

中国城市外交的若干理论问题*

赵可金

【内容提要】 在全球化时代，城市越来越成为国际关系中活跃的行为体，城市的外交职能也得以不断完善，城市外交成为一种新兴的外交形式。中国城市外交的兴起，有其深厚的理论基础，它既是全球化和中国改革开放政策的必然产物，又是权力下放赋予城市涉外自主权和外交能力的内在要求。此外，中国的城市外交既与传统的国家总体外交有密切关系，同时又有新的内涵，其核心问题在于如何从城市的角度更好地处理跨国关系。中国城市外交的关键问题是制度设计，需要培育城市精神、建立健全外交体制和运行机制。另外，中国城市外交应该将立法、明责、制略、建制、保障等几个方面作为工作重点。与西方国家相比，中国是城市外交的后来者，随着中国国际化程度的日益深入，城市外交正在成为中国大国外交战略的重要组成部分。由于外交是一种高度敏感的政治性事务，城市在参与外交事务的过程中，最重要的问题是遵守相应的外交规则、规范和惯例，在其现实性上表现为构建成熟的城市外交制度。

【关键词】 城市外交 全球化 城市功能 外交制度

【作者简介】 赵可金，清华大学国际关系学系副教授，察哈尔学会高级研究员

【中图分类号】 D827

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)01-0056-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201601004

* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

近年来,城市外交引发社会各界的浓厚兴趣,不仅越来越多的外交学者开始将研究焦点锁定城市,挖掘全球化时代城市的外交潜能,而且越来越多的城市和政治家也开始强调城市外交的重要性。^①在中国,早在20世纪70年代,在毛泽东和周恩来的直接领导下,天津和神户建立了第一对国际友好城市。改革开放以来,邓小平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益活跃。在1992年,中国人民对外友好协会发起成立中国国际友好城市联合会,建立了经济合作委员会和国际友好城市交流中心,并加入了世界城市和地方政府联合组织。截至2015年12月16日,我国有30个省、自治区、直辖市(不包括台湾省及港、澳特别行政区)和449个城市与五大洲133个国家的485个省(州、县、大区、道等)和1488个城市建立了2225对友好城市(省州)关系。^②城市外交已经成为中国民间外交的重要组成部分。

国际友好城市的成功实践,逐步强化了对城市外交重要性的认识。2004年8月,时任天津市人民对外友好协会秘书长的龚铁鹰发表了《国际关系视野中的城市》一文,明确提出了“城市外交”的概念,并认为城市外交是总体外交的一个组成部分,在性质上属于半官方外交。^③龚铁鹰的论文在学界引发热烈反应。暨南大学的博士生杨勇,外交学院的赵汗青、贺耀芳、周萍萍,广东外贸外语大学的徐琨琳、上海外国语大学的谢樱等对北京、上海、广州等地的城市外交实践进行了扎实的案例研究。^④2009年11月8日,时

^① 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; Arne Musch, Chris van der Valk, Alexandra Sizoo, Kian Tajbakhsh, eds., *City Diplomacy: The Role of Local Governments in Conflict Prevention, Peace-Building, Post-Conflict Reconstruction*, The Hague: VNG International, 2008; 熊炜、王婕:《城市外交:理论争辩与实践特点》,载《公共外交季刊》2013年春季号,第14-19页。

^② 中国国际友好城市联合会网站, <http://www.cifca.org.cn/Web/YouChengTongJi.aspx>。

^③ 龚铁鹰:《国际关系视野中的城市——地位、功能及政治走向》,载《世界经济与政治》2004年第8期,第42页。

^④ 参见杨勇:《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2007年博士学位论文;赵汗青:《北京城市外交发展研究》,外交学院2012年硕士论文;贺耀芳:《北京城市外交实践研究》,外交学院2012年硕士论文;周萍萍:《日本东京都城市外交的特点——以友好城市交流为例》,载《太平洋学报》2012年第8期,第49-56页;徐琨琳:《广州城市外交研究》,广东外语外贸大学2009年硕士论文;谢樱:《上海城市外交研究》,上海外国语大学2012年硕士论文。

任中国人民对外友好协会会长陈昊苏在中国国际友好城市大会开幕式致辞中明确提出“城市外交”概念，强调城市外交要服从和服务于总体外交。^① 时任国家副主席习近平和全国政协主席贾庆林也都在讲话中提出加强城市外交，将以国际友好城市作为城市外交的主渠道。^② 2013年9月，广州市成立第一家城市外交协会，在其举行的研讨会上，多数学者认为城市外交已经成为新时期城市的重要功能，城市应在未来的外交中担当更加重要的角色。^③

《公共外交季刊》2013年还刊发一组文章，强调城市外交对于公共外交具有重大意义。^④ 2014年5月15日，国家主席习近平在人民大会堂出席中国国际友好大会暨中国人民对外友好协会成立60周年纪念活动并发表重要讲话，强调要推进城市外交，大力开展国际友好城市工作，促进中外地方交流，推动实现资源共享、优势互补、合作共赢。^⑤ 这是中国最高领导人首次明确提出“城市外交”的概念，为新时期中国城市外交指明了前进方向。

理论是行动的先导。要想在外交实践中充分发挥城市外交的效能，必须首先解决城市外交所面对的一系列理论问题，比如：为什么需要城市外交？城市外交要致力于解决什么问题？城市外交和其他外交形式之间的关系是什么？等等。本文将围绕城市外交的若干理论问题进行探讨，以求教于方家。

一、为什么需要城市外交？

外交是一种代表国家和平处理国与国之间关系事务的活动。传统上，处理外交事务的权力通常属于各国中央政府（联邦政府）及其专业外交部门，地方政府和其他政府部门没有处理外交事务的权力。自新中国成立以来，外

