

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1385/03-04號文件

檔號：CB2/SS/4/03

2004年2月20日內務委員會會議文件

與2004年立法會選舉有關的附屬法例 小組委員會提交的第二份報告

目的

本文件旨在匯報小組委員會商議《選舉管理委員會(立法會選舉資助)(申請及支付程序)規例》的工作。

背景

2. 《2003年立法會(修訂)條例》於2003年7月3日制定。《立法會條例》(第542章)新訂的第VIA部就立法會選舉候選人及候選人名單的選舉開支設立一個資助計劃。資助計劃的目的是鼓勵更多有志服務社會的人士參加立法會選舉。此舉有助香港政黨和政治團體的發展。

3. 根據資助計劃，當選或取得5%或以上有效票的候選人或候選人名單會獲得資助，以抵銷部分選舉開支。詳情如下 ——

- (a) 就有競逐的地方選區或功能界別的候選人而言，須付的款額以下述最低款額為準 ——
 - (i) 投予有關候選人或候選人名單的有效票總數乘以指明資助額(目前定為每票10元)所得的款額；或
 - (ii) 有關候選人或候選人名單申報選舉開支的50%；或
 - (iii) 如有關候選人或候選人名單的申報選舉開支超逾申報選舉捐贈，則計算兩者之間的差額。
- (b) 就無競逐的地方選區或功能界別的候選人而言，須付的款額以下述最低款額為準 ——
 - (i) 有關選區或界別登記選民數目的50%乘以指明資助額所得的款額；或

- (ii) 有關候選人或候選人名單申報選舉開支的50%；或
- (iii) 如有關候選人或候選人名單的申報選舉開支超逾申報選舉捐贈，則計算兩者之間的差額。

4. 如候選人或候選人名單的申報選舉捐贈相等於或超逾該候選人或該候選人名單的申報選舉開支，則不會支付任何資助。《立法會條例》亦就作出申索時須循遵的程序和提交的文件作出概括規定，以及訂明付款的一般條件。

規例

5. 《立法會條例》新訂的第VIA部授權選舉管理委員會(“選管會”)訂立規例，就總選舉事務主任處理資助申索和執行付款的程序作出規定。《選舉管理委員會(立法會選舉資助)(申請及支付程序)規例》(“規例”)列明資助計劃的詳細實施程序。

6. 上述規例就以下事宜訂定條文 ——

- (a) 作出及提交申索；
- (b) 核實申索；
- (c) 撤回申索；
- (d) 在核實後支付申索；及
- (e) 追討已付款項。

小組委員會

7. 小組委員會由許長青議員擔任主席，先後與政府當局舉行了3次會議，就上述規例進行討論。

小組委員會的商議工作

8. 雖然小組委員會原則上支持上述規例，但委員對資助計劃多方面的事宜表示關注，並要求當局作出澄清。小組委員會商議工作的詳情載述於下文各段。

選舉申報書須經審計的規定

9. 規例第3條規定，資助申索必須由候選人或候選人名單以指明表格作出。表格必須由合資格的候選人或合資格候選人名單上的所有候選人簽署。申索表格必須連同《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)第2(1)條所界定的選舉申報書(須載有申報選舉開支及申報選舉捐

贈帳目)，以及核數師報告一併提交。核數師報告必須確認核數師已審計有關申報選舉開支及申報選舉捐贈帳目，並述明有關選舉申報書是否在所有要項上均符合《選舉(舞弊及非法行為)條例》第37(1)及(2)(b)條的規定。如候選人不申索資助，他們的申報選舉開支及申報選舉捐贈帳目便無須由核數師審計。

核數師採用的準則

10. 關於核數師在審計選舉申報書時所採用的準則，小組委員會得悉政府當局曾諮詢香港會計師公會(“會計師公會”)。當局考慮會計師公會的意見後，會規定核數師須根據會計師公會理事會發出，並經會計師公會理事會不時修訂的《核證準則第200號——高度核證工作》(“《核證準則第200號》”)，審核申報選舉開支及申報選舉捐贈帳目。選舉事務處會在會計師公會的協助下，為候選人聘請執行審計工作的核數師擬備一套指引說明。會計師公會將於2004年立法會選舉前向會員發出有關說明。政府當局又表示，獲創新及科技基金資助的組織亦須向創新科技署署長提交已根據《核證準則第200號》審計的帳目。

