

第一部分

前言

第一章

概覽

第一節 — 引言

1.1 二零二零年立法會換屆選舉原訂於二零二零年九月六日舉行，以選出第七屆立法會議員。然而，政府於二零二零年七月三十一日宣布，基於「2019 冠狀病毒病」疫情極為嚴峻，為了保障公共安全和市民健康，並確保選舉在公開、公平的情況下進行，行政長官會同行政會議決定將選舉押後一年至二零二一年九月五日舉行。

選出的議員人數

1.2 原訂於二零二零年九月六日舉行的第七屆立法會選舉須選出 70 名立法會議員，當中 35 人由功能界別選舉選出，另外 35 人由地方選區選舉產生。由五個地方選區和 29 個功能界別分別選出的議員人數列於**附錄一**。

是次選舉

1.3 根據《立法會條例》(第 542 章)第 6(1) 條，舉行立法會換屆選舉的日期須由行政長官指定，並在憲報上公布。就第七屆立法會換屆選舉的日期，行政長官於二零二零年六月十二日刊登憲報，指明二零二零年九月六日為有關換屆選舉的舉行日期。其後，總選舉事務主任於二零二零年六月十九日刊登憲報，指明

候選人的提名表格須於二零二零年七月十八日起至二零二零年七月三十一日止交予相關選舉主任。

1.4 由於自二零二零年初起，「2019冠狀病毒病」疫情肆虐，政制及內地事務局、食物及衛生局、衛生防護中心，以及選舉事務處一直緊密聯繫，密切注視疫情的發展及不斷評估疫情對是次立法會換屆選舉所造成的影響，以便能因應疫情發展的不同可能性，及早制訂各種預案。

1.5 防疫工作的兩大主要措施是保持社交距離及注意個人衛生，兩者必須相輔相成，市民的配合尤其重要。根據二零一九年區議會一般選舉的經驗，接近七成選民投票。基於香港人口稠密及環境擠迫的因素，可想而知，投票站內外必然會有大量人群聚集，實難以保持安全社交距離。再者，現行法例規定所有功能界別的點票工作須在一個中央點票站處理。在中央點票站內除了有負責各項點票程序的工作人員外，還有候選人及其團隊、傳媒及公眾人士聚集。就是次立法會換屆選舉，選舉事務處準備設置的中央點票站預計需容納約 10 000 人，基本上難以保持社交距離。此外，是次選舉整體工作人員超過 30 000 人，選舉事務處需要在投票日前為他們舉行數十場投票及點票工作的培訓及演練，這亦帶來人群聚集以致病毒傳播的風險。

1.6 根據《預防及控制疾病(禁止羣組聚集)規例》(第 599G 章)，雖然政府已實施多項社交距離措施，但香港的確診個案在二零二零年七月中起仍急增。考慮到是次立法會換屆選舉有超過 446 萬名合資格選民可在投票日投票，而投票及點票的過程均涉及大量人群聚集，選舉管理委員會(“選管會”)認為這將帶來幾何級的感染風險。即使選舉事務處已盡力在票站落實各項防疫措施，但始終避免不了人群聚集的基本因素，而要所有工作人員

及選民保持一定社交距離是非常困難。因此，選管會於二零二零年七月二十八日致函行政長官，詳述是次立法會換屆選舉的實際安排，及如期舉行選舉將會帶來的公共衛生風險(詳情見第七章第 7.14 段)。

押後選舉

1.7 鑑於「2019 冠狀病毒病」疫情嚴峻，為了保障公共安全和市民健康，並確保選舉在公開、公平的情況下進行，行政長官會同行政會議決定將原訂於二零二零年九月六日舉行的二零二零年立法會換屆選舉押後一年至二零二一年九月五日舉行。

1.8 政府指出疫情在二零二零年七月初極為嚴峻，社區大爆發風險日增，有可能拖垮本港公立醫院系統，構成極大公眾危機。立法會換屆選舉規模極大，若數以百萬名選民於同一日內投票，會引發非常高的病毒感染風險。由於當時《預防及控制疾病(禁止羣組聚集)規例》已生效，候選人並不可能進行任何有意義的選舉活動。此外，大量選民在內地生活、工作或學習，不少滯留海內外選民亦因邊境管制而無法回港投票。再者，長者選民因病毒感染風險特別高，在疫情嚴峻下極可能避免前往投票。綜合上述因素，政府認為若選舉如期在二零二零年九月六日舉行，難以符合公平、公開的要求，並會危及選民、候選人、支持者和投票站／點票站工作人員的安全。因此，政府於二零二零年七月三十一日宣布，行政長官會同行政會議決定將原訂於二零二零年九月六日舉行的立法會換屆選舉押後一年至二零二一年九月五日舉行。選管會理解和尊重政府的決定，並會配合押後選舉的實務安排。

1.9 由於《立法會條例》及《預防及控制疾病條例》(第 599 章)並無條文讓政府以確保選舉公平、公開和保障公眾健康為理由而押後立法會換屆選舉一年，行政長官會同行政會議遂援引《緊急情況規例條例》(第 241 章)，制訂《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》(第 241L 章)，中止二零二零年立法會換屆選舉程序，指明新的選舉日期，及處理有關選舉開支和選舉捐贈等事宜，有關規例於二零二零年七月三十一日刊憲，並於二零二零年八月一日生效。

1.10 政府於二零二零年七月三十一日表示，《基本法》第 69 條訂明立法會除第一屆任期為兩年外，每屆任期四年，因此第六屆立法會任期必須於二零二零年九月三十日結束。然而，《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》只能把第七屆立法會選舉日期押後一年，而未能處理二零二零年九月三十日後至第七屆立法會選舉前出現的真空。為此，行政長官向中央人民政府呈交緊急報告，尋求支持和指示。國務院回覆表示支持行政長官會同行政會議基於公眾利益和香港實際情況，依法作出第七屆立法會選舉推遲一年的決定。對於第七屆立法會推遲情況下如何處理立法機關真空的問題，中央人民政府提請了全國人民代表大會常務委員會(“全國人大常委會”)作出決定。根據全國人大常委會於二零二零年八月十一日作出的決定，第六屆立法會繼續履行職責，不少於一年，直至第七屆立法會任期開始為止。第七屆立法會依法產生後，任期仍為四年。

1.11 政府於二零二零年八月十四日將全國人大常委會的決定刊憲，並於同日刊憲撤銷早前行政長官根據《立法會條例》第 6 條為配合換屆選舉而中止第六屆立法會會期的決定，讓第六屆立法會可繼續運作。

第二節 — 提交行政長官的選舉報告

1.12 直至政府宣布押後立法會換屆選舉時，選管會及選舉事務處已就第七屆立法會換屆選舉的不同階段作出了各項籌備工作，包括：積極物色投票站及招募工作人員、因應「2019 冠狀病毒病」疫情在投票站落實各項個人衛生措施、展開選民登記運動、發表選舉活動指引等。

1.13 本報告書詳細介紹選管會及選舉事務處就是次立法會換屆選舉已進行的籌備工作。此外，選管會留意到社會上有關優化或更改現有選舉安排的建議措施，希望藉此報告列出相關的事實背景及法律基礎，並嘗試探討各項建議措施的可行性及利弊，以便公眾作出討論，並讓政府參考和研究，如需要時向立法會提出法案修訂選舉法例，以完善日後的選舉安排。

第二部分

各項籌備工作

第二章

地方選區的劃界工作

2.1 選管會在選舉籌辦階段須處理的其中一項重要工作，是為地方選區範圍劃定分界。根據《選舉管理委員會條例》(第541章) (“《選管會條例》”)第4(a)條，選管會須就立法會換屆選舉的地方選區分界及各選區的名稱提出建議。《選管會條例》第18條規定，選管會須於上一屆立法會換屆選舉後36個月內，向行政長官提交報告，提出上述建議。由於上屆立法會換屆選舉於二零一六年九月四日舉行，選管會須在二零一九年九月三日或之前，向行政長官提交報告。

2.2 《選管會條例》第20(6)條規定，就地方選區的分界提出建議時，選管會須盡力估計在舉行立法會換屆選舉的年度內香港的人口總數或任何建議中的地方選區的人口總數。為此，規劃署在其人口分布推算小組之下成立一個專為劃界工作而設的專責小組(“專責小組”)，負責為選管會提供所需的預計人口數字，以供進行地方選區劃界工作。為使預計人口分布數字能切合二零二零年立法會換屆選舉，選管會要求專責小組把有關數字的預計日期盡量訂於貼近選舉日。基於這個原因，專責小組跟從過去地方選區劃界工作的慣例，並考慮到是次立法會換屆選舉原訂於二零二零年第三季舉行，為選管會提供截至二零二零年六月三十日的預計人口數字。

2.3 根據《立法會條例》第 18 及 19 條的規定：

- (a) 地方選區的數目為五個；
- (b) 所有地方選區須選出總共 35 名議員；以及
- (c) 每個地方選區須選出的議員人數不得少於五名，亦不得多於九名。

2.4 臨時劃界建議是依據地方選區的法定數目、須由直選產生的議員人數及每個選區的上下限、《選管會條例》第 20 條規定的法定準則，以及選管會採用的工作原則¹擬訂。

2.5 選管會按照《選管會條例》第 19 條，在二零一九年五月八日至六月六日期間(共 30 天)就其制訂的臨時建議公開諮詢公眾意見。臨時建議連同地方選區分界地圖於公眾諮詢期內在各指定地點及選管會網站展示，讓公眾查閱。公眾人士在這段期間，可向選管會提交書面申述，就選管會有關地方選區分界及名稱的臨時建議，表達意見。選管會亦在二零一九年五月十六日於荔枝角社區會堂舉行了公眾諮詢大會，讓公眾就臨時建議提出口頭申述。

2.6 在諮詢期內，選管會共收到 12 份書面申述。此外，共有九人出席上述的公眾諮詢大會，選管會在諮詢大會上共收到四個口頭申述。

2.7 經仔細考慮全部公眾申述後，選管會認為無需亦不適宜修改其臨時建議，並採納臨時建議作為正式建議。選管會於

¹ 選管會經檢討過往採用的工作原則後，略為修改了其中一項工作原則，即把原來的工作原則「由於香港島、九龍及新界傳統上被視為各有其獨特性，因此應分開處理這三個地方」修訂為「在符合《選管會條例》的法定準則的情況下，應盡量把香港島、九龍及新界分開處理」。

二零一九年九月三日，按照《選管會條例》第 18 條，向行政長官提交報告，就每個地方選區的分界及名稱提出正式建議。報告書詳述了選管會的劃界工作、公眾諮詢期間收到的申述及選管會對這些申述的分析。

2.8 行政長官會同行政會議於二零一九年十月八日採納選管會報告書的建議，並制訂了《2019 年地方選區(立法會)宣布令》(第 542M 章)。有關附屬法例於二零一九年十月二十三日提交予立法會進行「先訂立、後審議」的程序，並於二零二零年一月一日起實施。其後，選管會於同月發布最後劃定的選區分界地圖，供市民參閱。

第三章

選民登記

第一節 — 登記資格

3.1 《立法會條例》規定登記成為地方選區選民及功能界別選民的資格。只有已登記選民(即其姓名載列於二零二零年七月發表的正式選民登記冊內)才有資格在這次選舉中投票。

地方選區

3.2 要登記成為地方選區選民並載列於二零二零年正式選民登記冊的人士，必須符合以下規定：

- (a) 在二零二零年七月二十五日年滿 18 歲或以上；
- (b) 屬香港永久性居民；
- (c) 通常在香港居住(詳情見下文第七節)，而在申請登記時，其登記申請表呈報的住址是其在香港唯一或主要的居所；
- (d) 持有有效的身分證明文件，或已申請新的身分證明文件或要求補發身分證明文件；以及
- (e) 沒有喪失登記為選民的資格。

3.3 《立法會條例》第 24(2) 條規定如選舉登記主任有合理理由信納，在現有的地方選區正式選民登記冊內登記為選民的人不再居於現有的選民登記冊內在其姓名旁邊所示的住址，而選

舉登記主任不知道該人在香港的新主要住址(如有的話)，則該人無權憑藉在現有的選民登記冊內登記為選民而在任何其後的選民登記冊內登記為選民。香港的選民登記制度採取自行申報的機制，現行法例並沒有強制選民更新住址資料。因此，即使選民未有申報更改登記住址，但只要他／她的登記資料仍然在選民登記冊內，根據相關法例該選民仍有資格在按選民登記冊內在其姓名旁邊所示的主要地址所編配的地方選區投票。

功能界別

3.4 《立法會條例》規定登記成為 29 個功能界別選民的資格。概括而言，28 個傳統功能界別的選民均來自某些指定的專業、工業或貿易團體等。區議會(第二)功能界別選民則由沒有在其他 28 個傳統功能界別之中任何一個界別登記的地方選區選民組成。

3.5 功能界別的選民包括自然人和團體。自然人若要成為功能界別選民，除了要符合相應功能界別的登記資格外，其條件是他／她必須是已登記地方選區選民。在 29 個功能界別中，有 18 個界別包含團體選民。團體選民須通過獲授權代表投票。獲授權代表本身是自然人和地方選區選民，獲團體選民委任代其投票。

3.6 委任或更換獲授權代表，均須向選舉登記主任登記。一個功能界別的選民不能擔任同一功能界別的獲授權代表，但可以擔任另一功能界別的獲授權代表。此外，一個獲授權代表亦不能同時獲委任為另一團體選民的獲授權代表。有資格登記為超過一個功能界別選民的人士，只可以選擇登記成為其中一個功能界別的選民。如合資格登記為區議會(第一)功能界別的選民，有關

人士只可登記為該功能界別的選民。就四個特別功能界別²而言，如合資格成為其中一個特別功能界別的選民，有關人士只可登記為該特別功能界別的選民，除非他／她合資格在區議會(第一)功能界別登記。

第二節 — 登記規例

3.7 為落實選民登記程序，選管會制訂了兩套規例。《選舉管理委員會(選民登記)(立法會地方選區)(區議會選區)規例》(第 541A 章)(“《立法會地方選區選民登記規例》”)規管地方選區選民的登記。《選舉管理委員會(登記)(立法會功能界別選民)(選舉委員會界別分組投票人)(選舉委員會委員)規例》(第 541B 章)(“《立法會功能界別、界別分組和選舉委員會選民登記規例》”)則規管功能界別選民的登記。

3.8 為提高選民登記資料的準確度，由二零一八年二月一日起，選民在提出更改登記住址申請時須同時提交最近三個月內發出的住址證明。如更改登記住址的選民為房屋署轄下公共租住房屋(即俗稱「公屋」)的認可住客，或於香港房屋協會轄下資助房屋擁有戶籍的租住住客，而有關紀錄的地址與選民填報的住址相符，則選民可獲豁免有關提供住址證明的規定。

² 特別功能界別，即鄉議局功能界別、漁農界功能界別、保險界功能界別及航運交通界功能界別。

第三節 — 選民登記活動

3.9 政府在二零二零年二月二十六日至六月二十五日期間舉行了大型選民登記運動。有關選民登記運動由政制及內地事務局統籌，並與選舉事務處、民政事務總署、政府新聞處、香港電台和廉政公署攜手推行。選民登記運動的總體目標包括：鼓勵所有適齡的合資格人士登記成為選民、提醒已登記選民向選舉事務處更新其登記資料(尤其是住址)的重要性、推廣「選民資料網上查閱系統」(網站 www.voterinfo.gov.hk)和選舉事務處熱線服務(2891 1001)、鼓勵選民或申請人向選舉事務處提供電話號碼和電郵地址以便聯絡及提醒選民於法定限期(即二零二零年五月二日)前回應選舉事務處發出的查訊信件。

3.10 在選民登記運動舉行期間，為達到上文第 3.9 段所述的目標，當局舉辦了多項不同的宣傳活動，包括：播放電視宣傳短片、電台宣傳聲帶；在團體期刊、主要港鐵站、巴士站及其他公共運輸系統、互聯網網站和流動裝置應用程式、政府和非政府場地發放廣告；以及張掛海報、燈柱彩旗和橫額。

3.11 在運動舉行期間，當局透過社區宣傳活動，接觸不同年齡和背景的人士，以鼓勵市民登記為選民和更新住址資料，同時亦派發由廉政公署準備的宣傳單張，提醒公眾登記為選民時提供真實和正確資料的重要性，以及令大眾清楚明白任何人如明知或罔顧後果地向選舉事務處提供屬虛假或具誤導性的資料作選民登記，不論該人有否在選舉中投票，均屬違法。此外，選舉事務處在入境事務處轄下的五個人事登記處辦事處和全港市民換領身分證計劃的九個換領中心設立流動選民登記櫃檯，並且派出選民登記助理協助公眾人士登記為選民或更新登記資料。

3.12 另外，選舉事務處去信呼籲新入伙屋苑的住戶申報住址更改；如住戶尚未登記為選民，則請他們在法定截止日期(即二零二零年五月二日)前登記。

3.13 選舉事務處亦向載於《立法會條例》的訂明團體發出信件，呼籲它們鼓勵合資格的會員在功能界別登記。

3.14 另外，選舉事務處亦於二零一九年十二月再次向未有登記於區議會(第二)功能界別的選民發信，呼籲他們就有關功能界別作重新登記。

第四節 — 優化選民登記的查核措施

3.15 選舉事務處自二零一二年的選民登記周期起加強宣傳，提醒公眾必須提供真實和正確資料作選民登記，以及更新其登記資料的重要性，尤其是所提供的主要住址。該處採取多項查核措施，包括與其他政府部門核對選民的登記資料，以及執行查訊程序，以提高選民登記資料的準確性和完整性。有關查核措施包括：就過往選舉中未能派遞至選民而遭退回的投票通知卡個案進行查訊；與房屋署、香港房屋協會、民政事務總署及入境事務處覆核選民登記住址；查核一戶多人或多姓的登記住址；就已登記及新登記選民進行隨機抽樣查核；就資料不完整或疑似非住宅的地址進行查核；以及查核已拆卸或行將拆卸建築物的地址。

