

呈交立法會《村代表選舉條例草案》委員會文件
二〇〇二年十一月十七日

令人費解的村代表選舉安排

鄭錦鈞

香港大學政治與公共行政學系

從終審法院敗訴後不久便定案的雙村長制選舉安排¹，擾攘近兩年才可以成為草案擺上立法會審議，原因並不是條例複雜，而是諮詢過程中受到不少原居民反對，令當局要加大遊說力度，這一點是政府事先沒有預計得到的。顯然，當局計算錯誤，令遊說工作困難重重，甚至失敗，否則，新村選條例的落實日期亦不用拖延至明年七月，較行政會議通過的日期還要遲三個月。由此可見，新村選安排是隱藏不少變數，而且越趨政治化，更令本人憂慮的，是雙村長制不但引發更多村民內部矛盾，製造更多特權階級，最後還可能引起不斷的訴訟，令新選舉安排難以實行。本人試就這些觀點作一探討。

首先，草案中第二部訂明，除只有原居民代表可處理與原居民傳統權益有關的事務之外，居民代表和原居民代表的職能一樣，亦同樣可以成為同一鄉事委員會的委員。在處理鄉村事務時顯然會出現雙重領導，各自代表自己界別利益，製造村民內部矛盾²。

其次，條例亦擴大特權階級。因為非原居民的居民代表可以透過選村長而成為鄉事委員會委員，因而有資格競爭鄉事委員會主席，一旦成功當選，便可以自動成為當區的當然區議員，及成為鄉議局當然議員，有資格競爭立法會鄉議局功能組別議席。這些原本屬於原居民獨有的特權，一般城市人都可以藉着搬到鄉村居住而獲得³。

再者，新村選草案充斥不公平和不民主：

1. 在同一選舉中，原居民多非原居民一票，由於原居民村代表的公共事務職能及建制權益和居民代表一樣，這顯然並非一個民主選舉，對非原居民亦不公平；

¹ 前民政事務局副局長馮程淑儀接受報章專訪時，曾表示會傾向採用雙村長制選舉方式。詳見 2001 年 1 月 2 日 *蘋果日報*

² 詳見附件一第 7-8 段；附件三第 6 段；附件六第 6-7 段

³ 有關討論可參閱附件三第 7 段；附件七第 3-5 段

2. 非原居民要住滿三年才有投票權，住滿六年才有被選權，而原居民則沒有限制，但有部份原居民已經到市區長住甚至移居外國，家庭及事業均在外國，但有時會回港處理物業或探親等事務，若他們也有投票及參選權的話，對非原居民公平嗎？
3. 非原居民要在同一條村住滿某一年期才有政治權利，原居民卻沒有限制。若果非原居民因為租金問題而要搬到鄰村居住，又假如有人想借收樓而令某非原居民失去參選權，那對非原居民非常不公平，政府必須解釋設定居住年期的邏輯，及如何避免殺票的情況出現；
4. 草案給予原居民配偶享有原居民的選舉權，假如有原居民明年三月與一名外籍人士結婚，其外籍配偶便可於明年七月投票及參選，甚至成為村長，對其他土生土長的中國裔非原居民公平嗎？
5. 草案釋義部分出奇地沒有解釋何謂「合法的傳統權益」，而這正是其中一個主要的爭拗點。本人曾在一個公開論壇中，向民政事務局副常任秘書長余志穩先生提問，卻得不到答覆⁴，是否要留待人大解釋便不得而知，但顯然無法平息由此而生的爭拗。

若草案獲得通過的話，可以預見訴訟此起彼落，部分訴訟理據可能與上述理由有關。

此外，整個村選爭拗，除了突顯原居民的建制特權之外，還令人想到究竟鄉議局是代表新界原居民抑或所有新界居民的問題。若果代表原居民，則只要修改鄉議局條例，將鄉議局代表新界居民改為代表新界原居民，非原居民不能參與。但若果代表新界居民的話，便應該將鄉議局選舉和管理開放給所有新界居民參與，而並非設立重重關卡，阻礙市民參與，否則，鄉議局如何可以確立其代表性。明顯地，從鄉議局的產生和發展，都是代表新界原居民的⁵。縱觀當局在處理今次事件的過程中，態度並不積極，從訴訟過程、遊說、諮詢、與及草擬草案，隱約看到是想藉此機會，順水推舟，收回原居民的建制特權，進行其中央集權工程⁶。

由此可見，雙村長制難以解決爭拗，要解決村民代表與及配合民主進程，本人認為

⁴ 相同問題曾於 5 月 24 日香港電台第三台 Back Chat 節目中提出，參與討論人士的都認為當局有需要加以解釋

⁵ 從前民政事務局局長林煥光先生就回應本人評論文章的信函中，指出「鄉議局是代表新界原村民的最高法定機構」

⁶ 有關這方面討論，詳見附件一、附件二、附件六、七、八；亦在 10 月 10 日的「議事論事」節目中討論

這草案的方向錯誤，根本無須立法，衍生不必要的矛盾。本人建議，議員只要修訂鄉議局條例，將鄉議局訂為代表新界原居民，而所有鄉村原居民只要一如以往，選回負責處理傳統事務的村長，作為原居民與政府的橋樑。如果村內有原居民或非原居民想參與管理鄉村事務，則民政處可以因應個別鄉村要求成立互助委員會，跟普通屋邨一樣⁷，當然，若某鄉村無人要求成立互委會，便無須組織。由於一名村長所代表的人口，遠低於一座新界屋邨互委會主席所代表的人口，因此，不論是否採用互委會形式，那區議會的當然議席和立法會的功能組別議席亦無須存在，否則便對其他屋邨不公平。

