

澳門特別行政區與國際法

Manuel de Almeida Ribeiro

里斯本科技政治高等學院教授

一、前言

1995 年，我們參加了澳門大學舉辦的題為“澳門與中葡兩國簽訂公約的實踐”的研討會，並發表了一篇文章題為“澳門的界限問題”¹。

以前，當我們分析澳門歷史時，曾總結出：如果說直至 1887 年與中國簽署條約之前，葡萄牙佔有澳門地區的依據仍不清晰的話，那麼，在條約簽署後，儘管將澳門移轉予第三者的事宜仍受到約束，但葡萄牙對澳門擁有主權似乎已清晰了然。

因此，依據國際法，澳門當時擁有本身的領水範圍，雖然尚存“界限問題”有待解決，但暫以保持“之前的狀況”的態度來規範這一問題。對葡萄牙而言，這種狀況可算是有利的，但值得一提的是，這一見解並沒有得到廣泛認同，許多長期探討這個問題的學者對此都有不同看法。

澳門問題開始於中國境況不太順意的時候，特別是繼君主制結束後與別國簽署一般稱為“不平等條約”的時候。當時，不單 1887 年中國與葡萄牙簽署的條約被稱為不平等條約，與西方列強簽訂的其他條約亦復如是。然而，從國際法的概念而言，這種定性表述是不太合適的。正因如此，自二十世紀上半葉以來，澳門問題一直都成為緊張狀態及不確

¹ 載於《國際機構及共同體機關的葡國雜誌》第 3 期，里斯本社會科學與政治高等學院 (ISCSP)，1999 年。

定因素等問題的核心。

直至人民解放軍於 1949 年獲勝的一年以後，上述情況才相對持久地穩定下來。實際上，當人們認為香港和澳門都可能被收回之際，在務實的新制度下，爲了在國家門前保留一塊國際財經之地，英國殖民地得以保留下來，葡萄牙殖民地也繼而保留下來。

當時，澳門和香港的問題並未因此而解決。基於各不相同但互有關聯的原因，澳、港兩地的前途問題變成了務必與中華人民共和國談判的議題。今天，我們所發表文章的內容包括簡述澳門和香港兩地問題的談判前提、兩個管治權力國（此一表述不會引來太大爭議）必須衡量的特定利益的前提，最後，將講述澳門問題是怎樣透過《關於澳門問題的聯合聲明》獲得解決。

因此，我們建議思考的既是一個超越國際法課題的問題，也是一個牽涉國際關係的情況，並在總結部分對一份國際公約加以剖析。如果這份國際公約的簽立不表示整個過程的結束（其完成亦只能在於將澳門移交予中國的一刻），至少意味著日後的談判過程將會達至頂峰。

二、香港和澳門

1980 年的香港是一個人口接近七百萬的城市，居民不規則地遍佈於香港島、九龍半島及新界。香港島及九龍半島當年是永久割讓予大不列顛的，而新界的割讓期則爲九十九年，至 1997 年屆滿。當時，香港的人均收入約爲中國人均收入的六倍，處於發展中國家的水平。

香港相當部分的居民均諳英語。雖然香港從未建立甚麼民主機制，但相對於其他在經濟方面要與香港一爭長短的地區而言，香港既有一個有效的“普通法”法律體系，也擁有一個合理的公共行政當局及適度的公共開支。

也許正因如此，再加上辛勤的居民以及富於創業精神的企業階層，使得香港這個幾乎完全沒有天然資源的地方取得了非凡成就的事實。

澳門的情況截然不同。澳門的經濟主要依賴於與博彩業相關的旅遊業，其他經濟活動不甚興旺。另一方面，澳門是唯一一個由葡萄牙人紮根建立的城市，在澳門的歷史中已刻下了葡萄牙人聚居長達五個世紀的印記。儘管如此，澳門居民基本上由不太了解葡萄牙文化的華人組成，此外，也有規模不大但與葡萄牙文化緊密相連的土生葡人社群，至於葡

裔居民，其實人數不多，有的是新近紮根澳門，但一般都是暫時居澳而已。

從法律觀點而言，假如香港和九龍被永久割讓予大不列顛，而新界的割讓期到 1997 年屆滿，那麼，要保留香港這片殖民地但沒有了新界那一塊腹地是不行的，因為縱使繼續保留下去，也十分依賴中國所供應的基本資源，特別是水的供應。

