



## Global Distribution and Characteristic Orientation of Shanghai in City Diplomacy

# 上海城市外交的全球布局与特色定位

文 \ 周士新 \ Zhou Shixin \ 上海国际问题研究院外交政策研究所大国外交室主任、亚太研究中心

**摘要：**上海城市外交迎合了全球化演进的新时代需要，在对外建立友好城市的布局中充分考虑了世界各国城市的特点，根据自己的特色和定位，有选择性地建设了自己的全球布局。上海城市外交布局在东南亚地区也得到了充分体现，在历史和现实中都从次国家的层次上促进了中国与相关国家城市之间的总体友好合作关系。在中国大力促进“一带一路”倡议的过程中，上海城市外交也需要与时俱进，继续发挥排头兵和先锋队的引领作用，为促进中国与世界的互联互通和相互认同作出更大的贡献。

### Key Words

**关键词：**上海；城市外交；全球布局；东南亚；“一带一路”倡议

DOI: 10.3969/j.issn.1674-7739.2018.01.009

近年来，随着中国融入国际体系的深度和广度都在加快，作为次国家行为体的城市在国家总体外交中正在扮演着越来越重要的角色。单单从2015年来看，3月26日至29日，第十四届博鳌亚洲论坛在海南博鳌举行。11月24日至25日，第四次中国—中东欧国家领导人会晤在江苏苏州举行。12月14日至15日，上海合作组织成员国政府首脑（总理）理事会第十四次会议在河南郑州举行。12月16日至18日，第二届国际互联网大会在浙江省嘉兴桐乡市乌镇举行。2016年9月4日至5日，二十国集团领导人第十一次峰会在浙江杭州举行。2017年9月3日到5日，金砖国家领导人第九次会议在福建厦门举行。这些城市在交通、住宿、会议场所等基础设施等方面的不断完善，为其能够担当外交重任提供了非常重要的作用。作为中国最大的城市，上海面临着建设四个国际中心、国际大都市和全球城市的使命，在推进“一带一路”倡议，促进中国对外关系的过程中也发挥着相当重要的作用。在中国日益迈进世界舞台中心的新时代，上海在完成这些目标使命的过程中，正在更加优化城市外交的全球布局，为城市的可持续发展，民众福利的持续性增长，中国在国际社会中的形象与声誉，作出更大的贡献。

### 一、城市外交的时代特征

通常来说，城市外交指的是以城市为主体从事城市间的交流合作，城市以正式的友好关系缔结、国际组织、会议、民间团体合作等方式，在政治、经贸、文化、学术等领域的交流与合作。城市外交的概念具有广义和狭义两个方面。从广义方面来看，指的是城市的对外交往，

对象和范围都是相当广泛的；从狭义方面来看，主要指的是不同国家的友好城市之间的交往，但强调关系的非政治性。从渊源上看，城市外交的传统定义为“都市间的国际合作（Municipal International Cooperation）”，强调一个城市为了实现自身发展，利用自身具有的自主活动空间，运用各种比较有利的政策和禀赋资源，积极开展对外活动，通过与其他城市的交流解决自身的问题或共同的问题，提高自身的国际声望和地位等。这种现代性的交往概念最初源于欧洲，城市之间通过建立具有正式性的合作安排，进行相互合作、交流经验与知识，形成合作伙伴关系，如1913年在欧洲成立的“国际地方政府联合会”。随着近代以来全球化的快速发展和推进，都市成为各国人口聚集的主要区域，人口大幅增长，产生了提升城市居民生活质量和其他一些城市问题，同时也提升了城市发展和对外交往的能力。作为体现人类文明和国家发展的重要机体，城市的对外交往往往会产生国际关系难以达到的效果，并成为探讨国际问题的重要途径。当然，从历史上看，城市外交也曾经被附上深厚的冷战思维和现实主义色彩。1956年美国艾森豪威尔曾经提出过“国际姐妹城市协会”的构想，欧洲和北美国家的部分城市缔结了城市联盟，形成了对抗国际共

