

立法會政制事務委員會

選舉管理委員會發出的《區議會選舉活動指引》

引言

本文件載述選舉管理委員會(“選管會”)因應議員在二零零三年十二月十五日的委員會會議上就《區議會選舉活動指引》(“《活動指引》”)提出的意見和疑問,以及民主建港聯盟向選管會提交的意見書所作的回應。

選舉開支

何時招致的開支應算為選舉開支

2. 根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第 554 章)第 2 條,“選舉開支”就某候選人而言,指在選舉期間前、在選舉期間內或在選舉期間後,由該候選人或由他人代該候選人,為促使該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。

3. 同一條文對“候選人”的釋義是:指在某項選舉中接受提名為候選人的人,亦指在某項選舉的提名期結束前的任何時間曾公開宣布有意在該項選舉中參選的人。

4. 根據以上條文,如果某人曾公開宣布有意在某項選舉中參選,並且有證據證明確有其事,則為促使該人當選或為阻礙另一人當選而招致的開支便算為選舉開支。

可算為選舉開支的項目

因租用辦事處及相關營運費用招致的開支應否算為選舉開支

5. 根據《區議會選舉活動指引》附錄七,有關競選活動而租用地方的費用應算為候選人的選舉開支,須在其選舉開支

申報書中呈報。如為了競選而裝設電話線及圖文傳真線，所招致的開支也應算為該候選人的選舉開支。

6. 現任區議員的候選人如使用其議員辦事處作競選用途，便應就競選用途而招致的開支部分作出申報，並算為他的選舉開支。現任區議員不應在申領營運開支津貼時將該金額申報為履行區議員職責時所招致的開支。

7. 民政事務總署曾向所有區議員就發放營運開支津貼一事發出指引，述明申領該津貼的開支必須純粹用於履行區議會的職務。在二零零三年十一月區議會選舉前，各民政事務處也有向區議員發出函件，提醒他們在申領營運開支津貼時，不應將競選招致的開支申報為履行區議員職責時所招致的開支。

在公共小型巴士的車窗上張貼廣告的費用應否算為選舉開支

8. 根據《區議會選舉活動指引》附錄七，利用報章、的士或其他公共交通工具作宣傳的廣告費用可算為選舉開支。如果公共小型巴士的車窗通常用作張貼商業廣告，則實際所收取的租金或通常會收取的租金應算為有關候選人的選舉開支。

9. 根據《區議會選舉活動指引》第 15.21 段，候選人須於選舉開支申報書內列出免費獲得的服務或貨品的估計價值，當作已招致的開支。按照這項規定，如果公共小型巴士的車窗通常可供出租為廣告位置，則即使公共小型巴士的東主或營辦商選擇免費讓候選人在車窗上張貼選舉廣告，仍須把通常會收取的租金算為有關候選人的選舉開支。

10. 《區議會選舉活動指引》第 15.21 段亦訂明，倘提供有關服務的人士沒有向公眾提供同類服務或貨品，則其估計價值應根據當時最低的市場零售價格釐定。按照這項規定，如果某公共小型巴士的車窗通常不用作張貼商業廣告，但屬於其他營辦商的其他公共小型巴士的類似位置通常可作商業廣告之用，則該位置的市場價值應算為候選人的選舉開支。

選舉廣告

聲稱獲得支持

圖像

11. 議員認為，在選舉廣告中使用他人圖像何時需要獲得該人書面同意，實在難以決定。以一張顯示候選人參與社區活動的照片來說，要獲得照片中所有人的書面同意是有實際困難的。

12. 根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 27 條，任何人(包括候選人)發布或授權發布收納了另一人的圖像的選舉廣告，而發布的方式意味着該候選人或跟該候選人有關聯的候選人獲得圖像中人的支持，或相當可能導致選民相信該候選人或跟該候選人有關聯的候選人獲得該人的支持，該人即屬在選舉中作出非法行為，但如該人在該選舉廣告發布之前已書面同意讓該等圖像納入該選舉廣告中，則屬例外。

