

第四章 公眾諮詢後的工作

第一節：研究及觀察

4.1 公眾諮詢期結束後，選管會即對每項書面及口頭申述進行研究，考慮是否予以接納。

4.2 首先，有申述指選管會在制定臨時建議之前未有進行公眾諮詢。《選管會條例》規定，選管會負責制定臨時建議，然後進行公眾諮詢。在是次劃界，選管會在公眾諮詢期間收到大量申述，當中包括支持和反對臨時建議的意見及替代建議。在考慮有關申述時，選管會沿用制定臨時建議的同一套法定準則和工作原則（見第二章），重新比較人口數字以及考慮其他法定因素，審慎地衡量雙方的理據。一如既往，若在公眾諮詢期內收到的建議比臨時建議更符合劃定選區分界的法定準則及工作原則，則選管會將予以採納。

4.3 就有些申述認為臨時建議未有顧及個別地區的地理及交通情況，並提出替代建議和理據。為進一步了解和評估申述提出的理據，選管會秘書處人員在有需要時會再進行實地視察，研究替代建議的可行性。為使選管會能通盤考慮各項申述及達致公正持平的決定，選管會秘書處把實地視察所得的資料以及分析和觀察呈交選管會考慮，並以地圖和照片顯示有關自然特徵。

4.4 選管會在制定臨時建議及考慮申述時採取的原則基本上是與以往劃界工作相同的。就申述中提出的意見，選管會注意到下列事項，現列出所觀察到的情況，以便公眾可更全面理解選管會所考慮的因素。

(a) 區議會民選議席及選區數目

4.5 《選管會條例》第 20 條訂明選管會必須依循《區議會條例》附表 3 所指明每個區議會通過選舉產生的議員人數，就各地方行政區的區議會選區分界制定臨時建議。就二零二零年一月起運作的第六屆區議會，基於人口增長，政府於二零一七年就 18 個地方行政區各區議會的民選議席數目進行檢討，而立法會亦在二零一八年一月通過相關的附屬法例，在其中 10 個地方行政區增加共 21 個民選議席。因此，選管會須為第六屆區議會一共 452 個民選議席劃定同等數目的選區。

4.6 有些申述提及二零一九年區議會一般選舉的民選議席數目，例如有申述認為按現時二零一九年的預計人口計算，某些地方行政區的民選議席數目應該較附屬法例所指明的數目為多，因此建議政府或選管會在有關地方行政區再增加民選議席；亦有申述建議彈性調整各地方行政區的民選議席數目。選管會必須指出新增選區的數目對選管會是一個法定的前設，選管會無權修訂或更改。

4.7 就二零一九年年中的預計人口數字方面，政府於二零一七年按照當時推算的預計人口數字檢討議席數目，而選管會在今年進行區議會選區劃界時，則需要根據現時的最新預計人口數字檢討選區分界，所以預計人口數字有所更新是現有制度的固有特性。由於取得兩套預計人口數字時間上有分別(尤其是期間曾按最新的中期人口統計結果而更新有關人口數字)，所以如果以選管會進行劃界時取得的最新預計人口數字來重新計算某些地方行政區應有的議席數目，有些地方行政區因為在這段期間人口出現一定程度的增加或減少，自然地與之前獲立法會通過的議席數目有所不同。儘管如此，選管會仍須按法例規定根據《區議會條例》下每個區議會指定的議席數目劃定選區分界。

4.8 如上文第 4.5 段所述，民選議席的數目由政府負責檢討，在展開劃界工作之前已經設定，不屬選管會的職權範圍。選管會在制定臨時建議時，必須恪守《選管會條例》所列的法定準則，其中包

括《區議會條例》指明的每個區議會的民選議席數目，在獲批增加議席的地方行政區內劃定新增選區，選管會並沒有權力增加或減少任何地方行政區的民選議席／選區數目。同樣地，選管會也不能將獲批在某個地方行政區的新增議席／選區調撥到另一個地方行政區。

4.9 《選管會條例》下的其中一個法定準則容許選區的預計人口高於或低於標準人口基數不超過 25% 的幅度。因此，選管會可適當地在相鄰選區之間吸納超出的人口或撥出不足的人口，以令有關選區符合法例許可幅度的要求。可是，在地理交通上受到極大限制的地方行政區，例如離島區，由於區內人口分布甚不平均，而且有些島嶼之間並沒有直接的交通往來，雖然有些選區的人口偏離法例許可幅度，但基於地理交通的限制，選管會不能以調整相鄰選區的分界以調撥人口，或合併一些島嶼以騰出一個選區數目去處理其他選區人口超出法例許可上限的情況。無論如何，選管會已在切實可行的情況下，按法定的準則調整各地方行政區的選區分界，以盡量改善某些選區偏離許可幅度的情況。

