

資料文件

立法會司法及法律事務委員會

根據《基本法》第一百五十八條第一款提請解釋《基本法》的程序

本文件旨在說明全國人民代表大會常務委員會(“全國人大常委會”)過往根據《基本法》第一百五十八條第一款所訂的權力，解釋《基本法》若干條文的情況，包括由香港特別行政區政府經國務院提請釋法，以及全國人大常委會主動釋法的情況。我們亦應要求在適當情況下說明當局提出有關要求的原委、提請釋法所採用的程序及提出有關要求的理據。此外，本文件就 1996 年全國人大常委會對於自 1997 年 7 月 1 日起在香港特別行政區(“香港特區”)實施的《國籍法》所作出的解釋，提供資料。

1999 年的釋法

2. 終審法院在 1999 年 1 月 29 日就吳嘉玲及其他人 訴 入境事務處處長 [1999] 1 HKC 291 和陳錦雅及其他人 訴 入境事務處處長 [1999] 1 HKC 347 這兩宗涉及香港居民在內地所生子女的居留權案件作出判決。該判決宣布《入境條例》(第 115 章)的有關規定不符合《基本法》；認為《基本法》第二十四條第二款第(三)項所指的香港居民所生子女，是包括在其父或母成為香港永久性居民之前或之後所生的子女，以及婚生或非婚生子女。終審法院更裁定，《基本法》第二十二條第四款中對“中國其他地區的人”進入香港的限制也不適用於這些人士。

3. 當局認為，終審法院的解釋和判決(關於非婚生子女的判決除外)不符合當局所理解《基本法》有關條文的立法原意。有關判決改變了香港原有的出入境管理制度，引起了社會廣泛關注和討論。當局的評估顯示，吸納這些新移民會為香港帶來巨大壓力，香港的土地和社會資源根本無法應付大量新移民在教育、房屋、醫療衛生、社會福利及其他方面的需要。因此而引發的社會問題和後果，會嚴重影響香港的穩定和繁榮。

4. 《基本法》第四十三條規定，行政長官是香港特區的首長，代表香港特區。行政長官依照《基本法》的規定對中央人民政府和香港特區負責。《基本法》第四十八條第(二)項規定，行政長官的其中一項職權，是負責執行《基本法》。

5. 1999年5月20日，行政長官根據《基本法》第四十三條及第四十八條第(二)項，向國務院提交報告，說明實施《基本法》所遇問題，並向國務院尋求協助。他建議應由國務院提請全國人大常委會對《基本法》第二十二條第四款、第二十四條第二款第(三)項作出解釋。

6. 全國人大常委會關於《基本法》第二十二條第四款和第二十四條第二款第(三)項的解釋在1999年6月26日獲得通過，並具有下列效力：

- (a) 根據第二十二條第四款的規定，各省、自治區、直轄市的人，包括第二十四條第二款第(三)項所指的人(即香港永久性居民在香港以外所生的中國籍子女)，不論以何種事由要求進入香港特區，均須依照國家有關法律、行政法規的規定，向其所在地區的有關機關申請辦理批准手續，並須持有有關機關製發的有效證件方能進入香港特區；

- (b) 第二十四條第二款第(三)項所指的永久性居民的資格是，有關人士的父母雙方或一方，在該人士出生時，必須屬(第二十四條第二款第(一)項或第二十四條第二款第(二)項所指的)永久性居民。

7. 終審法院審理 *劉港榕 訴 入境事務處處長案* [1999] 3 HKLRD 778 時，曾深入考慮第一百五十八條賦予全國人大常委會的解釋權。這宗案件的背景是，劉港榕及案中其他原告人持雙程證來到香港，並在香港逾期逗留。他們均聲稱是香港永久性居民在中國內地所生的中國籍子女，根據《基本法》第二十四條第二款第(三)項享有香港特區居留權。

8. 該案上訴至終審法院，終審法院判決時就全國人大常委會於1999年6月26日對《基本法》第二十二條第四款和第二十四條第二款第(三)項所作解釋的效力作出裁定。終審法院在判決中清楚表明，根據《基本法》第一百五十八條第一款，全國人大常委會有權作出上述解釋。終審法院亦裁定，全國人大常委會對《基本法》第二十二條第四款和第二十四條第二款第(三)項所作的解釋，是有效和具約束力的解釋，香港特區法院有責任依循。全國人大常委會具有解釋《基本法》的一般權力。該權力源自《中華人民共和國憲法》第六十七條第(四)項。根據該條規定，全國人大常委會有權解釋中華人民共和國(“中國”)的法律，包括屬全國性法律的《基本法》。這項權力條文也載入了《基本法》第一百五十八條第一款。《基本法》第一百五十八條第一款所賦予的解釋權是一般性的，是沒有任何限制的。《基本法》第一百五十八條第二款和第三款均授權香港特區法院在審理案件時解釋《基本法》，但沒有就《基本法》第一百五十八條第一款的權力施加任何規限或限制。再者，該項權力並不局限於解釋“範圍之外的條款”，即《基本法》中關於中央人民政府管

