

《澳門基本法》語境下“外交事務”與“對外事務”的邊界研究

周 挺*

一、導言

1999年12月20日，《澳門基本法》在澳門特區正式實施。根據該法第13條第1、3款的規定，“中央人民政府負責管理與澳門特別行政區有關的外交事務”；“中央人民政府授權澳門特別行政區依照本法自行處理有關的對外事務”。換言之，在《澳門基本法》的語境下，外交事務不同於對外事務，前者屬於中央政府的管理範圍，而後者則屬於澳門特區的自行處理範圍。

於是，一個前提性的大問題就出來了：區分“外交事務”與“對外事務”的邊界是甚麼？對此，學術界湧現過很多說法。不過至今為止，尚未看到有清晰明確的區分標準被提出過。大家知道，實務中的很多問題其實都須要在清晰區分了“外交事務”與“對外事務”之後再來給出回答。因此，目前的研究現狀顯然是不利於保障《澳門基本法》之良好實施的。

鑒於此，本文的主旨就是要對“外交事務”與“對外事務”的邊界進行研究，以求找到合理的區分標準。

二、《澳門基本法》作出的特別安排

（一）《澳門基本法》的“對外事務”

對於“外交事務”與“對外事務”這兩個概念，《澳門基本法》其實只對後者的具體內涵有過專門的規定。因此，先認識一下《澳門基本法》明文規定裏的“對外事務”。總結來說，《澳門基本法》第94條、第112條、第117條、第128條、第134條與第七章的8個條文都涉及到了這個“對外事務”。不過，從澳門特區依授權真正可以自主對外的意義上來

說，《澳門基本法》主要規定了以下六項“對外事務”：

第一，根據《澳門基本法》第136條的規定，澳門特區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、科技、體育等適當領域就其自治範圍內的諸多事項單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議。截至2013年8月，澳門特區自主對外締結且已公佈的此類雙邊協議一共達25項。¹ 這些協定主要涉及了貿易技術合作與課稅這兩大領域。

第二，根據《澳門基本法》第94條、第117條、第142條以及有關慣例的規定，經中央人民政府的具體授權或協助，澳門特區可以單獨與有關國家和地區談判和簽訂民航、司法互助、投資保護和互免簽證方面的雙邊協定。截至2013年8月，澳門特區單獨對外締結且已公佈的此類雙邊協議一共達56項。² 它們涵蓋了法律及司法合作、投資促進保障、空運服務、以及免簽證等4大類領域。

值得一提的是，上述兩類雙邊協議中也包括了少量由回歸前的澳門政府在獲得中華人民共和國的同意的或者在中葡聯合聯絡小組磋商一致的情形下以自己的名義對外締結的雙邊協議，比如當時的澳門政府分別與丹麥、韓國、印度等國簽訂的航班協議等等。當然，上述所有的協議現在都屬於澳門特區單獨對外締結的國際協議。它們的名稱主要是協議或者協議書。

第三，根據《澳門基本法》第112條第2款以及第137條的規定，對以國家為單位參加的、同澳門有關的、適當領域的國際組織和國際會議，特區政府可以中央人民政府和上述國際組織或國際會議允許的身份參加；對不以國家為單位參加的國際組織和國際會議，澳門特區可以“中國澳門”的名義參加；對中

* 澳門大學法學院博士研究生

國已參加而澳門也以某種形式參加的國際組織，特區能通過中央政府的安排以適當形式繼續保持在該組織中的地位。

須要說明的是：在國際關係中，政府間國際組織的成員分為正式會員、準會員、聯繫會員以及觀察員幾種。其中，只有正式會員才享有完整的權利，包括享有發言權、表決權、選舉內部機構成員時的選舉權以及被選舉權；而準會員或者聯繫會員，則僅有發言權；至於觀察員，就只是國際組織的消極參與者而已，一般連意見也不發表。³

