

# 優化選民登記制度諮詢文件

政制及內地事務局

2015 年 11 月

## 目 錄

|      |                                                                |    |
|------|----------------------------------------------------------------|----|
| 第一章： | 引言                                                             | 1  |
| 第二章： | 選民登記制度                                                         | 2  |
| 第三章： | 檢討原則                                                           | 9  |
| 第四章： | 就選民登記事宜的關注事項及建議措施                                              | 11 |
| 第五章： | 徵詢意見                                                           | 22 |
| 第六章： | 提交意見或建議途徑                                                      | 25 |
| 附件一  | 於 2012 年 4 月 16 日發表的《選民登記制度優化措施諮詢報告》內各項建議的諮詢結果、政府對建議的最終立場及跟進工作 | 27 |
| 附件二  | 現行選民登記周期的法定限期                                                  | 30 |
| 附件三  | 選舉事務處推行的查核措施                                                   | 31 |

## 第一章：引言

- 1.01 最近有社會人士就選民登記事宜提出了一些關注(詳情見第四章)。因應這些關注，政府展開了對現行選民登記制度和相關安排的檢討，並在立法會政制事務委員會於 2015 年 9 月 30 日的特別會議上，就檢討的方向，初步徵詢立法會議員的意見。
- 1.02 政府擬訂了一系列建議措施。本諮詢文件載述有關建議措施及考慮因素。
- 1.03 本文件所述的選民登記制度、安排及建議適用於就區議會選舉、立法會地方選區及功能界別選舉，以及選舉委員會界別分組選舉的選民登記工作。
- 1.04 政府希望諮詢公眾的意見，並會在考慮蒐集所得的意見後決定下一步行動。

## 第二章：選民登記制度

### 現行選民登記制度

2.01 在香港，投票權是《基本法》所保障的重要權利<sup>1</sup>，而選民登記屬自願性質。符合登記資格<sup>2</sup>的人士均可按照其在香港的唯一或主要居所的相關住址，申請為地方選區的選民。已登記的地方選區選民，可在其所屬的區議會選區及立法會地方選區選舉中投票。此外，符合相關立法會功能界別及/或選舉委員會界別分組登記資格的地方選區選民，亦可申請成為有關功能界別及/或界別分組的選民，並在有關的功能界別及/或界別分組選舉中投票。

2.02 政府一貫致力維護公開、誠實和公平的選舉制度。為保持選民登記冊的準確性和完整性，現行選民登記制度的設計包含了下列元素和流程：

- (a) **申請人作出申報：**現行選民登記的安排是採取一個誠實申報機制，以便利登記人士為原則。申請登記成為選民或更改登記資料時，有關人士必須在申請表內聲明所提供的資料均屬真實及正確；

---

<sup>1</sup> 根據《基本法》第二十六條：「香港特別行政區的永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。」

<sup>2</sup> 根據《立法會條例》(第 542 章)第 27 至 31 條，任何人士必須符合以下所有的條件，方有資格登記成為選民，並在區議會及立法會選舉中投票：

- (a) 年齡為 18 歲或以上；
- (b) 是香港永久性居民；
- (c) 在申請登記時，通常在香港居住，及在申請書中呈報的住址是他在香港的唯一或主要居所；
- (d) 持有身份證明文件；以及
- (e) 沒有喪失登記為選民的資格。

- (b) **選舉事務處的核實程序**：選舉事務處在日常處理申請時會採取適當的程序<sup>3</sup>，以核實選民登記資料。此外，選舉事務處自 2012 年起推行優化查核措施，例如與相關政府部門核對選民登記資料、進行全港隨機抽樣查核、查核一戶多人或多姓的個案等，以提高選民登記冊所載資料的準確性；以及
- (c) **高透明度的公眾查閱、申索及反對的機制**：每年在正式選民登記冊發布之前，選舉事務處會發表臨時選民登記冊和取消登記名單供公眾查閱。市民可親身到各區民政事務處或選舉事務處查閱登記冊。另外，選民亦可透過在 2014 年 9 月已經啟用的「選民資料網上查閱系統」([www.voterinfo.gov.hk](http://www.voterinfo.gov.hk)) 或選舉事務處的電話熱線(2891 1001)核實自己的選民登記狀況及資料。市民可在法定限期前就臨時選民登記冊或取消登記名單內的記項提出申索或反對。法例規定申索及反對個案必須交由獨立的審裁官作出判定。選舉登記主任會依照審裁官之判定改正、加入或刪除正在編製的正式選民登記冊內的記項。

2.03 以上的選民登記制度旨在確保選舉制度的公正性和公信力，以及方便合資格的市民登記為選民和行使他們的選舉權，並力求在兩者之間取得適當平衡。

---

<sup>3</sup> 選舉事務處收到申請表後，會核實所填報的資料（包括香港身份證號碼、姓名及住址等）是否齊備，並將資料輸入電腦系統。若申請表內填報的資料不齊全，例如地址資料欠完整，處方職員會聯絡申請者澄清或提交補充資料。在完成輸入資料後，選舉事務處會將申請者的身份證號碼轉交入境事務處，以核對其香港特別行政區永久性居民身份、年齡及姓名等重要個人資料，從而核實申請者的登記資格。完成處理程序後，選舉事務處會向申請者發出確認登記通知書，以便利選民檢視登記資料，若發現資料有偏差可及早通知選舉事務處更正。

