

CITY DIPLOMACY OF CHINA
IN THE AGE OF GLOBALIZATION

A Case Study of Guangzhou

全球化

时代的中国城市外交

——以广州为视角

杨 勇 著



中国政法大学出版社

014035687

CITY DIPLOMACY OF CHINA
IN THE AGE OF GLOBALIZATION

A Case Study of Guangzhou

D829
92

全球化 时代的中国城市外交

——以广州为视角



杨 勇 著



中国政法大学出版社



北航

C1722932

D829
92

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由出版社负责退换。

图书在版编目(CIP)数据

全球化时代的中国城市外交/杨勇著. —北京: 中国政法大学出版社, 2014. 4
ISBN 978-7-5620-5277-7

I. ①全… II. ①杨… III. ①城市史—外交史—研究—中国 IV. ①D829

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第036120号

出 版 者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话 010-58908289(编辑部) 58908334(邮购部)
承 印 固安华明印刷厂
开 本 880mm×1230mm 1/32
印 张 6.5
字 数 135 千字
版 次 2014 年 4 月第 1 版
印 次 2014 年 4 月第 1 次印刷
定 价 24.00 元

谨以此书怀念我慈爱的母亲！



目 录

Contents

绪 论 1

- 一、问题的提出 / 1
- 二、本书的研究价值 / 5
- 三、国内外研究现状 / 7
- 四、本书的研究方法和思路 / 18

第一章 全球化进程中的城市 23

第一节 全球化时代和城市外交的兴起 / 24

- 一、全球化的时代背景 / 24
- 二、城市外交的兴起及其概念界定 / 28

第二节 城市作用和地位的演变 / 33

- 一、城市的历史考察：从国际关系视角 / 34
- 二、城市作用的改变：日益受到重视的行为者 / 37
- 三、城市地位的上升 / 39

第三节 “城市外交”？——一个值得商榷的概念 / 43

- 一、当代外交的分层现象 / 43

二、城市的确在行动 / 47

三、中国特色的城市外交 / 50

本章小结 / 53

第二章 城市外交的基本特征 54

第一节 决定城市外交的因素 / 54

一、结构决定论 / 55

二、利益决定论 / 58

三、地理决定论 / 62

第二节 城市外交的性质 / 66

一、宪政上的非主权性 / 68

二、战略上的补充性 / 69

三、权力上的有限性 / 70

四、行为上的中介性 / 71

五、职能上的社会性 / 72

第三节 城市外交与国家整体外交的关系 / 73

一、城市外交是国家外交的延伸 / 74

二、中央与地方的“博弈”关系 / 76

三、建立中央与地方“共赢”的对外政策 / 79

第四节 中国政府的分权趋势 / 81

一、改革开放后中国中央和地方关系的新发展 / 82

二、中国城市的国际化 / 86

本章小结 / 90

第三章 广州城市外交的理论：历史与现实 91**第一节 广州城市外交的历史回顾 / 92****一、近代以前广州的城市外交（至鸦片战争前） / 92****二、近代至新中国成立时期广州的城市外交 / 96****第二节 改革开放后广州外向型经济的发展 / 98****一、“珠三角”经济圈的发展 / 99****二、利益决定行动：广州对外经贸的发展 / 102****三、CEPA 带来的机遇 / 107****第三节 国际化城市和国际化战略 / 108****一、广州国际化程度分析 / 109****二、广州的国际化战略 / 116****本章小结 / 119****第四章 广州城市外交的实践 121****第一节 国际友好城市战略 / 122****第二节 外国驻广州总领事馆 / 130****第三节 城际多边交流 / 133****第四节 会展业、航空业对广州城市外交的贡献 / 138****第五节 亚运会的积极效应 / 143****一、亚运会对广州经济的带动作用 / 143****二、亚运会有利于广州扩大城市影响力和提升国际交往与
交流能力 / 145****本章小结 / 147**

第五章 广州民间外交与应急外交 153

第一节 广州民间外交 / 154

一、华人华侨是广州城市外交的重要资源 / 155

二、国际友人推动广州走向世界 / 158

三、当前广州城市外交的新特点：公共外事的兴起 / 163

第二节 “非典”时期广州的应急外交 / 166

一、城市与危机管理 / 166

二、危机管理对城市发展的重要性 / 168

三、“非典”期间广州城市外交的应急对策 / 169

本章小结 / 175

结 语 广州城市外交的经验和启示 177

附 录 广州城市外交大事记 185

参考文献 190

后 记 199

绪 论

一、问题的提出

1648年10月，在经历了残酷的“三十年战争”后，以法国、瑞典和丹麦等国为首的“新教同盟”与神圣罗马帝国、西班牙和罗马教皇签订了《威斯特伐利亚和约》（以下简称“和约”）。和约不仅规定了“新教”，即德意志的加尔文教和路德教取得了同天主教平等的地位和权力，还确定了欧洲大陆各大国的国界，在实践上确立了国家主权（包括领土主权）原则。独立主权国家的形成和兴起，使国际关系首次进入了一个现代意义上的体系，即威斯特伐利亚体系。这为国际法的产生提供了必要的历史条件，奠定了现代国际关系的基石。

