

澳門政治地位的歷史變遷與新期待

姬朝遠*

面積不足 30 平方公里的澳門，回歸後作為直轄於中央政府的特別行政區，這對於中國行政區劃建制傳統而言，構成一次“破例”，因為中國內地任何一個自治區、直轄市和省，乃至一個鄉級行政區劃，其行政區劃面積、人口數量，均遠遠超出澳門的規模。然而，這種“破例”，有着不可小覷的決定因素。本文旨在考察澳門行政區劃地位歷史變遷，從中發現推動行政區劃不斷提升的若干歷史因素，探討維持澳門特別行政區地位的重要路徑。

一、中國封建朝廷對澳門事務的重視

公元前 221 年，秦始皇統一中國後，置嶺南六郡，澳門屬南海郡番禺縣。晉屬東官郡，隋屬南海縣，唐屬東莞縣，宋代屬香山縣，直到清代澳門治權被葡萄牙侵佔。考察回歸前的澳門，隨着國際國內形勢的變化，其政治地位處於不斷上升態勢。

(一) 明朝政府對澳門事務的重視

明朝時期的澳門雖然不是一個獨立的行政區劃，但從關閘的設立、守官的設置和各級官府對澳門事務的管理看，澳門在國家生活中的地位開始凸顯，成為當時的“特殊區域”。雖然明時期的澳門隸屬於香山縣，香山知縣對居澳民蕃行使管轄權。但上級政府對澳門事務比較重視，重要事務直接管理。例如，1571 年到 1575 年，擔任兩廣總督的殷正茂，對居澳門人採取三項措施：一是徵收船舶稅。將抽分法改為

丈抽法，即按照船隻大小徵收舶稅。二是徵收地租。明嘉靖十四年(1535 年)開始，明政府年收葡人租銀 2 萬兩(清代改為年納地租銀 500 兩)。三是建立關閘。1574 年，殷正茂在離澳門 5 里、半島最窄的蓮花莖處，建立關閘一座，設官防守，為通澳門戶。再如，1610 年到 1615 年擔任兩廣總督的張鳴岡派廣東海道喻安性和香山知縣但啟元巡視澳門，管束葡人的不法行為。1614 年，喻安性就葡人違犯中國法令的 5 個問題，詳請兩廣總督張鳴岡、巡按禦史周應期，勒石立碑於議事亭，上刻《海道禁約》，具體內容包括禁蓄養倭奴、禁收買人口、禁兵船騙响、禁接收私貨和禁擅自興作等五款。明政府設立關閘之初，即開始派駐軍隊防守。至 1614 年，在關閘的駐軍已近千人。1621 年，明政府將原設於香山與澳門之間的雍陌參將移至澳門關閘以北，駐紮陸海軍隊近 2,000 人。¹

此外，明代政府在澳門委任並設有提調、備倭、巡緝三個執行官吏，這些官員或稱為“守澳官”。其中，“提調”負責查驗海商船舶進出口，代為向海道申報手續、徵收關稅，究問、查辦違法偷運逃餉等事宜；“備倭”掌管海盜、倭寇的緝捕之事；“巡緝”則負責巡查緝捕走私等事。這些守澳官具有軍事鎮守之責，兼掌海防和海上貿易事宜²，其上自低到高依次是香山知縣、海道副使、廣東總督。³ 這些“守澳官”的職責與中央權力密不可分。

(二) 清代政府對澳門事務的重視

清代香山縣丞的進駐、澳門同知的設立，標誌着澳門在國家生活中的地位不斷提升。雍正八年(1730

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

年)，兩廣總督郝玉麟奏請設立香山縣丞一員，駐紮前山寨，分管澳門事務。次年，在前山寨設立了縣丞衙署，作為香山知縣的派駐機構。1731-1906年，清政府共派出57任香山縣丞。

乾隆九年(1744年)，專設“澳門同知”於前山寨“專管澳夷事務，兼管督捕海防”。同時將香山縣丞衙門移入澳門關閘以南的望廈村。同年，首任澳門同知印光任制定管理葡人和船隻的7條規定。至此，以澳門同知為澳門最高實際負責官員，與香山知縣及香山縣丞互相協調，共同管理澳門事務，構成鴉片戰爭前清朝廷管治澳門的體制。1749年，續任澳門同知張汝霖和香山知縣暴煜共同議訂《善後事宜條款》12款，內容包括行政、司法、治安等具體條款。

