

全國人大常委會授權澳門管轄橫琴島 澳大校區的法理分析

朱世海*

2009年6月27日，十一屆全國人大常委會第九次會議通過《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》，授權澳門特別行政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，租賃期限自該校區啓用之日起至2049年12月19日止。租賃期限屆滿，經全國人民代表大會常務委員會決定，可以續期。此決定在內地引起不小的爭議，以至於該事件當選為“2009年中國十大憲法事例”¹，本文擬對此一事件從憲法學的角度進行分析。

一、全國人大常委會決定是否屬 “一國兩制”的創新

(一) “一國兩制”的形成過程及其內涵

“一國兩制”方針最初是為解決台灣問題而提出的，而最早運用於香港問題的解決，不久後又運用於解決澳門問題。“一國兩制”是中國特色社會主義理論的重要內容。鄧小平同志說過：“我們的社會主義制度是有中國特色的社會主義制度，這個特色，很重要的一個內容就是對香港、澳門、台灣問題的處理，就是‘一國兩制’。這是個新事物。這個新事物不是美國提出來的，不是日本提出來的，不是歐洲提出來的，也不是蘇聯提出來的，而是中國提出來的，這就叫做中國特色。”²鄧小平這個思想的形成，也是對毛澤東和周恩來關於和平解決台灣問題思想的繼承和發展，並經歷了長期的過程。

毛澤東、周恩來等新中國第一代領導人為和平統一祖國做出的不懈努力，為後來鄧小平提出“一國兩制”構想提供了歷史借鑒。在20世紀50年代中後期，毛澤東會見外賓時幾次提到準備進行第三次國共合

作，並提出了解決台灣問題的一些具體設想。他表示，如果台灣願意統一，可照他們自己的方式生活。水裏的魚都是有地區性的，毛兒蓋的魚到別的地方就不行。不壓迫他裁兵，不要他簡政，讓他搞“三民主義”。周恩來將毛澤東的這些主張概括為“一綱四目”，即兩岸統一是“綱”；台灣人事大權自己定、軍政建設經費不足時由中央撥付、社會改革可以從緩、互相不派人搞破壞為“四目”。在1956年9月召開的中共八大《關於政治報告的決議》中還提出，應當爭取用和平方式解放台灣。談到香港問題時，1957年4月周恩來在上海對工商界人士說：“香港要完全按資本主義制度辦事，才能存在和發展，這對我們是有利的。”³這些表述，雖不是後來意義上的“一國兩制”，但為“一國兩制”的形成奠定了重要思想基礎。

“一國兩制”產生的時代背景，與中國在20世紀70年代末期實事求是思想路線重新確立密切相關。當時如何抓住機遇，爭取和平穩定的國際、國內環境來全力進行經濟建設，是當代中國領導人思考和決定重大問題的基本出發點。1978年11月14日，鄧小平會見緬甸總統吳奈溫時指出：“在解決台灣問題時，我們會尊重台灣的現實。比如，台灣的某些制度可以不動，美日在台灣的投资可以不動，那邊的生活方式可以不動。”⁴這幾個“不動”，與他後來講的“五十年不變”的基本精神是一致的。中共十一屆三中全會重新確定實事求是的思想路線，黨和國家工作重心已由“階級鬥爭為綱”調整為“全力發展經濟”和“實現四個現代化”，關於國家統一問題的新思路和新戰略逐步得以確立。全國人大常委會在1979年元旦、中美建交的同一天發表《告台灣同胞書》，宣佈：“在解決統一問題時尊重台灣現狀和台灣各界人士的意見，採取合情合理的政策和辦法，不使台灣人民蒙受損

* 中央社會主義學院副教授

失。”同年1月下旬，鄧小平訪問美國時又表示：“我們不再用‘解放台灣’這個提法了。只要台灣回歸祖國，我們將尊重那裏的現實和現行制度”；“尊重台灣人民的意見，實行合情合理的政策。”⁵經中共中央政治局討論決定，以全國人大常委會委員長葉劍英的名義，發表了和平解決台灣問題的九條方針政策（“葉九條”）。其中就包括國家實現統一後，台灣可以作為特別行政區，享有高度的自治權，並可保留軍隊；統一後，台灣當局和各界代表人士，可擔任全國政治機構的領導職務，參與國家管理等。這九條方針是“一國兩制”構想日趨成型的重要標誌。1982年1月，鄧小平在會見美國華人協會主席李耀基時指出：“九條方針是以葉劍英委員長的名義提出來的，實際上就是‘一個國家，兩種制度’。”⁶這是鄧小平，也是國家領導人首次提出“一個國家，兩種制度”的概念。

