

# 全國人民代表大會在《基本法》下的角色

## I. 引言

1. 全國人大是中華人民共和國的“最高國家權力機關”。<sup>1</sup>全國人大每屆任期五年，<sup>2</sup>行使重大的立法和決策權。人大常委會是全國人大的常設機關，在中華人民共和國的憲制框架內同樣發揮舉足輕重的作用。

2. 《憲法》授予全國人大及其常委會廣泛權力，而《基本法》則就相關權力在香港特區的適用作出規範。這一雙重框架對維護中央(包括全國人大、人大常委會及中央人民政府)的權力，以及賦予香港特區高度自治權，至關重要。

3. 我們必須全面了解全國人大及其常委會在《憲法》和《基本法》下的地位、權力及職能，才可準確認識兩者對維護香港特區繁榮穩定和長治久安所作出的貢獻。

## II. 全國人大及人大常委會概覽

4. 《憲法》明確賦予全國人大及其常委會廣泛權力。全國人大有權修改《憲法》、制定基本法律、選舉和罷免國家機關領導人、批准國家預算及國民經濟和社會發展計劃、決定特別

行政區的設立及其制度，以及監督《憲法》的實施。<sup>3</sup>全國人大會議每年舉行一次，但如人大常委會認為必要，或有五分之一以上的全國人大代表提議，可臨時召集全國人大會議。<sup>4</sup>

5. 人大常委會作為全國人大的常設機關，根據《憲法》行使職權，以及履行全國人大授予的其他職權。

6. 人大常委會的憲制權力主要載於《憲法》第五十八及六十七條，涵蓋廣泛職能。人大常委會行使的監督職能包括：監督《憲法》的實施和國務院與其他國家機關的工作；撤銷與《憲法》及法律相抵觸的國務院行政法規、決定和命令，以及與《憲法》、法律和行政法規相抵觸的地方性法規和決議。<sup>5</sup>在立法方面，人大常委會有權制定和修改除應當由全國人大制定的法律以外的其他法律，包括適用於香港特區的全國性法律。<sup>6</sup>人大常委會也獲賦予法律解釋權，可解釋《憲法》及包括《基本法》在內的所有法律。<sup>7</sup>此外，人大常委會有權根據提名或提請任免國家機關領導人員，<sup>8</sup>並有權就批准條約、宣布進入緊急狀態以至其他關鍵管治事宜等重要的國家事務作出決定。<sup>9</sup>

<sup>1</sup> 《憲法》第五十七條。

<sup>2</sup> 《憲法》第六十條。

<sup>3</sup> 《憲法》第六十二及六十三條。

<sup>4</sup> 《憲法》第六十一條。

<sup>5</sup> 《憲法》第六十七條第(一)及(六)至(八)項。

<sup>6</sup> 《憲法》第五十八條及第六十七條第(二)項。

<sup>7</sup> 《憲法》第六十七條第(一)及(四)項。

<sup>8</sup> 《憲法》第六十七條第(九)至(十三)項。

<sup>9</sup> 《憲法》第六十七條第(五)、(十五)、(十九)及(二十一)項。



### III. 權力的行使—全國人大及人大常委會的角色

7. 全國人大及其常委會在《基本法》所訂明的憲制框架下擔當關鍵角色。兩者的職能互為關聯，協調運作，確保香港特區的管治得以貫徹“一國兩制”原則。

8. 首先，《基本法》本身是由全國人大根據《憲法》第三十一條<sup>10 11</sup>及第六十二條第(十四)項<sup>12</sup>制定的。第六十七條第(一)項授予人大常委會監督《憲法》(包括第三十一條)的實施的職權，同時賦予其解釋包括《基本法》在內的法律的權力。<sup>13</sup>值得注意的是，《基本法》第158條重申《基本法》的解釋權屬於人大常委會，而《基本法》第159條則把《基本法》的修改權專屬保留給全國人大。

