立法會 Legislative Council

立法會CB(2)1760/10-11(01)號文件

檔 號: CB2/BC/4/10

《2011年選舉法例(雜項修訂)條例草案》委員會立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件旨在簡述政制事務委員會就下述事宜所作的討論:就選出行政長官、立法會議員、區議會議員及村代表的選舉及相關安排提出的多項擬議更改,包括選舉呈請機制、候選人共同向選民寄出宣傳信件的安排,以及財政資助計劃和選舉開支限額。

背景

選舉呈請機制

- 2. 根據《立法會條例》(第542章),關乎立法會選舉的選舉 呈請可向高等法院原訟法庭(下稱"原訟法庭")提交。《立法會條 例》第67(3)條訂明,原訟法庭對針對立法會選舉結果提交的選 舉呈請所作出的裁定為最終裁定。
- 3. 根據終審法院於2010年12月13日作出的裁決,終審法院宣布,《立法會條例》第67(3)條中的最終決定條文,與《基本法》第八十二條所訂明,香港特別行政區(下稱"香港特區")的終審權屬於終審法院的規定不符,因此該條文屬違憲及無效。由於《區議會條例》(第547章)及《村代表選舉條例》(第576章)亦載有該等最終決定條文,政府當局建議引入一個越級上訴機制(與《行政長官選舉條例》(第569章)所載的機制類似),容許對原訟法庭就根據《立法會條例》、《區議會條例》及《村代表選

舉條例》提交的選舉呈請所作的裁定感到不滿的一方,若其上訴申請取得終審法院上訴委員會的許可,可直接向終審法院提出上訴。

財政資助計劃及選舉開支限額

區議會選舉的財政資助計劃

- 4. 當局最先在2004年立法會選舉中為選舉候選人提供財政資助,並由2007年區議會選舉起,把該計劃推展至區議會選舉的候選人。根據現行安排,支付予區議會選舉候選人的財政資助額為每張選票10元,乘以有關候選人所得的有效票數目,或候選人申報選舉開支的50%(以較低者為準)。
- 5. 按《2011年立法會(修訂)條例》所規定,立法會選舉的 財政資助額,已由每票11元或候選人申報選舉開支的50%(以較 低者為準),修訂為每票12元或選舉開支限額的50%(以較低者為 準),惟資助額不得超過候選人名單或候選人的申報選舉開支。 有鑒於此,政府當局建議就2011年區議會選舉採納相同的修訂 安排,即把財政資助額訂為每票12元或選舉開支限額的50%(以 較低者為準),惟資助額不得超過候選人的申報選舉開支。

區議會選舉的選舉開支限額

6. 根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)第45條, 行政長官會同行政會議獲授權訂明在區議會選舉中可由候選人 或由他人代候選人招致的選舉開支最高限額。《選舉(舞弊及非 法行為)條例》第45條下的《選舉開支最高限額(區議會選舉)規 例》訂明,在區議會選舉中,目前可由某候選人招致的選舉開 支限額為48,000元。

行政長官選舉的選舉開支限額

7. 就行政長官選舉而言,按《選舉開支最高限額(行政長官選舉)規例》(第554A章)所規定,目前可由某候選人招致的選舉開支限額為950萬元。

免付郵資共同向選民寄出宣傳信件

- 8. 《立法會條例》、《區議會條例》和《行政長官選舉條例》的相關條文規定,獲有效提名的區議會、立法會和選舉委員會(下稱"選委會")界別分組選舉候選人或候選人名單,有權免付郵資向其獲提名的選區/界別或選委會界別分組內的每名選民/投票人寄出一封信件。《立法會條例》、《區議會條例》和《行政長官選舉條例》亦規定,信件必須是關乎有關的選舉,並必須符合根據《選舉管理委員會條例》(第541章)訂立並正有效的規例所訂明的規定及限制。
- 9. 在審議《2010年立法會(修訂)條例草案》期間,部分議員建議,容許一份候選人名單/一名候選人將不同選區或界別的候選人名單/候選人的競選資料刊印於同一單張內而利用免付郵資的安排寄出。政府當局承諾會在制訂選舉實務安排時研究有關建議。

政制事務委員會所作的相關討論

10. 在2011年1月17日的會議上,政府當局就下述建議諮詢政制事務委員會:修訂因應立法會、區議會和村代表選舉而提出的選舉呈請的上訴機制。2011年2月21日,政府當局向政制事務委員會簡介有關增加區議會選舉財政資助額及選舉開支限額的建議。在2011年4月18日的會議上,政府當局向政制事務委員會簡介下述建議:容許不同選區/界別的候選人名單,以及人有多個議席的功能界別的候選人或選委會界別分組的候選人有多個議席的功能界別的候選人或選委會界別分組的候選人有多個議席的功能界別的候選人或選委會界別分組的候選人有多個議席的功能界別的候選人或選委會界別分組的候選人可免付郵資而向同一名選民/投票人寄出宣傳信件。政府當局亦在2011年4月18日,向政制事務委員會簡介當局增加行政長官選舉的選舉開支限額及進一步增加區議會選舉的選舉開支限額的建議。委員在這些會議上提出的相關意見綜述於下文各段。

