

選舉觀察計劃
2019 年區議會選舉中期觀察報告
2019 年 11 月 7 日
2019 年 11 月 9 日修訂版

選舉觀察計劃今日（11 月 7 日）發表中期觀察報告，包括 (1) 提名期、(2) 宣布黃之鋒提名無效、(3) 選舉管理委員會的責任、(4) 查閱 2019 年選民登記冊、(5) 對選舉出現的暴力事件、(6) 風險管理及 (7) 建議。

計劃自 9 月 26 日成立以來，其成員在公民社會、社區及本地和國際媒體推動維護選舉公正的重要工作，至今已經了以下工作：

| | |
|--------------|---|
| 9 月 26 日 | 開放計劃網絡平台，介紹本計劃，推動公民教育，鼓勵公民參與民間選舉觀察工作。 |
| 9 月 26-27 日 | 去信選舉管理委員會及 18 區選舉主任，介紹本計劃，要求選舉管理工作和審視候選人資格時需注意的相關國際標準。選舉管理委員會於 10 月 16 日回覆；政制及內地事務局則代表 18 區選舉主任於 10 月 23 日回覆。 |
| 10 月 3 日 | 國際名譽顧問團成立，8 名成員積極向本計劃提出意見。本計劃並於 10 月 3 日及 11 月 2 日向顧問團成員介紹各項工作並提供相關資料。 |
| 10 月 4 日 | （提名期首日）展開全港 18 區網上觀察工作，收集和跟進各區候選人、社區組織及政團動態資訊，進行分析。 |
| 10 月 12 日 | 選舉觀察工作坊，有 120 名市民參與。 |
| 10 月 13-15 日 | 出席捷克布拉格第 23 屆「公元 2000 論壇」，介紹本計劃並建立國際公民社會聯繫。 |
| 10 月 14 日 | 因應有政黨要求取消區議會選舉，選舉觀察計劃發表聲明，要求選舉管理委員會以危機管理及預防措施應對，不應取消選舉。 |
| 10 月 23 日 | 開放報料熱線，鼓勵公民參與民間選舉觀察工作。 |
| 10 月 27 日 | 選舉觀察計劃發表聲明，對選舉管理委員會回應本計劃的查詢表示極度失望。 |
| 10 月 28 日 | 設計及出版「選舉觀察懶人包」系列。 |
| 10 月 29 日 | 回應黃之鋒被取消參選資格的聲明。 |
| 11 月 7 日 | 發表中期報告。 |

Facebook: <https://www.facebook.com/hkeop>

Instagram: <https://www.instagram.com/hkeop>

Telegram Channel: <https://t.me/hkeop>

Hotline: Telegram @hotline19hkeop and WhatsApp: 97424472

Website: <https://hkeop.hk/>

Email: hkeop2019@gmail.com

1. 提名期

1.1 本年度區議會選舉的提名期在 2019 年 10 月 4 日開始，至同月 17 日結束。根據選舉事務處資料，提名期間一共收到 1104 份提名，其中有 6 位參選人在提名期結束前撤回提名、7 位參選人因未完成提名或被法庭宣布破產而不合資格參選、有 1 位參選人（海怡西參選人黃之鋒）基於政治主張和政治聯絡，在提名期結束 12 日後被宣佈提名無效。獲有效提名的 1 090 名候選人將會競逐全港 18 區共 452 個議席。

1.2 有 21 名立法會議員會競逐是次區議會選舉，其中 19 人本身是競逐連任區議員；其餘 2 人上屆亦有參選，不過未能當選。另外，有 6 位雙料議員，未有競逐是次區議會選舉。

1.3 我們注意到，18 區選舉主任運用酌情權處理參選人提名準則不一，也令選舉公正受損。例如，有部分選舉主任要求參選人解釋她們對「光復香港、時代革命」的理解，有些選舉主任卻沒有這樣做。有 20 多位參選人在提名期後才獲選舉主任確認提名有效。選舉主任準則不一，令參選人難以準備競選工程，對參選人的選舉開支亦會構成影響。

1.4 在 14 個選區，有參選人擔心被「宣佈提名無效 (DQ)」而安排的替補人選（俗稱 Plan B），後來選舉主任同時確認兩人提名有效，出現所謂「撞區」情況，但由於目前在提名期結束後沒有法定的退選機制，令替補人選要繼續參與選舉。

2. 宣布黃之鋒提名無效

2.1 黃之鋒在 2019 年 10 月 4 日提名期首日即報名參選，但直到提名期結束，其提名仍未被確認。10 月 24 日，負責其提名的南區選舉主任馬周佩芬因病告假，由選舉主任蔡亮代理，即便至同日晚上選舉事務處舉辦的候選人簡介會，黃之鋒仍未被確認提名是否有效。10 月 29 日，蔡亮向黃之鋒發信，宣布其提名無效。

