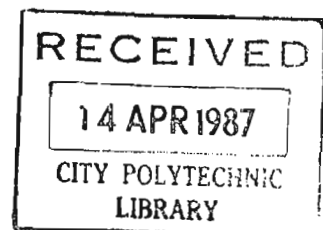


DONATION

新界原居民權益研討會  
新界原居民原有之合法權益  
及傳統習慣

報告內容僅屬參與研討會人士之意見，並不代表基本法諮詢委員會委員意見。



## 前 言

居民及其他人的權利自由福利與義務小組在第五次會議通過舉辦一個有關新界原居民權益之研討會。有關的諮詢委員代表(該研討會之召集人)廖正亮委員、李連生委員、曾光道委員、溫國勝委員、吳錦泉委員與秘書處商議後，決定在九月六日舉辦研討會，討論新界原居民原有之合法權益及傳統習慣。會前秘書處曾去信徵詢各鄉事委員會及鄉議局對此問題的意見。當日並邀得劉皇發先生到場簡述新界原居民之權益。現將是日研討會意見及有關之書面建議綜合為一報告，以供各關注人士及起草委員會參考。

### I. 背景

#### (1) 新界原居民的定義：

概括地說是「其父系為一八九八年在香港之原有鄉村居民」，便稱為新界原居民。

曾有意見認為，居於新九龍區或非新界區的原居民，亦是「香港之原有鄉村居民」，故亦屬「新界原居民」，而應享有同等福利。而現時建屋於市區之原居民是有別於建屋於新界之原居民的，因為他們不能獲得免交差餉的權利，因此便造成市區的新界原居民的權益與居於新界的原居民不同。這類界定及權益問題有待釐清。

#### (2) 新界原居民的歷史背景：

新界在未租與英國之前，原為廣東省新安縣(現寶安縣)轄屬地區，面積為三百六十六平方英里，佔香港總面積百分之九十一強；居民約九萬。此等居民在宋朝末期(約一二七七年)已開始在該地定居。當時該地乃屬農村傳統習俗社會，有關民衆糾紛事件，是由地方村落族長及耆老鄉紳調解；治安工作卻由各村選出壯丁擔任更練，負起聯防作用。自清政府簽署新界租約給英國後，新界的居民亦曾多次自發地以武力槍炮抗拒英軍接管新界。其後，在英國政府管治時，對香港(本島與九龍)和新界所制訂的政策和措施，也是兩種不同的制度。在新界是以保持原居民的傳統習俗和道德風俗為目的。

英國政府對新界居民施行另一套管治政策的原因有二：其一是在香港、九龍已建立的一套城市管治方式是不適用於新界這個鄉村地區；第二是由於當地的鄉紳熟悉原來的地方管治，而居民又習於以他們為首作其代表，因此政府一直以來便將地方代表作為與居民溝通的橋樑。

#### (3) 新界原居民的權益：

目前居住在新界的居民約一百八十八萬五千人(截至一九八六年三月的估計)，其中新界原居民有四十六萬(其中僑民海外者約有廿六萬)，他們除了享有與全港市民共同的權利外；有人認為應該根據中英兩國關於香港前途問題的《中英聯合聲明》第三款第(三)節中說明現行的法律基本不變的原則，在一九九七年後，新界原居民的傳統習俗和道德風俗應有保障。例如「新界鄉村屋政策」及原居民的殯葬條例、鄉村屋豁免差餉政策及鄉村屋地租金將維持不變等等。

## II. 新界原居民爭取的權益

### (1) 維持現有的權益：

#### 1. 鄉議局及其成員的地位

##### 甲. 新界鄉議局的諮詢地位

新界鄉議局於一九二六年成立。一九五九年香港政府制訂香港法例第一零九七章鄉議局條例，承認鄉議局為香港政府諮詢新界民意的法定組織，並規定其宗旨為：

- ① 促進及發揚新界人民間互相合作了解；
- ② 促進及發揚政府與新界人民間互相合作及了解；
- ③ 就有關新界社會及經濟發展事項，向政府獻議，以謀求新界人民之福利及繁榮；
- ④ 鼓勵遵守有益新界人民及維持公眾道德之風俗及傳統習俗；
- ⑤ 執行總督按時所委之工作。

