



1. 引言

1.1 根據《立法會條例》(第 542 章)，所有通常在香港居住("通常居港")的成年永久性居民均符合資格登記為選民，縱然法例並無訂明"通常居港"的定義。至於那些成為選民後卻在內地或海外居住的成年永久性居民("境外居民")，他們只要符合通常居港的規定，並"在選民登記申請時"提供香港住址，便可回港投票。

1.2 香港是一個國際都會，加上人口可自由遷徙，故現時有大量僑民在境外居住。根據政府零散的統計資料，香港於 2003 年約有多達 68 萬名永久性居民在早前的 20 年間移居海外。¹ 此外，截至 2019 年年中，本港約有 54 萬名永久性居民通常在廣東省逗留，其他省市的相關數字則未有統計。² 作為利便選舉的安排及仿效全球 150 個地方的做法，社會上有建議向符合通常居港規定的境外居民，提供境外投票的選項。³ 過去 10 年間，立法會曾至少 5 次討論境外居民選舉安排的議題。⁴

1.3 應黃國健議員的委託，資料研究組就選定地方的境外投票安排制度，進行研究。英國及新加坡獲選定為進一步研究對象，因為(a)境外投票安排於兩地已實施多年；及(b)兩地有大量海外僑民。本資料摘要先簡述全球各地處理境外投票的做法，然後闡述本港就境外居民的選舉安排的近年討論，最後分析英國及新加坡的境外投票制度，並附上摘要列表，以便參考(**附錄**)。

¹ 根據政府於 2003 年的估計，早前 20 年期間共有逾 68 萬名香港永久性居民移居海外。聯合國則估計祖籍香港卻在其他地方生活的移民於 2019 年高達 110 萬，是 1990 年相應數字的兩倍。請參閱 Constitutional Affairs Bureau (2003) 及 The United Nations (2019)。

² 這包括在統計 1 年期內"在廣東省逗留 6 個月及以上"的永久性居民。請參閱 Census and Statistics Department (2020)。

³ 境外投票的定義是容許海外公民在外地就原居地的選舉投票。根據一項國際研究，2020 年全球有 150 個地方容許境外投票，但須符合將在第二節討論的若干條件。請參閱 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2020)。

⁴ GovHK (2011、2012、2014 及 2018) 及 Legislative Council Secretariat (2015)。

2. 全球近年的境外投票安排

2.1 當代的境外投票安排，初見於 1910 年代的第一次世界大戰後，當時的主要英聯邦國家容許軍事和外交人員在海外投票。到了 1970 年代，境外投票安排開始擴大至部分先進國家的海外公民，繼而再擴散至其他發展中國家。⁵ **境外投票的日漸普遍，很大程度上是由於現今的經濟環境漸趨全球化，跨境工作或居住的人口日增所致。**⁶ 根據聯合國的數據，國際移民人口在 2019 年達到 2 億 7 200 萬人，佔全球人口的 4%，為 1960 年的 7 600 萬移民數字的 4 倍。因此，境外投票成為原居地維繫海外僑民關係的常用政策工具。2019 年，全球共有 150 個地方容許境外投票，佔全球司法管轄區約七成，這較 1991 年僅有 31 個地方有此安排，增加近 4 倍。⁷

2.2 **然而，境外投票亦非沒有爭議。**部分意見認為，海外僑民即使在外工作或居住，但投票權是國民不可剝奪的權利；但相反意見則認為，容許繳稅不多而且與原居地無甚聯繫的人士投票，影響選舉結果，對原居地有欠公平。⁸ 對於暫居外地的人士，考慮到他們對原居地的經濟貢獻(如匯款及投資)，有意見認為境外投票可維持彼此聯繫；但社會卻另有意見，關注他們的政治影響力。⁹ 鑑於部分先進國家(如葡萄牙及新西蘭)的海外僑民，可能高佔該國人口逾 10%，容許僑民投票，或會改變本國的政治平衡。¹⁰ 此外，具體執行亦存在不少關注事項，包括(a)境外投票的運作開支較高；(b)維持選舉保密並不容易；及(c)防止選舉過程中出現舞弊的挑戰。¹¹

2.3 **有鑑上述關注，加上需要平衡本土與海外公民的不同權益，各地的境外投票安排一般須符合若干條件及規定**，要點簡述如下：

(a) **居留期**：居留期是常用的資格準則，確保只有與原居地關係密切的海外公民獲賦予投票權。這項準則的釐定方式，或以**最長海外居留期**(例如，德國為 25 年，英國則為

⁵ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2020)。

⁶ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2007) 及 The United Nations (2019)。

⁷ Didyk (2018) 及 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2020)。

⁸ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2007)。

⁹ Lafleur (2013)。

¹⁰ The United Nations (2019)。

¹¹ 境外投票的選舉舞弊一般發生在選情緊湊的選區，並以種票的形式進行，英國在 1990-2000 年代的選舉醜聞為當中例子。各地政府通常以下列措施應對：(a)加強查核境外選民登記；(b)限制政黨協助他人提交委派代表/郵寄投票申請；及(c)收緊境外選民的選民資格。請參閱 The Electoral Commission (2014) 及 Didyk (2018)。

15 年)執行，凡移居海外超逾此年期者不可參與投票。¹² 另一種釐定方式則為在指定期間內須達到**最短原居國逗留期**(如澳洲規定 6 年內至少回國一次，新西蘭則為 3 年)，藉以令海外國民可與原居國維持聯繫。然而，有些國家則完全不設任何海外居留期限制(如芬蘭、法國和美國)；¹³

- (b) **雙重國籍**：部分國家容許海外選民擁有雙重國籍(如澳洲、加拿大和法國)，但有些國家則不然(如日本、南韓和新加坡)；
- (c) **適用的選舉**：按選舉類別分析，境外投票安排通常適用於全國選舉(如總統和國會選舉)，在容許境外投票國家中，五分之四有此安排。相反地，地方選舉(如市長選舉)較少採用境外投票安排，而在設有境外投票的國家中，只有不足五分之一在地方選舉中有此安排；¹⁴
- (d) **選民登記**：境外選民通常須要：(i)在移居外地前有投票紀錄；及(ii)在外地每年或在選舉前透過領事館、郵寄或互聯網更新海外選民登記。¹⁵ 選民亦須提供原居地的住址(如自置或親屬的物業，或移民前最終的原居地地址)，以供編配選區；¹⁶ 及
- (e) **投票方法**：在指定領事館**親身投票**，是最常用的境外投票形式，可見於逾半設有境外投票的國家。其次是**郵寄投票**，佔設有境外投票國家的三分之一，但這安排難免有郵遞延誤的風險。**委派代表投票**則是最少採用的方式，因為存在選舉舞弊的風險。¹⁷ 在設有境外投票的國家中，約有四分之一接納多於一種的投票方法。

