

## 立法會政制事務委員會

### 2012 年行政長官及立法會產生辦法安排

#### 目的

本文件載列 2012 年行政長官及立法會產生辦法的建議安排。有關安排將於 2010 年第四季，分兩條條例草案提交立法會。

#### 背景

2. 2009 年 11 月，政府發表《二零一二年行政長官及立法會產生辦法諮詢文件》，就兩個選舉方法的重要元素，提出了認為可考慮的方向，並展開三個月的公眾諮詢，有關諮詢於本年 2 月 19 日結束。2010 年 4 月 14 日，當局公布《二零一二年行政長官及立法會產生辦法建議方案》。

3. 2010 年 6 月 21 日，政府宣布接納“一人兩票”的建議，以選出 2012 年新增的 5 個功能界別議席。我們於當時表明，議案一旦獲立法會通過，我們會於立法會秋季復會後，透過本地立法達致下列選舉安排：

- (a) 立法會新增的 5 個功能界別議席，由民選區議員提名，然後由現時在功能界別沒有投票權的登記選民，以一人一票選出；
- (b) 立法會新增的 5 個功能界別議席參選人本身必須是民選的區議會議員；以及
- (c) 至於原有的一個區議會功能界別議席，則由民選區議員互選產生。

4. 2010 年 6 月 24 日和 25 日，立法會以全體議員三分之二多數通過政府就 2012 年行政長官和立法會產生辦法的修正案(草案)所提出的議案，6 月 29 日，修正案(草案)獲得行政長官同意。8 月 28 日，全國人民代表大會常務委員會(全國人大常委會)就有關《基本法》附件一及附件二的

修正案分別予以批准或備案。政府將會透過本地立法實施 2012 年兩個選舉辦法。

## 本地立法下的建議安排

### 2012 行政長官產生辦法

5. 在行政長官產生辦法的本地立法方面，我們建議：

#### 選舉委員會的組成

- (a) 負責選出行政長官的選舉委員會(選委會)成員，由 800 人增至 1 200 人；
- (b) 選委會四大界別按同一比例增加委員名額，即每個界別增加 100 席；

#### 選委會第一至第三界別

- (c) 選委會第一至第三界別採用下述選舉安排：
  - (i) 三個界別不增設新的界別分組；
  - (ii) 三個界別內現有 32 個界別分組的議席分配，按現時分配的名額按比例增加；

#### 選委會第四界別

- (d) 選委會第四界別採用下述選舉安排：
  - (i) 新增 100 個議席的四分之三(即 75 席)分配予民選區議員。至於餘下的 25 個新增議席，除了 10 個將分配予立法會議員的議席外，我們建議，把 10 個議席分配予全國政協委員，5 個分配予鄉議局；

- (ii) 在 2012 年 2 月新一屆選委會任期開始後，設立 10 個“特別委員”議席，暫時填補在 2012 年 10 月前，立法會議席尚未由 60 席增至 70 席而出現的 10 席差額。我們建議，把 4 個“特別委員”議席分配予全國政協委員，2 個分配予鄉議局，餘下的 4 個則分配予區議會；
- (iii) 上文(d)(ii)段所述界別分組議席選出當選的候選人後，“特別委員”將由在有關界別分組未當選的候選人中得票最多者擔任；
- (iv) 將來第五屆立法會和第 12 屆全國人大代表選舉結束後，如出現與選委會委員身份重疊或出缺，留在選委會補選時再處理；

#### 第四界別中的區議會界別分組

- (e) 第四界別中的區議會界別分組採用下述選舉安排：
  - (i) 保留現行的“全票制”；
  - (ii) 至於區議會界別分組的組合與選區分界，應沿用現時安排，把 117 個議席分配予市區及新界兩大組別；
  - (iii) 只有民選區議員才有資格獲提名為區議會界別分組候選人。其他區議會議員，以及與區議會有密切聯繫的人士沒有資格獲得提名；
  - (iv) 候選人須獲得最少五名該界別分組的登記投票人(見下文第(v)段的規定)提名，而其他區議會議員沒有提名權；以及
  - (v) 只有民選區議員才合資格登記成為選民，同時，他們只可在區議會界別分組，而不是其他選委會界別分組登記。這項安排亦適用於同時合資格在鄉議局界別分組登記為選民

