

從「新界人」到 「原居民」

英治時期香港新界村民 的身份建構

From the “New Territories People” to “Indigenous Inhabitants”

Identity Construction of the Rural Population in Colonial Hong Kong

鄺智文*

KWONG Chi Man

摘要

本文重檢 1940 年代至 2010 年代初鄉議局對「原居民」身份的不同取態，探討鄉議局對這個身份如何由抗拒到擁抱，進而成為鄉議局的自我定位。本文同時追溯當年殖民地政府對於新界「原居民」建構有何主動角色，包括鄉議局內曾經有過現已被人忽略的不同意見。本文指出自 1980 年代伊始，鄉議局常以「原居民」之名進行自我保護，既包含鄉議局在策略挫敗

* 鄺智文 香港浸會大學歷史系助理教授

本文是作者對個人著作《新界鄉議局史》作進一步省思及書寫所得的研究成果。筆者鳴謝張少強教授對本文初稿的批評與建議。

收稿日期：2018 年 9 月 26 日；通過日期：2018 年 11 月 6 日。

之後的退卻，也是鄉議局要在中英談判及基本法草擬過程中，保持其地位的轉進，以及因應後殖民年代的來臨所作的部署。

關鍵詞

香港、新界、殖民地、鄉議局、原居民

Abstract

This research article revisits how the Heung Yee Kuk rejected but then embraced the colonial construction of “indigenous inhabitants” in relation to their self-identification. The discussion elucidates how the colonial government negated the Heung Yee Kuk’s attempt to stand itself as an organisation that represented all the people living in the New Territories while recognising the Kuk as an indigenous organisation only. Determining the dissents from the Kuk are also covered. This article demonstrates how the Heung Yee Kuk counter-employed their status as an indigenous organisation to advance their political participation and thereby secure their continuity in the post-colonial era.

Keywords

Hong Kong, New Territories, Colony, Heung Yee Kuk, Indigenous inhabitants

— 緒論

近年，由於中港兩地的發展和融合，本屬香港「外圍腹地」的新界頓然變成中港之間的「發展要衝」，由鄉議局代表的新界「原居民」跟不同力量再起熾熱的「城鄉之爭」，因土地利益而持續磨擦。然而，「原居民」何時成為新界村民、殖民時期的港英政府、後殖民時期的特區政府，以至一般香港市民共

同接受的一個特殊身份？鄉議局是怎樣成為「原居民」的代表組織跟政府交涉，以「傳統權益」之名，為新界村民爭取特殊權益、特別是土地及金錢利益的？這些課題均有必要先作探究，方可有效疏理當前的新界局勢。

鑑於現有研究已多指出「原居民」是殖民交遇（colonial encounter）的歷史結果，因應「被發明的傳統」（invented tradition）而衍生出來的身份建構，在此不贅。¹ 可是，若究其實，鄉議局並非甫一開始就是「原居民」的代表組織，更曾拒絕接受「原居民」這樣一種的身份定位。相反，鄉議局內部在跟政府交涉之時，也曾為鄉議局是否只代表「原居民」而有重大分歧。鄉議局終歸要以「原居民」的代表組織自居，這是鄉議局在殖民年代要作妥協的退卻，也是鄉議局因應後殖民年代的來臨所作的部署。本文將先從新界的早期狀況及人口變遷入手，繼而闡明鄉議局如何在戰後時期，由區域代表變成社群代表，因「原居民」之名得到官方認可，也因「原居民」之名陷入無法逆轉的邊緣化。

二 背景：英治新界的人口變遷

1898年6月9日，清帝國與英國政府簽訂《展拓香港界址專條》（Convention for the Extension of Hong Kong Territory，下稱《專條》），將新界（the New Territories）以99年為期，租借予英國。但《專條》並無界定誰是「新界居民」，只有提到英方將「在所展界內，不可將居民迫令遷移，產業入官，若因修建衙署、築造炮台等官工需用地段，皆應從公給價」。故此，

1 例如：Ian Scott（1982）、Ip Man-tin（1988）、Allen Chun（2000）、陳蒨（2006a、2006b）、James Hayes（2007）、Cheung Siu-Keung（2009、2010、2011）、Chan Kowk-shing（2013）、張少強（2016）。

《專條》可以說是僅就村民的權益設下一個粗略的框架，並無指出新界村民享有甚麼與其他華人不同的特殊權益（薛鳳旋、鄺智文，2011：頁34）。同年10月，時任輔政司（Colonial Secretary）駱克（Haldane Stewart Lockhart）前往新界考察，寫成《香港殖民地展拓界址報告書》，記錄了新界境內村落的名字及其規模。此舉可算為誰是「新界村民」提供了一個基本範圍，但駱克只把當地居民稱為「華人」，亦未將之視為與其他香港華人不同的群體。1899年4月，殖民地政府為順利接收新界，除派兵彈壓外，港督卜力（Sir Henry Arthur Blake）曾派員於新界張貼《安民告示》，承諾尊重村民土地利益和傳統習俗：

凡確屬爾等自置田產，仍歸爾等自行管業。爾等善美風俗於利民者，悉仍其舊，毋庸更改。凡有田產屋宇之業主，須將契券呈出，速行註冊，以便查核誰是真實業主，無得蒙混。（劉存寬，1995：頁96）

從上可見，殖民地政府在管治新界之初，並無「原居民」這個受殖人口類別。可是，當局對新界風俗與村民土地利益（至少在姿態上）是表示尊重的，亦為後來新界村民建構身份認同撒下種子。

殖民地政府於接管新界之初，即委任鄉紳擔任分區委員（Committee-men for Sub-districts），負責擔任「政府與居民之橋樑，並協助政府向居民解釋政策」。可是，他們的職務只是協助理民官跟村民溝通，並無實際權力，亦未被視為區域或社群代表。至1920年代，新界村民向政府收地賠償進行申訴時，村民先後以「新界九龍維護民產委員會」、「租界農工商業研究總會」等名義進行，所代表者為新界與新九龍的房地產擁有者，並非所有村民或「原居民」，組織定位為社群代表而非

區域代表。1926年，港督金文泰（Cecil Clementi）建議「總會」更名為「鄉議局」，其後更委任新界各區的鄉紳出任「諮議」（Tsz Yi）及「鄉長」（Head Borough），使部分鄉議局領袖有區域代表的角色。可是，鄉議局成員的選舉者和被選舉者的資格，則單以繳納會費為準則，根本與居民籍貫無關（薛鳳旋、鄺智文，2011：頁94）。²簡而言之，戰前新界未有明確的「原居民」概念，即使殖民地政府在新界初步建立了有限的區域代表機構和諮詢制度。

然而，新界人口和城鄉結構一直在變，導致日後終有「原居民」與「新來人口」之間的差別。1899年以後，新界部分地區如界限街附近和大埔等墟市開始發展，人口漸增。新界人口由英國接收前的10萬增至1931年普查時的21萬人。由於1937年以後才有大陸難民湧入香港，這些新增人口應屬自然增長居多（*Hong Kong Annual Report*, 1948: p. 24）。日本佔領香港後，部分新界居民逃往中國內地，其中包括鄉議局第一屆局長李仲莊等鄉紳。日軍在新界施行和香港其他地方一樣的管理方式，在新界地區事務所以下設立區政所（後稱區役所），離島則由香港地區事務所管理。可見，在日據時期，總督部亦無把新界居民作為另一特殊群體看待（鄺智文，2015：頁97-101）。重光初期，新界人口跌至低點。1946年，雖然戰時離開新界的難民陸續回鄉，新界人口仍只有17萬人。其後，國共內戰令大量中國難民（包括從內地回流的新界居民）湧入新界，加上荃灣地區延續戰前即已開始的城市化和工業化，令新

2 建局初期的選民資格規定為：（1）曾捐助「租界農工商業研究總會」基金五元或五元以上者；（2）認繳五元以上局費，並且年納直接稅二元以上者。被選人資格規定為：（1）曾捐助「租界農工商業研究總會」基金五元以上，並且年納直接稅二元以上者；（2）認捐局費五元以上，並且年納直接稅四元以上者。

