

博匯 DOCTORAL EXCHANGE

博匯智庫對《廣深港高鐵（一地兩檢）條例草案》的意見

強化「一地兩檢」安排·化解憲政危機

「博匯」成立於二零一零年，是由一群博士生發起組成的民間智庫組織。博匯不定時對香港的各種議題和社會面對的挑戰進行討論，務求突破固有框架，從香港長遠利益出發，尋找創新而切實可行的建設性解決方案。博匯的成員來自不同界別，包括建築、城市規劃、城市設計、交通、海事、金融、物流、教育和創意產業等。

自 2008 年 4 月 22 日以來，香港社會就廣深港高速鐵路香港段的「一地兩檢」問題爭拗不斷。博匯嘗試以「飛地」概念講解「一地兩檢」安排的合理性，以及尋求法律、行政和運營的解決方案，避免因此爭拗而引起的憲政危機。

廣深港高鐵的背景

廣深港高速鐵路（簡稱“廣深港高鐵”），是一條連接廣州市、深圳市和香港特別行政區的高速鐵路，全長 142 公里，共設七個車站，香港段長 26 公里，運營初期路線最高運營時速為 300 公里。廣深港高鐵為香港連接全國目前 20000 公里長的四縱四橫以至將來的八縱八橫高速鐵路網絡。

廣深港高鐵最早的廣州南至深圳北段早於 2005 年底建設，於 2011 年 12 月 26 日通車運營；深圳北至福田段亦於 2015 年 12 月 30 日通車運營；而福田至西九龍段於 2010 年起建設，目前預計於 2018 年第三季度通車。事實上，廣深港高鐵的構想最早始於 1990 年代港英政府提出的區域快線。

廣深港高鐵香港段於 2009 年 10 月 20 日在香港特別行政區行政會議上決議興建，並於 2010 年 1 月 16 日獲立法會財務委員會通過撥款，同年四月正式動工；原計劃於 2015 年竣工及通車，後來工程嚴重延誤，工程費用也嚴重超支由原來的 669 億港元增至超過 844 億港元。

廣深港高鐵香港段自 2009 年拍板興建以來，港府一直就「一地兩檢」的方案與內地政府商討具體落實方案。然而，港府在整個過程中並沒有詳盡地向香港市民講解多個方案的可行性和利弊；而兩地政府就「一地兩檢」行政和立法安排的商討，一直都欠缺透明度。

實施「一地兩檢」引起破壞「一國兩制」和抵觸基本法的質疑

顧名思義，高速鐵路，是以節約時間為首要原則。實施「一地兩檢」順理成章是中港之間過境的必然選擇。方案設計初期，也曾考慮過在福田站作過境安排，亦為此預留了空間。然而，在2015年底港府卻又提出在西九龍設立一地兩檢過境設施的方案。此方案引起香港社會不少人士的強烈反對，他們認為此舉將使內地執法人員在香港特別行政區市區心臟位置執行內地法律，破壞「一國兩制」和抵觸香港基本法。事實上，根據基本法第18條，全國性法律除列於附件三者外，不在香港特別行政區實施。故此，在香港境內實施內地法律，必須妥善解決相關的法律問題。

「一地兩檢」的立法「三步走」程序

2017年11月18日，特首林鄭月娥與廣東省委副書記兼省長馬興瑞在香港簽署《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》（簡稱《合作安排》），一地兩檢的「三步走」程序正式展開。

「三步走」的程序是指第一步先由廣東省政府與香港特別行政區政府簽訂《合作安排》，第二步是全國人大常委會作出決定批准及確認《合作安排》，第三步是香港特別行政區通過本地立法實施。

該《合作安排》內容包括西九龍站口岸分為香港口岸區和內地口岸區，其中內地口岸區由內地根據上述安排和內地法律設立和管轄並實行口岸管理制度，港粵雙方分別按照各自法律對往來的出入境人員、隨身物品和行李進行邊防檢查、海關監督、檢驗檢疫。內地人員只於內地口岸區履行職責，在內地口岸區以外區域沒有執法權。而內地口岸區、特區境內營運中的列車車廂（包括行駛中、停留中和上落乘客期間）亦視作在內地口岸區範圍之內，即視為處於深圳管轄範圍。港粵雙方並同意建立口岸協商聯絡和應急處理機制，確保口岸區高效運行、有效監管，及協助處理口岸區運行中可能出現的突發與緊急事件。

