

拉美政治

平行外交视域下的拉美城市外交

——以墨西哥和智利为例

朱 锐

内容提要：全球化的发展让国家之间、不同层次行为体之间的联系日益紧密，与此同时，也使民族国家的主权权限受到削弱。国家不再是国际政治的唯一主体，省州、城市等次国家行为体日益活跃起来，国际交往呈现多层次的形态。拉美国家政治民主化、去中心化的发展，引发内部结构调整乃至改革，使地方政府获得更多的自主权力。同时，地方发展和对外开放不断激发城市谋求国际合作。21世纪以来，拉美国家地方政府积极与外国对等行为体建立联系，在国际合作中推动可持续发展，并通过组建拉美区域城市组织，融入城市外交的世界网络。迅速发展的城市外交已成为拉美国家重要的国际关系新议题。此间的中央—地方关系、各行为体之间的内外互动、地方行政权力大小及结构调整都值得研究。本文从平行外交理论出发，结合拉美政治和地方发展实际，选取联邦制的墨西哥、单一制的智利为案例国，对拉美国家城市外交发展的背景、动因、成效及其组织网络进行比较研究，以此探讨城市外交的发展规律。

关键词：城市外交 平行外交 次国家行为体 墨西哥 智利 友好城市

作者简介：朱锐，任职于中国人民对外友好协会，中国社会科学院研究生院拉美系博士研究生。

中图分类号：D820 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2019) 03-0134-0020

平行外交兴起于 20 世纪 80 年代，是着眼于城市等次国家行为体而开展的一系列国际活动——不同国家的部分城市和国际组织因共同关注普遍存在的地方发展问题、共同谋求解决之道而建立国际联系。^① 这种发端于 20 世纪后期的新的国际联系，历经多年发展，已成为当代国际关系的新路径，平行外交的概念应运而生。而以城市、省州为代表的次国家行为体已然成为国际政治中日益活跃的行为主体，是影响一国外交政策在当代国际环境中施行的重要因素。

不同国家的城市彼此因认可双方在地理、历史、文化乃至发展类型上的相似性而开展联系，往往能在短时间内达成实质性合作，并最终通过签署协议或备忘录确立合作关系，增进各自民众福祉。近十数年来，拉美城市外交取得长足发展并日趋规范，不同国家的城市共同为应对城市发展普遍面临的经济和社会挑战、以提升双方民众生活水平为目标而签署的国际城市合作协议不计其数。习近平主席在谈及国际地方交流与地方合作时指出：“地方是两个国家合作最基层、最务实的层面，是双边合作成果惠及民生的最前沿。”^② 根深则本固，城市外交已然成为国际关系发展新的承载形式。

一 理论与概念

长久以来，城市之间的涉外活动一直存在，但学术界对其的关注与研究起步却是晚近的事。20 世纪 80 年代以后，才有学者正视这一课题，依据观察与研究，逐步提出平行外交的概念，此后才逐步由此衍生出城市外交的概念。

（一）平行外交

《维也纳条约法公约》^③ 确立了国与国之间缔结条约的规范。就此传统规范而论，国际社会建立在承认国家为唯一国际法行为主体的认知基础上，各国外交政策由国家行为体制定并实施，至于其他行为体的法律地位则未予确认。罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈在 20 世纪 70 年代创建了与现实主义的

^① 王婕：《浅论平行外交兴起的现象与背景》，载《华中师范大学学报》（人文社会科学版），2012 年，第 4 期，第 1 页。

^② 《习近平在中澳省州长负责人论坛闭幕式上的讲话》，2014 年 11 月 19 日。<http://cpc.people.com.cn/n/2014/1120/c64094-26058034.html>。[2019-02-02]

^③ 《维也纳条约法公约》，1969 年 5 月 13 日签署，1980 年 1 月 27 日生效。<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-English.pdf>。[2019-02-02]

“国家中心”范式不同的复合相互依赖理论，认为次国家行为体，乃至非国家行为体在国际关系中的存在是毋庸置疑的，它们与国家行为体的关系不只有竞争，亦有合作。近年来，更多学者就此发表了新的观点。墨西哥经济与教学中心（CIDE）赫尔豪·斯基亚翁指出，传统规范正在日益遭受挑战，尽管各国中央政府仍然保有外交政策的控制权，但相当数量的非国家行为体已然进入国际关系领域，其中包括省州、市镇地方政府等不同层级的地方行为体，以及非政府组织、利益集团、跨国公司等非政府行为体。^①

最早提出平行外交概念的是美国纽约大学的杜奇克教授和法国巴黎大学的索达多斯教授，他们认为中央政府与次国家行为体的对外政策，无论是做法或目的，越来越无法以规模的大小来区分，双方可能合作，也可能独立运行，如同两条平行的外交轨道^②。20世纪80年代初，西班牙巴斯克大学的诺·普列托教授提出“非中央政府旨在促进社会、经济、政治或文化进步，通过与他国公共或私立部门建立正式或非正式、稳定的点对点联系，以及旨在增进竞争力的其他合作”^③的平行外交概念。

在平行外交中，中央政府和地方政府的的关系并非阶级关系，二者都直接参与国际活动，并以各自方式参与外交决策，可谓在权重上并无二致。但二者各自代表的利益往往并不完全重合，二者对外活动的诉求因而也往往并不完全一致，这在客观上刺激后者制定和施行更有利于地方的对外政策。中央政府和地方政府在领域、行为体和政策上的分割，促使平行外交成为地方政府对外活动的选择。现实中平行外交的发展很大程度上有赖于良好的中央—地方关系。特别是对联邦制国家而言，只要中央政府采取支持或联合地方的态度，平行外交就极易成为一种央地合作的联合外交。当然，一些国家中央政府会对平行外交进行一定程度的管控，以确保其方向与国家外交一致。而少数国家中央政府也可能坚决反对任何形式的次国家行为体外交行动，甚至因此产生央地冲突。

^① Jorge A. Schiavon, “La Proyección Internacional de las Entidades Federativas: México Ante el Mundo”, en *Cuadernos de Política Internacional Nueva Época* 13, México, 2006, p. 149.

