

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1853/16-17(03)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為 2017 年 7 月 17 日會議 擬備的背景資料簡介

第六屆區議會民選議席數目檢討

目的

本文件提供有關檢討區議會民選議席數目的背景資料。

背景

2. 《區議會條例》(第 547 章)附表 3 訂明 18 個區議會各自的民選議席數目。目前，民選區議員的總數為 431 名(分區數字載於**附錄 I**)。

3. 根據每個區議會的民選議席數目，選舉管理委員會("選管會")須根據《選舉管理委員會條例》(第 541 章)在每次區議會選舉前就相關區議會選區的分界提出建議。在劃出選區分界時，選管會必須遵守《選舉管理委員會條例》第 20 條所定的準則，有關係文載於**附錄 II**。第 20(1)條規定，區議會選區的人口須在切實可行的範圍內盡量接近全港所有選區的平均人口(稱為"標準人口基數¹")，而標準人口基數的偏離幅度須在 25%之內。根據第 20(5)條，如選管會在顧及維持地方聯繫、社區獨特性和有關區域的自然特徵等因素後，認為有需要或適宜不嚴格地按第 20(1)條行事，則選管會獲准不嚴格遵行第 20(1)條的規定。

¹ 根據《選舉管理委員會條例》第 17(1)(b)條，標準人口基數是指將香港人口總數除以在區議會一般選舉中選出的民選議員總數所得之數。

4. 根據《選舉管理委員會條例》第 18 條，選管會須在上屆區議會選舉後不多於 36 個月內向行政長官提交區議會選區分界的建議。

5. 在 2015 年 11 月舉行的上一次區議會選舉中，標準人口基數約為 16 964 人。18 個區議會共設有 431 個選區，所有民選議員皆透過得票最多者當選制產生。

增加第二屆(2004 年至 2007 年)區議會的民選議席

6. 第一屆區議會共有 390 個民選議席，由 390 個區議會選區每區各選出 1 名民選區議員。這 390 個區議會選區是根據每選區平均標準人口基數約 17 000 人來劃定。政府當局最初建議，第二屆區議會保留 18 個區議會的現有地區分界，並將民選議席的總數上限定為 390 個。由於全港整體人口有所上升，因此每個區議會選區的標準人口基數將會上升至 17 635 人。政府當局當時解釋，待區議會選舉於 2003 年年底結束後，當局會對區議會的角色、職能及組成進行全面檢討，因此，在進行該項檢討前，第二屆區議會應保持現狀。

7. 在政制事務委員會和民政事務委員會於 2002 年 6 月 4 日舉行的聯席會議上，政府當局簡介其提出的初步建議。當時委員普遍認為，由於部分地方行政區(例如元朗及西貢)的人口變動幅度差異很大，把所有區議會的民選議席數目維持在同一水平並不合理。他們認為應為人口大幅增加的地方行政區增加民選議席的數目。部分委員並建議，區議會選區偏離標準人口基數的最高幅度應由 25% 增至 35%。

8. 政府當局解釋，當局如須因應人口變動而更改民選議席的數目，共有 13 個地方行政區會受到影響，其中有 7 個地方行政區的民選議席數目須增加，而其餘 6 個地方行政區的民選議席則會減少，此舉會導致有關地方行政區的選區數目和分界有所改變。至於偏離標準人口基數的問題，政府當局表示，根據《選舉管理委員會條例》第 20(5)條所授予的權力，選管會若考慮過社區獨特性、維持地方聯繫，以及自然特徵等因素後，認為有需要或適宜偏離標準人口基數行事，選管會可容許某些區議會選區的人口偏離標準人口基數多於 25%。然而，政府當局並不認為應就此提出法例修訂。

9. 其後，在政制事務委員會和民政事務委員會於 2002 年 9 月 27 日舉行的另一次聯席會議上，政府當局告知，經考慮立法會議員及區議會議員所表達的意見，以及某些地區，特別是東涌、將軍澳及天水圍這 3 個新市鎮人口顯著增長的情況，政府當局認為離島、西貢及元朗區議會的民選議席數目有限度地增加，是適當的做法。具體而言，政府當局建議為離島區議會增設一個民選議席，以照顧東涌新增的人口，並為西貢區議會及元朗區議會分別增加 3 個及 6 個民選議席。