港英時代成立的鄉議局，原意是想建立一個從屬關係，方便管治。而由政府與鄉議局、鄉議局與鄉事委員會、鄉事委員會與村代表、甚至地方政府和鄉事委員會與村代表，都充斥着從屬關係，令鄉事組織人脈關係複雜，可想而知，想收權亦非易事。

⁷ 有關討論首次於 2001 年 4 月 16 日在《有線電視》「有線早晨」節目中詳述，並指成立互助委員會之後，由民政處監管，便可避免爭拗，非原居民亦不會干預原居民的傳統事務，令社區更加和諧

2001年2月20日 星期二

稿例

1. 論壇版為公開園地，歡迎投稿。電郵：forum@mingpao.com，檔案請以 doc 或 txt 格式儲存，或直接貼在電郵上；傳真：2898-3783。
2. 來稿請以 900 字為限，本報編輯基於篇幅所限，保留文章刪節權，惟

以力求保持文章主要論點及立場為原則；如不欲文章被刪節，請註明。

3. 來稿請附上作者真實姓名及聯絡方法（可用筆名發表），請勿一稿兩投；若不適用，恕不另行通知，除附回郵郵資者外，本報將不予退稿。



政府樂見原居民敗訴

□鄭錦鈞 香港大學政治與公共行政學系博士研究生

隨着終審法院五師會審，一致裁定西貢布袋澳村和元朗石湖塘村非原居民擁有村代表選舉權和被選權之後，新界村代表選舉便無可避免地面臨根本性的改變。

沿襲超過一世紀，只許原居民才有參選及被選權的村代表選舉制度勢將瓦解，非原居民將擁有選舉和被選舉權，成為傳統上由

原居民主導的另一股力量。這股以往被壓抑的新興力量，在未來歲月裏，將對傳統鄉事力量構成潛在的影響。本文試從將來可能出現的村選制度和這股新興力量的組成，探討鄉事力量對特區政府的影響。

村選改制掀鄉事新力量
目前傳得最熱的村代表選舉制



董建華欠新界原居民人情債？



劉皇發表示會上京申訴。

度是雙村長制，即是在村內選出兩位村長，一位由原居民擔任，代表原居民利益，另一位由非原居民擔任，代表非原居民利益。另一種較少人提及的就是村長加氏族族長制，即是有名透過村內「普選」而產生的村長，再加一名或多名只由村內氏族族長選出的族長，以便向一些由非原居民出任的村長提供有關氏族的參考史料（即使民政事務局已經掌握了絕大部分原居民的家族和田地資料）。但無論政府採取單村長制、雙村長制，抑或是單村長及氏族族長等制度，非原居民參選成為村代表，繼而成為鄉議局成員指日可待，事實上目前已經有足夠的誘因促使他們積極參與村代表選舉。

據筆者近數年觀察村代表選舉與職能，發覺今次原居民的反對主要基於兩種因素：
一、不讓港英政府賦予的傳統特權落入外姓人手中。如果選制開放，由非原居民獲選成為村代表，甚或成為鄉事委員會主席，除了擁有崇高地位外，更成為政府發展鄉郊前的主要諮詢對象，使他們預先洞悉有關政策，甚或從中獲利。此外，鄉事委員會主席有機會透過問選成為立法會議員，雖然不是每人皆抱同一心態，但由村代表而衍生的特權卻容易成為部分有野心人士覬覦此職位的誘因。
二、因長期氏族聚居而形成的拒外心態。這種由氏族或者特殊政治因素而聚居的社群，會對外來社群持有抗拒或防備心態，這種心態不會在以往的山邊木屋區發生。不過，隨着調景嶺清拆及大量都市人移居入新界圍村，這種心態已經日漸淡化。

新興力量成政黨目標
可是，正由於外姓人大量移入，原居民大量遷出，令非原居民的比重不斷增加，漸漸形成一股新興力量。

一旦村選開放，而非原居民感到本身權益受到忽視的時候，這股新興力量會起來競逐村代表選舉，進而令整個鄉村政體改變。事實上，目前已經有些由非原居民，甚至非

中國人聚居為主的鄉村，有村民表示會為維護非原居民權益而將會參與村代表選舉。

此外，由於村代表在村內有影響力，亦有機會躋身建制，這些非原居民村代表將會是政黨，包括民主派政黨的吸納目標，來協助他們在這些以往無法打入的地區開展工作，增加影響力。

