

國際關係

1999年後處於中國與西方對外關係之中的澳門*

Arnaldo Gonçalves *

I

關於澳門的開埠

在歷史學家心中，對於葡萄牙人抵達澳門的日期以及在此建立“殖民地”的確切情況，一直存有爭議。流傳較廣的一種說法是，葡人意圖擴展在馬六甲的商業活動，多次嘗試在中國沿海地方開辟貿易站，但都不成功，及至1556年年中，五百個葡人參與了一場海戰，對抗在該區海上橫行劫掠的海盜，獲得了廣東省官員的信任。

結果，經廣東省官員上書請奏，朝廷允許之下，澳門於1557年變成了由葡萄牙人控制的繁華港口，溝通果阿和馬六甲到日本（長崎）和中國（廣州）之間的貿易活動^①。

* 本文文責作者自負，文中表達純為個人意見並與任何單位無關——作者。

** 法學家、經濟暨財政政務司顧問。

① 參考Lourenço Maria da Conceição，《1861年——1877年：與中國簽訂的兩個條約中的澳門》，澳門，澳門文化學會，1988年，第7頁及以後數頁；Francisco Gonçalves Pereira：“邁向九九：十九、二十世紀澳門的政治地位”，刊於《澳門：商業與文化之城》R.D.Cremer編輯，Api 出版，第261頁及以後數頁；G.W.Keeton：“澳門在1987年以前的國際地位”，刊於《治外法權在中國的發展》第11冊，紐約1969年；Jerome Alan Cohen及Hungdah Chiu：《人民中國和國際法》，新澤西，普林斯頓大學出版社，第373頁及以後數頁；Immanuel C.Y. Hsu：《現代中國的崛起》，紐約，牛津大學出版社，1990年，第93頁及以後數頁、139頁、142頁、147頁、148頁和150至152頁。

“殖民地”的誕生從某種程度上確定了幾個世紀來在澳門行使葡萄牙主權的方式。事實上，中國當局對葡萄牙人在澳門落腳並且設立諸如議會等政治行政機構從未有公開質疑過，在議會官員的屈從之下，中國高官對管治當地華人居民的干預形式，明顯地反映出行使葡萄牙主權本身的局限性以及里斯本朝廷對遠在千里外的澳門實在鞭長莫及。

這種情況的特點正如有的作家提到的，是部份管轄制或混合管轄制。在這種體制下，葡萄牙當局只是對社會的部分成員行使其權力，對其他成員，例如對華人居民則礙於周圍環境的壓力而無法行使其權力^②。

還有兩件事可以說明這個特點：1、開始每年向廣東省當局進貢所謂的“地租”；2、於1688年左右中國單方在澳門設立海關，直接向進入澳門港口的中外船舶徵收關稅。

這種干擾葡萄牙行使主權的狀況只是在後來在憲制方面得到糾正，1783年瑪利亞一世頒佈皇室訓令以及1822年自由憲法第20條第Ⅳ款明確規定了“葡萄牙的統一領土在亞洲除了其他地方還包括澳門殖民地”^③。這種提法後來在葡萄牙憲法中一直持續了一個多世紀^④。

II

中國對澳門的立場以及葡萄牙主權的合法化

然而，中國對於葡萄牙在澳門的主權的立場是有差異的。關於中國立場的確切性的文獻資料很少，歷史學家所傾向意見是，中國從未公開承認過葡萄牙主權的存在，而只是出於實效主義，容忍葡萄牙人在澳門的存在。這種狀況一直維持到19世紀中葉^⑤。

中國在鴉片戰爭中戰敗後，被迫與英、美及蘇簽訂一系列不平等條約。

②關於這方面意思，見 Francisco G.Pereira 上述作品，第261頁；Jorge Noronha e Silveira：“澳門憲法性法律史的補充（1820年－1974年）”，《法律》，澳門，1991年，第11頁及以後數頁。

③如 Jorge Silveira 所指，見上述作品，第16頁，皇室訓令的主要目的是把必要的權力移交給澳督，使其在澳門地區的政治生活中起重要作用。為此，女王命令議院把其管理的帳目呈給總督和特別法官，還命令議院未首先聽取總督的意見，不得作出任何決定。詳細參考 Francisco Gonçalves Pereira 上述作品，第264頁和第265頁。

④1820年革命後，君主立憲思想在葡萄牙獲得勝利，在對外政策方面肯定了葡萄牙對所有海外領地的權力，澳門殖民地作為葡萄牙領土的一部分也由此確立。這在葡萄牙的3部憲法中均有記載（1822年、1911年及1933年）。

⑤關於這方面意思，參考 Jorge Silveira 前述作品，第12頁，以及 Francisco Gonçalves Pereira 前述作品第263頁所引用 Charles R.Box 的說法。

1843年6月26日，中國承認“南京條約”，把香港割讓成英國殖民地，並向國際貿易開放中國港口。葡萄牙趁機於1862年和中國在天津締結了《葡中友好通商條約》，但是條約中並沒有提到葡萄牙人對於澳門的主權問題。條約也從未根據協議在兩年之內生效。

只是到了1886年，中國和英國簽訂了一個新的協議之後，爲了調整鴉片貿易和乘英國邀請參與監督鴉片貿易的機會，葡萄牙和中國重新談判，並於1887年12月1日在北京重新簽訂了《葡中友好通商條約》。該條約於1888年4月24日生效^⑥，人們稱之爲《北京條約》。條約承認“與其他葡國屬地一樣，澳門歸葡萄牙永久佔領，其政府和其他所屬機構隸屬葡萄牙”。條約第3條還規定葡萄牙承諾“在未徵得中國同意之前決不轉讓澳門”。

清朝滅亡，中華民國成立以後，湧現一股強大的民族主義運動力量，要求恢復“不平等條約”所損害的中國主權。其中，對1887年簽訂的《北京條約》的效力問題提出質疑。葡萄牙和其他西方列強一起參加了1921年的華盛頓會議，會議通過了尊重中國主權、獨立、行政和領土完整，以及各國在中國領土經商機會均等的原則。爾後，葡萄牙同中國於1929年12月19日簽署了《友好通商初約》。條約規定，葡萄牙放棄對中國領土的領事裁判權，雙方並且同意爲簽訂一個建立在平等、貿易往來中互不歧視和互相尊重主權原則基礎上的通商通航條約而開辟談判的途徑^⑦。

