

基本法附件三中全國性法律在特別行政區的實施： 路徑、現狀與啟示

張 駿

摘要：根據“一國兩制”原則，香港、澳門回歸前的原有法律基本保留，部分全國性法律須在香港、澳門特別行政區實施。在“一國兩制”和“推進祖國統一”成為國家長期堅持的基本方略的大背景下，確保全國性法律在港澳順利實施至關重要。列入基本法附件三的全國性法律在特別行政區的實施情況仍有待改善。通過對特別行政區實施全國性法律的基本情況進行梳理，可以發現澳門尚不存在全國性法律實施困難的問題；但有四部全國性法律在香港實施過程中曾經出現困難或目前仍舊面臨某些困難。這些困難主要集中在為實施全國性法律而開展的本地立法領域，相關的改善工作涉及到一系列複雜問題，既包含立法層面的探索與改善，又包含對於某些政治問題的正視與化解。

關鍵詞：全國性法律 特別行政區 香港 本地立法 認受性

Implementation of National Laws Listed in Annex III of the Basic Laws in the Special Administrative Regions: Path, Current Situation, and Insights

ZHANG Jun

(Institute of Guangdong, Hong Kong and Macao Development Studies, Sun Yat-sen University)

Abstract: The experience of implementing “One Country, Two Systems” in Hong Kong and Macao shows that some national laws listed in Annex III of the Hong Kong and Macao Basic Laws was or have not been practiced properly. Upon reviewing the basic situation of the implementation of national laws in the Special Administrative Regions, it is observed that Macao does not face significant difficulties in implementing national laws. However, in the case of Hong Kong, difficulties arose and are still present in the implementation process of four national laws. These challenges are primarily concentrated in the local legislative sphere for the implementation of national laws. Addressing these issues involves a range of complex matters, including exploration and improvement at the legislative level, as well as facing and resolving certain political issues.

Keywords: national laws, Special Administrative Regions, Hong Kong, local legislation, legitimacy

收稿日期：2023年12月5日

作者簡介：張駿，廣州中山大學粵港澳發展研究院博士研究生

一、問題的提出

香港、澳門兩個特別行政區基本法第18條都規定，凡列於特別行政區基本法附件三的全國性法律，由特別行政區在當地公佈或立法實施。這一制度設計貼合港澳實際情況，對於保證特別行政區長期繁榮穩定具有重大意義。然而實踐表明，與列入基本法附件三的法律在澳門特別行政區均得以順利實施不同，個別列入附件三的全國性法律在香港特別行政區的本地立法實施並不完善。¹ 由此，開展旨在加強全國性法律在特別行政區實施的研究有其必要性。加強全國性法律在特別行政區的實施只是一個籠統的提法，具體到實踐來說，首先要掌握全國性法律在港澳的實施情況，然後明確到底哪幾部列入基本法附件三的全國性法律的實施有待改善，以及實施中暴露出的問題根源是甚麼。經過梳理，本研究認為有以下兩大類問題：

（一）資料易得性和及時性有待提高

開展本研究之初，筆者假定有關全國性法律在特別行政區實施情況的資料很容易取得，但實際情況與預期存在較為明顯的差距。首先，作為一般性知識普及的資料，境內網絡資料一度未能得到及時更新。如內地公眾最多使用的“百度”，2023年前，相關詞條僅根據1990年第七屆全國人民代表大會第三次會議的資料列出六部在香港特別行政區實施的全國性法律，而未對之後的增刪情況作出必要說明（現已更新）。² 其次，不少國家相關部門的公開資料渠道也沒有以直觀的方式一次性呈現完整資料。比如全國人大官網，由於網站的搜索功能僅覆蓋新聞內容，因此關於基本法附件三，能夠查閱到的多是有關其內容增刪的新聞，至於兩部基本法附件部分的全文，則不便尋覓。又比如由全國人大常委會港澳基本法委員會辦公室編纂的《在香港特別行政區實施的全國性法律》一書³，僅有2010年版本，而未見在2020年《香港國安法》頒佈後有最新版本問世。再比如香港中聯辦官網上列出的香港基本法附件三內容的方式，（即僅列出六部最初納入附件三的全國性法律，其他後續增補的法律則以列出“全國人大增減附件三內法律的相關決定”的方式予以呈現）對於非專業人士來說可能並不十分便利，甚至可能在一定程度上引發誤讀。⁴ 與之類似，國務院港澳辦官網僅列出“在港澳實施的全國性法律”共15條⁵，未將港澳作為不同欄目分別呈現，顯得不夠直觀。⁶

¹ 《貫徹落實“一國兩制”方針的立法實踐》，2021年08月24日，http://www.npc.gov.cn/npc/c12434/dzlfxzgc170nlfc/202108/t20210824_313187.html，2024年03月15日訪問。

² 《在香港特別行政區實施的全國性法律》，2023年06月08日，<https://baike.baidu.com/item/%E5%9C%A8%E9%A6%99%E6%B8%AF%E7%89%B9%E5%88%AB%E8%A1%8C%E6%94%BF%E5%8C%BA%E5%AE%9E%E6%96%BD%E7%9A%84%E5%85%A8%E5%9B%BD%E6%80%A7%E6%B3%95%E5%B-E%8B/14684317?fr=aladdin>，2024年01月10日訪問。

³ 全國人大常委會港澳基本法委員會辦公室：《在香港特別行政區實施的全國性法律》，北京：中國民主法制出版社，2011年01月。

⁴ 《中華人民共和國香港基本法附件三》，http://www.locpg.hk/flfg/1990-04/05/c_125956320_22.htm，2024年01月10日訪問。

⁵ 《在港澳實施的全國性法律》，https://www.hmo.gov.cn/zcfg_new/gafl/，2024年01月11日訪問。

⁶ 相比之下，香港特區政府的工作則較為細緻，值得參考。同樣是由香港中聯辦官網頂部“法律法規”欄目進入，點選“香港基本法”則進入香港特區政府官網的相關頁面，頁面列明“附件三”，點擊之後顯示的內容包括最初的六部法律，然後是後續的增刪情況以及專門呈現的“在香港特別行政區實施的全國性法律”，2024年03月06日，<https://www.basiclaw.gov.hk/tc/basiclaw/national-laws.html>，2024年03月15日訪問。