9. 全國人大及其常委會在香港特區的設立及維護其繁榮穩定中發揮著領導作用。下文將具體探討兩者如何相互配合，協調一致，以確保“一國兩制”方針行穩致遠。

#### (i) 作為香港特區的創立者

10. 全國人大及其常委會依法行使職權，於1997年7月1日設立香港特區，並為《基本法》自該日起成功實施奠定基礎。為籌備於1997年恢復對香港行使主權，全國人大於1985年通過決定，成立中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會。<sup>14</sup>經過近五年的努力和廣泛諮詢，<sup>15</sup>全國人大最終於1990年4月4日通過《基本法》，作為設立香港特區並在香港特區實施“一國兩制”的憲制性文件，該決定亦明確指出《基本法》符合《憲法》。<sup>16 17 18</sup>同日，全國人大通過關於在1997年7月1日設立香港特區的決定。上述全國人大決定與《基本法》共同確立了香港作為中華人民共和國特別行政區的地位，為在香港特區實施“一國兩制”方針提供了堅實依據。

11. 考慮到《基本法》將於1997年7月1日實施，全國人大於1990年4月4日通過另一項決定，在《基本法》實施時設立全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會

<sup>10</sup> 《憲法》第三十一條訂明：

“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”

<sup>11</sup> 本文採用的《憲法》英文譯本見電子版香港法例文件A7，該譯本轉載自全國人大網站。

<sup>12</sup> 《憲法》第六十二條第(十四)項訂明：

“全國人民代表大會行使下列職權：

.....

(十四)決定特別行政區的設立及其制度；”

<sup>13</sup> 《憲法》第六十七條第(四)項。

<sup>14</sup> 見於1985年4月10日在第六屆全國人大第三次會議通過的《全國人民代表大會關於成立中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會的決定》。

<sup>15</sup> 基本法起草委員會的成員包括香港和內地人士。1988年4月，基本法起草委員會公布首份草案，為期五個月的公眾諮詢工作隨之展開。第二份草案於1989年2月公布，其後的諮詢工作於1989年10月結束。

<sup>16</sup> 《基本法》於1990年4月4日第七屆全國人大第三次會議通過。

<sup>17</sup> 見於1990年4月4日在第七屆全國人大第三次會議通過的《全國人民代表大會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉的決定》。

<sup>18</sup> 該決定指出，就《憲法》第三十一條而言，《基本法》是根據《憲法》和按照香港的具體情況制定，是符合《憲法》的。該決定另訂明，香港特區設立後實行的制度、政策和法律，以香港特區的《基本法》為依據。



（“基本法委員會”）。<sup>19</sup>基本法委員會的職責是就有關《基本法》第17、18、158及159條實施過程中遇到的問題進行研究，並向人大常委會提供意見。

12. 《基本法》以中文起草。為確保《基本法》在香港的雙語法律制度下順利實施，人大常委會於1990年6月28日通過決定，確認由全國人大法律委員會主持審定的《基本法》英譯本為正式英文本，與中文本同樣使用。<sup>20</sup>

13. 人大常委會也負責處理香港原有法律的過渡情況。1997年2月23日，人大常委會根據《基本法》第160條規定，通過關於處理香港原有法律的決定（“《基本法》第160條決定”）。<sup>21</sup>該決定列出香港原有法律中因抵觸

《基本法》而不被採用為香港特區法律的條例、附屬立法以及其部分條款。此外，《基本法》第160條決定也訂明香港原有法律在適用時的重要原則。這些1997年前的法律在適用時應作出必要的變更、適應、限制或例外，以於1997年7月1日後符合香港特區的地位和《基本法》的規定。

14. 顯而易見，全國人大及其常委會通過行使立法權及決策權，於1997年7月1日設立香港特區，並為《基本法》自該日起的順利實施創造了有利條件。

#### **(ii) 作為“一國兩制”的守護者**

15. 全國人大及其常委會獲授權監督《憲法》（包括第三十一條）的實施，<sup>22</sup>自1997年7月1

<sup>19</sup> 見於1990年4月4日第七屆全國人大第三次會議通過的《全國人民代表大會關於批准香港特別行政區基本法起草委員會關於設立全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的建議的決定》。

<sup>20</sup> 見於1990年6月28日通過的《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉英文本的決定》。該決定也訂明，英文本中的用語的含義如果有與中文本有出入的，以中文本為準。

<sup>21</sup> 見於1997年2月23日第八屆人大常委會第二十四次會議通過的《全國人民代表大會常務委員會關於根據〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第一百六十條處理香港原有法律的決定》。

