

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1240/14-15(06)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

## 政制事務委員會

### 立法會秘書處為2015年4月20日會議 擬備的背景資料簡介

### 《選舉(舞弊及非法行為)條例》的運作

#### 目的

本文件提供《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)(下稱"《條例》")的背景資料，並概述政制事務委員會(下稱"事務委員會")過往就《條例》的運作所進行的討論。

#### 背景

2. 《條例》在2000年制定，旨在禁止在選舉中作出舞弊行為及非法行為、規管選舉廣告，以及就在與選舉有關連的情況下支出款項和收取捐贈方面訂立規定。《條例》適用於為選出行政長官、立法會議員、區議會議員、選舉委員會委員、鄉議局議員、鄉郊代表，以及鄉事委員會主席、副主席或執行委員會委員而舉行的選舉。廉政公署(下稱"廉署")須依法調查涉及《條例》所訂罪行的個案。

#### 《條例》所訂的舞弊行為及非法行為

3. 《條例》禁止不同種類的舞弊行為、非法行為，以及與選舉申報書<sup>1</sup>及選舉廣告有關的罪行。

#### 舞弊行為

4. 《條例》禁止的舞弊行為包括：賄賂候選人或準候選人；對候選人或準候選人施用武力或脅迫手段，或威脅對候選人或準候選人施用武力或脅迫手段；作出某些關乎候選人或準候選人的欺騙性行為；污損或銷毀提名書；在選舉中賄賂選民或其他人；在選舉

---

<sup>1</sup> 在選舉後的指定時間內，每名候選人或候選人名單必須向有關主管當局提交選舉申報書，列出其選舉開支，以及在與該項選舉有關連的情況下收取的所有選舉捐贈。

中向他人提供茶點或娛樂；對選民施用武力或脅迫手段，或威脅對選民施用武力或脅迫手段；作出某些關乎選民的欺騙性行為；在選舉中冒充另一人；銷毀或污損選票；不當運用選舉捐贈；沒有遵從《條例》的規定處置某些選舉捐贈；提交虛假或具誤導性的選舉申報書；受賄撤回選舉呈請或選舉上訴；以及關於在選舉中投票的其他舞弊行為。

### 非法行為

5. 《條例》禁止的非法行為包括：並非候選人亦非選舉開支代理人的人招致選舉開支；候選人招致超過訂明限額的選舉開支；發布虛假陳述指某人是或不是候選人；發布關於候選人的虛假或具誤導性的陳述；以及發布選舉廣告假稱獲支持。

### 與選舉申報書及選舉廣告有關的罪行

6 除上述舞弊行為及非法行為外，《條例》對於提交選舉申報書及發布選舉廣告<sup>2</sup>亦有訂立規定。有關規定綜述於**附錄I(a)**。任何人如沒有遵從有關規定，即屬犯罪。

### 刑罰

7. 任何人在選舉中作出舞弊行為，即屬犯罪。如循簡易程序審訊，一經定罪，可處罰款20萬元及監禁3年；或如循公訴程序審訊，一經定罪，可處罰款50萬元及監禁7年。

8. 任何人在選舉中作出非法行為、發布不合法例規定的選舉廣告，或在選舉中沒有遵從規定提交選舉申報書，即屬犯罪。如循簡易程序審訊，一經定罪，可處第5級罰款(即5萬元)及監禁一年；或如循公訴程序審訊，一經定罪，可處罰款20萬元及監禁3年。

### 《條例》所訂的寬免機制及對輕微錯漏的特定安排

9. 《條例》就非法行為和與選舉廣告及選舉申報書有關的罪行訂下寬免機制。此外，當局在2011年引進對輕微錯漏的特定安排，處理選舉申報書內的輕微錯誤或虛假陳述。寬免機制及對輕微錯漏的特定安排詳載於**附錄I(b)**。

---

<sup>2</sup> 有關選舉廣告的規定只適用於為選出鄉議局議員及鄉事委員會主席、副主席或執行委員會委員而舉行的選舉。有關行政長官、立法會、區議會、選舉委員會界別分組和鄉郊代表選舉的選舉廣告發布規定，則分別載於《選舉管理委員會條例》(第541章)下的相應規例。

