

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1060/07-08(03)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處就2008年2月19日會議 擬備的背景資料簡介

邊境禁區

目的

本文件綜述議員自第一屆立法會以來就邊境禁區所作的討論。

邊境禁區政策

2. 由於第二次世界大戰後，邊境活動頻繁，加上非法入境者的數目大增，政府遂於1951年訂立邊境禁區政策。根據邊境禁區政策，當局把香港人煙較稠密的地方與當時中、英邊界之間的某些地區劃為邊境禁區，目的是提供一個緩衝地帶，協助保安部隊維持香港與內地之間的邊界完整，以及打擊非法入境活動和其他跨境犯罪活動。

3. 當局在1951年6月以政府憲報公告形式，首次在法律上界定邊境禁區的範圍。當局於1962年5月把邊境禁區擴大至現有界線，其總面積約為2 800公頃，覆蓋北區及元朗東北地區。邊境禁區的北面界線沿香港特別行政區(下稱"香港特區")與內地之間的35公里長陸地管理線伸延，並設有邊界圍網及邊界道路作為標記。邊境禁區的南面界線則大致與陸地管理線平行，並包括沙頭角海整個海域。邊境禁區現時的南面界線，主要是根據區內地勢、道路和基礎建設網絡，以及警方支援設施的服務範圍而劃定。邊境禁區界線貫穿主要公用道路的關鍵地點，有助警方在最易被非法入境者和犯罪分子利用的地點實施有效管制。警方會向確實有需要進入邊境禁區的人士簽發禁區通行證，藉以對進出邊境禁區作出管制。

立法會事務委員會所作的討論

保安事務委員會分別於1999年5月及2002年5月舉行的會議

4. 政府當局在保安事務委員會1999年5月13日會議上告知委員，當局已於1998年檢討邊境禁區政策及禁區覆蓋範圍。檢討結果證

實，取消邊境禁區和解除進入界線範圍的限制，會令警方更難偵查非法入境和走私活動及跨境罪案，因而會嚴重削弱執法機關的工作成效和效率，危害邊界管制工作。是項檢討亦顯示，邊境禁區的覆蓋範圍實屬恰當。

5. 關於委員所提出會否容許旅遊團參觀中英街，藉以促進香港旅遊業的問題，政府當局表示，鑑於有需要積極加強進行打擊非法入境活動的工作，當局不宜開放中英街供遊客參觀。

6. 政府當局在保安事務委員會2002年5月2日會議上重申有需要設立邊境禁區，作為確保進行有效邊界管制的整套綜合措施的一個主要部分。政府當局指出，邊境禁區政策所包含的實質、法律及行政管制，大大有助警方進行阻截非法入境者的工作，以及協助海關打擊走私活動。

7. 對於有必要保留邊境禁區，藉以提供一個緩衝區，以便有效打擊非法入境和走私活動及其他跨境罪案，委員並無異議。然而，部分委員對於是否有需要設立範圍如此廣泛的邊境禁區表示懷疑。此等委員建議政府當局檢討邊境禁區的覆蓋範圍，以及放寬對邊境禁區商業活動實施的限制，以促進區內的經濟發展。周梁淑怡議員認為，由於中英街的歷史背景令該地成為吸引遊客的觀光點，當局應探討在中英街發展旅遊業的可能性。

8. 政府當局告知事務委員會，儘管有需要基於保安理由保留邊境禁區，但對於邊境禁區的覆蓋範圍卻有作出檢討的空間。政府當局亦告知事務委員會，旅遊事務專員正與北區及大埔區的民政事務專員和香港旅遊發展局一同研究在北區發展綠色旅遊的建議，並預料可於2002年夏季後得出研究結果。委員促請政府當局加快進行邊境禁區發展潛力的研究。

9. 關於發展中英街的可能性，政府當局表示，撇開和邊界有關的問題不論，中英街是一條全長約250米及寬3至6米的狹窄街道，該條街道是香港特區與內地之間的邊界的一部分，當中並無任何實際屏障或管制站設施。如批准大量遊客進入該區，將會造成嚴重的保安問題。政府當局表示，雖然當局並無計劃開放中英街供遊客參觀，但如能妥善解決保安方面的關注事宜，當局可探討邊境禁區內的具體發展建議。

