

新民黨
就《廣深港高鐵(一地兩檢)條例草案》作出回應

背景

1. 廣深港高速鐵路(香港段)(下稱「高鐵香港段」)將於2018年第三季通車。當局有需要在正式通車前,完成在西九龍站進行香港及內地的清關、出入境及檢疫手續(下稱「通關」)的安排。
2. 特區政府於2017年7月25日公布以一地兩檢作通關安排,並建議開展「三步走」程序。立法會於2017年11月15日通過由政府提出的議案後,正式展開「三步走」:
第一步:由內地與香港特區達成落實一地兩檢的合作安排(《合作安排》)(下稱「決定」);
第二步:全國人民代表大會常務委員會通過決定、批准及確認《合作安排》;及
第三步: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。
3. 國家高鐵鐵路網總長度達25,000公里,佔全球高鐵網絡超過66%。高鐵香港段將香港與全球最龐大的高鐵網絡連接起來,促進香港與內地交流及發展。無論在社會及經濟層面,都對香港及內地帶來很大的效益。
4. 高鐵香港段通車後,將大幅縮短由香港以鐵路往來內地各主要城市的時間,吸引全球不同地方的旅客,經香港進入內地,對香港作為區內交通樞紐及維持國際城市競爭力,具重要作用。
5. 為了按照全國人大常委會的《決定》和《合作安排》,實施一地兩檢,香港特區有需要制定一項本地條例,處理內地口岸區範圍、權利及義務等。而《廣深港高鐵(一地兩檢)條例草案》(下稱條例)條例獲得立法會通過後,將成為本地法律的一部份,香港法院將有權對條例內容有解釋及裁決。
6. 新民黨認為,高鐵香港段的通關安排,應以發揮高鐵香港段的最大效益為前提,並需要符合《基本法》及「一國兩制」的原則。
7. 從立法會的資料可見,政府已就不同的法律及憲制問題作出多次解釋,並提供多項理據。社會上有不同的法律觀點可以理解,希望立法會能夠考慮高鐵香港段的效益、通關的實際操作及市民的意願,以香港整體利益為依歸,務實地進行條例審議工作。

高鐵香港段的效益

8. 高鐵香港段通車後,能夠與內地互聯互通,促進兩地人員交流和經貿往來,對推動兩地經濟優勢互補、共同發展有明顯裨益。
9. 政府指出高鐵香港段的間接效益難以量化,但海外不少研究指出,運

輸基建能促進經濟發展。根據世界經濟論壇的研究，以日本作為案例，發現高鐵在提高企業的生產力及表現，特別促進供應商與顧客之間的交流及配對，有重要角色¹。

10. 高鐵香港段能加強香港與國家的連接度，也對香港維持區域交通樞紐的角色發揮重要作用，提升香港的競爭力。國際上不少研究，例如牛津經濟(Oxford Economics)指出，國際連接度(international connectivity) 通過海外投資、貿易、物流、旅遊業及勞動市場等途徑，帶動當地的經濟增長²。
11. 除了經濟效益，高鐵香港段亦能便利香港市民。根據統計處的資料，2016年經陸路離境的本港居民人次達 7200 萬³。據運輸及房屋局估算，高鐵香港段每年可以為全部乘客節省三千九百萬小時，預計只需 23 分鐘便到達深圳北，48 分鐘便到達廣州南，能夠為往返兩地的市民提供便捷舒適的交通選擇。
12. 高鐵香港段能夠促進區域的人流及物流，加強粵港澳大灣區的融合。配合港珠澳大橋等主要工程，相信能夠發揮協同效應，實現香港和珠江三角地區一小時生活圈。
13. 若然高鐵香港段通車時間因未能通過條例而延誤，以上的效益則無法實現，將對民生及經濟發展構成負面影響，損害香港市民的長遠利益。

一地兩檢及其他方案的優劣

14. 一地兩檢即是在同一地方依序辦理兩個不同管轄區的通關程序，乘客一次過完成通關程序後，便能到達國家高鐵網絡覆蓋的城市，高效省時。
15. 在海外不同地方亦有實施類似一地兩檢的安排，其目的在於便利往返各地的旅客。在普通法和大陸法司法管轄區實施類似一地兩檢的安排，均是以立法形式進行⁴。
16. 由討論興建高鐵香港段撥款以來，政府及社會曾就不同通關安排進行研究及討論。然而這些方案在實際操作、治安風險及時間效益上，均有其弊端。
17. **兩地兩檢**—若在全國所有高鐵站設立通關設施，實際操作上並不可行。

¹ Does high-speed rail benefit business?, World Economic Forum, <https://www.weforum.org/agenda/2014/09/high-speed-rail-supply-networks-firm-performance/>

² The Economic Value of International Connectivity, Oxford Economics, April, 2013, https://d2rqp8wtqka5kg.cloudfront.net/313347/open20150909035000.pdf?Expires=1520571627&Signature=u3pk99qHIOzmieYzmFIDP~jTzIGaZ~4OeP2nafvoPXzvmONabUbnhPjPT6LBkUqbAOp3vPYZvpXFzMCgmRDlqwISf-nMv7n5ZkVmirgt7FTa-QAsgOtDy9omerM4e9TzVg6~R4mlUpqd5DTCw0HTsAP19DT53gPGS99PKQBg8zc-eMD8OjkN45FGMuBpizkUnHKVqXqfP7tIC10RyJU-scXiOVMVFxigcWJBDPDSmLC9RgQ-UAX4~VNNtmjsQJsU0FNLcrFukRdICBDJY1OGNsYIcQ~qnRZ4mdHEbcFgb3-17IHspk5sHYbNlxcRw7rMFQgpdYFB7c~fPeYoGIHGw__&Key-Pair-Id=APKAJVGCNMR6FQV6VYIA