另一方面，政府亦樂見這股新興力量興起，以對沖傳統的鄉事力量。自香港回歸之後，董建華政府不斷將下放地方權力的權力收歸中央，而鄉議局承襲前港英政府賦予的特殊權力，令其在新界凝成一股獨特的影響力和崇高的地位。但為了確保鄉議局的強勢領導和行政主導方針，鄉議局便成為繼兩個市政局之後的另一個收權對象。問題是鄉議局內鄉紳父老眾多，在回歸時又積極發動村民出力支持，部分成員更是董的選民，在敬老、愛國和人情債等因素之下，令董頭痛不已。

事實上，當初西貢布袋澳村非原居民陳華的司法覆核獲勝之後，民政事務局對會否提出上訴顯得態度曖昧，若非鄉議局表示會上告人大常委，要求釋法，民政局亦可能會樂觀其成，執行法院判決。終審法院的判決正好給董來一個順水推舟，展開收權的第一步。

如果將來這股新興力量與傳統力量對沖成功，董便可藉詞傳統的鄉村結構變更而取消區議會當然議席甚至立法會的鄉議局功能組別，改而委任村代表進入地方諮詢組織，鄉議局也只會成為另一個諮詢團體。

政府或藉詞取代鄉議局
由此觀之，無論推行哪種選舉制度，原居民和非原居民之間將會因為利益衝突和代表性問題不斷衍生爭拗，深化村民內部矛盾，結果可能會再訴諸法庭，政府最終亦會因政策失誤而免成為被控告對象。儘管傳統的鄉事影響力減退，但新興力量能否成為鄉郊的小氣候及當時的中港政治大氣候，始終是重必須小心關注的事，否則，大小氣候一旦結合，情況可能會比現在更難以駕馭。

稿例

1.論壇版為公開園地，歡迎投稿。電郵：forum@mingpao.com，檔案請以doc或txt格式儲存，或直接貼在電郵上；傳真：2898-3783。
2.來稿請以900字為限，本報編輯基於篇幅所限，保留文章刪節權，惟以力求保持文

章主要論點及立場為原則；如不欲文章被刪節，請註明。
3.來稿請附上作者真實姓名及聯絡方法（可用筆名發表），請勿一稿兩投；若不適用，恕不另行通知，除附回郵資者外，本報將不予退稿。

附件二

村選讓步 鄉議局步向衰落

□鄭錦鈞 香港大學政治與公共行政學系博士研究生

政論版面

鄉議局執行委員會通過接受政府的雙村長制方案。事件暴露了鄉議局的三大弱點，其一就是鄉議局的既得利益者與村民之間的內部矛盾，其二是鄉議局的超然地位有如明日黃花，一去不復還，其三就是政府已步向成功瓦解鄉議局特權的軌道。

鄉議局在村代表選舉終審落敗後，鄉議局曾揚言會要求人大釋法，並要在本港進行較激烈的行動，促使港府不執行終院的判決，但鄉議局原來的鴻圖大計，卻被民政事務局長林煥光的一次造訪，輕易地拉倒了，並令鄉議局執行委員會通過接受政府的雙村長制方案。事件暴露了鄉議局的三大弱點，其一就是鄉議局的既得利益者與村民之間的內部矛盾，其二是鄉議局的超然地位有如明日黃花，一去不復還，其三就是政府已步向成功瓦解鄉議局特權的軌道。

原居民不滿鄉議局為政府代言

自從終院判政府敗訴而民政事務局又無甚表示之後，鄉議局主席劉皇發便聲言不會接受判決，並會上京要求人大釋法。此後，新界原居民之間會對劉皇發抱持幻想，以為推翻原判有望，但據筆者與新界不同地區的鄉事人士面談所得，原來是另一回事。

其實，原居民對部分村代表、鄉事委員會主席和鄉議局主席早已存在不滿情緒，認為他們不但

沒有維護原居民利益，部分入了建制內的人士更事事為政府代言，要求原居民息事寧人，彷彿為政府壓制村民的不滿才是他們的職責。其實與其說鄉議局是在建制內代表原居民利益和作為政府與村民之間的溝通橋樑，倒不如說前殖民政府的統戰策略成功，藉着吸納這些人士進入建制，給予社會地位和資訊方便等，從而建立一個從屬關係，讓他們支持政府政策，這樣，要管理新界區也就更得心應手了。

在今次終審事件中，村民要等的，就是今屆全國人大政協會議期間，劉皇發有否要求人大常委澄清原居民權益及提出人大釋法的可能性，但劉的「零行動」更加激發起村民對他的不滿。

鄉議局要求各鄉事委員會在區內各條鄉村懸掛的「維護原居民村現行村代表選舉方式」的橫額，卻得不到鄉事委員會的積極發動回應，只在本區懸掛兩三條應酬了事，而日前鄉議局特別會議冗長而火爆地討論是否接納雙長制，更突顯既得利益者之間的失衡，諷刺之處是雙村長制原是鄉議局副主席林偉強提出，但原來之前並未獲執委

共識。雖不能斷定是否村民本身對鄉議局處事心存疑慮，但村民與鄉議局代表之間的矛盾卻是了。
鄉議局特權正瓦解

其次，無論鄉議局最終決定採取哪種選舉方式，昔日鄉議局的超然地位，將會成為歷史的回憶，着新界都市化，非原居民勢將發展成爲一股新力量，有機會循着村選進入建制。劉皇發曾揚言要消鄉議局的功能組別，就是避免這個享受多時的權被城市人奪去，所以寧爲肉碎，不作瓦全。但論如何，鄉議局昔日的特權歲月，在面臨逐步瓦解之中。

