

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1679/11-12(04)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2012年4月16日會議 擬備的背景資料簡介

選舉管理委員會發出的《立法會選舉活動建議指引》

目的

本文件綜述政制事務委員會(下稱"事務委員會")過往就選舉管理委員會(下稱"選管會")發出的立法會選舉活動指引所作的討論,以及事務委員會及立法會相關委員會曾提出的關注事項。

背景

2. 選管會為法定和獨立的機構,負責進行和監督選舉。根據《選管會條例》(第541章)第6(1)(a)條,選管會可就進行選舉或監督選舉發出指引。這些指引旨在提供一套行為守則,以便選舉活動按照公平及平等的原則進行。選管會會在每次選舉之前,參考近年選舉和補選的運作經驗和改善建議,然後修訂有關的指引。

3. 按照《選管會條例》第6(2)條,選管會在落實建議指引及向市民公布前,應就建議指引公開諮詢市民意見。2012年立法會選舉將於2012年9月9日舉行。選管會已於2012年3月28日就2012年立法會選舉發出選舉活動建議指引(下稱"建議指引"),以便進行公眾諮詢,諮詢期至2012年4月26日結束。

事務委員會提出的關注事項

4. 事務委員會曾先後在2003年12月15日、2004年4月19日、2004年5月17日、2008年4月21日及2008年12月15日的會議上,討論2004年和2008年立法會選舉的建議指引,以及選管會在舉行這些選舉後發表的報告。事務委員會亦曾在不同會議上,就與下述

事宜有關的關注事項作出討論：選舉廣告、選舉開支和捐贈、選舉申報書，以及舞弊和非法行為。下文各段綜述委員在這些會議上提出的相關事項。

財政資助、選舉開支及捐贈

財政資助

5. 就2008年立法會選舉而言，每張候選人名單／每名候選人可獲發放的財政資助額為該候選人名單／該候選人所得有效選票總數乘以11元，或申報選舉開支的50%，以較低者為準。部分委員認為財政資助額應由每票11元增加至最少20元，而資助額上限應由申報選舉開支的50%調整至70%至80%。

6. 經考慮委員表達的意見後，政府當局同意優化2012年立法會選舉的財政資助計劃。按《2011年立法會(修訂)條例》的規定，立法會選舉的資助額，已由每票11元或申報選舉開支的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)，惟資助額不得超過候選人名單或候選人的申報選舉開支。據政府當局表示，新的計算公式能反映候選人名單／候選人從市民所得的支持程度，亦讓候選人有更多空間爭取財政資助，因此屬公平的做法。

選舉開支

7. 《2011年立法會(修訂)條例》訂明，在區議會(第二)功能界別的選舉中，可由任何一份名單上的所有候選人或由他人代該等候選人招致的選舉開支的最高限額為600萬元。至於2012年地方選區及其他功能界別的選舉，當局並沒有調整有關的選舉開支限額。政府當局表示，600萬元為最高限額，候選人的開支可少於此數額。區議會(第二)功能界別的選舉開支限額不應定於高水平，令不論來自大小政黨的候選人及獨立候選人都可參與這項選舉。此外，有關選舉開支可由同一名單上的5名候選人分擔，而獨立候選人亦可與其他黨派合組一張名單參選，以分攤開支。建議指引第16.8段訂明，區議會(第二)功能界別的選舉開支限額為600萬元，而第16.35段則列明經修訂的財政資助額。

8. 委員一直促請政府當局檢討是否可以透過行政方法，處理指稱涉及《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)的技術性和輕微違規事項的選舉投訴。委員關注到，負責查核候選人選舉申報書的選舉事務處，會將任何可能違反《選舉(舞弊及非法行為)條例》規定的事項(不論有關事項如何輕微)轉介廉政公署(下稱"廉署

)進行調查。由於廉署調查有關個案，涉及的候選人須面對相當不明確的情況，部分候選人更須支付相當大筆的法律費用，向原訟法庭申請寬免令。在審議《2011年選舉法例(雜項修訂)條例草案》期間，政府當局同意提出委員會審議階段修正案，修訂《選舉(舞弊及非法行為)條例》，以便就處理有輕微錯誤或遺漏的選舉申報書實施特定安排。

