

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)798/10-11(05)號文件

檔 號 : CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2011年1月17日會議 擬備的背景資料簡介

檢討選舉的實務安排

目的

本文件綜述政制事務委員會過往就以下事項所作的討論：2008年立法會選舉、2007年區議會選舉及2007年行政長官選舉的選舉實務安排；選舉管理委員會(下稱"選管會")就這3項選舉發出的選舉活動指引(下稱"選舉活動指引")；以及選管會就這3項選舉擬備的相關報告書。本文件亦載述保安事務委員會及人事編制小組委員會的委員最近就現行的選舉安排所提出的關注事項(第37至40段)。

背景

2. 選管會為法定和獨立的機構，負責進行和監督選舉。在選舉事務處的支援下，選管會負責就立法會及區議會選區的劃界進行檢討和提出建議，以及就選民登記工作和公共選舉的進行制訂規例、指引及有關安排。

3. 根據《選舉管理委員會條例》(第541章)(下稱"《選管會條例》")第6(1)(a)條，選管會可就進行選舉或監督選舉發出指引。選管會會在每次選舉之前，參考近年選舉和補選的運作經驗和改善建議，然後修訂有關的指引。根據《選管會條例》第8條，凡選管會就關於選舉的事宜根據本條例或任何其他條例具有職能，選管會須在該項選舉結束後的3個月內，就該等事宜向行政長官作出報告。該份報告包含就相關選舉安排進行的檢討，以及為日後選舉制訂的改善措施。

2008年立法會選舉的實務安排

事務委員會的相關討論

4. 事務委員會曾先後在2007年12月17日、2008年2月18日及2008年4月21日的會議上，討論2008年立法會選舉的實務安排，並且在2008年4月21日及2008年12月15日，分別討論《立法會選舉活動指引》及選管會2008年立法會選舉報告書。委員在這些會議上提出的相關事項綜述於下文各段。

點票安排

5. 部分委員認為，政府當局應考慮在點票時讀出選民在選票上選劃的候選人，以提高點票程序的透明度。政府當局表示，選舉事務處曾就委員建議的點票方法進行模擬測試，但結果並不理想。若採取委員建議的點票程序，所需的時間將會增加超過一倍。

6. 部分委員認為應簡化點票程序，並縮短把投票站轉為點票站的時間。他們亦關注到，當局在加快功能界別的點票程序方面沒有很大的改善。政府當局表示，地方選區的點票工作已採用分散點算的安排，而過往經驗證實，分散點票較中央點票有效率。至於功能界別的選票，當局會汲取以往選舉的經驗，簡化點票的程序。選舉事務處須在提升點票效率及保障投票保密之間求取平衡。

7. 部分委員對選票分類及點算過程的準確性表示關注。他們詢問選管會會否考慮讓候選人、其選舉代理人或監察點票代理人重新檢查那些已點算的選票。政府當局表示，當局會按選民所選的候選人把選票分類、點算及分別逐一放入點票枱上附有候選人號碼的透明箱內。候選人、其選舉代理人或監察點票代理人可觀看過程及要求選舉主任重新點算選票。

工作人員的訓練

8. 部分委員關注到，在近日舉行的選舉中，投票站／點票站的工作人員對點票程序不夠熟悉。他們指出，部分投票站主任在決定選票是否有效時欠缺經驗，以致做法並不一致，因此應為這些人員提供足夠訓練。政府當局表示，大部分從公務員隊伍招募的投票站／點票站工作人員曾參與以往的選舉，因此具有經驗。選舉事務處已加強培訓，在訓練課程內加入更多實用的練習和解決問題的訓練。除了提供為期一天半的訓練課程外，當局亦給予

投票站主任運作手冊及培訓光碟，幫助他們熟習管理投票站及點票站的程序。當局日後會進一步加強訓練課程。

就寄發選舉廣告及相關材料的環保措施

9. 部分委員認為，為環保起見，選舉事務處應讓候選人自行選擇選民地址標貼，以便向每名選民或向每個住戶寄發選舉廣告。政府當局表示，當局必須尊重並維護每位選民收到選舉廣告的權利。有些選民雖然地址相同，但不一定屬同一住戶，因此，選舉事務處繼續一貫的做法，向候選人提供個別選民的地址標貼，以確保相關的個別選民均收到選舉廣告。政府當局會繼續努力收集選民的電郵地址，並鼓勵候選人以電子方式寄發選舉廣告，以保護環境。

