

報告摘要

背景

1. 第三屆立法會選舉(“是次選舉”)在二零零四年九月十二日舉行。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，包括地方選區選舉投票箱不足、使用紙箱充當臨時投票箱、開啓投票箱整理選票、延遲公布選舉結果，以及部分功能界別發出的選票數目與最後點票結果有差異。

2. 根據《選舉管理委員會條例》(第 541 章)第 8 條的規定，選舉管理委員會(“選管會”)在二零零四年十二月十一日就是次選舉向行政長官提交報告書。鑑於公眾關注到投票日的混亂情況，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。中期報告書指出一些與選舉實務安排有關的行政和策劃失誤，並表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。二零零四年十二月十五日，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。

檢討

3. 我們以選管會有關是次選舉的兩份報告書作為檢討依

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。

據，並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。其間，我們接獲 37 份意見書，並曾與 5 位個別人士和 7 個組織會晤，部分更會晤多次。

4. 根據收集到的資料，我們探究引致投票當日出現混亂的主要問題，並從不同的管理及運作角度進行檢討，以期確定這些問題的主要成因，更重要的是找出實際可行的改善措施。委員會曾研究的問題計有：地方選區投票箱供應不足和補給遲緩；部分投票站在額外的地方選區投票箱運抵前所採取的權宜措施，包括開啓投票箱、使用紙箱充當投票箱，以及使用間尺等物品壓平投票箱內的選票；部分投票站過於擠迫和輪候投票時間過長；投票兼點票站工作人員的工作時間偏長；候選人或他們的代理人被逐離投票站或摒諸門外；匯集投票人數統計的問題；延遲公布選舉結果而不作解釋；以及部分功能界別的票數差異。此外，我們也從組織架構、策劃、籌備工作、運作及溝通五方面研究上述問題。在這方面，我們檢討了政制事務局、選管會及選舉事務處的角色和職責、選舉事務處及中央指揮中心的現行架構、現有的監察和匯報制度、投票日的人力策劃、工作人員的招募及訓練，以及應急計劃的制訂，並認為有改善的空間。

結論

5. 在檢討過程中，我們並無發現目前的選舉制度及程序有任何基本問題或嚴重欠妥善的地方。事實上，混亂情況是一些執行問題所致，當中有部分涉及人為錯誤或疏忽。下文載述我們的研究結論。

結論一 是次選舉的健全性不受影響

6. 雖然投票日的混亂情況備受公眾關注，但有關問題和不滿主要涉及實務安排，而非選舉結果。我們認為是次選舉整體上質素理想，選舉結果的健全、公平和公正性，均沒有受到影響。

結論二 工作人員已盡力而為

7. 雖然投票日出現的部分問題，是人為錯誤或疏忽所致，而我們認為這些問題不單可以避免，還可以更為妥善處理，但有一點必須確認，就是有關方面均已盡力處理問題。我們認為各有關方面，特別是整體工作人員，均已努力工作，這方面的表現不應因投票日的混亂情況而受到忽略或貶低。

結論三 選舉過程的獨立性應受到重視

8. 維持選舉過程獨立，對確保選舉的健全性和公正至為重要。現行的組織架構雖然仍有改善的空間，但卻有助確保選舉過程獨立於政府當局，我們認為這一點必須維持和維護。

結論四 選管會和選舉事務處的現行架構及運作模式不足以應付其角色和職責

9. 我們認為有需要加強選管會和選舉事務處的現行架構和運作模式。選管會現時由三名非官方人士組成，他們由行政長官委任，以兼職形式擔任職務。基於這個原因，選管會完全依賴選舉事務處進行選舉的實務細節安排。不過，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，這兩個組織的從屬關係並不完全清晰，而兩者之間實際上也似乎欠缺有效的監察和匯報制度。選舉事務處內部對於關鍵問題，例如新款地方選