的民選區議員，即他們只可在區議會界別分組登記。其他區議會議員沒有資格登記。

## **2012 年立法會產生辦法**

6. 在立法會產生辦法的本地立法方面，我們建議-
- (a) 地方選區選舉及功能界別選舉的立法會議席，各由 30 席增至 35 席；
  - (b) 地方選區維持 5 個；
  - (c) 5 個新增功能界別議席(通稱為“新增區議會功能界別”)通過以下選舉安排產生：
    - (i) 該 5 席由以整個香港特別行政區的單一選區選出；
    - (ii) 根據名單比例代表制選出代表新增區議會功能界別的議員；
    - (iii) 候選人須由不少於 15 名民選區議員提名。民選區議員可選擇提名一張候選人名單參與新增區議會功能界別選舉，或一名候選人參與原有的區議會功能界別選舉；
    - (iv) 只有民選區議員才有資格獲提名為候選人，參與新增區議會功能界別選舉；
    - (v) 候選人由約 320 萬登記選民(即現時在其他功能界別沒有權投票者)以一人一票的方式選出；
    - (vi) 在傳統功能界別已登記為選民的人士或合資格登記為選民的人士，可選擇在傳統功能界別登記，又或在新增區議會功能界別登記，下列情況除外：

- 民選區議員只可在原有的區議會功能界別登記。這項安排亦適用於合資格在鄉議局功能界別登記為選民的民選區議員；以及
  - 當然區議員及合資格在鄉議局功能界別登記為選民的人士，只可在鄉議局功能界別登記。現時合資格在漁農界、保險界及航運交通界功能界別登記的人士必須在該等界別登記的規定維持不變；
- (vii) 就新增區議會功能界別而言，每張候選人名單上所有候選人可招致的選舉開支上限為 600 萬元；
- (viii) 在財政資助方面，每張參選 2012 年立法會選舉的候選人名單／候選人可得的資助，為所得有效選票乘以資助額 12 元一票或申報選舉開支的 50%，以較低者為準；
- (d) 傳統功能界別並無重大變化。原有的區議會功能界別所作的改動如下-
- (i) 只有民選區議員才合資格獲提名為候選人，參與原有的區議會功能界別選舉。其他區議會議員，以及與區議會功能界別有密切聯繫的人士沒有資格獲得提名；
  - (ii) 候選人須由民選區議員提名，其他區議會議員沒有提名權；以及
  - (iii) 只有民選區議員才合資格登記成為選民。這安排亦適用於同時合資格在鄉議局功能界別登記為選民的民選區議員，即他們只可在原有的區議會功能界別登記。其他區議會議員沒有資格在原有的區議會功能界別登記為選民。

## 理據

7. 政府在制定 2012 年行政長官和立法會選舉的選舉安排時，已顧及下列原則：

- (a) 選舉安排必須公平合理，以確保其競爭性，不同的個人、政黨和團體均可以參與；
- (b) 選舉安排必須符合《基本法》和 2007 年 12 月 29 日全國人大常委會決定的有關規定，以及在 2010 年 8 月 28 日由全國人大常委會就《基本法》附件一及附件二分別予以批准或備案的修正案；以及
- (c) 選舉安排可以增加社會不同階層人士的參與，以及可以提升選舉的民主成分。

## 選舉行政長官

### 選委會的組成

8. 隨著選委會的成員會由現時的 800 人增至 1 200 人，我們希望提供更多空間，讓市民參與選舉行政長官，以及使選委會更有代表性，同時符合《基本法》訂明，循序漸進選出行政長官的規定。以同一比例增加選委會四個界別的委員名額，亦符合均衡參與的原則。

### 選委會第一、二及三界別

9. 我們建議在第一、二及三界別不增設新的界別分組，因為可考慮增設的界別分組(例如中小企、婦女、青年等)涵蓋甚多組織，其本質各有不同，加上這些新界別分組涵蓋的範圍甚廣，難以把每一界別分組的所有組織都包括在內。如只把部分組織指定為選民，其他組織可能質疑登記的資格準則。考慮到新界別分組的登記準則要得到普遍接納並取得共識需

時較長和甚為困難，因此維持現狀，即保留現有 32 個具廣泛代表性的界別分組會較為合適。

10. 32 個界別分組的委員名額按現時分配的名額按比例增加，工商界、金融界、專業界別、勞工界、社會服務界、宗教界和其他界別的成員有更多機會參與選舉。同時，這項安排符合均衡參與的原則。

