

如何理解人大釋法的全面性與主動性

第十二屆全國人大常委會對基本法第一〇四條的解釋已獲得通過。此次釋法明確了第一〇四條規定的含義，有助於澄清並解決有關宣誓風波引發的法律爭議，更好地規範本地法定公職人員的宣誓就職行為。對此香港主流民意普遍認為本次釋法具有充分的法理和法律依據，對於維護憲法和基本法的權威，維護香港法治秩序，意義重大。然而極端「港獨」勢力對釋法氣急敗壞，橫加指責。還有少數人質疑人大為什麼可以主動釋法，批評主動釋法損害香港司法獨立。為以正視聽，本文擬從法理角度闡述人大釋法的全面性和主動性。

符合立法原意

香港基本法第一五八條第一款是這樣規定的，「本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會」。此款非常清晰地表明，人大常委會享有基本法的解釋權。它也表明，人大常委會釋法權具有全面性及可以主動行使。

結合本款及第一五八條的後續的其他條款來看，不能得出人大常委會的解釋權受到限制的結論。人大常委會解釋基本法並不以任何機構或個人建議其作出解釋為前提，也不以是否進入法院司法程式為前提。對此香港終審法院判詞已明確承認。在吳嘉玲案之後的劉培榕訴入境處處長一案中，終審法院

的判決指出，全國人大常委會的解釋權並不限於在訴訟中提請解釋的情況。判決指出：全國人大常委會有一般權力解釋基本法。這權力源自《中華人民共和國憲法》第六十七條第四款。在該條例下人大常委會有權解釋中華人民共和國的法律，包括屬於國家法律的基本法。這權力亦包含在基本法第一五八條第一款裏。第一五八條第一款所賦予解釋權的形式是全面及無限制的。它不受第一五八條第二款及第三款所約束或限制，亦不限於解釋免除條款。終審法院在二〇〇一年七月二十日莊豐源案的判決中亦認為：人大常委會根據第一五八條第一款解釋基本法的權力擴展至基本法中的所有條款，而且並非只限制於第一五八條第三款所指的範圍以外的條款。本港頗有影響的法律教授佳日思也認為

，人大常委會擁有訴訟以外的一般解釋權。

如果我們檢視基本法起草過程中的數個文本草案，可以發現，前後的文本草案對於香港法院解釋基本法的許可權範圍是反覆修改的，但是同樣可以發現「基本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會」，這一內容始終作為第一款沒有變化。起草委員們為什麼對於這樣的規定均無異議？根本原因在於根據中國憲法，人大常委會是解釋憲法和法律的最高國家權力機關的常設機關，是主權者，擁有憲法和法律的解釋權。規定基本法的解釋權屬於人大常委會，具有主權宣誓的意義，意味着香港特區是中國的一部分



焦點關注
鄭平學

。由此可見，人大常委會對整部基本法的所有條文均有解釋權，毫無疑問這符合立法原意。

主權者的權力

進一步需要探討的是人大常委會可否主動行使這種解釋權？人大常委會是最高國家權力機關的常設機關，它對香港基本法的解釋權既是基本法規定的，也是憲法賦予的，是一種主權者的權力。在一般情形下，人大常委會有權自行啟動解釋權，這是它作為國家最高權力機關的常設機關的憲制地位所決定。這種立法解釋的主動性和司法解釋的被動性存在明顯的分野。關於這一點，需要看到，自回歸以來，人大常委會有四次解釋基本法，都不是根據基本法第一五八條第三款的規定，經終審法院提請而啟動的。

本港有法律界人士總是主張人大對基本

法的解釋權是被動的，只要香港的法院不提請釋法，人大就不能釋法，並因此質疑居港權案件中首提請釋法的程式正當性問題，這次也反對在法院已經受理有關爭議後，人大主動釋法。這是一種試圖以法院受理案件為由來限制人大釋法權的錯誤觀點。其實第一五八條第三款限制的是法院，而不是人大常委會。從第一款含義看，它包含一是人大常委會有權對基本法的所有條文作出解釋，不屬於涉及中央管理的事務和中央與特區關係的條款；二是不論需要解釋的事項是否涉及訴訟案件，人大都可以釋法；三是它可以依據終審法院的請求釋法，也可以按照有權提出解釋議案的機構的請求來釋法，它還可以自己主動釋法。

有人根據基本法第一五八條第三款規定

，認為人大常委會不能在司法機關介入前主動釋法，也不能在法院沒有提請情況下主動釋法，也不能在法院作出判決之前主動釋法。這種論調千方百計要把法院行使獨立司法權和人大釋法對立起來，要以法院司法權來限制人大釋法權，不僅不符法理邏輯，也無法律依據。第三款規定的情形可以理解為該條款情況下的人大解釋是在終審法院提請之後才啟動，但絲毫不能排除人大常委會解釋權啟動具有主動性這個特點。因為法理上第一五八條第三款並不能代替、更不能否定第一款的規定，那種割裂法律規定的完整含義，有取有捨、為我所用的做法顯然不對。

