

橫琴“一島兩制”之法律問題探析

鄧偉平、王曉波*

2009年6月27日，全國人民代表大會常務委員會(以下簡稱全國人大常委會或人大常委會)通過了《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》。根據該決定規定：“一、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，在本決定第三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。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。二、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。在本決定第三條規定的期限內不得變更該校區土地的用途。三、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。”

位於珠海市南部的橫琴，為珠海第一大島，南瀕南海，東與澳門僅一河之隔，最近處不足200米，距離香港也只有約45分鐘船程。正如廣東省發改委對橫琴的表述：“一國兩制”的交會點、“內外輻射”的接合部。¹ 根據人大常委會的決定，橫琴島將成為中國“一島兩制”的試驗區。北京大學政府管理學院教授趙成根認為：“國家在澳門回歸10年之際採取‘租地’的形式將土地劃分給澳門大學，是對澳門的扶植和特殊照顧，具有一定的示範價值。”² 澳門前特首何厚鏵則興奮不已地說：“這是中央送給澳門的一份厚禮。”澳大橫琴校區將在校園內全面實施澳門法律，僅在發生“嚴重事故或災難性事件時”，才尋求由珠海公安及消防提供協助。³ 橫琴島“一島兩制”的嶄新模式，是“一國兩制”理論體系創新的體現，是國家尋求區域更好地協調、發展制度創新的新試點。

人大常委會關於橫琴澳大校區的決定，僅僅是橫琴開發的開端。隨着《橫琴總體發展規劃》的出台，橫琴將逐步建設成為“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和促進珠江口西岸地區產業升級的新平台。⁴ 未來的橫琴島將成為內地社會主義與港澳資本主義的交匯地，成為國家改革發展的最前沿，正如中山大學港珠澳研究中心鄭天祥教授所說：“未來的橫琴，有條件成為一個‘準自由港’。”他甚至還認為，橫琴全島均有望被劃定為比保稅區更優惠的特殊海關區，屆時商家、人流均可在島內享受保稅區政策，這將使橫琴成為內地流動最自由的地區之一。橫琴島將當之無愧地成為“新區中的特區，特區中的新區”，成為“先試先行”的試驗台，成為中國第二輪改革開放的開端，成為國家制度創新的“探測陣地”。⁵

橫琴島“一島兩制”的制度模式，使社會主義法律制度與資本主義法律制度在同一地區並存，那麼，為甚麼在中國單一制的國家結構之下，澳門大學租借橫琴部分土地卻要在橫琴土地上實行澳門的法律呢？許多人認為“在現有的法律框架內，澳大橫琴校區適用澳門法律，的確是違反法律的”。⁶ 也有人想到了舊中國時期的“租界”，認為在橫琴地區應當參考“租界”的模式進行管理。⁷ 我們認為，人大常委會決定將橫琴島的部分地區租借給澳門大學並實施澳門法律，有着明確的理論基礎、相關的法律依據以及深圳的先例可資借鑒，是“一國兩制”的偉大創新，是合法的，是有意義的。

一、橫琴決定之理論基礎——“一國兩制”

“一國兩制”是由鄧小平首創的用以解決港澳台

* 前者是中山大學法學院副教授，後者是中山大學法學院碩士研究生

問題、實現國家統一的基本國策。“一國”與“兩制”是相互統一、不可分離的兩個方面，不能只講一個方面而忽視另一方面。二者關係主要表現為：第一，“一國”是“兩制”的前提和基礎。認同“一國兩制”就必須首先認同“一國”，即中華人民共和國。這是一條基本的準則，任何時候都要堅持、不動搖。認同“一國”同時還意味着認同國家的主體是在中國共產黨領導之下的社會主義。第二，“兩制”是“一國兩制”之特色所在。一個國家往往只有一種制度、一種國家結構形式；在中國，內地實行社會主義制度，港澳則實行原有的資本主義制度，此謂“一個國家，兩種制度”。澳門特別行政區在基本法授權範圍之內高度自治、“澳人治澳”。“只講高度自治，不講國家主權、統一和主體是社會主義，那將形成‘兩國兩制’，只強調國家的主權、統一和主體是社會主義，而不講高度自治，那就成了‘一國一制’，都是不正確的。”⁸