2.2 我們不認同選舉主任以政治聯繫或主張為由，隨意宣布 2019 年區議會選舉海怡西參選人黃之鋒的提名無效而撤銷其參選資格。事實上，該區兩位選舉主任一直拖延確認黃之鋒的提名資格，不理會他已簽妥法定文件及確認書的要求，反而三次去信要求他解釋其立場和香港眾志的主張，最終剝奪黃之鋒的參選權及該區選民的選擇。

2.3 我們認為，選舉主任蔡亮明顯對候選人進行與法律要求不相關的思想審查，目的就是將他的情況說成「在迫不得已才聲稱...作出妥協，放棄有關主張，而非真心如此」，明顯涉及政治考慮，侵犯聯合國《公民及政治權利國際公約》保障的政治參與權利(第 25 條)，對選舉公正構成嚴重打擊。

2.4 我們亦注意到國務院港澳辦發稿支持選舉主任的決定，有中央政府藉此個案介入地方選舉之嫌，造成向香港施壓、破壞選舉公正等負面觀感。

3. 選舉管理委員會的責任

3.1 我們認為，選舉主任能夠以政治審查來撤銷參選人資格，選管會責無旁貸。我們早在 9 月 26 日和 27 日先後向選管會主席馮驊及 18 區選舉主任發信，祈請她們解說確認提名是否有效的準則，以及該等準則如何符合國際保障自由公平選舉的標準。然而，選管會在 10 月 16 日回信時表明，不會就選舉主任確認參選人提名是否有效提供指引，任由選舉主任決定參選人的提名資格。一方面，選管會指出，有意參選人士和選舉主任可以向「提名顧問委員會」尋求意見；但另一方面，選管會又表示「提名顧問委員會」不會參與選舉主任的決定，也不會為其決定提供任何意見。此外，選管會也沒有提供「提名顧問委員會」至今被參選人或選舉主任尋求意見的數字，實在欠缺透明度。

3.2 我們認為，儘管法庭確立了選舉主任有實質權力決定參選人的提名是否有效，但法庭並無明文訂立確認提名的準則。既然選管會擁有法定權力，確保選舉在公開、公平和誠實的情況下進行，確有責任為選舉主任提供清晰的指引和建議，杜絕選舉主任對候選人進行與法律要求不相關的政見篩選和思想審查。

4. 查閱 2019 年選民登記冊

4.1 公眾和傳媒查閱選民登記冊，往往是為了考究選舉舞弊例如「一屋多姓」的種票問題。我們認為目前的查冊方式，有助保障選舉公正，亦增加社會大眾對選民登記制度的信心。

4.2 不過，上訴庭於 10 月 22 日裁定香港警察員佐級協會尋求禁止向公眾

披露選民登記冊的臨時禁制令申請上訴得直。我們對此感到失望。我們不認同該協會指，公眾和傳媒查閱選民登記冊會加劇「起底」問題，從而影響警務人員及其家人的安全。該協會將兩者混為一談，結果將問題錯置。

4.3 另外，判詞指出，獲確認提名的候選人仍可獲得相關的選民登記冊，候選人本人及所屬政黨應率先就選舉工程有所警惕及進行監察，如出現選舉舞弊，肯定會向當局作出投訴。我們認為，判詞正好反證傳媒和公民社會，無法透過選民登記冊去監察選舉舞弊，與國際社會鼓勵民間和專業選舉監察的慣例相距甚遠。

4.4 事實上，查閱選民登記冊已經受法律規管。就如選管會回覆我們的查詢時指出，任何有意調查或索取選民登記資料，均先要填寫選舉事務處的表格。選舉事務處會考慮每宗申請；任何侵害或將選民登記資料用作與選舉無關的行為均屬違法，涉事者一經定罪會被罰款甚至監禁。

4.5 我們期望，上訴庭的裁決會被上級法院進一步覆核，甚至被推翻，以保障這個公眾和傳媒監察選舉的渠道。

5. 選舉暴力

5.1 根據國際定義和準則，舉凡志在延後或取消選舉，或阻礙、促使某一候選人當選的恐嚇或襲擊，不論是針對人身或物品及建築物皆可視為選舉暴力。

5.2 我們相信，任何陣營的候選人或現任議員、以至籌備選舉的公務員，皆不想自己人身安全和辦事處受到威脅。一切的選舉暴力，根本不應發生。

5.3 香港選舉出現選舉暴力，並非新鮮事。在 2016 年立法會選舉，新界西候選人周永勤公開指受恐嚇而被迫退選，是明顯的選舉暴力事件。其他和選舉有關的暴力形式包括破壞候選人辦事處和向候選人及其助選成員施襲。

