

第三章 問題的成因

引言

3.1 要制訂措施改善日後選舉的管理、策劃和進行，我們必須進一步評估第二章所述的問題，找出這些問題的主要成因。我們分別從組織架構、策劃、籌備工作、運作和溝通五方面探討有關問題，並於本章概述研究的結果和提出意見。

組織架構

政制事務局、選管會和選舉事務處的角色及職責

3.2 政制事務局、選管會和選舉事務處是負責與本港選舉的管理、策劃和進行相關的政策及運作事務的三個主要機構。在本部分，我們會研究這三個機構的工作關係，審視現有的組織架構是否有助確保選舉以公開、誠實、公平和有效率的方式進行。政制事務局是政制事務的決策局，負責範疇包括選舉事務政策。在這方面，政制事務局主要負責擬訂選舉政策和相關的主要法例。選管會是根據《選舉管理委員會條例》(第 541 章)設立的獨立組織，由三名非官方人士組成。他們由行政長官委任，其中主席必須為高等法院法官。選管會的法定職能是進行和監督選舉，並採取其認為適當的安排，確保選舉公開、誠實和公平地進行。選舉事務處是選管會的執行部門，屬政府部門，由總選舉事務主任(職級為高級首席行政主任的首長級人員)掌管，負責為選管會提供行政支援，以便選管會根據《選舉管理委員會條例》(第 541 章)

履行其法定職能。

3.3 《選舉管理委員會條例》(第 541 章)賦權選管會訂立有關進行選舉的規例，例如立法會在二零零四年七月九日通過的《2004 年選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)(修訂)規例》，在是次選舉實施多項規定，包括就地方選區選舉採用投票兼點票安排。根據《選舉管理委員會條例》，選管會也可發出與選舉相關的指引。選舉事務處協助選管會草擬和發布這些規例及指引。政制事務局作為選舉事務的決策局，負責向立法會提交與選舉有關的規例，並按慣例聯同選舉事務處(例如總選舉事務主任)出席立法會會議，解釋選管會擬訂的規例。這做法可能令人對政制事務局、選管會和選舉事務處在選舉事務上的角色和三者之間的關係產生混淆。事實上，選管會和選舉事務處均不隸屬於政制事務局，但政制事務局卻難免會就選舉事務與這兩個機構保持聯繫。舉例說，就是次選舉，政制事務局曾出席選管會有關選舉規例擬稿的會議，並提醒選管會及選舉事務處，預期投票率會較高，必須確保選票及投票箱供應充足。至於各項選舉實務的實際策劃和執行工作，則由選舉事務處在選管會直接指揮下進行。在這問題上，政制事務局局長會晤委員會時，已強調確保選舉獨立於政府當局的重要性，及必須尊重選管會在進行及監督選舉方面所擔當的獨立法定角色。

3.4 選管會主席確認，在是次選舉，選管會負責制訂規管選舉進行的一般政策及原則，而選舉事務處則負責所有後勤工作及執行細節。在選管會會議上，先後討論過多項重要問題，包括為地方選區範圍劃定分界的籌備工作、修訂規例擬稿、選舉指引擬稿、就地方選區選舉採用投票兼點票安排、投票站和點票站工作

人員的酬金，以及新款地方選區選票和投票箱的設計。選管會主席表示，選管會與選舉事務處沒有定期舉行會議，但他本人一直與總選舉事務主任保持密切聯繫，因此不認為選管會與選舉事務處之間有任何溝通問題。此外，我們也知道，選舉事務處並無為選管會舉行任何簡介會，以說明投票當日各項實務安排的細節。

3.5 我們注意到，根據現行的組織架構，選管會以獨立法定組織的身分進行和監督選舉的好處，以及政制事務局、選管會與選舉事務處之間因此形成的特殊關係。不過，選管會只由三名非官方人士組成，他們以兼職形式擔任職務，沒有直屬的工作人員，只有選舉事務處提供的秘書支援服務，這樣會否讓他們有能力緊密監督選舉事務處的日常工作，我們實有所保留。舉例說，我們很難期望選管會能密切參與新款地方選區投票箱的容量測試和電腦報數系統的用戶驗收測試。我們知道，選舉事務處曾告知選管會，他們根據容量測試結果決定須訂製的投票箱數量，但他們沒有告知選管會測試的詳情，例如測試所用的紙張種類。此外，選管會成員可能缺乏制訂選舉實務安排的專門知識和經驗，例如就匯集投票人數和點票結果所採用的電腦報數系統。我們認為，選管會在策劃和制訂投票日的運作安排時，特別是執行細節方面，須十分依賴選舉事務處這個執行部門，是可以理解的。

