

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)378/20-21 號文件

檔 號：CB2/SS/3/20

內務委員會文件

《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》 小組委員會報告

目的

本文件匯報《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》小組委員會("小組委員會")的商議工作。

背景

政府押後 2020 年立法會換屆選舉的決定

2. 在 2020 年 6 月 12 日刊登的憲報公告(2020 年第 3115 號政府公告)中，行政長官按照《立法會條例》(第 542 章)第 6(1)條，指明 2020 年 9 月 6 日為選出香港特別行政區("香港特區")第七屆立法會議員的換屆選舉的舉行日期。提名期定於 2020 年 7 月 18 日至 31 日。為確保所有候選人(包括現任立法會議員)在平等的基礎上競選，行政長官行使《立法會條例》第 6(4)條所賦予的權力，指明 2020 年 7 月 18 日(提名期展開日期)為第六屆立法會會期中止的日期(2020 年第 3116 號政府公告)。2020 年立法會換屆選舉可供競逐的席位有 70 個，而根據 2020 年正式選民登記冊，所涉及的已登記選民有 440 萬名，預計臨近投票日候選人之間的競爭會更趨激烈。

3. 2020 年 7 月 31 日，香港特區政府宣布，鑒於 2019 冠狀病毒病疫情嚴峻，行政長官會同行政會議決定押後 2020 年立法會換屆選舉一年至 2021 年 9 月 5 日，以保障公共安全和市民健康，並確保選舉可公開及公平地進行。¹ 為落實押後選舉的決

¹ 請參閱香港特區政府在 2020 年 7 月 31 日發出的相關新聞公報：
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202007/31/P2020073100892.htm>

定，行政長官會同行政會議引用《緊急情況規例條例》(第 241 章)²，訂立《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》(2020 年第 152 號法律公告)("《規例》")。除了指明新的選舉日期，《規例》亦終止 2020 年立法會換屆選舉的選舉程序，以及處理與選舉開支及選舉捐贈相關的事宜。

全國人民代表大會常務委員會關於第六屆立法會繼續運作的決定

4. 《基本法》第六十九條訂明，立法會除第一屆任期為兩年外，每屆任期四年。按照《基本法》第六十九條，第六屆立法會任期必須於 2020 年 9 月 30 日結束。根據政制及內地事務局在 2020 年 10 月發出的立法會參考資料摘要(檔案編號：CMAB C1/37)，《規例》雖然可將選舉押後一年，但不能處理因第七屆立法會換屆選舉押後而令立法會出現真空期的問題。為解決此憲制問題，行政長官向中央人民政府呈交緊急報告，尋求其支持和指示。國務院其後提請全國人民代表大會常務委員會("全國人大常委會")就如何處理立法會出現真空期的問題作出決定。

5. 2020 年 8 月 11 日，全國人大常委會作出決定，訂明在 2020 年 9 月 30 日後，第六屆立法會繼續履行職責不少於一年，直至第七屆立法會任期開始為止。第七屆立法會依法產生後，任期仍為 4 年。全國人大常委會的決定已於 2020 年 8 月 14 日在憲報刊登為 2020 年第 154 號法律公告。

《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》(2020 年第 152 號法律公告)

6. 《規例》在 2020 年 7 月 31 日刊登憲報。訂立《規例》的目的如下：³

- (a) 撤銷某些指明及公告，它們關乎原定於 2020 年 9 月 6 日舉行的立法會第七屆任期的換屆選舉("已中止的選舉")；

² 《緊急情況規例條例》第 2(1)條訂明，在行政長官會同行政會議認為屬緊急情況或危害公安的情況時，行政長官會同行政會議可訂立任何他認為合乎公眾利益的規例。《緊急情況規例條例》第 2(2)條指明可由根據第 2(1)條訂立的規例作出規定的事項。這些事項包括修訂任何成文法則、暫停實施任何成文法則，以及應用任何不論是否經修改的成文法則。