在同一前提下，澳門的情況直到 1976 年都較為穩定。事實上，在《葡萄牙共和國憲法》中加入“葡萄牙管治的中國土地”這一關於澳門的定性的表述，牽涉到認同澳門具有一個與過往歷史不符的地位，一開始就意味著展開談判時退讓的不利形勢。

澳門依靠中國大陸的情況，與香港沒有了新界而依靠中國大陸的情況大致相同：兩者提出任何關於自決的計劃，都不可能有辯駁的餘地，縱使有一強烈的、立場堅定的、佔大多數的集體意願認為應循自決的方向邁進亦然。從澳門的情況來看，它顯然沒有這種意願。

新界割讓期臨近結束，歸還新界已迫在眉睫，大不列顛準備對交還整塊香港殖民地進行談判。中、英雙方最終透過 1984 年簽訂的《聯合聲明》，協議於 1997 年將香港交還中華人民共和國，並給予香港以“特別的自治區域”的地位五十年，期間實施資本主義制度，而將成立的特別行政區會維持原有的法律及經濟特色，並保留本身的公共行政及司法體系。

大不列顛基本上主張確保繼續保留香港已有的主要建設成果（在沒有特別天然資源的狹小土地上，依靠當地居民的積極精神、一個高效的公共行政當局以及一個行之有效的司法體系所建立起的稀有繁榮）。同時，該解決方案可以讓英國在香港取得的物質利益得以延續。

對中國而言，最好是保持香港的繁榮及確保當地居民的信心。除此之外，還可以藉此為中華人民共和國收回台灣製造先例。

葡國在澳門沒有重大的物質利益，但是葡國有意在澳門保留葡萄牙的文化特色及歷史記認，如採取完全和單純納入中國的方案，將冒喪失這些東西之險。更重要的是，會白白失去一群為數雖少但充滿著東方及葡萄牙傳統風俗的、具獨特文化特色的土生葡人社群，他們與葡萄牙有著微妙的關係，實不應讓他們遭受這樣的命運。

最終結果是，葡萄牙國籍法將葡國國籍賦予為數約八萬在澳門出生的、中國裔但與葡萄牙沒多大關聯的澳門人。他們大多數不諳葡語，但

當時的考慮是，在澳門移交的前提下才奪走他們的國籍，又或忽視他們都是不合理的。

三、關於澳門的聯合聲明

關於將澳門歸還中國的談判，是在 1986 年 3 月至 1987 年 3 月間進行的。

一如我們之前談到，雖然澳、港兩地的特點及兩個管治權力國所關注的問題都不同，但澳門問題的談判，受到就香港問題而採用的談判模式的約束。因此，對我們來說，某些問題的解決辦法是不太適合澳門的，有的更是因為重複《聯合聲明》對解決香港問題所採取的解決方案而產生同樣的遺漏。

葡萄牙總理席爾瓦提到，在簽署《聯合聲明》期間，他曾經在 1987 年 3 月 21 日就與中國談判的結果在國務會議上表示²：

“澳門特別行政區將享有高度自治權，且被賦予行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。我要強調的還有，按照協議，澳門居民的人身權利和自由、言論、出版、結社、表達意見、組織和參加工會、旅遊和遷徙、選擇職業、罷工、宗教和信仰、教育和學術研究的自由、住宅不受侵犯及私有財產所有權，將獲得保障。同時，值得強調的是，除中文外，葡語也可以在政府機關、立法機關和法院中使用，澳門特別行政區將保護葡萄牙後裔居民的利益，並尊重他們的習俗和文化傳統。”

除上述提及的各方面外，毫無疑問，還應強調的有《聯合聲明》的其他規定：

- 按第二點至第四點的表述，“法律基本不變”。《聯合聲明》附件一第三點 8 規定：“澳門特別行政區的法律係由《澳門特別行政區基本法》，以及上述澳門原有法律和澳門特別行政區制定的法律構成”。
- 按第二點至第五點的表述，澳門特別行政區依法保護在澳門的文物。
- 澳門特別行政區保持經濟及財政獨立，而且，中央人民政府不向澳門特別行政區徵稅。

