

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1116/11-12號文件

檔 號：CB2/BC/6/10

《2011年立法會(修訂)條例草案》 委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2011年立法會(修訂)條例草案》委員會(下稱"法案委員會")的商議工作。

背景

導致立法會議席出缺的情況

《立法會條例》(第542章)

2. 《立法會條例》(第542章)就立法會的組成、召開及解散，以及立法會議員的選舉及其他有關事宜訂定條文。根據《立法會條例》第14條，任何議員可隨時藉向立法會秘書給予書面辭職通知而辭去議員席位。《立法會條例》第15條訂明，如議員有以下情況，其席位即告懸空——

- (a) 辭去席位；
- (b) 去世；
- (c) 改變其國籍，或在是否有中華人民共和國以外的國家的居留權的事實方面有所改變¹；

¹ 這條文不適用於在法律界功能界別；會計界功能界別；工程界功能界別；建築、測量及都市規劃界功能界別；地產及建造界功能界別；旅遊界功能界別；商界(第一)功能界別；工業界(第一)功能界別；金融界功能界別；金融服務界功能界別；進出口界功能界別，以及保險界功能界別的選舉中選出的議員，但如該議員已在提名表格中聲明他或她有中國國籍或沒有中華人民共和國以外的國家的居留權，並於其後：(a)取得中國國籍以外的國籍；或(b)取得中華人民共和國以外的國家的居留權，則屬例外。

- (d) 是立法會主席及根據《精神健康條例》(第136章)已被裁斷為因精神上無行為能力而無能力處理和管理其財產及事務；或
- (e) 按照《基本法》第七十九條被宣告喪失立法會議員的資格。

《基本法》

3. 根據《基本法》第七十九條，議員如有下列情況之一，由香港特別行政區(下稱"香港特區")立法會主席宣告其喪失議員的資格——

- (a) 因嚴重疾病或其他情況無力履行職務；
- (b) 未得到立法會主席的同意，連續3個月不出席會議而無合理解釋者；
- (c) 喪失或放棄香港特區永久性居民的身份；
- (d) 接受政府的委任而出任公務人員；
- (e) 破產或經法庭裁定償還債務而不履行；
- (f) 在香港特區區內或區外被判犯有刑事罪行，判處監禁一個月以上，並經立法會出席會議的議員三分之二通過解除其職務；及
- (g) 行為不檢或違反誓言而經立法會出席會議的議員三分之二通過譴責。

現行的替補安排

4. 根據現行的安排，在地方選區的換屆選舉中，選民有權憑選票投選一張候選人名單。各地方選區選舉的選票基數，以某一地方選區的有效選票數目除以該地方選區的議席空缺數目計算出來。任何一張名單得票到達基數時，即有一名該名單上的候選人當選為議員。假如在採用選票基數制度後仍有空缺，餘下的議席將會由取得最多有效餘票(在扣除已使用的選票基數後)的名單上的候選人填補。名單選舉制只適用於地方選區換屆選舉，並不適用於補選。立法會如在任期中因上文第2及3段載列的情況而出現一個議席空缺，便會舉行補選。在地方選區，

有關補選變相成為單一議席選舉，以"得票最多者當選"投票制填補空缺。

2010年1月立法會議席出缺

5. 2010年1月25日，5個地方選區各有一名議員向立法會秘書提出書面辭職通知。根據《立法會條例》第35條，立法會秘書必須在知悉立法會議席出現空缺後21天內，藉憲報公告宣布立法會議席出現空缺。《立法會條例》第36(1)(a)條進一步訂明，在立法會秘書宣布立法會議席出現空缺時，選舉管理委員會(下稱"選管會")必須按照根據《選管會條例》(第541章)訂立並正有效的規例，安排舉行一項補選。

6. 根據《立法會條例》第16條，任何人如不再是議員，他在符合第39條(喪失獲提名為候選人或當選為議員的資格的情況)的規定下，有資格再當選為議員。5名議員的辭職於2010年1月29日生效。選管會於2010年5月16日舉行補選，以填補該5個出缺的議席，而5名辭職的議員全部再度當選。

條例草案的目的

7. 《2011年立法會(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")的目的是訂定在某些情況下，藉著一個遞補機制，填補任何地方選區或區議會(第二)功能界別立法會議席在有關立法會任期期間出現的空缺；以及對《電子交易(豁免)令》作出相應修訂。

法案委員會

8. 在2011年6月10日的內務委員會會議上，委員同意成立法案委員會研究條例草案。譚耀宗議員及林健鋒議員分別獲選為法案委員會的主席及副主席。法案委員會在成立時共有39名委員。12名泛民主派的委員由2011年6月22日起退出該委員會。法案委員會的委員名單載於**附錄**。

9. 在2011年6月17日至2012年2月3日期間，法案委員會曾舉行共9次會議。政制事務委員會在2011年6月18日舉行了一次特別會議，聽取並接獲134個團體及個別人士就擬議遞補機制及條例草案提出的口頭及書面意見。法案委員會委員獲邀出席會議。

法案委員會的商議工作

制定條例草案的急切性及生效日期 (條例草案第1條)

