發佈：2015-10-05, 週一 09:51
點擊數：9949

據悉，上月底台灣交通部與台灣高鐵公司簽訂協議，啟動台灣高鐵財務改善方案，希望藉此改善台灣高鐵的財務狀況。而在海峽的另一端的香港，最近亦因為興建連接中國內地的廣深港高鐵(香港段)
工程持續延誤及造價上升，引起香港市民的討論。本文希望探討由香港高鐵工程延誤事件當中帶出的一系列爭議，包括應否在香港實施「一地兩檢」，讓中國內地人員在香港執行內地法律，以及透過今次事件，分析只由一間鐵路公司壟斷，負責營運及建造所有鐵路所帶來的弊病。

2009年12月，香港特區政府向立法會申請669億港元(
以當時匯價計算，折合約為2707億新台幣)
，用以興建廣深港高速鐵路(香港段)(下稱「高鐵」)。該段高鐵全長26
公里，用以接駁中國內地的高鐵網絡
，並預計於2015
年內落成及通車。當時社會關注的主要有兩點，第一是香港政府如何在不牴觸《基本法》及「一國兩制、高度自治」的原則下，能否在香港的高鐵總站的出入境關口實施「一地兩檢」，第二是有沒有其他替代的興建方案。然而當時在政府未有回應社會大眾質疑，便在親政府的立法會議員支持下匆匆通過撥款。

自工程開始之後，不時傳出工程未能如期完成以及工程成本超出預算的傳聞，然而香港特區政府及負責工程的香港鐵路有限公
司(下稱港鐵公司)卻一直否認。至去年4

6月公佈的資料，有關造價已上升至853億港元(折合約為3541億元新台幣)
，預算完工日期亦要延遲3年至2018
年才能通車。而自去年宣佈延誤後陸續披露的資料顯示，原來港鐵公司及香港特區政府早已知悉工程落後於預計完工日期，然而雙方卻一直隱瞞未有公佈事件。另外，高鐵工程延誤亦顯示特區政府部門監管不力，以及由一間鐵路公司壟斷香港境內營運及建造所有鐵路工程的後遺症。以下本文將嘗試逐一分析有關問題。

Phoca PDF

發佈：2015-10-05, 週一 09:51
點擊數：9949

實施「一地兩檢」的爭議

自建議興建高鐵以來，社會一直未能解決有關「一地兩檢」的爭議。在此需要先簡述有關爭議的起
源。由於香港是中國境內的
特別行政區，根據《基本法》(相等於香港的憲法)
的規定，香港特別行政區的出入境事務由香港政府自行負責。基於這個原因，在興建中國內地連接的鐵路網時需要考慮如何處理旅客及貨物的出入境及通關事宜。

目前與中國連接的鐵路系統是採用「兩地兩檢」方式，前往中國內地的乘客在香港方車站完成出境手續，當列車到達中國內地的車站時再處理內地入境手續。然而，這種做法要求每個提供來往香港列車服務的內地城市必須設置出入境設施，才能完成通關程序。由於有上述限制，現時與內地鐵路網的連接只限於幾個大城市，例如廣州、上海、北京等，而在香港上車的乘客必須到達這些設有出入境設施內地城市進行入境手續後，才能改乘列車前往其他內地城市。

有見及此，為了增加高速鐵路的效益及吸引乘客使用，以及令更多內地城市可以提供來往香港的鐵路服務，香港政府在提出興建高鐵計劃時，建議在未來香港境內的高鐵總站
內進行「
一地兩檢」，即在
香港方同時完成香港及中國內地的通
關手續，令
往返香港的高鐵列車能夠停靠內地任何車站，否則旅客便要在深圳(即最接近香港邊境的內地高鐵車站)先行下車過關再上車，而這意味著高速鐵路等同報廢。另一做法是參考現時的安排，規定往返香港的高速列車只可停靠內地設有邊境檢查的車站，然而這

