

立法會政制事務委員會
檢討區議會和立法會選舉的投票站及點票站運作

目的

本文件就區議會選舉和立法會選舉的投票站及點票站運作安排，包括借用投票兼點票站場地、點票安排、投票時間，以及在選舉過程中應用資訊科技的可能性等事宜，徵詢委員的意見。

借用票站場地

2. 在二零一五年區議會選舉和二零一六年立法會選舉，選舉事務處在全港各區分別設立 495 和 571 個一般投票站，供選民投票¹。除了獲編配選民數目較少的小投票站外，其餘所有一般投票站在投票結束後皆轉為點票站。選舉管理委員會（“選管會”）在兩個選舉的報告書均指出，選舉事務處在尋覓合適地點設置票站上遇到困難。雖然選舉事務處在相關選舉之前一年已展開物色場地的的工作，而選管會主席亦已採取額外措施，親自去信場地管理機構呼籲借出場地作投票站及/或點票站之用，但仍有不少學校及相關機構因不同原因拒絕借出場地。

3. 選管會在二零一六年立法會換屆選舉報告書（“報告書”）中指出，「是否借出場地由有關管理機構負責人決定，選舉事務處的角色比較被動。社會應正視及關注有關問題，並支持共同尋求解決方案」。選管會同時建議，「如條件合適的場地均不允借出，寧可日後將受影響選民編配到離他們住所較遠的投票站，也不應編配他們到不合適的場地投票」。此外，在本委員會以往的會議上，曾有委員建議假如任何場地管理機構拒絕借出場地，政府可考慮強制徵用有關場地以設置投票站及/或點票站。

¹ 另外，選舉事務處亦在二零一五年區議會選舉和二零一六年立法會選舉中在懲教署各懲教院所設立 21 個專用投票站及在警署設立三個專用投票站，供在投票日遭執法機關囚禁、還押或拘留的選民投票。

4. 根據以往的經驗，由於學校網絡佈點合宜、地點適中，校舍面積亦較為寬敞，加上投票日通常訂在星期日，故此以往的公共選舉均有超過一半投票站設置於學校內²。有見近年經驗，我們會與教育局共同研究，應否規定官立學校以及政府津貼學校，必須應選舉事務處要求借出場地作為投票站及/或點票站。我們亦會透過相關政策局，向各辦學團體、社會服務機構、公營單位、民間組織等，作出聯合呼籲，以期機構於日後的選舉，能積極正面地順應選舉事務處的要求，借出場地以設置投票站及/或點票站。

點票安排

立法會選舉

5. 現時立法會地方選區選舉採用同站投票兼點票的安排，即在投票結束後在各個投票站內隨即進行點票。立法會功能界別選舉則採用中央點票的安排，在投票結束後將投票箱由各個投票站運往中央點票站進行點票。

6. 選管會在二零一六年立法會換屆選舉報告書指出，「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」³。倘若日後立法會選舉的投票時間維持不變，按現行地方選區選舉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)」。不過，現時只有康樂及文化事務署和民政事務總署及其他個別場地管理機構允許選舉事務處在選舉期間一連三天借用轄下的設施。至於學校和其他機構，選舉事務處一般需要於投票日翌日(即星期一)早上六時前交還場地。如未能依時交還場地，會對相關學校或機構造成不便，亦影響日後商借場地作投票站之用。

7. 在考慮選管會於報告書中的建議後，我們現提出以下三個可行方案，希望聽取委員的意見。

² 在二零一六年立法會選舉的 571 個一般投票站當中，便有 315 個投票站設置在學校。

³ 在二零一六年立法會選舉，超過九成半的地方選區點票站在投票日翌日上午七時完成點算選票工作，而最後一個地方選區點票站在投票日翌日下午約四時完成點票工作。

方案一：將投票日訂於星期六

8. 第一個可以考慮的方案，是把投票日訂於星期六，以容許點票時間延長至星期日時，仍可於同一場地完成。此方案可解決須在星期一早上六時前歸還場地的問題。同時，選舉事務處預計此方案與現行安排運作模式近似，因此實施此方案並不需要增加大量人手和額外資源。