10. 立法會於 2002 年 12 月 18 日通過《2002 年選舉條文(雜項修訂)條例草案》。該條例草案的目的之一，是修訂《區議會條例》附表 3，以落實增加離島、西貢及元朗區議會民選議席的建議。

增加第三屆(2008 年至 2011 年)區議會的民選議席

11. 政府當局在 2006 年 2 月 20 日向政制事務委員會簡介當局提出的建議，即分別在離島區議會增加兩個民選議席(由 8 個增至 10 個)及在西貢區議會增加 3 個民選議席(由 20 個增至 23 個)。政府當局表示，當局是因應此兩區由 2003 年上屆區議會選舉至 2007 年來屆區議會選舉之間的推算人口增長而提出有關建議。離島區人口急速增長主要是由於東涌新市鎮的發展，而西貢區人口增長率高主要是由於將軍澳新市鎮的發展。政府當局提出增加該兩個區議會民選議席數目的建議，應可提供所需的空間讓選管會重劃東涌和將軍澳的區議會選區，以維持每個議席相對的人口在標準人口基數的 $\pm 25\%$ 之內，而無須大幅改動區內其他區議會選區的分界。

12. 部分委員表示，按有關推算，到了 2007 年，香港人口會增加 195 000 人，但除了離島區及西貢區外，政府當局並沒有建議為其他地方行政區增設民選議席，他們質疑政府當局此舉有何理據。他們進而指出，就每個議席相對的人口而言，18 個區議會有很大差別。舉例而言，灣仔區議會每個議席相對的人口為 13 000 人，葵青區議會則為 19 000 人。這些委員認為，當局不應僅為有人口增長的新市鎮增設區議會議席，也應為整體人口有增長的地區增設區議會議席。

13. 政府當局解釋，隨着東涌和將軍澳的新市鎮發展，離島區和西貢區的人口分別已急速增長，此趨勢預計在未來數年亦會持續。如不增加此兩區的議席，到 2007 年，東涌和將軍澳南每個議席相對的人口，會比標準人口基數高出 25% 以上。因此，這兩區的民選議席有需要增加。至於其餘 16 區，人口增長則頗

為平均，到 2007 年，這些地區各選區的平均人口偏離標準人口基數的幅度預計將維持在 25% 的法定限制內。在劃定選區分界時，應有空間處理某些選區超出 25% 限制的問題。

14. 部分委員認為，現時劃定的區議會選區分界極不理想。舉例而言，同一屋邨可歸入 3 個不同的區議會選區。他們建議，與其為離島區議會及西貢區議會增設議席，不如重新劃定區議會選區分界，或靈活應用偏離標準人口基數的幅度不多於 25% 的限制，使區議會選區有清晰的分界。這些委員亦認為，為維持社區的凝聚力和獨特性，當局可按需要增設議席。

15. 政府當局解釋，如不在離島區及西貢區增設議席，便可能難免要大幅改動該兩區現時多個區議會選區的分界。就此，鄉郊地區的區議會選區可能必須合併，以騰出議席給新市鎮。這些改動會影響社區的凝聚力和獨特性。此外，即使大幅改動區議會選區的分界，部分區議會選區的人口仍可能較標準人口基數高出 25% 以上。政府當局指出，政府當局的職責是按 18 個區議會的人口建議區議會議席的數目，區議會選區的分界則由選管會決定。如選管會在顧及維持地方聯繫、社區獨特性和有關區域的自然特徵等因素後，認為有需要不按偏離幅度不多於 25% 的規定行事，《選舉管理委員會條例》第 20(5) 條容許選管會不嚴格遵行該項規定。

16. 立法會於 2006 年 6 月 7 日通過決議，藉修訂《區議會條例》附表 3 以增加離島區議會及西貢區議會民選議席的數目。

增加第四屆(2012 年至 2015 年)區議會的民選議席

17. 政府當局在 2010 年 7 月 19 日向政制事務委員會簡介當局提出為第四屆區議會增加 7 個民選議席的建議，即分別在觀塘、油尖旺、葵青、北區及西貢區議會各增加一個議席，以及在元朗區議會增加兩個議席。對於當局在 2011 年採用 17 275 人的標準人口基數來計算每個區議會的民選議席數目，部分委員表示關注。他們建議把 3 至 4 個區議會選區合併，藉此提高標準人口基數，以及採用比例代表制選出區議員，使區議員能向較大選區的選民負責，從而亦可擴闊視野。這些委員認為，現有區議會選區的人口十分少，以致區議員欠缺代表性，而且經常從狹隘的角度討論公共政策及社區事宜。他們提出的意見零碎片面，以致未能有效作出決定。倘若區議會選區由較多人組成，當局便應分配更多資源支援民選議員的工作，從而亦會吸引更多人才參與地區事務。

