

第一部分

前言

第一章

概览

第一节 一 引言

1.1 二零二零年立法会换届选举原订于二零二零年九月六日举行，以选出第七届立法会议员。然而，政府于二零二零年七月三十一日宣布，基于「2019 冠状病毒病」疫情极为严峻，为了保障公共安全和市民健康，并确保选举在公开、公平的情况下进行，行政长官会同行政会议决定将选举押后一年至二零二一年九月五日举行。

选出的议员人数

1.2 原订于二零二零年九月六日举行的第七届立法会选举须选出 70 名立法会议员，当中 35 人由功能界别选举选出，另外 35 人由地方选区选举产生。由五个地方选区和 29 个功能界别分别选出的议员人数列于附录一。

是次选举

1.3 根据《立法会条例》(第 542 章)第 6(1) 条，举行立法会换届选举的日期须由行政长官指定，并在宪报上公布。就第七届立法会换届选举的日期，行政长官于二零二零年六月十二日刊登宪报，指明二零二零年九月六日为有关换届选举的举行日期。其后，总选举事务主任于二零二零年六月十九日刊登宪报，指明候选人的提名表格须于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关选举主任。

1.4 由于自二零二零年初起，「2019冠状病毒病」疫情肆虐，政制及内地事务局、食物及卫生局、卫生防护中心，以及选举事务处一直紧密联系，密切注视疫情的发展及不断评估疫情对是次立法会换届选举所造成的影响，以便能因应疫情发展的不同可能性，及早制订各种预案。

1.5 防疫工作的两大主要措施是保持社交距离及注意个人卫生，两者必须相辅相成，市民的配合尤其重要。根据二零一九年区议会一般选举的经验，接近七成选民投票。基于香港人口稠密及环境挤迫的因素，可想而知，投票站内外必然会有大量人群聚集，实难以保持安全社交距离。再者，现行法例规定所有功能界别的点票工作须在一个中央点票站处理。在中央点票站内除了有负责各项点票程序的工作人员外，还有候选人及其团队、传媒及公众人士聚集。就是次立法会换届选举，选举事务处准备设置的中央点票站预计需容纳约 10 000 人，基本上难以保持社交距离。此外，是次选举整体工作人员超过 30 000 人，选举事务处需要在投票日前为他们举行数十场投票及点票工作的培训及演练，这亦带来人群聚集以致病毒传播的风险。

1.6 根据《预防及控制疾病(禁止群组聚集)规例》(第 599G 章)，虽然政府已实施多项社交距离措施，但香港的确诊个案在二零二零年七月中起仍急增。考虑到是次立法会换届选举有超过 446 万名合资格选民可在投票日投票，而投票及点票的过程均涉及大量人群聚集，选举管理委员会(“选管会”)认为这将带来几何级的感染风险。即使选举事务处已尽力在票站落实各项防疫措施，但始终避免不了人群聚集的基本因素，而要所有工作人员及选民保持一定社交距离是非常困难。因此，选管会于二零二零年七月二十八日致函行政长官，详述是次立法会换届选举的实际

安排，及如期举行选举将会带来的公共卫生风险(详情见第七章第 7.14 段)。

押后选举

1.7 鉴于「2019 冠状病毒病」疫情严峻，为了保障公共安全和市民健康，并确保选举在公开、公平的情况下进行，行政长官会同行政会议决定将原订于二零二零年九月六日举行的二零二零年立法会换届选举押后一年至二零二一年九月五日举行。

1.8 政府指出疫情在二零二零年七月初极为严峻，社区大爆发风险日增，有可能拖垮本港公立医院系统，构成极大公众危机。立法会换届选举规模极大，若数以百万名选民于同一日内投票，会引发非常高的病毒感染风险。由于当时《预防及控制疾病(禁止群组聚集)规例》已生效，候选人并不可能进行任何有意义的选举活动。此外，大量选民在内地生活、工作或学习，不少滞留海内外选民亦因边境管制而无法回港投票。再者，长者选民因病毒感染风险特别高，在疫情严峻下极可能避免前往投票。综合上述因素，政府认为若选举如期在二零二零年九月六日举行，难以符合公平、公开的要求，并会危及选民、候选人、支持者和投票站 / 点票站工作人员的安全。因此，政府于二零二零年七月三十一日宣布，行政长官会同行政会议决定将原订于二零二零年九月六日举行的立法会换届选举押后一年至二零二一年九月五日举行。选管会理解和尊重政府的决定，并会配合押后选举的实务安排。

1.9 由于《立法会条例》及《预防及控制疾病条例》(第 599 章)并无条文让政府以确保选举公平、公开和保障公众健康为理由而押后立法会换届选举一年，行政长官会同行政会议遂援引

《紧急情况规例条例》(第 241 章), 制订《紧急情况(换届选举日期)(第七届立法会)规例》(第 241L 章), 中止二零二零年立法会换届选举程序, 指明新的选举日期, 及处理有关选举开支和选举捐赠等事宜, 有关规例于二零二零年七月三十一日刊宪, 并于二零二零年八月一日生效。

1.10 政府于二零二零年七月三十一日表示, 《基本法》第 69 条订明立法会除第一届任期为两年外, 每届任期四年, 因此第六届立法会任期必须于二零二零年九月三十日结束。然而, 《紧急情况(换届选举日期)(第七届立法会)规例》只能把第七届立法会选举日期押后一年, 而未能处理二零二零年九月三十日后至第七届立法会选举前出现的真空。为此, 行政长官向中央人民政府呈交紧急报告, 寻求支持和指示。国务院回复表示支持行政长官会同行政会议基于公众利益和香港实际情况, 依法作出第七届立法会选举推迟一年的决定。对于第七届立法会推迟情况下如何处理立法机关真空的问题, 中央人民政府提请了全国人民代表大会常务委员会(“全国人大常委会”)作出决定。根据全国人大常委会于二零二零年八月十一日作出的决定, 第六届立法会继续履行职责, 不少于一年, 直至第七届立法会任期开始为止。第七届立法会依法产生后, 任期仍为四年。

1.11 政府于二零二零年八月十四日将全国人大常委会的决定刊宪, 并于同日刊宪撤销早前行政长官根据《立法会条例》第 6 条为配合换届选举而中止第六届立法会会期的决定, 让第六届立法会可继续运作。

第二节 一 提交行政长官的选举报告

1.12 直至政府宣布押后立法会换届选举时，选管会及选举事务处已就第七届立法会换届选举的不同阶段作出了各项筹备工作，包括：积极物色投票站及招募工作人员、因应「2019 冠状病毒病」疫情在投票站落实各项个人卫生措施、展开选民登记运动、发表选举活动指引等。

1.13 本报告书详细介绍选管会及选举事务处就是次立法会换届选举已进行的筹备工作。此外，选管会留意到社会上有关优化或更改现有选举安排的建议措施，希望藉此报告列出相关的事实背景及法律基础，并尝试探讨各项建议措施的可行性及利弊，以便公众作出讨论，并让政府参考和研究，如需要时向立法会提出法案修订选举法例，以完善日后的选举安排。

第二部分

各项筹备工作

第二章

地方选区的划界工作

2.1 选管会在选举筹办阶段须处理的其中一项重要工作，是为地方选区范围划定分界。根据《选举管理委员会条例》(第541章) (“《选管会条例》”)第4(a)条，选管会须就立法会换届选举的地方选区分界及各选区的名称提出建议。《选管会条例》第18条规定，选管会须于上一届立法会换届选举后36个月内，向行政长官提交报告，提出上述建议。由于上届立法会换届选举于二零一六年九月四日举行，选管会须在二零一九年九月三日或之前，向行政长官提交报告。

2.2 《选管会条例》第20(6)条规定，就地方选区的分界提出建议时，选管会须尽力估计在举行立法会换届选举的年度内香港的人口总数或任何建议中的地方选区的人口总数。为此，规划署在其人口分布推算小组之下成立一个专为划界工作而设的专责小组 (“专责小组”)，负责为选管会提供所需的预计人口数字，以供进行地方选区划界工作。为使预计人口分布数字能切合二零二零年立法会换届选举，选管会要求专责小组把有关数字的预计日期尽量订于贴近选举日。基于这个原因，专责小组跟从过去地方选区划界工作的惯例，并考虑到是次立法会换届选举原订于二零二零年第三季举行，为选管会提供截至二零二零年六月三十日的预计人口数字。

2.3 根据《立法会条例》第 18 及 19 条的规定：

- (a) 地方选区的数目为五个；
- (b) 所有地方选区须选出总共 35 名议员；以及
- (c) 每个地方选区须选出的议员人数不得少于五名，亦不得多于九名。

2.4 临时划界建议是依据地方选区的法定数目、须由直选产生的议员人数及每个选区的上下限、《选管会条例》第 20 条规定的法定准则，以及选管会采用的工作原则¹拟订。

2.5 选管会按照《选管会条例》第 19 条，在二零一九年五月八日至六月六日期间(共 30 天)就其制订的临时建议公开谘询公众意见。临时建议连同地方选区分界地图于公众谘询期内在各指定地点及选管会网站展示，让公众查阅。公众人士在这段时间，可向选管会提交书面申述，就选管会有关地方选区分界及名称的临时建议，表达意见。选管会亦在二零一九年五月十六日于荔枝角社区会堂举行了公众谘询大会，让公众就临时建议提出口头申述。

2.6 在谘询期内，选管会共收到 12 份书面申述。此外，共有九人出席上述的公众谘询大会，选管会在谘询大会上共收到四个口头申述。

2.7 经仔细考虑全部公众申述后，选管会认为无需亦不适宜修改其临时建议，并采纳临时建议作为正式建议。选管会于

¹ 选管会经检讨过往采用的工作原则后，略有修改了其中一项工作原则，即把原来的工作原则「由于香港岛、九龙及新界传统上被视为各有其独特性，因此应分开处理这三个地方」修订为「在符合《选管会条例》的法定准则的情况下，应尽量把香港岛、九龙及新界分开处理」。

二零一九年九月三日，按照《选管会条例》第 18 条，向行政长官提交报告，就每个地方选区的分界及名称提出正式建议。报告书详述了选管会的划界工作、公众谘询期间收到的申述及选管会对这些申述的分析。

2.8 行政长官会同行政会议于二零一九年十月八日采纳选管会报告书的建议，并制订了《2019 年地方选区(立法会)宣布令》(第 542M 章)。有关附属法例于二零一九年十月二十三日提交予立法会进行「先订立、后审议」的程序，并于二零二零年一月一日起实施。其后，选管会于同月发布最后划定的选区分界地图，供市民参阅。

第三章

选民登记

第一节 一 登记资格

3.1 《立法会条例》规定登记成为地方选区选民及功能界别选民的资格。只有已登记选民(即其姓名载列于二零二零年七月发表的正式选民登记册内)才有资格在这次选举中投票。

地方选区

3.2 要登记成为地方选区选民并载列于二零二零年正式选民登记册的人士，必须符合以下规定：

- (a) 在二零二零年七月二十五日年满 18 岁或以上；
- (b) 属香港永久性居民；
- (c) 通常在香港居住(详情见下文第七节)，而在申请登记时，其登记申请表呈报的住址是其在香港唯一或主要的居所；
- (d) 持有有效的身分证明文件，或已申请新的身分证明文件或要求补发身分证明文件；以及
- (e) 没有丧失登记为选民的资格。

3.3 《立法会条例》第 24(2) 条规定如选举登记主任有合理理由信纳，在现有的地方选区正式选民登记册内登记为选民的人不再居于现有的选民登记册内在其姓名旁边所示的住址，而选举登记主任不知道该人在香港的新主要住址(如有的话)，则其人

无权凭借在现有的选民登记册内登记为选民而在任何其后的选民登记册内登记为选民。香港的选民登记制度采取自行申报的机制，现行法例并没有强制选民更新住址资料。因此，即使选民未有申报更改登记住址，但只要他 / 她的登记资料仍然在选民登记册内，根据相关法例该选民仍有资格在按选民登记册内在其姓名旁边所示的主要地址所编配的地方选区投票。

功能界别

3.4 《立法会条例》规定登记成为 29 个功能界别选民的资格。概括而言，28 个传统功能界别的选民均来自某些指定的专业、工业或贸易团体等。区议会(第二)功能界别选民则由没有在其他 28 个传统功能界别之中任何一个界别登记的地方选区选民组成。

3.5 功能界别的选民包括自然人和团体。自然人若要成为功能界别选民，除了要符合相应功能界别的登记资格外，其条件是他 / 她必须是已登记地方选区选民。在 29 个功能界别中，有 18 个界别包含团体选民。团体选民须通过获授权代表投票。获授权代表本身是自然人和地方选区选民，获团体选民委任代其投票。

3.6 委任或更换获授权代表，均须向选举登记主任登记。一个功能界别的选民不能担任同一功能界别的获授权代表，但可以担任另一功能界别的获授权代表。此外，一个获授权代表亦不能同时获委任为另一团体选民的获授权代表。有资格登记为超过一个功能界别选民的人士，只可以选择登记成为其中一个功能界别的选民。如合资格登记为区议会(第一)功能界别的选民，有关

人士只可登记为该功能界别的选民。就四个特别功能界别²而言，如合资格成为其中一个特别功能界别的选民，有关人士只可登记为该特别功能界别的选民，除非他 / 她合资格在区议会(第一)功能界别登记。

第二节 一 登记规例

3.7 为落实选民登记程序，选管会制订了兩套规例。《选举管理委员会(选民登记)(立法会地方选区)(区议会选区)规例》(第 541A 章)(“《立法会地方选区选民登记规例》”)规管地方选区选民的登记。《选举管理委员会(登记)(立法会功能界别选民)(选举委员会界别分组投票人)(选举委员会委员)规例》(第 541B 章)(“《立法会功能界别、界别分组和选举委员会选民登记规例》”)则规管功能界别选民的登记。

3.8 为提高选民登记资料的准确度，由二零一八年二月一日起，选民在提出更改登记住址申请时须同时提交最近三个月内发出的住址证明。如更改登记住址的选民为房屋署辖下公共租住房屋(即俗称「公屋」)的认可住客，或于香港房屋协会辖下资助房屋拥有户籍的租住住客，而有关纪录的地址与选民填报的住址相符，则选民可获豁免有关提供住址证明的规定。

² 特别功能界别，即乡议局功能界别、渔农界功能界别、保险界功能界别及航运交通界功能界别。

第三节 一 选民登记活动

3.9 政府在二零二零年二月二十六日至六月二十五日期间举行了大型选民登记运动。有关选民登记运动由政制及内地事务局统筹，并与选举事务处、民政事务总署、政府新闻处、香港电台和廉政公署携手推行。选民登记运动的总体目标包括：鼓励所有适龄的合资格人士登记成为选民、提醒已登记选民向选举事务处更新其登记资料(尤其是住址)的重要性、推广「选民资料网上查阅系统」(网站 www.voterinfo.gov.hk)和选举事务处热线服务(2891 1001)、鼓励选民或申请人向选举事务处提供电话号码和电邮地址以便联络及提醒选民于法定限期(即二零二零年五月二日)前回应选举事务处发出的查讯信件。

3.10 在选民登记运动举行期间，为达到上文第 3.9 段所述的目标，当局举办了多项不同的宣传活动，包括：播放电视宣传短片、电台宣传声带；在团体期刊、主要港铁站、巴士站及其他公共运输系统、互联网网站和流动装置应用程序、政府和非政府场地发放广告；以及张挂海报、灯柱彩旗和横额。

3.11 在运动举行期间，当局透过社区宣传活动，接触不同年龄和背景的人士，以鼓励市民登记为选民和更新住址资料，同时亦派发由廉政公署准备的宣传单张，提醒公众登记为选民时提供真实和正确资料的重要性，以及令大众清楚明白任何人如明知或罔顾后果地向选举事务处提供属虚假或具误导性的资料作选民登记，不论该人有否在选举中投票，均属违法。此外，选举事务处在入境事务处辖下的五个人事登记处办事处和全港市民换领身分证计划的九个换领中心设立流动选民登记柜檯，并且派出选民登记助理协助公众人士登记为选民或更新登记资料。

3.12 另外，选举事务处去信呼吁新入伙屋苑的住户申报住址更改；如住户尚未登记为选民，则请他们在法定截止日期(即二零二零年五月二日)前登记。

3.13 选举事务处亦向载于《立法会条例》的订明团体发出信件，呼吁它们鼓励合格的会员在功能界别登记。

3.14 另外，选举事务处亦于二零一九年十二月再次向未有登记于区议会(第二)功能界别的选民发信，呼吁他们就有关功能界别作重新登记。

第四节 一 优化选民登记的查核措施

3.15 选举事务处自二零一二年的选民登记周期起加强宣传，提醒公众必须提供真实和正确资料作选民登记，以及更新其登记资料的重要性，尤其是所提供的主要住址。该处采取多项查核措施，包括与其他政府部门核对选民的登记资料，以及执行查讯程序，以提高选民登记资料的准确性和完整性。有关查核措施包括：就过往选举中未能派递至选民而遭退回的投票通知卡个案进行查讯；与房屋署、香港房屋协会、民政事务总署及入境事务处复核选民登记住址；查核一户多人或多姓的登记住址；就已登记及新登记选民进行随机抽样查核；就资料不完整或疑似非住宅的地址进行查核；以及查核已拆卸或行将拆卸建筑物的地址。

