

# 全球治理视域下的城市群外交<sup>\*</sup>

——动力机制、功能分析与路径探索

韩笑

**【内容摘要】** 城市群外交是空间集聚的城市群落基于中心城市的国际影响、功能辐射与区域协作，在参与全球产业分工、城市治理、民间交往中形成的与其他国际行为体之间的关系与互动过程。作为次国家外交的新模式，城市群外交主要体现为城市群在公共外交领域日渐增长的影响力，包括提升域内城市的对外开放水平，聚合国际城市网络，增强国家参与国际竞合与全球治理的能力，促进2030年可持续发展议程落地等。城市群在深化城市外交理念的同时为国家外交战略提供结构与功能支撑，但也面临挑战传统外交观念与现行外事管理体制发生碰撞的质疑。在高度开放的城市化与全球化影响下，开展城市群外交是深化改革、开放与城市发展转型的重要环节，需要在持续优化的国家开放发展格局中充分发挥国际大都市的区域带动影响；在国际城市网络中开展城市群协同发展知识交流；发挥产业集群、城市网络、自贸区、民间组织在国际交往中的积极影响，为城市外交与国家外交提供区域支撑。

**【关键词】** 城市群外交 全球化 协同开放 全球治理

**【作者简介】** 韩笑，中国政法大学政治与公共管理学院讲师（北京 邮编：102249）

**【中图分类号】** D5 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2022)04-0080-16

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.202204005

---

<sup>\*</sup> 本文系北京社科青年项目“首都外交的辐射影响及其在京津冀协同发展中的实践研究”（19ZGC010）的阶段性研究成果，中国政法大学新入校青年教师科研启动资助计划项目。

城市群是由人口流动、产业集聚、网络化交通影响形成的由若干大城市、中等城市及周边城镇共同构成的空间上紧密联系的区域共同体。在推动城市间产业协作、人才流动、公共服务等领域，城市群的规模效益、集聚效应与协同价值得到高度关注。伴随国家治理体系现代化、城市网络复合化、全球治理主体多元化，城市群在功能上的拓展与国家参与国际竞合、全球治理的意愿和能力密切关联，表现为全球经济增长极的打造、“城市病”区域治理的国际交流、国际城市网络的区域性重构、国际民间交往与创意文化交流等。从北美、西欧等发达地区的城市化进程来看，早期的城市化带来高密度的人口集聚与要素垄断，随着中心城市规模的急剧扩大，生产要素会沿着多中心出现扁平化、网络化、层次性的流散与重组。中心城市与其周围地区通过人口的规律性流动、复杂的产业协作、便捷的交通淡化了国家行政区划和管理体制的边界，形成紧密的经济联系和社会关系。在全球化浪潮的影响下，中心城市对全球经济增长、国际交往、国际移民流动、民间文化融通的影响日渐突出，成为对外开放和国际互动新的权力支点。按照要素扩散规律，中心城市在国际关系和全球层面的积极表现应该通过功能疏解对周围地区的开放发展具备深刻影响，进而形成“引领—支撑”的集体身份和内部网络。

城市群外交作为一个专门概念并未得到广泛应用。考虑到在普遍认可的官方外交和公共外交领域，外交行为的主体通常指在世界政治中享有对外主权的国家或在其主导下的外宣机构、地方城市、民间组织甚至个人。这类行为体一般具备行政属性、制度权威或个体影响，能够在对外交往中开展有组织的活动或明确的主体行为。从这个角度理解，城市群作为中心城市及其周边联系的空间表达，很难成为实质的外交行为体。

但值得关注的是，城市群作为世界经济强劲的增长引擎，已经成为全球化时代国家竞争力的身份标识。以美国东北部大西洋沿岸、北美五大湖地区、日本太平洋沿岸、欧洲西北部地区、中国长三角地区为例，作为所在国人口与财富聚集区，其已经重构了世界经济多极格局的主体表达。就功能属性而言，城市群也已成为国家经济实力的有机组成部分和国际交往的重要场域，是一国硬实力和软实力的综合象征，为国家总体外交和国际影响提供支撑力

量。在此意义上，有学者将打造区域经济增长极视作内陆城市发挥外交影响的有效模式。<sup>①</sup> 也有学者直接使用了城市群外交的概念，认为城市群作为涉外经济活动的节点，与城市等次国家行为体一样具备外交功能。<sup>②</sup>