18. 然而，部分其他委員則認為目前的標準人口基數恰當，能令個別區議員與區內居民保持緊密的關係，以及掌握相關選區的需要。這些委員進一步認為，標準人口基數仍有下調的空間，使個別區議員可為區內的居民提供更佳的服務，當局亦可增加區議會民選議席的數目。這些委員亦認為，現有的區議會選區其實並不細小。他們指出，如有兩名候選人在一個選舉中競逐，每名候選人須取得約 2 000 票才能當選，而在部分區議會選區，勝出的候選人取得多達 4 000 票。

19. 政府當局表示，當局尊重委員對標準人口基數的水平所表達的不同意見。政府當局解釋，目前的標準人口基數在 1999 年第一屆區議會開始使用，且一直行之有效，因此政府當局建議 2011 年區議會選舉應沿用 2007 年區議會選舉所採用 17 275 人的標準人口基數。政府當局認為應在每屆選舉因應人口的變化調整區議會民選議席的數目，以提供更大的空間讓政治人才參政及服務區內的居民。

20. 由於預期當局將自 2012 年第四屆區議會起取消區議會委任議席，部分委員關注到，隨着委任區議員的數目減少，民選區議員數目不多的地區可能會面對運作上的問題。這些委員詢問，政府當局會否考慮以民選區議員取代委任區議員，以及重新劃定區議會的分界，以縮窄各區議會民選議席數目的差距(例如灣仔區議會及東區區議會的民選議席數目分別為 11 個及 37 個)。

21. 政府當局當時表示，當局尚未決定應該一次過還是分階段取消區議會委任議席。政府當局認為，有關區議會委任議席和區議會民選議席的事宜應分開處理。政府當局解釋，由於灣仔區的人口遠較東區的人口為少，前者的民選區議員數目亦因此較少。政府當局表示，重新劃定 18 個區議會的地區分界，會影響各社區的凝聚力和獨特性。由於 18 個區議會已按現有分界順利運作多年，亦廣為公眾所接受，故此不應貿然作出改變。政府當局告知委員，選管會有法定權力在每屆區議會一般選舉前就區議會選區分界提出建議。政府當局的目標是在 2010 年秋季提交附屬法例，以落實增加 7 個區議會民選議席的建議。如有關的立法建議獲立法會通過，選管會就 2011 年區議會選舉的選區劃界時，將計及新增的議席，繼而諮詢立法會。

22. 立法會於 2010 年 12 月 1 日通過決議，藉修訂《區議會條例》附表 3 以增加觀塘、油尖旺、葵青、北區、西貢及元朗區議會共 7 個民選議席(詳情載於上文第 17 段)。

增加第五屆(2016 年至 2019 年)區議會的民選議席

23. 政府當局於 2013 年 5 月 20 日就其進行的第五屆區議會民選議席數目檢討，徵詢政制事務委員會的意見。政府當局表示，至 2015 年年中，香港的人口總數推算約為 7 311 300 人。以 17 282 人這個標準人口基數計算，第五屆區議會的民選議席總數應由第四屆區議會的 412 席增加至 431 席(即淨增加 19 個民選議席)。政府當局建議增加 9 個區議會(即深水埗、九龍城、觀塘、油尖旺、荃灣、元朗、北區、沙田和西貢)的民選議席數目，其餘區議會的民選議席數目則維持不變。部分委員認為，現有區議會選區的人口十分少，以致區議員欠缺代表性。他們建議把部分區議會選區合併，藉此提高標準人口基數，以及採用比例代表制選出區議員，使區議員能向較大選區的選民負責，從而亦可擴闊他們的視野。政府當局認為不應輕率決定改變標準人口基數，因為若提高標準人口基數，每名區議員便須為更多居民提供服務，屆時可能會影響區議員所提供的地區服務的水準。

