

# 全球视野下的中国城市外交\*

■ 杨毅

**【提要】**近年来,伴随着中国融入全球化进程的逐步深入,城市外交在实现中国城市国际化发展战略和国家总体外交布局中开始发挥越来越重要的作用。全球化与城市化的发展为中国城市的对外交往提供了广阔的舞台。中国的城市外交既存在着进一步发展的机遇,需要我们更好地加以把握,也面临着一系列体制机制上的障碍需要加以克服。

**【关键词】**城市外交 全球化 城市化 中央与地方关系

**【中图分类号】** D827

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1008-1747(2015)08-0070-04

近年来,以城市外交为主要表现形式的城市对外交往日益成为各国城市与地方政府对外关系的重要平台和对外交流合作的重要渠道。习近平总书记在中国人民对外友好协会成立60周年纪念活动的讲话中指出,要更好推进城市外交,大力开展中国国际友好城市工作,促进中外地方政府交流,推动实现资源共享、优势互补、合作共赢。<sup>[1]</sup>这充分说明了党和政府对城市外交工作的高度重视,更对中国城市外交在全球化背景下所应发挥的作用提出了更高的要求。

## 一、城市的对外交往与城市外交

城市外交通常是由各国地方政府开展的、在城市层面上进行的对外交流与合作活动。城市外交是国家总体外交的组成部分,它配合国家总体外交,参与全球治理,促进地方发展,实现城市人民间的了解与交流,使城市之间能够相互借鉴彼此建设和发展的经验,在经贸、科技、文化、教育、环保、人才等方面开展实质性的交流与合作,推动城市经济社会的繁荣与发展。

### (一) 全球化与城市化互动下的城市外交

城市的对外交往活动古已有之。早在希腊时代,当时的城邦之间就已开始进行密切的对外交往活动。

城市对外交往职能的突出,是在城市化与全球化互动的进程中实现的。城市化是工业革命的产物,它对人类生活和社会发展产生了巨大影响,是国家经济增长和社会发展的重要目标。自18世纪以来,随着工业革命的发展,人口、资本、信息等生产要素开始向城市集中,城市的规模也随之迅速扩张,形成了一批具有强大国际政治、经济和文化影响力的世界型城市。随着城市化的发展以及世界型城市在国际舞台上的崛起,城市在一定程度上获得了民族国家、国际体系以及全球体系的代表资格。正像布罗代尔(Fernand Braudel)曾经指出的那样,世界城市是霸权国家的经济中心,城市的世界影响力也是霸权国家地位的一个重要体现。<sup>[2]</sup>

对于城市来说,全球化的发展彻底改变了城市在国家甚至在世界中的作用,让各个国家的经济重心更多地落到了以城市为主体的单元上。全球化日益增强城市的资源配置功能,使全球市场对城市产生了需求;随着全球化同步出现的信息化浪潮更是给城市带来了广阔的流动空间,加之跨国社会运动的兴起也为城市参与全球社会提供了可能<sup>[3]</sup>,这两种力量共同推动城市对全球治理体系的参与,城市也因此与国际体系建立了稳定而又可持续的联系。<sup>[4]</sup>

由于全球化为城市的对外交往提供了驱动力,不

\*本文系北京市社科联青年人才资助项目(项目编号:2013SKL031)和北京对外文化交流与世界文化研究基地青年项目(项目编号:BWSK201310)的研究成果。



仅是大城市，包括许多中小城市，也参与到国际体系的变革中。决策中心不约而同地出现了向地方层次的下移。地方事务不再仅仅属于地方，持续不断的城市建设伴随着资本流、信息流、技术流和人才流的发展，创造出一个互联互通的全球性城市体系，城市网络由此形成。个别城市的变化可以影响到全球的城市体系，地方上甚至是一个小镇的事态，通过新的技术和通讯手段，都有可能被放大成为一个全球性的事件，并加速全球变化的趋势。城市的全球化发展改变了国际体系的结构，城市外交在这一过程中应运而生。城市外交兴起的背后折射出全球化时代复杂的外交关系和对外交往状态，任何一个希望参与全球化进程的城市，都必须在既有的制度框架内融入对城市外交的考量，以便在全球化时代能够更好地处理日益复杂的对外政治、经济、文化关系。

