

以中葡論壇為平台的澳門對外關係實踐*

楊楚喬

摘要：中國—葡語國家經貿合作論壇成立二十餘年來，對於澳門的對外關係，特別是與葡語國家的關係具有積極的助推和引導作用。在中葡論壇的合作框架下，澳門充分發揮自身的歷史、語言、文化優勢，不斷深化與中國內地、葡語國家的經濟往來，成為了中國與葡語國家經貿合作的橋樑。文章結合“功能性平行外交”理論，認為澳門對外關係以“遠交近融”為基本策略，通過中葡論壇合作凸顯澳門平台作用，助力澳門宣揚中華文化、融入國家對外開放大局。未來，澳門也應抓住國家建設粵港澳大灣區和橫琴粵澳深度合作區的契機，積極服務“一帶一路”合作倡議，為新時代的中國特色大國外交作貢獻。

關鍵詞：澳門 對外關係 中葡論壇 葡語國家

Macao's External Relations: Using Forum Macao as a Platform

YANG Chuqiao

(Portuguese Department, Zhejiang International Studies University)

Abstract: The establishment of the Forum for Economic and Trade Cooperation between China and Portuguese-speaking Countries (Forum Macao) has a positive promoting and guiding role in the development of Macao's external relations, especially with Portuguese speaking countries. Under the cooperation of Forum Macao, Macao fully leverages its historical, linguistic, and cultural advantages, continuously deepening economic exchanges with the Chinese mainland and Portuguese speaking countries, becoming a bridge for economic and trade cooperation between China and Portuguese speaking countries. Combining the advantages and achievements of Forum Macao, the article proposes that Forum Macao has significant implications for the development of Macao's external relations, highlighting the role of Macao as a platform, winning international markets for small and medium-sized enterprises in Macao, promoting Chinese culture and join the country's overall opening up. In the future, Macao should also seize the opportunity of building the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area and the Guangdong-Macao In-depth Cooperation Zone in Hengqin, actively serve the “the Belt and Road” Initiative, make contributions to major country diplomacy with Chinese characteristics in the new era.

Keywords: Macao, external relations, Forum Macao, Portuguese-speaking countries

* 本文係澳門基金會2023年學術項目資助計劃“習近平‘一國兩制’思想與澳門治理實踐研究（2023）”（項目批准號MF-23-001R）的階段性成果。

收稿日期：2024年7月23日

作者簡介：楊楚喬，浙江外國語學院葡萄牙語系講師、國際關係博士

一、引言

長期以來，中國都將堅持推進高水平對外開放，發展對外貿易，鼓勵開展對外投資，維護多邊貿易體制，推動建設開放型世界經濟作為對外關係方針。澳門回歸後，在“一國兩制”方針的指導下，不斷開展地區性的經濟、文化對外交往，打造中國與葡語國家商貿合作服務平台，成為了中國對外關係中的重要一環。2003年，中國—葡語國家經貿合作論壇（簡稱中葡論壇）正式成立，並將澳門設為永久舉辦地。中葡論壇以促進多邊經貿合作為主題，旨在加強中國與葡語國家的經貿合作與文化交流，凸顯澳門平台作用，成立二十餘年來，合作成果豐碩，對澳門在中央授權下開展對外關係具有重大意義。

作為“一國兩制”下的地方行政區域，澳門的對外關係具有哪些特點和內涵？澳門如何利用中葡論壇這一合作機制，拉近中國與葡語國家的距離，增強中國在國際社會上的影響力？新時代中，如何發揮澳門平台的獨特優勢，融入國家發展大局？本文從澳門對外關係的基礎、特點和策略出發，以中葡論壇為例，結合“功能性平行外交”理論，探討澳門在中國與葡語國家交往中的地位，力圖探究澳門為中國特色大國外交作貢獻的前景和新路徑。

二、澳門對外關係的基礎

自開埠以來，澳門便與世界多個國家和地區建立了廣泛而密切的合作關係，在不同時期均被賦予了一定權力，可以履行相應的對外關係職權。回歸後，作為特別行政區，澳門的對外關係權不僅高於一般單一制結構國家內的地方行政區域，甚至還超過了聯邦制國家的成員邦或州，成為了中國對外關係的重要補充和支持，為永久承辦中葡論壇這一國際性的多邊合作機制奠定了良好的基礎。

（一）澳門對外關係的理論基礎

一般而言，“次國家政府”（*subnational governments*）指中央政府以下的其他各級地方政府，在聯邦制國家中指州或加盟共和國，在單一制國家中則指省、自治區等。次國家政府外交指一種以兩國間地方政府為主的官方外交模式。陳志敏在《次國家政府與外交事務》中強調了次國家行為體的外交意義，認為次國家政府作為一類特殊的國際事務參與者，具有非主權性、政府性、地方性和中介性等多重特徵。¹ 在次國家政府外交的相關理論中，杜恰切克（Ivo Duchacek）的“平行外交”（*Paradiplomacy*）理論提出，在次國家對外關係中，地方政府在國際事務中可平行於中央政府外交開展國際活動，地方的對外關係政策與中央的外交政策之間雖然可能合作，但也可能各行其是，如同兩條平行的外交軌道。² 詹姆斯·羅西瑙的“兩枝世界”（*Bifurcated Structure of World Politics*）理論認為，以國家為中心的世界中的國家行為體和多中心世界中的次國家行為體是對等的，它們相互競爭、合作、互動或共存，不斷挑戰和削弱傳統的國家行為體的主導作用，推動世界政治的面貌

¹ 陳志敏：《次國家政府與對外事務》，北京：長征出版社，2001年。

² Duchacek, I. D., “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations,” in Michelmann, H. J. & Soldatos, P. Y. (eds). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon, 1990, pp. 1-33.

