

人大釋法是維護香港法治的重要舉措

冷鐵助*

全國人大常委會依照《中華人民共和國憲法》和《香港基本法》的規定，遵循全國人大常委會的議事規則，對《香港基本法》的有關係文作出解釋(以下簡稱“人大釋法”)，這本是正確貫徹落實基本法以維護香港法治的正常做法，卻被香港一些人特別是法律界的一些以“權威人士”自居的人歪曲甚至詆毀為“破壞香港法治”。究其原因，很重要的一條就是這些人無視中國政府對香港恢復行使主權所引發的香港憲政秩序的根本改變，無視《香港基本法》所規定的中央對香港特別行政區直接享有的憲制權力。香港回歸後，中央對香港特別行政區依法享有全面管治權，這是中國對香港享有主權並恢復行使主權的應有之義。與此相適應，依據《中華人民共和國憲法》制定的《香港基本法》明確規定了中央對香港特別行政區所享有的憲制性權力，其中就包括了全國人大常委會擁有對《香港基本法》的解釋權。全國人大常委會依法對《香港基本法》進行解釋，既是在行使憲制權力，也是在履行憲制責任，它本身就構成了香港法治的重要組成部分，是維護香港法治的重要舉措。

一、人大常委會對基本法的解釋權是憲制權力

法治原則的核心內容就是一個國家或地區的任何政權機構、社會組織和個人都要依法行事。特別是對作為行使一定公權力的政權機構來講，不僅機構的設立要有法律上的依據，其職權也要由法律明確作出

規定，即所謂職權法定說。全國人大常委會作為中國最高國家權力機關的常設機關，其行使的任何一項權力，包括對基本法進行解釋的權力，首先要有法律上的明確依據，只有這樣，才會符合職權法定原則的具體要求，才會符合法治原則的基本要求。

人大釋法是否構成香港法治的重要組成部分，首先要看全國人大常委會是否在法律上擁有基本法的解釋權。如果全國人大常委會在法律上擁有對基本法的解釋權，那它對基本法的解釋在權力來源上就具備了合法性，全國人大常委會只要是依照法定程序去進行解釋，就不能說其對基本法的解釋活動破壞了香港的法治，而應該肯定並支持這種解釋活動。

全國人大常委會擁有《香港基本法》的解釋權，這在《香港基本法》第 158 條有着明確的規定，而且是由該條的第 1 款作出規定的。《香港基本法》第 158 條首先表明基本法的解釋權屬於全國人大常委會之後，再接着第 2 款和第 3 款規定全國人大常委會授權香港特別行政區法院在審理案件時可對基本法關於自治範圍內的條款自行解釋，對其他條款也可依法解釋。《香港基本法》第 158 條這樣的排列結構有着深刻的法律意涵，那就是全國人大常委會作為最高國家權力機關的常設機關有權解釋《香港基本法》。《香港基本法》的解釋權屬於全國人大常委會，具有主權宣示的意義，表明香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。

如果僅從《香港基本法》第 158 條第 1 款的這一規定來看，似乎全國人大常委會對基本法的解釋權來源於《香港基本法》的直接規定。然而，要深入瞭解

* 澳門理工學院一國兩制研究中心主任、副教授

全國人大常委會對《香港基本法》解釋權的來源，還必須看《中華人民共和國憲法》的相關規定。《香港基本法》之所以直接規定基本法的解釋權屬於全國人大常委會，實際上與《中華人民共和國憲法》關於全國人大常委會職權的規定有着密切關係。《中華人民共和國憲法》第 67 條所列舉的全國人大常委會的職權中，其中第四項職權就是解釋法律。在這裏，由全國人大常委會解釋的法律，既包括了全國人大制定的基本法律，也包括了全國人大常委會制定的除應當由全國人大制定的法律以外的其他法律。《香港基本法》是由全國人大制定的規範特別行政區制度的基本法律，按照《中華人民共和國憲法》第 67 條的規定，它當然屬於全國人大常委會有權解釋的法律範圍之列。從這個意義上說，《香港基本法》第 158 條第 1 款的規定實際上是在具體落實《中華人民共和國憲法》第 67 條的規定。全國人大常委會享有對《香港基本法》的解釋權，其真正的源頭是《中華人民共和國憲法》第 67 條的規定，《香港基本法》第 158 條第 1 款的規定只是作了進一步的具體明確規定而已。因此，就解釋權的來源而言，全國人大常委會對《香港基本法》的解釋權來源於《中華人民共和國憲法》的規定，這一解釋權是全國人大常委會擁有的法定權力，是直接基於《中華人民共和國憲法》的規定而享有的一項權力，它不以其他任何主體的再次賦予或授予為前提。從這個意義上說，全國人大常委會對《香港基本法》的解釋權是一種固有權，即只要全國人大常委會依法產生並存在，它就依據《中華人民共和國憲法》的規定最初享有這項權力。

