

功能区城市外交刍议^{*}

张 鹏 胡礼忠

[内容摘要] 在全球化发生深刻变化,城市化进程不可逆转的今天,各种全球性资源和要素在城市中集聚、流动、复合转化,这极大丰富了国家外交工作的布局点和发力点,使国际关系乃至世界秩序的演化有了新的可能性。同时,城市自身发展过程中产生的各种功能区,承载着不同类别的国内国际资源,发挥着不同类型的城市外交作用,在城市外交的空间创建、网络拓展与作用创新上是不能一概而论的。探讨功能区城市外交,有助于在理论上推进外交研究与城市研究的结合,从学术角度减少两大学科的距离感,促成学科对话,拓展城市外交视野与实践。从理论角度看,功能区城市外交是总体城市外交的一部分,在属性上兼具官方性和民间性、主场性和平台性等多重特性。同时,功能区城市外交又具有专业领域外交的新特点,这特别体现在经济类城市功能区身上。从既有网络角度看,对于城市的居住区、中心商务区、金融区、文教区、工业区、港区、度假区、都市农业区等功能分区,都存在将其编织成网的全球性组织,这些网络或疏或密,但皆能够证明城市功能区可以作为富有专业性国际资源的“有限参与型”国际关系行为体存在。功能区城市外交研究将丰富目前城市外交多元化研究的范畴,打破城市外交的线性思维。今后,新时代的中国城市外交工作需要将更多的城市功能区资源纳入视野、作为抓手,围绕更好服务国家总体外交和城市发展开拓新局面。

[关键词] 城市外交理论 功能区城市外交 全球城市网络 国际关系行为体

[作者简介] 张鹏,上海外国语大学国际工商管理学院副教授;胡礼忠,上海外

^{*} 本文系上海市哲学社会科学规划项目“提升中国对外关系展开中的城市参与度研究”(项目编号:2017ECK002)和上海外国语大学校级一般课题“国际文化大都市研究的信息资源配置”(项目编号:41004807)的阶段性成果。

城市是人类经济和社会活动的聚集体,联合国人居署预计:“到2030年,全世界每10个人中将有6个居住在城市地区,其中超过90%的(城市人口)增长将发生在非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比地区;到2050年,城市人口占总人口比例预计将增长至68%。”^①这也意味着越来越多的国际活动将不可避免的以城市为场景,并在城市中发生与演进。具备功能综合性、大规模和国家战略重要性的城市“是国家和外部世界沟通的主枢纽”。同时,每一座城市既有完整性,又会通过规划而区分出居住区、工业区、港区、中心商务区、金融区、文教区、度假区、都市农业区等多个功能分区。城市总人口、城市经济总量、城市政府体系、城市辖境范围、城市总体规划等体现着城市的整齐划一,而居住区、工业区等功能分区的总和,也同样构成了一座城市的完整图景。城市及其功能分区的关系中存在“统一与多元”的结构特性。实践证明,城市具有强大的空间生产能力。城市能级理论解释了城市发育的过程性。城市功能区的嵌套组合不断赋能城市,辅之以“高度网络连通性”,使得功能区越丰富的城市,越具有国内国际资源的争取能力、承载能力与统合能力。特别是那些成长为能够配置全球性资源的全球城市,已然实现在国际关系中的地位跃迁。^②在民族国家为主体的国际关系体系内,城市在对外交往中既服从国家安排和配合国家需求,又有全球城市网络层面的竞争与合作,甚至还有某种超然性——某些顶流城市的全球地位和其所在国家实力不匹配。^③

改革开放以来,中国城市在发育、演进和创造人居空间的同时,在外交领域出现愈加明显的创新性作用。进入新时代,城市外交正式明确为中国总体外交

① 《2022年世界城市报告》, <https://unhabitat.org/wcr/>。

② 周振华:《全球城市的理论涵义及其实践性》,《上海经济研究》2020年第4期,第99~108页;张鹏:《论中国超大城市的国际资源整合能力》,《国际观察》2017年第1期,第53~68页。

