

澳門非法移民合法化（1982-1990）的經過及後果

陳震宇*

一、前言

澳門經濟在 1970 年代起飛，工商業發展蓬勃，在 1970 至 1979 年間澳門本地生產總值的年平均實質增長率在 20% 左右，10 年間的經濟規模擴張 3.86 倍，強勁的經濟增長趨勢一直維持至 1983 年。¹ 另一方面，中國內地在 1978 年開始實行改革開放政策，不少內地居民通過申請單程通行證來澳，但更多卻因為申請程序冗長而選擇通過不合法的途徑偷渡來澳。這些內地人士不論合法來澳與否，都及時填補了澳門本地勞動力緊絀的缺口，但當中的非法移民為澳門社會產生治安隱患以至官員貪腐的問題。澳葡當局自 1980 年採取突擊行動拘捕非法移民並將其遣返中國內地以來，逐漸意識到非法移民為數甚鉅，難以悉數搜捕，加上多數非法移民出於改善生活而偷渡來澳，並未為非作歹，甚至為了取得合法身份而被犯罪集團欺騙。

如何讓這批對澳門經濟多少作出貢獻的人在澳門的逗留合法化與嚇阻偷渡人潮之間取得平衡，成為當局構思解決非法移民問題之道。由於當時澳門地區生效的居留法律制度（第 1796 號立法性法規《澳門省入境、逗留及長期居留章程》）明確排除“由中華人民共和國而來之中國人”受該制度的規範（第 2 條 a）項），² 當局不能根據該法規向這批非法入境者發放身份識別文件，但考慮到這些人來澳的主要目的是尋找工作，因而需要設法使在澳門工作的非法移民合法化。

* 博士，研究方向為公共行政管理。

¹ 陳震宇：“澳門長期經濟發展趨勢剖析（1960-2015）”，《澳門公共行政雜誌》總第 112 期，2016 年，第 63-91 頁。最新估算數據沒有發表。

² Diploma Legislativo n.º 1796. Boletim Oficial de Macau, n.º 27, 5 de Julho de 1969, p. 1035-1052.

非法移民合法化是 1980 年代澳門社會曾經歷的重大事件之一，生動地反映處於轉型時期的澳門在社會、政治、行政方面的發展面貌，是澳門社會史的重要構成部份。從 1982 年無證勞工登記行動，到 1989 年“龍的行動”直到 1990 年的“三·二九”事件，整套經歷對澳門社會的影響極其深遠。值“三·二九”事件三十週年之際，本文通過回顧非法移民合法化的歷程經過，一方面釐清事實，另一方面探討事件對澳門造成的影響。

二、1982 年無證勞工登記行動

1982 年 2 月 18 日，當局以準備草擬禁止僱用無證人士條例為理由，邀請澳門中華總商會、澳門廠商聯合會、澳門出口商會（今澳門出入口商會）、澳門建築置業商會和澳門毛織毛紡廠商會（通稱“五大商會”）代表到仁伯爵醫院禮堂召開閉門商談，會上提及管制非法居民的具體措施，並促請與會者對會議內容保密。由此有理由相信當局一方面向廠商社團表示將尋求以發出證件的方式解決無證勞工和非法移民問題，另一方面在技術處理上尋求廠商社團配合，以便行政當局爭取時間草擬法例的具體細節。而五大商會後來接受當局委託展開的前期準備工作有兩項：統計人數、登記資料。

在五大商會與當局會面的消息見報後，社會出現仿效香港發出“綠印身份證”（向居住未滿 7 年者發出的身份識別文件）做法的聲音，建議當局先登記無證居民，若干年後如果沒有犯罪且有工作證明，便向其發出身份證，認為先掌握資料有助日後圓滿解決問題。³ 經過四次商談，在 3 月 8 日舉行的第五次商談中初步確定以登記商會會員僱主僱用的無證勞工資料作為工作方向。3 月 13 日，五大商會聯合公佈，15 日起舉行為期 10 天的無證勞工登記統計，由僱主分別填報企業內無證勞工、無證勞工的家屬，以及合法居民的無證家屬人數，再由五大商會收集後，於 26 日呈交澳門保安部隊司令部，共得出無證勞工人數約 23,800 人、無證勞工家屬約 3,000 人、合法居民的無證家屬也有約 3,000 人的統計結果。⁴

