

# 立法會政制事務委員會

## 選舉管理委員會 二零零四年立法會選舉中期報告

### 引言

選舉管理委員會(選管會)在二零零四年十一月十日發表二零零四年立法會選舉中期報告(中期報告)。本文件旨在告知議員報告的內容。

### 背景

2. 第三屆立法會選舉已於二零零四年九月十二日舉行。根據《選舉管理委員會條例》(第 541 章)第 8 條的其中一項規定，凡屬選管會根據第 541 章或任何其他條例具有職能的選舉事宜，選管會須在選舉結束後的三個月內，就該等事宜向行政長官作出報告。因此，選管會應在二零零四年十二月十二日或之前，向行政長官提交二零零四年立法會選舉報告。鑑於公眾對二零零四年立法會選舉在具體安排上出現的問題的關注，選管會於二零零四年十一月八日向行政長官提交了中期報告，就以下主要類別的投訴交待調查進度，以及迄今的調查結果：

- (a) 投票期間投票箱供應不足及所採取的各種應變措施(即開啓票箱，以整理箱內的選票，及以紙箱用作投票箱)是否妥當；
- (b) 應變措施的合法性；
- (c) 在四個功能界別出現的票數差距情形；
- (d) 投票人數數字與延遲公布選舉結果；以及

- (e) 候選人或其代理人被逐離投票站或給擯諸票站門外。

中期報告的文本已提交立法會秘書處，以供發放給議員參閱。

## 報告的主要調查結果

### **投票期間投票箱供應不足以及所採取的應變措施**

#### 投票箱不足的原因(中期報告第 2.1 至 2.8 段)

3. 選舉事務處兩度測試新款投票箱的容量後，估計每個投票箱可容納約 1,000 張選票。基於測試結果，該處訂製了 3,200 個新款投票箱。由於已登記選民人數約為 320 萬，因此所訂製的新票箱數目理論上應可應付 100% 投票率的需要。不過，結果證明選舉事務處高估了投票箱的容量。(在 501 個投票站中，只有 37 個在投票日沒有要求額外投票箱。)選舉結束後，選管會曾以印製實際選票所用的紙張進行測試，發現把 315 張紙投進投票箱後，便需要搖動票箱，而經過多次搖動後，票箱大概可容納 690 張紙張。

4. 選管會的調查結果顯示，高估投票箱容量及投票日出現投票箱供應不足的情況，是因以下問題所致：

- (a) 選舉事務處在測試投票箱的容量時只是使用一般紙張，而非最終印製選票所用的較厚紙張。
- (b) 選舉事務處的原意是選民只把選票摺疊一次便投進投票箱。選舉事務處並無預料到實際上選民會以各種各樣的方法摺疊選票後才把選票放入投票箱，以致放入投票箱的選票不能如預期般整齊地疊起來；以及

- (c) 選舉事務處的高層管理人員並沒有親自參與投票箱的容量測試。沒有人告知他們測試時所用的只是一般厚度的紙張。選管會獲悉投票箱的估計容量時，亦沒有同時獲悉測試只是以一般厚度的紙張進行。

#### 後勤補給(中期報告第 2.9 至 2.18 段)

5. 選舉事務處最初把 3,200 個新款投票箱當中的 2,770 個在投票日之前分派到 501 個投票站。餘下的 400 多個投票箱分別放在鱗魚涌、九龍灣、屯門和大埔四個補給站備用。結果在投票日當天，501 個投票站中有 464 個要求提供額外投票箱。在許多投票站，補給投票箱未能及時送達。選管會就補給投票箱的主要調查結果如下：

- (a) 選舉事務處中央統籌中心最早在投票開始後約一小時接到若干投票站對額外投票箱的要求。到了上午 11 時 30 分左右，已有約 80 個投票站要求增發投票箱；
- (b) 中央統籌中心在上午 10 時前開始從四個補給站運送額外新票箱到要求增發投票箱的投票站。該四個補給站的車隊原有 43 輛五座位小型貨車 / 貨車，可於投票日作運送補給物資之用，但當時只有四輛可即時供調動補給投票箱，因為其餘車輛已調往運送選舉設備及選票。至當天下午，車隊全數 43 部車輛可供調動去運送額外投票箱，另有四輛向政府承辦商租用的小型貨車支援。車隊總共將額外票箱運送到 180 個投票站；
- (c) 選舉事務處也要求香港警務處提供協助。警方其後協助將額外票箱運送到 450 個投票站；以及

