

香 港 人 權 監 察

HONG KONG HUMAN RIGHTS MONITOR

香港上環文咸西街 44-46 號 南北行商業中心 602 室
Room 602, Bonham Commercial Centre, 44-46 Bonham Strand West, Sheung Wan.

電話 Phone: (852) 2811-4488 傳真 Fax: (852) 2802-6012

向立法會民政事務委員會 4 月 8 日會議提交之意見書 原居民與男性獨大的村代表選舉 (修訂本)

2011 年 4 月 20 日

修訂本說明

香港人權監察於 4 月 8 日發表《原居民與男性獨大的村代表選舉》報告。由於當時尚未得到民政事務總署就居民代表選舉正式選民登記冊上居民和原居民數目的答覆，人權監察根據可供公眾查閱的兩套登記選民名冊上的公開資料，統計得出同屬原居民的居民代表候選人以及當選人數字的最保守的數字，但這些保守的數字和比率已足以顯示原居民主導居民代表選舉情況。

由於供公眾閱覽的正式選民登記冊上並無列出身分證號碼等識別，人權監察進行統計時，只將原居民以及居民代表兩份選民登記冊均為同姓名同地址人士列作為確認為同一人，並將他列作具原居民身分又登記作為居民代表選舉的選民，以進行統計，而不能將姓名相同但登記地址不同的人士視為同一人，因同姓名的大有人在，而據此計算出原居民佔居民代表選舉候選人以及當選人的最保守的（即最低的）數字和百分比。

人權監察 2011 年 3 月 21 日向民政事務總署查詢，於 2011 年 4 月 12 日獲回覆有關的數據，故此只能趕於立法會 4 月 8 日會議當日先在《原居民與男性獨大的村代表選舉》報告中呈上該等最保守的數字。由於只有負責村代表選舉的民政事務總署才擁有全面資料（尤其識別是否為同一人的身分證號碼）確認選民身分，故現根據官方剛發表的數字修訂相關數據，並見於此修訂版本。

與人權監察 4 月 8 日的較保守數據相比，民政事務總署答覆中的數據反映出原居民主導居民代表選舉情況更加嚴重，例如在現時全部 1358 名村代表中（即全部當選者，包括居民代表和原居民代表中），非原居民只有 152 人，即只佔全部村代表的 11.19 %，比例嚴重偏低；在居民代表選舉中，原居民佔全體候選人的 72.53%，佔當選人的 73.84%，可見現行雙村長制和村代表選舉制度下，原居民獨大。

香港人權監察謹啓

二零一一年四月二十日

香港人權監察

HONG KONG HUMAN RIGHTS MONITOR

香港上環文咸西街 44-46 號 南北行商業中心 602 室
Room 602, Bonham Commercial Centre, 44-46 Bonham Strand West, Sheung Wan.

電話 Phone: (852) 2811-4488 傳真 Fax: (852) 2802-6012

向立法會民政事務委員會 4 月 8 日會議提交之意見書 原居民與男性獨大的村代表選舉 (修訂本)

2011 年 4 月 20 日

選舉權

1. 《公民權利和政治權利國際公約》第 25 條訂明，「一. 凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：(子) 直接或經由自由選擇之代表參與政事；(丑) 在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；(寅) 以一般平等之條件，服本國公職。」
2. 《香港人權法案條例》(第 383 章)第 2 部第 21 條訂明公眾平等參與公共生活的權利：「凡屬永久性居民，無分人權法案第一(一)條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會— (甲) 直接或經由自由選擇之代表參與政事；(乙) 在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；(丙) 以一般平等之條件，服香港公職。」
3. 所謂公平選舉，不僅要求制度設計上公平，且應造就公平選舉的環境。而現時有所謂正副村長的坊間說法，即原居民村代表為正村長，居民代表為副村長，地位較低，反映原居民在政治參與上高人一等，理論上，雙村長應該只有職務上的分別，並沒位階上的高低。

新界政治概況

4. 過往新界地區有既有的原居民選舉制度，每村會選出村代表，參與所屬新界

行政區的鄉事委員會，但各區選舉方法不同，而自從 1994 年 8 月開始，村代表則按《村代表選舉規則範本》，進行村代表選。原居民是指 1898 年已存在的某原居鄉村中當時的居民，以及他們的父系後裔。¹