截至目前，澳門特區已經以正式會員或地區會員的身份參加了諸如世界貿易組織、世界海關組織等 7 個國際組織，以準會員或聯繫會員的身份參加了諸如國際海事組織、世界旅遊組織等 6 個國際組織。⁴ 在上述國際組織中，澳門特區均可以“中國澳門”的名義獨自發表意見。特別在澳門以完全會員身份參加的國際組織中，特區還可自主地行使前述之表決權與選舉權。此外，截至 2011 年底，澳門已經以“中國澳門”名義單獨組團參加官方性質國際會議 270 次。⁵

第四，根據《澳門基本法》第 128 條第 1 款以及第 134 條的規定，澳門特區自行監管社會文化領域之民間團體和宗教組織的對外交往活動。這些活動包括了同世界各國、各地區及國際的有關團體和組織互訪交流、發展關係、保持關係等等。

第五，根據《澳門基本法》第 139 條第 2 款的規定，澳門特區有權自行對世界各國或各地區的入境、逗留和離境實施管制。

第六，根據《澳門基本法》第 141 條的規定，澳門特區可根據需要在外國設立官方或半官方的經濟和貿易機構。

綜上，《澳門基本法》的明文框定了“對外事務”的大致範圍。對之進行比較研究，就會發現《澳門基本法》如此規定既非承襲過往，也非借鑒外國，而是自己的創造。對於這點，澳門理工學院王長斌副教授有過詳細的闡述⁶，故不在此贅述。用王長斌的話說，“基本法關於港澳特區對外事務自主權規定的廣泛性是史無前例的。”⁷

（二）“外交”與“外事”的本義

那麼，要對《澳門基本法》這一“創新”做進一步的解讀，有必要先對“外交事務”與“對外事務”這兩個概念的本義有一個把握。經研究，筆者有了以下的認識：

首先，對外事務，也可以被簡稱為“外事”。早

在中國古代，就有所謂內事與外事之劃分。其中，內事即指內政事務，而外事則是指有關與外國打交道的事務。正如古典名著《三國演義》第 29 回中就有這樣的表述，即“倘內事不決，可問張昭；外事不決，可問周瑜。”

一般來說，當代漢語中的“對外事務”有廣義和狹義兩層含義。廣義的對外事務是指中央政府、地方政府以及國家其他社團機構依法與外國、境外機構和個人所進行的一切交往活動，它囊括了對外經貿交往、對外文化交往、國家安全防衛、對外政治談判等等一切對外交往事務。舉例而言，現行《中國憲法》第 89 條第 1 款第(9)項裏的“對外事務”就是這廣義的對外事務。

與廣義的外事相比，狹義的外事則僅僅是指中央政府非外交部門、地方政府以及國家其他社團機構依法與外國、境外機構和個人所進行的和平交往活動。這種和平交往活動主要表現為在經貿、科技、文教、體育等領域開展的合作與交流活動，它不要求活動主體是主權國家。須要說明的是，在狹義外事的語境下，外事權始終是服從於並服務於外交權的，始終是受外交權領導的。⁸ 它的行使是非常受限制的。比如中國地方政府想與外國城市建立友好城市關係，其去正式簽署結好協議書前，一般都必須要先徵得外交部的認可；再比如地方政府外事部門雖然可以在幕後為國家外交提供協助，甚至可以依法或依授權為外國領事機構提供某些服務，但它絕無出面與外國交涉的資格。⁹

再看“外交”，在古代漢語中，與今天“外交”一詞詞義相近的詞語只有“外事”、“外務”。很顯然，現代漢語中的“外交”是一個外來詞、西語詞。那麼，西語中的“外交(diplomacy)”其實出現於 18 世紀，即 1796 年，英國學者埃得蒙·伯克最先正式採用了“外交(diplomacy)”的說法。

在今天，“外交”一詞的定義有很多。不過，通過整理，這些定義其實是可以被歸為以下三種：

外交的第一種意思是指一種技術、一種藝術，即主權國家之間為處理國際關係而進行談判或簽訂條約的藝術。¹⁰ 比如美國《韋伯斯特詞典》將外交定義為“駕馭國際談判的藝術”；英國《牛津英語詞典》亦有“外交為處理國際交往和談判的技能或談吐”這樣的解釋。

