

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2381/10-11(02)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2011年7月18日會議 擬備的背景資料簡介

2012年立法會選舉地方選區分界的臨時建議

目的

本文件綜述政制事務委員會、相關小組委員會及法案委員會過往就立法會選舉地方選區分界所作的討論。

背景

2. 選舉管理委員會(下稱"選管會")為法定和獨立的機構，負責進行和監督選舉。根據《選管會條例》(第541章)第18條，選管會須就立法會選舉地方選區的劃定和所採用的名稱，向行政長官作出建議。在劃定地方選區時，選管會須遵從《立法會條例》(第542章)第18至19條和《選管會條例》第20條所訂明的法定準則，以及若干工作原則。選管會為2008年上一屆立法會選舉進行劃界工作時所採用的法定準則及工作原則載於**附錄I**。

3. 在落實建議前，選管會須按照《選管會條例》第19條的規定，就臨時建議進行為期30天的公眾諮詢，並在考慮所接獲的申述後，向行政長官提交載述其建議的報告。行政長官會同行政會議作出決定時，必須顧及選管會的報告，而有關決定可藉着根據《立法會條例》第18(2)條所刊登的命令予以執行。該命令必須提交立法會省覽，以進行先訂立後審議的程序。

就立法會選舉地方選區分界的臨時建議所作的相關討論

4. 在1999年成立的與2000年立法會選舉有關的附屬法例小組委員會上，議員就2000年立法會選舉地方選區分界的臨時建議進行討論。在2003年7月21日舉行的事務委員會會議，以及在《2003年立法會(修訂)條例草案》委員會上，議員就2004年立法會選舉地方選區分界的臨時建議進行討論。在2007年7月16日舉行的事務委員會會議上，委員就2008年立法會選舉地方選區分界的臨時建議進行討論。在2010年10月30日舉行的事務委員會會議，以及在《2010年行政長官選舉(修訂)條例草案》及《2010年立法會(修訂)條例草案》委員會上，議員亦就2012年立法會選舉地方選區的劃界工作提出關注事項。在這些會議上進行的主要討論綜述於下文各段。

2000年立法會選舉地方選區的分界

5. 與2000年立法會選舉有關的附屬法例小組委員會於1999年成立，負責研究與2000年立法會選舉有關的附屬法例，包括《1999年地方選區(立法會)宣布令》，該命令旨在將香港宣布為2000年立法會選舉的若干地方選區。根據《基本法》的規定，2000年立法會地方選區的議席數目由20席增至24席。該小組委員會委員察悉，政府當局建議把2000年立法會選舉地方選區數目維持在5個(即香港島、九龍西、九龍東、新界西及新界東)，每個選區有4至6個議席。選管會建議保留該5個地方選區的分界及名稱，並為每個地方選區(新界東地方選區除外)增設一個議席，有關的議席數目如下 ——

<u>地方選區名稱</u>	<u>擬議議席數目</u>
香港島	5
九龍西	4
九龍東	4
新界西	6
新界東	5

6. 委員察悉，各個地方選區偏離標準人口基數的幅度低於《選管會條例》所訂明的最高偏離幅度(±15%)。小組委員會對政府當局的建議表示支持。選管會就2000年立法會選舉地方選區分界提出的建議載於**附錄II**。

2004年立法會選舉地方選區的分界

7. 根據《基本法》的規定，2004年立法會選舉地方選區的議席數目由24席增至30席。關於地方選區劃界，政府當局建議地方選區的數目應為5個，而每個地方選區的議席數目應為4至8個不等。選管會建議該5個地方選區的分界維持不變。5個地方選區的擬議議席數目如下——

<u>地方選區名稱</u>	<u>擬議議席數目</u>
香港島	6
九龍西	4
九龍東	5
新界西	8
新界東	7

8. 在2003年7月21日舉行的事務委員會會議上，以及在《2003年立法會(修訂)條例草案》委員會進行審議工作期間，部分議員關注到，在設有8個議席的地方選區(即新界西)內，候選人即使只得到少數選民的支持，亦可當選。他們認為，政府當局應檢討此事，以確保當選的候選人可代表所屬選區的選民。

