



# 填補立法會議席空缺安排 諮詢報告

二零一二年一月

## 目錄

第一章：	引言	1
第二章：	有關填補立法會議席空缺安排公眾諮詢的工作	4
第三章：	處理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問題	6
第四章：	填補立法會地方選區及區議會(第二)功能界別議席在任期內出缺的方案	13
第五章：	各個方案的法律問題	19
第六章：	建議方案	26
第七章：	結論	30

## 第一章：引言

### 五名立法會議員辭職而引起的問題

- 1.01 二零一零年一月二十五日，五名分別來自五個地方選區的立法會議員給予立法會秘書書面辭職通知，並在二零一零年一月二十九日生效。選舉管理委員會根據《立法會條例》（第 542 章）（“《條例》”）在二零一零年五月十六日舉行補選，填補五個出缺議席。五名辭職的議員全部參與該次補選，全部再度當選。是次補選的投票率只得 17.19%，創下最低紀錄，前往投票的選民只有約 580 000 人。該次補選花費約 1.26 億元公帑。
- 1.02 事件引起社會廣泛關注。不少市民及不同政黨都認為五位議員辭職然後參與補選是不必要的政治舉措，且大量損耗公共資源，而該等資源應可投放於其他更有用的用途。社會上有意見要求政府檢討現時須藉補選填補立法會出缺議席的安排。社會亦有相當意見要求堵塞漏洞，以防日後發生同類事件。
- 1.03 另一方面，有意見（特別是辭職並在補選中參選的議員及其支持者）指出議員辭職引發補選並打算參與該補選並無不妥。他們認為，此舉是傳達政治訊息的手段。

### 當局於二零一一年五月的立法建議

- 1.04 當局經審慎考慮，在二零一一年五月十七日就填補立法會地方選區和新增區議會（第二）功能界別議席空缺的安排提出建議，並在二零一一年五月二十四日諮詢立法會政制事務委員會，委員大多贊同須堵塞現有漏洞。二零一一年六月三日，當局在憲報刊登《二零一一年立法會（修訂）條例草案》（“《條例草案》”）。《條例草案》建議以替補機制填補在各種情況下出現

的地方選區或區議會（第二）功能界別議席<sup>1</sup>任內空缺。這可確保在立法會的四年任期內能體現選民的意願。

1.05 《條例草案》引入一個遞補機制以填補在立法會任期期間，任何地方選區或區議會（第二）功能界別的立法會議席空缺。有關空缺由對上一次的換屆選舉中編製的遞補順位名單內的人填補。首名可作遞補的人選為在上一次換屆選舉，獲最大餘數得票的候選人名單的首名未當選候選人。如該名候選人已去世，或已喪失資格，或無意出任議員，則由在該遞補順位名單上第二位人選作遞補，即在上一次換屆選舉中獲得第二最大餘數得票的名單上首名未當選候選人替補。

1.06 同時，建議不單涵蓋辭職引致的出缺，也包括《條例》第 15 及 72 條和《基本法》第七十九條的各種出缺情況。主要的考慮是，遇有議席出缺，則參考同屆換屆選舉結果，以尋出選民整體認為最適合的替補人選，亦可避免在這些情況下舉行補選。替補機制不適用於填補現有 28 個傳統功能界別<sup>2</sup>任內空缺，因為傳統功能界別並非採用名單比例代表制。

1.07 二零一一年六月十日立法會成立法案委員會，舉行了七次會議審議《條例草案》。立法會政制事務委員會在二零一一年六月十八日舉行特別會議，收集 116 個團體及個別人士（共有 88 名個別人士出席會議）的意見。

### 當局於二零一一年六月的修訂建議

1.08 當局考慮過法案委員會的意見後，於二零一一年六月二十八日提出修訂建議。根據經修訂的建議，出缺首

---

<sup>1</sup> 地方選區及區議會（第二）功能界別的議席均以名單比例代表制選出。

<sup>2</sup> 除當中勞工界功能界別設有三個議席外，現行 28 個傳統功能界別均屬單議席選舉界別。選民人數較少的四個功能界別（即鄉議局、漁農界、保險界、航運交通界）採用按選擇次序淘汰投票制，而其餘 24 個功能界別則採用得票最多者當選制。

先由離任議員同一名單上首位未當選候選人替補。如該人不合資格或不願意替補，則按序由第二位補上，依此類推（即同一名單替補安排）。當同一名單再無人合資格及願意替補，則由遞補順位名單作替補（即後備安排）。遞補順位名單是由同屆換屆選舉有餘數得票的每張名單上第一位未能當選的候選人按得票數目（由多票至少票）順序排列組成。按上述安排如仍然未能填補空缺，則舉行補選。

- 1.09 當局認為，就採用名單比例代表制的選區而言，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。
- 1.10 法案委員會已在二零一一年七月四日討論經修訂的建議及相關的建議委員會階段修正案。
- 1.11 法案委員會表示當局應提供更多時間考慮立法會議員的建議，以及進一步聆聽公眾的意見。為了回應這建議，政制及內地事務局擬備並於七月二十二日發表《填補立法會議席空缺安排諮詢文件》，進行為期兩個月的公眾諮詢，收集公眾的意見。

## 第二章：有關填補立法會議席空缺安排公眾諮詢的工作

2.01 政府於二零一一年七月二十二日發表了《諮詢文件》，就填補立法會議席空缺安排諮詢公眾。填補立法會議席空缺安排的兩個月公眾諮詢期已於二零一一年九月二十四日完結。

### 書面意見

2.02 在公眾諮詢期內，社會各界團體和個別人士可就《諮詢文件》所列的關鍵議題和其他相關課題，以郵寄、傳真或電郵方式，向政制及內地事務局提出意見。在諮詢期間，我們共收到 31 120 份書面意見，當中約 20 000 份為以郵寄或傳真等方式提交的書面意見，而約 10 000 多份為以電郵方式提交的書面意見。