關於《香港基本法》為何規定基本法解釋權屬於全國人大常委會的問題，可參照全國人大法律委員會主任喬曉陽在澳門基本法推廣協會 2014 年 5 月舉辦的“中國憲法與澳門基本法的關係”專題講座上，回答為甚麼《澳門基本法》第 143 條第 1 款會規定基本法解釋權屬於全國人大常委會時的精闢闡述來加以說明。喬曉陽當時是這樣說的：“這就是按照中國憲法的規定，憲法和法律的解釋權屬於全國人大常委會。澳門基本法是全国人大制定的全國性法律，其解

釋權當然屬於全國人大常委會。這體現了‘一國’……澳門基本法第 143 條關於解釋權的規定，是憲法有關規定的具體體現，是實施‘一國兩制’的實際需要，有着深刻的法理基礎，形成符合憲法的基本法解釋制度。”¹《香港基本法》與《澳門基本法》在關於基本法解釋權問題的規定上具有高度一致性。喬曉陽長期在全國人大常委會負責港澳事務的工作，且擔任過港澳基本法委員會主任委員，他對《澳門基本法》第 143 條第 1 款規定所作的闡述具有權威性，對正確理解基本法為何規定基本法解釋權屬於全國人大常委會具有重要的指導作用。

基本法作為全國人大制定的全國性法律，在它的解釋權問題上，首先要符合《中華人民共和國憲法》，即應該由全國人大常委會負責解釋。為此，《香港基本法》規定基本法的解釋權屬於全國人大常委會，這既是《中華人民共和國憲法》的內在要求，更是落實《中華人民共和國憲法》的具體體現；既有力地維護了《中華人民共和國憲法》的權威與尊嚴，也更加凸顯了全國人大常委會的基本法解釋權的合憲性。

由此看來，基本法解釋權屬於全國人大常委會，就實定法的規定而言，其真正的源頭是《中華人民共和國憲法》的規定，《香港基本法》關於基本法解釋權屬於全國人大常委會的規定只是具體落實《中華人民共和國憲法》的規定所作的進一步明確具體的規範而已。全國人大常委會擁有的基本法解釋權，就實定法層面而言，首先來源於《憲法》，《中華人民共和國憲法》為全國人大常委會擁有基本法解釋權的正當性提供了最高法律依據。在這個基礎上，《香港基本法》只是進一步明確規定基本法的解釋權屬於全國人大常委會而已。全國人大常委會對基本法的解釋權有着《中華人民共和國憲法》的最高法律依據和《香港基本法》的直接具體法律依據，這為全國人大常委會解釋《香港基本法》的活動構成香港法治的重要組成部分提供了權力來源的合法性。可以說，《香港基本法》自生效的那一天起，全國人大常委會的角色就存在於香港的法律體系中，人大釋法亦已是香港法律體系的重要組成部分。在既定的法律體系內行使職權，又怎能說是損害香港法治呢？

二、人大常委會對基本法的解釋嚴格遵守其議事的特定法律程序

在香港社會，有人攻擊全國人大常委會對基本法進行解釋的理由之一，就是以《香港基本法》第158條第3款的規定為依據，認為在香港終審法院沒有提請解釋的情況下，全國人大常委會便主動進行解釋，違反了基本法的規定，損害了香港法治。因梁頌恆、游蕙楨的宣誓風波導致全國人大常委會第五次對基本法進行解釋時，還有人以中國《立法法》第46條規定為依據，認為在沒有國務院、中央軍事委員會、最高人民法院、最高人民檢察院和全國人民代表大會各專門委員會以及省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會提出法律解釋要求的情況下主動釋法，違反了《立法法》的規定，損害了香港法治。很顯然，上述這些觀點並沒有弄清楚《香港基本法》第158條第3款以及《立法法》第46條的法律含義，因而沒有弄清楚全國人大常委會對基本法所擁有的解釋權是一種全面解釋權的法律性質，全國人大常委會對基本法的解釋活動既可以主動進行，也可應法定主體的提請而進行。