² 施華高（席爾瓦）：《政治家自傳》第 1 冊，2002 年，第 217 頁。

在我們看來，《澳門特別行政區基本法》恰當地闡明了《聯合聲明》的規定，甚至在某些情況下超越《聯合聲明》的內容，不論在基本權利和保障方面，又或在澳門特別行政區權力組織方面亦然。然而，在不影響該正面評價的情況下，《澳門特別行政區基本法》的部分規定實在令人感到疑惑，例如：《澳門特別行政區基本法》第143條賦予全國人民代表大會常務委員會解釋該法的權力，表面上可以讓人理解成有權解釋，又或其他具有普遍約束力的解釋方法，亦唯有這樣的理解才具有意義，但是，這一解釋似乎跟下面一段關於給予法院在“審判案件”時解釋法律的“許可”不相吻合。

承諾澳門的現有法律“基本不變”，似乎是把香港所採取的模式硬搬過來，這種做法是有缺陷的。關於香港的《聯合聲明》訂定了維持“普通法”的制度。如實行普通法制度，司法活動的進行將把適用規則不斷更新，但如實行羅馬—日爾曼法系（大陸法系）的制度，就像澳門奉行的制度，縱使過渡時期狂熱地進行旨在讓澳門擁有革新法律的立法活動，始終無法達到更新法律的效果。只要看看葡萄牙那邊快速地接二連三立法，便可預示澳門現行的制度很難維持五十年不變。

在我們看來，較理想的做法可能是：為澳門將來的法律闡明一套必須遵守的原則。

四、澳門特別行政區具有國際法性質；解決倘有分歧的方案

《聯合聲明》作出的承諾，顯示澳門特別行政區是一個透過國際公約而設立的自治區，具有國際法特質。因此，中國承諾保持澳門自治五十年，這將約束中國對澳門行使的主權。

這種由國際公約或承諾產生的自治區，在不把香港和澳門計算在內的情況下，雖然看似沒有先例，但事實上，在印尼選擇讓帝汶獨立的同時，曾提出過成立類似的自治區的構想；此外，此一構想也曾在朗勃麗會議上提出，好讓南斯拉夫解決科索沃問題，但該會議並沒有取得成果。

這種成立自治區的解決方案的最主要問題是，當承諾尊重自治權的國家不遵守承諾時，應該怎樣解決因而引起的分歧。

就澳門的情況而言，違反《聯合聲明》、撤銷或限制澳門的自治權，又或中國或澳門特別行政區政府實施侵犯澳門居民權利和保障的行

爲，都可構成不遵守承諾。

關於中國不尊重《聯合聲明》所規定的自治模式此一問題，由於完全遺漏了解決分歧的方案，所以葡萄牙只能透過施加外交壓力，又或從自我監督的不確定途徑來駁斥這種不法行爲。

考慮到中國的博大，葡萄牙施加壓力很難收效，故只有透過歐盟將葡萄牙的利益視爲歐盟的利益的這種方式介入，才會發揮作用。

因此，沒有在《聯合聲明》中加入一條關於要不選擇接受國際法院管轄，要不選擇接受設立仲裁庭來解決倘有分歧的條文，是令人感到遺憾的。

《聯合聲明》訂定一系列有利於“澳門居民”的權利、自由和保障。按《聯合聲明》的定義，澳門居民是指澳門的中國居民及“其他人”。關於中國居民，即使他們擁有雙重國籍（葡國籍和中國籍），也不得享有葡萄牙的外交保護，因爲在中國領土上，重要的國籍是中國籍。至於不具有中國籍的葡萄牙人，則可享有外交保護。然而，這種外交保護是透過葡萄牙以維護本國利益的方式進行的，其效力同樣受到上述關於葡萄牙就中國倘違反對澳門特別行政區保持自治地位的承諾所作出的反應而遭到的局限，一如《聯合聲明》所導致的限制一樣。

五、結論

本篇文章雖短，但我們之前也曾提及，從談判歸還澳門的背景因素來看，談判所得出的結果似乎頗爲合理。事實上，《澳門特別行政區基本法》的行文顯示出中國希望在法律、文化及經濟方面保留澳門的特色。

但是，這並不意味著可以無視談判期間應能提出討論的問題。對我們來說，最嚴重而被視爲缺失的是沒有提出解決分歧的方法。經我們證實，這一關於解決分歧的問題從未被葡方的談判官員提出過。