

立法會政制事務委員會

《選舉（舞弊及非法行為）條例》的運作

目的

在二零一四年四月二十三日的立法會政制事務委員會會議上，政府曾因應議員的關注與委員討論《選舉（舞弊及非法行為）條例》（第 554 章）（“《條例》”）的運作情況。個別委員建議在不影響選舉公正性的情況下簡化規管架構¹內的某些要求。政府其後去信所有立法會議員徵詢具體建議。

2. 鑑於在去年會議上及會後就《條例》提出的具體意見均與申報選舉開支和提交選舉申報書的規定細節有關，為檢討現行的相關指引和處理機制，除了參考接獲的意見外，政府亦檢視了過往候選人²提交的選舉申報書中較常見的問題。本文件旨在簡介政府就改善《條例》的運作接獲的各種具體意見、問題的分析 and 建議的路向，方便委員作進一步討論。

現行機制

3. 為確保選舉以公平、公開和誠實的方式進行，所有公共選舉的候選人必須在選舉申報書中列出所有他／她在該項選舉中的選舉開支，及所有在與該項選舉有關連的情況下收取的選舉捐贈，並就每項 100 元或以上的選舉開支附上載有該

¹ 就現行《條例》下不同種類的舞弊行為及非法行為、與選舉申報書及選舉廣告有關的罪行、罰則，以及寬免機制和對輕微錯漏的特定安排，請參閱政府就二零一四年四月會議提交的立法會 CB(2)1314/13-14(03)號文件。

² 在本文件中提述「候選人」之處，除另有指明外，均泛指候選人或候選人名單。

項支出詳情的發票及收據，在法定限期屆滿前³送交有關主管當局⁴。候選人亦須一併提交聲明書，以證明選舉申報書內容屬實。有關主管當局在接獲選舉申報書後，須備存副本供公眾查閱，直至選舉結果公布日期的首個周年日為止。有關主管當局亦會查核所有選舉申報書；如發現有任何欠妥之處，會向有關政府部門／機構報告要求調查。以上機制是為了確保各候選人的選舉開支情況透明、真實、準確，令與《條例》相關的調查、執法行動以至核准候選人的資助申索等皆可及時有真確資料可循。

4. 故此，候選人有責任在限期屆滿前提交選舉申報書，並盡力確保選舉申報書準確無誤和附有相關證明文件。在這前提下，現時已有措施協助候選人符合有關規定（見下文第5段），並在候選人違規的情況下提供適當的補救渠道（見下文第6段）。

5. 在選舉申報書提交限期方面，儘管絕大部分選舉開支在該候選人的選舉工程結束後（一般來說即投票時間結束後）應已可確定和清付，為給予候選人合理時間填報選舉申報書，現時《條例》容許各候選人在選舉結果公布的日期後的30天屆滿之前提交選舉申報書，就立法會選舉而言有關限期更達有關選舉結果公布的日期後的60天屆滿前。在協助候選人正確填報選舉申報書方面，有關主管當局一直有提供相關表

³ 根據《條例》第37(2)條，就立法會議員的選舉而言，候選人必須確保選舉申報書在選舉結果公布的日期後的60天屆滿之前提交。就其他情況而言（例如區議會議員的選舉），候選人必須確保選舉申報書在選舉結果公布的日期後的30天屆滿之前提交。如選舉程序根據有關的選舉法已終止，或選舉未能完成，則在宣布該選舉程序終止或選舉未能完成的日期後的60天（如屬立法會選舉）或30天（如屬其他情況）屆滿之前提交。原訟法庭亦可根據《條例》第40條容許該候選人在延長的限期內提交選舉申報書。

⁴ 就為選出行政長官、選舉委員會委員、立法會議員或區議會議員而舉行的選舉而言，有關主管當局是指總選舉事務主任。就為選出鄉郊代表而舉行的選舉而言，有關主管當局是指民政事務總署署長。就為選出鄉議局議員或鄉事委員會主席、副主席或執行委員會委員而舉行的選舉而言，有關主管當局是指負責該項選舉的選舉主任，如未委任選舉主任，則指民政事務總署署長。

