

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1123/02-03號文件

檔號：CB2/BC/1/02

《村代表選舉條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《村代表選舉條例草案》委員會的商議工作。

背景

2. 新界地區在過去數十年間，逐漸建立了一套村代表制度。所有村代表均會成為其鄉村所在地區的鄉事委員會(下稱“鄉委會”)的委員，全港現時共有27個鄉委會。各鄉委會的主席均為其所屬地區的區議會的當然議員。此外，所有鄉委會的正副主席亦是鄉議局的當然議員。鄉議局議員大會的特別議員是由大埔區、元朗區及南約區3區中各區的當然議員從村代表之中選出。

3. 鄉議局自1994年開始成為立法會的其中一個功能界別。自該年8月以來，新界鄉村每4年均按一套稱為《村代表選舉規則範本》的選舉規則進行村代表選舉。根據《鄉議局條例》(第1097章)第3(3)(a)條，“村代表”一詞是指“以選舉或其他方式獲選為代表某鄉村而又經民政事務局局長批准的人”。在1999年的村代表選舉中，約有600條原居鄉村及100條非原居鄉村舉行選舉，共選出大概1 000名村代表。

4. 兩名非原居民透過司法覆核程序分別質疑其所居鄉村1999年村代表職位的選舉安排的法律效力。終審法院其後就有關質疑作出裁決，該項裁決包括以下兩點——

- (a) 不准非原居民在村代表選舉中投票或參選，違反了《香港人權法案》第二十一(甲)條所訂參與政事的權利；及
- (b) 非原居民女性與原居民男性結婚後可在村代表選舉中享有投票權，但與原居民女性結婚的非原居民男性則不能參與投票，此一選舉安排違反了《性別歧視條例》(第480章)第35條的規定。

5. 終審法院作出裁決後，社會上有不少聲音，要求政府把村代表選舉納入法例規管範圍。據政府當局所說，政府認為有需要改革村代表選舉。經檢討鄉村選舉的程序和安排後，政府決定把村代表選舉納入法例規管範圍。

條例草案

6. 條例草案的主要目的如下 ——
- (a) 為每條現有鄉村設立居民代表職位及每條原居鄉村或共有代表鄉村設立原居民代表職位一事訂定條文；
 - (b) 就居民代表及原居民代表的選舉事宜訂定條文；
 - (c) 就規定鄉委會的章程須在考慮本條例條文的情況下解釋訂定條文；
 - (d) 修訂《選舉管理委員會條例》(第541章)以使選舉管理委員會(下稱“選管會”)的職能(但它根據該條例第4(a)及(c)條所具有的職能除外)擴及居民代表及原居民代表的選舉及規定選管會就該等選舉的進行所具有的職能須透過民政事務總署署長執行；及
 - (e) 修訂《鄉議局條例》以修改於1999年及2003年開始的鄉議局主席、副主席、執行委員會普通委員及議員大會的特別議員職位的任期，使其任期不會中斷。

法案委員會

7. 在2002年10月11日內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會，以研究本條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

8. 法案委員會由葉國謙議員擔任主席，先後與政府當局舉行了7次會議，並曾在其中一次會議中與團體代表會晤。曾向法案委員會表達意見的團體及個人名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議過程要點

條例草案的合法性

建議的村代表選舉安排

9. 根據條例草案所建議的選舉安排，新界區內的原居鄉村(原居鄉村或共有代表鄉村)和現時設有村代表制度的現有村落(現有鄉村)，均會進行村代表選舉。村代表分為兩類 ——

- (a) 原居鄉村或共有代表鄉村的原居民代表；及
- (b) 現有鄉村的居民代表。

10. 條例草案建議，原居鄉村或共有代表鄉村的原居民代表，經由有關鄉村的原居民選民選出；而現有鄉村的居民代表，則經由有關鄉村的居民選民選出。所有村代表均經由選舉選出，並會成為其鄉村所在地區的鄉委會的委員。

11. 條例草案亦建議保留原居鄉村或共有代表鄉村現時的原居民代表人數(由1至5名不等)，而每條現有鄉村則會有1名居民代表。

有否抵觸《香港人權法案》

12. 居於鄉村的原居民可在原居民代表選舉和居民代表選舉中各投一票，並非居於鄉村的原居民只可在原居民代表選舉中投票，而非原居民則只可在居民代表選舉中投票。

13. 若干委員(包括民主黨的議員、陳偉業議員及鄧兆棠議員)深切關注到條例草案未必符合《香港人權法案》的規定，因為根據建議的選舉安排，居於鄉村的原居民將會擁有兩票，而非原居民則只有一票。他們質疑此項偏離了所有村民享有一視同仁待遇(即一人一票)的原則的安排，是否有充分的理據支持。該等委員認為，建議的選舉安排對居於現有鄉村的非原居民不公平。陳偉業議員指出，條例草案所建議的整套村代表選舉制度，將會對非原居民的新界村民的權利造成負面影響。

14. 部分其他委員(包括黃宏發議員及劉皇發議員)則持有不同意見。黃宏發議員指出，選舉安排中有若干程度的不同待遇是可以接受的，但必需有理可據，而且每名選民亦須具有相若的影響力。他認為追求絕對平等的待遇是不切實際的。舉例來說，選管會獲法例授權，在為區議會選舉的選區劃分作出建議時，可偏離標準人口基數(即香港總人口除以某次選舉中選出民選議員總數所得數目)不超過25%。此外，選管會亦容許若干地區(例如離島區)偏離標準人口基數超過25%。

15. 政府當局認為原居村民需要有兩類村代表，藉以有效地代表其不同的利益。原居民擁有的額外一票，旨在讓他們選出原居民代表，以確保其傳統權益得到保障。政府當局認為雙代表制符合《公民權利和政治權利國際公約》的規定，該公約訂明可專為某組別人士作出特別的選舉安排，確保他們可獲得公平和公正的代表。