- (d) 投票日前並無特別制定全面應變計劃以應付廣泛投票箱短缺情況。結果，選舉事務處無法及時應付大量補給要求。

### 所採取的應變措施

#### *(i) 打開投票箱(中期報告第 2.19 至 2.22 段及附錄 III)*

6. 由於多個投票站出現投票箱短缺的情況，選管會在投票當日向所有投票站主任發出指示，在額外投票箱仍未運抵時，他們可打開投票箱整理已投的選票，以騰出空間容納更多選票，作為應變措施。選管會已在指示中清楚說明，投票站主任如要打開投票箱，必須在候選人或其選舉／監察投票代理人面前進行。如該等人士不在現場，則可由警務人員見證。

7. 有 56 個投票站曾打開投票箱總共 210 個，整理箱內的選票，以騰出空間容納更多選票。所有投票箱都是在候選人的選舉代理人或監察投票代理人面前打開，或如他們不在場，則在警務人員面前打開。沒有證據顯示有任何投票站主任在打開投票箱方面違反選管會所定的條件。

#### *(ii) 暫停運作(中期報告第 2.24 及 2.29 段)*

8. 有投訴指上環郵政局投票站的投票站主任在等候額外投票箱時，暫停投票站的運作。選管會調查後發現，該投票站主任並沒有關閉投票站，他只是要求選民暫時離去以及在一個小時後返回投票站投票。當時有數名選民告訴投票站主任他們將沒有時間再返回投票站，投票站主任於是准許他們將選票塞入已滿的投票箱內。

9. 根據《選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)規例》(香港法例第 541D 章)第 44(2)條，投票站主任為確保投票得以順利及有效率地進行，可規限准予進入該投票站

的選民的人數，或禁止某選民置身於投票站內。以上述個案來說，選管會認為該投票站主任為確保投票能順利進行而要求選民暫時離去，並於稍後返回，這個做法是可以接受的。

10. 選管會在調查期間發現另外兩宗相似的個案，分別發生在將軍澳和沙田。在兩宗個案中，投票站主任並沒有要求選民離開，只是要求他們等待新投票箱運抵投票站。約有五至十名在將軍澳投票站的選民不願等候。就投票站主任記憶所及，他們之中至少有一部份人其後於當晚返回該站投票。沙田投票站的選民則留下來等候，並在額外投票箱運抵投票站後投票。

*(iii) 以紙箱充當投票箱(中期報告第 2.30 至 2.33 段及附錄 III)*

11. 有兩個分別發生在將軍澳和沙田的個案，涉及在額外投票箱尚未送達時，以紙箱充當投票箱。在將軍澳的個案中，投票站以兩個紙箱充當投票箱，這是三個不同地方選區候選人名單的監察投票代理人均同意的安排。而有關的監察投票代理人也在額外投票箱運抵投票站後，見證工作人員將已投進紙箱的選票移放到其中一個額外投票箱。在沙田的個案中，投票站則用了一個紙箱。在選票投進該紙箱的整個過程中，有一名監察投票代理人和一名警務人員在場。工作人員其後開啓了一個原有的投票箱，並整理箱內選票，騰出空間容納從紙箱轉移過來的選票，其間上述兩名人員也在場見證。

12. 選管會認為，在沒有其他更妥善的即時解決辦法時，這個權宜之計有效確保投票過程不致中斷。而且採取上述各項應變措施是出於善意，旨在確保選舉得以完成，選舉過程的健全性應不受影響。

建議(中期報告 2.40 至 2.44 段)

13. 選管會因應這次選舉的經驗，將詳細檢討票箱和其他選舉設備的設計。日後，新設計的設備將會經過多方面的充分測試，包括在真實環境中試用。選管會也認為有需要檢討投票站與中央指揮中心之間的傳訊機制，以及供應選舉物資和設備的後勤服務及應變措施，亦應特別制定一個全面應變計劃以應付突發事故。選管會亦建議考慮派遣更多高級人員主管中央統籌中心，以便更有效處理緊急事故。

**選管會所採用應變措施的合法性(中期報告第 3.1 至 3.26 段)**

14. 有人關注到選管會並無法律權限採取諸如打開投票箱以騰出空間容納更多選票的應變措施。有意見認為這些應變措施違反了《選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)規例》第 47 和 48 條<sup>1</sup>，以及《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第 554 章)第 17(1)(e)條<sup>2</sup>。選管會認為雖然選舉法例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《選舉管理委員會條例》第 4(b)及 4(h)條，選管會負責進行及監督選舉，以及一般而言作出其他安排，或採取其認為適當的步驟或作出其認為適當的事情，以確保該等選舉的過程是公開、誠實及公平地進行的。第 5(g)條訂明，選管會可為執行職能而作出其認為有需要或適宜作出的其他附帶作為或事情，或行使其認為有需要或適宜行使的權