至於鄉議局的成員計有：

1. 新界非官守太平紳士，為當然執行委員；
2. 廿七個鄉事委員會正主席為當然執行委員；副主席為當然議員；
3. 特別議員廿一人，是由大埔選區（轄下七鄉）、元朗選區（轄下七鄉）及南約選區（轄下十三鄉）等，各選出七位地方賢達擔任之。

另外，在廿七個鄉管轄下有六百五十一條村落，其村民各選出村代表共九百餘人，而鄉事委員會之正、副主席是由村代表互選產生。

總的來說，新界鄉議局有一主席；兩位副主席；五十一位當然執行委員；十五位普通執行委員；三十七位當然議員及十七位特別議員。總共一百二十三人。

至七十年代中期，新界新市鎮不斷發展，市區人口遷移，新界原居民在新市鎮的發展步伐中漸變為少數，而面對這個新的人口結構，香港政府為了讓這批新居民有發言的權利，便在一九七七年設立了「地區諮詢委員會」，成為新界鄉議局以外的另一個政府諮詢架構，及至一九八一年區議會誕生，而在一九八五年四月又成立了臨時區域議局，經一年的籌備，區域市政局在一九八六年四月正式成立，並且擁有直接民選的議員，但區議會及區域議局內仍有鄉事委員會及鄉議局的主席等出任為代表。

##### 乙. 新界各區鄉事委員會主席為新界各區議會當然議員

一九八一年香港政府制訂香港法例第三六六章區議會條例，基於鄉事委員會主席是村民間接選出的代表，便明文規定各區鄉事委員會主席出任有關區議會的當然議員。

##### 丙. 鄉議局正、副主席為區域市政局的當然議員

一九八五年香港政府制訂香港法例第三十九條區域市政局條例，因鄉議局的主席及兩位副主席是透過間接選舉產生的，他們不但是原居民的代表亦是為全新界的居民服務，便規定鄉議局主席及兩位副主席成為區域市政局的當然議員。

## 2. 原居民(男丁)有權一生人一次建一間面積不超過七百平方呎不高過廿五呎之小型屋宇(三層)

在一八九八年之前，新界仍受中國政府管轄時，土地持有人有關土地之地契，並無限制土地使用之條款。港府在一八九八年接管之後，也是採取慎重的政策給予新界特別待遇，盡力保存新界原居民的傳統習俗。

英國政府原用俗例的原因有二：一為保持一套村民熟悉的土地制度，以方便管治；二為在一九零零年港督卜亨利爵士曾對村民作出之承諾，就是保證村民的習俗和良好習慣不受任何干涉。然而，英國政府本欲保持的只是俗例，而非大清律例；可是，俗例本是由清朝律法引申而出的，再者，初期土地問題亦是按國家律法解決的，以後也自然地沿用，且更被視為條約的規定。

根據清代的慣例，鄉村的土地擁有者是可以在耕地或荒地上興建屋宇，而無需官方批准的，但英國政府是不容許這情況出現的。故在一九零五年香港政府正式對政府認為擁有新界土地的人士發出「官批」，(即土地的官方契約，而這契約的假定是建立在一個政府的限制土地用途的法律基礎上)。然而政府依然承認新界人士有在其擁有地興建居所權，後來經鄉議局與港府交涉協商，於一九七二年十二月一日便施行了「新界鄉村小型屋宇政策」，規定新界原居民之男丁在其一生中，可以獲一次興建一所面積七百方呎高廿五呎的鄉村小型屋宇。

## 3. 新界鄉村屋宇可獲豁免差餉

根據香港政府於一九七三年制訂的香港法例第一一六章差餉條例，規定凡鄉村發展區範圍內的鄉村屋宇及鄉村發展範圍外的自住鄉村屋宇，可獲豁免差餉。同時對新界的村公所、鄉事委員會會所及祠堂、廟宇也一律予以豁免差餉。

「新界鄉村小型屋宇政策」，有被視為政府未能全面照顧村民居住環境改善的一種權宜政策，認為香港政府以低息貸款推出居者有其屋計劃以改善市區居民之居住環境，但新界鄉村居民則得不到這些照顧，且建丁屋的款項亦要自費解決。再者新界絕大部分鄉村地區、水電、交通及公共建設亦遠遠追不上市區和新市鎮地區的水平。因此豁免差餉可以說是新界鄉村居民在不公平施政下所換來的一個保償，而非特權。