16. 政府當局亦引用*The Queen v Man Wai-keung (No. 2)*一案的一般驗證，作為理據支持偏離所有村民享有一視同仁待遇的原則。根據該一般驗證，要證明偏離此原則是合理可據的，便須證明3點——

- (a) 任何通情達理和處事公正的人都會認同，確實有需要對待遇上設有某些差別；
- (b) 為切合該實際需要而偏離此原則時，具體做法所體現的差別本身是理性的；及
- (c) 偏離原則的程度與該實際需要成比例。

政府當局認為條例草案可通過該3項測試。

17. 政府當局進一步指出，要判斷雙代表制是否合理，應採用法院接受的“判斷的範圍”原則，即政府在界定何謂合理時，有其“判斷的範圍”。只要限制的合理程度，是在政府可達到的合理觀點的範圍內，法庭便不能夠以其觀點取代政府的觀點。

18. 根據政府當局解釋，在鄉村層面上，兩類村代表會代表不同的利益，因此沒有代表職能重疊的問題。再者，兩類村代表在鄉村層面上主要擔當諮詢角色，不會組成村務委員會，以投票形式解決問題。政府當局強調，條例草案所建議的雙代表制合理和比例相稱，並且符合《香港人權法案》的規定。

19. 關注到條例草案可能會抵觸《香港人權法案》的委員對政府當局的解釋並不信服。鄧兆棠議員質疑政府當局引用*The Queen v Man Wai-keung (No. 2)*一案的一般驗證作為理據，支持有關投票權的不公平安排是否恰當，因為該案是一宗與《香港人權法案》毫無關連的刑事案件。他亦指出，雖然兩類村代表不會以投票形式解決問題，兩者的職能仍可能有若干重疊之處，因為兩者在某程度上會就鄉村的事務互相“競爭”。因此，雙代表制將會導致不公平的問題出現。他始終認為雙代表制會抵觸《香港人權法案》的規定。

20. 民主黨的議員對於政府當局未能提出充分的支持理據，證明通情達理的人不會認為雙代表制不合理表示失望。他們指出，即使引用*The Queen v Man Wai-keung (No. 2)*一案的一般驗證，雙代表制亦未必能通過上文第16段所述的3項測試，即是否確有需要、合乎理性，以及與有關需要比例相稱。

是否抵觸《鄉議局條例》

21. 政府當局就居民代表選舉的現有鄉村的村界劃分制訂一般指引，其中的基本原則如下——

- (a) 現時新界區內設有村代表制度的鄉村均須進行村代表選舉。此類鄉村約有700條，現有鄉村數目應大致維持不變；

- (b) 一般而言，只有鄉村式建築物才應納入鄉村選舉的範疇，多層式建築物則除外。至於遷移的鄉村，也應盡量包括在內；及
- (c) 在以往的村代表選舉中投票的人所居住的村內建築物一般應包括在內。

22. 政府當局告知法案委員會，現有鄉村的地圖已經備妥，並於2002年7月及8月在新界區的民政事務處、各鄉委會辦事處、村公所，以及各鄉村的告示板張貼，邀請有關村民提出意見。在諮詢期間，政府當局共接獲175份意見書(涉及145條鄉村)。大約80%的村界均沒有收到任何反對意見。有關的民政事務專員接受其中117份建議書(約佔67%)，但拒絕接受另外51份建議書(約佔29%)。此外，有7份建議書由有關人士主動撤回。其意見不獲接納的人士仍有另一次機會，可於有關的民政事務專員向其發出覆函之後的3天內，提交補充論據及資料。在該段期間內接獲涉及25宗個案的意見書，有關的民政事務專員接納其中8宗個案的意見，而其他個案則維持原來的決定。

23. 陳偉業議員對政府當局就現有鄉村的地圖進行諮詢的程序表示不滿。他指出，居於周邊範圍偏遠地區的居民最有可能受到影響，但卻未必知悉有關的諮詢。陳偉業議員強調，一直居於鄉村並曾在以往的村代表選舉中投票的居民，若不可在下一次的選舉中投票選出他們的村代表，實在有欠公允。他認為受影響的居民應獲得書面通知。應陳偉業議員的要求，政府當局答允考慮在民政事務總署的網頁內就2007年村代表選舉提供現有鄉村的地圖。

24. 鄧兆棠議員曾質疑條例草案可能與《鄉議局條例》有所抵觸。他指出，根據《鄉議局條例》的規定，鄉議局應代表新界區所有人口，但條例草案所建議的鄉村選區的村界劃分卻可能會導致部分居於新界鄉村的居民喪失參與村代表選舉的資格。鄧兆棠議員亦質疑，假如區議會選舉可以涵蓋全香港的居民，政府當局要把所有新界居民包括於村代表選舉之內應不該有任何實際困難。

25. 政府當局回應時表示，每條原居鄉村都是由該村的原居民組成的社群，並不是按地域劃分。但另一方面，每條現有鄉村都是按地域劃分的。在劃定鄉村範圍內居住的原居民和非原居民，都是該現有鄉村的居民。政府當局指出，一些居於現有鄉村分界範圍外的居民，可能無法在2003年的村代表選舉中投票。此種情況難免出現，因為如區內一些零星的村屋確實過於偏遠，實際上沒有可能在選區分界地圖上把該等村屋納入該鄉村分界範圍。政府當局進一步解釋，區議會選舉與村代表選舉並不相同。前者的選民是根據其已登記的地址獲分配選區，但在村代表選舉中，則必須在選民登記以前劃分村界。然而，政府當局計劃在適當時候為2007年舉行的村代表選舉，檢討有關的鄉村選區分界。