選舉呈請機制

11. 部分委員贊成政府當局所提出的下述建議:引入一個越級上訴機制,容許對原訟法庭就根據《立法會條例》、《區議會條例》及《村代表選舉條例》提交的選舉呈請所作的裁定感到不滿的一方,可直接向終審法院提出上訴(惟其上訴申請須取得許可)。他們認為應設立有效的選舉呈請機制,以便迅速解決

選舉糾紛。這些委員認為擬議的越級上訴機制符合《基本法》 第八十二條的規定,因為該條文訂明,香港特區的終審權屬於終審法院。

- 12. 部分其他委員則對有關建議表示有保留。他們認為目前沒有迫切需要修訂《立法會條例》,原因是終審法院已宣布,《立法會條例》第67(3)條中的最終決定條文,由於禁止在原訟法庭裁決選舉呈請後進一步提出上訴,因此屬違憲及無效,原訟法庭的裁定出現爭議時,一般上訴程序便會自動適用表選舉員質疑,建議把越級上訴機制推展至區議會及村代選舉早請所作裁定而提出的上訴均可直接向終審法院提出所有針對原訟法庭與不知,是請所作裁定而提出的上訴均可直接向終審法院提出,因為這會剝奪呈請人進行一般上訴程序的結構利。此外,法律援助並不涵蓋選舉呈請個案,若呈請人只能直接向終審法院提出上訴,由於所牽涉的法律費用遠較向上訴結庭提出上訴所需的費用為高,因此會對呈請人造成不公平的情況。
- 13. 政府當局當時解釋,確實有迫切需要因應終審法院的裁決而修訂《立法會條例》、《區議會條例》及《村代表選舉條例》中有關選舉呈請機制的相應條文。終審法院已宣布,《立法會條例》第67(3)條所載的最終決定條文,由於與《基本法》第八十二條所訂,香港特區的終審權屬於終審法院的規定不符,因此屬違憲及無效。有鑒於此,審慎的做法是就《立法會條例》第67(3)條提出適當修訂,清楚訂明選舉呈請機制。《區議會條例》及《村代表選舉條例》分別載有相同的最終決定條文,且有關乎區議會選舉的呈請案件正在審訊中。為免生疑問,就該兩條條例提出修訂,是恰當的做法。
- 14. 政府當局當時進一步表示,當局知悉區議會和村代表選舉並非憲制上的選舉。然而,當局就2012年行政長官及立法會選舉的選舉辦法作出修訂後,區議員在憲制上的重要性將會大為提高。根據《2010年立法會(修訂)條例草案》,只有民選區議員才有資格提名或獲提名為立法會新增區議會功能界別5個議席及原有區議會功能界別議席的候選人。另外,根據《2010年行政長官選舉(修訂)條例草案》,民選區議員當中將選出117人加入由1200名委員組成的選委會,負責選出行政長官。至於村代表,他們有資格參選立法會鄉議局界功能組別的議席及選委

會鄉議局界別分組的議席。政府當局認為有必要確保《區議會條例》及《村代表選舉條例》所訂定的選舉呈請機制,能容許就該等選舉呈請提出的上訴迅速得到裁決。因此,當局應為區議會和村代表選舉設立越級上訴機制。政府當局向委員保證,當局會認真考慮委員所提出,讓呈請人有權決定是否向終審法院申請越級上訴的意見。

15. 謹請委員注意,繼終審法院在2010年12月13日作出的裁決後,上訴法庭於2011年3月1日裁定,《區議會條例》第55(3)條所載的最終決定條文屬違憲及無效。