規劃地政及工程事務委員會在2002年2月舉行的會議

10. 規劃地政及工程事務委員會(由2007-2008年度立法會會期開始易名為發展事務委員會)在2002年2月1日會議上討論"香港2030：規劃遠景與策略"時，曾提出發展邊境禁區的事宜。"香港2030：規劃遠景與策略"研究旨在訂立長遠的土地用途、運輸及環境規劃大綱，為香港未來30年的發展提供指引。關於有需要繼續以邊境禁區作為緩衝區，藉以維持邊界的完整一事，政府當局表示，讓邊境禁區繼續發揮此項保安功能，實屬相當重要。當局亦有必要確保開放邊境禁區不會削弱此項功能。

11. 政府當局亦表示，當局亦藉着是次機會，就應否發展邊境禁區一事徵詢公眾意見。政府當局強調，開放邊境禁區不應削弱香港特區在"一國兩制"原則下的地位。政府當局告知事務委員會，邊境禁區其中一些地方不適宜作發展用途，例如西面位於米埔附近的濕地、各個墓地和山林地帶。

12. 部分委員雖理解設立邊境禁區以發揮保安功能的需要，但認為可縮減邊境禁區的面積，以騰出區內部分土地進行發展。

立法會議員與區議員／鄉議局議員舉行的會議

在1998年11月5日與北區臨時區議會議員舉行的會議

13. 在立法會議員於1998年11月5日與北區臨時區議會議員舉行的會議上，北區臨時區議會議員就邊境禁區提出下列各點 ——

- (a) 應縮減沙頭角禁區的覆蓋範圍，以便更有效運用土地資源；及
- (b) 在香港回歸中國後，已是檢討應否保留邊境禁區政策的適當時候。

14. 出席是次會議的立法會議員普遍贊同北區臨時區議會議員的意見。

在2002年1月31日與北區區議會議員舉行的會議

15. 在立法會議員於2002年1月31日與北區區議會議員舉行的會議上，北區區議會議員對政府當局的邊境禁區政策表示關注。出席是次會議的立法會議員贊同北區區議會議員提出的下述意見 ——

- (a) 放寬邊境禁區政策，方便區外人士前往禁區觀光；及
- (b) 內地沙頭角鎮7條鄉村的原居民應一如以往般，獲當局容許進入邊境禁區。

在2004年3月2日與鄉議局議員舉行的會議

16. 在立法會議員於2004年3月2日與鄉議局議員舉行的會議上，雙方曾討論邊境禁區土地使用的相關事宜。出席是次會議的立法會議員贊同鄉議局議員的意見，認為 ——

- (a) 政府當局應檢討設立邊境禁區的目的及其覆蓋範圍，並放寬就邊境禁區施加的各項限制，藉以開放該區作發展之用；及
- (b) 應在邊境禁區進行商業活動及提供旅遊設施，以吸引遊客。

最新發展

邊境禁區檢討

17. 行政長官在2005年10月發表施政報告時表示，由於香港與深圳在執法方面的合作已有效遏制非法跨境活動，政府當局將檢討禁區界線，並研究縮減禁區範圍的可能性，以騰出土地作更佳用途及發展。

18. 政府當局在2006年9月7日公布邊境禁區檢討的結果、是項檢討所提出的建議，以及實施該等建議的方案。檢討的結論是在有適當的加強保安措施的配合下，可大幅縮減邊境禁區的覆蓋範圍，而仍能維持邊界的保安。政府當局建議沿現有邊界巡邏通路南緣興建一道輔助邊界圍網，以確保邊界巡邏通路和現有主圍網不會受到蓄意或不慎的干擾。在邊界巡邏通路的保安得到保障後，通路以南所有土地均可從邊境禁區的範圍剔出。此舉意味邊境禁區的覆蓋範圍可縮窄成一幅狹長的土地，只保留邊界巡邏通路和該通路以北地區(包括落馬洲河套和蠔殼圍地區)、沙頭角海和可供過境的地方(即邊境管制站和沙頭角墟)在邊境禁區的範圍內。若是項建議獲得落實，邊境禁區的陸地覆蓋範圍將由約2 800公頃縮減至約800公頃。