26. 政府當局指出，根據《鄉議局條例》的弁言，鄉議局須“確保盡可能真正代表新界區的明達而負責任的意見”。不過，這並不表示新

界所有村落的居民都應該納入村代表選舉中。政府當局解釋，《鄉議局條例》與條例草案是完全不同的兩回事，而前者並無凌駕其他法例的效力。雖然根據《鄉議局條例》的定義，鄉議局應代表新界區的全體居民，但這並不表示村代表選舉必須涵蓋所有新界居民。再者，在新界區的代議政制中，村代表除了處理其鄉村的事務之外，還具有其他職能。政府當局因此認為條例草案符合《鄉議局條例》的規定。

27. 鄧兆棠議員認為，為保障原居民的傳統權益並符合終審法院所作判決，應修訂《鄉議局條例》，使鄉議局只代表新界區的原居民。

村代表選舉的其他模式

28. 鄧兆棠議員重申他對條例草案的合法性的強烈質疑，並且表示反對條例草案。他表示，鑒於不少原居民強烈反對條例草案，他建議政府當局應將之撤回，並採納“純原居民模式”的村代表選舉安排。

29. 民主黨的議員表示支持鄧兆棠議員的建議。他們認為涉及原居民傳統權益的事務，尤其是涉及金錢方面的利益，應與區內事務分開處理。該等委員建議原居民代表的選舉應與全體新界居民代表的選舉分開。原居民代表的選舉可繼續作為氏族選舉，選出本身的代表，而全體新界居民的代表則應由新界區的全體居民以一人一票選出。

30. 陳偉業議員強烈認為，條例草案的前提並不合理，因為其目的旨在以一條法例涵蓋分別關乎原居民、鄉村居民及新界區居民的不同類別選舉。他深切關注到條例草案所建議的村代表制度的實際運作情況，因為所建議的條文有太多含糊不清之處。陳偉業議員強調，政府當局應將該3類選舉分開處理。

31. 部分其他委員則持不同的意見。劉皇發議員告知法案委員會，鄉議局以絕大比數(105票贊成、13票反對)通過支持條例草案，而鄉議局支持條例草案的原因，是條例草案既能保障原居民的傳統權益，同時亦符合終審法院的判決。

32. 黃宏發議員指出，終審法院的裁決已言明村代表選舉屬涉及公共事務的選舉，因此所有居民均應有權參與其事，而該項裁決對其他下級法院有約束力。假如村代表選舉變成以血緣關係為基礎的選舉，就不會與地方行政有任何關連，而政府則不會有任何機制可聽取原居民有關此方面的意見。黃宏發議員進一步指出，假如村代表選舉變成純按地域劃分的選舉，已經移居外國的原居民將不會享有投票權。

33. 據政府當局解釋，現時的村代表同時代表原居村民和非原居村民的權益。在1999年舉行的村代表選舉中，有部分已經公開予非原居村民參加，而當選的非原居村民亦可成為鄉委會及鄉議局的成員。因此，將村代表選舉限制為只有原居民可參與的選舉，實屬倒退的做法。再者，“純原居民模式”亦會將鄉委會及鄉議局的代表性局限於只代表原居民的權益。如鄉委會不再代表非原居民鄉村的權益，亦是倒退的

做法。政府當局指出，若採納“純原居民模式”，便須對《鄉議局條例》作重大修訂，並會引發是否需要保留鄉委會主席在有關區議會的當然議員議席的問題。政府當局又指出，當局曾就條例草案的建議，全面諮詢新界區9個區議會及各個鄉委會。

34. 政府當局強調，政府明白有需要保障人權及防止出現性別歧視的問題，同時亦需要保障原居民的合法傳統權益。條例草案所建議的選舉安排是最佳的方案，一方面可平衡各類相關人士的利益，另一方面亦符合香港法律的規定及終審法院的判決。政府當局進一步告知法案委員會，據平等機會委員會表示，根據該委員會所能預期，《村代表選舉條例草案》的條文與《性別歧視條例》的規定是一致的。政府當局重申，待完成2003年的村代表選舉後，將會就村代表選舉的事宜進行全面檢討。

公務員喪失擔任村代表的資格，以及喪失在村代表選舉中獲提名為候選人的資格及當選為村代表的資格

35. 根據條例草案第9(1)(a)(ii)條的規定，任何當選村代表的人如屬訂明公職人員，即喪失擔任村代表的資格。此外，條例草案第23(1)(a)(ii)條又規定，任何人如屬訂明公職人員，即喪失在村代表選舉中獲提名為候選人的資格及當選為村代表的資格。根據條例草案第2條，訂明公職人員指任何下述人士——

- (a) 公務員敘用委員會主席；
- (b) 廉政專員、副廉政專員及在《總督特派廉政專員公署條例》(第204章)下擔任任何其他職位的人；
- (c) 申訴專員及根據《申訴專員條例》(第397章)第6條獲委任的人；
- (d) 選舉管理委員會的成員；
- (e) 香港金融管理局的行政總裁及該局的任何高層管理人員，包括科主管、行政總監、經理及該局僱用的律師；
- (f) 個人資料私隱專員及他根據《個人資料(私隱)條例》(第486章)僱用或聘用的人；
- (g) 平等機會委員會的主席及由該委員會根據《性別歧視條例》僱用或聘用的人；或
- (h) 受僱於政府部門並在該政府部門任職(不論該職位屬永久性或臨時性)的人。

36. 委員察悉，根據《區議會條例》(第547章)第19(1)(a)條的規定，身為鄉委會主席的人如屬訂明公職人員，即喪失擔任區議會當然議員的

資格。該等委員認為，容許公務員擔任村代表並無不妥，只要有關的公務員不符資格擔任區議會議員便可。委員認為，由於村代表並無收取報酬，亦不享有任何特殊權利，公務員應獲准在村代表選舉中獲提名為候選人、當選為村代表及擔任村代表職位。

