

「第四號政改報告書有違憲之嫌」

何榮漢

香港中文大學宗教與神學學部哲學博士
香港中文大學政治與公共行政學部哲學碩士

2004年12月18日

投稿蘋果日報論壇版

副本送：

香港特別行政區行政長官董建華先生 (傳真 25090577)

香港特別行政區政務司司長曾蔭權先生 (傳真 cso@cso.gov.hk)

香港特別行政區律政司司長梁愛詩女士 (傳真 28772353)

香港特別行政區立法會主席及全體議員 (請立法會秘書處代轉, 傳真 25371851)

香港特別行政區基本法委員會港區委員 (請陳弘毅教授代轉, 傳真)

「第四號政改報告書有違憲之嫌」

何榮漢

如果你與友人到茶餐廳共晉午餐, 要了一個「四餸一湯、白飯任裝」的套餐, 你可以選的就是那四個餸、那一個湯, 至於白飯就任裝。要了這個套餐, 「四餸一湯」這個數量的組合就不在討論之列, 這當然不是說你不可以叫多過「四餸一湯」, 只是額外的不是免費, 而是要只外付出代價的。

政制檢討專責小組剛發表了第四號報告書, 當中論及立法會產生辦法的部份, 一開始就是分述社會人士對議席數目的不同意見 (見 4.02-4.04 段), 因為早前發表的第三號報告書, 把議席數目列為檢討範疇之一。

但有關議席數目的討論部份, 卻完全沒有提及基本法附件二所載「香港特別行政區立法會議員每屆 60 人」這句條文。無論基本法附件與正文在憲法地位上有甚麼微細的分別, 但這句說話班實是基本法的條文之一, 是附件二的第一句, 是對特區任何一屆立法會議席數目的憲法性規定; 如果要改變議席, 無論怎樣, 總要透過基本法所規定的程序, 對這條文作出修改, 才能使得立法會議席偏離六十這個數字。

然而, 第四號報告書卻完全沒有引述基本法這句有關議席數目的條文, 給人一個印象, 就是議席數目本來就是政制檢討的範疇, 但筆者必須指出: 這種處理議席數目的手法, 完全反映有關當局無視有關條文所作的憲制性規定, 是一個完全不可接受的做法。

其實從基本法附件二整體文意來看, 筆者必須指出: 把議席數目包括在政制檢討範疇的做法本身就已經是違反附件二的規定。有關當局在第三號報告書發表的時候, 就已經把議席數目包括在可能考慮的範疇, 當時筆者已經撰文提交予當局及立法會議員, 指出這是違反基本法 (該文收錄於第四號報告書附錄), 但在第四號報告書討論有關問題的部段落, 一方面沒有肯定基本法條文的有關規定, 也未有反映本人這項意見, 本人對此感到有點失望。

基本法附件二第一句就毫不含糊地規定: 「香港特別行政區立法會議員每屆

香港中文大學宗教與神學學部哲學博士
香港中文大學政治與公共行政學部哲學碩士

2004年12月18日

投稿蘋果日報論壇版

60人」，然後這個附件具體規定了第一、二兩屆立法會的產生辦法和表決程序，再而是第三節，也就是規定二零零八年立法會產生辦法的政改範疇，條文如下：

三、二〇〇七年以後立法會的產生辦法和表決程序

二〇〇七年以後香港特別行政區立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序，如需對本附件的規定進行修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。

由此觀之，根據基本法附件二整個條文規定，關於特區任何一屆立法會的政制檢討範疇是包括：「立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序」，議席數目從該附件第一句開始，就不是任何一屆政制檢討的範疇，筆者必須重申：當局把議席數目納入政改範疇，是一項違反基本法附件二的做法，當局必須收回此項建議，停止有關討論。

可能有人以為上次人大常委會釋法，在立法會議席上，規定了來屆功能組別和直選要同一比例，而沒有規定數目，就等於暗示只要兩組議席數目相同，議席總數是可以改變的，但筆者並不同意這個一廂情願的想法，因為基本法附件二第一句明明白白規定了：「香港特別行政區立法會議員每屆60人」，因此，除非有人假設基本法附件二這項條文將會在來屆立法會選舉前被修改，否則根據基本法原條文和人大常委會釋法內容，二零零八年立法會議席數目和組合，就只能作如此理解：議席總數為六十人，兩組議席各佔三十。

就算沒有基本法第六十四條規定「香港特別行政區政府必須遵守法律」這項條文，任何人都不會懷疑當局有意制責任去遵守基本法和一般法律，而且在任何情況下，當局都必須並且只可以遵守現行法例，而不可以因為任何假設相信某條文將來可能被修改而「預先遵守未來的條文」。在基本法附件二第一句條文未有任何修改之前，把議席數目納入政改範疇而提出討論，是違反現時條文的做法。

即使我們假設當局提出議席數目的討論，背後假設了基本法附件二第一句將會被修訂，問題是：修訂是否可以據一五九條規定，由特區一方啟動呢？要回答這問題，我們就首先要問：對「香港特別行政區立法會議員每屆60人」怎樣的修訂，才會有可能獲得三分二立法會議員的支持呢？如果沒有，那麼，有關當局是不是設想：將會由中央政府據這條文的規定，啟動有關的修改呢？

無疑中央政府按照基本法規定是有權啟動修改基本法條文的程序，但當局在第四號政改報告書提出增加議席的可能性作討論的時候，為甚麼沒有同時說明這個可能性呢？筆者相信當局是欠了特區人民一個解釋。