9. 政府當局表示，在地方選區選舉中最後一位當選的候選人，預期仍須取得約2萬張選票，這基準屬合理。政府當局亦認為，擬議安排更能確保有當選的候選人代表少數人士，因而能更全面反映整體選民的不同意見。

10. 政府當局亦表示，倘若維持當時選區分界不變，最細的地方選區(即九龍西)在2004年將會有大約100萬人口，而最大的選區(即新界西)將會有大約200萬人口。把每個地方選區議席數目的下限及上限分別訂為4個和8個，符合人口分布的比例。政府當局認為，盡量減少修改地方選區的分界，會為選民、候選人、政黨及政團帶來方便。選管會就2004年立法會選舉地方選區分界提出的建議載於**附錄III**。

2008年立法會選舉地方選區的分界

11. 按《基本法》的規定，2008年立法會選舉從地方選區選出的議員數目維持在30名。根據《立法會條例》，為在2008年立法會選舉選出立法會議員而劃定的地方選區數目維持在5個，而每個地方選區有4至8個議席。在事務委員會2007年7月16日的會議上，選管會向委員簡介其就2008年立法會選舉地方選區分界提出的臨時建議。5個地方選區的擬議議席數目如下——

<u>地方選區名稱</u>	<u>擬議議席數目</u>
香港島	6
九龍西	5
九龍東	4
新界西	8
新界東	7

12. 委員就下述事項提出各項查詢：可否透過把兩個地方選區合併及把某些區議會選區轉移等做法，重新劃定九龍東與九龍西、九龍東與新界東、新界西與九龍西的分界，使議席的分配更加公平，以及每個議席與人口的比例更加平均。

13. 部分委員認為，在釐定分配多少議席予各地方選區時所採用的準則過於僵化，忽略了公平選舉的原則。他們詢問，政府當局是否已指示選管會，地方選區的數目必須為5個，而每個地方選區產生的議席數目(即介乎4至8個)須維持不變。他們質疑，既然有關數目不得更改，當局進行公眾諮詢的目的是甚麼。

14. 政府當局解釋，選管會由一名法官擔任主席，是一個不受干預的獨立機構。選管會在分配議席時所採取的準則，是以法例規定作為基礎。諮詢過程具透明度，選管會如採取跟進行動，會考慮法定的準則和市民的意見。除非有充分理據，否則劃界工作會顧及18個地方行政區的分界，而現有5個地方選區的分界會維持不變。

15. 至於把某些區議會選區由新界西轉移至九龍西的建議，政府當局認為有必要就分界的任何更改諮詢準候選人和現任區議員，因為在過往數年，部分準候選人和現任區議員已與其選區的選民建立關係，有關的更改會影響到他們的工作。

16. 然而，有意見認為，由於準候選人有既得利益，因此不宜就更更改分界的事宜諮詢他們。就立法會選舉而言，全國人民代表大會常務委員會在2004年4月26日所作的決定規定，立法會內的地方選區和功能界別議席各佔一半。該項決定沒有規定地方選區應為5個，亦沒有規定每個地方選區的議席數目應以4至8個為限。在此情況下，本地法例可作出修改，以顧及當時的轉變，例如人口的轉變。

17. 政府當局認為，市民(包括準候選人和政黨成員)有權就臨時建議表達意見。政府當局明白，有需要因應人口轉變修訂某些地區的議席數目。舉例而言，區議會的議席數目在2003年由原來的390個增至400個，並進一步在2007年增至405個。倘政府當局就

2007年行政長官產生辦法及2008年立法會產生辦法提出的建議方案獲立法會通過，立法會的地方選區和功能界別議席應已分別增至35席，因而有基礎調整地方選區分界、增加5個地方選區的議席數目，以及修訂每個地方選區議席數目的上下限。由於建議方案不能取得立法會全體議員三分之二多數支持，2008年立法會選舉的框架只能維持不變。

18. 選管會表示，選管會在制訂臨時建議前曾考慮不同的方案。由於重新劃定現有5個地方選區的分界是重大的改變，選管會建議應維持現狀。然而，選管會歡迎議員提出意見。選管會就2008年立法會選舉地方選區分界提出的建議載於**附錄IV**。