37. 政府當局回應表示，根據香港現行的選舉法例，任何人如屬訂明公職人員，即喪失在選舉中獲提名為候選人及獲選擔任有關民選職位的資格。不容許公務員競選公職，亦是其他司法管轄區的一貫做法。

38. 據政府當局進一步解釋，不應容許公務員競逐及擔任村代表職位的理由如下——

- (a) 公務員如同時擔任村代表，便可能要面對公務員和村代表雙重身分的衝突局面；
- (b) 公務員如同時擔任村代表，在執行公務員的職責及村代表職責時，便可能會出現利益衝突情況，既要維護所屬部門利益，又要維護所屬鄉村利益；
- (c) 公務員如同時擔任村代表，便可能要面對忠於選民或僱主的矛盾，而其他人亦會認為他只會忠於選民，或只效忠僱主；
- (d) 政府如容許公務員擔任村代表，便難以拒絕讓其他訂明的公職人員擔任該等職位。不過，讓其他訂明的公職人員(如申訴專員公署及廉政公署的人員)擔任該等職位，並不適宜；
- (e) 在某些情況下，公務員可能會或被視為處於較其他候選人有利的地位，因此，如讓公務員參加公開選舉，可能會令其他候選人面對一個不公平的競爭環境；及
- (f) 維持公務員政治中立至為重要。

39. 即使政府當局作出上述解釋，委員仍認為無須規定公務員喪失在村代表選舉中獲提名為候選人、當選為村代表及擔任村代表職位的資格。他們認為，村代表只是代議政制中甚低層次的一環，因此無須引用區議會選舉或立法會選舉中有關公務員的限制。委員亦指出，公務員一直以來都獲准擔任村代表，只須取得所屬部門的批准便可。

40. 黃宏發議員指出，顯而易見，獲授權監管村代表選舉的選管會成員若獲准競選或擔任村代表的職位，可能會有直接的利益衝突。他亦認為，基於同一原因，任何曾擔任村代表的人，在緊接其任期之後的4年內，不應獲委任為選管會成員。黃宏發議員建議，條例草案第9(1)(a)(ii)及23(1)(a)(ii)條內“訂明公職人員”一詞，應以“選舉管理委員會的成員”取代。

41. 鄭家富議員指出，由於廉政公署是負責執行《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)的主要執法機構，廉政專員、副廉政專員及在《總督特派廉政專員公署條例》下擔任任何其他職位的人應喪失資格，在村代表選舉中獲提名為候選人及當選為村代表，以及喪失擔任村代表。鄭家富議員及鄧兆棠議員建議，在條例草案內有關訂明公職人員的定義中，“受僱於政府部門並在該政府部門任職(不論該職位屬永久性或臨時性)的人”一項應予刪，以容許公務員競選及擔任村代表職位。他們亦建議，將“訂明公職人員”改為“指定公職人員”，以免前者的定義與其他法例的定義不一致。

42. 然而，法案委員會大部分的委員均認為，即使條例草案所定義的訂明公職人員全都獲准在村代表選舉中獲提名為候選人及當選為村代表，以及擔任村代表職位，實際上該等公職人員亦不大可能會這樣做；至於可能會出現的利益衝突問題，則可以藉合適的行政指引及措施解決。該等委員指出，假如某公務員的公職責任可能與村代表的職務出現衝突，有關的部門首長便不會批准該名公務員參選村代表。

43. 法案委員會決定，主席應代表法案委員會提出委員會審議階段修正案，刪除條例草案第9(1)(a)(ii)及23(1)(a)(ii)條，以及刪除第2條內“訂明公職人員”一詞的定義。法案委員會亦決定，主席應代表法案委員會動議相應修正案，刪除條例草案的附表4第3(e)條有關“鄉委會”一詞的擬議定義，以及從附表4刪除第4及10條，藉此達致以下效力——

- (a) 獲委任為選管會成員的人，即使正擔任鄉議局議員、鄉委會委員及村代表，或在緊接獲委任之前的4年之內曾任該等職位，亦不會喪失獲委任為選管會成員的資格或喪失擔任選管會成員的資格；及
- (b) 在任的選管會成員即使在其任期內亦不會喪失擔任鄉議局議員、鄉委會委員或村代表的資格；曾任選管會成員的人在緊接離任之日後的4年之內亦不會喪失擔任該等公職的資格。

44. 在法案委員會向內務委員會匯報商議工作後，政府當局告知法案委員會，表示接納法案委員會主席擬代表法案委員會提出的修訂，並會代其就條例草案第2(1)、9(1)及13(1)條及附表4動議委員會審議階段修正案。政府當局的決定已透過立法會CB(2)1061/02-03號文件告知法案委員會委員及所有其他立法會議員。

就居民代表選舉登記為選民的資格及獲提名為候選人的資格

“居民”一詞的意思

45. 根據條例草案第15(4)條，任何人除非符合以下條件，否則沒有資格登記為現有鄉村的選民——

- (a) 他是該村的居民；
- (b) 他在緊接申請登記之前的3年內一直是該村的居民；
- (c) 他在申請登記時是成年人；及
- (d) 他是香港永久性居民。

46. 根據條例草案第22(1)條，符合以下條件的人方有資格在現有鄉村選舉中獲提名為候選人 ——

- (a) 是該村的居民；
- (b) 在緊接提名之前的6年內一直是該村的居民；
- (c) 年滿21歲；
- (d) 已登記並有資格登記為該村的選民；
- (e) 沒有喪失在該選舉中投票的資格；及
- (f) 沒有因第23條或任何其他法律喪失獲提名為該選舉的候選人或當選為該村的居民代表的資格。

47. 委員曾質疑條例草案內有關“居民”一詞的解釋。

48. 據政府當局解釋，就某現有鄉村而言，條例草案中“居民”一詞是指主要住址是在該村內的人；而根據條例草案第2(1)條的定義，“主要住址”就某人而言，指該人居住的屬該人唯一或主要家居的居住地方的地址。在出現爭議時，某人在其家居居住的時間將用以決定該處是否其主要住址。

