



台北市城市外交的現況與展望

◎林嘉誠

一、前言

冷戰結束後，國際政經秩序已然重新洗牌。過去因意識型態與軍事對峙所引發之政治性衝突將為經濟問題取代；過去由超級強權所主導的全球性權力競爭格局將由日漸崛起的區域性霸權接收。易言之，後冷戰時期，隨「區域主義」的興起，區域內各國之互動已逐漸脫離「冷戰式」的軍事外交策略模式而改以「功能性」區域經濟合作的模式來運作，是以，冷戰的結束使各國獲得更寬闊的國際活動空間。

自從1971年我國退出聯合國後，在外交上迭遭挫折，原與我有邦交之國家，大多數與我國中止外交關係；同時，除少數組織外，在國際組織活動上也均退出。在這種被中共孤立的惡劣困境下，雖然近年來政府已揚棄「漢賊不兩立」的外交政策，改採「務實外交」的彈性策略，突破意識型態之自我限制，不再與中共從事「零和」的外交競賽，使我國對外關係較以往活絡。然而就整體外交而言，我國之外交仍受中共掣肘。在正式外交管道受限之情況下，我國實需仰賴「城市外交」等「第二軌道」(the second track)低層政治活動來突破中共的封鎖，爭取國際的認同。

本文旨在探討城市外交在總體外交上所扮演

的角色，並以台北經驗為例，研析今後可採取之外交策略，期以活潑之國際活動，為台灣的國際外交空間掌握新契機。

二、城市外交之本質

隨著工業化和後工業化的發展，都市人口大幅增加，有百分之七十的人口居住在都市地區。雖然都市人口的激增將導致都市問題叢生和提升都市生活品質的需求，但因為人口的增加，同時吸引了各種人力、物力、資訊等資源匯集，無形中提升了都市發展的潛能。換言之，都市的發展儼然已成為孕育人類文明與分擔國家責任的有機體。尤其在後冷戰時期，隨著世界經濟型態的改變，都市間的互動往往已超越國界的拘束，傳統僅限於國內的都市互動已不符國際現勢，未來都市在國際社會的行動力及競爭力將是一國發展之重要指標。因此越來越多學者以宏觀角度，由都市化共同議題的全球性思考模式，探討都市間國際性合作交流的重要性。

地方政府雖為中央機關的下級機關，但並非意味著毫無自主空間或發展的需求。由於外交是工具而非目的，外交的主體與行動內容並非一成不變，其範圍仍需由事務之性質來決定，故倘一味拘泥於外交應是國與國之間的互動關

◎ 本文作者為台北市政務副市長。



係，而否認地方政府高度自主的國際活動空間，實不合都市發展的實際需求。尤其對一個國際性的都市而言，在國際化的過程中常面臨一些問題需借重他國的經驗或支持才得以解決，如這些解決的機制皆需經過中央機關的同意或尋求正式的外交途徑，則通常會因決策的延遲而受到損失。因之，若都市所面臨的問題並非與主權高度相關的議題，為謀都市的發展，應承認其有自主的活動空間，運用都市自身的有利資源，積極展開外交活動，透過都市間的合作交流，解決都市自身的問題，提升都市的國際聲望與地位。

都市間的國際性合作交流亦即吾人所謂的「城市外交」，英文為MIC (municipal international cooperation)，它具有很多種層次，最早期由美國艾森豪總統於1950年代所提出people-to-people diplomacy之後，在其他國家就蔚為風行。析言之，城市外交是一種不特別著重國與國間之關係，而是以城市自身的主動行為，透過各種正式或非正式的國際性活動，以不同的議題網路，如：經濟貿易如何拓展、環境如何維護、市區公共安全如何加強、天災如何事前防範事後補救、都會交通如何改善、醫療設施如何加強、犯罪及貧窮如何解決等問題，分享城市彼此間的成功經驗與意見的交流，解決城市自身的問題及開拓自我發展的機會。因此，以一個國際化為目標或使命的城市，不可能劃地自限或僅在別人允許的空間內做被動式的發展，相反的，一個有發展企