第三步的本地立法，便是現在進行得如火如荼的《廣深港高鐵（一地兩檢）條例草案》（簡稱“一地兩檢草案”）的審議。

香港連接國家高鐵網絡，符合全球互聯互通的戰略意義

全球策略師帕拉格·凱納(PARAG KHANNA)的經典著作 CONNECTOGRAPHY - MAPPING THE FUTURE OF GLOBAL CIVILIZATION（“地緣連接論”——勾畫全球文明的未來）清楚指出“全球互聯互通性”(GLOBAL CONNECTIVITY)將主宰人類的命運。中國政府深明此理，對外推行「一帶一路」倡議，對內大力建設協同航空與鐵路交通運輸系統。全國的高速鐵路網絡，便是按此戰略格局規劃發展的。香港特別行政區建設廣深港高鐵香港段融入內地高鐵網絡，完全符合全球互聯互通性的原則。

在香港行政地域設立內地口岸區是一種「飛地」安排

事實上，在另一個行政區設立自己的口岸管理區，是一種「飛地」安排。

「飛地」是指在某個行政地域區劃境內有一塊隸屬於他個行政地域的區域。

歐洲的例子是布辛根地區，屬於德國領土；她位於德國西南部的巴登-符騰堡邦，但實際上全境皆位於瑞士北部的沙夫豪森州境內，屬於瑞士關稅同盟的一部分。「國中國」的飛地最典型例子是梵蒂岡，她是位於羅馬城內的獨立教皇國，四週被意大利領土所包圍。

中國內地的飛地有大廠回族自治縣；她屬於廊坊市，但卻被北京市與天津市所完全包圍，是河北省的外飛地。另一個內地飛地是澳門特別行政區使用珠海橫琴島上的約1平方公里土地作澳門大學校舍用途，其實施安排是根據2009年6月27日，全國人大常委會的決定，授權澳門特別行政區，對該地範圍，依照澳門特別行政區法律實施管理。

類似的「飛地」概念，在廣東省內城市與城市之間，亦有實行。根據2017年9月9日的報導，深圳市以全國第一個「特別合作區」的模式與汕尾市合作，成立「深汕合作區」，合作期限為30年，利用原屬於汕尾市的約468平方公里土地，作深圳市擴建產業發展用地及相關配套設施。據此安排，「深汕合作區」的管理建設工作有深圳全面主導，人事權也劃歸深圳市，但行政區劃保持不變，仍由汕尾市管轄。

上述例子證明，「飛地」的概念，是兩個不同主權或行政區域的地區，通過友好協商，進行經濟、民生、文化等領域合作的安排，從而在一己的行政地域上的一部分，讓另一方享有行政管理權、及/或司法管轄權、土地規劃權、稅收分配權等。這一切的飛地安排，縱使其歷史及背景原因有異，但共通點都是在經濟、民生、文化等領域進行合作，目的是讓兩地人民過更好的生活。

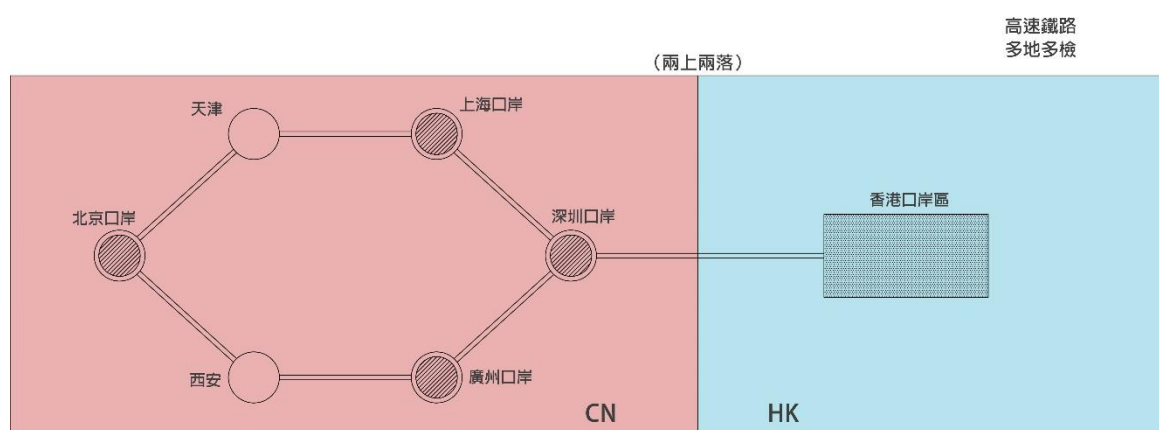
在香港區域實施「一地兩檢」安排、在西九龍設置「內地口岸區」，也是本著此原則進行。某種意義上，西九龍的「內地口岸區」是深圳福田區的「外飛地」。

