

# 芻議《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》的法律性質和效力狀況

許 昌\*

2017年4月13日，是《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》(以下簡稱《中葡聯合聲明》)簽署30周年的紀念日。30年來，《中葡聯合聲明》和《中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明》(以下簡稱《中英聯合聲明》)一樣，得到中國政府的善意和充分履行，對相關文件的國際政治意義和對港澳回歸祖國的法律基礎作用也被廣泛宣傳，惟就其法律性質和效力狀況的研究相對較少，近年甚至出現“聯合聲明已然實施完畢從而失效”的說法。事實究竟如何，有待就此展開探討和研究。

## 一、聯合聲明具有雙邊條約的法律性質

1969年《維也納條約法公約》將條約界定為“國家間所締結而以國際法為準之國際書面協定，不論其載於一項單獨文書或兩項以上相互有關之文書內，亦不論其特定名稱為何。”<sup>1</sup> 這樣的概念起源自國際習慣法，國際協定的具體名稱和形式可以包括條約、協定、文件、公約、宣言和議定書、換文、備忘錄等多種，其中雙邊條約乃是由兩個國際法主體包括國家和國際組織間訂立的規定相互國際權利義務關係的國際協定，僅是其締約方限定為兩個。

《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》分別在中英和中葡兩國政府間訂立，規定締約方之間相互承擔的國際法上的權利和義務關係，當屬典型的雙邊國際條約。做此判斷的理由包括：一是具備國際協定的形

式和內容，由兩國政府首腦簽署，規定了具有法律拘束力的條款，旨在根據國際法建立相互的權利義務關係；二是經過兩國各自完成締結條約的全部程序，不僅雙方政府談判簽署，而且得到兩國代議機關的審議批准，如《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》就分別得到中國全國人大六屆三次會議審議決定和六屆五次會議授權全國人大常委會審議決定的批准；三是曾經分別作為中國對外締結的雙邊條約而向聯合國條約備案處提交備案，並得到國際社會的廣泛重視和關注，並無提出任何異議。

中英兩國和中葡兩國共同選定“聯合聲明”作為條約的名稱，顯然是刻意所為而非隨意而行，但雙方都從未就此做過公開解釋。綜合其產生背景和締結意圖，筆者認為下列解釋當有助於各方理解。首先，聯合聲明本身屬於國際條約的特定形式。依照聯合國相關機構對條約術語的解釋：“聲明(宣言)通常被擁有各種國際性文件。然而，聲明(宣言)不是通常需要依國際法被遵守。聲明通常被着重選擇適用於參與方並不意圖創設必須遵循的義務，但僅僅想要宣佈特定的目標……然而宣言可以被認為是廣泛意義上國際法層面需要被遵守的條約。因此條約參加方是否創設了需遵循的義務，需要按照具體個案進行判斷。”<sup>2</sup> 兩個聯合聲明明白無誤地旨在並實際創設了締結方在香港和澳門問題上的權利義務關係，顯然符合條約的特徵。其次，中華人民共和國成立後的前40年，對外締結條約的實踐具有較多採用“聯合公報”<sup>3</sup>、“聯合聲明”等形式而迴避簽訂條約、協定等形式的特點，這是有慣例可循的。原因一是中華人民共和國

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心教授

政府處理舊中國政府對外簽訂的各項條約和協定，採取的是“應加以審查，按其內容，分別予以承認，或廢除，或修改，或重訂”的立場<sup>4</sup>，並非一概承認，而一度實行長期擱置不予處理的辦法，故此有必要迴避簽署新的條約和協定而觸及舊約的效力問題；二是中華人民共和國政府成立初期，先後簽訂了《中蘇友好同盟條約》和《中朝互助同盟條約》，但其後在各自雙邊關係上出現逆轉而條約難以終止，這種尷尬局面也降低了中國政府對外簽署更多條約、協定的意願，轉而更多採用形式相對靈活、程序相對簡單的聯合公報形式。三是中國政府一貫認為，形成香港歷史遺留問題的中英《南京條約》、《北京條約》和《拓展新界專條》等三個雙邊條約，分別是 19 世紀的鴉片戰爭、第二次鴉片戰爭和帝國主義瓜分中國狂潮的結果，屬於帝國主義強加於中國的不平等條約，是非法而無效的；而確認葡萄牙永居管理澳門權力的中葡《里斯本草約》和《北京條約》，也屬於同樣性質而不予承認效力。而英國政府和葡萄牙政府對於“不平等條約無效說”持有不同程度的異議。故此，在訂立新條約時，雙方同時採取迴避提及舊約的效力問題特別是不就新約取代舊約做任何明確宣告的應對態度。作為與此政策保持一致的形式外殼，締結的新條約選用“聯合聲明”形式也就容易理解了。四是採用“聯合聲明”方式確實具有相較其他條約形式更為靈活和便利的特點，這方面的內容筆者將在下一部分詳加分析。