從明迄清，無論香山縣丞、知縣、澳門同知、廣州知府、廣東督撫等，均可向澳門地方發佈政府規定，行使主權和治權。⁴ 澳門同知除了負責番禺、東莞、順德、香山四縣的海防外，還負責管理居澳洋人事務。這個官職是知府副職，與通判、知州同級，官階為正五品。至此，澳門在清代行政管理上升格為府級架構。1939年9月，林則徐巡視澳門後，澳門官階又升至四品道員，任命廣東高州、廉州道員易中孚為首任。從1744年至1911年，清政府共派出64任澳門海防軍民同知。⁵

1846年亞馬留總督上任後，於1849年趕走中國駐澳衙門。中國中央政府對澳門的治權喪失。1887年3月26日，金登幹和巴羅果美分別代表清政府和葡萄牙政府簽訂了《中葡里斯本草約》，共四款：①定准在中國北京即議互換修好通商條約，此約內亦有一體均沾之條。②定准由中國堅准，葡國永駐管理澳門以及屬澳之地，與葡國治理他處無異。③定准由葡國堅允，若未經中國首肯，則葡國永不得將澳地讓與他國。④定准由葡國堅允，洋藥稅徵事宜應如何會同各節，凡英國在香港施辦之件，則葡國在澳類推辦理。《中葡里斯本草約》訂明雙方“定准在中國北京即議互換修好通商條約”。1887年12月1日，清政府與葡萄牙代表在北京正式簽署《中葡和好通商條約》，將草約中的“永駐管理澳門以及屬澳之地”改為“永居管理澳門”，並刪除了“與葡國治理他處無異”字樣。⁶ 至此，澳門的管治權落入葡萄牙手中。

二、葡萄牙政府對澳門行省治理

葡萄牙政府將澳門上升為省級行政架構，主要有三個方面的推動因素：傳教士因素、葡人自治因素、海上貿易因素。

(一) 傳教士對澳門社會的深遠影響

建築城堡是葡人在澳門建立及發展其管理方式的基本條件和內容之一。經過大約一百多年的建設，約在明朝末年，葡萄牙人已按照“城市”的設計構思，在澳門半島上建起了城堡體系。葡萄牙的傳教士傳播宗教，促使葡萄牙市民皈依和虔信基督教義。通過宗教裁判，影響行政、司法及市民的社會生活。利用教會神權地位協調中國當局與葡萄牙勢力的關係。

在傳教士的努力下，澳門的宗教地位不斷攀升。為葡萄牙的型行省治理奠定了文化基礎和社會基礎。1557年，教皇保羅四世敕令澳門劃歸馬六甲教區，隸屬果阿，受葡萄牙教區保護；制定教士規程。從1568年唐·貝爾希奧擔任主教起，歷屆澳門主教都由教皇直接任命。1576年，教皇格雷戈利奧十三世成立了葡萄牙澳門教區，轄區包括中國、日本、朝鮮和所有毗鄰島嶼。1586年4月10日，葡萄牙印度總督根據菲力浦二世的命令，正式確認澳門為“中國聖名之城”，賦予了澳門與葡萄牙埃武拉、印度科欽同等的權力和榮譽。此後，澳門要求國王賦予與葡萄牙波爾圖同樣的特權。葡萄牙擺脫西班牙統治之後，新國王唐·若奧四世於1642年授予澳門“天主聖名之城，無比忠貞”的稱號，同時認可澳門繼續享有已獲得的城市權力。⁷

(二) 議事會對澳門地位提升的推動作用

1580年起，葡萄牙被置於西班牙王朝的統治之下，為了捍衛澳門葡人的利益；為了抵禦海盜、保持澳門半島的社會秩序，以及應付中國朝廷的有關事務和海上貿易開展的需要；為了維持羅馬教庭的宗教庇護權，1583年澳門葡人成立議事會，作為討論和處理有關澳門半島居住地葡人事務的管理機構。1584年，葡萄牙印度總督唐·杜阿爾特向澳門議事會授予了行政和司法方面的權力，同時規定有關澳門半島的特殊

