

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1763/00-01(04)號文件

檔號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處擬備的背景資料文件

修改《基本法》的機制

目的

本文件旨在綜述事務委員會在1998至1999年度、1999至2000年度及2000至2001年度立法會會期內，討論“修改《基本法》的機制”此一事項的進展。

背景

2. 議員討論設立修改《基本法》的適當機制此問題，是在梁耀忠議員作出一項議案預告後引發的。梁議員作出的預告，是他擬於1998年12月2日的立法會會議上，根據《基本法》第一百五十九條動議一項議案。

3. 《基本法》第一百五十九條訂明，《基本法》的修改提案權屬於全國人民代表大會常務委員會(下稱“全國人大常委會”)、國務院和香港特別行政區(下稱“香港特區”)。香港特區的修改議案，須經香港特區的全國人大代表三分之二多數、香港特區立法會全體議員三分之二多數和香港特區行政長官(下稱“有關三方”)同意後，交由香港特區出席全國人大的代表團向全國人大提出。

4. 鑒於《基本法》第一百五十九條沒有訂明對《基本法》提出修改議案的機制和程序，內務委員會在1998年11月20日經討論後，同意把與修改機制有關的事宜交由政制事務委員會研究。梁耀忠議員隨後在事務委員會仍未討論有關事宜時，撤回其擬於1998年12月2日動議該項議案的預告。

1998至1999年度立法會會期

5. 事務委員會於1998年12月21日首次與政府當局商討此事。當局表示，此事牽涉多個複雜的問題，必須經各有關方面充分研究及探討，才能定出適當的機制，以落實《基本法》第一百五十九條的規定。

經考慮並討論政府當局所確定的各個事項後，事務委員會同意首先應邀請公眾及其他有關方面就以下事項提出意見——

- (a) 香港特區內誰或哪個機構可展開修改《基本法》的程序；
- (b) 徵求香港特區有關三方同意的程序；
- (c) 修改建議的形式；
- (d) 有否需要就修改建議諮詢公眾；
- (e) 有何方法確保修改建議不得與中華人民共和國對香港既定的基本方針政策相抵觸；
- (f) 就修改建議提出修訂的機制；
- (g) 是否需要及適宜制定本地法例，確立修改程序，並以本地法例規範立法會議員及港區全國人大代表如何履行他們憲制上的職責；及
- (h) 有否需要就全國人大常委會和國務院對《基本法》提出的修改建議諮詢香港特區市民。

6. 事務委員會在1999年3月舉行了兩次會議，聽取法律界人士、學者，以及有關團體和個別人士的意見。事務委員會接獲的意見摘要載於**附錄I**。

7. 事務委員會曾分別在1999年5月、6月及7月舉行的3次會議上與政府當局跟進此事。當局表示，事務委員會進行的公眾諮詢引發多項重要的新事項。當局務須充分諮詢有關各方，以便在制訂有關機制時能顧及各方的意見。政府當局已就所確定的主要事項完成初步分析。鑒於所提出的部分事項牽涉全國人大常委會、國務院、港區全國人大代表及基本法委員會，政府當局有必要與中央進行商討。當局就主要事項所持的初步意見綜述於**附錄II**。

8. 鑒於事務委員會多番要求政府當局提供制訂修改機制的具體時間表，當局在1999年6月因應要求，提供了一個經粗略估計後擬訂的初步時間表(**附錄III**)。事務委員會察悉，就完全屬於香港特區範圍的事宜而言，所涉及的步驟和程序大約需時15至22個月。

9. 在1999年6月，律政司亦向事務委員會簡述政府當局就5個國家(美國、澳洲、馬來西亞、南非及瑞士)的修憲程序進行比較研究所得的初步結果，研究結果的摘要載於**附錄IV**。該項研究的範圍包括：誰可提出修訂、修訂的形式、商議程序和時限，以及特別條文。下一步是研究此等國家如何施行有關修憲程序。

1999至2000年度立法會會期

10. 事務委員會曾分別在2000年1月及5月舉行的兩次會議上跟進此事。政府當局表示，中央已答允研究所提出的事項，但由於牽涉的問題相當複雜，將需要若干時間詳加研究。當局會繼續向事務委員會匯報最新進展。

11. 在2000年1月19日，梁耀忠議員動議了一項議案，徵求立法會同意交由香港特區出席全國人大的代表團向全國人大就《基本法》第七十四條及附件二提出建議的修改議案。在辯論過程中，政府當局重申在制訂修改《基本法》的機制方面，已取得一定的進展，而現在正處於與中央商討的階段。鑒於有關各方仍未商定修改機制，政府當局認為從憲制的角度來看，該項議案是不成熟、不恰當和不可接受的，亦非展開修改《基本法》程序的恰當做法。該項議案被立法會否決。

