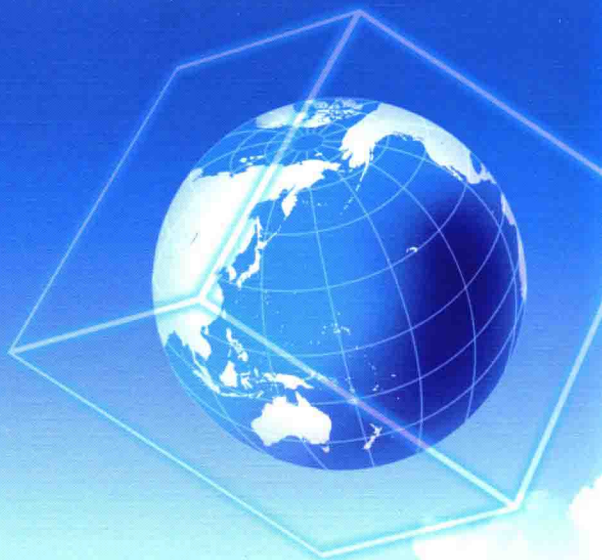




城市外交 理论与实践

City Diplomacy: Theory and Practice

主 编 / 李小林

执行主编 / 李新玉



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

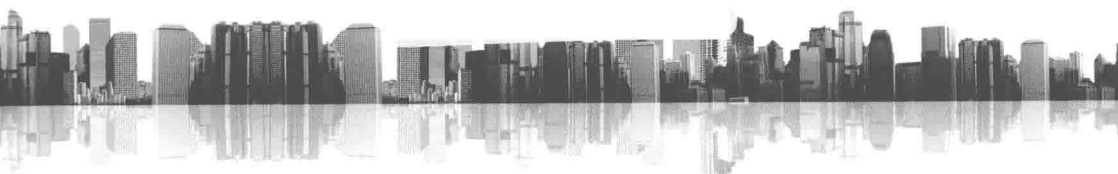
城市外交

理论与实践

City Diplomacy: Theory and Practice

主 编 / 李小林

执行主编 / 李新玉



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

城市外交：理论与实践/李小林主编. —北京：社会科学文献出版社，2016.1

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8705 - 2

I. ①城… II. ①李… III. ①城市 - 外交 - 研究 - 中国
IV. ①D827

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 005968 号

城市外交

——理论与实践

主 编 / 李小林

执行主编 / 李新玉

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 邓泳红 李 闯

责任编辑 / 李 闯 陈 颖

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：28.75 字 数：482 千字

版 次 / 2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8705 - 2

定 价 / 168.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

《城市外交——理论与实践》

编委会

主 编 李小林

执行主编 李新玉

成 员 (以姓氏笔画为序)

刁大明	王 帆	刘德斌	余长征	李新玉
苏长和	陈志敏	周启朋	郑启荣	金灿荣
查 雯	赵 磊	黄仁伟	熊九玲	熊 玮

序

中国人民对外友好协会（以下简称“全国友协”）成立于1954年，是从事民间外交事业的全国性人民团体，迄今已与世界上157个国家的近500个民间团体和组织机构建立了友好合作关系。受中国政府委托，全国友协负责协调管理中国同世界各国建立和发展友好城市工作。自1973年开展友好城市活动以来，中国已与世界133个国家建立了2258对友好城市（省州）关系，成为世界上拥有正式友好城市数量最多的国家之一。40余年来，友好城市已成为中外地方政府交流合作的主要载体，为促进地方改革开放与经济社会发展做出了重要贡献。与此同时，为适应工作需要，1992年，中国人民对外友好协会发起成立了中国国际友好城市联合会，统一协调管理中国国际友好城市工作。

2014年5月，习近平主席在中国国际友好大会暨中国人民对外友好协会成立60周年纪念活动中发表重要讲话，希望全国友协更好推进民间外交、城市外交、公共外交，不断为中国民间对外友好工作做出新的更大的贡献。他特别强调指出：“要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。”为深入贯彻习近平主席讲话精神，完善城市外交理论体系并更好地指导实践，全国友协成立专门研究项目组，邀请国际关系学界知名专家学者，经过20个月的集中攻关和反复论证，撰写了《城市外交——理论与实践》一书，这也是中国首部城市外交研究专著。希望本书能够对我国地方开展对外交往工作发挥借鉴和参考作用，也希望更多人关注、支持和参与城市外交的研究与实践，共同推动外交更好地服务地方发展，为实现“两个一百年”的奋斗目标做出更大贡献。

