

政府總部
運輸及房屋局
運輸科



**Transport and
Housing Bureau**
Government Secretariat
Transport Branch

香港添馬添美道 2 號
政府總部東翼

East Wing, Central Government Offices,
2 Tim Mei Avenue,
Tamar, Hong Kong

電話 Tel: 3509 8177

傳真 Fax: 2136 8016

香港中區
立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會秘書處秘書長
(經辦人：曹志遠先生)

曹先生：

《廣深港高鐵（一地兩檢）條例草案》

貴處於 2018 年 2 月 28 日的來函收悉，現謹就函中提出的《廣深港高鐵（一地兩檢）條例草案》（以下簡稱「《條例草案》」）相關事宜，回覆如下。

我們必須指出，貴處來函提出的問題，並非基於任何實際情況提出。因此，就貴處提出的問題，我們只能作一般性的回覆。該等回覆在實際情況下如何適用，須視乎具體事實作個別考慮。

- (1) 詮釋《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》（以下簡稱「《合作安排》」）第三、四及七條的法律

正如香港特別行政區（以下簡稱「香港特區」或「特區」）政府於2018年2月22日回覆立法會秘書處所發出的覆函（立法會CB(4)631/17-18(01)號文件）的第二部分所言，香港法院應該有權就《條例草案》的任何條文，以及列於附表1的《合作安排》第三、四及七條的解釋作出裁決。香港法院應該會按香港適用的法律作出裁決。

(2) 《基本法》第18條

終審法院在吳嘉玲訴入境事務處處長¹一案中認為，目的和背景是憲法解釋的基石。終審法院確認《基本法》旨在實施獨特的「一國兩制」原則，和所有憲法性文件一樣，《基本法》亦旨在分配及界定權力²。時任終審法院首席法官李國能就《基本法》的解釋方法及目的作以下分析：

「75. 關於目的方面，制定《基本法》的目的是按照《聯合聲明》所闡述及具體說明的中國對香港的基本方針政策，在「一國兩制」的原則下成立與中華人民共和國不可分離的香港特別行政區，並實行高度自治。在確定《基本法》某項條款的目的時，法院可考慮該條款的性質，或《基本法》的其他條款，或參照包括《聯合聲明》在內的其他有關外來資料。

76. 有關文本所使用的字句，法院必須避免採用只從字面上的意義，或從技術層面，或狹義的角度，或以生搬硬套的處理方法詮釋文意。法院必須考慮文本的背景。《基本法》某項條款的文意可從《基本法》本身及包括《聯合聲明》在內的其他有關外來資料中找到。法

¹ 終院民事上訴1998年第14號（1999年1月22日），英文判決書收錄於（1999）2 HKCFAR 4。

² 吳嘉玲，第64段。

院也可藉用語傳統及文字慣用法去了解所用的文字的意思。」

終審法院在入境事務處處長 訴 莊豐源³ 一案中清楚說明：

「為協助解釋有關條款，法院會考慮《基本法》的內容，包括《基本法》內除有關條款外的其他條款及其序言。這些均屬有助於解釋的內在資料。

有助於瞭解《基本法》或《基本法》某些條款的背景或目的的外來資料，一般均可用來協助解釋《基本法》。這些可供考慮的外來資料包括《聯合聲明》，以及於1990年4月4日通過《基本法》之前不久，即於1990年3月28日提交全國人大審議的《關於基本法（草稿）的解釋》。審議上述解釋時以及簽署《聯合聲明》時，本地法例的狀況很多時也會用作解釋《基本法》的輔助資料。雖然《基本法》於1997年7月1日才實施，但由於《基本法》的背景及目的是在1990年制定《基本法》時確立，故一般來說，與解釋《基本法》相關的外來資料是制定前資料，即制定《基本法》之前或同時期存在的資料。」⁴