這項條約尚未締結，而葡萄牙於1933年頒佈了殖民地法案，重申澳門的地位是葡萄牙海外屬地，這就關上了兩國之間達成任何協議的大門。

自1949年中華人民共和國成立直至1966年文化大革命爆發期間，中國方面對澳門和香港的狀況很少干預^⑧。由於文化大革命澳門地區激進的極端分子制造混亂，這種局面在1966——1967年意外地發生改變，這就是衆所周知的“1、2、3”事件。根據最新調查，這些極端分子受到了當時毛澤東的接班人林彪的煽動，參加了反對外國人的運動^⑨。

⑥參考Jorge Silveira 前述作品，第30頁，以及 Francisco Gonçalves Pereira 前述作品，第267頁。

⑦參考Francisco Gonçalves Pereira 前述作品，第269頁，以及Jerome Alan Cohen 前述作品，第12頁及以後數頁。

⑧ Jerome Alan Cohen及Hungdah Chiu 前述作品，第374頁，“許多觀察家感到驚訝，自從1949年直至1966年無產階級文化大革命，中國共產黨很少擾亂澳門和香港現狀的事。澳門的情況尤其令人感興趣，因爲葡萄牙繼續同國民黨保持着外交關係，而不同共產黨建立關係，葡萄牙政府一直允許國民政府的官方代表機構在澳門保留到1966年（……）。1966年底和1967年初，當文化大革命的瘋狂蔓延到澳門並導致混亂，危及到葡萄牙的控制時，似乎北京仍然無心收回澳門”。

⑨參考Jerome Alan Cohen 和 Hungdah Chiu 前述作品第375頁，376頁和第379頁，以及James C.F. Wang 《當代中國政治》，新澤西，1992年，Prentice-Hall Internacional 出版，第317頁。

然而，歷史證明，雙方對《北京條約》中葡萄牙對澳門屬地擁有永久主權的承認是如此暫短（或不現實），並使兩國在一百年之後，自由和最終地舉行意願的會晤，討論澳門地區的命運。

III

憲法和雙方對澳門法律地位的規定

1976年2月17日頒佈的第1 / 76號法律以及1976年葡萄牙憲法把澳門定為由葡萄牙管治並遵守一項特別章程的一個地方，並且為它規定了政治和法律自治的必要機構，為上述雙方意願的會晤开辟了道路^⑩。

令人奇怪的是，70年代初，聯合國把澳門和馬爾維納斯群島（福克蘭群島）、直布羅陀、香港以及伯利茲（英屬洪都拉斯）一起列作為一個在一國境內的外國殖民領土，而為了執行聯合國憲章第XI章第2條，對其自決的可能性產生了爭議。

1972年，在中國堅持下，24國委員會提出把香港和澳門從執行“殖民地宣言”的地區名單中除去。然而，並未有採取任何具體行動，但委員會從此再也不理會有關這兩塊土地的任何信息⁽¹¹⁾。

眾所周知，1979年2月8日中葡兩國恢復外交關係以後，雙方只是於1987年4月13日在北京通過簽署《葡萄牙共和國政府和中華人民共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》才達成持久和最終的諒解。這個聲明並及時地得到了國際間的承認⁽¹²⁾。

^⑩ 參考1982年9月30日第1 / 82號法令通過的第一次修改後的葡萄牙共和國憲法第5條第4款以及第296條。參考1989年第二次修改後的同一憲法的第292條，以及1976年2月17日第1 / 76號法令頒佈的澳門組織章程。

⁽¹¹⁾ 參考Jerome Alan Cohen 前述作品第384頁的註釋，提到中國大使黃華給聯合國代表大會殖民地問題特別委員會主席的一封信，信中表明中國反對將澳門和香港列入殖民地名單，並要求在聯合國所有文件中取消有關提法。

⁽¹²⁾ 兩國政府通過聯合聲明宣佈，澳門地區（包括澳門半島、氹仔島和路環島）是葡萄牙管轄下的中國領土，中華人民共和國將於1999年12月20日起重新行使對澳門的主權。根據中國憲法第31條，中華人民共和國在重新行使對澳門的權力時，將設立澳門特別行政區。雖然澳門特別行政區隸屬中央人民政府，但是，除對外事務和防務之外，享有高度的自治權，被授予行政管理權、立法權和獨立的司法權，包括終審權。中國政府承諾對澳門實施的政策，涉及到同一聯合聲明中所述“一國兩制”的原則，權力移交後50年內該政策不變。澳門地區將依照中華人民共和國全國人民代表大會通過的基本法進行管理。基本法內包括有中華人民共和國政府對澳門的基本方針。

幾個世紀以來，澳門作為葡萄牙管轄下的土地獲得了歷史和國際的合法性，這是抹煞不了的。作為世界通商史上的根本里程碑，澳門是東西方交換商品、思想文化相互滲透的滙合處。這是400多年來澳門站立起來的基礎，今天它們又反映在葡中關係上，成為1999年之後澳門得到國際上肯定的理由，和澳門作為中華人民共和國未來特別行政區自治的試金石之一。

IV

國民革命前中國對國際社會以及國際法的立場

當代的國際法是西方的產物。高山、沙漠和海洋以及對西方民族及其習慣，即所謂“蠻夷”，的巨大的懷疑一直使中國過去與世隔絕。中國根據“天下大同”的觀念發展同亞洲其他民族的關係(13)。

中國開始接觸國際法原則可追溯到清朝和滿洲朝（1646——1912年）初期。中國和俄國進行談判時適用了國際法原則，於是產生了中國同西方列強的第一個條約，即1689年按照國際法確定的平等互利基礎上簽訂的《尼布楚條約》。這些國際法原則是由當時代表帝國朝廷參加會議的葡萄牙耶穌會士徐日昇（Thomas Pereira）介紹給帝國朝廷的(14)。但是，據歷史學家稱，對國際法的初步認識並未在保守的帝國朝廷內以及在“天子”的禮儀方面產生持久的效果(15)。

