

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1679/11-12(03)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2012年4月16日會議 擬備的背景資料簡介

2012年立法會選舉的實務安排

目的

本文件綜述政制事務委員會(下稱"事務委員會")自2004年立法會選舉後，就立法會選舉的選舉實務安排所作的主要討論。

背景

2. 選舉管理委員會(下稱"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. 按照《立法會條例》(第542章)第6(1)條的規定，行政長官已指明2012年9月9日為舉行第五屆立法會換屆選舉的日期。2012年立法會選舉的提名期為2012年7月18日至31日。

事務委員會的相關討論

4. 在2004年2月和3月、2007年12月、2008年1月、2月和4月，以及2010年4月舉行的會議上，事務委員會曾就2004年及2008年立法會選舉和2010年立法會補選的實務安排進行討論。當局亦在2011年1月、3月及4月舉行的會議上，就下述事項向事務委員會作出諮詢：於2011年及2012年舉行的4項選舉的選舉安排；對《選管會條例》(第541章)之下的附屬法例作出的相關修訂；以及為候選

人而設的免費郵遞安排。下文各段綜述委員在這些會議上提出的有關事項。

投票及點票安排

改善點票安排

5. 由第一屆立法會起，至2003年之前，選舉的點票工作一直採用中央點票的方式進行。自2003年起，地方選區選舉採用了投票兼點票的安排。至於功能界別選舉，政府當局一直採用中央點票的安排。2004年立法會選舉在該年9月12日舉行。在投票當日及其後，傳媒廣泛報道有關投票和點票安排的投訴，包括地方選區選舉的投票箱不足、使用紙箱充當臨時投票箱、開啟投票箱整理選票、延遲公布選舉結果，以及部分功能界別發出的選票數目與最後點票結果有差異。部分委員關注到，選舉期間所採取的應變措施(例如以紙箱充當投票箱)是否合法。他們亦關注到，投票兼點票站工作人員工作時間偏長。選管會分別在2004年11月8日及12月11日就2004年立法會選舉向行政長官呈交報告書，報告書指出了多項與選舉實務安排有關的行政及策劃失誤。行政長官其後於2004年12月15日委任了一個非法定的獨立專家委員會(下稱"專家委員會")，檢討選舉的管理、策劃和進行，以及建議改善措施。

6. 專家委員會認為投票日發生的問題由多個執行問題所致，並提出了8項結論及13項建議。選管會及政府當局接受所有結論及建議。在2005年5月1日舉行的選舉委員會(下稱"選委會")界別分組補選中，所採用的部分改善措施與專家委員會的建議相似，包括制訂更詳細的應變計劃，以及為工作人員提供基本的危機管理訓練。另外，在投票日設立的中央指揮中心亦派駐了更高級的人員負責監察運作，中心的各個小組亦集中在同一地方。專家委員會同時建議加強選舉事務處人員以及投票站和點票站工作人員的培訓，做法是加入更多實踐練習和解決問題的訓練，並為工作人員提供更充裕的時間，讓他們熟習有關的步驟和規定。其他建議包括在選舉過程中更廣泛應用資訊科技等等。

7. 部分委員認為，為使2008年立法會選舉的點票程序更具透明度，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。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，原因是若實施此建議的點票程序，所需的時間將會增加超過一倍。

8. 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。然而，選舉事務處須在提升點票效率與保障投票保密之間求取平衡。

9. 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、其選舉代理人及監察點票代理人可觀看過程，並要求選舉主任重新點算選票。

10. 鑒於2004年立法會選舉遇到有關投票箱大小及每個投票站所需投票箱數量的問題，選舉事務處改良了投票箱的設計。新設計的投票箱在2006年選委會界別分組選舉及2007年立法會補選(香港島選區)中使用，並於2008年首次在立法會地方選區選舉中使用。該款投票箱的設計可讓選民投入須摺疊一次的選票。據選舉事務處表示，該處已進行重覆測試，確定投票箱可容納的選票數量，以確保投票日有足夠數量的投票箱可供使用。

