

2015年12月14日（星期一）
立法会交通事务委员会 铁路事宜小组委员会会议
广深港高速铁路香港段项目的最新进展
律政司司长袁国强资深大律师开场发言全文

主席、各位议员：

广深港高速铁路(简称“高铁”)是涉及巨大投资的重要交通基础建设工程,极具经济及香港长远发展的重大策略意义。特区政府当然需要妥善处理兴建高铁的相关问题,包括工程费用超支及「一地两检」的问题。特区政府亦密切注意社会上的讨论及意见,务求能推出获得社会认可的处理方案。

2. 我希望借今天的机会重点简介「一地两检」的几个相关议题,希望有助了解问题的本质及消除一些误解。

问题的本质

3. 首先,我认为应该厘清相关问题的性质。

4. 上届特区政府决定建议兴建高铁香港段后,当时的立法会财务委员会已于2010年1月通过兴建高铁的

拨款。至今，不但已有大约四分三的工程完成，政府亦已投入巨额的工程费用。现时我们需要处理的问题，是如何妥善处理工程费用超支，令高铁可以完工。

5. 工程费用超支与「一地两检」是两个性质完全不同的问题。工程费用超支是工程管理的问题；「一地两检」是高铁通车后的运作模式的问题。工程费用超支与「一地两检」没有相连关系。「一地两检」亦并非导致工程费用超支的原因。即使撇开「一地两检」，现实上仍须处理超支问题，否则会衍生庞大的法律诉讼及其他巨大经济等损失。

6. 再者，为避免出现停工而引致的各种严重问题，工程费用超支明显是当务之急，需要尽快解决。另一方面，依照新的评估，高铁将在 2018 年第 3 季通车。中央相关部门和香港特区政府亦是以 2018 年通车为「一地两检」的工作目标，而双方仍然在商讨如何落实「一地两检」的安排。相对工程费用超支，我们有时间详细探讨「一地两检」的问题。因此，工程费用超支的问题不应与「一地两检」的处理挂钩，应该独立处理，否则只会令探讨解决方法时容易产生混淆，无助解决问题。

「一地两检」

7. 高铁和现有的广九直通车不能相提并论，前者是开放式的网状交通，后者是点对点的封闭式直达交通。希望落实「一地两检」，目的是充分发挥高铁的效益，并为旅客提供最方便快捷的服务。高铁立项时已计划在西九龙总站实行「一地两检」。我和政府其他同事亦多次指出「一地两检」并非新概念，英法和美加等地早有类似安排，虽然香港的情况有其独特及复杂之处。在西九龙总站实施「一地两检」的重要关键之一，是如何在符合《基本法》的大前提下，容许在西九龙总站特定范围之内进行内地的出入境、清关及检疫等相关程序。正因如此，「一地两检」涉及复杂的法律及实际操作问题。

8. 社会上有意见认为不应为落实「一地两检」而破坏「一国两制」、「港人治港」、法治等大原则。特区政府完全认同这些观点。「一国两制」、「港人治港」、《基本法》所赋予的保障、法治这些重要基石，绝不可以因落实「一地两检」而受到丝毫损坏。正如上星期三（12月9日）我在立法会响应冯检基议员的口头质询时强调，特区政府和中央政府一直认同日后实行的「一地两检」安排必须完全符合《基本法》和「一国两制」的

大原则。特区政府绝对不会因为经济效益而牺牲「一国两制」。

9. 上星期三我指出，透过《基本法》第 18 条将相关内地出入境、海关及检疫法律纳入附件三，是落实「一地两检」的其中一个研究方向。为免不必要误会，我希望再次强调，「一地两检」的相关事宜现时还在商讨中，仍然未有定论。因此，我重申，透过《基本法》第 18 条将相关内地出入境、海关及检疫的法律纳入附件三只是其中，我强调，只是其中一个研究方向，而非唯一的方向。

10. 我亦希望指出，《基本法》第 18 条对哪些类别的全国性法律可纳入附件三当中及需要通过的程序有明确规定。《基本法》第 18 条的相关条文如下：

「全国人民代表大会常务委员会在征询其所属的香港特别行政区基本法委员会和香港特别行政区政府意见后，可对列于本法附件三的法律作出增减，任何列入附件三的法律，限于有关国防、外交和其他按本法规定不属于香港特别行政区自治范围的法律。」

11. 换言之，只有三类全国性法律才可纳入附件三，即：(1)国防；(2)外交；及(3)其他按《基本法》规定不属于香港特区自治范围的全国性法律。现在我们要探讨的法律问题是，落实「一地两检」需要依据的内地出入境、海关及检疫法律，是否属于上述三类的其中一类，包括是否属于第3类(即不属特区自治范围的全国性法律)。我留意到社会上有支持和反对的意见，我们会继续聆听社会上的意见及小心探讨这研究方向。

12. 有意见指透过《基本法》第18条将相关法律纳入附件三这方式将违反《基本法》。这观点令人费解。由于《基本法》第18条只容许三类全国性法律纳入附件三，问题的重点是落实「一地两检」所需的相关法律是否属于该三类。若不属于该三类，当然不可以纳入附件三。特区政府和中央政府不会漠视《基本法》第18条的条文。反之，若落实「一地两检」的相关法律确实属于上述三类法律中的其中一类，因而可以透过相关程序纳入附件三，则这做法是完全依据《基本法》第18条行事，不可能构成违反《基本法》。

13. 亦有社会人士表示担心，若以这方式处理「一地两检」，可能会为《基本法》第18条制造所谓「法律

缺口」，担心会做成坏先例，令各类各样的全国性法律会被纳入附件三，因而破坏「一国两制」。这些担心和忧虑完全不必要，亦无理据。正如我刚才指出，《基本法》第 18 条对哪些类别的全国性法律可纳入附件三有严格的规定，第 18 条特定范围以外的全国性法律不可能被纳入附件三。

14. 由于现仍在研究阶段，哪些法律可以被纳入附件三仍是未知之数。现在就断言批评这方式会违反《基本法》，明显是太过武断及言之尚早。

总结

15. 主席，各位议员，落实「一地两检」能够令高铁发挥最高效益。特区政府与中央政府的共同目标是，既要确保高铁能发挥最大效益，同时亦必须严格符合《基本法》，不能破坏「一国两制」的原则。正本清源，「一地两检」是由铁路基建衍生的法律及运作配套问题。法律问题可以用法律方式解决；而运作问题则可以用技术方法处理。此外，无论日后采取任何的「一地两检」方案，只会适用于西九龙总站及香港段的特定范围，而不会适用于特区的其他范围。若然我们聚焦处理相关法律

及运作问题，必定能够在符合《基本法》的大前提下落实「一地两检」。

多谢主席及各位议员。