

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1553/10-11(03)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2011年4月18日會議
擬備的背景資料簡介

檢討各項選舉的選舉開支限額及
修訂候選人免費郵寄安排

目的

本文件旨在就各項選舉的選舉開支限額及候選人免費郵寄安排提供背景資料，並簡述相關立法會委員會過往所作的討論。

背景

選舉開支限額

2. 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賦權訂立規例，訂明在選舉中可由候選人或由他人代候選人或由候選人組合或由他人代候選人組合招致的選舉開支最高限額。該條例適用於多個選舉，其中包括選舉委員會(下稱"選委會")界別分組選舉、行政長官選舉、立法會選舉及區議會選舉。

3. 按《選舉開支最高限額(選舉委員會)令》所規定，選委會各界別分組選舉的現時選舉開支限額如下——

界別分組

選舉開支限額

酒店界、保險界、航運交通界、
漁農界、中國人民政治協商會
議、鄉議局、港九各區議會及新
界各區議會界別分組

100,000元

任何其餘的界別分組(宗教界、全
國人民代表大會及立法會界別分
組除外，因為此等界別分組的委
員並非由選舉產生)

—— 已登記的投票人不超過
5 000人

160,000元

—— 已登記的投票人為
5 001人至10 000人

320,000元

—— 已登記的投票人超過
10 000人

480,000元

4. 自2000年以來，選委會界別分組選舉一直採用上述選舉開支限額。該等限額與功能界別選舉的4級選舉開支限額相對應。

5. 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》所規定，現時可由某候選人招致的選舉開支限額為950萬元。

6. 就立法會選舉而言，按《選舉開支最高限額(立法會選舉)規例》所規定，地方選區和功能界別現時的選舉開支限額(就2008年立法會選舉增加5%後)如下 ——

地方選區

香港島
九龍東
九龍西
新界東
新界西

選舉開支限額

2,100,000元
1,575,000元
1,575,000元
2,625,000元
2,625,000元

功能界別	選舉開支限額
鄉議局、漁農界、保險界及航運 交通界功能界別	105,000元
不超過5 000名登記選民的功能 界別	168,000元
5 001名至10 000名登記選民的 功能界別	336,000元
超過10 000名登記選民的功能 界別	504,000元

7. 就2012年立法會選舉而言，《2011年立法會(修訂)條例》訂明，在區議會(第二)功能界別的選舉中，可由任何一份名單上的所有候選人或由他人代該等候選人招致的選舉開支的最高限額為600萬元。

8. 就區議會選舉而言，按《選舉開支最高限額(區議會選舉)規例》所規定，現時可由某候選人招致的選舉開支為不多於48,000元。當局會在每次區議會一般選舉之前檢討有關的選舉開支限額。2011年2月21日，政府當局向政制事務委員會(下稱"事務委員會")簡介當局把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。

候選人免費郵寄安排

9. 根據《立法會條例》(第542章)第43(1)及(2)條，就地方選區或區議會(第二)功能界別或任何功能界別獲有效提名的每份候選人名單上的候選人／每名候選人，可免付郵資而向該選區或功能界別的每名選民寄出或由他人代為如此寄出一封信件。《立法會條例》第43(4)條訂明有關信件必須關乎有關選舉，並必須符合根據《立法會條例》及《選舉管理委員會條例》(第541章)(下稱"《選管會條例》")訂立並正有效的規例所訂明的規定及限制。

10. 就區議會選舉而言，《區議會條例》(第547章)第37條訂明，根據《選管會條例》訂立的規例在憲報提名公告中宣布獲有效提名的選區候選人，可向其獲提名的選區的每名選民免費投寄一封信件。

相關立法會委員會過往所作的討論

行政長官選舉的選舉開支限額

11. 在前《行政長官選舉條例草案》委員會於2001年進行商議期間，部分委員認為，設立選舉開支限額可確保所有候選人能公平競選，而在決定該限額的釐定準則時，應考慮行政長官選舉的選民人數。部分其他委員認為未必一定需要設立限額，因為許多民主國家並無設立有關限額。