為新增區議會(第二)功能界別所作的安排

11. 在2011年3月的事務委員會會議上，委員對下述事宜表示關注：在增設5個區議會(第二)功能界別議席後，很多選民會在2012年立法會選舉中投下兩票，這樣將無可避免地延長點票程序。委員強調有需要加快有關程序，包括加快將投票站轉為點票站的過程。政府當局表示，當局會向投票站工作人員提供有關將投票站轉為點票站的培訓。有關人員會事先實習轉站程序，而當局亦會提醒他們盡快完成這個程序。

12. 請委員注意，《2012年選舉法例(雜項修訂)條例草案》就新增區議會(第二)功能界別訂明中央點票安排。該條例草案現正由法案委員會審議。在政府當局向相關法案委員會提交的文件(立法會CB(2)1388/11-12(01)號文件)中，當局解釋為何就區議會(第二)功能界別採用中央點票安排而非投票兼點票安排。

投票時間

13. 部分委員認為，在以往的選舉中，15小時的投票時間(上午7時30分至晚上10時30分)太長，會使公務員不願意在投票日到投票站工作。他們認為政府當局應縮短投票時間，以利便點票安

排，並節省人力資源。委員建議，政府當局應研究投票時段最後幾小時內的選民投票率，以確定縮短投票時間可能對選民造成的影響。然而，部分委員則認為，宜維持現有的投票時間。

14. 政府當局表示，在整段投票時間內，選民的投票率頗為平均。以往曾有縮短投票時間的建議，但未被廣泛接受，原因是部分選民的投票意欲會降低，因為他們寧願在晚飯後才投票。然而，政府當局會確保有足夠人手把投票站轉為點票站，以及進行點票程序，亦會因應委員的意見，考慮應否修改投票時間。

為在囚、遭還押及被拘留的選民所作的安排

15. 委員察悉，2011年區議會選舉是首個設有專用投票站讓在囚、遭還押或被執法機關拘留的已登記選民投票的區議會一般選舉。他們問及將會在投票日投票的受羈押選民的數目，並詢問懲教署職員會否被委派擔任投票站人員，而選舉事務處可如何確保在專用投票站進行的投票是以公平方式進行。

16. 據政府當局表示，在2011年區議會選舉中，當局於懲教署的懲教院所設立了22個專用投票站，以便那些遭懲教署囚禁或還押的已登記選民投票。當局在警署設立了3個專用投票站，供在投票日遭執法機關還押或拘留但表示有意投票的已登記選民使用。至於受羈押選民的數目，政府當局表示，有關數目不時變動，根據過往經驗，數目由幾百人至1 000人不等。設於懲教院所內的專用投票站的運作，與普通投票站的大致相同，只是投票時間會較短。在專用投票站當值的投票站人員同樣是經選舉事務處調配的公務員，他們會遵守規管投票保密的條文。選舉事務處亦會在投票日之前向受羈押選民派發簡介各候選人的單張。

進出投票站

17. 在事務委員會於2011年年初的各次會議上檢討選舉實務安排時，委員普遍促請政府當局就殘疾選民進出票站的安排作出改善。委員詢問，政府當局會否為利便殘疾選民而讓他們以電子方式投票。政府當局表示，選舉事務處已努力物色無障礙場地，用作投票站，但要借用適合殘疾選民投票的場地，間中會有困難。在考慮到安全問題後，當局會在投票場地加設斜道，方便殘疾人士進出投票站。在2004年立法會選舉中，無障礙投票站佔59%，至2008年立法會選舉及2010年立法會補選，無障礙投票站的比率分別上升至82%及85%。據選舉事務處表示，在2011年區議會選舉中，方便殘疾選民進出的投票站，佔一般投票站總數的94%。對於行動不便的選民，如指定的投票站不便殘疾人士到達，他們可

