

**有關黃宏發議員就《區議會條例草案》所建議的修正案
(關於區議會主席選舉部分)
主席所作的裁決**

黃宏發議員作出預告，擬就《區議會條例草案》動議共 44 項全體委員會審議階段修正案（“修正案”）。該等修正案是有關在各個地區選舉區議會主席的。

2. 條例草案第 60 條規定，區議會須在其於每屆一般選舉之後所舉行的首次會議上，從其議員中選出主席及副主席。第 62 條規定，如主席或副主席的職位懸空，該區議會的議員必須互選選出一人出任該空缺。

3. 黃議員的修正案擬刪去副主席一職，而更重要的是，修正案擬規定所有 18 區的區議會主席，均須由有關地區的所有選民直接選出。有關的修正案將規定，區議會主席的選舉，須在依據條例草案第 27 條所規定舉行區議員選舉的同一天舉行。就選舉某地區的區議會主席而言，一如黃議員在 1999 年 3 月 3 日發給各位議員的註釋內所解釋，該地區的全部範圍，將會是“該地區內的選區（這有別於在同區內的多個區議會選區）”。

4. 我須根據《議事規則》第 57(6)條，裁定有關的修正案如獲得通過，會否具有由公帑負擔的效力；若然，則有關的修正案便須取得行政長官的書面同意。

政府當局的意見

5. 政制事務局局長認為有關的建議，實際上是要在每個區議會額外選出一名議員。角逐民選議員的人將無資格成為競選主席的候選人。這項互不兼容的安排並不適當，而倘須補選主席，還會規定現任的區議員須先行辭去議員職務才能角逐主席一職。此情況會令民選議席出現空缺，因而須進行補選。有關的建議為區議會的結構帶來重大改變，而該等改變是區議會未曾討論過的。因此，局長並不支持有關的修正案。

6. 政制事務局局長亦認為黃議員的修正案是具有“由公帑負擔的效力”，因為該種形式的主席選舉，將會增加選舉費用，特別是人手方面(將須聘用更多人手以點算兩次而非一次選票)的費用及郵資(因為在選舉時，根據條例草案寄予候選人的信件，將不需繳付郵資)，而該等費用將會是由政府支付。此外，為了補選主席，以及其後為了填補由因競選主席而須辭職的現任議員所騰出的空缺而進行的補選，亦會引致額外開支。按現時的價值計算，為填補主席及議員的空缺而進行補選的費用，估計分別為 300 萬元及 25 萬元。

7. 此外，局長又說明修正案還有另一項“由公帑負擔的效力”，因為額外關設 18 名議員(主席)，將會增加用作支付議員津貼的“政府開支”。按目前每年向每位議員支付 286,000 元的比率計算，所增設的 18 名區議會議員，每年將會額外耗費 515 萬元的開支。因此，修正案是關乎公共開支，而根據《基本法》第七十四條，該等修正案是不可以提出的。

黃宏發議員的回應

8. 黃議員指出就主席根據《議事規則》裁決他的建議是否具有由公帑負擔的效力而言，局長爭辯說他的建議不合宜是失當的，所以如果他提出反論亦是失當的。此外，他又認為應由法庭決定《基本法》第七十四條是否適用於就法案提出的修正案，因這涉及《議事規則》的憲法性。

9. 黃議員又稱有關的修正案旨在更改區議會的組合及選舉區議會主席的方式。所有修正案均在《區議會條例草案》範圍以內，而有關的公帑負擔亦已為政府所認同。換言之，所增加的政府開支(如有的話)，亦只是屬於政府已接納的附帶開支。

10. 黃議員指出在 1994 年，他就《1994 年立法局(選舉規定)(修訂)條例草案》動議全委會修正案，以更改草案內功能界別的組合，以及把他建議的全部 5 個的功能界別(每界別選出 6 名議員)的選舉權擴大為成人普選，在當時沒有被裁定為不合乎規程。他認為他現時提出以直接選舉方式選出區議會主席的修正案，亦並不具有任何由公帑負擔的效力。黃議員又表示他在 1997 年就《立法會條例草案》所建議的修正案只被主席裁定為超出該條例草案的範圍，顯示主席並不認為該等修正案是具有由公帑負擔的效力。