2012年立法會選舉地方選區的分界

19. 立法會分別於2010年6月24日及25日通過香港特別行政區政府就2012年行政長官及立法會產生辦法修正案(草案)提出的議案。根據其後就《基本法》附件二作出的修正案，2012年第五屆立法會的議席數目將會由60個增至70個，其中5個新增議席會經地區直選產生，另外5席則經功能界別選舉產生。

20. 事務委員會曾在2010年10月30日的會議上討論有關2012年行政長官及立法會產生辦法的本地立法建議，當時委員察悉並關注到，在2012年立法會選舉中，新界西選區的地方選區議席數目將會增至9席甚至10席，一名候選人可能只需從投予該地方選區的有效選票中取得少數選票，便能成功當選。李永達議員指出，在極端情況下，一名成功當選的候選人可能會因為所得的選票總數少於選舉中有效票的選票總數的3%，以致其繳存的按金會被沒收。政府當局向事務委員會保證，當局在擬定相關立法建議時，會考慮委員提出的關注事項。

21. 在立法會審議《2010年立法會(修訂)條例草案》期間，政府當局向相關法案委員會解釋，根據人口推算，2012年新界西的人口將多達200萬人。因此，當局本可考慮把10個議席分配予新界西地方選區。然而，此舉將導致候選人只要取得10%有效選票即可取得一席。此外，根據過往採取名單比例代表制的經驗，獲得投予該選區5%(甚至少於5%)有效選票的候選人，或許已能成功取得最後一席。政府當局指出，根據《立法會條例》第60C條，如候選人沒有當選為議員或名單上的候選人沒有一個當選為議員，而其所得選票總數又少於投予有關功能界別或地方選區的有效票總數的5%，則不合資格獲得財政資助。根據《立法會(提名所需的選舉按金及簽署人)規例》(第542C章)第4(3)條，如候選人沒有當選為議員或名單上的候選人沒有一個當選為議員，而其所得選票總

數又少於有效票總數的3%，繳存的選舉按金將被沒收。若候選人／名單上最少一名候選人當選為議員，則不論該名候選人／該張候選人名單取得多少有效選票，該名候選人／該候選人名單即合資格獲發放財政資助，並獲退回選舉按金；雖然如此，當局認為，就本港的選舉安排而言，容許取得5%或少於5%有效選票的候選人取得議席，並非適當的選舉安排設計。因此，政府當局建議每個地方選區獲分配議席最多為9席而非10席。

22. 部分委員(包括劉江華議員及葉國謙議員)認為，政府當局所提出每個地方選區獲分配5至9個議席的建議屬恰當。然而，他們指出，確保當選的立法會議員具代表性和認受性，實在重要。若某個地方選區有太多議席，可能會出現當選議員只獲得少數選票的情況。隨着人口和地區直選議席數目增加，長遠而言，政府當局應考慮增加地方選區的數目，例如由5個增加至6個，以期縮窄各地方選區之間的議席數目差距。

23. 然而，部分其他委員(包括何俊仁議員、劉慧卿議員及余若薇議員)認為，地方選區議席總數增加至35席後，仍把地方選區數目維持在5個，實在有欠理想。他們指出，新界西地方選區預期會有多達9個議席，屆時將會有眾多候選人／候選人名單角逐議席，以致選民難以清楚知悉候選人的政綱。何議員認為，若一名候選人所取得的選票數目少於投予有關選區的有效票總數的5%，卻能取得一個席位，情況實屬荒謬。這些委員建議增加地方選區的數目，使每個地方選區只有5或6席，例如將新界西地方選區和新界東地方選區各自分為兩個地方選區。另一個做法是，政府當局應考慮把35個地方選區議席平均分配予5個地方選區，從而避免一個地方選區有多達9個議席的情況。

24. 政府當局表示，當局曾考慮部分政黨(包括民主建港協進聯盟和民主黨)所提出把地方選區增加至6個的建議。政府當局認為，在決定應劃分多少個地方選區及決定每個地方選區應產生的議席上下限時，應審慎考慮重劃現有地方選區界線對現任議員的工作及競選活動構成的影響。政府當局就增加每個地方選區的議席數目上下限所提出的建議，已考慮到人口增加，以及有需要給予選管會足夠空間，將新增議席分配予5個地方選區。政府當局日後若進行檢討，定會考慮2012年立法會選舉的經驗及議員的意見。

