

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會 CB(2)429/18-19(04)號文件

檔 號 : CB2/PL/CA

### 政制事務委員會

#### 立法會秘書處為 2018 年 12 月 17 日會議 擬備的最新背景資料簡介

#### 2019 年區議會一般選舉的 選舉開支限額及財政資助計劃

### 目的

本文件就區議會選舉候選人的選舉開支限額及財政資助計劃提供背景資料，並綜述立法會議員過往就有關課題進行的討論。

### 背景

#### 區議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區議會選舉中可由候選人或由他人代候選人招致的選舉開支最高限額。當局會在每次區議會一般選舉之前檢討選舉開支限額。

3. 根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 45 條訂立的《選舉開支最高限額(區議會選舉)規例》訂明，在區議會選舉中，可由一名候選人招致的選舉開支限額現為 63,100 元。

#### 區議會選舉的財政資助計劃

4. 當局最先在 2004 年立法會選舉中為選舉候選人提供財政資助，並由 2007 年區議會選舉起，把該計劃推展至區議會選舉的候選人。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。

5. 《區議會條例》(第 547 章)第 VA 部訂明區議會選舉候選人的財政資助計劃。根據現行計劃，在區議會選舉中當選或在有效票總數中取得不少於 5% 選票的候選人才符合資格申請財政資助，款額為以下款額中的**最低者**：

- (a) 投予有關候選人的有效票總數(如屬有競逐的選舉)或有關選區的登記選民數目的 50%(如屬無競逐的選舉)乘以指明資助額(目前定為每票 14 元)所得的款額；
- (b) 選舉開支限額的 50%；或
- (c) 候選人的申報選舉開支。

## 過往就選舉開支限額進行的討論

### 釐定選舉開支限額

6. 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。議員贊成有關建議。

7. 政府當局在 2003 年 1 月建議，鑑於在 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。議員並沒有就有關建議提出反對。

8. 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政制事務委員會("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，以反映自上次在 1994 年修訂該限額至今的通脹幅度。部分議員認為，由於區議會選區細小，加上自 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。部分其他議員則認為宜按通脹把選舉開支限額上調至 48,000 元。政府當局其後把限額上調至 48,000 元，並在 2007 年區議會選舉時採用該限額。

9. 2011 年 2 月，政府當局提出初步建議，指鑑於 2008 年至 2011 年的預測通脹率為 11%，2011 年區議會選舉的選舉開支限額應由 48,000 元增至 53,000 元(即增加 11%，四捨五入至最接近的千元)。部分議員促請政府當局進一步上調選舉開支限

額，以更清楚反映預期出現的通脹。經考慮 2011 年的預測通脹率，政府當局其後建議把選舉開支限額相應調高 12% 至 53,800 元(四捨五入至最接近的百元)。政府當局表示，擬議的選舉開支限額增幅已考慮到 2007 年區議會選舉中候選人的開支模式，其中大部分(94.4%)候選人的選舉開支不超過選舉開支限額的 90%。

10. 部分議員對上調選舉開支限額的建議有所保留，認為此舉會對經濟環境不太富裕的候選人不利。然而，另有一種意見認為，訂立選舉開支限額會窒礙民主的發展，而現時對選舉開支限額的限制應予放寬，以鼓勵商界及專業界別的候選人參選。政府當局表示，擬議的選舉開支限額增幅已考慮到 2007 年區議會選舉和最近 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。

11. 2015 年 2 月，政府當局建議把 2015 年區議會選舉的選舉開支限額，由 53,800 元增至 63,100 元，而作出有關調整是因為考慮到 2012 年至 2015 年的預計累積通脹率。<sup>1</sup> 部分議員認為，擬議調整幅度非常輕微，並質疑是否仍然適合按照相關期間的綜合消費物價指數預計變動幅度，調整選舉開支限額。該等議員指出，雖然選舉開支以宣傳(例如製作宣傳橫額)及印刷支出為主，但這些支出在 2012 年至 2015 年之間的估計升幅，會高於同期的綜合消費物價指數累積增幅。政府當局解釋，綜合消費物價指數屬客觀指標。儘管如此，當局在日後進行檢討時，會考慮議員就可代替該指數的其他客觀指標所提出的任何具體建議。政府當局進一步表示，香港的選舉開支限額應定於一個合理而非偏高的水平，以免資源充裕的政黨所進行的競選活動，令財政資源較少的政黨及獨立候選人的競選活動失色。