然而，由於在鴉片戰爭中失敗，中國在1842年至1860年間，被逼與西方簽訂了一系列條約，使中國必須了解維持這些條約本身的概念和原則(16)。實際上，中國官員明白，如果想要從某種程度上控制西方列強行使條約授予的權力以及享受條約賦予他們的優惠，就有必要通過外交實踐了解西方文化和科學的基本知識(17)。

(13) 見Jerome Alan Cohen和Hungdah Chiu前述作品第1112頁：“公元前221年，秦勝利後建立了一統的中國皇朝，中國的政治局勢由各國平等的橫向體制轉變為由“天子”中央領導的不平等的等級制度，“天子”對所謂天下的一切行使無上的權力。

(14) 參考Jerome Alan Cohan和Hungdah Chiu前述作品第5頁。

(15) 同兩位作者指出，西方的各個海上強國和俄國不斷加強勸說中國放棄閉關，並且在主權平等的基礎上建立政治和貿易關係，中國却繼續堅持要西方使者遵守納貢者的禮儀，其中包含一系列在皇帝面前卑躬屈膝的跪拜。

關於《尼布楚條約》，詳細內容見Immanuel C. Y. Hsu前述作品第109至112頁。

(16) 這些條約被20世紀中國愛國分子普遍稱為“不平等條約”，後來中國共產黨人也沿用這種稱呼。這些條約使中國“落入帝國主義手中受辱整整一個世紀”。條約對外國列強作出了許多讓步，例如，給予單方面的和範圍極廣的優惠國待遇，享受軍事和民事的治外法權、限制性的關稅條例、割讓領土以及實施租賃條約。

(17) Jerome Alan Cohen和Hungdah Chiu前述作品第1114頁：“只是在1860年美國傳教士W.A.P. Martin和他的中國同伴把Henry Wheaton關於國際法的教程譯成中文

19世紀末，帝權政府逐漸放棄其傳統的拒絕同外國建立外交關係的立場，承認了許多獨立的國家為主權和平等的國家。1874年，中國利用自己對國際法的觀念同日本國爭奪琉球群島。

20世紀，中國已參與了國際法本身的發展。中國參加了1899年和1907年的海牙會議，加入了有關戰爭法、和平解決爭端等無數多邊協議，加入了“萬國郵政聯盟”（UPU）和“國際農業協會”（IIA）⁽¹⁸⁾。

皇朝的滅亡及中國民族主義者的勝利，導致了1912年1月1日新的共和國的成立，並導致了一些思想的勝利：這些思想是不再把中國看成是中央帝國，而看作是一個同其他國家一樣具有同等權利的國家。



共和國政府的對外活動

新的共和國創始人孫中山先生在1912年1月2日共和國成立宣言中宣稱，他的根本目的是為中國獲得一個文明國家的權利並為其在國際社會中爭取受人尊敬的地位。

儘管共和國政府為廢除“不平等條約”作了一切努力，但是由於年輕的共和國必須盡快得到國際社會的承認，所以未取得成功⁽¹⁹⁾。

中國參加第一次世界大戰也許可以解釋為中國政府希望以此擺脫其中的一部分不平等條約，尤其是那些與其敵人德國有關的那部分條約。1917年8月14日中國向德國和奧地利-匈牙利宣戰，單方面取消了同這些國家簽訂的所有條約，並終止了條約規定的給這些國家的治外法權和其他特權。

1919年在凡爾賽舉行的和平會議中，中國希望就其單方面廢除不平等條約這一事能夠得到國際社會的承認，但未取得成功。日本急不及待地想要“接手”

後，中國當局才也漸漸弄明白西方法律對這些條約的所有含義。只是由於中國在1894–1895年的中日戰爭中戰敗，中國的精英才屈尊探索積極操縱國際法的可能性，以便擺脫條約帶來的日益複雜的負擔和責任：治外法權、單方面關稅、最惠國待遇、駐外軍隊以及其他眾多的對主權具有侮辱性的限制。兩位作者還十分有趣地指出，見前述作品第11頁，1909年，當中國與葡萄牙因澳門邊界問題發生爭端時，中國拒絕葡萄牙提出的把問題提交海牙常設仲裁法庭討論的建議，稱“歐美國家對亞洲人民抱有偏見”，提出各種實際理由，說英國、法國、荷蘭以及其他西方國家會對葡萄牙所起訴有利。中國代表指出，“如果這些國家捲入，海牙的判決肯定會維護葡萄牙的利益，我們願意直接和葡萄牙進行談判，這樣我們將擁有一半獲勝的可能”。

⁽¹⁸⁾參考Jerome Alan Cohen和Hungdah Chi u前述作品第12頁和第1115頁。

⁽¹⁹⁾三日後，孫中山總統宣佈：“滿洲國於革命之日前簽署的所有條約繼續有效，直至其有效期滿為止”。

中德條約中德國在山東省的特權。她成功地重提1915年中國被迫答應將德國在該省的特權讓予它的中國條約。中國的失敗在全國引發了大規模的反對帝國主義的學生運動，這就是中國近代史上聞名的“五·四運動”(20)。

在席卷全國的抗議運動壓力下，共和國政府作出了各種努力，它援引“國際盟約”第19條所規定的“*rebus sic stantibus*”（環境有別）原則，想取消日本、美國、英國和法國的治外法權，但未成功(21)。1931年日本入侵滿洲里，使國民政府的努力變得徒然。

第二次世界大戰前後，中國參加了一系列官方和非官方的國際組織，為國際法工作的開展作出了巨大貢獻。在這些國際組織中，中國一貫主張各國應該和平解決國與國之間的爭端，並且在爭端最終調解無效時各國應該接受國際法庭的強制性裁決。在1945年聯合國的舊金山會議上中國仍堅持這種立場，然而奇怪的是這個立場却遭到美國和蘇聯的反對(22)。

VI

中華人民共和國的對外政策：鞏固制度

1949年中華人民共和國的成立以及毛澤東領導的中國共產黨打敗逃往台灣的國民黨的勝利，中國在國際關係上又把廢除西方列強強加給中國的“不平等條約”作為自己的政治目標，並且先同蘇聯結盟，以換取為鞏固社會主義制度必不可少的經濟、技術和財政援助。

