

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)1336/07-08(04)號文件

檔號：CB2/PL/CA

### 政制事務委員會

#### 立法會秘書處為2008年3月17日的會議 擬備的背景資料簡介

#### 修改《基本法》的機制

### 目的

本文件提供背景資料，說明立法會議員以往就修改《基本法》的機制及其他相關事宜進行的討論。

### 背景

2. 梁耀忠議員曾作出預告，表示擬在1998年12月2日的立法會會議上，根據《基本法》第一百五十九條動議議案。此舉引發議員討論為修改《基本法》制訂適當機制的事宜。

3. 《基本法》第一百五十九條訂明，《基本法》的修改提案權屬於全國人民代表大會(全國人大)常務委員會(常委會)、國務院和香港特別行政區(香港特區)。香港特區的修改議案，須經香港特區的全國人大代表三分之二多數、香港特區立法會全體議員三分之二多數和香港特區行政長官("有關三方")同意後，交由香港特區出席全國人大的代表團向全國人大提出。

4. 鑑於《基本法》第一百五十九條沒有訂明對《基本法》提出修改議案的機制和程序，內務委員會在1998年11月20日經討論後，同意把與修改機制有關的事宜轉交政制事務委員會(事務委員會)研究。梁耀忠議員隨後撤回擬在1998年12月2日的立法會會議上動議議案的預告，並等待事務委員會討論有關的事宜。

### 事務委員會的討論進展

#### 1998-1999年度會期

5. 事務委員會在1998年12月21日的會議首次討論此事時，政府當局表示在制訂適當機制，落實《基本法》第一百五十九條之前，有

關各方須充分研究及考慮多個複雜的事項。事務委員會在1999年3月舉行了兩次特別會議，聽取市民及其他有興趣的各方人士就政府當局及事務委員會所確定的事項發表意見。事務委員會接獲的意見摘要載於**附錄I**。

6. 事務委員會在1999年的3次會議上，與政府當局跟進此事。當局表示，事務委員會進行的公眾諮詢帶出了多項重要的新事項。政府當局已就所確定的主要事項完成初步分析。鑑於所提出的部分事項牽涉全國人大常委會、國務院、港區全國人大代表及基本法委員會，政府當局須與中央商討。當局對主要事項的初步意見綜述於**附錄II**。

7. 在1999年6月，律政司亦向事務委員會簡述就美國、澳洲、馬來西亞、南非及瑞士等5個國家的修憲程序進行比較研究所得的初步結果，研究結果的摘要載於**附錄III**。該項研究的範圍包括：哪方可提出修訂、修訂的形式、商議程序和時限，以及特別條文。下一步是研究這些國家如何施行這些修憲程序。

8. 事務委員會多番要求政府當局為制訂修改《基本法》的機制提供具體時間表，當局後來在1999年6月應要求提供了一個經粗略估計後擬定的初步時間表(**附錄IV**)。事務委員會察悉，就完全屬於香港特區負責範圍的步驟和程序而言，估計需時約15至22個月。

#### 1999-2000年度會期

9. 事務委員會分別在2000年1月及5月舉行的兩次會議跟進此事。據政府當局所述，中央已答允研究所提出的事項，但由於當中牽涉複雜的問題，因此需要一些時間進行研究。

#### 2000-2001年度會期

10. 事務委員會在2000年10月及2001年7月舉行的會議討論此事。政府當局告知事務委員會 ——

- (a) 香港特區政府自1999年起開始與中央政府商討此事。在1999年至2000年11月期間，香港特區政府已與中央政府舉行了7次會議商討此事；及
- (b) 香港特區政府在2001年2月把握了一次就其他事情與中央政府會面的機會，提及這方面的問題。當時，中央政府表示事情未有新的進展。香港特區政府會跟進此事，事情如再有進展，政府定會向事務委員會匯報。

11. 部分委員對這方面在過去兩年無甚進展表示遺憾，並質疑在可見的將來可否取得進一步的進展。一名委員認為，"有關三方"的任何一方可在沒有任何機制的情況下援引《基本法》第一百五十九條，以往已有兩個先例(請參閱下文第14至15段)。另一名委員認為，若"有關三方"的任何一方根據《基本法》第一百五十九條提出修改《基本法》

的建議，其餘兩方則有責任作出回應。由於有關的建議可由港區全國人大代表提出，該名委員促請當局盡快設立機制。一名委員要求政府當局安排"有關三方"舉行非正式會議，以加快過程。

### 2000-2001年度以後的會期

12. 在2005年11月9日的立法會會議上，梁耀忠議員提出口頭質詢，詢問當局研究修改機制的進展。從該次會議的會議過程正式紀錄節錄的相關部分載於**附錄V**。

13. 事務委員會一直把修改《基本法》的機制列為待議事項。政府當局多次表示，一經準備就緒，便會向事務委員會作出交代。

### **根據《基本法》第一百五十九條動議與修改《基本法》有關的議案**

14. 梁耀忠議員曾根據《基本法》第一百五十九條動議兩項議案，以修訂《基本法》的主體條文及附件一和附件二，詳情如下 ——

- (a) 在2000年1月19日的立法會會議上，梁議員動議議案，要求立法會同意交由香港特區出席全國人大的代表團向全國人大提出修訂《基本法》第七十四條及附件二的修改議案。該項議案的目的是要重新賦予議員修改提案權，以及釐定合理的表決程序，以期令立法會成為有實權的立法機關；及
- (b) 在2001年7月4日的立法會會議上，梁議員動議議案，要求立法會同意交由香港特區出席全國人大的代表團向全國人大提出修改《基本法》第四十五條及刪除《基本法》附件一的修改議案。該項議案的目的是讓香港市民可以"一人一票"普選行政長官。