3.16 除上述的查核工作，选举事务处恒常地亦与其他政府部门核对地址资料，及增加与入境事务处核对，以提高选民登记资料的准确性，包括：

- (a) 与屋宇署联系，以索取已拆卸或空置待清拆的建筑物名单的最新资料；
- (b) 与市区重建局联系，以索取已完成收购及住户已完成搬迁的楼宇资料；
- (c) 与各区民政事务处落实协作安排，以识别即将拆卸或已空置楼宇；以及
- (d) 新增与入境事务处更换智能身分证时更新登记住址的协作安排中，跟进未有回复选举事务处发出的提示信的个案。

3.17 在二零二零年选民登记周期，选举事务处推行的查核措施所涵盖的选民人数为于 413 万名载列于二零一九年正式选民登记册的选民中的 183 万人。根据查核结果，选举事务处有合理理由怀疑当中约 97 000 名选民的登记住址可能已不再是其唯一或主要居所，遂按照相关选举法例向该些选民发出法定查讯信件，要求有关选民确认在正式选民登记册所登记的住址是否仍是他们的唯一或主要住址。当中约 41 000 名选民于法定限期前回复。余下约 56 000 名没有按照查讯程序回复的选民被列入取消登记名单内。被列入取消登记名单的选民如希望恢复其选民登记，必须于法定限期即二零二零年六月二十五日或之前回复选举事务处向有关人士发出的提示信或根据选举法例提出申索，以供审裁官考虑。在该 56 000 名选民中，约 9 000 名选民在法定限期前回复提示信，并经审裁官的批准，他们的姓名最后因而获恢复纳入正式选民登记册。至于余下约 47 000 名选民，由于他们没有按照选举法例提供有关资料，所以未获恢复纳入正式选民登记册内。查核结果显示，被发现资料不准确的登记住址，主要是由于选民在搬迁后未有适时向选举事务处更新其登记住址。

3.18 除提高地方选区选民登记住址的准确性外，选举事务处在二零二零年选民登记周期继续复核传统功能界别的选民登记资料，传统功能界别的选民包括个人选民和团体选民。传统功能界别的选民登记资格为：(1)立法会条例内的表列团体；(2)立法会条例指明法例下的牌照或注册资格的人士；及(3)载于《立法会条例》内的订明团体的会员(团体或个人)或员工。

3.19 为确保功能界别选民登记资料的准确性，选举事务处于每个选民登记周期会向有关订明团体索取其会员或员工的资料，复核选民登记资格，以确定相关人士 / 团体是否符合资格登记为有关功能界别的选民，并将不再符合资格的选民剔除。在查核过程，如该处确认个别人士 / 团体的选民登记资格未能符合相关法例的规定，会按照选举法例的规定向有关人士 / 团体发出查讯信，要求他们在有关法定限期前，提供证明是否仍符合有关选民登记资格。若有关人士 / 团体未能在限期前提供所要求的资料，选举事务处便会将有关人士 / 团体纳入功能界别的取消登记名单。任何订明团体须按该处的要求提供符合根据《立法会条例》下有关功能界别所订明的选民资格的会员资料作选民登记之用，而这些资料必须真实和正确，否则会触犯相关选举法例。

3.20 一般而言，个别功能界别的选民如属于某订明团体的会员或成员，是指该订明团体经政制及内地事务局局长批准的章程规定有权在该团体的大会上表决的会员或成员。《立法会条例》的有关条文清楚订明规管功能界别的选民登记。订明团体在审批会员或成员申请时，须严格按照其章程规定的入会资格及审批程序办理。有意见表示部分订明团体的会籍管理欠缺透明度，选举事务处由二零一二年选民登记周期开始，每年均去信订明团体呼吁它们加强会籍管理和遵守其宪章，采取适当程序确保会籍管理工作恰当及提高透明度，并尽其职责提供最新会员 / 成员资

料予该处。就二零二零年立法会换届选举，选举事务处与廉政公署为 54 个订明团体进行探访活动及提供防贪咨询服务，进一步传达良好管治及具透明度的会籍管理的重要性。政制及内地事务局、选举事务处和廉政公署会检讨推行与功能界别选民登记有关的措施的成效，以确保订明团体认识到它们有责任维持一个妥善及具透明度的会员管理制度。

3.21 根据现行选举法例，功能界别团体选民(即表列团体或订明团体属下的成员)的资格不包括地址。选举法例亦没有就有关团体是否属同一商业集团或有否以同一个业务地址作为其通讯地址，作出任何规定。个别机构或公司共用同一个商业地址作选民登记及通讯之用并不会影响其登记资格。团体选民提供的业务地址若有变更，须尽早向选举事务处作出更新。《立法会条例》订明，某些团体必须在提出选民登记申请前的 12 个月内一直维持运作，方有资格在相关功能界别登记。若有资料或证据显示个别已登记的团体选民因已告解散而结束运作，选举事务处会将有关选民纳入法定查讯程序，如他们未能提供有效回复会被剔除登记。

第五节 一 临时及正式选民登记册

3.22 截至二零二零年五月二日的法定限期为止，接获的地方选区及功能界别登记申请表分别有 496 320 份及 67 876 份，当中 364 565 份(即 73.45%)地方选区申请表及 44 896 份(即 66.14%)功能界别申请表(包括区议会(第二)功能界别及传统功能界别)是在选民登记截止日期前八个星期内收到。名列在二零二零年正式选民登记册中有 407 450 人(9.12%)、423 861 人(10.10%)及

28 323 人³(11.30%)分别是地方选区、区议会(第二)功能界别及传统功能界别的新登记选民。

3.23 选举事务处在二零二零年六月一日发表地方选区及功能界别的临时选民登记册。地方选区及功能界别临时选民登记册载列的资料包括名列于上一份正式选民登记册的选民的姓名，及其主要住址，而这些资料已由该处根据有关选民申报或从其他途径取得的资料加以更新；该登记册亦包括在二零二零年五月二日(即新登记申请限期)或之前登记为选民的合资格申请人的资料。

3.24 选举事务处亦于二零二零年六月一日公布一份取消登记名单。名单载列曾在二零一九年正式选民登记册上登记的某些人士的资料，由于选举登记主任有理由相信他们已被取消资格或不再有资格登记(例如已去世的人士；或已通知选举登记主任不欲继续登记的人士；或虽已更改主要住址，但选举登记主任不知道其新住址的人士；或不再是有关功能界别订明团体的合资格会员的人士)，故该等人士已不再名列于二零二零年临时选民登记册，也不拟列入二零二零年正式选民登记册。

3.25 香港警察队员佐级协会(“员佐级协会”)在二零一九年十月十五日以针对现役警员及其家人的「起底」行为(即广泛泄露个人资料及网上欺凌)为由，向高等法院原讼法庭申请许可提出司法复核(HCAL 3042/2019)，禁止选举登记主任发布一并显示选民姓名及其主要住址的资料(“连结资料”)予公众查阅或提供予候选人(“受挑战措施”)，并同时要求法庭颁下紧急临时禁制令，禁止选举登记主任提供正式选民登记册予公众查阅及向任何人提供选民资料。原讼法庭于二零一九年十月十六日驳回员佐级协会

³ 传统功能界别新登记选民数字并不包括由其中一个传统功能界别转为登记于另一个传统功能界别的选民数字。

的临时禁制令申请，但给予向上诉法庭提出上诉的许可，以及在等候上诉期间的临时禁制令。选举事务处因此暂停公众查阅二零一九年选民登记册及向候选人发放选民资料。上诉法庭在二零一九年十月二十一日进行聆讯(CACV 489/2019)，并于二零一九年十月二十二日裁定员佐级协会上诉部分得直，并颁下临时禁制令，禁止选举事务处在等候司法复核申请的聆讯期间，提供选民登记册供公众查阅及登记册的摘录予公众；惟该处可向获有效提名的候选人提供选民登记册的摘录。由二零一九年十月二十四日起，选举事务处开始陆续向已提交申请的获有效提名候选人或其选举代理人发放相关摘录。

3.26 二零一九年十一月二十五日香港记者协会就案件申请并获准加入为介入人。二零一九年十二月十六日及十七日，原讼法庭一并聆讯申请司法复核许可的申请及司法复核的实质申请。原讼法庭于二零二零年四月八日，就该司法复核案件颁下判词，批准基于受挑战措施涉及登记选民在私生活、家庭和住宅方面的权利(《人权法案》第 14 条的权利)及他们的选举权(《基本法》第 26 条的权利)提出的司法复核许可的申请，但驳回司法复核的实质申请，裁定受挑战措施合法及相称。因此，选举事务处于二零二零年四月九日宣布于四月十五日恢复查阅二零一九年地方选区正式选民登记册、功能界别正式选民登记册及界别分组正式投票人登记册。

3.27 员佐级协会于二零二零年四月十四日向上诉法庭就原讼法庭的裁决申请上诉，申请并获批准听候上诉期间的临时禁制令，禁止公众查阅正式选民登记册。因应有关临时禁制令，选举事务处继续暂停有关查阅正式选民登记册的安排。

3.28 二零二零年五月五日，上诉法庭就上述司法复核案件进行聆讯，并于二零二零年五月二十一日颁下裁决，禁止广泛地查阅正式选民登记册，但容许政党及传媒查阅正式选民登记册，以及向相关界别的候选人提供摘录，并下令有关人士就法庭命令提出条款。

3.29 二零二零年五月二十六日，代表选举事务处的誓章送交法院存档。有关誓章建议：(1)就传媒机构的团体而言，选举事务处将采用政府新闻处新闻发布系统的登记用户名单；及(2)按《行政长官选举条例》(第 569 章)中「政党」⁴的定义界定政治团体或组织。上述两类团体或组织可查阅正式选民登记册。

3.30 上诉法庭于二零二零年五月二十七日进行聆讯，处理有关人士就法庭命令提出的条款，聆讯中就由选举事务处提出的定义达成协议。根据上诉法庭颁下的命令，临时选民登记册及取消登记名单会放置于选举事务处位于香港湾仔港湾道海港中心 10 楼和九龙九龙湾展贸径 1 号九龙湾国际展贸中心 13 楼的两个指定办事处，供传媒和政党在二零二零年六月一日至二十四日的通常办公时间内查阅。至于没有显示个人选民连结资料的功能界别临时选民登记册及选举委员会界别分组临时投票人登记册，以及相关的取消登记名单的部分，则会提供予公众人士查阅。任何有关临时选民登记册之申索及反对，则可按一般程序于二零二零年六月一日至六月二十五日向选举登记主任提出。

⁴ 现行法例没有正式识别何谓「政党」，参考《行政长官选举条例》第 31 条，政党为：

- (a) 宣称是政党的政治性团体或组织(不论是在香港或其他地方运作者)；或
- (b) 其主要功能或宗旨是为参加选举的候选人宣传或作准备的团体或组织，而候选人所参加的选举须是选出立法会的议员或任何区议会的议员的选举。

3.31 在提出申索及反对的限期结束时(即二零二零年六月二十五日), 选举登记主任接获 34 张申索通知书(涉及同样数目的选民)和 456 张反对通知书(涉及 501 个选民)。当中, 2 张申索及 69 张反对通知书(涉及同样数目的选民)被撤回。审裁官于二零二零年六月至七月初处理了 32 张申索通知书(涉及同样数目的选民)和 387 张反对通知书(涉及 432 个选民)。就申索个案而言, 审裁官批准 7 名选民被纳入正式选民登记册及 6 名选民更改选民登记资料, 并驳回 19 个申索人的申请。至于反对个案, 审裁官批准于正式选民登记册移除 45 名选民登记及更改 42 名选民登记资料, 并驳回牵涉 345 名选民的反对。

3.32 二零二零年正式选民登记册于二零二零年七月十七日公布, 共载列了 4 466 944 名地方选区选民、4 196 680 名区议会(第二)功能界别选民及 250 452 名传统功能界别选民的资料。地方选区选民和传统功能界别选民的分项数字载于附录二至四。根据上诉法庭于二零二零年五月二十一日就上述司法复核案件颁下的裁决以及于二零二零年五月二十七日聆讯颁下的命令, 获有效提名的候选人、传媒及政党可以在选举事务处的通常办公时间内, 查阅正式选民登记册。至于没有显示个人选民连结资料的功能界别正式选民登记册及选举委员会界别分组正式投票人登记册, 则提供予公众人士查阅。

第六节 一 就无法派递之选举邮件的跟进行动和查核措施

3.33 选举事务处曾收到投诉指该处未有积极跟进无法派递之选举邮件的投诉。有关投诉与事实不符。该处在完成处理选民的新登记申请或更改资料申请后, 会以邮递向选民寄出确认信。而就每项有竞逐的选举, 该处会在投票日前向每名合格的选民

发送投票通知卡。选举事务处一直呼吁市民，如收到由该处发出但并非居于其住址人士的选举邮件，包括投票通知卡，除可经由香港邮政退回，亦可以拍下邮件的正面清楚显示收件人资料，以电邮附件方式发送予该处跟进。

3.34 当选举事务处寄出的邮件因无法派递而退回，该处会采取适当的跟进行动。经香港邮政退回的无法派递邮件，香港邮政会在邮件盖上「退回」的印章或贴上「退回」标签，并注明退件原因(例如「查无此人」、「拒收」、「地址不全」、「无此地址」或「搬迁」等)，再退回选举事务处。该处收到被退回的邮件后，会按所标示的退件原因分类作出跟进。以被标示为「地址不全」或「无此地址」的选举邮件为例，选举事务处会先覆查有关的选民登记申请表格以确认是否牵涉任何文书错误，包括以电话、电邮等方式联络选民，了解其提交申请表时所填报的资料有否出现误差，以及确认职员已把资料准确输入该处的内部系统等，并在有需要时更正相关纪录。此外，该处亦会了解是否因地址表述方式出现偏差而未能正确派递该邮件，例如本港部分楼宇(主要为唐楼等旧式楼宇)的楼层数目以中、英文表述时并不一致，部分乡村地址的格式并不统一等，均有可能影响派递。

3.35 如选举事务处收回香港邮政注明「查无此人」或「搬迁，收件人并无安排转递服务」，或由有关单位的住户在信封面上写上「无此人」或「搬迁」等字样的投票通知卡，由于有合理怀疑选民并非居住在报称地址或可能已搬迁而又未有向该处更新其主要住址，在情况许可下，选举事务处会尝试以电话、电邮等方式联络选民，提醒他们尽快向该处更新其登记资料，并按法定要求提供住址证明。如未能联络有关选民，或有关选民未有更新其登记住址，该处会根据《立法会地方选区选民登记规例》进行查讯及跟进，并发出法定查讯信件到有关选民的登记住址，以确

认该地址是否仍然为他 / 她在香港的唯一或主要居所。当选民收到查讯信件，须在指定限期前填妥并交回夹附的回条以确认或更新其登记住址，并按信中要求提交住址证明。如有关选民于指定限期前没有回复选举事务处并提交所需的住址证明文件，其登记资料会被该处列入有关选民登记周期的「取消登记名单」。选举事务处在完成查讯程序后，会在编制下一份正式选民登记册时将未有提供有效回复的选民剔除。

3.36 若有怀疑虚假的陈述的选民登记，选举事务处一经发现定必严格依法处理，并将有怀疑的个案转介执法机关调查及跟进。任何人如明知或罔顾后果地就选民登记向该处提供虚假资料，或明知自己没资格在选举中投票，而却仍然在有关选举中投票，均属违法。

第七节 一 「通常在香港居住」

3.37 在筹备二零二零年立法会换届选举期间，全球很多国家或地区的人员流动都因「2019 冠状病毒病」疫情而受到影响。有香港居民不能如常往返香港，因而引起了社会讨论在《立法会条例》下「通常在香港居住」及有关地方选区选民资格的议题。

3.38 根据《立法会条例》第 28 条，某人必须通常在香港居住，及在提出申请登记时，呈报他 / 她在香港唯一或主要居所的住址，否则，该申请者不符合登记成为地方选区选民的资格。选举事务处会根据选民在香港的登记住址编配其所属的地方选区及投票站。

3.39 现行选举法例并没有列明「通常在香港居住」的定义。一个人是否「通常在香港居住」，需考虑多个元素及个别个

案的具体情况，根据相关的法庭判例而作出判断，不能一概而论，亦不能仅因某人在外地另有居所而断定其不是「通常在香港居住」。根据法庭的案例⁵，任何人如果是合法、自愿和以定居为目的而在某地方居住(例如读书、工作或居留等)，不论时间长短，他/她会被视为通常在那地方居住。如果他/她只是暂时因某种原因不身处在那地方，仍会被视为是通常在那地方居住。案例亦指出一个人可以同时两个地方通常居住。

3.40 一般而言，如香港永久性居民以往一直在香港长期居住，因个人理由需在香港以外的地方另设居所，但期间仍不时回港生活(例如处理事务、社交或家庭团聚)，可被视为仍与香港保持某程度上的合理联系。一个必须同时考虑的条件是，根据选举法例，该人必须同时能够提供一个在香港的唯一或主要居所的住址作选民登记之用(即并非只是通讯地址，而是他/她在香港惯常入住的居所地址)。在此情况下，须按个案的实际情况，判断他/她是否仍然符合法例中有关「通常在香港居住」的规定。

3.41 另一方面，如香港永久性居民已离开香港往其他地方定居，期间并没有与香港保持联系，亦不打算再在香港居住，或他/她在香港已经没有唯一或主要居所，他/她已不再符合法例规定的登记资格。

3.42 总括而言，要断定某人是否「通常在香港居住」，必须考虑该人的个人情况，并非可以简易裁断的问题。选举事务处若在处理选民登记工作遇到有关事项，会仔细研究个案的详情和实况，有需要时会咨询法律意见。

