

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)20/09-10號文件

檔號：CB2/BC/4/08

《2009年村代表選舉法例(雜項修訂)條例草案》 委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2009年村代表選舉法例(雜項修訂)條例草案》(下稱"條例草案")委員會的商議工作。

背景

2. 《村代表選舉條例》(下稱"該條例")(第576章)在2003年2月制定成為法例，把村代表選舉的進行納入法例規管範圍，以確保有關選舉安排會符合《香港人權法案條例》(第383章)及《性別歧視條例》(第480章)的規定。

3. 根據該條例，新界區內在1898年時已存在的原居鄉村(包括原居鄉村和共有代表鄉村)，以及現有村落(現有鄉村)，當中凡屬在1999年(該年舉行了該條例生效前的最後一輪村代表選舉)已經設有村代表制度者，會獲安排舉行村代表選舉。現有鄉村、原居鄉村與共有代表鄉村的名單分別載於該條例附表1、2及3。

4. 該條例訂明，村代表分為兩類，即原居鄉村或共有代表鄉村選出的原居民代表，以及現有鄉村選出的居民代表。當時(即在1999年)每條原居鄉村或共有代表鄉村的原居民代表人數(即1至5名不等)會予以維持，而每條現有鄉村會有居民代表一名。

5. 原居民代表的職能，是代表村內原居民就該村的事務反映意見，以及處理一切與該村原居民合法傳統權益及傳統生活方式有關的事務。現有鄉村居民代表的職能，是代表村內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合法傳統權益有關的事務。

6. 自該條例生效以來，當局已分別於2003年及2007年舉行兩屆鄉村一般選舉。政府當局檢討了首兩屆選舉的安排及鄉郊社區有關村代表選舉的提議後，建議對村代表選舉法例作出雜項修訂，以改善鄉村選舉的安排，並為2011年的下屆鄉村一般選舉作準備。政府當局在2009年5月27日向立法會提交條例草案。

條例草案

7. 條例草案旨在修訂該條例及若干關乎村代表選舉的附屬法例，藉以 ——

- (a) 為村代表選舉目的，將名為"犁壁山"(Lai Pek Shan)及"元朗舊墟"(Yuen Long Kau Hui)的兩條鄉村納入該條例附表內；
- (b) 修訂現載於附表中某些鄉村的村名；
- (c) 延長提出和處理有關選民登記的申索、反對及覆核個案的時限，並修改村代表選舉選民登記和編製選民登記冊的時間表；
- (d) 刪除關乎2003年舉行的村代表選舉並已喪失時效的提述；及
- (e) 提高關於投票站秩序及投票保密的罪行的最高刑罰。

法案委員會

8. 在2009年5月29日的內務委員會會議上，議員決定成立法案委員會，負責研究條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

9. 法案委員會由葉國謙議員擔任主席，與政府當局先後舉行了3次會議，並在其中一次會議上聽取了團體代表／個別人士提出的意見。曾向法案委員會提出意見的團體及個別人士的名單載於**附錄II**。

法案委員會的主要商議工作

將兩條鄉村納入該條例

10. 根據條例草案第11及12條，當局建議對該條例作出修訂，以便把兩條鄉村，即大埔的犁壁山和元朗的元朗舊墟，同時納入

該條例的附表1及2，成為現有鄉村和原居鄉村，使2011年的下屆鄉村一般選舉亦會包括該兩條鄉村在內。

將該兩條鄉村納入該條例附表內的理由

11. 委員從政府當局獲悉，下述事實證明犁壁山於1999年設有村代表制度：該村在50多年前已有村代表存在，以及大埔民政事務專員曾在1999年批准大埔鄉事委員會修改其章程以加入犁壁山為會員，使該村可舉行村代表選舉。委員支持把犁壁山納入該條例附表的建議。至於關乎元朗舊墟的建議，何俊仁議員質疑政府當局改變立場而把該村納入附表，因為當局較早前的立場是元朗舊墟僅為墟市，而十八鄉鄉事委員會對元朗舊墟提出加入為其成員的申請亦表示反對。劉皇發議員及張學明議員則詢問，鄉事委員會若拒絕接納某鄉村加入為其成員，對該村獲納入該條例的附表及根據該條例舉行村代表選舉，會否有任何重大影響或法律後果。

