

新形勢下澳台關係發展展望

姬朝遠*

澳門回歸祖國，成為直轄於中央人民政府的特別行政區，澳門的政治地位再一次發生了歷史劇變。近幾年來，隨着兩岸間“三通”的實施，澳門作為兩岸關係緩和初期的“中轉地”角色逐漸消失，人員往來和經濟貿易數量有所下降，在這種情勢下，準確把握澳門肩負的歷史責任，務實開拓澳台關係，強化兩地全方位交流，對於促進國家的完全統一，具有重要的現實意義。

一、澳台關係的必然性

澳門與台灣具有民族血緣關係，在經濟、文化、社會等方面的發展與中國大陸的發展密切相關。各自不同形態的治理實踐，本身是中國地方治理的必有內容，同時又為中國內地的地方治理實踐提供豐富的借鑒。因此，澳台關係具有鮮明的歷史必然性。

(一) 澳門與台灣有着共同的血緣紐帶

澳台兩地的社會主體都屬中華民族。共同的民族血緣關係和文化認同使澳台兩地親情聯繫成為必要。澳門特別行政區 2011 年人口普查結果顯示，58.2 萬居住人口中，中國籍居民佔 92.3%，葡萄牙籍佔 0.9% 及菲律賓籍佔 2.7%。澳門以中文為日常用語的居住人口約 94%。在澳門出生的居民約 40.9%，在中國內地出生的居民約 46.2%。¹ 台灣地區現有人口 2,300 萬，漢族約佔 98%，少數民族約佔 2%。² 超過 80% 台灣人的老家在福建。根據 1944 年的台灣人口調查，全台灣 6,600,000 人中福建籍的有 4,996,981 人，廣東籍的有 913,099 人，來自中國內地其他地方的有 248 人，共 5,910,328 人，佔台灣總人口的九成以上。³ 澳台兩地的血緣關係和文化認同是澳台關係

中的一個恆久的決定元素，不會因為時空的改變和兩岸經貿關係等因素的變化而改變。

與此同時，與世界上的其他民族和平共處，共享多元文化成就，是中華民族的一個優秀傳統。“一國兩制”下的香港、澳門社會中，葡萄牙人、菲律賓人、越南人、歐洲人、美洲人等與澳門華人之間的關係充分說明了這一點。因此，中華民族的交流與發展不僅是本民族走向繁榮的大事，也是世界文明進步力量不斷壯大的主要標誌。

(二) 中國內地是澳門與台灣發展的靠山

近代史上，澳門與台灣都有着相同的劫難。新中國的建立，國力的不斷壯大使國家迎來了和平與發展的曙光。為澳門、台灣與中國內地交流與合作提供了和平的環境。與此同時，中國內地的不斷發展為台灣和澳門提供了豐富的客源市場、原材料來源市場、廉價的勞動力來源市場和無與倫比的產品銷售地。

就澳門特別行政區的發展而言，總面積由 1912 年 11.6 平方公里逐步擴展至 2013 年 31.3 平方公里，人口超過 60 萬，沒有中國大陸的支持，澳門根本不可能取得今天的成就。以澳門的旅遊博彩業為例，自 2003 年 7 月起，內地居民可以申請辦理以“個人遊”方式到港澳旅遊，中國內地訪澳旅客數目自此便持續大幅上升，成為澳門現時最重要和最具潛力的龐大客源市場。2012 年，大中華市場(中國內地、香港和台灣)佔澳門旅遊市場的 89.2%，國際市場佔 10.8%。內地市場繼續成為澳門最大的客源地，佔總訪澳旅客的 60.2%，其中 7,131,914 人次(42.2%)持個人遊簽證訪澳。⁴

就台灣的發展而言。台灣經濟發展外貿依存度在 2011 年已達 70% 以上，尤其是對中國內地的外貿依存度，2006 年已達 40% 以上，內地已成為台灣進出口最重要的市場。⁵ 2013 年 1-8 月，兩岸貿易額為

