

歷史

16－19世紀中葉中國政府對澳門行使主權和實施管理

黃啟臣^{*}

1999年12月20日，中華人民共和國政府對澳門恢復了行使主權。這是值得慶賀的大事。但是以往人們對於澳門主權問題的認識並不是一致的。一些西方的歷史學家和政治人士認為：1553年葡萄牙人進入澳門，“自始就擁有澳門主權”或說“久佔之地，即有主權”¹。這完全是錯誤的觀點。國內的一些歷史學者和人士也認為：“從公元1553年算起至今，葡萄牙殖民者入侵和統治澳門已有434年的歷史”²。這也是不符合澳門歷史事實的。實事求是地說，只是到了1846年亞瑪勒大肆侵佔澳門和1887年簽訂了《中葡和好通商條約》並於次年換約生效之後，中國政府對澳門行使主權才遭到破壞，由“葡國永駐管理澳門以及澳屬之地”。但葡萄牙“管理澳門”並不等於對澳門擁有主權，因為依國際法而言，管理權不等同於主權，而是低於主權。只要我們回顧16－19世紀中葉中國政府對澳門行使主權和實施管理的歷史事實，就能得到很好的證明。

一、明清政府對澳門行使主權和實施管理的機構

自從葡萄牙人於1553年進入和租居澳門之後，明政府於1614年採取“建城設官而縣治之”的方針，在澳門設置行政的、軍事的、司法的、海關的行使主權的管理機構，並派遣相應的官員對澳門行使主權和實施直接的管理。

第一，在行政方面，明朝政府規定由香山縣主管澳門。但因澳門是港口城市，所以又受廣東海道副使（官階正四品）管轄，設提調司和派守澳官“承皇帝之

^{*} 中山大學歷史學系教授

1. 《宣統朝外交史料》，卷6，第6-7頁。

2. 張錫群等：《中國近代割地簡史》第258-259頁，河南人民出版社1989年版；元邦建等：《澳門史略》第329頁，中流出版社1988年版。

旨”³ 具體管理澳門。並在雍陌設置“廣州府海防同知”加強管理⁴。到了1730年，因澳門“距縣遼遠，改為分防澳門縣丞”⁵管理澳門民夷事務。按清代官制，縣丞是知縣的副職（官階七品），說明清朝政府管理澳門的機構相當於副縣級。而且從1731年起至1906年，任命派遣朱念高、顧嵩、黃冤、廖鵬飛⁶等57任縣丞對澳門行使主權和實行管理。分防澳門縣丞衙門初設在前山寨共12年，至1743年，“移縣丞駐望廈村”⁷，後又移至葡人租居地內的佐堂欄尾（今草堆街與盧石塘之間）。同年，為了加強對澳門的管理，清政府將肇慶府同知移至前山寨，名曰“廣州府海防同知關防”，又稱“澳門海防軍民同知”。按清代官制，同知是知府的副職，官階正五品，並從1744－1910年，清政府委派印光任、張薰、張汝霖、夏錫疇⁸等64任同知對澳門行使主權和實施管理。

第二，軍事方面，明政府令廣州府海防同知“設參將於中路雍陌營”⁹，對澳門實行軍事管理，並於“天啟元年改設參將於前山寨，……終明之世無他虞”¹⁰。按明朝參將官階為三品武官，說明明朝政府是相當重視對澳門的軍事管理的。清承明制，在前山寨仍設參將把守。1664年，委派從二品的副將前往澳門進一步加強管理，“增置左右營都司僉書、守備，其千總、把總如故，共官兵二千名”¹¹。為加強對澳門的軍事管理，明政府又於1574年，在蓮花莖處建立關閘，設把總一名、領防員60名把守，防範葡萄牙人，並規定關閘每月啟閉6次。

第三，司法方面，明清政府不在澳門設置具體的司法機構行使司法主權，而是由香山縣負責。《大明律》規定：“凡化外人犯罪者，並依律擬斷”¹²。1748年，清政府明令：凡是葡萄牙人在澳門犯罪，中國官員堅持對犯人的定罪、複審、監督、執行治罪等司法主權的行使，直至鴉片戰爭時亦未作任何改變。

