

城市外交: 探寻全球都市的外交角色

赵可金 陈 维

摘 要 全球化重构了世界政治经济地图,城市的外交角色被错综复杂的跨国流动和社会参与所激活,城市国际化和全球都市的兴起,使得城市外交越来越成为一种相对独立的外交形态。与中央政府主导的国家外交相比,城市外交的主体更加多样、目标更加灵活、手段更加丰富、游戏规则更加复杂,是一种新外交形态。它既在一定程度上弥补了新时期国家外交的某些不足,也对国家外交构成了竞争和挑战。由于城市外交对城市发展前途的战略意义,近年来在学界形成了自由派、传统派和折中派三种理论立场,对城市外交作出了理论回应。从城市都市化和全球化的历史趋势来看,国家常常不得不对城市外交采取宽松的政策,支持城市的国际化战略。同时,为了防止城市外交脱离国家外交的总体轨道,国家又必须通过革新制度、健全机制、完善规范等措施,不断增强驾驭城市外交的能力和水平,尽可能地将城市外交纳入总体外交的轨道之中。

关键词 城市外交 外交转型 中国外交 国际事务

全球化重构了世界政治经济地图,刺激了错综复杂的跨国流动和全球参与浪潮的崛起。在全球资源重组的历史进程中,城市的地位和角色日益凸显。据经合组织报告估算,目前已经有超过半数以上的世界人口生活在城市,到 2029 年,城市人口将达到总人口的 75% 以上。^①作为全球化网络的节点,城市中聚集着复杂的全球组织指挥系统,日益成为全球政治、经济和社会生活命脉的主宰。城市在全球政治经济网络中的地位上升,在理论上的一个重要表现就是城市外交的复兴。

* 赵可金,清华大学国际关系学系副教授;陈维,清华大学国际关系学系博士研究生、大连外国语大学应用英语学院讲师(北京 100084)。

** 本文系北京市哲学社会科学规划项目“后奥运时期的北京形象与政治公关”(项目编号:10BaKD092)的阶段性成果。

① Report to OCSE, “Local Responses to a Global Crisis: International Strategies for Recovery”, 2009. 转引自罗红波主编《城市:全球化网络的节点》,北京:社会科学文献出版社,2010 年,第 4 页。

从 20 世纪 80 年代开始,一些学者开始关注地方政府和城市的外交角色,比如美国学者詹姆斯·罗西瑙的“两枝世界”理论^①、伊夫·杜恰切克和帕那奥蒂斯·索尔达托斯等人提出的“平行外交”理论^②、布赖恩·霍金提出的“多层外交”理论^③、陈志敏的《次国家政府与外交事务》也强调次国家行为体的外交意义,认为包括城市在内的次国家行为体日益承担更多的外交使命。^④ 尽管学界意识到包括城市在内的次国家行为体的外交角色,但真正明确提出城市外交却是 21 世纪以来的事情。荷兰国际关系研究所外交研究项目主任简·梅利森和罗吉尔·范·德·普拉伊吉姆在 2007 年发表的一篇论文中,明确提出了“城市外交”的概念,并对城市在国际政治中的角色进行了富有启发的研究。^⑤ 然而,迄今为止,对城市外交的研究远远落后于城市外交实践的进展,论者多笼统地将城市外交与地方政府国际交往活动混在一起,缺乏对城市外交特性的研究。上文以城市外交为题,概论城市外交的概念、理论背景和活动范围,但仍然停留在对现象的描述和评论,并没有对城市外交的历史缘起、理论争论和发展潜力做更系统深入的探究。世界城市和地方政府联合组织(UCLG)于 2008 年 6 月在海牙举行了第一届城市外交国际学术研讨会,会后编辑出版的论文集《城市外交:地方政府在冲突预防、和平构建和冲突后重建中的角色》,是迄今唯一一本专门以城市外交为主题的著作,涵盖了城市外交的概念、国际法和人权等法理问题,城市外交的政治运作以及关于哥伦比亚、克罗地亚和巴勒斯坦—以色列冲突中的城市外交案例,是一本集理论、法理、案例和具体操作研究于一体的著作。^⑥ 然而,该书将城市外交的范围界定得过于狭窄,仅仅强调城市参与和平构建很难涵盖城市外交实践更加丰富的内容。因此,本文在系统回溯城市外交缘起和发展历程的基础上,对城市外交的内涵与特征、学界对城市外交的理论回应与争论以及城市外交的前景和潜力等问题做出初步探索,以引起学界和社会各界的重视。

一、城市外交的缘起与发展

尽管城市外交是一个新词,但城市外交现象却是一种古老的行为。在古代印

① James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1990, pp. 243—297.

② Ivo D. Duchacek, “Perforated Sovereign Ties: Towards a Typology of New Actors in International Relations”, in Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, U. K.: Clarendon Press, 1990.

③ Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy: Non-central Governments and Multilayered Diplomacy*, London: The MacMillan Press Limited, 1993, p. 34.

④ 陈志敏《次国家政府与对外事务》,北京:长征出版社,2001年。

⑤ 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.

⑥ Arne Musch et al., eds., *City Diplomacy: The Role of Local Governments in Conflict Prevention, Peace-Building, Post-Conflict Reconstruction*, The Hague: VNG International, 2008.

度、古代巴比伦、古代中国、古希腊, 尽管以邦交、外交等名义开展对外交往, 但实际上在当时的“万国时代”, 国家不过是一座城池, 外交在本质和规模上都是一种城市外交。近代以来, 作为职业外交发源地, 威尼斯、米兰、佛罗伦萨等城市共和国之间的交往, 也是一种有组织的城市外交形态。直到 18 世纪之后, 法国人用民族主义对国家进行了改造, 主权国家的中央政府建立了外交部及其领导下的常驻国外使领馆网络, 外交成为中央政府的垄断性职能, 城市成为一种地方政府, 其对外交往不再占据外交的中心位置, 也不再负责处理国家职能中诸如战争与和平这样的重大外交课题。但城市作为一个国家经济、政治、文化、科技、教育等资源的中心, 仍然在各国外交中占有十分重要的地位, 对世界和平、发展和文化交流产生着重要影响。

20 世纪以来, 随着跨国交流的深入, 城市的外交角色逐步复苏, 不仅作为一国外交政策的代理者执行中央政府授予的外交使命, 而且越来越主动和频繁地独立拓展对外交往空间, 有的甚至开始逾越主权的制约, 与传统外交体系形成复杂的互动关系。根据城市在外交中扮演的角色不同, 可以将城市外交的发展划分为三个阶段。

(一) 民间外交阶段(1919—1980)