^② 辛翠玲：《从民族主义到认同平行外交：魁北克经验》，载《政治科学论丛》，2005年第24期，第112页。

^③ Noé Cornago Prieto, “Paradiplomacia y su Desarrollo en el Mundo”, en *Revista Electrónica Protocolo*, 2007, p. 252.

（二）城市外交

尽管学界对城市外交的定义尚无明确而一致的共识，但城市外交俨然是平行外交的重要组成部分。当前大部分观点倾向于认为平行外交不止于城市外交，还包括其他非政府行为体，如获得政府支持的对外友好协会、政党、社会组织、学术机构、宗教组织以及企业等，但地方政府仍然是平行外交中最重要的行为体。

城市等地方行为体在国际关系中并非鲜见。冷战结束后，城市外交的重要性始终保持显著上升趋势。智利卡洛斯·帕克指出，国际法不应局限在国家之间，因次国家行为体的兴起，重新修订相关定义的要求变得迫切^①。事实上，城市之间的对外关系本就比国家之间的关系更为久远。古希腊城邦以及10—15世纪的意大利城邦已然享有准国家自治权，城邦与城邦之间的关系即可视为当代城市外交的雏形。全球化的发展使信息、文化和投资的流动加速，不同国家城市间的关系呈现多样性发展，城市外交在省州、地区、市、镇等层次中呈现出有别于国家关系的独特形态。清华大学赵可金教授认为，功能性平行外交下的城市外交“作为一种特殊的外交形态……是在中央政府的授权和指导下，某一具有合法身份和代表能力的城市当局及其附属机构，为执行一国对外政策和谋求城市安全、繁荣和价值等利益，与其他国家的官方或非官方机构围绕非主权事务所开展的制度化沟通活动”^②。这显然是与中国现状高度契合的定义，但考虑到世界其他国家的行政体制、中央—地方关系与中国不尽相同，定义尚未明晰恰恰是城市外交动态发展和多样发展的体现。

国际友好城市是城市外交中一种比较稳定而规范的形式。1971年12月20日，第26届联合国大会第2027次全体会议通过了联大第2861号决议，正式将城市结谊确立为国际合作方式。决议指出，城市结谊具有突出价值，“国际关系”联系的不再只是地方领导人，而是联系了双边所有民众，借此，不同国家城市之间的国际合作将对世界人民的团结产生巨大作用^③。该决议成为国际社会承认国际友好城市是一种国际关系形式的首份纲领性文件。

全球化使世界日益成为相互依存的整体，城市成为国际社会中日益活跃

^① Alejandro Díaz, “El Municipio en Chile: Comunitarista o Neoliberal?”, Santiago, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Central, 2007, p. 13.

^② 赵可金等：《城市外交：探寻全球都市的外交角色》，载《外交评论》，2013年第6期，第69页。

^③ 《联合国大会第2861号决议》，1971年12月20日。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2861(XXVI). [2019-02-02]

的角色。在全球范围内，跨越国界的城市交往活动达到了前所未有的热度，几乎所有欧洲城市都在开展对外国际合作，驻扎在欧盟总部所在地布鲁塞尔的欧洲城市代表机构已逾 200 个。城市外交显然不只是欧洲城市的舞台，美国宪法明确赋予各州国际交往和签署协议的权力。相较于 20 世纪 70 年代，美国在海外设有办事处的州只有 4 个，时至今日，美国全境 50 个州在 30 多个国家拥有近 200 个办事处。^① 而澳大利亚则只有塔斯马尼亚州尚未在海外设立办事处。不仅是联邦制国家，像日本、法国等单一制国家也在积极扩展本国城市在海外的活动网络。^②

在拉美亦不乏次国家行为体城市外交的跨国合作范例：如阿根廷米西奥内斯省与乌拉圭城市协议共建科尔普斯克里斯蒂水电站以促进两地共同发展；阿根廷、巴西两国十余个省市在南锥体^③框架下发起多领域合作项目，吸引智利南部诸市不断加入，促成拉美次区域范围的成功合作；经济一体化组织南方共同市场从 2004 年起设立次区域性质的南共市地方省州城市论坛。

二 拉美城市外交的动因

数十年来，在拉美诸国政治和经济去中心化、对外开放进程提速的背景下，拉美城市开始积极投身于城市外交活动。巴西阿尔瓦罗·布兰科的“城市多边主义”^④认为城市外交源于城市的自主权，是在交通和通信条件极大改善后，国际关系纵深发展的自然结果，而非地方与中央行政、立法力量的权力争夺。事实上，地方分权、城际竞争和城市发展要求构成了拉美城市外交的基本动因。此外，从联合国相关机构到区域城市间协会，诸多区域内的组织机构推动拉美地方政府参与影响本国外交政策，构建区域城市网络，接入世界多边城市合作机制。地方政府“组织—网络”的国际发展，使其以次国家行为体身份参与国际活动的范围和影响均在不断扩大。

^① Luciana Felli, “La Paradiplomacia en la Revista Relaciones Internacionales”, February 19, 2015. <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/50250>. [2019-02-02]

^② 陈志敏著：《次国家政府与对外事务》，北京：长征出版社，2001年，第13页。

^③ 南锥体一般指阿根廷、智利和乌拉圭三国，有时也包括巴拉圭和巴西的部分地区。

^④ Alvaro Chagas Castelo Branco, *Paradiplomacia & Entes Não Centrais no Cenário Internacional*, Brasil, Juruá, 2007, p. 26.