雖然中華人民共和國一貫把條約和各種成文的國際協議作為國際法的起源，但是，一有機會，從不放棄要求享有選擇1949年以前同中國有關的條約的權力。中國承認那些涉及到中國前途的條約。美國認為，這些要求是北京拒絕履行其國際義務，於是這些要求也成了美國拒絕外交承認中華人民共和國的借口之一。後來，蘇聯也作出了類似的反應，遣責中華人民共和國企圖打破國際交往和道德的最基本的規範，而隻字不提1950年簽訂的《中蘇友好同盟互助條約》(23)。

(20) James C. Wang前述作品第6頁指出，“五·四運動”的活躍分子是大、中學校師生。“五·四運動”帶來了中國的文字改革，同時引進了對西方科學、技術以及政治科學的研究，包括對馬克思主義的研究。有關這個議題，參考Immanuel C. Y. Hsu前述作品第501至511頁。

(21) 如果簽約時基礎情況現在發生根本性變化，這項原則就是允許簽約的任何一方單方面拒絕履行條約義務。在由於革命或者政變引起政府更換的情況下，如俄國的布爾什維克革命和中國的國民革命，這個問題就具有特別意義。Gary L. Scott在《中國的條約——國際法和國際秩序革命性的恢復以後》，海洋出版社，1975年，紐約，第78頁，指出，蘇聯的立場主張“任何時候蘇聯都保留單方面取消前任政府簽訂的外國參予保衛沙皇政府的某些條約的權力”。

然而，基於條約互惠的原則，單方面取消條約的做法並未為國際法和國際社會所接受。

(22) 參考Jerome Alan Cohen和Hungdah Chi u前述作品第13頁。

(23) 同(22)第111頁。

50年代是矛盾錯綜複雜的年代。在中國的外交政策方面，中蘇關係因意識形態分歧而破裂，導致社會主義陣營瓦解，一方面是中國想確定邊境綫而同一些鄰國出現了一些軍事沖突，最後，是中國參加了1954年討論印度支那問題的日內瓦會議以及1955年的萬隆會議。

在萬隆會議上，經周恩來總理提議，亞非不結盟國家通過了“和平共處五項原則”：互相尊重主權和領土完整；互不侵犯；互不干涉內政；平等互利；和平共處。從此以後，這些原則成為與會國之間關係的真正指導原則，也成為中華人民共和國外交政策中的準則⁽²⁴⁾⁽²⁵⁾。

1966年至1968年的文化大革命中，激進的思想席捲全國，也控制了對外政策本身的導向，中國的對外關係處於自中華人民共和國建國以來的最低谷。

1972年2月美國總統尼克松和中國總理周恩來簽署的《上海公報》使中國首先同美國後來又同西方的外交關係逐漸正常化，為抗衡蘇聯的軍事威脅起到了必不可少的重新均衡作用。中國領導人終於明白置身國際社會之外是多麼的不現實，以及明白面對蘇聯的擴張政策自己的弱勢。

第二年，中國支持巴黎和約，令美國結束捲入越戰的旋渦，與此同時，中國又同東南亞條約的締約國，泰國和菲律賓靠攏⁽²⁶⁾，奇妙地暗示出美國在亞洲也是受到歡迎。

VII

毛以後時代的對外關係

毛澤東逝世和“四人幫”跨台以後，中國為實現其現代化，吸引私人資本和西方的技術，因此在同國際社會的關係上，果斷地走進了政治改革和實用主義的領域。這種改革要在“獨立自主的外交政策”的觀念中實現⁽²⁷⁾。

(24) Paul C. Yuan在Dalhousie法律報“中國向傳統的國際法的挑戰：提出並分析中國對國際法和政策的觀點和態度”一文中指出，中國對國際法談論最廣泛的貢獻是“和平共處五項原則”、“中國援助外國八項原則”、“1972年上海公報”以及“1979年1月中美建立外交關係的聯合公報”。

(25) 見(21) Gary L. Scott作品註釋21，第53及54頁，他對中國所說的“五項原則”的始源提出討論，認為它原先是由印度總理尼赫魯在1954年的日內瓦會議的聲明中提出，後由周恩來總理在同一會議中與緬甸總理聯合發表的公報中重申。

但是，上述原則是1949年中華人民共和國政府共同綱領和1954年9月20日第一次全國人民代表大會通過的中華人民共和國第一部憲法前言中提到的對外政策的延伸，這使我們相信中國首先提出“五項原則”的可能性更大些。不管怎樣，“五項原則”被寫入1949年以後中華人民共和國簽署的2000個條約之中。

(26) 參考James C.F. Wang前述作品第318頁。

(27) 據James C.F. Wang，這是趙紫陽總理於1982年4月提出的，同年9月中國共產黨總書記胡耀邦在中國共產黨第十一次全國代表大會上重申。

中華人民共和國第五屆全國人民代表大會第五次會議通過的《中華人民共和國憲法》（1982）序言提到：“中國的前途是同世界的前途緊密地聯繫在一起的。中國堅持獨立自主的對外政策，堅持（……）和平共處的五項原則，發展同各國的外交關係和經濟、文化的交流；堅持反對帝國主義、霸權主義、殖民主義，加強同世界各國人民的團結，支持被壓迫民族和發展中國家和維護民族獨立、發展民族經濟的正義鬥爭，為維護世界和平和促進人類進步事業而努力”。

但是，有的分析家認為，中國奉行憲法明文規定並且中國領袖鄧小平1984年和1987年⁽²⁸⁾兩次政治講話中肯定的“獨立自主”的對外政策，是中國為尋求亞洲局勢穩定及同美國和蘇聯保持同等距離的戰術變換，利用這種戰術可達到國家實現現代化的實用主義的目的⁽²⁹⁾。

中國新一代領導所取得的信任由於1989年6月4日在天安門廣場武裝鎮壓中國學生而一掃而光。世界大部份國家和國際輿論為之感到震驚。由於這個原因，北京第二年處於孤立地位並受到國際社會的各種制裁。

西方對1989年“六·四”事件的反應是一年的制裁，以及對野蠻鎮壓天安門示威者的遣責，在此以後，尤其是面對美國要結束“最惠國”待遇的威脅，中國最近兩年表明願意在世界性和地區性衝突中，如海灣戰爭，柬埔寨或者朝鮮半島，同國際社會進行合作⁽³⁰⁾。

