

# “橫琴模式”：實踐“一國兩制”的新創舉 ——兼論全國人大常委會關於“橫琴決定”中的法律問題

莊金鋒\*

2009年6月27日，第十一屆全國人大常委會第九次會議根據國務院提出的議案，作出了《關於授權澳門特別行政區對設在橫琴島的澳門大學新校區實施管轄的決定》(以下簡稱“橫琴決定”)，內容如下：①自橫琴島澳門大學新校區啓用之日起，在本決定第三條的期限內，對新校區依照澳門特區法律實施管轄。橫琴島澳門大學新校區與橫琴島的其他區域隔離管理，具體方式由國務院規定；②橫琴島澳門大學新校區位於廣東省珠海市橫琴口岸南側，橫琴島環島東路和十字門水道西岸之間，用地面積為1.0926平方千米，具體界址由國務院確定。在本決定規定第三條的期限內不得變更新校區的用途；③澳門特區政府以租賃方式取得橫琴島澳門大學新校區的土地使用權，租賃期限自新校區啓用之日起至2049年12月19日止。租賃期屆滿，經全國人大常委會決定，可以續期。全國人大常委會關於“橫琴決定”，不僅意味着中國內地橫琴島的一部分土地將成爲實施“一國兩制”方針的新區域，更成爲實踐“一國兩制”的新創舉。

全國人大常委會法制工作委員會副主任、全國人大常委會港澳基本法委員會副主任李飛說，此次中央政府對澳門特區租賃橫琴島建澳門大學新校區給予特別的支持，這是在原來成功實踐“一國兩制”經驗的基礎上，可說是“一國兩制”的新舉措、新開拓，將有利於澳門特區經濟社會發展的需要，幫助澳門特區發展教育，特別是發展高等教育，培養人才；並對推進澳門特區經濟適度多元化的發展，具有非常重要的現實意義。<sup>1</sup>澳門特區行政長官何厚鏵在澳門舉行的新聞發佈會上表示，全國人大常委會的這項決定確保了澳門大學的辦學自主權得以完全維持現狀。這的確是中央送予澳門特區的一份厚禮，亦是“一國兩制”優越性的充分體現。他還說，可以預期，澳門下一代將迎來在本地接受更優質高等教育的機會。<sup>2</sup>

由於篇幅所限，本文僅就全國人大常委會關於“橫琴決定”所提出的“橫琴模式”對“一國兩制”實踐的新發展及其相關的若干重要法律政策問題進行探討。

## 一、全國人大常委會“橫琴決定”對“一國兩制”創新的意義

在十一屆全國人大常委會九次會議上，通過澳門特區政府對珠海橫琴澳大新校址的土地(約1.1平方公里)使用權，這次澳珠兩地共同合作發展的“橫琴模式”雖然只是一小步，但小裏見大，其意義重大：一方面“橫琴模式”爲“一國兩制”實踐開闢新的天地。澳大新校區落戶橫琴，並由澳門特區管理，這意味着在珠海市的第一大島——橫琴島的一小部分土地上，將會成爲“一國兩制”的新區域，可望作爲加強兩地合作，共同發展的新模式；作爲先行者的角色，在未來兩地合作中發揮更好地作用。中國社科院台港澳法律研究中心秘書長陳欣新表示，中央支持將橫琴島劃歸澳門特區管轄，是全面考慮粵港澳三地的綜合發展。他認爲，全國人大常委會關於“橫琴決定”是“一國兩制”方針的重大創新。<sup>3</sup>有香港學者認爲，全國人大常委會審議通過的“橫琴決定”是“澳門回歸後，在‘一國兩制’之下的第一個創舉，因爲橫琴土地上將實行澳門法律，受澳門特區政府管治。這個一打開，不排除將來澳門特別行政區所管治的土地面積還會再擴大，最大的可能就是整個橫琴島併入澳門。目前，橫琴島上的常住居民不過是4,000人罷了，要處理這些人將來的居民身份不太困難。”<sup>4</sup>