<sup>22</sup> 見《憲法》第六十二條第(二)項及第六十七條第(一)項。



日起肩負監督香港特區正確實施《基本法》及“一國兩制”方針的重要使命。全國人大及其常委會不時就香港特區作出決定，確保“‘一國兩制’在香港的實踐不走樣、不變形，始終沿着正確方向前進”。<sup>23</sup>下文將討論全國人大為確保準確貫徹落實“一國兩制”方針而作出的兩項重要決定。

### 《5.28決定》

16. 《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》（“《5.28決定》”）是全國人大就1997年後的香港特區作出的一項極其重要決定。<sup>24</sup>雖然香港特區根據《基本法》第23條負有立法維護國家安全的憲制責任，但香港特區二十多年來一直未能履行此義務。2019年的社會動亂及大規模街頭暴力事件暴露了香港國家安全法律的不足，以致最終出現港版“顏色革命”，嚴重危害中華人民共和國的主權、國家安全和發展利益。2020年5月28日，第十三屆全國人大根據《憲法》第三十一條和第六十二條第(二)、(十四)及(十六)項，以及《基本法》的有關規定通過《5.28決定》，並授權其常委會就建立健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制制定相關法律。《5.28決定》通過後，人大常委會於2020年6月30日制定

《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（“《香港國安法》”），並把該法納入《基本法》附件三所列的全國性法律。

17. 2020年及時頒布的《香港國安法》，填補了香港國家安全法律制度的缺口，結束了當時香港特區的社會動亂及街頭暴力事件，使香港恢復繁榮穩定。實踐證明，全國人大及其常委會切實履行職責，確保“一國兩制”方針在香港的實踐行穩致遠。

### 《全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定》（“《選舉決定》”）<sup>25</sup>

18. “港人治港”原則是香港特區政治體制的核心。<sup>26</sup>鄧小平明確提出，在“一國兩制”原則下，“港人治港”有其界線及標準，<sup>27</sup>就是必須由以愛國者為主體的港人來治理香港。《基本法》第104條訂立了相關規定，即香港特區行政長官、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香港特區基本法，效忠中華人民共和國香港特區。<sup>28</sup>

19. 然而，2016年9月立法會換屆選舉中當選的個別人士卻違反“港人治港”原則及《基本法》第104條的規定，拒絕作出立法會誓

<sup>23</sup> 習近平主席明確指出，中央貫徹“一國兩制”方針，確保“一國兩制”在香港的實踐不走樣、不變形，始終沿着正確方向前進。（習近平主席於2017年7月1日慶祝香港回歸祖國20周年大會暨香港特區第五屆政府就職典禮上的講話。）

<sup>24</sup> 2020年5月28日，第十三屆全國人大第三次會議通過《5.28決定》。

<sup>25</sup> 《選舉決定》於2021年3月11日在第十三屆全國人大第四次會議上通過。

<sup>26</sup> 見姬鵬飛《關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)〉及其有關文件的說明》(於1990年3月28日在第七屆全國人大第三次會議上的發言)第四(四)節。

<sup>27</sup> 鄧小平表示，愛國者有三個標準：第一，尊重自己民族；第二，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權；以及第三，不損害香港的繁榮和穩定。(鄧小平：〈一個國家，兩種制度〉，《鄧小平論香港問題》，第二版，三聯書店(香港)有限公司，2020年，第8頁。)

<sup>28</sup> 比照《香港國安法》第6(3)條，該條訂明：

“香港特別行政區居民在參選或者就任公職時應當依法簽署文件確認或者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。”



言，不宣誓效忠中華人民共和國香港特區。<sup>29</sup>一些立法會議員屢次以“拉布”及其他手段擾亂立法會的正常運作。<sup>30</sup>為確保香港的選舉制度“符合‘一國兩制’方針，符合香港特別行政區實際情況，確保愛國愛港者治港，有利於維護國家主權、安全、發展利益，保持香港長期繁榮穩定”，<sup>31</sup>全國人大根據《憲法》第三十一條及第六十二條第(二)、(十四)及(十六)項，以及《基本法》及《香港國安法》的有關規定通過《選舉決定》，完善香港特區的選舉制度，並授權其常委會根據該決定修訂《基本法》附件一及附件二。