第四，海關方面，自1553年至1684年，澳門未設置正式的海關機構，而是由廣州市舶司委托香山縣負責管理，所謂“香山澳稅隸市舶司，而稽察盤驗責於香山縣”¹³。到了1685年，清政府在廣州設置粵海關之後，才由粵海關監督成克大於1688年到澳門設置正式的澳門海關，名曰“粵海關澳門關部行台”，簡稱“澳門關部行台”，地址在今關前街和關後街之間處。行台下設大碼頭、關閘、娘媽閣、南灣4個稅館，具體負責徵收關稅事宜。行台的官員和職員共27人，計有“旗員防禦一名，又有總書一名，櫃書一名，家人二名，巡役五名，水手十五名，火夫二

3. H.B.Morse:《The International Relations of Chinese Empire》.

4. 田生金：《按粵疏稿》卷3。

5. 印光任、張汝霖：《澳門記略》，上卷，《官守篇》。

6. 祝淮：《道光香山縣誌》卷3，《職官表》；陳澧：《光緒香山縣誌》，卷10，《職官表》；厲式金：《民國香山縣誌》卷8，《職官表》。

7. 祝淮：《道光香山縣誌》卷4，《海防》。

8. 同上6。

9.《明史》，卷325，《外國六佛郎機》。

10. H.B.Morse:《The Chronicles of the East India Company Trading to China,1635-1843》Vol I, P.28.

11.《明神宗實錄》，卷557。

12. 印光任、張汝霖：《澳門記略》，上卷，《官守篇》。

13. 同上。

名”¹⁴。從 1785 – 1837 年，清政府委派黑達式、翰章阿、侯學詩、徐懷懋¹⁵等 44 任旗員防禦到澳門關部行台對澳門行使海關主權。

由上述可見，自 1553 年至 1849 年的 296 年，中國政府一直是設置各種行政主權的機構和派遣相應的官員對澳門的土地、軍事、司法、行政、海關等全方位行使主權的，管理是得體的。當其時，澳葡當局和葡萄牙人士也是承認中國政府對澳門擁有和行使主權，自認是租居澳門的臣民和服從管理的。1776 年，澳門主教基馬良士向葡萄牙的海外委員會寫信說：“[中國]皇帝擁有全權，而我們則無能為力。他是澳門的直接主人，收取地租；而我們只有使用權”¹⁶。

二、明清政府對澳門實施全方位的管理

明清政府在澳門設置和健全行使主權的機構之後，對澳門實施土地的、軍事的、行政的、司法的和海關的全方位的管理。

1. 土地管理

澳門是中國的領土。16 – 19 世紀中葉中國政府從未放棄過澳門的領土主權。自 1573 年葡萄牙人正式賃居澳門之後，葡萄牙人每年要向明清政府繳納地租銀 515 兩。於每年十一月冬至前後，由香山縣派書差前往澳門徵收。直至 1849 年，澳門總督亞瑪勒（João Ferreira do Amaral）抗交地租為止，共 276 年。現存香山縣向葡萄牙人催納、完納和補納地租銀的檔案 53 件¹⁷證明，“葡萄牙人一直向香山縣完納地租，這正是對[中國]領土主權的完全承認”¹⁸。同時，明清政府還嚴格規定，葡萄牙人不得在澳門買賣土地，未經中國政府批准，亦不能在澳門建造、改建和擴建房屋。1614 年，海道副使俞安性同香山縣知縣但啟元親赴澳門視察，制訂管理澳門葡萄牙人的《澳夷禁約五事》的第五條明確規定：“禁擅自興作。凡澳門夷寮，除前已落成遇有壞爛准照舊式修葺，此後敢有新建房屋，添造亭台，擅興一土一木，定行拆毀焚燒，仍加重罪”¹⁹。1749 年，澳門同知張汝霖同香山縣知縣共同商訂管理澳門的《澳夷善後事宜條議》的第七條又重申：“禁擅興土木。澳夷房屋、廟宇，除將現在者逐一勘查，分外造冊存案外，嗣後止許修葺壞爛，不得於舊有之外添建一椽一石，違者以違制律論罪，房屋、廟宇仍行毀拆，變價入官。”²⁰