产主义的态势，各种交流活动明显具有美苏两大集团博弈的痕迹，体现了国际政治两大势力延伸在城市层面上的相互角力过程。

从主体上看，城市外交是以城市发展为目标的一种主动对外行为，善意弱化国家间关系的地位与作用，超脱国家间关系的影响，或者对促进国家间关系的发展发挥一定的作用。城市外交强调是以城市为主体的各种正式或非正式的国际性活动，通过不同的议题网络，如经济贸易发展、环境保护、市政管理、公共卫生、危机管理、交通基建和社会福利等具体问题，相互交流意见，分享彼此间的成功经验，解决城市发展中存在的问题及寻求实现未来愿景的合作机会。从客体上看，城市外交虽然更加重视友好城市之间的交往，但其接触的对象绝对是相当广泛的，特别是在全球化的背景下，城市要应对的问题可谓是相当多样的，这也决定了城市外交的目标、任务和使命的复杂性。尤其是，许多城市都具有非常明确的国际化倾向，不可能也不愿意在受到限制的范围内被动地选择自己的发展模式 and 方向。相反，许多城市都会立足于国内发展的现实条件，不断寻求突破，以更加宏大的国际视野看待并积极推进城市外交，从而赢得一定的外交执行力，增强相较于其他城市更强的竞争力，为自己在竞争日益激烈的全球化环境下赢得更具优势的生存和发展空间。

从地位和作用上看，城市外交体现的是一种次国家行为体的对外政策和活动。作为一级地方政府，城市通常需要无条件地服从和执行中央政府的政策和指令。然而，这并不意味着城市没有本位主义的思考，没有自己的发展需求和抱负，不希望在国家的总体框架下，尽量自主地拓延自己的发展空间。在城市竞争呈现出强烈全球化且可能是零和性的过程中，相对优势往往会被那些准备充分、且可以及时有效动用所有资源的城市得到的。作为一种政策工具，外交可以为城市获得意想不到的政策效果，在扩展城市功能的同时，也可以增强城市的核心竞争力，在全球范围内实现发展的相对优势。因此，城市拥有高度自主的国际活动空间，完全源于后现代城市对于自身发展的现实需求。毕竟，对一个具有全球抱负的城市而言，了解

甚至借鉴其他国家城市的经验，得到对方的支持有助于自身的发展。相较于通过中央政府的相关机制了解这些经验和支持，城市外交更加直接而且会降低交往的敏感性，有助于城市有选择地学习和利用适合自身情况的发展模式，这不仅可以避免借助中央政府而走弯路，而且可以更好地利用自身资源，解决自身问题，快速提升在国际社会中的地位和声望。

从功能主义的角度来看，城市外交可以通过建立各种渠道和网络，有助于缩短城市与国际社会的物理和心理距离，有利于城市的国际化，与其他各种类型的非国家或次国家行为体更深地融入全球一体化进程中。在一个相互依赖，存在一定程度合作的秩序下，国家之间的竞争以及其他各种形式的互动行为，都可能最终促成某种形式的合作机制，形成一定的规范制约着国家之间的关系。政治稳定、经济发展、社会进步和治理等都可谓是国际合作的目标和基础。国家之间在互动过程中形成的相互依赖关系，促进国家在全球范围内的社会化，从而产生了许多国家政府无法解决的问题，国际组织和国际非政府组织已经成为提供国际合作的新平台。然而，更进一步的新功能主义强调经济合作并不排斥政治因素的影响，但会不断突破既有功能效应的限制，并在政治整合中体现出来。当然，在经济全球化出现主权“溢出”效应的过程中，也有部分国家会出现逆转的情况，即部分国家的现实主义特征增强，不断强化政府的治理能力，而不是接受或放任国际组织的主张和影响。相比之下，对于治理上更具活力但政治上缺乏抱负的城市而言，受全球化和地区化的功能性影响而开展城市外交，在很大程度上可以完全迎合两者的要求，并与时俱进地发挥自己的比较优势。

对于中央政府而言，城市外交有助于促进国家整体外交利益的最大化，通常情况下都会对城市发展一定程度的对外交流活动持有较强的信心，并提供一定程度的政策支持。然而，中央政府毕竟垄断着国家的安全、政治、经济和外交等事务，通常会从国内国际两个大局出发，只能赋予地方政府相对有限的外交外事权利，从事的主要是具有比较低敏感的对外交往事务。因此，城市外交具有较强的包容性，通常在低/非政治、非军事、非安全领域，特别是在经济、贸易、金融、教育、文化、环境和管理等议题上，与其他国家的各种行为体，甚至国际（非政府）组织进行协调合作，通过共同努力实现一切符合自身发展的政策结果。城市外交与传统的国家外交在对外战略目标上没有实质性的冲突，在更多情况下反映了两者的'高度一致性。国家外交可以为城市寻求国际发展空间提供必要的政策环境，而城市外交的韧性也为国家外交提供了更多的渠道、筹码和实力。与城市外交性质相同的地方政府对外交流活动，有助于与其他国家建立起多层次的地方交流网



