

《基本法》第18條之外的特區法的形式探析*

馮澤華**

法的形式，是指法的具體的外部表現形態，即法由何種國家機關制定或認可，具有何種表現形式。¹ 易言之，一個特定區域能夠適用的法所包含的類型範圍即是法的形式。《香港基本法》和《澳門基本法》（以下徑稱《基本法》）均以第18條的形式明確規定了特別行政區（下文徑稱特區）法的形式所包涵的範圍，即包涵《基本法》、附件三所列的全國性法律、特區本土立法、緊急狀態的全國性法律。此種以實在法明確規定特區法的形式所包涵的範圍業已成為通說，或成為特區法實施的紅線。但當我們細緻體會《憲法》與《基本法》的立法精神、原則，尤其是從體系解釋的角度解剖《憲法》《基本法》，可以發現在特區適用的法還可包涵憲法、全國人大為特區制定的法律、授權法。釐清特區法的形式，對指導特區公權機關、特區居民合法合理適用法具有法治價值，亦有助於發揮各種形式的法建構中央與特區和諧而生動關係的作用，進一步提升特區法治水平與國際競爭力。由於傳統主流觀點已將《基本法》、附件三所列的全國性法律、特區本土立法、緊急狀態的全國性法律² 等四種特區法的形式進行較為深入的研究，本文不再班門弄斧，僅從憲法、全國人大為特區制定的法律、授權法共三種特區法的形式進行探討，以為方家賜教。

* 本文係2014年國家社科基金重大項目“港澳基本法實施的相關機制研究”（項目編號：14ZDC031）的階段性成果。

** 深圳大學港澳基本法研究中心博士研究生。

1. 張文顯：《法理學》，北京，高等教育出版社、北京大學出版社，2010年，第94頁。
有些觀點將法的形式與法的淵源相混淆，將法的形式等同於法的淵源，實際上法的形式從未然和已然、多元與統一等角度相區別與法的淵源，參見張文顯：《法理學》，北京，高等教育出版社、北京大學出版社，2010年，第96頁。
2. 緊急狀態的全國性法律如何適用於特區，亦是一個極具創新性的研究命題，但與本文所指向新的特區法的形式並非契合，筆者將另行撰文進行探討，當然學界亦有較為零散的研究，參見張小帥：“論全國性法律在香港特區的實施—基於對《香港〈基本法〉》第18條的分析”，《港澳研究》2015年第3期。

一、憲法

關於憲法能否適用於特區，以及如何適用於特區，學界業已進行大量研究，相關成果日趨豐富，但囿於法理上的邏輯衝突，以及未能釐清特區適用憲法所面臨的制度癥結，論證過程和研究結論往往存在缺陷。探討憲法在特區的適用問題，必須先從法理上區分好“憲法效力”與“憲法適用”這兩個重要的憲法學概念。³目前，學界關於前者的主要觀點有兩種維度的思考：一方面，將憲法在特區的效力與適用混為一談，此種維度的觀點可分為五種類型：第一，憲法不適用於港澳說。⁴此說乃部份香港學者在制定香港《基本法》時所主張的，他們認為，只要內地與港澳存在社會制度差異，社會主義性質的憲法就不適用於港澳。《基本法》是特區制度唯一的憲制基礎。第二，憲法在港澳“凍結五十年”說。⁵此說亦乃部份學者在制定香港《基本法》時所主張的，他們認為，由於“一國兩制”將會視情況實行50年，內地與港澳存在社會制度差異，在這50年內，社會主義性質的憲法就不適用於港澳。第三，只有憲法第31條適用港澳說。⁶此說乃不少香港學者所主張，他們認為，由於中國憲法屬於社會主義性質的憲法，除了憲法第31條能為特區的設立提供依據外，其他條款的效力無法直接作用於港澳。同時，他們又進一步認為，《基本法》業已在港澳特區充當“憲法”之角色，港澳地區的立法、行政、司法工作均直接受《基本法》的制約。第四，憲法大部份條款⁷適用港澳說。⁸此乃學界的主

3. 亦有學者從憲法效力與憲法實施的角度來闡述憲法在特區的實施問題，關於這一論證新角度仍有繼續探討的空間，參見郝鐵川：“中國憲法在香港特區的實施問題芻議”，《江漢大學學報（社會科學版）》2016年第5期。

4. 焦洪昌主編：《港澳基本法》，北京，北京大學出版社，2007年，第26-27頁。

5. Yash Ghai, *Hong Kong's New Constitutional Order: the Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law*, Hong Kong: Hong Kong University Press, 1999, p.218-219; 焦洪昌、姚國建主編：《港澳基本法概論》，北京，中國政法大學出版社，2009年，第23頁。

6. 周永坤：《法理學—全球視野》，北京，法律出版社，2016年，第64頁；“‘違憲論’是譚惠珠僭建？語意不詳須及早釐清”，《明報》“社評”，香港，2013年4月1日。

7. 該說需要與“只有憲法第31條適用港澳說”的觀點相區分，故需要用“大部份”的措辭。

8. 蕭蔚雲：“論中華人民共和國憲法與香港特別行政區基本法的關係”，《北京大學學報（哲學社會科學版）》1990年第3期；焦洪昌、姚國建主編：《港澳基本法概論》，北京，中國政法大學出版社，2009年，第23頁。

流觀點，如許崇德、姚國建等學者，他們認為，由於中國憲法屬於社會主義性質的憲法，難以直接在港澳適用，但並不表明憲法不能對港澳產生效力。無論港澳的設立，抑或《基本法》的制定，均須依據憲法，這即是憲法適用於港澳的直接依據。囿於“一國兩制”，大量具有社會主義性質的條款不能適用於港澳地區，但並不表明其他非社會主義性質的條款不能適用於港澳地區，如維護國家安全等條款，《基本法》亦以立法明確港澳特區有自行立法維護國家安全的義務。當憲法部份條款與《基本法》的規定存在直接衝突時，港澳地區才優先適用《基本法》。再者，憲法中涉及全國人大及其常委會關於特區問題的權力條款亦可直接適用於特區。此外，如計劃生育等具有特定歷史時空的憲法條款則不適用於特區。第五，模糊地位說。⁹香港大學學者戴耀廷、羅敏威認為，《憲法》第31條是《基本法》的源頭及憲制基礎。《香港基本法》與我國《憲法》之間的關係不太明確。《香港基本法》第11條明確規定香港特區的所有制度均以《香港基本法》的規定為依據。從此規定看，或可理解為在這些範圍以外，我國《憲法》仍可適用，故我國《憲法》的法律地位仍未清晰。總的而言，現有研究，正如鄒平學教授所言，沒有區分憲法效力與憲法適用兩個概念，以至於帶來邏輯不嚴密的問題。¹⁰

另一方面，區分憲法在特區的效力與適用問題。¹¹此種維度的觀點一般主張憲法不僅在特區具有最高和完全效力，更是能够在特區完全適用。同時，這些學者開始主張憲法效力和憲法適用在特區的差異性，如2011年中國憲法學研究會年會上，焦洪昌、葉強在《憲法在特別行政區的效力》亦主張區分憲法在特區的效力和適用問題。¹²誠然，憲法效力與憲法適用從內涵上確有不同，韓大元在其專著《憲法

9. 戴耀廷、羅敏威：《香港特區的法律制度》，香港，中華書局(香港)有限公司，2011年，第68-69頁。

10. 鄒平學：“憲法在香港特別行政區的效力和適用研究述評”，《深圳大學學報（人文社會科學版）》2013年第5期。

11. 殷嘯虎：“論憲法在特別行政區的適用”，《法學》2010年第1期；夏引業：“憲法在香港特別行政區的適用”，《甘肅政法學院學報》2015年第5期；梁美芬：《香港基本法：從理論到實踐》，北京，法律出版社，2015年，第125頁。

