

政治

淺談葡中關係中的“共識”現象

*António Vasconcelos de Saldanha**

金國平 譯

本文思路是在葡中關係史中的“共識”現象這一題目下展開的，是對葡萄牙人在澳門長達四個多世紀住留這一特殊現象的反思和解釋。

在葡中關係中，簽署過一系列協議來保證雙方履行信約，這一點早已成為了兩國官方和民眾社團之間關係的一個特徵。我們可以借助“條約”這個概念，來試圖理解這一重要的問題。

然而，我們研究領域中的史料浩如煙海，很難借助於一個建立在當代的“國家”概念、國際法律和國際社團的特徵之上的定義來分析它們，甚至無法借助近一個世紀之前的環境中產生的現行的國際法。

的確，如何將這些概念用來理解中國十六、十七、十八甚至十九世紀某一時期的國際關係？或者以同樣的概念去理解上述同期葡萄牙在其擴張活動進程中所採取的國際關係的實踐與方針？

權力起源、性質與目的的特殊概念，國家財產的概念，臣服制度，純粹的納貢制度，君主的等級，具有不同藩屬中央政權級別區域的帝國，這一切構成了葡萄牙遇到的十六至十九世紀的亞洲所具有的複雜國際關係體系。十六世紀的政治學家，根據葡萄牙的經驗，已開始運用它來系統地闡述主權的概念。

因此，我們認為，欲確定幾個世紀以來葡中關係中的“共識”的性質與作用，須以“協議”為基礎。就法律範疇而言，它是連貫的，但它的內涵較現代國際法所強加的概念要廣泛。

若不是如此，可考慮到的是，如果施行這一嚴格的國際條約的標準，葡中關係將壓縮為三個僅有的雙邊協議：1887年條約，1928年條約與1987年聯合聲明。這不足以說明問題。

的確，應考慮到一個被打上深深中國國際關係烙印的環境。此種關係從傳統上來講與正式簽訂的國際條約背道而馳。另一方面，葡萄牙通過對一個具有特殊自治特徵城市的管理而在中國佔有一席之地。在此，實施並界定了一個系列解釋和維繫

* 里斯本技術大學社會暨政治科學系教員、澳門基金會葡中關係研究中心主任

四百年“承諾”的條約及區域性協議。這難道不是澳門作為中國內部一個自治社團而存在的實質嗎？

我們所說的“共識”將我們與協議的概念相關聯。它可以簡單地解釋為在兩個或數個主體之間所到達的明確一致。運用一條法律規則——約定必須遵守——可以運用這一項協議來調節相互關係，建立一個以前不曾有過的行為模式，聯繫雙方。

若此聯繫發生於國際法律體系的層面的主體之間，或一個更狹窄，內部的範圍——即使常常以國際法的概念來解釋與運用——我們不擬對此問題加以解決。在此種性質的雙邊關係過程中，它讓位於確定雙方意志的主要目的。

我們認為，就其整體的不同節奏和方式而言，對葡中修約作一分析，可對它的主要目的獲得全面的了解。不可樂觀的是，這一勾勒尚未完成。

本篇短文的目的絕不是羅列其源起或確定每個協議的意義及內容，更不是為其撰史。首先，我們要強調的是此種修約的持續性，確定直接產生於葡中圍繞澳門展開的關係史中不同階段的5種不同協約的“形式”

第一種為中華帝國的內部秩序所制約。它始於十六世紀中葉，直接產生於葡人社團對先是明朝後是清朝所確定的條件的接受，使葡人得以在澳門居留。

中方史學披露了帝國官僚對此所進行的冗長討論。它導致了允許葡人入居並確定了三冊厚的約法模式形成的理由。如前所述，這以澳門葡人對中華帝國出於政治控制及海疆安全的原因而制定的嚴厲行為模式的接受為基礎。

這便是1617年，1741年和1749年的“協議”。對葡方的接受態度，中華帝國則報以允許佔用澳門及相應的商業利益及保護。

隨着所出現的新的政治及社會動蕩的要求，它曾不斷得到修訂。我們可以看到，這些“行為準則”包含不同的措施。其中有社會方面的內容，有商業領域的舉措，此外，尚有行政條例，但所有這些都在防止顛覆“天朝”的控制之下。曾幾何時，例如1802年英人懷有登岸的企圖，1809年中華帝國對沿海海盜問題無能為力時，承諾得到了書面的修訂。在聯合保衛海疆的最高考慮下，澳門及廣東的高級官員聯手合作。

