

城市外交之理論與實務 —以台北市為例

張釗嘉*

摘要

由於全球化及經濟發展雙重因素的衝擊，城市在全球治理的角色日益提昇，而城市間的相互交流也日趨密切並形成網絡。另一方面，我國外交近年持續轉型，改採所謂「務實外交」的政策。其中，以城市為主體所進行之「城市外交」，即是務實外交重要的一環。

台北市長久以來即為台灣的首善之區，也是政治、經濟與文化發展的中心，更是全球化經濟時代台灣與國際社會接軌的主要界面。近年來，台北市政府積極推展城市外交，經由文化、科技、經濟與貿易各方面，強化與全球各主要城市進行交流與互動。

本研究先行探討城市外交與政策學習的相關理論及重要意涵，以台北市政府大力推展城市外交的陳水扁與馬英九兩任市長進行比較研析，並探討台北市政府是否達成城市外交的預期目標。

關鍵詞：城市外交、務實外交、政策學習、國際組織、地方治理

收件 2005 年 5 月；修正 2005 年 6 月；接受 2005 年 7 月

* 作者為中國文化大學中山學術研究所博士，台北市政府研考會簡任研究員、玄奘大學兼任副教授。

壹、前言

古希臘時期，各個獨立的「城邦」是組成希臘社會的主要單元。「城邦」或稱「城市國家」(city-state)係指：「以一城市為中心的一個小政治區域，並且為希臘人一切生活之單位，約孕育於西元前 9 世紀，至西元前 7 世紀已發育完成¹。」一般而言，「城邦」的規模不大(地小、人稀)，居民共同生活，在政治、社會、經濟上密不可分，形成一種濃厚的歸屬感，進而發展出城邦意識²。當時，「城邦」之間的互動模式，曾經發展出類似現代國際關係之交往規則。隨後，國家(state)的角色取而代之，成為國際關係中政治、經濟及外交上的主要單位。是以，傳統上，國際關係的相關研究大多以「國家間」(inter-state)的「國家外交」(state diplomacy)為主要範疇，對於「城市間」(inter-city)的「城市外交」(city diplomacy or municipal diplomacy)則較少相關的學術探討。

近年來，城市的重要性隨著全球化及經濟發展與日俱增；而便捷的交通運輸工具、普及的電子傳播與資訊科技，突破城市空間藩籬、形成緊密連結網絡，加速城市間彼此交流與相互學習。是以，往昔分析國家之間政策趨同、擴散或移植的「政策學習」(policy learning)概念³，也對於城市之間的學習有所啟發。

另一方面，全球化也衝擊中央與地方間的互動關係，並提供城市擴展外交的空間。中央與地方固有的「上下主從」模式，已有所轉變；往昔由中央主導掌握的外交權力，也可分由城市透過不同方式、針對不同議題來進行城市外交。透過此種城市間的國際交流合作，不但可以增強延伸國家外交之不足，也可觀摩學習其他城市解決問題之經驗，並可深化拓展城市自我發展之空間。

就我國外交政策來說，在 1970 及 1980 年代，由於強調「漢賊不兩立」的原則，其結果常常造成「賊立，而漢不立」，導致外交面臨空前的困境。是以，近年來政府為了強化我國的國際地位，突破中共在國際社會孤立我國的策略，改以

¹ 遼扶東，《西洋政治思想史》(台北：三民書局，1979(增訂四版))，頁 14。

² 劉增泉，《希臘史—歐洲文明的起源》(台北：三民書局，2003)，頁 25。

³ 主要學者及其論述如：Colin Bennett, *How States Utilize Foreign Evidence* (1991)、David Dolowitz and David Marsh, *Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature* (1996) 及 Mark Evans and Jonathan Davis, *Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective*(1999)等。

現實主義的取向，採行「務實外交」的政策⁴。

大體而言，「務實外交」的政策目標，在於維持我國的主權、安全與尊嚴，並追求國家人民的利益。而為實現上述目標，務實外交強調四項主要戰略主軸，分別是：積極鞏固並加強與有邦交國家的雙邊關係、強化及提升與無邦交國家的實質關係、開拓富有潛力或新興國家與我之關係、以及積極推動參與國際組織與活動。而在戰術層面，則希望以我國目前擁有的經貿實力與政治民主化的成果，做為對外擴展國際空間的籌碼與工具，並以推動加入聯合國等國際組織作為宣示與維護中華民國主權國家的地位⁵。

此一極具靈活性的「務實外交」政策，除正式外交之外，亦強調非傳統式的外交活動，如：學術外交、議會外交、政黨外交、地方外交、經貿外交，私人訪問外交等多種形式，執行後獲得前所未有的重大成果⁶。其中，以省市或縣市政府與他國地方政府進行之「地方外交」（或稱「城市外交」），即是務實外交重要的一環。在傳統的中央政府外交活動之外，以省市或縣市地方政府為主體，與外國地方政府締結姐妹省（縣、市）方式，建立彼此密切的關係，多年來即已存在。透過此種地方政府對外關係的擴展，與傳統中央政府外交活動兼籌並顧，為務實外交呈現一種嶄新的風貌⁷。

以台北市為例，參與國際活動行之有年，早期作為包括外賓接待、出國訪察、姐妹市交流等，主要在於配合中央整體外交活動，缺乏通盤完整的政策規劃（如：計畫目標、推動策略及執行方案等）。惟自 1994 年直轄市長改由市民直接選舉以來，由於國內外政經環境變遷，推動城市外交成為提昇國際能見度、強化國際競爭力的不二法門。是以，陳水扁與馬英九兩位市長，接續開展城市外交工作，將其納為市政府的重大政策項目之一，並有具體可觀的成果展現。

針對台北市政府推展城市外交之作法，楊志恒及黃東益（2001）認為在一個面向全球化的世界以及兩岸關係低迷的環境下，至少具有下列二項重要意義：

⁴ 蔡政文、吳榮義、丁守中，《加強實質關係至建立外交關係途徑之分析》，行政院研考會，1993，頁 195。

⁵ 羅致政，〈務實外交的檢討與評估〉，《國策期刊》，Vol.3，1998。
http://www.inpr.org.tw/publish/pdf/m3_4.pdf，2005/7/7。

⁶ 楊力宇，〈務實外交已取得突破性成果〉，《中央日報》，民 84.6.25，版 2。

⁷ 〈地方外交、政黨外交、政府外交－台灣『務實外交』的另一種風貌〉，《民眾日報》社論，民 84.9.25，版 2。

- (一) 在全球化趨勢下，傳統民族國家的疆界逐漸模糊、國與國之間的關係日益縮小、媒體與科技的日新月異，使得政策擴散的速度加快。因此，從不同政治體系的經驗學習已成為政策制定的常態，如何引進成功的經驗並避免政策失誤，已是一個城市管理的重要課題，城市外交的重心也在於此。
- (二) 在過去傳統思維下，國家是外交的主體，外交運用的工具則以武力與嚇阻等為主。由於全球化浪潮的衝擊，第二軌、第三軌外交盛行，城市、跨國公司、社區、民間組織或市民本身，逐漸在外交場域中扮演重要角色。我國外交處境過去一向極為艱難，城市在新的外交情勢下，應可彌補國家在外交上的不足，進而扮演更為積極的角色⁸。

本文嘗試以台北市政府推展城市外交之個案作為探討範疇，冀望藉此印證實務與理論之關聯，並分別檢視不同階段之策略、作法及成果是否有效達成預期願景及目標，進而獲致政策學習與自我發展的效益。

貳、相關理論及重要意涵

一、相關理論探討

1970 年代以來，隨著全球化發展及經濟結構變遷，「城市」的重要性與日俱增，其在全球治理的角色也產生明顯變化，自然吸引不少學者進行「世界城市」(world cities) 或「全球城市」(global cities) 的相關研究。

John Friedmann (1986) 率先提出「世界城市」的概念，他在〈世界城市的假設〉(The World City Hypothesis) 一文中指出：「一個城市如何融入全球經濟體系、以及它在世界經濟體系中所發揮的功能，對於該城市結構的改變，將有決定性的影響；國際城市在生產及人員僱用方面成為關鍵的控制點，它們成為國際資金累積和集中之處，也是國內和國際移民之目的地⁹。」他更進一步指出：「一種嶄新的全球分工體系，事實上是透過一些『世界城市』來實現的。這些城市有特殊的經濟及社會結構，成為全球資本累積的『指揮中心』(control center)。」

⁸ 楊志恒、黃東益，《台北市政府拓展城市市政交流之研究—建構台北、香港、上海三城市政交流機制》，台北市政府研考會，2001，頁 1。

⁹ John Friedmann, "The World City Hypothesis", *Development and Change*, Vol.17, No. 1 (1986), pp. 69-84.

而城市如何與全球化的經貿脈動結合，及城市如何調整空間功能上的佈局，以因應全球化的衝擊，將影響到城市本身社會、經濟及政治上的結構轉變¹⁰。」

Peter Hall (1998) 也具體指出：「世界主要城市的經濟角色，受到下列三項因素的因影響，分別是：全球化 (globalization)、向資訊化生產模式移轉 (information model of production) 及資訊交換的科技 (technology of information transfer)。」他更進一步強調：「全球化的影響而日趨專業化 (specialization)，知識經濟的興起、尤其是交通運輸及資訊傳播的科技，更將全球主要城市連成緊密的網絡。其中，航空及高速鐵路等交通工具促進人與人間面對面的溝通，並加速人口集中及大城市的興起。另一方面，電子傳播科技發達所造成的資訊化 (informationalization)，其驚人的發展速度伴隨價格日益低廉普及，促使相關資訊在各城市間快速有效地散播。換言之，便捷的交通有利於城市的興起，而日新月異的電子傳播科技則突破空間的藩籬，加速資訊的交流與共享¹¹。」

此外，Manuel Castells (1996) 宣示「網絡社會」(network society) 正式崛起，並指出「1980 年代以來，資訊技術革命已經成為容許資本主義系統進行再結構基本過程……它加速、導引與塑造了資訊技術範型，並引出相關的社會形式。此一新的『技術－經濟』系統，可以很恰當地稱為『資訊化資本主義』(informational capitalism)¹²。」另一方面，他同時將此種新經濟名之為資訊化 (informational)、全球 (global) 與網絡化 (networked) 的經濟，以標明其基本且獨特的特徵，並強調特徵之間的交織連結。Manuel Castells 指出：「這種經濟會在 20 世紀最後 25 年裡出現，乃是因為資訊科技革命提供了不可或缺的物質基礎。正是經濟的『知識－資訊』基礎、全球性的觸角、以網絡為基礎的組織形式，以及資訊科技革命之間的歷史扣連，才催生了一個新而獨特的經濟系統¹³。」

¹⁰ 冷則剛、關秉寅，《台北市因應全球化策略之研究：以會議及展覽產業為例》，台北市政府研考會，2003，頁 13。

¹¹ Peter Hall, "Challenges and Responses: Capital Cities in the 21st Century", keynote speech delivered at *World Capitals Forum 1998*, International Union of Local Authorities, Taipei City Government, Taipei, Taiwan, May 27-29, 1998.