9. 然而，政府當局強調，儘管實施輕微錯漏特定安排，如廉署收到投訴或情報，顯示候選人可能作出明知或理應知道屬虛假達關鍵程度或具誤導性達關鍵程度的陳述(根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第20條有關行為足以構成舞弊行為)，廉署會對有關個案作出調查。在這情況下，候選人或候選人名單即使已根據輕微特定安排對選舉申報書作出修正，此舉也不會令他們獲得豁免，無須接受調查或無須於其後根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》遭受檢控。

10. 上述處理選舉開支申報書及聲明書內輕微錯誤或遺漏的法定寬免機制，載於建議指引第16.26段至16.31段。

捐贈

11. 部分委員詢問，在計算候選人獲發放的財政資助額時，會否包括各項捐贈，以及候選人可否保留未使用的捐贈以供日後使用。政府當局表示，在計算一張候選人名單／一名候選人所獲的財政資助額時，捐贈不會被扣除；候選人應將從各自的地方選區／功能界別收取所得的捐贈，用於所承諾的工作範圍內。如候選人承諾其捐贈者將捐贈用於發展政黨工作，包括協助候選人參選並進行地區工作，有關候選人可保留未使用的捐贈以供日後使用。

12. 根據建議指引第16.17段，候選人在提交選舉開支及捐贈的申報書和聲明書之前，須把剩餘或未使用的選舉捐贈給予慈善機構或慈善信託。

與選舉宣傳材料有關的事宜

選舉廣告的定義

13. 部分委員關注到，應否把一份報章在2007年立法會補選投票日出版的號外，視為目的在於促使或阻礙某名候選人在選舉中當選的選舉廣告，以及選管會應否制訂措施，防止事件在日後的選舉重演。據政府當局表示，選管會已就有關這些事宜的投訴進

行詳細調查，並把查明屬實的個案轉交有關的執法當局採取跟進行動。選管會會按照有關的情況發出警告信、作出譴責或嚴厲譴責。

14. 根據建議指引第8.6段，任何人(包括候選人)所發布的材料旨在阻礙一名或多於一名候選人當選，而當中有提述可令人認出被阻礙當選的候選人的身份，則有關材料會被視為選舉廣告。建議指引亦提醒候選人及其他人士，任何人如欲發布關於一名或多於一名候選人的事實陳述，應在發布前盡力確保該陳述準確無誤。

電子選舉廣告

15. 在寄發選舉廣告及相關材料方面，部分委員贊成鼓勵候選人以電子方式寄發選舉廣告，以保護環境。他們認為，為減少地址標籤的耗用量，選舉事務處應讓候選人自行選擇以個人還是住戶為單位，向其提供用以寄發選舉廣告的選民地址標籤。

16. 據選舉事務處所述，既定的做法是向每位候選人提供區內選民的一套地址標籤。根據現時的安排，地址標籤是以個人名義印出。為方便擬以住戶為單位寄出選舉廣告的候選人，同一地址標籤如載有兩個或以上的選民，便會印上"H"字。候選人可以只寄出一個郵件至載有"H"字的地址。為免影響個別選民接收選舉廣告的權利，選舉事務處會繼續按現行做法，以個人為單位向候選人提供地址標籤。委員察悉，依選管會之見，若要真正解決問題，應鼓勵選民提供電郵地址，以及鼓勵候選人以電子方式寄發選舉廣告，而選舉事務處亦已循不同途徑收集選民的電郵地址。

17. 按照以往的安排，區議會、立法會和選舉委員會(下稱"選委會")界別分組選舉候選人或候選人名單，有權免付郵資向其獲提名的選區／界別或選委會界別分組內的每名選民／投票人寄出一封信件。然而，信件必須是關乎有關的選舉，並必須符合相關選管會規例所訂的規定及限制。部分委員曾強烈促請政府當局採納先前由議員提出的下述建議：容許不同選區或界別的候選人名單／候選人在同一封免付郵資寄出的宣傳信件中印上其參選資料。他們強調，此舉能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，同時亦可節省紙張。委員亦詢問，有關安排會否適用於製作選舉的橫額、海報及街板。

18. 根據《2011年選舉法例(雜項修訂)條例》，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；有3個議席的勞工界功能界別的候選人；以及在同一個擁有多個議席的選委會界別分組(議席數目由16席至60席不等)參選的候選人。

19. 建議指引第8.62至8.69段訂明競逐地方選區、區議會(第二)功能界別和勞工界功能界別選舉的候選人，在向選民寄出免付郵資的聯合選舉郵件時須符合的條件。據政府當局表示，選舉事務處為即將舉行的各項選舉制訂選舉指引時，會檢討有關製作橫額、海報及街板的安排。