## 2011 至 2012 年進行的檢討及公眾諮詢

2.04 2011 年區議會選舉後，有市民投訴及傳媒報導懷疑有選民使用虛假住址作為選民登記之用的個案。為回應公眾對選民登記住址準確性的關注，政府於 2011 年底至 2012 年 3 月期間檢討了選民登記制度，並諮詢立法會和公眾的意見。同時，選舉事務處於 2012 年初起推行了多項優化查核措施<sup>4</sup>(詳情見附件三)。政制及內地事務局在 2012 年 1 月 16 日發表《就選民登記制度優化措施的諮詢文件》<sup>5</sup>，諮詢期至 2012 年 3 月 2 日結束<sup>6</sup>。鑒於公眾及立法會議員有所保留，政府決定不推行部分擬議措施，包括強制提交住址證明和就選民沒有更新住址引入罰則。至於將選民登記冊按選民的登記住址列出的建議已於 2012 年推行；有關修訂選民登記的法定限期，以及將涉及選民登記提供虛假資料的罪行轉為可公訴罪行的建議則已經透過立法會於 2014 年 7 月 10 日通過的《2014 年選舉法例(雜項修訂)條例》實施。有關 2012 年的公眾諮詢結果、

---

<sup>4</sup> 有關選民登記的優化措施包括：

- (a) 強化選舉事務處的查核；
- (b) 加強宣傳；
- (c) 查核被拆卸或即將被拆卸建築物的名單；以及
- (d) 加強與其他政府部門就選民的登記住址進行核對資料的工作。

<sup>5</sup> 《就選民登記制度優化措施的諮詢文件》列出的擬議措施包括(詳情見附件二)：

- (a) 引入住址證明的要求；
- (b) 就選民沒有更新住址引入罰則；
- (c) 修訂選民登記法定限期，以預留足夠的時間進行查核和審核的程序，以及讓公眾查閱、並提出申索和反對；
- (d) 將選民登記冊按選民的登記住址列出；
- (e) 要求選民在投票站須出示投票通知卡後才可以投票；以及
- (f) 將選舉管理委員會規例下關於就選民登記作虛假聲明的罪行，轉移至《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第 554 章)。

<sup>6</sup> 期間，立法會政制事務委員會於 2012 年 2 月 17 日的特別會議討論《就選民登記制度優化措施的諮詢文件》，並與團體代表及政府當局會晤。

政府對建議的最終立場及跟進工作載於附件一。

- 2.05 除了上述措施，為方便市民核實他們是否登記選民及其登記資料是否準確，選舉事務處於 2014 年 9 月推出「選民資料網上查閱系統」。市民可隨時登入系統 ([www.voterinfo.gov.hk](http://www.voterinfo.gov.hk)) 查閱自己是否已登記為選民及其最新的登記資料，包括登記地址、所屬選區和選舉界別。

### 選民登記周期的法定限期

- 2.06 根據現行選舉法例，選民登記周期的法定限期見附件二。以 2015 年選民登記周期為例(2015 年是區議會選舉年)，符合資格但未登記為選民的人士如欲登記為選民，須在 7 月 2 日或之前提交新登記申請，其登記資料方可被納入 2015 年 9 月發表的正式選民登記冊，並在其後的選舉中投票。已登記的選民，無須再次登記。若有選民的登記資料例如住址有變更，他須於 2015 年 8 月 25 日或之前通知選舉事務處，才可將變更後的資料反映在 2015 年 9 月 25 日或之前發表的正式選民登記冊。任何在 7 月 2 日後提交的新登記申請或 8 月 25 日後提交的更改登記資料申請，選舉事務處會按法例在下一周期處理，即有關資料不會被納入 2015 年 9 月發表的正式選民登記冊內。

### 查核工作

- 2.07 如上文第 2.04 段所述，鑒於公眾對選民登記冊所載住址的準確性的關注，選舉事務處自 2012 年起開始推行優化查核措施，並繼續執行查訊程序，以提高選民登記資料的準確性和完整性。有關查核措施的詳情載於附件三。

## 提出申索及反對的機制

2.08 選舉事務處每年均會發表臨時選民登記冊、取消登記名單及正式選民登記冊供公眾查閱，確保選民登記制度維持高透明度，以及方便公眾監察。在公眾查閱期內，市民可就臨時選民登記冊及取消登記名單的記項向選舉登記主任提出反對或申索。根據法定程序，選舉登記主任必須將有關反對或申索通知書轉交審裁官舉行聆訊以作出判定。

2.09 在 2015 年選民登記周期，選舉事務處共接獲 49 份反對通知書，共涉及 2 001 名選民。後來由於有 6 名反對者撤回合共對 550 名選民的反對，因此最終涉及的選民為 1 451 人。另外，2015 年周期沒有接獲任何申索申請。2011 至 2015 年選民登記周期所接獲的申索或反對個案，以及涉及的選民人數如下：

| 選民登記<br>周期 | 申索個案 |        | 反對個案 |        |
|------------|------|--------|------|--------|
|            | 宗數   | 涉及選民人數 | 宗數   | 涉及選民人數 |
| 2011       | 0    | 0      | 3    | 86     |
| 2012       | 8    | 8      | 1    | 1      |
| 2013       | 1    | 1      | 0    | 0      |
| 2014       | 0    | 0      | 0    | 0      |
| 2015       | 0    | 0      | 49   | 1451   |

