

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)47/15-16(01)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2015年10月19日會議 擬備的背景資料簡介

2016年立法會選舉 候選人資助額及選舉開支限額檢討

目的

本文件旨在就立法會選舉候選人的選舉開支限額及資助計劃提供背景資料，並綜述立法會議員過往就此等事宜所作的討論。

背景

立法會選舉的選舉開支限額

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授權訂明在立法會選舉中可由候選人或候選人名單招致的選舉開支最高限額。

3. 就立法會選舉而言，按《選舉開支最高限額(立法會選舉)規例》(第554D章)所規定，地方選區和功能界別現時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	2,100,000元
九龍東	1,575,000元
九龍西	1,575,000元
新界東	2,625,000元
新界西	2,625,000元

<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	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

4. 由於2012年立法會選舉開設5個新增的區議會功能界別議席，《2011年立法會(修訂)條例》因而訂明，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。

立法會選舉的資助計劃

5. 當局最先在2004年立法會選舉中為選舉候選人提供資助。政府當局表示，該計劃的目的是鼓勵更多候選人參與公開選舉，以及協助培育香港的政治人才。

6. 根據立法會選舉的資助計劃，當選或取得5%或以上有效票而沒有喪失資格的候選人或候選人名單均符合資格獲得資助。在有競逐的地方選區或功能界別，候選人或候選人名單所獲資助為下述金額最低者：

- (a) 投予有關的候選人或候選人名單的有效票總數乘以指明的資助額(目前定為每票12元)所得的款額；
- (b) 可由該候選人或該名單上的候選人或由他人代其招致的選舉開支的最高限額的50%；或
- (c) 該候選人或該候選人名單的申報選舉開支。

在無競逐的地方選區或功能界別，候選人或候選人名單所獲資助為下述金額最低者：

- (a) 該選區／界別的登記選民數目的50%乘以指明的資助額(目前定為每名登記選民12元)所得的款額；

- (b) 可由該候選人或該名單上的候選人或由他人代其招致的選舉開支的最高限額的50%；或
- (c) 該候選人或該候選人名單的申報選舉開支。

過往就選舉開支限額所作的討論

釐定選舉開支限額

7. 名單投票制在1998年首次用於立法會選舉，政府當局當時建議的地方選區選舉開支限額如下 ——

<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年的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會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

8. 1999年12月，政府當局向政制事務委員會(下稱"事務委員會")建議，基於各地方選區的面積並無改變，人口亦只有輕微增幅，1998年地方選區選舉中各選區的選舉開支限額應繼續適用於2000年的選舉。政府當局亦認為無須就2000年立法會功能界別選舉調整選舉開支限額，即各個功能界別(包括新設的飲食界和區議會功能界別)應沿用1998年所訂立的4級選舉開支限額。

9. 雖然部分委員並無強烈反對政府當局的建議，但另一些委員則認為，鑒於當時呈現通縮情況，加上前一屆選舉的候選人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，有關限額不應定於會局限候選人進行競選活動的方式的水平。由於各個地方選區的人口均超過100萬，政府當局認為其建議的選舉開支限額(相等於在每人身上花費約1.5元)合理。

10. 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級選舉開支限額應繼續適用於2004年功能界別選舉。在地方選區選舉方面，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；以及選舉開支限額維持不變。

11. 委員對上述方案意見分歧。部分委員認為，應讓候選人能更靈活地進行競選活動；另一些委員則強調，應讓候選人在更公平的基礎上互相競爭。政府當局其後決定，2000年的選舉開支限額適用於2004年立法會地方選區選舉。

12. 在2008年2月18日的事務委員會會議上，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級選舉開支限額應繼續適用於2008年立法會功能界別選舉。在地方選區選舉方面，政府當局提出的首項方案，是因應各個地方選區的人口變化，調整選舉開支限額。據此，新界西及新界東這兩個地方選區的選舉開支限額將分別調高至3,000,000元(增幅為20%)及2,875,000元(增幅為15%)。另一項方案則是在2008年立法會選舉中沿用2004年立法會選舉的選舉開支限額。部分委員支持調高選舉開支限額的方案，但另一些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。

13. 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，政府當局因而建議選舉開支限額亦應予以調高。政府當局表示，自1998年訂定選舉開支限額以來，人口只增加了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調高5%(有關限額載於上文第3段)。

14. 在2010年7月19日及10月30日的事務委員會會議上，政府當局就2012年立法會選舉的擬議選舉開支限額諮詢事務委員會。政府當局表示，在檢討2008年的地方選區選舉候選人名單及功能界別選舉候選人的選舉開支模式後，當局認為沒有迫切需要就2012年立法會選舉提高選舉開支限額。對於政府當局建議選舉開支限額維持不變，委員普遍沒有強烈意見。2012年地方選區及功能界別選舉的選舉開支限額最終並無調整。

區議會(第二)功能界別的選舉開支限額

15. 部分委員認為，政府當局建議將區議會(第二)功能界別的選舉開支最高限額定為600萬元，屬於過高，他們對此強烈不滿，認為此限額會令選舉有欠公允，因為只有資源充裕的候選人才可負擔參選開支。這些委員促請政府當局為候選人提供更多協助，方便他們安排進行選舉宣傳，從而減輕候選人的財政負擔。