<sup>1</sup> 《選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)規例》第 47 條規定“用於選舉的投票箱的構造，須使選民能將選票放進已上鎖的投票箱內……”第 48(2)條規定“投票站主任必須將……投票箱放置在……任何其他投票站人員的視線範圍內，並必須將投票箱保持鎖上和封上。”

<sup>2</sup> 《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 17(1)(e)條規定“任何人無合法權限而銷毀、移走、開啟或以其他方式干擾正在選舉中使用的投票箱，即屬在選舉中作出舞弊行為。”

力。因此，選管會認為本身具有權力和權限，可為執行其選舉職能，而以必要或合宜的方式作出安排或採取適當的措施。

15. 就利用紙箱充當投票箱以應付緊急情況而言，投票站主任作為投票站的負責人，他獲委以權力及合法權限確保投票過程不會中斷。只要他能確保選舉程序公開、公平和誠實，選管會信納這做法並無不當而是可以接受。

16. 選管會更認為，由於開啓投票箱及以紙箱充當投票箱的行為，都是在當時在投票站內的投票站工作人員、選舉代理人、監察投票代理人或警務人員以及選民面前看察下如此作出的，因此無損公平、誠實和透明的選舉原則。

#### **四個功能界別出現的選票差異(中期報告第 4.1 至 4.9 段)**

17. 有來自四個功能界別(即社會福利界、勞工界、會計界和衛生服務界功能界別)的候選人投訴，指點算所得的選票數目多於投票期間所公布的投票人數。

18. 一如選管會在二零零四年九月十五日的記者招待會上所解釋，投票期間公布的每小時投票人數，只供傳媒和公眾人士參考。這些每小時投票人數，是由 501 個投票站透過互動式音訊電話系統(“電腦報數系統”)向中央統籌中心匯報所得。由於每個投票站必須以人手計算每小時的投票人數，再經電腦報數系統匯報這些數字，因此選管會認為不能排除在過程中出現錯誤的可能性。另一方面，選票結算表所記錄的相信已投在票箱內的選票數目，是根據選票存根的實際編號計算出來的，可作為比較的基礎。投票站工作人員在投票結束後，製備了選票結算表。選舉事務處核對過四個功能界別(即社會福利界、勞工界、會計界和衛生服務界功能界別)的有關結算表，發現點算所得的實際選票數目，其實略少於相關結算表和報表所記錄的相信已投在票箱內的選票數

目<sup>3</sup>。選管會認為此現象並非不尋常，不應引起憂慮。在九月十五日的記者招待會上，選管會公布了以下數字：

表一

功能界別	投票數字 (只供臨時 參考)	選票結算表上的數字 (相信已在投票箱內 的選票總數)	所點算的 選票數目
社會福利界功能界別	8,457	8,539	8,538
勞工界功能界別	469	458	455
會計界功能界別	12,269	12,324	12,323
衛生服務界功能界別	21,833	22,037	22,035

19. 會計界功能界別一位候選人其後作出查詢，要求了解用作查核選票數目差異的方法。選管會遂指示選舉事務處重新核對所有相關數據，包括投票人數記錄、選票結算表及編寫記錄和結算表的工作文件。選舉事務處結果發現，在二零零四年九月十五日公布上述表一的數字時，有些錯誤的記錄和計算結果並未被發現。經查核和更正的數字如下：

<sup>3</sup> 後者數目包括個別選民可能從投票站拿走的選票。

表二

功能界別	經查核的 投票數字 (只供臨時參 考)	經查核的選票結 算表上的數字(相 信已在投票箱內 的選票總數)	所點算的 選票數目
社會福利界功能 界別	8,546	8,541	8,538
勞工界功能界別	461	458	455
會計界功能界別	12,333	12,326	12,323
衛生服務界功能 界別	22,050	22,036	22,035

20. 選管會認為這些輕微差異並沒有影響點票階段時點算選票的準確性。因為所點算的票數由實際點算程序確認，而且候選人及其代理人亦一直在場。經點算的選票是這次選舉結果最準確和唯一的根據。

#### 建議(中期報告第 4.13 至 4.17 段)

21. 選管會認為，如可能的話，須構思一些方法來提高每小時投票人數和選票結算表的準確性。選管會同時建議考慮是否需要借助外來專家協助研究。此外，為避免誤會，以及過分倚賴投票期間每小時公布的投票人數，選管會建議在日後的選舉中加插明確的提醒字句，說明數字僅供臨時參考之用。

**投票人數及延遲公布選舉結果(中期報告第 4.10 至 4.12 段)**

22. 投票人數是由 501 個投票站透過電腦報數系統向中央統籌中心匯報的每小時投票率整理所得。由於電腦報數系統失靈，一些投票站在匯報投票人數時出現問題。結果，在投票結束後便須以人手全面核實全部投票人數，確保所有相關數字準確無誤，才公布選舉結果，公布時間因而有所延誤。初步調查結果顯示系統的設計出現缺陷、試驗有所不足，以及固有的應變計劃並不足以應付投票日當天發生的系統故障。選管會會詳細調查電腦報數系統失靈的原因，並會在總結報告中列明調查結果。