有人認為授權澳大橫琴校區適用澳門法律是違背“一國兩制”的，“‘一國兩制’是專用於解決國家統一的特殊制度，適用於港澳這樣特殊歷史背景的地方，即便履行了相關法律手續擴大其適用的地域範圍，但由此可能引起的隨意性必須警惕和避免。”⁹那麼如何正確理解“一國兩制”與澳大橫琴校園適用澳門法律的關係呢？首先“一國兩制”獨創性地發展了國家結構形式的新模式。中國自古以來就是單一制國家，但是隨着港澳的回歸，國家在港澳設立了港澳特別行政區，中國傳統意義上的單一制也隨之發生了變化，港澳地區擁有獨立的立法權和司法權，其被授予的權力，甚至大於聯邦制國家中的成員國政府。但是，我們認為中國仍然是一個單一制國家，“一國兩制”並沒有改變這一基本現狀，相反卻是對單一制的最新詮釋。單一制與聯邦制國家的區別就主要表現在“剩餘權力”的歸屬問題上。聯邦制下“聯邦政府與各成員國政府之間的權力劃分由一部成文憲法明文界定，‘剩餘權力’歸各成員國或者人民保留。”¹⁰但是在單一制國家，由於所有的權力都來源於中央政府，而地方區域政府的權力都來源於中央的授權，因此，在中國也就不可能存在所謂的“沒有明確歸屬的權力”。一切權力，包括“剩餘權力”都歸中央政府，在單一制下，只有“授權”而沒有分權。¹¹基於以上的分析，我們可以認為，既然特區的所有權力都來源於中央的授權，中央可以根據需要授予或者在特定情況下收回特區的權力，那麼在橫琴地區，中央授予特區在此興建校園也就變得無可厚非。全國人大常委會完全可以依據其所享有的最高權力，依據相關法律¹²

的規定作出授權。其次，“一國兩制”是一個開放的理論體系，具有極強的包容性。“一國兩制”作為國家基本國策，在提出之初並沒有刻意設定其理論邊界，“一國兩制”的提出本來就是為了更好的處理港澳台問題，它本身就是一個巨大的理論創新，它理應是開放的、包容的、創造性的。在這樣一個理論體系的指引之下，橫琴開發的必然走向就是制度創新，通過制度的創新實現經濟的突破發展。澳大橫琴校區實施澳門法律作為制度創新的一環也就更加容易理解。因此，將“一國兩制”僅僅視為“專用於解決國家統一的特殊制度，適用於港澳這樣特殊歷史背景的地方”是不適當的。最後，需要補充的是，人大常委會授權港澳租用內地土地必須嚴格控制、謹慎操作，從國家發展之大局出發，審慎決定。

二、人大常委會決定之法律依據

澳大橫琴校區適用澳門法律是否違反法律呢？不同利益群體從各自不同的角度提出了自己的意見。例如，珠海方面的部分人大代表就強烈反對澳大橫琴校區適用澳門法律¹³，他們認為在橫琴校區適用澳門法律是違反《澳門基本法》的。理由如下：第一，《澳門基本法》序言中規定，“澳門，包括澳門半島、氹仔島和路環島”，即規定了澳門特別行政區的組成部分，依據屬地原則，《澳門基本法》之效力範圍僅限於澳門特別行政區，而橫琴島顯然不在澳門特別行政區範圍之內，既然如此何以能適用澳門法律呢；第二，序言還規定，“全國人民代表大會特制定中華人民共和國澳門特別行政區基本法，規定澳門特別行政區實行的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由制度，行政管理、立法和司法方面制度，以及有關政策，均以基本法的規定為依據”，由於《澳門基本法》是澳門地區位階最高的法律，澳門所有的法律法規、政策都必須以《澳門基本法》為依據，不得與基本法相抵觸，而根據前面的分析，橫琴校區適用澳門法律超出了澳門行政區劃，於是在橫琴適用澳門法律的決定是與基本法相抵觸的。¹⁴

之所以會產生上述觀點，我們認為，其關鍵原因就在於沒有正確認識“一國兩制”之科學內涵。《中華人民共和國憲法》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。”《澳門基本