對內，中華人民共和國已作出表示，願意對知識分子、學生以及捲入“六·四”事件的自由分子採取調和立場，釋放被關押的，歡迎逃離國外的回來並且不打擊報復。

在國際上，中國近幾年來一直企圖修復自己的形象，加強外交往來，繼續為加入國際組織，如“關稅和貿易總協定”和“亞太經濟合作組織”等進行努力，爭取在國際事務中作為主角出頭露面，並且在華盛頓、東京和莫斯科世界三大強國中間扮演協調角色。

儘管存在以上事實以及中國領導人多番的政治講話，但是面對前不久發生的事件，分析家們仍然懷疑中國在國際上的許諾上究竟會向何處去，仍然懷疑中國

(28) 1984年5月29日鄧小平接見巴西總統時的講話，收集在《今日中國的根本問題》一書，題為“維護世界和平，搞好國內建設”一文中，1987年，北京，外文出版社，第47頁，鄧小平指出：“中國的對外政策是獨立自主的，是真正的不結盟。中國同任何國家沒有結盟的關係，完全採取獨立自主的政策。中國不打“美國牌”，也不打“蘇聯牌”。中國也不允許別人打“中國牌”。中國對外政策的目標是爭取世界和平。在爭取和平的前提下，我們一心一意搞現代化建設，發展自己的國家，建設具有中國特色的社會主義”。

(29) 關於這方面意思，見James C. F. Wang前述作品第319頁和第320頁。

(30) 見James C. F. Wang在前述作品第363頁中指出，中國對柬埔寨的和平作出了決定性的貢獻。另一方面，中國和聯合國安理會成員國站在一起制裁伊拉克，在國際社會面前，巧妙地恢復了自己的尊嚴，在同歐洲和美國的雙邊關係中獲得了於己有用的信賴，對美國延長“最惠國地位”，也贏得有益的信譽。

是否會切實恪守經自己自由自在地談判並簽署的國際條約和承諾，比如有關香港和澳門的協議⁽³¹⁾。

未來20年，在中華人民共和國的對外政策中，澳門（和香港）將會擔任什麼角色？提出這個問題是否也算合情合理。

VIII

澳門特別行政區和中華人民共和國的對外政策：聯合聲明的框架

1987年3月26日在北京簽署的《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》第2條第2款強調指出：“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”⁽³²⁾。

第2條第6、第7款提到澳門特別行政區可“同葡萄牙和其他國家建立互利的經濟關係”，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”。

兩國簽署的國際性協約的這些條文就這樣確定了澳門特別行政區對外自治的規模，與此同時，條文還提出有必要按照中華人民共和國對澳門的主權，進一步劃定對外自治的範圍，這種主權在聯合聲明第2條第1款中有文字規定，也來自聯合聲明第2條第2款有關澳門特別行政區在實施“一國兩制”原則時除外交和國防事務方面，保留司法權的規定⁽³³⁾。

聯合聲明附件I中授予澳門特別行政區在處理該地區涉外事務中有廣泛權力，這是對中國承認澳門特別行政區對內政策方面享有高度自治的補充⁽³⁴⁾。這些權

(31) Paul C. Yuan在《中國對傳統的國際法的挑戰》一文中指出：“中國對國際法的理解與國際社會大部分國家理解和承認的不同。中國不承認傳統的國際法是一種束縛性的法律，原因很簡單，這是因為它把國際法看成是為資本主義國家服務的（…………）。國際法是各國推行其對外政策的工具。一旦機會到來，各國就利用它們對國際法的理解發展其對外政策”。現在由於對外開放政策的關係這種理解可能不那麼強烈了。一直以來這種理解並未有阻止中國加入諸如《關於保護戰爭受難者的日內瓦公約》或者《聯合國海洋公約》，而且中國更簽署大量的各種雙邊條約。對於國際法庭的判決，中國堅持拒絕接受法庭的強制裁決。

(32) 中華人民共和國憲法第85條及其後的條款規定，國務院，即中華人民共和國中央人民政府，是國家最高行政機關。國務院行使各種職權，如第89條第4、9、10款，“統一領導全國地方各級國家行政機關的工作”，“管理對外事務、同外國締結條約和協定”以及“領導和管理國防建設事業”。

中華人民共和國國務院由下列人員組成：總理，副總理若干人，各部部长，各委員會主任，審計長，秘書長。

(33) 第2條第1款指出，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。

(34) 從憲法的法規觀點看，澳門地區內部自治的基礎，是分別向澳門特別行政區的行政機關（政府）、立法機關（立法會）以及司法機關（法院）授予行政管理權、立法權和司法權，同時

力包括：澳門特別行政區繼續作為“自由港和單獨關稅地區，享受財政獨立”；對適當領域的國際組織和國際會議，澳門特別行政區的代表可作為中華人民共和國政府代表團的成員或以中央人民政府和上述有關國際組織或國際會議允許的身份參加。這些權力中還包括澳門特別行政區代表可以參加與澳門特別行政區有關的外交談判，以及澳門特別行政區本身以“中國澳門”的名義參加不局限於國家參加的國際組織和國際會議⁽³⁵⁾。

澳門作為中國主權領土的一部份，在對其實施協定方面，聯合聲明指出，“中華人民共和國締結的國際協定，中央人民政府可根據情況和澳門特別行政區的需要，在徵詢澳門特別行政區的意見後，決定是否適合於澳門特別行政區”。“中華人民共和國尚未參加但已適用於澳門的國際協定仍可繼續有效”。

另一方面，中央人民政府“根據情況和需要授權或協助澳門特別行政區政府作出適當安排，使其他與其有關的國際協定適合於澳門特別行政區”。

“對中華人民共和國已經參加而澳門目前也以某種形式參加的國際組織”，中央人民政府也將根據聯合聲明採取措施，“使澳門特別行政區得以適當形式繼續保持在這些組織中的地位”⁽³⁶⁾。

