

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)380/19-20(04)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為 2019 年 12 月 16 日會議
擬備的最新背景資料簡介

2020 年立法會換屆選舉
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該等課題進行的討論。

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	2,428,000 元
九龍東	1,821,000 元
九龍西	1,821,000 元
新界東	3,035,000 元
新界西	3,035,000 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	121,000 元
不超過 5 000 名登記選民的功能 界別	194,000 元
5 001 名至 10 000 名登記選民的 功能界別	388,000 元
超過 10 000 名登記選民的功能 界別	583,000 元
區議會(第二)功能界別	6,936,000 元

立法會選舉的資助計劃

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。

5. 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 14 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 14 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進行的討論

釐定選舉開支限額

6. 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

7. 1999 年 12 月，政府當局向政制事務委員會("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。

8. 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。

9. 2003 年 12 月，政府當局就 2004 年立法會換屆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。

10. 委員對上述各個方案意見分歧。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。

11. 在 2008 年 2 月 18 日的事務委員會會議上，政府當局就 2008 年立法會換屆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，政府當局提出的其中一項方案，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。

12. 2008 年 4 月，政府當局再次就 2008 年立法會換屆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%。2008 年地方選區及功能界別選舉的經修訂選舉開支限額如下：

<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

功能界別	選舉開支限額
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

13. 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，政府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。

14. 2015 年 10 月，政府當局就以 2013 年至 2016 年的預計累積通脹率為基礎提高 2016 年立法會換屆選舉的選舉開支限額(載於上文第 3 段)的建議，諮詢事務委員會。¹ 部分委員關注到，提高選舉開支限額的建議有利於資源較充裕的候選人，因為他們有能力多作花費，以爭取更多選票。然而，政府當局表示，過去曾有候選人/候選人名單花費大筆選舉開支，但仍在有關的立法會選舉中落敗。政府當局認為，該計劃的設計並無不公，因為在同一選區或界別競逐議席的候選人/候選人名單一律須按該選區或界別所適用的同一選舉開支限額行事。

15. 在《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("小組委員會")進行商議期間，部分委員質疑，政府當局為何並非根據 5 個地方選區的預計人口(或登記選民數目)建議選舉開支限額的調整幅度，而是以 2013 年至 2016 年的預計累積通脹率為基礎

¹ 2013 年至 2016 年的預計累積通脹率指 2012 年至 2016 年之間綜合消費物價指數的預計累積變動率。

提出調整建議。該等委員指出，某些主要的選舉開支項目(例如向選民寄發選舉廣告)與相關地方選區的登記選民數目息息相關，而傳統功能界別(4個特別功能界別(即鄉議局、漁農界、保險界及航運交通界功能界別)除外)的選舉開支限額，亦是以相關功能界別的登記選民數目為基礎釐定。他們促請政府當局就計算選舉開支限額調整幅度的基礎進行檢討。

16. 政府當局解釋，在檢討 2016 年立法會換屆選舉的選舉開支限額時，當局曾考慮多項因素，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 2012 年至 2016 年期間綜合消費物價指數的預計累積升幅。政府當局認為，自上次檢討工作至今，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限額，是恰當的做法。儘管如此，政府當局承諾在日後檢討選舉開支限額時，考慮委員的意見。

區議會(第二)功能界別的選舉開支限額

17. 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，認為此限額會在參與選舉方面造成不公，因為只有資源充裕的候選人才可負擔參選開支。該等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。

18. 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。

19. 政府當局表示，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 萬元實屬恰當。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，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。

20. 小組委員會在 2015 年討論政府當局有關提高 2016 年立法會換屆選舉的選舉開支限額的建議時，委員察悉，根據區議會(第二)功能界別的擬議新訂選舉開支限額(即 6,936,000 元)，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。另一方面，4 個特別功能界別及金融界功能界別的選民數目介乎 128 人至 204 人，但其擬議新訂選舉開支限額則分別為 121,000 元及 194,000 元。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。委員質疑，上述金額出現如此巨大差距，背後的理據為何。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數目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數目成正比。應小組委員會的要求，政府當局已提供補充資料，解釋當局釐定立法會功能界別選舉的選舉開支限額的基礎(見附錄 I)。

