

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最後報告

引言

本文件旨在告知議員有關選舉管理委員會(選管會)二零零四年立法會選舉最後報告(最後報告)的主要調查結果及建議。

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 8 條的其中一項規定，凡屬選管會根據《選舉管理委員會條例》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。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甚為關注，選管會於二零零四年十一月八日向行政長官提交中期報告，就幾項主要類別的投訴交代調查進度及結果。中期報告的調查結果載於十一月十日由選舉事務處發出的委員會文件。

3. 選管會在提交中期報告後，繼續調查尚未完成的投訴個案及其他事項。在二零零四年十二月十一日，選管會向行政長官提交最後報告。該報告載述選管會如何進行和監督二零零四年立法會選舉，就中期報告未完成的投訴個案及事項匯報最新的調查結果，並列載選管會就日後的選舉安排所建議的改善措施。最後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

(A) 印製候選人簡介單張(最後報告第 6.12 至 6.19 段)

4. 正如以往選舉一樣，選舉事務處把列明某一選區的候選人政綱及其他資料的簡介單張郵寄給該選區的選民，幫助他們在知情的情況下作出選擇，決定投選哪些候選人。簡介單張的印刷工作由政府物流服務署以及該署聘請的三名承辦商負責進行。選舉事務處在抽查單張的過程中並無發現任何問題，遂於二零零四年八月十七日開始把單張郵寄給選民。

5. 政府物流服務署把人手摺疊單張的工序外判給 17 間社會福利署所安排的非政府機構進行。在摺疊單張的過程中發現有 12 份單張釘裝錯誤，導致載列同一候選人名單的姓名及政綱的頁數未能順序排列。由於未能確定有多少單張出現印刷錯誤的情況，以及避免對選民構成混亂，選舉事務處決定立即停止發出郵件，並在再次發送單張之前，在政府物流署和非政府機構的協助下全面檢查所有候選人簡介單張找尋頁數錯配的錯誤。此事件所引致的額外開支約為 365 萬元。

6. 政府物流服務署就此事件作出的調查報告顯示：

- (a) 選舉事務處及政府物流服務署在寄出單張後所進行的全面檢查中發現，在總共 331 萬份印妥的單張中，有 42 張出錯，問題是由機器間歇性出錯或人為疏忽出錯所致；

- (b) 政府物流服務署認為出錯的單張不多¹而且也不是有系統地出錯，故此該署及三個承辦商所負責的印刷或釘裝過程並沒有出現任何不可接受或重大的錯誤；以及
- (c) 由於承辦商在印刷過程中已額外印製 6,010 份單張，足夠補充出錯單張之數，因此該署考慮到業內按件退換出錯印刷品的一貫做法，不打算向承辦商索償。

7. 經研究政府物流服務署的報告及隨後作出的澄清，選管會認為，政府物流服務署已按照其一般品質控制機制執行工作，而選舉事務處已審慎行事，確保所有未寄出單張的資料均準確無誤。候選人和選民的利益均得到保障。不過，選管會及選舉事務處對於此事給公眾、選民及候選人可能引致的不便和混亂表示遺憾。

(B) 電腦報數系統

系統失誤(最後報告第 11.13 至 11.27 段及附錄十四)

8. 電腦報數系統透過在投票日接收 501 個投票及點票站的來電，收集選舉統計數字，包括每小時投票人數以及選舉結果。這個系統的主要承辦商是匯卓科技有限公司(匯卓)。

¹ 政府物流服務署表示，在本地印刷行業中並無可接受或權威性的可接受質素水平。美國政府印務辦事處在印刷及裝訂的按類別品質保證安排(適用於合約條款)訂明，每 100 件物品出現不多於一個嚴重毛病及 5.5 個非嚴重毛病，即達到標準的可接受品質水平。從出錯地方選區單張的數量來看，已符合這個標準。

9. 電腦報數系統在投票日的失誤，引致計算投票人數的工作出現延誤及錯失，選舉結果的宣布亦因而有所延誤。在選管會的指示下，選舉事務處一隊具備資訊科技背景的人員，對事件進行了一項深入調查，其調查結果顯示，以下因素導致電腦報數系統的失誤。

