

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1125/11-12(02)號文件

檔 號：CB2/BC/4/11

《2012年立法會(修訂)條例草案》委員會 背景資料簡介

目的

本文件旨在闡述《2012年立法會(修訂)條例草案》的背景，並概述相關委員會最近就政府當局建議的填補立法會議席空缺安排所作的討論。

背景

填補立法會議席空缺的安排

2. 2010年1月25日，5個地方選區各有一名立法會議員向立法會秘書提出書面辭職通知。根據《立法會條例》(第542章)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。

3. 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名立法會議員的辭職於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。

有關限制辭職議員參與補選的建議

4. 政制事務委員會曾先後在2010年2月10日、3月19日、4月19日、10月18日及30日、2011年5月24日及6月18日的會議上，就

舉行2010年立法會補選的事宜進行商議。當時部分委員認為，為防止選舉制度遭濫用，當局有需要修訂《立法會條例》第14條，就議員辭職後在為填補其空缺而舉行的補選中參選的條件施加限制。該等委員關注到，由第五屆立法會起，將會有以整個香港特別行政區(下稱"香港特區")的單一選區選出的區議會(第二)功能界別議員，這些議員亦可透過辭職引發另一次補選。他們籲請政府當局提出立法建議，以盡快堵塞在填補立法會議席空缺的現行安排下的漏洞。

5. 部分其他委員認為，若透過立法禁止立法會議員辭職後在補選中再次參選，將會侵犯立法會議員及選民的表達自由。該等委員認為，立法會議員透過辭職對某項政策或行事方式表示抗議，是立法會議員的基本權利。最重要的原則，是政府當局必須確保《基本法》所保證的選舉權和被選舉權不會被扭曲。

6. 在2010年2月10日的會議上，政制事務委員會通過一項議案，表達多項意見，其中包括：香港特區政府應修訂《立法會條例》，防止日後立法會的辭職和補選制度再被濫用。

《2011年立法會(修訂)條例草案》委員會

7. 政府當局於2011年6月8日向立法會提交《2011年立法會(修訂)條例草案》(下稱"《2011年條例草案》")。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。

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《2011年條例草案》。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。

9. 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委員會審議階段修正案(下稱"修正案")的前提下，法案委員會對《2011年條例草案》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。

10. 法案委員會於2011年7月4日舉行會議，聽取政府當局所作的簡介，以瞭解當局擬藉修正案提出的經修訂遞補機制。根據擬議的經修訂遞補機制，如有立法會地方選區或區議會(第二)功能界別的議席出缺，該議席空缺首先會由辭職議員同一名單上首位未

當選候選人替補。如該候選人不合資格或不願意替補，則按序由同一名單上的第二位候選人補上，依此類推。當同一名單再無合資格及願意替補的候選人，則由遞補順位名單作替補。遞補順位名單是由同屆換屆選舉有餘數得票的每張名單上第一位未能當選的候選人按餘數得票數目(由多票至少票)順序排列組成。最後，如按上述安排仍然未能補上空缺，便會舉行補選。

11. 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。法案委員會的書面報告已於2011年7月4日以傳閱方式送交內務委員會。

12. 政府當局於2011年7月4日下午致函立法會秘書，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《2011年條例草案》的二讀辯論，並就此撤回已作出的預告。

13. 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2011年7月22日進一步舉行會議，聽取政府當局就該份諮詢文件作出簡介。

填補立法會議席空缺安排諮詢報告

14. 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。

15. 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。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。

16. 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《2011年條例草案》，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《2011年條例草案》，法案委員會無需繼續其工作，並應就此向內務委員會作出匯報。在2012年2月10日的內務委員會會議上，內務委員會同意解散法案委員會。議員察悉，政制及內地事務局局長擬作出預告，表示會在2012年2月22日的立法會會議上恢復二讀辯論《2011年條例草案》，目的是為了撤回該條例草案。

政制事務委員會就政府當局的最新建議方案提出的事項

17. 在2012年1月31日的政制事務委員會特別會議上，政府當局就其諮詢報告及最新建議方案向事務委員會作簡介。委員察悉，根據最新建議方案，辭職議員不得參與在其辭職後6個月內在同屆立法會任期內舉行的任何補選。

