

委託研究報告

兩岸城市交流之機遇與
風險評估

計畫主持人：王信賢

協同主持人：王占璽、林雅鈴

臺北市政府委託研究

中華民國 106 年 12 月 25 日

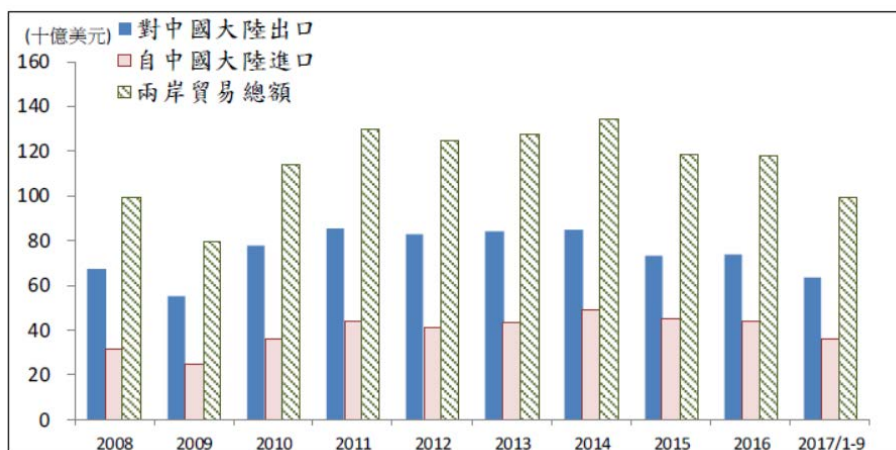
兩岸城市交流之機遇與風險評估

本報告旨在探討當前兩岸城市交流的現況與評估，特別是臺北市與上海市間的互動機制。以下區分為研究背景（含兩岸交流概況、臺北城市競爭力與國際城市交流網路）、兩岸城市交流模式與現況、雙城論壇的發展需要與限制，最後並提出未來交流的建議。

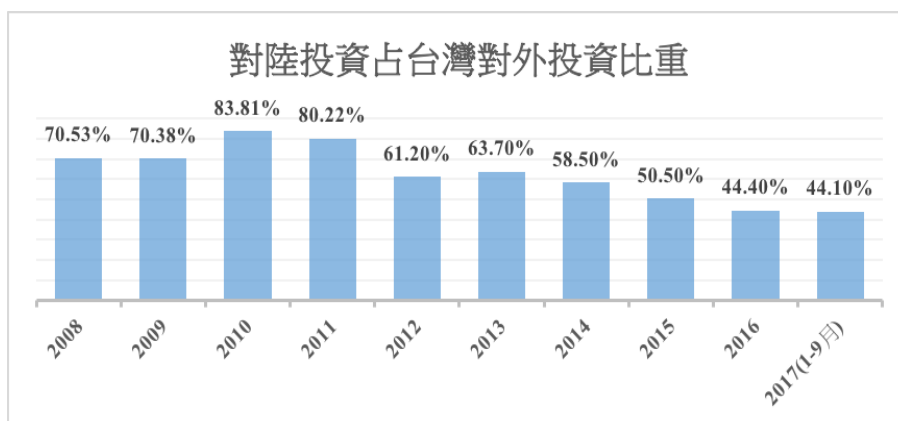
壹、研究背景

一、兩岸交流概況

兩岸互動經過 30 年的累積，期間臺灣歷經幾次政黨輪替，但整體而言兩岸經貿與民間交流呈現日益緊密的趨勢。這種密切關係尤其反映在經濟貿易、投資及觀光旅遊等面向，相關統計數據最能突顯出兩岸之間資本、人員的高度流動性。兩岸貿易方面，根據統計數據顯示，2016 年兩岸貿易總額為 1,178.9 億美元，占臺灣整體對外貿易總額之比重達 23.1%（請參見圖一）。自 2008 年至 2015 年，對中國大陸投資額占臺灣對外投資比重每年皆超過 50%，即使 2016 年之後比重略為下滑，但仍達到 45% 左右（請參見圖二）。

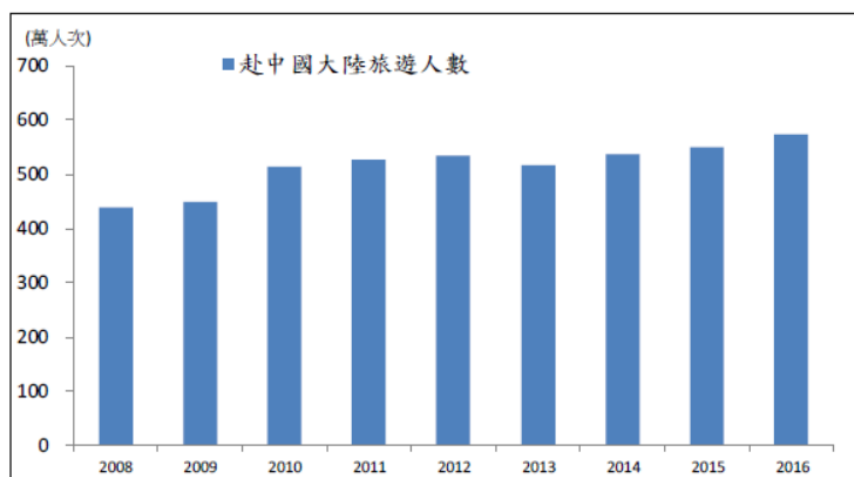


圖一 兩岸貿易總額：2008-2017

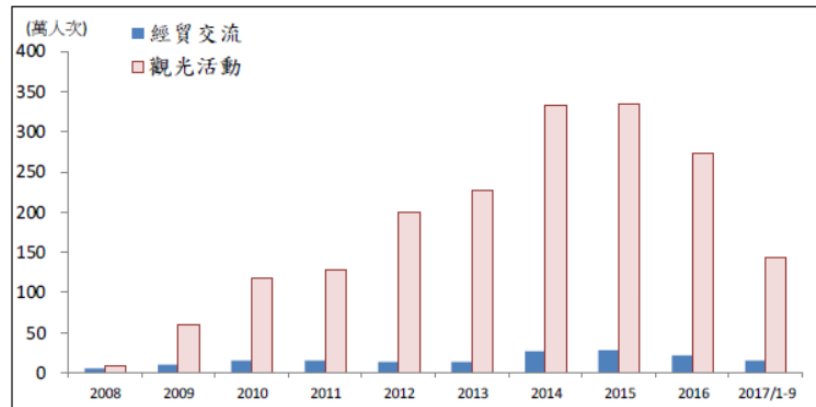


圖二 對陸投資占臺灣對外投資比重

人員往來方面，依據中國大陸國家旅遊局估計，2016 年臺灣民眾赴中國大陸旅遊人數約達 573 萬人次，與 2015 年同期增加 4.2%，自 1987 年至 2016 年底止，我國民眾赴中國大陸旅遊人數共計 9,341.1 萬人次(請參見圖三)。另一方面，中國大陸人民來臺人數的起伏較大，依據內政部入出國及移民署統計，2017 年 1-9 月中國大陸人民來臺總人數為 195.0 萬人次，較 2016 年同期減少 31.5%。其中經貿交流為 14.7 萬人次，觀光活動為 142.7 萬人次，自 1987 年至 2017 年 9 月底止，中國大陸人民來臺總人數共計 2,542.4 萬人次(請參見圖四)。



圖三 臺灣民眾赴中國大陸旅遊人數



圖四 中國大陸民眾來臺旅遊人數

以上關於兩岸之間貿易、投資及人員往來的數據，說明兩岸經貿與民間交流的密切程度，但官方互動受到政治因素影響，並不總是如經貿及人員往來那般熱絡，而必須視政治局勢而定。例如扁政府提出「一邊一國論」、推動「入聯公投」等作為，引發中共對其「臺獨」傾向的憂慮，兩岸官方幾乎完全無互動。馬政府時期對大陸改採相對和緩的策略，並以「九二共識」作為兩岸互動的政治基礎，雙方簽署包括 ECFA 在內的 23 項協議，使得兩岸之間交流的廣度及程度更為擴大、加深。

