

第十六章

舞弊及非法行為

第一部分：通則

16.1 本章的指引，是針對在進行與選舉有關的活動時出現的舞弊及非法行為。候選人必須留意在選舉活動中普遍容易觸犯的錯誤可能牽涉舞弊及非法行為，故應採取適當的預防措施，以防因疏忽而誤觸法例。

16.2 有關舞弊及非法行為的規定，可參閱《選舉(舞弊及非法行為)條例》。為協助候選人及其代理人熟悉條例的主要規定，廉政公署已編製以“廉潔區議會選舉”為主題的資料冊，以分發給候選人。該資料冊的內容亦已上載至廉政公署網頁(www.icac.org.hk/elections)。[2011年9月修訂]

16.3 任何人作出：

- (a) **舞弊行為**，可判處罰款 500,000 元及監禁 7 年，以及須向法庭繳付他／她或其代理人在與該等行為有關連的情況下所收取的任何有值代價的款額或價值，或法庭指明的該有值代價的部分款額或價值[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 6(1)及(3)條]；以及
- (b) **非法行為**，可判處罰款 200,000 元及監禁 3 年[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 22(1)條]。

任何人如被判有罪，除了須接受上述刑罰外，並會喪失在日後的選舉中獲提名為候選人的資格。詳情見下文第 16.38 段。 [2010 年 1 月及 2011 年 9 月修訂]

16.4 《選舉(舞弊及非法行為)條例》適用於一切與選舉有關的行為，不論該行為是在香港境內或在其他地方作出。[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 5 條] [2019 年 9 月新增]

16.5 在任何情況下，絕不可以提供利益、飲食或娛樂，或以武力或脅迫手段，或以欺騙手段，誘使選民投票或不投票予某候選人或某些候選人，亦不可故意妨礙或阻止選民投票，否則會觸犯《選舉(舞弊及非法行為)條例》。選民有時或需要其他人協助或接載前往投票站，但在過程中切勿以上述手段誘使選民投票或不投票予某候選人或某些候選人。 [2023 年 9 月新增]

16.6 根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 27 條，若候選人將某人或某組織的姓名、名稱、標識或圖像納入其選舉廣告中，而發布的方式意味着該候選人得到該人或組織的支持，必須在發布該項選舉廣告前已取得有關人士或組織的書面同意；口頭同意或在發布選舉廣告後才取得的書面同意均不合法例規定。詳情見下文第 16.12 至 16.16 段及第十七章。 [2019 年 9 月新增及 2023 年 9 月修訂]

第二部分：與提名候選人及候選人退出競選有關的舞弊行為

有關候選人資格的罪行

16.7 任何藉賄賂、武力、脅迫手段或欺騙手段影響他人的候選人資格的作為，即屬在選舉中作出舞弊行為。候

選人資格包括參選或不參選，或撤回接受提名。任何人如以舞弊方式作出以下行為，即屬作出舞弊行為：

- (a) 提供利益予另一人作為影響該另一人的候選人資格的誘因或報酬，或作為該另一人不盡最大努力促使該另一人當選的誘因或報酬；
- (b) 提供利益予另一人作為影響第三者的候選人資格的誘因或報酬，或作為該第三者不盡最大努力促使該第三者當選的誘因或報酬；
- (c) 向另一人索取或接受利益，作為影響其本人的候選人資格的誘因或報酬，或作為不盡最大努力促使其本人當選的誘因或報酬；或
- (d) 向另一人索取或接受利益，作為影響第三者的候選人資格的誘因或報酬，或作為該第三者不盡最大努力促使該第三者當選的誘因或報酬。

[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 7(1)條]

16.8 同樣，任何人對另一人施用武力或脅迫手段，或威脅對另一人施用武力或脅迫手段，以影響該另一人或第三者的候選人資格，即屬作出舞弊行為。利用欺騙手段誘使另一人以影響該另一人或第三者的候選人資格，亦屬舞弊行為。[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 8 及 9 條]
[2011 年 9 月修訂]

16.9 任何人意圖阻止或妨礙另一人在選舉中參選而污損或銷毀已填妥或局部填妥的提名書，亦屬舞弊行為。
[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 10 條] [2011 年 9 月修訂]