李小林

中国人民对外友好协会会长

2015年12月22日

前 言

长期以来，主权国家一直是国际关系舞台上的主角，国与国之间的关系一直是国际关系的核心。随着经济全球化、城市国际化，科技革命与信息技术日新月异，国际相互依存度越来越强，这种巨变直接冲击并重塑世界政治新格局，各种各样的次国家行为体纷纷走上国际关系的舞台，各种外交新形式随之悄然出现，一个全球国际关系多层次、立体化、交叉互动的局面正在形成。作为主权国家下的一个行为体，城市在国家政治经济文化中的地位以及对国际关系的影响日益凸显。特别是进入 21 世纪，国际关系变幻莫测，金融危机、气候变化、环境问题、流行疾病、移民、反恐等全球性问题成为国际关系的热点和焦点，城市成为了全球化的“节点”、跨国合作的纽带、全球治理的前沿，如何扮演好其国际角色并在当代国际关系中发挥积极作用，成为国际关系研究的一个新课题。

中国改革开放 30 多年，城市国际化程度与速度日益加深加快，城市对外交往日益频繁，特别是国际友好城市积极推动城市经济发展和人文交流，在国家发展战略和对外交往中起到了不可忽视的重要作用。为系统梳理总结 40 多年国际友好城市工作，中国人民对外友好协会国际友好城市交流中心成立专门研究项目组，经过 20 月的刻苦攻关和反复研究，集国内国际关系学界专家学者的智慧，共同打造国际关系理论研究领域首部城市外交专著。

1973 年，在周恩来总理的亲自关心和支持下，天津市与日本神户市建立中国第一对国际友好城市；1992 年，由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，统一协调管理中国国际友好城市工作；2012 年，中央机构编制委员会办公室批准成立“国际友好城市交流中心”，旨在加强理论研究，深化国际友好城市的务实合作。截至 2015 年 7 月 1 日，我国对外友好城市数量达 2209 对。40 多年来，国际友好城市工作在配合国家总体外交战略的同时，有力地促进了地方改革开放与经济社会发展。

2014年5月15日,国家主席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周年纪念活动的讲话中指出:“希望中国人民对外友好协会再接再厉,更好推进民间外交、城市外交、公共外交,不断为中国民间对外友好工作做出新的更大的贡献……要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。”习近平主席首次明确提出“城市外交”,既是对我国40多年国际友好城市工作的充分肯定,又是对未来友好城市工作提出了更高的要求,明确城市外交是国家总体外交的重要补充。

本书将从国际关系研究的角度出发,通过对我国40多年国际友好城市工作的系统梳理与总结,分析主要国家城市对外交往的特点与经验,试图构建一个具有中国特色完整的城市外交理论与实践研究体系。

笔者认为,主权国家仍然是当代国际关系的主角,城市的发展导向仍然主要为国家利益服务,城市的对外交往是在国家总体外交大局下的“授权”行为,这也是具有中国特色城市外交的核心。

本书由理论研究篇、比较研究篇、案例研究篇三部分构成。“理论研究”对“城市外交”概念、性质、历史发展、功能特点以及城市在国家总体外交中的作用、地位、意义进行系统分析研究;“比较研究”选取部分有代表性的国家或地区,主要有美国、日本、欧盟、金砖国家、“一带一路”上的中亚国家和东南亚国家等,系统分析在推动地方政府对外交往中,发挥城市国际角色和城市在国际关系中的作用的经验与做法,特别是对我国做好城市外交工作的启示。“案例研究”则在首次在全国广泛征集案例的基础上,通过多次座谈研讨,充分考虑国别分布、国内地域分布、结好特点、友好城市特色以及对未来友好城市工作的启示意义,从83个案例中精选出20个具有代表性的案例,并将研究发现我国国际友好城市结好的“五缘”因素(地缘、俗缘、语缘、情缘、机缘)贯穿其中。最后,本书还就城市国际组织以及中国参与城市国际组织的情况进行了系统梳理和分析。

本书是中国人民对外友好协会批准立项的第一部理论研究专著,会长李小林高度重视、亲自领导研究工作。研究项目组特别邀请外交学院熊伟、查雯,复旦大学苏长和、孙超、李明月、吴泽林,中国社会科学院美国研究所刁大明,北京大学李海涛等学者分别承担不同章节的研究编写工作,他们以智慧和辛勤付出为该专著问世做出了重要贡献。同时,研究项