³ “禁僱黑民問題，週一作第四度諮詢”，《華僑報》1982 年 2 月 24 日，第 4 版。

⁴ “五會昨呈資料，保安司發消息”，《華僑報》1982 年 3 月 27 日，第 4 版。

1982年4月2日，澳門保安部隊公佈解決無證勞工問題的第二步：從6日起由廠商負責登記無證勞工及其家屬的個人資料，經警方審查後向其發放“臨時逗留證”（時譯“臨時居留證”）。為審慎起見，登記表格共一式三份：第一聯根由接受登記的勞工保管，暫作身份識別文件；第二聯根由僱主保管；第三聯根由警方存檔，並根據聯根上的編號分批安排被登記勞工到治安警察廳領取臨時逗留證。另一方面，行政當局在4月12日頒佈第18/82/M號法令（禁止僱用無證人士），為發出臨時逗留證提供法律基礎和依據，理順了發證的基本目的。商會在4月26日完成登記資料並呈交警方後，警方由5月1日起分批發出臨時逗留證，直至7月12日結束，趕及在上述法令生效當天完成所有發證工作。警方一共發放了24,016張臨時逗留證。警方從1984年5月21日開始為臨時逗留證的持證者分批換發身份證，至1985年5月29日基本結束，期間共發出約23,400張身份證。⁵

臨時逗留證是保安當局給予原屬非法入境的內地人士在澳門合法工作和自由活動的憑據，其效力在當局後來發表的通告中也加以說明：“根據1982年4月12日頒佈的第18/82/M號法令，頒發了‘臨時居留證’，該證件原意為使持有人能在澳門當局面前證明其獲准在本地區居留，但並不給予持有人以其它法律效果，亦並不允許持有人用於超越上述法令所規定範圍的任何其它目的。”⁶ 儘管當局極力否認此舉為“特赦”，⁷ 但縱觀是次登記無證勞工行動的過程，當局以先發出臨時逗留證，再等待時機成熟才發放身份證的做法，根本與特赦無異，而此舉在客觀上亦產生既可避免偷渡人潮大規模湧入造成澳門社會震盪，又給予本地社會時間消化和接納這批人士的效果。無怪乎當時報章評論亦稱之為“對非法入境者不叫特赦的‘特赦’”、“對非法入境者既然不赦又赦了”。⁸

⁵ “藍帶證共發二萬四千餘張，換領身份證兩萬三千餘份”，《華僑報》1985年5月30日，第2版。

⁶ 澳門治安警察廳第ID1/85號通告，1985年11月28日。通告中的“居留”應理解為“逗留”（permanência）。

⁷ “明天起十日內作僱員登記，五會及廿三屬會負責工作”，《華僑報》1982年3月14日，第4版；以及“截登記後偷渡客減少，昨天全日只拘獲一人”，《華僑報》1982年3月27日，第4版。

⁸ “檢討缺點，堵塞漏洞”，《華僑報》1982年4月11日，第2版。

三、“龍的行動”

由於臨時逗留證的發證原意是把非法勞工在澳門的就業情況合法化，合法居民中沒有就業的無證家屬，以及無證勞工的子女都不涵蓋在發證範圍之內。因此，1982年的無證勞工登記行動其實只是局部解決澳門非法移民問題。對於沒有涵蓋在發證範圍內的人士在澳門逗留的合法化問題，澳葡當局並無即時處理，最初的原因是警方經審查後發現有大量的虛報個案，因而選擇“一刀切”不予發證。另一個原因是按照葡萄牙（澳門）民法原則，未成年人必須與父母居住。換言之，只要父母是合法居留，而又能證明他們與子女的血親關係，子女合法居留問題不大，這就給予行政當局留待日後解決的空間。事實上，在無證勞工登記和發證行動結束後，有關臨時逗留證的條款在修訂禁止僱用無證人士的法例時（即1985年6月25日第50/85/M號法令）得到保留，在一定程度上又反映當局有意再度通過發放臨時逗留證作為解決餘下問題的手段之一。

然而，五大商會早在當局決定為無證勞工登記具體資料時已表明不認同先為無證勞工及其家屬登記發證的做法，在1982年4月5日發表的“書面談話”中呼籲行政當局應在實施禁止僱用無證人士條例之前徹底解決非法居民問題，“因為這個問題十分複雜，牽涉面廣，如不認真研究，慎重處理，勢必不利於澳門的安定”，又警告“今後事情發展，概由政府負責”。⁹就是因為行政當局當時未有徹底解決非法移民問題，已領取臨時逗留證或身份證的原無證勞工出於家庭團聚的目的而選擇繞過向內地公安部門申請單程通行證的漫長程序，把他們滯留在內地的子女帶來澳門，有些甚至連父母、兄弟姊妹、配偶、姻親等親屬也接濟過來。除了原來的無證勞工家庭之外，不法份子也看中當局的缺失，不斷在內地尤其是廣東、福建兩省散播“特赦”謠言以吸引他人偷渡來澳謀利，偷渡者也甘於冒險，博取將來獲得登記的機會。這導致偷渡潮一直未見放緩，更衍生出無證學生問題，為日後進一步展開的登記行動埋下伏線，再加上澳門進入政權交接的過渡時期後本地政界的內部矛盾日趨複雜化，在多種因素交互影響下，最終爆發1990年“三·二九”事件。