5. 2000 年終審法院裁定村代表選舉制度違反《香港人權法案條例》和《性別歧視條例》，² 確認了非原居民參與村代表選舉之權利。2003 年，立法會通過《村代表選舉條例》³ 進一步改革村選舉制度。
6. 《村代表選舉條例》下，村代表包括原居民代表以及居民代表兩類，村代表選舉由原居民代表選舉和居民代表選舉兩種選舉組成。
7. 原居民代表的選民包括在該村、香港其他地方或海外居住的原居民及其配偶，職責包括代表原居鄉村的原居民就該村事務反映意見，處理一切與該村原居民的合法傳統權益以及傳統生活方式有關事務，⁴ 而合法傳統權益，即包括「幫助證明村民居民身分，用以申請丁屋；安排原居民獲得寬免差餉和扣減地租；安排下葬原居民葬地及為此作證；根據新界條例，為村民申請屋宇承繼作證；證明原居民後裔身份，及幫助他們申請香港身份證；與村民和不同政府部門聯繫」。⁵ 而根據上述 2000 年終審法院的案例，就原居民合法傳統權益定下定義，主要是土地有關的財產權益，不包括又或派生特別的政治權利。⁶
8. 居民代表的選民則是居住於劃定鄉村範圍內的原居民及非原居民，職責是代表村民就該村事務反映意見，但不得處理任何與原居民的合法傳統權益有關事務。⁷

¹ 香港獨立媒體：《歷史、勢力與利益：初探新界的鄉村選舉（上）》，2010 年 12 月 27 日。[按此](#)

² 終審法院在陳華對坑口鄉事委員會 [1999] 2 HKLRD 286 一案中，裁定石湖塘村的 1999 年村代表選舉的安排，不符合《香港人權法案條例》(第 383 章)第 21(A)條。而在謝群生對八鄉鄉事委員會 [1999] 3 HKLRD 267 一案中，終審法院亦裁定布袋澳村的安排不符合《香港人權法案條例》第 21(A)條以及《性別歧視條例》(第 480 章)第 35(3)條。

³ 香港法例第 576 章。

⁴ 民政事務總署：村代表選舉。<http://www.had.gov.hk/vre/chi/types/index.html> 瀏覽日期：2011 年 2 月 18 日。

⁵ 香港獨立媒體：〈歷史、勢力與利益：初探新界的鄉村選舉（下）〉，2010 年 12 月 29 日。
<http://www.inmediahk.net/%25E6%25AD%25B7%25E5%258F%25B2%25E3%2580%2581%25E5%258B%25A2%25E5%258A%259B%25E8%2588%2587%25E5%2588%25A9%25E7%259B%258A%25EF%25BC%259A%25E5%2588%259D%25E6%258E%25A2%25E6%2596%25B0%25E7%2595%258C%25E7%259A%2584%25E9%2584%2589%25E6%259D%2591%25E9%2581%25B8%25E8%2588%2589%25EF%25BC%2588%25E4%25B8%258B%25EF%25BC%2589>

⁶ 終審法院在陳華對坑口鄉事委員會 [1999] 2 HKLRD 286。

⁷ 民政事務總署：村代表選舉。<http://www.had.gov.hk/vre/chi/types/index.html> 瀏覽日期：2011 年 2 月 18 日。

9. 村代表是鄉村政治架構的一員。村代表當選人同時會成為所屬地區鄉事委員會委員，並透過互選選出鄉事委員會主席和副主席。各區鄉事會則共同組成新界鄉議局。若村代表當選鄉事會主席或副主席，亦會分別成為新界鄉議局的當然執行委員以及當然議員。⁸ 鄉事會主席亦會成為新界各屬行政區別的區議會當然議員。立法會功能組別選舉以及特首選舉委員會亦包括鄉議局界別。由此可見，村代表屬晉身鄉事會、鄉議局、區議會、立法會以至特首選舉的階梯，⁹ 在新界鄉村政治甚具地位和權力。

鄉村與村民分類

10. 據《村代表選舉條例》，鄉村共有三類，分別是原居鄉村、共有代表鄉村以及現有鄉村，¹⁰ 當中原居鄉村是指在 1898 年已存在的鄉村（以及其分支出來的村落），共有代表鄉村則是指共有原居民村代表的鄉村，¹¹ 而現有鄉村是指《村代表選舉條例》附表中列出村名和民政事務處備有村界的現存村落。¹² 一條鄉村既可是原居鄉村，又同時是現有鄉村，亦即同時擁有原居民代表以及居民代表。
11. 同樣，村民亦可大致分為：居於現有鄉村的原居民、非居於現有鄉村的原居民、以及居於現有鄉村的非原居民(此文稱為「純居民」，有關代表稱為「純居民代表」，「純為居民的居民代表」等用語亦如此類推)。就居於現有鄉村的原居民而言，亦可細分為：居於與原居村屬同一條村的現有鄉村的原居民以及居於有別於原居村的另一條現有鄉村的原居民。
12. 現時，凡屬原居民同時居於現有鄉村的人士，可同時登記為原居民以及居民選民，並可同時在原居民代表選舉以及居民代表選舉投票，分別選出其原居民權益和居民權益代表。在每次村代表選舉中，他們可選擇循原居民代表選舉或是居民代表選舉參選。而居於現有鄉村的非原居民人士，只可登記成為居民代表選民，只可在居民代表選舉投票。