12. 焦洪昌、葉強：“憲法在特別行政區的效力”，《中國法學會憲法學研究會2011年年會論文集》（上冊），第522-535頁。

學基礎理論》中亦肯定了這一觀點。¹³ 近年來，部份學者如殷嘯虎教授、鄒平學教授，提出憲法完全適用於港澳特區的觀點，他們從抽象適用憲法與具體適用憲法的角度來論證憲法亦是適用於港澳特區的。從抽象適用方面，《基本法》係依據憲法制定的，其本身即對憲法的適用；從具體適用方面，港澳可以不實行社會主義制度，但不能反對社會主義制度，亦不能脫離祖國，這即是對憲法中關於“一國兩制”政策的具體落實。毋庸諱言，憲法效力與憲法適用是兩個不同法理概念，憲法效力是指憲法對其所指向的人們的強制力或約束力，是從憲法的對象、空間、時間三個維度的效力進行闡述的。憲法適用是指，憲法適用是一定國家機關對憲法實施所進行的有目的的干預。¹⁴ 申而論之，憲法在特區的效力必然異於憲法在特區的適用，前者基於憲法的根本法、母法之性質，必然具有最高法律效力，這種效力是及於特區的，亦即憲法在特區全域擁有完全的效力；後者是因《基本法》的實施後，囿於“一國兩制”原則而無法得到全面落實，在特定事項上暫停適用，這種暫停適用是以港澳居民不反對相關憲法條款的前提而言的，亦即港澳居民對這些憲法條款保持一種消極不反對的義務即可，實際上，港澳居民仍然遵守了憲法的這些條款。新近，亦有學者¹⁵ 從憲法實施的理論角度解析憲法在特區的實施問題，值得肯定的是，這是個極具生命力的學術創見，極大地豐富了憲法作為特區法的形式內涵，值得進一步深入研究。

無論學界是否承認憲法在特區的效力與適用的區別，香港司法實踐業已開始了憲法司法化道路，丁磊森案、華天輪案等案件便是明證。王振民教授、孫成博士所撰寫的《香港法院適用中國憲法問題研究》著重探討香港法院適用我國憲法來進行判決的起源、作用以及存在的問題；¹⁶ 夏引業博士的《憲法在香港特別行政區的適用》指出香港法院在部份涉及中央與地方關係的問題上適用憲法，將以普通法的

13. 韓大元：《憲法學基礎理論》，北京，中國政法大學出版社，2008年，第92-93頁。

14. 周葉中主編：《憲法》，北京，高等教育出版社、北京大學出版社，2010年，第359頁。

15. 郝鐵川：“中國憲法在香港特區的實施問題芻議”，《江漢大學學報（社會科學版）》2016年第5期。

16. 王振民、孫成：“香港法院適用中國憲法問題研究”，《政治與法律》2014年第4期。

方式豐富憲法的內涵。¹⁷ 全國人大及其常委會對近年來香港法院不斷適用憲法來進行裁判的行為並未提出任何質疑，這種默認的背後隱含這一行為具有一定的正當性。再者，2014年國務院頒佈的白皮書著重強調：憲法和基本法是特區憲制基礎。憲法作為國家的根本法，在包括香港特別行政區在內的中華人民共和國領土範圍內具有最高法律地位和最高法律效力。¹⁸ 2017年10月18日，作為執政黨的中國共產黨發佈的十九大報告亦指出：保持香港、澳門長期繁榮穩定……嚴格依照憲法和基本法辦事，完善與基本法實施相關的制度和機制。這意味着憲法可以適用於特區，極大地澄清了學界部份理論誤區。¹⁹

二、全國人大為特區制定的法律

根據兩部《基本法》第18條的規定，似乎未允許全國人大為特區直接制定法律並適用於特區。然而，綜觀《基本法》第21條規定，均明確港澳居民中的中國公民依法通過人大代表參與國家事務的管理，具體的辦法由全國人大制定。²⁰ 這意味着《基本法》第18條所列的特區法的形式並未窮盡特區適用法律的範圍。在實踐中，全國人大已根據該款規定制定了多部港澳特區全國人大代表的辦法。如2017年3月，《中華人民共和國香港特別行政區選舉第十三屆全國人民代表大會代表的辦法》《中華人民共和國澳門特別行政區選舉第十三屆全國人民代表大會代表的辦法》相繼出台，為港澳居民中的中國公民依法參與國家事務的管理提供法律依據。²¹ 然而，這兩部法律並未列入《基本法》附件三中，卻依法能夠全面適用於特區，在特區能夠產生

17. 夏引業：“憲法在香港特別行政區的適用”，《甘肅政法學院學報》2015年第5期。

18. 中華人民共和國國務院新聞辦公室：《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》（2014年6月），北京，人民出版社，2014年，第3頁。

