

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)475/15-16號文件

檔 號：CB2/SS/2/15

2015年12月18日內務委員會會議文件

《2015年立法會條例(修訂附表5)令》及 《2015年選舉開支最高限額(立法會選舉)(修訂)規例》 小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2015年立法會條例(修訂附表5)令》及《2015年選舉開支最高限額(立法會選舉)(修訂)規例》小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

背景

資助計劃

2. 在選舉中給予候選人資助的做法，最先在2004年就立法會選舉推行，目的是鼓勵更多有志的候選人參與立法會選舉，並創造一個有利香港政治人才發展的環境。

3. 根據《立法會條例》(第542章)所訂的現行資助計劃，凡候選人(或候選人名單上的至少一名候選人)在立法會選舉中當選或在有關選區或界別取得5%或以上有效票，有關候選人或候選人名單即符合資格申請資助，款額為以下3者中最低者——

- (a) 投予有關候選人或候選人名單的有效票總數(如屬有競逐的選舉)或有關選區或界別的登記選民數目的50%(如屬無競逐的選舉)乘以資助額(現為12元)所得的款額；
- (b) 有關選區或界別的選舉開支最高限額的50%；及
- (c) 該候選人或候選人名單的申報選舉開支。

選舉開支最高限額

4. 根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)，"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為促使該候選人或該候選人組合當選，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，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。《選舉(舞弊及非法行為)條例》第45條規定，行政長官會同行政會議可訂立規例，訂明在立法會選舉中可由候選人或候選人組合或由他人代該候選人或該候選人組合招致的選舉開支最高限額。5個現有地方選區¹和在選舉中可由一份候選人名單上所有候選人或由他人代他們於這5個地方選區招致的現行選舉開支最高限額，載於下文第6段。

第225號及第226號法律公告

《2015年立法會條例(修訂附表5)令》(下稱"《命令》")(第225號法律公告)

5. 第225號法律公告由行政長官會同行政會議根據《立法會條例》第83A條作出，旨在就於2016年開始的第六屆立法會任期及其後任何一屆立法會任期的選舉，將《立法會條例》附表5所訂的指明資助額由12元增加至14元。就第五屆立法會任期的選舉(包括補選)而言，該款額維持不變，仍為12元。

《2015年選舉開支最高限額(立法會選舉)(修訂)規例》(下稱"《修訂規例》")(第226號法律公告)

6. 第226號法律公告由行政長官會同行政會議根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第45條訂立，旨在就於2016年開始的第六屆立法會任期及其後任何一屆立法會任期的選舉，提高《選舉開支最高限額(立法會選舉)規例》(第554D章)所訂的每位候選人或每份候選人名單的選舉開支最高限額(下稱"新訂選舉開支最高限額")，詳情如下——

地方選區	現行選舉開支最高限額	新訂選舉開支最高限額
香港島	2,100,000元	2,428,000元
九龍東及九龍西	1,575,000元	1,821,000元
新界東及新界西	2,625,000元	3,035,000元

¹ 根據《2015年地方選區(立法會)宣布令》，2016年立法會換屆選舉的地方選區分界和名稱將維持不變。

功能界別	現行選舉開支最高限額	新訂選舉開支最高限額
鄉議局、漁農界、保險界及航運交通界(下稱"4個特別功能界別")	105,000元	121,000元
4個特別功能界別以外的傳統功能界別	現行選舉開支最高限額	新訂選舉開支最高限額
登記選民不超過5 000人的傳統功能界別	168,000元	194,000元
登記選民介乎5 001至10 000人的傳統功能界別	336,000元	388,000元
登記選民超過10 000人的傳統功能界別	504,000元	583,000元
區議會(第二)功能界別	6,000,000元	6,936,000元

就現屆立法會任期的選舉(包括補選)而言，選舉開支最高限額維持不變。

7. 據政制及內地事務局於2015年11月11日發出的立法會參考資料摘要(檔案：CMAB C1/30/10)第2段所述，第225號及第226號法律公告所訂的調整是以2013年至2016年之間的預計累積通脹率²為基礎，把選舉開支最高限額上調15.6%。

《命令》及《修訂規例》的審議期及生效日期

8. 《命令》及《修訂規例》於2015年11月13日刊登憲報，並於2015年11月18日提交立法會會議席上省覽。藉立法會於2015年12月2日會議上通過的決議，《命令》及《修訂規例》的審議期由2015年12月16日的立法會會議延展至2016年1月6日的立法會會議。

9. 《命令》及《修訂規例》自2016年1月8日起實施。

小組委員會

10. 在2015年11月20日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究《命令》及《修訂規例》。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。

² 這是指2012年至2016年間綜合消費物價指數的預計累積變動幅度。

11. 小組委員會由謝偉俊議員擔任主席，曾於2015年12月7日舉行會議，與政府當局會晤並聽取公眾意見。曾向小組委員會提出意見的團體及個別人士名單載於**附錄II**。