9. 可是，此方案能否為公眾接受實取決於選民是否接受投票日由星期日改為星期六。立法會選舉的投票日一向訂於星期日，沿用多年，選民已習慣有關安排。另外，星期日屬公眾假期，但有很多機構和公司的員工星期六仍需上班，可能較難在週六抽時間投票。

10. 票站的實際準備工作和安排方面，若投票在週六早上開始，票站人員必須於星期五下午進駐並佈置票站，以作翌日投票（及之後的點票）之用。部分場地（例如學校、社區中心、長者或青少年中心、郵局等）在週五下午時段的服務將受影響、甚至需要暫停，實行此方案需要得到場地管理機構通力合作，願意對其運作作出適當調整。

方案二：為每個地方選區設立獨立的分區點票站

11. 第二個可以考慮的方案，是投票日仍為星期日，但重新採用二零零零年立法會選舉的點票安排，即為每個地方選區各設立一個或多個獨立的分區點票站，功能界別選舉則維持中央點票的安排。此方案除了可確保投票站工作人員能準時於投票日翌日早上六時前交還場地外，亦可讓候選人及其代理人集中於分區點票站觀察整個過程，而新聞界採訪分區點票站的現場情況也較為方便。此外，實施此方案不會對選民的投票安排帶來任何改變，選民無需重新適應有關安排。

12. 不過，選舉事務處預計實施此方案需要增加大量人手和額外資源。在二零一六年立法會選舉，選舉事務處委任了超過 23 000 名公務員在投票日擔任各投票站及中央點票站的工作人員，相等於公務員總數超過八分之一。假如加上多個分區點票站的額外工序，選舉事務處初步估計，需額外委任 3 000 名工作人員在各分區點票站通宵工作。招募

23 000 名公務員已屬不易，再增加招募幾千名公務員進行通宵點票，將會出現實際困難。

13. 在運作細節上，選舉事務處要物色多個適合作為分區點票站的場地(有關場地需有足夠空間擺放點票枱供該區所有投票站同時進行點票工作，場地附近亦需有足夠的泊車/上落貨設施)，並確保將投票箱運往各分區點票站的保安、運輸安排等，實非易事。事實上，二零零零年立法會選舉曾採用分區點票安排，在五個地方選區各設立一個分區點票站，但由於分區點算地方選區選票需時較長，因此選管會在二零零四年立法會選舉開始採用同站投票兼點票安排。然而，由於近年立法會選舉的投票人數持續上升，點票時間延長，如大部分投票站場地未能於投票日翌日(即星期一)借出供點票之用，便有實際需要重新考慮分區點票的可行性。

方案三：將投票日翌日定為學校假期

14. 第三個可以考慮的方案，是將投票日仍然訂定於星期日，同時將翌日(即星期一)定為學校假期，以便眾多設於學校的投票站可於同一場地完成整個投票及點票程序，無需為趕及於翌日早上六時前交還場地而影響點票工作。以二零一六年立法會選舉為例，選舉事務處共借用 315 間學校作為投票站，佔投票站總數超過一半，相信此方案能在一定程度解決目前未能按時交還場地的問題。另外，這方案可以排除投票站工作人員為趕及交還場地而從各投票站運送票箱及選票，和其他選舉物資往後備點票站的過程中所涉及的風險，並確保點票程序免受延誤。

15. 假如將投票日翌日定為學校假期，我們預計可能會引起學界甚至部分家長反對，尤其是那些根本沒有在投票日借出場地用作投票站的學校，可能不接受此方案的必要性。同時，約有 120 個投票站設於非政府機構營運的長者及青少年中心等，即使將投票日翌日定為學校假期，選舉事務處仍需於投票日翌日早上六時前交還這些場地予服務機構。

