

立法會政制事務委員會

2020 年立法會換屆選舉  
候選人資助額和選舉開支限額檢討

目的

文件旨在就下述建議方案徵詢委員意見：

- (a) 以 2017 年至 2020 年之間的預計累積通脹率<sup>1</sup>為基礎，調整立法會選舉候選人資助計劃的資助額(四捨五入至最接近的個位數)，即由每票 14 元增至 15 元；
  - (b) 地方選區和功能界別選舉的選舉開支限額同樣以(a)段所述的基礎作出調整；以及
  - (c) 取消暫緩發放資助直至相關選舉呈請獲處置的規定。
2. 有關建議擬自 2020 年舉行的第七屆立法會換屆選舉開始生效。

理據

資助計劃

3. 在選舉中向候選人提供資助，始於 2004 年立法會換屆選舉，目的是鼓勵更多有志服務社會的候選人參與立法會選舉，並創造一個有利培育香港政治人才的環境。
4. 根據現行資助計劃，候選人或候選人名單上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% 或以上的有效票，該候選人或候選人名單才符合資格申請資助，而資助款額為以下三項中最低者：
- (a) 投予該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已登記選民數目的 50%(如屬無競逐的選舉)乘以資助額(現為 14 元)所得的款額；

---

<sup>1</sup> 即 2016 年至 2020 年之間綜合消費物價指數的預計累積變動率。

(b) 有關選區或界別的選舉開支限額的 50%(就各地方選區及功能界別的現行選舉開支限額，請參閱第 8 段)；

(c) 該候選人或候選人名單所申報的選舉開支。

5. 在 2016 年立法會換屆選舉，選舉事務處一共接獲 74 份由 26 名候選人和 48 張候選人名單按資助計劃提出的合資格申請<sup>2</sup>。發放的津貼總額約為 4,570 萬元<sup>3</sup>。

6. 資助計劃最初於 2004 年立法會換屆選舉推出時，資助額定為每票 10 元<sup>4</sup>。其後因應相關時期綜合消費物價指數的累積變動，每次立法會換屆選舉的資助額都有所增加，詳情如下：

<u>選舉</u>	<u>資助額(每票)</u>
(a) 2008 年立法會換屆選舉	11 元
(b) 2012 年立法會換屆選舉	12 元
(c) 2016 年立法會換屆選舉	14 元

7. 就是次檢討而言，我們建議以 2016 年至 2020 年間綜合消費物價指數的預計累積變動率為基礎，調整資助額。按照最新估算，2016 年至 2020 年間綜合消費物價指數的累積升幅預計為 9.6%<sup>5</sup>。如按這項估算提高資助額，資助額將由每票 14 元增

---

<sup>2</sup> 符合資格申請資助的候選人/候選人名單共 104 名/張，當中 75 人/名單在法定限期前提出申請。在 75 份申請中，有一名候選人並未有提交審計報告，因此不符合資格申索資助。

<sup>3</sup> 2016 年立法會換屆地方選區選舉的候選人名單所得的實際資助約由 215,000 元至 1,080,000 元不等；區議會(第二)功能界別的候選人名單所得的實際資助約由 1,679,000 元至 3,468,000 元不等；傳統功能界別的候選人所得的實際資助約由 11,000 元至 292,000 元不等。

<sup>4</sup> 2004 年的資助額定為每票 10 元，相等於一張候選人名單在 2000 年立法會地方選區選舉中在每張所獲選票上所能花費的平均選舉開支款額(把五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)的 50%。

<sup>5</sup> 按綜合消費物價指數計算，2017 年和 2018 年的全年實際通脹率分別為 1.5% 和 2.4%。根據政府於 2019 年 11 月 15 日公布的最新預測，預計 2019 年全年整體通脹率為 2.9%；而根據 2019-20 財政年度財政預算案的中期預測，2020 年至 2023 年間的基本通脹率預測為每年 2.5%。因此，根據最新估算，在相關時期綜合消費物價指數的累積升幅預計為 9.6%。