然而，自 2016 年 5 月民進黨執政以來，由於過往國共兩黨所建構的兩岸交流政治基礎「九二共識」不為蔡英文政府所承認，兩岸制度化聯繫及協商機制宣告中止。兩岸互動路徑一直以來有三條「軌道」的說法，「一軌」指的是官方性質的互動，「二軌」是指半官方、半民間的交流，「三軌」則是民間社會的互通往來。現階段中央層級的官方交流幾乎完全中斷，在「二軌」中，過往為中共所接受的單位組織，現也多只能讓對岸可接受的智庫學者以「個人名義」前往，甚至只剩「已讀不回」傳真機。當前，中共對臺工作轉為以「一代一線」（青年一代、基層一線）為指導方針、以臺灣人民為標的的情況下，兩岸民間交流不僅未見減少，預期力度可能更為加大。且值得注意的是，北京目前祭出諸多「吸納」政策，體現十九大「政治報告」中的「分享大陸發展機遇」、「同等待遇」，可說是「方方面面」，涉及人民生活的各個層面。像是讓臺灣學子赴陸就學門檻降低、增設臺灣獎學金、未來畢業更提供就業諮詢與保障；企業方面，則在於建設兩岸產業

合作區，開放臺資企業的內銷市場；而一般臺灣人民皆可受惠的尚有購買高鐵票、機票等省去繁瑣的手續等等。

現階段兩岸官方中央層級的互動中斷，地方層級的「官方」交流或許可以成為兩岸互動的突破口，突顯出兩岸城市交流的重要性以及其中隱含的正向意義。以 2017 年 7 月甫結束的臺北上海城市論壇為例，《美麗島電子報》、《ETNEWS 新聞雲》等媒體和臺北市研考會皆有公布相關民調數據，其中《ETNEWS 新聞雲》的民調結果顯示有將近七成的民眾支持臺北-上海持續舉辦雙城論壇，82.46% 的民眾支持兩岸持續進行對話與交流；研考會的民調則顯示，57.1% 的民眾對於本次臺北上海城市論壇的結果感到滿意，且有超過七成的民眾支持臺北市政府繼續舉辦臺北-上海城市論壇這類的兩岸城市交流活動。就此來看，兩岸城市交流，特別是臺北與上海間的交流意義與效益已經獲得多數民眾的肯定。

二、臺北城市競爭力與國際城市交流網路之概況

城市外交是以自身的主動行為，透過各種正式及非正式的國際性活動，藉由不同的議題網絡分享城市彼此間成功的經驗與意見的交流，解決城市自身的問題及開拓自我發展的機會。因此，推動城市對外交流、進行城市行銷成為地方政府提升城市競爭力與國際能見度的重要方式，亦有助於提高企業的投資意願與交易行為。在全球化競爭的壓力下，面對國際及國內環境的轉變，政府角色與職能亦遭受衝擊與挑戰，促使城市進行對外交往與尋求合作，進而提升本身治理能力與競爭力。此外為了提升國際能見度，許多地方政府會透過締結姐妹市或其他類似方式來拓展城市外交，以建立國際友誼新網絡。

（一）臺北的全球城市競爭力

無論是在國內城市評比或是國際競爭力報告中，臺北市近幾年的表現均十分優異。根據國內媒體調查顯示，自 2012 年至今，臺北市在國內直轄市中的總排名皆位列第一。在全國 19 個縣市（不含離島）中，經濟與就業、教育與文化、醫療衛生、地方財政等指標亦居各縣市之冠（請參見表一、表二）。而為加速臺北市國際化速度、打造臺北市成為世界級都市，長久以來臺北市積極發展與全球重要城市的文化、科技、體育與經貿的交流。透過市長與姊妹市、友誼市、夥伴市及世界各主要城市之互訪進行市政交流、接待訪華外賓與媒體、參與及舉辦國際會議或活動等方式，如今臺北市在多項國際城市競爭力評比中皆有不凡表現。

表一 天下雜誌國內城市評比

年度	媒體/主題	指標	城市數量	臺北市名次
2016.9	2016 幸福城市大調查 (六都組)	總排名	6 (六都組)	1
		經濟力		1
		環境力		1
		施政力		2
		文教力		1
		社福力		2
2015.09	2015 幸福城市大調查 (六都組)	總排名	6 (六都組)	1
		經濟力		1
		環境力		1
		施政力		1
		文教力		1
		社福力		3
2014.09	2014 幸福城市大調查 (六都組)	總排名	6 (六都組)	1
		經濟力		1
		環境力		1
		施政力		3
		文教力		1
		社福力		4
2013.09	2013 幸福城市大調查 (五都組)	總排名	5 (五都組)	1
		經濟力		1
		環境力		1
		施政力		3
		文教力		1
		社福力		2
2012.09	天下雜誌	總排名	5 (五都組)	1

資料來源：天下雜誌

表二 遠見雜誌國內城市評比

年度	媒體/主題	指標	城市數量	臺北市在全國名次
2017.7	2017 縣市總體競爭力大調查	經濟與就業	19 個縣市 (不含離島縣市)	1
		教育與文化		1
		環保與環境品質		2
		治安		8
		公共安全與消防		6
		醫療衛生		1
		生活品質與現代化		5
		地方財政		1
		社會福利		4
2016.7	2016 縣市總體競爭力大調查	經濟與就業	19 個縣市 (不含離島縣市)	1
		教育與文化		1
		環保與環境品質		1
		治安		8
		公共安全與消防		5
		醫療衛生		1
		生活品質與現代化		4
		地方財政		1
		社會福利		2
2015.7	2015 縣市總體競爭力大調查	經濟與就業	19 個縣市 (不含離島縣市)	1
		教育與文化		1
		環保與環境品質		1
		治安		1

資料來源：遠見雜誌

全球城市競爭力報告乃是各國的「城市發展研究」相關機構，針對全球各個主要城市以指標和指數來評鑑的年度總評。目前國際上較具公信力與知名的全球競爭力評比報告，包括英國經濟學人智庫(EIU)每年發布的全球宜居城市排名、澳洲智庫 2Thinknow 發布之全球創新城市指數 (Innovation Cities Index, ICI)、日本森紀念基金會都市戰略研究所發布的全球城市實力指數 (Global Power City

Index, GPCI) 報告、西班牙 IESE 商學院每年公布的全球城市運轉指數 (IESE Cities in Motion Index, ICIM)、英國全球高等教育分析機構 QS (Quacquarelli Symonds) 公布的全球最佳大學城市 (QS Best Student Cities) 等等, 其他還包括美國顧問公司 Reputation Institute 調查的全球最具聲望城市、美商 Mercer 人力顧問公司所公佈的全球生活品質調查 (Quality of Living)。

以英國經濟學人智庫公布的全球宜居城市排名來看, 2017 年臺北市在全球 140 個城市中排名 60, 優於排名 81 的上海市。此項排行是按照每個城市的穩定性、醫療、文化和環境、教育以及基礎設施等 5 個項目評分, 顯見臺北市在這些領域的發展雖然尚有進步空間, 但也已經達到一定國際水平 (請參見表三)。