#### **選委會的第四界別**

11. 為了在提升行政長官選舉的民主成分，現建議把 75 個新增議席分配予民選區議員，以增加公眾在選委會的參與，因為民選區議員由 343 萬名選民選出。民選區議員代表社會不同階層，對地區行政作出貢獻，並緊貼民意向當局反映。他們的參與有助兼顧社會不同人士的權益，亦實踐了均衡參與。

12. 至於第四界別餘下的 25 個新增議席，除了將會分配予立法會的 10 個議席外，我們建議按照全國政協委員和鄉議局現時委員數目的比例，把餘下的 15 個議席分配給他們，即全國政協委員 10 席，鄉議局 5 席。

13. 立法會議員的議席數目，要待 2012 年 10 月才會由現時的 60 席增至 70 席。新一屆的選委會委員於 2012 年 2 月上任時，立法會議員的議席數目仍為 60 席。為了填補這 10 席的差額，我們建議設立 10 個“特別委員”議席，按照全國政協、鄉議局和區議會在現時第四界別下的議席比例，作暫時性分配，即全國政協 4 席、鄉議局 2 席和區議會 4 席。<sup>1</sup>

#### **第四界別下的區議會界別分組**

14. 我們建議區議會界別分組沿用現時的“全票制”，因為“全票制”已採用多年，亦為其他界別分組所採用。

---

<sup>1</sup> 將來第五屆立法會和第 12 屆全國人大代表選舉結束後，如出現與選委會委員身份重疊或出缺，留在選委會補選時再處理。

15. 至於區議會的組合與選區分界，政黨和選民都熟識現時區議會分的兩個組別，即市區和新界。

16. 我們建議只有民選區議員才可在區議會界別分組登記為選民、提名候選人，以及被提名為候選人，其他區議會議員不享上述權利。同時合資格登記為鄉議局界別分組選民的民選區議員，只可在區議會界別分組登記為投票人。這項建議可以更有效地提升選委會的民主成分。此外，出任 27 個鄉事委員會主席<sup>2</sup>的當然區議員，可以繼續參與鄉議局界別分組的選舉。

17. 下一次區議會選舉預計於 2011 年 11 月舉行。我們需要訂立機制，讓新當選的民選區議員可以自動登記成為區議會界別分組的投票人。此外，由於部分新當選的民選區議員可能已在其他界別分組登記為投票人，為免區議會界別分組的選民基礎過於狹窄，這些新當選的民選區議員在區議會界別分組自動登記會較為恰當。為民選區議員作自動登記，可讓區議會界別分組的投票人在選舉時可更準確反映不同政黨和團體的實力。再者，下一次區議會選舉將於行政長官選舉的數個月前進行，這項安排可以讓區議會界別分組的選舉盡快舉行，以配合行政長官選舉。

## 立法會的組成

### 立法會議員的數目

18. 立法會的議席會由 60 席增至 70 席，包括經地方選區選出的 5 席和功能界別選出的另外 5 席。有關議席的增加符合 2007 年 12 月 29 日全國人大常委會的決定，即功能團體和分區直選產生的議員各佔半數的比例維持不變。這項安排讓市民有更多參與選舉的空間，亦有助分擔立法會日見繁重的工作。

---

<sup>2</sup> 根據《區議會條例》(第 547 章)第 9(1)(c)條，每個鄉事委員會的主席在出任主席期間擔任區議會當然區議員。

## 地方選區

19. 從香港特區成立後開始，全港一直分為 5 個地方選區。如採納任何新建議(例如把 5 個地方選區併為 4 個或增至 6 個)，選民會難以適應新的安排。因此，我們建議保留 5 個地方選區，各選區議席數目依法按預計區內人口分配。

## 新增區議會功能界別

20. 現有 28 個功能界別選出的議員數目保持不變，而 5 名新的功能界別議席會從新增區議會功能界別中選出。新增區議會功能界別是一個功能界別。在地區選舉中，地方選區選民登記冊上已載列的所有登記選民均可投票，而在新增區議會功能界別選舉則有所不同，只有那些沒有資格在其他功能界別登記為選民及沒有選擇在該等功能界別登記的登記選民才可以投票。