### 公開論壇

2.03 此外，在公眾諮詢期間，政府於二零一一年八月二十三日及九月一日分別在新界及市區舉行了兩場公開論壇，讓出席的市民發表意見。在公開論壇上，政制及內地事務局局長介紹《諮詢文件》的內容，並且回應市民的意見。出席這兩場公開論壇的市民人數超過 450 人。

### 與社會各界會面

2.04 政務司司長、政制及內地事務局局長，以及一些相關的局長，包括勞工及福利局局長、發展局局長、財經事務及庫務局局長亦與社會各界會面，出席了 11 個由團體舉辦的論壇和會議，聽取他們對填補立法會議席空缺安排的意見。有關論壇和會議的詳情列於附件。

2.05 除了主動接觸社會各界和市民，聽取他們的意見外，我們亦密切留意由大學、傳媒機構、團體和政黨就填補立法會議席空缺安排所進行的民意調查，以更佳掌

握民意。我們亦注意到於二零一一年九月二十四日有市民參與了遊行活動，表達他們對填補立法會議席空缺安排的意見。

2.06 就處理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問題，以及應如何處理有關問題以及採用哪個方案，我們會在第三章及第四章詳細交代在公眾諮詢期間收到的黨派及團體的意見，各項民意調查的分析，以及公眾人士和團體的書面意見。

2.07 至於公眾人士和團體(包括黨派及團體)透過不同渠道，包括郵寄、電郵和傳真，就填補立法會議席空缺安排遞交的書面意見的文本已匯編成附錄並存放在政制及內地事務局以供參閱。公眾人士亦可從政制及內地事務局網頁上瀏覽有關意見書。

### 第三章：就處理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問題所收到的意見

3.01 在《諮詢文件》中，我們提出了以下問題，徵求公眾意見：

- (a) 議員隨意辭職引發補選並再參選，及補選耗用大量公帑的現象是否一個需要堵塞的漏洞；
- (b) 如果認為應該堵塞漏洞，在《諮詢文件》第四章所列的各個方案中，哪個（或多個）較為合適：
  - (i) 方案一：限制辭職議員參加同屆任期內任何補選；
  - (ii) 方案二：當局建議的先用同一候選人名單，後再用遞補順位名單的替補機制；
  - (iii) 方案三：替補機制不適用於因去世、重病或其他非自願情況出現的空缺；以及
  - (iv) 方案四：利用同一候選人名單的替補機制，並在名單用盡後讓議席懸空；
- (c) 如果認為無需堵塞漏洞，是否應維持現狀，即不修訂法例，議員辭職會進行補選，而辭職議員可參加該補選，及因而耗用大量公帑；
- (d) 地方選區及將來的區議會（第二）功能界別在換屆選舉採用名單比例代表制，而補選則採用得票最多者當選制，這可能會不公平地改變政黨和組合在換屆選舉所得議席的比例。這問題應否處理；若應處理，可否考慮設立一個公平和合理的替補機制，以代替補選；以及

(e) 是否有其他可行方案堵塞漏洞，或其他相關的建議。

3.02 本章綜合了在公眾諮詢期內黨派及團體所提出的書面意見，不同大學、傳媒機構、團體和政黨的民意調查，以及 31 120 份的書面意見，就議員隨意辭職引發補選並再參選，及補選耗用大量公帑的現象是否一個需要堵塞的漏洞這議題，所反映的意見。有關書面意見書的詳情，請參閱本報告的附錄(詳見第 2.07 段)。

### 黨派提出的書面意見

3.03 有黨派指出，二零一零年有議員先辭職再參選，這做法耗費大量公共資源，影響立法會正常運作，而且有負普遍市民對立法會議員的期望。除了地區直選的議席，下一屆立法會新增的區議會（第二）功能界別的五個議席，亦可能出現同樣情況，而且影響將更廣泛。

3.04 此外，這些政黨認為二零一零年五區補選的低投票率以及多個不同的民意調查結果均顯示，市民普遍是並不認同立法會議員辭職再參選，以發動變相「公投」。另外有政黨不認同立法會議員利用選舉程序，任意辭職以引發不必要的五區補選，並且藉此發動「變相公投」運動，企圖強迫市民在「二零一二年落實雙普選」議題上表態。從政治科學、民主理論及政府管治角度出發，任何形式的「公投」運動對香港政制發展及社會民生並無益處。因此他們都支持政府立法堵塞這個漏洞。當中，有政黨進行了民意調查，顯示受訪的超過 1 600 名市民中，46.8% 是贊成政府提出堵塞措施，以避免二零一零年的情況再次出現。

3.05 另外一些政黨則認為補選是香港市民的基本權利，受到《基本法》和《公民權利和政治權利國際公約》保障。政府不應在沒有清楚民意支持或授權下，改變這安排。

- 3.06 有意見認為立法會現行的補選制度一直行之有效，是具公眾認受性的填補議席空缺辦法。而資源問題未曾在以往的補選出現，也不能以投票率低就斷定是損耗公共資源。香港回歸後分別在二零零零年和二零零七年進行了兩次立法會補選，投票率分別亦達三成多及五成多。這些黨派認為應維持現狀，即如有議席出缺，應進行補選，這樣才可以充份保障選民的選舉權和投票權。

