

論香港和澳門基本法的解釋

鄭信昌*

澳門大學法學院法學士及碩士課程研究生

前言

香港和澳門都有著獨特歷史背景，回歸後，香港和澳門成為中華人民共和國的兩個特別行政區，實行“高度自治”，分別以《香港特別行政區基本法》和《澳門特別行政區基本法》作為兩地的基本法律文件。解釋法律是適用法律的前提，在基本法¹適用過程中，必然會對基本法進行解釋，因此，能夠正確解釋基本法是落實“一國兩制”的方針和有關政策的重要環節。

本文嘗試就基本法解釋的有關問題進行探討，其中包括基本法解釋的制度、基本法解釋權的歸屬、劃定解釋基本法的範圍、基本法解釋的原則及方法等問題進行分析，期望對基本法的解釋及其相關問題的理解能起互動和促進的作用。另外，本文對香港及澳門特別行政區基本法的解釋一併分析，一方面是回歸後，香港和澳門均成為中華人民共和國的兩個相同性質的特別行政區，另一方面，在《香港特別行政區基本法》和《澳門特別行政區基本法》對解釋基本法的條文有著相同的規定，儘管香港和澳門的法律制度分別屬普通法系及大陸法系，仍然有一起研究及對比的價值。

* 作者為澳門大學法律碩士研究生；本文為作為同一題目論文經整理後的部份內容。

¹ 在本文未有指明的情況下，基本法是泛指《香港特別行政區基本法》及《澳門特別行政區基本法》。

一、法律解釋與基本法的解釋

法律是具有普遍性和抽象性的行為規範，在適用法律時，有需要對法律規範或某些詞彙進行明確的界定，以便正確適用法律。所以法律的解釋是對法律規範或某些特定詞彙的內容和含義作出說明，目的是準確了解法律規範的精神和內容，確保法律的正確實施，達到立法者的預期目的。

在憲法的領域裡，由於憲法是綱領性的法律文件，往往會有更多原則性和政策性的規定。而港、澳特別行政區基本法是港、澳特別行政區的憲制性文件，它是規範兩個特別行政區的基本政治、經濟和社會制度，所以裡面亦有很多原則性和抽象性的規定。因此，在適用基本法條文的時候，法律解釋的工作就顯得非常重要。

二、基本法解釋權的歸屬及最終解釋權

法律解釋首先會涉及誰有權解釋的問題，即解決解釋權的歸屬或確定解釋主體的問題，因為法律解釋必須遵守權限的合法性原則。

關於港、澳特別行政區基本法解釋的主體，在基本法中作出了明確的規定，而且，港、澳特別行政區基本法關於基本法解釋的規定其內容是一致的²：

“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／澳門³ 特別行政區法院在審理案件時對本法關於香港／澳門特別行政區自治範圍內的條款自行解釋。

香港／澳門特別行政區在審理案件時對本法的其他條款也可解釋。但如香港／澳門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／澳門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／澳門特別行政區終審法院提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

² 見《香港特別行政區基本法》的第158條和《澳門特別行政區基本法》的第143條。

³ “香港／澳門”視乎香港或澳門特別行政區基本法而不同。

釋，香港／澳門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／澳門特別行政區基本法委員會的意見。”

這條文第一款建立了基本法的解釋權屬於全國人大常委會的根本原則，第二款指出特別行政區法院亦可以解釋基本法，但該解釋的權力是由全國人大常委會授予，換言之，只要遵守基本法的有關規定，基本法可以由全國人大常委會和特別行政區法院解釋，全國人大常委會與特別行政區法院對基本法解釋的權力存在授權關係，全國人大常委會對基本法具有最終解釋權。基本法建立的對基本法解釋的制度，基本上與中國內地法律解釋的制度是一致的，解釋的權力最終屬於全國人大常委會。

基本法的解釋權屬於全國人大常委會，這安排是符合中國法制的秩序，因為，港、澳特別行政區基本法是由全國人民代表大會根據中國憲法制定的基本法律，其效力遍及全國，其地位僅次於中國憲法。而中國憲法規定全國人大常委會具有解釋法律的權力。所以，基本法中規定全國人大常委會具有解釋基本法的權力，是重申中國憲法的規定，與中國法制裡建立的立法解釋制度相配合。