發生改變。³ 白里安·豪京提出的“多層外交”（Multilayered Diplomacy）理論則認為，全球化進程中國內政治國際化和國際政治國內化的雙重趨勢作用明顯，公民社會、地方政治、國家政治和國際政治日益結合為一個多層政治舞台，任何一個行為體要想實現自己的政策目標，都必須在地方、全國和國際的層面上同時進行“多層博弈”，才能獲得成功。⁴

杜恰切克按次國家政府的地理位置與政治級別，將其細分為跨國界區域間平行外交、次國家行為體間平行外交、全球性平行外交，分別指沿國界線兩邊、分屬不同主權國家的次國家行為體，不同主權國家的次國家行為體，次國家行為體與其他主權國家的中央政府等三類情況，其中第三類全球性平行外交可能具有分離主義傾向，其目的在於獨立建國。⁵ 對此，索爾達托斯（Panayotis Soldatos）提出，“平行外交”必然導致“地區分化”（territorial segmentation），地方政府在國際上獨立行動時，主權國家勢必無法再維持統一的國家外交政策，從外交目標的認定、外交利益的取捨、外交對象的選擇，乃至於外交決策的內容與過程，都將出現因地制宜的現象。⁶ 蘇長和也認為，中央與地方雖然存在主次問題，但在治權完整或者無可否認的前提下，地方的國際行為只能是對中央外交的重要配合、補充和支持，兩者之間應該是合作共贏的關係，而不是競爭和衝突的關係，更不是平行關係。⁷ 這種情況下，帕拉德（Palad）、阿德庫爾（Aldecoa）和基廷（Keating）將平行外交進一步細分為“認同性平行外交”（Identity-Based Paradiplomacy）和“功能性平行外交”（Functional Paradiplomacy），其中，認同性平行外交與全球性平行外交相似，其目的在於使地方政府通過政治手段突破現狀，建立身份認同，最終取得獨立；而功能性平行外交的目的則在於促進本地區的經濟發展，幫助本地區與更多的國家或地區開展貿易往來，不與國家的整體利益發生衝突，因此能得到中央政府更多的授權和人力、物力支持。⁸

“平行外交”的支持者多以加拿大魁北克地區為例，認為該地已存在國家和地方分權的情況，以此論證中央和地方政府的權力若不交叉，則必然平行。但就澳門而言，並不能用傳統的“次國家政府”來界定特別行政區與中央政府的關係，平行外交理論也不能用於“一國兩制”下特別行政區的對外關係。與中國內地的省、市和自治區不同，澳門特區政府和中國中央政府是一種新型的中央和地方關係，澳門不採用中國內地的管治方法和社會制度，在具有高度自治權的同時不與國家主權相衝突。在這種局面下，澳門在“一國兩制”方針及外交權屬於中央的原則下，擁有了更廣泛的處理對外關係的權力，不斷加強與世界各國，尤其是葡語國家的經貿交往和文化往來，進而實現特區

³ Rosenau, J. N. (2003). *Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization*. Princeton: Princeton University Press.

⁴ Hocking, B., *Localizing Foreign Policy: Non-central Governments and Multilayered Diplomacy*, London: The MacMillan Press Limited, 1993, p. 34

⁵ 轉引自葉桂平：《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。

⁶ Soldatos, P., “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors,” in Michelmann, H. J. & Soldatos, P. Y. (eds). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon, 1990, pp. 34-53.

⁷ 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》2010年第5期，第4-24頁。

⁸ 轉引自陳朋親、葉桂平：《國家外交的功能性授權——澳門對外關係研究》，《學術探索》2022年第3期，第54-61頁。

經濟和社會的繁榮穩定發展。這種對外交往雖不能稱為外交，但具有較強的功能性與和平性，可納入“功能性平行外交”的範疇。

(二)澳門對外關係的實質

理查德·比德爾（Ricard Bilder）曾提出疑問：州和地方政府參與國際事務的限制是甚麼？這個限制應該由誰界定？⁹ 葡萄牙管治時期，《葡萄牙共和國憲法》將澳門定為本國管轄下的一個地區，澳門雖能與其他國家進行經貿往來，卻並無自行處理對外關係的權力，一切對外交往均需按照葡萄牙政府指令行事。過渡時期，《澳門組織章程》規定，與外國發生關係及締結國際協定、協約時，由共和國總統代表澳門行事，涉及專屬本地區利益時，則由澳葡總督代表總統行使職權。¹⁰ 1962年，葡萄牙加入關稅及貿易總協定時，就曾提出代表包括澳門在內的所有葡屬地區接受總協定的約束。當時，澳門尚未成為總協定締約方，其權利和義務均由葡萄牙代為行使，直到1991年，澳門正式加入關貿總協定，才首次以單獨關稅區的身份加入國際組織。次年，葡萄牙出任歐盟輪值主席國之際，在其授意下，澳葡政府與歐洲共同體在盧森堡簽署了《歐洲經濟共同體與澳門之間貿易及合作協定》，並進一步建立了歐盟—澳門混合委員會，在工業、投資、科學及技術、能源、信息、培訓等多個領域開展了合作，為澳門與歐盟的長期經濟貿易合作奠定了基礎。¹¹

1987年，在《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》中，澳門特區的對外關係權首次得到確定：澳門特別行政區作為自由港和單獨關稅地區，具有立法權、司法權和行政管理權，外交和國防事務雖仍歸中央政府管理，但特區能以“中國澳門”的名義單獨同各國、各地區及有關國際組織保持和發展經濟、文化關係並簽訂有關協定。¹² 在中葡聯合聯絡小組的努力下，澳門回歸前參與締結的近120個國際公約得以保留，澳門代表可以作為中國代表團的一員繼續參加國際貨幣基金組織活動，回歸前取得的出口配額、關稅優惠和其他類似安排也由澳門特別行政區繼續享有。¹³

澳門回歸前夕，全國人民代表大會根據《中華人民共和國憲法》特別制定了《澳門基本法》，保留且擴大了澳門對外交往的空間。在《澳門基本法》中，特別針對“外交事務”與“對外事務”作出了區分：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，中央政府授權特區政府依照《澳門基本法》自行處理有關的對外事務。換而言之，外交事務屬中央政府的管理範圍，與中國的國際戰略緊密相連，非政治性的對外事務則屬澳門特區自行處理範圍，無關國家的國際戰略實踐。¹⁴ 澳門在對外的非政治性事務方面擁有了高度自主權和一定的獨立身份，但這種對外交往權是

⁹ Bilder, R. B., “The Role of States and Cities in Foreign Relations,” *American Journal of International Law*, vol. 83, no. 4, 821-831.