事項，得事先召開市民大會才能作出決定。

在西歐，經過百餘年城市市民和封建主的鬥爭，自 11 世紀起城市擺脫封建領主束縛，取得了不同程度的自治權。在葡萄牙城市市民爭取自由即自治的鬥爭中，大多數城市屬國王。只要按時付給國王一筆稅款，即可取得特權證書，得到程度不同的特許權利，包括選舉市政機關等自治權利。而“為了讓居民能在安全條件極差的新領土上定居下來，歷屆國王都頒佈有關法令，給這些居民很多特權”，這些特權包括：一是城市的居民是自由人；二是城市土地的領有是自由的；三是城市有自己的法。⁸ 通過頒佈專門法令授予某個城市特權的傳統在葡萄牙形成。1586 年，經過以澳門市民的名義提出要求，葡印總督授予議事會享有與葡萄牙埃武拉及科英布拉同等的城市管理權限。

1845 年，葡萄牙女王瑪麗亞二世宣布澳門為自由港，更拒絕向清朝政府繳納地租銀。1846 年亞馬留總督上任後，於 1849 年趕走中國駐澳衙門，解散議事會(次年重新選舉)，開始全面推行殖民管治，議事會大權旁落。⁹

(三) 澳門海商戰略地位凸顯

16-17 世紀，澳門作為一個國際商品進出口岸，對溝通歐、亞、美三大洲的貿易起了相當大的作用，它是資本原始積累時期全球性貿易網絡中的一個環節。以澳門為起點的海上貿易體系，北連日本，南通馬尼拉、爪哇、馬六甲，向西延伸至果阿乃至歐美，將東西方貿易連成了一個整體。對中國而言，通過澳門這個外貿樞紐，在一定程度上彌補了由於明清兩代推行海禁和閉關政策所造成的損失，增加了政府的財政收入，起到了促進澳門及廣東沿海地區經濟發展的作用。

1. 澳門至日本長崎貿易航綫

嘉靖二年(1523 年)，日本商人因爭貢之事搶掠焚燒了寧波城，明政府隨即斷絕與日本的官方貿易。澳門遂成為日本採購中國商品的惟一港口，當時日本幾乎完全要依賴澳門這一特殊地區採購大陸市場上的生絲，自 16 世紀末到 17 世紀中期，每年自澳門輸入日本市場的中國生絲僅有記載可查的就達 1,500-3,000 擔。清代順治年間(1644-1661 年)澳門運

往長崎生絲數量 3,175,676.7 斤。此外，綢緞、絹帛、藥材等也是葡人自澳門輸入日本的大宗商品。日本人用銀兩購買葡萄牙人自澳門運來的貨物。據西方人統計，自 16 世紀 80 年代至 17 世紀 30 年代，每年僅由長崎流入澳門的白銀就有超過 100 萬兩，最高時達 260 萬兩，其中生絲是創利最大的貨物。在崇禎八年(1635 年)運到日本市場的中國生絲每擔價值 600-1,000 兩白銀，當年運去 2,460 擔，僅此一項就獲利 1,476,000-3,460,080 兩。西方學者估計，從 1580-1630 年，由日本長崎運到澳門的白銀每年可達 50-300 萬兩。中國學者也認為，在 17 世紀前 30 年，從長崎運往澳門的白銀每年達 100 萬兩，有時甚至高達 200-300 萬兩。