14. H.B.Morse: 《The chronicles of the East India Company Trading to China, 1635 – 1843》Vol III, P.324. 237.

15. 《大明律》，卷 1, 《名例》。

16. 《清高祖聖訓》，卷 195, 《嚴法紀》。

17. 劉芳編：《葡萄牙東波塔檔案館藏清代澳門中文檔案匯編》上冊第 88 – 107 頁，澳門基金會出版，1999 年版。

18. 馬士著、張滙文等譯：《中華帝國對外關係史》第 1 冊第 48 頁，商務印書館 1963 年版。

19. 印光任、張汝霖：《澳門記略》，上卷，《官守篇》。

20. 印光任、張汝霖：《澳門記略》，上卷，《官守篇》。

有令必行。如果葡萄牙人敢於違章建築房屋，明清政府必定嚴加懲處。例如，1620年，葡萄牙人借口防禦荷蘭殖民者襲擊澳門，在青洲建造房屋和防禦工事。兩廣總督陳邦瞻和廣東巡撫王尊德，即於1621年初，派出布政使司參政“馮從龍等毀其所築青洲城，番亦不敢拒”²¹。署海道副使徐如珂也派出中軍孫昌祚等領兵戍澳，配合馮從龍的拆城行動。於是“不兩日糞除殆盡”²²。又如1624年，澳門總督馬士加路也（D. Francisco Mascarenhas）在沙梨頭一帶非法建造一座巨型城堡。城堡四周築以高牆，牆上環架大炮數十門，中間為空地，還附帶挖了一條與大炮台相通的夾牆。他還將城台作為自己的駐地，並準備在空地上建置宮殿，修造高塔。兩廣總督何士晉聞此，先是傳令澳葡當局自行拆除，但蠻橫的馬士加路也狂妄拒絕。於是何士晉與剛升任嶺西道的蔡善繼商議，採取了“首絕接濟，以扼夷之咽喉”等一系列措施，並利用葡萄牙的一般居民與馬士加路也的矛盾，從而把葡萄牙的士兵“一鼓成擒”。這樣，馬士加路也只好就範，表示“願自毀其城”²³。此後，葡萄牙人偶有興作，都要經過明政府批准才能進行。史稱：“葡萄牙人在這裡並不擁有任何土地。沒有中國官吏的允許，他們不能建一堵牆，開一扇窗戶和修理他們自己房屋的屋頂”²⁴。

2. 軍事管理

明朝初設守澳官管理澳門就具有軍事管理的內容。守澳官由下級武官擔任。1574年，明政府興建關閘，設官把守，也屬軍事管理性質，不許葡萄牙人越關進入內地。1614年，駐守關閘的軍隊增至1000人，由參將（三品）統領。到了“天啟元年，改參將府於前山寨，陸兵七百名，把總二員，哨官四員；水兵一千二百餘名，把總三員，哨官四員，哨船大小五十號，分戍石龜潭、秋風角、草灣口、挂梔角、橫洲、深井、九洲洋、老萬山、狐狸洲、金星門。防制漸密、終明之世無他虞”²⁵。參將府建築氣魄威嚴，儼然一個邊防司令部，規模宏偉壯觀，設備齊全，有利於加強對澳門的軍事管理。

清朝初年，在前山寨仍設“參將領之如故”，官兵500名把守。1649年，官兵“增至一千名，轄左右營，千總二，把總四”。1662年，兵員增至1500名。1664年，“改設副將，增置左右營都司僉書、守備，其千總、把總如故，共官兵二千名”²⁶。副將官階為從二品。可見守澳武官的級別升格了，駐軍人數亦增加了。說明清政府比明政府進一步加強對澳門的軍事管理。

3. 行政管理

16－19世紀中葉，中國政府對澳門的行政管理是採取宏觀控制的辦法。即把賃居澳門的葡萄牙人的一切活動置於中國政府統一的、絕對的管轄下。為此，明清

21. 《明史》卷325，《外國傳六佛郎機》。

22. 祝淮：《香山縣誌》卷4，《海防》。

23. 《明熹宗實錄》卷58，天啟4年4月條。

24. A Margues Pereira：《As Alfandegas Chinas Macau》P33,1870.

25. 印光任、張汝霖：《澳門記略》，上卷，《官守篇》。

26. 同上。

政府對葡萄牙人發號施令，制訂各種法令、章程和條例，要求葡萄牙人切實嚴格遵守。1606年，香山縣知縣蔡善繼制訂《制澳十則》，“以法繩夷”；1614年，海道副使俞安性勒石發佈《澳夷禁約五事》，對葡萄牙人在澳門禁畜養倭奴、禁賣人口、禁兵船騙餉、禁接買私貨、禁擅自興作等。1743年，首任澳門海防同知印光任發佈《管理澳夷章程》七條；1748年，同知張汝霖勒石發佈《澳夷善後事宜條議》十二條；1750年，署理香山縣事張甄陶制訂《制澳三策》；1759年，兩廣總督李侍堯制訂《防夷五事》和《禁例九條》；1831年兩廣總督盧坤修訂《防範澳夷章程》八條；1839年欽差大臣林則徐發佈《傳諭澳夷將夷船棧鴉片呈繳》和《傳諭西洋夷目嚴拒英夷》等等禁令、章程、條例和規定，都是從宏觀的大政方針上全面行使行政主權的重要環節。