財政資助計劃及選舉開支限額

區議會選舉的財政資助計劃及選舉開支限額

- 16. 2011年2月21日,政府當局向政制事務委員會簡介有關把2011年11月舉行的區議會選舉的選舉開支限額由48,000元增加至53,000元的建議。當時政府當局告知委員,當局已顧及2008年至2011年期間的預測通脹率(11%)。政府當局於2011年4月18日表示,根據在2011年2月23日公布的2011-2012年度財政預算案,2011年的預測通脹率為4.5%,較先前假設的趨勢通脹率3%為高。由於2008年至2011年的累積通脹率已修訂為12%(而非11%),因此政府當局建議把選舉開支限額相應調高12%至53,800元(四捨五入至最接近的百元)。
- 17. 委員普遍贊成政府當局的建議,把區議會選舉的財政資助額提高至每票12元或選舉開支限額的50%(以較低者為準),惟資助額不得超過候選人的申報選舉開支。然而,對於增加區議會選舉的選舉開支限額的建議,委員則意見分歧。部分委員認為應調高選舉開支限額,以更清楚反映預期通脹,但部分其他委員則對增加限額的建議表示有所保留,認為此舉會對經濟環境不富裕的候選人不利。另有一名委員認為,設立選舉開支限額會窒礙民主的發展,並建議政府當局放寬現時對選舉開支限額的限制,以鼓勵商界及專業界的候選人參與選舉。
- 18. 政府當局表示,擬議的選舉開支限額增幅已考慮到 2007年區議會選舉及最近6次區議會補選中候選人的開支模式,以及預計的累積通脹。雖然當局尊重委員就設立選舉開支 限額表達的不同意見,但當局認為應制訂一套選舉安排,以防

止在選舉出現不公平的情況。政府當局認為,香港的選舉開支限額設定在合理而非偏高的水平,資源充裕的政黨所進行的競選活動因而不會令較小政黨及獨立候選人的競選活動失色。政府當局強調,候選人可自由決定花費多少。

行政長官選舉的選舉開支限額

- 19. 部分委員對於政府當局把行政長官選舉的選舉開支限額由950萬元增加至1,300萬元的建議表示支持。他們認為選舉開支限額在過去10年一直沒有調整,而該限額必須足以讓候選人可以向市民大眾宣傳其競選政綱。部分其他委員則對有關建議表示有保留。鑒於行政長官選舉的選民人數較少(1 200名選委會委員),而且最近一屆行政長官當選人所招致的選舉開支為836萬元,加上2000年至2012年綜合消費物價指數的增幅只為12.8%,因此這些委員認為擬議增幅過高。
- 20. 政府當局表示,若按建議增加選舉開支限額,行政長官候選人不但能有足夠資源爭取選委會委員的支持,更可向市民大眾宣傳及解釋其競選政綱,以及進行所需的全港性及地區性拉票活動。選舉開支限額的預算項目包括:設立選舉辦公室、聘請選舉工作人員、僱用專業服務、進行政策研究,以及宣傳和推廣工作所需的各項開支。政府當局所提供的詳細計算方法及預算載列於**附錄I**。政府當局進一步解釋,《2011年行政長官(修訂)條例》已修訂行政長官的投票制度,將以往取得超過在該投票中所投的有效票總數的一半的規定,改為候選人須取得超過600張有效票才可當選。因此,行政長官候選人有需要加強其拉票活動。

免付郵資共同向選民寄出宣傳信件

21. 在2011年4月18日的會議上,政府當局向政制事務委員會簡介下述建議:容許不同選區/界別的候選人名單,以及擁有多個議席的功能界別的候選人或選委會界別分組的候選人,可免付郵資而向同一名選民/投票人寄出宣傳信件。當時委員普遍支持有關建議。部分委員詢問,當局會否容許不同選區/界別的候選人名單/候選人免付郵資而向其選民共同寄出一封宣傳信件。

22. 政府當局表示,有關建議只適用於地方選區的一張候選人名單和區議會(第二)功能界別的一張候選人名單;有3個議席的勞工界功能界別的候選人;以及在同一個擁有多個議席的選委會界別分組(議席數目由16席至60席不等)參選的候選人。政府當局進一步解釋,如不同選區的候選人名單/候選人有不同的選民/投票人,則上述建議並不適用,例如不同地方選區、不同功能界別及不同選委會界別分組的候選人。

有關文件

23. 相關文件的一覽表載於**附錄II**,此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處 議會事務部2 2011年5月16日

行政長官選舉的選舉開支限額的詳細估算

72 1 7 -	估計金額		
開支項目	(港元;截至2001年11月)	2001 年的估算基礎	最新估算
	(佔限額的百分比)		
1. 設立競選 辦公室	120 萬元 (13%)	估計租用位於中環的寫字樓,佔地 400 平方 米,為期五個月。估算如下:	估計租用位於中環/上環/灣仔/銅鑼灣的寫字 樓, 佔地 400 平方米, 為期五個月。詳細估算如下:
		中環甲級寫字樓 2000 年平均租金: 415 元/平方米	中環甲級寫字樓 2010 年 12 月平均月租:776 元/平方米
			上環甲級寫字樓 2010 年 12 月平均月租: 692 元/ 平方米
			灣仔/銅鑼灣甲級寫字樓 2010 年 12 月平均月租: 557 元/平方米
			建議參考租金水平: (776 + 692 + 557)/3 = 675 元 /平方米
		估計租用面積:400 平方米	估計租用面積:400 平方米
		估計 5 個月租金支出:830,000 元	估計 5 個月租金支出:135 萬元
		估計雜項支出為租金的 20% (如管理費、水電支出:166,000 元	估計雜項支出為租金的 20% (如管理費、水電支出):270,000 元
		估計成立和解散辦公室的一次性費用為租金的 20% (如裝修等): 166,000 元	估計成立和解散辦公室的一次性費用為租金的 20% (如裝修等): 270,000 元
		估計總支出:1,162,000元(約120萬元)	估計總支出:189 萬元

