

e) 關注焦點

祇要充分利用餘下的1年時間，把社會因素和生產要素調整到最佳狀態，組成一股推動澳門社會發展與經濟發展的合力，澳門實現平穩過渡的安全係數就會越來越大，“一國兩制”科學構想的驗證就會在澳門同樣取得成功；在決定命運的今後1年，配合特區籌委會工作的全面展開，社會結構的進一步合理化和各界居民聰明才智的進一步調動，將是最具決定意義的關注焦點。

當1999年12月20日回歸實現時，澳門面對的不單是政權的機械性移交，而同時亦應是隨著平穩過渡目標的達致，在政治、經濟、社會各方面都發生質的飛躍，也就是說，要確保主權回歸與居民民心回歸同步實現，澳門可以調動的社會因素和生產要素都得到充分發揮，使澳門得以全面進入歷史發展的新紀元。

1999年後中華人民共和國 特別行政區 —— 澳門的區域範圍*

Pedro Ferreira
澳門大學法學院教師

有關澳門區域範圍的話題在其歷史的很長一段時間內都被議論不止，到本世紀初，還一直被認為是“葡萄牙在遠東對外政策的重要事項”¹。確實如此，這是一個長期以來一直爭論不休的問題，而更多關於領土所有權的爭論使得葡萄牙和中國站到了對立面，這兩個問題也就隨之而變得更加撲朔迷離。

葡萄牙人在澳門定居的早期，通常認為這是個中國國內法上的問題而不是國際公法上的問題²，即確定在中國國土上外國人合法逗留的區域範圍。對於葡萄牙而言，則幾乎只行使屬人管轄權，其他的行為都受協議或中國地方或地區當局的簡單許諾約束。

這一問題一直到19世紀才真正有了意義，因為當時葡萄牙決定重申對澳門的主權，而不再沿用以前的參與主權形式。隨著中國海關（著名的Hopu）從澳門徹底遷走，外輪進入澳門港口的限制被廢止，“測量”或停泊權亦被廢除，澳門土地邊界擴展到了關閘並佔據了氹仔和其他澳門附近島嶼，葡萄牙正盡量地要解決這一版圖問題。

* 本文之基礎是筆者在（1998年12月4日及5日）澳門大學法學院組織的首屆《澳門特別行政區基本法》國際會議上的口頭演講，曾刊登於1999年第3期的《國際組織及共同體葡文雜誌》（Revista Portuguesa de Instituições Internacionais e Comunitárias）。如今發表的文章針對1999年後引入澳門法律秩序中的一些立法改革做了一些調整。

¹ 引自António Vasconcelos Saldanha, *Estudo sobre as relações Luso-Chinesas*, 第19頁, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1996.

² Manuel de Almeida Ribeiro, *A questão dos Limites de Macau*, in *Revista Portuguesa de Instituições Internacionais e Comunitárias*, n. 3,º p. 89,90.

葡國新的政治態度，尤其是Ferreira do Amaral，將雙邊關係納入了雙方當事人都能理解的國際法制度。事實上，由於中國內部原因，他們同意參照西方的國際關係實踐，從而使得透過國際法律工具進行協商有了可能（儘管很困難而且復雜），並試圖將既存之狀況轉為法律文字。

這兒，值得一提的是《葡中友好貿易條約》，它第一次簽於1862年，但未被確認，第二次簽於1887/1888年。這一條約確定了葡萄牙如同對它的其他領地一樣“對澳門及其屬地的長期佔領和統治”。

不過，我們更感興趣的則是這一條約中所說的，“當區域範圍尚未確定時，就保留現有的一切，任何一方均不得增加、減少或者加以變動”（第2條）。

顯而易見，1888年條約的這項規定最終使得領土問題現在又重新回到了區域範圍的界定上。這樣，用Gonçalves Pereira的話來說，一直到本世紀都還在進行的外交和協商方面的各種努力也都成了“不可能完成的使命”³，因為沒能達成1888年條約第2條中所提到的後來應達成的協約，也沒能達成仲裁判決，更不用提讓中國方面承認葡方希望界定的區域範圍了。

另一方面，在沒有協約時，還存在仲裁判決這種可能的解決方法，但這在當事人之間也存在不可調和的分歧以及無盡的衝突，即便仲裁判決恰到好處，也只是在事實上有說服力，而非法律上，這曾被多次提起。

第三種可能的解決方法 - 承認中國所主張的範圍分界 - 同樣也只是在理論上存在。我們沒有忘記，中國“從來就沒有真正地有效劃定一毗鄰區的分界線（比如香港的“新界”），但問題的根本也就在於領土的劃定”⁴，即“領土的爭執”。

中國並不承認葡萄牙的主權，並希望限制其（實際）佔領的範圍。他們認為，“至於領水，澳門並無資格擁有，因為中國租讓的是僅限於半島的領土。這一特殊性使得任何國際法在這一方面規定的原則均無法適用”⁵。這也該如此，因為正如一種看法認為⁶，中國僅僅承認葡萄牙

³ 引自Francisco Gonçalves Pereira: *Portugal, a China e a Questão de Macau*, 46頁, Macau, IPOR, 1995.