络,如中美省州交流活动,拉近相互之间更具针对性和具体的合作,塑造和提升两国整体外交关系。城市外交这种自下而上的交流合作方式,不仅有利于城市的可持续发展,而且可以为国家外交提供更实际的内容和运作空间。例如,城市外交更关注促进本地企业走出去和增加进口来源的多元化,从能帮助本地企业的全球化运作和发展。

## 二、上海城市外交的发展布局

上海城市外交的全球定位是与中国城市外交的全球倾向是高度一致的。上海的城市外交在中国城市外交历史中曾发挥着标志性的引领作用,同时也与国家对外关系和对外战略的发展是一脉相承的。随着中国对外开放步伐的加大和加快,包括上海在内的中国城市外交呈现快速发展,并取得了一系列的重要成就,对改善中国的总体外部环境提供了不可或缺的促进因素。近年来,随着中国在国际舞台上的地位越来越高,作用越来越大,中国外交对世界格局和国际形势都产生着巨大的影响作用,引发了国际体系的转型和国际秩序的改革,对促进中国在国际社会中体现大国角色、权利和责任,都起到了世人关注的效果。在此情况下,中国的新兴大国外交也越来越积极进取,体现出中国对参与国际事务的偏好和利益取向。在随着中国全球外交布局逐渐成形,并不断取得积极效果的过程中,中国的城市外交也随着这一潮流不断前行。许多中国城市不仅与其他国家城市建立了友好城市关系,有些甚至加入了一些全球性的城市网络组织,如西安、泉州、苏州等成为世界历史城市联盟的成员。1997年的第四届世界历史城市联盟会员大会在西安举行,2014年的第十四届大会在扬州举行,这都体现了中国城市的对外参与度。

一般认为,上海的城市外交起始于1973年11月30日和日本横滨市结成友好城市。这是继天津和日本神户后全国第二对友好城市,可谓是领风气之先。然而,实际上,近现代时期的上海一直是东亚地区的大城市,其现代性和开放程度在全世界也是相当靠前的,宽泛意义上的城市外交也早已存在。然而,随着新中国建立后国际形势的变化,上海的城市外交随着中国外交环境的变化而面临着新的发展机遇,成为中国对外关系的一个重要品牌和窗口。到2017年9月底,上海市已与世界上57个国家的85个市(省、州、大区、道、府、县或区)建立了友好城市关系或友好交流关系,其中61个市级友好城市(表1),5个市级友好交流关系城市,以及14个区(镇)级国际友好城市。<sup>[1]</sup>此外,上海对中国总体外交也作出了巨大贡献,其中最值得称道的是1996年4月25~26日成立的“上海五国”会晤机制,2001年10月21日举行的亚太经合组织领导人非正式会议,2010年5月1日~10月31日举办的世界博览会以及2014

年5月20日举行的第四届亚信峰会。

上海的国际友好城市的布局比较清晰地反映了上海发展友好城市的偏好和关注点。上海的国际友好城市大多数是所在国的重要港口城市,工商业城市或经济、金融、文化中心等与上海的特点存在着许多相似之处,双方存在着良好的合作基础和广阔的合作领域。随着上海在推进实现“四个率先”,加快建设国际经济、金融、贸易和航运中心的进程,上海的友好城市工作配合国家外交大局,秉承着“讲实效、讲互利、讲友谊”的原则,积极加强与国际城市间的交往,<sup>[2]</sup>在各领域和层面架起沟通的桥梁,推进上海现代化国际大都市的建设。上海通过与国际城市举行各种形式的活动,推进相互了解和理解,对提高上海城市形象和中国国家形象作出了重要的贡献。许多国内外人士为促进友好城市建设作出了重要贡献,其中一些人荣获了白玉兰纪念奖、白玉兰荣誉奖和上海市荣誉市民称号。上海的友好城市工作获得了充分肯定,2005年获得全国友好协会暨中国国际友好城市联合会颁发的中国国际友城工作成就奖,2008年获得中国国际友城交流合作奖。<sup>[3]</sup>

