

第二章 香港與澳門的特殊地位和對外事務權限

第一節 殖民統治下的香港與澳門

香港、澳門在西人來華以前都是中國的一部分，無論人種、地理環境和文化都與中國大陸有著密不可分的關係，如何演變成英國、葡國統治下的土地，以下將分別介紹這兩段歷史背景與經過。

壹、十九世紀三個有關香港地位的條約

香港位在中國東南端，由香港島、九龍半島、新界（包括 262 個離島）和大嶼山所組成，總面積 1104 平方公里。根據歷史記載，遠在秦始皇時期，香港地區就納入了中國的版圖，在帆船的時代，香港因位於珠江口東側，為廣州的出海門戶，廣闊水深，是重要的交通、戰略要地，十八世紀英國的商船就開始在此聚集，英國看中這裡不是沒有原因的。

1839 年，英國正好與清廷因長久以來的貿易和鴉片等問題發生軍事衝突，英國挾其船堅炮利，於 1842 年和清廷簽下「江寧條約」（南京條約），約中規定清廷將香港島賞給英國君主暨嗣後世襲立位者，連同島上 5000 居民一併納入英國的統治之下。

1860 年，清廷和英法簽訂了解決先前衝突的「北京條約」，這次在約中規定九龍半島界限街以南的土地和位於九龍半島西邊的島嶼昂船洲「永租」給英國。這使得英屬香港得以擴大。

1898 年，清廷正處多事之秋，甫敗給日本，日本藉機要求在中國東北的利益，進而和俄國起衝突，引發列強競相在中國劃分勢力範圍，英國聲稱法國租借廣州灣會危及英屬香港的安全，順勢要求拓展香港的界址，最終簽訂「展拓香港界址專條」，決定深圳河以南，界限街以北的九龍半島地區和附近 200 多個島嶼

列入租借範圍，面積比先前大 10 倍以上，不過這是有期限的，租期是 99 年。1899 年，英國趕走了九龍司的中國官員，把法律上應歸中國管轄的九龍城寨納入英國管轄之下。

英國至此統治了今日香港的全部範圍，人口也從一開始的 5000 人激增到 36 萬（1902 年），其中 97% 以上都是華人。²⁹

貳、葡人來華與逐步拓展

今日的澳門包括澳門半島、氹仔與路環，總面積 29.2 平方公里，因沿岸實行填海造地而有一直擴大的狀況。澳門位處中國大陸東南沿海，於珠江三角洲的西岸，距離廣州 145 公里。

澳門問題跟香港問題比起來，所經歷的時間較久，也複雜許多。澳門原屬香山縣，最晚在 1152 年起即在中國管轄之下，在鐵船貿易和香港興起以前是優良的港口，在今澳門半島最南的媽閣廟附近有一供商船停靠休息的地方。

葡萄牙人在十五世紀展開其航海事業，有商業和傳教的動機。十六世紀初，葡萄牙人到了中國後，想在中國有一個貿易據點，歷經一番波折，終和中國的官員達成協議，於 1553 年進入澳門，本只是搭建臨時性的棚屋來曬貨物，後來變成用磚瓦木石建造永久性的房屋，1557 年已形成據點，開始定居。

至於得以在澳門定居的說法則有兩種，一說是行賄地方官，讓葡人被准許留下來貿易，另一說則是葡人曾協助明朝剿滅一直騷擾中國沿岸的海盜，而得到澳門做賞賜。無論如何，葡人初期確實有向中國行賄或繳交地租。

葡人起初只居住在澳門半島中部的三巴門與水坑尾門以南。中國古時有讓「外夷」自行管理內部事務和爭端的習慣，所以葡人在澳門享有某種程度的自治

²⁹ 黃鴻釗編，**中英關係史**（香港：開明，1994 年初版），頁 63-141；香港政府一站通：<http://www.gov.hk/tc/about/abouthk/index.htm>；華夏經緯網：<http://big5.huaxia.com/gd/csdh/xg/00263625.html>。（瀏覽日期：2008 年 8 月 15 日）

權，並逐步有了葡人的總督與市議會，但中國政府有最終的處分權，且葡人有向中國繳納地租、稅，澳門還是在中國政府有效統治之下，直到鴉片戰爭後才有所改觀。

清廷先是在鴉片戰爭中打了敗仗，暴露出國力不如以往。1845年葡人派新澳督至澳門後，和當地中國人民、政府產生一連串的紛爭，澳督先是藉故驅逐中國的巡役，接下來是中國在澳門的海關，最後澳督因在澳門的暴政引起中國人民的反抗，澳督於1849年被中國人民所刺殺，葡人再藉著這個事件，趕走了香山縣丞，葡人得以在澳門行使排他管理權。

正當清廷的內憂外患接踵而來時，葡人也用談判或實質佔領等方式擴大葡治澳門的地界，相繼向北、西北擴張，又往南進佔氹仔、路環兩島，於1890年左右完成今日澳門的規模（不包括填海造地）。

葡人雖自1849年起對澳門行使排他管理權，但在1887年才獲得清廷的追認。1887年，因英人與葡人在香港、澳門的鴉片貿易競爭和中國需要軍費及法國對澳門也有覬覦之意，使得在這議題上，中國和英國站在同一陣線，促成了「中葡和好通商條約」的簽訂，裡面有讓葡人「永居管理澳門」的內容，也終於讓葡人對澳門的統治有了根據，不過中、葡對界址的看法不一致，後來劃界再立專約一事就不了了之。

無論如何，自此葡人已有其統治澳門的依據，範圍就是已經佔領的澳門全島、氹仔、路環和青洲，亦即今日澳門的規模。³⁰

第二節 歷史遺留下來問題的終結

英國和葡萄牙得以名正言順的統治香港、澳門都發生在十九世紀，中國最積

³⁰ 譚志強著，**澳門主權問題始末**（台北：永業，1993年），頁17-204；戴裔煊等著，**澳門歷史綱要**（北京：知識，1999年），頁2-4；澳門特區政府入口網站：<http://www.gov.mo/egi/Portal/rkw/public/view/area.jsp?id=21>。（瀏覽日期：2008年8月18日）

弱不振，國際局勢對中國不利的時刻，到了二十世紀，中、英、葡三國間有的改朝換代，有的則相對沒落，國際局勢起了很大的變化，況且新界是租給英國的，為期 99 年，英國和葡萄牙能否繼續統治港、澳就有了變數，在這節就要討論港澳問題在二十世紀的演變和最終的結局。

壹、民國以來收回香港的努力

1912 年，中國經歷了政權更迭，滿清政府被中華民國取代，中華民國政府的立場是要廢除前朝所訂的「不平等條約」，香港問題也包括在內，1919 年巴黎和會時中國提出過這項要求，希望英國能歸還香港租界（新界部分）但被以不在和會討論範圍內帶過，1921-22 年的華盛頓會議時再次提出，英國以「防禦需要」拒絕了中國的要求，這問題在爆發對日作戰後停頓下來。

二次大戰期間，因日本佔領香港，反而是最有機會收回香港的契機。二戰期間，日本因對中國作戰，同時圖謀東南亞的資源，跟英國又是敵對國，自然不會放過香港這具有重要戰略價值的地區。1941 年 12 月 8 日，就在日本偷襲珍珠港的同一天，日軍進攻香港，由於英國的守軍跟日軍的力量相差太懸殊，港英 18 天就投降了，香港全區淪陷，改接受日軍的統治。

中國在二次大戰期間對盟國有諸多貢獻，國際地位有所提升，在對日作戰勝利在望之際，想借反攻時順勢收回香港，並在開羅會議時向美、英領袖提出這想法，英國當然不會同意放棄香港，但美國總統羅斯福（Franklin Roosevelt）則表支持，同時建議中國收回後可宣布香港為世界自由港。

戰爭末期，美國有感到和蘇聯將要展開對抗，且羅斯福過世，繼任的杜魯門（Henry Truman）對蔣中正不是那麼友好，美國為了拉攏英國，原先支持中國收回香港的態度也有了轉變。同時，中國內部國、共兩黨急於在日軍投降後搶著對日受降，接收地盤，這時也無暇因香港問題和英國起糾紛，最終在日本投降後，

還是讓英國繼續統治香港。

二次大戰結束沒多久，中國爆發國共內戰，國民黨兵敗如山倒，中國民國遷都台北，整個中國大陸由共產黨掌控，收回香港成爲 1949 年在北京成立的中華人民共和國的任務。³¹

貳、英國在香港的統治走到終點

一、二次大戰後局勢的變化

英國是一個古老的殖民帝國，然而經過第二次世界大戰後，情況已經有所改變。英國發現去殖民化已經是全球不可改變的趨勢，與其發動戰爭來捍衛殖民地，不如光榮撤退。戰爭也許可以延長統治時間，但要耗費大量的人力物力，且不久後可能還是保不住，和平撤退不但可和原殖民地維持良好的關係，也能維持本身的利益。英國在 1967 年的外交白皮書中也表示，70 年代以後將不再負擔「蘇伊士運河以東」地區的防務。

