選民登記制度優化措施
諮詢報告

政制及內地事務局

二零一二年四月

目錄

第一章：	引言	1
第二章：	就選民登記制度優化措施的諮詢文件	3
第三章：	就要求提供住址證明建議的意見	6
第四章：	為更新住址引入罰則建議的意見	8
第五章：	修訂有關法定限期建議的意見	10
第六章：	修訂選民登記冊格式建議的意見	12
第七章：	要求出示投票通知卡建議的意見	14
第八章：	轉移罪行至《選舉（舞弊及非法行為）條例》建議的意見	16
第九章：	就選民登記的其他意見	18
第十章：	結論 — 當局對建議的最終立場	19

第一章： 引言

1.1 2011 年區議會選舉後，有投訴及傳媒報導有關懷疑不正確的選民登記住址。為回應公眾的關注，當局已在 2011 年底檢討現行選民登記制度及建議了一系列的優化措施。立法會分別在政制事務委員會於 2011 年 12 月 19 日舉行的會議和 2011 年 12 月 21 日進行的動議辯論中討論這個課題。

1.2 經考慮立法會議員的意見，選舉事務處已由 2012 年 1 月起推行一系列的措施，以改善選民登記制度。下文臚列已推行的措施。

選舉事務處強化查核

1.3 強化查核包括加強對 2011 年區議會選舉中未能投遞的投票通知卡的跟進工作，向有關選民發信查詢並要求提供住址證明；加強現行核查制度，為核查準則訂立額外參數，例如同一住址的選民有超過一定數目的姓氏；及於 2012 選民登記周期內對 3%至 5%的現有選民進行隨機核查。

加強宣傳

1.4 2012 年 2 月，選舉事務處去信通知所有登記選民有關將於 2012 年 9 月舉行之立法會選舉新增設的區議會（第二）功能組別的選民登記安排。信中亦特別提醒各選民，如住址有任何變動，應向選舉事務處更新。同時，有關當局亦會安排其他各種宣傳媒界，如電視及電台廣告，海報及報紙廣告等。於 2012 年選民登記運動內，當局亦會加強宣傳新登記人士提供準確資料及已登記選民更新住址的重要性。

額外查核已被拆卸或即將被拆卸建築物的名單

1.5 選舉事務處亦已向屋宇署和差餉物業估價署聯絡，以核對最近或將於短期內清拆的樓宇名單。經過核查，選舉事務處已成功識別約 600 名登記地址已不再存在的選民。選舉事務處會將上述選民加入法定查訊過程內。

加強與其他政府部門就選民的登記住址進行資料核對的工作

1.6 現時，選舉事務處與數個政府部門（包括入境事務處、房屋署、香港房屋協會及民政事務總署）進行資料核對。於 2012 年 3 月初，選舉事務處與房屋署及香港房屋協會已着手進行一個全面的資料核對工作，以確保於該兩個機構所管理的屋邨居住所登記選民的登記地址的準確性。選舉事務處亦正就加入更多部門以擴大資料核對工作作可行性及實用性研究。選舉事務處進行的所有資料核對工作均符合《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）的規定，當局同時亦會徵詢個人資料私隱專員（“私隱專員”）以確保有關安排妥當。

1.7 與此同時，政制及內地事務局在 2012 年 1 月 16 日至 3 月 2 日期間，就一系列的進一步優化措施進行公眾諮詢，這些是根本性及涉及法例修訂的措施。有關諮詢已於 2012 年 3 月 2 日完結。本報告載列諮詢的結果及政府當局對進一步優化措施的最終立場。

第二章： 就選民登記制度優化措施的諮詢文件

2.1 就選民登記制度優化措施的諮詢文件收集了公眾對一系列優化措施的意見。建議如下：

(a) 是否引入提供住址證明的要求。今後，任何人士要求申請成為地方選區選民，或已登記選民搬遷後欲更新其登記住址，必須同時提交住址證明作為標準的證明文件（“要求提供住址證明的建議”）；