第三部分：與競選活動有關的非法行為

有關指某人是或不是候選人的虛假陳述

16.10 任何人均不得發布明知屬虛假的陳述，指(i)他／她不再是某項選舉的候選人(如他／她是候選人)，或(ii)指某個已在某項選舉中獲提名為候選人的人不再是該項選舉的候選人，或(iii)指他／她或另一人是某項選舉的候選人。[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 25 條]

有關候選人的虛假或具誤導性的陳述

16.11 任何人均不得發布任何關於某候選人或某些候選人且屬虛假達關鍵程度或具誤導性達關鍵程度的事實陳述，藉以促使或阻礙該候選人或該些候選人當選。“候選人”是指在選舉中接受提名為候選人的人士，亦包括在提名期結束前的任何時間曾公開宣布有意參選的人士[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 2 條]。至於何謂“公開宣布有意參選”，須視乎整體環境及客觀事實和證據而定。同樣，任何候選人均不得發布任何關於其本人或另一名候選人或其他候選人且屬虛假達關鍵程度或具誤導性達關鍵程度的事實陳述，藉以促使其本人當選或阻礙另一名候選人或其他候選人當選。發布該等陳述屬非法行為。須予注意的是，關於候選人的陳述，包括(但不限於)關於候選人的品格、資歷或以往的行為的陳述。[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 26(3)條]舉例而言，任何人如作出對候選人屬虛假達關鍵程度或具誤導性達關鍵程度的事實陳述，導致該候選人的誠信受質疑，亦可能違反上述規定。任何人如欲發布關於某候選人或某些候選人的事實陳述，應在發布前盡力確保該陳述準確無誤。 [2011 年 9 月及 2023 年 9 月修訂]

作出支持聲稱

(同時見第十七章)

16.12 候選人在其任何選舉廣告內使用某人或某組織的姓名、名稱、標識或圖像，以示獲得有關人士或組織的支持之前，如未在發布該廣告前已取得有關人士或組織**書面同意**將其姓名、名稱、標識或圖像納入候選人的選舉廣告中，即屬在選舉中作出非法行為，除非有關候選人既沒有要求或指示將上述姓名、名稱、標識或圖像納入其選舉廣告，亦沒有授權任何人如此要求或指示。根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 27(7)條，**支持(support)**就某候選人而言，包括對該候選人的政策或活動的支持。另外，如選舉廣告的任何內容(有關候選人已取得上文所述的事先書面同意或有關候選人既沒有要求或指示將有關姓名、名稱、標識或圖像納入其選舉廣告，亦沒有授權任何人如此要求或指示)是由某人或某組織提供的，但候選人修改或授權任何人修改該等姓名、名稱、標識或圖像或內容，即屬在選舉中作出非法行為，除非修改**前**有關人士或組織給予**書面同意**將已修改的姓名、名稱、標識或圖像或內容納入該選舉廣告。[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 27(1)、(1A)、(1B)及(7)條] [2019 年 9 月修訂]

16.13 口頭同意或在發布選舉廣告後才取得的書面同意並**不**符合法例規定。選管會為此提供一份樣本表格以方便候選人以書面形式取得某人或某組織的**支持同意**(“同意書”)。候選人必須按第七章第 7.56 段所示，將有關選舉廣告的同意書上載到其候選人平台或中央平台，或向有關選舉主任繳存同意書的文本[《區議會選舉程序規例》第 106 條]。須予注意的是，即使該選舉廣告載有一項陳述，表示並非意味着該人或該組織支持任何候選人，仍屬違法[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 27(4)條]。任何人為促使或阻礙某候選人或某些候選人當選，而向候選人或該等候選人

提供他／她明知或理應知道屬虛假達關鍵程度或具誤導性達關鍵程度的資料，亦屬違法[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 27(6)條]。 [2007 年 9 月、2012 年 9 月、2019 年 9 月及 2023 年 9 月修訂]

16.14 任何人或組織可支持在同一界別／選區角逐的兩名或以上的候選人，儘管此舉可能產生混淆。同意書必須述明上述情況。由選管會提供以方便候選人以書面形式取得某人或某組織的**支持同意**的樣本表格，可在指明呈交提名表格的期限及地點的公告刊憲後，於選舉事務處及有關選舉主任的辦事處索取，亦可從選舉事務處的網站下載。該樣本表格亦會在候選人呈交提名表格時派發給候選人。候選人要緊記作出虛假的支持聲稱是違法行為(見第十七章)。 [2019 年 9 月新增及 2023 年 9 月修定]

