

從國際法角度看中葡聯合聲明^{*}

Rui Manuel Moura Ramos

科英布拉大學法學院教授及歐盟初級法院法官

1. 經過長達九個月四輪會談磋商而得出最終文本，並由締約國中國與葡國於1987年3月26日在北京進行簡簽儀式，並最後由兩國首相於同年4月13日在同一地點正式簽署的《中葡兩國政府有關澳門問題的聯合聲明》，毫無疑問絕對是根據1969年5月23日《維也納條約法公約》第2條第1款a項所指的國際條約。

事實上我們所述的《聲明》，根據《公約》規定，受國際法約束，就是一項以書面作成的國際協議，這是一項毋庸置疑的事實，正如《聲明》的序言指出，中葡兩國政府透過《聲明》制定了一項雙方都認為對解決“澳門歷史遺留下來的問題”最為適當的辦法，同時雙方都認為這辦法對澳門的經濟發展、社會穩定、和兩國間加強友誼和協作關係極為有利。“澳門問題”的產生，是因為兩國對澳門這一地區的法律地位產生歧見。過去，在葡萄牙1933年憲法生效期間，澳門一度被視為葡國的海外省，1976年憲法頒佈以後，繼而被視為一塊受本身特別章程制約、受葡萄牙行政管理的土地。

而中國則堅稱澳門為其領土一部份及由其行使主權，隨著1979年2月8日兩國恢復建立外交關係，雙方的歧見有所拉近，同意於相互關係上，承認澳門為“受葡國管轄的中國領土”。

^{*} 本文是發表於1997年5月19日至21日由澳門大學法學院和北京大學法學院主辦，法律翻譯辦公室合辦的名為〈葡萄牙、澳門和中華人民共和國〉比較法研究會上的文章。

至於如何解決這個問題，中葡兩國都表示願意按照國際法的規則處理及產生法律效力。儘管有關文件的名稱喚作《聯合聲明》，但根據《維也納條約法公約》的上述條款規定，它的法律屬性是無礙於這名稱的。況且，國際承諾一般也不是著重形式主義。同樣地，文件缺乏一體性，亦非法律屬性的關鍵問題。

誠然，《聲明》文件的協議是由一項《聯合聲明》，兩項附件（一項有關中華人民共和國就澳門基本政策的具體說明，另一項有關過渡時期的安排）和兩項備忘錄就兩國政府分別就國籍和身份證明文件、旅行證件問題所作的備忘錄所組成的。在《聲明》文件文本中，締約國雙方只就其中部份內容同意賦予國際法的效力（《聯合聲明》文本的一部份和有關過渡時期的安排【附件二】），並且承認為雙方共同意願，每一備忘錄不單約束締約國的其中一方，譬如附件（中華人民共和國政府有關澳門基本政策的解釋），是中國政府本身立場的根據，同時，也把先前在《聯合聲明》第二點中扼要作出的承諾加以詳述。

這其實在《聯合聲明》第七點中也有明確規定：《聯合聲明》及其附件將由確認文件交換（即 1987 年 4 月 13 日於北京）起正式生效；而且《聲明》中第六點宣告為《聲明》的一部份的這些附件，規定具有與《聲明》相同的約束力，且兩國均承擔執行的義務。至於兩份已交換的備忘錄，即當中兩締約國承諾附加於聲明協議整體的備忘錄，同樣也應承認與《聲明》具有等同的效力。

2. 該協定的最主要部份，是中葡雙方共同確定（《聯合聲明》第一點所載之部份）澳門地區（包括以“澳門”名字命名的澳門半島，氹仔和路環兩離島）為中國領土的一部份，中華人民共和國將於 1999 年 12 月 20 日對澳門恢復行使主權。

這是一項收回領土的協議。而且，文本中更對這類情況通常所引起的一連串問題作了規範，尤其因協議所引起的過渡期的問題、本地區居民國籍問題及財產制度問題等。不過，規定接收管治澳門的國家於澳門回歸後一段時期，仍須繼續遵守一些規則，這跟傳統協定的模式有異。這些在制度上具連續和革新性的部份，也是我們以下所想作簡短分析的內容。

