

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)1853/16-17(02)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為 2017 年 7 月 17 日會議 擬備的背景資料簡介

區議會和立法會選舉的 投票站及點票站運作

目的

本文件綜述政制事務委員會("事務委員會")及立法會其他委員會過往就區議會和立法會選舉的投票站及點票站運作的相關事宜進行的討論。

背景

2. 在 2015 年區議會選舉和 2016 年立法會選舉期間，全港分別設有 495 個¹及 571 個²一般投票站，供選民投票。此外，在 2015 年區議會選舉和 2016 年立法會選舉期間，懲教署各懲教院所設有 21 個專用投票站，警署則設有 3 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。除了獲編配的選民數目較少的小投票站，所有一般投票站在投票結束後會轉為點票站。

¹ 根據選舉管理委員會("選管會")2015 年區議會一般選舉報告書，在該 495 個投票站中，7 個服務少於 200 名選民的投票站條被指定為小投票站。有關選舉共有 466 個投票站方便行動不便或使用輪椅的選民前往投票，佔投票站總數約 94%。

² 根據選管會 2016 年立法會換屆選舉報告書，在該 571 個投票站中，11 個服務少於 500 名選民的投票站被指定為小投票站。有關選舉共有 538 個投票站方便行動不便或使用輪椅的選民前往投票，佔投票站總數約 94%。

3. 政府當局表示，選舉事務處在尋覓合適地點設置投票站方面遇到困難。除了社區中心/體育館等公共設施外，由於學校通常地點適中，校舍亦較為寬敞，因此選舉事務處在歷屆選舉中，均視學校為非常適合用作投票站的場地。然而，能否成功借用同一場地，很大程度視乎有關場地的管理團體是否願意借出場地作投票站之用，或有關場地在投票日是否已預留進行其他活動。

4. 現時，區議會選舉和立法會選舉的投票時間均為上午7時30分至晚上10時30分。在2016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。

選舉管理委員會就 2015 年區議會選舉及 2016 年立法會選舉作出的建議

5. 事務委員會分別在2016年3月21日及2017年1月25日的會議上，討論選舉管理委員會("選管會")的2015年區議會一般選舉報告書及2016年立法會換屆選舉報告書所載的主要結果和建議。選管會2016年立法會換屆選舉報告書所載選管會提出的主要建議，載於**附錄 I**。部分該等建議旨在處理投票站及點票站運作的相關事宜，特別是近年點票時間延長的事宜。至於選管會2015年區議會一般選舉報告書，其中一項主要建議亦與點票安排有關：

"是次選舉有數個點票站的點票工作因不同原因而出現延誤的情況。但整體來說，絕大部分的點票站均能於四個半小時內完成點票程序，略長於2011年的4小時。選管會認為選舉事務處應繼續探討可行措施，設法縮短點票及核實結果的時間，以盡快公布選舉結果。"

委員關注的事項

投票站及投票時間

6. 在《2015年選舉法例(雜項修訂)(第2號)條例草案》委員會進行商議工作期間，部分委員建議，鑑於公共選舉有其重要性，當局應設立更多投票站，以方便選民。劉慧卿議員建議，選舉事務處可參考海外地方徵用處所作投票站的經驗，以期增加投票站的數目，方便選民。她以台灣的公共選舉為例，

指出台灣當局能夠設立許多投票站，而她在當地曾看見一個設於路邊寺廟的投票站，地方雖小但十分方便。政府當局解釋，香港的人口十分稠密，若投票站太小，未必能夠滿足服務達 7 000 至 10 000 名選民的需要。部分委員亦認為，由於法例對投票站訂下嚴格規定，香港不可能作出類似安排。

7. 事務委員會在 2016 年 3 月 21 日的會議上討論選管會 2015 年區議會一般選舉報告書時，部分委員認為政府當局應探討如何借用更多方便選民使用的場地作為投票站，以便選民投票。他們認為，若投票站設於更便利的位置，投票率將會上升。

8. 政府當局解釋，就大部分相關場地而言，當局必須得到場地的擁有人或管理團體同意，方可借用有關場地作投票站。在 2015 年區議會選舉中，選舉事務處徵得 495 個場地作為投票站，而大部分投票站均設於私人地方，包括學校。為及早預留合適的場地，選舉事務處早在 2014 年年底已開始物色和實地視察場地。選管會主席亦曾於 2015 年 3 月初親自去信部分主要辦學團體的負責人，呼籲他們借出校舍用作投票站。選舉事務處日後會繼續致力物色合適場地設置投票站，並會在切實可行的情況下盡早與有關場地的擁有人/管理團體聯絡，包括造訪相關學校的負責人，籲請他們配合。選舉事務處亦表示，每次投票活動完成後，當局均會安排盡快清理用作投票站的場地。

9. 部分委員認為，投票時間目前為 15 小時(由上午 7 時 30 分至晚上 10 時 30 分)實在過長。他們察悉，其他鄰近國家或地方的投票時間遠較香港的投票時間為短，並認為投票時間有縮短的空間。政府當局表示，考慮到市民的投票習慣，選舉事務處認為此事應審慎處理，故目前適宜維持現行的投票時間。儘管如此，政府當局會就此事進一步徵詢委員意見，並會認真考慮應否更改投票時間。