¹² 境外投票的居留規定不時受到法律挑戰。如加拿大最高法院便在 2019 年裁定，5 年最長海外居留期是"缺乏理據的違憲安排"，當地隨後撤銷有關規定。請參閱 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2007) 及 CTV News (2019)。

¹³ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2007 及 2020)。

¹⁴ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2020)。

¹⁵ 少數國家(如日本與南韓)實行境外選民自動登記或一次過登記安排。

¹⁶ 部分國家(如意大利與葡萄牙)專門劃設若干境外選民特別選區，以選出照顧僑民權益的政治代表，從而避免本土選區的選舉結果受到影響。如意大利國會共有 921 席，當中為僑民預留 12 席；而葡萄牙國會共有 230 席，特別為境外選民預留 4 席。

¹⁷ 獲委派代表有否按指示投票，往往難以查證。此外，郵寄選票會否在寄回本國途中被竄改，導致選舉舞弊的嫌疑，亦為社會所關注。請參閱 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2007 及 2020)。

3. 香港境外居住人士的選舉安排

3.1 香港作為小型開放經濟體，人口可自由遷徙。根據過往的估計，2003 年前的 20 年間，約有 68 萬名香港永久性居民移居其他國家，但隨後並未有更新數字。此外，隨着香港日漸融入大灣區，截至 2019 年年中，本港共有 54 萬名永久性居民每年至少 6 個月通常居住於廣東省。¹⁸ 綜合計算，祖籍香港的境外居民人數可能已遠超 100 萬水平，為本地人口逾十分之一。本地社會關注到這些為數眾多的境外居民，是否有資格在香港的選舉中投票。

3.2 根據《立法會條例》(第 542 章)，18 歲及以上香港永久性居民如符合下述條件，便有資格登記為立法會選舉及區議會選舉的選民：
(a) 符合通常居港規定；及 (b) 登記本地主要住址。**雖然通常居港是境外居民是否符合選民資格的法定關鍵，但法例對此卻未有定義。現時，有關通常居港規定的執行，是“按每宗個案情況”逐一處理，當中會考慮“個別個案的具體情況及過往法庭的判例”。**¹⁹ 因此，境外居民可大致分為兩大類別：

- (a) 凡屬“沒有與香港保持聯繫”和沒有本地主要住址的成年境外居民，他們並不符合投票資格。然而，選舉事務處部分受制於資源，並不容易執法。²⁰ 此外，由於《基本法》賦予遷徙自由，本地居民如不再通常居港，亦無須通知政府；及
- (b) 至於經常回港(如工作或家庭團聚)的成年境外居民，他們仍與香港保持“合理的聯繫”及符合通常居港規定。²¹ 若具有主要住址證明，這些境外居民便符合資格投票。

3.3 **對於符合通常居港規定及成功登記為選民的境外居民，有意見認為當局應為他們引入利便選舉的安排，包括境外投票。**²² 在 2017 年

¹⁸ 可以預料，居住於內地其他地方(如上海和北京)的香港居民，數目亦應該不少。

¹⁹ GovHK (2012)。

²⁰ 選舉事務處可定期查核和透過郵寄或電話聯絡有關選民，以確定其登記住址，如遇有懷疑個案，會要求提供進一步的詳情，或轉交執法機構跟進。然而，審計署在 2006 年表示，選舉事務處在核實登記選民是否符合通常居港規定的相關工作，呈現不足。請參閱 GovHK (2011) 及 Legislative Council Secretariat (2011)。

²¹ 根據《入境條例》(第 115 章)，如有任何人暫時不在香港，並不表示該人已不再通常居港，要視乎其不在香港的情況。選舉事務處考慮的相關因素包括：(a)不在香港的時間長度；(b)不在香港的原因；及(c)與香港的持續聯繫。每宗個案均會按其情況考慮。請參閱 GovHK (2012)。

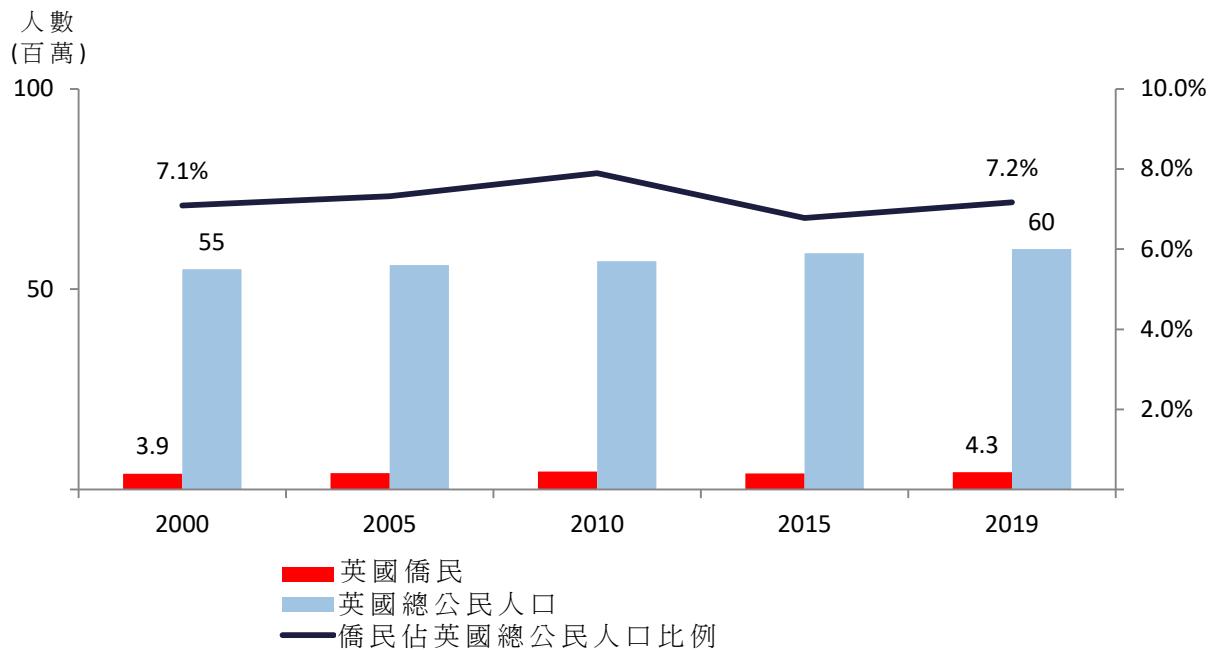
²² GovHK (2012 及 2018)、Legislative Council Secretariat (2015) 及 South China Morning Post (2018a)。