向選舉事務處申請重新編配到無障礙的投票站投票。選舉事務處會到所有過往曾被用作投票站的場地進行實地視察，並會諮詢各區民政事務專員，以期物色無障礙場地用作投票站。如有需要，亦會主動與平等機會委員會進行討論。政府當局認為，繼續使用選票進行投票，屬恰當及更實際的做法，因此不會在這階段考慮採納電子投票方式。

工作人員的培訓

18. 對於在2008年立法會選舉中，有投票站／點票站工作人員對點票程序不夠熟悉，部分委員就此表達不滿。他們關注到，部分投票站主任在決定選票是否有效時欠缺經驗，這會產生不一致的做法。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。投票站主任必須參加為期一天半的訓練課程，他們亦獲發運作手冊及培訓影片，以助他們熟習管理投票站及點票站的程序。政府當局亦表示，在總薪級表第45點或以上的公務員有資格申請成為投票站主任。過往經驗顯示，該職級的公務員勝任投票站主任一職。選舉事務處會加強為投票站主任提供培訓，確保各個投票站在調解與選舉有關的糾紛時，會採取一致的做法。

在選舉日進行的競選活動

19. 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。部分委員察悉，警方為2008年立法會選舉成立了一個研究小組，目的是加強警方與各政府部門在選舉事宜上的溝通。他們詢問，研究小組會否向警務人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，以免影響選舉的進行。

20. 政府當局表示，研究小組會發出指引，確保警隊內部採取一致及務實的做法。很多在投票日工作的警務人員均有處理選舉糾紛的經驗，而警方亦會為他們舉行簡介會。研究小組會確保投票日有足夠數目的人員值勤。此外，警方設有專責隊伍，由過往曾處理選舉紛爭的人員組成。警方一直有在選舉進行之前，就選舉安排與政府當局聯絡，確保在投票站執勤的前線警務人員獲提供足夠指引。警方在執法時會採取貫徹一致和不偏不倚的做法。

21. 部分委員倡議在投票日設立冷靜期。鑒於禁止拉票區不斷擴大，他們認為在投票日拉票已不再有任何意義。然而，部分其

他委員支持在投票日進行拉票活動。政府當局認為，在投票日進行拉票活動，會令選舉更有氣氛。由於香港正在發展本身的選舉制度，現時的安排讓候選人及政黨有機會拉票。

票站調查

22. 在2008年12月15日的事務委員會會議上，屬於泛民主派的部分委員指出，儘管他們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，對此他們表示強烈不滿。他們並認為，《選管會2008年立法會選舉報告書》沒有在這方面建議任何具體的改善措施，實在不可接受。

23. 事務委員會亦曾討論與票站調查的發展有關的事宜，包括提高進行票站調查的專業自律水平。部分委員始終認為，應採取更嚴格的措施，規管票站調查的進行。然而，部分其他委員則認為，應盡可能減少對票站調查的限制。事務委員會察悉，香港大學民意研究計劃總監認為，自律更為重要，而各相關持份者可通力合作，發展出一套符合國際準則的票站調查制度，包括就進行票站調查擬定一套作業守則，以保障言論自由、學術自由、市民知情權及專業操守。

24. 部分委員關注到，一些機構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。

25. 政府當局表示，選管會曾在選舉活動相關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，某候選人如為競選目的而委託進行民意調查或票站調查，所招致的開支須列為選舉開支的一部分。政府當局尊重學術及言論自由，因此無意規管票站調查結果的用途。

使用電話和短訊服務拉票

26. 對於選管會在《2000年立法會香港島地方選區補選報告書》中建議，候選人及其代理人應避免以電話拉票的方式作出宣傳，部分委員質疑這項建議是否可行。政府當局解釋，選管會無意禁止候選人以電話進行拉票，但很多市民都不歡迎電話拉票的做法。