(b) 是否就沒有更新住址的選民加入罰則，或對在法定限期前未有申報更改了的住址而其後在選舉中投票的選民，加入罰則（“為更新住址引入罰則的建議”）；

(c) 是否修訂現時各項有關選民登記的法定限期，以預留足夠的時間，讓選舉登記主任在發表正式選民登記冊前，進行查核和審核的程序，以及讓公眾查閱、並提出申索和反對。建議的新時間表和現有時間表的比較載於**附件**（“修訂有關法定限期的建議”）；

(d) 供公眾查閱的選民登記冊，除了現時只按選民的姓名列出選民的主要住址，是否亦應該按選民的主要住址列出同一地址的有關選民的姓名，方便公眾查核與其住址相關的不尋常登記（“修訂選民登記冊格式的建議”）；

(e) 是否要求選民在投票站須出示投票通知卡後才可以投票（“要求出示投票通知卡的建議”）；以及

(f) 是否將《選舉管理委員會（選民登記）（立法會地方選區）（區議會選區）規例》（第 541A 章）下有關虛假聲明的罪行，轉移至《選舉（舞弊及非法行為）條例》（第 554 章）成為舞弊或非法行為，並由廉政公署進行執法。如是，有關罪行的現有刑罰水平在

參考《選舉（舞弊及非法行為）條例》中的舞弊或非法行為的最高刑罰後是否及應如何提高。如否，有關罪行的現有刑罰水平是否及應如何在第 541A 章下提高（“轉移罪行至《選舉（舞弊及非法行為）條例》的建議”）。

2.2 諮詢於 2012 年 1 月 16 日至 3 月 2 日期間進行。於諮詢期內，市民可於民政事務處各諮詢服務中心及政制及內地事務局網頁索取諮詢文件。同時，當局亦透過一段電台廣告鼓勵市民提交意見。諮詢文件亦已於 2012 年 2 月 17 日舉行的立法會政制事務委員會與團體代表舉行的特別會議上討論。政府當局已於 2012 年 3 月 19 日向立法會政制事務委員會報告意見概要及當局對諮詢的初步立場。

書面意見

2.3 於公眾諮詢期內，我們共收到 39 份書面意見，當中包括政黨、立法會及區議會議員、團體及公眾人士遞交的意見書。意見概要載於第三至第九章。

2.4 公眾人士和團體(包括政黨／政團及團體)透過不同渠道，包括郵寄、電郵和傳真，就選民登記制度優化措施的書面意見的文本已滙編成**附錄**並存放在政制及內地事務局及其網頁上以供參閱。

民意調查

2.5 中文大學香港亞太研究所於 2011 年 12 月 19 日至 23 日期間以電話進行一項民意調查[1]，共訪問了 805 位 18 歲或以上的市民。調查結果摘要如下：

(a) 63.9%受訪者認為選民在搬遷後沒有向有關當局更新選民登記地址做法不可接受，表示可接受的有 27.2%；

[1] 民意調查的結果載於 http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/tellab/pdf/telepress/12/Press_Release_20120104.pdf （只有中文）。

(b) 86.7%及 87.6%受訪者贊同新選民登記和更新選民地址時必須出示住址證明的建議；

(c) 58.3 %受訪者反對就更新地址引入罰則，支持的則有 37%；

(d) 79.6%受訪者贊成政府隨機核查部分選民，要求他們提供住址證明。反對的有 16.1%；

(e) 53.9%受訪者認為建議中的優化措施對選民登記的意欲沒有影響。41.4%擔心政府當局的建議可能會影響選民登記的意欲；以及

(f) 64.2%受訪者認為建議中的優化措施能有效防止“種票”活動。26.6%認為有關建議未必能防止種票情況出現。

第三章： 就要求提供住址證明建議的意見

3.1 共有 20 份意見書就這項建議提供意見。在這些意見書當中，約 60%不支持就新登記或更新登記要求提供住址證明的建議，其餘 40%則支持。詳情請參閱**附錄**。

政黨/政團遞交的書面意見

民主黨

3.2 民主黨反對引入住址證明要求的建議。但該黨支持當局強化核查工作，隨機核查全港 10%所有現有選民。根據民主黨進行的一項民意調查，25%被訪者支持市民應提供住址證明才可登記成為選民，50%則支持加強執行現時的法例。