另一方面，“橫琴模式”對香港特區未來發展可借鑒。港澳地區雖有諸多不同，但香港在發展過程中，如果也出現“缺地”情況，亦可遵循“橫琴模式”來解決。在“一國兩制”方針指引下，在澳門特區行得通的辦法，同樣也可考慮適用於香港。其實，“這樣的做法過去香港已經出現過，只不過因爲土地遠不及澳門大學這次的租賃面積大，也因爲土地連結在一起而沒有形成聚焦效應。這就是當年興建西部通道時，出於實施一地兩檢需要，香港口岸前移到內地邊檢口岸之內。其時也是通過全國人大常委會批准而令香港的管轄地點適當前移，在西部通道內地邊檢口岸大樓內劃出一小片地方供香港入境處及海關人員使用，並按照香港法律執行旅客進出香港的邊檢程序。”<sup>5</sup>

\* 中國小城鎮發展研究院院長、教授，上海市法學會港澳台法律研究會顧問

港區全國人大代表劉佩瓊表示，澳珠新模式，港深可借鏡。她說，港深合作的情況亦出現在落馬洲河套地區。河套區原來作為深圳市政府的土地，後來深港合作整治河套區，拉直深圳河後，土地便交由港府負責管理。不過，據筆者瞭解，幾年來，深港雙方就開發河套區談判多次，議而不決，如今河套區依然荒蕪。有學者認為，“河套區的發展不能再拖了。最簡單的方法就是效法澳門特區政府租賃橫琴島至 2049 年那樣，由香港特區政府向深圳市政府租賃河套區至 2047 年，整個河套區從此就由香港特區政府管治”，“河套區緊接深圳，因此最適合發展以深圳居民為服務目標的產業，這包括教育產業、醫療產業、質量檢驗和驗證中心這三大產業。”<sup>6</sup> 在“橫琴決定”出台前，香港專業聯盟主席梁振英接受傳媒專訪時指出，“與其聚焦發展面積僅 1 平方公里的中港邊境河套區……倒不如開拓面積比河套區大 28 倍的‘港深邊境發展區’，成為香港未來經濟發展的一大出路”。“預算區內可容納高達 100 萬人。”<sup>7</sup>

## 二、對橫琴澳大新校區必須依照澳門特區法律實施管轄

全國人大常委會關於“橫琴決定”涉及政治、法律、經濟和教育等各個方面。

下面着重研究法律政策層面的一些問題。首先要正確認識：為甚麼對設在橫琴島的澳門大學新校區不能直接用內地法律去管轄，而只有依照澳門特區法律實施管轄？眾所周知，在“一國兩制”的架構下，中國內地實行包括法律制度在內的社會主義制度；澳門實行包括法律制度在內的資本主義制度。澳大新校區建成後，究竟依照內地還是澳門現行法律制度實施管轄，這是一個必須弄清楚的法理和現實問題。也許有人可能認為，既然澳大新校區設在橫琴島上，自然應當依照內地法律制度去管轄。這種認識未免太簡單，脫離實際，不符合“一國兩制”精神。筆者認為，對設在橫琴島的澳大新校區只宜依照澳門特區法律實施管轄，主要有兩個方面的原因：

### 1. 堅持“一國兩制”方針，澳門實行教育自治

《澳門基本法》是全國性的基本法律，也是澳門特區的憲制性法律，必須認真貫徹執行。《澳門基本法》第 121 條規定：“澳門特別行政區政府自行制定教育政策，包括教育體制、管理、教學語言、經費分配、考試制度、承認學位和學歷等政策，推動教育的發展。”該條還規定：“澳門特別行政區政府依法推行義務教育”，“社會團體和私人可依法舉辦各種教育事業。”這條規定為澳門特區教育事業的發展，定下了基本方針。其中最重要的一點就是明確表達澳門特區“自行制定教育政策”，這意味着澳門特區可以實行與內地不同的教育制度和教育政策，澳門特區的教育制度和教育政策屬於其高度自治的範圍，任何團體