20. 2021年3月30日，人大常委會根據《選舉決定》修訂《基本法》附件一及附件二，對香港特區實施新的選舉制度作出具體規定。同

年5月27日，立法會通過《2021年完善選舉制度(綜合修訂)條例草案》，對相關本地法律作出修改，以落實修訂後的附件一及附件二。有關法例修訂訂定行政長官的產生辦法、重新構建選舉委員會，以及更新立法會的組成及產生辦法。<sup>32</sup>全國人大的決定及其常委會對《基本法》附件一及附件二的修訂，確保香港的選舉制度得以根據《基本法》訂明的循序漸進原則有序演變。<sup>33</sup>

### **全國人大及人大常委會決定的法律效力**

21. 在這個關鍵點上，我們應審慎探討全國人大及其常委會通過的“決定”的法律效力及地位。就中國內地的法律而言，由全國人大及其常委會制定並稱為“決定”的法律文書，其法律效力等同被冠以法律之名的法律文書。<sup>34</sup>關

<sup>29</sup> 例子見香港特別行政區行政長官 訴 立法會主席[2017] 1 HKLRD 460第4至6段。

<sup>30</sup> 舉例而言，一名立法會議員於兩個立法會事務委員會的一場聯合會議期間搶去一名高級政府官員的文件夾，而且不理會會議主席多次請他將文件夾歸還有關官員，最終令該會議暫停。見律政司司長 訴 梁國雄(2021) 24 HKCFAR 234。

<sup>31</sup> 見《選舉決定》的序言。

<sup>32</sup> 選舉委員會從原來由四個界別1,200人組成，增加至由五個界別合共1,500人組成。選舉委員會並獲賦予兩項新職能，一是選舉產生40名立法會議員，二是提名所有立法會候選人。與此同時，立法會由70位議員增加至90位，其中40位由選舉委員會界別選出，30位由功能界別選出，其餘20位由分區直選選出。

<sup>33</sup> 比照《基本法》第45(2)條及第68(2)條。

<sup>34</sup> 陳弘毅與葉保仁，*The Constitutional System of the Hong Kong SAR*，Hart Publishing，2023年，第48頁。



於人大常委會的決定在香港特區的效力，上訴法庭在郭卓堅 訴 律政司司長 [2021] 3 HKLRD 140第66段中表達了以下附帶意見：

“根據《憲法》及《基本法》，人大常委會擁有最終權限和權力，以決定屬於兩套制度交匯處的主題事項是否符合《憲法》及《基本法》。香港特區必須充分承認和尊重[人大常委會]作出該等決定的權力。由於內地和香港的制度同屬一國和國家的憲制秩序，人大常委會依據內地制度作出符合《憲法》及《基本法》的決定對香港具約束力。”

### **(iii) 作為促進者**

#### **一地兩檢安排**

22. 如香港特區在《基本法》下沒有足夠權限實現某特定目標，《基本法》第20條可提供必要支援。根據《基本法》第20條，香港特區可享有全國人大、人大常委會及中央人民政府授予的其他權力，讓香港特區可獲額外權力應對不斷發展的政治、行政及社會經濟形勢。

23. 舉例而言，人大常委會在2006年10月通過一項決定，關乎在深圳灣口岸實施一地兩檢安排，讓香港和內地在這口岸內同時設立各自的清關、出入境和檢疫（“通關”）設施。<sup>35</sup>有關決定授予香港特區所需權限，可在深圳灣口岸設立“港方口岸區”，並在該指定範圍依照香港法律實施管轄及辦理通關手續。<sup>36</sup>一地兩

檢安排對簡化通關程序和提升通關效率至關重要，利便“一國兩制”下兩地愈趨頻繁的跨境往來。

24. 2017年，人大常委會通過一項決定，批准《內地與香港特別行政區關於在廣深港高鐵西九龍站設立口岸實施“一地兩檢”的合作安排》。<sup>37</sup>該決定授權內地機關在西九龍站的指定內地口岸區內實施通關監管，<sup>38</sup>清楚說明該合作安排符合《憲法》及《基本法》規定。西九龍站的“一地兩檢”安排對全面發揮高鐵項目的運輸效能和社會經濟效益至關重要，有助鞏固香港作為區域交通樞紐的策略性地位。

