

## 第六章

### 公眾申述：

#### 建議：選管會作出的決定及其理由

##### 第一節：公眾申述

6.1 在 1997 年 10 月 11 日至 24 日的諮詢期內，選管會共接獲 104 份有關臨時建議的書面申述。此外，在 1997 年 10 月 14 日至 21 日期內，選管會以預約方式與多個團體和個別人士就該等臨時建議舉行了 9 次會議。所有書面申述的副本及概述會議上所提意見的會議紀錄，均載列於附錄 IV。

6.2 選管會曾向公眾呼籲，不僅那些不滿意選管會所提臨時建議的人士應提出申述外，對臨時建議感到滿意的人士亦應表達他們的意見。這樣可確保選管會聽取多方面的意見。倘若只有反對或批評臨時建議的申述，選管會則無法評估公眾對臨時建議的接納程度。同時選管會可能只考慮反對該等建議的申述而修訂其臨時建議，而且在不清楚該等建議是否人接受的情況下，選管會對有關問題亦難以有一個全面或正確的看法。此外，聽取贊同的意見，可確保任何或會因選管會可能就某項反對有關建議的申述作出相應修訂而受影響的人士，可獲得向選管會提出申述的機會。選管會雖仍未

完全滿意這次呼籲的成績，但看來也取得了一些成果，因為有部分申述表示接受或贊成臨時建議，從而令選管會可以全面了解公眾對有關事項的看法，以便作出一個平衡的決定。

6.3 上述九次會議均公開舉行，並盡可能發出通告詳述會議舉行的日期、時間及出席的人士或團體予其他會見選管會的人士和傳播媒介。所有會議均有新聞界出席，但甚少其他公眾人士參加。

6.4 選管會主席應香港電台之邀請，以嘉賓身份出席在1997年10月19日在維多利亞公園舉行的電視直播節目城市論壇。該論壇的主題是討論第一屆立法會的選區分界。主席透過此機會向在場人士及電視觀眾解釋選區分界劃定的法定準則，以及選管會作出該臨時建議的理由，同時也聽取了各方面對臨時建議的意見。此舉增加了透明度及公開性。

6.5 1997年10月23日，選管會委員探訪元朗區，探討了以下的主要事項，以加深對受影響區域情況的了解：

- (a) 受影響之區議會選區與元朗其餘地區的交通連繫；
- (b) 元朗區西北分界線的地理特徵；及
- (c) 當地居民對社區特色和地方聯繫的重視程

度。

## 第二節：申述涉及的範圍

6.6 選管會所收到的申述包括有鄉議局、元朗臨時區議會、鄉事委員會、公共機構個別議員、居民協會、政治團體及個人。

6.7 值得注意的是，並沒有任何人士就自成一個暫定立法會選區的香港島選區作出申述。公眾似乎接受香港島為一個完整的實體。此外，大致上沒有人對選管會所採取列於第五章有關劃定立法會暫定選區分界的原則提出異議。

6.8 很多反對選管會臨時建議的人士的考慮重點有異於選管會，他們較着重社區獨特性、地方聯繫、地理特徵及發展，而非人口比例均等之問題。反對的申述涉及下列範疇，本報告書會逐點加以論述：

- (a) 一般性建議；
- (b) 新界東及新界西暫定立法會選區；及
- (c) 九龍暫定立法會選區，特別是九龍東選區。

6.9 選管會認為在論述這些申述前，有必要提及以下事

項。在 1997 年 10 月 21 日及 22 日，有報章報導行政會議進行時，有議員曾問及為何選管會的臨時建議在未經該議會討論之前已發行，更指出臨時建議對民主黨有利。在其他情況下，選管會並不會作出評論，以免被捲入政治糾紛或引發類似政治上的爭論。但是，選管會認為有需要表明其立場，以維持公眾對選管會獨立、公正並具有良好操守的信心及信任。否則選管會的工作便前功盡廢、或變得沒有意義。

