

律政司司長出席立法會交通事務委員會鐵路事宜小組委員會特別會議發言全文（只有中文）

以下是律政司司長袁國強資深大律師今日（十二月十四日）出席立法會交通事務委員會鐵路事宜小組委員會特別會議的發言全文：

主席、各位議員：

廣深港高速鐵路（高鐵）是涉及巨大投資的重要交通基礎建設工程，極具經濟及香港長遠發展的重大策略意義。特區政府當然須要妥善處理興建高鐵的相關問題，包括工程費用超支及「一地兩檢」的問題。特區政府亦密切注意社會上的討論及意見，務求能推出獲得社會認可的處理方案。

我希望借今天的機會重點簡介「一地兩檢」的幾個相關議題，希望有助了解問題的本質及消除一些誤解。

問題的本質

首先，我認為應該釐清相關問題的性質。

上屆特區政府決定建議興建高鐵香港段後，當時的立法會財務委員會已於二〇一〇年一月通過興建高鐵的撥款。至今，不但已有大約四分三的工程完成，政府亦已投入巨額的工程費用。現時我們需要處理的問題，是如何妥善處理工程費用超支，令高鐵可以完工。

工程費用超支與「一地兩檢」是兩個性質完全不同的問題。工程費用超支是工程管理的問題；「一地兩檢」是高鐵通車後的運作模式的問題。工程費用超支與「一地兩檢」沒有相連關係。「一地兩檢」亦並非導致工程費用超支的原因。即使撇開「一地兩檢」，現實上仍須處理超支問題，否則會衍生龐大的法律訴訟及其他巨大經濟等損失。

再者，為避免出現停工而引致的各種嚴重問題，工程費用超支明顯是當務之急，需要盡快解決。另一方面，依照新的評估，高鐵將在二〇一八年第三季通車。中央相關部門和香港特區政府亦是以二〇一八年通車為「一地兩檢」的工作目標，而雙方仍然在商討如何落實「一地兩檢」的安排。相對工程費用超支，我們有時間詳細探討「一地兩檢」的問題。因此，工程費用超支的問題不應與「一地兩檢」的處理掛鈎，應該獨立處理，否則只會令探討解決方法時容易產生混淆，無助解決問題。

「一地兩檢」

高鐵和現有的廣九直通車不能相提並論，前者是開放式的網狀交通，後者是點對點的封閉式

直達交通。希望落實「一地兩檢」，目的是充分發揮高鐵的效益，並為旅客提供最方便快捷的服務。高鐵立項時已計劃在西九龍總站實行「一地兩檢」。我和政府其他同事亦多次指出「一地兩檢」並非新概念，英法和美加等地早有類似安排，雖然香港的情況有其獨特及複雜之處。在西九龍總站實施「一地兩檢」的重要關鍵之一，是如何在符合《基本法》的大前提下，容許在西九龍總站特定範圍之內進行內地的出入境、清關及檢疫等相關程序。正因如此，「一地兩檢」涉及複雜的法律及實際操作問題。

社會上有意見認為不應為落實「一地兩檢」而破壞「一國兩制」、「港人治港」、法治等大原則。特區政府完全認同這些觀點。「一國兩制」、「港人治港」、《基本法》所賦予的保障、法治這些重要基石，絕不可以因落實「一地兩檢」而受到絲毫損壞。正如上星期三（十二月九日）我在立法會回應馮檢基議員的口頭質詢時強調，特區政府和中央政府一直認同日後實行的「一地兩檢」安排必須完全符合《基本法》和「一國兩制」的大原則。特區政府絕對不會因為經濟效益而犧牲「一國兩制」。

上星期三我指出，透過《基本法》第 18 條將相關內地出入境、海關及檢疫法律納入附件三，是落實「一地兩檢」的其中一個研究方向。為免不必要誤會，我希望再次強調，「一地兩檢」的相關事宜現時還在商討中，仍然未有定論。因此，我重申，透過《基本法》第 18 條將相關內地出入境、海關及檢疫的法律納入附件三只是其中，我強調，只是其中一個研究方向，而非唯一的方向。

我亦希望指出，《基本法》第 18 條對哪些類別的全國性法律可納入附件三當中及需要通過的程序有明確規定。《基本法》第 18 條的相關條文如下：

「全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會和香港特別行政區政府意見後，可對列於本法附件三的法律作出增減，任何列入附件三的法律，限於有關國防、外交和其他按本法規定不屬於香港特別行政區自治範圍的法律。」

換言之，只有三類全國性法律才可納入附件三，即：（一）國防；（二）外交；及（三）其他按《基本法》規定不屬於香港特區自治範圍的全國性法律。現在我們要探討的法律問題是，落實「一地兩檢」需要依據的內地出入境、海關及檢疫法律，是否屬於上述三類的其中一類，包括是否屬於第 3 類（即不屬特區自治範圍的全國性法律）。我留意到社會上有支持和反對的意見，我們會繼續聆聽社會上的意見及小心探討這研究方向。

有意見指透過《基本法》第 18 條將相關法律納入附件三這方式將違反《基本法》。這觀點令人費解。由於《基本法》第 18 條只容許三類全國性法律納入附件三，問題的重點是落實「一地兩檢」所需的相關法律是否屬於該三類。若不屬於該三類，當然不可以納入附件三。特區政府和中央政府不會漠視《基本法》第 18 條的條文。反之，若落實「一地兩檢」的相關法律確實屬於上述三類法律中的其中一類，因而可以透過相關程序納入附件三，則這做法是完全依據《基本法》第 18 條行事，不可能構成違反《基本法》。

亦有社會人士表示擔心，若以這方式處理「一地兩檢」，可能會為《基本法》第 18 條製造所謂「法律缺口」，擔心會做成壞先例，令各類各樣的全國性法律會被納入附件三，因而破壞「一國兩制」。這些擔心和憂慮完全不必要，亦無理據。正如我剛才指出，《基本法》第 18 條對哪些類別的全國性法律可納入附件三有嚴格的規定，第 18 條特定範圍以外的全國性法律不可能被納入附件三。

由於現仍在研究階段，哪些法律可以被納入附件三仍是未知之數。現在就斷言批評這方式會違反《基本法》，明顯是太過武斷及言之尚早。

總結

主席，各位議員，落實「一地兩檢」能夠令高鐵發揮最高效益。特區政府與中央政府的共同目標是，既要確保高鐵能發揮最大效益，同時亦必須嚴格符合《基本法》，不能破壞「一國兩制」的原則。正本清源，「一地兩檢」是由鐵路基建衍生的法律及運作配套問題。法律問題可以用法律方式解決；而運作問題則可以用技術方法處理。此外，無論日後採取任何的「一地兩檢」方案，只會適用於西九龍總站及香港段的特定範圍，而不會適用於特區的其他範圍。若然我們聚焦處理相關法律及運作問題，必定能夠在符合《基本法》的大前提下落實「一地兩檢」。

多謝主席及各位議員。

完

2015年12月14日（星期一）