⁸ 《新界鄉議局條例》(第 602 章)第 3 條列明鄉議局有當然議員、特別議員和增選議員等多種議席，並訂明這些議員的產生辦法。亦請參考新界鄉議局的《架構圖》，見：

<http://www.heungyeekuk.org/005a.htm>

⁹ 香港獨立媒體：〈歷史、勢力與利益：初探新界的鄉村選舉（上）〉，2010 年 12 月 27 日。

<http://www.inmediahk.net/%25E6%25AD%25B7%25E5%258F%25B2%25E3%2580%2581%25E5%258B%25A2%25E5%258A%259B%25E8%2588%2587%25E5%2588%25A9%25E7%259B%258A%25EF%25BC%259A%25E5%2588%259D%25E6%258E%25A2%25E6%2596%25B0%25E7%2595%258C%25E7%259A%2584%25E9%2584%2589%25E6%259D%2591%25E9%2581%25B8%25E8%2588%2589%25EF%25BC%2588%25E4%25B8%258A%25EF%25BC%2589>

¹⁰ 民政事務局：致立法會覆函，附件 G「原居鄉村及現有鄉村」。立法會 CB(2)329/02-03(01)號文件。2002 年 11 月 8 日。

¹¹ 《村代表選舉條例》(第 576 章)第 2 條

¹² 民政事務局：致立法會覆函，附件 G「原居鄉村及現有鄉村」。立法會 CB(2)329/02-03(01)號文件。2002 年 11 月 8 日。

13. 雙村長制設兩條隊：一面讓原居民選出其村代表，處理其原居民傳統權益以及就該村事務反映意見；另一面讓非原居民選出其村代表，就該村事務反映意見。然而，現時制度容許屬原居民而同時居於現有鄉村人士可在同一次村代表選舉中，同時在兩種選舉投票，並可在原居民或居民代表席位兩者選擇其一參加競選；相比之下，非原居民只能在居民代表選舉中投票，而參選時只能競逐居民代表席位。因此，住在一條雙村長鄉村的原居民會有兩個他們選出的村代表代表他們，而同村居住的非原居民則只有一個居民代表來代表，因此，原居民比非原居民有更「過度代表」(over-representation)的不當優勢。
14. 通常兩種村代表席位並存的鄉村中，村代表的半數（通常為一席）為原居民代表，只留下半數（通常為一席）可供非原居民與原居民共同競逐，因此在選舉後，原居民穩佔該村村代表至少半數的村代表席位；若果原居民在居民代表選舉中也勝出，他們更會包辦全部席位。因此，在雙村長制度的設計下，與非原居民相比，原居民在鄉村事務中佔盡優勢。
15. 設立居民村代表，建立雙村長制，在鄉村層面上，能否保障和促進非原居民的選舉權以及參與公共生活權利？從 2011 年村代表選舉數據反映，居於現有鄉村的原居民同樣也主導了居民代表選舉，純居民代表在居民代表參選及當選人數低落，反映雙村長制下非原居民並未必能實質平等參與鄉村政治及公共生活。

2011 年村代表選舉

登記選民

16. 這屆村代表選舉的登記選民總人數為 182702 人，男性有 96277 人，佔全體登記選民的 52.70%，女性有 86245 人，佔全體登記選民的 47.30%。
17. 原居民代表選舉的登記選民人數則為 93994 人，男性有 48756 人，佔 51.87%，女性有 45238 人，佔 48.13%。
18. 居民代表選舉的登記選民人數則為 88708 人，男性有 47521 人，佔 53.57%，女性有 41187 人，佔 46.43%。
19. 在居民代表選舉的 88708 名登記選民中，其中 44,833 名同時是原居民代表選舉的選民，佔 50.54%。在 44,833 名同時是原居民代表選舉的選民當中，男選民有 23823 人，佔 53.14%，女選民有 21010 人，佔 46.86%。

表一： 2011 年村代表選舉登記選民數字

	全體人數	女	佔全體人數%	男	佔全體人數%
村代表選舉登記選民	182702	86245	47.30%	96277	52.70%
原居民代表選舉的登記選民	93994	45238	48.13%	48756	51.87%
居民代表選舉的登記選民	88708	41187	46.43%	47521	53.57%