20. 部分委員認為，由於預期區議會(第二)功能界別的候選人需要接觸全港所有登記選民，因此當局應容許他們透過電子傳媒介紹其政綱。這些委員指出，經電子傳媒發放選舉廣告的做法，在海外國家非常普遍，並建議當局放寬目前在電視和電台進行競選活動的限制。然而，政府當局始終認為，應在選舉活動中禁止經電子傳媒發放選舉廣告，以確保所有候選人能公平競選。

21. 部分委員認為，要候選人向選舉事務處提交選舉廣告、授權書、選舉申報書等的印文本，以符合選管會根據各項選舉程序規例制定的現有法定聲明規定，實在非常不方便。為利便候選人，他們要求政府當局接納以電子方式送達的選舉材料，以及發展一個資訊科技系統，處理以電子方式送達的所有種類的選舉材料。

22. 選舉事務處於2011年6月就利便候選人提交電子選舉廣告的建議向事務委員會作出簡介，當時部分委員認為，透過社交網站或通訊網站發放選舉廣告的做法，已越來越普遍，而在這些網站貼上的訊息，可能在短時間內相當快速且頻繁地改變。規定候選人在電子選舉廣告於互聯網展示後的第一個工作日完結前，把在這些網站貼上的每份選舉廣告副本繳存選舉事務處，並不切實可行。他們亦認為當局應制訂清晰指引，說明規管電子選舉廣告(包括透過流動電話短訊或其他多媒體訊息服務寄發的訊息)的相關法例。

23. 選舉事務處表示，當局將會容許候選人以電子方式提交電子選舉廣告及所需的聲明，並容許候選人在相關選舉廣告透過互聯網社交網站或通訊網站發送或展示後的第一個工作日完結前，將聲明及電子選舉廣告副本繳存選舉事務處。選舉事務處會為候選人舉辦簡介會及制訂補充指引，說明新訂的安排。根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》，為促使或阻礙一名或多於一名候選人在選舉中當選而發布的任何材料，均屬選舉廣告。短訊符合選舉廣告的定義，因此候選人在發送有關訊息前應向選舉事務處作出相關

聲明。候選人亦須就製作這些訊息所招致的任何開支作出申報。然而，當局會考慮檢討有關指引，清晰指導候選人應如何遵行相關選舉法例。《選管會(選舉程序)(立法會)規例》(第541D章)訂明的相關選舉程序已予修訂並放寬。

24. 選舉事務處於2011年11月向事務委員會簡介下述建議：進一步放寬就選舉廣告的申報及提交事宜所訂的現行規定。委員普遍歡迎各項放寬規管選舉廣告的建議，以便利候選人進行競選活動。然而，對於候選人須在選舉結果公布後保留其選舉網站12個月，部分委員表示關注，認為候選人在遵從這項擬議規定時會有實際困難。他們亦認為，當局就違反有關規定所建議的罰則過重。委員建議設立一個由選舉事務處負責的中央網站，供候選人提交電子選舉廣告。

支持同意書

25. 委員察悉，政府當局亦建議修訂現行規定，以實施下述安排：(a)如支持者在某候選人或某人發表的選舉廣告中出於自願表達支持，則該名候選人或人士無須事先取得支持者的書面同意；以及(b)如某候選人或某人發表或繼續發表包含上文(a)項所述的支持的選舉廣告，而沒有修改該項支持的內容或描述，則該名候選人或人士無須事先取得在有關選舉廣告中作出支持的支持者的書面同意。否則，該名候選人或人士須遵守現行的規定，在發表有關選舉廣告前，先取得支持者的書面同意。部分委員關注到，候選人未必能夠確定表示支持的人士的真正身份，如要候選人事先取得在互聯網社交網站及通訊網站上自發表示支持的人士的書面同意，會有實際困難。

26. 有關規管選舉廣告的各項最新建議(附錄I)，以及有關取得支持同意書的擬議修訂規定，已納入正由立法會審議的《2012年選舉法例(雜項修訂)條例草案》內。這些擬議放寬規定已載入建議指引第8.41至8.48段及第18.1段。

在樓宇進行競選活動

27. 部分委員察悉，選管會會呼籲所有組織或樓宇的管理機構(即業主立案法團、互助委員會、管理公司等)給予在同一選區競逐的所有候選人平等機會，進行競選活動。他們關注到，在處理於同一選區競逐的所有候選人／地方選區候選人名單的競選活動時，一些私人樓宇的管理機構沒有遵守公平和平等對待的原則。舉例而言，某候選人／地方選區候選人名單獲准在某幢私人樓宇進行競選活動或在某幢樓宇的公用地方張貼選舉廣告及展示橫