### 團體提出的書面意見

- 3.07 有團體認為選舉權利是民主體制的核心價值，《基本法》第二十六條已清楚訂明香港永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。然而，選民及議員對選舉權和被選舉權應保持嚴肅及認真的態度。議員自發辭職等同不再願意履行議員的義務，同時亦放棄了行使其被選舉權，對當屆投票的選民是不負責任的行為。因此，需要有相應措施阻止此等行為的出現，以避免議員動輒辭職而對選舉制度造成衝擊。
- 3.08 一些專業團體則不認為議員辭職引發補選再參選是一個漏洞。他們認為補選是香港人固有的公民權利及反映香港人的核心價值，不是一項需要堵塞的漏洞。他認為應維持現狀以得票最多者當選制舉行補選。
- 3.09 香港建築師學會、香港園境師學會以及香港規劃師學會對其會員發出的問卷調查顯示多數受訪會員支持維持現狀。香港測量師學會的問卷調查顯示超過五成受訪會員認為需要堵塞漏洞，而接近五成受訪會員支持方案一。香港醫學會的問卷調查則顯示 44% 受訪會員支持維持現狀，42.5% 受訪會員則支持方案一。

### 民意調查

- 3.10 在公眾諮詢期間，大學、傳媒機構、團體和政黨就填補立法會議席空缺安排進行民意調查。總體而言，民

調結果顯示超過五成以上或接近五成的受訪市民認為政府需要立法堵塞漏洞。

### 香港大學民意研究計劃

- 3.11 香港電台與香港大學民意研究計劃合辦了《香港慎思》研究計劃，透過舉辦辯論會鼓勵市民大眾就立法會議員出缺安排的議題明辯慎思，讓他們深度接觸替補機制的細節及論點。研究計劃於二零一一年八月底至九月初，訪問了約 1 000 名市民，當中 57% 的受訪者認為政府應該修改法例去改變填補議席出缺的安排，另外 31% 的受訪者認為應該維持現狀，其他 12% 的受訪者則認為沒有所謂或不知道。此為第一輪民調的結果。第二輪及第三輪民調分別在香港電台舉行的《慎思辯論》節目舉行之前及之後進行，受訪者只得 85 人。第二及第三輪民意調查結果發現，《慎思辯論》前，表示支持修改法例的佔 49%，而贊成維持現狀的佔 48%。辯論會後，表示支持修改法例和維持現狀的分別為 43% 及 55%。

### 香港研究協會

- 3.12 香港研究協會於二零一一年七月下旬、九月上旬以及九月下旬進行了三次的意見調查，每次均訪問了超過 1 000 名市民。在九月下旬的意見調查中，64% 受訪者認為應該修改法例以堵塞議員任意請辭而引發補選的漏洞，支持堵塞漏洞的比例較七月下旬第一次調查(61%)以及九月上旬第二次調查(63%)有輕微上升。而認為不應該修改法例以堵塞漏洞的受訪者則由七月下旬的 33% 下跌至九月上旬的 32% 以及九月下旬的 27%。

### 九龍社團聯會

- 3.13 九龍社團聯會於二零一一年七月下旬至八月上旬，訪問了 1 161 人。當中有 61% 受訪者認為政府是有需要

立法，堵塞立法會議員辭職後再參選的漏洞。而 30% 受訪者則認為沒有需要。

### 新界社團聯會

3.14 新界社團聯會亦於二零一一年七月中旬訪問了 1 075 人，當中 51% 受訪者表示非常贊成或贊成政府修例堵塞議員任意請辭而引發補選的漏洞，不贊成及非常不贊成的佔 41%。

### 自由黨

3.15 自由黨在二零一一年六月二十九日至七月三日進行「立法會出缺議席遞補機制」民意調查，結果顯示，在受訪的 1 646 名年滿 18 歲的市民中，近五成(46.8%)是「贊成」政府提出堵塞措施，以避免二零一零年有立法會議員辭職再補選，進行所謂的五區「變相公投」的情況再次出現。

### 公民黨

3.16 公民黨在諮詢期結束前以電話調查方式，收集共 2 606 名市民對遞補機制的意見。是次調查結果包括：

- (a) 六成受訪者認為政府應確保所有方案均合法合憲才作公開諮詢；
- (b) 近五成受訪者同意政府應在諮詢期中，列出保留現有補選制度，作為第五方案；以及
- (c) 四成受訪者認為政府所提出的立法會出缺建議的目的，是要削減市民的選舉權利，不同意有 26%。

## 公眾人士和團體遞交的書面意見

3.17 政府共收到 31 120 份書面意見書。在收到的書面意見中，大部分(約七成)皆認為議員隨意辭職引發補選並再參選，及補選耗用大量公帑的現象是一個需要堵塞的漏洞，因而支持堵塞漏洞。支持堵塞漏洞的原因主要是：

- (a) 補選耗用大量公帑。在二零一零年舉行填補五個出缺議席的補選花費約 1.26 億元公帑，該等資源應可投放於其他更有用的用途；
- (b) 議員隨意辭職引發補選並再參選是濫用程序；
- (c) 對議員辭職再參選反感。部分意見認為議員應在立法會中履行職責，隨意辭職是對選民的不尊重，亦是不負責任的行為；以及
- (d) 認為議員隨意辭職會影響立法會的運作，因為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。

3.18 另一方面，亦有相當數目的意見書(近三成)認為議員隨意辭職引發補選並再參選不是一個需要堵塞的漏洞。主要原因如下：

- (a) 在補選中投票或參選是權利；
- (b) 現有制度並沒有問題，因而不需更改；
- (c) 選民如不支持議員辭職再參選自然不會投票給他們；
- (d) 議員辭職再參選亦是表達意見的一種方法；以及
- (e) 任何「替補機制」都不符合《基本法》。

