

立法會

Legislative Council

LC Paper No. CB(2)889/09-10(04)

Ref : CB2/PL/CA

Panel on Constitutional Affairs

Background brief prepared by the Legislative Council Secretariat for the meeting on 10 February 2010

Legislative Council by-election for the five geographical constituencies

Purpose

This paper provides background information on the Legislative Council (LegCo) by-elections since the First LegCo, and gives a brief account of the recent discussion on the relevant subject matter by the Panel on Constitutional Affairs (the Panel).

Background

2. Since the 1998 LegCo election, three LegCo by-elections have been held, namely, the 2000 LegCo Hong Kong Island geographical constituency (GC) by-election, the 2001 LegCo Election Committee by-election and the 2007 LegCo Hong Kong Island GC by-election.

3. In accordance with section 35 of the Legislative Council Ordinance (Cap 542) (LCO), the Clerk to LegCo must, by notice published in the Gazette, declare the existence of a vacancy in the membership of that Council within 21 days after becoming aware of the vacancy. Section 36(1)(a) of LCO further stipulates that the Electoral Affairs Commission (EAC) must, in accordance with regulations in force under the EAC Ordinance (Cap 541), arrange for a by-election to be held when the Clerk to LegCo makes a declaration as to the existence of a vacancy in the membership of LegCo.

Relevant discussion by the Panel

4. When the Panel discussed the Consultation Document on Methods for Selecting the Chief Executive (CE) and for Forming LegCo in 2012 at its special meeting on 26 November 2009, issues were raised relating to holding the possible LegCo by-election arising from the plan of some pan-democratic Members for one Member to be designated from each of the five GCs of LegCo to resign from their office (the resignation plan). These issues are summarized in the following paragraphs.

Funding and time required for holding the LegCo by-election

5. In response to members' enquiries about the estimated expenditure and the time required for holding the possible LegCo by-election, the Administration advised that according to electoral law, the date to hold by-elections would be appointed by EAC. The election for the 2007 Hong Kong Island GC by-election was held four months after the Clerk to LegCo made the declaration as to the existence of a vacancy in the membership of LegCo. Since the resignation plan would involve five GCs, preparation for the by-election could take longer than four months, at a cost of \$150 million. The Administration would account to LegCo the funding arrangements for the by-election.

6. Members may wish to note that in his reply to an oral question raised by Dr Priscilla LEUNG on LegCo by-elections at the Council meeting on 16 December 2009, the Secretary for Constitutional and Mainland Affairs informed Members that the expenditure for the three by-elections held in 2000, 2001 and 2007 amounted to about \$27 million, \$0.6 million and \$20 million respectively. The three by-elections were held 80 days, 59 days and 115 days respectively after the notice of the existence of the vacancy in the membership of LegCo was published in the Gazette. When the Registration and Electoral Office (REO) prepared its estimates of operating expenditure for each financial year, it would set aside a provision for holding by-elections for any vacancies which may arise in the membership of LegCo and District Councils (DCs). In general, REO would set aside about \$18 million for holding by-elections in each financial year. The Administration estimated that at least \$150 million would be required if by-election for all the five LegCo GCs was to be held at the same time. The relevant estimate was five times higher than the expenditure of the 2007 LegCo Hong Kong Island GC by-election because when the vacancy arose in the membership of LegCo in 2007, REO had started preparing for the 2007 DC election. The preparation for the LegCo by-election and the DC election was made at the same time in order to hold the LegCo by-election as soon as practicable. Accordingly, part of the expenditure on staff remuneration was saved. Besides, in order not to confuse electors, the publicity for the 2007 LegCo by-election was launched after the 2007 DC election. The duration for publicity was shorter and the expenditure was lower. An extract from the relevant record of the Council proceedings is in the **Appendix**.

Effect of a vacancy in LegCo membership

7. Some members expressed dissatisfaction at public money being wasted if the LegCo by-election was held arising from the resignation plan. They considered that a review should be conducted as to whether resigned Members should be allowed to run in the by-election in order to prevent any abuse. Some of these members indicated that they would not support the funding proposal for holding the possible LegCo by-election. These members further enquired whether a constitutional crisis would arise if the funding proposal was vetoed by LegCo and the by-election could not be held.

8. The Administration explained that in accordance with the requirements of the Basic Law (BL) and LCO, the Government of the Hong Kong Special Administrative Region (HKSAR) had the constitutional responsibility to conduct by-elections when vacancies arose in the membership of LegCo. According to BL 26, permanent residents of HKSAR had the right to vote and the right to stand for election.