需要說明的是，《香港基本法》並沒有就全國人大常委會對基本法解釋權的行使場合作出限制規定。若要說有限制的話，那就是在程序方面，全國人大常委會對基本法的解釋，須聽取全國人大常委會香港基本法委員會的意見，並按全國人大常委會議事規則關於法律解釋活動應遵循的程序來解釋基本法。《香港基本法》第158條第3款所作的規定，是對法院解釋基本法所作的限制，即涉及中央管理的事務或中央和香港特別行政區關係的條款，依法應由終審法院提請全國人大常委會解釋，不能由香港法院自行解釋，而且只能在法院作出不可上訴的終局判決前由終審法院提請，其他法院不能提請。有人誤解為這是對全國人大常委會釋法的限制，這是不對的。全國人大常委會除可應終審法院提請釋法外，根據中國內地有關法律解釋的規定，全國人大常委會還可應國務院的提請來解釋法律，其中的法律便包括了《香港基本法》在內。此外，全國人大常委會也可依法主動解釋包括《香港基本法》在內的法律。至於《立法法》第46

條的規定，那只是對具有法律解釋要求提案權的單位所作的限制，並非是對全國人大常委會解釋法律活動作出的限制。全國人大常委會除應具備法律解釋要求提案權的法定主體的提請而解釋法律外，也可由委員長會議決定主動進行法律解釋活動。按照《立法法》的規定，即使是具備法律解釋要求提案權的法定主體提出法律解釋要求，也要由全國人大常委會委員長會議審議後才能列入全國人大常委會的議程內。因此，那種認為全國人大常委會沒有在香港特別行政區終審法院等提請的情況下釋法，是破壞香港法治的觀點是不能成立的，它沒有正確認識到全國人大常委會的基本法解釋權還包括了可主動解釋基本法的情形。

從全國人大常委會每次解釋基本法的活動來看，都嚴格遵循了《香港基本法》和全國人大常委會議事規則的相關規定。全國人大常委會每次在對《香港基本法》作出解釋決定之前，必會徵詢全國人大常委會香港基本法委員會的意見，這在每次釋法決定的文本中都有明確體現。不僅如此，全國人大常委會在對《香港基本法》作解釋時，還嚴格遵守全國人大常委會議事規則關於議事程序的規定，經過議案的提出、議案的審議、議案的表決、決定的公佈四個法定步驟才完成對基本法的解釋，每個步驟中又嚴格按照規定的要求去做。例如，審議是議事程序的中心環節，列入會議議程的關於基本法解釋草案的議案，一般先在全體會議上聽取對議案的說明，然後由分組會議進行審議。分組會議人數相對較少，能夠充分發表意見，包括贊成的，反對的，成熟的，不成熟的都可以講，這樣有利於統一認識，集體作出正確的決定。為了讓內地的委員更好地瞭解香港社會對基本法認識的情況以及對人大釋法的意見等，全國人大常委會有時還會邀請香港的全國人大代表列席相關的會議，由他們就全國人大常委會對基本法的解釋發表意見供委員們參考。

全國人大常委會既然是嚴格按照法定的程序來行使其享有的解釋基本法的法定權力，怎麼能說這是破壞香港的法治呢？法治的一個重要內涵就是程序公正。法治取決於一定形式的正當過程，正當過程又主要通過程序來體現。因此，程序應當具有公正性和合理性。就權力的行使而言，程序公正意味着權力行

使必須嚴格按照法律規定的程序來進行，只有這樣才能避免權力被濫用。全國人大常委會按照法定程序列使基本法解釋權，嚴守和彰顯的正是法治的精神。

三、人大常委會對基本法的解釋目的在於 正確適用基本法

法律的生命在於實施，《香港基本法》同樣如此。然而，任何法律的實施又都離不開對法律的解釋。所謂法律解釋，簡單來講，就是解釋者將自己對法律文本意思的理解通過某種方式展示出來。其中，“法律文本”指的是“法律條文”；“意思”也即通常所說的“含義”、“意義”，包括內涵和外延，或者說“涵義”和“指稱”；“理解”是指解釋者對法律文本意思的內心把握；“說明”是指對理解結果的外在展示。²

