

中日韩城市外交中的民间互信建构

刘一萱 敬圣明

(辽宁省大连市大连外国语大学 116051)

摘要：城市外交通过城市间的直接互动和多层次合作，增进国家间民间互信，是一种独特而重要的外交方式。在服务保障重大外交外事活动、对接国家重大对外战略、提升城市国际化水平、深化国家间交往合作等方面具有重要作用。在中日韩三国的城市外交实践中，城市间的合作和交流显著增进了民众间的相互理解与信任，为区域和平与稳定奠定了坚实基础。

关键词：区域合作；次国家行为体；城市外交；民间互信

一、城市外交

(一) 城市外交定义

目前国际层面广泛认可的“城市外交”，由荷兰学者 Rogier Van der Pluijm 和 Jan Melissen 在 2003 年提出。其内涵为“城市或地方政府通过参与国际政治活动，代表自身及城市的利益，进行外交事务的过程或机制。”

中外学者在定义“城市外交”时，差异主要集中在城市对外交往的主体作用是服务于城市自身还是国家整体。在中国，城市外交是国家总体外交的一部分。“城市外交是在中央政府的授权和指导下，由具有合法身份和代表能力的城市及其附属机构，为执行国家对外政策和追求城市的安全、繁荣及其他利益，与国外官方和非官方机构围绕非主权事务开展的制度化交流活动。”在西方，城市既是地方自治团体，又是国家政权的地方政府。这种双重身份使西方城市在法律框架内能够独立做出有利于本地区发展的决策，而不受上级政府或其他地区政府的干涉。

“城市外交”的提出与关注受到客观现实的影响，全球化初期，物资和信息的流动难度和成本降低，导致了城市的分散和“场所”的解体。资本流动加快、新的制造业和金融业复兴后，近代城市关系需要高度专业化的服务来支撑，催生了所谓的“世界城市”。世界城市在相互竞争中构建出一个跨越国界的网络，城市在跨国竞争中相互连接，形成一种超国家城市体系。

(二) 城市外交功能

城市外交服务保障重大外交外事活动。城市作为国家对外交往的重要平台，通过提供场所、设施和功能保障，直接

影响着国家形象。各城市结合自身的经济特点和区位优势，配置国内外资源，贯通国内外市场，从而实现国家战略目标。城市外交通过增强城市在世界舞台的话语权和吸引力，可以吸引高端要素与国际资源的流入，进一步提升城市和国际地位。

城市外交深化全方位对外交往合作。通过拓展友好城市网络，结合自身发展需求，推动经贸、人文等多领域的务实合作，促进全面发展。通过文化交流和民间互访可以增进民众互信，推动人文交流与合作。此外，城市外交能够推动城市创新与可持续发展。国际合作带来的先进技术和理念，有助于提升城市的科技创新能力和可持续发展水平，从而增强城市的竞争力。

城市外交提升国家应对全球性挑战的能力。通过城市间的合作和经验分享，各城市提高应对气候变化、公共卫生危机等全球性挑战的能力，共同维护地区和全球的安全与稳定。

二、中日韩城市关系网

(一) 中日韩城市外交脉络

历史上，由于地理位置的接近，中日韩存在频繁的人员往来，除以政府为主导的朝贡体系外，民间的商业贸易与文化交流也较为密切。一些早期的外向型城市承担起国家进行对外交往的功能，如中国的泉州、宁波，韩国的釜山、济州，日本的博多等。这些城市的文化在互动中不断多元化，逐渐构建起以城市为基础节点的固定关系网络。

近代资本主义与世界市场的发展推动了跨国贸易的发展，经贸逐渐成为中日韩三国互动的重要议题，港口城市成

为经贸往来的重要枢纽。一些港口城市在国家间外交关系建立前就具有了密切的经贸联系,为后来的外交关系建立奠定了基础。

二战后,城市交流变得更为频繁和系统。中日之间的交往在 1972 年后变得活跃,城市外交成为服务两国外交的重要组成部分^[1]。中韩之间,地方政府在促成两国建交的进程中发挥了重要作用。以山东省为代表的地方政府出于扩大与韩国双边贸易和吸引韩国投资的经济需要,向中央政府“陈情”和“游说”,为推动中韩建交发挥了积极作用^[2]。

随着经济全球化和区域一体化在东北亚地区的发展,中日韩三国在政治、经济、科技等方面的交流合作显著增加,城市间的友好城市(姐妹城市)日益增多,这些城市间的交流和合作在促进地区稳定、经济发展以及文化交流方面起到了积极的作用。

(二) 中日韩友好城市建设

中日韩城市关系网的构建主要通过多层次的城市合作实现,涵盖经济、文化、技术和环境保护等多个方面。这些城市通过建立姐妹城市关系、共同参与国际组织或举办国际会议等方式加深联系。据此,城市间分享资源,促进相互理解和信任,从而在区域内形成一个互助互利的网络。这种城市网络提升了城市地位,也为整个地区的稳定与发展带来积极影响。

