

# 城市外交与中国特色大国外交\*

——思想契合、战略对接与机制创新

陈楠

**【内容摘要】** 城市外交是中国国家总体外交的有机组成部分，随着“中国特色大国外交”新进程的开启，需要更好地发挥城市外交在总体外交格局中的战略性作用。首先，中国的城市外交奉行互利共赢、求同存异、以人为本的基本原则，与中国特色大国外交所倡导的合作观、义利观和民本观相契合，其核心功能是提升国家的外交能力，为国家战略的实施提供有效手段，为国家融入国际体系创造有利条件。其次，城市外交与国家战略相对接的路径有两个方面：一是通过城市交往，自下而上地夯实大国关系的社会基础，使有关城市成为特定方向或领域外交的重要依托，并与相关国家城市共享发展成果和治理经验，以此来配合地域外交或整体外交；二是通过全球问题的应对、领域规范的创建和国家形象的传播，推动中国全面融入全球体系，拓宽领域外交的维度。再次，提升城市外交的战略地位需要机制保障，探索一个中央与地方协同、部门统筹、政民互动的城市外交机制有助于进一步挖掘城市外交的潜力。在推进中国特色大国外交的进程中，需要城市外交携手并进，不断丰富中国外交的手段与内涵。

**【关键词】** 城市外交 中国特色大国外交 外交战略 外交手段

**【作者简介】** 陈楠，华东师范大学国际关系与地区发展研究院博士研究生、上海市人民政府参事室秘书处（宣传交流处）干部（上海 邮编：200062）

**【中图分类号】** D822

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2018)01-0070-16

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201801005

---

\* 感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

城市参与国际事务，已经成为当前中国对外关系发展中引人关注的现象。虽然对于中国外交传统而言，城市外交不是主流，但代表了一种新的对外关系发展方向。目前，被国内外学界较为广泛接受的定义认为，“城市外交是城市或地方政府以追求地方利益为目标，在国际政治舞台上与其他行为体发展互动关系的制度和过程”<sup>①</sup>。与城市外交相类似的提法还有“城际外交”（city-to-city diplomacy）、“姐妹城市”（sister cities）、“地方外交”（local diplomacy）、“地方对外政策”（local foreign policy）、“次国家政府对外事务”（sub-national government foreign affairs）等。<sup>②</sup> 根据国情，中国学者多从主权国家框架下的大外交视角出发理解城市外交，一般认为城市外交应在中央政府的“政策指导”和“授权”下开展，但也不乏城市的地方特色。<sup>③</sup>

中国城市外交是在全球化、信息化、多元化的时代背景下兴起的。进入21世纪以来，中国城市对外交往工作的领域、重点和形式都发生了根本性的变化，开启了地方外事外交化的进程。这种“外交化”包括两个层面：一是国家的外交系统更加开放，城市获得了更大的舞台和更丰富的资源，从而具有了适当的外交身份，在外交事务中发挥独特的作用；二是全球化时代外交议题领域不断拓展，传统的一般涉外事务都有可能上升为攸关国家外交大局的重要外交议题，城市作为联系中国与世界的关键节点，在处理相关议题

---

<sup>①</sup> 该定义由荷兰国际关系研究所的简·梅利森和罗吉尔·范·德·普拉伊吉姆在2007年提出。参见 Rogier van der Pluijm and Jan Melissen, “City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Relations,” *Clingendael Diplomacy Papers*, No. 10, The Hague: Netherlands Institute of International Relations, Clingendael, 2007, p. 12.

<sup>②</sup> 关于对“城市外交”类似概念的梳理以及辨析请参见陈楠：《全球化时代的城市外交：动力机制与路径选择》，《国际观察》2017年第5期，第87-100页。

<sup>③</sup> 参见龚铁鹰：《国际关系视野中的城市——地位、功能及政治走向》，《世界经济与政治》2004年第8期，第42页；杨勇：《全球化时代的中国城市外交——以广州为个案的研究》，暨南大学博士学位论文，2007年，第38-42页；《陈昊苏在中国国际友好城市大会开幕式上的讲话》，人民网，2008年11月8日，<http://world.people.com.cn/GB/57507/8311402.html>；熊炜、王婕：《城市外交：理论争辩与实践特点》，《公共外交季刊》2013年春季号，第14-19页；赵可金、陈维：《城市外交：探寻全球都市的外交特色》，《外交评论》2013年第6期，第61-77页；陈志敏：《城市外交的新起点》，《上海外事》2014年第6期，第25-26页；赵可金：《嵌入式外交：对中国城市外交的一种理论解释》，《世界经济与政治》2014年第11期，第135-154页；陈维：《中国城市外交：理念、制度与实践》，《公共外交季刊》2017年第2期，第126-132页；等等。

