

全國人民代表大會及其常務委員會所作的決定及解釋法律

全國政協委員 馮華健資深大律師

各位老師，各位朋友，大家下午好。很高興今天能夠來到這裡，從一個律師的角度和大家介紹有關基本法、全國人大和全國人大常委會所作決定以及全國人大常委會釋法的內容。

我相信大家通過這次培訓課程的之前幾堂課已經對法律和法治有了一定的了解和認識。 就在上週，全國人大通過了完善香港選舉制度的決定，愛國者治港得到了法律上的保障。特區政府也已經提出要盡快進行本地立法，使得愛國者治港以及其配套的本地法律能夠盡快得到實施。

今次關於完善香港選舉制度的決定是中央的全面管治權和對於香港政治制度發展的主導權的一個很好的例子。當香港的選舉制度出現問題，並且無法通過本地立法輕易解決的時候，我們就需要藉助中央在現有的法律框架下，做出一錘定音並且有效的決定，對香港下一個階段重新出發的管治提出新的要求。

今天這一堂課程，我想從法律的角度向大家介紹憲法和基本法下，全國人大和全國人大常委會的決定和解釋法律的權力。

相信大家都會同意憲法和基本法對於香港特區的重要性。香港基本法於1990年由全國人大通過，至今已經超過三十多年的歷史。基本法的全文在通過之後就沒有經過任何修改。但是任何法律都很難做到完美。在一國兩制的實踐中，在法律的實際應用中，遇到香港政府和香港法院無法通過基本法原文來處理的問題時，就需要對基本法的立法原意進行解釋，找到問題的答案。

基本法的立法者在當初立法時就充分預見到了這一問題，因此，基本法的第158條對基本法的解釋做出規定。基本法第158條第1款規定全國人大常委會具有解釋基本法的權力。並且，基本法並未規定或者限制全國人大常委會行使解釋權的頻率、次數或者時間。全國人大常委會的解釋權是一種一般性的並且不受到限制的國家權力。全國人大常委會所作法律解釋與基本法原文具有同等效力，特區的行政機關、立法機關和司法機關都必須遵循。而同時，基本法第158條第2及第3款也授權香港特區法院對於特區自治範圍內的條款自行進行解釋。

因此，第 158 條規定的基本法的解釋機制不僅與一般的全國性法律不同，也與特區其他的本地立法不同。在普通法下，法律解釋的功能一般是由法院進行的。法院通過一系列法律原則，通過法律的文本找到立法原意。因此，第 158 條規定的基本法解釋機制是一種特殊的機制。

為了讓大家更好地了解全國人大常委會對於基本法的解釋權是香港法治重要的組成部分，我希望通過實際的例子，將到目前為止的總共五次人大釋法一一介紹給大家聽，希望大家對於人大釋法對一國兩制的全面準確實施，以及維護香港繁榮穩定的作用有進一步的了解，能夠體會到這種制度設計的目的是為了能夠在一國兩制原則下保持特區的高度自治權，同時又實現中央的有效管治權，進而創建了一種新型的中央和地方法律關係框架，也對愛國者治理香港提供了法律制度的保障。

第一次釋法

首先，我先向大家介紹第一次人大釋法。第一次人大釋法發生在 1999 年。隨著香港回歸祖國，香港永久性居民在內地所生子女的香港居留權問題成為一個巨大的社會問題。大家都知道，香港的人口密度高，住房問題和人

口問題都是十分棘手的問題。因此，居留權問題引起各界廣泛關注。基本法的原文並沒有對這一問題做出十分明確的規定。

這一問題最終通過法院的審理，得到終審法院的判決。1999年1月29日，終審法院在吳嘉玲案中作出最終判決，判決內容表明所有香港永久居民在中國內地所生子女均擁有居港權。香港特區政府調查統計表明，這項判決可能引發極其嚴重的社會問題，根據終審法院確定的標準，內地新增加符合香港居留權資格的人士將超過167萬人，占當時香港總人口數量的近四分之一。如果這些人可以隨時以任何方式來港定居，當時的特區政府認為這會造成很大的社會問題，對香港的土地和資源造成難以承受的壓力。

