

《廣深港高鐵（一地兩檢）條例草案》委員會
因應 2018 年 3 月 17 日會議席上所作討論
而須採取的跟進行動一覽表

政府回應

- (a) 相關資料，說明有關其他地方／國家在邊界管制設施實施「一地兩檢」的安排，並就在《條例草案》中建議於廣深港高速鐵路西九龍站實施的「一地兩檢」安排提供理據

香港特別行政區（以下簡稱「香港特區」或「特區」）政府曾研究其他地方／國家實施「一地兩檢」的安排。有關英國和法國之間，以及加拿大和美國之間實施「一地兩檢」安排的資料，請分別參閱附件一及附件二。

高效省時的通關程序對全面體現廣深港高速鐵路（以下簡稱「廣深港高鐵」）快捷、方便特點至關重要。在「一地兩檢」安排下，乘客可以一次過在西九龍站完成香港和內地通關程序。離港乘客安坐列車，就能到達國家高鐵網絡覆蓋的城市，不需要再在內地辦理通關程序。抵港乘客亦可自由選擇在國家高鐵網絡任何一個車站登車，抵達西九龍站才辦理內地出境和香港入境程序，不受該內地城市是否設有通關口岸所限制。換言之，在西九龍站實施「一地兩檢」，能夠讓乘客便捷往來全國各地，容許香港日後可開通直達更多內地城市的高鐵服務，配合未來的鐵路服務需求。

如果不實行「一地兩檢」，而是像現時香港至廣州城際直通車服務一樣實行「兩地兩檢」，廣深港高鐵乘客只能在內地少數設有通關口岸的車站上下車，廣深港高鐵將失去其高效靈活的功能。換言之，廣深港高鐵在「兩地兩檢」下變相只會成為另一條城際直通車，利民作用大幅削弱，失去便捷通達全國各地的優勢。

「一地兩檢」除了為乘客節省時間，體現廣深港高鐵服務高速、便捷的特點之外，亦是發揮廣深港高鐵項目最大運輸、社會和經濟效益的重要關鍵。

在構思廣深港高鐵西九龍站的「一地兩檢」安排時，特區政府除了參考上述提及的海外例子之外，也因應「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亦顧及兩地的實際情況而反覆進行了深入的研究與商討。正如特區政府於 2018 年 2 月 22 日回覆立法會法律事務部的函件（立法會 CB(4)631/17-18(01)號文件）指出，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中指出，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。這是因為內地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，必然會增加香港的保安風險。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。有見及此，海外例子並不能完全套用於廣深港高鐵西九龍站，而必須按照兩地實際情況，作出適當的「一地兩檢」安排。

(b) 斷定《條例草案》不會違反《基本法》第 4 條、第 11 條、第 19 條、第 22(3)款、第 31 條、第 35 條、第 38 條、第 39 條、第 41 條、第 80 條及第 87 條的理由

正如特區政府於 2018 年 3 月 9 日回覆立法會秘書處所發出的覆函（立法會 CB(4)720/17-18(01)號文件）（以下簡稱「香港特區政府於本年 3 月 9 日發出的覆函」）的第二部分所言，終審法院在吳嘉玲訴入境事務處處長¹及入境事務處處長訴莊豐源²案中說明，目的和背景是憲法解釋的基石。法院必須避免採用只從字面上的意義，或從技術層面，或狹義的角度，或以生搬硬套的處理方法詮釋文意。相反，法院必須考慮文本的目的和背景。

整體而言，制定《基本法》的目的是在「一國兩制」的原則下成立與中華人民共和國不可分離的香港特區，並實行高度自治。一如其他憲制性文件，《基本法》旨在分配及界定權力。解釋《基本法》個別條文時，法院會考慮有助瞭解該條文的背景和目的之內在資料和外來資料。

內在資料包括《基本法》內除有關條文外的其他條文及其序言。外來資料包括（但不限於）《聯合聲明》、通過《基本法》之前提交全國人民代表大會審議的《關於基本法（草稿）的解釋》、制定《基本法》之前或同時期存在的資料，以及當時本地法例的狀況。

《基本法》第 18 條

就《基本法》第 18 條而言，一個有助於解釋該條款的重要資料是《基本法》第二章。《基本法》第 18 條載於《基本法》第

¹ 英文判決書收錄於 (1999) 2 HKCFAR 4。

² 英文判決書收錄於 (2001) 4 HKCFAR 211。

二章，闡述中央和香港特區的關係。第二章是《基本法》第 18 條最直接的背景，必須加以考慮。第二章是關於國家授予了哪些權力給香港特區和保留了哪些權力給中央機構。

除了《基本法》第二章這個背景外，另一項應該注意的情況是第 18(2)條只針對全國性法律³，而不是包括所有內地法律。所以，《基本法》第 18(2)條顯然是為了處理全國性法律在香港特區實施的特別條文。