(二) 部分問題的探討和批判可再深入

相較於針對某部全國性法律在港澳特別行政區的實施情況作出分析、評價的研究，對全國性法律在特別行政區總體實施情況進行梳理的論文數量並不算多，所幸其中一些文章已經從法理角度對基本法第18條的立法原意和附件三包括的法律的適用進行了比較完備的規範性論述。最早的有蕭蔚雲1999年發表的《論香港基本法對香港特別行政區法治的保障》⁷；相對早期的有王振民在香港回歸十周年（2007年）之際發表的《論回歸後全國性法律在特別行政區的實施》⁸；再後來有張明2016年發表的《關於香港基本法附件三所列全國性法律的若干思考》⁹；最近的還有韓大元2020年發表的《〈香港特別行政區基本法〉第18條的形成過程及其規範含義》¹⁰。在撰寫本文的過程中，筆者一方面極大地受益於以上文章的學術貢獻，另一方面也注意到這些論文多是純規範性研究，主要把焦點集中於全國性法律在港實施的合法性論述；相較之下，到底是哪些現實因素導致了某些全國性法律在特別行政區的實施尚不完善，則論述得較少。這類現實問題的重要性和多樣性不應被低估，他們既可能涉及到《國旗及國徽條例》這樣分明具有政治色彩的法律，也可能涉及到香港關於《中華人民共和國外國中央銀行財產司法強制措施豁免法》本地立法（未果）這樣的經濟範疇的法律。

另外，應該對全國性法律在澳門的實施情況有所涉及，從而形成港澳之間的比較視角。回歸後，“一國兩制”在澳門的實踐總體上相當平穩，以全國人大常委會釋法次數這一標準來檢閱，可以說並未出現過重大的制度性問題。¹¹ 這當然是好事，但也在客觀上使得基本法領域的研究一向關注香港居多，對於澳門有關情況的梳理不夠，深入分析就更少，難以形成必要的比較視角。所以本文在第三節的總體情況梳理環節和第四節的具體情況分析環節中，均在必要時一併明確了澳門的情況。與此同時，部分全國性法律在香港呈現實施不完善的情況，而澳門不存在該問題，對於這種差異的合理解釋和精準把握，也可以為後續探討如何加強全國性法律在特別行政區的實施的研究奠定基礎。

二、港澳實施全國性法律的總體情況

根據“一國兩制”的原則，香港、澳門回歸前的原有法律基本保留，一部分全國性法律必須在香港、澳門特別行政區實施。按照兩部基本法第18條，在特別行政區實施的全國性法律分為兩種，一種是列於附件三的全國性法律，一種是在緊急狀態下實施的全國性法律。由於第二種情況尚未出

⁷ 參見蕭蔚雲：《論香港基本法對香港特別行政區法治的保障》，《中外法學》1999年第02期，1-6頁。

⁸ 參見王振民，Liao Zhenyun：《論回歸後全國性法律在特別行政區的實施》，《中國法律》2007年第03期，44-46+133-137頁。

⁹ 參見張明：《關於香港基本法附件三所列全國性法律的若干思考》，《港澳研究》2016年第03期，21-31+93-94頁。

¹⁰ 參見韓大元：《〈香港特別行政區基本法〉第18條的形成過程及其規範含義》，《法學評論》2020年第01期（總第219期），14-25頁。

¹¹ 全國人民代表大會常務委員會也曾就澳門基本法作過一次解釋，即2011年12月31日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議通過全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》附件一第七條和附件二第三條的解釋。但此次解釋基本可以看作是人大常委會在對香港基本法中有關特首和立法會選舉規則問題解釋後，本著相似問題相似處理的原則在澳門做出的規範動作，實際上特首和立法會選舉事宜並未在澳門形成真正的社會問題。

現，本文僅對第一種情況做梳理。

目前列入香港基本法附件三的全國性法律有14部，列入澳門基本法附件三的全國性法律有12部。在香港、澳門共同實施的全國性法律包括《關於中華人民共和國國都、紀年、國歌、國旗的決議》（1949）¹²、《關於中華人民共和國國慶日的決議》（1949）¹³、《中華人民共和國國籍法》（1980）¹⁴、《中華人民共和國外交特權與豁免條例》（1986）¹⁵、《中華人民共和國領事特權與豁免條例》（1986）¹⁶、《中華人民共和國國旗法》（1990）¹⁷、《中華人民共和國國徽法》（1991）¹⁸、《中華人民共和國領海及毗連區法》（1992）¹⁹、《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》（1998）²⁰、《中華人民共和國外國中央銀行財產司法強制措施豁免法》（2005）²¹和《中華人民共和國國歌法》（2017）²²。在香港、澳門實施的全國性法律的差異主要體現在駐軍、領海聲明和國家安全方面。就駐軍法而言，香港實施《中華人民共和國香港特別行政區駐軍法》（1996）²³、澳門實施《中華人民共和國澳門特別行政區駐軍法》（1999）²⁴。在香港適用的全國性法律比澳門多兩部，即《中華人民共和國政府關於領海的聲明》（1958）²⁵和《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》²⁶。“表一”將以上法律做了表格化呈現，方面比較查閱。

¹² 《關於中華人民共和國國都、紀年、國歌、國旗的決議》，2007年12月07日，http://www.npc.gov.cn/npc/c2597/c1776/c2797/201905/t20190524_20793.html，2023年12月31日訪問。

¹³ 《關於中華人民共和國國慶日的決議》，2007年12月07日，http://www.npc.gov.cn/npc/c2597/c1776/c2797/201905/t20190524_20953.html，2023年12月31日訪問。

¹⁴ 《中華人民共和國國籍法》，2005年05月25日，http://www.gov.cn/banshi/2005-05/25/content_843.htm，2023年12月31日訪問。

