

立法會

Legislative Council

立法會 LS65/20-21 號文件

2021 年 4 月 16 日
內務委員會會議文件

《2021 年完善選舉制度(綜合修訂)條例草案》 法律事務部報告

I. 摘要

1. 條例草案 條例草案旨在修訂若干項選舉法例：

- (a) 藉着修改選舉委員會、行政長官及立法會的產生辦法，以完善香港選舉制度；
- (b) 指明第七屆立法會換屆選舉的日期；
- (c) 引入選舉委員簽署法定聲明及書面誓言的新規定；
- (d) 利便多場選舉的進行；
- (e) 就選舉中若干行為訂定罪行；及
- (f) 作出技術上及相關的修訂。

2. 公眾諮詢

政府當局表示，政府曾主持過百場座談會，與不同界別的持份者討論全國人民代表大會("全國人大")關於完善香港選舉制度的決定。

3. 諒詢立法會 事務委員會

政制事務委員會秘書表示，內務委員會成立的小組委員會("該小組委員會")已研究按照全國人大的決定對香港選舉制度所作的改變。政府當局未有就條例草案諮詢該事務委員會。

4. 結論

法律事務部正在審研條例草案在法律及草擬方面的事宜。內務委員會在 2021 年 3 月 19 日的會議上決定在條例草案提交立法會後，應成立一個法案委員會接替該小組委員會進行審議工作。

II. 報告

條例草案的首讀日期為 2021 年 4 月 14 日。議員可參閱政制及內地事務局於 2021 年 4 月 13 日發出的立法會參考資料摘要(檔號：CMAB C1/30/5/5)，以了解進一步詳情。

條例草案的目的

2. 為落實《全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定》("《決定》")，以及全國人民代表大會("全國人大")常務委員會("全國人大常委會")對《基本法》附件一和二所載行政長官和立法會產生辦法所作的修訂，條例草案旨在修訂若干項選舉法例(包括《行政長官選舉條例》(第 569 章)、《立法會條例》(第 542 章)、《區議會條例》(第 547 章)、《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第 554 章)，以及多項其他成文法則)，以：

- (a) 按照《基本法》附件一和二修改選舉委員會("選委會")、行政長官及立法會的產生辦法；
- (b) 指明第七屆立法會換屆選舉的日期；
- (c) 規定選舉委員簽署法定聲明及書面誓言；
- (d) 利便多場選舉的進行；
- (e) 就選舉中若干非法或舞弊行為訂定罪行；及
- (f) 作出技術上及相關的修訂。

背景

3. 憑藉於 2021 年 3 月 11 日作出並頒布的《決定》，¹ 全國人大決定完善香港特別行政區("香港特區")的選舉制度，包括確保以愛國者為主體的"港人治港"。為此，全國人大常委會獲授權根據《決定》修訂《基本法》附件一和附件二。於 2021 年 3 月 30 日，全國人大常委會修訂《基本法》附件一和二，詳細列明產生香港特區行政長官及立法會的新辦法。

條例草案的條文

4. 條例草案旨在依照《決定》和經全國人大常委會修改的《基本法》附件一及二，修訂本地有關法律(包括第 569 章及第 542 章)。條例草案建議的主要修訂撮述如下。

¹ 根據《中華人民共和國憲法》第三十一、五十七及六十二條，全國人大作為國家最高權力機關，可行使多項職權，包括監督憲法的實施，以及制定法律，規定國家在其設立的特別行政區內實行的制度。

與選委會有關的擬議修訂

5. 根據《決定》，條例草案第 7 部第 1 分部旨在修訂第 569 章，以修改選委會的組成及產生辦法。

6. 現時，第 569 章附表第 2 條訂明，選委會由 1 200 名委員組成，他們代表 4 個界別，每個界別由 300 名委員代表。根據條例草案第 397 條，選委會的委員將增加至 1 500 名，包括下述 5 個新界別的代表：(a)工商、金融界；(b)專業界；(c)基層、勞工和宗教等界；(d)立法會議員、地區組織代表等界；及(e)香港特區全國人大代表、香港特區全國政協委員和有關全國性團體香港成員的代表界。第 569 章所訂至今仍屬第 4 界別的區議會民選議員，將不納入上述 5 個新界別的任何一個。

