

立法會

Legislative Council

立法會 LS205/98-99 號文件

供《1999 年立法會（修訂）條例草案》委員會參閱的文件

背景

法案委員會一位委員曾對下述情況是否合憲表示關注：在市政局及區域市政局兩個功能界別分別選出的議員的任期內，撤除該兩個功能界別的組成人士，而由該兩個功能界別選出的立法會議員則在第一屆立法會餘下的任期內，保留其立法會議員的席位。

第一屆立法會的組成方法

2. 《基本法》附件二訂明，第一屆立法會按照《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》產生。因此，第七屆全國人民代表大會（下稱“全國人大”）在 1990 年 4 月 4 日第三次會議上通過一項關於此事的決定（下稱“該項決定”）。

3. 該項決定訂明設立香港特別行政區（下稱“香港特區”）籌備委員會，負責籌備成立香港特區的有關事宜，以及根據該項決定規定第一屆政府和立法會的具體產生辦法。該項決定又訂明，第一屆立法會由 60 人組成，其中分區直接選舉產生議員 20 人，選舉委員會選舉產生議員 10 人，以及功能團體選舉產生議員 30 人。該項決定並無指明功能團體的具體組成方法。

4. 《中華人民共和國香港特別行政區第一屆立法會的具體產生辦法》（下稱“具體產生辦法”）在 1997 年 5 月 23 日獲全國人大香港特區籌備委員會第九次全體會議通過。具體產生辦法第五條訂明，功能團體選舉產生 30 個議席，並指明共佔 21 席的 21 個組別的名稱。具體產生辦法繼而指明另外 15 個組別，訂明其餘 9 個議席由香港特區從該 15 個組別中選擇 9 個組別予以分配。就本文的目的而言，在此述明一點便已足夠，就是市政局和區域市政局是 21 個指定組別的其中兩個組別，須各自選出 1 個功能界別的議席。

臨時市政局及臨時區域市政局

5. 先前的《市政局條例》及《區域市政局條例》中有關選舉的條文被全國人大常務委員會認為抵觸《基本法》，故在主權移交後未獲採納成為香港法律。作為替代，當局制定了《臨時市政局條例》（第 101

章) 及《臨時區域市政局條例》(第 385 章)。憑藉該兩條條例，行政長官可委任兩個臨時市政局的議員，其任期最遲於 1999 年 12 月 31 日屆滿。及後，行政長官委任了前市政局及前區域市政局的在任議員為兩個臨時市政局的議員。此舉的法律效力是行政長官如沒有再作出委任，臨時市政局及臨時區域市政局議員的任期會在 1999 年 12 月 31 日屆滿。

《立法會條例》(第 542 章) 中有關市政局和區域市政局兩個功能界別的安排

6. 《基本法》附件二訂明，各個功能界別和法定團體的劃分、議員名額的分配及選舉辦法，由香港特區政府提出並經立法會通過的選舉法加以規定。就第一屆立法會而言，《立法會條例》第 20 條及附表 1 訂明功能界別的設立。附表 1 訂明，臨時市政局議員為市政局功能界別的選民，而臨時區域市政局議員則為區域市政局功能界別的選民。該等議員為該兩個功能界別的組成人士。《1999 年立法會(修訂)條例草案》(下稱“修訂條例草案”) 第 12 及 42 條建議廢除《立法會條例》第 20 條及附表 1，並以不包括市政局功能界別或區域市政局功能界別在內的功能界別取代。政府當局表示，該兩項擬議條文只會在第一屆立法會任期屆滿後才開始生效。

《提供市政服務(重組)條例草案》

7. 《提供市政服務(重組)條例草案》在 1999 年 4 月 28 日立法會會議上提交立法會審議。條例草案的目的之一，是自政制事務局局長以憲報公告指定的日期起，廢除《臨時市政局條例》及《臨時區域市政局條例》(條例草案第 1(2)及 3 條)。據政府當局所述，目標中的指定日期為 2000 年 1 月 1 日。《臨時市政局條例》及《臨時區域市政局條例》一經廢除，根據該兩條條例設立的兩個臨時市政局將予解散。

填補立法會議席空缺的安排

8. 在一般情況下，當局會舉行補選以填補立法會議席空缺。儘管沒有法律條文訂明必須在某段時間內進行補選，但考慮到舉行補選前須依循的程序步驟，《立法會條例》第 36(2) 條訂明不得在立法會現屆任期結束前的 4 個月內舉行補選。

9. 有一點須要注意，就是儘管《基本法》附件二訂明立法會議員每屆為 60 人，特別是該項決定及具體產生辦法均規定第一屆立法會由 60 名議員組成，但《立法會條例》容許立法會議席出現空缺。如功能界別的議席在立法會現屆任期結束前的 4 個月內出現空缺，《立法會條例》容許有關的功能界別實際上於該段期間在立法會內沒有代表。基於各種理由，此項法例上的安排或會符合立法會必須有指定數目議席的憲制規定，理由之一是在如此短促的時間內舉行補選欠缺成本效益，因此採取該項安排(儘管憲制文件內沒有訂明如此安排)亦屬合理。

在某功能界別選出的議員的任期內撤除該功能界別組成人士／團體的安排

10. 《立法會條例》或有關的憲制文件均沒有條文訂明在某功能界別選出的議員的任期內撤除該功能界別組成人士／團體的安排。然而，就立法目的而言，有一點應該相當清楚，就是功能界別的組成應盡可能維持完整，以便在有必要時舉行補選。