6.10 行政會議討論內容一向保密，議員也不會不清楚有關法律規定或不智地而提出該等報載的事項。因此，上述報章報導的真實及準確性值得極度懷疑。

6.11 根據條例第 18 條，選管會須向行政長官呈交載有關於地方選區分界建議的報告書。又根據該條例第 19 條，選管會在呈交報告書前須發行臨時建議，以便公眾提出申述，而選管會在根據該條例第 18 條提交建議前，須考慮該等申述。行政長官會同行政會議在行政長官接獲選管會提交的報告後，須在切實可行的範圍內盡快考慮該報告〔第 21 條〕。選管會經諮詢公眾，即會完成其最終建議並向行政長官提交報告書。法例並無規定行政長官會同行政會議或行政會議在上述階段之前可有機會討論選管會的臨時建議。選管會在呈交本報告書前並沒有告知行政長官或行政會議其臨時建議之內

容。

6.12 在考慮立法會地方選區分界劃定的建議時，選管會保持獨立而公正的態度。選管會的 3 名委員為諮詢公眾作出臨時建議時，除獲選舉事務處職員協助模擬不同選區組合的情況外，並未考慮政府提出的任何意見。選管會作出的決定是根據本報告書第五章所列法定的準則及選管會所採用的原則而達成的。任何形式的政治因素並未列入考慮範圍。假若選管會的臨時建議或最終建議有助於增進或損害部分政客或政黨的利益，或被認為有該種影響，實屬巧合。選管會主席在 1997 年 10 月 19 日的城市論壇上公開指出，政治動機及理由豈但絕非選管會的考慮因素，多提該等言論簡直會招選管會反感。

6.13 沒有人公開批評選管會違反法定準則、行事偏私、受他人影響或考慮了政治因素。對此選管會感到欣慰。選管會熱切期望能維持公眾對選管會獨立、公正、具有良好操守及政治中立的立場的信心。

### 第三節：提出一般性建議的申述

6.14 民主黨支持選管會的臨時建議，他們表示臨時建議

大致上符合法定準則，而各立法會暫定地方選區的人口也在法定範圍內。他們強調選管會作為一個被委派及獲賦予權力執行地方選區分界劃定工作的獨立法定團體，倘已按法定準則作出建議，任何政客或政治團體所提出更改立法會暫定地方選區任何劃界的建議，均可能缺乏理據，或會被視為出於自私的政治目的。故此，他們沒有向選管會提出改變選區劃界的建議。

6.15 自由黨亦表示接受臨時建議。在1997年10月19日的城市論壇上，其一名代表更公開表示支持，所持理由與民主黨相類似。一二三民主聯盟在提交的書面申述中，也表示同意及支持臨時建議。此外，數位議員及個別人士亦已提交支持臨時建議的書面申述。

6.16 民主建港聯盟（以下簡稱「民建聯」）認為既然選管會就臨時建議向公眾諮詢，民建聯參與表達意見，應屬正當和合理的做法，不可亦不應被視為懷有自私動機。民建聯表示雖然選管會的臨時建議符合法定準則，但仍有可待改善之處。民建聯提出幾項關於分界劃定工作的一些原則和指標性的建議，供選管會考慮。由於居民在社區的歸屬感應受尊重，社區獨特性及地方聯繫非常重要。然而，由於各區域不斷發展，市政局與區域市政局及地區的分界已較以前模糊，

而市政局、區域市政局及區議會將來也可能會合併。雖然法例並無規限各地方選區須有相同數目的議席，但只有 3 席的選區（亦即議席最少的選區）便不能充分發揮適用於地方選區選舉的比例代表投票制度的運作和效力。議席數目的差異也可能引致將來的選舉需重新就地方選區劃界，此舉對投票者及候選人來說並不理想，亦不可取。基於上述理由，民建聯建議選管會考慮規定各地方選區佔相同數目的議席。

6.17 香港工商專業聯會贊同選管會所採納的基本原則，但同樣希望選管會在選區劃界時考慮將來的政制發展。他們要求選管會把議席平均分配於 5 個選區。否則，在議席數目較少的選區參選的候選人便需要得到較大比率的選票才能當選，這樣對候選人並不公平。他們亦提議，選管會在進行其選區劃分時，不應受兩個市政局的分界太大的制肘。