2.10 根據選舉法例，審裁官會就舉行聆訊的時間及地點通知反對者及被反對的選民。他們可選擇是否：

- (a) 親自出席聆訊作出申述；或
- (b) 由一名法律執業者或任何其他人士作為其代表作出申述；或
- (c) 於聆訊日期前向審裁官提交書面申述。

2.11 值得注意的是，在一般性的法律原則下，按照「相對可能性的衡量」的舉證準則，提出申索或反對的人士須就其申索/反對提出證明。在進行聆訊時，反對者有責任說明為何認為有關選民沒有資格登記。另一方面，選舉登記主任無需就反對者提出的反對，毫無疑點地證明有關選民的資格。然而，由於選舉登記主任負責擬備選民登記冊，選舉事務處會在時間和情況許可下進行調查(包括跟相關部門例如房屋署和屋宇署核對記錄)，盡量協助審裁官釐清事實及相關登記資料，以便審裁官就個案作出判定。因此選舉事務處在收到反對通知書後，會盡其所能以電話聯絡(如選民有提供聯絡電話)及發信予被反對的選民，要求他們在限期前以書面確認其登記住址為其主要居所或提供住址證明。有關選民如在聆訊前回覆該處，即使他們不出席聆訊，選舉登記主任亦會根據調查結果在聆訊中向審裁官報告有關結果，讓審裁官就反對者提出的理由及證據一併考慮然後作出判定。

2.12 就 2015 年周期的反對通知書所涉及的 1 451 名選民，審裁官進行聆訊後，接納當中對 299 名選民的反對並裁定將有關選民從選民登記冊剔除，至於其餘 1 152 個反對個案則不成立，並維持有關選民的登記(包括其中 315 名選民獲批准更新其登記住址)。選舉事務處已經根據審裁官的判定作出改正、加入或刪除，並於本年 9 月 25 日發表正式選民登記冊。

### 涉及選民登記提供虛假資料的罪行

2.13 現時有兩組有關選民登記的罪行，分屬《選舉管理委員會(選民登記)(立法會地方選區)(區議會選區)規例》(第 541A 章)和《選舉管理委員會(登記)(立法會功能界別選民)(選舉委員會界別分組投票人)(選舉委員會委員)規例》(第 541B 章)，以及《選舉(舞弊及非法行為)

條例》(第 554 章)。

- 2.14 根據第 541A 章第 22 條及第 541B 章第 42 條，任何人在選民登記時作出他知道在要項上是虛假的任何陳述，或罔顧後果地作出在要項上是不正確的任何陳述，或明知而在該等申請中漏去任何要項，即屬犯罪。同時，任何人促使另一個人在選民登記時作出他(第一個人)知道在要項上是虛假的任何陳述或提供錯誤的資料，即屬犯罪。有關條文由香港警務處執法。根據《選舉管理委員會條例》(第 541 章)第 7(5)條，最高刑罰可處第 2 級罰款(5,000 元)及監禁 6 個月。
- 2.15 另外，根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第 554 章)第 16 條，任何人明知他無權在選舉中投票卻在選舉中投票；或明知或罔顧後果地向選舉事務主任提供屬虛假達關鍵程度或具誤導性達關鍵程度的資料；或明知而不向選舉事務主任提供關鍵資料，而其後在選舉中投票，即屬在選舉中作出舞弊行為。任何人明知另一人無權在選舉中投票卻促請或誘使該另一人在選舉中投票；或明知另一人向選舉事務主任提供屬虛假達關鍵程度或具誤導性達關鍵程度的資料；或不向選舉事務主任提供關鍵資料，卻促請或誘使該另一人在選舉中投票，即屬在選舉中作出舞弊行為。有關條文由廉政公署執法。根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第 554 章)第 6(1)條，最高刑罰可處罰款 500,000 元及監禁 7 年。
- 2.16 政府已在 2014 年修訂《選舉管理委員會條例》(第 541 章)及有關附屬法例，將有關涉及選民登記提供虛假資料的罪行轉變為可公訴罪行，以移除 6 個月的檢控時效，從而提升執法成效及阻嚇性。有關修例建議已經透過立法會於 2014 年 7 月通過的《2014 年選舉法例(雜項修訂)條例》實施。

### 第三章：檢討原則

3.01 正如第二章所述，政府在 2011 至 2012 年曾檢討選民登記制度，並就選民登記制度優化措施諮詢立法會和公眾的意見。選舉事務處亦於 2012 年初起推行優化查核措施。經考慮公眾及立法會議員的意見，政府已經實施了一系列優化措施(詳情見附件一)。

3.02 針對近日社會人士就選民登記事宜的關注(詳情見第四章)，政府在今次公眾諮詢提出一些建議措施，以進一步改善選民登記制度和相關安排。在維持現有選民登記制度的完整性的前提下，我們需要考慮各項建議措施的可行性，以及下列有關選民登記制度的既定原則和考慮：

- (a) 政府十分重視維護公開、誠實和公平的選舉制度；
- (b) 投票權是一項基本而重要的權利，而選民登記是自願的。建議措施的目的是為了防止欺詐或舞弊的行為，以維護選舉的公平性和公眾對選舉制度的信心。與此同時，這些建議措施不應剝奪或嚴重削弱香港永久性居民行使在《基本法》及《香港人權法案條例》保障下所享有的投票權；
- (c) 建議措施應是切實可行，並盡量避免對已登記的選民造成不必要的麻煩或滋擾；以及

- (d) 鑒於每年的新申請／更改資料申請數量龐大<sup>7</sup>，加上每年發表臨時選民登記冊及正式選民登記冊的法定時限又甚為緊迫，因此有需要在查核工作的範圍和力度、供公眾查閱的時間，以及對選舉事務處的資源造成的影響等各方面取得適當的平衡。

