

論全國人大常委會擁有基本法解釋權的正當性

黃潔貞、一 言*

港澳兩部基本法都明確規定基本法的解釋權屬於全國人大常委會，全國人大常委會授權特別行政區法院在審理案件時依法解釋基本法。然而，在《香港基本法》的實踐中，全國人大常委會每一次依法對基本法的相關條款進行解釋，都會在香港社會引發爭議，香港部分法律界人士更是將全國人大常委會解釋基本法的行為不負責任地詆毀為“破壞香港法治”、“損害香港司法獨立”等而橫加責難。按照這些人的邏輯，《香港基本法》關於基本法解釋權屬於全國人大常委會的規定只是一個擺設，只能看而不能用。這種根本無視基本法明文規定的行徑，與法律的生命在於實施的基本常識背道而馳，與有法必依的法治精神更是格格不入。究其原因，不全面準確理解基本法關於解釋權的規定，甚至歪曲基本法關於解釋權的規定是主要因素，其目的就是要忽視或排除全國人大常委會對基本法所擁有的解釋權。眾所周知，任何法律制定出來之後，法律的生命力只有在實施中才能得到真正體現。無視法律的存在而不去實施它，只會弱化法治權威，消解法治信仰。“天下之事，不難於立法，而難於法之必行”說的就是這個道理。因此，必須正視港澳兩部基本法關於基本法解釋權屬於全國人大常委會的規定，必須正視全國人大常委會擁有基本法解釋權的正當性。

一、基於《中華人民共和國憲法》的原則性規定

法律是一種普遍、一般的規範，把法律適用於現實生活必然涉及對法律的解釋。人類社會自有法律開始，法律解釋便相伴而行。法律的解釋是伴隨着法律實施的一項重要活動，可以說，沒有法律的解釋，就沒有法律的實施。法律的實施過程，就是運用法律、解釋法律來解決各種爭議和問題的過程。

所謂法律解釋，就是解釋者對法律文本的意思的理解和說明。¹ 在這個意義上說，法律解釋是不能排除任何人的，因為法律需要人們的理解，需要人們在現實生活中的解釋和應用，並且只有這樣才能使法律發揮作用，才能使法律成為保護利益、實現利益的工具。² 然而，“承認解釋主體的多樣性，並不是承認所有機關和個人的解釋都是具有法律約束力的解釋。”³ 因此，在法律解釋理論中，常有所謂有權解釋與無權解釋，或者法定解釋與學理解釋的區分。其中，有權解釋或法定解釋是有法律約束力的解釋，無權解釋或學理解釋是沒有法律約束力的解釋。之所以有這樣的區分，乃是對法律解釋做極為廣泛的理解，也就是將所有對法律的理解與說明都看作是法律解釋。這種界定，應該說在實定法上並無依據，同時也無實踐上的價值。因為法學上概念的提出與界定，應該是為了說明實定法的規

* 前者為武漢大學法學院博士研究生，後者為澳門法律工作者

範的意義，其最終的目的也在於為法律之實踐服務。而將非有權主體的解釋也看作是法律解釋，顯然並無規範價值，也無實踐意義。因此，我們需關注和研究的應該是實定法明確規定的法定主體或有權主體作出的有法律約束力的法律解釋。⁴ 我們通常所講的法律解釋，其實主要指的也就是這種有法律約束力的法律解釋。具體到港澳兩部基本法而言，我們應關注和研究的是，透過實定法對基本法解釋權的有關規定來分析基本法的解釋。