3.6 另一方面，選舉事務處是政府部門，選管會卻是獨立的法定組織，純粹由三名非官方人士組成，對選舉事務處並無聘任或解僱人員的權力。選管會與選舉事務處之間的從屬關係，若與政府的決策局和屬下執行部門或專業部門之間的一般工作關係相比，便顯得不清晰和不“尋常”。鑑於選管會的性質和現行運作模式，選舉事務處在日常工作方面可能欠缺所需的指引和監督。

此外，我們注意到，選管會主席和當時的總選舉事務主任分別已在選管會和選舉事務處擔任他們的職位超過七年，彼此已逐漸建立緊密的工作關係。由於兩人互相信任，而且聯繫密切，很多問題都可能通過非正式渠道匯報和解決，並沒有舉行正式會議處理。

3.7 有建議指選舉事務處應隸屬一個決策局(例如政制事務局或民政事務局)，而選管會則應擔任整體監察的角色。不過，這樣可能會影響選舉過程的獨立性，也有違現行組織架構的設計原意，並不理想。

選舉事務處的組織架構

3.8 按照沿用超過十年的既定做法，選舉事務處的公務員編制會按選舉周期調整。選舉事務處的核心編制設有 112 個常額職位，主要由行政主任及文書主任等一般職系人員擔任。另外會按個別項目需要而開設一些有時限的公務員職位，以便籌備和進行立法會及區議會選舉，並處理與選舉有關的投訴。選舉事務處也會聘用非公務員合約僱員，協助籌備選舉。為進行二零零四年的選民登記工作及是次選舉，選舉事務處分別開設了 4 個及 32 個有時限的公務員職位，並在是次選舉的運作高峯期聘用了超過 450 名非公務員合約僱員。選舉事務處會在選舉年設立一個新組別，即選舉部，由一名總行政主任擔任主管，成員來自部門其他單位，負責處理投票日運作安排的策劃和執行工作。選舉事務處在選舉年及非選舉年的組織架構載於 **附件 F**。

3.9 選舉事務處的管理高層由資深的行政主任職系人員組

成，他們都是專業的資源和系統管理人員。總選舉事務主任之下有四名總行政主任職級的人員，他們通常已在職系內工作超過十年。選舉事務處大部分常額人員均為一般職系人員，三至四年便須調職。因此，選舉事務處經常流失具經驗的人員。這種安排，特別是涉及主要人員時，可能會影響整個部門在處理突發危機的表現。關於這方面，我們知道選舉部的主管，也就是在投票日主理中央指揮中心的總指揮，曾參與二零零三年的區議會選舉工作，但卻沒有參與過以往的立法會選舉。

制衡機制

3.10 制衡機制不僅有助及早找出工作程序或機構內的問題和解決方案，對於確保選舉的健全性也非常重要。我們認為，儘管投票日出現混亂，但選舉程序確實設置了一套有效的制衡機制，確保是次選舉公開、誠實和公平地進行。首先，候選人可以委任選舉／監察投票／監察點票代理人，協助他們密切監察選舉程序，包括由投票站主任密封和開啓投票箱及裁定問題選票。此外，每張發票櫃檯須有兩名投票站工作人員合成一組工作。其中一名人員根據正式選民登記冊的資料核對選民的身分證明文件後，另一名人員會複核有關資料，才確定應否發出地方選區及功能界別(對適用者而言)選票。當點票站的點票及重點(如有需要)工作完成後，投票站主任會透過電腦報數系統向中央指揮中心的數據資訊中心匯報點票結果。有關地方選區的助理選舉主任會致電投票站主任，核實點票結果，然後才向選舉主任匯報有關數據。此外，在點票站公布點票結果或在中央點票站公布整個地方選區的點票結果後，候選人／代理人可要求重新點票。