25. 《2010年立法會(修訂)條例草案》於2011年3月5日獲得通過。委員察悉，選管會會根據相關法例及將於2011年第一季左右公布的最新人口推算數字，就如何把35個議席分配予5個地方選區提出建議。

有關文件

26. 相關文件的一覽表載於**附錄V**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年7月14日

二零零八年立法會選舉地方選區分界的劃定

(I) 法定準則

立法會條例訂立的準則 (第 542 章)

- (a) 為在選舉中選出地方選區議員而劃定的地方選區數目為 5 個選區。
- (b) 在換屆選舉中，所有地方選區須選出總共 30 名議員。
- (c) 每個地方選區須選出的議員人數不得少於 4 名，亦不得多於 8 名，該人數在宣布作為地方選區的地區的命令中指明。

選舉管理委員會條例訂立的準則 (第 541 章)

- (a) 選管會須確保各建議中地方選區的範圍須使其人口在切實可行的範圍內，盡量接近標準人口基數乘以從該地方選區範圍中依據任何選舉法選出進入立法會的議員人數所得的數目(“所得數目”)
(註：“標準人口基數”是指將香港人口總數除以在該項選舉中從所有地方選區中選出的議員總數所得之數，即 $6,975,100 \div 30 = 232,503$ 。有關香港人口總數的預測計至二零零八年六月三十日為止，與選舉的日期接近。)；
- (b) 在就任何建議中的地方選區範圍而言遵從上述(a)項的規定並非切實可行的情況下，選管會須確保該地方選區的範圍須使其人口不少於適用於該地方選

區範圍的所得數目的 85%，亦不多於該數目的 115%；

- (c) 選管會須顧及社區獨特性、地方聯繫的維持，以及有關區域或其部分的自然特徵，例如大小、形狀，以及交通方便程度及發展；
- (d) 只有在選管會認為上述(c)項的一種或多種考慮事項使其有需要或適宜不嚴格地按上述(a)及(b)項行事的情況下，選管會方可不嚴格地按(a)及(b)項行事；
- (e) 選管會須確保各建議中的地方選區均由兩個或多於兩個毗連的完整的區議會選區組成；及
- (f) 選管會須顧及現有的地方行政區的分界及現有地方選區範圍分界。

(II) 原則

- (a) 現有 5 個地方選區範圍的分界應作為考慮本劃界工作的基礎；
- (b) 如現有地方選區範圍的人口數字維持在標準人口基數規定的許可幅度之內，應盡量採納其分界作為新的地方選區範圍；
- (c) 由於香港、九龍及新界一向被視為屬不同的類別，因此應分開處理這三個地方；

- (d) 除非有極充分的理由，否則須避免按區議會選區範圍來分拆地方行政區。如無可避免須作出分拆，應只有為數最少的地方行政區受影響；及
- (e) 牽涉政治含意的因素，不在考慮之列。

選管會就二零零零年立法會選舉
地方選區的劃定作出的建議

<u>地方選區名稱</u>	<u>截至二零零零年三月三十一日為止的預測人口數字</u>	<u>可獲分配議席數目*</u>	<u>建議議席數目</u>	<u>偏離標準人口基數的幅度</u>
香港島	1,343,400	4.786	5	-4.28%
九龍西	1,029,000	3.666	4	-8.36%
九龍東	1,016,100	3.620	4	-9.50%
新界西	1,804,900	6.430	6	+7.17%
新界東	1,543,500	5.499	5	+9.97%
總計	6,736,900	—	24	—

- * 每個地方選區可獲分配的議席數目，按以下方法計算：
- 可獲分配的議席數目 = 地方選區預測人口數字 ÷ 標準人口基數
 - 標準人口基數 = 6,736,900 ÷ 24 = 280,704

分配議席的方法

圖表一：標準人口基數的計算方法

全港人口總數 = 6,957,700 (2004年6月30日預測人口)

地方選區議席 = 30

$$\begin{aligned} \text{標準人口基數} &= \text{全港人口總數} \div \text{地方選區議席} \\ &= 6,957,700 \div 30 \\ &= 231,923 \end{aligned}$$