外交的第二種意思是指一種工具、一種手段，即主權國家在處理國家關係與國際事務過程中，以和平方式維護本國利益與實現本國對外政策的手段。¹¹ 比

如由中國資深外交家錢其琛主編的《世界外交大辭典》就將“外交”定性為“一國維護本國利益及實現對外政策的重要手段”；而由英國外交官薩道義所著的《外交實踐指南》亦將“外交”定義為“以和平手段處理國與國之間的事務”。

外交的第三種意思是指一種行為，即由正式代表主權國家的機構或人，以交涉、談判等和平方式進行的處理國際關係或貫徹國家對外政策的行為。¹² 比如《中國大百科全書》將“外交”定義為“國家以和平手段對外行使主權的活動”；而英國學者赫德利·布林在其著作《無政府社會——世界政治秩序研究》中亦將“外交”定義為“國家間通過官方代表並且以和平的方式進行交往的行為”。

那麼，從以上三種定義中，可以看到雖然不同定義關注外交的着眼點不同，但這種不同角度的解讀恰恰揭示出了外交的三大本質特徵，即：

第一，外交是一種政治藝術。在處理外交事務的過程當中，政府不是在執行法律、實施法律，而是在執政，在行使屬於自己的專有權限。

第二，外交的主體是主權國家，而外交的實質就是國家在和平對外事務中行使主權。主權是一國對內最高、對外獨立的權力，它賦予了外交權以平等性與絕對的自主性。

第三，外交的根本使命是實現國家的對外政策。

綜上，可以得出這樣的小結：從本義上來說，廣義“對外事務”的概念外延最大，它不僅涵蓋“外交”，還包括主權國家以暴力方式對外行為；而狹義的“對外事務”則是一個從屬於“外交”的概念，狹義外事權可以涉及的事務，主權國家完全可以通過行使外交權來自己做。

（三）正確理解《澳門基本法》的規定

有了對《澳門基本法》相關條文以及“外交”、“外事”本義的認識之後，《澳門基本法》作此規定的第一大意義便是顯而易見的了。那就是它改變了外事概念與外交概念的原本關係格局，使之成為了一對涇渭分明的並列概念，沒有了領導與被領導、支配與被支配的關係。換句話說，《澳門基本法》其實是從本義“外交”所轄的“領地”中劃出了一些事務授予給了澳門特區來自主處理，從而創造出了新的外交概念與外事概念。

至於《澳門基本法》如此規定的目的，早已被學者們多次論證。簡而言之，即根據《澳門基本法》序言，“有利於澳門的社會穩定和經濟發展”是“一國

兩制”方針的邏輯目的之一。而這一邏輯目的在構築特區外事權時的具體內容就應當是要保證澳門居民不僅能繼續享有其國際法上的既得利益，還能在將來盡可能自由、盡可能多地享有國際法上的其他利益。那麼，這當然也是作為“一國兩制”法律化的《澳門基本法》賦予特區對外事務權的目的之所在。

按照《澳門基本法》的規定，“外交”與“外事”的邊界其實是很模糊的，很多邊界性問題有待進一步澄清。對此，站在國際法的角度，就會看得尤為清楚：

按照國際法的通說，一個國際法主體必須具備四種能力，即國際法上的權力能力（國際人格者的資格）、行為能力（自主處理對外事務的活動能力）、責任能力（獨立承擔國際責任的能力）以及國際求償能力（在國際上自主提出訴訟請求並參與相關訴訟程序的能力）。目前，公認的國際法主體主要有三類，即國家、國際組織以及爭取獨立的民族。其中，只有國家是完全的國際法主體，至於後兩者，由於不具備國際法上完全的權力能力與行為能力，它們只能是有限的國際法主體。

那麼，《澳門基本法》其實是在國際法上創設了一個新的國際事務參與者——澳門特區。特區不享有國際求償權和國際法上的責任能力的，只被授予了參與一定國際事務的權力能力與進行一定對外事務的行為能力，而且這兩個“能力”的邊界還是模糊的。