³ 請同時參閱第 3 段。

- (b) 規定已中止的選舉，於 2020 年 8 月 1 日("中止日期")開始時，即告終結，而根據相關選舉法及選舉管理委員會("選管會")發出的指引而就已中止的選舉作出的作為，或看來是根據相關選舉法及選管會發出的指引而就已中止的選舉作出的作為，據此不再有效；
- (c) 規定立法會第七屆任期的換屆選舉，須改於 2021 年 9 月 5 日舉行；及
- (d) 就換屆選舉改期的若干相關或相應的選舉事宜，訂定條文，包括規定政府須就合資格人士及合資格組合的申報選舉開支，向他們付款。

7. 《規例》自 2020 年 8 月 1 日起實施，並於 2020 年 10 月 14 日提交立法會，以進行先訂立後審議的程序。

小組委員會

8. 在 2020 年 10 月 16 日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究《規例》。小組委員會的委員名單載於**附錄 I**。小組委員會由張國鈞議員擔任主席，曾與政府當局舉行 3 次會議。

9. 憑藉於 2020 年 11 月 4 日立法會會議上通過的決議，《規例》的審議期已由 2020 年 11 月 11 日的立法會會議延展至 2020 年 12 月 2 日的立法會會議。

小組委員會的商議工作

押後 2020 年立法會換屆選舉的理據

10. 雖然屬建制派的委員支持行政長官會同行政會議的決定，因應當前疫情嚴峻而押後 2020 年立法會換屆選舉，但非建制派委員則強烈反對押後選舉。後者認為，第七屆立法會換屆選舉應在 2019 冠狀病毒病疫情平靜及受控後盡快舉行。這些委員質疑，作出押後選舉的決定是否基於政治考慮，目的是爭取時間，讓政府提出修例建議以落實"境外投票安排"，從而容許居於粵港澳大灣區的港人在立法會換屆選舉中於香港境外投票。委員進一步質疑，選民在立法會選舉日投票，實際上是否較他

們參與其他大型公眾活動(例如為慶祝香港特區成立紀念日或國慶日而舉行的大型公眾活動)，更容易令疫情擴散。

11. 政府當局回應時強調，鑒於 2019 冠狀病毒病疫情前所未見，押後 2020 年立法會換屆選舉是一項非常艱難但必須的決定。首先，立法會換屆選舉規模極大，涉及 70 個議席、440 萬名已登記選民、超過 600 個投票站及 34 000 名選舉工作人員，而投票須在一天內完成，投票時間亦甚長(投票過程持續 15 小時，由早上 7 時 30 分至晚上 10 時 30 分)，加上選舉設有專用中央點票站及媒體中心，都會令選舉日全日持續有大量人群聚集，人與人之間有緊密接觸，以致產生非常高的感染風險，情況與其他公眾慶祝活動不同。此外，由於禁止群組聚集及限制社交距離的規例仍然生效，候選人將不能進行任何有意義的集會活動。再者，現時有大量選民在內地居住、工作和學習，亦有不少選民滯留海外。由於有邊境管制措施，這些選民將不能回港投票。長者選民受感染的風險較高，疫情嚴峻亦窒礙他們投票。為了符合公平及公開地進行選舉的要求，以及防止疫情擴散，政府並無計劃在 2019 冠狀病毒病疫情持續對市民健康構成威脅的情況下，進行立法會換屆選舉。

12. 部分非建制派委員不滿行政長官會同行政會議在作出押後 2020 年立法會換屆選舉的決定前，並無諮詢立法會議員或公共衛生專家。政府當局表示，基於情況迫切，選舉事宜亦屬敏感，政府當局並無就押後選舉一事，諮詢就防疫抗疫政策/措施向行政長官提供專業意見的諮詢小組的 4 名專家。然而，行政會議成員已充分考慮此事，並同意政府有迫切需要迅速應對 2020 年 7 月初的嚴峻疫情。⁴

