

立法會政制事務委員會

立法會選舉：選舉論壇

目的

本文件旨在向議員就廣播機構¹舉辦的立法會選舉論壇的指引徵求意見。

現有指引

2. 選舉管理委員會(“選管會”)根據《選舉管理委員會條例》(第 541 章)成立，以確保公共選舉在任何時候均在公開、公平及誠實的情況下進行。根據《選管會條例》第 6(1)(a)條，選管會可發出有關進行選舉或監督選舉的指引，有關指引旨在按照公平及平等的原則，為進行選舉有關的活動制定行為守則，並透過簡明的言語，就有關的選舉法例提供指引。

3. 選管會就二零一二年九月舉行的立法會選舉於二零一二年六月發布最新的《立法會選舉活動指引》(“指引”)。有關指引內容闡述二零一二年立法會選舉的各項安排和二零一二年立法會選舉前、選舉期間及選舉後各有關方面須遵守的法例條文、規例及指引。指引第十一章明確講及在“公平及平等對待”的原則下，有關方面在電台及電視廣播與選舉有關的節目和傳媒報道與選舉有關的事宜及舉辦選舉論壇時應遵守的指引。若選管會獲悉任何廣播機構、出版人或論壇舉辦者不公平或不平等對待

¹ 就文件而言，廣播機構是指根據《廣播條例》(第 562 章)獲發牌的電視廣播服務營辦機構及根據《電訊條例》(第 106 章)獲發牌的電台廣播服務營辦機構。

候選人，可發表公開聲明嚴厲譴責或譴責，亦可視乎情況將此事件轉交有關當局，採取適當的行動。本文件集中討論第十一章應用在《註解一》定義的廣播機構所舉辦的選舉論壇。有關電台及電視廣播與選舉有關的節目及選舉論壇的第十一章現節錄²於附件，以供參閱。

“公平及平等對待”的原則

4. 指引第十一章闡明的“公平及平等對待”的原則旨在確保選舉活動在誠實及公平的情況下進行，同時尊重和維護言論自由及編輯自主。該原則強調任何人均不可向候選人提供不公平的優待，而候選人也不可以接受這類優待。有關“公平及平等對待”的原則應用在電台及電視節目的情況於下文第 5 段至第 11 段闡明。

選舉相關的節目

5. 指引規定廣播機構播放與選舉有關的節目〔全部或部份以選舉為主題〕時須符合“公平及平等對待”的原則：

- (a) 邀請同一選區／功能界別的所有候選人／候選人名單出席有關節目，並通知獲邀者該機構已經

² 指引 11.10 段至 11.13 段是關於候選人以節目主持、經常參與節目者、演員、樂師、歌手或任何其他形式的表演者身分在電視／電台／電影中或在商業廣告中亮相的規定；指引 11.14 段至 11.17 段則是關於透過印刷傳媒發表的選舉廣告。由於以上事項非本文件的關注點，此部份並沒有載入於附件及於本文件中作討論。

或將會邀請同一選區／功能界別的其他候選人／候選人名單出席這個節目³；

(b) 確保同一選區／功能界別的每位候選人／候選人名單在節目中都得到介紹和報道；及

(c) 確保不會優待或虧待任何候選人／候選人名單。

6. 某些候選人／候選人名單或因任何理由可能選擇不出席節目，有關廣播機構在此情況下可按計劃繼續進行節目，並不抵觸“公平及平等對待”的原則。

7. 如果所有在同一選區／功能界別競逐的候選人／候選人名單皆獲公平及平等的對待，則廣播機構的編輯路線或節目主持的個人意見，只要是持平而論，據實反映，即可對個別候選人自由抒發意見。

8. 指引亦明確列明“公平及平等對待”的原則不適用於非與選舉有關的節目。候選人／候選人名單可以嘉賓身分參與，但其參與必須切合節目的主題。

9. “公平及平等對待”的原則最先在一九九四年引進，連同“相等時間”原則，規定廣播機構在其選舉相關的時事節目或其他節目給予每位參與的候選人相等時間。選管會經考慮過往選舉所收集的意見，自二零一一年區議會選舉開始放寬有關規限，不再強制規定給予所有候選人“相等時間”，在現時指引中只規定廣播機構在節目中“公平及平等對待”出席節目的候選人，但選舉論

