

立法會政制事務委員會

檢討各項選舉的選舉開支限額及
修訂候選人免費郵寄安排

本文件闡述當局就 2011 年 12 月舉行的選舉委員會（“選委會”）界別分組選舉及 2012 年 3 月舉行的行政長官選舉的選舉開支限額；2011 年 11 月舉行的區議會選舉的財政資助和選舉開支限額；以及候選人免費投寄宣傳信件所提出的建議。

建議

(A) 選委會界別分組及行政長官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），「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。上述條例第 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。

3. 訂立選舉開支限額的目的，是讓同一選舉的候選人在公平的環境下競爭。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開支多少。

4. 根據《2011 年行政長官選舉（修訂）條例》，選委會的委員數目將會由 800 名增加至 1 200 名。第一至第三界別中，各界別分組的委員數目將會按現有比例增加，而第四界別新增的

100 席中，將會有 75 席分配予民選區議員。2011 年 12 月舉行的選舉委員會界別分組選舉中，參選的候選人數目將會增加，而 2012 年 3 月舉行的行政長官選舉的選民基礎亦會擴大。因此，當局檢討了是否需要調整兩個選舉的選舉開支限額。

選委會界別分組選舉

5. 根據《選舉開支最高限額（選舉委員會）令》（第 554 章，附屬法例 I）所規定的選委會界別分組選舉的現有選舉開支限額載列在附件 A。在 2006 年選委會界別分組選舉中，每名候選人的平均選舉開支都大幅低於相關界別分組的開支限額（相關數字載於附件 B）。例如，在紡織及製衣界別分組中，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在所有界別分組中最高，但只達到相關開支限額的 26.3%。

6. 在下一屆選委會界別分組選舉，選民基礎沒有重大改變。而選委會將會由 800 名委員增加至 1 200 名委員，候選人的當選機會將會增加。鑑於第 5 段所述的平均選舉開支水平，我們認為沒有需要調整 2011 年選委會界別分組選舉的選舉開支限額。

行政長官選舉

7. 《基本法》第四十三條清楚訂明行政長官是香港特別行政區的首長，代表香港特別行政區。《基本法》賦予行政長官的職權，涵蓋整個特區不同範疇的事務，行政長官的施政對全港市民有息息相關的影響。因此，行政長官候選人有需要向市民大眾介紹他們的政綱。

現有的選舉開支限額

8. 根據《選舉開支最高限額（行政長官選舉）規例》（第 554 章，附屬法例 A）的規定，行政長官選舉的現有選舉開支限額為 950 萬元。這項選舉開支限額在 2001 年（根據 2000 年的物價水平）制訂，分別被應用於 2002、2005（補選）和 2007 年的行政長官選舉，至今未有作出任何調整。有關 2002、2005（補選）和 2007 年行政長官選舉中各候選人的整體選舉開支，可見下表：

	有效候選人 數目	各候選人的選舉開支總額 (佔開支上限的比例)
2002年	1名	679 萬元 (71%)
2005年（補選）	1名	412 萬元 (43%)
2007年	2名	候選人甲：836 萬元 (88%) 候選人乙：400 萬元 (42%)

9. 2001 年訂立的行政長官選舉開支限額，包含了以下五項開支項目：

- (a) 租用中區辦公室作為競選總部；
- (b) 聘請工作人員；
- (c) 聘請顧問；
- (d) 進行政策研究；以及
- (e) 宣傳及推廣。

考慮因素

10. 在檢討 2012 年行政長官選舉的選舉開支限額時，我們考慮了以下的因素：

- (a) 由 2000 年至 2012 年間的物價升幅；
- (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；以及
- (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。

物價升幅

11. 選舉開支會受到由 2000 年起的物價升幅所影響，我們估計 2012 年的綜合消費物價指數將會比 2000 年上升 12.8%¹。

選委會的擴大和經修訂的行政長官選舉投票制度

12. 根據《2011 年行政長官選舉（修訂）條例》，選委會的擴大和新增議席的分佈將會增加行政長官候選人對競選資源的需求。下一屆的選委會的委員數目將會由 800 名，增加 50% 至 1 200 名，行政長官候選人的選舉團隊在爭取各個選委會委員的支持時，需要相應增加更多人手和資源。此外，選委會第四界別新增的 100 個議席中，75 席將會分配予民選區議員，連同現有的 42 席，兩個區議會界別分組將共有 117 席。行政長官候選人需要爭取區議會界別分組委員的支持，進行更多地區宣傳活動，行政長官候選人亦必須向全港市民大眾宣傳及解釋他們的政綱。

¹ 2000 年的綜合消費物價指數是 107.4。根據 2011-12 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 年的指數估計為 121.2。

13. 《2011 年行政長官選舉（修訂）條例》修訂了行政長官選舉的投票制度，將現有取得超逾在該投票中所投的有效票總數的一半的規定，改為候選人須取得有效票超過 600 票才可當選，以增加行政長官當選人的代表性。在經修訂後的投票制度下，行政長官候選人將會需要加強拉票活動，以爭取更多選委會委員投票和支持。