在經過調查研究之後，當時的特區政府認為終審法院對基本法的解釋未能完全反映立法原意，並且內地居民是否能夠具有香港居留權，進入香港的事宜屬於中央與特區關係範圍的事務。於是特區政府決定提請國務院請求人大釋法。

在這一背景下，全國人大常委會依照特區政府要求，于1999年6月26日對基本法第二十二及二十四條作出解釋。具體而言，第一次釋法明確指

出，所有香港永久居民在內地所生中國籍子女要進入香港特區，必須依法向有關機關提出申請，獲准後方能進入，如未按法律規定辦理批准手續，即屬違法。同時，釋法清楚界定了香港特區永久性居民的範圍。

相信大家能夠很快明白，1999 年的第一次釋法是為了特區不再因為居留權的問題而產生太多的不確定性，同時不再誤解立法原意及造成社會混亂。全國人大常委會第一次行使釋法權，也標誌著法律解釋制度成為香港特區法治的重要組成部分。

第二次釋法

在 2004 年，人大常委會進行了第二次釋法。在回歸後，香港保持穩定，並且在經濟和社會發展各方面取得了突出成就。不僅如此，中央和特區政府也在當時圍繞著基本法內的制度設想循序漸進推動民主發展。從 2003 年開始，香港社會圍繞政治體制發展的討論聚焦到基本法附件一和附件二上。這兩個附件涉及行政長官和立法會的產生辦法，但是它們並沒有對 2007 年以後行政長官和立法會的產生辦法加以明確的規定。香港社會因此對行政長官選舉及立法會選舉產生了一定的討論，一部分人拒絕承認中央在香港政制發展和民主發展過程中的主導作用。

鑒於香港政制發展關係到一國兩制方針和基本法的貫徹實施，更關係到香港社會的發展歷程和香港市民的切身利益，2004年4月6日，全國人大常委會進行第二次釋法，明確了可以修改行政長官和立法會產生辦法的時間以及修改的具體方法。

我們都知道，香港政治體制本來就是由全國人大制定的基本法所規定的，涉及國家主權和中央事權，香港作為特區是沒有權力自行決定或改變其政治體制。這一次釋法為香港的政制發展提供了清晰的法律指引，也顯示了中央對循序漸進推進香港民主發展的決心和誠意，展望未來，讓香港特區能夠長期有效運作。

第三次釋法

第三次釋法發生於2005年。2005年3月，時任行政長官董建華先生因健康原因辭職。

香港社會對於行政長官缺位情況下，新產生的行政長官的任期問題產生了重大爭議。對於由於行政長官辭職而產生的新行政長官的任期到底是五年，

還是原來行政長官的剩餘任期（兩年），香港社會對此存在不同意見。基本法內並未對這一問題做出明確規定。

為此，時任署理行政長官曾蔭權先生向國務院報告，建議提請全國人大常委會對基本法第五十三條第二款，就新行政長官的任期作出解釋。全國人大常委會釋法指出行政長官未任滿五年任期造成行政長官缺位的情況下，新行政長官的任期應為原行政長官的剩餘任期。

同樣地，這一次釋法在香港社會遇到基本法原文未能完全解決的問題時，為政治制度的發展指明了方向，讓特區能夠更好地有效運作。

第四次釋法

第四次釋法發生於 2011 年。2008 年 5 月，剛果民主共和國被一家在美國註冊的基金公司告到了香港法院。雖然這是一場民事訴訟，但是這一案件由於其中一個被告是一個主權國家而受到各界關注。

這裡涉及到一個法律中的概念，主權國家一般具有豁免權。中國適用的原則叫做絕對豁免原則，也就是說，中國的法院不能處理以其他主權國家為

被告，或者針對其他主權國家財產的案件。而在回歸之前，香港並不實行絕對豁免原則。

在剛果案中，香港高等法院原訟庭認為香港法庭應該跟隨中國的絕對豁免原則，主權國家不能成為民事訴訟的被告。但上訴庭認為應實行有限豁免，判斷上訴得直。事實上，在案件審理過程中，剛果民主共和國也多次通過外交渠道向中央政府提出交涉。

