



## City Diplomacy and Shanghai Participating in High-end One Belt One Road

# 城市外交和 上海参与“一带一路”的高端定位

文 \ 于宏源 \ Yu Hongyuan \ 上海国际问题研究院比较政治和公共政策所所长、研究员

**摘要:** “一带一路”战略使得沿线城市互联互通,与全球化进程密切关联,体现在前所未有的大规模全球城市化和城市合作浪潮的出现,有助于深化国际产能合作,带动我国装备、技术、标准、服务走出去,实现优势互补。上海以建设多元功能性全球网络连通的全球城市为目标取向,代表和体现国家战略,不仅在“一带一路”战略构造的网络中,且在整个世界体系中起决定性节点作用。上海可以通过“一带一路”建设发展全球城市合作,打造“一带一路”的桥头堡和中心枢纽城市。

### Key Words

**关键词:** 国家战略; “一带一路”; 城市外交; 节点作用

DOI: 10.3969/j.issn.1674-7739.2017.04.002

城市对外交往涉及政治、经济、文化、教育、科技、金融、投资、环保等领域,包容万象,是一种多功能的、多领域的、多维度的外交。目前在“一带一路”沿线的地方交往和民间外交中,城市对外交往的影响日益上升。“一带一路”战略构想自从2013年提出以来,经过3年多的谋划,目前已经进入了实施阶段,成为我国在新时期优化开放格局、提升开放层次和拓宽合作领域的重要方针。该战略的实施不仅有利于增进与沿线国家特别是周边国家的政治互信和睦邻友好,提升我国在世界经济政治中的话语权和影响力,也对我国城市和地方更充分地利用国外市场和国外资源,促进人民友好、拓展发展空间以及推动全球经济,带来积极的作用。中国的“一带一路”就是沿线城市的互联互通,因此,中国城市开展外交合作有利于推动“一带一路”建设。上海基于自身独有的自然禀赋条件和发展潜力,在“一带一路”战略网络乃至整个世界体系中起决定性节点作用,因此,上海如何参与“一带一路”建设,将直接影响中国在全球城市网络中的竞争与合作。本文提出上海服务“一带一路”战略的工作重心应体现在:首先,通过“一

带一路”建设发展全球城市合作,包括提升海陆空联动能级、打造助力中国企业“走出去”的战略堡垒等;其次,通过城市外交推动上海在全球城市合作中发挥作用,包括对内强化国家级新区合作、对外着力打造全球金融治理中心和资本控制中心;最后,通过立体化推进全球城市合作来发挥作用,同时逐步把民间智库企业纳入国家总体外交。

### 一、城市外交和“一带一路”沿线经济合作发展

一个值得关注的当代国际关系现象是,以城市和地方为代表的次国家行为体变得更加开放,并成为国际体系中的积极行动者和竞争者。在发展经济合作中,通过加强国际合作和跨国协调以提升城市竞争力和应对城市治理难题,更成为各国城市的重要政策选择。城市经济力量的兴起以及全球城市群和全球城市网络的涌现,对于“一带一路”沿线支点和中心城市建设尤为重要。

在中国“一带一路”建设中,城市的作用无疑是重要的。横向上,城市在“一带一路”建设中展现自己;在经济上,继续增进“一带一路”沿线国家经贸关系,成为市场资本等多元素组合;在文化上,更好地宣传中国软实力,为“一带一路”沿线地方政府和人民都搭建起沟通的桥梁。特别是在“一带一路”倡议的实施进程中,中国城市开展的对外交流合作实践对“一带一路”建设具有重要的推动作用。“一带一路”中的城市外交在全球范围中也并非新现象,国家与国家的交往、人民与人民的联系、企业之间的合作,很



大程度都是通过城市间的交往来进行的。

“一带一路”沿线国家资源丰富，与我国具有很强的互补性。尤其是2015年3月28日，国家发展改革委、外交部、商务部联合发布了《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》（以下简称《愿景与行动》）。“一带一路”战略包括一个海上战略、一个陆地战略，涵盖了中亚、南亚、西亚、东南亚和中东欧等多数国家和地区，覆盖了53个国家、94个城市，并在荷兰的港口城市阿姆斯特丹形成一个闭环结构，沿线区域主要是新兴经济体和发展中国家。<sup>[1]</sup>在2017年国务院《政府工作报告》中，李克强总理提出扎实推进“一带一路”建设，坚持共商共建共享，加快陆上经济走廊和海上合作支点建设，构建沿线大通关合作机制。城市在国家政治和全球治理中，其主体意识的苏醒是一场看不见的真正的城市革命。我国当前的城市政治影响力正在不断提升，不仅获得更加多的自主权，并且开始树立自身在多个治理层次中的主体地位，让城市与国家之间关系的调整逐渐成为不同治理过程中的关键。因此，“一带一路”战略使得沿线城市互联互通，与全球化进程密切关联，体现在前所未有的大规模全球城市化和城市合作浪潮的进程中，有助于深化国际产能合作，带动我国装备、技术、标准、服务走出去，实现优势互补。