界人口於 1950 年代快速增加。1954 年的政府年報指出：「由於戰後中國國內的情勢，來自各省的難民開始移入新界交通較方便的部份。他們大部份成為菜農或經營家禽業，亦參與了（新界）市區（即荃灣和元朗、大埔、石湖墟等墟市）的建設。」（*Hong Kong Annual Report*, 1954: p. 19）

1960 年，雖然詳細的人口普查尚未開始，但政府根據建築物數目的估計，新界人口已達 40 萬人，其中荃灣 8 萬、元朗 2 萬、大埔 9,000、石湖墟 5,000（後三者是新界的墟市人口，未有計算農村人口）。在此估算中，政府亦未曾嘗試區分原居民與非原居民。由此可見，在 1960 年左右，新界有一部分人口已非今天所言的「原居民」，屬於有「父系源自 1898 年時為香港新界認可鄉村的男性居民」的後裔。1966 年，據政府人口普查顯示，新界共有人口約 836,000 人，屬於戰後遷入者日益佔多（Ip, 1988: p. 16）。1970 年代以後，由於新市鎮的發展，香港人口大量向北轉移，更令「原居民」成為少數。從數字來看，1971 至 1991 年間，新界人口增加至近二百四十萬，佔香港總人口比例逾四成（劉蜀永，2009：頁 368）。結果，在整個戰後時期，新界人口組成所出現的劇變，構成了鄉議局在新界政治角色上的根本轉變。

三 鄉議局代表性的轉變：由區域代表到社群代表

1 村代表制與鄉議局成為區域代表

1941 年 12 月至 1945 年 8 月期間，日本佔領香港，鄉議局局務中斷接近五年。重光初期，新界民政署（New Territories Administration）及各區理民官（District Officer）推動村自治，鼓勵各村選出村代表。1946 年的《香港年報》提到，在選舉村代表前，包括農會、商會和體育會等當地機構會先擬好候

選人名單，以避免「外部勢力干擾選舉」。只有持「配給證」者才可投票，³ 候選人則必須在當地居住和工作（Hong Kong Government, 1946: pp. 7-8）。由於當時國民政府要求收回新界，英方擔心國民黨政工人員滲透新界影響政局，因此對居民能否參與選舉有所規定。此舉亦無意中為「誰是新界鄉民」立下更清晰的定義，即「於政府認可的鄉村居住一定年期的居民」。1946年，政府計劃各區選出村代表後，即由村代表互選產生「鄉老會」（Senior Advisory Council）成為政府在新界的諮詢機構（李祈、經緯，1954：頁8）。自翌年開始，居民協會和鄉事委員會陸續成立，成員為各村村代表（薛鳳旋、鄺智文，2011：頁83-89）。經鄉議局前局長彭樂三與新界民政署長巴輅（John Barrow）等協商後，決定在1947年恢復鄉議局（《華僑日報》，14/8/1957）。由於復局後的鄉議局以村代表為主體，因此鄉議局大部分局員的資格即與區域代表的身份掛鉤。

在復局初期的局章中，鄉議局的宗旨為：「聯絡新界各區人士，維持地方風化，增進地方福利，及溝通官民情感」，局員的資格為村代表及由鄉議局審查認可的「地方賢達」，並無提及是否「原居民」，局方亦以全新界居民代表為定位。當時，不少局內活躍分子如邱德根的祖籍均非新界，不算是後來定義中的「原居民」。1950年代初，局內曾討論修章，局方亦與新界民政署長商討，在1952年確立鄉議局成員以村代表和鄉事委員為主體的制度（薛鳳旋、鄺智文，頁123-124）。⁴ 1957年，新界民政司何禮文（David Holmes）報告指，由於「領

3 戰後數年，新界實施米配給，「配給證」是指曾在新界居住至少七年，於1926至1941年間，由鄉議局發給居民，具配給資格的證件。

4 由於當時鄉議局並非政府或法定機構，因此政府未有要求鄉議局接受其建議的會章。

導與控制鄉議局的人都是在自己所在地區的意見領袖」，因此「可以說鄉議局是新界最全面的意見代表」(D.C.N.T., 1957)。香港政府承認鄉議局為區域代表，很大程度是由於鄉議局是穩住新界鄉郊地區的夥伴，對當時正處於冷戰前線的香港尤為重要。正如何禮文所言，1950 年代初的鄉議局主席黃炳英「對新界的秩序有實質貢獻」(D.C.N.T., 1957)。

1957 年初，有關修章問題的討論發展成「元朗派」與「荃灣派」的分裂。⁵經過近兩年的拉鋸後，政府於 1959 年月底頒佈《鄉議局條例》(Heung Yee Kuk Ordinance) 草案，然後於 12 月 11 日派員至大埔會址接管鄉議局(劉潤和，1999：頁 63；薛鳳旋、鄺智文，2011：頁 134-143)。政府與「荃灣派」討論復局後的會章時，均有留意新界戰後人口變化為鄉議局帶來代表性的問題。至 1950 年代末期，荃灣已有近 10 萬人口，為新界地區之冠。⁶有見及此，政府指出「每區代表人數，亦須鄭重研究，如不理人口多少，則人口稀少地區，在局反佔優勢，又如嚴格根據人口，則全局可由少數墟市操縱，鄉村地區反被埋沒，僅荃灣一區，可佔四分一議席」(《華僑日報》，3/2/1958)。據此可見，政府在當時(至少在彭德〔Kenneth Barnett〕出任新界民政署長期間)仍把鄉議局看成全新界人口的代表機構，所考慮者是鄉議局能否代表新界全局，而非「新遷入人口」與「原居民」之分，亦未有打算以市鎮人口制衡鄉村人口。

5 詳情可見拙作《新界鄉議局史：由租借地到一國兩制》，頁 134-142。

6 《新界鄉議局史》指荃灣人口有近 20 萬人；但根據香港政府年報，荃灣在 1960 年的人口約有 8 萬。由於並沒有其他更準確的數字，本文暫採用政府的數字。

1959年11月底，立法局通過《鄉議局條例》時，曾任理民官的香港輔政司戴斯德（Edmund Teesdale）更直言鄉議局是「新界民意代表制度金字塔中的頂端」（Hong Kong Legislative Council Records, 1959: p. 254；薛鳳旋、鄺智文，2011：頁141）。⁷其後，在1960年代考慮進行地區政治改革的港督戴麟趾（David Trench）在給予殖民地部的秘密報告中，雖然強調鄉議局只屬諮詢機構，但亦未否認其區域代表的性質（FO 371/181, 26/5/1965: p. 4）。《條例》又規定鄉議局成員包括54個當然議員（由27個鄉事委員會的正副主席產生）、21名特別議員（大埔、元朗、南約三區各七名，由村代表或民政署長所批准的其他人等中任命，民政署長有否決權）及新界非官守太平紳士（Justice of Peace, JP，約10名）組成。從條文來看，鄉議局的服務對象和代表人口是全體新界居民，但其組成雖然有一定數量的席位供新遷入人口參與，卻仍以由村代表產生的鄉事委員會系統的成員為主體。此安排對後來鄉議局爭取成為名實相符的新界代表時，構成了極大阻力。另一方面，上述巴輅、何禮文、彭德、戴斯德等主事新界的官員均曾參與第二次世界大戰，何禮文長期在華南主持情報工作，是英軍服務團（British Army Aid Group）在惠州的指揮官，其餘三人則曾參加香港防衛軍（Hong Kong Volunteer Defence Corps），淪陷期間被囚於戰俘營。這批官員與華人關係較佳，對本地華人的政治訴求亦更為同情（鍾逸傑著，陶傑譯，2004：頁34）。⁸可是，這批官員在1970年代陸續離任，政府對鄉議局的態度亦隨之有所轉變。

7 英文原文為“The Bill... establishes the Heung Yee Kuk as the apex in the representative pyramid...”。

