

(立法會秘書處撮譯本，只供參考用)

致：立法會政制事務委員會

本人謹就下述 3 項問題提出意見：

1. 香港特別行政區（香港特區）內何人或哪個機構可啓動修改《基本法》的機制

《基本法》並沒有直接處理此問題，但卻提到香港特區如希望修改該法，必須分別獲得行政長官、立法會全體議員三分之二多數和香港特區全國人民代表大會（全國人大）代表三分之二多數的同意。既然行政當局及立法會議員均可提案（儘管後者的權能頗有限），本人認為上述兩者均享有修改《基本法》的提案權。至於是否須就立法會議員的提案作出相同限制的問題，將留待稍後處理。另一個需要研究的問題是，應否只容許個別議員或某一組別議員提出修改《基本法》的議案。由於《基本法》規定修改議案必須獲得立法會全體議員三分之二多數支持，才可向全國人大提出，故此個別議員應獲准啓動修改《基本法》的機制。此做法與提出議員條例草案的做法一致。

香港特區全國人大代表是否有權啓動修改《基本法》的機制，是一個具爭議性的問題。香港特區全國人大代表不宜直接參與香港特區的事務，而且他們並非香港特區政府的一部分。基於此原因，同時爲了保持香港特區高度自治的形象，最好能夠對香港特區全國人大代表的權能作出限制。可是，在另一方面，《基本法》卻未訂有此方面的限制。此外，《中華人民共和國全國人民代表大會組織法》第十條規定，由 30 名或以上的人大代表組成的代表團或組別，可向全國人大提出屬其職能及權力範圍以內的議案或建議。此項規定的意思是，在中國的憲制架構下，香港特區全國人大代表享有修改《基本法》的提案權。對他們行使此項權力作出任何限制，將會受到非議，被指違反其在憲制上享有的權利。

《基本法》第一百五十九條規定，《基本法》的修改議案必須交由香港特區出席全國人大的代表團向全國人大提出，故此，由政府行政機關或立法會議員提出的任何修改議案，無論如何均須交由香港特區出席全國人大的代表團處理。因此，本人認為不應給予香港特區全國人大代表啓動修改《基本法》機制的權力。

2. 有否需要和是否適宜進行立法並以本地法例規範立法會議員及香港特區全國人大代表如何履行其在憲制上的職責

當局絕對有需要制定此方面的法例。從本港及內地的眾多例子可以證明，缺乏訂定有關程序的法例或規則，曾導致個人權利得不到妥善的保障（在香港特區發生），或有關的權力未獲行使（見於中國內地）。本人只會在此指出全國人大常務委員會本身所存在的人所共知的問題。全國人大常務委員會有權就全國人大或常務委員

會本身制定的所有法律作出詮釋。由於欠缺體制上的安排及程序方面的規則，除了就有關香港特區的事務作出詮釋外，常務委員會鮮有行使此方面的權力。

本人亦認為制定本地法例以規範有關程序，是頗為恰當的做法，因為《基本法》本身並無任何有關程序的規定。因此，香港特區以本地法例補充《基本法》或和該法互補不足，使立法會議員及香港特區全國人大代表可以履行其在憲制上的職責，是完全恰當的做法。

3. 有否需要就全國人大常務委員會及國務院對《基本法》提出的修訂諮詢香港特區市民

這可能是極具爭議性的問題。首先，有關方面必須確切界定香港特區擬進行何類諮詢工作，以及何人可代表香港特區市民。倘香港特區希望進行的是非正式的諮詢（本人認為此可能性不大），則應該不成問題。然而，假如所希望進行的是正式的法律諮詢如公民投票，本人懷疑中央政府是否願意接受，因為此舉或會被視為對全國人大的主權作出限制。純粹從法律條文的角度分析，進行公民投票的規定，是對國家透過其立法機關立法的主權作出限制的做法。儘管立法會議員並非完全由全民普選產生，但亦可說是由選舉產生。因此，要求就全國人大常務委員會或國務院對《基本法》提出的修訂諮詢立法會，或許是可行的做法。

《基本法》內訂明的唯一諮詢是諮詢《基本法》委員會。至於諮詢該委員會可否被視為諮詢香港特區的市民，則有可爭議之處。該委員會中只有半數成員來自香港特區，他們能否代表香港特區市民，亦成疑問。

最後，除法律方面的問題外，互諒互信對於設立任何修改《基本法》的機制及該機制的運作是相當重要的。因為終審法院就居留權問題所作的判決而引起的爭議，正可顯示香港特區和中國內地之間欠缺諒解和信任。本人曾在另一場合指出，假如雙方嘗試了解及信任對方，並按照法律規則的原則行事，所有爭拗定能完滿解決。

香港城市大學
法律學院
中國法與比較法研究中心副主任
法律系助理教授
林峯博士
1999年3月12日