19. 限於篇幅與討論話題，本文將另文撰寫我國憲法如何具體地適用於特區。

20. 從文義解釋而言，《基本法》第21條可以分為兩部份，一是依法參與國家事務管理；二是特區的全國人大代表由全國人大制定確定的名額和代表產生辦法。故此，筆者認為不能說參與國家事務管理，具體辦法由全國人大制定。全國人大能制定的依據基本法只有選舉全國人大代表。

21. 參見王振民：“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3期。

法效力，這亦是法的形式之一，但其在實踐中常遭冷遇，以致於許多港澳居民並不完全瞭解這兩部法律的核心精髓。毋庸諱言，港澳居民對國家有相關訴求，可直接向特區的全國人大代表申訴，港澳區全國人大代表可整合港澳居民的訴求後直接向中央反映這些訴求的焦點。儘管在實踐中，這種傳達機制出現不同程度的問題，如港澳區全國人大代表多為特區官員、上層社會人士，而廣大中下層港澳居民難以直接進入這些國家事務管理管道。此外，由於港澳特區已有由港澳居民直接選舉的立法會議員，多數議員積極為民服務，深得人心，故而多數港澳居民並不直接找港澳區人大代表提出訴求，而多數向這些信任的議員提出訴求，導致港澳區人大代表在港澳特區並未發揮傾聽選民心聲、提高提案品質之實效。概言之，港澳區全國人大代表產生辦法之所以備受冷落，根源於其宣傳力度不足、港澳區全國人大代表深入港澳居民的力度亦不足，從而使這種人大代表傳達機制並未發揮應有的實效，這亟需全國人大常委會扭轉乾坤。

那麼，除了《基本法》明確規定港澳區全國人大代表產生辦法由全國人大負責制定外，全國人大是否有權直接制定其他涉及港澳的法律，然後將該法律直接適用於特區？答案是肯定的。根據《憲法》第62條第13項，全國人大有權決定特區的設立及其制度，此處的“制度”，應當理解為包括根本制度，亦包括經濟、政治、文化、社會等所有方面的基本制度共兩個層次制度，主要原因有二：其一，根據《憲法》第62條的邏輯，全國人大決定的是國家的根本制度、經濟、政治、文化、社會等各個方面的基本事項，修正或者制定出的規範是根本法（憲法）或基本法律，而基本法律以外的法律則由全國人大常委會制定。其二，根據《立法法》第8條的邏輯，涉及的必須制定法律的範圍包括國家主權事項、特別行政區制度、民事基本制度、基本經濟制度、財政、海關等基本制度，由此觀之，全國人大制定包括特別行政區制度在內的制度必然是國家的根本制度、基本制度。此外，由於全國人大是我國最高國家權力機關，有權根據《憲法》《基本法》制定涉及港澳的法律，並直接納入特區進行適用，這從法理上沒有任何障礙，但為了避免全國人大隨意運用該權力，確保《基本法》50年

不發生巨大變化²²，《基本法》明確規定“本法的任何修改均不得同中國對香港既定的基本方針政策相抵觸”，而特區的多部立法亦多依據《基本法》進行制定，這就意味着全國人大僅能對港澳自治事務以外的事項進行立法。

根據《基本法》的規定，全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的特別行政區基本法委員會和特別行政區政府的意見後，可對列於本法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、外交和其他按本法規定不屬於特別行政區自治範圍的法律。既然全國人大可直接為特區制定全國性法律，那是否需要列入附件三中使其與在特區實施的全國性法律履行同樣的法定程序？這就涉及到全國人大為特區直接制定法律後，如何履行相應的制定、公佈以及適用程序。由於《基本法》並沒有全國人大為特區直接制定法律後該如何操作的相關規定，而從現行規範、法理上均可支援全國人大有此許可權，這就需要全面準確理解《基本法》以獲得正確判斷。毋庸置疑，《基本法》規定的是全國人大常委會可為特區增減附件三的法律，範圍限於國防、外交等非特區自治範圍內的法律，該增設主體明確、立法權限明確，意在嚴格規範全國人大常委會依法辦事。而全國人大並未列入該條款的規制範圍，故全國人大並不受該條款的限制。因全國人大乃最高國家權力機關，既有權決定增設附件三的全國性法律，亦有權決定增設任何非特區自治範圍的法律，既有權撤銷全國人大常委會為特區增設不恰當的全國性法律，又有權依照法定程序直接修正附件三的相關法定程序。囿於全國人大並非常設機關，每年真正執行最高國家權力的時間較短（會期較短），以及列入附件三中的全國性法律都是一項深謀遠慮的法治工程，全國人大難以直接替代全國人大常委會為特區增設附件三的全國性法律。再者，因為《基本法》並無全國人大增設附件三的全國性法律的具體程序，若要直接按照現行法治框架下進行，涉嫌違反《基本法》。因此，全國人大為特區制定的法律無須直接列入附件三，只需履行一般法律公佈生效的