⁵ 刘山青 诉 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 香港的选民登记制度采取自行申报机制，以方便合资格人士登记为选民。现行法例没有强制要求市民申请登记为选民时提供住址证明，但申请人必须提供真实和正确的资料。如选举事务处在处理新登记选民的申请时有任何疑问，会按相关选举法例赋予的权力要求申请者提交住址证明。任何人如明知或罔顾后果地在选民登记申请表上提供虚假或具误导性的资料而成为选民(俗称所谓「种票」)，不论其最终是否有在选举中投票，均属违法。

3.44 此外，现行法例亦没有强制规定已登记选民在搬迁后必须向选举事务处更新住址资料⁶，只是规定在递交更改登记住址的申请表时，必须提供住址证明文件。

3.45 为提高正式选民登记册上选民登记资料的准确性，选举事务处在每年度的选民登记周期均采取多项查核措施，详情见上文第 3.15 及 3.16 段。

3.46 如经执行上述查核措施发现选民的登记住址有任何问题，选举事务处会根据相关选举法例，向有关选民发出法定查讯信件，要求有关选民回复确认或更新其登记住址，并提供住址证明。若在查讯过程中发现有关选民可能已并非通常在香港居住，该处会要求该选民填写指定表格以提供进一步资料和解释，以审视有关选民是否仍符合登记资格，如最终发现该选民不符合登记资格，会按法定程序将其登记资料从下一份正式选民登记册中剔除。

⁶ 法庭于 *Chong Wing Fai Winfield v Cheung Kwok Kwan & Another* (HCAL 10/2012)案指出，已登记选民在搬迁后，应尽公民责任，向选举事务处更新住址资料。

3.47 根据法定查讯程序，如有关选民未能在指定限期前回复查讯或提供所需的资料，选举事务处会将有关选民纳入取消登记名单。被纳入取消登记名单的选民，有权在法定时限向审裁官⁷提出申索，要求保留其选民资格。若有关选民没有就被纳入取消登记名单回复选举事务处发出的提示信，或其提出的申索不获审裁官批准，其登记资料会从下一份正式选民登记册中剔除。必须强调的是，把选民从正式选民登记册中剔除是严肃的事情，必须根据法定程序行事。

3.48 根据《立法会条例》第 48(5) 条，任何已登记为某选区或某选举界别的选民的人不得仅因其本不应名列为该选区或该选举界别制备的正式选民登记册，而无权在选举中投票。选民如在正式选民登记册发表后被发现并不再具备选民的资格，其登记资料不会即时从正式选民登记册中剔除。选举事务处必须待下一个选民登记周期时处理有关个案，将其纳入上述法定查讯程序。

3.49 然而，若选民已不再符合登记资格，例如不再是通常在香港居住，或在香港已没有唯一或主要居所，则根据《立法会条例》第 53 条，他 / 她即丧失在选举中投票的资格。如该选民明知他 / 她已无权在选举中投票却在选举中投票，即属干犯《选举(舞弊及非法行为)条例》(第 554 章)第 16 条中所指的在选举中作出舞弊行为。选举事务处如接获有关投诉，会启动法定查讯程序，亦会交由廉政公署进行调查。

⁷ 根据《立法会条例》第 77 条，审裁官是终审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《律政人员条例》(第 87 章)所指的任何律政人员。

第四章

规管选举的法例

第一节 一条例和附属法例

4.1 二零二零年立法会换届选举受下列条例规管：

- (a) 《选管会条例》赋予选管会权力，执行有关监督及进行选举的各项职能；
- (b) 《立法会条例》订明进行选举的法律依据；以及
- (c) 《选举(舞弊及非法行为)条例》禁止与选举有关的舞弊和非法事宜，并由廉政公署负责执行。

4.2 除上述条例外，还有以下 10 条附属法例，订明进行选举的详细程序：

- (a) 《立法会地方选区选民登记规例》；
- (b) 《立法会功能界别、界别分组和选举委员会选民登记规例》；
- (c) 《选举管理委员会(提名顾问委员会(立法会))规例》(第 541C 章) (“《立法会顾问委员会规例》”);
- (d) 《选举管理委员会(选举程序)(立法会)规例》(第 541D 章) (“《立法会选举程序规例》”);

- (e) 《选票上关于候选人的详情(立法会及区议会)规例》(第 541M 章);
- (f) 《选举管理委员会(立法会选举及区议会选举资助)(申请及支付程序)规例》(第 541N 章);
- (g) 《立法会(提名所需的选举按金及签署人)规例》(第 542C 章);
- (h) 《立法会(选举呈请)规则》(第 542F 章);
- (i) 《选举开支最高限额(立法会选举)规例》(第 554D 章); 以及
- (j) 《紧急情况(换届选举日期)(第七届立法会)规例》。

第二节 — 《2017 年选举管理委员会(选举程序)(立法会)(修订)规例》

4.3 因应在二零一六年立法会换届选举有选民以香港永久性居民身分证副本领取选票的事件，选管会于二零一七年六月十九日订立了五条修订规例，修订《选管会条例》下的五条规例，以落实选管会在《二零一六年立法会换届选举报告书》中的建议。其中对《立法会选举程序规例》所作出的修订包括：

- (a) 订明除非投票站主任在查阅某人的身分证明文件(通常为其香港永久性居民身分证)正本后，信纳某人是已登记于正式选民登记册(“选民登记册”)上的人，否则投票站主任不得给予该人选票；

- (b) 因应选民可能未能出示其身分证明文件正本，制订替代措施，让投票站主任在查阅下述载有某选民姓名、照片及香港身分证号码，并普遍获接纳为可证明身分的文件后，可向该选民发出选票：
- (i) 由人事登记处处长发出的文件，表明该选民已申请：
- (A) 根据《人事登记条例》(第 177 章)登记；或
- (B) 已根据《人事登记规例》(第 177A 章)第 13 或 14 条，申请新香港永久性居民身分证并正等候其签发；
- (ii) 该选民持有根据《香港特别行政区护照条例》(第 539 章)发出的有效香港特别行政区护照；
- (iii) 该选民持有根据《入境规例》(第 115A 章)第 3 条发出的有效香港特别行政区海员身分证；
- (iv) 根据《入境规例》第 3 条发出予该选民的有效签证身分书；或
- (v) 证明该选民已向警务人员作出报告就其身分证明文件的遗失或毁掉一事的文件(一般称为「警署报失纸」)，连同发出予他 / 她并显示其姓名及照片的有效护照或相类旅行证件(并非上述 (i) 至 (iv) 所提述的文件)的正

本，以及显示其姓名、照片及香港永久性居民身分证号码的香港永久性居民身分证的纸张本形式的副本；以及

- (c) 订明在位于惩教院所内的专用投票站申领选票的选民，须出示由惩教署署长发出并显示该选民的姓名、照片及署长为识别目的而编配予该选民的囚犯登记号码的文件。

4.4 修订规例于二零一七年六月二十八日提交立法会进行「先订立、后审议」的程序，并于二零一七年十二月一日起实施。

第三节 一 《2017年选举管理委员会(选民登记)(立法会地方选区)(区议会选区)(修订)规例》及《2017年选举管理委员会(登记)(立法会功能界别选民)(选举委员会界别分组投票人)(选举委员会委员)(修订)规例》

4.5 政制及内地事务局于二零一五年十一月二十六日发表《优化选民登记制度咨询文件》，就一系列优化选民登记制度的建议措施咨询公众，而在公众咨询期内收到大部分意见支持就选民登记引入提交住址证明的要求。在平衡便利选民登记、让公众有时间适应新安排等因素后，政府决定采取循序渐进的方法，先落实申请更改主要住址须提交住址证明的新规定。因此，选管会就《选管会条例》下的三条规例作出修订。当中就《立法会地方选区选民登记规例》及《立法会功能界别、界别分组和选举委员会选民登记规例》作出的下述修订与立法会选举有关：

- (a) 规定选民申请更改主要住址须一并提交住址证明；以及
- (b) 把申请更改登记资料的法定限期提前 30 天(即非区议会选举年为四月二日，区议会选举年则为六月二日)，以预留足够时间处理申请。

4.6 修订规例于二零一七年十月二十五日提交立法会进行「先订立、后审议」的程序，并于二零一八年二月一日起实施。

第四节 — 《2018 年选举法例(杂项修订)条例草案》

4.7 政府于二零一八年七月十一日向立法会提交《2018 年选举法例(杂项修订)条例草案》，以完善选民登记安排及选举程序。该条例草案与立法会选举有关的修订包括下列各项：

- (a) 提高就选民登记作出虚假声明的最高刑罚；
- (b) 在法例订明就选民登记提出申索 / 反对的人士(“上诉人”)有责任就其个案提供充分的资料，让审裁官、选举登记主任及在反对个案中被反对的选民知道有关的申索 / 反对理由；
- (c) 如上诉人或其授权者没有出席有关申索 / 反对个案的聆讯，审裁官可选择直接驳回有关申索 / 反对；
- (d) 在法例订明审裁官可以书面形式处理不具争议的申索 / 反对个案；
- (e) 把向审裁官送递通知书的法定限期修订为六月二十九日(非区议会选举年)或八月二十九日(区

议会选举年)，让审裁官有更多时间以聆讯或书面形式处理申索 / 反对个案；

- (f) 就以书面形式处理而无须进行聆讯的申索 / 反对个案设定限期，即须于七月七日或之前(非区议会选举年)或九月七日或之前(区议会选举年)，把审裁官的裁判告知上诉人以及反对个案中被反对的选民；
- (g) 修订相关安排，让审裁官以平邮而非挂号邮递向上诉人及被反对的选民(反对个案)发出通知书；
- (h) 把前任裁判官及已退休的裁判官纳入合资格获委任担任审裁官的人选范围；
- (i) 引入豁免，如第三者(非候选人或其选举开支代理人)在互联网上发布选举广告而招致的选举开支仅为电费及 / 或上网费，该人可获免除《选举(舞弊及非法行为)条例》第 23(1) 条的刑事责任；以及
- (j) 订明如选票上记录的投票投予某候选人而该候选人属已故或丧失资格，则该选票会被视为明显无效而不会被点算，以简化点票流程。

4.8 《2018 年选举法例(杂项修订)条例草案》于二零一九年一月十六日获立法会通过，有关修订亦于宪报刊登当日(即二零一九年一月二十五日)起实施。

第五节 — 《2018 年选举管理委员会(选举程序)(立法会)(修订)规例》

4.9 为优化选民申领选票时必须出示的身分证明文件的要求，选管会于二零一八年八月一日订立了五条修订规例，修订《选管会条例》下的五条规例。其中对《立法会选举程序规例》作出的修订包括：

- (a) 放宽上文第 4.3(b)(v) 段所要求的文件，让选民在出示其警署报失纸及载有其姓名及照片的有效护照或相类旅行证件的正本后便可领取选票，而无须同时出示其香港永久性居民身分证纸张本形式的副本；以及
- (b) 更清晰地订明可接受的身分证明文件，即香港永久性居民身分证及人事登记处处长发出的豁免登记证明书。

4.10 修订规例于二零一八年十月十日提交立法会进行「先订立、后审议」的程序，并于二零一八年十二月十日起实施。

第六节 — 《2019 年选举管理委员会(选举程序)(立法会)(修订)规例》

4.11 因应社会上日益关注如何保障公共选举中的候选人的个人资料，选管会于二零一九年十月十四日修订《选管会条例》下的两条规例。其中对《立法会选举程序规例》所作出的修订包括：

- (a) 在宪报上刊登有效提名公告的有关规定，把披露获有效提名候选人的「主要住址」的要求修

订为披露「地址」，让候选人可弹性地选择披露其属意的地址；

- (b) 在提名表格上提供资料的相关规定，把要求候选人提供「主要住址」修订为提供「地址」；
以及
- (c) 移除要求在选票印上候选人主要住址的法例条文。

4.12 修订规例于二零一九年十月二十三日提交立法会进行「先订立、后审议」的程序，并于二零二零年一月一日起实施。

第七节 — 《2019年选举法例(杂项修订)条例草案》

4.13 政府于二零一九年三月二十二日向立法会提交《2019年选举法例(杂项修订)条例草案》，以完善选民登记安排及选举程序。该条例草案与立法会选举有关的修订包括下列各项：

- (a) 更新立法会功能界别的选民基础；
- (b) 容许立法会换届选举或补选的地方选区或区议会(第二)功能界别的候选人名单，以总选举事务主任认可的方式呈交提名表格；
- (c) 修订候选人可免付邮资投寄的邮件的尺寸和厚度要求，将邮件尺寸的上限修订为 165 毫米乘以 245 毫米，并规定邮件的厚度不得超逾 5 毫米；

- (d) 将候选人在修正有轻微错漏的选举申报书的宽免限额增加至下列数额：

<u>立法会选举</u>	<u>特定限额</u>
(i) 区议会(第二)功能界别	50,000 元
(ii) 任何地方选区	30,000 元
(iii) 任何不属(i)项的功能界别	5,000 元

； 以及

- (e) 将候选人须随选举申报书提交载有支出详情的发票及收据的门槛由 100 元提高至 500 元。

4.14 《2019 年选举法例(杂项修订)条例草案》于二零一九年十一月二十八日获立法会通过，有关修订于宪报刊登当日(即二零一九年十二月六日)起实施。

第八节 — 《2020 年立法会条例(修订附表 5)令》及《2020 年选举开支最高限额(立法会选举)(修订)规例》

4.15 行政长官会同行政会议于二零二零年二月十一日的会议上订立《2020 年立法会条例(修订附表 5)令》及《2020 年选举开支最高限额(立法会选举)(修订)规例》，建议自是次立法会换届选举起，增加给予合资格立法会选举候选人的资助额，由每票

14 元修订为每票 15 元⁸。此外，建议把候选人 / 候选人名单在立法会选举中可招致的选举开支最高限额增加至下列数额：

<u>地方选区</u>	<u>选举开支限额</u>
(a) 香港岛	2,661,000 元
(b) 九龙西	1,996,000 元
(c) 九龙东	1,996,000 元
(d) 新界西	3,326,000 元
(e) 新界东	3,326,000 元
<u>功能界别</u>	
(a) 乡议局、渔农界、保险界及航运交通界	133,000 元
(b) 上述(a)项以外的传统功能界别	
(i) 登记选民不超过 5 000 名	213,000 元
(ii) 登记选民介乎 5 001 至 10 000 名	425,000 元
(iii) 登记选民超过 10 000 名	639,000 元
(c) 区议会(第二)功能界别	7,602,000 元

⁸ 根据现行规定，在立法会选举中当选或在有关选区或界别取得 5% 或以上有效选票的候选人或候选人名单才符合资格申请资助，款额为以下三者中最低者 -

- (a) 投予有关候选人或候选人名单的有效票总数(如属有竞逐的选举)或有关选区或界别的登记选民数目的 50% (如属无竞逐的选举)乘以资助额所得的款额；
- (b) 有关选区或界别的选举开支限额的 50%；以及
- (c) 该候选人或候选人名单的申报选举开支。

4.16 《2020年立法会条例(修订附表5)令》及《2020年选举开支最高限额(立法会选举)(修订)规例》于二零二零年二月二十六日提交立法会进行「先订立、后审议」的程序，并于二零二零年五月一日起实施。

第九节 一 《紧急情况(换届选举日期)(第七届立法会)规例》

4.17 政府于二零二零年七月三十一日宣布，鉴于「2019冠状病毒病」疫情严峻，为了保障公共安全和市民健康，并确保选举在公开、公平情况下进行，行政长官会同行政会议决定将原订于二零二零年九月六日举行的二零二零年立法会换届选举押后一年至二零二一年九月五日举行。

4.18 为此，行政长官会同行政会议援引《紧急情况规例条例》，制订《紧急情况(换届选举日期)(第七届立法会)规例》，其主要内容包括下列各项：

- (a) 撤销有关二零二零年九月六日换届选举的公告，指明选举于二零二零年八月一日开始时，即告终结；
- (b) 指明第七届立法会换届选举的日期为二零二一年九月五日；
- (c) 指明选举事务主任及候选人除备妥选举广告相关文件及选举开支代理人授权书的副本供公众查阅外，无须履行任何责任；
- (d) 候选人仍需要按《选举(舞弊及非法行为)条例》提交其选举申报书，列出他们的选举开支

和收取的选举捐赠；以及

- (e) 政府会退回选举按金给所有候选人，并向合格的候选人⁹支付款额相等于选举申报书内所列选举开支的款项。

4.19 《紧急情况(换届选举日期)(第七届立法会)规例》于二零二零年七月三十一日刊宪，并于八月一日生效。

4.20 如上文第 1.10 段所述，对于二零二零年立法会换届选举押后一年至二零二一年九月五日的情况下如何处理立法机关于二零二零年九月三十日至第七届立法会换届选举前出现的真空，全国人大常委会于二零二零年八月十一日决定，第六届立法会继续履行职责，不少于一年，直至第七届立法会任期开始为止。全国人大常委会的决定已于二零二零年八月十四日刊宪(2020 年第 154 号法律公告)。

⁹ 凡是候选人的提名表格已经获选举主任接受，政府均会向其付款，而数额为候选人或候选人名单所作出申报的选举开支的数额。但如在选举中止日期之前选举主任已经决定其提名表格或相关提名无效，或选举主任已拒绝接纳相关提名名单，又或者相关提名已经撤回，政府不会安排有关付款。

第五章

选举指引

第一节 一 筹备工作

5.1 根据《选管会条例》第 6(1)(a) 条，选管会获赋权发出选举指引，以便进行或监督选举。发出选举指引的目的旨在确保所有公共选举在公开、公平及诚实的情况下进行。选举指引涵盖两个层面。一，以简单语言阐述现行选举法例条文，以提醒候选人及其他相关人士选举法例的规定和要求。二，就法例未有涵盖与选举有关的活动，以公平及平等的原则，订立行为守则。