⁹ “五會發出書面談話，對當局做法存異議”，《華僑報》1982年4月6日，第4版。

當時的無證兒童在抵達澳門後，兩大源流學校——分別由傳統華人社團和天主教會（包括澳門教區及修會）主辦的學校——以至一些小型的夜校和英文班都本著有教無類的精神而錄取他們，讓他們能接受正規教育，照顧其成長需要。根據時任立法議員何思謙在 1986 年掌握的不完整統計數據，在 40 所向其提供資料的學校中，共錄得 603 名無證學生，有半數以上的父母都具有合法居留權。¹⁰ 另一方面，由於當時各校對學生的資料登記未盡完善，有部份家長當初為其無證子女報讀時曾冒稱持證，故實際人數更多。隨着這批無證學生漸漸長大，完成學業指日可待，其畢業後的出路問題逐漸浮現，為澳門社會的長遠穩定埋下了計時炸彈。

分別在 1986~1987 年和 1987~1991 年出任過澳門總督的馬俊賢（Joaquim Pinto Machado）和文禮治（Carlos Montez Melancia）不約而同地在回顧各自任內工作的文章中對解決在澳非法移民問題的往事隻字不提，¹¹ 在一定程度上反映出澳葡當局在邊境管理方面的無力感，進一步揭示問題的複雜性。由於當時澳門仍未在與連接內地的拱北設立出入境事務站，加上本地警力薄弱，當局一旦作出解決問題的決定時，如果沒有中方的必要配合，單靠澳門本地的力量勢必陷入失控境地。所以，對於解決無證學生以至非法移民的問題，當局只能在中方以及澳門民間團體的配合下無聲無息地謹慎展開。

即使在馬俊賢於 1986 年 6 月就任澳門總督之前，高斯達（Vasco de Almeida e Costa）總督任內的澳葡行政當局已著手準備解決無證學生的方案。當年 2 月，有消息傳出指教育文化司正籌備向全澳學生（不論其是否持有身份證明文件）發出學生證，雖然對外宣稱的原因是統計學生人數“以便日後擬訂教育事務工作的計劃”，¹² 但從事件往後的發展觀察，當局似乎在客觀上尋求產生通過登記學生個人資料為解決問題踏出第一步的效果。馬俊賢就任澳門總督後，尋求以新的思路探索解決無證學生問題的辦法。由於澳門總督自 1981 年起已多次把有關外地人在澳門居留事宜的權限

¹⁰ “無證學生有六百多人，處境困難合理解決”，《華僑報》1986 年 10 月 24 日，第 3 版。

¹¹ 參閱 Barreto, LF (ed., 2010). *Rumos de Macau e das Relações Portugal-China (1974-1999)*. Lisboa: Centro Científico e Cultural de Macau, IP.

¹² “教育司擬統一發學生證，便利搜集資料訂定計劃”，《華僑報》1986 年 2 月 20 日，第 3 版。

轉授予澳門保安部隊司令，¹³ 這在程序上使保安司令（或澳門保安部隊）成為第一責任人。馬俊賢就任後也沿用此一做法，¹⁴ 因此試圖把解決問題的責任推給澳門保安部隊。馬俊賢在 7 月 22 日為新任保安司令傅英偉（José Fernando Proença de Almeida）監誓的就職儀式上首次提出解決非法移民問題的兩個步驟：由澳門保安部隊從源頭阻截，並從人道主義立場出發，解決在澳無證家屬問題。但是，傅英偉在答辭中僅認為澳門保安部隊有充足的人力和物力堵截非法入境渠道，更在隨後回答中文傳媒的書面提問時明確表示，保安司令僅負責執行法律，解決無證家屬問題屬政治決定，應由行政當局研究方案。¹⁵ 由此可見，保安當局僅認為自己在外地人居留事宜上只有執行權限，行政當局則認為既然有關權限已經轉授，應先由保安當局制定方案再交由行政當局考慮。雙方對於各自權限的不同理解，隱約折射出行政當局與保安當局之間對於解決問題的取態，甚至對於應該由誰牽頭解決問題已開始存在一定的分歧。