公眾諮詢

19. 在2006年9月至11月期間，政府當局曾就邊境禁區檢討的結果諮詢有關各方，包括鄉議局、城市規劃委員會、環境諮詢委員會、北區區議會、元朗區議會、打鼓嶺鄉事委員會、沙頭角鄉事委員會、上水鄉事委員會和新田鄉事委員會。政府當局亦有就所騰出土地的未來發展，諮詢環保團體和土地及建設諮詢委員會轄下的規劃小組委員會。

20. 據政府當局表示，當地居民雖普遍歡迎縮小邊境禁區覆蓋範圍的建議，但亦有提出下述建議 ——

- (a) 把沙頭角墟從邊境禁區的範圍剔出，以便利該區的發展；
- (b) 沙頭角公眾碼頭應開放予前往新界北的離島和東岸的船隻使用，以促進該區的生態旅遊發展；
- (c) 把個別村落和私人土地完全從邊境禁區的範圍剔出，而建議興建的輔助邊界圍網應盡可能設於遠離附近民居之處；
- (d) 免除在某些地區興建擬議的輔助邊界圍網；及
- (e) 在整項輔助邊界圍網的興建工程竣工前(估計於2010年左右)，分階段縮減邊境禁區的範圍。

21. 至於從邊境禁區剔出的土地的未來發展，部分人士認為應保存有關土地(尤其是具重要生態價值的地區)的鄉郊環境和自然景色。另一方面，亦有其他人士建議把該區發展作其他用途，例如邊界購物中心、特別工業用途、住宅和生態旅遊。

縮減邊境禁區覆蓋範圍的最終定案

22. 政府當局於2008年1月11日公布，經考慮2006年年底進行諮詢工作期間所接獲的意見，決定將邊境禁區覆蓋範圍進一步縮減至約400公頃。

23. 簡要而言，政府當局決定將落馬洲河套(佔地約100公頃)和鄰近的蠔殼圍(佔地約300公頃)從邊境禁區範圍剔出。把這兩處地方剔出邊境禁區的範圍後，得月樓和下灣村兩條鄉村將不再屬於禁區範圍，因而可滿足當地居民的期望。此外，分別位於蓮麻坑西北面和白虎山北面的兩幅土地將會從邊境禁區範圍剔出，以回應鄉事社區人士的意見。至於沙頭角墟的邊境禁區範圍，由於中英街沒有正規的管制站設施，亦沒有實質屏障顯示香港和內地的界線，加上沙頭角持續存在走私和非法入境活動，上述種種保安風險均顯示有需要維持沙頭角墟的邊境禁區限制。然而，沙頭角邊境禁區界線會向北移至沙頭角墟的入口(即"一號閘"位置)。

24. 新的邊境禁區界線將會分階段實施。經考慮區內地勢和所涉及的工程安排，新的輔助邊界圍網的興建工程將會分4個階段進行。如獲得財務委員會批准撥款，政府當局預計第一段及第四段的興建工程大約會在2010年年底完成，第二段會在2011年第三季完成，而第三段則大約於2012年年底完成。

25. 政府當局會修訂《邊境禁區令》(第245A章)，訂明分階段實施新的法定邊境禁區界線的生效日期，以配合4段輔助邊界圍網的建造工程竣工日期。

26. 至於從邊境禁區剔出的土地，規劃署已展開研究，探討所騰出土地的發展潛力和限制，以及在新邊境禁區界線生效前，按可持續發展的原則制訂規劃大綱，為擬備法定圖則作好準備，從而為區內的保育和發展提供指引。該項研究訂於2009年年中完成。

在立法會會議席上動議／提出的相關議案及質詢

27. 自第一屆立法會以來在立法會會議席上動議／提出，有關邊境禁區的議案／質詢的一覽載於**附錄**。有關的立法會會議過程正式紀錄可於立法會網頁(<http://www.legco.gov.hk>)閱覽。