中華人民共和國在 1949 年成立，雖然一貫主張反帝國主義，港英也很擔心共軍會順勢渡過深圳河收回香港，但中華人民共和國仍默認了英國治理香港的事實，尤其是建政初期，中國對外通路有限，對蘇聯也不充分信任，英國繼續治理香港反而讓中國得到對外口岸，³²使得中國可以與海外經濟接觸，吸收外國資金及帶入外匯。1963 年 3 月 8 日在「人民日報」社論「評美國共產黨聲明」中也提到一些歷史遺留下來的懸而未決的問題，中國主張在時機成熟的時候，經過談判和平解決，在未解決以前維持現狀。1972 年中華人民共和國加入「聯合國」取代中華民國，隨即要求「聯合國」將香港澳門從殖民地名冊中刪除，也爲日後

³¹ 黃鴻釗著，**中英關係史**（香港：開明書店，1994 年），頁 235-249；劉存寬著，「一九四二年中英關於歸還新界的談判」，收錄於趙雨樂等主編，**香港史研究論著選輯**（香港：香港公開大學，1999 年 3 月），頁 256。

³² 司馬義著，**榮耀全歸鄧小平的香港前途談判**（香港：信報有限公司，1984 年），頁 3。

收回兩地留下伏筆。³³

70年代，中國發生了一些重大變化，文化大革命結束，國家主席毛澤東去世，四人幫下台，鄧小平復出掌政，78年推行改革開放。

這個時候，香港的地產業蓬勃發展，銀行房屋按揭（即買房屋向銀行貸款）多以15年為期，用新界的租約到97年減15年來算，假如82年香港政治前途未明，將影響房地產買賣和經濟發展，一些公共事業也會因前途未定使投資者望之卻步。香港的商界、銀行業界人士開始為這議題擔憂，並向當時的港督麥理浩（Murray MacLehose）表示關注。³⁴

二、英人就香港問題赴北京投石問路與中方的態度

此時的中國領導人鄧小平被英國人認為是較理性、可預測的，而香港前途問題也到了非解決不可的時候，79年3月，港督麥理浩應邀訪問北京，會晤中國領導人鄧小平時提及香港前途問題，進而試探中國對香港問題的態度，鄧小平則回答：「香港投資者可以放心。」81年4月，英國外相卡靈頓（Lord Carrington）訪問北京時，也談到了香港問題，鄧小平同樣回答「投資者放心」，但語氣變得比較強硬，並於回答英國記者時表示16年內或16年後，香港即使地位有變，投資者的利益也不會受損。³⁵82年1月英國掌璽大臣、副外相艾堅斯（Humphrey Atkins）訪北京，為82年秋天英國首相訪中國先行鋪路，確定香港前途問題會在中英領導人會面時被提及。

英國首相在前往北京前於唐寧街召開會議，對香港問題的態度是十九世紀的三個有關香港領土安排條約都是有效的，香港、九龍為永久割讓，新界為租借，到1997年到期，如果中國要求整個香港都要交還，那要英國同意修改關於香港及九龍主權的條約。香港當地的行政局和立法局非官守議員也建議割讓和租借不

³³ 朱宗玉等著，**從香港割讓到女王訪華**（福建：福建人民出版社，1990年），頁228。

³⁴ 鐘士元著，**香港回歸歷程—鐘士元回憶錄**（香港：中文大學出版社，2001年），頁19。

³⁵ 司馬義著，**榮耀全歸鄧小平的香港前途談判**（香港：信報有限公司，1984年），頁1。

可分開處理，不如將所有土地的主權歸還中國，換取英國在香港的統治權，此為主權換治權的源起，並得到當時的港督尤德（Sir Edward Youde）的回應，轉達給倫敦當局。³⁶英國也認為中國當時為了龐大外匯收益，會讓英國在 97 年以後繼續管治香港，因為香港的繁榮離不開英國的統治。³⁷

中國方面，81 年 3 月政治局常委曾召開會議，決定香港政策的三原則：第一，97 年一定要收回主權；第二，要讓香港繼續為中國的經濟和政治策略服務；第三，在不損害中國主權原則下，設想香港未來的經濟政治制度。³⁸82 年 4 月，中國政府也公布了憲法修改草案，在總綱中規定：「國家在必要時得設立特別行政區，在特別行政區內實行的制度按照具體情況由法律規定。」³⁹此外，中國曾對英國掌璽大臣、副外相艾堅斯、前首相希斯（Edward Heath）透露中國要收回香港的態度，⁴⁰也曾向香港的全國人大代表和全國政協委員提到解決香港問題的原則是「收回主權、穩定繁榮」，具體做法是「一國兩制」、「港人治港」等。⁴¹82 年 9 月 16 日，鄧小平在住處聽取了國務院港澳辦公室和中國銀行的匯報後，對香港問題定調，前提是一定要收回香港、設立特別行政區。⁴²

82 年 9 月 22 日，英國首相戴卓爾（Thatcher Margaret）抵達北京，在香港前途的議題上，強調香港對中國的重要性，要維持香港的繁榮和穩定，以及英國統治香港的美好。而中國則表示，中國要收回香港整個主權，也強調香港繁榮的重要，但這並不跟中國收回香港衝突。此時，英國提及十九世紀三個有關香港主權的條約是有效的，而中國則表示，那三個條約是無效且不合法的，中國希望在收回香港之前的過渡期取得英國的合作，假如兩年內沒辦法產生一個中國可接受的協議，中國要片面宣布對香港的政策。中英領導人在會談後發表聯合公報：「兩

³⁶ 鐘士元著，**香港回歸歷程—鐘士元回憶錄**（香港：中文大學出版社，2001 年），頁 33。

³⁷ 司馬義著，**榮耀全歸鄧小平的香港前途談判**（香港：信報有限公司，1984 年），頁 26。

³⁸ 同上，頁 2。

³⁹ 黃鴻釗著，**中英關係史**（香港：開明書店，1994 年），頁 280。

⁴⁰ 同註 37，頁 29。

⁴¹ 同註 39，頁 281。

⁴² 李後著，**回歸的歷程**（香港：三聯書店，1997 年 4 月），頁 88。

國領導人在友好的氣氛中，就香港的前途問題，進行了深入的討論。兩國領導人闡明了他們各自對這個問題的立場，雙方本著維持香港的繁榮和穩定的共同目的，同意在這次訪問後，透過外交途徑進行商談。」⁴³ 82年11月底到12月初之間在北京召開了一個針對香港政治、經濟局勢議題的座談會，就當時香港的經濟動盪做出討論，與會者認為香港的經濟問題有一半是世界景氣造成的，香港本身的問題占三分之一，剩下的才是因「大限」，於是認定英國藉此增加談判籌碼，但相信因為香港還在英國手上，香港情況失控也不是英國所樂見的，中國不會讓英國打「經濟牌」的策略奏效。⁴⁴

中英在發表聯合公報後，同意談判解決香港前途問題，但由於雙方的立場有段差距，所以談判遲遲未展開，加上英國83年初舉行大選，英國政局未明朗，直到83年3月，英國首相戴卓爾寫了密函給中國總理趙紫陽，表示假如中英政府能討論出一個方法，在97年後維持香港原有制度、繁榮安定和自由，他願意向英國國會建議將香港全部主權交還中國，才打破僵局。⁴⁵這符合中國的原則和期待，議程經過一番爭拗，決定討論97年之後維持香港穩定與繁榮的計畫、香港到97年的準備及主權移轉問題，日期訂在83年7月12、13日兩天。

參、香港前途拍版定案

英國之前強調三個條約有效，是爲了做提出主權換治權的立論基礎，希望藉由擁有香港島和九龍半島的主權，如今一併隨新界交還中國，換得在香港的繼續治理，並提出一系列的香港工作報告，說服中國英國治理香港的能力。後來又提及香港人對中國政權沒有信心，⁴⁶希望藉此爭取英國在香港繼續統治。談判的第

⁴³ 黃鴻釗著，**中英關係史**（香港：開明書店，1994年），頁281-282。

⁴⁴ 李後著，**回歸的歷程**（香港：三聯書店，1997年4月），頁98-99。

⁴⁵ 鐘士元著，**香港回歸歷程—鐘士元回憶錄**（香港：中文大學出版社，2001年），頁50-51。

⁴⁶ 很多香港居民是在四九年中共建政逃到香港或他們所生的後代，曾親自受過共產黨的迫害，或知道在大陸的親友受共黨迫害，香港明報也在八三年十月二十六日的社評中提到中國政府以前反復無常的政績嚇怕香港人了。見鐘士元著，**香港回歸歷程—鐘士元回憶錄**（香港：中文大學出版社，2001年），頁54、57。

一至第四回合，英國都是抱持這樣的立場。這等於又陷入開啓談判前的僵局，英國又提出違反中國原則的意見，所以在每次會談後的聯合公報中的形容詞也一次比一次負面⁴⁷，而身為當事者的香港卻不能參與其中，於是造成香港的信心崩盤，港股大跌、港幣貶值、金價大漲，市民瘋狂搶購民生物資。這對中國而言，外匯損失不小，但中國的立場依然沒有動搖。