---

<sup>7</sup> 選舉事務處在 2013 至 2015 年選民登記周期處理的選民登記申請(地方選區)數字如下：

|          | 2013<br>(非選舉年) | 2014<br>(非選舉年) | 2015<br>(區議會選舉年) |
|----------|----------------|----------------|------------------|
| 新登記申請    | 56 621         | 77 261         | 262 633          |
| 更改登記資料申請 | 116 146        | 120 961        | 414 934          |

## 第四章：就選民登記事宜的關注事項及建議措施

4.01 下文詳述社會就選民登記事宜提出的關注，以及政府將會採取及建議採取的改善措施。

### 更改選民登記資料的限期

4.02 現時選民在每年發表了臨時選民登記冊及取消登記名單後仍可申請更改登記資料(有關法定限期見附件二)。這安排可讓選民登記冊的資料盡量更新。但有意見認為這項安排會令公眾無法在臨時選民登記冊中查閱所有選民的最新資料。如有不法之徒在發表了臨時選民登記冊及取消登記名單後假冒選民更改其登記資料，該選民便只會在正式選民登記冊發表後才發現已被更改資料，屆時已錯過了提出申索及反對的機會。

4.03 我們**建議**將更改登記資料的法定限期提前至臨時選民登記冊及取消登記名單發表之前，與新登記的法定限期看齊，從而將所有在該登記周期的更改登記資料申請在臨時選民登記冊內一併反映，讓公眾查閱。這項建議措施可防止在臨時選民登記冊發表後，不法之徒在選民不知情的情況下，冒充選民並惡意更改其登記資料(尤其是住址)。

4.04 以 2016 年選民登記周期為例(非區議會選舉年)，假如實施上述更改限期的建議，選民申請更改登記資料的法定限期及公眾提交選民新登記申請的法定限期均會為 2016 年 5 月 2 日。

4.05 根據現行的規定，任何在法定限期後提交的新登記申請或更改登記資料申請，選舉事務處會按法例在下一選民登記周期處理，即有關資料不會被納入在該周期發表的正式選民登記冊內。所以，以 2016 年選民登

記周期為例，假如實施建議，任何在 2016 年 5 月 2 日後提交的新登記申請或更改登記資料申請，會在 2017 年選民登記周期才處理，而不會被納入 2016 年 7 月發表的正式選民登記冊內。

- 4.06 此建議措施涉及修改《選舉管理委員會條例》(第 541 章)下的附屬法例，以將更改登記資料的法定限期改為與新登記申請的法定限期同一日，即 5 月 2 日(非區議會選舉年)或 7 月 2 日(區議會選舉年)。

### 發出查訊信件及通知書的方式

- 4.07 現時選舉法例規定，查訊信件<sup>8</sup> (以及某些關乎選舉登記主任的決定的通知書)，須以掛號郵遞方式送交有關選民。

- 4.08 一般而言，根據香港郵政的安排，如掛號郵件在派遞時無人在場簽收，香港郵政會發出掛號通知卡要求收件人在兩星期內前往郵局領取掛號信，否則該掛號郵件將退回寄件人。有意見認為，未能在場簽收的登記選民需要專程前往郵局領取掛號信，對不少選民構成不便；亦有部分選民存有誤解，誤以為須在查訊信件發出後的兩星期內作出回覆。此外，如果選民錯過了領取選舉事務處發出的掛號信的收信限期，便不能領取該信件，亦會因此不能獲悉查訊信件的内容，繼而不能在限期內回覆選舉事務處，並因此而被取消選民登記。

---

<sup>8</sup> 按照《選舉管理委員會(選民登記)(立法會地方選區)(區議會選區)規例》(第 541A 章)第 7(2)條及《選舉管理委員會(登記)(立法會功能界別選民)(選舉委員會界別分組投票人)(選舉委員會委員)規例》(第 541B 章)第 22(3)條，查訊必須以書面作出，並必須以掛號郵遞方式送交查訊的對象。

- 4.09 考慮到在法律上來說，無論平郵信件抑或掛號派遞均不會對公函的法律效力造成分別<sup>9</sup>，所以我們建議改以平郵方式發出所有查訊信件及通知書，以方便選民。此建議措施涉及修改《選舉管理委員會條例》(第 541 章)下的附屬法例。

### 登記資料的準確性

- 4.10 在公眾查閱臨時選民登記冊期間，市民提出部分登記資料可能不正確，例如登記住址不存在、建築物沒有申報的樓層/單位、登記住址位於已拆卸或空置待清拆的建築物單位，以及登記住址的資料不完整等。有意見認為選舉事務處應該加強與其他政府部門核對地址資料，包括在處理選民登記申請時加強核實資料的工作，以確保資料正確。另外，就有個案涉及選舉事務處職員輸入資料時出錯，有意見認為選舉事務處應就資料輸入的工作作出改善。
- 4.11 選舉事務處建議在 2016 年選民登記周期起採取以下措施以進一步完善查核安排：

- (a) 現時選舉事務處分別向屋宇署和差餉物業估價署索取已拆卸或空置待清拆建築物的資料，以向該等建築物內地址登記的選民發出查訊信件。不過，由索取資料、發出查訊信件至發表臨時選民登記冊之間會有數個月的差距。選舉事務處會與屋宇署加強聯繫，取得已拆卸或空置待清拆的建築物名單的最新資料；

---

<sup>9</sup> 按照《釋義及通則條例》(第 1 章)第 8 條，「凡條例授權、規定以普通或掛號郵遞方式送達任何文件或發給任何通知，不論用的是“送達”、“發給”、“送交”或其他詞句，只要寫明正確地址、付足郵資、按有關規定以普通或掛號郵遞方式將該文件或通知寄往最後所知的收件人通信地址，即當作完成送達該文件或發給該通知；而且，除非相反證明成立，否則該項文件的送達或通知的發給須當作已在該文件或通知經一般郵遞程序應寄達收件人時完成。」