## 小結

- 3.19 總括而言，從收集到的書面意見及民意調查可見社會整體比較支持政府立法堵塞漏洞，不過，有部分團體及人士則持有不同意見。

## 第四章：就填補立法會地方選區及區議會(第二)功能界別議席在任期內出缺的方案所收到的意見

4.01 本章臚列了社會各界對《諮詢文件》中提出的堵塞漏洞的不同方案的綜合意見。有關書面意見書的詳情，請參閱本報告的附錄(詳見第 2.07 段)。

### 黨派及團體提出的書面意見

#### 方案一：限制辭職議員參加同屆任期內任何補選

4.02 有黨派表示方案一得到較多市民的支持。此外，方案一保留了補選機制，市民可以繼續於補選中參選及投票，權利受到保障，機制較簡單易明。

4.03 有些政黨則認為政府未有研究方案一是否符合《基本法》中保障市民的被選舉權的條文。若限制辭職議員參加同屆任期的補選，亦可能有歧視之嫌，而違反《國際人權公約》第 2 條，因此不應因政見而喪失選舉權利。有政黨也認為方案一限制辭職議員個人的參選權，容易受到法律挑戰。有關安排也未能完全堵塞漏洞，因為與辭職議員屬於同政黨的成員，或與他有共同理念的人士可以參加補選，同樣達到「公投」效果。因此以堵塞「公投」的效果而言，方案一效益最低。最後，以補選填補出缺議席也不符合比例代表制精神。

4.04 香港建築師學會的問卷調查顯示 34.5%受訪會員支持方案一，僅次於 49.6%受訪會員所支持的維持現狀；而方案二、三及四的支持度都少於 6%；香港園境師學會的問卷調查顯示 14%受訪會員支持方案一，86%受訪會員支持維持現狀，其他方案則沒有人支持；香港規劃師學會的問卷調查顯示 22%受訪會員支持方案一，71%受訪會員支持維持現狀，其他方案支持度偏低；香港測量師學會的問卷調查顯示超過五成受訪會員認為需要堵塞漏洞，而有接近五成的受訪會員支持方案一，約 4%支持方案二，約 10%支持方案三，以及

約 7% 支持方案四。香港醫學會的問卷調查顯示 42.5% 受訪會員支持方案一，僅次於 44% 受訪會員所支持的維持現狀。方案二、方案三及方案四的支持度則分別為 5.8%、6.3% 及 4.3%。

*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*

- 4.05 有政黨支持方案二，因方案二在堵塞漏洞上的力度最大，用同一候選人名單遞補亦符合比例代表制精神，同時為有意從政的人提供晉身議會的機會，有助培訓政治人才，有利政黨政治的長遠發展。而且在現實情況中，議席出缺由獲最大餘額名單作替補的可能性實在極低，所以扭曲選民的投票意願只是一個純理論性的擔憂。
- 4.06 部分黨派則表明反對方案二。有意見認為，方案二建議先用同一候選人名單替補，當同一名單再無人合資格及願意替補，則由遞補順位名單作替補，如仍未能填補空缺，才會舉行補選。按這建議，是會在當遞補名單用盡，才會舉行補選。因此，出現補選的機會將非常小。由於部分黨派認為補選是權利，他們認為減少補選會剝奪選民的參選權和投票權。這方案亦會出現由其他名單遞補的機會，令選民原來授權選出的名單的候選人，有機會由其他名單的人遞補，選民的授權因而會被扭曲。
- 4.07 有關意見亦認為，即使以同名單遞補，亦會出現問題。立法會換屆選舉和補選的時間，當中會有時間差距，社會政治形勢經常改變，選民的政見可能會隨時間改變，對各政治力量的支持也出現變化，若以方案二的方式來決定空缺由誰補上，選民將無法按照其最新的意願選出代表。另外，補上人士的政治觀點可能已改變，或已經加入其他黨派，順位補上的方法，會違反投票給該名單選民的意願。方案二亦可能會造成無候選人再以獨立名單參選，抵觸了《公民權利和政治權

利國際公約》第 25 條所規定的選民的權利和機會不會受到不合理的限制的條文。

- 4.08 此外，政黨認為方案二仍保留曾遭市民反對、香港大律師公會質疑違憲的內容，該等內容被質疑違反《基本法》，剝奪市民所享有的選舉權和被選舉權。有意見則認為方案二涉及由最大餘額得票的另一名單的候選人補上，人為扭曲選民原先的選擇，違反《基本法》中「選舉」的本意。
- 4.09 而且，有黨派認為，方案二可能導致填補議席的結果與原先比例代表制的選舉結果出現錯配的不理想情況，且當局亦認同不能完全排除可能會出現一些不合理或「荒謬」的情況，例如議席由另一張得票甚低的名單的候選人補上。
- 4.10 個別專業團體就方案二及其他方案所作的問卷調查的結果可見第 4.04 段。

*方案三：替補機制不適用於因去世、重病或其他非自願情況出現的空缺*

- 4.11 有政黨認為方案三是適宜的，主要原因是政府應該分別處理因議員自動請辭而出現的議席空缺，與因去世、重病等其他非自願情況而出現的議席空缺。後者應繼續以補選填補空缺，而前者則可以特定的遞補形式填補。
- 4.12 另一些政黨則認為方案三針對議員在非必要的情況下辭職而引發的補選，同樣保留了市民於非自願情況下出現的議席空缺的補選中參選與投票的機會。不過，法律上難以界定何謂非自願情況，在實行上有一定困難。跟方案一情況相同，方案三仍以補選處理議席出缺，因此並不符合比例代表制精神。再者，政府也未有詳細研究方案三是否符合《基本法》的條文，以及是否剝奪市民的選舉權和被選舉權。由於方案三基本上與方案二機制相同，雖不涵蓋議員因去世、重病或

其他非自願情況出現的空缺，但同樣由於涉及最大餘額得票的候選人補上，因此依然違反《基本法》中選舉的本意，跟方案二一樣。

4.13 個別專業團體就方案三及其他方案所作的問卷調查的結果可見第 4.04 段。

*方案四：利用同一候選人名單的替補機制，並在名單用盡後讓議席懸空*

4.14 有政黨認為方案四完全符合比例代表制的精神，而且將議席懸空，比方案二以獲最大餘額名單作遞補更能反映選民的投票意願。方案四以同名單候選人遞補有助政黨政治發展。有政黨認為發生懸空議席的可能性實在極低，因為欲透過辭職發起「公投」的人，絕對不會希望失去議席，因此在方案四，相信他們不會輕易辭職。

