

第五章 結論

壹、香港與澳門對外事務權限的發展

對外事務本為主權國家的權限，加入或簽訂國際條約和參加國際組織都是其中之一，然隨著國際體系的多元化發展，非國家行為者（如被保護國、附屬國）也可在某種情況下享有有限的對外事務權限。香港與澳門本為中國的領土，從來不曾是主權國家，因英人、葡人東來，統治香港、澳門，給予了港、澳特殊的地位，並在港、澳本身的重要性、地位提昇後，得以開始享有部分對外事務權限。

香港與澳門的對外事務權限是建立在本身的實力，特別是在經濟方面，以及當時負責其國際關係的國家英國、葡萄牙的授權和國際社會的認可。

香港和澳門在英國和葡萄牙的統治時期其國際條約適用途徑主要為透過：

(1) 英、葡簽署或加入而延伸至港、澳；(2) 英、葡以港、澳的名義加入需要以國家為單位加入的國際條約，但英、葡本身不適用；(3) 和香港和澳門可在獲得授權的情況下，單獨加入不需以國家為單位加入的國際條約。

參加國際組織的方式主要為加入英國、葡國代表團或單獨以特殊地位、正式成員加入。

香港與澳門的對外事務權限特別表現在其國際條約適用情形有別於負責其國際關係的國家和單獨參加國際組織上。香港因其在國際經貿的地位，使得其享有的對外事務權限高於澳門，甚至超越了少部分已加入聯合國、廣被國際承認的國家。

1997年、1999年，香港和澳門相繼要回歸中華人民共和國，針對港、澳適用國際條約和參加國際組織的問題，在港、澳兩地回歸後負責其國際關係的中華人民共和國是持凸顯主權交回中華人民共和國、港、澳實際需要、要能為國際所

認可和接受等原則，分別和英國、葡萄牙對港、澳適用的國際條約和參加的國際組織逐一做了檢視，並作出安排。

回歸後，香港和澳門可依中英 1984 年、中葡 1987 年間的「聯合聲明」和隨後 1990 年、1993 年頒佈的港、澳特區「基本法」在適用國際條約和參加國際組織方面享有部分權限，和回歸前相比，在國際條約方面有直接影響的為香港因而終止適用部分中華人民共和國沒有簽署或加入的國際條約，多為造法條約，這類條約通常為高度政治性，又要求當事國全部領土都適用，或為歐洲區域性的條約。因回歸而開始適用的條約也多屬於造法條約，這類條約需當事國的全部領土適用，也就是一旦港、澳回歸中華人民共和國，只要是中華人民共和國為該約當事國者，港、澳也需適用。在參加國際組織方面，港、澳參加國際組織多是根據自身的需要，又多為低度政治性，回歸對港、澳參加國際組織較無直接的影響，唯一的例外為香港在三個（「亞洲生產力組織」、「亞洲太平洋郵政聯盟」和「世界衛生組織西太平洋區域委員會」）國際組織中的地位有變。

回歸對港、澳適用國際條約和參加國際組織的間接影響為在過渡期間，港、澳（特別是澳門）適用的國際條約有成長的趨勢，參加的國際組織數量也有顯著提昇，特別是在非政治領域方面。總的來說，回歸對香港和澳門的國際條約適用和參加國際組織有直接影響的為政治、國防類條約及和「一個中國」原則有違背的國際組織，其餘幾乎不受回歸影響，同時，港、澳適用的國際條約和參加的國際組織數量上，在過渡期有成長的趨勢，也顯示港、澳的對外事務權限在回歸後變得比回歸前明確，整體程度是有所提昇的。

香港和澳門能有一定程度的適用國際條約和參加國際組織等對外事務權限，是屬「一國兩制」的一部份，背後的原因應為穩定香港與澳門的民心與社會、適應香港和澳門現況的客觀事實需要、維護英國和葡萄牙等西方國家的尊嚴與利益和宣示中華人民共和國非集權專制和對台統戰等。

貳、香港和澳門的對外事務權限在回歸後的比較與概況

比較兩地在回歸後的情況可發現，兩地雖依「基本法」享有程度相當的對外事務權限，然因客觀條件、背景不同，實際上有其差異存在。香港因在國際經濟方面的重要性高於澳門，適用的國際條約和參加的國際組織比澳門來得多，特別是在國際犯罪類、海關類、科技類、商船類、知識產權類和金融類方面，作為例外，澳門是「聯合國教科文組織」的準會員，而香港並沒有參加這個國際組織。

港、澳在回歸後，也因主權轉移，造成某些先前由英、葡延伸到港、澳，而中華人民共和國尚未是當事國，但一定要以國家為單位加入的國際條約，在港、澳又有必要繼續適用的情形下需作出國際上特別的安排。方式是由中華人民共和國政府向條約保存機關和聯合國秘書長表達願意承擔港、澳繼續適用該條約所產生的國際權利和義務。這關係類似擔保條約和「條約與第三方的關係」。在提交履約情況報告時，則由特區政府起草，再由未適用該約的中華人民共和國中央政府代為遞交給條約保存機關。