3.11 另一方面，政制事務局、選管會與選舉事務處之間的特殊關係，加上前文第 3.6 段所述選管會與選舉事務處之間相對較“非正式”和“不清晰”的從屬關係，都令人懷疑投票日的實務安排是否設有制衡機制，如確實設有，究竟有否發揮作用。這方面值得注意的是，在投票當日，選舉事務處沒有正式向選管會(更遑論政制事務局)報告地方選區投票箱不足的問題。選管會主席表示，直至當日下午電台和電視台的新聞報道指一些選民因投票箱用罄而被拒進入投票站時，他才獲悉問題嚴重。

3.12 選舉事務處在擬訂投票日各項實務細節時，內部的制衡機制也似乎未能發揮作用。正如第二章所述，我們認為有關方面高估了新款地方選區投票箱的容量是導致投票箱不敷應用的主要原因，此後更引發部份投票站採用一些具爭議的權宜之計，結果在投票當日造成混亂，也招致投訴。有關估計是根據選舉事務處人員兩次容量測試的結果作出的。事實上，在選舉中確保投票箱供應充足至為重要，因此選舉事務處應設有機制由另一組人員複核投票箱容量測試的結果，避免因測試過程出錯或有關人員的個人判斷有問題而引致任何錯誤。不過，即使選舉事務處會晤委員會時，也無法清楚解釋為何在新款地方選區選票的設計及所選用的紙張種類確定後，並沒有再次進行投票箱容量測試。選舉事務處也無法解釋，為何有關容量測試沒有發現新款地方選區投票箱在設計上的瑕疵(即放入投票箱的選票並非如預期般平整地疊在一起)，而根據委員會進行的測試，這個瑕疵應該相當容易察覺到。同樣地，電腦報數系統的用戶驗收測試不足，是投票日系統失靈的主要原因之一。選舉事務處技術支援組負責監督有關項目，並與承辦商匯卓科技有限公司進行系統測試。選舉事務處另一組人員在是次選舉結束後曾進行調查，他們批評模擬測試個案

未能反映現場實況。假如選舉事務處針對上述關鍵工作設有有效的制衡機制，理應可以察覺到這類基本問題。

策劃

3.13 兩份選管會報告書指出，選舉事務處在是次大型換屆選舉中首次同時採用兩種新的選舉設備(即新款地方選區投票箱和選票)和投票兼點票安排，結果引起不可預見的嚴重問題，一些投票站因而未能暢順運作。委員會認為，新措施可讓選票提供更多有關個別候選人的資料，又能加快點票工作，方便選民和候選人，立意良好。不過，是次選舉規模龐大，地方選區和功能界別分別涉及 3 207 227 名和 199 539 名登記選民，加上首次採用多項新安排，每個主要階段和程序都應事先作出透徹的考慮。若能對所需的各種資源(包括人手、選舉設備和相關的應變計劃)策劃周詳，於投票日發生的問題即使未能完全避免，也可避免不少，最低限度亦可把問題的程度及所帶來的影響減至最低。

人手

3.14 在人手方面，由於選舉過程需要動用大量人手，因此選舉事務人員的數目和質素，對投票能否順利進行極其重要。一如以往的換屆選舉，選舉事務處展開招募運動，邀請政府各部門合適的在職公務員申請在是次選舉擔任工作。選舉事務處表示，招募運動大致反應普通，他們共收到 21 815 份申請，並揀選了 14 969 名公務員擔任投票站及點票站工作人員。若與過往選舉的招募運動比較，是次選舉可供揀選的申請人較少(在二零零零年立法會選舉，選舉事務處共收到 25 000 份申請；在二零零三年

