

澳門地位之演變史*

何思靈**

“我們與中國皇帝所維持之和平，完全取決於他對我們之善意，因為我們與印度距離遠，而中國皇帝對居於本地之葡萄牙人佔有絕對優勢，所以即使我們與華人發生任何爭執，亦不能與之決裂，只要他們不運送糧食到澳門，我們的城市就要投降……。”

(*António Bocarro*, 1635年)

“澳門為華洋雜處之地” (《中國刑部紀要》，十八世紀)

“雍正九年(1732)，鑑於澳門之洋人數目日益增加，而該地與縣府距離較遠，所以朝廷決定把香山縣知府助理調往前山堡，以管治澳門，監視及照顧洋人。”

(《*Kong-lok-San*紀要》，十八世紀)

“我們向來都不是澳門真正的主人，在澳門居住，須視中國的善意而定，從古至今，都與中國在這裏分享管治權。”

(*Franco Nogueira*)

* 本文的編寫乃依據 Francisco Goncalves Pereira所寫之“邁向1999：十九及二十世紀澳門的政治地位”一文而重新組織及演譯。該文乃刊於R. D. Cremer所著一書：《*Macau City of commerce and Culture*》。

** 《行政》執行社長、澳門理工學院教師。

關於地租（地米）之設立

在澳門行使有限度的主權是葡萄牙人長期管治澳門的特色。①葡萄牙人於十六世紀定居澳門，但至今仍未發現有任何文件對此確切訂明。大部份葡國學者認為澳門最初以貿易站的形式存在，而葡萄牙人能在本地經營是基於得到皇帝的准許；其餘學者因沒有關於該准許之具體證據，而認為是征服帶來這權利或佔領後取得這領土；還有一些外地學者基於中國當局長期限制葡萄牙人在澳門行使全部主權，而認為並不存在任何管治權的轉讓。②

正如 Almerindo Lessa 強調：“地理、政治、宗教及社會條件的機緣巧合”③使葡萄牙人得以長期及實際在澳門定居。這是因為他們採取一種配合本地環境的貿易政策，大膽的社會及經濟策略，以及與北京的友好態度，並以市政機構作為管治澳門的組織模式——這個模式在行政上的靈活性是使葡萄牙人可在澳門長居的其中一個理由。④

澳門以地租⑤名義，每年向中國當局繳納白銀五百兩供奉，某些學者認為這是公法租賃情況，得出的結論是中國當局默許葡萄牙人在這裏定居，中國當局以實事求是及便於獲得利益為由而採取此種態度。

事實上，儘管中國當局很多官員表示容許葡萄牙人在澳門居住，將成為禍亂的根源，亦會為廣東省帶來憂慮，但當時朝廷所採取的政策，則認為與洋人進行海上貿易，會為中國帶來龐大的經濟利益，亦會有助於鞏固海上防禦。⑥

雖然如此，但容許葡萄牙人在澳門居住，反映出葡萄牙人行使權力須受到限制。在最初幾年，澳門歷史可說是處於中葡共存的狀態，即使有時出現個別沖突，但無論在行使政治權力、司法、宗教、經商、甚至市政方面，都存在着這兩種權力。⑦

這種在碰到大問題時將部份決策權讓予中國官員的情況雖無明文規定，但在1806年兵頭向市政廳提交的報告中承認，在管治澳門方面，是由里斯本及中國政府雙方共同承擔責任及互相妥協。

① Francisco Gonçalves Pereira. 《聯合聲明，過渡模式及行政改革》《行政》雜誌第十一期第168頁，行政暨公職司1991年出版。

② Jose Calvet de Magalhães 《戰後之澳門及中國》第11至12頁，東方葡萄牙學會1992年出版。

③ Almerindo Lessa 《東方第一個民主共和國之歷史及人物》第242頁，澳門官印局1974年出版。

④ 同③，第244頁。

⑤ 地租之繳納始於1573年，同年中國當局命令建造關閘口，以界定本地區之範圍。

⑥ 見 K. C. Fok 《關於明朝時葡萄牙人之辯論及澳門之模式：葡國殖民地及中國之初步反應》，文化雜誌第十六期第13至30頁，澳門文化司署出版，1991年。

⑦ Francisco Gonçalves Pereira, 《Towards 1999: the Political Status of Macau in the Nineteenth and Twentieth Centuries》第二版第262頁，香港API Press Ltd. 1991年出版。

主權之分割

即使當時中國當局承認，澳門是由葡萄牙人在1583年成立的市政機關所管治，但很早就已出現中國官員日漸干預澳門事務的情況，從上一個世紀開始，中國已採取了一系列行政及經濟措施，使澳門在十八世紀末幾乎已拼入大清帝國的版圖。^⑧