表三 主要國際城市競爭力評比：2012-2017

年度	媒體/主題	指標	城市數	臺北	上海	首爾	香港	新加坡
2017.10	日本森紀念基金會都市戰略研究所／全球城市實力指數 (Global Power City Index, GPCI)	經濟、R&D、文化互動、宜居度、環境與交通易達性共 6 大類別	44	36	15	6	9	5
2017.8	英國經濟學人智庫 (EIU)／全球宜居城市排名 (Global Liveability Index)	社會穩定度、醫療健康、文化和環境、教育水平和基礎建設共 5 大類別	140	60	81	58	45	35
2017.5	西班牙 IESE 商學院／全球城市運轉指數 (IESE Cities in Motion Index, ICIM)	政府治理、公共行政、城市規劃、科技、環境、國際外聯、社會凝聚力、移動性和運輸、人力資本、經濟共 10 大類別	180	56	80	7	42	22
2017.2	澳洲 2Thinknow 智庫／全球創新城市指數 (Innovation Cities Index)	文化資產、人力基礎與網絡市場共 3 大類別	500	72	32	11	35	7
2017.2	英國全球高等教育分析機構 (QS)／全球最佳大學城市 (QS Best Student Cities)	負擔程度、城市對學生吸引程度、求職受歡迎度、大學排名、國際學生比例與學生觀點共 6 大類別	100	21	25	4	11	14
2016.10	日本森紀念基金會都市戰略研究所／全球城市實力指數 (Global Power City Index, GPCI)	經濟、R&D、文化互動、宜居度、環境與交通易達性共 6 大類別	42	33	12	6	7	5
2016.8	英國經濟學人智庫 (EIU)／全球宜居城市排名 (Global Liveability Index)	社會穩定度、醫療健康、文化和環境、教育水平和基礎建設共 5 大類別	140	60	82	58	43	46
2015.12	澳洲 2Thinknow 智庫／全球創新城市指數 (Innovation Cities Index)	文化資產、人力基礎與網絡市場共 3 大類別	500	52	20	5	22	8
2015.10	美國顧問公司 (Reputation Institute)／全球最具聲望城市排行 (City RepTrak)	經濟條件進步程度、政府效能與環境吸引度共 3 大類別	100	60	71	59	48	34

	Topline Report)							
2015.8	英國經濟學人智庫 (EIU) / 全球宜居城市排名 (Global Liveability Index)	社會穩定度、醫療健康、文化和環境、教育水平和基礎建設共 5 大類別	140	60	78	58	46	49
2014.10	美國顧問公司 (Reputation Institute) / 全球最具聲望城市排行 (City RepTrak Topline Report)	經濟條件進步程度、政府效能與環境吸引度共 3 大類別	100	46	80	77	56	47
2014.8	英國經濟學人智庫 (EIU) / 全球宜居城市排名 (Global Liveability Index)	社會穩定度、醫療健康、文化和環境、教育水平和基礎建設共 5 大類別	140	61	81	58	31	52
2013.8	英國經濟學人智庫 (EIU) / 全球宜居城市排名 (Global Liveability Index)	社會穩定度、醫療健康、文化和環境、教育水平和基礎建設共 5 大類別	140	61	82	58	31	51
2013.6	英國經濟學人智庫 (EIU) 及花旗銀行/聚焦 2025: 全球城市未來競爭力評比 (Hot Spots 2025: Benchmarking the Future Competitiveness)	經濟實力、有形資本、金融成熟度、人力資本、制度特徵、社會和文化特徵、全球吸引力、環境和自然災害等 8 大類共 32 項指標	120	11	38	15	4	3
2012.12	美商 Mercer 人力顧問公司/ Quality of Living	政治與社會安全、經濟環境、醫療保健、公共服務與運輸、貨物流通、居住條件、休閒娛樂、學校教育、自然環境、社會文化等 10 大類別共 39 項指標	221	85	95	75	70	25

(二) 臺北與國際城市交流網絡之連結

截至目前為止，臺北市已經與 33 國 47 個城市締結姐妹市，包括美國 12 個城市、中南美洲 11 個城市、亞洲 6 個城市、大洋洲 2 個城市、歐洲 5 個城市以及非洲 11 個城市（請參見表四）。除姐妹市之外，臺北市另有夥伴市、友誼市，或是簽訂促進友好合作備忘錄、友好城市備忘錄等（請參見表五）。

表四 臺北市級姊妹市列表

洲別	國別	城市名		締結時間
美洲	美國	休士頓市	Houston	1961.06.15
		舊金山市	San Francisco	1970.02.02
		關島	Guam	1973.01.12
		克利夫蘭市	Cleveland	1975.09.25
		印第安納波利斯市	Indianapolis	1978.09.11
		馬歇爾市	Marshall	1978.11.29
		鳳凰城市	Phoenix	1979.03.13
		洛杉磯市	Los Angeles	1979.05.18

		亞特蘭大市	Atlanta	1979.11.05
		奧克拉荷馬市	State of Oklahoma	1981.02.23
		波士頓市	Boston	1996.09.03
		達拉斯市	Dallas	1996.11.18
	多明尼加	聖多明哥市	Santo Domingo	1970.02.16
	宏都拉斯	德古西加巴市	Tegucigalpa	1974.05.24
	哥斯大黎加	聖約瑟市	San Jose	1984.01.11
	巴拉圭	亞松森市	Asunción	1987.03.09
	巴拿馬	巴拿馬市	Panama City	1989.02.21
	尼加拉瓜	馬拿瓜市	Managua	1992.05.07
	薩爾瓦多	聖薩爾瓦多市	San Salvador	1993.10.09
	墨西哥	聖尼古拉斯市	San Nicolás	1997.10.17
	玻利維亞	拉巴斯市	La Paz	1997.10.21
	瓜地馬拉	瓜地馬拉市	Guatemala City	1998.04.07
亞洲	厄瓜多	基多市	Quito	2015.12.30 2016.01.27
		菲律賓	馬尼拉	Manila
	韓國	奎松市	Quezon City	1968.06.29
		首爾	Seoul	1968.03.23
		大邱廣域市	Daegu Metropolitan City	2010.11.04
	沙烏地阿拉伯	吉達市	Jeddah	1978.02.25
蒙古	烏蘭巴托市	Ulaanbaatar	1997.06.20	
大洋洲	澳洲	黃金海岸市	Gold Coast	1982.10.30
	馬紹爾群島	馬久羅市	Majuro	1999.08.03
歐洲	俄羅斯	烏蘭烏迪市	Ulan-Ude	1996.08.22
	法國	凡爾賽市	Versailles	1986.06.21
	波蘭	華沙市	Warsaw	1995.09.08
	立陶宛	維爾紐斯市	Vilnius	1998.05.28
	拉脫維亞	里加市	Riga	2001.08.05
非洲	多哥	洛梅市	Lome	1966.10.12
	貝南	科多努市	Cotonou	1967.06.29
	南非	約翰尼斯堡	Johannesburg	1982.10.16
		普利托里亞市	Pretoria	1983.10.08
	馬拉威	里朗威市	Lilongwe	1984.07.03
	塞內加爾	達卡市	Dakar	1997.04.12
	甘比亞	班竹市	Banjul	1997.04.14
	幾內亞比索	比索市	Bissau	1997.04.15
	史瓦濟蘭	墨巴本市	Mbabane	1997.04.18
	賴比瑞亞	蒙羅維亞市	Monrovia	1998.05.28
	布吉納法索	瓦加杜古市	Ouagadougou	2008.12.04

資料來源：筆者根據臺北市政府網頁自行整理。

表五 姊妹市以外的交流成果

名稱	國別	城市名		締結時間
夥伴市	美國	安克拉治市	Anchorage	1997.09.25
	日本	橫濱市	City of Yokohama	2006.05.22
	紐西蘭	威靈頓	Wellington	2015.02.12
友誼市	澳洲	伯斯	Perth	1999.04.12
	美國	橘郡	Orange County	2000.10.31
	芬蘭	赫爾辛基	Helsinki	2012.09.10
促進友好合作備忘錄	韓國	京畿道	Gyeonggi-do	2000.06.29
友好城市備忘錄	馬來西亞	喬治市	George Town	2011.03.28

資料來源：筆者根據臺北市政府網頁自行整理。

貳、兩岸城市交流模式與現況

兩岸之間的城市交流始於民進黨主政時期，2001 年時任臺北市長馬英九和上海副市長馮國勤，在臺北達成兩市交流共識，甚至一度談及兩市互設辦事處的期望。爾後，臺灣各縣市首長與中國大陸地方各省市多有往來交流，無論是國民黨或民進黨執政的縣市，都有縣市長赴陸交流的案例。曾有學者以臺灣各縣市為研究對象，分析 2008 年至 2010 年，各縣市對中國大陸交流的主要對象為何，結果顯示當時臺灣 25 個縣市中，有 17 個縣市的縣市長曾赴陸交流，有 18 個縣市的縣市長曾親自在臺灣與大陸地方政府機關人員交流，其中臺北市的主要交流對象為上海市，臺北縣的主要交流對象為江蘇省，南投縣的主要交流對象為浙江省，臺中市、臺中縣、澎湖縣、金門縣的主要交流對象則均為福建省。