其他屋宇優惠權的細節，有：

- ① 一層或二層高的鄉村屋，可以改建為三層，無須補繳地價，祇須繳交行政費用。豁免差餉；
- ② 在村莊範圍內的私家地，如符合申請條件，應批准興建鄉村屋；
- ③ 在村莊範圍內的官地，應針對申請人的實際情況需要，以低廉地價批予申請人，興建鄉村屋；
- ④ 居住人口擠迫的村莊，應針對實際情況需要，將村莊範圍擴展。

## 4. 原居民的村落遭受搬遷時應有特惠補償：

港府為了解決港九市區居民的居住問題，而強逼大量徵收新界土地，以供發展工業邨、公共屋邨及居者有其屋等計劃，逼令新界村民清拆搬村，這不但破壞了他們和睦相處、守

望相助的田園生活，更逼使他所改變以農牧為業的傳統習俗。而且每每使他們遭受失業痛苦。因此當局才釐訂了新界搬村的特惠補償政策。給予凡有屋地的原居民在搬村時，以一分屋地補償一間七百方呎的鄉村小型屋宇，藉以賠償他們受搬村的損失。

#### 5. 新界原居民的土地契約和與土地有關的一切權利：

這一項在中英兩國關於香港前途問題的聯合聲明附件三「關於土地契約」的部分，已作了明確的規定：「至於舊批約地段、鄉村屋地、丁屋地和類似的農村土地，如該土地在一九八四年六月三十日的承租人，或該日以後批出的丁屋地的承租人，其父系為一八九八年在香港的原有鄉村居民，只要該土地的承租人仍為該人或其合法父系承繼人，租金將維持不變。一九九七年六月三十日以後滿期而沒有續期權利的土地契約，將按照香港特別行政區有關的土地法律及政策處理。」其實，舊契約的土地問題，也有屋地、農地、果園地、種菠蘿地、種松樹地、魚塘、蔗棚、礦業、四層棚、蠶業、碼頭、鹽田、種茶等牌照地、以及打穀場地、更寮地之分別。另外，對於已由香港英國政府批出的一九九七年六月三十日以前滿期而沒有續期權利的土地契約，也規定了可續期五十年不補地價，只是每年交納相當於土地應課差餉租值百分之三的租金。

#### 6. 新界原居民的安葬權利：

自新界租約於一八九八年開始以來，政府一向尊重新界原居民及其家屬安葬於其邨附近山邊的傳統習俗，並對此等山墳清拆時付給特惠津貼。山墳地不受年期限限制。土葬或火葬，任由選擇。以山墳區為根據地之漁民的山墳，同樣獲得承認。新界原居民可根據一九七七年香港政府訂立的香港法例第一三二章公眾衛生及市政事務條例，向各區政務處領取安葬許可書將其去世的家屬葬於鄉村附近山邊而無須在公眾墳場安葬。

#### 7. 生活習俗及文物受保護，有下列幾項：

- ① 尊重地方傳統習俗、廟宇、神壇、教堂、道觀，保留原有狀態；醮會、神誕，照常舉行。
- ② 祖嘗、廟產，慈善機構；教育機構，社會團體財產物產，祇須辦理登記手續，仍由原日機構管理。
- ③ 傳統性的組織，與原居民有關者，如鄉議局、鄉事委員會、村公所等，應予保留。
- ④ 新界邊境兩方居民，保留在習慣上可以在指定關口依照規定時間來往之優待辦法。

#### 8. 新界原居民遺產承繼權

新界原居民的遺產一向是依循傳統習俗由男丁承繼，一九二零年香港政府訂立之香港法例第九七章新界條例亦訂明凡處理屋宇及土地案件，地方法院及最高法院有權承認及執行中國習俗及傳統權利，即在無遺囑的情形下，遺產的承繼權是屬男丁所有。該條例亦規定新界家族堂及祖等名下的物業是由司理人管理。而按照傳統習俗凡家族、堂、祖等名下的物業是祇有男丁才有享受權。