12. 政府當局解釋，自該條例於2003年實施以來，元朗舊墟居民曾一再要求政府當局把元朗舊墟納入該條例的附表。然而，有關居民未能證明他們在1999年時已有任何形式的村代表制度。在2008年年底，元朗舊墟居民向立法會議員提出要求，而立法會民政事務委員會亦在2009年1月的會議上討論此事。在該次會議上，一些元朗舊墟居民提出新證據，證明在日本佔領香港期間元朗舊墟已有村代表。政府當局經考慮有關證據及民政事務委員會的意見後，認為元朗舊墟的獨特情況使其論據具有說服力，理應把元朗舊墟納入該條例的附表。

13. 政府當局又表示，條例草案如獲通過成為法例，元朗舊墟將可按照條例草案所提建議選舉村代表。該條例第8部第61條訂明，村代表作為個別人士，會自動成為該村所在地區的鄉事委員會的委員。由於元朗舊墟位於十八鄉，獲選的村代表依照法例會成為十八鄉鄉事委員會的委員。至於十八鄉鄉事委員會的立場，政府當局強調，元朗舊墟和十八鄉鄉事委員會均明白鄉郊社區居民彼此維持良好關係的重要性，當局並承諾在條例草案獲通過成為法例後，會與十八鄉鄉事委員會聯繫及磋商，以跟進村代表的委員身份問題。

14. 委員大體上支持將元朗舊墟納入該條例附表的建議，但強調政府當局必須貫徹立場，讓其他目前未獲列入附表的鄉村若能於日後證明其於1999年之前已設有村代表制度(一如元朗舊墟的情況)，便可符合資格獲納入附表。

其他相關事宜

15. 鑒於條例草案建議把該兩條鄉村納入該條例的附表，委員對把原居鄉村列入附表的原則表示關注，並要求政府當局因應把鄉村納入附表此目的澄清村代表制度的定義。

列入原居鄉村的原則

16. 委員察悉，根據該條例，原居鄉村須符合兩項原則方可獲納入相關附表，即有關鄉村應在1898年已存在，而且在1999年時已設有村代表制度。張學明議員認為第二項原則不合理，因為如有原居鄉村在1999年之前已設有村代表制度，但制度在1999年未有運作，則此項原則或會把該等原居鄉村拒諸門外。委員大體上認為，一般而言，任何鄉村如能證明在1898年已存在，並在1999年或之前已設有村代表制度，均應獲納入附表內。

17. 政府當局解釋，儘管當局的政策及該條例的立法原意是要把在1898年時已存在，並於1999年設有村代表制度的原居鄉村納入該條例的涵蓋範圍，但政府當局不會只因為某鄉村在1999年時沒有村代表制度，便拒絕把該村納入附表的要求。政府當局會彈性考慮每一個案，如有關居民提供了充分的文件證明，當局會據之作出決定。

村代表制度的定義

18. 由於在該條例生效前，並無法定的村代表制度，而當時的村代表是按照慣常做法選出，每條鄉村的做法各有不同，部分委員(包括張學明議員、何俊仁議員及謝偉俊議員)要求政府當局因應把原居鄉村納入該條例附表此目的作出澄清，述明"村代表制度"是指獲正式認可的制度，還是指可由居民自行採用的非正式制度，以及就確立某鄉村是否設有村代表或村代表制度而言，相關歷史應追溯至多久。

19. 政府當局承認，在1999年之前，新界的村代表制度是因應個別鄉村不同的歷史背景演變出來，而相關鄉村的村代表可能是透過不同的制度委任或選出。基於上述因素，政府當局表示，在審核有關村代表或村代表制度存在的聲稱時，當局會作彈性處理；但當局亦強調相關鄉村是否符合獲納入該條例附表的原則，將視乎其村民提供的證據是否有力而定。

延長提出／處理申索、反對及覆核個案的時限

20. 根據《村代表選舉(選民登記)(上訴)規例》(第576A章)(下稱"上訴規例")第3(2)條，擔任審裁官的裁判官須判定接納或駁回

就村代表選舉選民登記方面提出的申索或反對。條例草案第16條建議修訂上訴規例第2(5)條，以修改必須就某申索或反對舉行聆訊的期限。修訂建議把現時審裁官就申索或反對作出判定時可用的時間，由在提出申索或反對的期限屆滿後7天延長至14天。