在強調澳門特別行政區涉外事務自治的同時，附件 I 強調指出：“外國在澳門特別行政區設立領事機構或其他官方、半官方機構，須經中央人民政府批准”。

從聯合聲明這些段落中可以得出：雖然中國對主權問題採取強硬的傳統立場，如中國一貫把聯合國看作主權國家中的一個國際組織，而不是一個國際法的主

同意繼續保留“法律地位”。

這樣，“澳門特別行政區成立後，澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，除同基本法相抵觸或經澳門特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留。澳門特別行政區的立法機關依照基本法規定制定的法律須報全國人民代表大會常務委員會備案。澳門特別行政區的法律為基本法，澳門原有法律和澳門特別行政區制定的法律”。

司法方面，由澳門特別行政區法院行使司法權，由“澳門特別行政區終審法院”行使終審權。法院“獨立進行審判，只服從法律，不受任何干涉”。行政長官根據一個獨立委員會的推薦任命法官。在選任時“以其專業資格為標準”，法官只有在“無力履行其職責或行為與其所任職務不相稱”的情況下，予以免職。澳門特別行政區檢察院“獨立行使法律賦予的檢察職能，不受任何干涉”。

從居民地位的觀點看，澳門居民享有澳門原有法律規定的各項基本權利和自由，澳門特別行政區的居民和其他人在法律面前一律平等。澳門特別行政區自行確定其教育、文化、科學和技術政策，以及經濟、貿易、預算和稅收政策，澳門原有貨幣金融制度，基本予以保留。

這是聯合聲明附件 I 《中華人民共和國政府對澳門的基本政策的具體說明》經多次修改後的結果。

(35) 參考聯合聲明附件 I 第四點以及 Michael C. Davies 的《香港的憲法衝突》，Mac Millan 出版社，香港，1986 年，第 129 頁和第 130 頁。

(36) 如上所述，澳門和中華人民共和國都以國際法法人資格參加同一國際組織，這對未來澳門官方代表的產生和行使投票權的事宜提出了新問題。但是，我們不禁要問，從中華人民共和國的利益出發，雙重參加有何用途？在戰略問題上雙重投票，在某些國際組織中造成抵消另一派的主張，是期望領導亞洲集團？是在所謂統一祖國這些最微妙方面當中對台灣採取的戰術姿態？

體 37)，但是同一個聯合聲明却根據在有關國家和內部自治的各種國家模式之間存在的傳統式樣，保證維護澳門特別行政區極為特殊的領土地位(38)。

我們不想在此重複西方聯邦國家如何運行的例子，這種例子從一開始就遭到中華人民共和國當局的否定。但是，像在如同從中華人民共和國憲法推導出的一統體制內，中央政府給“法律上”或“實際上”自治的領土地區社會一定的職權，即委任權力，這一規定在中國憲法第31條內有體現，而且是合法的(39)。

(37) Gary L. Scott 在其前述作品第47頁以及後數頁中指出，中華人民共和國強調，主權是國際法所有最根本的原則之核心，是各項制度和准則的首要合法基礎。作為一個國家最寶貴的特徵，任何通過諸如《國際法》和《超國家法》的觀念顛覆、淡化或轉讓主權的企圖都是違反國際法的，應堅決予以駁斥。

在《香港從英國統治向中國統治的過渡：突出的國際法律問題的討論》，1986年，丹佛國際法律政策報，第14冊，2-3部分，第174頁，作者Roda Mushkat 就中國不承認聯合國是國際法人資格一事說，聯合國為維護世界和平和安全的軍事干預，在中國看來，是干涉別國內政，是對聯合國憲章第2條第7款的背離。

(38) Roda Mushkat 在上述作品第187頁中還強調指出，從廣義的法律觀點看，“交換對主權這一概念的看法有助於國際社會把香港作為法人承認香港的地位。考慮到各國正在走上把國際組織和多國團體當作非國家參與者接受的道路，在國際合法的體制內產生了一些合理的期待，希望類似的承認能應用於享有國際承諾水準特別高的自治區域。這樣，就有可能同國際法承認的其他結構確定相似之外，比如聯邦國家（例如，巴斯克國，加泰羅尼亞，厄立特里亞，格陵蘭，阿拉伯聯合酋長國），國際性區域或有特殊國際關係的區域（例如，但澤自由城，的里雅斯德自由區，上海國際租界，梅默爾區），聯合國家（例如，庫克島，紐澳，波多黎各，托克拉）以及非合併區域（例如，關島，荷蘭安的列斯，美國維珍尼亞島）。作者最後指出：“分析這些地區，可以得出結論，授予的國際法人資格的程度取決於以下三個因素：在中央政府同意或不同意的情況下，對國防的控制，對對外關係的控制以及締結協約的能力。以上幾方面越自由，承認一個附屬區域作為具備國際法司法能力的獨立體的可能性也越大”。

在這方面，Michael C. Davies 在前述作品第133頁中指出，殖民地後時代，不僅湧現了無數各種獨立程度的國家，而且在現存的國家內地區自治的要求不斷高漲。當提到香港的情況時，作者強調指出，存在着中央政府對已經授予的權益“合法地”或“實際地”往回收的某種危險性，除非這種自治十分牢靠並堅決受到保護。他還進一步強調指出，香港問題中有兩種因素互相碰撞着：一種是有利因素，它產生於中華人民共和國一貫被認為在履行條約義務方面有良好記載這一事實；一種是不利因素，它就是中國實行強有力的中央控制的老傳統。

(39) Roda Mushkat 在前述作品第180頁中指出““一國兩制”的形式是中華人民共和國保證對香港行使主權的工具，同時也是香港地區繁榮和穩定的保障。這種機制決不能理解為是對中國主權的限制，因為對任何其他政權都不會作任何讓步。相反，這是委任地方政權的一種形式，好比根據中華人民共和國憲法第31條精神，向一些國家的下級單位授權（如經濟特區）”。

相反，Michael C. Davies 在其作品第135頁中用一個“聯合國家和自治國家間的中間階段”來突出香港的處境，他指出，在自治概念中包括一般不授予自治區的那些權力：香港繼續作為自由港和單獨的關稅地區；獨立的稅收制度；獨立的金融、外貿、銀行業務政策；自行簽發包括中國在內的出入境旅行證件；地方司法機關不隸屬於中央政府機關；保留獨特的經濟和法律制度。