⁴ 引自António Vasconcelos Saldanha, 同上, 591頁。

⁵ 引自António Vasconcelos de Saldanha: *As conferências intergovernamentais de 1909 para a delimitação de Macau e o seu significado nas relações luso-chinesas*, 6頁, Macau, SAEP, 1995.

⁶ 參見Camões C. K. Tang: *A Disputa sino-portuguesa sobre a posse da soberania de Macau*, *Revista da Cultura*, 1994.

的事實（而不是所有權）狀況，但是其中確定的也只祇是澳門半島，其他，尤其是海域是否存在則尚未確定。不承認區域範圍至少意味著不承認海域。

儘管中國方面無甚權威地堅持不確定區域範圍，但葡萄牙並未放棄或者減少實際已經佔領的地區，也沒有減少在該地區行使管轄權⁷。因此，一直到70年代，澳門的法律還按照1888年條約上的字眼⁸，沿用“澳門及其屬地”這一說法。

事實上，澳門區域範圍的劃定比其描述更加複雜，因為其包括一個世紀以來的擴張及收縮，涉及到澳門的毗鄰島嶼，如灣仔與橫琴，以及舊城牆與關閘之間的土地。這些理由反映出來的情况是，1888年條約所面對的“現狀”，並不是一個確定的狀況，而是一個事實，一個變動的區域的土地。

葡中之間的常規或非常規關係，從來沒有一刻在關於澳門的劃界上達到過一致。最多只是為解決問題而簽訂一份從來也不會去實施的特別協定，從而把“現狀”上升到了司法的高度。

因此，我們要強調1888年條約所提出的現狀維持說法的積極效應，儘管有些變化，但上述說法仍然延續到了葡萄牙向中國移交澳門的管制權之時。至少，它使得前面所述之中國立場無法成立，同時還使得向葡方理解的那樣去澄清現狀成為可能。

由於習慣做法對雙方的利益都有好處，最終自然地變成了一項默示協議。這是1999年12月20日之前的唯一淵源，其賦予了葡方管治澳門的正當性，並根據中國當局確定的共同及非正式控制線，管理澳門、氹仔

⁷ 對管轄的意義有著各種不同的看法，有時被認為是一個國家（主權）的職權總體，有時又被認為是這些職權的一部分。在本文中，管轄一直是指一個當局對人的（立法管轄）和對領土的（約束管轄）。（N.A. Maryan Green, *International Law*, 182頁）。

⁸ 1917年11月5日3520號法令，《澳門省組織章程》第1條；1926年10月4日12499-C號法令第1條；1933年11月15日23228號法令通過的《葡萄牙殖民帝國組織章程》第1條第7款；1955年7月5日40227號法令，《澳門省通則》第1條；1963年11月22日45377號法令以及1972年12月22日546/72號法令第1條通過的《澳門省政治行政通則》第1條，根據1972年6月23日的5/72號法律第一準則加以闡釋。剛開始時，澳門僅由市政議會和氹仔、路環軍委分享地方行政管理權（1917年11月5日3520號法令，《澳門省組織章程》第130條），後來由市政議會和海島市政議會共同分享（1955年7月5日40227號法令，《澳門省通則》第43條，1963年11月22日45377號法令通過的《澳門省政治行政通則》第44條以及1972年12月22日546/72號法令第53條）。

與路環，以及附近領水（和領空）。

這個建基於葡國合理管理澳門土地的協議的習慣，同樣也被中國的學說所承認，儘管有一點與我們所期望的不同，也就是除了事實狀況之外中國並沒有賦予其更多的效力⁹。堅持這個學說的人，不能不注意的是，這個“實施狀況”將繼續是“法律”施行的充分基礎，這在1999年12月之後將變得清晰。

也就是說，在1999年主權移交之前，相關狀況200多年來都沒有改變。一方面，Camões C. K. Tang所謂的“歷史迷團”，即有關澳門問題，被《葡萄牙憲法》和1987年《葡中聯合聲明》解開了。但是另一方面，即使有了即將由中國憲法以及《基本法》形成的法律新體系，附近水域的管轄權仍然沒有被明確。