既然保安當局似乎對總督的看法無動於衷，馬俊賢於是採取與 1982 年實施無證勞工登記行動相似的“資料登記”策略，結合從源頭堵截非法移民並行的思路，嘗試整合行政當局和保安當局力量徹底解決問題。1986 年 10 月，時任教育文化政務司高秉倫（Mário Ferreira Cordeiro）向媒體透露正展開具體工作，聲稱早前“已搜集本澳無證學生的資料，如居澳的時期等”。¹⁶ 高秉倫所指的資料搜集工作，相信是指行政當局 10 月份委託澳門中華教育會和澳門天主教學校聯會開展的行動。為防止引發偷渡潮，此事秘密展開，澳門中華教育會更在 10 月 29 日特別召開會議研究執行方案，決定具體的實施辦法為：由會方於 10 月 31 日 11 時召集 29 所會員學校（大部份屬於傳統華人社團主辦的學校，亦有少量由基督新教團體主辦的學校）的負責人開會，要求當日 12 時 30 分之前把全校在讀學生名單交會方封存，期間不得向外界透露消息。14 時，由校方向學生和家長宣佈為在讀無證學生登記的消息：凡在 14 歲以下，當年 9 月 30 日前入學，父親或母親為合

¹³ 首份批示見 Portaria 102/81/M. Boletim Oficial de Macau, n.º 27, 2.º Suplemento, 8 de Julho de 1981. p. 1023.

¹⁴ Decreto-Lei n.º 93/86/M. Boletim Oficial de Macau, n.º 29, Suplemento, 21 de Julho de 1986. Página única.

¹⁵ “傅英偉指稱屬政治問題，保安司只遵從法律行事”，《華僑報》1986 年 8 月 29 日，第 4 版。

¹⁶ “政府關注無証學生問題，將採取有關措施去解決”，《華僑報》1986 年 10 月 28 日，第 3 版。

法居民的無證學生可辦理登記；而超過 14 歲又未滿 18 歲，能證明在 14 歲之前已在澳門就讀的無證學生，以及父母離世但有監護人在澳門合法居留的無證學生，可登記資料予保安當局參考。初步登記於傍晚學生離開前結束，詳細的登記工作在後來數天繼續執行；而天主教澳門教區事前亦按照保安司令的要求，在屬下和修會主辦的學校內秘密辦理。¹⁷

另一方面，馬俊賢總督在 1987 年 5 月 26 日發出批示，設立一個由澳門保安部隊的步兵中校鍾壽盛（Chung Su Sing）為主席的常設工作組與廣東省有關方面接觸，適時解決粵澳邊境問題，¹⁸ 但由於馬俊賢在 5 月 30 日突然辭職，接續的工作隨之停頓。在文禮治於 7 月接任澳門總督後，教育司在 11 月份開始向全澳學生統一發放學生證，規定只有持有學生證的同學才能就學，大概有凍結無證學生現狀的用意，而各校另外在 1988 年 11 月 22 日為合資格學生補辦登記。¹⁹

1989 年 1 月 9 日，保安當局在知會中方並向澳門主要民間社團和學校解釋行動詳情後，對外宣佈在 10 至 11 日為在 1989 年 1 月 31 日未滿 18 歲、並未接受澳門中華教育會和天主教澳門教區在 1986 年和 1988 年登記而又符合條件的無證青少年登記，事前已作登記的無證學生則由治安警察廳派員到校確認，並向其發給領取身份證憑條。由於展開這次行動正值中國生肖年龍年的年尾，故以“龍”（dragão）為代號，俗稱“龍的行動”（Operação Dragão）。整個行動共登記了 9,603 人，包括公開登記部份的 5,611 人和到校確認部份的 3,992 人，通過甄審後獲發身份證的約有 4,500 人。²⁰ 從行動成果可見，獲發身份證的青少年中絕大部份都是過去曾在學校登記的無證學生，通過公開登記並符合資格獲發身份證的只有 500 多人。為堵截有人趁機渾水摸魚，澳門保安部隊在登記行動進行期間又調配警力在沿岸和市內各處截獲 573 名偷渡者。²¹ 同一時間，毗鄰的廣東省珠海市

¹⁷ “教育會登記無證學生今截止，所得資料即日向教育司遞交”，《華僑報》1986 年 11 月 5 日，第 4 版；以及劉羨冰：“澳門回歸的歷史歲月”，《炎黃春秋》2019 年第 12 期，第 32-35 頁。

¹⁸ Despacho n.º 32/GM/87. Boletim Oficial de Macau, n.º 24, 15 de Junho de 1987. p. 1635.