15. 在兩項議案的辯論過程中，政府當局回應時表示，在制訂修改《基本法》的機制方面，當局已取得一定的進展，現時正處於與中央商討的階段。在有關各方仍未能商定機制的情況下，當局只能把這些議案視為梁議員本人的建議。政府當局認為，從憲制的角度來看，這些議案是不成熟、不恰當和不可接受的，亦不可把這些議案視為展開修改《基本法》程序的恰當做法。兩項議案均被立法會否決。

### **修改《基本法》附件一及附件二的程序**

16. 修改《基本法》附件一及附件二中行政長官及立法會產生辦法("產生辦法")的程序，曾在下述文件中處理 ——

- (a) 政制發展專責小組的報告；及

- (b) 全國人大常委會在2004年4月6日通過的關於《基本法》附件一第七條和附件二第三條的解釋(《人大解釋》)。

17. 政制發展專責小組第一號報告作出下述結論 ——

- (a) 可依照《基本法》附件一及附件二所載列的特別程序，對"產生辦法"作出修改，只要有關修改不偏離《基本法》的主體條文(例如第四十五和六十八條)，便無須援引第一百五十九條的修改程序；及
- (b) 倘若確定了需要修改"產生辦法"，便須按照《基本法》附件一及附件二的程序處理。根據《基本法》第七十四條，凡涉及政治體制的法律草案，只可由香港特區政府向立法會提出。有關修改建議由香港特區政府提交後，須按兩個附件的規定，經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人大常委會批准或備案。在完成《基本法》有關附件的程序後，便可相應地進行本地立法的工作。

18. 《人大解釋》訂明，修改"產生辦法"及立法會法案、議案表決程序的法案及其修正案，應由香港特區政府向立法會提出。

19. 政制發展專責小組第五號報告在2005年10月發表。該份報告在附件載列政府向立法會提交有關修改"產生辦法"的議案(草擬本)。政府當局解釋，兩項議案所附載的修正案為《人大解釋》中所提述的"法案"。有關修正案將以議案的方式提交立法會審議，並須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人大常委會批准或備案。該兩項提出修正案的議案在2005年12月21日提交立法會，但未能按《基本法》附件一及附件二所規定，獲得全體議員三分之二多數通過。

## 最新發展

20. 應梁耀忠議員在事務委員會2007年10月22日會議上提出的要 求，政府當局答允就這議題提供進度報告。

## 有關文件

21. 有關文件的一覽表載於**附錄VI**，這些文件可在立法會網址瀏 覽。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2008年3月12日

**修改《基本法》的機制**  
**立法會政制事務委員會接獲的意見摘要**  
**(1999年3月)**

團體／個人 (立法會文件 編號CB(2))	(1) 由哪一方面 提出修改議案	(2) 修改議案 的形式	(3) 公眾諮詢	(4) 全民投票	(5) 有否需要以本 地法例規範修 改程序	(6) 確保修改議案 與基本政策方 針相符的方法	(7) 就全國人大常委 會／國務院提出 的修改議案進行 公眾諮詢	(8) 建議的機制／其他建議
陳弘毅教授 1475/98-99(02)	行政長官、立 法會或港區人 大代表  (香港市民沒 有提出修訂的 權力)	議案  (不受第四十 八(十)或七 十四條所規限)	民意調查、 社會輿論、 公聽會等	諮詢性的全 民投票	修訂《議事規則 》以訂明修改的 程序	—	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 立法會應考慮修訂《議事規則》，加入條文以訂明如何處理由行政長官、港區人大代表及立法會提出的修改議案</li> <li>● 修改議案應在憲報刊登，並由立法會轄下的委員會審議以鼓勵公眾進行討論；修改議案須經立法會議員辯論及表決，過程與現行立法程序相若</li> <li>● 港區人大代表獲默示授權，可就他們給予同意的程序訂立規則；該等規則的嚴謹性應與立法會所訂的規則相若。規則的擬稿可提請全國人大常委會予以確認</li> </ul>

團體／個人 (立法會文件 編號CB(2))	(1) 由哪一方面 提出修改議案 的形式	(2) 修改議案 的形式	(3) 公眾諮詢	(4) 全民投票	(5) 有否需要以本 地法例規範修 改程序	(6) 確保修改議案 與基本政策方 針相符的方法	(7) 就全國人大常委 會／國務院提出 的修改議案進行 公眾諮詢	(8) 建議的機制／其他建議
								<ul style="list-style-type: none"> <li>● 立法會與港區人大代表應召開非正式的聯席會議，以化解雙方的分歧及制訂修改議案，然後才展開有正式程序規範的修改機制</li> <li>● 3個方面均有責任在一段合理期間內對修改議案作出回應</li> </ul>
張鑫先生	—	—	透過在傳媒 刊登或播放 廣告，邀請 各界發表意見	並不可取	—	—	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 在憲報刊登修改議案，並透過刊登或播放廣告公布周知</li> <li>● 與內地學者交流意見，以了解內地有關當局的想法</li> </ul>

團體／個人 (立法會文件 編號CB(2))	(1) 由哪一方面 提出修改議案	(2) 修改議案 的形式	(3) 公眾諮詢	(4) 全民投票	(5) 有否需要以本 地法例規範修 改程序	(6) 確保修改議案 與基本政策方 針相符的方法	(7) 就全國人大常委 會／國務院提出 的修改議案進行 公眾諮詢	(8) 建議的機制／其他建議
香港大律師 公會 1490/98-99(01)	政府或立法會 (港區人大代表無權提出或 修訂修改議案，其權力應只 限於批准或否決修改議案)	議案或法案 (不受第七十四條所規限)	贊成	在修改議案 提交行政長 官前進行不 具約束力的 全民投票	贊成 (港區人大代表 須遵從的程序 未必屬香港特 區的管轄範圍)	—	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 立法會議員或政府提出的修改議案應首先提交立法會，然後提交港區人大代表。如取得第一百五十九條所訂的支持，應進行全民投票由市民確認修改議案</li> <li>● 除非建議的修訂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</li> <li>● 在取得行政長官同意後，建議的修訂應提交港區人大代表，再由港區人大代表透過香港特區出席全國人大會議的代表團提交予全國人大</li> <li>● 3個方面均有責任在一段合理期間內對修改議案作出回應</li> </ul>