5.4 自本年 9 月 24 日，選舉觀察計劃錄得的選舉暴力事件共 43 宗：破壞辦事處有 32 宗、街頭施襲有 7 宗、候選人收到恐嚇信息有 4 宗。值得注意的是，辦事處遭破壞的個案主要對象是建制陣營的候選人，而 7 宗候選人街頭遇襲的個案中，有 6 宗的襲擊對象是非建制陣營的候選人。

5.5 另外，公眾集會期間，警方曾拘捕 5 名非建制陣營的候選人，而遭警方施放胡椒噴霧的則涉及 4 名非建制陣營的候選人。在 11 月 9 日，7 名民主派立法會議員被警方拘捕或預約拘捕，警方指他們違反《立法會權力及特權條例》，被控在立法會會議室 1 襲擊、妨礙或騷擾在會議室內的建制派議員，其中 4 名被捕的民主派立法會議員是區議會選舉的候選人。儘管這些個案不符合「選舉暴力」的定義，但因涉事候選人的選舉活動仍會受到影響，選舉觀察計劃會記錄在案，跟進事件對選舉公正的影響。

5.6 國際比較研究發現，如果當地政治矛盾深刻、選舉制度或法例太多限制、或者警察軍隊執法不公，偏袒某陣營、以及仇恨言論遍佈的話，就會滋生選舉暴力。

5.7 歸根究底，選舉暴力的最大根源，就是政治制度和操作本身不公不正，成為結構性的扭曲，甚至制度性打壓。如果選舉制度無法保障任何人有平等的參選權、被選權和投票權的話，社會大眾更難信服此選舉制度是公平公正處理政治紛爭的和平渠道。

6. 風險管理

6.1 我們注意到，選舉管理委員會已成立危機管理委員會，就是否要押後投票、點票等向政府是否推遲選舉提供意見。然而，危機管理委員會的成員全來自政府部門，當中更有政治問責官員代表（政制及內地事務局）。故我們可以理解，社會有輿論擔心危機管理委員會是政府為延遲選舉鋪路。

6.2 我們呼籲選管會和特區政府，應盡早作出預防措施，保障選舉如期舉行。我們認為，面對選舉暴力，包括政府在內的各方未來三星期應以政治方法預防投票日出現衝突。最重要是以降溫的進路紓解當前最大的政治矛盾，而非單靠武力鎮壓來刺激社會矛盾。

6.3 參照國際慣例，應對的方法一是鼓勵當地政府和選舉持份者進行對等的政治協商，尋求保障選舉自由、公平、公開和誠實；二是主動邀請國際專家觀察選舉，增加公眾對政府的信心。值得注意的是，單是取消或押後選舉其實無法確保選舉公正，政府和政團以社會衝突或公眾等理由考慮取消或押後選舉的情況，會製造更大的猜疑，特別是因為政府及負責選舉的機構幾是釀成衝突的一方，更容易被質疑藉口和輸打贏要，

「斬腳趾避沙蟲」，招至剝奪公民選舉權利的惡名。由一個愈欠公信力的政府宣布取消或押後，接下來出現社會衝突的機會愈大。

6.4 我們希望提醒政府當局，執法部門本應有積極責任促進選舉公平進行，包括保障候選人的選舉活動得以順利進行、選民能夠安全投票。可是，在今天的香港，我們擔心一旦投票日出現選舉衝突或暴力事件，缺乏公信力的執法部門反而成為衝突的焦點，不但不能及時制止衝突，更達不到不妨礙投票站、傳媒和現場觀察員正常活動的基本要求。我們的憂慮，是建基於警察在過去幾個月於大型公眾集會執勤的表現，以及警察上周在港島區突然中止公開的選舉聚會和以「非法集結」及「阻差辦公」拘捕 3 名候選人。最壞的情況是，如果執法部門會以「安全」為由終止選舉，更易惹來種種選舉舞弊的質疑。

6.5 總言之，選舉管理的工作愈透明、選舉運作愈公開公平、執法愈公正，才能確立社會大眾對選舉制度和選舉管理的認受性。

7. 建議

7.1 根據以上觀察和分析，我們總括出以下建議：

7.2 對特區政府

- a) 特區政府應善用投票日前的時間，以降溫的手法紓解當前最大的政治矛盾，而非單靠武力鎮壓來刺激社會。
- b) 特區政府應展示保障選舉如期舉行的決心，公開承諾會盡力令區議會選舉在 11 月 24 日如期舉行。
- c) 特區政府應承諾不會引用《緊急情況規例條例》，隨意更改延後選舉的限期，甚至取消選舉。

