討論文件

廣深港高速鐵路香港段
清關、出入境及檢疫安排

目的

行政長官會同行政會議在 2017 年 7 月 25 日的會議上，通過了廣深港高速鐵路（廣深港高鐵）在西九龍站進行香港及內地的清關、出入境及檢疫手續（下稱「通關程序」）的安排（下稱「一地兩檢」）。本文件旨在闡述一地兩檢安排的必要性及建議安排的內容。

高速鐵路的優點

2. 高鐵（高鐵）是近代重要的運輸科技發展。自 1964 年世界首條進行商業運作的高鐵在日本投入服務後，世界各地相繼興建多條高鐵線。至今，內地、台灣、日本、韓國、法國、德國、俄羅斯等地均有營運高鐵。正計劃建造新高鐵的國家還包括美國、英國、新加坡、馬來西亞和印尼。高鐵無疑是現代重要的長途集體運輸工具，以及城際交通的新趨勢。

3. 高鐵在世界上沒有統一的時速標準，但一般指時速達 200 公里或以上的列車服務，在部分路段其時速更可高達 350 公里。與目前將軍澳線列車的最高時速約 80 公里，以及機場快線列車的最高時速約 135 公里相比，高鐵的行車速度可快逾倍。

4. 高鐵車站跟機場不同，一般較接近市中心，不少甚至位處市中心，而乘客亦無須如乘搭飛機般提早一、兩小時到達車站，一般也無需如乘坐飛機般托運行李。故此，如果計及從出發往機場至抵達目的地市中心的時間，乘坐高鐵往中、短距離的城市（例如四小時高鐵車程內的城市）往往比乘坐飛機更為便利。此外，鐵路服務受到天氣的影響相對較小；而由於高鐵一般所用的軌道

屬專用線，軌道只供高鐵列車使用，所以較少出現類似飛機航班因跑道交通繁忙而引致延誤的情況。

5. 高鐵的快捷特色，不僅能有效節省交通時間，而且載客量大，可縮短城市之間的行程，建構「二十四小時生活圈」，讓鐵路沿線的市民可以便捷地於一日內往返不同城市，造就了新的生活方式。這不但會促進旅遊和民間交流，亦能擴大商貿和專業服務的發展空間，有助提高社會整體的生產力。此外，高鐵是十分環保的運輸模式，其碳排放量大約分別只是飛機和巴士的 15% 及 25%，是愛護環境的旅客的最佳選擇。

內地的高鐵發展

6. 正因以上種種好處，高鐵在全球迅速發展，其中以內地的高鐵發展最為矚目。自 1998 年廣州至深圳的城際鐵路首次實現時速 200 公里的高速運行後，內地開始大舉規劃和投資興建高鐵。在 2008 年，國家發展和改革委員會批准《中長期鐵路網規劃（2008 年調整）》，以「四縱四橫」的布局建設八條高鐵 ，整個網絡(連同升級改造的現有鐵路)至 2020 年將會長達 12 000 公里。

7. 截至 2016 年底，內地的高鐵網絡規模已突破 20 000 公里，不但遠超 2008 年的規劃總長度，而且以總長度計算更屬世界首位。雖然高鐵的投資成本相對高昂，但帶來的經濟和社會效益絕對不容小覷，尤其是高鐵讓內地龐大人口的流動性空前地提高，單在 2016 年載送的旅客已超過 14.4 億人次。除了強化傳統經濟區的發展，亦帶動國家整體發展。

8. 2016 年 7 月，國務院進一步批准《中長期鐵路網規劃》，提出建設「八縱八橫」 的高鐵主通道（見**圖 1**），新增項目原則採用時速 250 公里及以上標準(地形地質及氣候條件複雜困難地區可以適當降低)，其中沿線人口城鎮稠密、經濟比較發達、貫通特大城市的鐵路可採用時速 350 公里標準；區域鐵路連接線原則採用時速 250 公里及以下標準；城際鐵路原則採用時速 200

公里及以下標準[1]。目標是把內地的高鐵網絡總長度增加至 2020 年的 30 000 公里，覆蓋八成以上的大城市；到 2025 年，高鐵網絡規模達 38 000 公里，而展望至 2030 年，基本實現「內外互聯互通」、「區際多路暢通」、「省會高鐵連通」、「地市快速通達」和「縣域基本覆蓋」等願景。

廣深港高鐵

9. 香港作為區域交通樞紐，若能連接國家高鐵網絡，將可拓展長遠發展機遇。早於 2001 年，特區政府已向內地政府提出探討興建高鐵連接廣州、深圳和香港三地的構思。廣深港高鐵全長約 140 公里，連接香港、深圳、東莞和廣州，可把往來香港及廣州兩地的行車時間由現時城際直通車近 2 小時縮短至約 48 分鐘。其中**香港段**（見**圖 2**）全長約 26 公里，將把香港連接至國家高鐵網絡，包括貫通廣州、長沙、武漢、鄭州及北京的**京廣客運專線**（已於 2012 年 12 月開通）和連接汕頭、廈門、福州、杭州等沿海城市的**杭福深客運專線**（已於 2013 年 12 月開通），大大縮短將來由香港乘搭鐵路至內地主要城市的時間。高鐵乘客亦可透過以廣州及深圳為樞紐的珠三角城際快速軌道，快速往來香港與珠三角主要城鎮。

10. 廣深港高鐵香港段以西九龍站為起點，經皇崗進入內地境內，經福田站、深圳北站及虎門站後抵達廣州南站。建造工程截至今年 6 月底已完成約九成半。接下來，會開始進行列車測試和試運行的工作，以及為營運安排作好準備，我們的目標是於 2018 年第三季度通車，投入服務。

11. 廣深港高鐵香港段 2018 年開通後可無須轉車直達以下內地城市—

[1] 廣深港高鐵香港段與內地高鐵的規格要求是一致的。香港段 26 公里全是隧道，設計時速與內地的城市隧道段一樣是每小時 200 公里。

短途（廣深港高鐵）（不停中途站計算）	
目的地	預計車程
福田	14 分鐘
深圳北	23 分鐘
虎門	33 分鐘
廣州南	48 分鐘
長途（以目前平日最快的內地高鐵路線車程估算）	
目的地	預計車程
汕頭（潮汕站）	約 2 小時 15 分鐘
長沙	約 3 小時
廈門	約 4 小時
武漢	約 4 小時 30 分鐘
南昌	約 4 小時 30 分鐘
福州	約 5 小時 15 分鐘
鄭州	約 6 小時 15 分鐘
杭州	約 6 小時 45 分鐘
上海	約 7 小時 45 分鐘
北京	約 8 小時 45 分鐘