## 事務委員會所進行的討論

10. 在2014年4月23日的會議上，事務委員會曾經討論與《條例》運作有關的事宜。下文各段綜述委員提出的主要關注。

### 選舉申報書的提交期限

11. 葉劉淑儀議員認為，候選人既要準確計出選舉開支／選舉捐贈款額，又要提交選舉開支的經審計帳目，目前提交立法會選舉申報書的指明期限實在太短。黃定光議員指出，他在2008年的立法會選舉中自動當選，但亦曾參與為某些地方選區候選人籌辦的競選活動。黃議員在提交選舉申報書的限期當日，仍未知道他參與上述競選活動所招致的開支，因為有關的地方選區候選人其後才向他提供資料。他指出，他未能在其選舉申報書填報開支總額並非其過失，但卻須向法庭申請寬免，並且支付因此而招致的法律費用。

12. 政府當局解釋，立法會選舉的候選人均須確保其選舉申報書在有關的選舉結果公布日期後的60天屆滿之前提交。由於無競逐選舉及有競逐選舉的選舉結果並非在同一天公布，《條例》第37條中的"60天規定"因而會令有競逐及無競逐選舉的候選人提交選舉申報書的限期有所不同。因此，黃議員提交選舉申報書的限期有別於有競逐選舉的候選人。因應委員的關注，政府當局同意研究有關選舉申報書提交期限的現行安排。

### 違反《條例》的行為

13. 部分委員認為，某些因粗心大意而違反《條例》的行為，例如填報選舉申報書時有輕微錯漏，應該非刑事化，並應交由選舉事務處而非廉署處理。葉國謙議員認為，違反《條例》中諸如"任何人如發布任何選舉廣告印刷品，必須在發布後的7天屆滿之前，向有關的選舉主任提供該廣告的文本2份"的規定，不應招致刑事法律責任。他察悉，出現這類違規行為，可能只是因為候選人的競選團隊成員在處理選舉廣告時有所疏忽。

14. 梁美芬議員提述一宗涉及一名曾經參與區議會選舉的候選人的案件，案中的候選人未有按《條例》的規定提交支持者的同意書；就此，她指出，該候選人只不過因為粗心大意而違規，便須承擔巨額法律費用，以及承受沉重壓力。她認為，《條例》過於複雜，並會影響參選意欲。她建議由選舉事務處負責處理涉及輕微遺漏及違規的個案，並認為這些個案可透過行政處分(例如處以罰款)處理。謝偉俊議員建議，個案若涉及《條例》下相對輕微和屬技術性的違規行為，又或違規事項只關乎一些微不足道的選舉開支款額或

提交選舉申報書的時間稍有延誤，則該等個案及違規事項可交予選舉事務處按簡易程序處理。此外，候選人在獲悉其選舉申報書有錯誤或虛假陳述後，應有糾正申報書的機會，以處理因粗心大意而引致的相對輕微或瑣碎的違規行為。

15. 政府當局解釋，《條例》已就非法行為和與選舉廣告及選舉申報書有關的罪行訂立寬免機制。此外，當局亦已在2011年引進對輕微錯漏的特定安排，處理選舉申報書內的輕微錯誤或虛假陳述。然而，政府當局同意跟進委員的意見及關注。

#### 在《條例》下對輕微錯漏的特定安排

16. 部分委員建議，輕微錯漏特定限額應與有關的選舉開支上限相稱，可訂於選舉開支上限1%至10%的範圍內。政府當局表示，輕微錯漏特定限額是在2011年按運作經驗而訂定。在考慮各項提高輕微錯漏特定限額的建議時，應遵循進行與選舉有關活動的公平及平等原則。劉慧卿議員要求當局就其對輕微錯漏的特定安排提供最新統計資料。有關資料載於**附錄II**。

### **新近發展情況**

17. 事務委員會將於2015年4月20日的下次會議上進一步討論《條例》的運作。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2015年4月15日

## 提交選舉申報書及發布選舉廣告規定的摘要

### 提交選舉申報書

在選舉中的每名候選人必須向有關主管當局提交選舉申報書，列出該候選人在該項選舉中的選舉開支；及曾由該候選人或由他人代該候選人在與該項選舉有關連的情況下收取的所有選舉捐贈。

2. 就立法會選舉而言，選舉申報書必須在公布選舉結果或宣布選舉終止或未能完成的日期後的 60 天屆滿之前提交。就其他情況而言，選舉申報書必須在公布選舉結果或宣布選舉終止或未能完成的日期後的 30 天屆滿之前提交。

