

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)715/10-11(01)號文件

檔 號：CB2/BC/3/10

《2010年行政長官選舉(修訂)條例草案》及 《2010年立法會(修訂)條例草案》委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件綜述立法會在2010年6月通過政府就修改《基本法》附件一及附件二提出的兩項議案後，政制事務委員會就有關2012年行政長官及立法會產生辦法(下稱"2012年兩個產生辦法")的本地立法進行的討論。

背景

行政長官及立法會的現行產生辦法

2. 根據《基本法》附件一的規定，行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會(下稱"選委會")選出，由中央人民政府任命。選委會委員共800人，來自4個界別，該4個界別由38個界別分組組成。選委會的任期為5年，由行政長官任期屆滿的年份內的2月1日起計。選委會的選舉採用"全票制"的投票制度，按"得票最多者當選"的制度決定結果。

3. 立法會現有60個議席，半數經分區直接選舉產生，另一半經功能界別選舉產生。分區直接選舉的30個議席由下述5個地方選區選出：香港島選出6位議員；九龍東選出4位議員；九龍西選出5位議員；新界東選出7位議員；以及新界西選出8位議員。選舉採用比例代表制下的名單投票制，並以最大餘額方法計算選舉結果。

4. 在功能界別選舉方面，30個議席經28個功能界別選出。在這28個功能界別當中，勞工界功能界別選出3名立法會議員，餘下27個功能界別各選出1名議員。4個選民人數相對較少的特別功能界別(即鄉議局功能界別、漁農界功能界別、保險界功能界別，及航運交通界功能界別)選舉採用"按選擇次序淘汰"投票制。24個普通功能界別選舉採用"得票最多者當選"投票制。

2008年立法會選舉候選人的財政資助額及選舉開支限額

5. 2008年立法會選舉候選人財政資助計劃的資助額由每票10元增至每票11元，資助額為每份候選人名單或每名候選人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。2008年立法會選舉的選舉開支限額亦增加了5%，詳情如下 —

<u>地方選區</u>	<u>選舉開支限額</u>
香港島	2,100,000元
九龍東	1,575,000元
九龍西	1,575,000元
新界東	2,625,000元
新界西	2,625,000元

<u>功能界別</u>	<u>選舉開支限額</u>
鄉議局、漁農界、保險界及航運 交通功能界別	105,000元
不超過5 000名登記選民的功能 界別	168,000元
5 001名至10 000名登記選民的 功能界別	336,000元
超過10 000名登記選民的功能 界別	504,000元

2012年兩個產生辦法

6. 政務司司長在2010年4月14日舉行的立法會會議上，就於同日發表的2012年行政長官及立法會產生辦法建議方案發表聲明。按照政府當局就立法會產生辦法所提出的原建議，新增的5個功能界別議席及原來的1個區議會功能界別議席，全數由民選區議員互選產生，以及採用比例代表制產生6席區議會功能界別議席。

7. 行政長官在2010年6月21日的政制改革方案記者會上宣布，行政會議原則上同意按"一人兩票"模式產生2012年新增的5個功能界別的議席。政府宣布，當局會透過本地立法，藉以下選舉安排落實有關方案 —

- (a) 新增的5個功能界別議席的候選人本身必須是民選的區議員，他們必須獲得民選區議員提名才可參選，並會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；選民基礎大約是320萬；及
- (b) 原來的1個區議會功能界別議席，由民選區議員互選產生，即委任區議員不參與互選。

8. 立法會於2010年6月24日以三分之二多數通過政府就2012年兩個產生辦法修正案(草案)提出的議案。

9. 修正案(草案)於2010年6月29日獲行政長官同意，並於2010年7月28日向全國人民代表大會常務委員會(下稱"全國人大常委會")報告。全國人大常委會在2010年8月28日分別對《基本法》附件一的修正案及對《基本法》附件二的修正案予以批准及備案。

政制事務委員會就有關2012年兩個產生辦法的本地立法進行的相關討論

10. 政府當局曾在2010年7月19日的會議上就"有關2012年兩個選舉辦法的本地立法：需考慮的主要議題"諮詢政制事務委員會。政府當局在2010年10月30日的特別會議上就相關的建議選舉安排進一步向事務委員會進行簡介。在該兩次會議上提出的主要事項載述如下。