2. 澳門至馬尼拉、墨西哥航綫

明朝永樂年間，受鄭和下西洋的影響，中國商人去菲律賓經商者絡繹不絕。1571 年西班牙人征服呂宋島後，即以此處為跳板企圖打開與中國和日本通商的市場。由於西班牙人在 16 世紀末至 17 世紀初連續對居住在呂宋島上的華僑進行鎮壓迫害，再加上明政府海禁政策的影響，西班牙人並沒有做到同中國直接貿易，不得不依靠在澳門的葡萄牙人來獲取中國商品。1580 年，葡、西兩國一度合併，西班牙國王身兼葡萄牙國王，兩國同意其海外屬地可以自由貿易，此後澳門至馬尼拉的貿易往來進入一個鼎盛時期。從澳門啟程的商船將由中國及日本購得的商品運至馬尼拉，換回白銀及來自歐洲、美洲的商品，然後再由西班牙商人將這些商品運到西班牙的殖民地墨西哥換回白銀，或將中、日商品運至歐洲。從 16 世紀 80 年代到 17 世紀中葉，每年自澳門駛往馬尼拉的中國帆船在 20 至 60 條之間。從澳門經馬尼拉輸入墨西哥的商品主要是中國的絲織品、瓷器、黃金、珠寶等物。這些生絲經墨西哥絲織廠加工後再運抵歐洲或秘魯，換成白銀後運回馬尼拉作下一步購貨之用。直到 18 世紀，在墨西哥進口總值中，來自中國的商品約佔 63%，其中包括生絲、絲織品、綢緞、珠寶、瓷器、小工藝品、雜貨、家禽家畜等。所換回的當地商品，除白銀外，另有蘇木、棉花、蜂蠟等。這條貿易航綫也興盛了 100 多年。進入 18 世紀後，隨着荷蘭、英國勢力相繼侵入東南亞，西、葡無力抗衡，逐漸衰微，橫貫太平洋

東西岸的大帆船貿易才逐漸冷下來。

3. 澳門至馬六甲、果阿、里斯本的航綫

來自中國和日本的商品，先自澳門經馬六甲運抵果阿，再沿印度洋西行經木骨都來(今摩加迪沙)南下好望角，沿大西洋航綫經摩洛哥再抵里斯本。馬六甲靠近盛產香料與檀香木的爪哇，葡人在這裏收購香木價格一般為 20 元，到澳門後竟賣到 150 元。17 世紀二、三十年代，從澳門購得並運到果阿的中國生絲，每年多達三、四千石，1635 年竟多達六千多石，價值白銀 48 萬兩。西班牙商人在描述當時貿易狀況時稱，葡人自里斯本輸入果阿的銀子，全部經澳門流入了中國。16 世紀末到 17 世紀上半葉，葡人在果阿至馬六甲至澳門貿易中，每年有幾十萬兩白銀流入澳門。¹⁰

鑒於澳門對於葡萄牙重要的文化和政治、經濟意義，1844 年葡萄牙女王唐娜·瑪麗亞二世已擅自將澳門升格為海外省，並派遣總督常駐澳門。1845 年 11 月 20 日，葡萄牙女王瑪麗亞二世擅自宣布澳門為自由港，允許所有外國商船到澳門自由貿易。1917 年出台的《澳門省組織規章》，規定澳門享有行政財政自主權，受中央政府的領導和監督。¹¹

(四) 自由經濟制度的確立

澳門的自由港具有如下特徵：①自由貿易制度。商品、設備、原材料進出自由，沒有進口稅或配額等非關稅障礙。對少數商品的進口，如煙酒、汽車、石油、天然氣、水泥及若干飲料，政府只向消費者徵收消費稅，進口商則不須繳稅，對無形貿易也無管制。澳門受關稅管治的商品比香港還少，煙酒等在香港要繳進口稅，澳門則不需要，稅率比香港還低。②開放金融制度。澳門的金融政策是高度自由與高度開放的，資金、外匯、黃金自由進出，自由買賣，沒有任何外匯管制，銀行自由訂定不同的匯率和利率，外幣和本幣存款完全自由，本幣在區內自由兌換，並實行澳門幣與港幣掛鈎的固定聯繫匯率貨幣制度。任何符合條件的境內外金融機構均可在澳門設立分支機構。③人員自由進出。澳門對人員進出也沒有管制，人員進出完全自由。對大部分國家的商旅實行簡單的進入簽證手續，對在澳門居留的商旅，一般實行相當寬鬆的政策，既可因工作關係而取得工作居留權，也