廣深港高鐵香港段的多個跨境口岸安排方案

廣深港高鐵香港段，全長 26 公里，香港終點站設於西九龍，列車越過港深邊界後，首站在深圳福田。理論上，兩地口岸過境安排是可以有多個選擇的。

一、多地多檢

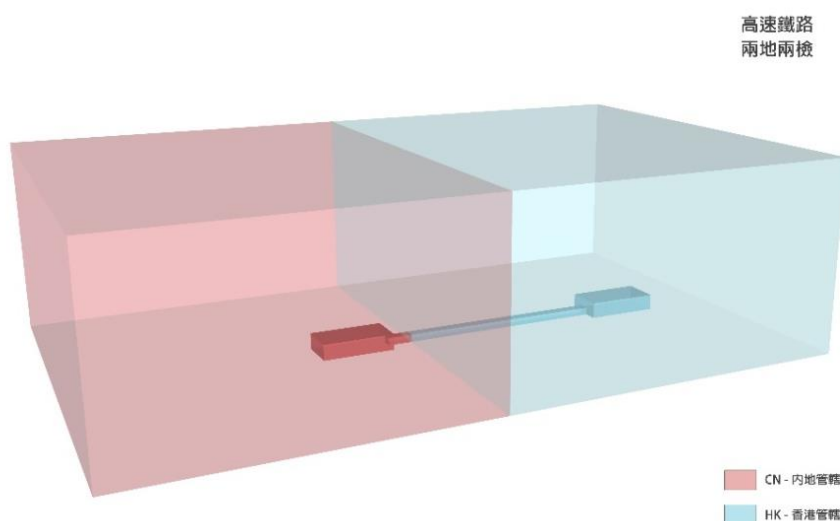
「多地多檢」即在香港西九龍設香港口岸區，只為旅客辦理出境手續，而旅客越過港深邊界後只可以到達有口岸設施的城市下車（見圖一）。此舉措讓許許多多的高鐵沿線城市要花費巨額金錢和人力資源去興建及運營內地口岸設施，明顯不切實際。



(圖一)

二、兩地兩檢

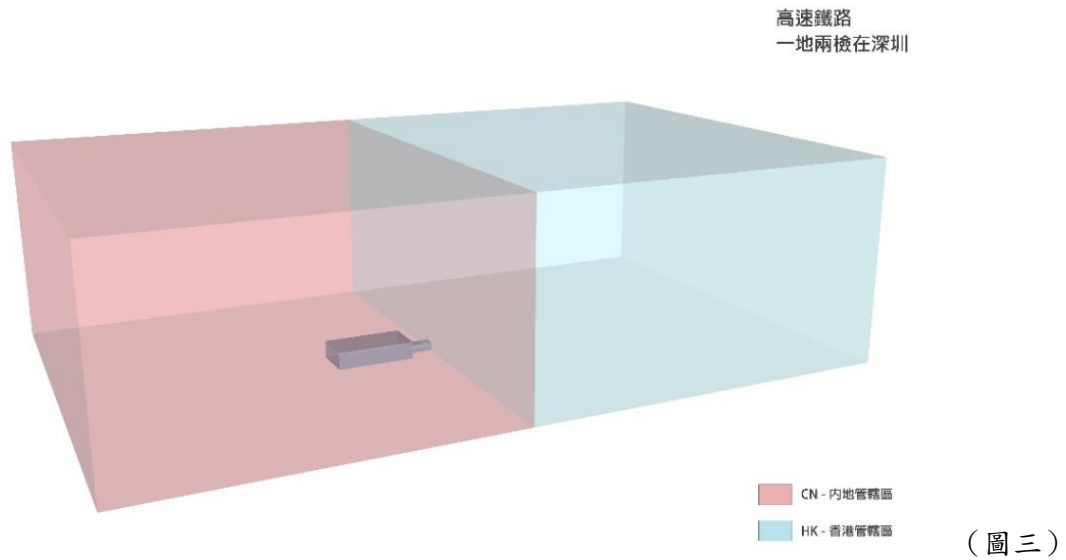
「兩地兩檢」即分別在香港西九以及深圳福田設立口岸管理區，乘客要「兩上兩落」，費時費事，並不方便（見圖二）。



(圖二)