¹⁵ 《中華人民共和國外交特權與豁免條例》，2007年12月07日，http://www.npc.gov.cn/c2597/c1776/c2797/201905/t20190522_21499.html，2024年03月15日訪問。

¹⁶ 《中華人民共和國領事特權與豁免條例》，2007年12月07日，http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1990-10/30/content_1479127.htm，2024年03月15日訪問。

¹⁷ 《中華人民共和國國旗法》，2020年12月24日，http://www.gov.cn/zhengce/2009-09/12/content_5201759.htm，2024年03月15日訪問。

¹⁸ 《中華人民共和國國徽法》，2009年09月12日，http://www.gov.cn/zhengce/2009-09/12/content_5201770.htm，2024年03月15日訪問。

¹⁹ 《中華人民共和國領海及毗連區法》，2005年09月12日，http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/12/content_31172.htm，2024年03月15日訪問。

²⁰ 《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》，2005年09月12日，http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/12/content_31086.htm，2024年03月15日訪問。

²¹ 《中華人民共和國外國中央銀行財產司法強制措施豁免法》，2023年09月01日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202309/content_6901571.htm，2024年04月15日訪問。

²² 《中華人民共和國國歌法》，2017年09月04日，https://www.gov.cn/guoqing/2017-09/04/content_5222515.htm，2024年03月15日訪問。

²³ 《中華人民共和國香港特別行政區駐軍法》，2020年06月30日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/qwfb/4867400.html>，2024年03月15日訪問。

²⁴ 《中華人民共和國澳門特別行政區駐軍法》，1999年12月20日，https://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/01/leinac410_cn.asp，2024年03月15日訪問。

²⁵ 《中華人民共和國政府關於領海的聲明》，2015年10月09日，https://www.mfa.gov.cn/diaoyudao/chn/flfg/zcfg/201510/t20151009_8560578.htm，2023年12月31日訪問。

²⁶ 《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》，2020年07月07日，<https://www.isd.gov.hk/nationalsecurity/chi/law.html>，2024年03月15日訪問。

表1 在港澳實施的全國性法律

在港澳實施的全國性法律	香港本地立法情況	澳門本地立法情況
一、關於中華人民共和國國都、紀年、國歌、國旗的決議（1949）	以原文照錄方式公佈實施 ²⁷	以原文照錄方式公佈實施 ²⁸
二、關於中華人民共和國國慶日的決議（1949）	以原文照錄方式公佈實施 ²⁹	以原文照錄方式公佈實施 ³⁰
三、中華人民共和國國籍法（1980）	中國國籍（雜項規定）條例（1997） ³¹	澳門特別行政區處理居民國籍申請的具體規定（第7/1999號法律） ³²
四、中華人民共和國外交特權與豁免條例（1986）	國際組織（特權及豁免）條例（2000） ³³ 備註：本條例可引稱為《國際組織及外交特權條例》 ³⁴	以原文照錄方式公佈實施 ³⁵ 備註：相關有第9/99/M號決議《立法會對一九七三年關於「防止和懲處侵害應受國際保護人員包括外交代表的罪行的公約」按照其目前適用狀況延伸到澳門給予贊同的意見》等
五、中華人民共和國領事特權與豁免條例（1986）	領事關係條例（2000） ³⁶	以原文照錄方式公佈實施 ³⁷

²⁷ 參見香港立法會文件：A402-1997年全國性法律公佈，1997年07月01日，https://www.elegislation.gov.hk/hk/A402!sc@1997-07-01T00:00:00?INDEX_CS=N&xpid=ID_1438403581552_002，2024年01月13日訪問。

²⁸ 參見澳門政府印務局文件：法規：《關於中華人民共和國國都、紀年、國歌、國旗的決議》，公報編號：1/1999，版數：313，1999年12月20日，https://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/01/leinac401_cn.asp，2024年03月15日訪問。

²⁹ 參見文件A402-1997年全國性法律公佈。

³⁰ 參見澳門政府印務局文件：法規：《關於中華人民共和國國慶日的決議》，公報編號：1/1999，版數：314，1999年12月20日，https://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/01/leinac402_cn.asp，2024年03月15日訪問。

³¹ 《中國國籍(雜項規定)條例》，2018年12月13日，<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap540!sc>，2024年03月15日訪問。

³² 參見澳門政府印務局文件：第7/1999號法律，通過《澳門特別行政區居民辦理國籍申請的具體規定》，公報編號：1/1999，版數：64，1999年12月20日，https://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/01/lei07_cn.asp，2024年03月15日訪問。

³³ 《国际组织(特权及豁免权)条例》，2022年12月09日，https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap558!en-sc?INDEX_CS=N，2024年03月15日訪問。

³⁴ 《国际组织及外交特权条例》，2019年12月12日，<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap190!sc>，2022年12月31日訪問。

³⁵ 參見澳門政府印務局文件：法規：《中華人民共和國外交特權與豁免條例》，公報編號：1/1999，版數：316，1999年12月20日，https://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/01/leinac404_cn.asp，2024年03月15日訪問。

³⁶ 參見《領事關係條例》，2017年2月15日，<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap557>，2024年03月15日訪問。

³⁷ 參見澳門政府印務局文件：法規：《中華人民共和國領事特權與豁免條例》，公報編號：1/1999，版數：321，1999年12月20日，https://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/01/leinac405_cn.asp，2024年03月15日訪問。