《基本法》第 18(2)條所指的全國性法律，是指適用於全國並在全國實施的法律，如果將這些全國性法律在香港特區實施，必然是指在整個香港特區實施。參考《基本法》第 18(3)條列入附件三的全國性法律的性質，包括國防、外交和其他按《基本法》規定不屬於特區自治範圍的法律，都是必須在全國範圍包括整個香港特區適用及實施的法律。

綜合上述分析，《基本法》第 18 條的原意是要限制全國性法律在特區整個範圍內對所有人一般性適用的情況。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》及全國人民代表大會常務委員會《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）。

³ 全國性法律是指全國人民代表大會和它的常務委員會制定的法律。

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。

根據以上討論，我們認為《條例草案》不會抵觸《基本法》第 18 條。

《基本法》第 19 條

正如香港特區政府於本年 3 月 9 日發出的覆函的第三部分所言，《基本法》第 19 條載於第二章。該條文的主要目的，是從中央與香港特區關係的角度去規定香港特區的司法權和審判權。司法機構的架構、權力和職能是載於《基本法》第四章第四節，而非《基本法》第 19 條。

《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。

在 1997 年 7 月 1 日以前，香港法院的司法管轄權可以透過成文法規限制。例如，在香港特區成立之前，憑藉《國際組織及外交特權條例》（香港法例第 190 章），外交豁免權和國際組織豁免權都限制法院的司法管轄權。上述豁免權在 1997 年 7 月 1 日

後，繼續得到香港法律的承認。

另外，正如香港特區政府於本年 3 月 9 日發出的覆函的第四部分所言，我們認為有合理理據證明《條例草案》對香港法院的管轄權所施加的限制符合相稱驗證準則。

《基本法》第 80 條

《基本法》第 80 條是《基本法》第四章第四節的第一個條文。《基本法》第 80 條旨在說明香港特區各級法院是特區的司法機關，行使特區的審判權。《條例草案》沒有任何條文改變香港特區各級法院作為特區司法機關的角色。《條例草案》第 6(1)(b) 條所調整的僅是「內地口岸區」的管轄權，而不是香港特區各級法院作為特區的司法機關的角色或特區法院的裁決判案的權力。因此，《條例草案》不會引起《基本法》第 80 條的問題。

《基本法》第 87 條

《基本法》第 87 條規定香港特區的刑事和民事訴訟中保留原在香港適用的原則和當事人享有的權利。《基本法》第 87 條亦是載於《基本法》第四章第四節。正如上述所言，《條例草案》第 6(1)(b) 條所調整的僅是「內地口岸區」的管轄權。《條例草案》沒有任何條文改變香港刑事和民事法律訴訟中適用的原則。因此，《條例草案》不會引起《基本法》第 87 條的問題。

《基本法》第 4、31、35、38、39 及 41 條

《基本法》第 4 條保障香港特區居民和其他人的權利和自由。本條載於《基本法》第一章（總則）中。第一章共有 11 條總則，從憲制、經濟、法律等各方面，規定了香港特區實行的制度和政策的基本原則。《基本法》第 4 條所訂定的基本原則具體體現在

《基本法》各章之中，特別是第三章（居民的基本權利和義務）。
《基本法》第 31、35、38、39 及 41 條俱載於《基本法》第三章。

《基本法》第 31 條保障香港居民旅行及出入境的自由。第 35 條保障香港居民有權得到秘密法律諮詢、向法院提起訴訟等合法權益。第 38 條保障香港居民享有香港特區法律保障的其他權利。第 39 條規定《公民權利和政治權利國際公約》等公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特區的法律予以實施。第 41 條保障在香港特區境內的非香港居民，依法享有第三章規定的香港居民的權利。