從對現行中華人民共和國憲法第116條及其後數條的分析，的確可得出結論：自治區享有的自治權較小，比如立法權僅局限於制定條例並須事先報全國人民代表大會常務委員會批准；從表面看，執行權也僅局限於財政管理，至於自治區的教育、科學、文化、公共衛生和文化政策，在宏觀經濟方面，必須服從國家計劃。

似乎想讓人們看到這種權力已得到國際上的承認，根據聯合聲明的規定，在徵得中華人民共和國的意見以後，澳門已自己作主參加了許多國際組織，如《關稅和貿易總協定》，《聯合國亞太經濟及社會委員會》，《亞太發展研究及培訓組織》，《亞太統計學會》，《世界貿易中心組織》，以及其他一些組織(40)。

Michael C. Davies解釋道，弄明白澳門（和香港）的國際地位，對於中國對澳門政策的成功，如同確立一種恰當的內部動力一般的重要(41)。事實上，只有國際上承認這種高度的自治權，才能使中國在“一國兩制”的全盤戰略中順利地實施這一政策，從而最終解決“台灣”問題。

IX

澳門特別行政區基本法的含糊之處

聯合聲明中提到的起草委員會草擬的《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》草案(42)，與我們前面強調指出的澳門特別行政區對外關係的基本框架基本一致。草案第13條規定：“中華人民共和國負責管理與澳門特別行政區有關的外交事務。中華人民共和國外交部在澳門設立機構處理外交事務。中央人民政府授權澳門特別行政區依照本法自行處理有關的對外事務”。

在防務方面，第14條也強調：“中央人民政府負責管理澳門特別行政區的防務。澳門特別行政區負責維持澳門特別行政區的社會治安”。

與此同時，第112條關於國際經濟合作以及第七章“對外事務”，都重提了澳門特別行政區政府司法權範圍內包含的那些對外關係的原則，如澳門地區參加國際談判，參加國際組織的下屬組織，實施國際協定，在澳門設立代表團和領事機構等，這些原則在闡述聯合聲明時我們已提到過。

這種情況是，“中央人民政府根據情況和需要授權或協助澳門特別行政區政府作出適當安排，使其他與其有關的國際協定適用於澳門特別行政區”規定的將來實施國際協定的情況。這種情況是允許澳門特別行政區簽發護照和在外國設立經濟和貿易機構，或者相反，與中國有外交關係的國家在澳門設立領事和其他官方機構，尚未與中華人民共和國建立外交關係的國家的機構改為半官方機構，以及允許尚未為中華人民共和國所承認的國家的非官方的機構等的情况。

(40)根據Michael C. Davies前述作品第142頁的註釋（15），香港加入了《關稅及貿易總協定》、《聯合國貿易及發展會議》、《聯合國亞太經濟及社會委員會》、《經濟合作和發展組織》、《亞洲生產力組織》以及《亞洲開發銀行》。

(41)參考Michael C. Davies前述作品第129頁。

(42)根據1992年3月16日全國人民代表大會常務委員會的決議和同日澳門基本法起草委員會公佈基本法草案之後，將之交予公眾討論徵集意見。之後，1993年3月31日第八屆全國人民代表大會第一次會議通過基本法，中華人民共和國主席簽令頒佈。

據說，中華人民共和國打算在對外事務方面授予澳門特別行政區廣泛的權力，並且如有人曾描寫的那樣，在對外關係方面中華人民共和國準備同意“有控制，或者有指導的自治”。這種權力能否授予和得到保障很大程度上取決於中央人民政府和地方當局將來的關係(43)。

我們已經指出，既然對外政策的指揮權屬中央人民政府，那麼就有必要弄清未來澳門特別行政區當局在使用原則上授給它的管理澳門特別行政區涉外事務的職權方面有哪些限制。

或者說，需要確定各個特別行政區在中華人民共和國國家機器權力下放中享有“自治”的準確尺度(44)。

除了使用“涉外事務和對外政策”這兩個概念所引起的概念上的不準確和混淆之外，無論基本法還是聯合聲明裏，在習慣上認為中央政府必要的介入的方面作了規定，要求在最高層的國家間建立關係，要求習慣上的主權機構享有國際法保護。這些規定都似乎是合理的。這指的是承認外國國家、宣佈戰爭、宣佈和平或中立、要求領土主權、授予政治避難權利、參加軍事性或自衛性組織，或者相反，參加以維護和平及國際安全為目的的組織等情況。

反之，在服從中央人民政府確定的方針、全盤或戰略意義和目標前提下，澳門特別行政區政府參予的領域、引渡協議的簽署、或者關係的維護和發展、在“適當的”領域內國際協定的中止和實施等，都要作出規定，即以突出的地位把澳門地區性和國際性地納入“一國兩制”的政策範疇。

關於澳門地區參加國際組織的另一個不太明確的地方是，澳門是以“中國澳門”的名義，以非國家實體的身份自治性地與作為國家的中華人民共和國一起參加國際機構，那麼澳門特別行政區的代表在這些國際機構內是否具有獨立的表決權，這一點不大清楚。

還有，如果願意的話，可以提出這樣的問題：澳門怎麼樣與那些中華人民共和國因“對外政策”的緣故暫時或永久退出的國際組織繼續保持聯繫。

基本法內所使用的“對外關係”和“涉外事務”兩個概念含義不明確，令人在分析中央政府與特區政府對這方面管轄權的分界時有相當的主觀的成份。對這些概念的解釋不得不參考中葡兩國在聯合聲明所確定的政制架構，亦即所謂“自

(43)參考Roda Mushkat 前述作品第183頁。

(44)甚至是因為，如同我們已指出的，仔細觀察第31條的空洞內容，尤其是中華人民共和國行政劃分範圍之外行政區憲法的規定，會使我們把自治概念本身認作是保留“一國兩制”政策的抵押。而且，中國負責人關於這方面的闡述太簡單或者不很明確。1983年6月26日鄧小平對新澤西州Seton Hall大學楊力宇教授說：“我們不贊成台灣‘完全自治’的提法。自治不能沒有限度，既有限度就不能‘完全’。‘完全自治’就是‘兩個中國’，而不是一個中國。制度可以不同，但在國際上代表中國的，只能是中華人民共和國。（……）台灣作為特別行政區，雖然有一個地方政府，但同其他省、市的地方政府以至自治區的不同，可以有其他省、市、自治區所沒有而為自己獨有的某些權力，條件是不能損害統一的國家利益”。