16.15 已作出的支持同意可予撤銷。為避免爭拗，個人或組織如撤銷對某候選人的支持同意，應將撤銷同意通知書送交該候選人。在這種情況下，該候選人必須按第七章第 7.56 段所示，將任何撤銷支持同意的通知書送交有關選舉主任，或把撤銷同意通知書的文本上載到其候選人平台或中央平台。有關候選人應立即停止發布任何載有已撤銷同意的人士或組織所表示支持的選舉廣告。 [2012 年 9 月及 2019 年 9 月修訂]

16.16 《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 28 條訂明原訟法庭可發出禁制令，禁止發布任何屬虛假達關鍵程度或具誤導性達關鍵程度的陳述或支持聲稱。同一界別／選區的候選人、其選舉代理人、有關界別／選區的選民，以及與虛假資料所涉的人士或團體，均可申請是項禁制令。 [2012 年 9 月及 2023 年 9 月修訂]

藉公開活動煽惑另一人不投票或投無效票

16.17 任何人在選舉期間內藉公開活動煽惑⁵³另一人不投票或投無效票，即屬非法行為，可判處罰款 200,000 元及監禁 3 年。根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 27A(5)條，公開活動包括以下任何活動，不論進行該活動的人在進行該活動時是否在公眾地方 —

- (a) 向公眾作出的任何形式的通訊，包括講話、書寫、印刷、展示通告、廣播、於屏幕放映及播放紀錄帶或其他經記錄的材料；
- (b) 可由公眾觀察到的而不屬(a)段提述的通訊形式的任何行徑，包括動作、姿勢及手勢及穿戴或展示衣服、標誌、旗幟、標記及徽章；或
- (c) 向公眾分發或傳布任何材料。

[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 22(1)及 27A 條] [2023 年 9 月新增]

16.18 須予注意的是，在決定任何公開活動是否煽惑另一人不投票或投無效票時，可顧及該活動的內容、該活動的目標對象，以及在何種情況下進行該活動。另外，如該人在有合法權限或合理辯解的情況下作出該控罪所關乎的作為，即為免責辯護。[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 27A(3)及(4)條] [2023 年 9 月新增]

⁵³ 雖然一些普通法司法管轄區在近年的刑事法例中，有使用“鼓勵”(encourage)或“鼓吹”(advocate)等字眼，但其所表達的概念與普通法上的“煽惑”並無分別。過往曾有案例指出，“煽惑”包括“鼓動(urge)，鼓勵(encourage)，游說(persuade)”。而控方必須證明相關意圖，即被告人意圖令被煽惑者作出被煽惑的行為。

第四部分：與競選活動及投票有關的舞弊行為

賄賂

16.19 任何藉提供、索取或接受利益以影響某人的投票選擇的行為，即屬在選舉中作出舞弊行為[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 11 條]。投票選擇包括投票予某候選人或某些候選人，在選舉中不投票，或不投票予某候選人或某些候選人。

16.20 候選人在選舉期間應避免涉及任何可能被視為會影響他人投票意向的金錢轆轤。此外，任何人在選舉期間應避免作出一些可能被視為賄選的行為，例如在派發免費健康檢查、免費法律諮詢、免費課堂或特價聚餐等社區活動的宣傳單張時夾附候選人的選舉傳單。 [2019 年 9 月新增及 2023 年 9 月修訂]

款待

16.21 任何人不得為另一人提供食物、飲料或娛樂(例如歌唱表演)，或償付用於提供該等食物、飲料或娛樂(例如歌唱表演)的全部或部分費用，藉以影響該人或第三者的投票意向。同樣，索取或收受任何該等不當的款待亦屬在選舉中作出舞弊行為。[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 12 條]

16.22 在選舉聚會中如只提供不含酒精的飲料招待，則不會被視為作出上文第 16.21 段所提述的舞弊行為，除非有關款待旨在影響選民的投票意向[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 12(5)條]。選舉聚會指任何為促使或阻礙某候選人或某些候選人當選而舉行的聚會(詳情見第九章)。 [2019 年 9 月修訂]