8 鍾逸傑（David Akers-Jones）的回憶錄即提到這批官員曾經歷大戰，有一定的民主思想。

2 1960 年代政改與鄉議局

一直以來，殖民地政府在管治意圖及行動上，均視新界為香港整體的一部分，並無將之視為特殊地帶而獨立發展，甚至有時會嘗試把市區制度擴展至新界，以抹去其特殊性（張少強，2016：頁 7、13、225）。1966 年 2 月，戴麟趾成立「香港地方行政制度工作小組委員會」（Working Party on Local Administration），研究在各區設立地區議會的可行性。同時，市政局亦成立「未來範圍及特設工作委員會」，研究如何將市政局的職權擴大至全港。數月後，市政局發表報告，建議增加市政局的民選議員人數，並將其職權範圍擴展至全新界（Lau, 1982: p. 37; Madden, 2000: pp. 334-335）。鄉議局反對市政局建議，指新界與香港情況不同，前者租約只餘 33 年左右（至 1997 年）便告期滿，在前途問題未有定案時推行政改只會適得其反。局方強調新界租借地的「特殊性」及新界居民的土地及房屋權利受《展拓界址專條》保護，將新界與香港、九龍置於同一地方行政體制下有害無益。在其後的討論中，鄉議局一面高舉新界的特殊性，一面推動擴大鄉議局成為新界議會的計劃。針對市政局建議，有局員主張「新界人辦新界事」，反建議政府應該將鄉議局升格為新界局，令其得以直接參與制定有關新界的政策（新界鄉議局，1967a：頁 88-89）。局方亦於 1966 年 9 月底決定成立「研究新界政制小組委員會」，由正副主席及三大區各選兩人組成，以討論增加鄉議局權限的問題（新界鄉議局，1967a：頁 86）。

1967 年 2 月，「香港地方行政制度工作小組委員會」發表以小組委員會主席命名的《狄堅信報告書》，建議政府為免觸動中國大陸的神經，不應推動大規模政治改革，而是應該發展地方事務組織，以「負責供應各類服務或行使職權以適應個

別地區居民的需要」(地方行政制度工作小組委員會, 1966: 頁 6)。對於新界,《報告書》建議在荃灣首先設立一個市議會或區議會,由 30 至 40 名議員組成,其中民選與委任議員的比例為 3:1 或 3:2,將負責原來市政局負責的工作,即公共衛生、教育、福利(康樂、救濟)、發牌、管理政府廉價屋宇等地區事務(地方行政制度工作小組委員會, 1966: 頁 42-43; 劉潤和, 1999: 頁 72)。在荃灣以外的新界地區,政府則建議按人口增長設立三個區議會(大埔、元朗、南約區議會),但未有實行的具體計劃和時間表。為安撫鄉議局,政府特別聲明「政府獲悉市民對新界現行之行政編制大體上認為滿意,並感覺倘採用地方當局之行政制度(即設立區議會)在目前亦不能獲得民眾普遍支持」,因此「政府並無提出在新界設立地方當局之堅決意見」(地方行政制度工作小組委員會, 1966: 頁 20)。有關鄉議局的具體地位,《報告書》則寫道:

現在有多所法定團體係專責執行某特別職務,而政府之中央集權性質亦由此等團體之存在而受到適當調節。此等法定團體之中,以市政局與鄉議局兩者所負之職務較為廣泛……查鄉議局及其屬下的機構鄉事委員會則在新界推行工作。彼等為顧問性和諮詢性之機構,並在政府與民眾間負擔溝通訊息及互相聯絡之任務。鄉議局之職權中,尤其規定該局執行下開任務:促進及擴展政府與新界民眾間之互相合作及了解;在社會與經濟發展方面向政府作建議,以謀求新界之繁榮與居民之幸福。(地方行政制度工作小組委員會, 1966: 頁 8-9)

吾人感覺鄉議局自可繼續存在,作為一個有效之

諮詢組織，而與份屬本港境內重要單位之新界地區更廣泛事務及發展事宜有所關涉。是項建議如獲接納，則現行之鄉事委員會制度亦應繼續施行，以供作鄉議局之選舉事務組織。（地方行政制度工作小組委員會，1966：頁 20）

從上文可見，政府當時雖有意將荃灣，像早年的「新九龍」一樣，⁹ 從新界撥歸至九龍市區，但仍將鄉議局看成是自 1940 年代建立的「村代表——鄉事委員會——鄉議局」三層民意代表系統中代表新界整體的部分。同樣想法亦可見於 1966 年政府給予鄉議局有關市政局改革建議的回覆中。當時，政府明確指出鄉議局是區域（新界）而非社群（原居民）代表：

鄉議局不單是個諮詢機構，而是政府在新界事務的主要法定非官方顧問（principle unofficial advisor，「非官方」一字為後來加上）。我（新界民政署長）瞭解鄉議局的獨特地位在於它是香港唯一以地區人士組成並代表該地區民意的機構……。（HKRS 163-3-308, 31/10/1966）

不過，政府已開始注意到鄉事委員會／鄉議局系統未必可以代表荃灣新遷入人口的問題。政府回應鄉議局對《狄堅信報告書》的意見時，曾於內部文件寫道：

[現時]鄉事委員會／鄉議局未能代表大部份的荃灣人口；如要令荃灣的地方行政有更大的公共參與，荃灣的制度將與新界其他地區不同……能否在鄉事委

9 「新九龍」本屬新界的範圍，但殖民地政府早於 1900 年已把它納入九龍範圍。詳見張少強：《管治新界》，頁 9-14。

員會／鄉議局的架構下作出這個改變似乎不大可能。
(HKRS 163-3-308, 7/10/1966)

然而，可能由於政府希望避免鄉議局出現反彈，而且仍需要依賴鄉議局維持新界穩定，因此未有公開這個想法。

3 鄉議局爭取成為新界議會

鄉議局內部對於《狄堅信報告書》出現兩種意見，其一可稱之為「現狀派」，即反對政府或市政局的改革，亦拒絕內部改革；另一派則可稱為「進取派」，以 1968 年後出任主席的陳日新為代表，主張利用鄉議局相對民主的選舉制度（與完全委任的立法局相比），以求盡量代表更多新界居民，將鄉議局擴大成新界議會，以保護村民的土地權益和參與政府在新界的施政。可是，兩者均視鄉議局為全新界的區域代表，而非只是新界村民的代言人。

1967 年 3 月 28 日鄉議局第 17 屆第 10 次常務會議中，議員一致通過「維護新界完整小組委員會」反對政府在荃灣成立地區議會，變相把荃灣劃出新界以外的動議。另一方面，由「研究新界政制小組委員會」提出爭取增加鄉議局權力的議案則引起討論。有議員認為向政府建議改革新界政制，代表局方贊同政府推行地方行政改革，因此反對；另有議員認為增加鄉議局權力只會予政府加稅的藉口；也有議員認為改革時機未到；以至有部分議員反對一切改變。「進取派」陳日新則發言道：「一致通過反對有損新界完整之提案，並非就把問題解決」；他又認為「現在的許多建議都是外間人士想辦法給吾人考慮，吾人應主動領導去做，不要被人牽着鼻子走」（新界鄉議局，1966a：頁 3-4）。當日會議既決議反對政府的改革建議，同時亦決定繼續研究增加鄉議局權限的可行性。雖然局內尚未

有共識，但數月後的六七暴動，卻加速了改革的討論。

1967年暴動期間，鄉議局雖然對香港政府在社會建設、土地及政制問題上頗有怨言，但依然於5月25日發表《支持政府聲明》，表示支持香港政府（新界鄉議局，1966b：頁3）。局方又發表〈我們的意向與責任〉一文，呼籲新界居民「遵守秩序，愛護和平」，並聲言「安居樂業，是每個人的願望，現在我們已經得到安居樂業的環境，就應好好保護這一個環境……我們支持政府維護地方安定的措施，是出於港九新界大多數人民的實際要求，因為大家都需要一個和平的環境，安定的生活。我們這種表示，並沒有違反地方傳統，損害地方利益」（新界鄉議局，1966b：頁1）。在此宣言中，「新界人民」並無新舊之分。可是，正如許舒指出，當時新界部分地區（如八鄉、西貢）情況並不穩定，因此鄉議局的表態雖然頗為重要，但暴動亦顯示即使它亦不能全面控制新界（Hayes, 2007: pp. 151-153）。