區投票箱的容量測試，以及首次在立法會選舉中採用作匯集投票人數統計等資料的“互動式音訊電話系統”的電腦電話系統（“電腦報數系統”）的容量測試，也欠缺有效的制衡機制。此外，選舉事務處的大多數人員均為一般職系人員，每三至四年便會調職，這種安排有礙累積經驗。同時，選舉事務處也需要資訊科技等方面的專業人員。

結論五 選舉事務處人員須改變思維

10. 選舉事務處人員在制訂是次選舉的實務安排和處理投票日的突發問題時，顯得不夠警覺和審慎，例如新款地方選區投票箱和電腦報數系統的容量測試有欠妥善，便分別是造成投票箱不足等相關問題，以及匯集投票人數統計的系統失靈，致令選管會決定延遲公布選舉結果的主要原因。選舉事務處人員的思維應有所改變，他們應明白選舉工作有如軍事行動，事前必須策劃周詳，準備充足，及在執行時精確無誤。

結論六 中央指揮中心的架構及安排不足以應付危機

11. 中央指揮中心的現行架構，包括督導人員的職級和中心的指揮系統、應變能力及場地環境，不足以應付投票日出現的廣泛性問題或危機。缺乏處理這類危機的應變計劃，包括及時向管理高層報告問題的機制，也是導致混亂的主要原因之一。

結論七 投票站及點票站工作人員的訓練及監督不足

12. 投票站及點票站工作人員的訓練不足夠，也不完全有效。有意見認為，投票站主任的表現參差，一些投票站主任對本身的角色和職責並不熟悉。此外，投票站及點票站的實際運作，也沒有受到緊密的監督。除了有選管會成員到各站巡視外，選舉

事務處並沒有抽樣巡查，或到各站實地視察運作情況，包括視察投票站及點票站工作人員的表現。

結論八 選舉安排的透明度不足和公關工作有欠妥善

13. 選管會及選舉事務處均沒有在投票當日主動發放消息，讓公眾知道是次選舉的進展情況，包括地方選區投票箱不足，以及選管會決定使用人手核實投票人數而延遲公布選舉結果。欠缺透明度惹來不必要的懷疑及揣測。

建議

14. 下文載述我們的建議。我們明白，鑑於涉及的財政影響和其他可能須考慮的相關因素，部分建議或須進一步研究才能落實推行。

建議一 加強選管會和選舉事務處的架構和運作模式及鞏固制衡機制

15. 我們建議，選管會的成員組織應該加強，以包括具備物流和資訊科技等相關專業知識的人士。此外，應設立機制，讓選管會能夠取得所需的支援和資源，更有效地執行本身的法定職責。舉例說，選管會可按需要成立不同的專責小組，成員包括相關決策局和部門代表。此外，選舉事務處的成員組織也應該加強。我們建議最低限度應延長選舉事務處主要人員的任期，並應有更多善於分析、思考和掌握資訊科技專業知識的人員。選管會與選舉事務處之間的從屬關係和匯報制度亦應正規化。兩個組織應定期舉行正式會議。選舉事務處的內部制衡機制和監察及匯報制度也應該加強。

建議二 重組中央指揮中心的架構及安排

16. 我們建議應下放中央指揮中心的工作，在民政事務處協助下，於區域及地區層面設立支部。同時，應設立匯報機制，確保任何重大事故會及早視乎需要由地區指揮中心提升到區域指揮中心，或再提升至中央指揮中心，以便迅速下決定和採取行動。中央指揮中心的場地選址，也應加以檢討，確保可以在同一樓層容納中央指揮中心各個工作小組(或最低限度可容納主要的工作小組)，而駐場的人手和所需設施等支援資源，亦必須供應充足。

建議三 加強應變計劃

17. 選舉事務處應詳細檢討整個選舉過程，以確定當中的關鍵步驟／項目，並制訂相應的應變計劃。舉例說，選票及投票箱是選舉活動最重要的兩種設備，因此必須制訂應急計劃，確保這些設備在緊急情況下仍然供應充足和得到妥善的保管。同樣地，選舉事務處應制訂以人手匯集主要選舉統計資料(包括投票人數及點票結果)的應變計劃。