6.18 一位臨時立法會議員表示不同選區獲分配不同議席數目會令投票者產生混淆。他亦表示，在一個設有 3 個議席的選區內，選民投一票最多只可支持 3 位候選人，但在一個設有 5 個議席的選區內，選民所投的一票則可支持多達 5 位候選人，足顯有不公之處。

#### 第四節：有關暫定新界東及新界西立法會選區的申述

6.19 公眾對選管會臨時建議最感不滿的是新界東選區的劃分，亦即元朗區被分割，其中 6 個元朗區議會選區納入了新界東選區。新田鄉事委員會、元朗臨時區議會、十八鄉鄉事委員會、八鄉鄉事委員會、鄧兆棠醫生、鄉議局及 Mr Peer 均提出了申述，並獲選管會預約接見。還有多位其他人士亦以書面申述相同的要求及理據。

6.20 該等申述均一致表示不希望元朗區被分割入新界西及新界東選區。他們的理由概述如下：

- (a) 歷史及地理因素 新界西由七個鄉事委員會組成，居民在歷史背景及日常交往下建立了緊密聯繫。鄧醫生及其他人指出，屏山、厦村及錦田(其中一個建議被納入暫定新界東立法會選區的區議會選區)大部分的原居民源自同一祖先，血脈相連。在選管會所收到的一封信中，元朗區被形容為一個歷史性的大家族。另外，元朗和屯門一直在傳統上互相關連，該兩區的人也素來視兩區為一個整體。在地理上，元朗屬新界西，一系列山脈橫貫該區與新界東之間，把兩地分隔。



- (b) 社區聯繫 元朗區內的各項設施及組織，如鄉事團體、商業營運和貿易組織、鄉親會、學校、宗教團體、醫務設施、社會服務及志願機構在區內都一直有廣泛的聯繫。它們共同支持政府的各項指令及政策，並協助該區整體發展及推動社會福利活動。該區居民有共同的生活習慣，對元朗有很強烈歸屬感。雖然前往元朗其他地方比前往北區或大埔的路程較長，居民也是使用元朗區本身的交通網絡。很多居民甚至不知該兩區的民政事務處的所在地。元朗自成一個行政區，區內設有民政事務處、警局分局和消防局，並獲分配社區資源。新界西及新界東大致由個別交通網絡連接，西面的屯門和元朗有輕便鐵路，而東面有九廣鐵路，任何破壞元朗完整性的滋擾也會對居民帶來問題和困擾。
- (c) 候選人/投票人的關係 元朗的選民並不熟悉新界東區內的各項設施和服務情況。若立法局選舉的候選人沒有在區內提供服務，受影響的區議會選區居民對他們亦不會熟悉。新田鄉事委員會指出，上屆選舉當選的立法局議員，在新田區議會選區內，根本沒有任

何足以方便居民尋求協助的海報或宣傳板。該委員會表示，由此可見由於受影響區議會選區在新界東立法會選區祇佔少數人口，該區居民的需求根本得不到重視。由於受影響的區議會選區人口不多，他們恐怕自新界東選出的候選人不會理會他們的意見或迎合他們需要。這種情況即使不令受影響的區議會選區選民對來屆選舉產生反感，也可能令他們對該選舉失去興趣。Mr Peer 亦指出如果將社區分割，本屬於同一社區的選民由於在分割後屬於不同選區，以致他們不能共同討論同一地區的候選人，令他們對選舉事宜的興趣減低，甚或意興闌珊。

- (d) 該地區的將來發展 申述內亦強調該地區將來的發展包括基建項目、交通、水利和房屋計劃均會影響元朗居民，如把該區分割，在需要進行諮詢和協調時，將會產生問題和困難。
- (e) 唯一受影響的地區 在香港 18 區中，祇有元朗在選區分界中被分割，這亦是該區居民感到不滿的原因之一。
- (f) 人口偏差 申述亦強調，若將整個元朗區保

留在新界西選區，其人口偏差仍未偏離規定範圍 15% 之上下限。再者，以暫定的新界西立法會選區來說，人口偏差為-3.21%。若整個元朗納入新界西內，人口偏差為+3.13%，數據更為理想。