13. 規定候選人須獲得書面同意，是為了避免他們在只有口頭同意的情況下，可能出現不必要的投訴及糾紛。這項規定亦保障選民，避免他們在某候選人是否獲某人支持的問題上受誤導。如果收納某人圖像並不意味着該候選人獲得有關人士支持，便無須得到事先同意。至於何謂“支持”，則按每宗個案的情況而定。所須考慮的問題是，一個合理的人在見過該圖像後會否認為該名在選舉廣告中出現的人支持有關候選人。

14. 就上文第 11 段所提到的例子而言，如果照片沒有支持某候選人的含義，則無須事先取得書面同意。為減少誤會，候選人可為照片加上陳述，說明有關照片顯示候選人過往的社區活動。選管會將考慮把這項建議納入《二零零四年立法會選舉指引》內。

擔任公職的人使用其職銜事宜

15. 議員曾經詢問若選舉廣告中的某個支持者持有“學校校長”(例如“陳大文校長”)或“業主立案法團主席”(例如

“ 陳大文立案法團主席 ”)職銜，候選人是否須要取得有關組織的同意。

16. 根據《區議會選舉活動指引》第 17.3 段，在某組織擔任職位的人如欲以自己的職銜支持某候選人，除非經由他所屬組織召開全體大會議決同意，否則應小心處理，避免令人誤會他對該候選人的支持即是整個組織對該候選人的支持。該段落亦指出，如在某組織或委員會擔任職位的人以自己的職銜支持某候選人，或可不必經該組織或委員會批准，視乎情況而定。

17. 至於第 15 段所提到的例子，選管會認為，經有關人士的書面同意後，此等人士的照片可用於選舉廣告中。由於上述職銜沒有具體提及學校或業主立案法團的名稱，因此候選人無須徵求有關學校或業主立案法團的同意。不過，如果選舉廣告在該等人士服務的樓宇或學校中張貼，選管會則建議候選人最好事先得到有關組織的書面批准。

現任區議員的職銜

18. 議員曾經詢問現任區議員可否在選舉廣告中使用“區議會議員”這個職銜。

19. 根據《區議會條例》(第 547 章)第 28 條，為方便區議會選舉，當局將定出一個日期，規定從該日起區議會暫停運作，直至該次選舉選出的議員的任期開始為止。該條亦規定，現任區議員的任期在區議會暫停期內將不受影響。因此，區議員可以在其選舉廣告中用“區議會議員”的職銜。在日後的選舉中，選管會和民政事務總署會將這個訊息向現任區議員清楚表達。

聯合選舉廣告

20. 《區議會選舉活動指引》第 7.26 段闡明，同時為兩個以上分屬不同選區的候選人宣傳的選舉廣告，可分別在有關候選人所屬選區獲編配的指定展示位置展示。這類聯合選舉廣告的費用將由有關候選人平均分擔，並分別計入各人的選舉開支內。

21. 議員曾建議就立法會選舉而言，候選人所需承擔的聯合選舉廣告費用應根據各自的選舉開支限額按比例計算。

22. 候選人可透過聯合廣告得到平等的宣傳機會，亦各自得到宣傳的同等利益。因此，選管會認為候選人理應平均攤分製作及展示選舉廣告的費用。有關根據候選人所屬選區的選舉開支限額按比例計算開支的建議恐怕有欠公平，因為若雙方獲得同等利益，建議的方法便會變相導致由一位候選人的開支補貼另一候選人。

另一位候選人的支持

23. 議員詢問如果候選人 A 出現於候選人 B 的選舉廣告內，以示他對候選人 B 的支持，則候選人 A 是否須承擔選舉廣告所需開支。

24. 如果候選人 A 出現於候選人 B 的選舉廣告內純粹是表示對候選人 B 的支持，而非宣傳候選人 A 的參選，則有關選舉廣告不應視作一項聯合選舉廣告。所招致的選舉開支只應計入候選人 B 的選舉開支，而非候選人 A。候選人 B 須事先取得候選人 A 的支持同意書，方可在他的選舉廣告上使用候選人 A 的名字或照片。選管會會在二零零四年立法會選舉的指引中清楚說明這一點。