27. 根據選管會在2012年3月發布的《立法會選舉活動建議指引》第9.18及9.19段，選管會提醒所有候選人均應尊重選民的私隱，並遵守個人資料私隱專員公署就競選活動擬備的個人資料私隱指引。選管會建議候選人及其支持者備存一份據他們所知討厭別人致電、發信息或上門拉票的選民名單，並避免再接觸這些選民。

推行環保措施

28. 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。他們亦建議，政府當局可使用再造紙來節省開支。

29. 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，以及加入其網站資料，讓選民透過電子方式查閱候選人更詳細的資料。

30. 據政府當局表示，在以往的選舉中亦有採用再造紙或環保油墨印刷選舉文件。為即將舉行的各項選舉進行選民登記時，政府當局會加緊努力收集新登記選民及現有選民的電郵地址。這些電郵地址會提供給候選人，讓他們以電子方式發放選舉廣告，以便減少用紙。

31. 委員認為，大部分競逐5個新增區議會(第二)功能界別議席的候選人均會有政黨背景，並建議政府當局容許該等候選人與屬同一政黨而在地方選區參選的候選人一同進行宣傳活動，以及容許屬同一政黨而在不同地方選區參選的候選人一同進行競選活動。

32. 在2011年4月18日的事務委員會會議上，委員檢討了為候選人而設的免費郵遞安排。他們歡迎政府當局容許候選人免付郵資向同一選民投寄聯合宣傳信件的建議，並詢問有關安排會否適用於製作選舉的橫額、海報及街板。政府當局表示，為協助候選人參與選舉，當局已建議容許不同選區／界別的候選人名單，以及擁有多個議席的功能界別的候選人或選委會界別分組的候選人，可向同一名選民／投票人寄出宣傳信件，惟共同宣傳所招致的開支須由有關候選人分擔，並分別計入各人的選舉開支內。政府當局進一步解釋，如不同選區的候選人名單／候選人有不同的選民／投票人，例如不同地方選區的候選人、不同功能界別的候

選人及不同選委會界別分組的候選人，則上述建議並不適用。選舉事務處日後制訂選舉指引時，會檢討有關製作橫額、海報及街板的安排。

新近發展情況

33. 政府當局將於2012年4月16日的下次會議上，向事務委員會簡介2012年立法會選舉的擬議選舉安排。

相關文件

34. 相關文件一覽表載於**附錄**。該等文件可在立法會網站上查閱。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年4月13日

**2012年立法會選舉的實務安排
相關文件**

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	2004年2月16日 (議程項目IV)	議程 會議紀要
	2004年3月15日 (議程項目VI)	議程 會議紀要
立法會	2004年6月16日	會議過程正式紀錄[第53至55頁] (書面質詢)
	2004年10月20日	會議過程正式紀錄[第65至67頁] (書面質詢)
	2007年7月11日	會議過程正式紀錄[第75至76頁] (書面質詢)
政制事務委員會	2007年12月17日 (議程項目IV)	議程 會議紀要
立法會	2008年1月16日	會議過程正式紀錄[第19至25頁] (口頭質詢)
	2008年1月23日	會議過程正式紀錄[第74至130頁] (議案)
政制事務委員會	2008年2月18日 (議程項目V及VI)	議程 會議紀要
	2008年3月17日 (議程項目V)	議程 會議紀要
立法會	2008年4月9日	會議過程正式紀錄[第21至28頁] (口頭質詢)

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	2008年4月21日 (議程項目V)	議程 會議紀要
立法會	2008年5月28日	會議過程正式紀錄[第35至41頁] (口頭質詢)
政制事務委員會	2008年12月15日 (議程項目III)	議程 會議紀要
人事編制小組委員會	2010年12月8日	會議紀要
政制事務委員會	2011年1月17日 (議程項目IV)	議程 會議紀要
	2011年3月18日 (議程項目IV)	議程 會議紀要
	2011年4月18日 (議程項目III)	議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部2
2012年4月13日