

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1391/17-18(04)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為 2018 年 5 月 21 日會議 擬備的最新背景資料簡介

選舉安排檢討

目的

本文件綜述政制事務委員會("事務委員會")就政府當局作出的選舉安排檢討進行的討論。該項檢討涵蓋的事宜包括在互聯網發布選舉廣告的規管、選舉調查的規管，以及立法會和區議會選舉的投票時間。

背景

選舉安排檢討

2. 2017 年 10 月，政府當局告知事務委員會，因應從 2015 年至 2017 年選舉周期舉行的不同選舉所得的經驗，政府當局已就各項選舉安排展開檢討，以開始下一個選舉周期的準備工作。政府當局已發出一份有關選舉安排檢討的諮詢文件("諮詢文件")，以進行公眾諮詢，諮詢期由 2017 年 11 月 13 日至 12 月 29 日，並會按照檢討結果，提出相關的法例修訂建議。諮詢文件的第五章"徵求意見"載於**附錄 I**。

在互聯網發布選舉廣告的規管

3. 委員一直關注在社交網站發布選舉材料方面的規管，特別是在社交網站發布該等材料的開支會否被視作選舉開支，因而令網民不慎觸犯選舉法例。¹

¹ 根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》，只有候選人及其選舉開支代理人可招致選舉開支，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 3 年。

4. 在諮詢文件中，政府當局建議制訂針對性的豁免，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》(第 544 章)下承擔的刑事責任。

選舉調查的規管

5. 在現行規管架構下，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，選舉管理委員會("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訂指引("指引")。自 2015 年區議會一般選舉起，選管會已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的條款或指引的規定，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。至於在投票日於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途徑(例如電話、互聯網)進行的選舉調查，現行法例或指引並沒有作出規管。

6. 據政府當局所述，在 2016 年立法會換屆選舉中，不同機構在投票日當天或之前進行各類選舉調查，並公布調查結果。有傳媒報道有人意圖利用該等調查結果進行配票。鑒於公眾關注各類選舉調查，選管會認為社會應探討在日後的公共選舉中如何處理此問題。

7. 政府當局在公眾諮詢中提出有關規管選舉調查的事宜，載於附錄 I 第 5.02(a)至(c)段。

投票時間

8. 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，有關投票時間自 1998 年第一屆立法會選舉及 1999 年第一屆區議會選舉沿用至今。部分立法會議員曾表示為時 15 小時的投票時間過長，並建議將投票結束時間提前，以縮短投票時數。在 2017 年 7 月 17 日的會議上，政府當局就多項事宜(包括縮短投票時數)徵詢事務委員會的意見。應否縮短現時的投票時數是諮詢文件涵蓋的其中一個課題，以供公眾考慮。

事務委員會進行的相關討論

9. 事務委員會在 2017 年 11 月 20 日的會議上討論諮詢文件，並在 2017 年 12 月 20 日的特別會議上聽取公眾人士的意見。委員提出的主要意見和關注事項，綜述於下文各段。

在互聯網發布選舉廣告的規管

10. 委員普遍原則上支持詳載於上文第 4 段的針對性的豁免建議。部分委員詢問，豁免是否涵蓋在網上發布大量立場清晰、表明支持某候選人的貼文，以及如有本身為助選團成員的人士在互聯網發布選舉廣告，該人在上述建議下會否亦被視為"第三者"。

11. 政府當局解釋，在現行的規管架構下，如網民在互聯網上為促使或阻礙候選人當選，而作任何形式的發布，此等發布會被視為選舉廣告。不論所招致的開支如何微不足道，有關開支仍然會被視為選舉開支，而有關網民可能須因而負上非法招致選舉開支的刑事責任。建議的放寬旨在處理第三者作為網民純粹因發表意見而誤墮法網，並只招致電費和上網費的情況，但如網民招致建立和設計網上平台以促使某候選人當選的費用等的選舉開支，則不會獲得豁免。該建議不會影響候選人或其選舉開支代理人在現行選舉法例下的責任。現行法例所載選舉廣告及選舉開支的定義亦會維持不變。政府當局回應委員的提問時表示，在該建議下，在社交媒體上付費宣傳的開支(例如 Facebook 的贊助式專頁貼文)不會獲得豁免。

12. 部分委員建議，政府當局應要求在互聯網發布選舉廣告的第三者向選管會公開其身份(例如姓名)，以避免在選舉期間出現針對個別候選人的匿名中傷行為。這些委員要求政府當局參考澳洲、加拿大、新西蘭及新加坡在這方面的相關法例。政府當局同意考慮該項建議。

選舉調查的規管

13. 部分委員擔心政黨可能會在投票結束前利用票站調查結果策劃競選活動。他們詢問政府當局採取了甚麼措施，確保獲准進行票站調查的機構會遵守選管會發布的指引，以防該等機構過早披露票站調查結果，對選舉結果造成影響。

14. 政府當局表示，自 2015 年區議會一般選舉以來，選管會已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，包括承諾不在投票結束前公布或披露票站調查結果。如申請人士/機構故意在法定聲明的要項上作出虛假陳述，可能需要負上刑事責任。