區議會選舉，則收到 22 000 份申請)。是次選舉的投票站及點票站工作人員酬金隨公務員減薪而有所調整，較二零零三年區議會選舉的減少了大約 5.9%。不過，是否因此而令招募運動的反應較前遜色，則難以確定。由於是次地方選區選舉採用投票兼點票安排，因此 485 個投票站的工作人員也要負責點票工作。雖然有關方面已指示投票站主任自行安排屬下人員的小休時間，以便他們用膳、休息和投票，但是次選舉採用一更制，因此投票兼點票站工作人員的工作時間，一律須由投票開始至點票結束為止。即使沒有當日的突發事故，預計有關人員也須連續工作超過 20 小時。縱使有數次小休，工作人員這樣長時間當值，也難免感到疲累及較容易出錯。因此，我們對是次選舉的人力策劃極有保留。

3.15 有人認為由於是次選舉需要長時間當值，令部分富經驗的投票站／點票站工作人員望而卻步，不再參與有關工作，所以才出現混亂。根據選舉事務處的記錄，在 14 969 名投票站和點票站工作人員當中，有 9 713 名(約 65%)具備相關經驗，他們曾一次或多次參與以往的選舉工作。在 516 名投票站主任當中(包括 15 名後備人員)，有 412 名(79.8%)具備相關經驗，而其中 306 名更曾在過往的選舉中擔任投票站主任。選舉事務處認為，是次選舉的投票站和點票站工作人員並非欠缺經驗，而工作人員經驗不足並不是引致選舉日混亂的原因。在我們看來，上文第二章或選管會兩份報告書提及的事故／投訴，已明確顯示最少有部分投票站主任並不熟悉選舉程序及相關的法定要求。部分政黨及選舉主任分別在與我們會晤時及在他們提交的意見書中，也特別指出這點。對於部分投票站主任當日處理突發事故的能力，我們亦有所保留，而他們的能力可能受經驗所限。此外，我們注意到，投票站工作人員用了很多時間處理候選人／代理人／公眾的投訴，而這

些投訴多與競選活動有關。為使投票站工作人員，特別是投票站主任，能專注處理投票工作，我們建議應考慮禁止在投票日進行競選活動。

場地

3.16 在投票站方面，除要確保有足夠的投票站，讓選民無須長途跋涉前往投票外，還應確保投票站的地點、場地大小及實際環境均適合進行投票。我們在第二章指出，部分投票站過於擠迫，是引致投票日混亂的主要原因之一。此外，值得注意的是，部分投票站主任表示所負責的投票站地方狹小，難以轉作點票站，特別是須在 30 分鐘內完成這個程序就更為困難(在這方面，我們注意到《工作手冊》只訂明須盡快完成)。若能事先仔細視察各個打算用作投票站的場地，便可及早察覺這些問題，並事先向有關的投票站主任提供適當的意見。

3.17 選舉事務處也認為，就地點和場地大小而言，在國際展覽中心設立中央指揮中心，不及在香港會議展覽中心(“會展中心”)理想。不過，由於會展中心在後備選舉日(即二零零四年九月十九日)沒有檔期，選舉事務處便為是次選舉預訂了國際展覽中心。中央指揮中心的工作小組分設於不同地點運作，即使是位於國際展覽中心的工作小組也分布在兩樓層，在處理重大事故時，這安排有礙溝通和協調。我們明白選舉事務處的困難，由於預訂會展中心須繳付全費作為訂金，所以選舉事務處須在選舉日期敲定(通常會在選舉年開始時或選舉年的前一年年底)後才會預訂有關場地作為中央指揮中心。不過，我們認為選舉事務處應與會展中心的管理單位進一步聯絡，商討盡早預訂會展中心的可行

方法或物色其他合適場地。

選舉設備

3.18 我們認為，選票和投票箱是最重要的兩項選舉設備，選舉事務處的首要任務，是確保這兩項設備在投票當日供應充足，而且保管妥善。正如第二章所分析，新款地方選區投票箱是專為新款地方選區選票而設計的，理論上，選民把選票摺疊一次後投入箱中，選票便會平整地疊在一起，方便工作人員取出點算。在策劃新款地方選區選票和投票箱的工作上，我們同意選舉事務處採取統括處理的做法。不過，選舉事務處也應該充分留意投票箱的容量測試，因為在決定訂製投票箱數量時，是以測試結果為依據的。如有周全的策劃，進行容量測試時便應使用印製新款選票的紙張。選舉事務處解釋，在新款地方選區投票箱的設計和所選用的紙張種類確定後，他們正忙於處理其他選舉工作。我們認為這個理由難以令人信服，未能合理解釋為何沒有重新測試新款投票箱的容量。