法律解釋是法律適用的核心內容和基本組成部分。法律需要經過解釋，才能夠適用，說的就是這個道理。即使認為法律規定清晰明白無須解釋，這本身其實就是法律解釋的結果，因為，不經過解釋，怎麼能知道法律規定乃清晰明白呢？從一定意義上說，每一個閱讀特定法律規定的人都在解釋這一規定，因為他對所閱讀的特定法律規定的理解與解釋是分不開的。從這個角度看，法律解釋是不能排除任何人的，任何人都可以去理解、解釋和應用法律，因為法律需要人們的理解，需要人們在現實生活中解釋和應用，應用本身也是在理解和解釋基礎上的應用，並且只有這樣才能發揮法律的作用，才能使法律成為保護利益、實現利益的工具。但是，法學中或者法律實踐中所講的法律解釋是有嚴格意義的，它專指法律規定或根據歷史傳統，由特定的國家機關、官員或者其他人有權對法律作出具有法律約束力的解釋。因此，“承認解釋主體的普遍性，並不是承認所有機關和個人的解釋都是具有法律約束力的解釋。”³ 只有那些依法具有法律解釋權的主體所作出的解釋才具法律約束力。因為在現實生活中每個人的理解、解釋是不盡相同的，甚至有時候是互相對立的，為了統一理解法律，有約束力的法律解釋只能由有權的主體來進行解

釋，這也是法律解釋權的統一性、權威性的必然要求。

既然法律解釋是法律適用的核心內容和基本組成部分，哪一個國家或地區有權解釋法律的主體對法律依法進行解釋的活動，理所當然地構成該國或該地區法治的重要組成部分，因為任何國家或地區的法治都離不開法律的適用。因此，全國人大常委會對《香港基本法》進行解釋的活動構成香港法治的重要組成部分，除了要看全國人大常委人是否有權解釋基本法外，還要看其解釋基本法的目的是否在於確保基本法的正確適用。

關於全國人大常委會有權解釋基本法，除前面所述的《中華人民共和國憲法》和《香港基本法》上的依據外，還與中國的法律解釋體制密切相關。根據《中華人民共和國憲法》、《立法法》等確立的法律解釋體制，就狹義上的法律，即全國人大及其常委會制定的法律而言，中國實行的是由最高國家權力機關的常設機關全國人大常委會解釋法律的制度，即法律解釋權屬於全國人大常委會，只有全國人大常委會才是法律的有權解釋主體。根據《立法法》的規定，法律有下列情況之一的，由全國人大常委會解釋：法律的規定需要進一步明確具體含義的；法律制定後出現新的情況，需要明確適用法律依據的。出現上述情況時，國務院、中央軍事委員會、最高人民法院、最高人民檢察院和全國人大常委會各專門委員會以及省、自治區、直轄市的人大常委會可以向全國人大常委會提出解釋法律的要求，全國人大常委會也可依其議事規則主動作出解釋。

《香港基本法》作為法的一種表現形式，要得到全面準確的落實，同樣需要經過解釋才能夠適用，而且《香港基本法》作為香港特別行政區的憲制性法律所具有的綜合性、原則性等鮮明特點，決定了其適用更是離不開解釋。《香港基本法》作為全國人大制定的法律，在其條文的解釋問題上當然要符合中國的法律解釋體制，即應該由全國人大常委會負責解釋。另外，《香港基本法》作為全國性法律，不僅在香港特別行政區生效，而且在中國其他地方同樣生效，這就要求對基本法涉及中央管理事務的條款的解釋，或者中央與特別行政區關係的條款的解釋，必須全國有統一的權威解釋。即便在聯邦制國家，聯邦法律的最終

解釋權也在聯邦最高法律解釋機關手中，而不能由各個地方分散行使。中國實行的是單一制的國家結構，涉及國家事項條款的法律解釋更是應該如此。為此，《香港基本法》第158條第1款首先肯定了其解釋權屬於全國人大常委會，其背後的法理基礎之一就是中國的法律解釋體制。