自由黨

3.3 自由黨反對有關建議，認為該建議大費周章、涉及私隱及為選民登記工作設置障礙。該黨強調投票權是港人重要權利，若因為未能提供合適住址證明而被剝奪投票權，或會牴觸《基本法》賦予的投票權利；而且，該建議會對公眾帶來不便。

公民黨

3.4 公民黨認為新選民登記或更改選民地址引入住址證明建議能提高選民資料的準確性，因而支持有關建議。公民黨認為當局實施此措施時，要盡量便利選民，使市民登記成為選民的意欲不會減少。此外，當局亦應顧及一些難以提供住址證明的市民。在任何情況下，任何人士均不應因於合理情況下不能交出住址證明而被剝奪投票權利。市民應獲准以宣誓代替提供住址證明的要求。

新民黨

3.5 新民黨認為建議會為市民帶來不使，因而反對有關建議。

公眾人士及團體遞交的書面意見

香港律師會

3.6 香港律師會認為該建議表面上並非過份的要求。該會關注一些公眾人士（例如籠屋居民）就提供住址證明可能面對困難。該會同時關注建議可能妨礙公眾登記成為選民及現有選民更新住址。該會亦認為建議並非萬無一失，亦有可能被操縱。

香港社區組織協會

3.7 香港社區組織協會認為該建議會帶來麻煩，且造成不便，市民或會因而放棄登記成為選民。該會指出，現行法例已規定作出虛假陳述屬刑事罪行，認為當局不應要求選民提供住址證明。

其他團體及公眾人士

3.8 其他團體及公眾人士的意見大致分歧。有些人支持引入地址證明，其他人則認為該安排會使影響市民登記意欲，及有些人會無法提供住址證明而反對。有意見認為選舉事務處應加強核查代替有關建議。

小結

3.9 雖然有意見支持建議，更多的意見憂慮建議過於繁瑣，或會影響市民登記意欲。有意見質疑該建議會剝奪一些無法提供地址證明的市民的投票權。有意見質疑建議是否有效，並認為建議或可由選舉事務處加強核查代替。

第四章： 為更新住址引入罰則建議的意見

4.1 共有 26 份意見書就這項建議提供意見。在這些意見書當中，約 65%不支持引入罰則的建議，其餘 35%則支持有關建議。在後者當中，67%認為刑罰應只適用於在法定限期前未有申報更改了的住址而其後在選舉中投票的選民。詳情請參閱**附錄**。

政黨/政團遞交的書面意見

民主黨

4.2 民主黨認為應以較寬鬆的方法處理選民搬遷後不更改地址。該黨建議選民搬遷後的一屆區議會或立法會選舉後仍不更改地址，才應受罰。

自由黨

4.3 自由黨認為社會現時仍未取得共識，因而反對建議。該黨仍認為建議繁複，且未必能堵塞漏洞。

公民黨

4.4 公民黨認為現時已有法例去處理有關選舉舞弊行為，因而反對有關建議。該黨認為當局應加強對有組織的選舉舞弊行為執法，而非把矛頭指向一時忘記更改住址的選民。該黨認為建議會令選民登記的意欲大減。該黨亦認為選舉事務處應加強查核工作，而非對一般市民加入罰則。

新民黨

4.5 新民黨認為選民登記是基於自願性質，加入罰則並不合理。該黨認為建議應以選舉事務處加強核查代替。

公眾人士及團體遞交的書面意見

香港律師會

4.6 香港律師會反對引入罰則。該會認為於現時表格上自行申報填上虛假地址已構成法定罪行。

香港社區組織協會

4.7 香港社區組織協會支持加入罰則，但只限於法定限期前未有申報更改住址而又在選舉中行使投票權的選民。該會認為選民登記屬自願，因而不應立法懲罰所有未有更新住址的選民。

