全球治理變革下港澳的角色與實踐探索



婁勝華

全球治理體系是指在國際社會中，各國為應對全球性挑戰、協調國際利益關係、規範國際行為而形成的一系列規則、機制和制度的總和，涵蓋經濟、政治、文化、生態、安全等多個領域。進入21世紀以來，氣候變化、公共衛生安全、貧富差距、地區衝突等全球性問題日益凸顯，原有的國際治理體系已難以適應新形勢、新需求，改革完善全球治理體系成為國際社會的共同呼聲。中國作為世界第二大經濟體、負責任大國，始終堅持共商共建共享的全球治理觀，積極推動全球治理體系變革。

「一國兩制」是中國政府為實現國家和平統一而提出的基本國策，也是港澳保持長期繁榮穩定的根本保障。香港、澳門回歸祖國以來，在「一國兩制」框架下，享有高度自治權，保持原有的資本主義制度和生活方式長期不變，擁有獨立的司法體系、自由的貿易和金融環境……上述獨特的制度安排，使港澳既能夠精準對接國際規則，又能夠充分依託國家優勢，在國際治理體系構建中發揮獨特作用。

當前，全球治理體系變革進入關鍵階段，國際社會對中國的期待日益提升，也為港澳參與國際治理提供了廣闊舞台。發揮港澳優勢，推動港澳積極參與國際治理體系構建，不僅是港澳自身高質量發展的內在需求，也是中國推動全球治理體系變革、展現大國擔當的重要路徑。

基於上述背景，本文擬從港澳參與國際治理的獨特優勢、現實基礎、面臨挑戰與實踐路徑四個方面，探討如何更好發揮港澳優勢，推動港澳深度參與國際治理體系構建，為全球治理體系的完善與發展注入新動能。

一、港澳參與國際治理體系構建的獨特優勢

港澳參與國際治理體系構建的優勢，既源於「一國兩制」的制度賦能，也源於長期發展積累的深厚底蘊，更源於祖國的強大支持，主要體現在經濟金融、法治服務、文化交流、區域協同等方面。

（一）經濟金融優勢：全球資源配置的重要樞紐

香港作為國際金融、航運、貿易中心，澳門作為世界旅遊休閒中心和中國與葡語國家商貿平台，在全球經濟體系中佔據重要地位，具備參與全球經濟治理的獨特優勢。

香港是全球最自由的經濟體之一，擁有高度國際化、法治化的營商環境以及遍布全球的商業網絡，是全球資本和人才的聚集地。作為國際金融中心，香港擁有完善的金融市場體系，涵蓋銀行、證券、保險等多個領域，是全球最大離岸人民幣業務樞紐，也是亞洲最大的債券發行中心，在全球金融資源配置中發揮着關鍵作用。香港以單獨關稅地區身份參與世界貿易組織（WTO）、亞太經合組織（APEC）等國際機構。

澳門則依託中國與葡語國家商貿平台的獨特定位，在推動中國與葡語國家經濟合作、參與全球經濟治理中發揮不可替代的作用。葡語國家分布廣泛，擁有豐富的自然資源和廣闊的市場潛力，是全球經濟體系中不可或缺的重要組成部分。

港澳的經濟金融優勢，不僅體現在自身的產業實力和市場活力上，更體現在其作為中國與世界經濟連接的「超級聯繫人」角色上。港澳能夠將國際先進的技術、管理經驗、資本引入中國，同時將中國的優勢產業、產品和服務推向世界，在全球資源配置中發揮着「橋樑」和「紐帶」作用，為全球經濟治理體系的完善提供重要支撐。

（二）法治服務優勢：國際規則銜接的重要載體

法治是國際治理的核心要素，也是規範國際行為、協調國際利益的重要保障。香港、澳門擁有完善的法治體系，與國際通行的法治規則高度銜接，具備為國際治理提供法治服務的獨特優勢。

香港實行普通法體系，與全球多數發達國家和地區的法律體系相通，擁有獨立的司法機構、專業的法律人才和完善的法律服務體系，能夠為國際商事活動、爭端解決提供高效、公正的法治保障。2025年10月，國際調解院總部正式落戶香港；至2026年11月，國際私法「三姊妹」亦齊聚香港，充分反映國際社會對香港法治環境高度認可，標誌着香港的全球角色從傳統的「物理聯通」向「制度聯通」與「全球治理規則塑造者」的戰略轉變。