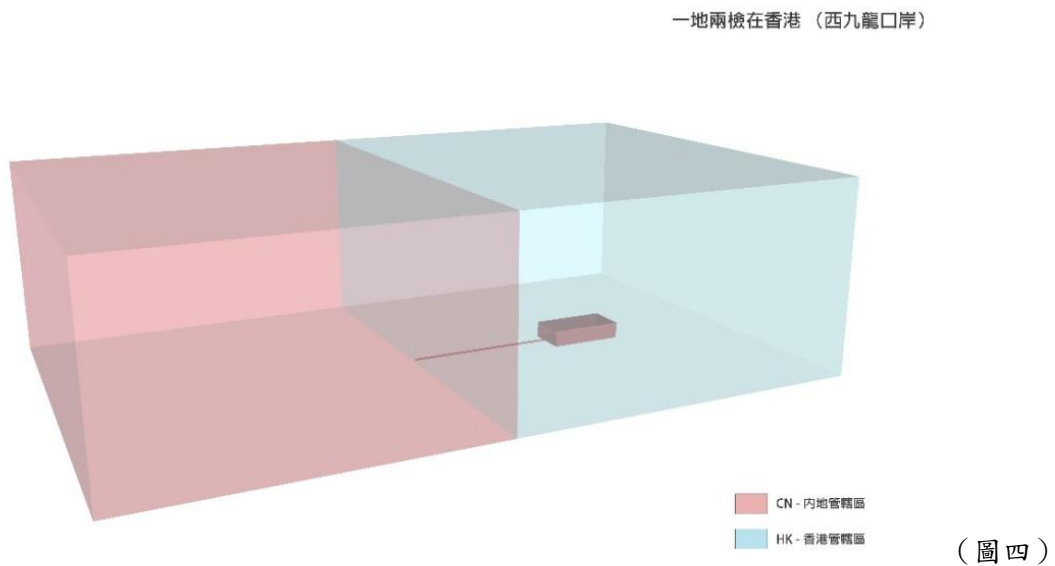
三、一地兩檢在深圳

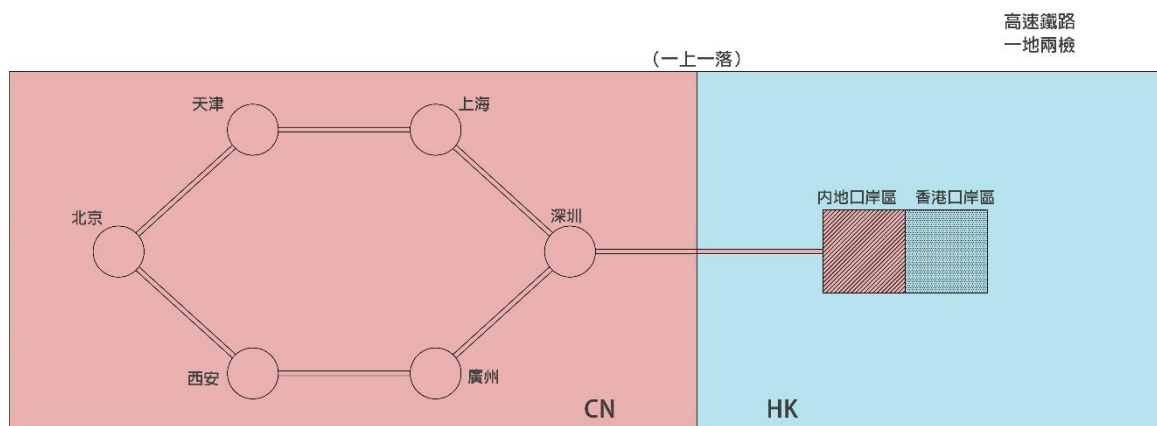
此安排即在深圳福田站實行一地兩檢，需要「兩上兩落」，並不方便（見圖三）。



四、一地兩檢在香港

高速鐵路可通達的城市，其車站最理想是設在該城市的中心地帶。廣深港高鐵香港段終點站設在西九龍符合此原則，而內地高鐵網絡所能通達的大部分城市則不用建設口岸設施（見圖四、圖五）。





(圖五)

五、 車上檢

有建議在行經高鐵香港段的車廂內進行車上檢。但無論是由內地人員抑或是獲內地機關授權的香港人員，在擠迫的車廂空間以及急促的時間內進行辦理通關手續，其中包括清關‘C’ (CUSTOMS)、出入境‘I’ (IMMIGRATION)、檢驗檢疫‘Q’ (QUARANTINE)、和安全檢查‘S’ (SECURITY)手續，核實乘客的有效證件，檢查乘客所攜帶的物品等，都是不切實際的舉措。

綜合以上，在高鐵西九龍總站實行「一地兩檢」是最合理的安排。

在西九實施一地兩檢是最佳方案

在確立了在西九實施「一地兩檢」是最合理安排的前提下，無可避免地有需要在西九設立「內地口岸區」去讓內地人員執行內地的 I、C、Q、S 政府職務。剩下來的問題是如何在符合《基本法》的情況下，落實在香港境內設立「內地口岸區」及制度化它的管理辦法和相關事宜。

世界上，「一地兩檢」的安排，也有多種模式案例。英法海底隧道和美國境外預先清關(PRECLEARANCE)同屬「並列管制」(JUXTAPOSED CONTROLS)，容許對方在自己國境內設置入境管制區，讓乘客一次過辦理好出入境手續，但管制區內行使的法律和執法形式都比較複雜，存在不少問題至今仍未完全解決；但其本質並不涉及全面司法管轄權的割讓。此舉與香港現行審議中的《廣深港高鐵（一地兩檢）條例草案》的安排不是同一回事。