明清政府在行政上對澳門行使主權和實施管理，重點又放在對租居澳門的葡萄牙人的防範上，所以，在縣丞的直接管轄下，把澳門分為界牆以北至關閘的華人區，和界牆以南的葡萄牙人賃居地進行具體的管理。對華人區的管理，是“責縣丞編立保甲，細加查察”²⁷。康熙年間規定，華人與葡萄牙人貿易只能在“關（閘）前市”²⁸進行。1743年以後，又規定“在澳夷牆外空地，搭篷市賣，毋許私入澳內（指界牆以南的葡人區）”²⁹。對於在澳門造船、建屋的內地工匠，縣丞“親查造冊，編甲約束，具連保結備案”，如有不肖奸匠誘導夷人為非作歹，則要“甲鄰連坐”。可見其目的在於防範葡萄牙人與華人勾結走私貿易，或擾亂秩序。對於界牆以南的葡人區，明清政府採取“以夷制夷”的辦法進行管理（詳後）。

為了更好地對澳門行使主權和實施管理，明清政府的官員還經常到澳門進行視察，了解澳門的情況，傳諭朝廷的政令。如1613年廣東巡視海道僉事俞安性，香山縣令但啟元巡視澳門；1684年工部尚書杜臻、1723年觀風整俗使焦祈年、1745年分巡廣韶連首薛蘊、1784年廣州知府張道源、1811年兩廣總督松筠、1818年兩廣總督阮元、1839年欽差大臣林則徐、兩廣總督鄧廷楨等均到過澳門視察。而且每次視察，澳葡當局都以下屬及順民的身份恭敬而隆重地接待中國政府的官員。史稱：“凡天朝官如澳，判事官以降旨迎於三巴門外。三巴炮台燃火炮，蓄兵肅隊，一人鳴鼓，一人颭旗。隊長帕首狀舞槍前導。及送亦如之。入謁則左右入坐。如登炮台，則蓄兵畢陳，吹角演陣，犒以牛酒。其燃炮率以三或五發、七發，致敬也”³⁰。至於澳門軍民同知及香山縣地方官員到澳門視事及辦理公務者，更是屢見不鮮。據部份檔案統計，澳門同知、香山知縣自1767－1826年到澳門巡視和辦理公務者達81次之多³¹。例如，1792年，澳門軍民同知段某“諭澳門夷目，倭嚟哆知悉：……本府於本月初八日親臨澳門，查閱地方情形，合行諭知。諭到該夷縣，即便遵照伺候，所有應辦事宜，亦即照例辦理”。1812年正月十七日，澳門軍民同知馬彪“諭澳門夷目，……於本十九日親臨澳門公幹，合行

27. 同上。

28. 同上。

29. 同上。

30. 印光任、張汝霖：《澳門記略》，下卷，《澳藩篇》。

31. 劉芳編：《葡萄牙東波檔案館藏清代澳門中文檔案匯編》上冊第372-394頁，澳門基金會出版，1999年。

諭知。諭到該夷曰，即便預辦公館伺候”。1814年十二月初六日，知府梁某“諭澳門夷目，……本月初十日親臨澳門，查閱地方情形，……預備公館，並派撥夷兵在三巴門伺候，大炮台放炮，所有應辦事宜即照向例辦理”³²。當時的蓮峰廟則為中國官員巡視澳門辦事及駐驛的處所。史記：“蓮峰為闔澳香火，旁建客廳，以備大憲遙臨駐驛之區”³³。由此可見，16-19世紀中葉，中國政府對澳門是擁有和行使主權的。正如英國歷史學家馬士所說：“中國官員擁有對葡萄牙人居住澳門的嚴密的控制權”³⁴。