¹² Manuel Castells 原著，夏鑄九、王志弘等校譯，《網絡社會之崛起》(台北：唐山出版社，2000 修訂再版)，頁 14-19。

¹³ 同前註，頁 85。

綜上所言，由於全球化及經濟發展雙重因素的衝擊，城市在全球治理的角色日趨重要，而交通、電子傳播及資訊科技等蓬勃發展與日趨普及，更強化了城市間相互交流與彼此學習的深度與廣度。

至於城市間相互交流與彼此學習的主要理論基礎，黃東益（2001）提出「政策學習」（policy learning）的概念，並指出：「政策學習的相關概念過去主要用於描述或分析國家之間的政策趨同（policy convergence）、政策擴散（policy diffusion）或政策移植（policy transfer），主要分析單位以國家為主，鮮少分析國家以外的其他單位，如地方政府或城市。然而隨著全球化的來臨，城市在全球治理的角色已和以往有顯著差異，國家間互相學習的研究結果，提供了城市交流及市政學習的啓示¹⁴。」基此，他進一步提出三項研究的重要發現：

- （一）不管（政策）移植之標的是價值層面（如：政策目標、意識型態、政策風格等）、制度層面（包括法律的制定及政策工具）或技術層面（如：行政技術、流程或科技等），「資訊的取得與否」是政策移植成敗之最重要影響因素。成功的政策移植，必須以系統化與關鍵性知識做為基礎。這些知識除了政策內涵外，還包含其後果的評估及成敗因素的分析。
- （二）菁英網絡（elite networking）的形成，包括：政務官、常任文官、壓力團體、政黨、政策專家或企業家、顧問或智囊團、跨國組織或超國家機構等成員，都能涵蓋在政策移植網絡裡，並將成員的政治或知識資源，帶入整個政策發展的過程中，對於政策學習是不可或缺的。
- （三）就政策本身性質而言，目標愈清楚、計畫愈簡單的政策，學習愈容易成功。而就政策學習的限制而言，政策複雜度、過去政策、結構或制度、可行性（意識型態、文化相近程度、技術、經濟、官僚作風）、語言及過去關係等因素，都將影響政策移植的成敗，這些因素也適用於城市間的政策學習¹⁵。

二、城市外交之重要意涵

針對「全球化」的演進歷程，吳英明及鄭明達（2001）稱之為「解構既有國

¹⁴ 黃東益，〈城市外交與政策學習—台北、香港『雙城論壇』的個案探討〉，《城市外交與全球治理研討會》，義守大學，2001，頁 10-5。

¹⁵ 同前註，頁 10-9。

家主權與疆界意涵的過程」，它一方面加速國家融入以全世界為單一場域的全球體系，另一方面也意味著世界各地的民間社會「跨越國界」進行各種廣泛而複雜的直接聯繫。在此一形勢下，地方政府也毫不例外地被融入全球體系，並在複雜的新現實中積極尋找自己的利益與地位。而此一形勢同時造成下列三方面的影響，第一是改寫固有的中央與地方關係；第二是確立「地方治理」（local governance）、「都市治理」（urban governance）的架構；第三則是擴展「城市外交」（city diplomacy）的空間¹⁶。

首先，就中央與地方關係而言，Rhode and Marsh（1992）提出「權力互賴」（interdependence of power）模式，將兩者關係視為一個「賽局」（game）。在「賽局」場域中，兩個參與者皆實施策略、以獲取優勢（advantage）；且會運用並配置自己擁有的各方面資源、盡可能擴大影響力，以致力達成自己設定的目標，並盡量避免自己更加依賴對方¹⁷。李惠宗及張壯熙（1997）則提議打破現行中央與地方「上下主從」固有的關係模式，改以「對等協力」的新型式，並建立新的「協同合作」治理機制，中央與地方關係是「協力關係」，而非「從屬關係」¹⁸。

其次，Clarence Stone（1989）倡議「都市政權理論」（urban regime theory），堪稱「地方治理」與「都市治理」最具代表性論著，他主張：「面對經濟與環境變遷的挑戰，（地方）政府與非政府（non-governmental）兩個行為者應相互依賴（interdependence），並應加強進行合作與協調……（地方）政府被定位為民間社會資源再分配的觸媒，而非過去凡事事必躬親的權威執行主體¹⁹。」

再者，外交權力或外交事務，依以往一般認知係掌握於中央政府手中。時至今日，吳英明及鄭明達（2001）主張：「城市外交（或地方政府參與外交事務）是基於全球互賴的本質事實。對中央政府而言，城市外交是實踐兩者對等協力新架構的主要方式之一，同時也意味著國家整體外交利益的極大化；對城市而言，

¹⁶ 吳英明、鄭明達，〈全球治理與地方國家〉，《城市外交與全球治理研討會》，義守大學，2001，頁 1-16。

¹⁷ 同前註，頁 1-17。

¹⁸ 李惠宗、張壯熙，《中央與地方權限劃分之研究》，內政部，1997，頁 47。

¹⁹ 吳英明、鄭明達，前引文，頁 1-18。

城市外交也厚植了自治權的內容，拓深了地方自治的施為空間²⁰。」

至於城市外交之主要內涵，過去一般認為係指：以城市為主體，從事城市之間的交流與合作，透過正式締結（姐妹市）、國際組織、會議及民間團體等種種方式，進行政治、經貿、文化、學術等的交流。傳統上也稱為「城市間的國際合作」（Municipal International Cooperation，簡稱 MIC）²¹。然而，田弘茂等（1999）則主張：「隨著國際關日趨複雜及多元，城市外交之對象不再以另一個國外城市為限，而包含了國際社會中的所有可能成員，諸如：主權國家、國際政府組織、國際非政府組織、其他國家的次級組織、跨國企業等，均可能成為城市進行跨國活動所觸及的層面²²。」

此外，林嘉誠（1996）認為：「此種不特別著重國與國間之關係，而以城市自身的主動行為，透過各種正式或非正式的國際活動，不同議題網絡分享城市彼此間的成功經驗與意見的交流，解決城市自身問題及開拓自我發展的機會」的作法，也可視為城市外交的重要內涵²³。吳英明及鄭明達（2001）則主張應同時具備下列三項：首先，城市外交可成為國家總體外交的一環；其次，城市外交為一個城市自我發展的重要方法及策略；第三，城市外交需要民間（私部門）參與和支持，進而使其活化²⁴。

綜上所述，城市外交與傳統外交之間，依存著相輔相成的互賴關係。亦即：「在國家與國家雙邊或多邊的互動關係中，城市外交發揮的是『增強』、『延伸』及『功能溢出』的效果²⁵。」而城市也透過不同方式、針對不同議題、結合民間參與，積極與國際社會中所有可能成員進行跨國交流，分享成功經驗，達成政策學習與自我發展的目的。

以下謹就台北市政府推展城市外交之政策緣起及演進歷程、萌芽及發展期二階段之重要施政及具體作為，分別予以析述。

²⁰ 同前註，頁-21。

²¹ 田弘茂、周世雄、羅致政，《台北市政府城市外交政策成效評估之研究》，台北市政府研考會，1999，頁 11。

²² 同前註。

²³ 林嘉誠，〈城市外交—以台北為例〉，《國際空間再突破之策略學術研討會》，國家發展研究文教基金會，1996，頁 3。

²⁴ 吳英明、鄭明達，前引文，頁 1-21。

²⁵ 李台京，〈地方政府的國際活動：新竹市個案研究〉，《城市外交與全球治理研討會》，義守大學，2001，頁 13-2。

參、政策緣起及演進歷程

一、台北市城市外交之政策緣起

如欲探究台北市政府推展城市外交之緣起，有必要先行回顧當時國內外的政經環境背景。

首先，就中央與地方政府互動關係而言，由於早年政府採行「完全掌握中央並管控地方」的手段，以致地方自治權長期遭中央之壓縮。迨至 1994 年立法院三讀通過《省縣自治法》及《直轄市自治法》，並於同年 12 月 5 日舉行首次省長、直轄市長的選舉，使得省、市長取得更高與直接的民意支持，不僅結束了自民國 39 年 4 月起施行「台灣省各縣市實施地方自治綱要」等行政命令之地方自治時代，開啓地方自治的新紀元²⁶。以台北市為例，由於市長由官派改爲市民直接選舉，歷經激烈選戰以後由陳水扁當選市長。對於以往官派市長的政治運作模式、中央與地方政府互動關係的影響等，均造成極大的衝擊。其中，以台北市爲主體，積極從事對外關係的拓展，自然與昔日配合中央外交活動的作法迥然不同。

其次，亞太地區乃是過去 20 年來全球經濟動態發展最蓬勃的區域，日本扮演領先的角色，台灣、香港、新加坡及南韓等「亞洲四小龍」追隨在後，共同創造了經濟奇蹟。此一快速的經濟成長不僅增加亞太國家間的互賴，也促進其與非亞太地區國家的經濟互動²⁷。成立於 1989 年的「亞太經濟合作會議」（Asia Pacific Economic Cooperation，簡稱 APEC），即是最佳佐證。APEC 會員國於 1988 至 1993 年的年平均經濟成長率爲 8.81%，較世界同期的年平均成長率 7.92% 爲高；而 1993 年 APEC 會員國的貿易總額爲 3 兆 4,250 億美元，佔世界貿易總額的 45.8%²⁸。就地理位置而言，台灣位於亞太海洋國家與陸地國家接觸的交鋒線上，也是東南亞與東北亞交通網絡的樞紐角色；就亞太地緣經濟來說，

²⁶ 蔡良文，〈我國地方政府人事權之演變與發展〉，《中央與地方關係學術研討會》，政治大學中山人文社會科學研究所，2001，頁 81。

²⁷ 蔡政文、林文程，〈台北市國際化的問題與遠景〉，《城市國際化策略會議論文集》，台北市政府都市發展局，1996a，頁 70。

²⁸ 左峻德、劉孔中，〈亞太經濟合作會議之回顧與前瞻〉，《經濟情勢暨評論季刊》，卷 1 期 3，1995。http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/sa232.htm，2005/7/7。

台灣「中介」的經濟地位可以從技術、資金與市場等面向來掌握，提供亞太區域及全球經濟發展的動力²⁹。是以，台北市身為台灣首善之區，基於台灣地區整體經濟的卓越表現³⁰，支撐台北市在亞太區域經濟發展與整合中，扮演更重要的角色與功能³¹。

再者，當時行政院基於塑造高度自由化與國際化的總體經濟環境，促使貨品、勞務、人員、資金及資訊便利地進出與流通，以吸引跨國企業並鼓勵本地企業以台灣作為經營亞太市場的根據地，全力推動「亞太營運中心」計畫。此一計畫對台灣而言，不僅得以善用其地理位置的優勢，在亞太地區南、北經濟體系中扮演「承上（北方國家）啓下（南方國家）」的中介角色，也使台灣在擴大國際生存與發展空間的同時，開創出更多「牽制與主導」兩岸關係的機會與籌碼³²。「亞太營運中心」計畫根據台灣的經濟條件選擇最具發展潛力的專業營運中心，其下細分為製造中心、海運轉運中心、航空轉運中心、金融中心、電信中心及媒體中心等 6 種特定功能的專業營運中心。其中，有多項計畫之執行內容與台北市密切相關，如：積極籌建國際金融大樓、航空轉運中心有關興建台北至中正機場之捷運路網、位於南港經貿園區內之南港軟體工業園區等。是以，台北市除了積極配合相關計畫的推展外，並以務實的角度縝密規劃相對的行動方案³³。

此外，由於海峽兩岸日趨國際化，「外交」即成為中共對台政策運用的一個重要工具。就其對我「外交鬥爭」的基本策略而言，一是否定中華民國的主權國家地位，二是圍堵封殺我國的國際活動空間。是以，凡是與中共建交或互訪的國家，必在雙方建交公報或聯合公報中聲明中共是「中國唯一合法政府」，並要求各國信守「一個中國」政策。另一方面，中共持續在國際社會對我國進行全方位、多管道的封殺打壓，其目的則在於阻斷兩岸問題的國際化，消滅我國的國際人格、矮化我國的國際地位，從而將我國定位為「地方政府」或「特別行政

