

立法會政制事務委員會

《有關選舉安排檢討的諮詢報告》及 選舉法例的修訂建議

目的

政府已於 2018 年 5 月 15 日發表《有關選舉安排檢討的諮詢報告》(“《諮詢報告》”), 以載述有關公眾諮詢的結果和我們就諮詢所涵蓋的三個議題的建議未來路向。本文件撮錄當中的要點，並就我們即將在今年下半年對選舉法例提出的修訂建議，徵詢委員的意見。

(A) 《諮詢報告》

背景

2. 政制及內地事務局於 2017 年 11 月 13 日發表《有關選舉安排檢討的諮詢文件》(“《諮詢文件》”), 就三個與選舉安排相關的議題，包括在互聯網(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，進行為期近七星期的公眾諮詢，以蒐集公眾的意見。公眾諮詢期於去年 12 月 29 日結束。

諮詢工作的結果

3. 在諮詢期內，我們收到超過 15 400 份來自個人及團體的書面意見書。概括而言，絕大部分意見支持我們就放寬在互聯網(包括社交媒體)發布選舉廣告的規管而提出的建議；對選舉調查的規管則意見紛紜；而絕大部分收到的意見反對縮短立法會及區議會選舉的投票時間。另外，我們曾於去年 11 月 20 日舉行的會議上，就《諮詢文件》徵詢本委員會的意見，並在其後 12 月 20 日舉行的委員會特別會議上，與團體代表/個別人士會晤。我們亦於去年 12 月 21 日與十八區區議會主席及副主席會面，聽取他們就《諮詢文件》的意見。有關各政黨、立法會和區議會議員、團體、學者及公眾人士的意見的詳細分析，已載列於《諮詢報告》第三章至第五章。

(1) 在互聯網(包括社交媒體)發布選舉廣告的規管

4. 我們諮詢公眾有關在《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第 554 章)加入豁免條文，免除僅招致電費及/或上網費的第三者因在互聯網(包括社交媒體)發表意見而構成選舉廣告並為此招致選舉開支所導致的刑責。

5. 對於在《選舉(舞弊及非法行為)條例》中加入上述針對性豁免，在收到的意見中，我們得到公眾人士(約 96%)、政黨、立法會和區議會議員，以及香港大律師公會(“大律師公會”)等的大力支持。

6. 至於合乎資格得到上述豁免的選舉開支種類，大部分公眾人士(約 67%)、政黨、立法會和區議會議員，以及大律師公會等均支持應只就僅招致電費及/或上網費的情況提供刑責的豁免。

7. 就所接獲的一些相關建議，我們作出回應如下：

- (a) 有建議指不應把候選人的僱員或其支持者納入可獲豁免第三者的適用範圍內。然而，為使豁免可切實執行及具確定性，我們提議沿用已就第三者作出的建議定義，即把第三者界定為並非被促使或被阻礙當選的相關候選人及其選舉開支代理人的個人和團體；
- (b) 有意見表示，應釐清建議豁免是否適用於 WeChat 及 Whatsapp 等即時通訊軟件。我們認為，豁免應普遍涵蓋在互聯網(包括社交媒體)發表的意見，但毋須指明發布所採用的通訊硬件及/或軟件類型，以為日後的科技發展留有空間；
- (c) 有建議應參考外地做法，要求在互聯網(包括社交媒體)發布選舉廣告的第三者披露其身分(例如姓名甚或地址)，藉以防止在選舉期間對候選人進行匿名中傷的行為並提高透明度。我們認為不應引入該披露要求，因為這會增加現行規管的複雜性和不確定性。根據有關建議，網民須先行判斷自己在互聯網(包括社交媒體)上的發布是否屬於選舉廣告，從而決定披露身分的要求是否適用於自己。引入此項要求，變相違

背了我們為處理市民對誤墮法網的擔心而制訂建議豁免的原意。再者，《選舉(舞弊及非法行為)條例》已有條文就選民的欺騙性行為(第 14 條)及發布關於候選人的虛假或誤導性陳述(第 26 條)作出規管。該等條文不受我們的建議豁免所影響；以及

(d) 有建議指不應把某些開支納入“選舉開支”的定義範圍。由於選舉制度的設計是要確保候選人可在法例所定的劃一選舉資源門檻內公平競爭，我們認為不可輕率引入任何選舉開支豁免。是次諮詢並沒有就選舉開支的定義提出任何建議修訂。

8. 基於收到壓倒性的支持，我們建議在《選舉(舞弊及非法行為)條例》下就第三者(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)引入針對性豁免，免除第三者承擔因在互聯網(包括社交媒體)發布選舉廣告而僅涉及電費及/或上網費所導致的刑責。