《香港基本法》和《澳門基本法》分別在第158條第1款和第143條第1款明確規定，基本法的解釋權屬於全國人大常委會。如果僅從這些規定來看，似乎全國人大常委會對基本法的解釋權來源於基本法的直接規定。然而，要深入瞭解全國人大常委會對基本法解釋權的來源，還必須看《憲法》的相關規定。基本法之所以直接規定基本法的解釋權屬於全國人大常委會，實際上與《憲法》關於全國人大常委會職權的規定有着密切關係。《憲法》第67條所列舉的全國人大常委會的職權中，其中第四項職權就是解釋法律。在這裏，由全國人大常委會解釋的法律，既包括了全國人大制定的基本法律，也包括了全國人大常委會制定的除應當由全國人大制定的法律以外的其他法律。港澳兩部基本法都是由全國人大制定的規範特別行政區制度的基本法律，按照《憲法》第67條的規定，它當然屬於全國人大常委會有權解釋的法律範圍之列。從這個意義上說，港澳兩部基本法關於基本法解釋權屬於全國人大常委會的規定，實際上是在具體落實《憲法》第67條的規定。全國人大常委會享有對基本法的解釋權，其真正的源頭是《憲法》第67條的規定，港澳兩部基本法只是作了進一步的具體明確規定而已。因此，就解釋權的來源而言，全國人大常委會對基本法的解釋權來源於《憲法》的規定，這一解釋權是全國人大常委會擁有的法定權力，是直接基於《憲法》的規定而享有的一項權力，它不以任何其他任何主體的再次賦予或授予為前提。從這個意義上說，全國人大常委會對基本法的解釋權是一種固有權，即只要全國人大常委會依法產生並存在，它就依據《憲法》的規定最初享有這項權力。

關於港澳兩部基本法為何規定基本法解釋權屬於全國人大常委會的問題，全國人大法律委員會主任喬曉陽在澳門基本法推廣協會2014年5月舉辦的“中國現行憲法與澳門基本法的關係”專題講座上，曾以《澳門基本法》第143條第1款的規定為例作了精闢闡述。他在回答為甚麼會有《澳門基本法》第143條第1款的規定時是這樣說的：“這就是按照我國憲法的規定，憲法和法律的解釋權屬於全國人大常委會。澳門基本法是全國人大制定的全國性法律，其解釋權當然屬於全國人大常委會。這體現了‘一國’……澳門基本法第143條關於解釋權的規定，是憲法有關規定的具體體現，是實施‘一國兩制’的實際需要，有着深刻的法理基礎，形成符合憲法的基本法解釋制度。”⁵ 喬曉陽長期在全國人大常委會負責港澳事務的工作，且擔任過港澳基本法委員會主任委員，他對《澳門基本法》第143條第1款規定所作的闡述具有權威性，對於我們正確理解基本法為何規定基本法解釋權屬於全國人大常委會具有重要的指導作用。

基本法作為全國人大制定的全國性法律，在它的解釋權問題上，首先要符合中國的《憲法》，即應該由全國人大常委會負責解釋。為此，《香港基本法》和《澳門基本法》分別規定基本法的解釋權屬於全國人大常委會，這既是《憲法》的內在要求，更是落實《憲法》的具體體現；既有力地維護了《憲法》的權威與尊嚴，也更加凸顯了全國人大常委會的基本法解釋權的合憲性。

由此看來，基本法解釋權屬於全國人大常委會，就實定法的規定而言，其真正的源頭是《憲法》的規定，港澳兩部基本法關於基本法解釋權屬於全國人大常委會的規定只是具體落實《憲法》的規定所作的進一步明確具體的規範而已。全國人大常委會擁有基本法解釋權的正當性，就實定法層面而言，

首先來源於《憲法》，其為全國人大常委會擁有基本法解釋權的正當性提供了最高法律依據。

二、基於全國人大常委會在立法體制中的法律地位

根據《中華人民共和國憲法》的規定，全國人民代表大會是中國的最高國家權力機關。由於代表人數眾多，不便於經常開會討論決定問題，全國人大一般一年只召開一次會議，只能對國家最重大的問題進行討論通過，作出決定。為了使最高國家權力機關能夠經常性地開展工作，全國人大設立常務委員會，作為它的常設機關。不僅如此，全國人大常委會也是最高國家權力機關的組成部分，在全國人大閉會期間，行使部分最高國家權力機關的職權，討論決定除應當由全國人大討論決定外的其他一系列國家重大問題，以保證最高國家權力機關經常性地、有效地運作。全國人大常委會的這一法律地位，為其擁有基本法解釋權的正當性提供了有效保障。