應該着重指出的是，無論對考慮澳門的正常發展而言，還是從與宗教利益的抵觸而論，或是出於國家威望的原因，情形並不總是順應葡萄牙人的，果阿、澳門或里斯本的葡萄牙當局頗難接受它。按照宗主國的利益或簡單地出於澳門議事亭的便利，企圖對上述協議進行新的談判或解釋，這便是十六、十七及十八世紀出使北京的某些使團的原因。例如，1784年派往中國的北京主教湯世選（D. Alexandre de Gouveia）的使命便是一個實例。他企圖越過複雜的葡萄牙人與華人的省際利益網絡，按照皇室的明確指令，在中國皇帝處取消以前的協議，與中華帝國簽訂一項更加與國家尊嚴相符的調節澳門關係的新協議，但一無所獲。另一失敗是，1809年在談判協助中國剿匪時，在預先商定的約定中要加入糾正中華帝國當局對澳門的態度的條文。當時對中國的指控是不遵守對澳門的承諾。

第一次鴉片戰爭後，葡萄牙人才有機會在此謀求對以往的協議進行修改。的確，當澳門政府面臨一個既成事實、首次看到中國被英國軍隊強加的條約所左右

時，葡萄牙立即萌生了從中華帝國處獲得對舊關係秩序進行調整的願望。然而，值得注意的是，如果說這一舉動具有國家威望，在歐洲其他列強面前的“面子”，即在新的秩序下保障澳門的商業前途的潛在原因外，尚未對將澳門置於中華帝國內部秩序中的舊模式提出置疑。

1843和1844年間葡方欽差大臣蕭喇威啦邊多（Silveira Pinto）與中方欽差大臣耆英的談判結果的確導致了一新的協議。此協議雖新，但在經濟發展、確定十六世紀定下的邊界的實際擴展以及與葡萄牙皇室的傳統格格不入的一直向帝國繳納的貢金方面遠遠未滿足葡方的希望。

中華帝國當局的僵硬態度或許是由於耆英不善於區別葡萄牙在華與其他新來列強入華的性質而形成。這導致了亞馬勒（Ferreira do Amaral）政府的出現。而這一政府又導致了基於葡中三個世紀互利之上的共識的驟然中止。

於是開闢了葡中關係的第二階段，由此產生了相應的各種修約實踐。

脫離了中華帝國內部秩序的桎梏，產生了重新建立一個新的默契標準的必要性。葡萄牙人企圖將其囿於國與國之間平等的範疇內。這是一個以源自歐洲的國際法的格式及所規定的模式簽訂條約的時代，中國被迫對此進行研究、施行。

在另外一些正在對亞洲進行擴張的列強的協助下，例如俄國及法國，葡萄牙開始了同中國第一個條約的談判。此條約於1862年簽字，幾乎是確定亞馬勒以武力強加的共識，它的第二款廢除了所有當時仍在施行的協議，非常明確地闡明了一新秩序：

“葡萄牙與中華帝國及澳門政府與中國當局之間所有迄今為止，無論何時何地所存在的筆頭的、刊行的或口頭的協議由本條約宣佈作廢，將其視為從未存在。今後，一切關係以本條約的規定為準……”

由於上述原因，1862年條約從未換文，由此而產生了制度規則的真空。這一真空導致了偶爾使用——曾多次產生此種情況——“地方協議”。它是在澳門及廣東區域當局之間簽訂的，其目的為設立一臨時協議。它一方面保障了和諧的共處，另一方面又未危及兩國欲在未來以正式國際條約來確定的權利及願望。例如，七十、八十年代商定的關於海關稽查範圍的協議。

《葡京草約》及《1887年葡中友好通商條約》拉開了葡中修約實踐第三階段的序幕。這是第三種模式。一方面，葡萄牙終於得到了失敗的1862年條約中第二款中所期待的內容，另一方面，葡萄牙獲得了確定其在華地位在法律及國際上有效的的憑據。它得以在平等的基礎上享受其他列強已享有的特權與豁免，尤其是外交代表權。

但如果說直至1887年3月26日簽署的《里斯本草約》及爾後於1887年12月1日在北京簽署、於1888年4月28日換文的《葡中友好通商條約》，“澳門問題”主要是確定並由中國承認葡萄牙人居澳憑據問題，從那時起自本世紀上葉，它的主要議題則意味着澳門的海、陸勘界問題。這一問題由於赫德（Sir Robert Hart）的機智及總理衙門的一再堅持，葡萄牙不得不通過北京條約的第二款將其保留。

“惟現經商定，俟兩國派員妥為會訂界址，再行特立專約。其未經定界之前，一切事宜俱照依現時情形勿動，彼此均不得有增減、改變之事。”

於是，它及類似的問題成了葡中關係中主要爭議的緣起。爭議主要圍繞澳門的勘界。所謂的“澳門勘界問題”成了葡萄牙在遠東外交政策中最重要問題。這一問題的提出基於歷史聲望的考慮。當時堅信，勘界問題一經解決，將出現連鎖反應，將可自由建設新港口、實施計劃中的廣澳鐵路，使澳門恢復往昔的經濟富裕，使其擺脫依靠賭博收入和鴉片貿易的劣痕。