^① 陈昊苏：《在中国国际友好城市大会开幕式上的讲话》，中国国际友好城市联合会，2008年11月8日，<http://www.cifca.org.cn/web/videoDetails.aspx?id=1542&ztid=26>。

^② 习近平：《加强国际友城交流合作 增进世界各国人民友谊——在中国国际友好城市大会开幕式上的讲话》，中国国际友好城市联合会，2008年11月8日，<http://www.cifca.org.cn/web/videoDetails.aspx?id=1547&ztid=26>。

^③ 《城市应在未来外交中担当更重要角色》，新华网，2013年9月2日，http://news.xinhuanet.com/2013-09/02/c_117195817.htm。

^④ 熊炜、王婕：《城市外交：理论争辩与实践特点》，第14-19页。

^⑤ 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》，载《人民日报》2014年5月16日，第2版。

交工作始终奉行“外事无小事”的铁律，外交大权属于中央尤其是集中于最高领导人，外交事务的权力高度集中，十分敏感。即使外交部长和驻外大使也只拥有有限的授权，不可逾越权限。之所以在外交事务上坚持“外事无小事”的原则，不仅因为外交事务攸关全局，更因为冷战时期明确的敌我友区分。在冷战高压下，外交事关国家安危，是国际统一战线的重要渠道，稍有不慎就会造成严重后果，故非但普通民众没有机会涉足外交事务，政府官员甚至不具有外交权限的高层领导人也尽可能与外交事务保持距离，将外交事务视作高度敏感的禁区，除非中央统一安排，否则不会轻易介入。

然而，改革开放以来，中国的国际化程度日益深入，内政与外交的界限日益模糊，越来越多的经济和社会事务开始进入外交领域，如对外贸易、招商引资、教育文化交流、出国旅游等，国门的开放也使越来越多的行为体包括地方政府、企业、媒体、智库等参与国际事务的积极性日益高涨。如此众多的跨国经济和社会事务一齐涌到最高领导人和外交部门的案头，令其不堪重负，不得不将处理涉外事务的权力授予其他政府部门和地方政府，由此权力下放成为 20 世纪 80 年代中国政府改革的一个重要特征。同时，由于冷战终结，全球化浪潮蓬勃发展，国际上的敌友界限日益模糊，对外事务的敏感性也大大下降。即使某一经济或社会领域中发生处置不当的问题，也不会造成重大的负面外交后果，越来越多的地方政府和城市在获得外交授权后，在处理涉外事务的过程中不断积累经验，其外交自主性和能力也稳步提升。城市外交正是在这一时代背景下成长起来的一种新兴外交形式。

事实上，发展城市外交的必要性也日益明显，主要有以下两个因素。一是全球化和改革开放激发了城市参与外交的强烈意愿并要求完善其外交职能。城市是“城”与“市”的结合体，“城”是一个安全概念，指为人口集聚地提供安全保卫的地域。“市”是一个商业概念，指进行商品交易的场所。在《辞源》中，“城市”是指人口密集、工商业发达的地方。从起源来看，世界各国城市的起源基本有因“城”而“市”和因“市”而“城”两种类型，前者多见于战略要地和边疆城市，如天津起源于天津卫；后者多见于交通要道和港口城市，如上海、香港，它们本质上是工商业的聚集和交易中心。

学界普遍认为，真正意义上的大规模城市是工商业发展的产物。在东方国家，大多数规模庞大的城市均地处商业交通咽喉地带，如唐都长安、宋都汴梁以及晚清的广州，皆因工商业繁荣而形成。在西方国家，无论是早期意大利的米兰、威尼斯、佛罗伦萨和拜占庭的君士坦丁堡，还是后期英国伦敦、法国巴黎、德国法兰克福，均与商业兴衰休戚相关。近代以来的英、法、德、美等工业化强国，其城市化水平也都相当之高。因此，工商业的发展是城市生命力的根本，一切城市功能的拓展均与工商业的发展直接相关。

在全球化时代，城市功能也全球化了，真正具有全球竞争力的城市无不积极融入全球化经济体系，成为连接全球经济体系和地方社区体系的枢纽。因此，在全球化推动下，越来越多的城市呈现出“组团化”发展的趋势，逐步形成了以一个中心城市为核心、周围环绕一系列中小城市的城市群。例如，美国东海岸的“波士顿—华盛顿城市带”、美国西海岸的“旧金山—圣迭戈城市带”和美国中西部的“芝加哥—匹兹堡城市带”，日本的“东京—名古屋—大阪城市圈”，英国的“伦敦—利物浦城市带”，等等。中国也是如此，以“香港—深圳—广州”为核心的珠江三角洲城市群，以“上海—杭州—南京”为中心的长江三角洲城市群，以“北京—天津”为核心的京津冀城市群，都是城市融入全球化经济体系的产物，这些地区也是中国改革开放的前沿地带。对这些城市群而言，融入全球化经济体系的程度越深，对本国和他国外交政策的敏感性和脆弱性也越高，恐怖主义、跨国犯罪、经济摩擦、文化冲突等问题或矛盾会首先在城市中释放，如果这些问题得不到及时处理，将会对城市发展造成十分严重的后果。因此，城市国际化面临的机遇和挑战，从正反两个方面激励城市参与外交事务，通过开展与其他国家政府、企业和社会等众多行为体的城市外交应对内外挑战，为城市发展保驾护航。城市外交是全球化时代工商业发展的内在要求，一个城市是否具有活力和竞争力，主要取决于其是否能够通过在全球范围内建立发达的交流体系而抓住机遇，是否能够及时有效地化解来自各方的挑战。