全國人大作為最高國家權力機關的法律地位表明，國家政治、經濟和社會生活中的重大問題都由全國人大決定。全國人大決定國家政治、經濟和社會生活的重大問題，通常都是通過立法的形式來實現的，這既是依法治國的必然要求，也是依法治國的具體體現。全國人大進行立法活動時，行使的是國家立法權，而非一般意義上的立法權。所謂國家立法權是指以國家名義制定法律的權力，具有權威性。由全國人大行使國家立法權，是集中體現中國共產黨的主張和全國各族人民的共同意志、維護國家法制統一的重大政治活動。不過，中國 1954 年《憲法》規定，國家立法權屬於全國人大所專有，全國人大是行使國家立法權的惟一機關。實踐證明，僅由全國人大立法不能適應現實的需要。1955 年和 1959 年的全國人大會議分別通過決議，授權全國人大常委會在全國人大閉會期間，可以制定單行法規和修改法律。為了適應改革開放和現代化建設特別是加強社會主義民主法制建設的需要，1982 年《憲法》在總結建國以來法制建設的歷史經驗後，對立法權限的劃分作了基本界定，確立了具有中國特色的立法體制，即統一的、分層次的立法體制。在這個立法體制中，全國人大常委會被賦予了國家立法權，這是中國立法體制的一次重要改革。通過這次改革，全國人大及其常委會共同行使國家立法權。

根據《憲法》和《立法法》的規定，全國人大及其常委會在行使國家立法權上的分工是：全國人大制定和修改刑事、民事、國家機構和其他的基本法律，例如刑法、刑事訴訟法、民法通則、物權法、民事訴訟法、全國人大組織法、國務院組織法、地方組織法等；全國人大常委會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，在全國人大閉會期間，對全國人大制定的法律進行部分補充和修改，但是不得同該法律的基本原則相抵觸。根據《立法法》和實踐中的做法，全國人大制定和修改基本法律，一般也要經過全國人大常委會審議後，由全國人大常委會向全國人大提出議案，或者由其他國家機關依法向全國人大提出議案，再由全國人大會議審議通過。

全國人大及其常委會一起行使國家立法權，表明全國人大及其常委會在立法體制中居於最高地位，它們行使國家立法權的立法活動是其他立法活動的基礎和依據。全國人大及其常委會行使的國家立法權，反映了一個國家對主權的行使；除了不得與《憲法》相抵觸以外，無需再以其他立法為依據；其制定的法律在效力上要高於行政法規、地方性法規等。全國人大及其常委會在立法體制中的最高地位，決定了它們行使國家立法權而制定出來的法律在實施中出現法律的規定需要進一步明確具體含義，或者法律制定後出現新的情況，需要明確適用的法律依據時，不可能由其他機關來對該法律進行

解釋，而只能由全國人大及其常委會來進行解釋，惟有這樣，才能與全國人大及其常委會的法律地位相符合，才能與全國人大及其常委會行使的國家立法權相符合。由於全國人大通常都每年只召開一次會議，代表又多，會期要處理的事情較多，因此，將全國人大及其常委會制定的法律的解釋工作交給全國人大來負責，不符合實際情況，客觀上也困難。考慮到全國人大常委會本身既是全國人大的常設機關，又是全國人大的組成部分，其有條件也有能力承擔法律解釋的任務，而且由全國人大常委會負起法律解釋工作的職責，既能體現並維護全國人大的最高國家權力機關地位，又能尊重與維護全國人大行使的國家立法權。這樣一來，全國人大常委會擁有法律解釋權就是自然而然的事情，也是非常理想的一種安排。港澳兩部基本法作為由全國人大制定的基本法律，由全國人大常委會擁有它們的解釋權，其正當性也就顯而易見，不容質疑了。

三、基於中國法律解釋體制

法律解釋不純粹是方法上的技術問題，它實際上涉及一個國家立法權與司法權的關係，並與一國的政治體制有着必然的密切聯繫。⁶ 不同國家或地區政治體制的差異性，使得不同國家或地區的法律解釋體制也有所不同。就國家層面而言，所謂法律解釋體制是指一國內各國家機關對於法律解釋權的分配、運用和效力的制度，包括哪些主體享有解釋權、享有多大範圍的解釋權及其解釋的法律效力問題。不同的法律解釋體制下，法律解釋權的主體及解釋的權限範圍和效力等都會有所不同。