4.10 由於申述對民選議席數目提出的意見及建議與制定主體法例有關，並不屬選管會的職權範圍，故此選管會已將有關意見轉交政制及內地事務局考慮。

(b) 「同等代表原則」及其他法定因素的考慮

4.11 《選管會條例》訂下了選區劃界的法定準則(見上文第 2.1 段)，在切實可行的情況下，選管會須確保各建議選區人口盡量接近標準人口基數。不過，鑑於香港大部分人口居住於高樓大廈，要求每一個選區的人口嚴格達至單一標準人口基數(即 16 599 人)並不切實可行。因此，法定準則亦容許選區的人口可以高於或低於標準人口基數不超過 25% 的幅度，即在 12 449 人至 20 749 人的上下限之間。有關準則背後的理念，就是「同等代表原則」(即相約數目的人口應獲得同等數目的代表)，此基本原則一直是選區劃界工作的首要考慮。

4.12 再者，在每次劃界均務求現有每個選區人口硬性依從單一標準人口基數的規定，除了如先前所述並非完全切實可行之外，亦需要大幅度重劃現有選區分界，引起不必要的爭議，選管會認為此舉並不適宜。因此，根據選管會一貫的工作原則，就預計人口維持在法例許可幅度之內的現有選區，選管會原則上會保持該些選區的現有分界不變。

4.13 香港人口日益增加，不斷有新樓宇落成，亦有舊區重建，選區之間的人口流動相當之大。選管會必須按法例劃定新增選區，同時調整預計人口偏離許可幅度的選區的分界，因此對鄰近選區必然會帶來連鎖效應，即使該等鄰近選區的預計人口符合許可幅度，其分界亦需要相應配合作出調整。但是，為減少對選民造成的影響，選管會會以影響最少的選區數目或較少的人口為原則調整選區分界。

4.14 法定準則容許選區人口可以高於或低於標準人口基數不超過25%已經是一個比較寬鬆的幅度。然而，如在特殊情況下，選管會為顧及個別社區的獨特性、傳統上緊密的地方聯繫或其特殊的地理環境，認為有需要不嚴格依從法例許可幅度的規定，亦可根據法定準則容許該些選區的人口偏離法例許可幅度。至於那些以往容許偏離許可幅度的選區，在每一次劃界，選管會都會檢視有關選區的分界。一些在上一次容許偏離許可幅度的選區因為客觀環境有所改變，例如地方行政區有新增議席，或者鄰近選區有空間作出調整，選管會都會按實際情況適當地調整其分界。然而，有些選區因其獨特的環境，如與鄰近選區有地理阻隔，或基於人口分布的問題，仍然有合理理據支持繼續維持其現有分界不變，選管會才建議容許該些選區的人口偏離許可幅度。

4.15 自上一次完成區議會選區劃界，香港的整體人口增加了近20萬，人口的分布亦已有所改變，有超過80個現有選區的預計人口均超出了法例許可的上限或下限。選管會必須根據法例按法定準則適當地劃定新增選區及調整選區的分界，令有關選區的預計人口

符合法例許可幅度。選管會留意到有些申述希望廣泛及更寬鬆地容許人口超出許可幅度的選區保持分界不變，但這樣不單止不合法定準則要求，更遑論要按附屬法例規定的議席數目劃定新增選區。因此，基於人口增長及遷移，重劃選區分界是必然的，對現行選區的組成帶來一定影響也是無可避免的。

4.16 有不少反對選管會臨時建議的申述是基於已經習慣現有區議員所提供的社區服務，希望即使所屬選區在超出人口上限的情況下仍維持分界不變；亦有申述指出選區在改劃後會混合不同類型的房屋或不同經濟背景的居民，基於他們對服務的需求和關注的問題有所不同，會令提供社區服務方面出現困難。選管會十分理解市民對於已經習慣的社區服務而不想有任何變動的想法，但要顧及區議員所提供的社區服務作出考慮，往往很難避免被指涉及政治取向，這不單並不是選區劃界可以考慮的法定因素，更不是選管會作為一個獨立、公正和非政治性的組織應有的做法。此外，基於香港的房屋發展及人口分布的實際情況，一個社區由不同背景或不同訴求的居民組成，實在是十分普遍的情況。選管會的臨時建議是建基於人口分布的客觀資料，以切合上文第 4.11 段所述的「同等代表原則」而調整選區的分界。這無可避免會對地區服務帶來一些影響，但無論如何，政府及非政府組織所提供的公共服務和社區設施(例如醫療、教育、康樂等)，絕不會受到選區劃界所影響，市民可繼續享用有關服務和設施。

