

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(4)1631/20-21(03)號文件

檔 號：CB4/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為 2021 年 10 月 18 日會議
擬備的背景資料簡介

選舉管理委員會將發出的《行政長官選舉活動指引》及
2022 年行政長官選舉的實務安排

目的

本文件綜述政制事務委員會("事務委員會")過往就選舉管理委員會("選管會")發出的《2017 年行政長官選舉活動建議指引》("《2017 年建議指引》")及 2017 年行政長官選舉的實務安排所進行的討論。

背景

2. 選管會為獨立的法定機構，負責進行和監督選舉。在選舉事務處的支援下，選管會負責就行政長官選舉的各項選舉安排進行籌備工作。

3. 2017 年行政長官選舉於 2017 年 3 月 26 日舉行。選管會於 2017 年 6 月發表《2017 年行政長官選舉報告書》¹ ("《報告書》")，載述選管會如何進行和監督 2016 年選舉委員會("選委會")界別分組一般選舉及 2017 年行政長官選舉。《報告書》亦載有就 2016 年選委會界別分組一般選舉和 2017 年行政長官選舉的選舉程序和安排進行的檢討，以及就日後的選舉建議採取的措施。選管會因應 2017 年行政長官選舉而提出的建議載於附錄 I。

¹ 《2017 年行政長官選舉報告書》已於 2017 年 7 月 3 日發給全體議員。

事務委員會過往進行的討論

4. 政府當局曾在 2016 年 6 月 20 日的事務委員會會議上，向事務委員會簡介《2017 年建議指引》。《2017 年建議指引》相對於選管會在 2011 年 11 月發出的上一份指引的主要修訂載於**附錄 II**。事務委員會曾在 2016 年 11 月 21 日的會議上，討論 2017 年行政長官選舉的實務安排。委員在上述會議上提出的相關事宜，綜述於下文各段。

選舉開支及競選活動

5. 在討論《2017 年建議指引》時，部分委員關注當局有否採取措施，防止在任行政長官透過動用公共資源，進行競選宣傳活動以尋求連任，佔有不公平的優勢。政府當局表示，根據《2017 年建議指引》第 16.8 段，候選人不得動用公共資源為自己進行競選活動。不過，候選人因其職位或工作關係而有權作私人用途的任何保安安排、交通工具、秘書服務及居所，均不會視作公共資源。儘管如此，若候選人在進行競選活動時，無可避免地使用了任何該等服務/居所，必須將相關費用的有關部分計入其選舉開支。《2017 年建議指引》附錄十七列出一般可計算為選舉開支的開支項目，而行政長官若尋求連任，必須把用於其行政長官職務的資源與其選舉開支分開，並應把相關細項列入其選舉申報書。

6. 部分委員詢問，若某人在 2017 年行政長官選舉期間發表文章，表示欣賞某行政長官候選人的才能，會否被視為發布選舉廣告。政府當局表示，《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第 554 章)第 2 條訂明"選舉廣告"的定義。根據該定義，"為促使或阻礙一名或多於一名候選人在選舉中當選"而以任何方式發布的任何宣傳材料，會被視為選舉廣告。在考慮任何個別個案的情況是否符合"選舉廣告"的定義時，必須證實"有促使或阻礙任何候選人當選的意圖"。

7. 部分委員認為，在任行政長官或政治委任制度的官員如要尋求連任/參選行政長官，應在宣布參選前休假或辭任。政府當局表示，《2017 年建議指引》清楚列明政治委任官員應審慎行事，確保參與選舉相關活動與政府事務或其本身的職務之間，不會產生或可能產生利益衝突。政府當局進一步表示，根據《行政長官選舉條例》(第 569 章)第 14 條，訂明公職人員(訂明公職人員的定義包括政治委任制度的官員)喪失獲提名為行政長官選舉候選人的資格。不過，只要有關人士辭任公職，而辭職已經生效，有關人士則符合獲提名為行政長官候選人的資格。

投票安排

8. 在討論 2017 年行政長官選舉的實務安排時，委員詢問，若在 2017 年 5 月 7 日下一個投票日(即 2017 年 3 月 26 日行政長官選舉程序終止後的第 42 日)仍沒有候選人當選，則哪天會是另一輪選舉的新投票日。政府當局表示，新投票日將為 2017 年 6 月 18 日(即 2017 年 5 月 7 日行政長官選舉程序終止後的第 42 日)。根據《基本法》，若在任行政長官的任期屆滿後仍沒有候選人在選舉中當選，當局會作出署任安排。在舉行新一輪選舉時，將會進行另一輪提名及投票。

9. 關於行政長官選舉的投票安排，以及在投票日進行多輪投票的投票時間，委員詢問，如選舉需要進行第二輪投票，選舉事務處會否及如何通知選民。政府當局表示，在將會向選民發出的投票通知中，選舉事務處會鼓勵選委會委員在投票後留在中央點票站觀看點票過程。如須進行另一輪投票，將會通過電子媒介發表公告。至於那些曾向選舉事務處提供聯絡電話號碼或電郵地址的選民，若須進行另一輪投票，選舉事務處會以短訊或電郵通知他們。

10. 委員詢問，除了向候選人及其選舉/點票代理人展示問題選票外，應否亦向所有選民展示問題選票，政府當局回應時承諾檢討有關安排。

選舉宣傳工作

11. 委員促請政府當局加強並深化行政長官選舉的宣傳工作。除推廣廉潔選舉外，委員亦要求政府當局採取措施，讓市民進一步認識行政長官選舉的代表性和重要性，而宣傳工作的對象除選委會委員外，亦應包括普羅市民。政府當局表示，當局會透過不同渠道，例如電台宣傳聲帶和海報，進行一系列的宣傳活動。此外，當局亦會設立專用網站，登載所有與選舉有關的資訊，供市民瀏覽。

