 鑒於部分前區議會、中國人民政治協商會議或鄉議局成員的姓名，仍然名列2005年7月10日行政長官選舉的正式委員登記冊，政制事務委員會曾在2005年5月30日討論此事。部分議員建議，此等成員已不再與所屬界別有密切聯繫，因而喪失在行政長官選舉中提名及投票的資格。

35. 政府當局解釋，《行政長官選舉條例》並無條文訂明此等選舉委員會委員不再是選舉委員會委員。該條例第16及26條訂明，任何名列正式委員登記冊的選舉委員會委員，如不再與有關界別分組有密切聯繫，即喪失在選舉中提名及投票的資格。然而，根據該條例附表第1(3)條，某人與某界別分組有否密切聯繫，不應單憑該人是否屬於列入該界別分組的團體的成員而決定。根據現行法例規定背後的政策原意，部分選舉委員會委員雖然已不是列入某界別分組的團體的成員，但他們仍可維持與該界別分組的聯繫。有關的選舉委員會委員是否已不再與所屬的界別分組有密切聯繫的問題，將須按個別情況作出考慮。

36. 部分議員認為，名列正式委員登記冊的選舉委員會委員或需確定他們是否符合資格在2005年7月舉行的行政長官選舉中提名及投票。由於任何人明知自己無權在選舉中投票，卻仍在選舉中投票，即犯了《選舉(舞弊及非法行為)條例》所訂的罪行，因此現行安排對有關選舉委員會委員並不公平，因為他們如作出錯誤的決定，可能面對遭受檢控的風險。此等議員要求政府當局處理在日後選舉中出現的此種情況。政府當局同意考慮日後應否檢討有關安排。

有關文件

37. 有關文件一覽表載於**附錄**。此等文件可在立法會網址瀏覽。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年3月16日

**《2006年行政長官選舉及立法會選舉
(綜合修訂)條例草案》委員會**

有關文件一覽表

| <u>立法會／委員會會議</u> | <u>會議日期</u> | <u>文件／議案／立法會質詢</u> |
|------------------|-------------|---|
| 立法會 | 2001年7月11日 | 《行政長官選舉條例草案》恢復二讀辯論 [議事錄] 《行政長官選舉條例草案》委員會報告 [立法會CB(2)1989/00-01號文件] |
| 立法會 | 2002年3月13日 | 劉慧卿議員就“第二任行政長官選舉”動議的議案 [議事錄] |
| 立法會 | 2003年5月21日 | 何俊仁議員就“盡快落實普選行政長官和全體立法會議員”動議的議案 [議事錄] |
| 立法會 | 2003年11月12日 | 涂謹申議員就“普選行政長官及全體立法會議員”動議的議案 [議事錄] |
| 立法會 | 2004年5月5日 | 劉慧卿議員就“獲選填補中途出缺的行政長官職位者的任期”提出的質詢 [議事錄] |
| 內務委員會 | 2005年3月15日 | 立法會秘書處就“行政長官的選舉及相關事宜”擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)1066/04-05號文件] |

| | | |
|------------------------------|------------|---|
| | | <p>政府當局就“根據《基本法》第53條產生新的行政長官：時間表”提供的文件 [立法會CB(2)1077/04-05(01)號文件]</p> <p>會議的逐字紀錄本 [立法會CB(2)1202/04-05號文件]</p> |
| 立法會 | 2005年3月16日 | <p>李永達議員就“行政長官職位出缺及其涉及的一切有關憲制及法律的問題，以及相關的政策、措施和安排”動議的休會待續議案 [議事錄]</p> |
| 政制事務委員會 | 2005年3月21日 | <p>政府當局就“根據《基本法》第五十三條選舉新的行政長官：修訂《行政長官選舉條例》(第569章)”提供的文件 [立法會CB(2)1121/04-05(01)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)1626/04-05號文件]</p> |
| 立法會 | 2005年4月6日 | <p>政務司司長就政府決定提請全國人民代表大會常務委員會就新的行政長官的任期對《基本法》第五十三條第二款作出解釋一事作出的聲明 [議事錄]</p> <p>何俊仁議員就政府決定提請全國人民代表大會常務委員會就新的行政長官的任期對《基本法》第五十三條第二款作出解釋一事動議的休會待續議案 [議事錄]</p> |
| 《行政長官選舉(修訂)(行政長官的任期)條例草案》委員會 | 2005年4月14日 | <p>立法會秘書處擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)1268/04-05(03)號文件]</p> |

| | | |
|------------------------------|-------------|---|
| 政制事務委員會 | 2005年4月18日 | 政府當局就“行政長官選舉活動指引的建議”提供的文件 [立法會CB(2)1293/04-05(01)號文件] 會議紀要 [立法會(2)1955/04-05號文件] |
| 《行政長官選舉(修訂)(行政長官的任期)條例草案》委員會 | 2005年4月29日 | 全國人民代表大會常務委員會2005年4月27日關於《基本法》第五十三條第二款的解釋全文 [立法會CB(2)1407/04-05(01)號文件] |
| 內務委員會 | 2005年5月6日 | 《行政長官選舉(修訂)(行政長官的任期)條例草案》委員會報告 [立法會CB(2)1450/04-05號文件] |
| 立法會 | 2005年5月18日 | 楊森議員就“選舉委員會委員喪失在行政長官選舉中的投票資格”提出的質詢 [議事錄] |
| 立法會 | 2005年5月25日 | 《行政長官選舉(修訂)(行政長官的任期)條例草案》恢復二讀辯論 [議事錄] |
| 政制事務委員會 | 2005年5月30日 | 政府當局就“選舉委員會委員喪失在行政長官選舉中的提名和投票資格”提供的文件 [立法會CB(2)1670/04-05(02)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)2452/04-05號文件] |
| 立法會 | 2005年10月19日 | 政制發展專責小組第五號報告 [報告] 楊森議員就“政制改革”提出的質詢 [議事錄] |
| 政制事務委員會 | 2005年10月21日 | 立法會秘書處就“2007年以後的政制發展”擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)115/05-06(03)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)597/05-06號文件] |

| | | |
|---------|-------------|--|
| 內務委員會 | 2005年12月9日 | 研究政府當局就2007年行政長官及2008年立法會產生辦法提出的建議小組委員會報告 [立法會CB(2)600/05-06號文件] |
| 立法會 | 2005年12月21日 | 政制事務局局長就“修改行政長官產生辦法”提出的議案 [議事錄] |
| 政制事務委員會 | 2006年1月16日 | 政府當局就“二零零七年行政長官選舉：透過修訂《行政長官選舉條例》處理的法律及其他事宜”提供的文件 [立法會CB(2)870/05-06(02)號文件] 政府當局就“海外國家於只有一名候選人在選舉中獲有效提名的情況下所作的選舉安排”提供的資料文件 [立法會CB(2)1171/05-06(01)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)1398/05-06號文件] |