可繳交澳門幣 2 萬元而取得居留權。④企業自主經營。澳門實行企業自由經營制度，外資可自由地在澳門開設公司，不受任何限制。澳門對所有企業也採取一視同仁政策，外國企業與本地企業不存在待遇差別，只存在少數行業待遇差別，即為了鼓勵商人投資技術密集型產業，而對這些產業採取較為優惠的政策。如政府規定，開發新工業可適用營利所得稅 15% 的優惠稅率，且企業在購買、興建廠房和購買設備上，政府給予土地徵用上的便利，並提供免息貸款，投資特定工業項目還可享受 10 年以上稅收減免。⑤稅制簡單。澳門稅收政策採取的是“後稅收制度”，即政府每年徵收的稅是上年度納稅人應繳的稅。這一制度可以使納稅人將應繳的稅金投入到產業中，這既可以拉動經濟又可以增加政府的稅收。政府徵收的稅項共 17 種，分為三大類：直接稅、間接稅、罰款與手續費。直接稅是針對收益與財富而徵收的稅項，包括營業稅、所得補充稅、職業稅、專營稅、房屋稅、遺產與贈予稅、物業轉移稅等。直接稅是最主要的稅種，在政府財政收入中佔 40% 左右。間接稅是針對財富的使用而徵收的稅項，包括消費稅、旅遊稅、印花稅等等。間接稅約佔政府財政收入的 10-20%。澳門的稅率非常低，比香港還低，公司所得稅遠低於國際一般水平。澳門稅法還規定，政府機構、公益團體、宗教團體、互助團體使用其資金所得收益，及政府、公益行政團體、地方自治機構支付其僱員的薪俸及其他報酬可豁免繳交純利稅。對於僱員、工人、專業人士(也稱自由職業者)徵收的職業稅(薪俸稅)是累進稅，超出起徵點的部分收益，扣除某些費用後，按級課徵稅收。所有這些稅項中，還有許多寬免和優惠。澳門稅率之低，可稱為“稅務天堂”。¹²

三、澳門特別行政區地位確立與新期待

《中葡聯合聲明》第二款共 12 個項詳細說明了設立澳門特別行政區的法律依據和實行的各項制度：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。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。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。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、宗教信仰和通訊以及財產所有權等各項權利和自由。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。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。

另一方面，根據《中國憲法》關於內地行政區劃的規定以及內地 1949 年以來的行政區劃實踐，從中央到地方可以將形成區劃層分為：第一層級是中央國家機關；第二層級是省、自治區、直轄市；第三層級是地級市、較大的市和自治州；第四層級是縣級市、縣、自治縣、直轄市的區；第五層級是鄉、民族鄉、鎮。在行政區域的層級劃分中，地域面積和人口數量是主要的考量因素。《中葡聯合聲明》和《澳門基本法》，確立了澳門這個彈丸之地“直轄於中央政府”的“特別行政區”地位。無論從當代公共治理的法理角度，還是從“一國兩制”實踐角度，都具有充分的理據和豐富的實踐意義。

自回歸祖國的那一刻起，《澳門基本法》生效，依據基本法設立的特別行政區清晰地展現在全世界面前：根據“一國兩制”原則，澳門法律制度和生活方式基本不變，依據《澳門基本法》產生了澳門特別行政區自成體系的法律體系。與此同時，澳門特別行政區享有行政權、立法權和獨立的司法權，形成司法獨立、行政主導的權力架構；澳門的自由經濟制度和關稅制度得以保留；澳門的博彩業繼續發展等。

經過特別行政區 15 年來的“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治實踐，澳門公權力質素不斷提升，居民生活持續改善，法律體系日益健全，澳門特別行政區呈現出繁榮穩定的嶄新局面，可以說，“特別行政區”設立開創了澳門歷史發展的新紀元，使澳

門步入了常態發展的新道路。實踐證明，回歸祖國的澳門，設立直轄於中央的特別行政區的中央決策，既是尊重歷史和符合現實、實事求是的產物，又是一項包含着祖國人民新期待的、體現了時代民主政治精神的偉大創舉。展望未來，中央政府和全國人民對澳門特別行政區的殷切期待主要包括：