4. 司法管理

明代政府對澳門行使司法主權與內地相同。《大明律》明文規定：“凡化外人犯罪者，並依律擬斷”³⁵。例如，1608年，在香山知縣蔡善繼條陳《制澳十則》後，守澳官即按中國法律處理觸犯刑律的葡萄牙罪犯。不服，善繼隨即親赴澳門執刑。史稱：“蔡善繼，……萬曆三十六年以進士知縣事，……甫履任，偵知澳夷情形，條議《制澳十則》。……未幾，澳弁以法繩夷目，夷叫囂，將為變。善繼單車馳澳，數言解散，縛悖夷至縣堂下答之。故事夷人無受答者。善繼素以廉介，為夷人所懼，臨事控制有法，夷遂俯首耳受答而去也”³⁶。這說明，賃居澳門的葡萄牙人觸犯中國法律，是要受到中國法律制裁的。

1748年，發生葡萄牙人亞嗎嘯、安哆尼殺死華人李延富、簡亞二一案。澳門葡督喀些庇護罪犯，不肯交出兇手。廣東巡撫丘浚去判處此案，“准諸夷法，永戍地滿（Timon），亦將喀些庇殺殺人兇手之罪通報葡萄牙本國政府”。葡國派特庇利那來澳門調查後，亦將“以檻車追喀些返回”。但乾隆皇帝得悉此事後，責備丘浚“辦理殊屬錯誤。……嗣後如遇民夷重案，務須按律究擬，庶幾夷民罪奉法，不致恣橫滋事，地方得以寧謐”³⁷。按此，澳門同知張汝霖和香山知縣暴煜於1648年議訂《澳夷善後事宜條議》十二條，其中重申：“嗣後澳門除犯命盜罪應斬、絞者，照乾隆九年定例”³⁸外，還明確葡萄牙人犯該軍、流、徒罪人犯，“止將夷犯解交承審衙門，在澳門就近訊供，交夷目分別羈禁收保，聽候律議，詳奉批回，督同夷目發落；如止杖，答人犯，檄行該夷目訊供，呈復該管衙門，核明罪名，飭令夷日照擬發落”³⁹。這些規定堅持了中國政府對澳門葡萄牙犯人的定罪、複審、監督、執行治罪的主權，保證了中國主權的完整性，直到鴉片戰爭時均未作任何改變。

32. 同（31）書第373、385、387頁。

33. 李鵬翥：《澳門古今》第98頁，三聯書店香港分店1986年版。

34. H. B. Morse: 《The chronicles of the East India Company Trading to China, 1635 - 1843》Vol III, P. 324

35. 《大明律》卷1，《名例》。

36. 申良翰：《香山縣誌》卷5，《蔡繼善傳》。

37. 《清高祖聖訓》卷195，《嚴法紀》。

38. 印光任、張汝霖：《澳門記略》，上卷，《官守篇》。

39. 同上。

5. 海關管理

明清政府是通過守澳官、市舶司和粵海關等機構和官員在澳門行使海關主權和實施海關管理的。明政府明確規定：凡葡萄牙等外國商船進入澳門貿易和居留，必須持有明政府發給的部票（入港許可證）。同時規定，到澳門貿易的外國商船必須交納關稅。正德時“澳門蕃舶，外國貝山積，皆縣官權課⁴⁰。嘉靖以後“蕃商和藏貨物至者，守澳官驗實申海道，聞於撫按衙門，始於入澳，候委官封籍，抽其十之二，乃聽貿易焉”⁴¹。當時叫做抽分制，按20%的稅率徵收。1571年，因為“夷人報資奸欺，難於查驗，改定丈量之例，按船之大小以為稅額，西洋船定為九等，……東洋船定為四等”⁴²。“歲踰船稅二萬（金）”⁴³。1575年，制訂徵稅則例，徵收引稅、水餉、陸餉、加增餉四種船稅。主要是徵收水餉和陸餉。水餉按船之大小徵收船稅，辦法是以船的廣狹為準，如西洋船闊1.6丈以上，每尺徵水餉銀五兩，一船共該銀80兩；船闊2.5丈以上者，每尺徵水餉銀9.5兩，一船共該銀237.5兩。東洋船因體積較小，每船照西洋船丈尺稅則，抽十分之七。陸餉是向貨主徵收貨物進口稅，按進口貨物之多寡和價值之高低計算徵收。此兩種稅，水餉屬從量稅，陸餉屬從價稅。

如果葡萄牙等外國商船偷稅漏稅，則嚴懲不殆。1596年，廣東海道照會澳葡當局，指出“凡蕃船到澳，俱赴貨城（廣州）公賣輸餉，如有奸徒潛運到澳與夷，執送提調司究治”⁴⁴。