¹⁹ 劉羨冰：“澳門回歸的歷史歲月”，《炎黃春秋》2019 年第 12 期，第 32-35 頁。

²⁰ “四千無證父母獲准發證，羅樂祺稱下週一起辦理”，《華僑報》1990 年 3 月 28 日，第 2 版。

²¹ “曾接觸中國及多個社團，聽取意見解釋行動詳情”，《華僑報》1989 年 1 月 13 日，第 1 版。

有數以千計內地人士湧到拱北口岸，當地軍警在拱北、灣仔一帶拘留 200 多人。²²

四、“三·二九”事件

與 1982 年登記無證勞工行動一樣，“龍的行動”並未完全解決澳門非法移民的問題，當局只能通過“龍的行動”的資料登記而掌握受惠者父母一方或兩者都是黑市居民，即所謂的“無證父母”的情況。1989 年 2 月 28 日，葡萄牙共和國總統蘇亞雷斯（Mário Soares）訪問澳門，翌日前往附設於總督府內的立法會準備發表演說途中遇到兩名家長戲劇性情願，請求介入釋放被拘留的無證妻子。蘇亞雷斯承諾與澳門總督商量解決問題，著其以後不需要再前來情願，總督自會處理，並向在旁警官著令一定要在下午釋放她們，不能因為這次請願而被遣返。3 月 3 日，蘇亞雷斯參觀媽閣廟時，又遇到一名警員請願，請求為其妻子發證。

在澳門的葡裔社群看來，蘇亞雷斯遇到的兩次請願是促使行政當局後來徹底解決黑市居民問題的重要因素，雖然他們並無證據加以證實。記者基達斯（João Guedes）在接受葡萄牙新聞社（Lusa）同工訪問時認為：“大家都預見到這是一個有需要解決的問題，卻沒有人有勇氣推動這件事情，直到蘇亞雷斯那次事件之後。”基達斯又提到有關的工作一直以“最高機密”形式籌備。²³事實上，行政當局早在 1988 年已與立法議員曹其真（廠商代表）、吳榮恪（出入口商代表）、劉焯華（勞工團體代表）、何思謙（曾關注無證學生問題）等組成一個非正式的工作小組，斷斷續續地商討解決方案，但對於解決問題的時機和技術細節卻一直未有共識。有份參與小組工作的時任立法議員何思謙在接受香港電視節目訪問時認為，行政當局意識到非法移民問題複雜，但對於是否全部都發給證件還是只發給部份合資格者則一直猶豫不決，是造成後來“三·二九”事件混亂局面的重要原因。²⁴

²² “澳門特赦無證學生拱北數千人欲過關，當局嚴加防範已拘二百多人”，《華僑報》1989 年 1 月 13 日，第 9 版。

²³ Soares e a “Operação Dragão”, Lusa, 2017 年 1 月 7 日電。該篇報道講述的是 1990 年“三·二九”事件，但記者誤稱之為“龍的行動”。

²⁴ 電視廣播有限公司：“星期一檔案：趕登記”，1990 年 4 月 2 日。

另一方面，並未獲邀參與有關工作的另一位立法議員聯同 1989 年當選的一名市政議員在 1990 年 1 月以“調查在本澳已經定居多年的內地移民，長期未能申請他們在內地的直系親屬來澳團聚的情況”²⁵ 為理由，展開題為“助你家人團聚”的“社會調查”並公開派發“問卷”，一度引發 500 多人誤會為當局展開新一輪登記而包圍兩人的議員辦事處，結果警方不得不出動驅散。²⁶ 由於二人事前並未通知警方，因而引起對方不滿，²⁷ 一直跟進有關工作的其他政界人士亦對二人的舉動甚感不滿。²⁸

1990 年 3 月 27 日，澳門保安部隊司令部宣佈總督已在 3 月 23 日簽署批示，將自 4 月 2 日起分批向在“龍的行動”中獲發身份證的未成年人的無證父母發出身份證，涉及人數約 4,200 名。²⁹ 據聞此事事前並未知會傳統華人社團和有關工作小組的立法議員，也只是在消息發佈前數小時知會新華社澳門分社外事辦公室，請求轉告內地有關方面到時加強戒備。³⁰ 消息經澳門電台公佈後，大批與發證條件不符的無證人士在 17 時開始陸續在士多烏拜斯大馬路的治安警察廳身份證科門前聚集，警方驅散後轉到南灣街（今南灣大馬路）總督府前聚集，人數越來越多，甚至有人動用貨車載人前來聲援，至 28 日凌晨已達 700 人左右。保安司令傅英偉與請願者代表商談後，著其組織一個小組作為代表，繼續與保安司令部接觸，研究解決辦法，但由於在場人士對於小組的組成意見分歧，局面僵持。³¹