10. 部分委員察悉，在2008年立法會選舉中，每名候選人在簡介單張獲分配的版面將減半(即功能界別候選人由半張A4紙減至四分之一張，而每份地方選區候選人名單獲分配的版面將由兩張A4紙減至一張)，他們關注到，候選人在單張上自我介紹的版面有限，而且長者在閱讀這些單張時會有困難。他們建議，政府當局應使用再造紙來節省開支。

11. 政府當局表示，儘管每名候選人在簡介單張獲分配的版面減少，但字體的大小維持不變。當局鼓勵候選人在簡介單張提供簡潔的信息，以及加入網站資料，讓選民透過電子方式查閱候選人更詳細的資料。政府當局進一步表示，視乎技術上的考慮，選舉文件會使用再造紙印製。

警方協助選舉事宜研究小組

12. 部分委員關注到，選舉代理人之間在投票日可能會發生糾紛，並促請警方在處理這些情況時採取劃一的做法。他們察悉，當局成立了警方協助選舉事宜研究小組(下稱"研究小組")，目的是加強警方和各政府部門在選舉事宜上的溝通。他們詢問，研究小組會否向警員提供有關解決選舉糾紛的指引和培訓，以及當局會否調配足夠的人手，確保在可行的範圍內盡快解決糾紛，以免影響選舉。

13. 政府當局表示，研究小組會發出指引，確保警方內部採取一致及務實的做法。很多在投票日工作的人員均有處理選舉糾紛的經驗。警方會舉行簡介會，並安排在投票日執行與選舉有關的警務工作的人員出席。研究小組會確保投票日有足夠人手值勤。

票站調查

14. 部分委員關注到，一些團體在投票結束前披露票站調查的結果，以便某些候選人策劃競選活動，此舉對其他候選人造成不公平的情況。他們認為，為策劃競選活動而進行票站調查所招致的開支，應列為選舉開支的一部分，並促請政府當局改善規管票站調查的措施。

15. 政府當局表示，選管會曾在選舉活動指引中呼籲有關機構不要在投票結束前公布票站調查結果。根據現行法例，任何候選人如為競選目的而委託進行民意調查或票站調查，有關開支應列為選舉開支。政府當局尊重學術自由及表達意見的自由，因此無意規管票站調查結果的用途。

2007年區議會選舉的實務安排

事務委員會的相關討論

16. 事務委員會曾在2007年6月21日的會議上，討論2007年區議會選舉的實務安排和《區議會選舉活動指引》，並在2008年3月17日的會議上，討論選管會2007年區議會選舉報告書。委員在這些會議上提出的相關事項綜述於下文各段。

選票及投票箱的設計

17. 由於候選人可把某些與他們有關的指明詳情印在選票上，新的選票將較2003年區議會選舉所採用的選票加大約70%。部分委員對投票箱的大小表示關注，並詢問當局會否使用大而透明的投票箱。政府當局表示，2007年區議會選舉將會使用2003年區議會選舉所使用的投票箱。為確保投票保密，政府當局不打算使用透明的投票箱。鑑於會使用較大的選票，選舉事務處會試驗投票箱，以及確保每個投票站將會有充足的投票箱供應。

點票安排

18. 部分委員詢問當局需要多少時間把投票站改為點票站。政府當局表示，把投票站改為點票站所需的時間會視乎投票站的實際環境而定。就大投票站而言，由於可預先就投票區和點票區作準備工作，因此所需時間約為一小時。就小投票站而言，由於環境所限，所需時間因而會較長。

19. 為提高點票程序的透明度，部分委員認為，當投票站關閉為點票作準備時，應容許候選人的代理人留在投票站內。政府當局表示，有關法例已作修改，訂明在投票站關閉為點票作準備時，除了候選人和其選舉代理人外，亦容許監察投票代理人留在投票站內。候選人及其選舉代理人和監察點票代理人亦獲准監察點票過程。

工作人員的招募及訓練

20. 由於投票是由早上7時30分至晚上10時30分進行，部分委員關注到，當局有否招募足夠工作人員及為他們提供充足訓練。政府當局表示，當局會聘用合共約14 000名公務員在大約540個投票站工作。當局會安排簡介會，讓工作人員熟悉投票及點票程序，並會為督導級人員舉辦投票站管理訓練及經驗分享工作坊。

