

香港中文大學政治與行政學系

黃偉豪教授

就修改《基本法》的機制

向立法會政制事務委員會提出的意見

1999年2月

(1) 香港特別行政區（香港特區）內何人或哪個機構可啟動修改程序

根據《基本法》第一百五十九條，修改機制在香港涉及 3 個方面，分別是香港特區全國人民代表大會代表（港區人大代表）、立法會及行政長官。因此，該 3 個方面理應全部獲賦予啟動修改程序的權力。為公平起見，該 3 個方面在修改程序中不應分先後次序。換言之，修改議案應可由任何一方面提出。倘若只有其中一方可啟動修改程序，便會削弱另外兩方的權力及影響力。舉例而言，若只有行政長官可啟動修改程序，將無可避免地減弱立法會的參與程度和影響力。此舉可對行政機關和立法機關現時的權力關係造成重大影響。

為確保所提出的修改議案最少獲得一定的支持，當局或須建立一個機制，為該 3 個方面提供有關啟動修改程序的指引。此機制應確保所提的修改議案均獲得某程度的支持，而且具有一定的重要性。

然而，在設計此一機制時必須力求平衡。此機制一方面不可過於寬鬆，以免修改程序涉及的各個方面須處理為數眾多的修訂議案，這樣必然會降低各方面的工作效率，同時亦會犧牲用於處理其他政策及行政事宜的時間和資源。另一方面，此機制如過於嚴謹，一些具有重要政策意義及關乎重大公眾利益的修改議案的提出機會將大大減少。為取得平衡，當局或可規定提出修改議案的一方在其本身組別內須獲得某程度上的支持，然後才可啟動修改程序。

舉例而言，可規定立法會議員必須獲得 1/4 立法會議員的支持才可啟動修改程序，但不論如何，須取得的支持程度不應超過《基本法》所訂的 2/3 大多數。規定須有超過半數的立法會議員支持才可啟動修改程序其實亦非理想做法，因為在這項規定下，一些可取的修改議案連提出討論的機會也可能喪失。在提出具體修訂的論點後，或可爭取更多的支持，以期達到 2/3 大多數議員支持的規定。

上述建議固然不適用於行政長官這一方面，因為他的一方就只有他自己一人。即使他須獲得行政會議的同意或支持才可提出修訂，也沒有任何實質意義，因為行政會議所有成員皆由行政長官委任，故預期大部分議員在大多數情況下都會支持行政長官的觀點。

(2) 取得香港特區內 3 個有關方面同意的程序

就行政長官而言，他可以書面正式表示同意。至於立法會，則可進行表決，而根據《基本法》的規定，修改議案須獲 2/3 大多數立法會議員的同意；此外，一如上文第(1)段所述的意見，立法會議員須先行獲得議員對修改議案在某程度上的支持，才可啟動修改的程序。同樣地，這些規定可適用於港區人大代表。

(3) 修改議案的形式

鑑於修改《基本法》是一項認真和重要的事宜，修改議案的形式須有正式的規定。修改議案的形式可仿照法例的形式，並須獲立法會及港區人大代表通過，然後再交由行政長官簽署。

(4) 有否需要就修改議案諮詢公眾

當局實有需要在修改程序中就修改議案諮詢公眾。首先，《基本法》本身已訂明立法會及行政長官最終由普選產生的原則。因此，修改程序必須加入民主的元素。另一方面，香港現時的政治制度仍未全面落實民主。即使行政長官及立法會亦未必能反映社會人士的關注及意見，因此，實在有必要透過所有可行的途徑諮詢公眾意見。

在諮詢公眾方面，最少有兩個問題須予處理，分別是諮詢期限及歸納民意的的方法。就諮詢期限而言，問題較易處理；公眾必須獲給予充分時間，以消化修改議案的詳細內容，以及了解其中的優劣利弊。至於如何歸納民意的問題則較棘手；在民主制度下，民意往往是透過選舉，由從政者歸納和反映，但香港仍未發展至此。因此，諮詢民意的其中一個可行方法是舉行全民投票，這是測試有關的修改議案是否獲大多數市民接受的一種既簡易又直接的方法，而且也是美國各州政府在修改憲法時採用的普遍做法。

