专　　题

网络中心性视阈下的云南地方外事能力建设*

张　春

［内容摘要］　与正式的国家外交机构相比，日益多元的外交行为体更加依赖非制度性的社会网络参与对外交往，网络中心性成为非国家行为体参与对外交往的核心能力。地方政府参与对外交往既有居间链接中央与地方、国家与社会、高政治与低政治的网络中心性优势，又受以地理位置和经济基础为核心的对外交往资源禀赋所影响。因此，结合网络中心性理论、地理属性及经济基础等要素，可将地方外事及其能力建设区分为全球导向、议题导向和临边辐射三种类型。云南省地方外事是临边辐射型的典型代表，重点围绕间接中心性和紧密中心性两个维度展开：一方面，通过提升间接中心性，将云南省打造为南亚东南亚的区域中心；另一方面，通过提升紧密中心性，强化南亚东南亚辐射能力。尽管如此，云南外事仍需进一步挖掘潜力、提升能力、强化制度，从而实现网络中心性各维度更为合理的平衡。

［关键词］　网络中心性　地方外事能力建设　云南省

［作者简介］　张春，云南大学非洲研究中心研究员

随全球化和相互依赖日益深化而来的，是国家权力的向上、向下和向旁侧“泄漏”；或者说，与“从西方到东方”的国家间权势转移进程相区别，这是一个“从国家到社会”的全球性权势转移进程。② 这一权力泄漏或权势转移有着深远的国际关系后果，进而也相当明显地体现在外交转型上。一方面，外交议题日益

* 本文系2019年国家社会科学基金重大项目“新时代中国特色大国外交能力建设研究”（项目编号：19ZDA135）的阶段性成果。

② 约瑟夫·奈也指出，权势转移事实上发生在国家和全球两个层次上。参见［美］约瑟夫·奈著，王吉美译：《权力大未来》，中信出版社2012年版，第157～158页。

多元,国际交往稠密度的增加,意味着国家间经济、文化、社会等各方面互动日益密切,诸如经济外交、能源外交、体育外交、公共外交、文化外交等领域外交日益重要;另一方面,外交行为体日益多元,在领域外交意味着先前主要负责国内事务的相关部门越来越多地介入外交事务的同时,从超国家的跨国倡导团体直至次国家的地方政府、国内社会团体乃至个人都持续卷入对外交往。外交议题和外交行为体的多元化发展,一方面意味着外交正从传统的国家与国家间的线性关系朝向多元行为体复杂互动的网络状结构发展,另一方面也意味着大量新生的外交行为体更多依赖非制度性的社会网络参与对外交往,因其并不具备宪法授予的正式外交权力。随着外交网络化发展和新生外交行为体日益依赖社会网络参与外交事务,网络中心性便成为这些新生外交行为体对外交往的关键性决定要素。在大量新生的外交行为体中,地方政府高度特殊:一方面,它是中央与地方、国家与社会、高政治与低政治的链接环节,拥有天然的网络中心性优势;另一方面,地方政府参与国际交往也受其资源禀赋所影响,其中最重要的是其地理位置和对外交往的经济基础。因此,结合网络中心性理论、地理属性及经济基础等要素,可为考察地方外事提供更为合理的理论视角。本文以中国云南省地方外事的能力建设为例,重点说明其依据国家赋予的“面向南亚东南亚辐射中心”战略定位,提升自身网络中心性的重要努力。

一、地方外事能力建设的网络中心性视角

自 20 世纪 70 年代以来,世界范围内的地方政府参与国际交往变得日益普遍。例如,国际地方政府环境行动理事会成立于 1990 年,截至 2022 年 3 月底拥有来自 125 个国家的超过 2500 个地方政府会员,中国大陆有 7 个城市加入。[①] 又如,到 2022 年 3 月底,C40 城市气候领导联盟共有 97 个成员,其中亚洲 33 个、欧洲 19 个、北美洲 17 个、非洲 13 个、拉丁美洲 12 个、大洋洲 3 个;中国有 13 个城

① 有关 ICLEI 的情况,可参见其网站 http://www.iclei.org/。

市会员,位居全球第二、亚洲第一。[①] 随着各国地方政府参与国际交往的持续发展,相应的理论探讨也持续增长,主要经历了线性视角和网络视角两个阶段性发展。

线性视角往往强调地方参与国际交往和国家总体外交之间的从属关系,以地方外事理论和府际关系理论为代表。“地方外事”很大程度上是一个中国术语。根据地方外事理论,“外事”是一个与“外交”相对的概念,区别在于前者是由非中央层次的地方政府所实施的国际交往,后者则是由中央政府所实施的。因此,地方外事即地方政府的对外事务,指那些由地方政府旨在影响各类国际关系行为体而参与国际交往的各种活动的总称。整体而言,“地方外事包括两个方面,一是地方政府的对外交往,二是管理,以保证地方外事无条件地贯彻中央的对外方针政策”。[②] 地方外事概念的核心是强调地方外事的自上而下特征,即“保证地方外事无条件地贯彻中央的对外方针政策”;地方政府介入的所有国际交往都是在中央政府的领导下开展的,是服从和服务于国家总体外交的,并不具备主权性。[③] 具体而言,地方外事工作主要包括以下三个方面:一是以服从国家整体外交利益为目的的外事工作;二是事关中央和地方双重利益要求的外事工作;三是以实现地方发展利益为目的的外事工作。国际学术研究中曾短暂出现过对“地方政府外交”的探讨;该概念与地方外事概念高度相似,也强调地方政府的国际活动必然是次等的,或对国家外交起辅助和补充作用。[④]

府际关系理论最早起源于美国联邦制下的府际运作实践,注重动态性地研

① 有关 C40 的情况,可参见其网站 http://www.c40cities.org。

② 陈福寿:《探析中国地方政府的对外事务》,《行政与法》2003 年第 12 期,第 27 页。

③ 金太军、赵晖:《政府职能梳理与重构》,广东人民出版社 2002 年版,第 371 页。

④ 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*, New York: Oxford University Press, 1990, p. 74.