21. 部分委員關注到，選管會所接獲的呈請和投訴顯示，若干投票站主任、副投票站主任及投票站人員並不十分熟悉選舉法例、指引及工作手冊的規定。他們建議政府當局加強培訓，且不應招募非公務員擔任選舉人員。

22. 政府當局表示，大部分選舉人員為公務員，且具備經驗。為加強培訓選舉人員，當局會加入經驗分享環節，並會加強培訓手冊的內容，在手冊中向選舉人員提供更詳盡的指引。

前往投票站

23. 部分委員關注到，當局有否為傷殘人士和長者作出特別安排，以便他們前往投票站。政府當局表示，當局已盡最大的努力物色一些讓殘疾人士(包括不良於行的人士)可易於到達的投票站。寄給每名選民的投票通知書會夾附地圖，清楚表明他們獲編配的投票站對行動不便的人士而言是否容易前往，並會註明行動不便的選民如被編配至不便殘疾人士到達的投票站投票，可向總選舉事務主任申請重新編配到特別投票站投票。

預先投票

24. 部分委員認為當局應作出預先投票的安排，以便在投票日身在外地的選民投票。政府當局表示，當局特意把投票的時間安排在星期日，以便選民參與投票。預先投票所帶來的問題，是過早發放在預先投票日進行票站調查的結果，可能會影響選民在一般投票日投票時所作的選擇。

競選活動

25. 部分委員倡議在投票日設立冷靜期，並認為選民已越來越成熟，不會容易被投票日進行的拉票活動所動搖。政府當局始終認為，在投票日進行的拉票活動會增添選舉氣氛。

26. 部分委員察悉，選管會會呼籲所有組織或樓宇的管理機構，給予在同一選區競逐的所有候選人同等機會進行競選活動。他們詢問，如有候選人投訴在此方面未獲同等待遇，選管會將如何處理，以及政府當局會否考慮立法禁止以歧視的方式對待候選人。

27. 政府當局表示，雖然當局會提醒組織或樓宇的管理機構，在處理候選人進行競選活動時，應緊守公平和平等對待的原則，然而，在私人樓宇內進行的競選活動卻不屬於政府的管轄範圍。如有人投訴某管理機構不公平對待候選人，而投訴查明屬實，選管會可發表公開聲明，對該管理機構及／或有關候選人提出嚴厲譴責或譴責。由於《基本法》賦予香港居民投票和參政的權利，政府當局認為不宜立法禁止任何團體或個別人士支持某些候選人。

捐贈

28. 部分委員要求當局澄清，成功當選的候選人可否把任何剩餘或未使用的捐贈用來支付日後的地區工作開支。政府當局表示，《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)第19條訂明，任何超逾選舉開支上限的捐贈，均須給予慈善機構。

2007年行政長官選舉的實務安排

事務委員會的相關討論

29. 事務委員會曾在2006年11月20日及2007年1月23日的會議上，分別討論《行政長官選舉活動指引》及第三屆行政長官選舉的實務安排。委員在這些會議上提出的相關事項綜述於下文各段。

提名及競選活動

30. 部分委員察悉，行政長官選舉的投票日為2007年3月25日，而提名期會在2007年2月中左右開始，他們認為當局應給予候選人更多時間進行競選活動。政府當局表示，根據《行政長官

選舉條例》(第569章)，行政長官候選人提名期為期須不少於14日，而截止的日期須早於投票日前的21日。候選人如希望有更長時間進行競選活動，可自行選擇在提名期展開前表明會參選。

31. 部分委員關注到，競選連任的現任行政長官會較其他行政長官候選人更有優勢，使用公共資源競選連任，造成不公平的情況。他們詢問，當局如何可分辨行政長官的公務及他以候選人身份進行的競選活動，並建議行政長官應在宣布參選後休假。他們進而詢問，若行政長官在宣布參選前已展開競選活動，該等活動所招致的開支會否計算為選舉開支。

32. 政府當局表示，行政長官作為行政長官選舉候選人，必須遵守選管會發出的選舉指引。這些指引訂有多項規定，包括行政長官選舉候選人不可使用公共資源進行競選，但他憑藉其職位或工作關係而有權作私人用途的某些種類的服務則屬例外。根據《基本法》，現任行政長官可競選連任一次，而且並無規定訂明他須休假。這做法與英國及美國的做法相同。此外，競選連任的行政長官必須把他以行政長官身份履行職務時所使用的資源與其選舉開支分開。《選舉(舞弊及非法行為)條例》規定，候選人須在選舉後30日內向選舉事務處提交選舉申報書，申報所有開支，包括與選舉籌備工作有關的開支。