目组还特别邀请国内国际关系学界的专家对整个研究工作给予指导，他们是：外交学院周启朋、王帆、郑启荣，复旦大学陈志敏，上海社会科学院黄仁伟，吉林大学刘德斌，中国人民大学金灿荣，中央党校赵磊等，专家的指导意见对整个研究起到重要的作用。中国人民对外友好协会各业务部门领导和同事积极参与案例研究工作，他们是：王秀云、马小明、袁敏道、张和强、扈建怀、朱丹、季伟、徐凤华、刘迁、张华璐、巴翠翠、安昕、许广武以及全国各地地方外办/友协，特别是天津、大连、广东、南京、成都、河北、浙江、满洲里、北京、海南、哈尔滨、重庆、云南、河口、钦州、陕西、山东、芷江、晋城、厦门等地的外办/友协，他们积极热情参加多次座谈研讨，对案例研究工作给予了无私的支持。中国友好和平发展基金会对该研究给予积极支持。国际友好城市交流中心的贾继磐、许晏清、罗欢、卢晶、姚瑶、李冰洋、刘通、王鹤霏、刘琅组成团队积极参与研究或给予研究工作全力支持。在此一并表示敬意和感谢。

同时，感谢社会科学文献出版社的领导邓泳红和责任编辑李闯，他们对本书书稿进行了认真的审读与校对，提出许多建设性意见，为本书增色。

执行主编：李新玉 博士

2015年12月22日

目 录

理论研究篇

提 要	001
第一章 主权国家视角中的城市国际角色	003
一 城市与国家主权、国家利益	003
二 城市的国际角色与国家总体外交	009
三 城市与国际体系互动理论	021
第二章 城市外交	030
一 城市外交的概念由来	030
二 城市外交的基本特征	033
三 城市外交的发展历程	036
四 城市外交的形式与功能	048
第三章 中国特色的城市外交	054
一 中国特色的城市国际角色	055
二 中国特色的城市外交宗旨	058
三 中国特色城市外交的发展历程	060
四 中国城市对外交往特点	068
五 中国未来城市对外交往趋势	085
第四章 城市外交与城市国际组织	089
一 城市国际组织	089

二 关于城市国际组织的研究	111
三 中国与城市国际组织	115

比较研究篇

提 要	123
-----------	-----

第五章 美国：州的国际化进程	125
----------------------	-----

一 美国城市对外交往的历史演进	126
二 美国城市对外交往的实践分析	133
三 美国城市对外交往与中美关系	138
四 经验启示	145

第六章 欧盟：地方政府与欧洲一体化	149
-------------------------	-----

一 欧盟各国地方政府对外交往概况	149
二 欧盟各国地方政府对外交往优势	150
三 欧盟各国地方政府对外交往动因	156
四 欧盟各国地方政府与欧洲一体化	159
五 经验启示	170

第七章 日本：自治体的国际化与对外交往	177
---------------------------	-----

一 日本城市对外交往概况	178
二 日本城市对外交往特点	182
三 案例：东京都、北海道和新潟县	185
四 经验启示	191

第八章 金砖国家：中央政府与地方政府	194
--------------------------	-----

一 金砖国家城市对外交往概况	194
二 金砖国家城市对外交往形式	203
三 金砖国家城市对外交往功能	212
四 金砖国家城市对外交往特点	216
五 经验启示	220

第九章 东南亚：国际组织与国际合作	234
一 东南亚国家城市对外交往概况	235
二 节点城市对外交往特点	240
三 经验启示	255
第十章 中亚：国家认同与体制安全	257
一 中亚地区城市对外交往概况	257
二 中亚城市对外交往特点	261
三 经验启示	276
第十一章 中东、拉美与撒哈拉以南非洲：城市化与发展中 的城市对外交往	283
一 中东地区城市对外交往	283
二 拉美地区城市对外交往	292
三 撒哈拉以南非洲城市对外交往	302

案例研究篇

提 要	313
案例 1 首对友城 开启先河 ——天津市与神户市	315
案例 2 拥有同一片蓝天 ——大连市与北九州市	323
案例 3 改革开放 36 年的缩影 ——广东省与新南威尔士州	329
案例 4 鹅掌楸 千秋苍翠 ——南京市与圣路易斯市	335
案例 5 文化缘 中法情 ——成都市与蒙彼利埃市	343