圖的城市除了從內政途徑尋求改善外，更應以宏觀的視野積極從事城市外交，充分掌握其外交力與競爭力，為自己在國際激烈的競爭下開創生存的空間。

三、目前狀況

陳水扁市長就任後積極推展城市外交工作，透過姊妹市締盟及交流、參加國際會議發表專題講演、與駐華使節團聯繫、舉辦國際會議、設立國際事務委員會等方式主動出擊，不但增加了台北市與其他城市間的交流與合作，塑造台北市國際新形象，更大力提升我國的總體外交戰力。以下謹就這三年半以來較有成效地加強姊妹市締盟及往來活動、舉辦國際會議、參加國際性會議等項目敘述如下：

(一) 加強姊妹市締盟及往來活動

目前台北市共有四十四個姊妹市，其中有二十五個是國家的首都，遍佈五大洲二十二國。姊妹市最多的地區是美國，共有十二個城市；其次依序為中南美洲地區的十一個、非洲地區的十個、亞太地區的八個、歐洲地區的三個。在陳市長任內三年半以來就增加了十四個姊妹市，分別是波蘭首都華沙、俄羅斯聯邦布里亞特共和國首都烏蘭烏迪市、美國波士頓市、達拉斯市、塞內加爾首都達卡市、甘比亞首都班竹市、幾內亞比索首都比索市、史瓦濟蘭王國首都墨巴本市、蒙古首都烏蘭巴托市、墨西哥



聖尼古拉斯市、玻利維亞共和國首都拉巴斯市、瓜地馬拉共和國首都瓜地馬拉市、立陶宛首都維爾紐斯市、賴比瑞亞首都蒙羅維亞市。由此可見台北市在姊妹市的締結方面，已由以往的美國各城市轉至其他地區國家首都，在十四個城市中便有十一個是首都，未來將加強與歐洲地區國家城市締結姊妹市，以發揮全方位的城市外交效果。此外，本市並與美國安克拉治市締結為夥伴市。同時，為加強與姊妹市的往來，各姊妹市業已由各大企業來認養，期以民間無限的力量來挹注城市外交活力。

(二) 舉辦國際會議

這三年半以來一共舉辦了五場國際性會議：

1、**亞洲首都議員會議**：由台北市政府與台北市議會於1995年九月二十五日至二十七日共同主辦第一屆亞洲首都議員會議，共有數十位來自新加坡、漢城、香港、曼谷、雅加達、吉隆坡、東京、馬尼拉等八個首都議員參與。

2、**台北國際化圓桌會議系列**：於1996年一月六日至三月九日間陸續舉行，邀請台北市內各種中、外單位或團體參與，討論台北國際化的行動方案，以做為國際會議之參考。

3、**城市國際化策略國際會議**：於1996年四月十二日舉行，為期四天，邀集海內外專家、學者、民意代表百餘人，共同研討台北市因應亞太營運中心建構之角色與功能、國際城市之規畫、城市國際化與地方文化、城市的國

際交流與合作等專題。

4、**國際地方政府聯合會亞太分會1998年春季研討會及執委會**：於1998年三月二十五日至三月二十七日假台北市政府市政資料館舉行，討論主題為地方政府的財政問題，包括：財政分權與地方自治、地方政府財政結構、財政危機與預算控制、地方公共服務委託民營等，計有來自亞太各國近二十位代表參與。

5、**世界首都論壇**：於1998年五月二十七日至二十九日假台北市政府市政大樓舉行，計有五十八國、六十七個城市、一百七十九位市長或代表與會，其中更有五十一國是首都城市，是台北市政府有史以來最盛大的地方政府國際會議。本次大會除揭櫫以「分權、鬆綁、發展、民主、尊嚴」五個理念的「台北宣言」，做為各城市實踐及發揚的標竿。大會議程包括總統公開演說、接見代表團、舉辦三場圓桌會議發表九篇論文、召開三場城市高峰會談、發表「挑戰與回應：廿一世紀的首都城市」主題演講、簽署合作備忘錄、進行城市之旅等，在三天的會議中為城市交流譜下了良好的序曲。

(三) 參加國際性會議

國際地方政府聯合會(IULA, International Union of Local Authorities)是台北市參加最重要、建立深厚關係的國際組織。自陳市長上任後，積極參加此組織，以增進與其他會員體的關係。市府除每年定期由筆者、陳前副市長師