小組委員會的商議工作

地方選區的選舉開支最高限額

12. 部分委員(包括謝偉俊議員、何秀蘭議員、梁家傑議員及陳婉嫻議員)質疑，政府當局為何並非根據5個地方選區的預計人口建議選舉開支最高限額的調整幅度，而是以2013年至2016年間的預計累積通脹率為基礎提出調整建議。何秀蘭議員指出，按照政府當局目前的建議，九龍東和九龍西的選舉開支最高限額相同，新界東及新界西的選舉開支最高限額亦然，但事實上，九龍東和九龍西的預計人口有一定差距，新界東和新界西的預計人口亦如是。新界東與新界西的預計人口差距尤其顯著，約達20萬人。她辯稱，向選民寄發選舉廣告的開支佔候選人選舉開支的主要部分，而該等開支多寡與相關地方選區的登記選民人數息息相關。因此，九龍東和九龍西的選舉開支最高限額不應訂於同一水平，新界東及新界西的選舉開支最高限額亦不應相同。她認為，每個地方選區的選舉開支最高限額應按照有關地方選區的預計人口(或登記選民人數)作出調整。她又特別指出，即使是傳統功能界別(4個特別功能界別除外)，其選舉開支最高限額也是按照相關功能界別的登記選民人數釐定(見第6段的列表)。

13. 梁家傑議員指出，政府當局早前亦是以九龍西的人口預計會有增長為由，建議在該選區增設一個立法會議席(即由5席增至6席)，九龍東的5個立法會議席則維持數目不變³。他認為現時卻建議將這兩個地方選區的選舉開支最高限額訂於同一水平，而未有充分考慮兩區預計人口的差距，做法不合邏輯。

14. 政府當局表示，就是次檢討，當局曾考慮立法會參考資料摘要(檔案：CMAB C1/30/10)(見**附錄III**)第15段所載的多項因素，包括2012年立法會換屆選舉中需競逐候選人申報的選舉開支、香港的預計人口、地方選區的數目和分界，以及綜合消費物價指數的預計累積升幅。政府當局解釋，鑒於2012年採用的選舉開支最高限額大致獲得不同政治團體接納，並且一直運作

³ 根據《2015年地方選區(立法會)宣布令》，在2016年立法會換屆選舉中，香港島的議員人數將由7名改為6名，九龍西的議員人數則由5名改為6名。

良好，當局因而建議是次檢討以2012年的選舉開支最高限額為基準，按照2013年至2016年間的預計累積通脹率調整該等限額。政府當局又表示，雖然香港島及九龍西的議席數目會根據預計人口作出調整，但各個地方選區截至2016年年中的預計人口與2012年的數字比較，其實並無重大變化。適用於地方選區的3級選舉開支最高限額，與相關地方選區的預計人口依然大致相稱；換言之，九龍西和九龍東的預計人口及選舉開支最高限額均較香港島為低，而香港島的預計人口及選舉開支最高限額則較新界西和新界東為低。

15. 謝偉俊議員及何秀蘭議員辯稱，在2012年立法會換屆選舉中，絕大部分需競逐候選人的選舉開支遠低於訂明的上限，並不等於2012年採用的選舉開支最高限額大致獲得不同政治團體接納。他們認為，有此情況純粹因為候選人緊記相關規定，即花費超逾選舉開支最高限額的選舉開支屬《選舉(舞弊及非法行為)條例》下的罪行。再者，資源較少的政黨亦無法負擔接近訂明上限的大額開支。何秀蘭議員認為，屬不同政黨的委員普遍對擬議選舉開支最高限額有強烈意見。

16. 陳婉嫻議員要求政府當局因應委員的關注，檢討選舉開支最高限額調整幅度的計算準則。政府當局解釋，自上次檢討至今，各種情況並無出現重大轉變(例如預計人口出現大幅變動)，以致釐定選舉開支最高限額的制度需要作出根本性的改變。政府當局始終認為，以2013年至2016年間的預計累積通脹率為基礎，調整地方選區選舉和功能界別選舉的選舉開支最高限額，是恰當的做法。此外，政府當局認為，在2016年立法會換屆選舉前並無足夠時間就該制度進行大規模檢討。然而，政府當局承諾日後檢討選舉開支最高限額時會考慮委員的意見。

功能界別的選舉開支最高限額

17. 何秀蘭議員關注到，雖然4個特別功能界別及金融界功能界別的選民人數只介乎128人至204人，但4個特別功能界別及金融界功能界別的擬議新訂選舉開支最高限額卻分別訂於121,000元及194,000元(見第6段的列表)；換言之，每名候選人用於每名選民的平均選舉開支金額最高可超逾1,300元。反觀另一些功能界別，例如選民人數近10萬人的教育界功能界別，它們的擬議新訂選舉開支最高限額為583,000元；換言之，每名候選人可用於每名選民的平均選舉開支金額只有5.8元。至於區議會(第二)功能界別，其擬議新訂選舉開支最高限額為6,936,000元，

即每名候選人可用於每名選民的平均選舉開支金額只有大約2元。何秀蘭議員質疑，為何上述金額出現如此巨大差距。

18. 政府當局解釋，由於若干開支項目屬固定成本(即不論相關功能界別選民人數多寡都會就某些項目花費的選舉開支)，功能界別候選人的選舉開支未必與其選民人數成正比。因應小組委員會的要求，政府當局已提供補充資料文件[立法會CB(2)457/15-16(01)號文件]，解釋當局釐定傳統功能界別選舉的選舉開支最高限額的基礎。

