

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)676/19-20(04)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為 2020 年 3 月 16 日會議
擬備的背景資料簡介

選舉管理委員會 2019 年區議會一般選舉報告書

目的

本文件就選舉管理委員會("選管會")2019 年區議會一般選舉報告書提供背景資料，並綜述政制事務委員會("事務委員會")過往就 2019 年區議會一般選舉的相關事宜所進行的討論。

背景

2. 選管會為法定和獨立的機構，負責進行和監督選舉。根據《選舉管理委員會條例》(第 541 章)第 8 條，凡屬選管會根據該條例或任何其他條例具有職能的選舉事宜，選管會須在選舉結束後的 3 個月內，就該等事宜向行政長官作出報告。該報告會包含就相關選舉安排進行的檢討，以及為日後選舉制訂的改善措施。

3. 2019 年區議會一般選舉已於 2019 年 11 月 24 日舉行。就此，選管會在 2020 年 2 月 24 日向行政長官提交了 2019 年區議會一般選舉報告書。該報告書已於 2020 年 3 月 10 日發表。

事務委員會進行的相關討論

4. 政府當局曾在 2019 年 3 月 18 日的會議上，向事務委員會簡介 2019 年區議會一般選舉的宣傳計劃。事務委員會亦曾在

2019年12月16日的政策簡報會及會議上，討論與2019年區議會一般選舉相關的事宜。委員在這些會議上提出的主要事項，綜述於下文各段。

投票及點票安排

5. 在2019年12月16日的政策簡報會及會議上，部分委員深切關注到，部分已登記選民無法在2019年區議會一般選舉中行使投票權，因為其資料已在選民登記冊上被劃掉，而且只獲發不會被點算的"重複"選票。他們要求政府當局作出跟進，並採取有效措施以防再次發生類似事件。委員亦轉達部分選民的投訴，指他們在獲發選票後，無法看到其載於選民登記冊的資料有否確實被劃掉。該等委員詢問政府當局會否考慮錄影核實選民身份的過程，以防欺詐作為及增強市民對選舉公信力的信心。

6. 政府當局表示，根據選舉事務處的紀錄，在投票日合共發出了98張"重複"選票，與所發出的近300萬張選票總數相比，為數甚少。儘管如此，政府當局承諾，選舉事務處會跟進和調查上述事件。至於在投票站內安裝閉路電視以監察投票過程的建議，政府當局認為，鑒於此項建議涉及私隱事宜，當局須審慎考慮。儘管如此，政府當局同意研究可否在無損個別選民私隱的情況下，提高核實選民身份過程的透明度。

7. 部分委員亦關注到，由於在投票結束後點票站相當擁擠，不少候選人的代理人及工作人員無法監察點票工作。他們詢問政府當局會否考慮錄影點票過程。政府當局解釋，現有點票安排以公開和透明的方式進行，並受到候選人及其代理人、市民和記者監察。儘管如此，政府當局會檢討有關安排，務求在日後的選舉中作出改善。

在投票過程中使用現代科技

8. 部分委員認為，現時以人手核實選民身份、發出選票及在選民登記冊上作出相關紀錄的安排，與現代科技發展脫節，而且容易出錯。他們促請政府當局利用電子器材，以利便投票過程。委員建議日後在投票站裝設相關電子儀器，並可規定選民須將其智能身份證插入該等儀器以核實身份。

9. 政府當局表示，政府當局對委員的建議持開放態度。此外，在2018-2019年度立法會會期諮詢事務委員會後，政府當局的目標是在即將舉行的2020年立法會換屆選舉中，在部分傳統功能界別示範使用電子點票。政府當局進一步表示，選舉事務處現正探討使用電子選民登記冊，藉以提升發出選票的效率。

投票站工作人員

10. 部分委員詢問，就 2019 年區議會一般選舉而按臨時條款招募的投票站工作人員數目為何。他們亦詢問有何措施確保投票站工作人員在執行職務時會恪守政治中立、不偏不倚的原則。