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

1,332.09 億美元，同比上升 27.4%。內地繼續是台灣第一大貿易夥伴、出口市場和貿易順差來源地。2012 年兩岸貿易額為 1,689.6 億美元，比 1992 年兩岸貿易額 74.10 億美元增長 22.8 倍，年均增長 114%。2008 年兩岸貿易額 1,292.2 億美元，2008-2012 年兩岸貿易額年均增長 7.7%。截至 2013 年 7 月，內地累計批准台商投資項目 89,166 個，實際使用台資金額 584.7 億美元。截至 2013 年 8 月，內地企業赴台投資項目 175 個，投資金額突破 10 億美元。內地繼續是台灣對外投資的第一大目的地。內地 9 省市開放台灣居民申辦個體工商戶。⁶

毋庸置疑，內地市場經濟的建設為澳門與台灣的發展提供了廣闊的空間。澳門和台灣通過發展關係，進一步使雙方的往來更加密切、更通暢，使內地的大市場逐漸向澳台拓展，從而達到各方共同受益，將是澳台關係的一個大方向。

（三）澳台治理是國家治理的重要組成部分

《澳門基本法》賦予澳門特別行政區“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的權力。澳門特區步入歷史發展的新紀元，在新政制建構下，經過十餘年的“一國兩制”實踐，在政治、經濟、文化、社會等方面取得了舉世公認的成就。與此同時，亦面臨政制發展、社會建設、經濟適度多元等方面的難題。另一方面，澳門十餘年的發展與中央政府的具體政策支持是分不開的，沒有《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》、《珠三角發展規劃綱要(2008-2020 年)》、《粵澳合作框架協議》、《橫琴開發總體規劃》等支持澳門的具體措施，澳門不可能取得現在的成就。如何擺脫對中央的政策依賴，發揮澳門特別行政區 60 餘萬居民的智慧，將澳門建成一個具有世界競爭力的自由港，是澳門特別行政區面臨的重大考驗。

台灣自 20 世紀 80 年代以來解除“黨禁”、“報禁”以來，民主和憲政步伐加快，實現了兩次政黨輪替。前領導人陳水扁的兩岸政策及其所受到的司法審判，不僅給台灣人民，更是給全世界的中華民族帶來了生動的一課。台灣 2000 年以來的憲政發展為中國省級行政區劃的民主法治建設提供了一個生動的事例。與此同時，民主與憲政進程中出現的低級選舉文化、“台獨”勢力；公權力架構的不協調；台灣發展面臨的各種問題等等，仍然考驗着台灣民眾。

澳門與台灣的治理是中國地方治理的有機組成部分，其成功的經驗值得中國內地吸收和借鑒，其發展中面臨的問題又需要兩岸之間共同面對。

二、影響澳台關係的三個決定因素

澳台關係是兩岸關係的特殊組成部分。鑒於海峽兩岸分治的事實，澳台關係深受海峽兩岸關係、台灣政黨輪替和澳門“一國兩制”實踐的影響。

（一）海峽兩岸關係發展

澳門回歸後，成為中華人民共和國的一個特別行政區。自 1999 年 12 月 20 日起，澳門與台灣的关系就納入了兩岸關係之中。中國大陸的中央政府與台灣所謂的“中華民國”政府之間關係決定着澳門與台灣關係的基本走向。因此，兩岸關係成為澳門與台灣關係的基本前提。由於國、共內戰和美國的介入，新中國成立以後兩岸一直處於分離狀態。1949 年以來，兩岸關係大致經歷了以下 7 個階段。

