

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1821/11-12號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會 特別會議紀要

日 期：2012年1月31日(星期二)
時 間：上午8時30分
地 點：立法會綜合大樓會議室1

出席委員：

- 譚耀宗議員, GBS, JP (主席)
- 梁劉柔芬議員, GBS, JP (副主席)
- 何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP
- 吳靄儀議員
- 張文光議員
- 黃宜弘議員, GBS
- 劉江華議員, JP
- 劉健儀議員, GBS, JP
- 劉慧卿議員, JP
- 石禮謙議員, SBS, JP
- 余若薇議員, SC, JP
- 王國興議員, MH
- 李永達議員
- 林健鋒議員, GBS, JP
- 張學明議員, GBS, JP
- 黃定光議員, BBS, JP
- 湯家驊議員, SC
- 詹培忠議員
- 何秀蘭議員
- 林大輝議員, BBS, JP
- 陳健波議員, JP
- 梁美芬議員, JP

葉國謙議員, GBS, JP
葉劉淑儀議員, GBS, JP
謝偉俊議員, JP
譚偉豪議員, JP
梁家傑議員, SC

缺席委員 : 何俊仁議員
黃容根議員, SBS, JP
劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
霍震霆議員, GBS, JP
黃國健議員, BBS
梁國雄議員
黃毓民議員

出席公職人員 : 政制及內地事務局局長
譚志源先生

署理政制及內地事務局常任秘書長
何健華先生

副法律政策專員(憲制事務)
鄭佩蘭女士

政制及內地事務局首席助理秘書長
鄧如欣女士

列席秘書 : 總議會秘書(2)3
戴燕萍小姐

列席職員 : 高級助理法律顧問2
張炳鑫先生

高級議會秘書(2)2
林培生先生

議會事務助理(2)3
曾盧鳳儀女士

I. 填補立法會議席空缺安排諮詢報告

[立法會CB(2)2285/10-11、CB(2)2432/10-11及CB(2)896/11-12(01)號文件]

應主席之請，政制及內地事務局局長向委員簡介《填補立法會議席空缺安排諮詢報告》(下稱"《諮詢報告》")及政府當局的最新建議方案。

2. 王國興議員歡迎政府當局就填補立法會任期中的出缺議席而提出的最新建議方案。王議員指出，由於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，因而浪費大量公帑，他呼籲政府當局盡快提出立法修訂，以堵塞上述漏洞。然而，他關注政府當局的最新建議方案是否合憲，以及是否獲得法律界的支持。

3. 政制及內地事務局局長表示，政府當局曾就最新建議方案向御用大律師彭力克勳爵和律政司尋求法律意見。一如《諮詢報告》第6.11段所解釋，政府當局所獲得的法律意見確認，最新建議方案是合憲的。副法律政策專員(憲制事務)表示，在研究最新建議方案是否合憲時，必須一併理解《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，香港特別行政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，以決定規定立法會具體產生辦法的法例內容。選舉權與被選舉權是可以受到限制的，惟有關限制須與某合法目的相稱。有鑒於此，律政司得出的結論是，最新建議方案是合憲的。王國興議員詢問，最新建議方案是否有可能遭受司法覆核；政制及內地事務局局長回應時表示，政府當局在草擬最新建議方案時的其中一項主要考慮因素，就是其遭受法律挑戰的可能性。政府當局有信心，最新建議方案經得起循司法覆核作出的法律挑戰。

4. 湯家驊議員詢問，對於大批市民於2011年9月24日參加示威活動，反對填補立法會議席空缺的安排，政府當局有否考慮這些市民的意見。政制

及內地事務局局長回應時表示，政府當局知悉部分市民，包括部分參與在2011年9月24日舉行與填補立法會任期中出缺議席的擬議遞補機制有關的示威活動人士的意見。政府當局觀察到，他們提出的其中一項主要關注事宜，是當局並沒有在提交有關立法建議前進行公眾諮詢。他們提出的另一項主要關注事宜，是保障市民在立法會任期中議席出缺時的投票權。為了回應這些關注，政府當局於2011年7月發表《填補立法會議席空缺安排諮詢文件》(下稱"《諮詢文件》")，並請公眾人士對填補議席空缺的多個方案發表意見。