10. 事務委員會曾在 2013 年 4 月 15 日的會議上，討論政府當局的建議，即就立法會選舉、區議會選舉及村代表選舉而言，如因出現與選舉、投票或點票有關並具關鍵性不妥當之處而需要押後舉行有關的選舉、投票或點票，押後期須作出改變。部分委員強烈認為，押後的選舉、投票或點票應在星期日或公眾假期舉行/恢復進行，以利便選民投票。政府當局表示，為方便選民投票，在星期日舉行選舉已是既定做法，而選舉事務處在舉行/恢復進行押後的投票時，會貫徹這項安排。

新增的區議會(第二)功能界別的中央點票安排

11. 委員關注到，隨着新增 5 個區議會(第二)功能界別議席，很多選民會在 2012 年立法會選舉中投下兩票，點票過程必然會延長。據政府當局所述，選舉事務處已仔細研究區議會(第二)功能界別選票的點算工作可否在投票站進行，一如就地方選區選票的點算工作採取的安排。然而，選舉事務處認為這個方案在運作上並不可行，因為若地方選區及區議會(第二)功能界別的選票同時在投票站點算，將會需要大量額外的工作人員。此外，大部分投票站(通常為學校)必須在翌日清晨歸還場地管理機構，以提供原有服務。在政府當局向相關法案委員會提交的文件[立法會 CB(2)1388/11-12(01)號文件]中，政府當局已解釋為何就區議會(第二)功能界別採用中央點票安排而非投票兼點票安排。

在選舉過程中更廣泛利用資訊科技

12. 部分委員關注到，2015 年區議會選舉及 2016 年立法會選舉的點票時間太長，而在 2016 年立法會選舉中，在部分面積細小的投票站外，不少選民需要輪候一段很長的時間。部分委員亦關注到，目前的人手點票安排未能配合現代科技的發展步伐。他們質疑在投票日動用約 25 000 名公務員點算逾百萬張選票，是否符合成本效益。委員促請政府當局探討利用資訊科技，以加快投票流程。部分委員建議政府當局在選舉過程中多加利用資訊科技，藉此縮短點票及核實結果所需的時間，並探討使用點票機，以加快點票流程。政府當局表示同意選管會的建議，認為選舉流程電子化應該是未來發展的方向。然而，政府當局仍須進行更多研究，以解決實際操作時可能遇到的技術問題，例如在眾多投票站安裝相關資訊科技設備需時，以及在投票日如何提供技術支援。

投票安排及人員培訓

13. 事務委員會在 2017 年 1 月 25 日的會議上討論選管會 2016 年立法會換屆選舉報告書時，部分委員建議選舉事務處應加強投票站人員的培訓。易志明議員指出，航運交通界功能界別是 4 個採用 "按選擇次序淘汰" 投票制的特別功能界別之一。他要求選舉事務處注意，在 2016 年立法會選舉中，部分選民獲提供 "✓" 號印章(用於地方選區及普通功能界別選舉的印章)，而不獲提供用以填劃特別功能界別選票的黑色原子筆。結果，航運交通界功能界別共有 7 張這類選票被裁定為無效，儘管有關選票已清楚顯示選民的選擇。選舉事務處承諾繼續加強投票站人員的培訓。

14. 委員亦關注到，通宵點票的效率因為相關投票站人員工作疲勞而受到影響。有委員建議點票工作於深夜暫停，並於翌日早上 8 時恢復。相關候選人可派代表監察存放在中央點票站的選票。為免點票流程受阻，亦有委員建議於指定時間關閉所有投票站，而無須延長投票時間讓正在輪候的選民完成投票。選舉事務處同意考慮委員的建議，但表示在翌日早上恢復點票的做法可能會對運作造成其他影響。

近期發展

15. 政府當局將在 2017 年 7 月 17 日的事務委員會會議上，向事務委員會簡介其就區議會和立法會選舉的投票站及點票站運作進行的檢討。

相關文件

16. 相關文件一覽表載於**附錄 II**，該等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 7 月 14 日

(摘 錄)

X X X X X X X X X

(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，以尋求更佳的投票安排，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)。

X X X X X X X X X

附錄II

區議會和立法會選舉的投票站及點票站運作

相關文件

委員會	會議日期	文件
內務委員會	2012年4月20日	《2012年選舉法例(雜項修訂)條例草案》委員會報告 相關文件 [立法會CB(2)1388/11-12(01)號文件]
政制事務委員會	2013年4月15日 (議程項目III)	議程 會議紀要
	2015年6月15日 (議程項目III)	議程 會議紀要
2015年選舉法例(雜項修訂)(第2號)條例草案》委員會	2016年1月6日	議程 會議紀要
政制事務委員會	2016年3月21日 (議程項目IV)	議程 會議紀要
	2016年4月18日 (議程項目III)	議程 會議紀要
立法會	2016年11月2日	會議過程正式紀錄 第20至23頁(口頭質詢)
政制事務委員會	2017年1月25日 (議程項目IV)	議程 會議紀要

立法會秘書處

議會事務部2

2017年7月14日