

關於橫琴澳大校區相關法律事務的初步研究

常 滸*

十一屆全國人大常委會九次會議通過《關於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決定》後，澳門內外反響強烈，熱議的話題集中於此舉的政治效果、經濟影響和澳大乃至澳門教育發展前景等，提出了涉及橫琴開發總體設想、如何協調粵澳特別是珠澳利益關係以確保可持續、相關模式的後續範例作用等話題，都值得繼續深入、客觀的研究探討。筆者不才，僅從法律層面展開思考，貢獻一些心得就教於方家。

一、橫琴澳大校區的事實情況和相關前例

(一) 橫琴島何以與澳門大學聯繫起來

橫琴島隸屬廣東省珠海市，面積 106.46 平方公里，其中已建區逾 10 平方公里，適建區 17.84 平方公里、限建區 20.56 平方公里、禁建區約 58 平方公里。該島毗鄰港澳，特別是與澳門三島隔河相望，最近處河岸相距不到 200 米，由橫琴大橋與珠海市區連接，還有蓮花大橋和相配套的國家一類口岸橫琴口岸與澳門相連。該島早於 1987 年 3 月成立橫琴鄉人民政府，1989 年 3 月撤鄉建鎮，隸屬香洲區管轄；1992 年經廣東省政府批准成立橫琴經濟開發區(廣東擴大對外開放的四個省級經濟開發區之一)，設作為珠海市政府派出機構的開發區管委會，下轄三個社區和 12 個自然村；全區人口 7,585 人，其中常住人口 4,203 人。¹ 該島 1998 年底即被確定為珠海五大經濟功能區之一，但由於宏觀思路常變化、本身規劃沒確定、內外關係未理順、投資項目不落實，至今仍很大程度上尚未展開規模開發。

澳門特區地域狹小，半島周圍和 2 個島之間經過不斷填海造地，目前面積約 30 平方公里，但承載着 50 餘萬常住人口，土地資源成為制約經濟社會發展的突出瓶頸。回歸前後，澳門社會始終存有各種意見，主張以特定方式或租地、或兼併、或合作開發、或直接參與經營橫琴的土地資源。但礙於已經形成的行政區劃的變動牽扯甚廣，更涉及到“一國兩制”體制下

相關意識形態問題，於是在“謀定而動”的等待中始終是“只聞樓梯響、不見人下來”。

澳門大學是澳門特區政府出資興辦的公立大學，1991 年由當時澳葡政府收購私立東亞大學發展而來，根據澳門法律開辦高等教育課程，目前設立在澳門氹仔島，擁有 360 餘人的教師隊伍和約 6,000 餘學生的教學規模。為了謀求未來的繼續發展，澳門政府和澳大當局研究提出了搬遷校區去橫琴島的要求和計劃，中央政府考慮到各方面的因素慨然答應滿足這樣的請求。2009 年初，外界從媒體得知澳門大學即將遷至橫琴的消息，引發了橫琴澳大校區該依據甚麼法律管轄、怎樣管理、澳門如何參與橫琴發展等一系列問題的討論，其後有關劃定 5 平方公里橫琴土地劃歸澳門發展使用等誇張的誤解陸續出現，對相關事務的解釋和分析更大多以政策詮釋為主，直至年中全國人大常委會的相關審議和決定才開始使認識相對統一起來，較為理性客觀地從事實、政策和法律的不同角度分析整件事情的核心和周遭問題。

(二) 與行政區域授權管轄相關的法律依據

1. 與行政區域管轄相關的憲法規定

關於行政區域管理制度。根據憲法，中華人民共和國的行政區域劃分如下：全國分為省、自治區、直轄市；省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市；縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮。直轄市和較大的市分為區、縣。自治州分為縣、自治縣、市(第 30 條)。批准省、自治區、直轄市的建置和決定特別行政區的設立屬於全國人大的職權(第 62 條第 12 和 13 項)；批准省、自治區、直轄市的區域劃分，批准自治州、縣、自治縣、市的建置和區域劃分，屬於國務院的職權(第 89 條第 15 項)；鄉、民族鄉、鎮的建置和區域劃分屬於省、直轄市人民政府的職權(第 107 條第 3 款)。

關於土地管理基本制度，根據憲法的規定：“城市的土地屬於國家所有。農村和城市郊區的土地，除由法律規定屬於國家所有的以外，屬於集體所有；宅基地和自留地、自留山，也屬於集體所有。”“一切使用土地的組織或者個人必須合理地利用土地”(第

* 專業法律工作者

10 條)。²

2. 與授權管轄相關的基本法規定

《香港基本法》和《澳門基本法》分別明確規定：“全國人民代表大會授權香港(澳門)特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權”(第2條)。“香港(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”(第20條)。³

3. 土地管理法的有關規定

幾經修訂的《中華人民共和國土地管理法》明確了以下有關土地管理的基本制度。

關於土地所有權，“中華人民共和國實行土地的社會主義公有制，即全民所有制和勞動群眾集體所有制。全民所有，即國家所有土地的所有權由國務院代表國家行使。國家依法實行國有土地有償使用制度。但是，國家在法律規定的範圍內劃撥國有土地使用權的除外”(第2條)。

關於全國土地管理權，“國務院土地行政主管部門統一負責全國土地的管理和監督工作”(第5條)。

“國家編制土地利用總體規劃，規定土地用途，將土地分為農用地、建設用地和未利用地”(第4條)。“土地利用總體規劃實行分級審批。省、自治區、直轄市的土地利用總體規劃，報國務院批准。省、自治區人民政府所在地的市、人口在一百萬以上的城市以及國務院指定的城市的土地利用總體規劃，經省、自治區人民政府審查同意後，報國務院批准”(第21條)。

關於土地使用者的權利和義務，“國有土地和農民集體所有的土地，可以依法確定給單位或者個人使用。使用土地的單位和個人，有保護、管理和合理利用土地的義務”(第9條)。⁴

4. 海域使用管理法的有關規定

2001年10月27日頒佈的《中華人民共和國海域使用管理法》，就海域使用管理特別是填海問題做出以下規定：

關於海域所有權，“海域屬於國家所有，國務院代表國家行使海域所有權。任何單位或者個人不得侵佔、買賣或者以其他形式非法轉讓海域。單位和個人使用海域，必須依法取得海域使用權”(第3條)。

關於填海的審批管理，“國家嚴格管理填海、圍海等改變海域自然屬性的用海活動”(第4條)。“國務院海洋行政主管部門負責全國海域使用的監督管理”(第7條)。“填海五十公頃以上的項目用海”，“應當報國務院審批”(第18條)。