Phoca PDF

會令與香港接通的內地車站數目大幅減少
。換句話說，能否在未來的高鐵總站實施「一地兩檢」，已經成為高鐵能否有效運作的最重要因素。

然而，實施「一地兩檢」與否，並非純粹影響鐵路的營運及由此帶來的經濟效益，而是涉及更
重要的憲制問題，
以及會否破壞香港的「一國兩制、高
度自治」。
尤其是不少香港市民對於將來內地執法人員或能在香港境內執法表示極度憂慮，而市民亦難以接受犧牲高度自治以換取所謂的經濟效益。其實，在五年前香港立法會在審議高鐵工程的撥款申請之時，不少民主派議員已多番提出質疑，到底有何方法可以在不牴觸《基本法》的情況下，在香港實施「一地兩檢」安排？因為《基本法》保障中國
內地法律不能在香港特區實施。然而在香港進行「一地兩檢」，必然涉及在香港境內執行中國內地法律
，當時民主派議員已清楚指出，在香港實施「一地兩檢」必然會違憲，並不可行。當時我們已提到，若當局在一地兩檢問題未解決之前動用巨額公帑興建高鐵，高鐵有可能會成為得物無所用的「大白象」。令人憤怒的是，特區政府官員自恃得到親政府黨派的立法會議員支持，在回應實施「一地兩檢」的質疑時只是不斷左閃右避，並謂當中涉及複雜的法律問題，會在高鐵興建期間與中國內地官員討論如何解決。

有親政府人士指出，2007
年設立的深圳灣口岸可以作為先例供高鐵參考。深圳灣口岸是位於中國內地，與香港有一水之隔的邊境設施。當年由中國內地政府授權香港，是由港府向內地租地，並由全國人大常委會通過在租地範圍內由港方實行禁區式封閉管理，從司法管轄權的角度，租地成香港的伸延。但當中國公安和海關在港境內設轄區，即將內地司法管轄區伸延到港，一直以來，均有不少市民質疑，這樣做是否合憲合法？正如前立法會法律界議員吳靄儀指出，深圳灣口岸的做法不可成為先例，她指出：

Phoca PDF

發佈：2015-10-05, 週一 09:51
點擊數：9949

『...
在中國內地執行香港法律的法律問題，原是香港立法機關無權為中國內地立法，其法律管轄權（有境外效力者除
外），一般只限於香港境內。...
在該土地範圍內實施香港法律。這個方法其實有很多問題，不過都被掃入地氈底。但重要的是，在內地實施香港法律可行，不等於反過來內地法律在香港實施法律上可行。在內地實施「一地兩檢」，並非「先例」。』[i]

按照原來政府規劃及承諾的方案，高鐵本應於今年內完成及啟用。換句話說，即使高鐵施工出現延期，香港政府理應與中國內地政府就處理「一地兩檢」達成協議。但是，每次面對立法會及社會大眾的質詢，一眾政府官員仍是舊調重彈，指有關事宜複雜，會繼續與內地政府探討云云。亦有人提到，高鐵最終或需以「兩地兩檢」事實正好反映，當年社會大眾及民主派議員的擔憂並非杞人憂天，特區政府以及一眾親政府議員為求取得撥款開始工程，不惜犧牲更重要的原則，置「一國兩制，高度自治」於不顧。

我認為，事件亦為香港社會及其他地方帶來啟示，以今次個案為例，雖然高鐵工程的確有經濟效益，但當面對更重要的原則時，政府不應純粹為了金錢而犧牲這些原則。在兩岸，有關例子亦隨處可見，內地就不時有地方民眾抗議興建化工設施，台灣亦有反對興建核電廠的社會運動等。我預期，隨著各地民眾對自身權益的意識增加，有關工程引起的爭議將成為常態。

鐵路公司壟斷的禍害

Phoca PDF

發佈：2015-10-05, 週一 09:51
點擊數：9949

本文已分析在香港高鐵工程的個案中，特區政府為求要取得工程撥款，不惜犧牲憲制原則，破壞「一國兩制」的完整性。在以下段落中，本文將分析由高鐵事件帶出的另一重要議題—由一間鐵路公司壟斷營運及建造鐵路帶來之問題。

正如早前段落提到，在2010
年初審議高鐵撥款時的另一主要爭議是，是否必須採用現時的興建方案。當時不少人質疑，在其他地區興建高鐵總站會否
可減少支出(
以每公里計算
，香港高鐵工程為全球最昂
貴的高鐵，每公里建築成本為34.6億港元，即折合約為140億新台幣)
。而當日政府多番堅持必須採用這方案，被社會譏為向內地政府屈服的「政治工程」
。而由於自2005
開始，不少公共工程均需要追加撥款，面對議員質疑高鐵工程將來可能要提供額外預算，當時的運輸及房屋局局長(相等於台灣的交通部長)
卻在議會中信誓旦旦表示，不會再向立法會要求提供額外撥款。