變通安排，優化過境程序

新加坡和馬來西亞兩國也正在興建高鐵，全長 350 公里。新加坡境內只有一個總站，在馬來西亞的一邊，則設有多個車站。新馬兩國的高鐵，只設三個「一地兩檢」車站，分別在新加坡、吉隆坡和柔佛州的伊斯干達公主城。從新加坡北上的旅客，先在新加坡完成兩國清關手續，便可自由在馬來西亞的多個城市落車。南下往新加坡的旅客，兩國清關安排則有不同的處理方法。從吉隆坡前往新加坡的旅客會在吉隆坡上車前進行「一地兩檢」，完成兩國清關手續，然後不停站直達新加坡。從馬來西亞其他城市上車的乘客，則要在柔佛州站先下車並完成兩國清關手續，再乘另班車或其他接駁服務前往新加坡。這安排意味著所有馬來西亞的出境手續都在馬來西亞境內進行而無需在新加坡境內設置馬來西亞的出境管理區設施及外派人員。

參照這思路，在粵港兩地政府簽署的《合作安排》的基礎上，可以考慮稍作微調改動，變通處理一些具體細節。

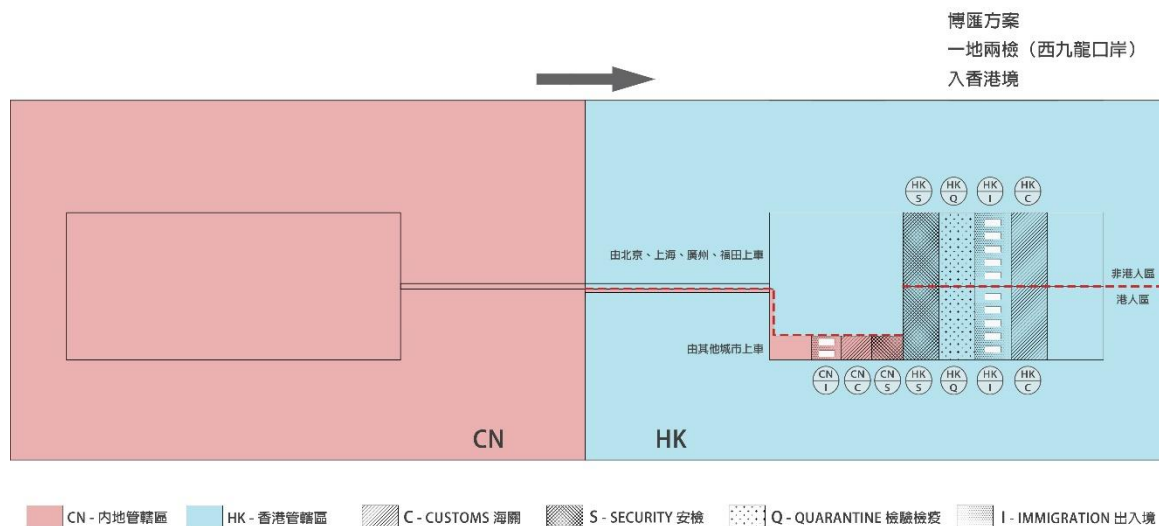
建議在廣深港高鐵營運初期，在北京、上海、廣州和福田這四個點設立口岸設施。目前香港每日北上的飛機航班，30%前往上海，超過 20%前往北京，而港府估計在高鐵香港段運營初期，超過 60%的高鐵旅客是來自深圳。按照上述四個車站設有內地口岸設施的安排，從北京、上海和廣州南下來港的旅客分別在北京、上海和廣州車站完成出境清關手續；其他城市的內地旅客則在深圳福田站完成出境清關。這做法可以免除一個內地政府最大的憂慮——內地不法分子甚或逃犯有機會在內地司法人員沒有監管的情況下進入香港境內，尋求政治庇護或借故觸犯香港法律，從而免於在內地接受審查或服刑。按我們的構思，因為所有南下的內地居民都在內地境內進行出境清關，不存在會有這種情況出現。這樣的話，國內居民在西九香港口岸區的入境安排就簡單得多了。