澳門實行大陸法體系，同時借鑒了國際通行的法治規則，形成了兼具本地特色與國際相容性的法治體系。澳門積極參與國際法治合作，加入了多個國際法治組織，參與國際法律規則的制定和完善，推動法治規則的銜接和借鑒。

港澳法治服務優勢，不僅體現在自身的法治體系完善上，更體現在其作為國家與國際法治規則銜接的「橋樑」作用上。港澳可依託自身法治優勢，推動中國法治規則與國際通行規則的對接，同時將中國的法治理念和實踐經驗推向世界，完善全球法治治理體系。

（三）文化交流優勢：文明互鑒的重要窗口

文化是國際治理的重要軟實力，文明互鑒是推動全球治理體系變革的重要動力。香港、澳門作為東西方文化交流的重要窗口，擁有多元的文化底蘊和豐富的文化資源，具備推動文明互鑒、參與全球文化治理的獨特優勢。

香港是一個高度國際化城市，匯聚了來自全球不同國家和地區的人士，形成了多元共生的文化氛圍。澳門作為歷史文化名城，擁有大量的歷史文化遺產，持續推進以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地建設，通過舉辦各類文化活動，推動中國與葡語國家、歐洲國家的文化交流，促進了不同文明之間的互鑒。



◀發揮港澳優勢，推動港澳積極參與國際治理體系構建，不僅是港澳自身高質量發展的內在需求，也是中國推動全球治理體系變革、展現大國擔當的重要路徑。 資料圖片

港澳的文化交流優勢，不僅體現在自身的文化特色上，更體現在其作為東西方文明互鑒的「窗口」作用上。港澳能夠依託自身的多元文化優勢，推動不同文明之間的交流、對話與合作，為全球文化治理體系的完善提供重要支撐，也為中國推動構建人類命運共同體注入文化動力。

（四）區域協同優勢：國家戰略落地的重要支撐

粵港澳大灣區是我國開放程度最高、經濟活力最強的區域之一。港澳作為粵港澳大灣區的重要組成部分，依託粵港澳大灣區建設的國家戰略，與內地城市形成了緊密的協同發展格局，具備參與區域治理、推動全球治理區域合作的獨特優勢。在粵港澳大灣區建設中，港澳發揮自身的國際化優勢，與內地城市協同發力，推動大灣區成為全球經濟發展的重要增長極和國際治理區域合作的重要典範。

港澳積極參與「一帶一路」建設，與沿線國家和地區開展廣泛合作，推動區域經濟一體化發展。香港充分發揮航運、貿易、物流、總部經濟優勢，強化國際航空樞紐與高增值海運服務能力，搭建「一帶一路」綜合服務平台。澳門做優做強中國與葡語國家商貿平台，深化經貿、文旅、中醫藥等領域務實合作，拓展國家對外開放多元格局。

二、港澳參與國際治理體系構建的現實基礎與實踐成效

多年來，在國家支持下，香港、澳門在經濟、法治、文化、區域協同等方面積極參與國際治理實踐，取得了顯著成效，為進一步深度參與國際治理體系構建奠定了堅實基礎。

（一）現實基礎：制度、經濟、社會、國際合作的多重支撐

從制度基礎看，「一國兩制」方針為港澳參與國際治理提供了根本保障。習近平主席指出，「一國兩制」是「保持香港、澳門長期繁榮穩定的好制度，是服務強國建設、民族復興偉業的好制度，是實現不同社會制度和平共處、合作共贏的好制度，必須長期堅持」。這一重要論述為港澳參與國際治理提供了根本遵循。在「一國兩制」框架下，港澳享有高度自治權，能夠自主制定適合自身發展的政策，同時依託祖國的強大實力，獲得了參與國際治理的廣闊空間和堅定支持。

