

澳门研究丛书  MACAU STUDIES

中葡澳门谈判

(1986~1999)

Portugal, China and the Macau Negotiations, 1986-1999

〔葡〕卡门·曼德思 / 著

臧小华 / 译

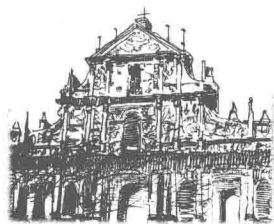
非外借



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU



澳门研究丛书  MACAU STUDIES

中葡澳门谈判

(1986~1999)

Portugal, China and the Macau Negotiations, 1986-1999

[葡] 卡门·曼德思 / 著

臧小华 / 译



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU

图书在版编目(CIP)数据

中葡澳门谈判: 1986~1999 / (葡) 卡门·曼德思
著; 臧小华译. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 1
(澳门研究丛书)
ISBN 978-7-5097-8480-8

I. ①中… II. ①卡… ②臧… III. ①一国两制-澳
门问题-研究 IV. ①D676.59

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 284885 号

· 澳门研究丛书 ·

中葡澳门谈判 (1986~1999)

著 者 / [葡] 卡门·曼德思 (Carmen Amado Mendes)

译 者 / 臧小华

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 高明秀 沈 艺

责任编辑 / 王晓卿 沈 艺 何晋东

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社 (010) 59367004

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 12.25 字 数: 146 千字

版 次 / 2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-8480-8

著作权合同

登记号 / 图字 01-2016-6132 号

定 价 / 59.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

鸣 谢

本书由我的博士论文《葡萄牙与澳门问题的解决，1984 ~ 1999：国际谈判中的实用主义》（*Portugal and the Settlement of the Macau Question, 1984 - 1999; Pragmatism in International Negotiations*）拓展而来，该论文在伦敦大学东方及非洲研究学院获得通过。在第三方资助计划框架（the Third Community Support Framework）下，葡萄牙科学暨高等教育属下科学技术基金会（Fundação para a Ciência e a Tecnologia, FCT）与欧洲社会基金（European Social Fund）共同提供了研究奖学金，对此我表示深深的感谢。本书原以英文撰写，2013 年于香港大学出版社的“‘一国两制’模式评价：澳门在中国与欧盟及葡语国家关系中的作用”的研究项目下出版，亦承蒙 FCT 以及 FEDER 两基金会通过 COMPETE 计划（FCOMP - 02 - 0124 - FEDER - 009198）慷慨资助。

拙作面世，离不开各方的帮助。为撰写论文，在葡萄牙进行实地研究期间，我在里斯本进行了广泛的访谈，也获许使用相当数量的机密档案。葡萄牙和澳门政府机构的相关人员为协助我付出了大量宝贵的时间，并给予我有益的意见和见解。我必须感谢我的博士论文导师菲尔·迪恩斯博士（Dr. Phil Deans）对我的理解、包容以及深具洞见的指导，也要感谢里斯本大学的费茂实博



士 (Dr. Moisés Fernandes) 给予我的支持和宝贵意见。此外，理查德·刘易斯·埃德蒙兹教授 (Professor Richard Louis Edmonds) 也为本书的编辑付出了心血，令其能够顺利出版。虽然此书是在以上诸位和其他许多人的帮助下完成的，但如有错漏，皆由本人负责。

最后，我要感谢我的父母——马特尤斯和伊莎贝尔，以及我的兄长米盖尔，有他们的不懈支持和长期鼓励，这本书才得以完成。

缩略语

BNU, National Overseas Bank (*Banco Nacional Ultramarino*), 大西洋银行

CAM, Macau International Airport Company Limited (*Companhia do Aeroporto de Macau*), 澳门国际机场有限公司

CDS, Central Democratic Social Party (*Partido do Centro Democrático Social*), 中间民主社会党

CGA, Portugal's Retirement Fund (*Caixa Geral de Aposentações*), 葡萄牙退休事务管理局

EEC, European Economic Community, 欧洲经济共同体

GTJ, Legal Translation Bureau (*Gabinete para a Tradução Jurídica*), 法律翻译办公室

JLG, Joint Liaison Group, 联合联络小组

LG, Land Group, 土地小组

NATO, North Atlantic Treaty Organisation, 北大西洋公约组织 (北约)