表1 在港澳實施的全國性法律（續）

在港澳實施的全國性法律	香港本地立法情況	澳門本地立法情況
六、中華人民共和國國旗法（1990）	國旗及國徽條例（1997） ³⁸	國旗、國徽及國歌的使用及保護（第5/1999號法律） ³⁹ 及（第1/2019號法律） ⁴⁰ 第3/1999號行政法規《國旗、國徽及區旗、區徽的懸掛及展示》（已廢止）
七、中華人民共和國國徽法（1991）	國旗及國徽條例（1997） ³⁸	國旗、國徽及國歌的使用及保護（第5/1999號法律）及（第1/2019號法律）
八、中華人民共和國國歌法（2017）	《國歌條例》（2020） ⁴¹	國旗、國徽及國歌的使用及保護（第5/1999號法律） ⁴² 及（第1/2019號法律）
九、中華人民共和國領海及毗連區法（1992）	以原文照錄方式公佈實施 ⁴³	以原文照錄方式公佈實施 ⁴⁴
十、中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法（1998）	以原文照錄方式公佈實施	以原文照錄方式公佈實施 ⁴⁵
十一、中華人民共和國外國中央銀行財產司法強制措施豁免法（2005）	未完成本地立法	以原文照錄方式公佈實施 ⁴⁶ 第10/2006號行政長官公告：全國性法律公佈行政長官根據澳門特別行政區第3/1999號法律第六條第一款的規定，命令公佈上述《決定》所增加的全國性法律——《中華人民共和國外國中央銀行財產司法強制措施豁免法》，並予以實施。

³⁸ 見《國旗及國徽條例》，2021年10月08日，<https://www.elegislation.gov.hk/hk/A401>，2024年03月15日訪問。

³⁹ 見澳門政府印務局文件：法規：《核准國旗、國徽及國歌使用及保護》，第5/1999號法律，公報編號：1/1999，版數：39，1999年12月20日，https://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/01/lei05_cn.asp，2024年03月15日訪問。

⁴⁰ 見澳門政府印務局文件：法規：修改第5/1999號法律《國旗、國徽及國歌的使用及保護》，第1/2019號法律，公報編號：5/2019，版數：87-107，2019年02月04日，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2019/05/lei01_cn.asp，2024年03月15日訪問。

⁴¹ 《國歌條例》，2021年05月21日，<https://www.elegislation.gov.hk/hk/A405!zh-Hant-HK>，2024年03月15日訪問。

⁴² 參見澳門政府印務局文件：法規：《核准國旗、國徽及國歌使用及保護》，第5/1999號法律。

⁴³ 《在香港實施全國性法律》，<https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/essentials-1516ise07-applying-national-laws-in-hong-kong.htm>，2024年03月15日訪問。

⁴⁴ 參見澳門政府印務局文件：法規：《中華人民共和國領海及毗連區法》，公報編號：1/1999，版數：339，1999年12月20日，https://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/01/leinac408_cn.asp，2024年03月15日訪問。

⁴⁵ 參見澳門政府印務局文件：法規：《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》，公報編號：1/1999，版數：342，1999年12月20日，https://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/01/leinac409_cn.asp，2024年03月15日訪問。

⁴⁶ 參見澳門政府印務局文件：法規：第10/2006號行政長官公告，公報編號：11/2006，版數：348-349，2006年03月13日，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2006/11/aviso10_cn.asp#10，2024年03月15日訪問。

表1 在港澳實施的全國性法律（續）

在港澳實施的全國性法律	香港本地立法情況	澳門本地立法情況
十二、中華人民共和國香港特別行政區駐軍法（1996）	以原文照錄方式公佈實施 備註：配套立法有《2010年法律適應化修改（軍事提述）條例》 ⁴⁷	不適用
十三、中華人民共和國澳門特別行政區駐軍法（1999）	不適用	以原文照錄方式公佈實施 ⁴⁸ 備註：相關立法包括，第4/2004號法律《軍事設施的保護》、第6/2005號法律《中國人民解放軍駐澳門部隊協助維護社會治安和救助災害》、第23/2009號法律《中國人民解放軍駐澳門部隊因履行防務職責而享有的權利和豁免》、第27/2004號行政法規《對軍事設施的行政違法行為的處罰制度》等
十四、中華人民共和國政府關於領海的聲明（1958）	以原文照錄方式公佈實施 ⁴⁹	不適用
十五、中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法	以原文照錄方式公佈實施 ⁵⁰ 備註：《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第四十三條規定“授權香港特別行政區行政長官會同香港特別行政區維護國家安全委員會為採取本條第一款規定措施制定相關實施細則。”	不適用

與此同時，還有三點需要特別注意：

第一，就制定主體而言，在特別行政區實施的全國性法律的制定主體多為全國人大常委會。具體來說，有2部法律由第一屆全國政協制定（分別為中國人民政治協商會議通過的《國都、紀年、國歌、國旗的決議》和政協建議中央人民委員會通過的《國慶日決議》）；1部由全國人大制定（《國籍法》）；其餘12部由全國人大常委會制定。人大常委會對自身制定的法律的實施情況進行監督乃其當然權限。於是如澳門大學法學院教授王禹等一些學者據此提出，應由人大常委會開展或授權開展針對基本法附件三所列全國性法律在特別行政區實施效果的執法檢查，可切實加強全國性法律在特別行政區的實施。

⁴⁷ 《2012年法律適應化修改（軍事提述）條例》，2012年2月16日，<https://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/ord/ord002-12-c.pdf>，2024年03月15日訪問。

⁴⁸ 參見澳門政府印務局文件：法規：《中華人民共和國澳門特別行政區駐軍法》，公報編號：1/1999，版數：345，1999年12月20日，https://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/01/leinac410_cn.asp，2024年03月15日訪問。

⁴⁹ 參見香港立法會文件：A402-1997年全國性法律公佈。

⁵⁰ 參見香港立法會文件：CB(2)1307/19-20(01)，立法會保安事務委員會、政制事務委員會及司法及法律事務委員會討論文件《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》，2020年07月07日，<https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/panels/ca/papers/ajlscase20200707cb2-1307-1-c.pdf>，2024年03月15日訪問。

第二，就實施方式而言，⁵¹ 在香港實施的14部全國性法律中，有7部採取了“在當地宣佈實施”的方式（表一中“香港”一欄淺灰色部分），7部採取了“在當地立法實施”的方式（表一中“香港”一欄深灰、白色部分），即藉由立法會完成相關全國性法律在香港的“適應化過程，成為特區法律”⁵²，這其中就包括原定由特區“立法實施”而至今未能完成相關立法工作的《中華人民共和國外國中央銀行財產司法強制措施豁免法》（表一中“香港”一欄白色部分）。在澳門實施的12部全國性法律中，8部採取了“在當地公佈實施”的方式（表一中“澳門”一欄淺灰色部分），4部採取了“在當地立法實施”的方式（表一中“澳門”一欄深灰色部分）。