過往就資助計劃所作的討論

資助額

21. 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候選人名單的得票數，從而得出此款額)。

22. 2008 年，當事務委員會討論政府當局就 2008 年立法會換屆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所招致的實際選舉開支的 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 元的資助額最先在 2004 年立法會換屆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。

23. 2010年，事務委員會討論2012年立法會換屆選舉的資助額。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，而所發放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。

24. 2015年10月，政府當局建議把2016年立法會換屆選舉的候選人資助額，由每票12元增至14元。部分委員認為，鑒於資助額的擬議增幅輕微，以投予候選人或候選人名單的有效票總數乘以指明的資助額計算的發放予候選人/候選人名單的資助額，對補貼候選人的選舉開支幫助不大。有建議認為政府當局應考慮進一步將資助額增至例如每票20元，以增加對候選人提供的資助。政府當局解釋，自2004年為立法會選舉引入資助計劃以來，資助額已增加兩次，而每次增加資助額均考慮到相關時期綜合消費物價指數的變動。政府當局認為，現行資助計劃既能鼓勵更多候選人參選，又可確保公帑得以審慎運用，在這兩項政策目標之間已取得適當平衡。

須付款額的計算方法

25. 當局於2004年首次為立法會選舉引入資助計劃，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。

26. 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，資助計劃的設計已考慮下述因素：應按候選人名單/候選人所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。

27. 經考慮委員的意見，政府當局同意優化2012年立法會選舉的資助計劃。《2011年立法會(修訂)條例》訂明，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。

28. 政府當局就有關將 2016 年立法會換屆選舉的資助額由每票 12 元增至 14 元的建議諮詢事務委員會時，部分委員認為，由於事實證明能夠按上文第 27 段第(ii)及(iii)項的計算方法獲發資助的候選人/候選人名單(區議會(第二)功能界別候選人名單除外)為數不多，政府當局應檢討計算可發放的資助額的安排。委員亦要求政府當局考慮進一步增加資助額，以便合資格的候選人/候選人名單至少可收回有關候選人/候選人名單的申報選舉開支的 50%。政府當局解釋，當局已優化資助計劃，而資助計劃可因應 2016 年立法會換屆選舉的所得經驗作出檢討。應事務委員會的要求，政府當局已就 2012 年立法會換屆選舉地方選區候選人名單所獲得的資助提供補充資料(見**附錄 II**)。

向候選人提供其他形式的協助

29. 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，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("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。

最新發展

30. 政府當局將於 2019 年 12 月 16 日的下次會議上，就 2020 年立法會換屆選舉的候選人資助額及選舉開支限額，徵詢事務委員會對政府當局所提建議的意見。

相關文件

31. 相關文件及會議紀要一覽表載於**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
2019年12月12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**

小組委員會 2015 年 12 月 7 日會議跟進事項

在 2015 年 12 月 7 日的小組委員會會議上，有委員要求政府就釐訂立法會功能界別選舉的選舉開支限額的基礎提供補充資料。本文件旨在提供相關的資料，以供參考。

2. 香港特別行政區第一屆立法會選舉在 1998 年舉行。當時臨時立法會通過立法會功能界別選舉的選舉開支限額如下：

- (a) 指定功能界別¹：100,000 元
- (b) 除上文(a)項以外的功能界別—
 - (i) 登記選民不超過 5 000 名：160,000 元
 - (ii) 登記選民介乎 5 001 至 10 000 名：320,000 元
 - (iii) 登記選民超過 10 000 名：480,000 元

3. 以上就 1998 年的立法會功能界別選舉採用的選舉開支限額制度，類似 1995 年立法局功能組別選舉採用的四級制度。釐訂 1998 年的立法會功能界別選舉的選舉開支限額時，就個別級別的選民人數作了一些調整。每個級別的限額亦反映了各級別之間選民人數的差異，和考慮到應讓候選人可以進行更多元化的競選活動，亦顧及到通脹的情況。