现代意义上的城市群主要被用来形容人口组群和城镇组合出现的城市密集区，表现为大城市的连绵呈现、人口的聚集和商业经济的繁荣。<sup>③</sup> 事实上，13 世纪欧洲波罗的海沿岸就曾出现以吕贝克为核心不断壮大形成的城市群落——汉萨同盟，它由一系列北德意志波罗的海沿岸城市构成，同盟内的城市实行商业互利，对外则以同盟身份进行海外贸易、商业活动、外交缔约和军事保护。<sup>④</sup> 在这之前，莱茵河流域和士瓦本地区的城市也曾形成过类似的城市同盟，反映了中世纪欧洲商业的繁荣和市民阶级的活跃。因此，除了城市功能的自然延伸，城市群功能也可以搭载于城市之上，作为一种集体身份和组织形态对内部成员和交往对象发挥独特影响。近代民族国家的出现消解了城市同盟的权力结构和表现形态，但城市间的联系从未割断，而是随着人口流动与产业升级出现了更复杂的协作效应。20 世纪初期，美国相继出现大都市群（区、带）现象，标志着城市化步入成熟期并带动了其他国家的效仿。以欧洲煤钢共同体为例，以跨国城市群和共同市场为载体的煤钢链群体直接推动了欧洲复兴和一体化进程。进入 20 世纪 70 年代，通过政策驱动打造以大都市圈为形态的城市链群体成为主要发达国家实现国家发展战略目标、影响国际权力分布、提升全球竞争力的重要手段。与此同时，在城市化与全球化的叠加影响下，城市因无法有效解决人口激增、环境污染、传染病蔓延、经济差距拉大与社会不平等问题，试图通过国际城市网络的交流

---

① 陈维、赵可金：《城市外交的内陆模式：以“一带一路”中的中国内陆城市为例》，《国际观察》2017 年第 1 期，第 73 页。

② 杨莉、董少宜：《城市群外交在经济外交中的作用研究》，《中外企业家》2017 年第 4 期，第 241 页。

③ 参见 Jean Gottmann, “Megalopolis: or the Urbanization of the Northeastern Seaboard,” *Economic Geography*, Vol. 33, No. 3, 1957. pp. 190-192.

④ 参见 Phillipe Dollinger, *The German Hansa*, London New York: Macmillan Co., Ltd., 1970; Johannes Schildhauer, *The Hansa: History and Culture*, New York: Dorset Press, 1988, p. 99; Postan, Michael Moissey, Edwin Ernest Rich, and Edward Miller, eds., *Economic organization and policies in the Middle Ages*, Cambridge: Cambridge University Press, 1963, p. 105.

与协作拓宽城市活动渠道，形成涵盖产业协作、公共卫生、环境保护、社会网络、民间交往等多领域、多层次的外交网络。其中，如何推动城市间有效的区域行动，避免城市主体在参与全球议程时出现同质化竞争与无序行动也成为学者们关注和研究的重点。<sup>①</sup>

至此，我们加深了对城市群外交功能的认知：实践中新的发展联系和共同挑战赋予了区域地理空间复杂的社会功能，城市协作成为具有特定功能的行为主体通过弥合城市政策与国家治理的缝隙，为区域与全球治理提供实践支撑，也成为国家形象传播的重要窗口。将城市群的外交功能在城市外交的基础上加以明确，有助于厘清国际城市网络蕴含的多层次结构，解释城市群超越城市网络主体结构的有效行动，和作为国际交往新主体通过区域、跨区域、跨国家的制度连接实现地方政策的制定。探索城市群在建设开放型经济与参与全球治理进程中如何更好地发挥区域协调、基层治理、开放合作的功能，在推动理论研究和政策分析方面也具有积极意义。综上所述，从学理性、实践性、政策性出发，城市群作为一种特殊的城市网络和治理主体可以成为公共外交的研究对象，即空间集聚的城市群落基于中心城市的国际影响、功能辐射与区域协作，在参与全球产业分工、社会治理、民间交往中形成与其他国际行为体之间的关系及互动过程。作为实践导向的行动主体，它与行政引领的城市外交相辅相成，共同成为国家总体外交的有机部分，丰富了国际城市网络的层次和次国家外交的研究内容。

## 一、城市群外交动力的解释依据

空间聚合的城市以集体身份在国际交往中被识别，其动力机制复杂且不断演化。人类自进入社会化生产生活，聚集就成为生产力进步的重要属性和特殊诱因。城市群是城市化发展的必经阶段，在全球化时代的表现值得关注。

---

<sup>①</sup> Michele Acuto, Mika Morissette, and Agis Tsouros, "City Diplomacy: Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities, Global Policy," *London School of Economics and Political Science*, Vol. 8, No. 1, 2016, pp. 14-22; and Michael Bloomberg, "City Century," *Foreign Affairs*, Vol. 94, No. 5, 2015, pp. 116-124.