#### 第五節：有關各暫定九龍立法會選區的申述

6.21 雖然部分報章報導中提及民建聯及香港民主民生協進會對選管會有關九龍各暫定立法會選區的臨時建議，曾作出批評及反建議，但民建聯的代表在 1997 年 10 月 17 日及 19 日與選管會主席會面時，卻沒有就此向選管會提出任何此等意見。民協更沒有與選管會舉行會議或提交任何申述書。

6.22 就九龍暫定立法會選區一事與選管會安排會面的組織，只有九龍社團聯會。另有有數個組織在其書面申述中持相同意見，當中包括九龍東區各界聯會有限公司。據九龍社團聯會表示，該會有 38 個團體會員，由超過 20,000 名人士組成。團體及個人會員包括九龍各區居民。該會對臨時建議提出反對。主要是九龍議席數目由 1995 年立法局的 7 席，改為今天的 6 席。自 1995 年以來，九龍的人口已有增長，但現在建議分配給該處的議席卻被削減。該會指出，此舉違反了

平等代表的原則。對於九龍東暫定選區只獲 3 個席位的安排，該會認為對該選區居民並不公平。九龍社團聯會促請選管會不應把太多注意力放在市區及市政局／區域市政局轄區的分界上，而應留意社會結構已有改變，九龍和新界的分界已不復存在。該會表示，屬西貢區的將軍澳，其居民在行政及交通範疇上，與九龍的聯繫比西貢密切。該會建議選管會把將軍澳納入九龍東選區內，同時對元朗不作任何改動，這樣可使新界西、新界東及九龍東選區的人口分布更平均，新界西繼續佔有 5 個席位，而新界東及九龍東則各改爲 4 席。

6.23 香港各界婦女聯合協進會與九龍社團聯會持相同意見。該會更要求選管會把葵青區及離島區納入九龍西暫定選區。理由是鑑於這兩區較接近九龍西，而計劃中的鐵路系統將會連接九龍西及這兩區，這項安排會更爲合理。

#### 第六節：申述的處理

6.24 選管會已審慎周詳地考慮了所有申述。選管會曾在公眾諮詢期間表示，對於任何有關選區分界的其他方案，若其理據較選管會的臨時建議更爲充分及具說服力，選管會會採納的。

## 第七節：一般事宜的決定

6.25 選管會是根據載列於第五章的原則作出臨時建議的。選管會並沒有收到批評這些原則不當或謬誤的申述，亦無申述指選管會並無依循法定準則行事。

6.26 民建聯及香港工商專業聯會的主要提議需進一步研究。根據該提議，5 個由選管會劃界的選區如獲分配不同議席，便會影響到地方選區選舉的比例代表投票制的有效運作。他們指出應考慮各區未來的發展，以及地區層面的代議政制日後可能出現的改變，以支持各選區應獲分配相同數目議席的建議。雖然有關區域的發展是條例第 20(3)條所列的考慮因素之一，但地區層面的代議政制的日後發展，以及投票制度的有效運作，都不是法定準則。選管會並不認為對那些法定準則範圍外的事項予以考慮是適當的做法。條例第 19 條清楚訂明，每個地方選區選出的立法會議員，數目不得少於 3 名或多於 5 名。選管會可予彈性處理，不受任何限制。

6.27 鑑於有這種彈性存在，選區議席數目不同會對候選人不公平的論點，聽來固然難以理解，但肯定在數理上絕不正確。最重要的法定準則是人口是否盡量相等，這是以人口，而非選民的均等代表為目標。雖然一個 5 議席選區的候選人

只需要五分一的選票便可當選，而一個 3 議席選區的候選人則需要三分之一(較大比例)的選票才能當選。把這個現象稱為不公平，是忽略了一個重要因素，即在正常情況下，較大選區的選民亦較多，要在較大的選區獲得五分一的選票，毫無疑問和在較小的選區要取得三分一選票同樣困難(或容易)。不過，這項陳述的隱約之處，卻遜於見諸另一份申述書的暗晦論點，該論點指出，一個選民在 3 議席選區所投的選票只可支持 3 位候選人，但在五議席選區則可支持 5 位候選人。無論如何，法定準則是以人口而並非以選民為基礎的。