③ 典型的例子如伦敦,在英国国家综合实力下降的情况下,伦敦在各项主要全球城市排名中一直占据前三的位置,这主要依靠其全球金融中心城市的身份,伦敦金融城这一功能区的存在功不可没。参见 Saskia Sassen: *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, 2013, pp. 113~117。

的重要一环,一批重点城市成为当代中国高水平对外开放的关键节点。^① 有研究指出,中国学者多从大国外交视角来理解城市外交,一般认为城市外交应在中央政府的政策指导和授权下开展,兼顾城市的地方特色。^② 随着“后疫情”与“再全球化”时代的到来,城市外交重新回归正轨并再出发。中国城市外交在新时期若要寻找新的增长点,既需要理论突破、又需要行动创新。因此,传统的以单一行政区为单元和视角的城市外交理论与实践要走向深化,发挥单一行政区内多元城市功能区的作用,深入挖掘新的城市外交潜在资源,更多更好地承担外交功能。

本文从城市功能区这一“自下而上再对外”的视角看城市外交,丰富传统意义上的全球城市网络视角,以期对城市外交的空间创建与作用创新进行理论梳理,并讨论未来可能的中国特色新型城市外交统合模式。

一、功能区城市外交的属性

功能区城市外交是总体城市外交的一部分,在属性上要服从城市外交的一般逻辑。荷兰学者简·梅利森等人在2007年提出,城市外交是指城市或地方政府以追求地方利益为目标,在国际政治舞台上与其他行为体发展互动关系的制度和过程^③。基于这项定义,中外学者在城市外交议题上展开了两种类型的讨论。一是从全球城市演进角度看城市外交,这条线索要追溯皮特·霍尔、约翰·弗里德曼、萨斯基亚·萨森以及曼纽尔·卡斯特尔、彼得·泰勒和本·德鲁德等学者的研究路径。这些学者关注城市对世界经济整合的程度以及其在新的国际劳动地域分工中的地位。一方面,全球城市作为发达的金融和商业服务中心而

^① 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》,《人民日报》2014年5月16日,第2版。《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》第六部分“中国各地方开放态势”中明确上海等城市的关键节点作用。

^② 陈楠:《城市外交与中国特色大国外交——思想契合、战略对接与机制创新》,《国际展望》2018年第1期,第70页。

^③ Rogier van der Pluijm and Jan Melissen, “City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics,” *European Journal of Political Economy*, Vol. 11, No. 3, 2007, pp. 599 ~ 601.

存在,其实是全球政治经济循环回路的节点。另一方面,全球城市对外行为旨在提升自身在世界城市体系中的层级和位置,且更多体现在市场化的改革和制度体系与国际接轨上,城市外交并非局限于中央指导和授权下的行为,更多的是一种自主行为。^①二是从国际关系发展角度看城市外交,这类文献的特点是将城市看作国际关系中自主或被动的行为体。学界认为,城市外交是一种新的外交形式,城市外交正在成为大国外交战略的重要组成部分。城市促进新兴国际关系行为体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^②。从以前没有城市外交的系统性意识,到能够参与外交大局并作出贡献,城市行为体正扮演国际关系中“有限参与行为体”^③的角色。有一批中国国际关系和国际问题研究学者在此基础上开展理论探索,特别是结合“一带一路”愿景与行动中的城市角色、城市外交的中国实践与外国经验等开展研究,^④还出现了关于“城市群外交”^⑤的讨论。

总的来说,不论是从全球城市演进角度还是从国际关系发展角度,城市都是作为一个整体单元存在的,尽管城市内还有相当多的板块和单元,但上述研究往往还没有深入到专门讨论城市功能区在城市外交中的独特作用。在不少理论文章中,研究者也关注到了城市中的产业集群、自贸区等功能区要素,对于港口、工业区的国际资源集散功能亦加以注意。但是,既有研究仍需系统性回答:功能区城市外交相对于总体城市外交有哪些特有属性?如何准确定义“功能区城市外交”?

