

## 立法會政制事務委員會

### 有關選舉安排檢討的諮詢文件

#### 目的

政府已於 2017 年 11 月 13 日發表《有關選舉安排檢討的諮詢文件》。本文件撮錄當中的要點，徵詢委員的意見。

#### 背景

2. 在 2015 年至 2017 年選舉周期的數個大型公共選舉已順利舉行。因應選舉管理委員會（“選管會”）在各選舉後向行政長官提交的報告書提出的建議，以及本委員會和社會上就改進選舉安排提供的意見，政府已開展檢討各項選舉安排的工作，為下一個選舉周期作好準備。

3. 我們已於去年 12 月、今年 6 月和 7 月分別就一系列有關選舉安排的議題，即是今次諮詢文件中提出的三個議題、選票設計、區議會和立法會選舉的投票站及點票站運作（借用票站場地、在選舉過程中應用資訊科技）等，徵詢本委員會的意見。選管會亦於今年 6 月訂立五條修訂規例，落實選管會要求選民必須出示其香港永久性居民身分證正本方可獲發選票的建議；以及就選民未能出示有關正本的情況制訂替代措施。就其他運作上的建議（例如區議會（第二）功能界別選民登記、投票站人龍等），選舉事務處已經或正研究跟進。

4. 是次諮詢的目的，主要是就三個與選舉安排相關的議題，即是在互聯網（包括社交媒體）發布選舉廣告的規管、選舉調查的規管，以及投票時間，蒐集公眾的意見。如果公眾人士對其他與選舉相關的議題有具體意

見，亦可一併提出。政府會考慮蒐集所得的意見，再研究跟進工作。

## (A) 在互聯網(包括社交媒體)發布選舉廣告的規管

5. 在選管會就幾個公共選舉的選舉活動指引諮詢公眾及本委員會就此作討論的過程中，有意見擔心網民在社交媒體評論個別候選人、更換頭像或建議投票給某個候選人，有可能會被視為刊登選舉廣告，而有關開支可能會被視為選舉開支，從而令網民誤墮法網，影響言論自由。

### 現行規管架構

6. 為確保選舉能在公開、公平及誠實的原則下進行，選舉廣告和選舉開支受相關法例規管。具體而言，《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第 554 章)以「意圖元素」來定義選舉廣告：任何形式的發布，只要是為促使或阻礙候選人在選舉中當選的，便屬於選舉廣告。候選人須按規定將選舉廣告公開予公眾查閱<sup>1</sup>。而根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》，在選舉期間前、在選舉期間內或在選舉期間後，由候選人或由他人代候選人為促使該候選人當選或為阻礙另一候選人當選而招致或將招致的開支，均視為選舉開支。因此，製作和發布選舉廣告所招致的開支，屬於選舉開支。《選舉(舞弊及非法行為)條例》亦訂明只有候選人及其選舉開支代理人才可招致選舉開支；而由該候選人或由他人代該候選人招致的選舉開支總額亦不得超過指定限額。若有候選人及候選人的選舉開支代理人以外的人招致選舉開支，即屬違法，一經定罪，可處罰款 20 萬元及監禁三年。

<sup>1</sup> 《選管會條例》下的有關規例(“選管會規例”)規定候選人有責任於發布選舉廣告後的一個工作天內，向選舉主任繳存，或在中央平台或候選人平台提供選舉廣告文本(如技術上不切實可行，則提供相關網站的超連結)供公眾查閱。

## 考慮因素及建議

7. 在現行規管架構下，網民若只是為了發表意見，而並無意圖促使或阻礙任何候選人當選，則其在互聯網(包括社交媒體)的相關發布一般不會被視作選舉廣告，因此而招致的開支亦非選舉開支，網民並不會觸犯相關的選舉法例。不過，如網民在互聯網上為促使或阻礙候選人在選舉中當選，而作任何形式的發布(即發布選舉廣告)，則不論所招致的開支(在一般情況下主要為電費和上網費)如何微不足道，皆屬《選舉(舞弊及非法行為)條例》下的選舉開支，而網民可能須因而負上上文第6段所述非法招致選舉開支的刑事責任。

8. 我們注意到，儘管選管會已在選舉指引作出澄清<sup>2</sup>，但仍然有市民對在互聯網(包括社交媒體)上發表意見可能會墮入法網感到擔憂。而觸犯法例之處，即發布有關意見所招致的開支(一般為電費及上網費)其實微不足道。我們在平衡維持選舉的公正性和保障市民在日常生活中透過互聯網發表意見的自由後，認為可考慮放寬有關法例規定。這個方向與我們所研究的海外做法，以及本委員會去年普遍支持免除在互聯網(包括社交媒體)發表個人意見可能導致的刑責是一致的。