有關選舉改革的公眾諮詢中，社會有建議容許在內地工作或居住的合資格選民，在政府駐內地辦事處投票。²³ 然而，政府在2018年回應指，“任何非本地投票的建議安排均必須審慎研究”，以確保“選舉在公平、公開和誠實的情況下舉行”。鑑於複雜的運作流程與可能出現的法律問題，政府“並無計劃實施”該項建議。²⁴ 有關執行方面的關注點，包括：(a)候選人如何能有效監察投票及點票過程；(b)運送選票及票箱來往香港以外的投票站；及(c)在香港境外投票所涉及的風險。²⁵

4. 英國的境外投票安排

4.1 英國國民移居其他地方(尤其是前殖民地)的歷史悠久，可追溯至18世紀。據報，散居海外的英裔人士(包括英國人的祖先及其後代)數目多達1億4000萬人，為2019年英國本土6000萬公民的兩倍以上。²⁶ **如只計算當代英國，2000-2019年期間，英國海外公民人數累增10%至430萬人，相等於本土公民人口的7.2%(圖1)。**²⁷

圖1——2000-2019年期間的英國僑民人口



資料來源：Office for National Statistics 及 The United Nations。

²³ Constitutional and Mainland Affairs Bureau (2018)。

²⁴ Legislative Council Secretariat (2015)及 GovHK (2018)。

²⁵ GovHK (2018)及頭條日報 (2019)。

²⁶ Richards (2004)。

²⁷ The United Nations (2019)。

4.2 英國是 1910 年代最早引入境外投票安排的國家之一，但初時適用範圍只限於軍事和外交人員，以肯定他們在戰時的貢獻。英國於 1970 年代加入歐洲經濟共同體後，有更多聲音要求授予僑居於其他歐洲國家的英國平民投票權，令英國政府面對的壓力日增。同時，英國政府鼓勵其公民到海外營商，以擴充商業版圖。²⁸ 由於不少海外英國人在英國仍有家庭聯繫、物業和稅務責任，他們亦有興趣參與英國本土政治。²⁹ **保守黨政府在 1983 年大選勝出後，決定推動境外投票安排，據報這與保守黨相信海外英國人的投票意向對它有利相關。**³⁰ 而部分歐洲國家(如法國和瑞典)賦權海外公民在境外投票的先例，亦促成上述轉變。³¹

4.3 1985 年 7 月，**英國通過《1985 年人民代表法令》(《1985 年法令》)**，規定海外英國人在境外投票前須登記為"海外選民"。³² 英國其後在 1989 年修訂該法令，並制定《2000 年政黨、選舉及全民投票法令》(《2000 年法令》)，兩者皆為更改最長海外居留年期，作為海外選民資格的先決條件。下文概述英國最新境外投票法定安排的特點：

(a) **不得在海外居留多於 15 年**：在法例中訂明最長海外居留期，可理解為：(i)確保海外選民與英國本土有密切聯繫；及(ii)平衡本土與海外選民的權益。然而，最長海外居留年期在英國頻頻引發連串政治爭議，而且屢作修訂。

《1985 年法令》初時將最長海外居留期定為 **5 年**，認為此年期足以讓登記境外選民參與至少一次選舉。然而，這項規定其後被視為"過度設限"，以致在 1987-1989 年期間每年平均只有 5 000 名海外僑民登記為選民。經檢討後，該法令其後於 1989 年作出修訂，將海外居留期上限延長至 **20 年**，年均海外登記選民人數因而在 1991-1997 年期間上升近 4 倍至 23 800 人。儘管如此，在工黨於 1990 年代末籌組新政府後，表示"20 年最長海外居留期"屬於"過長"。2002 年，《2000 年法令》把有關年期再縮短至 **15 年**。儘管英國其後曾嘗試再度更改最長海外居留期(見下文)，但"15 年最長海外居留期"已沿用近 20 年，至今仍然生效。

²⁸ Wilks-Heeg (2008)、House of Commons (1989) 及 House of Commons Library (2019)。

²⁹ House of Lords (1985) 及 House of Commons (1989)。

³⁰ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2007)、House of Commons (1989) 及 House of Commons Library (2019)。

³¹ House of Commons (1984a)。

³² House of Lords (1985)。

- (b) **雙重國籍持有人可投票**：由於英國並不限制國民擁有其他國籍，持有外國公民權的英國海外選民仍可登記為選民；
- (c) **每年登記**：英國海外公民可申請登記為“海外選民”，惟在移居海外前必須曾是選民。所有海外選民均須每年更新其選民登記(透過郵寄或互聯網進行)，以顯示其有心與英國保持聯繫。³³ 在申請登記為選民時，他們須：(i)提供移居海外前在英國最後的地址，以供編配選區；(ii)選擇投票方法(委派代表或郵寄投票)；及(iii)在海外作出防止選舉舞弊聲明；³⁴
- (d) **只限全國選舉**：境外投票安排只適用於全國選舉(即國會選舉及全國公投)。然而，海外選民與地方事務的關連較少，因此境外選民不能在地方選舉(即市長和地方議會選舉)投票，英國政府亦可藉此避免海外選民影響地方事務；及
- (e) **投票方法及程序**：海外選民須事先在兩種投票方法(即郵寄或委派代表投票)中二擇其一，這安排亦適用於本土選民。³⁵ 所有境外選民須在選舉前以郵寄方式作出選擇，並提供出生日期及簽署，以防選舉舞弊。³⁶