时扮演重要角色。

城市外交突破了传统意义上的地方外事框架，成为国家总体外交的有机组成部分。党的十八大以来，中国开始以全球大国的身份总结丰富的外交实践，开启了“中国特色大国外交”新进程。<sup>①</sup>在中国特色大国外交的视角下，如何进一步提升城市外交在新时期中国总体外交格局中的地位？如何使城市外交融入国家外交顶层设计，发挥城市外交的战略性作用，从而更好地从地方层面、从非传统领域的参与方面来推进中国特色大国外交？本文尝试把城市外交放在中国特色大国外交的框架下进行研究，在分析中国城市外交的基本原则和功能的基础上，思考城市外交与国家外交战略对接的路径选择，并探索城市外交的机制创新。

## 一、中国城市外交的基本原则和主要功能

中国的城市外交，作为在中央政府的授权和指导下围绕非主权事务所开展的制度化国际交往活动，其核心功能就是实现国家广泛的对外政策目标，提升国家的外交能力。虽然城市在国际交往中也要实现地方的国际利益，但需要指出的是，这种地方层面的国际利益也是国家利益的延伸，城市的国际竞争力也是国家竞争力的重要组成部分。作为一类特殊的国际事务参与者，城市的国际行为所追求的地方利益并不必然与国家利益相一致，但可以与国家外交形成合作共赢。<sup>②</sup>

### （一）城市外交的基本原则

要提高城市外交的战略定位，首先要以“外交”思维开展工作，遵循新时代中国特色大国外交的思想要素，把握好城市外交的几个基本原则。

第一，城市的对外交往要以互利共赢为基础。城市外交一方面致力于维护国家利益、实现国家的对外政策目标，另一方面致力于提升城市的国际竞争力，为城市的繁荣、安全和发展营造良好环境。全球化时代的中国城市不

---

<sup>①</sup> 杨洁勉：《中国特色大国外交理论的构建方向》，《现代国际关系》2017年第3期，第1-8页。

<sup>②</sup> 陈志敏：《次国家政府与对外事务》，长征出版社，2001年版，第32页。

仅参与合作，也需要参与全球竞争，但无论是竞争还是合作，城市的国际交往需遵循互利共赢的原则。2014年5月，习近平主席在中国国际友好大会上的讲话中强调，“要推进城市外交，促进中外城市地方政府的交流，实现资源共享、优势互补、合作共赢”<sup>①</sup>。

中国特色大国外交的一个重要内涵就是在有效维护和拓展国家利益的同时，通过积极参与全球事务，彰显大国责任和大国形象。<sup>②</sup>因此，中国的城市外交除了维护国家利益、实现城市多样化的经济社会利益以外，也要捍卫全球正义，共同应对全球性问题，共享城市发展经验，以实现全世界城市的可持续发展为目标追求。联合国前秘书长潘基文曾指出，让我们的世界变得更美好的手段是改变我们的城镇。2016年，第三届联合国住房和城市可持续发展大会（“人居三”大会）通过的《新城市议程》（*New Urban Agenda, NUA*）倡议各方在不同层次的治理之间建立起新的合作关系。<sup>③</sup>通过参与全球合作，可以在一定程度上体现中国城市在承担全球责任。城市外交要处理好义利的辩证关系，在国际合作中不能唯利是图，见利忘义，而要义利兼顾，不仅要实现利益，更要承担责任。

第二，城市外交旨在促进人类不同文明的交流。“人类命运共同体”是一种新型文明观，而城市是文明多样性与共同性的统一。“文明因交流而多彩，文明因互鉴而丰富”<sup>④</sup>，城市外交突破了传统的民族国家外交范式，超越了狭隘的民族主义和国族认同，使世界不同城市在交流合作中促进人类文明的交流与融合。中国城市的国际文化交流要秉持求同存异、和而不同的思想，借助世界不同文明的持续对话而达成共赢。<sup>⑤</sup>例如，在文化领域开展城市外交，就是要促进形成中国的具有国际影响力的文化交流中心，通过城市

---

<sup>①</sup> 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，第2版。

<sup>②</sup> 罗建波：《中国特色大国外交：新理念、新战略与新特色》，《西亚非洲》2017年第4期，第28-49页。

<sup>③</sup> 《“人居三”大会通过“新城市议程”》，联合国人居署网站，2016年10月21日，<https://cn.unhabitat.org/new-urban-agenda-adopted-at-habitat-iii/>。

<sup>④</sup> 习近平：《在纪念孔子诞辰2565周年国际学术研讨会上的讲话》，人民网，2014年9月25日，<http://politics.people.com.cn/n/2014/0925/c1024-25729181.html>。

<sup>⑤</sup> 徐艳玲、李聪：《“人类命运共同体”价值意蕴的三重维度》，《科学社会主义》2016年第3期，第108-113页。

这一现代文明的窗口，向世界展示中国的制度、文化和国际形象。

第三，城市外交要体现“外交为民”的理念。随着中国外交逐步从“精英政治”向“大众政治”转型，高度重视民众在外交工作中的主体作用，成为中国外交的一大特色。充分发挥城市外交的地方性和民间性，能够有效贯彻中国特色大国外交所强调的“以人为本、执政为民”的宗旨。<sup>①</sup>这一宗旨的内涵包括：外交为人民的根本利益服务，人民是外交的基石和后盾。<sup>②</sup>开展城市外交，就是从“低政治”领域切入，以关注城市地方经济社会发展和公民个体权益为出发点，使城市公民、非政府组织等作为行为主体参与到对外交往中，从而向世界展示“中国外交从国家中心主义到以公民为中心的转变”<sup>③</sup>。城市外交虽然是在政府引导下的对外交往行为，但最终要落到人际交往来实现。城市的市民作为参与主体之一，可以产生“润物细无声”的效果，有利于进一步增强中国外交的亲合力和感召力。