根据中国国际友好城市联合会统计,截至 2023 年 4 月,中国与世界的友好城市(省州)关系数量为 2927 对。这些关系涉及中国的 31 个省、自治区、直辖市(不包括台湾省及港、澳特别行政区)和 525 个城市,以及五大洲 143 个国家的 582 个省(州、县、大区、道等)和 1810 个城市。在中国与外国缔结的 2927 对友好城市(省州)关系中,与日本的友好城市(省州)关系为 263 对,与韩国的友好城市(省州)关系为 214 对。

(三) 中日韩城市城市外交的战略侧重

中日韩三国因其特殊的历史文化背景与地缘政治联系,在城市外交的实践中有特殊的战略利益与侧重。

经贸合作与科技创新是中日韩在城市外交中重要的合作议题。三国作为东北亚地区的重要经济体,城市间的经贸合作对区域的繁荣至关重要。因此,通过建立跨国城市间的经济合作机制,三国推动各城市之间的产业链衔接和价值链合作,共同推动区域经济一体化的进程。此外,中日韩城市之间还加强了在高科技和创新产业的合作,通过科技驱动促进经济增长和竞争力提升。

中日韩在历史上的长期互动使其具有相似的文化背景,构建东亚文化圈的身份认同并提升文化软实力也是城市外交的目标。姊妹城市合作、青年交流项目、文化艺术交流等活动,均加强了三国城市之间的人文纽带。同时,借助数字

技术和网络平台,能够扩大文化交流的覆盖面和深度,使更多的民众参与其中。

中日韩三国在可持续发展方面有着共同的目标和承诺,在环保和气候变化等领域展现出合作意愿。中日韩三国积极履行《巴黎协定》等国际气候承诺,在城市互动中也加强了碳排放数据共享与交流,推动低碳城市建设和气候友好型城市规划。为地区和全球的绿色、健康和可持续发展贡献力量。

三、城市外交中的民间互信建构路径

(一) 商业投资

经贸往来是中日韩城市外交中的重要内容,也是三国深化城市关系的首要动力。在经济领域,一些城市通过创造投资环境、建设贸易设施、构建经贸协定,不断丰富着与外界的经贸联系。

以青岛市对韩城市外交为例。山东省拥有优良深水港口和临近韩国的区位优势,一直走在对韩贸易的前列。中韩尚未建交时,山东就开始了与韩国的直接贸易。1988 年,青岛团组访问大韩贸易振兴公社,与韩方达成了优化、便利两地企业开展经贸往来的四条口头协议。这四条协议搭建了两地商贸绿色通道,为两地人员互访提供了便利条件。到 1992 年两国建交前,在青韩国企业达到 100 多家。1992 年两国建交,青岛先后与大邱、仁川、釜山等 7 座韩国城市缔结了友好关系城市。至今,累计有 1.3 万余个韩国项目在青投资,近十万韩国人常驻青岛,韩国已成为青岛第二大外资来源地和第三大贸易伙伴。

中韩经贸交流的深入极大增强了民间互信。2023 年,中日韩合作国际论坛在青岛举行。据统计,青岛与韩国的贸易额 2022 年达 755.2 亿元,截至 2022 年 5 月底,韩国累计在青投资项目 13621 个,实际到账外资 201.1 亿美元。在青岛有大量的韩国侨民、留学生留驻。青岛市政府特地在城阳区为这些人修建了韩国城,布置了大量韩式餐馆、酒吧、超市,其牌匾标识均采用中韩两国文字。促进了中韩两国间人民的感情交流,缓和了民族主义情绪。

(二) 文旅交互

文旅让各国民众切身感受彼此的文化氛围,增进文化认知,是民间更为直接与普遍的文化体验途径。城市通过改善交通,强化文旅资源建设,为外国旅客进行文化体验提供了便利。城市间多样的文化互动也为各国民众的认知改善创造了条件。

文化体验与旅行是中日韩三国民众出行的重要动力,以航班目的地为参考,除北京、仁川、东京等首都圈城市以及经贸枢纽城市,济南、福州、张家界等以旅游为主要经济增长点的城市也具有较为密集的互飞航班。交通的改善与固定航班的增设,离不开城市的自主规划,一些城市基于其特有的文化吸引力,大力发展文旅产业,成为国家间文化交往的

重要枢纽。

为进一步强化城市间的文化互动,中日韩三国也设定了以城市为基点的定期文化交流峰会。在2012年第四次中日韩文化部长会议期间,三国文化部长就评选“东亚文化之都”达成共识,并共同签署了《中日韩文化部长会议——上海行动计划(2012年-2014年)》。从本次会议开始,“东亚文化之都”活动正式启动,按照“一国一城”选出三个城市作为2014年“东亚文化之都”,开展非物质文化遗产保护与传承、文物保护利用、城市文化和旅游产业发展、城市文化与旅游空间建设、公共文化服务体系等文化城市创建工作,推动城市的高质量发展。

