

中國政府未採取法律行動的國際條約問題

王西安*

通過對比，人們很容易發現，根據中英雙方作出的有關安排，香港回歸時繼續適用於香港的國際條約總數為214項，而澳門回歸時，中國政府採取法律行動並使之繼續適用於澳門特別行政區的國際公約僅為158項，兩地相差56項。面對兩地適用國際公約在數量方面出現這種差別，一般而言，人們想當然的答案是，香港作為國際大都市，素有金融中心、航運中心和購物天堂之稱，其國際化程度自然較高，而彈丸之地的澳門其經濟發展的水平 and 國際化的程度自然與之不可相提並論，所以參加國際公約的數目較少也就不足為奇了。其實不然，在澳門的過渡時期，中葡雙方在磋商解決國際公約擴展適用和繼續適用澳門的過程中，曾就逾200項國際公約適用澳門的問題進行過磋商和討論，並對其中的絕大多數公約擴展適用和繼續適用澳門特別行政區達成過共識，這個數字與香港特別行政區繼續適用的公約數目相差無幾。

另一方面，人們可以從中國政府致聯合國秘書長關於國際公約繼續適用澳門特別行政區的外交照會所附的清單與葡萄牙政府致聯合國秘書長相同內容的外交照會所附的清單不相一致中發現，中國政府未將葡萄牙政府照會所附的清單中的52項條約列入到其致聯合國秘書長的外交照會清單之中，這就意味著中方未就這52項條約（清單附後）繼續適用澳門特別行政區採取法律和外交行動，辦理相關的適用澳門特別行政區的手續。這是因為，葡方在澳門回歸時，未向中方明確上述公約是否已經在澳門正式生效。中葡雙方在向聯合國秘書長遞交的外交照會所附的在澳門適用的國際條約清單上出現的差異，必然會引起人們對兩方合作出現了困難的聯想。實際情況是，由於種種原因，上

* 中國社會科學院研究生院法學博士。

述52項條約有些本身在1999年12月20日之前尚未正式生效，有些或者在澳門生效的情況不明確，或者葡方未來得及辦理延伸適用澳門的手續。鑒於中葡雙方在澳門回歸時就國際公約繼續適用澳門問題商定的法律和外交行動僅針對那些在1999年12月20日之前已經在澳門正式生效的國際公約，所以中方無法將尚未在澳門正式生效或生效狀況不明確的公約列入採取外交行動的清單之中。這就是中方未對52項中葡雙方實際上已經達成共識的國際公約未採取法律行為的原因。本文將就造成中國政府未對52項公約採取法律行動的原因作一簡單回顧，並就如何解決中葡雙方在國際公約適用澳門方面遺留的這一問題提出一些解決的建議和思路。

一、問題的形成

眾所周知，中葡兩國在澳門問題上的合作自始至終都是友好的和卓有成效的。中葡雙方在解決澳門問題過程中既不存在關於澳門主權歸屬的分歧，在澳門的過渡時期的合作中也沒有出現類似香港過渡時期出現的“政改”爭拗，尤其是在澳門適用國際公約和加入國際組織方面，雙方的合作幾乎沒有遇到什麼重大障礙和分歧。一如中方在解決國際公約繼續適用香港過程中的立場，中方的態度一貫是，凡有利於澳門的發展與穩定、其繼續適用與中國的主權原則和澳門特別行政區《基本法》的規定不相抵觸的國際條約，中方均積極支持延伸適用或繼續適用澳門。為了順利解決國際公約適用澳門問題，以便為澳門特別行政區的長遠發展和穩定創造適宜的外部環境，早在1988年4月舉行的中葡聯合聯絡小組第一次會議上，中方就參照中英聯絡小組在處理香港過渡時期事務的經驗，提出了將澳門的國際權利和義務問題納入中葡聯絡小組的工作日程。並且早在1989年1月31日至2月1日在澳門舉行的中葡聯絡小組第三次會議上，“雙方就澳門參加有關國際組織和國際協定問題繼續交換了看法並取得了一致的意見”。¹但由於種種客觀和技術上的原因，雙方未能就國際公約適澳門問題盡早展開實質性磋商。直到1992年11月雙方在聯絡小組第十五次會議上才作為個案就《公民權

