

# Different Policies Adopted by China to Solve the Macau Question

Huichun Yu\*

Macau University of Science and Technology, Macau, China.

\*hcyu@must.edu.mo

**Abstract.** 2019 marks the 20th anniversary of the return of Macao. Since the reunification, Macao's economic prosperity, social stability, the application of good governance concepts in public administration, and the improvement of people's livelihood are good evidence of the successful practice of "one country, two systems" policy. It's worth mentioning that after the founding of People's Republic of China, different policies were adopted in Macao according to China's domestic conditions and the reality of the small territory. Through gradual development and adjustment, the concept of "one country, two systems" was finally put forward as China's basic national policy. It was written into the Constitution and finally successfully applied to the settlement of the Hong Kong and Macao issues. This article first summarizes the attempts made by various governments before the founding of PRC to recover Macao, then sorts out different policies towards Macao in different periods, and finally demonstrates that the return of Macao to China is bound to happen.

**Keywords:** One Country, Two Systems; Macao; Administration; Policy.

## 回归背后：新中国对澳门政策变化

于会春\*

澳门科技大学, 澳门, 中国

\*hcyu@must.edu.mo

**摘要：**2019年是澳门回归20周年。自回归以来，澳门经济繁荣、社会稳定、新的施政理念和施政方针使民生不断改善，城富民安，是“一国两制”的又一成功实践。新中国成立后，立足自身国情和港澳的发展现实，针对香港和澳门的问题，在不同时期采取了不同的方针和政策，几经发展后，提出了“一国两制”的构想并将其作为基本国策写入宪法，最终成功应用到香港和澳门问题的解决之中。本文以时间为线，首先总结新中国成立前各届政府为收回澳门所做的尝试，然后纵向梳理新中国在不同时期对澳门的方针和政策，意在论证澳门在中华人民共和国成立后回归的历史必然性。

**关键词：**“一国两制”；澳门；主权；长期打算，充分利用。

### 1. 前言

澳门自古以来就是中国领土，秦代开始隶属南海郡番禺县，之后一直接受中国不同朝代的有效管辖。到了16世纪初，葡萄牙人抵达广东，在当地官员的允许下进入澳门，到16世纪中期在澳门形成了规模化的葡人居住地。1572年开始，居澳葡人正式向中国政府缴纳地租，一直处于明清两朝政府的管治之下。鸦片战争后，葡萄牙人为了巩固自己在澳门的统治，通过取消海关、驱逐中国官员、扩大势力范围、与清政府签订条约等方式，力求将其在澳门的存在合法化。1887年12月，清政府和葡萄牙签订了《中葡和好通商条约》，葡萄牙取得了澳门的“永居、管理”权（第二条）。葡萄牙一直以此条款的规定，作为其在法理上拥有澳门主权的凭证。然而，需要注意到，同一条款又对葡萄牙的权力进行了限制，即中葡两国需要派官员定界址，否则不得有“增减、改变之事”。此外，条约第三款规定，“未经大清国首肯，则大西洋国永不得将澳门让与其他国”。这一条款被清政府视为对澳门主权的象征。实际上，

清政府只承认了葡萄牙对澳门的管理权和居住权，并不是将澳门“割让”给葡萄牙，因此葡萄牙宣称的“久占之地，必有主权”的理由在法律上不成立。即便清政府未放弃对澳门的主权，葡萄牙此时获得排他性的统治权已成既定事实。

## 2. 收回澳门的尝试

在失去对澳门的管治权之后，为防止葡萄牙将澳门出售给其他国家，清政府曾经尝试筹备白银，并委托西班牙驻华公使玛斯作为中间人与葡萄牙谈判，欲将澳门“赎回”。不幸的是，玛斯未及谈判便病逝，赎买澳门的计划也随之搁浅，1909年清政府与葡萄牙展开的划界谈判也未能达成协议。到了20世纪初，腐朽的清庭终于被推翻，中国进入民国时期。北洋政府和国民政府对于清政府与西方诸国签订的不平等条约，一直秉持不予承认的立场，并多次努力收回澳门。然而，北洋时期军阀混战，国民党政府时期忙于抵抗日本侵略，澳门问题退居其次。抗日战争胜利后，虽然当时国内民族主义情绪高涨，德国和奥匈帝国在中国的租界也被中国政府收回，但那时的中国国力衰弱，对于西方强国心存忌惮，碍于葡萄牙与英国的传统盟友关系，澳门问题继续被搁置。

## 3. 新中国对澳门的政策

新中国成立前夕，对于港澳地区采取维持现状不变的政策。毛泽东在1949年2月会见斯大林的特使米高扬时说，急于解决香港、澳门的问题并没有多大意义，相反，可以利用两地的地位，发展海外关系和进出口贸易。

### 3.1. “长期打算，充分利用”方针出台

新中国成立初期面临者严峻的国际形势。由于朝鲜战争的关系，新的政权受到了西方集团的经济封锁。在此情况下，香港和澳门成为新中国打破西方封锁的突破口，石油等重要战略物资经由澳门被运往中国大陆。这种维持港澳现状、不急于收回的政策被贯彻下来，在1958年中共召开的武昌会议上，被正式概括为“长期打算、充分利用”的八字方针。“长期打算”是指要等到时机成熟时才收回澳门，但是对于葡萄牙人在澳门进行的带有殖民主义色彩的行动，中国政府坚决予以制止，如1955年澳门计划举行的开埠400周年庆典最终在中国的压力下取消，1966年澳门发生的“一二·三”惨案发生后广东省政府对于澳门同胞的支持并促使澳葡当局签订认罪书和做出经济赔偿等。