## （二）城市外交的主要形式

当前的城市外交主要以双边的国际友好城市和多边城市外交为主要表现形式。

国际友好城市是指本国城市与外国城市之间，经所在国双方中央政府授权的专门管理机构或由国家议会、地方议会批准建立的双边友好合作关系。它是各国城市与地方政府对外关系的重要平台和对外交流合作的重要渠道，也是城市外交和地方外事的重要形式。中国称之为友好城市，西方国家一般称为姐妹城市、双胞胎城市，阿拉伯国家则称为兄弟城市。

友好城市关系的形成，通常有多种原因。有的是基于地理上经度或纬度的相同，有的是由于城市发展形态的相似，有的则是完全出于寻求经贸合作的需要。总的来看，它是一项系统工程，是全球化进程中连接地方与全球的桥梁纽带，为异国城市间加强商业和文化联系提供了强有力的支持。但不可否认的是，友好城市仅仅属于民间外交的一种表现形式，它虽然获得了中央政府的授权与许可，但不能逾越中央政府的外交政策，所涉及的领域也仅以经济、社会、文化等低政治领域为主，而政治、安全等高政治领域几乎无法涉足。因此，国际友好城市只是对官方外交的一种补充。

而城市多边外交则兴起于上世纪90年代。随着经济全球化的不断深入发展，全球范围内的城市化趋势也日益明显，城市问题摆到了各国政府首脑的议事日

程上，国际城市间交往成为国际民间多边交往的重要内容和渠道。国际城市多边组织在众多新兴国际组织中异军突起，其数量越来越多，规模越来越大，组织越来越完善，在国际社会的影响力也越来越大。这些国际城市多边组织由各国的地方政府自愿组成，致力于拓展城市间的交往、交流与合作，致力于研讨和解决城市发展与管理中的共同问题。其中，较有影响力的是世界大都市协会（WAMM）和世界城市与地方政府联合组织（UCLG）。

国际城市多边组织的兴起，不但体现了经济全球化、一体化和城市化进程的发展，也表明国际城市多边交往已经成为世界民间外交的一种发展趋势。这类组织具有严密的组织体系，定期召开地区委员会和全体会员大会，并通过技术援助、培训等方式为城市的可持续发展提供支持和服务。

## 二、全球视野下的中国城市外交

中国是一个单一制国家，外交权力高度集中于中央政府，地方的对外交往活动通常被归入地方外事工作的范畴。但随着改革开放的推进，中央权力不断向地方转移，使得地方政府不但可以逐渐参与中央政府的对外决策、执行中央外事工作任务，还可以直接参与到国际分工中，以较为独立的身份开展国际经济文化合作与交流，从而成为国际体系中的一个特殊行为体。由此，地方政府成为中国外交事务中的重要参与者，开始在外交事务中扮演重要角色，从而为城市外交创造了广阔空间。

### （一）中国城市外交的缘起与发展

国际友好城市的建立为中国城市外交的发展奠定了实践基础。为配合我国整体外交工作的需要，天津市和日本神户市于1973年6月结为中外第一对国际友好城市，开创了我国友好城市国际交往的历史。此后，党和国家不断强调国际友好城市要服务经济发展和促进国际合作，以友好城市和友好省州为主要内容的城市外交日趋活跃，国际友城的数量一路攀升。同时，城市外交的工作内容也逐渐从单纯的友好往来、共叙友情，拓展到经济、文化、教育、人才培养等领域，步入实质性交流合作阶段。