PRD, Democratic Renewal Party (*Partido Renovador Democrático*), 民主革新党

PS, Socialist Party (*Partido Socialista*), 社会党

PSD, Social Democrat Party (*Partido Social Democrata*), 社会民主党

STDM, Macau's Tourism and Entertainment Company (*Sociedade de Turismo e Diversões de Macau*), 澳门旅游娱乐有限公司 (澳娱公司)

目 录



引 言	001
第一章 前途未卜的澳门	007
一 “澳门问题”的政治背景	009
二 葡萄牙帝国的撤退	020
三 中葡建交	029
四 复杂而混乱的过程	039
第二章 为《中葡联合声明》而谈	050
一 开端	050
二 香港模式	052
三 请葡萄牙上谈判桌	057
四 探索出路	062
五 谈判详情	065
六 协议	076
七 皆大欢喜?	078



第三章 过渡时期与“本地化”	087
一 双轨训政与澳门	088
二 葡萄牙的过渡时期路线	093
三 “联合联络小组”与“土地小组”	097
四 本地化：过渡时期的常设议题	101
五 葡萄牙政治对本地化的影响	110
第四章 过渡时期的其他难题	
——公约、工程和潜在的腐败	118
一 国际公约	118
二 澳门国际机场	121
三 东方基金会	129
四 葡萄牙、中国以及过渡时期的谈判	135
第五章 最终评价	144
一 葡萄牙在澳门谈判中的策略	145
二 葡萄牙的谈判优势	149
三 谈判战术与技巧	153
四 不对等的谈判	156
参考文献	160
索引	180

引言

本书研究的是葡萄牙政府在 20 世纪 80 ~ 90 年代——尤其是 1986 ~ 1999 年——如何与中国政府通过谈判解决归还澳门的问题。谈判双方都希望以平稳的方式解决澳门问题，澳门也因此成为两国政府的政治舞台。在葡萄牙，中间偏右翼的社会民主党（Partido Social Democrata, PSD）与左翼的社会党（Partido Socialista, PS）是政治死敌。左派领导下的葡萄牙在从非洲殖民地撤出及放弃东帝汶的过程中混乱无方，这些状况促使随后上台的社会民主党在 1985 ~ 1995 年执政期间积极利用对华谈判以争取国内的政治支持。标志着葡萄牙结束了殖民主义和独裁统治的 1974 年“四·二五”革命也给社会民主党留下了一个亟待收拾的烂摊子。另一边，中国政府认为，澳门是国家统一大业的一部分，是感召台湾认同“一国两制”方针的有力工具。

本研究聚集这一特殊时期葡萄牙的外交政策，重点考察谈判过程中的国家间关系。中国的强势地位影响着葡萄牙的外交举措和内政决策。中葡有关归还澳门的谈判本质上是一场小对大、弱对强的较量，这种非对等的关系决定了事态的走向。

国家间关系的理想状态是均势，但非对等的状况时有发生。^[1]对小国与强国的谈判，即“实力与能力不对等的双边谈判”进行



的研究还较为罕见。^[2]此外,传统理论认为“强大在国际谈判中意味着获益”,强国能压制弱国。^[3]但事实并非总是如此,如果换个角度看问题,优劣势可以转化,实力对比也会变换。^[4]实力不是决定谈判结果的全部因素:弱方也可以从谈判中获益,哪怕是次要的利益。^[5]

- 2 理论上,强能制弱,但弱者也能迫使强者让步。在澳门回归中国的谈判中,葡萄牙方面普遍希望能争取实现几个主要目标。本书认为,作为一个相对弱小的国家,葡萄牙的确使中国做出了重要让步,这表明,小国可以在一定程度上影响谈判结果,也可以让大国做出一定的妥协。葡萄牙的国际影响力相对较小,但这并不意味着它无足轻重,比如说,它与葡语国家之间就有着特殊的关系。^[6]而且中国的领导人尽管希望中国被当作大国,但在谈判中,还是表明要奉行平等和公平的原则。^[7]