應變計劃

3.19 選舉事務處表示，是次選舉的應變計劃主要是根據過往的選舉經驗制訂的。正如選管會最後報告書所述，選舉事務處制訂了應變措施，以應付未能預見的情況，如惡劣天氣，又或其他緊急事故，如火災、停電等。此外，選舉事務處設立了四個駐有後備工作人員的後勤補給站，以便在有需要時，補給選舉設備和增派投票站／點票站工作人員，但結果證明有關安排不足以或不能有效地應付投票日所見的選舉設備廣泛短缺的問題。此外，也沒有現成的應變計劃，以備遇到電腦報數系統故障時，改用人手

匯集投票人數等主要統計資料。在投票結束後，為核實 501 個投票站的投票人數，選舉事務處聯同匯卓科技有限公司啓動了一項應變計劃，但該計劃也是在投票當日才制訂的。

3.20 我們同意實在很難(如非不可能)為每個可能發生的情況制訂相應的應變計劃。不過，我們認為，應訂立有效的危機管理制度，讓有關方面可因應各種緊急情況，包括無法預計的事故，迅速作出決定和採取行動。在這方面，必須就 501 個投票站的運作，訂立監察和匯報制度。不過，在投票當日，這類制度似乎不曾存在或發揮作用。我們知道，18 名地區聯絡主任被派擔任聯絡人或統籌人，負責各區投票站主任與相關選舉主任／助理選舉主任之間的聯繫，以及區內各投票站與中央指揮中心之間的聯繫。他們應向選舉主任和中央指揮中心匯報區內的重大事故。不過，中央指揮中心在投票日對投票站要求額外投票箱一事的反應及處理方法，反映出指揮中心未能確切評估整體情況(例如問題的影響範圍和嚴重程度)，及相應執行協調妥當的補給計劃。

籌備工作

3.21 在本部分，我們會探討是次選舉的籌備工作是否充足。這與前一部分所述的策劃工作有一定關連。

訓練

3.22 訓練是重要的一環，可為工作人員做好準備，讓他們有效地執行職務。我們知道，所有投票兼點票站工作人員均參加了一場約三小時半的簡介會，讓他們對是次選舉的安排有概括的認識。所有投票站主任及副投票站主任則參加了一次約三小時的詳

細講解，讓他們熟習選舉法例和指引等的相關條文，所有助理投票站主任亦在此簡介會後獲發有關資料的電腦光碟。此外，負責在投票日匯集統計資料的所有副投票站主任、助理投票站主任及其他投票站工作人員，還參加了一個約三小時的工作坊，了解如何匯集有關統計數字。大約 750 名負責功能界別點票工作的人員，參加了一場約兩小時的簡介會和一項約三小時的模擬點票練習。選管會主席也為選舉主任主持了一場簡介會，並另行為候選人／代理人安排了一場有關選舉法例及指引的簡介會。此外，選舉事務處亦向投票站主任、副投票站主任和助理投票站主任分發了《工作手冊》。

3.23 根據委員會接獲的意見，有關方面應加強投票站工作人員的訓練，特別是為投票站主任提供的訓練。我們也接獲一些政黨和選舉主任的意見，指投票站主任表現參差，部分投票站主任並不熟悉選舉程序及相關規定。委員會曾會晤的部分投票站主任也指出，是次選舉的簡介會與過往選舉的不同，沒有在會前派發《工作手冊》，因此他們沒有機會預先細讀，以便在會上提出問題。我們在第二章評估投票當日的主要問題時，也指出有關人員(包括中央指揮中心及投票站的工作人員)對處理像當日發生的事故的一類危機，並沒有作好準備。此外，我們又注意到，負責處理投票站查詢或求助電話的選舉事務處人員，沒有受過特別的相關訓練。根據投票站主任會晤委員會時，講述中央指揮中心 2 號援助台人員如何處理投票站索取額外地方選區投票箱的要求，已清楚反映出有關人員並無妥善執行職務。