① 汤伟:《城市与世界秩序的演化》,上海社会科学出版社2019年版,第175~189页。

② 赵可金:《中国城市外交的若干理论问题》,《国际展望》2016年第1期,第56~57页。

③ 张鹏:《论地方部门作为对外关系“有限参与行为体”》,《世界经济与政治》2013年第4期,第139~155页。

④ 韩方明、熊炜、柯银斌编:《城市外交:中国实际与外国经验》,新华出版社2014年版;屠启宇等:《丝路城市2.0》,社会科学文献出版社2023年版;熊炜、于宏源编:《变革中的世界秩序与城市外交》,时事出版社2019年版;杨勇:《全球化时代的中国城市外交:以广州为视角》,中国政法大学出版社2014年版;陈维、赵可金:《城市外交的内陆模式——以“一带一路”中中国内陆城市为例》,《国际观察》2017年第1期,第69~83页;储斌、杨建英:《“一带一路”视域下城市外交的动力、功能与机制》,《青海社会科学》2018年第3期,第47~53页;刘波:《我国城市参与共建“一带一路”的路径研究》, https://www.cssn.cn/skgz/bwyc/202311/t20231101_5694344.shtml。

⑤ 韩笑:《全球治理视域下的城市群外交——动力机制、功能分析与路径探索》,《国际展望》2022年第4期,第80~95页。

首先,功能区城市外交和城市功能区本身的定义直接相关,而城市功能区的定义也是需要辨析的。例如,经济合作与发展组织认为城市功能区是由“城市本体及其通勤区组成,涵盖了基于日常人员流动的城市经济区和城市功能范围”,强调城市功能区包括“人口密集的城市核心区和围绕核心地区的通勤区”。^① 经合组织还依此开发了各成员国的城市功能区编码。但是,这个定义强调的是某一国内区域“城市功能”和“非城市功能”的分别。再者,现代城市治理中,城市自主划定和定位自身辖区内功能区的情形也层出不穷。例如,上海在全市层面布局中国(上海)自由贸易试验区临港新片区、上海虹桥国际中央商务区、上海化学工业区、上海市长兴岛开发建设区、上海推进科技创新中心建设办公室(与上海张江国家自主创新示范区、上海张江高新技术产业开发区合署),并将它们单独列为市一级财政单位,配置相应主要负责领导。这种现象进一步下沉到行政区。如上海市徐汇区在自身发展过程中自主提出打造五大功能区:大徐家汇功能区、西岸滨江功能区、漕开发拓展功能区、徐汇中城功能区和华泾门户功能区等^②,并分别成立管理委员会办公室,提出进一步摸清土地、人口、载体等资源底数,优化资源配置,使每个功能区的特色更加鲜明。此类情形也不断出现在各级中国城市的经济社会发展图景之内。在中国城市开发实践中,城市功能区还可以是不在民政行政区划统计系列的新区、开发区,它们皆以管委会(作为政府的派出机构)形式进行辖区内管理,辖区范围甚至可以和民政行政区划重合、跨界或作为某些国家级政策的示范区/先行区。这些功能区的主体性也是不容小觑的,比如,有些特殊经济区不但独立性强,承担的经济社会发展任务使命甚至更重(如中国(上海)自由贸易试验区临港新片区)。而地理学或城市规划意义上的城市功能区一般指的是“城市内部各功能活动的分布空间及其相应产生的小区分异”“大城市内部一般分为中心商业区、行政区、工业区、文化(娱乐)区、居住区、仓库码头区、游憩区和郊区。中小城市的分区则相对简单或不明显,工业区、居住区

① “经合组织关于“城市功能区”的定位,” <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/functional-urban-areas.htm>。

② “徐汇区五大功能区建设启动大会举行,” https://www.xuhui.gov.cn/xwzx_zybd/20230904/522571.html。

和商业区是各类城市共有的、基本的功能区,但有时各区划分的界限并无明显的标志”。^① 本文采用后一种定义,即功能区城市外交主要是指城市内的各种功能分区在跨国对外交往中发挥作用的情况总和。