12. 此外，乘客亦可透過轉車（主要的短途轉車站為廣州南站及深圳北站）到達內地其他城市，例如桂林、昆明、西安、南京和成都。廣深港高鐵香港段通車後，我們會繼續與內地當局探討拓展更多直接通往內地城市的列車服務。

廣深港高鐵香港段帶來的效益

13. 廣深港高鐵香港段將會為香港帶來巨大的經濟效益。直接效益主要計及乘客時間得以節省的價值、其他公共交通工具運作成本的節省和交通意外減少的價值。按保守估計，廣深港高鐵香港段在 50 年的營運期內，平均每年乘客節省的行程時間約 3 900 萬小時。

14. 由於廣深港高鐵香港段走線全程為隧道，可減低對環境及本地社區的影響。相比其他跨境交通工具，高鐵亦是一種環保的交通模式。就香港的情況而言，假設廣深港高鐵每日十萬乘客

原先都是選乘跨境巴士，轉乘廣深港高鐵估計每年可減少約4 700公噸二氧化碳的排放。

15. 間接效益較難量化，但由於香港與許多內地城市或地區在經濟活動上有密切聯繫，因此加強香港與內地的交通連接，有助香港與內地各大城市之間加強交流，促進優勢互補。香港的相關經濟支柱產業，如金融服務、貿易和專業服務，尤其受惠。

16. 廣深港高鐵快捷舒適的服務，將有助開拓新的旅遊市場，提升往來香港的旅遊人次，進一步發展香港及內地之間的旅遊業。本地及海外的旅客可以乘坐高鐵，由香港前往內地不同城市，更多不同形式的旅遊產品也會應運而生，例如香港至內地的「一程多站」鐵路遊、「空鐵聯運」產品或開發新的旅遊點等，亦能吸引更多海外旅客以香港作為鐵路遊的起點或終點。西九龍站毗鄰西九文化區，更可與此世界級綜合文化藝術區締造協同效應。隨着西九文化區內包括戲曲中心、M+視覺文化博物館及香港故宮文化博物館等設施陸續籌建落成，預期日後會有更多酷愛國際級文化藝術表演及展覽的旅客利用高鐵赴港觀賞，有助推廣香港盛事之都的特色。

17. 此外，廣深港高鐵香港段不僅本身在鐵路營運和維護，以至在西九龍站的零售、餐飲及車站管理等方面，都能直接創造職位。對於配合高鐵營運的各類服務，亦能間接地產生就業機會。本港與內地的通達性增強亦能帶動額外的經濟活動，從而間接地增加其他行業的活力或商機。

18. 總括而言，廣深港高鐵香港段能以較環保的方式縮短香港與內地城市的距離，促進香港及內地更緊密的民間往來和經濟聯繫，擴大香港與內地腹地於各行各業的協作和共同發展，有助鞏固香港作為區域交通樞紐的戰略性地位。

廣深港高鐵的通關程序

19. 就跨境高鐵而言，高效省時的通關程序對全面體現高鐵快捷、方便特點至關重要。因此，早在廣深港高鐵香港段項目的規劃階段，特區政府已開始研究一地兩檢作為廣深港高鐵通關程序的方案。

20. 所謂一地兩檢，就是在同一地方依序辦理兩個不同管轄區的通關程序。相比傳統的兩地兩檢，則是像目前香港至廣州城際直通車採用的模式，須在出發地和目的地分別辦理該地所屬管轄區的通關程序。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所有城市，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限制。

21. 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。

22. 鑑於在西九龍站實施一地兩檢方能發揮廣深港高鐵的最大優勢，時任行政長官在《2007-08 施政報告》中，宣布會積極研究實施一地兩檢的可行性。特區政府亦在規劃西九龍站時預留空間，設置進行一地兩檢所需的設施。在 2009-10 年，當特區政府正式向立法會財務委員會申請建造廣深港高鐵香港段項目所需撥款時，亦表示會研究實施一地兩檢。

23. 類似一地兩檢的安排在海外（如英、法或美、加兩國之間）早有先例，而香港與內地之間也於 2007 年起在深圳灣口岸實施有關安排，一直運作暢順，為旅客所肯定。深圳灣口岸的概況如下—

（一）位於內地境內的深圳灣口岸同時設有「深方口岸區」和「港方口岸區」，由兩地人員各自根據本身的法律實施管轄及辦理清關、出入境和檢疫檢查[2]；

（二）雖然香港的口岸區在地理上位於內地境內，但為香港法律適用於「港方口岸區」的目的，「港方口岸區」視為位於香港以內的地域，並實施香港特區法律[3]；香港工作人員在「港方口岸區」執法，辦理包括清關、出入境和檢疫檢查等程序，與內地的司法管轄區互不重疊；以及

（三）按 2006 年國務院的批覆，深圳灣口岸「港方口岸區」的土地使用權由港方和深方簽訂土地租賃合同，以租賃的方式取得，港方須每年支付土地租金。

24. 海外實施類似一地兩檢的安排，主要涉及兩個主權國達成相關協議，各自透過其國會認可或立法落實。

25. 依據「一國兩制」方針，香港特區獲授權享有行政管理權、立法權和司法管轄權。香港與內地亦可就兩地利益互惠互補的事宜透過協商達成協議。上述深圳灣口岸的一地兩檢通關安排便是當中最佳例子之一。

26. 特區政府在 2010 年 1 月取得立法會批准撥款開展廣深港高鐵香港段項目建造工程，並自該年起與中央有關部門就高鐵的

---

[2] 按照 2006 年第十屆全國人民代表大會常務委員會決定，全國人民代表大會常務委員會授權香港特區自深圳灣口岸啟用之日起，對該口岸所設「港方口岸區」依照香港特區法律實施管轄。

[3] 按照《深圳灣口岸港方口岸區條例》(第 591 章)，「港方口岸區」視為位於香港以內的地域，整套香港法律及法院的司法管轄權適用於「港方口岸區」。

通關程序進行深入的討論和研究。為發揮高鐵的最高效益，雙方同意應以在西九龍站實施一地兩檢為共同目標。

建議落實一地兩檢的方案

27. 過去數年，特區政府和中央有關部門曾就廣深港高鐵的通關程序探討過多個不同的構思（參看附件）。雙方一直同意在西九龍站實施的一地兩檢方案，必須在法律上符合《基本法》，在運作上穩妥可行，並且不會引起香港特區保安上的問題。