二是权力下放使得城市拥有了处理涉外事务的自主权，具备了进行城市外交的实际能力。中国是一个单一制国家，外交权力高度集中。根据宪法规

定，国务院负责“管理对外事务，同外国缔结条约和协定。”为调动地方政府积极性，自 20 世纪 80 年代以来，中央政府采取多项措施将许多权力下放给地方政府。从 1979 年起，中央允许多个省区市建立自己的外贸公司；在 1980 年设立了深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区；1984 年公布了 14 个沿海开放城市，赋予其低税率、较高的财政收入分配权、享受特殊制度和政策的环境以及设立特别经济区、经济开发区等发展自主权，并将更多国有企业委托给省、市、县三级政府，并在财政上实行“分灶吃饭”和“财政包干”；最终在 1994 年实行分税制，极大地下放了经济管理的权限，使地方政府在教育、卫生、住房、社会保障、基础设施建设等领域承担更大的责任。在干部管理上，中央也下放了干部管理权限，确立了只管下一级主要领导干部的新体制，实质性扩大了地方自主权。此外，国务院启动行政审批制度改革，先后取消和调整 2 497 项审批项目，极大地调动了外资企业登陆中国的积极性。截至 2002 年底，全国共批准外商投资企业 424 196 家，外商投资合同总额 8 280.6 亿美元，实际投入外资 4 479.66 亿美元。^①

经过几轮权力下放，中央政府将干部管理权、行政管理权、社会管理权和财政、税收、金融等方面的权力下放给地方政府，这带来了中央与地方关系的调整，后者成为中国外交事务的重要参与者。^② 其中，城市成为参与外交最为活跃的角色。一位英国学者在研究分权与中国对外政策后发现，分权已经把中国从一个统一的国家转型为一个模糊状国家（muddle states），现在中央只是貌似在统治地方，而地方也只是貌似在被统治。^③

在“摸着石头过河”思维的主导下，只要未造成重大外交后果，中央政府对地方政府的对外交往行为采取包容态度。一个有意思的现象是，中共中央和国务院规定外交大权归中央，中央外办和外交部也强调“外事无小事”，因此地方政府的外事管理更多被视为民间外交工作，与之联系更加密切的是中国人民对外友好协会。尽管出国审批权仍然要按照规定由外交部和相关机

^① 吴敬琏：《当代中国经济改革》，远东出版社 2004 年版，第 288 页。

^② 陈志敏：《次国家政府国际事务研究》，长征出版社 2001 年版。

^③ Gerald Segal, “China Changes Shape: Regionalism and Foreign Policy,” *Adephi Paper*, No. 287, London: Brassey’s for IISS, March 1994.

构批准，但真正协调和联络的却是全国友协和地方友协，很多省市友协和外办是合署办公。因此，外交部和中央外办在地方政府对外交往中扮演的角色更像是一个“否决者”，只要此种交往没有在外交上造成严重后果，外交部基本不予过问。这种奇怪的外交体制反而为地方政府尤其是城市开展外交创造了绝佳的环境，很多城市几乎都是在开展“静悄悄的外交”，在权限、规划、人力和预算均到位的情况下，城市外交职能有了飞速发展。在北京、上海、广州、深圳等一线城市，外办和友协都建立了庞大的人才队伍，而且承担着繁重的外交外事任务，这些任务既来自于中央政府和外交部的委托，也有来自企业和社会的外事需求，更多的来自地方党委、政府赋予的使命。

二、中国城市外交的核心是“名分”

作为一种新兴的外交形式，城市外交新在何处？城市外交产生后，是否改变了外交的本质内涵呢？是否解决了传统外交所不能涉及的新问题？尤其是在中国，作为总体外交的重要组成部分，城市外交需要处理的核心问题是什么？这些问题是中国城市外交理论的核心。

（一）城市外交新在何处？

关于城市外交的概念，笔者在《城市外交：探寻全球都市的外交角色》中进行了考察，“作为一种特殊的外交形态，城市外交是在中央政府的授权和指导下，某一具有合法身份和代表能力的城市当局及其附属机构，为执行一国对外政策和谋求城市安全、繁荣和价值等利益，与其他国家的官方和非官方机构围绕非主权事务所开展的制度化沟通活动。^①因此，与传统外交强调处理主权性事务不同，城市外交更强调非主权事务，它是传统外交的补充和发展。与民间外交相比，城市外交又具有一定的官方性，但城市外交也不同于泛指地方对外交往的地方外事，城市外交具有较强的自主性，不仅会参与诸如裁军谈判、军备控制、地区冲突与战后重建等“高级政治”议程，甚

^① 赵可金、陈维：《城市外交：探寻全球都市的外交角色》，载《外交评论》2013年第6期，第69页。

至会对中央政府形成竞争性压力，不仅为城市自身的发展创造更大的空间，而且会对地区和国际秩序产生深远影响。可见，城市外交的兴起，并没有改变外交的本质内涵，城市外交仍然强调和平处理国际关系的智力和机智，同时也意味着城市拥有了传统上由中央政府和职业外交官才能承担的外交职能，成为国家总体外交的重要组成部分。

尽管城市外交并未改变外交的本质内涵，但在三个方面发展了传统外交，承担了传统外交所无法或无力承担的外交任务。

一是城市外交所立足的社会情境是超越国家体系的国际体系，这使城市外交不仅是国家建设功能的一部分，更是国际体系的一部分。与职业外交仅仅强调维护国家利益不同，城市外交除了维护国家利益外，还强调实现城市多样化的社会利益，这些利益往往在强调“一种办法管到底”（One Method For All）的传统外交中无法完全实现。比如在处理多样化族群、文化、宗教、环境、恐怖主义、跨国犯罪、经济、金融等领域产生的外交问题时，城市外交不仅需要和中央政府在对外政策上保持密切沟通，而且还要与世界各国政府、跨国公司、非政府组织等保持密切联系，为城市的安全、繁荣和发展营造良好的环境，谋求提升城市竞争力，拓展城市发展空间。