16. 除了以上三個方案之外，我們亦曾考慮可否提早結束投票時間以期盡快開始點票工作，並於投票日翌日早上六時前完成點算所有地方選區選票；以及可否以電子點票方式縮

短點算地方選區選票的時間。但在研究相關課題時認為這些方案較難實行，詳情可參考下文第 20、21 及 28 段。

區議會選舉

17. 現時區議會選舉亦採用同站投票兼點票的安排。在二零一五年區議會選舉，全港共分為 431 個區議會選區，各選出一名區議員。選舉事務處在每個有競逐的區議會選區通常設立一至兩個投票站，只要某區議會選區內的所有投票站完成點票，便可公布該選區的點票結果。即使有個別區議會選區未能按時完成點票或需要重新點票，亦不會影響其他區議會選區公布其點票結果及於投票日翌日早上六時前交還場地。以二零一五年區議會選舉為例，約九成半的點票站在投票日翌日清晨四時前完成點票，而最後一個點票結果在清晨五時五十五分公布。我們相信在區議會選舉，選舉事務處可以於投票日翌日早上六時前交還絕大部分場地，因此建議維持同站投票兼點票安排。

投票時間

18. 現時區議會選舉和立法會選舉的投票時間均為早上七時三十分至晚上十時三十分⁴。以往曾有委員表示，為時 15 小時的投票時間過長，建議提前投票結束的時間，以縮短投票時數。

19. 由於點票會緊接投票在晚上十時三十分結束後進行，選舉結果往往需要在投票日翌日早上甚至下午才能公布，點票站的工作人員、候選人和其代理人需要通宵進行和監察點票工作。假如投票提前結束，點票工作可以提早開始，選舉結果可更快公布。這樣可以避免候選人及其代理人在選舉過程中最後的緊張關頭過於勞累，亦免得傳媒和選舉人員筋疲力歇。同時，市民和選民可以在較早時段得知選舉結果。縮短投票時間亦可以減低在夜間進行的點票工作對點票站的鄰近範圍造成的滋擾，從而減少相關投訴，亦有助選舉事務處盡早於投票日翌日交還投票站場地以節省開支，包

⁴ 設於懲教院所的專用投票站除外。基於保安理由，這些專用投票站的投票時間為上午九時至下午四時。

括租用場地的費用及選舉工作人員的薪酬支出，並可能吸引更多公務員申請選舉工作人員職位。

20. 不過，由於目前的投票時間由一九九八年第一屆立法會選舉和一九九九年第一屆區議會選舉起一直沿用至今，選民已習慣有關安排。假如投票時間提前結束，有選民或會因新的投票時間與其工作時間互有衝突而無法投票，或覺得投票十分不便。就此，選舉事務處分析了二零一五年區議會選舉和二零一六年立法會地方選區選舉在不同時段的投票人數，結果如下：

時段	二零一五年 區議會選舉		二零一六年立法會 地方選區選舉	
	投票人數	佔全日 投票人數 百分比	投票人數	佔全日 投票人數 百分比
07:30-10:30	211 978	14.5%	269 046	12.2%
10:30-13:30	339 205	23.1%	444 406	20.2%
13:30-16:30	303 254	20.7%	464 037	21.1%
16:30-19:30	304 115	20.7%	470 354	21.3%
19:30-22:30	308 677	21.0%	554 440	25.2%
總計	1 467 229	100%	2 202 283	100%

21. 從上述數據可見，有相當多選民習慣在投票日較晚時段才投票。因此，縮短投票時數或會影響投票率，亦無可避免地令每小時的投票人數增加，投票站因而容易出現等候投票的排隊人龍。選舉事務處可能因此需要增加投票站的數目及招聘額外的票站工作人員，以減少每個投票站的選民數目及避免出現排隊情況。此舉可能抵銷了上文提及因縮短投票時數而節省的資源。

22. 基於以上的分析，大幅縮短投票時間相信甚難實行。在確保選舉在公開、公平和誠實的情況下進行的前提下，假如社會上有共識認為投票時間可以略為縮短，選舉事務處樂意就建議再作詳細探討。