### 選舉開支限額的計算基礎

12. 部分議員詢問，當局在釐定選舉開支限額時，有否考慮區議會選區的選民人數及區議會選區所覆蓋的地域範圍。

13. 政府當局表示，選舉開支限額並不是以選民人數作為釐定基礎。當局在劃定區議會選舉各選區的分界時，亦已考慮各區的人口分布情況，而區議會選舉各選區人口的差距，並非如立法會選舉各選區人口的差距一樣顯著。當局以預計候選人會招致的實際開支(例如在印製介紹單張、宣傳橫額及交通費用方面的支出)，並參考最近區議會選舉各候選人所申報的開支項

<sup>1</sup> 即 2011 年至 2015 年之間綜合消費物價指數的預計累積變動率。

目，作為釐定區議會選舉開支限額的基礎。就數量可能會隨選區選民數目變更的開支項目(例如傳單)而言，當局在計算這些開支項目的數量時，是以人口最多的選區所需的數量作為基礎。政府當局強調，訂立選舉開支限額是為了讓選舉候選人在公平的環境下競爭。只要候選人的選舉開支不超過訂明限額，候選人花費多少，並不會受到限制。

14. 部分議員認為，當局劃一採用相同的選舉開支限額，會對人口眾多的選區的候選人所進行的競選活動，造成不公平的限制。政府當局認為，所有區議會選區採用同一選舉開支限額屬恰當做法，因為區議會選區較立法會地方選區為小，而且大部分區議會選區的人口偏離標準人口基數(標準人口基數約為 17 000 人)的幅度，只在±25%的範圍內。

## 過往就財政資助計劃進行的討論

### 財政資助額

15. 財政資助計劃在 2007 年的區議會選舉中首次推展至區議會選舉的候選人，政府當局當時建議，須付予每名候選人的財政資助額上限為候選人實際選舉開支的 50%。部分議員認為可把資助額提高，例如增加至區議會選舉候選人實際選舉開支的 75%，以鼓勵更多人加入競選。

16. 政府當局表示，雖然財政資助計劃的目的是鼓勵更多政治人才參選，但政府當局認為候選人應承擔所招致的部分選舉開支。在 2003 年區議會選舉中，超過 80%的候選人花費少於 40,000 元。作為向區議會選舉候選人提供財政資助的第一步，政府當局認為把資助額的上限訂為實際選舉開支的 50%，是合理的做法。有關的資助額亦與其他地方推行的類似計劃的資助額相若。

17. 2011 年 2 月，政府當局就 2011 年區議會選舉候選人的財政資助計劃的資助額由每票 10 元增至每票 12 元的建議，徵詢事務委員會的意見。另一方面，根據 2011 年 3 月 5 日獲立法會通過的《2011 年立法會(修訂)條例》，立法會選舉的資助額由以往的每票 11 元或申報選舉開支的 50%(以較低者為準)，修訂為每票 12 元或選舉開支限額的 50%(以較低者為準)，但資助額不得超逾候選人名單或候選人的申報選舉開支。2011 年 4 月，政府當局建議就 2011 年區議會選舉的財政資助採納相同的修訂安排。

18. 2015 年 2 月，政府當局建議把 2015 年區議會選舉候選人的財政資助計劃的資助額，由每票 12 元增至每票 14 元。部分議員認為，擬議增幅純粹按通脹作出調整，未必足夠。他們認為應向候選人提供更多津貼，並要求政府當局檢討每名合資格候選人可獲發放的財政資助額的計算方法。舉例而言，當局可考慮讓合資格候選人獲發放 3 個款額(見上文第 5(a)至(c)段)中的最高而非最低者，從而增加對候選人的資助，並鼓勵更多候選人參選。該等議員認為，與候選人實際招致的選舉開支比較，根據現時計算財政資助額的方法計算所得的資助額，其實屬相對甚低的金額。議員亦建議，當局可按照候選人所得的有效票總數發放資助，而不設其他限制。

