

立法會政制事務委員會

填補立法會出缺議席的安排

本文件闡述因立法會議員辭職或因其他情況而出缺的議席所建議的替補安排。

背景

2. 《基本法》第二十五條規定，香港居民在法律面前一律平等。第二十六條規定，香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。第六十八條訂明，立法會由選舉產生，而立法會產生的具體辦法由《基本法》附件二規定。第六十九條規定，立法會除第一屆任期為兩年外，每屆任期四年。雖然《基本法》未有就立法會議員辭職訂定條文，但第七十九條（載於附件）訂明立法會議員喪失議員資格的情況。

導致議席出缺的情況

3. 《立法會條例》就立法會的組成、召開及解散，以及立法會議員的選舉及有關事宜訂定條文。根據該條例第 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。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。

4. 根據《立法會條例》第 35 及 36 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，議席出缺的公告宣布後，選舉管理委員會（選管會）必須按照根據《選舉管理委員會條例》（第 541 章）訂立並正有效的規例，安排舉行補選。《立法會條例》第 16 條規定，任何人如不再是議員，他在符合第 39 條有關喪失資格的條文的規定下，有資格再被選為議員。

五名議員於二零一零年一月辭職

5. 二零一零年一月二十五日，五名立法會議員給予立法會秘書書面辭職通知，藉以使政府在全港五個地方選區舉行補選。他們的辭職在二零一零年一月二十九日生效。選管會在二零一零年五月十六日根據《立法會條例》的規定舉行補選填補五個出缺的議席。五名辭職的議員全部再度當選，但補選的投票率只得 17%，創下最低紀錄。

6. 社會上有意見要求政府檢討現時須藉補選填補出缺議席的安排。事實上，自回歸以來，政府先後舉行過三次立法會補選²，共耗用約 1.74 億元。二零一零年立法會補選的費用大概是 1.26 億元。市民大眾及一些政黨認為這次補選是不必要的，且大量損耗公共資源，而這些資源應可投放於其他更有用的用途。此外，有意見認為應有機制可迅速填補立法會出缺的議席，以維持立法會的完整性和運作。

² 三次立法會補選分別是 2000 年立法會補選（香港島地方選區）、2007 年立法會補選（香港島地方選區）及 2010 年立法會補選（五個地方選區）。

檢討現行的替補安排

7. 基於上述背景，當局已就此進行檢討，在現行的補選安排以外，另訂候選人填補出缺議席的安排。當局已按以下準則評估替補安排：

- (a) 是否符合《基本法》以及在法律上是否合理；
- (b) 是否與香港的選舉制度相符；以及
- (c) 可否反映選民對候選人的意願。

香港現時的替補安排

8. 香港的立法會地方選區選舉自一九九八年起採用名單比例代表制，目的在於讓選民的一張選票投選地方選區多個議席，使選舉中一組候選人得票率與所取得的議席盡量相稱。此外，得票率較小的政黨亦有機會根據名單比例代表制取得議席，而如果改用“得票最多者當選”投票制³，則該等政黨未必能夠贏取議席。根據現行的安排，在地方選區的換屆選舉，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，會以有效選票的總和除以議席空缺計算出來。任何一張名單得票到達基數時，即有一名候選人當選為議員。假如在採用選票基數安排下還有空缺，則會由最大餘數得票的名單定出當選的候選人。

9. 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第 3(a)至 3(e)段訂明的情況出現一個空缺議席，則會舉行補選。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。2000 年及 2007 年香港島地方選區補選及 2010 年立法會地方選區補選即是這類補選。如有議席出缺，甚有可能由來自主要政黨的候選人或由他們支持的候選人填補該空缺。小政黨的候選人當選機會未及在比例代表選舉制下所得到的當選機會。因此，我們認為

³ 根據“得票最多者當選”投票制，得到最多選票的候選人當選。

應另覓替補安排，讓大小政黨均有機會在比例代表制下取得議席。

海外經驗

10. 我們理解在某些採用比例代表制的國家，如在任期中出現空缺的議席，有關出缺並不會藉舉行補選填補，而是以上一次換屆選舉的選舉結果為基礎定出替補議員。在採用名單比例代表制的國家，選民是基於其所認同的競選政綱投票給有關的候選人名單。名單內的候選人，在多數情況下，代表單一個政黨以及支持該政黨的論見。因此，在這些國家，出缺的議席由與辭任議員同屬一名單的下一名未當選候選人填補的做法十分普遍。在德國，如下議院的民選議席出缺，懸空的席位會由該政黨的有關名單的下一名候選人填補。波蘭的下議院和芬蘭的議會也採用相若的安排。

11. 澳洲首都地區立法議會及塔斯馬尼亞立法院所實行的比例代表替補機制是另一個例子。這兩個司法管轄區的議員是以比例代表制下的單一可轉移投票制產生。如有任何議席出缺，會重點辭任議員所得的選票，以決定投票給辭任議員的選民心目中的第二選擇，再由其填補出缺的議席。