這時英國退讓了，同年 10 月，英方在一次關於談判的會議上，認為中國不可能在主權議題上讓步，且香港的信心不能再承受任何打擊，這樣下去最慘的還是無辜的香港人，於是改變策略，不再堅持英國 97 年後在港的治權問題，同意先聽取中國政府 97 年後如何處理香港的安排。⁴⁸在 10 月 19、20 日的第五回合會談上，英國同意 97 年後的港督由中國委任，但又設立副總督一職，由英國負責委任，藉以保持一定聯繫。這次的聯合公報再度出現「有益及有建設性」。到了第六回合會談，中國否決了「英國聯繫」，此時英國認知到中國對主權和治權甚至一些權威性的聯繫都是不可能讓步的，持續對立對香港沒有好處，且 83 年 10 月 6 日，中國外交部長吳學謙在加拿大宣布，中英談判的最後期限為 84 年 9 月，屆時如果不能達成協議，中國將單方面宣布對香港問題的政策。⁴⁹英國在 83 年 12 月決定放棄香港主權和治權的要求，香港 97 年後要回歸中國，局勢大至抵定，接下來要談的是中國對香港政策的藍圖要令英國滿意。

之後中英兩國的談判議題轉為具體事務的安排，包含 97 年之後的安排、以及 13 年過渡期的安排等。84 年初開始的第八回合談判至 9 月 7 日結束的第二十二回合談判後的聯合公報每次都出現「有益」及「有建設性」兩個形容詞，可見相較於 83 年下半年，談判過程順利了很多。84 年 9 月 26 日中英兩國在北京草簽了「關於香港問題的聯合聲明」及包括中國對香港的基本方針政策的具體說

⁴⁷ 第一回合由於只是很婉轉的提到主權議題，所以是「有益及有建設性」，第二回合提到香港的信心問題，就只剩「有益」，三跟四回合由於提到條約有效，主權換治權等，所以連「有益」也沒了，就說進行了一次會談。

⁴⁸ 鐘士元著，**香港回歸歷程—鐘士元回憶錄**（香港：中文大學出版社，2001 年），頁 53。

⁴⁹ 黃鴻釗著，**中英關係史**（香港：開明書店，1994 年），頁 285。

明、關於「中英聯合聯絡小組」事宜的若干規定、關於土地契約問題的規定三個附件。同年 12 月 19 日，中英兩國在北京舉行「聯合聲明」的簽字儀式，85 年 2 月 27 日和 3 月 28 日，中英「聯合聲明」分別在英國國會兩院獲批准，4 月 10 日，在中國全國人民代表大會獲批准，5 月 27 日，中英雙方在北京互換「聯合聲明」的批准書，協議正式生效，香港進入過渡時期，確定 97 年 7 月 1 日，香港會正式回歸中國，特區政府同時成立。中國全國人民代表大會將會根據「聯合聲明」的對港方針政策，制訂「香港特別行政區基本法」，作為日後治理香港特區的最高依據。

綜觀而論，香港之所以會移交回中國，主要是因為香港的人口結構主要都是華人，由英國實行少數統治的正當性會被質疑，且當代的中國和英國的國力跟十九世紀的情況相比，正好一消一長，英國很難讓中國像阿根廷一樣屈服，97 年一到，英國在香港統治的法律依據也沒了，新界勢必要歸還，港島跟九龍只佔香港全區大小的一成，無法單獨保有港島跟九龍。⁵⁰

肆、澳葡安然渡過二十世紀前葉

1911 年中國革命起義成功，隔年成立中華民國，葡萄牙更早在 1910 年發生革命，推翻帝制，改建共和，兩國雖不約而同發生革命，但對澳門的態度卻是截然不同，中華民國主張廢除前朝的「不平等條約」，主張要收回澳門，葡萄牙共和國則繼承葡萄牙王國自 1822 年起的主張，視澳門為葡萄牙的一部份。

民國初年的擾攘使得中華民國對澳門問題沒有進展，然而，葡萄牙得以統治澳門的法理依據「中葡和好通商條約」在 1928 年 4 月期滿，新約內容沒有提及澳門問題，照理說葡萄牙應無法再繼續統治澳門，但中國沒有進一步的行動，據推測，應該和對日戰爭在即，澳門問題要跟香港問題一併處理有關。香港跟澳門可在中國華南淪陷時作為中國對外窗口和地下工作人員的據點，畢竟兩地分別在

⁵⁰ 李後著，回歸的歷程（香港：三聯書店，1997 年 4 月），頁 87-88。

英、葡統治下，日本會有所顧忌，特別是二次大戰期間，香港也淪陷了，澳門可能因葡萄牙是中立國，且葡萄牙跟同是葡語系的南美大國巴西友好，而日人在巴西有相當多的僑民，若日本不放過澳門，遠在巴西的日僑可能會遭到報復，因而躲過了日軍的攻擊，成為東亞在二戰中逃過一劫的孤島，澳門因此在其中得到發展，而中國也充分利用這對外通道，運入不少物資進內地。

二次大戰後，收回澳門的呼聲也不小，然因國共內戰即將爆發，而被擱置下來。共軍在把國軍趕到台灣，成立中華人民共和國後，理應有能力用武力收回澳門，但考量到國際局勢，有必要利用港、澳兩地的特殊地位，作為對外窗口，又使葡萄牙在澳門的統治再延續半個世紀。⁵¹

伍、澳門步上香港回歸之途

中華人民共和國成立後，雖默許澳葡繼續統治澳門，但澳葡明白處處要考量到北京的態度，即便葡萄牙當時仍和中華民國有邦交，尚未正式承認中華人民共和國。澳門當時的最高決策機構「政務委員會」裡，有澳督和 4 名官守議員及 4 名非官守議員，唯一由澳督委任的華人議員就是有中國全國政協委員、澳門中華總商會會長身份的何賢，目的就是要何賢作為和中華人民共和國當局的橋樑。

中方方面，1963 年 3 月 8 日在「人民日報」的社論和 1972 年要求「聯合國」將香港、澳門從殖民地名冊中刪除，在在顯示出中華人民共和國對澳門的立場是跟香港一樣的，在適當時候就要收回。

1966 年，澳門發生「一二·三」事件，澳葡對左派及背後的中華人民共和國屈服也顯示出葡國對澳門的地位已經改觀了，葡國無法再像過去一樣，採取強硬的態度，強調對澳門的主權。1974 年，葡國發生民主革命，新政府上台以後，更決定放棄海外殖民地，要自各亞、非殖民地撤退，並在 1975 年和中華民國斷

⁵¹ 譚志強著，**澳門主權問題始末**（台北：永業，1993 年），頁 209-236。

絕外交關係，片面承認中華人民共和國，還傳出要主動歸還澳門。中方在考量到此舉恐引起澳門的動盪，連帶影響香港後，沒有接受葡國的「善意」。中葡雙方在經過協商後，於 1979 年簽「建交公報」，內容未提到澳門地位問題，但葡國總理麥斌圖（Carlos Mota Pinto）在發表公報的記者會中曾說明：「澳門是在葡國管治下的中國領土。」葡萄牙在 1976 年制訂、1982 年修改的「葡萄牙共和國憲法」中表明澳門不再是葡國的「海外省」，而只是「葡國管理地」，76 年同時頒佈「澳門組織章程」，賦予澳門較多的自治權。至此，澳門問題存在的不是主權歸屬問題，而是何時歸還中國、如何安排的問題而已了。

中方婉拒葡國當時主動歸還澳門和 1979 年對澳門問題的秘密協議傳到英國那邊，還給了港英有在 97 年後繼續統治香港的希望，也讓當時的港督麥理浩赴北京訪問時主動提起香港地位問題。只是沒想到中方對香港問題相對強硬，終在 1984 年確定英人 97 年後不能再統治香港，香港問題得到最終的解決，接下來就輪到澳門了。

1984 年，中華人民共和國為慶祝完成香港前途談判這任務，在國慶前夕邀請了港澳同胞代表去北京觀禮，其中一位澳門代表立法會議員兼澳門出口商會會長吳榮恪問起鄧小平澳門問題，鄧小平表明澳門會跟香港用一樣的方式解決，亦即回歸中國，實行「一國兩制」，這等於是說明了中方對澳門問題的最高原則。

1985 年，葡國總統恩尼斯（Ramalho Eanes）訪中，中方一片看好澳門問題能就此順利解決，不料引起葡國的不悅，認為不受尊重，等於只是認可中方的安排，葡國無權置喙一般，為澳門問題引起一些波折。但由於交還澳門是大勢所趨，中葡雙方還是決定在 1986 年要舉行會談來解決澳門問題。

1986 年 6 月 30 日，中葡展開第一輪的會談，中方原以為可循香港問題的經驗，將先前那一套用在澳門上，葡國應該沒有什麼討價還價的能力，沒想到葡國還有一走了之，留下個爛攤子給中方，連帶影響香港信心的籌碼，而在交還時間、

