

小城與大國：澳門在中國特色大國外交中的角色

周平 陳朋親

[摘要] 次國家政府外交代表着全球化時代外交的未來。“平行外交”、“多層外交”等西方外交理論從不同視角闡釋了次國家政府外交的重要性，而中國次政府外交經歷多個發展階段，逐漸成為中國大國外交的重要組成部分。澳門是中國特殊的次國家政府實踐體，具有《憲法》、《澳門基本法》規定的法理性和中央授權的事務性兩種授權機制，以法律、法規和文件三種形式授予對外交往權的特點。因此，澳門可發揮獨特優勢，在中國特色大國外交中獨佔一席，保持與中央外交良性互動，優化中央與澳門的關係，助推中國特色大國外交，適應新時代“一國兩制”新特點。

[關鍵詞] 中國特色大國外交 次國家政府外交 澳門對外關係

隨着全球化水平的提高，民族國家權威不斷上移至超國家權威，向下移至次國家行為（國家政府或地方政府），向外移至社會行為，地方政府“走向世界”已成為普遍現象，為地方政府融入國際組織，登上國際舞台奠定基礎。地方政府參與國際事務成為大勢所趨、不可阻擋，這與次國家政府外交理論不謀而合。復旦大學陳志敏教授出版的專著《次國家政府與對外事務》，運用大量實證材料分析次政府國家的國際行為，證明中央主導、地方積極參與國際事務體系不僅可能，還可以促進國家利益的實現。^①而央地關係中，地方對外事務是一個敏感領域，受中央與地方的權力關係、行政關係、財政關係的直接影響，屬於“政府間放權問題”。^②澳門城市大學葉桂平教授在《次國家行為體的對外關係研究——以澳門特別行政區為例》一文中論述了次國家行為體與澳門對外關係，認為澳門特別行政區不同於一般地方政府，具有獨特政治制度優勢，能夠更好地為國家整體外交作出新貢獻，可以幫助中國企業“走出去”，塑造良好國家形象和提升國家軟實力。^③

處於歷史最好時期的澳門，國家賦予澳門“世界旅遊休閒中心”、“中國與葡語國家商貿合作服務平台”、“以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地”（一中心、一平台、一基地）的發展定位，是粵港澳大灣區四大核心城市之一、“一帶一路”的重要

作者簡介：周平，澳門城市大學副教授、澳門“一帶一路”研究中心主任；陳朋親，中山大學粵港澳發展研究院博士後、政治學博士。廣州 510275

^①陳志敏：《次國家政府與對外事務》，北京：長征出版社，2001年，第4頁。

^②鄭永年：《中國的“行為聯邦制”：中央—地方關係的變革與動力》，台北：東方出版社，2013年，第36—41頁。

^③葉桂平：《次國家行為體的對外關係研究——以澳門特別行政區為例》，《世界經濟於政治》（北京）2013年第2期，第118—133頁。

節點。從對外交往權視角探索新時代優化中央與特別行政區關係，適應“一國兩制”新特點，提升國家治理能力。在中國外交歷史性轉型中，作為次國家行為體的實踐體，澳門應如何融入中國特色大國外交中，有甚麼獨特優勢？可發揮甚麼作用？為回答上述問題，文章將通過梳理次國家政府外交理論和中國次國家政府外交的實踐經驗，結合澳門的特點及獨特優勢，明晰中國特色大國外交的“澳門作用”。

一、次國家政府外交理論及其中國經驗

次國家政府（subnational government），興起於世界政治變遷、各國國內政治演變和地方的發展。二戰及冷戰的結束，國際環境發生重大改變，國際關係成為“國家間和國際組織以及某些次國家行為體之間的關係”，^①國家不再是唯一的行為體。國際政治行為體多元化，主要是基於“超國家行為體”（supranational actors）國際組織的發展和影響，更多學者開始關注國際組織在國際關係中的作用與影響，使之日益成為“顯學”。現代國際關係中民族國家的權力轉移，下沉方向促使“次國家行為體”與國際社會的有效互動，對傳統國際政治單一行為體發起了衝擊，強調政策與行為的多層聯繫，正代表着“外交的未來”。^②

（一）次國家政府外交理論

“次國家政府外交”（subnational government diplomacy）最早由帕納約提斯·索達托斯（Panayotis Soldatos）創造，認為次國家行為體（聯邦部門、地區、城市公共部門、市鎮）直接實施的國際行為，對國家外交形成支撐、補充、校正、重複或挑戰，是在傳統民族國家之外從事的外交活動。^③Publius的“聯邦制和對外關係”的專輯，討論了聯邦制國家成員的對外活動。還有杜恰切克（Duchacek）的《政治的領土層面：國家之內、國家之中和國家之間》（*The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations*）著作中，系統分析了次國家政府的國際活動，並用“次政府外交”（subnational government diplomacy）替代自己所定義的“微型外交”（micro-diplomacy），^④次國家政府外交理論在國際關係中進入新的階段。伴隨着全球化的發展，外交日益多元化，次國家或非國家行為體積極參與其中，成為國家政府外交的重要組成部分。西方較為著名的次國家政府外交理論有：美國杜恰切克（Duchacek）為首倡者的“平行外交”（parallel

^① Encyclopaedia Britannica: “pluralism”, <https://www.britannica.com/topic/pluralism-politics>, accessed on March 2019.