特别值得指出的是,上海世博会第一次以人类城市生活为主题,巩固和分享国际社会在探讨城市可持续发展方面的成果,全面展示并深度演绎了“城市,让生活更美好”的主题。在上海世博会闭幕之时,联合国、国际展览局和上海世博会组委会共同发表《上海宣言》,倡议将每年的10月31日设立为“世界城市日”。<sup>[4]</sup>在中国政府和有关各方的共同努力下,国际展览局全体大会、联合国人居署理事会和联合国经社理事会先后建议设立“世界城市日”。2013年12月6日,第68届联合国大会第二委员会通过有关人类住区问题的决议,决定自2014年起将每年的10月31日设为“世界城市日”。这是中国首次在联合国推动设立的国际日,获得了联合国全体会员国的支持。毋庸置疑,“世界城市日”的设立将大大提升国际社会对全球城市化进程的关注,促进各国携手应对城市化进程带来的机遇和挑战,推进城市可持续发展和全球可持续发展事业。<sup>[5]</sup>中国正处于城镇化进程的重要发展时期,实现城市的可持续发展已成为世界各国促进城镇化的共同愿



景。设立“世界城市日”同中国推进新型城镇化建设和生态文明建设的目标相一致，也是中国对促进全球城市可持续发展的重要贡献。<sup>[6]</sup>

2015年是世界城市日举行的第一年，主题是“城市设计，共创宜居”，突出展现城市设计在创建可持续、社会融合和繁荣的城市环境方面所起的关键作用。时任联合国秘书长潘基文为此发表致辞指出，城市和人类居住区是人们共同生活、分享、创造、建设和梦想的地方，应该利用良好的设计，使人人能够享有可持续、包容和繁荣的城市和人类居住区。良好的设计有助于应对气候变化，减少灾害的影响，有助于使城市变得更安全、清洁、平等和融合，促进平等获得服务、就业和机会，并使人们感到满足。快速城市化带来的挑战是2030年可持续发展议程的重点，第11项目标展现出各国所做出的承诺，致力于建设具有包容性、安全、有复原力和可持续的城市和人类居住区，而作为综合议程的组成部分，城市和人类居住区能够在17个不同目标方面发挥重要作用。<sup>[7]</sup>为此，2016年10月17日，联合国住房与可持续发展会议暨第三届人居署会议在厄瓜多尔首都基多举行，这是讨论一项新的城市议程的机会，对城市化背后的各种力量加以利用，并调动这些力量为人类的共同利益而服务。为了庆祝世界城市日的到来，全球人居环境论坛理事会、联合国环境规划署等联合国机构与南非、非洲联盟、印尼、厄瓜多尔等国家常驻联合国代表团共同组织“2015全球人居环境论坛暨全球人居环境论坛理事会成立十周年”庆典活动。此次活动的主题为“从可持续发展议程到新城市议程，开启可持续城市和城镇化的新纪元”。来自世界各地约300名政府代表、外交使节、城市市长、企业代表、专家学者、国际组织负责人和妇女、儿童代表出席活动。<sup>[8]</sup>

### 三、上海在东南亚的城市外交

相比之下，东南亚地区在许多方面对中国外交来说都是至关重要的。一般来说，东南亚有11个国家，除了东帝汶之外，其他10个都是东盟成员，形成了覆盖几乎整个东南

亚地区的合作态势，到2015年宣称建成了自己界定的“东盟共同体”，试图体现出“同一个声音”的政治安全共同体，“同一个市场”的经济共同体，“同一个身份”的社会文化共同体。东盟与中国已经建立了面向和平与繁荣的战略伙伴关系，部分东盟国家甚至已经与中国建立了全面战略合作伙伴关系。东盟当前是中国的第三大贸易伙伴，而中国是东盟的第一大贸易伙伴。中国在2015年已经完成了与东盟建立自贸区升级版的谈判，正推动和东盟国家商签“睦邻友好合作条约”。东盟所有成员国都签署了《亚洲基础设施投资银行协定》，成为亚洲基础设施投资银行的创始成员国。中国推行的“一带一路”倡议正在对接《东盟互联互通总体规划》以及东盟成员国关于基础设施建设方面的战略规划，如印度尼西亚的“全球海洋轴心”倡议、越南的“两廊一圈”构想等，并取得了“雅万高铁”、“中泰高铁”、“中老高铁”以及钦州—关丹产业园区等一系列合作成果。