在以前的法律框架下，上述不確定性產生了諸多的意見，關於在1999年之前或之後澳門管理的水域及領空之缺乏的觀點，在比較香港與澳門後已經得以證明，鄰近地區與澳門法律秩序之規範已然相同。

事實上，按照第七屆全國人民代表大會第三次會議通過的《決定》，自1997年7月1日起設立的香港特別行政區的區域範圍包括香港島、九龍半島，以及香港附近的所轄島嶼和“附近海域”。

按照第八屆全國人民代表大會第一次會議通過的《全國人民代表大會關於設立澳門特別行政區的決定》，自1999年12月20日起設立澳門特別行政區的區域範圍包括澳門半島、氹仔島和路環島。《基本法》序言中也使用了相同的說法，“澳門，包括澳門半島、氹仔島和路環島”，還使用了《聯合聲明》中的說法，說它成了“中華人民共和國不可分割的部分”（《基本法》第1條）。同樣，在1993年3月31日通過的全國人民代表大會決議裏，也規定“澳門特別行政區的區域範圍包括澳門半島、氹仔島和路環島”。沒有任何關於海域的說法。

在對剛剛提到的《基本法》第1條做逐字限定闡釋時，楊靜輝和李祥琴說道，“至於澳門特別行政區的區域範圍，《澳門特別行政區基本法》序言第一句就作了明確規定”¹⁰。他們還說：“由上述全國人民代表

⁹ 參見楊靜輝、李祥琴：《港澳基本法比較研究》，第30頁，澳門，澳門基金會，1996。他們解釋了在法律世界裏如何規管這些事實，在這情況中可以產生甚麼效果。事實上，嘗試以典型的東方模式接受無任何原因的效果。

¹⁰ 引自楊靜輝、李祥琴：《港澳基本法比較研究》，第30頁，澳門，澳門基金會，1996。

大會關於設立香港、澳門特別行政區的決定可知，香港特別行政區的區域範圍包括了香港地區的附近海域，而澳門特別行政區的區域範圍只有組成澳門的三個島嶼（原文如是－本文作者），並不包括附近海域”¹¹。作者還認為，這一情況是歷史形成的，因為葡萄牙人對海域的統治從來就沒有被確認過。

然而，明顯這個立場是建基於一個錯誤的前提：在所有權上，陸地與海域以及領空有所區別。或者說，半島和島嶼是葡萄牙的土地，而海域卻是中國的。換句話說，我們面對的是一個關於所有權的問題，所以依我們看，與香港進行比較是毫無用處的，因為其海域的來源基於前殖民帝國早已明確擁有的所有權之上。

可是，確定主權的主體，也就是擁有所有權的人，是一回事：因為這方面有一個協定，這一主權屬於中國。而誰行使主權或者權力又是另一回事，澳門則採用了在某一特定區域進行“行政管理”的說法。澳門和中國其他的組成部分一樣，正如早在1999年之前國內法律和國際協約所承認的那樣，所以應該擁有陸地、內水、底土、海域、領空及無線電頻率。並不存在單獨的土地。

同樣的，說甚麼在國際法框架下，由於海域是中國的國內水¹²，因此澳門也就沒有海域，就沒有甚麼意義了，因為不單只澳門的海域，半島和島嶼的陸地以及水庫、湖泊都是中華人民共和國領土的一部分。而且不單是享有所有權，同時也行使所有權。

從葡萄牙這一方面說，《葡萄牙共和國憲法》的第5條定義國土時並沒有提及澳門，在第292條的第1款中才提到，但這已經屬於最後及過渡規定，而且說澳門暫時受“葡萄牙行政管理”。

另外，1987年《葡萄牙政府和中華人民共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》第1點，提到了澳門“是中國領土的一部分”。

同樣地，《基本法》的序言也說，澳門自古以來就是中國的領土（第1段）。

這樣，中國1999年12月20日恢復行使的是早已擁有所有權的主權，正

¹¹ 相同作者及著作，第31頁。

¹² Comandante Birne, responsável pela Polícia Marítima e Fiscal, 轉引自1998年11月13日的句號報。

如葡萄牙學說主張的那樣¹³，《澳門特別行政區基本法》的序言以及《葡中聯合聲明》第2點也都認可了這一點，說中國將對澳門恢復行使主權。澳門現在屬於中國，1999年12月20日之後，還將繼續屬於中國的國土。

這意味著，根據不變原則，如果說在1999年之前，葡萄牙所擁有的對澳門行使主權的所有權並不足以使之管理和管轄領水及領空合法化，而在1999年之後，《基本法》所規定的政府機構保持現有法律不變，上述情況仍然會繼續下去。

