

# 申覆核增逾倍 拖後腿 VS 助管治

— 今日香港 —

香港擁有獨立司法權的傳統被視為香港繁榮的基石。本港設有完善的司法制度，而司法覆核更是體現法治精神的重要一環。

根據司法機構向立法會提交的文件，提出司法覆核的申請在過去5年間上升了1倍多。有評論質疑制度遭到濫用，藉以拖慢政府施政，令人思考司法覆核對維持政府管治效能的作用。

■ 順德聯誼總會鄭裕彤中學 通識科教師 李浩彰



■ 外傭居港權司法覆核案，最終政府勝訴，30萬外傭不享有居港權。 資料圖片

## 新聞背景

### 獲批比率反減

根據司法機構向立法會提交的文件，提出司法覆核的申請過去在5年間上升了1倍多，2015年申請司法覆核許可的數目高達259宗，但最終入稟的司法覆核案件為77宗，獲批比率約為三成，較2014年的四成低。

特首梁振英在今年初曾指，香港的司法覆核機制被濫用，屢屢令基建的動工日期延遲，香港社會因此付出代價。

概念鏈接

**法治精神 (rule of law)：**法治是指通過法律來限制公共權力的運用及約束任意的權力，從而保障自由和權利，以維護公義和合理性。

法治精神的體現可從對憲法的尊重、司法獨立、法律面前人人平等、司法公正、審訊公開、法律的透明度及認受性等方面體現，維護的是公義、平等、人權等普世性價值。

**司法覆核 (judicial review)：**是法院對行政、立法機關以及公共機構行為合法性、合憲性的審查。市民可以法律手段，要求法院裁決政府政策是否違法、有否「越權」的行為。

另外，本港亦設有法律援助，為缺乏經濟能力而無法負擔律師開支的人士提供支援以在法院進行訴訟，彰顯法律面前人人有權尋求公義的精神。



## 基建工程屢喊停

以下，是部分具爭議的司法覆核個案：

### 2003年

《中區填海計劃》司法覆核案：政府為紓緩交通擠塞問題，提出填海興建中環灣仔繞道。2002年12月獲行政會議批准，填海面積達23.11公頃。保護海港協會認為有關工程違反《保護海港條例》，於2003年向法院提出司法覆核。

**結果** 法院裁決保護海港協會勝訴，使到上述工程的批准被迫暫停。其後，香港政府按照法院提出的條件檢討有關工程，積極約見相關的專業團體與民間環境保護組織。高等法院於2004年3月駁回保護海港協會的司法覆核，有關訴訟至此告一段落。工程延誤至少一年。

### 2011年

港珠澳大橋司法覆核案：東涌一名老婦取得法律援助後向高等法院提出對港珠澳大橋香港段的環境影響評估報告的司法覆核，認為有關工程違反《環境影響評估條例》的要求，有損東涌居民健康。

**結果** 2011年，高等法院指環評報告違反《環境影響評估條例》的要求，港珠澳大橋香港段工程被迫延遲動工。其後，環境保護署署長上訴得直，工程延續。港府表示，由於司法覆核及上訴期間的工程價格上升及要改變施工方法以趕上原定完工日期，預計費用將增加約88億港元。



■ 港珠澳大橋工程在司法覆核期間一度暫停。圖為興建中的大橋。 資料圖片

模擬試題

### 資料一

年份	入稟的司法覆核許可數目	司法覆核案件接獲法律援助申請數目
2011	103	229
2012	161	506
2013	182	432
2014	168	266
2015	259	500

### 資料二

年份	具爭議的司法覆核個案
2003	保護海港協會認為《中區填海計劃》違反《保護海港條例》提出司法覆核。
2004	一名公屋居民就領匯上市有損公屋居民利益向高等法院提請司法覆核。
2011	東涌一名居民提出對港珠澳大橋香港段的環境影響評估報告違反《環境影響評估條例》的要求，有損東涌居民健康，提出司法覆核。
2011	3個菲律賓外傭及家庭認為外傭居港滿7年應擁有居港權，並指《入境條例》違背香港基本法，上訴香港高等法院申請司法覆核。
2013	長洲居民擔心政府於石鼓洲興建焚化爐，會釋出有毒氣體，影響健康，繼而提出司法覆核。

### 資料三

持份者	意見
終審法院前常任法官劉顯倫	有人濫用司法覆核程序：提出司法覆核者，是要攻擊政策本身，並非質疑政策是否合法。東涌居民就港珠澳大橋香港段的環評報告提出的司法覆核申請便是例子。
終審法院前首席法官李國能	在法治制度下，便利和公義時有矛盾，不應從負面角度將司法覆核看成對政府的滋擾，相反應正面看待。有效的司法覆核，應被視作良好管治的重要基礎。

想一想

- 根據資料一，試描述2011年至2015年有關香港申請司法覆核案的趨勢。
- 「司法覆核制度有助提升香港政府的管治效能。」你在多大程度上同意這看法？試參考上述資料並就你所知，解釋你的答案。