另外，隨著港、澳回歸，港、澳成為中華人民共和國的一部份，為中央對地方的關係，但在「基本法」授權的領域中，香港和澳門可被視為單獨的主體，伴隨著區域整合程度提高，可能會出現中華人民共和國內地和港、澳同為一條約當事者與需簽訂法律文件的情形，但一般條約通常是調整國與國之間的關係，在這情況下，中國內地和港、澳間不能適用，因此中華人民共和國內地跟港、澳地區需另用安排、協議的形式替代，簽署的法律文件在形式、名稱、生效程序和簽署代表上等都看出異於一般國際條約之處，又以「內地與香港特別行政區相互執行仲裁裁決的安排」、「更緊密經貿關係安排」為代表。

參、「一國兩制」下港、澳對外事務權限對中華民國台灣的啟示

中華民國台灣的國際空間問題本質和港、澳的對外事務權限不同。港、澳一

直是一個主權國家下的領土，只是負責其國際關係的國家曾經發生轉變，因而擁有特殊的地位，在負責其國際關係的國家授權下，得以享有某種程度的對外事務權限。

中華民國台灣和中華人民共和國的關係則隨著台灣當政者的政策不同而歷經多個階段的改變。兩蔣（蔣中正、蔣經國）總統時期，乃是兩政府間各自聲稱其代表中國之中央政府，即兩政府角逐、互爭中央政府之國際法人地位；李登輝總統晚期，改以特殊國與國的關係看待兩岸；陳水扁總統時期也是持類似的兩岸一邊一國的觀點；現任馬英九總統上任後，又改以「九二共識」、「一中各表」的精神來處理兩岸事務和國際空間問題。然在現實的政治條件下，中華民國台灣的國際空間受中華人民共和國的影響很大，因而在形式上，和港、澳的對外事務權限有相似之處。中華人民共和國對中華民國台灣、香港、澳門的國際空間或對外事務權限都是依照不違反「一個中國」、「實際需求」、和「符合國際規範」等原則，不同的是，香港跟澳門的對外事務權限是在國際性的中英、中葡「聯合聲明」與中華人民共和國的國內法港、澳特區「基本法」中有明確規範的，而中華民國台灣的國際空間則要有相當的模糊空間，讓兩岸可就同一事情作出有利於自己的論述，而不致破壞雙方的互信與在各自統治範圍內的教條。因此，中華民國台灣的國際空間是有相當程度的不確定性，經歷了「漢賊不兩立」、「務實外交」、「烽火外交」到「活路外交」、「外交休兵」等不同時期的政策，各有不同的作為。

相較於「一國兩制」架構下的港、澳對外事務權限，現今中華民國台灣的國際空間在某方面似乎還比香港、澳門要小，如我國常不能順利與其他國家簽訂貿易、司法互助類的條約、協定，不能單獨參加一些功能性的國際組織，官方代表出訪需低調，有時甚至無法順利成行。

中華民國台灣的國際空間在現實國際環境下，面臨到「面子」與「裡子」的困境。台灣的人民即便對統獨和「國家的認同」有歧異，但主政當局都一致對內宣稱我們是主權獨立的國家，照理說應享有國際上獨立主權國家之地位，任何與

此地位不相符的正式名稱都有矮化之嫌，但過去的經驗告訴我們，在和對岸實力差距甚大的情況下，對抗反而會招致國際空間的封鎖，相對的，若兩岸關係和緩，我方願對簽署（加入）國際條約、參加國際組織所使用的名稱、地位做讓步，我方仍可享受部分的國際空間。假如堅持用主權國家的名稱、地位參與國際事務，換來的是國際孤立，空間反而更小，對地狹人稠的海島型經濟體來說，無疑是自絕於這國際社會。相對的，秉持自主、尊嚴的原則，放棄較僵化的堅持，仍可享受部分的國際空間，進而達到既有的目的，並強化在國際上的地位，增加自身的籌碼。

目前中華民國台灣在不給國際有中華人民共和國擁有我參與國際事務最終決定權的前提下，可突破的簽訂或適用國際條約的空間較小，多為經濟、司法互助類，而國際組織的空間相對較大，日前已成功獲得「世界衛生大會」的觀察員地位，但其他的國際組織參與則有待觀察，畢竟這在兩岸要取得共識及能向各自的人民交代實非易事，我國唯有在有自身的實力做後盾和明智的談判、領導下，方能於突破國際空間與不矮化地位之間取得一最大公約數，並保留繼續向上提昇國際地位的可能，相信這也是全體台灣人民所共同期待的。