3. 選舉申報書必須附有：

- (i) 就每項 100 元或以上的選舉開支而言，載有該項支出的詳情的發票及收據；
- (ii) 就每項 1000 元以上或每項包含貨品或服務而價值 1000 元以上的選舉捐贈而言，發給捐贈者的載有關於該捐贈者及該項捐贈的詳情的收據的副本；
- (iii) 如由候選人或由他人代候選人在與選舉有關連的情況下收取的某項選舉捐贈或某項選舉捐贈的一部分沒有用於償付或分擔償付該候選人或該等候選人的選舉開支；或(如該項捐贈包含貨品)沒有用於促使該候選人或該等候選人當選或阻礙另一名候選人或另一些候選人當選，而已按照《選舉(舞弊及非法行為)條例》(“《條例》”)(第 554 章)下的規定處置，收

取該等如此處置的捐贈或部分捐贈的人所發出的收據的副本；

- (iv) 如由候選人或由他人代候選人在與選舉有關連的情況下收取的某項選舉捐贈或某項選舉捐贈的一部分沒有用於該用途，亦沒有按照《條例》下的規定處置，以書面解釋列出理由；及
- (v) 採用聲明書以證明選舉申報書內容屬實。

## 發布選舉廣告

4. 《條例》就選舉廣告印刷品有以下的規定：

- (i) 任何人不得發布沒有以中文亦沒有以英文顯示印刷人的姓名或名稱及地址、印刷日期及印刷數量的選舉廣告印刷品(在註冊本地報刊中刊登的選舉廣告除外)；<sup>3</sup>及
- (ii) 任何人如發布任何選舉廣告印刷品，必須在發布後的 7 天屆滿之前，向有關的選舉主任提供該廣告的文本 2 份。

---

<sup>3</sup> 如選舉廣告印刷品未載有上述資料，發布人須在選舉廣告印刷品發布後的 7 天屆滿之前，向選舉主任提交載有上述資料的法定聲明。

立法會政制事務委員會  
《選舉(舞弊及非法行為)條例》下的違法行為  
(摘 錄)

X X X X X X X X X

《條例》下的寬免機制及對輕微錯漏的特定安排

寬免機制

9. 《條例》就非法行為及與選舉廣告和選舉申報書有關的罪行設有寬免機制。詳情如下：

非法行為

- 任何候選人、候選人的代理人或任何其他人如已作出非法行為(見上文第 5 段)，可向原訟法庭申請命令，寬免申請人承受選舉法就該申請人的非法行為而施加的刑罰及喪失資格懲罰。
- 原訟法庭必須信納該違規行為是因粗心大意或意外地計算錯誤或任何合理因由，而非因不真誠所致。同時，原訟法庭必須相信為符合公正原則，申請人不應承受一項或多於一項該等的後果。

## 與選舉廣告有關的罪行

- 任何人如發布不符合《條例》下規定的選舉廣告(~~見上文第6段及附件~~)，可向原訟法庭申請寬免。
- 與非法行為類似，原訟法庭必須信納該項沒有遵從條文事件是因粗心大意或意外地計算錯誤或任何合理因由，而非因不真誠所致。同時，原訟法庭必須相信為符合公正原則，申請人不應承受該等刑罰。

## 與選舉申報書有關的罪行

- 候選人如不能夠或沒有在准許的限期屆滿之前按照《條例》的規定提交選舉申報書，可向原訟法庭申請作出命令，容許他／她在原訟法庭指明的較長限期內，提交選舉申報書。原訟法庭必須信納不能夠或沒有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。
- 此外，候選人亦可向原訟法庭申請作出命令，使他／她可更正在選舉申報書或附於該申報書的任何文件內的錯誤或虛假陳述，或豁免他／她按照規定付交發票、收據或收據副本。原訟法庭必須信納該等錯誤或虛假陳述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；或任何合理因由，而非因申請人不真誠所致。

## 舞弊行為

- 舞弊行為並不設有向法庭申請寬免的機制。



## 對輕微錯漏的特定安排

10. 除了上述的寬免機制外，當局在二零一一年引進了對輕微錯漏的特定安排，處理選舉申報書內的輕微錯誤或虛假陳述。在以下每項不同的選舉中已訂定每名候選人或每張候選人名單的輕微錯漏特定限額為：

(a) 行政長官選舉	5,000 元
(b) 立法會區議會(第二)功能界別選舉	5,000 元
(c) 立法會地方選區選舉	3,000 元
(d) 區議會(第二)功能界別以外的立法會 功能界別選舉	500 元
(e) 選舉委員會界別分組選舉	500 元
(f) 區議會選舉	500 元
(g) 鄉議局選舉	200 元
(h) 鄉事委員會主席、副主席或執行委員會 委員選舉	200 元
(i) 鄉郊代表選舉	200 元