我們認為《條例草案》第 6(1)(b) 條所調整的僅是「內地口岸區」的法律適用及管轄權。《條例草案》讓所有乘客知悉在「內地口岸區」適用法律及司法管轄權的安排，他們可自由選擇是否乘坐高鐵來往香港及內地。同時，「內地口岸區」的安排只是把原應設在內地的查驗關口前移至西九龍站，適用的查驗法律和查驗程序也沒有改變。乘客進入「內地口岸區」，猶如他們進入其他受管制的口岸範圍（如羅湖、福田口岸等）一樣。把內地的查驗關口前移至西九龍站，讓高鐵乘客能充分享受高鐵帶來的快速便利和鞏固香港作為區域性交通樞紐。因此，《條例草案》並不涉及香港居民旅行或得到秘密法律諮詢的權利，更不會影響香港居民或其他人根據香港特區法律享有的其他權利。因此，不會抵觸《基本法》第 4、31、35、38、39 及 41 條。

同時，《條例草案》第 6 條訂明，除就保留事項外，「內地口岸區」視為處於香港以外並處於內地以內。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⁴。

⁴ 《深圳灣口岸港方口岸區條例》（香港法例第 591 章）的第 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。」

正如在朱煥照 (*Chu Woan Chyi*) 訴 入境事務處處長⁵案中，夏正民法官指出，雖然該案的四名非香港居民申請人已踏足赤鱘角機場，但由於他們尚未通過入境手續，不能視作已進入香港。因此不能獲得《基本法》第 4 條及第 41 條的濟助。就非保留事項而言，由於「內地口岸區」視為處於香港以外並處於內地以內，《基本法》第三章的相關濟助並不適用。

綜合上述分析，我們認為《條例草案》並無抵觸《基本法》第 4、31、35、38、39 及 41 條。

《基本法》第 22(3)條

正如香港特區政府於本年 3 月 9 日發出的覆函第六部分所言，只有在《條例草案》制定為條例並成為香港法律的一部分後，內地人員才可以在「內地口岸區」執行職務。因此，我們認為《條例草案》並無抵觸《基本法》第 22(3)條。

《基本法》第 11 條

由於《條例草案》並無抵觸任何《基本法》條文，如果立法會同意通過《條例草案》，自然亦不會抵觸《基本法》第 11 條。

律政司

運輸及房屋局

保安局

2018 年 4 月 4 日

⁵ 民事案件 2003 年第 32 號 (2007 年 3 月 23 日)。

英國與法國的聯檢管制區

本文簡介聯合王國（以下簡稱「英國」）政府與法國政府就海峽固定通道（以下簡稱「隧道」）議定設立的聯檢管制區（“juxtaposed control zone”）（以下簡稱「管制區」）¹。

管制區

2. 扼要而言，管制區指位於東道國的國家領土範圍內，根據條約及當地法律為實行聯檢管制而特別劃出的指定地點²。
3. 上述兩國政府議定在隧道兩端的終點站設施設立聯檢國家管制局。有關互惠安排經已訂立，據此，兩國須各自在對方境內對前往其國家的人進行入境管制檢查。換言之，邊境管制在離境國家的終點站進行。舉例來說，旅客在英國進入隧道，會先辦妥英國當局的離境檢查手續及法國當局的入境檢查手續，然後才登上列車³，當抵達法國離開隧道後，即可自由離開。

¹ 《大不列顛及北愛爾蘭聯合王國和法蘭西共和國關於按照私人特許安排建造及營運海峽固定通道條約》（“Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic concerning the Construction and Operation by Private Concessionaries of a Channel Fixed Link”）在1986年2月12日在坎特伯雷簽訂。

² 《大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府和法蘭西共和國政府關於海峽固定通道的邊境管制及維持治安工作、刑事司法合作安排、公眾安全和相互協助議定書》（“Protocol between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the French Republic concerning Frontier Controls and Policing, Co-operation in Criminal Justice, Public Safety and Mutual Assistance Relating to the Channel Fixed Link”）在1991年11月25日在桑加特簽訂（以下簡稱「《桑加特議定書》」）。英國藉《1993年海峽隧道（國際安排）令》（以下簡稱「《1993年命令》」）實施《桑加特議定書》，該命令則根據《1987年海峽隧道法》第11條頒布。

³ 根據《桑加特議定書》第1(2)(i)條，列車（“shuttle trains”）指「只在隧道內行駛的列車」。

司法管轄權

4. 在管制區被發現的邊境管制罪行，以及在隧道發生的擾亂治安罪行，現有不同的法律機制處理。

邊境管制罪行

5. 在東道國的管制區內，鄰國的邊境管制法規適用。鄰國人員執行這些法規，猶如在自己領土執行一樣（《桑加特議定書》第 9 條）。因此，凡在英國境外的管制區（即法國）的作為或不作為，若在英國發生會根據邊境管制成文法構成罪行者，則會視為在英國發生的方式處理（《桑加特議定書》第 11 條）。