(2) 選舉調查的規管

9. 我們在《諮詢文件》中，就投票日於禁止拉票區以外進行的選舉調查(包括有關選民投票意向及投票選擇)應否受到規管；在投票日之前進行有關選民投票意向的選舉調查應否受任何程度的規管；以及投票日票站調查的現有規管應否改變，徵詢公眾人士意見。

在投票日於禁止拉票區以外進行的選舉調查的規管

10. 多個政黨(經民聯、民主黨、自由黨和新民黨)、大律師公會和香港律師會(“律師會”)均認為，政府應禁止在投票日選舉結束前公布或披露選舉調查結果，以免影響選民的投票意向並導致選舉過程受到不公平的干擾。部分政黨(民建聯、自由黨、23 萬監察)關注在 2016 年立法會換屆選舉期間，有機構意圖藉發放投票日及投票日之前的選舉調查結果及建議候選人名單，不當地影響選民的投票選擇。雖然如此，有政黨(民建聯)質疑如選舉調查是透過海外伺服器在互聯網進行和公布，有關禁制在執行上是否切實可行。另外，在本委員會討論《諮詢文件》時，有委員建議引入冷靜期，但部分委員質疑此建議在執行上是否可行。

11. 另一方面，較大部分的公眾人士(約 65%)、部分政黨(教協、民協)、莫乃光議員及兩名學者(香港大學民意研究計劃總監鍾庭耀和香港中文大學政治與行政學系副教授馬嶽)持相反意見。這些回應者普遍認為選舉調查結果對候選人和選民均具參考價值，以及規管這些選舉調查或會窒礙資訊的流通和選民的知情權。

12. 考慮到就這個問題所收到的意見較兩極化，以及任何禁制在執行上的可行性和成效，我們建議不把對票站調查的現行規管延伸至在投票日於禁止拉票區以外進行的選舉調查。

在投票日之前進行的選舉調查的規管

13. 至於在投票日前進行的選舉調查，正如上文第 10 段所述，有政黨批評在 2016 年立法會換屆選舉期間，有機構意圖藉選舉調查結果不當地影響選民的投票選擇。當中部分政黨指出，該等選舉調查與部分候選人在提名期結束後宣布所謂「棄選」的行為環環相扣。有政黨(自由黨)主張禁止自投票日前數天起公布或披露選舉調查結果。大部分來自公眾人士的書面意見書(約 86%)，以及部分政黨/立法會議員(民主黨、公共專業聯盟、教協、民協、張超雄議員)、大律師公會、律師會和兩名學者則反對規管在投票日之前進行的選舉調查。這些回應者關注有關規管對市民的知情權、學術自由和新聞自由的潛在影響。

14. 考慮到各持分者就議題的關注，而投票日於禁止拉票區以外進行的選舉調查亦未受規管的情況下，我們建議不把現時在投票日票站調查的規管延伸至投票日之前進行的選舉調查。縱然如此，正如我們在《諮詢文件》指出，如有關選舉調查涉及選舉廣告的發布和選舉開支，而發布者並非候選人也非候選人的選舉開支代理人，該發布者便可能觸犯《選舉(舞弊及非法行為)條例》。若候選人指使該人士或組織發布選舉廣告，而沒有把有關費用計入其選舉開支內，該候選人亦同樣會觸犯《選舉(舞弊及非法行為)條例》的規定。

票站調查的現有規管

15. 政黨較少就應否改變在投票日票站調查的現有規管發表意見，意見亦比較紛紜。另一方面，律師會建議政府應要求進行票站調查的人士或機構提供更多有關其調查的資料，例如樣本的規模、抽樣的方法、回應率、問卷中的問題等。在諮詢期內提交相關意見的公眾人士中，約 53% 認為有需要收緊目前對票站調查的規管理制度。部分建議包括只容許學術機構進行票站調查、規定進行票站調查的人士或機構在選舉後短時間內公布調查結果等。餘下約 47% 回應者則認為現有的規管已經足夠。

16. 在平衡了進行票站調查的機構/人士的學術自由、投票日禁止拉票區外的選舉調查並未受類似的規管，以及維護選舉公正的考慮後，我們建議不對投票日票站調查的現有規管作任何改動。由於法例訂明在投票日於禁止拉票區內進行的票站調查須得到選舉管理委員會（“選管會”）的批准，我們已把收集到有關加強申請審批及監察票站調查的具體意見轉交選管會，以考慮是否有需要更新與票站調查相關的選舉指引。