第一階段(1949-1958 年)，兩岸嚴重軍事對峙時期。這一時期，大陸要渡海解放台灣，台灣當局要軍事反攻大陸，國共兩黨在大陸東南沿海島嶼多次展開激烈戰鬥，國共內戰仍在繼續。第二階段(1959-1966 年)，海峽兩岸局部軍事衝突時期。大陸強調和平解決台灣問題，國共雙方謀求進行接觸。期間，兩岸小規模軍事衝突時有發生，但兩岸關係較前一階段有所緩和。第三階段(1967-1977 年)，海峽兩岸冷戰對峙時期。大陸對台政策仍以“和平解放台灣”為基調。國民黨大陸政策轉變為“光復大陸”之下的“絕不談判”、“絕不妥協”。兩岸很少發生直接武裝衝突，但兩岸前沿陣地的軍事對峙局面仍在繼續。第四階段(1978-1987 年)，海峽兩岸和平對峙時期。大陸確定和平統一國家的方針，台灣當局轉而推行“以三民主義統一中國”政策。兩岸關係由軍事對抗走到了和平對峙，雙方都強調以和平手段解決兩岸的政治分歧與中國的統一問題。第五階段(1987-1995 年)，海峽兩岸民間交流時期。台灣宣佈解除戒嚴並開放民眾赴大陸探親，大陸則推出一系列旨在促進海峽兩岸民間交流與交往的措施，兩岸民間往來不斷增多，以至大陸的海峽兩岸關係協會與台灣的海峽交流基金會達成認同“一個中國”的“九二共識”，兩岸關係進一步緩和。第六階段(1995-2008 年 5 月)，分裂與反分裂鬥爭時期。李登輝與陳水扁當局推行分裂國家和挑釁大陸的政策，逼使大陸展開反分裂的法律、軍事行動，兩岸關係呈現高度緊張局面。但兩岸經貿往來持續擴大和深化。第七階段(2008 年 5 月至今)，和平發展時期。2008 年 3 月，國民黨候選人馬英九當選地區最高領導人，並於當年 5 月就職，國民黨重新執政。馬英九主

政後，推行溫和、穩健、合作型的大陸政策，推動兩岸實現“直航”，擴大兩岸交流與經濟合作，兩岸關係進入和平發展時期。⁷

近年來，兩岸關係的和平發展為澳門與台灣展開正常的經貿交流和社會往來奠定了基本的前提。當然，台灣政治形勢的發展，特別是台獨勢力的存在與發展，必然會影響到兩岸關係，進而會影響到澳門與台灣的关系，危及到國家的和平統一和民族的復興大業，這是澳門與台灣的愛國力量必須警惕的。

（二）台灣政制發展

儘管新中國誕生以來的 60 多年中，兩岸關係發生了一系列變化，但台灣作為一個省的行政區劃架構並沒有被兩岸當局否定。與此同時，鑒於特殊原因，台灣是中國國際主權統一、國內治權分立省份。由於兩岸未能實現完全統一，台灣不僅有自己的“憲法”與法律制度，有獨立的行政權與行政體系、立法權與立法體系、司法權與執法體系，而且擁有包括“內政”、“外交”、“國防”等各項事務的完全自主權。台灣擁有的這些自主權，並不是中國大陸給予，而是台灣本來擁有、大陸卻暫時無法改變。歷經時代的演變和對台政策的調整，大陸通過政策宣示、赴台通行證和台胞證的辦理、兩岸半官方機構的協商並達成相關協定、兩岸展開經濟與司法等領域的合作等途徑，間接承認台灣擁有比香港、澳門自治度更高的自主權，也就是承認台灣有自己的政治制度，有單獨的行政權與行政體系，有獨立的立法權與立法體系，有獨立的司法權與司法制度及執行體系。⁸

1987 年 7 月 15 日台灣解嚴，其後並開放黨禁，象徵台灣政黨政治邁入民主化浪潮。2000 年的第二次總統直選由民主進步黨的陳水扁勝出，結束國民黨 55 年的執政局面，實現首次和平的政黨輪替。8 年後，2008 年總統大選，國民黨總統候選人馬英九當選總統，重掌政權，實現第二次和平的政黨輪替。歷經十餘年的民主政治建設，憲政步入常態，實現了中華民族國家治理的現代化轉型，開創了中華民族地方治理憲政探索的新紀元。與此同時，在這種政治生態下，勢必存在各種政治主張，特別是台獨勢力的存在會嚴重影響到兩岸關係發展，進而影響到澳台關係。例如，陳水扁執政時期，台灣當局極力推出台獨主張，兩岸關係就遇到很多麻煩，嚴重影響到兩岸關係，也包括澳台關係。總之，兩岸如果能在“一中”框架下解決歷史遺留問題、發展關係是澳台關係的重要保障。再如，澳門早在回歸前就給台灣民眾免簽待遇，