尽管城市从来没有停止跨国交往活动, 但自现代外交制度确立以来, 城市真正被允许参与外交事务却发源于第一次世界大战后的西欧国家, 并兴盛于二战以后。第一次世界大战结束后, 为了医治战争创伤, 英国约克郡的凯里市和法国普瓦市结为世界上第一对“友好城市”, 目的是以民间交往的形式, 促进两国人民的感情交流, 推动国家间关系的和睦。^① 第二次世界大战后, 这一地方政府间的积极交往受到各国政府的鼓励, 在一次法德市长会议上, 德国率先提出建立友城, 以弥合法德人民之间感情上的裂痕, 消除法德之间历史悠久的相互敌视, 进而扩散到欧洲国家乃至整个世界。^② 自此之后, 交通通讯技术的改进和跨国公司海外业务的增长, 为国际友好城市注入了强劲的活力, 特别是自 20 世纪 70 年代以来, 国际友好城市逐渐由情感型向更加重视经济社会利益的务实型方向转变,^③除了进行文化交流外, 逐步向社会经济、地方治理、环境保护、打击跨国犯罪和恐怖主义等领域延伸。

作为全球化进程中地方和全球连接的重要纽带, 国际友好城市是异国城市间加强商业和文化联系的一个上佳工具, 它通过广泛而深入的经济、社会、文化以及政治交流, 极大地增进了友城人民间的相互了解和感情, 促进了友城政治经济和社会文化的共同进步。从性质上来说, 国际友好城市仅仅是一种民间外交, 它虽然获得中央政府的许可和鼓励, 却不能逾越中央政府的外交政策, 它仅仅扮演沟通非官方交流的“民间使者”角色, 更多停留在经济、社会、文化和环保等“低级政治”事务, 几乎

^① Marek Furmankiewicz, “Town-twinning as a Factor Generating International Flows of Goods and People—the Example of Poland”, *Belgeo*, Vol. 1—2, 2005, p. 146.

^② J. C. de Villiers, “Achieving the Millennium Development Goals through City-to-City Partnerships: Origins, History and Context of City-to-City Partnerships”, Paper Delivered at the 50th Anniversary Conference of Sister Cities International in Washington DC, July 13, 2006.

^③ 贾伶《中阿友好城市发展的现状及前景分析》,《阿拉伯世界研究》2011年第6期,第46页。

毫不染指中央政府所明令禁止的政治、安全等“高级政治”事务,与官方外交是一种互补关系,而非竞争和替代的关系。

(二) 倡议外交阶段(1980—2001)

通常情况下,政治和安全等“高级政治”事务被牢牢掌控在中央政府手中,尤其是对单一制国家而言,中央政府一般不允许地方政府介入政治性事务,即使偶尔被允许参与此类事务,地方政府也被要求必须严格执行中央政府政策,不得自行其是。相比之下,联邦制国家对地方政府的国际事务控制能力弱一些,尤其是那些行政首长经由选举产生的地方政府,经常在参与对外事务上与中央政府大唱反调。

20 世纪 80 年代之后,美苏新冷战刺激了和平主义运动在世界范围内的普遍崛起,城市和地方政府成为和平主义运动宣泄的重要窗口,推动了城市外交步入倡议外交的新阶段。从 20 世纪 80 年代初开始到 90 年代初,各国的城市组织核军备竞赛的抗议活动,推动“无核区”建设,呼吁全面禁止核试验,彼此之间建立各种联系,打破冷战敌对氛围,推动跨国贸易投资合作,或者运用文化和认同手段加强在国际事务中的影响力。冷战结束后,此种抗议活动沿着两条路径向纵深发展:一是以欧洲国家为典型代表,地方政府纷纷确立独立的外交活动日程,协调面向特定国家和地区在经济、社会、文化、环保等不同议题领域之间的国际活动,以实现城市战略目标。^①在此期间,诸如“和平市长会议组织”(Mayors for Peace)、“国际城市和平使者协会”(International Association of Peace Messenger Cities)等行业性城市间国际组织建立,城市开始寻求对外政策的水平协调。二是以前苏联东欧地区国家为代表,城市开始寻求不同于中央政府的独立外交政策目标,对地缘性和功能性优先次序进行战略重整,并与中央政府围绕对外政策进行组织机构管理的垂直协调,一些地方政府甚至掀起了政治分离主义运动的高潮。^②

尽管如此,这些城市的跨国倡议活动还没有发展成为独立外交形态,它们既不是中央政府授意的外交行为,也没有获得明确的法理支持和普遍接受的制度规范,只是为了倡议一种共同的价值原则和具体利益而对一国外交政策施加影响力,充其量只能算作城市外事,而非城市外交。不过,此种跨国倡议活动不同于民间外交,它与官方外交不是互补关系,而是一种竞争关系,通过寻求国际范围内的舆论支持、向中央政府施加压力、推动城市间的交流合作等手段,寻求一种不同于中央政府政策的政治影响力,已经产生了较大的外交影响力。

^① David Criekemans, ed., *Regional Sub-state Diplomacy Today*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010; David Criekemans, “Researching Sub-state Diplomacy: The Road Ahead”, 1st The Hague Diplomacy Conference Cross-roads of Diplomacy, The Hague, Netherlands Institute for International Relations Clingendae and The Hague Journal of Diplomacy, June 21—22, 2007.

^② M. Nicholson, “Towards a Russia of the Regions”, *Adelphi Paper*, No. 330, Oxford: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, 1999, pp. 62—66; Sam Nunn and Adam N. Stulberg, “The Many Faces of Modern Russia”, *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 2, 2000, pp. 45—62; M. Alexseev, “Russia’s Periphery in the Global Arena: Do Regions Matter in the Kremlin’s Foreign Policy?” *Policy Memo* 158, San Diego State University, 2000.

(三) 城市外交阶段(2001—)

步入 21 世纪后,随着全球化进程的深入,以多边城市组织建立为标志,越来越多的城市开始重视全球安全和发展问题,不仅积极参与中央政府的外交政策制定和国际谈判,而且纷纷在海外设立类似于驻外使领馆的办事处,积极参与多边城市组织,城市外交越来越成为一种独立的外交形态。

