

立法會政制事務委員會

二零一九年區議會一般選舉
候選人資助額及選舉開支限額檢討

目的

政府建議自二零一九年末舉行的區議會一般選舉起，以二零一六年至二零一九年間綜合消費物價指數的預計累積變動為基礎，調整區議會選舉候選人的資助額，以及區議會選舉的選舉開支限額。本文件旨在就上述建議徵詢議員意見。

理據

資助計劃

2. 在選舉中給予候選人資助，最先在二零零四年就立法會選舉推行，目的是鼓勵更多有志服務社會的候選人參與立法會選舉，並創造一個有利香港政治人才發展的環境。二零零七年，資助計劃擴展至區議會選舉。
3. 根據現行計劃，在區議會選舉中當選或取得 5%或以上有效選票的候選人才符合資助資格，款額為以下三者中最低者 -
 - (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）乘以資助額（現為 14 元）所得的款額；
 - (b) 選舉開支限額的 50%；及
 - (c) 該候選人的申報選舉開支。

4. 就二零一五年的區議會一般選舉，選舉事務處一共接獲 856 宗候選人的合資格申索。¹發放的津貼總額約為 1,870 萬元。

5. 二零零七年為區議會選舉引入資助計劃時，資助額定為每票 10 元，與二零零四年立法會選舉的資助額相同。²考慮到二零零八年至二零一一年之間的預計累積通脹率，資助額自二零一一年區議會一般選舉起增至每票 12 元。其後，考慮到以二零一二年至二零一五年間的預計累積通脹率，資助額自二零一五年區議會一般選舉起增至每票 14 元。

6. 就此次檢討，我們建議以二零一六年至二零一九年之間的預計累積通脹率為基礎調整資助額。按照現時最新的估算，於二零一六年至二零一九年之間，綜合消費物價指數預計會累積上升 9.4%³，即資助額會由 14 元增至 15 元（四捨五入至最接近的整數）。我們必須指出二零一八年的全年通脹率和二零一九年的全年通脹率最新預測預計於明年第一季更新，我們屆時會一併納入考慮，以確定最終的資助額增幅。

¹ 符合申索資格的候選人共有 874 位，當中 856 位在法定限期前提交申索；3 位在法定限期後提交；15 位並未提交。

² 二零零四年第一次為立法會選舉引入資助計劃時，資助額定為每票 10 元，亦即是一張候選人名單在二零零零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的 50%（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）。二零零七年為區議會選舉引入資助計劃時亦採用了同樣的資助額，原因是立法會地方選區選舉以及區議會選舉均屬以地區為單位的選舉；兩者的總選民人數亦相同；過往經驗亦顯示兩項選舉的候選人所進行的競選活動的性質和方法均相似。

³ 以綜合消費物價指數計算，二零一六和二零一七年的全年通脹率分別為 2.4% 和 1.5%。二零一八年和二零一九年全年通脹率的最新預測分別為 2.7% 和 2.5%。因此，二零一六年至二零一九年之間綜合消費物價指數的累積增幅預計為 9.4%。

選舉開支限額

7. 根據《選舉（舞弊及非法行為）條例》（《條例》）（第 554 章），「選舉開支」指在選舉期間前、在選舉期間內或在選舉期間後，由候選人或由他人代候選人為促使候選人當選；或為阻礙另一候選人當選，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訂立規例，訂明在選舉中可招致的選舉開支最高限額。目前，《選舉開支最高限額（區議會選舉）規例》（第 554C 章）規定，參加區議會選舉的候選人可招致的選舉開支不得超過 63,100 元。

8. 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《條例》下的罪行。⁴

9. 在每一次區議會一般選舉之前，當局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，選舉開支限額在一九九四年區議會選舉時定為 45,000 元，並維持在該水平，直至自二零零七年區議會一般選舉起增至 48,000 元。自二零一一年區議會一般選舉起，選舉開支限額調升至 53,800 元；而自二零一五年區議會一般選舉起，選舉開支限額再調升至 63,100 元。三次調整均反映了相關期間的預計累積通脹率。

⁴ 《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。

10. 就此次檢討，我們建議考慮二零一六年至二零一九年之間的預計累積通脹率調整選舉開支限額。正如上文第 6 段所述，於二零一六年至二零一九年之間，綜合消費物價指數預計會累積上升 9.4%，即開支限額會由 63,100 元增至 69,000 元（四捨五入至最接近的百位數）。二零一八年的全年通脹率和二零一九年的全年通脹率最新預測預計於明年第一季更新，我們屆時會一併納入考慮，以確定最終的開支限額增幅。

11. 在考慮此建議時，我們亦考慮了近期各次選舉中在有競逐選區出選的候選人所申報的選舉開支。就二零一五年區議會一般選舉，選舉開支的資料如下：

- (a) 有競逐選區候選人所招致的選舉開支中位數約為 40,160 元（即選舉開支限額的約 64%）；
- (b) 約 84% 的有競逐選區候選人的選舉開支低於選舉開支限額的 80%（即 50,480 元）；
- (c) 約 10% 的有競逐選區候選人的選舉開支在選舉開支限額的 80% 至 90% 之間（即 50,480 至 56,790 元）；以及
- (d) 約 6% 的有競逐選區候選人的選舉開支超逾選舉開支限額的 90%（即 56,790 元）。

12. 第 11 段的數字只反映有競逐選區候選人所申報的選舉開支。如我們一併考慮無競逐選區自動當選的候選人申報的選舉開支：

- (a) 所有候選人招致的選舉開支中位數約為 38,830 元（即選舉開支限額的約 62%）；
- (b) 約 85% 候選人的選舉開支低於選舉開支限額的 80%（即 50,480 元）；

- (c) 約 9% 候選人的選舉開支在選舉開支限額的 80% 至 90% 之間（即 50,480 至 56,790 元）；以及
- (d) 約 6% 候選人的選舉開支超逾選舉開支限額的 90%（即 56,790 元）。

13. 在二零一五年區議會一般選舉後的兩次區議會補選⁵，選舉開支的資料如下：

- (a) 候選人所招致的選舉開支中位數為 48,440 元（即選舉開支限額的 77%）；
- (b) 62.5% 的候選人的選舉開支低於選舉開支限額的 80%；
- (c) 25% 的候選人的選舉開支在選舉開支限額的 80% 至 90% 之間；以及
- (d) 12.5% 的候選人的選舉開支超逾選舉開支限額的 90%。

14. 儘管上文第 11 至 13 段的統計數字顯示的選舉開支都低於選舉開支限額，在詮釋這些數字時，須留意根據法例，候選人花費的選舉開支不得超逾訂明的選舉開支限額（見上文註釋 4）。

建議的財政影響

15. 上述提高資助額和選舉開支限額的建議將很可能增加須支付給區議會候選人的資助總額。然而，現階段我們實難準確估算有關建議的財政影響，因為須支付給候選人的資助總額將取決於一系列因素，包括候選人數目、每位候選人的得票、候選人申報的選舉開

⁵ 所述的所有補選均屬有競逐的選舉。

支等。儘管如此，我們會確保相關財政年度選舉事務處的草擬預算內留有足夠的款項。

徵求意見

16. 請議員就自二零一九年區議會一般選舉起，調整區議會選舉候選人的資助額和區議會選舉開支限額的建議，提供意見。政府會考慮議員的意見，並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）。

政制及內地事務局
二零一八年十二月