10. 根據條例草案第1(3)條，《2011年立法會(修訂)條例》第1、2及7條(有關編製及公布遞補順位名單)自2012年9月1日起實施。該條例其餘尚未實施的條文，將自第五屆立法會的任期於2012年開始之時起實施。政府當局解釋，這些餘下條文的目的是，自2012年10月1日第五屆立法會開始時起，引入擬議的遞補機制以填補立法會議席空缺。

11. 據政府當局所述，條例草案有急切需要在本年度立法會會期內制定，向有意參選的候選人給予足夠通知，讓他們考慮是否參選將於2011年11月6日舉行的區議會選舉，以及讓當局進行宣傳活動，協助選民瞭解將於明年舉行的立法會選舉安排。2010年立法會補選的投票率只有17%，這清楚反映很多市民不接受議員任意請辭，策動所謂"公投"。政府當局進一步解釋，雖然條例草案就第五屆立法會訂定新的選舉安排，但選民需要時間理解他們在2012年9月立法會選舉所投的選票的效用。除選出議員外，選民的選票整體也會發揮按照遞補機制確定填補空缺的候選人的作用。此外，有意考慮參選2011年11月區議會選舉的人士，也需明白區議會(第二)功能界別的遞補機制，以決定是否參與區議會選舉。政府當局希望有一年時間就遞補機制作公眾教育及宣傳，讓選民知悉在明年舉行的立法會選舉中，他們所投的選票具下述"雙重效用"：投票選出議員，以及設立候選人的遞補順位名單，藉此填補在第五屆立法會任期內地方選區及區議會(第二)功能界別所出現的議席空缺。

12. 泛民主派的委員強烈反對政府當局試圖在極短時間內匆匆通過條例草案。他們指出，政府當局在2011年5月17日才公布引入遞補機制的建議，但在2011年6月8日便向立法會提交條例草案。這些委員認為，條例草案建議作出根本上的改變，而這項改變會對現行選舉制度造成重大影響。擬議遞補機制會扭曲選民的意願，並剝奪市民在補選中的被選舉權和選舉權。對於政府當局在向立法會提交條例草案之前沒有就條例草案進行任何公眾諮詢，他們極之不滿。梁家傑議員強調，政府當局不能純粹以2010年立法會補選的投票率低為理由，剝奪選民在補選中投票的權利。此外，即使市民可能同意引入擬議的遞補機制來填補因議員辭職而出現的空缺，但這未必表示他們同意將擬議機制應用於因其他情況而出現的議席空缺，例如因議員去

世而出現的空缺。這些委員強調有需要提供更充分時間，讓社會各界進行辯論，並讓立法會妥為審議條例草案。由於第五屆立法會選舉於2012年9月才舉行，他們質疑是否有需要在本年度立法會會期結束前制定條例草案。這些委員認為政府當局的安排完全不可接受。

13. 然而，部分其他委員歡迎政府當局提出擬議的遞補機制，認為可藉此防止現行的替補安排日後遭濫用。這些委員強烈不滿5名議員在2010年1月任意請辭，強行策動所謂"公投"，以致當局須動用1億2,600萬元公共資源進行補選，他們的舉動對立法會的順利運作以至其他議員的工作，都造成不利影響。這些委員關注到，只要有一名以整個香港特區為單一選區選出的區議會(第二)功能界別議員辭職，便可輕易策動一次補選，以達到政治目的。他們指出，部分海外司法管轄區採用以上一次換屆選舉結果為基礎的遞補機制而非舉行補選。他們並察悉，議員已就有關事宜進行充分討論，而社會亦已就此問題進行頗長時間的辯論。這些委員接納政府當局的解釋，認為有需要盡早制定條例草案。然而，他們強調，政府當局應加強公眾教育及宣傳工作，向市民闡明擬議遞補機制及其安排的理據。

14. 吳靄儀議員在2011年6月22日的法案委員會會議上動議議案，要求政府當局撤回條例草案，直至完成充分公眾諮詢為止。有關議案遭否決。12名泛民主派的委員隨後退出法案委員會。

是否符合《基本法》

15. 委員察悉並關注到，香港大律師公會(下稱"大律師公會")認為條例草案與《基本法》第二十六條及第六十八條並不相符。據大律師公會的意見，透過擬議遞補機制產生的議員並非"經選舉產生"，不符合《基本法》第六十八條所指"選舉"的涵義，因為該機制不能表達及體現選民的自由意願。以現有形式提出的擬議遞補機制有違《基本法》、《香港人權法案》及《公民權利和政治權利國際公約》。此外，該機制顯示當局試圖剝奪香港市民在日後立法會出現議席空缺時的選舉權和被選舉權，此舉既不必要，亦不合理。

16. 泛民主派的委員同意大律師公會所提出的關注事項。何秀蘭議員及梁家傑議員認為，選民在換屆選舉投票時，根本無從得悉如何投票予替補候選人。由於由換屆選舉直至議席出缺的期間內，不確定的因素眾多，選民對候選人的選擇取向可能會因政治及社會環境轉變或有關候選人其後的行為而有所不