團體／個人 (立法會文件 編號CB(2))	(1) 由哪一方面 提出修改議案	(2) 修改議案 的形式	(3) 公眾諮詢	(4) 全民投票	(5) 有否需要以本 地法例規範修 改程序	(6) 確保修改議案 與基本政策方 針相符的方法	(7) 就全國人大常委 會／國務院提出 的修改議案進行 公眾諮詢	(8) 建議的機制／其他建議
香港人權監察 1483/98-99(01)	行政長官、立 法會或港區人 大代表  (香港市民無 權提出修訂)  (限制港區人 大代表的權力 會違反《基本 法》第一百五 十九條的規 定)	法案  (不受第七十 四條所規限)	贊成  (立法會及港 區人大代表應 舉行公聽會)	諮詢性的全 民投票  (在獲得3方 面的同意後 及提交全國 人大前舉行)	贊成  (只要與全國人 大進行協商，制 定全面法例規 管立法會及港 區人大代表的 工作程序是可 行的)	- 在確保與基 本政策方針相 符的工作方面，所 涉各方應同時參 與其中  - 基本法委員會 提供意見  - 香港特區法院 可進行覆核，以確 定修改議案是否有效	贊成	<ul style="list-style-type: none"> <li>立法會議員提出的修訂須按照《議事規則》在立法會進行辯論及付諸表決。如獲通過，應提交港區人大代表按其程序進行表決。如獲通過，修改議案會提交行政長官；行政長官在決定是否給予同意前，會諮詢行政會議</li> <li>上述過程可適用於由港區人大代表或行政長官提出的修訂</li> <li>3個方面應舉行正式及非正式會議，以化解分歧</li> <li>應尋求各方面同意一點，就是涉及港人自治的修訂只應由香港特區提出</li> </ul>
林峯博士 1475/98-99(03)	政府或立法會  (規限港區人 大代表提出修 訂的權力)	-	贊成	諮詢性的全 民投票	贊成	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>或可要求諮詢立法會</li> <li>可諮詢基本法委員會，但委員會能否代表市民則有商榷餘地</li> </ul>	-

團體／個人 (立法會文件 編號CB(2))	(1) 由哪一方面 提出修改議案 的形式	(2) 修改議案 的形式	(3) 公眾諮詢	(4) 全民投票	(5) 有否需要以本 地法例規範修 改程序	(6) 確保修改議案 與基本政策方 針相符的方法	(7) 就全國人大常委 會／國務院提出 的修改議案進行 公眾諮詢	(8) 建議的機制／其他建議
歐本明教授 1475/98-99(04)	—	—	—	—	—	—	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 最終修改權屬香港特區 而非全國人大所有</li> <li>● 3個方面中應取消港區人 大代表，並由區議會取代</li> </ul>
戴耀庭先生 1475/98/99(05)	行政長官、立 法會或港區全 國人大代表  (限制港區人 大代表的權力 會違反《基本 法》第一百五 十九條的規 定)	—	贊成	在3個方面 給予同意前 舉行諮詢性 的全民投票	贊成  (香港特區有權 立法規管3個方 面，包括港區人 大代表修改《基 本法》的程序)	難以監察	《基本法》中未有 訂明。  只有在全國人大 常委會或國務院 的批准下才能進 行諮詢	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 成立憲政會議，成員包括 行政長官、立法會議員及 港區人大代表；主席由終 審法院首席法官擔任，但 沒有投票權。行政長官或 取得一定程度支持的立 法會議員或港區人 大代表(例如獲三分之一議 員或代表的支持)可提出修 訂。</li> <li>● 3個方面任何之一均可對 修改議案提出修訂。修改 程序類似立法會通過法 案的程序。表決分3組進 行，以符合《基本法》第 一百五十九條的投票規 定</li> </ul>

團體／個人 (立法會文件 編號CB(2))	(1) 由哪一方面 提出修改議案	(2) 修改議案 的形式	(3) 公眾諮詢	(4) 全民投票	(5) 有否需要以本 地法例規範修 改程序	(6) 確保修改議案 與基本政策方 針相符的方法	(7) 就全國人大常委 會／國務院提出 的修改議案進行 公眾諮詢	(8) 建議的機制／其他建議
曹景鈞教授 1490/98-99(02)	行政長官、立 法會或港區人 大代表	—	—	—	—	—	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 行政長官提出的修訂須按照現有的立法程序</li> <li>● 修改議案可由立法會內兩組議員或其中一組議員提出；該兩組議員分別為由功能界別選出的議員，以及由地方選區和選舉委員會選出的議員</li> <li>● 經立法會三分之二議員通過的修改議案應提交港區人大代表進行表決和行政長官通過</li> <li>● 港區人大代表提出修訂及就某項修改議案給予同意的程序，由港區人大代表自行擬定</li> </ul>

團體／個人 (立法會文件 編號CB(2))	(1) 由哪一方面 提出修改議案 的形式	(2) 修改議案 的形式	(3) 公眾諮詢	(4) 全民投票	(5) 有否需要以本 地法例規範修 改程序	(6) 確保修改議案 與基本政策方 針相符的方法	(7) 就全國人大常委 會／國務院提出 的修改議案進行 公眾諮詢	(8) 建議的機制／其他建議
港九工團聯合總會 1533/98-99(01)	立法會	法案	贊成	—	贊成	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 由法院作出解釋</li> <li>— 諮詢基本法委員會</li> </ul>	關乎中央事務、外交及國防的修訂只應由全國人大常委會或國務院提出。無須諮詢港人意見。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 對關乎地方事務的條文作出的修訂應由立法會代表香港特區提出</li> <li>● 經立法會三分之二議員通過的修訂應獲港區人大代表支持及獲行政長官尊重</li> <li>● 設立諮詢委員會蒐集公眾意見</li> <li>● 長遠而言，就修改議案進行的投票應採用簡單多數制</li> </ul>
全民制憲學會 1519/98-99(01)	香港市民	—	贊成	贊成	—	—	—	● 設立制憲大會，以檢討及修訂《基本法》。修改議案若得到某百分比的香港市民支持，可將之提交制憲大會表決。如修改議案獲制憲大會通過，並在全民投票中獲市民支持，則任何的主管當局均不得提出反對