和個人不得干涉。因此，只有根據澳門特區法律制度去管治橫琴島澳大新校區，才能使該校區受到《澳門基本法》有關規定的保護，依法有序發展。

### 2. 確保澳大辦學自主，保持特色不斷創新

《澳門基本法》第 122 條規定：“澳門原有各類學校均可繼續開辦。澳門特別行政區各類學校均有辦學的自主性，依法享有教學自由和學術自由。各類學校可以繼續從澳門特別行政區以外招聘教職員和選用教材。學生享有選擇院校和在澳門特別行政區以外求學的自由”。當然，澳門大學作為特區一所富有朝氣的高等學校，同樣也享有“辦學的自主性”。現在的問題是，澳大在遷到橫琴島後能否繼續享有辦學的自主性及各項自由是人們所擔心和關注的。正如行政長官何厚鏞所說：“新校區的管轄權問題是澳大師生和澳門居民關注的熱點，人大常委會授權澳門依照特區法律實施管轄，確保澳大的辦學自主權。”<sup>8</sup> 澳門大學校長趙偉也說：“有了這一管轄權，將可按照現時澳門大學的模式，在橫琴島建造一個新的澳門大學校園，更好地為澳門培養自己的子弟，使澳門產業多元化，政治及社會發展有更多更好的人才。”“澳大將實現科研創新辦學理念……並希望 20 年後的澳門特首出自澳門大學。”<sup>9</sup>

## 三、全國人大常委會作出“授權”決定的必要性及其特點

如前二所述，既然澳大在橫琴建新校區後，必須依照澳門特區法律制度進行管轄。也許有人會問：這倒不如直接由中央人民政府將橫琴島劃歸澳門特區管轄更為簡單和方便，為甚麼必須由全國人大常委會作出決定授權澳門特區對其管轄呢？筆者認為，其原因有二：

### 1. 澳門特區行政區劃，歷史形成不便改動

憲法第 62 條第 12 項和 13 項規定，全國人大有權批准省、自治區、直轄市的建置；決定特別行政區的設立及其制度。第 89 條第 15 項規定，國務院有權批准省、自治區、直轄市的區域劃分，批准自治州、縣、自治縣、市的建制和區域劃分。可見，有關特別行政區、省、自治區和直轄市的區域劃分不屬於國務院的權限。全國人大雖有權決定特別行政區的設立及其制度，但也不能隨意行使權力，必須尊重歷史。全國人大不將橫琴島直接劃歸澳門特區，而是採用由全國人大常委會作出“授權”的辦法，這首先是考慮到澳門特區的行政區劃是歷史形成的重要因素。

葡萄牙在澳門正式建立殖民統治以後，1887 年 3 月簽署《中葡里斯本草約》，其中第 2 條規定：“定準由中國堅准，葡國永駐管理澳門以及屬澳之地，與葡國治理他處無異。”第 3 條又規定：“定準由葡國堅允，若未經中國首肯，則葡國永不得將澳地讓與他國”。1887 年 12 月 1 日，中葡簽署《和好通商條約》，

其中第 2 款對《中葡里斯本草約》予以承認，即“大西洋國永居、管理澳門之第 2 款，大清國乃允無異。”那麼“屬澳之地”包括哪些呢？葡國提出“‘澳門’指澳門半島，‘屬地’指氹仔、路環、對面山、大、小橫琴兩島及周圍領水”，“不難看出，葡人要求‘屬地’有其深遠的政治、經濟和軍事目的。”<sup>10</sup> 當時的中國政府堅決抵制葡萄牙的無理要求，結果此事不了了之。因此，澳門的行政區劃只以葡萄牙實際控制的澳門半島、氹仔島和路環為限。所以《澳門基本法》序言第一句就指出：“澳門，包括澳門半島、氹仔島和路環島，自古以來就是中國的領土，十六世紀中葉以後被葡萄牙逐步佔領。”必須明白，澳門特區的行政區劃是寫入基本法這一憲制性的文件，不能輕易改動。