4.17 此外，有申述意見指臨時建議將一些公共屋邨分拆劃入不同選區，未有顧及選區的社區完整性及地方聯繫。選管會希望市民明白，鑑於現時香港公共房屋的規模，一個屋邨的人口往往已超出劃界法例許可的上限(即多於 20 749 人)。按照法定準則，選管會根本不能將整個人口已超出法例許可上限的屋邨劃入同一個選區，否則便不能符合法例許可幅度的要求，違反「同等代表原則」的理念。事實上，一直以來大型公共屋邨或私人屋苑一般都會被劃入多於一個、甚至多於兩個選區。此外，如上文第 4.13 段所述，由於香港

人口密集、高樓大廈林立，大部分相鄰選區之間相距其實不遠，因此，一個屋邨分屬不同選區並不會為地方聯繫帶來重大影響。

4.18 總括而言，選管會留意到不同申述都聲稱以社區完整性和保持地方聯繫為理由，支持他們保留或重劃選區現有分界的建議，如將整個屋苑編入同一選區、相同的房屋類別歸入同一選區、城鄉重整等，甚至有些申述提出以居民的經濟背景劃分選區。這些申述都是從一個較為狹隘及主觀的角度去理解法定準則的要求。隨著都市的發展，很多地方已具備完善的社區基礎設施及交通配套。因此，社區獨特性和地方聯繫很多時已不再是明顯的因素以支持保留或重劃大部分選區的現有分界。就城鄉之間的劃界工作，有些申述指選管會不應將新界地區的鄉村與屋邨劃入同一選區，事實上，城鄉共融在香港亦屬常見，在過去多次區議會劃界中，亦有作出同類的劃分。選管會只會在具強而有力和無可爭議的客觀事實支持下，例如維持傳統鄉村的連繫或保留具歷史因素的獨特社區等，才會基於這些法定因素容許選區的人口偏離法例許可幅度。這樣，選管會才可確保劃界工作能客觀、有效及有規律地進行。

4.19 選管會須重申，調整選區分界是基於宏觀的整體考慮，以「同等代表原則」為首要原則，根據人口分布的客觀資料，以及顧及社區獨特性、地方聯繫的維持、地理和交通方便程度等其他法定因素而作出調整。選管會不能側重個別的選區，亦絕不會考慮任何政治或與法例要求無關的因素。在所有的法定因素中，原則上人口數字是劃界的首要考慮因素。至於其他法定因素，在每次區議會選區劃界時，基於實際環境會有改變，所以各項法定因素的相對比重會有所不同，選管會要顧及個別選區的獨特性及相鄰選區的情況而作出衡量。正如上文 4.2 段所述，若公眾提出的申述建議更符合法定準則及工作原則，選管會會予以接納。而在是次考慮公眾諮詢期收到的申述建議後，選管會基於地理因素或傳統鄉村連繫的考慮，接納了一些申述建議而修訂臨時建議，並容許有關選區的人口超出法例許可的上限。

(c) 劃界時採用的人口數字

4.20 有些申述質疑選管會在劃界工作中所採用的預計人口數字是否準確。他們採用自行取得有關某些樓宇的現有人口資料及／或個人估計的舊有數字，與選管會須採用的預計人口數字並不相同。

4.21 根據《選管會條例》，劃界工作須根據有關選舉年度內個別選區的預計人口來進行。一直以來，區議會一般選舉的選區劃界工作是按既定做法採用截至選舉年度六月三十日的最新預計人口數字進行。因此，二零一九年區議會一般選舉是按照二零一九年六月三十日的預計人口數字來進行。一如以往，如上文第 2.5 段所述，預計人口數字是由規劃署人口分布推算小組之下一個專為劃界工作而成立的專責小組提供。是次的人口分布預計數字是以政府統計處於二零一六年進行的中期人口統計為基礎，再加上相關政府部門的最新官方資料，經過一套科學化和有系統的方法推算出來。專責小組的成員都是專業部門，一向負責全港人口統計及人口分布推算工作，掌握最新的人口及土地房屋發展的資料，是普遍地有高度認受性的數據。選管會一直信賴專責小組提供的統計資料，這些資料亦是可供劃界工作的唯一一套數據。

4.22 不過，就政府檢討議席數目和選管會進行選區劃界時所採用的預計人口數字，因推算的時間有所不同而產生差別的情況，選管會希望專責小組能參照是次經驗，研究是否可以使用加權推算方法，將兩套數字的差別盡量減低，以供有關當局考慮。

4.23 另外，有些申述指出選管會採用的預計人口數字沒有顧及選區未來的發展。按法例規定，如上文第 4.21 段所述，選管會須根據有關選舉年度內個別選區的預計人口來進行劃界工作。就是次劃界工作，預計人口數字是截至二零一九年六月三十日，在此日期後的發展所涉及的人口變動不會列入考慮之列，只會在將來的劃界工作中再作考慮。