11. 政府當局表示，一如以往的選舉，當局招募了逾 2 萬名公務員擔任 2019 年區議會一般選舉的投票站工作人員。根據現行機制，選舉事務處會盡量避免調配投票站工作人員到他們會投票的投票站工作。選舉事務處亦會要求每名投票站工作人員披露他/她與任何候選人有否密切關係；若有，他/她便不會被指派到有關的投票站工作。

方便有特別需要的選民的措施

12. 部分委員關注到，在 2019 年區議會一般選舉投票日當天，部分市民在投票站外重複排隊，以致不少選民(包括長者及行動不便人士)須等候多個小時方可投票。該等委員要求政府當局在日後的選舉中，引入一些方便該等需要協助的選民的措施。該等委員認為，政府當局應在每個投票站為該等選民設立特定輪候隊伍，以供他們領取選票和投票。

13. 政府當局解釋，由於 2019 年區議會一般選舉的累積投票率創下 71.2% 的新高，多個投票站均出現人龍。儘管如此，政府當局會檢討投票安排及運作指引，以查找在日後的選舉中有哪些地方可予改善，亦會探討有關為有特別需要的選民設立特定輪候隊伍的建議。

2019 年區議會一般選舉的宣傳計劃

14. 在討論 2019 年區議會一般選舉的宣傳計劃時，部分委員關注到，2019 年區議會一般選舉的宣傳計劃約 750 萬元的預算費用，未必足以達到有效的宣傳目的。他們要求取得政府當局為推高公共選舉的投票率而採取的措施(包括涉及使用網上渠道的措施)的詳細資料。

15. 政府當局解釋，在計及通脹後，宣傳計劃的建議開支已由 2015 年的 690 萬元，提高至約 750 萬元。此外，在制訂擬議宣傳計劃時，政府當局已參考 2015 年區議會一般選舉的經驗。政府當局又表示，政府當局計劃透過各種網上渠道(例如流動應用程式)加強宣傳工作。就 2015 年區議會一般選舉而言，當局亦曾在雅虎(Yahoo)及《開飯喇!》(OpenRice)等網上平台登載廣告。

16. 部分委員促請政府當局加強執法行動和宣傳工作，以宣揚誠實廉潔選舉的重要性，並打擊種票。政府當局表示，第一階段的宣傳計劃會集中宣揚誠實廉潔選舉的重要性。為此，選舉事務處會與相關部門和執法機關合作。此外，選舉事務處會在 2019 年選民登記運動期間加強宣傳，以宣揚提供真確的資料作登記的重要性，同時提醒已登記選民更新其住址。

參選權

17. 部分委員認為，為鼓勵市民參選，政府當局應清楚訂明參選的資格準則，以及簽署/不簽署確認書對決定提名是否有效的影響。

18. 政府當局強調，參選權是《基本法》所訂明的基本權利。選管會擬備確認書是為了利便選舉主任根據提名程序執行職責，以確保所有候選人充分明白法例規定，並在這個基礎上真誠地簽署提名表格內的聲明。選舉主任會行使他們的法定權力，按照法例規定及相關程序處理所有提名。視乎每宗個案的實際情況，選舉主任可尋求法律意見，並根據法例要求候選人提供其認為必要的額外資料。任何有意參選的人士若不同意選舉主任的決定，可根據法例提出選舉呈請。

相關立法會質詢

19. 在 2019 年 12 月 18 日的立法會會議上，葛珮帆議員就"以公平公正方式舉行選舉"提出一項口頭質詢。該項質詢及政府當局的答覆載於**附錄 I**。

最新發展

20. 事務委員會將於 2020 年 3 月 16 日的下次會議上，討論選管會 2019 年區議會一般選舉報告書。

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

2020 年 3 月 12 日

新聞公報

立法會六題：以公平公正方式舉行選舉

以下是今日（十二月十八日）在立法會會議上葛珮帆議員的提問和政制及內地事務局局長聶德權的答覆：

問題：

區議會一般選舉已於上月二十四日舉行。選舉管理委員會接獲7 460宗相關投訴，當中約2 000宗涉及投票安排。有市民表示憂慮，明年舉行的立法會換屆選舉或會出現類似問題。關於確保選舉以公平公正方式舉行，政府可否告知本會：