其次,功能区城市外交兼具官方性和民间性、主场性和平台性等多种属性。城市外交属性中的官方外交和民间外交双重性,在功能区城市外交中也同样明显,城市各级主政者(如市长、市政府各局委办人员、区长、开发区和中外合作园区等特殊经济区管委会公务员)因施政目的主导或参与的城市外交工作,基本上最终会落实在某一处或多处城市功能区范围内。有些城市功能区的政治性、战略性极强,有明确的官方外交功能,如中国国际进口博览会期间的国家会展中心功能区等。开发区类型的城市功能区,城市国际招商引资、对外交流合作工作中的独立性往往会被加强。而功能区城市外交的民间色彩也可以非常丰富,因为不同功能区的发展会带着自身专业性,如城市金融区、工业园区、港区,本身能够集聚和吸引海内外专业人士、工商业资本或跨国经营企业,在城市中心商务区/中心活动区层面讨论城市外交,则民间外交属性会更强。如果城市中拥有明确的国际社区,则其作用应当主要是鼓励国际居民之间的民间交往。

城市功能区既可以是特定的外交主场,又可以是城市外交资源集聚和扩散的平台。例如,在召开上海市市长国际企业家咨询会议期间,世博园区是上海城市外交的主场。同时,世博园区正成为国际经济组织集聚区,目前包括金砖国家新开发银行在内的15家国际经济组织已落户世博园区及前滩,带动了各类大型企业在世博园区形成大宗商品国际贸易、“双碳”产业、产业金融等三大重点特色产业集群。^② 同时,和不少省市一样,上海也建有中以(上海)创新园这样的中外合作园区。^③ 疫情后,部分地方省市还启用“招商型城市外交”,这些城市外交工

① 罗肇鸿、王怀宁主编:《资本主义大辞典》,人民出版社1995年版,第994页。

② “世博片区着力打造“最美世界会客厅,” <https://www.shanghai.gov.cn/nw15343/20210915/c2bc4877ef624907a05683697f9ccc60.html>。

③ 据“国家级经济技术开发区绿色发展联盟”发布的《国际合作园区建设指南(2021)》,截至2021年底共有13个省市建设了89家国际合作园区,目前这一数字仍在增长。

作,也需要城市工业园区、科创园区、国际合作园区等城市功能区予以承接。^①

再次,功能区城市外交的国家布点和城市配套具备“双扣”属性。从条块关系看,城市中的一些功能区属于国家布点、本身肩负的是国家使命,这在各类国家级经济开发区、高新区、海关特殊监管区、自由贸易试验区上体现得尤为明显。国家层面的政策能够直接惠及这些城市功能区,使得相关功能区的国际资源整合能力凸显,“天生国际化”属性使其具有很强的对外交往的主动性。坐落在城市之中的这些经济功能区往往也是城市国民经济持续产生绩效的保证。因此,城市的配套政策也会在这里集聚。在开展城市外交的过程中,城市一方面依赖这些城市功能区“走出去”,另一方面更会尤为注意使国际资源(如外国投资、外企总部等)也能汇聚到自身的城市经济功能区内,利用政策杠杆使城市有效调配国际资源的能力增大。因此,功能区城市外交距离服务国家外交大局和城市外交的最终目的更近、更为聚焦外交成果的“落地”与“生根”,是城市外交生命力“自下而上”的源泉,与国家“自上而下”对城市释放部分对外事权是有效互补的”双扣“关系。

综上,功能区城市外交在属性上服从城市外交的一般逻辑,同时其兼具的城市外交中官方性和民间性、主场性和平台性等特征,与具体功能区职能相匹配。

二、功能区城市外交网络的现状和发展趋势

从城市史的角度看,城市外交的实践和跨国城市联盟并非新生事物。研究资料指出,最早出现的城市间国际组织是1913年于比利时根特成立的地方政府国际联盟,这也是目前世界范围内城市间国际组织中的“执牛耳者”——“世界城市 and 地方政府联盟”的前身。二战后的国际环境使得因各种愿景而组建的城市间国际组织或合作网络也层出不穷。一项研究统计指出,世界范围内“70%的城