近期發展

12. 第六屆行政長官選舉將於 2022 年 3 月 27 日舉行。事務委員會將於 2021 年 10 月 18 日的下次會議上，討論選管會將發出的《行政長官選舉活動指引》及 2022 年行政長官選舉的實務安排。

相關文件

13. 相關文件一覽表載於**附錄 III**，該等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部 4
2021 年 10 月 12 日

第十四章 檢討及建議

第一節 — 概要

14.1 選管會認為二零一六年選舉委員會界別分組一般選舉及二零一七年行政長官選舉是在公開、公平及誠實的情況下進行，並對上述選舉安排整體上感到滿意。按照一貫的做法，選管會就各項選舉程序及安排進行全面檢討，以期日後的選舉安排更臻完善。下文載述選管會的檢討結果和相關建議。

第二節 — 檢討及建議

X X X X X X

(II) 二零一七年行政長官選舉

(A) 投票保密

14.19 投票日前傳媒報道據稱有選舉委員被要求於行政長官選舉投票日在投票間拍攝已填劃的選票，選管會和政府均極為關注，認為有需要提醒公眾及選舉委員投票是保密的及已有足夠的法例條文和行之有效的選舉措施維護投票保密。為此，選舉事務處於二零一七年三月二日發表聲明，表示根據《行政長官選舉程序規例》，在主投票站內，任何選舉委員均不得拍影片、拍照、錄音或錄影。上述規例亦規定任何人不得向另一人傳達在主投票站內取得的關於任何選舉委員將會投票予哪名候選人或已投票予哪名候選人的任何資料；任何人亦不得直接或間接誘使選舉委員展示他／她填劃的選票，以致任何人得知他／她已投票予哪名候選人的任何資料。根據上述規例，在主投票站內，任何選舉委員均不得與他人通信息，亦不可使用流動電話或其他通訊器材與其他人通訊。為方便投票站主任執行有關規例，選舉事務處會要求各選舉委員在進入主投票站前先關掉並收藏好流動電話。任何人士須嚴格遵守選舉法例和選舉活動指引。主投票站內會有足夠工作人員和保安人員維持秩序，如遇到出現騷擾或違反規例的情況，選舉主任或投票站主任可視乎情況制止有關行為，命令有關人士立即離開，或向在場警務人員求助。除此之外，選舉事務處亦會將有關個案轉介執法機關嚴正跟進。

14.20 另就傳媒刊載評論文章指行政長官選舉結束後，有關選票會被運往內地檢驗指紋，以檢查個別選舉委員的投票選擇，選舉事務處於二零一七年三月三日作出嚴正聲明，強調根據上述規例第 56 至 59 條，選舉主任在根據選舉法例宣布選舉結果(或終止有關選舉程序)後，必須隨即將選票包裹和密封。選舉主任會邀請候選人、選舉代理人或監察點票代理人，在場監察選舉主任將有關選票包裹和密封及加以批註。已密封及加以批註的選票包裹，以及有關選舉文件，依據法例會由總選舉事務主任負責妥為保存。除非是根據法庭在關乎選舉呈請的法律程序中或在其他法律程序中所作出的命令，否則總選舉事務主任不得准許任何人檢查任何選票。按照上述規例，總選舉事務主任須妥為保存選票及有關選舉文件 6 個月，除非法庭在關乎選舉呈請的法律程序中或在其他法律程序中所作出的命令另有指示，否則總選舉事務主任必須在該 6 個月屆滿時立刻將該等選票和相關文件全數銷毀。此外，選管會主席於二零一七年三月五日舉行的候選人簡介會中，強調選管會高度重視投票的保密性，選票上沒有印上任何號碼，而投票站人員亦不得記錄任何投票人士所獲發的個別選票。選舉委員在獲發選票後須獨自進入投票間填劃選票，然後將選票向內對摺及投入投票箱。如選票上有任何文字或記認而可能藉此識別選舉委員身分，都有可能在點票時被裁定為無效選票。

14.21 二零一七年行政長官選舉投票日當天，選舉主任在完成點票程序及宣布選舉結果後，隨即將已點算的選票、已發出的選票的存根、未發出的選票及無效的選票分別包裹和密封，並在每個密封包裹上就載於其內的物件的描述、投票日的日期及有關投票屬第一輪投票加以批註。選舉主任邀請在場的候選人、選舉代理人／監察點票代理人及選管會成員監察整個過程，而已密封及加以批註的選票包裹及有關選舉文件，亦依據法例送交總選舉事務主任妥為保存。

14.22 政制及內地事務局局長分別於二零一七年三月一日及三月二十三日在立法會會議上亦重申，政府、選管會和執法機關一向嚴格按照《基本法》、有關的選舉法例、規例和選舉活動指引履行職務。為確保行政長官選舉能夠依法順利舉行，政制及內地事務局局長亦特別要求選舉事務處加強保密和保安的措施，使選舉能夠以公開、公平、公正和誠實的原則進行。此外，《選舉(舞弊及非法行為)條例》已有條文禁止在行政長官選舉中作出舞弊及非法行為，包括施以武力或脅迫手段影響某人的投票意向。如接獲任何違反上述條例的投訴，執法機關將會依法辦事。

14.23 在徵詢選管會和政制及內地事務局的意見後，選舉事務處從投票站的佈置、保安、投票流程、投票間設計等各方面採取了相應措施，以釋除公眾對投票保密安排所表達的疑慮。這些措施包括：

- (a) 在投票日前 10 天，選舉事務處致函各選舉委員，提醒他們根據有關選舉法例，在投票站範圍內與人溝通，拍影片、拍照、錄音或錄影及將選票帶離投票站等行為，均屬違法。當局也在主投票站外的等候區，以及所有投票站內的發票櫃枱和投票間顯眼位置張貼告示，提醒選舉委員有關規定；
- (b) 在選舉前移除了主投票站內所有的監察攝影機；
- (c) 在投票日前 1 天的晚上，警方在香港會議展覽中心三樓大會堂(主投票站)和五樓 F 和 G 展覽廳(中央點票站)，進行場地保安搜查；
- (d) 主投票站只限選舉委員，以及持有選舉事務處所發出的人場證的指定人士(包括工作人員、候選人及其選舉／監察投票代理人)才可進入；