隨著兩岸城市交流日趨頻繁後，如何透過交流達到城市行銷之目的就成為臺灣各縣市首長的共同目標。此種透過地方縣市首長與他國地方政府進行城市外交的方式，是務實外交重要的一環，除能彌補中央政府在外交上的不足，亦有助於城市管理經驗的學習以及城市對外關係的拓展。例如，臺中市前市長胡志強認為地方政府在兩岸城市外交的核心目標就是經貿利益，不只要找到市場，還要在大陸提升市場。因此臺中市與中國大陸主要集中在經濟貿易、文化學術、農業科技產業交流合作層面上。而現任臺中市長林佳龍則認為，很多城市發展都面對交通、環境、治安社會福利問題，兩岸間透過城市交流可以就實質城市及區域發展面對問題討論，對城市治理可以產生正面作用。

只是，有鑒於兩岸特殊的政治情勢，自然不可能用「城市外交」一詞，而改以「城市交流」稱之，無論名稱為何，其共同特點在於交流大多僅止於地方層級，

但也因此具備較大的操作彈性。就交流層次意涵而言，地方政府的城市交流是介於全國性中央層級交流，以及地方民間社團交流之間，可發揮承上啟下的中介作用。兩岸之間因為特殊的政治關係，城市交流恰好可以彌補中央交流的不足，同時對於民間基層交流加以引導和協助，發揮交流合作的影響力。

一、兩種模式：專案性交流與機制性交流

目前兩岸城市交流模式大致可區分為「專案性交流」與「機制性交流」兩種類型，以下分別就此兩種類型，討論兩岸城市交流之現況。

（一）專案性交流模式

1. 專案性交流的特色

「專案性交流」具有隨意性、非常態性、非制度化、缺乏常規機制等特質，通常會以特定「功能」作為交流名目，例如 2015 年臺中市觀光旅遊局與江蘇省旅遊局簽署「旅遊交流合作備忘錄」，即是以「旅遊」功能為交流名義，以「專案」方式進行交流之類型。此類型的交流層面雖然涉及範圍較窄且缺乏延續性，但也因此充分展現出「城市交流」在操作上較為靈活彈性的特性。

2. 專案性交流的案例

兩岸城市交流受到政治因素的影響，不易形成機制性的交流，因此絕大多數的城市交流皆屬於此類型。目前如新北市、桃園市、高雄市，雖然都積極與大陸城市開展交流活動，但均仍停留在專案性交流之模式。

（1）新北市

2011 年 2 月先後有遼寧省錦州市代表團和江蘇省南京市代表團來訪，就經濟與綠能產業合作事宜進行交流；2013 和 2014 年新北市教育局分別與南京市教育局和福州市教育局簽署「交流與合作備忘錄」。2015 年 5 月市長朱立倫赴大陸參加「第 10 屆兩岸經貿文化論壇」，時任副市長陳仲賢於同年 11 月至南京參加「2015 兩岸企業家紫金山峰會」。2017 年 2 月副市長侯友宜率領代表團至南京進行觀光宣傳；5 月副市長葉惠青至蘇州市參加「世界城市峰會市長論壇」，進行城市交流及智慧城市產業交流，並觀摩「蘇州電子信息博覽會」(eMEX) 等；9 月副市長葉惠青與新北市智慧城市產業聯盟共同參訪北京，參加「京臺科技論壇」，進行創新科技領域交流。

(2) 桃園市

桃園市在 2014 年縣市長選舉後，取消原訂要舉行的「桃渝大都會論壇」，但桃園市長鄭文燦上任後，桃園市依舊與廣東省汕頭市、福建省廈門市、重慶市、上海市、天津市、河南省焦作市等地進行交流，甚至於 2017 年四月與河南省焦作市簽訂了《基層交流友好結對備忘錄》，交流內容則包括「2016 臺灣燈會」、產業、教育、基層社會等（請參見表六）。

表六 桃園市近年與大陸城市交流概況

時間	交流主軸	交流內容
2014.12.20		原訂 12 月 20 日舉行的「桃渝大都會論壇」，臺灣桃園與四川重慶的交流活動，因桃園縣長吳志揚連任失利緊急喊卡。
2015.04.08		成立兩岸事務小組，由市長、副市長任主、副召集人，每四個月召開定期會議。
2015.11.23	廣東汕頭市兩岸交流促進會參訪	桃園市議員蔡永芳先生與服務團隊與廣東汕頭市兩岸交流促進會於 11 月 23 日參訪（航空城）願景館，航空城公司董事長梁榮輝先生、總經理朱松偉先生與副總經理謝懷慧女士出面接待，雙方就桃園航空城計畫進行討論。
2016.04.28- 2016.04.29	「第 12 屆兩岸四地公共行政管理研討會」	參加者為兩岸四地致力於公共管理之專家學者共計 120 人。桃園市政府各局處分別以「2016 臺灣燈會在桃園」、「多元社會住宅方案」及「桃園智慧城」為主題，分享市政治理經驗及作為。
2016.06.27	「桃園廈門茶產業交流座談會」	討論兩岸茶產業之用詞、品質控制及檢驗標準。
2016.07.15	重慶市規劃局訪問團來訪	與桃園市研考會及資訊中心就桃園市 GIS 及智慧城市推動情形進行交流。
2016.08.08	「桃園市政府兩岸事務小組」105 年第 2 次工作會議	桃園陸籍配偶約為 3 萬 6,000 人，市府採取了友善政策，陸籍配偶在還沒有取得身分證以前（6 年），也可以申請桃園市市民卡，使其享有身為桃園市民的福利。
2017.04.26- 2017.04.27	河南省焦作市電建社區與桃園市瑞德里社區簽訂了《基層交流友好結對備忘錄》	桃園市議員劉茂群率領里長參訪團至焦作市進行基層社區交流。河南省臺辦交流協調處處長孫林、焦作市臺辦主任王玉柱、解放區市委常委、統戰部長孫迎新等參加活動。
2017.04.20	「大陸教師進課堂」上海黃浦區與桃園市中小學教學交流	桃園市中小學校長主任教育培訓參訪團與上海市實驗小學、黃浦區教育學院附屬中山學校開展了教學交流。來自桃園市中小學的近 40 位中小學校長主任分組進入語文、英語、陶藝課堂觀摩，並就課程設置、教師培訓、學生行為等議題開展座談交流，兩岸教師圍繞共同關注的話題

		深入探討，互換經驗。
2017.09.12	臺灣桃園市參訪團天津市和平區，開展津臺鄰里情社區交流活動	桃園市參訪團至天津參加「守望相助 兩岸一家」津臺鄰里情社區交流活動。桃園市社區參訪團一行 30 人（含桃園議會議長邱奕勝）在市臺辦副主任吳榮華的陪同下至天津市和平區參訪。
2017.11.29	上海市崇明區常委、宣傳部長龔明暉文化交流團參訪桃園市議會	上海市崇明區常委、宣傳部長龔明暉文化交流團至桃園市議會進行參訪。

資料來源：筆者自行整理。

(3) 高雄市

從 2010 年 12 月 25 日高雄市與高雄縣合併後起算，截至 2015 年 8 月 31 日，高雄市政府公務人員赴陸交流共計 121 案，一級機關首長以上官員赴陸則有 36 案，分屬於 13 個機關。在交流面向上，有 4 件屬政治交流，經濟交流有 11 件，社會交流有 13 件，文化交流有 8 件。政治交流類別包括官方交流與共同參與國際組織，帶來的城市行銷效益包括提升陳菊市長的政治地位、改善「民共關係」與成功舉辦國際城市論壇。經濟交流類別包括航運、貿易與投資，帶來的城市行銷效益包括吸引郵輪觀光、增加農漁產品銷陸與發展遊艇遊輪產業等。社會交流類別均屬觀光宣傳，帶來的城市行銷效益乃建立「旅行臺灣·首選高雄」及高雄宜居宜遊等品牌。文化交流類別包括藝文、學術、教育與民政，帶來的城市行銷效益包括提升居民的生活品質、有利臺灣文化流行於大陸，以及有助兩岸城市友善互動。