城市外交阶段的表现之一是多边城市组织的兴起。2001 年,“全球本土化论坛”(The Glocal Forum)成立,该组织强调全球化视野,重视城市在国际关系中的重要地位,认为各国大城市的市长们已经被赋予外交官的使命,他们占据着得天独厚的优势地位,能够动员资源和公民社会组织的善意和专业知识,更好地服务于化解冲突和分歧。该组织还发起了一系列项目,鼓励地方社区积极参与化解冲突,参与冲突后的社区重建以及维护和平与发展。^①另一个更具影响力的城市外交推动机构 UCLG 于 2004 年宣告成立,该组织由世界城市协会联合会、地方政府国际联盟和世界大都市协会合并组成,是目前最大的城市和地方政府组织,是开展城市外交,包括地方政府国际合作最有影响力的舞台。目前,该组织会员包括 140 个国家的 1000 多个城市会员和 112 个全国性地方政府协会。^②UCLG 在 2005 年建立了城市外交委员会,致力于界定地方政府在推动社会团结、冲突预防、冲突解决和冲突后重建的角色,简言之,推动城市致力于所谓的“和平构建”。^③该委员会在 2006 年 10 月佩鲁贾会议和 2007 年巴塞罗那会议两次预备会议之后,于 2008 年在荷兰海牙举办了第一届城市外交国际学术研讨会,首次明确了城市外交(city diplomacy)的概念及其内涵,外交不再被视作中央政府垄断的领地,城市和地方政府也可以运用外交在国际社会中捍卫特定的利益。于是,城市和地方政府第一次获得了正式的身份,被允许自定对外政策,与海外对应机构开展合作,建立世界性的游说网络,进而建立起国际关系网络。^④到 2010 年 11 月,为进一步增强城市外交的竞争力,UCLG 将旗下管辖事务关联度非常高的分权合作委员会与城市外交、和平构建和人权委员会合并,新建立发展合作与城市外交委员会(The Committee on Development Cooperation and City Diplomacy),该委员会的参与方一致同意制定一份战略计划,共同推动包括联合国千年发展目标在内的诸多外交政策议程。^⑤

城市外交阶段的表现之二是世界城市的兴起。纽约、伦敦、东京等全球性都市不仅实际上建立起遍及世界各个角落的关系网络,而且还掌控着全球城市经济和社

① <http://www.citymayors.com/gratis/glocal.html>, 2013 年 10 月 23 日登录。

② <http://www.uclg.org/en/organisation/about>, 2013 年 10 月 23 日登录。

③ Arne Musch, et al., eds., *City Diplomacy: The Role of Local Governments in Conflict Prevention, Peace-Building, Post-Conflict Reconstruction*, p. 18.

④ “The Hague Agenda on City Diplomacy”, the Documents of the First World Conference on City Diplomacy, “The Role of Local Governments in Conflict Prevention, Peace-Building and Post-Conflict Reconstruction”, UCLG, 2008.

⑤ <http://www.uclg.org/en/organisation/structure/committees-working-groups/development-cooperation-and-city-diplomacy>, 2013 年 10 月 23 日登录。

会生活的游戏规则制定权,聚集了大量的国际组织、跨国公司、全球性媒体、非政府组织等机构的总部,其所构成的“全球公共领域”在几乎所有社会生活领域引领着时代潮流,对其他国家的经济、社会、文化乃至政治都产生了直接而深刻的影响,“城市间经济网络开始主宰全球经济命脉,使若干世界性的节点城市成为在空间上超越国家的实体,并逐渐形成多极、多层次的世界城市网络体系”。^①世界城市在参与国际事务的广度和深度方面都有极大的提高,更多地参与“高级政治”议题,积极参与全球治理。在涉及反恐和防扩散等国家安全、世界经济复苏、全球气候变化、控制大规模传染病以及规范移民等众多外交事务中,世界各国城市都日益强调推动国际合作和跨国协调,以提升城市竞争力和应对城市治理难题。例如,在巴以冲突问题上,当欧洲国家未能与哈马斯政权实现合作时,一些加拿大城市却能参与到巴勒斯坦地区的市政项目中,帮助地区发展和能力建设,协助缔造和平。^②在应对全球气候变化问题上,伦敦市长利文斯通倡议成立了 C40 世界大城市气候领导联盟,发挥大城市在全球气候治理中的关键性领导作用。^③

中国的城市外交也逐步走向成熟。目前,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 418 个城市,与五大洲 131 个国家的 452 个省(州、县、大区、道等)和 1390 个城市建立了 2030 对友好城市(省州)关系。^④同时,我国在 1992 年发起成立了中国国际友好城市联合会,1999 年对外友协以中国地方政府代表的身份加入 UCLG 的前身——地方政府国际联盟(IULA)。随后,上海、天津、广州、湖南等我国城市和地方政府作为创始会员加入 UCLG。2011 年 1 月,胡锦涛主席访美期间,两国在《中美联合声明》中宣布建立中美省州长论坛,开创了城市外交新思路,搭建了加强两国地方交流合作的重要平台。^⑤城市公共外交的推进也步伐加快,目前,上海市、天津市、广东省、温州市、西宁市、南京市、佛山市、扬州市、杭州市、惠州市等都成立了地方公共外交协会,广州市更于 2013 年 9 月成立了全国首家城市外交协会,城市外交日益成为中国外交学界关注的热点之一。

二、城市外交的内涵与特征

尽管城市外交受到各方面的普遍重视,但国内外学界对城市外交的认识仍然存

① 罗红波主编《城市:全球化网络的节点》,第 22 页。

② Kenneth Bush, *Building Capacity for Peace and Unity: The Role of Local Government in Peace-Building*, Ontario: Federation of Canadian Municipalities, 2004.

③ 李昕蕾、任向荣《全球气候治理中的跨国城市气候网络——以 C40 为例》,《社会科学》2011 年第 6 期,第 54 页。

④ <http://www.cifca.org.cn/Web/YouChengTongJi.aspx>, 2013 年 10 月 25 日登录。

⑤ 王军、王丰丰《首届中美省州长论坛搭建地方交流平台》,参见中华人民共和国中央人民政府网站, http://www.gov.cn/jrzg/2011-07/16/content_1907816.htm, 2013 年 5 月 8 日登录。

在分歧 类似的提法还有“地方对外政策”(local foreign policy)、“成员外交”(constituent diplomacy)、“地方外事”(local foreign affairs)、“市政外交”(municipal diplomacy)、“市民外交”(citizen diplomacy)、“城际外交”(city-to-city diplomacy)等。特别是迈克尔·舒曼在1982年创建了以推进地方对外政策为宗旨的创新外交研究中心(the Center for Innovative Diplomacy),该机构动员8000多个非营利组织,通过直接的公民和城市参与国际事务,致力于推动全球和平、正义、发展和环境保护事业,并创建了和平之网(PeaceNet),出版了《城市对外政策公告》季刊,吸引了3000多个地方政府官员呼吁各种对外政策议题。^①舒曼提出了“地方对外政策”的概念,泛指一切地方政府所采取的涉外行动,并没有严格的界定。^②前美国政府间关系咨询委员会执行主任约翰·金凯提出的“成员外交”更适合于联邦制国家的成员单位,而不适合单一制国家的地方政府。^③其他提法诸如“市政外交”、“市民外交”、“地方外事”、“城际外交”在含义上与“城市外交”没有多大区别,但没有“城市外交”简洁易懂,故而本文更倾向于使用“城市外交”的提法。