究联邦政府与州政府、地方政府的互动关系。[①] 所谓府际关系，是指不同层级政府之间的关系网络，它不仅包括中央与地方关系，还涵盖地方政府间的纵向和横向关系，以及政府内部各部门间的权力分工关系。围绕地方参与国际交往的府际关系相对复杂，特别是在多民族国家，因为地方行为体参与国际交往通常会反映出地方在文化甚至政治上的特殊性。这样，国家就会面临如何回应地方参与国际事务的问题，特别是地方政府对自治权的声称。[②] 换句话说，府际关系下的地方政府参与国际交往，更多采取一种对抗性视角，特别是当地方行为体介入高政治事务时。例如，尽管美国、加拿大等联邦制国家的地方政府参与国际交往的频度明显高于单一制国家，但仍往往被限制在诸如经贸合作、气候变化、公共卫生等低政治领域。20 世纪 90 年代，美国多个州政府为保护自身经济利益，开始对外国政府和公司实施经济制裁，但由于明显涉足高政治而被联邦法院裁定为“不合宪”。[③]

线性视角因在地方外事与国家外交之间持非服从即对立的二元立场而遭广泛质疑，进而为网络视角提供了成长空间。网络视角下，地方政府参与国际交往不仅体现出地方利益和自主性关切，更将地方政府纳入国家正式外交机构外的新生外交行为体网络中加以考察，以平行外交、多层次外交、分散式国际合作及城市外交等理论为代表。

平行外交理论首先是由美国学者伊夫·杜切克提出的。他将平行外交界定

---

① 可参考：Nicole Bolleyer, *Intergovernmental Cooperation: Rational Choices in Federal Systems and Beyond*, Oxford: Oxford University Press, 2009; Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems*, 3rd Elition, Montreal: McGill-Queen's University Press, 2008; Robert J. Agranoff and Michael McGuire, "Inside the Matrix: Integrating the Paradigms of Intergovernmental and Network Management," *International Journal of Public Administration*, Vol. 26, No. 12, 2003, pp. 1401 ~ 1422; Cameron David and Simeon Richard, "Intergovernmental Relations and Democratic Citizenship," in B. Guy Peters and Donald J. Savoie, eds., *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*, Montreal: McGill-Queens University Press, 2000, pp. 58 ~ 118; V. L. Marando and P. S. Florestano, "Intergovernmental Management: The State of Discipline," in Naomi B. Lynn and Araron Wildavsky, eds., *Public Administration: The State of The Discipline*, London: Chatham House Publishers, 1990, pp. 287 ~ 317。

② André Lecours, "Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World," Discussion Papers in Diplomacy, Netherlands Institute of International Relations, December 2008, pp. 9 ~ 10.

③ 整个 20 世纪 90 年代，美国各州共计出台 37 项针对外国政府和公司的制裁法案，其中 24 项针对缅甸，5 项针对尼日利亚，4 项针对印度尼西亚、北爱尔兰和古巴。参见 Terrence Guay, "Local Government and Global Politics: The Implications of Massachusetts' 'Burma Law'," *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 3, 2000, p. 357。

为地方政府所从事的“平行于中央或中央外交的国际活动”,这些活动通常与中央外交互相合作、互为补充,但有时也会相互冲突。全球化进程的不断深入使地方政府在国际舞台上的角色日益重要,打破了传统的国家行为体的单一形象,使国家成为“多元声音行为体”。[①] 对杜切克而言,由于地方政府的国际行为具备目标、战略、策略、机制、决策过程、手段和“外交政策”等产出,因而与国家总体外交没有多少差异,可被认为是与国家总体外交相平行的外交行为。[②] 平行外交的概念不仅强调了地方政府与其他国际行为体的社会性互动,更改变了外交围绕国家展开的传统逻辑;特别是在边境地区,由于边界管理往往较为困难,主权往往被大量的个人、商品乃至空气污染等所渗透,地方政府的跨界交往甚至比国家总体外交更为重要。在平行外交的基础上,如果特定地方政府参与对外交往有分裂国家倾向,则演变为原型外交。[③]

如果说平行外交理论仍有线性理论的痕迹,那么多层次外交理论对地方外事的网络性质的强调就更加明显。尽管仍承认央地从属关系,多层次外交理论认为,全球化进程中国内政治国际化和国际政治国内化的双重趋势作用明显[④],公民社会、地方政治、国家政治和国际政治日益结合为一个多层政治舞台,任何行为体要想实现自身政策目标,都必须在地方、全国和国际的层面上同时进行多层博弈,才能获得成功。因此,世界政治的多层博弈结构也催生了新的多层次外交:一方面是行为体互动关系会催生无数新的互动网络,另一方面则是这些新的互动网络也会为新的外交策略发展提供重大空间。[⑤] 这样,尽管地方政府不可能是一个具有完全自主行为能力的国际行为体,但在一个重叠和多层的决策网络

---

① Ivo D. Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics: With, Among and Across Nations*, Boulder and London: Westview Press, 1986, pp. 219 ~ 290.

② Panayotis Soldatos, “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors,” in Hans J. Michelmann and Panayotis Sodatos, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 35.

③ James T. McHugh, “Paradiplomacy, Protodiplomacy and the Foreign Policy Aspirations of Quebec and Other Canadian Provinces,” *Canadian Foreign Policy Journal*, Vol. 21, No. 3, 2015, pp. 238 ~ 256.

④ 有关国内政治国际化与国际政治国内化的研究,可参见[美]罗伯特·基欧汉、海伦·米尔纳主编,姜鹏、董素华译,门洪华校:《国际化与国内政治》,北京大学出版社 2003 年版。

⑤ Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, London: Palgrave MacMillan Press, 1993, pp. 34 ~ 35.