24. 2013 年 6 月，政府當局提交《2013 年區議會條例(修訂附表 3)令》("該命令")，建議由 2016 年 1 月 1 日第五屆區議會任期開始，如上文所述在 18 個區議會的其中 9 個增加其民選議員的數目。前《2013 年區議會條例(修訂附表 3)令》小組委員會在 2013 年 10 月成立，負責審議該命令。對於在第五屆區議會於 9 個區議會增設 19 個民選議席的建議，該小組委員會的委員並無異議，但部分委員關注到東涌過去數年人口急增，實有需要增加離島區議會的民選議席。此外，東涌未來數年的大型基建發展或會進一步產生環境問題，令相關區議員的工作量更為繁重。政府當局表示，離島區在 2015 年年中的推算人口達 148 700 人，因此按照沿用的方法計算，離島區議會應有 8.6 個民選議席。不過，考慮到取消區議會委任議席所帶來的影響，以及區議會在地方行政方面所肩負的角色預計會日益重要等因素，政府當局已決定把離島區議會的民選議席數目維持在現時的 10 個。然而，部分委員認為，由於離島區幅員廣闊，並考慮到其地理特徵，當局應以具彈性的方式計算離島區議會的民選議席數目。他們認為，由於區議會 T01 選區(大嶼山)面積廣闊(147 平方公里)，該選區的現任區議員服務選民已十分吃力，因此離島區議會需要增設一個議席，以解決這個問題。政府當局認為現有建議建基於客觀數據和合理的考慮因素，故此其結論是離島區議會的民選議席數目應維持不變。

25. 立法會於 2013 年 11 月 6 日通過決議，藉修訂《區議會條例》附表 3 以增加共 19 個區議會民選議席(詳情載於上文第 23 段)。

近期發展

26. 政府當局將於 2017 年 7 月 17 日的政制事務委員會下次會議上，向事務委員會簡介其進行的第六屆區議會民選議席數目檢討。

相關文件

27. 相關文件一覽表載於**附錄III**，方便委員參考。委員可於立法會網站(網址：<http://www.legco.gov.hk>)瀏覽此等文件。

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 7 月 12 日

第五屆區議會民選議席數目的計算方法

第四屆區議會		第五屆區議會	
2011年總人口 (2009年推算的數字)	7 120 200	2015年總人口 (2012年推算的數字) (a)	7 311 300
第四屆區議會 實際的標準人口基數	17 282	標準人口基數 (採用現有基數) (b)	17 282
民選議席總數	412	計算應設立民選議席數目 [(a) ÷ (b) = (c)]	423
		建議民選議席數目	431
		擬增設的民選議席數目	431-412=19

區議會	(A) 2015 年的 推算人口	(B) 計算第五屆 區議會應設 立的民選議 席數目	(C) 現有民選 議席數目	(D) 所需改變 (經四捨五入 調整的數字) ((B)-(C))	(E) 擬增設的民 選議席數目 (註2)	(F) 擬設立的民 選議席數目 ((C)+(E))
中西區	255 000	14.76	15	0	0	15
灣仔	157 100	9.09	11	-2	0	11
東區	585 100	33.86	37	-3	0	37
南區	275 900	15.96	17	-1	0	17
深水埗	401 300	23.22	21	2	2	23
九龍城	414 800	24.00	22	2	2	24
黃大仙	426 000	24.65	25	0	0	25
觀塘	638 100	36.92	35	2	2	37
油尖旺	323 900	18.74	17	2	2	19
葵青	510 800	29.56	29	0 (註1)	0	29
荃灣	307 800	17.81	17	1	1	18
屯門	500 100	28.94	29	0	0	29
元朗	612 000	35.41	31	4	4	35
北區	314 200	18.18	17	1	1	18
大埔	312 700	18.09	19	-1	0	19
沙田	663 600	38.40	36	2	2	38
西貢	463 700	26.83	24	3	3	27
離島	148 700	8.60	10	-1	0	10
總計：	7 311 300	423.06	412	11	19	431

註1：由於現屆區議會的民選議席總數(412名)與第五屆區議會的民選議席總數(423名)相差11名，把民選議席數目正差異最少的葵青區議會的所需改變化作0，使D欄的總計等於11。