3.16 除上述的查核工作，選舉事務處恆常地亦與其他政府部門核對地址資料，及增加與入境事務處核對，以提高選民登記資料的準確性，包括：

- (a) 與屋宇署聯繫，以索取已拆卸或空置待清拆的建築物名單的最新資料；
- (b) 與市區重建局聯繫，以索取已完成收購及住戶已完成搬遷的樓宇資料；
- (c) 與各區民政事務處落實協作安排，以識別即將拆卸或已空置樓宇；以及
- (d) 新增與入境事務處更換智能身分證時更新登記住址的協作安排中，跟進未有回覆選舉事務處發出的提示信的個案。

3.17 在二零二零年選民登記周期，選舉事務處推行的查核措施所涵蓋的選民人數為於 413 萬名載列於二零一九年正式選民登記冊的選民中的 183 萬人。根據查核結果，選舉事務處有合理理由懷疑當中約 97 000 名選民的登記住址可能已不再是其唯一或主要居所，遂按照相關選舉法例向該些選民發出法定查訊信件，要求有關選民確認在正式選民登記冊所登記的住址是否仍是他們的唯一或主要住址。當中約 41 000 名選民於法定限期前回覆。餘下約 56 000 名沒有按照查訊程序回覆的選民被列入取消登記名單內。被列入取消登記名單的選民如希望恢復其選民登記，必須於法定限期即二零二零年六月二十五日或之前回覆選舉事務處向有關人士發出的提示信或根據選舉法例提出申索，以供審裁官考慮。在該 56 000 名選民中，約 9 000 名選民在法定限期前回覆提示信，並經審裁官的批准，他們的姓名最後因而獲恢復納入正式選民登記冊。至於餘下約 47 000 名選民，由於他們沒有按照選舉法例提供有關資料，所以未獲恢復納入正式選民登記冊內。查核結果顯示，被發現資料不準確的登記住址，主要是由於選民在搬遷後未有適時向選舉事務處更新其登記住址。

3.18 除提高地方選區選民登記住址的準確性外，選舉事務處在二零二零年選民登記周期繼續覆核傳統功能界別的選民登記資料，傳統功能界別的選民包括個人選民和團體選民。傳統功能界別的選民登記資格為：(1)立法會條例內的表列團體；(2)立法會條例指明法例下的牌照或註冊資格的人士；及(3)載於《立法會條例》內的訂明團體的會員(團體或個人)或員工。

3.19 為確保功能界別選民登記資料的準確性，選舉事務處於每個選民登記周期會向有關訂明團體索取其會員或員工的資料，覆核選民登記資格，以確定相關人士／團體是否符合資格登記為有關功能界別的選民，並將不再符合資格的選民剔除。在查核過程，如該處確認個別人士／團體的選民登記資格未能符合相關法例的規定，會按照選舉法例的規定向有關人士／團體發出查訊信，要求他們在有關法定限期前，提供證明是否仍符合有關選民登記資格。若有關人士／團體未能在限期前提供所要求的資料，選舉事務處便會將有關人士／團體納入功能界別的取消登記名單。任何訂明團體須按該處的要求提供符合根據《立法會條例》下有關功能界別所訂明的選民資格的會員資料作選民登記之用，而這些資料必須真實和正確，否則會觸犯相關選舉法例。

3.20 一般而言，個別功能界別的選民如屬於某訂明團體的會員或成員，是指該訂明團體經政制及內地事務局局長批准的章程規定有權在該團體的大會上表決的會員或成員。《立法會條例》的有關條文清楚訂明規管功能界別的選民登記。訂明團體在審批會員或成員申請時，須嚴格按照其章程規定的入會資格及審批程序辦理。有意見表示部分訂明團體的會籍管理欠缺透明度，選舉事務處由二零一二年選民登記周期開始，每年均去信訂明團體呼籲它們加強會籍管理和遵守其憲章，採取適當程序確保會籍管理工作恰當及提高透明度，並盡其職責提供最新會員／成員資

料予該處。就二零二零年立法會換屆選舉，選舉事務處與廉政公署為 54 個訂明團體進行探訪活動及提供防貪諮詢服務，進一步傳達良好管治及具透明度的會籍管理的重要性。政制及內地事務局、選舉事務處和廉政公署會檢討推行與功能界別選民登記有關的措施的成效，以確保訂明團體認識到它們有責任維持一個妥善及具透明度的會員管理制度。

3.21 根據現行選舉法例，功能界別團體選民(即表列團體或訂明團體屬下的成員)的資格不包括地址。選舉法例亦沒有就有關團體是否屬同一商業集團或有否以同一個業務地址作為其通訊地址，作出任何規定。個別機構或公司共用同一個商業地址作選民登記及通訊之用並不會影響其登記資格。團體選民提供的業務地址若有變更，須盡早向選舉事務處作出更新。《立法會條例》訂明，某些團體必須在提出選民登記申請前的 12 個月內一直維持運作，方有資格在相關功能界別登記。若有資料或證據顯示個別已登記的團體選民因已告解散而結束運作，選舉事務處將有關選民納入法定查訊程序，如他們未能提供有效回覆會被剔除登記。

第五節 — 臨時及正式選民登記冊

3.22 截至二零二零年五月二日的法定限期為止，接獲的地方選區及功能界別登記申請表分別有 496 320 份及 67 876 份，當中 364 565 份(即 73.45%)地方選區申請表及 44 896 份(即 66.14%)功能界別申請表(包括區議會(第二)功能界別及傳統功能界別)是在選民登記截止日期前八個星期內收到。名列在二零二零年正式選民登記冊中有 407 450 人(9.12%)、423 861 人(10.10%)及

28 323 人³(11.30%)分別是地方選區、區議會(第二)功能界別及傳統功能界別的新登記選民。

3.23 選舉事務處在二零二零年六月一日發表地方選區及功能界別的臨時選民登記冊。地方選區及功能界別臨時選民登記冊載列的資料包括名列於上一份正式選民登記冊的選民的姓名，及其主要住址，而這些資料已由該處根據有關選民申報或從其他途徑取得的資料加以更新；該登記冊亦包括在二零二零年五月二日(即新登記申請限期)或之前登記為選民的合資格申請人的資料。

3.24 選舉事務處亦於二零二零年六月一日公布一份取消登記名單。名單載列曾在二零一九年正式選民登記冊上登記的某些人士的資料，由於選舉登記主任有理由相信他們已被取消資格或不再有資格登記(例如已去世的人士；或已通知選舉登記主任不欲繼續登記的人士；或雖已更改主要住址，但選舉登記主任不知道其新住址的人士；或不再是有關功能界別訂明團體的合資格會員的人士)，故該等人士已不再名列於二零二零年臨時選民登記冊，也不擬列入二零二零年正式選民登記冊。

3.25 香港警察隊員佐級協會(“員佐級協會”)在二零一九年十月十五日以針對現役警員及其家人的「起底」行為(即廣泛洩露個人資料及網上欺凌)為由，向高等法院原訟法庭申請許可提出司法覆核(HCAL 3042/2019)，禁止選舉登記主任發布一併顯示選民姓名及其主要住址的資料(“連結資料”)予公眾查閱或提供予候選人(“受挑戰措施”)，並同時要求法庭頒下緊急臨時禁制令，禁止選舉登記主任提供正式選民登記冊予公眾查閱及向任何人提供選民資料。原訟法庭於二零一九年十月十六日駁回員佐級協會

³ 傳統功能界別新登記選民數字並不包括由其中一個傳統功能界別轉為登記於另一個傳統功能界別的選民數字。

的臨時禁制令申請，但給予向上訴法庭提出上訴的許可，以及在等候上訴期間的臨時禁制令。選舉事務處因此暫停公眾查閱二零一九年選民登記冊及向候選人發放選民資料。上訴法庭在二零一九年十月二十一日進行聆訊(CACV 489/2019)，並於二零一九年十月二十二日裁定員佐級協會上訴部分得直，並頒下臨時禁制令，禁止選舉事務處在等候司法覆核申請的聆訊期間，提供選民登記冊供公眾查閱及登記冊的摘錄予公眾；惟該處可向獲有效提名的候選人提供選民登記冊的摘錄。由二零一九年十月二十四日起，選舉事務處開始陸續向已提交申請的獲有效提名候選人或其選舉代理人發放相關摘錄。

3.26 二零一九年十一月二十五日香港記者協會就案件申請並獲准加入為介入人。二零一九年十二月十六日及十七日，原訟法庭一併聆訊申請司法覆核許可的申請及司法覆核的實質申請。原訟法庭於二零二零年四月八日，就該司法覆核案件頒下判詞，批准基於受挑戰措施涉及登記選民在私生活、家庭和住宅方面的權利(《人權法案》第 14 條的權利)及他們的選舉權(《基本法》第 26 條的權利)提出的司法覆核許可的申請，但駁回司法覆核的實質申請，裁定受挑戰措施合法及相稱。因此，選舉事務處於二零二零年四月九日宣布於四月十五日恢復查閱二零一九年地方選區正式選民登記冊、功能界別正式選民登記冊及界別分組正式投票人登記冊。

3.27 員佐級協會於二零二零年四月十四日向上訴法庭就原訟法庭的裁決申請上訴，申請並獲批准聽候上訴期間的臨時禁制令，禁止公眾查閱正式選民登記冊。因應有關臨時禁制令，選舉事務處繼續暫停有關查閱正式選民登記冊的安排。

3.28 二零二零年五月五日，上訴法庭就上述司法覆核案件進行聆訊，並於二零二零年五月二十一日頒下裁決，禁止廣泛地查閱正式選民登記冊，但容許政黨及傳媒查閱正式選民登記冊，以及向相關界別的候選人提供摘錄，並下令有關人士就法庭命令提出條款。

3.29 二零二零年五月二十六日，代表選舉事務處的誓章送交法院存檔。有關誓章建議：(1)就傳媒機構的團體而言，選舉事務處將採用政府新聞處新聞發布系統的登記用戶名單；及(2)按《行政長官選舉條例》(第 569 章)中「政黨」⁴的定義界定政治團體或組織。上述兩類團體或組織可查閱正式選民登記冊。

3.30 上訴法庭於二零二零年五月二十七日進行聆訊，處理有關人士就法庭命令提出的條款，聆訊中就由選舉事務處提出的定義達成協議。根據上訴法庭頒下的命令，臨時選民登記冊及取消登記名單會放置於選舉事務處位於香港灣仔港灣道海港中心 10 樓和九龍九龍灣展貿徑 1 號九龍灣國際展貿中心 13 樓的兩個指定辦事處，供傳媒和政黨在二零二零年六月一日至二十四日的通常辦公時間內查閱。至於沒有顯示個人選民連結資料的功能界別臨時選民登記冊及選舉委員會界別分組臨時投票人登記冊，以及相關的取消登記名單的部分，則會提供予公眾人士查閱。任何有關臨時選民登記冊之申索及反對，則可按一般程序於二零二零年六月一日至六月二十五日向選舉登記主任提出。

⁴ 現行法例沒有正式識別何謂「政黨」，參考《行政長官選舉條例》第 31 條，政黨為：

- (a) 宣稱是政黨的政治性團體或組織(不論是在香港或其他地方運作者)；或
- (b) 其主要功能或宗旨是為參加選舉的候選人宣傳或作準備的團體或組織，而候選人所參加的選舉須是選出立法會的議員或任何區議會的議員的選舉。

3.31 在提出申索及反對的限期結束時(即二零二零年六月二十五日)，選舉登記主任接獲 34 張申索通知書(涉及同樣數目的選民)和 456 張反對通知書(涉及 501 個選民)。當中，2 張申索及 69 張反對通知書(涉及同樣數目的選民)被撤回。審裁官於二零二零年六月至七月初處理了 32 張申索通知書(涉及同樣數目的選民)和 387 張反對通知書(涉及 432 個選民)。就申索個案而言，審裁官批准 7 名選民被納入正式選民登記冊及 6 名選民更改選民登記資料，並駁回 19 個申索人的申請。至於反對個案，審裁官批准於正式選民登記冊移除 45 名選民登記及更改 42 名選民登記資料，並駁回牽涉 345 名選民的反對。

3.32 二零二零年正式選民登記冊於二零二零年七月十七日公布，共載列了 4 466 944 名地方選區選民、4 196 680 名區議會(第二)功能界別選民及 250 452 名傳統功能界別選民的資料。地方選區選民和傳統功能界別選民的分項數字載於**附錄二至四**。根據上訴法庭於二零二零年五月二十一日就上述司法覆核案件頒下的裁決以及於二零二零年五月二十七日聆訊頒下的命令，獲有效提名的候選人、傳媒及政黨可以在選舉事務處的通常辦公時間內，查閱正式選民登記冊。至於沒有顯示個人選民連結資料的功能界別正式選民登記冊及選舉委員會界別分組正式投票人登記冊，則提供予公眾人士查閱。

第六節 — 就無法派遞之選舉郵件的跟進行動和查核措施

3.33 選舉事務處曾收到投訴指該處未有積極跟進無法派遞之選舉郵件的投訴。有關投訴與事實不符。該處在完成處理選民的新登記申請或更改資料申請後，會以郵遞向選民寄出確認信。而就每項有競逐的選舉，該處會在投票日前向每名合資格的選民

發送投票通知卡。選舉事務處一直呼籲市民，如收到由該處發出但並非居於其住址人士的選舉郵件，包括投票通知卡，除可經由香港郵政退回，亦可以拍下郵件的正面清楚顯示收件人資料，以電郵附件方式發送予該處跟進。

3.34 當選舉事務處寄出的郵件因無法派遞而退回，該處會採取適當的跟進行動。經香港郵政退回的無法派遞郵件，香港郵政會在郵件蓋上「退回」的印章或貼上「退回」標籤，並註明退件原因(例如「查無此人」、「拒收」、「地址不全」、「無此地址」或「搬遷」等)，再退回選舉事務處。該處收到被退回的郵件後，會按所標示的退件原因分類作出跟進。以被標示為「地址不全」或「無此地址」的選舉郵件為例，選舉事務處會先覆查有關的選民登記申請表格以確認是否牽涉任何文書錯誤，包括以電話、電郵等方式聯絡選民，了解其提交申請表時所填報的資料有否出現誤差，以及確認職員已把資料準確輸入該處的內部系統等，並在有需要時更正相關紀錄。此外，該處亦會了解是否因地址表述方式出現偏差而未能正確派遞該郵件，例如本港部分樓宇(主要為唐樓等舊式樓宇)的樓層數目以中、英文表述時並不一致，部分鄉村地址的格式並不統一等，均有可能影響派遞。

3.35 如選舉事務處收回香港郵政註明「查無此人」或「搬遷，收件人並無安排轉遞服務」，或由有關單位的住戶在信封面上寫上「無此人」或「搬遷」等字樣的投票通知卡，由於有合理懷疑選民並非居住在報稱地址或可能已搬遷而又未有向該處更新其主要住址，在情況許可下，選舉事務處會嘗試以電話、電郵等方式聯絡選民，提醒他們盡快向該處更新其登記資料，並按法定要求提供住址證明。如未能聯絡有關選民，或有關選民未有更新其登記住址，該處會根據《立法會地方選區選民登記規例》進行查訊及跟進，並發出法定查訊信件到有關選民的登記住址，以確

認該地址是否仍然為他／她在香港的唯一或主要居所。當選民收到查訊信件，須在指定限期前填妥並交回夾附的回條以確認或更新其登記住址，並按信中要求提交住址證明。如有關選民於指定限期前沒有回覆選舉事務處並提交所需的住址證明文件，其登記資料會被該處列入有關選民登記周期的「取消登記名單」。選舉事務處在完成查訊程序後，會在編製下一份正式選民登記冊時將未有提供有效回覆的選民剔除。

3.36 若有懷疑虛假的陳述的選民登記，選舉事務處一經發現定必嚴格依法處理，並將有懷疑的個案轉介執法機關調查及跟進。任何人如明知或罔顧後果地就選民登記向該處提供虛假資料，或明知自己沒資格在選舉中投票，而卻仍然在有關選舉中投票，均屬違法。

第七節 — 「通常在香港居住」

3.37 在籌備二零二零年立法會換屆選舉期間，全球很多國家或地區的人員流動都因「2019冠狀病毒病」疫情而受到影響。有香港居民不能如常往返香港，因而引起了社會討論在《立法會條例》下「通常在香港居住」及有關地方選區選民資格的議題。

3.38 根據《立法會條例》第 28 條，某人必須通常在香港居住，及在提出申請登記時，呈報他／她在香港唯一或主要居所的住址，否則，該申請者不符合登記成為地方選區選民的資格。選舉事務處會根據選民在香港的登記住址編配其所屬的地方選區及投票站。

3.39 現行選舉法例並沒有列明「通常在香港居住」的定義。一個人是否「通常在香港居住」，需考慮多個元素及個別個

案的具體情況，根據相關的法庭判例而作出判斷，不能一概而論，亦不能僅因某人在外地另有居所而斷定其不是「通常在香港居住」。根據法庭的案例⁵，任何人如果是合法、自願和以定居為目的而在某地方居住(例如讀書、工作或居留等)，不論時間長短，他／她會被視為通常在那地方居住。如果他／她只是暫時因某種原因不身處在那地方，仍會被視為是通常在那地方居住。案例亦指出一個人可以同時在兩個地方通常居住。

3.40 一般而言，如香港永久性居民以往一直在香港長期居住，因個人理由需在香港以外的地方另設居所，但期間仍不時回港生活(例如處理事務、社交或家庭團聚)，可被視為仍與香港保持某程度上的合理聯繫。一個必須同時考慮的條件是，根據選舉法例，該人必須同時能夠提供一個在香港的唯一或主要居所的住址作選民登記之用(即並非只是通訊地址，而是他／她在香港慣常入住的居所地址)。在此情況下，須按個案的實際情況，判斷他／她是否仍然符合法例中有關「通常在香港居住」的規定。

3.41 另一方面，如香港永久性居民已離開香港往其他地方定居，期間並沒有與香港保持聯繫，亦不打算再在香港居住，或他／她在香港已經沒有唯一或主要居所，他／她已不再符合法例規定的登記資格。

3.42 總括而言，要斷定某人是否「通常在香港居住」，必須考慮該人的個人情況，並非可以簡易裁斷的問題。選舉事務處若在處理選民登記工作遇到有關事項，會仔細研究個案的詳情和實況，有需要時會諮詢法律意見。

