

曹景鈞  
香港中文大學政治與行政學系副教授

## 制度的連續性與修改《基本法》

### 憲政的穩固和修改《基本法》的原則

《基本法》是一國兩制在香港實行的基本憲政基礎，它可以確保香港擁有高度的自主與自治權力，同時也界定了香港與中國的關係。《基本法》像其他國家與地區的憲政一樣，它的設計和訂定是防範草率的修改，除非達到極大比例的通過，否則任何的修改都不是容易的。因為一時的民意取向，對不同政策的爭議，或者一些影響民生的突發事件和社會危機，隨著廣泛的傳媒報導，精英和民眾都會要求修改憲政，即使憲政十分穩健的美國，它修改憲政的程序，亦是一樁非常複雜和困難的法律進程，憲法的修正要美國參眾兩院各有三分之二議員的通過，然後再讓各州議會表決，如果合共有四分之三以上的州政府的立法機構通過，才可以修改憲法。（不要忘記，罷免和彈劾克林頓總統，只要二分之一的眾議院議員通過，再加上三分之二的參議院議員通過才可以實行，這樣的彈劾程序比修改憲法簡單和容易得多，因為不需要州政府的立法機構通過，但最後彈劾仍然得不到參議院的通過）。很明顯，這種設計的防禦性很強，加強憲法修改的困難度，可以鞏固一些既有的條文和規章制度，正如一句名言所說，憲法“像鎖鍊，人們在神智清明時用它來網綁自己，以免在來日他們發瘋的日子裡毀於自己手上”（Elster 埃斯特，1995）

但是，既有的條文與制度，由於隨著時代的改變，政治，經濟和社會環境的變化，令某些條文和制度已經不合時宜，那就必須要制定一個機制與程序，作為修改憲法的準則。目前的《基本法》只是說明了一個總則，則任何的修改要得到三分之二的立法會成員，特區行政長官和三分之二的人大代表通過才行，才可以向全國人大提出修正案，然具體的程序與途徑卻沒有說明，我個人認為，修改《基本法》的條文與程序要建立在合法，合理，高度的透明度和盡量減少對目前制度的變動基礎上；無論修改結果如何，我們皆應遵守這一個法律程序和維護這些程序。

註： 埃斯特“論憲法制定過程：傳奕論的實證分析”載於《香港社會科學學報》（香港：牛津大學出版社）1995年第6期，頁42-43。

## 提案的提出與表決的程序

（一）在現行的《基本法》中，如果提案沒有得到立法會，特首與人大代表的通過，修改《基本法》是不可能的，因此修改《基本法》的提案可由特首或特首授意下的行政會議與港府部門提出，讓立法會辯論，程序可以參照目前立法會的辯論方式進行，這個安排就像目前或以往港府所提出的議案，先讓《憲報》刊登，供市民諮詢，讓傳媒表達對修改議案的意見。

（二）第二種方法是由立法會的成員提出修改提案。這裡有兩種方法可以考慮：（甲）由某組別若干議員（如直選／選舉委員會組別）提出要修訂議案，讓立法會進行辯論；如得到三分之二的議員通過，再讓特首與人大代表加以表決是否得到通過。（乙）是要由立法會內的兩個不同組別（即直選／選舉委員會和功能團體組別）的若干議員，加以提出議案，討論亦可以參照目前立法會的規章和形式進行；如得到三分之二的議員通過提案，那便讓特首與人大代表加以表決。

（三）在現行《基本法》中，如果沒有人大代表的通過，修改《基本法》根本是不可能的，照這樣的道理，人大代表可以有提案權，看來是理所當然的，像上述（一）和（二），是肯定了目前港府的行政與立法關係，且在既有的憲政基礎上提出議案。究竟在現行的政治架構下，人大的提案如何提出？具體如何運作？是否要設立一些機構，協調人大，立法會和特首的彼此關係？且與目前的行政和立法關係又如何？還需要作進一步的研究和分析，才可以明示其中的利與弊。

本港的人大代表一旦收到特首與立法會議員通過的提案，便要進行表決，如果表決通過，議案將交給全國人大進行討論與表決。由於本港的人大組織與目前港府的行政以及立法結構有所分別，因此全國人大可以授權本地的人大代表進行製訂一些規則與條文，好讓本港人大代表收到特首與立法會的提案後，可以有章可循，依法而行，進行表決。

## 要保持行政與立法制度的連貫性

如果按照上述的理念，既有的行政與立法關係得到保障，制度的連續性亦可以維繫；況且現行的體制沒有太大的更改。這是一個變動最少而可以修改《基本法》的一些構思，這樣做的好處是保持行政與立法制度的連貫性，符合以本港立法機構為主的修訂過程和既有的傳統特色，如繼續用《憲報》刊登法案，讓廣大市民諮詢與傳媒討論。這樣的安排既合法，合理又合乎公開性的原則，是盡量減少變動下的一個可行方案。可供各位參考。