同。何議員又指出，根據《立法會條例》現行第46A條，如選舉主任接獲證明並信納獲有效提名參加某選區或選舉界別的選舉的候選人已去世或喪失當選資格，則選舉主任必須宣布該選區或選舉界別的選舉程序終止。她認為，議席在任期中出缺時，選民應有機會在補選中投選某候選人，讓他們可按照當時的情況投票。

17. 應法案委員會要求，政府當局對大律師公會的意見作出以下回應——

- (a) 不論是《基本法》或《香港人權法案》，均沒有要求任何臨時空缺議席必須由補選填補，亦沒有規定必須由某種特定方式填補議席空缺。亦有其他選舉制度同樣採用上一次換屆選舉的投票結果以填補臨時議席空缺，而非以補選方式填補²。由於並非必須進行補選，所以不能由此而得出結論，指不採用補選填補臨時議席空缺便等同於以違憲方式剝奪市民的選舉權和被選舉權；
- (b) 某些議員於2010年提出辭職以引致補選，並打算再次參選競逐議席。政府與立法機關有權顧及上述事件。政府及立法機關可合理認為此情況不符合公眾利益，繼而考慮如何改變選舉過程，以處理已呈現的弊端，即：
 - (i) 有關選民在議員請辭及補選期間在立法會沒有代表；
 - (ii) 2010年的補選創下最低投票率紀錄，顯示請辭行動得不到廣大市民的支持；及
 - (iii) 舉行補選的成本高昂，大量損耗公帑；
- (c) 根據建議機制，於上一次換屆選舉中原本投給離任議員的選票已用於選出該名議員，有關選票已被"使用"並已"完成"其功能。遞補機制與地方選區換屆選舉所採用的比例代表制相符。根據上一次換屆選舉中選民所投的選票訂出替補人選，可令選民在上一次換屆選舉的整體意願得以自由地體現，而且符合比例代表制的精神。由此選出填補臨時議席空缺的

² 例如德國、芬蘭、波蘭、澳洲首都地區及塔斯馬尼亞。

候選人仍是根據上一次換屆選舉的結果產生。因此，即使採用遞補機制，立法會仍然是根據《基本法》第六十八條"由選舉產生"；

- (d) 遞補機制直接處理上文(b)分段所提及的弊端，而這是當局制訂遞補機制的具理據的合理考慮，並且是一個合乎相稱原則的回應；
- (e) 已登記成為選民的永久性居民在換屆選舉中的選舉權及被選舉權完全不受擬議遞補機制的影響。在進行換屆選舉時，有關遞補機制的規定將會備妥，讓選民及候選人有所依循。因此，有關建議符合《香港人權法案》第二十一(乙)條³及《基本法》第二十六條；及
- (f) 不同的司法管轄區有廣泛空間以安排其選舉事務及為選舉權利的行使訂下規定。香港特區政府已向立法會提交條例草案，並將由立法會考慮是否通過條例草案。《基本法》第六十八條及附件二給予立法會寬鬆的酌情決定權，以決定規定立法會產生的"具體辦法"的法例的內容。擬議遞補機制是立法機關酌情判斷的範圍內可採用的一個方案。提交條例草案符合《基本法》附件二。

擬議遞補機制的施行

(條例草案第4至6條及第14至15條)

18. 根據擬議第35A條，如從任何地方選區或區議會(第二)功能界別選出的議員席位懸空，而該席位並非在立法會現屆任期結束前的4個月內懸空，以及就該選區或選舉界別有一份遞補順位名單，為有關選區或選舉界別委任的選舉主任須將一份通知，交付在有關選區或選舉界別的遞補順位名單上排名最前的人。獲交付通知的人，可在該通知交付當日後7日內，藉向選舉主任送交書面確認，表明接受議員席位。如選舉主任收到該人的確認及在進行查訊後，斷定該人有資格成為議員，則選舉主任須在切實可行範圍內，盡快公開宣布該人成為議員，而該項宣布一經作出，該人即成為議員。如一個立法會議席空缺沒有由獲交付通知的人填補，原因是該人不接受席位或沒有資格成為議員，則有關選區或選舉界別的遞補順位名單即予修訂，方式是

³ 根據該條文，凡屬永久性居民均應有權利及機會在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現。

從該名單刪除該人的姓名。選舉主任須通知在該名單上排名僅次於該人的人。如有需要，選舉主任須重複有關程序，直至該空缺獲填補為止。

19. 劉江華議員詢問，選舉主任進行查訊的範圍為何。政府當局解釋，選舉主任須向遞補順位名單上排名最前的人確定，根據擬議第35A(6)條，該人是否有資格成為議員。選舉主任將會以指明格式進行查訊。

20. 據政府當局表示，根據擬議遞補機制成為議員的人，須視為當選的議員，而該人成為議員的程序，須視為選舉的一部分。如遞補順位名單上的所有人選均已窮竭，而該空缺仍不能藉施行遞補機制而填補，則選舉主任須在憲報刊登宣布，公開宣布該空缺沒有填補，並會舉行補選。