審計費用

11. 部分委員關注到提交核數師報告的規定會加重候選人的財政負擔，而審計費用與他們根據資助計劃獲得的資助會否不相稱。

12. 政府當局應小組委員會的要求聯絡會計師公會，以便就可能支付的審計費用作出估計。會計師公會告知政府當局，就審計一份就某候選人名單提交而涉及250萬元選舉開支的選舉申報書而言，中小型會計行可能收取2萬至3萬元的費用。至於審計功能界別候選人的選舉申報書，收費可介乎1萬至2萬元不等。另外，政府當局亦曾非正式地向3間小型會計行探問。據該等會計行的初步粗略估計，就地方選區選舉而言，選舉申報書的審計費用約為1萬元或以下。政府當局表示，實際收取的費用會視乎個別選舉申報書的繁複程度、個別會計行的收費制度，以及有關各方討價還價的結果而定。

13. 部分委員曾詢問，審計費用可否視為選舉開支及納入為選舉捐贈，而當選的候選人如收受利益以支付審計費用，會否違反《防止賄賂條例》(第201章)第4條。

14. 政府當局解釋，根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第2條的定義，“選舉開支”——

“就某項選舉的候選人或候選人組合而言，指在選舉期間前、在選舉期間內或在選舉期間後，由該候選人或該候選人組合或由他人代該候選人或該候選人組合——

(a) 為促使該候選人或該候選人組合當選；或

(b) 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，並包括包含貨品及服務而用於上述用途的選舉捐贈的價值。”

由於審計費用並非用來促使某候選人當選或阻礙另一候選人當選，因此不會視為選舉開支。當選的候選人可收受他人的金錢，以支付所招致的審計費用，無須在選舉申報書內申報收受了該等金錢。《防止賄賂條例》第4條本身並不禁止收受此項利益，但當選的候選人如決定收受此項利益，則須確保收受利益的行為沒有違反第4條的相關條文。

15. 劉慧卿議員指出，審計費用是選舉的附帶開支，並應視為選舉開支。由於《選舉(舞弊及非法行為)條例》在數年前制定，她要求政府當局檢討“選舉開支”的定義，以顧及資助計劃的實施。

核數師報告

16. 劉慧卿議員認為，提交核數師報告的規定應適用於所有候選人，不論他們是否根據資助計劃作出申索。

17. 張文光議員認為，政府當局對申索資助及不申索資助的候選人採取雙重標準。根據現行安排，候選人須提交選舉申報書，而當中所載的申報選舉開支及申報選舉捐贈帳目無須經核數師審計。鑒於此項安排行之有效，他建議為資助計劃採用同一安排。依他之見，選舉事務處如在候選人提交的選舉申報書中發現任何違規之處，可向有關主管當局舉報，以便進行調查或檢控。

18. 楊孝華議員指出，鑒於根據有關計算程式，許多功能界別的候選人只能申索極小款額的資助，加上審計費用相對高昂，他們不會花時間根據資助計劃作出任何申索。雖然他同意在涉及公帑的情況下，候選人應受審計規定的約束，但他認為，若候選人因核數師報告收費高昂而不願申索資助，資助計劃便達不到其目的。他建議只須就超過某資助款額的申索提交核數師報告。

19. 政府當局解釋，根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第37條所訂的現行安排，所有候選人在提交選舉申報書時，須一併提交申報選舉開支及申報選舉捐贈帳目。然而，《立法會條例》第60I(1)(b)條卻訂明，根據資助計劃作出的申索，必須連同一份載有由核數師審計的申報選舉開支及申報選舉捐贈帳目的選舉申報書。規例只列出資助計劃的詳細實施程序。因此，如要落實對有關審計規定作出的任何修訂，則須修訂相關的主體法例，而有關修訂不屬規例的涵蓋範圍。政府當局進一步解釋，在資助計劃下，審計選舉申報書是有需要的，因為該計劃涉及根據候選人申報的選舉開支及選舉捐贈而向他們支付公帑。

導致自己入罪

20. 小組委員會的法律顧問要求政府當局澄清，若候選人在申索中加入核數師的意見，述明有關選舉申報書在某些要項上未能符合《選

舉(舞弊及非法行為)條例》第37(1)或(2)(b)條，會否構成導致自己入罪的行為。

21. 政府當局表示，當局所得的法律意見認為問題並不存在，因為——

- (a) 有關意見是由核數師提出，而非由候選人提出的；
- (b) 當局並無強制規定候選人必須提交核數報告。他若選擇根據規例作出申索，才須提交核數報告；
- (c) 《選舉(舞弊及非法行為)條例》已有條文規定候選人須提交及核實他的選舉申報書；及
- (d) 違反《選舉(舞弊及非法行為)條例》第37(1)和(2)(b)條未必構成罪行。根據該條例第40條，候選人可在某些情況下向法庭申請給予寬免，並藉此機會在提交選舉申報書後作出所需更正。