(3) 投票時間

17. 在《諮詢文件》中，我們就應否縮短立法會及區議會選舉現時的投票時數，以及如贊成的話，現時由上午七時三十分至晚上十時三十分的投票時間應如何縮短和縮短多少，諮詢公眾人士。

18. 各政黨和部分主要持分者對有關議題的意見頗為紛紜。一方面，部分政黨（民建聯、經民聯、新民黨）、盧偉國議員和區議員認為有需要略為縮短投票時數，例如把投票的結束時間提前一小時至晚上九時三十分（民建聯），或把投票時間縮短為早上八時至晚上十時（經民聯）。他們認為縮短投票時數可減低在夜間進行點票工作對點票站鄰近範圍造成的滋擾，亦有助選舉事務處盡早交還投票站場地。另一方面，部分政黨（民主黨、公共專業聯盟、民主動力、教協、民主陣線、民協）、立法會議員（張超雄議員、郭家麒議員、毛孟靜議員、莫乃光議員）、數名區議員、大律師公會和律師會則反對縮短投票

時數。他們認為《諮詢文件》中提及縮短投票時數的理由(即減輕候選人及其代理人、傳媒和選舉人員在選舉過程最後關頭的疲累，以及方便借用場地)的理據並不充分。他們同時指出，由於選民已習慣現時的投票時間，部分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。

19. 至於公眾人士則對本議題的反應熱烈。在公眾諮詢期內，政府共收到超過 15 400 份書面意見書，就立法會和區議會選舉的投票時數發表意見，當中約 15 000 份意見書源自同一個樣本收發網站。絕大部分的意見書(約 99.7%)反對縮短立法會和區議會選舉的投票時數。有關原因主要包括：不應基於方便行政(即票站工作人員、候選人及其代理人的勞累，及難以覓得合適場地設置投票站)而剝奪選民的投票權利；縮短投票時間會對需輪班工作或辦公地點離家甚遠的選民造成不便；以及在 2016 年立法會換屆選舉中，有相當多的選民於投票結束後仍在排隊輪候投票。

20. 在審慎檢視諮詢期內收到的所有意見後，我們認為在檢討投票時間的時候，有需要全盤考慮所有與其相關的課題，例如能否為因投票時間有所更改而未能親身在投票日前往票站的選民投票提供替代方案。我們建議在政府檢討這些投票時間相關的議題、並在社會各界取得共識之前，應暫時維持立法會和區議會選舉現有的投票時間。我們會在日後合適的時候把有關建議轉交選管會考慮。

(4) 其他事項

21. 除上文所述的三個議題外，我們亦邀請回應者就其他選舉相關事項發表意見。所收到的各項建議載列於諮詢報告第六章。例如，有建議指政府應安排於投票日擔任票站工作人員及需輪班工作的公務員提早投票，以保障他們的投票權利、應准許本身是香港永久性居民並在內地工作/居住的合资格選民提早投票、應探討運用資訊科技處理於投票日發放選舉資料等。我們會就回應者所提出的意見展開研究，如有需要改變現行的選舉安排，會徵詢本委員會的意見。

(B) 選舉法例的修訂建議

22. 正如上文第 8 段所述，我們建議在《選舉(舞弊及非法行為)條例》引入針對性豁免。為落實該建議，我們計劃於今年下半年向立法會提交修訂條例草案，並期望可於今年通過，以便有關修訂在下一個選舉周期於 2019 年開展前生效。

23. 與此同時，我們為準備下一個選舉周期的選舉，已檢討了各項選舉法例，希望因應過往選舉所得的經驗，進一步完善及釐清有關法例。就此，我們建議將下列有關選舉法例的修訂建議納入上述修訂條例草案當中。

優化選民登記制度

24. 因應公眾在 2015 年選民登記周期對選民登記事宜的關注，政府就選民登記制度進行檢討，並於 2015 年 11 月 26 日至 2016 年 1 月 8 日進行了優化選民登記制度的公眾諮詢。政府亦在本委員會 2015 年 12 月 21 日的會議上徵詢並獲議員普遍支持採取措施優化選民登記制度。政府在 2016 年 1 月 21 日發表《優化選民登記制度諮詢報告》，提出一系列措施，包括提高有關選民登記作出虛假聲明的罪行的刑罰，以及完善反對機制。

(1) 提高有關選民登記作出虛假聲明的罪行的刑罰

25. 鑑於社會普遍認為就選民登記作出虛假聲明的罪行會嚴重影響選舉制度的公平和公正，並認為應確保罰則有足夠阻嚇力，我們建議將《選舉管理委員會條例》(第 541 章)下有關選民登記作出虛假聲明的罪行的刑罰，由現時最高罰款 5,000 元及監禁 6 個月，提高至最高罰款 10,000 元及監禁 2 年，以加強阻嚇作用。我們已在 2017 年 4 月 16 日就上述建議諮詢本委員會。委員普遍支持這項建議。