中,国家不再是当然和唯一的中心,地方政府也是这一多层次网络中的重要行为体。[①]

分散式国际合作理论,也称分散式合作理论,认为分散式合作是地方政府合作的主要形式:由于地方政府更加关注经济增长、公民福利等当地目标,因此可能走出国门,或寻求更多的投资、市场机会以及技术,或宣传自身的旅游资源与地方文化,或在国外设立代表处,或参与多边组织或国际网络;这些合作不仅在领域或部门上是分散的,而且在地理上也是分散的。[②] 与分散式合作理论相似,城市外交理论强调,城市可以充当"控制点,在当代世界体系中作为经济和文化权威的强大中心"[③],甚至可发挥"对其他地区的经济控制、军事统治乃至意识形态影响的功能"[④]。城市外交的要义在于由诸多节点所组成的世界城市网络,单个城市作为节点的价值在于它和其他节点之间的相关性[⑤],也即下文所讨论的网络中心性。

需要指出的是,尽管越来越多地从网络视角观察地方外事,但既有理论并未真正运用社会网络分析方法;既有理论的网络视角更多仍是出于对线性视角的批评或反思。由于外交的主权性质,地方政府参与国际交往很大程度上属于半正式外交,因其既具有政府性质,又强调地方经济、社会和文化关切;地方政府居于中央与地方、国家与社会、低政治与高政治之间,或者说是多个网络的中间节点。与此同时,地方政府的居间协调功能也受其固定的地理位置和稳定的经济

---

① Liesbet Hooghe, "Introduction: Reconciling E. U. -wide Policy and National Diversity," in Liesbet Hooghe, ed., *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 18.

② Ivo D. Duchacek, "Perforated Sovereignties: 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*, New York: Oxford University Press, 1990, pp. 13~15; Michael Keating, "Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies," in Francisco Aldecoa and Michael Keating, eds., *Paradiplomacy in Action*, London: Frank Cass, 1999, pp. 3~5.

③ Paul L. Knox, "World Cities in a World-System," in Paul L. Knox and Peter J. Taylor, eds., *World Cities in a World-System*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995, pp. 7~8.

④ Ramón Grosfoguel, "Global Logics in the Caribbean City System: The Case of Miami," in Paul L. Knox and Peter J. Taylor, eds., *World Cities in a World-System*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 158.

⑤ [美]曼纽尔·卡斯特尔著,夏铸九、王志弘等译:《网络社会的崛起》,社会科学文献出版社2006年版,第6章;Allen J. Scott, ed., *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, New York: Oxford University Press, 2001。

基础所约束,这并未得到既有理论的充分强调。因此,结合网络中心性理论、地理位置和经济基础等要素,可为考察地方外事特别是其能力建设提供更为合理的理论视角。

根据网络分析理论,网络中心性包括四个维度:度中心性(degree centrality),间接中心性(betweenness centrality),紧密中心性(closeness centrality)和特征向量中心性(eigenvector centrality)。对这四个维度可作两个层次区分:一是数量与质量的区分,度中心性强调特定节点与其他节点的联系的总和或绝对数量,而其他三个维度均从质量或相对角度衡量;二是依赖方向的区分,间接中心性和紧密中心性均强调特定节点对其他节点的影响能力,而特征向量中心性则强调特定节点的外部依赖性。间接中心性衡量特定节点对其他节点的控制能力,以特定节点出现在其他节点之间的最短路径上的总量加以衡量。紧密中心性衡量特定节点在网络中与其他节点的接近水平,以其与其他节点的平均距离来加以衡量。相比之下,特征向量中心性强调特定节点对其他节点的依赖性,以相邻节点的数量和质量加以综合衡量。[①] 以地方外事中的友城关系为例:特定省市与全球各国缔结的友城总量,是其度中心的重要衡量指标;而在所有友城中,特定省市是多少个友城的首选或首次建立的伙伴,则是其间接中心性的重要衡量指标;如果将特定省市的所有友城按选择优先次序赋值,所得出的平均值则是其紧密中心性指标;最后,由于不同的友城存在规模、经济、文化等差异,综合衡量结对友城的数量与质量便可得出特征向量中心性指标。

网络中心性理论有助于考察特定节点在网络中重要性或地位的不同侧面,对考察地方外事及其能力建设研究有着重要意义。尽管度中心性或对外交往的数量是所有地方外事的基础性追求,但对外交往的质量才是地方外事的最终关切。这样,特定地方政府自身的对外交往资源禀赋就高度重要,因为在其选择交往对象时,交往对象也在选择它。地方政府对外交往的资源禀赋主要受两大要

① Stephen P. Borgatti and Martin G. Everett, "Network Analysis of 2-Mode Data," *Social Networks*, Vol. 19, No. 3, 1997, pp. 243 ~ 269; James H. Fowler, "Connecting the Congress: A Study of Cosponsorship Networks," *Political Analysis*, Vol. 14, No. 4, 2006, pp. 456 ~ 487.

素影响,一是因领土性而来的固定的地理位置,二是其所拥有的相对稳定的对外交往经济基础。因此,结合网络中心性理论、地理位置和经济基础,可更为准确和全面地考察地方外事追求及其能力建设要求。虑及中国省市区的地理位置和经济发展水平,可将中国地方外事区分为三种类型(表1),地方外事能力建设也因类型而异。

表1　　中国地方外事的类型学

中心节点能力建设		陆上临边区位优势	
		有	无
对外经济交往基础	强	X	全球导向
	弱	临边辐射	议题导向

图表来源:笔者自制。

第一,全球导向型省市区,即经济相对发达的东部沿海省市区。全球导向型省市区拥有相对更为雄厚的对外交往经济基础,同时因为没有直接接壤的邻国而无特殊的地理偏好或对外交往不受地理因素约束,因此对外交往的自由度相对更高,往往注重全球布局。这样,在强化自身对外交往即提高度中心性的同时,对特征向量中心性或对外交往的质量和数量的综合衡量高度重视。换句话说,全球导向型省市区的地方外事及其能力建设最为重视综合指标而非争当单项冠军。由此而来,全球导向型省市区的地方外事能力建设重点主要体现为两个方面:一是围绕硬基础设施和软基础设施提升间接中心性和紧密中心性,使自身成为国内国际的最短链接;二是强调创新性与前瞻性,对标国际最高标准,提升自身的特征向量中心性。上海是全球导向型省市区外事能力建设的典范。

第二,临边辐射型省市区,即经济相对落后但拥有陆上邻国的沿边省市区。从东北直到西南的沿边省市区,拥有数量不等的直接接壤邻国,但经济发展水平整体不高。这一基本特征使沿边省市区在对外交往中同时受到地理和经济的双重限制,因此其地方外事往往优先周边国家并以此基点向更远地方拓展。因此,沿边省市区的对外交往基本遵循临边辐射模式。临边辐射型省市区并不具备全