7.3 對選舉管理委員會（選管會）

- a) 選管會應公開回應公眾對危機管理委員會的缺乏代表性和透明度的合理質疑。
- b) 選管會應交代其危機管理委員會目前就區議會選舉投票日的應變方案，包括但不限於臨時中止投票站和點票站運作、甚至關閉的程序、執法部門在投票站和點票站內外執法和使武力用的準則、票站主任和執法部門在現場的權限，以及臨時中止投票時投票箱的保安辦法等等。

- c) 選管會應主動邀請國際專家來港，觀察是次選舉，增加公眾信心和選舉的公信力。
- d) 選管會應按國際人權法、關於選舉公正的國際慣例、普通法和歐洲人權法庭的案例，訂立選舉主任確認參選人提名資格的準則和指引，規限選舉主任確認提名的隨意權力。
- e) 選管會應檢討其組成辦法和權限，根據國際社會對選舉管理機構的要求作出改革建議，完善選管會的獨立性、中立性和透明度。

7.4 對執法部門

- a) 警方應盡其積極責任保障、協助和配合候選人的選舉活動，保障候選人的的人身安全，包括公開場合的選舉聚會，得以順利和安全舉行；而非在和平的情況下，阻礙任何候選人的選舉活動，影響公平選舉。
- b) 警方在投票日，應配合票站主任指示和職務，切勿越俎代庖，成為票站的總指揮；更不應妨礙投票站、候選人、選民、傳媒和現場觀察員正常活動。

7.5 我們將去信行政長官林鄭月娥女士、選管會主席馮驊先生和警務處處長盧偉聰先生，解說上述觀察和建議，並要求選管會公開回應公眾對危機管理委員會的缺乏代表性和透明度的合理質疑。

選舉觀察計劃 國際名譽顧問

Election Observation Project Overseas Advisors (in alphabetical order):

1. Mr. Miroslaw **Adamczyk**, Former Consul-General of Poland to Hong Kong & Macau, POLAND.
2. Prof. Michael C. **Davis**, Global Fellow at the Woodrow Wilson International Center for Scholars in Washington, DC, USA.
3. Prof. Victoria **Hui**, Notre Dame University, USA.
4. Prof. Marie **Mendras**, Sciences Po – CNRS, Paris (formerly Election Observer in Russia, Armenia and Ukraine), FRANCE.
5. Prof. Pippa **Norris**, Harvard University and Electoral Integrity Project, USA.
6. Prof. Eva **Pils**, Professor of Law, The Dickson Poon School of Law at King's College London, UK.
7. Mr. Ichal **Supriadi**, Secretary-General, Asia Democracy Network, Korea.
8. Ms. Chandanie **Watawala**, Executive Director, the Asian Network for Free Elections (ANFREL), Thailand.

Election Observation Project Mission Statement

The Comparative Governance and Policy Research Centre of the Department of Government & International Studies at Hong Kong Baptist University and Civil Rights Observer establish The Election Observation Project (EOP) with an objective to become an independent academic platform for the 2019 District Council election. EOP offers support to election monitoring networks in all the 18 districts in Hong Kong and conducts a comprehensive examination on the electoral process.

EOP will be carried out with reference to international standards for democratic elections—including but not limited to the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, Code of Conduct for International Election Observers, as well as authoritative international academic research on electoral integrity and election observations in different parts of the world. EOP researchers will examine incidents of electoral malpractice, if any, investigate what cause them, and put forth reform proposals. We encourage civic participation in defense of electoral integrity which in our view has a positive effect on democratic development.

EOP makes use of web-based and social media platform and provides civic education activities and workshops in order to encourage concerned citizens across the 452 constituencies to collect and verify information at the district level. We focus on the factors promoting and undermining electoral integrity. For that, EOP intends to provide objective, reliable and evidence-based comments and analyses for Hong Kong society and the international community. We intend to issue public statements throughout the election process to point out any sign of malpractice and to produce the first District Council EOP report, advising measures to consolidate a free and fair election according to International standards and code of practice.

One of EOP's first actions is to ask the Electoral Affairs Commission and the Returning Officers across the 18 districts what criteria or justifications there may be for disqualifying prospective candidates in the upcoming District Council election.