團體／個人 (立法會文件 編號CB(2))	(1) 由哪一方面 提出修改議案	(2) 修改議案 的形式	(3) 公眾諮詢	(4) 全民投票	(5) 有否需要以本 地法例規範修 改程序	(6) 確保修改議案 與基本政策方 針相符的方法	(7) 就全國人大常委 會／國務院提出 的修改議案進行 公眾諮詢	(8) 建議的機制／其他建議
前綫 1542/98-99(01)	行政長官、立 法會或香港市 民  (港區人大代 表不得提出修 訂)	—	贊成	3個方面在 給予同意時 不得違反全 民投票的結 果	—	—	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 修改議案若得到18歲或以上的市民百分之一或以上的支持，可由市民提出修訂，然後由立法會代表市民提出修改議案</li> <li>● 政府應成立憲制諮詢會，成員包括行政長官、立法會議員及社會人士，共同討論修改議案。立法會及行政長官可就修改議案提出修訂。所有修改議案必須交由全民公決。以簡單多數投票制通過的議案會由行政長官提交港區人大代表，再由港區人大代表提交全國人大備案。整個程序須在一段合理期間內完成</li> <li>● 基本法委員會、全國人大及國務院必須尊重全民投票的結果</li> </ul>

團體／個人 (立法會文件 編號CB(2))	(1) 由哪一方面 提出修改議案	(2) 修改議案 的形式	(3) 公眾諮詢	(4) 全民投票	(5) 有否需要以本 地法例規範修 改程序	(6) 確保修改議案 與基本政策方 針相符的方法	(7) 就全國人大常委 會／國務院提出 的修改議案進行 公眾諮詢	(8) 建議的機制／其他建議
街坊工友服務處 1519/98-99(02)	行政長官、立法會或已登記的選民  (由於港區人大代表已可透過全國人大常委會提出修改，故他們提出修訂的權力應予限制)	—	贊成	在未能取得3個方面的同意時才舉行  (假定行政長官及立法會60名議員全部由直選產生)	—	—	贊成	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 已登記的選民如就修改議案取得所需支持，可提出修訂，然後由政府代表選民提出修改議案。在取得立法會議員同意後，修改議案將提交行政長官，以取得行政長官的同意；修改議案其後將在憲報刊登，供港區人大代表研究是否給予同意</li> <li>● 應在《議事規則》中特別訂明如何處理由立法會提出的修訂</li> <li>● 由行政長官提出的修訂應採用現行處理法案的程序</li> </ul>

團體／個人 (立法會文件 編號CB(2))	(1) 由哪一方面 提出修改議案	(2) 修改議案 的形式	(3) 公眾諮詢	(4) 全民投票	(5) 有否需要以本 地法例規範修 改程序	(6) 確保修改議案 與基本政策方 針相符的方法	(7) 就全國人大常委 會／國務院提出 的修改議案進行 公眾諮詢	(8) 建議的機制／其他建議
黃偉豪教授 1519/98-99(03)	行政長官、立 法會或港區人 大代表	制定法例	贊成	諮詢性的全 民投票	無須立法對立 法會作出規 管。  香港特區內的 其他方面可通 過一些規則，藉 以規管港區人 大代表	全國人大會否 決任何與基本 政策方針有抵 觸的修改議案	贊成  同時在建制內(例 如由立法會表決) 及建制外(例如民 意調查或全民投 票)進行諮詢	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 除行政長官外，其他兩個 方面啟動修改機制所 需取得的支持程度，不應超 過《基本法》所訂的三分 之二多數(例如可訂為立 法會四分之一議員)</li> <li>● 取得3個方面同意的程序 如下：行政長官以書面給 予同意；立法會及港區人 大代表則進行表決</li> <li>● 應重複整個修改程序以 處理對修改議案提出的 修訂</li> </ul>
顧民安 1519/98-99(04)	立法會	—	贊成	—	—	—	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 修改議案應由立法會在 諮詢公眾後擬定。其他程 序則按照現行的立法程 序</li> <li>● 修改議案應在立法會辯 論，並須獲三分之二議員 通過</li> <li>● 立法會議員應全面由直 選產生</li> </ul>

縮寫註釋

港區人大代表 —— 香港地區全國人民代表大會代表  
 香港特區 —— 香港特別行政區  
 全國人大常委會 —— 全國人民代表大會常務委員會  
 3個方面 —— 行政長官、立法會及港區人大代表

## 附錄 II

### 修改《基本法》的機制

(1999年7月)

	主要事項	政府當局的初步意見
(1)	如何就修改建議諮詢公眾？應否舉行全民投票？全民投票的結果應具有約束力還是只屬諮詢性質？	我們注意到立法會議員、法律界人士、學者、有關團體和個別人士等特別強調務須設立機制，藉此充分諮詢普羅市民，或讓他們直接參與有關過程(例如透過全民投票)。我們已展開研究，探討和比較其他國家在修憲方面的經驗。(在1999年6月21日的事務委員會會議上，政府當局匯報了研究所得的初步結果。)
(2)	修改建議應以何種形式提出？	據我們初步分析所得，任何修改建議經有關三方(即立法會、港區全國人大代表和香港特區行政長官)同意後，便會成為香港特區的修改議案，並交由香港特區出席全國人大的代表團向全國人大提出。既然如此，我們須了解修改建議應否採用議案的形式，以便呈交全國人大審議。
(3)	誰可展開修改程序？市民可否展開有關程序？港區全國人大代表應否自動放棄提出修改建議的權利？	我們注意到許多人贊同《基本法》第一百五十九條所述三方的任何一方，應可提出修改《基本法》的建議。然而，同時亦有不少人認為《基本法》是一份憲制文件，不應輕率修改。我們正研究其他模式的規定，並會考慮香港特區的情況，制訂擬議規定。  我們注意到《基本法》並沒有訂明誰可提出修改建議。我們須考慮個別市民或特定數目的市民應否可以提出修改建議。我們亦須考慮現時是否已有其他有效渠道，供市民達到相同目的。