在西九內地口岸區設「港人專區」，最大程度保障港人自由和權利

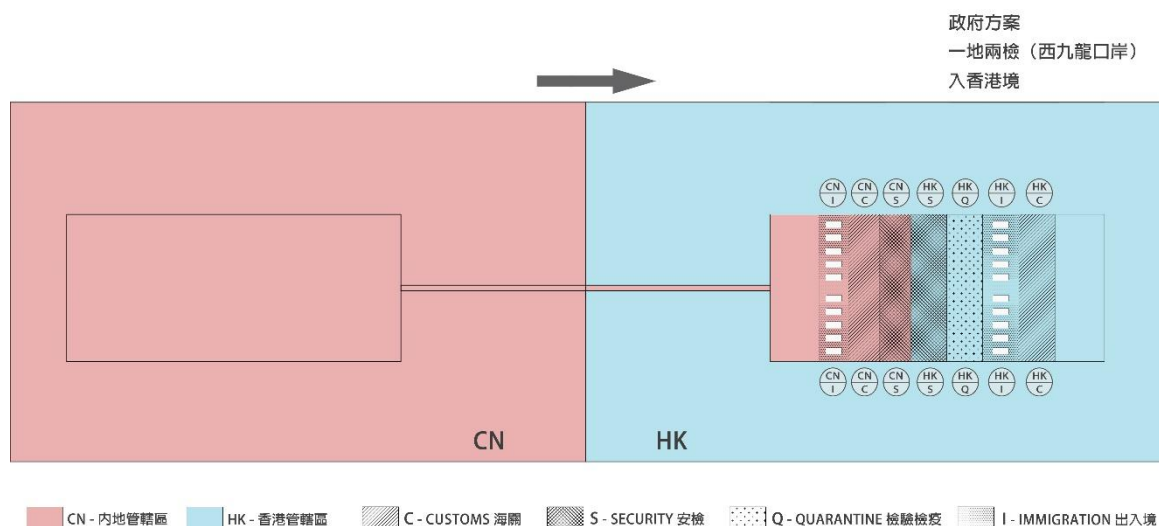
我們又建議在西九內地口岸區設「港人專區」和「非港人區」。從內地南下的乘客，由於所有內地乘客已基本在北京、上海、廣州或福田辦妥出境清關手續，當列車越過深港邊界進入香港境內，香港特別行政區的司法管轄權便可以全面行使。這些內地乘客到達西九龍站後，順序辦理入香港境的相關安全檢查「S」、檢驗檢疫「Q」、入境登記「I」、海關檢查「C」後，他們正式完成進入香港境內的所有手續（見圖六）。港人如果在北京、上海、廣州上車，便在這三個城市完成出境手續，到香港西九入境大廳便可辦理香港的 S、Q、I、C 手續，然後直接出關。如果港人在內地高鐵沿線其他城市車站上車，到達西九站時便要在「內地口岸區」辦理內地的 I、C、S 手續，然後進入「香港口岸區」順序辦理 S、Q、I、C 檢查和登記手續後出關。

相對現時港府在西九「內地口岸區」和「香港口岸區」的佈局（見圖六 A），我們建議的上述安排所涉及內地人員管轄範圍大為縮小。

博匯 DOCTORAL EXCHANGE



(圖六)

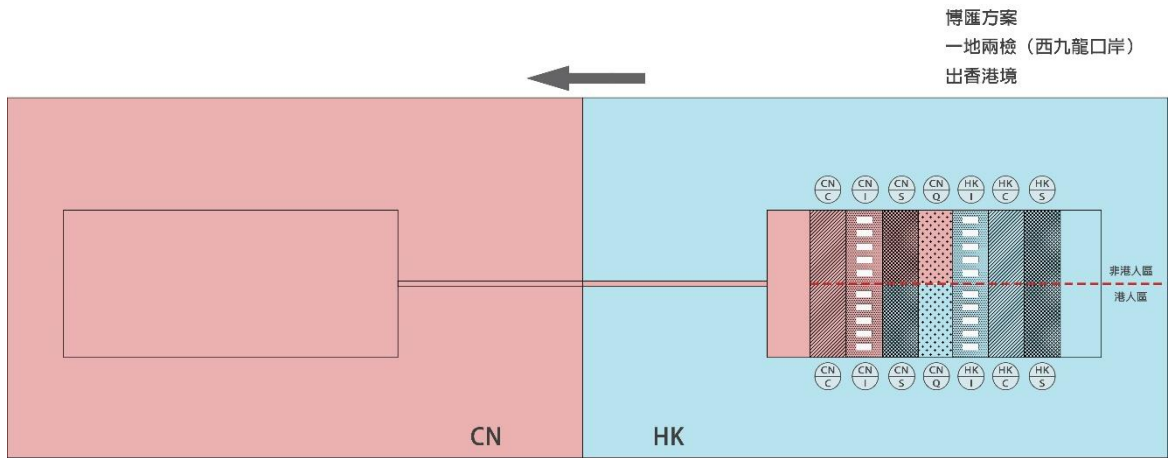


(圖六A)