鄉議局在暴動期間的舉動，確有助提升其表面地位。其後，鄉議局主席於每年英女皇壽辰當日得以檢閱駐新界英軍，直至倫敦方面於1971年表示反對為止。新界民政署長景韓（Kenneth Kinghorn）亦於暴動後公開讚揚局方的角色：

新界居民福利和他們的忠誠對香港的重要性，去年已表露無遺……1967年的整個騷動期中——在有些地方，對新界人士的困擾和威脅，比對市區的人為甚——這個所謂真空，很快就由忠誠的鄉議局主席、副主席及執行委員為新界提供的堅決而幹練的領導才能所填補。這種由人民為自己而自行創造出來的領袖才能，在困難的時期，尤具極大價值。這種領袖才能，和新界居民的鎮靜及勇敢聯結一起，是維持穩定與秩

序的重要因素。(新界鄉議局，1976a 年 10 月：頁 3)

向政府表態後，鄉議局即嘗試推動成立新界議會和擴大鄉議局影響力。1967 年 7 月初，局方即要求委任兩名新界人士進入立法局及一名新界人士進入行政局，但未能成事。在 1967 年 11 月舉行的鄉議局常務會議中，主席彭富華認為增加鄉議局影響力的時機已經成熟：「新界情況十年前確有很大改變，尤其是自五月騷動發生後，現行新界政制，實有重新檢討研究必要」(新界鄉議局，1967c：頁 5)。陳日新則指出，騷亂前局員曾經討論政制改革，但有局員反對任何討論，如今形勢有別，因此應再次討論此問題。鄉議局副主席林樹春更認為：「今日不提高鄉議局地位實為不智」(新界鄉議局，1968：頁 2、6)。局方明顯希望借六七暴動中的功勞向政府要求更大的權力。不過，在研究擴大局方政治權力時，鄉議局的領導層即不得不面對如何有效代表新遷入居民、並說服政府接納其立場等定位問題。

4 「原居民」與「非原居民」?

鄉議局內部有關外來人口的討論

自 1966 年成立專門小組，1968 年陳日新獲選為鄉議局主席後，鄉議局即從多方面研究擴大鄉議局權力。六七暴動後，新界民政署亦繼續考慮《狄堅信報告書》在荃灣成立區域議會的方案。1968 年 8 月，新界民政署曾與局方討論此問題，並提到「將來類似荃灣區域議會的機構在新界其他市鎮(即沙田、大埔等市區)成立後，鄉議局的角色將會因為需要負責這些機構而變得更為重要」，似表示政府將容許鄉議局將隨着地方政制改革而擴大代表性至區內的新市鎮人口(HKRS 536-2-38, 16/8/1968)。

可是，局內卻一直未能就擴大代表性達成共識，失去了機會。在 1968 年 11 月的會議中，議員抱怨政府對土地問題處理不公後，前主席彭富華提出成立新界議會以參與制定新界土地政策。當時即有議員認為鄉議局提議成立新界議會後，政府會重提 1966 年的改革，並安排官守代表參與，削弱鄉議局影響力（新界鄉議局，1970：頁 26）。翌年 1 月 28 日的會議中，荃灣、青衣及馬灣鄉事委員會要求合組成一個與大埔、元朗、南約三區一樣的獨立選區，以參選正副主席及選出特別議員，並要求立即表決通過。三個鄉事委員會認為，自 1957 年以來，政府已將荃灣從南約區劃出，另設理民府，而南約區有多達 13 個鄉，比其他兩區為大。將荃灣、青衣、馬灣合併成獨立選區有助吸納該區更多人士出任鄉議局，擴大局的影響力（新界鄉議局，1970：頁 30-33）。議案未有即時獲得通過。同年 3 月，陳日新在議員大會的典禮中聲言：「本局係代表新界全民……〔因此〕本局應設法有效代表更多新遷來的居民，包括新九龍地區在內。」（新界鄉議局，1970：頁 34）

1969 年 5 月，陳日新和支持擴大鄉議局權力的議員，再次提出成立一個新界議會，成員由鄉議局議員中選出，有地方財政與行政的權力，亦可監察民政署及理民府的工作。不過，仍有議員擔心政府會控制官方議會，而且認為居民可能會轉向新議會求助，影響鄉議局地位。陳日新則表示成立新界議會可迫使政府改善施政，而且新議會將擁有「維護新界原居民權益的權力」（新界鄉議局，1970：頁 38-39）。這個表述，無形中承認了鄉議局正面對代表性的問題。在表決成立專責小組研究新界議會時，25 名投票的執行委員中，有 10 名反對，可見局內意見仍然分歧。其後，陳日新在新一屆鄉議局的就職典禮中，針對新界部分城市化和非原居民移入鄉郊等轉變，提出「今日的新界，係港九人口疏散及擴展工業唯一地點。外

來人口益增」，因此「吾人應設法代表更多新遷來之居民，包括新村，徙置區，廉租大廈及木屋區等居民」（新界展望社，1972：頁3）。從陳日新的發言可見，即使鄉議局部分成員希望成為全新界的代表，但他們已開始使用原居民這個概念，亦明白原居民和新來人口的不同利益，甚至希望以擴大代表性來保護原居民的利益，或至少利用此一理由說服局內的保守派。可是，局內始終未能就增加非原居民代表的安排達成協議：在1969年11月的會議中，議員以荃灣三鄉的建議並不能真正增加鄉議局在新遷入人口中的代表性為由，否決了動議（新界鄉議局，1970：頁49）。

可是，陳日新尚未放棄嘗試帶出代表新遷入人口的討論，指新界有些新村在局內並無代表，並指此事關乎「鄉議局未來工作」，希望解決。有議員認為必須代表這些新村，否則將影響鄉議局權威（新界鄉議局，1972：頁76）。亦有代表指出，政府對這些村落是否參與鄉事會不聞不問，令各會難以自己決定擴大代表權。有議員反對進行任何討論，認為現時新舊居民「相處融洽」，而且加入「外人」恐怕令局內成員複雜，出現「爭權奪利」之局，影響鄉議局穩定。會議中，陳日新強調「鄉議局要維持原居民傳統及新界人利益」，但反對討論者仍佔多數。其中，副主席陳友才指出當時的政治環境令改革難以實行：「我並非不同意外來人參加鄉事會，問題是代表性如何產生，在複雜環境下如何產生，世界各國全民選舉……目前環境有無可能，明知政府不會做，既然行不通，何須討論」（新界鄉議局，1972：頁76-77）。最後，陳日新只能將此問題交回各鄉事委員會自行處理。

1972年，鄉議局第二十屆議員就職，在慶祝特刊中，出現了一篇署名為編者的文章，題為〈新界鄉議局的時代任務〉。該文寫道：

時代在演進，社會在發展。新界鄉議局代表七十萬居民的意見……在香港社會環境中，具有重大的影響力。舉凡社會制度的變革，地方風俗的轉移，人民生活的改進，都要跟隨時代的步伐，為廣大民眾作先導。(新界展望社，1972：頁，5)

該文還對局方寄予兩大期望：「要領導社會，不要追隨世俗」、「要開創局面，不要墨守成規」，並指出：「近二十年來，不論立法局、行政局和市政局的職權範圍都已擴大，而新界鄉議局面臨這一轉變的年代……都需要把職權範圍擴大，成為新界地區的立法機構。」文章似暗示陳日新在局內的改革嘗試中所遇到的阻力，並批評局內反對擴大鄉議局代表性的「現狀派」(新界展望社，1972：頁5)。

自1974年開始，鄉議局年報把局的工作範圍界定為「為全新界民眾利益而工作」。局員張人龍在回顧第二十一屆鄉議局的獻詞中，仍建議加強鄉議局的代表性及提高其地位：

隨着政府推行發展計劃(新市鎮的發展於1975年開始)，新界快將成為一個擁有二百餘萬人口的大社會，而本局也快成為一個代表二百餘萬人口的民意機構……本局既有全面關懷新界民眾生活的責任，便須提醒政府全面照顧居民，(使他們都能)分享發展上的利益。