關於填海地的所有權，“填海項目竣工後形成的土地，屬於國家所有”(第32條)。⁵

5. 相關行政法規的有關規定

國務院1998年制定的《中華人民共和國土地管理法實施條例》專門有以下具體規定：

關於國有土地的範圍：包括“(一)城市市區的土地；(二)農村和城市郊區中已經依法沒收、徵收、徵

購為國有的土地；(三)國家依法徵用的土地；(四)依法不屬於集體所有的林地、草地、荒地、灘塗及其他土地；(五)農村集體經濟組織全部成員轉為城鎮居民的，原屬於其成員集體所有的土地；(六)因國家組織移民、自然災害等原因，農民成建制地集體遷移後不再使用的原屬於遷移農民集體所有的土地。”(第2條)

關於土地登記發證制度，“國家依法實行土地登記發證制度。依法登記的土地所有權和土地使用權受法律保護，任何單位和個人不得侵犯。土地登記內容和土地權屬證書式樣由國務院土地行政主管部門統一規定。”(第3條)

關於土地所有權和使用權的變更，“依法改變土地所有權、使用權的，因依法轉讓地上建築物、構築物等附着物導致土地使用權轉移的，必須向土地所在地的縣級以上人民政府土地行政主管部門提出土地變更申請，由原土地登記機關依法進行土地所有權、使用權變更登記。土地所有權、使用權的變更，自變更登記之日起生效。”(第6條)

關於建設用地土地使用合同，具體建設項目經報批審查批准後，“有償使用國有土地的，由市、縣人民政府土地行政主管部門與土地使用者簽訂國有土地有償使用合同；劃撥使用國有土地的，由市、縣人民政府土地行政主管部門向土地使用者核發國有土地劃撥決定書。”(第22條第3款)

關於國有土地有償使用的方式，“包括：(一)國有土地使用權出讓；(二)國有土地租賃；(三)國有土地使用權作價出資或者入股。”(第29條)⁶

6. 其他

相關行政規章的規定，主要指國土資源部《規範國有土地若干意見》的文件，相關內容將在下文中做專項引述，在此不贅。

(三) 中央授權港澳兩個特區佔用內地土地的相關前例

根據與《香港基本法》同時通過的《全國人民代表大會關於設立香港特別行政區的決定》，“香港特別行政區的區域包括香港島、九龍半島以及所轄的島嶼和附近海域。香港特別行政區的行政區域圖由國務院另行公佈。”1997年7月1日，中華人民共和國國務院令第221號公佈了《中華人民共和國香港特別行政區區域圖》並附錄了《中華人民共和國香港特別行政區行政區域界限的文字表述》。根據與《澳門基本法》同時通過的《全國人民代表大會關於設立澳門特別行政區的決定》，“澳門特別行政區的區域包括澳門半島、氹仔島和路環島。澳門特別行政區的行政區域圖由國務院另行公佈。”1999年12月20日，中華人民共和國國務院令第275號公佈了《中華人民共和國澳門特別行政區區域圖》並附錄了《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域界限的文字表述》。上述文件明確確立了港澳兩個特區的行政管轄地域範圍，迄今未作任何更動。但兩個特區建立以來，中央權力機關以

某種特殊安排授權特別行政區在特定條件和時段內佔用內地土地的情況已經出現了三次，分別是：

1. 關於拱北澳門特區新邊檢大樓及配套設施地段的情況

在前述的國務院頒佈的澳門特區區域圖和《行政區域界限的文字表述》中，專門標明：“澳門特別行政區北部與廣東省珠海市的拱北陸路相連。關閘拱門以南由澳門特別行政區管轄。關閘拱門以北至拱北邊防檢查站原旗樓之間的地段維持原有管理辦法不變。”⁷ 這裏所謂的“原有管理辦法”即歷史上久已形成、在 1967 年澳葡政府就“關閘事件”向中方道歉後進一步確認的由內地對該地段實施完全行政管轄的體制。然而，澳門特區政府 2002 年為興建特區新邊檢大樓，提出佔用部分原屬內地管理的地段。中央同意了有關請求，並以國務院辦公廳兩個相關批覆的方式規定了相關的主要制度。批覆之一名為《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》，其內容是明確“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閘拱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。”⁸ 批覆之二是《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》，內容是通知廣東省人民政府國務院領導同志同意該省《關於澳門租用珠海土地興建新邊檢樓有關問題的請示》，並指示稱“一、原則同意‘珠海市國有土地租賃合同書’的內容，請在國務院港澳辦指導下，授權珠海市人民政府據此與澳門特別行政區政府商談並簽署土地租賃合同。二、同意在土地租賃合同中規定租賃年期為 50 年。合同期滿後，澳門特別行政區政府如不改變土地用途，可按合同規定的條件予以續簽。三、《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》（國函[2001]152 號）中‘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。四、因土地租賃而產生的邊境管理問題，由國務院港澳辦會同有關部門做出安排，駐珠海市的有關邊境管理單位的工作職責、工作方式不變，工作範圍按新的邊境管理線作相應調整。”⁹

綜合兩份文件，關於拱北澳門特區新邊檢大樓及配套設施地段，中央授權澳門特區依法管轄安排的具體特徵是：第一，授權澳門特區管轄的具體內容限定於行政管理權和司法權；第二，授權系通過國務院給廣東省和澳門特區政府行政批覆的形式完成的，並未採取立法或制定行政法規等方式；第三，導致土地移交的具體形式是授權珠海市人民政府與澳門特區政府簽訂土地使用權租賃合同¹⁰；第四，規定土地使用權租賃的年限為 50 年，並附加了不得改變土地用途的明確條件；第五，就珠海行政管理而言，“工作範圍按新的邊境管理線作相應調整”。這種處理方式反映了

當時中央和澳門特區政府對該項事務認識的程度和法制化處理的水平，事後有人撰文質疑，認為國務院改變澳門特區區劃本身超越了憲法所規定的權限，而作為行政機關向澳門特區授予司法權更是違法且缺乏依據。¹¹

2. 關於設立珠澳跨境工業區的澳方用地

珠澳跨境工業區是中央政府為推動澳門產業結構調整，支持澳門工業發展和經濟適度多元化的重要舉措，是國務院批准設立的全國第一個跨境工業區。該區位於珠海拱北茂盛圍與澳門青洲之間，分為珠海、澳門兩個園區，由廣東省珠海市和澳門特區分別通過填海造地形成，2006 年 12 月 8 日正式啓用時總面積約 0.4 平方公里，其中，珠海園區面積約 0.29 平方公里，澳門園區面積約 0.11 平方公里；兩個園區之間由一條約 15 米寬的水道作為隔離，開設專門口岸通道連接。原設想該區可集合行政特區、經濟特區、自由港和保稅區的優勢，以推動“一國兩制”條件下的區域經濟合作，但實際效果固於種種原因未如理想。