本书认为,小国可基于两种条件取得大国的让步,一是小国的否决权,二是大国的失误(*faux pas*)。一方面,葡萄牙政府在对华谈判中所拥有的否决权,就是以放弃澳门和拒绝谈判相威胁。如果葡萄牙人不顾两国议定的日期,在谈判过程中就撤离澳门,中国的国家统一战略就会遭遇重大挫折,将“一国两制”模式套用于台湾的设想也成问题。中方极力避免这种情况的出现,因此愿意为避免这种形式的否决而做出让步。另一方面,中方也因为低估了葡方而导致判断失误。由于两国实力悬殊,中国政府认定香港回归一经议定,澳门谈判易如反掌,但是葡萄牙政府毫不退让,迫使中方做出让步,向葡方的立场靠拢。

中国方面最终做出了两个主要的让步。一是澳门政权交接的时间:中国政府希望澳门与香港政权同时交接,而葡方则希望到 21

世纪再交出澳门，例如，到葡人定居澳门 450 周年之际的 2007 年再归还。由于中国决心在 20 世纪末收回澳门，葡萄牙政府无法尽如所愿，但最终澳门在香港回归后两年半才移交，澳门不与香港同时移交的目标实现了。二是中国在国籍问题上也对葡萄牙做出了让步，同意认可澳门居民所持有的葡萄牙护照，将其称为“葡萄牙旅行证件”。

第一章介绍澳门问题的相关背景。首先回顾从葡人 16 世纪定居澳门到中葡 1979 年建交的这段历史，指出澳门是葡萄牙与中华人民共和国迟迟未能建立外交关系的障碍之一。两国于 1979 年签署的建交公报给双方未来的谈判设下底线：两国政府首次明确了各自在澳门问题上的立场，都同意不会单方面改变现状，并确定了澳门移交问题只能通过谈判解决。可以看到，葡萄牙对于如何处理澳门这块对葡萄牙缺乏民族认同感的特殊“飞地”非常为难，对如何解决澳门问题缺乏既定策略。当中国将澳门问题正式提出来时，葡萄牙外交界对澳门的状况不甚了了，无从应对，政府很难制定一个清晰的谈判策略。

第二章考察 1986 ~ 1987 年澳门问题谈判的早期阶段。如前所述，澳门回归中国受邻埠香港回归进程的影响很大。一方面，葡萄牙希望澳门能得到与香港相若的待遇；另一方面，葡方又认为港澳截然不同，由于中国历来接受葡人在澳门生活，因此澳门任何一部分的归还都无法像 1997 年租约到期的香港新界那样被明确确定在某个年份。

谈判中争议最大的是葡萄牙向中国移交治权的时间和未来澳门居民的国籍问题。中国政府希望澳门跟香港同时举行交接仪式，不愿意等到 21 世纪才收回澳门，而葡方则希望晚一些再移交澳门。



在了解到中国国内有尽早结束谈判的呼声后，葡方将中方无法及时处理的一些问题加入到谈判中，致使中国共产党中央委员会在压力下误判，被迫将 20 世纪结束前夕作为澳门回归的理应时间。更加棘手的是持葡萄牙护照的澳门居民未来的国籍问题。葡萄牙政府希望这些澳门居民能够拥有双重国籍，中国方面则因为宪法不承认双重国籍而希望他们只有中国国籍。

- 4 其后的两章内容是关于澳门过渡时期的，即 1988 年《中葡联合声明》生效后直至 1999 年澳门回归这段时间。第三章阐述葡萄牙国内局势以及根据《中葡联合声明》设立的两个联合委员会，即中葡“联合联络小组”（Joint Liaison Group, JLG）和中葡“土地小组”（Land Group, LG），同时指出贯穿过渡时期的三个主要问题，即语言、公务员和法律的本地化。公务员的本地化包括本地人取代葡籍公务员，而由于大多数本地人都不擅长葡文，这一转变必定涉及在公务员体系中，以及在立法和司法层面上使用中文（即广州话）的问题。法律的本地化包括将现行的葡萄牙法律正式转变为符合澳门实际的法律形式。