³ 為此，選管會呼籲所有候選人／候選人名單盡量出席這些節目，好讓選民及公眾了解他們的政綱。

壇則屬例外〔見下文第 10 段〕。放寬規限旨在給予廣播機構更大彈性去進行及播放其節目。

選舉論壇

10. 就選舉論壇而言，“公平及平等對待”的原則規定：

- (a) 所有在同一選區／功能界別競逐的候選人／候選人名單應被邀請出席有關論壇，以便讓他們有平等機會出席論壇和陳述其政綱〔即與上文第 5(a)段相同〕；及
- (b) 儘管現時指引未有特別就選舉論壇的主持、製作和播放安排制定規限或指引，舉辦選舉論壇的機構必須合理地按“公平及平等對待”的原則製作整個節目，特別是按該原則給予每位出席論壇的候選人／候選人名單相等時間陳述其參選政綱。

二零一二年立法會選舉與傳媒相關的投訴

11. 在二零一二年立法會選舉，選管會接獲共 237 宗投訴，指稱傳媒未有遵守指引中列明的“公平及平等對待”的原則。在這 237 宗投訴當中，有 156 宗指稱在有關的節目或報道中有偏頗、不公平或不適當的陳述或評論，以及 76 宗指稱有關傳媒機構就節目內的發言時間、報道或出鏡安排給予候選人不公平或不平等的對待。其餘 5 宗則為有關節目製作安排或在傳媒刊登選舉廣告的投訴。

12. 根據既定的程序，選管會會詳細研究每宗投訴個案。目前選管會仍就投訴進行調查。截至目前，只有 1 宗就傳媒在報道中不公平或不平等對待候選人的投訴成立。就此個案，選管會已提醒有關傳媒機構應更提高警

覺，公平及平等對待所有候選人及慎防不經意予人有不公平或不平等對待候選人的感覺。

13. 值得注意的是，相對於二零零八年立法會選舉只有3宗與選舉論壇有關的投訴，在上述237宗投訴中，有38宗投訴涉及廣播機構所舉辦的選舉論壇。這38宗投訴中，有32宗涉及在選舉論壇中對候選人有不合適或不公平的評論，其餘6宗是指稱選舉論壇的製作或播放安排不公平，例如控制發言時間及節目的播放安排。另外，選管會並沒有接獲有關由非廣播機構舉辦的二零一二年立法會選舉論壇的投訴。

14. 現時沒有證據顯示有關廣播機構所舉辦的選舉論壇令二零一二年立法會選舉有不公平的情況出現。但在二零一二年立法會選舉所收到有關廣播機構舉辦的選舉論壇的投訴數字有所上升，卻引起部份人士關注到現時選管會指引規定是否足夠。有人提出以下兩項特別值得探究的事宜：

- (a) 是否有需要制定指引，特別就節目製作及播放安排，包括主持形式、發言時間的安排和有關節目的設計／構思作出規限；及
- (b) 是否應給予主辦機構更大的自由度邀請部份或全部候選人參加其選舉論壇，尤其當競逐的候選人數目相當多時。

15. 現時，選管會就上文第14段所述的事項持開放態度。然而，為提供一些理據予選管會在將來檢討指引，以及就二零一六年立法會選舉制定新指引前開展公眾意見諮詢工作作參考，現請議員給予意見。為方便議員審議，下文第16段至19段就上述事項作一些闡述。

就製作及播放選舉論壇制定具體指引

16. 如上文第13段所述，選管會接獲有關由廣播機構舉辦的二零一二年立法會選舉論壇的投訴，主要涉及廣播機構如何製作、進行及主持有關節目。現有的選管會指引規定必須採取“公平及平等對待”的原則，但並未有就廣播機構舉辦的選舉論壇的製作設計或主持形式施加限制。這是因為需要合理照顧到廣播機構在舉辦選舉論壇時的編輯自主及製作自由的需要。然而，因應二零一二年立法會選舉接獲的投訴，值得考慮是否應該，及若應該時，如何在公共選舉實施“公平及平等對待”的原則和維護傳媒的編輯自主及製作自由兩者中取得平衡。