## 參考答案

### 1. 題目拆解

題目要求「描述……趨勢」，故同學應指出整體趨勢，並描述當中的變化及變幅。同時，亦要兼及「入稟的司法覆核許可數目」及「司法覆核案件接獲法律援助申請數目」兩方面。

### 參考答案

於2011年至2015年間，司法覆核個案及司法覆核案件接獲法律援助申請數目均有上升的趨勢。

「入稟的司法覆核許可數目」由2011年的103宗，上升至2015年的259宗，升幅逾倍。

「司法覆核案件接獲法律援助申請數目」由2011年的229宗，上升至2015年的500宗，升幅亦逾倍。



■ 終審法院前常任法官劉顯倫指近年有人濫用司法覆核程序。 資料圖片

### 2. 題目拆解

同學宜先清楚了解題目中兩大核心概念：「政府管治效能」和「司法覆核」的特點，再作評論。例如可從施政的效率、施政的認受性、政府公信力、資源調配、法治精神等作分析考慮。由於題目屬「多大程度」題，故同學在申述時宜正反雙向思考，同時指出效能及其限制之處。

#### 同意論點

- 司法覆核體現「以法限權」的法治精神，防止行政部門濫權。例如2011年「港珠澳大橋案」，一名東涌婦人透過法律援助，挑戰政府環保署的「環境影響評估報告」，發揮了監察作用。
- 為不同群體保留了申訴機會，體現公平原則。例如2011年外傭透過司法覆核爭取居港權利。
- 迫使政府回應市民訴求，增加政策認受性。例如保護海港協會就《中區填海計劃》違反《保護海港條例》提出司法覆核，促使政府檢討並修訂計劃。

#### 不同意論點

- 司法覆核案件多針對政府政策，阻礙政府施政效率，對政府管治效能造成實際損害。例如港珠澳大橋案件令大橋香港段延遲動工。
- 有可能為公營帶來額外的開支，不利政府的資源調配，影響施政效能。如港珠澳大橋案件令工程開支增加約88億港元。
- 案件經媒體的大量報道，為政府公信力帶來負面影響。司法覆核案件旨在檢視政府施政的合理性，儘管不少覆核個案最後被判敗訴，但亦影響了公眾對政府的信任。

## 尖子必殺技

「司法覆核」為通識其中一個較深概念，同學宜深入理解，並記熟相關概念字。如在卷二中考核相關法治題目，實不建議同學選答。

司法覆核指「司法部門審核政府行政部門或公共機構的決定或行為合法與否」的法律程序。同學值得注意「上訴」與「司法覆核」的分別，作答題目時切忌混淆兩者。司法覆核中，受覆核的決定必須與公眾利益有關，純屬個人利益或私人糾紛的申請，法庭會拒絕。

如要進行司法覆核申請，必須在3個月內進行（申請所因理由源起計3個月）。

取得法庭批准才可提出司法覆核的實質申請。過程當中可申請法律援助。例如港珠澳大橋司法覆核事件中，申請人申請法律援助，挑戰港珠澳大橋香港段的環評報告。

### 正：監察決策恰當性

司法覆核的重要性，可從以下方面分析。在法治層面，體現了法治精神，「立法、行政、司法」的相互制衡。法院能夠挑戰行政部門的錯誤政策，又或政府人員違規行為。

在社會方面，市民能夠透過司法覆核去監察政府和立法會的決策。這無疑能夠讓

政府重新思考部分社會政策的恰當性，處理爭議。

皇后碼頭事件中，有人認為皇后碼頭應被列為法定古蹟，不應清拆。這件事讓全港市民熱烈討論保育與發展的問題，以及集體回憶的重要性。

### 反：若濫用徒花公帑

不過，司法覆核被濫用將會造成不少問題。例如：公帑金錢損失、施政效率減慢以致延誤政策所帶來的問題（例如工程延遲動工、造價上升等）。這將會造成政府效能下降。

近年司法覆核的例子，同學宜記兩三個。例如：2004年領匯事件、2007年清拆皇后碼頭事件、2011年港珠澳大橋事件。港珠澳大橋香港段因司法覆核而延遲動工。最終政府勝訴，惟工程費用增加約88億港元。

每每司法覆核程序啟動，都使人們重新關注相關社會議題，了解更多身邊發生的事以及政府政策，這無疑是額外的益處。無論最終成功爭取與否，都有利於政治參與及法治精神的體現。

■ 劉穎珊 文憑試通識科5\*\*狀元 中文大學中國語言及文學系四年級生

## 體現法治精神 存濫用隱憂

延伸閱讀

- 《司法覆核的反思》，香港《文匯報》，2016年3月19日，<http://paper.wenweipo.com/2016/03/19/PL1603190005.htm>
- 《法庭不應成為濫用司法覆核的「同謀」》，香港《文匯報》，2015年12月19日，<http://paper.wenweipo.com/2015/12/19/PL1512190002.htm>
- 《來論：司法覆核被濫用是現實存在的嚴重問題》，香港《文匯報》，2015年12月15日，<http://paper.wenweipo.com/2015/12/15/PL1512150006.htm>