(a) 系統的設計

10. 軟件程式在設計上有不足，嚴重影響數據庫伺服器檢索記錄和計算累積投票人數的容量和性能。這個程式上的錯誤導致系統在完成整個計算程序之前掛斷打往投票站的電話。

(b) 測試工作的不足

11. 在投票日現場運作前進行的測試個案並不反映真正的現場情況。在用以模擬各投票站匯報過程的測試個案，是以每個投票站只需匯報一個地方選區和一個功能界別的選民投票人數為基礎，而非以每個投票站有一個地方選區和 17 個須競逐議席的功能界別(或最少以實際平均數 14 個功能界別)作為測試基礎。

(c) 應變計劃

12. 匯卓在為電腦報數系統的所有主要伺服器設計硬件應變方案時，已把後援度定為 100%。然而，供軟件系統使用的具體應變計劃卻欠奉。有關方面應制定一個設有合理數量後備人員的應變計劃，以備萬一有需要改以人手處理部分收集數據的工作，但實際情況是，應變計劃的細節只是在投票日遇到問題後才制定。

公布選舉結果方面出現的延誤(最後報告第 11.28 至 11.30 段)

13. 在首個完成點票的地方選區完成點票前的一段時間內，選管會留意到電腦報數系統顯示投票率為 69%，遠超過最初公布的數字。負責核實選民投票人數數據的選舉事務處職員通知選管會，這個情況出現的原因是由於電腦報數系統發生故障，部分投票站在使用電腦報數系統匯報投票人數時遇到問題，以致選舉事務處必須以人手全面核實所有投票人數。選管會的調查顯示，出現投票率比實際數字為高的現象，是由後備資料庫的最新數據(即以人手覆核的數據)與使用中的資料庫的舊有數據(即透過電腦報數系統收集的數據)合併引起的。在合併過程中，最新數據與舊有數據在數據庫內同時共存。舊有數據只在完成合併及核實已合併後，才從使用中的資料庫洗去，在這段期間，顯示於電腦報數系統的投票人數遠較實際數字為高。由於需要等候完成以人手核實投票人數，以確保所有有關數據正確無誤，才公布選舉結果，因此延遲了公布選舉結果。

責任問題(最後報告第 11.31 至 11.36 段)

14. 選管會認為電腦報數系統在投票日出現問題，其根本原因是系統在設計上有缺陷，匯卓已承認有此缺陷。此外，雖然選舉事務處已經把基本需求清楚告知匯卓，即系統必須能夠每小時匯報至少一個地方選區及最多 28 個功能界別的選民投票人數，但是匯卓制定的測試計劃遠不能達到令人滿意的程度。另一方面，選舉事務處的負責人員在監督匯卓方面可以更加主動積極，特別是在測試階段。

15. 根據選管會調查所得，選舉事務處會尋求法律意見，研究對匯卓採取適當跟進行動，包括可能要求賠償的問題。

(C) 報告點票結果時的錯誤(最後報告第 11.50 至 11.55 段)

16. 選舉完成後，選舉事務處在核查所有點票站的點票表時，發現兩個點票站(一個在牛頭角，另一個在荃灣)的副投票站主任在利用電腦報數系統報告點票結果時不小心犯錯。

17. 由點票人員填寫的點票表記錄以下資料：

- (a) 在投票站主任為問題選票作出判斷前，每個候選人名單所獲的有效票數；
- (b) 每個候選人名單獲投票站主任接納的問題選票票數；以及
- (c) 每個候選人名單所獲的 17 段(a)及(b)項總票數。

點票站必須通過電腦報數系統匯報 17 段(c)項數字，但該個位於牛頭角的點票站之副投票站主任卻誤把 17 段(a)項數字當作 17 段(c)項數字匯報。最後報告詳列每張名單的經核實有效票數，現於附件 A 轉載該等數字，以供議員參考。由於差別微小，因此沒有影響選舉結果。

18. 至於另一個位於荃灣的點票站，有關的副投票站主任通過電腦報數系統錯誤地輸入了“598”作為其中一份候選人名單的有效選票數字，而點票表上所示的正確數字應該是‘593’。最後報告詳列每張名單的經核實有效票數，現於附件 B 轉載該等數字，以供議員參考。由於差別微小，因此沒有影響選舉結果。

(D) 其他投訴(最後報告第 10.5 至 10.10 段以及附錄六至八)