新界社會雖然不斷轉變，但本局在新界社會中仍居領導民眾的地位。從工作經驗的教訓，無地位就不能產生權力，無權力就不能維護權益……本局目前的局章，必須作適當的修改，以提高本局的地位及擴大本局的權力，以適應新界社會發展的需要(新界鄉議

局，1976b：頁 2）。

有見鄉議局內部意見分歧，「進取派」開始向外尋求增加權力的辦法。1974 年，鄉議局建議政府成立「新界特別行政區」，設一名新界專員直屬港督專理新界事務（新界鄉議局，1975）。局方更曾於 1975 年英女皇訪港時上書女皇，要求成立特別行政區。

可是，鄉議局和各鄉事委員會內部對如何擴大鄉議局權力意見不一，又不願政府在局內安插官守議員，成立新議會和擴大代表性的辦法均未有落實。早於 1968 年，政府已有官員認為鄉議局內難以進行改革，而且只能代表部分有土地利益的村民。大埔理民官向新界民政署長報告道：

[我]認為鄉議局難以擴大其代表性，並吸納已經在不少地區佔多數的外來人口……鄉議局已儼然成為排他的地主俱樂部（an exclusive land-owners' club），而我並不認為陳日新等人可以扭轉情況……。（HKRS 536-2-38, 5/1968）

就算鄉議局內部達成協議，港府容許鄉議局改革，在新界推行政治改革亦未必能得到倫敦和北京的同意。鄉議局的代表團在 1968 年 3 月抵達英國，與外交及聯邦事務部大臣史都華（Michael Stewart）與其下屬謝潑德勳爵（Lord Shepherd）會面，要求新界以民選方式選出在立法局與行政局的代表。外交及聯邦事務部與港府討論時，認為此事「難以實行」（HKMS 189-1-54, 28/3/1968, p. 3）。外交及聯邦事務部副次官（Deputy Under-Secretary of State）蒙森（Sir Leslie Monson）在 1971 年 2 月面對鄉議局再次要求政治改革時，表明得更直接。他指出任何憲政改革都可能會被北京看成是英國企圖製造「第三中國」

的嘗試，因此不能實行（HKMS189-1-221, 17/2/1971, p. 2）。

四 鄉議局與「原居民」身份的確立

打從 1970 年代以降，由於政府在新界大量收地興建新市鎮，鄉議局對政府的批評越趨尖銳。與此同時，新市鎮發展令新界新移入人口在部分地區已佔多數，政府遂轉而強調原居民與新來人口之別以應付鄉議局的政治訴求。何謂新界「原居民」也終在 1972 年正式出現官方的定義。其時，港府推出「新界小型屋宇政策」，容許「年滿 18 歲，父系源自 1898 年時為香港新界認可鄉村的男性居民」一生中可以在「鄉村式規劃發展區」及「認可鄉村範圍或擴展區」內興建一座合乎規格的房屋，申請者同時放棄入住公共房屋的資格。由於政府推出「小型屋宇政策」後即取消持官地執照 10 年以上者的建屋權利，此政策遂成為只惠及「原居民」的「丁權」（薛鳳旋，鄺智文，2011：頁 197）。

1976 年 5 月，在「新市鎮社會計劃座談會」（Symposium on Social Planning in a New Town）中，時任副新界民政署長屈珩（Edward Wiggham）為港督麥理浩（Crawford MacLehose）即將推行的區議會改革放出消息，指港府計劃新市鎮時，要考慮「如何令已經在新市鎮範圍內居住的農村守舊人口融入新的城市環境中，並同時確保在地的少數與『外來的』多數可以和睦共處」。屈珩認為，建立有「地方色彩」的行政機關，將可「促進新界原居民與新來者融合，成為一個社區」（The Hong Kong Council of Social Service, 1976）。屈珩隻字未提鄉議局，更明確指出「農村守舊人口」與新來人口的分別。當時有留意新界的學者也開始討論鄉議局代表性的問題，只是未使用原居民一詞（Johnson, 1977, pp. 112-113）。反而，原本在政府及公

共詞彙中未曾普及的「原居民」(Indigenous inhabitant)一詞，卻在同一時期的傳媒論述中，開始成為常用的字眼。以英文報章為例，1976年前香港《南華早報》(*South China Morning Post*)的報道少有以「原居民」描述新界居民，1977年開始，「原居民」則漸被廣泛使用。¹⁰

麥理浩表示推行區議會改革後，鄉議局即於1976年11月的執行委員會會議中，討論鄉議局與各鄉委會的地位問題，並上書麥理浩。鄉議局抱怨政府「對鄉政組織的尊重態度，開始產生歧視和壓抑的傾向」。局方認為「鄉議局——鄉事委員會——村代表」三層代表制度比「行政立法兩局及市政局的組織更為健全，更有代表性」，仍強調自己是全新界民意的代表(新界鄉議局，1976a：頁3)。局方又認為港府在有意無意間忽略鄉議局，是企圖淡化鄉議局以《專條》保護原居民土地權利的功能，使政府在新界收地時可以更低價錢從鄉民手中收回土地。

布政司羅弼時爵士(Sir Denys Roberts)於1977年3月回覆鄉議局，認同鄉議局與鄉委會的諮詢地位，卻指它們只代表「原居民」。他採用政府在1966年的說法，指鄉事委員會不能代表新遷入居民，並向局方指出在荃灣，「原居民僅佔該區人口之一個極少部份」，又認為沙田與屯門都將會與荃灣一樣，成為原居民人口佔少數的地區(布政司署，1977：頁1)。¹¹ 他

10 1970年代初期，英文報紙描述「原居民」時，多Indigenous villager/resident/inhabitant等字，但1977年7月外交及聯邦事務國務大臣(Minister of State for Foreign and Commonwealth Affairs)高樂培羅拔士勳爵(Lord Goronwy-Roberts)使用Indigenous inhabitants一詞後，所有英文報紙即逐漸統一用語。見*South China Morning Post*, 30/7/1977。

11 布政司署：〈布政司署公函〉，1977年3月，載新界鄉議局，《總督施政報告的評議與批覆》，頁1。

續指「香港政府的慣例係儘可能向多類人士諮詢，以確保其政策獲得全體居民接納」，並暗示將會繼續發展各新市鎮的地區委員會：

鑒於荃灣之鄉事委員會基本上代表原居民，當局發覺必須鼓勵成立其他具有較大代表性之諮詢組織，以協助新市的施政……有關方面已成立荃灣康樂及市容委員會，各地區委員會，分區撲滅罪行委員會以及其他多種組織……雖然原居民之意見將時常受到尊重，惟鑒於其他居民之數目日增，故假如新界民政署僅係單與各鄉事委員會處理各項事務實屬不適當……

……該（荃灣）鄉事委員會在各主要諮詢委員會內之代表席位已超過按原居民之比例所應給予者……委任荃灣鄉事委員會主席為荃灣康樂及市容委員會之當然副主席及將該委員會之決議提交新界政務司及鄉議局核准等事乃屬不適當……原因係此委員會之主要任務係向市鎮專員提供意見。（布政司署，1977年3月：頁2）

至此，在政府論述中，鄉事委員會已成為「基本上代表原居民」的諮詢組織，只是眾多地區組織的一個。至於以27個鄉事委員會主席為骨幹的鄉議局，則由1959年制訂《鄉議局條例》時輔政司戴斯德所言的「新界代議政制金字塔中的頂端」，一變而成為功能含糊的「法定組織」（Hong Kong Legislative Council Records, 25/11/1959）。

局方繼續推動成立新界議會，以回應區議會改革方案。1977年4月，鄉議局副主席張人龍等赴英，上書外交及聯邦事務國務大臣高樂培羅拔士勳爵。局方詳述對殖民地政府土地和政治安排的不滿後，要求倫敦指示港府成立新界議會：