25. 上述兩項決定突顯人大常委會以創新及務實的方法去應對《基本法》起草和頒布之時未有預見的變化，亦充分體現人大常委會在瞬息萬變的環境中促進香港特區增長和發展的意願。這些決定讓香港的不同制度可在《基本法》的框架下繼續發展，以切合時代需要及社會情況。<sup>39</sup>

### **(iv) 作為監督者**

26. 人大常委會作出《基本法》第160條決定，在香港原有法律的採用方面擔當關鍵角色。然而，人大常委會在特區法律方面的角色並不止於1997年前的法律，同時亦負責監督香港特區立法會通過的法律。《基本法》第17(2)條規定，香港特區須把立法會制定的法律報人大常委會備案。根據《基本法》第17(3)條，人大常

<sup>35</sup> 見於2006年10月31日在第十屆人大常委會第二十四次會議上通過的《全國人民代表大會常務委員會關於授權香港特別行政區對深圳灣口岸港方口岸區實施管轄的決定》。

<sup>36</sup> 見《深圳灣口岸港方口岸區條例》(第591章)的弁言。

<sup>37</sup> 見於2017年12月27日在第十二屆人大常委會第三十一次會議上通過的《全國人民代表大會常務委員會關於批准〈內地與香港特別行政區關於在廣深港高鐵西九龍站設立口岸實施“一地兩檢”的合作安排〉的決定》。

<sup>38</sup> 見《廣深港高鐵(一地兩檢)條例》(第632章)的弁言。

<sup>39</sup> 在(上述)郭卓堅 訴 律政司司長案中，第632章及在西九龍站所實施的一地兩檢安排的合法性備受質疑，但上訴法庭確認其合法性。



委會有權在徵詢基本法委員會的意見後，將任何“不符合[《基本法》]關於中央管理的事務及中央和[香港特區]的關係的條款”的法律發回。任何經人大常委會發回的法律立即失效。

27. 全國性法律在香港特區實施是人大常委會就香港法律所擔當的角色的另一個重要環節。人大常委會可在徵詢基本法委員會及香港特區政府的意見後，決定是否須增減列於《基本法》附件三的全國性法律。《基本法》第18條訂明，人大常委會有權在香港特區實施國防、外交及其他不屬於香港特區既定自治範圍的全國性法律。凡列於《基本法》附件三的全國性法律，由香港特區在當地公布或立法實施。

28. 目前，《基本法》附件三列有14部全國性法律，人大常委會可對其作出增減，以確保附件三所列法律依然適用和恰當，適切反映香港特區是中華人民共和國不可分離的部分。

#### (v) 作為擁有《基本法》最終解釋權的機關

29. 《憲法》第六十七條第(四)項特別授權人大常委會解釋法律，包括《基本法》。<sup>40</sup>《基本法》第158條訂明《基本法》的解釋權屬於人大常委會，進一步鞏固了人大常委會這方面的角色。<sup>41</sup>根據《基本法》第158條，人大常委會擁有全面解釋權，當中涵蓋《基本法》所有條文。人大常委會可在不涉及任何訴訟的情況下

<sup>40</sup> 《憲法》第六十七條第(四)項訂明：“全國人民代表大會常務委員會行使下列職權：……(四)解釋法律；”

<sup>41</sup> 《基本法》第158條相關地訂明：“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。

……”



主動行使其解釋權，也可應其他機構的提請（例如終審法院在處理訴訟期間作出的提請），行使其實解釋權。<sup>42</sup>至今，人大常委會只作出了五次解釋，可見其審慎克制的態度。

### 解釋而非審判

30. 人大常委會根據《基本法》第158條解釋《基本法》的這項角色，與香港法院審判案件的權力截然不同。要理解箇中差別，必須區分解釋和審判這兩個概念。審判涉及應用法律審訊和裁決案件，而解釋則“指確定某項法律條文的涵義”。<sup>43</sup>根據《基本法》第82條，終審法院擁有終審權。換言之，人大常委會的角色不涉及應用法律審訊案件、衡量證據或處置案件。終審法院前非常任法官梅師賢爵士曾經指出：

“……《基本法》把權威性解釋權與終審權加以區分，使香港法院的裁決受到尊重並以其為依歸，即使香港法院對《基本法》的解釋有時可能被源於不同法律制度的不同解釋所取代。”<sup>44</sup>