## (2) 希望爭取的其他權益：

### 1. 村莊範圍內之官地應變為村莊之公用地

新界許多村莊範圍內之官地，對村莊發展影響很大。這些官地是在一九零四年三月香港政府宣佈，因未有人持契據登記，故便變為官地。

清代順治十八年(公元一六六一年)，滿清政府為防範鄭成功在福建、廣東沿海進攻內陸，乃下令沿海遷界五十里，違令者捕殺。因此，新安縣沿海五十里之居民皆遷往內陸。至康熙七年(公元一六六八年)巡撫王未任上疏清廷，奏乞展界。八年(公元一六六九年)總督周有標亦上疏清廷，請先展界，許民歸業。九年(公元一六七零年)清廷免徵賦稅，勸民還鄉復業。但有些人已在內陸定居，不作還鄉打算。田土因而大量荒置。雍正五年(公元一七二七年)，清廷下令招民墾荒，於是大量移民進入新安，擇地開村定居，墾荒務農。初期是免稅使用土地，移民未有土地契據。到了英國租借新界年代，外來墾荒人士，已成本土居民，村莊亦已建立。村莊範圍內土地，因未有契據而被宣報為官地。現為了鄉村發展，在一九九七年後，村莊範圍內之官地應劃為該村莊之公用地，等於現在內地之自留山，自留地，由全村共同決定使用。此構想並無損害全港整體利益，而事實上，各村莊範圍內之官地，原是該村人之公地，只是缺乏原始証據，便變為官地而矣。

### 2. 土地政策

新界地區擁有廣大的土地資源，對香港經濟及工商業發展的長遠利益，和解決港九市區人口居住問題，是很有作用的。所以新界土地發展是保障香港安定繁榮的一個重要因素。雖然在基本法結構草案第一章總則第五項已列出：「土地的所有權、管理權和使用權」一條，但對土地如何處理並無詳述，因此，在土地政策研討時應加以注意和列入。

### 3. 漁農業

在界定漁民的原居民上也有界定不清的問題出現。漁民在香港的歷史已有百多年，初時他們住在漁船上，後來改住在棚屋，開始時有棚牌，後期香港政府的理民府將它修改為臨時官地，有特准証，經不斷修改後，現稱為許可証。漁民原居民的定義至今已逐漸模糊，因現在遷拆棚屋，漁民上了屋邨，就再沒有棚牌。在諮詢政務署有關原居民的界定时，該部門稱由移民代表聯同鄉事會寫一份原居民移民證明書便行。這似乎很依賴與代表及與鄉事會的關係，而年青一代在老一代去世後又怎樣證明其原居民移民身份呢？或世代皆為漁民，但轉業後仍留居離島、大嶼山等地者又應如何處理？這等界定問題實有待處理。

中國憲法第一章第一條指出：「中華人民共和國是工人階級領導的，以工農聯盟為基礎的人民民主專政的社會主義國家」。香港是現代化的資本主義社會，不應以工農聯盟為基礎，但農民、漁民的社會地位和政治地位是不可忽視的。

由於新界是一個農業社會，雖然目前新界不斷發展，但新界仍擁有大量農業用地，而新界漁農業對香港的經濟和發展具有很大的作用，目前全港從事漁農業的人為數不少，因此，香港特別行政區政府應制訂關於漁農業的基本政策，並且納入基本法條文中。

農業政策的目的應維持農業現狀，為香港提供一個穩定的肉食來源。其意義在於提供一個安定及完整的社會發展，絕大部分國家都有制定農業政策，而農業政策，特別在社會安定方面，往往比一般工業政策更重要，而中國更以農業為立國基礎，更不應用行政及立法的手段去扼殺農業（如近來香港英國政府所提出的農業廢物管制建議），而應盡量用協商方法去解決農業所帶來的其他問題，使香港成為一個穩定而獨立的行政區。

再者農牧是中國的立國行業，農牧是合法行業。而香港農業的模式，以中小型為主，在各種技術改良的成果，更適合中國，對中國未來農業發展有一定幫助，經過交流技術和市場經驗，使兩地連成一體系，更有效地分擔雙方在市場的角色。

因此，希望在政策中能包括下列幾項具體建議：

- ①漁農界應列為功能團體組別。
- ②香港特別行政區漁民可擁有中華人民共和國公民及香港公民的雙重身份，有中國漁民的權利，在中國領海內從事捕魚生產。
- ③建議基本法結構草案第一章(五)關於「土地的所有權」中加上「土地業主之權利除得到保障外，租用耕地之農民也應得到照顧」。
- ④恢復農民在租地上所建造的農舍及附有建築物的擁有權。
- ⑤農民在租用的土地上有絕對的自由使用權。
- ⑥徵收土地應以實際材料、設備、成本、計算賠償及予經常檢討，並予重建或轉業的安排、或協助、以維持其生計。
- ⑦目前一切未經協商而有損農業之政策應立即停止，否則留待特別行政區政府討論。