在法律解釋權歸屬全國人大常委會的前提下，《香港基本法》第158條第2款和第3款分別規定，全國人大常委會授權香港特別行政區法院在審理案件時依法有權對基本法有關自治範圍內的條款自行解釋，對其他條款也可依法解釋。其中，《香港基本法》第158條第1款規定全國人大常委會行使基本法解釋權，體現並維護的是國家對香港的主權，彰顯了全國人大常委會作為最高國家權力機關的常設機關的權威；《香港基本法》第158條第2款和第3款規定全國人大常委會授權香港特別行政區法院對《香港基本法》依法進行解釋，體現並維護的是中央對香港特別行政區實行司法範疇高度自治的支持，表達了中央對香港特別行政區司法機關的充分信任。《香港基本法》第158條就基本法的解釋所作的上述規定，目的在於更好地正確適用《香港基本法》。特別是其中有關基本法解釋權屬於全國人大常委會的規定，凸顯了全國人大常委會作為最高國家權力機關的常設機關的憲法地位，又維護了《香港基本法》在香港特別行政區的憲制性法律地位。

實踐證明，香港回歸以來，由全國人大常委會解釋基本法，對於有效平息香港社會上因對基本法理解不同所引發的爭議，確保基本法的正確理解與適用有着不可替代的重要作用。

1999年6月26日，全國人大常委會首次在香港回歸後對《香港基本法》第22條第4款“中國其他地區的人進入香港特別行政區須辦理批准手續”，以及第24條第2款第(3)項“(一)、(二)項所列居民在香港特別行政區以外所生的中國籍子女”的內容依法進行了解釋。這次解釋是在香港終審法院應依法提請全國人大常委會解釋而未提請，但終審法院在判決中對基本法的上述條款的解釋又不符合立法願意的情況下，全國人大常委會應國務院的提請而作出的。由於全國人大常委會的解釋，闡明並澄清了《香港基本

法》的立法原意，從而使一直圍繞着香港社會的港人在內地所生子女在港居留權問題有了明確的結果，平息了港人對內地子女大量湧入、給香港帶來巨大社會壓力的擔心，因此，港人對此表示支持。當時香港輿論稱，全國人大常委會對基本法的解釋是“正本清源之舉，維護了香港的法治，符合香港的整體利益”。

2004年4月6日全國人大常委會在香港回歸後第二次解釋基本法。這次是全國人大常委會主動作出解釋。由於港人普遍關心2007年的普選問題，對行政長官和立法會兩個產生辦法在2007年以後是否要修改，怎麼修改，存在各種各樣的理解和認識，而且分歧比較大。這實際上涉及對《香港基本法》附件一《行政長官的產生辦法》第7條和附件二《立法會的產生辦法》第3條的理解。這些分歧能否得到妥善解決，關係到未來香港政治體制的發展，關係到“一國兩制”方針和基本法的貫徹實施，關係到中央與香港特區的關係，關係到香港各階層、各界別、各方面的利益，關係到香港的長期繁榮穩定。正是在這樣的背景下，全國人大常委會對《香港基本法》附件一第7條和附件二第3條依法作出了相關解釋。這次解釋有利於釋疑止爭，達成共識，確保香港的政治體制始終按照基本法的規定發展，維護香港的長期繁榮與穩定。

2005年4月27日全國人大常委會第三次解釋《香港基本法》。這次是針對《香港基本法》第53條，有關行政長官未任滿第46條規定的5年任期而導致行政長官缺位時，依據第45條規定產生的新的行政長官的任期問題。由於基本法對行政長官缺位情況下產生的新的行政長官的任期未作明文規定，特區政府認為補選產生的新的行政長官的任期應當為原行政長官任期的餘下部分，故特區政府需要修訂《行政長官選舉條例》，把原行政長官任內缺位時經補選產生的新的行政長官的任期是剩餘任期明確下來。但由於社會存在不同意見，而且有立法會議員和社會人士公開表示將就《行政長官選舉條例》修訂草案提出司法覆核。在這種情況下，特區署理行政長官曾蔭權向國務院提出了《關於請求國務院提請全國人民代表大會常務委員會就〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第53條第2款作出解釋的報告》。應國務院的提請，全國人大常委會依法作了解釋，認為依據《香港

基本法》第 45 條產生的新的行政長官的任期，應當為原行政長官的剩餘任期。全國人大常委會的及時釋法，明確了行政長官缺位時新產生的行政長官的任期問題，有力地維護了社會的穩定。

