

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)930/2024(06)號文件

檔號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

2024年7月2日的會議

關於沙頭角開放計劃的背景資料簡介

目的

本文件就沙頭角開放計劃提供背景資料，並概述議員自第七屆立法會以來曾就此課題所進行的討論。

背景

沙頭角為邊境禁區的一部分

2. 邊境禁區有助維持香港與內地之間界線完整，以及打擊非法入境和其他跨境犯罪活動，是有關保安措施中不可或缺的一部分。邊境禁區的覆蓋範圍藉《邊境禁區令》(第245A章)的附表指明，該命令最初於1951年根據《公安條例》(第245章)第36條制定。¹ 政府當局於2008年1月公布計劃，將邊境禁區的陸地覆蓋範圍縮減至為保障公共秩序和邊界保安所需的最小範圍(即由約2 800公頃縮減至約400公頃)。² 沙頭角墟保留為

¹ 該條例第36條訂明，行政長官如合理地相信，為維護國家安全或公共安全，或為保護公共秩序或公共衛生而有需要，可藉命令宣布任何地區或地方為禁區。

² 政府當局表示，自回歸以來，香港特別行政區及深圳兩地的執法機構已加強合作，有效打擊跨境罪行。因此，從保安角度而言，邊境禁區的範圍可予縮減。整項邊境禁區縮減計劃分3個階段進行，第一、第二及第三階段分別於2012年2月、2013年6月及2016年1月實施。餘下的邊境禁區範圍包括警方的邊界巡邏通路及其以北的小量土地、邊境管制站、沙頭角墟、沙頭角海和米埔部分地區。

邊境禁區，主因在於中英街的特殊地理環境。³香港警務處（“警方”）透過簽發禁區許可證，對邊境禁區施行進出管制。

開放沙頭角作旅遊發展

3. 雖然沙頭角墟保留在邊境禁區內，但政府當局一直積極考慮有限度開放沙頭角墟，以鼓勵當區發展旅遊活動。規劃署於2009年4月展開“改善沙頭角鄉鎮及鄰近地區研究—可行性研究”，該項研究在2013年3月完成，建議於周末及公眾假期開放沙頭角公眾碼頭，供旅行團前往新界東北部東岸一帶和該處各大離島。其後，發展局與規劃署於2021年10月公布《香港2030+：跨越2030年的規劃遠景與策略》（“《香港2030+》”），建議逐步開放沙頭角碼頭作生態旅遊，而長遠而言，則進一步開放沙頭角墟（中英街除外），為吉澳海及印洲塘的可持續生態康樂或旅遊鋪路。

4. 上述建議獲列入根據《香港2030+》制訂的《北部都會區發展策略》（“《發展策略》”），作為“締造高景觀價值的戶外生態康樂/旅遊空間”重點行動方向下的行動項目。此外，另一項相關行動項目是，當局應研究所須配套，包括增設邊境保安設施、提出法例修訂、研究土地用途、規管違例建築物和推行其他相關配套措施，為《發展策略》中有關在大鵬灣/印洲塘生態康樂旅遊圈發展可持續旅遊的建議鋪路。⁴政府當局表示，深圳已提出規劃建設沙頭角深港國際旅遊消費合作區。

5. 行政長官分別在其2022年及2023年的施政報告中，宣布在2024年逐步開放沙頭角（中英街除外），推廣文化生態旅遊，以及建設沙頭角文化旅遊區。政府當局會就後者與深圳市政府共同研究香港沙頭角和深圳沙頭角發展文化旅遊區的可行性，包括研究讓兩地旅客更便利進出文化旅遊區的安排。根據2023年10月底公布的《北部都會區行動綱領2023》，這是2024年

³ 根據政府當局在2008年提供的資料，中英街沒有實質屏障作為香港特別行政區與內地的分界，亦沒有正規的管制站設施。此外，經中英街進行的走私和非法入境活動仍見持續。