- (e) 選舉事務處安排了額外人手，在主投票站內負責接待工作，並負責監察投票程序，確保嚴守上文(a)段的規定。為審慎起見，駐守主投票站的工作人員要求選舉委員在進入主投票站前，關掉並收藏好流動電話(和其他有錄像、錄音或通訊功能的流動裝置)，確保任何人不得在主投票站內使用流動電話或其他通訊器材與其他人通訊、拍影片、影相、錄音或錄影。選舉事務處在選舉前為所有投票站人員提供嚴謹的培訓，並安排了多場大型綵排，以確保工作人員熟習有關工作程序，以及在遇到違規情況時應採取的適當行動；
- (f) 於主投票站外負責接待的工作人員亦會要求選舉委員在進入主投票站前，把背包、手提包等，存放於衣帽間；
- (g) 投票站內設有獨立間格的投票間並設有上蓋；
- (h) 投票時間結束後，投票站主任在候選人及其代理人的見證下把投票箱鎖上及加封。已密封的投票箱連同相關的選舉文件由警員護送，並可由候選人及其代理人隨同，運往中央點票站。選舉事務處安排了整個運送過程於中央點票站內直播，確保過程在各方監察下進行；以及
- (i) 在進行點票之前，點票工作人員先將所有選票隨機混合，以免有人可從選票位置識別出選票是屬於哪些選舉委員。

14.24 選管會主席在二零一七年三月二十五日(即投票日前1天)早上會見傳媒時，強調選管會高度重視投票的保密性。一如其他選舉，投票是不記名和以保密形式進行。他再次呼籲選舉委員

特別留意上文第14.23(a)段所述的法例規定，並保證投票站內有足夠工作人員維持秩序及處理違規情況，確保投票保密。此外，他亦提醒市民不應誤信有關選票會被運往內地檢驗指紋的謠言。

14.25 **建議：**選管會滿意是次行政長官選舉就維護投票保密方面所作的各項安排，並認為上文第14.23段所述的措施能有效地確保投票保密及釋除公眾疑慮，應繼續在日後的選舉採用。

(B) 派遞投票通知及選舉文件的安排

14.26 與二零一二年行政長官選舉的安排一樣，是次選舉也採用了香港郵政的專人派遞服務，向選舉委員發送投票通知以及相關的選舉文件。為了能更有效和準確地派發該郵件，香港郵政特別為是次選舉安排了夜間派遞服務；此外，選舉事務處事前亦請選舉委員以自願形式，提供其辦公室地址，以方便在日間接收上述郵件。這些優化措施有效地提升了郵件派遞的效率，成效令人滿意。

14.27 **建議：**上文第14.26段的安排有助順利向選舉委員派遞投票通知及選舉文件，應繼續在日後的行政長官選舉採用。

(C) 投票時間

14.28 如上文8.4及8.5段所述，就有競逐的選舉，主投票站及設於警署的專用投票站的第一輪投票時間定於上午九時至十一時，而第二和第三輪投票時間分別定於同日下午二時至三時，以及晚上七時至八時。至於在懲教院所的專用投票站，第一輪投票時間定於上午九時至十時，而第二及第三輪投票時間與主投票站相同。每輪投票結束後，均會隨即將投票箱運往中央點票站進行點票。

14.29 在是次選舉的投票日，第一輪投票於上午十一時完結後，點票工作由中午十二時正開始，直至下午約一時十分完成。由於其中一名候選人取得超過 600 張有效選票，即該名候選人在選舉中當選，因此選舉主任於下午一時二十五分正式宣布選舉結果。假若在是次選舉沒有候選人在第一輪投票中取得超過 600 張有效選票，便須進行第二輪投票，投票時間為下午二時至三時。選舉主任及其他選舉工作人員須於下午二時正之前返回主投票站或專用投票站，並且完成進行第二輪投票的準備工作。而所有選舉委員獲悉有需要進行第二輪投票後，亦須於該輪投票時間內返回主投票站完成投票程序。鑑於是次選舉的投票結果於投票日下午一時二十五分才正式宣布，若須進行第二輪投票，而該輪投票於下午二時開始，準備時間會非常緊迫，有關投票時間的安排並不理想。

14.30 建議：選管會認為由於是次選舉的第一和第二輪投票時間之間相距只有 3 個小時，未能確保在完成第一輪投票的點票工作後，有充足時間供選舉工作人員為第二輪投票作好準備，因此建議把第二輪投票時間延後，以便工作人員及選舉委員在有需要進行第二輪投票時，有充分的時間準備，確保第二輪投票能順利進行。選舉事務處應小心研究第二輪投票需延後的時間及對第三輪投票時間的影響，並同時為投票日制定仔細的流程表，列明每輪投票之間的運作細節，以備當遇到突發情況，如點票程序較預算時間為長時，可及早作出應對安排，為整個選舉做好穩妥的準備工作。

(D) 進場及保安安排

(i) 主投票站

14.31 選舉事務處沿用二零一二年行政長官選舉的做法，在投票日前隨同投票通知向所有選舉委員發給選委名牌。每張名牌

都印上條碼，選舉委員進出會場時須在設置於會場內的其中一個進出管制點掃描名牌確認身分後始獲准通過。然而，在掃描名牌時並不會記錄該名選舉委員是否有進入主投票站及／或已領取選票。每個名牌上皆貼有鐳射標貼，以防偽冒。如選舉委員在投票日當天忘記攜帶名牌到場，他們可經名牌補領櫃枱核實其身分後獲補發後備名牌。