49. 政府當局曾進一步解釋，任何居民只要符合所有資格規定，便可在現有鄉村的居民代表選舉中登記成為選民。選舉登記主任其後會根據《選舉委員會規例》為有關鄉村編製和發表臨時選民登記冊。任何人士如不滿意選舉登記主任的決定，可針對有關決定向審裁官(將由一名裁判官出任)提出上訴。在進行上訴聆訊期間，上訴人須向審裁官證明其上訴理據，而審裁官作出的決定為最終決定。

50. 黃宏發議員、鄧兆棠議員、陳偉業議員及黃成智議員指出，部分村民基於實際原因，已遷出其所屬鄉村，搬往工作地點附近的地方居住。但其中許多人仍會在其所屬鄉村內保留住所及與其鄉村保持連繫。該等人士大部分是在有關的鄉村內土生土長，並會繼續對其鄉村作出重大貢獻。然而，根據條例草案中關於選民“主要住址”的定義，該等人士會失去登記成為村代表選舉的選民或獲提名為該等選舉的候選人的資格。他們預期該定義會引起不少投訴和爭議。鄧兆棠議員亦關注到，雖然審裁官作出的裁定為最終裁定，但村民仍可能尋求司法覆核，對選舉結果提出質疑。在此情況下，便可能招致高昂的法律費用。

51. 黃宏發議員及鄧兆棠議員建議政府當局應修訂條例草案，使在現有鄉村擁有住所及與該村有密切連繫的人士，可選擇以其在該村的住所作為其主要住址，俾能在該村的村代表選舉登記成為選民。

52. 政府當局回應時表示，不宜在未參看有關個案的具體資料和情況前，便讓擁有兩個住所的人選擇其主要住址。政府當局指出，個人的主要住址是一項事實資料。在有疑問時，當局會考慮有關人士居於某地址的時間，以決定應否視該地址為該人的主要住址。

“村內居住年期”規定

53. 民主黨的議員及陳偉業議員強烈反對條例草案就居民代表選舉建議的選民及候選人的“村內居住年期”規定。他們質疑該項嚴格的“村內居住年期”規定是否確有需要，因為該項規定會剝奪許多居民的投票及參選權利。該等委員認為應刪除“村內居住年期”的規定，以便與適用於區議會選舉及立法會選舉的規定一致，因為所有候選人均須對其選區有所認識。他們指出，所有公開選舉應一律採用相同的規定。

54. 鄭家富議員指出，在2002年遷入現有鄉村居住的居民將沒有資格在2003及2007年舉行的村代表選舉中以候選人身份參選。他認為村代表選舉的候選人的“村內居住年期”規定非常不合理，因為有關居民須等待10年，才能競選有關鄉村的村代表職位。鄭家富議員強調，應讓有關鄉村的選民自行決定應由誰人出任其村代表，即使有關人士的主要住址並不是該鄉村。他認為就居民代表選舉的居住年期規定而言，採用“通常居住”的概念已經足夠。

55. 然而，譚耀宗議員及黃宏發議員認為條例草案建議的“村內居住年期”規定可以接受。黃宏發議員表示，就公開選舉而言，對選民及候選人施加居住年期規定是可以接受的。他亦指出，村代表選舉在若干程度上是新界居民的氏族選舉，與區議會或立法會的選舉有所不同，因此，該等選舉對選民及候選人的限制無須一致。

56. 政府當局解釋，“村內居住年期”的概念與“通常居住”的概念不同，就居民代表選舉的選民及候選人訂立“村內居住年期”規定，是有實際需要的，因為 ——

- (a) 選民及候選人應對所屬的現有鄉村有一定的認識及了解，並須對該村的社區有歸屬感；及
- (b) 在選民人數少的選區，確有可能出現“種票”的情況，因此，訂立“村內居住年期”規定可防止該類非法舞弊的選舉行為。

57. 政府當局又指出，鑒於該等資格規定適用於所有人士(即原居民與非原居民)，因此不存在待遇不同的問題。

58. 政府當局又解釋，村代表選舉有別於區議會或立法會的選舉，前者在地域及人口方面均不及後者。在村代表選舉中，選民及候選人均須與有關的鄉村社區建立連繫並培養對其鄉村的歸屬感，以便選民可投票予適當的村代表候選人，而該等候選人則對有關鄉村及村民有足夠認識，可有效履行其村代表的職責。

59. 陳偉業議員告知法案委員會，他會提出委員會審議階段修正案，刪除“村內居住年期”的規定(即條例草案第15(4)(b)及22(1)(b)條)。譚耀宗議員表示，他認為建議的“村內居住年期”規定是一個折衷方案，故不支持陳偉業議員提出的委員會審議階段修正案。

在原居民代表選舉中登記成為選民的資格規定

60. 根據條例草案第15(5)(a)條，任何人除非是“該村的原居民或是該村的原居民的配偶”，否則沒有資格登記為原居鄉村或共有代表鄉村的選民。政府當局建議，原居民的“尚存配偶”(即已故原居民仍然在世的妻子或丈夫)只要未有再婚，亦可登記成為選民。政府當局將提出修訂此項條文的委員會審議階段修正案，以訂明該規定，並會在條例草案第2條加入有關“尚存配偶”的定義。

