

立法會政制事務委員會

**選舉管理委員會
二零一六年立法會換屆選舉報告書**

引言

本文件旨在告知委員有關選舉管理委員會(“選管會”)二零一六年立法會換屆選舉報告書(“報告書”)的各項主要檢討結果和建議。

背景

(A) 報告書

2. 二零一六年立法會換屆選舉於 2016 年 9 月 4 日舉行。《選管會條例》(第 541 章)第 8 條規定，凡選管會就關於選舉的事宜根據該條例或任何其他條例具有職能，選管會須在該項選舉結束後的三個月內，就該等事宜向行政長官作出報告。就此，選管會已於 2016 年 12 月 2 日向行政長官呈交報告書。

3. 報告書闡述選管會在不同階段如何進行和監督選舉，並詳細介紹有關的籌備工作、選舉安排和投訴處理。報告書亦載有選舉程序和安排的檢討，並提出建議以改善日後的選舉。

4. 政府贊同選管會的建議把報告書公開發布。市民可於各區民政事務處諮詢服務中心索取或從選管會的網頁(www.eac.gov.hk)下載該報告書。我們亦已把報告書另行分發給各立法會議員參考。

(B) 選管會的主要檢討結果和建議

5. 總括而言，選管會認為立法會選舉是在公開、公平和誠實的情況下進行，並對是次選舉安排整體上感到滿意。選管會已就各項選舉程序及安排進行全面檢討，並將檢討結果和建議載列於報告書第十四章。一些主要的建議撮述於下文第 6 至 28 段。

(a) 物色設置投票站的場地

6. 選舉事務處在物色及借用合適和足夠的場地設置投票站的過程中遇到頗大困難，例如有不少學校未能借出場地用作設置投票站，以致部分投票站最終只能設置於面積較為狹窄或未能方便行動不便選民使用的地點。選管會明白選舉事務處已盡力尋覓合適地點設置投票站，並認為選舉事務處在日後的選舉應繼續努力進行這方面的工作。選管會呼籲各學校、公共機構和民間團體於日後的選舉順應選舉事務處的要求，借出場地以設置投票站(報告書第 14.5 段)。

7. 選管會亦注意到，近年立法會選舉的投票人數持續上升，以致需點算的選票數目顯著增加而令點票時間延長。倘若日後選舉的投票時間維持不變，按地方選區選舉現行的同站投票兼點票安排，選舉事務處將需要一連三天(而非兩天)借用各場地以配合運作需要(即於投票日前一天佈置投票站，直至投票日後一天點票工作完成為止)。

8. 有見及此，選管會建議研究下列可以考慮的方案的運作細節—

- (a) 如果投票日繼續訂於星期日，鑑於大部分投票站設置於學校內，有關當局可考慮是否需要將立法會選舉投票日翌日(即星期一)定為學校假期；

(b)可以把投票日訂於星期六，以容許點票工作延長至星期日在同一場地進行（但佈置投票站的工作須相應提早至星期五）；以及

(c)可以為每個地方選區各設立一個或多個分區點票站。

(報告書第 14.112 段)

(b) 選票設計

9. 根據現行條例，候選人的姓名和照片，以及訂明團體的已登記名稱和標誌均會印在選票上。在近年的選舉中，隨著候選人數目增加，地方選區的選票面積已變得很大，對選票印刷、製作、檢查和運送，以及投票和點票流程均有影響。因此，選管會希望社會可以留意有關情況，考慮可否減少現時選票上所列印的候選人詳情，例如刪減候選人照片。如社會上的主流意見認同需作調整，政府應提出相應的法例修訂(報告書第 14.12 和 14.110 段)。

(c) 選票運送安排

10. 一如以往舉行的各個公共選舉，投票站主任及其副手會於投票日前約一星期領取供其所屬投票站使用的部分選票，然後在投票日帶往投票站。在是次選舉中，這項現行安排引起公眾關注。

11. 選舉事務處以往曾研究其他運送選票的方法，例如在投票日前直接將選票送到投票站，但礙於各項客觀條件所限，包括涉及的選票和投票站數目龐大、缺乏妥當的存放設施及投票站的保安等，選舉事務處認為這方法並不可行。