### （一）全球问题与多边议程下城市网络的成熟与分化

城市已经弱化国家的界限成为全球议程重要的参与者，并形成复杂交织的城市网络。值得关注的是，针对全球问题的有效行动正在加速这些城市网络的成熟与分化，城市外交的格局与样态也在改变。在治理有效性目标的影响下，国际社会在赋予城市全球治理行动者身份的同时，也十分重视区域性城市网络的学习能力和协作行为。城市所面临的人口、污染、传染病、发展不平衡等问题早已超越行政区划，在更广范围考验地方政府的治理能力。除了在广泛的多边议程中学习与实践，城市发展还需要在区域治理中形成协作效应，这不仅是国家治理的有机部分，也与全球治理在目标与内容上契合。

国际城市网络在二战后随着城市间跨国交往的密切而蓬勃兴起。在日趋复杂的网络图景中，城市以各种形态连接起来。近三十年来，城市网络除了展现城市间密切的跨国家交往行为，在生态、文化、健康、交通等社会发展领域，网络本身的结构性和能动性正在显现，成为国际多边议程中的新兴行为体。<sup>①</sup> 欧洲健康城市、亚洲健康城市联盟等都是基于世界卫生组织的区域性城市网络实现的，这不仅成为世卫组织健康城市总目标的有机组成部分，促进了地方卫生议程与政策交流，也催生并培育了地方发展理念。城市群作为更小单元的城市网络在地方决策中发挥连接全球议程、国际关系、国家政治和地方政策的结构功能，既包括落实全球多边议程中的区域治理思想，也包括地方实践经验在国际层面的示范和学习。

### （二）国家推进治理体系现代化与经济社会持续发展的意志

城市群作为要素集聚和功能整合的地域单元纳入全球分工与治理网络，离不开国家意志的支撑。从发达国家的经验来看，在经济社会发展空间与动力发生深刻变化的历史阶段，中央政府都试图通过整体规划赋予城市更多的发展自主权，将地方利益和区域动力融入国家发展规划，推进均衡的国土开发利用，满足治理体系现代化要求，合理分担部分国家职能，实现经济社会可持续发展的国家整体战略目标。

以城市群建设引领城市化浪潮是世界范围内发达国家的普遍选择。美欧

---

<sup>①</sup> 参见 Michele Acuto and Steve Rayner, “City Networks: Breaking Gridlocks or Forging (New) Lock-ins?” *International Affairs*, Vol. 92, No. 5, 2016, pp. 1147-1166.

地区的超大规模城市群最终都形成了具有鲜明层次的城市体系或多主体支撑格局，在空间规划上带有明显的国土均衡开发的意愿；在功能布局上则体现了整体设计的战略性和前瞻性。即不仅在国家治理中承担实质性的发展责任，也在国际竞争和全球合作领域成为更具包容度和发展活力的地域单元。在这一过程中，国家意志加速并优化了城市资源的配置，深刻影响了一国的制度表现和国际影响力：其一，持续发挥中心城市聚集大型跨国公司、金融机构、国际组织与国际移民的能力，深化其创新驱动、跨国交流和国际服务的核心功能；其二，强化政策扶持在功能外溢、空间分区、资源整合与治理协调方面的效用，提升中心城市所在城市群的人口承载力，优化基础设施和配套服务，围绕高质量发展目标统筹国际国内两种资源和市场；其三，依托中心城市的辐射影响构建面向国际竞争与全球合作的城市体系，探索并培育具有国际竞争力的制度新优势和治理新范式，在全球治理理念与范式转型进程中提升综合国力和国际话语权。

### （三）全球产业分工将城市群落整体纳入国际生产协作体系

经济全球化推动现代产业朝着专业化分工和复杂性生产的方向发展，它形成的产业链和价值链体系将城市功能提升至全球协作的层面，但其需要的支撑平台并非个体城市能够承担。在具有高水平协作性质的高端设备制造、现代信息产业、创新科技与文化教育等领域，从研发、生产到服务，多产业的交叉融合都需要更具规模和效率的要素集聚和获取/提供公共服务，这推动了城市群落内部的聚合性与整体的对外开放。