創造了極為寬鬆的入境環境，但台灣一直沒有對澳門同胞實行同樣待遇。就算台灣一再推崇的“網簽”，仍受幾個條件限制，包括必須是在澳門出生，也必須是曾入境過台灣的澳門居民，才能享有該項免費優惠措施，其他人仍須辦理較為繁雜的手續。實際上，在澳門出生的居民只佔不到澳門人口的一半。根據台灣《港澳關係條例》，從內地來港定居和工作的人士，其赴台手續須按中國大陸居民比照辦理，要求更嚴格、手續更繁複，但他們到訪外國卻暢通無阻。⁹

（三）澳門特區“一國兩制”實踐

回歸後的澳門是中華人民共和國的一個特別行政區，相當於省級行政區劃。《澳門基本法》授予澳門特區高度的自治權，除外交和防務由中央人民政府管理外，其他諸如行政、立法、司法等事務均由特區政府自理。同時，澳門還有部分外交自主權。第一，行政管理權。澳門特區擁有制定行政法規的權力、政策決定權、提案權、人事任免權、執行權、管理社會治安的權力、專業管理權；澳門特區單獨實行自己的政治與選舉制度；澳門特區可簽發特區護照和自行管理出入境事務等。在外交事務方面，澳門特區可以“中國澳門”的名義與其他國家和地區建立並保持經濟、航運、通訊、旅遊、文化、體育等方面的聯繫，參加不以主權國家為單位構成的國際組織。澳門特區擁有自己單獨的財稅制度、貨幣發行體系和金融政策決定權；澳門特區收入自行支配，不上繳中央政府，中央政府也不在澳門徵稅；澳門元是澳門的法定貨幣，貨幣發行權屬於澳門政府，並可自由兌換。第二，立法權。除有關外交、防務和關於國家統一、主權的法律等必須由全國人大及其常委會制定以外，澳門特區享有制定和修改民事、刑事、商事、訴訟程序等法律的權力；在澳門特區實行的內地法律為《澳門基本法》以及其第 8 條規定的澳門原有法律和澳門特區立法機關制定並報全國人大常委會備案的法律；澳門立法會可以在《澳門基本法》許可範圍內立法，或修改、廢除法律。第三，司法終審權。澳門特區法院除對國防、外交等國家行為無管轄權外，對區內所有案件都可審理，並具有終審權，澳門特區終審權屬於澳門終審法院，意即存在一個完全獨立於國家司法組織之外的地區司法組織。¹⁰

另一方面，澳門政制的發展、經濟和社會的發展是實踐“一國兩制”成功與否的重要指標，民主政治的發展、法制完善與法治建設等成為台灣愛國力量對“一國兩制”提升信心的重要元素。“一國兩制”、

“澳人治澳”、高度自治考驗着中央政府，特別澳門廣大居民的政治智慧和管治能力。

三、“一國兩制”下澳台關係方針的堅守

1999年1月15日國務院副總理錢其琛在澳門特別行政區籌備委員會第五次全體會議開幕式上代表國務院宣佈《中央人民政府處理“九九”後澳門涉台問題的基本原則和政策》指出：①澳、台兩地現有的各種民間交流交往關係，包括經濟文化交流、人員往來等，基本不變。②鼓勵、歡迎台灣居民和台灣各類資本到澳門從事投資、貿易和其他工商活動。台灣居民和台灣各類資本在澳門的正當權益依法受到保護。③根據“一個中國”原則，澳門特別行政區與台灣地區間的空中航綫和海上運輸航綫，按“地區特殊航綫”管理。澳門特別行政區與台灣地區間的海、空航運交通，依雙向互惠原則進行。④台灣居民可根據澳門特別行政區法律進出澳門地區，或在當地就學、就業、定居。現行的人出境方式基本不變。為方便台灣居民出入澳門，中央人民政府將就其所持證件等問題作出安排。⑤澳門特別行政區的教育、科學、技術、文化、新聞、出版、體育、康樂、專業、醫療衛生、勞工、婦女、青年、歸僑、社會福利、社會工作等方面的民間團體和宗教組織，在互不隸屬、互不干涉和互相尊重的原則基礎上，可與台灣地區的有關民間團體和組織保持和發展關係。⑥澳門特別行政區與台灣地區之間以各種名義進行的官方接觸往來、商談、簽署協議和設立機構，須報請中央人民政府批准，或經中央人民政府具體授權，由特別行政區行政長官批准。⑦台灣現有在澳門的機構可以適當的名稱繼續留存，這些機構和人員在行動上要嚴格遵守《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》，不得違背“一個中國”的原則，不得從事損害澳門的安定繁榮以及與其註冊性質不符的活動。