3. 《聯合聲明》第三點規定有一段過渡期的存在（自 1987 年 4 月

13日《聯合聲明》生效起至1999年12月20日中國對澳門恢復行使主權）；在過渡期間，由葡萄牙政府負責管治澳門，葡萄牙政府應繼續發展澳門的經濟和保持澳門社會的穩定。為此，葡府可得到中華人民共和國政府的協助。這規定不單是預計主權移交的日程，同時，也是以關注如何準備平穩過渡、不影響（見以下第五點）澳門現行主要政治經濟制度原貌作為依據。

基於相同之目的，《聯合聲明》第四點規定了自該聲明文件生效起，即成立中葡聯絡小組，以確保這文件的實際執行，同時也是為了創造有利於1999年政權移交的條件。根據《聯合聲明》附件二的規定成立中葡聯絡小組，並按該附件所載的規則運作，但聯絡小組不得介入本地區的管治，也不對本地區管治進行任何監督。相反，它是中葡兩國政府承諾過渡期間友好合作諮詢和交換信息的中心，因此對於兩國意見存有分歧的事項，都應帶到這機構討論。

成立中葡土地小組，是按照《聯合聲明》第五點的規定和附件中的補充細則規定，處理澳門土地批給合同及與此有關的事項，其目的也是出於確保過渡期間兩國間相互協作的精神。

4. 不過，澳門居民國籍問題的討論，情況便有所不同。中葡兩國並沒有立即協議出共同的規定，相反只各自作了單方的承諾（雖然是經對方接受的承諾，且可要求承諾方遵守）而已。

這樣，葡國方面，承認於1999年12月19日仍擁有葡國國籍的澳門居民可在該日後繼續使用其葡國護照，但卻沒有明確排除像七十年代第308-A/75號法令頒佈後和前殖民地國家獨立時對葡籍居民國籍所派生的情況，即土地移交會在某程度上可能影響到當地葡籍居民國籍。無論如何，葡府都是同意（雖然，這只針對中葡兩國而言，並不針對第三國家）這些澳門居民在任何情況下都可以繼續使用葡國所發出的旅行證件。

另一方面，葡府亦排除了在1999年12月20日後，利用與澳門有屬地連繫來作為申請葡籍公民理由。因此，從此便排除屬地因素（IUS SOLI）的效力，即根據目前葡國在1981年10月3日第37/81號法律（國籍法）中所確認的效力亦遭排除。

而中國方面，則重申中國法律對規範界定居澳中國公民身份的專屬權限。有關這問題，中國一直強調持有葡籍旅遊或認別證件並非關鍵。然而，由於澳門歷史背景和現時的环境因素，中國政府必須接受在澳門

主權移交前已持有葡籍護照的澳門中國公民能繼續使用他們的葡籍護照，作為到其他國家和地區的旅行證件。不過，無論在澳門或在中國內地，這些人士都不可以享有葡國領事保護權。

以上所說的制度，乃是協調國家有界定其國民國籍專屬權限這見解及以開放方式處理澳門特殊情況的做法。但是，這開放的做法，範圍只限於移民政策方面，而不會涉及規範國籍關係或其典型效力的。

5. 在分析過上述兩方面問題之後（過渡期規範的問題和界定地區主權移交對居住於該地區上的移交國公民國籍的效力問題），我們發現《聯合聲明》並未偏離領土移交協議一般所遵循的模式。現在，讓我們重點分析《聲明》中在特別問題上較革新的部份，即有關中華人民共和國對澳門恢復行使主權後，承諾對澳門地區政策上所採取的自我制約方式。這“自我約束”的規定見於《聲明》中第二點，而且在聲明附件一中載有詳細的解釋。

