

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(1)235/15-16號文件

檔號：CB1/SS/2/15

### 《普查及統計(2016年人口普查)令》小組委員會報告

#### 目的

本文件旨在匯報《普查及統計(2016年人口普查)令》小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

#### 背景

2. 香港自1961年起每隔10年進行一次人口普查，並在兩次人口普查之間進行中期人口統計。人口普查涉及全面人口點算，而中期人口統計則是基於一個大規模樣本的統計調查，搜集人口特徵的詳細資料。人口普查及中期人口統計旨在搜集最新的基準資料，以了解本港人口在人口統計、社會及經濟方面的特徵和地區分布情況。人口普查統計資料對政府在規劃和制訂政策，以及私人機構和學者在商業和研究方面均十分重要。

#### 2016年中期人口統計

3. 政府統計處(下稱"統計處")計劃於2016年6月30日至8月2日(為期34日)進行2016年中期人口統計，涵蓋大約300 000個住戶<sup>1</sup>。統計處將會採用多模式及無紙化的資料搜集方式進行2016年中期人口統計。受訪住戶可自行在網上或使用專用的流動應用程式填交電子問卷。若住戶未有填寫電子問卷，統計處便會安排統計員到訪該等住戶，以平板電腦記錄從面談訪問中搜集所得的資料。2016年中期人口統計共包括45個數據項目。與2011年人口普查比較，有4個新增數據項目，分別為"閱讀／書寫語言的能力"、"工作時數"、"是否分間樓宇單位"(就船隻以外的處所而言)，以及"居處的實用面積"。

---

<sup>1</sup> 約佔整體人口10%。

## 該命令

4. 政府於2015年10月23日在憲報刊登《普查及統計(2016年人口普查)令》(下稱"該命令")。該命令指明進行2016年中期人口統計的日期，以及就2016年中期人口統計指明其他事宜，包括須取得哪些人士、處所及船隻的詳情；哪些人士須提供所需的詳情；以及銷毀已填寫的問卷的期限。該命令的附表載列2016年中期人口統計所涵蓋的各個數據項目。該命令已於2015年10月28日的立法會會議上提交立法會，以進行先訂立後審議程序。該命令將自2015年12月17日起生效。

## 小組委員會

5. 在2015年10月30日舉行的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究該命令。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。小組委員會由何秀蘭議員擔任主席，先後舉行了3次會議，與政府進行討論，並在其中一次會議上聽取代表團體的意見。小組委員會亦接獲15份意見書。曾向小組委員會提出意見的團體及個別人士的名單載於**附錄II**。

6. 為了讓小組委員會有更充裕的時間研究該命令，立法會在2015年11月18日的立法會會議上通過一項決議，把審議期延展至2015年12月16日。委員感謝政府的合作，尤其是統計處迅速提供所需資料，協助小組委員會審議該命令。

## 小組委員會的商議工作

### 2016年中期人口統計的抽樣方法

7. 小組委員會詢問為2016年中期人口統計所採用抽樣方法的詳情，以及統計處將如何確保樣本可涵蓋所有種類(包括分間樓宇單位)的居處。統計處解釋，在2016年中期人口統計中，統計處會從全港的屋宇單位隨機抽出約十分之一的300 000個住戶樣本，以搜集資料。抽樣框會涵蓋全港屋宇單位地址記錄，包括所有種類的房屋。關於分間樓宇單位，統計處已進行調查，以識別較大機會有分間樓宇單位的地區及樓宇，例如舊市區及工業樓宇。統計處會在有大量分間樓宇單位的地區抽選更多樣本，並會就所抽選的每個屋宇單位內的全部分間樓宇單位進行調查。除了分間樓宇單位數目外，2016年中期人口統計亦會搜集有關居於分間樓宇單位的人士的社會及經濟特徵的數據。

8. 小組委員會察悉，部分代表團體認為，由於香港少數族裔人士的人口數目不多，統計處應考慮在2016年中期人口統計中增加有關少數族裔人士的樣本數量，確保就這些人士搜集足夠的數據，以研究他們的需要、為他們制訂政策。

9. 統計處解釋，與某些海外司法管轄區不一樣，香港沒有專門為少數族裔人士擬訂樣本框。在2016年中期人口統計採用的現行抽樣方法下，統計處會確保抽選足夠數目的少數族裔住戶，裨能搜集到準確無誤的統計資料，以反映香港少數族裔人士的情況。