第三，就實施效果而言，確實有個別列入附件三的全國性法律的實施並不理想。筆者在綜合梳理政府相關部門的公開資料、學術發表和新聞報導後確認，迄今為止，沒有證據表明有任何一部列入基本法附件三的全國性法律在澳門的實施遭遇實質性困難，因此所謂全國性法律在特別行政區的實施問題僅表現為個別全國性法律在香港的實施仍不夠完善。首先，實施效果比較完善的有以下幾種情況：有一些法律是主權宣示性質的，且制定較早，可以說是對國家歷史的立法確認，且相關實施細節另有規定，因而沒有爭議點，包括《關於中華人民共和國國都、紀年、國歌、國旗的決議》和《關於中華人民共和國國慶日的決議》。另一些法律涉及國家主權行為，但與當地普通居民日常生活牽涉不多，故也不存在實施不完美的問題。這類法律有兩組，第一組是《中華人民共和國外交特權與豁免條例》和《中華人民共和國領事特權與豁免條例》；第二組是《中華人民共和國政府關於領海的聲明》、《中華人民共和國領海及毗連區法》和《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》。再次，中央對特區開展專門立法的，如《駐軍法》、《香港國安法》，就日前看來暫無實施困難。這裡需要注意的是，《香港國安法》實施時間相對較短，也確實一度出現個別情況，如允許黎智英保釋，⁵³ 引起中央有關部門和內地公眾的關注，⁵⁴ 但由於終審法院的介入，⁵⁵ 並未出現實質性問題。截至目前來看，《香港國安法》實施情況總體良好。此外還有一類比較特殊，即《中華人民共和國國籍法》，該法律既是國家主權的體現，也與每一位公民生活息息相關，但是在特區以本地立法的方式做了適應性規定（《中國國籍（雜項規定）條例》），因此也不構成現實問題。最後，真正在實施中暴露出實質性問題的有四部法律：首先是國家象徵保護領域的三部法律，《國旗法》、《國徽法》、《國歌法》，一度出現地方立法未能有效落實全國性法律的立法原意或本地立法遲滯的問題。此外《中華人民共和國外國中央銀行財產司法強制措施豁免法》則始終未能完成本地立法。

⁵¹ 香港基本法第18條第2款規定，“全國性法律除列於本法附件三者外，不在香港特別行政區實施。凡列於本法附件三之法律，由香港特別行政區在當地公佈或立法實施。”

⁵² 參見梁美芬：《從國旗法看全國性法律在香港適用問題》，《法學家》2000年第03期，第23-25頁。

⁵³ 黎智英原本被裁判法院拒絕保釋，但香港高院法官李運騰2020年12月23日批准黎智英以多項保釋條件外出，律政司隨即向終審法院提出上訴。

⁵⁴ 參見人民銳評：《批准黎智英保釋，對香港法治傷害太深》，2020年12月27日，https://m.gmw.cn/2020-12/27/content_1301977823.htm，2024年03月15日訪問。

⁵⁵ 終審法院於2021年2月9日公佈長達35頁的判詞，指出控辯雙方爭議的地方在於《香港國安法》第42條第二款有關保釋的規定，認為批准黎智英保釋的原審法官作出決定時引用錯誤法律原則，誤解《香港國安法》中對保釋與否要求的性質和效力，因此裁定香港政府勝訴，黎智英需要繼續還押。參見BBC：《黎智英香港國安法案：終審法院拒絕保釋申請》，2021年02月09日，<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-55976986>，2024年03月15日訪問。

三、實施有待完善的全國性法律的具體情況

上文已經明確，所謂特別行政區實施個別全國性法律不夠完善的問題突出表現為以上提到的四部列入基本法附件三的全國性法律在香港實施效果並不理想。首先，國家象徵保護領域的三部法律都曾不同程度地出現問題。《國旗法》和《國徽法》曾因為本地立法瑕疵而導致實施效果不盡如人意；《國歌法》則一度出現本地立法延遲的情形。所幸的是，國家象徵保護領域的四部法律曾存在的本地立法瑕疵，目前都已解決。另外《中華人民共和國外國中央銀行財產司法強制措施豁免法》則是直接出現了本地立法空缺的問題。

(一)地方立法實施未達全國性法律的立法原意

《國旗法》和《國徽法》在香港一度實施效果不佳的症狀可以概括為，在一定時間段內，香港立法機關針對這兩部全國性法律制定的本地適應性立法未能實現相關全國性法律的立法原意。具體來說，1990年4月4日《香港基本法》通過時，國家象徵方面的安排是將《關於中華人民共和國國都、紀年、國歌、國旗的決議》以全文照錄的方式列入附件三。後來國家專門制定了《國旗法》和《國徽法》，但這兩部法律在全國人大常委會通過的時間分別為1990年6月28日和1991年3月2日，均晚於《香港基本法》（1990年4月4日通過）。故香港回歸前夕，《國旗法》和《國徽法》兩部全國性法律尚未列入基本法附件三。彼時特區成立在即，需要盡快就在特別行政區使用、保護國旗和國徽的事宜依法制定規範。故《國旗及國徽條例》是為適應當時的迫切需要，參考《國旗法》和《國徽法》的部分條文而制定的。1997年5月3日，香港臨時立法會開始審議《國旗及國徽條例草案》，臨時立法會於1997年6月14日三讀通過了該條例草案。半個月後，1997年7月1日，第八屆全國人大常委會第二十六次會議通過決定，將《國旗法》和《國徽法》增補入附件三內，在香港特別行政區實施。⁵⁶ 以後來的實施情況來看，《國旗及國徽條例》客觀上曾確實存在未充分實現全國性法律立法意願的問題。浮現出的問題是多方面的，但總體說來主要是兩種。第一種是《國旗及國徽條例》未能對針對國旗、國徽的不法行為造成足夠震懾，因而回歸後在香港立法會活動和歷次社會運動中反復出現以有損國旗、國徽尊嚴，乃至公然侮辱國旗、國徽的方式表達政治訴求的現象。⁵⁷ 第二種是《國旗及國徽條例》未能有效承擔起應有的愛國主義教育使命。如原《國旗法》第6條明確規定，“全日制學校，除寒假、暑假和星期日外，應當每日升掛國旗。”但香港本地立法1997年7月1日生效實施的《國旗及國徽條例》並未對學校做任何規定，而且《國旗及國徽條例》第9條第2款規定《國旗及國徽條例》如果和《國旗法》有相互衝突或不一致之處，在香港應當以本地的《國旗及國徽條例》為準。該規則在客觀上造成了大量香港學校自回歸至2021年10月11日相關指引更新前，一直未能實現日常升掛國旗，更遑論每周舉行升旗儀式。