²⁹ 李文志，〈後冷戰時代亞太安全體系發展與台灣戰略的思考〉，《劇變中的亞太與兩岸關係》（台北：國家政策研究中心，1996），頁 77-79。

³⁰ 以 1994 年為例，台灣地區的國民生產毛額為 2,439 億美元、進出口貿易為 1,784 億美元，名列全球第 20 大經濟體、第 14 大貿易國。

³¹ 蔡政文、林文程，《台北市國際化策略之研究》，台北市政府研考會，1996b，頁 26。

³² 李文志，〈台灣發展為「亞太營運中心」的戰略意涵〉，《劇變中的亞太與兩岸關係》（台北：國家政策研究中心，1996），頁 360。

³³ 張健一，《台北市配合「亞太營運中心」行動策略之研究》，台北市政府研考會，1995，頁 1-4。

區」，以達其「一國兩制」的目標³⁴。基此，政府不得不改變原先僵化的原則與政策，採行「更實際、更靈活且更具前瞻性的作為，升高並突破目前以實質外交為主的對外關係」，此即所謂「務實外交」政策的起源。此一政策意味著政府為因應新一波的國際挑戰，開始扭轉過去以意識型態為主且過於僵化的外交策略，轉而朝向更靈活且彈性的方向邁進³⁵。準此，政府揚棄原先「漢賊不兩立」的原則，不再與中共進行「零和」的外交競賽。換言之，在面對正式外交管道受限的情況下，政府亟需仰賴「城市外交」等「第二軌道」（second track）外交活動，來突破中共對我國的外交封鎖³⁶。

綜上所述，直轄市長的直接民選、亞太營運中心的積極推動及務實外交的策略運用，均為台北市政府推展「城市外交」帶來更多與更直接的動力³⁷。

二、城市外交政策之演進歷程

「台北」做為行政單位之名稱，源自光緒元年（1875年）沈葆楨之建議。隨後，歷經清季、日治及戰後（光復）三階段質與量的改變，發展成為全台的政治及經濟中心³⁸。

自1945年台灣光復以後，台北市的政制歷經五階段變革，其地位與職權也因時而異，而大致上之發展方向為「地位不斷上升，自主性亦日強」。有關台北市政府之沿革及歷任市長，茲簡析如下：

- （一）台灣省行政長官公署時期（1945年10月—1947年4月），市長官派，歷經黃朝琴及游彌堅2位市長。
- （二）台灣省轄市市長官派時期（1947年4月—1951年1月），歷經游彌堅、吳三連及項昌權等3位市長。
- （三）台灣省轄市市長民選時期（1951年2月—1967年1月），歷經吳三連、

³⁴ 趙春山，〈中共對台政策〉，張五岳主編，《兩岸關係研究》（台北：新文京開發出版公司，2003），頁51。

³⁵ 蔡東杰，〈兩岸外交模式比較〉，張五岳主編，《兩岸關係研究》（台北：新文京開發出版公司，2003），頁135。

³⁶ 蔡政文、林文程，《台北市國際化策略之研究》，頁22。

³⁷ 田弘茂、周世雄、羅致政，前揭書，頁25。

³⁸ 黃富三，《臺北建城百年史》，台北市文獻委員會，1995，頁1-35。

高玉樹、黃啓瑞及周百鍊等 4 位市長³⁹。

(四) 直轄市市長官派時期 (1967 年 1 月—1994 年 12 月)，歷經高玉樹、張豐緒、林洋港、李登輝、邵恩新、楊金熾、許水德、吳伯雄及黃大洲等 9 位市長。

(五) 直轄市市長民選時期 (1994 年 12 月—迄今)，歷經陳水扁及馬英九 2 位市長⁴⁰。

探究台北市政府對外推展國際活動之沿革，早年主要在於配合中央政府推展之外交活動，諸如：例行的外賓接待、出國參訪、姐妹市活動等，其起源其早。

以出國參訪為例，早於高玉樹先生擔任市長時代即有具體的施政作為。他於 1955 年首次當選 (省轄市) 市長，次年隨即應美國「全美市長會議」之邀，赴美參訪並於大會閉幕典禮時以貴賓身份上台致詞；隨後他並順道參訪歐洲之西班牙、英國、法國等諸多國家，考察他們如何規劃都市建設，並將相關的理念及作法帶回台北⁴¹。

再以眾所周知的姐妹市交流為例，其緣起是因為美國艾森豪及杜魯門兩任總統倡議，他們分別於 1956 年及 1961 年提出「民間關係計畫」及「人民對人民計畫」，促使美國許多城市發起與各國重要城市結盟活動⁴²。台北市與美國休士頓市 (Houston) 結盟，是由當年外交部前駐休士頓總領事胡世勳居中協商，雙方於 1961 年 6 月 15 日宣布締結為姐妹市 (當時市長為黃啓瑞)，首開台北市姐妹市交流活動之先河。隨後，台北市基於配合政府總體外交，加強宣揚文化交流等意旨，與各友好國家重要城市相繼結盟⁴³。

然而，「城市外交」一詞首度出現於台北市政府正式 (官方) 出版品，應為 1995 年 3 月陳水扁市長向台北市議會提出之施政報告。揆諸前述報告之內容指出：「為善盡亞太地區之關鍵角色，發揮優勢生存條件，對外，須透過『城市外交』的主動出擊，以強大的經貿文化實力為後盾，爭取國際認同，拓展對外活動

³⁹ 其中，高玉樹曾於 1957 年及 1964 年二度當選，而黃啓瑞於 1961 年 8 月 22 日因案停職，由周百鍊代理，隨後獲判無罪後於 1963 年 8 月 28 日復職。

⁴⁰ 黃富三，《臺北市歷屆市長議長口述歷史》，台北市文獻委員會，2001，頁 6-7。

⁴¹ 同前註，頁 35-36。

⁴² 美國艾森豪總統倡議姐妹市交流，旨在使社會各層次的個人與團體參與市民外交，希望藉由個人關係、姐妹市或國家同盟，以減少未來世界發生衝突的機會。

⁴³ 台北市政府編印，《臺北市改制 20 年》，台北市政府新聞處，1988，頁 203。

空間。……將本市建設成魅力無窮的新都會，以活絡國際經濟文化發展網路，吸引更多外國人來台投資、洽公、旅遊、觀光、就學，使本市成為多元開放的國際城市及同步國際脈動的耀眼新都⁴⁴。」隨後，相關出版品及報章雜誌則陸續出現「城市外交」的詞語。

據此觀之，固然台北市政府參與國際活動行之有年，但早年以配合中央政府整體外交活動之推展，缺乏以台北市為主體的外交政策規劃。是以，推展城市外交政策之濫觴，似應以 1994 年 12 月 25 日陳水扁就任台北市長做為起始。隨後，馬英九贏得 1998 年的市長選舉，並未因人事更迭而中止此一政策，台北市政府依然賡續推展城市外交。換言之，陳水扁市長任內（1994 年 12 月 25 日～1998 年 12 月 24 日），有別於先前歷任市長單純配合中央整體外交的作法，代之以通盤完整的政策規劃，開啓了台北市政府城市外交的新紀元，似可視為「萌芽階段」；馬英九市長繼任以後（1998 年 12 月 25 日～迄今），除接續先前的政策與成果外，也大幅充實並強化城市外交的深度與廣度，似可以「發展階段」稱之。是以，前後兩任市長的城市外交政策，彼此之間具有密切的接續性與關聯性。以下謹就上述兩個不同階段，台北市政府城市外交重要施政作為，分別予以探討。

肆、萌芽階段之重要施政作為

一、政策願景、目標及策略

大體而言，城市外交是陳水扁市長任內的重點施政項目，揆諸陳市長多次向台北市議會提出之施政報告，即不難作為佐證。

首先，陳水扁於 1994 年 12 月 25 日就任市長，隨即應邀赴台北市議會臨時大會進行施政理念及重點報告。陳市長明白宣示以「新座標城市－強化國際競爭力」做為施政理念並指出：「台北市饒富自然景觀，三面環山、兩條河流穿越，自然資源與山川之美是不可多得的景觀城市，加上政府『亞太營運中心』之推動

⁴⁴ 陳水扁，〈「廉潔、效率、便民」－台北市議會第 7 屆第 1 次大會台北市政府施政報告〉，1995，頁 8。

及台北市第三期中程計畫⁴⁵之次第推展，塑造本市成爲一個具國際能見度、人文與自然雙修的新座標城市，將是可以預期的。」他強調：「經由基礎設施系統之齊備及現代化、國際性教育人格的培養及普及化、生活環境品質之提昇及多彩化，將本市建設成魅力無窮、人性居住且多采多姿的城市……讓『東亞的醜小鴨』徹底脫胎換骨，蛻變成爲世界級的耀眼新都⁴⁶。」

隨後，台北市議會第 7 屆第 1 次大會正式開議，陳水扁市長提出之施政報告首度使用「城市外交」的詞語，並納爲重要的市政建設項目。報告中明確指出：「台北爲我國首善之區，同時也是許多駐外機構的名稱，加上亞太金融中心的角色地位，所以不可能在國際舞台上缺席。過去雖然有做了些締造姐妹市、出席國際會議等活動，但仍未擺脫地方政府層級的交流。今天要使台北市在國際競爭上突顯出來，一定要以『城市外交』輔替『國家外交』之不足，積極促銷台北經驗、散播台北經貿實力，以開拓台灣新的國際空間⁴⁷。」

據此觀之，萌芽時期城市外交的願景，即是陳水扁市長所揭櫫的「新座標城市－強化國際競爭力」，企盼能使台北市徹底脫胎換骨，塑造成爲一個具國際能見度、人文與自然雙修的新座標城市。

至於城市外交所欲達成的目標方面，主要在於以城市外交來輔替國家外交之不足，並希望能達成積極促銷台北經驗、散播台北經貿實力，以開拓台灣新的國際空間等目的。此一目標與國家總體外交所追求之目標並沒有衝突，且具有相輔相成的功能。換言之，國家外交的存在爲城市的國際生存與發展空間提供了必要條件，而城市外交的多元與彈性也爲國家外交創造更多的籌碼與實力。就兩者所要達成的目標而言，都是爲了提昇國家的生存空間、創造更多的人民福祉⁴⁸。

此外，陳水扁市長自詡城市外交爲一「創造新的外交模式」，是重要施政理念的一環，也是整體台北經驗向外延伸的一個重要面向。其具體之推動策略，則希望透過此一新的城市外交模式－更多元的參與城市之間的互動交流及參與國際

⁴⁵ 台北市政府中程計畫係李登輝市長任內開始推動，第 1 期中程計畫自 72 年至 77 年，第 2 期爲 78 至 83 年，第 3 期中程計畫原訂自 84 年開始，後因陳水扁市長改弦易轍，以公共工程中程計畫（自 85 年至 88 年）取而代之。

⁴⁶ 陳水扁，〈「希望的城市、快樂的市民」－台北市議會第 7 屆臨時大會施政報告〉，1995，頁 5-6。

⁴⁷ 陳水扁，（1995a），頁 8。

⁴⁸ 田弘茂、周世雄、羅致政，前揭書，頁 20。

性的組織和活動，來拓展台北的國際能見度，在國際場合擁有發言空間，進而將台北推進國際舞台⁴⁹。

二、具體作法及重要成果

就陳水扁市長 4 年任內而言，台北市政府的城市外交，進入萌芽時期。台北市藉由推動城市外交，一方面加強與國際城市進行市政觀摩交流及各項合作計畫；另一方面，也積極融入國際社會網絡、拓展國際活動空間並提昇國際地位，充分體現「拓展都市交流、建構國際地位」的目標。至於具體作法方面，台北市政府除廣續締結姐妹市外，也藉由積極出席國際會議及城市互訪等主動出擊的方式，來加強與各國國際都市進行經濟及文化等各方面的交流⁵⁰。