1. 見中葡聯合聯絡小組第三次會議公報。

利和政治權利國際公約》、《經濟、社會和文化權利國際公約》和《關於消耗臭氧層的物質的蒙特利爾議定書》和若干關於建立國際組織的公約達成共識，其中包括《關稅和貿易總協定》。此後一直到1997年底國際公約適澳問題第一次專家會議召開之時，雙方曾斷斷續續地僅就涉及基本權利、勞工、國際私法、民航、文化、海運、旅遊、衛生、海關、銀行和科技等領域的四十餘項國際公約適澳問題達成共識。²

中葡雙方就國際公約適用澳門問題真正展開全面地和實質性地磋商始於1997年底開始的國際公約適澳問題的專家會議，這時距離中葡聯合聲明規定的澳門政權移交的日期僅剩下兩年時間，在如此短暫的時間內要處理國際條約適用澳門問題的難度可想而知。大家知道，由於葡萄牙負責澳門過渡時期的行政管理，掌握著所有的相關資料，澳門已經參加了哪些國際公約，還需要參加哪些國際公約均應由葡方首先提供資料和提出擴展適用澳門的建議。由於國際公約適用澳門問題本身是一項浩瀚複雜的工程，需要大量的準備工作，而澳門過渡時期存在著亟需解決的中文官方地位、法律本地化和公務員本地化問題，這三大問題直接關係到澳門的平穩過渡和政權的順利交接，牽扯了雙方的許多人力和精力，這些客觀方面的原因導致雙方實質性磋商開始得較晚。但經過雙方專家的辛勤工作和共同努力，1999年7月3日，雙方在中葡聯絡小組第三十六次會議之後對外宣佈，“雙方加深了關於國際公約適用澳門特別行政區和向有關公約的保存機關提交聲明的程序的磋商，並已就累計120餘項國際公約適用於澳門特別行政區達成共識”。³從中可以看出，雙方的工作效率不能說不高，速度不能說不快。然而，由於距澳門政權交接的時間已為時不多，已經來不及辦理部份公約的延伸適用手續，這是非常可惜的。

實際上，真正導致52項公約未能在1999年12月20日之前在澳門生效主要有三個方面的原因：第一，一些國際公約本身在生效程序上有一定的時間要求，例如，1973年的《撫養兒童義務判決的承認與執行公約》規定締約國在向公約保存機關遞交延伸適用的有關聲明後12個月公