當然，事情的發展證實這位政府官員當時是說謊，隨著工程延誤，工程的造價已增加三分之一至853億港元。當5
年前反對工程撥款的預計成為事實，香港政府不但沒有絲毫反省，近日更嘗試主導輿論，認為高鐵工程已經投入巨額資源，因此絕不能夠讓它終止，意圖迫使立法會議員同意提供額外經費。順帶一提，筆者認為有關說法只會令港鐵及政府卸責，要讓社會為他們的失誤負責。即使香港市民未必想見到工程終止，但立法會不能盲目通過追加撥款，因這樣只會助長港鐵公司及政府繼續推卸責任。

另一方面，自從去年4
月宣佈工程延誤以來披露的資料顯示，香港政府在監管港鐵公司進行高鐵工程時的表

Phoca PDF

發佈：2015-10-05, 週一 09:51
點擊數：9949

現差劣，即使過去有不少跡
象顯示高鐵工程根本不可能在2015
年完成，政府的監督人員仍選擇相信港鐵公司的說法，指工程仍能如期及按原訂預算完成。

在此需要先提供資料予讀
者理解香港鐵路公司的運作。自從2007年12
月後，香港的鐵路公司由兩間合併成為一
間(即港鐵公司)
。合併後港鐵公司，政府持有港鐵公司大約四分之三的股權，餘下的四分之一由私人持有。而自2007
年以後至今，所有的新鐵路項目都是由政府以提供土地或直接以金錢形式批予港鐵公司負責興建及營運。而高鐵工程就是政府出資委託港鐵公司興建後，再向港鐵公司承諾在高鐵完工後可以供港鐵有50年的營運權。

事實上，在當年立法會討論兩間鐵路公司合併時，筆者及多數民主派議員均表示反對。主要原因是，即使合併會增加鐵路公司的內部營運效率，但我們更擔心合併後會造成一間鐵路公司壟斷，影響香港鐵路的營運及建造。而自從政府宣佈高鐵工程延誤以來披露的資料顯示亦引證我們的擔憂。資料顯示，香港政府在監督高鐵工程時基本是放任讓港鐵公司處理。事後的調查發現，就算已有明顯跡象顯示工程未能如期完成，政府官員仍相信港鐵公司的片面說法，對外宣稱工程可如期完成。另外，港鐵公司亦披露內部早得悉工程延誤，但過程中特區政府的監督人員卻不能察覺。

平心而論，我承認港鐵公司過去的表現的確有令人讚賞的地方。但這並不等於我們支持由其壟斷香港的鐵路服務。2007年時，我們已指出
鐵路公司的合併明顯是弊大於利，因為這是消滅競爭、造成壟斷，會有長遠的後遺症。試想如果今日香港仍布兩間鐵路公司。在競投營運新的鐵路項目時就會有競爭，政府亦可比較及揀取較佳的一間公司負責。否則，只有獨大的一間鐵路公司，政府便往

Phoca PDF

往受制於鐵路公司，任由它決定很多條件，而政府可能難以從競爭中選出更好的競投者。

此外，鐵路公司之間的營運方針可作比較，而企業文化也可作比較，從而令政府及社會可以從競爭中得益？而當港鐵公司壟斷所有香港的鐵路項目時，試問外來者如何與它進行競爭呢？即使香港市民對港鐵公司的表現如何不滿意，由於今日已成一間鐵路公司獨大的局面，恐怕已難以改變。一個明顯的例子是，自從高鐵工程延誤後，港鐵公司為求逃避香港市民追究責任，居然不惜要求主要項目負責人提早離職及退休。試想今日如果有兩間鐵路公司，港鐵公司的行徑可能會令其喪失競投鐵路項目的資格。但只得一間公司的情況下，無論港鐵公司表現如何不濟，香港政府仍要繼續倚重這間公司繼續建造及營運鐵路。

總結而言，本文嘗試從香港高鐵工程的延誤事件探討兩個問題，其一是是考慮基礎工程建設及討論其他公共政策時，不應只著眼於經濟效益。放眼近年的東亞地區，可見各地民眾隨了關心經濟外，更著重一項建設或政策帶來的社會影響，例如環境保護、民眾健康、或其對社會價值的衝擊等。另外本文亦嘗試討論在公用事業被壟斷的情況下，如何會影響社會大眾。我相信各地亦有面對類似議題，亦希望有關高鐵工程引發的問題及經驗，可以為各位讀者帶來一點參考價值。

作者劉慧卿為民主黨主席, 立法會議員

註解

[i]吳靄儀，「一地兩檢，提醒懶惰議員」，《立場新聞》，2015年5月21日。

Phoca PDF