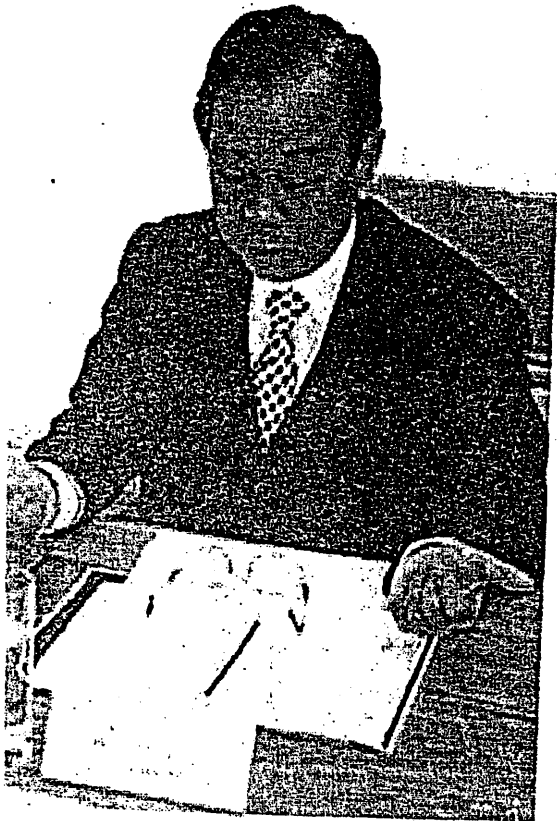
最後，村選開放正是政府繼殺局後的另一個重組「重組」區域組織工程。其實，一直以來民政對鄉事組織的合作關係並不積極，原因是以往村以人情和傳統習慣爲主的處事方式與官僚體制中究程序和條文的處事方式格格不入。

六〇年代末引進的小型屋宇政策令原居民的田一下子身價暴漲，此後村民因申建丁屋、收地賠和要政府資源方面與民政署時有摩擦，更有村在官地圍地作出租車位，早令政府部門敢怒不敢言，加上原居民可經由小圈子協商選進入建制，他們背上特權標籤，因此政府對他們的不滿是有可尋的。前港英政府希望以建立從屬關係來保持對對新界的有效管治，回歸後重建華政府卻希望瓦解鄉議局勢力，將權力收歸政府來維持對新界的管治。今次村選開放，正好爲政府分解鄉事勢力，將特權收歸中央作好準備。

開放村選 官勢收回鄉議局權力

今次民政事務局長林煥光在鄉議局發動千人遊行之前登門造訪，放風表示接受雙村長制選舉建議，表面上是政府尊重鄉議局意見及示好，其實另有深層意義。

第一，是避免事件愈弄愈僵，恐怕江澤民五月訪港時有人會做出傻事；第二，是事件已經令到鄉議局內部分化，林煥光正好出來收拾殘局和人心；第三，是無論何種村選制度，愈來愈多非原居民走入鄉事委員會和鄉議局已是可以預見的事。當非原居民的比例增多之後，政府可藉鄉村已和新市鎮接軌，失去代表原居民的原意爲由，取消立法會鄉議局功能組別和區議會當然議席，鄉事委員會和鄉議局只好淪爲類似互助委員會般的諮詢架構而矣。



選舉爭論一役後，鄉議局在新界的地位會否受損？

今執委會料有激辯

官料鄉局接受雙村長制

【明報專訊】鄉議局今日舉行特別全體大會及執委會會議，再討論「雙代表制」（又稱「雙村長制」），預料將再出現激烈辯論。但署理民政事務總署署長呂孝端昨日表示，對鄉議局接受「雙代表制」十分樂觀，並表示希望整體方案在年底完成，以配合二〇〇二年底新一屆的村代表選舉。

有學者預計，「雙代表制」會加劇村民間的爭執，但有利民主派開拓鄉間的票源。

盼年底完成整體方案

呂孝端昨日出席元朗十八鄉天后誕開幕禮後表示，過去三、四個星期，鄉議局內部就「雙代表制」進行了頻密的溝通，據知已達至「一個相當的共識」，最後對能達成一個大家可接受的方案感到相當樂觀。

他更謂，即使鄉議局接受了「雙代表制」後，港府還有大量的實務工作需要跟進，包括由地政總署進行各村的村界規劃、由選舉事務處釐定候選人及選民的資格，例如非原居民在所屬鄉村的居住年期等。

特首或路祥安曾游說鄉委

呂孝端表示，港府希望在今年底完成具體的選舉方案，然後草

擬法例交由立法會審議，以配合二〇〇二年底新一屆村代表選舉。港大政治與公共行政學系導師鄭錦鈞相信，鄉議局通過「雙代表制」的機會很大。他指特區政府曾出動高層，包括行政長官董建華或其特別高級助理路祥安等，向部分鄉議局常委進行游說，他估計該方案有機會獲鄉議局過半數常委通過。

