

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)46/11-12(03)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2011年10月17日會議 擬備的背景資料簡介

行政長官選舉活動建議指引

目的

本文件綜述政制事務委員會過往就下述指引提出的主要事項：選舉管理委員會（下稱“選管會”）就2005年及2007年行政長官選舉發出的選舉活動建議指引。

背景

2. 選管會為法定和獨立的機構，負責進行和監督選舉。根據《選管會條例》（第541章）第6(1)(a)條，選管會可就進行選舉或監督選舉發出指引。根據該條例第6(2)條，選管會須就選舉活動建議指引諮詢公眾，然後才落實有關指引並向公眾發布。

3. 據選管會表示，選舉活動指引旨在提供一套行為守則，以便選舉活動按照公平及平等的原則進行，並且以簡明的語言說明如何遵守相關的選舉法例，以免候選人及其他有關團體不慎違反條文。

所提出的相關事項

政府官員及主要官員出席公開活動

4. 根據公務員事務局的指引，某些高級人員，以及由於職務性質特別容易被指有偏私之嫌的公務員，即首長級人員、政務主任、警務人員、新聞主任，以及署理這些職系和職級以待實任的人員（統稱“政府官員”），均不應公開支持任何候選人或令人以為他

們支持某候選人。他們不得參與任何形式的競選活動，包括為任何候選人尋求選舉捐贈。根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)第2條，"候選人"包括在提名期結束前的任何時間曾公開宣布有意參選的人，不論他是否已遞交候選人提名表格。

5. 根據現行的選舉活動指引第十九章，政府官員在接受個人或團體邀請，出席候選人也可能出席的公開活動時，應審慎從事。在該章內"政府官員"一詞並不包括在政治委任制度下委任的主要官員。主要官員雖不得動用任何公共資源進行任何與選舉有關的活動，但他們可參與跟選舉有關的活動。主要官員應審慎行事，確保參與這些活動與政府事務或其本身的職務之間不會產生或可能產生利益衝突。

6. 部分委員關注到，如主要官員獲准參與選舉活動，便會有利益衝突。他們指出，在英國，現任首相如決定參加下屆選舉，便會在某個指定的日期辭職，由公務員掌管政府，以免有任何利益衝突。如容許主要官員在選舉活動中協助某位參選的現任行政長官，便會令該位行政長官佔有優勢，對其他候選人並不公平。他們質疑當局是否給予主要官員過多自由，而主要官員參與選舉活動，會否與其本身的職務有利益衝突。

7. 政府當局解釋，不同的國家有不同的做法，部分國家容許政府首長在選舉進行期間繼續領導政府。在香港，如現任行政長官決定參加下屆選舉，他是無須辭職的。另一方面，決定參加行政長官選舉的主要官員則須辭職。根據問責制的構思，公職人員分為"公務員"及"主要官員"兩個層次。"公務員"須保持政治中立，而主要官員是政治任命的人士，可有本身的政治傾向、參與選舉活動，以及在有需要時承擔政治責任。主要官員須遵守當時適用的"問責制主要官員守則"。

8. 部分委員詢問，如某主要官員在參與選舉活動時要求其下屬提供協助，會否違反指引。他們並詢問，高級官員如擔任某候選人的助選團成員，是否必須辭職；若否，會否把他們的部分薪酬計算為選舉開支。政府當局表示，主要官員如擬出席選舉活動以表示支持某位行政長官候選人，不應要求身為公務員或政府官員的下屬參與。選舉活動建議指引所載的原則非常清楚明確。主要官員須審慎行事，確保他們支持某候選人的競選活動，與他們的公務之間不會有任何利益衝突。無論向候選人提供義務服務的人是否主要官員，該等義務服務均可獲得豁免，無須計算為選舉開支。

選舉開支

9. 委員要求當局澄清，若競選活動並非以選舉委員會(下稱"選委會")委員為對象，則所招致的開支會否計算為選舉開支。

10. 政府當局表示，行政長官選舉是一項會吸引傳媒廣泛報道及公眾注意的重大事件。候選人的競選活動有可能不僅以選委會委員為對象，而是以整個社會為對象。關於某項活動所招致的開支應否視為選舉開支，須由選管會按個別個案的情況決定。