（一）地方分权

冷战后，许多西方国家内部一度掀起地方自治浪潮。在拉美，地方分权运动兴盛已久，客观上加剧了中央和地方在外交领域、行为体以及政策上的分割。在这种情况下，中央政府如果能够与地方政府合作，协调和控制整个外交决策的过程，将会以理性决策导向平行外交。受拉美地方分权运动影响，中央层面给予地方政府的权力包含：（1）在不与国家利益冲突的前提下，可以在国际社会追求实现地方发展利益；（2）与中央政府共同承担外交决策过程中所需付出的成本，共同分享国家资源；（3）地方可以向外寻求其他补充资源。

在拉美地方分权运动影响下，拉美国家中央政府向地方释放了更多权力和活动空间，这加强了一国在对外事务上的团结和效率。拉美城市外交不是中央政府在外交层面驱动地方政府参与的被动行为，而是拥有一定自主权的地方政府的主动选择，并最终获得中央政府的协助和支持。在城市外交的拉美实践中，中央政府就外交及其相关事务对地方放权或赋权成为一种趋势，地方分权和城市外交在发展进程中逐渐形成了互为促进的关系。

（二）城市竞争与发展

城市之间互相竞争是发展使然。在拉美城市体系中，竞争是客观存在的。拉美城市为了维持或提高自身在体系中的位置，不得不与其他城市展开竞争。此时，面对发展中国家资源有限的现实，拉美诸城市优先考虑在经济层面进入世界体系，尽可能快速获取对本地发展有利的成果。为此，无论是国家还是城市都必须以更加开放的空间允许市场经济更加充分发展，与此同时，使城市各项制度与国际保持接轨。

城市竞争初期集中于经济领域，再由经济领域向政治、文化等其他领域扩展。为了在竞争中获得优势，拉美不同城市制定的发展战略不尽相同，但各国地方政府普遍重视吸引外部资金，投资本地基础设施建设，改善信息通信条件，建立工业园区，培养人才，引进新技术。城市以签署协议、缔结友好城市关系、建立对外工商协会、举办城市海外推介和海外展销会、公务访问等形式施行其对外政策，即城市外交主要通过直接或间接的交往形态实现。其中，与外国城市的双边交往以及参与国际组织的多边活动都属于直接交往的范畴；参与国家间双边或多边会议中的地方讨论，或边境城市对攸关本地利益的国家周边外交政策调整施加影响则属于间接交往范畴。拉美地方政权对外交往的动力很大程度上来自于城市竞争中地方发展的战略考量，即通过

国际联系最大化，在全球市场中开发地方资源，发挥竞争优势，这也是地方发展的内生要求。

上述次国家外交行为在构成国际城市间经济、政治和文化关联的同时，亦反作用于地方行政力量。落实外来投资可以增加本地就业，不仅能为地方领导人在地方选举中争取更多市民支持，更能巩固甚至重塑城市的社会和文化认同，为城市增加竞争力。拉美主要城市的许多市长候选人把访问邻国重要城市纳入选举造势计划，寄望于通过公务访问达成城市合作共识，制造获得了某种“国际认可”^①的舆论氛围。拉美诸城市在国际关系中的切实收益，也是其坚持城市外交的持续动力。

（三）组织与网络发展

拉美城市组织的发展兴起于20世纪末。2002年，以“推动拉美地方级别的一体化进程”为宗旨的拉美城市联合会及地方政府协会（FLACMA）在厄瓜多尔首都基多创立，不断吸收区域内各国地方组织成为其成员，代表地方政府发出拉美城市的统一呼声。在地方分权中，该组织推广“地方分权信息管理和拉美地方发展”计划，与成员城市共享服务，对地方行政效率开展国际观察，力促地方政府成为本地发展和改革的负责任的决策者。^②

FLACMA以及已建成的拉美地方政府高级别网络（RIAD）和南共市城市联盟同属城市全球网络在拉美的区域及次区域网络结构。城市全球网络由2004年在西班牙巴塞罗那成立的世界城市和地方政府联合组织（UCLG，简称“世界城地组织”）发起建设。世界城地组织以通过国际城市合作实现地方价值和利益为行动指南^③，是全球最重要的地方政府国际组织，通过与国际机构的合作铺设全球网络，如设立推进联合国千年发展计划办公室，激励地方政府为千年计划发挥积极作用，以及与世界银行等国际金融机构达成协议，在无须国家主权担保情形下，为成员城市提供专项融资。仅在拉美22国中，该组织就拥有超过1.4万座成员城市。

此外，数量众多的区域外国际组织在拉美开展活动，也促进了拉美与各国的地方交往。1995年，欧盟启动援助发展中国家计划，在拉美已覆盖逾千城市。借此计划，欧盟和拉美城市充分交流治理经验，在禁毒、历史遗产保

^① 李小林主编：《城市外交：理论与实践》，北京：社会科学文献出版社，2016年，第296页。

^② 拉美城市联合会及地方政府协会官方网站，2019年1月。<http://www.flacma.lat/secciones/boletines-mensuales/>. [2019-02-02]

^③ 世界城地组织官方网站，2019年1月。<https://www.uclg.org/es>. [2019-02-02]

护、经济发展和城市环保等方面展开具体协作，形成欧拉地方合作网络。西班牙等拉美原宗主国也积极推动拉美城市外交发展，并注重传播本国主张，较活跃的有西班牙政府资助的非洲和拉美研究所（IEPALA）。总部设在美国华盛顿的美洲国家组织下设一体化发展执行局（SEDI），在拉美推动地方政府引入互联网技术，实现公共资源电子化，提高政务透明度。该组织重点助力拉美城市间协会建设。

可见，地方分权、城际竞争、城市的发展要求，以及地方政府的组织和网络发展构成了驱动拉美城市外交发展的主要因素。地方政权在城市发展的同时兼顾对外交往，融入全球城市网络，以全球视野治理地方事务，为城市利益施行城市外交，此为功能性平行外交。功能性平行外交的目标导向在于建设地方经济，促进本地发展，以及在全球市场和各级城市体系中为地方争取更多经济资源。拉美城市外交亦多在此列。至于以“吸引国际关注、获得他国认同”为目的的认同性平行外交往往因掺杂地方分离主义倾向而招致本国中央政府反对，在拉美并不常见。本文着重于研究拉美城市受经济因素驱动的功能性平行外交。只要地方利益与中央利益不产生冲突，中央政府对功能性平行外交大多予以支持。

三 案例与比较：墨西哥和智利的城市外交

从功能性平行外交的角度出发，若主权国家实行联邦制，地方政府享有较充分的行政权力，则平行外交所能发挥的效用愈显著。拉美单一制国家的地方政府因受到联邦制国家城市外交发展的影响，主动对涉外事务范围日益广泛的时代趋势做出适应，不吝在对外交往领域向地方赋权，鼓励地方通过参与区域乃至全球城市竞争扩大自身影响，最终提升国家竞争力。这是本文选取案例的两个切入点。