法》在序言中明確規定按照“一個國家，兩種制度”的方針構建澳門特別行政區。“一國兩制”並不是一個封閉的、刻板的理論體系，它可以根據時代發展的需求而適當伸縮，它應當在科學發展觀的指引之下適當發展，如果固執地將“一國兩制”視為鐵板一塊，顯然是背離了其基本內涵，是不利於港澳和內地協調共進的。

另外，根據《澳門基本法》第 20 條規定：“澳門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。”，所謂“其他權力”，是指《澳門基本法》已經授予澳門特別行政區各項權力(如行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權)以外的權力。¹⁵《澳門基本法》作出如此設計，體現了它的高度預見性和前瞻性。我們知道，立法者在進行立法的過程之中很難周全考慮未來可能發生的所有情況，一旦出現現實中需要解決而缺乏法律依據的情況，法律本身的價值就會被消滅。《澳門基本法》立法過程中充分考慮到了這個問題，故在當中規定全國人大、人大常委會或中央政府可以根據情況授予《澳門基本法》中沒有的權力，這一補充性的規定實際上將所謂的“剩餘權力”歸於中央，並且全國人大、人大常委會或中央人民政府在需要的時候可以將“剩餘權力”的部分再授予澳門特別行政區。這既符合單一制國家的中央集權的要求，又能夠根據需要授權，解決問題，促進發展。

那麼，《澳門基本法》序言中規定的“澳門，包括澳門半島、氹仔島和路環島”應該如何理解呢？我們知道，澳門特別行政區包括澳門半島、氹仔島和路環島，是載入《澳門基本法》這一憲制性文件的，澳門的行政區劃是歷史形成的，也是《澳門基本法》予以確認的，不能輕易改變。所以，人大常委會並沒有採取“釋法”方式，重新解釋基本法，改變澳門特別行政區之行政區劃，而是採取“授權”的方式。可以說，雖然橫琴島不在澳門特別行政區範圍之內，但是，人大常委會的此次決定本身並沒有改變特別行政區的行政區劃，而只是“授權”澳大橫琴校區適用澳門法律。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。”¹⁶ 就該《決定》而言，人大常委會是授權者，澳門特別行政區是被授權者。全國人大常委會作為授權者，可以在授權期滿以後“繼續授權”，也可以根據情況的變化改變授權的內容甚至收回授權。授權方式較為靈活，也易於接受。它回避了“改變國有土地性質、改變行政地域區

劃的棘手問題，只是採取澳門特區租賃廣東珠海特定區域的辦法”。¹⁷ 因此，以澳門特別行政區的行政區劃作為反對澳大橫琴校區適用澳門法律的理由是站不住腳的，在澳大橫琴校區適用澳門法律與基本法也不抵觸。

“法律過界”現象，讓人想起歷史上的“租界”和現在的各國大使館，但是我們也不必對此太過敏感。我們認為真正需要考慮的，是怎樣才能通過互惠互利的合作，使合作雙方利益最大化，促進粵港澳地區協調發展，而不是糾纏於是否屬地管轄。¹⁸

三、適用特別行政區法律之先例借鑒

在港澳與內地之間，曾經發生過三次港澳向內地租借土地的先例，這三次先例無一例外地規定港澳在租借地實施港澳的法律。於是這三次先例就成為澳大橫琴校區實施澳門法律的可資借鑒的重要資源。這三次先例分別是：2002 年澳門租用珠海土地興建新邊檢樓及其配套設施，2003 年澳門在內地管理的水域填海造地設立珠澳跨境工業區，以及 2006 年全國人大常委會授權香港對深圳灣口岸港方口岸區行使管轄權。這三次租借先例都為橫琴校區適用澳門法律提供了制度創新的實踐基礎。這三次租借先例，其中前兩次由國務院以批覆的形式作出決定，行政指令色彩濃厚；第三次則採取人大常委會授權與香港本地立法相結合的方式，依法辦事水平更高。為方便分析，我們在此將這三次先例分為兩種模式，即國務院授權模式和人大常委會授權模式。前兩個先例屬於國務院授權模式，第三個先例則屬人大常委會授權模式。下面分別闡述：