其他團體及公眾人士

4.8 大部分意見均反對引入罰則的建議。在支持引入罰則的意見中，大部分贊成罰則應適用於在法定限期前未有申報更改了的住址而其後在選舉中投票的選民。有數名公眾人士稱如果引入罰則，他們會申請從選民登記冊上移除。

小結

4.9 書面意見反映公眾並不支持就更新地址引入罰則，尤其不應對沒有在之後選舉投票的選民作出懲罰。意見均大致認同維護香港永久性居民的投票權的重要性。從收集到的意見書顯示，建議或會對公眾構成過份的滋擾，且或會對公眾登記成為選民的意欲構成影響。有意見認為現行對失實聲明及選舉舞弊的法律已足夠，並認為建議或可由選舉事務處加強核查代替。

第五章： 修訂有關法定限期建議的意見

5.1 共有8份意見書就這項建議提供意見。在這些意見書當中，約62%支持將相關的限期提前，但在這些意見書當中，只有40%指明對**附件**所載的建議修訂表示支持。另外，約有38%的意見書不支持建議，當中，有意見認為建議可能會影響登記為選民的意欲和選舉的投票率。亦有意見認為將選民登記限期提前會令選舉中使用的選民登記冊的更新程度減低。詳情請參閱**附錄**。

政黨/政團遞交的書面意見

民主黨

5.2 民主黨支持修改法定限期，將區議會選舉年的選民登記限期由7月16日提早至4月1日。該黨認為建議會令市民有更多時間核實臨時選民登記冊的資料。

公民黨

5.3 公民黨反對修改法定期限，並認為現時的選民登記截止日期已與投票日期距離太遠，影響市民登記成為選民的意欲。該黨認為查核選民登記的工作屬選舉事務處的責任。該黨反對任何為讓公眾查閱選民登記名冊而將選民登記截止日期再度提前的建議。

公眾人士及團體遞交的書面意見

香港律師會

5.4 香港律師會支持修改法定期限的建議。該會認為加強行政措施及自我監管能解決選民登記冊的有效性。如選民登記周期能夠提前，可提供足夠時間讓候選人於有關選舉前查閱選民登記冊。該會同時認為選舉管理委員會應更為警惕，

及候選人應獲准於更早時間查閱選民登記冊。

其他團體及公眾人士

5.5 另一團體及兩名公眾人士支持建議。一名公眾人士認為當局應對選舉事務處增加資源，以縮短期限提前的時間。另一名公眾人士認為即使其他法定限期提前，選民登記的截止期限亦不應提前。另外，一個團體和一名公眾人士反對建議，該團體認為應保留現有時間表，並以增加人手核查、核對及更新資料代替建議。

小結

5.6 提供意見的人士傾向提前法定限期。我們亦留意到有意見指當局應對選舉事務處增加資源以縮短核查時間，以令期限不須提前同時又能令公眾有更多時間查閱選民登記冊。

第六章： 修訂選民登記冊格式建議的意見

6.1 共有 11 份意見書就這項建議提供意見。在這些意見書當中，約 60%支持修訂選民登記冊的格式。但是，其餘意見認為建議可能會侵犯個人私隱。詳情請參閱**附錄**。

政黨/政團遞交的書面意見

民主黨

6.2 民主黨支持建議。該黨認為建議有助市民查核同一地址是否有不尋常登記，並認為建議應適用於臨時和正式選民登記冊。

公民黨

6.3 公民黨反對建議。該黨認為建議可能會引發很多有關私隱保障的問題，或會得不償失。該黨建議，選民登記冊應依舊以現時方式排列，但候選人、政黨或學術機構應更容易地索取選民登記冊，以監察選舉。