3 月 28 日 10 時 30 分，總督文禮治返回總督府上班，15 分鐘後派人接見請願者，請他們選出代表並起草請願信，列出訴求，到 11 時許選出 6 名代表，聯同凌晨自動請纓的兩名代表分頭前往保安司令部和總督府談判，結果保安司令要請願者離開總督府才能談判，而澳門總督辦公室則著請願者代表與保安司令詳細研究，請願信則轉交予總督。請願者頓變“人球”之

²⁵ “填表只是作一項調查，非再次登記無證人士”，《華僑報》1990 年 1 月 15 日，第 2 版。

²⁶ “誤認為無證親屬登記，五百人聚集引起混亂”，《華僑報》1990 年 1 月 17 日，第 1 版。

²⁷ “警方謂不希望再發生，同類活動應事前通知”，《華僑報》1990 年 1 月 18 日，第 2 版。

²⁸ “在‘澳門事件’的背後（下）”，《華僑報》1990 年 4 月 2 日，第 5 版。

²⁹ “四千無證父母獲准發證，羅樂祺稱下週一起辦理”及“保安司令部發證通告，下午四時由電台首播”，《華僑報》1990 年 3 月 28 日，第 2 版。

³⁰ “在‘澳門事件’的背後（下）”，《華僑報》1990 年 4 月 2 日，第 5 版。

³¹ “七百黑民督轆示威，要求澳府一視同仁”，《華僑報》1990 年 3 月 28 日，第 1 版；以及“無證大軍包圍警廳督轆”，《華僑報》1990 年 3 月 28 日，第 2 版。

餘，行政當局與保安當局長期以來的分歧再次暴露。14 時左右，請願者提出要在 17 時前與總督對話，否則絕食回應。經過一輪擾攘，總督辦公室在 19 時發出通告，宣佈把向無證父母發出身份證的措施押後 45 天，並著令示威者於 20 時前離開，否則有機會被遣返。然而，該通告的第五項卻提到：“但示威者得對本身採取此種公開立場的理由準備有依據的陳述，由各組類似情況的人士在澳門保安部隊司令部作出。因為行政當局在得到立法會的合作下，真正樂意在適當時考慮示威者所採取態度的公平性。”³² 意即當前的混亂局面是由保安當局事前安排不當而造成，與行政當局無關，請願者應先向保安司令部表達訴求，行政當局會同立法會（主要是指上文提及的工作小組）在接收意見後會加以考慮。行政當局與保安當局的分歧至此已表露無遺。

總督辦公室的通告發出後，警員陸續抵達現場，於 20 時 20 分開始向總督府兩邊分別展開驅散。另一方面，攜同小孩的請願者則由警方安排大卡車載離現場，被帶往位於關閘的特警總部辦理登記手續，原先已被驅離的人群見狀又重新集結。保安司令傅英偉指示治安警察廳廳長馬英時（António Martins Dias）在現場設站登記無證人士，並於事前知會總督。22 時，警方先在總督府西側的羅飛勒前地（燒灰爐）設點登記在場人士，一小時後又在總督府東側的南灣里附近設點，但只登記攜同小孩的父母。其他聞風而至的黑市居民一夜之間湧到中區，人龍從亞美打利庇盧大馬路（新馬路）口伸延至金碧娛樂場。3 月 29 日 2 時，警方宣佈登記地點改在特警總部對面的警察球場，聚集人士於是向球場靠攏，期間曾發生擁擠，場面混亂。由於警察球場至 5 時已告爆滿，警方接納當時在場的諮詢會委員、商人廖澤雲向逸園賽狗會請求開放狗場的建議，獲會方同意後安排車輛接載婦孺到該處安置，其餘人士則自行前往，但由於現場擠迫混亂，6 時曾險釀成人踏人事故。鑒於情況緊急，保安司令部臨時聯絡新華社澳門分社外事辦公室，請求拱北口岸延遲開始通關時間。

眾人前往狗場後，警方在 7 時將大門關閉，至 11 時 30 分才完全控制場面並開始為場內人士登記，手續包括套取指模和發出收條，到 17 時 35 分左右完成。由於保安司令部下午發出通告，訂截止接待時間為 21 時，警方