“城市外交”一词,最早是“全球本土化论坛”在2003年发布的一份关于“地方国际化”(glocalization)的报告中首先使用的概念。所谓地方国际化,是指在技术、信息和经济全球化与地方现实之间存在着紧密的链接,城市就是一种自下而上的全球化治理体系枢纽,是全球本土化的外交工具。^④在该报告看来,城市外交是外交去中心化和城市之间互动的必然产物。后来,UCLG下属的城市外交、和平构建和人权委员会在2005年给出了一个城市外交的定义,认为城市外交是地方政府及其附属机构用于促进社会团结、冲突预防和冲突后重建的工具,旨在构建一种稳定的安全环境,各方能在和平、发展与繁荣的气氛中生活与工作。^⑤2008年,欧洲理事会的地方与地区机构代表大会基本采纳了这一定义,并赋予城市外交新的内涵,强调作为一种自然发展的产物,城市可以被视作共享民主、法治和人权等价值观的国际社会成员,并在建议报告中提出,城市外交应被定义为“在冲突区域,某一市政当局为获得一个或者众多区外市政当局支持所开展的各种活动”。^⑥显然,对城市外交的此种界定是一种狭义的看法,它符合外交的经典定义“和平处理国际关系的活动”,只不过将行为体

① “Michael Shuman Biography”, <http://vgn.cds.bsu.edu:82/greening/article/0,52588-00.html>.

② Michael H. Shuman, “Dateline Main Street: Local Foreign Policies”, *Foreign Policy*, No. 65, Winter 1986—87; Michael H. Shuman, “Dateline Main Street: Courts v. Local Foreign Policies”, *Foreign Policy*, No. 86, Spring 1992.

③ John Kincaid, “Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-State: Conflict and Co-operation”, in Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, U. K.: Clarendon Press, 1990, pp. 54—75.

④ Glocal Forum, “Globalization: Research Study and Policy Recommendations”, CERFE/Glocal Forum/Think Tank on Glocalization, Rome, 2003.

⑤ A. J. Sizoo, “City Diplomacy Concept Paper”, Committee on City Diplomacy, Peace-Building of United Cities and Local Governments Policy Statement, 2007.

⑥ A. Musch and O. Van Veldhuizen, “City Diplomacy Explanatory Memorandum”, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe CPL (14) 12 REP, Strassbourg, 2008 p. 2.

扩展到了“城市”和“地方政府”。

2007年,荷兰国际关系研究所的简·梅利森和罗吉尔·范·德·普拉伊吉姆提出了一种广义的城市外交定义,认为“城市外交是城市或地方政府为了代表城市或地区和代表该地区的利益,在国际政治舞台上发展与其他行为体的关系的制度和过程”。在他们看来,城市外交活动的领域涵盖了安全、发展、经济、文化、网络和代表等领域。^①目前这一界定被学界特别是中国学界广泛接受。2008年11月8日,在中国国际友好城市大会开幕式的致辞中,中国人民对外友好协会会长陈昊苏明确提出了“城市外交”的概念,认为城市外交是国家总体外交的重要组成部分,城市外交是一种半官方外交,相对于纯民间外交而言,它带有官方色彩;而相对于由中央政府推行的官方外交而言,它又带有接近民间的非官方色彩。他认为,城市外交服从并服务于总体外交,城市外交能够发挥配合总体外交、参与全球治理、促进地方发展的重要作用。^②龚铁鹰也认为,城市外交是国家总体外交的一个组成部分,但是又有城市地方特色,在性质上属于半官方外交。城市外交也具有从属性、中介性等特点。^③显然,陈昊苏和龚铁鹰仅仅强调城市外交的半官方性和服务地方的特点,并没有详细解释城市外交的机制和过程。

相比之下,复旦大学的陈志敏和苏长和教授则更强调城市外交的地方性,并提出地方外交的概念,认为应基于对外交的广义定义,将地方政府在中央政府政策指导下所从事的对外交往活动视为中国外交的一部分,此即为“地方外交”。^④熊炜和王婕认同此种看法,但不同意使用“地方外交”一词,而是强调使用“城市外交”更准确,认为城市外交是指城市配合国家总体外交,在中央政府的授权和政策指导下参与国际交往的活动。^⑤杨勇的界定与之类似,认为城市外交是国家外交的延伸,具有宪政上的非主权性、战略上的补充性、权力上的有限性、行为上的中介性、职能上的社会性等特征。^⑥不难看出,广义的城市外交强调其地方性,均认为城市外交应恪守中央政府的“授权”和“政策指导”,“不违背国家主权、法律和外交政策”,这为城市外交设定了明确的界限。因此,中国学者对于城市外交的界定要比梅利森和普拉伊吉姆的定义范围小一些,这可能是受到中国外交约束的结果。

① Rogier van der Pluijm and Jan Melissen, “City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Relations”, p. 12.

② 陈昊苏《陈昊苏在中国国际友好城市大会开幕式上的讲话》2008年11月8日,人民网, <http://world.people.com.cn/GB/57507/8311402.html>。

③ 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。

④ 陈志敏《中国的地方外交》,《国际观察》2010年第1期,第18—19页;苏长和《国内—国际相互转型的政治经济学》,《世界经济与政治》2007年第11期,第12页;苏长和《国际化与地方的全球联系——中国地方的国际化研究(1978—2008年)》,《世界经济与政治》2008年第11期,第24—32页;苏长和《中国地方政府与次区域合作:动力、行为及机制》,《世界经济与政治》2010年第5期,第11页。

⑤ 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。

⑥ 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。

事实上,必须牢牢把握“城市”和“外交”的双重特性,明确城市的界限和外交的界限,在“城市”特点和“外交”特性两者之间寻求支撑点,才能真正明晰城市外交的准确内涵。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的沟通活动。具体来说,城市外交具有以下四个本质特征:

一是主体特征。外交是独立主权的对外行为,非基于主权者授权或者委托的一切对外行为均为非外交行为。这一主体特征为城市外交限定了范围,城市外交的主体既不是中央政府派驻到城市的派出机构,也不是没有政治权力的地方社区,而是由地方社区选举产生并对地方社区提供公共服务的合法而负责的城市当局,包括民选官员和行政长官。在开展城市外交的时候,必须具有合法身份和代表能力,所开展的一切活动能够有效,不受到中央政府的明示否决(单一制国家)或宪法的明令禁止(联邦制国家)。