在中國內地，法律解釋的制度是以全國人大常委會的立法解釋為主導，再配合司法機關（包括最高人民法院和最高人民檢察院）的司法解釋和行政機關的行政解釋而成一體系⁴，並以全國人大常委會的解釋具有最高的效力。全國人民代表大會和全國人大常委會是中國的立法機關，所以全國人大常委會的解釋屬於立法解釋的方式。立法解釋具有最高的效力，在於：其一，因為立法機關對法律的解釋屬於一種立法行為，司法機關和行政機關都是執行法律的部門，必須遵守法律的規定，因此立法解釋是優於司法解釋和行政解釋；其二，在中國內地，立法解釋具有較高的效力，亦是與中國的政治體制有密切的關係，因為全國人大常委會是中國最高權力機關即全國人民代表大會的常設機關，所以由全國人大常委會作出的解釋其效力必定高於司法解釋和行政解釋。

另外，立法解釋的原理在於既然法律由立法機關制定，立法機關必然最清楚法律條文的原意，因此，由立法機關對其制定的法律作出解

⁴ 李龍主編：《法理學》，武漢大學出版社，1996年，第369頁，轉載沈宗靈主編《法理學》，高教出版社，1994年版，第429頁。

釋，這亦是一種合理和恰當的解釋方法。在很多大陸法系的國家，都存在立法解釋的規定，立法解釋的效力亦高於司法解釋和行政解釋。

回歸後，中國恢復對香港和澳門行使主權，基本法規定香港和澳門特別行政區的政治、經濟和社會制度，由中國最高權力機關的常設機關即全國人大常委會對基本法解釋，亦是中國對港、澳行使主權的一種體現。因此，基本法的解釋權屬全國人大常委會是符合中國憲法，符合基本法的規定。

對於澳門而言，由於澳門的法律制度屬於大陸法系，立法解釋也是澳門法律制度的一部份，因此立法解釋在澳門不是新鮮的事物，澳門現行民法典第12條第1款是關於法律在時間上適用的問題，其中提及解釋性法律為被解釋法律之構成部份，說明解釋性法律在澳門法律秩序存在的事實，同樣，由於立法解釋為立法行為，所以立法解釋的效力亦較司法解釋為高。因此，相信未來的司法實踐中對基本法的立法解釋的存在及效力並不會產生歧義。另一方面，由於香港沿用普通法制度，審判權與法律解釋的權力有緊密連繫，立法機關只制訂法律，只有司法機關在審判過程中會對法律進行解釋⁵，在回歸初期，顯然對新的憲政制度有不適應的現象。在1999年1月29日就香港居民在內地所生子女居港權⁶的案件中，香港終審法院斷言，香港特別行政區法院有審核全國人民代表大會（以下簡稱全國人大）及其常務委員會的立法行為是否符合香港基本法的司法管轄權，並有宣佈此等行為無效的權力。由此，引起香港社會各界擔心香港法院對全國人大常委會的最終解釋權進行挑戰，毋視中國憲法與基本法對基本法解釋權歸屬的規定，產生很大的爭議。同年2月26日香港終審法院應香港律政司提出的申請罕有地作出澄清，承認全國人大常委會對基本法的解釋權，香港特別行政區法院並要以全國人大常委會的解釋作依據，並指出對全國人大常委會的解釋權是不能質疑的⁷。

⁵ 陳弘毅等合編：《香港法概論》，三聯書店（香港）有限公司出版，第一章，第17頁。

⁶ 見《吳嘉玲及其他人訴入境事務處處長》〔1999〕1HKLRD731香港終審法院1999年1月29日判決。

⁷ 見《吳嘉玲及其他人訴入境事務處處長》（第二號）〔1999〕1HKLRD579香港終審法院1999年2月26日澄清聲明。

在屬於普通法系的香港，有人會懷疑基本法的立法解釋的存在是否與普通法系的香港法制不配合，然而這種疑問若能清晰了解香港特別行政區的地位和基本法的規定亦是能容易解決的。香港回歸後進入一個新的憲政制度，成為中國的一個地方行政區域。基本法是全國人大制定的全國性基本法律，中國憲法規定全國人大常委會具有法律解釋的權力，基本法亦重申中國憲法的規定，規定基本法的解釋權屬全國人大常委會。所以，全國人大常委會對基本法的立法解釋是符合中國憲法和基本法的規定。另一方面，基本法亦明文規定全國人大常委會授權特別行政區法院解釋基本法，所以，只要符合基本法的規定，特別行政區法院亦可以解釋基本法。至於由香港立法機關制定的法律，可繼續適用原有的普通法系由法院作出解釋的制度，由法院作出權威性的解釋。綜合上述，全國人大常委會對基本法的立法解釋與香港法制中法院的司法解釋是二者不悖的制度，也是符合基本法的規定。