圖表二：各地方選區人口

地方選區	人口 (2004年6月30日預測人口)
香港島 (LC1)	1,274,600
九龍西 (LC2)	999,600
九龍東 (LC3)	1,034,300
新界西 (LC4)	2,004,300
新界東 (LC5)	1,644,900
總人口：	6,957,700

圖表三：各地方選區應得議席

應得議席數目 = 選區人口 ÷ 標準人口基數

地方選區	應得議席數目
香港島 (LC1)	5.496
九龍西 (LC2)	4.310
九龍東 (LC3)	4.460
新界西 (LC4)	8.642
新界東 (LC5)	7.092

圖表四：各地方選區獲分配議席數目

地方選區	議席數目
香港島 (LC1)	6
九龍西 (LC2)	4
九龍東 (LC3)	5
新界西 (LC4)	8
新界東 (LC5)	7
總數	30

圖表五：偏差率

$$\text{偏差率} = \frac{\text{選區人口} - \text{所得數目}}{\text{所得數目} (\text{選區議席} \times \text{標準人口基數})} \times 100\%$$

地方選區	直選議席	偏差率
香港島 (LC1)	6	-8.40%
九龍西 (LC2)	4	+7.75%
九龍東 (LC3)	5	-10.81%
新界西 (LC4)	8	+8.03%
新界東 (LC5)	7	+1.32%
總數	30	

註：選管會條例容許的偏差率為 ± 15%

2008 年立法會選舉地方選區分界的臨時建議

圖表一：標準人口基數的計算方法

全港人口總數 = 6,975,100 (2008年6月30日預測人口)

地方選區議席 = 30

標準人口基數 = 全港人口總數 ÷ 地方選區議席
 = 6,975,100 ÷ 30
 = 232,503

圖表二：各地方選區人口

地方選區	人口 (2008年6月30日預測人口)
香港島 (LC1)	1,267,900
九龍西 (LC2)	1,030,000
九龍東 (LC3)	1,018,700
新界西 (LC4)	2,030,300
新界東 (LC5)	1,628,200
總人口：	6,975,100

圖表三：各地方選區應得議席

應得議席數目 = 選區人口 ÷ 標準人口基數

地方選區	應得議席數目
香港島 (LC1)	<u>5.453</u>
九龍西 (LC2)	<u>4.430</u>
九龍東 (LC3)	<u>4.381</u>
新界西 (LC4)	<u>8.732</u>
新界東 (LC5)	<u>7.003</u>

圖表四：建議各地方選區獲分配議席數目

地方選區	建議議席數目
香港島 (LC1)	6
九龍西 (LC2)	5
九龍東 (LC3)	4
新界西 (LC4)	8 ¹
新界東 (LC5)	7
總數	30

註1：《立法會條例》規定每個選區須選出4至8名議員。

圖表五：偏差率

$$\text{偏差率} = \frac{\text{選區人口} - (\text{議席數目} \times \text{標準人口基數})}{\text{議席數目} \times \text{標準人口基數}} \times 100$$

地方選區	議席數目	偏差率 ²
香港島 (LC1)	6	-9.11%
九龍西 (LC2)	5	-11.40%
九龍東 (LC3)	4	+9.54%
新界西 (LC4)	8	+9.15%
新界東 (LC5)	7	+0.04%
總數	30	

註2：《選管會條例》容許的偏差率為±15%

**2012 年立法會選舉地方選區分界的臨時建議
相關文件**

委員會	會議日期	文件
與 2000 年立法會選舉有關的附屬法例小組委員會	1999 年 12 月 7 日	會議紀要
內務委員會	1999 年 12 月 17 日	與 2000 年立法會選舉有關的附屬法例小組委員會報告
政制事務委員會	2003 年 7 月 21 日 (議程項目 III)	議程 會議紀要
立法會	2003 年 7 月 2 日	《2003 年立法會(修訂)條例草案》委員會報告
政制事務委員會	2007 年 7 月 16 日 (議程項目 III)	議程 會議紀要
	2010 年 10 月 30 日 (議程項目 I)	會議紀要
立法會	2011 年 3 月 2 日	《2010 年行政長官選舉(修訂)條例草案》及《2010 年立法會(修訂)條例草案》委員會報告