12. 再者，選舉事務處認為現行安排行之有效，原因是：

- (a) 投票站主任及其副手在政府架構內均為主任級別或以上的人員，委託他們看管及運送選票是適當的安排；
- (b) 投票站主任及其副手領取的所有選票，均會放進貼上封條和由相關人員加簽的密封膠袋內，而這些裝有選票的密封膠袋只能在投票日當天於投票站開封；
- (c) 投票站主任及其副手在領取選票時須經過檢收程序，因此負有責任；
- (d) 候選人或其代理人可在投票開始前要求查看選票；以及
- (e) 投票站人員在投票開始前及投票期間，須就各項與選票相關的程序進行監察。

選管會認為選舉事務處應繼續研究其他運送選票的可行方法，但在未能作出更妥善的安排前，不宜貿然更改現行做法(報告書第 14.27 段)。

(d) 候選人在提名期內退選及在提名期後宣布「棄選」

13. 根據選舉法例，候選人只可以在提名期結束前撤回提名。然而，有若干名候選人在提名期結束後宣布所謂「棄選」，並停止競選工程。社會上關注到有關「棄選」的聲稱或會對選舉訊息造成混亂，有損選舉的公正性。

14. 現行法例不容許候選人在提名期結束後退選的規定，除了確保選舉訊息不致混亂之外，亦有助配合選舉的各項安排。選管會認為社會需要關注和正視所謂「棄選」的情況，考慮是否需要禁止獲有效提名候選人公開發布「棄選」的言論，以供有關當局研究是否需要修改現行法例作出有關規定，以貫徹現行法例的精神(報告書第 14.33 和第 14.34 段)。

(e) 投票意向的調查

15. 根據選舉法例，選管會只有權監管投票日在投票站外「禁止拉票區」進行的票站調查。目前並無法例監管在投票日但並非在「禁止拉票區」內進行的所謂投票意向調查，以及在投票日或之前所進行有關選舉的民意調查。

16. 選管會留意到有不同機構在投票日或之前進行各類收集選民投票意向的調查並公布有關結果，亦留意到傳媒報道有人士意圖藉調查結果影響其選定的某類選民及進行配票。鑑於公眾非常關注各類收集選民投票意向的調查，選管會認為社會應該正視及探討在日後公共選舉中如何處理有關問題(報告書第 14.39 段)。

(f) 選民出示香港居民身分證副本領取選票

17. 投票日當天，有傳媒報道有一名候選人及一名選民只出示香港居民身分證(“身分證”)副本，便成功領取選票。選管會於投票日下午發出新聞公報，澄清根據現行法例，選民須出示正式的身分證明文件以領取選票，但有關文件不一定是身分證。不過，任何人單憑出示身分證副本不能領取選票。選舉事務處亦已即時提醒所有投票站人員有關事宜。

18. 選管會建議有關當局應考慮修訂相關法例，清楚列明選民必須出示身分證正本方可獲發選票。在當局修訂相關法例之前，選管會建議選舉事務處應加強投票站人員的培訓。若選民出示身分證或香港特別行政區護照，應可獲發選票。可是，若選民只能出示其他由政府發出而載有其姓名及照片的身分證明文件(例如長者咭)，該人必須同時出示身分證副本(報告書第 14.53、14.54 及 14.110 段)。

(g) 區議會(第二)功能界別選民登記

19. 選管會於投票日接獲約 180 名選民投訴未能就區議會(第二)功能界別投票。經選舉事務處翻查記錄，所有相關選民均曾於早前提交選民登記或更改登記資料申請時於申請表格選擇不登記為區議會(第二)功能界別的選民，選舉事務處遂按其意願不將他們納入區議會(第二)功能界別正式選民登記冊。

20. 據選舉事務處在跟進有關投訴時的了解，有很多選民於填寫申請表格時對區議會(第二)功能界別的認知並不足夠，並不知悉該功能界別就是公眾俗稱的「超級區議會」功能界別，因此錯誤放棄該項投票權。選管會認為選舉事務處應考慮改良上述申請表格的設計和內容，為選擇登記為區議會(第二)功能界別的人士提供更清晰的資料，以便他們更容易理解填寫表格時需要注意的事項。另外，政府將來舉行大型選民登記運動時，亦應就區議會(第二)功能界別的登記程序作出進一步推廣，以提高公眾對該功能界別的認知(報告書第 14.57 及 14.58 段)。