(2) 完善反對機制

26. 為跟進上述的《優化選民登記制度諮詢報告》，我們建議完善反對機制，以便更有效地處理反對/申索個案，並盡量減低機制被濫用的機會。具體措施包括：(i) 在法例訂明提出反對或申索的人士有責任就其反對/申索個案提供充分

的詳情，讓審裁官、選舉登記主任及被反對的選民知道有關反對/申索個案的理由；(ii) 賦予審裁官權限，如果提出反對或申索的人士，或其書面授權者，沒有出席有關反對/申索個案的聆訊，審裁官可直接駁回有關反對/申索；(iii) 就不具爭議的反對/申索個案，容許選舉登記主任以書面形式尋求審裁官的裁決，無須進行聆訊。我們已在 2017 年 2 月 23 日就上述建議諮詢本委員會。委員普遍支持這項建議。

27. 為配合完善反對機制的措施，我們亦建議將目前選舉登記主任須向審裁官送遞反對/申索通知書的文本的限期由目前 7 月 2 日(非區議會選舉年)或 9 月 2 日(區議會選舉年)，提前至 6 月 29 日(非區議會選舉年)或 8 月 29 日(區議會選舉年)，讓審裁官有更多時間處理反對/申索個案。就以書面形式尋求審裁官裁決的個案，我們建議審裁官須於 7 月 7 日或之前(非區議會選舉年)，或 9 月 7 日或之前(區議會選舉年)，將其裁決通知提出反對或申索的人士，及被反對的選民(適用於反對個案)。一如現時的規定，就以書面形式尋求審裁官裁決的個案，反對/申索的人士或被反對的選民如有充分因由，亦可向審裁官要求覆核判定。

(3) 審裁官的委任

28. 《立法會條例》(第 542 章)規定，終審法院首席法官可委任任何裁判官或《律政人員條例》(第 87 章)所指的任何律政人員為審裁官。如並無作出委任，則高等法院司法常務官須視為審裁官。由於審裁官的職責不屬司法工作，司法機構建議政府檢視委任現職裁判官擔任審裁官的安排及考慮可否擴闊可擔任裁判官的資格，以容許現職、曾任或已退休的裁判官出任審裁官。此舉可讓司法機構更靈活調配資源以委任合適人員為審裁官。我們建議一併修訂《立法會條例》(第 542 章)、《行政長官選舉條例》(第 569 章)及《鄉郊代表選舉條例》(第 576 章)下有關委任審裁官的條文，以擴闊可擔任裁判官的資格。

釐清選舉法例及改善選舉程序

(4) 釐清在選舉委員會界別分組選舉發出選票的安排

29. 現時，在選舉委員會界別分組選舉中同時以投票人及獲授權代表兩種身分投票的人士，會獲發兩張選票。我們建議參照立法會選舉的相關規定，在法例中列明如某人在選舉委員會界別分組選舉中有權獲發兩張選票，則須一次過獲發該等選票。

(5) 理順行政長官選舉的點票流程

30. 現時，行政長官選舉的相關法例規定，選舉主任須在點票前先點算、記錄、核實各個投票站的選票數目並擬備書面報表，以及須在點票後記錄、核實有效及無效選票的數目並擬備書面報表。上述規定意味著點算、記錄、核實及擬備報表的程序需要進行兩次，從而延長了點票過程及延遲了選舉結果的公布。為加快點票過程，我們建議參考立法會選舉、區議會選舉的大點票站及鄉郊代表選舉的點票站的程序，以修改上述規定，即是在點票前先為專用投票站的選票進行點算、記錄、核實選票數目並擬備報表，然後在點票前，將該等選票與主投票站最少一個投票箱內的選票混和，以保障投票保密性。待點票完成後，才為主投票站的選票進行點算、記錄、核實選票數目並擬備書面報表之程序，從而減省現時重複進行上述程序而額外花費的時間。

(6) 理順發出退回選舉按金通知的權限

31. 現時，立法會、區議會，以及選舉委員會界別分組選舉涉及選舉按金¹，而相關法例規定須由選舉主任向庫務署署長發出通知以退回候選人繳存的按金。我們建議修改法例，容許助理選舉主任或總選舉事務主任發出該等通知，從而提供更大彈性以應對各種情況(例如部門架構重組、區議會(第二)功能界別的選舉主任編外職位到期撤銷等)。