（一）墨西哥城市外交

墨西哥是联邦制国家，全国 32 个联邦州，总计 2439 个大小城市。联邦法律明确了联邦成员的对外活动空间。地方各州、市踊跃参与国际交往，积极争取国际关注，引进外国投资，交流治理经验，建立合作机制。次国家政府根据自身利益参与不同的国际组织，争取自身发展所需的国际资源，并拟定相关地方政策。墨西哥一些州市政府甚至明确提出了地方“外交”的政策概念并加以施行，这对一般主权国家无疑是一种挑战。从具体层面上看，各

州市关注本地经济、文化等领域的发展，其城市外交仍属于功能性平行外交的典型表现。墨联邦政府因势利导，使地方“外交”与联邦整体外交政策相互配合，与地方政府在城市外交的实践中达成了共同施行联合外交的央地默契。

墨西哥的城市外交高度活跃，多年来保持在拉美前列，主要受以下四个方面影响：（1）客观上，墨西哥整体经济高度依赖国际市场，迫使墨地方行为体在积极融入国际的同时，也提高地方州市的全球能见度；（2）自20世纪80年代末和90年代初开启了渐进式民主开放进程，国内地方分权运动激发联邦各州在法律允许的范围内，积极争取包括对外交往在内的更多自主空间；（3）对联邦政府公共政策的去中心化改革，使得地方政府掌握了地方经济和旅游发展等主导权；（4）移民海外的热潮，特别是移民美国的人数激增，带动了与目标城市的交往。

1. 联邦—地方协同推进

“城市自治空间是城市外交的理论前提”^①，法律允许的城市自治空间是城市外交的实践前提。尽管墨西哥宪法第89条有“外交权是联邦政府的排他性权力”^②的条文内容，然而应当指出的是，现行宪法为1917年版本，彼时，城市外交在全球范围内尚未形成气候，遑论明确其法律地位。1917年宪法第117条规定，在任何情况下，各州均不可彼此或与他国结成联盟或签署协议^③，但宪法对联邦政府各部门、各州、各城市与外国地方政府和国际组织签署国际协议并无限制，且相关协议行为只需提前向外交部征求意见并备案，无须经由墨参议院批准^④。这为墨城市外交的联邦—地方协同推进提供了法律支撑。鉴此，在墨西哥联邦政府行政层面，作为制定并执行外交政策的外交部对城市外交作出了积极的安排，将指导和协调各联邦州、城市、市镇的国际事务以及联络国会外交委员会和各地方政府纳入其政策协调司的职能范畴。

在传统的外交实践中，外交事务由主权国家中央政府的外交部垄断，自现代外交始向各级地方垂直分散。但在墨国各地方州市的城市外交行为中，外交部依然是代表联邦政府对地方国际活动进行行政协调并给予专业外交指

^① 汤伟：《发展中国家巨型城市的城市外交——根本动力、理论前提和操作模式》，载《国际观察》，2017年第1期，第88页。

^{②③} “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”，February 5, 1917. <http://scf.gob.mx/JURE/doc/cpeum.pdf>. [2019-02-02]

^④ 获得参议院批准是墨联邦政府签署国际协议的必经程序。

导的主要部门。外交部及其驻外使领馆协助各州市在海外设立了数百个规模不等的代表机构，此外，诸州市施行城市外交而开展的国际活动还包括：组织城市宣传和旅游推广、进行公务访问、引进外国投资、组织地方产品国际展销会、扶助工商企业扩大海外市场、参加国际会议、参与处理侨民事务，等等。墨外交部连续多年为地方公务员开设关于国际友好城市、协议签署的培训课程，指派专员指导城市间国际协议的拟定和修改，协助地方政府设立专业化国际合作办公室，在全国范围内鼓励民众充分参与城市外交，并适时发起和举办地方政府国际事务年度论坛，召集州长、市长、议员、联邦公务员、学者和工商人士共同研讨墨城市外交实践，在国家总体外交和地方发展之间谋求平衡和共赢。

除联邦政府及外交部等中央机构外，为协调各地方州市之间的交流以及各自的对外交往活动，各联邦成员间常设墨西哥全国州长会议（CONAGO）作为论坛机构，下设国际事务部门统筹并指导各州完善对外机制，确保各州国际事务形成合力。该机构与美国州长协会密切合作，互相参加对方的年度会议。此外，自1980年起，墨西哥与美国接壤及邻近10个州的州长开始通过边界州长会议进行年度集体会晤，商讨应对与双方利益有关的偷渡、安全等事务，并推进在农业、贸易、能源、环境、卫生、教育和旅游等领域的合作，并在每年会晤后共同发布宣言，发表共识及具体措施^①。为应对美国总统特朗普“修墙”立场严重损害墨美关系，甚至影响墨美传统地方合作的平稳开展，墨西哥全国州长会议迅速组织由4个州州长领衔的6州代表团携企业家访华（规模创中墨交往史之最），拓宽地方合作领域，并借机向国际社会发出“要建桥梁促开放，而非筑‘墙’阻合作”的主张。墨西哥全国州长会议日渐成为在外交事务上连接联邦政府和各联邦成员的主要纽带组织。

“联邦—地方协同推进”这一对外交往模式使墨西哥诸州市认识到，城市外交行为往往意味着面向国际的更大范围的经贸开放，有利于各地地方经济增长和社会发展。为此，几乎所有州市都设立了国际事务办公室或专员，直接对接来自欧美、亚太、中东地区国家的地方城市，在海外举办本国本地城市营销活动，开拓工商企业联合投资计划等双赢合作。

城市的主动对外交往行为是自治空间催生的结果，而非外力所强加。联

^① Agencia Reforma, “Se Reunirán Gobernadores de México y EEUU”, en *Hoy*, February 22, 2017. <https://www.hoylosangeles.com/noticias/mexico>. [2019-02-02]

邦制下较为宽松的央地关系成为墨西哥地方政府施行城市外交的天然优势，各州市并不被动等待国家资源的集聚效应带来的发展机遇，而是着眼于地方利益，根据自身发展需求与外国城市建立制度化的联系，开展合作。地方和联邦政府互相协作，国际事务不再是联邦政府的专属权力，联邦体系中的每一个行政成员都能够进入国际双边和多边场合中，为墨外交事业的整体发展提供了更宽广的视角。

2. 依托北美路网发展对美城市外交

墨西哥城市外交的最重要伙伴是近邻美国。数十年来，墨西哥将城市合作向美国辐射的关键依托是联结北美三国的公路交通网络。该路网也是北美经济一体化的物流基础，被冠以“北美自贸协定超级公路”之名，其中央路线和西侧太平洋路线也是泛美公路的一部分。整个路网并非统一建设形成，而是各城市、省州间人员往来和货物贸易催生交通需求，在百年间，由北美三国中央和地方各级政府分段建设并连接而成。对墨西哥州、市来说，为了实现地方发展目标，需要尽可能地嵌入北美统一市场和一体化经济当中。借助北美路网，墨各地方政府优先通过经贸联系，与美国地方州、市建立紧密合作。这也印证了经济或科技因素比政治因素更容易激励平行外交行动^①，对出于经济考量的功能性平行外交，中央政府多半不吝支持。

北美路网的中央路线北起加拿大温尼伯，南至墨西哥城周边都市群，在墨西哥库埃纳瓦卡、普埃布拉和托卢卡谷地形成环形路线，同时串联包括堪萨斯城在内的美国中东部城市带、以伊利诺伊州和密歇根州为主的传统工业带，以及加拿大法语区大城市带。网络的分支路线贯穿墨西哥奇瓦瓦州和索诺拉州、美国南部的达拉斯—沃思堡城市群，以及德州拉雷多附近城市群，沿线经过墨西哥萨尔蒂约、圣路易斯波托西和克雷塔罗，最后并线进入墨西哥城中心区域。西侧太平洋路线北起温哥华—西雅图，经波特兰穿越加州，直抵墨西哥蒂华纳，经索诺拉州、锡那罗亚州、哈利斯科州到托卢卡，终点仍为墨西哥城。另有从墨西哥坦皮科港出发的东线，经圣路易斯波托西绕美国德州墨西哥湾，北进至美国亚特兰大，连接美国新英格兰附近城市群。^②

^① Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, 1990, pp. 15 - 17.

^② Secretaría de Desarrollo Social de México, “Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001 - 2006”, 2001. <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/pndu01-06/resumenejecutivo.pdf>. [2019 - 02 - 02]

北美路网的公路线路在地理位置上与北美重要的商贸和工业走廊高度吻合。跨境货物、人员和资金通过交通网络实现高度流通，不断为沿线城市创造经济价值。地处网络西线要道的蒙特雷市发展成为拥有最多跨国公司总部的墨西哥城市，酿酒和冷食公司芬莎（FEMSA）、玉米巨头玛色卡（MASECA）、世界第三大水泥公司墨西哥水泥公司（CEMEX）纷纷落址于此，与北美乃至世界市场的经济联系因此而更为紧密。囿于网络内外墨西哥州、市的不同地理区位，各地对外经贸关系发展路径差别迥异。地处于网络之外的米却肯州就只能另辟蹊径，先把在美侨民侨汇资金投入地方经济，再依靠拉萨罗·卡德纳斯港口实现本州农产品大宗出口到美国。北美经贸关系的发展变化也对墨西哥的城市外交产生了影响。北美自由贸易协定（NAFTA）成为墨美城市外交的助推器。《美墨加协定》（USMCA）的签署和实施，则必然在经济层面重新构建墨美城市关系。

（二）智利城市外交

智利是单一制国家，民主政治发展成熟，社会经济繁荣，市场自由开放，国民素质较高，被国际社会视为拉美国家发展样板。智利的城市以中小规模为主，外贸和资源依赖型城市居多。尽管智利没有实行联邦制度，但因深受拉美地方分权运动影响，地方城市对获得国际交往空间表现出较为强烈的意愿，对此，中央政府倾向于以开放包容的柔性管控，引导城市外交有机融入国家外交的整体。因此，智利政府从中央到地方，都对城市外交的发展给予了广阔空间。中央政府鼓励地方城市提高自治水平，在确保城市外交与国家外交方向一致的前提下，国家外交部门为地方城市对外交往出谋划策，一方面保证在对外事务上央地协作有效运行，另一方面倡导广大中小城市依托全国性城市组织，凝聚在国际议题上的共识，形成地方对外交往的合力，最终提高智利外交的整体发展水平。

1. 智利城市外交的整体行动

智利分为15个大区（Región），除首都圣地亚哥大区单独编号外，各大区从北到南以罗马数字顺序编号。大区下设54个省（Provincia）和346个市（Comuna）。大区主席和省长由总统任命，市长则经市民选举产生。根据智利宪法，“市”为最小地方行政单位，财政独立，享有较高自治权。除须接受中央监察和审计外，市政府自主决策各项地方事务。这种分权型的央地财政体制和地方自治制度为智利城市外交的快速发展创造了便利条件。智利中央政府则因势利导，确保各地方城市外交的发展与国家外交政策相契合。然而，囿于普遍偏小的城市规模，在国际交往中智利城市人口、GDP等体量劣势明

显，往往限制了单个城市国际合作的深入发展。面对这一困扰不少拉美国家的普遍问题，智利中央政府选择鼓励智利城市利用已有的城市间组织壮大力量，扩大声音，抱团合作。

成立于1993年的智利城市协会（AChM）在智利城市外交中发挥着不可替代的作用。推动城市外交为该协会宗旨之一，成员涵盖全国346个市中的333个。智利中央政府与这一智利最大的城市间自治联合组织长期保持密切联系及合作。在国际事务上，智利外交部、教育部等政府部委通过“旋转门”制度，向协会输入涉外专业人才，协会涉外部门的决策和执行人员几乎普遍具有中央政府部委工作背景，成为协调央地两个层级在对外事务上保持整体一致的关键资源。此外，中央政府协助协会每年为地方城市举办国际关系培训班、研讨会等，加强城市涉外能力建设。该协会是拉美城市联合会及地方政府协会中代表智利的唯一组织，在区域和全球城市外交场合中代表智利发出同一声音，避免了其他拉美国家通常存在的多个组织分别代表本国不同城市群体而导致的意见不一。