珠澳跨境工業區澳門園區的用地，雖然是澳門自行填海形成的，但由於歷史形成的、法定確認的澳門行政管轄區域不包括周邊水域，填海實際上是在內地管理的水域內進行的，事實上也存在對內地水域佔用的問題。為此，國務院在“關於設立珠澳跨境工業區的批覆”中專門規定了相關的制度：“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理；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。”¹² 由此形成的制度可總結為：第一，填海形成的澳門園區土地屬於國家所有，使用權歸澳門特區，由澳門特區進行司法和行政管理。這是與民法上通行的自然添附土地處理規範原則一致的；第二，澳門特區今後若要填海造地，必須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，不得擅自填海造地。這是落實海域使用管理法第 18 條有關“填海五十公頃以上的項目用海應當報國務院審批”¹³的規定所做的具體指令。第三，珠海邊境管理線再度按照新的情況進行調整。第四，整個安排仍以行政指令方式處理。

3. 關於深圳灣口岸港方口岸區

深港西部通道即深圳灣公路大橋，是繼落馬洲、文錦渡及沙頭角之後建設的往來香港與廣東深圳間的第 4 條跨境行車通道，2003 年 8 月動工興建，2007 年 7 月 1 日正式啓用。由於香港特區在該橋港方一側設置口岸有實際困難，2002 年 3 月，國務院同意將該通道通關口岸整體設在該橋深圳一側。香港特區在設於深圳領域內的港方口岸區實施管轄，這就涉及到複雜的法律管轄問題。為解決該問題形成了三個法律文件。首先，十屆全國人大常委會二十四次會議通過《全

國人大常委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》，決定“一、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的管理。二、深圳灣口岸港方口岸區的範圍，由國務院規定。三、深圳灣口岸港方口岸區土地使用年限，由國務院依照有關法律的規定確定”¹⁴。其次，國務院向廣東省和香港特區政府發出《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》，依據前述授權決定，明確“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為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。”¹⁵第三，深圳市政府和香港特區政府2007年6月28日簽署《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》，明確了相關國有土地租賃的具體條件。¹⁶第四，香港特區立法會2007年4月26日制定《深圳灣口岸港方口岸區條例》，規定香港法律適用於港方口岸區，香港法院對其行使司法管轄權；規定把某些藉行使或履行法定權力所產生的已有權利和義務的地域界限，擴至包括港方口岸區，以確保當局在港方口岸區能有效執法及繼續提供某些必要服務；規定已發出的逮捕令、醫生或其它認可專業人士的執業資格、駕駛執照和已有保險單的保障範圍均可在港方口岸區有效執行；並規定將該區域列屬《公安條例》所界定的禁區。¹⁷

國家就深圳灣口岸港方口岸區土地使用的上述安排，有以下特點：第一，全國人大常委會首次授權香港特區對原屬內地的土地實施法律管轄，在其內實施香港法律，並由香港的執法人員管理。第二，全國人大常委會決定該區域的範圍及使用期限都由國務院依法確定，國務院授權廣東深圳市和香港特區簽訂國有土地有償租賃合同。第三，租賃土地是附期限、附條件的。期限起自口岸啓用之日，終至2047年6月30日，但經國務院批准可提前終止或延期。條件是只能用於禁區式管理的口岸監管區。第四，香港特區也專門立法確立對該區域的法律管轄，並將其對高度自治範圍內其他區域的管轄與對該區域的管轄連接起來，以體現對中央授權管轄的落實。這次由國家最高權力機關的常設機關依照法定程序通過立法方式解決管轄權變更事項，是前所未有的突破之舉，更有明確的前例意義。

解決橫琴澳大校區相關問題，必然在上述已有的

制度軌跡上前行發展，必須更加重視依法辦事，注重實質和程序的公平正義。

二、全國人大常委會授權決定的法律解讀

2009年6月27日，十一屆全國人大常委會第九次會議以151票贊成、4票反對、5票棄權，通過了國務院提請審議的《全國人大常委會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》。內容是：“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。”¹⁸該決定標誌性地奠定了澳門特區接手對橫琴澳大校區實行法律管轄的法制基礎，是中央對澳門特區所做的最新一項法律授權。

（一）授權決定的法律意義

1. 從形式上看，該決定僅就管轄權做授權而不是改變行政區劃。澳門部分人士曾經要求，將橫琴島全部或部分劃歸澳門管轄，這涉及到澳門特別行政區和廣東省之間行政區劃的重新劃定。但國務院行使憲法第89條第15項所訂職權，僅可批准省、自治區和直轄市的區域劃分，並無變更港澳特別行政區劃的權力；擴大澳門特區領域恐又涉及全國人大修改基本法等複雜政治法律問題。種種原因決定了中央很難有充足法律理據再像以往拱北新邊檢樓那樣以國務院行政決定方式來變更管轄權，值得仿效的惟有全國人大常委會解決深圳灣港方口岸區問題的專門授權方式，以權力機關決定這樣莊重的法律形式來加強和鞏固相關安排的合法性。全國人大常委會決定授權香港特區對原本不屬於香港的個別內地區域實行管轄，明顯構成對中央和特區都較為有利的先例，所以國務院提請全國人大常委會就橫琴澳大校區做管轄權專項授權，在全國人大常委會的審議過程較為順利，在特區各方面也廣為接受。同時還必須指出，第一，該授權決定的法律依據當是基本法第20條，是全國人大常委會依照基本法就基本法尚未授權特區管轄的事項做補充授權。第二，該授權決定僅就管轄權問題這個關乎問題核心的事項作出規範，僅就地域範圍、校區租賃事宜作出原則性規定，並不能代替國務院確定校區區域範圍和相關行政區域之間再行商訂租賃協議。相信，承

襲深圳灣港方口岸區的前例，未來短時間內，國務院將向廣東省和澳門特區政府發出確定相關區域範圍的文件，珠海市政府和澳門特區政府也將簽署有關國有土地租賃條件和土地開發費支付標準的合同，從而完善整個安排所涉的法律手續。