⁵ 劉山青訴廖李可期 [1995] 5 HKPLR 23 案引述 *R. v Barnet London Borough Council, ex parte Shah* [1983] 2 AC 309。

3.43 香港的選民登記制度採取自行申報機制，以方便合資格人士登記為選民。現行法例沒有強制要求市民申請登記為選民時提供住址證明，但申請人必須提供真實和正確的資料。如選舉事務處在處理新登記選民的申請時有任何疑問，會按相關選舉法例賦予的權力要求申請者提交住址證明。任何人如明知或罔顧後果地在選民登記申請表上提供虛假或具誤導性的資料而成為選民(俗稱所謂「種票」)，不論其最終是否有在選舉中投票，均屬違法。

3.44 此外，現行法例亦沒有強制規定已登記選民在搬遷後必須向選舉事務處更新住址資料⁶，只是規定在遞交更改登記住址的申請表時，必須提供住址證明文件。

3.45 為提高正式選民登記冊上選民登記資料的準確性，選舉事務處在每年度的選民登記周期均採取多項查核措施，詳情見上文第 3.15 及 3.16 段。

3.46 如經執行上述查核措施發現選民的登記住址有任何問題，選舉事務處會根據相關選舉法例，向有關選民發出法定查訊信件，要求有關選民回覆確認或更新其登記住址，並提供住址證明。若在查訊過程中發現有關選民可能已並非通常在香港居住，該處會要求該選民填寫指定表格以提供進一步資料和解釋，以審視有關選民是否仍符合登記資格，如最終發現該選民不符合登記資格，會按法定程序將其登記資料從下一份正式選民登記冊中剔除。

⁶ 法庭於 *Chong Wing Fai Winfield v Cheung Kwok Kwan & Another* (HCAL 10/2012) 案指出，已登記選民在搬遷後，應盡公民責任，向選舉事務處更新住址資料。

3.47 根據法定查訊程序，如有關選民未能在指定限期前回覆查訊或提供所需的資料，選舉事務處會將有關選民納入取消登記名單。被納入取消登記名單的選民，有權在法定時限向審裁官⁷提出申索，要求保留其選民資格。若有關選民沒有就被納入取消登記名單回覆選舉事務處發出的提示信，或其提出的申索不獲審裁官批准，其登記資料會從下一份正式選民登記冊中剔除。必須強調的是，把選民從正式選民登記冊中剔除是嚴肅的事情，必須根據法定程序行事。

3.48 根據《立法會條例》第 48(5) 條，任何已登記為某選區或某選舉界別的選民的人不得僅因其本不應名列為該選區或該選舉界別製備的正式選民登記冊，而無權在選舉中投票。選民如在正式選民登記冊發表後被發現並不再具備選民的資格，其登記資料不會即時從正式選民登記冊中剔除。選舉事務處必須待下一個選民登記周期時處理有關個案，將其納入上述法定查訊程序。

3.49 然而，若選民已不再符合登記資格，例如不再是通常在香港居住，或在香港已沒有唯一或主要居所，則根據《立法會條例》第 53 條，他／她即喪失在選舉中投票的資格。如該選民**明知**他／她已無權在選舉中投票卻在選舉中投票，即屬干犯《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第 554 章)第 16 條中所指的在選舉中作出舞弊行為。選舉事務處如接獲有關投訴，會啟動法定查訊程序，亦會交由廉政公署進行調查。

⁷ 根據《立法會條例》第 77 條，審裁官是終審法院首席法官委任的任何裁判官、前任裁判官、已退休的裁判官或《律政人員條例》(第 87 章)所指的任何律政人員。

第四章

規管選舉的法例

第一節 — 條例和附屬法例

4.1 二零二零年立法會換屆選舉受下列條例規管：

- (a) 《選管會條例》賦予選管會權力，執行有關監督及進行選舉的各項職能；
- (b) 《立法會條例》訂明進行選舉的法律依據；以及
- (c) 《選舉(舞弊及非法行為)條例》禁止與選舉有關的舞弊和非法事宜，並由廉政公署負責執行。

4.2 除上述條例外，還有以下 10 條附屬法例，訂明進行選舉的詳細程序：

- (a) 《立法會地方選區選民登記規例》；
- (b) 《立法會功能界別、界別分組和選舉委員會選民登記規例》；
- (c) 《選舉管理委員會(提名顧問委員會(立法會))規例》(第 541C 章) (“《立法會顧問委員會規例》”)；
- (d) 《選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)規例》(第 541D 章) (“《立法會選舉程序規例》”)；

- (e) 《選票上關於候選人的詳情(立法會及區議會)規例》(第 541M 章)；
- (f) 《選舉管理委員會(立法會選舉及區議會選舉資助)(申請及支付程序)規例》(第 541N 章)；
- (g) 《立法會(提名所需的選舉按金及簽署人)規例》(第 542C 章)；
- (h) 《立法會(選舉呈請)規則》(第 542F 章)；
- (i) 《選舉開支最高限額(立法會選舉)規例》(第 554D 章)；以及
- (j) 《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》。

第二節 — 《2017 年選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)(修訂)規例》

4.3 因應在二零一六年立法會換屆選舉有選民以香港永久性居民身分證副本領取選票的事件，選管會於二零一七年六月十九日訂立了五條修訂規例，修訂《選管會條例》下的五條規例，以落實選管會在《二零一六年立法會換屆選舉報告書》中的建議。其中對《立法會選舉程序規例》所作出的修訂包括：

- (a) 訂明除非投票站主任在查閱某人的身分證明文件(通常為其香港永久性居民身分證)正本後，信納某人是已登記於正式選民登記冊(“選民登記冊”)上的人，否則投票站主任不得給予該人選票；

- (b) 因應選民可能未能出示其身分證明文件正本，制訂替代措施，讓投票站主任在查閱下述載有某選民姓名、照片及香港身分證號碼，並普遍獲接納為可證明身分的文件後，可向該選民發出選票：
- (i) 由人事登記處處長發出的文件，表明該選民已申請：
- (A) 根據《人事登記條例》(第 177 章)登記；或
- (B) 已根據《人事登記規例》(第 177A 章)第 13 或 14 條，申請新香港永久性居民身分證並正等候其簽發；
- (ii) 該選民持有根據《香港特別行政區護照條例》(第 539 章)發出的有效香港特別行政區護照；
- (iii) 該選民持有根據《入境規例》(第 115A 章)第 3 條發出的有效香港特別行政區海員身分證；
- (iv) 根據《入境規例》第 3 條發出予該選民的有效簽證身分書；或
- (v) 證明該選民已向警務人員作出報告就其身分證明文件的遺失或毀掉一事的文件(一般稱為「警署報失紙」)，連同發出予他／她並顯示其姓名及照片的有效護照或相類旅行證件(並非上述(i)至(iv)所提述的文件)的正

本，以及顯示其姓名、照片及香港永久性居民身分證號碼的香港永久性居民身分證的紙張本形式的副本；以及

- (c) 訂明在位於懲教院所內的專用投票站申領選票的選民，須出示由懲教署署長發出並顯示該選民的姓名、照片及署長為識別目的而編配予該選民的囚犯登記號碼的文件。

4.4 修訂規例於二零一七年六月二十八日提交立法會進行「先訂立、後審議」的程序，並於二零一七年十二月一日起實施。

第三節 — 《2017年選舉管理委員會(選民登記)(立法會地方選區)(區議會選區)(修訂)規例》及《2017年選舉管理委員會(登記)(立法會功能界別選民)(選舉委員會界別分組投票人)(選舉委員會委員)(修訂)規例》

4.5 政制及內地事務局於二零一五年十一月二十六日發表《優化選民登記制度諮詢文件》，就一系列優化選民登記制度的建議措施諮詢公眾，而在公眾諮詢期內收到大部分意見支持就選民登記引入提交住址證明的要求。在平衡便利選民登記、讓公眾有時間適應新安排等因素後，政府決定採取循序漸進的方法，先落實申請更改主要住址須提交住址證明的新規定。因此，選管會就《選管會條例》下的三條規例作出修訂。當中就《立法會地方選區選民登記規例》及《立法會功能界別、界別分組和選舉委員會選民登記規例》作出的下述修訂與立法會選舉有關：

- (a) 規定選民申請更改主要住址須一併提交住址證明；以及
- (b) 把申請更改登記資料的法定限期提前 30 天(即非區議會選舉年為四月二日，區議會選舉年則為六月二日)，以預留足夠時間處理申請。

4.6 修訂規例於二零一七年十月二十五日提交立法會進行「先訂立、後審議」的程序，並於二零一八年二月一日起實施。

第四節 — 《2018 年選舉法例(雜項修訂)條例草案》

4.7 政府於二零一八年七月十一日向立法會提交《2018 年選舉法例(雜項修訂)條例草案》，以完善選民登記安排及選舉程序。該條例草案與立法會選舉有關的修訂包括下列各項：

- (a) 提高就選民登記作出虛假聲明的最高刑罰；
- (b) 在法例訂明就選民登記提出申索／反對的人士(“上訴人”)有責任就其個案提供充分的資料，讓審裁官、選舉登記主任及在反對個案中被反對的選民知道有關的申索／反對理由；
- (c) 如上訴人或其授權者沒有出席有關申索／反對個案的聆訊，審裁官可選擇直接駁回有關申索／反對；
- (d) 在法例訂明審裁官可以書面形式處理不具爭議的申索／反對個案；
- (e) 把向審裁官送遞通知書的法定限期修訂為六月二十九日(非區議會選舉年)或八月二十九日(區

議會選舉年)，讓審裁官有更多時間以聆訊或書面形式處理申索／反對個案；

- (f) 就以書面形式處理而無須進行聆訊的申索／反對個案設定限期，即須於七月七日或之前(非區議會選舉年)或九月七日或之前(區議會選舉年)，把審裁官的裁判告知上訴人以及反對個案中被反對的選民；
- (g) 修訂相關安排，讓審裁官以平郵而非掛號郵遞向上訴人及被反對的選民(反對個案)發出通知書；
- (h) 把前任裁判官及已退休的裁判官納入合資格獲委任擔任審裁官的人選範圍；
- (i) 引入豁免，如第三者(非候選人或其選舉開支代理人)在互聯網上發布選舉廣告而招致的選舉開支僅為電費及／或上網費，該人可獲免除《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 23(1) 條的刑事責任；以及
- (j) 訂明如選票上記錄的投票投予某候選人而該候選人屬已故或喪失資格，則該選票會被視為明顯無效而不會被點算，以簡化點票流程。

4.8 《2018 年選舉法例(雜項修訂)條例草案》於二零一九年一月十六日獲立法會通過，有關修訂亦於憲報刊登當日(即二零一九年一月二十五日)起實施。

第五節 — 《2018 年選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)(修訂)規例》

4.9 為優化選民申領選票時必須出示的身分證明文件的要求，選管會於二零一八年八月一日訂立了五條修訂規例，修訂《選管會條例》下的五條規例。其中對《立法會選舉程序規例》作出的修訂包括：

- (a) 放寬上文第 4.3(b)(v) 段所要求的文件，讓選民在出示其警署報失紙及載有其姓名及照片的有效護照或相類旅行證件的正本後便可領取選票，而無須同時出示其香港永久性居民身分證紙張本形式的副本；以及
- (b) 更清晰地訂明可接受的身分證明文件，即香港永久性居民身分證及人事登記處處長發出的豁免登記證明書。

4.10 修訂規例於二零一八年十月十日提交立法會進行「先訂立、後審議」的程序，並於二零一八年十二月十日起實施。

第六節 — 《2019 年選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)(修訂)規例》

4.11 因應社會上日益關注如何保障公共選舉中的候選人的個人資料，選管會於二零一九年十月十四日修訂《選管會條例》下的兩條規例。其中對《立法會選舉程序規例》所作出的修訂包括：

- (a) 在憲報上刊登有效提名公告的有關規定，把披露獲有效提名候選人的「主要住址」的要求修

訂為披露「地址」，讓候選人可彈性地選擇披露其屬意的地址；

- (b) 在提名表格上提供資料的相關規定，把要求候選人提供「主要住址」修訂為提供「地址」；以及
- (c) 移除要求在選票印上候選人主要住址的法例條文。

4.12 修訂規例於二零一九年十月二十三日提交立法會進行「先訂立、後審議」的程序，並於二零二零年一月一日起實施。

第七節 — 《2019年選舉法例(雜項修訂)條例草案》

4.13 政府於二零一九年三月二十二日向立法會提交《2019年選舉法例(雜項修訂)條例草案》，以完善選民登記安排及選舉程序。該條例草案與立法會選舉有關的修訂包括下列各項：

- (a) 更新立法會功能界別的選民基礎；
- (b) 容許立法會換屆選舉或補選的地方選區或區議會(第二)功能界別的候選人名單，以總選舉事務主任認可的方式呈交提名表格；
- (c) 修訂候選人可免付郵資投寄的郵件的尺寸和厚度要求，將郵件尺寸的上限修訂為 165 毫米乘以 245 毫米，並規定郵件的厚度不得超逾 5 毫米；

- (d) 將候選人在修正有輕微錯漏的選舉申報書的寬免限額增加至下列數額：

<u>立法會選舉</u>	<u>特定限額</u>
(i) 區議會(第二)功能界別	50,000 元
(ii) 任何地方選區	30,000 元
(iii) 任何不屬(i)項的功能界別	5,000 元

；以及

- (e) 將候選人須隨選舉申報書提交載有支出詳情的發票及收據的門檻由 100 元提高至 500 元。

4.14 《2019 年選舉法例(雜項修訂)條例草案》於二零一九年十一月二十八日獲立法會通過，有關修訂於憲報刊登當日(即二零一九年十二月六日)起實施。

第八節 — 《2020 年立法會條例(修訂附表 5)令》及《2020 年選舉開支最高限額(立法會選舉)(修訂)規例》

4.15 行政長官會同行政會議於二零二零年二月十一日的會議上訂立《2020 年立法會條例(修訂附表 5)令》及《2020 年選舉開支最高限額(立法會選舉)(修訂)規例》，建議自是次立法會換屆選舉起，增加給予合資格立法會選舉候選人的資助額，由每票

14 元修訂為每票 15 元⁸。此外，建議把候選人／候選人名單在立法會選舉中可招致的選舉開支最高限額增加至下列數額：

<u>地方選區</u>	<u>選舉開支限額</u>
(a) 香港島	2,661,000 元
(b) 九龍西	1,996,000 元
(c) 九龍東	1,996,000 元
(d) 新界西	3,326,000 元
(e) 新界東	3,326,000 元
<u>功能界別</u>	
(a) 鄉議局、漁農界、保險界及航運交通界	133,000 元
(b) 上述(a)項以外的傳統功能界別	
(i) 登記選民不超過 5 000 名	213,000 元
(ii) 登記選民介乎 5 001 至 10 000 名	425,000 元
(iii) 登記選民超過 10 000 名	639,000 元
(c) 區議會(第二)功能界別	7,602,000 元

⁸ 根據現行規定，在立法會選舉中當選或在有關選區或界別取得 5% 或以上有效選票的候選人或候選人名單才符合資格申請資助，款額為以下三者中最低者 -

- (a) 投予有關候選人或候選人名單的有效票總數(如屬有競逐的選舉)或有關選區或界別的登記選民數目的 50% (如屬無競逐的選舉)乘以資助額所得的款額；
- (b) 有關選區或界別的選舉開支限額的 50%；以及
- (c) 該候選人或候選人名單的申報選舉開支。

4.16 《2020年立法會條例(修訂附表5)令》及《2020年選舉開支最高限額(立法會選舉)(修訂)規例》於二零二零年二月二十六日提交立法會進行「先訂立、後審議」的程序，並於二零二零年五月一日起實施。

第九節 — 《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》

4.17 政府於二零二零年七月三十一日宣布，鑑於「2019冠狀病毒病」疫情嚴峻，為了保障公共安全和市民健康，並確保選舉在公開、公平情況下進行，行政長官會同行政會議決定將原訂於二零二零年九月六日舉行的二零二零年立法會換屆選舉押後一年至二零二一年九月五日舉行。

4.18 為此，行政長官會同行政會議援引《緊急情況規例條例》，制訂《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》，其主要內容包括下列各項：

- (a) 撤銷有關二零二零年九月六日換屆選舉的公告，指明選舉於二零二零年八月一日開始時，即告終結；
- (b) 指明第七屆立法會換屆選舉的日期為二零二一年九月五日；
- (c) 指明選舉事務主任及候選人除備妥選舉廣告相關文件及選舉開支代理人授權書的副本供公眾查閱外，無須履行任何責任；
- (d) 候選人仍需要按《選舉(舞弊及非法行為)條例》提交其選舉申報書，列出他們的選舉開支

和收取的選舉捐贈；以及

- (e) 政府會退回選舉按金給所有候選人，並向合資格的候選人⁹支付款額相等於選舉申報書內所列選舉開支的款項。

4.19 《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》於二零二零年七月三十一日刊憲，並於八月一日生效。

4.20 如上文第 1.10 段所述，對於二零二零年立法會換屆選舉押後一年至二零二一年九月五日的情況下如何處理立法機關於二零二零年九月三十日至第七屆立法會換屆選舉前出現的真空，全國人大常委會於二零二零年八月十一日決定，第六屆立法會繼續履行職責，不少於一年，直至第七屆立法會任期開始為止。全國人大常委會的決定已於二零二零年八月十四日刊憲(2020 年第 154 號法律公告)。

⁹ 凡是候選人的提名表格已經獲選舉主任接受，政府均會向其付款，而數額為候選人或候選人名單所作出申報的選舉開支的數額。但如在選舉中止日期之前選舉主任已經決定其提名表格或相關提名無效，或選舉主任已拒絕接納相關提名名單，又或者相關提名已經撤回，政府不會安排有關付款。

第五章

選舉指引

第一節 — 籌備工作

5.1 根據《選管會條例》第 6(1)(a) 條，選管會獲賦權發出選舉指引，以便進行或監督選舉。發出選舉指引的目的旨在確保所有公共選舉在公開、公平及誠實的情況下進行。選舉指引涵蓋兩個層面。一，以簡單語言闡述現行選舉法例條文，以提醒候選人及其他相關人士選舉法例的規定和要求。二，就法例未有涵蓋與選舉有關的活動，以公平及平等的原則，訂立行為守則。

