

政府總部  
運輸及房屋局  
運輸科



香港添馬添美道 2 號  
政府總部東翼

Transport and  
Housing Bureau  
Government Secretariat  
Transport Branch

East Wing, Central Government Offices,  
2 Tim Mei Avenue,  
Tamar, Hong Kong

電話 Tel: 3509 8177

傳真 Fax: 2136 8016

香港中區  
立法會道 1 號  
立法會綜合大樓  
立法會秘書處秘書長  
(經辦人：曹志遠先生)

曹先生：

### 《廣深港高鐵（一地兩檢）條例草案》

貴處於 2018 年 2 月 9 日的來函收悉，現謹就函中提出的《廣深港高鐵（一地兩檢）條例草案》（以下簡稱「《條例草案》」）相關事宜回覆如下。

- (1) 《內地與香港特別行政區關於在廣深港高鐵西九龍站設立口岸實施“一地兩檢”的合作安排》（以下簡稱「《合作安排》」）與全國人民代表大會常務委員會（以下簡稱「全國人大常委會」）《決定》的法律地位和效力

《合作安排》的本質是一份香港特別行政區（以下簡稱「香港特區」）與內地達成的協議，是一個行政行為。《合作安排》只能在《條例草案》通過及生效後才可在香港落實。

全國人大常委會於 2017 年 12 月 27 日通過的《決定》，是全國人大常委會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。這項決定是內地法制下的法律。

**(2) 香港法院裁定某事項是否符合保留事項或非保留事項定義的司法管轄權，以及詮釋《合作安排》第三、四及七條的適用法律**

《條例草案》一經通過，將會成為香港法律的一部分。如有人就《條例草案》條文的問題在香港法院提出法律程序，香港法院有權就其司法管轄權作出決定，也就是說法院應該有權就《條例草案》的任何條文，包括關於保留事項或非保留事項的草案第 3 條，以及列於附表 1 的《合作安排》第三、四及七條的適用和解釋，作出裁決。

**(3) 除就保留事項外，就內地法律及香港法律於「內地口岸區」的適用而言，並就「內地口岸區」的管轄權（包括司法管轄權）的劃分而言，「內地口岸區」視為處於內地以內的法律及憲制基礎**

在「一國兩制」的方針下，香港特區擁有高度自治權。按照《基本法》，香港特區有自己的出入境管理制度，特區政府亦可以制定適當政策、環境去鼓勵投資，促進經濟和民生等。要落實「一地兩檢」，香港特區必須與內地相關部門商討和協調，並與廣東省人民政府簽署《合作安排》。

根據《條例草案》第 6 條，及《合作安排》第四條，除就保留事項外，就內地法律及香港法律於「內地口岸區」

的適用而言，並就「內地口岸區」的管轄權（包括司法管轄權）的劃分而言，「內地口岸區」的範圍，視為處於香港以外並處於內地以內。

《合作安排》第四條的視為條款是香港特區及內地雙方為了落實「一地兩檢」實際運作需要達成的協議。

事實上，立法會已曾在《深圳灣口岸港方口岸區條例》（香港法例第 591 章）中，制定過相類似的視為條款<sup>1</sup>。

#### **(4) 草案第 3(1)(b)、4、6(1)及 6(2)條有否違反《基本法》 條文（例如《基本法》第 18、19 及 22 條）**

在「一國兩制」的方針下，香港特區擁有高度自治權。按照《基本法》，香港特區有自己的出入境管理制度，特區政府亦可以制定適當政策、環境去鼓勵投資，促進經濟和民生等。要落實「一地兩檢」，香港特區必須與內地相關部門商討和協調，並與廣東省人民政府簽署《合作安排》。《合作安排》獲批准生效後，香港特區還需要本地立法後才可以保障《合作安排》能依法順利落實。

《基本法》第 22(2)條規定，「中央各部門、各省、自治區、直轄市如需在香港特別行政區設立機構，須徵得香港特別行政區政府同意並經中央人民政府批准。」設立「內地口岸區」和在該處實行內地口岸管理是在香港特區政府同意及中央人民政府批准下而作出的，因此並不會違反《基本法》第 22(2)條。