二是目的特征。与外交致力于捍卫国家利益和执行对外政策相比,城市外交除了执行对外政策外,还寻求管理多样化的国际利益、提升社会团结、拓展城市发展空间等目的。尤其是在全球化时代,大多数城市均面临着多样化族群、文化、宗教、环境、恐怖主义、跨国犯罪、经济、金融等产生的外交问题,不仅需要和中央政府在对外政策上保持密切的沟通,而且还要广泛地与世界各国政府、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。

三是内容特征。与国家外交相比,城市外交所处理的事务强调非主权性,城市外交不能私自卷入主权性事务,只能开展非主权性事务的交往,诸如促进出口、吸引外资、促销旅游、贸易推广、文化交流、社会管理、环保政策等。^①即便是像纽约、东京、香港这样的国际性大都市,在涉及主权性事务上也必须获得中央政府(或联邦政府)的许可,尤其是涉及调解地区冲突、参与战后重建、维护国际和平与安全等“高级政治”事务时,必须慎重操作,严格在主权国家政策范围内开展,防止逾越主权红线。

四是形式特征。与国家外交类似,城市外交强调制度化的和平沟通,必须以承认一系列国际法、国际制度和外交惯例为前提,以沟通信息、寻求合作、建立信任为落脚点,所有的外交活动诸如访问、谈判、交涉、斡旋、调解、缔约、参加国际会议和国际组织等,均需遵守相关的法律、制度和规范,特别是应避免违反他国法律,以非法手段干涉他国内政。只不过相比国家外交,城市外交形式上更为灵活,不必拘泥于严格的外交礼仪,更突出社会性、世俗化甚至生活化特征。

基于上述本质特征,城市外交将自身与其他一系列概念区分开来。与中央外交处理主权性事务不同,城市外交更强调非主权事务,且更多由城市当局及其附属机构开展,其外交是附属的、有限的和地方性的。与纯粹的民间外交相比,城市外交具

^① 陈志敏《次国家政府与对外事务》,第73—90页。

有一定的官方性,必须得到中央政府的授权或许可。城市外交也不同于宽泛意义上的地方外事。后者泛指地方的对外交往,或“保证地方外事无条件地贯彻中央的对外方针政策”,^①几乎没有什么自主性,且处理一些无关紧要的迎来送往事务,城市外交则具有较强的自主性,会参与一些诸如裁军谈判、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。总之,城市外交的兴起,意味着城市拥有了传统上仅仅由中央政府和职业外交官才能承担的外交职能,城市外交成为一种相对成熟的外交形态,成为一个国家总体外交的重要组成部分。

三、城市外交研究: 回应与论争

在传统上,国际学界对外交持国家中心主义的范式,倾向于把外交界定为主权国家政府之间和平处理彼此事务的活动,非主权国家的国际行为不被视作外交,无论是理想主义/新自由主义,还是现实主义,在外交的内核界定上都顽固地认为,只有中央政府有权从事外交,地方政府、城市、跨国公司、非政府组织可以参与国际关系,但其行为不被称为外交,不受外交关系法的保护和约束。^②然而,自第二次世界大战结束之后,国际政府间组织、跨国公司、国际非政府组织等非国家行为体,在国际事务中越来越活跃,影响力也越来越大,主权国家垄断外交的格局逐渐被打破。国际事务和国内事务之间的界限越来越模糊,诸如全球金融危机、全球气候变化、国际恐怖主义、跨国犯罪等国际问题,越来越成为国内各级政府案头的棘手日程,传统上将国内问题和国际问题区别对待的做法已经越来越不可能。特别是自 20 世纪 80 年代以来,国际关系主流学界开始承认国际关系和国内政治之间的联动关系,不再像过去那样拒绝承认国内政治结构和政治制度对国际关系有影响。^③

与国际关系学界的总体转型类似,外交学界也出现了外交转型的研究潮流。在全球化时代,如果依然将外交界定为国家间关系或政府间事务,将外交与内政严格

① 赵丕涛《外事概说》,上海:上海社会科学院出版社,1995年,第23页。

② 传统外交学派学者萨道义(Ernest Mason Satow)、杰夫·贝里奇(G. R. Berridge)、基尚·拉纳(Kishan S. Rana)等都持此种观点。参见 Donna Lee and David Hudson, “The Old and New Significance of Political Economy in Diplomacy”, *Review of International Studies*, Vol. 30, No. 3, 2004, pp. 343—360; Kishan S. Rana, *Foreign Ministries: Change and Reform*, Paper Presented at the International Studies Association, Montreal, 2004; G. R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, London: Palgrave, 2002。

③ Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games”, *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 427—460; Peter B. Evans, Harold K. Jacobsen and Robert D. Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press, 1993; Helen V. Milner, *Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton NJ: Princeton University Press, 1997; Chris Brown, et al, *International Relations in Political Thought*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002; Chris Brown, *Sovereignty, Rights and Justice: International Political Theory Today*, Cambridge: Polity Press, 2002。

区分,就无法把握外交复杂的现实。近年来,一些学者将外交(diplomacy)看做与对外政策(foreign policy)完全不同的范畴,尽管并没有从规范意义和伦理内涵上进行充分论证,但依然有不少人对所谓的批判外交理论下了很大的工夫,并集中关注诸如“外交文化”(diplomatic culture)^①、常规官僚程序(bureaucratic routine)^②、外交灵活性(diplomatic flexibility)^③、外交思想(diplomatic thinking)^④以及可持续外交(sustainable diplomacy)^⑤等问题。在此类批判性外交研究中,学者们越来越关注外交的人类学维度^⑥、政治经济学维度^⑦、外交私有化^⑧、次国家外交^⑨、新公共外交^⑩、欧洲外交实践的转型^⑪、非政府组织和名人外交的影响^⑫等问题上。从中我们不难发现,外交学界正在慢慢认可外交内涵和外延的扩大趋势,已经有一大批学者开始质疑外交的前提假设,逐步赋予一些传统上不被视作外交的事务以外交内涵,赋予地方政府、企业、媒体、网络等行为体以外交职能。^⑬近年来,一些非国家行为体比如利益集团、社会运动甚至个人都被视作“国际社会”的重要组成部分,将外交看做这些社会行为体的实践活动,^⑭甚至有学者明确提出了“非传统外交”和“社会外交”,以拓展对外交的理解。^⑮城市外交就是这一外交转型研究潮流的重要组成部分。从不同学者对城

① G. R. Wiseman, “Pax Americana: Bumping into Diplomatic Culture”, *International Studies Perspectives*, Vol. 6, No. 4, 2005, pp. 46—75.

② Iver B. Neumann, “To Be a Diplomat”, *International Studies Perspectives*, Vol. 6, No. 1, 2005, pp. 72—93.

③ Daryl Copeland, *Guerrilla Diplomacy: Rethinking International Relations*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2009.