随着全方位对外开放政策的实施，中央政府不断鼓励各级地方政府实施“走出去”和“引进来”，授予

它们相应的权限，本质上就是鼓励地方政府积极开展国际交流与合作，以发展地方经济、增强自身实力、提升地方国际影响力，进而能够从地方层面推动国家整体实力的提升。中国在全球化、国际化进程中也在实现着自身的城市化进程。全球化与城市化的互动，让中国同其他主权国家一样，不可避免地要承认政治主体、政治权威的多元化与分散化的事实，也要学会与非国家行为体共同分享全球和区域治理的权威空间。<sup>[5]</sup>在城市外交工作中，人文交流平台的搭建为地方参与国家对外交往提供了历史性机遇。2011年11月，时任国家主席胡锦涛访美期间，宣布与美国建立中美省州长论坛。2012年2月，时任国家副主席习近平在访美期间与美国副总统拜登共同出席了在洛杉矶举行的中美省州长见面会。这一地方首长层级的论坛形式，为城市外交开辟了新的思路，为加强两国地方交流合作、推动人文交流搭建了新的沟通交流平台。地方政府也充分利用城市外交这一平台，积极利用外交外事场合将城市进一步推向世界。如2014年5月在上海召开的亚信峰会、11月在北京召开的APEC峰会、2015年5月习近平主席在西安接待来华访问的印度总理莫迪，无不将中国城市的身影展现在世界面前，为中国地方政府参与国际活动创造了契机，提供了可资借鉴的经验。

根据中国国际友好城市联合会统计，截至2015年6月1日，中国有30个省、自治区、直辖市（不包括台湾及港、澳特别行政区）和447个城市与五大洲133个国家的475个省（州、县、大区、道等）和1460个城市建立了2171对友好城市（省州）关系。<sup>[6]</sup>中国城市外交已经形成了比较健全的友好城市交流网络，极大地促进了中外城市的交流与合作以及国家总体外交目标的实现。

### （二）中国城市外交的基本特征

通过回顾中国城市外交的历史可以发现，中国的城市外交几乎与中国融入世界体系的进程同步，其中历史文化因素是城市外交起步阶段最主要的影响因素，这对刚刚同世界接触的中国来说，是超越当时政治上障碍、推动城市间交流与合作的最有效切入点。而随着中国改革开放的不断深入，经济因素在20世纪90年代之后开始成为开展城市外交的主要动力，这从开展城市外交的中国城市的地理分布状况可以得到证

明：越是接近全球化前沿的地区，城市外交往往越能够深入发展，城市的现代化水平也就越高，这充分体现出城市外交发展过程中全球化与城市化因素的互动。而进入新世纪以来，城市外交越来越成为配合国家总体外交的重要手段。城市外交不仅仅是要塑造城市的国际形象，推广城市的历史文化，更是要推动城市的国际化战略，开展人文交流，为城市在经济和文化两方面的发展奠定基础。

从具体的功能上看，中国的城市外交不但推动了中外城市之间的交流与合作，而且不断服务于国家总体外交，成为国家总体外交的有益补充。作为一种新型外交形式，城市外交在国家层面与经济外交、文化外交等外交方式一起作为国家总体外交的一种渠道。城市外交通过与经济外交的互动来实现对一国硬实力增长的促进，而通过与国家文化外交的互动促进国家软实力的增强。<sup>[7]</sup>

此外，城市外交除了能够加强中国与世界各国在经贸、文化、科技、城市建设等方面的交流合作以外，大城市拥有的跨国公司和银行总部资源、友好城市和外国游客资源等，都可以成为国家影响外国政策、加强民众交流、深入开展国际合作的良好渠道，这使得城市外交在我国总体外交中具备了较大发展空间。

## 三、中国城市外交面临的主要挑战与发展机遇

与世界其他国家相比，中国的城市外交虽然起步较晚，但取得了一系列重要成绩，开辟了中国地方政府对外交往的重要渠道。随着城市外交的进一步发展，在具体实践中也面临一系列挑战和发展机遇。

### （一）中国城市外交面临的主要挑战

中国城市外交面临的第一个挑战就是发展的不平衡。这种不平衡突出表现为对外发展不平衡和内部发展不平衡两个方面。对外的不平衡主要表现为城市外交的发展对象仍然以发达国家城市为主，而发展中国家城市，特别是非洲国家城市则非常有限。以中国城市外交最主要的形式友好城市为例，截至2015年5月底，与我国建立友好城市关系数量位居前10的国家分别是：日本249对、美国243对、韩国156对、俄罗斯114对、澳大利亚94对、德国81对、法国87对、意大利61对、加拿大52对、巴西54对，占所有结好数的



57%，而非洲54个国家中，与中国建立友好城市关系的数量总共只有120对。<sup>[8]</sup>这虽然印证了前文所提到的经济交往是城市外交的主要目标和动力，但也暴露了我们在开展城市外交时存在的巨大地区差异。越是经济社会欠发达的地区，越需要通过城市外交先行一步，拉近我们同对象国政府与民众的距离，为国家总体外交战略布局夯实社会基础。