格、說明和已填妥的選舉申報書樣本，而廉政公署亦就《條例》編製了參考資料冊，在候選人在提交提名表格時派發給他們，就如何計算和申報選舉開支等問題提供參考資訊。

6. 此外，政府亦理解到在並非故意的情況下，有些候選人可能無法及時提交選舉申報書，或填報仍有機會出錯。因此《條例》亦提供了寬免機制，讓候選人向原訟法庭申請作出命令，就有關問題給予寬免⁵。在二零一一年政府更進一步引進了輕微錯漏特定安排⁶，讓有關主管當局可先行處理選舉申報書內累計錯誤價值不超過一個特定限額的錯誤或虛假陳述⁷，讓候選人在指定時間內進行更正，而無須不論大小把所有出錯的個案直接轉介廉政公署跟進⁸。這些機制均有助候選人補救因粗心大意造成的輕微違規情況。從上一選舉周期的經驗⁹可見，輕微錯漏特定安排能處理約兩成半至四成半選舉申報書內發現有錯誤或虛假陳述的個案。

⁵ 原訟法庭必須信納不能夠或沒有在准許的限期屆滿之前提交選舉申報書一事是可歸因於申請人患病或不在香港；申請人的代理人或僱員去世、患病、不在香港或行為不當；申請人或其他人粗心大意或意外地計算錯誤；或任何合理因由，而非因申請人不真誠所致。如候選人希望更正其選舉申報書或豁免他／她按照規定付交發票、收據或收據副本，則原訟法庭必須信納該等錯誤或虛假陳述或該項沒有遵從條文事件是因為申請人的代理人或僱員的行為不當；粗心大意或意外地計算錯誤／遺失或銷毀該發票、收據或收據副本；或任何合理因由，而非因申請人不真誠所致。

⁶ 就安排的詳細運作，可參看政府就二零一四年四月會議提交的立法會CB(2)1314/13-14(03)號文件第10至12段。

⁷ 根據《條例》第37A(12)條，選舉申報書內的錯誤或虛假陳述包括—
(a) 附於該申報書的任何文件內的錯誤或虛假陳述；或
(b) 沒有付交第37(2)(b)條規定須就該申報書付交的任何文件。

⁸ 如候選人沒有在指定的限期內修正有關錯誤或虛假陳述，有關選舉申報書將會按《條例》下一般的調查及檢控安排適當處理。

⁹ 可參看政府就二零一四年四月會議提出的跟進事項的回應（立法會CB(2)829/14-15(01)號文件）第2段。

政府就《條例》接獲的意見

7. 在二零一四年四月二十三日的立法會政制事務委員會會議上，個別委員的建議概括如下：

- (a) 提高選舉申報書的輕微錯漏特定限額，讓更多輕微或技術性違規個案可交予選舉事務處先行處理：有意見認為，在過去的選舉中，仍有屬輕微或技術性違規的個案未能讓選舉事務處按輕微錯漏特定安排處理。政府應考慮提高各項選舉的輕微錯漏特定限額，讓選舉事務處可以先行處理更多輕微違規的選舉申報書，這樣廉政公署亦可集中資源處理較嚴重的違規個案；
- (b) 延長立法會選舉中自動當選的候選人提交選舉申報書的限期：由於無競逐界別／選區的選舉結果根據法例¹⁰須在提名期結束後 14 天內在憲報刊登，該公布日期會比有競逐界別／選區的選舉結果的公布日期早數個星期。故此在立法會選舉中無競逐界別／選區自動當選的候選人根據《條例》第 37 條提交選舉申報書的限期（即選舉結果公布的日期後的 60 天屆滿前）一般而言亦會比有競逐界別／選區的候選人更早屆滿。有意見認為，與有競逐界別／選區候選人聯合宣傳而其後在其界別／選區自動當選的候選人，可能難以在前者忙於進行其選舉工程時與前者的團隊核對和攤分相關選舉開支，以及時提交該自動當選的候選人的選舉申報書。而該等自動當選的候選人為此向原訟法庭申請延長提交申報書的限期可能相當耗費時間和金錢，故可考慮延長有關限期；以及

¹⁰ 參見《選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)規例》（第 541D 章）第 22 條。

- (c) 延長立法會選舉候選人提交選舉申報書的限期：有意見認為，由於準確計出所有選舉開支和選舉捐贈需時，目前立法會選舉提交選舉申報書的限期（即選舉結果公布的日期後的 60 天屆滿前）應予以延長。

8. 繼去年四月委員會會議上有委員提出建議後，為了進一步尋求適切改善《條例》運作的方法，政府去年七月去信所有立法會議員徵詢具體建議。在去年九月底的截止日期前，政府共接獲三份相關的意見書¹¹，當中與《條例》有關的意見均為與申報選舉開支相關，具體建議概括如下：