至 15 元(四捨五入至最接近的個位數)。由於 2019 年的實際通脹率預計於 2020 年 1 月公布，我們會將其一併納入考慮，才確定最終建議的資助額增幅。

### **選舉開支限額**

8. 根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第 554 章)(“《條例》”), 「選舉開支」指在選舉期間前、在選舉期間內或在選舉期間後，由某候選人或某候選人組合或由他人代某候選人或某候選人組合，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。《條例》第 45 條規定，行政長官會同行政會議可藉訂立規例，訂明在選舉中可招致的選舉開支最高限額。現時，五個地方選區和功能界別可招致的選舉開支最高限額(即選舉開支限額)分別如下：

<u>地方選區</u>	<u>選舉開支限額</u>
(a) 香港島	2,428,000 元
(b) 九龍東	1,821,000 元
(c) 九龍西	1,821,000 元
(d) 新界東	3,035,000 元
(e) 新界西	3,035,000 元
<u>功能界別</u>	<u>選舉開支限額</u>
(f) 鄉議局、漁農界、保險界、 航運交通界功能界別	121,000 元
(g) 除上文(f)項以外的功能界別	
(i) 已登記選民不超過 5 000 名	194,000 元
(ii) 已登記選民介乎 5 001 至 10 000 名	388,000 元
(iii) 已登記選民超過 10 000 名	583,000 元
(h) 區議會(第二)功能界別	6,936,000 元

9. 訂立選舉開支限額的目的，是讓同一選舉的候選人在公平環境下競爭。這個限額並沒有規限候選人／候選人名單以何等形式開展其競選計劃。只要選舉開支不超出訂明的上限，候選人可自由決定花費多少。花費超逾訂明上限的選舉開支，屬於觸犯《條例》所訂的罪行<sup>6</sup>。

10. 每次舉行立法會換屆選舉之前，政府都會檢討選舉開支限額。在訂立有關限額時，我們一貫的原則是限額不可以低至對必要的競選活動施加不合理的規限，也不能高至窒礙經濟較不寬裕的候選人參選。作為背景資料，在現行選舉制度下，選舉開支限額最初於 1998 年訂立，其後調整過兩次：自 2008 年立法會換屆選舉起調高 5%，以及自 2016 年立法會換屆選舉起再調高 15.6%<sup>7</sup>。

11. 就是次檢討，我們曾考慮以下因素：

(a) 2016 年立法會換屆選舉中需競逐候選人申報的選舉開支<sup>8</sup>：

(i) 地方選區、需競逐傳統功能界別和區議會(第二)功能界別的候選人所招致的選舉開支中位數，約為選舉開支限額的 53%、52%和 59%<sup>9</sup>；

(ii) 在地方選區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，分別約佔 92%和 84%；至於區議會(第二)功能界別，全部候選人的開支均低於選舉開支限額 80%；

---

<sup>6</sup> 《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。

<sup>7</sup> 當時的考慮因素，包括候選人財政資助計劃的資助額增幅、香港人口的轉變等。

<sup>8</sup> 在 2016 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，候選人所招致的選舉開支中位數，大約相當於選舉開支限額的 39%；當中約 87%候選人的開支低於限額的 80%，約 11%候選人的開支達限額的 80%至 90%，約 2%候選人的開支高於限額的 90%。

<sup>9</sup> 在 2016 年立法會換屆選舉中，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，分別約為選舉開支限額的 0.6%至 89%、7%至 76%，以及 9%至 92%。

(iii) 在地方選區和需競逐傳統功能界別的候選人中，其開支達選舉開支限額 80% 至 90% 者，分別約佔 8% 和 14%；至於區議會(第二)功能界別，則沒有候選人的開支達選舉開支限額 80% 至 90%；以及

(iv) 地方選區和區議會(第二)功能界別沒有候選人的開支高於選舉開支限額 90%；而在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% 者則佔 2%。

(b) 2016 年至 2020 年間綜合消費物價指數的預計累積升幅為 9.6%(參閱上文註 5)；

(c) 地方選區的數目和分界自 1998 年舉行的首屆立法會換屆選舉起維持不變；以及

(d) 香港總人口在 2016 年年中至 2020 年年中之間，預計上升 3.02%<sup>8</sup>。

12. 考慮到上述因素，我們**建議**一如增加資助計劃的資助額的做法，以 2016 年至 2020 年間綜合消費物價指數的預計累積變動率(即 9.6%)為基礎，調整選舉開支限額。因此，選舉開支限額(四捨五入至最接近的千位數)建議修訂如下：