④ Paul Sharp, *Diplomatic Theory of International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

⑤ David Wellman, *Sustainable Diplomacy: Ecology, Religion and Ethics in Muslim-Christian Relations*, New York: Palgrave Macmillan, 2004; C. M. Constantinou and J. Der Derian, eds., *Sustainable Diplomacies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

⑥ Iver B. Neumann, *An Ethnography of Diplomacy*, Ithaca: Cornell University Press, forthcoming.

⑦ D. Lee and D. Hudson, “The Old and New Significance of Political Economy in Diplomacy”, pp. 343—360.

⑧ Brian Hocking, “Privatizing Diplomacy?” *International Studies Perspectives*, Vol. 5, No. 2, 2004, pp. 147—152.

⑨ N. Cornago, “On the Normalization of Sub-State Diplomacy”, *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 5, No. 1—2, 2010, pp. 11—36.

⑩ Jan Melissen, ed., *The New Public Diplomacy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

⑪ J. Batora, “Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy?” *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 1, 2005, pp. 44—66.

⑫ M. Betsill and E. Corell, eds., *NGO Diplomacy*, Cambridge: MIT Press, 2008; A. F. Cooper, *Celebrity Diplomacy*, Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2008.

⑬ J. Der Derian, *On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford: Blackwell, 1987; C. M. Constantinou, *On the Way to Diplomacy*, Minneapolis: Minnesota University Press, 1996; Paul Sharp, “For Diplomacy: Representation and the Study of International Relations”, *International Studies Review*, Vol. 1, No. 1, 1999, pp. 33—57; A. F. Cooper and B. Hocking, “Governments, Non-Governmental Organizations and the Re-Calibration of Diplomacy”, *Global Society*, Vol. 14, No. 3, 2000, pp. 361—376; S. Riordan, *The New Diplomacy*, Cambridge: Polity Press, 2003; G. A. Pigman, *Contemporary Diplomacy*, Cambridge: Polity Press, 2010.

⑭ Iver B. Neumann, “The English School on Diplomacy: Scholarly Promise Unfulfilled”, *International Relations*, Vol. 17, No. 3, 2003, pp. 341—369; C. M. Constantinou, “On Homo-diplomacy”, *Space and Culture*, Vol. 19, No. 4, 2006, pp. 351—364; Paul Sharp, *Diplomatic Theory of International Relations*.

⑮ 赵可金《非传统外交:当代外交理论的新维度》,《国际观察》2012年第5期,第7—14页;赵可金《非传统外交:外交社会化及其后果》,《世界经济与政治》2013年第2期,第99—117页。

市外交所持的不同理论立场,可以将学界对城市外交的学术回应划分为三个流派。

(一) 自由派的城市外交研究

从 20 世纪 80 年代起,一批具有较强自由主义倾向的学者开始关注联邦制国家对外关系中的“次国家外交”问题,但这些研究并非从国际关系和外交维度进行,更多是从呼吁州权的角度提出的。^① 美国学者伊夫·杜恰切克在 1986 年出版了《政治的领土层面:国家之内、国家之中和国家之间》,第一次系统地对次国家政府的对外活动进行了理论分析,随后他又与帕那奥蒂斯·索尔达托斯等先后编辑出版了《有缺陷的主权和国际关系:次国家政府的跨主权交往》、《联邦主义与国际关系》、《国际关系与联邦制国家》等书,提出了“平行外交”(para-diplomacy)理论。该理论认为,次国家政府所开展的对外活动,构成了一种与中央外交平行开展的独立外交,带来了一国外交事务的地域性分化和功能性分化,不仅各政府部门都卷入外交事务,各级政府的外交积极性也迅速高涨,次国家外交已经具备了目标、战略、策略、机制、活动、手段等要件,与一国外交政策和外交过程已经没有什么差别。^② 甚至有学者认为,次国家外交“要求重新定义国家的本质和作用”,这是民主发展的必要条件。^③ 1993 年,英国考文垂大学的布赖恩·霍金在《地方化外交政策:次国家政府和多层外交》一书中提出了“多层外交”理论,认为国际相互依赖推动了地方政府在参与对外事务方面的积极性,地方政府在谈判前、谈判中和谈判后都对一国外交产生影响,无论在所谓的“国际外交”,还是在“国内外交”领域,次国家政府都是不可忽视的行为体。^④ 显然,在霍金看来,次国家政府的参与使得外交成为一种“多层博弈”,次政府外交成为“多层外交”的独立一层。

不难看出,这些对城市外交持自由主义立场的学者认为,城市外交是一种不同于中央外交的替代外交形态,城市和地方政府逐步拓展国际交流网络,在世界范围内设立办事机构,构建广泛的伙伴网络,甚至绕开中央政府对外政策开展独立外交。在这种外交环境下,中央外交已经成为城市外交的障碍,是国际秩序不合理的根源。特别是对于诸如人权、援助、发展和环保议题,城市和地方政府具有更多样的手段和更专业的知识,在构建和平与缓和冲突方面具有独特的优势。^⑤ 因此,自由主义外交学派强调积极推动外交地方化,倡导打破国家主导的外交环境和外交规范,把非政

① 陈志敏《次国家政府与对外事务》,第 10 页。

② Ivo D. Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics Within, Among, and Across Nations*, Boulder CO and London: Westview Press, 1986; Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche, Garth Stevenson, eds., *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York: Greenwood Press, 1988; Hans J. Michel and Panayotis Soldatos, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, U. K.: Clarendon Press, 1990.

③ John Kincaid, “Constituent Diplomacy in Federal Politics and the Nation-State: Conflict and Co-operation”, p. 74.

④ Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*.

⑤ Brian Hocking, “Privatizing Diplomacy?” pp. 147—152.

府组织、跨国企业和跨国社会运动纳入外交秩序中,认为任何国家都不能避免外交转型。^①然而,该学派显然高估了城市和地方政府的外交能力,也对城市绕开中央政府独立开展外交事务所具有的负面影响估计不足,不仅无法否定中央政府主导外交事务的范式,而且其主张在世界外交实践中的影响力依然十分有限。

(二) 传统派的城市外交研究

传统派外交学者认为,国际关系是围绕权力和利益的争夺,外交仍然是中央政府垄断的事务,所谓城市外交只不过是城市执行中央政府的政策而已,城市的国际活动没有独立性。^②尽管受全球化影响,城市国际化程度大大提升,一些学者甚至提出了“世界城市”(world city)^③、“全球城市”(global city)等概念,认为工业资本主义的历史性发展带来了城市国际影响力的急剧上升。^④但是,在现实主义者看来,所有这些变化仍然没有对国家中心论造成实质性的挑战,城市仍然需要遵守中央政府制定的外交政策和规则。“在危急时刻,国家会重新制定其他行为主体运转所遵循的规则。”^⑤从法理上来看,各国宪法也明显站在国家中心论一边,即便是像美国、俄罗斯、德国这样的联邦制国家,对诸如纽约、芝加哥、洛杉矶、法兰克福、圣彼得堡等城市所开展的国际交往活动的授权都十分有限。