2011 年 8 月 26 日，全國人大常委會在香港回歸後第四次對基本法進行解釋。這次釋法是應香港終審法院的提請，對《香港基本法》第 13 條第 1 款和第 19 條第 3 款涉及的與“外交事務”有關的問題提請全國人大常委會作出解釋。這是香港回歸近 14 年來，香港終審法院第一次啟用《香港基本法》第 158 條第 3 款規定的程序，主動向全國人大常委會提請釋法。終審法院之所以提請釋法，是因為特區法院審理的一宗案件中，訴訟各方爭議的焦點集中於，香港特別行政區採取的國家豁免制度是否必須與中央政府立場一致。如答案是肯定的，則根據中央政府一貫奉行的“絕對豁免”立場，剛果(金)在案件中享有管轄豁免，特區法院應駁回起訴。然而，高等法院上訴庭在其二審判決中恰恰作出一個截然相反的結論，這就引發出國家外交政策能否在香港特別行政區有效落實，以及如何處理中央外交權與特別行政區司法權的關係等重大憲制問題。後經全國人大常委會釋法，香港應給予剛果(金)絕對外交豁免權。特區政府律政司歡迎終審法院的判決，表示這項判決明確了特區一項重要的法律規範，確認了中央人民政府奉行的絕對外交豁免原則適用於香港特別行政區。

2016 年 11 月 7 日，全國人大常委會第五次對《香港基本法》進行解釋。這次是全國人大常委會主動釋法，針對的是《香港基本法》第 104 條有關“就職時依法宣誓”等內容的理解。由於香港特區第六屆立法會議員就職宣誓儀式上，少數候任議員故意違反宣誓要求，公開宣揚“港獨”，侮辱國家和民族，被裁定宣誓無效後，仍然強闖立法會，致使立法會無法正常開會。這些言行公然挑戰基本法，阻礙了香港特區政權機構的正常運作，破壞了香港的法治，衝擊了“一國兩制”的原則底綫，對國家主權、安全造成了嚴重威脅。這類狀況持續下去，必然損害香港特區廣大居民的切身利益和國家發展利益。正是在這種情形下，全國人大常委會及時就《香港基本法》第 104 條關於就職宣誓規定的立法含義和法律原則作出解釋。事實

證明，全國人大常委會這次主動釋法，有利於澄清香港社會的模糊認識，是維護基本法權威、保持香港大局穩定的需要。這次釋法遏止及平息了宣誓風波造成的亂象，維護了以《香港基本法》為核心的香港法治。這次人大釋法，不單來得正是時候，也是徹底解決相關爭議的最佳辦法，發揮了一錘定音的作用，將籠罩香港及立法會的不明朗因素排除，也為香港法院審理相關案件提供了清晰的法律指引。

從全國人大常委會在香港回歸後五次對《香港基本法》解釋的實踐活動來看，每次的釋法都及時回應了香港社會上有關基本法實施的法律爭議，妥善解決了香港特別行政區在發展中遇到的自身不能解決的重大社會問題，維護了香港社會的穩定，推動了香港社會的向前發展，保證了《香港基本法》和“一國兩制”方針在香港的成功實施。

四、人大常委會對基本法的解釋同基本法具有同等法律效力

法的效力，從某種意義上說，是法的生命。法之所以存在和發生作用，就在於它對人們的行為具有效力，在於它通過其效力來調整人們的相互關係，維護社會秩序。法的效力既涉及立法意圖的實現，又涉及法律權威，更涉及公民權利的保障。⁴ 因此，法的效力不僅是法理學研究必須要面對的一個問題，也是法律實踐活動必須要回答的一個問題。

從廣義上看，法的效力泛指法的約束力，既包括規範性法律文件對人們的行為所具有的普遍約束力，也包括非規範性法律文件如法院的生效裁判對特定的人、特定的事所具有的法律約束力，還包括因民事主體雙方協議或單方法律行為如遺囑等而產生的對特定的人所具有的法律約束力。從狹義上講，法的效力僅指規範性法律文件對人們所具有的普遍約束力。思考全國人大常委會對《香港基本法》的解釋的效力時，顯然是從狹義上去理解的，因為全國人大常委會對《香港基本法》的解釋不是針對特定案件的具體解釋，而是一種抽象解釋，也就是一種具有普遍約束力的解釋。那麼，全國人大常委會對《香港基本法》