14.32 此外，選舉事務處經仔細估量主投票站的人流吞吐量及參考過往的運作經驗後，將主投票站內的發票櫃枱由 33 張增至 38 張，並將發票櫃枱分為 8 區，以不同顏色區分，並調派額外工作人員負責引領及協助各選舉委員投票。為了方便工作人員有效率地引領選舉委員前往正確的發票櫃枱，名牌的下方除了印有編配予該名選舉委員的發票櫃枱的編碼外，亦印上相應的顏色區。此外，主投票站內亦有民眾安全服務隊隊員及警務人員協助維持秩序，而消防處及醫療輔助隊隊員亦在主投票站附近候命，隨時準備處理任何可能發生的緊急或特別事故。

14.33 第一輪投票於投票日當天早上九時開始。在連同投票通知寄給選舉委員的信件中，選舉事務處呼籲他們盡早到達主投票站投票，以避免投票將近結束時可能出現較擠擁的情況。就此，選舉事務處於主投票站外設置等候區並安排於早上八時開放讓選舉委員等候。惟當日有選舉委員於早上七時許已抵達香港會議展覽中心等候投票，工作人員隨即提早開放等候區，讓選舉委員於早上七時半便可入內等候。

(ii) 中央點票站

14.34 中央點票站內設有指定區域，供候選人、其代理人 and 助選人員，及選舉委員觀看點票過程。點票站內亦設有傳媒工作區以及可容納 1 000 人的公眾人士區域，方便傳媒報道及公眾人士觀看點票過程。

14.35 由於點票站內的公眾人士區域可容納人數有限，選舉事務處於投票日早上十時起，以「先到先得」形式安排公眾人士入場，並為進場人士佩戴手帶以作識別。公眾人士區域於大約十時四十五分滿座，選舉事務處隨即透過新聞公報、行政長官選舉網站和現場廣播系統公布公眾人士區域已經滿座，並呼籲公眾人士不要前往點票站。

14.36 一如既往，為確保點票工作順利進行，選舉事務處沿用二零一二年行政長官選舉在點票站採取的保安措施，要求所有傳媒及公眾人士接受提袋檢查，方獲安排進入五樓的點票站。另外，亦實行了新的保安措施，除了為各候選人、其代理人 and 助選人員，以及選舉委員進行同樣的提袋檢查外，亦按警方的建議要求傳媒及公眾人士通過金屬探測掃描。如有大件物品或有可能阻礙點票工作進行之物品，工作人員會要求該人士把有關物品先存放於物品寄存處。所有離開了點票站而欲再次進場的人士，須再次通過有關保安檢查。警方於會場內調派警員提供支援。整體而言，進場秩序良好，保安檢查過程亦十分順利。

14.37 **建議：**選管會認為上述的進出管制和提袋檢查的安排令人滿意，而新增的金屬探測掃描亦運作順利，因此類似的安排可在日後的選舉考慮繼續採用。此外，在主投票站增加工作人員協助引領工作對加快選舉委員前往正確的發票櫃枱的流程大有幫助，令投票過程順暢，縮短投票時所需時間。選管會認為在日後的選舉應繼續採用同樣安排。

14.38 選管會在此感謝香港警務處為是次選舉作出有力的支援，並認為選舉事務處在日後的選舉應繼續與香港警務處保持緊密溝通和合作，使投票及點票工作能暢順完成。

(E) 載有選民登記個人資料的手提電腦懷疑失竊事件

14.39 在二零一七年三月二十七日，即二零一七年行政長官選舉翌日，選舉事務處職員到達位於亞博館的後備場地收拾及點算物資，在約中午時發現存放在一個儲物室內的兩部手提電腦懷疑失竊。選舉事務處於同日下午報警處理。警方已將案件列作盜竊案處理，截至本報告書印製時，案件的刑事調查仍在進行中，進度尚未向外公報。

14.40 在懷疑失竊的兩部手提電腦中，其中一部載有選舉委員的姓名，並無其他個人資料。鑑於有關姓名已經在公眾平台發放，故此並無資料外洩的風險。另一部電腦則載有二零一六年正式選民登記冊約378萬名地方選區選民的姓名、地址、身份證號碼及其所屬選區及界別，所有資料已作多重加密，以防止不獲授權的人士取得有關資料(詳見下文第14.46及14.48段)。兩部電腦並沒有儲存選民的電話號碼。

14.41 在事件發生後，政制及內地事務局局長宣布成立跨部門專責小組，全面檢討有關事件的成因及過程，並就具體運作提出改善措施，包括在處理個人資料、資訊科技保安、整體的場地保安程序，以至選舉事務處內部監督架構和程序等的各項範疇。專責小組由政制及內地事務局副秘書長領導，政府資訊科技及保安專家參與，選管會主席以觀察員身分列席專責小組所有會議。

14.42 選舉事務處亦已於二零一七年三月二十七日當日就事件通報個人資料私隱專員公署(公署)。公署亦就事件展開正式調查。

14.43 選管會非常關注有關事件，於二零一七年三月二十八日發出新聞稿，表示已責成選舉事務處全面配合警方調查，以及就行政長官選舉中處理選民登記資料的安排作全面檢討。經檢視事件的初步資料後，選管會於二零一七年四月十一日發出的新聞

稿中表示，將載有選民登記資料的手提電腦提前存放在後備場地，和將300多萬選民登記資料存入電腦的保安風險太高，做法極不理想。選舉事務處應汲取教訓，嚴肅跟進，研究改善措施。

14.44 選舉事務處於二零一七年四月十一日舉行的立法會政制事務委員會特別會議上，交待手提電腦失竊事件的詳情、初步檢討方向和改善措施。選舉事務處表示會循三方面研究改善措施，包括選民資料在行政長官選舉中的應用、後備場地的保安安排，以及資訊科技保安措施。