在现实主义者看来,城市参与外交事务尽管十分积极,比如20世纪80年代西方一些城市积极参与反核竞赛的抗议活动,一些城市甚至采取了与中央政府外交政策不同的立场,但这些活动与中央政府外交的影响力相比,始终处于弱势,其投入的资源也远远不及中央政府,特别是几乎所有城市都不掌握军事资源,而且十分分散,即使积极参与外交事务,也很难“保持一个声音讲话”。^⑥而诸如魁北克、车臣、科西嘉等开展的所谓“分离外交”,则在实质上等同于“国家外交”,不能被视作城市外交的范畴。在更多的情况下,一些城市在参与外交事务时,都会争取中央政府的许可,像北京申办奥运会、上海举办世博会等重大国际性活动,城市非但不会逾越中央政府的政策红线,而且还必须积极争取中央政府的支持,即便像香港、澳门这样高度自治

① Shaun Riordan, *The New Diplomacy*, p. 10; Richard Langhorne, *Diplomacy beyond the Primacy of the State*, Diplomatic Studies Program, Leicester University, No. 43, 1998, pp. 1—2; James Der Derian, *On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford: Basil Blackwell, 1987, p. 2.

② D. Lee and D. Hudson, “The Old and New Significance of Political Economy in Diplomacy”, pp. 343—360; Kishan S. Rana, *Foreign Ministries: Change and Reform*; G. R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*.

③ Manuel Castells, *The Urban Question: A Marxist Approach*, London: Edward Arnold, 1977; David Harvey, *Social Justice and the City*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1973; John Friedmann, “The World City Hypothesis”, *Development and Change*, Vol. 17, No. 1, 1986, pp. 69—84.

④ Saskia Sassen, *The Global City*, Princeton: Princeton University Press, 2001; Peter Hall, “Globalization and the World Cities”, *UNU/IAS Working Paper*, No. 12, July 1996.

⑤ [美]肯尼思·华尔兹《国际政治理论》,信强译,苏长和校,上海:上海人民出版社,2003年,第126页。

⑥ Rogier van der Pluijm and Jan Melissen, “City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Relations”, p. 20.

的特别行政区,在外交和国防事务上也必须与中央政府保持高度一致。^①国内学者熊九玲明确指出,“无论从法律上的权限划分还是实践中的政策导向来看,中国地方政府的外事工作最基本的底线就是为中央的总体外交服务,维护国家主权和利益。”^②

因此,现实主义者看到了一个现实,那就是当今世界仍然存在一个以国家为中心的世界,中央政府的主导地位没有遭受实质性的挑战,尤其是在国防和外交领域,无论城市外交的影响力有多大,都不足以冲垮国家外交和中央政府在外交制度上所设置的堤坝,至少还没有发展到替代国家外交的程度,这一点恐怕是客观的。

(三) 折中派的城市外交研究

相比传统派和自由派在城市外交问题上的极端主张,在外交学界最有影响的一派是折中派,又被称为“改良派”。^③在城市外交问题上,折中派的代表人物主要有荷兰国际关系研究所的梅利森和普拉伊吉姆、中国复旦大学的陈志敏教授和 UCLG 召集的一批专家学者。在他们看来,对城市外交固守国家中心主义的立场和采纳否定国家中心主义的替代立场都是极端的、不可取的。

梅利森等人承认当前外交依然在主权国家和中央政府的主导下,城市外交无法逾越主权国家设置的红线,但认为这一情况在逐步发生变化,在不同的议题领域、不同的政治体制以及不同的国家和地区里,城市外交的影响力存在很大差异。更重要的是城市已经实质性地卷入了外交事务,其方法、手段、规则和形式都在逐步走向成熟,专业化和实用化程度与日俱增,否定城市外交等于无视现实。^④因此,在全球化时代,城市需确立全球视野,打破传统的外交框架,建立覆盖全球的政治经济网络,唯有如此,城市发展空间才会更加广阔。

陈志敏也认为,作为一类特殊的国际事务参与者,城市和次国家政府的国际行为一般从属于一国外交的指导,其所追求的个别利益不必然和国家利益相一致,可以与中央外交保持合作共赢的关系。^⑤熊炜则进一步认为,城市外交正在慢慢变成一种国际惯例,城市外交与国家总体外交之间是多样性的统一关系。因此,主张以多元、多层和多形态的视角看待城市外交,从不同的层次建立对城市外交的分析框架,使之具有丰富的内涵。^⑥显然,中国学界更能接受城市外交作为一种外交形态,并试图将其纳入总体外交的轨道之中。

① 上海国际问题研究院《国家外交政策下香港在邻近地区的角色与作用》,香港:香港特区政府中央政策组 2009 年;叶桂平《次国家行为体的对外关系研究——以澳门特别行政区为例》,《世界经济与政治》2013 年第 2 期,第 118—133 页。

② 熊九玲《城市的国际角色:联邦制和单一制比较》,《公共外交季刊》2013 年春季号,第 33 页。

③ Stuart Murray, “Consolidating the Gains Made in Diplomacy Studies: A Taxonomy”, *International Studies Perspectives*, Vol. 9, No. 1, 2008, pp. 32—34.

④ Rogier van der Pluijm and Jan Melissen, “City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Relations”, p. 6.

⑤ 陈志敏《次国家政府与对外事务》,第 32 页。

⑥ 熊炜、王婕《城市外交:理论争辩与实践特点》。

此外,UCLG则严格限定城市外交的范围,仅仅将城市参与国际和平构建的活动视作城市外交,包括在国内管理多样化的国际利益矛盾、参与国际和平外交、参与跨国性的非政治性事务等。当然,该组织明确认可城市外交作为一种成熟的外交形态,其所开展的活动形式包括游说全球议题领域的公共政策、规划各种形式的跨国项目以及组织各种形式的社会对话活动等。^①同时,该组织明确强调城市外交的限度,反对干涉一国主权和内政,强调负责任、透明、公正和法治原则,严守外交界限。

显然,折中派的主张强调中央外交和城市外交在不同的环境下各自具有处理外交事务的优势,强调要打破非此即彼的思维定式,把中央外交和非中央外交结合起来,吸纳城市进入外交过程,打破等级森严的金字塔形外交体制结构,将外交改造成成为网络化、多边化、多面化(polyilateralization)的开放系统。^②同时,要逐步完善城市外交规范,将其纳入总体外交制度系统中去。相比之下,折中派不像传统学派那样固守中央外交主导一切的戒律,否定一切城市外交的影响,也不像自由派那样夸大城市外交的能力,认为城市外交可以绕开中央外交。折中派更强调逐步将城市和地方政府的国际交往纳入到总体外交体系中。