開支項目	估計金額 (港元;截至2001年11月) (佔限額的百分比)	2001 年的估算基礎	最新估算
2. 聘請工作人員	230 萬元 (24%)	估計聘請 15 人。估算如下:	鑑於選舉委員會的擴大和需要進行地區活動,要多聘請1名高級人員和4名一般工作人員,估算如下:
		競選經理(1名):7萬元/月薪	競選經理(1名):7萬元/月薪
		高級主任(4名):5萬元/月薪	高級人員(5名):5萬元/月薪
		一般工作人員(10名):8,000元/月薪	一般工作人員(14名):8,000元/月薪
		5 個月薪金總支出:1,750,000 萬元	5 個月薪金總支出: 2,160,000 元
		約滿酬金及福利估計為薪金的 30%:525,000 元	約滿酬金及福利估計為薪金的 30%:648,000 元
			2000 年到 2012 年綜合消費物價指數的累積升幅: +12.8%
		估計總支出:2,275,000 元 (約 230 萬元)	估計總支出:3,167,424 元 (約 317 萬元)

	估計金額		
開支項目	(港元;截至2001年11月)	2001 年的估算基礎	最新估算
	(佔限額的百分比)		
3. 顧問	150 萬	估計須預留 150 萬元顧問費,以聘請公關顧問	在原有的 150 萬元外,額外預留 15 萬元,讓行政長
	(16%)	和法律顧問。	官候選人聘請公關顧問和法律顧問,以在全港 18 區進行地區活動。
			2000 年到 2012 年綜合消費物價指數的累積升幅: +12.8%
			估計總支出:1,861,200 元 (約 186 萬元)
4. 政策研究	150 萬 (16%)	包括進行民意調查和組織焦點小組。詳細估算 如下:	在原有的 150 萬元外,額外預留 15 萬元,讓行政長官候選人進行民意調查和組織焦點小組,從地區層面的角度分析政府政策和競選政綱,以及更有效地調配進行地區活動的資源。
		每個單項調查估計支出:30萬元	
		〔估計要進行調查的項目:5〕	
			2000 年到 2012 年綜合消費物價指數的累積升幅: +12.8%
		估計總支出:150 萬元	估計總支出:1,861,200 元 (約 186 萬元)

	估計金額		
開支項目	(港元;截至2001年11月)	2001 年的估算基礎	最新估算
	(佔限額的百分比)		
5. 宣傳推廣	300 萬 (31%)	詳細開支如下:	詳細開支如下:
		利用郵政通函郵寄服務向每戶寄發宣傳單張 (包括郵費及印刷費):250萬元	原有利用郵政通函郵寄服務向每戶寄發宣傳單張 (包括郵費及印刷費)的費用(250萬元),加上2000 年到2012年綜合消費物價指數的累積升幅(+ 12.8%):約282萬元
		海報、橫額及傳單等宣傳物品(包括製作及印刷):25 萬元	原有海報、橫額及傳單等宣傳物品(包括製作及印刷)的費用(25萬元),加上2000年到2012年綜合消費物價指數的累積升幅(+12.8%):282,000元(約28萬元)
		選舉廣告(如在報紙刊登選舉廣告):25 萬元	原有選舉廣告(如在報紙刊登選舉廣告)的費用(25萬元),加上2000年到2012年綜合消費物價指數的累積升幅(+12.8%):282,000元(約28萬元)
			進行全港性的選舉聚會(例如造勢/誓師大會)和 地區性的選舉聚會(例如巴士巡遊、討論會):100 萬元
		估計總支出:300 萬元	估計總支出:438 萬元
總計		950 萬元	1,316 萬元

《2011年選舉法例(雜項修訂)條例草案》委員會有關文件

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	2011年1月17日 (議程項目III)	議程
	2011年2月21日 (議程項目III)	議程
立法會	2011年3月2日	《2010年行政長官選舉(修訂)條例草案》及《2010年立 法會(修訂)條例草案》委員 會報告
政制事務委員會	2011年4月18日 (議程項目III)	議程

立法會秘書處 議會事務部2 2011年5月16日