

港府：人大決定具法理基礎

澄清大律師公會質疑 須尊重人大常委會憲制權力

香港文匯報訊（記者 甘瑜）全國人大常委會日前審議通過並作出決定批准「一地兩檢」合作安排，社會各界廣泛支持。但反對派就批評人大決定欠缺法理基礎，大律師公會亦稱表示憂慮。特區政府昨日就種種說法作出近2,000字的回應，強調人大決定本身以及國務院港澳辦主任張曉明早前所作的說明，均有解述決定的法理基礎，全國人大常委會副秘書長、香港基本法委員會主任李飛在第一時間亦有解讀。特區政府認為法律專家對同一問題有不同看法可以理解，但不代表人大決定沒有法律基礎。

特區政府首先重申尊重法治、國家的憲法、「一國兩制」及香港基本法，並重申雙方在商討「一地兩檢」時一直同意「一地兩檢」的安排必須符合「一國兩制」和不違反基本法，過去亦反覆研究不同的「一地兩檢」方案，以及當中涉及的法律問題。

程序體現自主 澄清分別

特區政府又解釋，在尊重憲法、基本法，以及「一國兩制」的基礎上，特區及內地採用「三步走」方式去落實「一地兩檢」。第一步體現特區享有高度自治權，及反映「一地兩檢」並非特區或內地能單獨落實的安排；第二步尊重國家憲法和全國人大常委會的憲制地位，亦確保「一地兩檢」最終符合基本法；第三步則透過香港本地立法的程序充分體現特區在處理「一地兩檢」安排上的自主權。有人質疑「一地兩檢」不符基本法第十八條規定，即「一地兩檢」未有列入基本法附件三，故不能在香港特區實施。對此，特區政府指出，「一地兩檢」與第十八條規定的全國性法律不同。在港實施的全國性法律，其實施範



高鐵西九龍站預期明年第三季通車。地盤為2017年12月28日拍攝。



律政司司長袁國強（右）與大律師公會主席林定國。

圍是整個香港特區、實施主體是香港特區本身、適用對象是香港特區所有人；但「一地兩檢」是在西九龍站「內地口岸區」內實施、實施主體是內地有關機構、適用對象主要是處於「內地口岸區」的高鐵乘客，兩者截然不同。此外，由於西九龍站「內地口岸區」被視為「處於內地」，因此並非「在港」實施全國性法律，在法理上基本法第十八條不再適用。

尊重憲制 非「某人說了算」

特區政府強調，每一個制度下必會、亦必須有一個最高、最終權力機關，香港特區依據基本法享有高度自治，但亦必須尊重國家憲法和全國人大常委會在國家憲制中的地位和權力。是次人大決定是完全依據國家憲法及相關程序而作出，具有法律效力，「並非有意見指決定只為行政決定，亦不是『某人說了算』的情況，更遑論是『人治』或落實基本法的倒退。」

特區政府並指出，在第三步的本地立法程序中，立法會議員及社會各界均有機會討論相關議題，並最終由立法會議員決定是否通過本地

立法，從而落實「一地兩檢」。

特區政府重申，「一地兩檢」是因應交通、運輸系統發展而必須處理的事宜。高鐵乘客以「一地兩檢」方式辦理出入境手續、程序和權利基本上與傳統「兩地兩檢」沒有分別，最重要的分別是「一地兩檢」更便捷有效，希望社會各界能客觀、務實、全面地去理解「一地兩檢」安排及相關事宜。

梁愛詩：「大狀會」對監督權欠了解

香港文匯報訊（記者 鄭治祖）全國人大常委會日前批准「一地兩檢」合作安排，大律師公會前日稱人大決定「衝擊『一國兩制』」。基本法委員會副主任梁愛詩昨日反駁指，公會對國家憲法，特別是全國人大常委會的監督權的了解不足，而香港基本法亦



■梁愛詩。
香港文匯報記者鄭治祖 攝

不可完全按照普通法來解釋。她並指出，「一地兩檢」安排非全國人大常委會單方面決定，還須經過香港本地立法落實。

大律師公會前日深夜發表聲明，聲稱全國人大常委會的決定「漠視」憲法及香港基本法，嚴重衝擊「一國兩制」，是回歸後香港執行基本法的「最大倒退」，並稱對此感到「極度憂慮及遺憾」。公會還稱，國務院說明香港高度自治權是作出「一地兩檢」安排的權力來源，在「多個重要方面不正確」云云。