二是城市外交所遵循的规则和规范要比传统外交复杂得多，既要遵守《维也纳外交关系公约》等外交游戏规则，还要遵守一些行业规则、社会规范和道德准则。毫无疑问，在城市代行国家总体外交时，必须严格遵守传统外交规则和规范，与外交部和驻外使馆没有差异。但是，当城市在国家法律和外交制度框架内，处理跨国性的招商引资、社会犯罪以及文化交流等事务时，还必须遵守其他国家的国内法律和制度，甚至还要顾及国际组织、非政府组织的规则。因此是一种更加复杂的外交事务。

三是城市外交的沟通模式是一种相互交叉的多重网络，它是一个呈现为网络化、多边化、多面化（polylateralization）的开放系统。^① 由于城市处于国际体系与国家体系互动的枢纽地带，是众多行为体聚集的场所，特别是随

^① Paul Sharp, "For Diplomacy: Representation and the Study of International Relations," *International Studies Review*, Vol. 1, No. 1, 2000, pp. 33-57; Paul Sharp, "Making Sense of Citizen Diplomats: The People of Duluth, Minnesota, as International Actors," *International Studies Perspectives*, Vol. 2, No. 2, 2001, pp. 131-151.

着大众传媒、互联网和社交网络的拓展，城市成为全球化网络的节点，中央政府、跨国企业总部和地区分部、全球性媒体、非政府组织、宗教、族群、领事馆和大使馆以及国际组织总部汇聚于此，城市的任何风吹草动都会产生复杂的沟通效应。对于城市而言，其外交战线是多重的，它面临着一个复杂的利益相关方网络，既要代表中央政府的对外政策，也要代表利益相关方的权益，它需要谨慎地平衡各方利益，竭力维持良好的城市环境。因此，与传统外交仅强调政府间封闭式的沟通模式不同，城市外交需要同时驾驭封闭式沟通和开放式沟通两种模式，还要注意及时换位，以应对不同对象的需求。

（二）“名分”是中国城市外交的核心问题

外交的核心问题是如何和平处理国际关系中的问题；相应地，城市外交的核心问题是城市如何和平处理跨国关系。然而，与国家总体外交不同，城市所处的节点地位决定了其在参与外交事务时面临来自国家外交体系、城市社会体系和国际体系之间的交错压力，如何谨慎应对内外压力，避免秩序失控，成为城市外交的核心问题。在中国，这一交错压力表现得更加集中和突出。对中国众多城市而言，在开展城市外交时，最大的问题是“名分”问题，只要解决了该问题，城市外交的其他问题就迎刃而解了。

在全球化时代，卷入全球化体系就意味着要面临形形色色的对外事务，诸如国际贸易、国际投资、跨国劳务输出、移民、出入境、跨国犯罪等，即使是那些永远不走出国门且并不承担中央政府委托的外宾接待等任务的城市，也无法回避来自“远方的挑战”，这是全球化时代的特征。此外，对于置身于国际大循环中的诸多城市而言，如何区分哪些事务属于城市外交，哪些事务不属于城市外交，是一件较难的事情。特别是在中国，“党管外交”和“外事无小事”的原则决定了一旦城市外交越权，就会带来政治上的麻烦；因此，中国大多数城市不愿触碰外交红线。除了中央政府授权和委托的外交任务外，即使属于城市外交的事务，城市也极力将其转化为一般性的涉外事务，以降低政治和外交风险。这一外交红线成为中国的城市开展外交的紧箍咒，如果不能在外交体制和制度框架内赋予城市外交以明确而适当的外交地位和“名分”，城市外交就很难实质性展开。

但随着城市国际化水平的提升,即使中央政府对一些城市外交行为采取容忍和姑息的态度,城市外交还不可避免地会触及另一条中国外交的红线——不干涉内政原则。城市要进行国际化交往必然要同世界各国政府、企业、国际组织和非政府组织打交道,尽管城市极力强调此种交往不涉及主权性事务,但随着外部力量对中国的渗透日益深入,最终都会对中国内政形成干涉的威胁,至少会引发国内治理上新的挑战。例如:广州的非洲人聚居问题、一些国际非政府组织在中国西藏和新疆问题上的错误立场、一些跨国公司对中国国家安全的挑战等,所有这些问题都可能会触及城市外交红线。因此,很多城市在开展外交的时候或多或少存有顾虑,担心可能引发麻烦,各个一线城市的外办都竭力维持与外交部的良好关系,尽可能防止出现外交事件。

此外,城市外交即使将重心锁定为向海外拓展,也面临外交“名分”的难题。由于国家外交大权集中在中央,导致一些国际化程度高的城市在开展对外事务时缺乏代表能力。比如在申办奥运会、世博会和亚运会时,北京、上海和广州就很难独立开展城市外交,而是必须在国家总体外交的统一领导下进行。香港、澳门等特别行政区在参与涉外事务时,也缺乏适当的外交“名分”,在遭遇海外侨民和法人被绑架、遇袭以及合法权利遭到伤害时,不能及时作出有效反应。同时,中央政府在处理此类事件时,也要受制于其他因素,外交服务的针对性不足。因此,在考察中国城市外交的进展时,可以根据城市的政治地位来确定城市外交的水平,中国的城市在政治地位上分为中小城市、沿海开放城市、经济特区、副省级城市、直辖市、特别行政区等,城市外交的水平也基本按照这个次序排列。政治地位越高的城市,其享有的外交自主权越大,国际化联系也更加广泛,城市外交的水平也更高。显然,决定中国城市外交的核心问题是政治地位和外交“名分”,只要确定了适当的政治地位,城市外交的规模和水平就大致确定了。