為說明上述論點，請看下列例子：

- 十七世紀初訂立“*Aitão* 禁例”，其中規定葡萄牙人必須遵守某些條文，否則將被逐出澳門。該等條文包括不得建造房屋和堡壘，為徵稅目的，未經預先許可不得將船隻泊在澳門，不得逃稅，日本人不得在澳門居住，不得勞役、走私。^⑨
- 1621年，廣東當局命令市政廳在青州拆卸房屋，而耶穌會修士自1603年起已管治青州，所以向市政廳提出抗議，而市政廳的答覆是：“我們居住的這塊土地屬於中國皇帝。”^⑩
- 1688年，中國在澳門設置海關，實行對貨品徵稅。這項措施說明中國當局對本地行使稅務管轄權⁽¹¹⁾，並將澳門納入中國在1685年對外開放貿易時所建立的關稅制度內。根據上述情況，我們可解釋中國政府在十八世紀所訂的一項措施，即限制澳門的商船隊只可擁有二十五隻船，而所有船隻都必須受中國官員嚴密監視。
- 1736年，設立了一個官職，輔助前山官員管治澳門，⁽¹²⁾並有權審問犯人及科處刑罰。⁽¹³⁾
- 1744年頒佈刑法，其內載有歐洲人犯罪而傷害到帝國子民時所應受的處罰。⁽¹⁴⁾
- 在1749年廣東總督所頒佈的通告中有條文規定：在中國領土上經商的洋人，如違反通告的條文時，將受到法律的嚴厲制裁。⁽¹⁵⁾此外，還規定，未得中國官員許可，禁止建造房屋、向華人傳道，以免違反風俗和擾亂民心。

^⑧ George Bryan Sousa 《帝國之生存：葡人在中國（1630 ~ 1754）》第231頁，里斯本1991年出版。

^⑨ Padre Manuel Teixeira 《十七世紀之澳門》第19頁，澳門教育文化司，1982年出版。

^⑩ 同^⑨，第31頁。

⁽¹¹⁾ 同^⑦。

⁽¹²⁾ J. F. Marques Pereira 匯編《大西洋國，葡萄牙遠東檔案》，第II輯，第III及IV冊，第448頁，里斯本出版。

⁽¹³⁾ Padre Manuel Teixeira 《十八世紀之澳門》第366頁，澳門旅遊司1984年出版。根據學者所述，澳門在1810年開始設立衙門。

⁽¹⁴⁾ 同⁽¹³⁾，第396至397頁。

⁽¹⁵⁾ 同⁽¹³⁾，第429頁。

在這種對主權之行使經常出現限制的情況下，一直到十八世紀為止，作為本地葡萄牙人最高決策機關的市政廳，⁽¹⁶⁾都採取妥協和讓步的態度，設法維持澳門不同利益的脆弱平衡。

所以就算兵頭採取措施試圖扭轉劣勢，亦將注定失敗。

1747年，澳門兵頭António Jose Telés de Menezes曾試圖制止中國海關的猖獗行爲，⁽¹⁷⁾命令拆除中國官員在海關所設的圍欄，後因中國當局提出強烈抗議及威脅，所以市政廳唯有自資重建圍欄。這個兵頭亦因拒絕將兩名被中國當局控告謀殺的葡萄牙人交予中國審判，在市政廳施加壓力的情況下，而被葡萄牙駐果亞之總督撤職。

1750年11月10日在里斯本舉行的海外省委員會會議的紀錄內，提及中國皇帝並沒有發出任何正式批准，讓葡萄牙人在澳門居住。反言之，任何不遵守中國政府官員命令的葡萄牙人將會被驅逐。⁽¹⁸⁾

上述情況，反映出當時澳門存在着雙重管轄權或稱主權分割的事實。然而，即使經常出現磨擦、沖突、緊張狀態及危機，但三個世紀以來，彼此間的互相妥協，對雙方都帶來了好處。⁽¹⁹⁾

主權之確立

由於葡萄牙皇室設法將權力集中，因此從十八世紀後期開始，澳門市政廳的政治權力就面臨重大挑戰。1783年，瑪利亞一世應海事及海外省大臣Martinho de Melo e Castro的建議，頒佈了皇室訓令，其中提到之“殿下應立即採取措施，扭轉澳門的頹勢。”⁽²⁰⁾