---

<sup>1</sup> 《深圳灣口岸港方口岸區條例》（香港法例第 591 章）第 5(2)條訂明「為香港法律適用於港方口岸區的目的，港方口岸區視為位於香港以內的地域。」

《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，以免從而損害特區的高度自治權及法律制度。這與「內地口岸區」實施內地法律的情況截然不同。

1. 「內地口岸區」是根據《合作安排》及全國人大常委會《決定》為特殊目的（即為高鐵乘客辦理內地通關手續）而設立的（涵蓋範圍不是全香港特區）。
2. 內地法律在「內地口岸區」實施的對象主要是高鐵乘客（不是所有在香港的人）。
3. 實施的機構是內地機構（不是香港機構在全港執行）。
4. 整個安排不影響香港的出入境制度。
5. 重點是，市民可自行選擇是否乘搭高鐵並進入「內地口岸區」。安排沒有將內地法律強制施加於任何人。
6. 乘客進入「內地口岸區」，猶如他們選擇進入另一個司法管轄區（如羅湖、福田口岸等），並接受該區的適用法律。

根據《合作安排》第四條的視為條款，就「內地口岸區」的適用法律和司法管轄權的劃分而言，「內地口岸區」視為處於內地以內。在此情況下，對「內地口岸區」行使司法管轄權的是內地法院。

《基本法》第 19(2)條規定，「香港特別行政區法院除繼續保持香港原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制外，對香港特別行政區所有的案件均有審判權。」原有的法律制度和原則包括了立法限制法院的審判權。再者，即使《基本法》第 82 條賦予終審法院終審權，在不少案例中，終審法院同意該終審權亦可以受合理限制。

#### (5) 「內地口岸區」場地使用權的相關事宜

特區政府會與內地方面磋商有關「內地口岸區」場地使用權的取得、期限和費用的問題（包括締約方的安排），並會適時作出公布。至於廣東省人民政府是否《基本法》第 7 條所涵蓋的「法人或團體」，應注意《基本法》第 7 條所涵蓋的不僅是「法人或團體」，還包括「個人」。

《基本法》並沒有任何釋義條文解釋「個人、法人或團體」的含意。在此情況下，《基本法》的草擬文件及香港法律中對相類詞彙的解釋，都是可協助解釋《基本法》條文的外部資料。

《釋義及通則條例》(香港法例第 1 章)第 3 條就「人、人士、個人、人物、人選」(person)作以下解釋—

「人、人士、個人、人物、人選(person)包括法團或非法團組織的任何公共機構及團體……」

參考以上討論，《基本法》第 7 條中「個人、法人或團體」這詞彙適宜採納一個較寬廣的解釋，引用此解釋應可包括廣東省人民政府。

無論如何，上述就內地取得「內地口岸區」場地使用權的細節與「內地口岸區」的適用法律和司法管轄權並無直接關係，故此不會影響《條例草案》的本地立法工作。

(6) 「內地口岸區」適用的內地法律，以及為何關乎清關、出入境及檢疫手續以外的內地法律需適用於「內地口岸區」

根據《合作安排》第四條，「內地口岸區」自啟用之日起，除《合作安排》第三條和第七條規定的事項外，由內地根據《合作安排》和內地法律實施管轄（包括司法管轄）。有關安排已反映於草案第3條就保留事項及非保留事項的釋義。

正如特區政府於2017年9月21日致立法會交通事務委員會、保安事務委員會和司法及法律事務委員會的覆函指出，「一地兩檢」安排涉及複雜的憲制、法律及運作等問題，特區政府與內地相關部門就此反覆進行了深入的研究與商討。在過程中，特區政府曾探討只允許內地人員在西九龍站「內地口岸區」執行通關法律的構思，惟研究結果顯示此類構思並不可行，不能作為於西九龍站實施「一地兩檢」的方案。

首先，正如特區政府於2017年7月25日提交予立法會的討論文件指出，在實際上不可能界定哪些內地法律是辦理內地通關手續必須的法律。這是因為通關手續涉及不同方面的事宜，而有可能涉及的內地法律法規亦繁多。