9. Members may wish to note that in accordance with section 16 of LCO, a person who ceases to be a Member is, subject to section 39 (When person is disqualified from being nominated as a candidate and from being elected as a Member), eligible for re-election as a Member. Section 17(1) and (2) of LCO further stipulates that a vacancy in the membership of LegCo does not affect its power to transact business; and that neither a vacancy in the membership of LegCo nor a defect in the election of a Member, or as to the eligibility of a person to be a Member, affects the validity of its proceedings.

Council Business Division 2
Legislative Council Secretariat
5 February 2010

~~牟利半日制和全日制的幼稚園，按學費的加權平均值，分別是半日的18,000元和全日的29,300元，提高給予貧窮家庭兒童的學費減免。我們希望在這方面可紓緩經濟條件較差的家庭的經濟負擔。總體而言，幼稚園界別一直以私人市場為主導，通過學券計劃，政府的資源隨着家長走的這個方向，我們覺得是有效的。~~

~~主席：本會就這項質詢已用了23分30秒。有3位在輪候的議員未能提問。~~

主席：第三項質詢。

立法會補選 Legislative Council By-elections

3. 梁美芬議員：主席，最近，有政黨提出建議，在立法會5個地方選區每區各派1名議員辭職。如果該建議付諸實行，政府便須安排補選。就此，政府可否告知本會：

- (一) 自1998年首屆立法會選舉至今，每次立法會補選涉及的公帑支出金額，以及議席出缺的公告在憲報刊登的日期與投票日期相距多少天；
- (二) 政府在本年度預留可作立法會補選之用的撥款，是否足夠應付5區同時進行補選；若不足夠，是否須向立法會申請撥款；有否研究，在撥款申請數度遭立法會否決時，補選將如何進行；如有研究，結果為何；及
- (三) 鑒於《立法會條例》第17(1)條訂明“立法會議席空缺並不影響立法會處理事務的權力”，有否研究該條文的效力會否受議席出缺的時間所影響；如有研究，結果為何？

政制及內地事務局局長：主席，就主體質詢第(一)部分，我的答覆如下：

- (一) 自1998年立法會選舉至今，共舉行過3次立法會補選，分別為2000年立法會香港島地方選區補選、2001年立法會選舉委員會補選，以及2007年立法會香港島地方選區補選。這3次

補選的開支分別為約2,700萬元、約60萬元，以及約2,000萬元。該3次補選分別在議席出缺後公告刊憲後80天、59天及115天舉行。

- (二) 選舉事務處在每一個財政年度為營運開支作出預算時，均會作出撥備，作為立法會和區議會如果出現空缺時舉行補選之用。選舉事務處一般在每個財政年度預留約1,800萬元舉行補選。

我們現時估計為全港5個立法會地方選區同時進行補選，最少要動用1.5億元。有關開支預算會較2007年立法會香港島地方選區補選的開支擴大五倍為高，原因是在2007年立法會議席出現空缺時，選舉事務處已開始籌備2007年區議會選舉。為了盡快舉行這次補選，立法會補選的籌備工作與區議會選舉一併處理，從而節省了部分員工的薪酬開支。此外，為了避免對選民造成混淆，我們待2007年區議會選舉完結後才開始為2007年立法會補選進行宣傳，因此，宣傳時間較短，開支亦較一般為低。這兩次補選開支的比較見附表。

事實上，立法會5個地方選區補選的規模，與一個區議會選舉的規模相若。在2007年舉行的區議會選舉中，由於405個選區中有41個選區的候選人自動當選，無須為有關選區舉行選舉，因此，選舉事務處當年只須在全港設立480個票站，而當年的總開支已超過1.5億元。如果立法會5個地方選區同時出現空缺，我們預計須如2008年立法會選舉般設立五百三十多個票站，再加上我們須為在囚或被拘留的選民設立專用投票站，我們要在懲教院社和警署多設立30個票站，如果要進行5區補選，共須有約560個票站。因此，較諸2007年的區議會選舉，須多設立約70個票站。選舉的開支其實跟選民的人數及投票站的數目成正比。因此，如果在2010年要安排5區補選，最終的開支可能超過1.5億元。

由於選舉事務處為補選預留的撥備，不足以支付為立法會5個地方選區進行補選的費用，如果要進行有關補選，選舉事務處會根據既定程序，向立法會申請撥款。

按照《基本法》及相關的本地法例，如果立法會議席出現空缺，特區政府有憲制責任安排補選。《立法會條例》第36條

訂明，選舉管理委員會必須在立法會秘書宣布立法會議席出現空缺時，按照根據《選舉管理委員會條例》訂立並且有效的規例，安排舉行補選。我們相信議員理解政府須依法辦事，會通過撥款以安排補選。