12. 事務委員會在2001年10月30日舉行的會議上，聽取政府當局簡介當局把行政長官選舉的選舉開支限額訂定為950萬元的建議。當時政府當局表示，《基本法》第四十五條及附件一訂明，行政長官由一個具有廣泛代表性的選委會選出，由中央人民政府任命。《基本法》第四十三條訂明，行政長官是香港特別行政區(下稱"香港特區")的首長，代表香港特區。《基本法》賦予行政長官的職權涵蓋與香港特區有關的廣泛事務，而行政長官所提出的政策會影響香港所有市民的福祉。因此，行政長官選舉的選舉開支最高限額必須足以讓候選人可以向香港特區所有居民宣傳其競選政綱。政府當局又請委員注意，立法會選舉中5個地方選區的選舉開支限額合共是1,000萬元。政府當局就如何計算得出950萬元所提供的詳細資料載於**附錄I**。

13. 雖然部分委員同意，在訂定開支限額時應考慮行政長官擔任香港特區政府首長此一重要的憲制角色，以及候選人需要進行全港性的競選工作，但部分其他委員認為，擬議的950萬元選舉開支限額過高。該等委員質疑競選行政長官一職的候選人是否有需要向市民大眾宣傳其競選政綱，因為行政長官並非以普選產生。他們亦認為不宜參照5個地方選區的選舉開支限額，因為地方選區的選舉是直接選舉，選民人數遠較行政長官選舉為多。

14. 政府當局解釋，就行政長官選舉的選舉開支限額作出規定的目的，是讓候選人盡量使用其有權使用的財政資源為其參選作出宣傳，但所作出的開支不得超出訂明的最高限額。候選人可全權酌情決定選舉開支的款額及類別。根據以往選舉的經驗，在選舉中有能力支付更多金錢的候選人未必一定較其他人佔優勢。

15. 2001年11月，在前與行政長官選舉有關的附屬法例小組委員會研究《選舉開支最高限額(行政長官選舉)規例》時，部分委員質疑當局基於甚麼理由把選舉開支限額訂定為950萬元。他們認為，如將限額定得過高，可使資金不足的人士卻步，以致他們不敢參選，亦可影響候選人當選的機會。由於當局沒有就首屆行政長官選舉訂定選舉開支限額，加上據一則新聞報道所述，行政長官當選人董建華先生就該次選舉只使用了約270萬元的選舉開支，他們認為當局應考慮首屆行政長官選舉中3名候選人所招致的選舉開支，來訂定選舉開支限額。

16. 部分其他委員認為不宜參照首屆行政長官選舉所招致的選舉開支，因為該選舉是於香港仍在英國統治時期舉行。他們強調，行政長官候選人有必要進行全港性的競選工作。

立法會選舉的選舉開支限額

17. 在1998年立法會選舉中首先採用名單投票制時，政府當局建議地方選區的選舉開支限額如下 ——

<u>地方選區</u>	<u>選舉開支限額</u>
香港島	2,000,000元
九龍東	1,500,000元
九龍西	1,500,000元
新界東	2,500,000元
新界西	2,500,000元

政府當局亦建議在1998年功能界別選舉中採用4級選舉開支限額，而有關的選舉開支限額是根據登記選民的數目釐定。1998年立法會功能界別選舉的4級選舉開支限額如下 ——

<u>功能界別</u>	<u>選舉開支限額</u>
鄉議局、漁農界、保險界及航運交通界功能界別	100,000元
不超過5 000名登記選民的功能界別	160,000元
5 001名至10 000名登記選民的功能界別	320,000元
超過10 000名登記選民的功能界別	480,000元

18. 政府當局於1999年12月向事務委員會提出，考慮到各地方選區面積並無改變，以及人口數目只稍為增加，在2000年立法會選舉中應沿用1998年立法會地方選區選舉就每個地方選區所訂立的選舉開支限額。政府當局亦認為無需要在2000年立法會功能界別選舉中調整選舉開支限額，即各個功能界別(包括新設的飲食界和區議會功能界別)會沿用1998年所訂立的4級選舉開支限額。

19. 部分委員並沒有強烈反對政府當局的建議，但部分其他委員則認為，鑒於當時呈現通縮情況，而且之前一屆選舉的候選人的選舉開支低於訂明限額，當局應調低地方選區的選舉開支限額。然而，政府當局認為，不應把限額定於會局限候選人進行競選活動的方式的水平。鑒於每個地方選區的人口超過100萬，政府當局認為建議的選舉開支限額(相等於在每人身上花費約1.5元)屬合理水平。

20. 2003年12月，政府當局就2004年立法會選舉的擬議選舉開支限額諮詢事務委員會。政府當局建議，2000年功能界別選舉所採用的4級選舉開支限額繼續適用於2004年功能界別選舉。至於地方選區選舉，政府當局提出以下3個方案：按人口每人1.5元計算選舉開支限額、按通縮情況計算選舉開支限額，以及把選舉開支限額維持不變。