在英美的普通法傳統之下，法律的解釋只是發生在司法的過程中。議會有權制定法律，但無權解釋法律，法律的解釋由法院進行，更確切地說是由法官進行，並且法官的解釋並非只針對成文法而進行抽象的解釋，而是在具體案件中對法律進行解釋，這種解釋是與案件裁判和法律適用所緊密聯繫的。在美國，馬歇爾法官在著名的“馬伯里訴麥迪遜”一案中明確指出：“確定法律是甚麼是司法機關的權限和職責，那些把規則適用於具體案件的人們，必定有必要對規則進行闡釋和解釋。”⁷ 因此，屬於英美普通法傳統的國家或地區，其所確立的法律解釋體制中，通常立法機關制定或修改法律後沒有權限去解釋法律，法律解釋的權限屬於法院，法院在具體案件的處理中對於需要適用的法律可依法進行解釋。

在大陸法系國家，法律解釋的權限最初也由立法機關享有，也就是由立法機關中的專門機關來行使，如普魯士的立法委員會等。這種做法，既與大陸法系一度將法律適用看作是一個機械的過程有關，也與歐洲當時的有關理論或思潮密不可分。例如，洛克認為，法官只是“執行”立法機關制定的法律，法律的解釋不能由法官來進行，因為一旦由法官來解釋，就不免會導致創制法律規範的情形。孟德斯鳩也否定法官對法律的解釋權，他認為“國家的法官不過是法律的代言人”。按照盧梭的社會契約論，“法律乃是公意的行為”，人民是法律的制定者，而且“制訂法律的人要比任何人都更清楚，法律應該怎樣執行和怎樣解釋。”⁸ 深受上述理論或思潮的影響，1831年制定的《比利時王國憲法》第28條規定：“解釋法律權只屬於立法機關”，這一規定沿用至今。不過，後來人們逐漸認識到司法機關的活動天然地需要對法律進行解釋，從而一些大陸法系國家放棄了只能由立法機關解釋法律的體制，轉而確立司法機關行使解釋法律的體制，並發展出了以法律解釋方法為核心的法學方法論體系。

中國目前的法律解釋體制是以最高國家權力機關的常設機關即全國人大常委會的立法解釋為中

心，其他解釋從屬於立法解釋的一個綜合的制度系統。這一解釋體制的確立經歷了一個發展過程。1954年，隨着中國第一部《憲法》的制定，法律解釋制度也由此確立。當時的《憲法》規定由全國人大常委會行使法律解釋權。1955年6月，全國人大常委會作出的《關於解釋法律問題的決議》規定：凡關於法律、法令條文需要進一步明確界限或做補充規定的，由全國人大常委會分別進行解釋或用法令加以規定；凡關於審判過程中如何具體運用法律、法令的問題，由最高人民法院審判委員會進行解釋。1981年，全國人大常委會根據中國法制建設的新情況和社會發展的實際需求，對1955年關於法律解釋的決議進行了修改和補充，並作出了《關於加強法律解釋工作的決議》。該決議規定：“一、凡關於法律、法令條文本身需要進一步明確界限或作補充規定的，由全國人民代表大會常務委員會進行解釋或用法令加以規定。二、凡屬於法院審判工作中具體應用法律、法令的問題，由最高人民法院進行解釋。凡屬於檢察院在檢察工作中具體應用法律、法令的問題，由最高人民檢察院進行解釋。最高人民法院和最高人民檢察院的解釋如果有原則性的分歧，報請全國人民代表大會常務委員會解釋或決定。三、不屬於審判和檢察工作中的其他法律，法令如何具體應用的問題，由國務院及主管部門進行解釋。四、凡屬地方性法規條文本身需要進一步明確界限或作補充規定的，由制定法規的省、自治區、直轄市人民代表大會常務委員會進行解釋或作出規定。凡屬地方性法規如何具體應用的問題，由省、自治區、直轄市人民政府主管部門進行解釋。”