2011年6月，終審法院以3比2的比數作出判決，認為應實行絕對豁免，並提請人大釋法。8月26日，全國人大常委會作出解釋，明確管理與香港特別行政區有關的外交事務是屬於中央政府的權力，香港特區有責任適用或實施中央政府決定採取的國家豁免規則或政策，也不得採取與上述規則或政策不同的規則。基於第四次釋法，終審法院判決剛果民主共和國勝訴。

我們可以看到，2011年的第四次釋法是為了可以充分實現一國兩制的制度設計，保護中國的主權以及中央代表香港對有關外交事務進行管轄的權力，明確了香港在對外事務上的許可權範圍。

第五次釋法

2016 年 10 月 12 日，在香港特別行政區第六屆立法會議員就職宣誓儀式上，兩位當選議員故意違反法定宣誓要求，在宣誓時使用粗口，並且攜帶宣傳港獨的旗幟，公然宣揚港獨。兩人的宣誓被當場判定無效。

11 月 7 日，全國人大常委會適時對基本法第一百零四條作出解釋，高等法院在隨後的判決中宣布兩名主張港獨違規宣誓的候任議員喪失議員資格。基本法第 104 條規定，香港特別行政區行政長官、主要官員、行政會議成員、立法會議員、各級法院法官和其他司法人員在就職時必須依法宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區。全國人大常委會在第五次釋法的解釋中提到，基本法第 104 條規定的擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區，既是該條規定的宣誓必須包含的法定內容，也是參選或者出任該條所列公職的法定要求和條件。如果宣誓人不符合這一規定，應確定為無效宣誓，並不得重新安排宣誓，依法承擔法律責任。

如果大家還記得，當時香港社會對宣誓規定的理解存在爭議，而立法會的正常運作因宣誓事件受到極大干擾。因此，第五次人大釋法非常必要及時。

它明確了參選和出任相關法定公職的法定要求和條件，以及做出虛假宣誓及宣誓後從事違法誓言的法律後果及法律責任，有效打擊了港獨勢力，避免不認同國家主權的人進入立法會，維護了憲法和基本法的權威。

根據憲法和香港特別行政區基本法的規定，全國人大常委會可根據需要在任何時候行使這一權力，全國人大常委會對香港特別行政區基本法第 104 條作出解釋，非常適時、非常必要。此次對香港特別行政區基本法第 104 條作出解釋，是全國人大常委會維護國家主權和一國兩制必須履行的憲制責任。

現在，在愛國者治港的根本原則指引下，類似的事件很難再在香港出現了。全國人大上週的決定對政府官員、立法會議員等治港者提出了愛國的最低要求。鄧小平先生於 1980 年代就已多次論述愛國者治港的概念，

「愛國者的標準是，尊重自己的民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定。」通過第五次人大釋法，以及今次的人大決定，我們不會再在香港出現不愛國、不尊重國家主權的人來參與香港特區的治理。

全國人大常委會解釋基本法的現有機制

在具體了解了五次人大釋法的背景和意義之後，我希望向大家分享我本人對於基本法第 158 條全國人大常委會解釋基本法權力的一些看法，幫助大家更好地理解人大釋法的權力與一國兩制的制度設計的具體關係。

首先，大家可能已經注意到，五次人大釋法的具體程序並非完全相同。基本法第 158 條並未規定全國人大常委會解釋基本法的具體機制，全國人大常委會過去的釋法程序大致可以分為三類。

第一，全國人大常委會主動作出解釋。第二次釋法和第五次釋法都是由全國人大常委會主動作出解釋的。事實上，這和內地法律的規定也是相呼應的。在過去的實踐中，全國人大常委會除了主動對香港基本法以及澳門基本法做出解釋外，還作出過大約 17 次對於內地各類法律的解釋以及兩次對於法律解釋的修正。因此，法律解釋這一機制實際上在內地的法律體制中也是較為常見的。

第二，由特區政府通過國務院提請或直接提請全國人大常委會進行基本法解釋。第一次釋法和第三次釋法是由行政長官根據基本法第 43 條和第 48 條第二款向國務院提交報告，提請全國人大常委會解釋。