^① “苏州工业园区管理委员会‘境外招商‘加速跑’打造高质量外资集聚‘高产田’,” <http://www.sipac.gov.cn/szgyyq/jsdt/202305/0fbcb407bc844e9a91540706644dc70d.shtml>。

市都参与了形式多样的国际城市合作。”^①在中国学界,2020 年出版的《城市外交和城市联盟》一书则收录了包括世界城市和地方政府联盟、世界大城市气候领导联盟、全球创意城市网络等 40 个活跃在当今全球舞台上的主要城市联盟。^②

表 1 功能区城市外交网络及其既有国际组织简表

城市功能区划分	代表性功能区城市外交网络	总部所在地
居住区	联合国人居署	肯尼亚内罗毕
	宜可城—地方可持续发展协会	德国波恩
中心商务区	全球商务区创新联合会	法国巴黎
	世界高层建筑与都市人居学会	美国芝加哥
金融区	世界国际金融中心联盟	比利时布鲁塞尔
	全球金融中心城市绿色金融联盟	加拿大多伦多和摩洛哥卡萨布兰卡
文教区	国际博物馆协会	法国巴黎
	国际图书馆协会联合会	荷兰海牙
	国际大学联合会	法国巴黎
工业区/贸易区/产业园区	世界自由区组织	阿联酋迪拜
	国际科技园协会	西班牙马拉加
	全球特殊经济区联盟	瑞士日内瓦
港区	全球港口管理局圆桌会议	新加坡
	国际机场协会	加拿大蒙特利尔
度假区	世界城市公园协会	新西兰威灵顿
	国际游乐园及景点协会	美国奥兰多
	全球奥特莱斯联盟	德国法兰克福
都市农业区	国际都市农业基金会	意大利罗马

表格来源:作者根据公开资料自制。

由于中外学界主要是从全球城市演进角度或国际关系发展角度看城市外交,城市外交网络相关文献很少讨论到城市功能区的层面。如《城市外交和城市

① Marro Keiner and Arley Kim, “Transnational City Networks for Sustainability,” *European Planning Studies*, Vol. 15, No. 10, 2007, pp. 1369 ~ 1395.

② 于宏源:《城市外交和城市联盟》,上海人民出版社 2020 年版,第 203 ~ 240 页。

联盟》一书中介绍的,除了全球科技城市联盟谈及“为建立、发展研究园区进行协调”外,其他综合性城市间国际组织鲜有主动提及城市功能区的情形。城市功能区的专业性似乎“弱化”了其能够承担大量城市外交职能的情形。但由于地缘政治等“硬实力”因素,这些城市功能区的专业性国际网络反而可能更加兼具政治性和外交属性。功能区城市外交网络又是客观存在的(见表1)。一方面,城市功能区可以借助已搭建的综合性城市联盟平台展示自身、开展活动。另一方面,作为功能区城市外交本身的组成部分,功能区城市外交网络足以引起城市外交研究者和实践方的重视。功能区城市外交的深化发展,使得城市外交有了厚实的“基底”。

功能区城市外交网络的存在,丰富了城市外交可利用的国际资源。从发展趋势看,功能区城市外交网络呈现以下几点特征:

首先,每一类功能区的城市外交网络发育并不均衡。作为居住区的城市功能区所拥有的全球网络覆盖面在理论上是最为严密的,但居住区的“跨国感”往往不强,在城市外交层面存在操作性难题。除了全球城市中的“国际社区”,居住区挖掘城市外交资源的困难程度要大过工业区、商业区。工业区、贸易区、产业园区等功能区的城市外交网络则有针对性得多。例如,国际科技园协会,作为“世界性科技园区、企业孵化器及其他创新机构的协会,在54个国家拥有200多家会员”,而且每年举办一次世界大会。这就使得功能区城市外交有了可靠得抓手。北京成功申办国际科技园协会2025年世界大会,就是“看得见、摸得着”的功能区城市外交。^①虽然国际科技园协会等类似的国际组织关注的是专业领域的国际活动,但其实际带来的城市外交效果又充分具备了功能区城市外交意义。功能区城市外交中还有一些“小型但重要”的网络,如仅有16家会员单位的全球商务区创新联合会,代表着巴黎、北京、芝加哥、旧金山、阿姆斯特丹等世界主要城市中心商务区。