相關文件

28. 委員可參閱下述會議紀要及文件，瞭解有關討論的進一步詳情 ——

會議紀要

- (a) 保安事務委員會 1999 年 5 月 13 日會議的紀要(立法會 CB(2)2538/98-99 號文件)；
- (b) 規劃地政及工程事務委員會 2002 年 2 月 1 日會議的紀要(立法會 CB(1)1372/01-02 號文件)；
- (c) 保安事務委員會 2002 年 5 月 2 日會議的紀要(立法會 CB(2)2434/01-02 號文件)；

文件

- (d) 政府當局就保安事務委員會 1999 年 5 月 13 日會議所提交，有關 "禁區和禁區通行證政策" 的文件(立法會 CB(2)1860/98-99(01) 號文件)；
- (e) 政府當局就保安事務委員會 2002 年 5 月 2 日會議所提交的文件(立法會 CB(2)1713/01-02(06) 號文件)；
- (f) 政府當局 2002 年 10 月 8 日就旅遊事務專員率領進行關於邊境禁區旅遊業發展潛力的研究的時間表作出的回應(立法會 CB(2)30/02-03(01) 號文件)；
- (g) 政府當局於 2006 年 9 月所提交有關 "邊境禁區檢討" 的資料文件(立法會 CB(2)3000/05-06(01) 號文件)；
- (h) 政府當局於 2007 年 2 月所提交有關 "邊境禁區檢討 —— 諮詢公眾的結果" 的資料文件(立法會 CB(2)1156/06-07(01) 號文件)；及
- (i) 政府當局於 2008 年 1 月所提交有關 "邊境禁區檢討" 的資料文件(立法會 CB(2)818/07-08(01) 號文件)。

29. 上述會議紀要及文件亦可於立法會網頁 (<http://www.legco.gov.hk>) 閱覽。

立法會秘書處
議會事務部 2
2008 年 2 月 13 日

附錄

在立法會會議席上動議／提出的有關邊境禁區的議案／質詢

1997年12月3日立法會會議

劉江華議員在1997年12月3日立法會會議席上，就邊境禁區的覆蓋範圍提出質詢。

2001年2月14日立法會會議

2. 陳婉嫻議員在2001年2月14日立法會會議席上，就中英街的出入管制及發展計劃提出質詢。

2001年12月12日立法會會議

3. 何鍾泰議員在2001年12月12日立法會會議席上，就發展邊境禁區的土地提出質詢。

2002年2月6日立法會會議

4. 楊耀忠議員在2002年2月6日立法會會議席上，就在邊境禁區範圍內截獲的非法入境者提出質詢。

2003年2月12日立法會會議

5. 劉皇發議員在2003年2月12日立法會會議席上，就政府當局會否考慮放寬對邊境禁區施加的各種限制提出質詢。

2003年10月15日立法會會議

6. 劉皇發議員在2003年10月15日立法會會議席上，就政府當局檢討邊境禁區的覆蓋範圍提出質詢。

2004年6月16日立法會會議

7. 田北俊議員在2004年6月16日立法會會議席上，就開放沙頭角禁區提出質詢。

2005年6月22日立法會會議

8. 田北俊議員在2005年6月22日立法會會議席上，就檢討整個邊境禁區的覆蓋範圍提出質詢。

2005年11月2日立法會會議

9. 黃定光議員在2005年11月2日立法會會議席上，就"全方位發展邊境地區"動議一項議案。單仲偕議員就該項議案動議修正案。經單仲偕議員修正的議案獲得通過。

2006年6月7日立法會會議

10. 林偉強議員在2006年6月7日立法會會議席上，就開放邊境禁區提出質詢。

2006年11月15日立法會會議

11. 李國英議員在2006年11月15日立法會會議席上，就拒絕簽發禁區通行證提出質詢。

2007年6月20日立法會會議

12. 張學明議員在2007年6月20日立法會會議席上，就邊境禁區的覆蓋範圍提出質詢。

13. 上述議案及質詢／回覆可於立法會網頁(<http://www.legco.gov.hk>)閱覽。

立法會秘書處

議會事務部2

2008年2月13日