鄉議局仍未獲得新界局的地位，（它）只不過供香港政府諮詢而並無代表參與行政局與立法局。該兩局的非官守議員中，並無一人出自新界，因而與新界居民的實際生活脫節，不能瞭解新界之獨特環境。所以，鄉議局於屢經向政府提出建議而遭拒絕之餘，惟有向倫敦之英國政府官員請願而已。

鄉議局又以英國其他殖民地，如直布羅陀、百慕達及巴哈馬群島為例，說明英國曾經准許這些地方自行成立議會，因此要求政府提高鄉議局的權力，使其成為類似市政局的機構，而且要委任鄉議局成員進入行政、立法兩局（新界鄉議局，1977b：頁3）。此時的鄉議局仍強調自己是全新界的民意代表，認為自己有足夠的認受性成為新界的議會。雖然現有研究文獻，如陳蒨的著作，認為鄉議局於〈呈英國政府有關香港新界難題之陳情表〉中，強調原居民的政治權利（Chan, 2005: pp. 39-54），但局方的會函清楚顯示鄉議局仍自視為全新界的代表，並非以原居民身份向政府爭取政治權力。只是香港政府按倫敦的指示回覆鄉議局的訴求之時，才繼續強調鄉議局只代表「原居民」：

新界之人口無論在數目上或在原居民與非原居民之比例上均在極速轉變中；該區人口之另一特色乃根據地理之劃分構成一連串之自給自足之市鎮……本人同意各鄉事委員及鄉議局本身應在此等安排中擔當角色，惟必須同時適當兼顧新界人口中數目較多之非原居民……此觀點與鄉議局所繼續享有之法定地位——即在新界整體事宜中擔任政府之顧問——互相吻合。（羅弼時，1977：頁13）

這就是說，雖然鄉議局是「政府在新界整體事宜中之顧問」，但鄉議局作為區域代表的地位已不被政府承認。1977年8月，鄉議局回覆政府，反駁鄉議局不能代表其他居民的說法，指出當局訂立鄉議局條例時，特意納入非原居民以非官守太平紳士及特別議員身份進入鄉議局，「以利新界原居民，僑居民及新遷來居民無分彼此下求得全新界人民之平衡意見」，足以證明「新界鄉議局實乃代表新界全民意見」（新界鄉議局，1977a：頁15）。可是，從陳日新嘗試擴大鄉議局代表性時所遭到的困難可見，局內不少成員亦視鄉議局為原居民組織，政府亦樂於將之定性為少數社群的代表。

兩個月後，連任鄉議局主席已近十年的陳日新再向政府提交意見書，表達鄉議局對政府成立區議會的意見。從其內容可看出，陳日新嘗試平衡鄉議局作為「原居民」和「非原居民」代表的角色和局內的不同意見之難度。陳氏首先分別針對「原居民」和「非原居民」的工作，指出新界各區發展情況不同，不可一概而論：

新界地區，現有人口約一百五十萬之數，原居民約佔五分之一（二十五萬）。政府目前在新界各區進行大量發展，將來該發展區每年人口增長率是急劇的，從荃灣、屯門、沙田三個地區可作例證。新界鄉議局係代表新界民意機構，有關原居民傳統權益（土地、房屋、風水、山墳、祠堂、廟宇、傳統習俗等），有關外來居民福利（市場、醫療、學校、各項文娛康樂設施、治安、交通、小販等）的工作皆不能忽略，在新界二十七個鄉事委員會管轄地區中，有原居民人口超過外來人口的地區，有外來人口超過原居民人口的地區，各區係有不同社會情況。（新界鄉議局，1978：頁1）

他又承認由村代表產生的鄉事委員會並不能完全代表市區居民，因此有設立區議會的必要：

以荃灣地區而言，荃灣鄉事委員會仍一貫以往負起維持原居民權益工作外，住在荃灣市鎮及新區的五十餘萬居民，有關福利工作，本局既反對香港市政局進入管理，如果荃灣諮詢委員會不去負責這項工作，這項福利工作又應由那一個組織去負責呢？……新界鄉議局是代表新界民意機構，是不能祇顧少數人利益而不顧多數人利益。（新界鄉議局，1978：頁2）

陳建議如某區原居民人口仍佔多數，則該區鄉委會應有權否決成立區議會；他又建議成立區議會時，鄉委會成員應為當然成員，而區議會和鄉委會應分別為市區和鄉郊服務，職權不能重疊。至於鄉議局本身，他重申鄉議局的組成部分包括非官守太平紳士及特別議員，足以代表全新界的意見，因此並不反對以地區工作為主的區議會（新界鄉議局，1978：頁3）。此時，局方對自身角色的描述，已從主要強調自己是新界全民代表轉變為分別服務原居民與非原居民，但仍未解決鄉事委員不能有效代表新遷入人口的根本定位問題。

有關鄉議局能否代表新遷入人口的討論一直延續到區諮詢委員會結束，區議會成立之時。1980年6月，政府公佈《香港地方行政的模式綠皮書》，準備成立區議會。《綠皮書》指鄉議局只是眾多諮詢機構的一個：「各理民府通過村代表及鄉事委員會，新界民政總辦事處則通過鄉議局和許多其他社團，與居民保持密切聯繫」（香港政府，1980：頁2-4）。局方反駁《綠皮書》，繼續強調它代表新界整體的功能。新任鄉議局主席劉皇發聲言局方不會忽略外來居民的意見，反對強調原居民/外來居民的二分法：

《綠皮書》似乎令公眾有一印象：政府將新界民眾分為鄉村人士及外來人士，此項區別或區分，本人認為實屬不當。因為新界各市鎮均是在鄉鎮基礎上發展者。因此，在新市鎮發展，建設過程中帶來了鄉村逐漸都市化，同時，亦使九龍及香港地區遷入新界的居民在某種程度上漸形鄉村化。因此，在鄉村面貌城市化，城市人口鄉村化的新社會組合體裏面，提出將新界居民分為鄉民及外來居民兩個集團，實令社區的建設遭受不良的影響，同時加深新舊之間，外來和非外來之間的矛盾，對穩定局面並無益處。（新界鄉議局，1980：頁 22-23）

以太平紳士身份（即鄉議局非原居民席位）進入鄉議局的何新權亦指出：

《綠皮書》政府對鄉議局不擬有所改變。然而由於地方諮詢會宣告產生，現稱區議會，自成體系，無形中鄉議局原來地位，頗受影響。政府觀點，似認為鄉議局係鄉民代表機構，新來居民，苟非對象，是項誤解，差別在鄉字意義。鄉議局歷史可查，顯示係代表新界整個地方，並非代表局限於某一部分鄉民。因此可說涉及新界地方興革事宜，鄉議局都應該有其責任，份當參與。（新界鄉議局，1980：頁 33）

不過，局內亦有聲音對鄉議局被政府重塑角色表示無奈，例如坪洲鄉事委員會的發言：「香港政府近年之施政態度已大有改進，過去是不宣而戰，現在則是宣而後戰，但無論如何終係戰而必勝，因此縱是輿論沸騰，仍然事在必行，結果是徒費唇舌而已，綠皮書正是港產民主模式，吾人又何必多言……」

(新界鄉議局，1980：頁1)。由於局內自1960年代以來，一直未有真正解決代表外來人口的問題，而且殖民地政府和北京均不願新界出現自下而上的政治改革，因此鄉議局對自身角色的立場難以動搖政府的既定方針。

自區議會成立後，鄉議局雖然仍強調自己代表全新界，但更多時候卻在強調其原居民代表的角色。1984年7月，政府推出《代議政制綠皮書：代議政制在香港的進一步發展》，向公眾諮詢改革立法局，提出設立功能組別的構想。同年11月，政府的《代議政制白皮書：代議政制在香港的進一步發展》中指：「來自市政局和區域議局（即區域市政局）的成員則成為兩個特別組，推選餘下的兩名議員。鄉議局的利益則由區域議局代表」（香港政府，1984：頁4-5）。鄉議局為得到一直以來爭取的立法局固定席位（當時有局員獲委任為立法局議員，但鄉議局並無固定席位），開始強調自己保護新界原居民土地權益的功能。