“一國兩制”的方針不久被法制化，1982年憲法在其序言中規定：“台灣是中華人民共和國的神聖領土的一部分。完成統一祖國的大業是包括台灣同胞在內的全中國人民的神聖職責。”第31條規定：“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”

“一國兩制”，概括地說就是在統一的中華人民共和國境內，大陸堅持實行社會主義制度，而台港澳可以繼續保持原有的資本主義社會經濟制度和生活方式，在相當長的時期內不變。“誠然，‘一國兩制’是大原則，是一項基本國策。它的內涵應遠遠不止於像上面概括的那樣簡單。‘一國兩制’實際上包含了由這個大原則所派生的各種機制以及一系列具體的方針政策。因為如果沒有那些必要的機制的建立和方針政策的制定，‘一國兩制’將僅僅是大原則，難以具體落實。從一定程度而言，‘一國兩制’乃是黨對於台港澳制定的方針政策以及有關機制的總和。”⁷“一國兩制”具有以下幾個基本點：

一是“一個中國”。世界上只有一個中國，兩岸都是中國，這是和平統一的基礎和前提，堅決反對“兩個中國”、“一中一台”和“台灣獨立”。目前兩岸雖然沒有統一，但兩岸同屬一個中國的基本狀況，沒有任何改變。就港澳而言，港澳是中華人民共和國主權國管轄下的特別行政區，不是獨立的政治實體。

二是“兩制並存”。大陸的社會主義制度和台灣、香港、澳門的資本主義制度，長期共存，共同發展，誰也不吃掉誰，誰也不要以自己的制度去代替對

方的制度，“井水不犯河水”。

三是“高度自治”。港澳根據基本法享有行政、立法、司法等方面的高度自治權。在國際和國內經濟體系中，港澳都是獨立的經濟實體，實行獨立的貨幣金融政策，為單獨關稅地區等。就台灣而言，兩岸統一後，除帶主權性的外交權外，其餘黨、政、軍、經、財等事宜，都由台灣自行管理，其中包括一定的外事管理權，可以同外國簽訂商務、文化、科技等協定。台灣方面還可出任全國性政權機構的領導職務，參與全國性事務的領導與管理。

四是“和平談判”。鄧小平說：“世界上有許多爭端，總要找個解決問題的出路。我多年來一直在想，找個甚麼辦法，不用戰爭手段而用和平方式，來解決這種問題。”⁸中國用和平談判方式與英國、葡萄牙妥善解決歷史遺留問題。台灣問題是中國內戰的遺留問題。需要由兩岸中國人，通過和平談判與民主協商的方式，來解決兩岸統一和統一後的各種有關問題，以避免干戈相向和骨肉相殘。統一前“過渡期”中的許多問題，亦可通過和平談判來協商處理。《反分裂國家法》提出，“以和平方式實現祖國統一，最符合台灣海峽兩岸同胞的根本利益。國家以最大的誠意，盡最大的努力，實現和平統一。”⁹

（二）授權澳門管轄橫琴島澳門大學校區，毫無疑問是“一國兩制”的創新

橫琴島是珠海市第一大島，該島位於珠海市南部，珠江口西側，南瀕南海，與澳門三島隔河相望，最近處相距200米，距澳門機場3公里，距珠海機場約8公里，距香港41海哩。全島南北長8.6公里，東西寬約7公里。2008年末，島內人口7,585人，其中常住人口4,203人。2009年4月6日，澳門大學向澳門立法會正式介紹《澳門大學橫琴校園初步設想及規劃草案》。草案提出，修建一個特別人車通道直達校園，從澳門進出校園不應經過邊檢。草案同時提出，校園內的法規制度，包括財政和稅務制度，如澳門大學人員的財產申報和繳納稅項等，一律使用澳門特別行政區標準，僅在“嚴重事故或災難性事件時”應有機制由珠海公安及消防提供協助。在當天的會議上，澳門大學一再重申，“在橫琴校園的構思中，堅持澳門大學為‘澳門人的大學’這一原則”。澳門大學校董會主席謝志偉也表示，橫琴校區會保持澳大的特色和優勢，例如資訊自由、互聯網使用澳門網絡。這是針對不少澳門人提出的質疑，如搬到橫琴還能叫澳門大學嗎？過去兩年來，澳大的校董會、議庭會議等先