## 二、聯合聲明的條款包含着相互義務和單方聲明兩種性質的內容

深入分析兩份雙邊條約的內容，《中英聯合聲明》包括正文 8 個條文和 3 個附件，《中葡聯合聲明》包括正文 7 個條文和 2 個附件，並都附有雙方關於居民國籍事務的換文。除因後者精簡了個別條文內容和表述方式外，兩者的全部條款規定基本一致並主要可歸結為四個方面的內容：一是確認中英之間就香港管治權的交接和中葡之間就澳門管治權的交接，這見諸於《中英聯合聲明》第 1 條有關中國收回香港和第 2 條

英國交還香港、《中葡聯合聲明》第 1 條關於中國恢復對澳門行使主權的宣告，並具體規定了港澳政權交接的時間即 1997 年 7 月 1 日和 1999 年 12 月 20 日。二是中國政府聲明對香港和澳門的基本方針政策及其具體說明，這見諸於《中英聯合聲明》第 3 條和《中葡聯合聲明》第 2 條，以及兩個聯合聲明的附件一，具體闡述了中國政府即將實施於港澳的以“一國兩制”為核心的 12 條基本方針政策和相應制度安排。三是確認在聯合聲明簽署到政權交接的過渡期內，英國和葡萄牙政府分別負責香港和澳門的行政管理，中國政府給予合作，為保證聯合聲明有效執行和政權順利過渡，分別成立中英聯合聯絡小組和土地小組、中葡聯合聯絡小組和土地小組，根據協議規定履行相應職責。這見諸於《中英聯合聲明》第 4、5、6 條和附件二及三，《中葡聯合聲明》第 3、4、5 條和附件二，規定了港澳過渡期內日常行政管理事務上雙方合作磋商的相互安排。四是有關聯合聲明簽訂、實施、批准和文本效力的各項規定，見諸於《中英聯合聲明》起首段、第 7、8 條和結尾段，《中葡聯合聲明》起首段、第 6、7 條和結尾段，這是國際條約通常都具有的技術性條款。

顯而易見，兩個聯合聲明的上述內容，根據其性質可以分為兩大類規定。一大類是確立中英和中葡兩個締約方雙邊權利義務關係的，包括前述的第一、三、四這 3 個部分的條款，如英方交還香港，對應的是中方恢復對香港行使主權；如葡萄牙負責澳門過渡期行政管理，對應的是中方予以合作，兩個雙方聯合組成的工作小組的工作更是體現雙邊關切和安排的內容。這部分規定的內容具有明顯的雙方各自權利義務的對應承擔，是典型的雙務協議。而另一大類則是中方政府就港澳回歸祖國後各項制度安排的宣告和說明，而該等內容究其本質屬於中國政府主權管轄其領域內特定地方的內政事務，中國政府具有獨立的排他性的管轄權，英國政府和葡萄牙政府並無法定或道義的權力加以干涉。中國政府之所以採取以此等方式在聯合聲明中做相關單方聲明，一是為着安定港澳居民的人心，鄭重向他們宣示中央政府即將對港澳採取的方針政策；二是向聯合聲明的協議相對方作出政策聲明；三是向全世界各國政府和人民昭告中國政府的

方針立場。這部分的内容顯然是單務的，只有中國政府一方作出莊嚴承諾和立場闡述，並無設定任何協議相對方或者第三方參與其中承擔相應的保證和監督義務。

正因為聯合聲明包含有規定雙邊權利義務的條款和闡述中方獨立立場的兩類不同内容，其實施方式和效力表現也呈現複雜的情況。

### 三、聯合聲明的實施方式和效力特徵

在當代國際法中，“條約必須遵守”(pacta sunt servanda)原則是最高也是最重要的國際法準則之一，不僅源自自古流傳的國際習慣法，而且很有可能構成近代以來國際強行法的重要內容。1969年《維也納條約法公約》第26條：“凡有效之條約，對其各當事國有拘束力，必須由各該國善意履行。”條約一旦締結，其當事國必須善意、忠實和充分的履行其相互間的權利義務，否則需要承擔相應的國際責任，並依照國際法通過雙邊或多邊的政治、外交渠道求取合理的救濟。

兩個聯合聲明中關於港澳政權交接、過渡期行政管理和條約本身相關規定，是依賴中英和中葡兩國作為協議雙方在友好合作的相互行為中得以實施的，並實際取得了條約預期的效果——中英之間、中葡之間分別實現了有關香港、澳門政權的順利交接，保持了香港、澳門過渡期的政治穩定和經濟社會秩序的正常運行，兩個聯合聯絡小組、土地小組履行了各自職責並依照約定的時間宣告結束工作。上述雙務條款已然全部得到協議雙方的實際履行，雖然按照《維也納條約法》第五編“條約之失效、終止及停止施行”的30個條文中，並無明確條約的權利義務全部履行完畢即告失效的規定，但兩個聯合聲明本身的實施確已只表現為既定的合法結果及其效力依據，而不可能再據此引發新的權利義務和責任，更不會出現新的履行爭議。