威斯特伐利亚体系确立之后，国际政治就确立了一种机制，即国际政治就是国家间政治，尤其是大国间政治，汉斯·J. 摩根索（Hans J. Morgenthau）将其内涵定义为“为和平与权利而斗争”，即适用于“丛林法则”、“自助”和“搭便车”等原则。因此，传统的国际政治主要是一种斗智斗勇的零和博弈，核心

问题是战争与和平。这一机制制约着世界近四百年的国际关系现实。但在现代,尤其是在新自由主义和新现实主义学者的观点里,这是一种相对褊狭与静止的世界观,巴里·布赞(Barry Buzan)和理查德·利特尔(Richard Little)将之称为“威斯特伐利亚‘情结’”。^[1]

冷战结束后,尤其是随着经济全球化的纵深发展,国际关系向全球层面扩展,国际政治向全球政治嬗变,^[2]当代源自于和约的民族国家体系面临着瓦解的命运。全球化不仅使国家的行为方式和国家间关系都受到制约和影响,甚至国家的主要地位和绝对作用也正在受到来自全球体系和国内社会两种力量的侵蚀。经济全球化的纵深发展、全球制度进程的不断加速和跨国力量及次国家力量的不断膨胀,使“国家的权力范围、权力强度、权力形式以及权力的制度基础和观念”受到影响甚至削弱,国家“对小问题来说太大,对大问题来说太小”,难以防止国家权力向上、向下的转移。^[3]

英国学者苏珊·斯特兰奇(Susan Strange)比较全面地概括了受到经济全球化冲击的国家权力的内容。她指出,经济全球化使10种过去曾被认为是国家独享的权力受到削弱或约束,它

[1] 俞正梁等:《21世纪全球政治范式》,复旦大学出版社2005年版,第158页。

[2] 梁守德、洪银娟:《国际政治学理论》,北京大学出版社2000年版,第89页。

[3] [英]安东尼·吉登斯:《失控的世界》,周红云译,江西人民出版社2001年版,第9页。

们包括：①国防的重要性的下降；②无法独立维持本国的货币；③难以适应资本主义的发展方式；④纠正市场波动的能力下降；⑤提供社会保障的能力有限；⑥征税能力的不足；⑦制定整体发展战略的能力下降；⑧无法独立完成基础设施的建设；⑨无法维持国内市场竞争；⑩垄断暴力受到挑战。^{〔1〕}

这些变化导致了民族国家在全球政治中地位和作用的变化。在现今的全球体系里，国家已经不能再单独、自由地决定本国的对外政策，不能再在不考虑其他主体的情况下单方面地采取对外行动，而常常受到来自其他国家和非国家主体的政策和行为的影响。国家作为国际政治行为主体，其权威性、自律性、权力以及正当性正在降低。^{〔2〕}

国家权力的失散是多层面的，但总的来说主要是由那些被称为“非国家行为体”^{〔3〕}所获得。非国家行为体，是相对于传统民族国家而言的，是指那些不具有主权特征，但有国际行为能力的行为体。按照其组成或性质来分类，以传统的民族国家为参照物，主要分为两类：一是全球和区域层次，政府间国际

〔1〕 Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 73 ~ 82.

〔2〕〔日〕星野昭吉：《全球化时代的世界政治——世界政治的行为主体与结构》，刘小林、梁云祥译，社会科学文献出版社2004年版。

〔3〕非国家行为体（non-state actors），是指那些具备国际行为能力的行为体，但不具备国家地位，同时又不隶属于某个主权国家的国际政治经济实体，它包括国际组织、世界政党、跨国公司等，也包括有些正在争取民族独立的组织或运动。引自冯特君、宋新宁主编：《国际政治概论》，中国人民大学出版社1992年版，第113页。

组织、国际非政府组织和跨国公司等；二是次国家层面，如地方或市政当局、私人企业、民间组织等，同时还包括各种松散的联盟、网络和社会运动等，以及公民个人特别是全球性政治精英、商业精英和知识精英等。而其中，次国家层面的行为体，成为近年来逐渐受到国际关系学者日益关注的一个有趣的现象。传统民族国家的这种权力转移成为全球化时代世界政治的一大特征。