繳存選舉廣告文本

《選舉（舞弊及非法行為）條例》與選管會規例的差異

25. 議員曾質疑為何《選舉（舞弊及非法行為）條例》所指定向選舉主任繳存選舉廣告文本的期限跟《選舉管理委員會（選舉程序）（區議會）規例》（“《區議會選舉程序規例》”）的不同。

26. 《選舉（舞弊及非法行為）條例》第 34(4)條規定，須在發布選舉廣告印刷品後的七天內向選舉主任提交每類選舉廣告印刷品的兩份文本。在舉行一九九九年的區議會選舉期間，當時《區議會選舉程序規例》跟《選舉（舞弊及非法行為）條例》的要求相符，規定候選人須在展示選舉廣告後的

七天內向選舉主任繳存選舉廣告的兩份文本和所需授權書。然而，當局發現有些候選人在未取得所需授權書的情況下在私人處所或非指定展示位置展示選舉廣告，然後推托說會在規例所指定的七天內繳存授權書。可是，他們從來沒有向當局繳交授權書，而有關廣告也在第七天前除下。這些濫用法例漏洞的行為，令選舉主任難以有效監管這類未經授權的選舉廣告。

27. 為解決這個問題，在二零零零年立法會選舉的指引和選管會規例中已作出修訂，訂明必須在展示選舉廣告前繳存廣告文本和授權書。修訂安排在二零零零年的立法會選舉中證實奏效。此舉讓選舉主任更有效履行其法定職責，監管選舉廣告的展示情況，並處理有關的投訴。因此，在二零零三年區議會選舉的《區議會選舉程序規例》也作出類似修訂。

28. 另一方面，由於訂立《選舉（舞弊及非法行為）條例》有關條文的目的是與《區議會選舉程序規例》有所不同，因此前者所規定的繳存選舉廣告文本期限維持不變。前者的有關條文的目的是主要是幫助選舉主任查核有關的選舉廣告是否符合該規例第 34 條關於需在廣告上包括印刷人資料的規定。因此要求候選人在發布選舉廣告印刷品後的七天內向選舉主任提交廣告文本的期限是合理的。實際上，如候選人根據《區議會選舉程序規例》所列明的期限向選舉主任繳交兩份廣告文本，亦能同時符合《選舉（舞弊及非法行為）條例》的要求期限。

繳存文本數目和遞交時間

29. 《區議會選舉程序規例》規定每名候選人須在展示選舉廣告前向選舉主任繳存選舉廣告的兩份文本。議員質疑此規定，並特別關注對資源的影響。一如上文第 28 段所闡釋，這項規定令選舉主任有效地監管選舉廣告的展示情況，以及處理相關投訴。再者，規例也規定每個選區的選舉主任展示選舉廣告文本，供公眾審閱。這項法例規定確保了透明度。實際上，遇有在一個地區的不同選區候選人使用同一份選舉廣告的情況，該區的選舉主任會行使酌情權，接收他們聯合提交的選舉廣告的兩份文本。

30. 此外，議員建議候選人可於投票日更新他們的選舉廣告，但也有人對此表示關注，擔心當日是否有選舉主任接收這類新選舉廣告的文本。由於規例規定須在展示選舉廣告前向選舉主任提交廣告的文本，故即使是投票當日，選舉主任也會接收新選舉廣告的文本。

免費投寄選舉廣告

摺卡封口

31. 我們曾接獲意見，指不同的郵局對摺卡形式選舉廣告的封口方法定立不同的規定。根據香港郵政的建議，摺卡必須妥為封口，確保體積細小的信件不會藏於摺卡內。選舉事務處會提醒香港郵政，在未來的選舉中，各郵局應採納劃一的規格（就 A4 大小的一摺式摺卡，三邊開口須予密封，而 A4 大小的兩摺式摺卡，只須一邊密封）。

選舉郵件送交香港郵政

32. 根據《區議會選舉活動指引》第 7.70 段，候選人應在投票日之前七個工作天，在有關郵局寄出免費投寄的選舉廣告。在上述限期後投寄的郵件或許不能在投票日前寄達收件人。我們曾接獲查詢指星期六應否算是工作天。