21. 在新增區議會功能界別選舉方面，我們建議採用“名單投票制”以實行比例代表制選舉。我們建議採用比例代表制，是因為這個制度可以確保均衡參與，一張候選人名單取得的議席與其選舉得票相稱。此外，香港的選民熟悉名單投票比例代表制，這個制度已於立法會地方選舉中採用。

22. 我們曾探討可否採用可轉移單票制於新增區議會功能界別選舉。然而，鑑於點票程序複雜，從實際運作安排考慮，有關投票制度難以於選民數目達 320 萬的選舉中採用。

23. 為了通過新增區議會功能界別議席提升民主成分，政府建議新增區議會功能界別的候選人必須為民選區議員。其他區議會議員不能參與新增區議會功能界別選舉。由於民選區議員由區議會選區的所有登記選民選出，他們可代表覆蓋全港的選民基礎，以及代表選民現屆的意願。有關安排符合我們在選舉制度中提升民主成分的原則。

24. 為了讓更多候選人參與選舉，部分政黨建議與新增區議會功能界別有“密切聯繫”的人士亦可於新增區議會功能界別中參選。有關建議並

不可取，因為在功能界別內所有登記選民均視作有“密切聯繫”，這等同 320 萬名選民均可以“密切聯繫”為根據而有權參選，令選舉變相成為分區直接選舉。如保留“密切聯繫”，其他區議會議員亦可要求參選。目前採取的做法與律政司 2010 年 6 月 21 日聲明中所說明的原則一致：新增區議會功能界別選舉並非地方選區直選，新選出的議員並非由地方選區經直接選舉選出，這是因為在地方選區選民登記冊上的 343 萬登記選民不是全部有權投票。有權投票的，只限於無權在其他功能界別投票的登記選民。

25. 也有建議認為與區議會有訂明的“密切聯繫”的人士可以參選新增區議會功能界別，即上屆民選區議員、前立法會議員或前民選區議員可以參選。上屆民選區議員指那些前一屆當選的民選區議員，於今屆未能當選或今屆不參選、或因區議會條例(第 547 章)第 24 條被取消資格。前民選區議員是指今屆和再上一屆之前擔任民選區議員的人士。正如上文第 23 段指出，只容許當屆民選區議員參選是為了提升民主成分，因為他們代表覆蓋全港的選民基礎及選民現屆的意願，而不是過去的意願。由上屆或以前的民選區議員參選，則有違這個原則。至於前立法會議員，有同樣考慮，他們亦未曾直接參與區議會的工作，故不適宜在新增區議會功能界別參選。

26. 至於新增區議會功能界別的提名權，候選人必須由民選區議員提名。民選區議員只可以在區議會功能界別行使其提名權，但他可以提名一名候選人參選原有的區議會功能界別議席，或提名一張名單參選 5 個新增區議會功能界別議席。

27. 根據現有安排，一名參選原有區議會功能界別選舉的候選人須取得不少於 10 人提名。而新增的區議會功能界別將共有 5 個議席，比原有區議會界別的一個議席為多，故此，我們建議把要求的提名人數定為 15 人。

28. 所有登記選民，除在其他功能界別有權投票及選擇在該等功能界別投票者外，均合資格在新增區議會功能界別登記為選民。已在傳統功能界別登記或合資格登記的選民，可選擇在傳統功能界別登記或在新增區議會功能界別登記，下列人士除外—

**(a) 民選區議員**

區議會將有 412<sup>3</sup>名民選區議員。由於原有的一席會由民選區議員互選產生(見下文第 33 段)，而該界別的選民人數較少，我們建議民選區議員只能在原有的區議會功能界別登記。這安排亦適用於同時合資格在鄉議局功能界別登記為選民的民選區議員。

**(b) 合資格在鄉議局、漁農界、保險界及航運交通界功能界別登記的人士**

由於上述四個界別的選民人數較少，沿用現時的安排，合資格登記為選民的人士只能在相關界別登記，不能在其他功能界別登記。

**(c) 當然區議員只能在鄉議局功能界別登記**

配合上文(b)段的安排，由於鄉議局功能界別屬其中一個選民人數較少的界別，區議會當然區議員只能在鄉議局功能界別登記。

**新增區議會功能界別選舉開支限額**

29. 有不同政黨建議新增區議會功能界別選舉開支限額設定於 400 萬元至 800 萬元之間。我們考慮有關建議後，認為以 600 萬元為限較為恰當，並估計候選人可在限額之內向登記選民推介其參選立場。