- (b) 選舉事務處會聯絡市區重建局，探討索取已完成收購及住戶已完成搬遷的樓宇，以便將未有更新登記住址的選民納入查訊程序。另外，選舉事務處會與各區民政事務處研究製訂一個協作安排，以識別即將拆卸或已空置樓宇，以便作出跟進；以及
- (c) 選舉事務處會改善資料輸入的工作，以提高準確性。

4.12 此外，現時選舉事務處會在選舉年與房屋署及香港房屋協會就所有以公共屋邨單位作登記住址的選民進行全面資料核對，以確定有關選民是否仍屬房屋署/香港房屋協會轄下屋邨的居民。我們**建議**選舉事務處與房屋署及香港房屋協會進行全面資料核對時，探討可否同時核對相關選民的地址資料是否正確。在研究此建議的可行性時，我們將徵詢個人資料私隱專員公署的意見。

### 與選民的通訊渠道

4.13 目前選舉事務處主要以郵遞方式作為與選民通訊的渠道，並間中輔以選民提供的其他通訊渠道(例如手提電話短訊或電子郵件)聯絡選民<sup>10</sup>。

4.14 **建議**選舉事務處除了郵寄查訊信件，將來同時以手提電話短訊/電子郵件(如有提供)提醒選民回覆查訊信件，及在完成處理更改登記資料的申請後，除了向有關選民郵寄更新通知書，亦同時透過手提電話短訊/

---

<sup>10</sup> 選舉法例沒有要求選民必須提供電話號碼及電郵地址，以作選舉事務處聯絡選民之用。現時在已登記選民當中，約 83%的選民除了其住址外，有向選舉事務處提供其電話號碼(包括固網/流動電話)；至於有提供電郵地址的選民(而他們絕大部分也有同時提供電話號碼)則佔約 14%。

電子郵件 (如有提供), 提示相關選民已更新其登記資料。

- 4.15 由於不是所有登記選民均有提供手提電話和電郵地址等資料(見附註 10), 我們**建議**加強宣傳, 以鼓勵選民在新登記或更改個人資料時, 除住址之外, 同時提供電話號碼及電郵地址, 讓選舉事務處可透過不同渠道聯絡選民。

### 公眾教育和宣傳

- 4.16 雖然現行法例並無特別規定, 政府一直呼籲選民在搬遷後盡快通知選舉事務處並更新住址資料, 確保選民登記資料的準確性, 而選民亦可以在其最新居住的選區投票選出心儀的候選人。

- 4.17 針對部分選民未有更新登記住址的情況, 我們**建議**加強選民登記的公眾教育和宣傳, 以推廣下列訊息:

- (a) 選民應盡公民責任盡快更新登記住址;
- (b) 鼓勵選民使用「選民資料網上查閱系統」([www.voterinfo.gov.hk](http://www.voterinfo.gov.hk)) 或選舉事務處熱線 (2891 1001) ;
- (c) 市民應提供真實及正確的資料; 以及
- (d) 選民應盡快就選舉事務處的查訊作出回覆。

### 有關選民登記罪行的刑罰

- 4.18 現時在《選舉管理委員會條例》(第 541 章)的附屬法例下, 涉及選民登記作出虛假聲明的罪行最高罰款 5,000 元及監禁 6 個月, 有意見認為有關刑罰不夠阻

嚇性，應予以提高。

4.19 考慮到就選民登記作出虛假聲明的罪行的嚴重性及社會對選民登記資料的準確性的關注，我們**建議**提高在《選舉管理委員會條例》(第 541 章)的附屬法例下，有關選民登記作出虛假聲明的罪行的刑罰，由現時最高罰款 5,000 元及監禁 6 個月，提高至最高罰款 10,000 元及監禁 2 年，以加強阻嚇作用。此建議措施涉及修訂《選舉管理委員會條例》(第 541 章)的主體法例及相關附屬法例。

4.20 建議提高罰則是針對不法之徒就選民登記作出虛假聲明的罪行。我們認為有關建議不會對一般市民的登記意欲有負面影響。再者，此措施亦有助提醒公眾，在申請登記成為選民或更改登記資料時，他們必須提供真實及正確的資料，以確保選民登記資料的準確性。

### 檢討反對機制

4.21 在 2015 年選民登記周期，選舉事務處接獲的反對通知書數目比往年大幅上升。有意見認為現時反對機制有機會被濫用，例如反對者可在沒有充分理據的情況下任意提出反對，亦不須出席聆訊作出陳述。我們**建議**檢視反對機制，研究以下措施的可行性：

- (a) 在法例訂明提出反對的人士的舉證責任，而且除非其提出的證據獲審裁官信納，否則載於臨時選民登記冊上的遭反對選民的登記須判定為有效；
- (b) 要求提出反對的人士必須出席由審裁官進行的聆訊以協助審裁官了解其反對理由；以及
- (c) 選舉事務處接獲反對通知書後，在網頁上載反對