¹⁰ 《澳門組織章程》為葡治澳門的憲制文件，1976年2月17日以第1/76號法律形式頒佈，澳門回歸後被《澳門基本法》取代。

¹¹ 歐盟—澳門混合委員會（EU-Macao Joint Committee）是一個幫助澳門與歐盟在貿易及合作等方面保持經常性對話的平台，每年在布魯塞爾或澳門舉行會議，負責審視協議的執行情況並制定相關合作項目。

¹² 詳見《中葡聯合聲明》第2條。

¹³ 《中葡就澳門加入國際組織和公約再次磋商》，《人民日報》1999年3月26日。

¹⁴ 葉桂平、肖明玉：《中央外交權在澳門特區成功實踐》，《行政》2020年第33卷第3期（總第129期）。

有限的、相對的，由中央政府授予，被限制在特定的範圍內：

第一，澳門擁有實行出入境管理的權力和設定經貿機構的權力。經中央人民政府批准，澳門特區有權與外國互設官方、半官方機構。截至2023年，已有葡萄牙、安哥拉、莫桑比克、菲律賓四個國家在澳門設立領事館，駐香港總領事館領區包括澳門或可在澳門執行領事職務的國家多達60個。此外，經中央政府備案後，澳門也可根據需要在外國設立官方或半官方的經濟和貿易機構，特區政府分別在葡萄牙首都里斯本、歐盟總部布魯塞爾以及世貿組織總部日內瓦設立了經濟貿易辦事處。作為直屬特區政府的行政部門，這些辦事處均享有行政自治權，由行政長官直接任免，在一定程度上拓寬了澳門在國際交往中的自主空間。

第二，澳門擁有單獨締約權、參加外交談判、參加國際會議和國際組織的權力。《澳門基本法》第112條規定，澳門特別行政區是單獨的關稅地區，特區政府可以“中國澳門”的名義，參加關貿總協定等相關國際組織和國際貿易協定，享受優惠貿易安排，還可參與對外談判並簽訂互免簽證、民航、司法互助、投資保護等多項協定。正如表1所示，回歸以來，澳門與葡萄牙在行政法務、醫療衛生、科技、體育及審計領域簽署了一系列具體合作協議，加強了雙方的多方面往來。同時，在中央政府的支持下，特區政府參加國際組織和機制的數量也由回歸前的51個增加到190餘個，活動內容日益豐富，參與程度逐步加深。¹⁵

表1 回歸後澳門與葡萄牙簽訂的主要貿易合作和投資促進合作協定

序號	協定	簽署日期
1	《中華人民共和國澳門特別行政區和葡萄牙共和國關於相互鼓勵和保護投資的協定》	2000年5月17日
2	《中華人民共和國澳門特別行政區與葡萄牙共和國合作綱要協定》	2001年5月23日
3	《中華人民共和國澳門特別行政區與葡萄牙共和國合作綱要協定修訂協議書》	2014年5月17日
4	《中華人民共和國澳門特別行政區與葡萄牙共和國政府簽署關於促進創業及經濟與企業合作的諒解備忘錄》	2016年10月11日

澳門擁有簽發特別行政區護照和旅行證件的權力。葡萄牙管治期間，澳門並無屬自己的旅行證件，澳門居民持澳葡政府發放的葡萄牙護照或葡萄牙給外國人護照出行。¹⁶回歸後，考慮到澳門的特殊情況，中央政府授權特區政府為澳門永久居民簽發護照，並為其他合資格的居民簽發特區旅行證。¹⁷為提升澳門護照的“含金量”，行政長官、行政法務司及身份證明局官員多次造訪外國駐北京及香港的外交機構，推動各國政府給予特區旅行證件免簽待遇。截至2024年，同意給予澳門特別行政區護照免簽證或落地簽證待遇的國家和地區已多達148個，且有14個國家和地區給予特區旅行證

¹⁵ 《澳門特區參與國際組織和國際會議》，2022年11月7日，http://mo.ocmfa.gov.cn/gjtf/202211/t20221108_10802542.htm，2024年12月20日訪問。

¹⁶ 葡萄牙給外國人護照（Passaporte para Estrangeiros Emitido em Macau）是葡萄牙政府發給澳門居民中尚未取得葡國國籍的中國籍、其他國籍和無國籍的人士的旅行證件，俗稱C.I.。此證件原計劃在澳門回歸後即告失效，但考慮有些持有該證件人士無法及時辦理特區護照，故中葡雙方協議將此證有效期延長至2001年12月19日。

¹⁷ 一般而言，澳門旅行證主要針對從內地來澳門定居的內地居民發放。內地居民被批准來澳定居後，內地的戶口被取消，無法取得中國護照，他們通常須在澳門連續居住滿7年方可取得永久居民的身份，在此之前，他們只能獲發特區旅行證。

免簽證或落地簽證待遇。

總而言之，回歸後的澳門對外關係是對中國外交關係的補充和支持，在“一國兩制”方針的指導下，中央授予了澳門不同程度的對外自主權，這種自主權是和平的、功能性的，不與中央主權產生衝突，反而在一定程度上促進了中國與其他國家間關係。這種情況下，中央政府的全面管治權與特區政府的自治權有機結合、良性互動，開闢了次國家政府“功能性平行外交”的全新道路。