從經濟基礎看，港澳經濟實力雄厚，為參與國際治理提供了堅實的物質支撐。香港的金融、航運、貿易等產業競爭力強勁，能夠為全球經濟治理提供專業的服務和支撐。香港「搶資金」「搶人才」計劃成效顯著，創科產業發展勢頭良好，與粵港澳大灣區合作日益緊密，在人民幣國際化進程中承擔重要使命。澳門經濟持續穩定發展，旅遊休閒、會展、金融等產業不斷壯大，尤其是中國與葡語國家商貿平台建設成效顯著，為推動中國與葡語國家的經濟合作、參與全球經濟治理提供了重要載體。

從社會基礎看，港澳匯聚了來自全球不同國家和地區的專業人才，涵蓋金融、法律、文化、科技等多個領域，能夠為國際治理提供專業的智力支持。同時，港澳的社會環境開放包容，尊重多元文化，為參與國際治理營造了良好的社會氛圍。

從國際合作基礎看，港澳與全球多個國家和地區建立了緊密的合作關係，加入了多個國際組織和機構，為參與國際治理提供了廣泛的合作平台。香港是多個國際組織的成員或觀察員，如世界貿易組織、亞太經合組織、國際貨幣基金組織、世界銀行等。澳門參與的國際組織從回歸前的51個增加到190多個，其中包括45個政府間國際組織，適澳多邊條約多達750餘項，世界氣象組織颱風委員會秘書處和西太草藥監管協調論壇永久秘書處落戶澳門，在相關領域的國際影響力顯著提升。

（二）實踐成效：在多領域參與國際治理的積極探索

在經濟金融治理領域，港澳積極參與全球經濟治理，為全球經濟穩定發展貢獻力量。香港作為國際金融中心，積極參與全球金融規則的制定和完善，推動金融監管的國際合作，同時為全球資本流動、投融資活動提供高效服務。香港近年與東盟、秘魯簽署《自由貿易協定》，為申請加入RCEP助力，且持續深化與中東、東盟等「全球南方」市場的聯繫，有效推動區域經濟融合。澳門則依託中國與葡語國家商貿平台，推動中國與葡語國家的貿易合作與投資便利化，促進區域經濟一體化發展，同時積極參與全球旅遊治理，推動旅遊行業的規範化、國際化發展。

在法治治理領域，港澳積極提供國際法治服務，推動國際法治規則的銜接與完善。香港的國際商事仲裁中心、調解中心等機構，處理了大量國際商事爭端，為全球商事治理提供了高效、公正的解決方案。香港廉政學院自成立以來，已為70多個國家的2200多名反貪人員提供專業培訓。

在文化治理領域，港澳積極推動文明互鑒，促進全球文化交流與合作。香港舉辦了大量國際文化活動，如香港國際電影節、香港書展等，吸引全球各地的文化從業者參與，推動了東西方文化的交流。澳門則依託自身的多元文化優勢，舉辦澳門國際喜劇節、澳門藝術節等活動，促進不同文明之間的交流互鑒。

在區域治理領域，港澳積極參與粵港澳大灣區建設和「一帶一路」建設，推動區域協同發展，為全球區域治理提供借鑒。在粵港澳大灣區建設中，港澳與內地城市協同推進基礎設施互聯互通、產業協同發展、公共服務一體化，大灣區已建成5條跨江跨海通道、「一小時生活圈」、覆蓋多個領域的「灣區標準」，打造了區域治理典範。在「一帶一路」建設中，港澳作為重要的節點城市，參與沿線國家的基礎設施建設、民生改善等項目，為全球區域治理貢獻力量。

三、港澳參與國際治理體系構建面臨的挑戰

儘管港澳在參與國際治理體系構建取得了顯著成效，但在全球治理體系變革的複雜背景下，港澳參與國際治理也面臨着一系列挑戰，主要包括外部環境的不確定性、自身發展的短板、區域協同的不足以及人才隊伍制約等方面。

（一）外部環境不確定性

當前，世界百年未有之大變局加速演進，單邊主義、逆全球化抬頭，全球經濟復甦乏力，地區衝突頻發，國際形勢的複雜性、嚴峻性、不確定性顯著上升，同時，以美國為首的西方勢力將香港視為遏制中國的「棋子」，終止香港「特殊地位」待遇，限制高科技出口，干擾香港參與國際治理的進程。