額，但屬同一選區的其他候選人／地方選區候選人名單卻不得這樣做。部分委員詢問，如有候選人投訴在此方面未獲同等待遇，選管會將如何處理，以及政府當局會否考慮立法禁止以歧視的方式對待候選人。

28. 政府當局回應時表示，雖然當局會提醒組織或樓宇的管理機構，在處理候選人進行競選活動時，應緊守公平和平等對待的原則，然而，在私人樓宇內進行的競選活動卻不屬於政府的管轄範圍。由於業主立案法團有法定權力管理私人物業，任何法例如旨在規定業主立案法團平等對待各候選人，以及干預業主立案法團管理私人物業的管轄權，將會受到挑戰。如有人投訴某管理機構不公平對待候選人，而投訴查明屬實，選管會可發表公開聲明提出譴責或嚴厲譴責，當中可包括公布獲優待及受虧待的候選人姓名／地方選區候選人名單。由於《基本法》賦予香港居民投票和參政的權利，政府當局認為不宜立法禁止任何團體或個別人士支持某些候選人。

舞弊及非法行為

內地官員干預選舉

29. 鑒於有市民致電電台節目，聲稱有內地官員干預2004年立法會選舉，事務委員會曾在2004年5月的會議上討論有關事宜。部分委員關注到，現行法例是否足以阻嚇對選民施用武力或脅迫手段以期影響他們的投票意向，以及使用配備攝影功能的流動電話在投票站內為選票拍照。他們亦關注到，如有關恐嚇選民的罪行涉及內地官員，則可否執行規管此類罪行的法例。其他委員關注到，針對內地官員的"傳聞"個案雖然流傳甚廣，卻屬未經證實，又未交由執法機關調查。他們認為，此等"傳聞"個案完全不公平，會對2004年的立法會選舉造成負面影響。

30. 事務委員會察悉，根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》，任何人誘使或賄賂另一人投票予某候選人，或對另一人施用武力或脅迫手段，或威脅對另一人施用武力或脅迫手段，以誘使該另一人投票予某候選人，即屬違法。《選舉(舞弊及非法行為)條例》適用於一切與選舉有關的行為，不論該行為是在香港境內或在其他地方作出的。此外，根據《選管會(選舉程序)(立法會)規例》，選民在投票站內使用流動電話進行電子通訊或拍照，即屬違法。

就競選活動採取的規管措施

31. 因應法庭就兩宗與選舉有關的案件所作的下述判決，委員認為當局應對建議指引作出相應修訂：為選民提供免費講座並不視作一種利益；以及由於有關候選人尚未宣布有意參選，因此無須把進行選舉相關活動所招致的開支計入選舉開支。

32. 部分委員認為現行有關競選活動的規管過於嚴苛，應予檢討。他們對於下述情況感到不滿：當局一方面禁止候選人參與與選舉無關的事項，但準候選人在宣布參選前贊助選民免費飯餐、免費旅行或派米等行為卻不受任何規管。

33. 政府當局表示，目前有清晰指引，規定所有候選人須向選舉事務處提交選舉申報書。於選舉期間或其前或後，為促使候選人當選而招致的所有選舉開支，均須包括入申報書內。政黨一直進行各種形式的活動，照顧低收入人士的需要。政府當局認為，只要有關活動並非在選舉期間進行，當局沒有理據作出規管。

選舉呈請

34. 政府當局曾就針對下述事宜的上訴機制向事務委員會簡介其修訂建議：原訟法庭就與立法會、區議會及村代表選舉有關的選舉呈請所作的裁決。部分委員支持從速解決選舉呈請，但部分其他委員則對下述事項表示關注：所招致的訟費、有關的越級上訴程序對終審法院個案量造成的影響，以及採取一般上訴程序的權利。

35. 《2011年選舉法例(雜項修訂)條例草案》旨在就立法會、區議會及村代表選舉所作的選舉呈請引入越級上訴機制，在審議該條例草案期間，相關法案委員會的委員問及擬議越級上訴機制所涉的財政開支。據政府當局表示，上訴所涉開支因案件性質、審理期長短及複雜程度而定，並會因而影響所須投放的司法及其他資源，因此，若要就有關費用作一般性的表述，並不可行。委員亦詢問，可否把擬議的7個工作日上訴期限延長至14個工作日。據政府當局表示，擬議的7個工作日上訴期限有助從速解決爭議，而且把受選舉呈請質疑的個別人士所面對的不明朗時間盡量縮短，以及紓減有關選民對其代表感到不肯定的感覺，同樣至為重要。