- (a) 在候選人提交選舉申報書前提供更具體的填報指引：有意見認為選舉申報書涉及大量文件，而且要求嚴謹，候選人、其選舉代理人及助選成員有時難以在填報前取得適當指引。因此建議加強選舉事務處職員的培訓，更清楚說明填報和審閱選舉申報書的工作程序與及選舉事務處和廉政公署分別負責的範疇，並提供劃一和較具體的填報指引，使候選人可避免違規；
- (b) 延長立法會選舉區議會（第二）功能界別候選人提交選舉申報書的限期：目前立法會選舉的所有候選人須在選舉結果公布後 60 日屆滿前提交選舉申報書。有意見認為這對於普遍需要與其他候選人合作宣傳和分擔選舉開支的區議會（第二）功能界別的候選人來說時間可能不足，故建議延長區議會（第二）功能界別候選人提交選舉申報書的限期至選舉結果公布後的 90 日屆滿前；

¹¹ 三份意見書分別來自陳健波議員、民主黨劉慧卿議員和新世紀論壇。

- (c) 放寬選舉申報書要求提交發票和收據的規定：有意見指部分商戶由於規模較小，沒有分別發出發票和收據的習慣，致使部分候選人在提交選舉申報書時只能提供有關選舉開支的收據，因而違反《條例》的規定。故建議政府考慮修改法例，適度放寬相關規定；以及
- (d) 提高選舉申報書的輕微錯漏特定限額：有候選人反映，選舉開支有時相當零碎，申報容易出錯。由於現時輕微錯漏特定限額相對選舉開支限額來說並不高，部分輕微違規的選舉申報書仍會被轉介至廉政公署作跟進，可能加重了廉政公署的工作負擔。故建議政府提高輕微錯漏特定限額，以容許選舉事務處先行處理更多只屬輕微違規的個案。這樣亦可讓廉政公署集中資源處理較嚴重的個案。

選舉申報書中的常見問題

9. 另一方面，選舉事務處曾檢視上一個選舉周期的區議會和立法會選舉候選人提交的選舉申報書，發現較常見的違規情況如下：

- (a) 提交的發票及／或收據欠缺清晰和足夠的詳細資料¹²及／或適當的對照標示：候選人提交的文件欠缺清晰和足夠的資料，不能作為有關開支項目的發票及／或收據。較多出現問題的開支項目通常牽涉選舉廣告的製作費用（例如候選人提交的發票或報價單欠缺清晰的貨品或收費資料，或欠缺收據），亦包括辦公室租金（例如候選人只提交由候選人個人議員辦事處自行發出的單據）和助選人員薪金（例如

¹² 違反《條例》第 37(2)(b)(i)條。

單據上欠缺有關人員的姓名及收款方的簽署以確認收款)等。經選舉事務處檢查發現，在二零一一年區議會選舉及二零一二年立法會選舉，分別約有一半候選人於其提交的選舉申報書觸犯此類錯誤；

- (b) 沒有就金額達 100 元或以上的選舉開支提供任何發票及收據¹³：候選人沒有就 100 元或以上的選舉開支項目提供任何可以作為發票及收據的文件。經選舉事務處檢查發現，在二零一一年區議會選舉及二零一二年立法會選舉，分別約有兩成候選人於其提交的選舉申報書觸犯此類錯誤；
- (c) 就部分選舉開支項目，申報了比附上的發票及／或收據中所記述的實際金額為低的數額¹⁴：候選人在選舉申報書中就某些選舉開支項目所申報的金額較發票及／或收據上顯示的金額為低。這些錯誤有可能是因為填寫申報書時填錯資料，也有可能是因為在攤分開支時計算錯誤。經選舉事務處檢查發現，在二零一一年區議會選舉及二零一二年立法會選舉，分別有接近兩成及接近三成候選人於其提交的選舉申報書觸犯此類錯誤；以及
- (d) 漏報部分選舉廣告的開支¹⁵：選舉事務處在審閱選舉申報書時發現有候選人沒有把他／她所有已向選舉主任申報的選舉廣告的開支在選舉申報書內申報。經選舉事務處檢查發現，在二零一一年區議會選舉

¹³ 與第 9(a)段一樣，同屬違反《條例》第 37(2)(b)(i)條。

¹⁴ 違反《條例》第 20 條，視乎當事人是否明知或理應知道他／她所作的陳述屬虛假或具誤導性達關鍵程度（屬舞弊行為）；或違反《條例》第 23(3)條，如候選人沒有將有關開支載入選舉申報書中（屬非法行為）。

