

政制事務委員會 **1999年7月19日會議**

修改《基本法》機制

政府一向強調提出《基本法》修改議案是一件重大的事情，須充份討論和審慎處理，這看法也得到各界的認同。

2. 回顧政府應政制事務委員會之請，研究並提出須詳加考慮的問題的範疇後，政制事務委員會以政府建議的問題作為諮詢公眾的基礎，廣邀各界人士和團體就此課題發表意見。在三月舉行的兩次特別會議中，被邀出席的法律界人士、學者、有關團體和人士就修改《基本法》的機制表達了許多意見，亦提出了許多問題。我們注意到不同人士及團體對有關問題持不同的看法或取向，這正好顯示有關問題的複雜性。

3. 政府非常重視各界所提出的不同意見，我們經歸納、總結和分析各方的意見，現正對各項問題進行進一步研究。在五月的政制事務委員會會議上，我們總結了各方所提出的問題，並開列了我們經研究後認為整個過程所需採取的步驟。律政司亦匯報了有關其他國家在修憲方面的經驗的初步研究結果，包括誰可啟動修憲的機制、討論的程序和時限，及全民投票等問題。在六月的會議上，應委員會的要求，我們就整個過程中香港特區範圍內可以粗略估計所需時間的部份作出了評估。至今，經過與委員會多次的交流和討論後，我們已較前更能掌握設立修改《基本法》的機制所涉及的程序和各項須深入考慮的問題。

4. 就各界人士向委員會所提出的主要問題而言，我們在五月的會議上，已向委員會匯報了我們對部份問題的初步分析，當中包括：

- (i) 應否設定三方考慮修改建議的先後次序的問題；
- (ii) 就港區人大代表如何履行《基本法》第 159 條所訂明的職責，是否應由港區人大代表自行訂立議事規則和內容為何等問題；
- (iii) 是否應在修改程序中確立機制，以確保修改議案不得與國家對香港既定的基本方針政策相抵觸；如需要的話，應如何確立這樣的機制和在哪一個階段確立這個機制等問題；
- (iv) 人大常委和國務院如提出修改《基本法》的議案，應否諮詢香港特區的意見；如需要的話，應如何徵詢等問題；及
- (v) 基本法委員會在未提出意見前，應否先徵詢香港特區。

5. 就餘下的問題，我們有以下的初步看法：

(i) 市民可否提出修改建議？

在立法會政制事務委員會會議中，有建議應讓市民享有提出修改《基本法》建議的權利。

我們注意到《基本法》並沒有訂明誰可提《基本法》的修改議案。我們須考慮個別市民或特定數目的市民是否可提修改議案，亦須考慮市民是否已有其他有效途徑去達到同樣目的。

(ii) 應否規定任何修改建議必須得到超過特定數目的立法會議員／港區人大代表的支持，方可提出？

在委員會會議中，有不少人指出《基本法》是憲制性法律，不應輕率提出修改。因此，有些人士認為任何修改建議必須得到超過特定數目的立法會議員或港區人大代表的支持，方可提出。我們會考慮香港特區的情況。但和立法會議員有關的程序是否須交由立法會按《基本法》第 75 條在不抵觸《基本法》的情況下自行制定議事規則；而港區人大代表方面，亦是否交由人大常委決定頒佈更詳盡的執行職務辦法、或是由港區人大代表方面自行訂立有關的議事規則等問題，我們也需要與有關方面研究。

(iii) 修改建議的形式為何？

我們初步的分析是任何修改建議經三方同意後便會成為特區的修改議案，交由特區出席全國人大的代表團向全國人大提出。既然如此，我們需要了解修改建議是否也應採用議案的形式，以便呈交人大審議。

(iv) 三方是否應考慮訂定時限考慮有關的修改建議？

在委員會會議中，有與會人士認為三方須在合理的時限內考慮有關的修改建議。亦有人指出，可訂明若三方中的某一方在既定的時限內未能有所決定，則視為不同意修改建議。我們初步的分析是任何有關時限的決定，部份涉及立法會議事規則，應考慮是否該交由立法會根據《基本法》第 75 條在

不抵觸《基本法》的情況下自行制定。此外，我們亦須從中央有關方面了解人大常委辦公廳會否就港區人大代表履行《基本法》第 159 條的職責方面再頒佈更詳盡的執行職務辦法，或是港區人大代表方面會否自行訂立議事規則等問題。

(v) 如何處理對修改建議所作出的任何修訂？

在會議中，有不少人士提出成立憲制會議的建議，以便三方可有效地討論有關修改《基本法》的建議，或在有需要時，可有效地對某項建議作出三方可接受的修訂。我們注意到《基本法》並沒有訂明可否有這方面的安排。我們需要研究如任何一方在過程中對修改建議作出修訂，是否須把修訂了的建議重新提交其他兩方去考慮。

6. 就兩次委員會特別會議上與會人士提出的主要問題，我們已先後向委員會匯報了政府的初步分析。我們必須指出，需要研究的許多問題涉及三方（即港區人大代表、立法會及行政長官）的安排。三者之間有互動的關係，我們並不能單就某項目的某部份自行制定方案，所有項目必須與各有關方面充份討論和研究。

7. 正如我們在六月份的會議中所說，我們於五月下旬與港澳辦會面時，已就有關程序需要預留多少時間這個問題，以及政制事務委員會在三月期間舉行的特別會議中所提出的問題，包括多項涉及人大常委、國務院、港區人大代表和基本法委員會等的問題，徵詢他們的意見。港澳辦已答允研究有關問題。鑑於問題的複雜性，我們預期中央需要點時間研究。我們有進一步消息時，會向委員會匯報。

政制事務局

1999 年 7 月