四、当今城市外交的主要议程

作为一种外交形态,如何定位和评估城市外交的潜力,特别是如何处理城市外交与国家外交的关系,是一个十分重要的理论问题。对此,在学界是存在争论的。一种观点认为,城市外交与外交部所领导的外交活动产生冲突,会削弱中央外交,故而对国家外交是有害的。^③另一种观点则认为,城市外交与国家外交互有侧重,是相互补充的。^④还有的观点认为,城市外交与国家外交既相互冲突又相互补充,是“竞争性合作”的关系,它依赖于中央政府与地方政府的统筹协调。^⑤陈志敏认为,尽管次国家外交潜力巨大,但“一种较为可能也较为现实的前景是,各国的中央政府将继续主导而不是垄断一国的对外关系,特别是在政治和安全等‘高级政治’领域”,一种更适应21世纪国际关系形态的外交应当是“中央主导下的共赢外交格局”,它必将

^① Arne Musch, et al., eds., *City Diplomacy: The Role of Local Governments in Conflict prevention, Peace-building, Post-conflict Reconstruction*, p. 19.

^② Paul Sharp, “For Diplomacy: Representation and the Study of International Relations”, 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.

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

^④ Wang Jian, “Localising Public Diplomacy: The Role of Sub-National Actors in Nation Branding”, *Place Branding*, Vol. 2, No. 1, 2006, p. 34.

^⑤ Rogier van der Pluijm and Jan Melissen, “City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Relations”; Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”.

成为世界各国(特别是主要大国)中央和地方在处理对外关系方面的主流形态。^①不难看出,不管是冲突论,还是互补论,均认为城市外交具有巨大的发展潜力,当代城市外交的主要议程应该是如何规范城市外交。

城市外交的发展必然对中央外交形成冲击,甚至有学者也对城市外交的缺陷充满忧虑,诸如缺乏外交的专业知识、资源和经验,在国际社会中与其他行为体的互动会耗费城市大量的资源与财富,更关注民生幸福与福利等局部和短期利益而不是国家外交的全局和长远利益。英国外交学家布赖恩·霍金则提出了影响城市外交的六个因素,包括城市所调动的资源、国家制度的特征、中央政府与地方政府的关系、城市的区位以及城市的国际化水平。然而,所有这些问题都是发展中的问题,即只要城市化不断深入,这些问题迟早都需要面对,对中央外交的挑战是不可避免的。除非一个国家选择拒绝全球都市化,否则就无法回避来自城市外交的挑战,必须妥善应对这些挑战。

作为外交学研究的新兴领域,当今城市外交研究的主要议程涵盖理论和实践的多个侧面。在理论上,应在前期引介国外城市外交研究成果的基础上,积极构建为我国城市外交提供智力支持的本土理论,包括在全球层面,进一步探求经济全球化的规则和全球化对我国地方和城市产生重大影响的方式和程度;在城市层面,研究一系列不同的城市利益影响其全球和区域性力量的方式和程度,以及这些力量嵌入地方决策过程的方式。在实践上,应积极总结我国丰富的城市外交案例,将城市外交与我国城镇化和城市国际化战略有机结合,为世界范围内城市外交的研究增加难能可贵的中国经验,也为“中国模式”提供多样化的注脚。

在中国这样的单一制国家,如何创新和发展城市外交是一项亟须探索的课题。首先,城市应处理好与中央外交的协同关系,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”来开展城市外交实践;其次,城市应积极构建央地协调的外交社群,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)、侨办、政协外事委等的资源基础上,协调教育、文化、科技、旅游等部门的对外事务,充分发挥企业、智库、媒体和社会各界的对外交往能力,构建灵活高效的外交共同体。

改革开放以来,适应中国国际化的需要,城市对外交往受到我国历届领导人的高度重视和大力支持,取得了重大进展。2008年,时任国家副主席习近平在中国国际友好城市大会的致辞中,就加强新形势下的国际友好城市活动提出三点建议:“第一,讲友谊。国际友好城市应该平等相处、真诚相待,倡导彼此尊重、互信包容、相互理解的精神,增进人民的友谊和感情,为实现世界持久和平发挥桥梁和纽带作用。第二,讲互利。国际友好城市应该相互学习、取长补短,通过互利互惠的合作,为实现各国共同发展创造良好条件。第三,讲实效。世界各国城市在经济发展、公共服

^① 陈志敏《次国家政府与对外事务》,第172页。

务、城市管理、社会稳定、环境保护等方面承担着同样或类似的责任。国际友好城市应该加强这些领域的合作,分享彼此的经验,以进一步增进当地人民福祉。”^①这是中国领导人全面阐述开展城市外交的思想,为城市外交指明了前进方向。

当前,中国正处于酝酿新一轮改革开放的历史时期,创新城市外交工作机制,对释放改革红利意义重大。最近,中国(上海)自由贸易试验区的建立,正是因应经济全球化挑战,创新城市外交机制,吸引跨国公司亚太地区总部向中国地区转移,进一步推进以开放促改革的重大举措。中国应重视和加强城市外交的研究,为中国城市的国际化战略和立体外交的布局提供智力支持。

结 论

全球都市外交角色的拓展,与传统的外交体系形成了十分复杂的互动关系。一方面,城市外交拓展了城市的发展空间,重构了城市的地方治理系统和战略,甚至使得一些国家的外交如虎添翼。另一方面,城市外交也对中央外交产生了强有力的冲击。从全球都市化的历史趋势来看,城市国际化和世界化是不可阻挡的,仅靠中央外交无法满足多样化的城市国际化需求,而且外交事务也需要城市国际化所积累的资源、知识和经验,城市外交既是世界城市发展的需要,也是外交社会化的必然产物。

因此,从根本上来说,城市外交研究的主要任务是如何推动外交制度转型,特别是如何在总体外交体系中为城市外交确定一个合适的位置。中共十八大报告强调,“加强人大、政协、地方、民间团体的对外交流,夯实国家关系发展社会基础”。^②对中央外交而言,问题的关键不是是否承认城市外交的合法性,而是如何提升自身统筹外交的能力,通过革新制度、健全机制、完善规范等措施,不断增强驾驭城市外交的能力和水平,尽可能地将城市外交纳入总体外交的轨道之中。

^① 习近平《加强国际友好城交流合作 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致辞》,北京,2008年11月8日。

^② 胡锦涛《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,北京,2012年11月8日。