

## 香港大律師公會

### 有關修改《基本法》的問題

1. 《基本法》第一百五十九條就《基本法》的修改作出規定：

“本法的修改權屬於全國人民代表大會。

本法的修改提案權屬於全國人民代表大會常務委員會、國務院和香港特別行政區。香港特別行政區的修改議案，須經香港特別行政區的全國人民代表大會代表三分之二多數、香港特別行政區立法會全體議員三分之二多數和香港特別行政區行政長官同意後，交由香港特別行政區出席全國人民代表大會的代表團向全國人民代表大會提出。

本法的修改議案在列入全國人民代表大會的議程前，先由香港特別行政區基本法委員會研究並提出意見。

本法的任何修改，均不得同中華人民共和國對香港既定的基本方針政策相抵觸。”

2. 全國人民代表大會（下稱“全國人大”）常務委員會或國務院對《基本法》提出修改的程序，由中華人民共和國的法律所規管，並不屬香港特別行政區（下稱“香港特區”）的管轄範圍。

3. 就香港特區提出的修改議案而言，《基本法》第一百五十九條設法確保 3 個權力來源，即立法機關、政府及香港特別行政區全國人大代表（下稱“港區人大代表”）之間互相制衡。上述各方均有權否決修改議案。

4. 須予處理的 3 個程序問題：

- (1) 誰可提出修改議案？
- (2) 提出修改的過程有何限制（如有的話）？
- (3) 各個方面通過修改議案的先後次序為何？

5. 《基本法》並無訂明在香港特區內誰可提出修改議案。由於修改議案是來自香港特區，香港特區政府及作為香港特區立法機關的立法會應可提出修改議案，這是合乎邏輯的做法。儘管修改議案須取得行政長官的同意，但既然香港特區政府已有權提出修改議案，我們認為由行政長官提出修改議案並不恰當。雖然修改議案亦須經港區人大代表同意，但鑑於他們在香港的代表性有限，故他們的職能應只限於有權審批議案，而不應有權提出議案，這似乎是較為恰當的安排。
6. 根據現行的法律條文，立法會可以兩種方式對法例提出修訂：第一是透過一般的法案；其次是採用議案的方式。
7. 《基本法》第七十三條訂明立法會的職權，當中並無明文規定立法會有權對《基本法》提出修改。根據《基本法》第七十三（一）條，香港特區立法會行使的職權包括“根據本法規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律”。此條文適用於對法例的修訂，而不適用於對《基本法》的修改。就此方面，有一點應該注意，就是《基本法》第一百五十九條中“bill”一字的中文，亦即“議案”，有別於《基本法》中有關制定香港特區法例的第四十八、四十九、五十、五十二、五十六、六十二、六十八、七十四及七十六條所用的字眼，亦即“法案”，（但第七十二條中“bill”的中文同樣為議案。因此，有關本地法例的制定事宜的各項條文並不適用於對《基本法》的修改。在此情況下，若要決定何者有權提出修改議案，必須以第一百五十九條本身所隱含的權力作為基礎。
8. 倘若《基本法》第一百五十九條確有隱含著提出修改議案的權力，便可能需要制定新法例以訂明有關的程序。所制定的法例應確保修改議案可由政府或立法會議員提出。然而，《基本法》第七十四條所訂對議員提出法案的限制或其他同類的限制並不適用，原因是：(1)第七十四條只適用於修訂本地法例的法案；及(2)建議對《基本法》的修改與提出涉及公共開支或政治體制或政府運作的法案並不相同。唯一的問題是如何在《基本法》附件二第二段所訂的一般表決程序下獲得三分之二多數通過。
9. 另一方面，建議的修改可採用議案(motion)的方式。《基本法》第七十三（六）條授權立法會就任何有關公共利益問題進行辯論。對《基本法》的修改必定屬於此一範圍。困難的地方是必須有一套程序，讓特區政府可就《基本法》的修改建議提出議案及就該議案發言。《基本法》第七十四條對議案並不適用，而《基本法》附件二第二段所訂議案的表決程序則會適用，不同之處是議案須獲三分之二多數通過。

10. 如有關的修改是由議員提出，則不論是以法案抑或議案的方式提出，特區政府能夠控制的能力均相當有限。政府不可阻止議員提出該法案或議案，但政府在此事上並非完全沒有權力，因為行政長官可在適當時候拒絕給予同意。
11. 本會建議，在立法會提出的修改，不論有關修改是由政府抑或議員提出，須首先由立法會作出考慮。若建議的修改獲立法會議員三分之二多數支持，便會交由港區人大代表考慮。港區人大代表可批准或否決有關的修改，但他們無權對有關的修改作出修訂。有關的修改只有在根據《基本法》的規定獲港區人大代表三分之二多數通過時，才可視為有效通過。
12. 港區人大代表的程序由《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》及該法例下的程序規則所規管。該法例及有關規則似乎沒有明確的條文規管《基本法》的修改程序，但我們認為此方面的事宜不屬香港特區的管轄範圍。
13. 建議的修改在立法會及港區人大代表中獲得所需的支持後，須提交行政長官以取得行政長官的同意。
14. 《基本法》載有中華人民共和國在聯合聲明中所作的一項莊嚴的承諾，亦即一國兩制的政策將維持五十年不變。《基本法》第一百五十九條亦明確規定，《基本法》的任何修改，均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。因此，修改的程序不應隨便引用。鑑於對《基本法》的修改在憲制上相當重要，可取的做法是讓公眾有機會直接表達他們對修改的意見，特別是在立法會並非完全民選的情況下，公眾更應有此權力。可行方法之一，是建議的修改在立法會及港區人大代表中取得所需的支持後，須交由市民在全民投票中予以確認。除非建議的修改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。政府如反對建議的修改，便要說服公眾在全民投票中不要接納修改建議。
15. 修改建議一經行政長官同意，須轉交港區人大代表考慮，再由他們交予香港特區出席全國人大的代表團向全國人大提出。

1999年3月11日