21. 委員對各項方案的意見分歧。部分委員認為應讓候選人能更靈活進行競選活動，而部分其他委員則強調，應讓候選人在更公平的基礎上互相競爭。政府當局最後決定，2000年立法會地方選區選舉所採用的選舉開支限額適用於2004年立法會地方選區選舉。

22. 2008年2月，政府當局就2008年立法會選舉的擬議選舉開支限額諮詢事務委員會。政府當局建議，2004年功能界別選舉所採用的4級選舉開支限額繼續適用於2008年立法會功能界別選舉。至於地方選區選舉，政府當局提出的其中一項方案，是因應每個地方選區的人口變化，調整選舉開支限額。新界西及新界東兩個地方選區的選舉開支限額將分別增加至3,000,000元(20%)及2,875,000元(15%)。另一項方案，是在2008年立法會選舉中沿用2004年立法會選舉的選舉開支限額。

23. 部分委員支持調高選舉開支限額的方案，但部分其他委員則認為應調低限額，以確保資源較不充裕的候選人可公平競爭。當時亦有意見認為，選舉開支限額應維持不變。

24. 2008年4月，政府當局再次就2008年立法會選舉的擬議選舉開支限額諮詢事務委員會。鑒於財政資助計劃的資助額將會按建議增加10%，而該資助額與選舉開支限額互有關連，因此政府當局建議亦應增加選舉開支限額。部分委員重申其意見，認為應取消選舉開支限額。部分其他委員不贊成任何增加有關限額的做法。據政府當局表示，自1998年訂定選舉開支限額以來，人口只增加6.9%，因此當局建議地方選區和功能界別選舉的選舉開支限額應增加5%(如上文第6段所載)。

區議會選舉的選舉開支限額

25. 1999年4月，政府當局建議把1999年第一屆區議會選舉的選舉開支限額定於45,000元，與1994年區議會選舉的水平相同。委員贊成有關建議，因為1994年區議會選舉的候選人所招致的選舉開支主要由20,000元至40,000元不等，擬議的45,000元限額不會對候選人構成問題。

26. 政府當局在2003年1月建議，鑒於在1999年區議會選舉中，大部分(86%)候選人的競選開支並沒有超出訂明限額，因此應把2003年區議會選舉的選舉開支限額維持在45,000元的水平。委員並沒有就有關建議提出反對。

27. 2007年2月，政府當局就2007年區議會選舉的擬議選舉開支限額諮詢事務委員會。政府當局建議把選舉開支限額維持在45,000元的水平，或把限額上調至48,000元的水平，以反映自上次在1994年修訂該限額以來的通脹幅度。部分委員認為，由於區議會選區細小，且自2003年區議會選舉後，進行競選活動的費用並無大幅增加，因此選舉開支限額應維持不變。部分其他委員則認為，宜按通脹把選舉開支限額上調至48,000元。政府當局最後把限額上調至48,000元，該限額一直由2007年區議會沿用至今。

28. 在2011年2月21日的會議上，政府當局就把2011年區議會選舉的選舉開支限額由48,000元增至53,000元的建議諮詢事務委員會。政府當局表示，擬議增幅已考慮到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。雖然部分委員認為應上調選舉開支限額，以更清楚反映預期的通脹，但部分其他委員則對限額的擬議增幅表示有所保留。部分委員認為，設立選舉開支限額會窒礙民主的發展。他們建議，政府當局應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。

29. 政府當局表示，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。

候選人免費郵寄安排

30. 在前《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(下稱"法案委員會")進行商議期間，委員普遍認為，政府當局應制訂措施，以便候選人採用較環保的方式派發選舉相關材料，並在有需要時提出落實該等措施所需的立法修訂。他們提出各項與候選人免費郵寄安排有關的建議，包括容許一份候選人名單／一名候選人將不同地方選區或功能界別的候選人名單／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；要求選民選擇透過何種途徑接收選舉相關材料，以便一份候選人名單／一名候選人可向同一登記地址的選民寄出一封信件；以及向候選人提供津貼(例如以競選宣傳資助券的形式)以取代免付郵資的安排，透過向候選人提供財政誘因和更大彈性，鼓勵候選人以較環保的方式派發選舉相關材料。