5.2 选管会一向致力完善选举安排。每次举行换届选举之前，选管会都会更新选举指引。更新工作会以现行的选举指引作基础，就选举法例的变动和过往选举所得的经验作出修订。每套选举指引公布之前，都会按照《选管会条例》的规定进行公众谘询，让公众及所有相关各方就建议的指引发表意见。经考虑在谘询期内收到的意见后，选管会制订正式指引并作出公布。

5.3 选管会于二零一九年十月着手更新适用于二零二零年立法会换届选举的立法会选举活动指引（“指引”），并于二零二零年三月九日公布建议指引谘询公众，谘询为期 30 天，至四月七日止。建议指引以最后发布的指引（二零一六年六月版）为蓝本，并参考于二零一六年九月至二零一九年九月期间发布的其他选举活动指引中所作出的修订、上文第四章所列就立法会选举法例所作出的修订、以往选举的运作经验，以及市民和各方就选举

提出的相关建议后所作的改动。

第二节 一 建议指引

5.4 与二零一六年六月发表的指引比较，建议指引的主要改动包括：

(I) 因应选举条例修订内容而作的改动

- (a) 订明选民在申请更改其主要住址时，须同时提供地址证明文件；
- (b) 修改选民申报更改登记资料的法定限期；
- (c) 明确列出在选民登记中明知或罔顾后果地提供虚假或具误导性的资料的罚款及监禁刑期；
- (d) 列明反对人或申索人须提供充分资料，令审裁官知悉该项有关选民登记的反对或申索的理由；以及订明反对人或申索人如不出席聆讯，审裁官可驳回有关反对或申索；
- (e) 列明选举主任在宪报上刊登获有效提名候选人的公告时，将列出每名候选人的「地址」而非其「主要住址」；
- (f) 明确列出选民在获发选票应出示的身分证明文件；
- (g) 更新无效选票类别，列明如选票上记录的投票是投予一名已故或丧失资格的候选人 / 一张含有已故或丧失资格的候选人的名单而该候选人 / 名单上的所有候选人的姓名及其他关于该候选人 / 名

单上的候选人的资料已在选票上被划掉，属无效选票；

- (h) 清楚列明在进行点票时，问题选票须予以分开并送交选举主任或投票站主任，就问题选票是否有效及应否点算作出决定；
- (i) 列明如有人(非候选人或其选举开支代理人)在互联网上发布选举广告而招致的选举开支只有电费及 / 或连接互联网所需的费用，该人可根据《选举(舞弊及非法行为)条例》第 23(1A) 条获豁免第 23(1) 条的刑事责任；
- (j) 反映候选人可免付邮资投寄的邮件的尺寸和厚度经修订后的要求；
- (k) 修改候选人或其代表可招致的选举开支的最高限额¹⁰；
- (l) 反映候选人须随选举申报书提交载有支出详情的发票及收据的门槛；
- (m) 反映候选人可修正有轻微错漏的选举申报书的宽免限额；以及

¹⁰ 政府在二零二零年二月向立法会提交《2020年选举开支最高限额(立法会选举)(修订)规例》，建议上调各地方选区 / 功能界别候选人可招致的选举开支最高限额。修订规例于二零二零年二月二十六日提交立法会进行「先订立、后审议」的程序，并于二零二零年五月一日起实施(见上文第4.15段)。

- (n) 修改合资格候选人 / 候选人名单可获得的资助额¹¹。

(II) 就一些现行法例的条文提供进一步说明

- (a) 提醒候选人根据选举法例的规定，小投票站及专用投票站于投票结束后不会在原投票站进行点票，以及有关选票的运送安排及点票程序；
- (b) 列明就整个立法会换届选举、个别地方选区或功能界别选举、或个别投票站 / 点票站的投票 / 点票，如须押后进行所订下的条文；
- (c) 提醒候选人在选民登记册 / 其摘录上所载的任何选民资料只可使用于选举法例规定的选举相关用途，滥用或不当使用该些资料即属违法；
- (d) 提醒候选人有关在禁止拉票区内严禁进行的拉票活动，并明确列出《立法会选举程序规例》第40条的法定要求，严禁在禁止拉票区的建筑物内，位处街道的楼层进行任何拉票活动；
- (e) 提醒候选人如有在公共服务车辆的车窗或车身上展示选举广告，而该些车辆将于投票日往返或停泊在禁止拉票区内，候选人应按选举法例的规定，安排在投票日之前移除有关选举广告；

¹¹ 政府在二零二零年二月向立法会提交《2020年立法会条例(修订附表5)令》，建议上调立法会选举的合资格候选人可获得的资助额。修订规例于二零二零年二月二十六日提交立法会进行「先订立、后审议」的程序，并于二零二零年五月一日起实施(见上文第4.15段)。

- (f) 提醒有意参选的人士，须注意在选举法例中「候选人」的定义包括在提名期结束前曾公开宣布有意参选的人，不论有关人士是否已递交提名表格。某人是否已公开宣布有意参选是基于实质而非形式上的考虑，包括：参选的意图、是否以任何形式向公众示明参选的意图，及 / 或所作出的行为是否选举工程的一部分。因此，准候选人需要小心行事，免得在无意中负上法律责任；
- (g) 提醒候选人须按照《个人资料(私隐)条例》(第486章)的规定处理其支持者的个人资料；以及
- (h) 就候选人利用网上平台发布选举广告及直播竞选活动时，在事先取得支持者同意书的法例要求方面，给予清晰指引。

(III) 因应运作经验及与其他选举指引看齐而作出的建议

- (a) 自二零一六年立法会换届选举起采用的确认书，用以供候选人在提交提名表格时以自愿性质一并提交，以表明已明白有关法例的要求，及协助选举主任决定候选人的提名是否有效；
- (b) 投票站主任为方便有特别需要的选民(例如 70 岁或以上的高龄长者、孕妇及肢体伤残以致行动不便的人士) (“有需要人士”)投票，可作出特别安排；
- (c) 说明选民在领取选票时，可当场要求查看其在登记册上的姓名和身分证明文件号码是否已被划上一条横线，即表示已领取选票；

- (d) 为维持各点票站的秩序，列明供公众人士进入观看点票过程的范围可容纳的人数及入场登记安排；
- (e) 就于政府土地及物业提供予候选人使用的选举广告指定展示位置方面，调整编配予地方选区及功能界别之间的比例；
- (f) 调整候选人于投票日后上载选举广告的修正资料的期限；
- (g) 反映个人资料私隐专员公署发出的指引，提醒候选人在转移选民的个人资料予选举代理人或其他承办商作竞选用途时须采取的保安措施；
- (h) 指明仅就竞选广播、传媒报道及选举论坛要求以公平及平等对待的原则对待候选人而言，「候选人」是指其提名表格已被有关选举主任接收的人士；以及
- (i) 列出根据《广播条例》(第 562 章)及《电讯条例》(第 106 章)获发牌的广播机构以及印刷传媒在制作和发布与选举有关的节目及报道时，必须遵守有关公平及平等对待原则的规定。选管会在衡量传媒是否有违公平及平等对待原则时，会考虑该传媒在选举期间的整体报道方式及情况。

5.5 根据《选管会条例》第 6(2) 条，选管会于二零二零年三月九日至四月七日进行为期 30 天的公众咨询。一如既往，选管会于建议指引中夹附了「主席的话」，当中重点介绍了上文第 5.4 段所列的主要改动，及解释有关咨询机制，让市民更能就

重点发表意见。在谘询期间，公众人士可就建议指引向选管会提交意见书。因应公共卫生考虑，为尽量减低「2019 冠状病毒病」因公众聚集而在社区扩散的风险，选管会并未有就建议指引举行公众谘询大会。尽管如此，公众人士仍可以在公众谘询期结束之前，经邮递、传真或电邮提交书面意见。立法会政制事务委员会亦有就建议指引展开讨论，并提出意见。选管会在公众谘询期间共收到约 108 000 份书面申述及立法会议员的意见。

第三节 一 公众谘询后的改动

5.6 选管会在公众谘询期内收到的申述意见中，有不少就有关投票站的排队安排、选民领取选票、点票站秩序及就选举开支及选举捐赠方面「候选人」的定义表达关注。在考虑公众谘询期收到的所有意见后，选管会就建议指引作出若干修订。主要的改动如下：

(I) 投票站的排队安排

5.7 就投票站的排队安排，选管会收到不少意见。有意见要求应采用电子方式发出选票(即所谓「电子选民登记册」)及为上述有需要人士设立「关爱队」，以缩短他们排队轮候领取选票的时间。另一方面，谘询期亦有意见认为排队安排应按公平原则，所有选民应一视同仁。基于法律上及运作上的限制，选管会最终采用如下的关顾安排：

- (a) 投票站主任会尽量安排因身体状况而难以长时间站立排队轮候领取选票的有需要人士在投票站内坐下轮候领取选票，并适当地记下其排队次序，当轮到该选民领取选票时，或其所属的发票柜枱

无人轮候时，指示他 / 她前往有关发票柜枱领取选票；

- (b) 当有选民在站外排队轮候进入投票站，而站内有任何发票柜枱无人轮候时，投票站人员会安排在站外轮候而身分证号码属于相关英文字头的选民直接进入投票站，到有关发票柜枱领取选票。此安排亦适用于上述正坐下轮候的选民；以及
- (c) 在投票高峰时段，投票站主任会视乎投票站内的实际情况及可行性，调整有关发票柜枱所负责的身分证号码英文字头组别，或加开柜枱，以加快处理排队的选民。

5.8 除以上外，指引亦加入新安排，让投票站工作人员在出示其工作证明后，可获准进入站内排队领取选票，以缩短他们的排队时间。根据过往经验，当投票站工作人员要求前往自己获编配的投票站投票时，投票站主任会尽量安排，通常会在用膳时间或投票站内人流较少时段前往。但有些投票站的工作繁忙和人手紧张，可能对投票站运作造成影响。因此，为了让前往投票的投票站工作人员可尽快返回工作岗位为选民服务，如投票站工作人员到达获编配的投票站外时有排队人龙，他们在向该投票站的工作人员出示其所属投票站人员工作证明后，可获准进入站内排队轮候领取选票。有关工作人员仍然需要在站内排队，但这安排有助缩短他们的排队时间。

5.9 香港的选举一直是根据实体文本选民登记册以人手向选民发出选票。按现行法例，当某选民领取选票后，发票柜枱工作人员会在实体文本选民登记册上该选民的姓名及香港身分证号码划上一条横线作纪录，以防止选民重复领取选票。投票站内设

有多张发票柜枱，实体文本选民登记册会按选民身分证号码英文字头分拆为与柜枱数目相同的部分，每张发票柜枱只会获分配选民登记册的其中一分拆部分，即只负责处理属于指定身分证号码英文字头的选民。即使另设专队，由于按选民身分证号码英文字头大致上已划分成不同年龄层的选民，因此，若同一年龄层的选民集中在同一时段(例如早上)前往投票，仍会出现大排长龙的情况，并不能彻底解决有需要人士长时间站立轮候的问题。

5.10 由于现行以实体文本选民登记册发出选票的方式欠缺一定的灵活性，选管会现时未能为有需要人士设立专队。然而，如在未来选举中能采用电子选民登记册发出选票，各发票柜枱便不再受分拆实体文本选民登记册的限制，可以处理任何身分证号码英文字头的选民，能更灵活运用每张发票柜枱及人手。在这个新的灵活运作模式下，在投票日为有需要人士另设专队及专用柜枱将会变得切实可行。

5.11 就有关在日后选举采用电子选民登记册及在投票日排队安排的建议，请分别参阅第十章第 10.7 至 10.16 段及第 10.44 至 10.54 段。

(II) 选民领取选票时查看选民登记册上个人记项资料

5.12 为增加发票工作的透明度，选管会在指引内明确列明，投票站人员会在相关选民观察下进行划线，删去其在选民登记册上的相关记项以示该选民已领取选票，并同时遮盖选民登记册上其他选民的记项，以确保其他选民的个人资料保密。

(III) 维持点票站秩序

5.13 就公众人士进入点票站观看点票过程的安排，基于场地面积和其他限制，可进入点票站的人数一向都有上限。一直以来，当点票站内可让公众人士进入的范围已满，投票站主任不会再容许公众人士进入，以有效维持点票站的秩序。为了增加进入点票站安排的透明度，指引清楚列明在点票站外会张贴通告，显示在公众范围内可容纳的入场人数上限。

5.14 此外，指引亦加入了选举事务处在点票站内装设摄录设备的新安排。点票站内一向(不包括点票区范围)并无禁止摄录，公众人士及传媒可以在公众范围内拍摄。鉴于在过往选举中曾发生扰乱秩序的事件，各点票站内将会装设摄录设施，以协助维持点票站内的秩序以及保障点票站内公众人士和工作人员的安全。

(IV) 「候选人」的定义

5.15 有些申述意见质疑在指引第十六章有关「选举开支及选举捐赠」内「候选人」的定义是否有所改变。其实，「候选人」的定义已在《选举(舞弊及非法行为)条例》中清楚界定。指引中有关「候选人」的定义只是沿用《选举(舞弊及非法行为)条例》订明的定义，该定义在选管会过往发表的所有选举指引内一直有载录，选管会并非亦无权改变「候选人」的定义。选管会有责任提醒有意参选人士相关选举法例的要求，特别是要提及一宗相关案例的重点，以免参选人士因为未有为意而触犯法例。考虑到申述的关注，选管会修订选举指引，直接引述相关案例所提出的论点。

(V) 正式指引的发布

5.16 选管会于二零二零年六月十八日发布正式的指引，并就此发出新闻稿通知公众。该指引于同日上载至选管会网站，并在各区民政谘询中心及选举事务处供市民查阅。此外，各候选人 / 候选人名单在递交提名表格时，都会获发载有指引电子文本的光碟，以供参考。

第六章

委任及提名

第一节 — 提名顾问委员会的委任

6.1 选管会按《立法会顾问委员会规例》委任了六位法律界专业人士，各自组成一个提名顾问委员会，在有需要时为准候选人和选举主任分别就该准候选人和参选人是否有资格获提名为候选人，或是否丧失该资格(即《立法会条例》第 37 及 39 条的事宜)提供免费法律意见(见下文第 6.8 段)。然而《立法会顾问委员会规例》第 1(2)(a) 条订明，提名顾问委员会不获授权就《立法会条例》第 40 条规定的事宜(包括候选人会拥护《基本法》和保证效忠香港特别行政区而作出的声明(见下文第 6.9 段))提供意见。提名顾问委员会的成员包括：王正宇资深大律师、鲍进龙资深大律师、陈政龙资深大律师、陈世杰大律师、罗颂明大律师及吕世杰大律师。他们都是法律界资深人士，不附属任何政治组织。有关任命于二零二零年六月十二日刊登宪报。在任命期间，准候选人和选举主任共提交了 12 份申请，要求提名顾问委员会提供法律意见。提名顾问委员会就准候选人是否有获提名为候选人的资格方面所提供的意见，并不反映其提名是否有效，候选人的提名是否有效，最终由选举主任作出决定。

第二节 — 选举主任的委任及选举主任简介会

6.2 选管会于二零二零年六月十九日刊登宪报分别委任民政事务总署五位民政事务专员及 21 位来自相关决策局及部门的首长级人员为地方选区和功能界别的选举主任。

6.3 在二零二零年七月三日，选管会主席在北角社区会堂为选举主任举行简介会。选举事务处总选举事务主任、律政司和廉政公署的代表亦有出席。选管会主席向各选举主任重点提述了多项主要的选举安排，包括：提名程序、代理人的委任、投票和点票安排、有关禁止拉票区和禁止逗留区的事项、规管选举广告和选举开支的法例条文和指引，以及处理投诉的事宜。廉政公署的代表亦向与会者简介《选举(舞弊及非法行为)条例》的主要条文，以及将与该条例有关的投诉转介廉政公署的程序，而律政司则向选举主任简介咨询法律意见的一般程序。

第三节 — 助理选举主任的委任

6.4 为协助选举主任执行工作，选管会委任了 94 名助理选举主任。他们都是民政事务总署或相关决策局及部门的高级职员。此外，选管会亦委任了 130 名助理选举主任(法律)，在点票时为选举主任及投票站主任提供法律意见，以及裁决有问题的区议会(第二)功能界别选票是否有效。这些公务员都是合格的律政人员，大部分来自律政司，其余则来自知识产权署及破产管理署等决策局及部门。

第四节 — 候选人的提名

6.5 提名期于二零二零年七月十八日开始，并于二零二零年七月三十一日结束。总选举事务主任于二零二零年六月十九日，就为期两周的提名期在宪报刊登公告。参选人必须在提名期亲自向有关的选举主任提交提名表格。

6.6 全国人大常委会于今年六月三十日通过《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》（“《港区国安法》”），并按《基本法》第 18 条在征询全国人大常委会香港特别行政区基本法委员会和香港特别行政区政府的意见后，把该法例列入《基本法》附件三。《港区国安法》已于二零二零年六月三十日晚上十一时刊宪生效。《港区国安法》第 6 条订明，「香港特别行政区居民在参选或者就任公职时应当依法签署文件确认或者宣誓拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法，效忠中华人民共和国香港特别行政区。」

6.7 就立法会选举而言，获提名为候选人须符合两项要求，即(一)获提名为候选人的资格；以及(二)获提名的候选人须遵从的规定(包括作出法定声明)，否则不属获有效提名的候选人。

