

**关于对《关于批准〈内地与香港特别行政区
关于在广深港高铁西九龙站设立口岸
实施“一地两检”的合作安排〉的
决定(草案)》的说明**

——2017年12月22日在第十二届全国人民代表大会
常务委员会第三十一次会议上
国务院港澳事务办公室主任 张晓明

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

我受国务院委托，现对《关于批准〈内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排〉的决定(草案)》作如下说明：

一、基本情况

广深港高铁是内地与香港特别行政区大型基础设施建设重大合作项目，其中，由香港特别行政区政府投资兴建的香港段将于2018年第三季度建成通车。为实现香港特别行政区与全国高铁网络互联互通，保障广深港高铁香港段的运输、经济和社会效益最大化，中央有关部门、广东省人民政府与香港特别行政区政府经反复研究，并参考了此前在广东省深圳湾设立内地口岸区和港

方口岸区并实施“一地两检”的模式，一致认为，在广深港高铁香港特别行政区西九龙站（以下简称西九龙站）设立口岸并实施“一地两检”是最佳方案。该方案的主要内容是，在西九龙站设立口岸，分为香港口岸区和内地口岸区，由双方分别按照各自法律，对乘坐高铁往来于内地与香港特别行政区的人员及其随身物品和行李，进行出入境边防检查、海关监管、检验检疫等出入境监管。鉴于在西九龙站实施“一地两检”涉及在香港特别行政区区域内设立内地口岸区以及内地与香港特别行政区管辖权（包括司法管辖权）的划分和法律适用，需要根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》明确相应的法律依据和具体实施办法，中央有关部门和香港特别行政区政府经过深入研究后同意采取“三步走”程序作出有关安排，即：第一步，内地和香港特别行政区签署《内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排》（以下简称《合作安排》）；第二步，由国务院提请全国人大常委会批准《合作安排》；第三步，双方通过各自法律程序落实《合作安排》。经国务院授权，2017年11月18日，广东省人民政府省长马兴瑞代表内地与香港特别行政区行政长官林郑月娥正式签署了《合作安排》，完成了“三步走”程序的第一步。

二、《合作安排》的主要内容

《合作安排》共5章17条正文和1个附件，主要内容包括：

一是规定口岸设置的相关事宜。明确在西九龙站设立香港口

岸区和内地口岸区，实施“一地两检”；规定内地口岸区的范围并明确在香港特别行政区境内的广深港高铁营运中的列车车厢也视作在内地口岸区范围之内；明确内地口岸区场地使用权的取得、期限及费用等事宜由双方签订合同作出规定。

二是规定内地口岸区的管辖权限。明确除了由香港特别行政区管辖的事项外，人员、物品的出入境监管和内地口岸区内的治安等其他所有事项均由内地根据内地法律实施管辖，并明确内地口岸区视为“处于内地”。内地将派驻出入境边防检查机关、海关、检验检疫机构、口岸综合管理机构和铁路公安机关依法履行职责。香港特别行政区管辖的事项主要与运营管理西九龙站和高铁香港段相关，包括有关香港特别行政区工作人员履行职务或与履行职务相关的事项，有关西九龙站建筑物及相关设施的建设、保险和设计、维修保养标准和责任的事项，有关管理及监察广深港高铁香港段铁路系统安全运作及环境管制的事项等六类。西九龙站的铁路运输服务管理也由香港特别行政区负责，并明确其应实行实名制售票、对乘客进行查验和安检。

三是规定联络协调与应急处理机制。双方同意建立口岸协商联络机制、应急处理机制和联络员制度，定期安排联合演练，并共同制定和签署关于西九龙站口岸运行管理的协作实施方案。明确双方在内地口岸区进行活动和处理突发、紧急事件等有关事项的相关原则。

四是规定争议解决以及《合作安排》的修改、生效等其他相

关事宜。《合作安排》规定，“本合作安排报中央人民政府提请全国人民代表大会常务委员会批准后生效”，“如因西九龙站口岸运行条件和监管发生变化或其他因素影响需对本合作安排进行修改，须经双方协商达成一致后签署书面文件，并报中央人民政府批准”。

《合作安排》附件包括西九龙站 B2 入境层、西九龙站 B3 离境层和西九龙站 B4 月台层示意图。

三、关于提请全国人大常委会审议批准《合作安排》的理由

在西九龙站实施“一地两检”，是“一国两制”实践中遇到的新情况。由于涉及在香港特别行政区区域内设立内地口岸区以及内地与香港特别行政区管辖权（包括司法管辖权）的划分和法律适用，根据《中华人民共和国宪法》（以下简称宪法）和香港特别行政区基本法关于全国人大常委会地位和职权的规定，由全国人大常委会审议批准《合作安排》，明确《合作安排》符合“一国两制”方针，符合宪法和香港特别行政区基本法，可为在西九龙站设立口岸实施“一地两检”进一步提供宪制性法律基础，为国务院批准内地在西九龙站设立口岸并派驻机构依法履行职责提供法律依据。