針對此情況，形成這種形勢是因為市政廳的權力過份集中，——正如Bocage所說：“一個至高無上的市政廳”——以及市政廳長期屈服於中國當局要求下所致。皇室訓令設法削減該機關的權力，將之從屬兵頭，又將實際管治澳門和財政廳的權力賦予兵頭，使兵頭擁有由150人組成的武裝力量。這樣做是為了維護葡萄牙在澳門的管治權，使其受到尊重，並具備適當力量抵禦一切侮辱。

同時，該訓令亦規定在澳門設立葡國海關，以便徵收稅項。而1784年法律通過的有關制度利於經商，且合乎亞洲的貿易習慣。

⁽¹⁶⁾同^⑦，第263頁。

⁽¹⁷⁾ Padre Manuel Teixeira, 同^⑨，第409及410頁。

⁽¹⁸⁾ Padre Manuel Teixeira, 同^⑨，第446頁。

⁽¹⁹⁾ C. R. Boxer, 《澳門在十六及十八世紀中葡關係之妥協》第9頁，1981年出版。

⁽²⁰⁾ 《對駐北京主教之指示及其他澳門歷史之文件》，澳門文化司署1988年出版。

在中葡關係方面，該訓令指出澳門處於劣勢，是基於無任何葡萄牙的代表在北京向皇帝或其屬下官員為本地區的利益代言。

後來這個任務交給了由葡萄牙皇后任命的駐北京主教，使他可以向中國皇帝爭取葡萄牙的特權及轄免權，並向北京要求確認以前已存在，但已疏忽或遺漏的權利。

從上述形勢發展看來，自十九世紀初期起，葡萄牙逐漸加強在澳門行使的主權，具體表現在下列方面：

憲制方面——1820年自由主義革命所產生的憲法第二十條指出：葡萄牙民族是全球葡人的聯盟，(21)澳門是葡萄牙領土的一部份。

經濟方面——隨着1845年英國政府將香港變為自由港後，瑪利亞二世透過海事及海外事務大臣 Joaquim José Falcão 宣佈：“澳門所有港口，包括內港、氹仔及 Rade 外港，成為可向世界各國通商的自由港，並可推銷、儲存和經營任何性質的貨物。”（第一條）；“以任何國家名義在上述港口進口的所有貨物絕對免入口稅。”（第二條）。(22)此舉為日後拆除中國海關鋪路。

政制方面——在管治權非本地化程序中同時確立主權。透過1834年的殖民地行政改革，市政廳變成一個受兵頭監管的普通市政機關，其權力受削，而兵頭的權力則加強。(23)1844年的命令亦成立了獨立於葡萄牙駐印度總督的澳門帝汶梭羅省。

將澳門直屬皇室，並解除以往受印度海外省監管的關係，是1820年自由主義革命成功後所推行的殖民政策的直接結果。

我們應該根據上述形勢的發展去理解亞馬留總督的政策（1846——1849）。亞馬留受委任時，受令必須採取一切措施，以維護澳門的絕對自治。

亞馬留推行的是一項對抗政策，目的是消除中國政府在澳門的一切權力象徵，以及中國當局影響澳門生活的工具。

於是，澳門政府單方面廢除地租，賦予中國官員外國使節地位，而亞馬留亦命令從公眾地方撕去1749年的通告，着手興建通向半島北區的道路。在工程進行期間，曾毀壞了許多華人墳墓，破壞本地華人的祭祖習慣。同時，規定如華人犯罪，須交由葡萄牙駐澳門的司法機關審判，又廢除了葡國船隻泊岸需繳納的海關稅，最後更強行關閉中國設在澳門的海關。

(21) “一八八二年憲法”《葡萄牙歷史辭典》Joel Serrão 主編，第II冊，第162頁，波爾圖，Livraria Figueiredo。

(22) 1845年11月之命令《海外省法例》第一卷，官印局1867年出版。

(23) Francisco Gonçalves Pereira, 同⑦，第265頁。

簽署條約時期

亞馬留在1849年被刺殺，但其積極創造的形勢配合十九世紀中國所處的弱勢——鴉片戰爭失敗後，南京條約於1842年簽署，把香港割讓給英國，開放五港口（廣州、廈門、福州、寧波、上海）予國際通商——數年後，此形勢成爲有利條件，透過外交條約促使雙方確立澳門的地位。

爲鞏固葡萄牙王國和大清帝國數世紀所存在的友誼和貿易關係，1862年，兩國政府代表在天津簽署了中葡友誼及貿易條約。

該條約共五十四條，規定在簽署兩年後在天津交換文件。⁽²⁴⁾但此事後來不了了之，根據 Almerindo Lessa 所述，造成這結果，是由於翻譯問題及行文出現分歧，致使葡、中文本有出入之故。葡萄牙在外交上不斷爭取，只在1887年因不同因素造成的形勢，尤其是因鴉片買賣的利益，兩國才簽署新的條約。1886年，中國爲平衡財政，提高鴉片入口稅。爲了使這項稅務政策成功，中國必須在打擊走私方面得到香港及澳門的合作。