9. 一如上文第7段所述，網民誤墮法網，是基於其在互聯網上發布選舉廣告而招致之微不足道的選舉開支(即電費和上網費)。我們建議制訂針對性的豁

---

<sup>2</sup> 因應網民的關注，選管會自2015年起在其選舉活動指引中闡明，若網民只是(為了發表意見而)在互聯網平台分享或轉發不同候選人的競選宣傳，並沒有意圖促使或阻礙任何候選人當選，則上述分享或轉載通常不會被理解為發布選舉廣告。但假如網民是受候選人或其助選成員指使而在互聯網平台分享或轉載其競選宣傳，以促使或阻礙候選人／一些候選人當選，該行為便屬發布候選人的選舉廣告，而所涉及的任何開支便須計入候選人的選舉開支內。選管會亦向政府轉達了網民的憂慮，建議檢討相關法例。選管會對放寬規管在互聯網發布選舉相關信息的建議，持開放態度。

免，免除第三者(包括個人和團體，但被促使或被阻礙當選的候選人及其選舉開支代理人除外)因在互聯網(包括社交媒體)上發布選舉廣告招致電費和上網費而須在《選舉(舞弊及非法行為)條例》下承擔的刑事責任。建議的放寬應可處理該第三者作為網民純粹因發表意見而誤墮法網的情況，但不會豁免那些招致例如設計和建立網上平台以促使某候選人當選的費用等選舉開支的網民。這個建議不會影響候選人及其選舉開支代理人在現時選舉法例下的責任；現時法例對於選舉廣告及選舉開支的定義，亦會維持不變。

10. 我們的建議豁免同時適用於個人和團體，因為可獲豁免的選舉開支類型僅限於電費及/或上網費，相信豁免遭到濫用的空間有限。此建議亦能免去執法機構在頻繁使用網名而未經實名認證的互聯網平台上(如社交媒體、網上論壇，以及即時通訊應用程式)區分個人或團體意見的困難。

#### 徵詢意見

11. 我們希望公眾就上文第 9 段的建議豁免及其開支類型應否限制適用於電費和上網費發表意見。

#### **(B) 選舉調查的規管**

12. 在 2016 年立法會換屆選舉中，有不同機構在投票日或之前進行各類選舉調查並公布有關結果，亦有傳媒報道有人意圖藉調查所得資料進行配票。立法會和社會上有意見認為，政府應就利用選舉調查結果進行配票或拉票活動檢討相關法例，並應規管在投票日或之前進行的各類選舉調查。鑑於公眾非常關注各類選舉調查，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。

## 現行規管架構

13. 根據《選管會規例》，任何人以任何方法或企圖以任何方法在投票站內或在禁止逗留區內；或未經投票站主任或選管會明示准許而在禁止拉票區內，取得關於該投票站內任何選民將會投票予哪個候選人或已投票予哪個候選人的資料，即屬犯罪。

14. 現行法例並沒有就獲准在禁止拉票區內進行的票站調查訂定規管的詳情。然而，為免選民受不當影響，因而導致選舉過程受到不公平的干預，選管會已就進行、公布和廣播在禁止拉票區內的票站調查制定指引（“《指引》”）。《指引》指出，在投票時間內公布或披露的任何票站調查結果或意向預測，尤其是關於個別候選人，均可能影響選民的投票意向及選舉結果。因此，選管會一直以來均提醒傳媒及有關機構，在投票結束前，不可公布票站調查結果或就個別候選人的表現發表具體評論或預測。自 2015 年區議會一般選舉起，選管會已進一步要求申請進行票站調查的人士或機構作出法定聲明，承諾遵守有關進行票站調查的條款及《指引》。申請人士或機構如沒有遵守法定聲明所載的條款或《指引》的有關規定，選管會可撤銷其進行票站調查的批准，以及發表公開聲明，對有關人士或機構作出譴責甚或嚴厲譴責。如申請人士或機構故意在法定聲明的要項上作出虛假陳述，更可能需要負上刑事責任。

15. 至於在投票日在禁止拉票區以外進行的選舉調查，以至在投票日前透過不同形式（例如電話、網上）進行的選舉調查，現時法例或《指引》並沒有作出規管。

## 考慮因素

16. 我們留意到其他國家及地區就選舉調查各有不同做法：例如有國家及地區並沒有就選舉調查實施任何規管；亦有國家及地區自投票日之前一段時間起已禁止發

布選舉調查結果。有些國家及地區立法禁止在投票日投票結束前發布任何選舉調查結果，或選舉結果的預測。我們在去年12月向本委員會匯報該等做法時，一些委員認為應引入措施，規管在投票日當天甚或在投票日數天前發布選舉調查的數據，以確保選舉公平；另外亦有一些委員反對就此作出規管。