31. 政府當局向法案委員會表示，《立法會條例》第43(1)及(2)條並沒有強制規定候選人名單／候選人必須向相關選區／功能界別的每名選民寄出一封信件。如一份候選人名單／一名候選人選擇向選舉事務處要求提供住在同一地址的多名選民的地址標貼，並只向有關選民寄出一封信件，原則上應無需要修訂《立法會條例》第43(1)及(2)條。政府當局向法案委員會保證，當局為各項選舉制訂實務安排時，會研究委員的建議，並會向事務委員會作出匯報。

最新情況

32. 在2011年2月21日的會議上，事務委員會討論政府當局就2011年區議會選舉候選人財政資助額進行的檢討。會上委員促請政府當局考慮他們在法案委員會進行商議期間所提出的建議。政府當局表示，在即將進行的各項選舉中，當局不會採納委員所提出以資助券形式向候選人提供津貼以取代免付郵資的建議。然而，政府當局會積極考慮容許一份候選人名單／一名候選人將不同地方選區或功能界別的候選人名單／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的建議。政府當局進一步表示，選舉事務處現正研究，如選民已表明選擇透過電郵接收選舉相關材料，當局在向候選人提供這些選民的地址標貼方面的實務及法律安排為何。

33. 政府當局將於2011年4月18日的下次會議上，就當局有關各項選舉的選舉開支限額及候選人免費郵寄安排的建議，徵詢事務委員會的意見。

有關文件

34. 相關文件及會議紀要的一覽表載於**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4月15日

行政長官選舉：選舉開支上限

開支項目	估計金額 (港元)	備註
租用辦公室	120 萬 (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： 中環甲級寫字樓 2000 年平均租金 : 415 元/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 估計雜項支出為租金的 20% (如管理費、水電支出) : 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) : 166,000 元 估計總支出 : 1,162,000 元 (約 120 萬元)
聘請工作人員	230 萬 (24%)	估計聘請 15 人，共 5 個月。估算如下： 競選經理 (1 名) : 70,000 元/月薪 高級主任 (4 名) : 50,000 元/月薪 一般工作人員 (10 名) : 8,000 元/月薪 5 個月薪金總支出 : 1,750,000 元 約滿酬金及福利估計為薪金的 30% : 525,000 元 估計總支出 : 2,275,000 元 (約 230 萬元)
顧問	150 萬 (16%)	估計須預留 150 萬元顧問費，以聘請公關顧問和法律顧問。

開支項目	估計金額 (港元)	備註
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： 每個單項調查估計支出：30 萬元 估計共進行 5 項調查：5 估計總支出：150 萬元
宣傳推廣	300 萬 (31%)	估計開支如下： (i) 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 (ii) 海報、橫額及傳單等：25 萬元 宣傳物品（包括製作及印刷） (iii) 選舉廣告（如在報紙刊登選舉廣告）：25 萬元 總計：300 萬元
總計	950 萬	

資料來源：政府當局為政制事務委員會 2001 年 10 月 30 日會議而提交題為"行政長官選舉：選舉開支上限"的文件
 [立法會 CB(2)177/01-02(01)號文件]

**檢討各項選舉的選舉開支限額及
修訂候選人免費郵寄安排
相關文件**

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	1997年11月25日 (議程項目I)	議程 會議紀要
	1999年4月19日 (議程項目III)	議程 會議紀要
與區議會選舉有關的附屬法例小組委員會	1999年5月24日	會議紀要
內務委員會	1999年5月28日	與區議會選舉有關的附屬法例小組委員會報告
政制事務委員會	1999年12月20日 (議程項目VII)	議程 會議紀要
內務委員會	2000年2月18日	與2000年立法會選舉有關的附屬法例小組委員會第4份報告
《行政長官選舉條例草案》委員會	2001年5月31日	會議紀要
立法會	2001年7月11日	《行政長官選舉條例草案》委員會報告
政制事務委員會	2001年10月30日 (議程項目III)	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
內務委員會	2001年11月30日	與行政長官選舉有關的附屬法例小組委員會第三份報告
政制事務委員會	2003年1月20日 (議程項目V)	議程 會議紀要
	2003年12月15日 (議程項目IV)	議程 會議紀要
	2007年2月8日 (議程項目IV)	議程 會議紀要
	2007年6月21日 (議程項目III)	議程 會議紀要
	2008年2月18日 (議程項目IV)	議程 會議紀要
	2008年4月21日 (議程項目VI)	議程 會議紀要
	2011年2月21日 (議程項目III)	議程

立法會秘書處
議會事務部2
2011年4月15日