³² “督辦公室發出通告，向請願者作五點宣示”及“警方清場驅散靜坐羣眾，攜小孩無證者另行處理”，《華僑報》1990 年 3 月 29 日，第 3 版。

於是繼續為在場外等候人士的登記，在 19 時左右指揮他們進場，但期間因保安部隊學員前往增援時被輪候者誤會為“截龍”而再度釀成人潮擠壓事故。整個登記過程在 21 時 45 分全部完成。警方同時在氹仔警司處和柯維納馬路澳門賽馬會對開設立登記站為離島的無證居民登記，至 16 時結束。這次行動共接受 45,053 人登記，³³ 在特警總部、警察球場和逸園狗場等處的人潮擠壓事故共造成 100 多人受傷，警方全天先後鳴槍共 11 響以遏止混亂場面。³⁴

為所有無證居民登記，始終只是權宜之計，特別是總督辦公室 28 日傍晚發出通告後的事態發展，凸顯行政當局在局面的控制上處於下風。基達斯認為，當時“總督（文禮治）感到進退兩難，所有人都感到進退兩難，而且總督在別無選擇之下才不得不求助於保安司令，然後才說‘把所有在澳門的人都給我合法化’”。³⁵ 而行政當局對於登記完成後的下一步工作何去何從，亦似乎並無頭緒，反因個別保安部隊人員在登記行動結束後翌日誤信有關加薪立法許可的謠傳而前赴總督府抗議，更導致有立法議員被毆打，加上里斯本方面派出兩名武裝部隊代表來澳研究《澳門組織章程》修改後因保安司令部將被裁撤而衍生的架構銜接問題，順道了解“三·二九”事件的經過，使得文禮治總督必須先處理澳門保安部隊的內部問題，³⁶ 再研究下一步行動。

4 月 9 日，總督以內部批示成立一個名為“九〇登記無證人士協調委員會”（Comité Coordenador da “Operação Indocumentados/90”，下稱“協調委員會”）的工作小組，而澳門的民間社團——澳門中華總商會、澳門廠商聯合會、澳門出入口商會、澳門建築置業商會、澳門毛織毛紡商會、澳門工會聯合總會、澳門街坊會聯合總會和澳門銀行公會亦組成一個工作委員會，共同研究下一步行動的方案。在各方的努力下，原定 90 天內向總督提交方案

³³ “已登記無證者明起辦理認別資料手續”，《華僑報》1990 年 5 月 6 日，第 1 版。

³⁴ “整日登記工作過程尚順利，入場見混亂百人擠踏受傷”，《華僑報》1990 年 3 月 30 日，第 3 版。

³⁵ Soares e a “Operação Dragão”, Lusa, 2017 年 1 月 7 日電。該篇報道是關於 1990 年“三·二九”事件，但記者誤稱之為“龍的行動”。

³⁶ 最終副司令羅保泰（José Henrique Rola Pata）和參謀長羅樂祺（Nuno Roque）4 月 4 日被免職，即時生效；司令傅英偉 4 月 6 日呈辭，4 月 26 日返葡。

的要求，³⁷ 結果在 4 月 23 日便完成。據曾參與協調委員會工作的澳門身份證明司司長馬秀明 (Salomé Madeira) 透露，當局希望發證工作能在 1991 年人口普查開始之前完成，藉以取得更準確的人口統計資料。³⁸ 總督在 4 月 30 日簽署第 49/GM/90 號批示，確定臨時逗留證的式樣。³⁹ 當局決定在 5 月 7 日至 7 月 31 日開始為已登記的無證人士記錄個人資料 (稱為“資料認別”)，藉以撇除外地僱員、已受居留法例規範的人士和遊客等。協調委員會和工作委員會此後繼續討論甄審的分類和發給臨時逗留證的資格，藉以覆核資料。經認別資料後，通過資格甄審的有 30,312 人。當局自 8 月 27 日起發出臨時逗留證，至 10 月 3 日結束，最終有 26,838 人領證。至於“三·二九”事件的起因——對“龍的行動”中發現的無證父母的發證工作，最後通過個別通知的方式處理，最終有 3,088 人獲發臨時逗留證。⁴⁰ 換言之，通過“龍的行動”和“三·二九”事件而獲發臨時逗留證的黑市居民共 29,926 人。這批持證人在澳門出生的子女亦獲發臨時逗留證。當局在 1996 年 7 月 22 日開始為持有臨時逗留證的人士換領澳門居民身份證，⁴¹ 共 32,779 人換領。⁴² 這批人士從其領取居民身份證起開始計算在澳門通常居住的年期，並自 2003 年起陸續取得澳門居留權，成為澳門特別行政區永久性居民。