4.15 但另一方面，有政黨認為方案四任由出缺議席懸空，明顯違背《基本法》列明立法會有關議席數目的規定。同時，方案四將議席懸空，會影響立法會運作，而且未能反映選民意願。而且，有政黨認為，方案四未有提及應分開處理主動辭任與其他因非自願情況出現空缺的填補議席安排，有所不足。同時，有黨派認為政府未有詳細研究方案四是否符合憲法，因此公眾無須討論方案四的可行性。

4.16 個別專業團體就方案四及其他方案所作的問卷調查的結果可見第 4.04 段。

### 小結

4.17 總括而言，認為政府應維持現狀的部分政黨，他們對《諮詢文件》中四個方案都表示不接受。至於另一些認為應堵塞漏洞的政黨則就政府提出的各方案表達意見，有個別政黨甚至另提出新的建議(例如綜合方案三及方案四的新方案)，也有政黨表示由於社會上對政府

提出的各方案存在爭議，期望政府提出最後的方案是符合《基本法》及相關法例。

## 民意調查

4.18 民意調查結果顯示四個方案的支持度各有不同。

### 香港研究協會

4.19 九月上旬以及九月下旬的調查中，非常贊成及贊成方案一同樣為 55%，而非常贊成及贊成方案三分別為 56%(九月上旬)以及 59%(九月下旬)。鑑於方案二及方案四皆為同名單遞補機制，調查亦就同名單遞補的不同建議了解市民的意見。分別有 59%(九月上旬)或 61%(九月下旬)受訪者表示非常贊成及贊成議員出缺後由同名單候選人遞補，表示一般分別佔 18%(九月上旬)以及 19%(九月下旬)。在九月下旬的調查中，對上述問題表示非常贊成、贊成及一般的次樣本中，如果同一名單沒有其他候選人可以填補空缺，54%受訪者傾向支持由上次選舉中得票最高但未當選的候選人填補空缺，28%是以補選填補空缺，16%是讓該議席懸空（即《諮詢文件》提出的方案四）。

### 九龍社團聯會

4.20 過半數的受訪者歡迎《諮詢文件》的四個方案，不過未有較主流的諮詢方案產生(支持方案一為 16.4%，方案二為 18.9%，方案三為 4.3%，方案四為 11.5%)。

### 新界社團聯會

4.21 在回應最適合用哪個方案以修補現時立法會補選機制漏洞時，78%受訪者支持進行補選，不過應限制無故辭職議員不可參與該次補選或該立法年度內任何補選。

## 自由黨

4.22 自由黨的調查結果顯示有 46.3% 受訪者贊成政府的修訂建議，即方案二；有 42.7% 表示不贊成。而表示不贊成的受訪者，最主要不贊成的原因依次為：剝奪選民的選舉權(58.4%)、政府無諮詢就推出建議(18.2%)、政府的建議有很多漏洞(13.2%)、現時的補選機制無須更改(7.4%)。最後，有 62.8% 受訪者認為只有議員自己辭職的情況下，才採用政府建議的遞補機制。但對於其他自然原因，例如逝世、重病或犯嚴重罪行被取消議席而造成的議席空缺，應舉行補選；有 24.8% 受訪者不贊成此說法。

## 公眾人士和團體遞交的書面意見

4.23 在收到的書面意見中，對四個方案的支持度亦各有不同。

4.24 單以四個方案而言，方案一或與方案一相似建議所得支持較多(佔支持堵塞漏洞的意見約 14%)，方案二或與方案二相似建議為次(約 10%)。方案三及方案四的支持度較低(各為約 3%)。然而，我們留意到，整體而言，有相當數量的意見書支持以名單(包括同一候選人名單及遞補順位名單)替補。

4.25 支持方案一或與方案一相似建議的原因為方案一是一個較針對性的方案，而且對現有制度變動較小。支持方案二或與方案二相似建議的原因主要是方案二與名單比例代表制吻合，可維持在同屆換屆選舉中各張名單代表的政黨和組合得到議席的比例。再者，如採用方案二，議員辭職以引發他們打算參加補選的問題應該很大程度上得以處理。

4.26 支持方案三及四的原因分別為方案三是對有關的公眾關注的一個更適度的回應，而方案四則有方案二的優點，却可避免方案二的後備安排所引起的關注。

## 第五章：各個方案的法律問題

- 5.01 香港大律師公會在二零一一年八月三十一日發表聲明，表示特區政府除非能提出強而有力的理據，否則不應修改現時的法例以改變選舉制度，而應考慮維持現狀。
- 5.02 香港律師會（“律師會”）在二零一一年九月二十一日遞交的意見書表示是否有漏洞和應否堵塞漏洞均屬政治問題。律師會表示，根據政府當局提供的資料和理由，律師會認為政府當局並未對四個方案提出令人信服的理據。在當局未有提出任何其他理據或方案的情況下，律師會認為現時永久居民在補選中投票和參選的權利，已廣為接納，不應被廢除或作出更改。
- 5.03 另有 15 名屬法律界的選舉委員會委員認為選舉權與被選舉權為憲法所保障的權利，不可被剝奪。他們認為，《諮詢文件》所指出的問題並不是一個需要處理的問題，而且四個方案都不合憲。因此，他們反對四個方案。
- 5.04 我們就這四個方案進行了法律分析。下文各段載列了當局對四個方案的合法性的看法。