事实上，“一带一路”的政策文件《愿景与行动》并未囊括我国全部省市。从选取的42个城市看，城市对“一带一路”的响应随时间而变化，其中2015年3~4月响应程度很高；从城市响应的空间分布看，具有“高分散，小集中”特点；从城市级别看，直辖市对“一带一路”的响应最积极，而一般城市响应程度低。<sup>[2]</sup>因此，具体到上海、深圳和广州等城市发展水平高的城市，更要积极发挥经济中心城市的功能，提高对外开放的水平和层次，在“一带一路”建设中，坚持高端定位，不能走低水平重复发展的旧路。要深化体制机制改革，争取率先在一些重点领域和关键环节取得突破，建立务实有效、遵循国际惯例的管理体制和运行机制，探索多种多样的跨区域通关模式，完善口岸通关机制，促进“一带一路”沿线区货物通关和人员往来便利化。<sup>[3]</sup>

## 二、上海的定位与作用

全球化刺激了全球城市的发展，同时又在全球范围内寻找可以将其支撑起来的有力保障，让真正意义上的世界城市脱颖而出，也是全球化赋予城市的进化使命。世界城市都是位于世界上曾经或者现在的数一数二的经济强国里，那么随着中国成为世界第二大经济体，上海在世界上的影响力与日俱增，长三角城市群和上海在“一带一路”建设中也必将推动对我国未来城市的规划与拓展。

作为迈向未来卓越的全球城市，上海本身的城市定位选择受其独特的政治经济地位影响，体现了国家战略导向下中央与地方的互动关系。特别是新中国成立以后，上海通过打造工业基地、提供财税保障、输送技术人才等主要形式服务于国家发展大计，先后有力支持了全国工业化建设的大推进，策应了渐进改革开放的时序节奏及空间布局，为全国稳定和发展作出了重要贡献。与此同时，上海城市定位演变和城市发展受到大“城市基因”及其演化的隐含影响，上海自身蕴含着外界无法根本改变的类似于纽约、伦敦、东京等国际顶级城市所独有的自然禀赋条件和发展潜力。服务大国总体战略的使命和大城市的基因规律在同一历史过程中交互影响，共同作用，解释了全球化进程中上海城市呈现的发展有快有慢、先后担当改革后卫和开放先锋、城市功能不断调整而中心城市地位始终如一的独特历史特征。因此，上海的城市对外交往本来就具有渠道完整、功能齐备、领域宽广、成果丰硕、影响面宽、吸引力大等几个特点。例如，中美上海公报就诞生于上海，中美之间第一个指导性文件也诞生于上海。现在令我们深感自豪的多边组织，APEC、上海精神、上海五国、上海合作组织、世博会等主场外交活动，已然成为上海城市外交中的亮点。<sup>[4]</sup>

到2030年，中国对全球经济的影响有可能接近英美各自在1870年和1945年时的程度，因此给出一个直观的类比，那就是上海至少应该与彼时的伦敦和纽约的全球影响力类似。同时，上海要建成“世界最大城市群的首位城市”才称得上与中国大国地位相适应。据联合国估测，我国的城市化率2050年将达到72.9%，并随着全球化程度的加深，中国绝大多数城市将融入全球城市网络。上海以建设多元功能性全球网络连通的全球城市为目标取向，代表和体现国家战略，不仅在“一带一路”战略构造的网络中，且在整个世界体系中起决定性节点作用。现代国际大都市都是融于全球网络城市之中的，竞争与合作成为重要的推动力量，而上海在全球卓越城市建设中间，同样面临来自国际国内在竞争与合作上的双重关系。因此，上海只有



全面参与“一带一路”建设，并成为“一带一路”的桥头堡，才能形成强大的国际竞争合作的驱动力，形成基于全球城市网络的辐射效应和影响力。

### 三、上海服务“一带一路”建设的重点领域

具体而言，上海服务“一带一路”建设的工作重心应体现在以下几个方面：

首先，上海可以通过“一带一路”建设发展全球城市合作。上海是丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的中心枢纽城市，是“一带一路”战略下的创新中枢、经贸中枢、金融中枢、物流中枢和信息中枢。通过“一带一路”，上海一边连接亚太经济圈，一边连接发达的欧洲经济圈。在发展全球城市合作方面，上海必须主动融入“一带一路”战略。“一带一路”战略的内涵和外延都很丰富，所以通过政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通等“一带一路”建设的主体任务，上海市可以很好地推动全球城市合作。