第四章讨论过渡时期的几个敏感问题，主要包括是否在澳门基本法中加入联合国《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》的有关条款，澳门国际机场的建设，以及东方基金会的未来和现存资金的相关问题。葡方在就这些问题进行谈判的过程中犯了一些错误，两个国际公约在澳门的适用范围本应该在《中葡联合声明》发布之前就提出，英国跟中国商定香港问题时就是这样做的，但葡萄牙把这个问题拖到了过渡时期。在东方基金会的问题上，葡方迟迟不同意在联合联络小组会议上对此进行讨论，其立场令中方的态度变得强硬，也令己方失势。但葡方



利用中国 1989 年政治风波的影响，在机场建设问题上取得了中方 5 的重要让步。

从总体看，葡萄牙在澳门谈判中采取了低调、非对抗的策略，由中方掌握谈判的节奏。这种默认的策略部分是由葡萄牙国内政局决定的，首脑之间意见有分歧，谈判人员准备欠妥，这些都导致葡方在谈判中缺乏为澳门和葡萄牙尽最大努力争取利益的决心。同时，葡萄牙外交部组织不当、人力不足，未能培养出特定事务或特定地区问题的专业人员，外交人员也未经深入学习就履任新职；其次，外交人员往往在一地刚积累了一些经验就被调往他国。因此，葡萄牙外交部没有一个专门负责澳门问题的部门，也未能派出有经验、有准备的谈判代表。

从政治角度来看，葡萄牙很难在对华事务中制定一套既定策略。由于葡萄牙国内对对华谈判责任归属争论激烈，关于澳门未来地位的确定变得极其复杂。在双轨训政制度下，谈判代表从政府接到的指令可能与总统下达给澳门总督的指令相互矛盾。虽然里斯本的诉求只是保证澳门得到的待遇不比香港差，但葡方还是能够利用中国对国际形象和台湾问题的担忧，在谈判过程中迫使中方做出让步。在撤出澳门之后，葡萄牙已基本将澳门从其政务中抹去，而不像英国那样直到 1997 年政权交接之后仍在香港保留着一些影响。

注 释

- [1] Oran R. Young (ed.), *Bargaining: Formal Theories of Negotiation*, Urbana, University of Illinois Press, 1975, p. 398. 作者认为，不对等是一个在谈判中



被忽视的结构性因素。

- [2] William Mark Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation—How Weak Nations Bargain with Strong Nations*, London, Johns Hopkins University Press, 1988, p. 1.
- [3] Timo Kivimäki, “Distribution of Benefits in Bargaining between a Superpower and a Developing Country—A Study of Negotiation Processes between the United States and Indonesia”, *Commentationes Scientiarum Socialium*, 45, 1993, p. 10.
- [4] Brigid Starkey, Mark A. Boyer and Jonathan Wilkenfeld, *Negotiating a Complex World*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 1999, pp. 37 – 38.
- [5] I. William Zartman, “Justice in Negotiation”, in *International Comparative Studies of Negotiating Behavior*, Kyoto, International Research Center for Japanese Studies, March 1998, p. 15.
- [6] Herbert S. Yee, *Macau in Transition—From Colony to Autonomous Region*, London, Palgrave, 2001, p. 3.
- [7] Richard H. Solomon, *Chinese Political Negotiating Behavior, 1967 – 1984*, Santa Monica, RAND, 1995, p. 16.

第一章 前途未卜的澳门

几个世纪以来，伴随着中国的政权交替，葡萄牙在澳门这个狭小半岛上的存在从不安稳，到有关澳门未来的谈判开始之际仍是如此。葡萄牙人曾认为虽然他们对澳门的占据随时面临威胁，但他们与中国的友好关系会经久不衰，这种短视导致葡人在澳门的地位未能合法化。后来有人提出历史形成的共管分治^[1]之说，1987年《中葡联合声明》也对此措辞模糊，这说明中葡认同双方对澳门都拥有管辖权。^[2]在这样的历史背景下，葡萄牙更无法在澳门问题上形成一个清晰的立场。

葡萄牙人16世纪立足澳门，在此后的四个世纪里以共管分治的方式持续存留。^[3]从第一次定居到1987年中葡发布联合声明，葡人大多按中国颁布的律令行事，但也有例外。一次是1783年葡萄牙宣称在两国平等共享的基础上拥有澳门主权权利，之后是1849年亚马留总督成功对澳门施加葡萄牙的事实（*de facto*）主权，中国的权力受到压制。1862年签订的《中葡友好贸易条约》看似对葡萄牙有利，但从未受到认可或生效，澳门在法律上依旧不属于葡萄牙领土。领土合法化由一套不成文的价值体系支撑，以重大经济政治利益为基础。