投票及點票站的地點

33. 部分委員關注到，投票會在與市中心相距甚遠的亞洲國際博覽館(下稱"博覽館")進行，他們問及投票日的交通安排。政府當局表示，在物色合適的場地時，選舉事務處須確保有足夠地方容納大批到場人士，包括選舉委員會委員、傳媒及市民。由於有關人士可乘搭多種公共交通工具前往博覽館，當局不會安排穿梭巴士往來市中心與博覽館。

投票安排

34. 部分委員察悉，在有多於一名獲有效提名的候選人參選的有競逐選舉中，如在首輪投票中無候選人取得絕對多數的有效票，在投票日便可能需舉行超過一輪的投票。這些委員關注到，1985年立法會選舉採用多輪投票，令投票日出現混亂。部分委員亦關注到，預留作首輪投票的時間(上午9時至10時)短促。

35. 政府當局向委員保證，選舉程序已大有改善，且涵蓋全面，足以應付在選舉中出現的不同情況。至於延長首輪投票時間

一事，選管會其後已決定把有競逐選舉的首輪投票時間及無競逐選舉的投票時間由一小時延長至兩小時。

選舉論壇

36. 部分委員認為，政府當局應為行政長官選舉舉辦論壇，讓選民及公眾有機會瞭解各候選人的政綱。政府當局認為，由於現任行政長官可以在行政長官選舉中競選連任，因此政府當局不宜舉辦任何選舉論壇，因為可能會有人質疑論壇是否公正無私。政府當局預計，專業機構、學術機構及／或媒體等組織會舉辦選舉論壇，並預期各候選人會有機會透過傳媒向市民發言。

新近發展情況

37. 保安事務委員會在2010年10月19日的會議上察悉，與選舉有關的貪污舉報大部分均涉及《選舉(舞弊及非法行為)條例》中較輕微和技術性違規事項，而所牽涉的選舉開支款額亦不大。廉政公署(下稱"廉署")審查貪污舉報諮詢委員會已要求政府當局檢討現行安排，以及研究可否透過其他途徑(例如行政措施)處理指稱涉及《選舉(舞弊及非法行為)條例》技術性和輕微違規事項的選舉投訴。

38. 關於保安事務委員會提出檢討有關事項的要求，政府當局回應時表示，選舉事務處一直與廉署商討改善措施。為協助廉署根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》調查與候選人選舉申報書有關的個案，選舉事務處在完成編製有關文件後，會把根據有關選舉申報書擬備可能違反《選舉(舞弊及非法行為)條例》的個案分析，連同相關的詳細資料提交廉署。實施這項安排後，廉署無需再特別要求索取有關資料，即可作出跟進。

39. 在2010年12月8日的會議上審議有關在選舉事務處開設一個首席行政主任編外職位的建議時，人事編制小組委員會察悉在相關選舉法例下，立法會選舉的候選人必須在選舉結果公布日期後的60天屆滿之前提交選舉申報書。申報書須列出該候選人在該項選舉中的選舉開支，以及曾由該候選人或由他人代該候選人在與該項選舉有關連的情況下收取的所有選舉捐贈。部分委員關注到，若有兩名屬同一政黨的候選人分別參與無競逐選舉(例如功能界別選舉)和有競逐選舉(例如地方選區選舉)，在無競逐選舉中妥為自動當選的候選人，難以在60天限期屆滿前計算確實的選舉開支或選舉捐贈，並提交選舉申報書，因為有關在無競逐選舉中妥為自動當選的候選人及在有競逐選舉中妥為選出的另一候選人

的選舉結果將在不同的日期刊登，因此對兩位候選人而言，60天限期的屆滿日期各有不同。

40. 人事編制小組委員會委員關注到，現行的選舉安排(特別是有關對候選人的選舉後規定)過於僵化和官僚化。委員商定，政府當局應就建議的改善措施擬備文件，供政制事務委員會審議。