22. 中央對港澳的政策是“50年不變”，然而，港澳作為世界都市，經濟日益繁榮，社會生活中的制度仍可能在不斷變化中，50年完全不變是不可能的，這裡的不變，具體而言即是社會制度沒有發生質的變化，在50年內仍然保持資本主義制度和生活方式，而小範圍的變動是允許的。

程序即對特區產生效力，現行的港澳區全國人大代表產生的辦法亦正驗證了這一點。

三、授權法

基於特區法律實施的現實，特區法的形式還包涵一種比較特殊的形式—授權法。毋庸諱言，《基本法》本身即為授權法，而《基本法》的整個條文體系同樣充滿了各種授權法的基礎。具體而言，《基本法》授權全國人大常委會制定的法律以及全國人大常委會根據基本法中“保持港澳的繁榮和穩定”²³的立法精神而授權特區在內地特定區域適用特區法的決定等授權法形式。這些授權法雖無《基本法》第18條的直接規定，但可從《基本法》的整體框架獲得立法依據。

第一，《基本法》授權全國人大常委會制定的法律，如“8·31決定”。²⁴“8·31決定”是全國人大常委會為香港特區制定的從2017年起香港特區行政長官普選產生的具體法律程序。在法理而言，“8·31決定”即為典型的法律，必然具有法效力²⁵，這種法效力的基礎在於1990年頒佈的《香港基本法》附件一中關於香港特別行政區行政長官產生辦法如需修改由全國人大常委會批准。這就意味着全國人大常委會有權主導香港政改問題，全國人大常委會亦即有權據此制定相應的決定（法律）。再者，全國人大常委會享有《香港基本法》解釋權，有權就《香港基本法》第45條普選產生行政長官進行立法解釋。而全國人大常委會最終選擇以制定法律的形式來決定香港特區行政長官普

23. 《香港基本法》為“繁榮和穩定”，《澳門基本法》為“社會穩定和經濟發展”，但這種細微的立法術語差異業已統一向“繁榮和穩定”轉變，如中共十九大報告指出：保持香港、澳門長期繁榮穩定，實現祖國完全統一，是實現中華民族偉大復興的必然要求……“一國兩制”也是香港、澳門回歸後保持長期繁榮穩定的最佳制度。

24. 再如《關於香港特別行政區2007年行政長官和2008年立法會產生辦法有關問題的決定》《關於香港特別行政區2012年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定》等，這些決定具有法律約束力，等同於單行立法，能夠直接適用於特區。

25. 孫成、鄒平學：“如何審視‘8·31決定’的若干法律問題”，《港澳研究》2015年第2期。

選產生。²⁶ 因此，香港政改亦必然只能依據該決定進行，而不能脫離該決定而另走他道。一國兩制的特殊性在於特區許多政治體制問題，並非只由最高國家權力機關決定即可，根據《基本法》的規定，最高國家權力機關專門為特區政治體制改革的事項仍需特區立法機關根據法定程序表決相關議案後才能真正實施。然而，這並不意味着最高國家權力機關已為特區政改制定的法律無效，而是需要根據《基本法》循序漸進地依法落實。簡言之，全國人大常委會、香港行政長官、香港立法會所制定的關於涉及香港政改文件都是獨立的一個環節，每個環節都有獨立的法效力，最終整合成關於香港政改規範生效的法律規範。正如香港高鐵“一地兩檢”問題，全國人大常委會亦是一貫嚴格遵守憲法和基本法的規定辦事，從未試圖直接將內地的法律適用於香港特區。一些反對派無故阻礙內地與香港的融合過程，終將會自食惡果。而香港居民普遍支持“一地兩檢”，並不認為內地公權力強制延伸至特區²⁷，正是有力驗證了反對派自欺欺人的想法。此外，1997年2月，全國人大常委會頒佈的《處理香港原有法律的決定》²⁸，正是獲得《香港基本法》第160條的授權而制定的法律，該部法律為香港原有法律體系是否有法律效力、有法律效力的範圍等問題提供依據。而該部法律亦並未列入附件三中卻仍然對香港特區產生法效力，再一次折射出授權法的權威性、正當性。

