

第四章 公众谘询后的工作

第一节：研究及观察

4.1 公众谘询期结束后，选管会即对每项书面及口头申述进行研究，考虑是否予以接纳。

4.2 首先，有申述指选管会在制定临时建议之前未有进行公众谘询。《选管会条例》规定，选管会负责制定临时建议，然后进行公众谘询。在是次划界，选管会在公众谘询期间收到大量申述，当中包括支持和反对临时建议的意见及替代建议。在考虑有关申述时，选管会沿用制定临时建议的同一套法定准则和工作原则（见第二章），重新比较人口数字以及考虑其他法定因素，审慎地衡量双方的理据。一如既往，若在公众谘询期内收到的建议比临时建议更符合划定选区分界的法定准则及工作原则，则选管会将予以采纳。

4.3 就有些申述认为临时建议未有顾及个别地区的地理及交通情况，并提出替代建议和理据。为进一步了解和评估申述提出的理据，选管会秘书处人员在有需要时会再进行实地视察，研究替代建议的可行性。为使选管会能通盘考虑各项申述及达致公正持平的决定，选管会秘书处把实地视察所得的资料以及分析和观察呈交选管会考虑，并以地图和照片显示有关自然特征。

4.4 选管会在制定临时建议及考虑申述时采取的原则基本上是与以往划界工作相同的。就申述中提出的意见，选管会注意到下列事项，现列出所观察到的情况，以便公众可更全面理解选管会所考虑的因素。

(a) 区议会民选议席及选区数目

4.5 《选管会条例》第 20 条订明选管会必须依循《区议会条例》附表 3 所指明每个区议会通过选举产生的议员人数，就各地方行政区的区议会选区分界制定临时建议。就二零二零年一月起运作的第六届区议会，基于人口增长，政府于二零一七年就 18 个地方行政区各区议会的民选议席数目进行检讨，而立法会亦在二零一八年一月通过相关的附属法例，在其中 10 个地方行政区增加共 21 个民选议席。因此，选管会须为第六届区议会一共 452 个民选议席划定同等数目的选区。

4.6 有些申述提及二零一九年区议会一般选举的民选议席数目，例如有申述认为按现时二零一九年的预计人口计算，某些地方行政区的民选议席数目应该较附属法例所指明的数目为多，因此建议政府或选管会在有关地方行政区再增加民选议席；亦有申述建议弹性地调整各地方行政区的民选议席数目。选管会必须指出新增选区的数目对选管会是一个法定的前设，选管会无权修订或更改。

4.7 就二零一九年年中的预计人口数字方面，政府于二零一七年按照当时推算的预计人口数字检讨议席数目，而选管会在今年进行区议会选区划界时，则需要根据现时的最新预计人口数字检讨选区分界，所以预计人口数字有所更新是现有制度的固有特性。由于取得两套预计人口数字时间上有分别(尤其是期间曾按最新的中期人口统计结果而更新有关人口数字)，所以如果以选管会进行划界时取得的最新预计人口数字来重新计算某些地方行政区应有的议席数目，有些地方行政区因为在这段期间人口出现一定程度的增加或减少，自然地与之前获立法会通过的议席数目有所不同。尽管如此，选管会仍须按法例规定根据《区议会条例》下每个区议会指定的议席数目划定选区分界。

4.8 如上文第 4.5 段所述，民选议席的数目由政府负责检讨，在展开划界工作之前已经设定，不属选管会的职权范围。选管会在制定临时建议时，必须恪守《选管会条例》所列的法定准则，其中包

括《区议会条例》指明的每个区议会的民选议席数目，在获批增加议席的地方行政区内划定新增选区，选管会并没有权力增加或减少任何地方行政区的民选议席 / 选区数目。同样地，选管会也不能将获批在某个地方行政区的新增议席 / 选区调拨到另一个地方行政区。

4.9 《选管会条例》下的其中一个法定准则容许选区的预计人口高于或低于标准人口基数不超过 25% 的幅度。因此，选管会可适当地在相邻选区之间吸纳超出的人口或拨出不足的人口，以令有关选区符合法例许可幅度的要求。可是，在地理交通上受到极大限制的地方行政区，例如离岛区，由于区内人口分布甚不平均，而且有些岛屿之间并没有直接的交通往来，虽然有些选区的人口偏离法例许可幅度，但基于地理交通的限制，选管会不能以调整相邻选区的分界以调拨人口，或合并一些岛屿以腾出一个选区数目去处理其他选区人口超出法例许可上限的情况。无论如何，选管会已在切实可行的情况下，按法定的准则调整各地方行政区的选区分界，以尽量改善某些选区偏离许可幅度的情况。