7. 條例草案第 430 及 434 條旨在規定候任選舉委員須簽署選委會書面誓言，就多項事宜宣誓，包括擁護《基本法》和效忠香港特區。草案第 431 條建議，律政司司長可提出法律程序，令某人喪失擔任選舉委員的資格，以及立即暫停該人的選舉委員職能，直至法庭在該法律程序所作的決定成為終局決定為止。

與行政長官產生辦法有關的擬議修訂

8. 現時，第 569 章第 16(2)條訂明，行政長官選舉候選人的提名，須由不少於 150 名選舉委員作出。根據條例草案第 384(1)條，行政長官一職的候選人將須獲不少於 188 名選舉委員共同提名，其中須包括上文第 6 段所述的 5 個界別中，每個界別不少於 15 名選舉委員。根據條例草案第 389 及 390 條，從選舉委員取得超逾 750 張支持票的行政長官選舉候選人，會在選舉中當選。

與立法會產生辦法有關的擬議修訂

9. 根據條例草案第 4 部第 1 分部，由第七屆立法會開始，立法會議員會由 70 名增至 90 名，分別經選委會選舉、功能界別選舉及地方選區直接選舉選出。根據條例草案第 266 至 291 條，該 90 個立法會議席的組成如下：(a) 20 個地方選區議席，由 10 個地方選區各選出兩名議員；² (b) 30 個功能界別議席；³ 及(c) 40 個選委會議席。⁴

² 香港島將有 2 個地方選區，九龍有 3 個，新界則有 5 個(條例草案第 342 條)。

³ 新的功能界別議席不包括區議會(第一)功能界別及區議會(第二)功能界別的議席。

⁴ 就第一屆及第二屆立法會而言，在合共 60 個議席中，選委會議席分別佔 10 個及 6 個。自第三屆立法會起，選委會議席被廢除。

10. 目前，根據《立法會(提名所需的選舉按金及簽署人)規例》(第 542C 章)第 7 條，凡某份提名名單上的獲提名人就任何地方選區尋求提名，該等獲提名人的提名書須由 100 至 200 名登記選民簽署為提名人，而凡任何人就任何功能界別(區議會(第二)功能界別除外)尋求提名，該人的提名書須由 10 至 20 名登記選民簽署為提名人。

11. 條例草案第 356 條擬修訂第 542C 章第 7 條，訂明多項事宜，包括某人作為立法會選舉的任何選區或選舉界別的候選人的提名，須由選委會全部 5 個界別中的每一界別的 2 至 4 名委員簽署為提名人。至於地方選區或功能界別的候選人的提名，除了一如上文第 10 段所述現時須根據第 542C 章由有關的選區或選舉界別的選民簽署為提名人外，額外亦須由選舉委員簽署為提名人。

12. 根據第 542 章第 6 部，選出立法會地方選區議員及功能界別議員的現行投票及點票安排如下：

- (a) 地方選區或區議會(第二)功能界別——比例代表名單制(第 49(2)條)；
- (b) 鄉議局、漁農界、保險界及航運交通界功能界別——按選擇次序淘汰投票制(第 50(2)條)；及
- (c) 其他功能界別——"得票最多者當選"投票制(第 51(2)條)。

13. 根據條例草案第 312 至 315 條，所有選區或選舉界別均會採用簡單或相對多數選舉制，即"得票最多者當選"投票制：

- (a) 經地方選區選出的議員：在每個地方選區得票最多的 2 名候選人會在選舉中當選；
- (b) 經功能界別選出的議員：日後會有合共 28 個功能界別，除勞工界功能界別會選出 3 名議員外，其餘每個功能界別會選出 1 名議員；9 個功能界別的議員會由個人選民選出，其餘 19 個功能界別的議員則會由合資格的團體選民選出；及
- (c) 經選委會選出的議員：得票最多的 40 名候選人會在選舉中當選。

與候選人資格審查委員會有關的擬議修訂

14. 現時，就行政長官及立法會選舉而言，選舉主任負責決定某人是否獲有效提名為候選人(第 569 章第 17 條及第 542 章第 42A 條)；而選舉(包括選舉主任就某人獲提名為候選人的資格或喪失獲提名為候選人的資格所作的決定)可基於指明理由，藉選舉呈請及/或司法覆核而受質疑(第 569 章第 6 部及第 542 章第 7 部)。