孟、訴願會張主委富美、公訓中心劉主任初枝等出席世界執委會春、秋會議，亞太分會執委會春、秋會議外，陳市長亦曾於1995年九月赴荷蘭海牙參加國際地方政府聯合會世界年會、1996年三月赴智利聖地牙哥參加國際地方政府聯合會世界執委會春季會議、1996年十一月赴美國邁阿密參加國際地方政府聯合會世界執委會秋季會議。更重要的，陳市長於1997年四月赴模里西斯參加國際地方政府聯合會1997年世界年會，除蟬聯1997年至1999年的世界執委會委員外，並爭取到停辦多時的世界首都論壇於台北舉辦。

其次，市長亦積極參與其他大型的國際性會議，如：1995年十月由讀賣新聞主辦的亞太合作圓桌會議，本會議已在日本舉辦二十二年了，出席人物多為日、韓部長級人物，陳市長是第一個受邀發表論文的台灣人。同時，陳市長亦參加1996年九月於澳洲布里斯本舉辦的亞太城市高峰會，布里斯本市政府無懼中共各城市的杯葛，毅然決然邀請台北市與會，足見二市城市情誼的深厚。

四、遭遇困難

(一) 中共阻撓

由於中共針對台灣對外關係上採取全面封鎖及打壓的策略，使得即使屬低層政治的城市外交亦遭致相當之阻撓與困難，如台北市市長為國際地方政府聯合會亞太分會(IULA--ASPAC)

執行委員，1995年八月下旬印度政府卻蓄意不發給台北市代表團簽證，以阻撓我參加IULA於印度孟買舉行之亞太地區執行委員會會議。事後經市府陳前副市長分別於同年十二月德國IULA世界執行委員會會議及1996年三月吉隆坡舉行之IULA--ASPAC執行委員會會議，提出抗議，方於會中決議日後主辦國應先簽署「必定接受簽證」保證書，以避免類似情事再度發生。同樣的，86年5月下旬於土耳其伊斯坦堡舉行之「世界城市及地方政府大會」與聯合國主辦之「第二屆人類居住環境會議」二項會議，在聯合國當局藉口該項會議係在「聯合國暫轄區」辦理，而在「一個中國」之政策，我國無法獲允與會，即使是非聯合國主辦之「世界城市及地方政府大會」亦不得參加，市府雖透過各方管道及IULA芮比內主席出面交涉，仍無法改變聯合國之決定。陳市長特別委請市府訴願會主委張富美於五月二十八日赴伊斯坦堡表達本府對聯合國決定之嚴正立場，並與IULA芮比內主席等重要成員會晤。芮比內主席並在「城市」會議開幕典禮上對台北市所受之待遇發表聲明譴責聯合國干涉地方政府事務，要求類似情事不得再度發生，否則地方政府應聯合採取行動，渠之聲明並獲得全體與會者之同意。上述二個例子我方雖最終獲得形式上之平反，惟實質上已使台北市受到相當程度之傷害。又1997年國際地方政府聯合會世界年會於模里西斯舉辦，模國政府在中共的強大壓力下，以非與會人員為由，臨時取消隨行議



員、記者的簽證，經我方透過各種管道補救後，僅市議員廖彬良入關成功，其餘人員只好在西非會合。最近，本市所舉辦的世界首都論壇，中共亦以台北不是一個首都，僅是中國的一個地方政府，無權來主辦會議為由，通令各外館要求各首都城市不得與會，造成印度、巴布紐新幾內亞、希臘、尼泊爾、韓國、土耳其、汶萊等國在中共的威脅利誘下，臨時取消台北之行。俄羅斯首都莫斯科市副市長取消行程，改派市議員參加。

(二) 經費欠充裕

不論是姐妹市的締結或國際城市間之合作交流在在需要經費的支持與奧援。比較日本與西歐各國，台灣在城市外交上的花費實在相差太遠，若依照西班牙於1993年每個國民平均花費美金五角於國際發展合作項目上，則台北市應該有美金一百三十萬元的經費用於城市國際合作項目。當然經費不足涉及之因素頗多，惟最重要的因素有二：1. 城市國際合作在國內仍未形成制度化，在中央政府層級外交部雖設有國際合作發展基金會，但並未提供地方政府城市合作資金之援助及政策之指導；於民間亦未成立類似全國性的城市合作協會來協助國際城市間的發展合作計畫。2. 地方議會對城市外交工作之支持。民國86年度台北市長出國經費即遭市議會以市長應以市政為重為由而刪除，使得原本就不甚寬裕之城市外交經費，更形見絀。另外，世界首都論壇與會貴賓一千餘萬元的住