14.45 在事件發生後，選舉事務處按公署的指引及建議，已透過電郵或信件知會所有地方選區選民並澄清事件的具體內容，以提高他們的警覺性和減低潛在的損害，信件亦已上載至選舉事務處網站(www.reo.gov.hk)。選舉事務處亦已就事件致函各政府部門及不同界別機構，包括金融、保險、電訊、零售、地產代理、資訊科技界別等，呼籲有關機構作出適當措施，以保障機構及資料當事人的利益。另外，選舉事務處已提醒相關職員，在處理選民登記的新登記申請和更新登記資料申請時，額外留意有否異常或可疑的情況，加強檢視可疑的個案。如有需要，可要求申請人提供進一步資料(例如出生日期)，以作加強核實選民身分之用。此外，選管會已研究修改其附屬法例，建議就更改選民登記資料引入提交住址證明的要求。此建議可加強防止第三者冒認選民提交更改登記資料申請的風險。有關建議已於二零一七年四月十九日提交予立法會政制事務委員會討論。

14.46 公署就事件完成調查，已於二零一七年六月十二日發表報告。公署認為選舉事務處沒有按實際情況和需要，採取所有合理地切實可行的步驟，確保約378萬名選民的個人資料受保障而不受意外喪失所影響，因而違反個人資料(私隱)條例(第486章)下關於資料保安的保障資料第4(1)原則。就資訊科技保安措施，公署

認為選舉事務處已使用合理標準的方式來加密選民資料以及相關的程式及系統。此外，公署留意到選舉事務處沒有依從部門的內部資訊科技及政府《資訊科技保安指引》有關密碼的要求。雖則如此，資料顯示選舉事務處所採用的密碼並非簡單易破的密碼。如密碼輸入錯誤，該系統則會延長可再次登入的時間。公署接納選舉事務處所採用的加密技術和系統設置使非授權者要查閱所有選民資料將甚為艱難及耗時。

14.47 公署就調查結果決定向選舉事務處發出執行通知，指令選舉事務處禁止為行政長官選舉活動下載或使用地方選區選民的個人資料(姓名及地址除外)以作查詢之用及定期向職員發出通告，指令須在 7 天內完成；制訂就處理個人資料的內部指引，實施有效的措施，確保職員遵從，並在 90 天內完成指令。另外，公署亦作出建議，概括如下：

- (a) 確保在有關選舉中只採用「需要」的個人資料，以符合「最小權限」的存取原則；
- (b) 嚴格審批及監察所有載有選民個人資料的系統的下載或複製，以嚴格評估每次使用資料的必要性，並確保系統存有所有活動日誌，及設定監察和警報系統；
- (c) 如非必要，不應將個人資料儲存在流動裝置內。如確有必要使用流動裝置儲存個人資料，應採取更有效的保安措施；
- (d) 制訂、有系統地檢視及更新個人資料保安政策，確保有關政策是最新的，並提供清晰的途徑，讓所有人員能快捷地搜尋相關資訊。另外，亦要制訂一個審核系統，確保政策獲得遵從；

- (e) 進行任何項目之前，應先進行私隱影響評估，以確保有足夠的保安措施，應付潛在的私隱風險；以及
- (f) 推行私隱管理系統，將系統納入管治責任的一環。

14.48 專責小組已就事件完成檢討，並於二零一七年六月十三日發表報告。專責小組留意到有關電腦的密碼政策並未完全依從政府《資訊科技保安指引》的規定。但考慮到有關電腦的多層接達措施及當登入失敗後的延緩機制，專責小組認為已能對儲存的個人資料提供足夠強度的整體保護，以防止不獲授權的接達。

14.49 專責小組認為選舉事務處在選舉安排上，主要有以下不足之處：

個人資料的處理

- (a) 選舉事務處並沒有關於在公共選舉中處理個人資料的詳細內部指引或訓練；選舉部的職員對於遵守《個人資料（私隱）條例》規定的認知度成疑；
- (b) 傳送資料以用於公共選舉中純粹按照使用者組別的要求，而不需要提供充分的理據和部門內合適層級的批准，因而無法密切監察相關保障資料原則是否得以遵守；

資訊科技保安

- (c) 選舉事務處未嚴格遵守政府《資訊科技保安指引》中關於把保密資料儲存在流動裝置內的有關指引；

- (d) 選舉事務處現行就使用電腦和其他資訊科技設備的指引並未全面包括政府科技保安相關政策和指引包含的課題，選舉事務處近年來亦沒有更新其政策和指引；
- (e) 選舉事務處職員在使用個人資料和制訂場地保安安排上，一般只跟從過往選舉的做法，而並沒有就環境轉變和可能的漏洞作出批判性評估；

選舉場地一般保安

- (f) 相關兩部手提電腦的儲存並不能完全達到政府相關《保安規例》就存放限閱文件的要求；
- (g) 有關後備場館和主場館的安排工作由不同組別負責，引申出兩組別之間的協調問題；
- (h) 選舉事務處的高層管理人員對整體保安計劃及各方面和不同時段的保安措施是否足夠，未必有完整概念，亦因而不能就確切遵行相關規定給予適當和適時的指令；
- (i) 在場館的每個工作天開始和結束時，均沒有就有關設備和器材進行點算。訪客進出儲物間亦無紀錄，這可能引致保安漏洞；

有關編制方面

- (j) 現時在選舉周期以外，選舉事務處只維持骨幹編制，選舉部的員工只於選舉前陸續到任。選舉部員工在籌劃選舉時，未能深入瞭解或批判性檢討以往選舉的做法，因而削弱職員發現過往做法的潛在不足的能力；

- (k) 選舉事務處沒有為工作程序是否符合相關最新規定，作系統性的檢討；
- (l) 選舉事務處沒有完備的知識管理系統，讓新入職的員工參考過去的工作經驗，這嚴重削弱處方透過經驗累積推行改善措施和糾正過去做法的能力；以及
- (m) 選舉事務處內部把「使用者」的概念廣泛用於處理個人資料和場地保安的協調工作，引致潛在的缺乏問責問題。