22. 小組委員會察悉，核數師的意見只應從審計角度提供，因此應以此種角度理解。核數師的意見不應視作從任何其他角度(例如法律角度)提供的意見。

貸款及利息

有息或免息貸款

23. 委員曾要求政府當局澄清，候選人為支付競選活動經費從不同來源(例如政治組織、財務機構、家人或朋友)獲得的貸款，在各種情況下會否視為選舉開支或選舉捐贈。

24. 政府當局答稱，若候選人獲得有息貸款，所招致的利息應申報為選舉開支的一部分。至於貸款是從財務機構、家人還是朋友獲得並無關係，因為法律上並無區分不同來源的貸款。

25. 至於免收的貸款利息應否申報為捐贈的問題，政府當局表示，正如《區議會選舉活動指引》所訂，實物抵付形式的捐贈包括免費或以折扣價獲得的貨品及服務。除非所有顧客一般均可享有有關折扣，否則貨品或服務的市價／正常價格與候選人支付的價格差額是一項捐贈，必須申報及列為捐贈，並於申報書內相應列為選舉開支。上述原則同樣適用於不徵收利息或徵收低於正常息率的貸款。

26. 關於候選人從政治組織獲得的貸款，若候選人當選，並須連本帶利償還貸款，則所招致的利息應申報為選舉開支。如屬免息貸款，免收的利息便應申報為捐贈，並相應申報為選舉開支。另一方面，若候選人落選，因而無須償還貸款，則“貸款”的款額應申報為捐贈。

27. 政府當局表示，若政治組織提供的貸款附帶條件，規定候選人一經當選，便無須償還任何款項，但須簽訂其他財務安排，則在這種情況下，由於無須償還任何款項，因此應把“貸款”的款額申報為捐贈。

28. 部分委員建議，政府當局應考慮頒布指引，澄清如何界定“有條件貸款”和“有條件捐贈”的類別。政府當局解釋，要預計所有類別的“有條件貸款”和“有條件捐贈”是不可能的，因此無法就此頒布任何指引。此等事宜須由法院裁定。若有此類案件呈交法院審理，法院會考慮案件的事實及是非曲直，包括有關各方實際上所商定的條款，然後決定某項“有條件貸款”和“有條件捐贈”所屬的類別。

利息的計算

29. 鑒於就免息貸款而言，免收的利息應申報為捐贈，並相應申報為選舉開支，委員曾要求政府當局說明在填寫選舉申報書時，應如何計算免收的利息。政府當局的意見是參照市場利率，然後定出一個合理的款額。

30. 委員認為，候選人從家人獲得的免息貸款應視為一種“義務服務”，因此免收的利息不應視為捐贈。政府當局表示，此論點並不符合現行的法例條文。根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第2條，“義務服務”一詞僅指自然人提供的服務。因此，以金錢而非服務形式提供的免息貸款，不應視為“義務服務”。

31. 委員亦要求政府當局說明，若只有部分的貸款用於選舉，則如何計算利息。政府當局表示，雖然這方面並無先例可援，但由於未使用的貸款不會當作選舉開支，因此按實際已用的該部分貸款計算利息並非不合理。然而，若確實有此類案件，將交由法院裁決。

32. 委員詢問，在以往的立法會選舉中，選舉事務處有否收到把免息貸款的免收利息申報為捐贈的選舉申報書。政府當局表示，由於保存2000年立法會選舉申報書的法定時限已經屆滿，而選舉事務處已銷毀相關紀錄，因此當局無法提供有關資料。然而，選舉事務處已細閱就2003年區議會選舉提交的選舉申報書。根據紀錄所載，曾有一名候選人獲得免息貸款，並在選舉申報書中把免收的利息申報為捐贈及相應申報為選舉開支。

資助的計算方法

33. 根據資助計劃，如候選人或候選人名單的申報選舉捐贈相等於或超逾該候選人或該候選人名單的申報選舉開支，則不會支付任何資助。部分委員指出，政黨雖然會向候選人提供資助，但亦會嘗試盡量提高候選人根據資助計劃申索資助的機會。該等委員要求政府當局澄清，候選人在獲得根據資助計劃提供的資助後，可否在不影響該等資助的情況下，接受政黨就其選舉開支提供的財政利益。