## 2. 授權方式較為靈活，不涉行政區域調整

授權立法制度是立法制度的重要組成部分之一。1955 年 7 月 30 日，第一屆全國人大第二次會議作出決定，首次授權全國人大常委會根據實際需要，適時地制定某些單行法規。改革開放後，授權主體和被授權主體擴大化。授權主體不但包括全國人大及其常委會，而且包括國務院、省級人大及其常委會。被授權主體中，既包括全國人大常委會，也包括國務院、省級人大及其常委會、經濟特區人大及其常委會和政府，還有特別行政區。一般而言，在法律上，所謂授權是指權力主體一方將其自己的權力授予另一方行使。授權者對其自己授出的權力有權監督，有權改變或撤銷授權。在“橫琴決定”中，全國人大常委會是權力的授權者，澳門特區是權力的被授予者。全國人大常委會既然有權授出，當然可以在期限屆滿後決定“可以續期”，也可以因情況變化有權變更或撤銷授權，收回權力，而不涉及澳門特區和廣東省珠海市的行政區域調整問題。可見，採用授權方式較為靈活，可進可退，掌握主動權。

全國人大常委會此次授權決定的特點是：在特殊情況下附帶一定的限制性。其一是期限限制，即該授權有效期至 2049 年 12 月 19 日止；其二是地域限制，即橫琴澳大新校區的界址劃分由國務院另行規定之；其三是用途限制，即劃撥土地只作澳大擴大大辦學用地，不作商用。

## 四、澳門特區享有國家機關授予的其他權力

《澳門基本法》第 20 條規定：“澳門特別行政區可享有全國人民代表大會、全國人民代表大會常務委員會或中央人民政府授予的其他權力。”本條所說的“其他權力”，是指基本法已經授予澳門特別行政區各項權力(如享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權等)以外的權力。基本法設計時特地規定這一條，是考慮到今後可能出現新情況或者發生新問題，到那時候澳門特區可能需要新的授權。有了“橫

琴決定”，這個問題就可順利解決。這說明基本法具有前瞻性。全國人大常委會此次授權澳門特區對設在橫琴島的澳大新校區實施法律管轄，正是前瞻性的主要體現之一。

這裏還有兩個問題必須指出：

### 1. 全國人大及常委會和國務院的性質與職能不同

憲法第 57 條規定：“中華人民共和國全國人民代表大會是最高國家權力機關。它的常設機關是全國人民代表大會常設委員會。”第 58 條又規定：“全國人民代表大會和全國人民代表常設委員會行使國家立法權。”第 85 條規定：“中華人民共和國國務院，即中央人民政府，是最高國家權力機關的執行機關，是最高國家行政機關。”第 89 條又規定，國務院有權根據憲法和法律，規定行政措施，制定行政法規，發佈決定和命令；向全國人大或常委會提出議案等等。因此，由全國人大常委會作出授權是更為適當的，即授權澳門特區對設在橫琴島的澳大新校區實施管轄(包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權)。而橫琴島新校區與橫琴島的其他區域隔離管理，具體方式則由國務院規定。可見，全國人大常委會和國務院既分工負責，又相互配合。

### 2. 這項授權決定將對澳大全面發展，培養人才起到積極的促進作用

國家主席胡錦濤曾對澳門提出四點希望，其中之一就是“要着眼長遠，加緊培養澳門發展所需的各類人才，要加大對教育的投入，全面提高澳門的教育水平。”因此，中央政府對特區政府的請求報告給予積極回應。國務院較早前正式同意特區政府的請求，並向全國人大常委會提出授權提案。有關提案日前獲得順利通過。這對澳大在橫琴島興建校區的意義重大。它充分體現了中央對澳門特區加快人才培養、確保長期繁榮穩定的高度重視和全力支持，也顯示了廣東省、珠海市對澳門特區發展的大力配合。