2. 授權不是無條件無代價的，而是附以相關約束。明確的授權條件包括：第一，授權有明確的空間範圍，即由國務院確定具體界址內面積為 1.0926 平方千米的特定區域，只能用於設立澳門大學橫琴校區，不得變更土地用途做任何他用。澳門特區政府無權將該區域轉批給予其他公私法人使用，澳門大學也不得將該區域另辟為辦學以外的其他目的，倘若學校關閉則隨之終止授權。第二，授權有明確時間範圍，其期限自橫琴澳大校區啓用之日起，至 2049 年 12 月 19 日止。租賃期限屆滿可續期，但必須經全國人大常委會審議決定這樣嚴格的程序。這與拱北新邊檢樓所涉土地自批覆之日起交付管理、合同期滿可續簽，與跨境工業區澳方園區自填海完成後可利用、未提及使用年限的做法，顯然有所不同；與深圳灣港方口岸區建成啓用時開始交付港方管理一致，但與其只需要國務院批准即可延期續租，也有明顯不同。目的是不折不扣地確保授權的合法實現，既要防止在校園建成之前授權土地被挪作他用，也要賦予授權者監督檢討授權管轄後各方面情況的法定空間，為倘有之延期續租奠定法律和事實依據。第三，橫琴澳大校區與內地和澳門的地域關係要符合授權的要求，即必須以國務院所規定的具體方式與橫琴島的其他區域隔開管理，不能隨意放開形成開放邊界。事實上，一些人對此有所不理解，提出“圍牆應該取消”、“舊時代外國在華租界尚且可以與外界進行人員交流，為何今時今日的澳大橫琴校區要與橫琴島設置這樣的人為障礙”¹⁹等建議和質疑。但實在法的存在所確立的規範必有嚴格拘束力，即便未來可能修改，當下也必須遵守而不能違背。據報載，澳門特區政府已經擬定了開挖環校河道與橫琴島其他地區相區隔的方案，並將在十字門水道下修建河底隧道以連接澳門路環島到該校區，隧道兩端全屬澳門管轄故無須設立邊檢口岸，澳門居民和合法進入澳門的人士都可自由進出該校區。²⁰ 珠海方面也建議利用環保及符合生態的形式實行有效隔離，特別將在交通主幹道附近設立一道較厚的綠色障礙。²¹ 前述有人提出逐步放開該校區與橫琴島之間的邊境管理，是否可行僅屬可進一步研究之事，至少不符合目前該決定所確立的規範。

3. 授權內容的核心是授權澳門特區依照澳門法律對該校區“實施管轄”，這既包括行使行政管理權、立法權和司法權，也包括排除其原屬地的廣東省珠海市所行使的任何權力。據此，不僅《澳門大學法律制度》、《澳門大學章程》、《澳門大學人員通則》等澳門法律將適用於該區域，而且澳門特區所有相關法律都將在該區域實施，橫琴澳大校區的辦學不再受內地法律的約束，在該地域內的刑事和民事案件全由

澳門特區管轄，內地有關部門無權再到該區域內具體執法，形成了新的地方行政區域之間的邊境管理線。澳門人所擔心的新聞出版、集會遊行、學術自由等權利行使一概根據澳門法律所確定的標準來提供制度保障。如果說，澳門特區對拱北澳方邊檢區和香港特區對深圳灣港方口岸區的行政管理權和司法權，由於其地域性質決定而僅局限於單純的邊防和海關禁區口岸查驗權的話，澳門特區對橫琴澳大校園“實施管轄”的內容，由於事涉與開辦大學相配套的全方位社會管理，顯然管轄權覆蓋的事項、輻射的程度都相對的複雜和艱巨得多。這中間有兩個誤區必須澄清，一是認為允許澳大到橫琴開辦校區，澳門方面就自然享有對該地域的管轄權，相關決定只是對既得權的確認而已。此說在法律上是荒謬的，且不說澳門特區政府對此計劃只有建議權而無決定權，中央完全有權准許或否決任何相關計劃；單就允許澳大搬去橫琴而言，也可以採用納入內地教育體系管理等辦法，無論按照境外機構到內地辦學還是中外合資辦學來管理，都於法有據。現在採取的特定授權方式，是考慮到澳門特區各方面需要所做的特殊例外安排，體現了中央對澳門的格外照顧。²² 二是認為該區域根據決定“給”了澳門特區。其實授權產生的管轄權絕對不能與“給予”劃等號，前者是單純的權力運用的結果，後者則發生了權力性質的改變。授權的決定既不改變該區域的國有土地的所有權性質，也不改變該地域屬於廣東珠海市的地域區劃。授權只是使得被授權者取得了原來無權行使的特定權力，只能在被授權的範圍內行使管轄權；授權者有權監督授權的行使，有權在特定條件成就下改變甚至撤銷該項授權。

4. 授權的事實基礎是地方行政區域之間形成的國有土地租賃關係。該地域原來屬於廣東省地域範圍內的農村集體土地，近年通過國家徵用轉變為國有土地。現行土地法並無有關土地租賃的規定，只是在國務院頒佈的《土地管理法實施條例》這部行政法規中明確規定了國有土地租賃是國有土地有償使用的三種法定方式之一，作出具體規範的惟有國土資源部發佈的名為《規範國有土地若干意見》²³的行政規章。根據該規章，“國有土地租賃指將國有土地出租給使用者使用，由使用者與縣級以上人民政府土地行政主管部門簽訂一定年期的土地租賃合同，並支付租金的行為”，是國有土地出讓方式的補充，根據實際情況分為年限不超過 5 年的短期租賃和以合同约定不超過出讓最高年期的長期租賃，租金標準應與地價標準相均衡，承租人未按合同開發建設、未經土地行政主管部門同意轉讓、轉租或不按合同约定交納土地租金的，土地行政管理部門可以解除合同，依法收回承租土地使用權。

筆者研究認為，第一，雖然該規章沒有給“使用者”明確定義為公民或企業法人，但考慮到內地對國家機關、全額或部分財政撥款事業單位仍採取劃撥用地的方式解決土地需求，這裏由兩個行政區域之間以

租賃土地方式解決土地使用權的移轉，顯然突破了現有土地租賃制度的既定範疇，至多只能算是原則上參照既有制度。所以該規章中有關土地租賃有條件者必須採取招標、拍賣的方式，租金計算方式和承租人有權轉租土地使用權、轉讓或抵押、分租予第三人，承租人在使用年內享有優先受讓權等規定，未必能完全套用，端視合同締結雙方的具體租賃協議而定，在未具體形成協議之前，怨難預估。第二，該授權決定是全國人大常委會所通過的專門性法律文件，其法律位階顯然比行政法規和行政規章為高，甚至根據特別法優於一般法的規則而高於其他法律規範，所以其確立的授權特區租賃內地土地制度，不完全受現有規範約束而可按照實際情況創設新的特殊規範。第三，國有土地租賃在澳門特區的法律體系中雖也存在現成制度²⁴，但由於該授權決定是中央單方面作出的，當以內地相關法律為準據法，故即便澳門特區與內地在“兩制”的具體規範中存有不同的理解，並不會產生實質性法律障礙。