总之，要提高城市外交的战略定位，区别于一般意义上的地方外事，就要以“外交”的思维指导实践。中国的城市外交要发挥与自身实力相符合的作用，不仅要维护国家和城市利益，也要承担城市的国际责任，贯彻“以人为本”的宗旨，促进不同文明的交流互鉴，这些原则与中国特色大国外交所倡导的时代观、合作观、义利观和民本观相契合。

## （二）城市外交的功能

国家外交力，实际上是指各类型、各层次行为体协同参与外交、外事活动的直接能力。城市外交主要从两个方面促进国家外交能力的提升。

第一，为国家战略的实施提供有效的手段和渠道。首先，城市能够通过地方实践服务于国家对外战略的具体实施。例如，城市外交将成为“一带一路”建设的有效支撑和重要实践终端。在确立“一带一路”建设的愿景目标

---

<sup>①</sup> 李玲飞：《中国外交迎来民本时代——从历次撤侨行动看中国民本外交思想》，《学习月刊》2011年第7期，第33-34页。

<sup>②</sup> 参见李肇星：《外交工作就是服务》，中国网，2004年3月6日，[http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2004-03/06/content\\_5511589.htm](http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2004-03/06/content_5511589.htm)；杨洁篪：《中国对外建设和谐社会，强调外交为民》，中国经济网，2007年5月20日，[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200705/20/t20070520\\_11420017.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200705/20/t20070520_11420017.shtml)。

<sup>③</sup> 金灿荣、刘世强：《论以人为本的中国外交思想》，《外交评论》2009年第5期，第30-39页。

时，决策部门已经清晰地认识到，需要“依托国际大通道，以沿线中心城市为支撑，共同打造陆上跨国经济合作走廊；以重点港口为节点，建设通畅高效的海上运输大通道……欢迎沿线国家重点城市之间缔结友好城市，以人文交流为重点，开展城市交流合作”<sup>①</sup>。其次，城市外交有助于夯实国家关系的社会基础。通过加深国家间经贸关系和人民感情，维系“当事国”之间关系稳定发展。尤其是在国家间关系紧张，中央政府不便出面的情况下，地方政府能够填补合作的空缺。例如，上世纪80年代末中国和西方国家关系处于低潮期时，上海等城市代表团通过访问欧美国家的许多城市，为恢复中国与这些国家的关系发挥了地方层面的重要作用。<sup>②</sup>再次，城市外交能够提升国家主导的各类国际合作机制的实效。虽然在正式外交场合，国际组织和各国中央政府共同或单独倡导的次区域合作中，很少出现城市地方政府的身影，但是，一旦具体深入到次区域合作的执行过程，区域内主要城市是非常活跃和重要的力量之一。譬如边境城市，它们就能够成为跨边界次区域合作的重要参与者。

第二，为国家融入国际体系创造有利条件。当今的国际制度体系不仅包含国与国之间的关系、国家与国际组织之间的关系，也包括城市地方政府和国际组织、国际非政府组织等之间正在出现的新关系。城市外交能够通过多种方式，包括建立城市间国际组织，使现有的国际机制、协议等更多地包含城市的内容，以此来嵌入国际制度，推动深度治理。城市发展模式和治理理念折射出其所在国家的全球治理方略。城市通过参与全球治理，对外传播和推介治理理念，不仅使得某些领域全球治理的规范得到改进和创新，提升治理成效，更在无形中使城市所在国在创建全球规范方面取得更大的话语权。

中国的城市外交不仅在国家的法律和外交制度框架内开展，也积极从地方层面融入国际制度体系。经过多年的改革开放，中国的城市已经多方位融入全球市场网络和政策网络，加入了如世界城市和地方政府联合组织（The World Organization of United Cities and Local Governments, UCLG）等城市间

---

<sup>①</sup> 国务院授权发布：《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，新华网，2015年3月28日，[http://news.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c\\_1114793986.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c_1114793986.htm)。

<sup>②</sup> 陈楠：《全球化时代的城市外交：动力机制与路径选择》，第87-100页。

国际组织，参加了如 C40 城市气候变化领导小组等城市合作网络，具备了在全球治理中发挥作用的能力。<sup>①</sup> 中国城市对国际制度的参与，能使城市外交成为中国智慧和方案的一部分，为中国政府提升在全球治理平台中的话语权、进一步融入国际体系开辟更多的渠道。