葡萄牙當局藉此有利形勢，提出談判要求，簽署一份承認葡萄牙在澳門行使主權的條約。談判在里斯本進行，並於1887年簽訂了初步協議，規定如下：

- 第一條——在友誼及貿易條約內，包括一條將在北京簽署的最惠國條款。
- 第二條——中國承認葡萄牙永久佔領澳門，承認澳門政府及葡萄牙任何屬地。
- 第三條——葡萄牙未經中國同意，不得將澳門及其屬地轉讓他國。
- 第四條——正如英國在香港的做法，葡萄牙必須在澳門就中國徵收鴉片稅提供合作。⁽²⁵⁾

澳門前兵頭及駐中國全權大使 Tomás de Sousa 曾帶領一個使節團到北京，就一份新的友誼及貿易條約與中方談判。這份條約確認了大部份在里斯本達成的協議，並於1887年12月1日簽訂，最後在1888年8月28日獲得批准。⁽²⁶⁾

因此，中國根據下列三個基本原則，承認了葡萄牙在澳門行使主權：

- 第一，中國承認葡萄牙永久佔領澳門及承認澳門政府。
- 第二，因協議內未提到澳門的屬地，所以疆界的劃分留待特別條約訂定；在未有條約前，應在簽署本條約時規定，葡萄牙實際佔領的土地由葡萄牙人管轄（尤其是氹仔和路環島）。

(24) Lourenço Maria da Conceição《在與中國簽署兩項條約中間之澳門》第27至41頁，澳門文化學會，1988年出版。葡萄牙的代表是澳門總督及駐中國之全權大使，而中國代表是禮部官員 Hang Hi。

(25)同(24)，第142頁。

(26)中國政府代表是總理衙門官員清親王及孫親王。

——第三，葡萄牙未經中國政府同意，不得將澳門轉讓。(27)

換言之，1887年簽訂的條約正式承認葡萄牙在澳門行使有限度的主權。(28)

然而，即使在外交上已盡最大努力，並透過澳門的葡文報章多次要求，但仍無簽署上述的特別條約。

這是因為在中華民國成立前不久，一股民族主義的熱潮直捲廣東省，要求取消1887年簽訂的條約，而造成上述結果。

澳門與北京關係的特點，是本地區與中國鄰近縣城既有衝突與和睦的交替關係，尤其是廣州市經常出現敵視葡萄牙當局的運動，亦有中葡雙方融洽共處的情況。

在中國華南地區發展了許多政治運動，使大清帝國滅亡，中華民國成立，誕生了國民黨。數年後，共產黨亦隨之成立。

雖然中國國民政府對1887年簽訂的條約的效力提出質疑，(29)並要求恢復中國對澳門的主權，但在上述條約中對澳門所確立的地位，在1912年1月1日成立的國民政府和1949年成立的中華人民共和國時期，並無改變。

第二次世界大戰後，中國以戰勝國身份成為聯合國安全理事會五個常務理事國之一，國民的民族情緒因而高漲，要求立即收回香港、澳門。

當時，廣州學生及報界扮演了重要角色，亦反映出中國當局的官方態度，許多在報章刊登的文章都提到“澳門問題”。除公開批評澳門政府外，還要求恢復中國在澳門的主權，“澳門政府奸詐、苛稅、罔顧民生、扼殺社會的健康力量，對窮人不公正、扣押報紙、控制輿論、阻礙文明自由的發展。他們雖然佔據澳門超過四百年，但並不具備條件面對新時代。自古至今，葡萄牙人視華人如奴隸，中國作為戰勝國，不能再容忍葡萄牙人如此對待我們的同胞。”(30)

1949年，中國共產黨勝利奪權，中華人民共和國宣佈成立，激發中華民族深感獨立及國家團結的情緒。

儘管中國革命包含強烈的反殖民意識，然而並沒有帶來要求立即恢復中國對澳門的主權的聲音，而日後發生的事情則明顯表示出中華人民共和國不承認澳門的地位，並認為葡萄牙人在澳門的管治是非法的。(31)