6.8 就第一项要求，候选人须符合《立法会条例》第 37 条关于获提名为候选人的资格，以及不会因该条例第 39 条所述的情况而丧失获提名为候选人或当选为议员的资格。

6.9 至于第二项要求，主要是关于提名表格内的法定声明。根据现行选举法例，在行政长官选举、立法会选举、区议会选举及乡郊代表选举，所有候选人必须在提名表格中作出一项声明，示明该人会拥护《基本法》和保证效忠香港特别行政区，否

则其提名无效。该项要求订明于《立法会条例》第40(1)(b)(i)条。根据《立法会选举程序规例》第103条，任何人如在提名表格内作出虚假声明，属刑事罪行，一经定罪，便须负上刑事责任。

6.10 为确保所有候选人签署提名表格内的声明时已清楚明白《基本法》的内容，以及作出有关声明的法例要求和相关责任，选管会自二零一六年立法会换届选举拟备确认书予候选人签署，并于随后的其他各级选举及补选(包括立法会补选)沿用。

6.11 确认书并不是提名表格的一部分，用意是反映现时法例的要求，提醒候选人相关法律条文，以免候选人在不理解或没为意的情况下触犯刑事罪行。候选人可自愿地签署确认书，以表示明白法律的要求。而不论候选人签署确认书与否，都必须真诚地签署提名表格内的声明，否则其提名无效。

6.12 根据就二零一六年立法会换届选举结果而提出的选举呈请案件(HCAL 162/2016)的裁决，有关判词指出：「选管会享有并获赋权力可发出属非强制的确认书，要求候选人提供进一步资料，以协助选举主任决定候选人的提名是否有效。因此，选举主任亦可就候选人没有交回确认书，以决定候选人的提名是否有效」。此外，高等法院就两宗关乎确认书的司法复核许可申请(HCAL 133/2016 及 HCAL 134/2016)颁下的判词，重申「选管会有权要求候选人在提交提名表格时以自愿性质(而非强制要求)一并递交确认书，而选举主任在决定候选人的提名是否有效时亦有权考虑候选人是否有递交确认书」。

6.13 在现行法例下，候选人的提名是否有效，完全是由选举主任作出决定，选管会无权并一向没有参与，亦不会给予任何意见或指引。选举主任可根据《立法会选举程序规例》第

10(10) 及 11(11) 条，要求候选人提供其认为适当的其他资料，令选举主任信纳该人有资格获提名为候选人或该项提名是有效的。根据《立法会选举程序规例》第 19 条，如选举主任决定某提名无效，选举主任必须在有关提名表格上批注他 / 她的决定及作出该决定的理由，并根据该规例第 14 条，供公众查阅。

6.14 在提名期结束时，五个地方选区和 29 个功能界别的选举主任共接获 184 份提名表格。当中地方选区的选举主任共接获 99 份提名表格(其中一张名单上的其中两名候选人在提名期间撤回提名)；传统功能界别的选举主任共接获 79 份提名表格；而区议会(第二)功能界别的选举主任则接获 6 份提名表格。

6.15 正如上文第 1.7 段载述，鉴于本港「2019 冠状病毒病」的疫情严峻，政府于二零二零年七月三十一日宣布，为了保障公共安全和市民健康，并确保选举在公开、公平情况下进行，行政长官会同行政会议决定将原订于二零二零年九月六日举行的二零二零年立法会换届选举押后一年至二零二一年九月五日举行。为此，行政长官会同行政会议已援引《紧急情况规例条例》，制订《紧急情况(换届选举日期)(第七届立法会)规例》，在二零二零年八月一日起中止二零二零年立法会换届选举的程序、指明新的选举日期，及处理有关选举开支和选举捐赠等事宜。因此，选举主任在该日起无须就已中止的选举的提名履行选举法所定职能。

6.16 地方选区、传统功能界别及区议会(第二)功能界别的选举主任在提名期内接获的提名表格数目，以及截至二零二零年七月三十一日有关选举主任决定提名为有效或无效的候选人数目表列如下：

	接获的提名表格 数目	提名有效的 候选人人数	提名无效的 候选人人数
地方选区*	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)
传统功能界别	79 份	31 人	2 人
区议会(第二) 功能界别*	6 份 (共 12 人)	0 人	1 人 (涉及 1 份 提名表格)

*地方选区及区议会(第二)功能界别以候选人名单提名。

有关的选举主任已根据《立法会选举程序规例》第 19 条的规定，将其决定及作出该决定的理由记录及附载于该些参选人的提名表格内，供公众人士查阅。

6.17 就已中止的二零二零年立法会换届选举，《紧急情况(换届选举日期)(第七届立法会)规例》也订明：

- (a) 候选人须继续备妥选举广告、资料、准许或同意书的电子文本供公众查阅，直至公众查阅期结束为止；
- (b) 候选人须在二零二零年八月一日起计的 60 日期间届满前(即二零二零年九月二十九日或之前)提交选举申报书；以及
- (c) 凡是候选人的提名表格已经获选举主任接受，政府均会向其付款，而数额为候选人或候选人名单所作出申报的选举开支的数额。但如在选

举中止日期之前选举主任已经决定其提名表格或相关提名无效，或选举主任已拒绝接纳相关提名名单，又或者相关提名已经撤回，政府不会安排有关付款。

上述要求提交选举申报书及备妥选举广告供公众查阅的安排可确保公共选举在公平、公开和诚实的情况下进行。一如以往，选举事务处会审核选举申报书，如发现表面上有违反《选举(舞弊及非法行为)条例》的情况，会转交廉政公署跟进。

第五节 — 候选人简介会

6.18 选管会在每次选举都会为所有获有效提名的候选人举行简介会，目的除了向各候选人讲解关于选举的重要事项，提醒候选人须注意相关选举法例及指引的主要规定之外，亦会由选举主任进行抽签，决定候选人姓名 / 名单在选票上的排列次序，以及获分配展示选举广告的指定位置。

6.19 就是次立法会换届选举，选管会因应实际情况更改有关安排。考虑到「2019 冠状病毒病」的疫情需要保持社交距离，以及近年在候选人简介会出现的秩序问题，选管会原订将选举主任进行的抽签环节及候选人简介会分开在两日举行，并首次安排在网上进行候选人简介会。由选举主任进行的抽签环节原订于二零二零年八月四日在香港会议展览中心，在候选人或其代理人的见证下以抽签方式决定候选人姓名 / 名单显示在选票上的编号，以及获分配展示选举广告的指定位置。候选人简介会则原订于二零二零年八月六日在网上进行，并同时电视及互联网进行直播，亦计划于简介会完结后将有关内容上载至互联网，供公众观看。由于是次立法会换届选举的选举程序于二零二零年八月一

日起中止，原订的抽签程序及网上候选人简介会已取消，选举事务处已发送电邮通知有关的候选人及选举代理人，并于网站公布有关消息。

第七章

投票与点票的相关筹备工作

第一节 一 物色宜作投票站的场地

7.1 就二零二零年立法会换届选举而言，选举事务处原先计划设立超过 610 个一般投票站。选择投票站场地的重要考虑因素，包括：位置方便前往、便利行动不便的选民出入，以及有足够的空间等。选举事务处在物色投票站时，会尽量借用面积较大的场地以及请求场地负责人借出更多地方，以便提供一个较佳的环境让选民排队轮候领取选票。另外，在可行的情况下，该处会挑选曾在同一选举周期用作投票站的场地为是次立法会换届选举的投票站。然而，在二零一九年区议会一般选举后，该处发现有少数场地面积过小或因其他原因不适合使用，因此已另觅场地替代。

7.2 一般而言，学校地点方便，校舍相对宽敞。以往的选举中，超过一半的投票站设置于学校内。不断上升的新登记选民及投票人数，拖长了完成点票的时间。过去数年，部分用作点票站的校舍，只能在选举日翌日早上的较迟时间才能归还学校，因而妨碍学校的正常运作。结果，有不少学校已拒绝在选举日借出校舍作投票站及点票站之用。为减低选举对学校运作的影响，并促进主要公共选举的顺利进行，教育局在征询学界的意见后，决定落实将选举日翌日订为学校假期的建议，并于二零二零年六月九日发出通告，通知各提供正规课程的学校按《教育规例》(第 279A 章)第 82 条，把主要公共选举的选举日翌日订为学校假期。

7.3 根据现行安排，场地业主或管理机构借出场地作为投票站属自愿性质，因此，能否成功借用合适场地视乎有关场地负责人是否愿意合作，以及该场地在投票日当天是否已另有用途。另外，在「2019 冠状病毒病」的疫情下，很多场地业主或管理机构均担心场地会出现感染个案而拒绝借出场地作投票站之用。此外，是次选举投票日正值大部分学校新一学年开课期间，而疫情自本年初以来已打乱他们的运作，因此，选举事务处要觅得场地作投票站，有极大困难。原计划在是次选举于全港设立超过 610 个一般投票站。然而，在展开相关工作后，有约 140 个场地的负责人拒绝向该处借出场地作为投票站。有见及此，该处需透过政制及内地事务局和教育局等相关决策局及部门向有关场地负责人作出呼吁，鼓励他们借出场地。此外，亦因应场地业主 / 管理机构的要求安排各项防疫措施，例如于投票站安排清洁人员及于选举完结后为场地进行消毒等。经过一番努力，选举事务处最后成功借用 611 个场地作为投票站。

7.4 由于政府已押后立法会换届选举至二零二一年九月五日，选举事务处将会重新联络合适场地的业主或管理机构，商讨届时借用有关场地作为投票站。此外，为解决该处在物色场地设置投票站所遇到的困难，选管会已检视有关事项，并提出改善措施以供政府考虑。详情请参阅下文第 10.64 至 10.70 段。

第二节 一 招募投票及点票工作人员

7.5 选举事务处于二零二零年四月展开招募工作，邀请各政府决策局 / 部门现职公务员出任选举工作人员。就地方选区的选举而言，采用在同一票站进行投票兼点票的安排，参与是次工作的人员须执行投票与点票的职务，为前往投票站，同时投下地

方选区和功能界别选票的选民服务。由于功能界别的选票须集中在中央点票站点算，因此需要另外招募点票工作人员为中央点票站点算功能界别的选票。

7.6 随着投票人数日益增加，选举规模日益庞大，加上在二零一九年区议会一般选举所汲取的经验，选举事务处在是次立法会换届选举已准备推行一系列的改善措施，并针对「2019 冠状病毒病」而加强的防疫措施等因素，是次立法会换届选举需要招募多达 34 000 名选举工作人员，比起二零一六年立法会换届选举的 23 600 名选举工作人员多出 44%。由于在二零二零年四月展开的招募工作未能收到足够申请，选举事务处曾多次延后截止申请日期，并把中央点票站各职级选举工作人员，以及有困难招募的选举职位的薪金上调，以吸引申请者，并留住有经验的选举工作人员。由于选举事务处在二零一九年区议会一般选举招募选举工作人员时面对极大困难，为应付需求，该处首次把是次选举的选举工作人员的招募对象，由现职公务员扩展至退休公务员(见下文第 10.59 至 10.63 段)。

7.7 此外，为保障选民及选举工作人员的健康及防止「2019 冠状病毒病」在投票站散播，选举事务处开设了新的投票站事务员(卫生)职位，邀请现职公务员申请，在各个一般投票站内负责进行清洁及消毒的工作。

7.8 选举事务处最终收到约 34 000 份现职公务员及约 2 600 份退休公务员的选举工作人员申请。

7.9 随着政府在二零二零年七月三十一日宣布押后立法会换届选举至二零二一年九月五日，上述的招募工作已停止。然而，为解决选举事务处在招募选举工作人员所遇到的困难，选管

会已检视有关事项，并提出建议予政府考虑。详情请参阅下文第 10.59 至 10.63 段。

第三节 一 为投票及点票工作人员提供的训练

7.10 为提升各职级选举工作人员的服务，以及推行于二零二零年六月发布的指引中所列出的优化措施(详情见上文第 5.7 至 5.14 段)，选举事务处投放充足资源改良、更新及重写沿用的教材及工作手册。此外，该处已为不同类别的投票站制作投票站工作人员培训短片，内容包括投票 / 点票安排，并辑录一些投票站工作人员在投票日于投票站常遇到的问题和情景及其处理方法。该处亦同时为在中央点票站的点票站工作人员制作培训短片，将各个工作单位的不同工作流程演练一遍，方便点票站工作人员连同相关工作手册一并观看，加深了解。

7.11 选举事务处原订于二零二零年八月至九月期间，分别于湾仔伊利沙伯体育馆及修顿室内场馆，为一般投票站工作人员举办培训班。鉴于「2019 冠状病毒病」疫情持续，为了让参加的工作人员保持适当的社交距离，以及加强各个培训场地相关的防疫措施，该处计划举办的培训班及工作坊由最初的 26 场增加至 44 场。另外，基于投票站主任及副投票站主任在选举中担任重要角色，该处亦原订于二零二零年八月十日及十七日分别在湾仔伊利沙伯体育馆及九龙湾国际展贸中心，为他们举办两场投票管理训练，以提高投票管理的质素，内容特别加入有关立法会选举的各项新安排和重点事项、如何处理点票时的秩序及裁决问题选票、投诉处理及危机管理，其中亦有一个环节是由选举工作经验丰富的投票站主任分享他们的经验。

7.12 因应政府决定押后立法会换届选举，上述原订举办的培训班及工作坊已全部取消。

第四节 一 就「2019 冠状病毒病」疫情采取的防疫安全措施

7.13 为保障选民的健康及防止「2019 冠状病毒病」在投票站及点票站散播，选举事务处在征询卫生防护中心的意见后，计划在是次立法会换届选举的投票站 / 点票站推行以下安全措施：

- (a) 所有投票站 / 点票站工作人员必须戴上口罩，有发烧征状的工作人员(体温超过摄氏 38 度)将不得执行职务；
- (b) 在进入投票站前，选民、候选人及代理人必须正确地戴上自备口罩。他们须使用设于投票站入口的酒精搓手液清洁双手；
- (c) 在可行的情况下，于每个投票站 / 点票站安装红外线热象仪器以识别有发烧征状的选民、候选人和代理人，及为并不可安装上述仪器的投票站 / 点票站提供手提电子测温计；
- (d) 引领有发烧征状或正接受政府指定强制家居检疫的选民到较为隐蔽的特别投票间投票。有关投票间在选民每一次使用后均会被消毒；
- (e) 有发烧征状的候选人、代理人及公众人士会被劝喻不要进入投票站 / 点票站；

- (f) 该处开设了新的投票站事务员(卫生)职位，专责在各个一般投票站内进行清洁及消毒的工作；
- (g) 若政府决定容许正在检疫中心接受指定强制检疫的选民投票，该处会考虑在个别检疫中心内设立投票站，供这些正接受强制检疫的选民投票；
- (h) 提供漂白水及即用消毒剂给投票站工作人员定时消毒投票枱、剔号印章、选票纸板等；以及
- (i) 在可行的情况下于点票站内公众席的座位间保持至少一米距离。

7.14 鉴于「2019 冠状病毒病」新增的确诊个案在二零二零年七月中急增，及考虑到食物及卫生局在二零二零年七月二十二日的最新公共卫生风险评估显示，自香港出现疫情以来，当时疫情在社区大规模爆发的风险为最高，选管会于二零二零年七月二十八日致函行政长官，详列如期举行是次立法会换届选举会带来以下的公共卫生风险以供考虑：

- (a) 选举事务处估计，有四成多的投票站需要在投票日服务 8 000 名至 15 000 名选民，另有约三成投票站需要服务 4 000 至 8 000 名选民。由于预计会出现高投票率，而部分投票站空间狭小及投票站的可用空间会尽量用作设置发票柜枱及投票间，因此预期会有困难在投票站严格实施至少一米的社交距离；
- (b) 由于选民人数众多及不少的投票站面积有限，该处难以安全地安排接受家居检疫的选民在特

定时间进入投票站投票时，可时刻与其他选民保持至少一米的社交距离；

- (c) 不论发出或点算选票，选举工作人员都需长时间聚集一起工作，因此要求在投票站及中央点票站的选举工作人员时刻保持至少一米的社交距离将会极为困难；
- (d) 该处估计，进入中央点票站及传媒中心的候选人及其代理人、传媒、公众人士及工作人员约有 10 000 人之多，而选举工作人员亦需于中央点票站内不时传送选举文件及选票。虽然在上述场地会实施卫生安全措施，但大量的人群聚集与卫生专家提出应将室内聚集的人数尽可能减少的建议背道而驰。此外，上述人士在场内的紧密接触及选举工作人员的频繁传送选举文件及选票造成的健康威胁亦会令人担忧；以及
- (e) 长者感染病毒的风险比一般人高出数倍，长者选民当日前往投票将要面对不少的健康风险。

7.15 总括而言，由于预期会有超过 300 万名选民投票，故此选管会认为政府应该从公共卫生的角度考虑，选举是否仍然能够安全地进行。政府其后于二零二零年七月三十一日宣布，鉴于疫情严峻，为了保障公共安全和市民健康，并确保选举在公开、公平情况下进行，行政长官会同行政会议决定将原订于二零二零年九月六日举行的二零二零年立法会换届选举押后一年至二零二一年九月五日举行。选管会就政府的决定表示理解及尊重。