16.23 如果某人或組織為與選舉無關之目的宴客，但在該場合呼籲到場賓客投票予某候選人，如候選人在場的

話，有關的候選人應立即停止有關促使他／她當選的行為，並聲明與該等助選宣傳或行為無關，否則有關場合會被視為促使候選人當選的選舉聚會，所涉及的費用會被計算為選舉開支。同時，該名藉有關聚會以宣傳某候選人的人，亦可能因未獲該候選人事先授權作為其選舉開支代理人，並擅自替候選人招致選舉開支而被檢控。(見第九章第 9.2 至 9.3 段及《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 23 條) [2011 年 9 月及 2012 年 9 月修訂]

16.24 無論是候選人或其他人士，若提供食物、飲料或娛樂以影響某人的投票選擇，即屬違反《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 12 條。 [2011 年 9 月、2012 年 9 月及 2019 年 9 月修訂]

武力和脅迫手段

16.25 對某人施用武力或脅迫手段，或威脅對某人施用武力或脅迫手段，而誘使該人在選舉中投票或不投票、投票或不投票予某候選人或某些候選人，或誘使該人令第三者作出以上決定，即屬舞弊行為。[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 13 條] [2011 年 9 月修訂]

16.26 本身處於可向他人施加壓力及影響地位的人士，例如僱主對僱員、學校校長或教師對學生、神職人員對信徒及醫生對病人等，應小心避免觸犯《選舉(舞弊及非法行為)條例》的規定。 [2007 年 9 月修訂]

欺騙手段或妨礙行為

16.27 此外，任何人如以欺騙手段而誘使他人(或令他人誘使第三者)在選舉中不投票，或投票或不投票予某候選人或某些候選人，即屬舞弊行為。另外，任何人如故意妨礙或阻止另一人(或令另一人妨礙或阻止第三者)在選舉中投票，同屬舞弊行為。上述舞弊行為可判處罰款 500,000 元及

監禁 7 年。[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 6(1)、14(1)及(1A)條]此外，任何人協助、教唆、煽惑或意圖干犯該罪行，亦屬違法。 [2023 年 9 月新增]

有關投票的罪行

16.28 任何人作出以下行為，即屬舞弊行為：

- (a) 在選舉中冒充另一人申領選票，或在投票後再用本身的姓名在同一選舉中重複申領選票；
- (b) 明知無權在選舉中投票，卻在該選舉中投票；
- (c) 明知或罔顧後果地向選舉事務主任提供虛假達關鍵程度或具誤導性達關鍵程度的資料，而其後在選舉中投票；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；
- (d) 在選舉法例並無明文准許下，在選舉中於同一個界別／選區投票多於一次，或在多於一個界別／選區投票；或 [2012 年 9 月及 2023 年 9 月修訂]
- (e) 促請或誘使另一人觸犯上述(b)、(c)或(d)項。

[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 15、16(1)及(2)條]

候選人須注意所有其競選及拉票的活動都必須在《選舉(舞弊及非法行為)條例》下允許的範圍內進行。雖然候選人可參與自我宣傳活動，或為選民在選舉投票時提供協助或方便，但仍必須加倍小心，以確保這些活動在任何時間都沒有違反《選舉(舞弊及非法行為)條例》的規定。 [2019 年 9 月及 2023 年 9 月修訂]

第五部分：與選舉開支及選舉捐贈有關的舞弊及非法行為

16.29 候選人須小心處理選舉開支及選舉捐贈，因違反有關規定即屬舞弊或非法行為。關於候選人須遵守的規定，詳情見第十五章。

第六部分：法庭對非蓄意的行為採取豁免的權力

16.30 《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 31 條提供機制，使候選人如因粗心大意、意外地計算錯誤或任何合理因由(非因不真誠所致)而違反有關非法行為的規定時，可向原訟法庭申請頒布命令，豁免其刑事責任。就法庭過往有關選舉刑責寬免申請的裁決，相關判詞請見第七章第 7.70 段。在原訟法庭處理該項申請之前，不得對該候選人提出或繼續進行檢控。如有關的非法行為屬法庭命令的標的，則不可裁定該候選人犯罪。 [2023 年 9 月修訂]

16.31 候選人如不能夠或沒有在法定限期屆滿前(見第十五章第 15.32 段)，將選舉申報書送交總選舉事務主任，而原因是由於候選人本人患病或不在香港，或由於其代理人或僱員去世、患病、不在香港或行為不當，或由於候選人或其他人粗心大意或意外地計算錯誤或任何合理因由(而非因該候選人不真誠所致)，可向原訟法庭申請頒布命令，批准將選舉申報書在原訟法庭指明的較長限期內送交總選舉事務主任。[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 40(1)及(2)條] [2007 年 9 月、2011 年 9 月及 2012 年 9 月修訂]