新民黨

6.4 新民黨反對建議，認為建議有可能侵犯個人私隱，當局必須審慎評估建議的影響。

公眾人士及團體遞交的書面意見

香港律師會

6.5 香港律師會並沒有就意見表達立場。但該會指出建議並非萬無一失，亦有可能被操縱。

民主動力

6.6 民主動力支持建議，認為根據現行制度，選民難以查核自己的住址有沒有被種票。建議可方便公眾查核與其住址相關的不尋常登記。

其他團體及公眾人士

6.7 另外，數名公眾人士反對建議。當中有意見認為當局如落實建議，應設立退出選民登記制度。

小結

6.8 提供意見的人士一般支持修改選民登記冊格式的建議，惟有不少政黨及其他意見對私隱問題表達關注，如政府當局決定落實建議，需小心處理有關問題。

第七章： 要求出示投票通知卡建議的意見

7.1 共有 15 份意見書就這項建議提供意見。在這些意見書當中，大部分(約 73%)不支持要求出示投票通知卡的建議。這些意見書一般認為建議會對選民造成不合理的不便，以及損害香港永久性居民的投票權。詳情請參閱**附錄**。

政黨/政團遞交的書面意見

民主黨

7.2 民主黨認為選民建議可能使選民舉得麻煩，因而反對有關建議。該黨認為可能會出現郵寄誤遞和選民忘記攜帶通知卡等問題，從而拖低投票率。

自由黨

7.3 自由黨認為投票權是港人重要的權利，若一名人士因沒有帶同投票通知卡便被剝奪投票權，或會牴觸《基本法》賦予的投票權利。另外，該建議會對公眾帶來不便。

新民黨

7.4 新民黨反對建議，認為建議可能會剝奪忘記攜帶或遺失了投票通知卡的選民之投票權利，而同時對完善整個選民登記系統並無太多裨益。

公眾人士及團體遞交的書面意見

香港律師會

7.5 香港律師會認為出示投票通知卡才可投票的建議或會對粗心大意的人構成陷阱。該會認為於錯誤的選區投票或會招致刑罰，而同時當局無法預計投票通知卡使用的任何可

能性。該會同時認為防止系統性的欺詐行為應該是政府當局的責任，行政措施不應過於繁重，亦不應對投票權構成侵犯。

其他團體及公眾人士

7.6 不少其他團體及公眾人士認為要求選民攜帶投票通知卡過於繁瑣，而且當局不應剝奪選民於選舉的投票權。一名支持建議的公眾人士建議當局可以投票站內補發投票通知卡，以免剝奪選民的投票權。

小結

7.7 大部分提供意見的人士認為建議會剝奪選民的投票權，而且建議亦會對投票率構成負面影響。即使支持建議的人，亦認為如建議獲落實，當局應為忘記攜帶投票通知卡的人士提供一些安排。

第八章： 轉移罪行至《選舉（舞弊及非法行為）條例》建議的意見

8.1 共有7份意見書就這項建議提供意見。在這些意見書當中，大部分（約86%）支持將第541A章下有關虛假聲明的現有罪行，轉移至《選舉（舞弊及非法行為）條例》，並由廉政公署進行執法。這些意見書認為建議會加強阻嚇力和執法效率。詳情請參閱**附錄**。

政黨/政團遞交的書面意見

民主黨

8.2 民主黨支持有關轉移罪行的建議，認為建議可加強阻嚇作用和執法效率。

新民黨

8.3 新民黨支持轉移罪行並由廉政公署執法的建議。

公眾人士及團體遞交的書面意見

香港律師會

8.4 香港律師會並不支持建議，認為建議會減低選民登記意欲。

其他團體及公眾人士

8.5 數個其他團體及公眾人士支持建議，認為建議可增加選舉舞弊行為的阻嚇性。

小結

8.6 鑑於選舉舞弊行為的嚴重性，大部分提供意見的人士均支持將執法權力移至同一個執法機構及增加刑罰。但所接獲的意見均沒有清楚提及現有的刑罰水平應如何提高。

第九章： 就選民登記的其他意見

“通常在香港居住”及“主要居住地址”的定義

9.1 有包括政黨、團體及公眾人士的意見指當局應釐清“通常在香港居住”及“主要居住地址”的定義。有意見提出一些假設個案，例如於退休後到內地居住的香港永久性居民是否有權投票。提供意見的人士均認為政府應釐清有關定義，使不合資格的選民不會錯誤地在選舉中投票。詳情請參閱**附錄**。