球开拓能力,其外事能力建设也不以综合性的特征向量中心性为目标。在加强国际交往或提升度中心性的基础上,临边辐射型省市区的地方外事能力建设重点是间接中心性和紧密中心性:一是聚焦周边,使自身成为周边节点的最短链接,或者说将自身建设成为周边国家与中国交往的不可回避的中心节点;二是在此基础上向外辐射,从而使自身成为特定区域内平均距离最短的中心节点。云南可谓临边辐射型省市区地方外事能力建设的典型代表。

第三,议题导向型省市区,即经济相对落后且没有直接接壤邻国的中西部省市区。与全球导向型省市区相比,中西部省市区缺乏对外交往经济基础;与临边辐射型省市区相比,中西部省市区缺乏对外交往的地理优势。因此,中西部省市区在对外交往时只能以自身特殊的地方优势为基础,围绕相应议题展开努力,以最大化自身比较优势。就此而言,在提升自身地方外事度中心性的基础上,议题导向型省市区的重点是间接中心性和紧密中心性:一方面,通过建构全球性的议题外交网络并使自身居于中心地位,间接中心性成为议题导向型省市区地方外事的优先关注;另一方面,在这一全球性议题外交网络建构过程中,通过吸引更为优质的合作伙伴和打造更为前沿的合作议题,也可提升议题导向型省市区地方外事的紧密中心性。湖南围绕中非经贸博览会的长期举办,正在打造议题导向型省市区地方外事能力建设的“湖南模式”。

二、云南外事的间接中心性培育

云南是中国陆上邻国较多的省份,西部南部与缅甸接壤,东南部与老挝和越南接壤,且紧邻东南亚中南半岛;优越的地理位置为云南提供了丰富的外事资源,云南省事实上是东南亚诸国与中国交往的最短距离节点。这意味着,提升云南地方外事能力的间接中心性,有着天然的便利。具体来看,云南地方外事的间接中心性提升,主要有五方面优势:首先,国家政策需要、自身发展需求和区域合作机遇三个结构性因素的叠加,使云南拥有独特的国际交往优势;其次,临边区位优势为云南提供了重要的区域中心节点培育潜力;其三,经济区域化与全球化

进一步催化了云南的外交主体属性;其四,基础设施与经济互联互通可促进云南与邻国的紧密合作;最后,云南的国际地位得到周边国家、党中央和国务院的认可。[①] 事实上,云南外事的区域中心节点潜力早已被预知,美国著名东亚研究学者欧文·拉铁摩尔早在1943年就写道:"云南将会是战后东南亚事态发展的枢纽"。[②] 因此,在服从和服务于国家总体外交的前提下,云南地方外事以间接中心性培育为核心,把自身打造成中国开展周边外交的制高点和主阵地。[③] 自党的十八大特别是习近平总书记2015年考察云南以来,根据总书记"云南发展的优势在区位、出路在开放"的指示精神和"把云南建设成为我国面向南亚东南亚辐射中心"的战略定位要求,云南地方外事发生了重大转变,即以自身临边地理区位优势为基础,推动从"末梢变前沿、边陲变窗口、盲点变节点"的转变,将自身打造为南亚东南亚的区域中心,成为南亚东南亚与中国交往最短路径的必经节点。

第一,以"面向南亚东南亚辐射中心"建设为引领,使云南成为中国向南亚东南亚开放的前哨。

与其他省市区相比,云南的地理区位优势更为明显。云南地处中国经济圈、东南亚经济圈和南亚经济圈结合部,是中国连接南亚东南亚24亿人口大市场的国际大通道和面向印度洋周边经济圈的关键枢纽,拥有面向三亚(南亚、东南亚、西亚)、紧靠两湾(东南方向的北部湾、西南方向的孟加拉湾)、肩挑两洋(太平洋、印度洋)的独特区位,"东连黔桂通沿海,北经川渝进中原,南下越老达泰新,西接缅甸连印孟"。自习近平总书记提出云南的"面向南亚东南亚辐射中心"战略定位要求后,云南省高度重视,先后制定出台了《中共云南省委云南省人民政府关于加快建设我国面向南亚东南亚辐射中心的实施意见》《云南省建设我国面向南亚东南亚辐射中心规划(2016~2020年)》等系列规划和政策文件,搭建起了推进辐射中心建设的"四梁八柱"政策体系,致力于使自身成为区域性对外开放的

① Liu Tianyang and Song Yao, "Beyond the Hinterland: Exploring the International Actorness of China's Yunnan Province," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 21, No. 2, 2021, pp. 335~370.

② 转引自《云南再次成为东南亚枢纽》,http://yfao.yn.gov.cn/zl/wgjzkyn/201808/t20180809_781206.html。

③ 丁工:《试论云南在中国"大周边"战略中的地位和作用》,《印度洋经济体研究》2017年第1期,第108~119页。

前哨,或者说中国与南亚东南亚开放的最短路径的必经节点。

在这一从神经末梢到前沿触角的转变过程中,云南地方外事着重搭建复合性的触角体系,使自身成为区域性中心节点。首先,在全国自由贸易试验区探索日益走向成熟的背景下,中国(云南)自由贸易试验区于 2019 年 8 月 26 日由国务院正式批复,成为中国首批沿边自贸试验区,涵盖昆明片区、红河片区、德宏片区三个片区,106 项国家改革试点任务稳步推进。其次,在云南省内形成了重点开发开放试验区、边境经济合作区、跨境经济合作区、综合保税区等各类开放平台全面推进的格局。随着云南省的"辐射中心"建设的推进,瑞丽、磨憨 2 个国家级重点开发开放试验区,河口、瑞丽、畹町、临沧 4 个国家级边境经济合作区,中老、中缅、中越 3 个跨境经济合作区,昆明、红河 2 个综合保税区等各类开放平台的引领和带动作用明显增强。最后,持续完善口岸基础,提升通关便利化水平。自推动"辐射中心"建设以来,云南省先后出台口岸大通道建设、优化口岸环境等实施方案,迄今已拥有国家级口岸 10 个,省级口岸 12 个,地方口岸 49 个。上述措施重大地推动了云南对外贸易的发展。2016 ~ 2019 年,云南省货物贸易进出口额年均增长 15.12%,2019 年总额突破 2000 亿元大关;[①]尽管新冠肺炎疫情爆发对全球经济和贸易产生重大冲击,但云南省进出品贸易额仍保持着较快增长,2020 年在 2019 年的基础上增长 15.6%,2021 年更是增长 24.9%。[②]