第八章

宣传

第一节 一 引言

8.1 宣传工作对筹办选举非常重要。借着宣传可唤起公众人士对选举的注意，并鼓励他们登记为选民、参选及在投票日投票，亦可传递诚实选举的意识。

8.2 在二零二零年立法会换届选举中，政府拨款 3,200 万元作宣传活动，并由政制及内地事务局领导的跨部门工作小组统筹有关工作，参与部门包括：民政事务总署、政府新闻处、廉政公署、香港电台及选举事务处。有关的宣传活动计划原订为期约两个月，由七月中开展，分阶段逐步加强宣传。按照原订计划，政府由七月十三日开始重点宣传选举的提名期；由八月开始(为配合竞选期)推出一系列鼓励投票、介绍选举程序和提倡廉洁及公平选举的宣传项目和活动；及在投票日前一星期进一步加强宣传，鼓励选民投票。

8.3 除了第三章所提及的选民登记运动，有关的宣传活动详情见以下各段。

第二节 一 宣传活动

8.4 政府就是次立法会换届选举已安排全面的宣传计划，包括：在电视、电台、户外大型屏幕、政府场地及互联网上播放政府宣传短片及声带；制作电视及电台特备节目；建立选举专用网站及 Facebook 专页；张贴海报；悬挂横额、灯柱彩旗及广告牌；在公共交通工具、宣传据点、报章及互联网上刊登广告；以及举行地区活动等。此外，为提高公众对投票安排的认识，政府亦制作了宣传短片及声带以介绍相关的投票程序，提醒选民须依循正确的投票程序投票以确保投票保密；行动不便或使用轮椅的选民如发现获编配的投票站不便前往，应及时申请重新编配到特别投票站投票；以及如情况许可，选举事务处会应要求为他们安排复康巴士来往投票站。这些宣传资料和相关的投票资讯亦会上载到选举专用网站，供公众浏览。

8.5 为向不谙中文或英语的选民提供是次立法会换届选举及投票程序的资讯，政府把选举简介及投票程序翻译成中、英文以外的 10 种语言，并已上载到选举专用网站。相关资料亦曾上载到民政事务总署种族关系组网页及张贴于部分少数族裔支援中心，以期唤起不同种族人士对这次选举的关注。政府原订安排于不同种族人士报章及通讯刊登广告，鼓励他们参选及投票，以及在电台以不同种族语言介绍投票程序并呼吁选民投票，因应押后是次立法会换届选举，有关宣传计划已终止。

8.6 政府新闻处协助设立上文第 8.4 及 8.5 段所述的选举专用网站，方便选民浏览及取得与选举有关的资料。选举事务处亦不时发布新闻公报，让公众知悉在选举不同阶段的重要事项。

8.7 为宣传廉洁选举，廉政公署为是次立法会换届选举推出一系列以「守法规 重廉洁」为主题的教育和宣传项目，包括：

- (a) 举办简介会向候选人、选举代理人、助选成员、政党、功能界别的指明团体以及地区团体的成员讲解《选举(舞弊及非法行为)条例》的主要条文；
- (b) 编制「廉洁选举资料册」、「选举备忘」及「候选人填写选举申报书须知」，向候选人及选举代理人阐述有关进行竞选活动及填写选举申报书须注意的地方及相关法例的规定；
- (c) 制作两款以地方选区及功能界别选民为对象的「反种票」单张，在选民登记期间透过选举事务处派发给选民。因为选举延期，原拟随投票通知书寄发的「选民须知」并未按计划寄出；
- (d) 为长者中心及大专院校安排教育及宣传活动，例如讲座、问答游戏、刊登专题文章、播放短片等；
- (e) 筹办地区快闪宣传活动，以灵活的形式在全港各区街头宣传廉洁选举的信息，并向参与的市民派发为是次立法会换届选举而制作的资料套，加强市民认识《选举(舞弊及非法行为)条例》及廉洁选举的重要性。因为「2019 冠状病毒病」疫情，活动于七月中暂停，及后因选举延期，活动于八月一日停止；

- (f) 推出大型广告宣传，利用各类宣传渠道包括：电视、电台、公共交通工具(包括：港铁、巴士和渡轮)、网上广告、屋苑及政府场所的广播设施、平面广告(包括数码广告牌和海报)，以及透过水务署、香港邮政和公用事业的渠道宣扬廉洁选举文化，以及不可藉武力或欺骗手法影响选民投票决定的信息。因为选举延期，部分宣传广告已取消；
- (g) 在各政府部门、公共机构、地区组织、专业团体及商会的通讯及期刊刊载宣传廉洁选举的专题文章及在网站上载电子横额；
- (h) 透过以不同种族人士为对象的电台节目及通讯，发放廉洁选举资讯，以及将《选举(舞弊及非法行为)条例》的要点翻译成 10 种语言，上载至选举专用网站；
- (i) 设立专题网站，向市民提供相关参考资料；以及
- (j) 设立「廉洁选举查询热线」，回答市民就《选举(舞弊及非法行为)条例》及有关教育和宣传活动的查询。

8.8 然而，由于「2019 冠状病毒病」疫情及选举延期，以下由廉政公署预备的教育及宣传项目并未按计划推行：

- (a) 为长者中心会员及长者院舍员工安排讲座；以及

- (b) 与选举事务处合作，为超过 30 000 名票站督导人员及工作人员安排培训，介绍与处理选举事宜相关的法例及注意事项。

第三部分

投诉

第九章

投诉

第一节 一 简介

9.1 设置处理投诉机制是选管会为确保选举制度公正廉洁而采取的方法之一。从一些投诉或能反映出选举安排上某些不足的地方，有助选管会在日后的选举作出更好的安排。

9.2 投诉机制也可让各候选人互相监察，并可更加了解选举法例及指引的要求。选管会一向致力公平及有效地处理所接获的投诉。

第二节 一 处理投诉期

9.3 二零二零年立法会换届选举的处理投诉期由二零二零年七月十八日(即提名期开始日)起至二零二零年九月十四日(即选举中止后 45 天)止¹²。

¹² 根据《选管会条例》，选管会须处理与选举有关的投诉。选管会会为每次选举设立处理投诉期(一般由提名期开始日起至投票日后45天止)。行政长官会同行政会议已援引《紧急情况规例条例》，订定《紧急情况(换届选举日期)(第七届立法会)规例》，并于二零二零年八月一日起中止二零二零年立法会换届选举的选举程序。为方便处理就是次选举收到的投诉，选管会将有关处理投诉期的终止日期订为二零二零年九月十四日(即选举中止后第45天)。

第三节 一 处理投诉的单位

9.4 一共有四个单位处理投诉，包括：选管会、选举主任、警方及廉政公署。这些单位按照投诉的性质各有专责范围：

- (a) 选管会负责处理一般并不涉及任何刑事责任的法律条文所规管的个案；
- (b) 选举主任获选管会授权处理一些性质较简单的投诉(例如有关展示选举广告、进行竞选活动的争执、使用扬声器等个案)；
- (c) 警方负责处理可能涉及刑事罪行的投诉，例如违反《立法会选举程序规例》及刑事毁坏选举广告的个案等；以及
- (d) 廉政公署负责处理涉及可能违反《选举(舞弊及非法行为)条例》、《防止贿赂条例》(第 201 章)及《廉政公署条例》(第 204 章)的个案。

投诉人可向上述任何一方提出投诉，案件会转介至有关机关处理。

9.5 选管会秘书处担当统筹角色，负责整理来自其他单位有关投诉的统计资料，并在处理投诉期内向选管会提交综合报告。

第四节 一 投诉的数目和性质

9.6 处理投诉期在二零二零年九月十四日结束，上述四个单位从公众人士接获共 1 037 宗投诉，详情如下：

<u>处理投诉单位</u>	<u>从公众人士接获的投诉</u>
选管会	973 宗
选举主任	32 宗
警方	26 宗
廉政公署	6 宗
总数：	<hr/> 1 037 宗

大部分投诉关于有个别组织在提名期开始之前举行「初选」活动(861 宗)，他们指称有关活动涉嫌违反《选举(舞弊及非法行为)条例》的相关规定，藉贿赂、武力、胁迫或欺骗手段以诱使他人参选或不参选。在留意到有关投诉后，选管会分别于二零二零年七月八日及十四日发表新闻声明，提醒有意参选人士及其他持份者了解及遵从选举法例(详情见下文第 10.71 至 10.80 段)，选管会亦已按既定程序，将有关投诉转介执法机关跟进。其他投诉主要涉及展示选举广告(35 宗)和选民于拉票活动中受到滋扰(26 宗)。各单位收到的投诉分项数字和性质载于附录五(A)至(E)。

第五节 一 调查结果

选管会及选举主任

9.7 截至二零二零年九月十四日(即处理投诉期结束当日),选管会及选举主任分别接获 986 宗及 66 宗个案(附录五(B)及(C))。在已处理的个案中,没有个案被选管会裁定投诉成立,而选举主任则裁定 24 宗投诉成立或部分成立,并向违规者发出合共 30 封警告信。选管会及选举主任余下尚待调查的个案仍有 9 宗。

9.8 截至二零二零年十月五日为止的调查结果分类载于附录六(A)及(B)。

警方及廉政公署

9.9 由警方处理的 26 宗个案(附录五(D))中,经调查后被裁定投诉成立的有 1 宗。由廉政公署处理的 7 宗个案(附录五(E))中,暂时没有个案被裁定投诉成立。警方及廉政公署正在调查的个案尚有 7 宗。

9.10 截至二零二零年十月五日为止的调查结果分类载于附录六(C)及(D)。

第四部分

检讨及建议

第十章

检讨及建议

第一节 一 概要

10.1 根据《选管会条例》，选管会是一个独立的法定机构，负责安排及监督公共选举，确保选举依法在公开、公平和诚实的情况下进行。选管会制订选举程序的附属法例、选举活动指引及有关实务安排。选管会并非政府一部分。选管会一向不制订选举政策或作任何政治考虑，而是以有关安排是否符合法例、切实可行、有利选举的畅顺运作为依归。选举事务处乃选管会的执行部门，除了负责为选举作出实务安排，亦就各项选举安排的可行性向选管会提供意见。

10.2 正如选管会在《二零一九年区议会一般选举报告书》中指出，举行公共选举因规模庞大，需要非常大量的人手及物资。随着公共事务发展及市民期望日高，社会问题日益繁多，单凭选举事务处编制内的人力物力去筹办选举，不仅是十分困难，甚至是不可能。因此，选举得以顺利举行，各相关政府决策局及部门，以及借出场地的机构，必须群策群力、互相配合，才能解决众多运作上的问题。

10.3 本港所有选举安排，由相关的主体法例和附属法例规管，选管会须严格按照现行法例规定，作出选举安排及监督选举的进行。在现行制度下，涉及选举政策和制度的事宜，属行

政机关的职权，而立法机关则负责制订以及修订主体法例。另一方面，选管会则负责按照主体法例中订下的原则和规定，制订各项所需的附属法例，列明各项选举的详细选举程序，其行事不能超越主体法例所赋予的权力。选管会在有需要时会从执行和操作的角度提出意见，供政府参考。按现行安排，选举主体法例的任何制订和修改，须由政府提交法案予立法会审议通过；而附属法例亦须由政府提交立法会，按「先订立、后审议」的程序处理。

10.4 除了选举法例及规例，选管会可根据《选管会条例》第6条，发出选举活动指引。选举活动指引并非法例，涵盖两个层面。一，以简单语言阐述现行选举法例条文，以提醒候选人及其他相关人士选举法例的规定和要求。选管会并非法庭，无权就法律条文的争议作出司法诠释。二，就法例未有涵盖而与选举有关的活动，以公平及平等的原则，订立行为守则。然而，选管会所订立的选举活动指引并无法律约束力，违反指引并不构成法律罪行，但选管会在有需要时，可以公开声明作出谴责，让选民及大众知悉选举中发生的重要事情。

10.5 在过往的立法会换届选举及区议会一般选举后，选管会都会向行政长官提交报告书，并根据该次选举所汲取的经验，就如何改进日后的选举安排作出建议，当中包括研究在选举过程中采用资讯科技的可行性。政府因「2019冠状病毒病」疫情引致的公共卫生风险而须押后二零二零年立法会换届选举，社会上有声音建议更改及优化现有的选举安排，包括：推行

电子选民登记册发出选票、电子投票、电子点票、于香港境外投票，以及为长者另设专队等，希望可以避免日后选举再因疫情而无法正常举行。

10.6 在上述的原则下，选管会希望藉此报告，就各项优化或更改现有选举安排的建议措施，列出相关的事实背景及法律基础，并尝试探讨各项建议措施的可行性及利弊，以便公众作出讨论，并让政府参考和研究，如需要时向立法会提出法案修订选举法例，以完善日后的选举安排。

第二节 一 优化或更改现有选举安排的建议

(A) 电子选民登记册

10.7 一直以来，在香港的选举中，均使用实体文本形式的选民登记册，以核实选民身分，及记录已向选民发出选票。

10.8 每名选民都会因应其登记住址及所属选区，获编配到指定投票站投票。每个投票站都会设置若干发票柜枱，各投票站主任会视乎其投票站的选民人数及发票柜枱数目，按选民身分证号码的英文字头分拆实体文本选民登记册，而每张发票柜枱的工作人员会获分发选民登记册的其中一部分，以处理属于指定身分证号码英文字头的选民。

10.9 依照上述安排，选民必须根据其身分证号码英文字母，到指定发票柜枱，而并非任何一张发票柜枱，申领选票，使发票柜枱工作人员，得以根据选民登记册的相关部分，核实选民的身分，向选民发出选票。无疑这项安排会令发出选票欠灵活性及效率，例如同一时间，在不同发票柜枱前轮候的选民数目，可能会不同和不均，但投票站主任却难以迅速有效地重新安排分拆选民登记册及调拨轮候的选民到人龙较短的柜枱。

10.10 此外，社会亦关注在发出选票时，发票柜枱工作人员记录的准确性。根据《立法会选举程序规例》第 53(7) 条，投票站主任或其他工作人员在紧接向选民发出选票前，须在有关选民登记册文本内，于有关选民的姓名及身分证明文件号码上加划一条横线，以表示该选民已领取选票，确保每名选民只可领取自己的选票一次，避免重复发出选票。

10.11 当有选民出示香港身分证或指定替代文件的正本申领选票，但发票柜枱的工作人员发现该选民在实体文本选民登记册上的姓名和身分证明文件号码已被划去，投票站主任只可按照有关法例的规定向该名选民发出一张正面批注「重复」及「TENDERED」字样的选票，惟这类选票在点票时不会视为有效及不会被点算。在二零一九年区议会一般选举中，有近 300 万名选民投票，约有 50 宗相关投诉。有人质疑在发出选票前，在实体文本选民登记册上以人手划线的准确性，并建议采用电子选民登记册，取代现时使用的文本选民登记册。当选民在出示指定身分证明文件后，投票站工作人员可透过电脑核对有关选

民载列于电子选民登记册上的资料，而于发出选票后，在电子登记册会有纪录显示已向相关选民发出选票，把人为失误减至最少。

10.12 选管会一直建议在选举流程中多应用资讯科技，并在《二零一六年立法会换届选举报告书》及《二零一九年区议会一般选举报告书》中建议推行相关工作。事实上，选举事务处于二零一九年已开始研究使用电子选民登记册，原来已计划于二零二一年十二月举行的选举委员会界别分组一般选举中采用电子选民登记册发出选票。

10.13 现行有关规例对选民登记册的编制、发表、使用，以至在选举中发出选票的程序等都有详细规定，当中未有容许使用电子选民登记册的条文。要加入使用电子选民登记册的有关程序，必须修订有关附属法例，确立有关法律基础。选举事务处现正开发一套在选举中应用的电子选民登记册，并计划以公开招标方式采购有关系统。基于有关系统涉及约 400 多万名选民的个人资料，必须妥善处理资讯科技的运用及保安措施，保证系统的设计及运作安全，并对系统进行反复测试和认证后，才可落实安排。

10.14 若采用电子选民登记册发出选票，选民无须如以往般按身分证号码英文字头到指定发票柜枱轮候领取选票，而可以按投票站工作人员指示到任何一张发票柜枱领取选票，令发出选票工作更灵活、更有效率和更准确。

10.15 在筹备二零二零年立法会换届选举期间，社会上有建议选举事务处在该选举中采用电子选民登记册发出选票。然而，相关法例仍有待修订，而系统的采购程序，包括：公开招标、进行测试、安排认证等工作仍在初步阶段，选举事务处实际上没有可能提前 14 个月，把原拟于二零二一年十二月举行的选举委员会界别分组一般选举采用的电子选民登记册系统，应用于二零二零年九月举行的立法会换届选举。立法会换届选举涉及约 400 多万名选民的个人资料，若投票日电子系统出错，不但会严重影响投票的进行，更会削弱市民大众对选举制度的信心。

10.16 **建议：**因应立法会换届选举在「2019 冠状病毒病」疫情影响下押后一年举行，选管会建议选举事务处应尽最大努力，除了在二零二一年选举委员会界别分组一般选举中筹备使用电子选民登记册，并加快进行相关开发及筹备工作，以冀于明年举行的立法会换届选举中引入使用电子选民登记册。电子选民登记册必须在修改法例、公开招标、资讯科技及负荷能力各方面均准备就绪，并且在新系统已通过资讯保安风险评估及检讨、私隐影响评估，以及由独立认可的电脑审计及测试服务提供商进行的测试和认证之后，方可引入使用。

(B) 电子投票

10.17 电子投票是指采用电脑投票，取代实体文本选票。一般而言，电子投票可包括以下两个方法：(一)透过安装在投票站的电脑投票设备，供选民进行电子投票；及(二)在互联网进行