党的十九大报告指出，要“坚持推动构建人类命运共同体……始终做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者”<sup>②</sup>。“构建命运共同体”是中国特色大国外交的指导思想和追求目标。城市作为人类社会的创造物，具有深刻的共同体意义。城市共同体的重要发展趋势就是日益成为一种具体的命运共同体。在“人类命运共同体”价值理念指引下，中国的城市外交能够从现实意义上探索人类命运共同体的多层次建构路径，从地方层面呼应中国特色大国外交的新思想、新理念，促进形成全球城市发展的利益共同体、责任共同体和命运共同体。

## 二、与国家外交战略对接的路径选择

当前和今后中国特色大国外交战略布局具有地域和领域两轮驱动的特点。<sup>③</sup> 城市外交的功能不是静态的而是动态的，如何实现与国家外交战略的对接，需要在地域和领域外交战略框架中综合考量。

### （一）从地方层面配合国别与地域外交

城市外交可以通过发挥其地方性和民间性，配合并呼应国家的国别与地域外交战略。

第一，城市外交与大国关系。虽然城市外交对大国关系的影响是间接的，但是可以通过缔结友好城市、搭建城市地方政府交流平台等方式，有效促进相关国家城市经济社会发展，加深相关国家人民感情与相互了解。例如，中

---

<sup>①</sup> 根据皮特·泰勒的相关理论，除了全球市场网络以外，还存在以全球管理体系为基础的全球政策网络。参见 Peter J. Taylor, “New Political Geographies: Global Civil Society and Global Governance through World City Networks,” *Political Geography*, June 24, 2005, pp. 703-730.

<sup>②</sup> 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2017 年版，第 25 页。

<sup>③</sup> 杨洁勉：《中国特色大国外交理论的构建方向》，第 1-8 页。

美通过城市间在经济、社会、文化等领域的交往合作，一方面加深了两国地方之间经贸相互依赖的程度，为双边邦交关系的稳定夯实经济基础；另一方面，通过与美国地方政府和基层民众加强交往，在一定程度上对联邦政府的对华政策产生影响，增强了中美战略互信。<sup>①</sup> 再例如，中国正与欧洲主要国家加强开展城市外交的力度，使之成为中欧关系发展的新引擎。<sup>②</sup> 中英、中法地方层面的领导人论坛机制初步建立。<sup>③</sup> 中欧城市外交不仅可利用双方巨大的市场潜力和经济互补优势，加快中国城市实现经济转型和创新发展，促进欧洲经济复苏，同时还可借助中欧各自深厚的文化底蕴，促进文化认同。

目前，中国与印度、巴西和南非等新兴大国的城市外交开展还相对缺乏。截至 2017 年 8 月，印度共有 8 个城市、南非共有 18 个城市、巴西共有 38 个城市与我国城市建立友好城市关系。<sup>④</sup> 相较于与传统大国城市交往，中国与新兴大国城市开展合作交流还处于起步阶段。与金砖国家合作机制相配套，首届金砖国家友好城市暨地方政府合作论坛于 2011 年 12 月在三亚市举办。<sup>⑤</sup> 友好城市论坛有望成为金砖五国城市和地方政府互通有无、互学互鉴的桥梁。<sup>⑥</sup> 金砖国家间在友好城市发展上还有很大的空间和潜力，城市外交需要进一步为金砖国家合作机制添砖加瓦。

第二，城市外交与周边外交。习近平主席在周边外交工作座谈会的讲话

---

<sup>①</sup> 黄建达：《新时期（1979-2010）中美城市外交问题初探》，中国政法大学硕士学位论文，2011 年，第 22-23 页。

<sup>②</sup> 同上。

<sup>③</sup> 首届中英地方领导人论坛于 2016 年 3 月在英国伦敦市和谢菲尔德市举行，第二届中英地方领导人论坛于 2016 年 11 月在上海举行，关于“中英地方领导人会议”参见中国人民对外友好协会网站介绍，<http://www.cpaffc.org.cn/project/about-70737.html>；首届中法地方政府合作高层论坛于 2005 年在武汉举办，双方发布了《中法地方政府合作武汉宣言》，参见《首届中法地方政府合作高层论坛昨闭幕，发表“中法地方政府合作武汉宣言”》，《长江日报》2005 年 10 月 29 日，第 1 版。

<sup>④</sup> 参见关于世界各国与我国建立友好城市关系的统计，中国国际友好城市联合会网站，<http://www.cifca.org.cn/Web/WordGuanXiBiao.aspx>。

<sup>⑤</sup> 该论坛旨在推动金砖国家地方的交流与合作，每年在金砖轮值主席国举办。2017 年 7 月，第二届论坛在成都举行。参见李利国：《中国国际友城工作发展现状与总体目标》，《公共外交季刊》2013 年春季号，第 40-47 页。

<sup>⑥</sup> 《2017 金砖国家友好城市暨地方政府合作论坛成功举办》，中国人民对外友好协会网站，2017 年 7 月 12 日，<http://www.cpaffc.org.cn/content/details21-75227.html>。