2000至2001年度立法會會期

12. 在2000年10月31日的會議上，事務委員會獲悉自1999年以來，政制事務局已與港澳事務辦公室(下稱“港澳辦”)舉行了6次會議討論此事。港澳辦表明需要更多時間研究所確定的各事項。委員問及此事至今有何進展，政府當局回應時表示，當局曾在1999年6月向事務委員會提供一份制訂修改機制的暫定時間表(附錄III)，而此事正處於該時間表所顯示的第一步驟。委員對現時停滯不前的情況感到失望，並要求政府當局在每次與中央舉行會議後，不論在會上有否取得任何進展，均須向事務委員會作出匯報。

13. 政府當局在2000年12月16日來函表示，當局在2000年11月與港澳辦舉行會議時已提出此事討論。政府當局向港澳辦轉達了事務委員會對制訂修改《基本法》機制進展緩慢所表達的關注。港澳辦表示，此事複雜，必須審慎研究。由於當中有不少問題涉及與全國人大有關的安排，港澳辦亦認為有需要與全國人大共同研究此事。

14. 政府當局至今仍未向事務委員會匯報此事有何進展。事務委員會要求政府當局在2001年6月12日下次會議上，向委員匯報此事的最新情況。

立法會秘書處

2001年6月8日

立法會

Legislative Council

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

修改《基本法》的機制

目的

本文件旨在綜述事務委員會在1998至1999年度及1999至2000年度立法會會期內，討論“修改《基本法》的機制”此一事項的進展。

背景

2. 議員討論設立修改《基本法》的適當機制此問題，是在梁耀忠議員作出一項議案預告後引發的。梁議員作出的預告，是他擬於1998年12月2日的立法會會議上，根據《基本法》第一百五十九條動議一項議案。

3. 《基本法》第一百五十九條訂明，《基本法》的修改提案權屬於全國人民代表大會常務委員會(下稱“全國人大常委會”)、國務院和香港特別行政區(下稱“香港特區”)。香港特區的修改議案，須經香港特區的全國人大代表三分之二多數、香港特區立法會全體議員三分之二多數和香港特區行政長官(下稱“有關三方”)同意後，交由香港特區出席全國人大的代表團向全國人大提出。

4. 鑒於《基本法》第一百五十九條沒有訂明對《基本法》提出修改議案的機制和程序，內務委員會在1998年11月20日經討論後，同意把與修改機制有關的事宜交由政制事務委員會研究。梁耀忠議員隨後在事務委員會仍未討論有關事宜時，撤回其擬於1998年12月2日動議該項議案的預告。

事務委員會的討論

1998至1999年度立法會會期

5. 事務委員會於1998年12月21日首次與政府當局商討此事。當局表示，此事牽涉多個複雜的問題，必須經各有關方面充分研究及探討，才能定出適當的機制，以落實《基本法》第一百五十九條的規定。

經考慮並討論政府當局所確定的各個事項後，事務委員會同意首先應邀請公眾及其他有關方面就以下事項提出意見——

- (a) 香港特區內誰或哪個機構可展開修改《基本法》的程序；
- (b) 徵求香港特區有關三方同意的程序；
- (c) 修改建議的形式；
- (d) 有否需要就修改建議諮詢公眾；
- (e) 有何方法確保修改建議不得與中華人民共和國對香港既定的基本方針政策相抵觸；
- (f) 就修改建議提出修訂的機制；
- (g) 是否需要及適宜制定本地法例，確立修改程序，並以本地法例規範立法會議員及港區全國人大代表如何履行他們憲制上的職責；及
- (h) 有否需要就全國人大常委會和國務院對《基本法》提出的修改建議諮詢香港特區市民。

6. 事務委員會在1999年3月舉行了兩次會議，聽取法律界人士、學者，以及有關團體和個別人士的意見。事務委員會接獲的意見摘要載於**附錄I**。

7. 事務委員會曾分別在1999年5月、6月及7月舉行的3次會議上與政府當局跟進此事。當局表示，事務委員會進行的公眾諮詢引發多項重要的新事項。當局務須充分諮詢有關各方，以便在制訂有關機制時能顧及各方的意見。政府當局已就所確定的主要事項完成初步分析。鑒於所提出的部分事項牽涉全國人大常委會、國務院、港區全國人大代表及基本法委員會，政府當局有必要與中央進行商討。當局就主要事項所持的初步意見綜述於**附錄II**。

8. 鑒於事務委員會多番要求政府當局提供制訂修改機制的具體時間表，當局在1999年6月因應要求，提供了一個經粗略估計後擬訂的初步時間表(**附錄III**)。事務委員會察悉，就完全屬於香港特區範圍的事宜而言，所涉及的步驟和程序大約需時15至22個月。