21. 泛民主派的委員批評，擬議遞補機制會違反比例代表制的原則，亦會扭曲選民的意願，因為由辭職議員騰出的空缺可能會由另一位屬不同黨派的候選人填補。他們指出，在比例代表選舉制度下所產生的議席比例會因此而改變。劉慧卿議員強調，沒有任何海外司法管轄區採用類似的安排，即由持有最多餘下票數(即票數不足以讓候選人在上一次換屆選舉中當選)的不同名單上的候選人填補議席空缺。梁家傑議員指出，雖然在塔斯馬尼亞，臨時議席空缺是參考在上一次換屆選舉所得選票而填補，而非透過進行補選，但塔斯馬尼亞下議院的選舉是採用"可轉移單票制"。

22. 李鳳英議員認為，若有議員須離任或選擇辭職，由於他是代表其候選人名單，因此空缺應由同一名單上的下一名候選人填補。她要求政府當局解釋不採用這項安排的理據。

23. 政府當局解釋，提出擬議遞補機制的目的，是要堵塞現行替補安排的漏洞，因為在現行的替補安排下，立法會議員可藉辭職而強行策動補選，並在該次補選中參選。當局建議不應由與辭職議員屬同一名單的候選人填補空缺，是為免有議員讓屬同一黨派的候選人繼任其議席。政府當局強調，有關建議已顧及香港的情況，應足以堵塞該漏洞。

24. 吳靄儀議員批評政府當局製造不公平情況，因為擬議遞補機制並不適用於傳統功能界別，若這些功能界別出現議席空缺，有關功能界別的選民可在補選中投票選出其代表。

25. 政府當局向法案委員會解釋，與地方選區的情況相若，5個區議會(第二)功能界別議席將會以名單比例代表制產生，候選人會以名單(而非如現有功能界別般以個別候選人身份)競選新增議席。由於區議會(第二)功能界別的投票安排與地方選區的安排相若，地方選區的替補安排亦可適用於區議會(第二)功能界別出現的空缺。政府當局進一步解釋，由於傳統功能界別選舉採用"得票最多者當選"投票制，因此由在換屆選舉中在這制度下落選的候選人填補傳統功能界別的議席空缺，並非恰當的做法。這情況與比例代表制不同，不能反映選民的整體意願。透過補選填補傳統功能界別出缺議席的現行安排一直運作暢順，並普遍得到公眾的支持。

26. 為使相關條文更加清晰，政府當局曾答允動議一項修正案，以下列方式修正擬議第35A(8)(b)條——

"(b)某人根據本條成為議員的程序須視為選舉的一部分。"

鑒於委員就與遞補順位名單有關的安排應否視為選舉的一部分提出的意見，政府當局曾答允進一步動議一項修正案，以下列方式修正擬議第35A(8)(b)條——

"(b)某人根據本條成為議員的程序須視為有關選舉的結果的一部分。"

27. 政府當局解釋，根據擬議第58A條，選舉主任在點票完成後，須在切實可行範圍內，盡快編製一份遞補順位名單及藉在憲報刊登的公告公布該名單。由於遞補順位名單只會根據換屆選舉的選票數目編製，因此與該名單有關的安排應視為有關選舉的結果的一部分。

遞補機制的適用範圍

28. 政府當局建議遞補機制應涵蓋《立法會條例》第15條及《基本法》第七十九條所包括的情況。部分委員(包括劉健儀議員、李鳳英議員、梁美芬議員、陳健波議員、黃國健議員及葉劉淑儀議員)認為擬議遞補機制的適用範圍涵蓋在任期中出現空缺的所有情況屬過於廣泛，他們對此表示有保留。這些委員指出，《立法會條例》第15條(如議員去世)及《基本法》第七十九條(如議員因嚴重疾病或其他情況無力履行職務)所載述的部分情況並不在議員的控制範圍內，他們認為擬議遞補機制的適用範圍不應包括該等情況。他們要求政府當局闡釋，擬議遞補

機制涵蓋《立法會條例》第15條及《基本法》第七十九條所包括的所有情況，理據何在。

29. 政府當局表示，首先，當局須堵塞漏洞，防止立法會議員可任意辭職，引發不必要的補選，從而導致不必要的公共開支。其次，當局須防止有立法會議員利用《基本法》第七十九條的規定製造某些情況，使立法會主席必須宣告其喪失立法會議員的資格。議員可在某些可能情況下採取這樣的舉措。舉例而言，根據《基本法》第七十九(二)條，議員可選擇在沒有合理解釋及未得立法會主席的同意下不出席立法會會議。根據《基本法》第七十九(三)條，議員可放棄香港特區永久性居民身份。根據《基本法》第七十九(七)條，議員可選擇行為不檢，以令立法會出席會議的議員三分之二通過譴責動議。第三方面，議員可能破產或經法庭裁定償還債務而不履行，或因犯有刑事罪行而被判處監禁一個月以上，並經立法會出席會議的議員三分之二通過解除其職務。《基本法》第七十九(五)及七十九(六)條分別就此訂明，立法會主席須宣告有關議員喪失其議員資格。在這些情況下，議員有一定程度上的個人責任。此外，根據《基本法》第七十九(四)條，議員可接受委任而出任公務人員。