20. 其中有些鄉村，譬如離島區梅窩鄉事委員會大蠔村，它的居民登記選民全屬原居民，該村便未能有居民代表選舉，只有原居民代表選舉。
21. 另外，居民代表候選人其中一項資格為「在緊接提名前六年內一直是有關鄉村的居民」以及「村內住址為主要住址，即唯一或主要家居的居住地方的地址」¹³，居民代表選民其中一項資格為「在緊接申請登記成為選民之前的最少三年內，一直是該村的居民」，而居民定義指「主要地址在村內」，而該主要地址是指其「屬唯一或主要家居的居住地方的地址」¹⁴，然而為了強調住址的永久性質，並無硬性規定居民在唯一或主要住址的居住日數，即使申請登記人離港日數多於居住日數，¹⁵ 仍會未經審核而被當作該村的居民，根本無須提供任何證明村中的住址具永久性質，就列入登記冊，令居住資格有名無實，此外，這種缺乏審核的做法亦可能助長一些人藉空殼地址種票，操控鄉村選舉。

居民代表選舉候選人

22. 在是次村代表選舉中，總共有 1752 人參選村代表，當中 739 人參選居民代表選舉，其中男性 708 人，佔 95.81%，女性 31 人，僅佔 4.19%。
23. 在 739 名居民代表候選人中，同屬原居民登記選民的人數為 536 人，佔居民代表候選人總數 72.53 %。

¹³ 《村代表選舉條例》(第 576 章)第 22 條以及第 2 條。居民代表候選人申請表：
http://www.had.gov.hk/vre/chi/images/vre2011/nomination_form_vre2011_rr.pdf 居民代表選民登記申請表：
<http://www.had.gov.hk/vre/text/chi/forms/index.html>

¹⁴ 《村代表選舉條例》(第 576 章)第 15 條 以及第 2 條。居民代表選民登記申請表：
<http://www.had.gov.hk/vre/text/chi/forms/index.html>

¹⁵ 《立法會十九題：村代表選舉》2011 年 3 月 30 日。
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201103/30/P201103300128.htm>

24. 在 739 名居民代表候選人中，確定純為居民登記選民¹⁶的人數為 203 人，佔居民代表候選人總數 27.47%。
25. 在 536 名同屬原居民登記選民居民代表候選人之中，男性有 516 人，佔 96.27%，女性有 20 人，佔 3.73%。
26. 在 203 名純居民登記選民居民代表候選人之中，男性有 192 人，佔 94.58%，女性有 11 人，佔 5.42%。

表二：居民代表候選人數字

項目	候選人數	佔居民代表候選人總數 %	女	佔該項候選人居民代表人數 %	男	佔該項候選人居民代表人數 %
居民代表候選人 (可分為下列 A 與 B 兩類人士)	739	不適用	31	4.19%	708	95.81%
A：同屬原居民 的居民代表候選人	536	72.53%	20	3.73%	516	96.27%
B：純為居民登記選民 的居民代表候選人	203	27.47%	11	5.42%	192	94.58%

27. 由此可見，在居民代表選舉候選人中，有 72.53% 的候選人均為原居民，反映居民代表席位正由原居民主導。
28. 而無論是同屬原居民或是純居民代表候選人中，女性均佔少數，低於 6%。

居民代表選舉當選人

29. 在居民代表選舉中，有 581 人當選居民代表。其中男性 558 人，佔 96.04%，女性 23 人，僅佔 3.96%。
30. 在 581 名當選的居民代表中，同屬原居民登記選民的人數為 429 人，佔居民代表當選人總數 73.84%。

¹⁶ 即沒有被列於原居民選民登記冊中。

31. 在 581 名當選的居民代表中，純為居民登記選民的人數為 152 人，佔居民代表當選人總數 26.16 %。
32. 在 429 名同屬原居民登記選民的居民代表當選人之中，男性有 412 人，佔 96.04%，女性有 17 人，佔 3.96 %。
33. 在 152 名純居民登記選民的居民代表當選人之中，男性有 146 人，佔 96.05 %，女性有 6 人，佔 3.95 %。

表三： 居民代表選舉當選人數字

項目	人數	佔居民代表當選人總數 %	女	佔該項當選居民代表人數 %	男	佔該項當選居民代表人數 %
當選居民代表 (可分為下列 A 與 B 兩類人士)	581	不適用	23	3.96%	558	96.04%
A：同屬原居民的當選居民代表	429	73.84%	17	3.96%	412	96.04%
B：純為居民登記選民的當選居民代表	152	26.16%	6	3.95%	146	96.05%