2. 見中葡聯合聯絡小組第三十二次會議公報。

3. 見中葡聯合聯絡小組第三十六次會議新聞公報。

約才能在其領土生效，又比如《勞動行政管理：作用、職能及組織公約》規定該公約在締約方交存其加入的批准書12個月後生效，還有一些公約要求在遞交有關聲明後3個月或60天後生效，這就意味著即使在雙方達成共識後，立即辦理這類條約延伸適用澳門的手續，也無法滿足這些條約本身要求的特定的生效期間；第二，有些雙方已經就其延伸適用澳門問題達成共識國際公約本身尚未生效，比如《關於修改國際民用航空公約第56條的議定書》和《1973年防止船舶造成污染國際公約1978年議定書》附則四。即使已經完成了上述兩項議定書在澳門延伸適用的相關程序，這兩項議定書也無法在澳門正式生效，只能等到這些公約本身生效後才能在澳門正式適用；第三，在中葡雙方同意延伸適用澳門後，由於時間的關係，葡方已經來不及在1999年12月20日之前及時辦理延伸適用澳門的相關手續，從而導致這些公約未能在澳門正式生效和適用。其中有1928年《國際展覽會公約》（經1972年11月30日議定書修正及1982年6月24日修正案增補）、1961年《關於在展覽會、交易會、會議等事項中便利展出和需用物品進口的海關公約》等。⁴以上就是導致部份國際公約無法在1999年12月20日之前在澳門正式生效的主要原因，也使得中國政府無法為這些公約在1999年12月19日之後繼續適用澳門特別行政區辦理所需的法律手續，即採取法律行動，向有關公約的保存機關發出關於公約在澳門特別行政區繼續適用的照會，並將之列入致聯合國秘書長的外交照會所附的清單之中。由於這些公約從未在澳門正式生效和適用過，那麼就談不上繼續適用了。儘管葡方將雙方磋商並達成共識的公約全部都列入了葡萄牙常駐聯合國代表致聯合國秘書長的外交照會所附的清單之中，但葡方始終未能明確其中的52項公約是否已經在澳門正式生效。針對在雙方達成適用澳門共識的國際公約中，既有已經在澳門正式生效的公約，也有生效情況不明確的公約，中方承諾，只要有關公約於1999年12月19日之前已在澳門生效並適用於澳門，將自1999年12月20日起繼續在澳門特別行政區適用。其內涵是，只要在澳門回歸之前，葡方適時完成了延伸適用澳門的程序，使有關公約按照該公約本身的規定已經在澳門正式生效，中方將對之採取法律行動並保證其繼續在澳門特別行政區適用。

4. 見《中華人民共和國多邊條約集》（第七集），第998頁。

由於葡方在澳門回歸之前，已將生效情況不明確的52項公約也列入到致聯合國秘書長的外交照會所附的清單之中，並且已在澳門政府公報上將有關公約刊登，而中方在向聯合國秘書長遞交的外交照會中則未將此前葡方未明確在澳門正式生效情況和根據相關公約規定在1999年12月20日前尚未正式生效的上述52項公約列入適用澳門的公約清單之中。雙方外交行動之間的差異在國際上引起了某種混亂，也使一些公約的保留機關和相關締約方對上述公約是否已經適用澳門產生了疑問。

那麼，上述52項公約在澳門正式生效的情況究竟如何呢？讓我們首先分析一下葡方常駐聯合國代表1999年10月21日致聯合國秘書長的照會。該照會指出：“根據1987年4月13日簽署的《葡萄牙共和國政府和中華人民共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》，葡萄牙共和國將於1999年12月20日向中華人民共和國移交對澳門之主權行使。在此日之前，葡萄牙共和國繼續為澳門承擔國際責任。自1999年12月20日起，葡萄牙共和國將終止承擔本照會附件所列的、目前適用於澳門的各項條約在澳門適用所產生的國際權利與義務。此等條約之保存機關已被正式通知這一立場。葡萄牙共和國謹在此提及中華人民共和國政府於1999年12月16日致閣下關於1999年12月20日起將有關條約適用於澳門特別行政區的照會及有關附件，並對該照會及其附件表示歡迎及支援。葡萄牙共和國政府謹請閣下將本照會內容正式記錄在案，並通知聯合國其他成員國和聯合國專門機構。”

從中可以看出，葡方的照會僅僅表明照會清單所列的公約目前適用於澳門，顯示了葡方希望這些國際公約繼續適用澳門的良好意願和態度，但對這些公約是否全部已在澳門正式生效則是不明確的。儘管葡方已經按照澳門適用國際條約的慣常方式，根據《澳門組織章程》的規定，分別將有關條約通過在澳門政府公報上刊登公佈予以生效，完成了條約在澳門生效的內部法律手續。但在國際法上這些條約是否真正生效，仍然是有疑問的，因為，“條約的效力在原則上取決於國際法規則而不是國內法，除非國際法本身涉及國內法”。⁵並且，《維也納條