在權力能力方面，雖然如前所述，澳門特區可自行處理的對外事務覆蓋了經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、科技、體育、司法互助、互免簽證、出入境管制、宗教活動監管等適當領域。但是既有的基本法慣例以及政治實踐經驗表明：宗教活動監管、金融、司法互助以及出入境管制領域的某些事務屬於外交事務，而非對外事務。比如有關決定羅馬教皇能否訪問澳門特區、有關是否凍結外國政府財產、有關是否拒絕外國前領導人入境等等事務。因此，在這一方面需要回答：在“外事”可以涉足的領域，具體劃分“外交”與“外事”的標準是甚麼？

然後，在行為能力方面，又要面對一些具體邊界的界定問題，最具代表性的如下：

第一，根據國際法理論，各類國際協議在某一法域內的法律地位一般由適用於該法域內的憲法作出規定。然而在澳門，有關澳門單獨對外締結之國際協定在特區內的法律地位問題，不僅《中國憲法》沒有作出明確規定，而且在澳門具有憲制性法律地位的《澳

門基本法》亦沒有作出明確規定。

不過，從目前中國行政及民商事法律在涉外訴訟方面已經確立的國際條約優先原則以及近年來國家對於國際協議在國內之法律地位的外交表態來看，筆者認為一條憲法慣例已經形成，即在法律位階上，憲法高於一切中國所締結的國際協議，而全國人大常委會批准的“條約和重要協議”也優於普通法律。只是就其他國際協議的法律地位是否高於普通法律的問題，目前依舊存疑。須要說明的是，根據中國《締結條約程序法》的有關規定，在中國，國際協議分為三類：上文中提到的全國人大常委會批准的“條約和重要協議”屬於第一類；而第二類“由國務院審核決定的條約和協議”以及第三類“以我國政府部門的名義對外談判和簽署的協定”即是上文所謂之“其他國際協議”。¹³

另外，根據“一國兩制”方針的精神以及《澳門基本法》在澳門特區的性質與地位，很顯然，在澳門，任何適用於此的國際協議都必須是符合基本法的。然後，問題就來了：澳門特區單獨對外締結的國際協議究竟是否能夠囊括《締結條約程序法》裏的三類國際協議？

第二，如前所述，在某些適當領域的國際組織與國際會議中，中國與中國澳門在該組織或會議賦予其的權力範圍內，各自都具備各自相應的獨立的完整的權力能力與行為能力。但是，無論如何，澳門特區畢竟是直轄於中國中央政府，屬於中國這一母法域之下的子法域。不得不問：在現實中但凡遇到像“貿易戰”一類的具體問題時，澳門特區依《澳門基本法》以及有關國際法而獲得的行為能力應不應當受到“一國”立場的約束？換句話說，澳門特區在上述組織或會議中以“中國澳門”的名義自主對外的發言與表決是不是應當與中國保持一致？

三、維護國家主權下相關標準的確定

(一) 概念解剖的研究方法

經過上一部分的論述明確了兩點：第一，為了貫徹“一國兩制”方針，《澳門基本法》劃分了本義外交概念，從而分別創造出了一個新“外交”和一個新“外事”。這是《澳門基本法》相關規定的邏輯之所在。第二，《澳門基本法》並沒有把劃分“外交”與“外事”的邊界規定清楚，這使得處於邊界上的一些問題顯得模稜兩可、似是而非。這兩點結論也決定了

在這一部分的任務：要循着《澳門基本法》相關規定的自身邏輯，借助《澳門基本法》外的新知識來找到區分“外交”與“外事”的合理標準。

對此，本文決定採用概念解剖的研究方法去尋找區分標準，即通過對本義外交概念三大本質裏的核心概念——“政治”、“主權國家”以及“對外政策”進行解剖，從中找出具有可行性的、能夠給出合理結果的區分標準。

至於筆者為何要採用這一研究方法，那是因為《澳門基本法》語境下的“外交”與“外事”皆是來源於對本義外交概念的分割。這意味着這兩個概念的本質皆是從本義外交的本質裏分有來的，這更意味着要找的區分標準必定包藏於支撐起本義外交三大本質的核心概念之中。