## 2016年中期人口統計所涵蓋的數據項目

### *有關性小眾的數據項目*

10. 小組委員會曾詳細討論是否需要在2016年中期人口統計加入有關性小眾的數據項目。小組委員會察悉，統計處曾研究某些選定經濟體進行人口普查的做法，包括與香港文化相近的經濟體，例如中國內地、日本、韓國及新加坡，以及與香港有較緊密社會和經濟聯繫的經濟體，例如澳洲、加拿大、英國及美國。這些經濟體的人口普查中均沒有加入有關性傾向的問題，亦沒有就性別提供第三選項。至於同性婚姻或同性伴侶，加拿大和英國的人口普查中就婚姻狀況及／或與戶主關係的問題下設有相關的作答選項(加拿大和英國可合法就同性婚姻或同性伴侶登記註冊)。該等作答選項包括"同性婚姻配偶"、"同性普通法伴侶"、"已註冊同性伴侶"及"同性伴侶"。然而，包括中國內地、日本、韓國和新加坡等亞洲經濟體的人口普查則不設這些選項。至於歐洲聯盟(下稱"歐盟")的成員司法管轄區在人口普查方面的做法，統計處表示，根據歐洲議會及歐盟理事會頒布的規則，性傾向並不在人口普查數據項目之列。就"性別"這個數據項目而言，人口普查須提供"男"和"女"兩個選項。至於"婚姻狀況"，則界定為個人根據有關國家的婚姻法律(或習俗)而定的(法定)婚姻狀態。歐盟成員國如訂有規範伴侶關係("partnership")的法律框架，則須呈報已註冊伴侶關係("registered partnerships")的數據。

11. 對於2016年中期人口統計應否加入有關性小眾的數據項目，小組委員會委員及團體代表提出了不同的意見。包括陳志全議員、張超雄議員、劉慧卿議員及何秀蘭議員等支持在2016年中期人口統計加入該等數據項目的委員認為，有關數據可令政府掌握本港性小眾人口的概況，有助制訂這方面的政策和法例。該等委員指出，財經事務委員會於2013年12月就2016年中期人口統計進行討論時，統計處曾表示考慮在2016年中期人口統計中搜集有

關跨性別人士、變性人士和同性同居關係的資料，他們質疑為何2016年中期人口統計沒有加入該等數據項目。他們又指出，部分團體代表認為，當局拒絕在2016年中期人口統計中搜集有關性小眾人口的數據是歧視性小眾，並剝奪性小眾在2016年中期人口統計中對問題如實作答的權利。此外，2016年中期人口統計的問卷若不就性別提供第三選項，變性人士或跨性別人士便無法示明其性別，對他們來說亦是欠缺尊重。

12. 統計處作出回應表示，統計處廣泛諮詢持份者，以擬訂2016年中期人口統計的數據項目和為問卷定稿；持份者包括相關政府政策局和部門、財經事務委員會、統計諮詢委員會、區議會議員，以及超過100個非政府機構(例如學術機構的相關學院和學系)。因應受諮詢各方的建議，統計處將於2016年中期人口統計加入上文第3段所述的4個新增數據項目，但不會加入某些被提議的數據項目，原因是該等項目可透過其他統計調查獲得，或涉及較為複雜及／或敏感的概念，須由曾接受全面培訓而且具有更高技巧的統計員收集有關該等項目的數據。