如選擇**郵寄投票**，郵寄選票會在選舉前約 3 星期寄送到境外選民的海外登記地址。選民則須盡早把填妥的選票寄出，並預留足夠郵遞時間，以便選票在投票日結束前寄達英國地方當局。³⁷ 鑑於時有郵寄延誤的投訴，英國政府建議，如境外選民在選舉前兩星期仍未取得郵寄選票，可選擇委派代表投票。³⁸

³³ 與此相反，英國本土選民除非更改其個人資料，否則只須登記一次。

³⁴ House of Commons (1984a) 及 House of Lords (1989)。

³⁵ 在北愛爾蘭選區登記的海外選民只能選擇委派代表投票，因為當地法例不容許將選票寄到國外。請參閱 House of Commons (1984a)。

³⁶ 在申請期間會核實簽署及出生日期，在點算郵寄選票時亦會進一步查核，以防選舉舞弊。請參閱 The Electoral Commission (2020b)。

³⁷ 由於據報有部分郵寄選票基於行政及物流安排的原因，在選舉前 10-12 日仍未寄出，國會選舉時間表因而在 2015 年由 17 日延長至 25 日，以利便郵寄投票。請參閱 The Guardian (2019)。

³⁸ 在英國，本土選民(如患病、殘疾、在投票日休假或工作的選民)亦可採用郵寄和委派代表投票，而不僅限於境外選民。整體來說，選民似較傾向郵寄投票。在 2001-2017 年期間的 5 次大選中，平均有 16% 選民選擇郵寄投票，只有 0.6% 選擇委派代表投票。請參閱 GovUK (2020)。

至於**委派代表投票**，英國每名登記選民在每次選舉可為近親(即配偶、父母和子女)及最多另外兩名海外朋友，擔任投票代表。投票代表可到編配予相關海外選民的票站投票，或郵寄投票。

4.4 上述大部分境外投票安排在英國得到接納，但 "15 年最長海外居留期" 規定仍為爭議焦點。例如，保守黨一直爭取全面撤銷海外居留期限，並自 2015 年起在其政綱內提出"終身投票"的倡議。³⁹ 如有關倡議得以落實，所有海外英國人均擁有英國選舉的投票權，不論其海外居留年期。事實上，2014-2019 年期間，保守黨政府曾三度提交法案，擬向所有海外公民授予投票權，但法案不是遭撤回，就是因國會未達共識而被中止擱置。⁴⁰ 2016 年 4 月，英國高等法院在一宗司法覆核案件中，駁回兩名海外英國人指"15 年最長海外居留期"對其自由遷徙權利構成限制。⁴¹ 英國社會對於如何修訂最長海外居留期，現時仍然意見分歧。

4.5 英國海外選民人數向來偏低，但受到 2016 年英國脫歐公投影響，近年數量躍增。1987-2014 年期間，英國每年海外選民登記人數介乎 1 800 至 34 500 人，相對於 2014 年超過 400 萬的海外人口，登記人數偏小(**圖 2**)。此外，該等海外選民於英國登記選民總數中的比例，亦遠低於 0.1%。然而，在 2016 年英國脫歐公投及其後的國會選舉刺激下，海外登記選民人數急升至 2017 年 6 月的 285 200 人的高位，其在英國登記選民總數中的比例亦躍升至 0.6%。然而，英國並無海外選民投票率的統計數字。⁴² 此外，有關英國境外投票出現選舉舞弊的報告，亦寥寥可數。

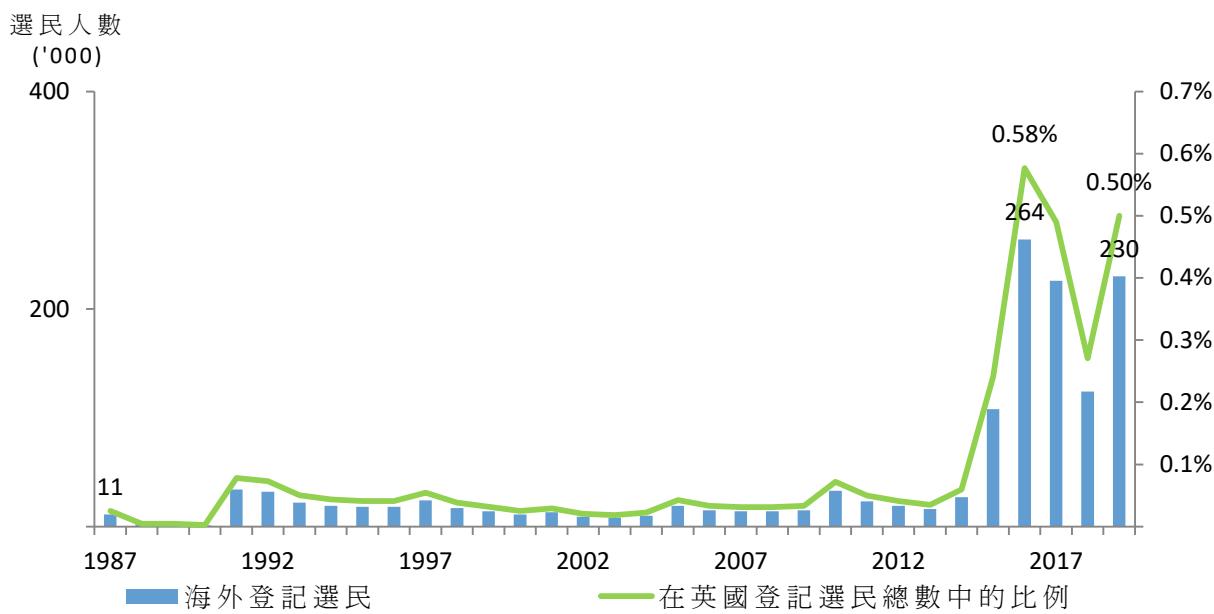
³⁹ 部分英國人認為，把海外英國人看成"二等公民"及限制其投票權，並不公道。

⁴⁰ 這些法案分別是《2014-15 年度海外選民(15 年規則)法案》、《2015-16 年度海外選民法案》及《2017-19 年度海外選民法案》。請參閱 House of Commons Library (2019)。