行政長官產生辦法

行政長官選舉的提名門檻

11. 部分委員詢問，當局會否調低2012年行政長官選舉候選人的提名門檻，以增加候選人人數。政府當局表示，議員投票支持有關《基本法》附件一2012年行政長官產生辦法修正案的議案時，大家的理解是行政長官選舉的提名門檻將會定於150人。政府當局會恪守議員所通過的選舉安排。

選委會的組成

12. 根據2012年行政長官產生辦法的修正案(草案)，選委會委員數目將由目前的800人增至1 200人。選委會四大界別將會按同一比例增加委員名額，即每個界別增加100席。政府當局建議，第一、第二及第三界別內現有32個界別分組的議席分配，將會根據現時分配的名額按比例增加。

13. 部分委員認為，政府當局應考慮擴大2012年行政長官選舉中選委會各個界別分組的選民基礎，令選委會具有更廣泛的代表性，以便在2017年全面落實普選行政長官。然而，政府當局表示，議員支持2012年行政長官產生辦法的議案時，已經瞭解到選委會的選民基礎不會出現重大改變。

14. 部分委員認為，與其只是平均增加選委會第一、第二及第三界別的委員人數，當局應為部分主要行業／專業(例如地產代理商、中小企及中醫)，增加新的界別分組，以期增加選委會的代表性。

15. 政府當局解釋，現有的選委會界別分組涵蓋本港甚多主要行業／專業，具有廣泛代表性。由於委員建議的這些新增界別分組涵蓋的範圍甚廣，實在難以把這些界別分組內的所有組織都包括在內。如只把部分組織指定為選民，其他組織可能會質疑登記的資格準則。考慮到任何新增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，政府當局因此認為應維持現狀，即保留現有32個界別分組。

有關選委會第四界別的組成的過渡安排

16. 根據選委會第四界別的建議選舉安排，新增100個議席的四分之三(即75席)將分配予民選區議員。至於餘下的25個新增議席，除了10個分配予立法會議員的議席外，另外10個議席將會分配予中國人民政治協商會議(下稱"全國政協")委員，5個則分配予鄉議局。政府當局建議在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。政府當局進一步建議，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。"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。

17. 部分委員不滿政府當局建議把額外兩個"特別委員"議席分配予鄉議局以填補立法會議員的議席差額，因為鄉議局的

選民基礎狹窄，而立法會議員的民意基礎則更為廣泛。他們認為應將全部或最少四分之三的"特別委員"議席分配予區議會界別分組，以增加選委會的民主成份。

18. 政府當局表示，把新增100個議席的四分之三(即75席)分配予民選區議員，增幅已經相當高。政府當局必須確保，選委會政治界別(第四界別)內300名委員的組成須體現均衡參與的精神，以符合《基本法》附件一的規定。由於第四界別餘下的25個新增議席，將會分配予立法會議員、全國政協委員和鄉議局，因此，將"特別委員"議席分配予民選區議員、全國政協委員及鄉議局，是恰當的做法。

區議會界別分組的選舉安排

19. 根據擬議的選舉安排，區議會界別分組將會採用現行的"全票制"投票制度，而目前把117個議席分配予市區及新界兩大組別的安排，亦會繼續採用。政府當局建議，只有民選區議員，並且只在區議會界別分組而不是其他選委會界別分組登記，才有資格登記成為選民。政府當局進一步建議，只有民選區議員，並獲得最少5名該界別分組的登記選民提名，才有資格獲提名為區議會界別分組候選人。

20. 部分委員關注到，若區議會界別分組沿用現時的"全票制"，在區議會民選議席中佔優勢的政黨可能會囊括區議會界別分組全部117個席位，因而對何人可參選行政長官極具影響力。此等委員認為，應採用名單比例代表制選出選委會委員。