國籍和土生葡人權利議題上跟中方意見相持不下。由於這些問題牽涉到的利益不是那麼大，雙方都有讓步的跡象，當然中方讓步較大，最終歷經四輪會談，於 1987 年 3 月 23 日雙方達成協議，26 日草簽「聯合聲明」，澳門確定於 1999 年 12 月 20 日回歸，中葡 4 月 13 日正式簽署「聯合聲明」，隔年 1 月 15 日雙方換文，澳門正式進入過渡期。

如同香港一樣，在簽署「聯合聲明」後，中華人民共和國也著手制訂「澳門特別行政區基本法」，落實「一國兩制」的精神和「聯合聲明」的規定，作為日後統治澳門的最高根據，澳門問題就此落幕。⁵²

在二十世紀結束之前，隨著國力成長和局勢穩定，中華人民共和國解決了前朝所留下的問題，讓香港跟澳門又回到中國的統治之下，然兩地仍因特殊的歷史背景，衍生出許多值得我們去探討的議題。

第三節 香港與澳門的國際人格與對外事務權限

壹、國際人格概念的發展

本文主要討論的是香港和澳門適用國際條約與參加國際組織的議題。在國際關係上，適用國際條約與參與國際組織皆屬擁有國際法律人格的國際法主體依國際法享有的權利與負擔的義務之一。在此有必要先介紹何謂「國際法律人格」

（International Legal Personality）。「人格」（Personality）源於古希臘文 *persona*，意指喜劇演員用來辨認他所扮演的角色用的面具，到了主權國家出現後，國家被擬人化，國際法律人格被當作為國家在國際舞台上戴的面具，意味在國際上給人的形象、感覺，合法化國家參與國際活動的權利和相對衍生的義務。後來，國際法律人格隨著民主概念的發展，演變成國家代表其人民意志，在國際上行使其權

⁵² 戴裔煊等著，*澳門歷史綱要*（北京：知識，1999年），頁290；譚志強著，*澳門主權問題始末*（台北：永業，1993年），頁237-318。

利和承擔義務，但當國家無法代表其全部人民或不足以代表其部分人民時，國際會讓那在國際上無法發聲的人民有其自己的代表，於是擁有部分國際法律人格的非國家行為者相應而生，是為特別國際法主體。⁵³

這類非國家行為者有「類國家」的屬性（如長住的人口、明確範圍的領土和政府）、國際關係和聯繫、合法性、國際承認（條約關係、官員互訪、官方正式聯繫、科技和文化等交流及參與國際組織等）、國際權利和獨特性等，在國際上也能享有部分的權利和負擔部分的義務。⁵⁴

在國際實踐上，十九世紀以前，國際法主體皆為主權國家，定義為固定的人口和領土、政府和執行對外關係的能力。但到了十九世紀中葉開始，國際體系變得更多元化，即便主權國家仍是國際上最主要的主體，擁有最完整的國際法律人格，國際互動已不全由主權國家來詮釋。⁵⁵

研究發現，主權國家雖擁有最完整的國際法律人格，但主權國家也有可能無法或不願享受權利和負擔義務，如被國際制裁或選擇孤立；同樣的，依國際法享有權利和負擔義務不侷限於主權國家，非主權實體也可能享有和負擔某種程度的權利和義務，⁵⁶如被保護國、附屬國可在保護國、宗主國授權的情況下享有有限的對外事務權限。⁵⁷

自治實體為國家之區域，通常有其民族、文化特色或特殊歷史背景，因而被授予內部之管理權，但不脫離其所屬國家。⁵⁸這類實體大體上有其本地選舉產生能對本地事務獨立決策的立法機關，本地產生負責行政管理和執行本地法令的行政

⁵³ Janne Elisabeth Nijman, *The concept of international legal personality : an inquiry into the history and theory of international law* (The Hague, The Netherlands: T.M.C. Asser Press, c2004). pp.447-473.

⁵⁴ Roda Mushkat, "Macau's International Legal Personality," *Hong Kong Law Journal*, Vol.24, Part 3 (1994), pp.329.

⁵⁵ 陳治世著，**國際法**（台北：台灣商務印書館，1990年9月初版），頁86。

⁵⁶ See Roda Mushkat, "Foreign, external, and defence affairs" in Peter Wesley-Smith, Albert H.Y. Chen (eds), *The Basic law and Hong Kong's future* (Hong Kong : Butterworths, 1988), pp.254.

⁵⁷ Arnold Duncan McNair, *The law of treaties* (Oxford: Clarendon Press, c1961). pp.42-44.

⁵⁸ 潘彥弘，「澳門之國際法律人格」，澳門過渡期法律問題研討會，中國政法大學，北京，1995年11月10日至11日。

政機關，獨立的司法體系和一定程度的對外交往權。其中在對外事務的自治權，又通常表現在加入國際組織、同其他國家及政治實體建立關係和締結、適用國際條約上。自治實體並不一定享有對外事務的權限，這還需國際社會承認其特殊利益和得到主權國家的授權。⁵⁹若有，則代表其符合「類國家」的屬性，擁有國際人格，是為特別國際法主體。

香港和澳門在英國、葡萄牙統治時期都因其特殊的背景和狀況取得這種地位，而享有一定程度的對外事務權限。

貳、香港和澳門的對外事務發展與國際人格

香港的對外事務在早期英國統治時期是完全由英國政府負責的，晚期因為本身的經濟實力和特殊情況，開始有一定程度的對外事務權利。1969年香港政府有權決定對外經濟關係政策，73年，香港不能隨英國加入「歐洲共同體」，香港更進一步得到對外貿易談判和簽訂協定的權利，然而，這來自於英國的授予，⁶⁰到了1980年代，確認香港要在二十世紀末回歸中華人民共和國後，對外事務參與又有擴大的趨勢，這種權利到了「聯合聲明」和「基本法」誕生後，有了國際法和國內法上的意義，受國際協議與「中華人民共和國憲法」保障，可說得到進一步的確認。⁶¹

1933年「蒙特維多國家權利義務公約」(The Montevideo Convention on Rights and Duties of States)中定義擁有最完整國際法律人格的國際法主體，即主權國家要有固定的人口和領土、政府和執行對外關係的能力等四要件。⁶²香港有長住的人口、固定的範圍和有效治理的政府(在其領土範圍內有管轄權)，能加入國際條約和參與國際組織並得到國際的接受與認同(至少在單獨加入的國際條約和參

⁵⁹ 肖蔚云主編，**一國兩制與香港基本法律制度**(北京：北京大學出版社出版，1990年5月第一版)，頁404。

⁶⁰ 趙國材，「論香港特區對外事務之權限」，**中共研究**，第31卷第5期(1997年)，頁75。

⁶¹ 同註59，頁403。

⁶² 陳荔彤，「中華民國台灣的國際法人格」，**臺北大學法學論叢**，2000年第47期，頁293。

與的國際組織上，香港對此享有權利和負擔義務)，並在世界多處都有官方代表處，有自身的經濟和法律系統，同時在非政治領域被視為單獨的實體，香港被認為有「類國家」的屬性，根據這點，部分學者認為其有國際人格，為特別國際法主體。⁶³

澳門的情況又更特別，十六世紀起，處葡萄牙和中國的雙重管轄，由於和日本從事貿易的關係，在當時相當富有，並利用賺得的財富維持防務。於 1666 到 68 年間，澳門為了對抗荷蘭和葡萄牙之間貿易的競爭，和高棉、越南、暹羅有外交聯繫。但到了十八世紀晚期起，因為葡萄牙的政治權力相對集中，加上澳門經濟上的重要性減弱，澳門對外事務的活動顯得較無作為。⁶⁴1822 年，葡萄牙王國單方面宣布澳門為葡國海外領土，1844 年，澳門「升格」為「澳門、帝汶、蘇祿海外省」，1911 年，葡萄牙發生革命，仍將澳門視為海外領土，1951 年，又將澳門視為「海外省」。在此期間，澳門對外事務都得從屬葡萄牙中央政府的領導。1971 年，「海外省」獲得自治權力，1976 年，葡萄牙新政權制訂「澳門組織章程」，確定澳門的特殊地位後，澳門被賦予一定的處理與其地區利益相關事務的權利與部分的締約權，從而享有國際法規範的權利和需負擔的義務。80 年代晚期，澳門得利於香港的前例，於中、葡談判期間大量加入國際組織和適用國際條約，澳門與其他實體建立關係的權限更得到「中葡聯合聲明」與「中華人民共和國憲法」的保障。⁶⁵

澳門有長住的人口、固定的範圍和有效治理的政府，有能力處理國際關係和聯繫，有還稱得上是「民主」的政治安排，被適度承認是有處理國際事務能力的

⁶³ Roda Mushkat, *One country, two international legal personalities : the case of Hong Kong* (Hong Kong : Hong Kong University Press, 1997). pp.5-36; 萬鄂湘著，「香港在國際條約中的地位轉變」，收錄於黃炳坤主編，「一國兩制」法律問題面面觀（香港：三聯，1989 年），頁 137；林毅著，「香港特別行政區締約及承擔國際責任的問題」，收錄於黃炳坤主編，「一國兩制」法律問題面面觀（香港：三聯，1989 年），頁 146-147。

⁶⁴ Susan J. Henders, "So What if It's Not a Gamble? Post-Westphalian Politics in Macau," *Pacific Affairs*, Vol. 74, No. 3 (Fall, 2001), pp.346-347.