到2017年底为止，上海在东南亚各国总共有6个市级国际友好城市，与北京大致相同，但上海的市级国际友好城市的总数要比北京（56个）多。两者在友好城市的选择上明显体现出自身的定位：北京选择的友好城市基本上都是对象国家的首都，而上海选择的大多数对象是国家的第二大城市，特别是港口城市。从越南的情况来看尤为明显。河内市为越南的首都，而胡志明市是越南的第二大城市，也是港口城市，在行政级别和发展倾向上也非常相似。泰国的清迈府虽然不是泰国的首都或海港城市，但却是泰国的第二大城市和泰国的政治、经济和文化中心，也是一个河港城市。印度尼西亚的东爪哇省与首都都位于爪哇岛，然而比较有趣的是上海市在菲律宾的友好城市大马尼拉市，也成为马尼拉大都会，地域范围实际上包括了北京市在菲律宾的友好城市马尼拉市。大马尼拉市实际上是个包括17个市镇的地区，而马尼拉市才是菲律宾的首都，与北京的地位更加相称。上海与大马尼拉市建立友好城市更早一些，明显占据了一定的先发优势。柬埔寨的首都金边市在2008年与上海建立了友好城市，因此，至今北京市没有和柬埔寨的任何一个城市结成友好城市。当然，北京市与老挝首都万象市已经结成了友好城市，也为上海寻找与老挝其他城市建立友好城市留下了空间，避免出现类似在柬埔寨的尴尬。

几乎每对友好城市的建立过程都有比较独特的经历。试举两例。1982年6月10日，菲律宾总统夫人伊梅尔达·马科斯在访问上海期间，多次向中国外交部顾问韩念龙、上海市长汪道涵建议大马尼拉市同上海结成友好城市。1983年4月，菲律宾大马尼拉市副市长马太率团访问上海，与上海市副市长忻元锡就两市缔结友好城市关系及协议书等事进行会谈并达成一致意见。1983年6月，上海市市长汪道涵



访问菲律宾，15日与菲律宾总统夫人、大马尼拉市长伊梅尔达·马科斯在总统府共同签署了《上海—大马尼拉缔结友好城市协议书》《1983-1984年上海和大马尼拉两市友好交流谅解备忘录》以及《补充协议书》等。相比之下，上海和印度尼西亚的东爪哇省结对经历的时间要长得多。1992年11月，上海市政府外事顾问李储文率团访问印度尼西亚时，东爪哇省省长向代表团探讨结好的可能性。1993年7月，印度尼西亚东爪哇省省长哈吉·苏拉索率团访问上海，就双方建立友好省市关系进行了磋商。1999年7月，东爪哇省省长伊马致函我国驻印度尼西亚大使，正式提出东爪哇省与上海市签订建立友好省市关系谅解备忘录。2000年4月，东爪哇省省长伊马率团访问上海，上海市领导与其签订了加强友好合作关系意向书。2002年上海市外办副主任吴金兰率工作组访问东爪哇省，就两省市接好即开展合作事宜进行磋商。2006年8月，由东爪哇省省长签署的友好协议文本寄至上海。8月30日，上海市长韩正在结好协议书上签字，两市正式结好。2006年11月22日至25日，东爪哇省议会经委主任阿罕默德·苏菲雅吉率团访问上海，并带回已签署的协议文本，完成了文本交换。