28. 要在西九龍站實施一地兩檢，內地工作人員須依據內地法律為乘客辦理通關程序。另一方面，《基本法》就在香港特區適用的法律作出規範。相關的《基本法》條文包括—

第二條

全國人民代表大會授權香港特別行政區依照《基本法》規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。

第八條

香港原有法律，即普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法，除同《基本法》相抵觸或經香港特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留。

第十一條

根據中華人民共和國憲法第三十一條，香港特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以《基本法》的規定為依據。

香港特別行政區立法機關制定的任何法律，均不得同《基本法》相抵觸。

第十八條

在香港特別行政區實行的法律為《基本法》以及其第八條規定的香港原有法律和香港特別行政區立法機關制定的法律。

全國性法律除列於《基本法》附件三者外，不在香港特別行政區實施。凡列於附件三之法律，由香港特別行政區在當地公布或立法實施。

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的意見後，可對列於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《基本法》規定不屬於香港特別行政區自治範圍的法律……

第二十條

香港特別行政區可享有全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會及中央人民政府授予的其他權力。

第二十二條

中央人民政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預香港特別行政區根據《基本法》自行管理的事務。

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。

中央各部門、各省、自治區、直轄市在香港特別行政區設立的一切機構及其人員均須遵守香港特別行政區的法律……

29. 雖然兩個個案不盡相同，但要在西九龍站落實一地兩檢，其中一個要處理的問題與當年在深圳灣口岸落實一地兩檢的情況有相同之處。當年面對的問題是如何在位處內地範圍的深圳灣口岸「港方口岸區」讓香港特區工作人員依據香港法律為乘客辦理通關程序。現時須處理的問題，則是如何在不違反《基本法》的大前提下讓內地工作人員依據內地法律在西九龍站「內地口岸區」為高鐵乘客辦理通關程序。

30. 特區政府與中央有關部門作出詳細研究，並參考深圳灣口岸模式後達成共識，建議採用「三步走」的方式於高鐵西九龍站實施一地兩檢。該三步可簡述如下—

（一） **第一步**：由內地與香港特區達成落實一地兩檢的合作安排（以下簡稱「《合作安排》」）；

（二） **第二步**：全國人民代表大會常務委員會（以下簡稱「全國人大常委會」）通過決定批准及確認《合作安排》；及

（三） **第三步**：兩地各自進行相關程序予以實施；在香港方面將涉及本地立法工作。

第一步：《合作安排》

31. 「三步走」方案的第一步，是香港特區與內地就在西九龍站實施一地兩檢達成《合作安排》。《合作安排》的內容包括口岸區的設立、「內地口岸區」的範圍及管轄權事宜、對旅客出入境監管、聯絡協調與應急處理機制、爭議的磋商及解決，以及《合作安排》的修改和生效事宜。雙方就這些事宜的共識歸納在下文第 32 至 52 段。

口岸區的設立

32. 首先，在《合作安排》的框架下，香港特區與內地同意在香港西九龍站設立口岸，日後由雙方分別按照各自法律，對往來內地和香港特區的出入境人員及其隨身物品和行李物品辦理出入境邊防檢查、海關監管、檢驗檢疫等出入境監管。

33. 西九龍站口岸將分別設立「香港口岸區」和「內地口岸區」。「香港口岸區」由香港特區依照特區法律設立和管轄，而「內地口岸區」則由內地根據《合作安排》和內地法律設立和管轄。

「內地口岸區」範圍

34. 西九龍站設有五層，分別為地面大堂、地下一層（B1）售票大堂、地下二層（B2）入境層、地下三層（B3）離境層和地下四層（B4）月台層。

35. 「內地口岸區」的範圍（以及其相關三維空間）涵蓋由離港乘客完成香港出境程序進入辦理內地入境程序起的地域；以及抵港乘客自南行列車下車踏足西九龍站起，直至完成內地出境程序為止。這將為西九龍站 B2、B3 層的劃定區域，和 B4 層月台區域及有關連接通道，包括內地監管查驗區、內地部門辦公備勤區、離港乘客候車區、車站月台、以及連接通道和電梯，連同日後新增月台等擴充部分（見**圖 3**）。「內地口岸區」建築樓面面積估計約 105 000 平方米，佔西九龍站的總建築樓面面積約四分之一。

36. 此外，在廣深港高鐵香港段上營運中的列車車廂（包括行駛中、停留中和上落乘客期間）亦視作「內地口岸區」範圍之內。

37. 除上述納入「內地口岸區」範圍的場地和空間，廣深港高鐵香港段的所有其他營運範圍及設施（包括石崗列車停放處、路軌及行車隧道）均不屬於「內地口岸區」範圍。

38. 特區政府和中央有關部門將會就「內地口岸區」的具體座標範圍進行仔細磋商，並參考深圳灣口岸實施一地兩檢的做法，日後以類似的方式詳細描述「內地口岸區」的範圍。

39. 「內地口岸區」範圍內的場地和空間由香港特區交予內地根據《合作安排》使用和行使管轄權。就該使用權的取得、期限和費用（包括「內地口岸區」內有關建築物及相關設施的維修養護費用）等事宜，由雙方簽訂合同作出規定。

40. 《合作安排》將明確指出，「內地口岸區」的設立不影響廣深港高鐵香港段的建造及施工權、服務經營權及營運和監管，亦不影響其運作相關的資產（包括相關土地及土地上不動產或動產）及設施的權益，而該等事宜仍由香港特區依特區法律處理及依照《合作安排》行使管轄權。

<u>法律適用及管轄權事宜</u>

41. 在社會上就在西九龍站實施內地法律的程度有不同意見。一方面有意見指應仿效深圳灣口岸模式，在「內地口岸區」實施整套內地法律，其理由是這方式在執行上較為清晰，不會出現司法管轄權重疊，亦不會出現法律真空的危險，可防止有人利用法律空隙從事危害香港或國家的行為。

42. 另一方面，有意見則認為只應在「內地口岸區」執行涉及通關程序的內地法律，而非整套內地法律。但這建議的最大問題，是不可能清晰界定哪些法律是屬於通關程序的法律，哪些並不屬通關程序時需應用的法律。

