

《2011年立法會(修訂)條例草案》

法案委員會

有關遞補機制的修訂建議

1. 就是次立法建議而言，律政司提出了以下的法律原則和考慮：
 - (a) 補選並不是填補臨時空缺的唯一合法方法。《基本法》及《香港人權法案》均沒有要求立法機關的空缺議席必須由補選填補。遞補機制不會僅因為沒有用補選方式填補空缺而構成有違憲法地剝奪選舉權和被選舉權。
 - (b) 既然並非必須進行補選，當局可考慮和採納補選以外的其他方案，以填補臨時空缺，只要這些方案是客觀和公平，並且追求合理的目標。
 - (c) 在制訂選舉制度時，政府和立法機關可以為解決或處理一些問題而尋求修訂選舉程序。特區政府和立法機關在處理選舉事務方面享有廣泛的酌情決定權。這裏所指的酌情決定權，在涉及選舉事宜的案件中—*莫乃光訴譚偉豪*(終院民事上訴 2010 年第 8 號，2010 年 12 月 13 日)—終審法院首席法官馬道立判詞第 55 段，終審法院指出這個概念現已獲本地法院確立，法庭已將這個概念應用於立法機關所採納的觀點上。此外，《基本法》第六十八條及附件二給予立法會寬鬆的酌情權決定規定立法會產生的「具體辦法」的選舉法例的內容。
 - (d) 政府在這次提出立法建議的其中一個原因是希望可以堵塞 2010 年因為有立法會議員辭職引發補選而出現的情況。

- (i) 就這方面，政府了解有些意見質疑這是否一項足夠和合法的理由支持現時的立法建議。我們認為這是一個合法和可以考慮的理由。但我們必須強調這項立法建議並不涉及所謂「變相公投」所針對的任何政治議題。政府提出立法是為了處理立法會議員基於任何原因辭職，接着又參加補選所帶出的問題。
- (ii) 當局認為政府和立法機關可以視上述行為為構成濫用程序的一個做法。客觀來說，(1)選民會有一段時間，即由議員辭職至補選的這段時間內，被剝奪由一位議員代表他們處理立法會事務的權利；(2)立法會在這段時間內缺少一位議員的參與；(3)辭職及補選涉及公帑的損耗。在 2010 年的補選開支涉及 1 億 2 千 6 百萬；(4)最後，有鑑於 2010 年補選的低投票率，假如議員辭職後又參加補選的情況經常發生，這亦會影響選舉制度本身的尊嚴。
- (iii) 即使沒有出現立法會議員辭職接着又參加補選的情況，立法建議也可以處理因為進行補選可能引起的一些不理想的情況。這些情況包括：(1)舉行補選所需的大筆開支；(2)由議員辭職至補選的這段時間內立法會缺少一位議員的參與及作為選民的代表；及(3)舉行補選將”變相”地採用得票最多者當選的投票制度，而非在換屆選舉中採用的比例代表名單制度。我們注意到一些其他的司法管轄區亦有採用補選以外的方式來填補立法機關出缺。由此可見，立法建議觸及一些可以考慮補選以外的方法來填補機制的優點。
- (e) 根據原建議，立法會出缺的時候，會根據上一屆換屆選舉的結果定出遞補人選。由於遞補人選是基於上一次選舉的結果，我們認為這可以令選民在換屆的選舉中整體自由表達的意願得以體現。同時，遞補機制按上一次換屆選舉的結果處

理，所以遞補機制符合比例代表選舉制度的原則，而立法會仍然是根據《基本法》第六十八條「由選舉產生」。

2. 雖然如此，當局一直小心聆聽公眾對原建議的不同意見，並決定提出修訂建議，將原建議優化。我們認為修訂建議能解決社會各界對遞補機制內容的關注事項：

- (a) 修訂建議訂明，臨時空缺會首先由離任議員同一候選人名單上排首位的候選人填補。透過這樣安排，可使選民在換屆選舉中支持離任議員所屬名單所自由表達的意願得以體現。
- (b) 如離任議員同一名單上其餘候選人無意或不合資格填補空缺，或該名單並無其他候選人可填補，修訂建議保留原建議的遞補方式作後備安排，即空缺由遞補順位名單上獲最高餘下票數的候選人填補，直至遞補順位名單上再無候選人便舉行補選。
- (c) 在修訂建議下，以遞補順位名單填補空缺屬一項後備安排。在實質操作上，當局預期在大部分情況下臨時空缺都會由離任議員的同一張名單填補，而需要啟動後備機制的情況，應當相當罕有，除非出現不尋常的辭職和同名單餘下的所有候選人均拒絕填補的情況。後者的情況如果出現，甚有可能涉及是次立法要堵塞的漏洞。
- (d) 後備安排在離任議員名單再沒有候選人可以或願意填補出缺的情況下才會啟動：
 - (i) 首先，這安排使投票給該名單的選民的意願，得到充份的反映和體現；
 - (ii) 第二，後備安排啟動時，因為離任候選人名單再沒有

候選人可以或願意填補，所以安排不會剝奪歸於該名單上任何候選人的選票價值，亦不會把這些票值轉移到其他名單的候選人，所以完全不存在扭曲選民投票時意願的問題；

(iii) 第三，在這情況下，有充份理由以獲得最大餘數得票者為基礎去填補出缺。因為這方法公平、合理、客觀、具高透明度，而且完全是基於上一次選舉的結果，反映了整體選民的意願，並符合比例代表選舉制度的原則，而填補空缺後的立法會仍是根據《基本法》第六十八條「由選舉產生」；

(iv) 第四，後備安排使遞補機制在整體上可以堵塞議員辭職引發補選所呈現的漏洞，並可避免以補選填補臨時空缺所出現的一些不理想的地方。

(e) 早前有意見引用例子，指在某些情況下用遞補順位名單填補空缺可能引致一些不合理的情況，例如可能由其他獲票甚少的名單上的候選人填補出缺，當局希望指出：

(i) 首先，在修訂建議下，這些情況其實不大可能發生，因為出缺基本上由同名單的候選人填補；

(ii) 其次，有關意見引用的例子，其實是在極不尋常而且非常罕有的情況下才有可能出現，例如在同一選區、同一個四年任期、同一名單中，有兩位議員先後或同時出缺。這種情況其實從來都未出現過。事實上，如有這些不尋常的情況出現，極有可能涉及類似 2010 年有議員辭職引發補選的情況。正如上文所述，這正是要立法堵塞的漏洞。

3. 就獨立候選人而言，遞補機制並無影響他們在換屆選舉的參選權：

- (a) 首先，以單獨名義參選抑或與其他人士組成一張名單參選是每名候選人的個人決定和權利；
- (b) 以個人名義當選的議員如離任，空缺會按遞補順位名單填補。由於該議員在完全知悉遞補機制的運作和有選擇的情況下，選擇獨立參選，不聯同其他候選人參選，所以不存在剝奪該名議員的名單上其他候選人的任何票值；
- (c) 這亦不會扭曲選民投票時支持這個議員的意向，因為隨着這名議員出缺，支持這名議員的選票的效用已經盡用，不能轉嫁於其他人身上。在這情況下，立法機關可援引一個公開、公平、客觀的方法，找繼任人填補空缺；
- (d) 按照遞補順位名單填補獨立議員離任時引起的空缺，可保持有關制度的一致性和劃一性。

4. 總括而言，當局認為，就採用比例代表名單制的選區而言，修訂建議可以提供一個客觀公平和合理的方法填補臨時空缺。從建議的整體/全盤考慮，修訂建議提供合理、可行和明確的規定。修訂建議符合《基本法》和《人權法案》的條文，是立法機關酌情判斷的範圍內可採用的一個合法方案。

律政司

2011年7月