上海市与其友好城市的合作活动相当丰富，成果也比较多。2009年3月，“世博—友城行动”采访组赴胡志明市采访，并出版“世博—友城胡志明特刊”。更以2015年为例，12月7日至11日上海市外办主办了“2015年亚太地区城市国际合作管理课程”，来自包括越南胡志明市、印度尼西亚日惹特别行政区等亚太地区7个城市的国际交流部门和商务部门的官员共13人参加了课程。<sup>[9]</sup>2015年8月2日至7日，泰国驻上海总领事巴丽彩女士陪同上海政府代表团访问泰国，参加总领事馆每年定期举办的“泰国之友访泰”项目，代表团一行访问了清迈府，拜会了清迈府尹素丽亚·巴萨班迪和中国驻清迈总领事巢小良，还参观考察了清迈惠宏皇家发展研究中心新理论农业项目、泰国尚泰集团旗下的Central Embassy商业中心、泰国正大集团等。<sup>[10]</sup>2015年7月21日至8月1日，“2015上海国际友好城市青少年夏令营”吸引了来自包括泰国清迈府等23个国际友好城市的师生代表参加，通过精心安排的各项活动，使营员们在全面了解中国文化与历史的同时，体验上海的魅力，还为国际友好城市的青少年提供与上海同龄人共同生活、学习、游览的机会，增进彼此间的沟通，促进不同国家青少年之间的交流与互相了解。<sup>[11]</sup>2015年6月17日，中共中央政治局委员、上海市委书记韩正会见了由越共中央政治局委员、中央书记处书记、中央宣教部部长、中央理论委员会主席丁世兄率领的越南共产党代表团一行。韩正表示，中国共产党和越南共产党之间有着全方位的交流。上海和胡志明市缔结友好城市20多年来，在文化、经贸等领域交流密切。丁世兄认为，胡志明市与上海的友好往来是中越两国

合作的一个典范。<sup>[12]</sup>

四、上海城市外交的未来前景

2010年上海世博会期间，其中的一个主题论坛“城市更新与文化遗产”于6月12日在苏州揭幕，恰逢中国文化遗产日。包括威尼斯、苏州、巴塞罗那等在内的17座中外文化名城在论坛期间共同发起成立了“世界历史城市联盟”，并发表了旨在保护历史文化遗产的共同宣言《苏州展望》，倡议大力维护文化遗产的尊严，保持地域特色，尊重民族传统，积极探索城市文化有效保护、有机更新的路径，推进各历史城市间交流与合作。<sup>[13]</sup>上海城市外交已经从培养对外交往的创新意识过渡到建设创新能力的新阶段。上海通过多元参与和对话，正在和其他国家、地区与城市一起重新绘制全球城市版图和世界地图。上海城市的品牌效应正发展成一种人类共同追求的普世价值，在加强城市发展韧性的同时，也在不断提高市民的幸福指数。在中国外交正处在更加“奋发有为”的总体环境下，上海要力争上游，要保持继续发展的活力与动力，要从城市外交的角度寻找新的发展增长点和机遇。

在这一过程中，上海要充分认识到城市外交本身所具有的内生性挑战：首先，在中国的政治体制下，中央政府拥有完全的外交职能，专职负责外交事务的外交部和下属在上海的外事办公室既是一种上下直通的关系，也在一定程度上规范着上海城市外交的功能范围。值得特别注意的是，上海外事办公室同时也是上海市政府属下的外事单位，负责上海市对外关系的几乎所有活动。这样一来，中央部署在上海举行的外事活动，如

表1 上海与北京在东南亚的友好城市比较表

中方城市	外方城市	国别	结好时间
上海市	大马尼拉市	菲律宾	1983年6月15日
北京市	马尼拉市	菲律宾	2005年11月14日
上海市	胡志明市	越南	1994年5月14日
北京市	河内市	越南	1994年10月6日
上海市	清迈府	泰国	2000年4月2日
上海市	曼谷市	泰国	2016年5月10日
北京市	曼谷市	泰国	1993年5月26日
上海市	东爪哇省	印度尼西亚	2006年8月30日
北京市	雅加达特区	印度尼西亚	1992年8月4日
上海市	金边市	柬埔寨	2008年10月8日
北京市	万象市	老挝	2015年4月24日

2014年5月的第四届亚信峰会，在更大程度上仍然是中央政府在统筹规划和实施，上海市在更大程度上发挥了“地接”的作用，既要与中央政府做好工作对接，同时也在利用自己的“地主”身份，宣介上海的优势和特色，扩大上海在国际社会中的影响力。其次，与一般城市不同的是，上海在财政资源方面非常充裕，但用于对外交流的外交资源明显不足。作为中国最大的城市和经济中心，上海在进行城市外交方面的作为依然十分有限。友好城市仍然需要国务院审批，许多活动也是中央政府指定的，底线和红线相当清楚，高压线也一直存在。第三，城市外交并不是每个城市发展的优先方向。对上海来说，国际大都市和国际中心的地位是许多城市难以企及的，上海的规模和发展水平也是许多城市无法比拟的。相比之下，上海关注的层次更高、领域更广、内容更实、对象更多。尽管相当重视，但上海市领导人实在难以抽出太多的时间照顾到友好城市的建设。上海市外事办公室的外事工作在很多情况下不仅要围绕着上海市领导人的对外交流安排，而且要兼顾外国人、领事人员和外资企业在上海的各种活动，友好城市的建设也只是其工作的一个重要方面。最后，缺乏进行城市外交的专业人员和财力支持。友好城市建设具有相当强的专业性，需要相当的知识积累和经验传承，才能应对各个友好城市不同语言、风俗、民情、宗教等方面的差异，对友好城市进行更为深刻而全面的了解。特别是在举行大型活动或组织来自不同友好城市人员进行交流活动的时候，难度更大，不仅需要相当的财力支持，更需要有经验的外交人员进行指导和参与。