## 五、興建橫琴島澳大新校區涉及的其他政策法律問題

澳門大學座落於景色秀麗的氹仔島觀音岩上。1981 年，香港的幾位商人在澳門開辦了東亞大學，澳門政府於 1988 年收購了這所現代意義上的大學，更名為澳門大學。澳大現有教師 400 名，學生近 6,000 人，其中包括 1,400 多名研究生。由於先天不足，大學現址佔地僅 5.3 萬平方米，學生人均用地僅 8 平方米，遠低於國家教育部辦學標準的人均 67 平方米的基本要求。現在的澳大是“有校無園”，學生下課後便回家，是典型的大學生活“中學化”，給人一個“長不大”的感覺。全國人大常委會通過的決定，對澳大的發展來說無疑是一場“及時雨”。澳大橫琴島校園計劃佔地逾 1 平方公里，預計將來校園建築面積約有 80

多萬平方米，特區政府會爭取今年底動工，預期工期3年，預算造價50-60億澳門元。在興建和啓用橫琴島澳大校區過程中，除上述講到的幾個重大法律問題外，還涉及到其他幾個具體的政策法律問題。現簡述如下：

### 1. 關於管轄期限問題

全國人大常委會關於“橫琴決定”已經明確指出，決定澳門以租賃的形式取得橫琴島澳大新校區的土地使用權，租賃期限自該校區啓用之日起至2049年12月19日止，並授權澳門特區在此期限內對該校區依照澳門特區法律實施管轄。也就是說，由於租賃期由新校區啓用之日起才開始具有管轄權，管轄期限至2049年12月19日止。在建設期間，澳大新校區仍屬於內地管轄，相關人員進出也按內地入出境管理法執行。

### 2. 關於過關邊檢問題

澳大校方曾向校內外徵求在橫琴島建校的意見。當中反映最大的問題是學生是否每天上下班都要過關。對於這個問題，特區政府有關部門已表示，爲了體現澳大作爲澳門人的公立大學，橫琴島澳大新校區

由澳門的一方進出必須非常便捷；爲保留“一河兩岸”的現有景觀及河上航道的通航功能，經研究後，認爲建造河底隧道的可行性較高。此方式可充分配合授權管理的原則，由澳門直達橫琴島新校區，大學的師生、職員、澳門居民及大學訪客自由進出校園，毋須過關邊檢。

### 3. 關於租金標準問題

有關澳門特區政府租賃橫琴島興建澳大新校區的租金問題，特區政府會與珠海方面磋商，但特區政府會從兩方面考慮租金標準：一方面是如有同面積土地在澳門填海所需成本要多少；另一方面是如何按土地的位置及面積按澳門現行規定計算溢價金是多少？

### 4. 關於適用規章問題

至於建設的標準及適用規章，特區政府有關部門表示，校園由澳門負責管理、維護及使用，將充分考慮澳門的實際情況及需要，以及日後基建設施對接的技術要求。基於項目屬粵澳合作範疇，故此在工程項目的審批上，特區將與廣東省政府磋商，爭取按照“粵澳合作，共同審核”的原則進行。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 《李飛：一國兩制新開拓》，載於《澳門日報》，2009年6月28日，第A02版。
- <sup>2</sup> 《何厚鏞：中央送澳門厚禮 澳門管轄橫琴澳大校區》，載於《大公報》，2009年6月28日，第A08版；《中央送厚禮育才 特首：充分體現一國兩制優越性》，載於《澳門日報》，2009年6月28日，第A01版。
- <sup>3</sup> 《京專家：“橫琴模式”香港亦適用》，載於《文匯報》，2009年6月28日，第A07版。
- <sup>4</sup> 曾淵滄：《借鑒澳門發展河套區》，載於《大公報》，2009年6月29日，第A17版。
- <sup>5</sup> 宇文靜：《一國兩制展現新發展空間》，載於《大公報》，2009年7月3日，第A24版。
- <sup>6</sup> 同註4。
- <sup>7</sup> 香港《資本雜誌》，2008年11月號，第108頁。
- <sup>8</sup> 《中央送厚禮育才 特首：充分體現一國兩制優越性》，載於《澳門日報》，2009年6月28日，第A01版。
- <sup>9</sup> 《澳大將實現科研創新辦學理念》，載於《澳門日報》，2009年6月28日，第A02版。
- <sup>10</sup> 吳志良：《澳門政治發展史》，上海：上海社會科學院出版社，1999年，第四章及附錄(六)。