5.2 選管會一向致力完善選舉安排。每次舉行換屆選舉之前，選管會都會更新選舉指引。更新工作會以現行的選舉指引作基礎，就選舉法例的變動和過往選舉所得的經驗作出修訂。每套選舉指引公布之前，都會按照《選管會條例》的規定進行公眾諮詢，讓公眾及所有相關各方就建議的指引發表意見。經考慮在諮詢期內收到的意見後，選管會制訂正式指引並作出公布。

5.3 選管會於二零一九年十月著手更新適用於二零二零年立法會換屆選舉的立法會選舉活動指引(“指引”)，並於二零二零年三月九日公布建議指引諮詢公眾，諮詢為期 30 天，至四月七日為止。建議指引以最後發布的指引(二零一六年六月版)為藍本，並參考於二零一六年九月至二零一九年九月期間發布的其他選舉活動指引中所作出的修訂、上文第四章所列就立法會選舉法例所作出的修訂、以往選舉的運作經驗，以及市民和各方就選舉

提出的相關建議後所作的改動。

第二節 — 建議指引

5.4 與二零一六年六月發表的指引比較，建議指引的主要改動包括：

(I) 因應選舉條例修訂內容而作的改動

- (a) 訂明選民在申請更改其主要住址時，須同時提供地址證明文件；
- (b) 修改選民申報更改登記資料的法定限期；
- (c) 明確列出在選民登記中明知或罔顧後果地提供虛假或具誤導性的資料的罰款及監禁刑期；
- (d) 列明反對人或申索人須提供充分資料，令審裁官知悉該項有關選民登記的反對或申索的理由；以及訂明反對人或申索人如不出席聆訊，審裁官可駁回有關反對或申索；
- (e) 列明選舉主任在憲報上刊登獲有效提名候選人的公告時，將列出每名候選人的「地址」而非其「主要住址」；
- (f) 明確列出選民在獲發選票應出示的身分證明文件；
- (g) 更新無效選票類別，列明如選票上記錄的投票是投予一名已故或喪失資格的候選人／一張含有已故或喪失資格的候選人的名單而該候選人／名單

上的所有候選人的姓名及其他關於該候選人／名單上的候選人的資料已在選票上被劃掉，屬無效選票；

- (h) 清楚列明在進行點票時，問題選票須予以分開並送交選舉主任或投票站主任，就問題選票是否有效及應否點算作出決定；
- (i) 列明如有人(非候選人或其選舉開支代理人)在互聯網上發布選舉廣告而招致的選舉開支只有電費及／或連接互聯網所需的費用，該人可根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 23(1A) 條獲豁免第 23(1)條的刑事責任；
- (j) 反映候選人可免付郵資投寄的郵件的尺寸和厚度經修訂後的要求；
- (k) 修改候選人或其代表可招致的選舉開支的最高限額¹⁰；
- (l) 反映候選人須隨選舉申報書提交載有支出詳情的發票及收據的門檻；
- (m) 反映候選人可修正有輕微錯漏的選舉申報書的寬免限額；以及

¹⁰ 政府在二零二零年二月向立法會提交《2020年選舉開支最高限額(立法會選舉)(修訂)規例》，建議上調各地方選區／功能界別候選人可招致的選舉開支最高限額。修訂規例於二零二零年二月二十六日提交立法會進行「先訂立、後審議」的程序，並於二零二零年五月一日起實施(見上文第4.15段)。

- (n) 修改合資格候選人／候選人名單可獲得的資助額¹¹。

(II) 就一些現行法例的條文提供進一步說明

- (a) 提醒候選人根據選舉法例的規定，小投票站及專用投票站於投票結束後不會在原投票站進行點票，以及有關選票的運送安排及點票程序；
- (b) 列明就整個立法會換屆選舉、個別地方選區或功能界別選舉、或個別投票站／點票站的投票／點票，如須押後進行所訂下的條文；
- (c) 提醒候選人在選民登記冊／其摘錄上所載的任何選民資料只可使用於選舉法例規定的選舉相關用途，濫用或不當使用該些資料即屬違法；
- (d) 提醒候選人有關在禁止拉票區內嚴禁進行的拉票活動，並明確列出《立法會選舉程序規例》第40條的法定要求，嚴禁在禁止拉票區的建築物內，位處街道的樓層進行任何拉票活動；
- (e) 提醒候選人如有在公共服務車輛的車窗或車身上展示選舉廣告，而該些車輛將於投票日往返或停泊在禁止拉票區內，候選人應按選舉法例的規定，安排在投票日之前移除有關選舉廣告；

¹¹ 政府在二零二零年二月向立法會提交《2020年立法會條例(修訂附表5)令》，建議上調立法會選舉的合資格候選人可獲得的資助額。修訂規例於二零二零年二月二十六日提交立法會進行「先訂立、後審議」的程序，並於二零二零年五月一日起實施(見上文第4.15段)。

- (f) 提醒有意參選的人士，須注意在選舉法例中「候選人」的定義包括在提名期結束前曾公開宣布有意參選的人，不論有關人士是否已遞交提名表格。某人是否已公開宣布有意參選是基於實質而非形式上的考慮，包括：參選的意圖、是否以任何形式向公眾示明參選的意圖，及／或所作出的行為是否選舉工程的一部分。因此，準候選人需要小心行事，免得在無意中負上法律責任；
- (g) 提醒候選人須按照《個人資料(私隱)條例》(第486章)的規定處理其支持者的個人資料；以及
- (h) 就候選人利用網上平台發布選舉廣告及直播競選活動時，在事先取得支持者同意書的法例要求方面，給予清晰指引。

(III) 因應運作經驗及與其他選舉指引看齊而作出的建議

- (a) 自二零一六年立法會換屆選舉起採用的確認書，用以供候選人在提交提名表格時以自願性質一併提交，以表明已明白有關法例的要求，及協助選舉主任決定候選人的提名是否有效；
- (b) 投票站主任為方便有特別需要的選民(例如 70 歲或以上的高齡長者、孕婦及肢體傷殘以致行動不便的人士) (“有需要人士”)投票，可作出特別安排；
- (c) 說明選民在領取選票時，可當場要求查看其在登記冊上的姓名和身分證明文件號碼是否已被劃上一條橫線，即表示已領取選票；

- (d) 為維持各點票站的秩序，列明供公眾人士進入觀看點票過程的範圍可容納的人數及入場登記安排；
- (e) 就於政府土地及物業提供予候選人使用的選舉廣告指定展示位置方面，調整編配予地方選區及功能界別之間的比例；
- (f) 調整候選人於投票日後上載選舉廣告的修正資料的期限；
- (g) 反映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；
- (h) 指明僅就競選廣播、傳媒報道及選舉論壇要求以公平及平等對待的原則對待候選人而言，「候選人」是指其提名表格已被有關選舉主任接收的人士；以及
- (i) 列出根據《廣播條例》(第 562 章)及《電訊條例》(第 106 章)獲發牌的廣播機構以及印刷傳媒在製作和發布與選舉有關的節目及報道時，必須遵守有關公平及平等對待原則的規定。選管會在衡量傳媒是否有違公平及平等對待原則時，會考慮該傳媒在選舉期間的整體報道方式及情況。

5.5 根據《選管會條例》第 6(2) 條，選管會於二零二零年三月九日至四月七日進行為期 30 天的公眾諮詢。一如既往，選管會於建議指引中夾附了「主席的話」，當中重點介紹了上文第 5.4 段所列的主要改動，及解釋有關諮詢機制，讓市民更能就

重點發表意見。在諮詢期間，公眾人士可就建議指引向選管會提交意見書。因應公共衛生考慮，為盡量減低「2019 冠狀病毒病」因公眾聚集而在社區擴散的風險，選管會並未有就建議指引舉行公眾諮詢大會。儘管如此，公眾人士仍可以在公眾諮詢期結束之前，經郵遞、傳真或電郵提交書面意見。立法會政制事務委員會亦有就建議指引展開討論，並提出意見。選管會在公眾諮詢期間共收到約 108 000 份書面申述及立法會議員的意見。

第三節 — 公眾諮詢後的改動

5.6 選管會在公眾諮詢期內收到的申述意見中，有不少就有關投票站的排隊安排、選民領取選票、點票站秩序及就選舉開支及選舉捐贈方面「候選人」的定義表達關注。在考慮公眾諮詢期收到的所有意見後，選管會就建議指引作出若干修訂。主要的改動如下：

(I) 投票站的排隊安排

5.7 就投票站的排隊安排，選管會收到不少意見。有意見要求應採用電子方式發出選票(即所謂「電子選民登記冊」)及為上述有需要人士設立「關愛隊」，以縮短他們排隊輪候領取選票的時間。另一方面，諮詢期亦有意見認為排隊安排應按公平原則，所有選民應一視同仁。基於法律上及運作上的限制，選管會最終採用如下的關顧安排：

- (a) 投票站主任會盡量安排因身體狀況而難以長時間站立排隊輪候領取選票的有需要人士在投票站內坐下輪候領取選票，並適當地記下其排隊次序，當輪到該選民領取選票時，或其所屬的發票柜枱

無人輪候時，指示他／她前往有關發票柜枱領取選票；

- (b) 當有選民在站外排隊輪候進入投票站，而站內有任何發票柜枱無人輪候時，投票站人員會安排在站外輪候而身分證號碼屬於相關英文字頭的選民直接進入投票站，到有關發票柜枱領取選票。此安排亦適用於上述正坐下輪候的選民；以及
- (c) 在投票高峰時段，投票站主任會視乎投票站內的實際情況及可行性，調整有關發票柜枱所負責的身分證號碼英文字頭組別，或加開柜枱，以加快處理排隊的選民。

5.8 除以上外，指引亦加入新安排，讓投票站工作人員在出示其工作證明後，可獲准進入站內排隊領取選票，以縮短他們的排隊時間。根據過往經驗，當投票站工作人員要求前往自己獲編配的投票站投票時，投票站主任會盡量安排，通常會在用膳時間或投票站內人流較少時段前往。但有些投票站的工作繁忙和人手緊張，可能對投票站運作造成影響。因此，為了讓前往投票的投票站工作人員可盡快返回工作崗位為選民服務，如投票站工作人員到達獲編配的投票站外時有排隊人龍，他們在向該投票站的工作人員出示其所屬投票站人員工作證明後，可獲准進入站內排隊輪候領取選票。有關工作人員仍然需要在站內排隊，但這安排有助縮短他們的排隊時間。

5.9 香港的選舉一直是根據實體文本選民登記冊以人手向選民發出選票。按現行法例，當某選民領取選票後，發票柜枱工作人員會在實體文本選民登記冊上該選民的姓名及香港身分證號碼劃上一條橫線作紀錄，以防止選民重複領取選票。投票站內設

有多張發票柜枱，實體文本選民登記冊會按選民身分證號碼英文字頭分拆為與柜枱數目相同的部分，每張發票柜枱只會獲分配選民登記冊的其中一分拆部分，即只負責處理屬於指定身分證號碼英文字頭的選民。即使另設專隊，由於按選民身分證號碼英文字頭大致上已劃分成不同年齡層的選民，因此，若同一年齡層的選民集中在同一時段(例如早上)前往投票，仍會出現大排長龍的情況，並不能徹底解決有需要人士長時間站立輪候的問題。

5.10 由於現行以實體文本選民登記冊發出選票的方式欠缺一定的靈活性，選管會現時未能為有需要人士設立專隊。然而，如在未來選舉中能採用電子選民登記冊發出選票，各發票柜枱便不再受分拆實體文本選民登記冊的限制，可以處理任何身分證號碼英文字頭的選民，能更靈活運用每張發票柜枱及人手。在這個新的靈活運作模式下，在投票日為有需要人士另設專隊及專用柜枱將會變得切實可行。

5.11 就有關在日後選舉採用電子選民登記冊及在投票日排隊安排的建議，請分別參閱第十章第 10.7 至 10.16 段及第 10.44 至 10.54 段。

(II) 選民領取選票時查看選民登記冊上個人記項資料

5.12 為增加發票工作的透明度，選管會在指引內明確列明，投票站人員會在相關選民觀察下進行劃線，刪去其在選民登記冊上的相關記項以示該選民已領取選票，並同時遮蓋選民登記冊上其他選民的記項，以確保其他選民的個人資料保密。

(III) 維持點票站秩序

5.13 就公眾人士進入點票站觀看點票過程的安排，基於場地面積和其他限制，可進入點票站的人數一向都有上限。一直以來，當點票站內可讓公眾人士進入的範圍已滿，投票站主任不會再容許公眾人士進入，以有效維持點票站的秩序。為了增加進入點票站安排的透明度，指引清楚列明在點票站外會張貼通告，顯示在公眾範圍內可容納的入場人數上限。

5.14 此外，指引亦加入了選舉事務處在點票站內裝設攝錄設備的新安排。點票站內一向(不包括點票區範圍)並無禁止攝錄，公眾人士及傳媒可以在公眾範圍內拍攝。鑑於在過往選舉中曾發生擾亂秩序的事件，各點票站內將會裝設攝錄設施，以協助維持點票站內的秩序以及保障點票站內公眾人士和工作人員的安全。

(IV) 「候選人」的定義

5.15 有些申述意見質疑在指引第十六章有關「選舉開支及選舉捐贈」內「候選人」的定義是否有所改變。其實，「候選人」的定義已在《選舉(舞弊及非法行為)條例》中清楚界定。指引中有關「候選人」的定義只是沿用《選舉(舞弊及非法行為)條例》訂明的定義，該定義在選管會過往發表的所有選舉指引內一直有載錄，選管會並非亦無權改變「候選人」的定義。選管會有責任提醒有意參選人士相關選舉法例的要求，特別是要提及一宗相關案例的重點，以免參選人士因為未有為意而觸犯法例。考慮到申述的關注，選管會修訂選舉指引，直接引述相關案例所提出的論點。

(V) 正式指引的發布

5.16 選管會於二零二零年六月十八日發布正式的指引，並就此發出新聞稿通知公眾。該指引於同日上載至選管會網站，並在各區民政諮詢中心及選舉事務處供市民查閱。此外，各候選人／候選人名單在遞交提名表格時，都會獲發載有指引電子文本的光碟，以供參考。

第六章

委任及提名

第一節 — 提名顧問委員會的委任

6.1 選管會按《立法會顧問委員會規例》委任了六位法律界專業人士，各自組成一個提名顧問委員會，在有需要時為準候選人和選舉主任分別就該準候選人和參選人是否有資格獲提名為候選人，或是否喪失該資格(即《立法會條例》第 37 及 39 條的事宜)提供免費法律意見(見下文第 6.8 段)。然而《立法會顧問委員會規例》第 1(2)(a) 條訂明，提名顧問委員會不獲授權就《立法會條例》第 40 條規定的事宜(包括候選人會擁護《基本法》和保證效忠香港特別行政區而作出的聲明(見下文第 6.9 段))提供意見。提名顧問委員會的成員包括：王正宇資深大律師、鮑進龍資深大律師、陳政龍資深大律師、陳世傑大律師、羅頌明大律師及呂世杰大律師。他們都是法律界資深人士，不附屬任何政治組織。有關任命於二零二零年六月十二日刊登憲報。在任命期間，準候選人和選舉主任共提交了 12 份申請，要求提名顧問委員會提供法律意見。提名顧問委員會就準候選人是否有獲提名為候選人的資格方面所提供的意見，並不反映其提名是否有效，候選人的提名是否有效，最終由選舉主任作出決定。

第二節 — 選舉主任的委任及選舉主任簡介會

6.2 選管會於二零二零年六月十九日刊登憲報分別委任民政事務總署五位民政事務專員及 21 位來自相關決策局及部門的首長級人員為地方選區和功能界別的選舉主任。

6.3 在二零二零年七月三日，選管會主席在北角社區會堂為選舉主任舉行簡介會。選舉事務處總選舉事務主任、律政司和廉政公署的代表亦有出席。選管會主席向各選舉主任重點提述了多項主要的選舉安排，包括：提名程序、代理人的委任、投票和點票安排、有關禁止拉票區和禁止逗留區的事項、規管選舉廣告和選舉開支的法例條文和指引，以及處理投訴的事宜。廉政公署的代表亦向與會者簡介《選舉(舞弊及非法行為)條例》的主要條文，以及將與該條例有關的投訴轉介廉政公署的程序，而律政司則向選舉主任簡介諮詢法律意見的一般程序。

第三節 — 助理選舉主任的委任

6.4 為協助選舉主任執行工作，選管會委任了 94 名助理選舉主任。他們都是民政事務總署或相關決策局及部門的高級職員。此外，選管會亦委任了 130 名助理選舉主任(法律)，在點票時為選舉主任及投票站主任提供法律意見，以及裁決有問題的區議會(第二)功能界別選票是否有效。這些公務員都是合資格的律政人員，大部分來自律政司，其餘則來自知識產權署及破產管理署等決策局及部門。

第四節 — 候選人的提名

6.5 提名期於二零二零年七月十八日開始，並於二零二零年七月三十一日結束。總選舉事務主任於二零二零年六月十九日，就為期兩周的提名期在憲報刊登公告。參選人必須在提名期親自向有關的選舉主任提交提名表格。

6.6 全國人大常委會於今年六月三十日通過《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（“《港區國安法》”），並按《基本法》第 18 條在徵詢全國人大常委會香港特別行政區基本法委員會和香港特別行政區政府的意見後，把該法例列入《基本法》附件三。《港區國安法》已於二零二零年六月三十日晚上十一時刊憲生效。《港區國安法》第 6 條訂明，「香港特別行政區居民在參選或者就任公職時應當依法簽署文件確認或者宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區。」

6.7 就立法會選舉而言，獲提名為候選人須符合兩項要求，即(一)獲提名為候選人的資格；以及(二)獲提名的候選人須遵從的規定(包括作出法定聲明)，否則不屬獲有效提名的候選人。

6.8 就第一項要求，候選人須符合《立法會條例》第 37 條關於獲提名為候選人的資格，以及不會因該條例第 39 條所述的情況而喪失獲提名為候選人或當選為議員的資格。

6.9 至於第二項要求，主要是關於提名表格內的法定聲明。根據現行選舉法例，在行政長官選舉、立法會選舉、區議會選舉及鄉郊代表選舉，所有候選人必須在提名表格中作出一項聲明，示明該人會擁護《基本法》和保證效忠香港特別行政區，否