利民主派開拓鄉間票源

鄭錦鈞估計，「雙代表制」將會令原居民及非原居民在處理村內事務時，引發不少紛爭，如休憩場地應設於較多非原居民居住的一方，還是原居民的一方等，但「雙代表制」將有利於民主派開拓現時欲沾無從的鄉間票源。

他表示，由於非原居民成為村代表後，將可進入鄉議局，經互選有機會成為區議會當然議員，他會自動比普通市民多出一票，選出一名立法會區議會代表，這有可能引發市民入稟法院，質疑選舉的公正性。

2001年8月18日 星期六

稿例

1. 論壇版為公開園地，歡迎投稿。論壇版文章以900字為限，讀者來函請以500字為限。電郵：forum@mingpao.com，檔案請以doc或txt格式儲存，或直接貼在電郵上；傳真：2898-3783。

2. 本報編輯基於篇幅所限，保留文章刪節

權，惟以力求保持文章主要論點及立場為原則；如不欲文章被刪節，請註明。

3. 來稿請附上作者真實姓名及聯絡方法（可用筆名發表），請勿一稿兩投；若不適用，恕不另行通知，除附回郵資者外，本報將不予退稿。

落實雙村長 觸發分裂

□ 鄺錦鈞 香港大學政治與公共行政學系博士研究生

鄉議局突然宣布，民政事務局已經落實雙村長制，但事件不單反映鄉議局聯同民政局玩弄議會程序，激發鄉事組織內部矛盾，更顯示政府認為反對派只是烏合之眾，並低估他們的動員力和激進行為，亦反映政府策略失誤，令村民行動愈演愈烈，而鄉事組織亦勢將分裂，令政府坐收漁利。

——鄺錦鈞

首先，政府在村代表選舉的一連串訴訟期間，都錯誤地低估形勢，以為法庭「懂得」如何判案，結果令一眾決策者大失預算。其後由民政局和鄉議局協調之下產生雙村長選舉方式，先由鄉議局副主席林偉強充當倡議人，再由民政局副局長馮程淑儀公開表示村選將立法改制，實質上顯示雙村長制早已為「兩局共識方案」，並定於九月前落實。但民政局卻一直以為，其他村民亦一如鄉議局代表一樣好說話，卻不知案件引發起的權益衝突和人事鬥爭問題的嚴重性，更不知原居民「保鄉衛族」的動員力和破壞力，因而低估了事件的後果。

其次，政府的談判和施政失誤，令事件變成困局。當兩局共識方案落實之後，民政局不但沒有出面向所有鄉事委員會代表安撫，力陳案件並無轉圜餘地，雙村長制是最有利的方案等，反而一開始便打出雙村長制，予村民一個不得反對的印象，因此令村民更加擔心原有權益受損。此外，鄉議局內亦因內部欠缺溝通，加上不滿情緒與及不同的利益團體，令村代表

政府低估反對力量

無心推銷方案，更演變成對鄉議局和政府的抗爭行為，官民一起走入進退維谷的困局。

第三，事件勢將催化鄉議局內部分裂，而政府亦樂見其成。其實，除了由元朗、上水及沙田等八個鄉事會組成的反對派「新界村代表選舉關注組」之外，亦有相當部分村民對鄉議局主席劉皇發早已不滿，特別是在年初人大政協兩會之前，信誓旦旦要赴京告御狀，但期間卻不發一言，部分村民認為他已被政府吸納，因而形成內訌格局。政府亦無意為劉化解，因為鄉議局一旦分裂，將有助董建華政府實施的中央集權政策，因此亦樂見其成。



評與施政失誤

其實，原居民普遍地都在無奈之下接受終院判決，反對派所代表的確實是一般原居民的心聲，只是他們知道上訴無望才接受新安排，而部分村代表亦不滿意所屬鄉事會在未經村代表大會表決之下而支持新村選方式，但他們基於官命不可違和不願作醜人之下而無奈接受。由此可見，十九個表示支持的鄉事會是否真可代表所屬的原居民意願，仍是一個疑問。

如果反對派或更多鄉事會真的脫離鄉議局另起爐灶，鄉議局可能變成小數派，其原居民的代性，以及新村選制度讓原居民比非原居民多一票和多一個議席的安排，都會觸發另一場訴訟。

目前，最令董憂慮的，其實是反對派將會有什麼令中央或國際關注的集體行動，和如何進一步向面臨分裂的鄉議局收權。本年底將有兩個大型的國際會議在香港舉行，屆時反全球化團體、法輪功和本地的政治組織勢必舉行大規模示威，如果再加上過萬名村民拖着耕牛到會場散步，那不單嚴重影響香港的法律和社會秩序，更會成為另一個國際笑話。

催化鄉議局分裂

反對派其實知道村選必定要開放給非原居民，但事情發展至今，根據鄉事傳統，必須有一位「德高望重」而又「夠斤兩」的人出面調停，才可妥善解決問題，而此人若非是特首便必須是中央駐港要員，一般署局級官員已變得人微言輕了。所以，即使林煥光或梁愛詩與反對派會面，只會是給他們消消氣而已，但若董對反對派置若罔聞，實行雙村長制的話，未來的鄉議局將難免分裂分權，最後因失去代表性而被取消區議會和立法會議席。