#### 4. 僑居海外的新界原居居民的權益：

關於新界原居民的海外華僑問題，在基本法內要明確他們在特別行政區內的居留權、產業繼承權及其政治權利。對於他們的身份及權利有以下幾項的提議：

- ①基於歷史原因，持英國籍護照在英國謀生的香港居民和新界原居民，希望特區政府考慮其有雙重國籍的特殊原因，作特殊處理。
- ②新界原居民來英國謀生者，為數甚眾，按照英國的國籍法，凡在英國住滿十年在者，即自動成為英國公民或居民，基於歷史原因，在英國工作的香港和新界居民包括其在英國出生的兒女和家屬，香港特區政府應承認他／她們為香港居民及香港新界原居民。
- ③持其他國家護照或英國居民身份證(C. I. D)和香港居民身份證(C. I)在英國的香港或新界居民，仍未有領取或更換新身份證，特區政府應准許他／她們隨時返回香港申請領取。
- ④香港來英工作諸華人中，有持英國公民護照者，有持香港英國護照者，有持英國居民身份者，即(C. I. D)咖啡色簿，有持香港居民身份證者，即(C. I. 綠色簿)，或持其他護照之原居民，特區政府都應承認他／她們為香港永久性居民，不能迫遷，不能遞解出境，九七年後豁免入境簽證。

- ⑤香港或新界居民在外國成婚，所生下兒女，不論其帶回香港長大或在僑居國長大，希望特別行政區政府，要以其血統關係和有祖籍根據關係承認他／她們為香港永久性居民，及享有特別行政區基本法制定給香港居民應享受的一切權利和社會福利。
- ⑥另一類建議是希望九七年後盡量方便該等外籍華裔新界原居民回鄉探親或申請長期居住，如果他們回鄉作長期居留時，最好能放棄外國籍而恢復原來中國籍，倘或因生活環境不能改變國籍，例如須要持有該國的國籍方能領取退休金、福利金或養老金等，就應喪失香港特別行政區之選舉權或被選權，但仍望能維持他們一八九八年父系祖先已是新界原居民的權利，獲得優先享有在香港特別行政區恢復長期居留的機會。

研討會上有人提到華人在英國自辦自資的中文識字班問題，雖與新界原居民權益沒有直接關係，但亦希望得到關注。現時香港政府駐英聯絡處是按每一位學生每年約五磅的津貼補助識字班之開支，而一年兩次的教材和書本是由香港政府聯絡處免費供應的，但經濟上依然有困難。無論如何這說明了華人在海外亦關心下一代對中國文化的認識。將來特別行政區會否設香港政府駐英國的代辦處協助華人這類文化推廣活動呢？這是海外華人關心的問題。

對於保障新界鄉村原居民的合法權益問題，有不少人認為新界原居民擁有很多特殊權利，又認為「新界原居民亦是香港人，不宜單獨加以區分」，又謂「九七年後，不要再分原居民或者香港居民，大家應一視同仁」。然而根據這邏輯，新界原居民要反問九七年後，香港主權和治權都歸中國，也應將香港人視為中國人，無分彼此，何以要制訂基本法保障香港資本主義制度，生活方式和基本法律不變，為何不與中國國內人民一視同仁？這便要歸根於香港有其區別於中國其他地區的特殊性，和歷史淵源。同樣的理由，新界原居民與港九市區的居民，有着不同的背景、歷史及風俗習慣。

以上列舉的都牽涉到新界原居民現有的合法權益及傳統習俗之歷史淵源。其中某些是法律明文規定，某些是香港政府為尊重中國傳統的風俗習慣，以行政處理的辦法而釐訂的各項政策。中國少數民族合法權益的保護，在「中華人民共和國憲法」中已有着明文的規定（詳見附件：香港中文大學當代亞洲研究中心研究張鑫先生撰文「中國對少數民族合法權益的保護」）。根據上述理由，故建議：在制訂香港特別行政區基本法時能夠把「新界原居民的合法權益及傳統習俗受保護」正式列入基本法中。