則其提名無效。該項要求訂明於《立法會條例》第40(1)(b)(i)條。根據《立法會選舉程序規例》第103條，任何人如在提名表格內作出虛假聲明，屬刑事罪行，一經定罪，便須負上刑事責任。

6.10 為確保所有候選人簽署提名表格內的聲明時已清楚明白《基本法》的內容，以及作出有關聲明的法例要求和相關責任，選管會自二零一六年立法會換屆選舉擬備確認書予候選人簽署，並於隨後的其他各級選舉及補選(包括立法會補選)沿用。

6.11 確認書並不是提名表格的一部分，用意是反映現時法例的要求，提醒候選人相關法律條文，以免候選人在不理解或沒為意的情況下觸犯刑事罪行。候選人可自願地簽署確認書，以表示明白法律的要求。而不論候選人簽署確認書與否，都必須真誠地簽署提名表格內的聲明，否則其提名無效。

6.12 根據就二零一六年立法會換屆選舉結果而提出的選舉呈請案件(HCAL 162/2016)的裁決，有關判詞指出：「選管會享有並獲賦權力可發出屬非強制的確認書，要求候選人提供進一步資料，以協助選舉主任決定候選人的提名是否有效。因此，選舉主任亦可就候選人沒有交回確認書，以決定候選人的提名是否有效」。此外，高等法院就兩宗關乎確認書的司法覆核許可申請(HCAL 133/2016 及 HCAL 134/2016)頒下的判詞，重申「選管會有權要求候選人在提交提名表格時以自願性質(而非強制要求)一併遞交確認書，而選舉主任在決定候選人的提名是否有效時亦有權考慮候選人是否有遞交確認書」。

6.13 在現行法例下，候選人的提名是否有效，完全是由選舉主任作出決定，選管會無權並一向沒有參與，亦不會給予任何

意見或指引。選舉主任可根據《立法會選舉程序規例》第10(10)及11(11)條，要求候選人提供其認為適當的其他資料，令選舉主任信納該人有資格獲提名為候選人或該項提名是有效的。根據《立法會選舉程序規例》第19條，如選舉主任決定某提名無效，選舉主任必須在有關提名表格上批註他／她的決定及作出該決定的理由，並根據該規例第14條，供公眾查閱。

6.14 在提名期結束時，五個地方選區和29個功能界別的選舉主任共接獲184份提名表格。當中地方選區的選舉主任共接獲99份提名表格(其中一張名單上的其中兩名候選人在提名期間撤回提名)；傳統功能界別的選舉主任共接獲79份提名表格；而區議會(第二)功能界別的選舉主任則接獲6份提名表格。

6.15 正如上文第1.7段載述，鑑於本港「2019冠狀病毒病」的疫情嚴峻，政府於二零二零年七月三十一日宣布，為了保障公共安全和市民健康，並確保選舉在公開、公平情況下進行，行政長官會同行政會議決定將原訂於二零二零年九月六日舉行的二零二零年立法會換屆選舉押後一年至二零二一年九月五日舉行。為此，行政長官會同行政會議已援引《緊急情況規例條例》，制訂《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》，在二零二零年八月一日起中止二零二零年立法會換屆選舉的程序、指明新的選舉日期，及處理有關選舉開支和選舉捐贈等事宜。因此，選舉主任在該日起無須就已中止的選舉的提名履行選舉法所定職能。

6.16 地方選區、傳統功能界別及區議會(第二)功能界別的選舉主任在提名期內接獲的提名表格數目，以及截至二零二零年七月三十一日有關選舉主任決定提名為有效或無效的候選人數目表列如下：

	接獲的提名表格 數目	提名有效的 候選人人數	提名無效的 候選人人數
地方選區*	99 份 (共 214 人)	84 人 (涉及 18 份 提名表格)	9 人 (涉及 9 份 提名表格)
傳統功能界別	79 份	31 人	2 人
區議會(第二) 功能界別*	6 份 (共 12 人)	0 人	1 人 (涉及 1 份 提名表格)

*地方選區及區議會(第二)功能界別以候選人名單提名。

有關的選舉主任已根據《立法會選舉程序規例》第 19 條的規定，將其決定及作出該決定的理由記錄及附載於該些參選人的提名表格內，供公眾人士查閱。

6.17 就已中止的二零二零年立法會換屆選舉，《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》也訂明：

- (a) 候選人須繼續備妥選舉廣告、資料、准許或同意書的電子文本供公眾查閱，直至公眾查閱期結束為止；
- (b) 候選人須在二零二零年八月一日起計的 60 日期間屆滿前(即二零二零年九月二十九日或之前)提交選舉申報書；以及
- (c) 凡是候選人的提名表格已經獲選舉主任接受，政府均會向其付款，而數額為候選人或候選人名單所作出申報的選舉開支的數額。但如在選

舉中止日期之前選舉主任已經決定其提名表格或相關提名無效，或選舉主任已拒絕接納相關提名名單，又或者相關提名已經撤回，政府不會安排有關付款。

上述要求提交選舉申報書及備妥選舉廣告供公眾查閱的安排可確保公共選舉在公平、公開和誠實的情況下進行。一如以往，選舉事務處會審核選舉申報書，如發現表面上有違反《選舉(舞弊及非法行為)條例》的情況，會轉交廉政公署跟進。

第五節 — 候選人簡介會

6.18 選管會在每次選舉都會為所有獲有效提名的候選人舉行簡介會，目的除了向各候選人講解關於選舉的重要事項，提醒候選人須注意相關選舉法例及指引的主要規定之外，亦會由選舉主任進行抽籤，決定候選人姓名／名單在選票上的排列次序，以及獲分配展示選舉廣告的指定位置。

6.19 就是次立法會換屆選舉，選管會因應實際情況更改有關安排。考慮到「2019 冠狀病毒病」的疫情需要保持社交距離，以及近年在候選人簡介會出現的秩序問題，選管會原訂將選舉主任進行的抽籤環節及候選人簡介會分開在兩日舉行，並首次安排在網上進行候選人簡介會。由選舉主任進行的抽籤環節原訂於二零二零年八月四日在香港會議展覽中心，在候選人或其代理人的見證下以抽籤方式決定候選人姓名／名單顯示在選票上的編號，以及獲分配展示選舉廣告的指定位置。候選人簡介會則原訂於二零二零年八月六日在網上進行，並同時在電視及互聯網進行直播，亦計劃於簡介會完結後將有關內容上載至互聯網，供公眾觀看。由於是次立法會換屆選舉的選舉程序於二零二零年八月一

日起中止，原訂的抽籤程序及網上候選人簡介會已取消，選舉事務處已發送電郵通知有關的候選人及選舉代理人，並於網站公布有關消息。

第七章

投票與點票的相關籌備工作

第一節 — 物色宜作投票站的場地

7.1 就二零二零年立法會換屆選舉而言，選舉事務處原先計劃設立超過 610 個一般投票站。選擇投票站場地的重要考慮因素，包括：位置方便前往、便利行動不便的選民出入，以及有足夠的空間等。選舉事務處在物色投票站時，會盡量借用面積較大的場地以及請求場地負責人借出更多地方，以便提供一個較佳的環境讓選民排隊輪候領取選票。另外，在可行的情況下，該處會挑選曾在同一選舉周期用作投票站的場地為是次立法會換屆選舉的投票站。然而，在二零一九年區議會一般選舉後，該處發現有少數場地面積過小或因其他原因不適合使用，因此已另覓場地替代。

7.2 一般而言，學校地點方便，校舍相對寬敞。以往的選舉中，超過一半的投票站設置於學校內。不斷上升的新登記選民及投票人數，拖長了完成點票的時間。過去數年，部分用作點票站的校舍，只能在選舉日翌日早上的較遲時間才能歸還學校，因而妨礙學校的正常運作。結果，有不少學校已拒絕在選舉日借出校舍作投票站及點票站之用。為減低選舉對學校運作的影響，並促進主要公共選舉的順利進行，教育局在徵詢學界的意見後，決定落實將選舉日翌日訂為學校假期的建議，並於二零二零年六月九日發出通告，通知各提供正規課程的學校按《教育規例》(第 279A 章)第 82 條，把主要公共選舉的選舉日翌日訂為學校假期。

7.3 根據現行安排，場地業主或管理機構借出場地作為投票站屬自願性質，因此，能否成功借用合適場地視乎有關場地負責人是否願意合作，以及該場地在投票日當天是否已另有用途。另外，在「2019 冠狀病毒病」的疫情下，很多場地業主或管理機構均擔心場地會出現感染個案而拒絕借出場地作投票站之用。此外，是次選舉投票日正值大部分學校新一學年開課期間，而疫情自本年初以來已打亂他們的運作，因此，選舉事務處要覓得場地作投票站，有極大困難。原計劃在是次選舉於全港設立超過 610 個一般投票站。然而，在展開相關工作後，有約 140 個場地的負責人拒絕向該處借出場地作為投票站。有見及此，該處需透過政制及內地事務局和教育局等相關決策局及部門向有關場地負責人作出呼籲，鼓勵他們借出場地。此外，亦因應場地業主／管理機構的要求安排各項防疫措施，例如於投票站安排清潔人員及於選舉完結後為場地進行消毒等。經過一番努力，選舉事務處最後成功借用 611 個場地作為投票站。

7.4 由於政府已押後立法會換屆選舉至二零二一年九月五日，選舉事務處將會重新聯絡合適場地的業主或管理機構，商討屆時借用有關場地作為投票站。此外，為解決該處在物色場地設置投票站所遇到的困難，選管會已檢視有關事項，並提出改善措施以供政府考慮。詳情請參閱下文第 10.64 至 10.70 段。

第二節 — 招募投票及點票工作人員

7.5 選舉事務處於二零二零年四月展開招募工作，邀請各政府決策局／部門現職公務員出任選舉工作人員。就地方選區的選舉而言，採用在同一票站進行投票兼點票的安排，參與是次工作的人員須執行投票與點票的職務，為前往投票站，同時投下地

方選區和功能界別選票的選民服務。由於功能界別的選票須集中在中央點票站點算，因此需要另外招募點票工作人員為中央點票站點算功能界別的選票。

7.6 隨著投票人數日益增加，選舉規模日益龐大，加上在二零一九年區議會一般選舉所汲取的經驗，選舉事務處在是次立法會換屆選舉已準備推行一系列的改善措施，並針對「2019 冠狀病毒病」而加強的防疫措施等因素，是次立法會換屆選舉需要招募多達 34 000 名選舉工作人員，比起二零一六年立法會換屆選舉的 23 600 名選舉工作人員多出 44%。由於在二零二零年四月展開的招募工作未能收到足夠申請，選舉事務處曾多次延後截止申請日期，並把中央點票站各職級選舉工作人員，以及有困難招募的選舉職位的酬金上調，以吸引申請者，並留住有經驗的選舉工作人員。由於選舉事務處在二零一九年區議會一般選舉招募選舉工作人員時面對極大困難，為應付需求，該處首次把是次選舉的選舉工作人員的招募對象，由現職公務員擴展至退休公務員(見下文第 10.59 至 10.63 段)。

7.7 此外，為保障選民及選舉工作人員的健康及防止「2019 冠狀病毒病」在投票站散播，選舉事務處開設了新的投票站事務員(衛生)職位，邀請現職公務員申請，在各個一般投票站內負責進行清潔及消毒的工作。

7.8 選舉事務處最終收到約 34 000 份現職公務員及約 2 600 份退休公務員的選舉工作人員申請。

7.9 隨著政府在二零二零年七月三十一日宣布押後立法會換屆選舉至二零二一年九月五日，上述的招募工作已停止。然而，為解決選舉事務處在招募選舉工作人員所遇到的困難，選管

會已檢視有關事項，並提出建議予政府考慮。詳情請參閱下文第 10.59 至 10.63 段。

第三節 — 為投票及點票工作人員提供的訓練

7.10 為提升各職級選舉工作人員的服務，以及推行於二零二零年六月發布的指引中所列出的優化措施(詳情見上文第 5.7 至 5.14 段)，選舉事務處投放充足資源改良、更新及重寫沿用的教材及工作手冊。此外，該處已為不同類別的投票站製作投票站工作人員培訓短片，內容包括投票／點票安排，並輯錄一些投票站工作人員在投票日於投票站常遇到的問題和情景及其處理方法。該處亦同時為在中央點票站的點票站工作人員製作培訓短片，將各個工作單位的不同工作流程演練一遍，方便點票站工作人員連同相關工作手冊一併觀看，加深了解。

7.11 選舉事務處原訂於二零二零年八月至九月期間，分別於灣仔伊利沙伯體育館及修頓室內場館，為一般投票站工作人員舉辦培訓班。鑑於「2019 冠狀病毒病」疫情持續，為了讓參加的工作人員保持適當的社交距離，以及加強各個培訓場地相關的防疫措施，該處計劃舉辦的培訓班及工作坊由最初的 26 場增加至 44 場。另外，基於投票站主任及副投票站主任在選舉中擔任重要角色，該處亦原訂於二零二零年八月十日及十七日分別在灣仔伊利沙伯體育館及九龍灣國際展貿中心，為他們舉辦兩場投票管理訓練，以提高投票管理的質素，內容特別加入有關立法會選舉的各項新安排和重點事項、如何處理點票時的秩序及裁決問題選票、投訴處理及危機管理，其中亦有一個環節是由選舉工作經驗豐富的投票站主任分享他們的經驗。

7.12 因應政府決定押後立法會換屆選舉，上述原訂舉辦的培訓班及工作坊已全部取消。

第四節 — 就「2019 冠狀病毒病」疫情採取的防疫安全措施

7.13 為保障選民的健康及防止「2019 冠狀病毒病」在投票站及點票站散播，選舉事務處在徵詢衛生防護中心的意見後，計劃在是次立法會換屆選舉的投票站／點票站推行以下安全措施：

- (a) 所有投票站／點票站工作人員必須戴上口罩，有發燒徵狀的工作人員(體溫超過攝氏 38 度)將不得執行職務；
- (b) 在進入投票站前，選民、候選人及代理人必須正確地戴上自備口罩。他們須使用設於投票站入口的酒精搓手液清潔雙手；
- (c) 在可行的情況下，於每個投票站／點票站安裝紅外線熱象儀器以識別有發燒徵狀的選民、候選人和代理人，及為並不可安裝上述儀器的投票站／點票站提供手提電子測溫計；
- (d) 引領有發燒徵狀或正接受政府指定強制家居檢疫的選民到較為隱蔽的特別投票間投票。有關投票間在選民每一次使用後均會被消毒；
- (e) 有發燒徵狀的候選人、代理人及公眾人士會被勸喻不要進入投票站／點票站；

- (f) 該處開設了新的投票站事務員(衛生)職位，專責在各個一般投票站內進行清潔及消毒的工作；
- (g) 若政府決定容許正在檢疫中心接受指定強制檢疫的選民投票，該處會考慮在個別檢疫中心內設立投票站，供這些正接受強制檢疫的選民投票；
- (h) 提供漂白水及即用消毒劑給投票站工作人員定時消毒投票枱、剔號印章、選票紙板等；以及
- (i) 在可行的情況下於點票站內公眾席的座位間保持至少一米距離。

7.14 鑑於「2019 冠狀病毒病」新增的確診個案在二零二零年七月中急增，及考慮到食物及衛生局在二零二零年七月二十二日的最新公共衛生風險評估顯示，自香港出現疫情以來，當時疫情在社區大規模爆發的風險為最高，選管會於二零二零年七月二十八日致函行政長官，詳列如期舉行是次立法會換屆選舉會帶來以下的公共衛生風險以供考慮：

- (a) 選舉事務處估計，有四成多的投票站需要在投票日服務 8 000 名至 15 000 名選民，另有約三成投票站需要服務 4 000 至 8 000 名選民。由於預計會出現高投票率，而部分投票站空間狹小及投票站的可用空間會盡量用作設置發票櫃枱及投票間，因此預期會有困難在投票站嚴格實施至少一米的社交距離；
- (b) 由於選民人數眾多及不少的投票站面積有限，該處難以安全地安排接受家居檢疫的選民在特

定時間進入投票站投票時，可時刻與其他選民保持至少一米的社交距離；

- (c) 不論發出或點算選票，選舉工作人員都需長時間聚集一起工作，因此要求在投票站及中央點票站的選舉工作人員時刻保持至少一米的社交距離將會極為困難；
- (d) 該處估計，進入中央點票站及傳媒中心的候選人及其代理人、傳媒、公眾人士及工作人員約有 10 000 人之多，而選舉工作人員亦需於中央點票站內不時傳送選舉文件及選票。雖然在上述場地會實施衛生安全措施，但大量的人群聚集與衛生專家提出應將室內聚集的人數盡可能減少的建議背道而馳。此外，上述人士在場內的緊密接觸及選舉工作人員的頻繁傳送選舉文件及選票造成的健康威脅亦會令人擔憂；以及
- (e) 長者感染病毒的風險比一般人高出數倍，長者選民當日前往投票將要面對不少的健康風險。

7.15 總括而言，由於預期會有超過 300 萬名選民投票，故此選管會認為政府應該從公共衛生的角度考慮，選舉是否仍然能夠安全地進行。政府其後於二零二零年七月三十一日宣布，鑑於疫情嚴峻，為了保障公共安全和市民健康，並確保選舉在公開、公平情況下進行，行政長官會同行政會議決定將原訂於二零二零年九月六日舉行的二零二零年立法會換屆選舉押後一年至二零二一年九月五日舉行。選管會就政府的決定表示理解及尊重。

第八章

宣傳

第一節 — 引言

8.1 宣傳工作對籌辦選舉非常重要。藉著宣傳可喚起公眾人士對選舉的注意，並鼓勵他們登記為選民、參選及在投票日投票，亦可傳遞誠實選舉的意識。

8.2 在二零二零年立法會換屆選舉中，政府撥款 3,200 萬元作宣傳活動，並由政制及內地事務局領導的跨部門工作小組統籌有關工作，參與部門包括：民政事務總署、政府新聞處、廉政公署、香港電台及選舉事務處。有關的宣傳活動計劃原訂為期約兩個月，由七月中開展，分階段逐步加強宣傳。按照原訂計劃，政府由七月十三日開始重點宣傳選舉的提名期；由八月開始(為配合競選期)推出一系列鼓勵投票、介紹選舉程序和提倡廉潔及公平選舉的宣傳項目和活動；及在投票日前一星期進一步加強宣傳，鼓勵選民投票。