其次,功能区城市外交活动有效充实了城市对外交往内涵。传统城市外交

^① “北京成功申办国际科技园协会(IASP)2025年世界大会,” https://kw.beijing.gov.cn/art/2023/9/15/art_6382_721152.html。

的母体是人民外交、民间外交,在公共外交兴起后,城市对外交往的公共外交责任和使命也得到关注。民间外交在本质上必然强调“民心、民意”,用加强民间“文明文化的交流、借鉴和融合”作为抓手^①;城市公共外交则擅长在城市对外关系角度搭平台、塑形象,减少本国城市与外国公众的距离感,借助国际传播打响城市国际品牌,最终助力国家外交的公共关系目的。^②而功能区城市外交则是城市外交组成部分,其全过程中都会具有相当强的目的性:我国的国际化能否给自身发展带来有利的情形是功能区城市外交首要考虑的问题。功能区城市外交的综合才造就了城市外交本身。功能区城市外交活动也丰富和发展了城市外交视野和内涵,能够更好地促成城市外交“开花结果”。

第三,功能区城市外交网络的发起组织总部在海外,但这些网络重视中国城市的加入。目前还比较鲜见由中国城市发起的功能区城市外交网络。^③但随着中国改革开放后取得令世人瞩目的高速发展,一批有代表性的中国城市在全球城市网络中越来越不可或缺。这些功能区城市外交网络所安排的跨国活动经常在中国举办。例如,全球商务区创新联合会,其牵头发起者虽然是巴黎拉德芳斯中心商务区,但中方成员北京朝阳中心商务区、广州天河中心商务区的加入,确保此功能区城市外交网络能够成型。全球港口管理局圆桌会议于2015年由新加坡海事及港务局发起,这一组织也很难想象缺少上海港、宁波-舟山港的参与,因为一旦缺失这些中国港口,组织的代表性和合法性都会受到质疑。2023年9月全球港口管理局圆桌会议在上海召开,也是一种典型的功能区城市外交活动。^④功能区城市外交网络高度重视中国城市加入还体现在中国办公室开设方面,如国际科技园协会北京办公室是该组织除总部外唯一的海外办公室,世界高层建筑与都市人居学会则专门设置了上海办公室。

另外,有一些功能区城市外交网络是非常“年轻”的,其发起城市也属于新兴

① 俞新天:《新时代中国民间外交理论初探》,《国际展望》2023年第5期,第1~20页。

② 赵新利、任静文:《中国城市公共外交的研究与实践》,《公共外交季刊》2019年第1期,第85~93页。

③ 中国城市北京和扬州分布发起的世界旅游城市联合会和世界运河历史文化城市合作组织比较有代表性,但旅游和运河还不是严格意义上的城市功能区。

④ “2023全球港口管理局圆桌会议(PAR),” <https://www.shanghai.gov.cn/nw31406/20230926/09ead33968fe4ffa8a472514513ded3a.html>。

城市,如由迪拜政府资助于2014年成立的非盈利组织“世界自由区组织”,正式运作刚刚到十年。该组织创始成员包括来自阿联酋、中国、印度、欧洲、非洲、美洲的14个经济自由区和相关组织,截至2023年底,成员数量已增长至1536个,来自亚洲(948个)、非洲(170个)、北美洲(167个)、南美洲(131个)、欧洲(117个)、大洋洲(3个)。目前中方成员有中国(上海)自由贸易试验区、中国(辽宁)自贸试验区大连片区、中国(陕西)自贸试验区空港新城功能区、苏州工业园区综合保税区、中国(江苏)自由贸易试验区南京片区、中国(云南)自由贸易试验区昆明片区。可见只要抓住合适的“主题”,新兴功能区城市外交网络也可获得快速发展。中国城市在这一方面同样可大有作为,例如,在未来一段时期探索建立境外经贸合作区的联合组织,面向世界各国的境外经贸合作区提供国际组织公共产品。