其次，在該構思中，由於香港的法律並未在「內地口

岸區」被排除，香港法律仍然適用，因此會出現法律及司法管轄權重疊的問題，從而產生法律爭議和訴訟，特別是有關入境或遣返的法律挑戰，尤其是涉及內地嚴重罪犯或恐怖份子的案件，增加香港保安風險。基於上述原因，特區政府認為只允許內地人員在西九龍站「內地口岸區」執行所謂與內地通關手續必須的法律，會出現司法管轄區混亂的情況，在實際操作上並不可行。

#### **(7) 草案附表 2 平面圖編號 1 以藍色標示香港查驗區及乘客通道的性質和效力**

《條例草案》附表 2 平面圖編號 1 以藍色標示香港查驗區及乘客通道的範圍，旨在顯示西九龍站「香港口岸區」（即香港查驗區及乘客通道）在位置上毗連「內地口岸區」，僅作標示性質，並不會影響《條例草案》中任何條文或附表的效力。

離港乘客一旦離開西九龍站 B3 層的「香港口岸區」，會立即進入「內地口岸區」；而抵港乘客離開西九龍站 B2 層的「內地口岸區」，即進入「香港口岸區」。換句話說，西九龍站「香港口岸區」與「內地口岸區」之間不存在香港和內地管轄權重疊的「灰色地帶」。

#### **(8) 西九龍站的扶手電梯和樓梯**

廣深港高鐵香港段通車後，「內地口岸區」將提供一系列扶手電梯，包括—

- (a) 連接 B3 層及 B4 層的扶手電梯，供離港乘客使

用。有關電梯之局部已顯示於草案附表 2 平面圖編號 1 附件 1 切面 B-B；

- (b) 連接 B4 層及 B2 層，以及連接 B4 層及 B2 層而途經 B3 層的扶手電梯，供抵港乘客使用。途經位置在正常情況下會完全封閉，並在緊急情況下開放作逃生途徑的一部分；及
- (c) 連接 B2 層及 B3 層的扶手電梯，供職員使用，而不開放予乘客。

「內地口岸區」亦會設有樓梯，包括—

- (a) 連接 B2 層及 B3 層的樓梯，供職員使用，而不開放予乘客；
- (b) 連接 B3 層離港乘客候車區及 B2 層商務候車室的樓梯，供離港乘客使用。由於商務候車室採用完全封閉設計，商務候車室內的乘客在正常情況下無法進出 B2 層其他地方；及
- (c) 連接 B3 層及 B4 層短途月台的樓梯，供離港乘客使用。

儘管西九龍站「內地口岸區」內設有分別用作救援途徑及逃生途徑的樓梯連接 B2 層、B3 層及 B4 層，那些樓梯只可在緊急情況下使用，故此不存在供乘客日常使用而連接 B2 層、B3 層及 B4 層的樓梯。



## **(9) 西九龍站與禁區式管理**

根據《合作安排》第一條第二款，西九龍站口岸分為「香港口岸區」和「內地口岸區」。「香港口岸區」由香港特區依據特區法律設立和管轄，實行「過境限制區管理」。

有別於深圳灣口岸，西九龍站並非單純的查驗口岸，同時是由廣深港高鐵香港段營運商管理的車站，情況與紅磡站城際直通車服務類似。「香港口岸區」將按照《香港鐵路附例》（香港法例第 556B 章）宣告作為「過境限制區」，實行「過境限制區管理」，做法和現時紅磡站城際直通車服務一致。

根據《香港鐵路附例》，除了指定列車乘客和隨身攜有效許可證的人士等，任何人士均不得進入或在「過境限制區」逗留。因此，以《香港鐵路附例》劃定「過境限制區」，實行「過境限制區管理」，與根據《公安條例》劃定禁區實行禁區式管理，均能達致有效禁止非過境旅客及未獲授權的人士進入的目的，同樣有助維持限制區的治安。在鐵路站根據《香港鐵路附例》進行「過境限制區管理」的一個好處，是可以更方便鐵路營運商進行日常營運管理，例如方便鐵路營運商向合資格的人士（包括鐵路職員及於鐵路站工作人士）直接簽發許可證進入「過境限制區」工作，而無需逐次向香港警務處申請。