30. 政府當局進一步解釋，由於議員可掌控有關情況或有一定程度上的個人責任，因此，將遞補機制應用於在這些情況下出現的空缺是恰當的做法。至於因議員去世，或在《基本法》第七十九(一)條下，因議員患嚴重疾病或其他情況而令其無力履行職務所引致的空缺，有關議員未必可掌控有關情況。然而，政府當局仍然認為適宜將遞補機制應用於此一情況，一如該機制應用於上述其他情況一樣。政府當局堅決認為，這個按比例代表投票制度訂定替補人選的遞補機制，應適用於因不同情況而導致的議席空缺。政府當局認為，有關機制更能在法庭上經得起法律挑戰。

31. 葉劉淑儀議員建議政府當局在擬議遞補機制內設立"安全活門"，例如授予行政長官酌情權，在若干情況下指令透過補選填補空缺。政府當局認為，為收制衡之效，授予行政機關酌情權以決定應否為立法機關的組成而進行補選，並非妥當做法。政府當局認為把酌情權交予法庭是較恰當的做法。

32. 梁美芬議員重申其建議，為堵塞現行替補安排的漏洞，應禁止辭職議員在某段期間內參加在同一立法會任期內舉行的任何補選。政府當局表示，經審慎考慮後，當局決定不會考慮該方案，因為這會影響到有關人士在《基本法》第二十六條下的被選舉權。

33. 部分委員始終認為，如議員去世或因嚴重疾病而無力履行職務，不應在這些情況下採用以"獲最多餘下票數的候選人遞補順位名單"為基礎制訂的擬議遞補機制。這是因為有關議員並非故意或自願離任，填補這些議席空缺的方法因此應與主動辭去議席的議員所引致的議席空缺有所區分。

遞補順位名單的編製及公布

(條例草案第7條)

34. 條例草案擬議第58A條訂明，在地方選區或區議會(第二)功能界別點票完成後，選舉主任須在切實可行範圍內盡快編製及公布一份遞補順位名單。該份遞補順位名單由下述人士的姓名組成——

- (a) 取得有效票數但沒有候選人妥為當選的任何候選人名單上的首名沒有當選的候選人；及
- (b) 有候選人(不論任何數目)當選而有餘下票數(但不足以讓某候選人當選)的任何候選人名單上的首名沒有當選的候選人。

該名單載列立法會地方選區及區議會(第二)功能界別有資格替補空缺的候選人，該等候選人的排序將會以候選人名單在換屆選舉中所得餘下票數，由多票至少票順序排列。在換屆選舉中，若在同一個選區或界別有兩張或超過兩張名單出現相同票數，則會在點票後即時抽籤以決定名單的排名。

35. 王國興議員詢問，為何上文第34(a)及(b)段所述兩份名單上排名第二的候選人不會列入遞補順位名單。政府當局確認，只把有餘下票數的每張候選人名單上沒有在上一次換屆選舉中當選的首名候選人列入遞補順位名單，是較恰當的做法。

36. 根據條例草案擬議第58B(3)條，在遞補順位名單上，有關人士的姓名須按各人分別持有的票數排列先後次序，而持有最多票數的人排首位。根據條例草案擬議第58B(4)(a)條，並無候選人妥為當選的候選人名單上的候選人，須視為持有該人所屬的候選人名單所取得的票數。根據條例草案擬議第58B(4)(b)條，就有候選人當選的候選人名單上的候選人而言，其持有的票數須視為相等於該人所屬候選人名單所取得的餘下票數。根據條例草案擬議第58B(6)條及新訂的擬議第58B(6A)條(由政府當局曾答允動議的修正案訂明)，如選舉主

任公布的遞補順位名單因有人成為議員、去世或不接受議席，或議席空缺沒有由遞補順位名單上排首位並接到通知的人填補而被修訂，選舉主任必須公布該項修訂並公布已修訂的遞補順位名單。

37. 泛民主派的委員提出強烈意見，認為由持有最多餘下票數的名單上首名沒有當選的候選人填補空缺，會扭曲比例代表制，因為該名候選人可能來自不同黨派，而且這亦違反選民在換屆選中所表達的意願。

38. 政府當局解釋，有關建議已顧及香港的情況，並符合比例代表選舉制度。這個遞補機制仍能反映選民在換屆選舉中所表達的集體意願。就因立法會議員在任期中辭職而出現的空缺制訂填補機制時，當局主要考慮以下因素——

- (a) 香港的選民是將選票投予他們支持的政黨或政團。他們同時亦會將選票投予擁有高知名度候選人的名單。因此，候選人名單所得的選票數目很大程度視乎個別候選名單是否有具知名度的候選人。因此，一旦某候選人辭職，不能假設辭職議員已動用的得票可以再用作他所屬名單的得票；
- (b) 此外，從選舉制度來看，如在任的立法會議員辭職，由於他已動用其選票基數取得其議席，因此其選票應隨着其離任而流失；及
- (c) 香港的政黨制度尚在演變中。事實上，香港的政黨政治還未發展至在換屆選舉中，選民可投選兩個或3個主要政黨的情況。