註2：如文件第6段解釋，我們不建議削減灣仔、東區、南區、大埔和離島區議會的民選議席數目。

附錄 II

[前一條文](#)[下一條文](#)[English](#)[過去版本](#)[返回法例列表](#)

條文內容

[加入打印列表](#)[加入書籤](#)

章： 541  標題： 《選舉管理委員會條例》 憲報編號： E.R. 2 of 2012
 條： 20 條文標題： 作出建議的準則 版本日期： 02/08/2012

(1) 選管會在為本部的目的而作出建議時—

- (a) 須確保各建議中的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)；
- (b) 在就任何建議中的地方選區而言遵從(a)段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的所得數目的85%，亦不多於該數目的115%；
- (c) 須確保各建議中的區議會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；(由1999年第8號第89條增補)
- (d) 在就任何建議中的區議會選區而言遵從(c)段的規定並非切實可行的情況下，選管會須確保該區議會選區的範圍須使其人口不少於標準人口基數的75%，亦不多於該基數的125%。(由1999年第8號第89條增補)

(2) 選管會在作出有關建議時，須確保各建議中的地方選區均由2個或多於2個毗連的完整的區議會選區組成。

(3) 選管會在作出有關建議時，須顧及—

- (a) 社區獨特性及地方聯繫的維持；及
- (b) 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。

(4) 選管會在就換屆選舉作出有關建議時，須顧及—

- (a) 現有的地方行政區的分界；及
- (b) 現有的地方選區分界。(由1999年第78號第7條代替)

(4A) 在不抵觸第(4B)款的規定下，選管會在就一般選舉作出有關建議時，必須依循《區議會條例》(第547章)或根據該條例所指明的現有的地方行政區的分界以及區議會現有的通過選舉產生的議員人數。(由1999年第8號第89條增補)

(4B) 如行政長官會同行政會議根據《區議會條例》(第547章)第8條作出任何命令，而該命令—

- (a) 是在就上述建議所關乎的一般選舉提交報告的期限前的12個月之前作出的；及
- (b) 是就該項一般選舉而適用的；及
- (c) 是為宣布地方行政區或指明某區議會須通過選舉產生的議員人數而作出的，

則選管會在就該項一般選舉作出有關建議時，必須依循該命令所宣布的地方行政區的分界及該命令所指明的須通過選舉產生的議員人數。(由1999年第8號第89條增補)

(5) 只有在選管會認為第(3)款所提述的考慮事項使其有需要或適宜不嚴格地按第(1)款行事的情況下，選管會方可不嚴格地按第(1)款行事。

(6) 為施行第(1)款—

(a) 選管會須盡力估計在舉行建議所關乎的選舉的年度內香港的人口總數或任何建議中的選區的人口總數(視屬何情況而定)；及

(b) 如遵從(a)段的規定並非切實可行，選管會在顧及為作出建議屬在有關情況下可能得到的最佳資料後，須估計香港的人口、地方選區的人口或區議會選區的人口(視屬何情況而定)。

(7) 在本條中—

地方行政區 (District) 具有《區議會條例》(第547章)給予該詞的涵義。(由1999年第8號第89條增補)

(由1999年第8號第89條修訂；由1999年第78號第7條修訂)

[前一條文](#)

[下一條文](#)

[English](#)

[過去版本](#)

[返回法例列表](#)

第六屆區議會民選議席數目檢討

相關文件

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會 及民政事務委員會	2002年6月4日 (議程項目II)	議程 會議紀要
	2002年9月27日 (議程項目II)	議程 會議紀要
立法會	2002年7月3日	會議過程正式紀錄 第63至64頁(鄧兆棠議員提出的書面質詢)
政制事務委員會	2006年2月20日 (議程項目V)	議程 會議紀要
立法會	2008年12月3日	會議過程正式紀錄 第25至32頁(劉慧卿議員提出的口頭質詢)
政制事務委員會	2010年7月19日 (議程項目III)	議程 會議紀要
	2013年5月20日 (議程項目III)	議程 會議紀要
內務委員會	2013年10月25日	《2013年區議會條例(修訂附表3)令》小組委員會報告

立法會秘書處
議會事務部2
2017年7月12日