城市群在国际生产协作体系中发挥了产业功能互补、社会资本网络化和制度安排创新的作用。首先，成熟的城市群内部有序分布着多样化的产业类型，个体独立又彼此互补，形成优化集聚的空间架构和产业链条，不同产业链条在知识外溢和技术推动下进一步交叉融合，持续推动全球产业分工朝着更专业、更互补和更具创新性的方向发展。其次，城市群所提供的网络化结构为国际生产协作提供最具黏性的支撑，对内能够通过知识扩散和优势互补构成密集的社会资本，对外成为最具效率的体系支撑。再次，城市群内部的制度共识基于高密度的横向互动产生，在这种由不同生产部门、公共组织、

跨国公司或人员自愿协调合作组建的关系中，能够为国际生产协作体系提供低成本高效率的公共产品。

#### （四）城市治理的复杂性加速城市形成更具规模的关系认同

除了国际组织的驱动和国家竞争的意志，将城市群纳入全球治理行动优先序列的主动性更多来自城市应对自身发展问题时的迫切性。城市处于各类发展问题的前沿，也作为重要的权力主体活跃在国际社会。对解决城市问题的共识和有效行动的需求，正在各领域塑造着人类的共同命运并构建新的区域认同。<sup>①</sup>“城市病”的出现加重了中心城市的成长负荷，城市治理的复杂性也为城市合作提供了契机与动力：在由生产联系、资源配置、人口流动、环境影响构成的横向关系中，城市在生产网络和公民社会的影响下主动选择互惠协作，持续推进城市化的开放性和包容度。<sup>②</sup>

城市群提升了国际城市网络中地区公共物品的供给和公共服务的均衡性。一是城市群可容纳更高密度、更多样的人口，这将进一步促进生产集聚、贸易联系、文化交流和技术创新，成为生产力与社会秩序变革的核心地带。二是公共物品供给的规模化增强了地方决策在国际城市网络中的行动力。在网络学习中，地方政府即便扩大了决策视野，但资源配置能力依然有限，城市群的规模效益有助于弥合这种差距，也避免地方决策间的相互掣肘。三是作为集空间性、效益性、社会性的域内城市结合体，城市群的内部信任和协作态度更趋牢固。沟通成本的降低有助于强化网络内部的激励与监督关系，推动区域性公共物品的增长和协作关系的形成。四是城市群所构成的横向网络更容易在广泛的国际社会与非政府行为体间形成互动关系，通过共同规划、人才流动、资源共享提供的知识网络和社会资本使个体城市既拥有难以独自获得的知识、技术和资源，又有利于带有示范属性的知识通过网络扩散，还可增进行为体在不同层面的黏性，为既定的共同目标而相互团结。<sup>③</sup>

① 何亚非：《选择：中国与全球治理》，中国人民大学出版社 2015 年版，第 55 页。

② [美]罗伯特·帕特南：《使民主运转起来》，王烈、赖海榕译，江西人民出版社 2015 年版，第 195 页。

③ 参见白平则：《如何认识我国的社会组织》，《政治学研究》2011 年第 2 期，第 3 页；Michele Betsill and Harriet Bulkeley, “Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change,” *Global Governance*, Vol. 12, No. 2, 2006, p. 143.

## 二、城市群外交的类型与功能

城市群外交主要体现为城市群在公共外交领域日渐增长的影响力，包括区域治理的示范性、社会制度的影响力、经济增长潜力和国际交往能力，具体体现在发挥国际大都市的辐射影响、提升城市对外开放水平、聚合国际城市网络、增强国家的国际竞合能力、促进全球发展议程落地等方面。以当前具备国际影响及发展潜力的大城市群为例，基于不同的核心功能，城市群所具备的外交功能呈现综合性和差异化，对其进行分类有助于我们加深对城市群外交功能的理解（见表1）。

表1 世界主要大城市群及其外交功能

	域内主要城市	核心外交功能及影响
美国东北部城市群	纽约、波士顿、华盛顿、费城等	国际政治交往、国际金融服务、国际航运交通等
北美五大湖城市群	芝加哥、底特律、匹兹堡等	国际商贸合作、跨国工业生产等
英国伦敦城市群	伦敦、利物浦等	国际政治交往、国际金融服务等
欧洲西北部城市群	巴黎、阿姆斯特丹、布鲁塞尔等	国际航运交通、国际经济合作、国际旅游等
日本太平洋沿岸城市群	东京、大阪、名古屋等	国际政治交往、国际旅游、现代科技与文娱产业等
粤港澳大湾区城市群	广州、深圳、香港、澳门等	现代产业制造、国际科技创新、国际航空枢纽、制度示范等
长三角城市群	上海、南京、杭州、苏州、无锡等	国际航运枢纽、国际交往中心、制度示范等