3. 專案性交流的內容

就兩岸城市交流內容而言，目前專案性交流活動大致涉及農業、文藝及觀光等領域。

(1) 農業交流

雲林、臺南、高雄、臺中、屏東、嘉義等縣市官員均曾赴大陸推介農特產及文化產品，例如 2010 年前臺南縣長蘇煥智曾至中國大陸拓銷愛文芒果，同時至蘇州昆山市工業園區參訪，並拜會當地臺商協會與當地臺商進行交流座談；同是 2010 年前雲林縣長蘇治芬亦前往參加上海世博會及山東蔬菜博覽會，促銷雲林

縣農產品。大陸來臺交流部分，2014 年甘肅省定西市組團至臺南走馬瀨農場參加「中醫藥產業推介會」，與臺灣的中藥材界簽訂在貿易、生產與加工方面的合作投資協議，進一步加強雙方在中醫藥產業交流機制。

(2) 文藝交流

主要是經由文化教育促進會、參訪交流活動、教育研討會、文化藝術節、兩岸城市藝術節、圖書資訊人員交流訪問等形式達成。例如：電影節論壇及參訪活動、電視藝術參訪、兩岸書畫展、媽祖節慶等相關活動、兩岸教育文化及體育交流、城市（海峽）論壇、古蹟活化經驗交流展、學術研討會、藝術交流音樂會等等。

(3) 觀光交流

2014 年 7 月臺南市由副市長及衛生局局長林聖哲，率領臺南奇美醫院及遠東聯盟牙醫診所醫療業者代表，前往天津市參加天津臺灣名品博覽會，以「健康、美麗、臺灣行」為主題的「健康美麗形象館」推廣觀光醫療。除行銷醫療產業外，另也推展農業、觀光旅遊及臺南地方特色美食，推介至臺南旅遊的遊客，除享受臺南美食與休閒觀光之外，還能搭配健檢或醫美服務。高雄市政府官員也曾在 2015 年至上海、廈門等地，共參加三場有關農業環保及觀光休閒的活動。而從 2014 年 7 月至 2015 年 7 月為止，臺中市政府官員也曾六次到中國大陸進行休閒觀光產業的交流。

4. 專案性交流的侷限

首先，兩岸城市交流大多屬於「專案性交流」，以教育、產業、文藝活動、觀光旅遊等功能作為交流名義，缺乏制度化的交流機制。乍看之下此種交流模式議題廣泛、成果豐碩，但事實上大多為「一次性」的交流，使交流互動可能流於形式而無法深入，且沒有累積性，持續交流的可能性較低。

其次，兩岸城市交流多是因舉辦國際賽事或是國際會議之故，作為主辦城市向中國大陸相關城市提遞邀請函，例如 2009 年高雄市長陳菊曾至北京拜會當時的北京市市長郭金龍，邀其出席高雄世大運開幕式。2013 年高雄市取得亞太城市高峰會主辦權，高雄市長陳菊亦在會議前率團至中國大陸天津、深圳、廈門、

福州等城市，邀約各市來臺參與會議。

最後，兩岸城市交流因極易受到政治因素的影響，此種「專案性交流」顯得脆弱，可能隨著地方首長更迭或是兩岸政治局勢轉變，而導致人亡政息。例如 2014 年九合一選舉後，民進黨執政的縣市，與大陸城市交流活動即受到影響，2016 年臺灣政府政黨輪替後，不僅中央層級的官方交流中斷，綠營縣市的兩岸城市交流更進一步受限。因此，「專案性交流」呈現高度隨機性的特點，而交流的時間、方式及內容缺乏通盤性規劃，而呈現出的交流成果則顯得片面、雜亂。

（二）機制性交流模式：「臺北—上海」雙城論壇

1. 機制性交流的特色

「機制性交流」是指交流雙方已有（正式）約定或（非正式）默契，交流具有時間週期（例如一年一次），交流範圍較為全面而不限於特定功能領域的交流模式，現階段兩岸城市交流僅有「臺北—上海」雙城論壇屬於此類型。

2. 雙城論壇的發展歷程

雙城論壇緣起於 2010 年，臺北市與上海市分別舉辦「花卉博覽會」和「世界博覽會」，時任臺北市長郝龍斌和時任上海市長韓正對於對方的市政發展經驗感到興趣，因而促成「雙城論壇」展開交流。「雙城論壇」每年由臺北、上海輪流舉辦，由一方組成代表團至另一方參加數日的交流會議，彼此交換市政經驗並找尋能夠合作的事務及契機。

「雙城論壇」每年皆會選定一個城市論壇主題，以近三年為例，2015 年城市論壇主題為「青年創業、社區醫療、文化城市、智慧城市」；2016 年城市論壇主題為「展現城市活力」，並同步舉辦「醫療衛生、青年交流、智慧城市、文化、交通」五場分項論壇；2017 年城市論壇主題則是「健康城市」，並規劃「社區衛生」、「環保」、「智慧城市與民生服務」、「青創產業」等 4 個子題。

3. 雙城論壇的交流成果

「雙城論壇」交流的具體成果展現在雙方所簽定的「交流合作備忘錄」。備忘錄所涉及的内容領域多與城市論壇主題相關，依據臺北市政府的統計與分類，

從 2010 至 2017 年，臺北與上海已簽署 30 項「交流合作備忘錄」，涉及「(行政) 區對區交流」、「公務交流」、「教育交流」、「文藝交流」、「體育交流」、「旅遊交流」、「醫療衛生交流」、「老人照護交流」、「環保交流」、「科技與產業交流」等領域(請參見表五)。

表五 2010-2017 臺北市與上海市簽署合作備忘錄列表(依功能類型)

交流功能類型	合作備忘錄項目	簽署年份	簽署單位
區對區交流	臺北市信義區與上海市黃浦區交流合作備忘錄	2012	信義區公所
	臺北市北投區與上海市徐匯區交流合作備忘錄	2012	北投區公所
	臺北市南港區與上海市楊浦區交流合作備忘錄	2013	南港區公所
	臺北市大安區與上海市普陀區交流合作備忘錄	2013	大安區公所
	臺北市松山區與上海市長寧區交流合作備忘錄	2014	松山區公所
	臺北市士林區與上海市虹口區交流合作備忘錄	2014	士林區公所
	臺北市中山區與上海市閔行區交流合作備忘錄	2015	中山區公所
	臺北市中正區與上海市靜安區交流合作備忘錄	2015	中正區公所
	臺北市文山區與上海市松江區交流合作備忘錄	2016	文山區公所
臺北市內湖區與上海市浦東區交流合作備忘錄	2017	內湖區公所	
公務交流	臺北市「1999 市民當家熱線」與上海市「12345 市民服務熱線」交流合作備忘錄	2013	研考會
	臺北市與上海市交通電子票證技術經驗交流合作備忘錄	2015	交通局
	臺北市與上海市公務人力發展觀摩交流合作備忘錄	2015	公務人員訓練處
	臺北市與上海市消費者權益保護交流合作備忘錄	2017	法務局
教育交流	教育交流合作備忘錄	2011	教育局
	臺北市立大學與復旦大學合作備忘錄	2014	教育局
	臺北市立大學與上海大學學術交流與合作備忘錄	2017	臺北市立大學
文藝交流	文化交流合作備忘錄	2010	文化局
	臺北市立圖書館與上海圖書館交流合作備忘錄	2013	臺北市立圖書館
	臺北藝術節與上海國際藝術節交流合作備忘錄	2014	文化局
	臺北電影節與上海電影節交流合作備忘錄	2016	文化局
體育交流	體育交流合作備忘錄	2012	體育局
	臺北馬拉松與上海馬拉松交流合作備忘錄	2016	體育局
	臺北市與上海市推廣籃球運動交流合作備忘錄	2017	體育局
旅遊交流	旅遊交流合作備忘錄	2010	觀光傳播局
	旅遊交流合作備忘錄	2011	觀光傳播局
醫療衛生交流	醫療衛生交流合作備忘錄	2011	衛生局
老人照護交流	老人照護交流合作備忘錄	2012	社會局
環保交流	環保交流合作備忘錄	2010	環境保護局
科技與產業交流	科技園區交流合作備忘錄	2010	產業發展局