綜觀陳水扁市長任內城市外交之重要施政及具體作為，大致包括：籌建國際金融大樓、締結 14 個姐妹市及 1 個夥伴市、推動交通設施國際化、爭取舉辦 2001 年國際地方政府聯合會（International Union of Local Authorities, IULA）年會、辦理世界首都論壇（World Capital Forum）、推動敦化南北路金融專業特區、辦理國際地方政府聯合會 1998 年亞太分會會議等⁵¹。其中，尤以籌建國際金融大樓、締結 14 個姐妹市及 1 個夥伴市、辦理世界首都論壇三項最具代表性，茲分述如下：

（一）籌建國際金融大樓

國際金融大樓之籌建，係行政院經建會規劃「亞太金融中心」計畫中的具體措施之一。「亞太金融中心」是「亞太營運中心」6 大中心之一，希望藉由「境外完全自由，境內逐步開放」的模式，擴大市場規模，發展台灣做為本國與外國機構在東亞地區從事跨國金融業務的重要據點。計畫中針對現有硬體設施的改善，擇定在台北市信義計畫區內籌建國際金融大樓，並採 BOT 方式，由台北市政府設定地上權將土地提供給投資者開發興建⁵²。

⁴⁹ 陳水扁，〈不要讓台北在地圖上消失〉，《中國時報》，民 86.4.21，版 14。

⁵⁰ 陳水扁，〈「魅力在台北、快樂向前行」－台北市議會第 7 屆第 3 次大會台北市政府施政報告〉，1996，頁 54-56。

⁵¹ 台北市政府，〈3 年多以來重要市政建設成果〉，1998，頁 16。

⁵² 魏啓林，〈台北市政府因應亞太營運中心構建之角色與功能研究〉，台北市政府研考會，1996，頁 5-10~5-11。

就籌建金融大樓整體專案時程而言，計分：計畫形成、招標準備、招標、評審、簽約、興建、營運及移轉等 8 個重要階段。其中，陳水扁市長任內扮演最關鍵的角色，參與了計畫形成、招標準備、招標、評審、簽約至興建階段（1998 年 1 月 13 日開始動工，預訂 4 年後完工用）等 6 個階段⁵³，詳如附表一。

附表一：台北國際金融大樓籌建專案時程一覽表

	專案階段	重要工作項目及完成時間
1	計畫形成階段	1991 年，全國金融會議決議選擇適當公有土地興建國際金融大樓 1992 年 5 月，中央銀行、財政部與台北市政府協商決定以台北市信義計畫區為國際金融大樓興建地點 1995 年 1 月 18 日，行政院成立跨部會「台北國際金融大樓籌建委員會」 1995 年 12 月 13 日，台北市政府組成「台北國際金融大樓籌建工作小組」，實際執行本案相關事宜 1997 年 1 月 27 日，台北市議會通過「台北國際金融大樓定地上權開發計畫」
2	招標準備階段	1997 年 5 月 5 日，開始進行投資人甄選
3	招標階段	計有 7 家公司參與投標，押標金各 7 億元
4	評審階段	1997 年 7 月 7 日，第一階段資格標審查，6 家符合資格 1997 年 7 月 12 日，第二階段正式標審查權利金，由中華開發領銜之台北國際金融中心企業聯盟得標，權利金為 206.88 億
5	簽約階段	1997 年 7 月 22 日，台北市政府、得標廠商及台灣證交所三方簽訂合作開發備忘錄，證交所與得標廠商以合組公司方式保證台灣證交所入駐金融大樓 15 年 1997 年 10 月 20 日，台北市政府與得標廠商簽訂「開發經營契約」及「設定地上權契約」，地上權存續期間為 70 年，期滿時地上物無償歸屬台北市政府
6	興建階段	1998 年 1 月 13 日，開始動工：樓高 488 公尺、樓層為 101 層
7	營建階段	預計 2002 年，完工並開始營運
8	移轉階段	預計 2166 年，無償移轉給台北市政府

資料來源：張大成、顧萱萱，《「台北國際金融大樓」BOT 專案財務規劃與風險評估》，台北市政府研考會，2000，頁 3-15。

對台北市來說，國際金融大樓之籌建除了可以帶動信義計畫區的發展，更可

⁵³ 張大成、顧萱萱，《「台北國際金融大樓」BOT 專案財務規劃與風險評估》，台北市政府研考會，

吸引諸多國際性金融機構到台北市來營運，設立亞太地區之營運總部，進一步擴大金融市場的國際化規模，有效發揮台北進軍國際金融商務之優勢⁵⁴。

（二）締結 14 個姐妹市及 1 個夥伴市

「姐妹市」交流活動起源其早，其主要目的在於下列三項：第一是促進台北市的國際化，增進國際參與及與各城市之友好關係，借鑒他國城市之建設經驗。第二是結合政府與民間力量，透過國際交流與合作計畫，為民眾創造商機、謀求福祉。第三是利用此一廣泛與國際都會締盟之方式，輔替我國外交處境之不足⁵⁵。

自 1961 年 6 月 15 日黃啓瑞市長與美國休士頓市締結姐妹市以來，歷任市長皆陸續推動姐妹市交流活動，截至黃大洲市長任內共計與 30 個姐妹市締盟，詳如附表二。

附表二：1961~1993 台北市締結姐妹市情形一覽表

	市長姓名	姐妹市名稱	締盟日期
1	黃啓瑞	美國，休士頓市 (Houston)	1961 年 6 月 15 日
2	高玉樹	多哥，洛梅市 (Lome)	1966 年 10 月 12 日
3	高玉樹	菲律賓，馬尼拉市 (Manila)	1966 年 12 月 12 日
4	高玉樹	貝南，科多努市 (Cotonou)	1967 年 6 月 29 日
5	高玉樹	韓國，漢城市 (Seoul)	1968 年 3 月 23 日
6	高玉樹	菲律賓，奎松市 (Quezon)	1968 年 6 月 29 日
7	高玉樹	越南，西貢市 (Saigon)	1968 年 12 月 7 日
8	高玉樹	美國，舊金山市 (San Francisco)	1970 年 2 月 2 日
9	高玉樹	多明尼加，聖多明哥市 (Santo Domingo)	1970 年 2 月 16 日
10	張豐緒	美國，關島 (Territory of Guam)	1973 年 1 月 12 日
11	張豐緒	宏都拉斯，德古西加巴市 (Tequigalpa)	1974 年 5 月 24 日
12	林洋港	美國，克里夫蘭市 (Cleveland)	1975 年 9 月 25 日
13	林洋港	沙烏地阿拉伯，吉達 (Jeddah)	1978 年 2 月 25 日
14	李登輝	美國，印第安那波里斯市 (Indianapolis)	1978 年 9 月 11 日
15	李登輝	美國，馬歇爾市 (Marshall)	1978 年 11 月 29 日

2000，頁 3-15。

⁵⁴ 陳水扁，《台北市議會第 7 屆第 4 次大會台北市政府施政報告》，1996，頁 43。

⁵⁵ 台北市政府研考會，《台北市跨世紀建設藍圖綜合本》，1997，頁 445。

	市長姓名	姐妹市名稱	締盟日期
16	李登輝	美國，鳳凰城市（Phoenix）	1979年3月13日
17	李登輝	美國，洛杉磯市（Los Angeles）	1979年5月18日
18	李登輝	美國，亞特蘭大市（Atlanta）	1979年11月5日
19	李登輝	美國，奧克拉荷馬市（Oklahoma）	1981年2月23日
20	楊金熾	南非，約翰尼斯堡市（Johannesburg）	1982年10月16日
21	楊金熾	澳洲，黃金海岸市（Gold Coast）	1982年10月30日
22	楊金熾	南非，普利托里亞市（Pretoria）	1983年10月8日
23	楊金熾	哥斯達黎加，聖約瑟市（San Jose）	1984年1月11日
24	楊金熾	馬拉威，里朗威市（Lilongwe）	1984年7月3日
25	許水德	法國，凡爾賽市（Versailles）	1986年6月21日
26	許水德	聖露西亞，卡斯翠市（Castries）	1987年2月14日
27	許水德	巴拉圭，亞松森市（Asuncion）	1987年3月9日
28	吳伯雄	巴拿馬，巴拿馬市（Panama）	1989年2月21日
29	黃大洲	尼加拉瓜，馬拿瓜市（Managua）	1992年5月7日
30	黃大洲	薩爾瓦多，聖薩爾瓦多市（San Salvador）	1993年10月9日

資料來源：台北市政府禮賓科彙編，《台北市國際姐妹市簡介》，1998。

整體而言，早年姐妹市之締盟與交流，主要在於配合中央政府外交活動之推展，交往對象大多以邦交國家或美國重要城市為主。陳水扁市長上任後，大力推展姐妹市的締盟與交流活動，一舉締結 14 個姐妹市及 1 個夥伴市，詳如附表三。

附表三：1994~1998 台北市締結姐妹市及夥伴市情形一覽表

	市長姓名	姐妹市或夥伴市名稱	締盟日期
1	陳水扁	波蘭，華沙市（Warsaw）	1995年9月8日
2	陳水扁	俄羅斯，烏蘭烏迪市（Ulan-Ude）	1996年8月22日
3	陳水扁	美國，波士頓市（Boston）	1996年9月3日
4	陳水扁	美國，達拉斯市（Dallas）	1996年11月18日
5	陳水扁	塞內加爾，達卡市（Dakar）	1997年4月12日
6	陳水扁	甘比亞，班竹市（Banjul）	1997年4月14日
7	陳水扁	幾內亞比索，比索市（Bissau）	1997年4月15日
8	陳水扁	史瓦濟蘭，墨巴本市（Mbabane）	1997年4月18日

	市長姓名	姐妹市或夥伴市名稱	締盟日期
9	陳水扁	蒙古，烏蘭巴托市（Ulaanbaatar）	1997年9月17日
10	陳水扁	墨西哥，聖尼古拉斯市（San Nicolas）	1997年10月17日
11	陳水扁	玻利維亞，拉巴斯市（La Paz）	1997年10月21日
12	陳水扁	瓜地馬拉，瓜地馬拉市（Houston）	1998年4月7日
13	陳水扁	賴比瑞亞，蒙羅維亞市（Monrovia）	1998年5月28日
14	陳水扁	立陶宛，維爾紐斯市（Vilnius）	1998年5月28日
15	陳水扁	（夥伴市）美國，安克拉治市（Anchorage）	1997年9月25日

資料來源：<http://www.protocol.taipei.gov.tw/html/C4.HTM>，2005/6/2。

據此觀之，除了延續先前歷任市長的基礎，陳水扁市長任內有關姐妹市或夥伴市締盟與交流活動，的確展現斐然可觀的成果。非但締結 14 個姐妹市及 1 個夥伴市，居歷任市長之冠；締盟交往的對象也不再侷限於邦交國或美洲地區國家，其觸角甚至延伸至諸多社會主義國家，如：波蘭（華沙市）、俄羅斯（烏蘭烏迪市）、蒙古（烏蘭巴托市）及立陶宛（維爾紐斯市）等，創新了姐妹市交流的固有模式。

（三）辦理世界首都論壇

陳水扁市長主政 4 年期間，在台北市舉辦國際會議也是城市外交的重要工作項目，較重要者包括：1995 年 9 月的「亞洲首都議員會議」、1996 年 1 月至 3 月的「台北國際化圓桌會議」、1996 年 4 月的「城市國際化策略會議」、1998 年 3 月的「國際地方政府聯合會亞太分會會議」及 1998 年 5 月的「世界首都論壇」等。其中，尤以「世界首都論壇」最具代表性，陳水扁市長並以「本府有史以來最盛大的地方政府國際會議」深自期許。

本項國際會議得以順利舉辦，應追溯自 1997 年 4 月陳水扁市長出席的國際地方政府聯合會（International Union of Local Authorities, IULA）⁵⁶ 第 33 屆世界大會。本次大會於 1997 年 4 月 4-11 日在模里西斯舉行，陳水扁市長率團出席，除了當選 IULA1997 至 1999 年世界執委會委員外，並於 4 月 9 日的「世界首都

