

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1050/08-09(04)號文件

檔號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2009年3月16日會議 擬備的背景資料簡介

票站調查

目的

本文件旨在綜述政制事務委員會(下稱"事務委員會")過往檢討2007年區議會選舉、2007年立法會香港島地方選區補選及2008年立法會選舉的選舉安排時就規管票站調查所作的討論。

背景

2. 《選舉管理委員會條例》(第541章)賦予選舉管理委員會(下稱"選管會")職責，就立法會地方選區及區議會選區的劃定及選區範圍的分界作出建議。此外，選管會亦須規管在選票上刊印關於候選人的詳情及候選人的選舉資助的事宜，並負責進行及監督選舉及由選舉而引起的任何事宜。根據該條例第6(1)條，選管會可發出關於進行選舉或監督選舉的指引。該等指引的目的是為進行選舉活動提供一套符合公平及平等原則的行為守則，以簡明的文字指導有關人士遵守相關的選舉法例，以免候選人及其他有關人士誤墮法網。

3. 由選管會發出的《立法會選舉活動指引》(下稱"《選管會指引》")對上一次修訂是在2008年7月作出，當時選管會正籌備定於2008年9月7日舉行的立法會選舉。《選管會指引》第十五章就進行、公布和廣播票站調查制訂指引，以免選民受不當的影響，以致選舉過程受到不公平的干預。謹請委員特別注意以下指引——

- (a) 任何人士或機構均可進行票站調查。選舉事務處會考慮有關申請，並視乎情況向有關人士或機構發出批准書。獲准進行票站調查前，有關人士或機構須簽署遵辦相關指引的承諾書(《選管會指引》第15.6及15.7段)；
- (b) 傳媒及進行票站調查的機構不可在投票結束前，公布票站調查結果或就個別候選人或地方選區候選人名單的表現發表具體評論或預測(《選管會指引》第15.4段)；及
- (c) 任何廣播機構或機構如沒有理會或遵從相關指引，選管會可發表公開聲明對其作出嚴厲譴責或譴責，並公布該廣播機構或有關機構的名稱(《選管會指引》第15.11段)。

4. 《區議會選舉活動指引》亦載有相若指引，而該指引對上一次修訂是在2008年8月作出。

政制事務委員會的商議過程

5. 2007年11月18日區議會選舉及2007年12月2日立法會補選結束後，部分委員對在該兩次選舉中進行票站調查的情況表示關注。他們指出，鑑於香港所訂的選舉開支限額偏低，如有第三方在選舉期間自費進行票站調查，並向某些候選人披露調查結果，以協助他們拉票，便對其他候選人不公平。

6. 事務委員會獲告知，《選管會指引》並無特別就票站調查所得資料的用途作出規定。然而，在投票時間內公布票站調查結果或作出預測，均可能影響選民的投票行為及選舉結果。因此，選管會向傳媒及有關機構呼籲，應待投票結束後才公布票站調查結果，或就個別候選人的表現發表具體評論或預測。如任何機構／人士沒有遵從指引的規定，選舉事務處可發出警告信，或發表公開聲明對其作出嚴厲譴責或譴責。政府當局回應委員查詢時表示，“公布”票站調查結果指公開(例如在記者會)發表評論，或發表公開聲明或新聞稿。部分委員認為，違反指引的現有罰則無法有效遏止不當使用票站調查結果的情況。

7. 立法會秘書處資料研究及圖書館服務部(下稱“研究部”)應事務委員會要求，就海外地方議會選舉票站調查的安排進行研究。事務委員會得悉，加拿大、英國、美國和澳洲准許進行票站調查，但新西蘭禁止進行票站調查，新加坡則就票站調查施加嚴厲的限制。在准許進行票站調查的選定地方中，沒有地方訂立任何法例或指引，規管進行票站調查和使用票站調查結果的事宜，或不准在投票結束前向候選人或政黨提供票站調查結果。

8. 政府當局告知事務委員會，選管會已建議在《選管會指引》中加入額外措施，加強管制進行票站調查的事宜及提高獲准進行票站調查的機構／人士的透明度。這些措施包括規定任何獲准進行票站調查的人士或機構簽署遵辦相關指引的承諾書，以及規定票站調查員須在調查開始時，向選民透露進行票站調查的人士／機構的名稱。建議收緊票站調查規管的委員認為，建議的措施不能處理他們提出的關注事宜。他們建議，當局應向進行票站調查的機構／人士施加一項條件，即禁止他們在投票結束前公開宣布或私下披露票站調查的結果。政府當局表示並無施加這項條件的法律理據。政府當局仍然認為，現時有指引呼籲有關的機構／人士不要在投票結束前公布票站調查的結果，這項指引適當，亦與很多海外國家的指引相符。部分其他委員認同，任何人士或機構應有權進行票站調查。他們指出，研究部的研究結果顯示，許多國家都沒有制定法例規管進行票站調查及使用票站調查結果的事宜。這些委員認為，選管會有關進行票站調查的指引與海外國家的有關指引相似。由於選管會是由一名法官擔任主席的獨立機構，應尊重選管會提出的建議。他們支持選管會建議的改善措施。