15. 根據《決定》，條例草案第 292 及 383 條旨在為行政長官及立法會選舉設立一個候選人資格審查委員會("資審會")。資審會將由主席及 2 至 4 名其他成員組成，而每名成員必須為依據《基本法》第四十八條第(五)項所指的提名而任命的主要官員。⁵ 資審會將負責審查並確認選委會、行政長官及立法會選舉的候選人的資格。據立法會參考資料摘要第 62 段所述，資審會在考慮候選人的資格時，會考慮香港特別行政區維護國家安全委員會("國安委")的意見及其他資料，而國安委會根據香港警務處國家安全處的審查情況，就候選人是否符合擁護《基本法》、效忠香港特區的法定要求和條件作出判斷，並就任何不符合該等法定要求和條件的候選人向資審會出具審查意見書。

16. 根據條例草案第 327 及 391 條，就基於指明理由藉呈請而質疑行政長官或立法會選舉而言，"選舉"(包括資審會的決定)會在《基本法》附件一和二的規限下予以解釋，而該等附件訂明，對資審會根據國安委的審查意見書作出的候選人資格確認的決定，不得提起訴訟。⁶

相關修訂

17. 條例草案亦建議對多項條例(包括《選舉管理委員會條例》(第 541 章)、第 547 章及第 554 章)及多項附屬法例(包括第 542C 章)作出多項相關及相應修訂。這些擬議修訂包括與投票人登記安排有關的修訂(例如草案第 3 部第 3 分部)及與選舉開支限額有關的修訂(草案第 372 至 379 條)，以及旨在實施選舉管理委員會就選舉安排所作的建議(例如使用電子投票登記冊及為有需要的選民而設特別隊伍)的修訂(例如草案第 112、156、219 及 240 條)。

18. 條例草案第 366 條進一步建議在第 554 章中增訂新的罪行，即藉公開活動煽惑另一人在選舉中不投票或投無效票，該罪行如循公訴程序審訊最高可判處罰款 20 萬港元及監禁 3 年。此外，條例草案第 2 部(第 3 及 4 條)旨在修訂《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》(第 241L 章)，將第七屆立法會換屆選舉日期由 2021 年 9 月 5 日進一步推遲至 2021 年 12 月 19 日。

⁵ 合資格的主要官員為各司司長、副司長、各局局長、廉政專員、審計署署長、警務處處長、入境事務處處長及海關關長。

⁶ 根據《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第十四條第(三)項，國安委作出的決定亦不受司法覆核。

生效日期

19. 條例草案如獲通過，將分期實施：(a)就某些有關選委會及立法會選舉的條文而言——(i)只限於為使於 2021 年組成選委會的新一屆任期的安排或就第七屆立法會而舉行換屆選舉的安排得以作出，自獲制定的條例於憲報刊登當日起實施，以及(ii)在上述條文沒有根據(i)開始實施的範圍內，自 2021 年 10 月 22 日或第七屆立法會的任期開始當日起實施；(b)就某些與行政長官選舉、選舉委員辭職和喪失資格，以及向終審法院提出上訴有關的條文而言——自 2021 年 10 月 22 日起實施；及(c)就某些與投票人或選民登記有關的條文而言——自 2022 年 5 月 1 日起實施。

公眾諮詢

20. 據立法會參考資料摘要第 89 及 90 段所述，政府曾主持過百場座談會，與不同界別的持份者討論《決定》及全國人大常委會通過的經修訂《基本法》附件一和二。

諮詢立法會事務委員會

21. 政制事務委員會秘書表示，政府當局未有就條例草案諮詢該事務委員會。然而，內務委員會成立的小組委員會("該小組委員會")曾舉行 5 次會議，研究按照《決定》及經全國人大常委會修改的《基本法》附件一和二對香港特區選舉制度所作的改變。該小組委員會的委員普遍支持《決定》及對《基本法》附件一和二所作的修訂，但對多項事宜表達關注，包括分配予某些選委會界別分組的議席數目的改變、選出選舉委員的方法、資審會的組成和運作，以及選委會界別分組和立法會功能界別所涉及的組織和合資格團體選民的界定。

結論

22. 本部正在審研條例草案在法律及草擬方面的事宜。內務委員會在 2021 年 3 月 19 日的會議上決定在條例草案提交立法會後，成立一個法案委員會接替該小組委員會進行條例草案的審議工作，而該小組委員會成為該法案委員會的委員。

立法會秘書處
高級助理法律顧問
盧志邦
2021 年 4 月 15 日