治”概念的幅度。然而，即使未能澄清這些疑問，作為聯合聲明這項國際性協議的簽署一方，考慮到這項雙方承諾的協議，其字裏行間表述的“自治”的精神和概念，葡萄牙在這方面監督中國政府的行為也是合情合法的。

X

澳門特別行政區的永久性的問題

有理由認為，即使在1999年以後，聯合聲明仍是兩國間國際社會承諾意願的一項有效的國際條約，在中華人民共和國全國人民代表大會通過未來的澳門特別行政區基本法後，其效力也不會減弱，並且將作為國際社會衡量中華人民共和國是否遵守國際承諾的參考性條約。

理由有二。

首先，基本法草案將基本法的解釋權和修改權分別授予中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會和全國人民代表大會全會(45)。在第一種情況下，即一旦涉及“關於中央人民政府管理的事務”或“中央和澳門特別行政區關係”，由常務委員會作出解釋，澳門特別行政區法院服從常務委員會的解釋。

第二種情況，即修改權要完全遵循“任何修改均不得同中華人民共和國對澳門的基本方針相抵觸”的原則。

這意味着，澳門特別行政區自治本身概念的解釋受中國政府各個時期的政治願望的約束。

其二，澳門特別行政區本身的存在及其永久性都是值得討論的。在確定劃分國家行政區之外46)，中華人民共和國憲法第31條僅泛泛地提到“國家在必要時設立特別行政區。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”。

根據制度維護無限主權的觀念，中國可以取消澳門特別行政區的法人地位，比如把它變成一個市或者一個自治區(47)。

(45)參考1993年4月澳門基本法諮詢委員會發表的《基本法》第八章第143條和第144條。

(46)第30條作出以下規定：

- (1) 全國分為省、自治區、直轄市；
- (2) 省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市；
- (3) 縣、自治縣分為鄉、民族縣、鎮。

直轄市和較大的市分為區、縣。自治州分為縣、自治縣、市。

自治區、自治州、自治縣都是民族自治地方。

關於中國地方政府的詳細情況，參考James C.F. Wang前述作品第152頁及以後數頁。

(47)從珠海地區經濟一體化的遠景來看，1999年以後珠海經濟特區可能包括附近地區，這是澳門地區融入鄰近地區的又一種理由。

所以，我們確信，第31條條文的規定可確切地解釋為不承認澳門特別行政區是國家行政區劃分的正常和穩定的形式，或者，從另一角度來看，應該把該條的規定解釋為有計劃地提出一項外交政策的准則，即“一國兩制”的原則，當然這種提法是暫時的。由於基本法（草案）第143條最後一句空洞地把中華人民共和國對澳門（而不是澳門特別行政區）的基本方針作為基本法修改的准則，不把這些方針與中葡聯合聲明中的方針作比較，這意味着將來有可能會出現其他的方針。

於是，在這種情況下，我們就提出了要強化聯合聲明作為國際法文件地位的想法，目的在於使聯合聲明在作為兩國關係制度架構的基本法通過後，能夠繼續存在。這種情況可能會在全國人民代表大會通過基本法以後出現，或者，最終會在1999年12月20日兩國移交權力時出現⁽⁴⁸⁾。

XI

結論

我們把澳門作為在西方和東方之間共同生存的“特殊”例子展示出它生存的狀況，在中國國家的結構中有它的空間，同時又是鄧小平所大膽提出的對外開放政策本身的工具，在這種情況下，不應錯失任何機會，標示出澳門作為國際法的自治主體。所以，葡萄牙政府和澳門政府為使澳門加入維持西方文化的國際法的主要文件以及為澳門參加各種國際性和區域性組織所作的努力，是值得贊揚的。

事實上，由於中華人民共和國對內政策的緣故，比如要維護中國國家的中央機構解釋憲法和依照憲法“判斷”地方上的規定是否合適的職權⁽⁴⁹⁾，中國有關維護澳門地區“高度自治”和聯合聲明中的基本政策50年不變的意願將來有可能會被犧牲的。

這種可能發生的事實，將會被葡萄牙和國際社會形容為中華人民共和國破壞其自由簽署的一項國際協約，是對今天使國際社會中所有的伙伴共存的國際法常規和原則失信的象徵。

從表面看，中國在將來保留澳門和香港的國際地位中會贏得一切，在與歐洲和美國的關係中加強它的實力。

(48) Roda Mushkat在其前述作品第188頁中指出，從國際法的觀點出發，只要特別行政區享有明顯的作為法人承認的權力，香港也會出現類似問題。他說：“顯然，通過在聯合國發表一個這方面的中國聲明，它的立場會受到普遍支持。然而，在當前形勢下，這個步驟似乎不太現實，因為中華人民共和國歷來反對香港問題國際化的任何企圖。香港自治權可通過第三者的行為得以鞏固（……）。只要國外著名的參予者保證事先承認香港地區的國際法人資格，那麼香港在英國支持下有可能在未來不會出現倒退情況。

(49) 中華人民共和國憲法第67條規定，全國人民代表大會常務委員會行使下列職權：（1）解釋憲法，監督憲法的實施；（2）撤銷省、自治區、直轄市國家機關制定的同“憲法、法律和行政法規”相抵觸的地方性法規和決議。

在國與國之間的相互依賴日益加強、成立區域性集團作為拉近富有國和發展中國家鴻溝的唯一途徑出現的國際形勢下，在這個有決定意義的時刻，中國將香港和澳門作交易，以求達到渴望的進步和發展，最終實現遠在1912年1月2日中國第一任總統孫中山所承諾的建設一個年輕的共和國的根本願望——把中國置於國際社會受人尊重的地位。

1997年和1999年後分別在香港和澳門保留資本主義市場體制，這是國際社會所需要的中國繼續執行對外開放政策的保障，是“一國兩制”原則不半途而廢的保障，這是比任何性質的政治聲明更有保障的保障。

