

歷史與外交

民國時期南北政府對澳門的立場及其有關交涉

吳志良*

—

1887年12月1日，中葡兩國簽訂了第一個有關澳門政治法律地位的條約，並於次年4月28日在天津換文生效。然而，《中葡和好通商條約》是一個權宜之約，也是一個遠離主題的不完善的條約，故而具有較大的爭議性。具體而言，通過條約，中國獲得葡萄牙人在打擊走私、徵收鴉片稅方面的合作及其未經中國首肯不將澳門讓與他國的承諾；葡萄牙則獲得中國確認其永居管理澳門的權利以及與其他西方列強在華的同等通商特權。乍一看來，葡萄牙獲得夢寐以求的澳門主權治權，澳門的政治法律地位得以確定，但事實上，由於澳門及其屬地的界址未清，澳門問題並無得到真正解決，為中葡關係造成無窮後患和困擾。

《中葡和好通商條約》第二條規定，由“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”。這個看似清楚的條文，實際上潛伏著巨大的爭議性，因為雙方對“現時情形”的理解存在著顯著的差異，而葡人更在簽訂前後圖謀擴界，企圖造成既成事實，迫使中國承認。因此，簽約前，粵督張之洞便不無遠見地指出：

“大率澳門一帶，有葡人原租之界，有三十餘年久佔之界，有十餘年新佔之界，有近數年圖佔未得之界，區別甚多，實非一致，現當立約之際，彼必將含混貪求，若使稍不詳審，則遠慮近憂，處處棘手”

為此，他建議：

“除原租圍牆以內之地，仍舊聽其居住；已侵佔者明示限制，察其於我無大礙，分別租給收回；未侵佔者力為劃清，嚴加防範。其海面按照公法，與之議明，不容擅佔”¹。

1. 《清季外交史料》卷73第6、9頁。

* 澳門基金會管理委員會委員、歷史學博士。

換約後的第二年，總理衙門指示兩廣總督回覆澳門總督的照會時稱，勿動之界“係指關閘以南至三巴門一帶而言，至關閘以北乃中國獨管之地，原不與約內界務相涉”²。換言之，中國理解“澳門”為葡人在半島的原居地，即舊城牆界內地段；未界定勿動之“屬地”指城牆至關閘一段，即締約前為亞馬留總督武力強行所佔之地。此外，不擁有港口、領水管轄權。

而葡萄牙的理解是，“澳門”指澳門半島，“屬地”指氹仔、路環、對面山、大、小橫琴兩島及周圍領水。面對如此大的分歧，一位葡萄牙政論家聲稱要在歐洲列強的協助下，“維護屬於葡萄牙的，重拾曾是葡萄牙的，爭取應屬葡萄牙的”具體而言，葡萄牙應：

- 1) 維護已佔有的澳門舊城、氹仔和路環島；
- 2) 重新佔有對面山、小橫琴；
- 3) 佔領大橫琴；
- 4) 恢復關閘至北山嶺拉塔石炮台的中立公共地段。

這樣，葡人不僅可以更好地防守澳門，還可解決一向仰仗中國的日常生活供給，令澳門可以真正自給自足，獨立自治³。不難看出，葡人要求“屬地”，有其深遠的政治、經濟和軍事目的。

本來，深明葡人意圖的清廷對解決有關分歧的意欲不高，只期維持現狀，以“拖”為策。1902年，葡萄牙借清廷因白銀貶值需與有約之國修訂原定5%的關稅之機，遣使白郎谷 (José Castelo Branco) 來華提出談判澳門界址問題。由於雙方分歧太大，有關談判沒有結果。但是，葡人趁機不斷侵界，而廣東地方官紳也強烈要求劃清界址，避免無日無之的衝突和糾紛。1908年2月發生日本軍火走私船“二辰丸”號闖入澳門海面事件，清廷在處理事件過程中向日本和葡萄牙屈服，引起公憤。於是，清政府迫於壓力，委派雲南交涉使高而謙為代表，與葡使馬沙鐸 (Joaquim José Machado) 談判。

中葡代表於1909年7月15日至11月13日在香港舉行了9次會談。由於雙方基本立場與1902年白郎谷來華時所陳述者無甚變化，尤對“屬地”的理解南轅北轍，相持不下，高而謙和馬沙鐸為維護本國立場，針鋒相對⁴。高而謙面對世界各地勘界維持會的壓力和葡萄牙欲交海牙法院公斷的要脅，一度要求外務部將談判地點移往廣州，與粵督妥議，聊作緩兵之計，惟外務部擔心事端越鬧越大，“未愜民情，有礙行政”⁵。最後清廷答應作出讓步，允許葡人在氹仔、路環佔地居留而不作為屬地，但葡方並不滿足，談判陷於僵局而中斷。澳門劃界事又回到原狀。

2. 《澳門專檔》(一)第397頁，台北中央研究院近代史研究所，1992年。

3. J.F. Marques Pereira, Ta-Ssi-Yang-Kuo (《大西洋國》), Vol. I / II, p. 595、644, Direcção dos Servios de Educação e Juventude de Macau, Fundação Macau, 1995。

4. 各次會議詳盡記錄見黃培坤編《澳門界務爭持考》第13-35頁，廣東圖書館，1931年。另有華使演辭、葡使演辭及其說帖——載於其後。

5. 《澳門專檔》(二)第298、300頁，台北中央研究院近代史研究所，1993年。

1910年10月5日，葡萄牙建立共和政體。滿清政府一度擔心葡政局不穩而導致澳門似謠傳那樣落入他國手中，試圖利用外交承認葡萄牙共和政府作為籌碼，與葡商談澳門劃界問題。葡萄牙當局完全明白問題的複雜性，知道難以一時了斷，而新政權剛剛建立，有更急迫的事情要做，故而沒有馬上表現出很大的積極性。後雖進行私下商談，但一直爭持不下。

