

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：劉素儀女士)

劉女士：

《廣深港高鐵(一地兩檢)條例草案》委員會

張超雄議員於 2018 年 4 月 4 日的來信

閣下於 2018 年 4 月 9 日的來函收悉。來函附上張超雄議員於 2018 年 4 月 4 日就《廣深港高鐵(一地兩檢)條例草案》(以下簡稱「《條例草案》」)的來信(以下簡稱「來信」)。現謹回覆如下。

(一)《基本法》第 18 條 (來信第一、二項)

關於終審法院就解釋《基本法》所確立的原則和有關

案例，重點歸納如下¹：

1. 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。
2. 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。相反，法院必須考慮文本的目的和背景。
3. 整體而言，制定《基本法》的目的是在「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。一如其他憲制性文件，《基本法》旨在分配及界定權力。
4. 解釋《基本法》個別條文時，法院會考慮有助瞭解該條文的背景和目的之內在資料和外來資料。
5. 內在資料包括《基本法》內除有關係文外的其他條文及其序言。
6. 外來資料包括（但不限於）《聯合聲明》、通過《基

¹ 詳見特區政府於2018年2月22日回應立法會秘書處所發出的覆函（立法會CB(4)631/17-18(01)號文件）第四部分、2018年3月9日回應立法會秘書處所發出的覆函（立法會CB(4)720/17-18(01)號文件）第二部分、2018年3月22日回應陳淑莊議員、楊岳橋議員、郭榮鏗議員、郭家麒議員和譚文豪議員的覆函（立法會CB(4)803/17-18(01)號文件）、2018年4月4日回應立法會秘書處所發出的覆函（立法會CB(4)870/17-18(01)號文件）之(b)部分及2018年4月6日回應立法會秘書處所發出的覆函（立法會CB(4)882/17-18(01)號文件）之(c)部分。

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，以及當時本地法例的狀況。

《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(2)條所指的全國性法律，是指適用於全國並在全國實施的法律，如果將這些全國性法律在香港特區實施，必然是指在整個香港特區實施。參考《基本法》第 18(3)條列入附件三的全國性法律的性質，包括國防、外交和其他按《基本法》規定不屬於特區自治範圍的法律，都是必須在全國範圍包括整個香港特區適用及實施的法律。

由此可見，《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。此看法建基於《基本法》第 18 條的背景和目的，符合本部分開首臚列的終審法院就解釋《基本法》所確立的原則。

(二)《基本法》第 118 及 119 條(來信第三項)

在「一國兩制」的方針下，香港特區擁有高度自治權。《基本法》有不同的條文有關特區的高度自治權，包括第 118 條及第 119 條。按照《基本法》第 118 條，香港特區可制定適當政策提供經濟和法律環境以鼓勵各項投資、技術進步並開發新興產業。根據《基本法》第 119 條，特區政府可制定適當政策促進和協調各行業發展。特區政府與內地相關部門簽署《合作安排》實施「一地兩檢」，正是香港特區依法行使高度自治權的具體體現。

正如我們多次強調，「一地兩檢」安排及《條例草案》並無抵觸《基本法》²。全國人民代表大會常務委員會（以下簡稱「全國人大常委會」）亦於 2017 年 12 月 27 日通過《決定》，批准並確認《合作安排》符合國家《憲法》及《基本法》。

² 有關「一地兩檢」安排及《條例草案》並無違反《基本法》的原因，詳見特區政府 2018 年 2 月 22 日回應立法會秘書處所發出的覆函（立法會 CB(4)631/17-18(01)號文件）第三及四部分、2018 年 3 月 9 日回應立法會秘書處所發出的覆函（立法會 CB(4)720/17-18(01)號文件）第二至四及第六部分及 2018 年 4 月 4 日回應立法會秘書處所發出的覆函（立法會 CB(4)870/17-18(01)號文件）之(b)部分。

(三)《基本法》第 19 條 (來信第四項)

《條例草案》第 6(1)條規定，「除就保留事項外—(a)就內地法律及香港法律於內地口岸區的適用而言；並(b)就內地口岸區的管轄權（包括司法管轄權）的劃分而言，內地口岸區的範圍，視為處於香港以外並處於內地以內。」

我們認為儘管《條例草案》對香港法院的管轄權施加了限制，但由於有關限制是透過立法會制定的法例所施加，並且符合「相稱驗證準則」，故無違反《基本法》第 19(2)條的規定³。

(四)《基本法》第 22(3)條 (來信第五項)

關於《基本法》第 22(3)條，正如特區政府於 2018 年 3 月 9 日回應立法會秘書處所發出的覆函（立法會 CB(4)720/17-18(01)號文件）第六部分及 2018 年 4 月 4 日回應立法會秘書處所發出的覆函（立法會 CB(4)870/17-18(01)號文件）之(b)部分指出，《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的一部分後，內地人員才可在「內地口岸區」執行職務。因此，《條例草案》符合《基本法》第 22(3)條的規定。

³ 有關《條例草案》對香港法院的管轄權所施加的限制符合「相稱驗證準則」的原因，詳見特區政府於 2018 年 3 月 9 日回應立法會秘書處所發出的覆函（立法會 CB(4)720/17-18(01)號文件）第四部分。

(五)《條例草案》第 6(1)條 (來信第六項)

如前文第三部分所述，《條例草案》第 6(1)條就「內地口岸區」適用的法律及管轄權作出劃分。《條例草案》的目的是設立「內地口岸區」及實施「一地兩檢」安排。《條例草案》獲立法會通過並成為香港法律的一部分後，將適用於「內地口岸區」。

(六)《基本法》第 20 條 (來信第七項)

如前文第二部分所述，在「一國兩制」的方針下，香港特區擁有高度自治權。同時，正如特區政府於 2018 年 4 月 6 日回應立法會秘書處所發出的覆函（立法會 CB(4)882/17-18(01)號文件）之(b)部分指出，實施出入境管理屬香港特區高度自治範圍。因此，特區政府認為依據《基本法》賦予的高度自治權與內地協商簽署《合作安排》，再由全國人大常委會確認《合作安排》及由特區立法會通過《條例草案》，即「三步走」的方法，實施「一地兩檢」，是適當的做法。

運輸及房屋局局長

(鄭朗峰



代行)

二零一八年四月十二日

副本送：

律政司司長

保安局局長