15. 部分委員關注到，由於申請進行票站調查的人士/機構可秘密地披露票站調查結果，政府當局要監察有關人士/機構有否遵守法定聲明及指引的相關條款，即使並非沒有可能，實際上亦會相當困難。政府當局表示，自 2015 年引入法定聲明以來，當局並無接獲任何關於不遵守法定聲明及指引的條款的懷疑個案的舉報。政府當局籲請任何人如知悉任何該等個案，應向執法當局舉報，以便進行調查及採取跟進行動。

16. 鄭松泰議員認為，政府當局應參考新西蘭就選舉調查訂立的相關規例，並考慮於投票日設立冷靜期，直至投票時間結束為止。他認為此等安排將可有效確保選舉中的所有候選人面對公平的競爭環境，並避免資源充裕的候選人透過在投票日進行大規模的宣傳活動，過度影響選民的選擇。然而，部分其他委員質疑在冷靜期生效期間，禁止於互聯網或透過電話進行拉票活動，是否切實可行。部分委員亦認為沒有必要規管在投票日前進行的選舉調查，因為他們不認為這些調查會影響選民。政府當局表示，當局並無任何預設立場，並歡迎委員表達意見，以作進一步考慮。

17. 部分委員認為，鑒於在 2016 年立法會換屆選舉期間，"雷動計劃"與部分候選人"棄選"的行為環環相扣，只規管選舉調查而不規管與"棄選"有關的行為並不足夠。他們認為"棄選"的行為會影響選舉的公平性及公正性，並建議應適當地規管此等行為。他們亦批評，部分報章透過在 2016 年立法會換屆選舉期間廣泛報道"雷動計劃"，以圖宣傳該計劃。政府當局解釋，現行法例並無就候選人於提名期結束後退選訂立機制，而政府當局會審視應否及如何以最妥善的方式應對"棄選"的問題。政府當局表示歡迎各界就此事表達具體意見，並會因應所收集的意見，決定下一步工作。

投票時間

18. 部分委員反對縮短區議會選舉及立法會選舉的投票時間，因為此舉或會影響投票人數及需要在投票日工作的選民。郭家麒議員建議，政府當局應考慮把投票日訂為法定假期，以鼓勵已登記選民投票。然而，部分其他委員認為目前的投票時間

(15 小時)甚長。依他們之見，縮短投票時間有助選舉事務處盡早於投票日翌日交還投票站場地，這對設於學校的投票站尤其重要。他們認為，如投票時間略為縮短(例如縮短半小時)，選民應不會太難適應新安排。

19. 政府當局表示會仔細考慮在諮詢工作中接獲的所有意見及建議。若社會人士就縮短投票時間一事達成共識，政府當局會向選管會轉達有關建議，以供考慮。

最新發展

20. 政府當局將在 2018 年 5 月 21 日的下次會議上，向事務委員會簡介《有關選舉安排檢討的諮詢報告》及選舉法例的修訂建議。

相關文件

21. 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
2018 年 5 月 16 日

第五章： 徵求意見

徵求意見

5.01 我們現誠邀公眾就各項選舉安排發表意見，以助政府在進行相關檢討時，全面考慮社會各方的意見。

5.02 具體來說，我們主要希望公眾就以下問題發表意見—

在互聯網(包括社交媒體)發布選舉廣告的規管

- (a) 在維護選舉公平公正，以及保障市民在日常生活中透過互聯網(包括社交媒體)自由發表意見的前提下，是否可以考慮在法例中豁免第三者(即非相關候選人(即是其選舉會被促使或阻礙的候選人)亦非其選舉開支代理人的個人或團體)因在互聯網(包括社交媒體)發表意見而構成選舉廣告並因而招致選舉開支所導致的刑責？
- (b) 上述豁免的選舉開支類型應否限制適用於電費和上網費？

選舉調查的規管

- (a) 在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。具體而言，應否禁止在選舉結束前公布或披露這些調查的結果或就個別候選人的表現作具體評論及預測？
- (b) 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。具體而言，應否禁止在投票當天或投票日之前公布或披露這些調查的結果或就個別候選人的表現作具體評論及預測？
- (c) 在投票日票站調查的現有規管應否改變？

投票時間

- (a) 應否縮短現時的投票時數？
- (b) 假如縮短投票時數，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？
- (c) 假如縮短投票時數，應該縮短多少？

選舉安排檢討

相關文件

委員會	會議日期	文件
立法會	2016年6月1日	會議過程正式紀錄第 92 頁至第 95 頁(書面質詢)
	2016年6月29日	會議過程正式紀錄第 43 頁至第 49 頁(口頭質詢)
	2016年11月2日	會議過程正式紀錄第 66 頁至第 68 頁(書面質詢)
政制事務委員會	2016年12月19日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要
	2017年7月17日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
	2017年10月16日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
	2017年11月20日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
	2017年12月20日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要

立法會秘書處
 議會事務部 2
 2018年5月16日