- (三) 《立法會條例》第17(1)及(2)條訂明，立法會議席空缺並不影響立法會處理事務的權力；立法會議席空缺、議員選舉中的欠妥之處，或任何人擔任議員的資格有欠妥之處，均不影響立法會程序的有效性。雖然該條例並沒有就“議席空缺”的時間作出限制，但正如我在較早前所述，特區政府有責任在立法會議席出缺時舉行補選，以填補有關空缺。

附表

	2000年 立法會補選實際開支 (萬元)	2007年 立法會補選實際開支 (萬元)
員工開支	525	0
宣傳	342	77
其他	1,902	2,001
總數	2,769	2,078

梁美芬議員：主席，局長在主體答覆第(二)部分第三段的最後提到，補選開支可能超過1.5億元。我相信局長知道，公投是要有法理基礎和憲制基礎的。根據“一國兩制”和《基本法》，香港並沒有公投機制，有關所謂五區總辭成為變相公投，並沒有憲制基礎。因此，我想在這裏問局長，他有否想過，他為了一個誤導公眾以為是變相公投的補選申請撥款，要求議員贊成，是等於要立法會認同這種違反《基本法》原意的選舉行為？這將會進一步打擊中央和香港的互信，令所謂的普選目標變得更遙遠。我想再問局長一次，他是否一定要就向立法會申請撥款1.5億元甚至更多款額以進行補選，游說議員要予以通過呢？

政制及內地事務局局長：主席，我相信中央政府和特區政府的一貫立場是，在“一國兩制”下，我們是依法辦事。我們現在是依照《基本法》和相關的本地法例行事，即如果立法會出現空缺，我們便有憲制和法定責任安排補選，特區政府會視之為一場補選。

至於《基本法》下沒有公投的安排，這亦是憲制和法律的事實。所以，這場選舉只是一場補選。

詹培忠議員：主席，局長在主體答覆中強調議會有責任、有義務撥款，以便進行補選，但他能否保證，如果屆時有部分議員辭職，但議會卻不通過撥款，他將會有甚麼辦法處理？當然，現在是言之過早，但屆時會否造成另一個政制之爭呢？

政制及內地事務局局長：主席，我一向是積極辦事的。我相信這個議會中各黨派的議員都會明辨是非，知道我們有憲制責任，保持立法會的組成要達致60個議席的這個安排。此外，我們知道，社會上對這場補選確實有多種意見，在議會內亦然。可是，大家會以大局為重，令我們的議會達致60個議席的組成。我相信大家整體是會繼續認同這一點的。

陳淑莊議員：我相信有否修讀過法律的人，都一定會尊重這個憲制責任。有關局長主體答覆的第(一)部分，香港法例第541D章第8條是有提及時限，便是由公布有出缺的情況開始，即由刊憲公告立法會有議席出缺起，直至選舉提名期的第一天這段期間內，香港法例第541D章第8條差不多提到要視乎實際情況，盡快舉行補選。我想請問局長，有關他剛才提及的那數次補選，有否記錄下來有關的時段分別是多久呢？

政制及內地事務局局長：主席，根據本地的法例，如果在立法會有議席出缺時，選舉管理委員會和選舉事務處確實會盡快安排補選。一般而言，他們在安排補選時，是要就人手、場地等方面的實務安排作好準備，通常會先刊憲公布補選日期，其後約兩星期內便開始提名期，提名期是由14天至21天，接着便是拉票期，是由第二十九天至第四十二天。因此，由刊憲至最終舉行補選，最長大約為時11星期。可是，法定的日期只包括提名期和拉票期，那分別是6星期至9星期。至於選舉管理委員會、選舉事務處及總選舉事務主任會於何時刊憲以決定補選日期，這是由他們決定的。

陳淑莊議員：局長正正沒有回答我的補充質詢。我是問及刊憲出缺，局長則就刊憲、投票日作答。

主席：你是問局長在前3次的補選中，即由刊憲出缺.....