兩個聯合聲明中，中方單方聲明的對港澳方針政策，則是依賴中國政府的自主履行來加以實施的，理論上並無協議相對方的參與。但正如《奧本海國際法》

的權威評述所言，一國的單方行為對其他國家的法律地位，特別是(但不是絕對的)在它們與行為國的關係中，是有影響的。該書特別指出，宣言一詞有時是為了尊嚴的理由而被用來作為條約的名稱，或者包含在國家之間的文件中並可能記載着這些國家聲明的某些事項(該書在此專門提到中英聯合聲明即屬於該等性質)，都會對與其他國家關係發生影響，有些可能為其他國家創造權利和義務，有些則形成特定後果的事實。任何特定宣言是否對其他國家授予權利或設定義務，主要取決於發表宣言的國家的意思和其他國家對宣言有任何依賴的情況。聯合國國際法院在1974年判決澳大利亞、新西蘭訴法國(Australia & New Zealand v. France)的“核試驗”案中，明確了國家根據國際條約做出的行為即便為單方聲明行為，若根據國際法一般準則及標準認定需要承擔國際法下之義務，則需要承擔其他當事方依據此產生的可信賴利益之約束，並適用國際法中禁止反言的規範來承擔相應責任。<sup>5</sup>所謂禁止反言(estoppel)的規則，依據《布萊克法律大辭典》(Black's Law Dictionary)所表述的：

“一方由於自己的行為，使其不得主張某種有損於他方的權利，他方有權相信此行為的效力，從而作出決定。法律禁止一方言行不一致，也就是禁止反言的適用。”<sup>6</sup>換言之，對於國際條約的有效性包含了不得反悔先前承諾的內容。而同時應當指出的是，國際法上的禁反言原則奠基於兩個重要的基礎原則，首先是善意原則(good faith)，同時還有一致性原則(consistency)。前者注重當事國際法主體對條約的理解程度必須秉持善良的基本道德作為出發點，後者是限定當事國際法主體必須有一以貫之的延續性，不可以對條約進行隨意的反悔變動，以致於讓其他當事方造成可信賴利益之損失。禁止反言的規則一般可以適用於認為是默示協議以及單方聲明。在兩個聯合聲明的特定形成背景和話語環境中，筆者可以清晰判明：一是中方的單方聲明乃是在雙邊協議內所包含的，既具有單方聲明的表像特徵，亦不可擺脫雙邊協議的特定框架，當然可以令協議相對方乃至第三方認定其對於中國與其他國家關係產生相應影響，並形成特定的信賴利益；二是中國不可

避免也有義務須要就單方聲明的內容而承擔的相應國際義務和責任，除非發生根本性變動否則不得反言。

尚有一種說法稱，兩個聯合聲明中所載的中國政府單方聲明的第(12)款，均提到“上述基本政策和本聯合聲明附件一所作的具體說明，將由中華人民共和國全國人民代表大會以中華人民共和國香港(澳門)特別行政區基本法規定之，並在五十年內不變”，故認為《香港基本法》和《澳門基本法》的制定，已然完全履行了中國政府的相關承諾，標誌着兩個聯合聲明的全部實施，故而可資宣告兩個聯合聲明的執行完畢而失效。事實上，此說是堪可疑問的，姑且不論國際條約法只規定除非協議方共同訂立新的協議取代或

宣告特定協議的失效，或者發生條約法規定的導致條約失效的情形出現並履行了相關程序，否則協議方單方面不能主張條約的自動失效。而且從兩個聯合聲明的重大政治意義和國際秩序基礎而言，此類說法也是不智的、有負面影響的，不該隨意主張的。

綜上所述，本文從國際法角度就《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》的法律性質和效力狀況所做的初步研究表明，兩個聯合聲明作為雙邊國際條約的性質是確定的，雖然其主要規定雙邊權利義務的條款已經得到充分的善意履行，但其條約效力包括其中包含的中國政府單方聲明所產生的拘束效力依然存在，仍屬於現行有效的國際條約發揮其特定的功能作用。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 見《維也納條約法公約》第 2 條(1)(甲)，引自王鐵崖、田如萱編：《國際法資料匯編》，北京：法律出版社，1986 年，第 744 頁。文內其他提及的該公約條款亦見諸於第 743-772 頁。
- <sup>2</sup> 見聯合國網站：[https://treaties.un.org/Pages/overview.aspx?path=overview/definition/page1\\_en.xml#declarations](https://treaties.un.org/Pages/overview.aspx?path=overview/definition/page1_en.xml#declarations)，2016 年 4 月 20 日
- <sup>3</sup> 例如奠定中美關係核心基礎的就是 1972 年關於中美關係正常化的《上海公報》、1979 年《中華人民共和國和美利堅合眾國關於建立外交關係的聯合公報》和 1982 年中美解決美售台武器問題的《八一七公報》等三個聯合公報，中國與日本、英、法等各國建立外交關係也都是通過發表聯合公報的方式。
- <sup>4</sup> 引自《中國人民政治協商會議共同綱領》第 55 條，見王禹編：《清末以來中國憲法匯編》，澳門：濠江法律學社，2011 年，第 65-66 頁。
- <sup>5</sup> 詹寧斯·瓦茨修訂：《奧本海國際法》第一卷第二分冊，北京：中國大百科出版社，1998 年，第 613-624 頁。
- <sup>6</sup> 李浩培：《條約法概論》，北京：法律出版社，1987 年，第 329 頁。