(三)澳門對外關係的策略

在特區政府《2003年財政年度施政報告》中，明確提出了澳門對外關係的基本策略：“遠交近融，是我們拓展對外關係的基本策略。我們將進一步創設機會，透過走出去和請進來雙結合的方式，並結合我們正積極推動的會展產業，努力構建各種合作平台。在國際交往方面，我們將繼續發展雙邊和多邊的合作關係。當中，逐步開拓東亞、葡語系等國家的市場，是一個發揮澳門比較優勢的長遠戰略考慮。”“遠交”指全力推進和葡語國家的經濟交流與合作，“近融”指全力推進和祖國內地的經濟交流與合作。¹⁸ 次年，《2004年財政年度施政報告》中再次強調：“打造‘粵西地區商貿服務平台’、‘國際華商聯絡與合作服務平台’、‘中國與葡語國家的經貿合作服務平台’這三大服務平台，正是為了落實‘遠交近融’的政策，發揮澳門的比較優勢，促進服務業的發展，因而受到廣泛的認同。”在隨後數年的財政施政報告中，特區政府都將“遠交近融”作為對外關係的基本策略，且伴隨着國家發展戰略及澳門經濟適度多元化發展進程不斷調整。在澳門的第二個五年規劃中，特區政府再次強調，澳門將持續辦好世界旅遊經濟論壇等具有重要品牌交流的國際性展會，積極爭取承辦國際和重要區域性、多邊性論壇或會議，持續擴大與葡語國家、“一帶一路”沿線國家及友城的務實交流與合作。¹⁹ 在二十餘年的摸索中，“遠交近融”從最初的設想，逐步落實為澳門打造中國與葡語國家的經貿合作服務平台、世界旅遊休閒中心（“一個中心”、“一個平台”）等具體策略，得到了中央政府的大力支持。

中央政府從“十二五”規劃起，便設立專章論述澳門建設世界旅遊休閒中心、中國與葡語國家商貿合作服務平台，在國家整體發展中發揮重要作用。“十三五”規劃更進一步指出：“發揮港澳獨特優勢，提升港澳在國家經濟發展和對外開放中的地位和功能”，“支持澳門建設世界旅遊休閒中心、中國與葡語國家商貿合作服務平台，積極發展會展商貿等產業，促進經濟適度多元可持續發展”，“支持港澳參與國家雙向開放、‘一帶一路’建設，鼓勵內地與港澳企業發揮各自優勢，通過多種方式合作走出去”。在中央政府統籌謀劃和部署的“一帶一路”倡議、《粵港澳大灣區發展規劃綱要》、《橫琴粵澳深度合作區總體發展規劃》中，均明確表示支持和推動澳門“一個中心”、“一個平台”建設和經濟適度多元化進程，以全面強化澳門特區在國家經濟發展和對外開放中的地位，發揮澳門作為祖國內地與西方國家溝通的“窗口、橋樑、國際通道”的獨特優勢。

中共二十大報告中，對澳門的對外關係作出了重要指示：“深化澳門同各國各地區更加開放、更加密切的交往合作”、“支持澳門融入國家發展大局，為實現中華民族偉大復興發揮作用”。在

¹⁸ 齊鵬飛、張玲蔚：《澳門特區“遠交近融”發展戰略的成功範例——中葡論壇建設述論》，《當代中國史研究》2019年第6期，第34-45頁。

¹⁹ 澳門特別行政區政府：《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025年）》，2021年12月。

此基礎上，澳門將打造中國與葡語國家商貿合作服務平臺作為開展對外關係的重要手段，通過承辦中葡論壇，進一步履行葡語國家經貿交往的“連絡人”職責，加入國家對外開放的戰略大局。

三、以中葡論壇為平台的澳門對外關係成果

作為澳門開展“功能性平行外交”的重要成果，中葡論壇既是澳門投身國家發展戰略中的重要“鉤定點”，更是發揮自身優勢、服務國家的最佳選擇。中葡論壇成立二十餘年來，中央政府都將澳門作為國家對外開放，尤其是與葡語國家合作的“精準連絡人”，將中葡論壇作為澳門“一個平臺”建設的重要一環，並將其納入國家整體發展戰略，正如時任國務院總理李克強在中葡論壇第五屆部長級會議中指出，中葡論壇以語言文化為紐帶、以經貿合作為主題、以共同發展為目標，充分發揮了澳門的獨特優勢和平臺作用。²⁰ 中葡論壇的成立和發展，為澳門踐行對外關係提供了重要支持。

(一) 中葡論壇的特殊地位

首先，中葡論壇是中國對外合作機制中唯一一個以語言為合作基礎的多邊機制，首度開創了以語言文化為紐帶的合作新模式，充分發揮了澳門的歷史、語言和文化優勢。早在16世紀，澳門就已成為聯繫亞洲和歐洲、非洲、美洲的重要商埠，東西方文化交流中心，海上絲綢之路的重要節點，與橫跨四大洲、人口超過3億的葡語國家長期保持了緊密且廣泛的聯繫。雖然葡語國家之間相隔較遠，但均以葡萄牙語為官方語言和交流工具，彼此之間合作意願較強。作為世界上唯一同時將中文和葡萄牙語作為官方語言的地區，澳門擁有眾多中葡雙語人才，長期利用本土葡文報刊、電視台等媒體積極推廣中華文化，使得中西文化在澳門得以融匯，並逐步走向葡語國家，得到了多方政府和民間的高度認同。中葡論壇以語言文化為紐帶，成為了不同社會制度、不同文化背景、不同發展階段、不同幅員大小國家的友好合作典範。

其次，中葡論壇擁有澳門作為永久舉辦地。中葡論壇與中非合作論壇、中國一拉共體論壇功能相似，是中國與來自不同大陸的國家之間為進一步加強友好合作、促進共同發展而舉行的定期對話論壇。但與中非論壇、中拉論壇每屆由中國和其他國家輪流舉行不同，中央政府將澳門設為中葡論壇永久舉辦地，其目的之一就是支持澳門發揮平臺作用，融入國家發展大局，這也充分體現了中央政府對澳門深化與葡語國家交往合作的支持，以及葡語國家對澳門作為中國與葡語國家商貿合作服務平臺地位的肯定和認同。截至2024年，中葡論壇已在澳門召開了六屆部長級會議、一屆部長級特別會議、六次高官會、19次例會，建設了中國與葡語國家商貿合作服務平臺綜合體、中葡論壇（澳門）培訓中心、中國一葡語國家防疫交流中心，成立了中國與葡語國家企業家聯合會、中葡合作發展基金、中葡論壇投資工作小組、中葡論壇產能合作工作組，並與國際熱帶木材組織、聯合國工業發展組織等國際組織相繼開展合作。²¹