資料來源：筆者根據資料自行整理。

以下基於這些備忘錄的性質，分為「基層政府與社區交流」、「社會及公共服務交流」、「教育、文化及體育交流」及「環保與科技產業交流」等四大類進行討論。

(1) 基層政府與社區交流

目前臺北與上海已簽署的「(行政)區對區」交流備忘錄共有 10 個，包括《臺北市信義區與上海市黃浦區交流合作備忘錄》(2012)、《臺北市北投區與上海市徐匯區交流合作備忘錄》(2012)、《臺北市南港區與上海市楊浦區交流合作備忘錄》(2013)、《臺北市大安區與上海市普陀區交流合作備忘錄》(2013)、《臺北市松山區與上海市長寧區交流合作備忘錄》(2014)、《臺北市士林區與上海市虹口區交流合作備忘錄》(2014)、《臺北市中山區與上海市閔行區交流合作備忘錄》(2015)、《臺北市中正區與上海市靜安區交流合作備忘錄》(2015)、《臺北市文山區與上海市松江區交流合作備忘錄》(2016)、《臺北市內湖區與上海市浦東區交流合作備忘錄》(2017) 等。

簽署「區對區交流」備忘錄的主體雙方分別為臺北各區之區公所與上海各區之區人民政府，這一類交流類型的備忘錄強調「區政交流」與「社區基層交流」。例如 2013 年 9 月上海市黃浦區在備忘錄的合作基礎上，挑選社區幹部至臺北市信義區展開「一日里長」的體驗活動；2014 年 3 月信義區里長也回訪黃浦區參加「一日居委會主任」的體驗活動。臺北市北投區與上海市徐匯區也有類似的里長、居委會主任體驗活動。此交流合作關係有越來越深入基層的趨勢，甚至由「區」轉「里」，例如 2015 年 6 月黃浦區打浦橋街道匯龍居委會、大同居委會分別與信義區西村里、黎安里簽署了《上海市黃浦區與臺北市信義區友好社區交流合作備忘錄》。

(2) 公共服務交流

此類型的交流有《醫療衛生交流合作備忘錄》(2011)、《老人照護交流合作備忘錄》(2012)、《臺北市「1999 市民當家熱線」與上海市「12345 市民服務熱線」交流合作備忘錄》(2013)、《臺北市與上海市交通電子票證技術經驗交流合作備忘錄》(2015)、《臺北市與上海市公務人力發展觀摩交流合作備忘錄》(2015)。

《臺北市與上海市消費者權益保護交流合作備忘錄》(2017)等6個備忘錄。「電子票證」和「公務人力」兩項交流由於受限於制度法規，並未有太大的突破。交流互動較多的為「醫療衛生」和「老人照護」兩項。

臺北與上海醫療交流合作的範圍包括醫療管理、醫療技術發展、健康促進、衛生管理、學科發展等交流互訪。2012年迄今雙方共計交流36次，其中33次為上海人員參訪臺北市第一線醫療單位(衛生局10次、市立聯醫8次、各區健康服務中心15次)，瞭解臺灣之衛生局公共衛生政策、醫療管理、慢性病防治、優生保健、食安及防疫政策等。臺北則赴上海參訪3次，多為參加論壇或學術研討會。老人照護交流合作的範圍為照護機構營運辦法與社區照護。例如2013年臺北市舉辦「老人福利事務」研討會，上海市有民間單位參與，並參訪臺北的公辦民營日間照護中心與全日型養護所。再如2014年時任上海市常務副市長屠光紹來臺訪問時，也曾參訪中山老人住宅暨服務中心。

(3) 教育、文化及體育交流

教育、文化與體育領域的交流在推廣上較無阻礙，因此也有較多的成果。教育方面，臺北市與上海市簽有《教育交流合作備忘錄》(2011)、《臺北市立大學與復旦大學合作備忘錄》(2014)、《臺北市立大學與上海大學學術交流與合作備忘錄》(2017)；文藝方面有《文化交流合作備忘錄》(2010)、《臺北市立圖書館與上海圖書館交流合作備忘錄》(2013)、《臺北藝術節與上海國際藝術節交流合作備忘錄》(2014)、《臺北電影節與上海電影節交流合作備忘錄》(2016)；體育方面則有《體育交流合作備忘錄》(2012)、《臺北馬拉松與上海馬拉松交流合作備忘錄》(2016)、《臺北市與上海市推廣籃球運動交流合作備忘錄》(2017)等共計十個備忘錄，佔總體數量的三分之一。

(4) 旅遊、環保與產業交流

在環境保護與產業發展等領域的合作交流上，兩市簽有《旅遊交流合作備忘錄》(2010)、《旅遊交流合作備忘錄》(2011)、《環保交流合作備忘錄》(2010)、《科技園區交流合作備忘錄》(2010)等。

「旅遊交流合作」在雙城論壇交流起始就被提出，但當時雙方並未有具體合作交流，其主因應為當時兩岸局勢和緩，陸客來臺人數快速增加，暫時不需要其他合作措施。直至 2015 年 8 月，臺北市觀光傳播局、上海市旅遊局與民間業者長榮航空三方於上海科學會館舉辦「『微遊雙城』濃情上海 尋味臺北」啟動儀式，推介臺北與上海兩個城市的經典遊程，臺北市與上海市觀光部門才首度開展具體合作。

《環保交流合作備忘錄》的內容則較為模糊籠統：「雙方將不定期就兩市環保交流項目進行討論，推動有利於環保與節能減碳的各項措施；雙方將積極促進環保領域管理、研究、技術、產業以及相關專案的合作；雙方將不定期選派兩市環境管理人員、研究人員、技術人員和企業代表進行互訪，並提供訪問人員相關協助」。而大範圍搜尋新聞、市政資料後發現，並無兩市相關專案合作的機制，僅零星互訪新聞。雖 2017 年雙城論壇主軸以「健康城市」為主軸，其中亦有以環境保護為主題的「環境分論壇」，但分論壇主題僅分別邀請上海臺北兩市官方代表和學者專家針對各自的推動空氣品質改善具體行動及 PM2.5 的監測技術進行經驗交流與討論。雖論壇結束後臺北市環保局代表赴上海市環境監測中心參觀，交流兩市工作實務經驗，但皆重在「交流」，並無實質兩市環保合作機制產生。

科技園區合作範圍包括推動高科技產業發展、加強經驗交流與資源共用，推動科技交流與人才培訓合作機制，推動兩個園區合作交流，提供科技合作民間管道等。《科技園區交流合作備忘錄》的全名為《臺北市內湖科學園區與上海市張江高科技園區》，因此最重要的交流主體為內湖科學園區與張江高科技園區。根據臺北市政府產業發展局網站和內湖科技園區發展協會網站所提供的資訊，自 2010 年備忘錄簽訂以來，雙方人員往來參訪頻繁。

由此顯見，台北、上海兩大城市以「雙城論壇」為核心所建構出來的交流網絡甚為綿密，含括經濟、社會、文化、公共服務等各方面，甚至在更基層的區對區以及社區對社區都有制度性的交流，此皆是當前臺灣其他縣市所無法比擬的。

參、雙城論壇的發展優勢與限制

一、發展優勢

(一) 城市交流與互動的延續

如前所述，目前臺灣其他各縣市與中國大陸各省市的城市交流，這些往來都偏向隨機性交流，且往往出現「換人執政」或「換黨執政」就中斷。反觀臺北與上海間，以「雙城論壇」為互動核心，延伸出各種長期、制度性與網絡化的互動模式，不僅有助於兩大城市間形成一種多元、多渠道的「連綴社群」，也有助於城市治理發展經驗分享與交流政策的延續。