14.50 鑑於上文14.49段所述的不足之處，專責小組就處理個人資料及統籌場地保安擬議下列的改善措施：

個人資料的處理

- (a) 選舉事務處應就舉行公共選舉時妥善處理個人資料方面制訂詳細指引並定時檢討，及向員工提供適當訓練；
- (b) 各分部之間傳送個人資料，以及在準備涉及下載和儲存個人資料的電腦系統時，應諮詢部門個人資料管制主任的意見；
- (c) 選舉事務處應制定完善的私隱管理系統，加強個人資料保護工作的問責性；

資訊科技保安

- (d) 選舉事務處應盡快制訂一份完整的部門資訊科技保安政策、程序和指引，並定期檢討及修訂以反映最新要求；

- (e) 資訊科技管理組須確保選舉事務處的系統符合其部門資訊科技保安政策、程序及指引；
- (f) 資訊科技管理組應就如何保障電腦系統安全向提出電腦系統要求的組別建議適當的保安措施；
- (g) 在向資訊科技管理組提出把個人資料帶離選舉事務處辦公室的要求前，必須得到分部主管(總行政主任級別)的批准；申請亦必須附有相關資料，包括將會採取的實體保安措施；
- (h) 資訊科技管理組必須扮演把關角色，評估把個人資料儲存在流動裝置上是否在運作上有必要；
- (i) 不應在公共選舉中利用選民資料電腦查詢系統作核實選民的身分之用；

選舉場地一般保安

- (j) 選舉事務處應訂立確認整體場地保安計劃的正式程序，向警方尋求意見，並由總選舉事務主任親自確認，及提交予選管會參考和提供意見；
- (k) 若儲存限閱資料及／或個人資料於流動裝置並存放在選舉場地，應加強相關的保安措施。在實際啟用後備場地前，應避免在後備場地儲存任何個人資料；
- (l) 選舉事務處應在每日工作結束前進行物資點算，主場館和後備場館的準備工作最好應由同一分部負責；
- (m) 每次選舉均應重新制訂公共選舉主要選舉場地的正式和妥善的個人資料使用和保安安排計劃；

有關編制方面

- (n) 首席選舉事務主任的職位應改為常規職位，協助總選舉事務主任在選舉週期後檢討公共選舉的準備和舉行，並有助保存「機構記憶」；
- (o) 選舉部的部分骨幹員工及資訊科技管理組的重要職位應在非選舉年留任，以總結選舉經驗和提出改善措施；
- (p) 選舉事務處內的常設公務員職位員工應盡可能編配至擔當策劃和督導的工作；
- (q) 應為限時職位的員工提供訓練以熟習相關程序；
以及
- (r) 「使用者」和負責協調組別的责任必須清晰界定。

14.51 建議：選管會歡迎專責小組的成立，而其成員包括資訊科技及保安專家，可以更獨立、更客觀及更專業地跟進及檢討這次事件。專責小組對事件經過所找出的事實與原因非常詳盡，選管會十分同意專責小組對事件的觀察及所提出的建議，在此不再覆述。選管會對專責小組的工作謹此表示謝意。

14.52 選管會在這報告中，主要是就選舉安排的環節作出檢討，著眼未來，以期日後的選舉安排更臻完善。再者，選管會亦會針對現行架構一併提出建議。選管會申明，選管會沒有法定權責針對個別人士進行刑事或紀律調查，而該等調查亦必須按照既定程序進行。選管會亦考慮到有關當局或可能針對個別人士的责任進行進一步調查，因此本報告以不妨礙任何有關調查及被調查人士的合法權利為依歸。

縱觀有關資料，選管會認為這次事件的成因是複合的，並有以下觀察及結論：

- (a) 這次事件除了涉及資訊科技及場地保安的問題，更凸顯了籌辦選舉的人手架構，以及分工、合作、協調、監察的問題；
- (b) 即使將全港選民登記資料載入手提電腦的做法一向用於為投票日被執法機關羈押的選民而設在警署的專用投票站，但未經詳細研究而將之全盤應用於行政長官選舉並不恰當，不可在未來的行政長官選舉中使用；
- (c) 負責投票安排的選舉部需要不超過1 200名選委的登記資料以核實進場安排，但負責支援的資訊科技管理組則不必要地準備了300多萬選民的登記資料，不符合最少需要的原則。而兩者的認知及溝通不足，處事人員的職級亦較低，他們亦未有將處理資料的做法提請高層人員審批；
- (d) 雖然二零一二年行政長官選舉及二零一六年立法會換屆選舉均曾經將手提電腦存放於亞博館，但前者手提電腦並非存放在今次涉事的房間；而後者亞博館當時並非後備場地，故整體保安要求與今次亦不同。今次在電腦存放安排方面未有因應特定的環境細心評估有關保安風險；
- (e) 根據政府的《保安規例》，有關電腦所儲存的資料的相應保安級別要求是須將載有該些資料的電腦存放在上鎖的房間或上鎖的櫃內。涉事房間內沒有上鎖的櫃，而該房間有多個門口，雖然都有上鎖，但除了選舉事務處人員有匙卡之外，場地

管理人及其授權人士亦可以進入，選舉事務處亦沒有完整的進出紀錄。相反地，存放選票的房間有特別安排保安駐守，場地管理人及其他人士並無權進入，保安嚴密。換句話說，選舉事務處沒有就存放手提電腦房間的絕對管有權。嚴格來說，該存放電腦的房間不算是上鎖的，不符合《保安規例》的有關要求，選舉事務處不應將重要的保安工作實際上交托予場地管理人；

- (f) 鑑於有關電腦載有大量選民的資料，影響廣泛，選舉事務處除應嚴格執行有關保安要求外，並在可行情況下採用較高類別的保密措施以進一步保障選民的個人私隱；以及
- (g) 根據資訊保安原則，載有須加密數據的電腦裝置應儲存登入紀錄，以便審計追蹤。但手提電腦的登入紀錄就設在裝置本身，失去電腦就失去紀錄。若有未經許可的登入，亦無從追蹤。就資訊科技保安而言，極不理想，除非無可避免須要使用手提電腦，否則不應使用，以嚴格遵從政府《資訊科技保安指引》。