額外開支項目

14. 2001 年在制定現有選舉開支限額時，有部分競選活動開支項目未有包括在考慮因素之列，其中一個例子是舉行選舉聚會的費用。由於這些項目在一般選舉中屬於合理和常見的競選活動，我們建議在修訂 2012 年的選舉開支限額時，應將這些項目的開支納入估算範圍之內。

15. 考慮到以上的因素，我們建議將行政長官選舉的選舉開支限額由現時的 950 萬元修訂為 1,300 萬元，讓行政長官候選人有足夠的資源向各選委會委員和全港各區市民宣傳和解釋他們的政綱和進行各項競選活動，以及舉辦全港性和地區性的選舉聚會。除由 2000 年至 2012 年綜合消費物價指數 12.8% 的升幅外，主要的估算及相關考慮因素如下：

- (a) **設置競選辦公室的開支** – 參考在中區／上環／灣仔／銅鑼灣甲級寫字樓的平均租金，估計設置競選辦公室的開支為 189 萬元（2001 年的估算為 120 萬元）；
- (b) **聘請工作人員的開支** – 鑑於選委會的擴大和籌辦較多地區活動的需要，估計聘請工作人員的開支為 317 萬元（2001 年的估算為 230 萬元）；

- (c) **聘請顧問的開支** – 讓行政長官候選人聘請公關顧問和法律顧問，以進行競選活動，估計聘請顧問的開支為 186 萬元（2001 年的估算為 150 萬元）；
- (d) **進行政策研究的開支** – 讓行政長官候選人進行民意調查和組織焦點小組研究政府政策和就不同事宜制訂選舉政綱，以及更有效地調配地區活動的資源，估計進行政策研究的開支為 186 萬元（2001 年的估算為 150 萬元）；以及
- (e) **宣傳及推廣的開支** – 新增一個開支項目，以進行全港性和地區性的選舉聚會，估計宣傳及推廣的開支為 438 萬元（2001 年為 300 萬元）。

詳細的估算請參見附件 C。

(B) 區議會財政資助計劃和選舉開支限額

16. 根據現行安排，區議會選舉的候選人財政資助額為每票 10 元，乘以候選人所得的有效選票，或候選人申報選舉開支的 50%，以較低者為準。現時一名候選人在一次選舉中可招致的選舉開支限額為 48,000 元。

17. 在 2011 年 2 月 18 日立法會政制事務委員會的會議上，我們就以下關於 2011 年區議會選舉的建議諮詢議員的意見：

- (a) 區議會選舉的候選人資助額由每票 10 元增至 12 元；以及
- (b) 區議會選舉的選舉開支限額由 48,000 元增至 53,000 元。

18. 另一方面，根據 2011 年 3 月 5 日立法會通過的《2011 年立法會（修訂）條例》，立法會選舉的資助額將會由以往的每票 11 元或候選人申報選舉開支的 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，但津貼額不得超逾候選人名單或候選人的申報選舉開支的新安排。我們現建議就 2011 年區議會選舉採納相同的修訂安排，即每票 12 元或選舉開支限額的 50%，以較低者為準，但津貼額不得超逾候選人的申報選舉開支。

19. 至於區議會選舉的選舉開支限額，當我們就有關建議於 2011 年 2 月 18 日諮詢立法會政制事務委員會時，2008 至 2011 年的預測通脹率為 11%。據此，我們建議把選舉開支限額上調至 53 000 元（即增加 11%，四捨五入至最接近千元）。當 2011 至 12 年度財政預算於 2011 年 2 月 23 日公布後，2011 年的預測通脹率為 4.5%，較之前假設的 3% 的趨勢通脹率為高。由於 2008 至 2011 年的累計通脹率由 11% 修訂為 12%，我們建議相應地增加有關選舉開支限額 12% 至 53,800 元（四捨五入至最接近百元）。

(C) 候選人共同免費向選民/投票人寄出宣傳信件

20. 根據現行安排，《立法會條例》²、《區議會條例》³和《行政長官選舉條例》⁴的相關部分規定，獲有效提名的區議會、立法會和選委會界別分組選舉候選人或候選人名單（視乎情況而定）有權向其獲提名的選區／界別或選委會界別分組內的每名選民/投票人免費寄出一封信件。《立法會條例》、《區議會條例》和《行政長官選舉條例》亦規定，信件必須是關乎有關的選舉，並

² 《立法會條例》第 43 條。

³ 《區議會條例》第 37 條。

⁴ 《行政長官選舉條例》附表第 38 條。

須符合相關的選舉管理委員會規例所訂明的規定及限制。有關規例⁵規定，信件只能載有與候選人參選有關選舉的物料。

21. 就《2010 年立法會（修訂）條例草案》成立的法案委員會的會議中，有議員建議應批准不同選區或界別的候選人名單／候選人在同一封免費寄出的宣傳信件中印上其參選資料。此舉可讓政黨為其參加同一次選舉的候選人名單／候選人加強宣傳。如有關的候選人名單／候選人決定共同向每名選民寄出一封宣傳信件，這安排亦可節省紙張。

22. 在考慮上述意見後，我們建議容許選舉中不同選區／界別的候選人名單以及擁有多個議席的功能界別的候選人或選委會界別分組的候選人，可向同一名選民／投票人寄出宣傳信件，這包括：

- (a) 地方選區的一張候選人名單和區議會（第二）功能界別的一張候選人名單；
- (b) 有三個議席的勞工界功能界別的候選人；以及
- (c) 在同一個選委會界別分組（議席數目由16席至60席不等）參選的候選人。

如在不同的選舉中，候選人名單／候選人的選民／投票人並不相同，則上述建議並不適用，這包括不同的地方選區、不同的功能界別及不同的選委會界別分組的候選人。

23. 上文第 20 段提及根據現行法例，一名候選人／一張候選人名單有權向有關的選區／界別或選委會界別分組內的每

⁵ 有關條文可見於《選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)規例》(第 541 章，附屬法例 D)第 101A 條；《選舉管理委員會(選舉程序)(區議會)規例》(第 541 章，附屬法例 F)第 102 條及《選舉管理委員會(選舉程序)(選舉委員會)規例》(第 541 章，附屬法例 I)第 99 條。

名選民／投票人免費寄出一封信件。我們並不建議限制在同一封宣傳信件印上參選物料的候選人／候選人名單向每名選民／投票人只寄出一封宣傳信件。然而，當推行新的安排時，部分候選人名單／候選人有可能選擇只向每名選民／投票人寄出一封宣傳信件，以節省印刷費和紙張。這會有助減少將會寄出的宣傳信件的數目。

24. 因此，我們建議修訂以下條文，以落實上文第 22 段的建議的安排：

- (a) 《立法會條例》第43條；
- (b) 《選舉管理委員會（選舉程序）（立法會）規例》（第541章，附屬法例D）第101A條；
- (c) 《行政長官選舉條例》附表第38條；以及
- (d) 《選舉管理委員會（選舉程序）（選舉委員會）規例》（第541章，附屬法例I）第99條。

徵詢意見

25. 請委員就上述建議提出意見。

政制及內地事務局
2011 年 4 月

檔號：CMAB C5/7/7

附件 A

選舉委員會界別分組選舉的
現有選舉開支限額

界別分組	選舉開支限額
(a) 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
(b) 任何其餘的界別分組（宗教界界別分組、全國人民代表大會界別分組及立法會界別分組除外）：	
(i) 不超過 5 000 名已登記投票人	160,000 元
(ii) 5 000 至 10 000 名已登記投票人	320,000 元
(iii) 超過 10 000 名已登記投票人	480,000 元
(c) 任何小組：	
(i) 不超過 5 000 名已登記投票人	160,000 元
(ii) 5 000 至 10 000 名已登記投票人	320,000 元
(iii) 超過 10 000 名已登記投票人	480,000 元

**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 百份比
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	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	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	8,060 元	8.1%
13 地產及建造界 6,390 元	6,390 元	4.0%
14 紡織及製衣界 42,036 元	42,036 元	26.3%
15 旅遊界 13,957 元	13,957 元	8.7%
16 航運交通界 1,443 元	1,443 元	1.4%
17 批發及零售界 26,385 元	26,385 元	16.5%
18 會計界 37,977 元	37,977 元	7.9%
19 建築、測量及都市規劃界 12,952 元	12,952 元	4.0%
20 中醫界 6,197 元	6,197 元	3.9%
21 教育界 29,289 元	29,289 元	6.1%
22 工程界 20,825 元	20,825 元	6.5%
23 衛生服務界 5,741 元	5,741 元	1.2%
24 高等教育界 7,121 元	7,121 元	2.2%
25 資訊科技界 41,234 元	41,234 元	12.9%
26 法律界 20,411 元	20,411 元	6.4%
27 醫學界 14,371 元	14,371 元	3.0%
28 漁農界 (自動當選)	0 元	0.0%
29 勞工界 467 元	467 元	0.3%
30 社會福利界 4,081 元	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	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	3,650 元	3.7%
38 新界各區議會 882 元	882 元	0.9%

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 5 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 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。	<p>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。</p> <p>2000 年到 2012 年綜合消費物價指數的累積升幅： + 12.8%</p> <p>估計總支出：1,861,200 元 (約 186 萬元)</p>
4. 政策研究	150 萬 (16%)	<p>包括進行民意調查和組織焦點小組。詳細估算如下：</p> <p>每個單項調查估計支出：30 萬元 〔估計要進行調查的項目：5〕</p> <p>估計總支出：150 萬元</p>	<p>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。</p> <p>2000 年到 2012 年綜合消費物價指數的累積升幅： + 12.8%</p> <p>估計總支出：1,861,200 元 (約 186 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
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