^② Brian Hocking, Jan Melissen, Shaun Riordan and Paul Sharp, “Futures for Diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century,” Klingender, October 2012.

^③ Panayotis Soldatos, “Cascading Subnational Para-diplomacy in an Interdependent and Transnational World,” in Douglas M. Brown (au.), Earl H. Fry(ed.), *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley: University of California, Institute of Governmental Studies Press, and Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University(Kingston, Ontario), 1993, pp. 65-92.

^④ Ivo D. Duchacek “Perforate Overlent Lied Seedy of New Actors in International Relations,” in Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 23.

diplomacy) 理論，認為地方政府可以從事“平行或獨立於中央或中央外交的國際活動，這些活動與中央外交相互合作、互為補充，但有時存在競爭和衝突”。^①次國家政府在國際交往中具備了制定國際交往的目標、戰略、策略、機制、手段和決策過程，甚至“外交政策”條件，與國家外交政策大同小異。^②次國家政府出於自身實際情況，在國際上開展對外關係活動，從而成為國家行為體之外的“多聲音行為者”(multi-voice actor)。主權國家對外關係改變了傳統外交模式，外交部門失去對外交的單獨掌控，與次國家政府分享外交權力，在國外協同行動。^③這是平行外交內涵所在，但有學者認為針對外交範式的轉變，我們應該思考“後外交”(post-diplomatic)世界，切實認識到新的複雜現實。^④白里安·豪京(Brian Hocking)的“多層外交”(multilayered diplomacy)理論也廣受歡迎。“多層外交”認為次國家行為體只是國家政治體制的一部分，並不能完全代表國家，也沒有完全自主的行為能力，不可以將其與跨國公司等非國家行為體混為一談。全球化進程中，任何行為體政策目標的實現，都是多層面政治博弈。多層博弈必然帶來“多層外交”——國際與國內兩個層次外交，互為依託和補充。^⑤此外，部分學者認為歐盟一體化過程中出現多層次決策網絡的重疊，其中最重要的行為體就是次國家政府，歐盟委員會和次國家政府可以在政策制定、落實中施加影響和發揮作用。學者稱之為“多層治理”(multilayered governance)理論，次國家行為體也擁有決策權力，可以在超國家層面和國家層面。

(二) 中國實踐

中國不同於西方國家的獨特政治體制，地方參與國際事務主要基於《憲法》規定的外事權或中央政府的授權，扮演的是中央外交代理人、中央外交合作夥伴、中央政府競爭性夥伴等三種角色。^⑥中國地方政府參與更多的是公共外交或多軌外交，地方上友協、僑聯、貿促機構、科教文衛等承擔更具體工作，構成中國公共外交的不可或缺的重要環節。^⑦

中國地方政府參與對外關係，經歷地方政府參與對外事務到次國家政府外交逐漸形成的過程。^⑧任遠喆教授將這個過程劃分為三個階段：第一階段，改革開放到20世紀90年代末的萌芽初期，經濟發展為導向的不平衡發展。中央實行對內改革、對外開放政策後，中國成功獲得應有的國際地位，地方政府參與外事主要是利用地方優勢吸引外資，在參與

^① Ivo D. Duchacek, “Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations,” in Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 32.

^② 楊潔勉：《中國世博外交》，北京：時事出版社，2011年，第236頁。

^③ Francisco Adecco and Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, London: Frank Cass Publisher, 1999, p. 1.

^④ Iñaki Aguirre, “Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition,” in Francisco Aldecoa and Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, London: Frank Cass Publisher, 1999, pp.185-209.

^⑤ Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy: Non-central Governments and Multilayered Diplomacy*, London: The MacMillan Press Limited, 1993, pp. 34-35.

^⑥ 陳志敏、肖佳靈、趙可金：《當代外交學》，北京：北京大學出版社，2008年，第208—209頁。

^⑦ 韓方明：《公共外交概論》，北京：北京大學出版社，2011年，第192—197頁。

^⑧ 任遠喆：《次國家政府外交的發展及其在中國跨境區域合作中的實踐》，《國際觀察》（上海）2017年第3期，第101—116頁。

新興經濟體外交、公共外交、展會外交、人文外交以及同海外商會、華僑關係維護上，地方作用更為突顯。^①但這一時期，沿海開放地區起步早、力度大，其他內陸地區相對落後，導致沿海省份成為地方經濟國際化的前沿和領跑者。第二階段，從 20 世紀 90 年代末到 2010 年前後，地方政府參與對外事務進入快速發展時期，次區域合作加強，但次國家政府屬性仍然有限。中央外事管理權下放，調動了地方政府參與國際合作的主動性和積極性，尤其是加入 WTO 以後，地方政府承擔越來越多的全球性或國際性大型活動，如世界園藝博覽會、世界大學生運動會、北京奧運會、上海世博會、中國—東盟博覽會、APEC、CAFTA 等。同時中央也開始高度重視“加強人大、政協、軍隊、地方、民間團體的對外交往”。^②第三階段，2011 年後，次國家政府外交全面擴展。黨的十八大後，中國在國際社會推出一系列新倡議，尤其是“一帶一路”倡議，這需要沿線地方政府積極推介和融入，加強東中西部合作，打造全方位開放格局。有學者認為“一帶一路”倡議的實施根本在於地方政府，“需要有統籌考慮中央與地方、官方與企業、國內與國外之間關係的網絡化設計”。^③這一時期也順應全球外交轉型的趨勢和特點。