一是提升海陆空联动能级，打造国际航运中心升级版。中国区域经济学会秘书长陈耀认为，“一带一路”起点可以有多个，在陆上能联接铁路，同时具有港口功能的城市都有能力作为起点。<sup>[5]</sup>上海凭借其优势，可以依托“一带一路”，对接长江经济带，“海陆空”并进，全面提升上海枢纽能级。重点加快国际航运中心升级版建设，推进航运服务业转型升级，推进建设连接长三角主要沿海港区的高等级航道网络，营造具有国际竞争力的航运发展环境，为促进各类航运市场主体充分发挥作用，联动完善提升四通八达的高速公路、轨道交通、高速铁路路网体系和站场功能。“十三五”期间，上海要加快实施自贸区和“一带一路”国家战略，特别是要强化航空航运对提升上海国际航运中心能级地位的引领作用，强化上海国际航空枢纽功能，加快建设国际航空大都市。未来国际化大型枢纽机场及其周边区域，依靠通畅的全球航空网络与世界各国相连，汇聚各类优势资源和高端要素，将逐渐成为国家或城市对外开放的新窗口和融入全球网络体系的新节点，成为未来增强城市全球核心竞争力的首发地区。

二是打造助力中国企业“走出去”的战略堡垒。扩大对外开放，重点拓展与东盟的经贸合作，积极开拓南亚、西亚、非洲东海岸等印度洋沿岸地区新兴市场，积极发展跨境电子商务，鼓励和组织企业参加相关国际性博览会、展会，深化贸易合作。<sup>[6]</sup>“看着世界地图做企业，沿着‘一带一路’走出去”将是中国企业未来发展的新常态。同时，从服务国家战略出发，在基础设施互联互通的基础上，必须要有中国的本土跨国企业密切跟进，加快“走出去”步伐，更好地承接基础设施投资建设的溢出效应和成果。“一带一路”沿线大多国家尚处在工业化初期阶段，处于产业链相对高点的中国企业迎来千载难逢的历史性机遇。上海全球治理能力的提升必然会推动跨国企业总部和国际性组织从“在上海为中国”加速向“在上海为全球”转变。依托自贸区试点聚焦构建接轨国际化、法治化营商环境，上海应在为企业跨境资本流通提供便利，拓宽企业走出去融资渠道，加强并购融资工具创新，为企业提供良好的汇率风险管理工具等方面做好支撑，着眼于政府、市场、创新、社会、文化等多方面元素的精心打造，共同探索未来的制度突破，为中国企业“走出去”创造良好的发展模式，吸引中国致力于布局金砖国家和“一带一路”国家的交通、能源、制造等企业集聚，搭建中国企业开展境外投资和成长为世界企业的重要孵化、融资、交流、推广的平台，成为提高中国企业、中国品牌国际认知度和美誉度的战略桥头堡。同时，上海发挥人才、制度、管理优势，积极探索建立区域经贸协调工作机制。

例如，隧道股份上海城建国际工程有限公司（以下简称隧道股份城建国际）就是一家以海外工程建设、设计和管理、投资、建筑设备销售为一体的国际公司，在“一带一路”国家中，隧道股份城建国际先后在新加坡、印度进行多个地铁和地下空间建设。隧道股份城建国际在海外市场发展中积极承担社会责任，将“安全”作为打入新加坡市场的切入点；作为上海国资国企改革排头兵，该企业对下属海外业务的经营管理和发展模式也进行了深入的研究与探索，紧抓时下“一带一路”发展带来的新契机，将公司所有海外项目总承包业务的经营权和管理权前置至新加坡，成立区域管理中心；同时，作为“走出去”的企业，在发展过程中，也很注重探索和实施属地化的人力资源战略，外方因此对于企业经营状况和运营方式的评价也是正面的，这就为我国进一步在“一带一路”战略中开展积极的对外交往提供了新的实践范例。

其次，上海可以通过城市外交推动上海在全球城市合作中发挥作用。随着国际国内形势发展，特别是“一带一路”建设的推进，民间外交工作迎来了前所未有的发展机遇和更加宽广的活动舞台。因此，要统筹好国内国际两个大局，把推动上海全球城市合作作为民间外交工作的一个