36. 《2011年選舉法例(雜項修訂)條例》於2011年7月6日獲制定。建議指引第6.5段已載述針對原訟法庭就立法會選舉所作的選舉呈請裁決提出上訴的機制。

相關發展情況

37. 政府當局將於2012年4月16日的下次會議上，向事務委員會簡介2012年立法會選舉的建議指引。

相關文件

38. 相關文件的一覽表載於**附錄II**。此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年4月13日

規管選舉廣告的修訂建議

- (a) 就電子選舉廣告而言，在符合下文第(b)段的規定下，如一名候選人在這類選舉廣告發布後一個工作天內，把這類選舉廣告張貼在一個由選舉事務處負責的中央網站（“中央網站”）或一個由他負責的選舉網站內，供公眾查閱，這名候選人不需要就這類選舉廣告向選舉主任提交聲明書和文本；
- (b) 就通過互聯網的開放平台展示或發送的電子選舉廣告而言，如果一名候選人未能在切實可行的情況下把這類選舉廣告張貼在中央網站或一個由他負責的選舉網站（例如通過互聯網上的社交網絡平台以互動和即時的方式展示或發送的信息），這名候選人只需要在這類選舉廣告發布後的一個工作天內，在中央網站或其選舉網站內（視乎合適的情況而定）提供上述平台的超連結；
- (c) 就各類選舉廣告（電子選舉廣告除外），如一名候選人在這些選舉廣告發布後的一個工作天內，把這些選舉廣告的電子影像張貼在中央網站或一個由他負責的選舉網站內，供公眾查閱，這名候選人不需要就這類選舉廣告向選舉主任提交聲明書和文本；
- (d) 如候選人把其選舉廣告或超連結張貼在中央網站內，選舉事務處會公開候選人張貼的資料。如一名候選人選擇把其選舉廣告或超連結張貼在其選舉網站內，該名候選人須在該網站運作前，把網站的網址通知選舉主任。選舉主任會公布這個網站，以便公眾查閱；所有對此感興趣的人士可以經互聯網看到候選人張貼的選舉廣告或超連結；
- (e) 為了方便公眾查閱，以及就有關選舉廣告的投訴作出調查，一名候選人須在有關選舉結果公布後十二個月內，保留上述網站（一如上文第(a)至(c)段所述）。至於中央網站，選舉事務處會在有關選舉結果公布後，保留候選人在網站張貼的資料十二個月；
- (f) 如一名候選人不欲在中央網站張貼其選舉廣告或設立選舉網站，以便公眾查閱，他可選擇在選舉廣告發布後的一個工作天內，把選舉廣告的副本兩份送交選舉主任。至於經互聯網開放平台展示或發送的電子選舉廣告，候選人只須在選舉廣告發布後一個工作天內，把展示或發送這類選舉廣告的平台的網址通知選舉主任。選舉主任會把這些資料公開，供公眾查閱；以及
- (g) 候選人如未能遵守上述修訂安排，即屬犯罪，可以處以第二級罰款，最高刑罰為罰款港幣5,000 元和監禁六個月。

**選舉管理委員會發出的《立法會選舉活動建議指引》
相關文件**

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	2003年12月15日 (議程項目 V)	議程 會議紀要
	2004年4月19日 (議程項目 VI)	議程 會議紀要
	2004年5月17日 (議程項目 V)	議程 會議紀要
	2007年10月15日 (議程項目 III)	議程 會議紀要
	2008年4月21日 (議程項目 IV)	議程 會議紀要
	2008年5月19日 (議程項目 IV)	議程 會議紀要
	2008年12月15日 (議程項目 III)	議程 會議紀要
	2011年1月17日 (議程項目 IV)	議程 會議紀要
	2011年4月18日 (議程項目 III)	議程 會議紀要
內務委員會	2011年2月18日	《2010年立法會(修訂)條例草案》委員會報告
	2011年6月24日	《2011年選舉法例(雜項修訂)條例草案》委員會報告
政制事務委員會	2011年11月21日 (議程項目 IV)	議程 會議紀要