第十章： 結論 — 當局對建議的最終立場

就要求提供住址證明的建議

10.1 有鑑於所收到的意見，當局不會於現階段推行這項建議。然而，當局會加大查核的範圍，包括採取具針對性的方法及對新登記進行隨機核查，以確保登記冊的準確性。

為更新住址引入罰則的建議

10.2 有鑑於所收到的意見，當局不會推行這項建議。

修改法定限期的建議

10.3 有鑑於只有少數意見書就這項建議提供意見，當局須進一步考慮這項建議。然而，對相關限期的任何修訂將會涉及法例修訂的工作，只可由下屆政府處理。

修訂選民登記冊格式的建議

10.4 有鑑於各政黨、團體及公眾人士的關注，政府當局已就建議徵詢私隱專員的意見。由於建議只涉及一種新的排列方式，並不涉及公開額外的選民個人資料，私隱專員認為建議可屬於“選舉有關用途”的定義內。根據上述資料，私隱專員認為建議並不違反載於《個人資料（私隱）條例》附表 1 有關使用（包括公開及轉移）個人資料的保障資料第 3 原則。有鑑於這建議能便利選民查閱選民登記冊，以協助監察不正常登記，當局建議於《2012 年選舉法例（雜項修訂）條例草案》引入一項委員會審議階段修正案，以推行有關建議。

要求出示投票通知卡的建議

10.5 有鑑於所收到的意見，當局不會推行這項建議。

轉移罪行至《選舉（舞弊及非法行為）條例》的建議

10.6 有鑑於只有少數意見書就這項建議提供意見，當局須進一步與選舉事務處、律政司和相關的執法機構考慮這項建議。

就選民登記的其他意見

10.7 “通常在香港居住”及“主要居住地址”的定義並非本諮詢文件所涵蓋的範圍。政府當局已解釋這是一個複雜的問題，當中牽涉到香港永久性居民投票的基本權利，須留待下屆政府小心處理。當局考慮時亦須顧及其他因素，包括《基本法》賦予和保障香港永久性居民的出入境自由。

就選民登記法定限期和有關條文的建議修訂

主要事項	非區議會選舉年的法定限期		區議會選舉年的法定限期		相關條文
	現時	建議	現時	建議	
向選舉登記主任提交申請登記在臨時選民登記冊的法定限期	5 月 16 日	2 月 1 日	7 月 16 日	4 月 1 日	根據第 541A 章[2]第 4 條和第 541B 章[3]第 19 條
如選舉登記主任向選民登記申請人要求提供關乎該申請的進一步詳情，申請人提供該等資料的法定限期	5 月 25 日	2 月 15 日	7 月 25 日	4 月 15 日	根據第 541A 章第 5 條和第 541B 章第 21 條
選舉登記主任刊登和安排公眾查閱臨時登記冊及遭剔除者名單的法定限期	6 月 15 日	4 月 30 日	8 月 15 日	6 月 30 日	根據《立法會條例》第 32 條和《行政長官選舉條例》附表第 14 條
查閱臨時登記冊及遭剔除者名單後，市民提出反對或申索在登記冊上的登記，或申請更新在正式選民登記冊上的選民資料的法定限期	6 月 29 日	6 月 15 日	8 月 29 日	8 月 15 日	根據第 541A 章第 10、13、14、15 和 17 條和第 541B 章第 25、29、30、31 和 33 條
審裁官就申索或反對選民登記的個案安排聆訊和覆核判定的法定限期	7 月 11 日	7 月 11 日	9 月 11 日	9 月 11 日	根據第 541A 章第 18 條和第 541B 章第 34 條
選舉登記主任刊登和安排公眾查閱正式登記冊的法定限期	7 月 25 日	7 月 25 日	9 月 25 日	9 月 25 日	根據《立法會條例》第 32 條和《行政長官選舉條例》附表第 14 條
相關選舉	9 月		11 月		不適用

[2] 第 541A 章指選舉管理委員會（選民登記）（立法會地方選區）（區議會選區）規例（第 541A 章）。

[3] 第 541B 章指選舉管理委員會（登記）（立法會功能界別選民）（選舉委員會界別分組投票人）（選舉委員會委員）規例（第 541B 章）。