

立法會政制事務委員會

選民登記制度的檢討

目的

本文件旨在闡釋現行的選民登記制度，以及討論優化現行制度的可行措施。

選舉權

2. 根據《基本法》第 26 條，香港特別行政區的永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。

3. 《香港人權法案條例》之下的《香港人權法案》第 21 條承認及保障每名永久性居民無分區別、不受無理限制地參與政事、投票及被選，以及服香港公職的權利及機會。

登記為選民的資格

4. 根據《立法會條例》(第 542 章)第 48(1)條，已登記為某選區或某選舉界別的選民的人方有權在該選區或該選舉界別選出議員的選舉中投票。要符合資格登記為地方選區選民，申請人須符合《立法會條例》第 27 至 31 條所列的規定。有關規定見附件 A。簡而言之，一名符合以下條件的人士即屬符合資格：

- (a) 年齡為 18 歲或以上；
- (b) 是香港永久性居民；
- (c) 在申請登記時，通常在香港居住，及在申請書中呈報的住址是他在香港的唯一或主要居所；

(d) 持有身份證明文件；以及

(e) 沒有喪失登記為選民的資格。

5. 在香港，登記為選民屬自願性質。任何符合上述規定的人士均可按照其住址，申請為地方選區的選民。申請程序由《選舉管理委員會（選民登記）（立法會地方選區）（區議會選區）規例》（第 541A 章）所規定。

選民登記程序

6. 第 541A 章規定了在每年的登記周期內，接收地方選區選民登記申請、發表臨時選民登記冊、遭剔除者名單¹和正式選民登記冊，以及裁決申索和反對的法定時限。

7. 選舉登記主任在收到申請表格後，便會加以處理。如果所提供的資料不完整或不正確，選舉登記主任會向申請人發出書面查詢，索取進一步資料或證明。如申請人未能提供所需資料，或者提供的資料未能令選舉登記主任信納，選舉登記主任可決定不進一步考慮該申請。合資格登記的申請人會按其住址被編配至相關的地方選區和區議會選區。

8. 根據現有的正式選民登記冊和該年度的選民登記限期屆滿前收到的申請，選舉登記主任須發表臨時選民登記冊和遭剔除者名單供公眾查閱。公眾人士可於為期兩星期的公眾查閱期內，就臨時選民登記冊或遭剔除者名單內的項目提出申索或反對。申索和反對個案會轉交審裁官考慮。在裁定所有申索和反對後，選舉登記主任會發表該年度的正式選民登記冊。這本正式選民登記冊一直有效，直至下一本正式選民登記冊發表為止。只有記錄在某個選區最新公布的正式選民登記冊內的選民方有權在該選區的選舉中投票。在一個選民登記周期中，接收選民登記申請的限期和發表正式選民登記冊的

¹ 遭剔除者名單包括令選舉登記主任信納為已去世、不再符合登記資格、喪失資格，以及在現有正式選民登記冊內相對於某人姓名之處的地址不再是該人的主要住址的人士。

日期相隔約兩個月。區議會選舉年和非區議會選舉年的選民登記周期的法定時間表分別載於附件 B和附件 C。

現行選民登記制度

9. 由於選民會按其住址被編配至相關的地方選區和區議會選區，因此現時有多項措施，確保選民的住址是其在香港唯一或主要的居所。考慮到香港永久性居民可不受無理限制地投票的權利、需要便利合資格人士登記，以及需要保持選民登記冊的準確性和完整性，現行選民登記制度包涵了三項元素，即由申請人作出申報、高透明度的公眾查閱，以及由選舉登記主任進行查核。

申請人作出申報

10. 現行選民登記制度要求申請人作出申報。申請人申請登記成為選民時，和已登記選民申請更改住址時，須就登記資料作出聲明。申請人須在申請表內聲明所提供的資料均真實及正確，包括他提供的住址是他在香港唯一或主要的居所。

11. 目前，根據第 541A 章第 22 條，任何人如在向選舉登記主任提供選民登記申請所需的資料時作出他知在要項上是虛假的任何陳述，或罔顧後果地作出在要項上是不正確的任何陳述，或明知而漏去任何要項，即屬犯罪，最高可被判罰款 5,000 元及監禁六個月。如有關人士其後在選舉中投票，則根據《選舉（舞弊及非法行為）條例》（第 554 章）第 16 條，他可能被視為干犯了舞弊行為，最高可被判罰款 50 萬元及監禁七年。

12. 選民登記申請表首頁清楚印有警告字句，提醒申請人相關罪行的條文。此外，當局在選舉前向已登記選民投寄投票通知卡時，亦會附上廉政公署的小冊子，提醒選民遵守規則和維護廉潔選舉的重要性，包括選民如向選舉登記主任提供他明知屬虛假或具誤導性的資料（例如虛假住址），則其後不得在選舉中投票。

高透明度的公眾查閱

13. 現行選民登記制度透明度高，讓公眾監察。每年，選舉登記主任都會提供臨時選民登記冊和遭剔除者名單予公眾查閱。在發表正式選民登記冊前，公眾有機會就臨時選民登記冊或遭剔除者名單內的記項提出申索和反對。有關個案會交由審裁官考慮和裁決。正式選民登記冊發表後，亦會存放在選舉事務處及各區民政事務處，供公眾查閱。

查核

14. 除公眾查閱外，選舉登記主任亦採用各種查核方式，確保選民登記冊內由選民申報的住址準確。如有需要，選舉登記主任會向有關執法機關舉報可疑的情況作調查。目前選舉登記主任採用了以下的查核方式：

- (a) 選舉登記主任在處理申請時如有懷疑，會向申請人作出書面查詢，要求他提供進一步的資料或證明。如申請人未能提供所要求的資料，或所提供的資料不獲選舉登記主任信納，選舉登記主任可決定不進一步考慮該申請；
- (b) 選舉登記主任在批准申請後，會向申請人寄出登記通知，告知登記結果。如登記通知因登記住址的準確性或完整性等相關問題而被退回，選舉登記主任會作出跟進，例如要求有關選民作出澄清；
- (c) 不論是申請人申請登記成為選民，或是選民申報更改住址，除非有關人士的住址沒有郵遞服務，否則不得使用郵遞地址。如有需要，選舉登記主任會要求香港郵政確定某一地址是否有郵遞服務；
- (d) 如選舉的投票通知卡未能投遞至選民，並退回給選舉登記主任，選舉登記主任會作出跟進，例如致電有關選民要求澄清，並提醒該選民申

報更改住址的法定限期。如未能聯絡到有關選民，或雖曾在電話勸籲該選民更新住址資料，但該選民沒有回應，選舉登記主任會以掛號郵遞方式向有關選民發出查訊信件，以確定他是否仍在現時的正式選民登記冊所記錄的住址居住。如選民未能在查訊信件列明的限期前予以確認或更新地址，他的名字將被納入該選民登記週期的遭剔除者名單內；

- (e) 選舉登記主任每年都會檢查正式選民登記冊，找出所有有七名或以上登記選民的住址。除非是理據充分或經核實的個案(例如安老院)，否則選舉登記主任會致電或發信要求有關選民確認其住址記錄。如某一選民確認已遷離該住址，或向他發出的確認信件無法投遞，選舉登記主任會將他納入該選民登記週期的查訊過程內；
- (f) 作為與入境事務處的常設安排，在取得有關人士同意的情況下，選舉登記主任會把已登記選民的住址與智能身分證申請人的住址核對；
- (g) 在私隱專員的批准下，選舉登記主任每年與房屋署、房屋協會及民政事務總署就已登記選民的地址進行互相核對資料的工作；
- (h) 對於新落成的私人屋苑，選舉登記主任會發信並夾附選民登記表格提醒新入伙的住戶在法定期限前更新住址資料；以及
- (i) 對於一些不再存在的住址（例如已拆卸的樓宇），選舉登記主任定期接獲差餉物業估價署報告，並會作出適當跟進。如果相關選民沒有在指明的限期前回覆，他的姓名會被納入該選民登記週期發表的遭剔除者名單內。

原則

15. 鑑於近日市民關注到一些選民可能就住址作出虛假聲明，其後並在選舉中投票，當局已對現行選民登記制度進行檢討。在考慮優化現行制度採取的可行措施時，我們所依循的原則如下：

- (a) 當局十分重視維護誠實、公平和公開的選舉制度；
- (b) 投票權是一項基本而重要的權利，而選民登記是自願的。建議優化措施的目的是為了防止欺詐或舞弊的行為，以維護選舉的公平性和公眾對選舉制度的信心。與此同時，這些建議優化措施不應剝奪香港永久性居民在《基本法》及《香港人權法案條例》保障下可享有的投票權；
- (c) 建議優化措施應是切實可行，並盡量避免對公眾造成不必要的麻煩和滋擾；以及
- (d) 鑑於每年的新申請／更改資料申請數量龐大，加上每年選民登記週期的時間表又甚為緊迫，因此有需要在查核工作的範圍和力度、供公眾查閱的時間，以及對選舉事務處的資源造成的影響的各方面取得適當的平衡。

可行的優化措施

16. 因應上述指導原則，當局建議一系列的措施，以優化現行的選民登記制度，詳情請見下文。

地址證明

17. 我們建議引入提供住址證明的要求，任何人士要求申請成為地方選區選民，或已登記選民搬遷後欲更新其登記住址，必須同時提交住址證明作為標準的證明文件。確保選民住址準確無誤是重要的，因為選民會按其所提供的住址，獲編配至他有權投票的地方選區，而

其後他在住址上的任何變動，他的投票選區也須變動。在上文第 14 段所載述的查核程序外，要求提供住址證明會有助選舉登記主任確定選民住址準確。

18. 當局須制訂標準，以界定哪類地址證明會獲選舉登記主任接受，例如在某時段內（如過去三個月）水、電、煤費用帳單及由政府及銀行發出的信件等。

19. 在實施有關建議時，當局須評估和處理下列影響：

- (a) 建議中有關提供地址證明的要求或會對一些合資格人士申請登記成為選民時，及已登記選民申報更改住址時造成不便；
- (b) 對現時在街上或在人事登記辦事處呼籲市民申請登記成為選民做法的影響，因為很多申請人不一定會隨身攜帶住址證明；
- (c) 可能須要提前新登記和申報更改登記住址的法定限期，讓選舉事務處有足夠的時間去審視收到的住址證明，以及有疑問時讓申請人提供進一步的資料和證明。根據以往的經驗，當局通常在選民登記周期的法定限期完結前兩星期才接獲大量的新選民登記申請。法定限期如須提前，則須修訂法例，亦可能須評估會否影響個別人士投票的權利和機會；
- (d) 有些合資格人士或不能提供住址證明，例如住在新界偏遠地區（如鄉村）的人。再者，一些並非物業業主的家屬亦可能會難以提交所需的地址證明。我們須研究是否須要另作安排；
- (e) 可能須修訂法例，以訂明住址證明是申請登記成為地方選區選民，或已登記選民申請更改住址的標準證明文件。如未能提供地址證明，或所提供的證明不獲接納，選舉登記主任可決定不進一步考慮該申請；以及

- (f) 選舉登記主任需要額外的資源以審視申請人提供的住址證明，以及當申請人沒有提供住址證明或所提供的住址證明不獲接納時，與個別申請人作出跟進。

強化查核的工作

20. 我們建議加強上文第 14 段所述的查核程序。有關第 14(d)段所述的程序，為改善查核措施，如遇無法投遞投票通知卡的情況，選舉登記主任在致電查詢後會以掛號郵遞方式發信給有關選民，要求他提供住址證明。如該封查訊信件未能投遞給有關選民，或該選民未能在查訊信件所指定的限期前提供住址證明，該選民的登記資料便會被包括在該選民登記周期發表的遭剔除者名單內，供公眾查閱。

21. 除了第 14(e)段所述會查核所有 7 名或以上選民的住址外，選舉登記主任會強化查核的工作，加入新的查核準則，例如同一地址選民的姓氏超過某個數目。選舉登記主任亦會就選民登記進行隨機抽查。選舉登記主任會要求居於受查的地址的選民提供住址證明。在查核中選舉登記主任如遇可疑的情況，會立即轉介相關的執法機關。

22. 根據現行的安排，第 14(e)所提及的查核是在發表正式選民登記冊後進行的。為了收緊制度，我們可提前這些查核及第 21 段建議的額外查核，以便它們可在發表正式選民登記冊前完成。在這個情況下，本身應該被除名的選民便不能夠在正式選民登記冊後的選舉中投票。然而，這可能需要將新登記及更新住址的法定限期提前，以預留足夠的時間讓選舉登記主任進行查核和審核的程序。

更改住址

23. 根據第 541A 章第 11 條，姓名或其他個人詳情記錄在現有的正式選民登記冊內的人，可以書面向選舉登記主任請求更改關於他的記項，並就應如何更改該記項而提供資料。

24. 為了協助更新正式選民登記冊上的住址，我們可考慮修改有關的法例，要求已登記選民申報其住址的更改。但是，由於選民登記是自願的，以及有部分不打算在選舉中投票的選民未必會申報住址變更，為沒有更新住址的選民加入罰則可能不太合適。