11. 如申報的選舉開支及捐贈中，出現的錯誤或虛假陳述的累計總價值不超過相關選舉的輕微錯漏特定限額，同時有關的候選人或候選人名單的選舉開支總額並沒有超過有關選舉訂明的選舉開支上限，該候選人或候選人名單會被通知在選

舉申報書內發現的錯誤或虛假陳述，並給予機會讓候選人在接獲有關主管當局向其發出關於選舉申報書中的有關錯誤或虛假陳述的通知當日後的 30 天內修正相關的選舉申報書，而無需向原訟法庭申請寬免令。如該候選人或候選人名單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根據正常程序處理，並由廉署作出調查及可能按《條例》作出檢控(如適用)，見下文第 14 段。

12. 如在計及有關錯誤或虛假陳述的累計總價值後，該候選人或候選人名單的選舉開支總額超過有關選舉訂明的選舉開支上限，即屬《條例》第 24 條下的非法行為，而對輕微錯漏的特定安排將不適用。此外，如有關的選舉申報書觸犯《條例》內其他條文所訂的罪行，特定安排將不會免除該候選人或候選人名單所犯的有關罪行。如候選人涉嫌在選舉申報書作出明知或理應知道屬虛假達關鍵程度或具誤導性達關鍵程度的陳述(即有關行為屬舞弊行為)，雖有特定安排，廉署仍會作出調查。

X X X X X X X X

政制及內地事務局  
二零一四年四月

## 政制事務委員會

## 2014年4月23日委員會會議上所提出的跟進事項

在 2014 年 4 月 23 日政制事務委員會會議上，當局就 2011 年在《選舉(舞弊及非法行為)條例》(“《條例》”)(第 554 章)下引進的輕微錯漏特定安排提供相關統計數字。本文件旨在就委員在會議上提出要求提供分項數字的事項，載述當局的回應。

2. 在準備分項數字期間，選舉事務處與廉政公署再次檢視已按輕微錯漏特定安排處理的寬免個案，以及需要由廉政公署作出跟進的個案，並就早前載於立法會 CB(2)1361/13-14(01)號文件中的統計數字更新如下，以反映實際及最新情況<sup>1</sup> -

	2011 年 區議會選舉	2011 年 選舉委員會 界別分組選舉	2012 年 立法會選舉
選舉申報書內發現有錯誤或虛假陳述 <sup>2</sup> 的候選人/候選人名單數目 (A)+(B)	783 名 候選人	690 名 候選人	87 名 候選人/ 候選人名單 <sup>3</sup>
選舉申報書內有關錯誤價值 <sup>4</sup> 未有超越輕微錯漏特定限額，並在輕微錯漏特定安排下成功處理寬免的候選人/ 候選人名單數目 (A)	217 名 候選人 <sup>5</sup>	306 名 候選人 <sup>6</sup>	22 名 候選人/ 候選人名單

<sup>1</sup> 更新主要是修正早前提提供的數字內部分個案被雙重計算的情況。

<sup>2</sup> 就此文件而言，錯誤或虛假陳述包括(i)沒有列出該候選人在有關選舉中的任何選舉開支、或曾由該候選人或由他人代該候選人在與該項選舉有關連的情況下收取的任何選舉捐贈，(ii)列出該等選舉開支或捐贈時款額錯誤，(iii)沒有提交按第 554 章第 37(2)(b)條須與該申報書一同提交的任何文件(例如發票、收據、聲明書等)，和(iv)與該申報書一同提交的該等文件不符合法例要求。

<sup>3</sup> 功能界別(區議會(第二)功能界別除外)以每名候選人為單位提交選舉申報書，而地方選區及區議會(第二)功能界別則以每條候選人名單(包括一人名單)為單位提交選舉申報書。

<sup>4</sup> 根據第 554 章第 37A(3)條，錯誤或虛假陳述的累計總價值為以下數字之總和：  
(a)如錯誤或虛假陳述的性質，是沒有列出某項選舉開支或選舉捐贈，該項錯誤或虛假陳述的價值，是該項選舉開支或選舉捐贈的款額；  
(b)如錯誤或虛假陳述的性質，是某項選舉開支或選舉捐贈的款額的不正確之

	2011年 區議會選舉	2011年 選舉委員會 界別分組選舉	2012年 立法會選舉
選舉申報書內發現有錯誤或虛假陳述，而在輕微錯漏特定安排下並未獲得寬免 <sup>7</sup> 的候選人/候選人名單數目 (B)	566名 候選人	384名 候選人	65名 候選人/ 候選人名單 <sup>8</sup>

3. 上述選舉申報書內發現有錯誤或虛假陳述，而在輕微錯漏特定安排下並未獲得寬免的個案(即上表中的B項)已轉介廉政公署作出跟進，有關調查結果的分項數字如下-

	2011年 區議會選舉	2011年 選舉委員會 界別分組選舉	2012年 立法會選舉
選舉申報書內發現有錯誤或虛假陳述，而在輕微錯漏特定安排下並未獲得寬免的候選人數目 (B) = (B1)+(B2)+(B3)+(B4)+(B5)	566名 候選人	384名 候選人	140名 候選人 <sup>9</sup>
提出寬免申請後獲法庭給予寬免的候選人數目 (B1)	5名 候選人	11名 候選人	10名 候選人

處，該項錯誤或虛假陳述的價值，是以金額衡量的更正該項錯誤或虛假陳述所需作出的調整的幅度。

<sup>5</sup> 包括 49 名經選舉事務處轉介廉政公署作出跟進後，發現其選舉申報書內的有關錯誤價值未有超越輕微錯漏特定限額，而其後根據輕微錯誤特定安排成功處理寬免的候選人。

<sup>6</sup> 包括 4 名經選舉事務處轉介廉政公署作出跟進後，發現其選舉申報書內的有關錯誤價值未有超越輕微錯漏特定限額，而其後根據輕微錯誤特定安排成功處理寬免的候選人。

<sup>7</sup> 並未獲得寬免的原因包括(i)有關錯誤價值超越了輕微錯漏特定限額，所以輕微錯漏特定安排不適用，及(ii)在輕微錯漏特定安排下，候選人/候選人名單未能以按第 554 章第 37A(4)條提交的選舉申報書副本修正所有相關錯誤。

<sup>8</sup> 65 名候選人/候選人名單共涉及 140 名在選舉申報書內發現有錯誤或虛假陳述，而並未根據輕微錯漏特定安排獲得寬免的候選人。

<sup>9</sup> 就 2012 年立法會選舉而言，轉介廉政公署作出跟進的 65 名候選人/候選人名單共涉及 140 名候選人(參看附註 8)。在轉介個案中，如屬於同一條候選人名單，廉政公署會就懷疑違反《條例》之有關候選人的個案跟進調查，因此調查數字會以「候選人」而非「候選人名單」為單位。

	2011 年 區議會選舉	2011 年 選舉委員會 界別分組選舉	2012 年 立法會選舉
被檢控的候選人數目 (B2)	0	0	0
被警誡 <sup>10</sup> 的候選人數目 (B3)	1 名 候選人	0	0
獲發警告 <sup>11</sup> 的 候選人數目 (B4)	304 名 候選人	272 名 候選人	113 名 候選人
經調查後發現並無證據 支持有關指控，或律政 司認為證據不足而不作 檢控、警誡或發出警告 的候選人數目 (B5)	256 名 候選人	101 名 候選人	17 名 候選人

4. 委員亦問及有關錯誤價值略高於輕微錯漏特定限額的個案數目。下表列出在過去三次選舉中，本來在輕微錯漏特定安排下並未獲得寬免(即屬第 2 段表中的 B 項數字)，但假設當時的輕微錯漏特定限額上調 10%，便可以利用輕微錯漏特定安排的候選人/候選人名單數目—

	2011 年 區議會選舉	2011 年 選舉委員會 界別分組選舉	2012 年 立法會選舉
假設當時的輕微錯漏 特定限額上調 <b>10%</b> ， 額外可以利用輕微錯 漏特定安排的候選人/ 候選人名單數目	8 名 候選人	0	3 名 候選人/ 候選人名單

## 政制及內地事務局

2015 年 2 月

<sup>10</sup> 廉政公署按照法律意見，自 1991 年起對違反《條例》人士實施三級制裁，包括警告、警誡及檢控，以更具彈性及實際可行的方式處理罪行性質輕微及只屬技術違規的個案。

<sup>11</sup> 若被指違反《條例》的罪行只屬技術性違規及性質輕微，律政司的律師一般會建議作出警告，而非施行警誡或提出檢控。