21. 部分其他委員認為，採用"全票制"對所有政黨均公平，因為區議會界別分組的全部候選人，均由民選區議員提名，而且只有民選區議員才有資格登記為選民。

22. 政府當局解釋，選委會其他界別分組的選舉亦同樣採用"全票制"。根據擬議的選舉安排，只有民選區議員才有資格參與有關的選委會界別分組選舉、原有區議會功能界別選舉及新增區議會功能界別選舉。由於立法會議員均為選委會委員，政府當局相信，建制派和泛民主派均有能力在1 200名選委會委員中獲得所需的150個提名，以提名候選人參加2012年行政長官選舉。

立法會產生辦法

在"一人兩票"的建議下新增區議會功能界別議席的候選人資格及提名方法

23. 部分委員贊成2012年以"一人兩票"方式選出5個新增區議會功能界別議席的建議，認為此舉令香港的政制發展得以邁進一步。部分其他委員則不贊成"一人兩票"的建議，因為他們認為在該建議下，投票權、提名權及參選權並不平等。依他們之見，當局應處理此問題，令新的區議會功能界別選舉更類似地方選區選舉。

24. 政府當局強調，根據2012年以"一人兩票"方式選出新增區議會功能界別議席的建議，只有民選區議員才有資格提名候選人及獲提名為候選人，而候選人將會由超過320萬名登記選民選出。全國人大常委會於2007年所作的決定訂明，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，為維持上述比例不變，新增的5個區議會功能界別議席必須透過功能界別選舉產生。政府當局認為，透過推行此建議，可增加功能組別制度的民主成份。

25. 部分委員認為，由於目前容許與28個傳統功能界別有密切聯繫的選民在有關的功能界別選舉中參選，因此，5個新增的區議會功能界別議席亦應容許與區議會功能界別有密切聯繫的人士參選，以增加候選人的數目。

26. 政府當局解釋，當局已經表明，新區議會功能界別的選舉仍然是功能界別選舉，而非分區直接選舉。若"密切聯繫"的條文適用於新區議會功能界別選舉，320萬名登記選民每人均可被提名為候選人，亦可成為提名區議會功能界別候選人的提名人，此舉會偏離功能界別的特質。

27. 部分其他委員認為，政府當局將5個新增區議會功能界別議席撥歸區議會民選區議員提名和參選的立場恰當。

28. 部分委員認為，新增區議會功能界別議席的提名門檻應調整至10人，而非政府當局所建議的15人。部分其他委員則認為，雖然區議會功能界別選舉應採用低提名門檻，但認為將提名門檻定於10至15人或20人屬恰當的做法。

29. 關於當局根據甚麼理據及基礎將提名門檻定於15人，政府當局解釋，不同政黨提出的建議提名人數由10人至20人不

等。根據建議的選舉安排，民選區議員可以提名一張候選人名單(最多5名候選人)競逐5個新增區議會功能界別議席當中的任何議席。以5名候選人而言，每名候選人平均只需要3名提名人。此項數目大大低於目前功能界別(包括原有區議會功能界別)選舉所訂10個提名的門檻。採用擬議提名門檻後，當局預期第四屆區議會的412名民選區議員可提名最多20名候選人／20張候選人名單，從而確保新的區議會功能界別選舉有足夠的競爭。政府當局認為，就區議會功能界別所需提名人數提出的建議屬恰當，因為這項建議將會令不同政黨甚至獨立候選人都可參與該項選舉。

30. 關於民選區議員的登記機制，政府當局告知政制事務委員會，由於民選區議員將會提名候選人及參與原有區議會功能界別選舉和新增區議會功能界別選舉，政府當局建議，民選區議員只應在原有區議會功能界別登記為選民，以免該功能界別的選民基礎過於狹窄。根據擬議安排，傳統功能界別的登記選民當選為區議員後，當局會自動取消他們在傳統功能界別的登記，並為他們自動登記為區議會功能界別的選民。部分委員指出，現時在傳統功能界別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，或在原有的區議會功能界別登記。此等委員表明不同意擬議安排。

31. 部分委員關注到，當局建議新增區議會功能界別的提名門檻為不少於15名提名人，而且不會就每名候選人可以取得的提名人數設定上限，此舉會對獨立候選人及細小政黨所支持的候選人不利，因為規模較大的政黨很可能會壟斷大部分提名。