宿費用，為了節省開支、避開議會的異議，則仰賴企業的認養，共襄盛舉。

(三) 國際視野與外語能力不足

向來國人對國際事務之關心程度就不高，所以在全球或區域性之國際視野上就顯得較狹隘，而外國語文之教育則因學校長期偏重文法及考試測驗之結果，使得國人在會話及溝通能力上明顯不足，此二現象在基層政府部門（國際化及城市外交之推動者）尤顯得嚴重。尤其，是法文及西班牙文的人才更是不足，更遑論其他的語文，如：義文、俄文、葡文、德文等，這個困境在世界首都論壇的會議過程中顯露無遺。

五、未來努力方向

台北市的城市外交在陳市長領導推動下，已有初步的成效，但比起其他國際城市在城市交流合作之經驗與成就，台北市仍有相當長遠的路程要走。台北市除了自身問題有待克服外，尚遭遇許多外在的困難，外交孤立已大大降低台北之國際可見度，而中共的軍事威脅與反對又將使台灣成為亞太營運中心之理想受到挫折，這些問題使台北在國際化的道路上，遠比其他城市來得艱難。然而縱使再艱難，台北市的國際化乃是台北市未來發展必然之途徑，而城市外交又是國際化最重要的一環，因此就市府而言如何衝出去、把國際人士引進來，以獲



取支持及協助，乃刻不容緩之工作。以筆者淺見推動城市外交工作可從下列方式著手：

(一) 運用網路科技，建構及召開虛擬國際會議

目前我推展城市外交或受預算之限制，或受中共之掣肘(如拒發入境簽證)，困難甚多，建議應多利用網際網路之便利性，參照1996年世界資訊博覽會模式(World Expo'96)建構網路虛擬國際會議(如城市論壇)，將各項議題搬上網路以公開或不公開(採會員資格限制)方式廣邀世界各大城市相關人士參與討論及交流(以文字、影音、線上即時皆可)，應可收相當之成效。此外亦可將本市最新宣導資訊及商機以電子郵件方式(可含影音)隨時主動大量寄發世界各大城市政府高層官員之信箱中爭取支持與互通有無。此一不出國即可從事外交之方式雖無法完全取代傳統之外交方式，但可節省龐大之出國經費，亦可避開中共之種種阻撓，而有效突破推動城市外交之瓶頸。

(二) 全面性的動員，全方位的交流

城市外交的推動與執行光是依賴市府某一特定機關(單位)或少數幾個機關的力量是絕對不夠的。依照國際間締結姐妹市夥伴關係的目的及功能可區分為六大類：1.改進地方行政、發展人力資源。2.環境保護與科技。3.文化交流及教育的推廣。4.經貿與商務的開拓。5.專業人才的交換。6.推動民主政治與保障人權。

而台北市與姐妹市之關係最主要仍停留在文化交流階段，其他類別之目的與功能則相當缺乏。因此，必須全面性的動員，由各業務主管機關分別就所轄專業領域與國際城市對等機關(構)進行接觸與實質交流，以互惠互補之精神，由點的接觸延伸為線，進而擴大為面，逐步增高層級，而特定機關(如秘書處禮賓科或發展局)則從旁協助指導，並結合民間企業的經濟影響力及動員力，以擴大交流之領域與對象，提升交流之成果。

(三) 多多爭取舉辦國際性會議或活動，以培養國際能見度

本府有二項重要的國際性會議亟待全力爭取，一是2001年的國際地方政府聯合會的世界年會主辦權，另一個是2001年的世界資訊科技博覽會。前一項將於本年十一月於辛巴威首都HARARE舉辦世界執委會時決定主辦城市，本市應及早宣傳及準備；另外，世界資訊科技博覽會目前中央未表態究竟做不做，但本府已按照計畫先行興建各種交通配合工程，以國際性活動來提升本市居住生活品質。另外，本市亦應加入其他地方政府組織，如：聯合城鎮組織(U.T.O, United Town Organization)，以更多的國際參與來展現台北的能見度。