根據終審法院在吳嘉玲及莊豐源的判決，有助於理解《基本法》的外來資料，包括（但不限於）《聯合聲明》、通過《基本法》之前提交全國人民代表大會審議的《關於基本法（草稿）的解釋》、制定《基本法》之前或同時期存在的資料，當時的本地法例的狀況也可作解釋《基本法》的輔助

³ 終院民事上訴2000年第26號（2001年7月20日），英文判決書收錄於（2001）4 HKCFAR 211。

⁴ 莊豐源，第6.3段。

資料。《基本法》某項條款的文章，亦可從《基本法》本身找到。

就《基本法》第 18 條而言，一個有助於解釋該條款的重要資料是《基本法》第二章。《基本法》第 18 條載於《基本法》第二章，闡述中央和香港特區的關係。第二章是《基本法》第 18 條最直接的背景，必須加以考慮。第二章是關於國家授予了哪些權力給香港特區和保留了哪些權力給中央機構。

因此，《基本法》第 18 條的原意是要限制全國性法律在特區範圍內對所有人一般性適用，以免從而損害特區的高度自治權及法律制度。這與「內地口岸區」實施內地法律的情況截然不同。

1. 「內地口岸區」是根據《合作安排》及全國人民代表大會常務委員會《決定》為特殊目的（即為高鐵乘客辦理內地通關手續）而設立的（涵蓋範圍不是全香港特區）。
2. 內地法律在「內地口岸區」實施的對象主要是高鐵乘客（不是所有在香港的人）。
3. 實施的機構是內地機構（不是香港機構在全港執行）。
4. 整個安排不影響香港的出入境制度。
5. 重點是，市民可自行選擇是否乘搭高鐵並進入「內地口岸區」。安排沒有將內地法律強制施加於任何人。

6. 乘客進入「內地口岸區」，猶如他們選擇進入另一個司法管轄區（如羅湖、福田口岸等），並接受該區的適用法律。

(3) 《基本法》第 19 條

《基本法》第 19 條載於《基本法》第二章。該條文的主要目的，是從中央與香港特區關係的角度去規定香港特區的司法權和審判權。司法機構的架構、權力和職能是載於《基本法》第四章第四節，而非《基本法》第 19 條。

《基本法》第 19(2)條規定，「香港特別行政區法院除繼續保持香港原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制外，對香港特別行政區所有的案件均有審判權。」原有的法律制度和原則包括了立法限制法院的審判權。

在 1997 年 7 月 1 日以前，香港法院的司法管轄權可以透過成文法規限制。例如，在香港特區成立之前，憑藉《國際組織及外交特權條例》（香港法例第 190 章），外交豁免權和國際組織豁免權都限制法院的司法管轄權。上述豁免權在 1997 年 7 月 1 日後，繼續得到香港法律的承認。

(4) 符合相稱驗證準則的限制

我們認為有合理理據證明《條例草案》符合相稱驗證準則或原則。

首先，在西九龍站實施「一地兩檢」讓香港可充分享有高鐵高速高效優勢，確保廣深港高鐵香港段的運輸、經濟和社會效益。在西九龍站實施「一地兩檢」，設立「內地口岸

區」，對保持香港特區經濟長期發展非常重要。同時，要讓大量人流在西九龍站高效快速地通過兩地的出入境管制，香港特區及內地的司法管轄權必須清楚劃分。因此，我們認為《條例草案》對香港法院司法管轄權的限制，應能符合相稱驗證準則的首兩個步驟，即為了達致合法目的並與達致該目的有合理關聯。

至於第三個步驟，特區政府和中央有關部門商討後，雙方認為「一地兩檢」安排必須在運作上穩妥可行，並且不會引起任何保安上的問題。因此，雙方同意在「內地口岸區」實施內地法律，並在此前提下，就保留事項繼續適用香港特區法律及受香港法院管轄。保留事項涉及「內地口岸區」內的土地管理、鐵路營運和安全的事宜、「內地口岸區」內建築物日後作結構改動和維修養護、在「內地口岸區」範圍內工作的香港員工的勞工權益保障等。