隨着法令不再成為中國法律規範的構成層次，1982年的《憲法》在規定由全國人大常委會行使法律解釋權的基礎上，又規定全國人大常委會擁有憲法解釋權。為落實《憲法》的規定，全國人大於1990年4月4日通過的《香港基本法》和1993年3月31日通過的《澳門基本法》分別規定基本法的解釋權屬於全國人大常委會。2000年3月15日通過的《立法法》列出專節，對法律解釋的主體、解釋程序、法律解釋的效力作出了明確的規定，標誌着中國法律解釋工作法律化、制度化。至此，中國由《憲法》、《立法法》和《關於加強法律解釋工作的決議》等所確立的以全國人大常委會為核心的各機關分工配合的法律解釋體制正式確立。需要注意的是，這裏所講的法律解釋體制中的“法律解釋”，是指對憲法、法律、行政法規和地方性法規等都包括在內的解釋，也就是說，法律解釋體制中的“法律”實際上是作了廣義的理解。在這種語境下的法律解釋體制下，除全國人大常委會負責解釋憲法、法律外，對法律、法規的解釋要根據不同的情況，分別由最高人民法院和最高人民檢察院、國務院和各主管部門，以及各省、自治區、直轄市以及省、自治區、直轄市所在地的市和經國務院批准的較大的市的人大常委會和人民政府主管部門加以解釋。這種以全國人大常委會為核心的各機關分工配合的法律解釋體制符合中國的國情，與中國的政治制度也相適應。全國人大常委會是最高國家權力機關的常設機關，由其負責解釋中國整個法律制度的核心部分，即憲法和法律。因此，全國人大常委會對憲法和法律的解釋在中國的法律解釋體制中應處於核心地位。由於中國國土面積大，人口眾多，不同國家機關的功能不同，為了便於實施民主集中制原則以及在中央統一領導下充分發揮地方主動性和積極性，因而中國的法律解釋體制必須在以全國人大常委會為核心的同時，還要有其他國家機關分工配合。既有中央國家機關與地方國家機關之間的分工配合，又有國家權力機關的常設機關與司法、行政機關之間的分工配合。

理論上，除全國人大常委會對憲法所作的解釋外，通常將全國人大常委會對法律所作的解釋稱為立法解釋；最高人民法院和最高人民檢察院對法律在具體應用中所作的解釋稱為司法解釋；國務院和各主管部門對行政法規等所作的解釋稱為行政解釋；各省、自治區、直轄市以及省、自治區、直轄市

所在地的市和經國務院批准的較大的市的人大常委會和人民政府主管部門對地方性法規所作的解釋稱為地方性法規解釋或其他解釋。其中，全國人大常委會的立法解釋效力最高。當然，也有人認為各省、自治區、直轄市以及省、自治區、直轄市所在地的市和經國務院批准的較大的市的人大常委會對地方性法規所作的解釋也屬於立法解釋；這些地方的人民政府主管部門對地方性法規所作的解釋也屬行政解釋。

根據中國的法律解釋體制，就狹義上的法律，即全國人大及其常委會制定的法律而言，中國實行的是由最高國家權力機關的常設機關全國人大常委會解釋法律的制度，即法律解釋權屬於全國人大常委會。根據《立法法》的規定，法律有下列情況之一的，由全國人大常委會解釋：法律的規定需要進一步明確具體含義的；法律制定後出現新的情況，需要明確適用法律依據的。出現上述情況時，國務院、中央軍事委員會、最高人民法院、最高人民檢察院和全國人大常委會各專門委員會以及省、自治區、直轄市的人大常委會可以向全國人大常委會提出解釋法律的要求，全國人大常委會也可依其議事規則主動作出解釋。在法律解釋權歸屬全國人大常委會的前提下，全國人大常委會授權最高人民法院和最高人民檢察院分別在審判工作和檢察工作中對法律的具體應用進行解釋。這種解釋也有法律效力，通常稱為司法解釋，它主要是針對具體的法律條文在具體應用中所作的解釋。這種解釋要符合法律的立法目的、原則和原意，其效力低於全國人大常委會對法律所作的解釋。根據《立法法》的規定，最高人民法院和最高人民檢察院作出的屬於審判、檢察工作中具體應用法律的解釋，應當自公佈之日起三十日內報全國人大常委會備案。如果出現《立法法》所規定的法律的規定需要進一步明確具體含義的，或者法律制定後出現新的情況，需要明確適用法律依據的情形，最高人民法院和最高人民檢察院則應當向全國人大常委會提出解釋法律的要求或者提出制定、修改有關法律的議案。上述規定表明，在中國內地，最高人民法院在審判工作中對法律的具體應用所作的解釋，既不同於英美普通法制度下由普通司法機關負責解釋法律的制度，也不同於其他大陸法系國家的法律解釋制度，具有鮮明的中國特色。

