

# 中央對澳政策的歷史演進與實施成效探析

冷鐵勛\*

中國共產黨十八大報告在深入闡述“一國兩制”方針的科學內涵時，明確指出：“中央政府對香港、澳門實行的各項方針政策，根本宗旨是維護國家主權、安全、發展利益，保持香港、澳門長期繁榮穩定。”其中所指的中央對澳政策，從一般意義上講，指的就是代表中華人民共和國的中央政府對澳門問題的處理和解決所提出並貫徹的原則、立場、方針、措施等。由於澳門已經實現了順利回歸，目前講中央對澳政策，則主要是指中央在對澳門恢復行使主權後，為維護國家的統一和領土完整，有利於澳門的社會穩定和經濟發展所採取的帶有長期性和戰略性的基本政策。這些基本政策已由中國政府在《中葡聯合聲明》中予以闡明，並作了具體說明。其詳細內容就是《中葡聯合聲明》第2條中國政府所聲明的對澳門執行的12項基本政策，通常又被高度概括為“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針。不僅如此，這些基本政策還通過基本法的形式實現了制度化、法律化，從而使得其貫徹有了可靠的法律保障。可以說，整個基本法的內容既以中央對澳政策為依據來制訂，又充分體現和貫徹了中央對澳政策。由於基本法所體現的中央對澳政策並非一蹴而就，而是歷經了一個因應不同時期實際情況和需要的演進過程，為準確理解中央對澳實行“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的政策內涵，本文擬就中央對澳政策的歷史演進與實施成效作一探析。

## 一、澳門問題解決前中央對澳政策回顧

中央對澳政策所要面對和解決的主要是歷史遺留的澳門問題，因此，澳門問題既是中央對澳政策的因，同時澳門問題的處理和解決又是中央對澳政策所

要達至的果。正是在這個意義上說，所謂澳門問題，指的就是澳門作為中國固有領土被葡萄牙佔領的事實以及中國收回澳門，對其恢復行使主權的問題。<sup>1</sup>

澳門問題的形成，與香港問題一樣，從根本上說，都是外國列強入侵與當時的中國政府積貧積弱所造成的。鑒於這類歷史遺留問題本身所固有的複雜性，新中國建立後，中央對澳政策在時間段上大體可以分為澳門問題解決前與澳門問題的和平解決兩個大的階段。下面，先就澳門問題解決前的中央對澳政策作一簡略梳理。

### (一) 暫不收回港澳維持現狀的戰略部署

1949年，中國共產黨領導的人民解放軍在全國戰場上節節勝利，準備南下解放全華南時，港澳問題便凸顯出來。由於香港問題和澳門問題都是外國列強通過不平等條約而佔領中國領土所遺留下來的歷史問題，因此，即將成立的新中國以至後來的中央政府，從來都是把香港問題和澳門問題作為一個整體來考慮。但由於香港問題涉及到與英國的關係處理，加之香港本身地位和作用較之澳門更具特殊性和複雜性，因此，中國政府對於港澳問題的處理，在實踐中又多表現為首先針對香港問題來制定相關的政策，但有關的精神和內容也大體上同時適用於澳門問題。鑒此，分析新中國成立後中央政府對澳門問題的相關政策，自然離不開對香港問題的政策。

1949年，當人民解放軍揮師南下，廣東全境即將解放之時，中共華南分局外事辦公室制訂了可實際操作的對港澳的方針和政策，其主要內容為：①暫時維護現狀(各邊界)，對領土主權不做任何表示；②採取一切正確的有效辦法避免軍事衝突，並防止邊界糾紛，但在邊界上必須嚴加警戒，堅持“人不犯我，我不犯人”的原則；③在平等、互利和互相尊重領土主

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

權的原則基礎上和對方進行貿易；④在深圳地區設外事機構，以掌握政策和及時收集情報；⑤迅速制訂和公佈對外貿易和通匯的各種條例，發表闡明對外貿易和保護外僑的談話。鑒此，人民解放軍兵臨深圳、珠海，離香港和澳門只是一步之遙時，停止了前進的腳步，沒有進入香港和澳門。<sup>2</sup>

1949年新中國成立後，宣佈廢除一切強加在中國人民頭上的不平等條約，這其中當然包括了涉及香港和澳門的不平等條約。考慮到香港和澳門的特殊歷史情況和當時新中國處在西方列強的敵視和包圍封鎖之中的嚴峻局勢，中國政府從實際出發，沒有馬上收回香港和澳門。1949年10月，新中國第一代領導人以極其敏銳的政治眼光審時度勢，從國際形勢的大局出發，決定暫不解放香港，確定了“維持香港現狀，抓住英國，分化美英”的戰略。

對於暫不收回香港的戰略考慮，廖承志曾有這樣的評價：“香港是世界上最大的自由貿易港口之一，如果香港暫時留在英國人手中，為了英國自己的利益，它也不會放棄大陸這個巨大的市場。這等於把美國對中國的立體封鎖綫撕開一個缺口：我們能從香港進口中國亟需的物資；也可以利用香港作為我們與世界交往的通道，世界各國兄弟黨同志可以從這裏進來，各國的民間友好人士也可以從這裏入境；另外，香港還可以成為我們瞭解世界各國情況的窗口，這些深遠的戰略意義會隨着似箭的光陰，越往以後越為大家所接受和看清楚。”

後來的事實證明確實如此。1950年1月6日英國政府宣佈承認中華人民共和國，成為第一個承認新中國的西方國家，這與新中國成立初期對香港問題所採取的暫不收回維持現狀的戰略部署有着密切關係。<sup>3</sup>

由於新中國領導人從來都把港澳問題作為一個整體來考慮，因此，對香港的方針，無論是在當時還是後來，其精神實質同樣適用於澳門。新中國成立後，中國政府多次闡明對澳門問題的立場，指出：澳門是中國的領土，澳門問題屬於歷史遺留下來的問題，並一貫主張在適當時機通過談判和平解決這個問題，在未解決之前暫時維持現狀。

暫不收回港澳維持現狀的戰略部署，是從戰爭廢墟上站立起來的中國人民作出的明智選擇。新中國成立初期，儘管葡萄牙不承認新中國，並繼續同台灣保持所謂的外交關係，但為了澳門的穩定和維持澳門現狀，中國政府從國家和澳門居民的利益着想，在政治上執行維護澳門穩定的政策，在經濟上對澳門實行扶助政策，以足夠數量和合理甚至優惠的價格長期供給

澳門生活用品和生產資料，保持了澳門的社會生活穩定。

## (二) “長期打算，充分利用”的八字方針

新中國第一代領導人在作出暫不收回香港和澳門，維持現狀的戰略部署後，經過一段時間的實踐，於20世紀50年代末，根據當時的國際國內形勢和香港、澳門的實際情況，從戰略全局出發，確立了“長期打算，充分利用”的八字方針，並在建國後的相當長時期內作為對港澳工作的方針。在這一方針下，暫時不考慮收回香港和澳門，以作為內地對外聯繫的窗口，充分利用香港、澳門的特殊環境和有利條件，為中國的社會主義建設和國家統一事業以及外交戰略服務。

1960年，中共中央根據“長期打算，充分利用”的八字方針，對香港、澳門採取一系列特殊政策，以促進香港、澳門的經濟繁榮：一是對香港、澳門實行有別於內地的政策，不允許內地各種運動波及香港和澳門；二是以優惠價格大量向香港和澳門供應食品、淡水、燃料、各種工業原料及半成品。當時的總理周恩來就供應港澳問題曾作過多次批示，要求“各地凡是有可能，對港澳供應都要負擔一些，不能後退。這個陣地越來越重要，對港澳供應確實是一項政治任務。”內地多個省份，尤其是廣東省，為保證對港澳的供應作了很大努力，甚至是作出了部分犧牲。即使是在文革時期，對港澳的供應也沒有中斷過。香港的一項研究顯示：1961-1973年間，如果香港不從內地進口食品，改由其他地方供應的話，本地居民要維持同樣的生活水平，則生活開支至少須增加15-20%，這一研究成果原則上也同樣適用於澳門。

後來的事實證明，中國政府當時確定的“長期打算，充分利用”的方針是完全正確和十分必要的。如果在建國初期或者20世紀60年代初內地經濟困難、一度發生逃港潮時把香港和澳門收回，不但這兩個地方不會發展得後來那樣繁榮，而且內地社會主義建設的作用也不會發展到今天這樣重要。可以說，“長期打算，充分利用”的八字方針，為日後中國政府制定恢復對港澳行使主權的基本政策作了非常有益的探索。