（一）鑑於有多名選民聲稱在上述區議會選舉投票日首次抵達投票站發票櫃檯時，獲告知選民登記冊內就他們姓名登記的資料已被劃上橫線（即顯示他們較早前曾獲發選票），因而只獲發不會被點算的「重複」選票，以致未能行使投票權，政府在選舉前有否採取措施防止此情況；如有，為何此情況仍出現；有何新措施防止下次選舉再出現此情況；

（二）鑑於據報有人響應網上呼籲，在上述區議會選舉投票日在投票站外多次重複排隊，以造成長龍阻礙選民投票，以致有一些時間緊迫的人士和未能久候的體弱長者及殘疾人士對投票卻步，執法部門有否調查此情況；如有，詳情為何；如否，原因為何；有何新措施防止下次選舉再出現此情況；及

（三）鑑於現行投票程序為純人手操作（包括確認選民身分、發出選票並在選民登記冊作紀錄、以蓋印方式投票，以及點票），容易出錯及被人弄虛作假，政府會否在下次選舉時採用電子投票；如會，詳情為何；如否，原因為何？

答覆：

主席：

就葛珮帆議員的提問，現回覆如下：

第六屆區議會一般選舉在本年十一月二十四日舉行，選

民人數和投票人數都創歷史新高，選出了452位民選議員。是次選舉，在近月社會動盪的情況下舉行，面對前所未有的挑戰；四百多個選區無人自動當選，競爭之激烈同樣是前所未有的。競選過程中，我們留意到很多無視選舉公平，不負責任的言論及行為，例如有人在網上公開叫人收起長者的身份證、威嚇候選人拉票、向正在拉票的候選人投擲汽油彈，亦有破壞一些候選人的辦事處和縱火的事件等，有人甚至散布謠言，聲稱選舉已經取消或改期。縱使如此，是次選舉的投票和點票過程最終都在公開和透明、整體上和平和有序的情況下完成，整個程序受到候選人和公眾監察。

選舉管理委員會（選管會）如接獲涉嫌違法的投訴個案，會轉交有關執法機關跟進，我們了解有關執法機關正跟進涉嫌違法的投訴個案和舉報。候選人或選民若認為選舉受到舞弊或非法行為干擾，或認為有關於選舉的具關鍵性欠妥之處，亦可根據《區議會條例》第49及第50條提出選舉呈請以質疑選舉結果，並由法庭作出裁決。選舉結果可以基於不同理由而被質疑，當中包括：

- (1) 當選者在選舉中或與選舉有關連的事宜中作出，或有人就當選者在選舉中作出舞弊或非法行為；或
- (2) 在選舉中或與選舉有關連的事宜中普遍存在舞弊或非法行為；或
- (3) 有任何關於選舉或選舉的投票或點票的具關鍵性的欠妥之處。

今次選舉提出選舉呈請的限期為明年一月二十九日。截至今日，已有一名人士提出選舉呈請。

(一) 就發出選票的法定程序方面，只有名字載列在二〇一九年正式選民登記冊上的已登記選民才可在二〇一九年區議會選舉中投票。選民到了指定的票站，根據《選舉管理委員會（選舉程序）（區議會）規例》（《規例》），投票站工作人員會在發票櫃枱查閱選民的香港永久性居民身分證或其他法例許可的身分證明文件（例如特區護照）的正本，並信納該選民的身分後，才向其發出一張選票；並在選民登記冊該選民的姓名及身分證明文件號碼上劃上一條橫線，以表示該名選民已獲發選票。

根據《規例》，在任何人申領選票時，投票站主任可向該人提問，要求對方確認身分及尚未投票，並在得到滿意的答案後才可向其發出選票。在投票站觀察的候選人、選舉代理人或監察投票代理人，亦可要求投票站主任作上述提問。

根據《規例》第60條，如果某人申領選票時，登記冊上顯示該人已獲發選票，而投票站主任又不肯定同一人是否已在較早前獲發選票，便須向該人發出一張正面批註「重複」及「TENDERED」字樣的選票。「重複」選票在點票時不予點算，但如果在選舉結束後有任何爭議，該選票仍可作為選舉呈請的理據。截止十二月十三日，選管會收到16宗與獲發「重複」選票有關的投訴。