三、授權解釋與授權關係

在香港或澳門特別行政區基本法解釋的條文第二款規定，香港或澳門特別行政區對基本法亦可以解釋，然而，該條文亦指出特別行政區法院對基本法的解釋權力是全國人大常委會授予，並不是特別行政區法院固有的權限。這裡，需要進一步說明一般的授權關係，授權並不意味授權後，授權者與授與的權力割裂，而失去本身權力，授權者只是容許獲授權者行使其權力，獲授權者在行使被授予與的權力時，同時需要遵守授權者設定的條件和限制，此外，在行使被授予的權力過程中，授權者與獲授權者亦建立著一種監督的關係，這種監督關係是當獲授權者行使權力有偏差時，授權者可以否定獲授權者的行為，作出糾正，目的是確保權力的正確行使。在基本法關於全國人大常委會授權特別行政區法院對基本法的解釋是同樣存在這種監督的關係。首先，基本法沒有對全國人大常委會對基本法的解釋權作出時間上的限制，換言之，在任何時候，全國人大常委會都可以對基本法的條文作出解釋；其次，全國人大常委會的解釋是屬於立法解釋，並具有基本法的最終解釋權，作為司法機關的特別行政區法院必須以全國人大常委會的解釋為依據。所以，全國人大常委會的立法解釋與特別行政區法院的司法解釋二者存在等級的關係，前者具有較高的效力。如此，全國人大常委會就可以對特別行政

區法院對基本法的解釋進行監督，以立法解釋糾正特別行政區法院對基本法解釋出現的偏差。

特別行政區法院對基本法的解釋，在時間上，基本法是明確作出限制，特別行政區法院只有在對具體案件審判過程中才能對基本法的條文進行解釋。這種規定，可以在解釋基本法的條文中看到，每當基本法提及特別行政區法院對基本法解釋時，立法者都加上“在審理案件”的時間上的限制，明確規定特別行政區法院對基本法解釋的時間，這是與法院本身行使審判職能有密切的關係。換言之，特別行政區法院不能在審判過程以外，對基本法進行解釋。

綜合而言，基本法的最終解釋權屬於全國人大常委會，由全國人大常委會授權特別行政區法院對基本法進行解釋，二者的解釋權力存在監督關係，特別行政區法院必須以全國人大常委會對基本法的解釋為依歸。

四、基本法解釋的範圍與提請解釋的機制

基本法解釋的範圍是涉及確定解釋客體的問題，無疑，基本法對全國人大常委會解釋基本法的範圍並沒有限制，全國人大常委會對基本法的任何條文都可以進行解釋，這是在港、澳特別行政區基本法的解釋條文中明確作出規定。此外，為保基本法的解釋更有效，基本法亦規定全國人大常委會須遵守的程序，即是全國人大常委會在解釋前，須徵詢屬於全國人大常委會的基本法委員會的意見。

關於特別行政區法院對基本法解釋的範圍就可以分為兩個部份，基本法分別作出不同的規定⁸。

第一：基本法內屬於特區自治範圍內的條文，特別行政區法院在審理案件時，可以進行解釋，無須遵守其他的程序。

第二：在自治範圍以外的其他條文，特別行政區法院在審理案件時，也可以進行解釋。但在這個範圍內的條文，如果一併符合下列三個要件：1. 條文屬於中央人民政府管理的事務或者屬於中央和特別行政區的關係；2. 其解釋結果會影響到

⁸ 見前面引述基本法解釋條文的第二及第三款規定。

案件的判決；3. 案件的判決是不可上訴的終局判決；這時候，特別行政區法院就不能繼續，應該由特區終審法院提請全國人民代表大會常務委員會對有關條款作出解釋。而全國人大常委會作出的解釋是特別行政區法院具有約束力，特別行政區法院每當引用全國人大常委會已作出解釋的條文，必須以全國人大常委會的解釋為準。

相反而言，如果特別行政區法院在審理案件時，需要對關於中央人民政府管理的事務或中央和特別行政區關係的條文進行解釋，但解釋不會影響案件的判決結果，又或該案件的判決是可以上訴的判決，特別行政區法院仍然可對有關條文解釋，而不須由終審法院提請全國人大常委會進行解釋。