在全球經濟治理領域，貿易與投資保護主義興起，全球貿易體系面臨重構，香港作為國際貿易中心，貿易往來受到一定影響，參與全球貿易治理的難度加大。同時，全球金融市場波動加劇，金融風險防控壓力增大，香港作為國際金融中心，需要應對全球金融市場的不確定性，增加了其參與全球金融治理的難度。澳門的經濟，以及與葡語國家的貿易也受到全球經濟復甦乏力影響，面臨一定下行壓力。

在國際規則制定領域，西方發達國家仍然佔據主導地位，發展中國家的話語權不足。港澳作為中國的特別行政區，在參與國際規則制定時，面臨着西方國家的擠壓和制約，難以充分發揮自身影響力。

（二）自身發展短板

香港、澳門在自身發展過程中，也存在一些短板和不足，制約了其參與國際治理的能力和水準。香港的經濟結構相對單一，過度依賴金融、地產等產業，與深圳等城市相比，在硬核科技、先進製造等新興產業的「可見度」和「可展示性」上稍顯遜色，影響了其在全球新興領域治理中的話語權。此外，香港的運營成本高昂，無論是場租、住宿還是餐飲交通，都位居全球前列。

（三）區域協同不足

儘管粵港澳大灣區建設取得了顯著成效，但港澳與內地城市之間的協同發展仍存在不足，制約了港澳參與國際治理的合力。

在制度銜接方面，實行「一國兩制」的港澳與內地的法律體系、監管規則、市場准入等方面存在差異，社會制度、法律制度不同，分屬於不同關稅區域，市場互聯互通水準有待提升，生產要素高效便捷流動的局面尚未形成，制約了港澳依託大灣區參與國際治理的能力。例如，河套深港合作區香港園區將發展生物科技作為重點項目之一，但生物樣本過境問題尚未完全解決。

在產業協同方面，港澳與內地城市的產業分工不夠合理，部分地區和領域還存在同質化競爭和資源錯配現象，未能充分發揮各自優勢，影響了區域產業競爭力提升，也制約了港澳通過區域協同參與國際治理的能力。

（四）人才隊伍的制約

參與國際治理需要大量具備國際視野、專業能力、跨文化溝通能力的高端人才，儘管港澳匯聚了大量的專業人才，但在全球治理、國際規則、科技創新、跨文化交流等領域的高端人才仍然短缺，難以滿足參與國際治理的需求。同時，港澳的人才培養體系存在一些不足，缺乏針對國際治理領域的專業人才培養課程和體系，港澳與內地的人才流動存在壁壘，與全球其他國家和地區的人才交流也不夠充分，人才資源未能充分整合，削弱了區域人才優勢，制約了港澳參與國際治理的人才支撐能力。

四、港澳參與國際治理體系構建的實踐路徑

面對全球治理體系變革的新形勢、新機遇和新挑戰，要充分發揮港澳的獨特優勢，需要從強化制度保障、完善自身發展、深化區域協同、加強人才建設、拓展國際合作等領域入手，推動港澳深度參與國際治理體系構建。

（一）強化制度保障，夯實參與國際治理的基礎

堅持和完善「一國兩制」方針，是推動港澳參與國際治理的根本制度保障。

繼續支持香港鞏固提升國際金融、航運、貿易中心地位，打造國際高端人才集聚高地，積極推動港澳參與全球經濟、金融、法治、文化等領域的國際規則制定，支持港澳代表在國際組織和機構中發揮更大作用，提升港澳在國際治理中的話語權，推動國際規則朝着更加公正合理的方向發展。支持澳門建設世界旅遊休閒中心和中國與葡語國家商貿平台，深化與葡語國家的合作，提升在全球旅遊、經濟治理中的影響力。

完善港澳參與國際治理的政策支持體系，加大對港澳參與國際治理相關項目的扶持力度，鼓勵港澳企業、社會組織、專業人才積極參與國際治理實踐。例如，支持香港利用國際調解院總部落戶的契機，拓展國際爭端解決服務，提升香港在全球法治治理中的影響力。