## **(10) 草案第 7(1)(a)條擬有的效力**

草案第 7(1)(a)條訂定，草案第 6(1)條不影響因以下描述的作為或不作為而獲取或產生的權利或招致的義務：在生

效日期前於將會根據草案第 4 條宣布為西九龍站「內地口岸區」的範圍（以下簡稱「指定範圍」）內發生的任何作為或不作為。草案第 6(1)條不適用於保留事項。

草案第 7(1)(a)條的用意是在生效日期當日或之後，即使該條所指的權利或義務是關乎非保留事項，就於「內地口岸區」的法律適用以及該區的管轄權的劃分而言，該區的範圍仍繼續是處於香港以內。如在生效日期前，香港法律適用於該權力或義務，以及香港對該權利或義務實施管轄，則在生效日期當日或之後將會繼續。

另一方面，由於草案第 6(1)條不適用於保留事項，在任何情況下，關乎保留事項的權利或義務不受草案第 6(1)條影響，不論其是否草案第 7(1)(a)條所指者。

#### **(11) 詮釋草案第 7(1)(b)條中的「調查」、「法律程序」及「補救」**

草案第 7(1)(a)條保留在生效日期前於指定範圍內發生的作為或不作為所產生的權利及義務。以此為基礎，有關的權利及義務在生效日期後仍可繼續予以強制執行。為避免爭議，草案第 7(1)(b)及(c)條明確述明某些強制執行有關權利及義務的具體方法。然而，縱然個別強制執行某權利或義務的具體方法未被述明於草案第 7(1)(b)及(c)條內，並不會影響其可按草案第 7(1)(a)條對獲保留的有關權利或義務的強制執行性。

「調查」指根據香港法律可作出的合法調查，而警察及廉政公署所進行的合法調查屬於其範圍之內。就由其他人

士或機構作出的調查是否涵蓋於有關範圍內，其關鍵在於有關的調查是否按香港法律可合法作出的調查。

「法律程序」足以涵蓋刑事及民事法律程序，政策原意並不包括在香港特區以外的法律程序。基於上述原因，按草案第 7(1)(a)條而獲保留的權利或義務的強制執行事宜，不會因個別強制執行程序並不在「法律程序」的涵蓋範圍內而受影響。

「補救」指在法律上或衡平法上可供應用的方法，以強制執行擁有的權利，或對侵犯所擁有權利的行為作出阻止、糾正或尋求補償，其應用範圍涵蓋由法院或其他具有權限的機構所作出的補救方法。

#### **(12) 草案第 7(3)(a)及(c)條擬作的規定的理據，以及附表 4 及 5 是否足夠涵蓋各種命令**

首先，草案第 7(3)(a)條涵蓋因附表 4 所指明命令而產生的已有的權利或已有的義務，而草案第 7(3)(c)條涵蓋附表 5 所指明已有的法院命令所賦予的權利或委予的義務，不論該權利或義務是否關乎草案第 7(1)條所指的事宜。

附表 4 所指明的命令及附表 5 所指明的法院命令涉及個人或物件的跨越邊界活動，有關命令關乎香港的入境、進出口管制及檢疫。在《條例草案》生效前，有關命令的發出是建基於「內地口岸區」處於香港以內。然而，在《條例草案》生效後，就入境、進出口管制及檢疫事宜而言，「內地口岸區」會被視為處於香港以外，因此有需要在《條例草案》內清楚說明該些在生效日期前已發出的命令的效力變更。

至於附表 4 和 5 是否足夠涵蓋各種命令，運輸及房屋局在草擬《條例草案》時，已諮詢各相關政策局／部門，以確保《條例草案》可配合實際運作需要。現有附表主要參考《深圳灣口岸港方口岸區條例》(香港法例第 591 章)擬備，而深圳灣口岸自 2007 年啟用以來，一直運作暢順。

### **(13) 草案第 7(3)(b)及(d)條是否受草案第 6(1)條所規限**

草案第 6(1)條不適用於保留事項。因此，撇開草案第 7(3)(b)及(d)條有任何規定，在某權利或義務可就保留事項而行使或履行的範圍內，該權利或義務不受草案第 6(1)條影響。