與此同時，如同兩岸關係一樣，在發展澳台關係方面，面臨着體制和觀念的束縛。在管理體制上，澳門與台灣在法理上雖然屬一個中國的兩個特殊地區，然而，澳門與台灣有各自的海關和出入境管理制度，台灣還擁有自己的軍隊、警察等一整套國家機器，人員的出入境和貨物的出入境都受到了一定的限制。例如，台灣當局1997年制定、2012年最新修訂的《港澳關係條例》規定，澳門居民進入台灣必須經過法定許可程序，且規定了嚴格的限制性條件。台灣

當局1997年通過2013年最新修正的《香港澳門居民進入台灣地區及居留定居許可辦法》規定：香港或澳門居民申請進入台灣地區，應備入出境申請書、有效期間6個月以上之香港或澳門護照或永久居留資格證件、其他相關證明文件(第7條)。香港或澳門居民申請進入台灣地區者，規定現任職於大陸地區行政、軍事、黨務或其他公務機構或其於香港、澳門投資的機構或新聞媒體者；原為大陸地區人民，未在大陸地區以外之地區連續住滿4年者；有危害國家(指中華民國)利益、公共安全、公共秩序或善良風俗之虞者，不予許可進入(第9條)。等等。可以說，澳門與台灣的關係模式仍然是國際上典型的國家與國家的關係模式，這樣的關係運作模式勢必為澳門與台灣的交流造成最大的障礙。

在觀念方面，台灣當局歪曲“一國兩制”，繼而在澳台關係領域作出政策上跟進和限制，戴着“有色眼鏡”看待澳門的赴台人員。台灣“行政院”大陸委員會公佈的《我們對“一國兩制”之看法》代表了台灣對發展台澳關係的一個基本理念限制：“一國兩制”是大陸當局用以處理香港問題的模式。此一政治公式原本是大陸當局為處理兩岸關係而設計的。大陸當局欲藉“一國兩制”在香港的實施而移殖於台灣，以謀求以大陸為主的兩岸統一。“一國兩制”的意涵存在三個方面的問題：第一，邏輯上具有矛盾性，如果“一國”很好，為何要“兩制”？“一國”和“兩制”在本質上存有衝突及不調和。“一國”總是優先於“兩制”。第二，時間上的過渡性，不是永恆的。終將趨向於“一國一制”，即一黨專政下的社會主義制度。第三，實行上的壓制性，“兩制”並不對等。主體是中華人民共和國。目的是把台灣、香港、澳門統一在中華人民共和國之下。在“一個中國”的大原則下，才能享有“高度自治”。“一國兩制”不適用於台灣，理由是：第一，中華民國(台灣)是一個主權獨立的國家；第二，中華民國(台灣)在國際上有自主的外交，國防上有自衛的能力；第三，中華民國(台灣)是民主國家，國家前途由人民決定；第四，中華民國(台灣)和大陸統一沒有時間表。中華民國(台灣)堅持未來中國應統一在民主的制度下。只有統一在民主的制度下才能確保兩岸雙方達成的協議被嚴格遵守。也只有統一在民主的制度下，大陸、台灣、香港與澳門的聯合力量才不會對亞洲的安全與和平造成威脅。中華民國(台灣)所關心的不只是統一的形式。我們更重視統一的內涵：民主、自由、均富。¹¹

體制和觀念問題一直制約着兩岸關係的發展。作

為兩岸關係組成部分的澳台關係能否在促進國家和平統一大業方面發揮作用，答案是肯定的。因為，特別行政區的體制，在意識形態方面，具有“一國兩制”特徵，在實際建構方面，依據基本法的規定，具有三權分設的法定架構，在運作方面，具有現代法治的基本特徵，因此在體制和觀念方面，均可以作為兩岸關係溝通的重要橋樑，發揮作用。