最後，中葡論壇展現了澳門“功能性平行外交”能力。由於自身發展空間較為有限，澳門的對

²⁰ 《李克強出席中葡論壇第五屆部長級會議開幕式並發表主旨演講》，2016年10月11日，<https://www.chinanews.com.cn/m/gn/2016/10-11/8028183.shtml>，2024年12月20日訪問。

²¹ 《中葡論壇常設秘書處第十四次例會代表與國際組織座談》，2019年3月28日，<https://www.gcs.gov.mo/news/detail/zh-hant>，2024年12月20日訪問。

外發展定位必然是充分利用其“自由港”、“獨立關稅地區”的特殊地位，打造中國與葡語國家商貿合作服務平台，對中國對外交往進行補充和支持。自第二屆部長級會議起，中葡論壇便將“澳門平台作用”寫入《經貿合作行動綱領》，強調推動澳門企業、中國內地及葡語國家企業，在貿易、運輸、投資、農業與漁業合作、資源開發、基礎設施建設，以及衛生和通訊等多領域多種形式的合作，在與會國政府和企業間建立多種合作夥伴關係。第四屆部長級會議《經貿合作行動綱領》中，首次提出在澳門建立論壇與會國中小企業商貿服務中心、經貿合作會展中心、葡語國家食品集散中心，舉辦面向葡語國家市場的專業化展會，吸引更多國際會議在澳門舉辦。第五屆部長級會議期間，會議成果中涉及支持澳門平台作用的內容佔近三分之一的篇幅，支持澳門打造中國與葡語國家金融服務平台，建設中國與葡語國家商貿合作服務平台綜合體，在澳門設立中國與葡語國家雙語人才培養基地、文化交流，推動澳門成為中國與葡語國家傳統醫藥產業國際註冊、認證、交易中心等。²²

(二) 中葡論壇的合作特性

作為以經貿促進與發展為主題的非政治性政府間多邊經貿合作機制，中葡論壇圍繞經濟、文化、社會等多方面展開合作，對澳門特區的經濟發展、推進經濟適度多元化進程和建設中國與葡語國家商貿合作服務平台都有重要影響，在長達二十餘年的合作中，中葡論壇表現出了以下特性：

第一，經濟性。中葡論壇自成立以來，便將貿易投資作為合作主線。2003年，中葡論壇建立之初，中國與葡語國家的貿易額僅為110億美元，至2011年首次超過1,000億美元，2021年更突破2,000億美元大關，增長超過19倍（見表2）。2020年，受新冠疫情影響，葡語國家經濟普遍出現負增長，大多數葡語國家進出口貿易降幅都在兩位數以上，但中國與葡語國家的貿易仍然保持了增長。2021年，中國與葡語國家進出口貿易額2,009.4億美元，同比增長38.41%，2022年雖有所放緩，但進出口貿易額仍高達2,148.2億美元，保持了6.27%的增速，大大高於同期葡語國家對外貿易的增長率。2023年，中國與葡語國家的累計貿易額已超過2.2萬億美元，中國對葡語國家各類投資存量近800億美元，承包工程完成營業額約1,400億美元，並呈現持續上升趨勢。

2013年6月，中國與葡語國家合作發展基金（簡稱中葡基金）正式成立，該基金初始規模10億美元，由國家開發銀行、澳門工商業發展基金共同出資，旨在通過股權或準股權投資的方式，為中國與葡語國家的企業提供投融資支持。正如表3所示，截至目前，中葡基金已在多個葡語國家開展項目合作，累計決策10個項目，出資約4.7億美元，帶動中國赴葡語國家投資超50億美元。中葡基金高度重視澳門中小企業發展訴求，通過認購澳門國際銀行發行的一級資本工具，雙方合作設立澳門中葡平台建設融資專項。如今，該專項合作已累計對8家有葡語國家業務的澳門中小企業發放貸款3.4億澳門元，涉及國別包括佛得角、葡萄牙、東帝汶和巴西，經營範圍涉及進出口貿易、零售、食品加工等多個行業。此外，中葡基金參與認購工商銀行澳門分行發行的首筆澳門中葡平台專項債券，並將資金用於支持非洲葡語國家的存量及增量業務，是澳門債券市場支持“一帶一路”倡議及助力澳門建設中國與葡語國家商貿合作平台的重大實踐。

²² 《澳門中葡商貿合作服務平臺建設取得積極進展》，2017年2月7日，https://www.gov.cn/xinwen/2017-02/07/content_5166124.htm，2024年12月20日訪問。

表2 2003-2023年中國與葡語國家進出口額

年份	進口額 (萬美元)	出口額 (萬美元)	進出口額 (萬美元)	同比增長率 (%)		
				進口	出口	進出口
2003	827,105.90	275,816.90	1,102,922.90	97.15	48.21	82.11
2004	1,372,803.00	454,260.00	1,827,063.00	65.98	64.70	65.66
2005	1,696,895.10	621,663.00	2,318,558.00	23.61	36.85	26.90
2006	2,429,786.00	978,461.00	3,408,247.00	43.19	57.39	47.00
2007	3,173,032.00	1,462,306.00	4,635,338.00	30.59	49.45	36.00
2008	5,272,093.55	2,430,086.49	7,702,180.05	66.15	66.18	66.16
2009	4,361,694.20	1,885,118.50	6,246,812.70	-17.27	-22.43	-18.9
2010	6,185,853.84	2,956,485.43	9,142,339.27	41.82	56.83	46.35
2011	7,896,181.44	3,827,168.68	11,723,350.12	27.65	29.45	28.23
2012	8,744,592.87	4,105,206.61	12,849,799.48	10.74	7.26	9.61
2013	8,748,372.15	4,398,354.14	13,146,726.3	0.04	7.14	2.31
2014	8,643,851.55	4,614,305.71	13,258,157.26	-1.19	4.91	0.85
2015	6,230,594.15	3,616,867.07	9,847,461.22	-27.92	-21.62	-25.73
2016	6,128,386.28	2,959,023.42	9,087,409.70	-1.64	-18.19	-7.72
2017	8,100,771.35	3,657,984.48	11,758,755.83	32.18	23.62	29.4
2018	10,550,653.22	4,184,771.01	14,735,424.22	14.40	30.24	25.31
2019	10,557,448.77	4,406,465.23	14,963,914.00	0.06	5.30	1.55
2020	10,194,911.10	4,323,584.31	14,518,495.41	-3.43	-1.88	-2.98
2021	13,613,410.19	6,481,366.32	20,094,776.52	33.53	49.91	38.41
2022	13,880,614.80	7,602,308.70	21,482,923.50	1.15	17.08	6.27
2023	14,746,976.40	7,339,888.10	22,086,864.40	6.24	-3.45	2.81
總計	153,356,027.9	72,581,491.1	225,937,518.9	/	/	/