3.24 此外，有意見指為候選人／代理人提供的相關訓練／簡介會並不足夠。雖然選管會主席為所有候選人／代理人主持了一

場有關選舉法例及指引的簡介會，但並非所有監察點票代理人均能根據相關的法定要求³，在投票站轉為點票站時，質疑投票站主任不准他們進入投票站或把他們逐離的決定。由此可見為候選人／代理人提供的訓練／簡介會仍有改善的空間。對首次參與選舉活動的人士來說，這方面的改善更為重要。這樣也有助減少因誤解相關規定和程序而引起的投訴，從而讓投票站工作人員可專注處理其他選舉工作。

其他籌備工作

3.25 有其他證據顯示，是次選舉的籌備工作有欠全面。舉例說，《工作手冊》內容出錯，導致候選人或他們的代理人被逐離投票站或摒諸門外，有關情況已在第二章詳述。地方選區投票箱不足和電腦報數系統失靈，主要分別是新款投票箱和電腦報數系統的容量測試有問題所致。

運作

中央指揮中心的組織架構

3.26 選舉事務處設立的中央指揮中心，負責統籌和監察投票日的選舉安排。如要從運作方面評估何以會在投票日出現混亂情況，我們須首先研究中央指揮中心的組織架構。中央指揮中心的主要工作小組分設於不同地點：中央指揮部設於九龍灣的國際展

³ 正如第 2.43 段所解釋，《選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)規例》(第 541D 章)及《指引》訂明，任何候選人及該候選人的選舉代理人及監察點票代理人均可在投票站為點票作準備而關閉時，逗留在該投票站內。

貿中心，由一名職級為總行政主任的選舉事務處選舉部主管帶領工作。中央指揮部下設四個主要援助台／工作單位。1 號援助台設於鰂魚涌，由一名高級行政主任管理，負責調配人手(包括駐於四個後勤補給站的 170 名後備投票站工作人員)，並處理有關《工作手冊》內容的查詢；2 號援助台設於國際展貿中心，由一名一級行政主任管理，負責為投票站供應投票箱等選舉設備；數據資訊中心的數據收集組設於國際展貿中心，由一名高級行政主任管理，負責監察投票站／點票站匯報統計數字，包括投票人數及點票結果，並向新聞中心等提供有關資訊；數據資訊中心的電腦報數系統熱線設於鰂魚涌，由一名一級行政主任管理，負責解答投票站／點票站有關使用電腦報數系統的查詢。中央指揮中心同時在灣仔設立選舉查詢熱線，由一名高級行政主任管理，負責回答投票站和公眾的一般查詢。值得注意的是，即使駐於國際展貿中心的工作小組，也分布在兩樓層。中央指揮中心的組織架構及各單位的工作地點載於 **附件 G**。

3.27 中央指揮中心的工作小組分設於不同地點，有礙工作小組之間的溝通及協調，因而影響中央指揮中心的表現，特別是應付危機的表現。我們認為這項安排有欠理想。舉例說，多個投票站的地方選區投票箱不敷應用，如要從速解決問題，負責監督投票箱供應的 2 號援助台必須與負責調派人手(包括前述的 170 名後備工作人員)的 1 號援助台緊密協調。若當日調派駐於四個後勤補給站的後備工作人員，而非國際展貿中心 2 號援助台負責接聽熱線電話的人員，乘搭的士分送額外投票箱往投票站，效率應會更高。

3.28 同樣地，匯卓科技有限公司留守鰂魚涌的辦事處，只安

排一名項目經理到國際展貿中心的數據收集組提供支援。在投票日，中央指揮中心的數據收集組與該公司主要以電話溝通。這做法同樣有欠理想，對有效處理當日系統故障一類危機(包括找出問題所在和制訂解決方案)並無幫助。

3.29 此外，考慮到投票日所出現問題的廣泛程度和影響，我們認為中央指揮中心的組織架構，包括有關人員的職級，實不足以應付這些問題。舉例說，多個投票站的地方選區投票箱不敷應用，如要解決問題，中央指揮中心各工作小組及其他政府部門必須互相配合，迅速行動。鑑於問題的嚴重程度和緊急情況，當日亦應立即向總選舉事務主任和選管會成員報告。不過，中央指揮中心的組織架構，並沒有包括任何可因應需要而啟動的特別機制或專責小組。