梁愛詩昨日出席網台節目後，批評大律師公會對國家憲法了解不足，特別是全國人大常委會的監督權。她指，有關權力來自憲法第六十七條，包括監督國務院的工作，以及撤銷國務院制定的行政法規、決定和命令。國務院需要經過全國人大常委會授權，方可以在香港設立口岸，並派駐執法人員，以在西九龍站實施「一地兩檢」。

她指出，若全國人大常委會認為安排不符合基本法，有責任及權力要求撤回。

對大律師公會質疑是「人大所說符合便是符合」，梁愛詩並不同意。她強調，全國人大常委會在仔細考慮及審議後，確認安排的合法性，是「一地兩檢」沒有違反憲法或香港基本法的很強烈證明。

指基本法不能全按普通法解釋

梁愛詩解釋，是次全國人大常委會並非釋法、修改香港基本法或把法律放到香港基本法附件三，而是認為香港基本法已賦予香港實施「一地兩檢」安排的權力，包括享有高度自治權、在出入境管制方面享有自主權、制定適當政策促進發展的權利。因此，全國人大常委會亦毋須以第二十條授權。

她又認為，香港基本法第一百五十八條列明全國人大常委會有釋法權力，若兩地法律有衝突時，亦會以全

國人大常委會為依歸，「基本法是哪裡通過的？不是香港立法會通過，是全國人民代表大會通過，是按照內地法律制定，所以解釋基本法時，不能完全按照普通法來解釋。」

梁愛詩提到，「一地兩檢」的安排並非由全國人大常委會單方面的決定，香港進行本地立法時亦需要得到立法會及市民支持，整個安排香港有權說「不」。

她又指出，相關安排非新事物，深圳灣口岸亦實施「一地兩檢」多年，反問「為什麼內地都無人投訴內地地方變成香港地方？」

有反對派揚言不排除就「一地兩檢」安排提出司法覆核，梁愛詩認為，市民對政府的行為不滿當然可以到法院，但現階段仍是假設的問題，要視乎覆核的理據。若法院認為事件涉中央政府與香港特區關係，相信會提請全國人大常委會釋法。另一方面，即使法院宣判安排違反基本法，全國人大常委會亦有權釋法。

湯家驊駁石永泰「空氣說」

香港文匯報訊（記者 鄭治祖）大律師公會前主席石永泰昨日聲稱，全國人大常委會通過「一地兩檢」的決定「建設於空氣之上」，不能提供立法的憲制基礎。資深大律師、行政會議成員湯家驊反駁指，其說法漠視事實，因為全國人大常委會的決定是法理基礎的一部分，但基礎主要來自香港基本法的條文，而「一地兩檢」最終須本地立法通過。

湯家驊、石永泰及立法會議員陳淑莊昨日出席同一電台節目，就全國人大常委會批准「一地兩檢」安排表達看法。石永泰在節目中聲稱，是次決定「不能提供」一個立法憲制基礎，又謂在香港憲制秩序中，全國人大常委會的決定「沒有」任何約束性效用，「人大決定呢一句，係建築嚟空氣之上嘅。」

指決定是法理基礎的一部分

湯家驊反駁石永泰說法不公平，更是漠視事實。湯家驊解釋，是次並非全國人大常委會做了決定後，要特區政府執行，而是特區政府認為要做「一地兩檢」，故透過國務院向全國人大常委會獲取批准。他指出，全國人大常委會決定相關安排符合香港基本法，並非直接成為法律，「如果係成為法律，就唔需要有第三步，去立法會通過。」

湯家驊又指出，全國人大常委會的意見是法理基礎的一部分，但基礎主要來自香港基本法的條文。他呼籲，各界應該要說道理，而非過於口號化或情緒化。

同場的陳淑莊聲言，香港一次又一次「司法倒退」，市民不希望再看到全國



人大常委會釋法的情況，並揚言若全國人大常委會釋法「干預」香港現行法律，是嚴重「違反『一國兩制』」。

對於若有人就此提出司法覆核，會否引致人大釋法，石永泰稱，現階段較難估計事件是否涉及「關於中央人

民政府管理的事務」或「關於中央人民政府與特區政府的關係」。湯家驊則指，出入境問題明顯涉及內地事務，特別涉及「一國兩制」的大問題，故引致全國人大常委會釋法的基礎很高。

特區政府就「一地兩檢」的回應

■就全國人大常委會就「一地兩檢」所作的決定的立場

- 特區政府尊重法治、國家的憲法、「一國兩制」及香港基本法
- 雙方在商討「一地兩檢」時一直同意「一地兩檢」的安排必須符合「一國兩制」和不違反基本法
- 特區及內地採用「三步走」方式去落實「一地兩檢」，正體現特區享有高度自治權、確保「一地兩檢」最終符合基本法及特區在處理「一地兩檢」安排上的自主權

