

## 律政司司長與政制及內地事務局局長談遞補機制（第一部分）

\*\*\*\*\*

以下為律政司司長黃仁龍資深大律師與政制及內地事務局局長林瑞麟昨日（六月二十九日）晚上在中區政府合署會見傳媒的談話全文（中文部分）：

律政司司長：各位傳媒朋友，我首先會講講法律方面的問題。在討論修訂建議前，我想指出一些基本的法律原則。

補選並不是填補臨時空缺的唯一合法方法。《基本法》及《香港人權法案》都沒有要求立法機關的空缺議席必須由補選填補。

遞補機制不會僅因為沒有用補選方式來填補空缺而構成有違憲法或剝奪選舉權和被選舉權。

既然並非必須進行補選，當局可以考慮和採納補選以外的其他方案，以填補臨時空缺，只要這些方案是客觀、公正和達致合理的目標。

香港特區在處理選舉事務方面享有廣泛的酌情決定權。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改變選舉程序，這裏所指的酌情決定權，大家都可能記得在最近一宗涉及選舉事宜的案件——莫乃光訴譚偉豪的案件中，終審法院都指出廣泛的酌情權存在已久，亦適用於法庭在處理對立法機構的看法上。

有甚麼問題？要處理怎樣的問題呢？政府和立法當局可以考慮作為一個立法的目的，其中一個我們不時有提及，即今次立法的其中一個原因是希望可以堵塞二〇一〇年因為有立法會議員辭職引發補選而出現一個我們視為漏洞的情況。

就這方面，我了解有一些意見，包括剛才的大律師公會指出，究竟這是不是一個合理和合法的理由？我們認為這是一個合法、可以考慮的理由，不過我想強調，在考慮的時候，我們不是說所謂「變相公投」裏面的任何政治議題，這些議題不是我們針對的對象，而是基於任何原因辭職，接着又補選這個現象。我們認為政府和立法機構可以在法律上視它為構成濫用程序的一個做法。為何這樣說呢？因為客觀來說，第一，選民會有一段時間，即由議員辭職至補選的這段時間內，選民被剝奪由一個議員代表處理立法會事務的權利；同時，立法會又會少了一位議員的參與；第三是辭職涉及公帑的損耗。大家都記得，在二〇一〇年的開支涉及1億2千6百萬；最後，如果有這樣的情況，辭職又補選的話，其實我們可以考慮，亦會擔心會不會影響選舉制度本身的尊嚴。

所以，我們認為這些是可以考慮的因素。就算撇開所謂「變相公投」的問題，我們認為這個立法建議可處理藉着補選填補空缺的機制可能出現的一些不理想的情況。這些包括：使費，要做補選要用大筆開支；第二是因為中間有段時間沒有了議員的緣故，所以沒有了延續性。大家都知道，有些其他的司法管轄區雖然沒有經歷過我們在二〇一〇年發生的事情，但它們都有用補選以外的方式來填補出缺。由此可見，現時的建議是觸及一些可以考慮補選以外方法填補機制的優點。

根據原建議，有臨時出缺的時候，會由上一屆換屆選舉中選民所投的選票內做個遞補人選，因為是基於上一次選舉的結果，我們認為這可以令選民在換屆的選舉中整體自由表達的意願得以體現；同時間，因為是按原本上一次選舉的結果來處理，所以我們認為最後這個新的遞補之後的立法會，仍然是根據《基本法》第六十八條「由選舉產生」；亦符合比例代表的原則。

雖然如此，政府當局一直小心聆聽公眾對原建議的很多意見，並決定藉此機會優化該建議。昨天局長已經向大家介紹過。我們相信修訂建議能夠解決社會各界關注的事項。我想強調，在處理這個修訂建議的時候，我們同樣需要整體的考慮，看看究竟原有方案，有人認為不能接受的地方，在修訂方案裏面如何處理。留意原本（被）批評為不合理或不合法之處，在新修訂方案裏面是否可以處理得到。我覺得這非常重要。