理的事務或中央和香港特區關係的條款。現把《基本法》第一百五十八條和《中國憲法》第六十七條第(四)項載於附件，以便參考。

2004 年的釋法

9. 2004 年 3 月 26 日，全國人大常委會公布把有關香港政制發展的法律程序問題列為 2004 年 4 月 2 日至 6 日會議的議程，原因是各界對這些問題有不同意見。同日，全國人大常委會把此事告知香港政府，並要求香港政府向全國人大常委會提供政制發展專責小組就法律程序問題所得的結論，以作參考。2004 年 3 月 29 日，專責小組向行政長官提交《第一號報告》。2004 年 3 月 30 日，專責小組向全國人大常委會提交《第一號報告》及專責小組就有關問題收集到的社會各界意見。

10. 2004 年 4 月 6 日，全國人大常委會主動解釋《基本法》附件一第七條及附件二第三條。全國人大常委會就《基本法》附件一及二作出解釋，是為協助香港特區解決政制發展這個重要問題。在作出有關解釋前，公眾對《基本法》附件一及二的條文詮釋意見分歧。舉例來說，對於“2007 年以後各任”應否計及 2007 年，以及應否由香港特區政府啟動有關附件的修改程序，各有不同看法。全國人大常委會的解釋有助釐清這些問題，並平息社會爭論。

2005 年的釋法

11. 2005 年 3 月 12 日，中央人民政府批准董建華先生辭去香港特區行政長官職務的請求。行政長官職位自當日起出缺。根據《基本法》第五十三條，行政長官缺位時，應在 6 個月內依照《基本法》

第四十五條的規定產生新的行政長官。遵照《行政長官選舉條例》(第 569 章)第 10 條的規定，為選出一名候選人待任命以填補行政長官職位空缺，須於 2005 年 7 月 10 日(既不早於也不遲於該日)舉行選舉。

12. 香港特區政府相信，根據對《基本法》正確解釋，行政長官職位出缺時經補選產生的新行政長官的任期，應為原行政長官任期的餘下部分。然而，對於在該等情況下新行政長官的任期問題，香港社會出現兩種不同意見。有些人支持應是原行政長官任期的餘下部分，另有一些人認為應是新的 5 年任期。

13. 《行政長官選舉條例》必須作出修訂，把在行政長官職位非因任期屆滿而出缺時經補選產生的新行政長官的任期，以清晰的條文規定下來。為確保修訂條例草案的立法程序如期完成，必須就《基本法》有關條文作出權威性及決定性的法律解釋，方可為本地立法提供穩固的憲制基礎。此外，一項司法覆核申請在 2005 年 4 月 4 日提交原訟法庭存檔，對《行政長官選舉條例》的修訂條例草案提出質疑。

14. 為了避免在選舉新行政長官時出現不明確之處，當時的署理行政長官在 2005 年 4 月 6 日根據《基本法》第四十三條和第四十八條第(二)項的規定，向中央人民政府提交報告，建議提請全國人大常委會對《基本法》第五十三條第二款有關新行政長官的任期作出解釋。全國人大常委會在 2005 年 4 月 27 日作出解釋，表明根據《基本法》第四十五條、第五十三條及附件一當時的版本，新行政長官的任期應為原行政長官 5 年任期的剩餘任期。

15. 全國人大常委會過往每次對《基本法》作出解釋時，立法會及其相關委員會都會在釋法前後進行討論。

關於《國籍法》的解釋

16. 根據《基本法》第十八條和附件三的規定，《中國國籍法》自1997年7月1日起在香港特區實施。1996年5月15日，全國人大常委會主動通過《全國人大常委會關於〈中國國籍法〉在香港特區實施的幾個問題的解釋》。全國人大常委會通過上述解釋時，考慮到香港的歷史背景和現實情況，容許持有外國護照的香港人保留其中國國籍。舉例來說，上述解釋第4段規定“在外國有居留權的香港特別行政區的中國公民，可使用外國政府簽發的有關證件去其他國家或地區旅行。”這有助解決根據《中國國籍法》不承認中國公民具有雙重國籍的問題。

律政司

2012年4月

《基本法》第一百五十八條

本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。

全國人民代表大會常務委員會授權香港特別行政區法院在審理案件時對本法關於香港特別行政區自治範圍內的條款自行解釋。

香港特別行政區法院在審理案件時對本法的其他條款也可解釋。但如香港特別行政區法院在審理案件時需要對本法關於中央人民政府管理的事務或中央和香港特別行政區關係的條款進行解釋，而該條款的解釋又影響到案件的判決，在對該案件作出不可上訴的終局判決前，應由香港特別行政區終審法院請全國人民代表大會常務委員會對有關條款作出解釋。如全國人民代表大會常務委員會作出解釋，香港特別行政區法院在引用該條款時，應以全國人民代表大會常務委員會的解釋為準。但在此以前作出的判決不受影響。

全國人民代表大會常務委員會在對本法進行解釋前，徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會的意見。

《中國憲法》第六十七條第(四)項

全國人民代表大會常務委員會行使下列職權：

… …

(四) 解釋法律；