5.《奧本海國際法》第一卷第二分冊，中國大百科全書出版社，第725頁。

約法公約》第42條，“條約之效力或一國承受條約拘束之同意之效力僅經由本公約之適用始得加以非議”。這一規定的內涵是，只有按照《維也納條約法公約》的規定履行了有關條約延伸適用澳門的相關手續，才能議論這些條約在澳門的效力問題。

因此，從國際法的規定來看，那些本身尚未生效的公約未在澳門生效是顯而易見的，那些無法滿足公約本身要求的生效期間的公約是否在澳門生效至少是不明確的。應該說，這些公約處於剛剛進入公約要求的生效的期間卻又隨著葡萄牙終止對澳門的國際責任而失去效力，即處於尚未生效已經失效的境況。在中方看來，這些公約均屬於尚未正式在澳門生效和實際適用的公約，這就是中方沒有將之列入繼續適用澳門的國際公約清單之中的理由和依據。然而，有一種觀點認為，葡方將在澳門生效情況不明確的公約列入其外交照會清單的做法不失為一種實際可行的解決辦法，因為相關公約的締約方既不會注意也不會在意有關公約在澳門生效期間不足的問題，換言之，相關締約方會對有關公約在澳門生效問題採取默示同意的態度。這種觀點是否正確以及中方的做法是否有理由？弄清這些問題是妥當解決國際公約適用澳門遺留問題的前提。

國際法上關於條約的生效，通常在兩種場合下均可使用，一種是條約本身生效，另一種條約對當事國生效。關於前者，條約生效的正確意義是指：一個條約在法律上成立，因而發生拘束各該當事國的法律效果，該約的規定即成為各當事國的法律，各當事國必須予以善意履行的那種法律狀態而言；關於後者，是一個多邊條約在生效後對表示同意受其拘束之國家之生效。這並不意味著該約第二次生效，而只是意指該國表示同意受該約的拘束。⁶上述生效情況不明的52項公約中既有條約本身生效的情況，也有相關條約對澳門生效的情況。《維也納條約法公約》對兩種生效的方式有許多具體的規定，但都沒有也不可能針對上述52項公約在澳門是否正式生效情況的具體規定。不過，無論如何，《維也納條約法公約》第24條第1項的規定適用於條約生效的各種情況，該項規定：“條約生效的方式和日期，依照該條約的規定，或

6. 李浩培《條約法概論》，法律出版社，1987年，第205頁。

依照各談判國的規定”。由於根據上述規定，締約國可以按照國際法上締約自由的原則，自由地規定條約生效的方式和日期。關於條約生效的規定自然是多種多樣的，其中條約在簽署後，或一個國家在表示同意承受已經生效的條約拘束後，經過一定的期間該條約才對其生效也是比較常見的生效方式。規定一定的生效期間對某些條約而言是必要的，旨在使當事方作好相應的履約準備，特別是那些採取轉化方式適用條約的締約方，需要一定的時間制定相應的國內法，以落實條約的規定。

雖然，葡方已經將上述52項公約在澳門政府公報上刊登生效，完成了《澳門組織章程》第73條規定的國際條約在澳門正式生效的程序，即內部法律程序，並將之列入到致聯合國秘書長的外交照會之中，然而，由於條約的效力在原則上不僅取決於國內法，更取決於國際法的生效程序。顯然，在分析了上述52項條約的內部生效法律程序後判斷上述52項公約是否在澳門正式生效的唯一依據只能是相關公約關於生效方式和時間的具體規定。據此可以肯定，除了那些本身尚未生效的條約之外，有關公約在延伸適用澳門時由於無法履行該等公約關於生效期間的規定而未能在澳門正式生效。此外，那些葡方未能及時辦理延伸適用澳門手續的公約未在澳門生效也是肯定的。既然如此，中方未對這些公約採取法律行動是有理由的，也符合國際法的原則和規定。