個案的資訊，包括聆訊日期及時間、反對者及被反對的選民的姓名。

4.22 就第 4.21(a)及(b)段的建議措施，鑒於反對個案涉及反對他人(即已載列在臨時選民登記冊上的選民)的登記，而投票權是一項基本而重要的權利，我們認為有理由在法例訂明提出反對的人士的舉證責任，以及要求他必須出席由審裁官進行的聆訊，以協助審裁官更好地了解其反對理由。然而，我們需要小心研究有關建議措施如何操作。例如，由於聆訊日期涉及多方面的安排及必須在法定限期前完成聆訊，反對者如果無法出席聆訊，那麼在反對者缺席的情況下，遭反對選民的登記應否未經聆訊便維持有效。至於第 4.21(c)段的建議措施，旨在加強資訊的透明度，以及便利有關人士出席聆訊，經初步考慮技術問題不大。

4.23 另外，現時縱使反對個案所牽涉的選民資料只涉及文書錯誤，或者遭反對的選民已提供更新或正確資料，有關個案仍需要進行聆訊。有意見認為這項安排對被反對的選民帶來不必要的困擾和不便。我們建議研究這些毫無爭議的反對個案，可否毋須由審裁官作出聆訊，而是改為由選舉事務處以書面形成尋求審裁官批准更正選民資料，以簡化處理這類個案的程序，減少審裁官的負擔及減低對有關選民的影響。在研究這建議時，我們將會小心考慮如何清晰地界定有哪些情況可納入為毋須由審裁官作出聆訊的個案類別，以及有關分類的準則，以確保有關措施在實際操作上是切實可行。

## 處理反對個案的時限

4.24 政府在 2014 年已修訂相關選舉法例，並自 2015 年選民登記周期起，把審裁官處理聆訊的時間，在區議會選舉年由 13 天延長至 17 天；在非區議會選舉年由 12 天延長至 16 天。儘管如此，鑒於 2015 年選民登記周期接獲大量反對通知書，有意見認為如有大量反對個案，審裁官進行聆訊的時間可能不足夠。理論上，我們可**考慮**延長審裁官進行聆訊的時限，包括預留更多時間讓選舉事務處及審裁官處理反對個案、進行聆訊和覆檢。

4.25 不過，這建議需要將選民登記申請/更新登記資料的截止日期進一步提前，會令正式選民登記冊內的資料的更新程度減低。此外，我們實在難以準確估算每年的反對個案數字，從而判斷處理反對個案的所需時間。例如，在 2011 至 2014 年周期，反對個案所涉及的選民人數在這四年總數不超過 100 人，但單是 2015 年一年就涉及 1 451 名選民。因此，即或有需要延長聆訊時間，具體應延長多久亦難以判斷。我們將小心考慮這項建議，包括對選民登記限期的影響及所涉及的法例修訂。

## 住址證明

- 4.26 按照現時的選民登記制度，市民申請登記為選民或現有選民申請更改登記資料時，均毋須同時提交住址證明。選舉事務處只會在處理懷疑個案時，才要求選民提供住址證明<sup>11</sup>。
- 4.27 選舉事務處曾接獲選民投訴，聲稱其本人從來沒有向該處提交相關申請，懷疑是被第三者冒認提交新登記或更改登記資料的表格。
- 4.28 為了避免有不法之徒冒充他人提交新登記或更改登記資料表格，我們可**考慮**在提交新登記或更改登記資料申請時，要求申請人須同時提供住址證明。我們亦會考慮在選民登記表格的設計上，要求選民填寫一些有用資料(例如申請更改住址應填寫之前的登記住址)以協助核實之用。
- 4.29 在 2012 年就選民登記優化措施進行公眾諮詢時，有意見認為引入住址證明的要求有可能會影響合資格選民登記及/或更新住址的意欲。例如部分選民會否因未能提供住址證明或為免麻煩而索性不登記為選民，或搬遷後不通知選舉事務處。雖然如此，我們認為提交住址證明能有效提高選民登記冊內的資料準確性，對整個選民登記制度的公信力會有正面的影響，因此我們希望社會大眾對這個提議可更深入考慮和發表意見。

---

<sup>11</sup> 現時選舉事務處在執行查核措施時，如處方按客觀資料相信有關選民已搬離現有登記住址或有關地址並非作住宅用途，除要求他們確認其登記住址，亦須同時提供住址證明。選舉事務處接納作住址證明的文件包括：

- (a) 有該選民姓名的差餉、水費、電費、煤氣費帳單，或由銀行、政府部門、公共機構、學校、院舍等可信賴機構發出的信件；
- (b) 與該選民同住於登記住址的人士的住址證明和由該選民作出的聲明書；或
- (c) 在監誓員/執業律師/太平紳士面前所作出之法定聲明。各區民政事務處均有提供免費辦理法定聲明的服務。

## 建議措施的推行時間

4.30 上文部分建議可以通過行政措施或修訂附屬法例的方式推行。另外，部分建議對選民登記制度的影響較大，甚或涉及修改主體法例，故此屬於較長遠的建議措施。政府認為建議的分類如下：

### 可在短期內推行的措施

- (a) 把更改登記資料的限期提前至與新登記申請限期一致；
- (b) 改以平郵方式發出所有查訊信件及通知書；
- (c) 進一步加強與其他政府部門核對地址資料；
- (d) 除郵遞方式外，增加更多與選民溝通的通訊渠道；
- (e) 就選民登記加強公眾教育和宣傳；

### 可進一步考慮的較長遠措施

- (f) 提高選民登記相關罪行的罰則；
- (g) 防止濫用反對機制的建議，包括(i)在法例訂明提出反對的人士的舉證責任；(ii) 在法例訂明要求提出反對的人士必須出席聆訊；及(iii) 選舉事務處在網頁上載反對個案的資訊；
- (h) 賦予選舉事務處權限處理不具爭議的反對個案和只需尋求審裁官書面批准；