第二，國務院為特區制定的規範，如《國務院關於澳門特別行政區簡稱及在全國行政區劃中排列順序的通知》《國務院關於香港特別行政區簡稱及在全國行政區劃中排列順序的通知》《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》《中華人民共和國香港特別行政區行政區域圖》《國務院關於在香港特別行政區同時升掛使用國旗區旗的規定》等。這些國務院為特區制定的規範，屬於國務院依據《憲法》《基本法》的立法精神進行制定的。儘管《基本法》並無直接的條文授權國務院制定這系列規範適用於特區，但若國務院不制定這些規

26. 我國廣義上的法律包括最高國家權力機關及其常設機關頒佈的類似法律性質的“決定”。

27. 顧敏康：“‘一地兩檢’符合基本法原意”，《紫荊》2017年4月號，香港。

28. 相對於《處理香港原有法律的決定》是一項非典型的、廣義上的全國性法律，《全國人民代表大會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉的決定》雖為決定，但更是合憲性判斷的決定，類似美國最高法院的違憲裁判。

範，將難以有效運作“一國兩制”，也難以對港澳進行全面管治權。故而，國務院基於《憲法》第89條關於國務院職權的規定，以及《基本法》關於中央對港澳管治的立法精神，依法、合理地明確一些能夠有效運作“一國兩制”的規範，如界定香港特區範圍，則須制定特區的行政區域圖，如為了體現國家在香港的主權，則須對如何使用國旗區旗進行規範，這也充分驗證了《憲法》除了第31條外，其他的條文還能直接適用於特區。

第三，經過全國人大常委會的授權，可以劃定特定區域以租賃的方式給港澳特區使用，以更好地破解特區地狹人稠而阻礙社會發展之癥結。目前，《全國人民代表大會常務委員會關於授權香港特別行政區對深圳灣口岸港方口岸區實施管轄的決定》《全國人民代表大會常務委員會關於授權澳門特別行政區對設在珠海橫琴島的澳門大學新校區實施管轄的決定》等多部法律並未直接列入附件三，但卻對港澳特區產生法律效力，這從一定程度上再次突破了《基本法》第18條之規定。無論深圳灣口岸，抑或橫琴島，原本地域並不屬於特區，所以從文義解釋而言，全國人大常委會的授權使用並未違反《基本法》第18條之規定。港澳特區立法會根據全國人大的授權，分別制定了深圳灣口岸、橫琴島法律適用的規範，由此將特區的法律直接適用於這些租賃地。整個授權活動，可以說是極大地豐富了《基本法》的內涵，依法保障了港澳特區的穩定與繁榮。值得肯定的是，香港反對派對這種授權並未提出較大爭議。

第四，司法互助文件。能夠在特區適用的司法互助文件如《最高人民法院關於內地與澳門特別行政區相互認可和執行仲裁裁決的安排》《最高人民法院關於內地與澳門特別行政區相互認可和執行民商事判決的安排》《最高人民法院關於內地與香港特別行政區法院就民商事案件相互委託提取證據的安排》等。按照《基本法》的規定，港澳特區可與全國其他地區的司法機關通過協商依法進行司法方面的聯繫和相互提供協助。這就為特區法院與內地法院的司法互助活動提供立法依據。前述的各種司法互助文件，是為了建構內地與港澳司法合作平台而鋪墊的基石，是最高人民法院與港澳特區平等協商的成品，對推動中國區際司法合作、共同化解跨境法律糾紛具有重要的促進作用。