在選舉過程中應用資訊科技

23. 選管會在報告書中提到，「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」。事實上，過往有不少意見建議推行選舉電子化。

投票電子化

24. 我們曾研究兩種投票電子化的方法，包括網上投票以及在投票站設立電腦投票設備。

25. 網上投票是透過互聯網，讓選民可以利用個人電腦或智能手機進行網上身分核實和投票。網上投票無疑可以便利選民，不必親自前往投票站投票，但以互聯網方式投票，我們難以核實選民的身分，亦難以確保有關選民是否在不受干擾的情況下投票。再者，是項安排將會大大增加賄選的機會和誘因。因此，我們認為維持現行的投票方式，即要求選民親身前往投票站，在一個不受外來因素影響的環境下獨立投票，最能確保選舉制度的公平和可信性。

26. 就投票站設立電子化設施以核實選民身分和投票的建議，以二零一六年立法會選舉為例，投票站多達 571 個⁵，部分在偏遠地區的投票站沒有完善的資訊科技基礎設施。假如需要在投票日之前的短時間內（通常只有投票日前的一個下午）設立 571 個投票站的資訊科技及電腦網絡設施，將會涉及相當的風險。此外，我們還要考慮投票當日在所有投票站內駐場技術支援的需求、在投票站設立電腦設備的資訊保安問題，以及相關資訊科技設備的成本等。從風險管理、資訊保安和成本效益的角度，我們認為現階段不適宜在投票站內引入電子化設施以核實選民身分和投票，但我們會就整體投票站的投票安排和因應科技的最新發展，繼續評估使用電子化投票的可行性。

⁵ 發票櫃枱更多達 2 800 張。

點票電子化

27. 在選舉委員會界別分組選舉(“選委會選舉”)中，我們一直採用中央電腦點票的系統。該系統是採用光學標記閱讀技術，將選票上的資訊轉換為電腦可以處理的數位資料，當選票放進光學標記閱讀機內，系統將透過光束射在選票的格子上，從而辨別選民的選擇。我們的目標是將電子點票的應用伸展至立法會選舉，並會研究在不同界別/選區選舉推行點票電子化的可行性。

28. 正如在 2017 年 6 月有關立法會選舉選票設計的討論文件中提到，選票的大小將影響推行點票電子化的可行性。以二零一六年選委會選舉為例，電腦器材能夠閱讀選票的最大面積僅為 210 毫米(闊) x 660 毫米(長)，而現時立法會地方選區選票的面積最大為 440 毫米(闊) x 458 毫米(長)。因此，現時的電腦器材無法閱讀地方選區的選票。我們在 2017 年 6 月的委員會會議上，理解委員對簡化選票設計的方案有很大保留。因此，我們認為電子點票暫時未能應用到地方選區選舉，但選舉事務處會繼續留意日後的電腦器材能否閱讀面積更大的選票。

29. 至於區議會(第二)功能界別方面，由於涉及的選票數目極多，點票所需時間比其他選舉長，如能推行點票電子化，相信會加快點票速度及增加點票準確性。另外，此界別候選人名單數目一般比地方選區選舉少，因此選票面積亦相對較細小，推行點票電子化的可行性較高。以二零一六年立法會選舉為例，區議會(第二)功能界別牽涉點算超過 198 萬張選票，點票工作在投票日翌日約下午六時三十五分時完成，是整個立法會選舉中最遲完成點票的界別。候選人名單數目為九張，選票的面積為 220 毫米(闊) x 322 毫米(長)。選舉事務處會從技術、流程及成本效益等方面，積極研究在未來立法會選舉中，推行區議會(第二)功能界別電子點票。

30. 就區議會選舉和立法會傳統功能界別選舉，由於每個選區/界別的選票數目相對較少，實行電子點票未必能大幅減少點票時間及合乎成本效益，因此我們暫時不建議於有關選舉應用電子點票。

徵求意見

31. 請委員就上文所提的事宜發表意見。政府會考慮委員的意見，再與選管會研究是否有需要改變現時做法。

政制及內地事務局
選舉事務處
2017年7月