(h) 部分投票站出現排隊人龍

21. 投票日當天傍晚時分，部分投票站陸續出現排隊的人龍。投票結束時，有 30 多個投票站仍有不少選民排隊輪候投票。在四個分別位於太古城、油塘、藍田及牛頭角的投票站，輪候投票的選民特別多；而當中一個投票站直至所有輪候的選民於投票日翌日凌晨約二時三十分完成投票後方可關閉，結果導致點票工作受到延誤。

22. 雖然選舉事務處已預先對所有投票站的可容納人數作出評估，但選管會認為，個別投票站的場地空間未能容納大量選民，是這些投票站出現排隊人龍的主要原因。其他因素包括投票人數顯著上升，以及在投票日當天較後時段有較多選民前往投票。

23. 選管會已指示選舉事務處就選定投票站的安排作出檢討和改善，在未來的選舉中預先就投票站的人流吞吐量作更仔細的估算，並盡量借用更多及更寬敞的場地設置投票站。選管會並認為，選舉事務處應在投票站面積及其地點的便利程度兩者之間取得更佳的平衡，在有需要時於距離較遠的地方物色合適的場地，以確保投票站有足夠的空間容納有關選民及應付繁忙時段的吞吐量（報告書第 14.76 段）。

(i) 統計投票人數與實際點算的選票數目的差異

24. 投票結束後，有五個投票站發現其公布的累積統計投票人數較已發出的地方選區選票數目少 100 至 300 不等，原因是基於統計上的錯漏。選舉事務處已對有關個案作出詳細調查，結果發現在該五個投票站發票櫃枱當值的投票助理員，均在投票結束前最後一至兩個小時忘記把從投票站主任領取分別合共 100 至 300 張的地方

選區選票填寫在相關報表上，導致投票站公布的累積統計投票人數與已向選民發出的選票數目出現明顯差異。

25. 選管會認為，這些事件反映了現時投票站人員的工作時間太長、人手不足及投票站秩序的情況對選舉安排的負面影響。選管會建議檢討及調整投票站人員的酬金以吸引更多公務員擔任投票站工作，以及考慮將現時的工作時間分為兩段實行兩班制，避免投票站人員因過分疲勞而出錯。即使未能聘請足夠人手以全面實行兩班制，亦可考慮在個別投票站推行局部輪班制，以加強人手。

26. 至於統計工作方面，選舉事務處應從統計報表上研究，加強投票站人員之間互相核對及加簽的監察功能，以及考慮增加投票站負責統計工作的人員數目，以減輕有關工作人員的壓力(報告書第 14.92、14.93 及 14.111 段)。

(j) 應用資訊科技以優化投票程序

27. 在投票日當天有個別投票站曾經出現人龍，有意見認為應該引入資訊科技，以加快投票的流程。在二零一二年立法會換屆選舉後，選舉事務處曾聘請獨立顧問公司，探討以資訊科技協助選舉運作的可行性，研究的課題包括就投票電子化作出建議。有關報告提及一些優化措施，但也指出實際執行上可能遇到的困難，例如投票站現行是否已具備有關資訊科技設施、地區網絡覆蓋是否完善、於眾多投票站內安裝相關電腦設備所需時間，及投票日的技術支援等。

28. 選管會認為選舉流程電子化應該是未來發展的方向。隨著資訊科技的發展，選舉事務處應繼續進行全面及深入的可行性研究，評估在選舉活動的不同環節中，採用資訊科技的可行性，以尋求最佳的投票安排，並須確保可採用的科技能提供獨立可見的核對功能(報告書第14.96段)。

29. 總括而言，選管會希望其就二零一六年立法會換屆選舉各項事宜作出的檢討和建議能引起公眾關注和討論，並期望有關當局積極跟進。

(C) 未來路向

30. 總的來說，我們認為報告書的檢討結果及建議可以接受。我們將與選管會一起跟進其提出的建議。

政制及內地事務局
二零一七年一月