43. 另一個考慮是西九龍站並非單純的查驗口岸，而是交由香港鐵路營運商管理的車站，完全排除香港特區的法律及司法管

轄權，或會造成一些民事法律爭議及商業運作上的困難，例如涉及土地權益、鐵路營運和安全的事宜是否需要採用內地法律處理、「內地口岸區」日後作結構改動和維修養護時是否須根據內地法定標準進行、在「內地口岸區」範圍內工作的香港員工是否需要依循內地勞工法律（如購買內地的勞工保險）等。這對高鐵營運和西九龍站「內地口岸區」不同的使用者可能會造成莫大的不便。在考慮以上情況後，雙方認為應在「內地口岸區」實施內地法律的前提下，個別特定事項仍應適用香港特區法律及受香港法院管轄。

44. 雙方因此建議自西九龍站口岸啟用之日起，除《合作安排》規定由香港特區管轄的事項外，將由內地依據《合作安排》和內地法律管轄。按照現時的共識，「內地口岸區」下述事項由香港特區依據特區法律實施管轄—

（一）有關特定人員，即持有香港特區政府或廣深港高鐵香港段營運商核發的有效證件進入「內地口岸區」或通過該口岸區進入西九龍站其他地點執行職務的工作人員，履行職務或與履行職務相關的事項。除相關事項按《合作安排》由香港特區法律管轄，否則該等人員在「內地口岸區」應遵守內地法律，並接受內地派駐機構的監管；

（二）有關建築物及相關設施的建設、施工、保險和設計、維修養護、消防標準和責任的事項（但「內地口岸區」派駐機構專用的設施設備除外）；

（三）有關廣深港高鐵香港段營運商及服務供應商的設立、經營、保險、稅務及其香港特區員工僱傭權益和保險的事項；

（四）有關規管及監察廣深港高鐵香港段鐵路系統安全運作的事項；

（五） 受廣深港高鐵香港段營運商與乘客之間訂立的合約所規管的事宜，以及其他在「內地口岸區」由乘客與廣深港高鐵香港段營運商或乘客之間的民事法律關係的事項，當事人另有協議者除外；及

（六） 由廣深港高鐵香港段營運商及內地營運商簽訂的《廣深港高鐵運營合作協議》中規定由廣深港高鐵香港段營運商負責的事項。

45. 「內地口岸區」內由內地管轄的事項，適用內地法律，由內地法院行使司法管轄權。另一方面，「內地口岸區」由香港特區管轄的事項，適用香港特區法律，由香港特區法院行使司法管轄權。

46. 此外，內地人員只能依據《合作安排》和內地法律在「內地口岸區」履行職責，並須留在「內地口岸區」執行職務，不進入香港特區境內執法，在香港特區境內沒有執法權。換言之，內地人員只能在特定範圍（即「內地口岸區」）內就特定人物（即已進入「內地口岸區」的人物及其隨身物品和行李物品）執行職務，在「內地口岸區」以外不能行使職權。

47. 處理「內地口岸區」由內地管轄的事項時，就內地法律和香港特區法律的適用及管轄權(包括司法管轄權)的劃分，「內地口岸區」將視為香港特區區域範圍之外。這處理方式與深圳灣口岸「港方口岸區」的模式原則上無異。雖然深圳灣口岸「港方口岸區」在地理上位處內地範圍之內，但《深圳灣口岸港方口岸區條例》第 5(2)條（香港法例第 591 章）規定「*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*」。此外，該條例第 6(1)條規定，「*就香港法律適用於港方口岸區而言，儘管港方口岸區的土地使用權……是以租賃的方式取得的，在港方口岸區以內土地視為位於香港以內的政府土地的一部分*」。

48. 由於「內地口岸區」在法律上視為香港特區的區域範圍以外，上述《基本法》第八條、第十八條及第二十二條的規範不適用，因此一地兩檢的相關安排並不違反《基本法》。

對旅客的出入境監管

49. 北上乘客在 B1 層的售票大堂購票後，將直接前往 B3 層的「香港口岸區」辦理香港出境程序。在離開「香港口岸區」後，在法律上已經離境，所以由 B3 層內地人員辦理檢驗的區域開始，至離港乘客候車區、B4 層月台及列車車廂，均屬「內地口岸區」的範圍。換言之，乘客辦理內地的入境程序時，已進入內地管轄範圍。

50. 從內地南下香港時，乘客經 B4 層月台到達 B2 層，須先完成辦理內地出境程序，離開「內地口岸區」及進入「香港口岸區」後，才正式進入香港特區管轄範圍（見**圖 4**）。

51. 簡言之，前往香港特區的旅客離開「內地口岸區」前視為處於內地範圍，由內地工作人員對其進行出境監管。違反法律規定的，由內地主管機構根據具體情況，依法採取相應法律措施。同樣地，前往內地的旅客進入「內地口岸區」後，即視為處於內地範圍，由內地工作人員對其進行入境監管。符合內地法律的，依法允許其入境。不符合內地法律的，根據具體情況，由內地主管機構依法採取相應法律措施。

其他事宜

52. 為確保西九龍站「內地口岸區」有效運作，雙方將建立聯絡協調與應急處理機制，加強兩地溝通合作事宜。此外，《合作安排》亦會包括爭議的磋商及解決，以及《合作安排》之修改和生效的事宜。

第二步：全國人大常委會的決定

53. 特區政府將繼續與中央有關部門推進高鐵實施一地兩檢的後續工作，包括在香港社會及立法會進行討論後，共同尋求全國人大常委會作出決定，批准及確認《合作安排》。在作出決定時，除同意《合作安排》內的具體方案，全國人大常委會將批准內地相關單位依據《合作安排》到香港特區實施一地兩檢，同時依據《基本法》第二十條授權香港特區落實一地兩檢涉及的相關事宜。

第三步：本地立法

54. 一如處理深圳灣口岸的做法，特區政府會於全國人大常委會作出決定批准《合作安排》後，向立法會提交本地立法建議，以期於 2017-18 年立法年度內完成本地立法工作，為廣深港高鐵香港段於 2018 年第三季通車的目標提供所需的法律基礎。

總結

55. 廣深港高鐵香港段是香港面向未來發展的重要策略性基建項目，而於西九龍站實施一地兩檢是讓廣深港高鐵香港段全面發揮其運輸、社會和經濟效益的關鍵。我們期望廣深港高鐵可為香港人節省出行時間、擴大事業發展及生活空間，為香港包括我們的下一代帶來新的機遇。上文介紹的「三步走」方案符合《基本法》和「一國兩制」的方針，在運作上亦應穩妥有效。特區政府相信該方案是現時落實一地兩檢最理想、務實和有效的方案，並期望得到社會支持。

律政司
運輸及房屋局
保安局
2017 年 7 月

附件

就廣深港高鐵通關程序曾經探討過的主要構思

特區政府與中央有關部門曾商討及研究的構思包括：

（一）修改《基本法》

2. 此構思是修改《基本法》相關條文，授權國務院在特區政府的要求下，在香港特區內設立、撤銷、修訂「內地口岸區」。有關條文並同時規定「內地口岸區」適用內地法律，由內地法院行使司法管轄權。

3. 根據《基本法》第一百五十九條，全國人大常委會、國務院和香港特區[1]可提出修改《基本法》的提案，在西九龍站設立「內地口岸區」並實施內地法律。然而，《基本法》不單是全國性法律，也是香港特區的憲制性文件，具有莊嚴地位，不應輕言修改。特區政府與中央有關部門經詳細研究後，建議採用的「三步走」方案是修改《基本法》以外可以妥善處理高鐵一地兩檢事宜的方案。

（二）《基本法》附件三

4. 另一在社會上比較多討論的構思，是將內地通關程序的相關法律依據《基本法》第十八條列入附件三，然後在香港特區實施。在進行詳細分析後，特區政府與中央有關部門同意不應採用這構思。

5. 首先，不但通關程序涉及眾多法律條文，正如上文提及，確實難以清晰界定哪些內地法律應歸類為通關程序的法律，哪些

[1] 根據《基本法》第一百五十九條第二款，香港特區提出的修改議案，須經香港特區的全國人民代表大會代表三分之二多數、香港特區立法會全體議員三分之二多數和特區行政長官同意後，交由香港特區出席全國人民代表大會的代表團向全國人民代表大會提出。

內地法律不屬於通關程序的法律。因此，基本上不可能解決哪些內地法律應納入附件三的問題。

6. 第二，《基本法》第十八條規定，只有三類內地法律方可納入附件三，即有關國防、外交和其他按《基本法》規定不屬於香港特區自治範圍的全國性法律。就落實一地兩檢的內地法律是否屬於上述三類全國性法律的問題，兩地在法律上存在意見分歧，容易引起爭議，不利一地兩檢順利推行。

7. 第三，《基本法》第十八條再有兩個特點，從全國性法律實施主體而言，《基本法》第十八條的意思是由香港特區政府實施相關全國性法律。然而，落實一地兩檢時是由內地人員依內地法律為旅客辦理通關程序。再者，從實施範圍而言，《基本法》第十八條意味全國性法律在香港特區的整個區域範圍適用，而非只在某個特定地點（例如西九龍站內的「內地口岸區」）適用。

（三）另立全國性法律

8. 在這個構思下，全國人大常委會將根據《基本法》第二十條，授權香港特區於西九龍站設立「內地口岸區」，並制定一條有關在香港特區實施一地兩檢的全國性法律，賦予內地執法人員權力，讓他們可以在西九龍站「內地口岸區」內執行有關通關程序的內地法律。這套全國性法律將依據《基本法》第 18 條列入附件三，使之適用於香港特區。

9. 要實施這個構思，這套特別訂立的全國性法律須符合納入《基本法》附件三的條件，才能在香港特區實施。該套全國性法律的具體條文，須在內地通關程序法律的基礎上仔細研究，既要滿足執法的需要，也要顧及《基本法》的條文。

10. 按照此構思，內地人員可以在「內地口岸區」行使全國性法律授予的權力，如檢查旅行證件、搜查旅客及其隨身行李等。在釐定內地執法人員在「內地口岸區」可行使的具體權力的範圍時，必須仔細考慮執法上的需要。

11. 然而，在實際上不可能事先決定哪些內地法律是執行內地通關程序所必須的法律。

12. 此外，另一關鍵問題是處理清關、出入境及檢疫事宜的法律在本質上是否屬於《基本法》第十八條第三款有關國防、外交和其他按《基本法》規定不屬於特區自治範圍的法律，因而可列入《基本法》附件三在特區實施。正如上文所述，在法律上就這個問題存在意見分歧，容易引起爭議，不利一地兩檢順利推行。

（四）「北南行分站一地兩檢」

13. 特區政府曾參考英國和法國就「歐洲之星」列車所設計的境外入境管制安排，考慮可否分別在西九龍站及內地一個高鐵車站均設立口岸管制區，在兩地分別辦理北上、南下的一地兩檢。內地執法人員在西九龍站「內地口岸區」，對北行進入內地的旅客辦理「預檢」；而香港執法人員在內地的某個管制區，對南行進入香港的旅客辦理「預檢」。

14. 從香港的角度而言，南行的管制旨在限制不符合香港入境要求的乘客及行李進入香港。從內地角度而言，北行通關程序的目的，旨在限制不符合內地入境及清關要求的旅客進入內地；而南行通關程序的目的，則旨在限制不符合內地離境及清關要求的旅客出境。

15. 特區政府與中央有關部門曾考慮是否可於深圳北站或福田站作南行的一地兩檢。具體而言，內地執法機關在深圳北站或福田站設出境檢查站，所有乘坐高鐵來港的乘客須在該站下車辦理內地出境程序。同時，香港執法機關設「香港口岸區」對高鐵乘客辦理香港入境程序，讓他們無須在到達西九龍站後再辦理手續。

16. 但由於深圳北站或福田站均已啟用，如要進行車站改造工程，以容納相關的清關設施，對深圳鐵路服務的規劃、車站場地設計和車站營運均有重大的影響。而此構思最大的問題，在於要求南行乘客必須在設置口岸的內地高鐵車站中途下車，接受內地通關程序後，然後重新登車，才可繼續前往西九龍站。這樣的安排明顯會對乘客帶來一定程度的不便，令整體的行程延長，減低乘搭高鐵可高速到達目的地的效果，大大影響了高鐵的吸引力。由於以上原因，最終放棄「北南行分站一地兩檢」的構思。

（五）「車上檢」

17. 特區政府和中央有關部門曾考慮「車上檢」方案（即讓內地人員於列車在內地行駛途中，為乘客辦理通關程序）。然而，此方案及後被認為不可行，原因在於通關程序不單涉及觀察、訊問乘客，有需要時亦要檢查乘客隨身行李。車上環境相當局限，將不能應付運作需要，亦有人手、儀器等各種限制。

18. 再者，西九龍站至第一個內地車站（即福田站）之間的車程僅 14 分鐘，而由港深邊界至福田站的車程更短，只有約 3 分鐘。目前特區政府透過港鐵公司購置的廣深港高鐵短途列車每列設置 579 個座位。在這情況下，要在這麼短促的時間內為車上所有乘客完成通關程序，運作上並不可行。

（六）兩地兩檢

19. 傳統的兩地兩檢，猶如現時的香港至廣州城際直通車服務一樣，讓乘客在出發地和目的地分別接受香港和內地的通關程序。

20. 特區政府和內地政府曾探討過兩地兩檢方案。然而，兩地兩檢安排的最大缺點，在於局限乘客只可以在有設置口岸的內地車站下車。事實上，不是所有從香港可抵達的內地高鐵車站皆有條件或能夠設立通關設施：設置口岸成本高昂，對車站空間及

人手的需求很大。要在多個內地高鐵車站特意為北上離開／南下前赴西九龍站的乘客設置口岸，既不切實際，亦不符合效益。

21. 如果只在一個或很少數較接近香港、預計客量較多的內地高鐵車站設置口岸，亦即令這些車站變成「樞紐站」，乘客必須先在「樞紐站」下車進行內地通關程序，然後再登車繼續行程，對乘客將會相當不便。這種做法亦令廣深港高鐵香港段再不能發揮便捷通達全國各地城市的優勢，而會變相成為香港與「樞紐站」之間的城際快車。

22. 兩地兩檢安排也會增加鐵路營運的複雜性。如實施此安排，無論列車或內地車站的月台，都有必要把北行或南行乘客與只乘坐內地段的乘客分隔，進行封閉式的管理，否則北行或南行乘客可能因沒有辦理內地通關程序而干犯非法入境或非法出境的刑責。

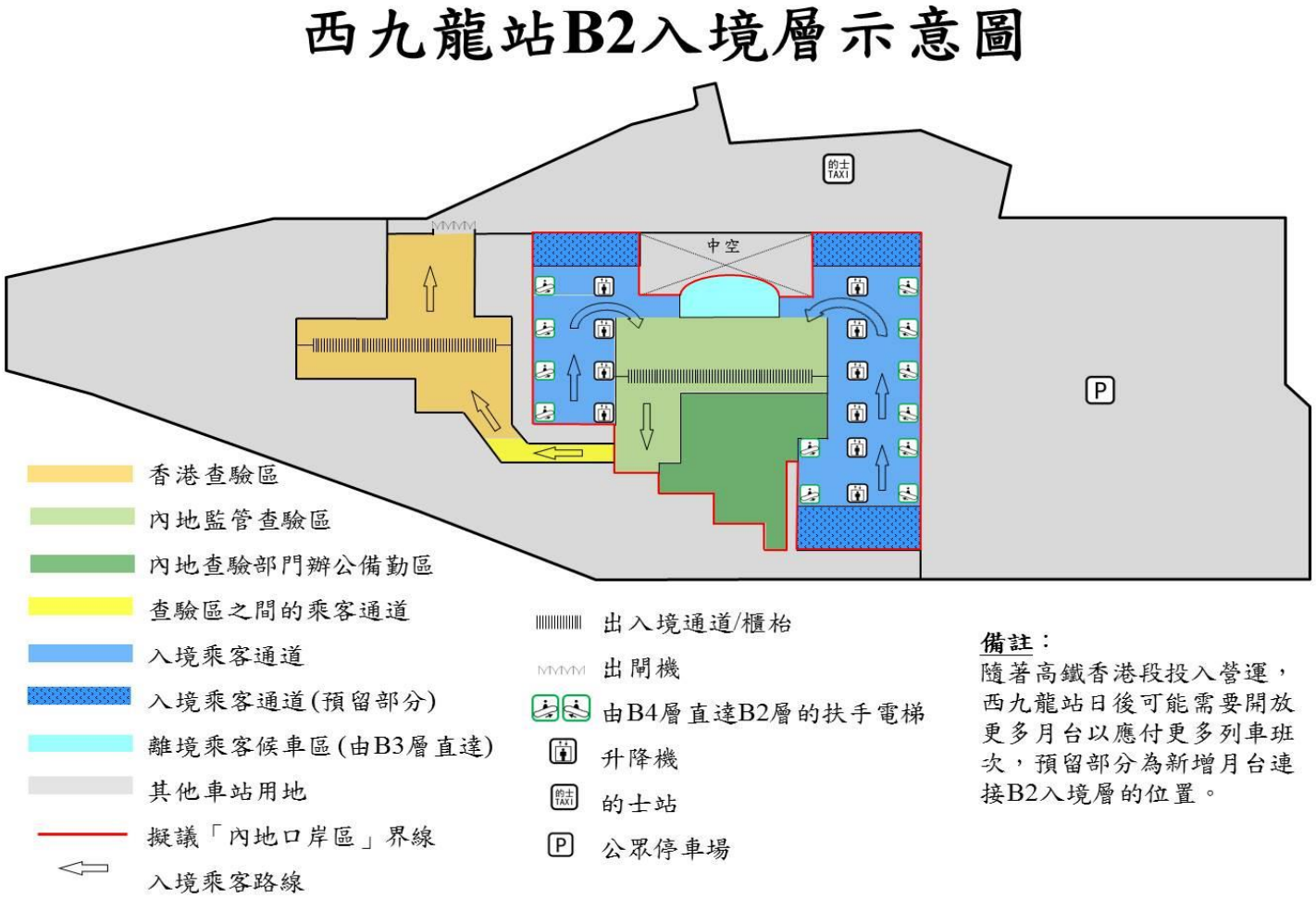
23. 若從香港出發的列車不能在沒有設置口岸設施的內地高鐵車站上下客，兩地兩檢將限制了由香港可直達的內地城市數目，結果會因限制乘客選擇而影響這些路線的載客率，這將大大損害廣深港高鐵的效益。實施兩地兩檢無論在乘客體驗、運輸效益和鐵路財務表現方面，顯然均極不理想，因此特區政府和中央有關部門均不贊同進行兩地兩檢。

圖 1：「八縱八橫」 的國家高鐵網絡示意圖

圖 2：廣深港高鐵路線圖

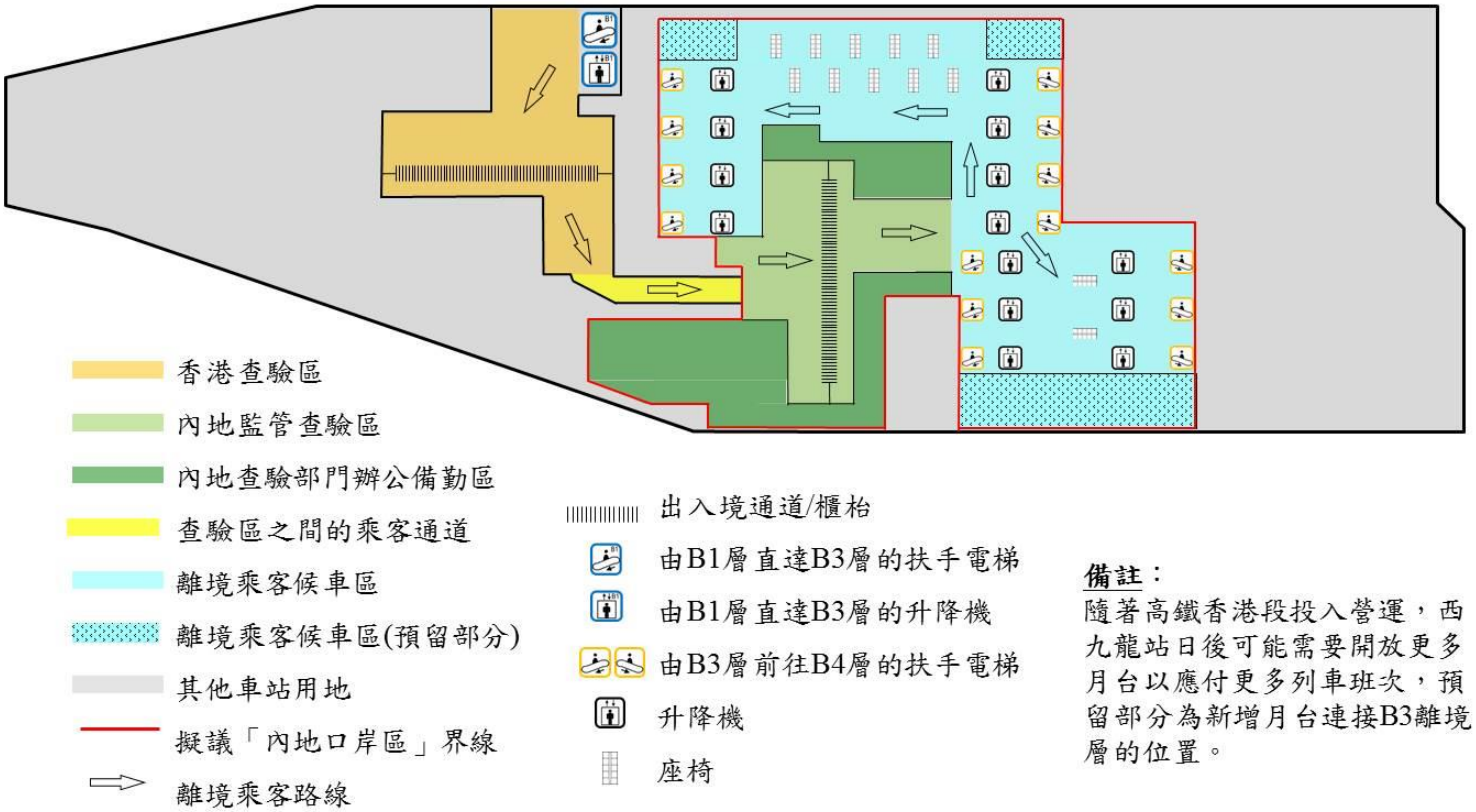
京廣客運專線
(2012年12月開通)
九廣鐵路
(現有城際直通車)
北
廣州
佛山
惠州
東莞
廣州南站
番禺
虎門站
杭福深客運專線
(2013年12月開通)
內地段
短途連接4個車站
廣深港高鐵
深圳
穗莞深城際軌道
深圳北站
福田站
香港段
長度約26公里
香港
西九龍站

圖3：西九龍站樓層示意圖



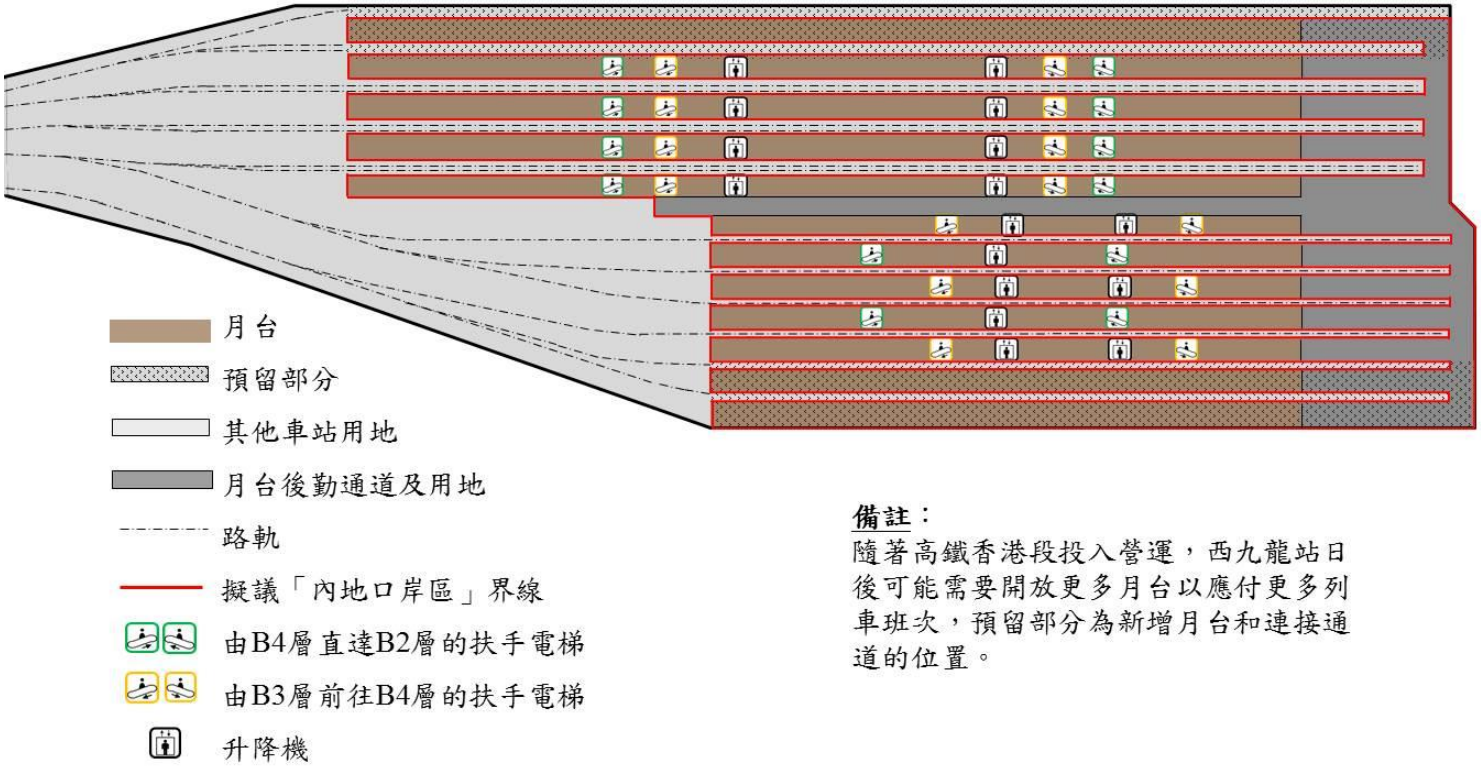
備註：
隨著高鐵香港段投入營運，西九龍站日後可能需要開放更多月台以應付更多列車班次，預留部分為新增月台連接B2入境層的位置。

西九龍站B3離境層示意圖



備註：
隨著高鐵香港段投入營運，西九龍站日後可能需要開放更多月台以應付更多列車班次，預留部分為新增月台連接B3離境層的位置。

西九龍站B4月台層示意圖



備註：
隨著高鐵香港段投入營運，西九龍站日後可能需要開放更多月台以應付更多列車班次，預留部分為新增月台和連接通道的位置。

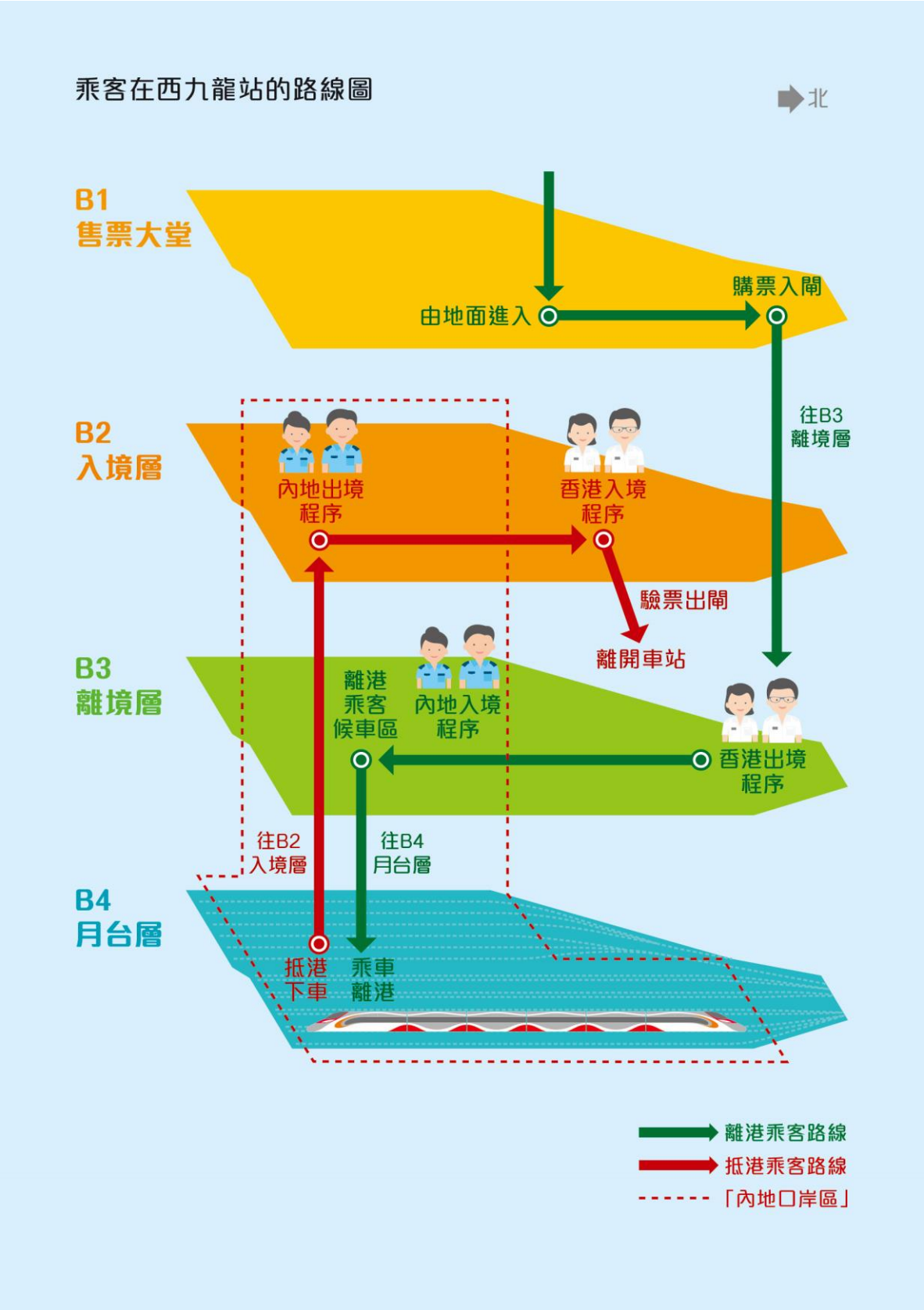



圖 4：乘客在西九龍站的路線圖