(d) 制定臨時建議時的諮詢工作及資料保密

4.24 有申述對於選管會在制定臨時劃界建議過程中諮詢民政事務專員的意見表示質疑，認為民政事務專員提供予選管會的意見含有政治考慮，有違選管會獨立、公正和非政治性的原則。另外，有申述指有地區人士在選管會發表臨時建議之前已知悉有關內容，提早在建議的選區內進行地區工作，因此質疑選管會的臨時建議有預早外泄之嫌。

4.25 根據法定準則，選管會在制定選區分界的建議時，須顧及社區獨特性及地方聯繫的維持，以及有關區域的自然特徵(例如大小、形狀、交通方便程度和發展)。為顧及上述法定考慮因素，選管會有需要了解建議選區的特色、地理環境及交通方便程度，以充分考慮不同劃界建議的可行性。民政事務專員作為各區的地方行政主管，對區內的地區特色及地理交通有較全面及深入的認識。有鑑於此，選管會邀請他們就其所屬地方行政區在這方面提供事實資料以作參考之用。一直以來，選管會邀請民政事務專員為劃界工作提供意見，選管會認為有關安排是必要的，否則，選管會可能會忽略了一些相關的地方情況。

4.26 選管會劃界的其中一項工作原則，是不會考慮政治因素。在邀請民政事務專員提供資料時，選管會指明只是要求地區特色及地理交通方面的客觀資料，也特別向他們強調不會考慮政治因素的重要原則。民政事務專員提供的意見只不過是選管會在制定劃界建議時眾多參考資料的一部分，選管會會通盤考慮所有法例規定的因素，尤其是考慮受影響的人口數字，然後才作出建議。無論如何，按照既定程序，即使選管會在制定臨時建議時會考慮民政事務專員提供的資料，仍須根據法例的要求，就臨時建議進行公眾諮詢。如在諮詢期內有公眾人士提出的申述意見與民政事務專員提供的資料有分別，選管會會沿用同一套法定準則和工作原則，審慎地考慮有關申述的理據。若其建議比臨時建議更符合劃定選區分界的法定準則及工作原則，選管會會予以採納。在考慮是次公眾諮詢期收到的

申述後，選管會亦有接納一些申述的建議，修訂了臨時建議內有關選區的分界。

4.27 除了要求民政事務專員提供資料，有需要時選管會亦會向其他政府部門(例如地政總署)要求提供資料。此舉可以令選管會所掌握的地方情況更客觀和更全面。然而，在制定臨時建議時，選管會從來沒有徵詢或考慮各區議會的意見。當然個別區議員可以在公眾諮詢期間提出申述，一如其他公眾人士提出的申述，選管會會審慎考慮他們提出的理據。

4.28 選管會在制定臨時建議時，所有工作程序均以保密的方式進行，包括諮詢民政事務專員的意見，以及與其他協作部門的溝通。選管會在公布臨時建議之前，不會諮詢任何地區人士，亦不會向協作部門以外的機構或人士披露臨時建議的內容。選管會相信所有參與劃界工作的人員均會遵守保密原則，不會把有關資料向其他人士披露。選管會如果收到有實質證據證明劃界資料外泄的投訴，定會嚴肅跟進。

4.29 上述是選管會從是次及過往選區劃界工作經驗所得的一些觀察，旨在說明一些在劃界過程中通常考慮的因素。選管會相信載列這些觀察有助公眾理解選管會在施行法定準則時所採用的工作原則。然而，上述只是一些一般性的觀察。參考上文時應以整體角度理解，並考慮個別個案的實際情況。

第二節：建議

4.30 選管會在考慮過所接獲的申述和從實地視察及其他相關政府部門取得有關選區在地理環境及預計人口數字方面的資料後，於二零一八年九月十九日及十月二十四日的會議上，審議並落實正式建議。選管會對申述內容的觀點載於本冊**附錄 II**最右一欄。

4.31 選管會修訂了臨時建議內 27 個選區的分界和兩個選區的名稱。有關的修訂和更改內容分別載於本冊**附錄 III 及 IV**。

4.32 選管會在正式建議中，修訂了一共 123 個選區的分界，並容許 17 個選區的預計人口偏離標準人口基數的許可幅度，理由見本冊**附錄 V**。

4.33 選管會在是次劃界工作中所修訂分界的選區數目較上一次劃界工作所作出的修訂(即 109 個)為多。

4.34 本冊**附錄 VI**載有選管會正式建議的摘要，而正式建議的區界地圖和說明，則載於**第二冊**。