另外，需要在此說明的是就區分標準來說，所謂的“可行性”是指標準是具有實實在在的內容，並可以被用來解決實務問題的，而非不具可操作性的虛空概念；至於“能夠給出合理結果”是指標在能自圓其說的情形下，尚不抵觸《澳門基本法》明文、慣例以及特區的政治實踐經驗。

(二) 狹義政治是不是標準

先看本義外交的第一個本質，即外交是一種政治藝術。顯然，這裏的核心概念就是“政治”。這個“政治”是一個廣義概念，是在相對於“法治”（法律的統治）之意義上使用的。它強調這種行為不是在執行法律，而是在實施執政者的統治智慧，在行使政府的專屬權力。

那麼，“政治”是要被用來解決問題的。而根據問題的本身特點以及解決方法的不同，這些問題可以被歸於不同的領域。換句話說，政治涉足了廣泛的領域，它們涵蓋了經濟、貿易、金融、航運、文化、科技、宗教等等各種領域。同時，正是這些具體領域的具體政治活動組成了此處這個集合的“政治”概念。

一直以來，學術界都有一種觀點，即認為可以通過判斷被處理的事務是否歸屬“政治領域”來區分《澳門基本法》語境下的“外交”與“外事”。當然，此處的“政治”是狹義的政治概念。

所謂狹義的政治概念，是指一種權術。古今中外湧現了大量的有關這狹義政治的定義。但在這些定義中，筆者以為中國戰國時期思想家韓非與意大利 16 世紀思想家馬基雅維利的定義最能揭示本質。前者揭示出了狹義政治的手段，即“縱橫捭闔、恩威並施”，而後者也揭示出了狹義政治的目的，即要“奪

取和保持國家政權”。¹⁴ 正是因為有着自己特定的目的與手段，狹義政治得以成為了一個同經濟、貿易、金融等領域相並列的獨立領域。也正是在這個意義上，前述的觀點產生了：在《澳門基本法》語境下，“外交”與“外事”的根本區別就在於只有“外交”才能涉足“(狹義)政治領域”。

但是，筆者發現其實這一觀點是得不出合理結果的。比如按照這種觀點，由於宗教活動監管直接目的是為了維護居民的宗教信仰自由與人格尊嚴；而金融監管的直接目的是為了維護本地區金融秩序，並促進本地區金融業與經濟的發展，因此，宗教事務與金融事務都不屬於狹義政治的領域，都應屬於對外事務的範疇。然而，這樣的結論顯然是與《澳門基本法》的一項慣例(有關決定羅馬教皇能否訪問澳門特區的事宜屬於外交事務)，以及從“滙業銀行事件”¹⁵中所吸取的政治實踐經驗(有關決定是否凍結外國政府財產的事務屬於外交事務)是相矛盾的。

當然，也有觀點認為之所以非政治領域內的某些問題要被劃入外交處理的範疇，是因為這些問題具有高度政治性，即針對這些問題的處理結果對(狹義)政治會產生重大影響。對此，筆者認為這種觀點固然有些道理，但實際上，非政治領域內的所有事務皆同政治有着千絲萬縷的聯繫，把它們處理好都可能對政治產生積極影響。於是，這樣就會產生一個問題：怎樣才算高度政治性？很顯然，要回答這個問題，必須借助別的知識。因為(狹義)政治概念本身是缺乏相關內容的。那麼，正是在這個意義上，這種觀點是不具有作為區分標準的可行性的。

綜上，(狹義)政治概念並不是區分《澳門基本法》裏“外交”與“外事”的合理標準。

(三) “主權國家”的意義

談完第一個本質，再來看本義外交的第二個本質，即外交的主體是主權國家，其中的核心概念是“主權國家”。拿中國這個主權國家來說，它的具體內涵就被規定在了《中國憲法》之中。

根據《中國憲法》的相關規定，國家外交職能的內容非常豐富，而且能夠對外行使外交職能的機構包括了：一、全國人大(決定戰爭與和平、通過立法和督法來對外交政策產生決定性作用等)；二、全國人大常委會(決定國際條約和重要協定的批准和廢除、決定駐外全權代表的任免、決定宣佈戰爭狀態、監督國務院管理外交事務等)；三、國家主席(接受外國使節、執行全國人大常委會的外交決定、進行國事活動