(一) 國務院授權模式

國務院授權模式行政指令色彩濃厚，一般是採取批覆的形式作出授權決定。下面依次分析由國務院授權的兩個先例。

第一，2002 年澳門租用珠海土地興建新邊檢樓及其配套設施。澳門特別行政區地域狹小，2002 年興建新邊檢大樓時由於用地緊張向中央提出佔用部分原屬內地土地的請求。國務院同意了澳門的請求，並以批覆的形式規定了主要制度。《國務院關於廣東省珠海市和澳門特別行政區交界有關地段管轄問題的批覆》指出“應澳門特別行政區政府要求，同意將澳門特別行政區與廣東省珠海市邊界的如下地段，即澳門特別行政區關前門以北至珠海邊防檢查站原旗樓之間用於

興建澳門特別行政區新邊檢大樓及配套設施的地段，交由澳門特別行政區管轄，從批覆之日起施行。”¹⁹

《國務院辦公廳關於澳門租用珠海土地興建新邊檢樓有關問題的覆函》對此作了進一步的闡釋：“‘交由澳門特別行政區管轄’，是指澳門特別行政區在租用該地段期間對該地段具有行政管理權和司法權。”²⁰ 2002年7月23日，澳門與內地簽署關於租用珠海市拱北聯檢大樓與澳門關閘之間的2.8萬平方米地段興建新邊檢大樓及配套設施的《珠海市國有土地租賃合同書》，批租年期50年，年租金為象徵性每平方米10元。²¹

第二，2003年澳門在內地管理的水域填海造地設立珠澳跨境工業區。珠澳跨境工業區是國務院發揮“一國兩制”優勢，加強內地與澳門合作、互動發展的重要舉措。根據《國務院關於設立珠澳跨境工業區的批覆》，“在統一規劃的前提下，珠海園區、澳門園區由珠海市人民政府、澳門特別行政區政府分別管理。填海形成的澳門園區的土地所有權屬於國家所有，使用權歸屬澳門特別行政區，由澳門特別行政區進行司法和行政管轄；今後，澳門特別行政區填海造地，仍應與廣東省人民政府和國務院有關部門協商後報國務院個案批准。珠海園區利用灘塗和填海造地，要依照有關法律法規規定辦理。”“珠澳跨境工業區建成後，珠海邊境管理線由現邊線向外延伸至珠海園區邊線，在珠海園區臨澳門邊線建設隔離、監控、管理等設施。”²²

這兩個先例都是由國務院以批覆的形式作出，並且授予澳門特別行政區在行政區之外的相關區域進行管轄，具體地說，就是由澳門特別行政區享有行政管理權和司法權。國務院是國家最高行政機關，其有權授予澳門特別行政區相關的行政管理權限，但是國務院不是司法機關，無權授予澳門特別行政區對這兩個地區行使司法管轄權。所以說，國務院授予澳門特別行政區對前述兩個地區享有司法管轄權有超越憲法所規定的權限之嫌。因此，在以後的實踐中，應當消除由國務院授予司法管轄權的情況。

（二）人大常委會授權模式

“爲了緩解內地與香港特別行政區交往日益增多帶來的陸路通關壓力，適應深圳市與香港特別行政區之間交通運輸和便利通關的客觀要求，促進內地和香港特別行政區之間的人員交流和經貿往來，推動兩地經濟共同發展，”2006年10月31日，第十屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議通過了《全國