9. 在1999年6月，律政司亦向事務委員會簡述政府當局就5個國家(美國、澳洲、馬來西亞、南非及瑞士)的修憲程序進行比較研究所得的初步結果，研究結果的摘要載於**附錄IV**。該項研究的範圍包括：誰可提出修訂、修訂的形式、商議程序和時限，以及特別條文。下一步是研究此等國家如何施行有關修憲程序。

1999至2000年度立法會會期

10. 事務委員會曾分別在2000年1月及5月舉行的兩次會議上跟進此事。政府當局表示，中央已答允研究所提出的問題，但由於牽涉的問題相當複雜，將需要若干時間詳加研究。當局會繼續向事務委員會匯報最新進展。

相關的發展

11. 在2000年1月19日，梁耀忠議員動議了一項議案，徵求立法會同意交由香港特區出席全國人大的代表團向全國人大就《基本法》第七十四條及附件二提出建議的修改議案。在辯論過程中，政府當局重申在制訂修改《基本法》的機制方面，已取得一定的進展，而現在正處於與中央商討的階段。鑒於有關各方仍未商定修改機制，政府當局認為從憲制的角度來看，該項議案是不成熟、不恰當和不可接受的，亦非展開修改《基本法》程序的恰當做法。該項議案被立法會否決。

立法會秘書處

2000年10月

修改《基本法》的機制

立法會政制事務委員會接獲的意見摘要
(1999年3月)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
團體／個人 (立法會文件 編號CB(2))	由哪一方面 提出修改議案	修改議案 的形式	公眾諮詢	全民投票	有否需要以本 地法例規範修 改程序	確保修改議案 與基本政策方 針相符的方法	就全國人大常委 會／國務院提出 的修改議案進行 公眾諮詢	建議的機制／其他建議
陳弘毅教授 1475/98-99(02)	行政長官、立 法會或港區人 大代表 (香港市民沒 有提出修訂的 權力)	議案 (不受第四十 八(十)或七十 四條所規限)	民意調查、 社會輿論、 公聽會等	諮詢性的全 民投票	修訂《議事規則 》以訂明修改 的程序	—	—	<ul style="list-style-type: none"> 立法會應考慮修訂《議事規則》，加入條文以訂明如何處理由行政長官、港區人大代表及立法會提出的修改議案 修改議案應在憲報刊登，並由立法會轄下的委員會審議以鼓勵公眾進行討論；修改議案須經立法會議員辯論及表決，過程與現行立法程序相若 港區人大代表獲默示授權，可就他們給予同意的程序訂立規則；該等規則的嚴謹性應與立法會所訂的規則相若。規則的擬稿可提請全國人大常委會予以確認

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
團體／個人 (立法會文件 編號CB(2))	由哪一方面 提出修改議案	修改議案 的形式	公眾諮詢	全民投票	有否需要以本 地法例規範修 改程序	確保修改議案 與基本政策方 針相符的方法	就全國人大常委 會／國務院提出 的修改議案進行 公眾諮詢	建議的機制／其他建議
								<ul style="list-style-type: none"> 立法會與港區人大代表應召開非正式的聯席會議，以化解雙方的分歧及制訂修改議案，然後才展開有正式程序規範的修改機制 3個方面均有責任在一段合理期間內對修改議案作出回應
張鑫先生	—	—	透過在傳媒 刊登或播放 廣告，邀請 各界發表意 見	並不可取	—	—	—	<ul style="list-style-type: none"> 在憲報刊登修改議案，並透過刊登或播放廣告公布周知 與內地學者交流意見，以了解內地有關當局的想法

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
團體／個人 (立法會文件 編號CB(2))	由哪一方面 提出修改議案	修改議案 的形式	公眾諮詢	全民投票	有否需要以本 地法例規範修 改程序	確保修改議案 與基本政策方 針相符的方法	就全國人大常委 會／國務院提出 的修改議案進行 公眾諮詢	建議的機制／其他建議
香港大律師 公會 1490/98-99(01)	政府或立法會 (港區人大代 表無權提出或 修訂修改議案 ，其權力應只 限於批准或否 決修改議案)	議案或法案 (不受第七十 四條所規限)	贊成	在修改議案 提交行政長 官前進行不 具約束力的 全民投票	贊成 (港區人大代表 須遵從的程序 未必屬香港特 區的管轄範圍)	—	—	<ul style="list-style-type: none"> 立法會議員或政府提出的修改議案應首先提交立法會，然後提交港區人大代表。如取得第一百五十九條所訂的支持，應進行全民投票由市民確認修改議案 除非建議的修訂在全民投票中獲得所需的支持，否則行政長官不得給予同意 在取得行政長官同意後，建議的修訂應提交港區人大代表，再由港區人大代表透過香港特區出席全國人大會議的代表團提交予全國人大 3個方面均有責任在一段合理期間內對修改議案作出回應