21. 根據上訴規例第4(4)條，提出申索或反對的人士，或有關反對所針對的人士可在判定通知送交當日後兩天內，申請覆核審裁官的判定。條例草案第17條建議把上述限期延長至4天。

22. 當局又建議把審裁官根據上訴規例第7(2)(b)條處理在限期最後一天提出的覆核判定申請的可用時間由兩天延長至8天。

23. 若實施上文第20至22段所述的延長期限建議，其整體效果是使選民登記和編製臨時選民登記冊方面的時間安排須要提前約兩星期。條例草案第4部建議修訂《選舉管理委員會(選民登記)(村代表選舉)規例》(第541K章)(下稱"登記規例")，以達致該效果。

24. 委員察悉延長上述時限可讓有關各方在更合理的時間內處理該等個案，他們對該建議並無強烈意見。謝偉俊議員詢問當局會否加強人手以減輕審裁官沉重的工作量，政府當局回應時表示，當局在提交條例草案之前曾諮詢司法機構，並會繼續與司法機構聯繫，確保審裁官的人手足以應付申索、反對及覆核等個案所帶來的工作量。

提高關於投票站秩序及投票保密的罪行的最高刑罰

25. 條例草案第37條建議修訂《選舉程序(村代表選舉)規例》(第541L章)(下稱"程序規例")第89條，就程序規例第38(4)及82(1)條分別訂明的兩項關於投票站秩序和投票保密的罪行¹，把違例者的最高監禁刑罰由3個月提高至6個月。政府當局解釋，作出該建議是為了與立法會及區議會選舉的相若規定一致，以加強阻嚇作用。

26. 委員對政府當局的建議並無強烈意見，但謝偉俊議員認為，政府當局應對在村代表選舉選民登記中提供虛假資料的人士執法更嚴。謝議員認為，當局應在該等人士在村代表選舉中投票前便針對他們採取執法行動，而不應留待他們投票後才進行，以加強對蓄意違法者的阻嚇作用。

27. 政府當局解釋，根據該條例，選舉登記主任獲賦權就選民資格作出裁定，並對向選舉事務主任提供明知屬虛假達關鍵程度

¹ 程序規例第38(4)條禁止未經准許而在投票日於投票站內拍影片、拍照，以及錄音或錄影，而該規例第82(1)條則禁止違反投票保密，例如向他人傳達在投票站內取得的關於任何選民將會投票予哪名候選人或已投票予哪名候選人的資料。

或具誤導性達關鍵程度的資料的人士採取行動。至於在對該等人士採取執法行動方面，政府當局表示，很難證明有關人士的企圖是明知而作出或罔顧後果地作出虛假或不正確的陳述。

條例草案的生效日期

28. 條例草案第2條訂明，《村代表選舉法例(雜項修訂)條例》將自2009年11月16日起實施。政府當局建議提出委員會審議階段修正案(下稱"修正案")，對該條文作出修訂，使上述修訂條例改由2009年11月9日起實施。政府當局解釋，把生效日期推前是為了配合立法時間表，因為立法會在2009年6月24日通過《在囚人士投票條例草案》後，政府當局須提出另一條修訂規例²，就程序規例第89條提出其他修訂建議，藉以對村代表選舉的選舉程序作出所需的修訂。提前生效日期亦令政府當局有更多時間為2011年的下屆鄉村一般選舉作準備。委員對該建議並無異議。

對上訴規例作出的修訂

29. 應法案委員會的要求，政府當局建議對條例草案第16條提出修正案，以修訂上訴規例第2(5)條，指明在該條文內所提述的申索通知書或反對通知書，是根據登記規例第5部提交的通知書，而該部載有遞交該等通知書的全套程序。政府當局解釋，擬議修訂旨在更清楚地說明提交有關通知書的程序，以免在詮釋上訴規例第2(5)條時有所誤解。

納入該條例附表內的要求

30. 法案委員會察悉，長洲、青衣墟及福源禾寮的團體代表／個別人士要求把該等地方納入該條例的附表，讓其原居民可根據該條例選舉村代表。政府當局回應時告知法案委員會當局的立場如下——

- (a) 長洲向來為一墟鎮，從來沒有任何村代表或村代表制度。長洲島的集體契約並未記有任何鄉村名稱，而《新界原有鄉村名冊》(編製該名冊的主要目的是為了界定哪些新界原有鄉村的村民所擁有的物業或土地可獲地租優惠)亦顯示長洲為一墟鎮。有長洲居民聲稱一份在1899年刊登的憲報公告可作為長洲是鄉村及曾有村代表的證明，但該公告是根據當年的"Local Communities Ordinance"作出，旨在將新界劃分為若干區域和分區以方便管理。上述條例及憲報公告與村代表