13. 就部分委員詢問為何須將第七屆立法會換屆選舉押後一年，以及可否將新的選舉日期提前，政府當局回應時解釋，雖然疫情相對 2020 年 7 月稍為緩和，但情況仍未穩定，防疫及控疫仍是政府的首要工作。現時尚未有任何清晰跡象顯示疫情會在何時結束。醫學專家表示，現時的一波疫情很可能持續數星期甚或更長時間，而冬季亦可能再有爆發。鑒於立法會有重要的實質職能及年度處理事務周期，而為換屆選舉進行籌備工作亦需數以月計的時間，政府認為將選舉押後一年是合理和符

⁴ 據政府當局所述，由 2020 年 7 月 8 日至 30 日，新增個案達 1 852 宗，較過去半年累計的 1 300 宗個案上升 140%。在新增個案中，2020 年 7 月 30 日錄得 149 宗確診個案，創單日新高；90% 的新增個案為本地個案，而近半數個案感染源頭不明。

合公眾利益的做法。此外，為確保選舉公平，當局有必要在經改期的選舉舉行前進行另一輪選民登記工作。

進一步押後選舉至 2021 年 9 月之後的可能性

14. 多名非建制派委員深切關注到，行政長官可能以不同理由，尋求把第七屆立法會換屆選舉的舉行日期改至 2021 年 9 月之後，因而將第六屆立法會變為"萬年議會"，損害立法會的認受性。這些委員詢問政府當局有否任何客觀準則(例如須持續達致"零感染"多久或每天錄得多少宗新感染個案等)，可據以認為疫情一如 2020 年 7 月般嚴重，以致要決定是否進一步押後第七屆立法會換屆選舉的舉行日期。部分其他委員(包括梁美芬議員及葛珮帆議員)認為，為確保 2021 年立法會換屆選舉可以公平和公正地順利舉行，政府當局應探討使用科技推行電子投票，包括以電子選民登記冊發出選票、引入網上投票，以及在投票站進行電子點票。

15. 據政府當局表示，無論是押後選舉的原因抑或押後選舉的時間，均涉及綜合考慮一系列因素。隨着 2019 冠狀病毒病疫情的最新發展，疫情對選舉所造成的影響亦會有變化。因此，要就押後換屆選舉制訂任何硬性準則，並不切實可行。鑒於《規例》已指明 2021 年 9 月 5 日為新的選舉日期，政制及內地事務局會一如既往，與選管會緊密合作，確保選舉按照相關法例，在公開、公平和公正的情況下舉行。政制及內地事務局及選舉事務處亦會努力完善現有選舉安排，同時密切注視 2019 冠狀病毒病疫情的發展，從現在至 2021 年立法會換屆選舉舉行期間不斷評估疫情對選舉所造成的影響。政府當局會及早因應疫情發展的不同情況，制訂各種預案。

立法會廢除或修訂《規例》所造成的憲制和法律影響

16. 部分非建制派委員強烈認為，第七屆立法會換屆選舉應在疫情平靜及受控後盡快舉行。這些委員察悉，根據《釋義及通則條例》(第 1 章)第 34(2)條，立法會有權修訂《規例》，並詢問在下列情況下所涉及的憲制和法律影響(包括先前刊登的憲報公告(即 2020 年第 3115 號政府公告、2020 年第 3116 號政府公告、2020 年第 3276 號政府公告、2020 年第 3277 號政府公告及 2020 年第 110 號號外公告)的效力)，以及政府當局會採取哪些行動以作回應(特別是會否就第六屆立法會繼續運作請全國人大常委會另作決定)：

- (a) 倘若《規例》所指明新的立法會換屆選舉舉行日期(即 2021 年 9 月 5 日)經立法會修訂(例如將有關日期提前); 及
- (b) 倘若《規例》被立法會廢除。