39. 李鳳英議員對政府當局的解釋表示有保留，並指出當局不能假設選民把選票投予名單上的首名候選人，因為他們是把選票投予整份名單(或作為一支團隊的同一名單上的候選人)。她重申，為反映選民的意願，較恰當的做法是由同一名單上排名第二而沒有當選的候選人填補空缺。張文光議員提出警告時表示，政府當局須審慎考慮，若當局在社會的強烈反對聲之下仍堅持推行有關建議，將會帶來甚麼政治影響。他認為若由與辭職議員屬同一名單上的候選人填補空缺，或可略為紓緩市民的反對意見。

40. 委員察悉，就每張尚有餘下票數的候選人名單而言，在上一次換屆選舉中沒有當選的該名單上的首名候選人會列入遞

補順位名單內。梁劉柔芬議員及黃定光議員指出，若某候選人未能取得投予有關地方選區的有效票總數的3%，其按金便會被沒收，如未能取得有效票總數的5%，便沒有資格獲得財政資助。他們關注到，若遞補順位名單上有多名候選人不能填補出缺議席(不論原因為何)，可能會令一些只取得極少選票的候選人(其按金已被沒收)當選為議員。他們要求政府當局考慮指明有效票數的最低門檻，規定候選人須最少取得多少有效票，才能列入遞補順位名單內。

41. 政府當局指出，根據過往採用名單比例代表投票制的經驗，在地方選區選舉中沒有當選的候選人當中，取得最多選票的候選人可獲得大約1萬至2萬張投予該選區的有效選票。當局預期，即將舉行的地方選區選舉及5個區議會(第二)功能界別議席選舉將競爭熾烈。撇除於2010年進行的立法會地方選區補選，自1997年以來只舉行過兩次立法會地方選區補選。政府當局相信擬議遞補機制足以堵塞現行替補安排的漏洞，並認為無需指明最低門檻。

選舉呈請

(條例草案第8、9及10條)

42. 條例草案第8條訂明，可基於擬議第61(2B)條指明的任何理由，對選舉主任根據擬議第58B條就以下事宜作出的決定提出選舉呈請：某人的姓名須否列入遞補順位名單，或某人在遞補順位名單上的排名名次。採取此項行動的理由包括下述各項——

- (a) 名列有關遞補順位名單的某人，沒有在有關選舉中作為候選人的資格，或已喪失該資格；
- (b) 名列有關遞補順位名單的某人在有關選舉中或與該選舉有關連的事宜中作出(或有人就該人在該選舉中或該等事宜中作出)舞弊或非法行為；
- (c) 在有關選舉中或與該選舉有關連的事宜中，普遍存在舞弊或非法行為；及
- (d) 有任何關乎以下事宜的具關鍵性的欠妥之處：有關選舉、有關選舉的投票或點票，或有關遞補順位名單的編製。

43. 委員察悉，政府當局建議在條例草案第10條之下加入擬議第65(2)條，指明質疑遞補順位名單的選舉呈請只可在該名單公布當日後兩個月內提交。

44. 劉江華議員指出，在立法會任期內出現議席空缺時(即在提出選舉呈請的期限屆滿後)，某人可基於擬議第61(2B)條所指明的理由(有任何關乎有關選舉、有關選舉的投票或點票或有關遞補順位名單的編製的具關鍵性的欠妥之處)而提出選舉呈請。他關注到，根據擬議第65(2)條，在訂明時限過後，某人可否就透過擬議遞補機制成為議員的人提出選舉呈請。

45. 政府當局解釋，按擬議第65(2)條的規定，質疑某份遞補順位名單的選舉呈請，可於該名單公布當日後兩個月內提出。然而，另有條文訂明可基於某人並沒有資格成為議員為理由，針對在該遞補順位名單上根據擬議第35A條及35B條成為議員的人提出選舉呈請。該選舉呈請同樣亦須按照第65(1)條的規定在兩個月的提交呈請限期內提出。第65(1)條訂明，質疑某項選舉的選舉呈請，只可在選舉主任在憲報刊登選舉結果當日後兩個月內提交。

46. 政府當局進一步表示，根據第61(3)條，"選舉"被界定為包括提名程序及選舉主任的決定。選舉主任根據擬議第35A條或35B條作出的決定，只可基於第61(1)條指明的任何理由，藉根據第62條提出的選舉呈請予以質疑。該選舉呈請同樣亦須按照第65(1)條的規定在兩個月的提交呈請限期內提出。

47. 劉江華議員及林健鋒議員察悉，可就選舉主任作出的決定提出質疑的其中一項理由，是關乎有關選舉的投票或點票的具關鍵性的欠妥之處。因此，若有人基於該理由而提出選舉呈請，則有可能需要重點該選區或選舉界別的所有選票。他們要求政府當局考慮，鑒於議員的任期為4年，當局是否有需要在點票後把選票保留一段較長時間。

48. 政府當局表示，選舉事務處的既定做法是在點票後6個月銷毀選舉的所有選票。因應委員提出的關注，政府當局會與選管會討論應否在點票後把選票保留一段較長時間。

與選舉呈請有關的法庭裁定 (條例草案第11條)