中指出，要“加快沿边地区开放，深化沿边省区同周边国家的互利合作”<sup>①</sup>。城市外交可以成为中国周边外交的重要依托。

在中国周边外交战略布局中，许多边境城市都参与到了中国—东盟合作、中国—中亚地区合作、大湄公河次区域合作、澜沧江—湄公河合作等次区域合作机制中。如满洲里、绥芬河、二连浩特等北方边境城市，喀什、阿拉山口等西北边境城市，以及瑞丽、腾冲、文山等西南边境城市，有的承载了跨境经济合作区和边境经济合作区等经济合作功能，有的扮演着对接国际国内两个市场的枢纽角色。<sup>②</sup>再如广西具有沿海、沿边、沿江“三位一体”的区位优势，其首府南宁是中国距离东盟最近的省会城市和边境区域中心城市，也是与海上丝绸之路建设有机衔接的重要门户城市。由中国—东盟博览会促进而形成的“南宁渠道”，成为中国面向东盟开放合作的前沿和窗口。中国的边境城市外交要贯彻“亲、诚、惠、容”的周边外交理念，充分发挥城市的地缘优势，开展周边跨国的城市间合作，并共同应对周边挑战。

第三，与发展中国家城市的交往。中国外交强调要照顾发展中国家利益，多为发展中国家发声、办事，<sup>③</sup>城市外交也越来越重视发展中国家这个基础。从城市层面对应中国与发展中国家合作机制的实践已经起步，例如，中非合作论坛框架下的“中非地方政府合作论坛”成为中非全面战略合作伙伴关系的一个组成部分。<sup>④</sup>此外，配合“孟中印缅经济走廊”建设倡议，中国自2015年起举办“孟中印缅地方政府合作论坛”<sup>⑤</sup>。

中国城市，尤其是大城市，要通过承担更多义务和发展中国家城市共享发展成果和城市治理经验，通过加强互利合作扩大相互间的共同利益，通过参与全球治理促使国际秩序更加有效地维护发展中国家的正当权益。随着国际力量对比格局的变化，新兴国家城市在世界城市体系中的等级与地位普遍

---

<sup>①</sup> 《习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话》，人民网，2013年10月25日，<http://politics.people.com.cn/n/2013/1025/c1024-23332318.html>。

<sup>②</sup> 陈维：《中国城市外交：理念、制度与实践》，第126-132页。

<sup>③</sup> 《习近平会见候任联合国秘书长古特雷斯》，新华网，2016年11月28日，[http://news.xinhuanet.com/2016-11/28/c\\_1120007625.htm](http://news.xinhuanet.com/2016-11/28/c_1120007625.htm)。

<sup>④</sup> 陈维：《中国城市外交：理念、制度与实践》，第126-132页。

<sup>⑤</sup> 关于论坛介绍参见中国人民对外友好协会网站2015年12月8日发布的《2015孟中印缅地方政府合作论坛》，<http://www.cpaffc.org.cn/content/details21-69227.html>。

提升。<sup>①</sup>但位于世界城市体系金字塔顶端的依然是纽约、伦敦、巴黎、东京等发达国家城市，处于底端的仍是发展中国家城市。长期以来，发达国家城市在无形中对发展中国家城市发展的实践产生着影响。如今，中国城市也积累了极为成功的发展经验，中国的上海、北京等在如何提升城市竞争力方面就颇有成效，对广大发展中国家城市可以起到示范效应。例如，印度城市孟买学习了上海城市发展经验，南非城市约翰内斯堡所制定的《约翰内斯堡增长和发展规划 2040》借鉴了北京的世界城市长期战略规划。<sup>②</sup>

## （二）从多元维度拓宽领域外交

城市外交多元多形的特性有助于推动中国全面融入全球关系，拓宽中国领域外交的维度。

第一，全球性问题的应对。当前非传统安全治理呈现出日益明显的“城市化”趋势，城市越来越成为不同层次安全融合的主要节点。<sup>③</sup>如何在发展过程中应对共同的问题，通过合作共赢的方式实现各国城市的可持续发展，是中国城市外交对接领域外交战略的一个重要方面。

在经济治理领域，加强城市与世界经济的联动，有助于实现并增强中国与世界各国的“你中有我、我中有你”的相互依存关系。作为崛起中的大国，中国面临着全球层面和地区层面的战略竞争者，而通过城市间在经济领域的交往和错综复杂的经贸活动，则有利于不断加深与全球相互依赖的程度。如上海这样具有广泛的全球联系的中国超大城市，可以在国际经济、金融、贸易、航运中心建设过程中进一步在全球范围内拓展集群化发展，将影响力从区域扩大到全球。中国当前设立自由贸易试验区的城市，可在推进形成更为合理的全球投资贸易规则方面全方位创新，应对全球化带来的负面效应，反对各种形式的保护主义。中国城市拓展全球经济伙伴，不仅是经济领域治理的积极行为，更是中国与发展中国家未来关系模式探索上的有益尝试。

---

<sup>①</sup> Ben Derudder, Peter Taylor, Pengfei Ni, "Pathways of Change: Shifting Connectivity in the World City Network, 2000-08," *Urban Studies*, Vol. 47, No. 9, 2010, pp. 1861-1877.