## (三) 香港和澳門不屬於通常殖民地範疇的國際立場

殖民地原指一個國家被國外侵佔並大批移民居住的地區。葡萄牙和西班牙是近代殖民主義的先鋒，

隨後英國成為世界上最大的殖民國家。至第一次世界大戰前，英國、美國、德國、法國、意大利、荷蘭、西班牙與葡萄牙等國均有殖民地。第二次世界大戰後，殖民地、半殖民地的民族獨立運動高漲，大批亞洲和非洲國家相繼獲得獨立。20世紀60年代是非殖民化的高潮時期，僅在1960年一年內，就有17個非洲國家先後宣告獨立，國際上把這一年稱為“非洲獨立年”。該年第25屆聯合國大會上，在蘇聯部長會議主席赫魯曉夫的倡議下，43個亞非國家聯合提出了《給予殖民地國家和人民獨立宣言》的決議草案，並獲得聯合國大會通過。1961年，聯合國成立了給予殖民地國家和民族獨立宣言執行情況特別委員會，即非殖民化特別委員會，並宣佈了殖民地名單，香港和澳門被列入了這個名單內。這就意味着香港和澳門以後有權進行民族自決，其將來的前途是獲得獨立，而非回歸中國。針對這種情況，中國政府明確提出香港與澳門不具有民族自決的權力，不屬於這種有權獲得獨立的殖民地。1965年12月5日，中國最高人民法院發佈的司法解釋也指出：“據外交部領事司(65)領一發字第913號函略稱：陳琮贊和陳夢華的英文本公證文件上有香港‘殖民地’字樣，考慮當前國際局勢，應當將‘殖民地’字樣刪去，方可以辦理認證。”這裏的國際局勢，就是指聯合國將香港和澳門列入殖民地名單這一情況，它增加了中國政府解決香港問題和澳門問題的難度。<sup>4</sup>

1971年，中華人民共和國重返聯合國後，就要求把香港和澳門從殖民地名單中刪除。1972年3月，中華人民共和國駐聯合國代表黃華為此致函聯合國非殖民化特別委員會申明中國政府的立場：“香港和澳門是被英國、葡萄牙佔領的中國領土，解決香港、澳門問題是中國主權範圍內的事，是作為一個主權國家的中國要對被佔領的領土恢復執行主權的問題，而完全不是屬於通常的殖民地範疇的問題，更不是使其獲得獨立的問題。”同年11月8日，聯合國大會通過了決議案，將香港和澳門從殖民地名單中剔除，此舉為中華人民共和國後來和平解決香港與澳門的主權問題創造了條件。

## 二、澳門問題的和平解決與中央對澳政策的系統化

香港問題和澳門問題的最終和平解決，是在“一國兩制”方針的指導下實現的，也正是在“一國兩

制”方針下，中央形成了系統化的對港澳基本政策。中國政府在《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》中闡明中國政府對香港和澳門的基本政策時，明確表明系根據“一個國家，兩種制度”方針，對香港和澳門執行相關的基本政策。因此，要瞭解在澳門問題和平解決進程中的中央對澳政策，自然離不開對“一國兩制”方針形成過程的認識。

### （一）“一國兩制”方針來源於“和平解放台灣”方針

鄧小平說過：“‘一國兩制’構想的提出還不是從香港問題開始的，是從台灣問題開始的。”<sup>5</sup>它清晰地說明“一國兩制”最早是用來解決台灣問題的。關於“一國兩制”方針的來源，目前內地比較一致的看法也認為其來源於毛澤東、周恩來提出的“和平解放台灣”方針。

1949年國民黨從大陸敗退據守台灣後，兩岸形成分離狀態，台灣問題由此而生。新中國成立初期，主張武力解放台灣，實現祖國統一大業。1949年通過的起臨時憲法作用的《中國人民政治協商會議共同綱領》便明確規定，“中華人民共和國中央人民政府必須將人民解放戰爭進行到底，解放中國全部領土，完成統一中國的事業。”為此，中國人民解放軍為武力解放台灣進行了相應的準備工作。然而，1950年6月25日，朝鮮戰爭爆發，美國入侵朝鮮並插手台灣問題，派遣第七艦隊進駐台灣海峽，阻撓中國人民解放台灣的行動，武力解放台灣的計劃被迫擱淺。

到上個世紀50年代中期，基於台灣政局趨於穩定，武力解放台灣增加了難度；美國插手台灣問題，企圖分裂台灣，台灣問題複雜化；國內的主要矛盾已經轉化為人民群眾日益增長的物質文化生活的需要同落後的社會生產力之間的矛盾，國家的根本任務已經由解放生產力轉變為在新的生產關係下保護和發展生產力等多重因素的考慮，中國政府調整了對台政策，改變武力解放台灣的主張，提出了“和平解放台灣”的方針。

“和平解放台灣”的表述，最早由周恩來在亞非會議上提出來。1955年4月，周恩來總理應邀請參加了在萬隆召開的亞非會議。周恩來在會議期間多次指出，中國政府願意和平解放台灣，也願意與美國就緩和並消除台灣地區的緊張局勢問題進行談判。他強調，“中國人民有權用一切方式解放台灣，包括和平解放的方式在內。但是，和平解放台灣只有在美國放棄侵略和干涉，從台灣和台灣海峽撤走一切武裝力量

之後才有可能。”1955年5月13日，周恩來在全國人大常委會第十五次全體(擴大)會議上明確提出：

“中國人民解放台灣有兩個可能的方式，即戰爭的方式和和平的方式，中國人民願意在可能的條件下，爭取用和平的方式解放台灣。”這表明，“和平解放台灣”基本上成為中共中央和中國政府處理台灣問題的一項方針。<sup>6</sup>此後，隨着形勢的發展，“和平解放台灣”的方針逐步得到完善。

1960年5月22日，毛澤東主持中共中央政治局常委會議，研究對台問題，並確定了對台工作的總方針。這一方針後來被周恩來歸納為“一綱四目”。

“一綱”就是台灣必須回歸祖國。“四目”就是：台灣回歸祖國後，除外交必須統一於中央外，所有軍政大權、人事安排由蔣介石決定；台灣所有軍政及建設經費不足部分，由中央撥付；台灣社會改革可以從緩，協商解決；雙方約定，不派人進行破壞對方團結之事。

“一綱四目”的目標很明確，那就是國家要統一。其內容也比較具體，那就是由武力方式統一改變為和平方式統一，在堅持國家統一的大原則下，台灣地區的社會制度可以有時間、有條件地維持不變，但最終仍然是要實現社會制度的統一化，僅僅是統一的過程和條件可以討論，那時還沒有形成統一後可以有不同的社會制度存在的設想。<sup>7</sup>可惜，由於種種複雜的原因，在當時的歷史條件下，國共兩黨沒能夠進行第三次合作，和平解決台灣問題的設想未能實現。但是，毛澤東、周恩來等人從解決台灣問題的實際出發所作的一些設想和探索，所提出的若干帶原則性的意見，為後來鄧小平提出“一國兩制”科學構想，提供了思想先導。“和平解放台灣”的方針，特別是“一綱四目”便成為“一國兩制”的來源。儘管當時集中體現“和平解放台灣”方針的“一綱四目”與當今的“一國兩制”方針相比，仍有着原則的區別和質的飛躍，但其以和平方式統一國家以及針對台灣的特殊情況所作的一些設想，為後來鄧小平提出“一國兩制”科學構想直接提供了富有啟發意義的營養素材，是“一國兩制”方針的重要思想淵源。

## (二) “一國兩制”方針孕育於對台九條方針政策

20世紀70年代末，國內國際形勢發生了深刻變化，為確立和鞏固和平解決台灣問題的方針創造了新的有利條件。

1978年12月，中國共產黨十一屆三中全會重新

恢復了實事求是的思想路線，並且決定將黨和國家工作的重心轉移到經濟建設上來。同月，中美決定自1979年1月1日起建立外交關係。美國承認中華人民共和國政府是中國惟一的合法政府，並承認中國的立場，即只有一個中國，台灣是中國的一部分。在此背景下，以鄧小平為核心的中央第二代領導集體從國家和民族的根本利益出發，在毛澤東、周恩來等關於爭取和平解放台灣思想的基礎上，確立了和平統一祖國的大政方針，逐漸形成了“一國兩制”與和平統一的戰略構想。