资料来源：笔者自制。

当前世界主要大城市群的国际影响拓展了“城市外交”的理念和内容。通过中心辐射影响、集群带动或多中心网络等不同发展形态，城市群在政治交流、产业发展、交通枢纽、人员往来、科技创新、文化创意等方面整体提

升了域内城市参与国际交往的能力，也成为国家参与国际竞合与全球治理的有力支撑。

### （一）提升城市参与全球治理的能力与制度影响力

在国际城市网络中，城市治理虽具有全球议题的指引，但受限于城市规模与能力难以有效解决自身问题。基于辐射效应与内部协调，城市群有助于在高度开放的国际社会中帮助城市整合发展议题、吸引外部资源、弥补地方政策的不足、降低资源流动成本并避免区域竞争，进而在全球议程下形成具有创新价值和变革意义的合作治理模式，培育具有国际竞争力的制度优势，提升城市参与全球治理的行动力和影响力。

一方面，城市群在地域、人口、资源等方面优化了中心城市的容载能力，提升了周边城市的发展机遇与开放程度。城市已经被视为全球治理创新变革的新权力中心与核心地带，是人口、环境、经济、技术等未来发展重要因素的汇聚地。<sup>①</sup> 通过功能承接与协同合作，城市群内的人口疏解、会展服务、赛事举办都将为城市带来更多样的发展机遇和更多元的竞争环境，以此平衡域内发展和城市对外交往能力。另一方面，城市群满足了全球化对城市治理转型的要求。全球化最大的力量在于开放性、异质性与不确定性，这要求治理行动者拥有网络联系、学习能力与组织弹性。<sup>②</sup> 作为国家参与全球治理理念与制度的体现，以城市群为核心的城市治理转型已成为国际城市化进程的重要趋势，尤其是在解决发展中国家的城市化问题中具有示范作用。

### （二）增强国家在全球贸易与技术进步领域的竞争力

从主要国际大城市群的功能和影响来看，城市群已成为国家经济外交的重要组成部分，深刻影响着国家的国际竞争力和全球经济格局演变。一国的城市化水平决定了国家的经济发展速度和程度，而城市群是城市化加速发展的必要阶段，当前世界主要城市群人口增长的速度明显高于全球人口增长速

---

<sup>①</sup> 参见 Michele Acuto, "Give Cities a Seat at the Top Table," *Nature*, Vol. 537, No. 7622, pp. 611-613; National Intelligence Council, "Global Trends 2040: A More Contested World," March 2021, [https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends\\_2040.pdf](https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf).

<sup>②</sup> 参见 [美]乔治·索罗斯：《开放社会——改革全球资本主义》，王宇译，商务印书馆 2011 年版，第 102 页。张康之：《合作的社会及其治理》，上海人民出版社 2014 年版，第 161 页。

度,国内生产总值占所在国总量的一半以上。以欧洲西北部的英伦地区为例,在包括伦敦大城市经济圈、伯明翰城市经济圈、利物浦城市经济圈、曼彻斯特城市经济圈、利兹城市经济圈在内的4.5万平方公里范围内,集聚了英国62.7%的人口,GDP占英国总量的80%。<sup>①</sup>世界级城市群无一不在国家和世界经济发展、贸易往来、交通、信息网络中发挥支撑作用。

与此同时,高速发展的世界城市化进程还意味着人才培育、科技教研、私营部门在城市范围的汇聚,而这些要素与各领域的创新进步密不可分。国际经验已经证明,城市群内连片分布的高等院校、科研机构与私营部门联系密切,绝大多数的城市网络也与新闻机构、慈善组织拥有合作关系。从科技创新的投入、载体、产出到绩效衡量,城市群的规模经济、集聚效应和高水平的专业分工,更有利于实现私营部门、高校人才、研发平台的融通,推动以电子信息、船舶航运、新能源科技等为代表的高新技术和特色产业集群崛起,增强国家在全球贸易与技术进步领域的竞争力。

### (三) 促进国内外人才双向流动与跨文化传播交流

人才流动在持续的城市化与开放的城市政策中举足轻重,城市群的发展也得益于人才的开放流动与集聚效应。在全球化影响下,城市群的内部协同与整体开放会加速推进国内外人才的双向流动与跨文化传播,充实国家现代化建设的人力资源,增强创新型国家人才的培育,丰富对外传播中的国家形象。首先,城市群的集聚效应为人才的跨国交流提供更广泛的联结。高度集中的金融机构、国际组织、跨国公司、交通枢纽使国际大城市群成为人才跨国流动的重要节点,密集的政治交往、贸易联系与文化创意活动强化了人才交流,增进彼此的沟通联系。其次,有利于拓展域内人才的国际化视野和发展机会。利用大城市功能疏解的机遇,域内城市能够为人才提供更好的留学服务、实习就业、企业招聘与职业规划,充分吸纳全球化带来的人才发展机遇。再次,有助于吸引海外高素质技能型人才,服务现代化国际移民管理。城市群的综合建设和协同发展能够提供更多教育与就业机会、更好的公共服务和居住体验。这有利于吸引海外留学人才回国发展,也有助于带动外国专

---

<sup>①</sup> McKinsey Global Institute, Urban World: Mapping the Economic Power of Cities, March 2011, [http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/MGI\\_urban\\_world\\_full\\_report.pdf](http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/MGI_urban_world_full_report.pdf).