根據《選舉（舞弊及非法行為）條例》第十五條，在選舉中冒充另一人申領選票，或在投票後再用本身的姓名在同一選舉中重複申領選票，一經定罪，最高可處罰款\$500,000及監禁七年。

（二）就選舉當日排隊領取選票方面，根據《規例》，選民獲發給選票後，必須立即進入投票間填劃選票，而投票時亦不得無故拖延，並必須在將選票放進投票箱後立即離開投票站。假如選民刻意重覆要求申領選票以妨礙投票的進行，投票站主任可拒絕其要求；如投票站主任認為該選民在選舉中投票後再用本身姓名重複申領選票，則投票站主任可根據《規例》，請求警務人員逮捕有關人等。根據《選舉（舞弊及非法行為）條例》，任何人如以欺騙手段妨礙或阻止另一人在選舉中投票，即屬舞弊行為，而根據該《條例》，一經定罪，最高亦可處罰款\$500,000及監禁七年。

今屆區議會選舉的累積投票率為71.2%，近三百萬人投票，票站開放首三小時，有約72萬人投票，是上屆選舉的三倍，令不少票站出現人龍。我們留意到有不少投票站實施了疏導人流的措施，靈活處理排隊安排。是次選舉規模非常龐大，涉及超過610個票站和逾二萬名選舉工作人員，另有過一萬名人員（如香港警務處、消防處、民眾安全服務隊等）在過程中提供支援。我們會檢視投票站安排、招募和培訓工作人員以及運作指引等事宜，探討改善的空間。選舉管理委員會在是次區議會選舉結束後的三個月內，須向行政長官提交報告。報告會檢討選舉安排，包括籌備工作、投票、點票和宣傳等，並提出建議，政制及內地事務局亦會與選舉事務處認真總結經驗，完善明年的立法會換屆選舉的各項安排。

（三）就科技應用的問題，我們多年來一直都積極研究將選舉不同環節電子化，但任何安排都必須在資訊科技應用、效率、安全風險、私隱保障和公眾信任等多方面取得平衡。過往我們亦曾經跟立法會討論過一些建議，但往往因意見紛紜而未能落實。

電子化的方向主要涉及三方面，包括電子發選票、電子投票和電子點票。就發出選票而言，在現行安排下，選舉事務處會安排兩名職員一起發出選票，避免人為錯誤及確保選舉公平誠實地進行。選舉事務處正研究用電子系統發票，希望提高發票的效率和準確性。

電子投票方面，我們曾研究海外國家／地區的經驗，發現它們在採用電子投票時都會遇到一些問題，包括電子投票系統被駭客入侵影響投票結果；電子投票器出現故障令投票受阻；購買電子投票器的成本昂貴而且投票器的使用年期不長，機器變成過時而不再適用等。從風險管理、資訊保安和成本效益等的角度，我們認為要引入電子投票，必先妥善處理好這些問題，而社會亦須有充分的討論，作出取捨。

至於電子點票，我們早前已諮詢過立法會政制事務委員會，現時的目標是明年立法會選舉，希望在部分人數較少的傳統功能界別作示範。

多謝主席。

完

2019年12月18日（星期三）
香港時間16時18分

選舉管理委員會
2019 年區議會一般選舉報告書

相關文件

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	2019 年 3 月 18 日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
	-	政府當局就 2019 年區議會一般選舉的實務安排提供的文件(在 2019 年 6 月 11 日發出) 《區議會選舉活動指引》(在 2019 年 9 月 6 日發出) 政府當局就 2019 年區議會一般選舉的實務安排提供的補充文件(在 2019 年 10 月 24 日發出)
	2019 年 12 月 16 日 (議程第 IV 項)	議程
立法會	2019 年 12 月 18 日	會議過程正式紀錄(第 45 至 52 頁)

立法會秘書處
議會事務部 2
2020 年 3 月 12 日