(4)	港區全國人大代表應如何履行《基本法》第一百五十九條所訂的職務；是否須由港區全國人大代表自行制定議事規則和內容？	我們注意到全國人大常委會辦公廳曾於1998年年底頒布《關於香港特別行政區全國人民代表大會代表執行代表職務的辦法》，當中訂明港區全國人大代表應按照《基本法》第一百五十九條履行他們的職務。我們須從內地有關當局了解全國人大常委會辦公廳會否就港區全國人大代表如何履行《基本法》第一百五十九條所訂的職務再提供詳情，或港區全國人大代表會否自行制定議事規則。
(5)	應否舉行(由有關三方和其他人士參與的)制憲會議？此種制憲會議的性質為何？議事規則為何？會議應由誰主持？	—
(6)	應否訂明任何修改建議必須得到超過特定數目的立法會議員／港區全國人大代表的支持方可提出？	我們須與有關當局討論以下事項：有關的議事規則應否由立法會按照《基本法》第七十五條在不抵觸《基本法》的情況下自行制定；全國人大常委會會否就港區全國人大代表如何履行他們的職務再提供詳情，或港區全國人大代表會否自行制定議事規則等問題。
(7)	應否設定有關三方考慮修改建議的先後次序？	我們得知曾有人建議行政長官應是最後給予同意的一方。我們須研究的問題是，倘若修改建議由政府當局提出，上述擬議安排如何實施。

(8)	有關三方應否研究是否設定考慮修改建議的時限？	據我們初步分析所得，任何關乎時限的決定，在某程度上均涉及另一問題，就是立法會議事規則應否由立法會根據《基本法》第七十五條在不抵觸《基本法》的情況下自行制定。我們亦須從中央有關當局了解全國人大常委會辦公廳會否就港區全國人大代表如何履行《基本法》第一百五十九條所訂的職務再提供詳情，或港區全國人大代表會否自行制定議事規則。
(9)	修改建議經其中一方同意後，將該建議提交其他兩方考慮的機制為何？	—
(10)	修改建議如有修改，應如何處理？	我們須研究的問題是，如有關三方的任何一方在過程中對修改建議作出修改，應否將經修改的建議重新提交其他兩方考慮。
(11)	基本法委員會在提出本身的意見前，應否諮詢香港特區？	我們注意到基本法委員會是全國人大常委會轄下一個工作委員會，負責就實施《基本法》第十七、十八、一百五十八和一百五十九條所引起的問題進行研究，並向全國人大常委會提交意見。此等《基本法》條文沒有訂明應否就諮詢香港特區作出任何規定。就此，我們須了解中央有關當局的看法。
(12)	應否在修改程序中確立一項機制，以確保擬議修改一如《基本法》第一百五十九(四)條所規定，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；若然，如何及在哪個階段確立有關機制？	我們須研究應否確立此種機制。有人提出在考慮修改建議時，有關三方應各自審議該項建議是否符合《基本法》第一百五十九(四)條。修改議案在列入全國人大的議程前，應按照《基本法》先交由基本法委員會研究並提出意見。我們相信基本法委員會和全國人大常委會定必考慮修改議案是否與中華人民共和國對香港既定的基本方針政策相抵觸。我們亦須與中央有關方面討論此事。

(13)	全國人大常委會和國務院應否就他們提出的修改建議諮詢香港特區？若然，如何諮詢？	我們須與中央討論此事。
------	--	-------------

### 其他國家的修憲程序

	美國	澳洲	馬來西亞	南非	瑞士
I. 條文	第 V 條	第 128 條	第 159 條	第 74 條	第 III 章
II. 誰可提出修憲	(a) 國會參眾兩院各以 2/3 票數通過 或 (b) 經 2/3 的州議會提出申請。	修憲的初步程序須在國會中進行。	國會兩院皆可提出議案(第 66(2)條)。	國會中的 (a)內閣成員或 (b)副部長或 (c)國民議會成員或委員會或 (d)全國省議會成員或委員會皆可提出。	(a)全面修憲可由 (i)聯邦議會的其中一院或 (ii)100,000 名具投票權的瑞士公民所提出。  (b)部分修憲可透過 (i)民眾創制的方式(由 100,000 名具投票權的瑞士公民提出)或 (ii)按聯邦法例規定的形式進行。
III. 形式	如屬上文(a)的情況，國會須提出憲法修正案。  如屬上文(b)者，國會須應州議會的申請召開全體大會，以提出修	議案	議案	議案	如透過民眾創制的方式提出或修改多項不同條文，則每項條文須由獨立的創制請求提出。創制請求可包括 (i)概括性的議案或 (ii)以完整的草案形式