資助額

19. 劉慧卿議員表示，若按政府當局目前的建議，把資助計劃下的資助額由每票12元僅僅調高至每票14元，發放給候選人／候選人名單的資助額(根據上文第3(a)段所述的方式計算)對補貼候選人的選舉開支幫助不大。陳婉嫻議員則表示不反對擬議資助額。

建議

20. 小組委員會及政府當局將不會就《命令》及《修訂規例》提出任何修訂。

徵詢意見

21. 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
2015年12月17日

《2015年立法會條例(修訂附表5)令》及
《2015年選舉開支最高限額(立法會選舉)(修訂)規例》小組委員會

委員名單

主席 謝偉俊議員, JP

委員 劉慧卿議員, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
何秀蘭議員, JP
葉國謙議員, GBS, JP
梁家傑議員, SC
黃毓民議員
田北俊議員, GBS, JP
吳亮星議員, SBS, JP
陳婉嫻議員, SBS, JP
葉建源議員

(總數：11名委員)

秘書 麥麗嫻女士

法律顧問 李凱詩小姐

日期 2015年11月27日

《2015年立法會條例(修訂附表5)令》及
《2015年選舉開支最高限額(立法會選舉)(修訂)規例》小組委員會
Subcommittee on Legislative Council Ordinance
(Amendment of Schedule 5) Order 2015 and Maximum Amount of Election
Expenses (Legislative Council Election) (Amendment) Regulation 2015

曾向小組委員會表達意見的團體/個別人士名單

List of organizations/individuals which/who have
submitted views to the Subcommittee

名稱

Name

- | | |
|-----------|-------------------------------------|
| 1. 活力離島 | Dynamic Island |
| 2. 郭仲文先生 | Mr KWOK Chung-man |
| 3. 智經研究中心 | Bauhinia Foundation Research Centre |

立法會參考資料摘要

《立法會條例》
(第 542 章)
及
《選舉(舞弊及非法行為)條例》
(第 554 章)

(摘 錄)

X X X X X X

15. 就是次檢討，我們曾考慮以下的因素—

- (a) 2012 年立法會換屆選舉中需競逐候選人申報的選舉開支⁷—
- (i) 地方選區、區議會(第二)功能界別和需競逐傳統功能界別的候選人所招致的選舉開支中位數，分別佔選舉開支限額約 61%、73%和 52%⁸；
- (ii) 在地方選區、區議會(第二)功能界別和需競逐傳統功能界別的候選人中，其開支低於選舉開支限額 80% 者，分別約為 88%、86%和 92%；

⁵ 《條例》第 24 條訂明，候選人或他人代候選人在選舉中或在與選舉有關連的情況下所招致的選舉開支總額，如超過法例訂明的選舉開支限額，該候選人即屬在選舉中作出非法行為。《條例》第 22 條訂明，任何人在選舉中作出非法行為即屬犯罪，如循簡易程序審訊，一經定罪，可處第 5 級罰款(現為 50,000 元)及監禁 1 年；如循公訴程序審訊，一經定罪，可處罰款 200,000 元及監禁 3 年。

⁶ 當時的考慮因素包括 2008 年立法會選舉候選人資助計劃的資助額增加幅度，以及自一九九八年以來香港人口的轉變等。

⁷ 在 2012 年立法會換屆選舉中，地方選區和區議會(第二)功能界別沒有候選人自動當選。至於傳統功能界別，如同時計及自動當選的候選人申報的選舉開支，各候選人所招致的選舉開支中位數約佔選舉開支限額的 29%，當中約 92% 候選人的開支低於限額的 80%；約 4% 候選人的開支達限額的 80%至 90%；以及約 4% 候選人的開支高於限額的 90%。

⁸ 2012 年立法會地方選區選舉的候選人名單所招致的選舉開支佔選舉開支限額的比例約由 2.3%至 92.9%不等；區議會(第二)功能界別的候選人名單所招致的選舉開支佔選舉開支限額的比例約由 41.7%至 82.3%不等；需競逐傳統功能界別的候選人所招致的選舉開支佔選舉開支限額的比例約由 0.5%至 90.2%不等。

- (iii) 在地方選區、區議會(第二)功能界別和需競逐傳統功能界別的候選人中，其開支佔選舉開支限額 80%至 90%者，分別約為 9%、14%和 5%；以及
- (iv) 在地方選區、區議會(第二)功能界別和需競逐傳統功能界別的候選人中，其開支高於選舉開支限額 90%者，分別約為 3%、0%和 3%；
- (b) 二零一二至二零一六年間綜合消費物價指數的預計累積升幅為 15.6%(參閱上文註 4)；
- (c) 地方選區的數目和分界自一九九八年起維持不變；
- (d) 香港總人口在二零一二年年中至二零一六年年中之間，預計上升 3.02%；以及
- (e) 二零一二年採用的選舉開支限額，大致上獲不同政治團體接納並一直運作良好。

X X X X X X