18. 部分委員支持最新建議方案，認為該方案取得適當平衡，既顧及到防止現行補選制度可能被濫用的需要，同時保障到香港市民的選舉權。這些委員認為，現行選舉制度出現漏洞，令議員可任意辭職而引發補選，以期在補選中參選並尋求再度當選，而最新的建議方案應能回應社會對堵塞上述漏洞提出的強烈訴求。他們認為擬議機制既簡單又合理，因為該機制只禁止辭職議員在其辭職後6個月內在任何補選中參選，且不適用於因議員去世、重病或其他非自願情況而在任期中出現的議席空缺。然而，這些委員強調，政府當局應提供更多有關最新建議方案是否合憲的法律意見的細節。

19. 然而，部分其他委員則反對政府當局的最新建議方案，並關注到該方案是否合憲。他們認為，有關方案將會受到法律挑戰，原因是，除了被選舉權外，若辭職議員不能在補選中再次參選，但該議員是某人的心儀人選，則有關建議仍會損及該人的選舉權。此外，有關建議不能解決所指的弊端，因為與辭職議員屬同一政黨的其他黨員，或與之有相同政見的人士仍可在補選中參選，而舉行補選仍會招致公共開支。這些委員認為，議員可藉辭職引發補選，並在該次補選中參選，並無任何不當之處，而選民應可以藉行使在補選中的投票權，表明他們支持與否。因此，透過補選填補立法會議席空缺的現行安排應予保留。

20. 據政府當局表示，在研究最新建議方案是否合憲時，當局是一併解讀《基本法》第二十六條與《基本法》第六十八條及附件二。《基本法》第二十六條訂明，香港特區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權，而《基本法》第六十八條及附件二則給予立法會寬鬆的酌情權，以決定規定立法會產生的具體辦法的法例內容。選舉權與被選舉權是可以受到限制的，只要有關限制與某合法目的相稱。有鑒於此，律政司得出的結論是，最新建議方案合憲。雖然政府當局的最新建議方案不能完全防止任何議員任意辭職而引發補選，但若提出更限制性的方案，便會損及選舉權。最新建議方案已顧及在公眾諮詢期間各方所表達的不同意見，以及考慮到有關關注指需要保留選舉權。雖然最新建議方案不能完全防止某議員任意辭職而引發補選，但就防止此情況出現而言，已起重大作用，因為有關議員會考慮到此舉所帶來的後果。

21. 部分委員留意到，根據諮詢報告所述，很多受訪者支持維持現狀，但只有很少百分比的受訪者支持方案一(建議限制辭職議員參加同屆任期內任何補選)。多個專業團體亦支持維持現狀。他們質疑為何政府當局卻在總結時表示，總體而言，民調結果顯示超過五成以上或接近五成的受訪市民認為政府應採取措施，處理議員辭職引發補選的問題。

22. 據政府當局表示，在公眾諮詢期間所接獲的意見顯示，市民非常支持政府當局處理因議員任意辭職引發補選而造成的弊端。雖然諮詢報告內的各方案沒有任何一個取得壓倒性支持，但值得注意的是，方案一較其他3個方案獲得較多支持。在政府當局的最新建議方案下，辭職議員在6個月內不得參與任何補選，相比起方案一所訂的同屆立法會任期內任何補選，最新建議方案已取得適當平衡，既顧及在諮詢期間所接獲的不同意見，同時保障到選舉權。

相關文件

23. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站 (<http://www.legco.gov.hk>)。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年2月20日

《2012年立法會(修訂)條例草案》委員會

相關文件

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	2010年2月10日 (議程項目 III)	議程 會議紀要
立法會	2010年2月24日	會議過程正式紀錄 第 35 至 37 頁(書面質詢)
政制事務委員會	2010年3月19日 (議程項目 III)	議程 會議紀要
	2010年4月19日 (議程項目 III)	議程 會議紀要
立法會	2010年6月2日	會議過程正式紀錄 第 44 至 55 頁(口頭質詢)
政制事務委員會	2010年10月18日 (議程項目 II)	議程 會議紀要
	2010年10月30日 (議程項目 I)	議程 會議紀要
	2011年5月24日 (議程項目 I)	議程
《2011年選舉法例(雜項修訂)條例草案》委員會	2011年5月25日 (議程項目 I)	議程 會議紀要
政制事務委員會	2011年6月18日 (議程項目 I)	議程
內務委員會		《2011年立法會(修訂)條例草案》委員會的書面報告

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	2012年1月31日 (議程項目 I)	議程
內務委員會	2012年2月10日	《2011年立法會(修訂)條例草案》委員會的進一步報告

立法會秘書處
議會事務部 2
2012年2月20日