中國次國家政府外交，從改革開放不斷走向深化，各地方政府都積極發展與國際社會的各種聯繫，已構成中國發展國家關係的社會基礎。面對國際形勢風雲變幻，中國外交致力打造三個服務發展平台：“一是以主場外交為平台，提升各個主辦城市的國際知名度與發展格局；二是以共建‘一帶一路’為平台，支援地方同沿線國家開展交流與合作；三是以外交部省區市全球推介活動為平台，重點協助中西部地區擴大對外開放。”^④通過這三大平台“使地方省區不出國門就能與外方對接，使外國駐華使節不出北京就能瞭解地方改革開放新貌。有機統籌中央、地方兩種優勢，對接國內、國外兩種資源，從服務中央決策延伸到服務地方發展，受到地方普遍歡迎”。^⑤據統計，外交部已舉辦 18 場省市推介活動，通過推介，讓地方“走出去”，同時幫助地方講好“地方故事”。由此可見，中央正通過制度調整、方式創新，促進地方政府積極參與國際交流，發揮更大作用。

^①張鵬：《中國參與全球治理的地方支持——兼論長三角次區域的地方全球聯繫與責任》，《國際政治研究》（北京）2011 年第 1 期，第 62—70 頁。

^②胡錦濤：《高舉中國特色社會主義偉大旗幟，為奪取全面建設小康社會新勝利而奮鬥——在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告》，北京：人民出版社，2007 年，第 40—43 頁。

^③Tim Summers, “China’s ‘New Silk Roads’: Sub-national Regions and Networks of Global Political Economy,” *Third World Quarterly*, Vol. 37, Issue 9 (2016), pp. 1628-1643.

^④王毅：《服務國內發展是中國外交重要使命，着力打造外交服務發展三大平台》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1627417143174600363&wfr=spider&for=pc>。

^⑤王毅：《在世界變局中堅定推進中國特色大國外交》，《求是》（北京）2017 年第 1 期，第 14 頁。

二、次國家政府外交與澳門對外關係的性質

1999年12月20日，澳門回歸祖國，成為“一國兩制”制度運行下的次國家政府實踐體，賦予澳門特殊的政治地位，特別行政區的對外事務權或對外交往權，也成為學者們熱議話題之一，認為特別行政區對外交往權，應該在一個廣闊的世界之中，除去主權者的中央政府，應該將縮下去之外的地域視作“外”，包括兩方面：一是與外國、外地以及國際組織的交往；另一個是與作為整體的內地、內地部分區域以及港澳台之間的交往。^①還有學者關注特別行政區的國際法地位、參與國際組織與國際條約的權力，如認為特別行政區作為一個高度自治的地方行政區，根據中央的授權，具有廣泛的對外交往權，是具有一定程度的國際人格者^②。這些都是基於《憲法》與法律形式加以確定並授權地方政府具有國際人格，獲得其他國家承認，世界各國才願意交往的邏輯。^③根據《澳門基本法》規定，澳門特別行政區可以單獨與世界各國、各地區或國際組織簽訂經濟、貿易、金融、航運等方面的協議，也可以“中國澳門”身份參加各種國際組織和國際會議。澳門回歸以來，澳門特區與諸多國際組織繼續保持原有地位並積極參與國際活動，甚至在國際組織中擔任要職，這些都說明澳門特區的國際法這個主體一定程度上是得到國際社會認可的，但是澳門對外交往權是中央授權於澳門行使的、屬於地方的“自治權”，本身不同於國際法主體所擁有的對外交往權。^④

《澳門基本法》第13條規定“中央人民政府授權澳門特別行政區依照《基本法》自行處理有關對外事務”，《基本法》設定的授權制度，可以概括為四種基本授權方式：一是概括性授權，澳門的對外事務是中央授出的，且澳門必須在《基本法》規定下行使此權；二是一次性授權，中央政府一次性授權澳門與其他國家（未建交除外）談判互免簽證協議；三是單項反覆授權，澳門特區政府需要在某個對外領域一事一申請，中央政府一事一授權；四是追加性授權，澳門特區還享有全國人大及其常委會、國務院授予的其他權利，也包含對外交往權力。^⑤因此，澳門的對外交往權，一部分主要是《澳門基本法》的直接規定，另一部分取決於《澳門基本法》的授權條款與中央政府的授權行為相結合。

根據《澳門基本法》與中央的授權，《澳門基本法》第50條規定“澳門特首代表澳門特別行政區政府處理中央授權的對外事務和其他事務”、136條規定澳門可以以“中國澳門”名義單獨同世界各國、各地區或有關國際組織簽訂經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、科技、體育等有關協議，137條規定澳門可以作為中國代表團成員或“中國澳門”參與國際組織或國際會議、138條規定中央授權澳門可以根據需要簽訂國際協議，

