

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1673/04-05(03)號文件

檔號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

2005年5月30日會議的背景資料簡介

就2004年立法會選舉的進行作出檢討

目的

本文件綜述立法會議員就2004年立法會選舉的進行提出的關注。

背景

2. 第三屆立法會選舉於2004年9月12日舉行。為了改進及完善選舉程序，該次選舉引進了多項新措施，包括採用新設計的選票和投票箱、分散點票安排，以及互動式音訊電話系統(下稱“電腦報數系統”)。
3. 投票當日出現了多個有關投票及點票安排的問題，影響了選舉的順利進行。該等問題包括地方選區選舉的投票箱供應不足和補給遲緩、部分投票站在額外地方選區投票箱運抵前採取權宜措施、部分投票站過分擠迫和出現選民排隊久候的情況、投票兼點票站工作人員工作時間偏長、候選人或他們的代理人被逐離投票站或摒諸門外、匯集投票人數統計的問題、延遲公布選舉結果而不作解釋，以及部分功能界別的票數出現差異。
4. 自選舉後，選舉管理委員會(下稱“選管會”)主席及政制事務局局長曾在不同場合就上述問題所帶來的不便，向市民及候選人致歉。
5. 在2004年10月27日，吳靄儀議員就“對2004年立法會選舉的不當情況進行公開研訊”動議議案，以便在立法會辯論。
6. 在2004年11月8日，選管會向行政長官呈交《在二零零四年九月十二日舉行的二零零四年立法會選舉中期報告書》(下稱“《中期報告書》”)。
7. 在2004年11月10日的立法會會議上，政制事務局局長就《中期報告書》發表聲明。同日，行政長官宣布會成立一個非法定的獨立

專家委員會，就選舉的管理、策劃和進行作出檢討，以及就改善措施作出建議。

8. 在2004年12月11日，選管會向行政長官呈交《在二零零四年九月十二日舉行的二零零四年立法會選舉報告書》(下稱“《報告書》”)。

9. 在2004年12月15日的立法會會議上，政制事務局局長就《報告書》發表聲明。同日，行政長官宣布委任檢討選舉的管理、策劃和進行的獨立專家委員會(下稱“專家委員會”)。專家委員會由管理和物流界、資訊科技界及法律界的資深人士組成。專家委員會的職責包括檢討選舉的管理、策劃和進行；就各項選舉安排的管理責任問題作出評估，以及根據選管會兩份報告書和專家委員會取得的資料，就改善措施作出建議。

10. 政府當局分別在2004年11月29日及12月20日的政制事務委員會會議上，簡介選管會的《中期報告書》及《報告書》。

選管會的《中期報告書》

11. 《中期報告書》交代選管會就下列各主要範疇的投訴進行調查的進展，以及當時調查所得的結果 ——

- (a) 投票期間投票箱供應不足及所採取的各項應變措施(即開啟密封的投票箱整理選票，以及以紙箱充當投票箱)是否適當；
- (b) 所採取的應變措施是否合法；
- (c) 4個功能界別的票數出現差異；
- (d) 投票人數統計與延遲公布選舉結果；及
- (e) 候選人或他們的代理人被逐離投票站或摒諸門外。

12. 儘管投票日出現混亂情況，但《中期報告書》確定選舉過程是公開、公平及誠實地進行的。《中期報告書》亦確定了一些與選舉實務安排有關的行政及策劃失誤，並提出建議措施改善日後選舉的安排。

選管會的《報告書》

13. 《報告書》就《中期報告書》提及的未完結投訴個案和尚待跟進事宜，匯報最新的調查結果。該等事宜為 ——

- (a) 印製候選人簡介單張；

- (b) 電腦報數系統失靈；
- (c) 報告點票結果時的錯誤；及
- (d) 其他投訴個案。

14. 《報告書》指出，鑒於該次選舉引進了新措施，所有設備及安排在選舉前已進行測試，但測試的規模較所需的為小，導致部分投票站出現未能預見的問題，影響了投票的順利進行。《報告書》建議，除了要進行全面測試，確保所有新引進的設備及安排均切實可行外，亦須倍加小心，確保這些設備及安排的整體協調及運作妥善。為工作人員提供適當培訓也是必須的。儘管投票日的安排有各種問題，《報告書》確認立法會選舉的健全性並無受到影響。《報告書》亦載列了選管會就改善日後選舉的措施作出的建議。

議員討論的主要事宜

獨立調查委員會

15. 根據《選舉管理委員會條例》(第541章)(下稱“《選管會條例》”)第8條，選管會須在選舉後3個月內向行政長官作出報告。鑒於選管會在選舉中的角色，部分委員認為應由一個獨立調查委員會就投票日的混亂情況進行調查。

