

《廣深港高鐵（一地兩檢）條例草案》委員會

因應 2018 年 3 月 23 日會議席上所作討論 而須採取的跟進行動一覽表

政府回應

- (a) 提供律政司司長和保安局局長不出席 2018 年 3 月 23 日會議的理由，以及有關的兩位主要官員是否會出席法案委員會隨後各次會議

《廣深港高鐵（一地兩檢）條例草案》（以下簡稱「《條例草案》」）是由運輸及房屋局提出的。按照處理法案的一般做法，相關政策局會派出高級官員出席法案委員會會議，協助委員的審議工作。考慮到立法會議員非常關注「一地兩檢」安排及《條例草案》涉及的法律、保安和日常運作等重大原則問題，律政司司長和保安局局長特別出席《條例草案》委員會首四次會議（即 2018 年 2 月 12 日、2 月 23 日、3 月 13 日及 3 月 16 日舉行的會議），從宏觀政策角度解答議員不同方面的問題。

正如其他法案委員會一樣，《條例草案》委員會在處理法案的原則性問題後，已進入逐條條文審議的階段，涉及較技術性的討論。運輸及房屋局局長作為《條例草案》的主事官員，將會繼續與律政司和保安局專責同事出席餘下會議，協助《條例草案》委員會進行較細緻的審議工作。

律政司司長和保安局局長會繼續關注《條例草案》的審議工作。政府會因應內部分工、工作日程和實際情況，安排出席會議的政府官員代表。

(b) 以書面交代法律政策專員對涂謹申議員有關下述事宜的詢問的回應：政府當局對《基本法》第 18 條的解釋的意見，以及政府當局對就擬議「一地兩檢」安排而言，《基本法》第 18 條是否適用的立場

會議席上涂謹申議員詢問，政府有關在「內地口岸區」實施內地法律並不牽涉《基本法》第 18 條的說法，是否基於以下論據：

1. 西九龍站「內地口岸區」只是租予內地人員使用。
2. 在「內地口岸區」實施的內地法律只適用於部分人士。

法律政策專員在會議上清楚指出，上述第一點並非在「內地口岸區」引入內地法律的法理基礎。在「內地口岸區」實施內地法律，須要立法會通過《條例草案》的視為條文，就非保留事項把「內地口岸區」視為處於香港以外並處於內地以內。

至於根據《基本法》立法會是否有權力通過《條例草案》的視為條文，須視乎該條文有否違反《基本法》，包括《基本法》第 18 條。正因如此，我們須考慮在「內地口岸區」實施內地法律會否牽涉《基本法》第 18 條此根本問題。

正如我們多次強調，《基本法》第 18 條是否適用，須視乎該條文的原意和目的。就「內地口岸區」實施內地法律而言，我們要考慮內地法律在香港特區的適用範圍、實施對象和執法機構，而非內地法律適用於多少人（即涂謹申議員提出的第二點）。

我們亦須整體考慮《條例草案》的目的，即香港特區行使《基本法》賦予的高度自治權實施出入境管理時，在不改變香港特區行政區域界線的前提下，在特區範圍內設立「內地口岸

區」，透過本地立法把「內地口岸區」視為處於香港以外並處於內地以內，並在「內地口岸區」實施內地法律。

(c) 回應張超雄議員就政府當局對《基本法》第 18 條的解釋提出的詢問，尤其詳細說明有何內在資料及外來資料（包括制定前及／或制定後資料），可支持當局對《基本法》第 18 條的解釋的意見，以及支持當局作出結論，認為就《條例草案》建議的「一地兩檢」安排而言，《基本法》第 18 條並不適用

關於有助瞭解《基本法》第 18 條的內在資料和外來資料，我們已於 2018 年 3 月 22 日的書面回覆（立法會 CB(4)803/17-18(01) 號文件）詳述，在此不贅。

扼要而言，內在資料包括《基本法》內除有關條文外的其他條文及其序言。《基本法》第 18 條載於《基本法》第二章。第二章就《基本法》第 18 條的文意提供了最直接的背景，必須加以考慮。

《基本法》第二章旨在闡述中央和香港特區的關係，特別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。

《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，以免損害特區的高度自治權及法律制度。

綜合上文所述，我們認為《基本法》第 18 條旨在限制以下情況：

1. 就涵蓋範圍而言，內地法律在全香港特區實施。
2. 就實施對象而言，將內地法律施加於所有在香港的

人。

3. 就執法機構而言，由香港機構在全港執行內地法律。

根據《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》」）在西九龍站設立「內地口岸區」，並在「內地口岸區」實施內地法律，並不會出現上述《基本法》第 18 條所要限制的情況，理由如下：

1. 「內地口岸區」是根據《合作安排》為特殊目的和實際政策需要（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」的實施對象主要是高鐵乘客，並非所有在香港的人。
3. 在「內地口岸區」執行內地法律的是內地機構，而非香港機構。
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。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。

因此，我們認為根據《合作安排》在「內地口岸區」實施內地法律，並不牽涉《基本法》第 18 條。

至於有助瞭解《基本法》條文的外來資料，一般限於制定《基本法》之前或同時期存在的資料，例如《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》、以及當時本地法例的狀況。

「一地兩檢」對香港特區而言當然是新事物。縱然具體安排並非制定《基本法》之前或同時期所能預見，但正如我們多次強調，在理解《基本法》條文時，必須把它作為憲制性文件看待。正如終審法院在吳嘉玲 訴 入境事務處處長¹一案中認為，「制定憲法性文件時，一般都會採用涵義廣泛和概括性的語言。憲法是一份具有靈活性的文件，旨在配合時代轉變和適應環境的需要。解釋《基本法》這樣的憲法時，法院均會採用考慮立法目的這種取向，而這方法亦已被廣泛接納。」

運輸及房屋局
律政司
保安局
2018年4月6日

¹ 終院民事上訴 1998 年第 14 號（1999 年 1 月 29 日），第 73 及 74 段。英文判決書收錄於(1999) 2 HKCFAR 4，原文謂：“As is usual for constitutional instruments, it uses ample and general language. It is a living instrument intended to meet changing needs and circumstances. It is generally accepted that in the interpretation of a constitution such as the Basic Law a purposive approach is to be applied.”