從憲法對人大常委會的定位及人大常委會的憲制權力、憲制責任來理解，人大常委會行使使其法定職權並無所謂「主動」或「被動」。從宏觀上說，人大常委會依據憲法和法律行使權力都具有主動性，比如它可以「主動」立法，也可以「主動」釋法，還可以「主動」監督，以履行它的憲制責任。從微觀上說，它的工作程式，在一定意義上職權行使具有「被動」性，因為它以集體方式行使權力，必須通過開會（召開常委會會議），不經過開會審議、討論和表決，無法作出任何決定。而開會議決的議案（如法律案、法律解釋案、決定案、決議案及人事任免案等）都是由法定的有權主體提出，沒有主體提出議案，在程式上就不可能作出決定。所以，就具體的議決事項來看，它的職權行使也可以說是「被動」的。

但即便如此，根據人大常委會的《議事規則》，委員長會議、人大各專門委員會、常委會組成人員十人以上聯名者以及國務院等，可以提出屬於人大常委會職權範圍內的議案。前述這些提案主體除國務院外，它們在性質上仍然是隸屬於人大常委會的主體，如果是這些主體提出議案並被列入常委會會議程，人大常委會就此作出決定或決議，就不能說這是「被動」的。本次釋法，就是委員長會議提出的解釋議案。可見，人大主動釋法合法有據，不容置疑。

深圳大學港澳基本法研究中心主任、教授

釋法是「港獨」照妖鏡



有話要說
龍子明

今次人大釋法規定，基本法一〇四條所列公職人員對中華人民共和國及其香港特別行政區作出的法律承諾，具有法律約束力。宣誓人必須真誠信奉並嚴格遵守法定誓言。宣誓人作虛假宣誓或者在宣誓之後從事違反誓言行為的，依法承擔法律責任。

人大釋法是「港獨」照妖鏡，可以將形形色色的「港獨」面目清晰照出。

人大釋法規定，宣誓人故意宣讀與法定誓言不一致的誓言或者以任何不真誠、不莊重的方式宣誓，也屬於拒絕宣誓，所作宣誓無效，宣誓人即喪失就任該條所列相應公職的資格。

不久前某些候任議員在就職宣誓時的惡劣表現、性質嚴重、影響惡劣。

其中，游蕙禎、梁頌恆宣誓時展示

「港獨」橫額，公然以「支那」及粗言侮辱國家、民族及全球華人。

劉小麗先故意宣讀所謂「開創民主自決之路」的誓言，然後以極慢速度讀出應

讀誓詞，宣誓翌日她又在社交平台撰

文稱她是為傳達「宣誓是虛偽的」。

羅冠聰宣誓前稱「我絕不會效忠於殘殺人民政權」，讀出誓詞後再高呼「權力歸於人民，暴政必亡」。

人大釋法將此四人的「港獨」面目清晰照出，意味着此四人應喪失議席。

對此，連立場趨向反對派的港大法律學院講師張達明都認為，「青年新政」梁頌恆和游蕙禎、香港衆志羅冠聰，以及劉小麗的議席，絕對有可能在釋法後失去。

釋法對其他宣誓時「玩嘢」及「加料」的反對派議員，也具有約束力

和警告性。宣誓就職儀式上，近半數

反對派議員，包括本土自決或「港獨」分子，均有在宣誓時舉黃傘、撕道具、擊鼓、拉布，宣誓變宣「獨」。梁國雄在誓詞中宣揚「人民自主自決」並舉雨傘。朱凱廸宣誓時大叫「民主自決，暴政必亡」。鄭松泰宣誓時高叫「全民制憲、重新立約」。張超雄宣誓時撕毀「8·31決定」。陳志全宣誓時高呼「我要真普選」等口號。邵家臻宣誓時敲打、搖鈴，大叫「雨傘運動，敗而不潰，對抗極權」。黃碧雲宣誓時高叫「8·31決定」。姚松炎亦在誓詞中「加料」。全國人大常委會副秘書長李飛表明，除了公然煽動「港獨」和「建國」，「散布香港民族自決之類的主張，本質上也是『港獨』」。

張超雄宣誓時撕毀「8·31決定」。

陳志全宣誓時高呼「我要真普選」等口號。邵家臻宣誓時敲打、搖鈴，大叫「雨傘運動，敗而不潰，對抗極權」。

黃碧雲宣誓時高叫「8·31決定」。姚松炎亦在誓詞中「加料」。

全國人大常委會副秘書長李飛表明，除了公然煽動「港獨」和「建國」，「散布香港民族自決之類的主張，本質上也是『港獨』」。

一些反對派議員隨時受到法律追究。

釋法規定：「宣誓人作虛假宣誓或者在宣誓之後從事違反誓言行為的，依法承擔法律責任。」有關規定不僅堵截梁頌恆、游蕙禎、劉小麗等「港獨」分子進入議會，亦會影響到一些已宣誓進入議會的議員日後在議事廳的行為，若有議員在議會內有涉「港獨」行為，就不能再以議員議事有豁免作保護，會被追究發假誓刑責，法院審訊時會以釋法的內容作參考。

釋法規定：「宣誓人作虛假宣誓或者在宣誓之後從事違反誓言行為的，依法承擔法律責任。」有關規定不僅堵截梁頌恆、游蕙禎、劉小麗等「港獨」分子進入議會，亦會影響到一些已宣誓進入議會的議員日後在議事廳的行為，若有議員在議會內有涉「港獨」行為，就不能再以議員議事有豁免作保護，會被追究發假誓刑責，法院審訊時會以釋法的內容作參考。