

## 司法裁決摘要

梁頌恆(申請人) 訴 立法會主席(指認答辯人)與律政司司長(指認有利害關係的一方)(高院憲法及行政訴訟 2018 年第 1160 號);

梁國雄(申請人) 訴 運輸及房屋局局長(指認答辯人)(高院憲法及行政訴訟 2018 年第 1164 號);

郭卓堅(申請人) 訴 香港特區行政長官(指認答辯人)(高院憲法及行政訴訟 2018 年第 1165 號);

古俊軒(申請人) 訴 律政司司長(指認答辯人)與  
運輸及房屋局局長(指認有利害關係的一方)(高院憲法及行政訴訟 2018 年第 1171 號);

呂智恆(申請人) 訴 律政司司長(第一指認答辯人)與  
香港特區行政長官(第二指認答辯人)(高院憲法及行政訴訟 2018 年第 1178 號);

[判案書編號[2018]HKCFI 2657](“判案書”)

裁決 : 批准各申請人司法覆核許可的申請但駁回其司法覆核的實質申請

聆訊日期 : 2018 年 10 月 30 至 31 日

判案 / 裁決日期 : 2018 年 12 月 13 日

### 背景

1. 廣深港高鐵(“高鐵”)是連接香港與廣州的高速鐵路系統，全長約 140 公里，其中高鐵香港段長 26 公里，全程從皇崗邊界經地底通往西九龍站，使香港連接內地的全國高速鐵路網絡。
2. 西九龍站內設立內地口岸區<sup>1</sup>，以實施清關、出入境及檢疫通關手續(“通關程序”)的一地兩檢安排，讓乘客在同一地方依序辦妥香港特別行政區(“香港特區”)政府及內地各自規定的通關程序(“一地兩檢安排”)。
3. 一地兩檢安排按“三步走”的方式落實，包括：(i)內地與香港特區政府分別作為締約方在 2017 年 11 月 18 日就一地兩檢安排簽訂協議(“合作協議”); (ii)全國人民代表大會常務委員會在 2017 年 12 月 27 日決定確認合作協議符合《中華人民共和國憲法》(“《中國憲法》”)和《基本法》(“人大常委會決定”); 以及(iii)香港特區政府把《廣深港高鐵(一地兩檢)條例》(第 632 章)(“《條例》”)提交立法會通過，使合作協

---

<sup>1</sup> 內地口岸區的範圍包括內地監管查驗區、內地機關的辦公備勤區、離港乘客候車區、月臺(包括連接通道)，以及營運中的高鐵列車車廂。



議具有效力。《條例》在 2018 年 6 月 22 日刊憲，在同年 9 月 4 日實施。

4. 《條例》第六條訂明，除六項保留事項外，(i)就內地法律(對非保留事項)及香港法律(對六項保留事項)於內地口岸區的適用而言；以及(ii)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。廣深港高鐵在 2018 年 9 月 23 日投入服務。
5. 在這些司法覆核申請<sup>2</sup>的合併聆訊<sup>3</sup>中，實質上，各申請人均質疑《條例》違反多項條文，包括《基本法》第十八條(即全國性法律不可在內地口岸區實施，因該處為香港特區的一部分)及《基本法》第十九和八十條(即剝奪香港法院對發生在 / 源於內地口岸區的案件的審判權)。各申請人的申索包括要求法院宣佈該《條例》違憲和發出撤銷一地兩檢安排的移審令。

### 爭議點

6. 本案的主要爭議點如下：
  - i. 《條例》是否符合《基本法》，特別是《基本法》第十八條第一及二款、第十九條第二款及第八十條；
  - ii. 人大常委會決定的性質及影響；
  - iii. 《條例》及設立內地口岸區是否侵犯《基本法》第三章和《香港人權法案》所保障的基本權利和自由；以及
  - iv. 《條例》就內地口岸區有關事項採取的措施是否符合相稱驗證準則。

### 律政司就法院的裁定的摘要

(判案書全文(只有英文版)載於 [https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search\\_result\\_detail\\_frame.jsp?DIS=119019&QS=%2B&TP=JU](https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=119019&QS=%2B&TP=JU))