等)；以及四、國務院(執行全國人大及其常委會的外交決定、全面管理對外事務、同外國締結條約和協定等)。

與作為主權國家的中國不同，《澳門基本法》框定了特區外事職能的基本內容，其外延遠不及國家外交職能的廣泛。此外，按照《澳門基本法》第50條第1款第1項與第13項以及第64條第1款第3項的規定，在澳門特區，能夠行使對外事務權的只有行政長官以及在其領導下的特區政府。

那麼，以上的不同是不是就意味着可以借助主權概念來區分《澳門基本法》裏的“外交”與“外事”，即外交事務必須要由主權國家來處理，而對外事務則無須主權國家來處理？答案顯然是否定的。因為《澳門基本法》條文本身存在着漏洞，才需要去找“區分標準”，而此處所謂的“主權標準”其實就是《澳門基本法》與《中國憲法》的條文區別，這無疑又回到了起點。換句話說，“主權標準”事實上沒有提供任何新的知識。

不過，對於澄清邊界的任務來說，通過比較《中國憲法》與《澳門基本法》的條文來分析“主權國家”這個概念的工作也並非是沒有意義的。因為這個工作可以幫助清除那些虛假邊界問題。所謂虛假邊界問題是指這樣一些有關判斷“外交事務”與“對外事務”的問題，《中國憲法》與《澳門基本法》的條文無法直接給出答案，但要解答其實無需借助新知識，其答案完全隱含在《中國憲法》與《澳門基本法》的條文邏輯之中。舉例來說：

比如有關“對外事務”能否包括與外國元首直接通電話的問題就是一個虛假邊界問題。因為按照國內憲法的理論通說，與外國元首直接通話屬於首腦外交的範疇，而理論上的“首腦外交”屬於《中國憲法》第81條中“國事活動”裏的內容，它是國家主席行使外交職權的具體表現之一。¹⁶ 根據《澳門基本法》第45條的規定，澳門特區的最高首長是特區行政長官，其身份決定了他絕對進行不了只有國家主席才能進行的“國事活動”。在這個問題上，《香港基本法》的邏輯也是一樣的。因此，在馬尼拉香港旅行團人質事件中，時任香港行政長官曾蔭權其實是無權致電菲律賓總統阿奎諾三世的。

又如有關澳門特區在某些適當領域的國際組織或會議中以“中國澳門”的名義自主對外的發言與表決是不是應當與中國保持一致的問題也是虛假邊界問題。因為在中國的法律體系中，縱然現在有了《澳門基本法》，但《中國憲法》仍然是母法，《澳門基本

法》只是它的下位法。母法裏的“主權”依然是對內最高、對外獨立的權力，而“下位法”授出的“外事權”，雖然在“一國兩制”（求真務實）精神的指導下，能夠自主對外做一點事，但其地位決定了它無論如何是不能公然與國家主權對着幹的。鑒於這些，“中國澳門”自主對外的發言與表決當然應當與中國保持一致。

再如有關澳門特區單獨對外締結的國際協定是否能夠囊括《締結條約程序法》裏三類國際協議的問題還是虛假邊界問題。因為一方面，在《中國憲法》的法律體系內，澳門特區作為單一制國家下的地方是不可以通過單獨對外締結國際協定的方式來否決國家適用於此的全國性法律的。另一方面，根據《澳門基本法》第 50 條的規定，在澳門，只有行政長官才享有單獨對外簽約的職權，這決定了澳門特區對外締結的協議在性質上只能屬於個人決策的法律，它不能否決經過公開程序與集體議決的法律或是限制集體議決的範圍。以上兩方面決定了澳門單獨對外締結的這些協議在法律性質上只能是一種行政協議，而不可能達到“條約和重要協議”（對應於全國人大常委會批准的“條約和重要協議”）的地位，其內容只能涉及一些行政安排。