16. 另一些委員則認為，政府當局應就區議會(第二)功能界別訂立較高的選舉開支最高限額，甚或取消開支上限，從而鼓勵來自商界及專業界別的獨立候選人，即使沒有政黨的人力支援，亦可參與立法會選舉。

17. 政府當局表示已考慮不同政黨提出的建議，當中建議的最高限額介乎400萬元至800萬元不等。政府當局始終認為，區議會(第二)功能界別的選舉開支限額不應定於偏高水平，以便來自大小政黨的候選人及獨立候選人均可參與這項選舉。當局認為，將新增區議會功能界別的選舉開支最高限額定於600萬元，做法恰當。有關的選舉開支可由同一名單上的5名候選人分擔。獨立候選人亦可與其他黨派合組一份名單參選，以分攤開支。政府當局作出提醒，倘若選舉開支限額定於偏低水平，候選人進行競選活動時或會受到制肘。政府當局曾就新增區議會功能界別的選舉開支限額進行評估，當局估計，候選人最少需要花費300萬元印製選舉材料派發予超過300萬名選民，另外需要花費300萬元進行競選活動。政府當局亦表示，為減輕候選人的財政負擔，選舉事務處會在2012年立法會選舉中繼續印製小冊子，向選民介紹各候選人，並會為候選人提供一輪免費郵遞服務。

過往就資助計劃所作的討論

資助額

18. 當局於2004年首次為立法會選舉設立資助計劃，當時的資助額定為每票10元，即一份候選人名單在2000年立法會地方選區選舉中在每張得票上所能花費的平均選舉開支款額的50%(把5個地方選區的選舉開支限額的平均數，除以該次選舉中數張最高得票名單的得票數，從而得出此款額)。

19. 在2008年，當事務委員會討論政府當局就2008年立法會選舉提出的候選人名單／候選人擬議資助額時，委員普遍支持當局增加資助額，但部分委員認為每票11元的擬議資助額並不足夠。部分委員建議，資助上限應由候選人的實際選舉開支的50%提高至例如70%，又或就每名候選人可獲發的資助設定一個金額上限，例如100萬元。政府當局解釋，每票10元的資助額最先是在2004年立法會選舉的資助計劃中採用。當局建議把資助額增加一成至每票11元，以反映2004年以來的通脹情況。

20. 在2010年，事務委員會討論2012年立法會選舉的資助額。部分委員認為，2012年立法會選舉的資助額應由每票11元增至最少20元，而資助上限應由申報選舉開支的50%調高至70%至80%。政府當局強調，由候選人承擔本身的一半選舉開支是行之已久的做法，當局認為現行機制合理，而且一直行之有效。在考慮通脹因素後，政府當局建議將2012年立法會選舉的資助額由每票11元增至12元。

須付款額的計算方法

21. 當局於2004年首次為立法會選舉設立資助計劃，根據當時的計劃，當局會向當選或取得5%或以上有效選票的候選人提供資助。資助額為每票10元，但以相關候選人的實際選舉開支的50%為上限。

22. 在《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，有建議認為應提高資助額，由當局當時建議的每票12元(但以申報選舉開支的50%為上限)，增加至每票15元(但以申報選舉開支的70%至80%為上限)。政府當局表示，資助計劃的設計考慮到以下因素：應按候選人名單／候選人所獲得的有效票數提供資助；以及有關資助不應超過候選人名單／候選人的申報選舉開支的50%。基於此政策，某些候選人名單／候選人因為所得

的有效票數不多而未能全數獲得相等於申報選舉開支50%的資助。

23. 經考慮委員的意見後，政府當局同意優化2012年立法會選舉的資助計劃。按《2011年立法會(修訂)條例》的規定，合資格候選人或候選人名單的資助額修訂為下述金額最低者：(i)候選人或候選人名單所獲取的有效票數乘以每票12元的款額；(ii)地方選區／功能界別選舉的選舉開支限額的50%；或(iii)候選人或候選人名單的申報選舉開支。政府當局表示，新訂的計算公式公平，因為既能反映公眾對候選人名單／候選人的支持度，亦可讓候選人有更多空間爭取資助。

向候選人提供其他形式的協助

24. 在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。經考慮委員的意見後，當局於2011年4月就候選人免郵資投寄聯合宣傳信件的新安排諮詢事務委員會。這項新措施在《2011年選舉法例(雜項修訂)條例》制定後予以推行。該條例訂明，不同選區的候選人／候選人名單，以及設有多個議席的功能界別或選舉委員會(下稱"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。有關安排只適用於地方選區的候選人名單和區議會(第二)功能界別的候選人名單、設有3個議席的勞工界功能界別的候選人，以及在同一個設有多個議席(由16席至60席不等)的選委會界別分組參選的候選人。

新近發展

25. 政府當局建議，在2015年10月19日的下次會議上，就2016年立法會選舉的候選人資助額及選舉開支限額，徵詢事務委員會對當局所提建議的意見。

相關文件

26. 相關文件及會議紀要一覽表載於**附錄**，該等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2015年10月16日

**2016年立法會選舉候選人資助額及
選舉開支限額檢討相關文件**

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
政制事務委員會	2003年1月20日 (議程項目VI)	議程 會議紀要
	2003年12月15日 (議程項目IV)	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
	2010年7月19日 (議程項目II)	議程 會議紀要
	2010年10月30日 (議程項目I)	議程 會議紀要
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
	2011年7月6日	《2011年選舉法例(雜項修訂)條例草案》委員會報告