⁵⁶ IULA 成立於 1913 年，係由地方政府所組成，堪稱當今最具歷史、涵蓋面最廣的國際地方政府組織，台北市政府於 1980 年加入成為會員國。

論壇」會議中，提議 1998 年恢復並在台北市舉行⁵⁷，獲得全體出席市長同意。此一重大的外交成果，除有機會在各國首都市長面前展現台北的市政建設成效，對於提昇台北市及我國之國際地位，亦有莫大助益⁵⁸。另一方面，針對於台北市爭取到世界首都論壇的主辦權，外交部也表達樂觀其成的態度，並將全力配合未來整體活動的推動理，此舉也直接印證城市外交與國家整體外交間相輔相成的關係。

爲了籌辦「世界首都論壇」，台北市政府除了由陳水扁市長親自召集相關首長組成專案小組外，更積極尋求府外各界的支持與協助。陳市長不諱言地指出：「世界首都論壇之定位爲國際會議，而（城市）外交政策，市府不能自外於中央；此次活動，市府能力有限，不但中央應支持，也應爭取民間協助。」他更進一步表示：「世界首都論壇是提高台北市能見度的好機會，應可以主題報告方式，邀請具代表性的首都市長舉辦圓桌會議．．．各局處應積極參與，更要結合中央、台北市議會、民間企業及學術團體之力，辦一場像樣的（國際）活動⁵⁹。」

然而，籌辦過程也遭受中共的阻撓與掣肘，不斷藉由其強大的外交實力，謬稱「中國只有一個，台灣是中國的一省，中國的首都在北京，台北只是中國一個普通城市，沒有資格來辦理世界首都論壇」，企圖影響有心前來參加的各首都城市。所幸，台北市政府籌辦的脚步並未稍有停歇，反而更加積極聯繫與爭取，以致大多數的首都城市不受中共影響，依舊接受邀約如期前來台北。

1998 年 5 月 27 日「世界首都論壇」正式揭幕，邀集全球 58 國、67 個城市、179 位市長及代表（其中包括 51 個國家的首都）與會⁶⁰。陳水扁市長於開幕致詞中表示：「21 世紀的國際關係不再是單純的國與國之間的模式，也包括地方政府間、非政府組織間的關係。所以今天在台北舉行世界首都論壇，討論城市間共同的問題，不但符合時代潮流，更能前瞻描繪未來趨勢，其重要性與使命感自是意義非凡。」在此同時，開幕典禮也邀請享譽國際的倫敦大學教授 Peter Hall

⁵⁷ 「世界首都論壇」過去曾分別於日本東京、塞內加爾達卡及加拿大渥太華舉辦過 3 屆，1992 年應由阿根廷布宜諾斯艾利斯接辦，但因故停辦。本屆大會許多首都城市代表認爲應恢復辦理，台北市提議爭取 1998 年主辦權，在會議中達成共識。

⁵⁸ 陳水扁，《參加國際地方政府聯合會第 33 屆世界大會出國報告》，1997。

⁵⁹ 《聯合報》，民 86.4.25。

⁶⁰ 台北市政府，《87 年度台北市政紀要》，1998，頁 51。

發表「挑戰與回應：21 世紀的首都城市」（Challenges and Responses: Capital Cities in the 21st Century）主題演講，並針對「發展與環境」、「教育與文化」、「社會與經濟」等議題舉行圓桌會議。

有關三場圓桌會議均分別由國外城市代表及市府局處首長，以各城市之特色發表論文，交換彼此經驗，詳如附表四：

附表四：世界首都論壇圓桌會議城市論文一覽表

議題	城市	發表人	論文
發展與環境	華沙	市長 Marcin Swiecicki	華沙市 20 世紀的轉型策略，以邁向永續發展的都市
	台北	環保局長 劉世芳	發展與環境－台北觀點與經驗
文化與教育	維也納	議長 Maria Hampel-Fuchs	維也納文化資產保存
	羅馬	議長 Adalberto Baldoni	義大利羅馬市介紹
	台北	教育局長 郭生玉	台北市教育及文化現況及面對的難題
社會與經濟	維爾紐斯	市長 Paksas Rolandas	立陶宛的投資機會
	巴拿馬	市長 Mayin Correa	巴拿馬的社會經濟情勢
	莫斯科	副市長 Anatoly Petrov	莫斯科居大不易（Housing Problem in Moscow）
	台北	財政局長 林全	台北市社會福利工作的推動與展望

資料來源：Documentation, World Capitals Forum 1998, International Union of Local Authorities, Taipei City Government, Taipei, Taiwan, May 27-29, 1998.

為期 3 天的「世界首都論壇」於 1998 年 5 月 29 日閉幕，與會各城市代表並簽署「台北宣言」（Declaration of Taipei to the World Capitals Forum）寫下完美句點。「台北宣言」以「促進地方自治、提昇政府效率」作為主軸，並揭櫫「五大原則」（Five D's），分別是：分權（Decentralization）、鬆綁（Deregulation）、發展（Development）、民主（Democracy）和尊嚴（Dignity），作為未來城市建設的發展趨勢。此外，如何改善地方行政效率、提昇城市生活品質、推廣終身學習教育、消弭社會貧富不均、促進兩性平權等則為

未來主要的工作目標⁶¹。

綜上，本次「世界首都論壇」有效突破中共的封鎖與打壓，與會城市及代表（來自 3 大洋、5 大洲，計 58 國、67 個城市、179 位市長及代表）打破以往市政府歷年來國際會議的規模，對於提昇台北的國際能見度、行銷市政建設成果、交換城市治理經驗等，均有莫大裨益。此外，台北市政府全體總動員並有效結合中央政府、台北市議會、學界及民間資源共同參與之成功模式，也為城市外交樹立一項新的里程碑。

伍、發展階段之重要施政作為

一、政策願景、目標及策略

早於馬英九擔任台北市長之前，即在競選行動白皮書中主張「充實城市外交之內涵」，同時將市政府的角色定位在「創造交流環境、提供交流協助」。他強調：「台北市要成為國際化都市，首先要做到能讓國際人士願意來到台北、且願意長居台北。如此，營造一個國際人士能被吸引、覺得安適的國際化環境，自然是刻不容緩。他並揭示「營造活潑多元的國際化環境」及「推動深入民間的國際間交流」作為兩大政策主軸，期許市政府面對 21 世紀國際交流的快速擴大與深化，應儘速展開全方位的國際化工作，方能與時代同步、與全球同心⁶²。」

隨後，馬英九贏得選戰，繼陳水扁之後接任台北市長。有關城市外交政策非但未因人事更迭而中止，反而加速推動、全面開展，並呈現出嶄新的政策風貌。他期許市府團隊以打造「世界級首都」及讓台北成為「世界第一流的城市」做為理想，希望台北能在世界舞台上佔有一席之地，完成「台北站出去，世界走進來」的目標。他認為：「只有台北能夠站出去，提高在國際上與城市間的能見度，也才能讓世界因為認識台北而走進來。」是以，馬市長以「打造世界級首都」做為施政的願景，他並以「居住環境比美雪梨、行政效率趕上新加坡、文化發展同步波隆那、藝文發展媲美愛丁堡、自然環境不亞於峇里島」做為主要的學

⁶¹ *Documentation, World Capitals Forum 1998, International Union of Local Authorities, Taipei City Government, Taipei, Taiwan, May 27-29, 1998, p.11-1。*

⁶² 馬英九，《馬英九行動白皮書—文化篇》，1994，頁 35-40。

習標竿⁶³。

有關城市外交的目標，主要在於提昇台北市的國際能見度，增強全球經濟體系的競爭力，並在接受外來文化影響的同時保有獨特的本土文化。市政府更期望透過「促進經濟、文化交流、推廣觀光、學生交換、對外援助」等議題，與國外城市進行交流，使台北市成爲一個「多元化、國際化」的城市⁶⁴。

至於城市外交的策略方面，馬市長認爲：「台北市除了必須要發展突出的本土特色之外，更需要營造國際化環境，推動深入民間的國際間交流，全方位展開國際化工作。」是以，台北市政府也致力充實城市外交內涵，創造交流環境、提供交流協助，讓城市外交的進行超越政府官員間的彼此往返，落實在民間細水長流的永續交流⁶⁵。

值得一提的是，馬英九市長爲加強國際參與，拓展城市間實質交流，成立「國際事務委員會」，由馬市長親自兼任主任委員，除市府相關首長外，同時聘請府外具文化、經貿、外交及國際事務專長的學者專家、民意代表及社會人士擔任委員。國際事務委員會扮演台北市政府推展城市外交的火車頭，其主要職掌包括：研擬國際事務政策、指導國際化策略、國際性或涉外活動的統籌協調、推動與民間團體共同爭取主辦或參與國際會議及國際合作等事宜⁶⁶。在此同時，台北市政府也發布《台北市政府對外關係白皮書》，宣告城市外交政策正式邁入了「發展階段」。

二、具體作法及重要成果

有關「發展階段」台北市政府城市外交的具體作法方面，一方面接待來訪重要外賓、派員赴國外參加國際組織及國際會議等活動、積極爭取大型國際會議或活動在台北市舉辦，以增加台北的能見度；一方面也賡續維持並加強與各姐妹市（Sister City）的友好互動，同時也藉由各類適當的合作計畫與實質交流，與國際其他重要城市建立夥伴市（Partner City）或友誼市（Friendship City）的關

⁶³ 馬英九，《台北市議會第8屆第1次大會台北市政府施政報告》，1999年，頁2。

⁶⁴ 《台北市政府對外關係白皮書（2004）》，<http://www.protocol.taipei.gov.tw/html/index-1.10.htm>，2005/6/4。

⁶⁵ 同前註，頁35-36。

⁶⁶ <http://www.protocol.taipei.gov.tw/html/index-1.2.htm>，2005/07/20。

係、或簽署各項互惠合作交流計畫等，以建立進一步的友好關係⁶⁷。

至於重要之施政成果，大致包括：觀摩國外城市建設經驗、舉辦多元的國際會議與活動、參與國際性組織及合作方案、營造雙語環境、援助姐妹市、交換「駐市藝術家」(Resident Artist)⁶⁸、深化與外僑及外勞互動等。其中，尤以舉辦多元的國際會議與活動、參與國際性組織及合作方案、深化與外僑及外勞互動等三項之作法有別於前，較具代表性，茲分述如下：

(一) 舉辦多元的國際會議與活動

近年來，台北市的國際會議與活動頻仍，但與往昔官方會議性質有別，改以多元豐富的面貌呈現。其中，較具特色且吸引國際矚目的包括：「2000年亞太文化高峰會」、「2000年世界資訊科技大會」、「2001年世界盃棒球賽」、「2002年捷運博覽會」、「2004台北健康城市國際研討會」等，涵蓋議題廣泛多元、活動形式繽紛多采。

以「2000年亞太文化高峰會」(2000 Asia-Pacific Cultural Summit)為例，其構想主要源自「歐洲文化首都」(European Cultural Capital)計畫，該計畫於1985年首度指定希臘雅典為「歐洲文化首都」，此後一年一城市爭取此一榮銜，輪流舉辦年度藝文活動(至1999年止共15城市)。2000年時則有9城市獲得指定，同時更名為「歐洲文化之都」(European Cultural City)⁶⁹。本次台北市籌辦「2000年亞太文化高峰會」，亦本諸上述理念與作法。會議於2000年6月9-11日在台北召開，共計14國、44城市、105位市長或文化機構首長出席，以「文化亞洲」(Cultural Asia)做為大會主題，會後並由32城市聯合簽署「亞太文化之都宣言」(Resolution of the Cultural City of Asia-Pacific)，期盼透過「亞太文化之都」機制之建立⁷⁰，積極推動城市間國際文化交流，增進官方與民間之文化合作，促進文化發展，藉由相互欣賞與學習，謀求亞太地區人民豐富之文化生活內涵。誠如台北市文化局前局長龍應台所言：「台北市民向亞太城市伸出友善的

