

立法會民政事務委員會
村代表選舉

目的

本文件旨在分析終審法院判決對非原居民在村代表選舉中的權利的影響，以及告知議員當局就村代表選舉所進行的檢討的進展。

背景

2. 一九九九年五月十日，當局告知議員在民政事務局轄下設立了鄉郊選舉工作小組(工作小組)，以檢討有關村代表選舉的安排和程序(請參閱立法會文件第 CB(2)1839/98-99(04)號)。

3. 在檢討工作進行期間，有兩宗司法覆核個案〔即陳華對坑口鄉事委員會案及謝群生對八鄉鄉事委員會案〕，質疑有關鄉事委員會不讓非原居民在村代表選舉中投票和參選的決定。陳華先生和謝群生先生分別在新界布袋澳村和石湖塘村這兩條原有鄉村土生土長。由於他們無法證明其父系祖先在一八九八年時是新界鄉村的居民，故他們無法取得有關鄉村原居民的資格，也不被視作鄉村的原居民。^註 有關鄉事委員會在一九九九年就上述兩條鄉村的村代表選舉所作出的安排中，以兩人並非鄉村的原居民為理由，拒絕讓陳先生投票和拒絕讓謝先生參選。

4. 陳先生和謝先生透過司法覆核程序質疑該等選舉安排的法律效力。原訟法庭裁定，坑口鄉事委員會和八鄉鄉事委員會就布袋澳村村代表選舉和石湖塘村村代表選舉所分別作出的選舉安排，與《性別歧視條例》、《基本法》和適用於香港的《公民權利和政治權利國際公約》均有抵觸。上訴法庭其後亦維持原訟法庭的裁決。鑑於上訴法庭的判決涉及廣泛的公眾利益並會帶來深遠的影響，政府經過審慎考慮後，決定就上訴法庭的判決，向終審法院提出上訴。

5. 終審法院於二零零零年十二月二十二日就布袋澳村和石湖塘村個案作出判決。終審法院在判詞中聲明，民政事務局局長在根據《鄉議局條例》(第 1097 章)履行職責時，須拒絕認可布袋澳村和石湖塘村根據一九九九年的選舉安排所選出的村代表的資格，理由是該等選舉安排抵觸了《人權法案條例》第 21(甲)條和/或《性別歧視條例》第 35(3)條。

^註 “原居民”指那些在一八九八年時已是香港原有鄉村的居民，以及該等居民的父系後裔。“原有鄉村”指那些在一八九八年已在香港存在，而地政總署署長亦已信納其當時存在的鄉村。

有關終審法院判決的分析

6. 在終審法院上訴的爭論點主要是：

- (甲) 本案是否涉及《人權法案條例》；若然，則有關的選舉安排是否與該條例有抵觸；
- (乙) 有關布袋澳村的選舉安排是否與《性別歧視條例》有抵觸；及
- (丙) 《基本法》第 40 條是否保障了原居民在村代表選舉中的投票權和參選權，而把其他人士排除於該等權利之外。

(甲) 《香港人權法案條例》(《人權法案條例》)

7. 終審法院裁定，這宗上訴個案涉及《人權法案條例》。這條條例對政府、公共主管當局或代表兩者任何一方行事的人士均具約束力。由於民政事務局局長是政府的一份子，因此受《人權法案條例》所約束。當他履行職責，根據《鄉議局條例》決定是否對一名獲選代表某村的人士給予批准時，他必須考慮該名人士是否在符合《人權法案條例》的選舉安排下選出。

8. 《人權法案條例》第 21(甲)條保障所有永久性居民均應有權利及機會直接或經由自由選擇的代表參與政事而不受歧視和無理限制。終審法院指出，現行《鄉議局條例》內有關鄉議局的法定宗旨是與新界的人有關，而不只限於新界的原居民。為此，終審法院認為，在案中兩村的人口中，非原居民佔有相當的比重，因此，村代表除核實原居民的身分外，在履行其他職能時，實際上已不再是只代表原居民，而是代表整條由原居民和非原居民組成的鄉村。鑑於村代表的職能及其在鄉村層面以外所扮演的角色，終審法院裁定村代表理應被視為如《人權法案條例》第 21(甲)條所指般參與政事。