4.10 由于申述对民选议席数目提出的意见及建议与制定主体法例有关，并不属选管会的职权范围，故此选管会已将有关意见转交政制及内地事务局考虑。

(b) 「同等代表原则」及其他法定因素的考虑

4.11 《选管会条例》订下了选区划界的法定准则(见上文第 2.1 段)，在切实可行的情况下，选管会须确保各建议选区人口尽量接近标准人口基数。不过，鉴于香港大部分人口居住于高楼大厦，要求每一个选区的人口严格达至单一标准人口基数(即 16 599 人)并不切实可行。因此，法定准则亦容许选区的人口可以高于或低于标准人口基数不超过 25% 的幅度，即在 12 449 人至 20 749 人的上下限之间。有关准则背后的理念，就是「同等代表原则」(即相约数目的人口应获得同等数目的代表)，此基本原则一直是选区划界工作的首要考虑。

4.12 再者，在每次划界均务求现有每个选区人口硬性依从单一标准人口基数的规定，除了如先前所述并非完全切实可行之外，亦需要大幅度重划现有选区分界，引起不必要的争议，选管会认为此举并不适宜。因此，根据选管会一贯的工作原则，就预计人口维持在法例许可幅度之内的现有选区，选管会原则上会保持该些选区的现有分界不变。

4.13 香港人口日益增加，不断有新楼宇落成，亦有旧区重建，选区之间的人口流动相当之大。选管会必须按法例划定新增选区，同时调整预计人口偏离许可幅度的选区的分界，因此对邻近选区必然会带来连锁效应，即使该等邻近选区的预计人口符合许可幅度，其分界亦需要相应配合作出调整。但是，为减少对选民造成的影响，选管会会以影响最少的选区数目或较少的人口为原则调整选区分界。

4.14 法定准则容许选区人口可以高于或低于标准人口基数不超过25%已经是一个比较宽松的幅度。然而，如在特殊情况下，选管会为顾及个别社区的独特性、传统上紧密的地方联系或其特殊的地理环境，认为有需要不严格依从法例许可幅度的规定，亦可根据法定准则容许该些选区的人口偏离法例许可幅度。至于那些以往容许偏离许可幅度的选区，在每一次划界，选管会都会检视有关选区的分界。一些在上一次容许偏离许可幅度的选区因为客观环境有所改变，例如地方行政区有新增议席，或者邻近选区有空间作出调整，选管会都会按实际情况适当地调整其分界。然而，有些选区因其独特的环境，如与邻近选区有地理阻隔，或基于人口分布的问题，仍然有合理理据支持继续维持其现有分界不变，选管会才建议容许该些选区的人口偏离许可幅度。

4.15 自上一次完成区议会选区划界，香港的整体人口增加了近20万，人口的分布亦已有所改变，有超过80个现有选区的预计人口均超出了法例许可的上限或下限。选管会必须根据法例按法定准则适当地划定新增选区及调整选区的分界，令有关选区的预计人口

符合法例许可幅度。选管会留意到有些申述希望广泛及更宽松地容许人口超出许可幅度的选区保持分界不变，但这样不单止不合法定准则要求，更遑论要按附属法例规定的议席数目划定新增选区。因此，基于人口增长及迁移，重划选区分界是必然的，对现行选区的组成带来一定影响也是无可避免的。

4.16 有不少反对选管会临时建议的申述是基于已经习惯现有区议员所提供的社区服务，希望即使所属选区在超出人口上限的情况下仍维持分界不变；亦有申述指出选区在改划后会混合不同类型的房屋或不同经济背景的居民，基于他们对服务的需求和关注的问题有所不同，会令提供社区服务方面出现困难。选管会十分理解市民对于已经习惯的社区服务而不想有任何变动的想法，但要顾及区议员所提供的社区服务作出考虑，往往很难避免被指涉及政治取向，这不单并不是选区划界可以考虑的法定因素，更不是选管会作为一个独立、公正和非政治性的组织应有的做法。此外，基于香港的房屋发展及人口分布的实际情况，一个社区由不同背景或不同诉求的居民组成，实在是十分普遍的情况。选管会的临时建议是建基于人口分布的客观资料，以切合上文第 4.11 段所述的「同等代表原则」而调整选区的分界。这无可避免会对地区服务带来一些影响，但无论如何，政府及非政府组织所提供的公共服务和社区设施(例如医疗、教育、康乐等)，绝不会受到选区划界所影响，市民可继续享用有关服务和设施。