⁶⁷ http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=41a54dee，2005/05/31。

⁶⁸ 有關「駐市藝術家」計畫分為二部分，一是國際城市交流，補助來訪及出訪藝術家，使其能專心創作，並進行文化藝術交流；二是國內城市交流，提供藝術家免費住屋及工作室，激發其創作靈感。

⁶⁹ 台北市政府文化局，《臺北市推動亞太文化之都介(摺頁)》，2001。

⁷⁰ 此一機制係指：參與「2000年亞太文化高峰會」之城市逐年輪流擔任「亞太文化之都」，展開亞太城市間傳統與現代事業之整合，包括：觀光、藝術、學術交流與對話等活動。

手，是爲了更深刻地認識我們鄰近的文化，也希望鄰居們更深刻而真實地認識我們……城市的面貌會改變，尤其在某個關鍵的時刻，而台北正處於這樣一個關鍵時刻。台北正在重新寫過自己的城市歷史，重新畫過自己的城市圖像，而亞太城市的友情和文化影響會使我們的故事更豐富動人⁷¹。」

而被視爲是全球資訊界一大盛事的「2000年世界資訊科技大會」(2000 World Congress on Information Technology)，更是攫取中外媒體矚目的國際活動。歷經台北市政府結合中央相關部會及「中華民國軟體協會」等民間團體多方努力爭取下，由代表全球資訊產業的「世界資訊科技與服務業聯盟」(World Congress on Information Technology & Services Alliance, WITSA)，宣佈台北市爲「2000年世界資訊科技大會」的主辦城市，使得台北市創下大會20年來第一次在日本以外的亞洲地區主辦之先例⁷²。本次大會計有來自全球82國、超過1500名貴賓與會，其中國際友人即占了800餘位。本次大會的主題爲「資訊新世界」(IT for a Better World)，演講貴賓包括微軟董事長比爾·蓋茲(Bill Gates)等30位全球高科技產業的領導人，針對資訊革命對人類的衝擊及其未來發展等內容發表演說⁷³。

國際棒球盛會的「2001年世界盃棒球賽」(2001 Baseball World Cup Taipei)，於2001年11月6-18日由台北市政府與中華棒協共同主辦，並在全台四個棒球場(台北縣、市，嘉義市及高雄市)同步開打，共有16支世界一流球隊參加，重新掀起國內球迷觀賞棒球的風潮。而「2002年捷運博覽會」(2002 International Metro Symposium and Exhibition)則結合學術研討會及博覽會的形式，邀請包含香港地鐵、舊金山地鐵、莫斯科地鐵及法國智慧型運輸協會等17個國家捷運系統首長與專家與會，交換國際捷運經驗、展現台北捷運特色，並提昇都會生活品質⁷⁴。

至於「2004台北健康城市國際研討會」(2004 Taipei International Healthy City Conference)，則是台北市打造「健康城市」的重頭大戲。所謂「健康城

⁷¹ 龍應台，〈空間解嚴與閒置空間活化－今日台北的速寫〉，《亞太四城發展論壇論文集》，台北市政府都市發展局，2001，頁84。

⁷² <http://www.st-pioneer.org.tw/modules.php?name=magazine&pa=showpage&tid=941>，2005/6/4。

⁷³ http://www.microsoft.com/taiwan/Giving/event/events_world.htm，2005/6/4。

⁷⁴ 馬英九，〈「e路領先，勁馬開太平」－台北市議會第8屆第7次大會台北市政府施政報告〉，2002，頁45-49。

市」(Healthy City)，依據學者 Hancock 與 Duhl 的之界定，係指：「一個能持續創新、改善城市物理和社會環境，同時能強化及擴展社區資源，讓社區民眾彼此互動、相互支持，實踐所有的生活機能，進而發揮最大潛能的城市⁷⁵。」此一概念隨後並由世界衛生組織 (WHO) 大力倡導，迄今全球已超過 4000 城市推動發展健康城市計畫。

本次健康城市國際研討會邀請 12 位國外健康城市專家、國內政府部門、學界專家及社區合作夥伴 300 餘人與會，難能可貴的是請到 WHO 健康城市發起人 Dr. Trevor Hancock 來台與馬市長進行「健康城市競爭力」對談。Dr. Hancock 指出：健康城市不僅是城市健康現狀，還包括政府如何持續不斷地改善健康環境的過程；要達到健康城市的目標，政府與民間斷溝通努力，並有賴社區團體合作，才能共同打造優質環境。馬市長也表示：上任六年以來，台北市已致力發展為一個安全、生態、繁榮、友善、幸福、文化、便捷、康健、活力及永續等十大指標城市，諸多施政均符合健康城市的概念與想法，未來將成為兼具「生活、生產及永續生態」(livable, profitable and sustainable) 的城市。為期兩天的會議順利閉幕，馬英九市長並宣讀「台北健康城市憲章」，承諾與其他健康城市結盟，建立「健康城市全球網絡」並藉此與其他城市交換經驗、相互支持，共同攜手向健康永續的願景邁進⁷⁶。

前述各項國際會議及活動涵蓋議題層面包羅萬象、與會人員專業背景各擅其場、活動呈現方式多采多姿。台北市也藉由這些相互交流的機會，讓世界不同城市、不同專業領域的人士，親自目睹台北在各項建設的均衡發展，成功地將台北經驗行銷全球；在此同時，國際其他城市的市政發展與經營管理成效，也藉此有系統地帶入台北市，不啻為「台北站出去，世界走進來」的最佳寫照。

(二) 參與國際性組織及合作方案

為了有效提高台北市的國際能見度，積極參與國際性組織及合作方案，也是重要的策略之一。近年來，台北市政府參與較多者包括：國際地方政府聯合會 (IULA)、國際姐妹市協會 (Sister Cities International, SCI)、亞太城市高峰會

⁷⁵ 胡淑貞、蔡詩慧，〈WHO 健康城市概念〉，《健康城市學刊》，期 1，國立成功大學健康城市研究中心，2004，頁 3。

⁷⁶ http://www.healthcity.net.tw/healthycity/01/City_taipei_01.asp，2005/6/4。

及亞洲主要都市網等，藉此強化與各城市的交流管道。其中，「亞洲主要都市網」的參與模式及具體成果，值得深入探究。

「亞洲主要都市網」(Asia Network of Major Cities 21, ANMC 21)之發起人為日本東京都知事石原慎太郎，他於2000年8月在吉隆坡舉行「四大都市(東京、吉隆坡、德里、漢城)聯合會議」時所倡議召開。其宗旨在於「建構並強化亞洲主要都市合作期能在21世紀領航全球」(The bond and cooperation among Asian major cities that take the lead in the 21st century)，藉以聯合亞洲各主要都市針對環境保護、都市發展、藝文觀光、人力資源、教育、婦女、醫療保健、災害(危機)預防管理與援助、創新科技及產品的聯合研發等議題，以相互協助、共同企劃之方式，建構亞洲都市間社會經濟更緊密的聯結網絡，促進21世紀亞洲的繁榮與發展⁷⁷。

首屆「亞洲主要都市網」會議於2001年10月17-18日在東京召開，台北市與其他11個城市成為創始會員城市⁷⁸，共同致力推動各項合作方案，並簽署「東京宣言」(Tokyo Declaration)。第2屆會議於2002年11月21-22日在德里舉行，兩次會議共通過19項合作計畫，台北市參加其中的17項，詳如附表五。

附表五：台北市政府參與「亞洲主要都市網」合作方案一覽表

1	Promotion of Development of a small to medium-sized Jet Passenger Plane (共同開發適用飛行於亞洲地區之中小型飛機)
2	Asian Distance Learning Project (亞洲區域遠距教學計畫)
3	Asian Arts, Crafts, Food, Cultural and Tourism Network (亞洲美術、工藝、美食、文化及旅遊聯絡網)
4	Asian Performing Arts Festival (亞洲表演藝術節)
5	“Welcome to Asia” Campaign (『歡迎蒞臨亞洲』)
6	Asian Cities’ Network for Controlling Vehicle Emissions (減少汽車污染之區域網路)
7	Promotion of Environmentally Sound Waste Management and Resource Recycling (提昇廢棄物處理及資源回收品質)
8	Operation Techniques and Management Skills of Water and Sewerage Systems

⁷⁷ <http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/asianet/indexe.htm>，2005/6/4。

⁷⁸ 亞洲主要都市網的12個創始會員城市如下：東京、台北、漢城、德里、曼谷、北京、新加坡、雅加達、仰光、河內、馬尼拉及吉隆坡。

	(水資源與污水處理系統之運用技術與管理技巧)
9	Support with the Formulation of a Comprehensive Plan for Public Transport (大眾運輸系統之規劃)
10	Mutual Training of Member Cities' Staff (市府職員交換訓練)
11	Clinical Training of AIDS Consultants (愛滋病諮詢人員之訓練)
12	Training and Joint Research in Connection with Urban Planning with Strong Resistance to Earthquake (訓練與研究可抗震之都市計畫)
13	Research and Development of a "City Vehicle" (『城市汽車』之發展)
14	Participation of Women in Society (女性參與社會)
15	International Center for Urban Development and Management (都市發展與管理國際中心)
16	Network for Crisis Management (危機管理聯絡網) Emergency Hot Line (緊急熱線)
17	Promotion of Asian Business and Investment Project (促進亞洲商業與投資計畫合作方案)

資料來源：台北市政秘書處禮賓組製表。

2003年11月19-20日，第3屆會議在河內舉行，除討論各項合作計畫執行情形，更針對「全球化對亞洲經濟的影響」及「防治嚴重呼吸道症候群(SARS)」等當前各城市關切的課題進行研商。與會城市同意持續攜手合作，共同促進區域間的經濟發展；並由各城市就防治SARS及成立危機管理系統交換經驗，加強日後緊密的合作，共同消弭令人聞之色變的SARS⁷⁹。

第4屆會議於2004年11月22-25日在雅加達舉行，馬英九市長親自率團出席，並積極爭取2005年大會的主辦權。馬市長在「政策對話」中以「城市競爭力：台北能為其他亞洲城市做什麼？」(Urban Competitiveness: What Can Taipei Offer to The Other Asian Cities?)為題，發表演講指出：「近百餘年來，都市化(urbanization)的發展速度達到顛峰，城市競爭力成為國家競爭力的核心關鍵，而城市間之競爭與合作，是同時發生而且是一體兩面。亞洲城市因其文化同質性、區域連結便利性，在其全球化、現代化過程中，城際交流有其絕對之必要

⁷⁹ 白秀雄，《參加「亞洲主要都市網」第3屆大會出國報告》，2003，頁9。

性。而台北市有許多可與其他城市交流的項目，如：網路新都（Cyber-City）與 IT 產業、垃圾革命（Trash Revolution）－垃圾費隨袋徵收與廚餘回收、保護外籍勞工等成功的政策，均可提供台北經驗與其他城市分享⁸⁰。」