四、對“一國兩制”下澳台關係的新期待

時任國務院台辦主任王毅 2009 年 10 月 21 日上午在澳門舉辦的“澳台關係十周年”研討會上指出，澳門與台灣之間淵源深厚，承載着充沛的人脈親情，是兩岸關係特殊的組成部分。澳門同胞具有光榮的愛國主義傳統。澳門在促進兩岸關係發展中佔據獨特的地位，具有獨特的優勢，發揮着獨特的作用。一是先行先試的探索作用。兩岸實現空運直航前，澳台航空談判，創造了在“一個中國”原則下，由兩岸民間機構進行業務性和技術性磋商並作出妥善安排的成功模式。澳航“一機到底”航綫成為台灣同胞往返兩岸的黃金航綫。二是溝通兩岸的橋樑作用。多年來，台灣一直是澳門第三大客源地，每年百萬之眾的台灣同胞過境澳門往返兩岸。三是反“獨”促統的陣地作用。澳門從特區政府到社會各界，普遍支持國家

和平統一大業，反對“台獨”分裂活動，滙聚起促進兩岸關係和平發展的主流民意和良好輿論氛圍。四是“一國兩制”的示範作用。回歸後的澳門，在“一國兩制”基礎上保持了穩定繁榮，國際形象不斷提升，不僅推動了澳台經貿文化交流活動持續開展，也增進了兩地民眾之間的相互瞭解。¹² 王毅的講話基本上代表了澳門和大陸方面對於澳台關係的基本期待。

推動澳台關係的發展，密切兩地的經濟文化交流，促進人員往來和社會融合發展，提升“一國兩制”在台灣社會的認同，對推進兩岸關係和平發展以至國家和平統一大業，具有重要意義。“和平統一，一國兩制”國家統一政策使兩岸關係掀開了新的一頁，為澳台關係的發展提供了良好的前提和歷史機遇。1995 年澳門國際機場落成，由澳門航空公司採用“一機到底”方式間接飛航兩岸之後，澳台關係一直以穩健、進取的步伐發展。

對於澳門特區政府和社會而言，發展澳台關係構成澳門“一國兩制”實踐的重要內容。而在澳台關係發展過程中，除了積極支持澳台兩地人員往來和經貿交流外，重要的則是要練好內功，通過高度自治，在民主與法治建設、經濟與社會建設中，取得國際認可的成就。這有這樣，才能克服澳台關係觀念和體制方面的障礙，不辜負中央的期待，在發展澳台關係中，以做到澳台雙贏的路徑，促進國家國家統一和民族復興大業。

註釋：

- ¹ 見《澳門便覽》，載於澳門區政府網站：<http://www.gcs.gov.mo/files/factsheet/geography.php?PageLang=C>，2014 年 5 月 15 日。
- ² 見《台灣概況》，載於《時事報告》，2005 年第 6 期，第 73 頁。
- ³ 劉春：《台灣是中國人的台灣》，載於《中國檔案》，1996 年第 5 期，第 42 頁。
- ⁴ 同註 1。
- ⁵ 閔玄：《ECFA 對兩岸經濟合作的互補性及其特殊效應》，載於《長沙大學學報》，2013 年第 4 期，第 27 頁。
- ⁶ 涂雄：《兩岸經濟合作現狀及未來發展趨勢》，載於《經濟》，2013 年第 10 期，第 16 頁。
- ⁷ 朱顯龍：《兩制與兩岸架構下的澳台區際關係》，載於《台灣研究集刊》，2011 年第 4 期，第 14 頁。
- ⁸ 同上註，第 16 頁。
- ⁹ 柯為：《牢牢把握港台、澳台交流的幾個着力點》，載於《統一論壇》，2011 年第 6 期，第 62 頁。
- ¹⁰ 同註 8。
- ¹¹ 見《我們對“一國兩制”之看法》，載於台灣“行政院”大陸委員會網站：<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=45564&ctNode=6075&mp=1>，2014 年 6 月 16 日。
- ¹² 《國台辦主任王毅在“澳台關係十周年”研討會開幕式的致辭》，載於國務院台灣事務辦公室網站：http://www.gwyttb.gov.cn/newsb/201101/t20110124_1729730.htm，2014 年 6 月 26 日。