31. 終審法院在(上述)劉港榕及其他人訴入境事務處處長中，曾仔細考慮《基本法》第158條授予人大常委會的解釋權。該案涉及多名持雙程證來港後逾期逗留的原告，他們聲稱是香港永久性居民在內地所生的中國籍子女，並主張根據《基本法》第24(2)(3)條享有香港特區居留權。終審法院的判決清楚表明：

“常務委員會顯然有權作出該項解釋。此項權力來自《中國憲法》第67(4)條，並載於《基本法》本身第158(1)條。由第158(1)條賦予的解釋《基本法》的權力，是普遍性和不受約制的權力。

該項權力及其行使並無在任何方面受到第158(2)和158(3)條限制或約制。”

### 人大常委會的五次釋法

32. 自1997年7月1日以來，人大常委會曾五度依據《基本法》第158條解釋《基本法》，包括一項根據《基本法》第158(3)條作出的解釋及四項根據《基本法》第158(1)條作出的解釋。人大常委會的釋法次數屈指可數，意味着香港法院在審理案件時幾乎可以自行裁量，解釋《基本法》。

#### 第一次釋法——關乎居留權

33. 1999年，人大常委會應香港特區政府的請求，就居留權的問題第一次解釋《基本法》。<sup>45</sup>在終審法院裁決吳嘉玲案<sup>46</sup>及陳錦雅案<sup>47</sup>後，這次釋法澄清了《基本法》第22(4)條及第24(2)(3)條的涵義。終審法院在吳嘉玲案中裁定，香港永久性居民在內地所生的子女享有香港居留權，即使在他們出生時其父母都不是香港居民。因此，這些子女無須向內地有關當局辦理相關批准手續，便可進入香港和在港定居。然而，人大常委會澄清，根據《基本法》第22(4)條，所有內地居民（包括香港特區永久性居民的子女），必須向其居住地有關當局辦理所需批准

<sup>42</sup> 《基本法》第158條。另見劉港榕及其他人訴入境事務處處長(1999) 2 HKCFAR 300第63及164段。

<sup>43</sup> 佳日思, *Hong Kong's New Constitutional Order*, 第二版, 香港大學出版社, 1999年, 第199頁。

<sup>44</sup> 梅師賢爵士, “The Rule of Law in the Shadow of the Giant: The Hong Kong Experience” [2011] 33 Sydney Law Review 623, 第644頁。

<sup>45</sup> 終審法院在(上述)劉港榕案中論述這次釋法及其影響。

<sup>46</sup> 吳嘉玲及其他人訴入境事務處處長(1999) 2 HKCFAR 49。

<sup>47</sup> 陳錦雅及其他人訴入境事務處處長(1999) 2 HKCFAR 82。



手續，並須持有有關當局簽發的有效證明書，方可進入香港特區。此外，香港特區永久性居民在內地所生的子女，只有在出生時其父母之中最少一人已取得香港永久性居民身分的情況下，才可享有居留權。

34. 這次釋法意義重大，不但即時阻止了大批內地兒童湧入香港，還明確指出“本解釋不影響[香港特區]終審法院1999年1月29日對有關案件判決的有關訴訟當事人所獲得的[香港特區]居留權。”這項解釋尊重終審法院在吳嘉玲案及陳錦雅案所作的裁決，而終審法院的裁決對兩案的訴訟當事人仍然具有效力。

### 第二次釋法——關乎選舉改革程序

35. 2004年，人大常委會主動解釋《基本法》附件一第7條及附件二第3條，這兩項條文分別規定行政長官選舉及立法會的產生辦法。這次釋法實屬必要，因為《基本法》的相關條文

只訂明香港特區選舉框架的概要，沒有詳列在2007年以後更改有關程序的具體細節。

36. 這次釋法澄清，人大常委會在考慮是否需要修改行政長官及立法會的產生辦法時，須根據香港特區的實際情況及循序漸進的原則作決定。

### 第三次釋法——關乎行政長官任期

37. 2005年4月，人大常委會應國務院的提請<sup>48</sup>作出第三次釋法，內容關乎《基本法》第53(2)條。人大常委會的解釋澄清，如香港特區行政長官在完成原定的五年任期前離任，繼任者的任期只是原行政長官的剩餘任期而非一個新的五年任期。