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
團體／個人 (立法會文件 編號CB(2))	由哪一方面 提出修改議案	修改議案 的形式	公眾諮詢	全民投票	有否需要以本 地法例規範修 改程序	確保修改議案 與基本政策方 針相符的方法	就全國人大常委 會／國務院提出 的修改議案進行 公眾諮詢	建議的機制／其他建議
香港人權監察 1483/98-99(01)	行政長官、立 法會或港區人 大代表 (香港市民無 權提出修訂) (限制港區人 大代表的權力 會違反《基本 法》第一百五 十九條的規 定)	法案 (不受第七十 四條所規限)	贊成 (立法會及港 區人大代表 應舉行公聽 會)	諮詢性的全 民投票 (在獲得3方 面的同意後 及提交全國 人大前舉 行)	贊成 (只要與全國人 大進行協商，制 定全面法例規 管立法會及港 區人大代表的 工作程序是可 行的)	<ul style="list-style-type: none"> — 在確保與基 本政策方針 相符的工作 方面，所涉 各方應同時 參與其中 — 基本法委員 會提供意見 — 香港特區法 院可進行覆 核，以確定 修改議案是 否有效 	贊成	<ul style="list-style-type: none"> • 立法會議員提出的修訂須按照《議事規則》在立法會進行辯論及付諸表決。如獲通過，應提交港區人大代表按其程序進行表決。如獲通過，修改議案會提交行政長官；行政長官在決定是否給予同意前，會諮詢行政會議 • 上述過程可適用於由港區人大代表或行政長官提出的修訂 • 3個方面應舉行正式及非正式會議，以化解分歧 • 應尋求各方面同意一點，就是涉及港人自治的修訂只應由香港特區提出
林峯博士 1475/98-99(03)	政府或立法會 (規限港區人 大代表提出修 訂的權力)	—	贊成	諮詢性的全 民投票	贊成	—	<ul style="list-style-type: none"> — 或可要求諮詢立法會 — 可諮詢基本法委員會，但委員會能否代表市民則有商榷餘地 	—

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
團體／個人 (立法會文件 編號CB(2))	由哪一方面 提出修改議案	修改議案 的形式	公眾諮詢	全民投票	有否需要以本 地法例規範修 改程序	確保修改議案 與基本政策方 針相符的方法	就全國人大常委 會／國務院提出 的修改議案進行 公眾諮詢	建議的機制／其他建議
歐本明教授 1475/98-99(04)	—	—	—	—	—	—	—	<ul style="list-style-type: none"> ● 最終修改權屬香港特區而非全國人大所有 ● 3個方面中應取消港區人大代表，並由區議會取代
戴耀庭先生 1475/98/99(05)	行政長官、立 法會或港區全 國人大代表 (限制港區人 大代表的權力 會違反《基本 法》第一百五 十九條的規 定)	—	贊成	在3個方面 給予同意前 舉行諮詢性 的全民投票	贊成 (香港特區有權 立法規管3個 方面，包括港 區人大代表修 改《基本法》 的程序)	難以監察	《基本法》中未 有訂明。 只有在全國人 大常委會或國 務院的批准下 才能進行諮詢	<ul style="list-style-type: none"> ● 成立憲政會議，成員包括行政長官、立法會議員及港區人大代表；主席由終審法院首席法官擔任，但沒有投票權。行政長官或取得一定程度支持的立法會議員或港區人大代表(例如獲三分之一議員或代表的支持)可提出修訂。 ● 3個方面任何之一均可對修改議案提出修訂。修改程序類似立法會通過法案的程序。表決分3組進行，以符合《基本法》第一百五十九條的投票規定

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
團體／個人 (立法會文件 編號CB(2))	由哪一方面 提出修改議案	修改議案 的形式	公眾諮詢	全民投票	有否需要以本 地法例規範修 改程序	確保修改議案 與基本政策方 針相符的方法	就全國人大常委 會／國務院提出 的修改議案進行 公眾諮詢	建議的機制／其他建議
曹景鈞教授 1490/98-99(02)	行政長官、立 法會或港區人 大代表	—	—	—	—	—	—	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政長官提出的修訂須按照現有的立法程序 ● 修改議案可由立法會內兩組議員或其中一組議員提出；該兩組議員分別為由功能界別選出的議員，以及由地方選區和選舉委員會選出的議員 ● 經立法會三分之二議員通過的修改議案應提交港區人大代表進行表決和行政長官通過 ● 港區人大代表提出修訂及就某項修改議案給予同意的程序，由港區人大代表自行擬定