⁶⁵ 王西安，國際條約在中國特別行政區的適用（廣州：廣東人民出版社，2006 年 8 月），頁 124-125；潘彥弘，「澳門之國際法律人格」，澳門過渡期法律問題研討會，中國政法大學，北京，1995 年 11 月 10 日至 11 日；譚志強著，澳門主權問題始末（台北：永業，1993 年），頁 211。

實體，有要求「民族自決」的潛在性和獨特性，可核發特區護照和旅行證件，有權管制入境人數和在外國設立官方、半官方的經貿組織等，這些都在「聯合聲明」中得到確認，澳門也算擁有一定程度的國際法律人格。⁶⁶

參、不一樣的意見

對於香港和澳門的國際法律人格和國際法主體資格，也有學者持不同的意見。主要基於以下三點：第一，國際法主體擁有的是「外交權」，香港和澳門擁有的是「對外事務權限」，「外交權」不需要被授予，香港和澳門的「對外事務權限」需要被授權，「外交權」是無限的，而香港和澳門的「對外事務權限」是有其限制和範圍的；第二，「締約能力」是國家主權的屬性之一，為獨立參加條約法律關係和直接享有條約所引起的權利和負擔義務的能力，而香港和澳門有的是「締約權」，這是國內法的概念，由一國的內部法律規定由那個部門或層級行使；第三，國際法主要有獨立參加國際關係、直接承受國際權利和義務與獨立進行國際求償的能力。憑以上三點，認定香港和澳門沒有國際法律人格，而不是國際法主體。⁶⁷

第四節 香港與澳門在回歸前的條約適用與參加國際組織情況

壹、香港和澳門在回歸前的條約適用情況

條約為國際法主體間（多為國家）的國際文字協議，回歸前，負責香港和澳門對外關係的英國和葡萄牙除有另作聲明外，香港和澳門適用英國和葡萄牙所簽訂或加入的國際條約是常態，適用與否決定權在英國和葡萄牙。直到香港、澳門

⁶⁶ Roda Mushkat, "Macau's International Legal Personality," *Hong Kong Law Journal*, Vol. 24, Part 3 (1994), pp.331-340.

⁶⁷ 王西安，*國際條約在中國特別行政區的適用*（廣州：廣東人民出版社，2006年8月），頁181-188。

的特殊性、重要性開始顯現和自治權逐步擴展後，又開始有英國、葡萄牙以香港、澳門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，而不需要以國家為單位加入的國際條約，香港和澳門可在獲得授權的情況下，單獨加入該條約。無論用何種方式，可說都離不開英國、葡萄牙的法律聯繫。雖說兩地適用條約的途徑大致相同，但實際情況仍有不小的差別，以下將分別介紹香港和澳門在回歸前適用的國際條約和條約適用的大致程序。

一、香港在回歸前的條約適用概況

在英國的統治下，香港也依照英國法的傳統，國際條約必須經過「轉化」的方式才能在香港適用，即通過實施英國法律或通過香港本地立法或以香港法律實施英國法律的方式適用國際條約。⁶⁸

由於回歸（中英聯合聯絡小組磋商）前在香港適用的國際條約為數相當多，在此無法一一列舉，僅各就一種適用途徑舉出適當的例子。香港律政署曾在 1984 年出版過一本「適用於香港之多邊條約（國際勞工組織公約除外）」（*Multilateral treaties applicable to Hong Kong : other than ILO conventions*），由威爾遜（John F. Wilson）所著，以及「香港大學比較法與公法研究中心」網頁裡都有著回歸前在香港適用的國際條約之相關資訊，可供我們查詢。

1965 年 3 月 18 日在華盛頓通過的「解決國家與其他國家國民之間投資爭端公約」（*Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States*）於 1966 年 10 月 14 日生效，英國於 1966 年 12 月 19 日接受該公約，並延伸至香港，所以該約對香港也在同一天生效。⁶⁹

1976 年 3 月 27 日在曼谷通過的「亞洲-太平洋地區電訊組織章程」

⁶⁸ 王西安，*國際條約在中國特別行政區的適用*（廣州：廣東人民出版社，2006 年 8 月），頁 88；袁古洁，「條約在中國內地與港澳台適用之比較」，*法學評論*，2002 年第 5 期，頁 130。

⁶⁹ 履行該約在英國或香港的立法請參考 *The Arbitration (International Investment Disputes) Act 1966 (Application to Colonies etc) Order 1967, S.I. 1967 No 159 (source: MTAHK)*。

(Constitution of the Asia-Pacific Telecommunity) 於 1979 年 2 月 25 日生效，英國代表香港在 1977 年 8 月 31 日簽字，並在同一天批准，該約也在同一天對香港生效（早於條約生效日期）。⁷⁰

1988 年 1 月 8 日在曼谷通過的「亞太水產養殖中心網絡協議」(Agreement on the Network of Aquaculture Centres in Asia and the Pacific) 於 1990 年 1 月 11 日生效，香港於 1988 年 12 月 14 日簽字，同日批准，該約也在同一天對香港產生效力（早於條約生效日期）。⁷¹

綜觀香港在回歸（中英聯合聯絡小組磋商）前所適用的條約可發現，香港適用國際條約的情況算相對普遍，且年代較悠久，不過多數都是透過英國簽署或加入，徵求港府的同意後延伸至香港這途徑適用的。等到香港在國際經濟地位佔有一席之地，和到了 70 年代，特別是香港不能隨英國加入「歐洲共同體」後，香港更進一步得到對外貿易談判和簽訂協定的權利，因而開始漸漸多了英國以香港名義簽署或加入和香港自己加入（多是貿易方面的條約）之適用途徑的國際條約，雖數量佔少數，但仍顯示出香港的對外事務權限在國際條約的適用上是有所提升的。⁷²

二、澳門在回歸前的條約適用概況

澳門在葡萄牙的統治下，國際條約的適用採用「納入」的方式，將要延伸適用到澳門的國際條約相關之葡萄牙總統令、議會決議或外交部命令在澳門政府公報上公布即在澳門生效。⁷³

受到文獻來源和語言障礙所限，可以證實的是下列的條約刊登在公報上的日

⁷⁰ 履行該約在英國或香港的立法請參考 See the International Organisations and Diplomatic Privileges Ordinance, Cap 190 (source: MTAHK)。

⁷¹ 履行該約在英國或香港的立法請參考 See International Organizations and Diplomatic Privileges Ordinance, Cap 190。

⁷² 資料來源：香港大學比較法與公法研究中心：<http://www.hku.hk/ccpl/hktreaty/database.html>。（瀏覽日期：2008 年 9 月 1 日）

⁷³ 王西安，**國際條約在中國特別行政區的適用**（廣州：廣東人民出版社，2006 年 8 月），頁 126-127。

期（通常和在澳門生效的時間會有落差）在中葡聯合聯絡小組磋商前，而可推斷至少以下的條約是澳門在葡萄牙的統治下所適用的。⁷⁴

表 1 澳門在葡萄牙統治時期適用的國際條約

類別	條約名稱	刊登在公報上的時間
外交、國防類	和平解決國際爭端公約(1899年7月29日於海牙)	1900/02/08
外交、國防類	維也納領事關係公約(1963年4月24日於維也納)	1973/11/10
民航類	國際民用航空公約(1944年12月7日於芝加哥)(芝加哥公約)	1947/12/06
民航類	國際航班過境協定(1944年12月7日於芝加哥)	1960/08/13
禁毒類	麻醉藥品單一公約(1961年3月30日於紐約)	1970/10/24
經濟金融類	統一匯票和本票法公約(及其附件及議定書)(1930年6月7日於日內瓦)	1960/02/08
經濟金融類	解決匯票及本票若干法律抵觸公約(及其議定書)(1930年6月7日於日內瓦)	1960/02/08
經濟金融類	匯票和本票印花稅法公約(及其議定書)(1930年6月7日於日內瓦)	1960/02/08
經濟金融類	支票統一法公約(及其附件及議定書)(1931年3月19日於日內瓦)	1960/02/08
經濟金融類	解決支票若干法律抵觸的公約(及其議定書)(1931年3月19日於日內瓦)	1960/02/08
經濟金融類	支票印花稅法公約(及其議定書)(1931年3月19日於日內瓦)	1960/02/08
教育、科技、文化、體育類	關於援救航天員、送回航天員和送回射入外空物體的協定(1968年4月22日一式三份於倫敦、莫斯科及華盛頓)	1969/07/05
資源環保類	涉危野生動植物種國際貿易公約(1973年3月3日於華盛頓)(CITES)	1986/02/22