<u>地方選區</u>	<u>選舉開支限額</u>
(a) 香港島	2,661,000 元
(b) 九龍東	1,996,000 元
(c) 九龍西	1,996,000 元
(d) 新界東	3,326,000 元
(e) 新界西	3,326,000 元

---

<sup>8</sup> 根據政府統計處公布的人口數字，香港總人口於 2016 年年中為 7 336 600 人，預計到了 2020 年年中會增至 7 558 100 人。

<u>功能界別</u>	<u>選舉開支限額</u>
(f) 鄉議局、漁農界、保險界、 航運交通界功能界別	133,000 元
(g) 除上文(f)項以外的功能界別	
(i) 已登記選民不超過 5 000 名	213,000 元
(ii) 已登記選民介乎 5 001 至 10 000 名	425,000 元
(iii) 已登記選民超過 10 000 名	639,000 元
(h) 區議會(第二)功能界別	7,602,000 元

13. 另一方面，正如上文第 10 段所述，自 1998 年訂立立法會選舉開支限額以來，並非每一次舉行換屆選舉都對選舉開支限額作出調整。此外，在 2016 年立法會換屆選舉中，大多數候選人的選舉開支都與當時的選舉開支限額有一段距離。因此，其中一個做法可以是維持選舉開支限額的現有水平。我們希望就此諮詢委員的意見。

#### **取消暫緩發放資助直至相關選舉呈請獲處置的規定**

14. 目前，《立法會條例》(第 542 章)第 60J 條及《區議會條例》(第 547 章)第 60I 條規定，就立法會選舉及區議會選舉而言，總選舉事務主任不得在提出選舉呈請的限期屆滿前，或相關選舉呈請獲處置(如有的話)前，向所涉選區或選舉界別的候選人/候選人名單發放任何資助。在本委員會於 2018 年 12 月 17 日的會議上，有委員認為不論相關選舉呈請的結果為何，政府都應在選舉後盡快向有關的候選人支付資助款額。委員會亦通過一項議案，要求政府盡快修例，盡早發放拖延發放給各參選人的資助金額，若日後法庭另有裁決，自可按法例處理有關資助金額的爭議。

15. 就 2016 年立法會換屆選舉而言，在 74 宗合資格的資助申請中，有 27 宗便因就三個地方選區選舉結果所提出的選舉呈請而須暫緩發放資助(佔全部申請的 36%)，涉及款項共為 1,700 萬元。類似的情況亦出現於 2018 年 3 月舉行的立法會補選和 2018 年 11 月舉行的立法會九龍西地方選區補選。

16. 為了在善用公帑以及落實資助計劃的政策目標兩者之間取得平衡，我們**建議**提出法例修訂以落實有關建議。事實上，《立法會條例》第 60H(1)條及《區議會條例》第 60G(1)條亦訂明，獲資助者如領取了無權獲得的資助，必須把該款額歸還總選舉事務主任，同時，有關款額可作為拖欠政府的民事債項予以追討。

## 財政影響

17. 提高財政資助計劃津貼和選舉開支限額的建議，很可能會使須支付予立法會選舉候選人的資助總額增加。然而，現階段我們難以準確估算有關建議的財政影響，因為須支付的資助總額將取決於一系列因素，例如候選人／候選人名單數目、每名候選人／每張候選人名單的得票、候選人／候選人名單申報的選舉開支等。儘管如此，我們會確保選舉事務處在相關財政年度的草擬預算內留有足夠的款項。

## 徵求意見

18. 上文建議的候選人資助額和選舉開支限額擬自 2020 年舉行的第七屆立法會換屆選舉起生效，請委員就方案提供意見。政府會考慮委員的意見，決定是否及如何實行有關調整(實行調整的附屬法例須提交立法會，經先訂立後審議程序通過)。

19. 至於我們就取消暫緩發放資助直至相關選舉呈請獲處置的規定的建議，視乎委員提出的意見，我們打算於 2020 年初在立法會提出所需的法例修訂，以期於在 2020 年第三季舉行的 2020 年立法會換屆選舉前實施有關建議。

政制及內地事務局  
二零一九年十二月