那麼那種認為有關公約的締約方不會注意、也不會介意該等公約在澳門的生效期不足問題的觀點是否可行呢？首先，條約的生效方式和時間與對條約提出保留問題不同，國際法在條約的生效問題上沒有默示同意的習慣和規則。其次，如果允許默示同意的話，那麼默示同意的期間多長呢？顯然也沒有具體的規定。這就意味著，關於條約對某一締約方的生效或對於締約方將條約擴展適用其部份領土的生效只能依照該公約本身規定的方式和時間。誠然，澳門願意適用某些國際公約，對於有關公約的締約方而言，當然被視為正面的和積極的現象，這些締約方在實際上不會注意或介意公約在澳門擴展適用在生效程序上存在的瑕疵，或者很可能對此採取默示同意的態度。但是，如果將某些公約在澳門的生效基於有關公約的締約方的默示同意將使這

些公約在澳門的生效狀態處於不可靠和不穩定的境況。如上所述，一項條約一旦對締約方生效，該條約的規定即成為當事方的法律，特別是在採取直接適用國際公約方式的國家和地區，其行政機關、法院，甚至法人和自然人均可直接援引和適用。在具體情況或案件中，當事人根據自己的利益既可主張有關公約已經在澳門生效，也可根據該公約關於生效程序的規定對該公約是否在澳門正式生效提出質疑，從而引起不必要的爭議和麻煩，並使有關公約是否在澳門正式生效問題再次處於不明確的狀態。顯而易見，上述觀點並不可行，至少不是穩妥的解決辦法。

二、解決問題的對策

澳門回歸後，國際公約適用澳門問題從性質上講已經成為由中國政府自行決定的適用國際條約的適用範圍問題，無論是已經適用澳門的國際公約的繼續適用問題，還是解決中國政府未採取外交行動的公約的適用澳門問題均與葡萄牙無關。然而，鑒於在澳門過渡時期，中葡雙方畢竟曾就上述52項公約的適用問題進行過反復的磋商，已經就其適用澳門的可能性和必要性達成過共識，付出了艱辛的勞動和努力，況且，無論如何，造成這些公約未能在澳門回歸之前在澳門正式生效的主要原因均屬於技術性的，這些公約適用澳門特別行政區不存在政治上和法律上的障礙，特別是澳門特別行政區也有參加其中相當一部份公約的現實需要。因此，考慮到澳門特區的利益和實際需要，為了避免引起混亂，消除有關締約方的疑問和體現中葡雙方在國際公約適用澳門問題上的友好合作和已經取得的成果，似有必要盡快從法律上明確上述52項公約在澳門法律中的地位，及時解決這些中葡雙方在過渡時期處理國際公約適用澳門時遺留下來的問題。

澳門特別行政區《基本法》的有關規定無疑是處理上述52項在澳門的法律地位問題的國內法的依據。根據《基本法》對國際條約在澳門適用的相關規定，大致上可將尚未在澳門正式生效的52項國際公約按其性質和情況分為四類：一、中國政府已經參加的公約，這類公約佔了52項公約中的絕大多數，其中涉及民用航空的有《關於修改國際民用航空公約第五十條第一款的議定書》，涉及勞工方面的有《最低就業年齡

公約》、《勞工行政管理公約》等、涉及航運的有《國際船舶載重線公約》和《國際船舶噸位丈量公約》，涉及船舶污染的有《1973年防止船舶造成污染國際公約1978年議定書》附則三和附則五等；二、中國政府尚未參加的公約，這類公約為數不多，僅十二項，其中涉及勞工的有《移民就業公約》、《勞工統計公約》、《人力資源開發公約》和《公共部門勞動關係公約》，涉及國際私法的有《承認離婚和分居公約》，涉及科教文用品等進口的有《關於進口教科文用品協議》、《關於教學用品臨時進口的海關公約》等；三、公約本身尚未生效的公約，這類公約有兩項，具體是《關於修改國際民用航空公約第56條的議定書》和《1973年防止船舶造成污染國際公約1978年議定書》附則四；四、其他與澳門有關的國際公約，這類公約共有14項，均是海關類公約。根據第四類公約本身的規定，澳門特別行政區可以世界海關組織成員的身份自行辦理加入的手續。