所謂“自我約束”，就是中華人民共和國保證於1999年12月20日接收澳門地區政權以後，在澳門設立中華人民共和國特別行政區。根據憲法第31條所載的“一國兩制”原則，在澳門地區不適用中華人民共和國實施的社會主義制度和政策，保持澳門現時的社會和經濟制度、法律和生活方式五十年不變。澳門特別行政區直屬於中華人民共和國中央人民政府，除了國防（不包括維持公眾秩序）和對外政策外，享有高度自治。澳門特別行政區將擁有獨立的立法、行政和司法機關；而這些機關的產生和相互關係，將依照代議制原則進行及確保有本地居民的代表。其本身的基本章程，現已載於一個按照中華人民共和國憲法核准通過的基本法內。

在簽定國際協定方面，未來澳門特別行政區擁有廣泛的權限。當所討論的事項涉及澳門特別行政區時，未來特別行政區的代表可以“中國澳門”的名義加入中華人民共和國的政府代表中，以參與國際性組織和會議或國際性的談判。另一方面，特別行政區適用國際條約，也是獨立於在中國所適用的國際條約的。適用於中國的協定，固然，不會自動延伸適用於未來特別行政區（這種延伸取決於本地政府的意見），而且，現時澳門已加入的國際協定，亦將會繼續有效。除此之外，容許特區繼續享有獨立加入國際條約的能力。同樣地，儘管中華人民共和國有否受到同等的待遇，未來澳門特別行政區將繼續參與已加入的國際協定的事

務，並可以相同條件繼續保持本身與有關國際組織的雙邊關係。

現行的經濟和社會制度，以及這些制度所依據的法律制度，亦將於上述的年期內保持不變，個人權利將依法得到保護，特別行政區亦可以繼續制定多方面如經濟、貨幣、金融、稅務、文化、移民、晉身公職和取得公眾服務等方面的政策。

同樣，澳門特別行政區在取得中華人民共和國許可的情況下，可以向特別行政區內有居留權的中國公民和定居於特別行政區內的外籍人士發出護照及其他的旅行證件。而特別行政區在取得中央人民政府許可的情況下，亦可以採取控制移民的政策和訂立有關這方面的協定。

6. 因此我們可以得出以下結論：《中葡聯合聲明》表面上是一項普通的領土移交條約，實際上卻包含了澳門這一地區的一個基本法律的主要部份。

作為主權移交的文件，《聲明》重申了國家對主權的見解，這點在兩國有關國籍問題和各自單方的承諾中特別明顯。值得注意的是，中葡兩國都強調本國制度在這方面的專屬權限；而且，在承認特別行政區居民地域遷徙流通和使用旅行證件權利的問題上，都只同意作少許的讓步。不過，他們卻沒有對各自在這方面的規範權力作出限制，因為這是符合國際法的。在這問題上，我們可以說《聯合聲明》最終所訂定的，是兩國的自由原則，雙方都只是單方地承認基於適用對方法制而產生的法律情況。

另一方面，在《聯合聲明》中，我們亦發現了與國際法的使用有所不同的地方。那就是它規範了過渡期的情況和採用了自身的機制（例如討論談判架構的機制）去解決《中葡聯合聲明》所引發的具體問題。

最後，國際秩序是接收政權國所宣告擬於管治澳門期間適用的基本原則的匯集處。為了實現這目的，接收主權國更把未來特別行政區的章程具體地實現為國際條約的規則，賦予它切實執行的基礎和與別不同的地位，使未來特別行政區的章程效力更為穩固。同時，由於把章程附於與他國所簽定的協定上，最低限度擴大了對章程實施的監督形式，使章程內條文在受到侵犯時可以獲得各種有效的保護。

7. 因此，《聯合聲明》的重要性，在於它先進地使用了國際法。在《聲明》中，除了可以見到傳統解決各國間爭端所使用的機制和協調

各對峙國際實體間相互利益的程序外，更可見到一些不大常見的、只在特定情況下所必需採用的安排群體秩序生活的原則。因為這一原則，《中葡聯合聲明》也實現了國際法在我們所生活的複雜社會上所擔當的日益重要的角色。