在此不擬對邊界問題作一準確的界定，亦無意對雙方為各自的立場辯解的複雜理由作出解釋。值得指出的是，曾使用一系列區域性協議。這些協議是澳門政府及廣東在里斯本及北京知情的情況下直接展開的談判的結果。它保留了1887年條約第二款機制的可行性，導致了緩解、制止地方衝突重要協議的形成。可以看一下1897年協議的情況。它由澳門政務會與兩廣總督談判形成，對不佔領大橫琴達成了協議。還可列舉使用毗鄰水域的協議。

葡萄牙認可了1901年的國際草約並簽訂了僅涉及海關及治外法權的1928年條約。可以說，從1887年至1949年，葡萄牙在邊界問題上毫無進展。對一個與澳門每日生計息息相關的問題的解決無一線可能，祇得依靠維持由區域性協議所確定的脆弱臨時協議。

因為葡萄牙的確很早就已看到，1911年中國制度的改變將絲毫不會改變北京和廣州的官員對葡萄牙人對澳門的訴求所採取的一向刻板的立場：澳門為葡佔中國領土。它僅局限於澳門半島，無任何領水。

1949年中華人民共和國的成立，開始了葡中修約實踐的第四個階段和第四種模式。

這一階段具有與以往階段截然不同的特徵。一方面，作為在華葡萄牙外交官承認中國政策的建議未獲首肯的後果，從1887年起建立的官方外交途徑完全被切斷。另一方面，所有以或好或壞協議維繫的平衡一概廢止。中國現在提倡的所謂“不平等”條約的理論將這些協議沖得煙消雲散。

當時的總理薩拉查先生自以外交部長的身份兼任部長會議主席起，對澳門問題予以了特別的關注。他在這方面所採取的兩個態度尤其值得一提。它對理解澳門的修約史十分重要。

首先，對1887年以來根據國際法制定的條約的規定所準確界定的澳門地位採取了堅定的立場：在葡萄牙與中國“分離所有權”法律概念基礎之上的永居管理的解決辦法。

在此點上，薩拉查的思想是可以理解的。例如，他知道，出於民族聲譽，葡萄牙曾多次犧牲已商定的協議，以求保持上述聲譽的“共識”。早在1862年，為了不影響一個後在1887年獲得的“地位條款”的可行性便採取了上述做法。1902和1904年，又拒絕批准由白朗毅（João de Azevedo Castelo）完成的重要談判，目的就是降低上述條款的價值。1928年，又將談判局限於對此條款的嚴格保留，它導致了同年12月條約的簽訂。1930年，準備簽訂一個新的通商、通航條約時，曾指示駐華公使不得對被認為仍然有效的1887年條約這一部分作任何修改。1961年，

薩拉查堅持以往的方針，駁斥了所謂的“不平等”條約的理論。他確認了1887年條約第二款的有效性和客觀性並公開保證說：“澳門作為附屬葡萄牙主權的存在基於葡萄牙國王與中國皇帝之間的古老條約。”

薩拉查所採取的第二個重要的態度是，早在1949年便制定了一直持續至1974年的漫長的外交“封鎖”中澳門當地的對話態度準則，亦即：“一種為鄰近及居民的相互需要造成的事實關係。祇要它不危害政府根據重申的原則或國際條約所採取的態度便是正確的。”

在此“事實關係”的格局中，除了澳門人長年累月維繫雙方關係的卓有成效及非正式的個人努力外，傳統的“共識”又化解了許多嚴重的危機時刻。1952年和1966年嚴重事件之後，產生了兩個唯一的書面協議。它們產生於純粹的脅迫，產生於澳門政府與廣東政府之間的談判。然而，正如後來一位海外部部長評論這一危機時所指出的那樣：“保存了陣地的人才是贏主。”

然而，如同達哈任朵夫勳爵（Lord Dahrendrof）所言，“善於在衝突中生存本身就是一種美德”。此種美德的益處從葡中重建外交關係時起尤為突顯。的確，1979年是我們目前所處的第五階段的起始，其標誌為一份被稱作“秘密協議”的草約。它確認了澳門屬於中國領土主權這一悠久的歷史現實。此點在1987年的聯合聲明中又得到了確證與發展。

此為一國際法範疇的文件，其特殊性與後果一直引起了法學家的極大關注。它應被視為圍繞澳門的存在葡中間協議、議定、公約的漫長周期的結束。此協議的談判者在確定“……妥善解決歷史遺留下來的澳門問題，……”這一首要目標之一時是經過深思熟慮的。

我們堅信，此種認識將加強我們對歷史上形成的“澳門模式”的正確理解，有益於確定另一種模式。而未來澳門特區的興盛與葡中關係將取決於這另一種模式。