⁴¹ 兩名自 1982-1987 年起在意大利和比利時居住的英國公民，希望在 2016 年英國脫歐公投中投票。他們透過司法覆核挑戰"15 年最長海外居留期"的合法性，但被判敗訴。請參閱 House of Commons Library (2019)。

⁴² 近數十年間，英國大選的整體投票率有所下降，由 1987 年的 75% 跌至 2019 年的 67%。

圖 2 —— 1987-2019 年期間的英國海外登記選民人數

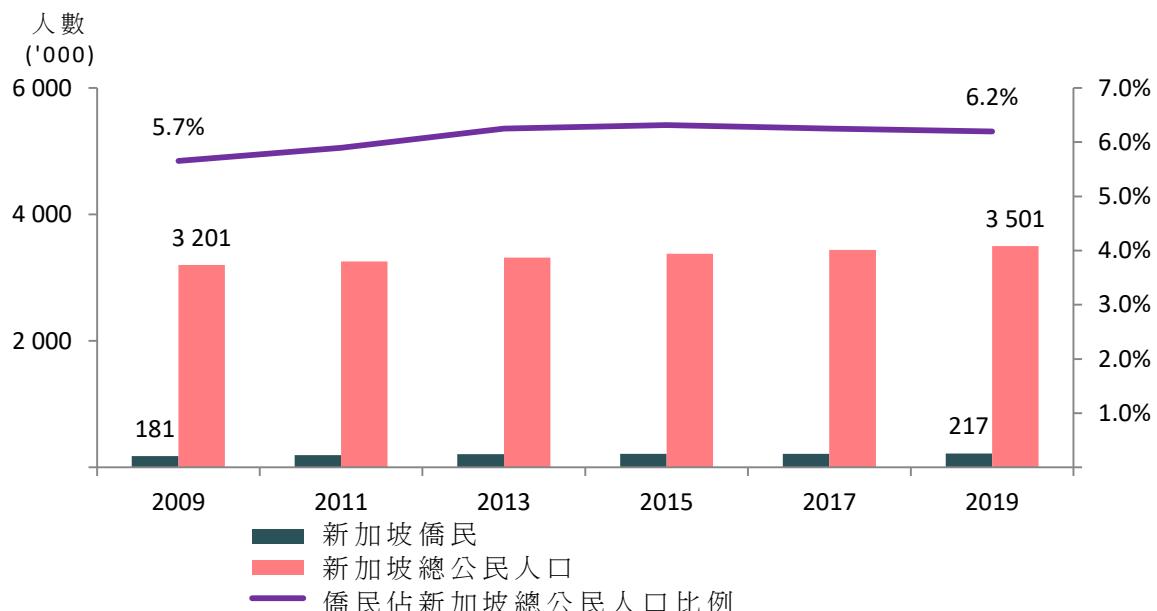


資料來源：Rallings and Thrasher、Office for National Statistics 及 House of Commons Library。

5. 新加坡的境外投票安排

5.1 新加坡人口不多，在 2019 年只有 570 萬人(包括 350 萬名公民、50 萬永久居民及 170 萬非居民)。2009-2019 年期間，新加坡的海外公民人數共增加 20% 至 217 200 人，約佔當地公民人口 6.2%(圖 3)。新加坡公民的三大移居目的地分別是澳洲、馬來西亞和英國，合佔整體新加坡海外僑民約三分之二。

圖 3 —— 2009-2019 年期間的新加坡僑民人口



資料來源：Singapore Department of Statistics。

5.2 新加坡海外公民長久以來須回國投票。新加坡政府自 1983 年起曾探討向海外公民賦予境外投票權的可行性，但有關建議未能進一步推展，原因是當時僑民人數相對較少，而且亦要關注多項運作問題(例如難以追蹤海外公民及核實其最終的新加坡地址)。⁴³ 相隔約 20 年後，“經濟全球化”促使更多新加坡公民到海外工作和就學，新加坡政府遂於 2001 年制定法例，容許有限度的境外投票，並定期檢討有關安排，以加強與海外公民的聯繫。⁴⁴ 然而，由於美國在 2001 年 9 月 11 日遭受恐怖襲擊，基於保安考慮，**新加坡延遲 5 年至 2006 年的大選才正式推行境外投票安排。**

5.3 **新加坡《2001 年國會選舉(修訂)法令》中，訂明境外投票的法定條文，而該法令在 2009 年曾被修訂，放寬有關的居留規定。**下文概述相關法定安排的特點：

- (a) **必須 3 年內在新加坡逗留至少 30 日**：有別於英國的最長海外居留期，新加坡政府採取最短“通常居住期”作為與國家聯繫的指標，某程度上因為這可分辨“有意回到新加坡居住”的海外公民。再者，當局認為這安排能夠“安全而簡單地”推行。2001 年，新加坡最初把境外選民的最短逗留期定為“選舉前 5 年內合計逗留 2 年”。其後在 2009 年，相關條件放寬至“選舉前 3 年內逗留 30 日”，因為先前的規定被指過於嚴格(2006 年只有 553 名境外登記選民投票)。⁴⁵ 設定該逗留期資格的理由非常簡單：新加坡海外公民每年只須放取 10 日年假回國“探望親友”，便能輕易符合 3 年內逗留 30 日的規定；⁴⁶
- (b) **雙重國籍持有人不可投票**：由於新加坡政府不承認雙重國籍，擁有外國國籍的新加坡海外公民，不可登記為境外投票選民。然而，如新加坡公民只是外國的永久居民，則仍符合資格在境外投票；⁴⁷
- (c) **登記程序**：有別英國，新加坡海外公民無須每年更新選民登記。海外公民可在選舉令狀發出前及選舉後任何時間，於網上進行選民登記或更新個人資料。申請人須提供其新加坡及海外住址，以便編配國內選區和海外