給予更大自由度邀請候選人

17. 另一方面，有廣播機構提出隨著在立法會選舉中競逐的候選人／候選人名單數目增加，製作立法會選舉論壇變得更為困難。“公平及平等對待”的原則雖未有明確規定每位候選人／候選人名單於選舉論壇中須有相同的發言時間，廣播機構必須給予每位候選人／候選人名單有相等的時間陳述其參選政綱。令人關注的是，候選人／候選人名單數目日益增多，加上強制規定邀請所有候選人／候選人名單出席選舉論壇，會令分配給每位候選人／候選人名單陳述其參選政綱的時間受到限制。

18. 基於上述原因，有建議放寬現有指引，讓廣播機構有更大的自由度決定出現在選舉論壇的候選人／候選人名單及／或其數目⁴。

⁴ 有議員在二零一二年十二月十七舉行的政制事務委員會會議上提出相似的建議。

19. 另一方面，這項建議會令人關注到某些候選人／候選人名單可能絕無機會被邀參加任何由廣播機構舉辦的選舉論壇，有違“公平及平等對待”的原則。

意見徵詢

20. 請議員就上文第 14 段至 19 段所述的事宜發表意見，有關意見將會向選管會反映，在未來檢討指引時作考慮。

選舉事務處
二零一三年四月

第十一章

競選廣播、傳媒報道及選舉論壇

第一部分：通則

11.1 本章講及通過電子媒介的競選廣播(涵蓋電台及電視的所有節目，包括時事節目及新聞報道)、與選舉事宜有關的傳媒報道，以及各類選舉論壇。

重要事項：

“候選人”包括在提名期結束前任何時間公開宣布有意參選的人士，不論他是否已遞交候選人提名表格[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第2條]。本章提述的“候選人”包括採用比例代表名單投票制的地方選區／區議會(第二)功能界別候選人名單。 [2012年6月修訂]

第二部分：在電視及電台進行競選活動

11.2 根據《廣播條例》(第562章)獲發牌的電視廣播服務營辦機構，不可播放屬政治性質的廣告。根據《電訊條例》(第106章)獲發牌的電台廣播服務營辦機構，除非得到通訊事務管理局事先批准，否則不得播放屬政治色彩的廣告。不必依據上述條例領牌的服務提供機構則可在全港各處播放選舉廣告。 [2007年10月及2012年6月修訂]

11.3 電視及電台所製作的而非與選舉有關的時事節目及其他節目，候選人／候選人名單可以嘉賓身分參與，但其參與必須切合節目的主題。但如有關節目全部或部分以

選舉為主題(例如以介紹候選人／候選人名單或就其參選政綱和活動作出報道或分析為目的)，廣播機構便應按照“**公平及平等對待**”的原則製作該等節目。根據“公平及平等對待”的原則，廣播機構應該確保同一選區／功能界別的每位候選人／候選人名單在節目中都得到介紹和報道，不會優待或虧待任何候選人／候選人名單。[2012年6月修訂]

11.4 在競選活動中，任何人士均不可向候選人／候選人名單**提供不公平的優待**，而候選人也不可接受這類優待。

11.5 為符合“公平及平等對待”的原則，廣播機構在邀請某一候選人／候選人名單出席全部或部分以選舉為主題的節目時，須通知獲邀者該機構已經或將會邀請同一選區／功能界別的其他候選人／候選人名單出席這個節目，讓所有獲邀者有平等機會亮相。選管會呼籲所有候選人／候選人名單盡量應邀出席這些節目，讓選民及公眾得以了解他們的政綱。某些候選人／候選人名單或因個人或其他理由可能選擇不出席，有關廣播機構在此情況下按計畫繼續進行該節目，並不抵觸“公平及平等對待”的原則。廣播機構應按“公平及平等對待”的原則製作整個節目，特別是應按該原則給予出席節目的每位候選人／每份候選人名單相等時間陳述其參選政綱。**廣播機構須把所發出的邀請的日期、時間和內容，以及通知事項記錄在案，保存至立法會選舉後3個月為止。**為了清晰地向節目的觀眾提供候選人／候選人名單的總數和姓名，以及平等地對待所有候選人／候選人名單，廣播機構應留意**附錄十三**所載，法庭就一宗與二零一零年立法會補選有關的選舉呈請提出的意見，並在合適的情況下，在製作一個多於一集與選舉有關的節目時，依循**附錄十三**所列明的安排。[2012年6月修訂]

11.6 若有證據證明有關廣播機構在製作全部或部分以選舉為主題的節目時提供／容許優待或不公平對待某些候

選人／候選人名單，有關情況會被視作違反“公平及平等對待”的原則。 [2012年6月新增]