25. 另一個方案是對在法定限期前未有申報更改了的住址而其後在選舉中投票的選民，加入罰則。這個建議亦可以推動選民，如果希望在選舉中投票，便須申報更改了的住址。

26. 為配合第 25 段的建議，和預留足夠的時間予選舉登記主任審核為申報更新住址而呈交的地址證明，我們會考慮將更新住址的限期提前至新登記限期前。

加強宣傳

27. 每逢選舉年，當局會推行全港性的宣傳活動，推廣選民登記。在廉政公署的協助下，宣傳活動亦會針對在選舉中的舞弊行為，包括向選舉登記主任提供虛假資料，而其後在選舉中投票。當局會考慮增撥所需資源，宣揚有關信息。

28. 我們打算在明年初，向所有已登記的選民寄出信件，提醒他們若住址有所轉變，需要向選舉事務處提供最新的住址，以及介紹新的地址證明要求。與此同時，我們會推出一些宣傳措施作配合，例如電視宣傳短片和報章廣告等。

29. 此外，如上文第 17 至 28 段的建議獲得實施，當局會適當地加強宣傳，提高市民對新安排的認識。

額外查核被拆卸或即將被拆卸建築物

30. 我們會啟動一項額外的措施。選舉事務處會聯絡屋宇署和差餉物業估價署，在未來數個月查核近期被拆卸或即將被拆卸的建築物名單，以助找出可能未有更新住址的選民。

額外資源

31. 上述各項新措施將會大量增加選舉事務處的工作量。為此，選舉事務處已設立一個特別職責隊伍，由一名副總選舉事務主任帶領，以推行這些措施。當局會為此向選舉事務處增撥所需資源。

優化措施總結

32. 扼要而言，我們建議下列的優化措施給議員考慮：

- (a) 引入提供地址證明的要求。今後，任何人士要求申請成為地方選區選民，或已登記選民搬遷後欲更新其登記住址，必須同時提交地址證明；
- (b) 強化選舉登記主任的現行查核；
- (c) 考慮修訂法例，引入要求選民更新住址後向選舉事務處申報，和對在法定限期前未有申報更改了的住址而其後在選舉中投票的選民，加入罰則；
- (d) 加強宣傳；及
- (e) 額外查核被拆卸或即將被拆卸建築物的名單。

徵詢意見

33. 請議員對上文第 17 至 29 段提出的改善措施提出意見。

政制及內地事務局
選舉事務處
2011 年 12 月

KL0197a

《立法會條例》第 27 至 31 條

第 27 條：選民須為香港永久性居民

任何自然人必須屬香港永久性居民方有資格登記為選區或選舉界別的選民。

第 28(1)條：選民須在香港居住

如某自然人申請登記為地方選區選民登記冊中的選民，則該人在提出該申請時，必須令選舉登記主任信納以下事項，方有資格如此登記—

- (a) 該人通常在香港居住；及
- (b) 在該人的登記申請中呈報的住址是他在香港唯一或主要的居所。

第 29 條：選民須年滿 18 歲

除非符合以下條件，否則自然人沒有資格登記為選民—

- (a) 他年滿 18 歲；或
- (b) 他的 18 歲生辰是—
 - (i) (如他在沒有區議會一般選舉舉行的年份年滿 18 歲)在他申請登記後的首個 7 月 25 日或之前；或
 - (ii) (如他在有區議會一般選舉舉行的年份年滿 18 歲)在他申請登記後的首個 9 月 25 日或之前。

第 30 條：申請登記為選民的人須持有身分證明文件

自然人除非在申請登記為選民時令選舉登記主任信納—

- (a) 他持有身分證明文件；或
- (b) 他已—
 - (i) 申請新的身分證明文件；或

- (ii) 要求更改該身分證明文件或發出新的身分證明文件，以取代在此之前發給他的身分證明文件，

並將該份文件的識別號碼(如有的話)通知選舉登記主任，否則沒有資格登記為選民。

第 31 (1) 條：喪失登記為選民的資格的情況

任何自然人如有以下情況，即喪失登記為選區或選舉界別選民的資格

—

(a)-(c) (已廢除)