隨著澳門的回歸以及新的自治地位，區域範圍的問題，不再為葡萄牙當局所擔心了，而變成了中國當局應考慮的國內法的問題。

相反的，之前的那些應在國際法範疇內解決的問題，將不再產生，解決問題的大門將會打開，尤其是與澳門鄰近地區當局相關的。

劃界的問題仍然重要，因為中國（第一種制度）與澳門特別行政區（屬於第二種制度）之間終究存在差異，這在聯合聲明中已經確定了，首先，（澳門）是一個行政區，然後，這個行政區是特別的。這個特別性，是指相對於大陸，保持其現行社會經濟制度，特定生活方式，基本不變的法律秩序，存在“高度自治”，獨立行使“行政、立法及司法權”，而且“財政獨立”，以及有一個直屬於中央人民政府的政府且享有某些國際權限。

由於地區自治，因此對於中國國內法律之適用有著嚴格的限制。除了國防與外交事宜外¹⁴，只有在《基本法》附件三中包含的法律才會延伸適用於澳門（第18條）。

中國當局對於區域範圍的考慮，在第八屆全國人民代表大會第一次會議於1993年3月31日作出關於設立中華人民共和國澳門特別行政區的決定時已經清晰，其規定：

¹³ 其中如Vitalino Canas, *Preliminares do estudo da ciência política*, 210頁，註釋252，Macau, O Direito, 1992。

¹⁴ 在這方面，《基本法》使用的表述是“國防與外交，以及特區自治範圍以外的其他事宜”（《基本法》第18條）。然而，立法者在這裡提到的“其他事宜”是甚麼呢？國防方面，包括允許外國戰艦進入澳門，而外交方面，包括國際協議延伸適用於澳門，可見上述事宜應該是附件三所包含的：國籍與海域。還應該增加在戰爭或動亂時延伸使用的國內法（第18條），以及所有需要中央政府授權的事宜，尤其是對航空運輸制度之規管。在這方面，《基本法》對中央政府施加了嚴格的限制，防止其透過不包含在附件三內的其他事宜之立法介入地區事宜。

第八屆全國人民代表大會第一次會議根據《中華人民共和國憲法》第31條和第63條第13項的規定，決定：一、自1999年12月20日起設立澳門特別行政區；二、澳門特別行政區的區域包括澳門半島、氹仔島和路環島。澳門特別行政區的行政區域圖由國務院另行公佈。

上述區域圖在1999年12月20日由中華人民共和國國務院第275號令通過並公佈，並透過第7/1999號行政長官公告在澳門公佈，根據行政長官在1999年12月23日的公佈，該圖的主要部分被稱為“澳門特別行政區行政區域範圍文字表述”。

正如我們之前所認為的那樣，1993年3月31日全國人民代表大會的決定所規定的澳門特別行政區行政區域圖中的澳門之區域範圍，考慮到了預先存在的協定區域範圍¹⁵。

這個立法性文件意義重大，不單是從澳門特別行政的法律來看是如此，同樣的，這也最終印證了1999年之前的一些學說所堅持的觀點：澳門擁有自己的水域。另一方面，這也證明了現狀說的重要性，正是因為該學說，今日才可以較嚴謹的確定澳門管轄的區域範圍。

問題最終由（即便是在解決了與葡國關於所有權關係問題後）從未同意此事的中國中央當局，在1888年條約簽訂一個多世紀以後，採用國內立法行為來解決，最終也是存在區域範圍，且其包括海域。

總的來說，根據新的法律，澳門的區域範圍狀況如下：

- 關於陸地，與之前的狀況完全一致，上述“表述”提到，澳門由關閘以南的澳門半島以及氹仔和路環島組成，關閘拱門以南由澳門特別行政區管轄。除其他方面外，至少在這部分與《澳門組織章程》之規定相一致，該章程簡潔的提到“澳門地區由天主之名之城的澳門以及氹仔、路環兩島組成”（第1條），聯合聲明及《澳門基本法》也都使用了這一表述。關閘拱門以北至拱北邊防檢查站原旗樓之間的地段“維持原有管理辦法不變”，在這方面，明顯採納了不變原則。

誠然，這並不意味著，區域範圍永久固定，中華人民共和國可以

¹⁵ 這些範圍在不同情況下有不同的理解，比如組織內港航運，在路環填海區建造新橋，而且雙方並不僅是各造橋的一半，還要各造隧道的一半，以及建立關閘邊界等。

合法的在其認為必要的時候將其擴大。早在區域圖公佈之前，便有意見要求透過轉讓廣東的部分土地來擴大澳門本身的面積，以促進其經濟發展，更有效的利用資源及增加人口¹⁶。

需注意的是，在1999年¹⁷，澳門總面積是23.6平方公里，其中澳門半島有7.8平方公里，氹仔島有6.2平方公里，路環島是7.6平方公里，而兩島之間的填海面積有2.0平方公里。