49. 條例草案第11條建議加入第67(2A)及67(2B)條，以訂明如選舉呈請關乎某人的姓名列入遞補順位名單，或關乎某人的

姓名沒有列入遞補順位名單，則在該呈請的審訊完結時，原訟法庭須裁定該人的姓名須否列入該名單；以及如選舉呈請關乎某人在遞補順位名單上的排名名次，則在該呈請的審訊完結時，原訟法庭須裁定該人在該名單上的排名名次是否正確，如非正確，則須裁定該人的正確排名名次為何。

50. 政府當局曾答允動議修正案，在第67條加入第(2AA)及第(2C)款，以訂明如選舉呈請是質疑某人根據第35A或35B條成為議員的資格，則原訟法庭須裁定該人是否有資格根據該條成為議員，以及如因原訟法庭根據第67(2A)或(2B)條就任何名列根據第58B條公布的遞補順位名單的候選人而作出的裁定，以致該名單的有效性在選舉呈請中受質疑，則原訟法庭須裁定該名單是否有效。

51. 黃宜弘議員詢問是否有渠道就原訟法庭的裁定提出上訴。政府當局回應時告知委員，由於終審法院已宣布，《立法會條例》第67(3)條所載的最終決定條文屬違憲及無效，政府當局已在《2011年選舉法例(雜項修訂)條例草案》(將於2011年7月6日的立法會會議席上恢復二讀辯論)中建議，引入越級上訴機制，就原訟法庭所作的裁定直接向終審法院提出上訴。因此，政府當局答允動議修正案，修正主體條例第70B條，以賦權終審法院裁定——

- (a) 如選舉呈請是質疑某人根據第35A或35B條成為議員的資格，該人是否有資格根據該條成為議員；
- (b) 如該選舉呈請是關乎某人的姓名列入或某人的姓名沒有列入根據第58B條公布的遞補順位名單，該姓名是否須列入該名單；
- (c) 如該選舉呈請是關乎某人在根據第58B條公布的遞補順位名單上的排名名次，該人在該名單上的排名名次是否正確；及如不正確，正確的排名名次為何；及
- (d) 如因原訟法庭根據第67(2A)或(2B)條就任何名列根據第58B條公布的遞補順位名單的候選人而作出的裁定，以致該名單的有效性在選舉呈請中受質疑，該名單是否有效。

52. 委員察悉，政府當局答允動議修正案，在擬議第58B條加入第(ba)、(bb)、(bc)及(bd)段，以提出相應條文，訂明原訟法庭或終審法院根據第67條或第70B條作出裁定後，遞補順位名單應按原訟法庭和終審法院的裁定予以修訂。

53. 據政府當局表示，擬議修正案賦權原訟法庭和終審法院裁定遞補順位名單是否有效。實際上，憑藉擬議第35A條，在欠缺有效的遞補順位名單下，若有議席出缺，將會根據第36條舉行補選。在第36條所訂的情況下，決定是否需進行補選屬選管會的權限。

54. 梁美芬議員認為，擬議第67(2)及70B(a)(ii)條(訂明原訟法庭和終審法院須裁定遞補順位名單是否有效)的草擬方式，可能會引起對擬議遞補機制提出司法挑戰。她指出，根據條例草案所載的建議，選舉主任編製遞補順位名單，是以某地方選區或區議會(第二)功能界別的點票為基礎。她認為法庭裁定遞補順位名單無效的唯一情況，是有關的地方選區或區議會(第二)功能界別選舉被宣布為無效。依她之見，擬議修正案應清楚述明，只有在根據第58B條就有關選區或選舉界別公布的遞補順位名單的有效性被質疑的情況下，法庭才獲賦權裁定某人是否有資格名列於該遞補順位名單。

55. 政府當局表示，擬議經修訂的第67條及第70B條的目的，是賦權原訟法庭和終審法院就針對下述事宜提出的選舉呈請作出裁定：選舉主任就某遞補順位名單的編製或在某遞補順位名單上的人是否有資格成為議員所作出的決定。為處理委員提出的關注事項，政府當局已承諾，在條例草案恢復二讀辯論時，當局會闡釋各相關條文的立法用意及各條文之間的關係。

經修訂的遞補機制

56. 政府當局告知法案委員會，經深入及詳細考慮議員的意見後，政府當局決定就遞補機制作出修訂如下——

- (a) 如有議席根據《立法會條例》第15條或《基本法》第七十九條出缺(包括去世、嚴重疾病、辭職或由於其他理由喪失議員資格)，該議席空缺將由來自與該名離任議員的同一名單排名最高的候選人填補；
- (b) 如來自與不再擔任議席的議員同一名單的其餘候選人無意或無資格填補議席空缺或該名單上並無其他候選人，則以獲最多餘下票數的候選人為基礎編製的遞補順位名單填補議席空缺；及
- (c) 如有關空缺並未能透過上文(a)及(b)分段的安排替補，則以補選填補該空缺。

57. 據政府當局表示，經修訂後的安排可確保選民清楚知道他們在換屆選舉中給予代表某政黨或政團的某一張候選人名單的支持，將會在4年的任期內得以維持。此外，經修訂的安排將會繼續確保 ——