人大常委會關於授權香港對深圳灣口岸港方口岸區實施管轄的決定》，根據該決定“在深圳灣口岸內設立港方口岸區，專用於人員、交通工具、貨物的通關查驗”，並且“授權香港特別行政區自深圳灣口岸啓用之日起，對該口岸所設港方口岸區依照香港特別行政區法律實施管轄。香港特別行政區對深圳灣口岸港方口岸區實行禁區式管理。”²³ 人大常委會作出決定之後，國務院向廣東省人民政府和香港特別行政區政府發出了《關於授權香港特別行政區實施管轄的深圳灣口岸港方口岸區範圍和土地使用期限的批覆》，根據該批覆“一、深圳灣口岸港方口岸區範圍包括港方查驗區和與之相連接的深圳灣公路大橋部分橋面。港方查驗區總用地面積爲41.565公頃。深圳灣公路大橋部分橋面指從港方查驗區東南部邊界至粵港分界的部分。二、深圳灣口岸港方口岸區的土地使用權，由香港特別行政區政府同廣東省深圳市人民政府簽訂國有土地租賃合同，以租賃的方式取得，土地使用期限自口岸啓用之日起至2047年6月30日止。經雙方協商並按程序報經國務院批准，可提前終止土地使用權或者在租賃期滿後續期。”²⁴ 之後，深圳市人民政府與香港特別行政區政府按照國務院批覆的規定於2007年6月28日簽署了《深圳灣口岸港方查驗區國有土地租賃合同書》和《深圳灣口岸港方查驗區國有土地開發費協議書》，明確了深圳與香港之間的權利義務關係。爲了加強對深圳灣口岸港方口岸的管理，香港立法會於2007年4月26日通過了《深圳灣口岸港方口岸條例》，該條例規定，深圳灣口岸港方口岸爲禁區，香港法律適用於深圳灣口岸港方口岸，港方口岸區視爲位於香港以內的地域，法院具有司法管轄權聆訊和裁定因本條例的施行而產生的任何民事或刑事訟案或事宜，一如它就香港法律在香港的施行而具有司法管轄權一樣。

此次人大常委會授予香港特別行政區對深圳灣口岸港方口岸進行管轄的先例更加重視依法辦事。根據《中華人民共和國憲法》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。”第58條規定：“全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會行使國家立法權。”由此，全國人大常委會是最高的國家權力機關的常設機關，在全國人大閉幕期間，有權實施部分國家權力。而根據第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。”因此由全國人大常委會授予香港特別行政區對深圳灣口岸港

方口岸司法管轄權顯然比由國務院授予擁有更為充分的法律依據。而根據《香港基本法》第 20 條規定：“香港特別行政區可享有全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會及中央人民政府授予的其他權力。”另外，此次先例香港立法會制定了《深圳灣口岸港方口岸條例》²⁵，以法律的形式詳細闡釋相關法律問題，值得澳門特別行政區借鑒。因為，儘管人大常委會的決定明確規定澳大橫琴校區適用澳門法律，但是這並沒有解決所有需要解決的法律問題，例如，澳門部分法律原來已經規定有明確的地域適用範圍是否還要據此擴大，一些民商法和行政法的適用條款是否要相應調整，都需以特定立法方式制定或修訂澳門本地法律來完成。²⁶

四、意識形態與司法管轄權的再思考

對於為甚麼由澳門司法機關對澳大橫琴校園行使司法管轄權的問題，上文討論已經作出了較為全面的論述，但是越來越多的學者注意到，大學校園是一個特殊的場域，這裏崇尚“獨立之人格，自由之精神”，這裏往往是一個國家思想最為活躍的地方。於是不難發現，在澳大橫琴校區這一特殊場域，社會主義意識形態與資本主義意識形態共處一地，產生了直接碰撞的可能性，正如澳門學者永逸所說“無論是澳門大學整體搬遷往橫琴，還是澳門大學的教學、生活設施部分搬往橫琴，都將會遇到‘一國’與‘兩制’的衝突的問題。這是因為，澳門大學與工廠不同，它是屬於上層建築尤其是意識形態範疇的。在教學、研究、研討過程中，和學生的課餘政治活動中，必會有碰觸到在‘兩制’條件下合法，但在‘一國’條件下卻是屬於違法的內容。另外，學校圖書館的館藏，教職員工和學生的私人藏書，都有不少與在‘一國’範疇下必須實施‘四項堅持’有所抵觸的書刊”。²⁷ 那麼我們應當如何應對這一問題呢？學者們提出了不同的對策。例如，有學者認為應當“對橫琴校區的‘半封閉管理’進行詳細規定；不允許任何個人和團體在橫琴校區內進行遊行、示威、靜坐等以及其他與教學無關的違反四項基本原則的活動”。²⁸ 如果我們採納這種觀點，那麼在澳大橫琴校區所面臨的就不僅僅是意識形態與司法管轄權之間的衝突問題了，而是大學之獨立精神與國家權力對抗的問題了。採取激進的“不允許任何個人和團體在橫琴校區內進行遊行、示威、靜坐等以及其他與教學無關的違反四項基本原則活動”