4.17 此外，有申述意见指临时建议将一些公共屋村分拆划入不同选区，未有顾及选区的社区完整性及地方联系。选管会希望市民明白，鉴于现时香港公共房屋的规模，一个屋村的人口往往已超出划界法例许可的上限(即多于 20 749 人)。按照法定准则，选管会根本不能将整个人口已超出法例许可上限的屋村划入同一个选区，否则便不能符合法例许可幅度的要求，违反「同等代表原则」的理念。事实上，一直以来大型公共屋村或私人屋苑一般都会被划入多于一个、甚至多于两个选区。此外，如上文第 4.13 段所述，由于香港

人口密集、高楼大厦林立，大部分相邻选区之间相距其实不远，因此，一个屋村分属不同选区并不会为地方联系带来重大影响。

4.18 总括而言，选管会留意到不同申述都声称以社区完整性和保持地方联系为理由，支持他们保留或重划选区现有分界的建议，如将整个屋苑编入同一选区、相同的房屋类别归入同一选区、城乡重整等，甚至有些申述提出以居民的经济背景划分选区。这些申述都是从一个较为狭隘及主观的角度去理解法定准则的要求。随着都市的发展，很多地方已具备完善的社区基础设施及交通配套。因此，社区独特性和地方联系很多时已不再是明显的因素以支持保留或重划大部分选区的现有分界。就城乡之间的划界工作，有些申述指选管会不应将新界地区的乡村与屋村划入同一选区，事实上，城乡共融在香港亦属常见，在过去多次区议会划界中，亦有作出同类的划分。选管会只会在具强而有力和无可争议的客观事实支持下，例如维持传统乡村的连系或保留具历史因素的独特社区等，才会基于这些法定因素容许选区的人口偏离法例许可幅度。这样，选管会才可确保划界工作能客观、有效及有规律地进行。

4.19 选管会须重申，调整选区分界是基于宏观的整体考虑，以「同等代表原则」为首要原则，根据人口分布的客观资料，以及顾及社区独特性、地方联系的维持、地理和交通方便程度等其他法定因素而作出调整。选管会不能侧重个别的选区，亦绝不会考虑任何政治或与法例要求无关的因素。在所有的法定因素中，原则上人口数字是划界的首要考虑因素。至于其他法定因素，在每次区议会选区划界时，基于实际环境会有改变，所以各项法定因素的相对比重会有所不同，选管会要顾及个别选区的独特性及相邻选区的情况而作出衡量。正如上文 4.2 段所述，若公众提出的申述建议更符合法定准则及工作原则，选管会会予以接纳。而在是次考虑公众谘询期收到的申述建议后，选管会基于地理因素或传统乡村连系的考虑，接纳了一些申述建议而修订临时建议，并容许有关选区的人口超出法例许可的上限。

(c) 划界时采用的人口数字

4.20 有些申述质疑选管会在划界工作中所采用的预计人口数字是否准确。他们采用自行取得有关某些楼宇的现有人口资料及 / 或个人估计的旧有数字，与选管会须采用的预计人口数字并不相同。

4.21 根据《选管会条例》，划界工作须根据有关选举年度内个别选区的预计人口来进行。一直以来，区议会一般选举的选区划界工作是按既定做法采用截至选举年度六月三十日的最新预计人口数字进行。因此，二零一九年区议会一般选举是按照二零一九年六月三十日的预计人口数字来进行。一如以往，如上文第 2.5 段所述，预计人口数字是由规划署人口分布推算小组之下一个专为划界工作而成立的专责小组提供。是次的人口分布预计数字是以政府统计处于二零一六年进行的中期人口统计为基础，再加上相关政府部门的最新官方资料，经过一套科学化和有系统的方法推算出来。专责小组的成员都是专业部门，一向负责全港人口统计及人口分布推算工作，掌握最新的人口及土地房屋发展的资料，是普遍地有高度认受性的数据。选管会一直信赖专责小组提供的统计资料，这些资料亦是可供划界工作的唯一一套数据。

4.22 不过，就政府检讨议席数目和选管会进行选区划界时所采用的预计人口数字，因推算的时间有所不同而产生差别的情况，选管会希望专责小组能参照是次经验，研究是否可以使用加权推算方法，将两套数字的差别尽量减低，以供有关当局考虑。