中國共產黨十一屆三中全會公報首次以“台灣回到祖國懷抱，實現祖國統一大業”來代替以往“解放台灣”的提法。三中全會剛結束，1979年元旦，全國人大常委會發表《告台灣同胞書》，鄭重宣佈關於台灣回歸祖國，實現國家統一的大政方針。其中特別指出：“我們的國家領導人已經表示決心，一定要考慮現實情況，完成祖國統一大業，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失。”這裏所說的“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”，實際上已經包含有“一國兩制”的構想的萌芽因素了。<sup>8</sup>

《告台灣同胞書》是新時期中國共產黨和中國政府對台方針的重要宣示，標誌着對台方針政策的重大轉變。1979年1月30日，鄧小平訪問美國，在向美國參、眾兩院議員解釋中國政府的對台政策時指出，“我們不再使用‘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。”這是中國領導人最早公開表示要用尊重台灣現行制度的方式來解決台灣問題，它實際上已經暗含了允許在一國之內同時存在兩種不同的社會制度，以實現國家的統一。至此，“一國兩制”的構想已經是呼之欲出了。

1981年9月30日，全國人大常委會委員長葉劍英對新華社記者發表談話，進一步闡述台灣回歸祖國、實現和平統一的九條方針政策(後來被稱為“葉九條”)，其中最重要的是：①建議舉行中國共產黨和中國國民黨兩黨對等談判，實行第三次合作，共同完成祖國統一大業；②國家實現統一後，台灣可作為特別行政區，享有高度的自治權，並可保留軍隊，中央政府不干預台灣地方事務；③台灣現行社會、經濟制度不變，生活方式不變，同外國的經濟、文化關係不變，私人財產、房屋、土地、企業所有權、合法繼承權和外國投資不受侵犯。“葉九條”是中國共產黨

和中國政府在新時期對台方針政策的進一步深化與發展，它極大地豐富並充實了以兩種不同制度並存的方式來解決台灣回歸祖國，以實現國家統一的構想內容。至此，解決台灣問題的“一國兩制”構想的輪廓實際上已經呈現出來了。

1982年1月11日，鄧小平在一次談話中，第一次把解決台灣問題的構想概括為“一國兩制”。他說：“九條方針是以葉副主席的名義提出來的，實際上是‘一個國家，兩種制度’。兩種制度是可以允許的，他們不要破壞大陸的制度，我們也不破壞他那個制度。不只是台灣問題，還有香港問題，大體也是這幾條。”這是鄧小平首次提出“一個國家，兩種制度”的概念。1984年12月19日，鄧小平在會見來訪的撒切爾夫人時再次說道：“一九八一年國慶前夕葉劍英委員長就台灣問題發表的九條聲明，雖然沒有概括為‘一國兩制’，但實際上就是這個意思。”<sup>9</sup>

為了使“一國兩制”的推行獲得憲法上的依據，1982年修改憲法時，特地在憲法總綱中，對特別行政區作了專條規定。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。”憲法修改委員會副主任委員彭真在向五屆全國人大五次會議作《關於中華人民共和國憲法修改草案的報告》時就此指出，憲法第31條的規定，正是因為考慮到台灣實現和平統一後，可作為特別行政區享有高度自治權這種特殊情況的需要而增寫的。彭真在報告中同時還指出，“在維護國家的主權、統一和領土完整的原則方面，我們是決不含糊的。同時，在具體政策、措施方面，我們又有很大的靈活性，充分照顧台灣地方的現實情況和台灣人民以及各方面人士的意願。這是我們處理這類問題的基本立場。”其中的“這類問題”，彭真的報告雖沒有作出具體說明，但從其基本精神來看，除台灣問題外，應該還包括了香港、澳門在內的歷史遺留問題。對此，廖承志在1983年就曾指出，“憲法第三十一條規定，必要時設立特別行政區。這是雙關的，既是對台灣說的，也是對港澳說的。”<sup>10</sup>鑒此，本為台灣問題的解決而設計的“一國兩制”構想，後來卻因形勢發展的需要而最先應用於解決香港問題，繼而又用於解決澳門問題。

### （三）“一國兩制”方針定型於十二條原則

新中國成立後，在冷戰的特定氛圍中，中國政府對香港和澳門採取了“長期打算，充分利用”的方針，香港和澳門幾乎成了中國僅有的對外通道，它對

於打破以美國為首的西方陣營對中國的遏制和封鎖作用巨大。

到了20世紀70年代中後期，香港的發展已如日中天，它的許多經濟指標已居亞洲、甚至世界前列。然而，香港當時經濟的發展也面臨一個十分棘手的問題，那就是新界的“租約”問題。因為即使按照英方所謂的有關香港三個不平等條約有效的觀點，新界租期到1997年6月30日也將屆滿。喪失了佔整個香港面積90%以上的新界，香港也便失去了最為廣大的投資場所。因此，自新界“租約”問題浮現以來，英國政府就開始不斷就此試探中國政府的態度，探詢中國政府對1997年6月30日新界“租約”到期後對新界以至香港、九龍的政策取向。1979年3月底，香港總督麥理浩訪問北京，投石問路。在與鄧小平會見時，麥理浩提出了新界“租約”的年期問題，建議把原來土地契約上寫的有效期（不超過1997年6月）去掉，改為：只要仍在英國管理下，契約仍然有效，試圖突破1997年6月30日的底綫。對此，鄧小平一口予以回絕，並對麥理浩說：“香港主權屬於中華人民共和國，這個問題不容討論。但是，中國政府會考慮香港的特殊地位，中國政府可以明確地告訴英國政府，即使將來做出某種政治解決，無非一個是收回，一個是保持現狀，不管哪種政治解決方式，都不會影響投資者的利益，請投資者放心。”<sup>11</sup>

麥理浩訪京促使中國領導人開始思考如何解決香港問題。與麥理浩的會見結束後，鄧小平便指出：“香港問題已擺上日程，我們必須有一個明確的方針和態度。請有關部門研究提出方案，並盡快整理出材料，供中央參考。”為此，國務院港澳辦、外交部等機構通過赴港調研等方式共同研究香港問題的解決方案。

其實，早在1979年初，鄧小平便開始考慮用1978年下半年中美建交談判中他提出的，以一個國家容許兩種社會制度的方式解決台灣問題的新構想來解決香港問題。在香港總督麥理浩1979年3月訪華時，鄧小平對他說過：“在本世紀和下世紀初相當長的時期內，香港還可以搞它的資本主義，我們搞我們的社會主義。就是到1997年香港政治地位改變了，也不影響他們的投資利益。”<sup>12</sup>不過，直到1981年底，香港問題的解決都是排在台灣之後的。但到了1982年，形勢有了很大的改觀，“香港問題不再是可以延續的問題，一種新的排列方式出現了，統一香港成了傾力以赴，必須達成的任務”。<sup>13</sup>

1982年3月，當時的國務院港澳辦以廖承志的名

義向中央提交了一個“解決香港問題的初步方案”，中央書記處原則上同意，但要求再徵求各方面意見。這個時候，1997年香港回歸已經是確定下來了，具體怎麼做還要調研，鄧小平提出了一年的調查期限。

1982年6月，中國已經對香港問題做好全盤的戰略擘畫，而英國此時卻正在全力準備如何打贏與阿根廷的戰爭。鄧小平借會見香港知名人士費彝民、王寬誠等人的機會，正式公佈中國政府處理香港問題的基本立場和原則：一定要在1997年收回香港，不能再晚；在恢復行使主權的前提下，保持香港的繁榮和穩定。即“收回主權、保持繁榮、制度不變、港人治港”的十六字方針。<sup>14</sup>

1982年4月6日，鄧小平曾向來訪的英國首相希思詢問是否同意按中國對台“九條”方針的路綫來解決香港問題。而1982年4月《憲法草案修正案(草案)》第31條有關“特別行政區”的規定則為包括台灣問題、香港問題和澳門問題的和平解決奠定了法律基礎。同年9月22日，英國首相撒切爾夫人訪問北京，中英兩國領導人開始就香港問題舉行會談。中國領導人正式通知英方，中國政府決定在1997年收回整個香港地區，同時闡明中國收回香港後將採取特殊政策，包括設立香港特別行政區，由香港當地中國人管理，現行的社會、經濟制度和生活方式不變，等等。撒切爾夫人則堅持三個不平等條約仍然有效，提出如果中國同意英國1997年後繼續管治香港，英國可以考慮中國提出的主權要求。針對撒切爾夫人的言論，鄧小平24日與撒切爾夫人進行了重要談話，鄭重說明：主權問題不是一個可以討論的問題。應當明確肯定，1997年中國將收回香港。中國和英國就是在這個前提下進行談判，商討解決香港問題的方式和辦法。中國收回香港主權後，“香港現行政治、經濟制度，甚至大部分法律都可保留。”<sup>15</sup>通過這次談話，中英雙方同意通過外交途徑就香港問題進行商談。