(二) 突顯台北市在兩岸關係中的地位

在當前兩岸關係處於「僵局」的情況下，城市交流就顯得極為重要，而「雙城論壇」若能延續，將是當前兩岸政治互動中屬於層級較高的機制。而民進黨執政縣市雖自 2015 年以來陸續成立兩岸事務小組，以因應兩岸逐漸熱絡的經貿、文化及觀光潮流，但對岸的態度是「藍綠有別、區別對待」，尤其在 2014 年九合一選舉後更是明顯，如桃園市與重慶市曾經想仿造「雙城論壇」洽談簽署「桃渝論壇」，後因民進黨候選人當選而告吹，此狀況在 2016 年再次政黨輪替後，更加明顯，如第三屆兩岸城市教育論壇在今年 10 月於新北市舉行，兩岸十多個城市、500 多名的校長齊聚一堂，但去年 9 月高雄市舉辦的「港灣城市論壇」，高雄市長陳菊邀請天津、青島、福州和廈門參加高雄舉辦的港灣城市論壇，並想率團前往各城市親自邀請，最後卻未能成行。今年 7 月在上海舉行的「海峽兩岸都市交通學術研討會」，原邀請台北、新北、桃園與台中的交通局首長參加，卻在會前拒絕民進黨執政的桃園市與台中市參加，但台北與新北市仍按照原定計劃。因此，在兩岸中央層級交流中斷以及對岸在城市交流的「區別對待」之際，臺北市在兩岸之間自有其難以被取代的地位和優勢，臺北市與上海市「雙城論壇」的機制性交流亦格外有意義。

(三) 滿足人員交流之現實需求

就兩岸人員交流的整體數據來看，可看出臺北與上海的交流趨勢已然十分緊密。以經商人數來看，2002 年統計顯示上海臺商約 40 萬人，10 年後上海臺商已

達 7、80 萬人。就學方面，由表六可知，2010 年修正公布「陸生三法」(「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」、「大學法」及「專科學校法」)，提供大陸地區人民得來臺就讀專科以上學校法源後，2016 年來臺中國大陸學生計 41,981 人 (9,327 名正式學位生、32,648 名研修生、6 名大專附設華語文中心學生，以上數據皆未包含港澳地區學生)。9,327 名來臺修讀正式學位的陸生，其中大學位於臺北市者有 3,267 人。上海臺商與臺灣各大學合作開辦實習的人數也愈來愈多，例如上海臺協與臺灣實踐大學於 2015 年開始合作臺灣學生實習計畫。2015 年實習學生 32 位，留任企業就業 16 位。2016 年實習學生 45 位，協會參與企業累計 20 多家。2017 年四月，上海臺協更在臺北松菸文化園區舉辦徵才博覽會，共有一百家左右企業參與。而針對日漸頻密的人員交流所產生的各種需要，雙城論壇的持續推動與深入合作將有助於提供適當的服務，滿足市民的需求。

表六 來臺境外學生人數

大專校院境外學生類型及主要來源地區											
單位：人											
年度	總計	學位生	正式修讀學位外國學生	僑生	正式修讀學位陸生	非學位生	外國交換生①	外國短期研習及個人選讀①	大專附設華語文中心學生	大陸研修生②	海青班
96	30,509	16,195	5,259	10,936	-	14,314	1,441	1,146	10,177	823	727
98	39,533	20,676	7,764	12,912	-	18,857	2,069	1,307	11,612	2,888	981
100	57,920	25,107	10,059	14,120	928	32,813	3,301	2,265	14,480	11,227	1,540
102	79,730	33,286	12,597	17,135	3,554	46,444	3,626	3,915	15,510	21,233	2,160
104	111,340	46,470	15,792	22,865	7,813	64,870	4,126	5,586	18,645	34,114	2,399
105	116,416	51,741	17,788	24,626	9,327	64,675	4,126	5,586	19,977	32,648	2,338
105 年大專校院境外學生前 10 大來源國家/地區											
中國大陸	41,981	9,327	-	-	9,327	32,654	-	-	6	32,648	-
馬來西亞	16,051	12,689	5,044	7,645	-	3,362	38	848	261	-	2,215
香港	8,662	8,190	-	8,190	-	472	188	205	79	-	-
日本	7,548	1,108	931	177	-	6,440	499	1,554	4,387	-	-
澳門	5,295	5,259	-	5,259	-	36	21	12	3	-	-
印尼	5,074	3,131	1,923	1,208	-	1,943	68	162	1,626	-	87
越南	4,774	3,165	2,807	358	-	1,609	50	47	1,512	-	-
南韓	4,624	856	668	188	-	3,768	781	417	2,568	-	2
美國	4,002	656	434	222	-	3,346	142	707	2,495	-	2
泰國	1,749	784	544	240	-	965	129	241	595	-	-

資料來源：本部統計處、國際司、陸生聯招會及僑委會。

附註：①105 年度外國交換生、短期研習及個人選讀生尚無累計數，暫以上年度人數估算。

②中國大陸學生來臺短期研修人數包括 6 個月以下及 6 個月以上之研修人數。

(四) 雙城論壇有助臺北全面擴展與國際以及大陸其他城市交流

上海市作為全球城市，至今已經與世界 64 個城市簽訂互為友好城市，包括亞洲 18 個城市、歐洲 27 個城市、美洲 11 個城市、非洲五個城市以及大洋洲三

個城市（請參見附錄一）。由於臺北市締結的姐妹市對象主要集中在美洲地區，大洋洲與歐洲則都在五個以下。反之，上海市簽訂友好城市的對象多集中在歐洲國家，亞洲次之。因此，臺北市透過與上海市建立交流關係，將有機會成為臺北市擴展城市外交範圍的跳板，提升臺北市在歐洲地區的知名度，進而與歐洲城市建立交流、發展城市外交關係。除此之外，上海作為中國大陸的兩大龍頭城市之一，與上海間的機制性互動若有成效，將有助於台北與大陸其他城市間的交流。

二、限制與挑戰

（一）政治因素的制約

對於城市交流，陸委會的官方立場為「對兩岸城市或地方交流，政府向持正面的態度，認為兩岸城市的良性互動，有助促進彼此瞭解、增進兩岸社會互動及城市經貿、文化、觀光等各項發展，並使兩岸和平穩定繁榮的基礎更為鞏固。」同時強調兩岸城市交流不應預設任何政治前提，方有助於兩岸關係良性互動與長遠發展。但以今年七月甫結束的臺北上海城市論壇為例，2017年七月論壇結束後，陸委會即表示臺北上海城市論壇是「政治操作」和「統戰分化」，並認為中國大陸持續打壓臺灣的行為與其「兩岸一家親」等口號背離、矛盾，無助兩岸關係正面發展及臺海和平穩定。

此外，被視為臺北上海城市論壇後續交流活動的「中國新歌聲」於今年九月在臺舉辦時，爆發嚴重衝突導致活動臨時取消，並遭外界質疑是中國對臺「軟性統戰」而引發許多爭議。原本一場主打兩岸文化交流的活動，最終以暴力事件落幕，不僅牽扯不同政治立場的爭辯，也為日後是否續辦帶來變數。由此可見，在當前兩岸關係僵局下，任何雙邊交流活動，都可能牽動我國內部的政治競爭，甚至是整個臺灣社會「國家認同」的敏感神經。換言之，所有的兩岸關係議題，不論是經濟、社會、文化、教育等都是敏感的政治議題，必須審慎處理。

（二）法規限制

有鑒於兩岸之間特殊的政治關係，根據兩岸條例，大陸事務乃是劃歸中央政府主導，地方政府與中國大陸進行交流時並未具有「外事權」。倘若地方政府基於兩岸合作交流需要，或要簽署兩岸城市交流的備忘錄等協議，必須得到中央政

府審查許可後才能落實。此導致地方政府在兩岸城市交流中所扮演的中介角色十分受限，除非經中央授權，否則地方政府就算有高度意願，也沒有太多的自主性，致使兩岸城市交流多止於「觀摩交流」層次，能發揮的影響與功能有限。如台北市在「電子票證」和「公務人力」兩項交流由於受限於制度法規，並未有太大的突破。

(三) 延續性有待加強

事實上，由前述可知，臺北、上海兩大城市在「雙城論壇」的基礎上，簽署了諸多合作項目與備忘錄，但其內容與後續的合作交流有待加強，建議研擬出何種交流更有利於市民以及市政的推動，且應持續追蹤與考核。