**候選人或其代理人被逐離投票站或拒諸門外(中期報告第 5.1 至 5.21 段及附錄 V 至 VI)**

23. 選舉法例及由選管會發出的《立法會選舉活動指引》(“《指引》”)對投票及點票期間不同時段內准予逗留在投票/點票站內的人士有所規定。根據《選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)規例》第 63 條，候選人、選舉代理人及監察點票代理人均可在投票站為點票作準備而關閉時，逗留在有關投票站內。另一方面，監察投票代理人可由投票即將開始前直至投票結束封閉投票箱前蓋期間，逗留在投票站內。不過，在投票站轉換成點票站期間，他不可逗留在站內。

24. 選管會至今收到 15 宗投訴，涉及 31 個投票站在轉換成點票站時，候選人及其代理人被逐出投票站或拒諸門外。雖然部分個案仍在調查中，但至今的調查結果顯示，除了四宗例外個案，在所有曾有代理人要求在投票結束後進入投票站的個案中，都有監察投票代理人或監察點票代理人獲准進入票站。四個例外個案的調查結果在中期報告的附錄 VI 中詳述。根據調查結果，選管會認為，沒有合理理由懷疑投票和點票程序的健全性受到負面的影響。儘管如此，選管會已向四名有關的投票站

主任發出警誡信，指出他們所犯的錯誤，以及對他們的作為表示不認同。

25. 在數宗個案中，當投票站轉換成點票站時，投票站主任容許監察投票代理人而非監察點票代理人逗留在投票站內，違反上文第 23 段所述的相關規例。選管會調查後發現，大部分上述個案是基於選舉事務處為投票站主任出版的《工作手冊》中語意不清所致，結果使有關的投票站主任產生誤解。

#### 建議(中期報告第 5.22 段)

26. 選管會認為選舉事務處有需要重寫《工作手冊》，使其內容完全符合選舉法例和《選舉指引》的規定。選管會還認為有需要加強對投票站主任和票站人員的培訓，使他們對選舉法例和《選舉指引》有更充分的理解。

#### **殘疾人士使用投票站(中期報告第 6.1 至 6.17 段)**

27. 選管會收到兩宗關於殘疾人士使用投票站的投訴，都是與聖士提反女子小學的投票站有關。選管會已對投訴進行調查，認為理據並不充分。

#### **未來路向**

28. 選管會提出了一些措施以改善日後的選舉安排，主要建議如下：

- (a) 選管會會詳細檢討票箱和其他選舉設備的設計。日後，新設計的設備將會經過多方面的充分測試，包括在真實環境中試用。此外，需考慮加強選舉事務處的內部監督及分層管理。

- (b) 有需要檢討投票站與中央指揮中心之間的傳訊機制，以及供應選舉物資和設備的後勤服務及應變措施，亦應特別制定一個全面應變計劃以應付突發事故。
- (c) 考慮派遣更多高級人員主管中央統籌中心，以便更有效處理緊急事故。
- (d) 須檢討揀選投票站的準則，以確保當投票人數大增時，所揀選的場地足以容納大量的選民。
- (e) 如可能的話，須構思一些方法來提高每小時投票人數和選票結算表的準確性，並需考慮是否需要借助外界專家協助研究。
- (f) 為避免誤會，以及過分倚賴投票期間每小時公布的投票人數，在日後的選舉中應加插明確的提醒字句，說明數字僅供臨時參考之用。
- (g) 選舉事務處有需要重寫為投票站主任出版的《工作手冊》，使其內容完全符合選舉法例和《選舉指引》的規定。
- (h) 有需要加強對投票站主任和票站人員的培訓，使他們對選舉法例和《選舉指引》有更充分的理解。

29. 選管會正就未完成調查工作的投訴個案及其餘的事項(包括電腦報數系統的失誤問題)進行調查，並會在向行政長官提交的最後報告中處理。

30. 選管會建議考慮是否需要尋求外界專家就其調查發現及提出的建議繼續跟進。

## **結語**

31. 綜觀調查所得，選管會相信選舉的健全性得以維持。但中期報告反映了一些與選舉實務安排有關的行政或策劃上的錯誤。選管會認為有份參與執行是次選舉職務的人士，包括選管會本身，應對是次選舉出現的問題承擔責任，而選管會對選舉中出現的問題及不足之處深表遺憾。並為給公眾人士、選民、候選人及他們的代理人所帶來的不便，致以衷心歉意。

選舉事務處  
二零零四年十一月十日