

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)311/17-18(04)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為 2017 年 11 月 20 日會議 擬備的背景資料簡介

選舉安排檢討

目的

本文件就政府當局現時進行的選舉安排檢討提供背景資料，並綜述政制事務委員會("事務委員會")就檢討所涵蓋的事宜，包括在互聯網發布選舉廣告的規管、選舉調查的規管，以及立法會和區議會選舉的投票時間進行的討論。

背景

選舉安排檢討

2. 政府當局較早時告知事務委員會，因應從 2015 年至 2017 年選舉周期舉行的不同選舉所得的經驗，政府當局現正檢討各項選舉安排，以開始下一個選舉周期的準備工作。政府當局已在 2017 年 11 月 13 日發出一份有關選舉安排檢討的諮詢文件，並會按照檢討結果，提出相關的法例修訂建議。該項檢討涵蓋的事宜包括在互聯網(包括社交媒體)發布選舉廣告的規管、選舉調查的規管，以及立法會和區議會選舉的投票時間。

在互聯網發布選舉廣告的規管

3. 事務委員會在 2015-2016 年度立法會會期討論選舉管理委員會("選管會")的選舉活動建議指引時，委員就規管在社交網站發布選舉材料及相關事宜表達關注。委員關注選舉廣告的定義，以及在社交網站發布該等材料的相關開支，會否被視作選舉開支。應事務委員會的要求，政府當局已就海外的經驗進行研究。政府當局曾在 2016 年 12 月 19 日的會議上匯報研究結果¹，並就香港的相關做法徵詢委員意見。

¹ 政府當局就選定的規管制度進行研究的結果，載於立法會 CB(2)394/16-17(03)號文件附件一。

選舉調查的規管

4. 據政府當局所述，在 2016 年立法會換屆選舉中，不同機構在投票日當天或之前進行各類選舉調查，並公布調查結果。有傳媒報道有人意圖利用該等調查結果進行配票。政府當局亦曾就海外規管選舉調查的經驗進行研究。在 2016 年 12 月 19 日的會議上，政府當局匯報研究結果²，並就香港的相關做法徵詢委員意見。

投票時間

5. 現時區議會選舉和立法會選舉的投票時間均為上午 7 時 30 分至晚上 10 時 30 分³，自 1998 年第一屆立法會選舉及 1999 年第一屆區議會選舉沿用至今。政府當局察悉，部分立法會議員曾表示為時 15 小時的投票時間過長，建議將投票結束時間提前，以縮短投票時數。在 2017 年 7 月 17 日的會議上，政府當局就多項事宜徵詢事務委員會的意見，包括縮短投票時數。

事務委員會進行的相關討論

在互聯網發布選舉廣告的規管

6. 委員察悉，選管會發出的各套指引中關於選舉廣告的章節，已解釋何謂選舉廣告。《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第 554 章)已訂明選舉廣告的定義。根據有關定義，網民透過社交媒體發布的信息若旨在促使某候選人/候選人名單當選或阻礙其他候選人/候選人名單當選，會被視作選舉廣告。

7. 部分委員關注，候選人的支持者可能會在候選人不知情的情況下，把選舉廣告(例如由支持者拍攝的候選人照片或影片，並附有對候選人表示支持的言論)上載至 YouTube 或 Facebook。他們指出，為表示支持某位候選人，不同人士往往會在候選人的網頁加上"讚好"的標誌，又或張貼一些支持的言論，並且可能會在有關候選人不知情及未獲有關候選人同意的情況下，透過社交網站將該等選舉廣告發送給其他人士。該等委員關注這樣做或會令有關的支持者/第三者在未經有關候選人事先同意的情況下，因發布任何屬於選舉廣告定義的材料而招致

² 政府當局就選定的規管制度進行研究的結果，載於立法會 CB(2)394/16-17(03)號文件附件四。

³ 設於懲教院所的專用投票站的投票時間除外。基於保安理由，這些專用投票站的投票時間為上午 9 時至下午 4 時。

開支，而這樣做可能亦已觸犯《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 23 條。⁴

8. 政府當局解釋，《選舉(舞弊及非法行為)條例》所訂規管選舉廣告的制度，載於選管會發表的選舉活動指引中關於選舉廣告的章節。一般而言，若網民只是為了發表意見而在互聯網平台分享或轉發不同候選人的競選宣傳，但沒有意圖促使或阻礙任何候選人當選，則上述分享或轉發通常不會被理解為發布選舉廣告。不過，假如網民是在候選人/名單上的候選人或其助選成員的指示下於互聯網平台分享或轉發競選宣傳，以促使或阻礙某名或某些候選人在選舉中當選，則這項分享或轉發的行為會被視為發布該名或該等候選人的選舉廣告，所招致的任何開支均須計入候選人/候選人名單的選舉開支。