#### 第八節：關於九龍立法會地方選區的決定

6.28 九龍社團聯會及其他作出相類申述人士的主要不滿之處，是九龍在 1995 年立法局地方選區選舉中佔 7 個議席，而選管會現時只分配 6 個席位予整個九龍，即九龍西暫定立法會選區的 3 個議席及九龍東暫定立法會選區的 3 個議席。鑑於自 1995 年起九龍人口已有增長，他們的不滿更為強烈。事實上，正如下表所列人口數字清楚地顯示，香港島、九龍及新界的人口亦有增加：

	<u>1995 年</u>	<u>1998 年</u>	<u>增長</u>
香港島	1, 268, 234	1, 360, 700	74, 466
九龍	1, 910, 549	2, 072, 200	161, 651
新界	2, 796, 217	3, 093, 800	297, 583
總數：	5, 993, 000	6, 526, 700	533, 700

6.29 根據上述數字，可見用以分配立法會 20 個地方議席的人口配額在 1995 年為 299,650，而在 1998 年則為 326,335。把這 3 個區域的人口除以適用的人口配額，便得出下列數字，而所分配的議席，正好把這些數字如實反映出來：

	<u>1995 年商數及席位</u>		<u>1998 年商數及席位</u>	
香港島	4.29	4 個席位	4.17	4 個席位
九龍	6.38	7 個席位	6.35	6 個席位
新界	9.33	9 個席位	9.48	10 個席位

6.30 由此，便可明瞭為何九龍區在 1995 年獲得 7 個議席，而現在卻獲配 6 個席位。此外，新界不只此一次人口增長較高，而其在地理上更大的覆蓋面積，亦可視為其應在立法會佔較多席位的另一理據。

6.31 令選管會費解的是，九龍社團聯會及其他與該會意見相同的人士雖然強調應維持元朗區的社區特徵及地方聯繫，但談及西貢區時卻不大理會這個考慮因素。有論點指出，為達致更好的人口分布安排，將軍澳應從西貢區分割出來，改納入九龍東，這是有鑑於將軍澳與九龍區的交通連繫，以及將軍澳是歸入九龍區的行政網絡。選管會認為，法定準則並不涵蓋地方行政網絡。就以各區的交通連繫來說，將軍澳居民通過連接兩地的路線前往九龍，與香港島居民乘渡輪或經隧道前往九龍，並無任何分別。

6.32 如把將軍澳從西貢區分割出來改納入九龍東，則西貢區的分界，以及市政局／區域市政局轄區的分界便不能保持不變。置市政局／區域市政局的分界於不顧，會在地方選區的分界方面，帶來很多可能的劃分方式。舉例說，假若不理會市政局／區域市政局的分界，而只須把各地方選區的人口維持在容許的 15%人口差距範圍內的話，則把香港島的一個或以上的地區和九龍的一些地區合成一個地方選區，又或把九龍的深水埗區和新界的沙田和大埔區合組成另一地方選區時，又有何理據謂之不當呢？如此產生的千變萬化及多不勝數的劃分方式，定會令選管會的臨時及最終建議無法滿足所有香港特別行政區的市民，祇有一小部分人或會例外，他們可能認為選管會的建議正巧符合或有利促進他們的利益。



漠視市政局／區域市政局的分界如非危險亦極不可取，因為在出現眾多可能劃分方式的情況下，不論選管會選擇哪個分界方案，都不會獲得大部分香港市民的接納，因為他們總會認為另一個分界方案更為可取。

6.33 此外，並沒有來自西貢區的人士向選管會提出申述，表示支持更改九龍東暫定選區分界的提議。選管會對同屬新界東的沙田臨時區議會及北區臨時區議會取消在 1997 年 10 月 21 日的約見，感到非常失望。有關會面如能依期舉行，選管會便可就建議分割西貢區、或把該區整個納入九龍東選區以讓九龍獲配多一個議席之事，徵詢他們的意見。