14.54 選管會會督促選舉事務處嚴肅跟進及落實專責小組及公署就事件所提出的各項改善措施。選舉高度依賴外借場地，而各場地的保安考慮會有所不同。如需將保安風險高的文件或物資存放在外借場地，使用具備橫門和扣鎖的鋼櫃會較為安全，而其他器材的保安亦應相應加強。此外，若有超過一人同時管有同一文件或物件(包括使用共同密碼)，在出現問題時便難以釐清相關權責。因此，要清楚界定個別人員的分工和責任。選舉事務處應就資訊科技及場地保安安排，制訂相關指引，及確保所有人員嚴格遵從。

14.55 至於保障個人私隱方面，選舉事務處在不同選舉環節(例如候選人提名表格及其他選舉文件的公眾查閱安排)一直有採取必要的個人資料保護措施。因應專責小組及公署的建議，選舉事務處應該就整個選舉程序作全面檢討，積極引入私隱管理系統。

14.56 選舉是一項非常龐大的工程，需要各組別分工合作。良好的分工合作要靠各組別之間「使用者」的緊密協調。而有效的協調工作則需事先作好全盤計劃、在妥善的統籌和監督下進行，避免出現溝通不足或權責不清的情況，務求令整體運作順利。

14.57 今次事件顯示負責選舉安排的選舉部與資訊科技管理組溝通不足，以致雙方對「使用者」要求及所提供的資料系統的認知出現落差。資訊科技屬專業範疇，有關專業人士應持續提升知識，全面體現政府科技保安相關政策及指引。選舉部的人員並非資訊科技專業人士，他們依賴資訊科技管理組的專業知識是可以理解的，而資訊科技管理組理應注意到選舉部人員在資訊科技方面的認知可能不足，因而需要主動提出意見，提升效能。然而，歸根究底，管理階層需要更有效地統籌及監察，並要將重要的環節提交選管會討論。

14.58 在較宏觀的層面，選管會認為現時選舉事務處的人手架構不合時宜，不足以應付日益繁重的選舉安排。基於資源的考慮，選舉事務處的常設職位大約為200多人，只會在選舉周期增設人手，以籌備整個選舉周期的各個大型選舉。選舉事務處的選舉部負責制定及執行各項選舉安排。選舉部的所有職位包括其主管首席選舉事務主任是有時限的，只會在選舉周期內才設立，選舉部的所有職位在每個選舉周期之間(可能有超過一年的時間)是不存在的。以二零一五至二零一七年的選舉周期為例，員工數目由200多人大幅增至選舉周期高峰時的逾1 500人，而絕大部分為非公務員合約僱員。

14.59 再者，選舉事務處的公務員屬於會被調派到各決策局或政府部門的一般職系人員，而非常駐於個別部門的部門職系人員。每個選舉周期過後，絕大部分有選舉工作經驗的人員都會調走，新的一批人員則會在下個選舉周期時才調來。即使部分新加入的人員之前曾在選舉事務處任職，畢竟只佔少數。況且，選舉周期絕大部分的員工都是非公務員合約僱員。部門現有的人事架構非常不利於知識和經驗的延續及傳承。由於新增的員工大多欠缺籌備選舉的經驗，即使有知識管理系統的協助，但並不全面，而大家都要面對非常陡峭的學習曲線，不及有實戰經驗的人員從旁指導般有效。

14.60 還有，以往每個選舉周期伊始總有一定的喘息空間，可作熟習及檢視各項選舉安排。但由於選舉事務工作要求日益提高，非選舉年亦有繁重的工作(例如選民登記查核／查訊措施、選舉法例的修訂、選區劃界及補選等)，各人員要應付選舉周期前的工作已分身不暇，以致未必能夠為未來選舉進行更全面檢討及提出改善方案。基於工作時間緊迫，新加入的員工對以往未有出現問題的環節一般會按舊有做法執行，因而察覺不到可能潛在的風險。

14.61 選管會認同專責小組報告的建議，認為選舉事務處應在選舉周期完結後保留部分有籌備選舉經驗的核心員工，尤其是將選舉部的主管首席選舉事務主任改為常設職位，一方面可以詳細檢討選舉安排及研究可行的改善方案，另一方面可以善用具有籌備選舉經驗的員工，以更好地籌備下一周期的選舉工作及培訓新加入人員。為使選舉工作能進行更周詳的籌備和作出全面的檢討，增加選舉事務處的常設職位是必須的，單從資源角度考慮人手安排可能得不償失。在可行的情況下，在每一選舉周期新加入選舉事務處的員工，部分過往應有一定的選舉經驗，以更有效地籌備在選舉周期內舉行的各級選舉。

14.62 此外，選管會亦就與選舉事務處的工作關係及選管會的職能作出檢視。《選管會條例》訂明，選管會負責進行及監督選舉，而法例亦訂明選管會透過總選舉事務主任(即選舉事務處的部門首長)執行其職能。確保選舉在公開、公平和誠實的情況下進行，是選管會至為重要的使命，亦是外界寄予選管會的期望。在過去的選舉，選管會一直在選舉事務處的配合下不遺餘力達成此使命。現時選管會除了秘書處的人手協助編寫選舉活動指引、處理選舉有關投訴及草擬報告書之外，其他選舉相關工作需要依賴選舉事務處的支援。

14.63 選舉事務處的部門首長總選舉事務主任除了負責安排選舉，還要兼顧選民登記、選舉程序規例和選舉活動指引修訂及選區劃界等的實務工作。除此之外，亦要協助選管會監察選舉的工作。先不論工作量的問題，將實務運作與監察功能實際上集於一身，監察過程有時可能流於主觀，因此應該分開兩者職能。

14.64 因此，若要回應上文提及的轉變及考慮到選舉事務工作的獨特性，選管會認為應在選舉事務處現有安排選舉實務的官員之外，另增設一位專責人員，以協助選管會更客觀及更敏銳地監察選舉工作，以避免類似的事件再次發生。

