

粤港澳大湾区推广“一地两检”的难度及对策探析

摘要：本文基于粤港澳大湾区建设政策背景条件，从通关管理模式视角出发，具体剖析“一地两检”模式在具有较客观、明显的比较优势下仍难以复制推广、成为粤港澳三地口岸普遍适用的通关管理模式的原因。当前，一地两检模式的推广困难主要存在于法律授权及原有口岸基础设施改造两方面。同时本文也将探究该模式的适应性调整办法以在一定程度上缓解一地两检模式的推广困难。

关键词：粤港澳大湾区；通关模式；一地两检

一、引言

湾区已成为带动区域经济发展、引领产业技术变革的重要模式与实现途径。粤港澳大湾区作为国家经济、科学技术发展的重要战略支撑，其建设具有跨越“一国两制三关税区”的复杂性并面临涉及司法、执法、政府职能授权等多方面的现实困难。

在优化营商环境、提升粤港澳大湾区国际竞争力的过程中，“一地两检”通关模式以其低成本、高效率、灵活性强等优势受到各专家及政府的青睐。相较于以往“两地两检”的一般模式，“一地两检”模式的主要特征为合署办公及口岸站的减少。同时在实际操作、成本消耗、作业效率等方面，该模式对于过境旅客及政府部门等对象也具备较为明显的优势。

但在现实推广过程中，由于“一地两检”模式的成立涉及“一国两制三关税区”的复杂现实背景及粤港澳三地差异性的法律法规及政策，通关管理模式的变动涉及双方切实利益。面对制度上的交涉与磋商，双方往往需要较长的谈判周期从而达成共识签署协议。其次，在协议签署后，对原有口岸的基础设施改造也存在一定实施难度。在暂时关闭口岸进行模式升级与保留原有通关模式保证旅客、货物进出境作业正常两者之间需要政府部门在进行细致权衡后出台相应办法从

而实现有效过渡。对于新口岸建设通关管理模式的匹配同样也需要经过长周期的磋商谈判与实际建设考量。

本文将针对当前“一地两检”通关模式推广困难的现实状况，深入剖析其原因，并在此基础上提出该模式基于粤港澳“一国两制三关税区”复杂情况的适应性调整与适当变更，为该模式的推广提供更大的可行性。

二、“两地两检”、“一地两检”模式比较分析

2.1“两地两检”模式

相邻国家（地区）在临近边境的地点各自设置一个口岸站，出入境人员和车辆、进出口货物需要分别在两个口岸站（如图1）接受海关、边检等检查。在该通关管理模式，出入境的人员、车辆、进出口货物需要分别接受两次检查，第一次为在本国（地区）海关的出境检查，第二次是邻国（地区）海关的入境检查。

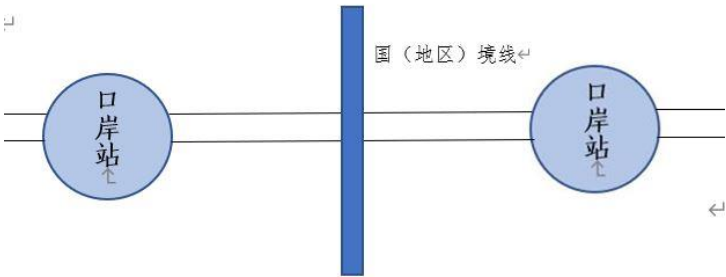


图1 “两地两检”模式下口岸站设置情况

“两地两检”模式为当前粤港澳各口岸采取的最为普遍的通关管理模式，其优势在于：

- ①投入应用时间长、可复制推广性强；
- ②在各自管辖范围内设置口岸站，不存在错区法律、法规以及政策冲突，适用本辖区内各项规定，政府间洽谈周期短；
- ③充分满足不同辖区内政府管制需求。

同时其弊端也较为明显，主要包括：

- ①相同进出境人员、车辆、货物需经两口岸站两次检查，通关时间长、通关效率低；
- ②建设口岸站成本高、占地面积大；
- ③两口岸站检查项目重合较多，分设口岸站资源浪费大、机会成本高。