正如我之前提到，憲法上沒有規定一定要進行補選，也有其他國家是根據上一次換屆選舉時的投票結果來填補空缺議席，而不是用補選的。

現在的遞補機制，是以換屆選舉裏面選民所投的選票來訂出替補人選，某程度上更能反映地方選區換屆選舉所採用的名單比例代表制。

修訂建議訂明，如果有出缺的時候，會首先由出缺議員同一名單內排首位而未當選的候選人填補。大家都了解這個修訂方案的內容。

透過這安排，修訂建議的目的是回應社會上對原建議的一些批評。

修訂建議可使選民在換屆選舉中支持離任議員所屬名單的意願得以自由地體現。

我們預期，如果推行修訂方案的話，大多數空缺可以透過同名單的替補來填補。

在出缺議員在同一名單上的其餘候選人，如他無意或不合格填補空缺的

話，或該名單並無其他候選人可填補，修訂建議就有後備安排。

如出現上述情況，可由遞補順位名單，即 precedence list 上獲最高餘下票數的候選人填補空缺。即是說，我們首先就是同名單填補；如果做不到就落下面這個後備的，就是透過這個遞補順位名單的方法來填補。大家都明白這個方案。

下一個亦即後備方案就是以原建議為藍本，我們認為這建議基於客觀準則，因為是以上一次的選舉結果來釐定。所以我們認為有關規定具透明度、公平和合理。

作出這項後備安排，有關的遞補機制整體上可堵塞二〇一〇年立法會議員辭職引發補選所呈現的漏洞。

我們預期如果推行修訂建議，大部分的臨時空缺都可以由同名單的候選人來填補，而下面那個只是一個後備方案。大家可以想像，在一般情況下都會同名單填補，但在一些可能比較罕有的情況，在同名單內補不到的，可能是（同名單候選人）無資格，或者有其他種種原因，例如他不願意，這時候才會用下面那個遞補順位名單作為後備。

（待續）

完

2011年6月30日（星期四）

## 律政司司長與政制及內地事務局局長談遞補機制（第二部分）

\*\*\*\*\*

以下為律政司司長黃仁龍資深大律師與政制及內地事務局局長林瑞麟昨日（六月二十九日）晚上在中區政府合署會見傳媒的談話全文（中文部分）：

簡單來說，我們認為就採用比例代表名單制的選區或界別，修訂建議可以提供客觀而公平的方法來填補臨時空缺。我們認為這建議具有透明度、合理和公平。

有批評指出，原建議可能會導致若干意想不到的不合乎常規或甚荒謬的情況，即是說，有時可能會出現得票極少的候選人也可能做替補。對於這點，我想跟大家談一談。首先，我們不認為現時的建議機制必然會有他們所說的不合乎常規情形，因為根據現在的修訂建議，第一，已經有充分機會由與離任議員同一張名單上的候選人填補，當該名單上沒有其他人選或沒有人願意時，才會用後備方案，但到了那個時候，離任議員名單上的得票，因為沒有其他人願意做，又或是後面的人因為種種原因而不會做（議員）的時候，（支持）這個名單的意願，在一定程度上已經「用了」，而在這情況下才用遞補順位名單的後備機制。

在修訂建議下，有些意見認為（原建議）似乎不合理的例子其實已經不會再出現，因為是由同一名單中替補。

另外，有意見提出的一些不合理的情況亦只是在極不尋常的假設中出現。例如在同一選區、同一屆任期、同一名單中，有兩位議員先後或同時出缺。在這個情況下，有些意見認為會出現比較異常的狀況，但據我了解，剛才我所說的情況從未發生過，除非有不尋常的情況，否則很少會出現這個情形。無論如何，我們認為修訂建議可以處理這個情況。

所以，我們覺得從整體建議來說，首先，第一步是用同名單候選人來替補，如果做不到，就用遞補順位名單來處理，這個整體建議通盤考慮，我們認為是合理、可行、符合法律、可以被採納的。

無論如何，這個後備方案已經可以解決很多問題。如果我們沒有這個後備方案，在任立法會議員辭職，我們只做了第一部分，而同一名單的候選人又拒絕出任，大家可以想像，這仍然可以引發二〇一〇年的辭職及補選情況，所以我們認為有一個後備機制，可以合理地堵塞一個我們認為可以堵塞的漏洞。

所以，基於上述種種原因，我們認為修訂建議符合《基本法》和《人權法案》的條文，立法機構是可以採用。還有一兩點我想作補充，特別是有一些意見指出，

如果有一些情況下，名單只得一個人，怎麼辦呢？我們的機制有沒有不合理的情況呢？

首先，我想說如果名單只得一個人的時候，候選人完全繼續有權以自己單獨的名義參選，但當然他可以選擇去夥拍其他的人去組成一張名單參選。在修訂建議下，這類議員如果出缺，他的議席將會是透過遞補順位名單填補，這個做法我們認為是沒有不妥當的地方，為甚麼呢？因為在完全知悉這個制度和有選擇的情況下，如果該位候選人都是選擇獨立出選，不附屬任何政黨或名單，而他的席位因為種種原因而出缺，因為他本身原有名單再沒有其他候選人，我們認為當局建議的安排不會剝奪這個名單上其他候選人的任何價值。為甚麼呢？因為該名單上沒有其他候選人。

第二亦不會扭曲選民投票的時候支持這個出缺議員的意向。因為隨着這個單一議員自己本身的出缺，支持這個議員的選票的效用已經用了，不能轉嫁於其他人身上。在這個情況下，我們認為立法機構可以援引一個公開、公平、客觀的方法，好像現在我們這樣做，就是用最高餘下票數支持的候選人，來找一個繼任人去填補這個空缺。用這個方法還有其他原因，因為也需要保持這個制度的一致性和劃一性。我知道有人不同意這是一個足夠的理據。但是我想指出，制度的一致性和劃一性是存在已久的法律原則。

就立法機構來說，它可以採納一個合理、統一而廣泛性的原則。雖然這個原則在運作時，可能在個別的情況會出現一些不利或不理想的情況，但立法機構仍然可以採納，否則法律的確定性就會受損。我想強調這原則是重要的。

第二就是大家不要忘記，這個立法有堵塞，我剛才所說的漏洞的目的。針對一些不必要、不自然的辭職的補選，我們需要有一個處理。事實上，如果單一候選人名單出缺的情況不受這個機制處理，即是說單一名單候選人所佔席位一旦出缺，便可以進行補選的話，大家可以想像其實是加強了在二〇一〇年發生的事重蹈覆轍的機會。如新的制度獲得通過，候選人也會清楚明白，除非名單上有其他候選人，否則在出缺時，議席有機會透過遞補機制落到其他人的身上，相信候選人都會作適當的安排。

最後我想說，也有一些人提出的，就是指如果是一些死亡、病重的情況又如何處理呢？會不會需要不同的做法呢？我想強調，如果因死亡或病重而出缺的議員，而他又是一張名單的其中一位，在這個修訂建議下，基本上已處理了這個問題，因為騰出的議席已經有同名單的人去補上，而我剛才已經強調機制的一致性非常重要，如果有太多的例外，在運作上會構成很多問題，而我們現在所說的遞補順位名單的填補方法是一個客觀合理及有基礎的方法。現在請林局長作出補

充。

政制及內地事務局局長：因為不少團體曾提出政府是否應（就遞補機制）重新進行公眾諮詢，所以我要向大家交代。

我們有四方面的觀點和大家分享。

首先，自去年有五位議員中途請辭，社會上有非常廣泛的意見，認為特區政府應採取行動堵塞這漏洞，防止議員再次任意請辭，影響立法會運作和導致耗費公帑，所以我們需要嚴正處理這問題。

第二，過去一年半多，立法會內曾在不同情況下討論這問題，包括在立法會大會和事務委員會，所以當然要處理，甚至有個別議員提出私人的條例草案——建議一套方案。所以議員們曾討論了不同的方案，亦是很清晰的。

第三，在過去一個半月，我們在立法會內外，有很多不同的機會聽取公眾的意見——特別在六月十八日在立法會公聽會上，聽取了逾百位的團體代表和市民的意見，他們提出多方面的意見，有支持政府的建議、也有反對政府的建議；也提出其認為可處理該問題的方案。

第四，鑑於社會上不同的意見，政府在經思考和修訂後，在昨天向立法會提出一套修訂建議，其中最重要的元素是，今後若有議員請辭或離任，可先由他們在大選期間的原有名單上的候選人作填補的議員。其中最重要的考慮就是保存市民在大選期間支持某黨派、某組別的議員來當任，及支持該黨派的候選人可以繼任議席。所以經這過程後，公眾諮詢中最重要的元素已體現了就是政府要聽取社會上的意見。我們因應這些意見，修訂了方案，再提出一個切實可行、可解決問題的辦法。所以，特區政府認為現時立法的時機已成熟，希望在七月中在立法會爭取足夠支持通過條例草案，解決議員任意請辭這漏洞的問題。

（待續）

完

2011年6月30日（星期四）

律政司司長和政制及內地事務局局長談遞補機制（第三部分）

\*\*\*\*\*

以下是律政司司長黃仁龍資深大律師和政制及內地事務局局長林瑞麟昨日（六月二十九日）晚上在中區政府合署會見傳媒的談話全文（中文部分）：

記者：大律師公會已先後四次批評政府方案違憲，你們除了律政司內部的法律意見之外，有沒有問過其他法律意見？問了多少？是否全部認同你們？

律政司司長：我只可以告訴你，在考慮這件事的時候，律政司一直以來都履行我們的責任，向負責當局（就此事而言指政制及內地事務局）給予法律意見，確保有關的建議合憲和合法。當然，在過程當中，我們一定會小心考慮所有相關的、不同的法律觀點，亦包括我剛才所說，近期在社會上出現的很多意見，包括大律師公會的意見，我們亦有考慮在其中。

記者：今天有泛民的議員表示，若你們今次不經諮詢便可以使遞補機制獲得通過，將來《基本法》第 23 條的推行也同樣可以不經諮詢，千萬不可開這個先例，並呼籲市民上街。你怎樣可以釋除公眾的疑慮？

政制及內地事務局局長：今次提出的一套方案，我們在過去一年多在立法會內外都曾討論。要處理有關問題，市民的意見是清晰的：政府應當堵塞這些漏洞。經過在立法會內外的討論，我們可以考慮的方案其實不外乎有數類：一是保留補選的安排；另一就是利用大選中根據「比例代表制」產生的選舉結果來作替補安排。所以，現在經過多方面的考慮，我們認為提出先由原有名單來進行替補的方案是合憲合法的，亦合乎市民既希望堵塞漏洞、又令他們所選擇的議員可以在議會內代表他們的意願。至於將來若有其他工作，我們當然要因應有關工作的議題和社會上的意見來處理。今次雖然未有正式的諮詢文件，但我們在處理有關議題的過程中，在立法會內外確實聽取了不少意見。現在提出的一套方案，我們認為是切實可行的。

記者：政府整日說的邏輯，就是去年的補選，有二百多萬人沒有出來投票，所以政府想市民認同你們提出的補選制度，其實這個邏輯，「白痴」都看得出是很有問題的。司長，你是個聰明人，為何這樣簡單的邏輯問題你都看不出？司長你沒有理由連「白痴」都不如。

律政司司長：就這個立法建議，我們認為可以考慮的一些原因就包括在二〇一〇年出現的問題和現象，就是有議員辭職，以致要進行補選而引發的現象。我剛才已經詳細解釋過，為何我們認為在法律上，立法機關可以考慮這可能構成一個濫

用的情況，而需要亦有理由去立法以填補的情況。

記者：今次為遞補機制去辯護和解畫，究竟是不是出自你的良心？如果不是的話，會不會考慮維護你的良心而下台？第二就是你剛才提到，為了堵塞這個有人任意請辭的漏洞，不想再用公帑，就可以啟動這個機制。究竟是不是代表為了錢可以犧牲，不用諮詢市民，就可以犧牲市民一般的補選權利？

律政司司長：剛才你說這是為了錢，（但是）似乎不是合理地總結剛才我所說的。剛才我所說的，是這個可能被視為濫用的情況有幾個原因：第一就是因為由於這個情況，選民本身得到立法會議員代表他們的這一項權利，可能有一段時間失去；立法會本身少了一個議員的工作；而當中涉及的公帑虛耗是其中一個原因，但這不是說為了錢就甚麼都做，我想這看法不是很公道。