⁷⁴ 資料來源：澳門印務局：<http://cn.io.gov.mo/>。（瀏覽日期：2008年9月1日）

類別	條約名稱	刊登在公報上的時間
衛生類	國際衛生條例(1969年7月25日於波士頓；經1973年第26屆及1981年第34屆世界衛生組織大會修正)	1971/09/28
衛生類	世界衛生組織關於疾病創傷死亡原因分類規則(1967年5月22日於日內瓦)及(及1990年5月17日國際疾病分類第十次修改文本(ICD-10))	1971/02/25
人權類	關於難民地位的公約(1951年7月28日於日內瓦)	1960/10/29
人權類	廢止奴隸制、奴隸販賣及類似奴隸制的制度與習俗補充公約(1956年9月7日於日內瓦)	1959/08/08
知識產權類	保護工業產權巴黎公約(1883年3月20日於巴黎)(1967年7月14日在斯德哥爾摩修訂；於1979年10月2日修正)(巴黎公約)	1986/01/25
勞工類	經1946年最後條款修訂公約修訂的制定最低工資確定辦法公約(1928年6月16日於日內瓦)(國際勞工組織第26號公約)	1959/10/17
勞工類	對男女工人同等價值的工作付予同等報酬公約(1951年6月29日於日內瓦)(國際勞工組織第100號公約)	1966/12/10
勞工類	經1946年最後條款修訂公約修訂的強迫勞動公約(1930年6月28日於日內瓦)(國際勞工組織第29號公約)	1956/10/20
勞工類	經1946年最後條款修訂公約修訂的船上海員食物和伙食供應公約(1946年6月27日於西雅圖)(國際勞工組織第68號公約)	1971/01/09
勞工類	經1946年最後條款修訂公約修訂的船上廚師證書公約(1946年6月27日於西雅圖)(國際勞工組織第69號公約)	1971/01/09

類別	條約名稱	刊登在公報上的時間
勞工類	經 1946 年最後條款修訂公約修訂的海員體檢公約(1946 年 6 月 29 日於西雅圖)(國際勞工組織第 73 號公約)	1971/01/09
勞工類	經 1946 年最後條款修訂公約修訂的海員合格證書公約(1946 年 6 月 29 日於西雅圖)(國際勞工組織第 74 號公約)	1971/01/09
勞工類	工商業勞動監察公約(1947 年 7 月 11 日於日內瓦)(國際勞工組織第 81 號公約)	1962/03/17
勞工類	僱傭服務組織公約(1948 年 7 月 9 日於舊金山)(國際勞工組織第 88 號公約)	1972/09/30
勞工類	於 1949 年修訂的船員住房公約(1949 年 6 月 18 日於日內瓦)(國際勞工組織第 92 號公約)	1966/12/31
勞工類	組織權利及集體談判公約(1949 年 7 月 1 日於日內瓦)(國際勞工組織第 98 號公約)	1964/07/11
勞工類	廢除強迫勞動公約(1957 年 6 月 25 日於日內瓦)(國際勞工組織第 105 號公約)	1959/11/28
勞工類	在商業和辦公室中實行每周休息公約(1957 年 6 月 26 日於日內瓦)(國際勞工組織第 106 號公約)	1960/07/16
勞工類	國家海員身份證書公約(1958 年 5 月 13 日於日內瓦)(國際勞工組織第 108 號公約)	1968/12/07
勞工類	關於就業和職業歧視的公約(1958 年 6 月 25 日於日內瓦)(國際勞工組織第 111 號公約)	1959/10/17
海事類	統一船舶碰撞某些法律規定的國際公約(1910 年 9 月 23 日於布魯塞爾)	1935/05/11
海事類	經修正的 1972 年國際海上避碰規則公約(1972 年 10 月 20 日於倫敦)(COLREG 1972)	1979/06/02

類別	條約名稱	刊登在公報上的時間
海事類	防止傾倒廢物及其他物質污染海洋公約(1972年12月29日一式四份於倫敦、墨西哥城、莫斯科及華盛頓)(LDC 1972)	1980/05/10
海事類	統一海難救助若干法律規則國際公約(1910年9月23日於布魯塞爾)	1935/05/11
海事類	統一船舶碰撞中民事管轄權方面若干規則國際公約(1952年5月10日於布魯塞爾)	1957/03/16
海事類	統一船舶碰撞或其他航行事故中刑事管轄權方面若干規則國際公約(1952年5月10日於布魯塞爾)	1957/03/16
海事類	統一扣留海運船舶的若干規則國際公約(1952年5月10日於布魯塞爾)	1957/03/16
海事類	船舶所有人責任限制公約(1957年10月10日於布魯塞爾)	1969/02/22
國際私法類	關於向國外送達民事或商事司法文書或司法外文書公約(1965年11月15日於海牙)	1971/07/03
國際私法類	民事訴訟程序公約(1954年3月1日於海牙)	1968/01/06
國際私法類	扶養兒童義務法律適用公約(1956年10月24日於海牙)	1969/03/29
國際私法類	未成年人保護的管轄權和准據法公約(1961年10月5日於海牙)	1969/03/29
國際私法類	關於取消外國公文認證要求公約(1961年10月5日於海牙)	1970/03/29
道路交通類	道路交通公約(1949年9月19日於日內瓦)	1958/09/13
建立國際組織類	萬國郵政聯盟組織法(最後議定書及附件)(1964年7月10日於維也；經1969年、1974年、1984年、1989年和1994年附加議定書修正)	1969/03/27
建立國際組織類	國際通信衛星組織業務協定(1971年8月20日於華盛頓)	1972/06/03

類別	條約名稱	刊登在公報上的時間
建立國際組織類	國際貨幣基金協定(1945年12月27日於華盛頓)	1960/12/31

資料來源：澳門印務局：<http://cn.io.gov.mo/>。

表格中的條約共有 50 條，在 1976 年制訂「澳門組織章程」後的只有 4 條，澳門是在 1976 年之後，才享有一些對外事務權限的，故可推斷澳門在葡萄牙統治下所適用的國際條約不但遠比香港少，而且幾乎都是透過葡萄牙簽署或加入再延伸到澳門的。在相關文獻中，澳門曾被提到在回歸前也有以其他的途徑適用的國際條約，如以自己的名義參加的「澳門與歐洲經濟共同體貿易及合作協定」，和葡國以澳門的名義參加，僅適用於澳門的「國際海上人命安全公約」等，⁷⁵不是不見於澳門印務局的網頁，就是被修訂後的條約替代，而刊登在公報上的時間已在中葡聯合聯絡小組磋商之後，故在上述的表中不列出這類的條約。

貳、香港和澳門在回歸前參加國際組織的情況

國際組織按會員國資格可區分為政府間國際組織和非政府間國際組織，因非政府間國際組織通常不要求以國家為單位加入，對從不是主權國家的香港、澳門而言較不構成參加的障礙，也較無討論的空間。在此要探討的是香港和澳門在回歸前參加政府間國際組織的情況，由於香港和澳門的情況差異頗大，以下將分別介紹兩地的概況。

一、香港在回歸前參加國際組織的概況

大部分的政府間國際組織要求以國家為單位加入，所以香港是不具有這樣的資格加入這類的國際組織的，但考量到香港和英國的差異性，以及香港的國際地位，有必要讓香港地區的代表參與，反映香港的聲音，而有安排香港代表加入英

⁷⁵ 丘志喬，「論香港、澳門特別行政區的條約締結及適用」，*福建政法管理幹部學院學報*，2000年12月第4期，頁38-39。

國代表團中，但仍被視為英國代表團的一份子，只能參加與其地區性有關的事務，就技術性問題代表香港發言，和出席組織中的區域委員會工作，不得參加中央會議，以及通常無權簽署該國際組織通過的公約等限制。另外，香港當時參加的國際組織有些考量到那個年代有許多殖民地仍未獨立的問題，允許這類地區以特殊的地位加入，雖權利跟正式成員有分別，但已被視為單獨的成員。還有的國際組織不要求以國家為單位參加，香港得以成為正式成員，與一般成員的權利無異。

這三種途徑中，第一種被視為負責其國際關係的國家的一部分，香港代表的加入是為讓香港地區的人民有代表發言，第二種和第三種香港在該國際組織中已不被視為負責其國際關係的國家的一部分，而是單獨的成員，第二種的權利有所限，為特殊的成員，第三種則是正式的成員。以下的表格整理出香港在回歸（中英聯合聯絡小組磋商）前參加國際組織的情況。⁷⁶

表 2 香港回歸前參加政府間國際組織的情況（聯合聯絡小組磋商前）

國際組織名稱	法定地位	參與途徑與概況	加入年代	該組織是否要求以國家為單位參加
亞洲開發銀行 Asian Development Bank (ADB)	正式成員	依亞洲開發銀行協定的規定，香港已是聯合國-亞洲及太平洋經濟社會委員會(亞太經社會)的附屬會員，由英國向亞銀申請而取得單獨的會員地位。	1969	否