⁴ 大鵬灣/印洲塘生態康樂旅遊圈是“雙城三圈”空間結構的其中一圈，旨在加強港深合作。另外兩圈分別是深圳灣優質發展圈和港深緊密互動圈。

至2028年在擬議的“藍綠康樂旅遊生態圈”⁵下的主要發展里程碑。

議員的意見及關注

第一及第二期沙頭角開放計劃的實施情況

6. 議員察悉，沙頭角開放計劃分為兩期。第一期於2022年6月實施，容許預先申請的本地遊旅行團在星期六、星期日及公眾假期，到訪沙頭角碼頭，並乘搭船隻經沙頭角前往鄰近景點遊覽（“第一期沙頭角開放計劃”）。⁶第二期於2024年1月展開，容許旅行團旅客及個人旅客（每日旅客限額分別為700名及300名）在自選日子由上午7時至晚上9時進入除中英街以外的整個沙頭角（“第二期沙頭角開放計劃”）。⁷議員察悉，在2022年6月至2023年12月期間，共有來自870個旅行團的33 889名旅客參加了第一期沙頭角開放計劃，而在2024年1月及2月，則有28 114名旅客（包括19 333名個人旅客及8 781名旅行團旅客）在第二期沙頭角開放計劃下到訪沙頭角，可見沙頭角開放計劃深受旅客及旅遊業界歡迎。議員建議**簡化旅遊禁區許可證的申請程序**，以便日後開放沙頭角。

7. 政府當局表示，警方已致力簡化相關旅遊禁區許可證的申請程序。電子邊境禁區許可證系統於2023年12月推出，供欲前往沙頭角邊境禁區的旅客在網上提交申請及獲取電子旅遊

⁵ “藍綠康樂旅遊生態圈”是擬在北部都會區發展的四大區域之一。其他三大區域是“高端專業服務和物流樞紐”、“創新科技地帶”，以及“口岸商貿及產業區”。

⁶ 在第一期沙頭角開放計劃下，指定旅行團（每日不多於500人）經預先申請，可於每個假日的兩個時段到訪屬邊界禁區的沙頭角碼頭，並在該碼頭乘船往返鴨洲、吉澳和荔枝窩等景點。

⁷ 在第二期沙頭角開放計劃下，首階段每日有1 000名旅客（700名旅行團旅客及300名個人旅客）可在網上申請旅遊禁區許可證進入沙頭角遊覽，而當局將於2024年上半年檢討計劃的成效及調節旅客名額。

禁區許可證。⁸有見於個人旅客名額的需求殷切，政府當局表示每日名額已由2024年4月起增加300個(即總數增至600個)。⁹至於每日700個旅行團旅客名額，經檢討平日的使用量及對地區的影響後，當局已由2024年4月起改為星期一至五(公眾假期除外)不設旅行團限額。

配合沙頭角開放計劃的配套基礎建設

8. 議員詢問當局**有否計劃改善沙頭角附近的荔枝窩、吉澳及鴨洲的旅遊設施，以及沙頭角區內的交通設施**，以提升到訪沙頭角旅客的體驗。對於後者，他們認為應擴闊鹿頸路、放寬大型旅遊巴駛入新娘潭至沙頭角的一段鹿頸路的限制、將介乎橫瀝至沙頭角一段的蓮麻坑路邊境禁區解禁，以及增設旅遊巴停泊位置，以應付因沙頭角開放計劃而增加的車流和人流。

9. 政府當局表示，為活化荒僻村落及促進生態旅遊，政府正檢視鄉郊地區的旅館與食肆的發牌制度和程序，而環境及生態局轄下的鄉郊保育辦公室將擬備有關經優化的發牌規定及程序的指引，預計於2023-2024年度內完成。此外，鄉郊保育辦公室亦透過鄉郊保育資助計劃，資助非牟利機構在荔枝窩推行文化復興和生態保育項目。漁農自然護理署已在屬香港聯合國教科文組織世界地質公園地質景點的荔枝窩、吉澳和鴨洲，設立旅遊路線和遊客中心。沙頭角的荔枝窩、梅子林及谷埔預計將會在2024年設置智慧鄉郊保育徑，以提升遊人的生態旅遊體驗。