當然，無論如何，“主權標準”也不是區分《澳門基本法》裏“外交”與“外事”的合理標準。

（四）“國際戰略”——一種區分標準

最後，談外交概念的第三項本質，即它的根本使命是要實現國家的對外政策，其中的核心概念是“對外政策”。一般來說，國家的對外政策可以被分為兩類，一類是宏觀意義上的對外政策，即國際戰略，另一類則是微觀意義上的具體對外政策，具體來說：

國際戰略是指主權國家在對外關係領域內運用國家實力謀求國家利益的較長期的、總體性的籌劃與方向。¹⁷ 正是由於這類政策的層次很高，所以，國際戰略主要是針對諸如維護國家主權和安全、實現國家經濟利益、維護國家意識形態等全局性問題的指導方針。與之不同，微觀對外政策則是國家就具體的對外事務所制定的具體政策，這類政策往往靈活易變，而且能夠覆蓋所有的具體對外事務。

經過簡單的解剖，可以從“對外政策”中找到了一個概念——國際戰略。通過與《澳門基本法》相關條文的比對，筆者發現“國際戰略”其實就是要在《澳門基本法》語境下區分“外交”與“外事”的標準，即在《澳門基本法》中，“外交事務”是關係到

中國國際戰略能否順利實現的事務，而“對外事務”則是無關國家國際戰略實踐的事務。以下是筆者的具體理由：

首先，“國際戰略”具備成為區分標準的可行性。這主要表現在兩個方面：

一方面，國際戰略只是對外政策的一部分。用它來做區分標準，不僅能保證特區外事權無法染指國家的國際戰略，還能給特區外事權在微觀具體對外政策方面留有自主發展的空間。

另一方面，國際戰略集中來源於執政黨的外交策略。這決定了在特定時期，國際戰略的具體內容是明確的、實在的。就中國當前的國際戰略而言，中共十八大報告外交部分給出了精闢的闡述。

簡而言之，是次十八大報告第十一部分——外交部分的題目為“繼續促進人類和平與發展的崇高事業”，由九個自然段組成。前四小段，報告主要是分析了當前的國際形勢；第五至八段，報告確定了中國未來的外交方向；最後一段是有關展望未來的表述。很顯然，這五至八段就是要找國際戰略具體內容，概括來說：

總體上，中國要做一個“維護世界和平、促進共同發展”的“負責任大國”。為了實現這一目標，在政治安全方面，中國當堅持“走和平發展道路”，致力於在保證“國家主權、安全、發展利益”的基礎上，伸張國際正義、重視世界各國人民的共同利益；在經貿方面，中國當始終“奉行互利共贏的開放戰略，通過深化合作促進世界經濟強勁、可持續、平衡增長”；在發展對外關係方面，在堅持和平共處五項原則基礎上，中國應當於平面上，分別處理好同發達國家、周邊國家以及廣大發展中國家的關係，於縱向層面，處理好多邊事務、推進公共和人文外交、並且開展同各國政黨和政治組織的友好往來。

其次，“國際戰略”作為區分標準能夠給出合理結果。對此，用兩個實例來給以說明：

第一，就決定羅馬教皇能否訪問澳門的事宜是否屬於對外事務的問題，中國當前的國際戰略為我們提供了大前提，即保證“國家主權、安全、發展利益”是做“負責任大國”的基礎。

那麼，羅馬教皇為當然的梵蒂岡城國元首，作為主權國家的梵蒂岡城國至今仍只承認“中華民國”，與台灣當局維持官方關係，尚未與中國建交。因此，有理由相信羅馬教皇訪問澳門特區在維護國家統一、政局安定方面的意義是不會小的，它是關乎中國國家安全的事情。

鑒於以上大小前提，決定羅馬教皇能否訪問澳門的事宜顯然是關係到中國國際戰略能否順利實現的事務，屬於外交的範疇。而這一結論也是與已知的基本法慣例相一致的。

第二，就“滙業銀行事件”中決定是否凍結朝鮮資金的事宜是否屬於對外事務的問題，中國當前的國際戰略也提供了大前提，即在發展對外關係方面，中國應當分別處理好同發達國家與周邊國家的關係。這是因為中國國內經濟的持續高速發展很大程度上要仰仗中國與發達國家的關係，當然也需要良好的周邊環境。