电子投票，让选民可以利用个人电脑或智能手机，于任何地点透过互联网投票。

10.18 香港的选举安排一贯奉行公平及平等原则，而投票的自主性和保密性是保证选举公平的重要基石，投票保密是确保选民能自主地投票的先决条件。现行选举法例规定，选民须前往投票站，自行在投票间填划选票及把选票折迭遮盖投票选择后¹³放进投票箱内，不受任何干扰或影响。在不碍投票保密的原则下，候选人及 / 或其代理人可在投票站内指定范围监察整个投票过程。

10.19 根据海外经验，电子投票在为选民带来方便的同时，亦存在一定的问题及技术风险，例如因电脑网络故障而影响投票进行、骇客入侵以致个人资料外泄或影响投票结果等。再者，在投票站以外地方投票，对核实选民身分，以至投票的自主性和保密性亦很难进行有效监察，选举舞弊的风险亦随之有所增加。

10.20 若采用电子投票，就不会有实体选票，所以不会有人手点票和重点选票；由候选人及 / 或其代理人以及公众在点票站监察点票的角色亦会被取代，这会削弱选举的整体透明度，所以同时需要考虑如何能够有效监察选举。

¹³ 在传统功能界别(区议会(第二)功能界别除外)选举方面，选民在填划好选票后无须把选票对折，只须将选票正面向下放入投票箱内，使选民所投的票得以保密。

10.21 **建议：**选管会认为，在选举中使用电子投票，有方便选民、令投票及点票更有效率的优点。然而，这与现时行之已久，让候选人及其代理人可监察投票及点票，以及市民观察点票的安排有很大不同。若要以互联网投票，必须就投票时核实选民身分、确保投票自主和保密、相关技术和系统保安问题以及监察投票及点票的安排等，作严谨考虑和研究，否则，这会严重影响公共选举的公开、公平和公正性。事实上，海外若干曾经采用电子投票的地方¹⁴，最终均放弃有关安排，恢复在选举中使用实体选票投票的安排。

10.22 归根究底，就香港选举应否使用电子投票是一项影响深远的议题，社会上应有广泛及深入的讨论，作出取舍，以决定是否改变现时行之有效，且广为大众接受及信赖的实体投票模式。

(C) 于香港境外投票

10.23 根据《立法会条例》，年满 18 岁或以上、属香港永久性居民、通常在香港居住¹⁵、同时在登记申请表呈报的住址是其在香港唯一或主要的居所的人士，便符合资格登记为选民。若果已登记选民日后到香港境外生活、工作或学习，只要他们符合通常在香港居住的规定，便仍然有权回港投票。

¹⁴ 例如德国、爱尔兰、荷兰等。

¹⁵ 请参阅第三章第 3.39 至 3.42 段有关「通常在香港居住」要求的阐述。

10.24 由于「2019 冠状病毒病」肆虐，严重影响跨境交通，加上各地对入境人士实施检疫安排，有香港居民因而滞留境外，亦有香港居民因疫情缘故选择往境外地方暂住。在是次立法会换届选举筹备工作期间，社会上有强烈声音，认为应该为滞留境外的选民提供境外投票的安排，以保障他们的投票权利。

10.25 于香港境外投票可以包括：

- (a) 在香港以外地区设立投票站，让身处境外的已登记选民能在投票日亲身到有关票站投票，而无须返回香港；或 / 及
- (b) 让身处境外的已登记选民以邮递方式，把填妥的选票邮寄回港。

境外投票涉及重大的政策考虑、相关选举法例所需作出的修改、大量资源的投入、跨境协调及合作事宜等，有关当局须作审慎及通盘考虑。

10.26 从选举的实务安排而言，若要求在有港人居住的地方都设立投票站是不切实际的。再者，选举事务处的运作及资源均只限于在香港境内安排选举，如果要在境外设立投票站，大部分的实务工作(如物色及设置投票站、安排票站工作人员、投票日当天票站的运作等)需要由境外的相关单位负责(例如有关地方的香港特别行政区政府办事处)。至于是否需要为境外投票制订预先登记的安排、候选人及其代理人如何能有效监察投

票及点票过程、运送选票和票箱来往香港以外的投票站过程中所涉及的风险、如何应用香港的相关选举法例及规则安排投票及点票、如何处理发生于香港以外投票站的突发事件、执行由票站秩序以至违反选举法例的执法工作等，均须审慎及全面研究。

10.27 一旦实行境外投票，必须要有足够的准备时间，让选举事务处可执行需要的预备工作，例如为在境外投票的选民作预先登记、安排足够工作人员为已预先登记的选民在境外投票、进行相关的物流安排。

10.28 邮递投票或许可以让在投票日无法回港的选民行使投票权，同时亦减省在境外设立投票站的工序；但必须解决如何确保投票自主及保密的问题。在选民通过邮递而无须亲身到投票站投票的情况下，无法由投票站人员核实选民的身分，保障选民的投票权没有被他人盗用。另外，选民不用在投票站的投票间内填划选票，无法由投票站人员及在场监察的候选人 / 代理人确保选民在投票时是根据自己的意愿作出选择，不受外来影响或干扰。此外，选票在投递的过程中亦存在风险，必须要有有效的保安措施以确保选票不会被截取或查看，亦不会因邮递延误令有关选票未能被点算，因而影响点票结果。

10.29 **建议：**选管会理解「2019 冠状病毒病」疫情对身处境外的选民行使投票权的问题，但境外投票涉及重大的选举政策考虑，政府应就政策层面及相关法律运作作出研究，客观地考虑疫情对选举的整体影响、在香港境外设置投票站的可行性、

及有关地方的合资格选民人数，以制订所需的法例修订建议，以便社会有充分讨论，再交由立法会决议。如政府决定实行境外投票，由于选管会并无任何境外投票运作的经验，必须依赖熟识境外情况及运作的政府部门协助统筹及支援，以落实境外投票及点票的具体安排。

10.30 至于监察选举方面，现行采用一套机制监察投票及点票的进行，例如候选人及其代理人可以在票站监察投票及点票过程，而公众人士亦可观察点票的进行。有关机制一直行之有效，并为公众接受。若要实行境外投票，必须确保有合适的监察机制，确保选举的公信力不会因而受损。此外，在法律方面，就现行选举法例如何在境外实施及执行，当局必须审慎研究，以处理境外出现违规事情的执法问题。

(D) 电子点票及中央点票

10.31 自一九九八年起，选举事务处已在选举委员会界别分组一般选举中使用电子点票，即利用光学标记阅读技术取代人手进行点票¹⁶。政府亦曾研究在二零二零年立法会换届选举中，在采用中央点票安排的功能界别推行电子点票的可行性。

¹⁶ 选举委员会界别分组一般选举的核实选票及自动点票系统采用光学标记阅读技术，将选票上的资讯转换为电脑可以处理的数位资料。当选票经光学标记阅读机扫描时，系统将透过光束射在选票的椭圆形圈上，从而辨别投票人的选择。不能经光学标记阅读技术读取的选票，则会以人手输入方式输入选票上的有效选择。

10.32 根据现行法例，立法会地方选区选举及功能界别选举采用不同的点票安排。地方选区选举采用在同一票站进行投票兼点票的安排，即在投票结束后在各个投票站内随即进行点票；至于功能界别选举方面，则采用中央点票安排¹⁷，在投票结束后将功能界别投票箱由各个投票站运往中央点票站进行点票。有鉴于实际考虑，例如所需电子点票机数目、点票流程、成本效益及技术支援等，任何探讨进一步引入电子点票的工作，应建基于中央点票安排的前提上。

10.33 需要注意，选举委员会界别分组一般选举采用「全票制」，视乎所属的界别分组，每名投票人可投选的候选人最多可达 60 名，因此，人手点票的程序非常复杂及需时。事实上，按照法例规定的设计及大小而订的选举委员会界别分组选举选票，可配合电子点票，例如选票上只会印上候选人的姓名及编配予候选人的号码，因此选票的面积较细，而市面上可提供适用的点票机。此外，法例容许选举委员会界别分组选举的选票在投入票箱时无须折迭，可防止「卡纸」问题出现。

10.34 然而，就立法会地方选区选举而言，先撇开现行法例规定在数百个投票站原站点票，选票的大小根本上超过市场上任何可提供的点票机的处理效能。在现行的名单制下，因为地方选区的议席数目及参与选举的候选人名单数目众多，而地

¹⁷ 在一九九八年首届立法会换届选举，地方选区和功能界别的点票工作均在一个中央点票站进行。二零零零年立法会换届选举，五个地方选区各设一个分区点票站，另为功能界别设立一个中央点票站。自二零零四年立法会换届选举起，地方选区的点票工作改为在投票结束后在原站进行。

方选区选票须要载有大量候选人的资料(除候选人姓名及编号外,法例还容许印上候选人/候选人名单的相关详情,包括:候选人的个人照片、已登记订明团体的名称(或缩写)和标志等),令地方选区选票的尺寸变得非常大。以二零一六年立法会换届选举为例,个别地方选区的候选人名单多达 22 张,而有关地方选区选票的面积最终达 440 毫米(阔)乘以 428 毫米(长),据选举事务处的市场研究,市面上暂时未有点票机可处理如此大小的选票。

10.35 选管会知悉,立法会政制事务委员会于二零一七年六月的会议上,曾讨论可否调整现时印在选票上的候选人详情,例如删减候选人照片,但没有达成共识。在地方选区选举选票面积不变的情况下要求实行电子点票并不切实可行。

10.36 除了选票大小之外,现时法例规定,立法会地方选区选举须在原投票站进行点票,点票程序分布于超过 600 个点票站进行。若果在 600 多个点票站安装点票机,相应的技术支援上会有相当大的实际困难及不符合成本效益。故此,在不引入电子投票及仍沿用实体文本选票的大前提下(见上文第 10.17 至 10.22 段),要在同一票站投票兼点票的安排下采用电子点票,并不适当。

10.37 在二零一二年的立法会换届选举中,政府新增了区议会(第二)功能界别,选举事务处当时曾研究该界别的点票安排,包括可否在原投票站进行点票,即在投票站完成地方选区选举的点票工作后,继而为区议会(第二)功能界别选举进行点

票。然而，考虑到该界别涉及的选民人数众多，点票需时，点算地方选区选票的时间亦已经相当长，加上用作投票站的学校须在投票日翌日早上交还以便复课，故选举事务处当时认为在原投票站进行区议会(第二)功能界别选举点票，并不可取，最终决定与其他功能界别一样采用中央点票方式，点算区议会(第二)功能界别的选票(详见下文第 10.42 及 10.43 段)。

10.38 选举事务处于二零一八年曾就区议会(第二)功能界别引入电子点票进行可行性研究。根据过往经验，区议会(第二)功能界别的选票面积一般较地方选区为小，市面上有可以处理有关选票大小的点票机供应。然而，根据现时法例规定，选民须将区议会(第二)功能界别的选票折迭再放进投票箱，以防选民在投票站展示其投票选择或被窥看，违反投票保密原则。选举事务处在进行研究时发现，曾折迭的选票不时令点票机出现「卡纸」的情况。因此，如要在区议会(第二)功能界别引入电子点票，必须解决点票机「卡纸」的问题，又或寻求其他替代折迭选票的方案，以维护投票保密这项重要原则。再者，法例确实容许区议会(第二)功能界别的选票印上候选人 / 候选人名单的相关详情，选票面积会随着候选人名单数目增加而增大，有天可能超出市面上点票机可处理的选票面积大小。

10.39 至于 28 个传统功能界别，有关选票为数未必很多，集中点票可确保投票保密及善用资源及人手。选举事务处曾建议在二零二零年立法会换届选举时，为部分传统功能界别进行电子点票的试行计划，以期积累经验。就此，选举事务处曾于

二零一九年二月为立法会政制事务委员会进行电子点票的操作示范，并于其后的委员会会议上咨询委员的意见，之后进行了公开招标。在招标完成后，仍有一系列的后续工作，包括进一步研发及测试电子点票机等。然而，鉴于随后的社会事件及「2019冠状病毒病」疫情，大幅延迟选举事务处相关准备工作的进度，令计划最终未能赶及于原订今年九月举行的立法会换届选举推行。

10.40 总括而言，是否实行电子点票的关键在于有关选举是否进行中央点票。然而，中央点票涉及庞大的场地、运输及人手等安排，加上要把所有投票箱从各投票站运往中央点票站需时，必然增加了点票时间。以二零一六年立法会换届选举为例，需约 20.5 小时才能完成区议会(第二)功能界别所涉及超过 198 万张选票，是整个立法会换届选举中最迟完成点票的界别。

10.41 除点票时间非常之长外，在中央点票站负责点算选票的人员众多，工作亦涉及大量选举文件交收，在中央点票站的点票工作人员、候选人、传媒及公众人士多达 10 000 人。事实上，当局因「2019 冠状病毒病」疫情而把二零二零年立法会换届选举押后，其中一个考虑因素，就是中央点票站工作人员执行点票工作时无可避免会有紧密接触，根本难以保持至少一米的社交距离，而大量候选人及其代理人、传媒和公众人士亦集中在中央点票站，存在人群聚集的风险。

10.42 **建议：**电子点票是建基于设立中央点票站集中点票的前提上的。现行制度下，在地方选区选举的点票安排引入电子点票，并不符合成本效益；而区议会(第二)功能界别的点票工作亦因点票机「卡纸」的问题无法以电子点票进行。至于传统功能界别方面，与选举委员会界别分组选举不同，大部分传统功能界别只涉及一个议席，人手点票并无很大困难，因此为传统功能界别引入电子点票，成本效益并不明显。考虑到在二零二一年九月的立法会换届选举会引入的一些改善措施(如以电子选民登记册发出选票等)，选管会认为，在传统功能界别进行电子点票并无优先处理的必要。

10.43 另一方面，为避免日后因中央点票的运作涉及大量的人群聚集而构成公众健康安全的风 险，并因此可能影响到立法会选举的举行，选管会建议选举事务处应全面检视现时中央点票的安排，特别是区议会(第二)功能界别选举的点票工作，改为在各个投票站进行的可能性。事实上，教育局已落实将选举日翌日订为学校假期，选管会认为，选举事务处有空间检视是否可以由个别点票站处理好地方选区选举及区议会(第二)功能界别选举两类选票的点算工作。选管会理解，若作出这方面的改变，有关点票站人手安排、点票流程等事宜，必须有周详考虑，以决定是否在二零二一年立法会换届选举落实有关建议。

(E) 投票日的排队安排

10.44 一贯以来，香港选举与其他地方一样，选民都是排队轮候领取选票。在二零一九年区议会一般选举，全港有 400 多万名已登记选民，接近 300 万人投票，较二零一五年区议会一般选举投票率高出 24 个百分点，排队轮候投票实在无可避免。加上在二零一九年区议会一般选举投票前有人散播谣言，讹称投票开始后三小时就会结束投票并进行点票。选管会在投票日前已经辟谣。但因为谣言，投票日早上前往投票的选民仍多，令很多投票站外出现较长的人龙轮候领取选票。

10.45 虽然在投票日早上有些投票站外出现排队人龙，但有个别投票站内却有发选票柜枱没有人或只有少数人在轮候。有见及此，有投票站主任到投票站外召唤有关身分证号码英文字头(见下文第 10.47 段)的选民进入投票站，直接到有关柜枱轮候，这做法在以往选举亦有使用。不过，去年社会极不和谐，有选民误以为有投票站主任容许有人插队，因而表示不满，并试图阻止，引起混乱。另外，亦有投诉指称某些投票站有选民重复排队，增加其他排队人士的轮候时间，试图影响特别是年长选民排队投票的意欲。

10.46 在二零二零年立法会换届选举前，社会上有意见认为应在投票日采用电子选民登记册，并为长者、孕妇及肢体伤残以致行动不便人士(“有需要人士”)设立「关爱队」。由于电子选民登记册已早有计划，将于二零二一年选举委员会界别分组选举时推行，要大幅提前于二零二零年立法会换届选举时使用

的要求，在法律上及技术上是无法实行的(见上文第 10.15 段)。最终选管会为有需要人士作出特别关顾安排(见上文第 5.7 段)，其中一个考虑是现行采用实体文本选民登记册的限制。

10.47 香港的选举一直是根据实体文本选民登记册以人手向选民发出选票。按现行法例，当某选民领取选票后，发票柜枱工作人员会在实体文本选民登记册上该选民的姓名及香港身分证号码划上一条横线作记录，以防止选民重复领取选票。投票站内设有多张发票柜枱，实体文本选民登记册会按选民身分证号码英文字头分拆为与柜枱数目相同的部分，每张发票柜枱只会获分配选民登记册的其中一分拆部分，即只负责处理属于指定身分证号码英文字头的选民。即使另设专队，由于按选民身分证号码英文字头大致上已划分成不同年龄层的选民，因此，若同一年龄层的选民集中在同一时段(例如早上)前往投票，仍会出现大排长龙的情况，并不能彻底解决上述有需要人士需长时间站立轮候的问题。

10.48 另外，有意见指投票站主任应因应现场发票柜枱不同的轮候人数，即时重新调配柜枱所负责的身分证号码英文字头。然而，若要临时再分拆或合并选民登记册文本，可能会影响投票站运作。例如以往曾经有投票站在投票日尾段时间出现很长人龙，需要加开发票柜枱，因而需要重新分拆实体文本选民登记册，运作需要一定时间，而非即时做到。由于现行以实体文本选民登记册发出选票的方式欠缺一定的灵活性，并非可随时作出调整，选管会认为在投票日只为有需要人士设立专队既未