1983年3月底，在經過調研並綜合了各方面意見後，港澳辦向中央遞交了一份提綱契領的報告——關於解決香港問題的修改方案，這份報告的主要內容就是後來被稱為“十二條”的解決香港問題的基本方針及和英方談判的方案，它參照了1981年9月制定的對台灣“九條”方針的內容。<sup>16</sup>

1983年4月22日，中共中央政治局舉行擴大會議，審議並原則批准了解決香港問題的修改方案。鄧小平在會議上明確將1984年9月作為談判的最後期限：“談判可能談好，因為我們的政策夠寬大的了；

也可能談不好。談得好，事情就好辦；談不好，明年9月我們也要單方面宣佈1997年收回香港，並宣佈收回後的一系列政策。”<sup>17</sup>

1983年7月12日，中英兩國代表團開始關於香港未來的第二階段會談。在前四輪會談中，英方繼續堅持“以主權換治權”的立場，致使談判毫無進展。中國政府據理說明：主權和管理權是不可分的，中國將同時恢復行使主權和管理權。英方在獲悉中國已經擬定對香港的方針政策，並認為可能提交全國人大審議後，意識到中國政府也絕無可能在香港治權問題上對英國做任何讓步，到1983年10月才放棄主權換治權的談判底綫。<sup>18</sup>到1984年9月止，雙方共舉行22輪的第二階段會談，終於達成一致意見。1984年12月19日，中英兩國政府首腦在北京正式簽署了關於香港問題的聯合聲明，正式宣告中華人民共和國政府於1997年7月1日對香港恢復行使主權，同時中國政府在聯合聲明中聲明了對香港所採取的12項基本政策。

有了解決香港問題的經驗，澳門問題的解決就順利得多。中國政府處理澳門問題的基本立場與處理香港問題的基本立場是一致的，有關的方針政策也大同小異。不過，澳門也有其特殊性，因此，當1985年中葡雙方明確通過外交途徑就解決澳門問題舉行談判時，港澳辦、外交部等部門也迅速組成“澳門問題調研小組”，並於1986年年中形成了解決澳門問題的方案，為中葡談判做好了充分的準備。<sup>19</sup>隨後，中葡雙方於1986年6月至1987年4月通過四輪談判就達成了關於澳門問題的聯合聲明，亦正式宣告中華人民共和國政府於1999年12月20日對澳門恢復行使主權，同時中國政府在聯合聲明中聲明了對澳門採取的12項基本政策。至此，中國政府形成了體系化的對港澳的12項基本政策，它標誌着“一國兩制”方針的定型化。

#### (四) 中央對澳基本政策的具體內容

中央對澳基本政策的具體內容由中國政府在《中葡聯合聲明》中作了闡明，這就是《中葡聯合聲明》第2條所列明的12項中國政府對澳門執行的基本政策，也就是人們通常所說的對澳12條基本政策。由於它們是根據“一個國家，兩種制度”的方針而制定出來的，因此，有時又統稱為對澳12條基本方針政策。具體內容如下表所示。此外，《中葡聯合聲明》還以附件一的形式，就中國政府對澳門的基本政策作了一個具體說明，內容較為詳細，這些內容後來也成

為澳門基本法起草的重要依據。可以說,《中葡聯合聲明》中所寫明了的內容,都在基本法的條文中有所反映,有的甚至就是直接將中葡聯合聲明中的內容轉化成了澳門基本法的相關條文。

**表 1 中國政府在《中葡聯合聲明》中闡明的對澳門 12 項基本政策**

| 項目     | 內容  |
|--------|---|
| 第 1 項  | 根據《中華人民共和國憲法》第 31 條的規定,中華人民共和國對澳門恢復行使主權時,設立中華人民共和國澳門特別行政區。  |
| 第 2 項  | 澳門特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府,除外交和國防事務屬中央人民政府管理外,享有高度的自治權。澳門特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。  |
| 第 3 項  | 澳門特別行政區政府和澳門特別行政區立法機關均由當地人組成。行政長官在澳門通過選舉或協商產生,由中央人民政府任命。擔任主要職務的官員由澳門特別行政區行政長官提名,報中央人民政府任命。原在澳門任職的中國籍和葡籍及其他外籍公務(包括警務)人員可以留用。澳門特別行政區可以任用或聘請葡籍和其他外籍人士擔任某些公職。 |
| 第 4 項  | 澳門現行的社會、經濟制度不變;生活方式不變;法律基本不變。澳門特別行政區依法保障澳門居民和其他人的人身、言論、出版、集會、結社、旅行和遷徙、罷工、選擇職業、學術研究、宗教信仰和通信以及財產所有權等各項權利和自由。  |
| 第 5 項  | 澳門特別行政區自行制定有關文化、教育和科技政策,並依法保護在澳門的文物。澳門特別行政區政府機關,立法機關和法院,除使用中文外,還可使用葡文。  |
| 第 6 項  | 澳門特別行政區可同葡萄牙和其他國家建立互利的經濟關係。葡萄牙和其他國家在澳門的經濟利益將得到照顧。在澳門的葡萄牙後裔居民的利益將依法得到保護。   |
| 第 7 項  | 澳門特別行政區可以“中國澳門”的名義單獨同各國、各地區及有關國際組織保持和發展經濟、文化關係,並簽訂有關協定。澳門特別行政區政府可以自行簽發出入澳門的旅行證件。  |
| 第 8 項  | 澳門特別行政區將繼續作為自由港和單獨關稅地區進行經濟活動。資金進出自由。澳門元作為澳門特別行政區的法定貨幣,繼續流通和自由兌換。  |
| 第 9 項  | 澳門特別行政區保持財政獨立。中央人民政府不向澳門特別行政區徵稅。  |
| 第 10 項 | 澳門特別行政區的社會治安由澳門特別行政區政府負責維持。   |
| 第 11 項 | 澳門特別行政區除懸掛中華人民共和國國旗和國徽外,還可使用區旗和區徽。  |
| 第 12 項 | 上述基本政策和本聯合聲明附件一所作的具體說明,將由中華人民共和國全國人民代表大會以中華人民共和國澳門特別行政區基本法規定之,並在五十年內不變。   |

綜合起來看,中國政府對澳門的 12 項基本政策的主要內容可歸納為四個方面:①收回澳門後,根據中國憲法成立澳門特別行政區,直轄於中央人民政府;②澳門特別行政區高度自治,由澳門當地人自己管理;③澳門現行的社會、經濟制度不變,生活方式不變,法律基本不變;④照顧葡萄牙和其他國家在澳門的利益。後來,有關國家領導人的講話以及國家的正式文件中,將中央對澳的基本政策又概括為“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針,有的甚至高度概括為“一國兩制”的方針。

### 三、中央對澳政策的貫徹落實

中央對澳政策雖然主要用來解決中國政府對澳門恢復行使主權後的相關問題,它的實施也更多地體現在中央對澳門回歸後的事務處理上,但在澳門回歸前的很多問題的解決上,“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的中央對澳基本政策同樣發揮着它的重要作用。例如,中葡關於澳門問題的談判中,中央對澳基本政策所體現的大原則和方向在中葡進行談判前就基本定下來了,這些基本政策同時也是指導中方進行中葡談判的基礎。中方在中葡談判中的立場和表態,實際上都是在很好地將之前中央所定下的政策加以具體的貫徹。《中葡聯合聲明》中中國政府所闡明的對澳基本政策,實際上是將中央之前所定下的對澳基本政策通過聯合聲明固定下來並公開而已。不僅如此,《中葡聯合聲明》生效後至澳門回歸前的過渡期內,澳門社會的發展無不折射出中央對澳政策的烙印。正是由於中方認真貫徹了中央對澳基本政策,並對葡方的管治給予了全面的合作,澳門的過渡期才得以順利渡過,並最終實現了平穩過渡。至於回歸後的澳門,更是在中央對澳政策的直接作用下來推進各項社會事業不斷朝前邁進。

#### (一)《澳門基本法》的成功制定

根據《中葡聯合聲明》的規定,中央對澳基本政策要由全國人民代表大會以《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》規定之,這本身也是中央對澳基本政策的內容之一。因此,制訂一部反映澳門實際情況的基本法,將中央對澳基本政策法律化,是澳門過渡期內的一項重要任務。不僅如此,中央對澳政策同時也是《澳門基本法》的政策依據,基本法從起草一直到最後制定通過,都是以中央對澳基本政策為依據。

我們通常所說的基本法是“一國兩制”方針的法律體現，首先指的就是基本法的制定要以“一國兩制”方針為依據。《澳門基本法》正是根據“一國兩制”方針和中國政府在《中葡聯合聲明》中闡明的對澳門的基本政策來制定的。國家用“一個國家，兩種制度”的方針，通過外交談判，圓滿地解決了歷史遺留下來的澳門問題，既維護了國家主權和領土完整，又有利於保持澳門的穩定發展，因而得到了澳門同胞的普遍擁護和歡迎。所以，制定《澳門基本法》，就是要按照“一國兩制”的方針政策，規定澳門特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的社會、經濟制度和生活方式不變，將國家的方針政策用法律的形式規定下來。基本法的起草工作正是按照上述的方針政策進行的，凡是《中葡聯合聲明》中中國政府闡明了的對澳基本政策，基本法就有相應的條文。不僅如此，而且還將聯合聲明中中國政府所闡明的基本政策進一步具體化。如聯合聲明有關於澳門特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權的內容，基本法則對上述行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權的具體內容作了進一步的明確規定。在起草過程中，遇到涉及與聯合聲明中的有關規定有不同意見的，大家的共識則是按照聯合聲明中中國政府所聲明的基本政策辦。如在徵求意見中，有一種意見認為，基本法應規定中央人民政府不在澳門駐軍。這顯然與聯合聲明中關於中央人民政府負責澳門特別行政區的防務的規定不符，因而未被採納。可以說，《澳門基本法》是“一國兩制”方針和中央對澳政策的具體化、法律化。

為了更好地貫徹“一國兩制”方針和中央對澳基本政策，《澳門基本法》的起草還特別注重結合澳門的實際情況。考慮到國家對澳門和香港的基本政策是一致的，加之《香港基本法》起草在前，因此，《澳門基本法》的起草自然會以《香港基本法》為參考，但在《澳門基本法》的起草過程中，大家始終將反映澳門的歷史和現實情況、廣泛聽取澳門各界人士的意見作為起草工作的一項重要原則來執行。因此，《澳門基本法》的很多條文反映了澳門的特點，如基本法有關保護在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地，依法保護葡萄牙後裔居民的利益，行政長官、政府主要官員、檢察長、終審法院院長的資格及宣誓效忠，立法會、司法機關、市政機構的組成和設立，澳門特別行政區根據本地區整體利益自行制定旅遊娛樂業的政策，澳門特別行政區依法保護名勝、古蹟和其他歷史文物等規定內容，都是《澳門基本法》

反映澳門實際而與《香港基本法》不相一致的鮮明體現。

## (二) 推動澳門過渡期“三大問題”的解決

《中葡聯合聲明》自1988年1月15日正式生效後，至1999年12月19日止，澳門正式邁入了回歸祖國前的過渡期。一般來說，以《澳門基本法》的頒佈為標誌，將1988年1月15日到1993年3月30日的過渡期稱為前過渡期，1993年3月31日正式頒佈《澳門基本法》到1999年12月19日則屬後過渡期。

已由全國人大通過並頒佈的《澳門基本法》雖然要等到1999年12月20日澳門回歸之時才開始生效，但在此之前的過渡期內，應為基本法的順利實施創造基本的條件。例如，《澳門基本法》規定，特別行政區政府的主要官員由在澳門通常居住連續滿15年的澳門特別行政區永久性居民中的中國公民擔任，但基於歷史的原因，直至1987年，在澳葡政府近一萬名公務員中，來自葡萄牙的葡人和澳門的葡萄牙後裔居民(俗稱的“土生葡人”)擔任了幾乎所有的中高層職位，華人只能充當低層公務員，所有法官、檢察官、律師均是葡人與土生葡人。還有，《澳門基本法》規定，澳門特別行政區的行政機關、立法機關和司法機關，除使用中文外，還可使用葡文，葡文也是正式語文。根據上述規定，中文和葡文在未來特別行政區具有同等地位，但是，在1991年時，葡文仍是澳門惟一官方語文，中文雖然作為佔澳門人口97%以上居民的母語，可是在澳葡政府的行政、立法、司法活動中卻沒有任何地位。再有，《澳門基本法》規定，澳門特別行政區實行的法律為基本法、澳門原有法律和澳門特別行政區立法機關制定的法律，但1993年的時候，澳門的法律只有一部分是由本地立法機關所制定的，大量的法律是延伸到澳門適用的葡萄牙法律，或是由葡萄牙立法機關專為澳門所制定的法律，最為典型的就適用於澳門的《刑法典》、《民法典》、《商法典》、《刑事訴訟法典》和《民事訴訟法典》這五大法典都是葡萄牙的相應法典。除此之外，澳門過渡期內還有其他一些情況需要加以妥善解決，只不過以上三種情況最為突出和嚴重。後來人們通常所說的澳門過渡期的“三大問題”——公務員本地化、中文官方地位和法律本地化，便是由此而來。其實，《中葡聯合聲明》生效後，中葡聯合聯絡小組成立後的第一次全體會議上，中方提出的澳門過渡期首先要解決的問題中便包括了上述“三大問題”。如何妥善解決“三大問題”，貫穿整個澳門過渡期，直接事關澳門的順

利回歸和平穩過渡，直接事關《澳門基本法》的實施，直接事關中央對澳基本政策的落實，不可謂責任不重大。

由於過渡期內的澳門仍由葡萄牙負責管理，為有效推動澳葡政府加快解決“三大問題”，中方充分利用中葡聯合聯絡小組的工作機制，根據中央定下的對澳基本政策努力開展工作。1990年9月19日，中葡聯合聯絡小組第八次會議宣佈，在聯絡小組內設立過渡時期“三大問題”工作小組，通過舉行會議的機制，具體研究解決澳門過渡時期的公務員本地化、中文的官方地位和法律本地化“三大問題”。《澳門基本法》通過後，中方代表處更是根據與基本法相銜接的原則，大力推進“三大問題”的解決。由於基本法既以中央對澳門基本政策為依據，又充分體現了中央對澳基本政策，因此，也可以說，中方代表處正是根據中央對澳基本政策來推動“三大問題”的解決。

1991年4月，聯絡小組第十次會議就中文的法律地位問題取得進展，雙方確認中文在澳門成為官方語文。葡萄牙國會於1991年12月31日通過了關於中文法律地位問題的第455號法令，澳葡政府於1992年1月13日將該法令刊登在《澳門政府公報》上，至此，中文被正式確定為澳門的官方語文，與葡文具有同等法律地位。

公務員本地化方面，在中方的推動和配合下，澳葡政府採取了一些措施，如頒佈法令，承認中國各大學學歷；限制外聘公務員，只有在當地無合適人選，並報總督批准，才可外聘；設置領導級公務員輔助職位；成立一所高級警官學校，培養本地高級警官；為培養中高級公務員，派有潛力的人員和青年到北京語言學院進修漢語，到國家行政學院進行短期培訓等；收購東亞大學，改名為澳門大學，後又分出澳門理工學院，大力培養本地公務員，等等，使公務員本地化逐步落實，為澳門回歸後實現“澳人治澳”提供基本數量的人才。

法律本地化方面，則根據符合《中葡聯合聲明》、和基本法相銜接、符合澳門實際情況三條標準，並採取清理、分類、修訂、翻譯、過戶的措施，大力推進法律本地化工作。澳葡政府為此成立了法律翻譯辦公室，並向中方提交了澳門1976年以後由澳門立法會制定的有效法律清單的中文譯本，以及澳門總督頒佈的有效法令清單的中文譯本。1999年11月1日，《澳門民法典》、《澳門民事訴訟法典》、《澳門商法典》同時開始生效。至此，長期適用於澳門並構成澳門法律體系基本框架的五大法典實現了本地化。此外，澳葡

政府還積極培養本地司法人才。1996年10月2日，首批三位由本地培訓且熟悉中葡雙語的司法官舉行就職典禮，從此，澳門沒有本地司法官的歷史不復存在。到1999年10月，候任行政長官何厚鏞宣佈特別行政區三級法院24名法官及各級法院院長名單，以及特別行政區檢察院23名檢察官名單，其中，絕大部分都是澳門在過渡期內培養出來的本地司法官。

1999年3月23日，中葡聯合聯絡小組過渡期三大問題工作小組在澳門舉行最後一次會議。會上，雙方就過渡期“三大問題”工作小組成立以來的工作情況進行了總結，一致認為：過渡期“三大問題”工作小組自1990年11月13日舉行首次會議以來，共舉行了27次會議；九年來，雙方通過定期開會磋商的機制，交換情況和意見，大大地推動了澳門過渡期“三大問題”的解決；過渡期“三大問題”工作小組定期會議雖然將結束，但並不意味着澳門過渡期“三大問題”的結束，還有一些問題將會在雙方的專家層面進行磋商。此後，雙方繼續進行了良好的合作。

總之，正是通過中方代表處在聯絡小組的工作中認真貫徹中央對澳基本政策，使得曾是困擾澳門回歸的“三大問題”得到了比較妥善的解決，為澳門政權的順利交接和平穩過渡奠定了堅實的基礎。

### （三）籌組澳門特別行政區

全國人大在通過《澳門基本法》的同時，還通過了《關於澳門特別行政區第一屆政府、立法會和司法機關產生辦法的決定》。為此，全國人大於1998年成立了澳門特別行政區籌備委員會，負責籌備成立澳門特別行政區的有關事宜，並制定組成第一屆政府、立法會和司法機關的具體辦法。由於籌組特別行政區必須嚴格依照《澳門基本法》及全國人大的相關決定來進行，這就直接涉及到如何準確理解並貫徹基本法的問題，而這又與正確理解並貫徹中央對澳基本政策密切相關。可以說，籌委會正是在中央對澳基本政策的指引下，依照基本法及全國人大的有關規定穩步推進澳門特別行政區的籌組工作。

例如，1998年7月12日，籌委會第二次全體會議專門通過了《關於加快澳門公務員本地化的意見》，建議中國政府有關部門繼續促請葡方認真採取切實措施，在保持澳門公務員制度基本不變的同時，注重公務員素質，加快公務員本地化進程，以在1999年內基本實現司廳級公務員本地化的目標。籌委會之所以會通過這樣的意見，主要原因在於司廳級公務員本地化是澳門公務員本地化的關鍵，對實現“澳人治

澳”、高度自治關係重大。過渡期內，葡方在公務員本地化方面雖做了一些工作，也取得了一定進展，但與平穩過渡和政權順利交接的要求相比，仍有差距，特別是司級公務員本地化的步伐仍然較慢，以中文為母語的高級公務員的比例偏低。這種現狀不利於落實《澳門基本法》中關於澳門特別行政區政府主要官員由當地永久性居民中的中國公民擔任的規定，不利於特區政府的籌組，也不利於未來特區政府的運作。籌委會的上述意見，便很好地體現出其準確理解並貫徹“澳人治澳”、高度自治的中央對澳基本政策的鮮明意圖。

又例如，在澳門特區第一任行政長官業已選出並經國務院任命後，1999年7月3日，籌委會第九次全體會議通過《關於澳門特別行政區第一任行政長官在1999年12月19日前開展工作的決定》，為行政長官提前開展工作提供依據和指引。籌委會之所以會通過這樣的決定，是因為行政長官於1999年12月20日才能就職，但在此之前，根據《澳門基本法》的規定和全國人大的有關決定，行政長官即應着手完成籌組特區及特區政府的各項工作，如提請中央政府任命主要官員、檢察長；此外，行政長官還要任命各級法院院長和法官、任命檢察官等。這些工作不能等到特區成立後再進行，而必須要在特區成立前就完成好。籌委會的上述決定，便很好地體現出其準確理解中央對澳基本政策的精神實質所在，因為對澳門恢復行使主權是中央對澳政策的邏輯起點，為了確保中國政府在1999年12月20日對澳門恢復行使主權，籌備特別行政區的準備工作必須於1999年12月19日之前完成好。這其中，候任的第一任行政長官肩負重任，必須提前開展工作，目的在於組建特區及其政府，這絲毫也無礙於澳葡政府在過渡時期內對澳門的管理。同樣的道理，在澳門特別行政區第一屆立法會全部議員產生後，1999年8月29日，籌委會第十次全體會議通過了《關於澳門特別行政區第一屆立法會在1999年12月19日前開展工作的決定》，為立法會提前開展工作提供依據和指引，目的也就在於讓澳門特別行政區第一屆立法會審議在澳門特別行政區成立前須予通過的必備法案等，以確保澳門特別行政區自1999年12月20日開始順利運作，這背後的法理基礎就是中國政府要對澳門恢復行使主權。

總之，籌委會籌組澳門特別行政區的工作，既是在嚴格落實基本法及全國人大的相關規定，同時也是在認真執行中央對澳基本政策，它既以中央對澳基本政策為依據，又充分體現中央對澳基本政策的內容和

精神。這正如澳門籌委會錢其琛主任委員在1999年11月19日籌委會第十一次全體會議上的講話中所指出的那樣：籌委會工作的成功，是在鄧小平提出的“一國兩制”偉大構想的指引下取得的，澳門特別行政區的成立將是“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治方針在澳門全面實施的開端。<sup>20</sup>

#### (四) 支持澳門特別行政區行政長官和特區政府依法施政

澳門特別行政區成立以來，中央政府堅定不移地貫徹“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針，嚴格按照《澳門基本法》辦事，全力支持澳門特別行政區行政長官和特區政府依法施政。這一要求既是中央政府的一貫立場，同時也是“澳人治澳”、高度自治這一對澳基本政策的必然體現。

早在澳門特別行政區成立慶祝大會上，時任國家主席的江澤民在講話中除表明中國政府對澳門的方針政策外，特別強調中央政府將堅決支持特別行政區政府為保持澳門社會穩定而採取的一切必要措施。之後，中央政府根據澳門經濟社會的發展需要，適時採取了一些有力措施，支持行政長官和特區政府依法施政、發展經濟、改善民生、推進民主、促進和諧。例如，為幫助澳門特別行政區應對亞洲金融危機和國際金融危機等造成的影響，中央政府適時推出了《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)及其9個補充協議、開放內地居民赴澳個人遊、允許澳門銀行試辦並逐步擴大人民幣業務、幫助在內地的澳資中小企業緩解經營困難、推進重大基礎設施對接、擴大內地服務業對澳門開放、保障供澳食品的數量和質量安全等一系列政策措施；為推進澳門民主政治進程，2011年12月31日，全國人大常委會就《澳門基本法》附件一第7條和附件二第3條作出解釋，隨後，全國人大常委會通過了關於澳門2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法有關問題的決定，為澳門政制向前發展提供了法律依據，指明了方向；為改善內地與澳門的出入境條件，中央政府一直在積極穩步推進包括新通道開設、延長通關等相關措施的安排；中央政府還積極支持澳門特別行政區加強與內地的經濟合作，並在制訂《國家“十一五規劃”》、《國家“十二五規劃”》、《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》、《橫琴總體發展規劃》以及確定港珠澳大橋等重大基建項目時，充分考慮到對澳門的影響，着力為澳門提供發展機遇，拓展發展空間，促進澳門經濟適度多元發展。廣東省還與澳門特別行政區簽訂了《粵

澳合作框架協議》，讓澳門參與開發珠海橫琴和廣州南沙等。此外，中央還同意讓澳門大學遷址珠海橫琴，全國人大常委會隨後決定授權澳門特別行政區對澳門大學新校區實施管轄，等等。總之，只要是有利於保持澳門長期繁榮穩定，有利於增進澳門全體市民福祉，有利於推進澳門和國家共同發展的事情，中央政府都將始終不餘遺力地推進和做好。因為中央對澳基本政策的根本宗旨就是維護國家的主權、安全、發展利益，保持澳門長期繁榮穩定，這也是中央對澳基本政策及對澳工作的出發點和落腳點。

#### 四、中央對澳政策的實施成效

澳門回歸後，得益於“一國兩制”方針的制度優勢，得益於中央對澳政策的貫徹落實，特別行政區的各项社會事業不斷向前發展，澳門走上了一條同祖國內地共同發展的寬廣道路。一個社會穩定、經濟繁榮、民主進步的新澳門屹立在世界的東方，雄辯地向世人證明：中央對澳門實行的“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針政策是完全正確的，澳門同胞完全有智慧、有能力、有辦法把特別行政區管理好、建設好、發展好。