随着经济全球化的深入发展与信息技术的日益盛行，人们的生活和工作方式正在发生着急剧的变化，作为人类进步和经济发展的风向标，城市、特别是国际大都市的运作模式必须与时俱进地应对不断出现的各种挑战，被动式的应对已经越来越难以适应时代要求了。在这种情况下，上海的发展必然会面临各种竞争压力。这种压力不仅来自全国范围内联系更加紧密的其他都市，如香港、天津、深圳等，也来自全球范围内的其他城市，如新加坡、汉堡、横滨、马赛、鹿特丹

等。因此，上海的可持续发展策略必须具有全球性视野和布局，加速城市发展问题的有效解决和治理，广泛吸引来自国内外的“高、精、尖、新”行业的投资，促进城市经济的持续性增长，同时通过有效运用城市外交，有针对性地利用自身的资源优势，吸引更多国际大都市发展最为需要的生产要素，促进自身发展更深地融入全球治理体系之中，避免在不断演进的全球发展态势中被边缘化。毕竟，在全球化时代下，中央政府的国家功能和角色虽然并不必然会泡沫化和空洞化，但政府的一些功能必然有可能会进一步细致化和复杂化，决定着未来城市角色和功能更加扁平化和泛化，相应调整城市治理体制机制，更加关注提高与民众福利有关的事务，更加朝着经营型、包容性的治理方向发展。

从可持续发展的角度来看，上海进行城市外交需要关注的情况依然相当多。例如，上海要适当关注与其他城市在中央政府统筹布局下进行对外交流活动，并结合自身的条件和优势，在适度的范围内增强城市外交的灵活性。毕竟，对于中央政府来说，外交是一盘相对完整的棋局，任何一处的得利有可能造成全盘棋局的优势，对国家总体外交会产生有利的后果。上海市在进行城市外交的过程中也要关注其他城市的外交，妥善分配全国对外交流的总体资源，为其他城市对外交流和扩大开放留有空间。如果每个城市的自我意识都高度膨胀，会让中央政府难以妥善满足各城市对外交流的需求，甚至削弱中央政府在外交上的统筹地位和作用。对上海来说，人才资源相比较全国其他城市更为集中，比较容易获得发展更多对外交流的机会，主动权也更强一些，但这种实力引发的不对称性如果没有宏观政策进行调控，就会形成资源更加偏向流转的情况，其他城市甚至会效仿上海，甚至通过其他途径阻碍上海的城市外交，造成国内城市之间竞争环境的恶化。因此，国家制度建设必不可少。既要照顾到现实条件和发展态势，也要考虑外交战略资源的有效配置，最大程度地依法依规进行管理，兼顾避免外交政策的内政化和内政的对外扩溢效应，保持外交在国家政治、经济、社会文化生活中的建设性位置；既能够促进城市主动发展对外关系，保障自身的利益和经济发展，同时也要在全球化大潮的激流中，保持与中央政府和国际社会都维持紧密相互依赖的关系；既不刺激中央政府对掌控外交权力的担心，也要最大可能地吸引国际外来行为体在上海生活、工作、投资、旅游等各种活动，充分利用两大资源和市场为自己的未来发展提供条件。