<sup>②</sup> "Joburg 2040, Growth and Development Strategy," [http://www.joburg.org.za/gds2040/pdfs/joburg2040\\_gds.pdf](http://www.joburg.org.za/gds2040/pdfs/joburg2040_gds.pdf), 转引自汤伟：《发展中国家巨型城市的城市外交——根本动力、理论前提和操作模式》，《国际观察》2017年第1期，第84-96页。

<sup>③</sup> 汤伟：《非传统安全的“城市化”》，《社会科学》2015年第4期，第3-12页。

在气候变化领域，中国积极参与推动了自1992年里约会议至2015年巴黎会议等的一系列国际进程，以争取在合作减排温室气体这一全球气候谈判中心议题上取得实质性进展。近年来，国家层面在全球气候治理方面呈现出一定的局限性，以城市为代表的次国家行为体在该领域发挥着越来越重要的作用。<sup>①</sup> 在2015年全球气候谈判通过的《巴黎协定》中，城市开始被正式列入气候变化的利益和责任攸关方。<sup>②</sup> 然而，参与气候变化方面的全球治理至今仍是中国城市外交实践中的短板。中国的城市目前还没有承办过世界气候大会，参与各类跨国城市气候网络和协作平台的城市数量还较少、参与程度还较浅。中国的城市参与全球气候变化领域的治理，要始终与中国国家层面气候变化领域外交的战略原则保持一致，坚持发展中国家和发达国家“共同但有区别的责任”<sup>③</sup> 原则。

第二，领域规范的创建。中国在成为全球大国和强国的历史进程中，需要向世界提供的不仅是物质性的公共产品，更应该是战略性和思想性的公共产品。<sup>④</sup> 城市外交可以通过实际行动，贯彻中国在全球领域战略中所树立的“全球思考，地方行动”的多层治理观念，在应对相关领域全球性问题时，发挥城市外交的机制性优势，创造并扩散一种多层、多元、协同的治理新模式，探索机制创新与规范创建，给出中国城市的解决方案，展现中国智慧。

中国城市在跨国合作中，要善于利用各种现有的全球性机制，与一些专门性组织、倡议和现有各种区域、次区域合作平台相呼应。更为重要的是，城市跨国合作还要探索构建中国主导的国际和区域性机制在次国家层面的对应机制。例如，应进一步发挥上海作为金砖国家开发银行总部城市的作用；鼓励中国城市举办好附属于二十国集团机制的二十国集团民间社会会议，为G20合作构筑广泛社会基础；应使城市在中国的主场外交中扮演更重要的角

---

<sup>①</sup> Matthew J. Hoffmann, *Climate Governance at the Crossroads: Experimenting With a Global Response After Kyoto*, Oxford: Oxford University Press, 2011.

<sup>②</sup> 于宏源：《城市在全球气候治理中的作用》，《国际观察》2017年第1期，第40-52页。

<sup>③</sup> 《中国官员谈欧盟应对气候变化最新文件》，中国政府网，2010年3月23日，[http://www.gov.cn/jrzq/2010-03/23/content\\_1562951.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2010-03/23/content_1562951.htm)。

<sup>④</sup> 杨洁勉：《中国走向全球强国的外交理论准备——阶段性使命和建构性重点》，《世界经济与政治》2013年第5期，第4-14页。

色；应鼓励更多城市参与中国主导的次区域合作机制。

在 2015 年“世界城市日”系列活动的一场研讨会上通过的《未来五年中国城市国际化战略发展共识》草案指出，中国城市将在国际制度设计与国际组织建设等方面扮演更突出的角色，发挥更重要的作用。<sup>①</sup> 构建城市协作平台将成为新时期中国城市外交的重要着力点，将与越来越多的全球机制、区域机制产生交互感应和层次叠加，从而实现城市层面的合作机制创新。

第三，国家形象的传播。随着中国越来越靠近世界舞台中心，外国公众了解中国的需求逐渐增加，城市就要充分发挥“国家名片”的作用，在文化外交、公共外交领域有所作为。中国城市既要强调作为全球城市网络节点的“共性”，遵循市场规律，追求绿色、生态、繁荣、可持续的城市发展愿景；也要自信地凸显自己的“特性”，大力发掘、整合东方优秀历史文化资源，坚持社会主义核心价值观，让更多国际受众了解更真实的中国、更鲜活的中国城市。城市的文化外交和公共外交应以培育自己独有的城市精神为基础。2015 年中央城市工作会议要求，中国的城市要结合自己的历史传承、区域文化、时代要求，打造自己的城市精神，对外树立形象，对内凝聚人心。<sup>②</sup> 城市精神的培育不仅有助于中国在国际舞台上展现更具特色、更真实的国际化形象，也有助于城市外交理念从自发到自觉的升华。