此外，我亦曾說過，如這個情況繼續發生，會否影響我們選舉制度本身的尊嚴？基於種種原因，加上我剛才所說，這個立法基礎並不是單單只是指所謂「變相公投」這個情況才引發的。剛才我所說，客觀來看，其他的司法管轄區都有不做補選來填補空缺的情況，是有一些合理和我們可能看到的優點，這都是我們可以一併考慮的原因。至於我自己有責任，剛才我所說，我和律政司的同事要盡我們的力量，在法律方面，盡我們的能力向有關當局提供最中肯的法律意見。

記者：政府一直都說自從去年的「五區公投」，社會上有很大的共識，你會如何解釋和評估為何現時在提出方案後會有這麼大的反對聲音？政府是否錯估了形勢？

政制及內地事務局局長：其實任何關乎政治的議題，特別是選舉制度，當然會有一定的爭議性。我們始終是建基於在去年的五區補選，有議員策動所謂「公投」，市民是不支持這決定的，亦要求政府堵塞這漏洞。我們現在提出的是一套切實可行的方案，我們亦希望會繼續得到足夠的支持，使方案能獲得通過。

記者：一個負責任的政府，不會只處理了最低門檻同意立法便可，應該要做足功夫作公眾諮詢，雖然你不斷說已談了一年多，整個方案推出只用了一個月，修訂至今只是一日，剛才大律師公會就覺得今時今日的形勢是咎由自取，你們如何回應你們的疑問？所謂濫用，你們的理解和大家的理解又不同，你如何回應呢？

律政司司長：或者我先講你所說的門檻，當然不同的人對這件事是否合憲、合法，我都指出，可能兩個律師都有不同的看法。譬如，我這樣說，有些人認為完全不可以接受，不足以達到合法的標準，有些人說剛剛好達到那個門檻，也有些人認為有充分的理據。正如我所講，我們看過，詳細考慮過之後，認為修訂建議符合



《基本法》和法律的要求。

政制及內地事務局局長：作為一個負責任的政府，我們要為香港社會解決問題。我們現在確實看到《立法會條例》中存在漏洞，可以被不同的政治人物利用。對市民來說，最重要是有由他們選出的立法會議員作為他們的代表，及在議會內就有關社會、經濟、民生、政治的議題作表決。現在我們提出的方案是為香港社會堵塞這漏洞，解決這問題。

記者：我現在想問，譬如說一個選民投一張名單，有兩個候選人的話，他的票仍然能在遞補機制下，萬一他投那個出缺仍然可以有個代表性在，但是如果名單得一個候選人，你剛才說過，他的票已經用了，那會否構成一個票值不均、不公平的問題？即是為何名單得一個候選人的選民的權利會少於投一個名單有兩個候選人的，這個我不是很明白？另外想問，究竟七一幾多人上街，你才會收回這個方案？

律政司司長：讓我先答你頭一個問題。這是一個法律上的問題，我想其重要性不是票值的問題，在這個補選，大家都看到，很多意見都看得到，其實那個方法去填這個空缺，如果你不是用補選的方法，你要制度合理和客觀，還有就是有沒有足以反映這投票人的自由意願的實現，這就是法律重點所在。

剛才我解釋，在單一一個人名的時候，因為名單上沒有其他人在他後面，當出缺的時候，由於只投票給他一人，就沒有其他人應該再取得那個票的價值，或者有影響去延續的。

所以我剛才解釋，這個概念就是說，當他出缺的時候，就有一個用完的概念在那裏。

政制及內地事務局局長：我再解釋一下。我們現在最新的方案是，出缺的議員可由同一名單的候選人遞補，並會在二〇一二年九月的立法會選舉後才實施這套方案，因此，所有候選人，包括單一、獨立的候選人，是完全可以選擇夥拍其他人成為名單來參選，亦有足夠的時間作出這決定。至於大家都非常關心的遊行，特區政府一向都尊重香港作為一個多元、公開的社會。市民的意見，不論是由遊行當中或其他方面表達，我們都會細心聆聽。

記者：你會否擔心如再不懸崖勒馬，及時收回方案，會像葉太般要下台？

政制及內地事務局局長：我們是為香港解決問題。這套建議是合情、合理、合憲、合法的，我們會繼續努力跟進。

(請同時參閱談話內容的英文部分。)

完

2011年6月30日(星期四)