19. 中期報告交代了選管會就幾類主要投訴事項(包括投票期間開啟投票箱和候選人或他們的代理人被逐離票站或給擯諸票站門外的投訴)的調查進度。中期報告發表後，選管會繼續就尚待處理的投訴進行調查。最後報告的附錄六至八載有調查結果的最新情況摘要。最後報告的附錄六顯示，根據選舉事務處所得的最新資料，共有 58 個投票站(而非中期報告所述的 56 個)曾在額外投票箱送抵前，開啟投票箱以容納更多選票。

報告的建議

20. 選管會提議一系列的措施，以改善日後的選舉安排。主要的建議詳列如下，其他建議見於附件 C。

- (a) **候選人簡介單張**：選管會提議，候選人簡介單張應設計成每個候選人名單都附上其編號，該編號亦需附印在候選人名單的政綱上，單張每頁須有清晰頁數標記。有了這些改善措施後，選民可容易察覺任何印刷或訂裝方面的錯誤(最後報告第 14.3 至 14.6 段)；
- (b) **另外的投票安排**：選管會留意到市民的一些建議，希望採用預先投票的安排。選管會認為這個建議可方便選民行使其投票權，政府應認真研究這個建議(最後報告第 14.9 至 14.10 段)；
- (c) **投票箱**：投票日所得的經驗顯示，新的地方選區投票箱設計有瑕疵，當選票放進投票箱後，選票沒有如預料般平整地疊在一起。此外，投票箱的容量亦被高估了。選管會認為應檢討投票箱的設計。任何新設計的器具，都應經多方面徹底的測試，包括在真實環境中試用(第 14.19 至 14.22 段)；

- (d) **選票**：選管會認為印有候選人照片、標誌及候選人和有關他們的其他詳情的 A3 尺寸地方選區選票似乎已被廣泛接受。選管會建議保留選票的設計，但應對其進行測試，以確保與投票箱的設計能互相配合。對摺地方選區選票的規定應予以保留，以維護投票保密。另外應考慮在向選民發出選票前，先將其摺上，及研究使用機器把選票先摺疊的方案(最後報告第 14.23 至 14.26 段)；
- (e) **中央指揮中心的運作**：選管會認為，日後選舉的其中一個改善方案，是設立一個三層架構，以負責補充物資和提供額外的人手。該架構由一個中央指揮中心、五個區域中心和 18 個地區中心組成。每個地區中心將支援和監察該地區投票站的人手和物資情況。當出現需要額外物資和人手的緊急情況時，擬議的架構可避免所有投票站均向單一聯絡點提出要求(最後報告第 14.27 至 14.32 段)；
- (f) **匯集投票人數數據**：鑑於二零零四年立法會選舉中，電腦化系統在匯報和收集投票人數數據時出現多個問題，選管會認為應考慮使用其他已妥為測試的方法，或甚至恢復使用以往立法會選舉採用的人手處理方法。亦可邀請專家協助，以檢討匯報方法和程序(最後報告第 14.33 至 14.34 段)；
- (g) **候選人或他們的代理人被逐離票站**：選管會認為，選舉事務處須徹底修改投票站主任的工作手冊，以確保其內容與選舉法例的條文和選舉活動指引完全相符。選舉事務處亦應加強給投票站主任和投票工作人員的培訓計劃。為推動更多具選舉經驗的公務員申請作為投票工作人員，可考慮將投票和點票工作分別由兩更人員進行，從而縮短投票工作人員的工作時數。此外，可把監察投票代理人 and 監察點票代理人的職能合併，以避免在票站轉換過程中代理人是否獲准逗留所引起的混亂。當投票站關上轉換成點票站時，應在門外

貼上載有投票站主任聯絡資料的告示，以便改善票站工作人員與有意入內觀看轉換過程的監察點票代理人之間的溝通(最後報告第 14.44 至 14.46 段)；

- (h) **分散點票**：鑑於地方選區投票站眾多，選管會認為分散點票的程序應予以檢討，包括考慮在每個地方選區或地區設立一個點票中心，以代替在各投票站點票的做法。(最後報告第 14.47 至 14.48 段)；
- (i) **與其他部門的協調**：選管會建議，為達致更好的協調，可在選舉籌備階段成立隸屬選管會的工作小組商議後勤安排。此外，亦可考慮如何更善用政府內部的資源和專業技術，以致能更有效率地支援選舉的順利進行。例如，選舉事務處可要求公務員培訓處協助培訓投票和點票工作人員(最後報告第 14.51 至 14.52 段)。