(27) Francisco Gonçalves Pereira，同⑦，第267至268頁。

(28) 見J. Calvet de Magalhães，同②，第15至19頁。

(29) 在20年代，中國有一場運動要求恢復因“不平等條約”而受損的主權，“不平等條約”乃於上個世紀與列強簽署的。

(30) 1947年4月22日之《Chien Kuo Jih Po》，Magalhães，同②，第23頁。

(31) Anthony R Dicks, “Macao: legal fiction and gunboat diplomacy” in 《Leadership on the China Coast》第93頁，Goran Aijmer, Copenhagen, Curzon Press, 1984。

1952年，葡萄牙海外省部長 Sarmiento Rodrigues 訪問澳門，聲稱澳門的狀況在未來不會有任何改變。當時的廣州報界亦對新中國政府的態度作出回應。1955年，人民日報社論⁽³²⁾提到：“澳門是中國的領土，中國人民沒有忘記澳門，亦沒有忘記要求中國在澳門恢復主權的權利。即使現時中國暫未恢復在澳門的主權，但並不代表中國人民可以容忍澳門長期被佔領的事實。”

六十年代，在聯合國所訂出應爆發革命的殖民地名單中，以及基於中國反對蘇聯的態度，並未將澳門和香港列入該名單內，與葡萄牙在非洲的殖民地有所不同。

中國政府認為，中國何時恢復對澳門的主權以及所進行的形式，屬中國政府的專有權限，有待時機而定，不過不會採用武力。⁽³³⁾

1966年，發生了“一二·三”事件，這是一場因興建學校校舍的准照不獲批發而引發的嚴重警民暴動，產生導致了很多根本無法補救的後果。

葡萄牙當局當時採取妥協態度而得以保留主權，但已深刻地反映出其脆弱的地位，Franco Nogueira說過：“我們不是澳門的主人，只是在別人監視下管治一塊共有土地。”

葡萄牙已意識到無能力在違反中國的意願下，繼續在澳門行使主權，所以葡萄牙總理 Oliveira Salazar（薩拉查）於1961年在向國民大會發表的演說中，談到海外省問題時說：“澳門作為葡萄牙管治的地區，始於葡萄牙國王和中國皇帝簽署的歷史悠久的條約。有鑑於此，雖然雙方政制有所發展及改變，且上述法律文件仍有效時，澳門可繼續保持其特殊地位，仍是葡萄牙的一部份，但是若果我們撇開法律上的觀點，而尋求其他因素去解決問題，則無論我們如何勇敢抵抗，基於日常生活需要依賴中國，所以必然結果是澳門被中國併吞。若真如此，對西方世界將是一個重大的文化損失。”⁽³⁴⁾

一國兩制

隨着“四·二五”革命的來臨及非殖民化政策的推行，出現新的時機，兩國政府就澳門問題達成共識。1976年葡萄牙憲法第五條第四款明確提到澳門地位的特殊性質，並指出受葡萄牙管治的澳門地區是由適合其特殊狀況的通則所規範。

毛澤東去世及四人幫倒台後，中國決定走向開放政策的道路，積極面對國際社會，並將國家的命運與現代世界緊密連結。⁽³⁵⁾

(32) F. Gonçalves Pereira, 同⑦, 第271頁。

(33) 同(32)

(34) Jorge Morbey《過渡期之挑戰》第53頁，里斯本1990年出版。

(35) 1982年中華人民共和國憲法序文。

1979年，葡萄牙與中國正式建立外交關係，並簽署了關於澳門問題的一份協議。中華人民共和國在1982年的憲法，訂定了國家可在領土上設立特別行政區的原則。這個憲制方案表現出策略上中國政府對台灣、香港和澳門地區的部署已達至國家統一。至於如何將資本主義經濟地區納入社會主義國家，鄧小平明確提出一個概念：一國兩制，意即在憲法及法律容許的範圍內，在領土內可維持不同政治、經濟及社會制度，但主權仍由中央政府行使。

其後，經葡萄牙和中國談判，達成一項協議。1987年在北京簽署了關於澳門問題的聯合聲明，翌年獲得批准。⁽³⁶⁾

中葡聯合聲明規定1999年12月20日將澳門主權移交，我們現時正處於過渡期之中。

結 論

- 一、葡萄牙人初期定居澳門之目的主要為經商，後來逐漸發展至實際行使管治權，這點葡萄牙和中國對主權的概念有彈性理解。
- 二、在實際管治中，主要體現在中葡雙方採取互相妥協的態度。但從十八世紀末起，中國政權在形勢上處於劣勢，葡萄牙在澳門開始鞏固其管治。
- 三、葡萄牙將歷史遺留下的殖民地歸還，配合中國收回領土的意願，促成了現時體現在澳門基本法內的主權收回策略。

⁽³⁶⁾ 中國與英國簽署聯合聲明，其內規定中國在1997年恢復對香港行使主權。