(三) 教育合作

城市外交中的教育交流为国家间的学术思想碰撞提供了广阔的舞台。通过互派留学生、举办学术研讨会、开展合作项目等方式,中日韩三国在教育领域的合作不断深化,为增进相互理解、消除误解和偏见提供了有力支持。

以地方政府为主导的中高等院校间合作、学生互派在推动中日韩三国教育交流与合作中发挥着重要作用。在地方政府的引导支持下,学校建立合作交流机制,共享教学资源,开展联合科研项目。

以中日韩三国政府主导、自上而下达成的“亚洲大学学生交流集体行动计划”,为例,涉及校园如杭州电子科技大学、韩国釜庆大学、马来西亚玻璃市大学和日本山梨大学开展学生交流活动,这种跨国合作不仅促进了学术交流,也为学生提供了参与国际合作研究的机会,拓展了他们的学术视野。三国的一些工程类专业学院建立了合作项目,通过联合实验室和实践项目,培养学生的实际操作技能。例如,在建筑工程领域,学生可以参与跨国工程项目,了解不同国家的建筑标准和工程管理方式,增强跨文化沟通能力。

(四) 特殊援助

面对自然灾害、公共卫生事件等特殊问题,城市间互助不仅提升了地区应对突发事件的能力,还为未来的城市合作和发展打下了坚实基础。

在灾难面前,城市间的资源、技术和经验可以得到充分的共享和利用,有效地提升了抗灾和救援的能力。通过相互支持和合作,城市之间的联系得到进一步加强,形成了一个紧密团结的社区。例如,新冠疫情期间,中日韩三国的城市展现了良好的互助精神。当中国疫情严重时,日本大阪向上海捐赠了大量医疗物资;而当日本疫情加剧时,上海也迅速向大阪提供了援助。这种互助不仅体现了人道主义精神,也加深了两市之间的互信与合作。

四、问题与建议

中日韩城市外交在近年来取得了一定的成就,但也面临

如下挑战:

第一,合作领域不均衡。固然目前的城市外交在文化、科技、教育、公共卫生和环境等方面存在合作,但合作重点仍集中在经济领域,在议题分布上也具有明显的不均衡性。为了实现更全面的互利共赢,中日韩三国需要扩大合作领域,鼓励在文化交流、科技创新、教育与公共卫生合作以及环保技术分享等方面的互动。

第二,合作主体单一。目前的城市外交还是以政府主导为主,民间参与度相对不足。这种单一的结构限制了合作的深度和广度。应该加大宣传力度,吸引民众、企业和非政府组织的积极参与,通过举办民间交流活动、企业合作论坛和非政府组织项目,促进多层面的互动与合作。

第三,外交理念滞后且模式传统。当前城市外交在城市需求和国家外交策略之间衔接不足,在合作方式上依赖传统的招商引资手段。外交理念亟待革新,将城市外交与国家外交需要有机结合,统筹中日韩三国的共同利益,形成更具前瞻性的外交策略。另,需完善地方外事部门的城市外交工作机制,加强城市特色品牌建设,利用新兴技术打造出鲜明的城市外交特色。

第四,地方资源分配不均。现有的城市外交资源主要集中在一线、二线城市,地县级城市的潜力未能充分挖掘。这种资源分配的不均限制了城市外交的广泛性和包容性。因此,地县级城市的独特优势有待开发,通过凸显地方特色和优势,可以形成多层次、多元化的城市外交格局,确保更多城市从中受益。

五、总结

城市外交打破了传统外交的局限,促进了民间的互信与合作,提供了灵活和高效的合作平台,在推进区域和平与稳定方面发挥了积极作用。中日韩城市外交存在一定的问题,但通过扩大合作领域、加强民间参与、革新外交理念、丰富合作模式和均衡资源分配,可以克服这些挑战,实现更加深入和广泛的合作。未来,城市外交将仍作为中日韩三国交往中的重要纽带存在,在丰富其交往议题与领域的基础上,不断扩大三国城市间的合作面,为大国外交提供有效的补充。

参考文献:

[1]陈维.中日韩城市外交——动力、模式与前景[J].国际展望,2016,8(01):76-97+155-156.

[2]祁怀高.中国地方政府对韩建交的影响——以山东省的作用为例[J].当代韩国,2010,(04):65-78.

作者简介:刘一莹,女,汉,2002年5月生,山西朔州人。大连外国语大学国际关系学院。

作者简介:敬圣明,男,汉,2002年5月生,四川遂宁人。大连外国语大学国际关系学院。