32. 政府當局表示，當局不建議為提名人數設定上限，因為候選人或希望藉此機會加強與社區的聯繫，務求在民選區議員中獲取所需的支持。

選出5個新增區議會功能界別議席的投票制度

33. 部分委員支持政府當局的建議，以整個香港的單一選區按名單比例代表制選出5個新增區議會功能界別議席。

34. 部分其他委員關注到，由全港單一選區以"一人兩票"產生5個新增區議會功能界別議席的方案，意味着只有經濟條件較好的候選人才能夠負擔得起進行這種規模的競選活動的開支。這項建議會令獨立候選人及由小政黨支持的候選人處於不利位置。這些委員認為，將全港劃分為5個選區，可為普選立法會時將5個區議會功能界別議席轉為5個地方選區議席鋪路，並可減

少取消功能界別制度的難度。此外，亦有委員建議，應以"單議席單票制"產生5個新增議席，並分配給目前的5個地方選區，因為這做法更接近普選。

35. 政府當局表示，政黨及學術界人士過去曾建議當局參考外國採用的選舉制度。政府當局發現，不少國家(包括日本及新西蘭)以大選區及採用比例代表制進行換屆選舉。政府當局在2010年6月23日至25日就修改2012年兩個產生辦法而提出的議案進行辯論期間已經表明其立場，即當局傾向以單一選區採用比例代表制產生5個區議會功能界別議席，理由是區議會功能界別議席的選區數目應維持少數，以免比例代表制的效果受到影響。議員是基於上述的理解而投票支持該等議案。

區議會功能界別議席的選舉開支限額

36. 部分委員認為，政府當局所建議將新增區議會功能界別選舉開支最高限額定於600萬元屬過高，他們對此表示強烈不滿，認為此限額會令選舉有欠公允，因為只有富裕的候選人才可參選。此等委員促請政府當局為候選人提供更多協助，方便他們安排進行選舉宣傳，從而減輕候選人的財政負擔。他們建議該5個區議會功能界別議席應透過5個選區選出，而非由涵蓋全港的單一選區選出，這樣便可下調選舉開支最高限額，減輕候選人的財政負擔。

37. 部分其他委員認為，應將新增區議會功能界別的選舉開支最高限額定於較高水平，或取消任何上限，從而鼓勵來自商界及專業界別的獨立候選人，即使沒有政黨的人力支援，也可參與立法會選舉。

38. 政府當局表示，當局已考慮不同政黨提出的各項建議，當中款額介乎400萬元至800萬元之間。政府當局始終認為，新增區議會功能界別的選舉開支最高限額不應定於高水平，令不論來自大小政黨的候選人及獨立候選人都可參與這項選舉。當局認為，將新增區議會功能界別的選舉開支最高限額定於600萬元，屬恰當的做法。有關選舉開支可由同一名單上的5名候選人分擔。獨立候選人亦可與其他黨派合組一張名單參選，以分攤開支。政府當局提醒謂，若將選舉開支最高限額定於偏低水平，候選人進行競選活動時會受到諸多制肘。政府當局曾就新增區議會功能界別的選舉開支最高限額進行評估，當局估計候選人最少需要花費300萬元印製選舉材料，派送予超過300萬名選民，另外需要花費300萬元進行競選活動。政府當局亦表示，為減輕候選人的財政負擔，選舉事務處會在2012年的立法會選舉

印製介紹候選人的小冊子，派發給選民，並會為候選人提供一輪免費郵遞服務。

39. 部分委員認為政府當局為新增區議會功能界別建議的選舉開支最高限額屬恰當。他們認為，雖然較高的選舉開支最高限額會對經濟環境不富裕的候選人不利，但若將選舉開支最高限額定於低水平，將會對候選人的競選活動構成限制。

2012年立法會選舉的資助計劃

40. 部分委員認為，就2012年立法會選舉一張候選人名單／候選人提供的資助額，應由每張選票11元增至最少20元，而資助額上限應由申報選舉開支的50%調整至70%至80%。考慮到新增區議會功能界別的選民基礎廣泛，他們亦促請政府當局增加對該選舉的候選人提供的財政資助。