## 五、结语

城市文明是人类文明最集中的体现方式之一，也是



反映人类发展现代化程度的最强标志。城市外交代表着国家之间在次国家层次上最具代表性的强强对话与交流,更是中央政府对促进对外开放的意志和政策在地方层次上的充分反应。作为中国最先进的城市之一,上海可以整合长江经济带和“一带一路”沿线城市的友城网络资源,实现两者的战略联通。在此情况下,上海加强与包括友好城市在内的其他国际行为体的合作至关重要。在这方面,随着中国与东南亚地区的融合进度更快,程度更高,上海加强与东南亚国家大城市之间的关系相当重要。这可以为上海在建设四个国际中心的过程中得到更多的配合、支持与帮助。虽然在东南亚地区,只有新加坡可以在城市资源上与上海旗鼓相当,不过许多东南亚城市的未来发展前景非常好,有必要引起上海在建构东南亚国家城市合作网络过程中进行更多的关注。例如缅甸的仰光,已从原来的首都变成了全国第一大城市,与当前的上海在功能上更为相似,虽然目前与中国的几个城市结成了友好关系,但并不影响上海与其发展友好关系,扩大在靠近印度洋方向上的经贸关系。与此相对应的是,槟城是马来西亚唯一的自由港和第二大城市,被称为“印度洋绿宝石”,贸易和旅游资源都非常丰富,与上海的功能也比较相似,可以成为上海在马来西亚建立友好城市的优先考虑对象。另外,上海在发展城市外交方面还需要借助城市人才资源丰富的优势,利用以上海社会科学院、上海国际问题研究院等为代表的政策科研型智库,以复旦大学、上海大学等院校为代表建立的理论科研型智库,加强对城市外交的理论和实践建设,促进上海城市外交更为稳健地发展,推进中国“一带一路”倡议在沿线国家取得更为辉煌的成就。

## 参考文献:

- [1] 上海市人民政府外事办公室.上海市国际友好城市及友好交流关系城市总体情况[EB/OL].(2017)[2017-12-20].<http://www.shfao.gov.cn/wsb/node466/node548/node549/index.html>.
- [2] 中国人民对外友好协会.李小林会长在2012中国国际友好城市大会开幕式上的讲话[EB/OL].(2012-09-12)[2017-12-20].<http://www.cpaffc.org.cn/content/details25-22789.html>.
- [3] 上海市人民政府外事办公室.上海市在中国国际友好城市大会上获国际友好城市交流合作奖[EB/OL].(2008-11-20)[2017-12-20]. <http://www.shzgh.org/wsb/node270/node271/node275/u1a9897.html>.
- [4] 新华社.中国2010年上海世博会高峰论坛发表《上海宣言》[EB/OL]. (2010-10-31)[2017-12-20].[http://www.gov.cn/jrzg/2010-10/31/content\\_1734667.html](http://www.gov.cn/jrzg/2010-10/31/content_1734667.html).
- [5] 联合国新闻.中国成功推动联合国设立“世界城市日”[EB/OL].(2008-11-20)[2017-12-20]. <http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=20979>.
- [6] 中国成功推动联合国设立“世界城市日”[N].人民日报,2013-12-08(3).
- [7] 世界城市日: 潘基文强调城市设计对共建可持续和繁荣的城市的重要性[EB/OL].(2015-10-30)[2017-12-20]. <http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=25018>.
- [8] 第三届联合国住房和城市可持续发展大会[EB/OL]. (2016-10-21)[2017-12-20].<http://www.unmultimedia.org/radio/chinese/archives/category/Features/habitat3/>.
- [9] 上海市人民政府外事办公室.2015年亚太地区城市国际合作管理课程成功举办[EB/OL].(2015-12-15)[2017-12-20]. <http://www.shfao.gov.cn/wsb/node466/node467/node470/u1ai23806.html>.
- [10] 泰国国王上海总领事馆.2015年度泰国之友访泰项目[EB/OL].(2015-07-08)[2017-12-20]. <http://www.thaishanghai.com/cn/activity/detail.php?news=1170>.
- [11] 上海教育.2015上海国际友好城市青少年夏令营开营[EB/OL].(2015-07-22)[2017-12-20]. <http://www.shmec.gov.cn/html/article/201507/82461.php>.
- [12] 促进上海胡志明市友好往来——韩正会见越南共产党代表团一行[EB/OL].(2015-06-18)[2017-12-20]. [http://wenhui.news365.com.cn/html/2015-06/18/content\\_3.html](http://wenhui.news365.com.cn/html/2015-06/18/content_3.html).
- [13] 17座中外名城成立世界历史城市联盟[EB/OL].(2010-06-13)[2017-12-20]. <http://news.dichan.sina.com.cn/2010/06/13/173073.html>.

■责任编辑: 张 炜