¹⁵ 與第 9(c)段一樣，同屬違反《條例》第 20 條或第 23(3)條。請參閱附註 14。

及二零一二年立法會選舉，分別有兩成半及約三成候選人觸犯此類漏報錯誤。

10. 此外，因應有意見認為應提高輕微錯漏特定限額，政府亦特別參考了二零一二年立法會選舉中經選舉事務處檢查後在輕微錯漏特定安排下並未獲得寬免、須轉介廉政公署作出跟進的六十多份選舉申報書，以掌握過往累計錯誤價值超越所適用的輕微錯漏特定限額的實際情況。該些選舉申報書所涉及的累計錯誤價值具體分布如下：

選舉事務處檢查後發現選舉申報書內的累計錯誤價值	二零一二年立法會選舉中的候選人／ 候選人名單數目 (括號內為所適用的輕微錯漏特定限額)		
	地方選區 (3,000 元)	區議會(第二) 功能界別 (5,000 元)	其他功能界 別 (500 元)
在輕微錯漏特定限額的 100% 或以下 ¹⁶	1 張名單	1 張名單	0
超過輕微錯漏特定限額的 100% 但在其 500% 或以下	10 張名單	1 張名單	4 名
超過輕微錯漏特定限額的 500% 但在其 1000% 或以下	6 張名單	1 張名單	5 名
超過輕微錯漏特定限額的 1000%	20 張名單	2 張名單	13 名

¹⁶ 雖然此類候選人的選舉申報書的累計錯誤價值沒有超越輕微錯漏特定限額，但他們並未能以按《條例》第 37A(4)條提交的選舉申報書副本修正所有相關錯誤，故須轉介給廉政公署跟進。

11. 而因應延長立法會選舉候選人提交選舉申報書限期的意見，我們翻查紀錄，發現二零零八年及二零一二年立法會選舉中只有二零一二年有一張地方選區候選人名單未能於限期內提交選舉申報書而向原訟法庭申請寬免並獲批准。其餘所有候選人均在法定限期屆滿前（即選舉結果公布的日期後的60天屆滿前）提交了其選舉申報書。

問題分析

12. 參照議員提出的意見（上文第7至8段）及過往違規情況（上文第9至11段），政府理解現行制度值得檢視的範疇主要有三個：

- (a) 第一是限期方面：包括為（i）自動當選；（ii）區議會（第二）功能界別及／或（iii）所有的立法會選舉候選人延長其提交選舉申報書的限期，讓他們有更多時間填報所須資料；
- (b) 第二是填報方面：因填報內容較為繁複，故可研究提供更清晰指引，以免違規；及
- (c) 第三是輕微錯漏補救制度方面：可檢討是否需要提高輕微錯漏特定限額，讓更多候選人填報出錯後有機會以簡易方式補救。

13. 在限期方面，政府認為總體而言，現行法例已給予立法會選舉候選人合理的時間整理相關資料並提交選舉申報書，亦設有合適、公正和行之有效的機制處理無法及時提交選舉申報書的特殊情況（見上文第3至6段）。從過往經驗（上文第11段）來看，絕大部分立法會選舉候選人在及時提交選舉申報書方面似乎亦無重大困難。故此我們認為現行安排在維持制度的監察效用和協助候選人符合相關規定兩方面取得了一個合理平衡。不過，我們理解在立法會選舉中，與有競逐界

別／選區候選人聯合宣傳而其後在其界別／選區自動當選的候選人，在與前者的團隊核對和攤分相關選舉開支¹⁷時，在時間上可能面對一些困難。故此，延長立法會選舉無競逐界別／選區的候選人提交選舉申報書的期限¹⁸，使其屆滿的日期與該次選舉中有競逐界別／選區候選人提交選舉申報書的期限屆滿日期看齊（相當於給予該自動當選的候選人額外約三十天時間進行填報工作），亦有一定好處。實行此建議需修訂《條例》第 37 條，而經修訂後自動當選的候選人按《立法會條例》（第 542 章）第 60I(1) 條提交其財政資助申請的限期（該限期與《條例》第 37 條所述的限期掛鈎）亦會同步延長。為確保公眾按《條例》第 41 條可查閱有關選舉申報書的期間不會因實行此建議而縮短，我們亦須相應修訂該條。