1984年12月5日，鄉議局上書政務司鍾逸傑及布政司夏鼎基，要求得到立法局功能組別的席次，信中強調鄉議局負責原居民的鄉村屋宇、土地等法律問題，因此區域市政局並不能代表鄉議局（新界鄉議局，1984）。鄉議局在1985年6月向政府提交意見時，再次指出由於區域市政局只負責新界市區，因此區局並不能代表鄉議局，加上新界鄉郊居民在政府發展新界的政策下首當其衝，鄉議局應該在立法局有自己的議席（*South China Morning Post*, 17/6/1987）。1987年4月，鄉議局在呈交政府有關功能組別的意見書中，指出鄉議局「作為代表新界五十萬原居民利益的法定組織及作為法定之新界民意諮詢組織」，應獲得立法局功能組別席位（新界鄉議局，1987）。至於原居民數目何以在1978年的25萬躍升至九年後的50萬，局方則沒有交代，但此種表述顯示了局方對原居民遭到邊緣化

的焦慮。因而，鄉議局仍在爭取其代表新界的立場。1988年2月，政府拒絕給予鄉議局功能組別的席位，重申鄉議局只代表新界「原居民」利益，新界民政處長指鄉議局的「局員資格是封閉的，因此算不上是社會功能團體」，又指政府在原居民事務上向鄉議局諮詢，但「地區」與市區市務則由區議會與區域市政局處理（*South China Morning Post*, 25/2/1988）。針對政府的說法，鄉議局於1988年3月修改局章，增加15名非村代表選出的「增選議員」，以擴大代表性；與1960至1970年代不同，議員通過了這一次修章，令鄉議局的組成包括54名鄉事委員會的正副主席（村代表選出）、非官守太平紳士、21名特別議員及15名增選議員。

即使如此，鄉議局已大致轉化為社群代表，最明顯的例子為基本法第四十條以及《新界土地（豁免）條例》的擬定及討論過程。在鄉議局主席兼基本法起草委員會成員劉皇發的倡議下，中華人民共和國全國人民代表大會於1990年4月通過頒佈《基本法》，其中第四十條為：「新界原居民的合法傳統權益受香港特別行政區的保護」。此舉一方面代表「新界原居民」身份獲後殖民的中國政府承認，另一方面亦確認了鄉議局在後殖民的香港政制中具有代表原居民的地位。四年後，立法局議員陸恭蕙提出原居民婦女應享有和男性原居民一樣的土地繼承權利，並提交《新界土地（豁免）條例》草案。鄉議局對草案表示反對，並發動鄉民到立法局示威，儼然是新界鄉民反對草案的領導者。部分鄉民反應激烈，甚至聲言要強姦推動草案的陸恭蕙（Merry and Stern, 2005: p. 394; Cheung, 2009: pp. 177-178）。雖然如此，港澳辦仍表示支持鄉議局，指草案將威脅「原居民」此一概念。由此可見，後殖民的中國政府在香港，正如張少強指出，是走繼承英國殖民主義的管治路線，往往主動保留殖民統治者對新界傳統的建構（Cheung, 2009: pp. 170-171,

178)。此聲明亦顯示出後殖民的中國政府對於鄉議局的取態，與 1970 年代以來殖民地政府的取態是一致的，同樣認定鄉議局僅為群體代表而非區域代表。當時，有立法局議員建議取消鄉議局及鄉事委員會在區域市政局的當然議席，鄉議局主席兼立法局議員劉皇發在討論中表示：「城市人口的大量北移已使那些世代生於斯、長於斯的新界鄉民變為少數，維持現行的機制將可確保鄉民能夠由他們選舉產生，並且真正了解新界情況的代表去反映他們的見，維護權益。」（Legislative Council Sittings Record, 23/2/1994）歷史、新界的「特殊性」、原居民身份與城鄉之別，取代了「新界整體民意代表」的地位扣連，成為鄉議局爭取更大政治影響力的工具。這個發展可算是鄉議局在環境變遷之下，為求保持席位的現實政治舉動，實為以退為進之策。

主權移交後，即使村代表和鄉事委員會制度曾有所調整，鄉議局的社群代表色彩始終濃厚。當終審法院於 2000 年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》後，立法會在 2003 年通過《村代表選舉條例》，使新界村代表選舉以「雙村長制」進行（即「原居民代表」和「居民代表」），理論上使居住在新界鄉村的原居民與非原居民代表，均有同等機會進入鄉事委員會和鄉議局。不過，「香港人權監察」於 2011 年 4 月曾向香港立法會上書，指出現時村代表選舉仍被原居民壟斷。在 2011 年的村代表選舉中，全部 1,358 名村代表中，只有 152 位非原居民代表。「香港人權監察」認為這是由於在「雙村長制」下，原居民可以「原居民代表」和「居民代表」兩個身份參選和投票，但非原居民只可以「居民代表」身份參選和投票所致（香港人權監察，2011）。

五 結論

本文嘗試補充以往關於鄉議局及原居民的討論，指出鄉議局並非自成立之初即以「原居民」的代表組織自居。相反，局內是有聲音嘗試把鄉議局轉變為可以代表原居民以及新來人口的區域機構。從戰後鄉議局的地位危機可見，自 1960 年代外來人口漸增伊始，已有對政治敏銳者認為局方應主動出擊，以求盡量代表更多的人口來向殖民地政府爭取更多土地權益。不過，這些爭取土地權益的政治經濟行動，並非所有新界居民可以受惠。雖然局方曾為持有官地牌照 10 年者向政府要求得到建屋的權利，但一直為政府拒絕，因此新舊居民的土地權益始終不盡相同（薛鳳旋、鄭智文，2011：頁 197）。中英雙方對香港政治改革的態度，加上「進取派」始終未能在局內形成決定性的多數，鄉議局最終未能成功蛻變為可以代表新界不同人口的議會。另一方面，在 1980 至 1990 年代，因世代居於新界而擁有丁權的新界居民漸成少數，加上政府正式否認鄉議局是全新界民意代表的地位，局方則需改變策略部署，退而擁抱「原居民」這個身份，強調新界的「特殊性」，包括城鄉差別來自保地位。可是，這樣一種的認同政治（politics of recognition）卻是一把雙刃劍（Cheung et al., 2009），一方面有助局方團結其成員，並為其所代表的群體提供明顯的界線，另一方面卻把鄉議局從一個區域代表縮減成一個群體代表，終究只能在殖民統治者設下的框架下保住其特殊利益，亦令原居民在社會和輿論中日趨被邊緣化。但如何了結這個歷史局勢，則至今仍未見現時的後殖民統治者，於蕭規曹隨之外，有破局的良策。

參考文獻

- “D.C.N.T., “Heung Yee Kuk,” 28/9/1957, HKPRO, HKRS 536-2-31.
- “District Political Report – Taipo,” 5/1968, HKPRO, HKRS 536-2-38.
- “Draft letter to the Chairman and Vice-chairman, New Territories Heung Yee Kuk,” 31/10/1966, HKPRO, HKRS 163-3-308.
- “Heung Yee Kuk’s Petition to the Secretary of State,” 7/10/1966, HKPRO, HKRS 163-3-308.
- “Legislative Council Sitzings Record, 23/2/1994,” http://www.legco.gov.hk/yr93-94/english/lc_sitg/hansard/h940223.pdf, accessed date: 22 August 2017.
- “Local Administration,” 16/8/1968, HKPRO, HKRS 536-2-38.
- “Representations by the Heung Yee Kuk,” 17/2/1971, HKPRO, HKMS189-1-221.
- “Secretary of State for Commonwealth Affairs to the Officer Administering the Government of Hong Kong,” 28/3/1968, HKPRO, HKMS 189-1-54.
- Hong Kong Annual Report 1946*. Hong Kong: Government of Hong Kong.
- Hong Kong Annual Report 1948*. Hong Kong: Government of Hong Kong.
- South China Morning Post
- The Gist
- 《華僑日報》
- Chan, Kwok-shing. (2013), “Women’s Property Rights in a Chinese Lineage Village,” *Modern China*, Vol. 39, No. 1, January 2013, 101-128.
- Chan, Selina. (2003), “Memory Making, Identity Building: The Dynamics of Economics and Politics in the New Territories of Hong Kong,” *China Information*, Vol. 17, No. 1, March 2003, 66–91.
- Chan, Selina. (2005), “Politicizing Tradition: The Identity of Indigenous Inhabitants in Hong Kong,” *Ethnology*, Vol. 37, No. 1, Winter, 1998, 39-54.
- Cheung, Siu Keung; Lee, Tse-Hei, Joseph; Nedilsky, Lida. (2009), *Marginalization in China: Recasting Minority Politics*. London: Palgrave.
- Cheung, Siu-Keung. (2009), “The Politics of Patriarchal Bargaining in a Chinese village,” Occasional Paper on Global Asia: Social and Cultural Research, No. 9, 2009.
- Cheung, Siu-Keung. (2010), “Daily action of domestic women in a Chinese village,” *Social Transformations in Chinese Societies*, Vol. 6, No. 2, 227-59.