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
團體／個人 (立法會文件 編號CB(2))	由哪一方面 提出修改議案	修改議案 的形式	公眾諮詢	全民投票	有否需要以本 地法例規範修 改程序	確保修改議案 與基本政策方 針相符的方法	就全國人大常委 會／國務院提出 的修改議案進行 公眾諮詢	建議的機制／其他建議
港九工團聯合總會 1533/98-99(01)	立法會	法案	贊成	—	贊成	<ul style="list-style-type: none"> — 由法院作出解釋 — 諮詢基本法委員會 	<p>關乎中央事務、外交及國防的修訂只應由全國人大常委會或國務院提出。無須諮詢港人意見。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 對關乎地方事務的條文作出的修訂應由立法會代表香港特區提出 ● 經立法會三分之二議員通過的修訂應獲港區人大代表支持及獲行政長官尊重 ● 設立諮詢委員會蒐集公眾意見 ● 長遠而言，就修改議案進行的投票應採用簡單多數制
全民制憲學會 1519/98-99(01)	香港市民	—	贊成	贊成	—	—	—	<ul style="list-style-type: none"> ● 設立制憲大會，以檢討及修訂《基本法》。修改議案若得到某百分比的香港市民支持，可將之提交制憲大會表決。如修改議案獲制憲大會通過，並在全民投票中獲市民支持，則任何的主管當局均不得提出反對

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
團體／個人 (立法會文件 編號CB(2))	由哪一方面 提出修改議案	修改議案 的形式	公眾諮詢	全民投票	有否需要以本 地法例規範修 改程序	確保修改議案 與基本政策方 針相符的方法	就全國人大常委 會／國務院提出 的修改議案進行 公眾諮詢	建議的機制／其他建議
前綫 1542/98-99(01)	行政長官、立 法會或香港市 民 (港區人大代 表不得提出修 訂)	—	贊成	3個方面在 給予同意時 不得違反全 民投票的結 果	—	—	—	<ul style="list-style-type: none"> ● 修改議案若得到18歲或以上的市民百分之一或以上的支持，可由市民提出修訂，然後由立法會代表市民提出修改議案 ● 政府應成立憲制諮詢會，成員包括行政長官、立法會議員及社會人士，共同討論修改議案。立法會及行政長官可就修改議案提出修訂。所有修改議案必須交由全民公決。以簡單多數投票制通過的議案會由行政長官提交港區人大代表，再由港區人大代表提交全國人大備案。整個程序須在一段合理期間內完成 ● 基本法委員會、全國人大及國務院必須尊重全民投票的結果

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
團體／個人 (立法會文件 編號CB(2))	由哪一方面 提出修改議案	修改議案 的形式	公眾諮詢	全民投票	有否需要以本 地法例規範修 改程序	確保修改議案 與基本政策方 針相符的方法	就全國人大常委 會／國務院提出 的修改議案進行 公眾諮詢	建議的機制／其他建議
街坊工友服 務處 1519/98-99(02)	行政長官、立 法會或已登記 的選民 (由於港區人 大代表已可透 過全國人大常 委會提出修改 ，故他們提出 修訂的權力應 予限制)	—	贊成	在未能取 得3個方面 的同意時才 舉行 (假定行政 長官及立法 會60名議員 全部由直選 產生)	—	—	贊成	<ul style="list-style-type: none"> ● 已登記的選民如就修改議案取得所需支持，可提出修訂，然後由政府代表選民提出修改議案。在取得立法會議員同意後，修改議案將提交行政長官，以取得行政長官的同意；修改議案其後將在憲報刊登，供港區人大代表研究是否給予同意 ● 應在《議事規則》中特別訂明如何處理由立法會提出的修訂 ● 由行政長官提出的修訂應採用現行處理法案的程序

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
團體／個人 (立法會文件 編號CB(2))	由哪一方面 提出修改議案	修改議案 的形式	公眾諮詢	全民投票	有否需要以本 地法例規範修 改程序	確保修改議案 與基本政策方 針相符的方法	就全國人大常委 會／國務院提出 的修改議案進行 公眾諮詢	建議的機制／其他建議
黃偉豪教授 1519/98-99(03)	行政長官、立 法會或港區人 大代表	制定法例	贊成	諮詢性的全 民投票	無須立法對立 法會作出規 管。 香港特區內的 其他方面可通 過一些規則，藉 以規管港區人 大代表	全國人大會否 決任何與基本 政策方針有抵 觸的修改議案	贊成 同時在建制內(例 如由立法會表決) 及建制外(例如民 意調查或全民投 票)進行諮詢	<ul style="list-style-type: none"> 除行政長官外，其他兩個方面啟動修改機制所需取得的支持程度，不應超過《基本法》所訂的三分之二多數(例如可訂為立法會四分之一議員) 取得3個方面同意的程序如下：行政長官以書面給予同意；立法會及港區人大代表則進行表決 應重複整個修改程序以處理對修改議案提出的修訂
願民安 1519/98-99(04)	立法會	—	贊成	—	—	—	—	<ul style="list-style-type: none"> 修改議案應由立法會在諮詢公眾後擬定。其他程序則按照現行的立法程序 修改議案應在立法會辯論，並須獲三分之二議員通過 立法會議員應全面由直選產生