平行外交的一大特征是更多集中于经济文化交流等低政治领域，为达成地方发展目标，次国家行为体试图以自己的身份参与专门性和技术性的议题讨论。对此，智利中央政府引导本国城市外交向经济发展、智慧城市、气候变化、性别平等议题聚拢，避免了许多主权国家忧虑的国家权力转移附带产生的央地矛盾，同时依靠智利城市协会聚合各地方政府开展国际协作。城市协会下设各专门委员会，召开城市会议，开展专题研究，对接国际多边机制。以协会下设环境专门委员会为例，委员会联合智利环境部召开地方政府应对气候变化会议，建立智利城市气候变化代表网络，向联合国气候峰会提交智利城市倡议，就智利地方政府关注的农业发展、垃圾处理和城市减排等问题提出具体建议。^① 体育专门委员会向各城市推广古巴、加拿大等国的先进体育发展方法，倡导将体育作为一种团结市民、增进健康而非竞技博弈的生活方式^②。此外，城市协会与欧盟有关机构签署合作协议，在拉美国家中率先将欧盟“地平线2020”科技规划引入智利以建设智慧城市^③。智利外交部还

① “Primera Cumbre de Gobiernos Locales por el Cambio Climático en la Isla de Pascua”, November 9, 2018. <http://www.elmauco.cl/comuna/item>. [2019-02-02]

② “AChM Realiza Conferencia Internacional del Deportes”, December 10, 2018. <https://www.achm.cl/index.php/noticias/item/1168-achm-realiza-conferencia-internacional-de-deportes>. [2019-02-02]

③ “AMRA Sella su Internacionalización con Alianza para la Innovación con Fundación Belga”, December 5, 2018. <https://www.achm.cl/index.php/noticias/item>. [2019-02-02]

对地方城市外交予以年度评估和总结，并对潜在的有悖国家外交目标的情形进行及时的干预和纠偏。

智利中央政府、智利城市协会与各城市协同配合，让智利城市外交得以持续发展。智利缔结国际友好城市关系超过千对，其城市身影在国际多边场合不再鲜见。智利国内各界普遍认为，城市外交使地方和国家均受益，如推动智利货物贸易、发展港口航运，以及作为有限参与行为体在跨国合作机制中的表现等。^①智利是全球最开放的经济体之一，签署的自由贸易协定数量领先拉美地区其他国家。

纵观智利城市外交发展，开放的柔性管控方针与旨在凝聚整体利益的抱团发展策略相辅相成，既解决了中央政府和地方政府在国家外交和城市外交间的协调一致问题，又克服了单个城市综合竞争力和国际影响力不足的困境。智利中央政府视城市外交为国家外交的重要组成部分，施以主动引导，提供专业支持，并顺应拉美地方分权趋势，允许城市自主决策具体国际事务。从现实结果来看，这种做法既激发了地方积极性，实现了城市外交的发展，又达成了中央与地方在总体外交目标上的共识。

2. 经贸和投资驱动发展对华城市外交

在全球化浪潮中，智利城市外交同样面临挑战，如平衡整体城市外交中不同城市的诉求，以及更有效地运用城市外交实现地方发展等。智利城市的国际交往对象在2000年前主要以美国和同属拉美的巴西、阿根廷等国家的城市为主。其中，因智美关系稳固，加之姐妹城市在美国蔚然兴盛，智利与美国结成的国际友好城市数量颇多。此外，因智利传统的外交政策重视友邻关系，智利与他国缔结的友好城市关系中有1/3的对象城市分属巴阿两国。2000年后，提振地方经济和扩大外来投资成为智利城市对外交往的优先考量，智利各地普遍开始拓展与中国等新兴市场国家的城市关系，借此加强国际合作，挖掘地方发展的更大潜能。

在全球贸易体系中作为获益方的智利港口城市和资源型城市，坚持以经贸合作驱动城市外交的务实路线。中国已成为智利第一大贸易伙伴和第一大出口目的地国，智利是第一个就中国加入世贸组织与中国签署双边协议、承认中国完全市场经济地位、与中国签署双边自由贸易协定的拉美国家^②。智利

^① 陈楠：《城市外交与中国特色大国外交》，载《国际展望》，2018年第1期，第83页。

^② 中华人民共和国外交部网站，2018年10月。https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_681216/sbgx_681220/. [2019-02-02]

对华大量出口铜、铁等矿石产品和农副产品，进口中国工业制成品，拥有对华贸易顺差优势。近年来，在双边贸易中获益颇丰的智利各地方政府开始积极吸引中国资本，拓展本地投资。2018年，中国成为对智利公司进行并购、绿地投资的第一大来源国^①。两国互补性的经贸关系为智利城市开展对华城市外交提供了充分的可能。在对华交往中，参与两国经贸合作的智利城市因地方获益而动力充足。截至2019年1月，双方已缔结17对国际友好城市（省区）关系（见表1）

表1 中智国际友好城市（省区）结好情况

中方城市（省区）	智方城市（省区）	结好时间
安徽省铜陵市	安托法加斯塔市	1995-11-28
山东省青岛市	蒙特港市	1999-08-17
上海市	瓦尔帕莱索市	2001-07-10
甘肃省	奥希金斯将军大区	2005-04-04
浙江省台州市	伊基克市	2005-07-07
辽宁省	瓦尔帕莱索大区	2005-12-06
黑龙江省哈尔滨市	蓬塔阿雷纳斯市	2007-06-18
北京市	首都圣地亚哥大区	2007-08-06
广东省	瓦尔帕莱索大区	2007-08-23
河南省	科金博区	2007-11-01
江西省萍乡市	科皮亚波市	2008-01-17
云南省	大河区	2012-04-01
青岛市崂山区	希望省	2012-11-21
武汉市	康塞普西翁市	2016-04-07
常州市	拉塞雷纳市	2016-06-01
广州市	圣地亚哥市	2017-09-13
南京市	康塞普西翁市	2018-05-26

资料来源：中国国际友好城市联合会网站，2019年1月。<http://www.cifca.org.cn/Web/SearchByZhou.aspx?guojia=%d6%c7%c0%fb>. [2019-02-02]