分裂及村選開放將令鄉議局在建制中的地位下降，最終令其建制特權收歸政府，這便是董樂見的一個結果。

香港經濟日報 12/9/2001 A16

反「雙村長制」鄉委 另起爐灶

特稿

鄉議局在過去大半年，由於終審法院裁定非原居民有權參與村代表選舉，一直陷入混亂局面。多個反對推行「雙村長制」的鄉事委員會，決定另起爐灶成立「新組織」（暫名為「新界原居民議會」），又要求鄉議局主席劉皇發下台，及揚言不支持特首董建華連任。究竟反對派是否仍有本錢爭取下去？

民政局：沒官方地位

對於成立「新組織」，民政事務局副局長馮程淑儀已經表明，鄉議局是香港唯一的法定新界事務諮詢組織，暫時不打算承認其他組織為法定諮詢團體。根據現時的規定，「新組織」只可以為普通的註冊社團，沒有官方地位。

主力研究鄉議局事務的香港大學政治與公共行政學系助教鄭錦鈞認為，現時反對派決定留在鄉議局，又同時成立「新組織」，無論對鄉議局及民政事務局，都是一個噩夢。

他解釋，反對派留在鄉議局，除了可維持一把聲音外，也可監視着局內的舉動，以便隨時採取反擊行動。站在民政事務局的立場，由於反對派仍有法定身份，需被迫與他們周旋及對話，討論鄉議局的問題。

鄉議局另一個的難題，相信是反對派與鄉議局主席劉皇發（發叔）間的決裂。反對派在多個場合，也明言發叔在此

事上出賣了原居民，要求他立即下台。

「倒劉」料難成事

城市大學公共及社會行政學系教授張炳良認為，鄉議局高層近年，給鄉事委員「讓步予政府太多」的感覺，是原因之一。而鄭錦鈞也指出，發叔在部分問題上，如丁屋政策等，未能為原居民爭取太多，令局內其他「有斤兩」人士不滿，再加上一向與發叔不咬弦的元朗派系，形成了今次的「倒劉」勢力。

雖然「倒劉」勢力來勢洶洶，但鄭錦鈞認為，現時在鄉議局有地位、有才有勢的人士不多，而且此事令發叔「好無面」，相信最少會爭取留任多一屆，起碼要「風風光光咁退落去」。他更指出，發叔若能藉着今次機會，瓦解反對派的勢力，地位可更鞏固。

對董連任影響微

雖然反對派要脅不支持董建華，但鄉議局在選舉委員會內，只有21票。外界普遍估計，他們影響結果的機會甚微，也相信他們當時只是一時戲言，才說出這番話。因此，反對派現時循「新組織」之路，繼續抗爭，似乎是較為可取的辦法。

（鄉議局村代表選舉風波系列上）

■本報記者 羅善柱

政府順水推舟 收回鄉局權力？

特稿

在村代表選舉一事上，政府與鄉議局就「雙村長制」安排，仍未達成共識，卻引起了外界另一個關注，就是鄉議局未來的定位及角色如何。

普遍意見認為，隨着鄉村容許更多非原居民入住，及區議會的設立等，鄉議局的地位似乎無可避免進一步下降。

回歸前須安撫 現無意延續

城市大學公共及社會行政學系教授張炳良分析，「原居民」是緣於以往新界乃英國租借回來的概念，即意味着港英政府只承認某一個年期在該地居住的居民，也特意設立鄉議局，作為原居民與政府之間的溝通組織。

香港大學政治與公共行政學系助教鄭錦鈞則指出，原居民享有的部分特權，如丁權及葬權，回歸前屬於安撫他們的手段，但現在時代不同，政府毋須把這些殖民地的傳統，延續下去。他又分析，特區政府傾向把權力收回中央，相信鄉議局將是繼市政局後的目標組織，政府可藉着今次機會，來個「順水推舟」收回權力，不讓鄉議局繼續膨脹。

反雙村長 像台灣排斥外省人

反對派的原居民大都認為，推行「雙村長制」會嚴重影響他們的固有利益，但張炳良認為有關安排，實際上對原居民的具體利益，沒有太大影響。「相信原居民最關心都係丁權、契承權及葬權等傳統權益，這些都是有定義的，（引入新制度）應無即時的影響，況且非原居民也無享有類似權益。」

但鄉議局在管理上的地位，鄭錦鈞就認為原居民在實際考慮及情緒上，反對「雙村長制」也是預計得到，並解釋：「情況就好似台灣的排斥外省人的心態……原居民都唔願意由非原居民領導，他們會好抗拒，只會覺得係對非原居民的一種恩賜。」

開放鄉選 利政府處理鄉事

他又稱，若最終鄉議局的選舉開放，幾屆後非原居民在局內會佔有一定比例，鄉議局代表原居民的象徵性，就會下降，又由於原居民與非原居民存在的矛盾，政府在處理新界事務的難度，相信會較輕。

（鄉議局村代表選舉風波系統下·完）

■本報記者 羅善柱



鄉議局的雙村長制爭議仍未平息，但政府有意藉此收回部分鄉議局權力。（資料圖片）

A vote for all village residents the only way, experts say

Kevin Sinclair

WHO SHOULD BE allowed to vote in village elections?