第三，由特區法院按照基本法第 158 條第 3 款提請全國人大常委會解釋。

第四次釋法就是通過這類程序進行的。

因此，人大釋法的權力具有靈活性。只要社會有需要，只要釋法對香港社會有利，特區政府、特區法院以及人大常委會自身都可以在合適的時候做出解釋，解決香港問題。而在實踐中，全國人大常委會也以謹慎的原則行使基本法的解釋權，也正因如此，回歸二十多年以來，我們總共有五次的釋法。

人大釋法與一國兩制的關係

與此同時，人大釋法是憲法與基本法下香港一國兩制的法治體系的重要組成部分。香港特區是根據憲法第 31 條設立的直轄於中央的地區，香港基本法可以看作是根據憲法制定的地方授權法，規定中央與特區具體的法律關係。全國人大常委會是行使香港基本法解釋權的中央機關，其基本法解釋權是一項中央管治權力。全國人大常委會作為中央機關，有權力也有責任維護憲法和基本法的權威，當然也要維護一國兩制的方針以及維護國家主權安全。第 158 條的規定本質上是將香港基本法解釋權作為一種

中央權力，明確了全國人大常委會的這一權力，並且在一定條件的情況下授予特區法院在有限制地行使解釋權。這種制度設計希望能夠在一國兩制原則下保持特區的高度自治權，同時也實現中央的有效管治權，進而創建了一種新型的中央和地方法律關係框架。

人大釋法和一國兩制的關係也得到香港法院的遵循和認可。例如，終審法院吳嘉玲案判決中明確指出基本法解釋權屬於全國人大常委會。在全國人大常委會第一次釋法之後，終審法院隨即在劉港榕案中特別將憲法第 67 條第 4 款和基本法第 158 條第 1 款共同認定為全國人大常委會基本法解釋權的基礎，並指出作為全國性法律的基本法應該受制於憲法直接作出的權力安排。香港法院也在有關案件中分別對五次人大釋法的具體內容進行承認，在判案時將人大釋法的內容作為法律理據。

在此前提下，終審法院也在本地案件中適當運用基本法授予它的有限制的基本法解釋權。具體來說，基本法第 158 條第 2 和第 3 款允許香港法院在特區自治範圍內對基本法內容進行解釋。

人大釋法的意義

在這堂課的最後，我希望和大家一起來總結一下人大釋法的意義。回顧全國人大常委會的五次釋法，無論是全國人大常委會主動釋法，還是特區政府或者香港終審法院提請全國人大常委會釋法，每一次都是確有實際需要，都是出現了基本法條文理解上的重大分歧。每一次都是香港政府或法院無法依靠自身解決問題、只有通過全國人大常委會釋法才能定分止爭、維護香港的繁榮穩定。

一國兩制下香港特別行政區享有高度自治權，包括行政權、立法權以及獨立的司法權和終審權。但是高度自治不等於絕對自治，人大釋法的權力就是中央的全面管轄權的其中一個特征。對中央政府而言，一定也希望能夠通過用好憲法和基本法下的釋法權力維護香港法治，維護香港的繁榮穩定，把中央應該處理的軍事、外交、以及中央與特區關係、國家安全等事務落實到位。五次釋法充分體現了中央尊重一國兩制的思路，在確保一國的前提下，讓特區依照基本法充分行使高度自治權，落實兩制。

中央對香港的支持一以貫之。在一國兩制的背景下，香港需要向前看，重新出發。中央的全面管治權以及全國人大及人大常委會的決定和釋法的權力為香港下一階段的經濟民生發展，以及進一步融入國家發展大局，提供根本上的制度保障。每當香港遇到本地無法解決的大問題時，中央都能通

過符合憲法和基本法的方法來幫助香港解決這些問題，讓香港在一國兩制之下充分發揮其獨特的發展優勢。

希望在今天這堂課過後，在座各位能夠對全國人大和全國人大常委會權力的背景和意義有更為深入的了解，正確看待人大釋法和基本法以及香港法治的關係，了解其對於確保一國兩制和基本法的全面準確實施，未來讓有能力和有智慧的愛國者治港的作用。