⁴³ Parliament of Singapore (1998) 及 Lua et al. (1996)。

⁴⁴ Parliament of Singapore (2001a)。

⁴⁵ Parliament of Singapore (2007 及 2008b)。

⁴⁶ Parliament of Singapore (2008a 及 2008b)。

⁴⁷ Parliament of Singapore (2001b)。

票站。⁴⁸ 如境外選民未有於上次選舉投票，即從選民名冊除名，確保只容許真正有心參與的選民在境外投票。被除名的選民如欲在下次選舉投票，須申請恢復其選民登記；⁴⁹

(d) **適用於所有選舉**：合資格境外選民可在新加坡所有選舉(即總統及國會選舉)中投票。新加坡並無地方選舉(此類選舉常見於較大國家)；及

(e) **在 10 個選定海外票站之一親身投票**：有別英國，新加坡的境外投票只有一種形式(即親身投票)。當局認為這種方式"最簡單、可靠，且透明度最高"，確保"投票程序公正和保密"，亦可避免其他地方採用郵寄投票方法時所出現的問題。⁵⁰ 新加坡在 10 個主要國際城市設立海外票站，每名海外選民均獲編配一個最近的票站。⁵¹ 全部票站均設於大使館或領事館內。

由於新加坡有逾 50 間駐外機構，有意見認為應增加海外票站數目。新加坡政府在 2006 年已把原先為數 5 個的票站倍增至 10 個。政府承諾定期檢視情況，但指出海外公民亦有責任"為行使投票權而多走一步"，返回新加坡或到最近的海外票站投票。⁵²

投票時間方面，境外投票可在新加坡本土投票開始前進行，但不得遲於新加坡結束。所有選票會在投票日後 10 日內送回新加坡點算。⁵³ 候選人可委派代理人到海外票站監察投票過程。

⁴⁸ 新加坡登記地址必須是申請人或其近親擁有的物業，而非由朋友擁有，以防止選舉舞弊。新加坡對近親的定義與英國大致相同。請參閱 Parliament of Singapore (2001a)。

⁴⁹ Elections Department (2020)。

⁵⁰ 沒有提供郵寄投票選項是因為：(a)郵遞延誤風險和難以維持選票保密；及(b)如選民預先郵寄選票，將有較少日子可供接收選舉資訊。請參閱 Parliament of Singapore (2001b、2008a、2010 及 2016)。

⁵¹ 目前，10 個海外票站位於下列城市的新加坡大使館/領事館：坎培拉、倫敦、東京、北京、上海、香港、華盛頓、紐約、三藩市和杜拜。新加坡基於多項因素選擇上述地點，包括：(a)在某城市/國家居住的新加坡公民數目；(b)與新加坡的距離；及(c)可用以管理境外投票的人員及設施。

⁵² Parliament of Singapore (2001b 及 2015)。

⁵³ 除非選情緊湊，得票數目相近，以致境外選票可能左右結果，否則一般而言，在點算新加坡本土的全部選票後，即會公布所有選舉的結果。

5.4 自 2006 年推出境外投票以來，共進行了 4 次選舉(3 次國會及 1 次總統選舉)，而新加坡的境外選民人數期間幾乎累增 8 倍。在最近一次的 2015 年國會選舉，境外登記選民人數為 4 900 名，較 2006 年增加 780%(圖 4)，而在整體登記選民中的比例同期亦由 0.05%，增加 3 倍至 0.2%。境外選民投票率方面，則由 2006 年的 61% 升至 2015 年的 70%，兩個年度均低於 94% 的整體投票率。⁵⁴ 新加坡至今並無接獲任何有關境外投票的選舉舞弊投訴。⁵⁵

圖 4 —— 2006-2015 年期間新加坡境外投票的統計數字

	總統選舉		國會選舉	
	2011	2006	2011	2015
1. 境外登記選民人數 ^(a)	5 504	553	3 453	4 868
- 佔登記選民總數的比例	0.24%	0.05%	0.16%	0.20%
2. 有投票的境外選民人數	3 375	335	2 683	3 415
3. 境外選民投票率	61%	61%	78%	70%
4. 所有選民整體投票率	95%	94%	93%	94%

註：(a) 不包括編配至自動當選選區的境外登記選民。

資料來源：Elections Department 及 Parliament of Singapore。

6. 觀察所得

6.1 在香港，社會有建議認為當局應為符合通常居港規定及具有本地住址的境外居民，引入利便的選舉安排，如於香港境外投票。鑑於法律及運作上存有多項關注事項，政府回應指“必須審慎研究”該建議，以確保“選舉在公平、公開和誠實的情況下舉行”。

6.2 在英國，合資格海外英國人自 1985 年便可登記為海外選民，惟他們在海外居留的年期目前不可多於 15 年。英國境外投票制度的設計，一方面為了平衡本土與海外選民的權益，另一方面則旨在防止選舉舞弊。這個制度的主要特點包括：(a)適用於雙重國籍持有人；

⁵⁴ 新加坡強制規定本土選民必須投票，但境外選民則不然。請參閱 Parliament of Singapore (2007) 及 Elections Department (2011 及 2015)。

⁵⁵ BBC (2015) 及 Freedom House (2020)。

(b)只限於全國選舉；(c)每年更新選民登記；及(d)可委派代表或郵寄投票。

6.3 在**新加坡**，自 2006 年的大選起，合資格海外公民可在境外投票。目前，他們須在選舉前 3 年內曾逗留新加坡至少 30 日。同樣地，新加坡的境外投票制度，旨在平衡本土與海外選民的權利及防止舞弊行為。其主要特點包括：(a)不適用於雙重國籍持有人；(b)適用於所有選舉；(c)無須每年更新選民登記；及(d)只可到指定海外票站親身投票。

立法會秘書處
資訊服務部
資料研究組
梁志傑
2020 年 6 月 17 日
電話：2871 2129

資料摘要為立法會議員及立法會轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響。詳情請參閱刊載於立法會網站(www.legco.gov.hk)的責任聲明及版權告示。本期資料摘要的文件編號為 IN12/19-20。

