

第一章 背景

引言

1.1 第三屆立法會選舉（“是次選舉”）之後，行政長官委任我們為新成立的“檢討選舉的管理、策劃和進行的獨立專家委員會”（“委員會”）¹ 委員。本章概述委員會成立的背景，並闡述我們的職權範圍和是次檢討的範圍。

二零零四年立法會選舉

1.2 是次選舉在二零零四年九月十二日舉行，選出 60 名議員(其中 30 名由 5 個地方選區選出，另外 30 名則由 28 個功能界別選出)。是次選舉約有 178 萬名選民投票，投票率達 55.64%，為歷屆之冠。在功能界別方面，共有 17 個界別的候選人須進行競逐，約有 135 000 名選民投票，佔有關功能界別選民總數的 70.10%。

1.3 在投票當日及其後，傳媒廣泛報道是次選舉結果，以及有關投票和點票安排的投訴。主要的投訴事項計有：(a)多個票站的投票箱不敷應用，以致投票受阻，票站外出現輪候投票的人龍，及有些選民被要求暫時離開；(b)一些票站使用紙箱充當投票箱；(c)有投票站工作人員開啓投票箱整理選票；(d)延遲公布選舉結果；以及(e)部分功能界別發出的選票數目與最後點票結果有差

¹ 委員會由謝志偉博士出任主席，成員包括陳南祿先生、賴錫璋先生和蔡克剛先生；他們分別來自管理和物流界、資訊科技界和法律界。

異。一些報章和學者評論是次選舉，指投票當日票箱不敷應用，貽笑國際，令香港的形象受損。投票當日的混亂情況備受公眾關注。

選舉管理委員會就是次選舉提交的報告書

1.4 《選舉管理委員會條例》(第 541 章)第 8 條規定，選舉管理委員會(“選管會”)若根據第 541 章或其他條例在某項選舉的事宜具有職能，則須在該項選舉結束後的三個月內，就有關事宜向行政長官作出報告。由於公眾關注到是次選舉的種種實務安排問題，選管會在二零零四年十一月八日向行政長官提交中期報告書，交代選管會就有關各主要範疇的投訴的調查進展，以及當時的調查結果。中期報告書在二零零四年十一月十日公布，所載述的調查結果涉及以下五個主要範疇的投訴－

- (a) 投票期間投票箱供應不足與所採取的應變措施是否適當(即開啓密封的投票箱整理選票和使用紙箱作為投票箱)；
- (b) 所採取的應變措施的合法性；
- (c) 四個功能界別的票數差異情形；
- (d) 選民投票人數統計與延遲公布選舉結果；以及
- (e) 候選人或他們的代理人被逐離投票站或摒諸門外。

1.5 選管會提交中期報告書後，繼續調查未完結的投訴個案，以及其他尚待跟進的事宜。選管會其後在二零零四年十二月

十一日向行政長官提交最後報告書，而該報告書在二零零四年十二月十五日向外界公布。最後報告書闡述選管會如何進行和監督是次選舉，及就中期報告書提及的未完結投訴個案和尙待跟進事宜，匯報最新調查結果，並就日後的選舉活動建議改善措施。中期報告書及最後報告書已上載於選管會網頁供公眾瀏覽。

檢討選舉的管理、策劃和進行的獨立專家委員會

1.6 選管會的中期報告書確認是次選舉的健全性不受影響，但卻指出一些與選舉實務安排有關的行政和策劃失誤。選管會也建議考慮是否需要尋求外界專家協助，以便跟進各項調查結果及建議。選管會在中期報告書列舉的各項問題，顯示在策劃和進行選舉方面仍有改善的空間。因此，行政長官於二零零四年十一月十日宣布，會委任一個非法定的獨立專家委員會，檢討選舉的管理、策劃和進行，並建議改善措施。委員會於二零零四年十二月十五日正式成立。