三、中国城市外交的关键是制度设计

既然决定中国城市外交的核心问题是政治地位和外交“名分”,是否意

意味着只要政治地位和外交“名分”确定了，城市外交的水平就会自然地得到提升？现实并非如此，政治地位和外交水平并非是一一对应和自动实现的关系。例如，同样是直辖市，北京、上海、天津、重庆的城市外交水平显然并非处于同一水平；再如，15个副省级城市的外交水平也存在较大差异。由此可见，除了政治地位和外交“名分”外，城市外交还受到众多因素的影响，包括地理位置、经济实力、产业结构、社会环境、文化特色、城市发展战略、体制机制和人员队伍等。在众多因素中，决定一个城市外交绩效的关键还是制度设计，因为在全球化时代，城市作为全球体系、国家体系和地方体系的枢纽，在开展对外交往时并不缺乏机会、信息和资源，而是缺乏将众多资源整合起来的制度，防止出现资源浪费和恶性竞争。能否建立成熟的城市外交制度是影响该城市外交能力的关键。一个城市的国际化水平越高，就越需要构建适应全球化发展需要的系统规范、运转协调和功能强大的城市外交制度，特别是建立有效处理外交事务的一系列体制机制。

城市外交制度是一个涵盖价值原则、组织体系和运行机制等内容的广义概念，是指一个城市处理对外事务、国际关系的各种指导原则、准则、规范和惯例，是规范城市政府机构与公务人员进行外交活动的言论和游戏规则的总和。具体来说，城市外交制度需要解决以下三个方面的问题：

（一）城市精神

中世纪贸易网络（即汉萨同盟，Hanseatic League）的德国城市吕贝克大门上有一句格言：“城市的空气使人自由”（Stadt Luft macht frei）。不管是因城而市，还是因市而城，只有确立自由的城市精神，城市才是流动的和充满活力的。一个没有自由精神的城市必然是一个封闭保守的城市，商业、金融、投资、旅游等各种形式的交流都必然僵化，城市外交无从谈起。美国城市社会学家乔尔·科特金（Joel Kotkin）在《全球城市史》中提到，究竟是什么使得城市如此伟大？又是什么导致它们逐渐衰退？对此，他的回答是，在神圣、安全和繁荣“共同存在的地方，城市文化就兴盛；反之，在这些因素式微的地方，城市就会淡出，最后被历史所抛弃”。^①因此，城市精

^① [美]乔尔·科特金：《全球城市史》，王旭译，社科文献出版社2005年版，第5-20页。

神是城市的灵魂，国际大都市都十分重视培育城市精神，通过与世界各地建立紧密的联系，提高城市的对内凝聚力和对外影响力。比如纽约强调多元整体中的个人主义精神，伦敦强调理性与自由精神，巴黎强调创新与批判精神，柏林强调秩序与静穆精神，这些精神是缔造城市竞争力的不竭源泉。^①

从这个角度来讲，城市外交首先是一种“道”，代表着一种强大的城市精神，而不仅是一种“术”，也并非是一些外交技巧和方式方法。如果一个城市没有自己独特的城市精神，一味迎合国家外交的需要，就不可能有实质意义上的城市外交，而只能是国家总体外交的代理者。因此，确立独立的的城市精神，并努力将其扩展为城市共识，构建强大的文化环境，这是开展城市外交的前提和基础。近年来，中国众多城市都在积极打造城市精神，比如北京强调爱国、创新、包容、厚德“北京精神”，上海致力于打造“海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和”的城市精神，深圳强调“开拓创新、诚信守法、务实高效、团结奉献”的“深圳精神”，这些都是城市外交理念从自发到自觉的重要体现。

（二）外交体制

城市外交体制是城市在处理外交事务中的众多机构之间的权力分配和领导隶属关系，主要包括权力结构和决策体制。世界上众多国家的不同城市在治理体系上存在诸多差异，如市议会制、议会市长制、市长议会制、市委员会制、市经理制等等，不同体制下的对外事务管理体制更加多样。尽管如此，但各城市都必须建立一个专业化的对外事务治理体系。例如，纽约市政府在市长办公室设立了专门负责国际事务的办事机构，负责代表纽约市政府联络外国政府、联合国、美国国务院等机构，并具备以下功能：就外交和领事事务对市政机构提供咨询建议，为外交和领事机构提供相关建议，处理突发性的涉外危机和紧急事件，协助外资企业获得相关服务和信息，推动纽约与世界各地建立城市伙伴联系，等等。不难看出，这一机构建立了与美国联邦政府、外国政府、国际机构、跨国企业和其他社会行为体的沟通体系，对外代表纽约市政府，在市长的直接领导下处理涉外事务，是一个专业化的“纽

^① 奚洁人：《世界城市精神文化论》，学林出版社2010年版，第12-28页。

约外交部”。此外，伦敦、东京、柏林、巴黎等也都建立了类似机构。

在中国，县级以上城市均设立了外事办公室等专门机构，但在重要性上明显弱于其他政府部门，无法像纽约市政府国际事务办那样统领涉外事务，中国各个城市外事办公室的功能更多是处理迎来送往的事务性工作。中国城市是由中国共产党党委领导下的政府体系来治理的，在对外事务上也坚持“党管外交”的原则。因此，要建立统领整个城市的对外事务，外事办公室必须同时是同级党委外事工作领导小组的办公室和同级政府的外事办公室，外事办公室主任应当能够列席市委常委会，能够从宏观上把握一个城市开展对外交往的战略意图和行动计划，能够统筹协调各方面资源为城市发展战略目标服务，这是中国城市外交体制建设的关键。