有關文件

41. 相關文件的一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年1月12日

就檢討選舉實務安排的相關文件

<u>會議</u>	<u>會議日期</u>	<u>文件/議案/質詢</u>
立法會	2004年6月16日	立法會會議過程正式紀錄：劉慧卿議員就"公正選舉"提出的書面質詢
	2004年10月20日	立法會會議過程正式紀錄：李華明議員就"提供無障礙投票站"提出的書面質詢
政制事務委員會	2006年11月20日	政府當局就"選舉管理委員會(下稱"選管會")發出的《行政長官選舉活動建議指引》"提供的文件 [立法會CB(2)377/06-07(01)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)813/06-07號文件]
	2007年1月23日	政府當局就"第三屆行政長官選舉的實務安排"提供的文件 [立法會CB(2)898/06-07(03)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)1367/06-07號文件]
	2007年6月21日	政府當局就"2007區議會選舉的實務安排"提供的文件 [立法會CB(2)2157/06-07(01)號文件] 選管會發出的《區議會選舉活動建議指引》 [立法會CB(2)2108/06-07號文件] 政府當局就"選管會發出的《區議會選舉活動建議指引》"提供的文件 [立法會CB(2)2157/06-07(02)號文件]

<u>會議</u>	<u>會議日期</u>	<u>文件/議案/質詢</u>
		會議紀要 [立法會CB(2)161/07-08號文件]
立法會	2007年7月11日	立法會會議過程正式紀錄：黃宜弘議員就"2008年立法會選舉安排"提出的書面質詢
政制事務委員會	2007年12月17日	立法會秘書處就"選舉點票安排"擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)592/07-08(05)號文件] 政府當局就"2008年立法會選舉點票安排"提供的文件 [立法會CB(2)592/07-08(06)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)1334/07-08號文件]
立法會	2008年1月16日	立法會會議過程正式紀錄：劉慧卿議員就"票站調查"提出的口頭質詢
	2008年1月23日	立法會會議過程正式紀錄：余若薇議員就"確保選舉公平進行"動議的議案
政制事務委員會	2008年2月18日	政府當局就"2008年立法會選舉中央點票站的選址"提供的文件 [立法會CB(2)1054/07-08(04)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)1908/07-08號文件]
	2008年3月17日	選管會二零零七年區議會選舉報告書 [立法會CB(2)1332/07-08號文件] 政府當局就"選管會二零零七年區議會選舉報告書及二零零七年立法會香港島地方選區補選報告書"提供的文件

<u>會議</u>	<u>會議日期</u>	<u>文件/議案/質詢</u>
		<p>[立法會CB(2)1336/07-08(02)號文件]</p> <p>會議紀要</p> <p>[立法會CB(2)2248/07-08號文件]</p>
立法會	2008年4月9日	<p><u>立法會會議過程正式紀錄：湯家驥議員就"票站調查"提出的口頭質詢</u></p>
政制事務委員會	2008年4月21日	<p>選管會發出的《立法會選舉活動建議指引》</p> <p>[立法會CB(2)1435/07-08號文件]</p> <p>政府當局就"選管會發出的《立法會選舉活動建議指引》"提供的文件</p> <p>[立法會CB(2)1617/07-08(04)號文件]</p> <p>政府當局就"2008年立法會選舉的實務安排"提供的文件</p> <p>[立法會CB(2)1617/07-08(05)號文件]</p> <p>會議紀要</p> <p>[立法會CB(2)2675/07-08號文件]</p>
立法會	2008年5月28日	<p><u>立法會會議過程正式紀錄：張超雄議員就"殘疾人士的投票安排"提出的口頭質詢</u></p>
政制事務委員會	2008年12月15日	<p>選管會二零零八年立法會選舉報告書</p> <p>[立法會CB(2)458/08-09號文件]</p> <p>政府當局就"選管會二零零八年立法會選舉報告書"提供的文件</p> <p>[立法會CB(2)437/08-09(03)號文件]</p> <p>立法會秘書處就"選管會2008年立法會選舉報告書"擬備的背景資料簡介</p> <p>[立法會CB(2)437/08-09(04)號文件]</p>

<u>會議</u>	<u>會議日期</u>	<u>文件/議案/質詢</u>
		會議紀要 [立法會(2)1255/08-09號文件]
保安事務委員會	2010年10月19日	會議紀要 [立法會(2)416/10-11號文件]
	2010年11月2日	會議紀要 [立法會(2)677/10-11號文件] <u>會議的跟進事項</u> 政府當局就"與根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》提交的選舉申報書有關的個案"發出的函件 [立法會(2)702/10-11(01)號文件]
人事編制小組委員會	2010年12月8日	會議紀要 [立法會ESC17/10-11號文件]

立法會秘書處
議會事務部2
2011年1月12日