5. 湯家驊議員詢問，政府當局為何只徵詢彭力克勳爵的法律意見，而不徵詢其他法律專家的法律意見。他亦詢問，政府當局在其尋求法律意見的指示中有否提供資料，說明有大批市民曾參加示威活動，反對當局為填補立法會任期中出缺議席而提出的擬議遞補機制。

6. 政制及內地事務局局長回應時表示，彭力克勳爵過去亦曾為政府當局提供法律意見，當局從沒有質疑其法律意見的可靠性。政府當局察悉，部分法律專家(包括陳弘毅教授)，亦認為政府當局的建議方案符合《基本法》。

7. 湯家驊議員表示，雖然他不支持該5名辭職議員的做法，但他認為，若有其他候選人參加補選，則舉行補選以填補議席空缺的做法並非浪費公共資源。

8. 政制及內地事務局局長回應時表示，政府當局認為，議員於2010年為引發補選而辭職的事件屬浪費公帑的做法，因為尚有很多其他表達政見的渠道。他指出，除避免大量耗費公共資源外，政府當局的最新建議方案還有其他理據，例如有需要維護選舉制度的公信力和選舉程序的尊嚴，有關內容詳載於《諮詢報告》第六章。他補充時表示，由議員辭職至舉行補選的一段時間，有關選民會失去一名在立法會的代表。政府當局和很多公眾人士均認為，有必要堵塞上述漏洞。

9. 劉健儀議員指出，對於政府當局提出實施遞補機制的立法建議，以填補立法會任期中的出缺議席，市民提出了多項主要關注，她欣悉當局為此而在2011年7月進行公眾諮詢，並擬定最新建議方案，以回應市民提出的各項關注。她認為由於涉及投票權，任何改變都必須獲得明確的公眾支持。劉議員提述《諮詢報告》第3.11段所載香港大學民意研究計劃(下稱"民意研究計劃")的民意調查結果，顯示當中43%的受訪者支持修改法例，而55%的受訪者則支持維持現狀，她詢問政府當局如何在《諮詢報告》第3.10段得出結論，指總體而言，超過五成或接近五成的受訪市民認為政府應堵塞漏洞。

10. 政制及內地事務局局長回應時表示，民意研究計劃於2011年8月底至9月初訪問了約1 000名市民，當中57%的受訪者支持修改法例，31%則認為應維持現狀。在香港電台與民意研究計劃合辦《香港慎思辯論》節目後，民意研究計劃對85名受訪者所作的意見調查顯示，43%受訪者支持修改法例，55%則支持維持現狀。他表示，在研究過不同政黨／政團和團體所表達的意見，以及由大學、傳媒、團體和政黨在公眾諮詢期內就填補立法會議席空缺安排進行民意調查的結果後，政府當局得出的結論是，總體而言，超過五成或接近五成的受訪市民認為政府需要透過提出立法修訂以堵塞漏洞。他補充時表示，支持維持現狀的人士提出的主要關注事項，是認為有需要保障投票權，而這項權利在政府當局的最新建議方案下將不受影響。然而，湯家驊議員認為，若辭職議員不能參加補選，但該名議員又是某一名市民所屬意的議員人選，則該名市民的投票權仍會受損。

11. 吳靄儀議員和余若薇議員提述《諮詢報告》第3.11段，指出在舉行《香港慎思辯論》節目之後，支持修改法例的人數所佔的比例減少，而支持維持現狀的人數所佔的比例卻增加，由此可見，加深市民對此事的瞭解後，反對政府當局建議的人數會有所增加。