（二）完善自身發展，提升參與國際治理的能力

推動香港經濟結構優化升級，培育新興產業。依託香港金融、科技優勢，着力發展創新科技、先進製造、數位經濟、綠色經濟等新興產業，推動經濟結構多元發展，減少對金融、地產等的過度依賴，為參與全球科技治理提供支撐。降低運營成本，優化營商環境，提升對國際組織、企業和人才的吸引力，增強在全球競爭中的優勢。

加快澳門經濟適度多元，提升抵禦外部風險的能力。澳門可依託中國與葡語國家商貿平台，發展會展、金融、中醫藥、文化創意等產業，推動旅遊休閒業提質升級。推動與橫琴產業協同，提升產業競爭力。深化與葡語國家合作，拓展貿易、投資等領域合作空間，提升在全球經濟、文化治理中的影響力。

完善港澳的法治體系，提升法治服務能力。香港要進一步強化國際商事仲裁與調解等服務，吸引更多國際商事爭端在香港解決，提升香港在國際法治治理中的地位和影響力。澳門要加強法治建設，完善相關法律法規，推動法治規則與國際通行規則銜接，提升法治服務的國際化水準。

（三）深化區域協同，凝聚參與國際治理的合力

深入推進粵港澳大灣區建設，推動港澳與內地城市聯合舉辦國際活動、參與國際規則制定，提升粵港澳大灣區在全球治理中的影響力，形成參與國際治理的合力。完善粵港澳大灣區基礎設施互聯互通，促進人員、貨物、資金、資訊等要素自由流動。優化區域產業分工，發揮港澳的國際化優勢和內地城市的產業優勢，推動產業協同發展，打造具有全球競爭力的產業集群，聯合參與全球科創等產業規則制定，為參與全球產業治理提供支撐。

推進粵港澳大灣區的公共服務一體化，完善教育、醫療、社保等公共服務體系，為人才流動提供便利，凝聚區域人才合力。加快解決生物樣本過境、專業資格互認等問題，深化規則機制「軟聯通」，提升區域協同發展水準。

（四）加強人才建設，強化參與國際治理智力支撐

港澳要加強與其他地區的高校、科研機構合作，開設國際治理、國際規則、跨文化交流等相關專業課程，培養具備國際視野、專業能力、跨文化溝通能力的高端人才。鼓勵港澳青年參與國際治理實踐，積累國際經驗，培養青年一代的國際治理意識和能力。同時，優化人才引進政策，簡化人才引進流程，吸引更多國際治理、創新科技、法律等領域的高端人才聚集，為港澳參與國際治理提供堅實的人才支撐。此外，建立健全符合國際治理人才需求的評價體系與激勵機制，注重人才的國際經驗、專業能力和貢獻，打破身份、地域等限制，為人才發展提供廣闊空間。

（五）拓展國際合作，提升參與國際治理的影響力

深化與全球各國（地）的合作，拓展參與國際治理的空間。港澳需依託自身國際化優勢，加強與全球主要經濟體、發展中國家的合作，推動貿易、投資、金融、文化等領域的交流，提升在全球治理中的影響力。香港需進一步深化與東盟、中東等新興市場的聯繫，推動區域經濟融合。澳門應進一步拓展中葡合作的廣度和深度。

積極參與國際組織和機構的工作，提升在國際治理中的話語權。港澳可加強與國際組織和機構的合作，爭取港澳代表在國際組織和機構中擔任重要職務，積極參與國際規則的制定和完善。香港依託國際調解院總部、世界海關組織等平台，提升在國際爭端解決、貿易規則制定等領域的話語權。香港若能成功加入《數字經濟夥伴關係協定》（DEPA），將助力其在國際信息流動體系中佔據關鍵位置。澳門可依託世界氣象組織颱風委員會秘書處等平台，提升在相關專業領域的國際影響力。

推動文明互鑒，促進全球文化治理。港澳可依託自身的多元文化優勢，舉辦國際文化交流活動，推動東西方文化的交流，講好中國故事與港澳故事，增進國際社會對中國、對港澳的了解和認同，提升中國文化在全球的影響力，為全球文化治理提供有益支撐。

澳門理工大學人文及社會科學學院教授