案例 6 情缘留住永恒的记忆	
——河北省与艾奥瓦州	350
案例 7 培训为抓手 合作显真情	
——浙江省与石荷州	356
案例 8 “红色通道”的延续	
——满洲里市与红石市	361
案例 9 同为首都 互鉴互助	
——北京市与首尔市	367
案例 10 海内存知己	
——岛屿观光政策论坛	373
案例 11 忠诚的伙伴	
——哈尔滨市与以色列的“一市对一国”	381
案例 12 “渝新欧”开启合作新征程	
——重庆市与杜塞尔多夫市	388
案例 13 一千年的微笑	
——云南省与暹粒省	394
案例 14 山水相依 两国一城	
——河口县与老街市	401
案例 15 侨情牵两地 海港连友谊	
——钦州市和龙仔厝府	407
案例 16 一世纪 三千里	
——陕西省与江布尔州	414
案例 17 守望同一片海	
——山东省与京畿道“友好城市联合体”	421
案例 18 永远的丰碑	
——芷江县与松鹤市	428
案例 19 没有终点的起航	
——晋城市与卡卡杜市	434
案例 20 山海之盟	
——厦门市与杜尚别市	440
后 记	446

● 理论研究篇

提 要

理论研究部分主要从国际关系视角出发，对“城市外交”概念、性质、内涵、历史发展、功能特点以及具有中国特色的城市外交在国家总体外交战略中的作用、地位、意义进行系统探讨、分析和论述。

当今世界正在发生深刻复杂变化，虽然和平与发展仍然是时代主题，但是国际关系中不稳定、不确定的因素不断增多，金融危机、气候变化、环境问题、流行疾病、移民、反恐等全球性问题更加突出。城市，作为全球化的“节点”、国际合作和跨国协调的纽带、全球事务与全球治理的前沿，在应对全球性挑战中的作用日益凸显。

2013年，习近平主席提出“一带一路”战略构想，包括“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”，强调要“开展城市交流合作，欢迎沿线国家重要城市之间互结友好城市，以人文交流为重点，突出务实合作，形成更多鲜活的合作范例”^①。2014年5月15日，习近平主席在中国国际友好大会暨中国人民对外友好协会成立60周年纪念活动的讲话上，首次将城市外交与民间外交、公共外交一并提出，强调“要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”^②。

在此背景下，以服务国家总体外交和地方经济社会发展为根本，城市在中国对外开放格局中正发挥着越来越重要的作用，城市外交正在成为一种新型的外交形式。

① 《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，http://news.xinhuanet.com/gangao/2015-06/08/c_127890670.htm，最后访问日期：2015年7月17日。

② 《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》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-05/15/c_1110712488.htm，最后访问日期：2015年7月17日。

第一章 主权国家视角中的城市国际角色

一 城市与国家主权、国家利益

主权规范是当代国际关系的基本规范，构成国际体系运行的基础规则。从国际法角度看，主权是指国家对内最高的统治权和对外的独立和不受干涉的权利。近代国际法的奠基人胡果·格劳秀斯（Hugo Grotius）在《战争与和平法》中将主权国家作为国际法的主体，指出，主权即权力的行使不受另外一种权力的限制，当一国不受任何别国控制而处理内部事务时就表现为主权。^① 英国学者阿兰·詹姆斯（Alan James）认为对外主权就是一国的基本权利不受他国干涉。^② 主权规范被当代国际社会普遍接受。《联合国宪章》第二条明确规定，“本组织系基于各会员国主权平等之原则；各会员国在其国际关系上不得使用威胁或武力，或以与联合国宗旨不符之任何其他方法，侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立；本宪章不得授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件，且并不要求会员国将该项事件依本宪章提请解决”^③。1981年12月9日，联合国大会更是通过了《不容干涉和干预别国内政宣言》，最鲜明地表明了主权平等这一原则。

对于主权持有者的形式，学界的意见并不一致。围绕主权问题，争议最多的一个方面当属主权对内的绝对性问题。法国学者让·布丹（Jean

① [荷] 胡果·格劳秀斯：《战争与和平法》，何勤华等译，上海人民出版社，2005，参见第三章“论公战与私战及主权的性质”。

② Alan James, “The Practice of Sovereign Statehood in Contemporary International Society,” *Political Studies*, Vol. 47, No. 3 (1999): 462–464.

③ 《联合国宪章》，联合国官网，<http://www.un.org/chinese/aboutun/charter/chapter1.htm>，最后访问日期：2015年8月30日。

Bodin) 倾向于自然法基础上主权的至高性。布丹认为, 主权是国家的主要标志, 是对公民和臣民的不受法律限制的最高权力。“主权是永恒的, 有别于在特定时间内所授予的任何有限的权力。它是非授予的权力, 或者是无限制的或无条件的授权。主权是不能转让的, 也不受法令的限制。它不受法律的约束, 因为只有主权者是法律的来源。主权者不能使他自己或他的后继者受约束, 也不在法律上对他的国民负责。”^① 在国际关系学研究中, 现实主义学说的倡导者汉斯·摩根索 (Hans Morgenthau) 同样认为, 主权具有不可渗透性, “一国未经该国同意, 不得在那块领土上行使管辖权”; “主权就其性质而言是不可分割的”^②。最重要的是, 现实主义认为, 由于主权的存在, 国家——而非社会或者个人——才是国际关系的行为主体。