Meanwhile, we are going to organize a Workshop on 12 October to begin the groundwork for the EOP network. We shall reach out to higher education institutions and engage citizen in the neighborhoods to raise awareness of various forms of electoral malpractice.

As EOP expands its operation and extends its network, we shall disseminate information by means of events, press conference, public statements, media interviews and our web-based platforms.

We intend to invite prominent international experts and scholars to act as EOP's overseas advisors whose roles include overseeing our works on the ground and connecting EOP with our international interlocutors.

Citizens are welcome to get in touch via our Facebook page, email and other designated channels.

Election Observation Project (EOP) Members:

Dr Kenneth Chan Ka-lok, Associate Professor, Department of Government and International Studies and Director, Comparative Governance and Policy Research Centre, Hong Kong Baptist University

Dr Leung Kai-chi, Part Time Lecturer, School of Journalism and Communication, The Chinese University of Hong Kong

Dr Leung Chi-yuen, Teaching Fellow, Department of Applied Social Science, Hong Kong Polytechnic University

Mr Lai Yan-ho, Part Time Lecturer, Department of Government and International Studies, Hong Kong Baptist University

Mr Icarus Wong Ho-yin, Member of Civil Rights Observer

Mr Andrew Shum Wai-nam, Member of Civil Rights Observer

EOP Platforms

Facebook: <https://www.facebook.com/hkeop>

Instagram: <https://www.instagram.com/hkeop>

Telegram Channel: <https://t.me/hkeop>

Hotline: Telegram @hotline19hkeop and WhatsApp: 97424472

Website: <https://hkeop.hk/>

Email: hkeop2019@gmail.com

選舉觀察計劃

香港浸會大學政治及國際關係學系比較管治及政策研究中心和民權觀察今日成立「選舉觀察計劃」(Election Observation Project)，旨在就 2019 年區議會選舉建立一個獨立的民間學術平台，開發支援全港 18 區的選舉觀察網絡，全面檢視整個選舉過程。

本計劃的目標是根據國際標準和守則——包括但不限於《世界人權宣言》、《公民及政治權利國際公約》、《國際選舉觀察工作原則宣言》——並按照權威學術研究和海外選舉觀察的豐富實踐經驗，指出今次選舉哪些環節出現問題或與國際標準有異，並研究成因，提出改革建議，帶動公眾關心和肯定選舉公正對建設民主至關重要。

本計劃將會開設網上和社交媒體平台，舉辦一系列公民教育活動，鼓勵公眾運用這個平台覆蓋全港 452 個選區，蒐集和核實各選區資訊，針對性調查影響選舉公正的因素，向全港市民及國際社會提供客觀、可靠和以證據為基礎的評論和分析，進而全面檢視整個選舉。我們在選舉過程會指出任何不當情況，並在選舉後發表香港首份區議會選舉觀察民間報告，推動符合自由和民主選舉的國際標準的改革。

本計劃今天去信選舉管理委員會及 18 區選舉主任，向他們查詢取消市民參選資格的準則。同時，在 10 月 12 日我們將舉辦一個工作坊，介紹本計劃的理念、目的、方法和選舉日的安排。我們會繼續在不同院校、社區介紹本計劃，鼓勵市民向我們提供可靠準確的資料，讓社會得知各區可能出現的一些破壞選舉公正的制度安排、決定和行為。我們將在日後透過進公開活動、記者會、聲明、傳媒訪問和社交媒體平台，公布相關活動詳情及進展，以及公眾參與的方法。

我們也邀請國際專家擔任本計劃的名譽顧問，提供意見和確保質素，將觀察成果和報告在國際社會引發討論，有系統和深入地解釋香港區議會選舉過程中出現的問題。

我們歡迎公眾歡迎透過本計劃的 Facebook 專頁、電郵或 Telegram Hotline 查詢。

選舉觀察計劃

參與機構：

香港浸會大學政治及國際關係學系比較管治及政策研究中心
民權觀察

成員名單：

陳家洛教授（香港浸會大學政治及國際關係學系副教授、比較管治及政策研究中心總監）

梁啟智博士（香港中文大學新聞與傳播學院客席講師）

黎恩灝先生（香港浸會大學政治及國際關係學系兼任講師）

王浩賢先生（民權觀察成員）

沈偉男先生（民權觀察成員）

梁志遠博士（理工大學應用社會科學系專任導師）

選舉觀察計

Facebook: <https://www.facebook.com/hkeop>

Instagram: <https://www.instagram.com/hkeop>

Telegram Channel: <https://t.me/hkeop>

Hotline: Telegram @hotline19hkeop and WhatsApp: 97424472

Website: <https://hkeop.hk/>

Email: hkeop2019@gmail.com