

《2013年鄉郊代表選舉法例(修訂)條例草案》委員會
委員在2013年12月3日第一次會議上
要求當局提供的資料

引言

在2013年12月3日的會議上，委員要求當局就《村代表選舉條例》（第576章）（下稱“《條例》”）的背景、街坊代表的選舉制度及選舉開支最高限額提交補充資料。本文件旨在提供有關資料。

(1) 《村代表選舉條例》的背景

2. 村代表制度在新界地區建立了數十年，村代表是其鄉村所在地區的鄉事委員會（鄉事會）的成員。因應終審法院就兩宗有關質疑1999年村代表選舉安排的司法覆核個案作出的裁決，政府建議為村代表選舉立法。經廣泛諮詢¹後，《條例》於2003年獲立法會通過。

3. 《條例》所指的鄉村是：

(1) 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

(2) 現有村落(即「現有鄉村」)，

而該等鄉村在1999年已經設有村代表制度(該年舉行了《條例》生效前的最後一輪村代表選舉)。

4. 立法後，每條原居鄉村的原居民代表席位得以保留（由1至5個不等），各現有鄉村則設立一個居民代表席位。

長洲及坪洲

5. 長洲及坪洲從來沒有村代表選舉制度，亦不是1898年已存在的原居鄉村，因此沒有獲納入《條例》。我們曾參考以下紀錄，當中顯示：

(1) 政府與鄉議局經多年研究後，在1991年共同編制的《新界

¹ 包括諮詢鄉議局、新界的區議會、鄉事會、新界居民權益促進會(代表非原居民)和新界原居民議會，及為新界區居民舉辦兩個公開諮詢大會。

原有鄉村名冊》中，清楚指出長洲及坪洲均屬「墟鎮」，而非「鄉村」；

- (2) 新界土地的「集體契約」一般除了登記有業權人的名字外，亦記有鄉村的名稱。長洲及坪洲的「集體契約」並未記有任何鄉村；及
- (3) 《在新界小型屋宇政策下之認可鄉村名冊》中並不包括長洲及坪洲。

6. 政府於 2009 年修訂《條例》時，立法會民政事務委員會及《2009 年村代表選舉法例(雜項修訂)條例草案》委員會曾詳細討論為何不一併把長洲納入《條例》內，政府亦已作出詳細的回覆²。總括而言，由於長洲及坪洲並非 1898 年已存在的原居鄉村，過往亦一直沒有村代表選舉，因此一直未納入《條例》規管。

7. 值得注意的是，在《2013 年鄉郊代表選舉法例(修訂)條例草案》下，當街坊代表選舉受法例規管後，長洲及坪洲仍然是「墟鎮」，不會變成「鄉村」，新訂的「鄉郊地區」一詞將包括「鄉村」(即現有鄉村、原居鄉村及共有代表鄉村)及「墟鎮」，而日後經法定選舉選出的街坊代表亦不會被歸納為村代表的一種。

(2) 街坊代表的選舉制度

8. 長洲鄉事會及坪洲鄉事會的街坊代表議席於1950／60年代設立。一直以來，整個長洲及整個坪洲為單一選區及採用「全票制」。現時每名長洲街坊代表選民，可投票選出不多於39名候選人，而每名坪洲街坊代表選民，則可投票選出不多於17名候選人。2010年長洲及坪洲街坊代表選舉，投票率分別為29%(2 505人)及57%(1 745人)。

9. 我們的立法原則是，在規範街坊代表選舉的同時，尊重和保留原本的議席數目及投票方式，這與當年立法規管村代表選舉的原則一致。我們曾就立法建議的運作安排於本年初諮詢長洲鄉事會及坪洲鄉事會，兩個鄉事會均認為沿用多年的選舉制度需維持不變。

10. 按立法會《2013年鄉郊代表選舉法例(修訂)條例草案》委員會在12月3日的會議上提出的要求，政府再次諮詢了長洲鄉事會及坪

² 政府的書面回覆請參閱立法會 CB(2)580/08-09(01)號文件、CB(2)1506/08-09(02)號文件及CB(2)2156/08-09(01)號文件(第13至20段)。