14. 在填報方面，議員的意見（上文第 8(a)及 8(c)段）和過往違規情況的分析（上文第 9 段）顯示，欠交證明文件（即發票及收據）、提交了無效的證明文件、證明文件欠缺詳細資料、申報金額低於證明文件所述、攤分開支時出錯等表面上並非因申請人不真誠所致的填報錯誤相當普遍。政府認為如能針對這些常見問題提供更具體和詳細填報指引，候選人應可避免不少在提交選舉申報表方面的違規情況。可考慮的具體改善措施見下文第 16 段。

15. 在輕微錯漏補救制度方面，儘管候選人選舉申報書中的累計錯誤價值看來超越輕微錯漏特定限額頗多（見上文第

¹⁷ 值得注意的是，立法會選舉中自動當選的候選人的選舉工程在其所屬界別／選區的選舉結果公布當日（即提名期屆滿後十四天內）便告結束；因此，該候選人的絕大部分選舉開支，包括其所須與其他有競逐界別／選區候選人分擔的選舉開支，在該日或之前亦應已可確定和清付。即使與他／她進行聯合宣傳的其他候選人在該日之後繼續進行競選活動和招致新的選舉開支，亦不會計入已自動當選的候選人的選舉開支當中。

¹⁸ 一般而言，立法會選舉中自動當選的候選人提交選舉申報書的限期會在有競逐界別／選區的投票日後的約二十多天才屆滿。舉例而言，在二零一二年立法會選舉中，投票日為該年的九月九日，自動當選候選人選舉申報書的限期則於十月六日才屆滿。

10 段)，不少牽涉數額龐大的錯誤都屬於上文第 14 段所述的發票及收據問題。而事實上，正如上文第 10 段所述，二零一二年立法會選舉中未能透過輕微錯漏特定安排獲得寬免的六十多份選舉申報書之中，超過一半所涉及的累計錯誤價值是所適用的輕微錯漏特定限額的十倍以上。因此，儘管提高各項公共選舉中選舉申報書的輕微錯漏特定限額，讓更多個案交由有關主管當局先行處理是一個可考慮的方向，但是大幅調高錯漏特定限額會否有違輕微錯漏特定安排的原意實在值得商榷。我們亦須小心考慮有關調整會否變相縱容部分候選人輕率填報選舉申報書。此外，在下一選舉周期如上文第 14 段所述針對這些常見錯誤印發更具體的填報指引，讓有關的違規情況得以解決，更加實際。

可考慮的改善措施

16. 基於上述分析，總括而言，政府認為可考慮通過以下的改善措施，協助候選人符合《條例》中關於選舉申報書的規定，同時減少須轉介予廉政公署跟進的輕微違規個案：

- (a) 延長立法會選舉中無競逐界別／選區的候選人提交選舉申報書的期限，使其屆滿的日期與該次選舉中有競逐界別／選區候選人提交選舉申報書的期限屆滿日期看齊。此建議涉及修訂《條例》；
- (b) 為候選人、其選舉代理人及助選成員提供更具體的選舉申報書填報書面指引，內容可包括：
 - i. 根據上文第 9(a)及(b)段的分析，與發票及／或收據有關的問題最為常見。因此，可向候選人說明發票和收據（包括在商戶只發出單一單據的情況

下)¹⁹內一般須具備的資料，以便候選人提交載有足夠資料的發票和收據。該些資料包括：

- 日期；
 - 開支項目的詳情(即貨品或服務的資料和金額)；
 - 提供貨品或服務的單位或人士的資料；及
 - 證明提供貨品或服務的單位或人士已全數收取有關款額的資料(例如收款人士的姓名及簽署)；
- ii. 就部分經常出現問題的選舉開支項目(例如助選人員薪金)，可考慮提供發票和收據樣本供候選人參考，以便候選人提交載有足夠詳細資料的發票和收據；
- iii. 說明如無法提供發票及／或收據的正本時，可提交符合規定的副本；及
- iv. 提醒他們在提交選舉申報書前與早前提交的選舉廣告申報資料作對照，確保無漏報情況；及
- (c) 加強選舉事務處員工的培訓，避免在提供參考資料時可能發生的誤會。

¹⁹ 根據《條例》第 37(3)條，選舉開支的發票及收據可包括在同一份文件內。換言之，不一定需要就發票和收據提交兩份不同的文件；只要所提交的文件內載有第 15(a)(i)段所述須具備有關該項選舉開支的所有資料，便可符合有關規定。

徵詢意見

17. 請委員就《條例》的運作和上述的改善措施提出意見。

政制及內地事務局

二零一五年四月