陳淑莊議員：*其實是先刊憲出缺，接着才.....*

主席：.....直至截止提名，當中的期間有多久？

陳淑莊議員：*對了，便是有關該段期間。局長剛才的答覆是有關刊憲補選.....投票期，那其實是在我剛才所說的時段中間發生的，所以局長尚未作答。*

政制及內地事務局局長：主席，刊憲出缺是第7條所訂明，便是提名期須由總選舉事務主任決定，提名期不得於憲報刊登選舉公告或補選公告的日期前開始。可是，整個程序當然先要由立法會秘書刊憲，表明立法會出現了議席空缺，我們的總選舉事務主任、選舉事務處及選舉管理委員會接着便要處理有關的情況了。

葉國謙議員：*我也想跟進。在我印象中，以往的3次補選其實要刊憲進行補選.....我印象中時間上是有不同的，即可長可短，後期那部分則較為固定，因為法理上有規定。在這方面，有否一個最長或最短的刊憲日期呢？我的關注是如果要進行補選，便須花費超過1.5億元，在這情況下，提名期、刊憲期的長短，對於1.5億元的花費會否有所不同？因為可能要進行宣傳等工作。會否有這個現象？如果有，不同的長短會造成多大差別呢？*

政制及內地事務局局長：主席，我相信選舉管理委員會及選舉事務處會非常實事求是地安排這場補選。首先，由於相關黨派的議員現時尚未正式遞交請辭的函件，因此，選舉事務處及選舉管理委員會在現階段只可以進行初步籌劃，一切要視乎相關黨派的議員究竟何時正式請辭。此外，我相信選舉事務處及選舉管理委員會將做足準備工夫，令這場補選順利進行，這才是首要的考慮。

至於何時刊憲，一般來說，我們以往在安排這些選舉時，由刊憲至提名期開始約有兩星期。至於這一場補選，我想現時首要的是相關黨派的議員要正式請辭，然後才可啟動這個程序。

葉國謙議員：主席，局長沒有回答我的補充質詢。

主席：請你清楚說出你的補充質詢。

葉國謙議員：我是問局長一旦有議員辭職，要待何時才刊憲？

主席：你是問就甚麼刊憲？

葉國謙議員：是就進行補選刊憲，我亦有問他所涉及的金錢。

政制及內地事務局局長：主席，我相信我理解葉國謙議員的補充質詢，他的意思是如果我們早點刊憲公布補選日期，在刊憲後，政府與選舉事務處便要安排補選的宣傳。如果刊憲至提名期及拉票期的時間較長，宣傳的時間及費用可能便會更多。主席，我相信大家今次也希望可以盡快填補這些空缺，而對選舉事務處及選舉管理委員會來說，它們必須實事求是，務求令補選順利進行。因此，我認為宣傳時間的長短及涉及的費用，不會大幅度影響這次補選是否會花費超過1.5億元，當中的影響未必很大。

馮檢基議員：主席，我估計請辭的議員會有6位，因為詹培忠議員說如果有5位泛民議員請辭，他也會請辭，(眾笑)所以，我恐怕這個預算開支不準確。我可否問局長，如果詹培忠議員也跟着請辭，涉及的費用應該是多少呢？(眾笑)

政制及內地事務局局長：主席，我其實一直也有關心詹培忠議員的去留，因為有時候在這議會內進行辯論，有他參與，對大家也有鼓勵，發言也更富有色彩。我們今次估計最少要動用1.5億元，當然是按我們必須安排五百六十多個票站來計算。2010年本來不是大選年，選舉事務處一般的人手編制是一百多人，但為了應付補選，可能便要增加20個公務員職位，也可能要增加超過250名非公務員暫時員工。這些人手及資源撥備，主要是應付五區請辭後的補選安排。當然，如果詹培忠議員也辭退他的功能界別議席參加補選，我們便也要安排功能界別的補選。可是，我相信涉及的額外費用有限，對於我們整體上的安排不會有很大影響。

馮檢基議員：主席，局長沒有回答，他究竟有否估計過會涉及多少金錢呢？

主席：局長，你有否一些較準確的估計？

政制及內地事務局局長：主席，大數目我其實是有掌握的，讓我提供3筆數目供大家作比較，好嗎？第一，在2007年，我們安排區議會405個選區直選，動用了1.54億元；在2008年，我們安排選出30個地區直選議席及30個功能界別議席，花費了2.8億元；今次主要是進行地區直選，所以，我們估算最少要動用1.5億元。我們沒有預計30個功能界別議席都要進行補選，但如果特別有一個功能界別議席要進行補選，估計對1.5億元的預算不會造成太大影響。不過，大家可以看到幅度，便是為區議會進行全港九新界大選，涉及的費用是1.54億元，而立法會2008年的補選是用了2.8億元。

因此，我們今次會實事求是，如果出現五區請辭，導致要進行相關的補選，我們是知道如何安排的。

主席：本會就這項質詢已用了22分鐘。其他輪候的議員今天沒有機會提問了。