1688年，清政府設置粵海關澳門關部行台和娘媽閣、大碼頭、南灣、關閘稅館之後，對澳門行使海關主權更加完善了。清政府同樣規定，外國商船必須持有粵海關發給的“部票”（進出港許可證），才能進出澳門貿易。

1807年，澳門同知王衷還作出夷船停泊指定碼頭的規定：“凡有紅單鹽船經由寄碇者，飭定停泊娘媽閣口外，分列兩旁，無許擁進內河”⁴⁵。為了加強對澳門商船的管理，1725年，清政府又對葡萄牙來澳門貿易的商船進行整頓，限定“現有洋船二十五號，編列字號作為定額”⁴⁶。並把這25號商船的名字固定記錄在案，以資詢查，不得有變。

清朝仍按明代丈抽之例，將外國商船分為西洋船九等和東洋船四等，按等徵收船鈔。西洋船一等徵船鈔3500兩，二等船徵3000兩，三等船徵2500兩，以下類推；東洋船一等徵收船鈔1400兩，二等船徵1100兩，三等船徵600兩，四等船徵400兩⁴⁷。1698年，西洋船改為東洋船例，重新規定丈抽稅則，減收船鈔三分之一。1810年，澳門同知王衷談到澳門徵收船鈔時，說葡船如是新船頂部，則照東

40. 霍與瑕：《賀香山涂父母太夫人六十一享》，《霍勉齋集》卷11。

41. 龐尚鵬：《題為陳末議以保海隅萬事治案疏》，《明經世文編》卷357。

42. 梁廷柵：《粵海關誌》卷10，《稅則》。

43. 彭昭麟：《嶺南草·澳門記事詩序》。

44. 申良翰：《香山縣誌》卷9，《澳夷》。

45. 同上。

46. 梁廷柵：《粵海關誌》卷29，《夷商四》。

47. 汪敬虞：《十九世紀西方資本主義國家對中國經濟的侵略》第22頁，人民出版社1983年版。

洋船例輸鈔，另收現銀 70 兩。以後原船再到澳門，即照本港船例丈量分等輸鈔，一等為 240 兩，二等為 180 兩，三等為 110 兩，四等為 70 兩，另加收舊船規銀 35 兩⁴⁸。為了嚴格執行關稅徵收，“粵海關部派一工作委員在普拉亞·格蘭德（Praya Grande）碼頭地方處的臨時居留區，……，並從那里向在澳門上岸或下船的各貨徵收捐稅”⁴⁹。

從上所述，我們清楚地看到，從 1553 年至 1846 年的 293 年中，中國政府一直是對澳門的土地、軍事、行政、司法和海關等全面行使主權的和實施管理的。這不僅是上列中國史料記載確鑿，而且連外國的史料記載也是周詳的。如英國史學家馬士曾寫道：

“〔葡人〕獲准定居澳門，他們是在中國的管轄下生活的。葡萄牙人在管理他們自己國籍民人方面，通常是不受到干預的。在其他方面，如管轄權、領土權、司法權和財政權等，中國是保持著對澳門的絕對權力的。這種情況繼續有三個世紀之久，直到 1849 年為止。葡萄牙人遵守向中國貢禮的制度，來保持他們在澳門居住和貿易的地位”。⁵⁰

三、在明清政府管轄下租居澳門的葡萄牙人內部的“自治權”

16－19 世紀中葉，中國政府對賃居澳門牆界以南地區的葡萄牙人的管理是採取“以夷制夷”的辦法，即在中國政府絕對行使主權和直接管理的前提下，允許葡萄牙人自己管理自己內部的事務，以維持其正常的生活秩序和生產秩序。因此，1562 年，准許由葡萄牙人選出一名行政長官俾利喇（Diogo Pereira）管理其事。1581 年以後，隨著葡萄牙人口的不斷增加，又允准他們由民政長官、治安判事、貿易艦隊司令和市民代表等四人組成的市政議會，管理葡萄牙人內部的各種事務。