- Cheung, Siu-Keung. (2011), "The changing life-world in a Chinese village: Land, economic practice, and community change through a life-story approach," *China Information*, Vol. 35, No. 2, 185-205.
- Chun, Allen. (2000), *Unstructuring Chinese society: the Fictions of Colonial Practice and the Changing Realities of 'Land' in the New Territories of Hong Kong*. Amsterdam: Harwood Academic.
- Governor of Hong Kong (1965): "Governor's Letter to CO," 26/5/1965, TNA FO 371/181.
- Hayes, James. (2007), *The Great Difference: Hong Kong's New Territories and Its People 1898-2004*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Hong Kong Annual Report 1954*. Hong Kong: Government of Hong Kong.
- Johnson, Gramham. (1977), "Leaders and Leadership in an Expanding New Territories Town," *The China Quarterly*, No. 6, March 1977, 109-125.
- Lau, Siu-Kai. (1982), *Society and Politics in Hong Kong*. Hong Kong: Chinese University Press.
- Madden, Frederick. (2000), *The End of Empire: Dependencies since 1948*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Merry, Sally Engle; Stern, Rachel E. (2005), "The Female Inheritance Movement in Hong Kong Theorizing the Local/Global Interface," *Current Anthropology*, Vol. 46, No. 3, June 2005, 387-409.
- Nissim, Roger. (2012), *Land Administration and Practice in Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Official Report of Proceedings, Meeting of 25/11/1959," Hong Kong Legislative Council Records.
- Poon, Kit. (2008), *The Political Future of Hong Kong: Democracy within Communist China*. Abingdon: Routledge.
- Scott, Ian. (1982), "Administering the New Towns of Hong Kong," *Asian Survey*, Vol. 22, No. 7, July 1982, 659-675.
- The Hong Kong Council of Social Service (1976), *Symposium on Social Planning In a New Town — Case Study: Shatin New Town*, April 30-May 1, 1976. Hong Kong: The Hong Kong Council of Social Service.
- 何嘉妍 (2011) :〈檢視新界原居民的「傳統」——從殖民地到後殖民地原居民居住需求的爭取過程〉,《獨立媒體》, <http://www.inmediahk.net/>

node/1010413，瀏覽日期：2017年8月22日。

劉存寬（1995）：《租借新界》，香港：三聯書店。

劉潤和（1999）：《新界簡史》，香港：三聯書店。

劉蜀永（2009）：《簡明香港史》，香港：三聯書店。

地方行政制度工作小組委員會（1966）：《香港地方行政制度工作小組委員會報告書》，香港：政府印務局。

布政司署（1977）：〈布政司署公函〉，1977年3月。

張少強（2016）：《管治新界》，香港：中華書局。

新界展望社（1972）：《今日的鄉議局：慶賀新界鄉議局第二十屆議員就職典禮特刊》，香港：新界展望社。

新界鄉議局（1966a）：《今日新界》第十期，香港：新界鄉議局。

新界鄉議局（1966b）：《今日新界》第十一、十二期合刊，香港：新界鄉議局。

新界鄉議局（1967a）：《新界鄉議局年鑒 1966-1967》，香港：新界鄉議局。

新界鄉議局（1967b）：《今日新界》第十三、十四、十五期合刊，香港：新界鄉議局。

新界鄉議局（1967c）：《今日新界》第十八期，香港：新界鄉議局。

新界鄉議局（1968）：《新界鄉議局年鑒，第十七屆，1967-1968》，香港：新界鄉議局。

新界鄉議局（1970）：《新界鄉議局年報，第十八屆，1968-1970》，香港：新界鄉議局。

新界鄉議局（1972b）：《新界鄉議局年鑒，第十九屆，1970-1972》，香港：新界鄉議局。

新界鄉議局（1975）：〈新界政制改革建議新界改為特別行政區有關組織大綱等問題之解釋〉，香港浸會大學當代中國研究所藏。

新界鄉議局（1976a）：〈新界鄉議局研討總督施政報告後意見書〉，1976年10月，載《總督施政報告的評議與批覆》，香港：新界鄉議局。

新界鄉議局（1976b）：《新界鄉議局年鑒，第二十一屆，1974-1976》，香港：新界鄉議局。

新界鄉議局（1977a）：〈新界鄉議局覆布政司羅弼時函〉，1977年8月31日，新界鄉議局：《香港殖民地政制下的新界社會》，香港：新界鄉議局。

新界鄉議局（1977b）：〈鄉議局呈英國政府有關香港新界難題之陳情表〉，新界鄉議局：《香港殖民地政制下的新界社會》，香港：新界鄉議局。

- 新界鄉議局 (1977d)：《總督施政報告的評議與批覆》，香港：新界鄉議局。
- 新界鄉議局 (1977e)：《香港殖民地政制下的新界社會》，香港：新界鄉議局。
- 新界鄉議局 (1978)：〈政府在新界設立諮詢委員會意見書〉，新界鄉議局：《新界鄉議局公報》第十四期，香港：新界鄉議局。
- 新界鄉議局 (1980)：《對香港地方行政模式綠皮書意見》，香港：新界鄉議局。
- 新界鄉議局 (1984)：〈鄉議局致布政司夏鼎基信〉，1984 年 12 月 5 日，鄉議局檔案室藏。
- 新界鄉議局 (1987)：〈新界鄉議局的立場書〉，1987 年 4 月 30 日，浸會大學當代中國研究所藏。
- 李祈、經緯 (1954)：《新界概覽》，新界：新界出版社。
- 羅弼時 (1977)：〈香港布政司羅弼時爵士代英國外交及聯邦事務大臣高樂培羅拔時勳爵覆本局函〉，新界鄉議局：《香港殖民地政制下的新界社會》，香港：新界鄉議局。
- 薛鳳旋、鄺智文 (2011)：《新界鄉議局史：由租借地到一國兩制》，香港：三聯書店。
- 鄺智文 (2015)：《重光之路：日據香港與太平洋戰爭》，香港：天地圖書。
- 陳蒨 (2006a)：〈原居民的身份：殖民時代下政治化的傳統〉，陳國成編：《粉嶺：香港地區史研究之三》，香港：三聯書店。
- 陳蒨 (2006b)：〈懷舊與身份認同：原居民與香港人〉，《族群與社會》，台北：五南圖書，頁 415-424。
- 陶傑譯，鍾逸傑著 (2004)：《石點頭：鍾逸傑回憶錄》，香港：香港大學出版社，2004。
- 香港人權監察 (2011)：〈香港人權監察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〉，2011 年 4 月 8 日，香港立法會文件 <http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ha/papers/ha0408cb2-1487-2-c.pdf>，瀏覽日期：2017 年 8 月 22 日。
- 香港政府 (1980)：《香港地方行政的模式綠皮書》，香港：香港政府印務局。
- 香港政府 (1984)：《代議政制白皮書：代議政制在香港的進一步發展》，香港：香港政府印務局。