當乘客離香港境時，香港口岸區和內地口岸區也設「港人專區」。港人出香港境先通過港區安全檢查‘S’、港區海關檢查‘C’、港區出境登記檢查‘I’，然後進入一個緩衝地帶。在該地帶，內地外派人員執行內地檢驗檢疫‘Q’和內地安全檢查‘S’工作。如在這段緩衝地帶發生任何有關‘Q’或‘S’問題，甚或發生打鬥事件，內地人員應將該些港人交回香港執法人員處置。如果港人到內地入境邊防檢查櫃檯或自動閘口被發現是「不受欢迎人物」時，這些港人可以回頭返回香港口岸區然後離開西九車站。港人一旦通過內地入境邊防檢查‘I’閘口，繼而進入內地海關檢查‘C’區，該些港人即時受內地與出入境邊防檢查和海關監管相關法律的司法管轄，亦無必要是「全面的」司法管轄（見圖七）。此等司法管轄，在內地口岸區候車大堂以及北上列車車廂內也同樣生效。這做法可最大程度上保障港人的自由和權利，消除不必要的疑慮和恐懼。

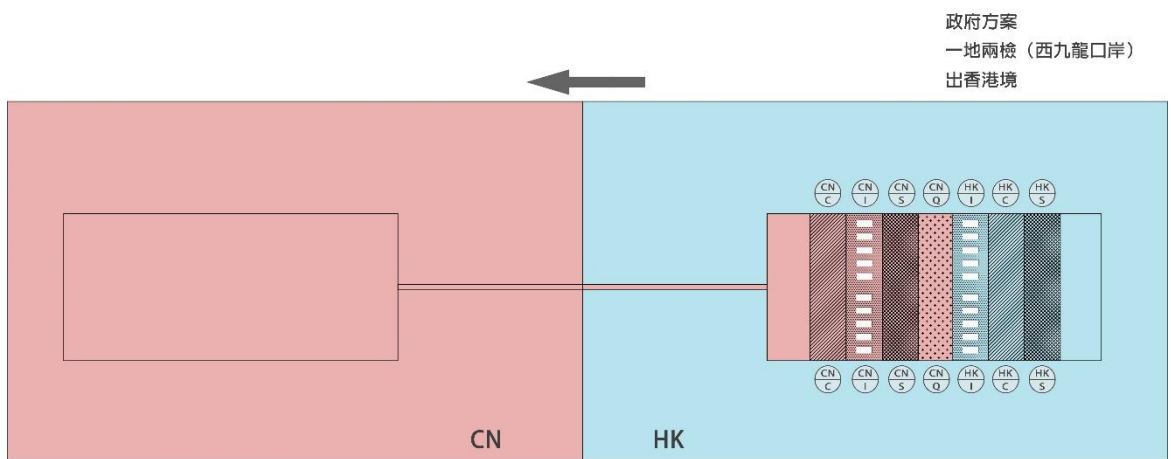
博匯 DOCTORAL EXCHANGE

相對現時港府在西九「內地口岸區」和「香港口岸區」的佈局（見圖七 A），我們建議的上述安排所涉及內地人員管轄範圍也大為縮小。



CN - 內地管轄區
 HK - 香港管轄區
 C - CUSTOMS 海關
 S - SECURITY 安檢
 Q - QUARANTINE 檢驗檢疫
 I - IMMIGRATION 出入境

(圖七)



CN - 內地管轄區
 HK - 香港管轄區
 C - CUSTOMS 海關
 S - SECURITY 安檢
 Q - QUARANTINE 檢驗檢疫
 I - IMMIGRATION 出入境

(圖七 A)

將《內地口岸區管理法》納入《基本法》附件三，避免憲政危機

「一地兩檢」本質上是跨境運輸便利市民大眾的措施。對香港而言，屬經濟民生事項。然而，內地口岸區之設於香港範圍，涉及國家安全問題，屬國家行為。故此，我們認為特別行政區「內地口岸區」的設置，符合基本法第19條所述的“……香港特別行政區對國防、外交等國家行為無管轄權。……”。而根據《基本法》第18(3)條：“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的意見後，可對列於基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。”

據此，我們建議，廣東省政府可報請國務院，先就有關香港特別行政區「內地口岸區」的設立和管理辦法（暫稱《香港特別行政區內地口岸區管理法》）立法，以及相應修改國家有關出境入境管理、海關、食品衛生、進出境動植物檢疫、進出口商品檢驗、衛生檢疫等範疇的法例。然後，根據《基本法》第18(3)條，由人大常委會先徵詢香港特別行政區基本法委員會和特區政府的意見後，將《香港特別行政區內地口岸區管理法》納入《基本法》附件三之法律，然後再根據《基本法》第18(2)條，由香港特別行政區在香港公佈或立法實施。這樣，一地兩檢條例在香港特別行政區立法，便有堅實的法律基礎，而且這方法快捷、簡單又妥當。