第二,以周边命运共同体的层次性为抓手,使云南成为人类命运共同体构建的排头兵。

2013 年 3 月 23 日,国家主席习近平在莫斯科国际关系学院发表演讲,首次提出人类命运共同体理念。同年 10 月,在周边外交工作座谈会上,习近平总书记强调"让命运共同体意识在周边国家落地生根",为构建周边命运共同体指明了方向。[③] 在 2014 年 11 月的中央外事工作会议上,习近平就新形势下不断拓展和深化外交战略布局提出要求,强调要切实抓好周边外交工作,打造周边命运共

① 《国际友城关系增至 100 对 "朋友"遍布 5 大洲 36 个国家 云南国际"朋友圈"不断扩大》,http://www.yn.xinhuanet.com/original/2020-12/03/c_139560987.htm。

② 笔者根据中国昆明海关数据计算得出,http://kunming.customs.gov.cn/kunming_customs。

③ 《习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话》,https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnJCQJH。

同体,秉持亲诚惠容的周边外交理念,坚持与邻为善、以邻为伴,坚持睦邻、安邻、富邻,深化同周边国家的互利合作和互联互通。[①] 为落实人类命运共同体构建,云南外事从国家总体外交战略高度,着眼人类命运共同体的层次性和复合性,培育自身在立体多元的命运共同体架构中的主体省份能力,使自身成为人类命运共同体建构整体努力中拥有最多最短路径的省份。

一方面,云南外事着眼打造立体、复合的周边命运共同体,重点培育区域和国别层次的命运共同体构建模块。无论是人类命运共同体还是周边命运共同体,其空间覆盖范围都相当大,因此个体层次的模块建设至关重要。地区、次地区及至国别层次的多样化模块建设,可使得人类命运共同体丰富多彩,层次多样。正如习近平主席在强调周边外交时所指标的,“思考周边问题、开展周边外交要有立体、多元、跨越时空的视角”。[②] 云南地方外事紧紧围绕模块建设能力,把周边命运共同体构建落到实处。迄今为止,周边命运共同体的构建主要集中于东南亚地区,云南地方外事的区域中心节点能力建设功不可没。周边命运共同体的构建模块主要包括三个层次:一是地区层次,即 2013 年 10 月提出的中国—东盟命运共同体,2014 年 11 月提出的周边命运共同体,以及 2015 年 3 月提出的亚洲命运共同体;二是次地区层次,即于 2016 年 3 月提出的澜湄国家命运共同体,覆盖柬埔寨、老挝、缅甸、泰国和越南;三是国别层次,包括 2015 年 4 月提出的中国—巴基斯坦命运共同体,2015 年 11 月提出的中国—越南命运共同体,2017 年 11 月提出的中国—老挝命运共同体,2018 年 1 月提出的中国—柬埔寨命运共同体,以及 2020 年 1 月提出的中国—缅甸命运共同体等。从整个人类命运共同体建构的模块组合看,全国所有省市区中,唯有云南省在立体多元的模块组合中均拥有重要地位。这很大程度上与历史上中国人民特别是云南省人民与周边各国人民在反帝反殖斗争中形成的“民族解放命运共同体”紧密相联,因其奠

① 《习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话》,http://www.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm。

② 《习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话》,https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnJCQJH。

定了周边命运共同体中临边省市区的“空间基础”作用。[①]

另一方面,云南外事也致力从硬基础设施和软基础设施两个方面将自身打造为区域中心和区域与中国交往的最短路径必经之地,提升自身的间接中心性。一是充分利用自身地理区位优势特别是居于“印—亚—太”几何矩阵的地理中心的优势[②],使自身成为立足周边、面向亚太、辐射“一带一路”、放眼全球的首发省区和先导口岸。[③] 二是积极参与大湄公河次区域、云南—老挝北部、云南—曼德勒、中国—南亚合作论坛、滇缅合作论坛等多双边区域合作机制建设,使云南省在推动构建周边命运共同体中的主体省份地位进一步凸显。三是积极推动人文交流,促进与周边临国的民心相通。由于具有文化亲缘关系的国家在经济和政治更易于相互合作[④],云南外事以自身民族多样性为基础,在边境州市组织各类边境文化活动,如“澜沧江—湄公河流域国家文化艺术节”“中老越三国丢包狂欢节”“中缅胞波狂欢节”,为周边命运共同体构建奠定了坚实的民心基础。

第三,以周边互联互通为中心,使云南成为共建“一带一路”的先锋队。

随着共建“一带一路”倡议提出并实施,尤其是在共建“一带一路”从“大写意”转向高质量发展后,云南省的地理区位优势进一步凸显。云南北上连接丝绸之路经济带,南下连接海上丝绸之路,西进可复兴南方丝绸之路,是国内唯一可以同时从陆上沟通南亚东南亚,融入三大丝绸之路的省区;换句话说,云南省是三大丝绸之路交汇点和最短路径必经关口。云南外事围绕国内国际双循环,着重培育自身作为共建“一带一路”区域性中心节点的能力,并将重点放在基础设施互联互通和沿线金融改革创新两大方面。

设施联通是共建“一带一路”倡议最为基础的要素。在培育自身共建“一带一路”先锋队能力的过程中,云南外事的核心关注是推动与南亚东南亚国家在铁

① 孙宏年:《中国与周边命运共同体视域下的边疆治理初探》,《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》,2020 年第 5 期,第 1 ~ 12 页。