为此，国务院港澳事务办公室会同中央有关部门起草了提请全国人民代表大会常务委员会审议的《关于批准〈内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排〉的决定（草案）》（以下简称决定草案）。决定草案

已经国务院同意。

四、《合作安排》与香港特别行政区基本法有关条文的关系

鉴于香港社会对《合作安排》与香港特别行政区基本法有关条文的关系问题比较关注，现一并作出说明。

（一）香港特别行政区与内地签署《合作安排》的权力来源。香港特别行政区政府与内地有关方面就在西九龙站设立口岸并实施“一地两检”的相关问题协商作出适当安排，不改变香港特别行政区行政区域范围，不影响香港特别行政区依法享有的高度自治权，不减损香港特别行政区居民依法享有的权利和自由，是符合香港特别行政区基本法规定的。根据宪法，香港特别行政区基本法授权香港特别行政区实行高度自治（第二条），实行单独的出入境管理制度（第二十二条第四款、第一百五十四条第二款），香港特别行政区政府享有管理香港特别行政区境内的土地（第七条），提供经济和法律环境以鼓励投资、技术进步并开发新兴产业（第一百一十八条），制定适当政策促进和协调各行业发展（第一百一十九条）等权力。因此，在香港特别行政区区域内设立口岸并实施“一地两检”，是落实香港特别行政区基本法规定的有关权力的体现，为香港特别行政区与内地协商签署《合作安排》提供了法律基础。也就是说，香港特别行政区依法享有的高度自治权，是其与内地作出上述“一地两检”安排的权力来源。

（二）与全国性法律在香港特别行政区实施有关规定的关系。香港特别行政区基本法第十八条规定，“全国性法律除列入本法

附件三者外，不在香港特别行政区实施”，“任何列入附件三的法律，限于有关国防、外交和其他按本法规定不属于香港特别行政区自治范围的法律”。该条规定的是全国性法律延伸适用至整个香港特别行政区的情况，包括有关范畴及其适用途径。具体说，就是该条规定中有关全国性法律实施的范围是整个香港特别行政区，实施主体主要是香港特别行政区，适用对象是香港特别行政区的所有人。而在西九龙站内地口岸区实施全国性法律，其实施范围只限于内地口岸区，实施主体是内地的有关机构，适用对象主要是处于内地口岸区的高铁乘客。这种情况与香港特别行政区基本法第十八条所规定的在香港特别行政区实施全国性法律的情况不同，不存在抵触香港特别行政区基本法第十八条规定的问题。《合作安排》还明确规定，就内地法律的适用以及管辖权的划分而言，西九龙站内地口岸区被视为“处于内地”。全国人大常委会批准《合作安排》并作出决定，即可为全国性法律仅在西九龙站内地口岸区实施提供充足法律依据。

（三）与全国人大常委会有关授权条文的关系。香港特别行政区基本法第二十条规定，“香港特别行政区可享有全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会及中央人民政府授予的其他权力”。有建议认为，全国人大常委会可据此授权在西九龙站设立口岸并实施“一地两检”。我们认为，《合作安排》涉及的法律问题比较复杂，需要通过“三步走”程序解决不同层面的法律问题。其中，全国人大常委会既要确认香港特别行政区依据其享

有的高度自治权与内地协商签署《合作安排》符合宪法和香港特别行政区基本法，又要授权内地在西九龙站设立内地口岸区并派驻机构依照内地法律履行职务，采用作出批准决定的方式，更为适当。

五、国务院的审核意见

国务院经审核认为，在西九龙站实施“一地两检”有利于实现香港特别行政区与全国高铁网络的互联互通及广深港高铁香港段的运输、经济、社会效益最大化，有利于促进香港特别行政区与内地之间的人员往来和经贸活动，有利于深化香港特别行政区与内地的互利合作，有利于香港特别行政区更好地融入国家发展大局，对于保持香港特别行政区长期繁荣稳定具有重要意义。《合作安排》充分考虑了内地和香港特别行政区有关方面的关切，符合“一国两制”方针，符合宪法和香港特别行政区基本法，适应西九龙站设立口岸的实际需要，可以保障内地口岸区运行管理的安全、顺畅、有效。

《关于批准〈内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排〉的决定（草案）》和以上说明是否妥当，请审议。