33. 一般而言，在制訂《區議會選舉活動指引》內所指的截止日期時，星期六應當作工作天計算。因此，就二零零三年區議會選舉而言，投寄選舉郵件的截止日期應為二零零三年十一月十四日。香港郵政當時把截止日期延長一天。這是香港郵政在考慮過選舉期間的資源和工作量後作出的措施，以加強對候選人的服務。

提交選舉開支申報的期限

34. 議員曾詢問為何不同的候選人在提交選舉開支和捐贈申報方面有不同的指定期限。根據《選舉（舞弊及非法行為）條例》第 37 條，有關申報書須在選舉結果刊登憲報後的 30 天屆滿之前提交。由於選舉結果預期於二零零三年十一月二

十九日刊憲，而事實亦如是，故按照指引的規定，申報書須於二零零三年十二月二十九日之前提交。

35. 然而，對於無競爭選區的候選人則有不同的期限。根據《區議會選舉程序規例》第 23 條，如某個選區只有一名候選人獲有效提名，選舉主任必須在提名期屆滿後的 14 天內在憲報刊登公告，宣布候選人當選。由於無競爭選區的選舉結果的刊憲期限較其他有競爭的選區為早，故無競爭選區的候選人提交選舉開支申報書的期限也較其他選區為早。

“支持同意書”和“在私人處所展示選舉廣告的批准書”

36. 曾有意見指“支持同意書”表格和“在私人處所展示 / 分發選舉廣告或進行助選活動的批准書”表格沒有提供足夠位置填寫所需資料。兩個表格均由選舉事務處向候選人提供，方便他們進行選舉宣傳活動。候選人可重新設計表格，以切合他們的需要，不過所有自行設計的表格必須包括選舉事務處所提供表格的內容。日後的選舉中，選舉事務處會提醒選舉主任自行設計的表格是可以接受的。

向選民或他人提供娛樂

37. 根據《選舉（舞弊及非法行為）條例》第 12 條，任何人為另一人提供娛樂，或償付用於提供該娛樂的全部或部分費用，以誘使或酬謝該另一人在選舉中不投票；或在選舉中投票予某候選人或某些候選人，即屬違法。

38. 議員認為，指引沒有清楚說明何謂“娛樂”，而候選人在進行選舉活動方面應獲得更大彈性。

39. 何謂娛樂，《選舉（舞弊及非法行為）條例》沒有界定。這個問題需根據個別的情況考慮每宗個案的論據，而最終由法院裁決。據我們了解，現時沒有有關《選舉（舞弊及非法行為）條例》第 12 條中向選民或他人提供「娛樂」的案例。

離港時間

40. 議員關注到，提名表格上要求列出離港時間對候選人，特別是經常作即日來回旅程的候選人來說構成不便。

41. 根據《區議會條例》第 20 條，獲提名為候選人的人士須符合多項條件，其中包括須在緊接提名前的 3 年內通常在香港居住。為方便選舉主任審議提名的有效性，候選人須在提名表格上提供過去 3 年離港時間的詳情。選管會會考慮議員的建議，以要求候選人在提名表格上聲明在緊接提名前的 3 年內通常在香港居住，以取代記錄離港時間的詳情。如有需要，選舉主任會要求候選人提供詳細資料支持有關的聲稱。

喪失資格

42. 議員批評有部分登記選民在二零零三年區議會選舉的選民登記冊被除去名字，原因不明。

43. 根據《立法會條例》（第 542 章）第 24(2)條，凡選舉登記主任有合理理由信納，在現有選民登記冊內登記為選民的人不再居於該登記冊內在該人的姓名相對之處所記錄的住址，則該人無權登記為選民。議員所指的個案可能涉及登記選民曾更改住址，但沒有向選舉登記主任報告新地址。然而，每項“除名”個案的理據須作個別研究。如能向選舉登記主任提供更多資料，他們樂意進一步研究每宗個案。

選舉事務處

二零零四年二月十三日

MC1048c