⁵⁶ 特區終審法院在“吳恭劭案”終審判決書中提到：“1997年7月1日，全國人大常委會把中國國旗法增補入《基本法》附件三內，香港特別行政區因此要透過公佈或立法程序來在特區實施該法例。1997年5月3日，香港臨時立法會就已開始審議《國旗及國徽條例草案》。當時的法律顧問報告清楚地說明了該條例的立法目的及其與《國旗法》的關係：《國旗及國徽條例草案》旨在將《中華人民共和國國旗法》（1990年）、《中華人民共和國國徽法》（1991年），以及分別在1949年及1950年公佈的國旗製法說明及國徽圖案製作說明，制定為本地法例。由於該兩項法律在《基本法》頒佈後才制定，故此《基本法》附件三所載在香港特別行政區實施的全國性法律並不包括該等法律。

⁵⁷ 參見朱甯寧：《完善國家標誌制度、強化愛國主義精神——解讀新修改的國旗法、國徽法》，《法治與社會》2021年第01期，42-43頁。

2020年10月17日，全國人大常委會正式表決通過關於修改《國旗法》、《國徽法》的決定，⁵⁸ 2021年元旦起實施。隨後，香港特區政府表示將跟進修改《國旗及國徽條例》。全國人大常委會在本次修改草案的說明中特別提到，“建議兩個特別行政區根據修改後國旗法的有關規定、原則和精神，對各自本地立法作相應修改。”⁵⁹ 2021年10月8日，《國旗及國徽（修訂）條例》正式刊憲生效。條例第7條A款“國旗及國徽教育”明確規定教育局局長須“就將國旗及國徽納入小學教育及中學教育發出指示，以教育學生”，以及“就有關每日升掛國旗及每周舉行升國旗儀式的事宜，向指明學校發出指示”。另外，就處理有關每日升掛國旗及每周舉行升國旗儀式的事宜而言，專上院校亦須參照教育局為中小學作出的指示。⁶⁰ 隨後，2021年10月11日，香港教育局向中小學發出升掛國旗區旗及舉行升旗禮的指引，⁶¹就其內容來看，對於中小學、幼稚園在升掛國旗和區旗及舉行升國旗儀式方面的要求已經與內地基本無異。故此從前廣受詬病的香港很多學校未能實現日常升掛國旗的問題，在制度層面上藉此次修例得到徹底解決。

（二）地方立法延遲造成法律實施上的間隔期

作為國家象徵保護領域最晚頒佈的法律，2017年的《國歌法》本身在特別行政區並未面臨《國旗法》、《國徽法》那樣的因為本地立法未能充分實現中央立法原意而導致的問題。《國歌法》在香港本地的立法過程相對簡單，只是本地立法一度出現延遲，從而造成全國性法律在特別行政區的實施出現間隔。原本香港、澳門基本法在1990年4月4日和1993年3月31日分別通過時都已將《關於中華人民共和國國都、紀年、國歌、國旗的決議》列入附件三。2017年9月1日全國人大常委會通過《中華人民共和國國歌法》，2017年11月4日全國人大常委會將其列入兩部基本法附件三。然而直到2020年6月4日，《國歌條例》才在香港立法會通過，隨後於當月12日正式刊憲生效。也就是說，從《國歌法》通過，列入香港基本法附件三，到落實本地立法實施，前後長達近三年時間，不能不說是一種遺憾。

（三）本地立法空白

曾有觀點指出《外國中央銀行財產司法強制措施豁免法》（以下簡稱“銀行財產豁免法”）的問題是本地立法機構怠於作為，畢竟該全國性法律本就是應香港特區的請求制定的，在列入附件三之後，香港特區理應盡快通過本地配套立法的方式予以實施⁶²，然而香港立法會迄今未完成有關的本

⁵⁸ 2020年修訂，2021年元旦開始實施的《國旗法》第六條規定進一步明確了應當在工作日升掛國旗的單位，其中關於學校的規定是“學校除寒假、暑假和休息日外，應當每日升掛國旗。有條件的幼稚園參照學校的規定升掛國旗”。與此同時，第十四條“升掛國旗時，可以舉行升旗儀式”更是進一步明確，“學校除假期外，每周舉行一次升旗儀式”；“舉行升旗儀式時，應當奏唱國歌。在國旗升起的過程中，在場人員應當面向國旗肅立，行注目禮或者按照規定要求敬禮，不得有損害國旗尊嚴的行為”。

⁵⁹ 《關於〈中華人民共和國國旗法（修正草案）〉的說明》，2020年12月29日，https://www.gov.cn/guoqing/2020-12/29/content_5574644.htm，2024年03月15日訪問。

⁶⁰ 參見《國旗及國徽條例》，2021年10月08日，<https://www.elegislation.gov.hk/hk/A401>，2024年03月15日訪問。

⁶¹ 香港教育局：教育局通告第11/2021號《國旗、國徽、國歌和區旗》（已更新為教育局通告第6/2024號《國旗、國徽、國歌、區旗和區徽》），<https://www.edb.gov.hk/tc/sch-admin/admin/about-sch/national-flag-emblem-anthem-regional-flag/index.html>，2024年03月15日訪問。