12. 余若薇議員指出，多名學者曾發出聯署聲明，反對採用擬議遞補機制以填補因議員辭職而出現的議席空缺，她不滿《諮詢報告》竟對上述聯署聲明隻字不提。此外，《諮詢報告》亦沒有提及，據報有超過20萬人參加於2011年9月24日舉行的示威活動，反對採用擬議遞補機制以填補立法會議席空缺。就此，葉國謙議員表示，有報道指參加是次示威活動的人數只有大約8萬人。

13. 余若薇議員和何秀蘭議員指出，根據《諮詢報告》，支持維持現狀的市民人數眾多，但支持方案一(建議限制辭職議員參加同屆任期內的任何補選)的市民只佔一個頗低的百分比。很多專業團體亦支持維持現狀。她們詢問，政府當局如何能夠得出結論，指總體而言，超過五成或接近五成的受訪市民認為政府應堵塞漏洞。余議員強烈認為，除非取消立法會所有功能界別議席，以及立法會全數議員由普選產生，否則不應對投票權施加任何限制。

14. 政制及內地事務局局長回應時表示，當局接獲的所有意見書，均載錄於《諮詢報告》的附錄。根據當局在公眾諮詢期內接獲的意見，公眾強烈支持政府當局處理因議員任意辭職以引發補選所衍生的問題。雖然《諮詢報告》內沒有任何方案獲得壓倒性的支持，但方案一較其他3個方案獲得較多支持。他強調，相對於方案一(即禁止辭職議員參加同屆立法會任期內的任何補選)，政府當局的最新建議方案(即禁止辭職議員參加在辭職後6個月內在同屆立法會任期內舉行的任何補選)已經實質上回應了2011年9月24日示威活動的參加者所提出的主要關注事項。

15. 劉慧卿議員認為，市民不支持對任何人的參選權作任何限制。她詢問政府當局曾否就其最新建議方案諮詢兩個法律專業團體。吳靄儀議員關注到，雖然彭力克勳爵認為政府當局的建議方案合憲，但香港大律師公會(下稱"大律師公會")可能持不同意見。

16. 政制及內地事務局局長回應時表示，政府當局曾就其最新建議方案尋求彭力克勳爵和律政司的法律意見。政府當局亦曾就其最新建議方案的內容，向大律師公會和香港律師會的代表作出簡介。待提交有關法案後，政府當局將再次聯絡該兩個法律專業團體，聽取其意見。

17. 劉慧卿議員詢問，海外司法管轄區有否對辭職議員參加補選施加類似的限制。政制及內地事務局局長回應時表示，日本國會眾議院訂有類似的限制。署理政制及內地事務局常任秘書長補充時表示，很多國家都採用某種形式的替補機制，而不會舉行補選以填補任期中的議席空缺。在英國，國會下議院議員戴維斯(Mr David Davis)曾經為了引發補選而辭職，並尋求在補選中再度當選。該次辭職引起了頗大的爭議，而各個政黨(包括該名辭職議員所屬政黨)亦不支持其做法。下議院議長不批准該名議員在會議席上發表辭職演辭。

18. 劉江華議員支持政府當局的最新建議方案，認為這個方案簡單而合理，因為建議限制的範圍非常狹窄，而限制期亦只有6個月而已。劉議員認為，2010年1月，5名議員辭職以引發補選並尋求再度當選的做法，對香港的政治生態產生嚴重的負面影響。他表示，公眾人士普遍認為，政府當局應修改法例以堵塞漏洞。當局在草擬立法修訂時，較宜聚焦香港的具體情況，而非考慮其他司法管轄區是否訂有類似的限制。他補充時表示，不同律師對同一議題有不同意見，並非不常見的情況，僅因若干律師提出反對意見便反對一項提議，是不恰當的做法。