16.32 如候選人在選舉申報書內有錯誤或虛假陳述，而原因是由於其代理人或僱員行為不當，或由於候選人或其他人粗心大意或意外地計算錯誤或任何合理因由(而非因該候選人不真誠所致)，可向原訟法庭申請頒布命令，批准更

正選舉申報書或隨選舉申報書一併提交的任何文件內的錯誤或虛假陳述。[《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 40(3)及(4)條] [2011 年 9 月新增]

16.33 候選人如發覺處於上文第 16.31 及 16.32 段所述的任何一種情況，除第十五章第 15.38 段所述容許修正錯誤或虛假陳述的特定安排外，應盡快向原訟法庭提出申請，並通知選舉事務處。 [2007 年 9 月及 2011 年 9 月修訂]

第七部分：違反法例及制裁

16.34 就違反有關法例的任何投訴或舉報，可直接向有關選舉主任、選舉事務處、選管會或其投訴處理會提出。選管會或其投訴處理會經過審議後，或會將個案轉介有關當局調查及提出檢控。 [2015 年 9 月修訂]

16.35 除律政司司長另有決定外，廉政公署可就違反選舉法規，尤其是《選舉(舞弊及非法行為)條例》的有關個案，對候選人及任何其他人士提出檢控、作出警告或警誡。

16.36 刑事檢控專員已告知選管會，律政司會毫不猶疑地就觸犯選舉法例的適當個案提出檢控。

16.37 選管會亦可能透過其認為合適的方式發表公開聲明，嚴厲譴責或譴責任何不遵守此等指引的行為。

16.38 任何人如觸犯《選舉(舞弊及非法行為)條例》所指的**舞弊或非法行為**而被判有罪，除了須接受上文第 16.3 段所載的刑罰外，並會喪失資格而不得在：

- (a) 由被裁定有罪之日起計五年內舉行的選舉，獲提名為行政長官、立法會、區議會或鄉郊代表選舉的候選人；或當選為行政長官、立法會或區議會的議員或鄉郊代表；或由被裁定有罪之日起計五年內獲委任為區議會議員或登記為區議會當然議員 [《行政長官選舉條例》第 14 及 20 條、《立法會條例》第 39 條、《區議會條例》第 14、19 及 21 條，以及《鄉郊代表選舉條例》第 23 條]；以及
- (b) 由被裁定有罪之日起計五年內舉行的選舉，獲提名為選舉委員會界別分組選舉的候選人；或當選為選舉委員會委員；由被裁定有罪之日起計五年內獲提名為界別分組選舉委員會委員；或由被裁定有罪之日起計五年內登記為選舉委員會的當然委員。[《行政長官選舉條例》附表第 5M、9 及 18 條]

[2007 年 9 月、2010 年 1 月、2011 年 9 月、2015 年 9 月、2019 年 9 月及 2023 年 9 月修訂]

16.39 有一點值得注意，香港的法院認為與選舉有關的罪行和違反《選舉(舞弊及非法行為)條例》均屬嚴重罪行。上訴法庭在一九九七年十一月二十七日發出判刑指引，任何人被裁定觸犯任何與選舉有關的嚴重罪行，應被判即時監禁。區域法院在二零二二年五月審結一宗有關在選舉中作出招致選舉開支的非法行為的案件⁵⁴時，亦重申有關立場，判刑理由書如下：

「廉正的選舉是確保選舉公平公正的要素，亦是體驗、實踐和發展民主的重要基石，更是維護選

⁵⁴ 香港特別行政區訴戴耀廷(DCCC 683/2021)。

舉公信力的必需條件，對選舉舞弊和非法行為，法庭需嚴厲對待。[轉載自律政司司長訴李躍輝及另四人(CAAR 3/2011)]

...

選舉發生舞弊及非法行為，會破壞該選舉的完整性…法庭有責任向大眾傳達一個明確及重要的訊息：就是任何觸犯選舉舞弊或非法行為的人，將不會再受到如以往般寬大對待，必須加以嚴懲。假如繼續給予輕判，必會使整個選舉制度崩潰。[轉載自律政司司長訴黎偉昌([1998] 1 HKLRD 52)]」

[2023 年 9 月修訂]