解決上述52項公約的適用澳門問題原則上仍應按照國際法的規定和“一國兩制”的原則，根據澳門特別行政區《基本法》的有關規定和每項公約的性質和具體情況逐項予以解決。解決第一類中國政府已經參加的國際公約的適用澳門問題相對比較容易和簡單，屬於我國適用國際條約的適用範圍問題。首先由中央政府徵詢澳門特別行政區政府的意見，只要特區有適用公約的需要和願望，即可由中央政府向有關公約的保留機關辦理延伸適用澳門特別行政區的手續，相信絕大多數公約都會延伸適用澳門特區；解決第二類中國政府尚未參加的國際公約則有某些複雜性，因為根據聯合聲明和《基本法》的有關規定，中華人民共和國尚未參加的、但可以繼續適用澳門特別行政區的國際公約應該僅限於澳門回歸前已經適用於澳門的國際協定。換言之，中國尚未參加的國際公約繼續適用澳門特別行政區的前提之一是有關公約在澳門回歸前已經延伸適用於澳門。然而，由於上述公約在澳門回歸前從未正式在澳門生效和適用，顯然不屬於通過中國政府在回歸時作出的具體安排可以繼續適用的公約，並且，中國政府在澳門回歸時作出的安排具有特殊性和特定的時效性，中國政府如果在澳門回歸後繼續為這些公約再次作出類似的安排似乎缺乏國內法的依據。所以，這類中國政府尚未參加並且在澳門回歸前從未在澳門正式生效的公約應該屬於重新加入的公約，而不是繼續適用的公約。憶及中國常駐聯合國代

表代表中國政府就國際公約適用於澳門特別行政區事宜致聯合國秘書長的照會似乎能夠為妥當解決這類公約的適用澳門問題找到可行的解決辦法，照會的第二條指出：“本照會附件二所列的、中華人民共和國尚不是當事方，但1999年12月20日前適用於澳門的各項條約，自1999年12月20日起繼續適用於澳門特別行政區”。照會的第四條隨後又指出：“未列入本照會上述附件的、中華人民共和國是當事方或將成為當事方的其他條約，如決定將適用於澳門特別行政區，中華人民共和國政府將另行辦理有關手續”。顯然這類公約屬於可由中國政府另行辦理有關手續的公約。對於這些需要另行辦理有關適用手續的公約似可採取下列方法，首先是徵詢澳門特別行政區政府的意見，並在此基礎上，根據特別行政區的需要和輕重緩急，並考慮中國參加相關公約的可能性逐個處理相關公約的適用澳門問題。對於中國在近期內有可能參加的且澳門特別行政區確有需要和希望適用的國際公約，只要特別行政區的需要並非十分迫切，可留待中央政府參加時一併解決該等公約的適用澳門問題；對於難以預見中國何時會參加的國際公約，而特別行政區卻有需要並迫切希望適用的國際公約，可採用中央政府在解決香港適用《修正1971年設立國際油污損害賠償基金國際公約的1992年議定書》的辦法，由中央政府出面通過正常的加入程序參加有關公約，然後作出有關公約僅適用澳門特別行政區的聲明。鑒於中國政府已經有專門為香港適用而參加國際公約的先例，問題應不難解決；關於第三類公約，應按照中國是否參加的情況分別處理。由於中國是《關於修改國際民用航空公約第56條的議定書》的當事方，澳門特區如需要適用，可由中國政府為辦理延伸適用澳門的手續；由於中國尚未加入《1973年防止船舶造成污染國際公約1978年議定書》附則四，解決辦法應按照解決第二類公約的原則。