② 丁工:《试论云南在中国“大周边”战略中的地位和作用》,《印度洋经济体研究》2017 年第 1 期,第 108 ~ 119 页。

③ 贺圣达、孔建勋:《金融危机后的东南亚与中国关系——趋势、格局和经济发展》,《学术探索》1999 年第 3 期,第 28 ~ 32 页。

④ [美]塞缪尔·亨廷顿著,周琪等译:《文明的冲突与世界秩序的重建》,新华出版社 1998 年版,第 7 页。

路、公路、航空、能源、通信等基础设施方面实现互联互通，大力建设“五出境”铁路、“五出境”公路和“三出境”水路通道。其中，“五出境”铁路包括中老泰铁路通道、中越铁路通道、中缅铁路北通道、中缅铁路南通道、中缅印铁路通道；“五出境”高速公路通道包括昆明经河口至越南通道、昆明经磨憨至老挝及泰国通道、昆明经瑞丽至缅甸通道、昆明经猴桥至缅甸至印度通道、昆明经清水河至缅甸通道；“三出境”水路通道包括正蓬勃发展的澜沧江—湄公河国际航运和正在研究中的中越红河航运通道和中缅伊洛瓦底江陆水联运通道。此外，在航空方面，云南省已分别与老挝和越南开通了19条和10条国际道路客货运输线路，并正积极配合交通运输部完成中越、中老国际道路运输会谈工作。作为保障，云南省已建立滇老10省市、滇越6省市双边国际道路运输会谈、口岸定期会晤以及相应的企业合作机制，云南省外办在保障边境安全、强边固边方面也作出了重大努力。

在推进共建“一带一路”的过程中，云南被赋予重要的创新试验任务，尤其是沿边金融改革。2013年11月21日，经国务院批复同意，中国人民银行等11个部委联合印发《云南省广西壮族自治区建设沿边金融综合改革试验区总体方案》，支持云桂两省区开展沿边金融综合改革试点。根据《总体方案》安排的试点任务，云南省政府印发了《关于建设沿边金融综合改革试验区实施意见》，明确了先行先试的112项重点任务。截至2018年末，《实施意见》明确的112项重点任务已完成89项，已启动并持续推进中15项，未启动8项，未启动的任务主要是需要全国统一部署，总完成率达93%。云南省也初步构建了以银行间市场区域交易为支撑、银行柜台交易为基础、特许兑换为补充的全方位、多层次人民币与周边国家货币的区域性货币交易的“云南模式”。[①] 很大程度上，正是在地方外事的保驾护航下，云南沿边金融综合改革示范区与周边国家的金融合作才得以积极推进。

① 《云南沿边金融综合改革试验区建设5周年记》，http://www.yn.chinanews.com/news/2019/0215/48955.html；《改革开放40年来云南对外开放的主要成就及亮点》，http://yfao.yn.gov.cn/zl/ynggkf40zn/201810/t20181009_803207.html。

三、云南外事的紧密中心性建设

整体而言，云南所拥有的对外经济交往能力远不如东部发达省市区，而特殊的地理区位优势通常也意味着地理区位限制。正是认识到云南外事的这一特殊性，党和国家为云南外事提出了特殊的战略定位要求。特别是习近平总书记在 2020 年 1 月再次视察时，对云南省的战略定位作出了更新，即云南要努力成为面向南亚东南亚和环印度洋地区开放的大通道和桥头堡。从网络中心性角度，这为云南外事及能力建设提出了新的要求：一方面，云南与南亚东南亚交往的间接中心性基础较好；但另一方面，环印度洋地区覆盖范围广，且涵盖云南接触相对较少的印度洋西岸地区即非洲东部沿海地区，因此间接中心性逻辑难以继续适用。换句话说，国家对云南省的新战略定位，事实上是要求云南外事通过提升紧密中心性，实现对外辐射能力的提升和辐射空间的拓展。由于云南外事的既有努力集中于间接中心性建设，因此提升紧密中心性的直接努力仍不够充分，更多属于能力建设努力，涵盖内部的对外辐射能力和外部的横向辐射能力与纵向辐射能力建设三个方面。

第一，强调服从和服务于地方经济社会发展，着眼挖掘内部的潜在比较优势，提升对外辐射能力。

首先，创新数字经济，充分发挥“落后优势”实现“弯道超车”，并积极推动数字经济外交。面对科技革命和产业变革大势，云南抢抓数字经济发展历史性机遇，加快产业转型升级步伐，推动互联网、大数据、人工智能同实体经济融合发展。云南省委省政府于 2020 年 7 月发布云南省《关于加快构建现代化产业体系的决定》，强调要抓住新型基础设施建设带来的机遇，大力推动“数字云南”建设，加快“资源数字化、数字产业化、产业数字化”发展步伐。根据规划，云南省数字经济核心产业产值到 2025 年达到 2000 亿元，到 2030 年达到 4000 亿元。到 2035

年,“数字云南”成为面向南亚东南亚辐射中心的重要支撑。[①] 围绕上述目标,云南省积极开展与周边国家的数字经济合作,其重点合作对象是泰国,中泰数字经济部级对话机制第一次会议、中泰数字经济合作论坛均于2019年启动召开。[②]

其次,挖掘绿色经济潜力,推动全球性绿色外交。尽管尚未完全转变为经济发展优势,但云南的资源优势特别是绿色发展基础相当明显;云南素有植物王国、动物王国、有色金属王国等美誉。云南资源总量居全国第6位,人均资源是全国平均水平的2倍;水能资源蕴藏量居全国第3位;森林面积居全国第3位;已探明储量的矿产中,有25种储量居全国前3位;拥有全国63%的高等植物、70%的中药材、59%的脊椎动物等物种资源。根据云南省《关于加快构建现代化产业体系的决定》,云南省的未来发展将依据“两型三化”(开放型、创新型和高端化、信息化、绿色化)的产业转型升级方向,着力培育八大重点产业,打造世界一流的绿色能源、绿色食品、健康生活目的地“三张牌”。[③] 而联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会的召开则为云南绿色外交提供了难得的机遇和平台。

再次,在继承的同时创新推动公共卫生合作和医疗外交。医疗外交长期是云南省与周边国家交往的重要手段之一,也是促进与周边国家的心心相通的一大亮点。例如,在中联部、外交部等支持下,云南省着力加大对周边国家领导人查体目的地建设,更新查体医疗设备,改善查体医院环境。2013~2017年,共接待老挝党中央总书记、国家副主席、副总理等国家领导和地方省市领导51人次查体治病。[④] 又如,到2020年底,云南已累计派出27批眼科医疗队在周边国家举办“光明行”公益医疗活动,对5287名患者实施免费白内障复明手术;为柬埔寨、缅甸、老挝等国4万多名儿童进行了“爱心行”先天性心脏病筛查。[⑤] 自新冠肺炎疫情爆发以来,云南先后派中国抗疫医疗专家组赴老挝、缅甸支持抗疫,共向老