根据国际关系学者罗伯特·吉尔平 (Robert Gilpin) 的论述, 国际体系曾经以三种形式存在。第一种国际体系就是地方化的社会组织形式, 也就是城市国家。“独特的环境使得一种相对地方化的组织形式在国际关系史上扮演了重要的角色, 这种形式就是城市国家。”“在古代文明的河谷, 古希腊和文艺复兴时期的意大利, 城市国家体系曾经盛极一时, 并体现了更大的国际体系的所有特点。”^③ 这样一个小规模的政治实体就是一个国家。它对外独立, 对内享有完全的自主权。在经济上, 它以自给自足为目标; 在政治上, 顽强地坚持城市本位主义。^④ 第二种国际体系是帝国或者帝国体系, 例如巴比伦帝国、罗马帝国、马其顿帝国, 后来的奥斯曼帝国, 以及一直雄踞东方的中华帝国。这些帝国之间的关系, 同样属于主权国家间的关系。“尽管存在着城市国家、封建主义和其他地方化组织形式, 这些组织形式也常常具有决定性的重要性, 国际关系史在很大程度上是大帝国的延续。”^⑤ 第三种国际体系就是现代民族国家。民族国家通过民族主

① Jean Bodin, *Six Books of the Commonwealth* (London: Worshipful Company of Goldsmiths, 1903, out of French and Latin copies, done into English by Richard Knolles) .

② [美] 汉斯·摩根索: 《国家间政治: 权力斗争与和平》, 杨岐明等译, 商务印书馆, 1993, 第395、412页。

③ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), 109.

④ 丛日云: 《西方政治文化传统》, 大连出版社, 1996, 参见第1章第3节“城邦的形成及特征”。

⑤ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), 110.

义解决了忠诚问题，通过有效的经济税收政策解决了财政问题。“现代国家的本质就在于它拥有一整套的法律、信仰和制度，能够创造并运用国家实力。”^① 因此，国际政治一直是主权国家之间的政治，不管这些国家是城市国家、帝国还是民族国家。民族主权国家由于它在财政、组织和动员等诸多方面的制度优势，最终成为国际政治最主要的行为体。

但是，随着世界政治的发展，对主权绝对性和不可分割性论点的挑战越来越多。这些挑战基于许多现实方面的实践，并且对传统的国际关系理论提出批评。这些批评总的来说可以分为两种：一种认为国际组织或者国际规范正在变得越来越强大，某种程度上限制和高于国家主权^②；另一种则认为全球化赋予许多国内的非政府行为体（Non-governmental Organization, NGO）以力量，使得国家越来越趋于破碎化和过时。^③ 现实主义者和一些中国学者对这种“主权分割”“制度限制主权”论从各方面都提出批评。例如，约翰·米尔斯海默（John Mearsheimer）指出国际制度虽然可以帮助制止国家之间的欺骗，但它对由于国家主权造成的相对收益问题提不出解决的办法。^④ 肯尼思·沃尔兹（Kenneth Waltz）也认为，国际制度本身是无足轻重的，围绕大国的利益而转移。虽然北约所发挥的功能和它所拥有的庞大官僚机构都促进了制度本身的延续，但决定其命运的依然是国家。北约之所以在“冷战”后生存下来，恰恰是因为美国需要借助它来继续对欧洲国家的外交和军事实行控制。^⑤ 中国国际政治学者梁守德也在他的著作《国际政治学理论》中强调：“①主权涉及政治、安全、经济各个方面，是一个整体。为了全局利益，让出部分主权，并不损害主权的完整。我们强调主权利益是总体利益，并不把它绝对化。②主权的重要原则是平等，在平等的基础上，彼此协商，互谅互让，对等互利，正是相互尊重主权平等的表现。我们强调的主权利益是相互具有的平等利益，反

① Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), 122.

② [美] 罗伯特·基欧汉：《霸权之后：世界政治经济中的合作与纷争》，苏长和等译，上海人民出版社，2006。

③ [澳] 约瑟夫·凯米莱里、吉米·福尔克：《主权的终结？——日趋“缩小”和“碎片化”的世界政治》，李东燕译，浙江人民出版社，2001。

④ John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (1994-1995): 19-21.

⑤ Kenneth N. Waltz, "Structural Realism after the Cold War," *International Security*, Vol. 25, No. 1 (2000): 20.