後提出爭取在橫琴島興建校園。2008年，校董會正式向特區政府提交了在橫琴島興建新校區的建議。特區政府對此高度重視和支持，特區政府於4月正式向中央政府提交了《關於請求中央政府同意澳門大學遷建珠海橫琴島並授權澳門特區對澳門大學新校區實行法律管轄的報告》。¹⁰ 國務院總理溫家寶6月24日主持召開國務院常務會議，討論並原則通過《橫琴總體發展規劃》¹¹，將橫琴島納入珠海經濟特區範圍，對口岸設置和通關制度實行分線管理。要通過重點發展商務服務、休閒旅遊、科教研發和高新技術產業，加強生態環境保護，鼓勵金融創新，實行更加開放的產業和資訊化政策等，逐步把橫琴建設成爲“一國兩制”下探索粵港澳合作新模式的示範區、深化改革開放和科技創新的先行區、促進珠江口西岸地區產業升級的新平台。會議要求國務院各有關部門和廣東省加強指導和協調，明確分工，完善機制，落實責任，共同做好規劃組織實施工作。6月22日，十一屆全國人大常委會第九次會議聽取了國務院港澳事務辦公室副主任周波受國務院委託對《關於提請審議授權澳門特別行政區對橫琴島澳門大學新校區實施管轄的議案》所作的說明。周波說，目前澳門大學(公立)校園面積難以適應在校學生的數量，學校發展受到嚴重制約。鑒於澳門地域狹小，已無適合的土地供澳門大學擴建，澳門特別行政區提出，希望在珠海市橫琴島爲澳門大學提供新校址，並由澳門特別行政區依照澳門特別行政區法律實施管轄。周波說，國務院已經同意澳門特別行政區關於將澳門大學遷址到珠海市橫琴島的請求，建議由全國人大常委會作出決定，授權澳門特別行政區依照澳門特別行政區法律對橫琴島澳門大學新校區實施管轄，橫琴島澳門大學新校區與橫琴島其他區域實行隔離式管理。¹² 6月27日，十一屆全國人大常委會第九次會議表決通過《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》，授權澳門特別行政區自橫琴島澳門大學新校區啓用之日起，在上述《決定》第3條規定的期限內對該校區依照澳門特別行政區法律實施管轄。

對此事，澳門和珠海等方面有不同的看法，並引發爭議。早在2009年4月份，大陸民營企業家、珠海人大代表李健康對《澳門大學橫琴校園初步設想及規劃草案》的內容就表示強烈反對。他認爲，澳門法律體系只能管轄到澳門區域內，越過邊界後，就應該遵從屬地管理的原則，澳大橫琴校園既然要落戶到橫琴，而且是永久性主體校園，其所屬人員的財產申報和繳納稅項等相關工作，必須遵循大陸及珠海的法律

法規，納稅必須在珠海進行，否則就是嚴重違法。李健康表示，政治利益也不能凌駕於經濟利益之上，珠海當然要充分尊重澳門的感受，但澳門也要充分考慮珠海的感受，雙方應該在互利互惠的前提下談合作。澳門將來是可以利用橫琴提供的新的發展空間，但不能一味要珠海成爲澳門的後花園，成爲其產業轉移、維繫低收入保護階層的障地。¹³ 澳門大學迅速回應，4月8日的《澳門日報》刊登澳門大學教授趙國華的文章，指出採用“租界式”管理已有先例，2006年全國人大常委會通過了《關於授權香港特別行政區對深圳灣口岸實施管轄的決定》，實際上就是將屬於深圳的某塊土地租給香港使用和管轄。

全國人大常委會授權澳門管轄橫琴島澳門大學新校區，此舉被認爲是粵澳合作開發橫琴的標誌性事件，是“一國兩制”的一項創新。¹⁴ 中央授權特別行政區在本身行政管轄範圍之外的土地上實施管轄，已有先例。2006年10月31日，全國人大常委會通過了《關於授權香港特別行政區對深圳灣港方口岸區實施管轄的決定》，授權香港特區政府在位於深圳境內的港方口岸區範圍內實行全封閉管理，港方口岸區的範圍及使用期限由國務院決定。在港方口岸區實施香港法律，並由香港根據上述《決定》制訂了《深圳灣口岸港方口岸區條例》，就有關管轄做出了細則性規定執法人員管理。不過，這個決定涉及的範圍很小，只是供香港移民局處理出入境手續。