的解釋，其效力狀況如何？

按照法律解釋的理論，法律解釋是對法律的理解與說明，而非創制法律。通常來說，有解釋權的主體對法律所作的解釋，視同被解釋的法律的組成部分，具有與被解釋的法律同等的效力。根據這一理論邏輯，對法律所作的解釋無論在效力等級方面，還是效力範圍方面，與被解釋的法律是同等的。所謂效力等級同等，指的是效力的位階同等，即被解釋的法律在一個國家或地區的法律體系中處於甚麼位階，那對該法律所作的解釋在該國或該地區的法律體系中便處於同一個位階。所謂效力範圍同等，指的是適用範圍的同等，即對法律所作的解釋與被解釋的法律，無論在法律效力的起始期限還是適用的地域範圍，或者對人的適用範圍方面都是相同的。其中，對法律所作的解釋與被解釋的法律在效力的起始期限相同，意味着對法律所作的解釋在本質上不會存在法律溯及力的問題，因為法律的溯及力是指法律對其生效前人們的行為予以適用的問題，而對法律所作的解釋，其效力開始的期限與被解釋的法律是相同的。也就是說，對法律所作的解釋，並不是以該解釋公佈的時候開始生效，其生效時間應是該法律開始生效的時間。當然，為了維護社會關係的穩定，對於法院在有關法律解釋公佈前所作的生效判決，在不嚴重違背社會公共利益和秩序的前提下，可以視情況豁免其受解釋的約束，以維護法院生效裁判的權威。

根據上述法律解釋的理論邏輯，全國人大常委會對《香港基本法》所作的解釋，應屬於《香港基本法》的一部分，與《香港基本法》具有同等的法律效力。既包括效力等級上相同，也包括適用範圍上相同。雖然《香港基本法》沒有就全國人大常委會對基本法所作解釋的效力狀況作出明確規定，不過，根據中國《立法法》的規定看，全國人大常委會對《香港基本法》所作的解釋，與《香港基本法》是具有同等的效力的。中國《立法法》第50條明確規定：“全國人民代表大會常務委員會的法律解釋同法律具有同等效力。”這一規定意味着全國人大常委會對法律所作的解釋，同所解釋的法律具有同等的效力。其中，全國人大常委會的法律解釋，既包括了全國人大常委會對全國人大制定的基本法律所作的解釋，也包括全國人大

常委會對它自己制定的法律所作的解釋，《香港基本法》作為全國人大制定的基本法律，當然在全國人大常委會的解釋之列。

全國人大常委會對《香港基本法》所作的解釋具有《香港基本法》同等的法律效力，意味着全國人大常委會對基本法的解釋在香港特別行政區具有憲制性法律地位：香港特別行政區的有關制度和政策均須以全國人大常委會關於《香港基本法》的解釋為依據；香港特別行政區立法機關制定的任何法律，均不得同全國人大常委會關於《香港基本法》的解釋相抵觸；香港特別行政區行政、立法、司法行為都必須符合全國人大常委會關於《香港基本法》的解釋；在香港特別行政區的個人以及一切組織和團體都必須以全國人大常委會關於《香港基本法》的解釋為活動準則。此外，全國人大常委會對《香港基本法》所作的解釋，同《香港基本法》一樣，在全國範圍內對任何人和組織都適用。

關於全國人大常委會對《香港基本法》的解釋在香港特別行政區的憲制性法律地位，香港終審法院在相關案件的判決中早就作了闡明。在“劉港榕案”中，終審法院判決認為全國人大常委會依據《香港基本法》第158條第1款而享有的基本法解釋權應該是全面而不受限制的。在2001年“莊豐源案”中，終審法院在判詞中再次重申：全國人大常委會根據第158條第1款的規定對《基本法》作出解釋的權力是源自《中華人民共和國憲法》，而這項權力是全面而不受限制的。1999年2月26日香港終審法院首席法官李國能宣讀終審法院5名法官一致的《澄清判詞》還提到，全國人大常委會根據第158條所具有解釋《香港基本法》的權力不受香港法院質疑。全國人大常委會於2016年11月7日就《香港基本法》第104條作出解釋後，香港高等法院原訟法庭在審理候任立法會議員梁頌恆、游蕙禎宣誓無效案件中，法官在判詞中明確表明，全國人大常委會的上述解釋對香港所有的法庭均具有約束力，而法庭應落實該解釋。香港高等法院上訴法庭在審理梁頌恆、游蕙禎不服原訟法庭判決的上訴案中，有關的判詞更是指出，全國人大常委會的此次釋法解釋了《香港基本法》第104條從起初的真正意思，其生效日期為1997年7月1日，故適