两国城市结好的高峰出现在双方自由贸易协定及其升级协定的两次签署

^① 中华人民共和国商务部网站，2018年12月。<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/l/201812/20181202819316.shtml>. [2019-02-02]

前后。智利地方政府利用两国经贸关系升级之机，扩大货物贸易开放，提升与中国城市的合作关系。结好的中国省市集中于中国东部，中西部省市偏少，与参与两国经贸合作的省市分布情况及中国省市的对外开放程度基本吻合。南美太平洋沿岸第一大港瓦尔帕莱索港和世界第一大港上海港是两国货物贸易的主要中转集散地。两港带动所在两市自1996年开始接触，签署合作意向书。经历5年合作后，于2001年正式签署友好城市协议，两港则建立友好港口关系。两市依协议在经贸、基建、航运、文教和青少年等领域频繁交往，合作关系持续发展。首都圣地亚哥市在担任世界城市和地方政府联合组织联合主席城市期间，利用城市外交的国际多边机制，与同为联合主席城市的中国广州市结谊。为缓解城市雾霾污染，圣地亚哥市政府多次来华考察，2017年起每年向深圳企业订购纯电动大巴，建立和完善本地清洁公交系统。

在组织合作上，智利城市协会与中国负责协调管理城市外交的中国人民对外友好协会建立中智友好城市论坛对话机制。协会设立对华工作组，参加中国国际友好城市大会、中拉地方政府合作论坛等中方会议，不断扩大与中国不同组织、省市政府的联系^①。

智利对中国城市外交的实践印证城市外交的沟通模式是一种相互交叉的多重网络^②，两国城市成为两国关系互动的枢纽，以经贸交往为主要引擎，吸纳企业、行业组织、非政府组织等其他非国家行为体汇聚其中，成为双边务实合作的主要推动力。这其中，次国家行为体不仅要遵循传统外交的规则，也要顾及对方国家的制度和准则，因此是一种更加复杂的外交事务。

（三）墨西哥、智利城市外交比较

现代世界各国的国家结构形式基本上可以分为单一制和联邦制两种。墨西哥是典型的联邦制国家，智利为单一制国家，对两国的城市外交进行对比分析，有助于全面理解平行外交在拉美的演变和发展。

无论联邦制还是单一制，对全世界许多国家而言，不同地区拥有各自的历史、传统和文化，地方发展也往往不甚均衡，甚至有些国家内部存在相当激烈的地区冲突。中央政府如若在这类矛盾上处理不当，在其他国内外因素的干扰下，可能造成主权国家最终分裂的后果，如欧洲已经独立的黑山。即使是在某些发达国家，也存在部分省区在地方对外关系上屡以强势举动，欲

^① “AChM Firma Convenio de Colaboración entre Municipios Chinos y Chilenos”, May 20, 2014. <http://www.achm.cl/Noticias/noticia27052014.html>. [2019-02-02]

^② 赵可金：《中国城市外交的若干理论问题》，载《国际展望》，2016年第1期，第63页。

唤起国际关注而实现独立的企图，如加拿大魁北克省、西班牙加泰罗尼亚大区以及英国苏格兰地区等。相较而言，拉美国家的民族、宗教、文化分歧并不突出，无明显的地方分离主义困扰，没有上述棘手难题的阻碍，显然是拉美各国城市发展对外交往的有利条件。不过，不同的国家结构形式对墨西哥和智利两国的城市外交发展仍然产生了不同的影响，形成了联邦制下央地协作与单一制下中央柔性管控两种行为范式。二者虽同属于宏观性质的外交管理，但具体做法上相互有别。同时，地缘因素决定了两国拓展地方对外交往的地理方向性差异。先解决合法性问题还是先行实践，不同国家选择不同。

1. 央地协作与柔性管控

总体来看，主权国家依然主导外交权力和行为。在墨西哥和智利两例中，无论是地方政府还是地方组织，乃至跨国界的区域城市组织，在涉及外交的具体问题上能够发挥的作用仍远逊于中央政府。城市作为国际关系中的次国家行为体而非独立行为体，所发起的城市外交行为仅代表地方部门对外交事务的有限参与。在这种有限参与中，两国分别提供了两种不尽相同的参与范式：央地协作与中央柔性管控。

在墨西哥的央地协作范式中，联邦法律明确了地方行为体开展对外活动的上限，即各州不可与外国中央政府结成联盟或签署协议，联邦各地方借此获得对外活动空间，其实质相当于完成了联邦政府对地方对外活动的赋权。一方面，地方州市得以在赋权范围内进行城市外交的同时，也充分意识到自身国际活动的合法性仍基于联邦法律和联邦政府的允许。另一方面，尽管联邦制下的地方成员本身在宪法意义上具有更强的独立性，但联邦政府依然握有国家整体外交主导权，在确保央地对外一致和驱动地方参与之间保持平衡。央地之间因此容易形成明晰的协作趋势，避免了二者在城市外交过程中发生可能的冲突。

作为单一制国家的智利，宪法并没有明确划定地方对外交往空间，因此中央政府必然对地方政府的平行外交行为采取管控，从而确保地方政府的外交行为与国家外交方向始终一致。如果中央政府管控得当，因势利导，那么理性的平行外交自然会出现。反之则可能出现地方政府的对外行为偏离国家外交方向，中央政府不得不对平行外交施以压制的被动局面。对此，智利中央政府采取了一种符合国情的相对柔性的管控原则，即由外交部制定方针政策，通过“旋转门”制度向各级地方政府的联合组织——智利城市协会输入专业人才，形成城市外交事务的主要决策力，再通过重要议题的设置主导其发展方向。

同时，中央政府对城市外交建立了较为完善的评估和监督机制。实践证明，智利的柔性管控既规避了央地矛盾，又保障了地方充分参与外交活动。

可以说，墨西哥和智利两国案例都为城市外交的发展提供了参考，两类模式在具体实践中还存在不同程度的交叉现象。联邦制国家天然适用央地协作范式，而单一制国家中央政府在无法回避的管控风险下，采取低成本的柔性管控实现了良好的效果。究其原因，不同的国家始终应当基于不同国情选择相应模式。