- (i) 延長處理反對個案及審裁官進行聆訊的時限；以及
- (j) 引入要求選民提供住址證明。

## 第五章：徵詢意見

### 5.01 政府就以下事宜和建議措施諮詢公眾意見—

#### 有關選民登記及查核安排

- (a) 把更改登記資料的法定限期提前，至早於臨時選民登記冊及取消登記名單發表，與新登記的法定限期看齊(第 4.02 至 4.06 段)；
- (b) 改以平郵方式發出所有查訊信件及通知書(第 4.07 至 4.09 段)；
- (c) 進一步完善查核安排，加強與其他政府部門核對地址資料。例如：與屋宇署加強聯繫以取得已拆卸或空置待清拆的建築物的最新名單；以及探討向市區重建局索取已完成收購及住戶完成搬遷的樓宇的最新資訊。選舉事務處亦會改善資料輸入的工作，以提高準確性。另外，我們可探討將來選舉事務處與房屋署及香港房屋協會進行全面資料核對時，同時核對相關選民的地址資料是否正確；在研究此建議的可行性時，我們將徵詢個人資料私隱專員公署的意見(第 4.10 至 4.12 段)；

#### 有關選民登記罪行的刑罰

- (d) 提高在《選舉管理委員會條例》(第 541 章)的附屬法例下，有關選民登記作出虛假聲明的罪行的刑罰，由現時最高罰款 5,000 元及監禁 6 個月，提高至最高罰款 10,000 元及監禁 2 年，以加強阻嚇作用(第 4.18 至 4.20 段)；

## 檢討反對機制

- (e) 在法例訂明提出反對的人士的舉證責任，而且除非其提出的證據獲審裁官信納，否則載於臨時選民登記冊上的遭反對選民的登記須判定為有效(第 4.21 至 4.22 段)；
- (f) 在法例訂明要求提出反對的人士必須出席由審裁官進行的聆訊(第 4.21 至 4.22 段)；
- (g) 選舉事務處在網頁上載反對個案的資訊，包括聆訊日期及時間、反對者及被反對的選民的姓名(第 4.21 至 4.22 段)；
- (h) 把不具爭議的反對個案改為毋須由審裁官作出聆訊，而是由選舉事務處尋求審裁官書面批准更正選民資料(第 4.23 段)；

## 處理反對個案的時限

- (i) 研究應否延長審裁官進行聆訊的時限，包括預留更多時間讓選舉事務處及審裁官處理反對個案、進行聆訊和覆檢。不過，由於這建議可能牽涉將選民登記申請/更新登記資料的截止日期進一步提前，我們需要考慮建議對選民登記限期的影響，尤其是選民登記冊內的資料的更新程度，以及所涉及的法例修訂(第 4.24 至 4.25 段)；及

## 住址證明

- (j) 在申請人提交新登記或更改登記資料申請時，要求申請人須同時提供住址證明，以協助核實選民的身分。另外，我們亦會考慮在選民登記表格的設計上，要求選民填寫一些有用資料(例如申請

更改住址應填寫之前的登記住址)以協助核實之用(第 4.26 至 4.29 段)。

## 第六章：提交意見或建議途徑

6.01 我們歡迎市民在 2016 年 1 月 8 日或之前，以郵寄、傳真或電郵方式遞交意見：

地址： 香港添馬添美道 2 號  
政府總部東翼 12 樓  
政制及內地事務局

傳真號碼： 2840 1976

電郵地址： [vr@cmab.gov.hk](mailto:vr@cmab.gov.hk)

6.02 公眾人士就本諮詢文件遞交意見時附上的個人資料純屬自願提供。收集所得的意見書和個人資料或會轉交有關的政府決策局和部門，用於與是次諮詢直接相關的用途。獲取資料的政府決策局和部門日後亦只可把該些資料用於同一用途。

6.03 就本諮詢文件遞交意見書的個人及團體（「寄件人」），其姓名／名稱及意見或會被刊載，供公眾人士查閱。本局在與其他人士進行討論時（不論是內部或公開），或在其後發表的報告中，或會指名引用就本諮詢文件所遞交的意見。

6.04 為了保障寄件人的資料私隱，我們在編印意見書時，會將寄件人的有關資料（如有提供），例如：住址／回郵地址、電郵地址、身分證號碼、電話號碼、傳真號碼和簽名等刪除。

6.05 寄件人如不欲公開其姓名／名稱及／或全部或部分意見，本局會尊重其意願。寄件人如在其意見書中表示要求把身分保密，本局會在編印其意見書時把寄件人名字刪除。寄件人如要求把意見書保密，其意見書

將不會被刊載。

- 6.06 如寄件人並無要求把身分或意見書保密，則當作其姓名／名稱及全部意見可被公開刊載。
- 6.07 任何向本局提交意見書的寄件人，均有權查閱及更正其意見書附列的個人資料。查閱或更正個人資料的要求，應以書面提出：

地址： 香港添馬添美道 2 號  
政府總部東翼 12 樓  
政制及內地事務局助理秘書長（3A）

傳真號碼： 2840 1976

電郵地址： [vr@cmab.gov.hk](mailto:vr@cmab.gov.hk)