洲鄉事會，兩個鄉事會重申長洲及坪洲應分別保留為單一選區，並反對把長洲及坪洲劃分成數個選區的建議及改變現行的選舉制度，他們提出的理據如下：

- (1) 一直以來，長洲及坪洲均屬單一選區，並以「全票制」的投票方式進行街坊代表選舉；
- (2) 長洲及坪洲屬小社區，選民均熟悉候選人的理念、行為及對社區的貢獻。選民的投票意向源於對候選人的貢獻的認同，獨立候選人同樣有機會當選；
- (3) 即使候選人可合組作聯合宣傳，但選民可按自己的意願只投選群組中的個別候選人；
- (4) 長洲及坪洲分別為一個整體社區，各居民的利益互相關連，不能分割；
- (5) 如把長洲及坪洲分別分為多個選區，日後的街坊代表只代表部分選民及該些選民的利益，影響長洲及坪洲的整體發展；及
- (6) 現行的選舉安排之下，選民有公平及自由的提名權、參選權及選舉權，並無不公平的成分。

11. 「全票制」，亦即「多議席多票制」，符合「得票最多者當選」的原則，雖然選民可同時投選最多39或17名候選人，但亦有權投選較少甚至一名候選人。在「全票制」下，選民有權同時選擇多於一名屬意的候選人，這種投票制度可更全面反映選民的多重投票意向；而當選者會以較高票當選³，這能提高其認受性及代表性。

12. 長洲及坪洲面積不大⁴且人口不多，如硬性按人口比例把長洲及坪洲分割為多至39及17個獨立選區及採用一人只可投票予一名候選人的選舉制度，每名候選人只須取得較少票數便可取得議席，這或會影響當選人的代表性。而且，由於現時各名選民可投選最多39或17名候選人，假如把長洲及坪洲分割為多個選區，每名選民可選擇的候選人數目便會減少。鄉郊選舉與立法會選舉中的地方選區選舉及區議會選舉不同，並不以人口數目為選區劃界的主要考慮因素。長洲及坪洲各自是一個整體社區，全體居民的關係緊密，利益息息相關，不適宜將之分割。

³ 在 2010 年街坊代表選舉，長洲的當選者得票數目由 561 至 2 059 票不等，坪洲的當選者得票數目由 710 至 1 016 票不等。

⁴ 長洲約為 2.46 平方公里，坪洲約為 0.99 平方公里。

13. 經全面檢討及考慮鄉事會的意見，並考慮到這次法例修訂的主要目的是把行之已久的長洲及坪洲街坊代表選舉以法例形式規範化，而且考慮到長洲及坪洲的街坊代表的選舉多年來亦運作暢順，其選舉制度亦廣為選民及參選人熟悉及接納，我們認為盡量保留現時街坊代表選舉已廣為選民及參選人熟悉及接納的元素，包括保留「全票制」，以整個長洲及坪洲分別為單一選區的方式投票，是最合適的安排。

(3) 有關選舉開支最高限額的規定

14. 公共選舉的開支最高限額受《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第 554 章)規管，當中的附屬法例分別訂明在不同公共選舉中，每一名候選人或候選人組合(如選舉採用名單投票制)或由他人代該候選人或候選人組合招致的選舉開支的最高限額。有關法例並沒有禁止不同的候選人或候選人組合進行聯合的競選活動(例如發布聯合選舉廣告)，但有關開支須按他們的開支比例分配，並在選舉開支申報書內申報。上述情況，適用於所有受《選舉(舞弊及非法行為)條例》規管的公共選舉(包括立法會選舉、區議會選舉及、村代表選舉及立法後的街坊代表選舉等)。