34. 由此可見，在居民代表選舉當選人中，有 73.84% (即近四分三)的當選人均為原居民，反映居民代表席位正由原居民主導。而無論是同屬原居民或是純居民代表當選中，女性均佔少數，都少於 4%。

小結

35. 現時雙村長制的設計，確保原居民有自己的代表，即原居民代表，同時亦有權和非原居民一同參與居民代表選舉。在村代表選舉期間，原居民相比只有權參與居民代表選舉的非原居民，有雙重的參與權利和機會；選舉結束後，原居民同時有原居民代表和居民代表代表他們，相較只有居民代表代表他的非原居民，有雙倍的村代表代表他們，享有明顯的「過度代表」(over-representation)，實屬不當的政治特權。
36. 最近的居民代表選舉中，原居民佔全體候選人的 72.53% (見表二)，佔當選人的 73.84% (見表三)，令本來已在設計上「過度代表」(over-representation)

的原居民，進一步增強他們在村代表制度下的主導和支配位置，令非原居民在村代表制度設計中本已「代表不足」(under-representation)的問題，更為惡化，因此可以說，現行的雙村長制和村代表選舉制度，造就了原居民獨大的局面。

37. 現時的 1358 名村代表中，純為居民（即非原居民）的村代表僅有 152 人，只佔全部村代表的 11.19 %，比例嚴重偏低。
38. 數字亦反映，在村代表選舉的參選人和當選的村代表中，女性只佔極少數，性別比例嚴重失衡。¹⁷
39. 這些數據和分析，令人擔憂現時的雙村長制和村代表選舉制度下，非原居民和女性難以有效地透過現時的村代表制度，以及在此之上建立的鄉事委員會和鄉議局等架構，維護自己的權益。
40. 目前新界有多個大型發展計劃，倘村代表未能代表廣泛居民利益，類似菜園村的抗爭會愈來愈多。
41. 人權監察認為，政府有必要盡速處理現時村代表選舉制度下，原居民和男性「過度代表」(over-representation)的問題，改善非原居民和女性「代表不足」(under-representation)的狀況，令村代表、鄉事委員會和鄉議局等制度和架構更具代表性。

建議

42. 就解決原居民「過度代表」(over-representation)的問題，人權監察建議，政府應研究和諮詢公眾：
 - 甲、 取消雙村長制，合併有關原居民代表和居民代表的席位，只設一種村代表，不再延續兩種不同的選舉，讓同村所有合資格的居民，不分是否原居民，均可平等參與；或
 - 乙、 將原居民代表和居民代表兩種不同的選舉完全分拆，令同村合資格的居民只可參與該村的原居民代表選舉，同村合資格的非原居民只可參與該村的居民代表選舉。¹⁸

¹⁷ 有關村代表性別比例失衡，女性未能平等參與鄉村政治，亦可參閱人權監察在本年 3 月 5 日題為〈村代表選舉的性別嚴重失衡 —— 從性別角度看 2011 年村代表選舉〉之文章。

http://www.hkhrm.org.hk/resource/VRE_Report_20110305-1.doc

¹⁸ 包括研究不居於現有鄉村的原居民、居於有別於所屬原居鄉村的現有鄉村的原居民、居於同為現有鄉村的所屬原居鄉村的原居民和可能存在的其他類別居民在新制度下的參與問題，以及訂定和審核選民資格等問題。

43. 就解決男女比例失衡的問題，人權監察建議：

- 政府當局考慮居於鄉村的女性參與政治以及公共生活的特殊需要，並諮詢專業人士及民間團體的意見，共同評估過往以及制訂積極協助女性參與各級政治及公共生活的特殊措施，例如提供對症下藥的培訓課程，以改善村代表性別比例失衡。人權監察亦促請政府當局，檢討現行尤其於鄉村的性別平等公眾教育的成效。
- 政府詳細研究、檢視以及分析阻礙女性平等參與各級政治及公共生活的政治制度、政策、社會與文化等因素，譬如分析針對女性在村代表選舉參與率偏低的情況，是否因傳統性別觀念定型等原因造成，又如分析村代表選舉參選及當選的女性的職業、學歷背景、經濟狀況、家庭狀況等等是否對女性參政具隱含意義等等，並作出具體建議以及採取適當暫行特別措施，以移風易俗，廣開渠道，加速實現女性事實上或實質平等。人權監察亦促請政府將婦女事務委員會提升成政務司司長直接轄下的機構層次，並擁足夠的資源和權力，監察以及評估該等建議落實情況。

-完-