¹ 行政長官選舉及鄉郊代表選舉並不涉及選舉按金。

(7) 將若干選票視為明顯無效以簡化點票流程

32. 現時，立法會、區議會及鄉郊代表選舉已有法例規定，在若干情況下，如選票上投選的候選人數目超逾須選出的議員人數，則該選票被視為明顯無效而不予點算。我們建議將上述規定引入至行政長官選舉及選舉委員會界別分組選舉；另外，我們建議在立法會選舉及區議會選舉的法例中規定^{2,3}，如僅投票予已故或喪失資格的候選人/候選人名單，則該選票被視為明顯無效而不予點算，以簡化點票流程。

(8) 理順於特定情況下在選票上蓋印的安排

33. 現時、立法會、區議會、選舉委員會界別分組選舉及鄉郊代表選舉的法例⁴，規定在向投票人發出選票前，須在獲有效提名但在選舉日期之前去世或喪失資格的候選人的姓名及其他資料上，蓋上有相關字眼的印章以茲識別。我們建議在選票上劃掉相關資料，及在投票站的當眼處張貼告示，以取代蓋印，因為蓋印可能造成執行上的困難，例如在候選人/名單眾多而選票字體較細小時難以準確蓋印，而印章墨水亦可能弄污選票而構成問題選票。

(9) 輕微技術性修訂

34. 我們建議對選舉法例進行若干輕微技術性修訂，載於附件。

徵求意見

35. 請委員就上述事宜提出意見。

政制及內地事務局

2018年5月

² 本建議並不適用於行政長官選舉，因為候選人在提名期結束後但在選舉結果宣布前去世或喪失資格，選舉程序便會中止。

³ 選舉委員會界別分組選舉及鄉郊代表選舉須選出的委員/代表人數可能達雙位數字，引入本建議的成效有限而會徒增複雜性。

⁴ 本建議並不適用於行政長官選舉，因為候選人在提名期結束後但在選舉結果宣布前去世或喪失資格，選舉程序便會中止。

選舉法例的輕微技術性修訂建議

(1) 使選舉委員會界別分組選舉有關填劃選票相關的條文保持一致

我們建議修訂《選舉管理委員會(選舉程序)(選舉委員會)規例》(第 541I 章)第 56 條和附表 2 表格 1 中與填劃選票相關的部分，使有關條文的意思保持一致。

(2) 澄清《選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)規例》(第 541D 章)內有關立法會選舉的點票安排

2. 我們建議修正第 541D 章中第 75(7)(a)條及 81 條，以反映立法原意及現時實際的地方選區點票安排，即地方選區問題選票須予以分開，及視乎點票站的性質送交投票站主任或（如屬誤投於功能界別票箱的地方選區選票）選舉主任，而並非只送交投票站主任，因為投票站主任不會身處中央點票站處理誤投選票。

3. 我們亦建議修正第 541D 章中第 76(6)(a)(ii), 80(1)(h), 80(2), 80(2)(b)(ii)及 81(3)條引用該規例第 56(2)及 56(2A) 條的部分，以反映立法原意：沒有按照第 56(2)條以降序阿拉伯數字填劃的特別功能界別選票應被視為明顯無效，而沒有按照第 56(2A)條將該等數字寫在與候選人姓名相對的圓圈內則應被視為問題選票。

(3) 澄清行政長官選舉及鄉郊代表選舉中在選票上註明“未用”的安排

4. 我們建議在行政長官選舉及鄉郊代表選舉的法例中，參考現時立法會選舉、區議會選舉及選舉委員會界別分組選舉的法例，釐清投票站主任須把選民交還投票站主任保管而在投票結束前沒有返回投票站投下的選票註明為“未用”。

(4) 釐清行政長官選舉及鄉郊代表選舉中選舉開支代理人
的委任通知須述明其身分證號碼的要求

5. 現時，行政長官選舉及鄉郊代表選舉已要求於有關的委任通知述明獲委任之選舉開支代理人的身分證號碼。我們建議參照立法會選舉、區議會選舉及選舉委員會界別分組選舉的法例，將該等要求納入相關選舉法例。

(5) 理順各選舉相關法例下身分證／身分證明文件的定義
中涉及《人事登記條例》(第177章)之描述

6. 我們建議修改行政長官選舉、立法會選舉、區議會選舉、選舉委員會界別分組選舉，以及鄉郊代表選舉相關法例中身分證／身分證明文件的定義，以更準確地描述人事登記處處長發出之《豁免登記證明書》，並反映該證明書與《人事登記規例》(第177A章)第25條的條文之關連。

政制及内地事务局
2018年5月