對於由立法機關負責立法又行使法律解釋權，雖然理論上有爭議，不同國家也有不同的做法，但如前所述，一個國家採用甚麼樣的法律解釋體制與該國的政治體制等密切相關。中國確立由全國人大常委會負責法律解釋的體制，是從中國的國情特別是政治制度的實際情況來考慮的。根據中國《立法法》的規定，法律解釋的目的在於進一步明確法律規定的具體含義，或者明確適用法律的依據。從邏輯上講，立法機關最清楚立法的原意和目的，所以法律解釋最好由立法機關自己作出。因此，中國的法律解釋制度又被稱為“立法解釋制度”⁹，在這種法律解釋制度下，全國人大常委會對法律所作的解釋是最終的權威解釋，視同國家法律的組成部分，與法律本身具有同等效力。任何公民、一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織，都必須遵守、執行全國人大常委會對法律的解釋。司法機關在處理案件時也必須依據有關法律解釋來審理案件。需要注意的是，全國人大常委會解釋法律時一般不針對具體的案件，因此，全國人大常委會對法律的解釋又被稱為“抽象解釋”，這也是全國人大常委會解釋法律的一個特點。

《香港基本法》和《澳門基本法》作為全國人大制定的法律，在它們的解釋問題上當然要符合中國的法律解釋體制，即應該由全國人大常委會負責解釋。另外，《香港基本法》和《澳門基本法》作為全國性法律，不僅在香港特別行政區和澳門特別行政區生效，而且在中國其他地方同樣生效，這就要求對基本法涉及中央管理事務的條款作出解釋，或者中央與特別行政區關係的條款作出解釋，必須全

國有統一的權威解釋。即便在聯邦制國家，聯邦法律的最終解釋權也在聯邦最高法律解釋機關手中，而不能由各個地方分散行使。中國實行的是單一制的國家結構，涉及國家事項條款的法律解釋更是應該如此。為此，《香港基本法》第 158 條第 1 款和《澳門基本法》第 143 條第 1 款首先肯定了其解釋權屬於全國人大常委會，其背後的法理基礎之一就是中國的法律解釋體制，所折射出的深刻意涵就是，全國人大常委會作為最高國家權力機關的常設機關，依據《憲法》的規定擁有憲法和法律的解釋權，規定基本法的解釋權屬於全國人大常委會，具有主權宣示的意義，表明香港和澳門兩個特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。因此，中國的法律解釋體制為全國人大常委會擁有基本法解釋權的正當性提供了制度上的重要依據。

根據《憲法》和《立法法》以及港澳兩部基本法的規定，全國人大常委會對基本法的解釋是全面的，而且既可以依其他機關如國務院、香港特別行政區終審法院、澳門特別行政區終審法院等的提請來解釋，也可以主動解釋基本法。全國人大常委會對基本法所作的解釋，同基本法本身具有同等的法律效力，是最終的權威解釋，視同基本法的組成部分。任何公民、中央一切國家機關和武裝力量，各政黨和各社會團體、各企業事業組織，香港及澳門特別行政區各部門、任何個人都必須遵守、執行全國人大常委會對基本法的解釋。司法機關在處理具體案件時也必須依據全國人大常委會對基本法的解釋判案。對此，香港特別行政區終審法院在有關案件的判決中作過明確宣示。¹⁰

