

立法會政制事務委員會

《填補立法會議席空缺安排諮詢報告》

本文件向各委員介紹《填補立法會議席空缺安排諮詢報告》。《諮詢報告》撮錄填補立法會議席空缺安排公眾諮詢期內收集所得的意見，並提出最新建議方案。

背景

2. 政府於二零一一年六月八日向立法會提交《2011年立法會（修訂）條例草案》，建議以替補安排填補立法會議員因辭職或其他情況而出缺的議席。法案委員會在討論該《條例草案》期間，表示政府應提供更多時間，以考慮立法會議員的建議，以及進一步聆聽公眾的意見。因應這建議，政府其後在二零一一年七月十三日宣布暫時不會就該《條例草案》恢復二讀和進行表決，以及會就填補立法會任期內議席出缺的建議，進行大約兩個月的公眾諮詢。

3. 二零一一年七月二十二日，政府發表《填補立法會議席空缺安排諮詢文件》，簡介五名立法會議員於二零一零年辭職而引起的問題。在《諮詢文件》內，政府指出議員利用辭職引發補選，以期在補選中參選和尋求再度當選的做法，是濫用選舉程序。文件檢討了填補立法會議席空缺的安排，並臚列四個填補立法會任期內議席出缺的方案。該四個方案為：

- (a) 方案一：限制辭職議員參加同屆任期內任何補選；
- (b) 方案二：先用同一候選人名單，後再用遞補順位名單的替補機制（即政府於二零一一年六月底提出的經修訂建議）；
- (c) 方案三：一個不適用於因去世、重病或其他非自願情況出現的空缺的替補機制；以及
- (d) 方案四：利用同一候選人名單替補空缺，並在名單用盡後讓議席懸空的替補機制。

4. 《諮詢文件》請公眾就多項事宜提供意見，包括：
- (a) 議員隨意辭職是否一個需要堵塞的漏洞；
 - (b) 如果認為應該堵塞漏洞，上文所列四個方案之中，哪一個較為合適；
 - (c) 如果認為無需堵塞漏洞，是否應維持現狀；以及
 - (d) 是否有其他可行方案或建議。

5. 公眾諮詢期於二零一一年九月二十四日結束。諮詢期內，政府共舉行了兩場公開論壇，讓社會各界參與討論，就《諮詢文件》發表意見。政務司司長、政制及內地事務局局長，以及一些相關的局長出席了 11 個由不同團體舉辦的論壇和會議，聽取他們的意見。黨派、團體及公眾人士可就《諮詢文件》所列的關鍵議題和其他相關課題，向政府提出意見。其間，有學術、民間及傳媒機構亦就填補立法會議席空缺安排進行民意調查，以了解民意。

意見撮要

6. 在諮詢期結束時，政府共收到 31 120 份書面意見書，而多項民意調查的結果已經公布。《諮詢報告》第三和四章撮錄了公眾諮詢期內收集所得的意見。簡而言之：
- (a) 多項民意調查的結果顯示，超過或接近 50% 的受訪者認為政府需要立法堵塞現有的法例中議員利用辭職引發補選，以期在補選中參選和尋求再度當選的漏洞。方案一(限制辭職議員參加同屆任期內任何補選)較其他方案獲得更多支持；
 - (b) 在收到的 31 120 份書面意見書中，約 70% 支持以立法堵塞漏洞。方案一較其他方案獲得更多支持；
 - (c) 那些並不認為制度存有漏洞須予堵塞的政黨，對任何方案都不表支持，並認為投票權不容剝奪。至於那些認為制度存有漏洞須予堵塞的政黨，對《諮詢文件》所載的方案各有不同意見；

- (d) 社會大體認為如在任期內有議席出缺，應繼續舉行補選，以讓選民有所選擇。根據《2011年立法會（修訂）條例草案》所建議的遞補機制，當任期內出現議席空缺時，選民不再有機會重作選擇。如在議席出缺時舉行補選，則可回應各界對上述遞補機制的關注。就法律界別而言，大律師公會、香港律師會和選舉委員會法律界界別分組中 15 個成員都不認為有需要改變現行的補選安排；以及
- (e) 有些黨派認為應該分開處理因議員自願辭職而出現的議席空缺，以及因去世或重病以至未能履行職務等情況而出現的議席空缺。這些黨派認為因非自願情況請辭而出現的議席空缺本質上不屬濫用程序，同時也不涉及議員隨意辭職而引發補選的問題。

7. 收集所得的意見清楚表明：

- (a) 公眾普遍支持政府處理因議員隨意辭職引發補選的問題；
- (b) 對於處理議員隨意辭職引發補選的問題，方案一較為集中應對該問題，亦屬於適度的回應；以及
- (c) 方案一較其他三個方案獲得較多支持。

最新建議方案

8. 經過詳細考慮這些意見後，我們建議限制辭職議員參與在辭職後六個月內在同屆立法會任期內舉行的任何補選。詳情如下：

- (a) 如任何地方選區、區議會(第二)功能界別或其他功能界別根據《立法會條例》第 15 條或第 72 條，或《基本法》第七十九條下的情況出現空缺，會繼續由補選填補；
- (b) 如任何地方選區、區議會(第二)功能界別或其他功能界別的議員根據《立法會條例》第 13 條或第 14 條自願辭職，辭職議員會被限制參與在辭職後六個月內在同屆立

法會任期內舉行的任何地方選區、區議會(第二)功能界別及其他功能界別的補選；以及

- (c) 有關限制將不適用於換屆選舉。若某辭職議員的六個月的限制期跨越當屆及下屆立法會，對該辭職議員的有關限制將不適用於下屆立法會內舉行的補選。

理據

9. 議員利用辭職引發補選，以期在補選中參選和尋求再度當選的做法，是濫用程序，對選舉制度的公信力有負面影響。

10. 該等影響除涉及人力及財政資源外，議員辭職及補選期間立法會將少了一名議員提供服務，有關選區選民在該段時間也失去了作為他們代表的議員的服務。

11. 公眾諮詢期間收到的意見顯示較多人士認為政府需要立法堵塞議員隨意辭職引發補選並再參選的漏洞。

12. 根據最新建議方案，個別議員仍可辭職引發補選。一旦有議員辭職，選舉管理委員會會舉行補選，填補出缺議席，選民繼續有機會在補選中投票。然而，建議方案可發出一個清楚訊息顯示社會不認同這類辭職行為，故能在防止議員濫用制度上發揮一定作用。

13. 由於受影響的人士只限於辭職議員，這是較為集中應對問題和溫和的方案，以處理議員隨意辭職引發補選的問題。

14. 我們已就建議方案尋求法律意見。法律意見確認建議方案是合憲的。詳細的法律意見載於《諮詢報告》的第六章。

下一步工作

15. 政府計劃稍後提出對《立法會條例》提出修訂建議，以實施最新建議方案。我們擬在二零一一至二零一二年度立法會會期完成有關立法程序。

徵詢意見

16. 請委員就上文第 8 段的最新建議方案提出意見。

政制及內地事務局
二零一二年一月