建議四 設立有效的匯報制度和危機管理制度

18. 我們建議擬訂制度，以便在出現危機時(包括那些完全在意料之外的情況)，可以成立應急專責小組，由具備所需權力的主要人員組成，以便迅速作出回應，並匯集所需的資源以處理問題。為要發揮作用，這危機管理制度須輔以有效的匯報機制，確保重大事故會即時上達管理高層。

建議五 加強工作人員的訓練和相關支援

19. 我們建議，應加強訓練派駐中央指揮中心的選舉事務處人員，包括為督導級人員提供危機管理訓練，以及為負責電話熱線或援助台工作的人員提供顧客服務方面的訓練。至於投票站及點票站工作人員，應加強他們對有關程序及法定要求的認識。除安排簡介會外，也應舉辦工作坊和設立查詢熱線，增加工作人員對相關程序及規定的了解。《工作手冊》也應重新審訂，確保修正所有錯誤及與相關條例不一致的地方。

建議六 為各項安排(特別是新安排)作好準備

20. 選舉事務處應更審慎策劃和籌備選舉，包括揀選場地作投票站。實施任何新安排前，特別是涉及選舉過程中的關鍵步驟／項目，例如投票箱和選票等重要選舉設備時，有關方面應格外審慎地進行適當的實況測試，並應預留充裕的時間進行測試及其他籌備工作。在可行情況下，測試結果應由另一組人員進行複核。

建議七 探討可否就投票和點票過程實行電腦化

21. 為進一步提高選舉過程的效率，我們建議進一步探討可否把選舉過程盡量電腦化。舉例說，值得探討在功能界別選舉應用光學標記閱讀器，以協助進行選票分類和點算工作。此外，也可更多採用電腦系統協助核實選民身分及匯集各類統計報表，包括投票人數及各類選民資料統計。

建議八 設立視察投票站及點票站運作的制度

22. 我們建議，選舉事務處應在各區民政事務處協助下成立視察小組，抽查投票站和點票站的運作，以及投票站和點票站工作人員的表現。有關的視察結果，可供日後招募投票站和點票站工作人員時作為參考。

建議九 精簡統計報表的匯集工作

23. 鑑於投票站工作人員在投票日須每小時匯集多份統計報表和填寫多份表格，而這些報表和表格的內容可能在某程度上互有重複，我們建議選舉事務處應仔細檢討這情況，以期盡量精簡有關工作，讓工作人員在投票日可以專注處理實際的投票及點票職務。

建議十 檢討點票及重新點票的安排

24. 我們建議，如要在日後的地方選區選舉繼續採用投票兼點票安排，選舉事務處便應確保所需的支援措施齊備。首先，投票及點票工作應分由兩更人員負責。其次，選舉事務處應盡量物色能夠同時設置獨立投票區和點票區的場地。在重新點票方面，我們建議研究新安排：凡在中央點票站提出的重新點票要求（一般針對整個地方選區的選舉結果），均在中央點票站進行重新點票，避免要個別點票站的工作人員留在他們的點票站內。

建議十一 加強對一般市民的公民教育及為候選人／代理人安排更多簡介會

25. 我們建議加強公民教育，使公眾了解選舉的重要意義。隨着登記選民人數和投票人數不斷增加，日後的選舉也難免會出

現排隊輪候投票的情況。因此，應教育公眾在須輪候投票時抱着較包容的態度。此外，我們建議應為候選人／代理人(特別是首次參與選舉的人士)安排更多簡介會。

建議十二 定時公布最新發展

26. 我們建議，選管會及選舉事務處應在投票當日和前後期間，定時報告工作進度和公眾關注事項的發展，包括選舉過程中的重要事項和將採納的新安排，以提高選舉過程的透明度。

建議十三 檢討相關法例

27. 我們認為有需要檢討選舉法例，研究是否有提高相關法例條文明確程度的空間。在這方面，也應考慮有關當局處理突發緊急情況的靈活需要。