英國及新加坡的境外投票安排

	英國	新加坡
1. 向海外平民授予境外投票權的年份	1985 年	2001 年
2. 海外公民人口('000)	4 275 (2019 年)	217 (2019 年)
3. 佔本土總公民人數的比例	7% (2019 年)	6% (2019 年)
4. 境外登記選民人數('000)	230 (2019 年)	5 (2015 年)
5. 佔本土登記選民總數的比例	0.5% (2019 年)	0.2% (2015 年)
6. 境外選民投票率	-	70% (2015 年)
7. 境外投票的主要特點		
(a) 最長海外居留期	15 年	✗
(b) 最短本國逗留期	✗	3 年內逗留 30 日
(c) 雙重國籍持有人登記資格	✓	✗
(d) 適用的選舉	全國	全國
(e) 投票方法	委派代表及郵寄	親身
(f) 預先編配地方選區	✓	✓
(g) 投票日可在本土投票	✓	✓
8. 境外選民的選民登記主要規定		
(a) 本土登記地址	移民前最終地址	自置/親屬物業
(b) 聲明表格	✓	✓
(c) 選民登記頻率	每年	選舉前的 任何時候
(d) 未有投票即撤銷登記	✗	✓
(e) 網上登記入門網站	✓	✓

註：(-) 沒有資料。

資料來源：The United Nations、House of Commons、Parliament of Singapore 及 Elections Department。

參考資料

香港

1. Census and Statistics Department. (2020) *Table E488: Statistics on Hong Kong residents usually staying in Guangdong*. Available from: <https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp150.jsp?productCode=D5320188> [Accessed June 2020].
2. Constitutional Affairs Bureau. (2003) *Automatic Voter Registration*. LC Paper No. CB(2)1180/02-03(02). Available from: <https://www.legco.gov.hk/yr02-03/english/panels/ca/papers/ca0217cb2-1180-2e.pdf> [Accessed June 2020].
3. Constitutional and Mainland Affairs Bureau. (2018) *Consultation Report on Review of Electoral Arrangements*. Available from: https://www.cmab.gov.hk/doc/issues/electoral_matters/report.pdf [Accessed June 2020].
4. GovHK. (2011) *LCQ10: Verification of voter registration particulars*. Available from: <https://www.info.gov.hk/gia/general/201111/30/P201111300287.htm> [Accessed June 2020].
5. GovHK. (2012) *LCQ12: Voter Registration System*. Available from: <https://www.info.gov.hk/gia/general/201205/30/P201205300378.htm> [Accessed June 2020].
6. GovHK. (2014) *LCQ22: Residential requirement for registered electors*. Available from: <https://www.info.gov.hk/gia/general/201411/05/P201411050425.htm> [Accessed June 2020].
7. GovHK. (2018) *LCQ2: Electoral arrangements*. Available from: <https://www.info.gov.hk/gia/general/201806/06/P2018060600460.htm> [Accessed June 2020].
8. Legislative Council Secretariat. (2011) *Review of the voter registration system*. LC Paper No. CB(2)605/11-12(03). Available from: <https://www.legco.gov.hk/yr11-12/english/panels/ca/papers/ca1219cb2-605-3-e.pdf> [Accessed June 2020].

9. Legislative Council Secretariat. (2015) *Voter registration system*. LC Paper No. CB(2)466/15-16(06). Available from: <https://www.legco.gov.hk/yr15-16/english/panels/ca/papers/ca20151221cb2-466-6-e.pdf> [Accessed June 2020].
10. South China Morning Post. (2018a) *Could call to give vote to half a million Hongkongers in mainland China open door to voting rights for all citizens overseas?*, 6 June. Available from: <https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/2149559/could-call-give-vote-half-million-hongkongers-mainland-china> [Accessed June 2020].
11. South China Morning Post. (2018b) *How Hong Kong residents living in mainland China could have the right to vote in city elections*, 11 June. Available from: <https://www.scmp.com/comment/letters/article/2150190/how-hong-kong-residents-living-mainland-china-could-have-right-vote> [Accessed June 2020].
12. 文匯報：《學者：境外港人應有權投票》，2012年1月17日，網址：<http://paper.wenweipo.com/2012/01/17/HK1201170009.htm> [於2020年6月登入]。
13. 智經研究中心：《票·回家》，2019年9月27日，網址：<http://www.bauhinia.org/index.php/zh-HK/analyses/897> [於2020年6月登入]。
14. 頭條日報：《聶德權澄清：無打算讓內地居住港人在內地投票》，2019年11月26日，網址：<https://hd.stheadline.com/news/realtme/hk/1647121/> 即時 - 港聞 - 聶德權澄清-無打算讓內地居住港人在內地投票 [於2020年6月登入]。

英國

15. Democratic Audit. (2014) *Postal voting and electoral fraud: a reply to Richard Mawrey QC*. Available from: http://eprints.lse.ac.uk/57534/1/democraticaudit.com%2DPostal_voting_and_electoral_fraud_a_reply_to_Richard_Mawrey_QC.pdf [Accessed June 2020].

16. GovUK. (2020) *How to vote: voting by post*. Available from: <https://www.gov.uk/voting-in-the-uk/postal-voting> [Accessed June 2020].
17. House of Commons Library. (2019) *Overseas voters*. Available from: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05923/> [Accessed June 2020].
18. House of Commons. (1984a) *Representation of the People Bill*, Vol. 62, cc1017-92, 27 June. Available from: https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1984/jun/27/representation-of-the-people-acts#S6CV0062P0_19840627_HOC_326 [Accessed June 2020].
19. House of Commons. (1984b) *Representation of the People Bill*, Vol. 69, cc755-839, 10 December. Available from: https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1984/dec/10/representation-of-the-people-bill-1#S6CV0069P0_19841210_HOC_333 [Accessed June 2020].
20. House of Commons. (1989) *Representation of the People Bill*, Vol. 155, cc1140-65, 29 June. Available from: <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1989/jun/29/representation-of-the-people-bill> [Accessed June 2020].
21. House of Lords. (1985) *Representation of the People Bill*, Vol. 461, cc177-86, 13 March. Available from: <https://api.parliament.uk/historic-hansard/lords/1985/mar/13/representation-of-the-people-bill> [Accessed June 2020].
22. House of Lords. (1989) *Representation of the People Bill*, Vol. 510, cc500-8, 13 July. Available from: https://api.parliament.uk/historic-hansard/lords/1989/jul/13/representation-of-the-people-bill#S5LV0510P0_19890713_HOL_229 [Accessed June 2020].
23. Rallings, C. and Thrasher, M. (2007) *British Electoral Facts 1832-2006*. Aldershot: Ashgate.
24. Richards, E. (2004) *Britannia's children : emigration from England, Scotland, Wales and Ireland since 1600*. London: Hamledon and London.