2.2“一地两检”模式

相邻两国（地区）通过协商，确定在某一国临近边境的地点设置口岸站（如图2），两国（地区）双方办理通关作业的机构在同一口岸站合署办公，联合执行监管。采取“一地两检”模式，出入境人员和车辆、进出口货物仅需在一个口岸站接受海关、边检等检查。

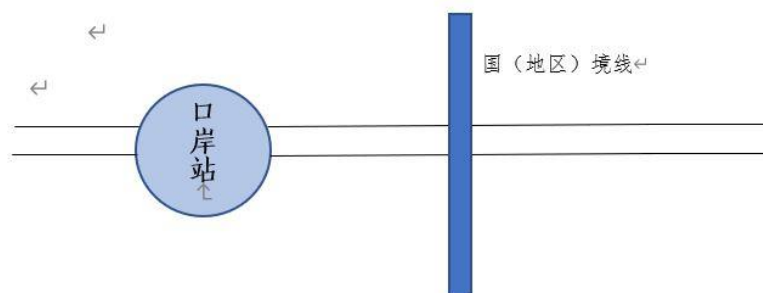


图2 “一地两检”模式下口岸站设置情况

“一地两检”模式为当前拟推广意愿较高、认可度广的创新通关管理模式，其优势主要表现在：

- ①车辆、人员、货物只需在同一口岸站接受一次检查，所需时间大大压缩、通关效率高；
- ②仅建设一个口岸站以及双方进行合署办公，有效节约建设成本同时降低各项花费；
- ③通过合署办公，双方可及时沟通在旅客进出境以及货物查验等方面的问题，推动跨区域、跨部门间“信息互通、监管互认、执法互助”三互大通关建设。

但在“一地两检”模式推广的过程中，由于涉及不同的关税制度及其他具有差异性的政策规定，该模式推广、应用进程较为缓慢，存在一定弊端，主要包括：

- ①该模式所涉及案例与待建地区存在各自特点，成功案例可复制推广性低，且可借鉴案例较少；

- ②双方政府就法律授权、政策制度调整等上层设计问题需要经过长时间磋商，谈

判周期长。

三、“一地两检”模式推广困难原因

3.1“三大法域”背景下立法协调、法律授权困难

粤港澳三地在“一国两制三关税区三法域”的政策大框架下分属不同法域、遵循不同法律，相较于现今世界较为成熟的三大湾区：纽约湾区、旧金山湾区及东京湾区，广东、香港、澳门三地在制度协调、互联互通及政府间合作等方面都存在一定立法、执法困难。

3.1.1 粤港澳三地分属不同法系、法律差异较大，立法协调困难

广东省属于内地法域，遵循类似大陆法系的法律制度；而香港则属英美法系，故保留了部分判例法制度；澳门则为大陆法系，延续葡萄牙传统，以制定法为法律渊源。粤港澳在法系归属上呈多样化特征，这使得三地在制定法源、法律解释、法律适用、法律授权等方面均存在较大差异，增加了粤港澳政府间立法协调及合作难度。

例如在广东省人民政府与香港特别行政区政府签署《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》（下称《合作安排》）过程中，该《合作安排》首先需提交全国人大常委会审批，获批通过后由香港立法会进行表决，表决通过后则标志有关《合作安排》香港本地立法程序的完成。由于“一国两制”大背景及两大法域差异，在立法程序推进过程中，部分香港专家学者对于《香港基本法》法律适用、法律解释存在差别观点，认为该《合作安排》越权且违反香港基本法并向香港高等法院提出司法复核申请。完全不同的法域环境对于三地法律方面专家人才的思维模式及法律解读存在一定影响，并且由于法律授权、法律适用等方面的不同解读也为三地法律层面上的进一步合作造成一定困难，“一地两检”模式推广立法协调存在阻碍。