19. 吳靄儀議員認為，若某議員為了引發補選而辭職，選民可以在補選中以行使其投票權的方式來表達對該議員的行動支持與否。因此，通過補選填補立法會議席空缺的現行安排應予保留。她補充時表示，政府當局的最新建議方案並不能處理其聲稱的弊端，因為與辭職議員屬同一政黨的其他黨員仍然可以參加補選。

20. 政制及內地事務局局長回應時表示，雖然政府當局的最新建議方案不會完全杜絕議員為引發補選而任意辭職，但一個限制較嚴格的方案會損及投票權。當局既考慮到在公眾諮詢期內各方所表達的不同意見，亦顧及到各方就維護投票權所提出的關注，而最新的建議方案是當局兼顧上述各項意見及關注而作出的妥協方案。雖然最新建議方案不會完全杜絕議員為引發補選而辭職，但可在防止議員這樣做方面發揮一定作用，因為議員會考慮其行動的後果。

21. 林健鋒議員認為，大部分市民不贊成任意辭職以引發補選的做法，因此舉會招致大量公帑支出。社會人士強烈籲請當局堵塞漏洞。他認為，在研究應否採納某項建議時，更重要的是考慮香港的情況，而非其他國家有否採用相若機制。林議員詢問，若某議員因患嚴重疾病而辭職，但隨後很快康復，該議員可否在辭職後6個月內參加補選。

22. 署理政制及內地事務局常任秘書長解釋，政府當局最新建議方案的涵蓋範圍非常狹窄，只局限於根據《立法會條例》(第542章)第13及14條自願辭職的情況。擬議安排不適用於任期內因死亡、患嚴重疾病和其他非自願情況而出現的議席空缺。若有議員因患嚴重疾病而辭職但其後很快康復，他可以在辭職後的任何時間參加補選。

23. 梁美芬議員支持政府當局的最新建議方案。她表示，2010年1月，當5名議員以辭職引發補選並尋求在補選中再度當選時，市民普遍不支持他們的做法，而社會人士當時強烈要求政府當局堵塞該漏洞。梁議員強調，《基本法》第二十六條應與《基本法》第七十九條一併理解。她認為，政府當局的最新建議方案是因應在公眾諮詢期內接獲的不同意見而作出的妥協方案。

24. 何鍾泰議員表示，他曾經發出超過1萬份電郵，徵詢工程界對《諮詢文件》所開列的各個方案的意見。他留意到，支持方案一的受訪者的數目略多於支持維持現狀的受訪者的數目。鑒於政府當局的最新建議方案較方案一還要寬鬆，他預料此方案應在工程界獲得更多支持。

25. 張文光議員表示，民主黨沒有參加議員於2010年1月透過辭職而引發補選的行動，因為民主黨認為此舉不能解決當時有關政治問題的爭議。他認為，政府當局的最新建議方案不能處理其聲稱的弊端，因為與辭職議員持相同政見的人士仍然可以參加補選。議員可以透過辭職以引發補選，並尋求在補選中參選，此舉並無不妥。當局不應剝奪市民在補選中的投票權，因此應保留現行安排，即透過舉行補選以填補立法會任期中的出缺議席。

26. 政制及內地事務局局長重申，政府當局的最新建議方案已在諮詢期間內所接獲的不同意見及就保障投票權提出的關注意見之間，求取適當平衡。他強調，有關立法修訂應否獲制定成為法例，由立法會作出最終決定。

27. 梁劉柔芬議員認為，政府當局的最新建議方案在防止現行補選制度可能遭濫用及保障港人投票權兩者之間，取得了適當的平衡。葉國謙議員同意上述意見。他表示，由與辭職議員屬同一名單的候選人填補議席空缺的做法，更符合比例代表制的精神，而最新建議方案雖然並非盡如人意，但應可回應社會上要求堵塞漏洞的強烈訴求。