全國人大常委會授權決定，雖已明確指明澳門特區政府應以租賃方式取得橫琴島澳門大學新校區的土地使用權，但對該租賃合同的出租方是廣東省政府還是珠海市政府並未清晰規定。筆者聯繫到深圳灣港方口岸區授權決定審議過程中的一場爭論²⁵，並參照有關該口岸區租賃合同由深圳市政府與香港特區政府簽訂的前例，推測當由珠海市政府和澳門特區政府簽署有關橫琴澳門校區的租賃合同。但也有人以《關於貫徹全國人大常委會決定推進橫琴島澳門大學新校區項目的合作協議》系由廣東省政府和澳門特區政府簽署為由，推測會由廣東省出面簽訂該合同。

（二）授權決定的法律後果

1. 決定使澳門特區對橫琴澳大校區實施管轄有法可依、於法有據。正如行政長官何厚鏞在授權決定通過後當即舉行的記者招待會上所言，全國人大常委會授權澳門特區依照特區法律對橫琴澳大校區實施管轄，對澳門大學在橫琴興建校園意義重大，確保澳大的辦學自主權得以完全維持現狀，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。²⁶ 有學者指出，授權解決了最複雜的法律問題，使得澳大搬遷到橫琴後能繼續保留其人文、財政、行政、招生和教學制度的原有特色，只要處理好人員進出、校園管理等技術性問題，在實施時不會有困難。²⁷ 總之，這意味着在事實上，橫琴澳大校區將成為實施“一國兩制”的新區域。

2. 決定結束了各方圍繞橫琴發展前景的爭論並形成突破。長久以來，澳門有關各方對橫琴島的覬覦不斷，廣東省乃至珠海市對於開發這塊處女地也有多種謀劃，甚至出現“泛珠三角 9+2 共同開發”等計劃。近期就澳大遷至橫琴事宜，也有斥之為“搞特殊化”、“為一體化合作樹立很壞榜樣”的批評，全國人大常委會的決定，終結了各方的爭論。一方面，中

央決定讓廣東珠海方面與澳門特區達成租賃關係，“地方服從中央”的制度秩序導致有關各方至少公開不敢提出異議；另一方面，澳門特區政府也在中央授權中觸摸到底線，至少在短期內不會繼續公開提出新的管轄權要求。同時，決定成就了新一輪開發橫琴島的首個有標誌意義的項目，並引發了國務院同期通過了《橫琴總體發展規劃》，為全面開發橫琴島形成重要的政策突破和方向指引。

3. 決定帶來的政策聯想影響深遠。橫琴島作為一個邊陲海島本名不見經傳，因為與澳門掛上關係而引起中央立法和行政機關的專門決定，不可謂不興師動眾，不可謂不廣受關注。尤其值得考究的是，全國人大常委會授權澳門特別行政區對原屬內地的特定區域實施全面法律管轄，不管涉及的地塊面積是多麼小，不管引發的原因是多麼特殊，畢竟是打開了港澳特區眾多夢想的奇妙匣子。列席是次全國人大常委會的澳門代表接受記者採訪時就表示，有關方面是以此作為粵澳、珠澳更緊密合作“先行先試”的首個項目，從中總結經驗以利今後的區域合作。至於未來會否有新的“禮物”？只要符合“一國兩制”、有利於澳門經濟適度多元發展，相信中央會積極考慮、陸續有來。澳門科技大學隨即提出要求也希望到橫琴島開辦校區。²⁸ 香港和內地都有人意有所指地發表議論，稱香港赤鱗角機場日後若發展飽和，或可考慮租深圳或珠海機場並延伸香港法律並實施封閉管理；若要將香港和深圳的科技園區或證券交易所合併，只須中央同意、全國人大常委會授權，同樣可以通過延伸法律及行政管理方式辦到；香港興建公屋可以租用內地的地方，甚至客貨港口也可設於香港以外的內地島嶼並由香港管轄；甚至有人由此聯想到擬議中的金門廈門特區乃至閩台特區的設立條件²⁹，仿似一切可由港澳台單方面有需要時獅子大開口，中央就必定會不計代價地概予應允。筆者認為，對此問題必須站在國家宏觀戰略發展的高度，以清醒、客觀、全面的態度來評估和決策，不能人云亦云。一方面中央有必要堅定不移地採取各種政策措施，全力支持特區保持經濟社會的穩定發展；另一方面也勢必要審時度勢，平衡好中央和地方、地方之間的各種關係，謹慎估量一旦打開潘多拉魔盒所導致的種種問題。

三、橫琴澳大校區專案引發的後續問題

橫琴澳大校區是中央政府送給澳門回歸十週年的厚禮，是粵澳合作的一個範例，也是“一國兩制”的最新創舉，具有重大意義和深遠影響，引起澳門內外廣泛關注和研究也是不足為奇的。迄今為止，各方面提出的問題圍繞於遷校後澳大原有校園如何利用、哪些項目會逐步落實於橫琴島、劃地變更管轄權的授權能否在澳門要求下繼續擴大、廣東省乃至珠海市在此過程中的利益得失、橫琴開發的整體進程會否趁勢

而起、此舉對於粵港澳經濟一體化特別是澳門經濟多元化究竟能發揮甚麼作用等？這些經濟、政治、社會方面的話題顯然非一時間就能清楚提供結論的，許多尚待實踐檢驗和時間證明。筆者僅就其中涉及法律事務的議論發微探究，談點個人看法。

（一）涉及制度原則方面的三個問題

1. 關於是否違反“一國兩制”原則的爭論

在醞釀授權決定的過程中，網文中就出現了對中央舉措是否違反“一國兩制”、是否違憲的爭論，有意見認為：“割讓珠海土地給澳門”是“厚此而薄彼”，是“違憲”和“違反一國兩制原則”³⁰；也有意見認為澳門大學“法律過界”試驗是好事，有利於長遠解決大陸法律體系與港澳台法律兼容或無衝突並存的問題。³¹有人提出，“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；此外，“一國兩制”是個相互尊重現實、兩制共贏的東西，說澳大遷移到橫琴必須適用澳門法律才能辦好、才能有自由，顯然具有意識形態方面的取捨褒貶，澳門人提出此類要求自有其道理，中央倘放棄底線而承諾讓步則在政治上未必妥當。還有人提出，基本法明確規定澳門特區包括澳門半島、氹仔島和路環島，現在增加了橫琴的部分區域，究竟該怎麼算，地域範圍該如何界定？

筆者認為，授權決定刻意迴避了改變國有土地性質、改變行政地域區劃的問題，只是採取澳門特區租賃廣東珠海特定區域的辦法，消隱了相關意識形態和政治原則的標籤，不問“姓社姓資”，務實解決客觀存在的實際問題，其辦法是可取的、行得通的，是“一國兩制”在新的社會現實中的發展創新。而相關問題，必將伴隨實踐的豐富和發展達致完善結論。