### **(14) 香港法院處理涉及草案第 7(3)(b)及(d)條的爭議之司法管轄權**

《條例草案》在制定為條例後會成為香港法律的一部份，法院在處理相關案件時，會應用條例內有關的條文，包括區別保留事項及非保留事項的條文。

### **(15) 締約方是否可自行商定已有的文件所涉及的權利或義務之地理涵蓋範圍**

已有合約或其他私人性質的文件的締約方，就有關合約或其他文件所產生的權利及義務的地理涵蓋範圍，可自行訂立協議。

**(16) 草案第 6(1)條是否擬將非保留事項所關乎的權利之地理涵蓋範圍擴闊至「內地口岸區」，以及是否需加入類似《深圳灣口岸港方口岸區條例》(香港法例第 591 章)第 11 條的條文**

草案第 6(1)條的效力是，在生效日期當日或之後，除保留事項外，就於「內地口岸區」的法律適用以及該區的管轄權的劃分而言，該區範圍視為處於香港以外並處於內地以內。從香港法律的角度，權利或義務的地理涵蓋範圍須按照草案第 6(1)條解釋。

《深圳灣口岸港方口岸區條例》(香港法例第 591 章)第 11 條所處理問題，是從香港法律的角度，將日後的權利或義務的地域界限擴闊至包括在深圳灣口岸的港方口岸區。同一問題並不會在現時的個案中出現。

另一方面，凡某項日後的權利是准許某人在內地作某些作為，是否應將該權利的地理涵蓋範圍擴闊至包括「內地口岸區」，並非屬香港特區處理的事情。

**(17) 草案第 8 條不適用於成文法則、法定權限或法院命令的理據，以及在日後的成文法則、法定權限或法院命令中對香港或香港某部分的提述，是否包括「內地口岸區」**

草案第 8 條是用以輔助解釋私人性質的文件。如該等文件載有對香港或香港某部分的提述以描述關乎非保留事項的權利或義務的地理涵蓋範圍，「內地口岸區」的範圍須視為處於香港以外並處於內地以內。此預設適用的條文在有相反用意的情況下不適用。草案第 8 條尊重私人締約方的權

利，以自行決定合約等文件所產生的權利及義務的地理涵蓋範圍。

在草案第 8 條不適用的文件中，如載有對香港或香港某部分的提述，以描述權利或義務的地理涵蓋範圍，則該提述須按照草案第 6(1)條解釋。就斷定權利及義務的地理涵蓋範圍而言，在涉及非保留事項的範圍內，「內地口岸區」的範圍須視為處於香港以外並處於內地以內。成文法則、法定權限及法院命令與私人性質的文件不同，它們涉及公法範疇而並不涉及私人締約方的用意。因此，草案第 8 條並不就其適用。

另一方面，由於草案第 6(1)條不適用於保留事項，在任何情況下，關乎保留事項的權利或義務不受草案第 6(1)條影響。

#### **(18) 香港法院處理涉及草案第 8(2)條的爭議之司法管轄權**

《條例草案》在制定為條例後會成為香港法律的一部份，法院在處理相關案件時，會應用條例內有關的條文，包括區別保留事項及非保留事項的條文。

#### **(19) 草案第 8(3)條是否容許締約方凌駕《合作安排》第三、四及七條對香港特區及內地各自的管轄權的劃分**

草案第 8 條處理如何解釋日後的私人性質的文件，而該等文件載有對香港或香港某部分的提述以描述有關權利或義務的地理涵蓋範圍。草案第 8(2)條闡明在沒有相反用意的情況下有關文件的提述解釋，即就非保留事項而言，「內

地口岸區」會被視為處於香港以外。草案第 8(3)條只訂定私人締約方可協議排除在沒有相反用意的預設適用規定，並沒有授權私人締約方改變《合作安排》第三、四及七條對香港特區及內地各自的管轄權的劃分。

## (20) 草案附表 1 附註的地位及是否具有立法效力

「內地派駐機構」一詞在《合作安排》第六條中界定，並在《合作安排》第七條中使用。由於第七條列於附表 1，加入附註是為方便讀者而提供事實資料，說明該詞在第六條中的定義。作為《條例草案》的一部分，該附註具有立法效力。但由於其作用只是提供事實資料，因此並不影響《條例草案》的實質效力。

運輸及房屋局局長

(鄭朗峰



代行)

二零一八年二月二十二日

副本送：

律政司司長

保安局局長