17. 社會上對應否立法規管選舉調查有不同的意見。一方面，有意見認為為免影響選民的投票意向及選舉結果，政府應禁止在投票日當天投票結束前公布或披露任何在投票日或投票日之前透過任何形式進行的選舉調查(包括票站調查)的結果(如有關結果沒有於投票日之前已公布或披露)，或就個別候選人的表現作具體評論及預測。亦有意見認為，套用冷靜期的概念，自投票日前數天起政府已應禁止發布該等民調數據。另一方面，有意見認為即使不能公布選舉調查結果，有意參與配票的候選人，仍可透過其他方式發出投票指示予其支持者。

### 徵詢意見

18. 我們希望就以下議題，徵詢公眾意見：在投票日於禁止拉票區以外進行的選舉調查應否受到任何程度的規管、在投票日之前進行的選舉調查應否受到任何程度的規管，以及在投票日票站調查的現有規管應否改變。

### (C) 投票時間

19. 現時，公共選舉的投票時間由選管會作出安排。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<sup>3</sup>。以往曾有立法會議員表示，為時15小時的投票時間過長，並建議縮短投票時數，包括提前投票結束的時間。

<sup>3</sup> 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。

## 考慮因素

20. 我們對澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡和英國的投票時間進行了研究。英國的投票時數與香港同樣為 15 小時，而其餘四個國家的投票時數均只有 10 至 12 小時<sup>4</sup>。我們在今年 7 月徵詢了本委員會的意見。有委員建議投票結束時間可提前至晚上十時；亦有委員建議投票時間可縮短至早上七時至晚上六時，或上午九時至晚上八時；另外亦有議員反對縮短投票時數。

21. 事實上，由於點票在晚上十時三十分投票結束後才能開始，選舉結果往往在投票日翌日早上甚至（如立法會選舉）翌日下午才能公布。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。假如投票較現時提前結束，點票工作可以相應提早開始，選舉結果應可更快公布。

22. 不過，由於香港目前的投票時間由 1998 年第一屆立法會選舉和 1999 年第一屆區議會選舉起一直沿用至今，假如縮短投票時數，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，或覺得投票較以往不便。就此，我們分析了 2015 年區議會一般選舉和 2016 年立法會地方選區選舉在不同時段的投票人數，詳情如下：

---

<sup>4</sup> 有關五個國家的投票時間如下：澳洲：上午八時至晚上六時（10 小時）；加拿大：上午七時至晚上七時（12 小時）；新西蘭：上午九時至晚上七時（10 小時）；新加坡：上午八時至晚上八時（12 小時）；英國：上午七時至晚上十時（15 小時）。

時段	2015年 區議會一般選舉		2016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
07:30-08:30	39 903	3%	49 420	2%
08:30-09:30	80 410	5%	91 506	4%
09:30-10:30	91 665	6%	128 120	6%
10:30-11:30	128 070	9%	148 435	7%
11:30-12:30	112 029	8%	149 159	7%
12:30-13:30	99 106	7%	146 812	7%
13:30-14:30	103 474	7%	152 024	7%
14:30-15:30	100 048	7%	152 408	7%
15:30-16:30	99 732	7%	159 605	7%
16:30-17:30	100 377	7%	156 553	7%
17:30-18:30	105 276	7%	160 487	7%
18:30-19:30	98 462	7%	153 314	7%
19:30-20:30	97 828	6%	159 537	7%
20:30-21:30	105 069	7%	179 164	8%
21:30-22:30	105 780	7%	215 739	10%
總計	1 467 229	100%	2 202 283	100%

23. 從上述數據可見，投票日各時段的投票人數大致平均，唯首一小時投票的選民相對較少，最後一小時投票的選民相對較多。基於以上的分析，我們初步的看法是大幅縮短投票時間或難以實行。然而，由於現時投票時間確實較長，加上點票所需時間，票站工作人員、候選人及其代理人、以至傳媒均需長時間工作，十分疲累。有見及此，我們認為在確保選舉在公開、公平和誠實的情況下進行的前提下，如社會上有共識認為投票時間可以略為縮短（例如於投票開始及/或結束處縮減半小時或一小時），我們可把有關建議交予選管會作詳細探討。



## 徵詢意見

24. 我們希望就應否縮短現時的投票時數，以及如縮短投票時數的話，應該只提前投票結束的時間、只延遲投票開始的時間，還是同時延遲投票開始的時間以及提前投票結束的時間；以及投票時間應該縮短多少，徵詢公眾意見。

## 徵求意見

25. 請委員就上述事宜提出意見。公眾諮詢已於 2017 年 11 月 13 日開始，至 2017 年 12 月 29 日結束。我們會整理公眾的意見，並在考慮蒐集所得的意見後決定下一步行動。

政制及內地事務局  
2017年11月