此一爭取 2005 年大會主辦權之提議，台北市政府早於 2004 年 7 月起即依程序正式向大會秘書處提出，亦積極尋求其他會員城市支持。然而，北京市動用中共外交系統施壓，迫使部份城市轉而支持北京。經二輪投票，由北京以 7 票高於台北 4 票獲得主辦權。所幸台北市政府事前充分準備得宜，馬英九市長立即發言並援引組織章程（15 條 2 款）規定：投票需經 2/3 以上同意（8 票）才能定案，此次投票結果不具效力。嗣後，東京都知事石原慎太郎表示：誠如馬市長所言，北京並未獲得 2/3 以上票數，惟基於協商精神，他建議可認定由北京獲得 2005 年主辦權，台北則主辦 2006 年大會。包括馬市長在內的多位城市代表均表同意，但北京仍堅決反對、百般阻撓，大會主席表示次日再以非正式方式共商解決之道。歷經二日積極努力、多次折衝，由北京獲得 2005 年主辦權，與會各城市（北京除外）簽署「共同信函」（Common Letter）表示無意願主辦 2006 年大會，由台北獲得主辦 2006 年大會的優先權（Taipei will be given the priority to hold the 6th Plenary Meeting of ANMC21 in 2006），並在北京反對之下，仍舊納入大會「雅加達宣言」（Jakarta Declaration）的最後決議文內容⁸¹。

此次參與 ANMC21 年會，在中共百般阻撓下能順利爭取 2006 年大會優先主辦權，非但行政院也一致「砲口對外」，批判中共以政治力蠻橫干預不涉主權的城市外交流活動，並肯定台北市政府與馬英九市長在爭取過程中所做的努力，同時強調行政院將全力支持台北市主辦 2006 年亞洲主要都市網年會⁸²。而中外媒體也有大幅報導，並多所肯定。有媒體以「社論」方式指出：「這項會議原本只是單純的城市交流性質，並不值得如此大書特書；但因中共的強力介入干擾，使台北無法如願主辦明年的年會。故而能夠達到目前這種雖不滿意、但可接受的成果，已屬相當難能可貴⁸³。」更有媒體深入剖析，指出：台北與北京雙方是以「中國外交部 vs. 台北市政府」的格局纏鬥，實力相差懸殊，台北贏面不大，但

⁸⁰ 馬英九，《參加「亞洲主要都市網」第 4 屆大會出國報告》，2004，頁 8-9。

⁸¹ 同前註，頁 10-14。

⁸² 《自由時報》，民 93.11.24，版 9。

⁸³ 〈為台北市政府的外交藝術喝采！〉，《中央日報》社論，民 93.11.25，版 2。

因三個關鍵轉折點應變得宜，才得以打破「弱國無外交」的現實⁸⁴。

綜上，由於事前的周詳準備、熟諳組織章程相關規定、會中的策略運用靈活、臨場應變得宜，有效突破中共封鎖，台北市爭取到 2006 年大會之優先主辦權，不啻為一次成功的城市外交出擊。另一方面，台北市參與「亞洲主要都市網」17 項合作計畫，舉凡都市發展、遠距教學、文化藝術、大眾運輸、觀光旅遊、污染防治、資源回收、水資源及汙水管理、防災抗震、危機管理、女性參與、市府職員交換訓練、商業與投資合作方案等包羅萬象，有助於汲取其他亞洲城市全方位的市政建設經驗，對於政策學習而言，不失為最佳途徑。

（三）深化與外僑及外勞互動

馬英九市長接任市長以後，市政府於拓展對外關係之餘，也同時兼顧與市內的外僑及外勞交流，此一獨特且具創意的施政作為，馬市長稱之為「城市內交」。所謂「城市內交」（intra-city diplomacy），簡言之即是「與居住在台北市的外國人（外僑及外勞）打交道」，也就是：藉由文化、經貿、教育等交流活動，促進外僑社區與本地社區的聯繫、交流與融合，使外籍人士在台北市居留時感到賓至如歸，離去後留下美好的回憶⁸⁵。馬市長認為「城市內交」是「城市外交」的延伸，兩者相輔相成，不可偏廢。善待外僑及外勞並促進他們與台北市民的交流，即是做好城市內交，他們自然也成為台北市最佳的宣傳員；如果城市內交做不好，城市外交的成果將大打折扣。換言之，如果在「身邊」的外僑對台北都無好感，在「天邊」的外國人如何對台北有好感⁸⁶？

是以，台北市政府研議多項具體作法，分別針對白領外僑、藍領外勞及新移民（外籍與大陸配偶）等不同對象的個別需求，多管齊下地強化與外籍人士的交流互動，獲致廣大的迴響。

就白領的外僑人士來說，台北市政府一方面主動與外僑社團及商會聯繫，建立溝通管道與窗口，聽取市政建言並協助解決相關問題；另一方面，也積極建構友善的雙語環境，將路標、機關學校、公共場所加註英文名稱，而與外僑或外國訪客有關的設施，如公車站牌及網站等，一一雙語化，同時也為計程車司機開辦

⁸⁴ 《聯合報》，民 93.11.24，版 A2。

⁸⁵ <http://www.protocol.taipei.gov.tw/html/index-1.10.htm>，2005/6/4。

⁸⁶ 馬英九，《「寧靜革命，台北 e 起來」—台北市議會第 8 屆第 4 次大會台北市政府施政報告》，2000，頁 31。

英語課程，協助外籍人士加速融入台北生活，提供一個無障礙的空間⁸⁷。而與外僑學校間的校際交流，也是持續進行並有相當成效。以地緣位置相近的士東國小與日僑學校為例，兩校每年均舉辦交流活動，迄今已延續 16 年之久。藉由所謂「孫悟空與桃太郎的約會」，讓中日雙方學子透過文字、童玩、舞蹈等基本認識，來相互瞭解彼此的文化，有效地將台灣人的熱情、友善，與日本人的認真、執著融合在一起，播下雙方交流的種子⁸⁸。

台北市有為數眾多的外籍勞工，依據台北市政府勞工局統計，截至 2005 年 3 月底止，外籍勞工按國籍分，計越南 12,333 人（38.71%）、菲律賓 12,045 人（37.80%）、印尼 3,985 人（12.51%）、泰國 3,481 人（10.92%）、蒙古 19 人（0.06%），總計 31,863 人。他們多半從事協助台北市重大公共工程或家庭看護等工作，市政府也依據其實際需求來提供多元服務，較為人津津樂道的包括：提供健康檢查服務；設置「外籍勞工諮詢中心」及「四國語言專線」⁸⁹，提供有關法令、心理、生活、爭議處理等貼心服務，同時兼顧本國雇主與外籍勞工權益；印製以外勞母語為主的「文化地圖」及「外勞 e 通訊」，提昇外勞社會地位；成立「外勞文化中心」，提供教育、休閒的最佳場所；辦理一系列配合各國風情的「外勞文化節」活動，讓更多市民認識多元文化；辦理外勞工殤春祭儀式，悼念因職災往生的外勞朋友，感懷其對台北市建設的貢獻⁹⁰。

此外，近年來因國人與外籍或大陸地區人士聯姻的情形日益增加，新移民（外籍與大陸配偶）人口也大幅增加，部分感情基礎薄弱的婚姻帶來種種社會問題，如生活適應不良、婚姻穩定性不足、家庭暴力、子女教養不易等，值得政府部門正視並設法解決。基此，台北市政府每年均辦理「外籍及大陸新娘成長營」，協助這些「台灣媳婦」儘快其融入社區生活。並於 94 年 2 月 26 日成立「新移民會館」⁹¹，提供研習、諮詢與轉介等多功能服務。透過此一支持系統，讓新移民得到如「娘家」般的溫暖環境，並可獲得母國及台灣各方面的資訊，瞭

⁸⁷ 台北市政府新聞處，《健康、活力、台北城》，2004，頁 29-30。

⁸⁸ 台北市政府教育局，《「迎向國際、展現台北」－臺北市 93 年度教育國際交流年報》，2005，頁 92。

⁸⁹ 以外籍勞工人數較多的國家為主，提供越南、菲律賓、印尼及泰國等四國語言的電話專線。

⁹⁰ 馬英九，《「快馬加鞭，e 路領先」－台北市議會第 8 屆第 6 次大會台北市政府施政報告》，2001 年 9 月 7 日，頁 40-41。

⁹¹ 「台北市新移民會館」每週一至週日 9:00-17:00 開館，其功能包括：研習訓練、諮詢與轉介、母國

解各項資源環境及風土人情，加速其在早日融入台灣社會，並進一步協助其落地生根⁹²。

綜上，台北市施行此一「城市內交」的創新作法，兼顧白領外僑、藍領外勞及新移民（外籍與大陸配偶）五花八門的不同需求、分別端出各式各樣的「政策牛肉」，深深打動外籍人士的心坎，令其在台北有賓至如歸的感覺，返國後也成為台北經驗的最佳代言人，真正深化城市外交的內涵。

陸、結語

大體而言，國家外交的基本目標在於維持國家的主權與獨立，進而延續本國政治、社會與經濟的發展與繁榮，亦即追求所謂的「國家利益」。而為實現此一目標，一般國家經常使用的主要政策工具包括：外交工具（Diplomacy）、宣傳工具（Propaganda）、經濟工具（Economic）與軍事工具（Military）⁹³。反觀城市外交方面，主要是以城市為主體所從事的對外交流與合作，其主要目標除了輔替國家外交之不足，亦可透過正式與非正式的活動網絡，分享與拓展本身的市政經驗，從而獲得政策學習和自我成長的活動空間。至於其可運用的政策工具，相較於國家外交而言，除缺乏軍事手段及只具有部分外交功能外，在宣傳及經濟的工具方面，城市外交所提供的優勢，絲毫不比國家外交來得遜色⁹⁴。

綜觀前述台北市政府推展城市外交之歷程，萌芽階段與發展階段分別設定不同之願景與目標，其策略、作法及成果也有差異，經初步歸納、比較如附表六：

資訊查詢、資料彙整及情感交流等。

⁹² <http://www.ca.taipei.gov.tw/civil/alienmate/docs/m70.doc>，2005/6/6。

⁹³ 田弘茂、周世雄、羅致政，前揭書，頁 7-9。

⁹⁴ 梁榮輝、楊志恒、葉國興、黃東益，《台北、香港雙城市政交流之初探》，台北市政府研考會，2000，頁 17-19。

附表六：台北市政府城市外交政策不同階段內涵及成效比較表

	萌芽階段（陳水扁市長）	發展階段（馬英九市長）
時程	1994年12月25日~1998年12月24日	1998年12月25日~迄今
願景	新座標城市－強化國際競爭力 使台北市徹底脫胎換骨，塑造成為一個具國際能見度、自然與人文雙修的新座標城市	打造世界級首都－居住環境比美雪梨、行政效率趕上新加坡、文化發展同步波隆那、藝文發展媲美愛丁堡、自然環境不亞於峇里島
目標	積極促銷台北經驗 散播台北經貿實力 開拓台灣新的國際空間	提昇台北市的國際能見度 增強全球經濟體系的競爭力 接受外來文化影響的同時保有獨特的本土文化
策略	更多元參與城市間的互動交流及國際性的組織與活動 拓展台北的國際能見度，在國際場合擁有發言空間，進而將台北推進國際舞台	發展突出的本土特色 營造國際化環境 推動深入民間的國際間交流 全方位展開國際化工作
作法	配合推動亞太營運中心 擴大締結姐妹市 積極出席國際會議 加強城市互訪 與各國際都市進行經濟及文化交流	爭取各類國際會議或活動在台北舉辦 派員赴國外參加國際組織及國際會議 維持姐妹市交流並建立夥伴市或友誼市 與重要城市簽署合作計畫進行實質交流 重視「城市內交」－與居住台北的外國人打交道
成果	籌建國際金融大樓 締結14個姐妹市及1個夥伴市 辦理世界首都論壇 辦理或爭取舉辦IULA年度會議 推動交通設施國際化 推動敦化南北路金融專業特區	舉辦多元的國際會議與活動 參與國際性組織及合作方案 營造雙語環境 援助姐妹市 交換「駐市藝術家」 深化與外僑及外勞互動