10. 在運輸基建方面，政府當局表示，運輸署會透過發出禁區許可證，容許29座或以下的旅遊巴，於星期日及假日非繁忙時間使用鹿頸路南行前往新娘潭路。政府當局認為，鹿頸路有足夠容量，可滿足整體交通需求。為配合第二期沙頭角開放計劃，運輸署已推行多項措施，包括開辦一條接駁粉嶺和上水

⁸ 根據政府當局在2024年4月提供的資料，電子邊境禁區許可證系統亦供跨境學童及政府人員在網上提交申請，以獲取相關電子許可證。警方會在2024年第三季把系統擴展至同時接受商業機構/團體、媒體、居民及訪客等的申請。

⁹ 政府當局表示，保安局於2024年2月24日因應市民需求，額外增加當天1 000個個人旅客名額，以配合北區民政事務處舉辦的“沙頭角元宵同樂日”。當日合共有1 045名個人旅客和579名旅行團旅客進入沙頭角遊覽，整體秩序良好。活動的成功經驗顯示每日的個人旅客名額有上調空間。

站的特快專營巴士服務、加強現行一條專線小巴路線和一條巴士路線的服務，以及增設旅遊巴於邊境禁區內的指定上落客位置。至於停泊位置，運輸署已於2023年12月完成沙頭角巴士總站的改善工程，為旅遊巴增設了停泊位置供旅客上落。在水路交通方面，運輸署由2024年4月起，透過精簡航程、班次和作出其他改善措施，調整環島遊的街渡渡輪服務。當局向議員保證，運輸署會繼續密切監察區內的交通情況，並作出適當安排。

開放中英街

11. 有意見認為，**中英街**以界石劃分港深兩地，並無邊境管制設施，深具歷史意義和特色，應在不危害邊境保安的前提下，**開放予旅客**從沙頭角進入。

12. 政府當局表示，中英街是香港境內唯一沒有邊境管制設施但容許人貨跨境活動的地方。從邊境保安的角度而言，在現階段，有需要僅限有真確居住、生活或工作需要的人士才可獲准進出中英街，以妥善管控走私等跨境犯罪活動的風險。儘管如此，政府當局仍會持開放態度探討相關安排，確保便利旅遊發展之餘，情況符合保安要求而且風險可控。與此同時，旅遊事務署會於2024年內與相關政策局及部門，以“低密度、高質量”為原則，並透過深化歷史文化元素，就推動建設沙頭角文化旅遊區制訂行動計劃。

13. 在2024年1月10日的立法會會議上，“積極回應國家發展戰略，跟進北部都會區建設”的議案獲得通過，而在2024年6月12日的立法會會議上，另一項“落實‘香港無處不旅遊’理念，發展香港盛事經濟”的議案獲得通過。兩項議案均促請政府全面撤銷沙頭角墟及中英街的邊境禁區限制，並進行其他工作。

最新發展

14. 對接北部都會區發展策略專班沙頭角合作區工作小組於2024年5月24日在深圳舉行首次會議。政府當局表示，當局在會上介紹了開放沙頭角邊境禁區的最新進展、中英街檢查站提升工程的進度，以及未來以“低密度、高質量”原則推動沙頭

角文化旅遊發展的規劃。深圳政府則介紹了深圳沙頭角發展的最新進展，並就未來合作的想法交換意見。

相關文件

15. 相關文件一覽表載於**附錄**，該等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2024年6月28日

附錄

沙頭角開放計劃 相關文件一覽表

委員會	會議日期	文件
北部都會區發展事宜小組委員會	2023年6月30日	議程第II項：北部都會區的整體規劃 會議紀要
	2024年2月27日	議程第I項：北部都會區旅遊發展機遇 會議紀要
財務委員會	2024年4月18日	政府當局就審核2024-2025年度開支預算對立法會議員初步書面問題的答覆 (答覆編號：SB007及SB018)

立法會會議	文件
2023年3月15日	第18項質詢：開放沙頭角碼頭計劃
2024年1月10日	議案：積極回應國家發展戰略，跟進北部都會區建設 進度報告
2024年1月31日	第12項質詢：北部都會區旅遊景點的交通規劃
2024年6月12日	議案：落實“香港無處不旅遊”理念，發展香港盛事經濟 進度報告

立法會秘書處
議會事務部2
2024年6月28日