用於所有案件，對香港法院具有約束力。

由此看來，全國人大常委會對《香港基本法》所作的解釋，理所當然地構成《香港基本法》的有機組成部分，同《香港基本法》具有同等的法律效力，是香港特別行政區法律制度的重要組成部分。法治是香港過去一直以來取得發展成就的重要基石之一，更是今後要保持繁榮穩定不可或缺的核心價值之一。遵守並維護全國人大常委會對《香港基本法》所作解釋的法律地位和法律效力，是香港厲行法治的根本要求和應有之義。對於全國人大常委會就《香港基本法》依法作出的解釋，不僅香港特別行政區的行政、立法、司法機關均要一體遵循，香港特別行政區的其他組織和任何個人都要嚴格遵守。

五、結語

回顧香港回歸近 20 年來的基本法實踐歷程，可以看到，為了體現“一國兩制”原則，體現對香港特殊制度的尊重，全國人大常委會在行使釋法這一憲制性權力時，不僅嚴格依法進行，亦處處為維護港人的切身利益着想。實踐證明，全國人大常委會的每一次釋法，不僅幫助香港社會各界人士清晰了基本法有關條文的法律含義，而且及時平息了香港社會因理解基本法相關條文的爭議所引發的社會動蕩，為香港的經濟社會發展創造了一個穩定的法律環境。全國人大常委會的釋法，不僅完善了香港回歸後“一國兩制”下的憲制新秩序，同時還極大地豐富了基本法的實踐經

驗，並完善了落實與基本法解釋實施相關的制度和機制，形成了全國人大常委會主動釋法、行政長官向國務院作出報告並由國務院提請全國人大常委會釋法以及特別行政區終審法院提請全國人大常委會釋法等有關程序和工作機制。對於這樣的一種釋法活動，怎能將之歪曲為破壞香港法治呢？法治的重要功能正是在於保持社會的穩定，保護個人的權利，促進社會的和諧。而全國人大常委會對《香港基本法》的每一次解釋，不正是圍繞這些目標進行的嗎？從釋法的效果看，不正是達成了這樣的目標嗎？正是有了全國人大常委會的及時釋法，《香港基本法》和“一國兩制”方針才得到了全面準確的理解與貫徹，國家的主權、安全、發展利益才得到了有效維護，香港的長期繁榮穩定才有了切實保障。《香港基本法》是由全國人大根據《中華人民共和國憲法》制定的全國性法律，並非香港的立法機關制定的法律。理解《香港基本法》的有關規定，不能不考慮《香港基本法》制定的這個憲制背景，不能不考慮中國內地的法律解釋理論和實踐。香港有些人尤其是法律界的人士不能正確看待全國人大常委會的釋法活動，一個重要的原因就是僅從香港普通法傳統的角度去分析全國人大常委會的釋法活動。在“一國兩制”條件之下，香港和內地的法律界都需要相互熟悉對方的法律解釋體制和法律解釋理論，使二者可以盡快磨合，形成“和而不同”的新型關係。⁵ 在香港特別行政區，尤其需要切實尊重並維護全國人大常委會擁有的對《香港基本法》的解釋權，並嚴格執行全國人大常委會依法對《香港基本法》所作出的解釋。

註釋：

- ¹ 喬曉陽：《中國憲法與澳門基本法的關係——澳門基本法推廣協會專題講座上的講話》，載於《識法普法》，2014年，第27期。
- ² 馮玉軍主編：《新〈立法法〉條文精釋與適用指引》，北京：法律出版社，2015年，第156頁。
- ³ 胡玉鴻：《法律原理與技術》，北京：中國政法大學出版社，2002年，第294頁。
- ⁴ 張文顯等編：《法理學》，北京：人民教育出版社、高等教育出版社，2010年，第102頁。
- ⁵ 國務院發展研究中心港澳研究所編寫：《香港基本法讀本》，北京：商務印書館，2009年，第261頁。