家、国际移民的长久居住与服务。归国人员与海外资源的认同和支持在强化海内外双向交流的同时，也会推动跨文化沟通与国家形象的国际传播。

#### （四）在全球发挥社会包容与发展转型的示范影响

城市化是部分全球问题的重要诱因，诸如大气污染和节能减排等复杂的全球治理议题，离不开有效的城市政策与协同行动。换言之，城市治理能否成功实现绿色、包容、可持续的目标在一定程度上决定了全球治理的未来。20 世纪 90 年代以来，城市间关于可持续发展的跨国交流日益密切，城市群被视作城市管理的有效途径。作为由共同目标支持下的协同行动，其更强调各类公共机制和私人机构的合作，倡导社会包容与发展转型，化解城市化快速发展带来的各类负面挑战。

在社会包容方面，城市群有利于搭建起现代公共事务管理的网络形态，即在自上而下的层级结构发挥作用的同时，还能够依靠各种正式或非正式的合作关系建立起社会行动网络，推动城市内产业分工、基础设施建设、公共医疗服务与经济对外开放朝着均衡有序的方向发展。在发展转型方面，城市群已普遍成为大城市进行人口疏解、污染治理、低碳发展、绿色转型的政策选择，并在区域协调发展环节发挥重要影响。在此前提下，更为开放的城市群政策能够充分吸纳可持续发展的国际经验，更广范围的学习交流促使城市重新审视地方发展政策并进行区域协调，有助于激励地方领导者和社会精英共同探索创新性发展的区域实践，推动发展领域新知识的构建与示范影响。

### 三、城市群外交的政治影响与挑战

从国内城市群的建设实践中看，城市群建设作为我国城市化的重要阶段，在以国内大循环为主体、国际国内双循环相互促进的新发展格局中日益占据重要地位。城市群的快速发展是经济集聚和大国战略双重影响的结果。在这个过程中，人口流动和市场调节发挥基础影响，国家战略部署使其具备政治属性并产生国际影响。由于需要充分的政策协调与配合，国家决策在城市群发挥政治影响过程中起决定作用。

### （一）积极的政治影响

在中国外交的整体框架下，开展城市群外交可以促使域内城市提升合作水平，整合城市外交议题，科学推动城市治理变革；也能够更好地向国际社会传递国家深化改革、扩大开放的决心和能力，体现国家参与全球治理的理念与方略。

第一，激发城市外交在国家外交中的活力，提升城市外交的整体水平。传统的城市外交主要以建立友好城市、开展民间交流、推介城市形象为主，并不能充分展现城市在国家战略框架下合作探索变革发展路径的努力。相对狭窄的外交议题也难以激发城市外交在国家外交中的自主性、能动性和创新力。事实上，城市协同开放更有利于在我国的公共外交实践中创新城市外交的理念，丰富城市外交的内容，节约城市工作的资源，促进城市间相互学习。鉴于不少城市联盟、城市论坛以友好城市为基础广泛吸收各级城市开展工作，城市群若能成为域内城市开展外交实践的新主体，不仅能降低城市外交的同质性，也能使城市群成为全球公共物品供给新的单元，为所在国参与国际机制开辟更多渠道。

第二，推动域内城市协同开放与能级跃迁的探索性实践。以北京和张家口市成功获得共同举办第 24 届冬季奥运会资格为例，通过多城市合作承办体育赛事已得到国际社会的普遍认可。承办各类国际活动有助于城市形象的传播和国家软实力提升，也能加速推动域内交通、医疗、教育、生活、文化等公共配套设施和软环境的改善，这给城市协同发展提供了新的思路和渠道。共同举办体育赛事、文娱竞技、会议展览、高级别会议等国际活动使城市群这一主体事实上代表了城市间相互配合、协同开放的探索性模式：开放程度较高的“中心城市”可以为周边城市提供更多开放发展的机会；周边城市通过参与举办高规格、高级别的国际活动，可获得更多学习机会和发展资源，实现域内城市能级的整体跃升。