資料來源：本研究整理

基此，本研究嘗試針對台北市政府兩階段城市外交政策之主要內涵及其成效，提出下列幾點管見：

一、願景與目標方面，兩階段大同小異

萌芽階段以「新座標城市－強化國際競爭力」，使台北市徹底脫胎換骨，塑造成為一個具國際能見度、自然與人文雙修的新座標城市為願景，並以積極促銷台北經驗、散播台北經貿實力及開拓台灣新的國際空間為目標。而發展階段則提出「打造世界級首都」的願景，並以提昇台北市的國際能見度、增強全球經濟體系的競爭力等作為目標，兩者似有異曲同工之妙。惟發展階段揭櫫「居住環境比美雪梨、行政效率趕上新加坡、文化發展同步波隆那、藝文發展媲美愛丁堡、自然環境不亞於峇里島」作為學習標竿，並強調接受外來文化影響的同時保有獨特的本土文化，則是前階段所未見。

二、策略與作法方面，前者重經貿後者全方位

由於「亞太營運中心」是萌芽階段中央與台北市政府重要的施政項目，是以其策略與作法中，許多項目與經貿息息相關，包括：配合推動「亞太營運中心」、籌建國際金融大樓、加強城市互訪及與各國際都市進行經濟及文化交流等，均不難看出以經貿為主軸的趨勢。到了發展階段的策略，則強調發展突出的本土特色、營造國際化環境、推動深入民間的國際間交流、與重要城市簽署合作計畫進行實質交流、重視「城市內交」等各層面，全方位推展國際化的工作。

三、具體成果方面，兩階段各擅其場

基於兩階段各有不同的政經環境背景、推動策略與作法也不盡相同，呈現的具體成果自然也有特色。萌芽階段的具體成果包括：籌建國際金融大樓、締結 14 個姐妹市及 1 個夥伴市、辦理世界首都論壇、辦理或爭取舉辦 IULA 年度會議、推動交通設施國際化、推動敦化南北路金融專業特區等。而發展階段則呈現舉辦多元的國際會議與活動、參與國際性組織及合作方案、營造雙語環境、援助姐妹市、交換「駐市藝術家」及深化與外僑及外勞互動等多項成果。

綜上所述，台北市歷經前後兩任市長的重視與努力，兩階段的城市外交工作分別設定未來願景與預期目標，研訂發展策略並藉由各項施政作為，展現了具體的成果與效益。舉凡萌芽階段大舉締結姐妹市及夥伴市、辦理世界首都論壇，抑或發展階段舉辦多元的國際會議與活動、參與國際性組織及合作方案等，台北市

政府積極與國際社會中所有可能成員進行跨國交流，成功突破中共的外交封鎖與打壓，具體落實了「輔替國家外交之不足」、「達成國家整體利益的極大化」之政策目標，有利於增進中央與地方建立策略性的夥伴關係，對於台北市深化地方自治空間也有莫大助益。另一方面，台北市透過不同方式、針對不同議題，持續學習、分享其他城市成功的治理經驗，日漸匯聚、蓄積城市自我發展的持續動力，並移植、轉化為具體可行的市政建設項目（如：「亞太文化之都」的作法即是源自「歐洲文化之都」的構想），進而獲致政策學習及自我發展的效益。

參考書目

一、中文部分

Manuel Castells 原著，夏鑄九、王志弘等校譯，2000 修訂再版，《網絡社會之崛起》，台北：唐山出版社。

台北市政府編印，1988，《臺北市改制 20 年》。

台北市政府，1998，《87 年度台北市政紀要》。

台北市政府編印，1998，《3 年多以來重要市政建設成果》。

台北市政府文化局，2001，《臺北市推動亞太文化之都介（摺頁）》。

台北市政府新聞處，2004，《健康、活力、台北城》。

台北市政府教育局，2005，《「迎向國際、展現台北」—臺北市 93 年度教育國際交流年報》。

台北市政府研考會，1997，《台北市跨世紀建設藍圖綜合本》。

台北市政府禮賓科彙編，1998，《台北市國際姐妹市簡介》。

白秀雄，2003，《參加「亞洲主要都市網」第 3 屆大會出國報告》。

田弘茂、周世雄、羅致政，1999，《台北市政府城市外交政策成效評估之研究》，台北市政府研考會。

左峻德、劉孔中，1995，〈亞太經濟合作會議之回顧與前瞻〉，《經濟情勢暨評論季刊》，卷 1 期 3。<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/sa232.htm>，2005/7/7。

冷則剛、關秉寅，2003，《台北市因應全球化策略之研究：以會議及展覽產業為例》，台北市政府研考會。

李台京，2001，〈地方政府的國際活動：新竹市個案研究〉，《城市外交與全球治理研討會》，義守大學。

李惠宗、張壯熙，1997，《中央與地方權限劃分之研究》，內政部。

李文志，1996，〈後冷戰時代亞太安全體系發展與台灣戰略的思考〉，《劇變中的亞太與兩岸關係》，台北：國家政策研究中心。

李文志，1996，〈台灣發展為「亞太營運中心」的戰略意涵〉，《劇變中的亞太與兩岸關係》，台北：國家政策研究中心。

吳英明、鄭明達，2001，〈全球治理與地方國家〉，《城市外交與全球治理研討會》，義守大學。

林嘉誠，1996，〈城市外交－以台北為例〉，《國際空間再突破之策略學術研討會》，國家發展研究文教基金會。

胡淑貞、蔡詩薏，2004，〈WHO 健康城市概念〉，《健康城市學刊》，期 1，國立成功大學健康城市研究中心。

馬英九，1994，《馬英九行動白皮書－文化篇》。

馬英九，1999，《台北市議會第 8 屆第 1 次大會台北市政府施政報告》。

馬英九，2000，《「寧靜革命，台北 e 起來」－台北市議會第 8 屆第 4 次大會台北市政府施政報告》。

馬英九，2001，《「快馬加鞭，e 路領先」－台北市議會第 8 屆第 6 次大會台北市政府施政報告》。

馬英九，2002，《「e 路領先，勁馬開太平」－台北市議會第 8 屆第 7 次大會台北市政府施政報告》。

馬英九，2004，《參加「亞洲主要都市網」第 4 屆大會出國報告》。

張健一，1995，《台北市配合「亞太營運中心」行動策略之研究》，台北市政府研考會。

張大成、顧萱萱，2000，《「台北國際金融大樓」BOT 專案財務規劃與風險評估》，台北市政府研考會。

陳水扁，1995a，《「希望的城市、快樂的市民」－台北市議會第 7 屆臨時大會施政報告》。

陳水扁，1995b，《「廉潔、效率、便民」－台北市議會第 7 屆第 1 次大會台北市政府施政報告》。

陳水扁，1996a，《「魅力在台北、快樂向前行」－台北市議會第 7 屆第 3 次大會台北市政府施政報告》。

- 陳水扁，1996b，〈台北市議會第7屆第4次大會台北市政府施政報告〉。
- 陳水扁，1997，〈參加國際地方政府聯合會第33屆世界大會出國報告〉。
- 陳水扁，〈不要讓台北在地圖上消失〉，《中國時報》，民86.4.21，版14。
- 遼扶東，1979，《西洋政治思想史》，台北：三民書局（增訂四版）。
- 黃東益，2001，〈城市外交與政策學習－台北、香港『雙城論壇』的個案探討〉，《城市外交與全球治理研討會》，義守大學。
- 黃富三，1995，《臺北建城百年史》，台北市文獻委員會。
- 黃富三，2001，《臺北市歷屆市長議長口述歷史》，台北市文獻委員會。
- 梁榮輝、楊志恒、葉國興、黃東益，2000，《台北、香港雙城市政交流之初探》，台北市政府研考會。
- 楊志恒、黃東益，2001，《台北市政府拓展城市市政交流之研究－建構台北、香港、上海三城市政交流機制》，台北市政府研考會。
- 趙春山，2003，〈中共對台政策〉，張五岳主編，《兩岸關係研究》，台北：新文京開發出版公司。
- 劉增泉，2003，《希臘史－歐洲文明的起源》，台北：三民書局。
- 蔡政文、吳榮義、丁守中，1993，《加強實質關係至建立外交關係途徑之分析》，行政院研考會。
- 蔡政文、林文程，1996a，〈台北市國際化的問題與遠景〉，《城市國際化策略會議論文集》，台北市政府都市發展局。
- 蔡政文、林文程，1996b，《台北市國際化策略之研究》，台北市政府研考會。
- 蔡良文，2001，〈我國地方政府人事權之演變與發展〉，《中央與地方關係學術研討會》，政治大學中山人文社會科學研究所。
- 魏啓林，1996，《台北市政府因應亞太營運中心構建之角色與功能研究》，台北市政府研考會。
- 龍應台，2001，〈空間解嚴與閒置空間活化－今日台北的速寫〉，《亞太四城發展論壇論文集》，台北市政府都市發展局。
- 〈地方外交、政黨外交、政府外交－台灣『務實外交』的另一種風貌〉，《民眾日報》社論，民84.9.25，版2。
- 〈為台北市政府的外交藝術喝采！〉，《中央日報》社論，民93.11.25，版2。
- 楊力宇，〈務實外交已取得突破性成果〉，《中央日報》，民84.6.25，版2。

《自由時報》，民 93.11.24，版 9。

《聯合報》，民 93.11.24，版 A2。

《台北市政府對外關係白皮書（2004）》，
<http://www.protocol.taipei.gov.tw/html/index-1.10.htm>，2005/6/4。

羅致政，1998，〈務實外交的檢討與評估〉，《國策期刊》Vol.3，
http://www.inpr.org.tw/publish/pdf/m3_4.pdf，2005/7/7。

http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=41a54dee。2005/05/31。

<http://www.st-pioneer.org.tw/modules.php?name=magazine&pa=showpage&tid=941>，2005/6/4。

http://www.microsoft.com/taiwan/Giving/event/events_world.htm，2005/6/4。

http://www.healthcity.net.tw/healthcity/01/City_taipei_01.asp，2005/6/4。

<http://www.protocol.taipei.gov.tw/html/index-1.10.htm>，2005/6/4。

<http://www.ca.taipei.gov.tw/civil/alienmate/docs/m70.doc>，2005/6/6。

二、英文部分

Friedmann, John, 1986, "The World City Hypothesis," *Development and Change*, Vol.17, No. 1: 69-84.

Hall, Peter, 1998, "Challenges and Responses: Capital Cities in the 21st Century", keynote speech delivered at *World Capitals Forum 1998, International Union of Local Authorities*, Taipei City Government, Taipei, Taiwan, May 27-29.

Documentation, World Capitals Forum 1998, International Union of Local Authorities, Taipei City Government, Taipei, Taiwan, May 27-29, 1998, p.11-1。

<http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/asianet/indexe.htm>，2005/6/4。

The Theory and Practice of City Diplomacy — A Case Study on Taipei City Hall

Chao-Chia Chang⁺

ABSTRACT

As a result of globalization and economic development, the role of cities in global governance has been strengthened and major cities worldwide have formed an interrelated network. Taiwan's central government has changed its approach to involve in international affairs by adopting the "pragmatic diplomacy". Following on this diplomatic way, city diplomacy has been an important part of the state's foreign policy.

For a long time, Taipei city has been played as an active role in Taiwan's political, economic and cultural development. In the new era of global economy, Taipei city is as well a main connection between Taiwan and international community. Currently, Taipei City Hall is developing its relationship through the cultural, technological, economic, and trade exchanges with big cities of other countries.

This study firstly examines the theory and policy learning of city diplomacy. Then, it makes a comparative analysis to the different ways of city diplomacy in Mayor Chen Shui-bian's term and Mayor Ma Ying-jeou's term. At last, it evaluates what the Taipei City Hall, even under different Majors, has achieved to the goals of city diplomacy at all.

Keywords: city diplomacy, pragmatic diplomacy, policy learning, international organization, local governance.

⁺ Dr. Chao-chia Chang is a Senior Research Officer in the Research, Development and Evaluation Commission, Taipei City Government.