授權澳門管轄橫琴島澳門大學新校區是“一國兩制”的創新，這體現在以下幾個方面：

第一，此事豐富了“一國兩制”靈活性。“一國兩制”有豐富的內涵，在堅持國家主權的同時，考慮到歷史、現實因素而給予台港澳特殊的關照，在制度上予以特殊的安排。由此可見，“一國兩制”是原則性與靈活性的高度統一。正如憲法修改委員會副主任彭真在《關於憲法修改草案的報告》中所說的：“在維護國家主權、統一和領土完整的原則方面，我們是絕不含糊的。同時，在具體政策、措施方面，我們又有很大的靈活性”。¹⁵ 按照《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》的規定，澳門大學橫琴島校區要由澳門政府依據澳門的法律來管理。也就是說，原來一個實行社會主義的地方，現在要實行資本主義。資本主義的在擴張，必定引起一些人的警覺。其實，對此不好用姓“資”、姓“社”來判斷，因爲包括鄧小平等國家領導人也承認沒有搞清楚甚麼是社會主義。鄧小平只提到“貧窮不是社會主義”，這只是簡單的排除法。針對姓

“資”、姓“社”的爭論，鄧小平曾指出“改革開放邁不開步子，不敢闖，說來說去就是怕資本主義的東西多了，走了資本主義道路。要害是姓‘資’還是姓‘社’的問題。”¹⁶ 其實，橫琴則開創了一個新的模式，既然澳門可以如此，未來香港特別行政區也有可能向深圳租賃兩地之間緊鄰的地區，經由國務院批准特定用途，由港方按香港的法律實施管理。只要是一國之內，不同政治社會制度的兩個地區，是可以租賃的方式，由一方為另一方提供土地的。¹⁷ 全國人大常委會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，確實是在堅守“一國”這個原則性的同時，豐富了“兩制”的靈活性。

第二，此事拓展了“一國兩制”的適用範圍。目前國家已經確定了橫琴島新校區實施“分隔管理”這一創新性理念，在“分隔管理”的概念下，橫琴新校區範圍內實施的將是完全和澳門本地相同的法律制度，甚至連網絡線路、課程設置、教材書籍等都與澳門本地一樣，沒有任何區別。在澳門特區法律的管轄下，橫琴校區就相當於澳門的一部分。¹⁸ 全國人大常委會授權澳門管轄橫琴島澳門大學新校區，是發展“一國兩制”，具體來說，就是拓展“一國兩制”的適用範圍。“曾是澳門基本法起草委員會成員的許崇德教授說，這意味着，澳門大學橫琴校區完全參照澳門的制度進行管理，將成為實施‘一國兩制’的新區域。”¹⁹ 我們要用發展的眼光來看待“一國兩制”的正當性，原來是用來滿足“國家統一”的需要，現在可以用來滿足“特區發展”的需要。正如有的學者所說，通過這個事件，可以看出中央實施“一國兩制”的決心，也可以看出中央在“一國兩制”的問題上，實際上越來越自信。租給你點地讓你管，沒甚麼大不了的。資本主義擴展一點沒甚麼大不了的。此事例體現新一屆中央領導繼承和發展“一國兩制”思想，繼續解放思想，在改革開放措施上是緊跟時代步伐的。

第三，此事成為實施“一國兩制”過程中一個新的成功事例。是否是“一國兩制”的創新還要看，該措施的實際效果。鄧小平提出的“三個有利於即是否有利於發展社會主義社會的生產力，是否有利於增強社會主義國家的綜合國力，是否有利於提高人民的生活水平”²⁰，仍然是我們判斷各項工作是非得失的標準，雖然中國有部分領土根據“一國兩制”原則實行資本主義制度，但根據憲法文本的規定，中國整體上仍然是社會主義國家。此事完全符合“三個有利於”標準。