（三）运行机制

在建立城市外交体制后，还要建立功能强大的运行机制，即行政程序和行政准则，主要是指外交执行机制和程序，所有的外政法令和原则进入执行过程之后，通过哪些渠道落实，具体执行环节中的相关程序和规定的制度化程度如何，都是行政机制的内容。对一个城市而言，至少需要建立健全三方面的运行机制：

一是内外互动机制。随着经贸、旅游、留学等跨国事务的上升，不少城市强调在海外设立办事处，通过城市之间的对话和沟通，建立顺畅的城市外交互动机制。比如，为推动两国旅游业的发展，2006年在洛杉矶市政府的鼓励与支持下设立洛杉矶会议及旅游局驻华办事处，它成为中国国家旅游局、中国外交部及中国公安部联合批准的首家境外官方办事处。2013年4月，该机构又成立了上海办公室，它成为迄今唯一一家被中国国家旅游局认可的国外市级旅游推广机构。与洛杉矶类似，伦敦市政府也在北京设立了伦敦投资局北京办事处，这是伦敦市政府在海外设立的第一家与市政府有关的投资办事处。^① 作为中国的特别行政区，香港在海外也设立了11个办事处，负责与香港有关的经济及贸易等事务，以中国香港的名义，参与世界贸易组织（WTO）等国际组织的事务并签订国际贸易协定。经与当地政府磋商，

^① 周文林：《伦敦投资局在北京设立第一个中国办事处》，新华网，2006年4月20日，http://news.xinhuanet.com/stock/2006-04/20/content_4450721.htm。

香港驻海外经济贸易办事处获得了特权及豁免权，便利了各经贸办在不受干预的情况下履行职务。建立海外办事处，并建立顺畅的沟通机制，是城市外交顺利运行的基础。

二是统筹协调机制。在全球化体系下，一个城市与世界的交往是全方位和立体化的，涉及各个部门和各个领域。随着国际化的深入，对外贸易、国际投资、经济技术协作、侨务外事、旅游促进等领域的事务日益复杂，呈现为“碎片化”管理格局。如何统筹协调不同部门间的对外交往，使之成为相互呼应的整体，这也是城市外交的重要工作。在西方国家，一些城市通过市议会将不同领域的利益进行整合，由市长领导下的工作机构直接协调，形成了对外事务的“利益集团—市议会—市长”共同参与的政策网络，将协调纳入制度化和法治化轨道。相比之下，中国的城市外交更多是在中国共产党的统一领导下开展的，党的领导小组制和归口管理制是统筹协调的主导机制。随着城市涉外事务的复杂化和细化，仅仅依靠党的协调面临着与国外机构不对称的问题，多数情况要求以市政府名义出面进行沟通和协调，因此加强政府层面的统筹协调制度越来越迫切。在统筹主要地方外事部门，如地方外事办、外宣部门、地方发改委、商务委（厅、经贸厅）、侨办、政协外事委等的基础上，协调教育、文化、科技、旅游等部门，同时充分发挥企业、智库、媒体和社会各界的对外交往能力，构建灵活高效的城市外交共同体。

三是央地协调机制。作为国家总体外交的重要组成部分，城市外交不能脱离国家总体外交的轨道，必须在国家总体外交的统一指挥下进行，但城市外交任务的多样性决定了城市外交也要有适当的灵活性，为了兼顾两者就要求建立央地协调机制。在一些联邦制国家，此种协调机制多以法律做出了明确规定，城市主要在经济、社会、文化等交流事务上发挥更大的自主权。当然，一些城市所开展的对外事务可能也会对国家总体外交形成挑战。^① 在中国这样的单一制国家，如何推动建立国家总体外交与城市外交的协调机制是一个十分重要的课题。在与国家总体外交协调方面，城市应主动向外交部请

^① Rik Coolsaet, “The Transformation of Diplomacy at the Threshold of the New Millennium,” in Christer Johnsson and Richard Langhorne, eds., *Diplomacy, Volume 3: Problems and Issues in Contemporary Diplomacy*, London: Sage, 2004, p. 13.

示、报告工作，接受外交部的领导；反过来，外交部也应切实加强同地方政府和城市的沟通，充分了解城市外交的需求和问题，将城市的积极性和资源整合为国家外交的资源。随着新一轮全面深化改革的推进，如何进一步加强外交部与城市间的协调，也是改革的一项重要内容。

总体来看，城市外交制度的三个层次是彼此紧密联系、相互联结的，城市精神是城市外交制度的灵魂和支柱，是决定城市外交组织体制和行政机制的“指挥棒”，城市精神的改变将带来组织体制和行政机制的大幅度调整；当然，外交组织体制和行政机制也具有一定的相对独立性，对于城市精神具有修正和补充的功能。

四、中国城市外交的五大重点

在全球化时代，城市作为全球体系和国家体系互动的枢纽，在外交中的地位日益重要。随着中国国际化水平的提升，如何相应提升中国的城市外交水平，成为新时期中国外交的重要课题。迄今为止，中国城市尤其是特别行政区、直辖市、副省级城市、省会城市和沿海开放城市，已经在对外事务领域开展了大量卓有成效的工作，为改革开放和现代化建设作出了巨大贡献。但是，与新时期中国全面深化改革和打造开放型经济体系的要求相比，仍然存在思想不够解放、认识不到位、制度不健全和能力不够强等问题，表现为城市外事管理机构地位较低、管理体制混乱以及城市外交界限不清晰和战略不到位等问题，直接影响了中国城市在全球化体系中的竞争力。从城市外交理论和城市外交面临的问题来看，新时期提升中国城市外交水平，需要从以下五个方面努力：