■就有人認為全國人大常委會作出的決定沒有說明或欠缺法理基礎

- 決定本身和張曉明主任所作的《說明》均有解述決定的法理基礎，香港基本法委員會主任李飛在新聞發佈會亦有解說
- 法律專家對同一問題有不同看法可以理解，但不代表決定沒有法律基礎

■就有人質疑「一地兩檢」不符基本法第十八條

- 「一地兩檢」安排與在港實施全國性法律並不相同

在港全國性法律	「一地兩檢」
~實施範圍：整個香港特區	只限於西九龍站「內地口岸區」
~實施主體：香港特區本身	內地有關機構
~適用對象：香港特區所有人	主要是處於「內地口岸區」的高鐵乘客

- 由於西九龍站「內地口岸區」將被視為「處於內地」，因此並非「在港」實施全國性法律，在法理上基本法第十八條不再適用
- 相類似的條文在深圳灣港方口岸的「一地兩檢」模式亦有採用，而性質類似的「視為條款」亦不時在其他法律範疇有出現

■就有人認為「但凡全國人大常委會所說符合的便是符合」

- 每一個制度下必會（亦必須）有一個最高、最終權力機關
- 香港特區依據基本法享有高度自治，但亦必須尊重國家憲法和全國人大常委會在國家憲制中的地位和權力
- 是次決定是完全依據國家憲法及相關程序而作出，具有法律效力
- 「一地兩檢」最終由立法會議員決定是否通過本地立法

整理：香港文匯報記者 甘瑜

陳弘毅：理解條文可按立法原意

對於大律師公會的聲明，基本法委員會委員陳弘毅並不認同，他解釋指，中央根據立法原意的法律解釋方法來解讀香港基本法第十八條，強調全國人大常委會表明是次是「特別安排」，並無改變香港出入境管制的高度自治。經民聯立法會議員、香港城市大學法律學院副教授梁美芬亦指，香港大律師公會聲明反映香港有部分法律界人士對「一國兩制」及香港基本法的立法原意始終缺乏全局的了解。

陳弘毅昨日接受電台節目電話訪問時表示，今次「一地兩檢」事件反映全國人大常委會的法理思維與香港普通法思維不同，而香港和內地對法律解釋問題也有不同看法。但他認為，一條法律有不同理解是正常，故對中央根據立法原意的法律解釋方法來解讀香港基本法第十八條表示理解。

陳弘毅指，香港法律界包括他自己本人，對第十八條的理解是「從字面的理解」，「原本理解就是從字面去理解，這個亦都是普通法的理解方法」。但從過往幾次人大釋法來看，內地法律界則是由香港基本法立法原意去理解，他舉例指2001年終審法院是「按字面理解」裁定在港出生的內地雙非兒童擁有居港權，「但是內地過去幾次的人大釋法，包括特首任期、居港權，他們都是從立法原意去理解。」

他續說，自己接觸過的內地官員和學者會翻看起草時的討論，從立法原意解讀香港基本法第十八條。當時中央政府希望在香港實施的全國性法律能夠應用於整個香港，並無思考「一地兩檢」口岸區使用內地法律的情況出現，所以他們認為第十八條並無禁止口岸區「一地兩檢」的安排。

他強調，全國人大常委會表明是次是「特別安排」，並無改變香港出入境管制的高度自治，「意思是本來過境的人都係要通關，本來在深圳做，現在在西九做。」

梁美芬：涉中央地方關係

梁美芬則指，全國人大常委會通過兩地政府簽訂的「一地兩檢」方案，為「一地兩檢」提供了穩固的法律基礎，但香港大律師公會就「一地兩檢」發出的聲明，卻反映香港有部分法律界人士對「一國兩制」及香港基本法的立法原意始終缺乏全局的了解。

她續說，香港基本法從制訂開始就帶有普通法及大陸法的雙重特性，「基本法提及國家權力及全國人大常委會的行為包括其解釋及決定肯定涉中央地方關係，若只一味講自己的看法，不理『一國兩制』下中央與地方關係的憲制事實，又或拒絕了解國家的憲制，只會變成無法對話，那情況是令人憂慮的。」

她又指，基本法是有生命力的憲法性文件，賦予特區政府在高度自治範圍內有行政酌情權去做配合社會發展的決定及安排。現時政府提出的「一地兩檢」方案並不需要根據基本法第二十八條啟動附件三，亦不違反基本法第二十二條。

■香港文匯報記者 鄭治祖