11. 委員詢問，有何機制在候選人宣布有意參選後立即監察他的選舉開支，以及選管會會根據甚麼準則，決定某項活動是否與選舉有關，因而應否把有關開支計算為選舉開支。

12. 政府當局解釋，任何人一經公開宣布有意參選，便須就其招致的所有選舉開支及收取的所有捐贈記存準確的帳目。在過往多年，選管會已累積寶貴的經驗，可決定某項開支應否視為選舉開支。儘管有關指引只供參考，但如候選人不遵守或不尊重指引所載的規則，便會被公開譴責。當局會根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》所訂的機制及就行政長官選舉公布的指引，監察候選人招致的選舉開支及收取的捐贈。政府當局進一步解釋，選舉活動建議指引的一份附錄載列了一般可被算為選舉開支的開支項目。該列表只作出說明，並未盡錄所有項目。關於應否把候選人的某項行為視為選舉活動，以及應否把某一開支項目視為選舉開支的問題，應視乎每宗個案的實際情況而定。

13. 委員察悉，任何曾公開宣布有意參選，但沒有提交提名表格的人士，均須提交選舉開支及接收選舉捐贈的申報書及聲明書。委員詢問施加有關規定的政策目的為何，政府當局回應時表示，該項規定旨在防止有關人士藉宣布其參選意圖而阻止其他有意的候選人參選。

針對脅迫選民的行為的條文

14. 部分委員詢問，哪些種類的行為會分別被視為以脅迫手段阻攔選民提名某候選人，以及強迫選民在有競逐的選舉中投票或不投票予某候選人。

15. 政府當局解釋，根據《刑事罪行條例》(第200章)第24條，恐嚇是違法行為。根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第13條，任何人強迫選民投票或不投票予某候選人，即屬犯罪。至於某種類的行為會否構成罪行，則視乎個案的實際性質而定，而執法機

關會根據相關的法定條文，對有關人士採取相應的檢控行動。委員察悉，選舉活動建議指引附錄三已清楚列明，恐嚇行政長官選舉的簽署人屬《刑事罪行條例》第24條所訂的罪行，而賄賂他們則屬普通法罪行。

提名及競選活動

16. 部分委員質疑，為何行政長官選舉候選人的簽署人姓名須在憲報刊登。他們指出，就立法會和區議會選舉而言，儘管簽署人的姓名會公開讓公眾查閱，但這些姓名無須刊登憲報。委員亦認為，鑑於行政長官選舉的候選人須在全港宣傳他們的政綱，當局應給予他們更多時間進行競選活動。

17. 政府當局表示，公開候選人的簽署人姓名是本港選舉既定的做法。根據選舉法例，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。然而，在宣布有意參選後，選舉開支即會開始計算。

行政長官的政黨背景

18. 部分委員重申，他們認為有關候任行政長官須退出所屬政黨的規定應予取消，以促進政黨發展。他們詢問，在落實普選行政長官後，會否容許行政長官有政治背景。

19. 政府當局解釋，在第一屆行政長官選舉中，有政黨背景的候選人不得參選。在第二屆行政長官選舉中，有政黨背景的候選人可以參選，但他一旦當選，便須退出所屬政黨。政府當局認為，現行規定讓行政長官在作出重要政策決定時能跨越黨派方面的考慮，顧及立法會議員、政黨和政團，以及社會不同界別的意見，這項規定應繼續適用於第三任行政長官。至於長遠而言，這項規定會否改變，委員如有任何意見，政府當局樂於聽取。此外，政府當局已採取多項措施增加各界在政治制度中的參與，包括政黨的參與。

新近發展情況

20. 《2011年行政長官選舉(修訂)條例》於2011年3月3日獲通過後，選委會委員的人數已由800人增加至1 200人。該修訂條例亦訂明，候選人須取得有效票超過選委會全體委員的半數才可當選。若經過兩輪投票後，仍然沒有一位候選人取得有效票超過600票，選舉隨即終止，並須進行另一次提名及選舉。

21. 第四屆行政長官選舉將於2012年3月25日舉行。選管會已於2011年10月11日發出選舉活動建議指引，以便進行公眾諮詢，諮詢期至2011年10月24日結束。政府當局將於2011年10月17日的下次會議上，向事務委員會簡介2012年行政長官選舉活動建議指引。

有關文件

22. 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10月13日

附錄

選舉管理委員會發出的 《行政長官選舉活動建議指引》相關文件

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	2005 年 4 月 18 日 (議程項目 IV)	議程 會議紀要 CB(2)1589/04-05(01)
	2006 年 11 月 20 日 (議程項目 III)	議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部2
2011 年 10 月 13 日