

# 中共「全國人大」解釋香港 「基本法」

梁 玉 英

(國立政治大學國際關係研究中心  
第三研究所助理研究員)

中共「全國人大」常委會於今(一九九九)年六月二十六日通過「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』第二十二條第四款和第二十四條第二款第(三)項的解釋」，並隨即公布解釋全文。

這一次「全國人大」常委會解釋「基本法」主要是針對特區終審法院關於港人在大陸所生子女香港居留權問題的判決。根據「基本法」第二十四條第二款第(三)項規定，香港永久性居民在香港以外所生的中國籍子女可享有香港居留權，另據「基本法」第二十二條第四款，中國大陸其他地區的人民進入香港特區必須辦理批准手續。今年一月二十九日，終審法院裁定港人的大陸子女進入香港時，只須具備特區政府所簽發的居留權證明書，而大陸人士在赴港定居並取得香港永久性居民身份前所生的子女，亦可擁有在香港居留的權利。終審法院的判決被認為破壞「入境修訂條例」有效控制港人大陸子女前往香港定居的用意，並導致香港於十年內增加一百六十七萬名居民以及七千七百億港元非經常性財政支出，特區行政長官董建華遂以保障香港整體利益及長遠發展為由，要求「國務院」提請「全國人大」常委會解釋上述兩項「基本法」條文的立法原意。

根據「全國人大」常委會的解釋，關於「基本法」第二十二條第四款「中國其他地區的人進入香港特別行政區須辦理批准手續」的規定，是指中國大陸各省、自治區、直轄市的人，包括香港永久性居民在大陸所生的中國籍子女，不論以何種理由要求進入香港，必須先向所在地區的有關機關申請辦理批准手續，並持有效證件方能進入香港，未按規定辦理相應的批准手續是為不合法。有關「基本法」第二十四條第二款第(三)項的「第(一)、(二)項所列在香港以外所生的中國籍子女」，是指無論本人是在香港特區成立前或後出生者，出生時其父母雙方或一方必須是符合「基本法」第二十四條第二款第一項「在香港特別行政區成立以前或以後在香港出生的中國公民」，或者符合第二十四條第二款第二項「在香港特別行政區成立以前或以後在香港通常居住七年以上的中國公民」的資格，並取得香港永久性居民身份的人。綜言之，終審法院的有關判決完全被「全國人大」常委會推翻，今後港人在大陸所生的子女在前往香港定居前必須按原來的規定，向居住所在地的公安部門申請單行通行證，而父



母雙方或任一方成爲香港永久性居民前出生的港人大陸子女，仍然不能享有香港居留權。

香港各界曾就應否將「基本法」有關香港居留權的條款交由「全國人大」常委會解釋，進行長達四個多月的激烈辯論。根據「基本法」第一五八條第二款，有關香港自治範圍條款的解釋權屬特區法院，「全國人大」常委會僅可按照第一五八條第三款的規定，解釋關於中央政府管理的事務以及中央和香港特區關係的條款，因此香港的法律界、學術界和民主派人士多持反對的立場。針對香港各界質疑「全國人大」常委會這一次行使「基本法」解釋權的法理依據，「全國人大」常委會在解釋中特別強調：(一)按中共「憲法」第六十七條第四項，「全國人大」常委會可行使法律解釋權；(二)「基本法」第一五八條第一款規定，本法的解釋權屬於「全國人大」常委會；(三)「基本法」第二十二條第四款與第二十四條第二款第(三)項皆爲涉及中央管理事務及中央與香港特區關係的條文，「全國人大」常委會可予以解釋，以及(四)特區終審法院在判決前違反「基本法」第一五八條第三款的規定，將上述兩項條款提請「全國人大」常委會解釋。

「全國人大」常委會這一次不顧香港各界強烈的反對，接受特區政府的要求解釋「基本法」，最主要是藉此重申對香港的主權。特區終審法院判詞中凌駕性的解釋曾一度引致中共有關方面的嚴辭抨擊，認爲判詞的部分內容帶有主權性質，並企圖將香港變成爲一個獨立的政治實體。據了解，「基本法」解釋權分屬「全國人大」常委會及特區法院的安排，無非是將特區的終審權置於中共國家主權之下，避免特區法院在不可上訴的審判時，作出牴觸國家重大利益和既定政策的判決。事實上，中共對香港居留權的處理辦法，已經充份地體現在一九九六年八月「香港特別行政區籌備委員會」所通過的「關於實施『香港特別行政區基本法』第二十四條第二款的意見」以及一九九七年四月「國務院」港澳辦公室發布的港人國籍及居留權政策中，特區終審法院的判決顯然是違背中共既定的政策，有可能被中共視爲不尊重中央政府的決策，因此藉由「全國人大」常委會的解釋予以糾正。

綜觀「全國人大」常委會的解釋雖可減輕香港沉重的人口壓力和鉅額的財政負擔，但卻也帶來許多負面的影響，包括損害香港的法治精神、干預司法獨立、破壞人權保障機制、造成社會對立和分化等，特別是在高度自治和「一國兩制」方面，特區政府提請「全國人大」常委會解釋「基本法」內自治範圍的條款，無疑是自行放棄部分自治權，並且建立了一條讓中央政府日後可以干涉香港內部事務的管道。更爲重要的是，中共方面原已認爲香港的資本主義法律體系應受到中國大陸社會主義法律體系的制約，如今特區政府又以中國大陸的法律制度解決香港的居留權問題，並且爲了賦予「全國人大」常委會釋法行爲的合法性，不惜引用大量中國大陸法律的概念和論點，使香港原有的普通法原則和習慣受到侵蝕，嚴重地破壞「基本法」保障「兩制」的設計和精神。

這一次香港的國際形象亦受到一定程度的影響，西方國家對特區政府今後處理香港的自治問題頗爲憂慮。在此情況下，國際社會應當給予香港持續的關注，俾以對中共的干預行動產生有效的制約作用，否則香港加速向「一國」傾斜將是無法避免的。