1.7 委員會的職權範圍如下一

考慮過選管會就是次選舉提交的報告、任何委員會取得與是次選舉安排有關的進一步資料，以及委員會對於就這些安排的管理責任問題所作出的評估—

(a) 檢討及建議：

- (i) 選舉事務處如何能更好地為選管會提供所需的支援，協助選管會執行其進行及監督選舉的法定職能；

- (ii) 選舉事務處如何能更好地執行其與選舉的管理、策劃及進行有關的職能；及
 - (iii) 可如何改善用作點算選票、匯報、計算和公布投票及點票數字、及其他相關事宜的傳訊機制和其他安排；及
- (b) 提出其認為所需的建議，作進一步跟進。

檢討範圍和運作模式

1.8 我們清楚明白，是次選舉備受關注的問題很多，而且涉及不同方面，包括提名過程、競選活動，以及投票和點票的安排。考慮到委員會的職權範圍，我們決定集中檢討投票日的實務安排和相關的管理責任，以期提出建議，改善日後管理、策劃和進行選舉的安排。我們不會處理政治方面的問題，例如現行選舉制度的利弊、因有關事件而引起的政治責任等，也不會處理關於選舉結果的批評或不滿(如有不滿)。

1.9 我們以選管會撰寫的兩份選舉報告書作為檢討依據。在這方面，我們明白選管會是獨立的法定組織，負責進行及監督選舉，並具有法定權力，可處理任何因其指示而引起的投訴。正如上文第 1.4 段所述，根據《選舉管理委員會條例》(第 541 章)，選管會須於選舉結束後的三個月內，向行政長官提交報告，而有關報告必須包括所接獲的各項投訴和選管會的評估。因此，選管會在二零零四年十一月及十二月先後提交了中期報告書和最後報告書。在是次檢討中，我們確定投訴所涉及的主要問題，並就此進行研究，但沒有調查任何個別投訴個案；調查這些個案屬於選

管會的法定職責和權力範圍，它們現正或已經按照既定制度處理。

1.10 我們分三階段進行工作。第一階段是收集意見和資料。其間，我們研究了上述兩份選管會報告書、相關法例及文件，包括選舉事務處編製的《工作手冊》、選管會編製的《立法會選舉活動指引》（“《指引》”），以及可供公眾取閱的相關資料，例如二零零四年十月二十七日的立法會議案辯論記錄。我們也邀請各有關方面提出意見，包括會晤有助我們了解相關事宜的個別人士和團體。在第二階段，我們研究收集到的意見和資料，確定主要問題所在。在最後階段，我們作出結論和提出建議，然後撰寫本報告書。

1.11 在第一階段，為收集各界人士對選舉日實務安排的意見和有關資料，特別是邀請各界就改善措施提供建議，我們在二零零五年一月十四日發出新聞稿，並在二零零五年一月十四日及二十一日於報章刊登廣告，邀請公眾提出意見。此外，我們也邀請了 122 位個別人士和 5 個組織提交意見書，他們包括立法會議員、投票站主任、選舉主任及投訴人。這些人士和組織的詳細資料連同邀請信及報章廣告的樣本，分別載於 **附件 A 及附件 B**。結果我們接獲 37 份意見書，部分在截止日期後收到。我們曾與 5 位個別人士和 7 個組織會晤，部分更會晤多次。我們又要求選舉事務處安排示範，向我們說明投票站在投票日的實際運作模式，包括投票站內各類工作人員的職務。對於曾抽空與我們會晤，以及曾向我們提出意見和建議的個別人士和組織，謹在此衷心致謝。除了特別要求不記名的人士外，各相關人士和組織的名表載於 **附件 C**。

1.12 我們在進行檢討和作出第四章所載的結論及建議時，已詳細考慮收集到的意見和資料。對於不在我們檢討範圍內的意見，例如涉及選舉廣告的意見，以及對《指引》某些條文的修訂建議，我們會轉介負責當局跟進。