⁷⁶ 資料來源：中華人民共和國外交部駐香港特別行政區特派員公署網站：<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmcopec.gov.hk/chn/>；香港大學比較法與公法研究中心：<http://www.hku.hk/ccpl/hktreaty/database.html>（瀏覽日期：2008年9月11日）；Roda Mushkat, *One country, two international legal personalities: the case of Hong Kong* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 1997). pp.191-194；簡家聰著，「香港對外關係簡介」，收錄於港人協會主編，*香港法律十八講*（香港：商務印書館，1987年），頁453-457；中英聯合聯絡小組及其國際權利和義務常設專家小組的成就：一九八五年至一九九〇年五月（香港：Government Printer, 1990），頁1-12；姚壯，「香港與國際組織」，*中國國際法年刊*，1989年，頁322-335。

國際組織名稱	法定地位	參與途徑與概況	加入年代	該組織是否要求以國家為單位參加
亞洲及太平洋區懲教首長會議 Asian and Pacific Conference of Correctional Administrators (APCCA)	會議參與者		1980	否
亞洲太平洋郵政聯盟(亞太郵聯) Asian-Pacific Postal Union (APPU)	觀察員	香港可派觀察員參加大會討論，但無表決權。	1985	是
亞洲-太平洋地區電訊組織 Asia-Pacific Telecommunity (APT)	準會員	任何亞太經社會的附屬會員，根據章程第 17 條或第 19 條和第 20 條的規定，成為亞太電訊組織章程締約方後即可成為亞太電訊組織的準會員。香港政府得到英國的授權簽署和批准章程而成為亞太電訊組織的準會員。	1979	是
亞洲生產力組織 Asian Productivity Organisation. (APO)	正式會員	透過香港生產力中心（由政府資助的私人組織）參與的。	1963	

國際組織名稱	法定地位	參與途徑與概況	加入年代	該組織是否要求以國家為單位參加
太平洋區海嘯警告系統協調委員會 Co-ordination Group for the Tsunami Warning System in the Pacific	英國代表	英國是會員，基於行政上的方便而由香港代表英國出席。		
關稅合作委員會 Customs Co-operation Council	英國代表團成員 (後轉為正式成員)	香港本為英國代表團成員，但有資格成為正式成員。	1987年取得正式成員地位(中英聯合聯絡小組磋商期間)	
聯合國-亞洲及太平洋經濟社會委員會(亞太經社會) Economic and Social Commission for Asia and the Pacific of the United Nations (ESCAP)	準會員 (附屬會員)	亞太經社會為聯合國經社理事會的附屬機構，成立時把香港界定在亞洲及遠東的地理範圍之內，經社理事會後又決議使香港成為遇有負責其國際關係的會員國提出申請時有資格成為附屬會員的地區之一。香港就在當時英國提出申請後被接納為附屬會員。香港會議座位與英國代表團分開，代表香港本身發言。	1947	是
聯合國糧農組織 Food and Agriculture Organization (FAO)	英國代表團成員	參與地區性事務，偶爾出席中央會議。以觀察員身份代表香港出席英國代表不出席的區域委員會會議。	1956	是

國際組織名稱	法定地位	參與途徑與概況	加入年代	該組織是否要求以國家為單位參加
關稅及貿易總協定 General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)	英國代表團成員 (後轉為正式成員)	協定簽訂當時仍有不少殖民地未獨立，於是有規定假如已接受協定的會員其關稅領域之對外商務和依協定所規定的其他事務具有或獲得完全自主者，可在原宗主國（對上述有關事實負責）發表贊助聲明後使其成為正式成員。香港本為英國代表團成員，但有資格成為正式成員。	1986 年取得正式成員地位（中英聯合聯絡小組磋商期間）	否
亞太禁毒執法機構官員組織 Heads of National Drug Law Enforcement Agencies, Asia and Pacific (HONLEA, Asia and Pacific)	準會員	香港得以以英國代表團的身份參加聯合國麻醉品委員會後，經英國的安排單獨參加亞太禁毒執法機構官員組織。	1974	是
國際原子能機構 International Atomic Energy Agency (IAEA)	英國代表團成員	以英國代表團成員的身份參與。	1957	是
國際民用航空組織 International Civil Aviation Organization (ICAO)	英國代表團成員	參與地區性事務，可就與香港有關的技術性問題發言。	1940 年代末期	是

國際組織名稱	法定地位	參與途徑與概況	加入年代	該組織是否要求以國家為單位參加
國際刑警組織 International Criminal Police Organization (Interpol)	英國代表團成員	組織章程規定若成員國家內的官方警察機構不能進行有效的集中合作，秘書處應和該國家進行商量找出最佳的解決辦法。香港國際刑警於 1960 年成立，隸屬英國國家中心局，香港警隊以英國代表團成員的身份參加大會的例會，並以「聯合王國（香港）」和香港的名義出席亞洲區域相關會議等，香港警隊也和國際刑警及其他國家的警方維持密切的合作。	1970 年代初期	是
國際海道測量組織 International Hydrographic Organization (IHO)	英國代表團成員	以英國代表團成員的身份參與。	英國於 1967 年加入，但目前香港官方資料顯示香港於 1992 年加入。	是
國際勞工組織 International Labour Organization (ILO)	英國代表團成員	以英國代表團顧問的身份參加。	1963	是
國際海事組織 International Maritime Organization (IMO)	準會員	依國際海事組織公約規定得成為準會員。不常出席。	1967	是

國際組織名稱	法定地位	參與途徑與概況	加入年代	該組織是否要求以國家為單位參加
國際海事衛星組織 International Maritime Satellite Organization	英國代表團成員	以英國顧問的身份出席會議。	1979 年延伸至香港	
國際貨幣基金組織 International Monetary Fund (IMF)	英國代表團成員	以英國代表團成員的身份參與。	1945	是
國際度量衡法制組織 The International Organization of Legal Metrology (OIML)	通訊成員		1982	否
國際通信衛星組織 International Telecommunications Satellite Organization (INTELSAT)	英國代表團成員	以英國顧問的身份出席會議。	1972	是
國際電信聯盟 International Telecommunication Union (ITU)	英國代表團成員	香港派出一名代表加入英國代表團出席會議，英國就有關香港無線電頻率問題經徵求香港意見後代表香港發表看法。	英國於 1871 年加入，但目前香港官方資料顯示香港於 1996 年加入。	是

國際組織名稱	法定地位	參與途徑與概況	加入年代	該組織是否要求以國家為單位參加
聯合國麻醉品委員會 United Nations Commission on Narcotic Drugs (UNCND)	英國代表團成員	依聯合國經社理事會決議成立，成員限於國家，1973年委員會成立一特別委員會彙編一份關於遠東區非法販毒情況的報告書，書中對遠東的範圍界定為一些指定的國家和「領土」，包含香港在內，同意香港參與委員會的籌組工作。1974年經社理事會決議通過定期舉行區域各禁毒執法機構官員會議的建議，包括香港。此後，香港的代表就隨英國代表團出席定期的麻醉品委員會會議和特別會議。	1970年代	是
萬國郵政聯盟 (萬國郵聯) Universal Postal Union (UPU)	英國代表團成員	出席中央會議時與英國代表團同席，不過和英國其他殖民地主要城市代表分開。出席專家會議時可能座位跟英國分開，但還要視中華人民共和國代表是否出席而定。香港代表可就適當的技術問題以香港代表的名義發言。	1877	是
世界銀行 The World Bank Group (WB)	英國代表團成員	以英國代表團成員的身份參與。		是

國際組織名稱	法定地位	參與途徑與概況	加入年代	該組織是否要求以國家為單位參加
世界衛生組織 World Health Organization (WHO)	英國代表團成員	1949 年大會通過決議，准許一些本身並不位於該區域，但負責該區域某些地區國際關係的會員國以會員身份參加爾後成立的區域委員會。英國為世界衛生組織會員國，雖不在西太平洋地區，但當時負責斐濟和香港的國際關係，英國據此成為世界衛生組織西太平洋區域委員會的會員。英國本身不派代表出席區域委員會的會議，由斐濟和香港輪流派代表以英國的名義出席。斐濟於 1970 年獨立，香港自 83 年後代表英國出席。	英國於 1946 年加入世界衛生組織，1948 年西太平洋區域委員會成立，1951 年，英國出席第一次區域委員會會議。	是
世界知識產權組織 World Intellectual Property Organization (WIPO)	英國代表團成員	以英國代表團成員的身份參與。	英國於 1970 年加入，但目前香港官方資料顯示香港於 1988 年加入。	是
世界氣象組織 World Meteorological Organization (WMO)	無投票權的領地會員	世界氣象組織公約規定領地和領地群由負責其國際關係的一國或數國代為援用該公約者即可成為領地會員。香港經英國援引公約第 3 條第 4 款而成為領地會員。香港全面參與各國政府間的颱風委員會。	1948	否

資料來源：中華人民共和國外交部駐香港特別行政區特派員公署網站：

<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmcoopc.gov.hk/chn/>；香港大學比較法與公法研究中心：

<http://www.hku.hk/ccpl/hktreaty/database.html>；Roda Mushkat, *One country, two international legal*

personalities: the case of Hong Kong (Hong Kong: Hong Kong University Press, 1997). pp.191-194；簡家聰