8.3 除了第三章所提及的選民登記運動，有關的宣傳活動詳情見以下各段。

第二節 — 宣傳活動

8.4 政府就是次立法會換屆選舉已安排全面的宣傳計劃，包括：在電視、電台、戶外大型屏幕、政府場地及互聯網上播放政府宣傳短片及聲帶；製作電視及電台特備節目；建立選舉專用網站及 Facebook 專頁；張貼海報；懸掛橫額、燈柱彩旗及廣告牌；在公共交通工具、宣傳據點、報章及互聯網上刊登廣告；以及舉行地區活動等。此外，為提高公眾對投票安排的認識，政府亦制作了宣傳短片及聲帶以介紹相關的投票程序，提醒選民須依循正確的投票程序投票以確保投票保密；行動不便或使用輪椅的選民如發現獲編配的投票站不便前往，應及時申請重新編配到特別投票站投票；以及如情況許可，選舉事務處會應要求為他們安排復康巴士來往投票站。這些宣傳資料和相關的投票資訊亦會上載到選舉專用網站，供公眾瀏覽。

8.5 為向不諳中文或英語的選民提供是次立法會換屆選舉及投票程序的資訊，政府把選舉簡介及投票程序翻譯成中、英文以外的 10 種語言，並已上載到選舉專用網站。相關資料亦曾上載到民政事務總署種族關係組網頁及張貼於部分少數族裔支援中心，以期喚起不同種族人士對這次選舉的關注。政府原訂安排於不同種族人士報章及通訊刊登廣告，鼓勵他們參選及投票，以及在電台以不同種族語言介紹投票程序並呼籲選民投票，因應押後是次立法會換屆選舉，有關宣傳計劃已終止。

8.6 政府新聞處協助設立上文第 8.4 及 8.5 段所述的選舉專用網站，方便選民瀏覽及取得與選舉有關的資料。選舉事務處亦不時發布新聞公報，讓公眾知悉在選舉不同階段的重要事項。

8.7 為宣傳廉潔選舉，廉政公署為是次立法會換屆選舉推出一系列以「守法規 重廉潔」為主題的教育和宣傳項目，包括：

- (a) 舉辦簡介會向候選人、選舉代理人、助選成員、政黨、功能界別的指明團體以及地區團體的成員講解《選舉(舞弊及非法行為)條例》的主要條文；
- (b) 編製「廉潔選舉資料冊」、「選舉備忘」及「候選人填寫選舉申報書須知」，向候選人及選舉代理人闡述有關進行競選活動及填寫選舉申報書須注意的地方及相關法例的規定；
- (c) 製作兩款以地方選區及功能界別選民為對象的「反種票」單張，在選民登記期間透過選舉事務處派發給選民。因為選舉延期，原擬隨投票通知書寄發的「選民須知」並未按計劃寄出；
- (d) 為長者中心及大專院校安排教育及宣傳活動，例如講座、問答遊戲、刊登專題文章、播放短片等；
- (e) 籌辦地區快閃宣傳活動，以靈活的形式在全港各區街頭宣傳廉潔選舉的信息，並向參與的市民派發為是次立法會換屆選舉而製作的資料套，加強市民認識《選舉(舞弊及非法行為)條例》及廉潔選舉的重要性。因為「2019 冠狀病毒病」疫情，活動於七月中暫停，及後因選舉延期，活動於八月一日停止；

- (f) 推出大型廣告宣傳，利用各類宣傳渠道包括：電視、電台、公共交通工具(包括：港鐵、巴士和渡輪)、網上廣告、屋苑及政府場所的廣播設施、平面廣告(包括數碼廣告牌和海報)，以及透過水務署、香港郵政和公用事業的渠道宣揚廉潔選舉文化，以及不可藉武力或欺騙手法影響選民投票決定的信息。因為選舉延期，部分宣傳廣告已取消；
- (g) 在各政府部門、公共機構、地區組織、專業團體及商會的通訊及期刊刊載宣傳廉潔選舉的專題文章及在網站上載電子橫額；
- (h) 透過以不同種族人士為對象的電台節目及通訊，發放廉潔選舉資訊，以及將《選舉(舞弊及非法行為)條例》的要點翻譯成 10 種語言，上載至選舉專用網站；
- (i) 設立專題網站，向市民提供相關參考資料；以及
- (j) 設立「廉潔選舉查詢熱線」，回答市民就《選舉(舞弊及非法行為)條例》及有關教育和宣傳活動的查詢。

8.8 然而，由於「2019 冠狀病毒病」疫情及選舉延期，以下由廉政公署預備的教育及宣傳項目並未按計劃推行：

- (a) 為長者中心會員及長者院舍員工安排講座；以及

- (b) 與選舉事務處合作，為超過 30 000 名票站督導人員及工作人員安排培訓，介紹與處理選舉事宜相關的法例及注意事項。

第三部分

投訴

第九章

投訴

第一節 — 簡介

9.1 設置處理投訴機制是選管會為確保選舉制度公正廉潔而採取的方法之一。從一些投訴或能反映出選舉安排上某些不足的地方，有助選管會在日後的選舉作出更好的安排。

9.2 投訴機制也可讓各候選人互相監察，並可更加了解選舉法例及指引的要求。選管會一向致力公平及有效地處理所接獲的投訴。

第二節 — 處理投訴期

9.3 二零二零年立法會換屆選舉的處理投訴期由二零二零年七月十八日(即提名期開始日)起至二零二零年九月十四日(即選舉中止後 45 天)止¹²。

¹² 根據《選管會條例》，選管會須處理與選舉有關的投訴。選管會會為每次選舉設立處理投訴期(一般由提名期開始日起至投票日後45天止)。行政長官會同行政會議已援引《緊急情況規例條例》，訂定《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》，並於二零二零年八月一日起中止二零二零年立法會換屆選舉的選舉程序。為方便處理就是次選舉收到的投訴，選管會將有關處理投訴期的終止日期訂為二零二零年九月十四日(即選舉中止後第45天)。

第三節 — 處理投訴的單位

9.4 一共有四個單位處理投訴，包括：選管會、選舉主任、警方及廉政公署。這些單位按照投訴的性質各有專責範圍：

- (a) 選管會負責處理一般並不涉及任何刑事責任的法律條文所規管的個案；
- (b) 選舉主任獲選管會授權處理一些性質較簡單的投訴(例如有關展示選舉廣告、進行競選活動的爭執、使用揚聲器等個案)；
- (c) 警方負責處理可能涉及刑事罪行的投訴，例如違反《立法會選舉程序規例》及刑事毀壞選舉廣告的個案等；以及
- (d) 廉政公署負責處理涉及可能違反《選舉(舞弊及非法行為)條例》、《防止賄賂條例》(第 201 章)及《廉政公署條例》(第 204 章)的個案。

投訴人可向上述任何一方提出投訴，案件會轉介至有關機關處理。

9.5 選管會秘書處擔當統籌角色，負責整理來自其他單位有關投訴的統計資料，並在處理投訴期內向選管會提交綜合報告。

第四節 — 投訴的數目和性質

9.6 處理投訴期在二零二零年九月十四日結束，上述四個單位從公眾人士接獲共 1 037 宗投訴，詳情如下：

<u>處理投訴單位</u>	<u>從公眾人士接獲的投訴</u>
選管會	973 宗
選舉主任	32 宗
警方	26 宗
廉政公署	6 宗
總數：	<hr/> 1 037 宗

大部分投訴關於有個別組織在提名期開始之前舉行「初選」活動(861 宗)，他們指稱有關活動涉嫌違反《選舉(舞弊及非法行為)條例》的相關規定，藉賄賂、武力、脅迫或欺騙手段以誘使他人參選或不參選。在留意到有關投訴後，選管會分別於二零二零年七月八日及十四日發表新聞聲明，提醒有意參選人士及其他持份者了解及遵從選舉法例(詳情見下文第 10.71 至 10.80 段)，選管會亦已按既定程序，將有關投訴轉介執法機關跟進。其他投訴主要涉及展示選舉廣告(35 宗)和選民於拉票活動中受到滋擾(26 宗)。各單位收到的投訴分項數字和性質載於**附錄五(A)至(E)**。

第五節 — 調查結果

選管會及選舉主任

9.7 截至二零二零年九月十四日(即處理投訴期結束當日)，選管會及選舉主任分別接獲 986 宗及 66 宗個案(附錄五(B)及(C))。在已處理的個案中，沒有個案被選管會裁定投訴成立，而選舉主任則裁定 24 宗投訴成立或部分成立，並向違規者發出合共 30 封警告信。選管會及選舉主任餘下尚待調查的個案仍有 9 宗。

9.8 截至二零二零年十月五日為止的調查結果分類載於附錄六(A)及(B)。

警方及廉政公署

9.9 由警方處理的 26 宗個案(附錄五(D))中，經調查後被裁定投訴成立的有 1 宗。由廉政公署處理的 7 宗個案(附錄五(E))中，暫時沒有個案被裁定投訴成立。警方及廉政公署正在調查的個案尚有 7 宗。

9.10 截至二零二零年十月五日為止的調查結果分類載於附錄六(C)及(D)。

第四部分

檢討及建議

第十章

檢討及建議

第一節 — 概要

10.1 根據《選管會條例》，選管會是一個獨立的法定機構，負責安排及監督公共選舉，確保選舉依法在公開、公平和誠實的情況下進行。選管會制訂選舉程序的附屬法例、選舉活動指引及有關實務安排。選管會並非政府一部分。選管會一向不制訂選舉政策或作任何政治考慮，而是以有關安排是否符合法例、切實可行、有利選舉的暢順運作為依歸。選舉事務處乃選管會的執行部門，除了負責為選舉作出實務安排，亦就各項選舉安排的可行性向選管會提供意見。

10.2 正如選管會在《二零一九年區議會一般選舉報告書》中指出，舉行公共選舉因規模龐大，需要非常大量的人手及物資。隨著公共事務發展及市民期望日高，社會問題日益繁多，單憑選舉事務處編制內的人力物力去籌辦選舉，不僅是十分困難，甚至是不可能。因此，選舉得以順利舉行，各相關政府決策局及部門，以及借出場地的機構，必須群策群力、互相配合，才能解決眾多運作上的問題。

10.3 本港所有選舉安排，由相關的主體法例和附屬法例規管，選管會須嚴格按照現行法例規定，作出選舉安排及監督選舉的進行。在現行制度下，涉及選舉政策和制度的事宜，屬行

政機關的職權，而立法機關則負責制訂以及修訂主體法例。另一方面，選管會則負責按照主體法例中訂下的原則和規定，制訂各項所需的附屬法例，列明各項選舉的詳細選舉程序，其行事不能超越主體法例所賦予的權力。選管會在有需要時會從執行和操作的角度提出意見，供政府參考。按現行安排，選舉主體法例的任何制訂和修改，須由政府提交法案予立法會審議通過；而附屬法例亦須由政府提交立法會，按「先訂立、後審議」的程序處理。

10.4 除了選舉法例及規例，選管會可根據《選管會條例》第 6 條，發出選舉活動指引。選舉活動指引並非法例，涵蓋兩個層面。一，以簡單語言闡述現行選舉法例條文，以提醒候選人及其他相關人士選舉法例的規定和要求。選管會並非法庭，無權就法律條文的爭議作出司法詮釋。二，就法例未有涵蓋而與選舉有關的活動，以公平及平等的原則，訂立行為守則。然而，選管會所訂立的選舉活動指引並無法律約束力，違反指引並不構成法律罪行，但選管會在有需要時，可以公開聲明作出譴責，讓選民及大眾知悉選舉中發生的重要事情。

10.5 在過往的立法會換屆選舉及區議會一般選舉後，選管會都會向行政長官提交報告書，並根據該次選舉所汲取的經驗，就如何改進日後的選舉安排作出建議，當中包括研究在選舉過程中採用資訊科技的可行性。政府因「2019 冠狀病毒病」疫情引致的公共衛生風險而須押後二零二零年立法會換屆選舉，社會上有聲音建議更改及優化現有的選舉安排，包括：推行

電子選民登記冊發出選票、電子投票、電子點票、於香港境外投票，以及為長者另設專隊等，希望可以避免日後選舉再因疫情而無法正常舉行。

10.6 在上述的原則下，選管會希望藉此報告，就各項優化或更改現有選舉安排的建議措施，列出相關的事實背景及法律基礎，並嘗試探討各項建議措施的可行性及利弊，以便公眾作出討論，並讓政府參考和研究，如需要時向立法會提出法案修訂選舉法例，以完善日後的選舉安排。

第二節 — 優化或更改現有選舉安排的建議

(A) 電子選民登記冊

10.7 一直以來，在香港的選舉中，均使用實體文本形式的選民登記冊，以核實選民身分，及記錄已向選民發出選票。

10.8 每名選民都會因應其登記住址及所屬選區，獲編配到指定投票站投票。每個投票站都會設置若干發票柜枱，各投票站主任會視乎其投票站的選民人數及發票柜枱數目，按選民身分證號碼的英文字頭分拆實體文本選民登記冊，而每張發票柜枱的工作人員會獲分發選民登記冊的其中一部分，以處理屬於指定身分證號碼英文字頭的選民。

10.9 依照上述安排，選民必須根據其身分證號碼英文字頭，到指定發票柜枱，而並非任何一張發票柜枱，申領選票，使發票柜枱工作人員，得以根據選民登記冊的相關部分，核實選民的身分，向選民發出選票。無疑這項安排會令發出選票欠靈活性及效率，例如同一段時間，在不同發票柜枱前輪候的選民數目，可能會不同和不均，但投票站主任卻難以迅速有效地重新安排分拆選民登記冊及調撥輪候的選民到人龍較短的柜枱。

10.10 此外，社會亦關注在發出選票時，發票柜枱工作人員記錄的準確性。根據《立法會選舉程序規例》第 53(7) 條，投票站主任或其他工作人員在緊接向選民發出選票前，須在有關選民登記冊文本內，於有關選民的姓名及身分證證明文件號碼上加劃一條橫線，以表示該選民已領取選票，確保每名選民只可領取自己的選票一次，避免重複發出選票。

10.11 當有選民出示香港身分證或指定替代文件的正本申領選票，但發票柜枱的工作人員發現該選民在實體文本選民登記冊上的姓名和身分證證明文件號碼已被劃去，投票站主任只可按照有關法例的規定向該名選民發出一張正面批註「重複」及「TENDERED」字樣的選票，惟這類選票在點票時不會視為有效及不會被點算。在二零一九年區議會一般選舉中，有近 300 萬名選民投票，約有 50 宗相關投訴。有人質疑在發出選票前，在實體文本選民登記冊上以人手劃線的準確性，並建議採用電子選民登記冊，取代現時使用的文本選民登記冊。當選民在出示指定身分證證明文件後，投票站工作人員可透過電腦核對有關選

民載列於電子選民登記冊上的資料，而於發出選票後，在電子登記冊會有紀錄顯示已向相關選民發出選票，把人為失誤減至最少。

10.12 選管會一直建議在選舉流程中多應用資訊科技，並在《二零一六年立法會換屆選舉報告書》及《二零一九年區議會一般選舉報告書》中建議推行相關工作。事實上，選舉事務處於二零一九年已開始研究使用電子選民登記冊，原來已計劃於二零二一年十二月舉行的選舉委員會界別分組一般選舉中採用電子選民登記冊發出選票。

10.13 現行有關規例對選民登記冊的編製、發表、使用，以至在選舉中發出選票的程序等都有詳細規定，當中未有容許使用電子選民登記冊的條文。要加入使用電子選民登記冊的有關程序，必須修訂有關附屬法例，確立有關法律基礎。選舉事務處現正開發一套在選舉中應用的電子選民登記冊，並計劃以公開招標方式採購有關系統。基於有關系統涉及約 400 多萬名選民的個人資料，必須妥善處理資訊科技的運用及保安措施，保證系統的設計及運作安全，並對系統進行反覆測試和認證後，才可落實安排。

10.14 若採用電子選民登記冊發出選票，選民無須如以往般按身分證號碼英文字頭到指定發票櫃檯候領取選票，而可以按投票站工作人員指示到任何一張發票櫃檯領取選票，令發出選票工作更靈活、更有效率和更準確。

10.15 在籌備二零二零年立法會換屆選舉期間，社會上有建議選舉事務處在該選舉中採用電子選民登記冊發出選票。然而，相關法例仍有待修訂，而系統的採購程序，包括：公開招標、進行測試、安排認證等工作仍在初步階段，選舉事務處實際上沒有可能提前 14 個月，把原擬於二零二一年十二月舉行的選舉委員會界別分組一般選舉採用的電子選民登記冊系統，應用於二零二零年九月舉行的立法會換屆選舉。立法會換屆選舉涉及約 400 多萬名選民的個人資料，若投票日電子系統出錯，不但會嚴重影響投票的進行，更會削弱市民大眾對選舉制度的信心。

10.16 **建議：**因應立法會換屆選舉在「2019 冠狀病毒病」疫情影響下押後一年舉行，選管會建議選舉事務處應盡最大努力，除了在二零二一年選舉委員會界別分組一般選舉中籌備使用電子選民登記冊，並加快進行相關開發及籌備工作，以冀於明年舉行的立法會換屆選舉中引入使用電子選民登記冊。電子選民登記冊必須在修改法例、公開招標、資訊科技及負荷能力各方面均準備就緒，並且在新系統已通過資訊保安風險評估及檢討、私隱影響評估，以及由獨立認可的電腦審計及測試服務代理商進行的測試和認證之後，方可引入使用。

(B) 電子投票

10.17 電子投票是指採用電腦投票，取代實體文本選票。一般而言，電子投票可包括以下兩個方法：(一)透過安裝在投票站的電腦投票設備，供選民進行電子投票；及(二)在互聯網進行