3.1.2 粤港澳三地所遵循基本法律存在较大差异，法律授权问题突出且难以协调商榷

“一国两制”框架下，港澳回归后，依据香港、澳门所确立遵循的《基本法》，港澳必须遵循实施列于《基本法》附件三中的全国性法律，其他未列入《基本法》附件三中的全国性法律可以不予实施。同时，在不与《基本法》冲突的情况下，香港、澳门可继续保留其原有法律并且享有高度自治权包括立法、司法、执法等权利。而在“一地两检”模式具体应用于粤港两地通关过程中，其争论焦点之一正集中于对香港基本法的理解与法律授权争议。

在香港《基本法》附件三中并未直接引入有关海关、边检执法权的全国性法律，部分香港学者同样提出“一地两检”模式下，在香港建设“内地口岸区”并在该区域适用内地法律，该行为是否符合香港基本法的疑问。香港高等法院对于该问题的回复则回避了“《合作安排》违背香港《基本法》侵犯香港自治权”的主要争议点，从程序性角度对香港立法会该项决议进行审核，进而避免了香港高等法院对全国人大常委会决议的法律性质进行判定。但从实体法角度出发，《香港基本法》第18条第3款7，全国人大常委会有权在征询其所属的香港特别行政区基本法委员会和香港特别行政区政府的意见后，对列于本法附件三的法律作出增减，尽管前述增减的范围仍然受到限制，但不可否认，全国人大常委会在法律上是拥有此项权力的。香港、澳门两地的基本本法体现的不仅仅是“高度自治”，更为重要的是“一国两制”的根本原则，对于基本法中的某些条款进行体系化的具体解释，才能使基本法更好的符合其制定初衷。“一地两检”模式涉及合署办公、三地海关边检执法权力行使范围等较为敏感并且牵涉三地基本法的政治问题，在法律授权以及法律适用方面存在的问题难以协商且容易引发争议，由此造成“一地两检”的推广应用十分困难。

“一地两检”模式使原本独立设置于两地关境内的口岸站合二为一，要求原本分立不同关境内并遵循各自法律体系的执法部门进行合署办公并实现旅客资料的共享和交换使用，那么势必将有一方会将本区域内适用的执法权力带入另一关境内。在不同法域情况下，基于香港、澳门《基本法》所引发的全国性法律适用与授权问题，其谈判周期长且涉及执法权争议等敏感问题，在较大程度上造成了“一地两检”模式的推广应用困难。

3.2 原有口岸基础设施改造困难

通关流程涉及海管关、检验检疫（2018 年 4 月正式并入海关）、边检等多个流程，同时口岸联检大厅另配设公安、消防等其他部门。如何使各部门及流程环节功能区合理分布、如何保证众多环节执法机构各司其职按一定顺序完成通关流程，这都要求口岸基础设施配置具有严密的逻辑顺序。

“一地两检”与“两地两检”通关模式在两地执法部门空间设计上存在本质差异，其功能分区布局具有明显差别，在以“两地两检”模式下设计的口岸联检大厅的基础设施结构上进行“一地两检”形式改造较为困难。

如深圳罗湖口岸——香港与内地连接的第一口岸，其设计与布局完全基于“两地两检”模式（见图 3）。深港两地边检站分立深圳河两岸，内地旅客赴港需要首先在内地出境大厅进行海关、边检等检查，而后步行通过罗湖桥，抵达香港边检站后进行入境检查。粤港多数口岸皆采用两地边境分别设立边境管制站并分别进行出入境查验的标准模式。