的措施，並不能解決問題，反而有可能激化問題。另外，《全國人大常委會關於授權香港對深圳灣口岸港方口岸區實施管轄的決定》規定在深圳灣口岸港方口岸區“禁區式管理”；而《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》則僅僅規定“隔離管理”。為了維護國家安全和防止違法犯罪活動，“禁區式管理”要求“除了執勤的人員和經過許可的人員以外，另外是過境的司機和旅客，其他人不得進入禁區。”²⁹ 從措詞上看“隔離管理”的自由程度明顯高於“禁區式管理”。澳門居民均可自由出入澳大橫琴校區，當然，由於澳大橫琴校區與橫琴島其他地區“隔離管理”，橫琴島其他地區居民如果想要進入澳大橫琴校區仍然需要經過邊檢。由此可知，在“禁區式管理”的情況下，“不允許任何個人和團體在禁區內進行遊行、示威、靜坐等與進出境通關查驗無關的活動”³⁰ 尚且可以理解。但是在實施“隔離管理”的地方，仍然實施類似措施則未免苛刻。

那麼應當如何解決意識形態與司法管轄權的衝突呢？首先，必須保證澳大橫琴校區的辦學自主性。根據《澳門基本法》第121條規定：“澳門政府自行制定教育政策，包括教育體制和管理、教學語言、經費分配、考試制度、承認學歷和學位等政策，推動教育的發展。”在這裏，基本法明確賦予澳門政府“自行制定教育政策”的權力，這意味着澳門可以實施不同於內地的教育制度，在教育政策和教育制度方面，澳門特別行政區亦享有高度自治。而《澳門基本法》第121條規定：“澳門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以外招聘教職員和選用教材。學生享有選擇院校和在澳門以外求學的自由。”在這裏基本法明確賦予澳門“各類學校辦學的自主性”，澳門大學作為澳門諸多學校中的一所自然享有此項權利。正如前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。”³¹ 其次，根據人大常委會的決定，“橫琴島澳門大學新校區與橫琴島的其他區域隔離管理”，根據澳門大學橫琴建校的規劃方案，將繼續保留“一河兩岸”的現有景觀以及河上航道的通航能力。澳門將在澳大橫琴校區與澳門之間修建河底隧道，大學的師生、居民、學生等都可自由進出校園，無需經過邊檢。³² 這樣，澳大橫琴校區與橫琴島其他地區實際上並沒有直接的接觸。橫琴島其他地區的公民不能隨意進出澳大校區。在這種情況下，兩者並沒有直接的往來，而以意識形態的差別

作為禁止遊行、示威、靜坐等限制人權措施的口實實在欠缺考量。

總之，人大常委會既然已經將橫琴島一部分租借給了澳門大學，並允許澳門在此地實施澳門法律，進行“澳門化管理”，我們就應持更為開放的態度面對人大常委會的決定，而不是囿於是否違反“一國兩

制”、是否違法等問題的狹隘論辯。對於內地，當務之急是根據《橫琴整體發展規劃》，尋找推動粵港澳緊密合作的有效機制，促進橫琴地區的發展步伐；而對於澳門特別行政區，應當及時針對澳大橫琴校區立法，確保未來澳大橫琴校區的安全、秩序，促進澳門大學在新校區的發展。