結語

21. 對於選舉期間帶來不便並造成混亂，選管會在最後報告中表示深感遺憾，並向市民、選民及候選人衷心致歉。選管會在報告中亦提及，為了改進及完善選舉程序，這次選舉引進了多項新措施，包括新設計的選票和投票箱、分散點票安排以及電腦報數系統的採用。雖然所有設備及安排都經過測試，然而這些測試的規模都是遠小於實際情況所需的。這導致部分票站出現了未能預見的問題，並影響了投票的順利進行。報告書認為，除了要為所有新引進的設備及安排進行全面測試，以確保它們的確可行外，更須對這些設備及安排的整體協調及運作，倍加留意。為工作人員提供適當的培訓亦是必須的。報告書表示，可惜的是汲取以上教訓的代價是沉重的。不過，展望將來，這些教訓應是發展及改進香港選舉程序的重要依據。

22. 選管會確認，雖然選舉日的安排出現了問題，但選舉的健全性並無受到影響。選管會將與行政長官設立的獨立專家委員會通力合作，就選舉的管理、策劃和進行事宜作出檢討。

選舉事務處

2004年12月15日

牛頭角票站(J3301)每張名單的經核實有效票數

候選人 名單	候選人	該票站所點算的有效票數			該地方選區所點算的有效票數	
		向電腦報 數系統匯 報的票數 (a)	實際點算 票數 (b)	差異 (b)-(a) (*)	選舉主任在 投票日公布 的票數	選舉日後核實 的票數
1	李華明 胡志偉 何偉途	862	915	53	56,409	56,462
2	陳鑑林 蔡鎮華 陳德明	729	847	118	55,188	55,306
3	鄭經翰 陶君行	1,286	1,341	55	73,424	73,479
4	梁家傑	782	796	14	56,161	56,175
5	陳婉嫻 林文輝 鄧家彪	865	909	44	52,520	52,564
總計：		4,524	4,808	284	293,702	293,986

* 這個數目與獲接納問題選票的票數一樣。

荃灣票站(K1401)每張名單的經核實有效票數

候選人 名單	候選人	該票站所點算的有效票數			該地方選區所點算的有效票數	
		向電腦報 數系統匯 報的票數 (a)	實際點算 票數 (b)	差異 (b)-(a)	選舉主任在 投票日公布 的票數	選舉日後核實 的票數
1	陳偉業	194	194	0	36,278	36,278
2	李永達 陳琬琛	1,201	1,201	0	62,500	62,500
3	何俊仁 張賢登	51	51	0	62,342	62,342
4	梁耀忠 尹兆堅	359	359	0	59,033	59,033
5	鄒秉恬	19	19	0	1,725	1,725
6	查錫我	38	38	0	9,116	9,116
7	譚耀宗 張學明 梁志祥 歐陽寶珍 徐帆 陳恒鑛 老廣成 伍景華	598	593	-5	115,256	115,251
8	伍得良	8	8	0	1,920	1,920
9	周梁淑怡 丁午壽	142	142	0	50,437	50,437
10	呂孝端 蕭成財 陳財喜	13	13	0	4,511	4,511
11	李卓人 葉岳峰	159	159	0	45,725	45,725
12	嚴天生 江鳳儀 戴賢招 官東榮	8	8	0	14,570	14,570
總計：		2,790	2,785	-5	463,413	463,408