	正案。				出現。
IV. 審議程序及時間表	<p>不論屬哪情況，當修正案獲(a)3/4的州議會批准或(b)州修憲大會3/4的州批准即屬有效。</p> <p>(a)建議中的法例必須獲國會兩個議院絕對多數票通過，並在兩院通過後不早於兩個月及不遲過六個月的期間交全國各州及地區具資格選出眾議院議員的選民投票表決或</p> <p>(b)另一情況是假如其中一個議院（“前述議院”）否決另一議院（“後述議院”）以絕對多數票通過的建議中的法例，或將之修訂後通過但修訂不為後述議院同意，且在三個月後建議中的法例再次獲後述議</p>	<p>(a)除若干例外情況外，修憲議案不得在國會兩院任何一院中通過，除非在有關議案進行二讀及三讀時獲不少於其全體議員 2/3 票數支持。</p>	<p>(a)如議案獲 75% 國民議會成員投票支持，及全國省議會中至少六省投票支持通過，便可修改第 1 條。</p> <p>(b)如議案獲 2/3 國民議會成員投票支持，及全國省議會中至少六省投票支持通過，便可修改第 2 章。</p> <p>(c)至於其他憲法修訂，則議案在獲得(i) 2/3 國民議會成員投票支持，及(如修訂涉及(1)影響國民議會者；(2)改動省邊界、權力、職能或機構者；</p>	<p>(a)如屬全面修憲，不論是上文第 II 部分(a)段哪種情況，假如參與投票的瑞士公民大部分支持修憲，兩院便須重選，以進行修憲。</p> <p>(b)如屬部分修憲 – (i)假如請求為概括性的議案並獲聯邦議院<sup>1</sup>批准，聯邦議院須據議案要旨擬寫修憲內容，並將草案提交人民和各州，請予接納或否決。假如聯邦議院不批准進行部分修憲，部分修憲問題則須交人民決定；假如</p>	

<sup>1</sup> “聯邦議院”為“Federal Chambers”的中譯。後者一詞源自輯於 Albert P. Blaustein 及 Gisbert H. Flanz 合編的《世界各國憲法》(Constitutions of Countries of the World) (Oceana Publications Inc), 第十九冊中的瑞士同盟聯邦憲法的非官方英譯本。從 J.-F. Aubert 教授及 E. Grisel 教授在“瑞士聯邦憲法”一文的討論（輯於 F. Dessemontet and T. Ansay 合編的《瑞士法律導論》(Introduction to Swiss Law) (Hague: Kluwer Law International, 第二版, 1995), 頁 15-26），“Federal Chambers”應是指瑞士聯邦議會(Federal Assembly)的兩個議院，即全國議會(National Council) 及州議會(Council of States)（見第 19 頁）。

	<p>院以絕對多數票通過，卻仍遭前述議院否決，則總督可將建議中的法例，連同或不連同兩院後來同意的任何修訂，提交全國各州及地區具資格選出眾議院議員的選民投票表決。</p> <p>(c)當建議中的法例提交選民表決時，須依國會指定方式進行。但在關乎眾議院議員選舉的選民資格在澳洲聯邦內未有劃一標準前，任何推行成人選舉制的州，只須點算投票贊成或反對建議中的法例的一半選民。</p> <p>(d)如在大多數的州中大多數投票的選民贊成建議中的法例，而所有投票的選民大部分也贊成該法例，則</p>	<p>或(3)變更特定處理省事務的條款 ) (ii)全國省議會中至少六省投票支持的情況下，也可進行修訂。</p> <p>(d)上文第 II 部分(a)、(b)及(c)所列舉的個人或委員會如提出議案，須在提出議案至少 30 天前將議案在全國的憲報刊登，諮詢公眾意見；提交省立法機關徵詢意見；修訂如無規定須經全國省議會通過者則須提交該議會進行公開辯論。</p> <p>(e)提出議案的個人或委員會須將任何搜集所得的公眾或立法機關的意見呈交議長，以便提交國民議會；或因應部分修訂的性質將意見呈交全國省議會的主席，以便提</p>	<p>參與投票的瑞士公民大部分支持修憲，聯邦議會須根據人民決定進行修憲；</p> <p>(ii)假如請求是以完整的草案形式提出，並獲聯邦議會批准，草案須提交人民及各州，請予接納或否決。倘若聯邦議會不同意該草案，則可自擬草案，或提出否決建議中的草案，同時向人民及各州提交自己的草案或否決該草案的提議，連同民眾創制提出的草案本身，請予決定。</p> <p>(c)以民眾創制形式提出修改聯邦憲法的請求和投票方式，俱由聯邦法例決定。</p> <p>(d)經修改的聯邦憲法或經修改的部分聯邦憲法（視乎情況而</p>
--	---	--	--

		須將建議提請總督以獲女皇允准。		交全國省議會。  (f) 經國民議會或（在適用的情況下）經全國省議會通過的議案須提請總統允准。	定），如經參與投票的瑞士公民大部分接納及大部分的州所接納，即告生效。
V. 特別條文	(a) 在 1808 年之前，不可修訂第 I 條的部分條文。  (b) 不論哪一州如未徵得其同意不能剝奪所享有的參議院平均選舉權。	修憲建議如對任何一州帶來以下後果俱不能成為法律，除非獲得該州大部分選民投票贊成－減弱其在國會任何議院中的比例代表性，或降低其在眾議院的最少代表數目、或擴展、縮小或改動該州的界限。	(a) 擬對部分憲法進行修改的法例（例如與統治者會議、立法議會特權、民族語言、憲制修訂等有關者）如未得統治者會議同意不得通過。  (b) 第 161E 條規定保障沙巴及沙勞越州的憲法地位。	除非已獲有關省分的立法機關批准，否則全國省議會不得通過關乎某一省事務的議案。	