2. 關於“五十年不變”的法律意義

港澳兩部基本法的第5條，都明確規定香港和澳門“特別行政區不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變”。某些人始終以此為論據，提問兩部基本法的適用期限是否也是50年，並繼而追問50年後怎麼辦的話題。鄧小平早曾就“五十年不變”的政治含義做了回答，“對香港的政策，我們承諾了一九九七年以後五十年不變，這個承諾是鄭重的。”“實際上，五十年只是一個形象的講法，五十年後也不會變。”“前五十年是不能變，五十年之後是不需要變。”³²兩部基本法從這個政治邏輯出發，刻意迴避了對未來相關期限的界定，無論是設定授權期限、處理土地契約年期，還是規劃政權機構產生方案，都從未提及截止期限的概念，以期淡化對此問題的關注。而自授權香港特區管轄深圳灣港方口岸區的期限規定到2047年6月30日止始，特別是這次授權澳門特區管轄橫琴澳大校區的期限截止於2049年12月19日，都暗合50年不變的

說法，不期然引起一些聯想和疑問，令人擔心其他相關事項是否也存在到特區成立50年時候必須重新確認效力的問題。

筆者認為，“五十年不變”既是政治原則又是法律原則，有其綱領性的特點；基本法只要不修改廢止就作為國家重要法律實施，不受50年期限的限制，符合不言自明的法治規則。授權決定就具體事項明確期限，是具體問題具體處理的個案規定，不會也不可能影響到政治原則和法律適用等根本制度，對此作過多的引伸和聯想是有害無益的庸人自擾。

3. 關於中央授權體制下能否對特區實行監督的問題

中國的行政授權理論及其實踐尚不完善，特別是對中央授權地方自治後相關權力的性質、運用程序和監督關係尚缺乏完整精當的闡述和規範。一方面中央強調港澳的高度自治權來源於國家單一制體制下中央的授權，基本法是一部授權法，中央授予特區多少權，特區就有多少權，沒有明確的，中央還可以授予；另一方面，港澳仍有人突出強調“高度自治”的權力邊界，將“井水不犯河水”之說極端化，聲稱除國防和外交歸中央外其餘都是特區自主說了算，要抵禦中央對特區自治權的侵蝕和觸犯。同時，對授權是否帶來權力的移轉，中央作為授權者應否及如何指導和監督被授權者行使權力的各項作為，應否及如何批評乃至糾正被授權者的錯誤，有關說法或者啞然缺失或者含混不清。在這樣情況下，關於橫琴澳門校區管轄權的授權決定出台，同樣也會面臨相類似的問題。筆者無法具體預見可能出現的未來情勢，但相信，以改革創新的精神探索開拓“一國兩制”事業的新實踐新道路，任何困難和問題都能夠迎刃而解，每一個具體事項的處理都將不斷豐富和發展“一國兩制”理論，都將加深我們對問題的認識並提高我們解決問題的能力。

4. 澳門特區法律在橫琴的具體適用問題

授權決定明確賦予澳門特區對橫琴澳大校區依照澳門特區法律實施管轄的權力，未必等於全部解決了澳門法律適用於該地域的所有問題。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。在這方面，香港特區處理深圳灣港方口岸區的經驗可資借鑒。但無論如何，有些人提議的仿效香港設立禁區管理澳大校園的辦法，主張專門規定在橫琴澳大校區立法限制遊行、示威等與學術無關活動的提議，是不恰當且與授權決定背道而馳的。³³

（二）有關一些事實問題

1. 該地域的名稱該怎麼叫，土地統計是否該計算其在內？

全國人大常委會授權決定中在提及該地域時，使用了“設於橫琴島的澳門大學新校區”和“橫琴島澳

門大學新校區”等概念，各種報道評論則使用過“澳大橫琴校區”、“橫琴澳大校區”等概念，細微差別在於強調其地域屬性或管轄屬性。讀者可能久已注意到，本文在此一以貫之地稱之為“橫琴澳大校區”，認為這樣一是強調了校區所在位置的地域屬性，二是說明了澳大的行政管理地位，三不強調新舊校區的分別(因為澳大現有校區是否將會保留尚有爭論且未見最終確定)，四也符合授權決定的原有表述和中央政府對授權性質的確定，是比較確切的。至於將來澳門特區接管後，從澳門本身角度出發稱之為“澳大橫琴校區”，自有其道理，無可厚非。談及相關土地統計，則端視統計口徑設計而定：若稱澳門特區地域面積，似不應統計在內；若稱轄域面積，則可以統計在內；這和目前統計澳門特區人口通常以常住人口數字代替居民總數，有異曲同工之妙。

2. 該地域管轄權交接前後的實際管理方式

首先，一些人注意到，授權決定明確澳門特區的管轄權自校區啓用時開始，而建造該校區的整個過程理論上可完全在內地管轄體制下按照內地法律進行，擔心內地的技術標準、設計施工未必符合澳門大學的要求，特別是建造投資按理必由澳門政府出錢，但澳門建築商和勞工未必能直接從中獲益。筆者認為，中央授權決定既然已經讓了大利，就不會在建造細節上與特區錙銖必較，肯定會借鑒內地承建深圳灣港方口岸區的成熟經驗處理好所有細節問題。只要相關省市和澳門妥善處理好租地的各項事宜，兩地間緊密合作完成基建，定能取得兩全其美、互利雙贏的最終結果。其次，一些人提到，伴隨橫琴澳大校園啓動，要推進“一地兩檢”和24小時通關安排。而事實上，澳門特區與橫琴澳大校區之間，系以河底隧道相連，其通行管理是澳門內部事務，任由特區自主確定通行規則，並不涉及“一地兩檢”和24小時通關安排，後者只適用於澳門特區和珠海的陸路、水路口岸，如橫琴蓮花口岸等。至於橫琴澳大校區和橫琴之間是否設立口岸，目前只聞相互區隔之說，未見開關設檢安排，但據說設計和施工中已經留有用於救災應急的專門通道。第三，有關橫琴澳大校區的供水、供電、排污等基礎設施建設，顯然連接珠海比連接澳門特區在經濟上、效率便利上都優越得多，珠海方面也有意願提供相關的配套服務。但各方都在根據本轄域的需要和可能行事，跨域事項顯然非一方善意可以決定，都要看廣東省乃至珠海市和澳門特區進一步協商研究的結論。