### 3.2. 澳门不是殖民地

新中国政府对港澳维持现状的政策在20世纪60年代多次受到美国和苏联共产党的诘难。在全球去殖民化运动风起云涌的时代潮流中，维持港澳现状的做法被美苏两国共产批评为假左派，苏联共产党开公开谴责中国同澳门的关系，因为澳门是葡萄牙的“殖民地”，而中国竟然对此视而不见。对于美国和苏联的责难，中国政府坚决予以回击，表示中国人民不需要在香港和澳门问题上显示武力来证明自己反对帝国主义的勇气和坚定性。在经历过“庆典事件”、“美苏责难”和“一二·三”事件后，中国领导人决定在国际社会公开表明对澳门立场。1971年10月中华人民共和国加入联合国。加入后的第二年，即1972年3月，中国驻联合国代表黄华致函联合国非殖民地化别委员会，表示香港和澳门问题完全是中国主权范围内的问题，不属于“殖民地”的范畴，中国政府主张，在条件成熟时用适当的方式和平解决。因此请求将香港和澳门从殖民地名单中删除。这一请求后来被第27届联合国大会批准。也就意味着，中国对于澳门的主权所有得到了联合国的肯定，是为日后收回澳门所做准备的重要一步。1978年，廖承志在北京主持召开了港澳工作会议，重申了中央的八字方针，清算了极左路线对港澳工作的干扰。会后不久，成立了国务院港澳办公室，专门负责港澳工作。

### 3.3. 澳门主权争议解决，“一国两制”方针确定

1979年，中国和葡萄牙在巴黎交换《中葡建交联合公报》，恢复了大使级外交关系。同时，双方还签署了《关于澳门问题的谈话纪要》，从法律层面明确了澳门的主权归属，即澳门是中国领土，并将归还中国。同时，“一国两制”思想逐渐成熟。1982年，邓小平在解释“叶九条”时，正式提出“一个国家两种制度”。随后，“一国两制”被成功应用到香港问题谈判之中，香港问题在这一框架下历经两年艰苦谈判得以圆满解决。香港回归后不久，中国在1986年又开始了与葡萄牙就解决澳门问题的谈判，最终顺利解决澳门问题。

## 4. 结论

上述分析不难看出，新中国成立前，不同政府虽然有心收回澳门，无奈自身实力不够强大，种种努力都未奏效。新中国成立后，并没有急于解决澳门问题，而是立足于自身的内政外交实际，从长远考虑，不断微调对澳政策。在从长计议的同时，采取小步骤行动，为将来收回澳门做准备。澳门回归新中国是历史必然的。从世界发展潮流看，旧的殖民体系在二战后土崩瓦解，澳门回归中国符合历史发展趋势。在20世纪后期的美苏两极争霸中，中国成了美国制衡苏联的关键点，国际地位不断提高。20世纪70年代，中国大幅调整了发展策略，通过对世界形势的新判断，邓小平提出了新时期的三大任务，其中之一就是实现祖国统一。同时由于中国外交政策的调整，中国与越来越多的国家建立外交关系，所处的国际环境更为友好。葡萄牙对澳门的政策同样发生了巨大的改变，在经历过70年代非洲葡属殖民独立浪潮其带来的苦痛后，葡萄牙的对外重心早已转变到欧洲一体化进程中，澳门问题不是其政治议程的重点。1976年的葡萄牙宪法已经不再将澳门视为葡萄牙的海外领土，而是葡萄牙的管辖区。1979年中葡建交则将澳门的主权归属进一步明朗。由于主观意愿和客观条件的具备，加之澳门主权归属的障碍早就被扫清，20世纪80年代中葡通过谈判解决澳门问题，自然是水到渠成的。

## References

- [1]. Mendes Carman Amado. Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong University Press, 2013.
- [2]. Qi Pengfei. “One Country, Two Systems” and Its Successful Practice in Hong Kong and Macau. People’s Publishing House, 2016.
- [3]. Tan Zhiqiang. Disputes Concerning Macau’s Sovereignty between China and Portugal: 1553-1993. Tai Pei Yong Ye Publisher, 1994.
- [4]. Wu Zhiliang. Segredos da Sobrevivência História Política de Macau. Tipografia Hung Heng, 1999.
- [5]. Yu Eilo W. Y., Chan Ming K. (Ed.). China’s Macao Transformed Challenge and Development in the 21st Century, City University of Hong Kong Press, 2014.
- [6]. Yang Yunzhong. The Theory of “One Country, Two Systems” Practice. One Country Two Systems Center at Macau Polytechnic Institute Publishing House, 2016.
- [7]. Zhang Qian: The Successful Practice of “One Country, Two Systems” in Macau in International Strategic Background (PhD dissertation, Party School of the Central Committee of C.P.C, China, 2000). p. 13-21.