⁶² 《在香港實施有關外國中央銀行財產豁免的全國性法律》，2005年10月27日，<https://www.info.gov.hk/gia/general/200510/27/P200510270275.htm>，2024年03月15日訪問。

地立法，這部全國性法律“還沒有在香港實施”。⁶³ 該表述一定程度上概括了豁免法在實施中遭遇的問題，然而不夠準確。首先，有專家指出，全國性法律列入基本法附件三，就已經產生效力，即可實施。公佈實施或立法實施，只是實施全國性法律的路徑不同，都不影響效力的發生，更不存在因為沒有完成本地立法便不實施全國性法律的理由。也就是說，就全國性法律在特別行政區的實施狀況而言，必須要區分，“未能實施”和“實施不夠完善”，這是兩個性質不同的問題，不能夠混為一談。⁶⁴ 其次，僅就結果而言，可以認為本地立法空缺導致全國性法律技術上難以落地，但是如果沒有補充相關資訊，則會導致對於過程的解讀過於簡化。比如此說並未解釋為甚麼香港遲遲不願落實關於《銀行財產豁免法》的本地立法，尤其考慮到當初正是香港請求中央制定該法，這種結果就更加吊詭。

在筆者搜集到的資料中，沒有任何一篇基本法研究的文章專門就此狀況給出直接解釋，但可能從一些民商法的研究中推導出一個比較合理的解釋。很多民商法論文對於“主權/國家/官方豁免”⁶⁵、“絕對豁免與相對豁免（又稱限制豁免）”⁶⁶，美、英、中各國及香港地區在國家豁免問題上的規定⁶⁷，以及FG訴剛果(金)案做過比較細緻的分析。⁶⁸ 綜合各方研究結論來看，香港在回歸前，跟隨英國採取了限制豁免的模式⁶⁹，而中國內地採取了絕對豁免的模式，按說回歸後香港應該與內地協同起來，維護國家法律制度的整體統一。不過這裡要特別指出的是，雖然中國內地對於外國國家及其財產所採取的絕對豁免原則一貫而清晰，但是一直以來並沒有制定一部綜合性的國家豁免法⁷⁰，也更沒有列入基本法附件三。於是如果香港向內地看齊，轉軌絕對豁免模式，將會面臨無法可依的局面。更何況站在香港自身的角度，由於絕對豁免在應對靈活的市場經濟行為時天然存在短板，轉軌絕對豁免模式將可能損害在港進行跨國交易的安全性，不利於維護香港一直以來的國際金融中心和仲裁中心的地位。⁷¹ 總而言之，在國家豁免問題上，內地的全國性法律制度尚不健全，難以附隨；香港的地方性法律利益攸關，不願改變，因此直至今日，香港仍然保持著限制豁免的模

⁶³ 參見張明：《關於香港基本法附件三所列全國性法律的若干思考》，《港澳研究》2016年第03期，21-31+93-94頁。

⁶⁴ 該意見為匿名審稿階段某專家學者所提出，筆者完全接受，但無法明確其具體出處，謹在此明確觀點來源並表示感謝。

⁶⁵ 參見何志鵬：《對國家豁免的規範審視與理論反思》，《法學家》2005年第02期，108-117頁；趙建文：《國家豁免的本質、適用標準和發展趨勢》，《法學家》2005年第06期，19-24頁。

⁶⁶ 參見張亮、寧昆樺：《國家豁免對國際投資仲裁裁決有效執行的影響及其克服》，《政治與法律》2021年第01期，96-106頁；劉毅：《國家主權豁免的相對和絕對原則及合理性分析》，《法制與經濟(中旬刊)》2008年11期，12-13+25頁。

⁶⁷ 參見蕭永平、張帆：《美國國家豁免法的新發展及其對中國的影響》，《武漢大學學報(哲學社會科學版)》2007年第06期，805-809頁。

⁶⁸ 參見廖濟貞：《論絕對豁免原則在香港特區的適用——基於FG訴剛果(金)案的分析》，《“一國兩制”研究》2012年第2期(總第12期)，145-152頁。

⁶⁹ 香港法院適用限制豁免原則可以追溯到20世紀前期的一系列案件。著名的判例有英國上議院1975年的菲律賓上將號案；英國1978年《國家豁免法》通過之後，1979年的《國家豁免(海外屬地)令》將其適用於香港，參見FACV Nos 5, para. 336。

⁷⁰ 全國人大常委會2005年通過的《中華人民共和國外國中央銀行財產司法強制措施豁免法》屬於專項領域的豁免法，非綜合性的豁免法律。

⁷¹ 參見廖濟貞：《論絕對豁免原則在香港特區的適用——基於FG訴剛果(金)案的分析》，145-152頁。

式。既然香港總體上採用限制豁免模式，在該前提發生整體逆轉之前，在局部立法中實施一部採取絕對豁免模式的法律並不現實，即對《銀行財產豁免法》的“本地適應化立法”難以操作。

四、全國性法律在特別行政區實施狀況的啟示

通過以上兩節的分析可知，附件三內的全國性法律，多數在港澳特別行政區得到了順利和充分的實施，但也確實存在一些通過本地立法實施的法律曾經或目前仍舊存在不完善的地方。這種情況表明，“一國兩制”的法律實踐具有相當的開創性和複雜性，一些本地立法訂立時也的確在原則上符合規範要求，但實施後才逐漸暴露出瑕疵。為此，香港的立法、司法機關，乃至中央，也都做出了必要的調整。此外還必須認識到，影響全國性法律在特別行政區實施效果的絕不僅限於純粹的法律問題，還牽扯到某些深刻的政治問題。通過對這些問題的不斷克服與修正，全國性法律在特別行政區的實施得以不斷完善。