### 方案一：限制辭職議員參加同屆任期內任何補選

- 5.05 在方案一下，仍會舉行補選，以填補任期中途出現的空缺，惟將會修訂《條例》，以限制辭職議員在餘下任期內舉行的補選中被提名為候選人。
- 5.06 《基本法》第二十六條規定，香港特別行政區的永久性居民依法享有被選舉權。我們有必要考慮這個方案，對於議員隨意辭職所引起的問題來說，是否一個相稱的回應。《諮詢文件》認為，應考慮的事項包括：

- (a) 是否要限制辭職議員在同屆整個餘下任期參加補選；
- (b) 怎樣才算適當的限制期；以及
- (c) 應否容許例外情況，若然，有哪些例外情況。

5.07 《基本法》第二十六條和《人權法案》第二十一條所規定的被選舉權並不是絕對的。如果對該權利的限制與某項合法的目的有合理關連，而限制這項權利的方法又不超於達到該合法目的所需，便可以對這項權利施加該等限制。在考慮有關限制是否相稱時，政府和立法機關為有關地方在社會和政治問題作出選擇時享有酌情判斷的權力，因為這些問題並沒有一定的答案。

5.08 我們認為，如議員為了引發一次補選而辭職，而其目的是為了參加該次補選和於補選中爭取再次當選，則政府和立法機關有權視之為濫用議員辭職的權力。

5.09 鑑於議員在上述情況下辭職所引起的問題，限制辭職的議員在一段時間之內參加其選區或其他選區的補選是合理的。這是因為辭職與否由議員自行決定，而他考慮辭職時已知道會引致的後果。一如上文所解釋，防止議員為了引發補選並參加該次補選而辭職，亦有很充分的理由。

5.10 然而，我們應緊記立法會的任期是四年，而議員可能在立法會任期開始後，即該名議員接受議員席位後，便立即或於短時間內辭職。如餘下的任期是一段較長的時間，將難以找到充分理由禁止有關議員在四年任期餘下的整段時間內參選。即使有很好的理由阻止議員為引發一次他有意參加和當選的補選而辭職，但方案一所建議的限制仍有可能過嚴，以致即使該項限制與某項合法的目的有合理關連，仍超出解決有關問題所需。反之，一段較短的限制期會較易符合相稱要求。一般而言，限制期愈短，有關限制愈大機會是相稱。

## 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

- 5.11 根據這個方案，空缺首先由離任議員同一名單上首位未當選候選人替補。如該人不合資格或不願意替補，則按序由第二位補上，依此類推（即同一名單替補安排）。當同一名單再無人合資格及願意替補，則由遞補順位名單作替補（即後備安排）。遞補順位名單是由同屆換屆選舉有餘數得票的每張名單上第一位未能當選的候選人按得票數目（由多票至少票）順序排列組成。按上述安排如仍然未能填補空缺，則舉行補選。
- 5.12 當局認為這個方案符合憲法，並能提供一個公平合理的方法，以填補採用名單比例代表制選出議席的選區，在任期中出現的議席空缺。當局對這方案是否合法的看法已在《諮詢文件》附件 V 闡述，並摘要載於該文件第 4.14 段。
- 5.13 至於有意見認為原則上不能接受方案二，因為蓄意引發補選並不是問題，而在補選中投票的權利是不容剝奪的。對此，我們想強調：
- (a) 我們有必要處理立法會議員辭職後參加補選所帶出的問題，原因如下：由議員辭職至補選期間，立法機關和選民均少了一位議員提供服務；耗費公帑；以及假如議員以辭職引發補選的情況經常發生，選舉制度的尊嚴將會受損；
  - (b) 按餘數得票填補空缺，對應付有關問題來說，是在許可範圍內作出的一個相稱的回應。事實上，不這樣回應，引發補選的問題便會再次出現；
  - (c) 採用餘數得票填補空缺這個方法，並非沒有參照選民意見填補空缺。相反，這是採用上次換屆選舉的得票結果來填補有關空缺，一如該次選舉的得票結果，決定了其他的立法會議席在下次換屆選舉之前由誰人來出任；以及

- (d) 當局和立法會在落實選舉制度的細節上享有廣泛的酌情決定權，包括如何處理在兩次換屆選舉之間出現的立法會議席空缺的問題。

### 方案三：替補機制不適用於因去世、重病或其他非自願情況出現的空缺

- 5.14 根據方案三，因議員去世、重病或其他非自願情況而出現的空缺的填補方法，將有別於議員自發辭職所產生的空缺。這是基於引致出現前者的空缺的情況並非議員本身的意願所致，故不屬於這次立法工作所必需處理的問題。因此，在這個方案下，因議員去世、重病或其他非自願情況而出現的空缺，將繼續以補選的方式填補，而新的替補機制將不適用於這種空缺。
- 5.15 立法會有權將議員辭職引發補選，而該議員又有意在補選中參選和尋求再度當選的情況，視為一個須予解決的問題。然而，任何對投票權所施加的限制，均應不超於解決有關問題所需。由於二零一零年議員辭職再參加補選的事件所揭露的主要漏洞和問題，是議員可以自願辭職以引發他們有意參加的補選並尋求再度當選，所以方案三的優點在於把沒有補選的情況，局限於需要處理的主要問題和漏洞(即議員自願辭職引發補選這個問題)。從這角度來看，方案三可稱是解決議員自動辭職所引致的問題的一個較為溫和的回應。對投票權和被選舉權的任何限制將不會超於解決有關問題所需。
- 5.16 方案三提供了兩種不同的方法填補空缺：其一是在議員去世、重病或其他非自願情況下，以補選方法填補空缺；其二是在其他(即議員自願)情況下，以參照上次採用名單比例代表投票制的換屆選舉結果的方法填補空缺。立法會在制定選舉制度方面享有寬鬆的酌情決定權。《基本法》第六十八條及附件二也給予立法會寬鬆的酌情權以決定規定立法會產生的「具體辦法」的選舉法例的內容。只要選舉權和被選舉權不會受到

無理限制，香港可以在《基本法》的框架下，因應本身的歷史和政治發展，自行制定其選舉制度。

- 5.17 如欲採用方案三，便有需要進一步考慮引發補選的準則，以及在何種情況下某個議席出缺會被視作因自願情況而出現的空缺，因而使用補選以外的方法填補。方案三是否符合憲法，最終視乎有關準則和自願情況如何釐訂，以及補選以外的其他填補方法本身是否符合憲法。

#### **方案四： 利用同一候選人名單的替補機制，並在名單用盡後讓議席懸空**

- 5.18 根據方案四，出缺會先由離任議員同一名單的候選人補上，如果同一名單再無合資格及願意補上的候選人，則議席在餘下任期懸空。

- 5.19 這個方案的優點與方案二相同，就是議席空缺會先由同一名單上的候選人補上。不過，《諮詢文件》(第4.20段)已指出，立法會的議席相對較少，而地方選區的議席與功能界別的議席有各佔一半的比例，是否適宜讓議席懸空，應顧及以上事實。《諮詢文件》亦表示需要進一步研究讓立法會議席懸空的法律問題。

- 5.20 經詳細考慮方案四的合法性，我們認為不宜跟進這個方案。我們考慮的事項如下：

- (a) 《基本法》附件二規定，第五屆立法會由70名議員組成，當中35名議員由分區直接選舉產生，另外35名議員則由功能團體選舉產生。分區直選議員與功能團體議員的比例是《基本法》附件二就立法會的組成而訂定的特定及重要規定之一，見《基本法》附件二第二條及二零零七年十二月二十九日的全國人民代表大會常務委員會決定第一條。採用方案四可能導致一個或以上的立法會議席懸空，令兩類議員人數不均；

- (b) 《基本法》附件二內關於立法會議員人數及兩類議員的比例的規定並非是絕對的，該等規定可受制於隱含限制。問題是有否充分理據限制該等規定；
- (c) 儘管議席只會在同一候選人名單用盡時才會懸空，但如離任議員是名單上唯一的候選人，便會即時啟動這項後備安排。在香港，候選人名單上只有一名候選人的情況並不罕見；
- (d) 讓一個或以上的立法會議席長期懸空將對立法會的運作造成不良影響。鑑於立法會議席的數目相對較少和《基本法》附件二就立法會的組成所作出的規定，即使只有一個議席懸空，仍會造成顯著的影響。如有超過一個議席懸空，問題將更為嚴重；
- (e) 《基本法》第七十五條規定，立法會舉行會議的法定人數為「不少於全體議員的二分之一」。當局認為，《基本法》內「全體議員」一詞應指全部獲認可的立法會議席，而非當時實際在任的所有立法會議員。因此，即使在舉行會議時有立法會議席出缺，亦應依據全部獲認可的立法會議席計算第七十五條所規定的法定人數。考慮到這項就法定人數所作出的規定，如任由一些議席在餘下任期懸空，將對立法會的運作造成重大阻礙。如有更多議席因採用方案四而懸空，要符合關於法定人數的規定，將更為困難。再者，如立法會的70個議席有超過三分之一懸空，立法會在餘下任期內將無法符合《基本法》第四十九及第七十三(九)條有關特別多數票的規定；以及
- (f) 儘管其他國家(例如波蘭、捷克共和國、德國及新西蘭)在類似情況下有讓國會議席在餘下任期懸空的例子，但這些國家的憲法與特區的《基本法》不同。舉例來說，德國及新西蘭的憲法都沒有訂

明國會議席的數目。波蘭和捷克共和國的國會議席數目則遠超香港立法會，波蘭有460名議員，而捷克共和國則有200名議員。就這些國家而言，國會議席出缺所引起的運作問題較小。最重要的是，這些國家的憲法都沒有就地方選區議員與功能界別議員訂下一定的比例。

- 5.21 基於上文所述，方案四是否符合憲法似乎取決於當前的事實，即視乎有多少個議席出缺，以及有關議席在立法會任期內的哪個時段懸空。如空缺數目不少，而且有關議席在立法會任期內的大部分時間都懸空，方案四便可能與《基本法》附件二及《香港人權法案》第二十一條有抵觸。

## 第六章：建議方案

- 6.01 總體而言，公眾諮詢期間所收到的意見顯示較多人士認為政府需要立法堵塞漏洞。但與此同時，社會整體認為應該保留補選制度，在議席出缺時，選民可行使其投票權。在各個方案中，方案一所得支持較高。
- 6.02 當局重申，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，這個問題應予處理。在這方面，當局所關注的是該等辭職和以補選再度爭取當選對選舉制度的公信力的負面影響。
- 6.03 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。再者，如果議員辭職引發補選又尋求再度當選的情況經常發生，則不單對立法會的運作帶來很大影響，議會的完整性會有減損，而對選舉程序的尊重亦會降低。
- 6.04 經過詳細考慮在公眾諮詢期間收到的意見後，我們理解社會整體認為任何有關填補立法會議席空缺安排的改變應減至最少。而且，有關的改變必須以堵塞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這個漏洞為目的。
- 6.05 因此，我們建議限制任何地方選區、區議會（第二）功能界別或其他功能界別的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地方選區、區議會（第二）功能界別及其他功能界別的補選，以堵塞漏洞。
- 6.06 建議方案詳情如下：
- (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《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《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。

6.07 由於受影響的人只限於辭職議員，這是較具針對性的方案，以處理議員隨意辭職引發補選的問題。建議方案是一個簡單直接地堵塞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這個漏洞的方案。

6.08 辭職議員的被選舉權雖受到限制，但建議方案對現有的選舉制度變動較小。《基本法》第二十六條規定香港特別行政區永久性居民依法享有被選舉權。六個月長的限制期是對議員隨意辭職的問題的適度回應，是一個適當的限制期。過往經驗顯示補選一般會於議席出缺大約四個月左右舉行，而且六個月的限制只適用於同屆立法會任期內舉行的補選，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。與此同時，補選制度得以保留，而選民亦繼續有機會在補選中投票，這正好回應了社會整體希望可以在一般情況下保留補選制度以使選民可行使投票權的關注。

6.09 另一方面，不同司法管轄區均有權自訂不同的選舉制度，以反映本身的歷史背景、文化和政治發展。各地的選舉制度各式各樣。香港的立法會地方選區換屆選

舉自一九九八年起採用名單比例代表制，但卻一直透過補選填補立法會議席空缺。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。然而，任何有關選舉制度的改動亦須考慮當地的政治發展。因此，即使舉行補選會令以比例代表制選出議員的選舉加入得票最多者當選的元素，並改變原來議席按比例代表制分配的選舉性質，我們亦須留意有關的歷史背景。而一些海外司法管轄區，例如愛爾蘭，即使在大選採用比例代表制選出議員，亦以補選方式填補任期中的空缺。

6.10 我們亦留意到建議方案雖然限制任何地方選區、區議會（第二）功能界別或其他功能界別的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地方選區、區議會（第二）功能界別及其他功能界別的補選，但個別議員仍可繼續隨意辭職引發補選。一旦有議員辭職，選舉管理委員會同樣地須根據法例的規定舉行補選，填補出缺議席。然而，我們認為建議方案可發出一個強烈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。

6.11 我們已就建議方案尋求御用大律師彭力克勳爵的法律意見。御用大律師彭力克勳爵的法律意見確認建議方案是合憲的，理由如下：

- (a) 《基本法》第二十六條所保障的選舉權與被選舉權並不是絕對而是可以受到限制，只要有關限制與某合法目的相稱。《基本法》第六十八條及附件二給予立法會寬鬆的酌情權以決定規定立法會產生的「具體辦法」的選舉法例的內容。法庭在考慮限制是否相稱時，會很重視立法會的意見；
- (b) 如議員為了引發補選而辭職，而其目的是為了參加該次補選和於補選中尋求再次當選，則當局和立法會有權視之為濫用議員辭職的權力。當局可

以視上述行為為構成濫用辭職權力的做法，因為選民會有一段時間，即由議員辭職至補選的這段時間內，失去由一位議員代表他們處理立法會事務的權利；立法會在這段時間內缺少一位議員的參與；補選涉及公帑的損耗，以及假如議員辭職後又參加補選的情況經常發生，便會影響選舉制度的尊嚴，特別是如果這樣做會引致補選出現低投票率；

- (c) 立法會通過法例採用建議方案來處理有關問題是相稱的做法。議員不會被迫在任期屆滿前離職，而任何考慮用辭職來引發補選的議員均知道辭職會引致的後果；
- (d) 再者，六個月的限制期既可阻遏濫用程序的行為，又不會過長以至超出解決有關問題所需；以及
- (e) 建議的方案在議員辭職時仍然舉行補選。雖然補選可能會改變多議席選區採用的比例代表制所得出的形勢，然而目前的制度已採用補選，立法會是有權基於補選讓選民有機會以另一個人取代辭職議員而認定補選是可取的。

## 第七章： 結論

- 7.01 總體而言，公眾諮詢期間所收到的意見顯示較多人認為政府需要立法堵塞漏洞。但與此同時，社會整體認為應保留補選制度，使當有議席出缺時，選民可行使其投票權。在各個方案中，方案一所得支持較高。
- 7.02 在詳細考慮在公眾諮詢期間所收到的意見，以及有關的法律問題後，現在政府提出的建議方案將可以在保障市民的選舉權及被選舉權與有效堵塞議員隨意辭職引發補選，以期在補選中參選和尋求再度當選這個漏洞之間取得了充份的平衡。
- 7.03 在考慮社會對建議方案的反應後，我們將於二零一一/一二立法年度內向立法會交代政府最新建議方案，立法會會考慮是否接納建議方案。政府的目標是在二零一一/一二立法年度內完成立法程序。

## 與社會各界會面

日期和時間	活動	出席人數 (約數)
7月25日 (下午 6:30 – 7:30)	香港專業及資深行政人員協會 「填補立法會議席空缺安排」 座談會	50
7月26日 (下午 7:30 – 9:00)	香港工會聯合會 「填補立法會議席空缺安排」 座談會	400
8月23日 (下午 6:00 – 8:00)	填補立法會議席空缺安排 第一場公開論壇	350
8月24日 (下午 6:30 – 8:30)	九龍社團聯會 填補立法會議席空缺安排交流會	70
8月26日 (上午 11:00 開始)	與區議會正副主席會面	30
8月31日 (下午 6:30 – 7:30)	與建築、測量及規劃界會面	25
9月1日 (下午 4:00 – 5:30)	香港工業總會、香港總商會、香 港中華總商會及香港中華廠商聯 合會聯合座談會	100
9月1日 (下午 6:00 – 8:00)	填補立法會議席空缺安排 第二場公開論壇	295

日期和時間	活動	出席人數 (約數)
9月5日 (下午 8:00 – 10:00)	與香港醫學會會面	30
9月7日 (下午 7:00 – 9:00)	《填補立法會議席空缺安排諮詢文件》 陳茂波立法會議員辦事處座談會	400
9月14日 (下午 8:00 – 9:30)	港九勞工社團聯會 「填補立法會議席空缺安排」 研討會	50
9月15日 (下午 6:00 – 7:30)	IT 界看填補立法會議席空缺 安排研討會	30
9月15日 (下午 8:15 – 9:30)	新民黨填補立法會議席空缺安排 黨內諮詢	40