38. 人大常委會是次釋法是由香港特區首任行政長官董建華的辭職引發，目的是要維持政局穩定，確保管治延續無間。

<sup>48</sup> 國務院在香港特區政府提交報告後作出提請。該報告建議就時任行政長官請辭後選出填補空缺的新行政長官的任期，提請人大常委會解釋《基本法》第53(2)條。



### 第四次釋法——關乎外國國家豁免權

39. 人大常委會在2011年第四次釋法。這次釋法源於終審法院在剛果案中作出的司法提請。<sup>49</sup>

40. 剛果案的核心問題是香港法院是否有司法管轄權受理對參與商業活動的外國國家提出的申索，還是應以中華人民共和國的絕對國家豁免政策為依歸。終審法院多數法官決定根據《基本法》第158(3)條，提請人大常委會就四個有關國家豁免的問題解釋《基本法》第13(1)條及第19條。人大常委會的解釋澄清了國家豁免規則或政策屬於國家對外事務中的外交事務範疇，並再次確認由終審法院多數所作的暫定判決，即香港特區須適用和實施中央人民政府決定的國家豁免規則或政策。由於中央人民政府採用絕對國家豁免原則，香港特區不能採用與之相悖的原則。

41. 《中華人民共和國外國國家豁免法》於2024年1月1日實施後，中華人民共和國原先採用的絕對國家豁免政策已更改為限制性國家豁免政策。這意味着外國國家不再在與若干商業交易及資產有關的訴訟中享有訴訟豁免或執行豁免。雖然《外國國家豁免法》未有列入《基本法》附件三，但依照終審法院對剛果案的裁決及人大常委會對《基本法》第13(1)條及第19條的解釋，香港特區須“實施中央人民政府決定採取的國家豁免規則或政策”。換言之，香港特區的機構(包括法院)須在牽涉主權國的案件中，採用限制性國家豁免原則。

### 第五次釋法——關乎公職人員宣誓

42. 2016年11月7日，人大常委會主動對《基本法》第104條作出解釋。2016年的解釋旨在確保《基本法》第104條指明的公職人員在就職和宣誓時，須準確、完整、莊重地依法宣誓擁護香港特區《基本法》，效忠中華人民共和國香港特區。這項解釋澄清，凡以不真誠或不莊重的方式宣誓，均視作“拒絕”宣誓，所作宣誓無效。因此，宣誓人會視作即時喪失就任相應公職的資格，因而不得就任該公職，也不得行使其職權或享受相應的待遇。

43. 人大常委會所作的五次釋法，只是解釋《基本法》相關條文的立法原意和澄清條文的涵義。正如剛果案所示，人大常委會沒有裁決或審判任何案件。根據《基本法》第2、19及82條，審判案件的工作毫不含糊依然全屬香港法院的職責範疇。

#### (vi) 作為立法者

44. 作為憲制性文件，《基本法》不可輕言修改。《基本法》由最高國家權力機關全國人大制定，只可由全國人大修改。《基本法》第159條訂明修改該法的程序，只有人大常委會、國務院及香港特區才可提出修改《基本法》的議案。香港特區提出的《基本法》修改議案須經香港特區的全國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後，方可提交全國人大審議。此外，《基本法》的任何修改議案在列入全國人大的議程前，必須先由基本法委員會研究並提出意見。《基本法》第159條還規定該法的任何修改，

<sup>49</sup> 剛果民主共和國 訴 FG Hemisphere Associates LLC (No. 1) (2011) 14 HKCFAR 266.



均不得同中華人民共和國對香港既定的方針政策相抵觸。全國人大至今未有對《基本法》作出任何修改。

#### IV. 結語

45. 當香港特區在《基本法》的導航下，持續開拓社會及法律發展空間的當兒，全面了解全國人大及其常委會的角色對確保成功落實《基本法》及“一國兩制”方針至為重要。自1997年7月1日起，全國人大及其常委會一直為香港特區提供堅實支持。展望未來，香港特區必將在《基本法》及“一國兩制”的帶領下蓬勃發展，而全國人大及其常委會亦將會繼續發揮其不可替代的作用。