- 關於水域，上述“表述”規定，澳門特別行政區“維持澳門原有的習慣管理水域範圍不變”，在此也履行了不變原則。這個表述也鼓舞了本地立法，尤其是關於海關管轄範圍的規定。

設立海關的第11/2001號法律，第5條規定海關之活動區域範圍包括整個澳門，但涉及某些職責時，其活動區域為“澳門特別行政區海事管轄範圍”。該條第3款明確的指出上述區域包括：(1) 澳門特別行政區“習慣管理之水域”；(2) 港口範圍及造船廠；以及(3) 水域公產。明顯地，即便是本地立法者，也是採用了“以前的現狀”來確定管轄範圍的。“習慣”一詞之適用是對歷史上的法律再考量之範例。

除域外之規範外，涉及到澳門海域範圍的，還有《基本法》，該法規定澳門將繼續有權制定航運體制，進行船舶登記，並以“中國澳門”的名義頒發有關證件（《基本法》第116條）。更加重要的是，《基本法》規定“除外國軍用船隻進入澳門特別行政區須經中央人民政府特別許可外，其他船舶可依照澳門特別行政區的法律進出其港口”（第116條）。

另外，澳門行政當局可在規定的範圍之內，制定開發及利用海資源的規章，建造大橋，進行填海，建置湖中島，對海洋環境進行科學調查、保護和防護，並且開發深海資源。它還有責任進行員警活動，監督裝船和捕魚，設置航標，設置燈塔，領航並組織海洋貿易。

另一方面，無論是從國際法角度還是從中國國內法角度來看，澳門的水域都因根據《基本法》附件三之規定而適用的領海及毗連區法之適用（參見第18條）而有所改善。該法律在1992年2月5日頒佈¹⁸，其效力是

¹⁶ 張建武，廣州華南師範大學教授，轉自澳門日報，2001年7月26日。

¹⁷ 統計暨普查局公佈的資料。

¹⁸ 該法還規定中國領土包括大陸、海岸沿線島嶼、台灣島及其島嶼以及其他屬於中國的島嶼（第2條）。另外還提及了海域和大陸架的上空。

將中國領海的定義延伸至澳門，擴大12海里，即便在某些效力上，澳門的管轄權小於該標準。

- 關於領空，儘管“澳門特別行政區範圍表述”以及《基本法》都沒有明確地提及，但應認為這個範圍是領土所固有的，由陸地及水域上空構成，按國際法規定的標準來確定。

另一方面，《基本法》關於領空的規定與關於航運之規定相反，該法規定由中央政府確定民用航空的各種制度，也可以例外的授權澳門政府自行制定（《基本法》第117條）。除此之外，由澳門特別行政區管理澳門的領空，規管航空活動，簽訂澳門與其他地區之間的協議以及承擔與澳門相關的國籍義務。活動之規管包括頒發運輸操作員的許可及證明文件，發放材料，派發人員等，因為這些活動涉及了空中、而不僅僅是地面的活動。

最後，再來看看“無線電空間”，正如大家所知道的那樣，地區區域範圍之確定並不僅限於上述範疇（陸地、水域及領空）。

無線電空間是指可以發射無線電波的地方，通常是3000赫至3000個千兆赫之間的電磁頻率，與領空的範圍重疊。在此空間內，這些頻率通常是被作為自然資源¹⁹，儘管對此有一些保留，因為無線電頻譜，即頻率之集合，是一種自然及普遍的現象²⁰。

澳門對無線電空間的管轄對於其在傳播政策事宜上的獨立十分重要，尤其是個人傳播（行動電話）及社會傳播（無線電廣播）。澳門特別行政區有權管轄無線電空間內頻譜之使用，即國際協議或區域協議適用範圍以外的空間的頻率之使用管理，例如，向澳門以外發射的無線電訊站、特別的無線電訊站（衛星）或船舶及航空器上的無線電訊站（1983年3月12日第18/83號法令第19條）的牌照之發出。

¹⁹ 《基本法》第7條規定：“澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。”

²⁰ 僅管1989年9月4日第8/89/M號法律第2條第2款規定頻譜屬於公產，而不是空間。

第三次會議
香港特別行政區

主持

Jorge Neto Valente

澳門律師公會主席，立法會議員

Paulo Cardinal

IDICM委員，立法會法律顧問