第一，期待澳門特別行政區繼續保持國際自由港的經貿地位，成為祖國對外經濟貿易交流的重要窗口。澳門全面開發的自由港經濟和數百年對外經濟貿易往來的經驗，為澳門對外經濟貿易的繼續發展奠定了堅實的歷史基礎。在祖國全面開放的時代背景下，將澳門建設成為中國與葡語國家經貿交流的平台，是中央對澳門發展新定位。澳門可以充分發揮自由港優勢，繼續與葡語國家展開文化交流、經濟貿易往來，為國家發展與葡語國家的友好合作關係，作出自己的貢獻。在自由經濟體制建設中，澳門需要清晰認知與世界上著名的自由經濟體存在的差距，提升自身的競爭力。美國傳統基金會發表《經濟自由度指數》年度報告中，香港一直被認為是最自由和最具有競爭力的自由經濟體。報告中自由度指數十項因素包括營商自由、貿易自由、財政自由、政府開支、貨幣自由、投資自由、金融自由、產權保障、廉潔程度和勞工自由。澳門需要做出針對性的努力。

第二，期待澳門特別行政區利用“一國兩制”優勢，發展成為世界休閒旅遊中心，成為珠江三角洲的經濟龍頭之一。按照《澳門基本法》的規定，澳門不實行內地的社會制度，保留原有的社會制度和生活方式。與此相適應，澳門原有的法律體系在《澳門基本法》的統領下，繼續保持下來。法律體系的形成和和諧運作，為澳門社會提供了良好的法律秩序，這是澳門經濟繼續發展的制度保障。《澳門基本法》對博彩業做出了專門的規定，這是澳門“一國兩制”事業中最為明顯的產業優勢。在《澳門基本法》的保障下，全國的博彩業合法化僅澳門一家，處於壟斷的地位，不僅如此，中國 13 億人民的休閒娛樂為澳門提供了豐富的潛在客源。澳門特別行政區政府已經把以博彩業為龍頭的旅遊業作為澳門的支柱產業，“好風憑藉力，送我上青天”，澳門完全可以充分利用這個優勢，在博彩業和旅遊業方面，着力提高博彩產業國際

競爭力，做大做強旅遊博彩業，為珠三角地區吸引更多國際客源，提供更多的商業機會。

第三，期待澳門特別行政區在國家的“一國兩制，和平統一”大業中發揮重要作用。實現中華民族的完全統一，需要兩岸四地共同作出努力。實現兩岸的和平統一，中央早已提出了“和平統一，一國兩制”方案，澳門的回歸和“一國兩制”實施，為“一國兩制”提供了新的實踐樣板，澳門“一國兩制”實踐的成功說明：不僅具有普通法傳統的香港回歸祖國，實施“一國兩制”可以和祖國共同發展，實行與祖國大陸不一樣的成文法傳統的澳門也可以在“一國兩制”方針下，與中國主體的社會主義制度和諧共處。但是，隨着港澳“一國兩制”實踐的深入，一些深層次的問題也日益暴露。例如，不同法治傳統的區際之間的法律衝突隨着經濟社會的融合發展，日益增多，如何為兩岸四地不同法域的社會活動提供權威的、各方公認的終極救濟，成為亟待解決的問題。因此，澳門“一國兩制”實踐承擔着為國家最終和平統一提供實踐經驗的神聖使命。另一方面，澳門與台灣有着廣泛的民間聯繫，尤其是台灣和澳門社會中的閩籍人士，是兩岸和平統一的重要人脈關係組成部分，可以通過社團之間的文化和經濟交流，鞏固兩岸之間的民族關係和人文情懷，為國家的完全統一作出重要貢獻。

第四，期待澳門成為中國法治建設的一個特殊實驗區。中國社會主義法治建設時間不長，法律體系尚處於進一步建設和完善中。中國社會主義初級階段尚需要上百年的探索。澳門得西風之先，法制健全，法治化程度較高。回歸後的澳門可以全面貫徹《澳門基本法》，完善基本法統領下的特別行政區法律體系，不斷提升澳門的法治質素，為國家的法治建設提供借鑒。