(乙) 《性別歧視條例》

9. 根據《性別歧視條例》的規定，任何人若經由男性未能與女性在平等的條款下參與的程序選出，政府不得認可該人為村代表。政府在認可村代表的選舉結果時會遵守這條條例的有關條文。

10. 在這宗個案中，終審法院只處理布袋澳村個案中有關歧視的爭論點〔這點是由原居民而非政府提出〕。根據布袋澳村的選舉安排，非原居女性與原居民結婚後可享有投票權，但與原居民結婚的非原居男性則不能參與投票。終審法院裁定這宗個案涉及非法的性別歧視，違反了《性別歧視條例》第 35(3)條的規定。

(丙) 《基本法》第 40 條

11. 根據終審法院的判決，原居民的合法傳統權益毫無疑問受到《基本法》第 40 條保護。該等權益包括多項財產權益，例如原居民擁有的某些物業可免繳地稅及差餉，以及與男性原居民根據小型屋宇政策而獲批的土地有關的利益，這點並無爭議。不過，終審法院認為，要從第 40 條所指的權益推論“派生”出該等權益亦包括原居民可擁有的政治權利〔即在村代表選舉中的投票權和參選權，而把其他人士排除於該等權利之外〕，以確保該等權益獲得充分保護，便缺乏理據。

終審法院判決的適用範圍

12. 終審法院在判決時表示，該項判決只適用於所涉兩村的村代表選舉安排。不過，在二零零二年底下一屆村代表選舉之前，當局需考慮怎樣改革村代表選舉，並會就該問題徵詢有關團體的意見，以確保所推行的改革符合終審法院的判決、香港所承擔的國際義務和本地法例。

村代表選舉檢討

13. 上述的訴訟對工作小組的工作有直接的影響，因為在制訂改革建議的細節時，工作小組必須充分考慮終審法院的判決。我們一向與鄉議局保持聯繫，不過，直至終審法院於二零零零年十二月底宣布判決後，我們才能與鄉議局進行更深入的討論。儘管鄉議局的領導層十分同意有需要與政府緊密合作，共同制訂新的選舉安排，該局堅決認為，任何新的村代表選舉制度都必須對原居民的合法傳統權益提供適當的保障。他們尤其堅持，原居民事宜應由原居民來處理。有關事宜包括但不限於為申請興建小型屋宇、山邊殮葬和地租及差餉豁免時進行核實原居民身分的工作。我們會繼續與鄉議局和鄉村社區商討，以期盡快訂出雙方接受的解決方案。

14. 村代表選舉檢討的時間表，主要取決於下屆村代表選舉的舉行時間，即二零零二年年底。至於當局能否按照時間表完成所需的工作，須視乎(甲)充分諮詢有關團體所需的時間；以及(乙)進行立法及有關程序所需的籌備時間。有關程序包括劃定村代表選舉的選區分界和籌辦選民登記活動。就(甲)項方面，我們希望能夠制定一項既能符合終審法院的判決，又能顧及需要保障原居民的合法傳統權益的政策。至於(乙)項方面，鑑於涉及的都是複雜和困難事宜，我們預計需要至少 18 個月的時間來完成立法和有關的程序。

未來路向

15. 由於終審法院已作出判決，工作小組會加緊工作，並嘗試盡快與有關團體達成協議。鑑於改革將會影響到原居民社群，我們會與鄉議局緊密合作，以籌劃新的選舉安排。此外，我們也會根據終審法院的判決制訂建議，確保新推行的村代表選舉安排不會與香港所承擔的國際義務和本地法例有所抵觸。

徵詢意見

16. 請議員備悉本文件的內容。

民政事務局
二零零一年二月