（一）關於全國性法律本地立法的探索與改善

就共性而言，在實施中暴露出實質性問題的四部法律均為本地立法實施的全國性法律，即一度出現實施問題的《國歌法》、《國旗法》、《國徽法》，以及目前仍無法完成本地立法的《銀行財產豁免法》。造成這一現象的法律原因，可以從兩個層面分析：一是從中央立法權與香港立法權的銜接着眼，考察全國性法律與香港以其為依據制定的地方性法律之間的效力關係以及本地立法對全國性法律的實施情況。這類問題一旦處理不好，就可能引發諸如香港的本地立法未能充分體現全國性法律的立法原意（《國旗及國徽條例》），乃至香港本地立法機關仍未完成相關立法的情況（《銀行豁免法》）。二是從中央立法權、立法解釋權與香港司法解釋權之間的協調着眼，考察香港法院是否在適當範圍內對在香港適用的全國性法律進行司法審查。該問題如果處理欠妥，就會引發以本地立法為媒介對全國性法律進行司法審查（侮辱國旗案）等情況。

以上情況最終以香港法院主動糾正而結束，不過也由此催生出列入附件三的全國性法律在香港的實施的第二種形態，即在《香港國安法》的制定和實施過程中出現的中央立法直接為香港制定（在香港及內地共同實施的）全國性法律並予以解釋的新模式。該模式為今後落實列入附件三的全國性法律形成了兜底和示範。但並不表示前一種中央制定全國性法律，地方立法、地方解釋模式的終結。

（二）影響到全國性法律在港實施的政治因素

部分全國性法律在香港實施不夠完善，除了以上提及的法律原因，還涉及到政治因素，即“認受性問題”。該問題具有一定的敏感性，但正因為如此，更應當予以正視。長期來看，逐步化解認受性問題，不斷在群眾中擴大“愛國者治港”原則的社會基礎，才是確保列入附件三的全國性法律在香港有效實施的根本法治路徑。

英文Legitimacy，在中文中可譯作“統治合法性”或“政治認受性”，相較於單純的法律層面的合法性（Legality），它更多地從社會契約論的思想出發，強調統治（Rule）須基於被統治者的合意，或者可以更加嚴謹地表達為“（認受性是指）被管治的人民是否支持或同意政府行使管治權，

是否接受政府的權威及相信此權威有道德上的基礎、在道義上能夠證成（justify）”。⁷² 香港大學前政治學教授伊恩·史葛特（Ian Scott）在其關於香港政治史和前途的專著中運用“政治認受性”這一核心概念，對香港在回歸後勢必面臨的治理局面作出了分析。基於其對英國殖民統治的歷史遺留問題、香港回歸前後政治制度變遷、普通市民的心態等因素的綜合分析，史葛特認為，以回歸初期香港的社會現實論，不少市民對於中央“一國兩制”的制度框架，對於中央政府和其領導的特區政府的施政能力，都抱有相當程度的懷疑。因此，他們對於列入基本法附件三而須在香港實施的全國性法律的認受性並不高。⁷³

對於此觀點，內地官方和學界的駁斥不在少數，即便是在香港，港大法學院的陳弘毅教授等也對此說的解釋力和合理性表示過懷疑。⁷⁴ 這些批評和質疑，筆者在此不做贅述，但始終認為，史葛特的觀點雖有偏頗，且未能動態地看問題，但至少為觀察全國性法律在香港實施的狀況提供了一種視角，具有一定的參考性。

全國性法律在香港實施的情況背後固然存在回歸初期香港本地立法機關在有關全國性法律的本地立法方面欠缺經驗的問題，但也的確存在部分香港居民對於相關全國性法律的接受度本來就不高的問題，⁷⁵ 比如《國旗及國徽條例》在實施過程中出現當地社會屢屢有人明知故犯，⁷⁶ 繼而總是以其他國家和地區的情況和一些國際條約、慣例來試探中央和特區政府的底線。

與全國性法律在香港實施的情況相比較，澳門之所以能夠順利實施所有列入基本法附件三的全國性法律，乃至被稱為“一國兩制”實踐的典範，根本上還是早在回歸之初，乃至之前，就穩步擴大了“愛國愛澳”群眾的基礎，從而使得中央在當地具有高認受性，因此無論是全國性法律的本地立法實施還是其他各類政策、法律，都得以在澳門順利、充分實施。由此可見，全國性法律在特別行政區的實施絕不僅僅是一個法律規範問題，而且是一個政治建設問題，必須在各個層面予以足夠的重視和不斷的探索。

五、結論

有關探討如何增強全國性法律在特別行政區實施的研究，無論是在過去、當下，還是將來都具有重要價值，而該類型的研究首先仰賴於對全國性法律在特別行政區實施情況不斷取得最新的、準確的了解。因此本文按照總體情況、具體情況、原因分析三個步驟開展了相關研究。筆者認為，部分全國性法律在港實施尚不完善，主要是因為香港在為實施全國性法律而開展的本地立法方面經歷

⁷² 參見陳弘毅：《法治、啟蒙與現代法的精神》，梁治平：《法律文化研究文叢》，北京：中國政法大學出版社，1998年，第303-304頁。

⁷³ Ian Scott, *Political Change and the Crisis of Legitimacy in Hong Kong*, Hong Kong: Oxford University Press, 1989; Ian Scott, “Legitimacy, Governance and Public Policy in Post-Handover Hong Kong”, *Asia Pacific Journal of Public Administration*, Volume 29:1, 2007, pp.29-49.

⁷⁴ 參見陳弘毅：《法治、啟蒙與現代法的精神》，第303-304頁。

⁷⁵ Kris Hartley & Darryl S. L. Jarvis, “Policymaking in a low-trust state: legitimacy, state capacity, and responses to COVID-19 in Hong Kong”, *Policy and Society*, Volume 39, 2020, pp. 403-423,

⁷⁶ 大公報：《多宗侮辱國旗案判囚》，2019年10月31日，<http://www.takungpao.com/news/232109/2019/1031/367717.html>，2024年03月11日訪問。

了一些磨合。這種情況一方面說明“一國兩制”的複雜性，要做大量艱苦的工作，甚至要面臨極端的情況；另一方面也彰顯了“一國兩制”的生命力，可以根據客觀環境，作出既符合制度要求又滿足現實需要的調整。

〔編輯 李燕萍〕