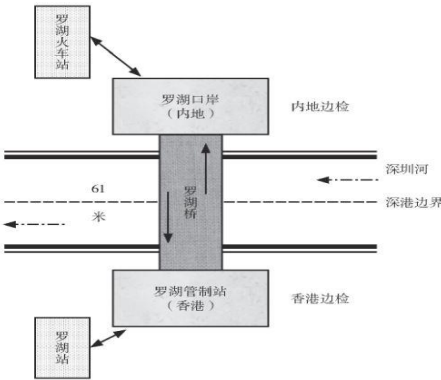


图 3 罗湖口岸“两地两检”模式情况下通关示意图

而进行“一地两检”模式改造，边境管制站数量将会缩减，那么原有两个管制站是保留内地管制站或是香港、澳门方管制站，该问题涉及内地与港澳方敏感领域，其商议与协调周期长且容易引发争论。其次，在管制站数量缩减后，双方执法部门需进行合署办公，站内的功能区划分及部门权利范围均需要重新划分，在原有基础设施状态下很难满足“一地两检”新模式需求。如何实现对原有口岸基础设施的合理规划改造以满足“一地两检”新模式需求？如何明确双方权限范围并保证通关流程的顺序性与高效？对于原有口岸基础设施而言，应用“一地两检”模式都意味着颠覆性的调整与改造。除此之外，关闭口岸从而实现对口岸的改造升级，对于出入境旅客及各企业造成的不便甚至是损失也需合理估算并施以

恰当应对方法。

在法律协调、法律授权问题外，如何对于原有口岸基础设施进行合理改造，同样也需要投入大量时间精力及建设成本。

四、“一地两检”模式适应性调整分析

基于上述“一地两检”模式推广困难原因分析，面对执法权力界定、法律授权困难以及原有口岸基础设施改造难等问题，“一地两检”通关模式可进行适当适应性调整以更加符合粤港澳三地特殊区域状况，从而推动粤港澳大湾区营商环境的进一步优化与区域建设。

在原有“一地两检”模式下仅设有单一口岸站，双方执法部门于该管制站内合署办公。结合现今原有口岸基础设施建设情况，可对现有两个口岸站进行保留，但在两个口岸站内均实行合署办公，在入境时进行海关、边检检查。假如旅客由内地到香港，那么大陆海关以出境标准、香港海关以入境标准实施检查，旅客只接受一次检查，检查过程中粤港双方施以不同标准，该口岸站设于内地；而与此相对，旅客由香港至内地，口岸站设于香港。对于出入境的人员和车辆、进出口货物仅在入境时进行一次检查，与“一地两检”模式的效率是一样的；但两个口岸站的保留对于两地不同执法权力的实现是相对而言对等的，在保留“一地两检”模式通关效率高的优势下减少利益冲突与分歧，提升协商成功率，缩减谈判协调周期。

五、总结

提升通关效率对优化粤港澳大湾区营商环境、增强粤港澳大湾区贸易便利化程度与总体竞争力具有十分重要的意义。而“一地两检”模式相较于现今普遍适用于粤港澳三地口岸的“两地两检”模式，其优势与长期利好态势也更是业内专家学者所普遍认同的。

但基于粤、港、澳三地的复杂政策政治背景，在“一国两制三关税区三法域”大框架下而出现的立法协调与法律授权以及原有口岸基础设施改造困难等实际

问题,“一地两检”模式应充分结合区域特点,实现“粤港澳”特色改造,在保留大幅提升通关效率这一核心优势的前提下,注重双方的利益协调与权利对等,从而更好推动“一地两检”模式普遍推广落地。

参考文献

- [1]焦永泉.国际铁路通关模式研究[J].高速铁路技术,2019,10(03):37-40.
- [2]尹来盛.粤港澳大湾区口岸合作:模式创新与实施路径 [J].城市观察,2018,(05):37-50.
- [3]周晋,曹伊清.浅析香港“一地两检”司法复核案[J].深圳信息职业技术学院学报,2019,17(02):44-51.
- [4]韩大元.《香港特别行政区基本法》第18条的形成过程及其规范含义[J].法学评论,2020,38(01):14-25.
- [5]黄亚兰.粤港澳大湾区政府合作困境与突破路径[J].厦门特区党校学,2019,(05):55-60.
- [6]刘光辉,白莲森,夏国栋,张仲瑾.城市通关口岸交通规划设计方法与实践——以深圳市莲塘口岸为例[J].城市交通,2013,11(05):53-61.

(两种打开方式,二选一即可)

★ 电脑打开:评价此文章,请打开该网站:

<https://www.wjx.cn/jq/92231147.aspx>

★ 手机打开:评价此文章,请扫描该二维码:

