

立法會政制事務委員會

檢討選舉的管理、策劃和進行的獨立專家委員會報告書

目的

本文件旨在告知議員檢討選舉的管理、策劃和進行的獨立專家委員會報告書(報告)的內容，以及選舉管理委員會(選管會)和選舉事務處對如何跟進報告內的建議的初步看法。

背景

2. 第三屆立法會選舉於二零零四年九月十二日舉行。根據《選舉管理委員會條例》第8條的其中一項規定，凡屬選管會根據《選舉管理委員會條例》或任何其他條例具有職能的選舉事宜，選管會須在選舉結束後的三個月內，就該等事宜向行政長官作出報告。議員已分別在二零零四年十一月二十九日和二零零四年十二月二十日的會議上討論選管會二零零四年立法會選舉中期報告和最後報告的調查結果。該兩份報告一方面確認了二零零四年立法會選舉的選舉過程公開、公平和誠實地進行，另一方面亦顯示了選舉的管理、策劃和進行有需要改善的地方。有見及此，行政長官委任了一個非法定的獨立專家委員會(委員會)檢討選舉的管理、策劃和進行，以及建議改善措施。

3. 委員會由謝志偉博士出任主席，成員包括陳南祿先生、賴錫璋先生和蔡克剛先生。他們分別來自管理和物流界、資訊科技界和法律界。委員會的職權範圍載於附件。委員會在二零零五年一月初開始運作。在檢討過程中，委員會曾與五位個別人士和七個組織會晤，部份更會晤多於一次，並接獲了37份意見書，當中包括政黨和票站工作人員的意見書。委員會在二零零五年五月六日向署理行政長官提交報告。報告的文本、署理行政長官就報告所發表的新聞公報以及政制事務局局長就報告所發表的聲明，已於同日分發給各議員。

報告

4. 委員會在報告中探究了投票日出現的主要問題，並從不同的管理及運作角度進行檢討，以期確定這些問題的主要成因。委員會根據所作的評估，得出了一些結論，並提出若干改善建議，以期改善日後選舉的實務安排。

5. 報告確認了二零零四年立法會選舉的健全、公平和公正性，均沒有受到影響。委員會並無發現目前的選舉制度及程序有任何基本問題或嚴重欠妥善的地方。委員會認為投票日發生的問題是一些執行問題所致。雖然部份問題涉及人為錯誤或疏忽，但是所有參與的人士，尤其是工作人員，已盡力處理投票日的問題。此外，委員會認為維持選舉過程獨立，對確保選舉的健全性和公正至為重要。現行的組織架構雖然仍有改善的空間，但卻有助確保選舉過程獨立於政府當局，這一點必須維持和維護。

6. 委員會在報告的第四章列出了八項結論和 13 項建議。選管會和政府當局接受委員會的結論和建議。事實上，選管會和選舉事務處在二零零五年五月一日舉行的選舉委員會界別分組補選中所推行的一些改善措施與委員會的建議類同，例如制訂了更詳盡的應變計劃，以及為工作人員提供基本的危機管理訓練。此外，在投票日設立的中央指揮中心亦派駐了更高級的人員負責監察運作，中心的各個小組亦集中在同一地方。

7. 下文第 8 至 19 段載述了選管會和選舉事務處對如何跟進報告內的主要建議的初步看法。

選管會的組成以及選舉事務處的架構

8. 根據《選舉管理委員會條例》，選管會由三名由行政長官委任的非官方人士組成。他們以兼職形式擔任職務。選舉事務處為選管會提供行政支援，以執行其法定職責。委員會認為基於現行的架構和運作模式，選管會成員很難緊密監督選舉事務處的日常工作或選舉的實務細節安排。因此，委員會建議應加強選管會的成員組織，以包括具備相關專業知識的人士。

9. 為加強向選管會提供的支援，選管會將會按需要設立一個或多個工作小組，成員將包括私營機構有關界別的專家，以及有關政策局或政府部門的代表。工作小組將負責研究委員會在報告內所提出的一些具體建議。工作小組將會優先處理有關資訊科技、管理和物流的工作，尤其是有關投票日的選舉安排問題，例如運送選舉物資的物流安排，以及在投票和點票過程中更廣泛地應用資訊科技的可行性。工作小組的結論和建議將會交予選管會作考慮和決定。目前選管會和選舉事務處正忙於處理行政長官選舉的籌備工作，它們會在選舉結束後著手跟進成立工作小組的事宜。

選管會和選舉事務處之間的匯報制度

10. 委員會認為與政府的決策局和屬下部門之間的一般工作關係相比，選管會和選舉事務處之間的從屬關係並不清晰。委員會建議該兩個組織之間的從屬關係和匯報制度應正規化。

11. 目前，選舉事務處一般透過兩種形式徵求選管會的決定，包括在選管會會議上作出討論或向選管會成員傳閱文件。需要商討的事項會在選管會會議上處理。一般來說，選管會會議在選舉年舉行得較為頻密。除此以外，選管會成員亦不時透過其他渠道，例如電話、非正式會議以及透過傳真或電郵傳遞的短箋和便箋，與選舉事務處人員聯絡。

12. 因應委員會在上文第 10 段的建議，選管會和選舉事務處日後將會定期舉行會議，以方便選管會更緊密監察選舉事務處的工作。選舉事務處亦可藉此機會就與選管會法定職責有關的事宜徵求選管會的指示和批准。在有需要時，特別是選舉舉行前的一段時間內，可安排額外會議。為加強選舉事務處的內部監察，選舉事務處將會採納委員會的建議，在採用任何新的選舉設備或推行任何新的選舉措施前，進行充足的測試。在可行情況下，測試結果會由另一組人員進行複核。

訓練

13. 委員會建議應加強選舉事務處人員以及投票站和點票站工作人員的培訓。委員會認為投票站和點票站工作人員的訓練不足夠，也不完全有效。有意見認為，投票站主任的表現參

差，一些投票站主任對本身的角色和職責並不熟悉。

14. 為確保政府具備一隊訓練有素的人員應付與選舉有關的工作，選舉事務處將會考慮如何加強選舉事務處人員以及投票站和點票站工作人員的培訓。作為第一步，選舉事務處將會邀請一些參與最近選舉的投票站工作人員，參與聚焦小組討論，就培訓安排提供意見。選舉事務處亦會考慮在培訓課程中加入更多實踐練習和解決問題的訓練。選舉事務處的主要人員亦會接受有關應變計劃和危機處理的訓練，培育他們處理突發事件的技能。在適當時，或會從外邀請專家協助培訓。此外，選舉事務處會考慮提早招聘和培訓投票站和點票站工作人員的可行性，使投票站和點票站工作人員能有更充裕的時間熟習有關的步驟和要求。

投票日的選舉安排

15. 委員會在報告內提出了一系列有關如何改善投票日選舉安排的建議，其中一個建議是加強在投票日設立的中央指揮中心的架構，另設區域及地區指揮中心統籌物資的補給，和監察投票進行的情況。選舉事務處在各區民政事務處協助下可成立視察小組，抽查投票站和點票站的運作。此外，委員會建議選舉事務處應檢討由投票站工作人員填寫的統計報表，以期盡量精簡有關工作。

16. 正如上文第九段所述，選管會將會成立工作小組，而工作小組的其中一項任務，是檢討投票日的選舉安排，並向選管會提供改善措施的建議。選管會同意分散補給物資工作的建議，認為有關建議可提高補給過程的效率。事實上，選管會在去年發表的二零零四年立法會選舉報告內亦提出了類似的建議。選管會將會邀請工作小組進一步探究這個建議以及上文第15段所列明的其他建議的可行性。此外，一如在最近舉行的選舉委員會界別分組補選中，選管會和選舉事務處將會為日後選舉的投票日制訂詳細的應變計劃，亦會建立有效的滙報制度和危機管理制度。

在選舉過程中更廣泛地應用資訊科技

17. 為進一步提高投票和點票過程的效率，委員會建議探討

進一步將整個過程電腦化的可行性。在這方面，由選管會設立的工作小組(見上文第九段)將會因應技術上的可行性、所需資源以及公眾的接受程度，探究在選舉過程中更廣泛地應用資訊科技的可行性。選舉事務處亦會檢討其資訊科技管理小組的編制，以考慮是否需要進一步加強。

點票安排

18. 二零零四年立法會選舉是首次採用投票兼點票安排的立法會選舉。雖然投票兼點票安排可免卻將票箱運送回中央點票站的需要，亦可向公眾人士提供每個票站投票結果的資料，但是二零零四年立法會選舉的經驗反映這個安排仍有需要改進的地方。委員會在報告中建議如日後繼續採用投票兼點票安排，選舉事務處必須確保所需的支援措施齊備。

19. 在考慮日後選舉的點票安排時，必須確保選舉的健全性，亦須顧及公眾人士希望得悉個別票站投票結果的訴求，以及考慮如何提高點票過程的效率。如在日後的選舉繼續維持投票兼點票的安排，選舉事務處將會確保所需的支援措施齊備，例如為票站聘請兩更人手。

未來路向

20. 請委員就上文第 8 至 19 段所列明的初步建議提供意見。選管會和選舉事務處將會就報告內的其他建議採取適當的跟進行動。

政制事務局

2005 年 5 月 23 日

檢討選舉的管理、策劃和進行的獨立專家委員會

職權範圍

考慮過選舉管理委員會（“選管會”）就 2004 年立法會選舉提交的報告、任何委員會取得與 2004 年立法會選舉安排有關的進一步資料，以及委員會對於就這些安排的管理責任問題所作出的評估 -

(a) 檢討及建議：

- (i) 選舉事務處如何能更好地為選管會提供所需的支援，協助選管會執行其進行及監督選舉的法定職能；
- (ii) 選舉事務處如何能更好地執行其與選舉的管理、策劃及進行有關的職能；及
- (iii) 可如何改善用作點算選票、匯報、計算和公布投票及點票數字、及其他相關事宜的傳訊機制和其他安排；及

(b) 提出其認為所需的建議，作進一步跟進。