縮寫註釋

- 港區人大代表 —— 香港地區全國人民代表大會代表
 香港特區 —— 香港特別行政區
 全國人大常委會 —— 全國人民代表大會常務委員會
 3個方面 —— 行政長官、立法會及港區人大代表

修改《基本法》的機制

(1999年7月)

	主要事項	政府當局的初步意見
(1)	如何就修改建議諮詢公眾？應否舉行全民投票？全民投票的結果應具有約束力還是只屬諮詢性質？	我們注意到立法會議員、法律界人士、學者、有關團體和個別人士等特別強調務須設立機制，藉此充分諮詢普羅市民，或讓他們直接參與有關過程(例如透過全民投票)。我們已展開研究，探討和比較其他國家在修憲方面的經驗。(在1999年6月21日的事務委員會會議上，政府當局匯報了研究所得的初步結果。)
(2)	修改建議應以何種形式提出？	據我們初步分析所得，任何修改建議經有關三方(即立法會、港區全國人大代表和香港特區行政長官)同意後，便會成為香港特區的修改議案，並交由香港特區出席全國人大的代表團向全國人大提出。既然如此，我們須了解修改建議應否採用議案的形式，以便呈交全國人大審議。
(3)	誰可展開修改程序？市民可否展開有關程序？港區全國人大代表應否自動放棄提出修改建議的權利？	<p>我們注意到許多人贊同《基本法》第一百五十九條所述三方的任何一方，應可提出修改《基本法》的建議。然而，同時亦有不少人認為《基本法》是一份憲制文件，不應輕率修改。我們正研究其他模式的規定，並會考慮香港特區的情況，制訂擬議規定。</p> <p>我們注意到《基本法》並沒有訂明誰可提出修改建議。我們須考慮個別市民或特定數目的市民應否可以提出修改建議。我們亦須考慮現時是否已有其他有效渠道，供市民達到相同目的。</p>

(4)	港區全國人大代表應如何履行《基本法》第一百五十九條所訂的職務；是否須由港區全國人大代表自行制定議事規則和內容？	我們注意到全國人大常委會辦公廳曾於1998年年底頒布《關於香港特別行政區全國人民代表大會代表執行代表職務的辦法》，當中訂明港區全國人大代表應按照《基本法》第一百五十九條履行他們的職務。我們須從內地有關當局了解全國人大常委會辦公廳會否就港區全國人大代表如何履行《基本法》第一百五十九條所訂的職務再提供詳情，或港區全國人大代表會否自行制定議事規則。
(5)	應否舉行(由有關三方和其他人士參與的)制憲會議？此種制憲會議的性質為何？議事規則為何？會議應由誰主持？	—
(6)	應否訂明任何修改建議必須得到超過特定數目的立法會議員／港區全國人大代表的支持方可提出？	我們須與有關當局討論以下事項：有關的議事規則應否由立法會按照《基本法》第七十五條在不抵觸《基本法》的情況下自行制定；全國人大常委會會否就港區全國人大代表如何履行他們的職務再提供詳情，或港區全國人大代表會否自行制定議事規則等問題。
(7)	應否設定有關三方考慮修改建議的先後次序？	我們得知曾有人建議行政長官應是最後給予同意的一方。我們須研究的問題是，倘若修改建議由政府當局提出，上述擬議安排如何實施。

(8)	有關三方應否研究是否設定考慮修改建議的時限？	據我們初步分析所得，任何關乎時限的決定，在某程度上均涉及另一問題，就是立法會議事規則應否由立法會根據《基本法》第七十五條在不抵觸《基本法》的情況下自行制定。我們亦須從中央有關當局了解全國人大常委會辦公廳會否就港區全國人大代表如何履行《基本法》第一百五十九條所訂的職務再提供詳情，或港區全國人大代表會否自行制定議事規則。
(9)	修改建議經其中一方同意後，將該建議提交其他兩方考慮的機制為何？	—
(10)	修改建議如有修改，應如何處理？	我們須研究的問題是，如有關三方的任何一方在過程中對修改建議作出修改，應否將經修改的建議重新提交其他兩方考慮。
(11)	基本法委員會在提出本身的意見前，應否諮詢香港特區？	我們注意到基本法委員會是全國人大常委會轄下一個工作委員會，負責就實施《基本法》第十七、十八、一百五十八和一百五十九條所引起的問題進行研究，並向全國人大常委會提交意見。此等《基本法》條文沒有訂明應否就諮詢香港特區作出任何規定。就此，我們須了解中央有關當局的看法。
(12)	應否在修改程序中確立一項機制，以確保擬議修改一如《基本法》第一百五十九(四)條所規定，不得與中華人民共和國對香港既定的基本方針政策相抵觸；若然，如何及在哪個階段確立有關機制？	我們須研究應否確立此種機制。有人提出在考慮修改建議時，有關三方應各自審議該項建議是否符合《基本法》第一百五十九(四)條。修改議案在列入全國人大的議程前，應按照《基本法》先交由基本法委員會研究並提出意見。我們相信基本法委員會和全國人大常委會定必考慮修改議案是否與中華人民共和國對香港既定的基本方針政策相抵觸。我們亦須與中央有關方面討論此事。