建議

12. 雖然香港的立法會選舉採用名單投票制，然而任期中出缺議席的現行替補安排(即依靠補選)，未能全面反映比例代表制的選舉制度。從設計選舉制度的角度而言，研究是否有更佳替補安排，亦有需要。考慮到香港的情況，我們建議立法會議席在任期中出缺，有關出缺由獲最大餘數得票的候選人名單的首名未當選候選人填補。

13. 上述建議切合香港的情況並且符合比例代表選舉制度的精神。這個替補機制能反映選民在上一次換屆選舉中所表達的集體意願。有關主要的考慮因素如下：

- (a) 香港的選民會將選票投予他們支持的政黨或團體。不過，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有知名度的候選人在當中。當一名候選人辭職後，我們可以合理地估計，如沒有該候選人，其所屬的名單不會取得相同程度的支持。我們不能假設辭任議員已動用的得票可以再用作為他所屬名單的得票；
- (b) 再者，從選舉制度來看，如在任的立法會議員辭職，他已經動用的選票基數應隨着他的離去而流失；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，選民投選兩個或三個主要政黨的情況。

14. 因此，當局建議：

- (a) 如代表某候選人名單的議員選擇辭職，由獲最大餘數得票的候選人名單的首名未當選候選人替補；
- (b) 如辭任議員所屬的名單在扣除當選議員的選票基數後，仍獲最大餘數得票，則該名單中的首名未當選候選人可填補出缺的議席；
- (c) 我們建議獲最大餘數得票的候選人名單的首名未當選候選人必須(在指定時間內)確認有意出任議員，才會替補出缺的議席；及
- (d) 如有關候選人已去世，或已喪失資格，或無意出任議員，則在獲得第二最大餘數得票的名單上首名未當選候選人即可替補空缺，如此類推。

替補安排的適用範圍

在其他情況下出現的空缺

15. 我們建議有關的替補安排，除適用於因辭職而出缺的議席外，其適用範圍亦涵蓋《立法會條例》第 15 條及《基本法》第七十九條所訂明的其他情況。我們的考慮是，倘若有議員去世或因各種原因而喪失資格，以致議席出缺，參考上一次換屆選舉的結果便能反映選民心目中最合適的替補人選，從而無需補選。這能確保出現空缺的不同情況，可按照同一套安排去處理。

區議會(第二)功能界別

16. 我們亦建議第 14 段所載的替補安排適用於 2012 年立法會選舉新設的五個區議會(第二)功能界別議席。新設的五個區議會(第二)功能界別議席，一如地方選區，會以名單比例代表制產生，候選人會自組名單（而非如現有功能界別般以個別候選人身分）競選新議席。由於區議會(第二)功能界別的投票安排會與地方選區相若，地方選區議席的替補安排亦會適用於區議會(第二)功能界別出現的空缺。

替補安排不適用的情況

傳統功能界別

17. 名單比例代表投票制並沒有在現行 28 個傳統功能界別實施。除當中勞工界功能界別設有三個議席外，其餘的功能界別均屬單議席選舉界別。選民人數較少的四個功能界別採用可轉移單票制，而其餘 24 個功能界別則採用簡單多數制或“得票最多者當選”投票制。我們不建議現有的傳統功能界別採用上文第 14 段所述的替補安排，相關的考慮因素包括：

- (a) 據我們所得的資料，我們不知悉任可司法管轄區在不採用名單制的選舉界別中採用此安排；

- (b) 由在換屆選舉中在“得票最多者當選”投票制下落選的候選人替補空缺並不恰當。這不能夠如在比例代表制般會反映選民的總體意願；及
- (c) 透過補選填補傳統功能界別出缺議席的安排一直運作暢順，並得到公眾的支持。

這些傳統功能界別並非採用名單投票制。因此，出缺議席會藉補選填補。

替補機制的實施時間

18. 由於 2008 年換屆選舉中地方選區的選民並不知道選舉結果會用以選定名單上哪名未當選候選人可替補辭任議員的出缺，我們認為建議的替補安排應在二零一二年十月一日第五屆立法會任期開始時實施。

立法程序時間表

19. 我們計劃盡快修訂《立法會條例》的有關條文，以實施地方選區或區議會(第二)功能界別出缺議席的替補安排。

徵詢意見

20. 請委員就上文第 12 至 18 段的建議提出意見。

政制及內地事務局

2011 年 5 月

《基本法》第七十九條

香港特別行政區立法會議員如有下列情況之一，由立法會主席宣告其喪失立法會議員的資格：

- (一) 因嚴重疾病或其他情況無力履行職務；
- (二) 未得到立法會主席的同意，連續三個月不出席會議而無合理解釋者；
- (三) 喪失或放棄香港特別行政區永久性居民的身份；
- (四) 接受政府的委任而出任公務人員；
- (五) 破產或經法庭裁定償還債務而不履行；
- (六) 在香港特別行政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；以及
- (七) 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。