25. The Electoral Commission. (2014) *Electoral fraud in the UK: Final report and recommendations*. Available from: https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Electoral-fraud-review-final-report.pdf [Accessed June 2020].
26. The Electoral Commission. (2018) *Analysis of cases of alleged electoral fraud in the UK in 2017*. Available from: https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Fraud-allegations-data-report-2017.pdf [Accessed June 2020].
27. The Electoral Commission. (2020a) *2019 electoral fraud data*. Available from: <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/our-views-and-research/our-research/electoral-fraud-data/2019-electoral-fraud-data> [Accessed June 2020].
28. The Electoral Commission. (2020b) *Voting by post*. Available from: <https://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/voter/voting-person-post-or-proxy/voting-post> [Accessed June 2020].
29. The Guardian. (2019) *Britons overseas urged to register for proxy not postal votes*, 18 September. Available from: <https://www.theguardian.com/politics/2019/sep/18/britons-overseas-urged-to-register-for-proxy-not-postal-votes> [Accessed June 2020].
30. The Sun. (2020) *EXPAT VICTORY Boris Johnson will finally give expats who have lived abroad for over 15 years the right to vote*, 23 February. Available from: <https://www.thesun.co.uk/news/11026293/boris-johnson-expats-right-to-vote/> [Accessed June 2020].
31. Wilks-Heeg, S. (2008) *Purity of Elections in the UK: Causes for Concern*. Available from: <http://aceproject.org/eroen/regions/europe/GB/JRRTstudy.pdf> [Accessed June 2020].

新加坡

32. BBC. (2015) *Singapore's elections explained in memes*. Available from: <https://www.bbc.com/news/world-asia-34171284> [Accessed June 2020].

33. Elections Department. (2011) *PRESS RELEASE: TOTAL VOTES CAST FOR GENERAL ELECTION 2011*. Available from: https://www.eld.gov.sg/press/2011/2011_05_11%20Press%20release%20on%20total%20voter%20turnout.pdf#zoom=100 [Accessed June 2020].
34. Elections Department. (2015) *PRESS RELEASE: TOTAL VOTES CAST AT SINGAPORE GENERAL ELECTION 2015*. Available from: <https://www.eld.gov.sg/press/2015/Press%20Release%20on%20Total%20Votes%20Cast%20at%20General%20Election%202015.pdf#zoom=100> [Accessed June 2020].
35. Elections Department. (2020) *How to register as an overseas elector*. Available from: https://www.eld.gov.sg/voters_register.html [Accessed June 2020].
36. Freedom House. (2020) *Freedom in the World 2020: Singapore*. Available from: <https://freedomhouse.org/country/singapore/freedom-world/2020> [Accessed June 2020].
37. Lua, E. L. et al. (1996) Principles and Practices of Voting: The Singapore Electoral System. *Singapore Law Review*, vol. 17, pp. 244-321.
38. Parliament of Singapore. (1998) *Voting system for voters who are overseas*. Available from: https://sprs.parl.gov.sg/search/topic?reportid=010_19981012_S0006_T0051 [Accessed June 2020].
39. Parliament of Singapore. (2001a) *Parliamentary Elections (Amendment) Bill*, 19 April. Available from: https://sprs.parl.gov.sg/search/topic?reportid=029_20010419_S0003_T0006 [Accessed June 2020].
40. Parliament of Singapore. (2001b) *Parliamentary Elections (Amendment) Bill*, 20 April. Available from: https://sprs.parl.gov.sg/search/topic?reportid=014_20010420_S0002_T0003 [Accessed June 2020].
41. Parliament of Singapore. (2007) *Budget Head U – Prime Minister's Office*. Available from: https://sprs.parl.gov.sg/search/topic?reportid=4_20070302_S0003_T0006 [Accessed June 2020].

42. Parliament of Singapore. (2008a) *Budget Head U – Prime Minister's Office*. Available from: https://sprs.parl.gov.sg/search/topic?reportid=009_20080227_S0003_T0005 [Accessed June 2020].
43. Parliament of Singapore. (2008b) *Parliamentary Elections (Amendment) Bill*. Available from: https://sprs.parl.gov.sg/search/topic?reportid=019_20080825_S0004_T0007 [Accessed June 2020].
44. Parliament of Singapore. (2010) *Overseas voters*. Available from: https://sprs.parl.gov.sg/search/topic?reportid=007_20101122_S0006_T0007 [Accessed June 2020].
45. Parliament of Singapore. (2015) *Budget Head U – Prime Minister's Office*. Available from: <https://sprs.parl.gov.sg/search/sprs3topic?reportid=budget-459> [Accessed June 2020].
46. Parliament of Singapore. (2016) *Early voting by postal ballot in general elections*. Available from: <https://sprs.parl.gov.sg/search/sprs3topic?reportid=written-answer-2619> [Accessed June 2020].

其他

47. CTV News. (2019) *SCC sides with overseas Canadians in expat voting decision*. Available from: <https://www.ctvnews.ca/canada/scc-sides-with-overseas-canadians-in-expat-voting-decision-1.4249319> [Accessed June 2020].
48. Didyk, O. (2018) *External voting and electoral rights. A comparative inquiry into an emerging constitutional trend*. Available from: http://tesi.luiss.it/23932/1/630782_DIDYK_OKSANA.pdf [Accessed June 2020].
49. Grumiau, S. (2013) *External Voting: its impacts on society*. Available from: http://www.reflexions.uliege.be/cms/c_352665/en/external-voting-its-impacts-on-society [Accessed June 2020].

50. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2007) *Voting from abroad: The International IDEA Handbook*. Available from: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voting-from-abroad-the-international-idea-handbook.pdf> [Accessed June 2020].
51. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2020) *Voting from Abroad Database*. Available from: <https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad> [Accessed June 2020].
52. Lafleur, J. (2013) *Transnational Politics and the State: The External Voting Rights of Diasporas*. New York: Routledge.
53. The United Nations. (2019) *International migrant stock 2019*. Available from: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp> [Accessed June 2020].