

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)649/15-16(04)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2016年1月18日會議 擬備的背景資料簡介

2016年選舉委員會界別分組選舉及2017年行政長官選舉的 選舉開支限額檢討

目的

1. 本文件旨在就2016年選舉委員會(下稱"選委會")界別分組選舉及2017年行政長官選舉的選舉開支限額提供背景資料，並簡述立法會相關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。該條例適用於多項選舉，其中包括選委會界別分組選舉及行政長官選舉。

3. 按《選舉開支最高限額(選舉委員會)令》(第554I章)所規定，選委會各界別分組選舉現時的選舉開支限額如下——

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
——	已登記的投票人介乎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》(第554A章)所規定，現時可由某候選人招致的選舉開支限額為1,300萬元。

立法會相關委員會過往所作的討論

行政長官選舉的選舉開支限額

6. 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，訂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訂立限額，因為許多民主國家均無訂立有關限額。

7. 政制事務委員會(下稱"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。

8. 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。

9. 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開支的候選人未必一定較其他人佔有優勢。

10. 2001年11月，在之前的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，會令資金不足的人士卻步，以致他們不敢參選，亦會影響候選人當選的機會。當時，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，當時的行政長官當選人董建華先生就該次選舉只花了約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。

11. 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。

12. 2011年4月，政府當局就2012年行政長官選舉的選舉開支限額由950萬元¹增至1,300萬元的建議諮詢事務委員會。據政府當局所述，當局檢討2012年行政長官選舉的選舉開支限額時曾考慮下列因素——

- (a) 由2000年至2012年間的物價升幅²；
- (b) 選委會的擴大和經修訂的行政長官選舉投票制度對競選模式所帶來的影響；及
- (c) 參考過往行政長官選舉的經驗，新增額外選舉開支項目的需要。

13. 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，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。部分其他委員則對該建議表示有保留。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年的綜合消費物價指數增幅只有12.8%，這些委員因而認為擬議增幅過高。他們指出，在2012年行政長官選舉中，每名候選人可用於每名選委會委員的平均開支達一萬元。他們關注到，根據此計算方法，日後普選行政長官的選舉開支限額將會高得不合理。

14. 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：設立競選辦事處、聘請競選工作人員、聘請顧問、進行政策研究，以及宣傳和推廣工作所需的各項開支。政府當局提供的詳細計算方法及

¹ 此選舉開支限額先後應用於2002年、2005年(補選)和2007年的行政長官選舉。

² 2000年的綜合消費物價指數是107.4。根據2011-2012年度財政預算案，2011年的預測通脹率為4.5%，2012年的趨勢通脹率為3.5%，2012年的綜合消費物價指數估計為121.2。當局估計2012年的綜合消費物價指數將會比2000年上升12.8%。

預算載於**附錄I**。政府當局進一步解釋，《2011年行政長官(修訂)條例》修訂了行政長官選舉的投票制度，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。

15. 部分委員認為，政府當局不應透過訂定選舉開支限額而單單對財政資源作出限制，否則便會對擁有財政資源但沒有足夠時間親自進行競選工作的候選人不公平。政府當局解釋，就行政長官選舉的選舉開支限額作出規定，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。候選人可全權決定選舉開支的款額。政府當局表示，選舉開支限額並沒有規限候選人以何種形式開展其競選計劃。只要整體選舉開支不超出法定限額，候選人可自由決定個別項目的開支多寡。

16. 《2011年選舉法例(雜項修訂)條例草案》建議修訂第554A章，把行政長官選舉的選舉開支限額由950萬元調整至1,300萬元。該條例草案於2011年7月6日獲立法會通過。

選委會界別分組選舉的選舉開支限額

17. 2011年4月，政府當局就2011年選委會界別分組選舉的選舉開支限額相關建議諮詢事務委員會。政府當局表示，在檢討是否需要調整選舉開支限額時，曾經考慮2006年選委會界別分組選舉中每名候選人的平均選舉開支，而這些平均款額都大幅低於各個界別分組的選舉開支限額(相關數字載於**附錄II**)。舉例來說，在紡織及製衣界界別分組中，每名候選人的平均選舉開支佔相關開支限額的百份比雖然已是所有界別分組中最高，但亦只達該界別分組選舉開支限額的26.3%。考慮到選委會界別分組選舉的選民基礎並無重大改變，以及2006年選委會界別分組選舉的平均選舉開支水平，政府當局認為沒有需要調整2011年選委會界別分組選舉的選舉開支限額。政府當局亦已顧及選委會委員由800人增至1 200人會增加候選人當選機會的因素。對於政府當局建議維持相同的選舉開支限額，委員普遍沒有強烈意見。2011年選委會界別分組選舉的選舉開支限額因而未有作出任何調整。