資料來源：根據中國海關總署和中葡論壇常設秘書處統計數據編制。

表3 中葡基金投資與開發項目

國家/地區	項目
安哥拉	永達安哥拉輸配電及供水器材項目
巴西	阿特斯巴西光伏電站一期、二期項目；國電投巴西聖西芒水電站項目；招商港口巴西巴拉那瓜集裝箱碼頭項目；國家電網巴西戰略合作項目；中國三峽國際清潔能源戰略合作項目
莫桑比克	莫桑比克農業園項目
澳門	澳門國際銀行一級資本補充工具項目；工商銀行非洲葡語國家專項債券項目

資料來源：《中葡合作發展基金》，2024年1月31日，<https://www.forumchinaplp.org.mo/zh-hans/page/CPDFund>，2024年12月20日訪問。

第二，文化性。人文交流是政治經濟交往的基礎，習近平主席提出人類命運共同體理念以來，在其“攜手合作、互利共贏”價值觀的帶動下，澳門與葡語國家的文化交流迎來了前所未有的全新機遇。中葡論壇自成立以來，便積極舉辦中國—葡語國家文化周活動，至今已有15屆，文化周不

僅設有歌舞、美食、手工藝、工作坊和作品展，更在近年新增“葡語國家宣傳片創作比賽”、“葡光十色”造型藝術展、“鑲嵌中葡”藝術攝影展（橫琴）等活動。除此之外，中葡論壇開設文化專題網站，設立中國與葡語國家形象展示館，建設中葡文化交流中心。通過開展人文交流活動，不僅減少了文化差異帶來的相應問題，更為中國與葡語國家造就了文化共進的良好態勢。中葡論壇（澳門）培訓中心成立以來，每年向葡語國家和澳門的公務人員、技術人員和從業人員開展短期培訓課程，至今共計舉辦54期研修班，涉及基建、環保、商法、公共行政管理等多個領域，超過7,000名葡語國家政府部門負責人、技術人員來到中國內地和澳門參與人力資源合作活動。除此之外，中葡論壇每年定期舉辦中國—葡語國家文化周，迄今已有15屆，充分發揮了澳門中西合璧的多元文化特色，打造了中國與葡語國家文化交流、民心相通的平台。

第三，互助性。2020年，新冠疫情暴發後，中國與葡語國家互施援手、共克時艱，積極開展抗疫合作。中葡論壇聯合內地和澳門相關商協會、企業，多方籌集善款支援葡語國家，募集各類抗疫物資和民生物資近300萬元，向葡語國家捐獻了18萬隻口罩和千餘件防護服，發佈了為葡語國家專門製作的《齊心抗疫做好防護》（葡文版）防疫宣傳片。2022年，中葡論壇召開部長級特別會議，會上宣佈成立中國—葡語國家防疫交流中心，防疫中心成立後，積極開辦傳統醫藥應對疫情網絡研修班，向葡語國家衛生部官員、醫護人員及人民分享中國經驗。²³ 同時，在中葡論壇牽線下，中方向亞非葡語國家提供了不少於20億元人民幣的無償援助，重點用於農業、貿易投資便利化、防治瘧疾和傳統醫藥研究等民生項目，派遣200名醫護人員赴亞非葡語國家開展婦幼健康及短期義診項目，建立對口醫院合作關係。²⁴ 澳門通過與葡語國家在文化、衛生、旅遊等領域的密切往來，成為了中國與葡語國家構建命運共同體的重要支點。

（三）國內外學界對中葡論壇的評價

中國學者大多重視中葡論壇與澳門平台在中國國家戰略的地位，認為中葡論壇為澳門的長遠發展注入動力，是中國和葡語國家開展互利友好合作的重要平台和紐帶。齊鵬飛將中葡論壇稱為澳門特區“遠交近融”發展戰略的成功範例，澳門應繼續保持其作為祖國內地與葡語國家進行經濟聯繫的“窗口、橋樑、國際通道”區位優勢新的支撑點，成為中國與葡語國家在平等互利、合作共贏、優勢互補、利益共享的原則基礎上發展穩定而深入的經濟交流與合作的重要紐帶。²⁵ 林廣志指出，澳門平台是國家為發展與葡語國家的經貿及外交關係賦予澳門的戰略定位和目標，中國所有與葡語國家的經貿、外交合作發展都應與澳門“一個平台”有關，都應成為澳門“一個平台”服務的範疇和努力的目標。²⁶ 葉桂平認為，中葡論壇在廣義上也可稱為國際性組織，具有相當的公共性，其主要職能在於協調、跟進及管理以葡萄牙語言文化為聯繫紐帶的國家間經貿、投資、人力資源、產業

²³ 《中葡防疫交流中心舉辦首個活動“葡語國家傳統醫藥網絡研修班”開班》，2022年9月16日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/930782/>，2024年12月20日訪問。

²⁴ 《中方在中葡論壇第五屆部長級會議開幕式上宣布的十八項新舉措（2017-2019年）》，2016年10月13日，http://tga.mofcom.gov.cn/article/zt_zp5/lanmutwo/201610/20161001409260.shtml，2024年12月20日訪問。

²⁵ 齊鵬飛、張玲蔚：《澳門特區“遠交近融”發展戰略的成功範例——中葡論壇建設述論》。

²⁶ 林廣志、張勝磊：《“一帶一路”視野下的中國與葡語國家經貿合作》，顧學明、林志軍、林廣志主編：《中國與葡語國家經貿合作發展報告（2017-2018）》，北京：社會科學文獻出版社，2018，第2-15頁。