11.7 上文第 11.3 至 11.6 段所述的原則，既適用於候選人本人／地方選區或區議會(第二)功能界別的候選人名單及在該選舉中任何選票上印上其登記名稱或標誌的訂明團體，亦適用於候選人／候選人名單所屬的政黨或政治組織，但有關原則不涵蓋純屬新聞報道而與候選人參選無關的節目。 [2012年6月修訂]

11.8 在選舉期間(即選舉提名期開始當日至選舉投票日)，對於凡是有成員參加立法會選舉的政黨或政治組織或上述訂明團體，不論他們是否在同一選區／功能界別競逐，各廣播機構均須貫徹“公平及平等對待”的原則。廣播機構如邀請某個有成員參選的政黨或政治組織參加全部或部分以選舉為主題的時事節目或其他節目，亦應邀請所有其他有成員參加立法會選舉的政黨或政治組織或在該選舉中任何選票上印上其登記名稱或標誌的訂明團體(不論他們是否在同一選區／功能界別競逐)參加。 [2012年6月修訂]

11.9 選管會向各廣播機構呼籲，在節目內評論或提及在同一選區／功能界別競逐的候選人／候選人名單時，應公平及平等對待同一選區／功能界別競逐的所有候選人／候選人名單。若所作的評論旨在促使或阻礙某候選人或某些候選人當選，而當中若有提述可令人認出被促使或被阻礙當選的候選人的身分，則有關評論會被視為選舉廣告[請同時參閱第八章“選舉廣告”第 8.8 段]。此外，如該類評論被斷定為選舉廣告，選管會會把有關事件轉介通訊事務管理局作適當行動。如果所有在同一選區／功能界別競逐的候選人／候選人名單皆獲公平及平等的對待，則廣播機構的編輯路線或節目主持的個人意見，只要是持平而論，據實反映，即可對個別候選人自由抒發意見。本指引並非要約束廣播機構表達這些意見，不過，廣播機構應確保在

表達這些意見時，不會不公平地優待任何候選人或競逐議席的候選人所屬的政黨或機構。 [2012年6月修訂]

XX

第四部分：選舉論壇

11.18 在選舉期間，廣播機構或會舉辦選舉論壇。廣播機構應確保按照“公平及平等對待”的原則對待所有候選人／候選人名單。如有1名候選人／1份候選人名單被邀請參加選舉論壇，所有在同一選區／功能界別競逐的候選人／候選人名單亦應被邀請出席有關論壇，以便讓他們有平等機會出席論壇和陳述其政綱。廣播機構應按“公平及平等對待”的原則製作整個選舉論壇，特別是應按該原則給予每位出席論壇的候選人／候選人名單相等時間陳述其參選政綱。 [2012年6月修訂]

11.19 其他組織或團體，如專業團體或商會、教育機構或學校等或會為公民教育或其他目的，舉辦選舉論壇。根據公平及平等對待候選人的原則，選管會呼籲所有這些論壇舉辦者邀請所有在同一選區／功能界別競逐的候選人／候選人名單出席這類論壇，這不會使到任何候選人／候選人名單在競選方面會獲給予或得到不公平的優待。 [2012年6月修訂]

11.20 選管會呼籲所有候選人／候選人名單盡量出席這些選舉論壇，好讓選民及公眾了解他們的政綱。某些候選人或因個人或其他理由可能選擇不出席，有關論壇舉辦者在此情況下按計畫繼續進行該活動，並不抵觸“公平及平等對待”的原則。 [2012年6月修訂]

第五部分：制裁

11.21 若選管會獲悉任何廣播機構、出版人或論壇舉辦者不公平或不平等對待候選人，可發表公開聲明**嚴厲譴責**或**譴責**，並公布被優待與被虧待的候選人姓名及有關的廣播機構、出版人或論壇舉辦者的名稱。選管會亦可將此事件轉交有關當局，採取適當的行動。

11.22 上文第 11.10 至 11.13 段和第 11.16 段所述的候選人應按各段載列的指引，盡力避免獲取不公平的額外宣傳。若選管會接獲有候選人獲取上述額外宣傳的投訴，並於其後發現有關候選人未有盡力避免獲取的額外宣傳，選管會可發表公開聲明**嚴厲譴責**或**譴責**該些候選人。

[2012 年 6 月新增]