13. 統計處澄清，統計處與財經事務委員會進行討論時，曾答應因應早前諮詢收集所得的回應，進一步研究在2016年中期人口統計中搜集有關性小眾人口資料的可行性。然而，經進一步研究後(包括經諮詢相關領域的專業人士和學者及性小眾團體)，統計處決定不會加入有關性小眾的數據項目。關於2016年中期人口統計中"婚姻狀況"這個數據項目，統計處解釋，受訪者須在"從未結婚"、"已婚"、"喪偶"、"離婚"及"分居"的作答選項中示明他們認為自己所屬的狀況，但無需出示任何法律文件供核實答案之用。統計處認為現有的上述作答選項已經足夠。統計處預期，即使提供"同性伴侶"或"同性同居"等獨立作答選項，已經在香港以外地方登記註冊同性婚姻或同性伴侶關係的受訪者當中，仍會有相當數目不願意於統計調查期間、在其他家庭成員在場的情況下披露其同性婚姻或伴侶關係(尤其是尚未向在港親友透露已經作出有關註冊的受訪者)，以致出現同性伴侶或同性同居人數被大幅低估的關注。統計處認為，鑒於未能掌握當中所涉及的統計誤差，加上為確保搜集所得的數據準確和可靠，因而不應在2016年中期人口統計加入有關性小眾的數據項目。此外，2016年中期人口統計是強制性的大型統計調查，要求受訪者提供真實的資料。由於有相當部分的受訪者若被問到相關問題時會不願回答或不願提供真實資料，這項強制要求會對該等受訪者造成困難，亦可能會令他們招致法律責任<sup>2</sup>。再者，統計處表示，2016年中

---

<sup>2</sup> 根據《普查及統計條例》(第316章)，指定人士在法律上有責任盡其所知所信，提供2016年中期人口統計所需的資料。按《普查及統計條例》第14條，每個人如

期人口統計聘用的統計員大部分都是臨時員工或學生，只接受過基本的統計調查訓練，未必具備所需技巧，以處理與性小眾有關的複雜及／或敏感事宜。統計處認為透過其他渠道(例如由學者進行的探索性主題／專題研究)搜集有關性小眾的統計資料，會是更適當的做法。

14. 包括陳鑑林議員和蔣麗芸議員在內的部分小組委員會委員同意與性小眾有關的項目性質敏感，受訪者接受統計員訪問時未必願意在其他家庭成員面前披露有關資料。在2016年中期人口統計加入"第三性別"、"同性伴侶"或"同性婚姻"等作答選項或會引發公眾爭論。因此，他們不支持在2016年中期人口統計加入有關性小眾的數據項目。他們又指出，部分團體代表反對在性別這個數據項目提供"其他"這個第三選項。該等團體代表指出，根據香港法律，只有"男性"或"女性"才被視為某人的性別。受訪者應根據其出生證明書或香港身份證上所示的性別就性別這個項目作答。為性別提供第三選項或會令公眾感到混淆，並會削弱2016年中期人口統計所得結果的公信力。部分團體代表亦表示，在香港，只有異性婚姻才可獲法律承認及可合法註冊，基於這個理由，他們反對在婚姻狀況的數據項目下加入"同性伴侶"或"同性婚姻"的選項。

15. 部分小組委員會委員對於已在香港以外司法管轄區登記註冊同性婚姻的受訪者，可如何在2016年中期人口統計中就婚姻狀況作答的問題，以及對屬變性或跨性別人士的受訪者就性別作答時遇到的困難表示關注。該等委員認為，政府當局不應排除已在其他司法管轄區登記註冊同性婚姻的人士，會願意透露他們的同性婚姻狀況。此外，有委員關注到，締結同性婚姻的人士若選擇"從未結婚"這個選項會否違反《普查及統計條例》(第316章)第16條的規定，原因是他們明知所提供的資料為虛假；而若他們已盡其所知所信而選擇"已婚"這個選項，是否需要負上法律責任。該等委員建議在"與戶主關係"這個數據項目下加入"伴侶"這個作答選項，或容許已經登記註冊同性婚姻的受訪者就該問題作答時選擇"配偶"這個選項。小組委員會部分其他委員認為，如住戶的成員均屬同一性別，就成員與戶主的關係作答時，答案或會令人知悉住戶成員的性傾向，故此沒有必要在2016年中期人口統計問卷加入有關"同性婚姻"或"同性伴侶"等獨立作答選項。

---

管有須予提供的任何資料，則不論其是否指明的人，均須盡其所知所信，答覆統計員為完成統計調查而需要向其提出的任何問題。任何人違反有關規定，即屬犯罪。按《普查及統計條例》第16條，任何人提供其明知為虛假或不相信為真實的詳情，即屬犯罪。