1583 年，由署理澳門主教卡內羅（Belchior Carneiro）召集會議，選出判事二人，長老三人，檢事一人，組成元老院進行管理。其辦公地點稱為議事亭（Leal Senado），又稱議事會。1595 年，正式成立澳門議事局，（Senado da Camara），或稱市政廳，葡萄牙語稱金巴喇（Câmara）。從此，議事局一直是葡萄牙人自治機構的最高管理機關，負責管理租居澳門牆界以南葡萄牙人內部的一切行政的、軍事的、經濟的和宗教的各種事務，並於 1623 年由葡萄牙國王正式任命馬士加路也（D.Francisco Mascarenhas）為第一任澳門總督（Capitão-Geral），作為議事局的最高長官。明清政府允許議事局有一定限度的自治管理權力，但必須是以完全從屬於明清政府在澳門行使主權為前提。遇到重大政事，議事局務必向中國政府請示報告，聽候裁奪，不得自作主張。史稱：澳夷向來遇有稟陳事件，俱由地方官代為轉稟各憲示遵，至華夷交涉事件，向例亦由倭嚟哆據呈地方官准理⁵¹。中國政府管理葡萄

48. 梁廷柵：《粵海關誌》卷 29，《夷商四》。

49. 馬士著、張滙文等譯：《中華帝國對外關係史》第 1 冊第 30 頁，商務印書館 1968 年版。

50. H.B.Morse:《The chronicles of the East India Company Trading to China, 1635 – 1843》Vol I, P28

51. 王昭明：《鴉片戰爭前後澳門地位的變化》，《近代史研究》1986 年第 3 期。

牙人的各項政令也通過議事局下達，史稱：澳門有議事亭者，蕃目四人，受命於其事。凡事經四人議，眾莫敢違。及官司有令，亦必下其議於四人。議當，以報聞⁵²。這裏的“官司有令”，是指中國官府的政令。從明末到清朝前期，中國政府一直把澳門葡萄牙人自治機構議事局視作下屬官府而下達各種行使主權的公文，史稱：“凡郡邑下謀於理事官，理事官用呈稟上之郡縣，字遵漢文”⁵³。直至鴉片戰爭前夕，欽差大臣林則徐許多禁煙的命令公文均是傳諭澳門議事局加以貫徹落實的。例如《傳諭倭嚟哆嚴拒英國兵船》、《會議澳門同知轉諭倭嚟哆將澳門洋煙鴉片呈繳》等。由此可見，16－19 世紀中葉，葡萄牙人在賃居澳門地區的自治權並不是擁有主權性質，而是屬於當時國際慣例的僑民自治性質。例如，1800 年，葡萄牙總督曾有過處理中國居民民事糾紛的請求，但卻遭清政府的堅決拒絕。香山知縣許乃來嚴詞斥責澳門總督：“爾夷世居內地，食無踐土，齊民無二，遇有犯罪，原可照天朝法律懲治。然猶念究屬外夷，除殺抵償外，凡軍徒杖笞等罪均聽自行發落。豈爾夷反可管束天朝百姓，擅加責罪耶？有地方官在，未便干預”⁵⁴。外國史料也充分反映了葡萄牙自治機構從屬於中國政府管轄的性質，說：

“租住澳門的葡萄牙人可以封給自己以好聽的官銜。他們甚至可以給他的長官封做廣東巡撫同樣的銜頭。但他們必須明白最主要的事情——如統治權的問題，或其他有變更中國習慣的問題——他們只隸屬於一個駐在澳門的一個小官員（佐堂及軍民府），它隸屬於香山縣，而縣則要向廣州府報告，後者再向省當局轉達巡撫及總督”⁵⁵。

歷史的事實正是如此。自澳門葡萄牙人成立議事局到鴉片戰爭前後的三百年中，議事局總督一再向兩廣總督表示願意“恭順守法”管理葡萄牙人的事務。明清政府也承認，在三百年中，葡萄牙人雖然有過破壞中國主權和違犯中國法律的舉動。但總的說來，基本上是“俯首恭順”於中國政府管理的。

只是到了鴉片戰爭之後，葡萄牙人眼看英國人通過簽訂《南京條約》而割得香港，和其他西方列強紛紛在中國奪得權益的時候，便不甘示弱，附之驥尾，利用其長期賃居澳門的有利條件，對中國趁火打劫，不斷侵奪澳門的領土主權。1845 年 11 月 20 日，葡萄牙女王瑪利亞二世（D.Maria II）擅自單方面宣佈澳門為自由港，仿照香港那樣允許外國商船進出澳門自由貿易；並任命狂熱擴張主義分子、海軍上將亞瑪勒（João Ferreira do Amaral）為澳門總督。1846 年，亞瑪勒來澳門走馬上任，野心勃勃，竭力推行擴張主義政策，大幹侵奪澳門領土主權的罪惡勾當。1847 年，他強行在界牆以北至關閘的地區開築公路，命名街道，編寫門牌，並在氹仔島建築軍事要港。1849 年 3 月，他橫蠻無理封鎖澳門關部行台的大門，驅趕中國海關的官員，推倒關部行台大門前的中國旗幟，封存行台的大量財產，公開侵奪中國在澳門的海關主權、領土主權。1849 年 5 月，亞瑪勒又悍然宣佈拒交地租，並反而對澳門的中國居民徵收地租、人頭稅和不動產稅，下令停泊在澳門港的中國船只每月繳納稅錢一元。同時，亞瑪勒命令黑兵拆毀縣丞佐堂衙門，縣丞汪政