^①姚魏：《特別行政區對外交往權研究》，華東政法大學博士論文，2015年。

^②陳雪梅：《論香港特別行政區的對外交往權》，北京大學博士論文，2007年。

^③王虎華：《試論香港的國際法地位》，載於丁偉、朱攬葉：《當代國際法學理論與實踐研究文集（國際公法卷）》，北京：中國法制出版社，2002年，第127頁。

^④饒戈平、李贊：《國際條約在香港的適用問題研究》，北京：中國民主法制出版社，2011年，第11頁。

^⑤姚魏：《特別行政區對外交往權研究》，華東政法大學博士論文，2015年，第53頁。

另134條規定澳門可以“中國澳門”名義參與民間團體、宗教組織和世界各國、各地區保持和發展關係等。總體而言，澳門特別行政區本身不具有外交權，所享有的對外事務權，是經中央授權於一個國家內部地方性經濟實體的職能性權力，這也符合次國家政府外交理論內涵。葉桂平教授將澳門這種次國家政府的對外關係，稱之為“被授權的對外關係”，認為無論是中央負責的“外交事務”，還是授權澳門特區處理的“對外事務”，都必然服務於國家整體外交。^①對於授權多少，這是一個動態過程，“中央授權特區多少權力，特區就有多少權力，沒有明確的，中央還可以授權，未授予的‘剩餘權力’在中央”。^②

“一國兩制”下的澳門，不是簡單的央地關係，不能用簡單的聯邦制來解釋說明。也不同于一般性的地方政府，採取與內地不一樣的管制方法與制度，在中央授權下，根據《憲法》和《基本法》可自行處理對外事務，享有高度自治的權力，在國外也有常設辦事處、參與國際組織和國際會議，擴大了澳門本身發展空間，有利於促進澳門經濟多元發展，可更好發揮其歷史、文化、地緣的特殊性與中央外交保持良性互動、合作共贏。因此，中央與澳門在對外事務上並不必然存在利益對立，兩者是互為補充、合作共贏的關係，不是競爭和衝突，更不是平行。^③同時，澳門特區與次國家政府在對外事務權限、法律人格有所不同，澳門擁有對外關係授權並非是全球經濟利益的驅動，難以等同次國家政府外交理論。^④

澳門這種獨特優勢融入國家整體外交，與次國家政府外交的高度一致，因為相對於國家而言，各級地方政府，或稱為次國家行為體，其主動性、積極性和創造性日益被激發，活躍於國際舞台，不僅推動地方經濟社會的深刻發展，也極大豐富了國家外交的內涵。^⑤澳門擁有廣泛處理對外事務權力，對外交往也具有高度的自主性，可與中央外交部門相互配合，服務於國家整體外交戰略。澳門的對外關係是中國整體外交的重要組成部分之一，澳門的對外關係戰略與國家總體戰略相一致。因此，作為新時代“一國兩制”踐行示範區，更應繼續發揮“國家所需、澳門所長”的原則，在“一國兩制”和《澳門基本法》框架下，繼續服務國家整體外交戰略，同時通過對外交往擴大自身發展空間，保持澳門長期繁榮與穩定。

三、澳門開展次國家政府外交的獨特優勢

在“一國兩制”方針指引下，澳門與內地互動密切，同時又積極拓展與其他國家關係，這種“內交”與“外交”雙線發展不僅使澳門與內地的關係更加密切，更拓寬了自身發展空間。作為次國家政府實踐體的澳門，在中央和《澳門基本法》的授權下開展對外交往事務，

^①葉桂平：《被授權的對外合作平台：“一國兩制下”的澳門對外關係研究》，北京：中國社會科學出版社，2019年，第38頁。

^②黃惠康：《“一國兩制”對國際法發展的貢獻》（上），光明日報（北京）2012年7月10日。

^③蘇長和：《中國地方政府與次區域合作：動力、行為及機制》，《世界經濟與政治》（北京）2010年第5期，第11頁。

^④葉桂平：《次國家行為體的對外關係研究——以澳門特別行政區為例》，《世界經濟與政治》（北京）2013年第2期，第118—133頁。

^⑤楊潔勉：《中國世博外交》，北京：時事出版社，2011版，第244頁。

順應了全球化趨勢下次國家政府逐步走向國際舞台的趨勢，迎合了“平行外交”與“多層外交”的潮流，這也符合澳門政治經濟發展需求。^①回看澳門開埠四百多年以來的發展，形成諸多方面優勢，可以更好的服務中國特色大國外交。主要優勢如下：

（一）政治優勢

首先，“一國兩制”是澳門最根本的優勢。在對外交往上，澳門可以“中國澳門”名義單獨與世界各國、各地區、各國國際組織簽訂經濟、貿易、金融、航運、科技、旅遊、文化、體育等領域的協議，並保持和發展關係；可以出席大型國際會議或參與國際組織，擔任國際組織主要官員；可以締結國際合約或條約等優勢。澳門的國際聯繫對於澳門的經濟發展、文化繁榮以及澳門居民民生品質有着重要保證作用，反之，不斷擴大全方位開放格局，有利於澳門繼續保持中國對外開放的重要窗口作用。

另外，中國政府與近 90 個在澳門設立領事館或其駐香港領事館領區（包括澳門或可在澳門執行領事職務）的國家達成協議，其中澳門設立總領事館的國家有 4 個，同時給予澳門特區護照免簽國家或地區達 126 個。^②澳門不斷開展與世界各國的雙邊或多邊合作，拓展了澳門在國際社會中的地位，不斷夯實澳門對外關係的基礎。