政制及內地事務局  
2015 年 11 月

於 2012 年 4 月 16 日發表的  
《選民登記制度優化措施諮詢報告》內各項建議的  
諮詢結果、政府對建議的最終立場及跟進工作

| 建議措施                                                                                 | 諮詢結果                                                               | 政府的最終立場及跟進工作                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>(1) 要求提供住址證明的建議</b> - 任何人士要求申請成為地方選區選民，或已登記選民搬遷後欲更新其登記住址，必須同時提交住址證明作為證明文件。</p> | <p>約 60% 的意見不支持有關建議。他們憂慮建議過於繁瑣，或會影響市民登記意欲，並認為建議或可由選舉事務處加強核查代替。</p> | <p>鑒於所收到的意見，政府當時決定不推行這項建議。然而，政府已自 2012 年初起加大查核的範圍，包括採取具針對性的方法及對新登記進行隨機核查，以確保登記冊的準確性。</p> |
| <p><b>(2) 為更新住址引入罰則的建議</b> - 就沒有更新住址的選民加入罰則，或對在法定限期前未有申報更改了的住址而其後在選舉中投票的選民，加入罰則。</p> | <p>約 65% 的意見不支持有關建議。他們認為建議會對公眾構成過份的滋擾，影響公眾登記成為選民的意欲。</p>           | <p>鑒於所收到的意見，政府當時決定不推行這項建議。</p>                                                           |
| <p><b>(3) 修訂有關法定限期的建議</b> - 提前選民登記的法定限期，以預留足夠的時間，進行</p>                              | <p>只有少數意見書就這項建議提供意見。雖然有 62% 的意見傾向提前法定限期，</p>                       | <p>政府提出建議將公眾查閱臨時選民登記冊及取消登記名單、提出申索及反對的期限由 14 天</p>                                        |

| 建議措施                                                                    | 諮詢結果                                                 | 政府的最終立場及跟進工作                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 查核和審核的程序，以及讓公眾查閱、並提出申索和反對。                                              | 但亦有意見認為建議可能會影響登記為選民的意欲和選舉的投票率。                       | 延長至 24 天，以及審裁官處理聆訊的時間由 13 天延長至 17 天(以區議會選舉年計 <sup>12</sup> )。有關修例建議已經透過立法會於 2014 年 7 月通過的《2014 年選舉法例(雜項修訂)條例》實施。 |
| <b>(4) 修訂選民登記冊格式的建議</b><br>- 按選民的主要住址列出同一地址的有關選民的姓名，方便公眾查核與其住址相關的不尋常登記。 | 約 60% 的意見支持有關建議。                                     | 政府已於 2012 年選民登記周期推行有關建議。                                                                                         |
| <b>(5) 要求出示投票通知卡的建議</b><br>- 要求選民在投票站須出示投票通知卡後才可以投票。                    | 約 73% 的意見不支持有關建議。一般認為建議會對選民造成不合理的不便，以及損害香港永久性居民的投票權。 | 鑒於所收到的意見，政府當時決定不推行這項建議。                                                                                          |

<sup>12</sup> 自 2015 年選民登記周期起，就非區議會選舉年的選民登記法定限期方面，公眾查閱臨時選民登記冊及取消登記名單、提出申索及反對的期限由 14 天延長至 24 天，而審裁官處理聆訊的時間則由原來的 12 天延長至 16 天。

| 建議措施                                                                                                                              | 諮詢結果                                                                         | 政府的最終立場及跟進工作                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>(6) <b>轉移罪行至《選舉(舞弊及非法行為)條例》的建議</b> - 將有關選舉管理委員會規例下關於虛假聲明的罪行，轉移至《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)成為舞弊或非法行為，並由廉政公署進行執法，以及應否提高有關罪行的最高刑罰。</p> | <p>只有少數意見書就這項建議提供意見，雖然當中大部分支持有關建議，以加強阻嚇力和執法效率。所接獲的意見亦沒有清楚提及現有的刑罰水平應如何提高。</p> | <p>政府提出建議將選舉管理委員會規例下涉及選民登記提供虛假資料的罪行，轉變為可公訴罪行，以移除6個月的檢控時效。有關修例建議已經透過立法會於2014年7月通過的《2014年選舉法例(雜項修訂)條例》實施。</p> |

現行選民登記周期的法定限期<sup>13</sup>

|                          | 非區議會選舉年的法定限期 | 區議會選舉年的法定限期 |
|--------------------------|--------------|-------------|
| 公眾提交選民新登記申請或現有選民申請取消選民登記 | 5月2日         | 7月2日        |
| 選舉登記主任發表臨時選民登記冊及取消登記名單   | 6月1日         | 8月1日        |
| 公眾提出申索及反對的限期；選民申請更改登記資料  | 6月25日        | 8月25日       |
| 審裁官就申索和反對作出聆訊及判定(包括覆核)   | 7月11日        | 9月11日       |
| 選舉登記主任發表正式選民登記冊          | 7月25日        | 9月25日       |

<sup>13</sup> 本表格上的選民登記周期法定限期是指有關事項須在所列出的日期或之前作出。

### 選舉事務處推行的查核措施

根據相關選舉規例，選舉事務處每年都會作出合適的查訊，以確定記錄在現有正式選民登記冊內某選民的地址是否不再是該人的主要住址，以維持選民登記冊資料的真確性。有關查核措施包括：

- (a) 就未能投遞至選民而遭退回的投票通知卡或信件個案進行查訊；
- (b) 與房屋署、香港房屋協會及民政事務總署覆核選民登記住址；
- (c) 查核一戶多人或多姓的登記住址；
- (d) 就已登記及新登記選民進行隨機抽樣查核；
- (e) 就資料不完整或疑似非住宅的地址進行查核；及
- (f) 查核已拆卸或空置待清拆建築物的地址。

此外，選舉事務處於選舉年會與房屋署及香港房屋協會就所有以公共屋邨單位作登記住址的選民進行全面資料核對。