此事解決澳門大學辦學用地問題，保證更多的澳

門居民接受高等教育，並對位於中國大陸其他高校師生的權利和自由產生正面的影響。澳門大學是澳門第一所現代大學，前身是 1981 創辦的私立東亞大學，1991 年政府收購後變成公立並更名為澳門大學。“辦學空間一直不大。”原澳門大學校長高級顧問、現任澳門理工學院一國兩制研究中心主任楊允中說，澳門回歸前，學校有 3,000 多名學生，就顯得擁擠了，現在已有 7,000 多學生，更加擁擠。學校佔地面積 6 公頃，平均每個學生佔有的校園面積是 8 平方米，遠低於教育部規定的 67 平方米。2007 年 2 月，澳門大學制訂 10 年發展規劃時，計劃澳門大學在校生短期內要發展到 1 萬人，如果要達到教育部的要求，校園面積需要擴大到 60 公頃，是現在的 10 倍。澳門大學解決了辦學用地問題，能夠保證更多的澳門居民享受更現代化、更好的大學教育。全國人大常委會授權澳門特別行政區自橫琴島澳門大學新校區啓用之日起，對該校區依照澳門特別行政區法律實施管轄，此事產生的更為重大意義是，拓展了澳門管轄地域，從而使中國更多的領土上採用自由、法治的制度。當時對澳門大學遷移到橫琴島，澳門社會存在顧慮，擔心能否保障學術自主、學術自由。對此，前澳門特區行政長官何厚鏵表示，特區政府已將有關計劃提交中央相關部門，相信短期內將有明確結果，將來在橫琴的澳大校區必定保持澳門大學本身的特點，現在所有適用的事物都繼續適用，中央會推出很特殊的方式和措施，保證澳大橫琴校區完全維持現有的特點。何厚鏵還表示，社會對該計劃也有不同意見和顧慮，但絕大部分的擔心和顧慮都可以解決。澳大將來在橫琴的土地上必定保持澳大本身的特點，現在所有適用的事物都繼續適用，才能維持建新校園的意義。同時完全保證學術自主、學術自由的氛圍。²¹ 澳門特別行政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，租賃期限自該校區啓用之日起至 2049 年 12 月 19 日止。租賃期限屆滿，經全國人民代表大會常務委員會決定，可以續期。全國人大常委會授權澳門特別行政區對橫琴島澳門大學新校區依照澳門特別行政區法律實施管轄，其意義不僅是保障了澳門大學師生的權利和自由，還對在大陸的其他高校師生的權利和自由具有正面的影響。

對珠海而言，得到的不僅是租金，還有國家的優惠政策和澳門的巨大投資。澳門特別行政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，珠海每年從澳門得到相應的租金。同時，國務院常務會議討論並原則通過《橫琴總體發展規劃》，將橫琴島納

入珠海經濟特區範圍，實際上是擴大了珠海經濟特區的範圍，珠海市當然是最大的受益者。坐落於珠江西岸的珠海，雖然與深圳同為經濟特區，但是兩地的經濟發展程度卻有着不小的差距，經濟輻射能力有限。珠海與澳門共同開發橫琴島，為珠海找到一個新的經濟增長力量。在改革開放後的很長時間裏，橫琴一直作為邊防禁區，其經濟功能沒有受到重視，喪失了與特區同步發展的時機。從 1992 年，橫琴島被廣東省定為擴大對外開放的四個重點開發區之一，到 2009 年 6 月，橫琴島被納入珠海經濟特區範圍，其間，開發主體、定位和思路存在諸多變化、爭議和博弈，橫琴島也一直處於“開而未發”狀態，被認為錯失了許多機遇。2006 年 11 月由廣東省政府常務會議上獲審議並原則通過《橫琴島開發建設總體規劃綱要》以創新的發展模式提出了橫琴島發展目標，“將橫琴島建設成爲一個攜手港澳、服務泛珠、區域共用、示範全國，與國際接軌的複合型、生態化創新之島”。終於在 3 年之後，國務院常務會議討論並原則通過《橫琴總體發展規劃》，把橫琴列爲珠海經濟特區，全國人大常委會又授權澳門特區政府管理澳門大學橫琴校區，橫琴真的成爲名副其實的“創新之島”。

二、全國人大常委會有沒有權力授權澳門特區政府管轄澳門大學新校區

(一) 全國人大常委會的地位及性質

根據《中國憲法》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務委員會。”由此可見，從性質上講，全國人民代表大會常務委員會是全國人民代表大會的常設機關。它在全國人民代表大會閉會期間，行使最高國家權力，受全國人民代表大會監督，對全國人民代表大會負責並報告工作。

從地位上看，在中國的人民代表大會體制下，全國人大常委會具有崇高的地位，是擁有實際國家權力的實體機關。它的權力僅次於作爲權力機關的全國人大本身，而高於國家行政機關和司法機關，也高於各級地方國家機關。

在實際的國家政治生活中，全國人大常委會以其特殊地位而發揮着重要的功能，在立法、決策以及監督等方方面面都起着不可或缺的作用。在組織結構上，憲法及全國人民代表大會組織法規定：全國人民代表大會常務委員會委員長主持常務委員會的工作，