16. 統計處表示，2016年中期人口統計的填報指引將會加入一項註解，說明就2016年中期人口統計的目的而言，"已婚"是指與異性結婚的人士。因此，已在其他司法管轄區註冊同性婚姻的受訪者，可填答"從未結婚"。若受訪者提供其相信為真實的答案，不會被視作違反《普查及統計條例》第16條的規定。基於"已婚"就2016年中期人口統計目的所採用的意思，在"與戶主關係"這個數據項目下，"配偶"這個作答選項同樣指異性婚姻關係。已在其他司法管轄區註冊同性婚姻的受訪者，可把其與戶主的關係顯示為"其他人士(請註明)"，並視乎情況所須作出說明(例如同性伴侶)。受訪者提供其相信為真實的答案，不會被視作違反《普查及統計條例》第16條的規定。當局將會為統計員提供訓練，指導統計員採納和紀錄受訪者的答案。有關"性別"的問題，受訪者須根據自己的認知提供其認為最適當的答案。若受訪者提供其相信為真實的答案，不會被視為會招致法律責任。

17. 小組委員會強調，統計處有必要為統計員提供所需培訓，確保他們會向受訪者清楚解釋有關詳情，協助受訪者在"婚姻狀況"及"性別"這兩個數據項目選擇合適的答案。小組委員會委員認為，當立法會就該命令進行相關辯論時，政府當局應就上述事宜作出承諾。統計處確認會向獲抽選的住戶提供2016年中期人口統計填報指引，而統計員則會記錄在"與戶主關係"的問題中選擇"其他人士(請註明)"選項的受訪人所作出的說明。統計處亦備悉委員就培訓統計員一事所提出的意見。

18. 小組委員會察悉，統計處認為性小眾所牽涉的議題性質敏感，因此不應在2016年中期人口統計中加入相關的數據項目，但部分委員認為政府當局應制訂適當的方法，搜集此等資料。

19. 統計處作出回應表示，統計處有責任協助政府政策局／部門搜集資料，以協助各政策局／部門的工作，制訂政策和措施。政府政策局／部門須先向統計處建議課題並提供進行研究／統計調查所需的資源。統計處在考慮是否答應政策局／部門提出的請求時會考慮多項因素，包括研究是否有用；受訪者能否及是否願意回答相關問題；統計處的統計員能否處理有關課題；以及有否其他數據來源及搜集資料的途徑。若相關政策局／部門進行主題性住戶統計調查以搜集有關性小眾的資料，由於調查屬自願性質而不屬於《普查及統計條例》下的強制性調查，受訪者回答問題或拒絕回答問題均無須承擔法律責任。統計處留意到，本港已有學術機構及志願團體就相關議題進行研究。

## 有關殘疾和國籍的數據項目

20. 鑒於香港人口老化，部分小組委員會委員建議在2016年中期人口統計的問卷中加入有關殘疾及長期病患的問題。他們認為，2016年中期人口統計的抽樣數目大於其他統計調查，因此能就有關課題搜集更多準確資料。

21. 統計處表示，統計處在2013年進行了一項有關殘疾人士及長期病患者的主題性住戶統計調查，並已把相關的調查結果上載統計處網站。鑒於進行主題性住戶統計調查所涉及的非抽樣誤差較人口普查或中期人口統計為低，統計處認為複雜的課題(如殘疾人士)應以主題性／專題調查進行。2013年有關殘疾人士及長期病患者的統計調查已就該課題提供準確及可靠的資料。此外，2016年中期人口統計的問卷合共載有65條問題。統計處預計，一個3人或4人住戶需要大約一個小時才能完成問卷。統計處須在把更多數據項目納入2016年中期人口統計，以及把問卷保持在合理長度之間取得平衡，以免對受訪者構成負擔。因應小組委員會的建議，統計處答應考慮可否在2016年中期人口統計問卷中有關前赴上課地點或工作地點的交通方式的問題，加入"復康巴士"的選項。

22. 關於國籍這個數據項目，小組委員會察悉，2016年中期人口統計問卷中，只設有"土耳其籍"及"其他亞洲及大洋洲國家的國籍"，而未有為中東諸國不同國籍設有其他作答選項。部分委員建議統計處與保安局及其他相關人士／機構磋商，考慮在國籍方面為中東諸國作出更細密的分類，務求更清晰反映來自中東諸國人士的人口數目。