澳門回歸十多年來，中央對澳政策成功實踐的表現，可以歸納為以下五個方面：<sup>21</sup>

##### （一）實現了經濟持續快速增長

從 1999-2012 年，澳門的本地生產總值由澳門幣 490.71 億元增加到澳門幣 3,482.16 億元，增長了近 6.1 倍；人均本地生產總值由澳門幣 113,067 元增加到澳門幣 611,930 元(折合約 76,588 美元)，增長了約 4.4 倍；政府財政總收入由澳門幣 169.43 億元增加到澳門幣 1,294.98 億元，增長了約 6.6 倍；就業人口平均月收入由澳門幣 4,500 元增長到澳門幣 11,300 元(中位數)，增長了約 1.5 倍；總體失業率則由 6.3% 降至 2%。在目前世界經濟形勢多變，國際金融危機還未完全消退的情況下，澳門能取得這樣的經濟成就實屬不易。箇中原因，除澳門同胞煥發出主人翁的積極性與創造性外，中央政府堅決貫徹“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針，以及祖國內地的全力支持是其中的另一個重要原因。當然，澳門經濟的發展過於依賴博彩業，以致形成博彩業一業獨大的特殊產業結構，其間的風險也是不言而喻的。例如，2012 年，澳門本地生產總值為澳門幣 3,482.16 億元，其中博彩業

毛收入就達澳門幣 3,052.35 億元，佔 87.7% 的比重；政府財政收入為澳門幣 1,294.98 億元，其中博彩業稅收達澳門幣 1,133.78 億元，佔 87.6% 的比重。為此，中央支持澳門在保持博彩業健康發展的同時，朝適度多元的方向發展，增加非博彩業的元素，例如會展旅遊業、文化創意產業、中醫藥產業等，減少對博彩業的過分依賴程度，以降低經濟風險。

##### （二）開創了“澳人治澳”新局面

從回歸那天起，澳門同胞既是國家的主人，更是澳門特別行政區的主人，真正開始在澳門當家作主。包括行政長官在內的整個管治團隊全部由澳門居民中的中國公民組成。特別行政區行使基本法賦予的行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，實行高度自治。澳門特別行政區成立以來，已順利進行了三任行政長官選舉和三屆立法會選舉。根據全國人大常委會 2012 年 2 月 29 日通過的關於澳門特別行政區 2013 年立法會產生辦法和 2014 年行政長官產生辦法有關問題的決定，立法會在保持由直接選舉的議員、間接選舉的議員和委任的議員三部分组成不變的情況下，增加 2 名直接選舉的議員和 2 名間接選舉的議員；行政長官在維持由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生不變的情況下，選舉委員會由 300 名增加到 400 名，以適時推進澳門政制向前發展。總之，澳門回歸逾 13 年來，在中央對澳政策的作用下，廣大澳門居民依法享有前所未有的廣泛的民主權利和自由，參政議政意識、能力和水平都不斷提高。

##### （三）促進了社會事業蓬勃發展

治安不靖是澳門過渡期內最為突出的一個問題。特別行政區成立後，在中央政府的支持下，特區政府迅速採取措施，嚴厲打擊黑社會犯罪、嚴重暴力犯罪，使澳門的治安狀況有了根本好轉。特別行政區在搞好治安、發展經濟的同時，注重對社會事業的投入。教育方面，政府投入由回歸初期的澳門幣 13.2 億元，增加到 2012 年的澳門幣 41.6 億元，2013 年預算的投入更達到澳門幣 52.5 億元；2007 年開始推行由幼兒園到高中的 15 年免費教育制度；為減輕家長在書簿費方面的負擔，2013 年繼續實施“書簿津貼制度”，向每名中、小學生發放的金額調升至澳門幣 2,400 元，向每名幼兒教育階段學生發放的金額則調升至澳門幣 2,000 元；對在澳門及外地就讀大專和研究生課程的澳門學生，2013 年繼續發放學習用品津貼，金額調升為澳門幣 3,000 元；2011-2013 年，特

區政府還推出為期三年的“持續進修發展計劃”，向年滿15歲的澳門居民每人提供上限5,000元的進修資助，等等。正是由於政府不斷投入資源，近年來一直保持高中三年級學生大約八成半的升讀大學的比率。醫療衛生方面，初級衛生保健系統被世界衛生組織譽為太平洋地區的典範，各區均設有衛生中心或衛生站，凡澳門居民，在衛生中心或衛生站診療，均無須繳費；每名永久性居民，還獲派醫療券於私立醫療機構使用，2013年的金額調升至澳門幣600元。此外，政府不斷投放資源，興建和擴建醫療設施，不斷改善居民的就診環境。社會保障方面，根據中央儲蓄戶口制度規定，每名合資格的澳門永久性居民均可獲政府在個人帳戶內注入澳門幣10,000元啟動金，特區政府還分別在2011年及2012年向每個中央儲蓄戶口注入澳門幣6,000元；2013年，澳門居民最低維生指數已調升至澳門幣3,360元，並建立了定期調整機制；2013年和2014年，政府計劃每年向社保基金額外注資澳門幣50億元，並在2015年及2016年每年再注資澳門幣135億元，即未來四年將合共注資澳門幣370億元。此外，特區政府還通過採取“現金分享計劃”、加快公共房屋供應等方式，讓市民特別是低收入家庭普遍享受到經濟發展的成果。其中，“現金分享計劃”自2008年推出以來，至2013年已是連續第六年了，從最初的每位永久性居民獲派發澳門幣5,000元、每位非永久性居民派發澳門幣3,000元，到2013年增加為每位永久性居民獲派發澳門幣8,000元、每位非永久性居民獲派發澳門幣4,800元。公共房屋供應方面，特區政府堅持“居有所居，安居樂業”的方針，在按計劃完成萬九公屋項目後，建立公共房屋土地儲備制度，並在新城規劃中預留一定數量的公屋和公共設施用地，透過土地政策保障公共房屋的長遠發展。在文化、宗教、藝術、體育康樂活動方面，政府和社團也是開展得多姿多彩，葡萄牙後裔居民的利益、習俗和文化傳統得到充分保護和尊重。2005年，“澳門歷史名城”還被列入聯合國教科文組織世界文化遺產名錄，彰顯了澳門中西方文化交融的獨特魅力。<sup>22</sup>

#### (四) 拓展了對外交往的空間

中央對澳基本政策中，就有關於澳門特別行政區將繼續作為自由港和單獨的關稅地區進行經濟活動，以及澳門特別行政區可以“中國澳門”的名義單獨同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展經濟、文化關係的內容。《澳門基本法》對此也作了明

確的規定，並單列一章集中規定澳門特別行政區的對外事務，同時規定中央人民政府授權特別行政區依照基本法自行處理有關的對外事務，這是澳門特別行政區享有的高度自治權在對外事務領域的體現。澳門回歸以來，適用於澳門的國際公約至今已有二百多項，澳門也與外國簽訂了幾十項民用航空、司法協助、投資保護等領域的雙邊協定。澳門特別行政區作為中國代表團成員參加了一百多次的國際會議，以“中國澳門”的名義參加的國際會議也有二百多次。截止2013年5月，共有104個國家或地區給予澳門特別行政區護照免簽證或落地簽證待遇。澳門還成功舉辦了東亞運動會及一些大型國際會議。特別是“中國—葡語國家經貿合作論壇”的創辦，使澳門成為與有關國家和地區開展對華經濟貿易往來的重要橋樑和服務平台，國際影響進一步擴大。<sup>23</sup>

#### (五) 弘揚了愛國愛澳的光榮傳統

澳門同胞素有光榮的愛國主義傳統。回歸後，澳門同胞真正成為國家和澳門的主人，享有廣泛的自由和民主權利，抒發出前所未有的愛國愛澳情懷，以嶄新的面貌投身於“一國兩制”的偉大實踐。尤其是在與祖國內地各領域、各方面的交流合作中，澳門同胞切身感受到澳門的繁榮穩定和發展離不開中央對澳基本政策的貫徹和內地人民的大力支持，國家、民族觀念進一步增強。特別行政區把愛國愛澳作為澳門社會的信心價值理論加以倡導和培育，大力支持愛國愛澳社團發展壯大。正是在踐行“一國兩制”的實踐中，澳門社會的各項事業都取得了長足的進步。