16. 一如上文第5段所述，吳靄儀議員在2004年10月27日的立法會會議上動議議案，促請行政長官委任獨立調查委員會，調查在2004年立法會選舉投票日的不當情況及整體混亂，並就改善及紀律處分措施提出適當的建議。該議案被否決。

責任問題

17. 部分委員對選管會兩份報告書均無處理責任問題表示關注。他們指出，兩份報告書把進行選舉時的失誤歸咎於工作人員身上。這些委員認為，專家委員會亦應審視管理層人員及官員(包括政制事務局局長、選管會主席和委員)在2004年立法會選舉中的表現及須承擔的責任，因為2004年立法會選舉的問題反映管理層人員及官員在策劃及作出決定的過程中有不足之處。

18. 政府當局解釋，根據法定規定，選管會須就選舉向行政長官呈交報告，以及考慮就該項選舉接獲的任何投訴。鑒於兩份選管會報告書確定多項問題，行政長官委任了專家委員會研究有關各方(包括政府、選管會及選舉事務處)的角色、職能及表現，研究對象並不局限於某類別的人士。行政長官在考慮專家委員會的建議後，會決定需採取的跟進行動。

點票安排

19. 選管會在《報告書》中建議，為了更有效控制和監察，可考慮把地方選區選票的點算工作分散到區域層面，即5個地方選區各設一個點票站，又或分散到地區層面，即18區各設一個點票站。部分委員認為不應輕率放棄分散點票安排，因為有關做法公開、具透明度及迅速。鑒於與點算地方選區選票有關的問題屬技術性質的問題，他們建議透過改善資訊系統的軟件加以解決。

20. 另有部分委員認為，分散點票安排雖然在區議會選舉中運作良好，但可能不適合立法會選舉。鑒於地方選區選舉的投票站數目眾多，加上在招聘和培訓投票站工作人員方面又有各種問題，他們傾向支持在日後的選舉中採用中央點算地方選區選票的做法。日後若實行中央點票安排，他們要求當局公布個別投票站的投票人數總計及候選人在個別投票站的點票結果。

21. 政府當局向委員保證，在推行任何新的點票安排前會進行諮詢。

與選舉事務人員有關的事宜

22. 委員察悉，以往選舉採用兩更制，即由兩組人員分別執行投票站及點票站職務，但2004年立法會選舉採取合併投票及點票的安排，兩更制由一更制取代，投票站工作人員須由投票階段工作至點票階段。部分委員關注到投票站工作人員能否應付長時間的工作，而當局又有否向他們提供足夠的訓練，讓他們知道如何處理選舉期間出現的突發事故。

23. 選舉事務處表示，當局已在訓練期間提醒投票站工作人員可能須工作至午夜過後。不幸，電腦系統在投票日發生故障，選舉結果因而延遲公布。結果，投票站工作人員工作的時間較預期為長。

選票的處理

24. 一名委員關注到選管會對選票的保安及核對過程不夠重視。該名委員指出，在投票日之前，選票由投票站工作人員存放在家中，而部分功能界別的選票在所有功能界別投票箱運抵之前已開始點算。

25. 選舉事務處解釋，由投票站工作人員保管選票的安排是基於運作需要而作出的。鑒於2004年立法會選舉涉及501個投票站，要選舉事務處安排人手及運輸工具在投票日上午7時30分之前把選票送抵所有投票站有實際困難。在投票日之前把部分選票託付予有關的投票站工作人員保管一向是既定做法。餘下的選票已在投票日送抵各投票站。選舉事務處亦證實，由於數個投票箱遲遲未到，因此在開啟所有投票箱前已開始點算功能界別的選票。

應變措施的合法性

26. 部分委員質疑，選舉期間採取的應變措施(例如以紙箱充當投票箱)在法律上是否沒有問題。

27. 選舉事務處解釋，選舉法例雖然載有條文防止他人干擾或打開使用中的投票箱，卻沒有條文涵蓋未能預料的緊急情況。根據《選管會條例》第4(b)、4(h)及5(g)條，選管會認為本身有權力和權限為執行本身進行選舉的職能而作出有需要或適宜的安排及採取適當的措施。鑒於當時在投票站內開啟投票箱及以紙箱充當投票箱時，都有投票站工作人員、選舉代理人、監察投票代理人或警務人員及選民在場，選舉期間採用的應變措施在法律上沒有問題。

改善及發展選舉程序

28. 部分委員曾建議政府當局採用更先進的科技改善及發展選舉程序。舉例而言，以電子方法投票及核實選民身份會盡量減少人為錯誤。選舉事務處表示，當局以往曾進行此方面的可行性研究，所得結論是有關過程既複雜又昂貴，而且並非準確無誤。選管會依然認為人手核對及投票更切合實際及更為可靠。

