

立法会内务委员会特别会议
讨论「一地两检」
律政司司长袁国强资深大律师发言稿
2017年8月3日

主席：

我和陈（帆）局长和李（家超）局长商量后，由我作综合发言。

1. 特区政府于上月二十五日公布于广深港高铁（香港段）西九龙站实施一地两检的建议。同日，贯彻尊重立法会的精神，政务司司长去信立法会内务委员会，附上政府发布的立法会讨论文件及宣传小册子，并表明虽然立法会正值休会期间，相关官员乐意出席内务委员会会议，解述有关建议及听取意见。特区政府感谢内务委员会在短时间内安排今日的会议，亦感谢各位议员出席。
2. 高速铁路在世界各地已成为现代运输发展的趋势，而国家的高铁网络亦已覆盖内地八成以上的大城市。为保持香港作为区域交通枢纽的地位，以及巩固特区的竞争力，兴建高铁确实有必要性。
3. 早在高铁项目进行规划的时候，特区政府已开始研

究以一地两检作为高铁（香港段）的通关程序。其后在不同阶段亦表示会积极研究一地两检的相关事宜。

4. 经多年反复研究，特区政府相信有必要实施一地两检，而一地两检亦毫无疑问是最能发挥高铁（香港段）的运输、经济等效益的最佳通关程序。高铁与现有的广九直通车有很大不同。广九直通车是点对点的封闭式直达交通系统，而高铁则是开放式的网状交通。因此，传统的两地两检，例如若在深圳或其他内地车站办理内地通关手续，将会对乘客带来极大不便，令高铁（香港段）的效益大减。
5. 特区政府过去与内地商讨一地两检事宜的过程中，双方一直同意一地两检的安排必须符合三大原则：
 - (1) 首先，在法律上必须符合「一国两制」政策及不可违反《基本法》。双方均认同方便乘客及发挥高铁效益的良好目标不能凌驾法律，亦不能破坏「一国两制」的基本政策方针。
 - (2) 第二，在运作上必须可行及有效。换言之，在

符合法律的大前提下，亦必须配合实际操作上的需要。

(3) 第三，所有通关的程序必须兼顾保安问题。因此在保安方面必须能够有效处理保安风险，防止出现保安漏洞。

6. 基于以上的原则，特区政府与内地进行深入研究后建议采用「三步走」的方案落实一地两检。
7. 第一步是由特区与内地达成落实一地两检的合作安排（《合作安排》）。由于一地两检涉及两地的通关程序，特区或内地均不可能单方面落实一地两检。因此双方有必要进行商讨及达成《合作安排》。这一步不单符合「一国两制」，亦反映特区的高度自治权。
8. 《合作安排》的主要内容在政府提交立法会的文件已有解述。我在此不再重复。社会上对在西九龙站设立内地口岸区及在其范围内依据《合作安排》实施内地法律有不同意见，但我希望大家留意几点：

(1) 第一，高铁（香港段）是跨境铁路，因此乘客必

须办理内地与香港的通关手续。

(2) 第二，内地的通关手续必然是依据内地法律办理。

(3) 相对传统的两地两检，建议中的一地两检只是为了乘客方便而将两地办理通关手续的地点位处在同一地点，即西九龙站，其结果是便利乘客，发挥高铁效益，但没有改变乘客办理通关手续的权利与义务，亦没有改变香港的出入境制度。

9. 社会上亦有声音指落实一地两检会开坏先例，破坏「一国两制」。特区政府并不认同有关观点。我希望再次重申，一地两检的目的是为高铁发挥最高效益，背后完全没有任何政治原因。希望大家不应以「阴谋论」的角度去作不必要或完全没有事实基础的猜测。

10. 第二步是由全国人民代表大会常务委员会（全国人大常委）通过决定批准及确认《合作安排》。依据中华人民共和国宪法第 57 条，全国人民代表大会是最高国家权力机关，而全国人大常委则是其常设机关。宪法第 31 条规定在特区内实行的制度由全国人大以法律规定。宪法第 62(13)条亦指明决定特区

的制度是全国人大的职权之一。因此，由全国人大常委通过决定批准及确认《合作安排》，能为一地两检提供稳妥的宪制及法律基础。

11. 第三步是两地各自进行相关程序予以实施；在香港方面将涉及本地立法工作。这一步可让立法会就一地两检的事宜发挥其职能，亦进一步为一地两检提供法律基础。
12. 特区政府认为上述「三步走」建议符合「一国两制」的政策，亦不违反《基本法》。
13. 特区政府明白社会关注保安及相关问题。政府采取多重措施，保障治安及旅客安全。我藉此机会先简单介绍主要情况。保安局局长将乐意回应问题。
14. 首先，高铁（香港段）将实施实名购票制，以确认旅客的身分；所有旅客的行李亦须接受安全检查。西九龙站亦将实施过境限制区管理，只有持有效实名车票旅客、车务人员及工作人员才可进入站内的过境限制区，防止闲杂人等进入过境限制区范围。

15. 乘坐高铁的离港旅客必须先经过香港口岸区，亲身完成依据香港法律进行的通关程序，才能进入内地口岸区范围；而抵港旅客则必须先经过内地口岸区完成出境及相关程序，才可进入香港口岸区范围，再经由香港执法人员负责的通关程序后，才能进入香港。此外，西九龙站的入境层和离境层互不相通，有效分隔抵港和离港乘客。在设计上，旅客不可能绕过香港的出入境程序进出香港，非法出境或入境。
16. 在西九龙站内，旅客如有任何需要，均有渠道寻求协助。例如在香港口岸区内，除了向高铁职员求助外，旅客可以向售票大堂内的警方报案中心求助，或向西九龙站巡逻的警员求助。他们亦可以在出入境检查过程中，向入境处及海关人员求助。进入内地口岸区后，旅客可以向高铁职员或内地派驻单位求助，车站和车厢内亦会有求助指示，旅客可以根据指示寻求协助。
17. 除了一般保安措施外，保安局亦将与内地相关单位成立应急救援事宜专责小组，与内地合作制订紧急及救援预案，定期演练应急救援事故，并建立两地联络员制度，包括火警、列车故障、大型公共卫生事故、恐怖袭击及危险品或化学品处理在内的紧急

事故等。双方以充分合作，以最快及最佳方法处理紧急事故及拯救伤者为大前提。

18. 此外，当局亦将成立负责内地口岸区日常运作事宜的小组。有关小组将负责协调内地口岸区的土地、维护维修、物业管理、检疫安排和日常清关及治安管理等事宜，确保高铁及通关运作畅顺、高效和安全。

19. 主席、各位议员，特区政府希望立法会支持落实一地两检，令高铁（香港段）能发挥最高效益，为乘客提供最便利的服务。