## 保障資料保密及資料保安

23. 小組委員會察悉，2016年中期人口統計將採用多模式及無紙化方式向受訪者搜集資料，小組委員會曾研究相關的資料保安措施及協助受訪者使用電子問卷的方法。

24. 統計處解釋，2016年中期人口統計的電腦系統包括電子問卷系統及流動問卷應用程式。在首階段(2016年6月30日至7月15日)，受訪者可使用郵寄給他們的住戶編號和相應的電子問卷帳戶啓動代碼在電子問卷系統填寫電子問卷。中央應用系統將存置於經政府核准的數據中心，並會安裝防火牆、入侵防護系統和防病毒軟件，以防範惡意攻擊。為協助受訪者填寫問卷，獲抽選的住戶會收到一份使用電子問卷系統程序指南。此外，系統上亦會設置網上短片，示範使用系統所需的步驟，住戶如有問題，亦

可致電中期人口統計服務中心查詢。在次階段(2016年7月16日至8月2日)，統計員將會到訪尚未填妥電子問卷的住戶，並使用平板電腦向住戶進行面談訪問。該等平板電腦會裝有流動問卷應用程式。每當完成一份問卷後，系統會在連接到流動網絡時，自動將調查所得的資料上傳到中央系統。完成上傳後，有關資料將從平板電腦上刪除。平板電腦內所有資料均被加密保護。平板電腦若有遺失，當平板電腦連接到流動網絡時，內存的資料即可以遙控方式清除。中央應用系統和用戶端瀏覽器之間的所有互聯網數據傳輸，以至中央應用系統和平板電腦之間的數據傳輸，都會以**HTTP Secure**技術加密保護。統計處確認，所有應用於2016年中期人口統計的電腦系統，將完全符合政府資訊科技總監辦公室指定的政府資訊科技保安要求。系統亦會由獨立安全審計顧問進行安全風險評估和審計。

25. 小組委員會支持在2016年中期人口統計中向受訪者推廣使用電子問卷，因為這是一種既便利、又符合成本效益而且環保的搜集資料方式，但委員強調，政府當局須處理受訪者在填寫及提交電子問卷時存在個人資料外洩風險的關注。舉例而言，受訪者的電腦系統可能被黑客入侵，而不熟悉資訊科技的受訪者(例如長者)或會請人幫忙代為填寫電子問卷，因此無法不向其他人披露個人資料。

26. 統計處表示，電子問卷系統在2011年人口普查中首次採用，結果有32%的住戶使用電子問卷，回應率相當理想。在2016年中期人口統計中，統計處會致力提高使用電子問卷的比例。為此，統計處將會推出多項宣傳推廣活動，以及參考海外地方鼓勵受訪者使用電子問卷的經驗。統計處會向獲抽選的住戶發出通知書，告知他們可選擇使用電子問卷或進行面談訪問。關於委員提出有關提醒受訪者資料外洩風險的措施，以及有必要保障個人資料私隱的建議，統計處承諾會作出跟進，並會就使用電子問卷及平板電腦向受訪者搜集資料所引起私隱方面的關注徵詢個人資料私隱專員公署意見。

#### 用於2016年中期人口統計的平板電腦的處置安排

27. 小組委員會詢問需要購買的平板電腦數目、所涉及的預計費用，以及2016年中期人口統計完成以後該等平板電腦的處置安排。

28. 統計處作出回應表示，當局會購買大約6 500部平板電腦供統計員使用，每部平板電腦的價錢介乎1,000至2,000元。統計處在選擇合適型號的平板電腦時，會確保符合物有所值及切合需



要的原則。至於該等平板電腦的處置安排，則會按現行慣例處理，包括在統計處內部或其他政府部門重新配置使用、捐贈予非政府機構，或透過拍賣處置。小組委員會促請統計處及早安排處置該等平板電腦，因為資訊科技日新月異，該等平板電腦可能迅速被淘汰。部分委員提議統計處與相關政府部門聯絡，把該等平板電腦捐贈予需要人士，包括低收入家庭的兒童。應小組委員會要求，統計處答應在2016年中期人口統計完成以後，盡快向相關的立法會事務委員會提供資料文件，匯報該等平板電腦的處置安排。