律政司

一九九九年六月

## 附錄 IV

### 修改《基本法》的機制 制訂機制的程序和時間表 (1999年6月)

	步驟和程序	所需時間
(1)	總結各方所表達的意見，並與中央人民政府／全國人大常委會討論有關事項／問題；預留時間讓中央人民政府／全國人大常委會研究有關事項／問題、徵詢港區全國人大代表和基本法委員會等有關人士的意見，以及擬定他們對有關事項的看法。	已與中央人民政府展開討論。實際所需時間須視乎討論的進展。
(2)	與中央人民政府／全國人大常委會舉行會議，了解他們的初步意見。	
(3)	向行政會議匯報政府當局的初步意見，以及與中央人民政府／全國人大常委會討論的進展；並向政制事務委員會匯報有關進展。	約一至兩個月。
(4)	由政府當局制訂擬議機制和擬備文件，然後諮詢立法會、法律界人士、學者和普羅市民等。	約3至4個月。
(5)	與中央人民政府／全國人大常委會討論擬議機制。	視乎討論的進展。
(6)	考慮收集所得的意見，並就政府當局的建議定稿。	約兩至3個月。
(7)	就經定稿的建議諮詢行政會議。	約一至兩個月。
(8)	向政制事務委員會匯報經定稿的建議內容，以及向中央人民政府／全國人大常委會作出簡報。	約兩個月。
(9)	若須本地立法：由政府當局草擬法例和提交立法會；並由立法會審議有關法案和制定所需法例。	約6至9個月。

## 就《基本法》作出修改

5. **梁耀忠議員**：主席，《基本法》第一百五十九條就《基本法》的修改權及修改提案權作出規定，但並沒有清晰訂明具體的修改機制。雖然政府在2001年7月表示會就此進行研究、分析和廣泛諮詢，並與立法會及中央商討，然後提出建議方案，但至今仍未有具體方案。就此，政府可否告知本會：

- (一) 有關的研究、分析和諮詢工作的詳情及進展情況；
- (二) 會不會安排立法會就有關問題與全國人民代表大會（“全國人大”）及中央政府有關部門交流及商討；若會，安排的詳情；若不會，原因是甚麼；及
- (三) 如何確保在制訂有關機制的過程中，香港市民的意願獲充分考慮及尊重，以及“一國兩制”和“高度自治”的原則得到體現？

**政制事務局局長**：主席女士，就梁耀忠議員質詢的第一部分，我們在過去數年繼續研究有關《基本法》第一百五十九條的事宜，並與中央有關部門進行溝通。待準備就緒後，我們會向立法會政制事務委員會匯報。

就質詢的第二部分，在現階段，我們認為沒有必要安排立法會就《基本法》第一百五十九條的事宜與全國人大和中央有關部門交流和商討，因為我們在過去已向中央有關部門傳達了議員對此議題的意見和關注。如果議員就有關問題有任何進一步意見，我們樂意向中央有關部門反映。

就質詢的第三部分，《基本法》第一百五十九條條文本身的規定，已確保如有需要修改《基本法》時，香港市民的意願會獲得考慮，以及“一國兩制”和“高度自治”的原則會得到體現。

條文規定香港特區的修改議案提上全國人大審議前，必須先得到港區人大代表三分之二多數、立法會全體議員三分之二多數和行政長官同意。條文又規定修改議案在列入全國人大的議程前，須先由香港特別行政區基本法委員會研究並提出意見。在履行《基本法》第一百五十九條賦予他們的憲制責任時，我們相信以上4個有關方面必定會仔細考慮香港社會的意見。此外，修改《基本法》是香港憲制上的大事，社會內部自然會有很多討論，特區政府必定會將這些意見向全國人大和中央有關部門反映。

《基本法》第一百五十九條規定，任何對《基本法》的修改，均不得與中華人民共和國對香港既定的基本方針相抵觸。中央對香港既定的基本方針政策，根據《基本法》的序言和總則，包括以下多項：在香港特區實行“一國兩制”，不在港實行社會主義的制度和政策，授權香港特區實行“高度自治”，保持原有的資本主義制度和生活方式。任何違背這些既定方針政策而對《基本法》作出的修改，均不能獲得通過。這些規定確保國家對香港的基本方針政策不會因為對《基本法》作出修改而有所改變，保障了“一國兩制”和“高度自治”的完整性。

**梁耀忠議員：**主席，由 2001 年 7 月至今，已過了五年多，局長給我們的答覆是過去數年一直在研究，但我們卻從未聽聞有甚麼研究成果，我們是完全不知道的。

事實上，局長在 2001 年 7 月時曾表示，要進行分析和廣泛諮詢。如果局長真的曾進行分析和廣泛諮詢，那麼，他能否詳細告訴我們，究竟曾進行甚麼分析和怎樣的廣泛諮詢？如果沒有，局長能否詳細告訴我們為甚麼沒有那樣做，以及政府有關當局會否徹查為何經過了那麼久還沒有做有關工作？究竟是部門失職、官長失職，抑或是局長不想做這方面的工作呢？

**政制事務局局長：**主席女士，政府內部一直有研究這問題，並且按照研究進度跟中央政府溝通，所以，工作並非停滯不前。

我們明白議員對這問題的關注，但相對於我們與中央一同處理的其他議題而言，有關修改《基本法》這項課題，當前的迫切性並非那麼大。例如，我們現正處理《基本法》附件一和附件二的修訂，而任何有關憲制的問題，也會按先後緩急處理。不過，在過去一段日子裏，我們一直有關心這項議題，而且一有機會便會跟中央的部門溝通。我們打算一俟有答案，便會先向立法會匯報。當然，如果公眾有任何意見，我們是會聽取的。

**梁耀忠議員：**主席，局長剛才回答時說，他們現正關心的議題是有關修訂《基本法》附件一和附件二，但我剛才提出補充質詢時已經強調，5 年已經過去，政府究竟做了些甚麼？大家也知道，修訂《基本法》附件一和附件二只是最近這數個月才發生的事，那麼，政府在過去 5 年做了些甚麼呢？

此外，我剛才還問局長，政府究竟是否不想做這件工作？如果答案是否定，政府是否有責任調查部門有否失職？花了 5 年仍得不出結果，政府是否可以接受一直拖延下去的做法呢？

**政制事務局局長**：主席女士，我們在處理有關修改《基本法》的問題時，必須與中央的有關部門溝通和訂定有關程序。所以，我們在處理這項議題時，首先須與中央的有關部門有共同理解，然後才能訂出相關程序。中央的有關部門對於《基本法》的原則立場很明確，即《基本法》是一份憲制文件，須維持其穩定性和完整性，不要輕易修改。所以，在處理這問題時，他們亦是非常慎重的。至目前為止，我們仍未達到一個可以跟各位議員討論相關程序的階段。