兩類村代表職位

兩類村代表的職能

61. 根據條例草案第6(4)條，原居鄉村或共有代表鄉村的原居民代表的職能為 ——

- (a) 代表該村的原居民就該村的事務反映意見；及
- (b) 處理一切與該等原居民的合法傳統權益及傳統生活方式有關的事務。

62. 根據條例草案第5(3)條，現有鄉村的居民代表的職能為代表該村的居民就該村的事務反映意見。居民代表不得處理任何與原居民的合法傳統權益有關的事務。

63. 委員曾詢問“新界原居民合法傳統權益”一語的定義。政府當局告知法案委員會，現時並無該項定義，但該類權益通常涉及土地事宜，其中包括 ——

- (a) 年滿18歲的男性原居民可根據小型屋宇政策興建小型屋宇；
- (b) 在憲報公布的墳場以外的認可範圍(通常是山坡)進行殮葬；
- (c) 獲豁免繳交地租；及
- (d) 獲豁免繳交差餉。

不過，政府當局同時指出，雖然相信新界原居民應無其他傳統權益，但亦不能保證以上所列的權益毫無遺漏。

64. 陳偉業議員及黃成智議員關注到該兩類村代表的職能必定會有所重疊。他們亦質疑，如該等代表提出的意見互有衝突，政府當局將如何處理該等意見。陳偉業議員認為，條例草案現時採用的字眼有貶低居民代表的地位之嫌，因為原居民代表亦可就村中事務反映意見。黃成智議員認為，如村代表只設一個類別，便可避免日後出現混亂及爭議。

65. 政府當局解釋，該兩類村代表的職能各有不同，在鄉村事務層面，兩類村代表有部分職能或會有所重疊。原居民代表可處理一切與原居民合法傳統權益有關的事務，例如就個別人士根據小型屋宇政策申請批准興建小型屋宇核證其原居民身份。居民代表未必可履行此項“核證職能”。但居民代表可代表現有鄉村的居民反映一切與該村事務相關的意見。在反映原居民對村內事務的意見方面，由原居民代表代為反映是有需要的，因為某些事務可能與原居民的合法傳統權益有關。

66. 政府當局亦指出，該兩類村代表只會擔當諮詢角色，並無行政職能，因此不會造成任何混亂。政府對原居民代表及居民代表的意見會同樣重視，因為即使他們代表不同權益，但該兩類代表都是村代表。

67. 陳偉業議員認為應明確區分該兩類村代表的職能，以避免任何混亂和衝突。他認為讓原居民代表對村中事務有額外的決定權，對非原居民有欠公平，並擔憂會導致村內居民發生衝突。陳偉業議員認為，政府當局給予原居民代表對村中事務有額外的決定權，藉以平息原居民對條例草案的反對意見。他對此項安排表示強烈不滿。陳偉業議員表示，他會提出委員會審議階段修正案，修訂條例草案第6(4)條，訂明原居鄉村或共有鄉村的原居民代表的職能只限於處理一切與原居民的合法傳統權益及傳統生活方式有關的事務。

是否需要設立原居民代表職位

68. 對於有意見建議只須設立一類村代表，以代表原居民及非原居民，政府當局在回應時解釋，《基本法》第四十條訂明：“新界原居民的合法傳統權益受香港特別行政區的保護”。設立原居民代表職位的主要原因，是確保原居民的權益有效地獲得代表。

69. 政府當局告知法案委員會，民政事務總署在1999年曾進行一項非正式調查，而根據各村代表及村中長老提供的資料，在村代表制度下，各村代表共代表240 000名原居民，其中116 000人(48.3%)居於新界的鄉村，54 000人(22.5%)居於本港鄉村以外地方，另有70 000人(29.2%)則居於海外。如所有鄉村居民只能選出一類村代表，有51.7%的原居民(即並非居於新界鄉村的原居民)將會失去投票權。因此，確有需要設立原居民代表，來代表在新界鄉村及在該等鄉村以外地方居住的原居民。

村代表使用村公所

70. 委員曾詢問村公所日後的使用情況，村公所現時多數由原居民使用。政府當局告知法案委員會，有些村公所位於私人產業之上，其餘則位於政府土地之上。政府當局的意向是，有關鄉村的所有村代表均可使用該等處所。黃宏發議員指出，如村公所建於私人土地之上，且由原居民提供經費，居民代表可能不獲准使用有關的村公所。

71. 政府當局解釋，如村公所位於政府土地之上，則有關鄉村的所有居民均可使用。如村公所位於私人土地之上，即使居民代表不獲准使用該村公所，亦不會構成太大問題，因為村內的原居民代表與居民代表不會組成村務委員會。原居民代表不能在沒有居民代表參與的情況下，在村公所舉行會議及就該村的事務作出決定。政府當局指出，條例草案第61條訂明，村代表是相關鄉委會的委員。政府當局進一步指出，如村代表不獲准到村公所出席由鄉委會舉行的會議，則該次沒有村代表參與的會議不能被視為鄉委會的其中一次會議。政府當局告知法案委員會，當局會在2003年村代表選舉結束後檢討村公所的情況。

72. 黃宏發議員及鄧兆棠議員建議政府當局應增加對村公所的支援，因為在條例草案獲通過成為法例之後，村代表的選舉便受到法例規管。他們又要求當局澄清政府會否向村代表發放補助津貼。

73. 政府當局回應時表示，當局沒有就發放補助津貼予村代表作出預算。但政府當局答允透過慣常資源編配程序，檢討發放予村公所及鄉委會的津貼。

鄉村補選

74. 條例草案第21(1)條規定，選管會須在鄉村的村代表職位出缺時為有關鄉村安排舉行一項鄉村補選。條例草案第21(2)條則規定，村代表職位空缺的鄉村補選，不得在有關村代表的現屆任期結束前的4個月內舉行。按照該等規定，鄉村補選須重複舉行，直至有關空缺獲得填補或有關村代表的現屆任期在4個月內結束為止。

75. 黃宏發議員建議，在個別鄉村的村代表選舉中，如沒有獲有效提名的候選人，或獲有效提名的候選人數目少於該村須選出的村代表數目，則有關的村代表職位應予懸空，無須舉行鄉村補選。