4.23 另外，有些申述指出选管会采用的预计人口数字没有顾及选区未来的发展。按法例规定，如上文第 4.21 段所述，选管会须根据有关选举年度内个别选区的预计人口来进行划界工作。就是次划界工作，预计人口数字是截至二零一九年六月三十日，在此日期后的发展所涉及的人口变动不会列入考虑之列，只会在将来的划界工作中再作考虑。

(d) 制定临时建议时的谘询工作及资料保密

4.24 有申述对于选管会在制定临时划界建议过程中谘询民政事务专员的意见表示质疑，认为民政事务专员提供予选管会的意见含有政治考虑，有违选管会独立、公正和非政治性的原则。另外，有申述指有地区人士在选管会发表临时建议之前已知悉有关内容，提早在建议的选区内进行地区工作，因此质疑选管会的临时建议有预早外泄之嫌。

4.25 根据法定准则，选管会在制定选区分界的建议时，须顾及社区独特性及地方联系的维持，以及有关区域的自然特征(例如大小、形状、交通方便程度和发展)。为顾及上述法定考虑因素，选管会有需要了解建议选区的特色、地理环境及交通方便程度，以充分考虑不同划界建议的可行性。民政事务专员作为各区的地方行政主管，对区内的地区特色及地理交通有较全面及深入的认识。有鉴于此，选管会邀请他们就其所属地方行政区在这方面提供事实资料以作参考之用。一直以来，选管会邀请民政事务专员为划界工作提供意见，选管会认为有关安排是必要的，否则，选管会可能会忽略了一些相关的地方情况。

4.26 选管会划界的其中一项工作原则，是不会考虑政治因素。在邀请民政事务专员提供资料时，选管会指明只是要求地区特色及地理交通方面的客观资料，也特别向他们强调不会考虑政治因素的重要原则。民政事务专员提供的意见只不过是选管会在制定划界建议时众多参考资料的一部分，选管会会通盘考虑所有法例规定的因素，尤其是考虑受影响的人口数字，然后才作出建议。无论如何，按照既定程序，即使选管会在制定临时建议时会考虑民政事务专员提供的资料，仍须根据法例的要求，就临时建议进行公众谘询。如在谘询期内有公众人士提出的申述意见与民政事务专员提供的资料有分别，选管会会沿用同一套法定准则和工作原则，审慎地考虑有关申述的理据。若其建议比临时建议更符合划定选区分界的法定准则及工作原则，选管会会予以采纳。在考虑是次公众谘询期收到的

申述后，选管会亦有接纳一些申述的建议，修订了临时建议内有关选区的分界。

4.27 除了要求民政事务专员提供资料，有需要时选管会亦会向其他政府部门(例如地政总署)要求提供资料。此举可以令选管会所掌握的地方情况更客观和更全面。然而，在制定临时建议时，选管会从来没有征询或考虑各区议会的意见。当然个别区议员可以在公众谘询期间提出申述，一如其他公众人士提出的申述，选管会会审慎考虑他们提出的理据。

4.28 选管会在制定临时建议时，所有工作程序均以保密的方式进行，包括谘询民政事务专员的意见，以及与其他协作部门的沟通。选管会在公布临时建议之前，不会谘询任何地区人士，亦不会向协作部门以外的机构或人士披露临时建议的内容。选管会相信所有参与划界工作的人员均会遵守保密原则，不会把有关资料向其他人士披露。选管会如果收到有实质证据证明划界资料外泄的投诉，定会严肃跟进。

4.29 上述是选管会从是次及过往选区划界工作经验所得的一些观察，旨在说明一些在划界过程中通常考虑的因素。选管会相信载列这些观察有助公众理解选管会在施行法定准则时所采用的工作原则。然而，上述只是一些一般性的观察。参考上文时应以整体角度理解，并考虑个别个案的实际情况。

第二节：建议

4.30 选管会在考虑过所接获的申述和从实地视察及其他相关政府部门取得有关选区在地理环境及预计人口数字方面的资料后，于二零一八年九月十九日及十月二十四日的会议上，审议并落实正式建议。选管会对申述内容的观点载于本册**附录 II**最右一栏。

4.31 选管会修订了临时建议内 27 个选区的分界和两个选区的名称。有关的修订和更改内容分别载于本册**附录 III 及 IV**。

4.32 选管会在正式建议中，修订了一共 123 个选区的分界，并容许 17 个选区的预计人口偏离标准人口基数的许可幅度，理由见本册附录 V。

4.33 选管会在是次划界工作中所修订分界的选区数目较上一次划界工作所作出的修订(即 109 个)为多。

4.34 本册附录 VI 载有选管会正式建议的摘要，而正式建议的区界地图和说明，则载于第二册。