³ 香港統計數字一覽（最新數字），https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/hkif/index_tc.jsp

⁴ <https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/bc/bc102/papers/bc10220180313cb4-710-2-c.pdf>

於福田站進行一地兩檢或兩地兩檢，代表全部往返香港的乘客，必須前往深圳福田站，攜同行李下車接受通關手續。這種安排一方面為旅客帶來不便，另一方面對已投入運作的福田站帶來難以預料的人流。同時令所需交通時間上升，等同興建一條新的城際直通車，令高鐵原來的效益大打折扣。

18. **預檢**—在海外部份國家設有預檢安排，例如美國加拿大之間有相關協議，主要作用在於讓美國阻截不符合入境要求的人抵達美國境內。然而美國不設出境檢查，因此美加模式並不適用於香港。在「一國兩制」下，亦難以直接引用海外的預檢例子作比較。
19. **車上檢**—高鐵香港段全長約 26 公里，由香港的西九龍連接至深圳，不設中途車站。由於西九龍站至福田站只需 14 分鐘，在短時間內為車上所有乘客進行關通安排，實際上並不可行。
20. **不設通關檢查**—中港之間不設逃犯移交協議，若不設通關檢查，將對兩地治安構成重大風險。例如部份歐盟國家簽署開放邊境《申根公約》，締約國之間不設通關安排，導致出現保安漏洞。在歐洲發生多宗恐襲事件後，不法之徒能逃往其他國家，開放邊境的安排受到嚴厲質疑。
21. 從 2007 年起，深圳灣口岸已實施一地兩檢，條例草案參照了深圳灣口岸實施一地兩檢安排而制定，有先例可循。經過多年的反覆討論，我們認為一地兩檢是最為可行的做法，亦較兩地兩檢及車上檢等方案有效發揮高鐵的效益。

圍繞一地兩檢的爭議

22. 從討論興建高鐵香港段開始，一地兩檢的法理及憲制根據一直受到質疑。當時社會上有意見對容許內地人員在香港境內執法感到憂慮，認為無法符合《基本法》條文。相關主要爭議圍繞以下數點：違反《基本法》18 條、《基本法》沒有適用的條文、影響香港邊界及削弱香港法院權力。
23. 大律師公會的聲明內指出，《基本法》第 18（3）條下，只有列於附件三的全國性法律方可在特區境內實施的規定，因此就合作安排作出《決定》欠缺法理基礎。
24. 政府提交的文件指出，《基本法》第 18 條的原意是要限制全國性法律在特區範圍內對所有人一般性適用。這與「內地口岸區」實施內地法律的情況截然不同，包括「內地口岸區」涵蓋範圍不是整個香港，實施對象是高鐵乘客，由內地機構實施，市民可自行選擇是否進入「內地口岸區」。情況與通過《基本法》附件三實施的法律，例如國歌法，情況明顯不同。
25. 有不少意見認為全國人大常委落實一地兩檢，應按《基本法》158 條進行釋法，以決定為憲法基礎，並不符合法治原則。由運輸及房屋局

提交的文件已指出，全國人大常委會通過的《決定》，是根據中華人民共和國法律（包括《中華人民共和國憲法》）作出的，因此應具備憲制及其法律基礎。

26. 有意見則指政府無法引述一條《基本法》條文，為特區政府依照合作安排實施一地兩檢提供法理基礎。在關於批准一地兩檢的合作安排的說明中，已指出基本法第 2、7、22(4)、119 及 154(2) 條，是落實香港特別行政區基本法規定的有關權力的體現⁵。事實上，基本法於 1980 年代起草，不可能預視一地兩檢的出現，要求《基本法》條文清晰提及一地兩檢，與現實情況脫節。
27. 有法律學者認為，一地兩檢以「三步走」落實，將會削弱香港法院的司法權力。政府提交的文件指出，《條例草案》一經通過，將會成為香港法律的一部份。如有人就《條例草案》條文的問題在香港法院提出法律程序，香港法院將有權作出決定及裁決，因此通過條例草案對本港司法獨立及制度毫無影響。
28. 有意見認為，對於設立內地口岸區如何不改變特區的範圍有保留。《基本法》第七條規訂，香港特別行政區境內的土地和自然資源屬於國家所有，由香港特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租⁶。條例將訂明內地需向港方繳交租金並有可能設有年期限限制，即高鐵西九龍總站將以「租賃」方式設立內地口岸區，安排符合《基本法》要求，特區的範圍及界線亦未有因此而改變。

總結

29. 整體而言，政府已就以「三步走」落實一地兩檢的理據作出公開解釋，並就落實一地兩檢或其他方案的可行性作出交待。條例草案能否獲得通過，一地兩檢是否得以落實，最終決定權在於本港立法會。
30. 我們認為，在審議條例草案時，議員應以香港整體及長遠發展需要為依歸。相信特區政府能夠在推進一地兩檢的工作上，秉持一貫做法，以保障香港市民利益為先。
31. 新民黨希望，立法會議員能夠實事求是，把握時間，在今年第三季前完成一地兩檢的本地立法程序，讓高鐵能夠順利通車，發揮高鐵對香港經濟及民生的最大效益。

2018 年 3 月

⁵ https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/bills/brief/b201801261_brif.pdf

⁶ 相關做法沿用過往殖民地年代《官契條例》(Crown Land Ordinance) 安排