肆、建議與展望

一、 構建臺北市對外交流的模式

臺北市目前已經與三十三個國家的 47 個城市締結姐妹市（不含中國大陸城市），建議應可從中找出交流合作的「典範」，進而建構交流模式。一方面，在全球城市交流的浪潮中，特別是在我國外交空間受限的情況下，可累積台北市對外合作的「資本」。另一方面，在找出較佳的互動模式後，亦可一併檢討與姐妹市間的關係，提升臺北市城市外交的能量。事實上，以臺北市的資源與國際能見度，競爭的對象不應只是國內其他城市（特別是其他五都），而是應該打「國際盃」，才更能體現作為首善之都的價值。

二、 盤點當前交流成果並擴展交流內容

如前所述，臺北與上海間的交流甚多，目前實有必要「盤點」交流的成果，一方面找出自身優勢，另一方面也有利於學習對方的優點。以臺北與上海醫療交流合作為例，2012 年迄今雙方共計交流 36 次，其中 33 次為上海人員參訪臺北市第一線醫療單位，臺北則僅赴上海參訪 3 次，多為參加論壇或學術研討會。很明顯地，我方在醫療衛生相關領域遠遠領先上海，故其在此方面特別「勤快」。同樣的，此種情況也出現在環保相關的交流。就此而言，在「雙城」這議題上，不應只看到「政治影響」，也應反省「效益」。近三年的雙方的交流主題多是環繞

在健康醫療、青年交流創業與文化方面，以下似可考量：

- (一) 若著眼於「雙城」當前民眾需求：「雙城」間簽訂「市民自由行」以及「空氣汙染防治」等皆是不錯的選擇。
- (二) 若著眼於台北市的產業發展：上海（或中國大陸整體）在行動支付、「人工智慧」（AI）、智慧機械等都可考量。
- (三) 若著眼於柯市長的專業：醫療交流可再強化，雙城間雖在 2011 年簽訂「醫療衛生交流合作備忘錄」，但時間已過了六年，應可進一步強化。在此次「十九大政治報告」中，大陸宣布「健康中國 2030」，此一議題應可持續探討。

三、加強跨部門合作與增加

若要在現有基礎上加強「雙城」的互動，再加上未來若可能「擴點」（深圳、杭州或其他城市），甚至是成立「辦事處」（不論用何種名義），以下三項都有必要：

- (一) 跨部門溝通與：面對交流愈加多元與複雜，市府內部各單位應要多所溝通、避免「單打獨鬥」，一方面打「團體戰」可增加合力，並降低交流「成本」，另一方面，有助於提升市府為一堅實「團隊」的形象。
- (二) 增加相關專業人員：如前所述，交流「量」的增加與「質」的提升，都有賴於專業的團隊。以目前市府在此領域的人數，實在遠遠不足以撐起未來的規劃，建議應想辦法增加專業的「人手」。
- (三) 產官學合作：兩岸目前的交流，有諸多都「溢出」政府所能控制的範圍，應可多吸收產業界與學界的意見，建議可以「小型專案」的方式處理每一交流重點議題，舉辦座談會或專家論壇，以收「事半功倍」之效。

四、加強宣傳雙城論壇與兩市交流成果

臺北市政府在「雙城論壇」與大陸城市交流方面投入不少資源，目前顯然也成為一種穩定兩岸關係的機制，有必要讓民眾，特別是市民了解市府的努力。以臺北市研考會的民調為例，2016 年的問題為：「請問您知不知道臺北市政府在 8 月 23 日舉辦『2016 臺北上海城市論壇』？」回答依序為：「知道 58.1%，不知道 41.5%，未回答，0.4%」，顯然仍有多數民眾不知 2016 年由市府主辦的「雙城論

壇」。2017 年的問題為「臺北市柯文哲市長在 7 月 1 日率團到上海參加 2017 臺北上海城市論壇？請問您知不知道這件事情？」回答依序為：「知道 71.7%，不知道 28.8%，未回答 0.1%」，顯然「政治效應」的加持，使得更多民眾知道「雙城論壇」的舉辦，然仍有將近三成民眾不知道。因此，建議市府可多加宣傳，焦點不僅置於「政治」，也應多說明「雙城論壇」與城市交流的正面效應。

附錄一 上海市級友好城市列表

洲別	國別	城市名	締結時間	
亞洲	日本	橫濱	City of Yokohama	1973.11.30
		大阪市	Osaka City	1974.04.18
		大阪府	Osaka Prefecture	1980.11.21
	北韓	咸興市	Hamhung	1982.06.18
	菲律賓	大馬尼拉市	Metro Manila	1983.06.15
	巴基斯坦	卡拉奇市	Karachi	1984.02.15
	以色列	海法市	Haifa	1993.06.21
	韓國	釜山市	Busan	1993.08.24
	越南	胡志明市	Ho Chi Minh City	1994.05.14
	烏茲別克	塔什干市	Tashkent	1994.12.15
	葉門	亞丁省	Aden	1995.09.14
			曼谷	Bangkok
	阿拉伯聯合大公國	杜拜市	Dubai	2000.05.30
	斯里蘭卡	可倫波市	Colombo	2003.08.11
	印尼	東爪哇省	East Java	2006.08.30
	柬埔寨	金邊市	Phnom Penh	2008.10.08
	印度	孟買	Mumbai	2014.9.18
歐洲	義大利	米蘭市	Milan	1979.06.25
	荷蘭	鹿特丹市	Rotterdam	1979.11.23
	克羅埃西亞	薩格勒布市	Zagreb	1980.06.18
	比利時	安特衛普市	Antwerp	1984.05.27
	希臘	比雷埃夫斯市	Piraeus	1985.06.24
	波蘭	濱海省	Pomorze	1985.07.04
	德國	漢堡市	Hamburg	1986.05.29
	法國	馬賽市	Marseilles	1987.10.26
		羅那阿爾卑斯大區	Rhone-Alpes Region	2008.05.21
	俄羅斯	聖彼得堡市	St. Petersburg	1988.12.15
	土耳其	伊斯坦堡市	Istanbul	1989.10.23

	葡萄牙	波多市	Porto	1995.04.15
	芬蘭	埃斯波	Espoo	1998.09.04
	英國	利物浦市	Liverpool	1999.10.18
		大倫敦市	Greater London Authority	2009.03.31
	西班牙	巴塞隆那市	Barcelona	2001.10.31
	挪威	奧斯陸市	Oslo	2001.11.10
	羅馬尼亞	康斯坦薩縣	Constanta County	2002.04.15
	瑞典	哥德堡市	Gothenburg	2003.10.23
	斯洛伐克	布拉迪斯拉瓦州	Bratislava Region	2003.11.10
	丹麥	丹麥中部大區	Central Denmark Region	2003.11.10
	愛爾蘭	科克市	Cork	2005.05.19
	瑞士	巴賽爾州	Basel-stadt	2007.11.19
	奧地利	薩爾斯堡市	Salzburg	2009.09.03
	匈牙利	布達佩斯市	Budapest	2013.8.28
	保加利亞	索菲亞市	Sofia City	2016.6.2
	捷克	布拉格市	City of Prague	2017.5.17
美洲	美國	舊金山市	San Francisco	1980.01.28
		芝加哥市	Chicago	1985.09.05
		休士頓市	Houston	2015.6.4
	加拿大	蒙特婁市	Montreal	1985.05.14
		魁北克省	Quebec	2011.09.02
	巴西	聖保羅市	Sao Paulo	1988.07.07
	古巴	聖地牙哥省	Santiago Province	1996.08.28
	阿根廷	羅薩里奧市	Rosario	1997.06.17
	墨西哥	哈利斯科州	Jalisco State	1998.11.18
	厄瓜多爾	瓜亞基爾市	Guayaquil	2001.07.06
	智利	瓦爾帕萊索市	Valparaiso	2001.07.10
非洲	摩洛哥	卡薩布蘭卡市	Casablanca	1986.09.08
	埃及	亞歷山大省	Alexandria	1992.05.15
	納米比亞	溫荷克市	Windhoek	1995.11.01
	莫三比克	馬普托市	Maputo	1999.10.25

	南非	夸祖魯 納塔爾省	KwaZulu Natal	2001.05.16
大洋洲	澳洲	昆士蘭州	Queensland State	1989.05.24
	瓦努阿圖	維拉港	Port Vila	1994.06.08
	紐西蘭	但尼丁市	Danedin	1994.10.21