四、基於基本法的正確實踐需要

《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書中明確闡明：“香港基本法是根據憲法制定的、規定香港特別行政區制度的基本法律，在香港特別行政區具有憲制性法律地位。”白皮書所闡明的香港基本法在香港特別行政區的法律地位，其有關的精神和原理同樣適用於澳門，在澳門特別行政區，《澳門基本法》同樣具有憲制性法律地位。

基本法的憲制性法律地位來源於憲法的規定。根據《憲法》第 31 條的規定，《香港基本法》和《澳門基本法》的任務就是用來規定香港特別行政區和澳門特別行政區內實行的制度，港澳兩部基本法的內容也就是規定香港和澳門兩個特別行政區實行的制度。憲法關於《香港基本法》和《澳門基本法》的這一定位，表明香港和澳門特別行政區設立後，在特別行政區內部實行的各項制度、政策和法律，都必須以基本法為依據。無論是特別行政區政府制定的各項政策、措施，還是特別行政區立法機關制定的任何法律，均不得同基本法相抵觸。鑑此，全國人民代表大會在通過《香港基本法》和《澳門基本法》的時候，專門通過了關於《香港基本法》和《澳門基本法》的決定，決定明確指出，香港和澳門特別行政區設立後實行的制度、政策和法律，以香港和澳門特別行政區基本法為依據。全國人民代表大會關於《香港基本法》和《澳門基本法》的決定是對《憲法》第 31 條這種原則性規定的進一步強調和具體說明，起到了宣告《香港基本法》和《澳門基本法》就是用來規定香港和澳門特別行政區內實行的制度這樣的一種作用和效果。

基本法在特別行政區所具有的憲制性法律地位，要求我們在制定和建構澳門特別行政區的制度時，必須要以基本法為依據。不僅如此，我們在落實特別行政區的各項制度、政策和措施時，同樣必須嚴格遵守澳門基本法的規定。要做到這些，就要求我們全面準確地理解基本法的各項規定，以確保

基本法的實踐不走樣、不變形，並沿着正確的軌道向前推進。對此，國務院發佈的關於《“一國兩制”在香港特別行政區實踐》白皮書有過精闢論述：“香港基本法的所有規定都是香港特別行政區制度的有機組成部分，條文之間不是孤立的，而是相互聯繫的，必須把香港基本法的每個條文放在整體規定中來理解，放在香港特別行政區制度體系中來把握。香港基本法實施的實踐說明，孤立地理解香港基本法的個別條文，強調一個方面而忽略另一個方面，就會產生歧義甚至認識上的偏差，香港基本法的實施就會受到嚴重衝擊；全面地理解香港基本法的各項規定，就會看到特別行政區制度的各個組成部分共同構成有機整體，對香港居民的基本權利和自由、對香港的繁榮穩定發揮着保障作用。”白皮書的這段話雖然是針對香港講的，但其有關的法律精神同樣適用於澳門，對澳門正確落實基本法有着重要的啟示意義和指導作用。事實證明，在實踐“一國兩制”的過程中，只要尊重和維護基本法的絕對權威性，嚴格按照基本法辦事，就能正確處理中央與特別行政區的關係，就能充分保障港澳居民依法享有的廣泛權利和自由，就能充分調動港澳社會各界人士的積極性、主動性和創造性，社會就能取得良好的發展進步，基本法的憲制性法律地位就能得到很好的鞏固，這也是香港和澳門回歸十多年來取得的一條寶貴經驗，非常值得珍惜。