---

<sup>3</sup> 政府已建議民選區議員議席由 405 個增至 412 個。這項建議須經立法會通過。

## 地方選區及功能界別選舉開支限額

30. 我們檢討了在 2008 年地方選區選舉參選的候選人以及功能界別選舉參選的候選人的選舉開支模式。我們認為沒有迫切需要大幅提高選舉資助額上限。但當最新的通脹率和人口數字公布後，我們會在 2011 年第四季研究是否有需要檢討有關上限。

## 財政資助

31. 目前立法會地方選區或功能界別選舉候選人一旦當選，或在有關選區或界別取得 5%或以上有效選票，即合資格申請財政資助。資助額為該候選人或每一張候選人名單所得有效選票乘以資助額 11 元一票或申報選舉開支的 50%，以較低者為準。資助計劃一直運作良好，得到候選人和社會人士歡迎和支持。

32. 鑑於由 2009 年至 2012 年的累計通脹率預測為 9.1%，我們建議將有關資助額相應調高約 9%，即每張選票的資助額由 11 元增至 12 元一票。然而，考慮到由候選人承擔其一半的選舉開支是個合理的安排，我們建議現時資助 50%的選舉開支上限維持不變。提升後的資助上限，將適用於 2012 年立法會選舉(包括新增區議會功能界別)。

## 原有的區議會功能界別

33. 原有的區議會功能界別(包括參選權、提名權及投票權)將會稍作修訂，以提升其民主成份。我們建議只有民選區議員才有資格在原有的區議會功能界別獲提名為候選人。其他區議會議員及與區議會功能界別有密切聯繫的人士沒有資格獲提名。此外，候選人必須由民選區議員提名。有關安排符合我們在選舉制度中提升民主成分的原則。

## 傳統功能界別

34. 2012 年立法會產生辦法的整體原則，是不就傳統功能界別選舉作重大改變。

## 立法時間表

35. 我們計劃在數星期後向立法會提交行政長官選舉(修訂)條例草案及立法會(修訂)條例草案，並希望可在明年盡快通過條例草案，以配合 2011 年選舉委員會界別分組選舉，及往後各場選舉的安排。

## 其他事宜

36. 此外，我們會就取消區議會委任制度稍後分別提出建議，以徵詢立法會及市民的意見。

37. 我們亦注意到社會上有意見認為應對立法會議員辭職後再參選作出規限。我們正就這議題繼續作研究，並會稍後分別提出建議堵塞漏洞以防止在任立法會議員隨意請辭，引發補選，但我們亦須考慮有關建議是否符合《基本法》。我們的目標是在 2010 至 2011 立法年度內提出有關法例修訂，並盡快立法。

## 建議的影響

38. 立法建議符合《基本法》，包括有關人權的條文，對經濟、可持續發展、環境或生產力沒有影響。

39. 鑑於 2012 年立法會議席由 60 個增至 70 個的建議，由第五屆立法會開始，政府每年必須多撥 2,659 萬元以支付 10 位新增議員的薪金、醫療津貼以及工作開支償還款額(未計及每年可能作出的物價調整)。另 10 位新增議員在每屆立法會的各项開支(包括開設辦事處開支、資訊科技及通訊設備開支、結束辦事處開支及任滿薪金)需額外 886 萬元<sup>4</sup>。選舉委員會由 800 人增至 1 200 人、增加立法會議席及新增區議會功能界別亦會影響 2011 年選委會界別分組選舉、2012 年行政長官選舉及 2012 年立法會選舉的開支。此外，當局也需增撥款項予選舉事務處支付包括招聘選舉事

---

<sup>4</sup> 以上金額尚待行政長官任命的獨立委員會於 2011 年作檢討。

務人員、候選人的財政資助、候選人免費郵寄服務以及印刷選舉相關文件的開支。我們將按既定的撥款機制要求增加撥款應付有關開支。選舉事務處認為有需要聘用非公務員人手準備及進行上述三項選舉，然而，該處會設法盡量以現有公務員編制人手應付額外的工作。

## 諮詢意見

40. 請議員就本文件第 5 段至第 34 段列出的議題，提供意見。

政制及內地事務局

2010年10月