14.65 再者，經過多年的發展，現今選舉每個環節的安排都需要更早、更細緻和更周詳的考慮。選管會在考慮任何附屬法例修訂時，除了在運作層面的考慮，更需要作出宏觀的考慮。選管會亦需要不時檢討現有選舉程序及安排，以回應不同界別的訴求。而且選舉活動所帶出的議題亦日見複雜及日趨政治化，選管會需要迅速作出應變。新設的職位亦能在這方面有效地協助選管會。

14.66 選舉事務處應全面落實專責小組及公署提出的改善措施，及向公署確認已完成其執行通知內的各項指令，並於 3 個月內向選管會提交報告，詳述各項檢討及改善措施。

14.67 這次電腦失竊事件實屬不幸，但藉著總結經驗，尋找不足，作出改善，亦有所得益。無論如何，選管會認為有關事件沒有影響是次行政長官選舉在公開、公平和誠實的情況下進行。

行政長官選舉活動建議指引
相對於 2011 年 11 月公布的指引的主要建議修訂

相關章節	主要修訂
第五章 投票及點票安排	<ul style="list-style-type: none"> ● 訂明須刊登憲報以列出主投票站、點票站及專用投票站的期限(第 5.1 段)。
第七章 選舉代理人、選舉開支代理人、監察投票代理人及監察點票代理人的委任及職能	<ul style="list-style-type: none"> ● 加入以電子郵件方式遞交部分選舉文件的新指引，當中包括委任及撤銷委任選舉代理人、選舉開支代理人、監察投票代理人及監察點票代理人須作出的通知 (本章第五至八部分)。
第八章 選舉廣告	<ul style="list-style-type: none"> ● 提醒任何人士或組織在發布一些直接或間接呼籲選民投票或不投票予某候選人或某些組織的候選人的物料時，由於有關物料有可能令選民可以識別出當中所指的某些候選人的身分，相關人士須遵守代候選人招致選舉開支的相關法例要求 (第 8.3 段)； ● 提醒候選人及網民，選舉廣告的法定定義十分廣泛，可涵蓋透過任何方式公開發布的任何物料，包括為促使某候選人當選或阻礙其他候選人當選而透過互聯網平台發布的訊息 (第 8.4 段)； ● 提醒任何有意在選舉中成為候選人的人士，應確保其在該選舉中被提名為候選人或公開宣布有意參選之前，拆除所有在選舉期之前已發布的宣傳物品。否則，所有此類尚未拆除的宣傳物品可能被視作選舉廣告 (第 8.6 段)； ● 提醒候選人須遵守地政總署發出有關暫時佔用政府土地舉辦競選活動的申請程序指引 (本章第五部分)；以及 ● 根據《行政長官選舉程序規例》第 87 條的修訂，列出呈交選舉廣告文本供公眾查閱的簡化安排 (第 8.44 段至 8.50 段)。

相關章節	主要修訂
<p>第九章及附錄八和九 在選民居住、辦公或經常出入的樓宇進行競選活動</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 更新個人資料私隱專員公署發出的指引，提醒候選人在轉移選民的個人資料予選舉代理人或其他承辦商作競選用途時須採取的保安措施 (第 9.12 段及附錄八)； ● 按個人資料私隱專員公署的建議，列出四宗個案，以方便候選人及其他有關人士更能明白選民對其私隱的關注以及遵從《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)的規定 (附錄九)； ● 要求候選人在使用選民的聯絡資料進行拉票時要尊重選民的私隱；特別是如果以電郵向選民集體發送選舉廣告時，須使用“副本密送”模式或其他有效措施，以免選民的電郵地址無意地被公開 (第 9.13 段)；以及 ● 提醒樓宇組織的主席或執行委員絕不能濫用其在該組織的身分，就任何候選人在有關樓宇內進行競選或拉票活動給予不公平的對待，尤其是該主席或執行委員本身為參選的候選人 (第 9.20 段)。
<p>第十一章 競選廣播、傳媒報道及選舉論壇</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 詳細說明根據《廣播條例》(第 562 章)及《電訊條例》(第 106 章)獲發牌的廣播機構，在製作及進行與選舉有關的節目和新聞報道節目時，必須遵守公平及平等對待原則的規定 (第 11.3 至 11.5、11.9 及 11.20 段)；以及 ● 提醒印刷傳媒應按照公平及平等對待的原則，確保其刊物內的任何新聞報道或提述不會為任何候選人作不公平的宣傳 (第 11.17 及 11.19 段)。
<p>第十五章 票站調查</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 更新有關審批票站調查申請的行政程序，以及為確保選舉公平而採納的優化措施 (第 15.4、15.5 及 15.7 段)。

相關章節	主要修訂
<p>第十六章及 附錄十八 <i>選舉開支及選舉捐贈</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 提醒候選人需要就與選舉有關的用途和其他用途分攤開支 (第 16.6 段)； ● 根據《選舉開支最高限額(行政長官選舉)規例》(第 554A 章)第 2 條的修訂，修改有關選舉的選舉開支最高限額 (第 16.9 段)；以及 ● 提醒候選人或任何人士或組織作為候選人的代理人在尋求或索取選舉捐贈時，必須遵守所有法例的規定，並採用附錄十八所建議的良好做法 (第 16.22 段)。
<p>第十八章 <i>擅用他人名義行為</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 就支持者給予支持同意書時提及其職銜及／或有關組織名稱，列出更清晰的指引 (第 18.4 段)。

選舉管理委員會將發出的《行政長官選舉活動指引》及
2022 年行政長官選舉的實務安排

相關文件

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	2016 年 6 月 20 日 (議程第 II 項)	議程 會議紀要
	2016 年 11 月 21 日 (議程第 V 項)	議程 會議紀要
		選舉管理委員會向行政長官呈交的《2017 年行政長官選舉報告書》

立法會秘書處
議會事務部 4
2021 年 10 月 12 日