能善用投票站内的发票柜枱和人手，亦未能有效地解决选民长时间排队的问题，同时容易引起不同年龄组别人士发生争拗(见上文第 10.9 段)。

10.49 然而，如在未来选举中能采用电子选民登记册发出选票，各发票柜枱便不再受上述分拆实体文本选民登记册的限制，可以处理任何身分证号码英文字头的选民，能更灵活运用每张发票柜枱及人手。在这个更为灵活的运作模式下，在投票日为有需要人士另设专队及专用柜枱将会变得切实可行。一方面，可处理声称有人重复排队以阻碍长者轮候领取选票的投诉；另一方面，可以善用资源，即当任何专用柜枱或一般柜枱有空档，其他轮候队伍的选民亦可以灵活使用任何无人轮候的柜枱领取选票，有助缩短整体轮候时间。

10.50 尽管如此，假若大多数有需要人士集中在同一时段到投票站投票，由于过分集中，即使设立专队及专用柜枱亦未能确保完全毋须排队轮候。假设如进一步容许某些人士在到达投票站后完全不用排队，可以直接插队领取选票，此做法可能令照常排队的一般选民不满，亦并不理想。必须留意，在投票日有效管理选民排队及投票站秩序是至为重要的。

10.51 **建议：**使用实体文本选民登记册发出选票的安排令发票程序缺乏一定的灵活性，选民不能到任何一张发票柜枱领取选票，工作人员亦不能因应各柜枱的排队情况即时安排在轮候中的选民，到其他人龙较短或没有人轮候的枱柜领取选票。

10.52 在完成需要的法例修订及符合技术要求的情况下推行电子选民登记册，可改善现时发选票程序缺乏一定灵活性的问题、提高发选票工作的准确性及缩短领取选票的时间。此外，采用电子选民登记册除了可为特定群组的选民设立专队及专用柜枱外，亦可让其他选民在该些专用柜枱无人轮候时领取选票，令发选票程序更具弹性。

10.53 现时，选举法例载有公平及平等对待的条文，但并无条文容许任何人士可优先投票。就优先投票的建议，社会上众议纷纭。若需要为选举安排容许某群组或年龄层的选民可优先投票，当局应就选举法例进行相应修订，并提交立法会审议，让立法会在充分考虑不同意见后作出决议。选管会认为有关的法例修订必须清晰及详尽，避免在日后推行时有不必要的争议。当有关选举法例作出修订后，选管会及选举事务处会按法例赋予的权力执行优先投票的安排。

10.54 然而，即使采用电子选民登记册发出选票，选举事务处仍然需要将选民按住址编配到指定的投票站投票，因为每个投票站的运作及所需供应的选举物资等须顾及其可处理的选民人数(就物色场地设置投票站的进一步建议，见下文第 10.69 及 10.70 段)。

(F) 「2019 冠状病毒病」疫情下的选举安排

10.55 正如上文第 7.13 段所述，为保障选民健康及防止「2019 冠状病毒病」在投票站及点票站散播，选举事务处在征询卫生防护中心的意见后，已计划在是次立法会换届选举推行一系列措施，例如所有进入投票站及点票站人士(包括：选举工作人员、选民、候选人及其代理人)必须戴上口罩、使用酒精搓手液清洁双手及量度体温；正接受政府指定强制家居检疫的选民会被引领到较为隐蔽的特别投票间投票；开设新的投票站事务员(卫生)职位，专责在各个一般投票站内进行清洁及消毒的工作；提供漂白水及即用消毒剂予投票站工作人员定时消毒投票枱、剔号印章、选票纸板等；以及在可行情况下于点票站内公众席的座位间保持至少一米距离等。

10.56 是次立法会换届选举因「2019 冠状病毒病」疫情严峻而押后一年至二零二一年九月五日举行。选举事务处会密切留意疫情发展，如疫情持续，便需要在二零二一年立法会换届选举继续采取原来计划在是次立法会换届选举推行的各项卫生预防措施，以保障选民的健康及防止「2019 冠状病毒病」在投票站及点票站散播。

10.57 **建议：**基于香港人口稠密及环境挤迫的实况，以及选民人数增加及投票率上升的趋势，在投票日投票站内外定必会有大量人群聚集。即使选举事务处尽力在投票站及点票站落实各项防疫措施，要保持安全社交距离或避免人群聚集仍然会相当困难。若疫情比较严重而仍需进行选举，选管会或需参考

其他地方针对疫情的选举安排，例如为不同年龄组别的选民划分特定的投票时段，以助控制投票站内外不同时段的人流多少，避免大量选民集中同时在投票站出现进行投票，减轻因投票站内外大量人群聚集对防疫工作造成的不良影响。若采取有关安排，选管会须获法例相应授予权力。

10.58 此外，如上文第 1.5 段所述，现行法例下，所有功能界别的点票工作须安排集中在一个中央点票站处理。在中央点票站内，除了会有接近 10 000 人聚集之外，亦会有大量文件交收，基本上难以保持社交距离，造成病毒在人群聚集中散播的风险。为避免因中央点票安排而引起公众健康风险，并因此可能影响到立法会选举的举行，选举事务处需要全面检视现时的中央点票安排，特别是区议会(第二)功能界别选举的选票，能否改在各个投票站点算，以减少因大量人群聚集而引起的病毒传播风险(见上文第 10.40 及 10.41 段)。

第三节 一 运作上的事项

(G) 选举工作人员的招募工作

10.59 在以往的公共选举中，负责在投票站处理选票及有关事宜的人员，一向由现职公务员担任，非公务员合约员工只会担任其他支援工作。选举法例就投票及点票人员的工作及行为有严格规管，蓄意违规属刑事罪行。公务员须通过政府严格的招聘程序才能获聘，习惯按照法例及既定行政程序工作。公

务员亦受相关的公务员规例及守则约束，工作表现亦由一套全面的评核机制监管，确保恰当履行职责。

10.60 随着投票人数日益增加，选举规模日趋庞大，投票日当天需要极大量人手，出任不同的选举工作岗位。选举事务处在是次立法会换届选举，需要约 34 000 名选举工作人员，在投票日执行投票和点票工作，其中约 29 000 名人员会获派到 600 多个投票站工作，其余约 5 000 名人员则会在中央点票站工作。获派到一般投票站工作的人员，会执行投票站职务，和负责点算地方选区选票，而派往中央点票站的人员，则负责点算区议会(第二)功能界别和传统功能界别的选票。

10.61 如上文第 7.5 段所述，选举事务处于二零二零年四月，为是次立法会换届选举的选举工作人员展开招募工作。按照一贯做法，选举工作职位开放予所有决策局及部门的现职公务员申请。汲取了二零一九年区议会一般选举的经验，选举事务处已计划在投票日实施一系列改善措施。加上考虑到已登记选民人数增加，及针对「2019 冠状病毒病」而加强的防疫措施等因素，是次立法会换届选举需要招募多达 34 000 名选举工作人员，比起二零一六年立法会换届选举的 23 600 名选举工作人员多出 44%。由于在二零二零年四月展开的招募工作未能收到足够申请，选举事务处曾多次延后截止申请日期，而政制及内地事务局亦透过各常任秘书长及部门首长作出呼吁，鼓励公务员申请选举职位。再者，选举事务处把中央点票站各职级选举工作人员，以及有困难招募的选举职位的酬金上调，以吸引申

请者，并留住有经验的选举工作人员。为应付需求，选举事务处并首次把是次选举的选举工作人员的招募对象，由现职公务员扩展至退休公务员。由于退休公务员具备公务员工作经验，以及应付公众服务的相关能力，当招募现职公务员出现困难时，可招募他们，以填补各职级选举工作人员的空缺。

10.62 **建议：**选管会认为，公共选举是一项重大的公民事务，公务员队伍作为公共服务的中流砥柱，有责任担当选举工作。根据选举事务处过往的招募工作经验，要招募足够公务员在投票日工作，一直有实际困难。而且，不时有已被招募的公务员，因不同理由于选举前退出选举工作，令招募及人手部署难上加难。以二零一九年区议会一般选举为例，有相当数目公务员因担心人身安全，而撤回选举工作职位的申请。选管会希望，现职及退休公务员，可以不需要为各种因素担心，坚守服务市民的宗旨，踊跃申请担任选举工作，为香港的选举事务出一分力。

10.63 另一方面，选管会认为，单靠公务员自愿担任选举工作职位，并不理想。政府和选举事务处，应探讨如何确保有足够人手，在投票日出任选举工作人员，例如探讨是否从直接招聘，改为由各部门或职系首长提供足够及合适的现职公务员，出任各种选举工作人员。同时，针对过往执行投票及点票工作时出现的实际问题，选举事务处应检讨及进一步优化有关培训工作，令选举工作人员能更有信心及更有效率地执行选举职务。

(H) 物色场地作投票站

10.64 二零一九年举行的区议会一般选举，投票人数创新高。大部分投票站出现排队人龙，尤其是早上的投票时段。为免类似情况出现，选举事务处为二零二零年立法会换届选举大幅增加投票站数目，已计划于全港设立超过 610 个一般投票站供选民投票，比二零一六年立法会换届选举的 571 个为多。

10.65 选举事务处在物色投票站时，会尽量借用面积较大的场地，及请求场地负责人借出更多地方，务求提供一个较佳环境，让选民排队轮候领取选票。此外，为方便选民，并避免他们对不熟识的投票站地点感到混淆，选举事务处会尽量把投票站设于以往选举曾使用过的场地。但就一些面积过小或因其他原因不适合再使用的场地，选举事务处须要物色合适的场地替代。

10.66 一般而言，学校地点方便，校舍相对宽敞。以往的选举中，超过一半的投票站设置于学校内。不断上升的新登记选民及投票人数，拖长了完成点票的时间。过去数年，部分用作点票站的校舍，只能在选举日翌日早上的较迟时间才能归还学校，因而妨碍学校的正常运作。结果，有不少学校已拒绝在选举日借出校舍作投票站及点票站之用。为减低选举对学校运作的影响，并促进主要公共选举的顺利进行，如上文第 7.2 段所述，教育局已落实将选举日翌日订为学校假期，此举对选举事务处借用学校场地，提供了莫大帮助。

10.67 除了学校，投票站亦会设置于不同的政府场地(例如社区会堂、室内体育馆等)，或受资助私人机构所管理的场地。无论如何，能否借得合适场地作投票站之用，全赖有关场地负责人合作，选举事务处的角色比较被动。

10.68 选举事务处在物色和借用场地作投票站的过程中，往往遇到极大困难。筹备是次立法会换届选举时，在「2019冠状病毒病」的疫情下，很多场地业主或管理机构均担心场地会出现感染个案而拒绝借出场地作投票站之用。此外，是次选举投票日正值大部分学校新一学年开课期间，而疫情自本年初以来已打乱他们的运作，因此，选举事务处要觅得场地作投票站，有极大困难。

10.69 **建议：**如果没有可用的场地供设置投票站，选举根本无法举行。选管会在《二零一六年立法会换届选举报告书》及《二零一九年区议会一般选举报告书》中曾指出，社会应正视借用场地用作投票站的问题，并建议政府在租借校舍和场地予学校或其他资助团体时，应考虑在相关的批地或租用合约中加入条款，订明学校或有关资助团体必须协助筹办公共选举，并提供场地及设施供设置投票站之用。

10.70 选管会欣悉教育局已落实将选举日翌日订为学校假期，这无疑会令更多学校乐意借出校舍作为投票站及点票站。为进一步便利选举事务处借用场地，选管会建议政府和选举事务处探讨更多解决上述问题的方案。除了政府管理的社区会堂及室内体育馆外，政府管理的学校应以身作则，率先借出场地。

大部分学校或获政府资助团体的校舍或场地事实上亦是由政府以某种形式提供或资助，属公共资源。因此，它们应履行公民责任，借出场地及设施以设立投票站。选管会认为政府应探讨修改法例及 / 或在相关的批地或租用合约中加入条文，指明选举事务处在有需要时，可强制指令受政府资助或使用政府土地的机构，借出其管有或管理的场地，作设置投票站及点票站之用。

第四节 一 其他事项

(I) 「初选」活动

10.71 选管会留意到在是次立法会换届选举提名期前有个别人士 / 团体举行所谓「初选」活动。有关活动有大量公众人士参与，传媒亦广泛报导，并引起社会关注。选管会事后收到有关该等活动的投诉，已按既定程序将有关投诉转介执法机关跟进。

10.72 选管会就上述事项分别于二零二零年七月八日及十四日发表声明，提醒有意参选人士及其他持分者必须了解及遵从选举法例中有关舞弊行为、非法行为、选举广告、选举开支及选举捐赠等方面的规定，以免误堕法网；并强调选举是严肃的事情，选举程序受有关选举法例严格监管，而公共选举必须在公开、公平和诚实的情况下进行。所提及相关条文节录如下。

10.73 《选举(舞弊及非法行为)条例》禁止在选举中作出舞弊行为及非法行为、规管选举广告宣传 and 选举开支、就在选

举中或在与选举有关连的情况下收取捐赠和支出款项方面订立规定。有关条例第 2 条列明候选人是指在某项选举中接受提名为候选人的人，亦指在某项选举的提名期结束前的任何时间曾公开宣布有意在该项选举中参选的人；选举开支则指候选人或代表候选人的选举开支代理人，在选举期间内或其前后，为促进该候选人当选，或为阻碍其他候选人当选而招致或将招致的开支。至于第 37 条则规定所有候选人在选举后，必须向有关当局就其在选举开支及收取的选举捐赠提交选举申报书。此外，《选举(舞弊及非法行为)条例》第 23 条订明，只有候选人及其授权的选举开支代理人可招致选举开支，否则即属非法行为。不过，如第三者在互联网发布选举广告而招致的选举开支只属电费及 / 或连接互联网所需的费用，则可获豁免刑责。

10.74 再者，根据《选举(舞弊及非法行为)条例》，如符合候选人定义，不论最终有没有报名参选二零二零年立法会换届选举，有关人士在选举中涉及的一切开支，必须予以申报。即使是次立法会换届选举已经中止，有关条例将仍然继续适用。所有候选人仍然需要按条例提交其选举申报书，列出他们的选举开支和收取的选举捐赠。

10.75 本港现行的选举法例和程序中并没有「初选」这个机制，但任何选举活动均须符合现行选举法例，包括选举开支的相关规定。若参与「初选」的人士符合法例订明的候选人定义，则其不得招致超逾规定最高限额的选举开支，并必须按法

例规定就其所有招致的选举开支及收取的选举捐赠提交选举申报书。

10.76 事实上，根据选举事务处的纪录，在二零一八年三月十一日举行的立法会补选，有曾参与个别人士及 / 或团体举办的「初选」活动，但未有在该活动中被「挑选」(最终亦没有参加立法会补选)的人士，亦有根据法例对候选人的要求，在法定限期内提交选举开支申报书。

10.77 此外，根据《选举(舞弊及非法行为)条例》第 7 至 9 条，任何藉贿赂、武力、胁迫或欺骗手段以诱使他人参选或不参选的行为，均属舞弊行为，一经定罪，最高可判处罚款 500,000 元及监禁七年。因此，必须尊重有意参选人士的个人意愿。任何协调选举的安排均不能涉及任何舞弊或非法行为。

10.78 再者，《港区国安法》已在二零二零年六月三十日在港实施。第 29 条规定，为外国或者境外机构、组织、人员窃取、刺探、收买、非法提供涉及国家安全的国家秘密或者情报的；请求外国或者境外机构、组织、人员实施，与外国或者境外机构、组织、人员串谋实施，或者直接或者间接接受外国或者境外机构、组织、人员的指使、控制、资助或者其他形式的支援，对香港特别行政区选举进行操控、破坏并可能造成严重后果，即属犯罪。

10.79 **建议：**选管会需要指出，立法会换届选举是一个由选管会根据现行选举法例安排及监督的选举，而本港选举制度

并无任何所谓「初选」的机制。社会上有意见认为涉及大量选民及参选人的「初选」可能会误导部分选民，以为是公共选举的一部分，因而产生混乱及影响选举结果。基于公众人士对「初选」的关注，选管会认为有关当局应认真地研究有关议题，从而考虑是否有需要管制有关活动。

10.80 由于选管会并非执法机关，如收到可能涉及违法行为的投诉，选管会会按既定程序转介执法机关跟进调查。至于有关选举活动是否构成任何罪行，由执法机关作出调查及跟进，并于有需要时，交由法庭进行裁决。

第五部分

结论

第十一章

结语

第一节 一 鸣谢

11.1 选管会及选举事务处在筹备二零二零年立法会换届选举期间，得到不同政府决策局 / 部门及公共机构的支持及协助，谨此致谢。

11.2 选管会感谢各选举主任、助理选举主任、担任提名顾问委员会的执业大律师及选举事务处所有人员克尽己职，为上述选举付出努力。此外，选管会感谢申请担任投票及点票站工作的现职及退休公务员，为香港的选举事务出一分力。

第二节 一 展望未来

11.3 在为本报告书定稿期间，选举事务处已重新筹备押后于二零二一年九月五日举行的立法会换届选举。

11.4 选管会将会继续坚守使命，力保香港的公共选举公正廉洁，亦会继续尽力监察各项选举的进行，确保每次选举都是公开、公平和诚实的。选管会希望市民了解选举法例以及选举安排，以维护香港良好的选举文化。选管会亦欢迎可优化现有选举安排的意见。若然有关建议切实可行，选管会会加以考虑。

11.5 选管会在本报告书就各项优化或更改现有选举安排的建议措施，列出相关的事实背景及法律基础，并尝试探讨其可行性及利弊，以便公众作出讨论，并让政府参考和研究，如需要时

向立法会提出法案修订选举法例，以完善日后的选举安排。选管会建议公开这份报告书，并由行政长官决定适合的公开时间，让公众参阅有关内容。