6. 邊境管制是指治安、出入境、海關、衛生、動植物檢疫、消費者保障、運輸及道路交通的管制，以及有關國家或歐洲共同體的法規所定下的其他管制（《桑加特議定書》第 1(2)(a)條）。

隧道內的擾亂治安罪行

7. 在隧道內，英國法律適用於英方邊境範圍，法國法律則適用於法方邊境範圍。如有罪行在英國或法國領土干犯，有關國家對包括隧道內的領土的邊境以內範圍具有司法管轄權（《桑加特議定書》第 38(1)條）。

8. 此外，在以下三種情況下，兩國任何一方都可具有司法管轄權，並可施行本國的法律（《桑加特議定書》第 38(2)(a)條）：

- (a) 如無法確定罪行在哪裏干犯；
- (b) 如罪行在兩國其中一方的領土內干犯，並與在對方領土內干犯的罪行有關連；或
- (c) 如罪行是在該國領土內開始干犯或延展至該國領土。

9. 如遇有上述情況，以下規則適用：
- (a) 首先接收涉嫌在上述情況下干犯罪行者的國家，可優先行使司法管轄權（《桑加特議定書》第 38(2)(b)條）；
 - (b) 接收國若決定不行使優先司法管轄權，必須通知對方國家，不得延誤；
 - (c) 對方國家遂可就罪行行使司法管轄權，但若決定不行使的話；則
 - (d) 接收國便有義務行使司法管轄權（《桑加特議定書》第 38(3)條）。

10. 因此，《桑加特議定書》第 38 條建立了其中一個國家必須行使司法管轄權的機制。《桑加特議定書》第 41 條亦支持此機制，明確規定抵達國主管當局有責任根據第 38 條決定司法管轄權的行使。此一機制現載於《1993 年命令》附表 3⁴。

人員的權限及保障

11. 鄰國人員可在東道國穿著國家制服。此外，東道國會發出永久許可，以便鄰國人員在東道國的管制區內和在列車上執行職務時攜帶火器（《桑加特議定書》第 28(2)條）。

12. 在管制區內，鄰國人員獲准依照鄰國有關邊境管制的法規行使拘捕及扣留權，也獲准扣留或拘捕鄰國有關當局尋找或通緝的人，並移送到鄰國的領土（《桑加特議定書》第 10(1)條；《1993 年命令》第 3(2)條及附表 3 第 I 部）。

⁴ 見附表 3 第 I 部第 4 條，該條處理當英國是抵達國，而某人已被法國官員逮捕並帶到英國警署的情況。警署的監管人員須根據《桑加特議定書》第 38 條決定英國是否有管轄權，以及英國應否行使管轄權。如監管人員認為英國沒有管轄權或不會行使該條款下的管轄權，監管人員須立即通知法國主管當局，並安排該人在許可期間（即在該人到達警署時起計的 48 小時內）移交法國。另見下文第 18 段關於第 41 條的討論。

13. 在隧道內，兩國政府各自准許對方人員在其領土內執行職務以行使有關人員的邊境管制權（《桑加特議定書》第 8 條）。兩國人員可在整條隧道內為公務目的而自由走動（《桑加特議定書》第 26 條）。

14. 此外，列車開出後並在隧道範圍期間，假如有人被發現正在列車上干犯、企圖干犯或剛已干犯罪行，則兩國其中一方的警方和海關人員可根據本國法律，在對方領土拘捕該人（《桑加特議定書》第 40 條）。

15. 東道國向鄰國人員執行職務時所給予的保障和協助，猶如向本國人員所給予的保障和協助一樣（《桑加特議定書》第 29(1) 條）。東道國為保障執行職務的人員所制定的刑事法條文，同樣適用於對執行職務的鄰國人員干犯罪行而作出的懲處（《桑加特議定書》第 29(2) 條）。

16. 鄰國人員在管制區或隧道內為執行職務而作出任何作為，東道國有關當局都不可就此檢控該人員。在此情況下，有關人員應受鄰國司法管轄，猶如有關作為在該國內作出一樣（《桑加特議定書》第 30(2) 條）。

相互協助

17. 凡調查工作及法律程序關乎在隧道內所干犯的罪行或與隧道有關連的罪行，東道國有關當局須應鄰國有關當局的要求，進行正式研訊、訊問證人和專家，以及就傳票及行政決定通知被控人（《桑加特議定書》第 16 條）。提供協助的國家須根據其有效法規及程序提供這項協助，並須符合該國所簽訂的國際協議的規定（《桑加特議定書》第 17 條）。