第五，區域共同發展規範。從學理上而言，特區首長代表特區與其他地區如廣東省政府簽署的關於特區發展的共同規範應可適用於特區，如《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》（下文徑稱《大灣區協議》）、CEPA。目前，由於CEPA囊括的經濟合作範圍大，不僅囊括內地經濟核心問題，也有觸動港澳制度之趨勢，故而推進與落實一直處於較為緩慢、陷入膠着狀態，泛珠三角合作也有類似的原因致使合作效果一直不理想。2017年7月，國家發改委、廣東、香港、澳門共四方在香港特區共同簽署了《大灣區協議》，這意味着大灣區建設取得階段性成果，大灣區建設隨之全面啓動。將來要發展粵港澳大灣區，勢必有一些新型的法的形式在大灣區實施，如大灣區司法協助文件、大灣區環境治理合作文件、大灣區文化產業合作文件等，若無區域共同發展規範的制定，區域共同發展便失去保駕護航的利器。相對於CEPA等全國性協議而言，大灣區協議之落實將具有更多的靈活性、便捷性，加之粵港澳長久的合作基礎將在吸收CEPA成敗經驗的基礎上進一步發展。由於粵港澳三地仍屬不同的法律制度，加上中央統籌大灣區法律制度，大灣區內的區域共同發展規範將如何更有效地適用於三地將是一個嶄新的法律命題。

綜上，由於涉及不同問題的授權，香港反對派的態度截然相反，根源於授權所產生的利益不盡一致。關於政改問題的授權，香港反對派從中並未獲益，存在被進一步阻礙參與政治生活的可能，他們當然會“奮力阻卻”，甚至所謂的“公民抗命”。²⁹ 關於處理特區原有法律問題的授權，由於該項授權是為特區公權機關、立法體系提供法律依據，與香港反對派利益並無十分直接聯繫，故而沒有受到詰難。關於授權用地問題，由於該項授權本身對港澳有巨大紅利，獲得了廣大港澳居民的支持，反對者並無阻礙該項授權之正當理由。由此觀之，授權本身容易因涉及政治體制問題而備受質疑，因此，被授權者立法時需要謹慎處理授權立法工作。再者，從邏輯上而言，沒有列入附件三的全國性法律卻又對特區產生效力的根源在於基本法無須將基本法條文中關於中央行使基本法規定的職權、針對特區做出的決定、決

29. 戴耀廷：“公民抗命的最大殺傷力武器”，《信報財經新聞》，香港，2013年1月16日，第A16版。

議或者辦法列入附件三，一言概之，國家主權性質問題只能由憲法規範，不能受作為下位法的《基本法》規範。³⁰

四、結語

由於內地與港澳法律體系的不同，致使《基本法》融合多種形式的法，這亦極大地豐富了中國特色社會主義法律體系。《基本法》第18條規定所列明的特區法的形式主要是特區普遍適用的法的形式，而憲法、全國人大為特區制定的法律、授權法在法律實踐中並非常見，後者的數量遠低於前者，從而保障了特區法的形式能夠貫徹落實“一國兩制”的基本方針政策，避免方向偏離過遠。綜上各段所述，《基本法》第18條的立法精神，源自於特區要履行高度自治權的需要，在特區自治事務與中央管治事務間劃起一道防火牆。然而，基於中央對港澳的全面管治權需要，《基本法》第18條並不能全面覆蓋高度自治權與全面管治權的界限，這就需要中央根據港澳的實際情況，依據《憲法》和《基本法》的立法精神，依法、合理制定出保障港澳繁榮穩定的全國性法律。由於現有的附件三以外的全國性法律多為國家主權、國防形式的規範居多，尤其是授益性立法³¹亦不斷增加，故而港澳各界人士並未過多對相關法律規範提出爭議，故而附件三外的全國性法律將繼續遵循這一“有利於港澳繁榮穩定”的立法原則，避免《基本法》第18條陷入架空局面。概言之，探討《基本法》第18條規定以外的特區法的形式，有助於理解該法條為保障港澳特區實行高度自治提供立法依據的緣由，亦有助於我們深入認知《基本法》的整個框架以及“一國兩制”事業的艱辛歷程。隨着中央與特區嚴格依照《憲法》《基本法》辦事，貫徹落實“一國兩制”，港澳特區亦隨之保持繁榮與穩定。

30. 參見蔣朝陽：《澳門基本法與澳門特別行政區法治研究》，北京，社會科學文獻出版社，2016年，第39頁。

31. 如為保證港澳居民中的中國公民能夠到內地參政議政，全國人大根據基本法規定，制定港澳區全國人大代表的辦法；為緩解澳門用地緊張局面，全國人大常委會授權澳門特別行政區對設在珠海橫琴島的澳門大學新校區實施管轄等等。