17. 政府當局重申，根據全國人大常委會所作的決定，第六屆立法會繼續履行職責不少於一年，直至第七屆立法會任期開始為止。第七屆立法會依法產生後，任期仍為 4 年。即使議員提出廢除《規例》而相關決議獲立法會通過，廢除《規例》不會亦不能影響全國人大常委會關於第六屆立法會繼續運作的決定的憲制及法律效力。因應全國人大常委會的決定，行政長官已行使《釋義及通則條例》第 46 條所賦予的權力，撤銷中止會期公告(2020 年第 3116 號政府公告)，該公告指明 2020 年 7 月 18 日為第六屆立法會會期中止的日期。有關該決定的公告於 2020 年 8 月 14 日在憲報刊登為 2020 年第 110 號號外公告("撤銷公告")。《釋義及通則條例》第 23(a)條訂明，"凡條例將另一條例全部或部分廢除，不得因此而恢復任何在該項廢除生效時並無施行或並不存在的東西"。因此，即使立法會廢除《規例》，亦不會影響撤銷公告的法律效力。

18. 政府當局及小組委員會法律顧問均表示，根據《釋義及通則條例》第 23(a)及 34(2)條，即使《規例》被立法會廢除，都不會恢復已被撤銷的有關舉行 2020 年立法會換屆選舉的指明和公告(即 2020 年第 3115、3276 及 3277 號政府公告)。至於《規例》第 6 條所指明新的立法會換屆選舉舉行日期(即 2021 年 9 月 5 日)，若議員提出廢除《規例》而相關決議獲立法會通過，這個新的換屆選舉日期便告無效。在此情況下，行政長官有責任根據《立法會條例》第 6(1)條指明立法會換屆選舉的舉行日期，而該指明的日期必須符合《立法會條例》第 6(2)條的規定，即必須是在新一屆立法會任期開始前的 60 天至新一屆立法會任期開始前的 15 天的期間內。⁵ 政府當局進一步強調，2020 年立法會換屆選舉的原定舉行日期已過。即使《規例》被廢除，考慮到現時的情況，政府也不會在立法會通過修訂後立即舉行立法會換屆選舉。

19. 政府當局進一步指出，大部分候選人已根據《規例》第 8(2)(b)條，在 2020 年 9 月 29 日的法定限期前提交其選舉申

⁵ 根據《立法會條例》第 4(3)條，每屆立法會的任期於行政長官會同行政會議指明的日期開始。《立法會條例》第 4(5)條訂明該日期必須是在選出有關任期的議員的換屆選舉結果宣布的日期後的 30 天之內。

報書。選舉事務處現正處理所有選舉申報書及申索表格，以期盡快向合資格的候選人支付款項。若《規例》被廢除，政府向候選人發放該等款項的法律基礎和責任將會變得不明確。此外，《規例》釐清已中止的選舉與 2021 年選舉的關係。舉例而言，《規例》第 7(3)及(4)條訂明，就已中止的選舉招致的選舉開支或作出的參選宣布，不會影響 2021 年選舉。若《規例》被廢除，這些事宜亦會變得不明確。

20. 至於修訂《規例》的情況，政府當局表示，根據全國人大常委會的決定，第七屆立法會任期最早可在 2021 年 10 月 1 日開始。《釋義及通則條例》第 34(2)條訂明，立法會對附屬法例作出的任何修訂，須符合訂立該附屬法例的權力。因此，就《規例》而言，任何修訂均須符合訂立《規例》的權力，即《緊急情況規例條例》的權力；有關修訂須是真誠為了達致《緊急情況規例條例》處理緊急情況或危害公安的情況的法定目的，並須合乎公眾利益。有關修訂亦須符合憲制規定，包括《基本法》及當中有關人權的條文。立法會沒有權力作出任何違反上述規定的修訂，而任何違反上述規定的修訂均屬無效。憑藉《立法會條例》第 4(5)條，行政長官會同行政會議指明立法會任期開始的日期，必須是在選出有關任期的議員的換屆選舉結果宣布的日期後的 30 天之內。立法會修訂《規例》中有關第七屆立法會換屆選舉舉行日期的條文時，有關修訂不能導致行政長官會同行政會議因遵從《立法會條例》第 4(5)條的規定而違反全國人大常委會的決定，否則該等修訂均屬無效。