註釋：

- 1 賀海峰：《橫琴：一島如何“兩制”》，載於《決策》，第11期，2009年，第40-42頁。
- 2 同上註，第41頁。
- 3 鄭渝川：《“澳法管橫琴”，珠海怎麼辦？》，載於南都網：http://epaper.nddaily.com/B/html/2009-04/08/content_752666.htm，2010年5月5日。
- 4 《國務院關於橫琴總體發展規劃的批覆》，載於珠海新區門戶網站：http://www.hengqin.gov.cn/news_view.aspx?id=1236，2010年4月25日。
- 5 徐智慧：《橫琴：一島兩制》，載於《南風窗》，第21期，2009年，第71頁。
- 6 郭天武、陳迪：《論澳門大學橫琴校區的法律適用》，載於《澳門研究》，第53期，2009年，第33頁。
- 7 見趙國強：《澳門大學遷至橫琴後管理模式探析》，載於《澳門日報》，2009年4月8日，第F05版。根據趙國強教授的觀點“就‘租界’概念而言，無非是指一方將屬於自己所有或使用的土地，通過租借的方式，租給他方使用和管理。”因此，“如果澳大搬遷後採用‘租界式’管理模式，那麼，在‘租界’範圍內，其管理權屬於澳門特別行政區。總而言之，在‘租界’內，一切管理將按照澳門特別行政區的法律運作。比如，‘租界’內的安全，由澳門特別行政區負責；發生在‘租界’內的所有司法案件，包括民事訴訟、刑事訴訟和行政訴訟案件，都將由澳門特別行政區法院依照澳門特別行政區法律審理。”趙教授所採用的“租界”定義實際上是“租界”一詞的原意，其與內地對“租界”一詞的通常理解不同。在內地，我們對“租界”一詞的理解已逐漸脫離其原意，而傾向於將“租界”理解為“近代外國侵略者在中國通商口岸劃分出的、由他們全面掌握管理權的特定地區。”（相關資料載於中國社會科學院經濟研究所編：《現代經濟詞典》，南京：江蘇人民出版社，2005年，第1307頁。）因此，不顧民族情感，將澳大橫琴校區的管理模式界定為“租界”可能並不恰當，實際上也並無必要。另外，“租界”具有明顯的不平等性、強迫性，當時的中國政府無權自主收回租界。因此，我們認為，依據“一國兩制”理論、現有的法律規定以及過往實踐可以很好地解決澳大橫琴校區的管轄問題，似乎並無必要從近代中國的屈辱史中尋找答案。
- 8 蕭蔚雲主編：《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，北京：北京大學出版社，1993年，第2頁。
- 9 常滄：《關於橫琴澳大校區相關法律事務的初步研究》，載於《“一國兩制”研究》，第2期，2009年，第29-37頁。
- 10 王振民：《中央與特別行政區關係——一種法制結構的解析》，北京：清華大學出版社，2002年，第15頁。
- 11 同上註，第139頁。
- 12 有關相關人大常委會之授權決定的法律依據以及相關爭論將在下文探討。
- 13 例如，珠海人大代表李健康在《草案》公佈第二天就公開表示：“澳門法律體系只能管轄到澳門區域，越過邊界後，就應該遵從屬地管理的原則。澳大人員和校內運作不但要向珠海納稅，進出校園必須經邊防檢查，否則就是嚴重違法！”。
- 14 戴平：《橫琴島將成“兩制飛地”？》，載於《鳳凰週刊》，第13期，2009年。
- 15 同註6，第32-33頁。
- 16 莊金鋒：《“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》，載於《“一國兩制”研究》，第2期，2009年，第39-42頁。
- 17 同上註，第41頁。
- 18 同註9，第35頁。

- ¹⁸ 童大煥：《“澳法管橫琴”，利益可協調》，載於《南方都市報》，2009年4月25日。
- ¹⁹ 國函[2001]152號。
- ²⁰ 國辦函[2002]28號。
- ²¹ 《澳區租用三不管地段今簽約》，載於愛喜城市網：<http://city.icchina.com/news/getinfo.asp?id=62497>，2002年7月23日。
- ²² 國函[2003]123號。
- ²³ 《受權發佈：全國人大常委會關於授權香港對深圳灣口岸港方口岸區實施管轄的決定》，載於網易：<http://news.163.com/06/1031/21/2UPTSBBP000120GU.html>，2010年4月25日。
- ²⁴ 國函[2006] 132號。
- ²⁵ 香港憲報編號 L.N. 138 of 2007。
- ²⁶ 同註9，第35頁。
- ²⁷ 永逸：《橫琴合作區的宗旨是促進經濟多元發展》，載於《新華澳報》，2009年4月10日，第01版。
- ²⁸ 同註6，第37頁。
- ²⁹ 《為防違法活動 香港對深圳灣港方口岸禁區式管理》，載於網易：<http://news.163.com/06/1031/17/2UPGF35F000120GU.html>，2010年4月26日。
- ³⁰ 同註6，第37頁。
- ³¹ 《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。
- ³² 《澳門大學橫琴校園擬用澳門法律》，載於南方網：http://news.southcn.com/dishi/zsj/content/2009-04/07/content_5042590.htm，2010年5月1日。