4. 1998 年訂立的選舉開支限額，在 2008 年立法會換屆選舉時調整過一次（調高 5%），此後沿用至今。就是次檢討，我們曾考慮 2012 年立法會換屆選舉中需競逐傳統功能界別的候選人申報的選舉開支，並留意到候選人所招致的選舉開支中位數，佔選舉開支限額約 52%。約 92% 的候選人的

¹ 包括市政局、區域市政局、鄉議局、漁農界、保險界及航運交通界功能界別。

開支低於選舉開支限額的 80%；約 5%的候選人的開支為選舉開支限額的 80%至 90%；約 3%的候選人的開支高於選舉開支限額的 90%。考慮到上述因素及其他相關因素，我們建議以 2013 至 2016 年之間的預計累積通脹率為基礎，把選舉開支限額上調 15.6%，並四捨五入至最接近的千位數。

政制及內地事務局
二零一五年十二月

政制事務委員會

2015 年 10 月 19 日會議上所提出的跟進事項

在 2015 年 10 月 19 日的政制事務委員會會議上，委員就 2016 年立法會選舉候選人資助額及選舉開支限額的檢討進行了討論，並要求政府就過往立法會選舉中候選人所得的資助提供補充資料。本文件旨在提供相關的資料，以供參考。

2. 根據現行的資助計劃，符合資格申請資助的立法會選舉候選人或候選人名單所得的資助款額為以下三者中最低者－

- (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限額的 50%；及
- (c) 該候選人或候選人名單的申報選舉開支。

3. 有委員問及在過往立法會選舉中，地方選區選舉的候選人名單分別根據上文第 2(a)、(b)或(c)段獲得資助的百分比。上文第 2 段計算資助款額的安排，由 2012 年立法會換屆選舉開始實施¹。在 2012 年立法會地方選區選舉，所有符合資格申請資助的候選人名單均根據上文第 2(a)段(即投予有關候選人名單的有效票總數乘以資助額)獲得資助。

4. 另外，有委員要求政府提供 2012 年立法會換屆選舉地方選區的候選人名單所得資助佔其申報選舉開支的百分比。有關資料載於附件。

政制及內地事務局
二零一五年十一月

¹ 資助計劃最先在二零零四年推行時，向候選人或候選人名單提供的資助額是以候選人或候選人名單所獲得的有效票數乘以資助額為基礎，惟不得超過候選人或候選人名單申報選舉開支的 50%。

2012 年立法會換屆選舉
地方選區候選人名單所得資助佔其申報選舉開支百分比

候選人名單所得資助佔其申報選舉開支的百分比	符合資格申請資助的候選人名單的數目	佔符合資格申請資助的候選人名單總數的百分比
少於或相當於 10%	0	0%
超過 10% 但少於或相當於 20%	8	17.39%
超過 20% 但少於或相當於 30%	10	21.74%
超過 30% 但少於或相當於 40%	11	23.91%
超過 40% 但少於或相當於 50%	12	26.09%
超過 50% 但少於或相當於 60%	4	8.70%
超過 60% 但少於或相當於 70%	1	2.17%
超過 70% 但少於或相當於 80%	0	0%
超過 80% 但少於或相當於 90%	0	0%
超過 90% 但少於或相當於 100%	0	0%

**2020 年立法會換屆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 (議程第 I 項)	議程 會議紀要
	1999 年 12 月 20 日 (議程第 VII 項)	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 (議程第 VI 項)	議程 會議紀要
	2003 年 12 月 15 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要
	2008 年 2 月 18 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要
	2008 年 4 月 21 日 (議程第 VI 項)	議程 會議紀要
	2010 年 7 月 19 日 (議程第 II 項)	議程 會議紀要
	2010 年 10 月 30 日 (議程第 I 項)	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

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	2015 年 10 月 19 日	議程 會議紀要
內務委員會	2015 年 12 月 18 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》小組委員會報告

立法會秘書處
 議會事務部 2
 2019 年 12 月 12 日