電子投票，讓選民可以利用個人電腦或智能手機，於任何地點透過互聯網投票。

10.18 香港的選舉安排一貫奉行公平及平等原則，而投票的自主性和保密性是保證選舉公平的重要基石，投票保密是確保選民能自主地投票的先決條件。現行選舉法例規定，選民須前往投票站，自行在投票間填劃選票及把選票摺疊遮蓋投票選擇後¹³放進投票箱內，不受任何干擾或影響。在不礙投票保密的原則下，候選人及／或其代理人可在投票站內指定範圍監察整個投票過程。

10.19 根據海外經驗，電子投票在為選民帶來方便的同時，亦存在一定的問題及技術風險，例如因電腦網絡故障而影響投票進行、駭客入侵以致個人資料外洩或影響投票結果等。再者，在投票站以外地方投票，對核實選民身分，以至投票的自主性和保密性亦很難進行有效監察，選舉舞弊的風險亦隨之有所增加。

10.20 若採用電子投票，就不會有實體選票，所以不會有人手點票和重點選票；由候選人及／或其代理人以及公眾在點票站監察點票的角色亦會被取代，這會削弱選舉的整體透明度，所以同時需要考慮如何能夠有效監察選舉。

¹³ 在傳統功能界別(區議會(第二)功能界別除外)選舉方面，選民在填劃好選票後無須把選票對摺，只須將選票正面向下放入投票箱內，使選民所投的票得以保密。

10.21 **建議：**選管會認為，在選舉中使用電子投票，有方便選民、令投票及點票更有效率的優點。然而，這與現時行之已久，讓候選人及其代理人可監察投票及點票，以及市民觀察點票的安排有很大不同。若要以互聯網投票，必須就投票時核實選民身分、確保投票自主和保密、相關技術和系統保安問題以及監察投票及點票的安排等，作嚴謹考慮和研究，否則，這會嚴重影響公共選舉的公開、公平和公正性。事實上，海外若干曾經採用電子投票的地方¹⁴，最終均放棄有關安排，恢復在選舉中使用實體選票投票的安排。

10.22 歸根究底，就香港選舉應否使用電子投票是一項影響深遠的議題，社會上應有廣泛及深入的討論，作出取捨，以決定是否改變現時行之有效，且廣為大眾接受及信賴的實體投票模式。

(C) 於香港境外投票

10.23 根據《立法會條例》，年滿 18 歲或以上、屬香港永久性居民、通常在香港居住¹⁵、同時在登記申請表呈報的住址是其在香港唯一或主要的居所的人士，便符合資格登記為選民。

¹⁴ 例如德國、愛爾蘭、荷蘭等。

¹⁵ 請參閱第三章第 3.39 至 3.42 段有關「通常在香港居住」要求的闡述。

若果已登記選民日後到香港境外生活、工作或學習，只要他們符合通常在香港居住的規定，便仍然有權回港投票。

10.24 由於「2019 冠狀病毒病」肆虐，嚴重影響跨境交通，加上各地對入境人士實施檢疫安排，有香港居民因而滯留境外，亦有香港居民因疫情緣故選擇往境外地方暫住。在是次立法會換屆選舉籌備工作期間，社會上有強烈聲音，認為應該為滯留境外的選民提供境外投票的安排，以保障他們的投票權利。

10.25 於香港境外投票可以包括：

- (a) 在香港以外地區設立投票站，讓身處境外的已登記選民能在投票日親身到有關票站投票，而無須返回香港；或／及
- (b) 讓身處境外的已登記選民以郵遞方式，把填妥的選票郵寄回港。

境外投票涉及重大的政策考慮、相關選舉法例所需作出的修改、大量資源的投入、跨境協調及合作事宜等，有關當局須作審慎及通盤考慮。

10.26 從選舉的實務安排而言，若要求在有港人居住的地方都設立投票站是不切實際的。再者，選舉事務處的運作及資源均只限於在香港境內安排選舉，如果要在境外設立投票站，大部分的實務工作(如物色及設置投票站、安排票站工作人員、投票日當天票站的運作等)需要由境外的相關單位負責(例如有

關地方的香港特別行政區政府辦事處)。至於是否需要為境外投票制訂預先登記的安排、候選人及其代理人如何能有效監察投票及點票過程、運送選票和票箱來往香港以外的投票站過程中所涉及的風險、如何應用香港的相關選舉法例及規則安排投票及點票、如何處理發生於香港以外投票站的突發事件、執行由票站秩序以至違反選舉法例的執法工作等，均須審慎及全面研究。

10.27 一旦實行境外投票，必須要有足夠的準備時間，讓選舉事務處可執行需要的預備工作，例如為在境外投票的選民作預先登記、安排足夠工作人員為已預先登記的選民在境外投票、進行相關的物流安排。

10.28 郵遞投票或許可以讓在投票日無法回港的選民行使投票權，同時亦減省在境外設立投票站的工序；但必須解決如何確保投票自主及保密的問題。在選民通過郵遞而無須親身到投票站投票的情況下，無法由投票站人員核實選民的身分，保障選民的投票權沒有被他人盜用。另外，選民不用在投票站的投票間內填劃選票，無法由投票站人員及在場監察的候選人／代理人確保選民在投票時是根據自己的意願作出選擇，不受外來影響或干擾。此外，選票在投遞的過程中亦存在風險，必須要有有效的保安措施以確保選票不會被截取或查看，亦不會因郵遞延誤令有關選票未能被點算，因而影響點票結果。

10.29 **建議：**選管會理解「2019 冠狀病毒病」疫情對身處境外的選民行使投票權的問題，但境外投票涉及重大的選舉政策考慮，政府應就政策層面及相關法律運作作出研究，客觀地考慮疫情對選舉的整體影響、在香港境外設置投票站的可行性、及有關地方的合資格選民人數，以制訂所需的法例修訂建議，以便社會有充分討論，再交由立法會決議。如政府決定實行境外投票，由於選管會並無任何境外投票運作的經驗，必須依賴熟識境外情況及運作的政府部門協助統籌及支援，以落實境外投票及點票的具體安排。

10.30 至於監察選舉方面，現行採用一套機制監察投票及點票的進行，例如候選人及其代理人可以在票站監察投票及點票過程，而公眾人士亦可觀察點票的進行。有關機制一直行之有效，並為公眾接受。若要實行境外投票，必須確保有合適的監察機制，確保選舉的公信力不會因而受損。此外，在法律方面，就現行選舉法例如何在境外實施及執行，當局必須審慎研究，以處理境外出現違規事情的執法問題。

(D) 電子點票及中央點票

10.31 自一九九八年起，選舉事務處已在選舉委員會界別分組一般選舉中使用電子點票，即利用光學標記閱讀技術取代

人手進行點票¹⁶。政府亦曾研究在二零二零年立法會換屆選舉中，在採用中央點票安排的功能界別推行電子點票的可行性。

10.32 根據現行法例，立法會地方選區選舉及功能界別選舉採用不同的點票安排。地方選區選舉採用在同一票站進行投票兼點票的安排，即在投票結束後在各個投票站內隨即進行點票；至於功能界別選舉方面，則採用中央點票安排¹⁷，在投票結束後將功能界別投票箱由各個投票站運往中央點票站進行點票。有鑒於實際考慮，例如所需電子點票機數目、點票流程、成本效益及技術支援等，任何探討進一步引入電子點票的工作，應建基於中央點票安排的前提下。

10.33 需要注意，選舉委員會界別分組一般選舉採用「全票制」，視乎所屬的界別分組，每名投票人可投選的候選人最多可達 60 名，因此，人手點票的程序非常複雜及需時。事實上，按照法例規定的設計及大小而訂的選舉委員會界別分組選舉選票，可配合電子點票，例如選票上只會印上候選人的姓名及編配予候選人的號碼，因此選票的面積較細，而市面上可提供適

¹⁶ 選舉委員會界別分組一般選舉的核實選票及自動點票系統採用光學標記閱讀技術，將選票上的資訊轉換為電腦可以處理的數位資料。當選票經光學標記閱讀機掃描時，系統將透過光束射在選票的橢圓形圈上，從而辨別投票人的選擇。不能經光學標記閱讀技術讀取的選票，則會以人手輸入方式輸入選票上的有效選擇。

¹⁷ 在一九九八年首屆立法會換屆選舉，地方選區和功能界別的點票工作均在一個中央點票站進行。二零零零年立法會換屆選舉，五個地方選區各設一個分區點票站，另為功能界別設立一個中央點票站。自二零零四年立法會換屆選舉起，地方選區的點票工作改為在投票結束後在原站進行。

用的點票機。此外，法例容許選舉委員會界別分組選舉的選票在投入票箱時無須摺疊，可防止「卡紙」問題出現。

10.34 然而，就立法會地方選區選舉而言，先撇開現行法例規定在數百個投票站原站點票，選票的大小根本上超過市場上任何可提供的點票機的處理效能。在現行的名單制下，因為地方選區的議席數目及參與選舉的候選人名單數目眾多，而地方選區選票須要載有大量候選人的資料(除候選人姓名及編號外，法例還容許印上候選人／候選人名單的相關詳情，包括：候選人的個人照片、已登記訂明團體的名稱(或縮寫)和標誌等)，令地方選區選票的尺寸變得非常大。以二零一六年立法會換屆選舉為例，個別地方選區的候選人名單多達 22 張，而有關地方選區選票的面積最終達 440 毫米(闊)乘以 428 毫米(長)，據選舉事務處的市場研究，市面上暫時未有點票機可處理如此大小的選票。

10.35 選管會知悉，立法會政制事務委員會於二零一七年六月的會議上，曾討論可否調整現時印在選票上的候選人詳情，例如刪減候選人照片，但沒有達成共識。在地方選區選舉選票面積不變的情況下要求實行電子點票並不切實可行。

10.36 除了選票大小之外，現時法例規定，立法會地方選區選舉須在原投票站進行點票，點票程序分布於超過 600 個點票站進行。若果在 600 多個點票站安裝點票機，相應的技術支援上會有相當大的實際困難及不符合成本效益。故此，在不引入電子投票及仍沿用實體文本選票的大前提上(見上文第 10.17

至 10.22 段)，要在同一票站投票兼點票的安排下採用電子點票，並不適當。

10.37 在二零一二年的立法會換屆選舉中，政府新增了區議會(第二)功能界別，選舉事務處當時曾研究該界別的點票安排，包括可否在原投票站進行點票，即在投票站完成地方選區選舉的點票工作後，繼而為區議會(第二)功能界別選舉進行點票。然而，考慮到該界別涉及的選民人數眾多，點票需時，點算地方選區選票的時間亦已經相當長，加上用作投票站的學校須在投票日翌日早上交還以便復課，故選舉事務處當時認為在原投票站進行區議會(第二)功能界別選舉點票，並不可取，最終決定與其他功能界別一樣採用中央點票方式，點算區議會(第二)功能界別的選票(詳見下文第 10.42 及 10.43 段)。

10.38 選舉事務處於二零一八年曾就區議會(第二)功能界別引入電子點票進行可行性研究。根據過往經驗，區議會(第二)功能界別的選票面積一般較地方選區為小，市面上有可以處理有關選票大小的點票機供應。然而，根據現時法例規定，選民須將區議會(第二)功能界別的選票摺疊再放進投票箱，以防選民在投票站展示其投票選擇或被窺看，違反投票保密原則。選舉事務處在進行研究時發現，曾摺疊的選票不時令點票機出現「卡紙」的情況。因此，如要在區議會(第二)功能界別引入電子點票，必須解決點票機「卡紙」的問題，又或尋求其他替代摺疊選票的方案，以維護投票保密這項重要原則。再者，法例確實容許區議會(第二)功能界別的選票印上候選人／候選人名單的相關詳情，

選票面積會隨著候選人名單數目增加而增大，有天可能超出市面上點票機可處理的選票面積大小。

10.39 至於 28 個傳統功能界別，有關選票為數未必很多，集中點票可確保投票保密及善用資源及人手。選舉事務處曾建議在二零二零年立法會換屆選舉時，為部分傳統功能界別進行電子點票的試行計劃，以期積累經驗。就此，選舉事務處曾於二零一九年二月為立法會改制事務委員會進行電子點票的操作示範，並於其後的委員會會議上諮詢委員的意見，之後進行了公開招標。在招標完成後，仍有一系列的後續工作，包括進一步研發及測試電子點票機等。然而，鑑於隨後的社會事件及「2019 冠狀病毒病」疫情，大幅延遲選舉事務處相關準備工作的進度，令計劃最終未能趕及於原訂今年九月舉行的立法會換屆選舉推行。

10.40 總括而言，是否實行電子點票的關鍵在於有關選舉是否進行中央點票。然而，中央點票涉及龐大的場地、運輸及人手等安排，加上要把所有投票箱從各投票站運往中央點票站需時，必然增加了點票時間。以二零一六年立法會換屆選舉為例，需約 20.5 小時才能完成區議會(第二)功能界別所涉及超過 198 萬張選票，是整個立法會換屆選舉中最遲完成點票的界別。

10.41 除點票時間非常之長外，在中央點票站負責點算選票的人員眾多，工作亦涉及大量選舉文件交收，在中央點票站的點票工作人員、候選人、傳媒及公眾人士多達 10 000 人。事實上，當局因「2019 冠狀病毒病」疫情而把二零二零年立法會

換屆選舉押後，其中一個考慮因素，就是中央點票站工作人員執行點票工作時無可避免會有緊密接觸，根本難以保持至少一米的社交距離，而大量候選人及其代理人、傳媒和公眾人士亦集中在中央點票站，存在人群聚集的風險。

10.42 **建議：**電子點票是建基於設立中央點票站集中點票的前提上的。現行制度下，在地方選區選舉的點票安排引入電子點票，並不符合成本效益；而區議會(第二)功能界別的點票工作亦因點票機「卡紙」的問題無法以電子點票進行。至於傳統功能界別方面，與選舉委員會界別分組選舉不同，大部分傳統功能界別只涉及一個議席，人手點票並無很大困難，因此為傳統功能界別引入電子點票，成本效益並不明顯。考慮到在二零二一年九月的立法會換屆選舉會引入的一些改善措施(如以電子選民登記冊發出選票等)，選管會認為，在傳統功能界別進行電子點票並無優先處理的必要。

10.43 另一方面，為避免日後因中央點票的運作涉及大量的人群聚集而構成公眾健康安全的風險，並因此可能影響到立法會選舉的舉行，選管會建議選舉事務處應全面檢視現時中央點票的安排，特別是區議會(第二)功能界別選舉的點票工作，改為在各個投票站進行的可能性。事實上，教育局已落實將選舉日翌日訂為學校假期，選管會認為，選舉事務處有空間檢視是否可以由個別點票站處理好地方選區選舉及區議會(第二)功能界別選舉兩類選票的點算工作。選管會理解，若作出這方面的

改變，有關點票站人手安排、點票流程等事宜，必須有周詳考慮，以決定是否在二零二一年立法會換屆選舉落實有關建議。

(E) 投票日的排隊安排

10.44 一貫以來，香港選舉與其他地方一樣，選民都是排隊輪候領取選票。在二零一九年區議會一般選舉，全港有 400 多萬名已登記選民，接近 300 萬人投票，較二零一五年區議會一般選舉投票率高出 24 個百分點，排隊輪候投票實在無可避免。加上在二零一九年區議會一般選舉投票前有人散播謠言，訛稱投票開始後三小時就會結束投票並進行點票。選管會在投票日前已經闢謠。但因為謠言，投票日早上前往投票的選民仍多，令很多投票站外出現較長的人龍輪候領取選票。

10.45 雖然在投票日早上有些投票站外出現排隊人龍，但有個別投票站內卻有發票櫃枱沒有人或只有少數人在輪候。有見及此，有投票站主任到投票站外召喚有關身分證號碼英文字頭(見下文第 10.47 段)的選民進入投票站，直接到有關櫃枱輪候，這做法在以往選舉亦有使用。不過，去年社會極不和諧，有選民誤以為有投票站主任容許有人插隊，因而表示不滿，並試圖阻止，引起混亂。另外，亦有投訴指稱某些投票站有選民重複排隊，增加其他排隊人士的輪候時間，試圖影響特別是年長選民排隊投票的意欲。

10.46 在二零二零年立法會換屆選舉前，社會上有意見認為應在投票日採用電子選民登記冊，並為長者、孕婦及肢體傷

殘以致行動不便人士(“有需要人士”)設立「關愛隊」。由於電子選民登記冊已早有計劃，將於二零二一年選舉委員會界別分組選舉時推行，要大幅提前於二零二零年立法會換屆選舉時使用的要求，在法律上及技術上是無法實行的(見上文第 10.15 段)。最終選管會為有需要人士作出特別關顧安排(見上文第 5.7 段)，其中一個考慮是現行採用實體文本選民登記冊的限制。

10.47 香港的選舉一直是根據實體文本選民登記冊以人手向選民發出選票。按現行法例，當某選民領取選票後，發票柜枱工作人員會在實體文本選民登記冊上該選民的姓名及香港身分證號碼劃上一條橫線作記錄，以防止選民重複領取選票。投票站內設有多張發票柜枱，實體文本選民登記冊會按選民身分證號碼英文字頭分拆為與柜枱數目相同的部分，每張發票柜枱只會獲分配選民登記冊的其中一分拆部分，即只負責處理屬於指定身分證號碼英文字頭的選民。即使另設專隊，由於按選民身分證號碼英文字頭大致上已劃分成不同年齡層的選民，因此，若同一年齡層的選民集中在同一時段(例如早上)前往投票，仍會出現大排長龍的情況，並不能徹底解決上述有需要人士需長時間站立輪候的問題。

10.48 另外，有意見指投票站主任應因應現場發票柜枱不同的輪候人數，即時重新調配柜枱所負責的身分證號碼英文字頭。然而，若要臨時再分拆或合併選民登記冊文本，可能會影響投票站運作。例如以往曾經有投票站在投票日尾段時間出現很長人龍，需要加開發票柜枱，因而需要重新分拆實體文本選民

登記冊，運作需要一定時間，而非即時做到。由於現行以實體文本選民登記冊發出選票的方式欠缺一定的靈活性，並非可隨時作出調整，選管會認為在投票日只為有需要人士設立專隊既未能善用投票站內的發票柜枱和人手，亦未能有效地解決選民長時間排隊的問題，同時容易引起不同年齡組別人士發生爭拗(見上文第 10.9 段)。