(三) 附隨問題：橫琴澳大校區安排與《橫琴總體發展規劃》的聯繫和區別

2009年6月24日，國務院常務會議討論並原則通過《橫琴總體發展規劃》，決定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；將橫琴島發展定位為“‘一國兩制’下探索粵港澳合作新模式的示範區”、“深化改革開放和科學發展的

先行區”和“促進珠江口西岸地區產業升級的新平台”，並明確將重點發展商務服務、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信息化政策等。筆者對該規劃的具體細節迄未完全知悉，惟注意到國務院相關會議指出“推進橫琴開發，有利於推動粵港澳緊密合作、促進澳門經濟適度多元化發展和維護港澳地區的長期繁榮穩定。”³⁴從該規劃擬定和出台的時機和背景、主要內容和目標來看，是和解決橫琴澳大校區問題的授權決定有一脈相承的聯繫，但兩者的情況也有明顯區別：

首先，從規劃適用對象的性質看：第一，橫琴島是廣東省珠海市法定管轄的行政領域，與澳門特區是相鄰關係而非兼有關係；第二，橫琴島是屬於實行中國特色社會主義制度的內地地方，澳門特區實行的制度除非獲得特殊安排沒有可能適用於橫琴島；第三，規劃是由廣東省草擬的、中央政府批准的適用於橫琴島的專項規劃，不可能延伸適用於澳門特區，但其在功能區規劃中專門劃定橫琴澳大校址，是內地對橫琴管轄權的直接體現，也是中央政府領導統籌“一國兩制”通盤全局前提下設想給予澳門特區關懷照顧的特殊安排。

而橫琴澳大校區安排，是由中央授權澳門特區在本身行政管轄範圍之外的土地上實施管轄，此事既在規劃之中，又將使得相關校區在行政管轄關係上脫離珠海的管轄而轉歸澳門特區管轄，所以性質上非常特殊。這種在土地國家所有的法定前提下，不改變土地行政區劃的前提下通過特殊立法形式改變行政管理權限甚至實行的社會制度的做法，是“一國兩制”實踐中的新情況和嶄新實例，所形成的制度和管理體制將與內地相對脫離。橫琴澳大校區在適用制度和法律上加入了授權澳門特區依其本身制度實施管轄的因素，這與橫琴島其他開發項目有根本區別。

第二，從規劃的形式及其作用來看，規劃是就特定領域所作的比較全面長遠的發展計劃，是對未來整體性、長期性、基本性問題的思考和設計；而決定是有權機關對特定事項或問題所作的具有權威性的規定。規劃具有長遠性、全局性、戰略性、方向性、概括性和鼓動性，決定則具有規範性、指令性和強制性，兩者的作用和執行力顯著不同。按照中國規劃編制工作的既定體制，國民經濟和社會發展規劃按行政層級分為國家級規劃、省(區、市)級規劃、市縣級規劃；按對象和功能類別分為總體規劃、專項規劃、區域規劃。規劃期一般為5年，可以展望到10年以上。規劃是國家加強和改善宏觀調控的重要手段，也是政府履行經濟調節、市場監管、社會管理和公共服務職責的重要依據。規劃原則上由同級政府編制，總體規劃由同級人民代表大會審批；須由國務院批准的規劃限定於關係國民經濟和社會發展全局、需要國務院審批或者核准重大項目以及安排國家投資數額較大的國家級專項規劃以及跨省(區、市)的區域規劃。³⁵《橫琴總體

發展規劃》是一個作為地級市的經濟特區轄下的地方行政區域的規劃，但由於事涉內地省與特別行政區關係的複雜問題，提升到由國務院審批的層次，凸顯了中央對相關事務的重視和關切。但無論如何，規劃的性質不同於行政決定，不是指令性、規範性的文件，尚需要相關的行政決定和實際措施去落實和完善。有些人在這個問題上有所誤解，如認為橫琴中心溝是根據總體規劃中有關將橫琴納入珠海經濟特區範圍的說辭而納入珠海管轄的³⁶，筆者就認為非常值得商榷。因為規劃顯然不是解決法定管轄區域的直接依據，按照報道國務院審議通過《橫琴總體發展規劃》的新聞稿，國務院決定橫琴島納入珠海經濟特區是一項專門決定的內容，只是和通過規劃的決定同時做出，兩者斷不可混淆。

第三，從規劃強調貫徹中央有關廣東努力實現“科學發展、先行先試”的指導思想來看，內地有關部門特別是廣東省對推進粵港澳經濟合作和區域經濟一體化等重大問題有所探索和期待，這勢必帶來思想觀念、政策措施、制度法律方面的不斷改革和創新，或許在未來引發更為實質性的制度突破。筆者對此也有很高的研究熱忱，但囿於這脫離了當前實在法的範疇，眼下尚難把握和推斷，在此僅提出題目，容後展開再議。

以鏡鑒後，來者可追。橫琴澳大校區相關事務的處理，作為“一國兩制”實踐中出現的新事物，對很快將會陸續出現的深圳河套地區開發和確立港珠澳大橋的管轄權特別是解決珠澳共同填海人工島誰屬問題，都將有積極的參考借鑒意義，值得繼續深入探討。