城市是当今次国家层面行为体的典型代表。作为人类创造的伟大文明成果，城市是一个地区政治、经济和文化的中心。人类历史归根结底也是城市的发展史。城市的出现早于国家，而其命运要长于国家，未来即使国家消亡了，城市仍将存在。随着城市化的进展，人类的大多数将要移居城市。根据联合国人口学家的说法，2002 年人类在不知不觉中已越过一个伟大的里程碑：有史以来，世界上 60 亿人口中的一多半已经居住在城市里。^[1] 目前，太平洋西岸的首尔、东京、北京、香港、墨尔本等国际区域性中心城市的竞争十分激烈，因此，21 世纪被称为“城市世纪”。

在参与经济全球化的过程中，城市是一个地区竞争中的核心区，城市当局管辖着一个区域内的公共事务，同时又是当地居民利益的代表。因此，城市的行政管理体制须与国际接轨，在与外界交流学习的过程中，丰富和增进当地的各种利益。另外，全球化的负面影响也不容忽视，全球性问题如环境污染、

[1] [英] 彼得·霍尔：“长江范例”，载《城市规划》2002 年第 12 期。

人口爆炸、资源短缺等，这些昔日个别城市出现的问题，现在已成为各国城市面临的公害。城市发展不再是个别国家的问题，而是全球共同面对的问题。简而言之，21 世纪开始，城市作为经济发展的节点，正在经历自身结构与环境的重大转变。一方面，地方政府不断调整经济发展目标和方向，充实自身实力；另一方面，城市通过制订不同的国际交往战略，塑造着自身的特色与竞争优势。

“近几年来，我们也目睹了地方政府和亚国家权威作用在全球范围内的实质性扩展，正如它们设法增进地方文化、经济和政治利益一样。像吸引外国投资的全球性竞争增强了城市权威一样，区域和次国家权威也在全球和地方范围内变得积极起来。这种能动性表现形式从国外设立地方外交使团、在全球或区域论坛派出代表，到正式机构里的活动，千差万别，通过这种机制，亚国家政府能够提出重要的政策倡议，而在很多情况下，它们都能够绕过其自己的中央政府。它们还在全球和区域网络中从事跨国的协同行动以解决从城市发展到毒品贸易以至实施全球环境标准等共同关心的问题（如全球城市管理方案）。”^{〔1〕}因此，提升城市竞争力，通过加强对外交往，提高城市的影响力和辐射力，成为地方政府面对全球化的重要课题。

二、本书的研究价值

关于本书的研究价值，笔者认为，中国自改革开放以来，

〔1〕 俞可平主编：《全球化：全球治理》，社会科学文献出版社 2003 年版，第 154 页。

随着中央政府的部分放权，各地地方政府的对外交往得到了蓬勃发展。一些地方政府如广州，不仅站在改革开放的前沿，而且管理着庞大的地方经济体，在与国外加强经贸联系的过程中也在增进着当地的国际利益，形成了相对独立的利益群体，地方政府的对外交往对一个地区的国际贸易和投资走向的影响日益显著。因此，对于城市等地方政府对外交往的研究有着重要的现实意义：

1. 城市是全球化世界的支点。随着全球化的深入，城市成为跨国公司、非政府组织、网络经济的中心，成为这些经济、文化要素扩散、聚合的节点。城市作为主权国家的重要组成部分，始终处在两种力量互动的交点上：国家或宪政制度对其产生的制约力；城市对外交往，尤其是经济和文化方面所产生的扩散力。在两种力量的交互作用中，城市在国际间活动的自主性和能量逐步增强，城市的地位提升了。如何描述这种演变过程，分析演变的规律，并且前瞻性地提出我们的对策，是摆在国际关系学者面前一项有意义的课题。

2. 对于国家外交的有益补充。从国家总体外交的角度来讲，充分发挥城市的地缘经济、人才优势，提高地方政府整体的国家利益意识，将可以扩大国家总体外交的地缘政治经济基础和外交的回旋余地，克服中央外交的非针对性、非效率性和空洞性等问题。通过各城市的积极参与可以对国家总体外交起支撑作用，成为中央外交的有力补充，有利于建构一个可持续发展的、和谐“共赢”的外交格局。

3. 对于国际关系研究的重要意义。城市地位的变化，在国

际间以建立友好城市为发端,一些推动城市合作的国际组织纷纷涌现,城市间交往的内容不断充实,城市自身的具体利益更加受到重视。“城市外交”展现了它的雏形,将城市外交从实践层次上升到国际关系的理论层次。在这一理论框架中研究城市问题,将有助于城市的决策者将城市的对外交往置于理论指导之下,充分利用冷战后经济全球化为城市对外交往开辟的空间,使城市获取最大的发展利益并且在国际关系中担负起城市这一行为体的责任与义务。