（二）經濟優勢

澳門作為一個區域性非主權實體，與世界市場有着歷史的、廣泛的聯繫，市場經濟運行模式跟隨國際慣例，維持低稅制以適應本地市場經濟發展。澳門一方面結合自身歷史文化與區位優勢，將葡語國家、歐盟國家以及亞洲鄰國作為主要合作和交流區域，另一方面隨着賭權開放，大量美資進入澳門，澳門與美國經濟合作與交流不斷加強，推動了澳門博彩業的興旺。

歷史機遇造就了澳門這座“賭城”，2006 年澳門博彩業毛收入已超越美國拉斯維加斯，2018 年全澳門博彩毛收入 3,028.46 億澳門元，較 2017 年全年的 2,657.43 億澳門元，增加 14%，營業額是美國拉斯維加斯的六倍多。博彩業收入的歷史峰值出現在 2012—2014 年期間，其中 2013 年達 3,607 億澳門元。^③美輪美奐、風格各異的酒店賭場建築出現在澳門這片不大的土地上，隨之而來的還有休閒、購物環境的完善，這一切是的澳門成為國際著名旅遊城市，而不僅僅是賭博之地。

此外，財政盈餘也是澳門發展的重要經濟優勢之一。2018 年，澳門特區政府財政總收入約為 1,342 億澳門元（166.02 億美元），全年財政盈餘為 538.7 億澳門元（66.64 億美元）。截止 2017 年 9 月，特區政府財政儲備總額達 5051.94 億澳門元（約 624.99 億美元）。^④同時，

^①王長斌：《論“一國兩制”下港澳特區的對外事務處理權：一個比較憲法的視角》，《“一國兩制”研究》（澳門）2010 年第 4 期，第 34—35 頁。

^②澳門特別行政區政府身份證明局：“澳門特區護照及旅行證的入境便利待遇”，http://www.dsi.gov.mo/index_cn.jsp。

^③澳門特別行政區政府統計暨普查局歷年年鑑整理而得，<https://www.dsec.gov.mo/zh-CN/>。

^④《澳門特區政府財政儲備總額已逾 5051 億澳門元》，<https://www.chinanews.com.cn/m/ga/2017/11-07/8370881.shtml>。

多年來產業發展的不斷積累下，澳門外匯儲備充足。截止 2018 年 12 月底，澳門特別行政區的外匯儲備資產總額達 1,636 億澳門元（約 202.39 億美元）。^①

（三）文化優勢

澳門是中國歷史上第一個對外開放的城市，是中西文化交匯之地。對此，國學大師季羨林先生曾說，在中國五千多年的歷史上，文化交流有過幾次高潮。最後一次，也是最重要的一次，是西方文化的傳入，這一次傳入的起點，在時間上來說，就是明末清初；從地域上來說，就是澳門。因此，澳門可以說是一座底蘊深厚，並具有獨特文化特色的城市。長期的中西文化交融與薰陶，造就了澳門多元包容的文化特質，形成了澳門和諧共融的社會傳統。^②不同國籍、不同種族、不同信仰、不同文化背景的人士能在澳門和平友好相處，這與“一帶一路”倡議的和平合作、開放包容、互學互鑑、互利共贏理念不謀而合，必然在粵港澳大灣區建設中發揮其獨特的文化感召力。

2005 年，澳門“歷史城區”成功申遺，成為中國第 31 處文化遺產，迅速成為世人關注的中心。澳門人員交往頻繁、文化薈萃，教堂與廟宇毗鄰，聖誕與佛誕同生，古墓的肅穆與炮台的莊嚴交相輝映，澳門成為中國南疆遺世獨立的歷史古城，其文化多元與獨特性，成為澳門的“城市品牌”，也成為重要的對外開放窗口。

（四）僑務優勢

澳門歷來是華僑聚居地，歸僑眾多，分別來自六十多個國家和地區，數量超過當地總人口的十分之一。^③他們擁有廣泛的社會關係，從事行業多元，與世界各地的華商、東南亞、東盟及葡語國家有着深厚緊密的關係，互動頻繁。可以說，歸僑參與“一帶一路”沿線國家的交流與合作，將為深化多邊合作奠定堅實的民意基礎。

華商是澳門重要優勢之一，出於歷史原因，澳門華商或僑眷遍佈世界，成為推動澳門經濟發展的重要推動力。澳門華商貿易中心遍佈世界各地，西方發達國家聚集着數百萬華商專業人才，研究領域涵蓋當今世界高新尖端技術等，新生華人和後裔新生代逐漸成為華人華僑的主流力量，也逐漸被國際主流社會所關注，並融入主流。此外，新時代華僑華人已逐漸擺脫“只重事業，不問政治”的傳統，故國情感不斷增強。

澳門作為中國最早開放的城市，除歸僑眾多以外，社團也眾多，素有“社團社會”之稱，社團已滲透到澳門的經濟、政治、文化、教育等多個領域。回顧澳門歷史，在澳門特殊的管治歷程中，逐漸形成一種特殊的社會結構，也就是“政府—社團—社會”的社會結構模式。近年，社團數量屢創新高，澳門社會目前登記在冊的社團數量超過 9,000 個，若