(d) 根據《精神健康條例》(第 136 章)被裁斷為因精神上無行為能力而無能力處理和管理其財產及事務；或

(e) 是中央人民政府或任何其他國家或地區的武裝部隊的成員。

區議會選舉年的選民登記法定限期

日期	主要事項	有關法例
7 月 16 日	選民申請登記的法定限期（7 月 16 日）	根據第 541A 章第 4 條和第 541B 章第 19 條
7 月 25 日	<p>如選舉登記主任向選民登記申請人要求提供關乎該申請的進一步詳情，申請人提供該等資料的法定限期為 7 月 25 日</p> <p>完成所有登記程序後，選舉登記主任須整理系統內的選民資料，安排印刷、檢查和釘裝臨時登記冊及遭剔除者名單，並把臨時登記冊及遭剔除者名單分類和派發給各區民政事務處</p>	根據第 541A 章第 5 條和第 541B 章第 21 條
8 月 15 日	選舉登記主任刊登和安排公眾查閱臨時登記冊及遭剔除者名單的法定限期為 8 月 15 日	根據第 541A 章第 10、13 條和第 541B 章第 25、29 條
8 月 29 日	查閱臨時登記冊及遭剔除者名單後，市民提出反對或申索在登記冊上的登記，或申請更新在正式選民登記冊上的選民資料的法定限期為 8 月 29 日	根據第 541A 章第 10、13、14、15 及 17 條，以及第 541B 章第 25、29 條、30、31 及 33 條
8 月 15 日至 9 月 11 日	根據相關的法例，選舉登記主任向審裁官送遞反對通知書及申索通知書文本，並由審裁官就申索或反對選民登記的個案安排聆訊和覆核判定。選舉登記主任取得審裁官的批准後，在編製正式登記冊時改正、加	根據第 541A 章第 16、18 條和第 541B 章第 32、34 條

日期	主要事項	有關法例
	<p>入或刪除有關的登記記項</p> <p>與此同時，選舉登記主任須審核有關更新選民資料的書面申請，並從審裁官取得批准，以改正、加入或刪除有關的登記記項</p>	
9月11日至9月25日	<p>當完成更新資料程序後，選舉登記主任須整理系統內的選民資料，安排印刷、檢查和釘裝正式登記冊，把正式登記冊分類和派發給各區民政事務處</p>	
9月25日	<p>選舉登記主任刊登和安排公眾查閱正式登記冊的法定限期為9月25日</p>	<p>根據第541A章第20條和第541B章第38條</p>
11月	<p>區議會選舉</p>	

KL0197a

非區議會選舉年的選民登記法定限期

日期	主要事項	有關法例
5 月 16 日	選民向申請登記在臨時選民登記冊的法定限期（5 月 16 日）	根據第 541A 章第 4 條和第 541B 章第 19 條
5 月 25 日	<p>如選舉登記主任向選民登記申請人要求提供關乎該申請的進一步詳情，申請人提供該等資料的法定限期為 5 月 25 日</p> <p>完成所有登記程序後，選舉登記主任須整理系統內的選民資料，安排印刷、檢查和釘裝臨時登記冊及遭剔除者名單，並把臨時登記冊及遭剔除者名單分類和派發給各區民政事務處</p>	根據第 541A 章第 5 條和第 541B 章第 21 條
6 月 15 日	選舉登記主任刊登和安排公眾查閱臨時登記冊及遭剔除者名單的法定限期為 6 月 15 日	根據第 541A 章第 10、13 條和第 541B 章第 25、29 條
6 月 29 日	查閱臨時登記冊及遭剔除者名單後，市民提出反對或申索在登記冊上的登記，或申請更新在正式選民登記冊上的選民資料的法定限期為 6 月 29 日	根據第 541A 章第 10、13、14、15 及 17 條和第 541B 章第 25、29、30、31 及 33 條

日期	主要事項	有關法例
6月15日至7月11日	<p>根據相關的法例，選舉登記主任向審裁官送遞反對通知書及申索通知書文本，並由審裁官就申索或反對選民登記的個案安排聆訊和覆核判定。選舉登記主任取得審裁官的批准後，在編製正式登記冊時改正、加入或刪除臨時登記冊內的記項</p> <p>與此同時，選舉登記主任須審核有關更新選民資料的書面申請，並從審裁官取得批准，以改正、加入或刪除有關的登記記項</p>	根據第 541A 章第 16、18 條和第 541B 章第 32、34 條
7月11日至7月25日	當完成更新資料程序後，選舉登記主任須整理系統內的選民資料，安排印刷、檢查和釘裝正式登記冊，把正式登記冊分類和派發給各區民政事務處	
7月25日	選舉登記主任刊登和安排公眾查閱正式登記冊的法定限期為7月25日	根據第 541A 章第 20 條和第 541B 章第 38 條
9月	立法會選舉	