三、功能区城市外交未来展望

在当下的“后疫情”“再全球化”时代,尽管大国政治回归,国家间关系紧张、热点地区纷争仍然存在,甚至一度阻断了各种原有全球网络的健康发展,但在人类生存方式的城市化、城镇化不可逆的大背景下,跨国城市间全球网络的发展仍存在着巨大空间。城市外交研究必然需要在理论上不断推陈出新,在实践中不断开拓新的空间和各种通过城市间交往而“定纷止争”的可能性。国际关系的功能主义理论曾提出:“时代的变化和技术的进步,人类对社会提出了更多的,特别是福利和服务方面的要求,而这些事务是传统的宪政体制和政府所无法承担和完成的。这就需要寻找一种新的途径来解决‘事物之间的关系’,而不是传统意义上的政治关系或社会关系”^①。将之运用到城市外交领域,则要求城市外交实践打破传统意义上的行政区单元,将城市外交进一步下沉到功能区领域,更多地利用基层创新,夯实城市外交基础、丰富城市外交内涵。

^① 张振江:《米特兰尼的国际合作思想及其对东亚合作的启示》,《外交评论》2009年第2期,第69~75页。

功能区城市外交的提出,丰富了既有城市外交的理论视野,打破了城市外交的某些线性思维,试图将城市外交立体化、多元化且更加“落地化”。展望功能区城市外交的发展,我们需要在“主动为之”和“知其所止”两个层面理性观察,有所作为。

第一,是功能区城市外交的“主动为之”。首先,在功能区城市外交网络广泛存在的条件下,城市功能区本身要重视和研究这些全球性网络的发展动态,对国际上的资源进行主动分辨、筛选,在走出去、引进来的过程中发挥功能区“自带专业性”的特质,使专业性、国际性资源能够为我所用。全球城市在其能级建设过程中所强调的“高度的网络连通性”,对于城市功能区而言也是发展之源。开放可以倒逼改革,从参与到主导某种城市功能区的全球性网络,必须经过一个苦练内功、广为结好和主动走出去、请进来的过程,这也是功能区城市外交的难点。其次,城市主政者在顶层设计自身城市外交工作的过程中,也需要善于安排各项功能区城市外交工作,将各种各样的城市功能区在城市外交工作计划中进行有效排序,区分轻重缓急,排查有利于城市发展大局的功能区国际资源。功能区城市外交和笼而统之的城市外交有精细化程度、专业性表现方面的差别,适宜由城市外事工作领导机构成立工作专班进行专项研究。另外,相关城市还可以充分利用国家的“区域性入境免签政策”,对城市功能区的国际化接待能力进行深度挖潜。

第二层是功能区城市外交的“知其所止”。在中国改革开放步入“深水区”的今天,城市功能区能够接触、争取、承载或者被配置到位的国内国际资源愈加复杂。例如,在吸引外资、引进外来模式发展城市功能区的过程中,实际上已存在大量正反两方面的例子可供借鉴。因此,功能区城市外交也不能都是“主动为之”,要清醒地认识到功能区城市外交之于国家外交的“有限参与性”,城市功能区是且只能是国际关系中的“有限参与行为体”。在涉及到国家安全、公共安全的涉外领域,功能区城市外交工作应体现出高度服从指挥,听从统一调度的一面;在功能区城市外交的国际网络中,中方城市功能区在参与过程中的权利和义务要合理、一致;在涉疆、涉藏、涉台、涉海等领域,功能区城市外交同样需要有所

警惕,在特殊情况下还要勇于、善于在相应的国际环境、全球网络中开展斗争。总之,功能区城市外交作为城市外交的一种类型,同样应置于国家对民间外交、城市外交、公共外交所提出的要求范围内,合理合法开展功能区城市外交工作,为国家总体外交事业提供服务,为城市发展作出贡献。这样的功能区城市外交才能有健康发展的空间。