立法機關法律顧問的意見

11. 條例草案的其中目的是為選舉區議員的程序訂定條文。此外，條例草案亦就有關的事宜，包括區議會主席及副主席的選舉訂定條文。根據條例草案第 60 條，區議會須在其於每屆一般選舉之後所舉行的首次會議上，從其議員中選出主席及副主席。這項條文是納入條例草案第 VI 部第 2 分部之內，為“區議會的職能、主席及副主席以及程序”訂定條文。從條例草案的結構可清楚看見，第 VI 部旨在於區議會組成後，以及在選出區議員或在議員接受席位後，為區議會的運作模式訂定條文。

12. 黃宏發議員的修正案如獲得通過，所造成的法律效果是除去了條例草案的第 60 條，即有關從區議會議員中選出該區議會的主席及副主席的關鍵性條文，以及除去了與他所提建議不一致的其他條文。條例草案附表 3 內所列的 18 個區議會，每一個將可額外分配得到一個主席議席。此外，他的修正案亦會除去了有關副主席的提述，以致每當主席不能主持會議時，出席議員便須選出一位議員以臨時性質主持會議。根據他的建議，沒有人可以在同一次的一般選舉內角逐議員及主席的職位。若須為主席的空缺舉行補選，擬被提名為補選候選人的現任議員，必須先行辭職，然後才有資格被提名。

13. 根據黃宏發議員就條例草案第 6 條所建議的修正案，是建議新訂第(1A)款，規定行政長官會同行政會議，須藉在憲報刊登的命令，宣布根據第 3 條所聲明的某一地區的整個範圍，將會成為該地區的選區，以便為該區的區議會進行主席選舉。一如他所建議作出的修訂，藉此而宣布的地區選區，將納入“選區”的定義內。此做法將會阻止任何人在同一時間參選兩個選舉，因為根據條例草案第 20(4)條，“任何人如獲提名為某選區的候選人，則並無資格同時獲提名為另一選區的候選人”。按建議，條例草案第 2 條有關“一般選舉”的定義亦須修訂，以便可在同一日期舉行兩個選舉，因為根據條例草案第 27(3)條，行政長官只可指明一個日期舉行一般選舉。為了可以實行他的建議，即由有關地區的選民選出該區議會主席，以及由於他並沒有為施行該建議另行訂定所需的條文，他建議修訂條例草案內所有有關民選議員的條文，加入有關主席或地區選區的提述，以便能適用於主席的選舉。

14. 黃宏發議員的建議如獲得通過成為法律，當局便須為選舉主席進行選舉。行政長官會同行政會議須宣布地區選區（新訂的第 6(1A) 條）、選舉登記主任須為選民編配地區選區（第 30 條）、郵政署署長須為由主席候選人向地區選區內每一名選民寄出的信件提供郵資（第 35 條），以及每一個地區選區均須進行投票（第 39 條）。除根據新訂的第 6(1A) 條有關宣布地區選區的規定外，編配地區選區、進行投票及提供免費郵資，均須依據法律或由法律規定；而所有開支均須來自政府一般收入。如果接納區議會主席的選舉與條例草案所建議的選舉有基本上的差異，以致法律規定必須進行一次全新的選舉，法律顧問認為有關的修正案便會具有《議事規則》第 57(6) 條所指的“由公帑負擔的效力”。

15. 關於政府當局就具有“由公帑負擔的效力”所提出的各點，如果接納有關進行主席選舉的建議將會具有“由公帑負擔的效力”，循此思路，由於選舉的定義包括了補選，而有關的擬議修正案在“補選”、“候選人”、“民選議員”及“議員”的定義內，將會包括主席在內，因此便會加強了有關修正案整體而言具有“由公帑負擔的效力”的意見。

16. 至於政府當局認為有關的修正案如獲得通過，發放給議員的津貼將導致“公共開支”有所增加，故此又構成另一項“由公帑負擔的效力”，法律顧問認為那是與目前的裁決無關，因為條例草案或修正案均沒有規定須由政府一般收入向議員支付津貼。