9. 在 2016 年 12 月 19 日的會議上討論"在公共選舉中運用社交媒體、設立冷靜期及進行選舉調查所作的規管"時，部分委員反對規管在公共選舉中運用社交媒體，包括規管更換頭像或分享對候選人的評論等行為。他們認為，相關執法工作將會非常困難。此外，在社交媒體貼文而導致的相關開支(例如互聯網服務費用)只屬微不足道。他們支持就個別人士在互聯網上表達個人意見給予豁免，只有付費廣告才應受到規管。部分其他委員強調，確保選舉公正持平非常重要，而為了確保所有候選人能公平競選，當局必須規管選舉開支。儘管如此，這些委員普遍亦支持就不涉及收授款項的意見發布給予豁免，以及採取措施，確保在涉及收授款項的個案中，相關的法例規定獲得遵從。

選舉調查的規管

10. 部分委員擔心政黨可能會在投票結束前利用票站調查結果策劃競選活動。他們詢問當局如何規管票站調查，以確保選舉公平(例如不應容許調查員帶同手提電話或其他通訊設備，以防相關數據提早外洩)。他們進一步建議，選管會應限制獲准進行票站調查的機構數目，並於各個投票站外劃定地方，專供調查員及受訪選民使用。

11. 政府當局解釋，向選舉事務處申請進行票站調查的機構或人士均須簽署承諾書，表明不會在投票結束前直接或間接發放票站調查的結果，又或就任何候選人的表現發表具體評論或

⁴ 《選舉(舞弊及非法行為)條例》第23(1)條訂明：
"任何人如非候選人亦非候選人的選舉開支代理人而在選舉中或在與選舉有關連的情況下招致選舉開支，即屬在選舉中作出非法行為。"

預測。此外，申請人必須聲明他們並無在票站調查所涵蓋的選區參選，申請機構則須聲明沒有成員在票站調查所涵蓋的選區參選，而他們亦須聲明沒有公開表明支持任何在該等選區參選的候選人。除此之外，為確保透明度，獲准進行票站調查的人士/機構的名單會在投票日之前上載至選舉網站；各個相關投票站亦會張貼告示，列明獲准進行票站調查的人士/機構的詳細資料及聯絡電話號碼。另外，調查員必須在身上當眼處掛上識別名牌，以顯示所屬的票站調查機構名稱，並且須在進行調查前向受訪選民讀出一段標準對話，使選民清楚知道票站調查並非由政府委託進行，他們完全可自由選擇是否作出回應。

12. 在 2016 年 12 月 19 日的會議上，部分委員批評在 2016 年立法會換屆選舉期間展開的"雷動計劃"，藉在投票日向選民發放從民意調查收集的數據和建議的候選人名單，再加上候選人出現集體棄選情況，目的是要影響選民的選擇，結果對某些候選人造成不公。他們詢問政府當局有否研究"雷動計劃"是否在未經相關候選人授權的情況下，發布選舉廣告並涉及選舉開支。他們促請政府當局檢討相關法例以堵塞漏洞。他們亦支持引入措施，規管在投票日當天或之前發布該等民調數據，以確保選舉公平。他們建議，在投票日之前的 3 天至 7 天內不得發布該等民調數據。部分其他委員認為，即使"雷動計劃"的目的是協助進行配票，亦沒有違反法例，因為選民最終都是按自己的意願，自由選擇投票給哪名候選人。

13. 政府當局表示不會評論個別個案。然而，根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》所訂有關選舉開支的條文，候選人透過網上平台發布選舉廣告，所牽涉的製作及營運費用亦應計入候選人的選舉開支，並應在其選舉申報書內清楚列明。根據選管會的選舉活動指引，個別開支項目是否應當作選舉開支，視乎有關個案的情況而定。選舉事務處在接獲某人可能涉及選舉舞弊或非法行為的投訴後，會將有關投訴轉交執法機關調查和跟進。

投票時間

14. 在 2017 年 7 月 17 日的會議上討論"檢討區議會和立法會選舉的投票站及點票站運作"時，部分委員參考海外的做法後，認為香港現時的投票時間可以縮短。麥美娟議員建議，香港的投票時間可在上午 7 時開始，至晚上 6 時結束，又或在上午 9 時開始，至晚上 8 時結束，以顧及需要在星期日工作的人士。張國鈞議員建議將投票結束時間由晚上 10 時 30 分略為提

前至晚上 10 時，以在顧及部分選民的需要與利便進行點票工作之間取得平衡。然而，郭家麒議員則基於修改投票時間或會對部分選民造成不便，令他們屆時或無法投票，反對縮短現時的投票時間。政府當局承諾會考慮委員就檢討相關安排所提出的看法和意見。

最新發展

15. 政府當局將在 2017 年 11 月 20 日的事務委員會下次會議上，向事務委員會簡介《有關選舉安排檢討的諮詢文件》。

相關文件

16. 相關文件一覽表載於**附錄**，該等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 11 月 17 日

選舉安排檢討

相關文件

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

立法會秘書處
議會事務部 2
2017年11月17日