52. 王世禎：《池北偶談》卷 21，《香山澳》。

53. 印光任、張汝霖：《澳門記略》，下卷，《澳藩篇》。

54. 祝淮：《道光香山縣誌》卷 4，《海防》。

55. H.B.Morse:《The chronicles of the East India Company Trading to China, 1635 – 1843》Vol I.P 184

被迫遷到前山寨。懦弱的清政府面對亞瑪勒的破壞中國主權的侵略行徑步步退讓，束手無策。但澳門的中國居民卻不忍國恥，1849年8月22日，沈志亮、郭金堂、李保、張新、郭洪、周有、陳發等十多位青年乘夜襲擊出遊至關閘的亞瑪勒，當場把他殺死，大快人心。之後，葡萄牙借此擴大事態，更瘋狂地推行侵略拓界政策。1851年和1864年分別侵佔了氹仔和路環兩島；1883年，強佔界牆以北至關閘的望廈、龍田、龍環、塔石、沙梨頭、沙綱、新橋等七條村共1000多戶民居。1889年佔領青洲島。至此，葡萄牙共佔領了相當於今天整個澳門地區的面積。

葡萄牙為了使侵佔澳門合法化，於1887年12月在總稅務司赫德（Robert Hart）的斡旋下，迫使清政府同葡萄牙政府在里斯本草簽了《中葡和好通商條約》，“由中國堅准葡國永駐管理澳門及屬澳之地”⁵⁶。《中葡和好通商條約》雖然使葡萄牙取得對澳門的管理權，但並不等於葡萄牙擁有澳門的主權。因為：

第一，從國際法觀點看，《中葡和好通商條約》本身並未表明中國政府將澳門割讓（ceded）給葡萄牙，僅僅是允許葡萄牙“永駐管理澳門”罷了。而“管理權”（Administration）只是一種事實，並非是主權本身，是低於主權的。因此，澳門仍然是中國的領土。這一點，在1887年《中葡和好通商條約》簽約後的第三天，葡萄牙外交部長就聲稱過：“我們從未指明，也不擬指明這行動是割讓領土”⁵⁷。既然澳門未割讓給葡萄牙，澳門的“所有權”（ownership）仍然屬於中國。而就法理而言，“所有權”是主權最根本的標誌。所以中國仍然擁有澳門主權，只是喪失了管理權而已。

第二，《中葡和好通商條約》表明，中國對澳門具有法定的最終處分權。因為《中葡和好通商條約》“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”。就是說，葡萄牙沒有交換、出賣、出租、割讓澳門的最終處分權。澳門的最終處分權（主權）仍然由中國政府掌握。

第三，《中葡和好通商條約》是一個不完全的條約，它留下一個葡國“永駐管理澳門以及澳屬之地”的界址未定的問題。而且明文規定：“俟兩國派員妥為會訂界址，再行特立專約。其未經定界以前，一切事宜俱照依現時情形勿動，彼此不得有增減、改變之事”（第二款）。既然連“管理澳門以及澳屬之地”的界址都未確定，說明葡萄牙連“永駐管理澳門”的權利都是成問題的。

綜上所述，顯而易見，自1553年至1842年，中國政府是對澳門行使主權和實施管理的；自1846年開始，葡萄牙破壞中國政府對澳門行使主權；1888年騙取了“永駐管理澳門”的管理權，使中國政府不能對澳門行使主權和實施管理。但在這111年期間，中國人民和中國政府從未在澳門主權問題上作過讓步，也從未在法律上將澳門主權讓與葡萄牙，並多次為恢復對澳門行使主權而鬥爭。只是由於種種原因，一直未能實現。終於1999年12月20日，才實現了中華人民共和國政府恢復對澳門行使主權。

56. 《中國海關與中葡里斯本草約》第74頁，中華書局1983年版。

57. 陳飛霞主編：《中國海關密檔》第4卷第396頁，中華書局1992年版。