另外,功能区城市外交和行政区城市外交的组合嵌套也非常值得研究。城市功能区实际上在不断提供跨行政区和打破原有行政区限制的功能性行为。不少城市功能区自设立起,就自带“跨行政区”基因,甚至设立的目的就是探索跨行政区一体化治理(如江浙沪各拿出一个县域单位组合而成的“长三角一体化发展示范区”)。功能区带来的城市尺度重构,投射到城市外交领域,必然会和行政区城市外交形成某种组合,甚至暗含个别冲突点。^①这在理论和实践中都需要进行合理的梳理,在外事、商务归口管理部门明显属于行政区城市政府的情况下,功能区城市外交活动需要主动联络和寻求外事、商务归口部门的指导;而功能区城市外交的动力和资源较之一般城市辖区显然又会更具优势,行政区外事、商务归口部门的业务力量也要积极向功能区倾斜。在实践中,专业城市外事、商务口公务员和功能区管理公务员队伍,还应该形成相互调岗的机制。

和城市外交中出现的“静悄悄的外交”^②现象相一致,功能区城市外交在目前中央政府对地方政府的对外交往行为采取包容态度的条件下,是大有可为的。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地方,在经济社会管理方面,城市有大量的地方自主权,很多城市功能区(特别是涉外性强的海关特殊监管区、国家级经开区与高新区、科创园区等)的出现也正得益于这一权力下放的过程。虽然国家在海关、口岸、出入境、外汇等方面采取垂直管理,但属地管理同样具备相当的重要性。在此基础上,功能区城市外交只要把握好“主动为之”和“知其所止”的度,理好“条块关系”之维,在对外关系发展空间上只会进一步延伸而非受限。而且,功能区城市外交工作实践也证明,相当多的工作任务

① 叶志鹏:《逆袭的技艺:地方政府与中国奇迹》,经济日报出版社2023年版,第1~19页。

② 赵可金:《中国城市外交的若干理论问题》,《国际展望》2016年第1期,第57~58页。

属于中央政府的委托,以及城市政府赋予的使命。当然功能区自身发展的对外交往需求也很重要。由此,功能区域市外交可促进多主体利益协调。难点则在于审时度势,抓住机会。

四、结 语

功能区城市外交是城市外交深化发展的一种形式。城市功能区相对应的专业化城市外交网络,是城市外交打开新局面、新空间的抓手。透过功能区城市外交,城市可以争取、接触、承载的国际资源在各城市发展领域都有增长的可能性。功能区城市外交还可以有效激发专业领域的全球网络连通性,有助于城市成长为有全球资源配置能力的高能级国际关系行为体,使城市在配合国家和有限参与国际关系发展中发挥更大的作用。尽管功能性城市外交的适用范围有限,城市外交不能替代国家外交,但国家外交可以用布局、布点的方式,嵌入城市功能区开展的主场外交、平台外交,城市本身也应当鼓励自身的城市功能区在城市外交层面出谋划策、主动作为。在当今世界,城市的居住区、中心商务区、金融区、文教区、工业区、港区、度假区、都市农业区等功能分区都存在着可将其编织成网的全球性组织,这些国际组织亦极为重视中国城市的参与,在这些领域,开展功能区城市外交是大有可为的。进入后疫情时代,中国城市外交特别是功能区城市外交表现出积极进取的新发展态势,“招商型”功能区城市外交先行,并进一步拓展到大力吸引外国访客的城市旅游经济新阶段。在未来条件成熟的情况下,由中国城市发起组建的城市功能区全球网络也非常值得期待。在实践意义上,目前中国地方省市已普遍组建党的外事工作委员会及其办公室(办公室一般设在省市政府外事办)和推进“一带一路”建设工作领导小组等工作机制。对于下一阶段开展省市层面的城市外交工作而言,可逐步探索出台功能区城市外交发展方向、提出倡议和行动计划、完善奖励机制等工作。具备国际化特性的一批中国超大城市完全可以在功能区城市外交工作方面走在时代前列。