合作及基礎設施等國際問題，從而提高各國政府及人民的共同福祉。²⁷ 陳朋親提出，中葡論壇是一個成功的“南南合作”和“南北對話”機制，為推動中國—葡語國家關係全面發展、構建中葡命运共同体發揮了巨大作用，這也是中葡論壇不同於其他合作論壇框架的顯著特性。²⁸

在葡語國家學者的研究中，大多肯定了中葡論壇的合作成果，認為通過中葡論壇，葡語國家進一步提升了與中國的經貿合作關係。卡門·曼德思（Carmen Mendes）提出，作為中國領土，澳門並不具備完整的國際事務自治權，但中葡論壇在澳門特別行政區的“落地”，意味着中央人民政府根據《澳門基本法》授予澳門特別行政區處理相關對外事務的權力，授權澳門參與中國外交，中國政府選擇在澳門特別行政區設立中葡論壇，彰顯了“一國兩制”方針的功效。²⁹ 卡米拉·拉克爾·麗茲（Kamilla Raquel Rizzi）指出，巴西長期致力於發展與葡語國家的多邊關係，雖然中葡論壇旨在鞏固中國與葡語國家的經貿交流，但《經貿合作行動綱領》中提出的海洋領域合作依舊引起了巴方興趣。³⁰ 若昂·保羅·馬德拉（João Paulo Madeira）認為，通過中葡論壇，中國意識到了佛得角地理位置的優越性，佛得角借此提升了國際知名度，澳門也成為了佛得角在珠三角地區傳播信息的平臺。³¹ 瑪麗亞·桑托斯（Maria Santos）認為，對於非洲葡語國家幾內亞比紹而言，中葡論壇加強了中國在對外援助領域與該國的合作。³²

另一方面，葡語國家學者也並不諱言中葡論壇的局限所在：卡蒂亞·米里亞姆·科斯塔（Cátia Miriam Costa）認為，儘管通過向葡語國家一致發聲，中葡論壇為中國與其他夥伴之間的關係做出了巨大貢獻，但在其眾多合作成果中，雙邊關係依舊顯著優於多邊關係，譬如巴西，在參與中葡論壇、金磚國家合作機制時優先選擇與中國進行雙邊互動。³³ 大衛·布蘭科（David Branco）認為，對於葡萄牙和巴西而言，它們必須減輕自身在參與中國所主導的中葡論壇時的失重感，通過提倡中葡論壇制度改革、最大限度參與常設秘書處的建設來加大在論壇的影響力，使中葡論壇向着國際組織的方向發展，而不是成為所謂的“商業工具”（instrumento comercial）。³⁴ 安娜·麗塔·福圖納托（Ana Rita Fortunato）也提出，澳門對博彩業和服務業的過度依賴導致該地區缺乏農業及工業生產，進口額度遠大於出口額度。澳門缺乏與佛得角、幾內亞比紹等非洲葡語國家的合作興趣，更

²⁷ 葉桂平：《多邊主義視野下的中國與葡語國家外交關係及澳門的“平臺”角色》，《行政》2007年第20卷第4期（總第78期），第1077-1093頁。

²⁸ 陳朋親、孟靜文：《中葡論壇框架下中國—葡語國家貿易發展及特點研究——兼論中葡“一帶一路”多邊合作》，《東北亞經濟研究》2023年第4期，第105-120頁。

²⁹ Mendes, C. A., “China and South-South Cooperation,” *International Relations*, Junho/2010, pp. 39-46.

³⁰ Rizzi, K. R., *O Grande Brasil e os Pequenos PALOP: a Política Externa Brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe (1974/2010)* (PhD Thesis submitted to the Postgraduate Programme of UFRGS), Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

³¹ Madeira, J. P., “The Dragon Embraces Africa: Cape Verde-China Relations,” *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, vol. 6, no. 12, 2017, pp. 123-141.

³² Santos, M. C. R. C. F., *A Cooperação Sul-Sul (CSS) para a Reorientação dos Imaginários e Práticas do Desenvolvimento : os Caminhos da Cooperação entre Guiné Bissau e Brasil* (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional), Brasília: Universidade de Brasília, 2017.

³³ Costa, C. M., “O Discurso Chinês para os Países Africanos de Língua Portuguesa: O Papel do Fórum Macau,” *Relações Internacionais*, n.º 65, 2020, pp. 43-55.

³⁴ Branco, D. F. L., *Portugal e Macau: Que Chão Há?* (Dissertações de Mestrado) Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2019.

願意通過中葡論壇加強與葡萄牙及巴西的貿易往來。³⁵

曼德思（Mendes）提出：首先，雖然對於非洲葡語國家來說，中葡論壇不失為一個增強經貿合作的機會，但對葡萄牙和巴西而言，通過中葡論壇開展的多邊關係不如直接與中國開展雙邊合作，因此對中葡論壇缺乏參與動力；其次，作為常設秘書處的出資方，對於特區政府而言，在其支柱產業即博彩業的對比下，澳門與葡語國家的貿易往來也並非優先選擇，澳門政府對中葡論壇投入了大量資源，但依舊面臨着投入產出比不佳的困境，無法真正發揮澳門平台優勢；最後，葡語國家直接或間接負責論壇事宜的部門和外交人員之間缺乏交流，導致論壇向葡語國家傳播信息時往往停滯不前，並未成為有效的三方“傳聲筒”。³⁶

四、以中葡論壇為平台的澳門對外關係展望

正如葡語國家學者所言，中葡論壇的發展仍然面臨着一定局限，亟需進一步改進和完善。事實上，中葡論壇的局限也在一定程度上反映了當前澳門對外關係的發展局限。中葡論壇成立以來，儘管澳門在中國和葡語國家的知名度和影響力得到了較大提升，對外關係得以快速發展，但從實踐效果來看，仍然面臨着一定的局限和挑戰：