那麼，可見“滙業銀行事件”不僅牽涉中國同發達國家——美國的關係，亦關乎中國同一衣帶水鄰邦——朝鮮的關係。因此，能否處理好涉案的朝鮮資金顯然是關係到中國國際戰略能否順利實現的外交事務。而這一結論是與澳門特區政治實踐經驗相一致的。

綜上所述，“國際戰略”是一種區分《澳門基本

法》裏“外交”與“外事”的合理標準。

四、結語

本文闡明了《澳門基本法》授予了澳門特區以參與一定國際事務的權力能力與進行一定對外事務的行為能力。但這兩個“能力”的邊界被認為是模糊的。經過進一步研究，筆者發現，對於那些存在於特區對外行為能力方面的“邊界問題”，完全可以從《中國憲法》與《澳門基本法》的條文邏輯裏找到答案，根本無需借助新知識。而真正需要借助新知識來給出答案的則是存在於特區對外權力能力方面的邊界問題。對此，筆者找到的答案是“國際戰略”，即在《澳門基本法》中，“外交事務”是關係到中國國際戰略能否順利實現的事務，而“對外事務”則是無關國家國際戰略實踐的事務。

註釋：

- ¹ 見澳門法律改革及國際法事務局網站：<http://www.dsrjdi.ccrj.gov.mo/gb/tratadoscn.asp>，2013年8月19日。
- ² 同上註。
- ³ 劉高龍、趙國強主編：《澳門法律新論》(下冊)，澳門：澳門基金會，2005年，第292-293頁。
- ⁴ 見外交部駐澳特派員公署網站：<http://www.fmccprc.gov.mo/chn/gjzhy/t241602.htm>，2013年8月2日。
- ⁵ 同上註。
- ⁶ 王長斌：《論“一國兩制”下港澳特區的對外交易處理權：一個比較憲法的視角》，載於《“一國兩制”研究》，第4期，2010年，第32-39頁。
- ⁷ 同上註，第33頁。
- ⁸ 姚魏：《從菲律賓人質事件看香港對外事務權》，載於《政治與法律》，2010年第12期，第94頁。
- ⁹ 同上註，第93-94頁。
- ¹⁰ 高飛：《當代外交學研究現狀分析》，載於《外交學院學報》，2002年第4期，第27頁。
- ¹¹ 同上註。
- ¹² 同上註，第28頁。
- ¹³ 宋洋：《國際條約在中國內地與港澳適用的比較》，載於《中國檢察官》，2006年第8期，第39頁。
- ¹⁴ 李虹、王運浦：《政治內涵的發展與再界定》，載於《綿陽師範高等專科學校學報》，1999年第4期，第25-26頁。
- ¹⁵ 2005年9月，美國財政部根據美國《愛國者法》311條指稱澳門滙業銀行同美國眼中“邪惡軸心”朝鮮的洗錢等一些非法活動有關，滙業銀行事件爆發。為了保持澳門金融秩序的穩定，特區政府隨即接管了滙業銀行。但是，由於一開始將相關處理事務判斷為金融領域的對外事務，澳門特區直接凍結了朝鮮資金。2006年1月，朝鮮因美國對其的金融制裁退出關乎東亞重大安全問題的六方會談。2007年3月，美國政府出於推動六方會談進程的考慮，在沒有給予澳門任何保證與說明的情況下，要求澳門特區政府自行決定已被美國確認非法的朝鮮資金解凍事宜。這使得澳門特區陷入了無法作為的尷尬境地(不解凍構成阻礙六方會談，解凍構成幫助朝鮮洗錢)。於是，中國中央政府介入，與美國進行了

幾輪外交博弈，最終迫使美國財政部作出了保障性說明：澳門當局解凍資金完全沒有洗錢責任，從而維護了澳門特區與國家的利益。

¹⁶ 齊建華：《中國外交的憲法原則》，載於《外交評論》，總第 84 期，2005 年，第 41 頁。

¹⁷ 唐永勝：《國際戰略的內涵》，載於《國際政治研究》，2007 年第 4 期，第 25 頁。