4. 对于中国的现实意义。中国改革开放以来,城市在经济、社会、文化等“低级政治”方面,正在承接中央政府下放的更多权力并自主地开展国际交往,一种具有特殊内涵的城市对外交往开始显现。城市当局从自身的国际利益考虑,凭借各种双边和多边的国际舞台,加深与外国地方政府和国际组织的经济文化联系,通过人员往来、物流和信息流,加强对外国际交流活动,提高自己的知名度和影响力。因此,加强城市对外交往的研究,有利于城市“走出去”,推进其国际化战略,帮助其实现国际利益需求,最终有利于国家整体利益的实现,这是一项具有重要现实意义的课题。

三、国内外研究现状

当今世界的交往不只在各国中央政府间以及国际组织的层面上进行,而且还在各国的地方层次上展开,即“次国家政府

的对外事务”。^{〔1〕} 地方政府一方面受到中央政府的控制，另一方面也作为直接交流合作的主体发挥作用。国家不仅不反对地方政府某些单独的对外行为，甚至还对这些行为给予支持。就如同国家间地区性关税同盟、自由贸易区以及地区合作的进展一样，在地方政府之间正在出现一种地方与外部世界的双边和多边合作关系。作为非国家行为体，地方政府可以发挥国家难以发挥的作用，一些依靠国家关系难以解决的问题，可以依靠地方政府灵活、务实、有效的对外联系得以解决。

为区别于主权国家委派的代表之间正式的、官方的、政府对政府的互动的外交关系，1982 年美国外交工作研究所约瑟夫·V. 蒙特维尔（Joseph V. Montville）提出“第二轨”一词，用以描述正式的政府体系之外的外交手段。^{〔2〕} 之后，美国多轨外交研究所的路易斯·戴蒙德（Louise Diamond）和约翰·W. 麦克唐纳（John W. McDonald）又提出“多轨外交”一词，在他们合著的《多轨外交：通向和平的多体系途径》（*Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*）一书中，他们认为，当今世界的确是一个相互依存的整体，特别是从环境问题的观点来看，人们的行为是超国界的，面对战争、饥饿和自然灾害，人们认识到主权国家以及联合国的无能为力。正是从这个意义

〔1〕 一些学者也使用非中央政府（non-central governments）。依照陈志敏的观点，可与“次国家政府”互换。引自陈志敏：《次国家政府和对外事务》，长征出版社 2001 年版，第 11～12 页。

〔2〕 〔美〕路易斯·戴蒙德、〔美〕约翰·麦克唐纳：《多轨外交：通向和平的多体系途径》，李永辉译，北京大学出版社 2006 年版，第 4 页。

上,他们提出了“多轨外交”的概念,开启了解理解和缔造和平的体系和框架。^{〔1〕}所谓“多轨”,包括“①政府或通过外交缔造和平,②非政府/专业人士或通过专业的冲突解决方式缔造和平,③商业或通过商业缔造和平,④平民或通过个人参与缔造和平,⑤研究、培训和教育或通过学习缔造和平,⑥社会行动或通过倡导缔造和平,⑦宗教或通过笃信行动缔造和平,⑧资助或通过提供资源缔造和平,⑨传播与媒体或通过信息缔造和平”。^{〔2〕}

1986年,伊夫·杜恰切克(Ivo Duchacek)出版了《政治的领土层面:国家之内、国家之中和国家之间》(*The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*)。这本书不仅在研究中央和地方关系方面颇具创见,而且也第一次系统地对次国家政府的国际活动做了分析。此后,他又与加拿大蒙特利尔大学的帕纳耀惕·索尔达托(Panayotis Soldatos)等合编了《联邦主义与国际关系:次国家单位的角色》(*Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*)等书,在该书中提出和发展了“平行外交”论(paradiplomacy),即地方政府应当同样拥有外交职能和权限,与中央政府外交相“平行”。杜恰切克认为,地方政府因为其对外关系无论从质和量的方面都类似于一国外交政策几乎所有的方面,因而可以被视为外交

〔1〕〔美〕路易斯·戴蒙德、〔美〕约翰·麦克唐纳:《多轨外交:通向和平的多体系途径》,李永辉译,北京大学出版社2006年版,第5页。

〔2〕〔美〕路易斯·戴蒙德、〔美〕约翰·麦克唐纳:《多轨外交:通向和平的多体系途径》,李永辉译,北京大学出版社2006年版,第6页。