两国于1887年签署的《中葡里斯本草约》和《中葡友好通商



8 条约》使葡萄牙人同样享有其他外国人在中国享有的特权和豁免权，这种地位在 1949 年中华人民共和国成立、两国断交后终止。葡萄牙右翼统治者拒绝承认中华人民共和国的合法性，这一状况在澳门华人推动两国建立非正式渠道后才得以缓解。^[4]直到 1976 年，葡萄牙宪法和《澳门组织章程》通过，澳门的地位才发生关键性的变化，澳门被定义为葡萄牙人管治下的领土，同时，中国也拿回对澳门的部分主权权力。在过渡时期（1988 ~ 1999 年），两国再次对澳门共同享有有限主权。^[5]

1949 年新中国成立后，葡萄牙和中国因为在澳门的共同利益而联系在一起。对葡萄牙来说，澳门具有象征意义，维系着过往帝国显赫、文化辉煌的形象，是葡萄牙殖民主义的家底，保持澳门现状使葡萄牙在夸耀往日世界强国地位时不至心虚。另外，当时中国出于理性也积极维持澳门现状，试图通过逐步削弱葡萄牙对澳门的管治来使其服务于中国的意愿。

历史上，澳门是与西方交往的通道，是中国商品输出的重要枢纽，是域外物资和信息的宝贵来源。^[6]在朝鲜战争期间（1950 ~ 1953 年），中国就是利用澳门突破了西方的封锁。^[7]事实上，葡人虽然在法律上具有管治澳门的权力，但澳门实际上由中国人把控，^[8]与中国内地相比，葡萄牙似乎只有名义上的地位。

1974 年非洲殖民地的瓦解给葡萄牙政治体系带来震荡，到了 1975 年，葡萄牙新政权已经完全从非洲和东帝汶撤出，此刻葡萄牙对自己在澳门占据的地位已感到满足并表现出一种抽离的态度，事实上，他们担心在非洲去殖民化的同时继续保留澳门会是一种尴尬。葡方冷淡的态度令中方不悦，因为中国希望澳门维持现状，以此维护香港的稳定并利用港澳两地与西方保持贸易和联系。^[9]



1979年，一个新的左翼势力取得葡萄牙政权，结束了长期僵持的对华关系，与中国重新建立了正式的外交关系，并通过签署一项秘密协议同意承认中国对澳门拥有主权，这个被称为《谅解备忘录》（*Acta Secreta*）的协议与建立双边关系的《建交公报》（*Joint Communiqué*）同时签署。在《谅解备忘录》中，葡萄牙接受中方提出的澳门是“葡管领土”的说法，并将确定何时启动澳门谈判的权力交给中国。

中葡双方都已认识到澳门问题最终还是会通过谈判解决，但是出于策略、时局和政治上的考虑，谈判并未随即开始。到了20世纪70年代后期，随着中国国际影响力的上升，这种回避问题的状态被打破，同时，非洲去殖民化及由其造成的经济危机让葡萄牙陷入了困境。葡萄牙受到沉重打击，衰落的现实影响着葡萄牙在澳门谈判中的一举一动。葡方谈判代表深知他们不仅在心理上处于弱势，而且在经济和政治上都无力与中国抗衡，所以尽管葡萄牙决心体面地离开澳门，却很难在谈判中实现既定的目标。^[10]

一 “澳门问题”的政治背景

中葡世界观皆建立在各自辉煌的历史之上，要解释澳门问题，也有必要追溯到葡人初来之际，了解属权模糊的状态是如何在澳门形成的，以及19世纪晚期这种状况如何被部分消除。我们应该记住，与统治权完全在英国手中的香港进行对比是有助于看清澳门实质的。此外还应注意，澳门和香港的政权交接都属于领土归还，而不是去殖民化。从概念上来看，领土归还的意思是治理者从这一地区撤离，但该地并不具有自决权，而在去殖民化的地方，公民可