一是立法。如前所述，中国城市外交面临的最大问题是外交“名分”问题，很多由城市出面处理的涉外事务并未被视作外交事务，由于受到“外事无小事”铁律的制约，中国城市更多扮演国家总体外交的“耳目”和“手脚”的角色，缺乏城市外交的独立“大脑”，很多城市的领导人对城市外交也讳莫如深，不愿意触碰外交红线。因此，如果不能解决中国城市外交的“名分”

问题，一切努力都是徒劳。在解决城市的外交“名分”问题上，尽管中央可以赋予城市以外交自主权，此种安排可以使城市外交具备一定的弹性，像设立经济特区、自由贸易试验区、经济开发区等特殊政策安排，但此种政策安排也有其弊端，即很容易造成体制性混乱，不同城市由于政策灵活度不同，导致一些城市享有过多特权，这与开放型经济体系和市场经济的原则相悖，并可能造成一些违规操作、双轨制和腐败等行为。

因此，解决城市的外交“名分”问题最重要的是要将其纳入法治化轨道，即将城市的外交权纳入宪法、政府组织法和对外关系法的框架内，将城市外交权与政府机构改革、法律修改综合考量，将城市外交权法制化，出台《中华人民共和国外交法》，明确规定城市的外交权。在具体安排上，可以区分不同政治地位的城市，将特别行政区、直辖市、副省级城市、省会城市、沿海开放城市、中小城市进行区分，分别赋予其相应的外交权限，城市在其权限范围内可自由开展对外交往活动。作为辅助性措施，中共中央和国务院应制定《中央外事管理实施意见》，明确规定哪些事务属于城市外交，哪些事务属于一般外事，并制定协调央地关系的外交/外事管理规范。通过上述举措，可以解决城市的外交“名分”和“代表权”问题，使城市外交真正具有合法性，城市能够放心大胆地开展城市外交，为城市发展和国家利益服务。

二是明责。在解决了城市外交的外交“名分”问题之后，还要明确城市外交的职责。与国家总体外交强调服务外交政策和维护国家利益相比，城市外交的职能是多样化的。目前，很多城市强调在开展外交时，服从中央统一指挥，始终围绕着坚持“三个服务”，即“坚持服务中央总体外交、服务地方经济社会发展、服务地方日益增长的国际交往需求”来开展城市外交。^① 总体来看，“三个服务”的界定基本涵盖了城市外交的主要职责，而且实践证明也是行之有效的，尤其是在经济、社会、文化和环境等非主权性事务领域，城市外交大有可为。比如，哥本哈根在气候变化议题中的角色、伊斯坦布尔在“伊斯坦布尔水共识”倡议中的角色，都产生了重大的外交影响。

与西方国家的城市外交相比，中国城市外交在全球治理、反恐、防扩散、

^① Michele Acuto, "Are Mayors the New Diplomats?" *Diplomatic Courier*, May 31, 2012. <http://www.diplomaticcourier.com/news/topics/global-cities/696-are-mayors-the-new-diplomats>.

调停热点问题等方面的作为还远远不够。在一些欧美国家，很多城市领导人开始积极参与众多安全与和平建构行动，比如国际姐妹城市组织（Sister Cities International）在美国国务院的帮助下，于2004年发起了“美国—伊拉克国际和平伙伴计划”（U.S.-Iraqi International Partners for Peace）倡议，致力于加强美国和伊拉克社群的关系，通过公私伙伴关系，该倡议培养人文援助项目合作和知识交换、培训、互惠学习，^①达拉斯、图森、费城等美国城市都参与其中，推动了美国与伊拉克关系的缓和与改善。随着中国面临的传统安全和非传统安全问题的增多，中国城市也完全可以在雾霾治理、打击“三股势力”、调停地区热点等外交问题上发挥更大作用。一些城市完全可以通过承接国家重大外交活动、独立参与外交事务等渠道，在全球治理中表现得更加积极、更有作为。比如南宁在中国—东盟博览会中的积极表现、银川在中国与阿拉伯国家与海合会合作上的贡献以及西宁举办世界凉爽城市大会等，都是城市外交奋发有为的典型案列。

三是制略。在跨国交流互动加速的时代，城市外交的资源十分丰富，几乎各个领域都具备大量的跨国交流资源。对中国城市外交而言，要想提升城市外交能力，根本是要将各领域的涉外资源整合起来，通过制定明确的城市国际化战略，确立城市外交的路线图，统一各方面的认识，为国家总体外交、地方战略和多样化的国际交往需求服务。近年来，越来越多的城市在国际化战略上的自觉性大大增强，上海、北京、广州、深圳、西安、武汉等城市纷纷提出了建设“国际性大都市”、“世界城市”、“国际化城市”等战略目标，为制定清晰的城市外交战略提供了难得的机遇。

目前，在城市外交中存在“西方中心论”的问题，绝大多数对全球治理有影响力的城市网络，比如大都市组织（Metropolis）、气候领导者集团（Climate Leadership Group）均由欧美国家的全球性城市所主导，亚洲、拉美、中东和非洲地区的城市在其中属于少数，存在着话语权不足和利益代表不足的问题。尽管中国与其他国家已经建立了两千多对友好城市和友好省州，但大多缺乏实际内容，停留在口头上，缺乏实质性的经济社会交流，更

^① “Communities in Some 125 Countries Work for Peace through Sister Cities.” *City Mayors Organizations*, http://www.citymayors.com/orgs/sister_cities.html.