34. 政府當局解釋，在考慮此事時必須參考《立法會條例》及《選舉(舞弊及非法行為)條例》的有關條文。根據《立法會條例》第60D及60E條，在計算須支付予候選人的資助款額時，候選人所招致的任何選舉開支必須扣除該候選人所得的任何選舉捐贈。根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第2條的定義，“選舉捐贈”指“為償付或分擔償付該候選人或該等候選人的選舉開支，而給予該候選人或該等候選人或就該候選人或該等候選人而給予的任何金錢。”

35. 政府當局表示，政黨(或任何組織或人士)給予候選人的任何財政利益，若用來償付或分擔償付該候選人的選舉開支，便應申報為選舉捐贈，並在選舉申報書內列明。總選舉事務主任會根據候選人所提交的選舉申報書及所取得的票數，並按照《立法會條例》第60D及60E條，計算須付的資助款額。

36. 若候選人在提交選舉申報書後，以及在提交申報書的法定限期屆滿後獲政黨提供財政利益，並理解到有關利益是用來償付其全部或部分選舉開支，該候選人如接受有關的財政利益，便應根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第40(3)條，向法庭申請批准更改其選舉申報書。總選舉事務主任在計算須支付予候選人的資助款額時，會考慮經修訂的選舉申報書。

37. 若從政黨所得的財政利益已影響候選人有權獲得的資助款額，但有關的資助已經支付予候選人，則總選舉事務主任會根據《立法會條例》第60H條，規定候選人歸還多付的款額。

38. 部分委員相信資助計劃的設計旨在提高使用公帑的透明度及問責性，並認為該計劃不會妨礙政黨與候選人作出財政安排。部分其他委員認為，資助計劃未能達致預期目標，即實施該計劃有助香港政黨和政治團體的發展。該等委員認為應在發放公帑及向立法會選舉候選人提供資助兩者之間取得平衡。他們要求政府當局在適當時候就資助計劃進行檢討，並顧及該計劃所依據的政策和原則。

39. 政府當局已應小組委員會的要求，就加拿大和德國為候選人設立的資助計劃提供資料，供委員參閱。當局指出，香港的安排有別於加拿大和德國。規例的目的是向候選人(不論有否政治背景)提供資助，以協助他們支付部分選舉開支，而加拿大和德國的有關法例，則主要為了規管政黨的運作，並為政黨的運作提供資助。

40. 劉慧卿議員注意到，在加拿大和德國，候選人所得的捐贈不會影響他們獲得資助的權利。她要求政府當局在日後檢討資助計劃時考慮海外的做法。

更改申索

41. 小組委員會注意到，規例並無就候選人在提交申索後更改申索作出規定。政府當局表示，根據現時處理選舉申報書的做法，選舉事務處容許候選人在提交申報書的法定期限前作出更改。政府當局在

處理根據資助計劃作出的申索時會依循這個慣常做法，即容許候選人在作出申索的法定期限前更改他的申索。候選人如有需要在法定期限後更改申索所附的選舉申報書，則須根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第40條向法院申請作出命令。

42. 根據規例第5(3)條，總選舉事務主任可要求作出申索的候選人，提供總選舉事務主任為核實該申索可合理地要求的進一步資料，而如該申索是就某候選人名單作出的，則總選舉事務主任可要求該名單上的任何候選人提供該等資料。政府當局認為，候選人可提供該等“進一步資料”，更正總選舉事務主任在核實過程中發現的任何錯誤。

申索的局部處理

43. 規例第6條訂明，如核數師報告述明有關選舉申報書只有部分符合《選舉(舞弊及非法行為)條例》第37(1)及(2)(b)條所列出的規定，則總選舉事務主任可處理該申報書中符合該等規定的部分，並停止處理該申報書中不符合該等規定的部分。

44. 小組委員會要求政府當局解釋，如總選舉事務主任援引第6條，將如何影響申索的結果，而候選人會否有更改申索或提出上訴的機會。

45. 政府當局表示，經處理的部分將決定申索的結果。在一般情況下，總選舉事務主任不會在沒有根據規例第5條要求候選人作出澄清或提供“進一步資料”的情況下，拒絕整項或部分申索。因此，候選人應有機會就總選舉事務主任發現的錯誤作出更正。