---

<sup>2</sup> 高院憲法及行政訴訟 2018 年第 1171 號的申請人(古俊軒)在 2018 年 10 月 30 日聆訊首日申請撤回其申請。

<sup>3</sup> 一併聆訊申請司法覆核許可的申請和(如批予許可)實質申請的理據。



### 爭議點 i

7. 法官在作出裁決駁回司法覆核申請時，裁定《條例》符合《基本法》，理由如下：
- (i) 如公平地解讀《基本法》(旨在定下一個概括框架)，再考慮到《基本法》(特別是第十八條第一及二款、第十九條第二款及第八十條)的文意和目的，以及不按字面或機械式地處理有關問題，則可得知在香港特區境內設立口岸(以實施通關程序)並劃分內地口岸區的管轄權以便實施該等程序，與《基本法》並無抵觸，也非《基本法》所擬禁止之事。(第 68 至 69 段)
  - (ii) 《基本法》在 1990 年頒布，當時沒有也不可能預料到一地兩檢安排這個概念會出現或有可能實施。《基本法》應視為“具靈活性的文書”，能夠在其生效時不斷豐富和發展，以切合社會、經濟和政治的最新實況。(第 70 段)
  - (iii) 設立內地口岸區和在內地實施通關程序，正好體現香港特區所實行的高度自治。(第 71 段)
  - (iv) 一地兩檢安排有利香港的整體利益，在裁定這項安排是否受《基本法》禁止時，這點是相關的考慮因素。(第 72 段)
  - (v) 儘管法院裁定一地兩檢安排符合《基本法》，但不代表這項劃定香港某範圍受到內地司法管轄和實施內地法律的安排，必然同樣適用於香港任何範圍。(第 76 段)

### 爭議點 ii

8. 法官接納北京大學王磊教授的專家證據，即是根據中華人民共和國法律(“**中國法律**”)，人大常委會決定具有法律效力，並且對內地及香港特區的政府機關(包括香港法院)具有約束力。(第 53 段)
9. 就香港法律而言，法官裁定，考慮本案關乎憲法的爭議點無須訴諸終審法院定下的既定方法以外。法官不宜裁定就香港法律而言有關人大常委會決定的地位和法律效力的問題，這些問題可有深遠影響，但對本案的裁決並非絕對必要。(第 61 段)
10. 法官進一步指出，香港法院並無權力裁定就香港法律而言人大常委會決定是否無效。(第 62 段)
11. 就香港法律而言，人大常委會決定至少必須列為“制定《基本法》之後的資料”，在有疑問時，應予採納以助詮釋《基本法》。(第 61 和 74 段)



12. 在本案的特殊情況下，人大常委會決定應視為具有高度說服力，原因是：
- (i) 人大常委會決定由人大常委會作出，是其履行中國法律賦予的莊嚴憲制責任，以監督《中國憲法》(包括《基本法》)的實施。
  - (ii) 人大常委會決定，正如香港大學傅華伶教授所承認，是實質上(儘管並非形式上)對《基本法》的解釋，也具備此功能。
  - (iii) 倘若本案上訴至終審法院審理，在符合“需要條件”準則的情況下，須提請人大常委會作出解釋，而有關解釋將具法律約束力。(第 74 段)
13. 法官又指出，雖然《中國憲法》並非香港法律的一部分，在審理香港的案件時不會直接引用，但如本案所示，《中國憲法》不一定無關或應予忽視。(第 42 段)

#### 爭議點 iii

14. 香港特區政府的論據獲法庭接納，即一旦法庭裁定《條例》符合《基本法》，則後果是《基本法》第三章所訂的基本權利不能在內地口岸區行使。此外，法庭同意香港特區政府的觀點，就是當一個人在行使離開香港進入內地的旅行自由而進入內地口岸區時，該人士便已自行選擇受中國法律規管；而這些打算進入內地的人不論選擇使用哪個管制站，也須辦理相同的出入境管制程序和受相同的法律規管。(第 81 段)

#### 爭議點 iv

15. 在本案採用相稱分析解決法院席前的核心問題並非正確方法，因為本案有別於指政府採取措施以限制某些基本權利的情況，採用相稱分析未能解答更根本的問題，即立法機關是否有權把內地口岸區豁除於香港法律的適用範圍和香港法院的司法管轄權之外。(第 80 段)
16. 本案的一個關鍵在於這個口岸項目史無前例，隨之而來的特別情況和必要措施令一地兩檢安排有理可據，但也只限於該等情況和措施。任何安排是否合法，須按其事實和情況審視。概括推論不會達致任何有用目的。(第 76 段)

律政司

民事法律科

2018 年 12 月