同時，「內地口岸區」只處於一個特定有限的空間，「內地口岸區」不包括「內地口岸區」周邊的空間或西九龍站的其他地方。除「內地口岸區」這約 109 000 平方米（佔西九龍站的總建築樓面面積約四分之一）有限範圍外，香港法院在西九龍站的司法管轄權完全不受影響。所以我們相信《條例草案》對香港法院司法管轄權的限制，應能符合相稱驗證準則的第三個步驟。

至於相稱驗證準則的第四個步驟，旨在檢驗相關限制是否能在所得的社會利益與受憲法性法律保護的個人權利被侵蝕兩者之間，取得合理平衡。由於所有乘客均會被告知在「內地口岸區」司法管轄權的安排，他們可自由選擇是否乘坐高鐵來往香港及內地。在此情況下，《條例草案》為落實「一地兩檢」，而對香港法院的管轄權所施加的限制，應能符合社會整體利益，既顧及希望乘搭高鐵往返內地的人士，

不會減損特區居民依法享有的權利和自由，又不影響其他不打算乘搭高鐵的人士，應可符合相稱驗證準則的第四個步驟。

(5) 終審法院同意終審權可以受合理限制

《基本法》第 82 條訂明，「香港特別行政區的終審權屬於香港特別行政區終審法院。」相關的終審法院判決，見一名律師訴香港律師會及律政司司長⁵、莫乃光訴譚偉豪⁶和三和海事工程有限公司訴寶亨大廈業主立案法團⁷。

在上述案例中，終審法院決定立法機關對終審法院的終審權所施加的限制是否符合《基本法》第 82 條時，考慮了有關限制是否為了達致合法目的並與達致該目的有合理關聯、有否超逾為達致該目的所需者（或是否明顯欠缺合理基礎）、及是否已在整體利益與個人權利之間取得公正平衡（統稱「相稱驗證準則」）。

假若法庭採用相稱驗證準則檢視《條例草案》的合憲性，我們認為《條例草案》符合該準則，有關理據已在前文第四部分詳細說明。

⁵ 終院民事上訴 2003 年第 7 號（2003 年 12 月 19 日），英文判決書收錄於（2003）6 HKCFAR 570。

⁶ 終院民事上訴 2010 年第 8 號（2010 年 12 月 13 日），英文判決書收錄於（2010）13 HKCFAR 762。

⁷ 終院民事上訴 2016 年第 10 號（2017 年 5 月 29 日），英文判決書收錄於（2017）20 HKCFAR 240。

(6) 草案第 3(1)(b)及 6(1)條符合《基本法》第 22(3)條

《合作安排》必須透過本地立法以保障可以順利和依法實施。《條例草案》其中一個目的，是讓內地人員在西九龍站「內地口岸區」按《合作安排》的相關規定執行職務。

換言之，只有在《條例草案》制定為條例並成為香港法律一部分後，內地人員才可以在「內地口岸區」執行職務。因此，我們認為《條例草案》並無抵觸《基本法》第 22(3)條。

(7) 詮釋《基本法》第 7 條

終審法院在莊豐源一案中清楚說明，用作解釋《基本法》的輔助資料包括審議《關於基本法（草稿）的解釋》時以及簽署《聯合聲明》時的本地法例的狀況（見前文第(2)部分）。

正如我們在 2018 年 2 月 22 日的覆函指出，我們考慮《基本法》第 7 條中「個人、法人或團體」的含意時，參考了《釋義及通則條例》（香港法例第 1 章）第 3 條就「人、人士、個人、人物、人選」作出的解釋。此條文在制定《基本法》前已存在，因此可作為協助瞭解《基本法》第 7 條的背景或目的之外來資料。

運輸及房屋局局長

（鄭朗峰



代行)

二零一八年三月九日

副本送：

律政司司長

保安局局長