9. 2008年立法會選舉結束後，部分委員對下述情況表示強烈不滿：儘管泛民主派議員曾與選管會主席會面兩次，提出他們的關注事項，但選管會對他們提出有關收緊票站調查規管以確保選舉公平的意見，仍然充耳不聞。他們指出，由於回應率偏低，票站調查結果的準確程度已經受到影響。這些委員亦指出，《選管會2008年立法會選舉報告書》中關乎票站調查的篇幅只有寥寥可數的幾個段落，而且並沒有建議任何具體的改善措施，他們認為這做法不可接受。這些委員重申其意見，認為選管會應檢討《選管會指引》，禁止候選人或其政黨在投票結束前利用票站調查結果策劃競選策略。舉例而言，選管會可考慮採取措施，只限學術機構進行票站調查。

10. 政府當局解釋，《選管會指引》就進行、公布和廣播票站調查結果制訂指引，以免選民受不當的影響，以致選舉過程受到不公平的干預。傳媒及有關機構不得在投票結束前公布票站調查結果，或就個別候選人的表現發表具體評論或預測。政府當局維持其立場，認為應尊重不同機構進行票站調查的權利，並認為不宜強制規定只有某類機構，如學術機構，才可進行票站調查。亦沒有人可保證學術機構不會在投票結束前向任何人士或機構披露票站調查結果。政府當局進而表示，根據現行選舉法例，候選人為競選目的而獲取服務(包括各類意見調查服務)所引致的開支，必須列為選舉開支。

11. 部分委員不滿當局利用學術自由為藉口，對政黨或候選人為競選目的而進行的票站調查不加規管。他們認為，政府當局容許有政治背景的人士／機構為競選目的而進行票站調查，破壞了票站調查的公信力，損害了為研究目的進行票站調查的學術機構的學術自由。有委員進而建議，應規定進行票站調查的機構向選舉事務處申報其政治聯繫。

12. 政府當局回應時表示，在每次換屆選舉進行前，當局均會就相關的選舉指引諮詢市民及立法會，並會按適當情況對相關的主體法例及附屬法例作出修訂。當局進而表示，下次換屆選舉是將於2011年進行的區議會選舉，而規管票站調查的問題及其他選舉安排，將會在該次選舉進行前予以考慮。政府當局並表示，為更有效規管票站調查，《選管會指引》訂明，有意進行票站調查的人士或機構必須向選舉事務處提供下列資料：該人士／機構的姓名／名稱及地址；負責票站調查人士的姓名、身份證明文件號碼及其聯絡電話號碼；以及一份載列受僱在各投票站進行票站調查人士的名單，並須在名單上註明這些人士的身份證明文件號碼。由於香港是自由社會，市民或傳媒不難確定進行票站調查的機構的背景。

最新發展情況

13. 事務委員會在2009年2月16日的會議上商定，在2009年3月份的會議上跟進此事，並聽取進行票站調查的人士／機構、學者和政黨的意見。

有關文件

14. 相關文件一覽表現載於**附錄**。這些文件已上載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年3月11日

附錄

票站調查

有關文件

會議	會議日期	文件
政制事務委員會	2008年1月21日	劉慧卿議員在2008年1月16日立法會會議上提出的立法會質詢及政府當局的答覆 [立法會CB(2)869/07-08(01)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)1615/07-08號文件]
	2008年2月18日	獲准於2007年區議會選舉進行票站調查的機構和人士的名單(由政府當局提供) [立法會CB(2)900/07-08(01)號文件] 選舉管理委員會於2008年1月4日發出有關為2007年區議會選舉及2007年立法會補選進行的票站調查的函件(由吳靄儀議員提供) [立法會CB(2)900/07-08(02)號文件] (只備中文本) 會議紀要 [立法會CB(2)1908/07-08號文件]
	2008年3月17日	《選舉管理委員會2007年區議會選舉報告書》 《選舉管理委員會2007年立法會香港島地方選區補選報告書》 政府當局就2007年區議會選舉票站調查提供進一步資料的文件 [立法會CB(2)1236/07-08(01)號文件]

<u>會議</u>	<u>會議日期</u>	<u>文件</u>
		<p>政府當局就"選舉管理委員會2007年區議會選舉報告書及2007年立法會香港島地方選區補選報告書"提供的文件 [立法會CB(2)1336/07-08(02)號文件]</p> <p>資料研究及圖書館服務部就"選定地方對票站調查的規管"擬備的資料摘要 [IN10/07-08]</p> <p>湯家驛議員提供有關2007年區議會選舉票站調查情況研究報告概要的文件 [立法會CB(2)1388/07-08(01)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)2248/07-08號文件]</p>
	2008年4月21日	<p>選舉管理委員會發出的《立法會選舉活動建議指引》</p> <p>政府當局就"選舉管理委員會發出的《立法會選舉活動建議指引》"提供的文件 [立法會CB(2)1617/07-08(04)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)2675/07-08號文件]</p>
	2008年5月19日	會議紀要 [立法會CB(2)2481/07-08號文件]
	2008年10月23日	會議紀要 [立法會CB(2)1060/08-09號文件]
	2008年12月15日	<p>《選舉管理委員會2008年立法會選舉報告書》</p> <p>政府當局就"選舉管理委員會2008年立法會選舉報告書"提供的文件 [立法會CB(2)437/08-09(03)號文件]</p>

<u>會議</u>	<u>會議日期</u>	<u>文件</u>
		立法會秘書處就"選舉管理委員會 2008年立法會選舉報告書"擬備的 背景資料簡介 [立法會CB(2)437/08-09(04)號文件]

立法會秘書處

議會事務部2

2009年3月11日