切入点 and 着眼点，通过增强上海城市的软实力和影响力来推动上海在全球城市合作中发挥重大作用。

对内，发挥带动作用，强化国家级新区间合作。借鉴西咸新区发展经验，强化国家级新区之间合作，搭建丝绸之路经济带与21世纪海上丝绸之路的合作桥梁。西咸新区与广州南沙新区携手合作，商洽依托中俄丝绸之路，按照“一园三地”的模式建设国际创新合作科技园区。强化制度创新，基础设施互联互通，贸易、投资、金融、科技、文化多领域的合作，通过建立联席会议制度，充分发挥两地龙头企业及行业商（协）会作用，加强两地干部队伍交流合作，实现丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的对接，更好地发挥国家级新区辐射带动作用，共同推动国家“一带一路”战略实施。目前西咸新区与广州南沙新区已就共建产业合作基地、联合招商机制、共建创新型孵化器、共同加强对国际投资贸易规则研究等达成一致。此外，西咸新区还在中俄丝路创新园基础上，商洽与韩国等国家的“一园多地”合作，搭建跨国园区共建和产业孵化新途径。<sup>[7]</sup>上海浦东新区也可效仿此模式，与其他国家级新区进行强强联手，搭建合作桥梁。

对外，着力打造全球金融治理中心和资本控制中心。“一带一路”战略标志着中国对外开放新格局拉开大幕，预示着中国将深度介入并争取全球治理制度性权力。自贸区试验以及金砖银行落户上海，表明上海正成为中国开展全球治理的重要基地。因此，上海应牢牢抓住人民币国际化的历史性机遇，充分依托金砖银行、自贸区溢出带动作用 and 先行先试优势，以吸引开发性多边金融机构集聚作为促进全球互联互通、提升全球治理能力和资源配置能力的重要切入点，吸引金砖国家、亚太自贸区以及“一带一路”等区域和国际性投融资机构等全球性治理机构入驻，率先建设升级为国际金融治理中心和全球资本控制中心，推动实现从“金融交易”、“金融管理”向“全球金融治理”的重大创新和历史突破。依托多边开发性金融上升到新的高度，推动以我国为中心和上海为基地的亚洲互联互通网络建设，通过金融治理促进构建开放型经济新体制上发挥标杆作用。

最后，上海可以在全球城市建设过程中，通过立体化推进全球城市合作来发挥作用。同时，应该逐步把民间智库企业纳入国家总体外交，进行战略谋划，对民间组织活动进行协调管理。既要有双边交往，还要有多边活动，通过民间外交来体现上海的特色，推动上海在全球城市合作中作出重大贡献。实施“一带一路”战略构想，推进文化先行，要着力提升上海全球文化融汇引领功能，发挥事半功倍的作用。“一带一路”上有几十个国家、数十亿人口，文明形态、文化风格多样，深化与沿线国家的文化交流与合作，上海要发挥全球城市文化发展的功能。未来，

全球城市将是全球的文化中心。一方面把好的文明价值内化进中国文化，另一方面把中国品牌提升到全球文化层面，应当成为上海的重要使命。自从开埠以来，上海的文化身份就成为一种异质文化交织之下的复合体。积极融入“一带一路”，上海可充分把握人类社会从工业文明向城市文明转变的历史性机遇，着力打造成为东西方文化交汇的中心节点、城市文明发展潮流的引导者以及新的全球文化艺术教育之都，提升上海城市的魅力和软实力，发挥“海纳百川”包容优势，吸纳“一带一路”上不同国家的人才、企业汇聚上海。

**说明：**本文系中国清洁发展机制基金赠款项目“气候变化谈判领域内的非政府组织问题研究”（项目编号：2014093）的阶段性成果。

#### 参考文献：

- [1] 安虎森, 郑文光. 地缘政治视角下的“一带一路”战略内涵——地缘经济与建立全球经济新秩序[J]. 南京社会科学, 2016(4): 5-14.
- [2] 阮钰瑶, 赵映慧, 郭晶鹏. 我国城市对“一带一路”战略响应的时空特征分析[J]. 山西建筑, 2016, 42(8): 23-25.
- [3] 祝晓波, 李利. “一带一路”沿海节点城市发展度研究[J]. 商业经济研究, 2016(18): 205-207.
- [4] 刘乃全, 李鲁, 刘学华. 上海服务“一带一路”国家战略的定位和路径探析[J]. 经济与管理评论, 2015(5): 140-146.
- [5] 佚名. 天津: 打造“一带一路”新支点城市[J]. 山东经济战略研究, 2015(3): 4-4.
- [6] 祝晓波, 李利. “一带一路”沿海节点城市发展度研究[J]. 商业经济研究, 2016(18): 205-207.
- [7] 陕西西咸新区. 创新城市发展携手共建“一带一路”[J]. 中国经贸导刊, 2016(21): 23-25.

■责任编辑：张 炜