11. 修訂條例草案第 45(1)條建議，在 1998 年立法會選舉中由市政局功能界別及區域市政局功能界別選出的兩名現任議員，應留任至他們在首屆立法會的任期屆滿為止。根據建議的安排，規管議員何時不再擔任席位（例如議員去世、辭職及喪失資格）的現有條文，仍會適用於該兩名議員。然而，該兩名議員沒有被視為確實作出任何行為，令他們不再與各自的功能界別有密切聯繫，因而違反其採用承諾形式作出的誓言。修訂條例草案第 45(2)條進一步建議，如該兩個功能界別的議席在 1999 年 12 月 31 日臨時市政局及臨時區域市政局的任期屆滿後出現空缺，則不得舉行補選以填補該等空缺。

12. 如容許在立法會現屆任期結束前的 4 個月內不填補某功能界別的議席空缺是合憲的話，反過來說，在某功能界別選出的議員的任期內，把該功能界別內負責選出該名議員的組成人士或團體撤除，又是否合憲？功能界別可由自然人或團體選民組成，亦可同時由兩者組成。關於某法團的存在問題，根據一般的法律原則，法人團體可藉法律的實施而不再存在，例如法團清盤，又或立法機關通過某些立法措施，而該等立法措施影響某法團的法律實體地位。除非法例另有規定，上述的一般法律原則同樣適用於組成某功能界別的法人團體，不論其是否唯一的組成部分。關於第一屆立法會，該項決定訂明由功能界別選舉產生 30 名議員。根據具體產生辦法所訂，市政局及區域市政局是各個指定組別的其中兩個組別，須各自選出 1 個功能界別的議席。該項決定及具體產生辦法就選出功能界別議員的方法作出規管。基於或有需要在首屆立法會的任期內舉行補選，故很有理由可如此推定：該項決定及具體產生辦法均期望所指明的功能界別會在立法會整屆任期內維持不變。然而，該項決定及具體產生辦法均沒有保證在功能界別選出各自的議員後，各個功能界別在首屆立法會的任期內會持續存在。從法律觀點來看，在某功能界別選出的議員的任期內撤除該功能界別組成人士／團體的做法或該功能界別不繼續存在的情況，似乎沒有問題。至於撤除某功能界別的組成人士／團體或某功能界別不再存在是否合憲，此問題似乎並非爭議所在，因為現時所研究的有關憲制文件沒有就該等情況作出規定。然而，有人或會提出一個論點，就是撤除某功能界別的組成人士／團體或某功能界別不再存在會違反有關憲制文件的精神，除非存在有力的公眾利益理由支持必須這樣做（包括撤除功能界別組成人士／團體或功能界別不繼續存在的安排，以及作出該等安排的時間）。

13. 如在某功能界別選出的議員的任期內撤除該功能界別的組成人士／團體，隨後產生的問題是該名議員在該功能界別沒有組成人士／團體的情況下，可否繼續擔任立法會議員。同樣，現時所研究的憲制文件均沒有明確地處理此問題。一如上文第 11 段所解釋，修訂條例草案建議在 1998 年立法會選舉中由市政局功能界別及區域市政局功能界別選出的兩名現任議員，應留任至他們在首屆立法會的任期屆滿為止。根據建議的安排，規管議員何時不再擔任席位（例如議員去世、辭職及喪失資格）的現有條文，仍會適用於該兩名議員。然而，該兩名議員沒有被視為確實作出任何行為，令他們不再與各自的功能界別有密切聯繫，因而違反其採用承諾形式作出的誓言。議員亦知悉，正如前布政司在 1985 年 3 月 13 日立法局會議上發言時所解釋（政府當局提供的文件摘錄，有關文件已隨立法會 CB(2)2028/98-99(01) 號文件送交議員），就功能界別引入“密切聯繫”此一概念的政策目的，是令“競逐立法局席位的候選人都具備合適的資格，即是說，擁有豐富經驗且能代表他們所屬組別的利益；當然，最重要的目的是為社會的整體利益作出貢獻。”因此，在修訂條例草案建議的安排下，由臨時市政局及臨時區域市政局的議員選出的兩名現任立法會議員在兩個臨時市政局解散後繼續留任，仍可達致最重要的目的，亦即為社會的整體利益作出貢獻。

結論

14. 在市政局及區域市政局兩個功能界別分別選出的議員的任期內，透過不繼續委任人選成為兩個臨時市政局的議員，讓該兩個功能界別組成人士的空缺不予填補，在法律上可能亦沒有問題。然而，從政策的觀點來看，究竟有否需要撤除該兩個功能界別的組成人士，或使其組成人士不再繼續存在，以及作出該等安排的合適時間，則須由議員決定。

15. 至於建議在市政局及區域市政局兩個功能界別的組成人士被撤除後，仍然保留由臨時市政局及臨時區域市政局的議員選出的兩名現任立法會議員的議席，本部信納此舉就下述限度而言，在法律上亦無問題：即使沒有修訂條例草案的第 45(1) 條，《立法會條例》第 15 條的施行亦不會令該兩名議員不再擔任議員席位。在 1999 年 6 月 3 日法案委員會會議上，政府當局贊同本部的意見，答允加入字眼，述明訂定第 45(1) 條只為避免產生疑問。

立法會秘書處

法律事務部

1999 年 6 月 10 日