² 《2009年選舉程序(村代表選舉)(修訂)規例》(2009年第134號法律公告)

制度無關，而當中列出的分區委員會委員亦並非村代表。事實上，此條例由於沒有任何實際效用，已於1910年被廢除；

- (b) 原訟法庭在2005年5月作出若干裁決，包括裁定青衣墟不是原居鄉村。基於青衣墟不是原居鄉村，因此，民政事務局局長(下稱"局長")拒絕把青衣墟納入該條例附表內的決定是正確的。上訴法庭在2006年10月作出的裁決亦認為，即使把個案發還局長重新考慮，他仍然受原訟法庭裁斷青衣墟不是原居鄉村此項裁定的約束。此外，青衣鄉事委員會的街坊代表的職能與村代表的職能亦有所不同；及
- (c) 1899年至1904年期間測量制定的丈量約份地圖和1905年生效的集體契約均沒有福源禾寮的記載。此外，福源禾寮所在位置一直未能確定，亦無足夠證據證明福源禾寮在1999年之前設有村代表制度。

31. 委員就把長洲、青衣墟及福源禾寮納入該條例附表一事提出的意見及建議，綜述於下文各段。

長洲的選舉制度

32. 部分委員(包括李永達議員及何俊仁議員)質疑政府當局不把長洲納入鄉郊地區的村代表選舉制度，以及授權成員大部分為非原居民的長洲鄉事委員會的委員處理長洲的原居民事務，做法是否恰當。他們亦對長洲鄉事委員會按單一選區(即整個長洲島)選出街坊代表的現行選舉安排表示關注。他們認為，政府當局應把長洲分為若干個選區，以便可分別就各個選區選出其代表(包括長洲各個鄉村社區的村代表及長洲已發展地區的街坊代表)。

33. 政府當局回應時表示，基於在第30(a)段所述理由，長洲未獲納入該條例，該條例的條文因此亦不適用於長洲，而由長洲鄉事委員會處理原居民事務並無抵觸該條例的條文。長洲鄉事委員會由1960年代初成立至今，歷任會員均由街坊代表出任。街坊代表選舉是依據長洲鄉事委員會章程進行，而該會的章程已考慮到長洲的情況及歷史背景等因素。根據該章程，街坊代表由"一人一票"不記名投票的方式產生，並由離島民政事務專員以選舉主任身份監督。長洲鄉事委員會的街坊代表選舉是以公開公正的方式舉行。據政府當局所知，雖然曾有個別公眾人士提出改變現時選舉模式的建議，但過去數十年長洲鄉事委員會街坊代表選舉運作暢順，而長洲鄉事委員會亦未沒有打算改變現況。

34. 張學明議員認為，村代表與街坊代表可以同時存在，而政府當局應致力就村代表及街坊代表在長洲鄉事委員會的代表地位制訂可為雙方接受的安排。他認為如有充分證據證明長洲在1898年時有原居鄉村存在，而且在1999年或之前設有村代表制度，該等鄉村應有權根據該條例選舉村代表。

35. 政府當局向委員保證，長洲居民若提出新證據，證明長洲以往曾有原居鄉村及村代表制度存在，當局會考慮有關證據的力度及可信性。委員要求政府當局考慮長洲居民的訴求，以便長洲可舉行村代表選舉，並同意此事可由民政事務委員會在適當時候再作跟進。

對鄉村及墟鎮的詮釋

36. 鑒於在追溯歷史久遠地方的發展沿革及過往活動方面存有灰色地帶，張學明議員認為政府當局在考慮可否把青衣墟視作原居鄉村時，應抱持開放的態度。他又建議，儘管法庭已作出裁定，但政府當局應聯同青衣鄉事委員會及鄉議局覆檢青衣居民提交的進一步證據／證明。鑒於該條例沒有就"鄉村"訂下具體定義，李永達議員認為，某地方被界定為鄉村抑或墟鎮，應按客觀準則評定，若相關界定只取決於某些人士或有關當局(例如鄉事委員會)的主觀判斷，便會違反立法原意，因為依他之見，該類委員會對有關決定會有不當影響。