註釋：

- 1 “橫琴島簡介”，載於百度百科網站，<http://baike.baidu.com/view/974974.htm>，2009年9月7日。
- 2 以上條文引自憲法文本，見《憲法和憲法修正案學習問答》，北京：中國民主法制出版社，2004年，第2-37頁。
- 3 以上條文引自基本法文本，見全國人大網法規規章欄目。
- 4 引自新華網授權發佈的法律文本，載於新華網：http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-08/29/content_1913155.htm，2009年9月7日。
- 5 引自該法條文，載於國家環保部網站：http://www.zhb.gov.cn/law/law/200802/t20080202_117996.htm，2009年9月7日。
- 6 引自條例文本，載於法律圖書館網站：http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=15255，2009年9月7日。
- 7 引自鄭言實編：《澳門過渡時期重要文件匯編》，澳門：澳門基金會，2000年，第149頁。
- 8 即2001年11月26日的國函[2001]152號文件，引自《國務院公報》2002年第1期，載於中國經濟網：http://gov.ce.cn/home/gwygb/2002/11/200606/09/t20060609_7281217.shtml，2009年9月7日。
- 9 即2002年3月21日的國函[2003]123號文件，載於中華人民共和國中央人民政府網站：http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61421.htm，2009年9月7日查。
- 10 該合同於2002年7月23日簽訂，約定“珠海市人民政府把位於拱北聯檢樓與澳門關閘之間、面積為28,042.6平方米的國有土地使用權出租給澳門特別行政區政府興建新邊檢大樓及配套設施，不得改變土地用途。土地租金為每年每平方米人民幣10元，租賃年期為50年。若澳方在租賃期屆滿後仍需繼續使用該土地，由雙方重新簽訂土地租賃合約。有關合同經雙方簽字蓋章、並經國務院批准後生效。”
- 11 郭天武、陳迪：《論澳門大學橫琴校區的法律適用》，載於廣東省法學會、香港城市大學法律學院、澳門大學法學院《第二屆粵港澳法學論壇論文集》，2009年9月。
- 12 即2003年12月5日的國函[2003]123號文件，引自國務院辦公廳政府信息公開專欄：http://www.gov.cn/xgk/pub/govpublic/mrlm/200803/t20080328_31797.html，2009年9月7日。
- 13 參見該法文本，載於河北漁業信息網：http://www.scj.heagri.gov.cn/show_content_281.htm，2009年9月7日。
- 14 引自該法文本，載於中國環境法網：<http://www.riel.whu.edu.cn/article.asp?id=3010>，2009年9月7日。
- 15 即2006年12月30日國函[2006]132號批覆，載於香港法律資訊研究中心網站：<http://www.hklii.org/hk/legis/ch/ord/2210.txt>，2009年9月7日。
- 16 參見香港立法會CB(2)249/07-08(01)號文件，即2007年11月6日聽取保安事務委員會報告深圳灣管制站最新情況及港方口岸區土地開發費港方須每年支付土地租金及承擔土地開發費。港方口岸區的土地年租金，首5年為每年人民幣約6,234,810元，此後會定期檢討和調整。港方還須支付土地開發費約為人民幣15億3千7百萬元。載於香港立法會網站：<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/se/papers/se1106cb2-249-1-c.pdf>，2009年9月7日。
- 17 參見香港法例第591章，載於香港律政司雙語法例資料系統網站：http://translate.legislation.gov.hk/gb/www.legislation.gov.hk/blis_ind.nsf/6033a8cc1f220686482564840019d2f2/6e8dc220a3c5cb59482572e300139c38?OpenDocument，2009年9月7日。
- 18 見《人民日報》，2009年6月28日。
- 19 《學者唇槍舌劍論澳大橫琴校區》，載於《新華澳報》，2009年7月18日。
- 20 《澳大橫琴校區徵地拆遷順利 擬設通道連接本澳 挖環校河套分割管理》，載於《澳門日報》，2009年6月26日；《年杪動土料三年竣工新校區投放50-60億》，載於《華僑報》，2009年6月27日。
- 21 《澳大橫琴土地校區交政府》，載於《澳門日報》，2009年9月15日。

- ²² 2009年4月6日，澳門大學校方向特區立法會解釋《橫琴校園初步設想及規劃》，在中央授權不明朗的前提下，單方面規劃根本不屬於澳門特區管轄範圍內地域的開發事項，其舉措乃至用語，難免令人疑惑不解，確有值得商榷之處。
- ²³ 即1999年8月1日國土資發[1999]222號文件所附《規範國有土地租賃若干意見》，載於百度法律網站：http://law.baidu.com/pages/chinalawinfo/2/33/cb78c9f26ead5fe1cabf09884adaefe3_0.html，2009年9月7日。
- ²⁴ 參見經多次修改的澳門第6/80/M號法律《核准土地法》第6章第3節“以租賃方式的批出”相關條文(第49-59條)，載於《澳門特別行政區法律彙編》，北京：中國社會科學出版社，2000年，第1297-1298頁。
- ²⁵ 在2006年8月《國務院關於提請審議授權香港特別行政區對深圳灣港方口岸區實施管轄的議案》中，曾規定“深圳灣口岸港方口岸區的範圍，由廣東省人民政府、深圳市人民政府與香港特別行政區政府協商提出方案，報國務院批准”，見陳佐洱的議案說明，載於法搜網站：<http://www.fsou.com/html/text/bleg/5536499/553649976.html>。全國人大常委會審議時，有的常委會委員提出，深圳市隸屬於廣東省，廣東省人民政府、深圳市人民政府和香港特別行政區政府不是同一個級別，規定三者協商的工作方式不妥，法律委員會決定可以不作規定。見喬曉陽2006年10月27日就審議結果的報告，載於維普資訊網：<http://www.cqvip.com/qk/85506X/200608/23415477.html>，2009年9月7日。
- ²⁶ 《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27日。
- ²⁷ 《駱偉健：做好管理實施無問題》，載於《澳門日報》，2009年6月27日。
- ²⁸ 《粵澳合作先行先試突破口》，載於《澳門日報》，2009年6月27日；《科大將向特區提出橫琴辦學》，載於《澳門日報》，2009年9月3日。
- ²⁹ 參見《擴港澳管轄界限一國兩制新空間》，載於《明報》，2009年6月27日；《內地學者：港可借鏡》，載於《星島日報》，2009年6月27日；《從澳大橫琴校區到金廈特區再到閩台特區》，載於《新華澳報》，2009年6月29日。
- ³⁰ 參見jincheng918寫《澳大“租界”泄了澳珠合作的底》，載於天涯博客：http://blog.tianya.cn/blogger/post_show.asp?BlogID=931283&PostID=17148421，2009年9月7日。
- ³¹ 參見第一哲學寫《校園自由應該允許法律過界》，載於新浪博客：http://blog.sina.com.cn/s/blog_49c2c43f0100d5z5.html，2009年9月7日。
- ³² 鄧小平：《要吸收國際的經驗》，載於《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1994年，第267頁。
- ³³ 同註11。
- ³⁴ 《國務院通過橫琴通體規劃》，載於《澳門日報》，2009年6月25日。
- ³⁵ 參見2005年10月22日國發[2005]33號文件《國務院關於加強國民經濟和社會發展規劃編制工作的若干意見》，載中央人民政府網站：http://www.gov.cn/gongbao/content/2005/content_121467.htm，2009年9月7日。
- ³⁶ 中心溝位於大小橫琴島之間，約14平方公里，1968年珠海縣組織民眾圍墾，珠海縣委報請佛山地委，提出與地區內一個縣即順德縣合作開發。後對中心溝土地的歸屬權，佛山和珠海兩地一直存在不同看法。順德縣一直在橫琴中心溝設有名為辦事處的行政派出機構。1987年廣東省國土廳專門發文，明確中心溝土地使用權歸順德，規定順德可出租土地給人租種，但沒有明確地域歸屬權。目前，順德中心溝辦事處只保留對土地的經營權力，而諸如治安、計劃生育等行政權力，由橫琴鎮政府來行使。2009年6月25日，廣東《南方都市報》等採訪廣東省發改委獲知，在《橫琴總體發展規劃》確實涉及了中心溝，但是只是在中心溝做了相關產業發展規劃，沒有提及中心溝歸屬權問題。