19. 部分其他議員認為，現行計算財政資助額的方法所產生的效果，就是合資格候選人可獲發放的財政資助額，不會高於可由該候選人或由他人代該候選人招致的選舉開支的最高限額的 50%(即現行建議所訂的 63,100 元的 50%)。該等議員認為，候選人理應接受，須為參選而自行承擔若干選舉開支。

20. 政府當局解釋，當局有必要取得合理平衡，既要鼓勵候選人參選，亦要確保公帑得到審慎運用。由於候選人只須在相關選區的有效票總數中取得不少於 5% 的選票，便符合資格申請財政資助，若採用發放 3 個款額中最高者的建議，在有競逐的細小選區(例如在區議會選舉中有 3 000 張有效票的選區)參選的候選人只要取得 150 張有效票(即 3 000 張的 5%)，便會至少獲發放 31,550 元(即現行建議所訂的 63,100 元的 50%)的資助額。政府當局指出，這項建議或許不利於貫徹審慎運用公帑的原則。

21. 政府當局強調，當局須恪守審慎運用公帑的原則。再者，此制度已由原本不設任何財政資助，進而發展至 2007 年將財政資助計劃擴展至區議會選舉，而資助額亦已因應綜合消費物價指數的變動幅度逐步增加。

#### 向候選人提供其他形式的協助

22. 在 2011 年 2 月及 4 月的事務委員會會議上，部分議員建議，作為提供予候選人的另類財政資助，政府應考慮購買廣播時間，供候選人作競選之用。政府當局認為，現時向候選人提供的財政資助已經足夠。若政府資助候選人透過電子傳媒進行競選活動，將難以禁止資源充裕的政黨或個別候選人安排播放更多政治/選舉廣告，繼而對經濟環境不太富裕的候選人更為不利。為確保選舉以公開、公平及廉潔的方式進行，政府當局當時表示，不會容許候選人在電子傳媒發放選舉廣告。

23. 有建議認為，政府當局應以資助券形式向候選人提供資助，以取代免付郵資的安排，藉此在派發選舉相關材料方面向候選人提供財政誘因和更大彈性。此外，有建議認為，政府當局可考慮把免付郵資寄發宣傳信件的開支數額計入候選人的選舉開支限額，或向那些選擇不向相關選區/界別內的每名選民寄出上述信件的候選人提供相同金額的資助回扣。政府當局表示，候選人所獲得的財政資助額，取決於他或她的所得票數。若以現金形式向候選人提供財政資助以取代免付郵資，這做法並不可行。政府當局會考慮在日後的選舉中以資助券形式向候選人提供資助的建議。

## 最新發展

24. 政府當局將在 2018 年 12 月 17 日的下次會議上，就 2019 年 11 月舉行的第六屆區議會選舉的候選人財政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

25. 相關文件一覽表載於**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  
2018 年 12 月 11 日

## 附錄

### 2019 年區議會一般選舉的 選舉開支限額及財政資助計劃

#### 相關文件

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	1999 年 4 月 19 日 (議程第 III 項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">議會紀要</a>
內務委員會	1999 年 5 月 28 日	<a href="#">與區議會選舉有關的附屬法例小組委員會報告</a>
政制事務委員會	2003 年 1 月 20 日 (議程第 V 項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2007 年 2 月 8 日 (議程第 IV 項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2007 年 6 月 21 日 (議程第 IV 項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2011 年 2 月 21 日 (議程第 III 項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2011 年 4 月 18 日 (議程第 III 項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2015 年 2 月 16 日 (議程第 III 項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
內務委員會	2015 年 4 月 24 日	<a href="#">《2015 年區議會條例(修訂附表 7)令》及《2015 年選舉開支最高限額(區議會選舉)(修訂)規例》小組委員會報告</a>

立法會秘書處  
議會事務部 2  
2018 年 12 月 11 日