但是，界址不定，糾紛難止。香山縣民在關閘附近填築圍基，被葡人指控為侵界，而葡人濬河也為廣東所遏止⁶，如此交涉，永無寧日。可是，雙方都似乎不願放棄不可調解的立場，達成協議。正如馬沙多總督理性地指出，“若非特殊環境迫使中國處於不能與我們對立的局勢，或出現機會令我們擁有比被認受的邏輯和外交更強烈的理由來支持我們的權利，劃界永遠不會有結果，除非我們放棄無可爭議的權利”⁷。

這種關係無定的狀態，不僅對睦鄰友好有害，對澳門發展也不利。澳門葡人30年前便開始研究港口工程，疏浚河道，期望改善澳門內港的航行條件，促進貿易。儘管1911年葡萄牙臨時共和政府批准疏浚航道後，輪船等候漲潮才能進港的情形已有所好轉，但不能從根本上改變其有限的航行能力，澳門自由港僅徒具空名，事實上並無可進出大型船隻的港口。當然，澳門沒有充足的財政資源來改良港口是其中的一個因素，不過，更重要的是劃界和海權問題懸而未決，缺乏中國當局的默認和配合來展開有關工程。澳門港口工程，也就這樣無止境地拖下去。

二

值得指出的是，澳門問題傳統上主要由廣東當局處理，北京中央政府除涉及兩國外交的事務外，甚少過問和干預。即使鴉片戰爭後，欽差大臣耆英於1844年6月赴澳門會見美國大使時，也只跟澳門總督把酒言歡，而對被委任為葡萄牙駐華公使的邊度（Silveira Pinto）避而不見，將澳門問題限定於地方層次。《中葡和好通商條約》簽訂後，澳門問題才提升至兩國外交層次。不過，有關澳門劃界及其糾紛的調解，廣東當局的參與依然很大。

1911年10月10日，武昌起義推翻了滿清皇朝，中華民國臨時政府於次年1月1日正式成立。在改朝換代之際，內外交困，百廢待舉，澳門劃界問題雖不獲中央政府足夠重視，但並未被完全遺忘。1913年10月15日，外交部致電駐葡代辦郭家驥：

“近日西報載有葡國內亂情形，略云政黨互相傾軋，亂黨乘機潛謀暗殺，又稱某國與葡接壤，利用鄰國內亂欲有所圖，甘為亂黨之逋逃藪，雖經訂約允將逃入亂黨驅逐出境，其實陰為庇護，而某某兩國又在伺機密商，處商分葡國屬地等語。以上各節，雖為葡

6. 《澳門專檔》(二)第632、683頁。

7. Alvaro Mello de Machado, *Coisas de Macau* (《澳門事物》), p.53, Lisboa, Livraria Ferreira, 1913。

國政局變遷，於我國今日情形頗有關係，葡政府對於交犯及屬地兩問題，外交是何態度，事前有無籌劃，其結果大致如何，執事於役是邦見聞較切，希隨時調查詳細報部為要。至我國現時內政羸羸，所有外交宿案正在籌劃提出磋商，以期了結。澳門事件如經我國提議，葡政府能否受商，時機能否利用，亦希密探詳覆”。

在葡使符禮德 (J. Batalha de Freitas) 催促下，外交部次年4月2日發函廣東都督龍濟光、民政長李開侁：

“澳門界務問題，前清宣統元年曾派高而謙充勘界大臣，與葡國專使馬沙鐸會議，旋以兩方意見不合，遂而中止。嗣經駐法劉公使式訓赴葡接議，又值葡國內亂，亦無成議，現在駐京葡使請將界務從速勘定等。因查此案拖延已久，極應早日解決，然事關重大，必須內外兼籌，方有把握。除由本部預行籌備外，相應函達尊處查照，即希將關於此案要件足為談判之助者，暨對於此案有何意見，一併聲覆，以憑核辦”⁸。

5月14日，外交總長孫寶琦回覆符禮德的查詢時稱：“此事本部並未妄忘卻，現正調查，調查成案徵集廣東地方官意見。一俟籌備略有頭緒，自當知照貴使來部商議”。但符禮德認為“貴部向粵省官憲徵求意見似覺太早，因該地官紳會社一聞開議，此事定必言論紛紛，反致事不好辦。最好係在北京先行與貴總長商議，俟有頭緒再向省、粵省徵求意見，如此，本公使逆料以貴總長之聲譽暨本公使之願望，定必得良好之結果”。孫寶琦保證道，“將來商議時主權仍在中央，所以徵集粵省意見者，係作為參考之資料而已”⁹。

6月12日，外交部選派駐墨西哥公使陳籙，往澳門調查界務。同一天，致密函予廣東省都督龍濟光等：

“澳門界務問題拖延已久，極應內外兼籌，早日解決。曾於4月2日函達在案，本部詳加研究此案。自以分別新佔舊佔地界入手，將來開議時，爭論方有根據，惟本部所存案卷暨粵省前此報告對於葡人佔地範圍及佔地時有無經過交涉，均屬無案可稽，自非派員實地調查，不能得其真相。茲查有新簡駐墨公使陳籙於澳門界務研求有素，應即委託密往該處調查一切，所有尊處關於此案要件暨對於此案有何意見，均有於陳使過粵時與之接洽，俾將來開議時可收內外一致之效。惟粵省勘界維持會議論紛紜，多係臆測，且係意氣用事，不顧大局，此次陳公使赴粵與台端接洽一切，務望秘密勿宣，以免另生枝節，無益有損”¹⁰。

此外，還肯請巡按使李開侁誠勸在劃界問題上言詞過當的旅港華僑楊瑞楷，以免“引起仇外舉動，於大局無益”¹¹。

8. 《澳門專檔》(四)第74頁，台北中央研究院近代史研究所，1996年。

9. 《澳門專檔》(四)第75頁。

10. 《澳門專檔》(四)第83頁。

11. 《澳門專檔》(四)第87頁。

7月12日，陳籙致函外交部稱赴澳後仍將回粵，原因是“龍督李使意均以澳事在京會議較易著手，惟事關粵省，必先諮取地方官意見，將來開議，可免往返電商”。20日，陳籙再向外交部匯報龍、李二君甚以澳事在京開議為然，惟事關粵省界務，意欲融和京外意見，必先就地會商一次，俾得各抒所見，互資參考，即將來輿論有所反對之處，而地方官應負之責在所不辭，開議時粵亦派員赴京與議等語¹² 由此可見，廣東當局也堅持要參與其事，以期權責分明，內外一致。

外交部8月7日收到陳籙的調查報告書後，一方面指派秘書劉符誠（錫昌）依葡使符禮德之請先作私人談判，以“彼此可將兩政府之意見互換，其可採者，將來再正式提出；其不可採者，可先私下設法商改……以期結果速而爭論少也”¹³。另一方面，提請廣東當局在澳門附近各要塞添駐官兵，為勘界作準備。

1915年1月5日，外交部電函廣東將軍龍濟光等，稱葡使符禮德欲前往澳門調查界務，而劉符誠則以個人身份順道結伴偕行，詢廣東方面能否接洽。龍濟光欣然應允，“優加款待”，並以澳門劃界懸案眾多為由，請劉符誠多留數日，但所需費用，則報北京發還¹⁴。

次年4月，澳門葡人濬海築圩謀佔界址，龍濟光請外交部嚴加交涉，而外交部則於7月10日指示廣東當局“如果屬實，希查明交涉”¹⁵。

三

袁世凱去世後，黎元洪於1916年6月繼任總統，南北兩方為此展開新舊約法之爭，拉開了護法運動的序幕。隨著北洋軍閥分裂割據和混戰的加深，廣東成為護法運動的根據地。次年8月，孫中山在廣州當選為陸海軍大元帥，成立護法軍政府，南北形成對峙局面。

然而，雖然澳門劃界談判暫時無法進行，但界務糾紛卻一直沒有停止。1916年10月31日，廣東省省長朱慶瀾因葡兵艦泊灣仔、西洋人在灣仔租屋等事向英國兼葡萄牙總領事發出照會，稱“灣仔地地方屬中國內地，並非通商口岸，外國兵艦不應駛進停泊，及外國商民不得在非通商口岸之地方租賃舖屋居住”。為此，希望總領事“轉請澳門總督飭屬查明，如該兵艦尚未駛去，即令刻日開離灣仔海面，及飭各該西洋人將租賃舖屋退還業主，一併遷出”¹⁶。澳門護理總督在爭辯葡人並無違規的同時，還稱：

“本護督今先敬謹聲明，此項事件應由中華民國政府直接向西洋民國政府交涉，西洋政府自必詳細調查，在澳門總督並無駐紮中國

12. 《澳門專檔》（四）第88、108頁。

13. 《澳門專檔》（四）第124頁。

14. 《澳門專檔》（四）第166、168頁。

15. 《澳門專檔》（四）第202頁。

16. 《澳門專檔》（四）第223頁。

西洋公使之權，是以與廣東政府交涉不能過於澳門政府或廣東政府行動之外及兩政府所屬職官行動之外，故按照現在廣東政府所提之事，必與由中國政府提出交涉也。然本護督以禮相待，應謹答覆”¹⁷。

11月7日，外交部會晤葡使後覺事情難辦，只好請朱慶瀾勸諭粵省人民不得有過激行為。13日，再電廣東省，希“維持舊狀”，但與前約不符者應嚴拒。次日，符禮德會晤外交部秘書王景岐時則質詢“此等電報如何答得？中央政府若如此說法，朱省長或至以武力實行，兩國豈不衝突？”王景岐答“‘維持現狀’乃中葡同意之原則，外部似不能告朱省長聽令葡艦停泊”。於是，符禮德表示將電告葡“政府，云廣東安靖，此事可靜候，案件到時歸北京交涉”。由於南北對峙局勢已定，王景岐答道：

“廣東秩序，中國斷無不竭力維持者，至於此事應否歸北京交涉，似尚有疑義。因交界官員向來對於地方問題常有直接交涉之事，此事兩國主張之原則如有不合之處，自應歸中央論。今兩國均願意維持原狀，是於原則上已無問題，所未決者事實而已，不就地討論似不能明了。至於貴公使對於朱省長來電所稱之事實，儘可行文與外部辯論”¹⁸。

15日，外交部再電朱慶瀾，稱“原狀如何，應由地方官與葡官商議”，並於次日將此事告知葡使。然而，符禮德並未因此罷休，聲稱“朱省長與領事照會中稱灣仔中沙對開華界海面停泊西洋水師兵艦各節，實為誤會，此處實係葡國海面，一千八百九十年李總督曾與澳督訂有界線約章，並諮總理衙門有案”¹⁹，外交部為此多次催查廣東當局是否有其事。朱慶瀾30日回覆，稱正在查核葡艦是否逾中立界線。同一天，葡使又稱前山突然添兵800人，要求解釋。外交部於是再去電廣東查詢“係如何情形。現在國事維艱，一切交涉須和平處理。倘一不慎，或致釀重大交涉，甚至第三國出面交涉，更難收拾”。符禮德也因廣東報界對葡人持論甚為激烈而私下威脅王景岐，“云葡國此時固無力與中國反抗，但是葡國之後尚有聯邦。此時本公使尚未與英館接洽，如至不得已時節，只恐此事又須請各國出面也”²⁰。

外交總長伍廷芳以“中國報紙常有登載謠言”何必相信以及將有關“情形報告中央，予意此等事當無甚危險處”好言相勸符禮德的同時，再電催廣東覆電。12月10日，廣東督軍陸榮廷、省長朱慶瀾終於覆函，除解釋經過外，還表示“一面飭屬勸諭報館人民靜候解決，勿作激論為彼間執，可否由貴部援據再與葡使切實磋商，令葡輪早退，冀易就範”。而外交部則於12日致函符禮德，“希電達澳督，轉飭葡官與中國地方官和平商辦為荷”。20日，葡使符禮德“面交澳門理蕃廳來電，內稱廣東專員現尚未到，現有大隊武裝軍隊前往拱北駐紮，為從前所無，此項軍隊現在彼處新建兵房，左近開掘濠溝。如北京及廣東政府並無敵視葡

17. 《澳門專檔》（四）第224頁。

18. 《澳門專檔》（四）第229頁。

19. 《澳門專檔》（四）第240頁。

20. 《澳門專檔》（四）第246頁。

國之意，則前山軍官此項舉動殊屬違背政府之意思，不啻取消政府迭次所聲明維持睦誼之希望”。面對葡方壓力，外交部再詢“是否粵省曾派員往澳”²¹。

廣東當局此時對北京政府的態度似已轉趨冷淡。王景岐1917年1月11日答覆葡使查詢時，只道“聞說此係本來原有的，並未增添。且中國方面看法微有不同，以為凡地方所佈置未侵入澳門者，澳門似不必留意”，“地方上佈置當有必要之處，中葡邦交素篤，貴公使儘可放心也”。2月1日，廣東督軍和省長在外交部從葡使知悉廣東代表與澳督會談並“議定和平辦法之基礎”後，才覆函北京，稱“粵省並無派員會議界務。因日前澳督指稱銀坑開掘戰濠，請會委查勘，由瀾派員會同澳督派員同往察看，證明確非戰濠，旋澳督交出建議、請求條款，委員亦以無權與議答之。今葡使謂澳督與粵派員議定條件，殊屬誤會，至該條款均關界務重要不能允許之事”²²。

21日，廣東省再次致電外交部，解釋澳督提出“建議條款四則”、“請求條款三則”（全文見附錄）的經過，並謂葡使所言“議定條件自屬誤會”。在附送原文和譯文的同時，又致密函外交部請求勿允運泉水入澳門：

“查日前澳門總督以非正式手續提出關於澳門界務建議條款四則、請求條款三則，業經逐條譯漢附加註語備諮，陳請大部察酌轉向葡使，駁議交涉在案。至該請求條款第三則，囑飭官吏勿禁銀坑輸運泉水前赴澳門一事，隱與界務交涉極有關係，蓋澳門淡水不敷食用，向靠銀坑輸運接濟，葡人圖佔灣仔銀坑，垂涎該處泉水已久，祇以憚我遏制運輸，每遇交涉，不敢公然思逞，故歷年對於澳門辦理案件，僅恃銀坑泉水准否輸運暗為操縱地步，雖非交涉正軌，究亦不無所裨。倘若明允要求准予運水赴澳，則適中彼譎謀，實於將來界務交涉大受影響。用特密陳左右，敬乞主持。對於澳督要求勿禁銀坑運水赴澳一事，切懇勿予允讓，以顧外交”²³。

外交部收函後，向廣東當局稱“已據函葡使暫從緩議，惟將來遇有機會，仍應內外協商，再行酌定，以期周妥”，並於次日致函葡使，重申“粵省所派委員係會同澳督派員前往察看挖濠一事，並非會議界務。惟委員往晤澳督時，澳督曾交出建議條款四則、請求條款三則，當經該委員告以此次來澳係奉長官委查濠溝一事，此外無權議及，僅允將該條款代呈長官閱看，並非正式交涉。葡使來函所稱澳督與廣東委員議定條件，想係誤會”，“查既據廣東督軍省長聲覆，並無雙方訂定條件之事，而中國政府以為解決此事尚非其時，惟有彼此遵照舊約維持原狀”²⁴。

事實上，廣東省方面一直希望早日定界，並挾民意催北京成議。同年4月9日，廣東省長再為此事電告新任外交部次長、曾主持澳門劃界談判的高而謙：

“慶瀾曩假視學，親至前山遍巡附澳各區，密為考察並延訪該處紳商，僉稱畫界之舉，萬難緩圖，若再因循，所失更大。現已將請

21. 《澳門專檔》（四）第247、248、249、250頁。

22. 《澳門專檔》（四）第277、279頁。

23. 《澳門專檔》（四）第281 - 283頁。

24. 《澳門專檔》（四）第284、285頁。

派員勘界，詳情咨呈國務院並密函總理儘力主持，適當我公新長外交之會，正是澳界合當訂定之期，伏希鼎力維持並將澳界內容婉達政府，俾早日派勘竟公前功”²⁵。

但高而謙認為“此案雖係中葡交涉，而英葡與協商國對於澳事向尤左袒，現值中德絕交，政府正與協商國方面力謀接近之際，澳門問題若於此時提議，恐非所宜，鄙意此案似應暫從緩議，以待時機。倘粵省因地方關係極須解決此項問題，亦應遴派專員在外會勘，以期周妥”。不過，朱慶瀾仍堅持“明知外交大局現正紛繁，定界問題重增手續，緩置既有不可，京議又非其時，是以輾轉思維，瀝將委曲情形咨呈國務院，並密函段總理，請簡專員就粵省紳界中擅長交涉、夙負鄉望若程玉堂、唐少川、譚翊章、溫欽甫、劉葆紳（琛）諸賢，遴選一人來粵勘辦，實與尊電派員外勘之旨不約而同。蓋就今日而論，急與葡人交涉，雖不免稍予遷就始能入我範，但一經劃定，界址昭然，補牢縱晚，猶可收以後之亡羊。彼狡即貪，究難肆無形之蠶食，倘及今不定來日大難，領土主權日朘月削，此非我公之始願”²⁶。然而，外交部依然以大局為重，認為應緩議，並呈報國務院：

“此次粵省主張開議，係為一勞永逸之計，用意甚善。惟此事重大，不僅關係中葡兩國，即與英國亦有關係，是以美（英）使迭次藉詞干涉，並於宣統元年十一月正式來文，有一六六一年英葡訂有約章如中國不允調處，以致有攻擊之舉，英國力助葡國之責等語，已明示左袒之意。歐戰以來，英葡同在協商國方面，關係更為密切，英之助葡，尤必惟力是視。現值中德絕交，政府正與協商各國力謀接近，澳門問題似應暫從緩議，以待時機。除逕復廣東省長查照外，相應函達貴院查照，即希酌核辦理為荷”²⁷。

朱慶瀾並不罷休，繼續爭取北京政府同意談判界務事，稱“明知外交風雲日急，屢次籲請，似不近情，然苟非迫於萬不獲已之苦衷，以求達於一勞永逸之目的，斷不出此至再至三之要求”，並極力推薦劉葆琛出任劃界專員。外交部最後作出讓步，但提出條件，要求先在地方達成共識後再在京開議：

“此事部中原無成見，尊處既謂劃界一節，與地方行政有密切關係，不容再緩，自當設法提前辦理，其專員擬屬劉君擔任，政府亦無異議。現在葡使因事出京，應俟回署再行相機提議，惟該使對於澳門界務，向係主張由該總在京開議，將來此案如經中國提出，葡使必堅持前議要求在京辦理，而葡政府亦未必能徇我之請，另派專員辦理。勘界事宜，屆時如為速求解決界務問題起見，不能不在京開議，惟有請劉君來京擔任其事。未識劉君能否認可，似應先為接洽。又此事關係重大，如移京會議，不能不徵求地方人民意見，似應於劉君未啟程以前，先與地方紳民討論籌畫，定一標準，以便開議時依據辦理，免致會議仍無結果”

25. 《澳門專檔》（四）第296頁。

26. 《澳門專檔》（四）第297、298頁。

27. 《澳門專檔》（四）第301頁。

同時，提醒粵省“設將來開議之後，雙方主張仍不能一致，勢必至再行停議，彼時會論議既無效果，公斷又非中國之利，此外有何解決之法，似應預為籌及，以免臨時躑躅。總之，政府之意，澳門界務如能不拂與情就此解決，自屬甚善。萬一因上開各情形竟致失敗，轉不如暫行維持舊狀，以待國勢稍強，再圖解決之為愈”²⁸。

由於外交部另有看法，未對劉葆琛作出任命，粵省提議最後不了了之。1919年3月7日，原來主張急於劃界的符禮德約見外交部次長陳籙，表示“談判此項問題，當在貴國秩序恢復之後，蓋恐提議此事，南方人士必多議論，與上海和議進行有所妨礙”。而陳籙也認為“俟上海和議定後，再與貴政府開始談判可也”²⁹。

四

1919年，葡萄牙再次利用南北議和未定之際，在青洲島堤岸附近疏浚海道，築成一條長五十丈、寬十丈的路面。廣東省長張錦芳“竭力籌維，相機應付”，在得悉澳督將事件交駐京葡使處理後，9月19日即致電軍政府外交部：

“彼既電報葡使辦理，誠恐京部未悉底蘊，為其所矇迫得。體念一致對外之旨，除將本案據報事實暨現交涉情形電達北京外交部接洽核辦外，理合密電陳請察核主持辦理”³⁰。

軍政府外交部馬上指示廣東省交涉員梁瀾勛“即向葡領嚴重交涉，務將該處工程立即停止，一面速派妥員帶領測繪人員前往青洲，將現築之坦地方向尺寸四至形狀並所稱挑浚海道，究在何處詳細繪圖說帖，剋日呈復，以憑核辦，勿稍延緩”³¹。

10月2日，他又致電北京外交部“擬懇大部察酌主持，提向葡使嚴重交涉，並密示方針，俾有遵循”。北京外交部向葡使交涉抗議的同時，更告廣東省長“尊處如能實力抵制，酌派兵隊或兵艦前往駐紮，較易就範”³²。

然而，葡代理公使那錫曼德（Mário de Nascimento）回覆道，“澳門所施行之水中工程，皆只在於本國地界之內，即澳門領海以西、亞婆石與青洲相距之中心平行線以南之處，且此次濬深海道所挖出之泥土，亦仍皆填於本國所轄之海中，是以貴部所請，轉電澳門總督將前項工程即行停止，實屬礙難照辦，甚為歉惜”。正在里斯本的符禮德亦“對於此事語意雖好，然頗注意於南北未合問題”。駐葡代辦郭家驥認為那是中國內政，南北對外一致，但符禮德仍深望“南北速和是幸，蓋前曾擱阻澳督動工事尚不困難也”³³。

28. 《澳門專檔》（四）第303、304、305頁。

29. 《澳門專檔》（四）第317頁。

30. 《澳門專檔》（四）第318頁。

31. 《澳門專檔》（四）第3320頁。

32. 《澳門專檔》（四）第320、321頁。

33. 《澳門專檔》（四）第323、325頁。

葡人既不肯停工，軍政府1920年1月9日乃派出軍艦和軍隊，以巡視海防為名前往青洲附近駐守，並於19日委任林子峰為代表往前山交涉。葡人驚恐，葡代辦21日往晤外長陸徵祥，稱“接消息知貴國中央政府命令軍艦一艘駛赴澳門，阻止青洲海坦工程”，外長故意問消息從何而來，那錫曼德答稱來自香港中文報章。於是，陸徵祥回覆道：

“現時中央軍艦不能南赴澳門，如保民軍艦停泊越港不能北來，觀此即可明証此說之不確。茲敢為貴代辦正式聲明，中央命令軍艦前赴澳門並非事實”

23日，葡代辦獲澳督電報確認消息後再約晤北京外交部秘書劉錫昌，稱“南方水陸軍隊在澳門周圍往來行動，似係有意，可視為一種對敵之態度” “本代辦前已電請本國政府，將澳門問題速為和平解決，故特請陳代總長幫忙，電令南方暫行停止軍隊之行動”。劉錫昌道：“據個人看法，南北尚未統一，即使電令停止，恐未必能聽”³⁴。第二天，粵軍政府外交部則電林子峰：

“澳門政府因我派兵，電告請求我國軍隊此時暫勿舉動，日間葡政府當有訓令致澳門政府云云。業已允其所請，該委員即便轉知盧旅長，部令未到以前，我國軍隊不宜有何舉動。……又英使經請葡人停止一切填築工程，靜候兩方派員劃界”³⁵。

而廣東陸軍第一旅旅長盧焱山也報“昨日面約澳督，告以焱山欲親赴築堤處查看情形。今日來函約二時前往，務署佐治出關闡候迎，並先到澳督署坐談，焱山反復曉以利害，澳督頗為悚聽，遂於二時偕澳航政廳告利亞卡佐治同赴築堤處細踏勘，繪圖容後呈鑑。本日下午九時接佐治來函，云本署長現奉澳門督憲命，敬達貴旅長知照緣督憲，現為表示與廣東政府和好之，心理及來使現在情形更難起見，特依貴旅長代表廣東政府之請，將所請停止之工程飭即停工”³⁶。

此時，英國借機插手，以英葡結盟為由，自香港派兵艦至澳。駐京英使1月28日晤見外長陸徵祥，稱“現本國政府聞廣東當局派兵一千五百人及戰艦二三艘前往澳門，因徇葡政府求援之請，令海軍部派一兵艦赴澳門監視，倘該處果生衝突，殊屬不幸之事。可否請貴部長勸告廣東當局，勿出強迫舉動？”陸徵祥則回答道：“廣東政府未曾將派兵之事電告中央，故中央政府未知其有何強迫舉動。廣東政府素不奉中央之命令，即由中央勸告亦屬無益。葡代理公使曾以此事語本部長，當答以若逕由中央勸告，恐不徒無益，反更不妙”。而英使堅持“中央政府仍應負責”。於是，陸徵祥重申不能負責的同時，請他指示駐穗總領事直接與軍政府接洽：

“中央政府不能負責。本部當致電廣東，但是否有效，則非本部長所知矣。中央政府對於廣東失其命令之效力，否則亦何必有上海之南北議和，故此事最好由貴國駐廣州總領事與廣東軍政府接洽”³⁷。

34. 《澳門專檔》（四）第350、351頁。

35. 《澳門專檔》（四）第354頁。

36. 《澳門專檔》（四）第354頁。

37. 《澳門專檔》（四）第358頁。

同一天，外交部將會晤情形電告廣東省長張錦芳，提請注意：

“既有派艦之說，一切務希注意和平辦理，以免或生衝突。駐粵英領倘向尊處交涉，並希本部意答覆，以期一致”³⁸。

2月3日，葡代辦照會北京外交部，稱“貴政府並不以該重政府之舉動為是，而且本國總以邦交為重，故將該工暫行停止。但查事雖如此，倘若該工停至三閱月之後，則該海道必然歸於廢棄，其所有之船隻亦難以往來。因此，謹代表本國政府之意懇請貴國派員會同本國所派出之員，將界址速行劃清，以我兩國之最久之交誼而足能使兩國之員從事速得美滿之結果，並望貴政府竭誠使該軍政府能一致同意，以便日後所訂明之界址能以力為遵守，不生妨礙，並免其對於澳門政廳應有修濬海道之權而不發生爭辯之事”³⁹。

在廣州，軍政府外交次長伍朝樞向政務會提出交涉議案：

- “1) 當地界未經劃定之時，在爭持地段內無論在水在陸，不得有建築挖掘作為及安置浮標等事，惟為輪船來往免港口淤塞之絕對必要工程不在此限，此節廣州政府將派代表往澳門決定之；
- 2) 對於中國軍艦不得再有簽押文書之儀式；
- 3) 中國當局將發出佈告，聲明近日增派之兵係屬和平性質之意”。

而葡代表則提出反建議：

- “1) 葡中政府允各派委員解決劃界全案，該委員會在四個月內開第一次會議；
- 2) 若兩政府所派委員在三個月內不能解決，兩政府允將此案交付仲裁；
- 3) 由兩政府所派委員開始談判之時起至劃界終結時止，青洲島北面之工程全行停止；
- 4) 在委員會第一次會議以前所造工程，葡國政府允於委員會中不作為葡國主權所有之辯論資料”。

葡總領事還轉達，“澳督提議請廣州政府會商北京政府，即行開議規劃公平及確定之界線，如廣州政府承諾此議，澳督即請求葡國政府核辦等”⁴⁰。

北京外交部對廣州政府之議則表示反對。次長陳籙2月5日答覆葡代辦稱：“劃界一層，一時未易辦到，蓋中央所決定事件，廣東方面必多方挑剔，即如上次貴代辦來部商請後即去電勸告，至今尚無復電。貴代辦曷勿先與廣東接洽談判”，並強調“劃界一事必須雙方派員親赴地方查看，斷非在北京談判所能定界。總之，南北未統一以前，若派員會商定界，徒廢時日，於事無濟”。葡代辦

38. 《澳門專檔》(四)第359頁。

39. 《澳門專檔》(四)第363頁。

40. 《澳門專檔》(四)第363、364頁。

則詢“若與南方訂立暫時定界條約，可以得中央之承認否？”陳籙答道：“事實與法律截然兩事，此次衝突係屬事實，至於劃界定約係屬法律，若專與廣東相訂，仍屬無效”⁴¹，並將有關情況通告駐葡代辦郭家驥和廣東省長張錦芳。

實際上，南北政府雖然互相對峙，在處理中葡交涉的某些問題上也未必完全同步，具體做法亦有所不同，但對澳門的基本立場是一致的。駐法專使顧維鈞5月14日因澳門事件電告外交部，謂“聯合會中人密告，謂近日會中某股討論施行條約問題，因見中國南北尚未統一，於北京政府辦理全國外交之能力及施行條約於全國等事頗懷疑慮，曾經討論補救方法，鈞答以我係一致，即廣東方面交流事宜仍由中央指示辦理，彼稱慰而去。頃據彼箇人密函見告，謂前談各事已達當局，惟會中研究澳門界務問題，查悉北京政府前曾擬就辦法，飭廣東方面執行而彼完全拒絕，不允照辦。確否，務請見覆”⁴²。而外交部17日即作出正面答覆：

“外交問題，南北一致，數年以來事實具在，外報及外交團知之頗稔。至澳門問題，向由南北接洽商辦，廣東派艦游弋澳門，葡人濬海因之停工，實出自中央授意，葡使亦知內情。惟葡使要求劃界，政府利在維持現狀，曾告以未統一以前不易辦理，不過暫時延宕之詞，西藏問題久未開議，亦係如此托詞。此次聯合會疑慮各節，或係別有作用”⁴³。

五

1919年巴黎和會上，葡方代表莫尼斯（Edgas Moniz）曾與北京政府外交部長陸徵祥進行私下接觸，試圖商談澳門劃界。不久，五四運動爆發，此事不了了之。

1920年11月，孫中山重返廣州恢復軍政府，並於次年4月當選為非常大總統，成立廣州政府，再次形成南北兩政府的對峙局面。在1921年華盛頓會議上，當葡萄牙再次試圖提出討論澳門問題並請美國公斷時，北京政府代表也以同樣托詞，認為此乃廣東軍政府的事務，與中央政府只有間接關係，由於廣東軍政府沒有代表與會，故而不宜討論⁴⁴。不過，葡萄牙政府則在《九國公約》上簽字，承諾“尊重中國之主權及獨立，暨領土與行政之完整”（第1條）。

事實上，北京政府外交部收到駐英、駐葡大使電報知悉葡萄牙欲在華盛頓會議提出澳門問題後，即指示與會代表顧維鈞等“不宜由國際會議解決。”12月5日，顧維鈞向外交部匯報：

41. 《澳門專檔》（四）第368頁。

42. 《澳門專檔》（四）第391頁。

43. 《澳門專檔》（四）第392頁。

44. António Vasconcelos de Saldanha, *A “Questão de Macau” na Conferência de Washington (1921 - 22)* (《1921-22年華盛頓會議中的“澳門問題”》)，澳門文化雜誌第22期169-188頁，澳門文化1995。

“據葡萄牙代表言，澳門案宜早決。葡政府擬請美公斷，業向美政府示意，似不反對。如能得中國政府同意，即可在大會中宣布，問我意見如何。請裁示。”

兩天後，外交部示覆：

“澳門原係租與葡人停船。光緒十三年，總稅司因藥稅案訂定條款，認葡永駐及管理其地。宣統元年，高使與葡代表勘界輟議時，葡代表即有請付海牙公斷之議，當經拒絕。此案仍重在勘界，然新佔舊佔情形複雜，非他國所能深悉，斷難付之公斷。或可歸入租借地問題，根本上籌收回之法，以圖解決。希酌商辦理。”

由於早前澳門葡人槍殺華人案件未結，中葡雙方仍在交涉中。次年2月14日，外交部收到國務院交總統府的報告，“探聞葡使符禮德接彼國外交當局電訊，澳門既屬廣州範圍，關於交涉進行應向所在地方粵吏辦理。”一個月後，外交總長顏惠慶會晤美國參贊時也澄清澳門事件移交中央直接辦理“是謠言並非事實”。4月24日，他會見葡使符禮德，“符使云此次南下接洽澳門界務問題，首先注意不傷及中央政府之體面，故不用駐華公使名義而用澳督顧問名義，且對於陳炯明亦上以廣東省長視之，而與伍廷芳等則絕不談及。故此舉始終為地方交涉，即澳門殖民地與廣東省之交涉也”⁴⁵。

南北分裂時期，澳門問題一時由北京中央政府主理，一時又回到廣東地方層次，雖不無談判策略上的考慮，但一致對外的基本立場始終未變，並多少反映出澳門在中國政治上的真實地位及其微妙性。

1924年1月，國民黨召開第一次全國代表大會，其中所制定的對外政策旨在廢除不平等條約：

- “1) 一切不平等條約，如外人租界地，領事裁判權，外人管理關稅權，以及外人在中國境內行使一切政治的權利，侵害中國主權者，皆當取消，重訂雙方平等互尊主權之條約。
- 2) 凡自願放棄一切特權之國家，及願廢止破壞中國主權之條約者，中國皆將認為最惠國。
- 3) 中國與列強所訂其他條約有損中國之利益者，須重新審定，務以不害雙方主權為原則。”

孫中山先生逝世後於1925年7月1日改組成立的國民政府，也重申“國民革命之最大目的，在致中國於獨立平等自由，故其最先著手，即在廢除不平等條約”⁴⁶。

1928年，軍閥混戰告一段落，南北統一，國民政府也開始致力於落實廢除不平等條約的外交政策。《中葡和好通商條約》剛滿40年，依約內第46條每10年修改一次的規定，正趕上修訂的時候。以前每次屆滿皆自動續約，徒具形式，國

45. 《澳門專檔》(四)第450-464頁。

46. 轉引自傅啟學《中國外交史》第377、380頁，台灣商務印書館，台北，1991年。

民政府欲趁此一機會，在平等及互相尊重領土主權的原則上另訂新約，一次性解決中葡關係的所有衝突和糾紛。至此，澳門問題已不僅是劃界問題而是中國如何收回主權的問題。1927年，駐葡大使王廷璋致函外交部條約司提請修改時表示，“不可謂非吾國莫大之恥辱”的條約中“所有不平等條款（如領事裁判權等）應完全取消”。次年4月28日，外交部正式照會駐京葡使畢安琪(João de Bianchi)：

“查釐定中葡兩國國交之和好通商行船條約，訂立遠在一八八七年十二月一日，自該約簽訂以來，兩國國情根本上已有變遷，然該約條款雖因此種情形之變遷多已不復適用，至今仍依然未改。

中國政府以為將中葡兩國間之關係奠立於平等及互相尊重領土主權之基礎，藉使兩國邦交益臻鞏固，實為急圖。為貫徹此項目的起見，一八八七年十二月一日中葡兩國所訂和好通商行船條約，應即根據上述新基礎改訂，一更適合現代國際邦交普通情形之新約，以資替代。

查上述中葡條約係於一八八八年四月二十八日互換批准實行有效，其第四十六款載明，締約一方得於每屆十年期滿後六個月內提議修約，本年四月二十八日又屆十年期滿之時，中國政府用敢通知貴國政府對於上述之一八八七年中葡條約自本屆十年期滿六個月後，意在不再照現行方式予以繼續，並特向貴國政府提議即行商議修改，俾新約在上開六個月期限之內得以訂立。

中國政府希望貴國政府對於上開意見慨予贊同，承允根據平等及互相尊重領土主權原則另訂新約之提議，並希望為達上項目的起見，兩國從速開始修約之會商，務使新約在上述第四十六款之六個月期滿以後得能立見實行，以免發生現約既廢新約尚未成立之情事，致使兩國邦交陷於一種不定之狀態……”⁴⁷。

兩天後，民國政府國務院也接受外交部的提請，議決修改《和好通商條約》。5月2日，葡外交總長覆函表示“貴公使送來貴國政府之通告閱悉，並極欣幸向貴公使保證，葡政府將根據與中國政府歷來好感，以友誼及協調精神研究該問題，相應照覆”⁴⁸。經過多次磋商，國民政府外交部長王正廷與葡駐華公使畢安祺於1928年12月19日在南京簽署《中葡友好通商條約》，並於次年3月27日換文生效。⁴⁹不過，新約對澳門地位卻一字不提，完全迴避。澳門劃界問題，從此也不再提及，長期緊張的粵澳關係有所緩和。

附錄：照譯澳門總督建議條款四則

第一則——喇吧島（即灣仔）地方此後永不得駐紮兵逾四十人之數，並永不得建築炮壘安置大炮。

47. 《澳門專檔》（四）第533、534、581 - 584頁。

48. 《澳門專檔》（四）第588、595頁。

49. 有關簽約的過程，請參閱拙著《生存之道——論澳門政治發展與政治制度》第200212頁，澳門成人教育學會，1998年。

按灣仔係中國領土，就我地方駐我軍隊自屬政治主權，豈容外人稍加限制。向來粵省盜匪以澳門及各島為逋逃淵藪，現正各屬舉辦清鄉，若有大股匪徒竄匿該處，僅駐四十名兵何能勦捕，實於治安前途大有妨礙。且灣仔一島係粵省屏障，門戶地方頗關重要，駐兵多少，自當因時制宜，相機察酌，尤不能預為限定，致生窒礙。

第二則——第一則如得同意，則灣仔已建濠溝蓬廠可准保存其原有位置，惟將來不得再有濠溝或砲壘之建築。

按銀坑所挖溝衢祇備兵操避風之用，已會勘明確非戰濠，並經令飭附澳軍警，勿在駐地無故增設關於軍事建築等物，以符不得增減改變之約，則此節葡人不應再行提議。

第三則——第一第二兩則如得同意，葡國小輪或炮船在距灣仔海岸一百密達（公尺）之內不得灣泊逾二十四點鐘時間，惟葡國小輪或炮船在該海面仍有梭巡及執行公務之權，並按一千八百八十七年條約及一千八百九十年暫定條約，凡澳門內港至青洲及亞婆石交界平行線一帶河面，仍歸葡國管轄一節，不得因此條議別有變更。

按葡輪向在媽閣以外巡泊，自上年四月始有葡輪一艘進泊灣仔海面，迄未退出，實違不得改變之約，豈能借端要求，始不停泊灣仔逾二十四點鐘？現因該輪久未駛離，人心甚為惶惑，應請轉令早日退回，以符向來現狀，至亞婆石以下青洲以上之適中海面。原案祇聲明彼此辦公船隻灣泊不得踰越，與將來分界之事無干，今澳督指為澳門內港歸葡管轄，自難承認，致礙日後會議定界。

第四則——為保存現在情形計，則關閘與高沙交界之中立地點應行留存，凡武裝之葡兵不得越過關閘三十密達之地，武裝之華兵亦不得越過高沙三十密達之地。

按葡租澳門原地無多，即就讓步而言，關閘以外完全係屬我有，不容葡人再圖越佔。今澳督指關閘與高沙交界之處為中立地點，及華兵不得越過高沙三十密達之地，無非欲圖拓佔澳門界址，殊於將來畫界有礙，應請駁拒。

照譯澳門總督請求條款三則

第一則——廣東省長應嚴飭中國兵官，鄭重葡國政府有管轄澳門內港之權，及不得干預葡國政府於澳門內港地方施行之職務。

按條約祇認葡國政府永居管理澳門，並無涉及海權字樣。葡人屢圖侵佔全係注重水界，我所力爭亦以此為最扼要。今澳督謂葡政府有管轄澳門內港之權，斷難承認。

第二則——中國政府如欲澳門屬民不在中立地點即關閘與高沙交界處掘取泥沙，則香山屬民或別屬人民亦應同守此例，惟該中立地點仍得用為澳門華民及香山屬民營葬之地。

按關閘以外既全屬我有，則關閘與高沙交界之處葡人當然不得越過掘取沙坭，亦不得強指為中立地，限制華人一體遵守。

第三則——廣東省長應飭駐灣仔所屬官吏，不得禁止於銀坑地方輸運泉水入澳門之事。

上列建議條款暨請求條款雖均得同意，仍不得因此於中葡兩國自後彼此之權利有所變更。

按灣仔銀坑純係中國內地，其泉水准否輸運赴澳，自屬地方內政，葡人何得有所干求？應請特別注意，勿予允讓。