總的來說：特別行政區法院可以在審判過程中對基本法的條文進行解釋，但解釋的範圍是受到限制。當特別行政區法院在審判過程中要對中央人民政府管理的事務或中央和特別行政區關係的條文進行解釋的時候，如果符合特定的情況，則特別行政區法院不能自行解釋，必須交由全國人大常委會解釋。這種啟動全國人大常委會解釋的機制使特別行政區法院的解釋權力受到另一種限制，避免這兩類條文在終局判決裡產生錯誤的理解。

五、基本法解釋的基本原則與方法

準確解釋基本法是正確適用基本法的前提，也是落實“一國兩制”，“高度自治”的條件，以下，筆者嘗試建議一些解釋基本法的基本原則與方法，期望有助於了解基本法條文的內容和精神，達至基本法正確實施的目的。

1. 準確把握中央與特別行政區的關係。理解基本法條文的內容和精神，必須了解特別行政區的地位，港、澳兩個特別行政區是中國的地方行政區域，特別行政區是依照中國憲法設立的⁹。全國人民代表大會即中國最高權力機關是按照中國憲法授與的權力，制定特別行政區的基本

⁹ 中國憲法第31條：“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的法律規定。”

法。基本法建立特別行政區的基本制度，規範特別行政區的行政權力、立法權力以及司法權力。基本法是全國性的基本法律，其地位在中國憲法之下。因此，對基本法的解釋是不能夠忽略中國憲法在特別行政區適用的條文，不能抵觸適用於特別行政區的憲法規定。儘管港、澳兩個特別行政區法律制度與中國內地有所不同，香港屬於普通法系，澳門屬於大陸法系，中國屬於社會主義法系，在處理兩個特別行政區法律制度與中國內地法律制度相交匯的問題時，兩本特別行政區基本法就是連結兩個特別行政區與中國法制的紐帶，必須嚴格遵守基本法的規定，也不能違反中國憲法在兩個特別行政區適用的規定，只有從這個角度出發，才有可能獲得解決問題的正確答案。

2. 明確主權與自治權的關係。鑒於港、澳特殊的歷史背景和現實情況，為了保障回歸後港、澳地區社會的穩定和經濟發展，因此，中國在恢復對港、澳行使主權，建立港、澳特別行政區，容許港、澳有不同於中國內地的制度，並享有高度自治的權力。然而，特別行政區的建立，以及“高度自治”，是以維護中國國家統一和領土完整為前提。特別行政區“高度自治”的權力，並不代表特別行政區是獨立的實體，特別行政區的“高度自治”是由全國人民代表大會授權，並在基本法的規定下實行。所以，基本法解釋的結果不能將特別行政區“高度自治”的權力凌駕於中國主權之上。提出特別行政區法院對全國人大或全國人大常委會的立法行為具有司法管轄權，即是以地方自治權力超越國家主權，違反中國單一制國家的政治體制。只有在維護國家主權的原則下，“高度自治”的權力才能得以鞏固和有效的實踐。

3. 掌握制定基本法的立法精神。在《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》這兩份國際性文件中，中國已確立對香港和澳門問題以“一國兩制”的方針政策作為解決的辦法。由全國人大制定的港、澳特別行政區基本法，就是具體落實“一國兩制”的方針和具體的政策措施。因此要全面理解基本法條文的原意，必須首先充份了解中國對港、澳兩個特別行政區的方針和政策，才能確保基本法的立法精神得以貫徹實施。港、澳特別行政區的設立以及基本法的制定，目的是保障港、澳兩個地區在回歸後社會的穩定和經濟的發展，因此，可以理解《香港特別行政區基本法》第24條第2款的香港永久居民定義作出從嚴的規定（參見下點所述）以及基本法規定中國其他地區的人進入特別行政區必須辦理批准