6.34 選管會在 1997 年 10 月 20 日與鄉議局代表會面時，曾詢問鄉議局有關把西貢區和九龍東合而為一，以組成一個地方選區的意見。鄉議局其後提交一份書面申述，反對此提議。西貢臨時區議員林永賢先生亦持相同意見，他在城市論壇表示不反對選管會把將軍澳納入新界東選區的建議。西貢臨時區議會主席亦提交申述書，反對把將軍澳納入九龍東選區。

6.35 上文第 6.31 及 6.32 段所述拒絕改變九龍東選區的理由，同樣適用於九龍西區。選管會並沒有接到來自葵青或

離島區的申述，表示支持把該兩區納入九龍西的提議。而且，鄉議局亦反對把葵青區納入新界西選區。

6.36 基於上述種種情由，選管會毫不被說服應對各暫定九龍選區作出任何改動，或應分配 7 個議席給九龍。

### 第九節：關於新界西及新界東立法會選區的決定

6.37 贊成不把元朗分割而提出的理據，有很多是既無根據，亦欠說服力的。例如，雖然行政架構可說是包涵在須顧及地區分界的因素之內，但卻非法定準則內要考慮的事項。此外，元朗和北區及大埔區被山脈分隔，亦不能作為不把元朗納入新界東選區的強力因素，因為現時的跨山脈道路網絡已解決了以往的交通問題。受影響的區議會選區居民習慣使用連接元朗其他地方而非東北面其他地區內的運輸系統，亦不能作為更改臨時建議的有力原因。雖然如此，在 1997 年 10 月 23 日的探訪中，選管會委員的確認為連接有關區域東部及西部的交通網絡可能會造成一些問題，因為只有 4 條主要路線把各部份連接起來，而這些路線全是跨越山脈或陡峭地帶的。

6.38 另一方面，選管會委員亦了解原居民對社區獨特性

及地方聯繫的重視。部分受影響地區的居民與元朗某些地方的居民源自相同的祖先，亦增加這一點的重要性。在探訪時，元朗各鄉有很多代表和村民前來與選管會會面。他們這樣做即使並非意在體現團結精神，但亦表示了他們對此事的關注。選管會對此留下深刻印象。受影響地區的居民與元朗其他區域之間的社群聯繫，亦為涉及候選人／投票人關係的論點，提出支持理據。元朗受影響地區的居民恐怕在新界東選區當選的立法會議員會對他們這些少數份子給予較少關注，似乎是有理可循的。這亦關乎對新界西部未來發展的關注，因為歸入這個地理範疇的所在地區都會同樣牽涉在內。居民若對有關發展失去或減少興趣，對任何人來說都沒有利益。

6.39 選管會仍然認為在三級議會居首的立法會這層次上，社區獨特性和地方聯繫所擔當的角色比較次要，特別是當有關選區涵蓋相當廣闊的地域，當中包括多個不同社區。不過，委員經過慎重衡量，認為更改臨時建議的理據稍勝一籌。最主要的原因是，即使選管會允許申述所求而作更改，新界東人口偏差會變為-13.52%，仍在《立法會條例》第20(1)(b)條容許的15%範圍內。故此，選管會建議把元朗地區整個納入新界西選區。

6.40 選管會認為作出此項改變是兩全其美的做法。因為

既可照顧到社區感受，亦可兼顧人口準則。此舉在很大程度上符合了人口準則，同時亦充分考慮到條例第 20(3)條所列的各項因素。

6.41 結果，市政局轄區及區域市政區轄區的分界得以保持不變，而全港 18 區的分界亦可維持完整。

6.42 5 個立法會選區的人口都沒有偏離所得數目 15% 的上下限。選管會認為在任何情況下都不適宜，更遑論有需要偏離這範圍。最大的偏差是新界東選區的-13.52%。

#### 第十節：立法會地方選區的名稱

6.43 一如所料，選管會並沒有收到任何有關暫定選區名稱及參考代號的申述。

#### 第十一節：最後建議

6.44 選管會在審慎考慮市民提交的所有申述後，就五個立法會選區作出最後建議。關於各立法會地方選區獲配的議席數目、名稱及參考代號、所包括的地區與區議會選區及其名稱、人口數字，以及各建議立法會地方選區分界的地圖，

均載列於本報告書第二冊內。