谈不上外交合作了。之所以存在上述缺陷，最主要的原因是缺乏系统的城市外交战略。首先，作为一个整体，中国外交系统缺乏明确的城市外交战略，国际友好城市被作为民间外交活动，由中国人民对外友好协会和国际友好城市联合会协调，与国家整体外交存在着对接不足的问题，很多人脉资源和友好城市资源没有转化为更大范围的国际合作外交资源。其次，就大多数城市而言，它们长期缺乏明确的国际化战略，更多将国际化服从于城市发展规划，而城市发展规划由发改委主持起草，外事、商务、侨务、友协等机构参与不足，影响力十分有限。因此，提升城市外交水平，国家要制定明确的城市外交战略，将城市外交纳入国家对外战略框架，明确城市外交是中国特色大国外交的重要组成部分。同时，要鼓励各个城市制定明确的国际化战略，充分发挥城市外交在国际城市战略中的主力军作用，为建设世界城市作出更大贡献。

四是建制。鼓励城市参与外交事务、支持它们在外交上更有作为，并不意味着城市在外交事务中没有章法可循。城市外交是有组织、有秩序的制度化交流，要有明确的游戏规则，不能一哄而上。从国家建设角度而言，城市外交必须服从总体外交的法律和制度约束，不能逾越国家总体外交的授权，更不能自行其是、任意而为。从国际体系的角度而言，中国要参与全球化进程，加入国际组织，举办奥运会，加入国际公约，参与国际事务，就必须改善国内治理结构，建立符合国际社会的一般性规范，包括城市在内的所有行为体都要严格遵守国际制度和规范。因此，推进奋发有为的城市外交，必须实现规则制度先行，将城市参与外交的热情和积极性纳入制度化轨道，防止四面出击和自乱阵脚的倾向。

外交主管部门要加强对城市外交的管理，将城市外交资源纳入国家总体外交的轨道。要改变国际友好城市仅仅由中国人民对外友好协会和国际友好城市联合会协调管理的现状，明确外交部对城市外交的政治监督权。外交部应出台《城市外交管理规范》，向重要城市派遣特派员，与地方党委共同建立特派员办公室，在城市外交事务方面实行“负面清单”管理模式，以加强对城市外交工作的领导。要明确对外友好协会与国际友好城市联合会对城市

外交事务的协调管理权，在具体涉外事务上赋予城市更多的自主权和灵活性，在“负面清单”模式管理下，可以自主决定开展对外交流事务。

城市党委和政府要着重理顺城市外交组织体制，构建一个系统完善的城市外交体系。市委市政府要设立城市外交工作领导小组，下设办公室，办公室主任由常务副市长担任，统筹协调各部门的对外工作。要理顺外事、商务、侨务、发改委、公安、文化、环境、海关、质检等涉外部门的关系，通过建立跨部门协调委员会，在市委市政府的统一领导下，有组织、有秩序地开展城市外交。此外，还要重视制定人员、财务、请示报告、考核评估、监督检查等一系列规章制度建设，确保城市外交做到有章理事。

五是保障。开展城市外交，必须要有坚强有力的人、财、物保障。首先，要勇于组织精兵强将开展城市外交。领导要高度重视城市外交，明确市长作为外事工作的第一责任人角色，充分发挥市长在城市外交中的名片效应。国际经验表明，一个强有力的市长是开展城市外交的最强大武器，纽约市前市长布隆伯格（Michael Rubens Bloomberg）在减少温室气体排放中扮演了比国务卿更重要的角色，他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可为的时刻了。^①在强有力的市长领导下，还要建立一支强大的专业化团队从事城市外交工作，他们的工作重点不是迎来送往的礼宾接待事务，而是围绕某一明确的议题，通过持续的外交努力，实现外交战略目标。

其次，还要为城市外交提供强有力的预算保障。缺乏预算在当今世界各国城市外交面临的共同问题，很多城市网络和市长倡议计划都高度依赖诸如欧盟、经合组织、世界银行等组织的捐助，缺乏预算使它们更像一个非政府组织，在实质性外交合作方面进展缓慢。中国城市外交要在制定明确战略的同时，提供充足的预算，确保将各个项目落到实处。

此外，城市外交基础设施建设也非常重要，包括办公场所、信息网络、辅助人员、办公系统等。城市外交与企业、媒体、非政府组织、市民等的联系极为密切，需要建立发达的外交服务设施，以提升城市外交能力。

^① Michele Acuto, “Are Mayors the New Diplomats?”

结 束 语

与欧美国家相比，中国城市外交是一个后来者，是随着中国改革开放的深入而逐步展开的。尽管在新中国成立之初，多数城市特别是北京、天津、上海、广州、南京等设立了外事办公室，但这些外事办公室都是在中央统一领导和部署下开展外交工作，是“地方版”的国家外交，并不属于真正意义上的城市外交。改革开放以来，随着国际化水平的提升，越来越多的城市外交职能迅速发展，不少城市通过举办经贸博览会、国际性体育赛事和文化活动以及推进国际合作提升城市国际化程度，也促进了外交职能的不断完善。

随着中国国际化水平的不断提升，城市越来越成为中国外交的重要行为体。党的十八届三中全会之后，中国拉开了新一轮全面深化改革的大幕，致力于建立国家治理体系和打造开放型经济体系，推动行政审批权下放，这些都为城市外交创造了难得的机遇。尤其是设立中国（上海）自由贸易试验区，推动丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路建设，为中国城市的国际化战略和立体化布局打开了广阔的空间。如何提升中国城市外交的水平，从而为实现中华民族伟大复兴的“中国梦”服务，成为新时期中国外交的重要组成部分。今后，中国需要制定明确的城市国际化战略，将丰富的城市国际交往资源整合为外交制度，奋发有为地推进城市外交，为增强城市全球竞争力和服务国家外交作出更大的贡献。

[收稿日期：2015-11-13]

[修回日期：2015-12-23]

[责任编辑：陈鸿斌]