41. 政府當局強調，由候選人承擔其一半選舉開支的安排是行之已久的做法，當局認為現行機制屬合理，而且一直行之有效。在考慮過通脹的因素後，當局會將2012年立法會選舉的有關資助額由每張選票11元增至12元。

為地方選區劃界

42. 對於政府當局建議維持由5個地方選區選出35名地方選區立法會議員，部分委員認為此項建議可以接受。由於預期在2012年立法會選舉中，"新界西選區"的地方選區議席數目將會增至9席甚至10席，他們關注到，一名候選人只要取得25 000票或有效票的選票總數的3%左右，便可取得最後一席。在極端情況下，一名成功當選的候選人可能會因為所得的選票總數少於有效票的選票總數的3%，以致其繳存的選舉按金會被沒收。

43. 政府當局表示，由於市民大眾已經習慣現有的選舉安排，因此當局會將地方選區數目維持於5個。當局並認為，按人口分布情況劃定選區範圍的一貫做法屬恰當。然而，政府當局在擬定相關立法建議時會考慮委員的意見。

傳統功能界別的選民基礎

44. 據政府當局表示，委員支持就修改兩個產生辦法而提出的兩項議案時，整體的理解是不應對傳統功能界別的選民基礎作重大改變。然而，部分委員建議擴大傳統功能界別的選民基礎，以提高其代表性。他們建議把功能界別(特別是航運交通界)

選舉中的投票權擴展至包括所有公司，而在部分功能界別(例如旅遊界)，則可進一步將投票權擴展至包括個別人士。

45. 政府當局解釋，按一貫做法，當局會在2012年下次換屆選舉前就功能界別的選民基礎作技術修訂，以反映有關界別的最新狀況。有關的技術修訂可由相關的功能界別或由政府當局提出，內容包括更改合資格團體的名稱、刪除不再存在於相關功能界別的團體，以及加入新的合資格團體等。政府當局承諾會與運輸及房屋局跟進就航運交通界的選民基礎提出的建議。

相關文件

46. 相關文件的一覽表載於**附錄**，方便議員參考。此等文件已登載於立法會網站(網址：<http://www.legco.gov.hk>)。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年1月3日

**《 2010年行政長官選舉(修訂)條例草案 》及
《 2010年立法會(修訂)條例草案 》委員會**

有關文件

會議	會議日期	文件
立法會	2005年12月21日	政制事務局局長就"修改行政長官產生辦法"及"修改立法會產生辦法"動議的議案 [議事錄]
	2010年4月14日	政務司司長就《 2012年行政長官及立法會產生辦法建議方案 》發表的聲明 [議事錄]
內務委員會	2010年6月11日	2012年行政長官及立法會產生辦法建議方案小組委員會報告 [立法會CB(2)1753/09-10號文件]
立法會	2010年6月24日	政制及內地事務局局長就"修改2012年行政長官及立法會產生辦法"動議的議案 [議事錄]
政制事務委員會	2010年7月19日	政制及內地事務局局長於2010年6月21日發出的函件，當中附有行政長官及律政司司長在政制改革方案記者會上的發言 [立法會CB(2)1872/09-10(01)號文件] 政府當局就"有關2012年行政長官及立法會選舉辦法的本地立法：需考慮的主要議題"提交的文件 [立法會CB(2)2071/09-10(01)號文件] 立法會秘書處就"有關2012年兩個選舉辦法的本地立法：需考慮的主要議題"擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)2071/09-10(02)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)528/10-11號文件]

會議	會議日期	文件
	--	政制及內地事務局局長於2010年8月16日發出的函件，當中附有行政長官就有關行政長官和立法會產生辦法的修正案(草案)向全國人民代表大會常務委員會提交的報告及有關該兩項修正案(草案)的說明 [立法會CB(2)2183/09-10(01)號文件]
	2010年10月30日	政府當局就"2012年行政長官及立法會產生辦法安排"提供的文件 [立法會CB(2)150/10-11(01)號文件] 立法會秘書處就"有關2012年行政長官及立法會產生辦法的本地立法"擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)150/10-11(02)號文件]

立法會秘書處
議會事務部2
2011年1月3日