我們注意到2017年7-11月期間，有關方面否定了一個類似以上方法。該方法是另立一條「在香港特別行政區實施一地兩檢」的全國性法律，賦權內地執法人員在「內地口岸區」執行通關程序相關內地法律，再將其納入附件三。當時是認為清關及出入境不屬於“與國防、外交相關、或不屬於特區自治範圍的全國性法律”。我們對此持不同觀點。附件三內的《中華人民共和國領事特權與豁免條例》以及《中華人民共和國香港特別行政區駐軍法》屬全國性法律，但也不是所謂“覆蓋全體香港人或覆蓋全香港範圍”的。它們也只是適用在特定的領、大使館區域內的人員和地點，以及在駐港部隊人員和進駐地點，其性質與「香港特別行政區內地口岸管理法」相近，而國家在特別行政區內的內地口岸的出入境管理、海關監管和檢疫檢驗涉及國家安全，屬國家行為。

社會上有部分人士認為，一地兩檢草案沒有憲制基礎，立法會亦因此不能在不違反《基本法》的情況下制定及通過草案。他們更認為一地兩檢條例草案的條文，與《基本法》第4、11、19、22(3)、31、35、38、39、41、80及87條有衝突。博匯成員中沒有法律專家，我們不能認為自己精通法律；我們只能以普通常識去思考推敲這些論述。但我們相信，上述建議如果能夠落實，便可消除這些質疑。

結局篇 取決於今天的行動

看事態發展，港府似乎是按照既定的「三步走」劇本進行最後一步的目前立法工作。推測最有可能發生的劇情是在預計建制陣營立法會議員在簡單多數的投票下，一地兩檢條例將“順利獲得通過”。屆時，勢必引來司法覆核的挑戰。冗長的訴訟過程，將令高鐵香港段從運營的第一天便被籠罩在訴訟糾纏的陰霾中。

香港法院會否認為一地兩檢條例本身是沒有憲制基礎？香港法院會否也認為立法會是在違反《基本法》的情況下通過一地兩檢條例？香港終審法院會否就此向人大常委會提請釋法？如果會，終審法院又會在什麼時候、哪個關節點這樣做？這一切一切，都是未解之謎、不大肯定之事。

這情況下，一方面會讓某些勢力和媒體有機可乘去質疑香港的法治精神和司法制度；另一方面亦有可能令許多營運、保險、管理等合同陷入不必要的法律糾紛。如果劇情果真如此發展，極可能會引起憲政危機。

相反，如果按照我們建議將《香港特別行政區內地口岸區管理法》納入《基本法》附件三，然後由特區政府在香港公佈實施，其他具體操作安排屬行政和運營範疇，大部分可以通過兩地政府簽訂協議落實細節，然後報請國務院批准，並報人大常委會備案。又或如果選擇以立法實施，一地兩檢條例的立法也會有堅實的法律基礎。這樣的話，則有機會挽救一個有可能發生的憲政危機，改變劇集的結局篇。

總結

博匯希望，通過我們的細緻分析和解說，市民大眾能更了解和理解建設廣深港高鐵香港段的重要性，以及在西九龍實施一地兩檢的必要性和合理性。

博匯也希望，按照我們建議的在內地口岸區設「港人專區」，微調兩地的出入境程序，香港市民的自由和權利可獲得最大程度的法律保障，從而消除一些疑慮甚或恐懼。

博匯更希望，有關方面能認真考慮將《香港特別行政區內地口岸區管理法》納入《基本法》附件三，去鞏固一地兩檢條例立法的法律基礎，避免有可能出現的憲政危機。

博匯敦促草案委員會認真審議草案各條文，以及認真考慮有可能因應本意見書內容而修訂的草案條文，讓草案委員會各委員有充分時間去提問、聆聽答疑、辯論和修改細節，不求急於「剪布」。

博匯也忠告建制陣營的立法會議員，不要認為「夠票」便不去認真細嚼草案條文以及尋求優化條例的方法，從而負責任地保障港人的自由和權利，更令立法會免於有可能陷入在違反《基本法》情況下通過了草案的憲政危機。

博匯也懇請非建制陣營的立法會議員，認真考慮我們的建議，審視這些建議舉措能否讓一地兩檢條例有更堅實的法理基礎，從而讓它早日通過。

博匯也提醒市民大眾，不要只認為高鐵有利經濟民生，就妄顧一地兩檢條例的立法如果在缺乏足夠法律基礎情況下通過所可能引起的後遺症。

博匯認同興建廣深港高速鐵路香港段的重要性和合理性。博匯支持在西九龍實施一地兩檢安排和設立內地口岸區，但一地兩檢條例必須在堅實的法律基礎上審議、修訂和通過。

張量童

博匯召集人

2018年3月29日