第一，澳門的核心競爭力需進一步提升。儘管中國與葡語國家貿易逐年增長，屢創新高，但囿於經濟規模和產業結構，澳門難以與葡語國家取得直接經貿往來，與葡語國家的貿易額在中國與葡語國家貿易額中佔比較低，2023年，中國與葡語國家貿易已達2,209億美元，其中澳門與葡語國家貿易僅為14.3億澳門元（約1.79億美元）。對於中國與葡語國家的中小企業而言，目前仍然缺乏足夠的實質性的利好政策吸引它們通過澳門進入對方市場，中國與葡語國家經由澳門進出口或中轉的貿易也未有特別的政策優待，且澳門的中葡雙語人才總體儲備不足，本地人才較少，在開展對外關係時難免心有餘而力不足，作為中國與葡語國家商貿合作服務平台的作用還沒有充分發揮，仍具較大潛力。

第二，中葡基金靈活性不足。中葡合作發展基金的成立目的是為中國與葡語國家的項目開發及投資提供資金，雖然基金為中國內地企業赴葡語國家提供了投融資支持，但有意拓展葡語國家市場的澳門中小企業仍然受惠不足。且受大型項目要求的限制，中葡發展基金目前僅向少數成員開放，並非一個具備足夠談判能力並確保利益最大化的投資者。此外，澳門特區政府持有中葡合作發展基金40%的資本，基金運作需受澳門政府公共資產監督規劃辦公室的監管，2023年，中葡基金被公共資產監督規劃辦公室批為“信息披露不足”，章程和運作的信息透明度受到質疑。³⁷

第三，中國和葡語國家通過澳門平台合作的意識有待加強。正如葡語國家學者指出，儘管中葡論壇已在澳門成功舉辦了六屆部長級會議，影響力不斷提升，但葡語國家的政府部門、金融機構和企業家對於澳門作為中國與葡語國家商貿合作服務平台的地位還缺乏足夠認知和了解，偏好與中國直接

³⁵ Fortunato, A. R., “Comércio Bilateral entre os Membros do Fórum Macau de 2003 a 2013,” *Temas Económicos*, n.º 30, 2015.

³⁶ Mendes, C. A., “A Relevância do Fórum Macau: O Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa,” *Nação e Defesa*, n.º 134, 5.ª Série, 2013, pp. 279-296.

³⁷ 《中葡基金已投資8個項目，涉及4億美元》，2023年9月21日，<https://www.plataformamedia.com/zh-hant/2023/09/21/>，2024年12月20日訪問。

開展雙邊合作，而不是中葡論壇框架下的多邊合作。同時，澳門作為中葡論壇的舉辦地，不應將自身僅僅視為接待中國與葡語國家的“賓館”，而應爭取中央政府授權，以“中國澳門”的名義參與中葡論壇部長級會議，與中國內地、葡語國家分別開展合作，提升特區在中國與葡語國家中的地位。

儘管面臨着諸多挑戰，但隨着國家實施“十四五”規劃，構建全面對外開放的新格局，也為澳門的對外關係帶來了全新機遇。首先，推進“一帶一路”在葡語國家落地，服務新時代國家高水平對外開放。澳門既與廣東、福建、浙江等省市連接緊密，又與葡語國家貿易往來頻繁，擁有中央政府提升其在國家經濟發展和對外開放中的地位和功能的全力支持，具備全面服務“一帶一路”的優勢和能力。在澳門的第二個五年計劃中，將參與和助力國家“一帶一路”建設，擴大對外交流合作，促進中國與葡語國家商貿合作服務平台與“一帶一路”建設有機結合作為發展重點，旨在持續擴大與葡語國家、“一帶一路”沿線國家及友好城市的務實交流和合作。³⁸因此，澳門可在積極打造中葡商貿合作服務平台的同時，繼續舉辦“發揮澳門平台作用，促進中國與葡語國家共建‘一帶一路’”平行論壇、國際基礎設施投資與建設高峰論壇等活動，建設一批“小而美”的民生項目，與葡語國家共建共享“一帶一路”的新發展模式。

其次，傳播中華文化，構建中國與葡語國家命運共同體。早在“一帶一路”倡議首次提出時，習近平主席就強調要加強“五通”，其中“民心相通”就是人民的溝通、文化的交流、文明的互鑒。作為中華文化的傳播者，澳門可發揮世界旅遊休閒中心的作用，形成中國—葡語國家文化共同體，通過中國—葡語國家防疫交流中心，持續開展“葡語國家傳統醫藥網絡研修班”等培訓活動，推動中國與葡語國家衛生領域的官員、技術人員在傳統醫藥技術、政策發展及應用等方面的研修交流。在現有中葡智庫論壇的基礎上，進一步設立中葡論壇研究中心，制定聯合交流計劃，整合政府、企業和學術界資源，建立政企研三方互動機制，為中葡論壇的多層次發展建言獻策。除此之外，澳門也可與中國內地、葡語國家主流媒體共同建立葡語新媒體平台，開展中國與葡語國家媒體高端論壇，搭建多層次、多形式的民間交流網絡，向葡語國家民眾講好“一國兩制”的澳門故事和“人類命運共同體”的中國故事。

最後，強化澳門平台作用，豐富“一國兩制”內涵。“一國兩制”方針是澳門保持長期繁榮穩定的最佳制度安排。在新時代的“一國兩制”實踐中，特區政府應當牢記中央賦予澳門的特殊使命，抓住國家建設粵港澳大灣區和橫琴粵澳深度合作區的契機，增強澳門平台在國家發展大局的作用：向商務部爭取對CEPA進行修訂和優化，制定更為優惠的原產地認定方法，允許澳門企業在橫琴粵澳深度合作區對從葡語國家進口的產品進行適量實質加工後，以零關稅的優惠進入中國內地，釋放澳門平台的潛能；在與葡萄牙已有一系列投資促進合作協定的基礎上，澳門可以單獨關稅區的身份與其他葡語國家進行磋商，簽訂自由貿易協議，幫助“澳門製造”產品以較為優惠的條件進入葡語國家市場；引進國際會議在澳門舉辦，積極打造具有國際影響力的澳門品牌，進一步深化澳門與中國內地、葡語國家乃至全球國家的合作。

[編輯：梁淑雯]

³⁸ 澳門特別行政區政府：《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025年）》。