在進行全民投票後，政府或修改程序涉及的其他有關方面如決定不採納公眾的意見，必然會處於困難的局面。不論如何，假如未能透過公開和客觀的機制反映大多數市民的意見，當局在諮詢期內最少亦應鼓勵社會人士參與討論，提出不同的意見和聲音。

(5) 確保修改議案不抵觸中華人民共和國對香港既定的基本方針政策的方法

基於最少 3 個簡單而充分的理由，當局並無必要訂明正式的方法，確保修改議案不抵觸中華人民共和國對香港既定的基本方針政策。首先，所提出的只是修改議案。既然《基本法》本身不應抵觸中國政府對香港的基本方針政策，根本沒有需要對《基本法》的修訂作出同樣的規定。

其次，要清楚和準確地決定某項修改議案是否抵觸基本方針政策或有困難。政策一詞的涵義在某程度上並不明確和頗為抽象。政策亦可因應不同的環境及工作任務而有所改變。如設立確保修改議案沒有抵觸基本方針政策的機制，只會阻撓有關方面提出可取的修改議案讓各界討論。此外，即使修改議案實際上與基本政策並無抵觸，亦可能純粹因被“視作”會抵觸基本政策而被扼殺。

第三（也是最重要的一個原因），由於修訂《基本法》的最終權力屬於全國人民代表大會（全國人大），故所有抵觸基本方針政策的修訂自然會被否決。因此，香港特區研究這樣的機制或會白費功夫，因為現行的制度其實已設有此一機制。

(6) 就修改議案提出修訂的機制

由於《基本法》是香港最重要的憲制文件及最基本的法律，當局在處理修改議案時應小心謹慎。雖然嚴謹的措施有時或會令一些“好”的元素無法加入修改議案內，但最重要的是這亦可防止一些“壞”的元素在修改程序中加入修改議案內。

鑑於在對修改議案作出修訂的過程中，預期香港特區內的 3 個方面之間難以互相協調，故其中一個最佳方法，是在有需要對修改議案提出修訂時，重複整個修改程序。此舉可確保所涉及的每一方均有機會重新研究有關修訂對修改議案的影響。儘管其中一方或會認為有關的修訂影響輕微，但其餘兩方未必持相同意見。最重要的是任何的修改或會在日後造成相當重大和無法預見的影响。

(7) 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港區人大代表如何履行其在憲制上的職責

假設立法會是一個會自我規管的機構，在這個大前提下，根本沒有必要由立法會本身通過法例，以規管其在修改議案一事上的行為。然而，由於港區人大代表的組織相對上沒有那麼正式，制訂法例對他們作出規管或會是必須和恰當的做法。

主要令人關注的問題之一，是一些港區人大代表提出的修改議案，可能在所有港區人大代表或市民大眾中並未獲得相當程度的支持。基於港區人大代表的特殊地位，通過本地法例規管他們提出修改議案的自由未必恰當。然而，藉著通過一些規例，對修改程序在香港涉及的其他方面作出規管，便能輕易解決這個“技術問題”。舉例而言，立法會可訂明，如港區人大代表提出的修改議案不獲大多數港區人大代表的支持，立法會將不會予以考慮。

(8) 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

鑑於對《基本法》提出的任何修改均會對香港特區造成重大影響，有關的修改如非在香港提出，實在更有需要徵詢香港特區市民的意見。再者，香港並無完全民主的制度，在現行的政治制度下，甚至行政長官及立法會亦未能反映香港特區市民的所有關注事項及意見。因此，透過在建制內（例如在立法會進行表決）及建制以外（例如民意調查甚或全民投票）的各種方法進行公眾諮詢，是至為重要的。