内部不平衡则表现在东部沿海省份在城市外交各领域均取得了成果甚至创新，如广州、上海、南京无论是在双边友好城市的缔结，还是在多边城市外交的拓展等方面都颇有建树。这些地区不但政府大力支持开展城市外交，而且民间社会力量也积极参与其中，城市外交的形式也不断推陈出新。而西部内陆省份这方面的成效则较低，主动性也较弱。截至2015年5月底，我国建立友好城市数超过100对的前三个省份分别是江苏（273对）、山东（172对）、广东（153对），均为东部沿海省份，而建立友好城市数最少的三个省份分别是青海（14对）、贵州（10对）、西藏（7对），均为西部省份。<sup>[9]</sup>这固然与中国渐进式的改革开放路径有关，有历史的惯性，但由于城市外交特别是友好城市的发展对城市经济发展有着巨大的引领和推动作用，造成相关省份开展城市外交的压力也进一步增大。

中国城市外交面临的第二个挑战在于相关机构的责任不甚明确，其管理机制尚需进一步完善。按照现行政策，城市外交被归入人民外交领域，被认为是我国各地贯彻对外开放政策、开展对外交流与合作的一条重要渠道。<sup>[10]</sup>从管理体制上看，中国国际友好城市联合会是中国城市外交的专门管理机构，负责统筹协调城市外交的具体工作。从体制上看，该机构是中国人民对外友好协会的分支机构。在我国现行的政治体制下，外交外事管理权属于中央政府，地方在城市外交中如何在完成国家赋予的外交使命的同时，展示出更大的灵活性与自主性，这需要我们在体制机制上不断探索创新，在管理权限、业务范围、中央与地方关系等领域进一步完善统筹协调机制，推动城市外交在全球化背景下得到更好的发展，适应国家总体外交布局的需要。

此外，一些地方外事部门缺乏对城市外交的准确认识，观念相对滞后，处理城市外交的经验严重不足；对待城市外交有时过于盲目，在相关问题上只算经济账，认为开展城市外交能够带来城市经济的发

展，因而盲目建立友好城市，却又不去用心经营，导致有些城市开展的城市外交活动形式大于内容，甚至有些城市对已建立的友城疏于联络，导致城市间往来陷于停滞，最终不得不终止友好关系，给相关城市在国际上造成了不良影响；而国家目前也缺乏系统规范地方开展城市外交的管理条例，不能从制度上对城市外交加以有效规范和引导，不能够保证城市在开展对外交往时有章可循。这些问题都对我们更好地开展城市外交构成了挑战。

## （二）中国城市外交的发展机遇

随着中国参与全球化的不断深入，城市外交在我国总体外交战略布局中的地位不断上升，这为我们进一步开展城市外交创造了新的机遇。随着中国的崛起，中国的国际身份也在发生相应的变化。我们在继续加强与发达国家开展城市外交的同时，应更加重视同新兴市场国家以及发展中国家的合作。这些国家跟中国一样，大部分也处在城镇化加速推进阶段，通过城市外交，能够进一步促进城市的国际化和新型城镇化发展。城市间还可以积极利用政府和民间的各种渠道调动资源，促进、协调、整合、沟通城市发展的相关信息，通过友好城市间的经验交流和知识共享，为广泛的城市合作架设桥梁、搭建平台。更为重要的是，通过与这些发展中国家的城市开展相互交流，更有助于增进中国同相关国家人民之间的理解和友谊，有助于夯实国家间关系的社会基础，推动建立以合作共赢为核心的新型国际关系，构建立体化的总体外交格局。

与此同时，我们当前正在大力推进的“一带一路”战略也为我们开展城市外交工作创造了新的机遇和发展空间。中国历史上丝绸之路的发展经验表明，以经贸、人文为功能的中心城市能够将丝绸之路沿线的重要节点串联起来。今天，城市外交应当充分挖掘其中的人文因素，以人文交流为纽带，充分发挥“一带一路”战略在促进互联互通中的特殊作用，将“一带一路”沿线相关国家的城市串接起来，使其经济和文化功能交相辉映，实现民心相通，助推“一带一路”战略的具体落实。