最新發展

18. 政府當局將於2016年1月18日的下次會議上，就2016年選委會界別分組選舉及2017年行政長官選舉的選舉開支限額相關建議，徵詢事務委員會的意見。

相關文件

19. 相關文件一覽表載於**附錄III**，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
2016年1月14日

行政長官選舉的選舉開支限額的詳細估算

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
1. 設立競選辦公室	120萬元 (13%)	<p>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：</p> <p>中環甲級寫字樓2000年平均租金：415元／平方米</p> <p>估計租用面積：400平方米</p> <p>估計5個月租金支出：830,000元</p> <p>估計雜項支出為租金的20%（如管理費、水電支出）：166,000元</p> <p>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</p> <p>估計總支出：1,162,000元（約120萬元）</p>	<p>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：</p> <p>中環甲級寫字樓2010年12月平均月租：776元／平方米</p> <p>上環甲級寫字樓2010年12月平均月租：692元／平方米</p> <p>灣仔／銅鑼灣甲級寫字樓2010年12月平均月租：557元／平方米</p> <p>建議參考租金水平：$(776 + 692 + 557) / 3 = 675$元／平方米</p> <p>估計租用面積：400平方米</p> <p>估計5個月租金支出：135萬元</p> <p>估計雜項支出為租金的20%（如管理費、水電支出）：270,000元</p> <p>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</p> <p>估計總支出：189萬元</p>

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： 競選經理 (1 名)：7 萬元/月薪 高級主任 (4 名)：5 萬元/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 萬元 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)	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 高級人員 (5 名)：5 萬元/月薪 一般工作人員 (14 名)：8,000 元/月薪 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%：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：3,167,424 元 (約 317 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
3. 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。	在原有的 150 萬元外，額外預留 15 萬元，讓行政長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： 每個單項調查估計支出：30 萬元 〔估計要進行調查的項目：5〕 估計總支出： 150 萬元	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。 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)

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
5. 宣傳推廣	300 萬 (31%)	<p>詳細開支如下：</p> <p>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</p> <p>海報、橫額及傳單等宣傳物品(包括製作及印刷)：25 萬元</p> <p>選舉廣告(如在報紙刊登選舉廣告)：25 萬元</p> <p>估計總支出：300 萬元</p>	<p>詳細開支如下：</p> <p>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</p> <p>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)</p> <p>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)</p> <p>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</p> <p>估計總支出：438 萬元</p>
總計		950 萬元	1,316 萬元

附錄 II

2006 年選舉委員會界別分組選舉中 每個界別分組中每名候選人的平均選舉開支

界別分組		平均開支	佔選舉開支限額的 百分比
1	飲食界 (自動當選)	10,247 元	3.2%
2	商界 (第一) (自動當選)	1,321 元	0.8%
3	商界 (第二) (自動當選)	0 元	0.0%
4	香港僱主聯合會 (自動當選)	0 元	0.0%
5	金融界 (自動當選)	818 元	0.5%
6	金融服務界	5,370 元	3.4%
7	香港中國企業協會 (自動當選)	0 元	0.0%
8	酒店界	609 元	0.6%
9	進出口界 (自動當選)	0 元	0.0%
10	工業界 (第一) (自動當選)	441 元	0.3%
11	工業界 (第二) (自動當選)	1 元	0.0%
12	保險界	8,060 元	8.1%
13	地產及建造界	6,390 元	4.0%
14	紡織及製衣界	42,036 元	26.3%
15	旅遊界	13,957 元	8.7%
16	航運交通界	1,443 元	1.4%
17	批發及零售界	26,385 元	16.5%
18	會計界	37,977 元	7.9%
19	建築、測量及都市規劃界	12,952 元	4.0%
20	中醫界	6,197 元	3.9%
21	教育界	29,289 元	6.1%
22	工程界	20,825 元	6.5%
23	衛生服務界	5,741 元	1.2%
24	高等教育界	7,121 元	2.2%
25	資訊科技界	41,234 元	12.9%
26	法律界	20,411 元	6.4%
27	醫學界	14,371 元	3.0%
28	漁農界 (自動當選)	0 元	0.0%
29	勞工界	467 元	0.3%
30	社會福利界	4,081 元	0.9%
31	體育小組 (自動當選)	408 元	0.3%
32	演藝小組 (自動當選)	10 元	0.0%
33	文化小組	5,185 元	3.2%
34	出版小組 (自動當選)	0 元	0.0%
35	中國人民政治協商會議 (自動當選)	6 元	0.0%
36	鄉議局 (自動當選)	6 元	0.0%
37	港九各區議會	3,650 元	3.7%
38	新界各區議會	882 元	0.9%

**2016年選舉委員會界別分組選舉及
2017年行政長官選舉的選舉開支限額檢討**

相關文件

委員會	會議日期	文件
《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
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	2011年4月18日 (議程項目III)	議程 會議紀要
立法會	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

立法會秘書處
議會事務部2
2016年1月14日