^① 澳門特別行政區政府澳門金融管理局：《2018 年 12 月份外匯儲備數字及澳匯指數》，<https://www.amcm.gov.mo/zh/news-and-announcements/press-releases/gee/foreign-exchange-reserves-and-nominal-effective-exchange-rate-index-for-the-pataca-december-2018>。

^② 周大鳴：《澳門的文化多元與和諧——與亨廷頓“文明衝突論”的討論》，《中山大學學報（社會科學版）》（廣州）2007 年第 3 期，第 124 頁。

^③ 參見澳門歸僑總會網頁，<http://www.overseachinese.org.mo/>。

對比 60 多萬人口，相當不到 70 人便有一個社團。^①進一步而言，澳門社團具有協助政府管理的功能。隨着社會發展，很多單一功能的社團已轉變為綜合功能的社團，從最初的參與慈善活動、援助國家抗戰，到現在為社會提供多元化服務，涉及經濟、社會、文化、教育、體育、慈善、政治、宗教等多個領域。^②

（五）平台優勢

由於獨特的歷史原因，澳門與葡語國家有親密的文化聯繫。葡語國家遍佈亞、非、拉、歐四大洲，擁有 2.6 億人口，面積超過歐洲總和。^③澳門擁有與這些國家和地區相似的法律行政體制，也擁有大量兼通漢語、英語和葡語的“三語人才”。澳門與葡語國家的文化聯繫使其可以很好地發揮中國與葡語國家經貿合作的橋樑作用，而中葡國家經貿合作是“一帶一路”建設的重要內容之一。國家賦予定位澳門為“中國與葡語國家商貿合作服務平台”，並將中國與葡語國家經貿合作論壇常設秘書處設在澳門。

“中國與葡語國家商貿合作服務平台”成為澳門對外交往發展的重要主軸，中央政府利用澳門平台，與葡語國家在貿易、金融、科技等多領域、多層次的展開對話與合作，在提升與葡語國家經貿合作關係的同時，也共同推進世界經濟秩序改革，齊力反對貿易保護主義、經濟民族主義、單邊主義等，維護和穩定國際合作環境，形成平等互利、自由開放的世界經濟秩序。同時，利用澳門與葡語國家獨特的語言與文化優勢，增進中國與葡語國家聯繫，充分發揮澳門平台作用，更好推進中國與葡語國家的雙邊或多邊的關係發展。

四、次國家政府外交與澳門對外關係的角色

作為次國家行為體的澳門，與內地其他地方政府相比，更具有外事活動的高自主性、對外事務範圍的廣泛性。因此，澳門發揮其歷史、文化、地緣特性以及獨特優勢，與中央外交保持良性互動，助推中國特色大國外交，利於中國實施“走出去”戰略，塑造良好國際形象，提升國家軟實力。

（一）精緻示範區：把握國家發展機遇，推進“一國兩制”行穩致遠

“一國兩制”成功用於解決香港和澳門問題，這是我國的偉大創舉。粵港澳大灣區建立，灣區時代進一步將粵港澳融合和整合在一起，港澳發展已經成為中國大陸核心發展的重要組成部門，“一國兩制”與灣區社會制度的協調和整合，則是一個新挑戰和新機遇。

^①陳僑予、鄭天祥：《粵港澳大灣區建設背景下澳門發展的瓶頸與出路》，《特區經濟》（深圳）2019 年第 9 期，第 33—38 頁。

^②[美]凱薩琳·克雷登：《重構澳門：向全球化未來的方向思考》，魏美昌主編：《全球化與澳門》，李雪雪譯，北京：社會科學文獻出版社，2017 年，第 236—245 頁。作者提出，受葡萄牙當局“放任式”政策的影響，澳門並沒有被整合成一個平整而單一的“體制”，澳門各地湧現出的大量的教育機構和民間團體，這反過來可以營造成為一個文化和經濟的“棲息地”，使澳門成為一個真正意義上的地球村。提供另外一種也許比世界上較為發達的（或主流發展導向的）國家和地區更好的生活方式。

^③《專家認為澳門在“一帶一路”戰略中有四優勢》，<http://www.cre.org.cn/qy/dongbu/8132.html>。

澳門特區政府需要積極融入國家發展大局，積極參與到粵港澳大灣區中去，發揮國家所需、澳門所長、灣區所向原則：一是積極推動澳門青年創新創業，建設澳門青年的夢想家園，解決澳門青年關心的住房問題，讓澳門青年成為推動澳門經濟適度多元化的生力軍。同時，完善配套相關政策，鼓勵澳門青年“北上創業”，融入粵港澳大灣區發展潮流中；二是充分發揮港珠澳大橋作用，加強澳門與香港、內地的互聯互通，促進產業有效多元化。因此，放寬港澳兩地牌限制，助力澳門金融、會展、旅遊、物流等產業發展，促進澳門經濟有效多元化；三是加強粵澳合作，優化通關便利條件，促進澳門與珠海的產城人融合，提升澳門在廣東中山、江門等區域飛地工業園區發展品質；四是完善人才留澳政策，對於高科技人才，加強與國家教育部、科技部對接，給予實驗室和重點平台支援。同時與珠海協商，建設“澳門社區”，解決留澳人才夾心階層的住房問題；五是深度總結澳門回歸二十年來，在“一國兩制”實踐、經濟適度多元化、區域合作、治理模式等方面的經驗和反思，中央有關部分可以會同有關機構牽頭開展深度研究，以前瞻性的研究分析澳門未來的發展。