澳門回歸後所取得的驕人成就，既為澳門的發展譜寫出了新的篇章，也為國家的發展增添了奪目光彩。對於澳門的一些成功做法，澳門知名學者楊允中教授將之稱“一國兩制”澳門實踐模式。<sup>24</sup>正是從澳門回歸後所發生的翻天覆地的變化中，澳門同胞切身體會到愛國愛澳的種種益處。隨着中央對澳政策的進一步貫徹落實以及澳門基本法的深入實施，愛國愛澳的觀念將會越來越深入人心。據澳門理工學院一國兩制研究中心近年來連續作的多次“一國兩制”綜合指標民意調查情況來看，在被問及澳門社會的核心價值觀時，“一國兩制”、“愛國愛澳”與“尊老、愛幼、感恩”一直處於前三位。其中，2011年6月及2013年6月所作的民意調查中，“愛國愛澳”更是第一核心價值觀。“愛國愛澳”與“一國兩制”同為澳門社會的核心價值觀，正好說明二者是一脈相承的密切關係。大量事實證明，回歸十三年多以來，澳門之

所以能取得顯著的發展成就，與澳門居民普遍稟持愛國愛澳的價值觀是密不可分的。愛國愛澳實際上是“一國兩制”方針在澳門居民情感領域的具體反映，是“愛國家、愛澳門”情懷的集中體現。

## 五、結束語

誠如十八大報告所指出的那樣，澳門回歸以來，走上了同祖國內地優勢互補、共同發展的寬廣道路，“一國兩制”實踐取得舉世公認的成功。的確，澳門回歸十三年多來所取得的成就令人鼓舞，積累的經驗更彌足寶貴。我們完全可以說，澳門回歸以來積累的有益經驗，取得的發展成就，都是特別行政區行政長官和特區政府帶領澳門各界人士集中精力發展經濟、切實有效改善民生、循序漸進推進民主、包容共濟促進和諧的共同努力結果，同時也是與中央和祖國內地的大力支持分不開。而所有這一切，歸根到底，是因為中央確立的對澳實行“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針政策，完全合乎國情，順乎民意，並符合澳門的實際情況。正是有了這樣好的方針政策，加之中央政府堅定加以貫徹執行，全力支持特別行政區行政長官和特區政府依法施政，再加上回歸後的澳門同胞以主人翁的強烈使命感和責任感積極參與澳門事務的管理，以前所未有的愛國愛澳熱情，努力建設自己的美好家園，澳門得以形成繁榮穩定發展的大好局面就是非常自然的事情了。可以說，澳門正經歷着歷史上最好的發展機遇期。

回顧澳門回歸祖國十三年多的不平凡歷程，給我們的一個重要啟示就是必須深刻領會中央對澳基本政策的根本宗旨。新中國成立以來，雖然不同時期中央對港澳工作的重點有所不同，具體的一些措施也會有所不同，但有關基本立場、方針政策在出發點和落腳點上都是一樣的，那就是，中央政府制定的涉及港澳的一系列政策，採取的涉及港澳的各項重大舉措，無論是政治法律、經濟民生還是社會生活方面的，都是旨在維護國家的主權、安全、發展利益，保持港澳的長期繁榮穩定。這一點，過去如此，現在如此，將

來還是如此。所以，中央關於港澳的方針政策是一以貫之的，不存在“收緊”與否的問題。正如時任國家主席胡錦濤在慶祝澳門回歸祖國十週年大會暨澳門特別行政區第三屆政府就職典禮上的講話中所說的那樣：“中央政府對香港、澳門採取的任何方針政策，都會始終堅持有利於促進香港、澳門長期繁榮穩定，有利於增進香港、澳門全體市民福祉，有利於推進香港、澳門和國家共同發展的原則。”<sup>25</sup> 對此，我們必須有一個正確的認識，絲毫不能懷疑中央政府貫徹對港澳基本方針政策的決心，更不能動搖貫徹中央對港澳基本方針政策的信心。

由於“一國兩制”是一項前無古人的開創性事業，港澳在踐行“一國兩制”過程中難免會遇到這樣或那樣的問題，甚至會出現一些衝突和矛盾。我們處理問題和解決矛盾的思路與方式也可能不盡相同，但萬變不離其宗，從根本上來說，都是為了維護上述宗旨。只要我們牢牢把握住並兼顧好這兩個方面，就能正確分析和妥善處理出現的問題和矛盾，就能全面、準確理解和貫徹“一國兩制”方針，就能堅持嚴格按基本法辦事，依法治港、依法治澳，就能堅持以愛國者為主體的“港人治港”、“澳人治澳”，就能堅持在愛國愛港、愛國愛澳旗幟下實現最廣泛的團結。只要做到這幾條，香港、澳門的長期繁榮穩定就能夠得到切實保障，“一國兩制”事業就能夠取得更大成功。為此，我們在踐行“一國兩制”這一偉大事業的進程中，要如十八大報告中所說的那樣，必須把堅持一國原則與尊重兩制差異、維護中央權力和保障特別行政區高度自治權、發揮祖國內地堅強後盾作用和提高港澳自身競爭力有機結合起來，任何時候都不能偏廢。同時，我們還要堅信，港澳同胞不僅有智慧、有能力、有辦法把特別行政區管理好、建設好，也一定能在國家事務中發揮積極作用，同全國人民一道共享做中國人的尊嚴和榮耀。只有這樣，我們才能全面準確把握中央對澳實行“一國兩制”方針政策的核心要求和基本目標，才能完整地理解“一國兩制”方針政策的深刻意涵，才能在言行中增強維護和貫徹“一國兩制”方針政策的自覺性和堅定性。

## 註釋：

<sup>1</sup> 藍天主編：《“一國兩制”法律問題研究》（總卷），北京：法律出版社，1997年，第104頁。

- 2 康冀民：《澳門回歸之路續篇》，澳門：澳門文史資料工作計劃有限公司，2007年，第27-28頁。
- 3 高望來：《大國談判謀略——中英香港談判內幕》，北京：時事出版社，2012年，第44-46頁。
- 4 王禹：《主權的概念及其在中國政府收回香港和澳門過程中的運用》，載於《“一國兩制”研究》，2012年第2期(總第12期)，第20頁。
- 5 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第102頁。
- 6 中共中央黨史研究室第一研究部編：《國共關係的歷史回顧與“一國兩制”理論研究》，北京：中央黨史出版社，2005年，第354-355頁。
- 7 駱偉建：《澳門特別行政區基本法新論》，北京：社會科學文獻出版社，2012年，第19頁。
- 8 王叔文主編：《香港特別行政區基本法導論》(修訂本)，北京：中共中央黨校出版社，1997年，第1頁。
- 9 同註3。
- 10 王禹：《“一國兩制”方針的形成、發展及其實踐》，載於《“一國兩制”研究》，第8期，2011年，第56頁。
- 11 黃華：《親歷與見聞：黃華回憶錄》，北京：世界知識出版社，2007年，第347頁。
- 12 宗道一等編著：《周南口述：遙想當年羽扇綸巾》，濟南：齊魯書社，2007年，第240頁。
- 13 羅拔·郭瞳(Robert Cottrell)：《香港的終結——英國撤退的秘密談判》，岳經綸等譯，香港：明報出版社，1993年，第77頁。
- 14 同註3，第61頁。
- 15 黃鴻釗：《香港問題的提出與“一國兩制”的定型》，載於《“一國兩制”研究》，第5期，2010年，第81頁。
- 16 錢亦樵整理：《魯平口述香港回歸》，上海：中國福利會出版社，2009年，第14-29頁。
- 17 同註3，第77頁。
- 18 同上註，第64頁。
- 19 葉麗琴、丘杉等：《“一國兩制”港澳實踐比較研究》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2011年，第5頁。
- 20 全國人大常委會澳門基本法委員會辦公室編：《全國人民代表大會澳門特別行政區籌備委員會文件滙編》，北京：中國民主法制出版社，2011年，第276頁。
- 21 全國人大常委會澳門基本法委員會辦公室編：《紀念澳門基本法實施10週年文集》，北京：中國民主法制出版社，2010年，第17-19頁。
- 22 同上註，第18頁。
- 23 同上註，第18-19頁。
- 24 楊允中：《我的“一國兩制”觀》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2012年，第243頁。
- 25 楊允中主編：《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻滙編》(增訂版)，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2010年，第230頁。