37. 謝偉俊議員認為，政府當局在界定何謂"鄉村"時，應較為客觀並持開放態度，讓該等在1898年時已存在但其大部分居民均屬從商而非務農的"鄉村"得以舉行村代表選舉，一如長洲所屬的情況。

38. 政府當局承認很難為"鄉村"提供一個絕對的定義，因為一個地區在其歷史發展過程中，其地理環境、人口組合及活動性質均可能會有所改變。然而，政府當局亦解釋，在決定某地方是否在1898年時已存在的原居鄉村時，當局會翻查客觀的參考資料，例如有關的丈量約份地圖及集體契約，因為其中可顯示該等地方在1898年時的土地用途，並會審核相關居民提交的歷史文件及村中父老作出的聲明。政府當局強調，要確立某項聲稱，當局也會參考鄉議局及各個鄉事委員會的意見，但文件證明及證據的力度和可信性是至為重要的。政府當局又表示，很難重新考慮青衣墟的個案，因為一如在上文第30(b)段所述，政府當局須受相關法庭裁定約束。根據法案委員會法律顧問的意見，由於上文第30(b)段所述上訴法庭的判決仍是一項權威裁斷，因此，似乎可由政府當局決定是否有任何理由要重新考慮青衣墟的個案，以便將其加入

該條例附表2的"原居鄉村"名單，例如除了曾向原訟法庭舉出的證據外，是否有其他證據或新證據支持把青衣墟納入該條例。

跟進各項要求

39. 陳偉業議員認為，該條例現有的附表未必是詳盡無遺。他建議政府當局聯同鄉議局及各個鄉事委員會覆檢相關紀錄，以確定有否任何原居鄉村未被納入該條例的附表之內。鑒於村民很難證明數十年前已設立村代表制度，陳議員認為政府當局應彈性行事，容許未獲納入該條例的鄉村的原居民選舉村代表。

40. 張學明議員表示，條例草案制定成為法例後，鄉議局會繼續與各有關鄉事委員會及政府當局溝通，以跟進長洲、青衣墟及福源禾寮等個案，並須依據上文第34段所述的兩項原則的精神，跟進其他鄉村要求將其納入該條例附表的要求。

41. 政府當局向委員保證，當局會根據相關村民提供的證據的力度和可信性，以開放態度處理該問題，並會盡量彈性行事，視乎個別情況藉修訂該條例的附表，把已獲證實在1898年時已經存在，並且在1999年或之前設有村代表制度的原居鄉村納入其中。

委員會審議階段修正案

42. 法案委員會對政府當局提出的修正案並無異議，相關討論載述於上文第28及29段。

恢復二讀辯論的日期

43. 法案委員會支持於2009年10月21日恢復條例草案的二讀辯論。

諮詢內務委員會

44. 法案委員會於2009年10月9日諮詢內務委員會，並獲其支持在2009年10月21日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。

立法會秘書處

議會事務部2

2009年10月16日

《 2009年村代表選舉法例(雜項修訂)條例草案 》委員會

委員名單

主席 葉國謙議員, GBS, JP

委員 何俊仁議員
梁劉柔芬議員, GBS, JP
黃容根議員, SBS, JP
劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
李永達議員
張學明議員, SBS, JP
林大輝議員, BBS, JP (至2009年6月15日)
陳淑莊議員
黃成智議員
謝偉俊議員

(合共：10位議員)

秘書 方慧浣女士

法律顧問 盧詠儀小姐

日期 2009年6月15日

《2009年村代表選舉法例(雜項修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會提出意見的團體／個別人士名單

1. 一群元朗舊墟居民
 2. 一名坪洲居民
 3. 長洲鄉事委員會
 - * 4. 元朗福源禾寮居民陳金發先生
 - * 5. 元朗區議員程振明先生
 - * 6. 長洲居民朱健先生
 - * 7. 元朗舊墟居民關昌英先生
 - * 8. 長洲居民郭卓堅先生
 - * 9. 青衣墟居民黎德成先生
 - * 10. 西貢區議員劉偉章先生
 11. 元朗舊墟居民譚泰明先生
 12. 元朗福源禾寮居民
 13. 十八鄉區居民協會
 - * 14. 十八鄉鄉事委員會
 - * 15. 青衣鄉事委員會
- * 該等團體／個別人士曾於2009年6月25日會議席上向法案委員會陳述意見。