(13)	全國人大常委會和國務院應否就他們提出的修改建議諮詢香港特區？若然，如何諮詢？	我們須與中央討論此事。
------	--	-------------

修改《基本法》的機制

制訂機制的程序和時間表

(1999年6月)

	步驟和程序	所需時間
(1)	總結各方所表達的意見，並與中央人民政府／全國人大常委會討論有關事項／問題；預留時間讓中央人民政府／全國人大常委會研究有關事項／問題、徵詢港區全國人大代表和基本法委員會等有關人士的意見，以及擬定他們對有關事項的看法。	已與中央人民政府展開討論。實際所需時間須視乎討論的進展。
(2)	與中央人民政府／全國人大常委會舉行會議，了解他們的初步意見。	
(3)	向行政會議匯報政府當局的初步意見，以及與中央人民政府／全國人大常委會討論的進展；並向政制事務委員會匯報有關進展。	約一至兩個月。
(4)	由政府當局制訂擬議機制和擬備文件，然後諮詢立法會、法律界人士、學者和普羅市民等。	約3至4個月。
(5)	與中央人民政府／全國人大常委會討論擬議機制。	視乎討論的進展。
(6)	考慮收集所得的意見，並就政府當局的建議定稿。	約兩至3個月。
(7)	就經定稿的建議諮詢行政會議。	約一至兩個月。
(8)	向政制事務委員會匯報經定稿的建議內容，以及向中央人民政府／全國人大常委會作出簡報。	約兩個月。
(9)	若須本地立法：由政府當局草擬法例和提交立法會；並由立法會審議有關法案和制定所需法例。	約6至9個月。

其他國家的修憲程序

	美國	澳洲	馬來西亞	南非	瑞士
I. 條文	第 V 條	第 128 條	第 159 條	第 74 條	第 III 章
II. 誰可提出修憲	(a)國會參眾兩院各以 2/3 票數通過 或 (b)經 2/3 的州議會提出申請。	修憲的初步程序須在國會中進行。	國會兩院皆可提出議案(第 66(2)條)。	國會中的 (a)內閣成員或 (b)副部長或 (c)國民議會成員或委員會或 (d)全國省議會成員或委員會皆可提出。	(a)全面修憲可由 (i)聯邦議會的其中一院或 (ii)100,000 名具投票權的瑞士公民所提出。 (b)部分修憲可透過 (i)民眾創制的方式(由 100,000 名具投票權的瑞士公民提出)或 (ii)按聯邦法例規定的形式進行。
III. 形式	如屬上文(a)的情況，國會須提出憲法修正案。 如屬上文(b)者，國會須應州議會的申請召開全體大會，以提出修	議案	議案	議案	如透過民眾創制的方式提出或修改多項不同條文，則每項條文須由獨立的創制請求提出。創制請求可包括 (i)概括性的議案或 (ii)以完整的草案形式

	正案。				出現。
IV. 審議程序及時間表	<p>不論屬哪情況，當修正案獲 (a) 3/4 的州議會批准 或 (b) 州修憲大會 3/4 的州批准即屬有效。</p>	<p>(a) 建議中的法例必須獲國會兩個議院絕對多數票通過，並在兩院通過後不早於兩個月及不遲過六個月的期間交全國各州及地區具資格選出眾議院議員的選民投票表決 或 (b) 另一情況是假如其中一個議院（“前述議院”）否決另一議院（“後述議院”）以絕對多數票通過的建議中的法例，或將之修訂後通過但修訂不為後述議院同意，且在三個月後建議中的法例再次獲後述議</p>	<p>(a) 除若干例外情況外，修憲議案不得在國會兩院任何一院中通過，除非在有關議案進行二讀及三讀時獲不少於其全體議員 2/3 票數支持。</p>	<p>(a) 如議案獲 75% 國民議會成員投票支持，及全國省議會中至少六省投票支持通過，便可修改第 1 條。 (b) 如議案獲 2/3 國民議會成員投票支持，及全國省議會中至少六省投票支持通過，便可修改第 2 章。 (c) 至於其他憲法修訂，則議案在獲得 (i) 2/3 國民議會成員投票支持，及 (如修訂涉及 (1) 影響國民議會者；(2) 改動省邊界、權力、職能或機構者；</p>	<p>(a) 如屬全面修憲，不論是上文第 II 部分 (a) 段哪種情況，假如參與投票的瑞士公民大部分支持修憲，兩院便須重選，以進行修憲。 (b) 如屬部分修憲 – (i) 假如請求為概括性的議案並獲聯邦議院¹ 批准，聯邦議院須據議案要旨擬寫修憲內容，並將草案提交人民和各州，請予接納或否決。假如聯邦議院不批准進行部分修憲，部分修憲問題則須交人民決定；假如</p>