① 《中共云南省委云南省人民政府关于加快构建现代化产业体系的决定》,http://yn.yunnan.cn/system/2020/08/03/030850893.shtml。

② 《中泰数字经济合作论坛在昆举行》,《云南日报》2019年3月22日。

③ 《中共云南省委云南省人民政府关于加快构建现代化产业体系的决定》,http://yn.yunnan.cn/system/2020/08/03/030850893.shtml。

④ 《改革开放40年来云南对外开放的主要成就及亮点》,http://yfao.yn.gov.cn/zl/ynggkf40zn/201810/t20181009_803207.html。

⑤ 李怀岩、姚兵、丁怡全:《云南,对外开放再出发》,《瞭望》2021年1月25日。

挝、缅甸、越南、孟加拉国等 20 余个国家捐赠大量的防疫物资和设备。[①] 此外，云南省自 1983 年起向乌干达派遣医疗队，到 2023 年届满 40 年，共计派出 22 批医疗队，超过 200 名医疗队员，为乌干达的公共卫生事业作出了重要贡献。

最后，立基自身脱贫攻坚和民族融合的发展实践，创新国际发展合作。在全国脱贫攻坚战中，云南省表现相当出色。在 2015 年时，云南省仍有贫困县 88 个，贫困村 4277 个，农村贫困人口多达 417 万人，贫困发生率高达 12.7%。但经过全省努力，到 2020 年底，88 个贫困县全部脱贫摘帽，8502 个贫困村全部出列。[②] 与此同时，云南省是全国少数民族最多的省份，在汉族之外，人口在 6000 人以上的世居少数民族多达 25 个，其中有 15 个民族为云南所特有。尽管如此，云南省的民族融合相当成功。因此，云南事实上拥有国际减贫合作、民族融合等重要外事资源和潜力。为进一步提升对外交往水平，云南外事正日益积极地参与国际减贫合作，特别是与老挝、越南、柬埔寨等国合作建立了农业科技示范园区。

第二，坚持服从和服务于国家总体外交，在强化临边优势的基础上提升横向对外辐射能力。

首先，夯实横向对外辐射的周边国别基础。云南省与越南、老挝、缅甸三国直接接壤，其中缅甸是向西辐射的最佳候选，这也是云南外事对缅工作最为抢眼的重要原因。其一，云南外事积极配合中缅经济走廊建设，争取走廊建设规划早形成、早实施、早见效，推进和做实相关重大项目；其二，云南外事积极推动中缅互联互通建设，加快推进铁路、高速公路、电力联网、口岸基础设施建设，为中缅两国乃至第三方投资者参与走廊建设提供发展平台；其三，云南外事积极承担深化中缅经贸合作的责任，大力支持云南企业与缅方企业或机构合作，共同推动实施皎漂经济特区、瑞丽—木姐跨境经济合作区建设，争取跨境动物疫病区域化管理试点工作取得重大突破，并加快推进产能与投资、贸易、交通、数字丝绸之路、生态环境、旅游、金融等领域的合作与发展，全力做好跨境合作这篇大文章。[③] 自

① 韩成圆：《云南向缅甸越南老挝捐赠一批防疫物资》，《云南日报》2021 年 9 月 3 日。

② 《5 组数据看云南“十三五”脱贫攻坚成效》，http://yn.people.com.cn/n2/2020/1127/c378439-34441179.html。

③ 《第二届中缅经济走廊论坛在昆明举行》，《云南日报》2019 年 2 月 25 日。

2013 年起，云南与缅甸轮流举办中国云南—缅甸合作论坛，到 2018 年共举办了 5 届；自 2018 年起，中缅经济走廊论坛启动，到 2019 年共举行了两届。尽管由于疫情及其他原因使上述机制的活跃度有所降低，但滇缅合作仍保持着积极态势。在缅甸之外，云南省也先后与越南、老挝等直接邻国及泰国、以色列、马尔代夫、印度等建立合作机制，从而实现了国家层次上的沿边与辐射并举。

其次，强化大湄公河次地区合作机制建设，奠定横向对外辐射的机制基础。随着大湄公河次区域多边合作机制的创建和发展，云南省积极发挥澜湄合作主体省份作用。事实上，自 20 世纪 90 年代起，云南就发挥自身优势积极参与并推动大湄公河次区域经济合作，提出了 43 个旗舰项目以及南北经济走廊建设等框架性、纲领性、方向性的合作建议；配合国家制定了大湄公河次区域经济合作新十年战略合作框架，明确了推动合作的优先领域和重点项目，建立完善了对外、对内合作协调机制。澜湄合作机制正式建立后，云南省又积极争取外交部等部委支持，率先在地方设立澜湄联络机构——澜湄合作中国秘书处云南联络办公室，并成立了澜湄综合执法安全合作中心、澜湄环境合作云南中心、澜湄职业教育基地，配合国家有关部委开展了一系列活动，为澜湄机制从“培育期”迈向“成长期”发挥了重要作用。

最后，主动向南亚地区辐射，探索对南亚辐射机制体制建设，为更远的向非洲辐射奠定基础。随着共建“一带一路”倡议提出，云南省倡议发起建立“孟中印缅地区经济合作与发展论坛”合作机制，推动孟中印缅地区合作进入“一轨”领导下“多轨”并进的格局。以南亚国家为合作对象，云南省先后举办 5 届中国—南亚博览会；2018 年举办首届中国—南亚合作论坛，构建起中国与南亚各国共商共建共享的政策对话、经贸投资、人文交流与知识经验分享新平台，成为中国首个面向南亚国家的政府间合作论坛机制。与此同时，云南省不断完善滇柬、滇老、滇缅、滇泰、滇越、滇马（马尔代夫）等双边合作机制，在促进中缅中老中越和中南半岛经济走廊建设方面达成一系列共识，取得了多双边合作相互促进的良好效