2. 法律保障与收益优先

城市外交对于所有国家而言，都是比较新的课题。墨西哥等联邦制国家的地方政府，尤其是联邦成员往往拥有相当大的地方权力和话语权，央地双方都会倾向于在现有联邦法律框架内明确城市外交的行为空间，或者通过新的立法行为来解决城市外交的合法性问题。除墨西哥，本区域内同为联邦制国家的巴西亦在宪法第 52 条中规定，对外交往应依据联邦、州、联邦区以及各地方城镇的利益需求和财政状况分层次开展^①，并规定由巴西外交部下设专门部门统筹协调地方对外事务。阿根廷宪法第 124 条亦有类似规定：各省可签署不违背国家外交政策、不影响联邦政府权力和国家信用的国际协议，并可获国会承认^②。

而智利等单一制国家在面对城市外交蓬勃发展的世界趋势时，选择先行实践，首先实现以经济利益为主的早期收益。中央政府通过制定促进本国地方城市缔结国际友好城市关系的计划，将本国城市外交纳入规范体系，同时要求地方通过对外项目为本地经济和民生带来实质增益。城市通过与外国对等地方主体签署协议，赋予城市涉外自主权和外交能力，并在此框架下签订具有法律效应的具体合作项目协议，如引入外国投资、促进贸易发展、增进文化交流等惠及城市民生及国家利益的项目。在收获实在利益后，央地双方对城市外交的认可将水到渠成，未来或可通过国家立法最终为城市外交解决合法性困扰。

3. 美国优先与亚太优先

墨美两国是近邻，美国是墨西哥经济最为倚重的国外市场，历史上，发

^① “Constitución Política de la Republica Federativa del Brasil”, October 5, 1988. http://www.redipd.org/legislacion/common/legislacion/Brasil/constitucion_brasil_1988.pdf. [2019-02-02]

^② “Constitution of the Argentine Nation”, May 22, 1994. <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/Argentina-Constitution.pdf>. [2019-02-02]

展对美关系始终是墨西哥国家外交的重中之重。国际友好城市的雏形“姐妹城市”活动最早在美国国内各州之间兴起，蓬勃发展并迅速跨越国界，蔓延至墨西哥，两国城市开始频繁接触并结谊。同时，边境安全也是墨美之间的主要双边议题，协同解决边境和移民问题成为墨美城市外交的一大目标。美国主导的部分国际金融机构主动为美墨地方政府提供融资，完善基础设施建设以有效应对边境问题。地缘因素很大程度上决定了墨西哥城市外交是以美国为重点拓展方向，借助北美公路网络的便利，使得两国间的城市外交堪称国际典范。

智利等南美国家因为与美国的地理距离较远，对美国的依赖程度相对较低，这在世界经济不断融合发展的21世纪显得愈发明显。作为依赖自然资源开发和自由贸易的开放性经济体，智利城市外交的发展触角必须向不同方向延伸。智利的东向发展受安第斯山脉阻隔，因此只能将目光往西投向广阔的亚太地区。智利拥有全球最长海岸线，天然有利于发展以海运为主的对外贸易。这让智利的中央和地方政府在对外交往方向的选择上容易达成一致——跨越太平洋，主动向彼岸亚太地区国家表达合作意向，特别是与中国积极开展以促进贸易关系和吸引投资为目标的城市外交。智利的城市外交是以一种“中央布局、地方执行”的方式，推动国家发展对外关系。

四 结语

城市外交从概念走向实践并获得了繁荣发展，正在打破对国际关系的传统认知。国家行为体对国家外交事务一改往常的垄断局面，转而承担主导地位，使城市等次国家行为体逐步进入国际经济、社会和文化等低政治领域。次国家行为体的存在已逐渐为现当代政治实践与理论所接纳。拉美城市外交的发展说明次国家行为体的国际活动并非国际关系中的偶发现象，地方分权、城际竞争和城市发展要求以及地方政府的组织和网络构建都在促使城市外交在拉美变得常态化。

一定程度的自主性是拉美城市外交发展的前提条件。地方政府可以拥有且部署属于自己的、具有外交属性的渠道，从而追求自己对外交往的目标。从墨西哥和智利两国案例可以看出，拉美城市外交的内容和实践路径是多元的，现阶段次国家行为体的主要国际活动包含但不限于缔结国际友好城市、建立城市间组织、组建城市网络、签订双边协议等等。也正是由于这样的自

主性，拉美国家地方政府得以与区域内外的对应组织建立直接联系，强化自身次国家行为体的身份认知，进而融入国际体系。在平行外交视域下，城市外交的目的不在于对国家外交权力的争夺或分配，而是为了更有效解决自身城市发展面临的各类问题。拉美国家城市外交的发展表明，外交活动与国内发展的联系日趋显著而密切。

然而，完全“平行”而独立的地方外交行为绝少存在，地方的对外交往离不开中央政府的支持，地方的国际行为不应与国家外交政策和目标相违背，而应当与之配合协调，相互促进。无论是联邦制国家的地方成员，还是单一制国家的地方州市，都需要在中央政府的赋权范围内开展城市外交，各国在这一赋权过程上差别迥异。无论从法律还是实践层面，在外交事务上的中央主导、地方从属关系都毋庸置疑。地方政府作为次国家行为体的主体身份是存在局限性的，归根结底是一种有限的参与，其行为受到国家法律、央地关系、国际环境、地方政府掌握的权力和资源及所处地理位置等诸多因素制约。因此，地方政府在国际社会中还不具备完整的国际权利和明确的国际责任。从具体行为到发展空间，城市外交都有待进一步明晰和规范。

诚然，各国基于国情而生的城市外交发展情况不同，仅以墨西哥、智利两国案例并不能够全面代表或总体概括拉美所有国家的城市外交状况，但从中或可见微知著，为联邦制或单一制国家的城市外交提供了可行性参照。与国家整体外交的方向性保持一致，成为拉美城市外交发展的基础。此外，经济考量在大多数情况下成为各地发展城市外交的决定性因素，以获得经济利益为目标的功能性平行外交，或将继续引领未来拉美城市外交的发展。

(责任编辑 高涵)