副委員長、秘書長協助委員長工作。委員長、副委員長、秘書長組成委員長會議，處理常務委員會的重要日常工作。常務委員會的會議，一般每兩個月舉行一次；有特殊需要的時候，可以臨時召集會議。這樣的規定使得其活動具有了很大的靈活性，可以克服全國人大不常開會的弱點，並很好地處理日常的國家事務。在具體實踐上，從立法方面來看，近 5 年來“全國人大及其常委會五年來共審議憲法修正案草案、法律草案、法律解釋草案和有關法律問題的決定草案 106 件，通過了其中的 100 件。”²² 並且，審查備案的行政法規和地方性法規更是卷帙浩繁，多達 7,000 多件；從監督方面看，“五年來，全國人大常委會共聽取和審議國務院、最高人民法院、最高人民檢察院的 41 個專項工作報告，15 個決算、審計和計劃執行情況報告；由副委員長帶隊，就 22 件法律的實施情況組織了 25 次執法檢查；受理群眾來信 47 萬多件次，接待來訪 21 萬批次。”²³ 這充分體現了全國人大常委會的工作的重要性。但是，作爲常設機關的全國人大常委會的權力受到了很大的制約。其制約主要來自於法律的限制和全國人大的監督。要釐清其是否有權決定授權澳門特區政府管轄澳門大學橫琴校區，必須更進一步分析其職權範圍。

(二) 全國人大常委會的職權範圍

根據《中國憲法》第 57 條規定，全國人大常委會是全國人大的常設機關，全國人大常委會在全國人大閉會期間行使最高國家權力。“這種常設機關的設置，與西方國家的議會制度有很大的不同。西方議會雖然都設有各種常設機關，但其性質只是工作機構，不能作出有法律效力的決定，更不能代替議會作出任何決定。”²⁴ 全國人民代表大會常務委員會在全國人大閉會期間行使最高國家權力，到底行使哪些權力？《中華人民共和國全國人民代表大會組織法》第 22 條原則規定，“全國人民代表大會常務委員會行使中華人民共和國憲法規定的職權。”《中國憲法》第 67 條規定全國人民代表大會常務委員會行使下列職權：

(1) 解釋憲法，監督憲法的實施；

(2) 制定和修改除應當由全國人民代表大會制定的法律以外的其他法律；

(3) 在全國人民代表大會閉會期間，對全國人民代表大會制定的法律進行部分補充和修改，但是不得同該法律的基本原則相抵觸；

(4) 解釋法律；

(5)在全國人民代表大會閉會期間，審查和批准國民經濟和社會發展計劃、國家預算在執行過程中所必須作的部分調整方案；

(6)監督國務院、中央軍事委員會、最高人民法院和最高人民檢察院的工作；

(7)撤銷國務院制定的同憲法、法律相抵觸的行政法規、決定和命令；

(8)撤銷省、自治區、直轄市國家權力機關制定的同憲法、法律和行政法規相抵觸的地方性法規和決議；

(9)在全國人民代表大會閉會期間，根據國務院總理的提名，決定部長、委員會主任、審計長、秘書長的人選；

(10)在全國人民代表大會閉會期間根據中央軍事委員會主席的提名，決定中央軍事委員會；

(11)根據最高人民法院院長的提請，任免最高人民法院副院長、審判員、審判委員會委員和軍事法院院長；

(12)根據最高人民檢察院檢察長的提請，任免最高人民檢察院副檢察長、檢察員、檢察委員會委員和軍事檢察院檢察長，並且批准省、自治區、直轄市的人民檢察院檢察長的任免；

(13)決定駐外全權代表的任免；

(14)決定同外國締結的條約和重要協定的批准和廢除；

(15)規定軍人和外交人員的銜級制度和其他專門銜級制度；

(16)規定和決定授予國家的勳章和榮譽稱號；

(17)決定特赦；

(18)在全國人民代表大會閉會期間，如果遇到國家遭受武裝侵犯或者必須履行國際間共同防止侵略的條約的情況，決定戰爭狀態的宣佈；

(19)決定全國總動員或者局部動員；

(20)決定全國或者個別省、自治區、直轄市進入緊急狀態；

(21)全國人民代表大會授予的其他職權。

從以上分析可知，憲法並未明確規定全國人大常委會授權特別行政區對大陸某地域實施管轄，也沒有明示或者默示其可以對涉及土地的相關事項做出決定。因此，如果要實施相關行為，其正當性和合法性只能來源於全國人大的授權。如果沒有這兩個來源的支持，全國人大常委會的行為將是違法的，其可能受到來自於全國人大本身的追究，並最終可能承擔被撤銷的不利法律後果。從全國人大常委會授權澳門特區政府管轄橫琴島澳大校區一事經過來看，全國人大常