¹ “聯邦議院”為“Federal Chambers”的中譯。後者一詞源自輯於 Albert P. Blaustein 及 Gisbert H. Flanz 合編的《世界各國憲法》(Constitutions of Countries of the World) (Oceana Publications Inc), 第十九冊中的瑞士同盟聯邦憲法的非官方英譯本。從 J.-F. Aubert 教授及 E. Grisel 教授在“瑞士聯邦憲法”一文的討論（輯於 F. Dessemontet and T. Ansay 合編的《瑞士法律導論》(Introduction to Swiss Law) (Hague: Kluwer Law International, 第二版, 1995), 頁 15-26），“Federal Chambers”應是指瑞士聯邦議會 (Federal Assembly) 的兩個議院，即全國議會 (National Council) 及州議會 (Council of States)（見第 19 頁）。

		<p>院以絕對多數票通過，卻仍遭前述議院否決，則總督可將建議中的法例，連同或不連同兩院後來同意的任何修訂，提交全國各州及地區具資格選出眾議院議員的選民投票表決。</p> <p>(c)當建議中的法例提交選民表決時，須依國會指定方式進行。但在關乎眾議院議員選舉的選民資格在澳洲聯邦內未有劃一標準前，任何推行成人選舉制的州，只須點算投票贊成或反對建議中的法例的一半選民。</p> <p>(d)如在大多數的州中大多數投票的選民贊成建議中的法例，而所有投票的選民大部分也贊成該法例，則</p>		<p>或(3)變更特定處理省事務的條款)(ii)全國省議會中至少六省投票支持的情況下，也可進行修訂。</p> <p>(d)上文第 II 部分(a)、(b)及(c)所列舉的個人或委員會如提出議案，須在提出議案至少30天前將議案在全國的憲報刊登，諮詢公眾意見；提交省立法機關徵詢意見；修訂如無規定須經全國省議會通過者則須提交該議會進行公開辯論。</p> <p>(e)提出議案的個人或委員會須將任何搜集所得的公眾或立法機關的意見呈交議長，以便提交國民議會；或因應部分修訂的性質將意見呈交全國省議會的主席，以便提</p>	<p>參與投票的瑞士公民大部分支持修憲，聯邦議會須根據人民決定進行修憲；</p> <p>(ii)假如請求是以完整的草案形式提出，並獲聯邦議會批准，草案須提交人民及各州，請予接納或否決。倘若聯邦議會不同意該草案，則可自擬草案，或提出否決建議中的草案，同時向人民及各州提交自己的草案或否決該草案的提議，連同民眾創制提出的草案本身，請予決定。</p> <p>(c)以民眾創制形式提出修改聯邦憲法的請求和投票方式，俱由聯邦法例決定。</p> <p>(d)經修改的聯邦憲法或經修改的部分聯邦憲法（視乎情況而</p>
--	--	---	--	--	--

		須將建議提請總督以獲女皇允准。		交全國省議會。 (f)經國民議會或（在適用的情況下）經全國省議會通過的議案須提請總統允准。	定），如經參與投票的瑞士公民大部分接納及大部分的州所接納，即告生效。
V. 特別條文	(a)在 1808 年之前，不可修訂第 I 條的部分條文。 (b)不論哪一州如未徵得其同意不能剝奪所享有的參議院平均選舉權。	修憲建議如對任何一州帶來以下後果俱不能成為法律，除非獲得該州大部分選民投票贊成－ 減弱其在國會任何議院中的比例代表性，或 降低其在眾議院的最少代表數目、或擴展、縮小或改動該州的界限。	(a)擬對部分憲法進行修改的法例（例如與統治者會議、立法議會特權、民族語言、憲制修訂等有關者）如未得統治者會議同意不得通過。 (b)第 161E 條規定保障沙巴及沙勞越州的憲法地位。	除非已獲有關省分的立法機關批准，否則全國省議會不得通過關乎某一省事務的議案。	

律政司

一九九九年六月