### "佔用人"的定義

29. 該命令第6條對佔用人施加一項責任，規定佔用人須提供該命令的附表所指明的事項的詳情。"佔用人"的定義包括指"於普查參考時刻已年滿15歲的人"。根據該命令第2條，"普查參考時刻"指"2016年6月30日凌晨3時"。小組委員會曾詢問，為何在釐定佔用人的年齡時，須同時提述某一日期及於當日的特定時間，以及若佔用人於2001年6月30日出生，但他／她因不記得自己於甚麼時間出生，因而不確定他／她是否已年滿15歲；在此情況下，該佔用人會否招致任何法律責任。

30. 統計處解釋，"普查參考時刻"一詞(輔以其他條件)是用以釐定一個人是否符合"居港人口"的統計定義。該詞亦用以為該命令的附表內的若干事項設下定義。由於數據搜集時期頗長(34天)，就判斷一個人是否15歲或以上而言，普查的受訪者或會質疑是以甚麼時間為準作出有關判斷，而使用一個分界點，便可處理此運作上的問題。"佔用人"此一定義是於制定2011年人口普查命令時所新設的。鑒於在2011年人口普查中在應用此定義方面並未遇到運作方面的困難，故此2016年中期人口統計的命令亦沿用同一定義。小組委員會察悉，根據《釋義及通則條例》(第1章)第3條，"歲"、"年歲"、"年齡"及其他近義詞語，當用於指人的歲數時，指由出生日期起計的歲數。從這個角度來看，當一個人被問及他／她在普查參考時刻是否15歲或以上時，其歲數應由出生日期起計算，而無須以出生的確實時分計算。"普查參考時刻"僅用作一個參考點，而不影響"歲"、"年歲"、"年齡"的計算方法。雖然"凌晨3時"與年齡的計算無關，但使用"普查參考時刻"會比使用"2016年6月30日"優勝，原因是可藉此強調中期人口統計是基於一個共同時點，即"普查參考時刻"。對於委員關注到若佔用人不記得其出生時間而可能須負上法律責任的問題，統計處澄清，統計處無意致使佔用人須就此負上法律責任。

31. 小組委員會察悉，小組委員會法律顧問認為，第1章第2(1)條訂明，"除非出現用意相反之處"，否則第1章適用。鑒於"佔用人"的定義按現時的草擬方式，取決於特定日期的特定時間(即2016年6月30日凌晨3時)，第1章第3條有關"歲"、"年歲"、"年齡"的涵義是否仍然適用於該命令第6條，抑或其適用範圍已經由於第1章第2(1)條而有所改變，並不明確。

32. 政府當局認為，就"歲"、"年歲"、"年齡"的計算方法而言，該命令第6(1)條並沒有顯示相反意向，採用不同於第1章第3條所訂明的方法。經考慮小組委員會的意見後，政府當局答應在下一一次人口普查時，因應2016年中期人口統計的運作經驗，檢視在"佔用人"的定義中應用"普查參考時刻"的做法。

### **建議**

33. 小組委員會不會就該命令提出任何修訂，並察悉政府當局亦不會就該命令動議任何修訂。

### **徵詢意見**

34. 小組委員會主席於2015年12月4日的內務委員會會議上就小組委員會的商議工作作出口頭報告。謹請議員察悉本報告的內容。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2015年12月7日

《普查及統計(2016年人口普查)令》小組委員會

委員名單

主席	何秀蘭議員, JP
委員	陳鑑林議員, SBS, JP 劉慧卿議員, JP 梁家傑議員, SC 何俊賢議員, BBS 莫乃光議員, JP 陳志全議員 張超雄議員 單仲偕議員, SBS, JP 蔣麗芸議員, JP

(合共：10名委員)

秘書	司徒少華女士
----	--------

法律顧問	盧詠儀小姐
------	-------

《普查及統計(2016年人口普查)令》小組委員會

曾向小組委員會表達意見的團體／個別人士名單

1. 陳廣文
2. 跨性別權益會
3. 香港融樂會有限公司
4. 郭思源
5. 自由黨
6. 林美君小姐
7. 譚翠寶女士
8. 曾水清女士
9. 曾月明女士
10. 定向新世代
11. 愛護家庭家長協會
12. 彩虹行動
13. 香港彩虹
14. 不平鳴同盟
15. 香港女同盟會
16. 商務及會計專業關愛社團
17. 性傾向條件家校關注組
18. 醫護界關愛社群組
19. 潘小姐
20. 關先生