手續¹⁰，都是保障特別行政區社會穩定的措施，符合基本法所保障的利益。

4. 有效運用各種法律解釋方法、貫徹基本法的立法願意。為達致準確適用法律的目的，確定法律的真正意義和內容，學理提出法律解釋有兩個主要方式¹¹：第一，文義解釋：是指解釋者按照法律條文的文字得出一個最直接和最自然的含義，這種解釋是依賴立法者懂得用最正確的語言表達其思想為條件；第二，邏輯解釋：其中包括目的要素、系統要素及歷史要素。目的要素是以制定法律條文的政治、社會、經濟、道德等情況，或者是引起立法者制定有關法律條文時的政治、經濟或社會等動機，明確法律條文所要保障的利益，有助解釋者對立法精神的了解；系統要素是指被解釋條文與有關上下條文或與整個法律秩序的精神的內在統一和協調，故此，不應將被解釋的條文孤立看待；歷史要素是指與有關法律制定的歷史文件材料，其中包括有關範疇的演變歷史資料、法律制定的來源、以及法律制定過程的資料記錄。文義解釋與邏輯解釋都是解釋法律的規則與準繩，協助解釋者對有關法律作出正確的理解，文義解釋與邏輯解釋需要結合使用，以便能達到法律解釋的目的，確保法律得到正確的適用。在香港《吳嘉玲及其他人訴入境事務處處長》案件中，香港終審法院在解釋《香港特別行政區基本法》第24條第2款時，由於未有充份利用各種法律解釋的方法，從而忽略了基本法相關的歷史文件資料，誤解該條文的範圍¹²。後來，全國人大常委會作出解釋指出該條文的立法原意在1996年8月10日全國人民代表大會香港特別行政區籌備委員會第四次全體會議通過的《關於實施〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第24條第二款的意見》中已經確立。所謂香港永久居民在內地所生子女獲得居港權，必須是在該子女出生時其父母雙方或一方是香港永久居民。並不如香港終審法院所指的香港永久居民在內

¹⁰ 見《香港特別行政區基本法》和《澳門特別行政區基本法》第22條第4款第一部份，二者的規定基本相同。

¹¹ （葡文）馬沙度教授：《法律及正當論題導論》，黃清薇、杜慧芳譯，澳門大學法律學院及澳門基金會出版，1998年，第137-140頁。

¹² 香港終審法院把港人在內地出生子女享有居港權的資格擴大至出生時父母未成為香港永久性居民的內地子女，只要其父或母在回歸之後擁有香港永久居民的資格其子女都有居港權的資格。按香港特別行政區政府表示，若按香港終審法院的理解，會新增具香港居留資格的人士至少一百六十七萬人，而令香港社會資源無法承受。

地所生子女獲得居留權，是包括在其父或母成為香港永久居民之前或之後所生的子女。全國人大常委會的解釋糾正了香港終審法院的解釋。所以，對基本法的解釋是不能單獨只考慮其中的一個方法或某個解釋要素，否則，是不能理解真正的立法原意和條文的內涵，也不能確保基本法正確的適用。

以上建議的對基本法解釋的原則和方法，相信不論是特別行政區法院或全國人大常委會在解釋基本法時都能參考適用，有助於法律解釋的工作。只有正確對基本法作出解釋，“一國兩制”、“高度自治”的方針政策才能有效實施，基本法的尊嚴才能得以維護。

結論

港、澳特別行政區是新生的事物，香港回歸只有四年多，澳門回歸亦不足兩年，基本法實施過程中是需要不斷探索、累積經驗，才能保障“一國兩制”方針的實踐。對基本法的解釋除了必須嚴格按照基本法建立的解釋制度的規定，更重要的是回歸後香港和澳門處於新的憲政環境，需具有高度的視野和開放的態度，充份了解中國與港、澳特別行政區的關係，明確港、澳特別行政區的性質和地位，恪守“一國兩制”的方針及有關的政策，有效利用各種法律解釋的方法，才能準確理解基本法內條文的內容和立法精神，保證基本法的有效實施。

主要參考書目：

1. 《澳門特別行政區基本法導論》，駱偉建著，澳門基金會出版，2000年。
2. 《澳門特別行政區基本法ABC》，趙國強著，五洲傳播出版社，1999年。
3. 《澳門與澳門基本法》，楊允中著，澳門基金會出版，1995年。
4. 《法律及正當論題導論》（葡文），馬沙度教授著，黃清薇、杜慧芳譯，澳門大學法學院，澳門基金會出版，1998年。
5. 《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，蕭蔚雲主編，北京大學出版社，1993年。
6. 《一國兩制與香港基本法律制度》，蕭蔚雲主編，北京大學出版社，1990年。
7. 《憲法》，韓大元主編，中國人民大學出版社，2000年。
8. 《法理學》，李龍主編，武漢大學出版社，1996年。
9. 《香港法概論》，陳弘毅等合編，三聯書店（香港）有限公司，1999年。