五、 結語

1970 至 1980 年代，澳門與中國內地存在巨大的生活差距，加上內地單程通行證制度未能充分滿足家庭團聚的需要，使不少內地居民在當時選擇偷渡來澳，衍生困擾澳門社會多年的非法移民問題。澳葡當局儘管意識到有解決此一問題的必要，並從原來的單純強制遣返轉變至強制遣返與合法化

³⁷ “研究無證登記善後問題，九十天內定出解決辦法”，《華僑報》1990 年 4 月 11 日，第 1 版。

³⁸ “馬秀明認是‘愉快的結束’，稱臨逗留證者對澳門有貢獻”，《華僑報》1996 年 12 月 19 日，第 4 版。

³⁹ Despacho n.º 49/GM/90. Boletim Oficial de Macau, n.º 19, 7 de Maio de 1990. p. 1635.

⁴⁰ “二萬六千八百多人，獲發給臨時居留證”，《華僑報》1990 年 10 月 31 日，第 5 版。

⁴¹ “臨逗留證換身份證每週公佈號碼”，《華僑報》1996 年 7 月 10 日，第 1 版。

⁴² “臨時逗留證今起失效，仍有二百餘人未換領”，《華僑報》1997 年 3 月 19 日，第 4 版。

並行的策略，但由於在合法化的初期未有果斷和徹底解決問題，導致偷渡潮在 1980 年代一直無法遏止，更因為無證兒童的出現而導致事態發展至瀕臨人道危機的邊緣。從 1982 年登記無證勞工行動到隨之產生的“龍的行動”和“三·二九”事件，非法移民合法化進程導致可在澳門合法逗留和居住的人口暴增，不但改變本地的社會結構，其深遠影響完全在當時的行政當局以至整個澳門社會的意料之外，為行政當局在展開社會發展規劃時帶來額外的考慮和承擔。而雖然“龍的行動”是“三·二九”事件發生的導火線，但“三·二九”事件本質上是當局被動作出的一次權宜性登記行動，與“龍的行動”由當局主動發起並具針對性的登記行動不同，“三·二九”事件只是“龍的行動”的枝節，二者不能混為一談。“三·二九”事件不能被稱為“龍的行動”。事實上，當局在事件發生後把有關的登記行動命名為“九〇登記無證人士行動”（Operação Indocumentados/90）。

在非法移民合法化進行期間，正值本地華人開始廣泛參與社會政治事務，該進程一度成為華人社群中非主流政治陣營試圖藉以爭取支持的議題，但由於處理手法有別於傳統方式，明顯欠缺成熟，對徹底解決問題的原有進程造成干擾。至於“三·二九”事件爆發的背後是否牽涉澳門保安部隊對無證父母登記的技術安排出現分歧，甚至內部人事糾紛以至時任葡萄牙總統的角色等傳聞，至今仍沒有實質證據支持這些說法，部份與事件有關的人物亦基於專業操守而從未發表評論。⁴³ 後來一名葡萄牙記者為蘇亞雷斯撰寫的傳記中，關於澳門的部份亦並無提及此事。⁴⁴ 然而，可以肯定的是，行政當局和保安當局在 1982 年登記無證勞工行動上合作無間的局面，隨着人事更迭而對授權和被授權權限的理解產生不一致而有所改變，導致非法移民合法化進程的中後期彼此對解決餘下問題的策略和方法出現分歧，是最終即席選擇以全面合法化結束的直接和核心原因。

另一方面，中方在澳門非法居民合法化的進程中亦扮演重要的角色，除了一直在不同的公開和私人場合向葡方表達徹底解決非法移民問題以維護澳門社會穩定的願望之外，還在“龍的行動”和“三·二九”事件期間配

⁴³ Rádio Televisão Portuguesa (1990), *Telejornal*, 4 de Abril de 1990.

⁴⁴ Vieira, J (2013), *Mário Soares – Uma Vida*. Lisbon: A Esfera dos Livros.

合澳葡當局，加強維持與澳門接壤地區的社會秩序穩定，並有理由相信在歷次登記結束後皆曾提供已登記人士的資料予澳葡當局用於背景審查。非法移民合法化的進程作為 1980 年代澳門經歷的重大社會事件之一，尤其在後期對澳門社會產生的巨大影響，直接導致澳葡當局決心加強澳門地區的居留管理，通過立法改革居留制度、遏制鼓勵非法移民的犯罪行為，以及完善出入境檢查網絡，為建立統一的居民身份證制度提供充分的支撐。