其他選舉安排

29. 一名委員建議為日後的選舉作出預先投票的安排，以便在投票日不在香港的選民投票。另一名委員認為，在內地工作及居住的香港居民不應被剝奪投票權。一名委員強調，任何新建議的改善措施都不應削弱選管會的獨立地位，或導致現行選舉安排對選民有所不便。政府當局及選舉事務處察悉上述意見。

30. 在2004年10月20日的立法會會議上，一名議員提出一項有關“投票站是否利便行動不便人士進出”的質詢。政府當局答稱在501個投票站中，有287個是適合殘疾人士使用的“無障礙投票站”。任何殘疾人士如被編配到一個不適合他使用的投票站，他可要求選舉事務處調配他到所屬選區的特別投票站投票。選舉事務處亦可安排免費復康巴士服務，接載殘疾人士到有關投票站投票。

最新發展

31. 專家委員會在2005年5月6日發表報告。事務委員會將於2005年5月30日舉行的下次會議上討論有關報告。

有關文件

32. 有關文件的一覽表載於**附錄**，這些文件可在立法會網址瀏覽。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年5月26日

就2004年立法會選舉的進行作出檢討

有關文件

立法會／委員會會議	會議日期	文件／議案／立法會質詢
政制事務委員會	2004年10月18日	選舉管理委員會主席在2004年9月15日記者會上就2004年立法會選舉的投票安排發言及答問的全文 [立法會CB(2)49/04-05(03)號文件]
		政府當局提供的文件 [立法會CB(2)52/04-05(01)號文件]
立法會	2004年10月20日	李華明議員就“投票站是否利便行動不便人士進出”提出的書面質詢 [議事錄]
立法會	2004年10月27日	吳靄儀議員就“對2004年立法會選舉的不當情況進行公開研訊”動議的議案 [議事錄]
立法會	2004年11月10日	選舉管理委員會《在二零零四年九月十二日舉行的二零零四年立法會選舉中期報告書》(《中期報告書》) [中期報告書]
		政制事務局局長就《中期報告書》發表的聲明 [議事錄]
		選舉事務處就《中期報告書》的內容提供的文件 [文件]
		政制事務局就政府當局對《中期報告書》採取的跟進行動提供的文件 [文件]

立法會／委員會會議	會議日期	文件／議案／立法會質詢
政制事務委員會	2004年11月 29日	鄭經翰議員就《中期報告書》提出的13項疑問一覽表 [立法會CB(2)204/04-05(02)號文件]
		政府當局對鄭經翰議員就《中期報告書》提出的疑問作出的回覆 [立法會CB(2)221/04-05(01)號文件]
		會議紀要 [立法會CB(2)588/04-05號文件]
立法會	2004年12月 15日	選舉管理委員會《在二零零四年九月十二日舉行的二零零四年立法會選舉報告書》(《報告書》) [報告書]
		政制事務局局長就《報告書》發表的聲明 [議事錄]
政制事務委員會	2004年12月 20日	選舉事務處就《報告書》提供的文件 [立法會CB(2)448/04-05(05)號文件]
		政制事務局就“檢討選舉的管理、策劃和進行的獨立專家委員會”提供的文件 [立法會CB(2)448/04-05(06)號文件]
		選舉管理委員會主席在2004年12月15日記者會上發言的全文 [立法會CB(2)448/04-05(07)號文件]
		行政長官就獨立專家委員會成員的委任發表的聲明 [立法會CB(2)448/04-05(08)號文件]
		獨立專家委員會主席的聲明 [立法會CB(2)448/04-05(09)號文件]

立法會／委員會會議	會議日期	文件／議案／立法會質詢
		<p>政府當局於2004年12月23日應吳靄儀議員的要求，就在2000年及2004年立法會選舉中所發的“重複”選票數目提供資料的函件 [立法會CB(2)506/04-05(01)號文件]</p> <p>吳靄儀議員為回應政府當局2004年12月23日有關在2000年及2004年立法會選舉中所發“重複”選票數目的函件而於2004年12月29日發出的函件 [立法會CB(2)672/04-05(01)號文件]</p> <p>政府當局為回應吳靄儀議員2004年12月29日的函件而於2005年1月14日發出的函件 [立法會CB(2)672/04-05(02)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)825/04-05號文件]</p>
政制事務委員會	2005年5月30日	<p>檢討選舉的管理、策劃和進行的獨立專家委員會於2005年5月發表的報告書 [報告書]</p> <p>署理行政長官就檢討選舉的管理、策劃和進行的獨立專家委員會於2005年5月發表的報告書發出的新聞公報 [立法會CB(2)1498/04-05(01)號文件]</p> <p>政制事務局局長就檢討選舉的管理、策劃和進行的獨立專家委員會於2005年5月發表的報告書發言的全文 [立法會CB(2)1498/04-05(02)號文件]</p>