（二）精細傳播者：以多元文化交流基地為載體，助力中國文化外交

澳門自開埠以來，成為海上絲綢之路的重要節點，在中西經貿合作和文化交流中扮演了重要角色，促進了東方文化的碰撞和交融，形成了“包容共濟”澳門精神。因此澳門需繼續堅持和弘揚開放精神，秉承“國家所需，澳門所長”原則，向葡語國家甚至歐盟國家，展現“澳門因素”，做一個“精細傳播者”（即內容精細、路徑精細、效果精細），運用澳門葡語信息、葡語網絡、葡語組織等“澳門平台”宣傳國家制度、外交理念、社會風情、經濟政策、文化合作等，舉辦各種沙龍和研討會等民間交往，講好“中國故事”；同時利用文化“走出去”，舉辦各種文化年活動，推介各類圖書、動畫、音樂等，優質文化產品，傳播好“中國聲音”，讓世界認知澳門，瞭解中國。增進“一帶一路”沿線國家以及更廣泛國家民間往來，增進友誼，做到心交往，心相通，獲得更多社會力量的支持和理解，助力“一帶一路”和粵港澳大灣區高品質推進。

澳門還可以充分利用“世界休閒旅遊中心”的定位，將早期嶺南文化與西歐文化的碰撞和交融，形成中華文化為主，相容葡萄牙文化的“澳門文化”，列入世界文化遺產的“澳門歷史城區”等這些旅遊資源的發展優勢，建立以澳門為節點，輻射東南亞、中東、港澳台，連接內地的旅遊支線網絡同時與粵港澳大灣旅遊資源進行整合，整合中山、珠海、丹霞山風光等灣區資源，組建精品旅遊產品和路線，採用“一程多站”，打造住宿、觀光、購物、餐飲、娛樂一條龍式服務。以澳門為龍頭，實施灣區旅遊“走出去”，吸引更多國外遊客做客灣區，品味灣區特色文化和風土人情，助力灣區建設。

此外，澳門具有豐富的旅遊教育和培訓經驗，可以對旅遊教育培訓資源進行整合，打造“粵港澳大灣旅遊教育培訓基地”，加強灣區旅遊人才培訓，尤其是“特色小鎮”、款待管理、休閒管理等專門人才教育培訓；澳門也可把旅遊管理和教育經驗“走出去”，旅

遊業是東南亞、南亞的支柱產業，其旅遊人力資源素質面臨諸多挑戰，^①而澳門利用旅遊業培訓基地，搭建旅遊國際教育平台，助力粵港澳大灣區國際影響力的提升。

（三）精進當事人：加強僑務公共外交作用，溝通中國與世界

華人華僑在促進國家對外交往，協助我國開展外交工作，發揮了重要作用，可以說華人華僑是中國公共外交的重要力量。澳門因歷史原因，華僑華人基礎雄厚，與世界各地的華僑聯繫非常密切，經常舉辦大型華僑國際會議，如世界華商大會。澳門以“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治的制度優勢，澳門可以成為中國與世界華商溝通交流的平台，又可借助世界華商幫助中國企業“走出去”，加強與世界各國各地區的合作與交流。

澳門需繼續整合世界華商合作平台資源，考慮華商的經濟特性，通過世界華商會議，以情感引導式宣傳國家開放政策，構建集體認同感，吸引更多華商到粵港澳大灣區甚至更廣區域投資興業，從而聯通中國與世界，增強中國國際吸引力。借助中葡平台，發掘華商文化中的普適價值觀，通過華文媒體、海外宗教文化交流、華文學校、華人餐飲業等載體，基於文化慣性與故國情感，在“自我”與“他國”間充分發揮文化交流與建構作用，實現民心相通。再次，澳門加強與葡語國家在澳門民間群體，如澳門安哥拉友好協會、幾內亞比索友好協會、葡萄牙華人協會等加強信息交流，“國之交在於民相親”，使葡語國家民眾瞭解中的文化傳統、發展道路、內外政策，增進他們對中國的感情。以“僑”為橋，加強中國與葡語國家等平台交流與認知，樹立大國形象，提升文化軟實力。

（四）精幹助推手：發揮自由港優勢，助推中國經濟外交

在主權國家行為體的全球經濟治理體系中，大國經濟外交是推動全球經濟治理制度形成與發展的主導方式和重要推力。經濟外交，基於國家經濟利益考量，是服務於國家健康、穩定的外交活動，自二戰以後成為一個獨立的外交活動範疇。在中國經濟大外交新時代，經濟外交構成“一帶一路”倡議、新型國際關係、人類命運共同體的必要組成部分，但是中國的經濟外交並不僅僅解決貿易、金融與發展等經濟議題，還需要解決戰爭與和平的問題，也是為了避免修昔底德陷阱等西方學者議題的有效路徑與方略。^②

澳門經濟上一直保持自由港地位，沒有外匯管制，資金自由，實行貨物出口和客商出入境自由，並能夠根據本地整體利益制定博彩娛樂業的政策等；澳門營商成本相對其他國家和地區成本降低，大多數進出口貨物免徵關稅，具有一定的競爭力，是中國的一個關稅獨立、稅制簡單和稅率低下的自由港。澳門基礎設施建設日趨完善，商業樓宇供應充足，環保和基建等行業澳門相對成熟，海外金融機構在澳設立分支，方便商貿往來資金結算、融資及資金調撥等。澳門為內地發展外向型經濟提供了平台和橋樑，尤其是內地與葡語國家、歐盟國家經貿發展。

^① Melbourne Institute of Applied Economic and Research, U21 Ranking of National Higher Education Systems 2017.