城市外交需要进一步将城市精神扩展为城市共识。一些城市借助丰厚的历史文化积淀，通过开展“文化周”、“文化节”、“旅游节”、展览会等形式，将城市的悠久历史文化多角度地展现出来，从而提高外国民众、企业和社会组织等对该城市的认同感。还有的城市注重体验式的公共外交手段，通过外国游客的文化体验，外国公民的生活、学习体验，工作与创业体验等，呈现该城市宜居、宜游、宜学、宜业、宜商的感受，避免概念化、介绍式的对外传播。

总之，无论是在地域外交还是领域外交方面，或是在“一带一路”这样

---

<sup>①</sup> 《专家学者来沪研讨城市外交》，人民网，2015 年 10 月 26 日，<http://world.people.com.cn/n/2015/1026/c157278-27741412.html>。

<sup>②</sup> 《中央城市工作会议在北京召开》，新华网，2015 年 12 月 22 日，[http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/22/c\\_1117545528.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/22/c_1117545528.htm)。

的重大国家倡议中，城市外交都要进一步与新时代中国特色大国外交战略相对接，成为中国构筑全球伙伴关系网络的有力支撑。在中国的城市外交战略中，不同类型的城市可有所侧重，进行功能的划分。如北京、上海等超大城市已具备一定的全球竞争力，<sup>①</sup>有良好的国际化发展基础，在全球网络中具有较强的辐射力与吸引力，因此可与不同类型国家城市进行互动，在不同领域的国际交往中发挥综合性作用。又如南宁、昆明、乌鲁木齐、郑州、杭州、厦门等区域性国际城市，有的具有地缘优势，可在周边外交中发挥更多影响，有的作为区域性枢纽城市或是“一带一路”重要节点城市，可在区域合作中起到引领作用。再如扬州、义乌等中小城市可凭借自身特色与专长在某些领域外交中发挥独特作用。中国的城市外交要在方式、手段等方面进行创新型研究，推动城市外交往实处做、往深处走，为中国的全球战略提供积极支撑。

### 三、城市外交的机制创新

当前中国的城市外交还存在一些问题，包括城市国际化发展战略与国家外交战略融合度不够、城市外交资源的整合度不高、城市外交管理存在若干碎片化问题、城市参与全球治理不足、城市外交的社会参与度和公众知晓度欠缺等，导致城市外交的功能还未充分发挥。解决这些问题需要靠机制创新，形成一个多层多元的城市外交机制，包括中央和地方间、城市各机构间以及政府与社会间的统筹协调。

#### （一）中央和地方的协同

---

<sup>①</sup> 根据布鲁金斯学会《2011年全球都市圈监测报告》，上海在2011年全球发展速度最快都市圈中排名第一，参见 The Brookings Institution Metropolitan Policy Program, “Global Metromonitor 2011,” <https://www.brookings.edu/metro>; 根据日本森纪念基金会2013年发布的全球城市实力指数，上海和北京分别处于第12位和第14位，参见 Mori Memorial Foundation, “Global Power City Index 2013,” <http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2013eng.pdf>; 在科尔尼公司发布的2014年全球城市指数排名中，北京和上海分别处于第8位和第18位，参见 AT Kearney, “Global Cities Index and Emerging Cities Outlook,” <https://www.atkearney.com/documents/20152/436064/Global+Cities+2014.pdf/68d46899-ac72-7b2a-4817-a50d6b3c0d54>; 参见刘冠南：《全球城市竞争力 广州排名第15》，《南方日报》，2017年10月31日，第1版；苏宁、王旭：《金融危机后世界城市网络的变化与新趋势》，《南京社会科学》2011年第8期，第60-66页。

无论是缔结友好城市、举办国际性活动，还是参与区域性跨国合作机制，城市实质上是作为一种“有限参与行为体”，在对外关系活动中与国家力量协同，进而争取、整合与分配全球性资源的过程。<sup>①</sup>

在国家层面，应推动建立国家总体外交与城市外交的协调机制。国家外交主管部门要加强与城市地方政府的联动，在非主权事务领域进一步放权，调动城市参与对外交往的积极性，将丰富的地方外交外事资源整合为国家外交的资源。鼓励更多城市参与全球治理，对于不同城市承接重大国际活动、参与国际合作机制进行总体上的规划和部署，采取相关政策鼓励城市在全球治理中更有作为。<sup>②</sup>

在城市层面，需要通过实施国际化战略，制定城市外交的规划，服务于国家总体外交、地方发展和多样化的国际交往需求。目前，大多数中国城市的国际化战略更多地包含于城市发展规划之中，负责城市发展规划的主要是城市政府的发展改革、土地规划等部门，而外事部门的参与明显不够，从而导致城市发展规划与国家对外战略的融合程度有限。<sup>③</sup>城市外交的规划需要符合中央对不同城市的发展定位，从中央的发展战略中去寻找城市发展的机遇和空间，从而实现参与对外关系发展的“合作最大化”目标。