委會沒有得到全國人大的直接授權。在2009年3月中旬至6月，全國人大處於閉會狀態，在此期間，不可能授權全國人大常委會做出決定授權澳門特區政府管轄橫琴島澳大校區。這讓人擔心全國人大常委會做出此決定授權澳門特區管轄橫琴島澳大校區是沒有憲法依據的、不合憲法的。從理論上講，“法無授權不得為”。所謂的“法無授權不得為”，指國家公權力的行使必須經過法律授權，實施了沒有授權的行為，就是違法。在民主體制下，國家公權力的來自公民的授予(通過選舉制)。從權力屬性上看，全國人大常委會的權力內容可以總體劃分為三個方面，即立法權(包括法律解釋權)、監督權和決定權(包括任免權)。這些權力是人民通過自己的代表制定憲法賦予全國人大常委會行使的。憲法賦予全國人大常委會多少權力，全國人大常委會就行使多少權力，沒有賦予的就不能行使。全國人大常委會的此授權行為真的違憲了嗎？雖然全國人大的授權行為在憲法上不能找到直接依據，在現實中處於閉會期間的全國人大也不可能做出授權決定，但在《澳門基本法》中可以找到國人大常委會的做出此授權行為的依據。《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。”因為《澳門基本法》是全國人大制定的基本法律，所以《澳門基本法》第20條有關內容可解釋為全國人大授權全國人大常委會，可以行使向澳門特別行政區授予其依據基本法已經享有權力之外的其他權力。這樣全國人大常委會做出決定授權澳門特區政府管轄澳門大學橫琴校區就找到法律依據，分別是《中國憲法》第57條第21項和《澳門基本法》第20條。

全國人大常委會做出此授權決定從形式上講是合憲的、合法的，但從內容上講並不是沒有瑕疵的。雖然根據《澳門基本法》第20條，全國人大常委會可以做出向澳門特別行政區授權的決定，但就上述決定所涉及的内容而言，顯然超出全國人大常委會決定事項的範圍之外。筆者認為全國人大常委會對特別行政區的授權內容應以自己擁有的職權為限，如果超出自己的職權範圍就應向全國人大申請授權，否則就有越權的嫌疑。在澳門大學橫琴校區問題上，如果全國人大常委會行使此決定權，唯一的辦法是根據《中國憲法》第57條第21項的規定請求全國人大授權。此事與其由全國人大常委會請求全國人大授權來決定，還不如直接由全國人大自己直接決定。

(三) 宜由全國人大直接決定將澳大橫琴校區劃歸特區政府管轄

《中國憲法》第 57 條規定，全國人民代表大會是最高國家權力機關。根據《中國憲法》第 62 條，全國人民代表大會行使下列職權：

- (1)修改憲法；
- (2)監督憲法的實施；
- (3)制定和修改刑事、民事、國家機構的和其他的
基本法律；
- (4)選舉中華人民共和國主席、副主席；
- (5)根據中華人民共和國主席的提名，決定國務院
總理的人選；根據國務院總理的提名，決定國務院副
總理、國務委員、各部部長、各委員會主任、審計長、
秘書長的人選；
- (6)選舉中央軍事委員會主席；根據中央軍事委員
會主席的提名，決定中央軍事委員會其他組成人員的
人選；
- (7)選舉最高人民法院院長；
- (8)選舉最高人民檢察院檢察長；
- (9)審查和批准國民經濟和社會發展計劃和計劃
執行情況的報告；
- (10)審查和批准國家的預算和預算執行情況的報
告；

(11)改變或者撤銷全國人民代表大會常務委員會
不適當的決定；

- (12)批准省、自治區和直轄市的建置；
- (13)決定特別行政區的設立及其制度；
- (14)決定戰爭和和平的問題；
- (15)應當由最高國家權力機關行使的其他職權。

授權特別行政區管轄在大陸租賃的土地，顯然不
在全國人大上述的第 1-14 項權力範圍內，只能包含在
第 15 項“應當由最高國家權力機關行使的其他職
權”。根據憲法的規定，通過對這一概括性條款進行
憲法解釋，顯然可以得出結論認為全國人大有權決定
這一事項。因為憲法沒有規定誰來判定哪些權力屬於
“應當由最高國家權力機關行使的其他權力，所以只
能是全國人大自己來判斷哪些權力由自己行使。憲法
這項規定表明全國人大的權力是無限的。”²⁵ 此事妥
當的處理方法是等到 2010 年 3 月，由全國人大十一屆
三次會議授權澳門特區政府依照澳門的法律管轄澳大
橫琴島校區。假如這次極具創新意義的決定不是由全
國人大常委會於 2009 年 6 月所做出，而是由十一屆全
國人大三次會議於 2010 年 3 月正式做出，那麼，它的
法理依據和立法程序都將更形完備。