17. 黃宏發議員 1999 年 3 月 5 日的信件指出，“它們（他所提出的整套修正案）均屬《區議會條例草案》範圍以內，而有關的“由公帑負擔的效力”亦已為政府所認同。換言之，公共開支的增加部分（如有的話），也只是政府已接納的附帶負擔。”所須注意的是，具有“由公帑負擔的效力”的問題，只是當有關的修正案是屬於條例草案的範圍時才須予考慮，而單是就考慮一項修正案是否可能具有“由公帑負擔的效力”時，如果主席信納法律已明示或暗示建議的新職能或開支是須予以承擔，主席可把為承擔建議的新職能或開支而須耗費的支出視為不具有“由公帑負擔的效力”。即使某項修正案是屬於與其有關的條例草案的範圍，並不一定表示它是沒有具有“由公帑負擔的效力”。

18. 黃議員所引述的先例並不適用。他就《1994 年立法局（選舉規定）（修訂）條例草案》所建議的修正案，只是為立法局議員的選舉

建議另一種方法。當時的修正案並非為立法局主席的選舉另行制定選舉。否則，便會引出了是否因違反了當時規定主席須由議員互選的《皇室訓令》而須予以裁定為不合乎規程的問題。他就 1997 年的《立法會條例草案》所建議的修正案，是主席以該等修正案不屬於條例草案的範圍的理由而裁定為不合乎規程的。因此，那似乎亦是與目前的裁決無關。

裁決

19. 主席是受立法會依據《基本法》第七十五條所制定的《議事規則》約束的。由於《議事規則》只要求我裁定一項修正案的目的或效力是否會導致動用任何部分政府收入或其他公帑，所以我不會處理因政府當局就可取與否所提出的意見，或政府當局基於其對《基本法》第七十四條的效力的理解而提出的其他事項。

20. 有關區議會主席選舉的修正案，明顯地在各個區議會選區外，闢設了 18 個不同的地區選區，從而在地區選舉中，由某類特訂的候選人中選出區議會主席。如該等修正案被制定成為法律，便會向政府施加一項新的法定責任，即在有需要時純粹為了選舉主席而分別進行地區選舉及補選，從而引致新的開支。該等開支包括條例草案第 35 條所規定，以及在條例草案建議下，《郵政署規例》（附屬法例第 98 章）第 6 條所規定，免除每名候選人向區內每名登記選民所寄出的信件之郵資。第 35(3)條規定，有關的郵資是由政府一般收入負擔，並須由政府一般收入支付。

21. 至於黃議員提及他就《1994 年立法局（選舉規定）（修訂）條例草案》所建議的修正案，據我理解，1994 年的條例草案在附表 2 內作出規定，共闢設 29 個功能界別，從中選出 30 位議員。黃議員當時擬更改功能界別的組合，將之分為 5 個大界別，每個界別選出 6 位議員。政府當局沒有就「具有公帑負擔效力」的問題；當時就這問題亦沒有裁決。由於就該 1994 年的條例草案所建議的修正案提出的背景不同於本會現需處理的草案，對我現在的裁決並無幫助，黃議員的修正案一經制定，將會令政府須舉行關乎所有選民的地區選舉，以選出區議會主席，而條例草案則建議由區議會從其議員中選出主席。

22. 黃議員表示他就《1997 年立法會條例草案》所建議的修正案，

並非因為具有公帑負擔的效力，而裁定為不合乎規程的。我必須指出，事實上，他就該條例草案所提出的擬議修正案不符合籌備委員會決定及《基本法》，所以已經是不合乎規程，故我根本不需就其是否具有由公帑負擔的效力作出裁決。因此，指我不認為該等修正案是具有“由公帑負擔的效力”的論據並不正確。

23. 至於局長所指因須向額外 18 位區議會議員發放津貼而導致出現的“另一項由公帑負擔的效力”，儘管預計區議員會獲發津貼並非不合理，我不認為這一點是與這項裁決有關，因為條例草案本身並無就津貼作出建議。

24. 基於第 20 至 23 段的理由，我根據《議事規則》第 57(6)條，裁定黃議員有關區議會主席選舉的修正案是具有“由公帑負擔的效力”，是不可在沒有取得行政長官書面同意的情況下予以動議。

立法會主席范徐麗泰

1999 年 3 月 9 日