監督

3.30 除了為投票站及點票站工作人員提供足夠的訓練和指引外，在投票日緊密監督投票站和點票站的實際運作，也是確保投票順利進行的重要措施。我們注意到，選管會成員(包括主席)在投票日整日分別四出巡視，合共到訪了 23 個投票站及 11 個點票站。選舉事務處安排了三名高級人員陪同巡視，而選管會主席則由總選舉事務主任陪同。選舉事務處人員負責協助選管會成員在現場視察，找出須予改善的地方，向投票站主任提供意見，以及協助解決問題。此外，正如上文第 3.20 段所述，地區聯絡主任負責擔任投票站與中央指揮中心之間的統籌人。不過，是次選舉並沒有設立任何視察制度，以便選舉事務處緊密監督投票站／點票站的實際運作。根據我們接獲的意見書和選管會兩份報告書所載

的投訴個案，部分投票站沒有嚴格遵守《工作手冊》訂明的規定和程序。舉例說，在一些投票站，功能界別選票是另外由指定的發票櫃檯發出，而非按照《工作手冊》的規定，由各張發票櫃檯在發出地方選區選票時一併發出。此外，有關投票站主任在額外地方選區投票箱送到前，自行決定以紙箱充當臨時投票箱，沒有事先徵詢中央指揮中心的意見。由於缺乏有效的視察制度，選舉事務處未能密切監察個別投票站的運作情況，更無法確保既定的程序和規定能嚴格遵行。假如設有視察制度，遇到廣泛出現的問題時，例如在投票日出現的地方選區投票箱不足問題，中央指揮中心便能更清楚掌握整體的情況。

重新點票安排

3.31 根據既定安排，任何候選人／代理人可在點票站公布點票結果後，要求點票站重新點票，或在地方選區的整體點票結果於中央點票站公布後，要求重新點票。所有點票站工作人員必須留在點票站內，直至同一地方選區所有點票站點票完畢，以及點票結果公布後無人要求重新點票為止。這項安排令投票兼點票站工作人員在是次選舉的工作時間大大延長。另一個可考慮的做法，就是因應在中央點票站提出的重點要求而進行的重新點票工作只集中在中央點票站進行，而不在個別點票站進行。

溝通

3.32 有效的內部溝通和對外溝通同樣重要，不但可及早找出和解決問題，更可避免因不必要的誤會而造成嚴重損害。內部溝通包括選舉事務處內部的溝通、選管會與選舉事務處之間的溝通、中央指揮中心與投票站／點票站之間的溝通，以及選舉事務

處與其他有關機構(包括匯卓科技有限公司及警方等其他政府部門)的溝通。正如第二章所述，選管會與選舉事務處沒有定期舉行正式會議，兩者之間的溝通在某程度上不太正式。此外，是次選舉沒有設立匯報制度，確保有關單位向總選舉事務主任和選管會及時匯報危機事故，例如在投票日廣泛出現的地方選區投票箱不足，以及電腦報數系統故障等問題。中央指揮中心未能充分察覺地方選區投票箱不足問題的嚴重程度，反映出中央指揮中心與投票站之間缺乏有效溝通，這也影響到中央指揮中心處理危機的能力和表現。我們認為，在補給地方選區投票箱方面，倘中央指揮中心與警方之間有更妥善的協調，則在接獲投票站要求後運送額外投票箱所需的時間，應可大大減少。

3.33 我們也注意到，在投票當日，選管會和選舉事務處都沒有公布發生的問題及其後的跟進行動，包括地方選區投票箱不足；選管會決定在額外投票箱送抵前，准許在候選人／代理人／警務人員在場的情況下打開投票箱整理選票；以及因須使用人手核實投票人數而延遲公布點票結果。我們認為，提高透明度可讓相關人士更了解實情，因而可避免不必要的懷疑和投訴，並可獲得公眾諒解和支持。