作為特別行政區的憲制性法律，《香港基本法》和《澳門基本法》的規定具有綜合性和原則性的鮮明特徵，這就使得基本法的適用過程更加離不開對基本法的解釋。要準確完整解釋基本法，離不開正確使用法律解釋方法。在遵循文義解釋這一最基本的解釋方法基礎上，要善於運用立法目的、立法原意的解釋方法，準確理解與解釋基本法。在對基本法的有關條文綜合運用解釋方法後，仍有多種理解時，還要善於將具體條文的立法目的有機地統一起來，這就要靠將維護國家的主權、安全、發展利益，保持港澳的長期繁榮穩定這個“一國兩制”方針的根本宗旨和最高立法目的來作為判斷標準。凡是最有利於維護國家主權、安全、發展利益，保持港澳長期繁榮穩定的，便是我們要選擇的最佳解釋。那麼，誰最有權威來使用正確的解釋方法確保對基本法的條文作出的解釋符合上述最高立法目的呢？按理說，基本法是由全國人大制定的，當然由全國人大來解釋是最有權威的，但如前所述，中國地區遼闊，人口眾多，全國人大通常一年召開一次會議，要討論決定的國家重大事項又多，由全國人大行使法律的解釋權不符合現實。在這種情況下，對基本法的解釋任務，便歷史性地落在了全國人大的常設機構全國人大常委會的肩上了。事實證明，基本法的解釋權屬於全國人大常委會，全國人大常委會再授權特別行政區法院在審理案件時依法對基本法解釋，是符合中國的法律解釋體制以及香港和澳門特別行政區的司法制度的，既體現了“一國”的原則，又反映了“兩制”的要求，充分展現出了立法者高超的政治和法律智慧。

五、結語

香港和澳門回歸以來，全國人大常委會共對《香港基本法》依法進行過五次解釋，對《澳門基本法》進行過一次解釋。每一次的解釋，都是港澳在落實基本法的過程中遇有對基本法的相關條文的理解發生爭議的情形下發生的，對相關的爭議不及時合法妥善處理的話，將會影響港澳社會的穩定和發展，進而影響到港澳能否正確理解並貫徹基本法。實踐證明，全國人大常委會的每一次釋法，不僅幫助港澳社會各界人士清晰了基本法有關條文的法律含義，而且及時平息了港澳社會因理解基本法相關

條文的爭議所引發的社會動蕩，為港澳的經濟社會發展創造了一個穩定的法律環境。全國人大常委會的釋法，同時還極大地豐富了基本法的實踐經驗，並完善了落實與基本法解釋實施相關的制度和機制，形成了全國人大常委會主動釋法、行政長官向國務院作出報告並由國務院提請全國人大常委會釋法以及特別行政區終審法院提請全國人大常委會釋法等有關程序和工作機制。如今，全國人大常委會釋法早已成為港澳社會法治的重要組成部分，對於維護國家主權、安全、發展利益，保持港澳的長期繁榮穩定發揮着不可替代的重要作用。任何無視全國人大常委會擁有基本法解釋權正當性的觀點，任何歪曲甚至詆毀全國人大常委會釋法的言行，都與作為港澳社會核心價值的法治精神是不相符合的。全國人大常委會釋法，體現的是國家主權，其對基本法相關條文依法作出的解釋，與基本法具有同等的法律效力，在特別行政區具有憲制性法律地位。香港特別行政區的行政、立法、司法行為都必須像符合基本法那樣，符合全國人大常委會對基本法依法作出的解釋。在特別行政區內的個人以及一切組織和團體都必須像遵守基本法那樣，遵守全國人大常委會對基本法所作出的解釋，切實維護並尊重全國人大常委會對基本法擁有的解釋權。

註釋：

- ¹ 夏勇主編：《法理講義》（下），北京：北京大學出版社，2010年，第733頁。
- ² 陳金釗等：《法律解釋學》，北京：中國政法大學出版社，2006年，第171頁。
- ³ 胡玉鴻：《法律原理與技術》，北京：中國政法大學出版社，2002年，第294頁。
- ⁴ 李元起、許崇德等：《〈澳門基本法〉解釋體制研究》，澳門：澳門理工學院一國制研究中心，2011年，第11頁。
- ⁵ 喬曉陽：《中國憲法與澳門基本法的關係——澳門基本法推廣協會專題講座上的講話》，載於《識法普法》，第27期，2014年。
- ⁶ 張文顯主編：《法理學》，北京：法律出版社，2004年，第304頁。
- ⁷ 同註4，第15-16頁。
- ⁸ 同上註，第26頁。
- ⁹ 國務院發展研究中心港澳研究所編寫：《香港基本法讀本》，北京：商務印書館，2009年，第248-249頁。
- ¹⁰ 同上註，第251-252頁。