76. 政府當局經考慮黃宏發議員的意見後答應採用另一方案，對條例草案第21條作出修訂，藉加入下述條文而使選管會無須為不只一次未能完成選舉的鄉村舉行鄉村補選 ——

“(1A) 如根據第29(2)(a)條被宣布為未能完成的某鄉村的選舉，是因選舉主任另曾根據第29(2)(a)條宣布該村的選舉未能完成而舉行的鄉村補選，則選管會在選舉主任宣布該補選未能完成的情況下，無須為該村安排舉行一項鄉村補選。”。

77. 委員察悉，條例草案第21(2)條與《區議會條例》第33(2)條及《立法會條例》(第542章)第36(2)條相若。他們認為，鑒於舉行補選需要動用大量資源，如有關職位的現屆任期尚餘數月便結束，可能不值得為填補該職位空缺而舉行補選。委員建議政府當局將有關村代表現屆任期結束前無須舉行補選的期限延長，並一併研究舉行區議會或立法會補選的相若規定。政府當局答允在2003年村代表選舉結束後檢討鄉村選舉安排，並在研究該事時一併研究舉行區議會或立法會補選的相若規定。

選舉呈請

78. 根據條例草案第40條，質疑選舉的選舉呈請可 ——

- (a) 由10名或多於10名有權在該選舉中投票的選民提出；或
- (b) 由一名聲稱曾是該選舉的候選人提出。

79. 陳偉業議員關注到，須由10名或多於10名選民提出選舉呈請的規定對細小的鄉村不公平，因為預期該等鄉村的登記選民人數只有很少。他建議亦應以村內登記選民數目的某個百分率作為基準，令細小鄉村的選民較易提出選舉呈請。

80. 鑒於某些鄉村相當細小，政府當局同意修訂條例草案第40條，使選舉呈請可由5名或多於5名有權在有關選舉中投票的選民提出，或由該選舉的任何一名候選人提出。

村代表發出辭職通知

81. 條例草案第10(1)條規定，村代表可向民政事務總署署長發出書面辭職通知而辭去村代表職位。然而，根據條例草案第10(2)條，辭職通知須由有關人士簽署，否則不具效力。委員質疑，如村代表以圖文傳真或電子郵件方式向民政事務總署署長送交辭職通知，則應如何決定其辭職通知的生效日期。

82. 政府當局回應時表示，條例草案第10條是以《區議會條例》第25條及《立法會條例》第14條為藍本。由於辭職通知必須由有關人士簽署，因此，辭職通知副本並不足夠。有關的村代表必須把已簽署的辭職通知正本送交民政事務總署署長。因此，以傳真方式送交的辭職通知副本不符合有關規定。

83. 鄭家富議員表示，他並非不同意政府當局的立場，即村代表必須將其辭職通知的正本送交民政事務總署署長。但他認為應在法例中清楚訂明該項規定，以避免任何爭議。委員要求政府當局日後應再研究及檢討條例草案第10(2)條現時採用的措辭，以及《區議會條例》和《立法會條例》的相若條文有否充分反映須收取辭職通知正本的政策原意。

有權在選舉中投票的人

84. 條例草案第13條規定，只有已登記為選民的人士，方有權在選舉中投票。陳偉業議員認為，條例草案第13(3)(b)條中文本中“影響有關的人被控和被裁定犯與上述選舉的投票有關的罪行的法律責任”一句，其措辭有可以改善之處。

85. 政府當局回應時表示，條例草案第13(3)(b)條的措辭，是以《區議會條例》第29(7)(b)條及《立法會條例》第48(7)(b)條為依據，故應與該等條例的相若條文的措辭一致。政府當局答允向律政司及政制事務局提出該事作日後檢討。

對《電子交易(豁免)令》作出的相應修訂

86. 《電子交易條例》(第553章)第5及6條訂明，電子紀錄及數碼簽署符合法律上有關書面形式及簽署的規定。

87. 政府當局建議在《電子交易(豁免)令》(第553章，附屬法例)附表1及2加入《村代表選舉條例》的第8(1)、10(1)、24及26(2)條，使該等條文不受《電子交易(豁免)令》第5及6條的規定所限制，以便就該等擬議條文所訂有關作為村代表不接受職位的書面通知、村代表的辭職通知、獲提名為鄉村選舉的候選人簽署的聲明，以及撤回候選人的提名而言，電子紀錄及數碼簽署均不符合有關的規定。政府當局告知法案委員會，當局會就條例草案附表4提出委員會審議階段修正案，以訂明該等規定，而相關安排則會以《區議會條例》及《立法會條例》的現有安排為藍本。

過渡安排

88. 條例草案建議將鄉議局幹事的現屆任期延長3個月，至2003年8月31日為止，而鄉委會的幹事和委員及民政事務局局長批准的村代表的任期則延長至2003年6月30日，以便在2003年村代表選舉中選出的村代表的任期可由2003年7月1日開始，藉以確保該等人士的任期不會中斷。條例草案又建議將鄉議局的幹事、鄉委會的幹事及委員的下一屆任期定為3年零9個月，使他們的任期與正常的4年任期銜接。

89. 政府當局告知法案委員會，由於立法會沒有足夠時間在2002年年底前通過本條例草案，政府當局會對條例草案的附表1、2及3作出修訂，將設立居民代表及原居民代表職位的日期推遲3個月，即由2003年7月1日推遲至2003年10月1日。此外，政府當局需要將現任村代表的任期延長6個月，而非先前建議的3個月。按此安排，新一屆村代表的任期須相應縮短6個月，而非先前建議的3個月。基於同一原因，鄉委會及鄉議局的現職成員及幹事的任期亦須延長6個月，而非先前建議的3個月。政府當局會相應就條例草案第7(1)(a)、62及63(1)條提出委員會審議階段修正案。