28. 余若薇議員表示，雖然英國的政黨不支持戴維斯先生的辭職行動，但超過70%的選民在補選中投票給他。謝偉俊議員表示，他對政府當局的最新建議方案持開放態度。據他所知，英國所有主要政黨均沒有參加該次補選，故此該名議員再度當選不足為奇。政制及內地事務局局長表示，英國該次補選的投票率只有34%，相比之下，以往的投票率為70%。何秀蘭議員表示，雖然戴維斯先生以辭職引發補選，但英國政府沒有對投票權施加類似特區政府所建議的限制。

29. 謝偉俊議員表示，對於最新建議方案是否合憲，不同的律師可能有不同的意見。雖然有人認為彭力克勳爵的意見是錯誤的，但同樣亦有人認為大律師公會的意見是錯誤的。依他之見，立法會議

政府當局

員4年一選，也是對選民投票權的一項限制。他認為，當局建議對投票權作出的限制是相稱的，並可以考慮接受政府當局的最新建議方案。然而，他要求政府當局更詳細闡述就其最新方案是否合憲所取得的法律意見。葉劉淑儀議員支持其要求。政制及內地事務局局長承諾，他會諮詢律政司，以確定可否披露彭力克勳爵及律政司的法律意見。他補充，待審議新法案的法案委員會成立後，政府當局會向法案委員會更詳細闡釋就最新建議方案取得的法律意見。

30. 葉劉淑儀議員表示，她欣悉政府當局已就填補立法會議席空缺的安排諮詢公眾。她指出，新民黨曾對其黨員進行兩次調查，發現大部分受訪者反對舉行變相公投。她認為舉行變相公投，與代議政制的精神不符。在英國歷史上，至今只舉行過兩次公投，一次是在1975年，另一次在2011年，兩次均得到國會的支持。葉劉淑儀議員表示，多份刊載於《經濟學人》的文章揭露，美國加利福尼亞州的公投制度遭到濫用，致使民主政制難以運作。葉劉淑儀議員表示，她曾於"慎思民主"的創始人在2011年來港時與他交談，而他亦倡議"慎思民主"，而非鼓勵舉行公投。余若薇議員認為不宜將香港與加利福尼亞州比較，因兩地的法例截然不同。何秀蘭議員表示，慎思民主與公投兩者之間並無衝突。

31. 葉劉淑儀議員同意，政府當局的最新建議方案會令議員更難以濫用補選制度。然而，她詢問政府當局為何不採用方案二或方案四，因為就培養政治人才和政黨接班而言，這兩項方案更為可取。

32. 政制及內地事務局局長解釋，方案二及方案四在公眾諮詢中獲得較少支持。鑒於部分市民對保障投票權甚感關注，因此方案二的可行性較低。至於方案四，若有一個或更多立法會議席長時間懸空，亦會對立法會的運作產生負面影響。

33. 梁家傑議員認為，政府當局的最新建議方案，實際上與方案一的分別不大。此方案仍然會損及《基本法》第二十六條所保障的選舉權和被選舉

權。他指出，根據最新建議方案，舉行補選仍然會招致公共開支，亦會剝奪選民透過在補選中行使投票權以表達是否支持辭職議員的權利。梁議員補充，政府當局引述的英國下議院的例子，並非鳳毛麟角的情況，而成名教授曾經在一篇文章中指出，民主國家以往曾舉行超過一百次公投。

34. 政制及內地事務局局長回應時表示，一般而言，很多國家都會對參選權施加較投票權為多的限制。就公眾利益而言，這是有必要的，因為民選議員的行動會影響整體社會。他補充，雖然根據政府當局的最新建議方案，因舉行補選而招致公帑開支不可避免，但卻會對任意辭職以引發補選的議員產生阻嚇作用。

35. 余若薇議員請政府當局提供資料，闡明向立法會提交新法案的時間安排。政制及內地事務局局長回應時表示，若可能的話，政府當局會在2012年2月8日的立法會會議上提交新法案。政府當局會在短期內撤回《2011年立法會(修訂)條例草案》。

36. 議事完畢，會議於上午10時30分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年4月25日