18. 如在第 38 條所涵蓋的情況（見上文第 9 段）下決定由對方國家行使司法管轄權，有關的人可被移交到該國領土。該項移交須在向入境國家的主管當局出示該人後的 48 小時內進行，以便該國決定是否根據《桑加特議定書》第 41(a)條行使司法管轄權（《桑加特議定書》第 41(b)條）。

19. 故此，第 41 條讓有關當局可在第 38 條所涵蓋的情況下免於提起引渡法律程序。然而，如上述移交並非在規定的時限內進行，唯一可行的方法可能是由檢控當局訴諸正式引渡法律程序。

加拿大與美國的預檢安排

本文簡介加拿大與美國之間的預檢安排。根據該安排，旅客可於一國境內在進入另一個國家前，預先辦理入境清關手續。

1974 年協定

2. 加拿大由二十世紀五十年代開始已允許美國聯邦檢查服務處在加拿大進行飛機旅客預檢。1974 年，加拿大與美國正式訂立一項預檢協定（以下簡稱「《1974 年協定》」），訂明兩國之間的相互預檢安排。

2001 年協定

3. 2001 年 1 月 18 日，加拿大與美國簽訂新的《空運預檢協定》（以下簡稱「《2001 年協定》」），取代《1974 年協定》。此協定正在規管現行安排。

4. 與《1974 年協定》比較，新協定的條款較為詳細，尤其是有關檢查國在東道國進行預檢時可享有的權力和豁免權。新協定值得注意的條文如下：

- (a) 為進行預檢，檢查國獲授權在東道國的預檢區執行海關、出入境、公眾衛生、食物檢查，以及植物和動物健康的法律（惟只限非刑事性質的法律）。不過，由於東道國的法律在預檢區仍然適用，進行預檢的方式必須符合該兩個國家的法律及規例（第 II.3 及 II.6 條）；
- (b) 檢查國獲授權對旅客施行其民事罰則及罰款，但如東道國就相同的作為或不作為提起刑事法律程序，則屬例外（第 II.8 條）；

- (c) 檢查國的預檢人員獲授權以快速搜查（拍身）的方式預檢旅客，但只有東道國的人員才有權進行脫衣搜身及侵擾程度較高的搜查工作（第 IV.3 及 IV.4(a)條）；
- (d) 檢查國的預檢人員獲授權檢取、扣押並沒收物品（貨幣及金融票據除外），但東道國法律禁止管有、進口、出口或處理的物品，則須由東道國保留及管制（第 IV.6 及 IV.7 條）。此外，東道國法院就某罪行進行決議時需用作證據的物品，以及法律規定須根據東道國法律處理的物品，均須由東道國保留，並根據該國的法律及當事各方簽訂的國際協議處理（第 II.9 條）；
- (e) 東道國的武裝執法人員須繼續留守預檢區；
- (f) 任何人可就預檢人員在職責範圍內的任何實際或據稱作為或不作為，向檢查國提出民事訴訟，但以根據東道國的有關國家豁免權法律，檢查國並未獲豁免者為限。東道國法律所訂的免責辯護，包括程序上和實質上的免責辯護，仍然適用於檢查國（第 X.4 條）。

2004 年框架

5. 2004 年 12 月 17 日，加拿大和美國簽署框架協議，承諾會在布法羅至伊利堡的和平橋和另外一個邊境通道實施陸路預檢。為配合陸路預檢的需要，加拿大和美國根據多項政策原則進行談判，以達成協議。

2015 年協定

6. 2015 年 3 月 14 日，加拿大和美國簽署了《陸路、鐵路、海路和空運預檢協定》（以下簡稱「《2015 年協定》」），以期取代現正生效的《2001 年協定》。

7. 與《2001年協定》比較，新協定把預檢工作由空運推展至陸路、鐵路和海路運輸。新協定為檢查國人員履行預檢職責提供更多權力，並訂定較詳細的制度來規限預檢人員的行為。

8. 為實施上述《2015年協定》，美加兩地已開展本地立法工作。美國於2016年12月通過了《2016年促進旅遊、商業和國家安全條例》。加拿大亦在2017年12月通過《2016年預檢條例》。一旦相關實施的規例生效，加拿大和美國便可批准《2015年協定》，並開始將預檢工作擴展到其他交通方式—陸路、鐵路和海路—以及航空模式的新地點。