條例草案的生效日期

90. 條例草案第1條訂明，《村代表選舉條例》自民政事務局局长以憲報公告指定的日期起實施。

91. 政府當局向法案委員會表示，條例草案附表4第2及19條的實施日期應與在2003年根據《村代表選舉條例》選出的村代表的任期一致。附表4第2及19條旨在廢除《性別歧視條例》第35(5)(a)條(與諮詢團體的投票資格及獲選入或獲委加入該等團體的資格有關的歧視問題)，以及修訂根據《鄉議局條例》第3(3)條有資格獲選為鄉議局特別議員的村代表的涵義。因此，政府當局會提出委員會審議階段修正案，修訂條例草案第1條，使條例草案附表4第2及19條在2003年10月1日起實施，而條例草案其餘條文則由刊登憲報當日起實施，以便可立即展開村代表選舉的籌備工作。

附屬法例

92. 條例草案第65及67條賦權民政事務總署署長就條例草案訂立規例及修訂附表1、2或3。條例草案第66條則賦權終審法院首席法官就選舉呈請訂立規則。

93. 政府當局告知法案委員會，當局會在條例草案獲通過成為法例後，把下列5項附屬法例提交立法會，按先訂立後審議的程序審批——

- (a) 選管會就進行村代表選舉的程序訂立的規例；
- (b) 選管會就村代表選舉的選民登記訂立的規例；
- (c) 民政事務局局长就向審裁官提出上訴的機制訂立的規例；
- (d) 終審法院首席法官就選舉呈請訂立的規則；及
- (e) 行政長官會同行政會議就選舉開支設定的上限。

委員會審議階段修正案

94. 除上文第44、60、76、80、87、89及91段所討論的委員會審議階段修正案外，政府當局建議就條例草案提出若干技術性修訂。法案委員會對該等修正案並無異議。

95. 陳偉業議員表示，他會提出委員會審議階段修正案，刪除居民代表選舉中有關選民登記及提名為候選人的“村內居住年期”規定，以及修訂原居民代表的職能(參見上文第59及67段)。

政府當局的跟進行動

96. 政府當局承諾 ——

- (a) 考慮在民政事務總署的網頁內就2007年村代表選舉提供現有鄉村的地圖(參見上文第23段)；
- (b) 透過慣常資源分配程序檢討發給村公所及鄉委會的補助津貼(參見上文第73段)；
- (c) 在2003年村代表選舉結束後檢討鄉村選舉安排，研究將有關村代表現屆任期結束前無須舉行補選的期限延長，並一併研究舉行區議會或立法會補選的相若規定(參見上文第77段)；及
- (d) 向律政司及政制事務局提出檢討條例草案第13(3)(b)條、《區議會條例》第29(7)(b)條，以及《立法會條例》第48(7)(b)條的中文本一事，以便日後進行檢討(參見上文第85段)。

97. 委員要求政府當局日後再研究及檢討條例草案第10(2)條現時採用的措辭，以及《區議會條例》和《立法會條例》的相若條文有否充份反映須收取辭職通知正本的政策原意(參見上文第83段)。

建議

98. 在政府當局提出有關委員會審議階段修正案的前提下，法案委員會支持在2003年2月12日恢復條例草案的二讀辯論。

諮詢內務委員會

99. 法案委員會已於2001年1月24日向內務委員會提交報告。內務委員會對條例草案在2003年2月12日恢復二讀辯論並無異議。

立法會秘書處
議會事務部2
2003年2月7日

《村代表選舉條例草案》委員會會議

委員名單

主席	葉國謙議員, JP
委員	朱幼麟議員, JP 陳國強議員 黃宏發議員, JP 黃容根議員 劉皇發議員, GBS, JP 鄭家富議員 譚耀宗議員, GBS, JP 鄧兆棠議員, JP 張宇人議員, JP 陳偉業議員 黃成智議員 (合共 : 12位議員)
秘書	戴燕萍小姐
法律顧問	林秉文先生
日期	2002年10月22日

《村代表選舉條例草案》委員會

曾向法案委員會表達意見的團體及個別人士

曾出席會議表達意見的團體或個別人士

1. 新界原居民議會
2. 坑口區鄉事委員會
3. 新界鄉議局
4. 屏山鄉鄉事委員會
5. 大嶼山南區鄉事委員會
6. 元朗新田鄉下灣村居民
7. 香港大學政治與公共行政學系導師張逸峰先生
8. 八鄉鄉事委員會副主席蔡月榮先生
9. 元朗壘圍村村代表馮應祥先生
10. 香港大學政治與公共行政學系導師鄭錦鈞先生
11. 鄉議局增選執行委員廖書蘭女士
12. 香港大學政治與公共行政學系副教授盧兆興博士
13. 元朗青龍村村代表文志雙先生
14. 元朗永平村村代表文富穩先生
15. 荃灣石圍角村村代表鄧安堂先生
16. 香港大學政治與公共行政學系高級研究助理黃偉國先生
17. 大埔樟樹灘村村代表邱福平先生
18. 粉嶺孔嶺村村代表邱為鈞先生

只提交意見書的團體或個別人士

19. 新界圍村文化關注組
20. 粉嶺區鄉事委員會
21. Robert CHAN先生
22. 元朗山廈村村代表張志賢先生
23. 元朗八鄉雷公田村村代表張日華先生
24. 上水金錢村村代表侯悅煥先生
25. 西貢區議會議員劉慶基先生
26. 大埔布心排村村代表羅防有先生
27. 沙頭角上禾坑村村代表李霖生先生
28. 西貢區議會議員樓曾瑞先生
29. 元朗新屋村村代表鄧梁服群女士
30. 大埔聯益鄉鄉代表王柏茂先生
31. 東區區議會議員楊位醒先生
32. 15位現任村代表的公務員聯署
33. 屏山鄉35位村代表