## 四、结论

尽管地方的国际行为不具备独立的国家法人资格，无论在范围上还是在影响上都（下转第88页）

化、现代化。事实上，这种智能化服务理念和企业化经营思路，已经触动了我们很多经营管理者。将生态文化旅游打造成休闲风景区、自然体验区，而不只是吃农家菜、住农家屋的普通田园农庄的神经。

### 3. 重视智慧化人才的培养

加大人才培育力度，培养高学历、新型生态文化旅游管理人才，是婺源生态文化旅游长远发展的主要支撑。婺源乡村人力资源丰富但是农民总体素质低，高学历实用人才奇缺，这严重制约了我过生态文化旅游的发展。要想解决这一问题，必须完善婺源人才政策支持体系。政府应进一步加大相关政策的支持力度，在制定政策时充分考虑各地的独特性采取因地制宜的措施，努力提升高学历实用型人才的待遇水平。落实人才培养机制，深刻认识原有规章制度中的不足，用科学、专业的眼光推进人才培养工作上升到一个新的台阶。

随着信息技术的飞速发展，物联网、泛在网、云计算等新一代信息技术的普及，智慧旅游成为了推动旅游业发展的一股新浪潮。特别需要指出的是，自2011

年以来，在以北京、南京、扬州等智慧旅游试点城市为代表的乡村旅游智慧建设带动下，一大批诸如旅游商品在线营销、乡村旅游电子商务采购、乡村旅游资讯等平台开始成为建设主流，并有效推动乡村旅游在智慧化应用和运营中的发展。

#### 注释

- [1] 胡秋媛、陈焕雄：《原生态文化旅游发展的SWOT分析》，《乐山师范学院学报》2013年第5期。  
[2] 朱珠、张欣：《浅谈智慧旅游感知体系和管理平台的构建》，《江苏大学学报》（社会科学版）2011年第6期。  
[3][4] 张凌云、智慧旅游：《个性化定制和智能化公共服务时代的来临》，《旅游学刊》2012年第2期。

（作者为青岛大学文学硕士）

责任编辑 李乃杰

（上接第73页）无法与中央政府的外交相提并论，但随着地方在全球联系中地位的上升，从国家大外交的角度来看，地方在国家外交中的经济与社会功能也逐渐呈现日益扩大的趋势，城市外交的发展空间和新的增长点因而得以不断拓展。当前，在构建中国特色大国外交，凸显对外工作鲜明的中国特色、中国风格、中国气派的过程中，应当充分发挥城市外交的功能。中国城市作为改革开放的名片，更应以发展城市外交为推手，进一步打造中国城市的国际形象，传播中华文化和中国风貌，从而更好地提升国家文化软实力，彰显国家对外工作鲜明的人文情怀和中国特色。

#### 注释

- [1] 参见习近平：《在中国国际友好大会暨中国人民对外友好协会成立60周年纪念活动上的讲话》，《人民日报》2014年5月16日。  
[2] Fernand Braudel, "Divisions of Space and Time in Europe," in Neil Brenner and Roger Kell, eds., *The Global Cities Reader*, New York and London: Routledge, 2006, pp.27~28.

- [3] 徐步华：《当代跨国社会运动影响中国外交的路径与模式研究》，《世界经济与政治论坛》2014年第1期。  
[4] 周振华：《崛起中的全球城市——理论框架及中国模式研究》，上海人民出版社2008年版，第37页；汤伟：《超越国家？——城市和国际体系转型的逻辑关系》，《社会科学》2011年第8期。  
[5] 【英】戴维·赫尔德等：《全球大变革——全球化时代的政治、经济与文化》，杨雪冬等译，社会科学文献出版社2001年版，第122页。  
[6][8][9] 数据引自中国国际友好城市联合会网站，<http://www.cifca.org.cn/Web/YouChengTongJi.aspx>。  
[7] 朱云、包哲石：《我国公共文化服务市场化视阈下的政府规制研究》，《世界经济与政治论坛》2013年第5期。  
[10] 刘庚寅：《为了友谊与和平——民间外交亲历记》，世界知识出版社2006年版，第21页。

（作者为北京外国语大学国际关系学院副教授）

责任编辑 李 萌