最後報告的其他建議

1. 選舉管理委員會(選管會)認為，如果政府日後的宣傳計劃能夠多加介紹投票制度，可有助市民大眾更清楚了解投票制度如何運作(最後報告第 14.7 至 14.8 段)。
2. 設於國際展貿中心的新聞中心非常擁擠。部分候選人對新聞中心的後勤安排感到不滿。也有一些候選人投訴，無法在二零零四年九月十三日清早與選管會主席聯絡。選管會認為，選舉事務處應物色一個較大的場地，以便於日後進行選舉時足夠容納眾多候選人及其支持者。此外，該處也應提醒其人員，遇有候選人要求與選管會或總選舉事務主任會面時，該處人員應將要求轉達選管會和總選舉事務主任。選管會更建議，選舉事務處應努力確保新聞中心的實際布局能夠盡量方便傳媒報道日後的選舉(最後報告第 14.11 至 14.18 段)。
3. 一名投票站主任建議，每張發票櫃枱應獲發一個功能界別的一整本選票冊。這項安排令投票站主任無須為分發選票予各發票櫃枱而把一本選票冊分拆成數疊，可減低工作人員按照選票存根編號計算功能界別選民投票人數時，在匯集數字方面出錯的機會。選管會認為，這項建議應予考慮(最後報告第 14.35 至 14.36 段)。
4. 選管會建議，應仔細評估每個可能用作投票站的地方是否足夠。此外，選舉事務處須繼續努力物色殘疾人士易於到達的場地，用作日後選舉的投票站(最後報告第 14.37 至 14.39 段)。
5. 公眾關注到，選民可能在投票間內利用有攝影設備的手提電話拍攝已填劃的選票。為此，選管會決定拆除投票間正面的布簾。有些選民認為，拆除布簾可能影響投票保密。選管會認為日後的選舉也應採用這項安排，因為它有助投票站工作人員觀察選民在投票間內

的一般行為。選民在填劃選票時用以放置選票的桌子，其位置應設成令選民可以利用他們的身體遮擋其填劃的選擇，以致在投票間外的人不能看見(最後報告第 14.40 至 14.41 段)。

6. 根據《選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)規例》第 60 條，如有人自稱為某選民而申領選票，但之前已有人以該選民身分獲發給選票，此人便會獲發一張正面批註“重複”字樣的選票。這種選票在點票時會被視為無效選票。有數宗投訴指這種安排剝奪了選民的投票權。選管會認為現有安排應繼續實行，因為要投票站工作人員當場確認某人是否冒充另一選民或選民是否試圖投兩次票，是不可能的。如有需要，對此安排感到不滿的選民可向警方報告，要求調查。此外，選舉事務處應提醒投票站工作人員，向選民發出選票後，在劃去選民登記冊上相關選民的姓名時，應由另一名投票站工作人員核對選民姓名，以確保這項工作不會出錯(最後報告第 14.42 至 14.43 段)。
7. 如果日後的立法會選舉再次採用各投票站分散點票的安排，為避免投票兼點票站職員要長時間等候以確定是否須重新點算整個地方選區的選票，選管會或可考慮制定一項法定要求，規定各票站在第一次點票完成後立即自動重新點票。這樣做可確保點票結果準確無誤，並減少再次重新點票的需要(最後報告書第 14.49 至 14.50 段)。
8. 由於立法會議員關注到投票保密的問題，選管會修訂了《選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)規例》，把第 45(2)條(禁止在投票站內拍影片或拍照)和第 96 條(禁止作出若干可能有損投票保密的行為)所訂定的監禁時間，由三個月增加至六個月。選管會認為在更新《選舉管理委員會(選舉程序)(區議會)規例》時應作出類似的修訂(最後報告第 14.53 至 14.54 段)。

9. 警方在投票日之前印發單張，就進行選舉相關活動時應謹記的安全事項，為候選人和該等活動的組織者提供意見。選管會會在更新立法會選舉指引時，將警方的建議包括在內(最後報告第 14.55 至 14.56 段)。
10. 選管會接獲查詢，問及有關規例是否容許在“路訊通”播放選舉廣告。影視及娛樂事務管理處處長其後指出，根據《廣播條例》，“路訊通”不屬於商辦的廣播機構，因此不准播放政治性質廣告的一般規定並不適用於“路訊通”。選管會將考慮修訂立法會選舉指引，以澄清這一點(最後報告第 14.57 至 14.58 段)。
11. 選管會收到一宗投訴，指一名候選人於選舉期間在其網站發表工作報告，沒有遵照選舉廣告的規定。根據律政司的意見，候選人在選舉期間發表的工作報告印刷版本，屬《選舉(舞弊及非法行為)條例》下的選舉廣告，不論該報告是否有助其競選。然而，候選人在網站發表的工作報告則必須是用以促使或阻礙某候選人當選，才算是選舉廣告。選管會會修訂立法會選舉指引的相關條文，以反映這一點(最後報告第 14.59 至 14.60 段)。