

立法會內務委員會特別會議
討論「一地兩檢」
律政司司長袁國強資深大律師發言稿
2017年8月3日

主席：

我和陳（帆）局長和李（家超）局長商量後，由我作綜合發言。

1. 特區政府於上月二十五日公布於廣深港高鐵（香港段）西九龍站實施一地兩檢的建議。同日，貫徹尊重立法會的精神，政務司司長去信立法會內務委員會，附上政府發布的立法會討論文件及宣傳小冊子，並表明雖然立法會正值休會期間，相關官員樂意出席內務委員會會議，解述有關建議及聽取意見。特區政府感謝內務委員會在短時間內安排今日的會議，亦感謝各位議員出席。
2. 高速鐵路在世界各地已成為現代運輸發展的趨勢，而國家的高鐵網絡亦已覆蓋內地八成以上的大城市。為保持香港作為區域交通樞紐的地位，以及鞏固特區的競爭力，興建高鐵確實有必要性。
3. 早在高鐵項目進行規劃的時候，特區政府已開始研

究以一地兩檢作為高鐵（香港段）的通關程序。其後在不同階段亦表示會積極研究一地兩檢的相關事宜。

4. 經多年反覆研究，特區政府相信有必要實施一地兩檢，而一地兩檢亦毫無疑問是最能發揮高鐵（香港段）的運輸、經濟等效益的最佳通關程序。高鐵與現有的廣九直通車有很大不同。廣九直通車是點對點的封閉式直達交通系統，而高鐵則是開放式的網狀交通。因此，傳統的兩地兩檢，例如若在深圳或其他內地車站辦理內地通關手續，將會對乘客帶來極大不便，令高鐵（香港段）的效益大減。

5. 特區政府過去與內地商討一地兩檢事宜的過程中，雙方一直同意一地兩檢的安排必須符合三大原則：

(1) 首先，在法律上必須符合「一國兩制」政策及不可違反《基本法》。雙方均認同方便乘客及發揮高鐵效益的良好目標不能凌駕法律，亦不能破壞「一國兩制」的基本政策方針。

(2) 第二，在運作上必須可行及有效。換言之，在

符合法律的大前提下，亦必須配合實際操作上的需要。

(3) 第三，所有通關的程序必須兼顧保安問題。因此在保安方面必須能夠有效處理保安風險，防止出現保安漏洞。

6. 基於以上的原則，特區政府與內地進行深入研究後建議採用「三步走」的方案落實一地兩檢。

7. 第一步是由特區與內地達成落實一地兩檢的合作安排（《合作安排》）。由於一地兩檢涉及兩地的通關程序，特區或內地均不可能單方面落實一地兩檢。因此雙方有必要進行商討及達成《合作安排》。這一步不單符合「一國兩制」，亦反映特區的高度自治權。

8. 《合作安排》的主要內容在政府提交立法會的文件已有解述。我在此不再重複。社會上對在西九龍站設立內地口岸區及在其範圍內依據《合作安排》實施內地法律有不同意見，但我希望大家留意幾點：

(1) 第一，高鐵（香港段）是跨境鐵路，因此乘客必

須辦理內地與香港的通關手續。

(2) 第二，內地的通關手續必然是依據內地法律辦理。

(3) 相對傳統的兩地兩檢，建議中的一地兩檢只是為了乘客方便而將兩地辦理通關手續的地點位處在同一地點，即西九龍站，其結果是便利乘客，發揮高鐵效益，但沒有改變乘客辦理通關手續的權利與義務，亦沒有改變香港的出入境制度。

9. 社會上亦有聲音指落實一地兩檢會開壞先例，破壞「一國兩制」。特區政府並不認同有關觀點。我希望再次重申，一地兩檢的目的是為高鐵發揮最高效益，背後完全沒有任何政治原因。希望大家不應以「陰謀論」的角度去作不必要或完全沒有事實基礎的猜測。

10. 第二步是由全國人民代表大會常務委員會（全國人大常委）通過決定批准及確認《合作安排》。依據中華人民共和國憲法第 57 條，全國人民代表大會是最高國家權力機關，而全國人大常委則是其常設機關。憲法第 31 條規定在特區內實行的制度由全國

人大以法律規定。憲法第 62(13)條亦指明決定特區的制度是全國人大的職權之一。因此，由全國人大常委通過決定批准及確認《合作安排》，能為一地兩檢提供穩妥的憲制及法律基礎。

11. 第三步是兩地各自進行相關程序予以實施；在香港方面將涉及本地立法工作。這一步可讓立法會就一地兩檢的事宜發揮其職能，亦進一步為一地兩檢提供法律基礎。
12. 特區政府認為上述「三步走」建議符合「一國兩制」的政策，亦不違反《基本法》。
13. 特區政府明白社會關注保安及相關問題。政府採取多重措施，保障治安及旅客安全。我藉此機會先簡單介紹主要情況。保安局局長將樂意回應問題。
14. 首先，高鐵（香港段）將實施實名購票制，以確認旅客的身分；所有旅客的行李亦須接受安全檢查。西九龍站亦將實施過境限制區管理，只有持有效實名車票旅客、車務人員及工作人員才可進入站內的過境限制區，防止閒雜人等進入過境限制區範圍。

15. 乘坐高鐵的離港旅客必須先經過香港口岸區，親身完成依據香港法律進行的通關程序，才能進入內地口岸區範圍；而抵港旅客則必須先經過內地口岸區完成出境及相關程序，才可進入香港口岸區範圍，再經由香港執法人員負責的通關程序後，才能進入香港。此外，西九龍站的入境層和離境層互不相通，有效分隔抵港和離港乘客。在設計上，旅客不可能繞過香港的出入境程序進出香港，非法出境或入境。
16. 在西九龍站內，旅客如有任何需要，均有渠道尋求協助。例如在香港口岸區內，除了向高鐵職員求助外，旅客可以向售票大堂內的警方報案中心求助，或向西九龍站巡邏的警員求助。他們亦可以在出入境檢查過程中，向入境處及海關人員求助。進入內地口岸區後，旅客可以向高鐵職員或內地派駐單位求助，車站和車廂內亦會有求助指示，旅客可以根據指示尋求協助。
17. 除了一般保安措施外，保安局亦將與內地相關單位成立應急救援事宜專責小組，與內地合作制訂緊急及救援預案，定期演練應急救援事故，並建立兩地

聯絡員制度，包括火警、列車故障、大型公共衛生事故、恐怖襲擊及危險品或化學品處理在內的緊急事故等。雙方以充分合作，以最快及最佳方法處理緊急事故及拯救傷者為大前提。

18. 此外，當局亦將成立負責內地口岸區日常運作事宜的小組。有關小組將負責協調內地口岸區的土地、維護維修、物業管理、檢疫安排和日常清關及治安管理等事宜，確保高鐵及通關運作暢順、高效和安全。

19. 主席、各位議員，特區政府希望立法會支持落實一地兩檢，令高鐵（香港段）能發揮最高效益，為乘客提供最便利的服務。