第三，丰富大国外交内容，创新外事工作管理体制，推动国际交往新理念和范式的传播。在经济全球化与城市化加速发展的双重影响下，城市群在我国快速发展，成为城镇化的主体形态、经济社会发展的核心功能区、国

家参与国际分工和全球竞争的核心地域。在国际机遇、国家意志和城市实践的综合影响下，城市群正在成为国际多边外交的重要舞台，城市群外交也成为城市外交和国家外交间的纽带。这有助于推动各类公共外交行为体的交流，促进城市间外事工作沟通，创新外事工作管理体制，丰富国际交往理念、制度和范式。不仅如此，将更普世的人类价值、更平等的主体关系、更广泛的社会目标和更均衡的发展理念作为城市群发展的核心目标，展现了中国内政外交的自主思考和全新风格。探索城市群外交的实践路径有助于激发国家改革开放的活力，凝聚创新发展的国际共识，构建友好包容的国家形象。

## （二）面临的挑战

作为一种尚在发展中的政治过程，城市群的协作绩效、制度水平、功能拓展和发展前景仍面临各种挑战，这成为开展城市群外交相关研究与实践探索需要关注的问题。

第一，城市群外交功能的拓展挑战了传统外交观念。传统的外交主体应该是拥有主权属性的国家或具有行政属性的地方政府，这类主体拥有一个严格明确的行政制度架构和职责分明的组织机构来行使各种日常职能。而城市群是由经济联系生成的区域形态，政治上的非制度表现会使其能力受到域内城市行政权属割裂的影响，弱化人们的理解，强化协调的难度。但伴随大国外交从理论到实践的探索，以城市群为场域的多边外交活动会不断丰富。从这一角度展望，扩大国家在国际舞台活动空间需要重视城市群的政治影响，并不断革新对公共外交的理解和认知。

第二，城市群外交在实践中不可避免会与现行行政管理体制发生碰撞。如前文所述，城市群的域内合作并未形成完善的制度性结构，非约束性和低制度化会降低合作的效力，域内城市行政管理和外事归属的分裂也会增加沟通成本和协调难度。但就国内而言，中央层面已将城市群纳入国家发展意志和战略部署中，这大大降低了域内协调的壁垒和不确定性。比起城市分工与管理层面的协同，扩大对外交往在各级城市政策中目标明确、分歧较少、竞争性弱，这使得城市协同开放进程在很大程度上具有可行性和可信度。如何扩大中心城市外交活动的辐射影响，做好周边城市涉外资源的有效承接，将

各级城市纵深发展的小目标与城市群协同开放的大目标有机结合起来，才是城市群外交与现行行政管理体制发生碰撞带来的思考。

第三，关于城市群外交的主体身份不明晰和交往对象的选择。在国际交往中谁来代表城市群是探讨城市群外交的普遍疑问，其实质反映的依然是城市群的制度化问题。从现阶段国内城市群发展的进程、公共外交的特点与发展趋势来看，兼具弹性和灵活性的非制度化设计更符合城市群外交的行为逻辑，但与此同时也不排斥制度变迁的可能。多元、开放、平等、均衡的非制度化理念既反映了城市群发展的核心动力，也符合全球化时代公共外交的发展趋势。在以城市群为场域的各类多边外交活动中，无论是城市管理者论坛、定期或不定期的交流、外事活动推动下的临时安排都有助于规避域内城市在对外交往中出现的资源过度集中和两极分化，其主体身份会伴随域内协调开放的进程逐渐显现。在交往对象的选择上，各类国际组织、城市联盟、国际论坛都有助于为城市群提供协同开放的机遇和资源。

#### 四、中国开展城市群外交的路径探索

探讨如何更好地发挥国际大都市的功能辐射与区域带动影响，是深化改革开放与城市发展转型的重要环节，也是全球化时代全面提升中国城市群发展质量的关键。在现阶段，开展城市群外交的主要目标在于提升城市对外交流的水平，均衡域内城市的开放程度，扩大城市群在对外开放整体格局中的影响。这需要精准定位区位特色和城市群主体功能，将城市群协同开放的优势在城市发展和区域协调的关键领域发挥出来。

第一，充分发挥中心城市在深化区域开放进程中的带动影响。一直以来，以首都、沿海开放城市、港口城市、国际空港城市、边境城市为代表的大中城市在国际交往、经贸交流、航运交通、人员流动等方面具有明显的区位优势，但在带动所在区域整体开放方面行动不足。一是拓展城市外交的内容和功能。当前城市外交的主要活动是城市推介、形象传播与建立友好城市。此外还应通过城市协调优化域内产业集群与区位分布，吸引外部资金，均衡域