著，「香港對外關係簡介」，收錄於港人協會主編，**香港法律十八講**（香港：商務印書館，1987 年），頁

453-457；中英聯合聯絡小組及其國際權利和義務常設專家小組的成就：一九八五年至一九九〇年五月

（香港：Government Printer, 1990），頁 1-12；姚壯，「香港與國際組織」，**中國國際法年刊**，1989 年，頁

322-335。

下列的國際組織在某些相關著作中記載為聯合聯絡小組磋商前香港已參加該組織，但後來可能退出不再參與或各方對國際組織、香港加入時間的認定不同而無出現在「中華人民共和國外交部駐香港特別行政區特派員公署」的網頁上(或加入時間已在磋商中或之後)，亦較無詳細的文獻記載，因而沒有歸類在香港回歸前（聯合聯絡小組磋商前）參加的政府間國際組織中。

表 3 香港在回歸前（聯合聯絡小組磋商前）可能也已參加之國際組織

國際組織名稱	法定地位	參與途徑與概況	加入年代	該組織是否要求以國家為單位參加
亞洲及太平洋發展中心 Asian and Pacific Development Center (APDC)	可能為附屬會員	以亞洲及太平洋經濟社會委員會附屬會員的地位參與。參加其研究計畫和地區性關於發展問題的討論。	該中心的章程於 1983 年生效	
亞太區經濟合作組織 Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)	成員		1991	否
亞太計量方案 Asia-Pacific Metrology Program				
政府間颶風委員會 Intergovernmental Typhoon Committee (ITC)		以亞洲及太平洋經濟社會委員會附屬會員的地位參與。	該委員會的程序章程和規則於 1968 年通過	
國際航標協會 International Association of Lighthouse Authorities				
國際港埠協會 International Association of Ports and Harbors				

國際組織名稱	法定地位	參與途徑與概況	加入年代	該組織是否要求以國家為單位參加
國際復興開發銀行 International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)		即世界銀行。		
國際發展協會 International Development Association (IDA)		該組織為世界銀行的一部份。	該組織的協議條款於1960年對香港生效(英國加入延伸至香港)	
國際金融公司 International Finance Corporation (IFC)		該組織為世界銀行的一部份。	該組織的協議條款於1956年對香港生效(英國加入延伸至香港)	
國際標準化組織 International Organization for Standardization				
多邊投資擔保機構 Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)		該條約是在世界銀行的支持下擬定的。	建立該組織的條約於1988年對香港生效(英國加入延伸至香港)	
國家標準實驗室學會 National Conference of Standards Laboratories				

國際組織名稱	法定地位	參與途徑與概況	加入年代	該組織是否要求以國家為單位參加
亞太水產養殖中心網絡 Network of Aquaculture Centres in Asia and the Pacific (NACA)	正式成員		1988	否
亞洲及太平洋統計研究所 Statistical Institute for Asia and the Pacific (SIAP)		以亞洲及太平洋經濟社會委員會附屬會員的地位參與。	該組織的章程於 1995 年通過	
聯合國禁毒中心 United National Fund for Drug Abuse Control				
聯合國貿易及發展會議 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)		英國為該組織成員，香港得以參與該組織的會議。		
聯合國開發計畫署 United Nations Development Program				
聯合國環境計畫署 United Nations Environment Program				
聯合國人口活動基金 United Nations Fund for Population Activities				

國際組織名稱	法定地位	參與途徑與概況	加入年代	該組織是否要求以國家為單位參加
世界貿易組織 World Trade Organization (WTO)	正式成員		1995	否

資料來源：中華人民共和國外交部駐香港特別行政區特派員公署網站：<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmcopec.gov.hk/chn/>；香港大學比較法與公法研究中心：<http://www.hku.hk/ccpl/hktreaty/database.html>；Roda Mushkat, *One country, two international legal personalities: the case of Hong Kong* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 1997), pp.191-194；簡家聰著，「香港對外關係簡介」，收錄於港人協會主編，**香港法律十八講**（香港：商務印書館，1987年），頁453-457；**中英聯合聯絡小組及其國際權利和義務常設專家小組的成就：一九八五年至一九九〇年五月**（香港：Government Printer, 1990），頁1-12；姚壯，「香港與國際組織」，**中國國際法年刊**，1989年，頁322-335。

從表中可看出，香港參加國際組織的途徑主要還是透過加入英國代表團，這種趨勢在早年特別顯著，雖說仍被視為英國代表團的一部份，但也顯示出香港有別於英國本土的其他城市，而在代表團中納入香港代表，反映香港的意見，甚至可與英國有不同的立場。等到晚期香港的地位上升，與英國的差異漸漸顯現出來，覺得有必要給予香港單獨反映自身的利益時，香港以單獨地位加入的國際組織數量開始增加，或以特殊成員或以正式成員的身份參與。

二、澳門在回歸前參加國際組織的概況

澳門的國際地位和重要性可說遠不如香港，尤其是在1976年之後，才享有一些對外事務權限，在中葡聯合聯絡小組磋商前，澳門只在1981年以聯繫會員地位加入「世界旅遊組織」(World Tourism Organization)和在1984年以正式成員地位加入「國際紡織品及成衣局」(International Textiles and Clothing Bureau)。⁷⁷

除了享有單獨地位的兩個國際組織外，「國際通信衛星組織業務協定」、「萬國郵政聯盟組織法」和「國際貨幣基金協定」曾在1972年6月3日、1969年3

⁷⁷ 資料來源：中華人民共和國外交部駐澳門特別行政區特派員公署網站：<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmcopec.gov.mo/chn/>。(瀏覽日期：2008年9月28日)

月 27 日和 1960 年 12 月 31 日刊登在公報上，推測澳門也可能以加入葡國代表團的模式參加「國際通信衛星組織」、「萬國郵政聯盟」和「國際貨幣基金組織」。⁷⁸

香港和澳門在英國和葡萄牙的統治晚期，隨著本身的重要性、實力與能力上升和有其必要性，同時在英國和葡國的授權下，逐漸提升對外事務的權限，特別在適用國際條約和參加國際組織方面，而這行為也被國際社會所接受、認可。顯示非國家行為者在國際社會上的重要性有提升的現象，同時，世界秩序也在改變，不僅限於國家來詮釋，非國家行為者在對外事務上也可佔有一席之地。

第五節 小結

香港和澳門本是中國廣大領土中的一部份，納入中國版圖都有千年左右的歷史，居民幾乎全是中國裔，本和中國其他地區沒有什麼差別，然其地理位置優越，自然成為中西海上交通的要衝。近代西方世界推動一連串的航海事業、工業革命、殖民運動等政策，加上中國相對衰弱，港、澳因其地理條件優越反而從此改變了自身的命運，相繼成為英國和葡萄牙統治下的土地，使其開始有別於一般的地區、城市。

對外事務本是主權國家的權限，加入或簽訂國際條約和參加國際組織都是其中之一，在國際條約和國際組織大量出現的年代，香港和澳門正好在英國和葡國的統治下，由英、葡負責港、澳的國際關係。隨著香港和澳門地位與重要性的提升和國際局勢的變化，在考量其必要性和符合國際規範的情況下，兩地開始獲得英、葡授予某種程度的對外事務自治權。

回歸前，港、澳適用國際條約的途徑主要有三種：英、葡簽署或加入而延伸至港、澳；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；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

⁷⁸ 資料來源：澳門印務局：<http://cn.io.gov.mo/>。（瀏覽日期：2008 年 9 月 28 日）

位加入的國際條約。香港在中英磋商前適用的國際條約數約 320 條，絕大多數為英國簽署或加入而延伸至香港。澳門因取得自治的時間較晚，且葡萄牙早年也不積極將自身簽署或加入的條約延伸至澳門，因此澳門在中葡磋商前適用的條約只有約 50 條，應都是透過葡萄牙簽署或加入而延伸至澳門。

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、正式成員地位加入。情況如同適用國際條約一般，也是香港遠較澳門活躍，香港在中英磋商前已參加的國際組織約 30 個，多數是作為英國代表團的一部份，然後期以單獨地位參加的國際組織有增加的趨勢。澳門在中葡磋商前參加的國際組織只有個位數，約 5 個，以單獨地位參加的更只有 2 個。

香港與澳門的對外事務權限特別表現在單獨簽訂國際條約和加入國際組織上，而有別於負責其國際關係的國家。其中香港的經濟力量，包含貿易額、金融地位、外資在港資金與設立總部數量、港資對外投資與長期作為中國大陸對外橋樑等，使得僅為彈丸之地，又非主權國家的香港其參與國際事務的程度甚至超越了少部分已加入聯合國、廣被國際承認的國家。

上個世紀末，兩地相繼確定要回歸中國，然其特殊的國際地位並沒有因此終止，有別於當時脫離中國統治的時空條件，港、澳雖重新回到中國的主權統治下，但社會狀況、經濟條件和法律制度等已和中國內地有很大的差異，已不能再視為一個平凡的中國轄下的縣、市，在「一國兩制」的原則下，港、澳的特殊國際地位得到確認，交接和回歸後的適用國際條約與參加國際組織的狀況將在下一章闡述。