The issue has been a hot topic of debate since the Court of Final Appeal ruled in December 2000 that the practice of restricting the vote to indigenous residents was unlawful because it breached the Bill of Rights.

A new "two heads" system proposed by the Government would allow each village to have two polls. One representative would be elected by indigenous villagers - those who can trace their male ancestry back to their village in 1898. The second would be voted in by all legitimate residents, including those who are non-indigenous.

Official sources have now revealed that a blueprint to go before legislators next month would allow two years as the minimum period of time non-indigenous villagers must be resident in their village to vote. This has drawn fire from some indigenous villagers, who complain their traditional rights are being trampled.

The controversial issue has not

been restricted to villagers, however: academics have weighed in.

Bruce Kwong Kam-kwan is an assistant lecturer in the Department of Politics and Public Administration at the University of Hong Kong. He is working on his doctorate, which deals with district-level and village politics, and he contends the new policy is logical because in a large number of villages the majority of residents are not indigenous.

"When a village has both an indigenous representative and a non-indigenous one, disputes could easily occur if the outsider serves only the newcomers and non-indigenous first," he says.

"This phenomenon will rapidly grow with large movements of city people to some villages in Tai Po and Sai Kung.

"A major problem then occurs. People living in villages will discover that a non-indigenous representative [by virtue of his position] can automatically become an ex-officio member of the district council, as long as he can win election in the rural committee.

"Residents may think it unfair when a man who moved to the village a few years earlier can be-

come a district councillor simply because he rented a house in a village."

Mr Kwong says village elections could eventually lead to the abolition of the Legislative Council seat reserved for the Heung Yee Kuk, the rural lobby that fights for the traditional rights of indigenous inhabitants of the New Territories, and for the routine appointment of kuk diehards to district councils.

"At present, this system may make residents living in housing estates think they are being deprived of their rights," he says.

It is evident the Heung Yee Kuk represents only a small proportion of the present New Territories population, he says - his estimate is that the kuk represents about 350,000 out of a total of three million. Many of the indigenous people have permanently emigrated, and the bulk of New Territories residents living in new town housing estates may start demanding that they, too, should have special seats reserved in the Legislative Council to represent their rights, or that the Heung Yee Kuk Legco and district council seats be abolished. "This would

put both Government and kuk under great pressure," Mr Kwong notes.

He believes that native sons should run their own religious and clan affairs, but that all residents should be able to vote for a representative for the whole village.

"This kind of arrangement will be immune from dispute, chaos and unfairness," he said. "Otherwise, the residency and property ownership requirements are unfair to all newcomers who plan to live in that village permanently and want to participate in the village's management.

"And how can you have residency requirements for non-indigenous when indigenous want to vote [even] when they don't even live in the village or even in Hong Kong?"

"The Government should have the guts to change this colonial system."

Michael Davis, Professor of Law at the Chinese University, points out Hong Kong has a Bill of Rights that guarantees equality to all and therefore any resident in a place should be able to vote there.

"All votes should be counted

equally," he says. "This logic seems to be the source of the main pressure on the village elections system. In the past there has been little sympathy by the community at large for other vestiges of the old system, such as discrimination against women. So one might expect this view to carry the day. Under this view, all that would be required is residency in the ordinary manner required for any other elector.

"The rub comes in only if one can sustain the argument that we are dealing with indigenous rights, and further that this should justify discrimination."

Professor Davis says many people have felt that villages have long since abandoned much of the traditional lifestyle often associated with indigenous rights.

"In fairness, the answer is probably a mixed bag. Some have gone urban and some have sustained traditional lifestyles that in global practice might be thought worthy of recognition," he says.

It is significant that the Basic Law aims to protect such traditional rights, but the community and the courts have not been willing to tolerate discrimination in

their name, he notes. "A halfway house is not enough. The voting rights of all villagers who qualify as residents in the normal manner for voting must be protected."

Michael de Golyer, head of the Transition Project at Baptist University, and who lives in a village in Lion Rock Country Park, believes the two-head system seems fair and necessary.

He says that in his village, such a dual system already operates, since half the village consists of modern villas sold or rented to outsiders while the old village is inhabited by the village clan. The owners' committee of the new village has a mix of local and expatriate residents. The old village has the traditional village elder setup.

"Many issues arise which end up as negotiation sessions between the owners' committee and the village elders," he says. "Having some sort of formal, recognised system in which designated representatives have the power and right to represent the different views on common problems is very important. "We have had several incidents, from bus services to building a temple on our

side of the village, that have been resolved by communication and negotiation which could have turned into quite a mess without our parallel structures. A recognised parallel structure would also encourage co-ordinated efforts on issues of mutual interest."

Dr de Golyer says the fairest voting would be for all genuine residents aged 18 and above who have lived in the village for more than two years, or who are property owners, to get the vote.

Non-resident indigenous voters, especially those born abroad, would not be allowed to vote. "It's very difficult to prove that they voted properly," he says.

"How can corruption be kept out? And besides, what concerns do they have, living overseas, about what is happening in the village? The only exceptions I might think would attach to those who own property in the village. Their voting rights, and votes, could be cast through the rates assessment procedure, perhaps."