**主席**：共有 8 位議員在輪候提出補充質詢。請各位有機會提出補充質詢的議員盡量精簡。

**詹培忠議員**：主席，局長在主體答覆中特別提及《基本法》第一百五十九條，說該條條文是十分清晰，而我們亦瞭解全國人民代表大會常務委員會（“人大常委會”）擁有對《基本法》的解釋權。

最近，特區政府在政制發展專責小組第五號報告（“第五號報告”）中提及行政長官的任期、補選方法和形式，這究竟有否違反《基本法》的規定呢？特區政府何時擁有對《基本法》的解釋權和提案權呢？希望局長清晰地告訴全世界和香港市民，不要以推搪的方式回答，因為這是一個很嚴肅的問題。

**主席**：詹培忠議員，你的補充質詢其實是想局長澄清……

（詹培忠議員仍然站立）

**主席**：你可以先坐下。你是想局長澄清，現時所提出的政制方案，跟《基本法》第一百五十九條有否關連？

**詹培忠議員**：局長已很清楚解釋了《基本法》第一百五十九條，但我個人認為，第五號報告跟《基本法》第一百五十九條有所抵觸，所以要求局長解釋清楚。

## 修改《基本法》的機制

### 有關文件

<b>會議</b>	<b>會議日期</b>	<b>文件／議案／質詢</b>
政制事務委員會	1999年5月17日	<p>有關修改《基本法》的機制的意見摘要  <a href="#">[立法會 CB(2)1935/98-99(01) 號文件]</a></p> <p>政府當局就"1999年3月15日及22日政制事務委員會會議上提及的問題的初步研究和未來路向"提供的文件  <a href="#">[立法會 CB(2)1951/98-99(05) 號文件]</a></p> <p>會議紀要  <a href="#">[立法會 CB(2)2560/98-99號文件]</a></p>
	1999年6月21日	<p>副政制事務局局長在1999年5月17日政制事務委員會會議上發言的要點  <a href="#">[立法會 CB(2)2306/98-99(04) 號文件]</a></p> <p>政府當局就"其他國家的修憲程序"提供的文件  <a href="#">[立法會 CB(2)2306/98-99(05) 號文件]</a></p> <p>政府當局就"制訂機制的程序和時間表"提供的文件  <a href="#">[立法會 CB(2)2306/98-99(06) 號文件]</a></p> <p>會議紀要  <a href="#">[立法會 CB(2)2771/98-99號文件]</a></p>
	1999年7月19日	<p>政府當局就"修改《基本法》機制"提供的文件  <a href="#">[立法會 CB(2)2558/98-99(04) 號文件]</a></p>

<u>會議</u>	<u>會議日期</u>	<u>文件／議案／質詢</u>
		會議紀要 [ <a href="#">立法會CB(2)29/99-00號文件</a> ]
	2000年1月17日	會議紀要 [ <a href="#">立法會CB(2)1395/99-00號文件</a> ]
立法會	2000年1月19日	梁耀忠議員動議的議案："根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十九條動議的決議案" [ <a href="#">議事錄</a> ]
政制事務委員會	2000年5月15日	會議紀要 [ <a href="#">立法會CB(2)2523/99-00號文件</a> ]
	2000年10月31日	立法會秘書處就"修改《基本法》的機制"擬備的背景資料簡介 [ <a href="#">立法會CB(2)126/00-01(07)號文件</a> ]  會議紀要 [ <a href="#">立法會CB(2)493/00-01號文件</a> ]
立法會	2001年7月4日	梁耀忠議員動議的議案："根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十九條動議的決議案" [ <a href="#">議事錄</a> ]
政制事務委員會	2001年7月17日	政府當局就"修改《基本法》機制"提供的文件 [ <a href="#">立法會CB(2)2047/00-01(01)號文件</a> ]  立法會秘書處就"修改《基本法》的機制"擬備的背景資料簡介 [ <a href="#">立法會CB(2)1763/00-01(04)號文件</a> ]  會議紀要 [ <a href="#">立法會CB(2)2222/00-01號文件</a> ]
	2004年10月18日	《政制發展專責小組第一號報告：《基本法》中有關政制發展的法律程序問題》(2004年3月)

<u>會議</u>	<u>會議日期</u>	<u>文件／議案／質詢</u>
		<p>《政制發展專責小組第二號報告：《基本法》中有關政制發展的原則問題》(2004年4月)</p> <p>全國人民代表大會常務委員會在2004年4月6日通過關於《基本法》附件一第七條和附件二第三條的解釋的憲報文本  <a href="#">[立法會CB(2)35/04-05(01)號文件]</a></p> <p>全國人民代表大會常務委員會在2004年4月26日通過關於香港特別行政區2007年行政長官和2008年立法會產生辦法有關問題的決定的憲報文本  <a href="#">[立法會CB(2)35/04-05(02)號文件]</a></p> <p>會議紀要  <a href="#">[立法會CB(2)199/04-05號文件]</a></p>
	2005年10月21日	<p>《政制發展專責小組第五號報告：二零零七年行政長官及二零零八年立法會產生辦法——建議方案》</p> <p>會議紀要  <a href="#">[立法會CB(2)597/05-06號文件]</a></p>
立法會	2005年11月9日	立法會會議過程正式紀錄中涉及梁耀忠議員所提有關"就《基本法》作出修改"的口頭質詢的部分
	2005年12月21日	<p>政制事務局局長為修改《基本法》附件一香港特別行政區行政長官產生辦法動議的議案  <a href="#">[議事錄]</a></p> <p>政制事務局局長為修改《基本法》附件二立法會產生辦法動議的議案  <a href="#">[議事錄]</a></p>