10.49 然而，如在未來選舉中能採用電子選民登記冊發出選票，各發票柜枱便不再受上述分拆實體文本選民登記冊的限制，可以處理任何身分證號碼英文字頭的選民，能更靈活運用每張發票柜枱及人手。在這個更為靈活的運作模式下，在投票日為有需要人士另設專隊及專用柜枱將會變得切實可行。一方面，可處理聲稱有人重複排隊以阻礙長者輪候領取選票的投訴；另一方面，可以善用資源，即當任何專用柜枱或一般柜枱有空檔，其他輪候隊伍的選民亦可以靈活使用任何無人輪候的柜枱領取選票，有助縮短整體輪候時間。

10.50 儘管如此，假若大多數有需要人士集中在同一時段到投票站投票，由於過分集中，即使設立專隊及專用柜枱亦未能確保完全毋須排隊輪候。假設如進一步容許某些人士在到達投票站後完全不用排隊，可以直接插隊領取選票，此做法可能令照常排隊的一般選民不滿，亦並不理想。必須留意，在投票日有效管理選民排隊及投票站秩序是至為重要的。

10.51 **建議：**使用實體文本選民登記冊發出選票的安排令發票程序缺乏一定的靈活性，選民不能到任何一張發票柜枱領取選票，工作人員亦不能因應各柜枱的排隊情況即時安排在輪候中的選民，到其他人龍較短或沒有人輪候的枱櫃領取選票。

10.52 在完成需要的法例修訂及符合技術要求的情況下推行電子選民登記冊，可改善現時發票程序缺乏一定靈活性的問題、提高發票工作的準確性及縮短領取選票的時間。此外，採用電子選民登記冊除了可為特定群組的選民設立專隊及專用柜枱外，亦可讓其他選民在該些專用柜枱無人輪候時領取選票，令發票程序更具彈性。

10.53 現時，選舉法例載有公平及平等對待的條文，但並無條文容許任何人士可優先投票。就優先投票的建議，社會上眾議紛紜。若需要為選舉安排容許某群組或年齡層的選民可優先投票，當局應就選舉法例進行相應修訂，並提交立法會審議，讓立法會在充分考慮不同意見後作出決議。選管會認為有關的法例修訂必須清晰及詳盡，避免在日後推行時有不必要的爭議。當有關選舉法例作出修訂後，選管會及選舉事務處會按法例賦予的權力執行優先投票的安排。

10.54 然而，即使採用電子選民登記冊發出選票，選舉事務處仍然需要將選民按住址編配到指定的投票站投票，因為每個投票站的運作及所需供應的選舉物資等須顧及其可處理的選

民人數(就物色場地設置投票站的進一步建議，見下文第 10.69 及 10.70 段)。

(F) 「2019 冠狀病毒病」疫情下的選舉安排

10.55 正如上文第 7.13 段所述，為保障選民健康及防止「2019 冠狀病毒病」在投票站及點票站散播，選舉事務處在徵詢衛生防護中心的意見後，已計劃在是次立法會換屆選舉推行一系列措施，例如所有進入投票站及點票站人士(包括：選舉工作人員、選民、候選人及其代理人)必須戴上口罩、使用酒精搓手液清潔雙手及量度體溫；正接受政府指定強制家居檢疫的選民會被引領到較為隱蔽的特別投票間投票；開設新的投票站事務員(衛生)職位，專責在各個一般投票站內進行清潔及消毒的工作；提供漂白水及即用消毒劑予投票站工作人員定時消毒投票枱、剔號印章、選票紙板等；以及在可行情況下於點票站內公眾席的座位間保持至少一米距離等。

10.56 是次立法會換屆選舉因「2019 冠狀病毒病」疫情嚴峻而押後一年至二零二一年九月五日舉行。選舉事務處會密切留意疫情發展，如疫情持續，便需要在二零二一年立法會換屆選舉繼續採取原來計劃在是次立法會換屆選舉推行的各項衛生預防措施，以保障選民的健康及防止「2019 冠狀病毒病」在投票站及點票站散播。

10.57 **建議：**基於香港人口稠密及環境擠迫的實況，以及選民人數增加及投票率上升的趨勢，在投票日投票站內外定必

會有大量人群聚集。即使選舉事務處盡力在投票站及點票站落實各項防疫措施，要保持安全社交距離或避免人群聚集仍然會相當困難。若疫情比較嚴重而仍需進行選舉，選管會或需參考其他地方針對疫情的選舉安排，例如為不同年齡組別的選民劃分特定的投票時段，以助控制投票站內外不同時段的人流多少，避免大量選民集中同時在投票站出現進行投票，減輕因投票站內外大量人群聚集對防疫工作造成的不良影響。若採取有關安排，選管會須獲法例相應授予權力。

10.58 此外，如上文第 1.5 段所述，現行法例下，所有功能界別的點票工作須安排集中在一個中央點票站處理。在中央點票站內，除了會有接近 10 000 人聚集之外，亦會有大量文件交收，基本上難以保持社交距離，造成病毒在人群聚集中散播的風險。為避免因中央點票安排而引起公眾健康風險，並因此可能影響到立法會選舉的舉行，選舉事務處需要全面檢視現時的中央點票安排，特別是區議會(第二)功能界別選舉的選票，能否改在各個投票站點算，以減少因大量人群聚集而引起的病毒傳播風險(見上文第 10.40 及 10.41 段)。

第三節 — 運作上的事項

(G) 選舉工作人員的招募工作

10.59 在以往的公共選舉中，負責在投票站處理選票及有關事宜的人員，一向由現職公務員擔任，非公務員合約員工只

會擔任其他支援工作。選舉法例就投票及點票人員的工作及行為有嚴格規管，蓄意違規屬刑事罪行。公務員須通過政府嚴格的招聘程序才能獲聘，習慣按照法例及既定行政程序工作。公務員亦受相關的公務員規例及守則約束，工作表現亦由一套全面的評核機制監管，確保恰當履行職責。

10.60 隨著投票人數日益增加，選舉規模日趨龐大，投票日當天需要極大量人手，出任不同的選舉工作崗位。選舉事務處在是次立法會換屆選舉，需要約 34 000 名選舉工作人員，在投票日執行投票和點票工作，其中約 29 000 名人員會獲派到 600 多個投票站工作，其餘約 5 000 名人員則會在中央點票站工作。獲派到一般投票站工作的人員，會執行投票站職務，和負責點算地方選區選票，而派往中央點票站的人員，則負責點算區議會(第二)功能界別和傳統功能界別的選票。

10.61 如上文第 7.5 段所述，選舉事務處於二零二零年四月，為是次立法會換屆選舉的選舉工作人員展開招募工作。按照一貫做法，選舉工作職位開放予所有決策局及部門的現職公務員申請。汲取了二零一九年區議會一般選舉的經驗，選舉事務處已計劃在投票日實施一系列改善措施。加上考慮到已登記選民人數增加，及針對「2019 冠狀病毒病」而加強的防疫措施等因素，是次立法會換屆選舉需要招募多達 34 000 名選舉工作人員，比起二零一六年立法會換屆選舉的 23 600 名選舉工作人員多出 44%。由於在二零二零年四月展開的招募工作未能收到足夠申請，選舉事務處曾多次延後截止申請日期，而政制及內

地事務局亦透過各常任秘書長及部門首長作出呼籲，鼓勵公務員申請選舉職位。再者，選舉事務處把中央點票站各職級選舉工作人員，以及有困難招募的選舉職位的酬金上調，以吸引申請者，並留住有經驗的選舉工作人員。為應付需求，選舉事務處並首次把是次選舉的選舉工作人員的招募對象，由現職公務員擴展至退休公務員。由於退休公務員具備公務員工作經驗，以及應付公眾服務的相關能力，當招募現職公務員出現困難時，可招募他們，以填補各職級選舉工作人員的空缺。

10.62 建議：選管會認為，公共選舉是一項重大的公民事務，公務員隊伍作為公共服務的中流砥柱，有責任擔當選舉工作。根據選舉事務處過往的招募工作經驗，要招募足夠公務員在投票日工作，一直有實際困難。而且，不時有已被招募的公務員，因不同理由於選舉前退出選舉工作，令招募及人手部署難上加難。以二零一九年區議會一般選舉為例，有相當數目公務員因擔心人身安全，而撤回選舉工作職位的申請。選管會希望，現職及退休公務員，可以不需要為各種因素擔心，堅守服務市民的宗旨，踴躍申請擔任選舉工作，為香港的選舉事務出一分力。

10.63 另一方面，選管會認為，單靠公務員自願擔任選舉工作職位，並不理想。政府和選舉事務處，應探討如何確保有足夠人手，在投票日出任選舉工作人員，例如探討是否從直接招聘，改為由各部門或職系首長提供足夠及合適的現職公務員，出任各種選舉工作人員。同時，針對過往執行投票及點票工作

時出現的實際問題，選舉事務處應檢討及進一步優化有關培訓工作，令選舉工作人員能更有信心及更有效率地執行選舉職務。

(H) 物色場地作投票站

10.64 二零一九年舉行的區議會一般選舉，投票人數創新高。大部分投票站出現排隊人龍，尤其是早上的投票時段。為免類似情況出現，選舉事務處為二零二零年立法會換屆選舉大幅增加投票站數目，已計劃於全港設立超過 610 個一般投票站供選民投票，比二零一六年立法會換屆選舉的 571 個為多。

10.65 選舉事務處在物色投票站時，會盡量借用面積較大的場地，及請求場地負責人借出更多地方，務求提供一個較佳環境，讓選民排隊輪候領取選票。此外，為方便選民，並避免他們對不熟識的投票站地點感到混淆，選舉事務處會盡量把投票站設於以往選舉曾使用過的場地。但就一些面積過小或因其他原因不適合再使用的場地，選舉事務處須要物色合適的場地替代。

10.66 一般而言，學校地點方便，校舍相對寬敞。以往的選舉中，超過一半的投票站設置於學校內。不斷上升的新登記選民及投票人數，拖長了完成點票的時間。過去數年，部分用作點票站的校舍，只能在選舉日翌日早上的較遲時間才能歸還學校，因而妨礙學校的正常運作。結果，有不少學校已拒絕在選舉日借出校舍作投票站及點票站之用。為減低選舉對學校運作的影響，並促進主要公共選舉的順利進行，如上文第 7.2 段所述，

教育局已落實將選舉日翌日訂為學校假期，此舉對選舉事務處借用學校場地，提供了莫大幫助。

10.67 除了學校，投票站亦會設置於不同的政府場地(例如社區會堂、室內體育館等)，或受資助私人機構所管理的場地。無論如何，能否借得合適場地作投票站之用，全賴有關場地負責人合作，選舉事務處的角色比較被動。

10.68 選舉事務處在物色和借用場地作投票站的過程中，往往遇到極大困難。籌備是次立法會換屆選舉時，在「2019 冠狀病毒病」的疫情下，很多場地業主或管理機構均擔心場地會出現感染個案而拒絕借出場地作投票站之用。此外，是次選舉投票日正值大部分學校新一學年開課期間，而疫情自本年初以來已打亂他們的運作，因此，選舉事務處要覓得場地作投票站，有極大困難。

10.69 **建議：**如果沒有可用的場地供設置投票站，選舉根本無法舉行。選管會在《二零一六年立法會換屆選舉報告書》及《二零一九年區議會一般選舉報告書》中曾指出，社會應正視借用場地用作投票站的問題，並建議政府在租借校舍和場地予學校或其他資助團體時，應考慮在相關的批地或租用合約中加入條款，訂明學校或有關資助團體必須協助籌辦公共選舉，並提供場地及設施供設置投票站之用。

10.70 選管會欣悉教育局已落實將選舉日翌日訂為學校假期，這無疑會令更多學校樂意借出校舍作為投票站及點票站。為進一步便利選舉事務處借用場地，選管會建議政府和選舉事務處探討更多解決上述問題的方案。除了政府管理的社區會堂及室內體育館外，政府管理的學校應以身作則，率先借出場地。大部分學校或獲政府資助團體的校舍或場地事實上亦是由政府以某種形式提供或資助，屬公共資源。因此，它們應履行公民責任，借出場地及設施以設立投票站。選管會認為政府應探討修改法例及／或在相關的批地或租用合約中加入條文，指明選舉事務處在有需要時，可強制指令受政府資助或使用政府土地的機構，借出其管有或管理的場地，作設置投票站及點票站之用。

第四節 — 其他事項

(I) 「初選」活動

10.71 選管會留意到在是次立法會換屆選舉提名期前有個別人士／團體舉行所謂「初選」活動。有關活動有大量公眾人士參與，傳媒亦廣泛報導，並引起社會關注。選管會事後收到有關該等活動的投訴，已按既定程序將有關投訴轉介執法機關跟進。

10.72 選管會就上述事項分別於二零二零年七月八日及十四日發表聲明，提醒有意參選人士及其他持分者必須了解及遵從選舉法例中有關舞弊行為、非法行為、選舉廣告、選舉開支及選舉捐贈等方面的規定，以免誤墮法網；並強調選舉是嚴肅

的事情，選舉程序受有關選舉法例嚴格監管，而公共選舉必須在公開、公平和誠實的情況下進行。所提及相關條文節錄如下。

10.73 《選舉(舞弊及非法行為)條例》禁止在選舉中作出舞弊行為及非法行為、規管選舉廣告宣傳和選舉開支、就在選舉中或在與選舉有關連的情況下收取捐贈和支出款項方面訂立規定。有關條例第 2 條列明候選人是指在某項選舉中接受提名為候選人的人，亦指在某項選舉的提名期結束前的任何時間曾公開宣布有意在該項選舉中參選的人；選舉開支則指候選人或代表候選人的選舉開支代理人，在選舉期間內或其前後，為促使該候選人當選，或為阻礙其他候選人當選而招致或將招致的開支。至於第 37 條則規定所有候選人在選舉後，必須向有關當局就其在選舉開支及收取的選舉捐贈提交選舉申報書。此外，《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 23 條訂明，只有候選人及其授權的選舉開支代理人可招致選舉開支，否則即屬非法行為。不過，如第三者在互聯網發布選舉廣告而招致的選舉開支只屬電費及／或連接互聯網所需的費用，則可獲豁免刑責。

10.74 再者，根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》，如符合候選人定義，不論最終有沒有報名參選二零二零年立法會換屆選舉，有關人士在選舉中涉及的一切開支，必須予以申報。即使是次立法會換屆選舉已經中止，有關條例將仍然繼續適用。所有候選人仍然需要按條例提交其選舉申報書，列出他們的選舉開支和收取的選舉捐贈。

10.75 本港現行的選舉法例和程序中並沒有「初選」這個機制，但任何選舉活動均須符合現行選舉法例，包括選舉開支的相關規定。若參與「初選」的人士符合法例訂明的候選人定義，則其不得招致超逾規定最高限額的選舉開支，並必須按法例規定就其所有招致的選舉開支及收取的選舉捐贈提交選舉申報書。

10.76 事實上，根據選舉事務處的紀錄，在二零一八年三月十一日舉行的立法會補選，有曾參與個別人士及／或團體舉辦的「初選」活動，但未有在該活動中被「挑選」(最終亦沒有參加立法會補選)的人士，亦有根據法例對候選人的要求，在法定限期內提交選舉開支申報書。

10.77 此外，根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 7 至 9 條，任何藉賄賂、武力、脅迫或欺騙手段以誘使他人參選或不參選的行為，均屬舞弊行為，一經定罪，最高可判處罰款 500,000 元及監禁七年。因此，必須尊重有意參選人士的個人意願。任何協調選舉的安排均不能涉及任何舞弊或非法行為。

10.78 再者，《港區國安法》已在二零二零年六月三十日在港實施。第 29 條規定，為外國或者境外機構、組織、人員竊取、刺探、收買、非法提供涉及國家安全的國家秘密或者情報的；請求外國或者境外機構、組織、人員實施，與外國或者境外機構、組織、人員串謀實施，或者直接或者間接接受外國或者境外機構、組織、人員的指使、控制、資助或者其他形式的支援，

對香港特別行政區選舉進行操控、破壞並可能造成嚴重後果，即屬犯罪。

10.79 **建議：**選管會需要指出，立法會換屆選舉是一個由選管會根據現行選舉法例安排及監督的選舉，而本港選舉制度並無任何所謂「初選」的機制。社會上有意見認為涉及大量選民及參選人的「初選」可能會誤導部分選民，以為是公共選舉的一部分，因而產生混亂及影響選舉結果。基於公眾人士對「初選」的關注，選管會認為有關當局應認真地研究有關議題，從而考慮是否有需要管制有關活動。

10.80 由於選管會並非執法機關，如收到可能涉及違法行為的投訴，選管會會按既定程序轉介執法機關跟進調查。至於有關選舉活動是否構成任何罪行，由執法機關作出調查及跟進，並於有需要時，交由法庭進行裁決。

第五部分

結論

第十一章

結語

第一節 — 鳴謝

11.1 選管會及選舉事務處在籌備二零二零年立法會換屆選舉期間，得到不同政府決策局／部門及公共機構的支持及協助，謹此致謝。

11.2 選管會感謝各選舉主任、助理選舉主任、擔任提名顧問委員會的執業大律師及選舉事務處所有人員克盡己職，為上述選舉付出努力。此外，選管會感謝申請擔任投票及點票站工作的現職及退休公務員，為香港的選舉事務出一分力。

第二節 — 展望未來

11.3 在為本報告書定稿期間，選舉事務處已重新籌備押後於二零二一年九月五日舉行的立法會換屆選舉。

11.4 選管會將會繼續堅守使命，力保香港的公共選舉公正廉潔，亦會繼續盡力監察各項選舉的進行，確保每次選舉都是公開、公平和誠實的。選管會希望市民了解選舉法例以及選舉安排，以維護香港良好的選舉文化。選管會亦歡迎可優化現有選舉安排的意見。若然有關建議切實可行，選管會會加以考慮。

11.5 選管會在本報告書就各項優化或更改現有選舉安排的建議措施，列出相關的事實背景及法律基礎，並嘗試探討其可行

性及利弊，以便公眾作出討論，並讓政府參考和研究，如需要時向立法會提出法案修訂選舉法例，以完善日後的選舉安排。選管會建議公開這份報告書，並由行政長官決定適合的公開時間，讓公眾參閱有關內容。