^② 白雲真：《經濟外交研究的分析性視角及其路徑》，《廣東社會科學》（廣州）2019年4期，第35—42頁。

因此，澳門充分發揮澳門語言、歷史文化、制度、離岸服務、財政盈餘等優勢，一是加強與葡語國家及其更廣泛國家合作，借用中葡經貿合作平台，建立中葡商事法律仲裁中心、中葡國際公證中心、中葡科技成果轉化中心，實現粵港澳大灣區以及“泛珠”區域與葡語國家甚至歐盟國家、拉美國家、東盟國家的有機對接，促進粵港澳大灣區及“泛珠”區域企業“走出去”，建立更多的合作夥伴關係，拓展海外聯繫；二是利用中國與葡語國家經貿合作平台共同開發第三方市場，豐富海外市場內涵，實現雙贏。也可借助葡語國家與所在區域經濟共同體組織，吸引世界知名企業來中國投資興業，提供資本支援，助力粵港澳大灣區發展；三是也可迎合“一帶一路”沿線國家發展資金需求，利用澳門公私部門資金充裕，透過國家開發銀行融資項目，積極將資金投入“一帶一路”相關領域；四是利用多邊合作機制，提高澳門在國際旅遊事務中的參與度，夯實“世界旅遊休閒中心”定為基礎，建設國際性旅遊培訓基地，發展旅遊主導的外向型經濟。

（五）精準連絡人：以“中葡平台”為依託，成為內地與亞非、拉美、歐州等葡語國家雙邊或多邊外交平台

多邊外交是中國外交的傳統、特色也是優勢之一，也是中國走向開放的橋樑，更是今日中國展示負責任大國形象的主要舞台，更是推動人類命運共同體和新型國際關係構建的主要路徑。面對世界百年之未有大變局，中國堅持多邊外交與周邊外交、大國外交、發展國家外交的互動與互補。中國與葡語國家彼此間沒有根本性的戰略分歧和糾葛，都是國際關係民主化和多邊主義的積極宣導者。中國與葡語國家在聯合國、WTO等國際組織中建立良好關係，在國際事務有着諸多共同的“聲音”。中國與葡語國家合作是南南合作的縮影，也有新興大國間合作和南北對話的成分。

葡語國家為中國發展同歐盟、南方共同市場、西非國家經濟共同體、南非國家發展共同體等次區域組織關係的重要對象。中國與葡語國家發展，地緣上涵蓋了亞、歐、非、南美四大洲，巴西、安哥拉在國際事務中地位呈上升趨勢，葡萄牙在歐盟內部發揮獨特作用，莫桑比克、佛德角、東帝汶等國在各自所在地區發揮一定的地緣戰略價值。^①中國與葡語國家的合作，容易發揮“帶動效應”，輻射其他國家，順應了全球化發展大潮流，在當今國際關係和國際格局發展具有一定的示範作用。

澳門借助“中葡平台”國家定位，一方面在基礎設施上，尤其是航空運輸上，搶先開通拉美、非洲、歐洲葡語國家航線，實現兩地直航，減少“中轉”所帶來的負面影響。^②另一方面，積極發揮會展產業優勢，利用路氹新城大型會議硬體優勢，基本可滿足兩萬到三萬人大型會議，加強與橫琴酒店配套對接，優化通關便捷措施，向國家申請承辦中非合作論壇、“一帶一路”高峰論壇、金磚國家會晤等大型國際會議，提升澳門國際地位；此外，

^①魏丹主編：《全球化世界中的葡語國家與中國》，北京：社會科學文獻出版社，2014年，第2頁。

^②陳朋親、鄭天祥：《粵港澳大灣區世界機場群協同發展研究——基於供給側結構性分析視角》，《港澳研究》（北京）2019年3期，第88頁。

還需要整合澳門中葡平台教育資源，如澳門理工、澳門大學的語言培訓和澳門城大葡語國家國別研究，實現“語言+國別研究”複合型人才培養，建立學術共同體，共同服務於國家戰略需要。

世界形勢面臨百年未有之大變局，全球治理體系遭遇挫折，聯合國多邊議程受到衝擊。國際政治中單一行為體外交回落已是大勢所趨，次國家政府外交成為各國政府的重要補充。近些年，中國的次政府外交的實踐，是對這一領域的補充與發展，通過加強與其他國家行為體的融合促進發展，推進國家外交開創新局面。澳門特別行政區建立，成為次國家政府的實踐體，在《基本法》的規定和中央授權下，結合自身特質，以及回歸以來澳門發展形成的獨特優勢，可以在新時代中國特色大國外交中扮演着特殊角色，發揮更大推動作用。也將賦予新時代“一國兩制”新特點，賦予澳門更大的對外交往空間，更加優化中央與特別行政區的關係，提升國家治理能力，促進“一國兩制”行穩致遠。

[責任編輯 陳超敏]