果。[①] 事实上,云南外事已经尝试向更远的地区辐射,中国云南—以色列创新合作论坛、云南—坦桑尼亚经贸合作等辐射机制的建设也已启动。

第三,云南外事在提升横向辐射能力之外,还重点围绕跨境合作培育纵向对外辐射能力。

与国内其他临边辐射型省市区相比,云南外事拥有更为扎实的跨境合作基础,并重点围绕区域和国别两个层次推动跨境合作,纵深辐射能力明显增强。在区域层次上,始于 2008 年的大湄公河次区域经济走廊省长论坛是云南外事跨境合作的核心机制。在 2008 年召开的“首届大湄公河次区域经济走廊论坛”上,各国批准设立省长论坛,确定省长论坛作为经济走廊沿线地区省(市)长密切合作的平台。此后,各成员国轮流担任东道主举办论坛。2015 年,第七届大湄公河次区域经济走廊省长论坛在昆明举行,来自大湄公河次区域国家的 20 位省(市)长在会上同意,论坛从此以后固定在昆明举行。到 2021 年底,共举行 12 届大湄公河次区域经济走廊省长论坛,其中 2020 年因新冠肺炎疫情而中断。经济走廊论坛及省长论坛成立以来的交流互鉴证明,大湄公河次区域合作可以为亚洲命运共同体、人类命运共同体建设提供有益参考和经验借鉴。[②]

在国别层次上,云南与越南、老挝、泰国等国边境省份展开系统性合作,先后建立了“云南—泰北合作工作组”“云南—老北合作工作组”“中越五省市经济走廊合作会议”“滇越边境五省协作会议”等次国家的跨境合作机制。云南—泰国(北部)合作工作组机制成立于 2004 年 4 月,迄今共召开 6 次会议,涵盖农业、教育、贸易投资等多个方面,为滇泰双方搭建了政策沟通、项目对接、企业合作的良好平台,并已成为中泰两国全面合作的重要组成部分。云南—老挝北部合作工作组同样成立于 2004 年,老挝北部 10 省积极参与,迄今共召开 10 次会议,在贸易投资、科教文卫、交通建设、旅游服务等多个领域都取得了丰硕成果,为落实中老命运共同体建构作出了实质性贡献。云南与越南边境省份的联系也日渐紧

① 《2019 年度云南省外事港澳年鉴》,http://yfao.yn.gov.cn/ynwb/wsganj/202009/t20200929_1027535.html。

② 《2019GMS 经济走廊省长论坛开幕》,《云南日报》2019 年 6 月 14 日。

密。成立于2004年的中越五省市经济走廊合作会议,也称中国云南与越南广宁、海防、河内、老街五省市经济走廊合作会议,迄今共举行了9次会议,为促进五省市间友好合作和推动中越关系良好发展作出了重要贡献。2007年6月,中国云南与越南老街、河江、莱州、奠边等北部四省联合工作组合作机制成立,即滇越边境五省协作会议。该机制是滇越双方为在边境管理、口岸建设、经贸、旅游、交通等领域加强互惠合作,促进边境和谐发展而举行的一项定期会晤机制,迄今共召开7次会议。

此外,云南省与邻国的单个省份间展开深入合作,使云南外事在跨境地区得以深度辐射。与邻国省份间的合作不仅有着重要的外交外事意义,对国家强边固防也至关重要。例如,在中越边境云南段的划界勘界工作中,云南外办负责牵头组织,历经近10年圆满完成划界和勘界工作。在划界勘界工作完成后,云南省还与越南边境省份实现边界管理合作,不定期开展边界联合巡查。自2011年12月10日正式启动的中老缅泰湄公河联合巡逻执法,对中国外交而言也有着开创性意义,云南省地方外事在其中的协调作用不可忽视。

结　语

作为临边辐射型省市区,云南地方外事能力培养主要聚焦间接中心性和紧密中心性,即聚焦周边邻国并力争成为区域性国际中心,重点向南亚及印度洋西岸的非洲东部等地区辐射。尽管已取得重要进展,但云南外事在挖掘自身潜力、转化自身优势等方面仍有较大提升空间。

第一,云南外事潜力挖掘不够充分,既有间接中心性和紧密中心性的手段相对单一。其一,云南与周边国家的多边、双边跨境合作机制相对较多,容易出现“制度拥堵”“制度困境”;其二,云南外事主要聚焦对外经济交往,经济发展与社会进步的平衡有待进一步合理化;其三,云南自身的比较优势转化有待进一步加强,在云南战略定位“民族团结进步示范区、生态文明建设排头兵、面向南亚东南亚辐射中心”中,民族团结进步示范区和生态文明排头兵更多地是体现国内内

涵,其中蕴含的重大的对外辐射潜力,迄今尚未得到充分挖掘。

第二,云南外事更多聚焦临边交往能力建设即间接中心性提升,辐射能力建设即紧密中心性仍有待进一步提升。尽管与周边邻国交往有声有色,但云南与欧美发达国家、非洲及拉丁美洲等发展中国家的交往水平相对较低。尤其是,从地理区位角度来看,云南省是全国所有省市区中与非洲距离最近的省份,同时也是唯一被确立为“向环印度洋地区开放的大通道和桥头堡”的省份,但云南与非洲的交往仍处于起步阶段。例如,到 2021 年底,云南省共计有 101 对国际友城关系,遍布 5 大洲 36 个国家,其中与南亚东南亚国家 46 对,但与非洲仅有 2 对,甚至连与长期派遣医疗队的乌干达都尚未建立任何友城关系。

第三,云南外事自我能力建设仍有待进一步强化,对地方外事的网络中心性能力要求认识不够充分和深入。其一,随着全球化和相互依赖时代的到来,对外交往早已不再是外交外事部门的特权,外交外事行为体日益多元,建设大外事体制机制已成为必需。云南外事机制体制建设在 2018 年底实现重大优化,将省政府外事办公室、省委外事工作委员会与省区域合作办公室合并。尽管如此,仍存在“省委外事工作委员会办公室和省外办统筹整合不够、未有效形成合力”的现象。其二,随着外交外事的网络化发展,正式的外事部门在地方政府参与国际交往中已不再拥有垄断地位;提升自身在地方新生的外事行为体网络中的中心节点地位,是摆在所有地方外事机构面前的紧迫任务,但云南地方外事机构尚未对此赋予应有的重视;最后,云南外事的系统规划和统筹能力仍有待进一步提升,与国内其他省市区特别是西南地区外事机构的协作协调能力也有待进一步提升。