需要說明的是，在解決國際條約適用香港問題時，也曾遇到過類似的問題。比如，英國政府在香港回歸前已將1991年《在可塑性炸藥上作標記以供偵察的公約》延伸適用於香港，但由於當時該公約本身尚未生效，中方在香港回歸時也未對該公約採取繼續適用的法律行動。香港回歸後，該公約於1998年6月21日正式生效，中央政府根據香港特別行政區的要求，於2001年3月20日辦理了香港適用該公約的手續，即中國加入相關公約，並作出該公約僅適用香港特別行政區的聲明。關於

第四類公約，解決辦法則是更為簡單，可由澳門特別行政區政府根據需要自行決定，並根據相關公約的規定自行辦理有關公約適用澳門特別行政區的相關手續，隨後報中央人民政府備案即可。

在此應該強調的是，加入本身尚未生效的公約也是有意義的。“雖然條約僅在生效後對締約國有拘束力，但是，甚至在生效之前，條約並不是完全沒有效力—特別是在簽署和批准之間。許多條約包含有關於在其生效前必然發生的事項的規定。這些規定是從約文議定之時起就適用的。再之，條約可以規定，或者談判國可以另有協定，條約的一部份或全部在條約生效前暫時適用”。⁷另一方面，“這樣的條約雖然未經批准也可以對國際習慣產生影響。一項對於法院地國家無拘束力但在擁有廣大會員的國際組織內的範圍內被採納的公約可以是國際公共政策的證據，而應加以考慮”。“即使在條約一般地或對法院地國家生效之前，該條約所包含的習慣規則將仍然屬於習慣性質的規則予以適用”。⁸首先因為有些多邊條約規定公約的生效需要一定數目的國家交存批准書，公約本身方能生效。例如1949年8月12日4個日內瓦公約的最後條款都規定：“本公約在至少兩國的批准書交存後六個月發生效力”。還有一些多邊條約規定一定數目的國家交存批准書或加入書後經過一定的期間生效，比如1958年4月29日關於海洋法的4個日內瓦公約規定：“本公約應於第二十二件批准書或加入書送交聯合國秘書長存放之日後第三十日發生效力”。顯然，這類公約只有在批准或加入的國家達到一定的數目之後才能生效，如果各國都因為有關公約尚未生效而不願加入，這些公約則永遠不會生效。另一方面，《維也納條約法公約》第二十五條還對條約在生效前的暫時適用作出了規定：“有下列情形之一時，一個條約或該條約的一部份在其生效前暫時適用：(甲)該條約本身這樣規定；(乙)各談判國以其他方式作出了這樣的約定”。除此之外，“國家在等待批准期間有義務在條約生效之前不破壞條約的宗旨和目的”。⁹“誠意的原則表明，國家批准之前，應不對已簽署的承諾

7.《奧本海國際法》第一卷第二分冊，中國大百科全書出版社，第646頁。

8.《奧本海國際法》第一卷第一分冊，中國大百科全書出版社，第72頁，[注51]和[注52]。

9.《奧本海國際法》第一卷第二分冊第643頁。

作出有意嚴重損害其價值的行為”。¹⁰所以參加其本身尚未生效的國際公約是有意義的。至於如何解決上述兩項本身尚未生效的議定書的適用澳門問題應與解決其他公約適用澳門的辦法一樣，即不將公約本身是否已經生效作為區別對待的依據，而將中國是否已經參加作為採取不同解決辦法的標準。但這些公約在澳門的正式生效，則只能等到有關公約本身正式生效之後。

令人欣慰的是，澳門回歸後，中央政府在充份徵詢澳門特別行政區政府意見的基礎上，正在逐項研究和解決過渡時期中葡雙方磋商遺留的52項條約的適用澳門問題，已經對其中澳門特別行政區認為需要適用澳門的、中國已經參加的部份公約作出了適用澳門的決定，並辦理了延伸適用澳門特別行政區的相關手續，比如1973年6月26日《最低就業年齡公約》（國際勞工組織公約第138號公約）1978年6月26日《勞工行政管理公約》（第150號公約）。中央政府還根據澳門特區政府的意見，對其他大多數公約作出了適用澳門特別行政區的安排，並根據澳門特別行政區政府的意見，僅對少數公約作出了暫不適用的安排，我們完全有理由相信過渡時期遺留的國際公約適澳問題定會得到圓滿的解決。