内开放与发展机遇；强化城市间交流与区域综合治理，在应对环境污染、能源消耗、交通拥堵、公共卫生等城市问题上，利用国际城市网络开展相互学习与经验交流。二是通过中心城市功能疏解的机会，丰富区域协同形态和增强区域发展的国际影响。中心城市的功能疏解会涉及会展交易、文娱竞技、体育赛事等场馆的综合规划，交通运输与商品物流的网络化建设，中高等院校和科研机构的布局优化。这会给域内城市带来新的建设机遇与合作机会，例如共同承办国际赛事、建设国际物流网络、推动国际人才流动等。三是通过现代物流、信息服务、人工智能提升域内支点城市的科技服务功能，引导高新技术与周边城镇在现代农业、服务业、旅游业的结合，发展外向型经济。

第二，将城市群外交纳入中国特色大国外交的总体布局，在城市外交与国家外交之间提供区域支撑。城市群在国家发展战略中处于优先次序，充分发挥城市群功能也成为提升城市群发展质量的关键。开展城市群外交需要持续的政策供给，包括合理规划国家主体功能区、优化各类涉外活动环境、打造具备国际影响的会议品牌、创新外事工作管理制度、强化国际人才储备等。首先，城市群开展外交活动应与国家主体功能区战略定位紧密结合，充分发挥各主体功能区的政策潜力，包括判定城市群的功能属性、驱动因素和圈域范围，分析城市群发展的区域特色和涉外优势，评估城市群协同开放的程度与潜力等，为城市群政策制定提供科学依据。其次，城市群涉外环境既包括场馆建设等基础设施，也包括营商、交流、法治、人才流动、机制保障等软环境。这需要中央政府和地方政府在以京津冀协同、长三角一体化、粤港澳大湾区为代表的各类区域发展政策供给中既体现国家战略意志，也照顾到地方在创新外事工作管理制度中的自主性与自由度。三是发挥国家顶层设计中节点城市的作用。以“一带一路”倡议为例，节点城市作为陆路、海路、空中航道的交通枢纽成为商贸交流和国际交往的窗口。这给城市外交发展较滞后的内陆城市带来开放的新机遇，通过发展以特色农业、创意文旅、国际会展为代表的区域经济模式，推动国家战略机遇叠加期各城市群的开放发展。

第三，在密集的国际城市网络议题中体现城市群的发展诉求，构建城市群协同发展的知识体系。活跃的城市外交与密集复杂的国际城市网络在将城

市推向跨国交流前沿的同时，也一定程度上增加了地方事务的工作内容和财政压力。作为国际城市化进程的重要环节和发展趋势，城市群协同发展可与城市综合治理一同纳入国际城市网络的讨论议题，在整合城市发展议题的同时优化城市外交的主体结构。一是加大对国际城市群形成历程与发展经验的研究，汲取城市群发展的一般规律与有益知识，在友好城市框架下推进城市发展转型议题的交流学习，为国内城市群发展提供建设思路和分析依据。二是广泛开展国内城市群建设的实证研究，在城市群与城市综合治理议题上创新发展理念和建设路径；在国际城市联盟、城市论坛等国际组织中拓展城市交流议题；在表达城市群协同发展诉求的同时，提升域内城市参与国际交流的能力，增强地方政策的前沿性。三是在城市群协同发展框架下探索城市外交的内容与制度创新。在众多城市交往议题中，城市外交的目标容易分散甚至流于形式，反而增加了地方的工作负担。通过城市协作降低沟通成本，在对外交往中表达共同的诉求，有利于地方政府在国际组织中拥有更大的发言权，推动实现城市群的高质量发展和国家形象的海外传播。

第四，遵循城市群建设与制度变迁的科学思路，推动城市群外交向纵深发展。在以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中发现城市群协同开放的价值，在全球治理与国家治理有机互动的发展进程中探索城市群的功能拓展，是开展城市群外交相关研究和实践的重要起点与核心目标。这一过程必然伴随诸多困难和挑战，但也不断激发理论探索与实践创新的热情。在遵循城市群建设与制度变迁科学思路的前提下，有层次、分阶段地探索推动城市治理的创新性变革路径，增强行政管理体制的灵活度，丰富城市群规划建设的内容，扩大国家多边外交舞台和活动空间仍需要丰富的理论论证与政策实践，这也成为开展城市群外交路径探索的重要内容。

[责任编辑：樊文光]