註釋：

- ¹ 《“2009 年度中國十大憲法事例發佈會暨學術研討會”全場實錄》，載於中國憲政網：http://www.calaw.cn/Pages_Front/Article/ArticleDetail.aspx?articleId=5317，2010 年 2 月 16 日。
- ² 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1991 年，第 352 頁。
- ³ 見《周恩來統一戰線文選》，北京：人民出版社，1984 年，第 353 頁。
- ⁴ 《鄧小平關於建設有中國特色社會主義的論述專題摘編》，北京：中央文獻出版社，1995 年，第 304 頁。
- ⁵ 見《人民日報》，1979 年 2 月 1 日。
- ⁶ 轉引自齊鵬飛：《“這裏沒有李鴻章”——鄧小平與中英兩國關於香港問題的外交談判》，載於《當代中國史研究》，第 4 期，1997 年，第 2 頁。
- ⁷ 許崇德：《“一國兩制”理論研究及立法貢獻》，載於《法學家》，第 Z1 期，1999 年，第 157 頁。
- ⁸ 同註 2，第 49 頁。
- ⁹ 《反分裂國家法》第 5 條。
- ¹⁰ 《何厚錕：澳門大學橫琴建校體現一國兩制優越性》，載於中國教育信息網：http://news.e21.cn/html/2009/rwzf/133/20090628160834_1246176514130333961.htm，2010 年 2 月 17 日。
- ¹¹ 橫琴管委會透露，《橫琴總體發展規劃》早在去年底已由國家發改委牽頭編制，該項規劃把橫琴島定位於“一國兩制”
框架下和在 CEPA 基礎上的粵港澳合作新平台，並就橫琴發展的功能定位、總體佈局、產業發展及配套的基礎設施建設、
環保與生態建設等進行全面規劃。珠海市政策研究室也表示，《橫琴總體發展規劃》獲通過，並被納入珠海經濟特區範

圍，重大歷史意義不言而喻。珠海是全國首批經濟特區之一，特區範圍經 20 世紀 80 年代中期擴展後為 121 平方公里，主要在拱北、吉大、香洲及附近區域，這次把橫琴全島納入特區，使珠海經濟特區的總面積增加至 207 平方公里，而且橫琴從此成為粵港澳攜手合作的新平台，其發展大幕將被迅速拉開。參見《國務院通過橫琴總體發展規劃促粵港澳緊密合作》，載於搜狐新聞網：<http://news.sohu.com/20090625/n264743531.shtml>，2010 年 2 月 17 日。

¹² 《國務院建議橫琴島劃地給澳門 同意澳門大學遷址》，載於搜狐新聞網：<http://news.sohu.com/20090625/n264737992.shtml>，2010 年 2 月 7 日。

¹³ 《澳門大學遷至橫琴島 校規沿用澳門法律惹爭議》，載於星島環球網：http://www.stnn.cc/hongkong/200904/t20090408_1010086.html，2010 年 2 月 17 日。

¹⁴ 《粵橫琴島開啓一國兩制新模式 澳門大學捷足先登》，載於濟南新聞網：<http://news.e23.cn/Content/2009-06-29/200962900128.html>，2010 年 2 月 17 日。

¹⁵ 王培英：《中國憲法文獻通編》，北京：民主法制出版社，2004 年，第 76 頁。

¹⁶ 同註 2，第 372 頁。

¹⁷ 《橫琴島開啓一國兩制新模式 特別行政區內地租地》，載於“江西渝水”網：<http://www.yushui.gov.cn/ysxw/mtbd/2009/06/174518.html>，2010 年 2 月 17 日。

¹⁸ 《澳門大學副校長談橫琴島開發台前幕後》，載於全景網：<http://www.p5w.net/news/gncj/200907/t2445088.htm>，2010 年 2 月 17 日。

¹⁹ 《揭秘橫琴島開發幕後廣東澳門的大博弈》，載於星島環球網：http://www.stnn.cc/hongkong/200906/t20090629_1054361_4.html，2010 年 2 月 26 日。

²⁰ 同註 2，第 372 頁。

²¹ 《何厚鏵表示：澳門大學橫琴校區將維持現有特色》，載於搜狐新聞網：<http://news.sohu.com/20090417/n263448741.shtml>，2010 年 2 月 17 日。

²² 《吳邦國在十一屆全國人大一次會議上作的常委會工作報告(摘登)》，載於人民網：<http://npc.people.com.cn/GB/28320/116286/6973842.html>，2010 年 4 月 6 日。

²³ 同上註。

²⁴ 王禹：《“一國兩制”憲法精神研究》，廣州：廣東人民出版社，2008 年，第 83 頁。

²⁵ 周旺生：《立法論》，北京：北京大學出版社，1994 年，第 387 頁。