附：中國政府未對之採取外交和法律行動的 52 項條約清單

1. 1989年10月6日《關於修改國際民用航空公約第56條的議定書》*
2. 1990年10月26日《關於國際民用航空公約第50條(A)修改的議定書》*
3. 1950年11月22日《關於進口教科文用品協定》
4. 1976年11月26日《關於進口教科文用品之議定書》
5. 1952年11月7日《關於便利進口商業樣品和廣告材料國際公約》
6. 1960年10月6日《關於包裝用品臨時進口的海關公約》

10. 同上，第647頁。

7. 1961年6月8日《關於在展覽、交易會、會議及其它類似事項中便利展出或需用物品進口的海關公約》
8. 1961年12月6日《關於貨物憑ATA報關單證臨時進口貨物海關公約》
9. 1961年6月8日《關於臨時進口專業設備海關公約》
10. 1970年6月8日《關於教科文用品臨時進口的海關公約》
11. 1983年6月14日《商品名稱及編碼協調制度的國際公約》
12. 1990年6月26日《貨物暫准進行海關公約》
- 13 - 24. 1990年6月26日《貨物暫准進口海關公約》的附約A、B1、B2、B3、B4、B5、B6、B7、B8、B9、C、D、E(13-24)
25. 1928年11月22日《國際展覽會公約及1972年11月30日議定書》及1988年5月31日修正案
26. 經1967年7月14日、1979年10月2日修訂的1891年4月14日《商標國際註冊馬德里協定》
27. 1920年6月15日《海難失業賠償公約》(第8號公約)
28. 1926年6月24日《海員協定條款公約》(第22號公約)
29. 1926年6月23日《海員遣返公約》(第23號公約)
30. 1949年7月1日《移民就業公約》(第97號公約)
31. 1952年6月28日《保護生育公約》(第103號公約)
32. 1973年6月26日《最低就業年齡公約》(第138號公約)
33. 1975年6月23日《人力資源開發公約》(第142號公約)
34. 1978年6月26日《勞工行政管理公約》(第150號公約)
35. 1978年6月27日《公共部門勞動關係公約》(第151號公約)
36. 1982年6月22日《僱主終止僱傭公約》(第158號公約)
37. 1985年6月25日《勞工統計公約》(第160號公約)

38. 1966年4月5日《船舶載重線公約》
39. 1969年6月23日《船舶噸位丈量公約》
40. 1972年12月29日《關於防止傾倒棄物和其他物質污染海洋的公約》及1978年對公約附則(焚燒)條款的修訂；1980年對公約附則的修正案
41. 1978年2月17日議定書修訂的1973年11月2日《防止船舶造成污染國際公約》及議定書附則三
42. 1978年2月17日議定書修訂的1973年11月2日《防止船舶造成污染國際公約》及議定書附則四*
43. 1978年2月17日議定書修訂的1973年11月2日《防止船舶造成污染國際公約》及議定書附則五
44. 經修訂的1978年7月7日《海員培訓、發證和值班標準國際公約》
45. 1958年6月10日《承認與執行外國仲裁裁決公約》
46. 1976年6月1日《承認離婚和分居公約》
47. 1979年12月6日《無線電規則》
48. 1988年12月9日《國際電信規則》
49. 1994年9月14日《萬國郵政公約及其最後議定書》(及實施細則)
50. 1994年9月14日《郵政包裹協定及其最後議定書》(及實施細則)
51. 1994年9月14日《郵政匯票協定》(及實施細則)
52. 1994年9月14日《代收貨價郵件協定》(及實施細則)

Nota: As convenções marcadas com “#” são as que ainda não entraram em vigor.