第五，期待澳門特別行政區建制為中國行政區劃建設提供經驗。地方自治是當代政治文明的重要體現。基層群眾自治制度，是《中國憲法》明文規定的條文，體現了中國社會主義民主的基本價值取向，也體現了當代憲政的普世價值。然而，改革開放30多年來的實踐表明，中國基層群眾自治制度名存實亡，基本的公共產品依然依賴政府的提供，基層自治水平

處於空白。通過基本法明確規定地方權力和中央權力、授權地方自治，是特別行政區的基本治理模式。特別行政區的自治無疑為中國地方自治提供新的實踐嘗試。另一方面，通過設立直轄於中央政府的特別行政區模式，中間沒有其他行政區劃層級，大大提高了行政效率。我們可以通過考察這種行政區劃模式中特別行政區的績效和中央涉及特別行政區的事務及處理模式，考察進一步簡化內地行政區劃的必要性和可行性。

四、澳門政治地位的未來展望

西方列強對外尋找殖民地的近代資本擴張運動，打破了澳門傳統的政治地位，從而步入急劇變化時期。歷史上，澳葡政府對於民主政治的忽視，對華人社會的欺詐和政治參與的排擠，是葡萄牙趁人之危，強取澳門治權的必然結果。落後挨打的歷史值得我們警鐘長鳴。與此同時，必須認識到正是澳門對於國家的政治經濟利益之重大意義，才導致澳門政治地位的不斷攀升。從歷史的變遷和積澱中，我們發現回歸後的澳門，直轄於中央制度的歷史因素：中西文化交融產生的多元文化積澱、未曾中斷且源遠流長的中國傳統、法律體系完備的法治社會、享譽世界的自由港和自由經濟體。這一切正借助於“一國兩制”實踐，得到保留和發展。

在中西文化交流方面，澳門自16世紀中葉的葡人入居就開始了，而且在澳門積澱了豐厚的宗教文化和各種珍貴歷史遺迹；在自由港方面，澳門在1845年葡萄牙女王宣布自由港之前就已經開始了，中西經濟、社會、文化交流的歷史源頭遙遙領先於香港。

在“一國兩制”新實踐中，繼續保持和發揮澳門優勢，在新的發展定位中，充分發揮澳門的作用，實現新的社會期待，是澳門特別行政區得以存續的關鍵之舉。澳門特區第一個15年“一國兩制”實踐初步交出一份不錯答卷，在現有兩個特區中得分不低，相信無論中央政府還是澳門本地居民無不期望進入第2個15年後澳門特區會有更大作為，讓正確實踐“一國兩制”的評語長期相伴。

註釋：

- ¹ 何文村：《葡萄牙是怎樣逐步佔領澳門的》，載於《人民日報》(海外版)，1999年2月1日。
- ² 萬明：《試論明代澳門的治理形態》，載於《中國邊疆史地研究》，1999年第2期。
- ³ 張必忠：《首任澳門同知印光任》，載於《紫禁城》，2000年第1期，第41頁。
- ⁴ 張振英：《從〈澳門紀略〉看明清時期的澳門》，載於《雲南師範大學學報》，1999年第6期，第30-31頁。
- ⁵ 楊允中主編：《“一國兩制”百科大辭典》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2011年，第31頁。
- ⁶ 王希蓮：《葡萄牙殖民者侵佔澳門歷史考》，載於《聊城師範學院學報(哲學社會科學版)》，1995年第1期，第81-82頁。
- ⁷ 同註2。
- ⁸ 同上註。
- ⁹ 羅曉京：《試析1846年以前葡萄牙管理澳門的歷史特點》，載於《廣東社會科學》，1998年第2期，第92-97頁。
- ¹⁰ 朱亞非、劉文濤：《東西方經濟文化交流的樞紐與門戶——論16-18世紀澳門的歷史地位》，載於《世界歷史》，1999年第6期，第9-18頁。
- ¹¹ 納婭：《歷史回眸：督治“自治”殖民管治(上篇)》，載於《人民日報》，1999年6月22日，第12版。
- ¹² 陳麗君、鄭天祥：《港澳自由港與低稅率經濟制度比較研究》，載於《中山大學學報(社會科學版)》，2003年第6期，第112-115頁。