## （二）地方政府内部的统筹

建立市长领导下的城市外交统筹机制。在发达国家，一些城市的国际交往由市长领导下的工作机构直接协调，通过市议会会对不同领域的利益进行整合，建立一种对外事务的“市长—利益集团—市议会”共同参与的政策网络。国际经验表明，一个强有力的市长是开展城市外交的强大武器，如 C40 城市集团是在伦敦市原市长肯·利文斯顿（Ken Livingston）的提议下成立的，纽约市原市长迈克尔·布隆伯格（Michael Bloomberg）在减少温室气体排放

---

<sup>①</sup> 参见张鹏：《论地方部门作为对外关系有限参与行为体》，《世界经济与政治》2013年第8期，第139-155页；张鹏：《论中国超大城市的国际资源整合能力》，《国际观察》2017年第1期，第53-68页。

<sup>②</sup> 赵可金：《中国城市外交的若干理论问题》，《国际展望》2016年第1期，第56-75页。

<sup>③</sup> 陈楠：《全球化时代的城市外交：动力机制与路径选择》，第87-100页。

中扮演了重要的角色。<sup>①</sup> 在中国，市长在城市外交中的名片效应需要进一步发挥。我国的城市外交可明确市长作为第一责任人，形成一支专业化的队伍从事城市外交工作，而不同于传统的迎来送往的外事活动，围绕明确的城市外交议题，通过积极的外交努力，实现战略目标。

此外，针对城市对外交往中国际投资、对外贸易、外事侨务等领域事务管理所呈现出的“碎片化”格局，需要协调并统筹城市政府内部不同部门主导的对外交往活动，提高城市外交的整体性。要适当提高城市外事归口部门协调各方的权限，明确城市地方人大和政协外事委员会、商务、侨务、对外宣传等各个涉外机构在城市外交中的职能，并统筹文化、教育、科技、旅游等部门的对外交往，建立起城市外交可操作的协同工作机制。

### （三）政府与社会的互动

由于城市外交具有官方加民间的特性，政府与社会的协调显得尤为重要。在中国当前的城市外交实践中，还存在主导力量不平衡的情况，即政府是主导力量，社会力量相对较弱。要改变这一现状，首先，要积极培育和扶持国内非政府组织的发展，创新对非政府组织管理的体制机制，促进人民团体、社会团体进一步转型，使我国非政府组织更加自主化和多元化。在一些领域的对外交往中，可采取政府委托或购买服务等新模式，让非政府组织走到前台，与国外相关机构和组织交往，而政府则发挥把握方向和监督管理作用。其次，要有效提高城市外交的公众参与度、知晓度。只有让社会力量参与到城市外交中，才能真正做到民心相通。要让企业、智库、媒体和社会各界参与到城市外交的决策和实践中，形成一个多方参与的城市外交共同体。

中国作为一个后发国家，一方面，为了推动从传统社会向现代社会的转型，逐步建立了与国内现代化进程相适应的成熟的现代外交制度；另一方面，为了能够进一步融入国际社会，中国也必须同发达国家一样，将一些后现代的外交制度元素整合进中国外交制度总体框架。<sup>②</sup> 应在中国特色外交制度框

---

<sup>①</sup> 布隆伯格在接受英国广播公司（BBC）采访时强势表态，国家、国际社会和各州在应对气候变化方面都缺乏作为，现在是市长在解决环境问题上大有作为的时刻了。参见 Michele Acuto, “Are Mayors the New Diplomats?” May 31, 2012, <https://www.diplomaticcourier.com/2012/05/31/are-mayors-the-new-diplomats/>.

<sup>②</sup> 赵可金：《中华人民共和国外交制度变迁的理论阐释》，复旦大学博士学位论文，2005

架内，通过实践探索，构建适应全球化发展的系统规范、运转协调的城市外交机制，使城市外交机制创新与中国外交制度转型形成良性互动。

## 结 束 语

当代中国外交顺应了国际关系正走向全球关系的历史进程，不仅关注国家行为体，还重视非国家行为体；不仅关注政府间外交，而且还重视公共外交和人文交流；不仅关注经济利益关系，还重视政治、安全、科技、文化、和社会等综合因素，形成了全方位、多层次、宽领域的总体外交格局。在推进中国特色大国外交的进程中，需要城市外交携手并进。中国的城市外交要成为一种“道”，而不仅仅是一种“术”，并非只停留在形式和技巧方式层面，更要提高城市外交的战略性和战略性，在思想、战略和机制层面与国家总体外交全面衔接。

当前，中国已向世界表明了全方位开放的鲜明态度，拉开了新一轮全面深化改革、不断扩大开放的大幕。党的十九大向世人宣示，中国进入了“日益走近世界舞台中央、不断为人类作出更大贡献的新时代”<sup>①</sup>。这为中国城市外交发展开拓了更广阔的空间，也提出了更高的要求。中国的城市外交潜力巨大，同时也面临不小的挑战，需要在理论上进一步加强研究，在实践中自上而下和自下而上地共同努力，使中国城市能在世界上更好地“代表”中国，构建上下联动和立体化的国家总体外交格局。

[收稿日期：2017-11-12]

[修回日期：2017-12-04]

[责任编辑：孙震海]

---

年，第 15-20 页。

<sup>①</sup> 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，第 10-11 页。