46. 黃宏發議員關注到局部處理選舉申報書會否導致向候選人多付資助。依他之見，如總選舉主任決定不處理選舉申報書中不符合《選舉(舞弊及非法行為)條例》有關規定的部分，而該部分又關乎選舉捐贈帳目(例如候選人遺失就某項捐贈向捐贈者發出的收據)，則政府支付予候選人的資助款額，最終可能超逾該候選人有權獲得的款額，因為在計算須支付予候選人的資助款額時，候選人所招致的任何選舉開支必須扣除該候選人所得的任何選舉捐贈。黃議員要求政府當局澄清，總選舉事務主任可否行使酌情決定權，處理申報書中不符合有關規定的部分。

47. 政府當局表示，核數師的意見並非最終定論，而是供總選舉事務主任參考。根據規例第6條，總選舉事務主任可酌情決定處理申報書中符合有關規定的部分，以及不處理申報書中不符合有關規定的部分。在一般情況下，總選舉事務主任不會在沒有先根據規例第5條要求候選人作出澄清或提供“進一步資料”的情況下，拒絕核數師認為不符合《選舉(舞弊及非法行為)條例》有關規定的整項或部分申索。

擬議修訂

48. 政府當局會建議修訂規例第4、7及10條 ——
- (a) 准許候選人的選舉代理人代表他們提交申索表格、撤回通知書和更改通知書，使候選人行事更有彈性和更方便；及
 - (b) 訂明申索表格必須在《選舉(舞弊及非法行為)條例》第37條所規定的提交選舉申報書的限期或延長限期內提交。
49. 小組委員會支持建議的修訂。就該等修訂提出的擬議決議案載於**附錄**。

政府當局需採取的跟進行動

50. 政府當局答允根據2004年立法會選舉的經驗就資助計劃進行檢討，並考慮小組委員會委員的評論和意見。政府當局將於適當時候向政制事務委員會匯報檢討結果。

建議

51. 小組委員會支持規例及建議的修訂。

徵詢意見

52. 謹請議員察悉小組委員會的建議。

立法會秘書處
議會事務部2
2004年2月19日

《釋義及通則條例》

決議

(根據《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條)

《選舉管理委員會(立法會選舉資助)
(申請及支付程序)規例》

議決修訂於2004年1月7日提交立法會會議省覽的《選舉管理委員會(立法會選舉資助)(申請及支付程序)規例》(即刊登於憲報的2003年第269號法律公告) —

(a) 在第4條中 —

(i) 在第(1)款中 —

(A) 在(a)段中，在“人”之後加入“或其代理人”；

(B) 在(b)段中，在句號之前加入“或其中一名候選人的代理人”；

(ii) 加入 —

“(3) 申索表格必須在
《選舉(舞弊及非法行為)條例》
(第554章)第37條所規定的提交
選舉申報書的限期或延長限期內
提交。”；

(b) 在第 7(4)條中 —

(i) 在(a)段中，在“人”之後加入“或其代理人”；

(ii) 在(b)段中，在句號之前加入“或其中一名候選人的代理人”；

(c) 在第 10(3)條中，在“人”之後加入“或其中一名候選人的代理人”。

Appendix

INTERPRETATION AND GENERAL CLAUSES ORDINANCE

RESOLUTION

(Under section 34(2) of the Interpretation
and General Clauses Ordinance (Cap. 1))

**ELECTORAL AFFAIRS COMMISSION (FINANCIAL ASSISTANCE FOR
LEGISLATIVE COUNCIL ELECTIONS) (APPLICATION AND PAYMENT
PROCEDURE) REGULATION**

RESOLVED that the Electoral Affairs Commission

(Financial Assistance for Legislative Council
Elections) (Application and Payment Procedure)
Regulation, published in the Gazette as Legal
Notice No. 269 of 2003 and laid on the table of
the Legislative Council on 7 January 2004, be
amended -

(a) in section 4 -

(i) in subsection (1) -

(A) in paragraph (a), by adding
"or his agent" after "form";

(B) in paragraph (b), by adding
"or the agent of one of the
candidates" after "form";

(ii) by adding -

"(3) The claim form
must be presented within
the period or extended
period provided for in
section 37 of the Elections
(Corrupt and Illegal
Conduct) Ordinance (Cap.
554) for lodging an
election return.";

(b) in section 7(4) -

(i) in paragraph (a), by adding "or
his agent" after "notice";

(ii) in paragraph (b), by adding "or
the agent of one of the
candidates" after "notice";

(c) in section 10(3), by adding "or the agent
of one of the candidates" after "form".