21. 儘管政府當局作出上文第 17 至 20 段所載的解釋，部分非建制派委員依然認為《規例》不應實施。林卓廷議員建議以小組委員會的名義在立法會動議議案，以廢除《規例》(請參閱**附錄 II**)。然而，由於林議員自 2020 年 11 月 13 日起退出小組委員會，小組委員會未有處理他的建議。

申報選舉開支的相關政府付款

22. 《規例》第 9 條訂明，合資格人士或合資格組合有權從政府收取款額相等於申報選舉開支的款項，⁶如已中止的選舉的選舉主任已接受某人/某由個別人士組成的組合的提名表格，又並無在中止日期之前決定該提名表格或有關提名屬無效，而該人/該組合並非經已退出而不再是已中止的選舉的候選人，則該人/該組合有資格收取有關款項。該筆從政府收取的款項並非

⁶ 根據《規例》第9(5)條所作的定義，"申報選舉開支"指為已中止的選舉而提交的選舉申報書內所列的合資格人士或合資格組合的選舉開支。

《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第 554 章)所指的選舉捐贈。很多委員關注候選人可能濫用有關安排及作出欺詐申索。有委員詢問《規例》第 9 條所訂"申報選舉開支"的涵蓋範圍為何，以及有何措施防止有濫用情況。

23. 據政府當局所述，根據《規例》第 8 條，《選舉(舞弊及非法行為)條例》適用於已中止的選舉。候選人須就已中止的選舉提交選舉申報書，列出候選人在選舉中的所有選舉開支，以及候選人或其代理人收取的所有選舉捐贈。根據該條例第 2 條，"選舉開支"指在選舉期間前、在選舉期間內或在選舉期間後，為促使候選人或候選人組合當選，或為阻礙另一候選人或另一候選人組合當選而招致或將招致的開支。鑒於押後立法會換屆選舉的安排非常特殊，為向候選人支付款額相等於已在選舉中招致的選舉開支的款項，《規例》第 9 條訂明，凡候選人/候選人名單的提名表格已獲選舉主任接受，政府會向該候選人/候選人名單支付款額相等於其申報的選舉開支的款項(上文第 22 段闡述的情況則除外)。《規例》第 9(5)條進一步訂明，"申報選舉開支"指為已中止的選舉而提交的選舉申報書內所列的合資格人士/合資格組合的選舉開支。在某些情況下，這項安排或較現行選舉法下的資助計劃更為慷慨，但相對較易管理執行，更重要的是對候選人較公平。政制及內地事務局已於 2020 年 8 月 7 日就申索款項的安排發出指引，表明須以何種方式及形式作出、支持和核實款項的申索，以及該類申索須載有甚麼詳情。

24. 政府當局進一步表示，《選舉(舞弊及非法行為)條例》旨在禁止舞弊及非法行為、規管選舉廣告宣傳，以及就在香港公開選舉中支出款項和收取捐贈方面訂立申報規定。該條例所訂的罪行條文涉及多種罪行，包括與選舉申報書有關的罪行。政府當局亦重申，該條例就選舉開支和收取捐贈訂定的申報規定維持不變，並適用於已中止的 2020 年立法會換屆選舉。選舉事務處收到候選人的選舉申報書後，會仔細查核該等選舉申報書，以確定是否所有選舉開支及捐贈均已妥為申報。倘若選舉申報表不完整或有錯誤，選舉事務處會請候選人再作澄清或提供進一步資料，以供核實，並會把涉及與選舉申報書有關的罪行的懷疑個案和投訴轉介廉政公署調查。就已中止的 2020 年立法會換屆選舉而言，選舉事務處會謹慎審查候選人的選舉申報書，確保他們的選舉申報書及當中申報的選舉開支均無問題，政府才會向他們發放款項。

25. 對於在《規例》第 9 條所訂的安排下，合資格人士或組合有權就申報選舉開支向政府申索款項，委員關注該項安排可

能被濫用，並要求政府當局在適當時候向政制事務委員會提交報告，說明政府當局採取了甚麼措施防止濫用情況(正如上文第 22 至 24 段所闡述)。該份報告涵蓋的事項應包括涉及候選人在其選舉申報書中作出屬虛假或具誤導性達關鍵程度的陳述的不當情況(如有)，以及政府當局就涉嫌觸犯《選舉(舞弊及非法行為)條例》所訂罪行的個案採取的跟進行動等。

建議

26. 小組委員會大部分委員支持《規例》。小組委員會不會就《規例》提出任何修訂。

徵詢意見

27. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處

議會事務部 2

2020 年 11 月 24 日

《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》
小組委員會

委員名單*

主席 張國鈞議員, JP

副主席 陸頌雄議員, JP

委員 石禮謙議員, GBS, JP
張宇人議員, GBS, JP
林健鋒議員, GBS, JP
黃定光議員, GBS, JP
陳健波議員, GBS, JP
梁美芬議員, SBS, JP
葉劉淑儀議員, GBS, JP
謝偉俊議員, JP
何俊賢議員, BBS
易志明議員, SBS, JP
姚思榮議員, BBS
馬逢國議員, GBS, JP
陳恒鏞議員, BBS, JP
梁志祥議員, SBS, MH, JP
麥美娟議員, BBS, JP
郭偉強議員, JP
張華峰議員, SBS, JP
葛珮帆議員, BBS, JP
廖長江議員, GBS, JP
盧偉國議員, SBS, MH, JP
鍾國斌議員
周浩鼎議員
邵家輝議員, JP
容海恩議員, JP
陳振英議員, JP
鄭泳舜議員, MH, JP

(總數：28 名委員)

秘書

蘇淑筠女士

法律顧問

崔浩然先生

日期

2020 年 11 月 19 日

* 委員名單的變更載於附錄 I 的附件

《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》
小組委員會

委員名單的變更

議員	相關日期
劉業強議員, BBS, MH, JP	至2020年11月1日
吳永嘉議員, BBS, JP	至2020年11月2日
葉建源議員	至2020年11月10日
莫乃光議員, JP	至2020年11月11日
許智峯議員	至2020年11月11日
譚文豪議員	至2020年11月11日
涂謹申議員	至2020年11月12日
毛孟靜議員	至2020年11月12日
黃碧雲議員	至2020年11月12日
尹兆堅議員	至2020年11月12日
林卓廷議員	至2020年11月12日
鄭俊宇議員	至2020年11月12日
梁耀忠議員	至2020年11月15日
張超雄議員	至2020年11月18日

註 1 根據香港特別行政區政府於 2020 年 11 月 11 日依據《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區立法會議員資格問題的決定》作出的宣布，梁繼昌、郭家麒、郭榮鏗及楊岳橋已於 2020 年 7 月 30 日喪失立法會議員的資格。

註 2 依據《立法會條例》(第 542 章)第 15(1)(a)條，許智峯於 2020 年 11 月 12 日辭去立法會議員席位後不再擔任該席位。

註 3 依據《立法會條例》(第 542 章)第 15(1)(a)條，毛孟靜於 2020 年 11 月 13 日辭去立法會議員席位後不再擔任該席位。

《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》小組委員會
2020年10月30日

議決本小組委員會支持立法會廢除《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》。

動議人：林卓廷

和議人：許智峯 楊岳橋