- (a) 即使立法會議員選擇辭職，也不會引致不必要的補選；
- (b) 辭職的議員將可在短期內由其名單上的候選人或以獲最多餘下票數的候選人為基礎編製的遞補順位名單上的候選人替補；
- (c) 該安排將不會動用不必要的公帑支出；及
- (d) 立法會的運作及對市民的服務亦會盡量得以維持暢順。

58. 政府當局解釋，當局會動議修正案，加入擬議新訂第35A條，就經修訂的遞補機制訂定條文，詳情如下 ——

- (a) 如有立法會地方選區或區議會(第二)功能界別的議席根據《立法會條例》第15條出缺(包括去世、辭職或由於其他理由喪失議員資格或《基本法》第七十九條訂明的情況)，該議席空缺將由來自與該名離任議員的同一名單排名最前的候選人填補；
- (b) 根據擬議第35A(3)條，選舉主任須將一份通知交付排名最前的候選人；
- (c) 根據擬議第35A(4)條，獲交付通知的該人可在該通知交付當日後7天內，藉向選舉主任送交書面確認，表明接受議席；
- (d) 根據擬議第35A(5)條，如選舉主任收到某人的確認，及在進行查訊後，斷定該人有資格成為議員，則選舉主任須在切實可行範圍內，盡快公開宣布該人當選為議員，而該項宣布一經作出，該人即成為議員；
- (e) 根據擬議第35A(7)條，如議席空缺沒有由獲交付通知的人填補而在有關候選人名單上，有最少另一名

符合資格的人，選舉主任須將通知交付予在名單上排名第二高的候選人；及

- (f) 根據擬議第35A(9)條，如立法會議席空缺沒有根據擬議第35A條而填補，則選舉主任須公開宣布，該空缺沒有根據該條填補。

59. 政府當局進一步解釋，原來的第35A條現重編為第35B條。當局會動議一項修正案，修正擬議第35B條，以訂明如議席空缺沒有根據擬議第35A條而填補，則會透過遞補順位名單的施行而填補。

60. 法案委員會於2011年7月4日舉行會議，聽取政府當局就擬議的經修訂遞補機制及相關的修正案作出簡介。部分委員對經修訂的遞補機制表示支持，但部分其他委員則提出下述意見：(a)應規限辭職議員在整屆餘下任期內均不得參與任何補選；(b)有關的空缺應由與辭職議員屬同一名單上的候選人填補，若空缺未能由同一名單上的候選人填補，則應舉行補選；以及(c)擬議遞補機制不應適用於因去世、重病或其他非自願情況出現的任內議席空缺。委員籲請政府當局給予更多時間考慮委員的意見，並利用暑期休會的時間就相關事宜進行公眾諮詢。

撤回就條例草案在2011年7月13日恢復二讀辯論所作出的預告

61. 在2011年6月24日的內務委員會會議上，法案委員會主席就委員會的商議工作作出口頭報告，表示在政府當局動議各項修正案的前提下，法案委員會對條例草案在2011年7月13日的立法會會議席上恢復二讀辯論並無異議。

62. 政府當局於2011年7月4日致函立法會秘書，表示為回應法案委員會的意見，即政府當局應給予更多時間考慮委員的建議，以及聆聽公眾的意見，政府當局決定不會在2011年7月13日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論，並就此撤回已作出的預告。

填補立法會議席空缺安排的公眾諮詢

63. 政府當局於2011年7月22日發表《填補立法會議席空缺安排諮詢文件》，諮詢期至2011年9月24日結束。法案委員會於同日舉行會議，聽取政府當局就該份諮詢文件作出簡介。

64. 政府當局於2012年1月20日發表《填補立法會議席空缺安排諮詢報告》。政府當局的最新建議方案如下——

- (a) 如任何地方選區、區議會(第二)功能界別或其他功能界別根據《立法會條例》第15條或第72條，或《基本法》第七十九條下的情況在任期內出現空缺，會繼續由補選填補；
- (b) 如任何地方選區、區議會(第二)功能界別或其他功能界別的議員根據《立法會條例》第13條或第14條自願辭職，辭職議員會被限制參與在其辭職後6個月內在同屆立法會任期內舉行的任何地方選區、區議會(第二)功能界別及其他功能界別的補選；及
- (c) 有關限制將不適用於換屆選舉。若某辭職議員的6個月的限制期跨越當屆及下屆立法會任期，對該辭職議員的有關限制將不適用於在下屆立法會任期內舉行的補選。

65. 在2012年1月31日的政制事務委員會特別會議上，政府當局就諮詢報告及當局的最新建議方案進行簡介。法案委員會的委員獲邀出席該次特別會議。委員察悉，政府當局計劃提交一項新的法案，以實施最新建議方案。

撤回條例草案

66. 政制及內地事務局局長於2012年2月1日致函法案委員會主席，確認當局會提交一項新的法案，而不會繼續處理目前的條例草案，並會撤回該條例草案。法案委員會於2012年2月3日舉行會議，討論其審議工作。法案委員會商定，鑒於政府當局決定撤回條例草案，法案委員會無需繼續其工作。法案委員會於2012年2月10日就此向內務委員會作出匯報。

徵詢內務委員會的意見

67. 法案委員會已先後在2011年6月24日及2012年2月10日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年2月17日