15. 此外，選舉管理委員會(選管會)根據《選舉管理委員會條例》(第 541 章)第 6 條，分別就各公共選舉發出選舉活動指引，為進行選舉活動制定行為守則，並就遵守有關的選舉法例為候選人提供指示。現行《村代表選舉活動指引》第四章關乎選舉廣告，當中的第 4.29 段顯示候選人可進行聯合廣告宣傳，但這類聯合選舉廣告的費用須按每人所佔的廣告尺寸而定，由有關候選人平均或不平均分擔，並分別計入各人的選舉開支內。其他與聯合選舉廣告有關的規定包括：

- 同時為兩個或以上候選人宣傳的選舉廣告，可在有關候選人獲編配的指定展示位置展示；
- 聯合選舉廣告的實際佔用的面積以及當中個別候選人的選舉廣告的實際佔用的面積(以選舉廣告尺寸計)，兩者總面積不得超逾個別候選人所獲編配指定展示位置的面積總和，亦不得超過訂明的尺寸限制；及
- 《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 23 條規定，只有候選人

本人或他的選舉開支代理人，才可以候選人名義招致選舉開支，而且，根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 27 條規定，如候選人發布的選舉廣告意味該候選人獲得另一人支持，該名候選人須取得另一人的事先書面同意才可發布有關選舉廣告。因此，有關候選人在發布聯合選舉廣告前，應事先取得對方的書面同意支持及確保已取得有關選舉開支代理人授權，以符合《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 23 及 27 條的規定。

選管會就其他公共選舉所發出的選舉活動指引亦載有上述有關的聯合選舉廣告的規定。

16. 在《2013年鄉郊代表選舉法例(修訂)條例草案》獲得通過後，上述規定亦會適用於街坊代表選舉。

17. 有鑑於其他公共選舉（包括採用「全票制」的公共選舉⁵）亦沒有禁止不同的候選人或候選人組合進行聯合競選活動(包括發布聯合選舉廣告)，因此我們認為只規定每名候選人可招致的選舉開支最高限額已經足夠。

18. 至於選舉開支的最高限額方面，現時有關村代表選舉的規定（即如選民人數在 1 000 名或以下，選舉開支上限為 18,000 元；如多於 1 000 名選民，上限則為 28,000 元），將會適用於立法後的街坊代表選舉。

19. 由於2010年長洲的街坊代表選舉選民多達8 600名，超過現時村代表選舉中最多選民的鄉村的四倍⁶，我們認為有需要為此加設一層選舉開支上限的規定。在諮詢選管會及廉政公署後，我們建議規定在多於5 000名選民的鄉郊代表選舉中，每名候選人可招致或由他人代為招致的選舉開支最高限額為38,000元。正如我們於12月3日的會議上所述，過往的街坊代表選舉以行政方式進行，沒有設定選舉開支上限，因此我們沒有過往的候選人選舉開支紀錄。然而，由

⁵ 採用「全票制」的公共選舉包括：

- (1) 選舉委員會界別分組選舉（視乎不同界別，選民可投票予最多 16 至 60 名候選人不等）；
- (2) 立法會的勞工界功能界別選舉（選民可投票予最多 3 名候選人）；及
- (3) 原居民代表選舉（視乎不同的原居鄉村，選民可投票予最多 5 名候選人不等）。

⁶ 根據 2013 年正式選民登記冊，最多選民的鄉村為上水鄉（原居鄉村），共有 2 040 名選民。

於加設的新一層選舉開支上限規定亦將同時適用於多於5 000名選民的村代表選舉及街坊代表選舉，因此我們訂定新的一層選舉開支上限規定時，參照了2011年村代表選舉候選人的實際選舉開支⁷。

民政事務總署
2013年12月

⁷ 2011年的村代表選舉中，上水鄉（原居鄉村）的候選人實際選舉開支最高為約7,000元（即候選人用於每名選民的開支約為3.43元）。2010年的街坊代表選舉中，長洲約有8 600名選民，根據擬議的選舉開支上限（38,000元），候選人可用於每名選民的開支上限約為4.42元，與現行村代表選舉的實際選舉開支情況相約。