Kevin Sinclair is a Hong Kong-based journalist
kevsin@pacific.net.hk

附件七

附件八

推雙村長 港府乘機收權

擾

攘近兩年的村代表選舉新安排（俗稱雙村長制），終於刊憲出台，這進一步引證了筆者的論點——董建華政府自上任起便進行中央集權政策，將一些在建制上具有權力而又無把握完全支配的組織，通過人事改動、重組甚或瓦解等手段，以達到收權目的，減少施政障礙。

同樣，政府堅持推行雙村長制，也具有類似目的，並可歸納為三方面：1.收回鄉事組織在區議會及立法會的特權；2.鄉議局分裂，從而削弱鄉事派的集體談判能力；3.取消興建丁屋特權。

首先，與一般的民間組織不同，鄉事組織具有建制上的特權。自1982年首屆區議會選舉開始，每一位原居民，便可以透過所屬鄉村的村代表選舉，成為村代表而進入所屬的鄉事委員會，成為執行委員，再循執行委員之間互選，成為該鄉事委員會的主席。這位鄉事委員會主席便自動成為區議會的當然議員，毋須好像其他候選人一樣，經過艱辛的選舉工程才可以成為區議員。

前港英政府給予鄉事組織的特權不止於此。當一名普通的原居民，成為鄉事委員會主席之後，根據鄉議局條例，他亦自動成為鄉議局的執行委員，有權問鼎鄉議局的主席職位。自90年代開始，隨着當時立法局選舉逐步開放，選舉議席增加，前港英政府亦在功能組別中，給予鄉議局一個議席，而在近數屆立法局或立法會選舉中，都是由鄉議局主席出任鄉議局功能組別議員的。

換句話說，一位寂寂無聞的原居民，可以透過村代表選舉，搖身成為區議會和立法會議員，影響政府的行政和政策，實在不容忽視。

原居民因政治歷史而取得的建制特權，加上龐大的原居民社群，隨時會成為政府施政的絆腳石，因此，成為政府收權的主要對象之一。

◆分而治之 削議價能力◆

第二，團結的鄉議局深具有力的討價還價力量，分裂的鄉議局卻要倚賴政府援手。原居民的團結力量，早於十九世紀初反殖民主義的抗英戰綫中表露無遺，自此之後，前港英政府每有政策涉及原居民利益的，都必先充分諮詢原居民的意見，取得共識，才會落實。為免長期受制，當鄉議局在50年代正式成立時，前港英政府便造就一批親政府的鄉紳，成為鄉議局領導，藉此建立從屬關係（註：筆者指的從屬關係，乃譯自政治學的Patron-Client Relations，有別於《基本法》23條所說的

從屬關係），方便管治新界，確保不會後欄起火。

原本，鄉事組織在回歸前後都十分支持中央及香港特區政府，董若中央集權，便無可避免地受到鄉事派反對。所以，若推行雙村長制方案而令鄉議局內部分裂，董便能分而治之，一來削弱鄉議局的討價還價力量，二來令鄉議局主流派不得不依附政府。這樣，日後要管治鄉事組織時，便輕易得多了。

◆行政手段 令丁權似有若無◆

第三，便是難度最高的取消興建丁屋特權了。丁屋（即小型屋宇政策）是70年代初期，因政府要發展新界，收地興建水塘、道路及其他公共設施，才開始制定，吸引原居民將土地賣給政府。當時來說，可說是一種互惠條款。

時至今日，建丁屋權卻成為政府發展房屋政策的一重障礙，甚至成為社會的怨憤之一。但畢竟丁權是觸動所有原居民的根本利益，政府顯得非常小心行事。其實，政府已經透過其他不經意的手段，例如重劃村界，令原居民村的官地面積縮小、拖長審批申建丁屋時間、重新規劃城市及鄉郊土地，減少農地改變用途機會等，令丁權成為難以行使的權利，最終達到取消丁權的目的。

◆內部矛盾浮現 成收權藉口◆

平心而論，原居民的合法傳統權益定義與上述問題有莫大關係。若果說山地殮葬、祖堂利益、太公分豬肉、豁免差餉地租、繼嗣承襲等屬於傳統權益，相信會無人反對。

可是，除此之外，政府由始至終都沒有詳細解釋，甚麼是《基本法》第40條所說的新界原居民合法傳統權益。因為這些合法傳統權益的解釋，正正是原居民能否永遠擁有這些建制上及丁屋的特權，並且世襲下去。若果這些特權不屬於合法傳統權益，那麼，政府可以隨時將之取消；相反，若果是屬於合法傳統權益，政府便不能向其收權。不過，政府亦知道，無論採取前者或後者的解釋，都會引發原居民的訴訟或社會的回響，隱藏管治危機。

落實雙村長制之後，可以預見原居民村代表和非原居民的居民代表之間，摩擦和矛盾會不斷湧現，最終令這些特權問題浮現，質疑和抗議聲音此起彼落，這些預期民意亦將作為政府實行收權的最佳藉口。



雙村長制引起新界原居民的激烈反對，認為政府有意藉此剝削他們的權益。
(資料圖片)