



**TOMASZ KAMIŃSKI**

Katedra Studiów Azjatyckich na Wydziale  
Studiów Międzynarodowych i Politologicznych  
Uniwersytet Łódzki  
ORCID: 0000-0003-2389-4038  
tkaminski@uni.lodz.pl

**MICHAŁ GZIK**

Katedra Studiów Azjatyckich na Wydziale  
Studiów Międzynarodowych i Politologicznych  
Uniwersytet Łódzki  
ORCID: 0000-0002-7253-4090  
michal.gzik2@edu.uni.lodz.pl

## Współpraca polskich miast z partnerami chińskimi i jej miejsce w polskiej polityce zagranicznej

Cooperation of Polish cities with Chinese  
partners and its role in Polish foreign policy

**Słowa kluczowe:**

relacje Polska-Chiny,  
miasta, paradyplomacja,  
dyplomacja miast

**Keywords:**

Poland-China relations,  
cities, paradiplomacy,  
city diplomacy

## **Cooperation of Polish cities with Chinese partners and its role in Polish foreign policy**

European cities are becoming more important actors on the global political scene, as they have significant foreign policy competencies. This is the result of a far-reaching process of globalization and the pluralisation of the international relations. The goal of this study is to present a map of partnerships between Polish cities and their Chinese counterparts and to attempt to characterize this cooperation. The authors will present the results of a survey conducted in 68 Polish cities.

Partnerships between Polish and Chinese cities are more common form of diplomacy, particularly used by larger cities centers. Their number has been rapidly growing since 2000, reaching a total of 41 partnerships in 2020. Such cooperation is most often initiated by Polish or Chinese local authorities and focuses on culture, education and economy. Nevertheless, despite the benefits of urban cooperation with the Chinese, its potential is not being used by the government. The state's foreign policy does not seem to consider the growing role of sub-state units and the benefits that city diplomacy offers.

## Wstęp

**K**ontakty zagraniczne miast, zwane często dyplomacją miast (ang. *city diplomacy*) to szybko rozwijające się zjawisko w stosunkach międzynarodowych, które jest elementem głębokich zmian zachodzących we współczesnym systemie polityki światowej. Zmiany te z jednej strony są powodowane przez procesy globalizacyjne (prowadzące do pogłębiania integracji oraz współpracy międzynarodowej), a z drugiej przez procesy fragmentacji i pluralizacji, przejawiające się przede wszystkim we wzroście znaczenia aktorów niepaństwowych w systemie międzynarodowym<sup>1</sup>.

Dyplomacja miast<sup>2</sup> stanowi też coraz częściej podejmowany obszar badań, wpisujący się w szersze zjawisko paradyplomacji, czyli międzynarodowej aktywności podmiotów subpaństwowych. W kontekście Polski nazywamy je często dyplomacją samorządową<sup>3</sup>. Stanowi ona element wielopoziomowej struktury polityki zagranicznej<sup>4</sup>, która realizowana jest na szczeblu narodowym, ale także ponadnarodowym, poprzez instytucje Unii Europejskiej. Tym samym paradyplomacja dotyczy zaangażowania władz podmiotów subpaństwowych (w tym przypadku władz lokalnych) w stosunki międzynarodowe w celu realizacji konkretnych interesów. Władze samorządowe mogą w ten sposób promować własne miasto w sferze kultury, turystyki czy gospodarki – realizacja tych celów jest efektywniejsza na szczeblu subpaństwowym niż narodowym. Paradyplomacja różni się więc od tradycyjnej dyplomacji tym, że nie dotyczy kwestii związanych z obronnością państwa, zapewnieniem bezpieczeństwa ekonomicznego czy podpisywaniem umów międzynarodowych dotyczących całego państwa<sup>5</sup>.

- 1 R. Tavares, *Paradiplomacy. Cities and states as global players*, (1st edition), Oxford University Press, New York 2016.
- 2 B. Barber, *Gdyby burmistrzowie rządziли światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, przeł. H. Jankowska, K. Makaruk, Muza, Warszawa 2014; *The city as a global political actor*, (1st edition), ed. S. Oosterlynck, Routledge, New York 2018.
- 3 A. Skorupska, *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015, dostępny w internecie [dostęp: 19 IX 2021]: <[https://www.pism.pl/publikacje/Raport\\_PISM\\_\\_Dyplomacja\\_samorzdowa\\_\\_Efektywno\\_\\_\\_i\\_perspektywy\\_rozwoju](https://www.pism.pl/publikacje/Raport_PISM__Dyplomacja_samorzdowa__Efektywno___i_perspektywy_rozwoju)>.
- 4 B. Hocking, *Localizing foreign policy. Non-central governments and multilayered diplomacy*, Palgrave Macmillan UK, London 1993.
- 5 M. Raś, *Aktywność międzynarodowa regionów (paradyplomacja) w ujęciu teoretycznym*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2016, t. 52, nr 3, s. 196.

Przyjęcie takiej wielopoziomowej struktury analizy polityki zagranicznej przeciwstawia się dominującemu w literaturze naukowej podejściu, które ignoruje rolę podmiotów subpaństwowych, koncentrując się na badaniu interakcji pomiędzy państwami. Autorzy niniejszego tekstu dołączają się więc do grona krytyków owego „metodologicznego nacjonalizmu”, wpisując swoje badania w nurt studiów nad paradyplomacją, który rozwinął się właśnie w opozycji do tego państwowocentrycznego podejścia.

Wpływ regionów i miast na politykę zagraniczną wynika ze wzrostu roli władz samorządowych w Europie, który jest obserwowany w ostatnich dekadach. Polska reforma samorządowa z 1999 roku była częścią tego znacznie szerszego, paneuropejskiego procesu. Dała ona władzom samorządowym możliwość rozwijania kontaktów międzynarodowych, z czego wiele z nich skwapliwie skorzystało. Obok bardzo naturalnej współpracy transgranicznej z sąsiadami, wspieranej dodatkowo przez środki unijne i działalność euroregionów, samorządy zaczęły rozwijać relacje również z partnerami z bardziej odległych krajów. W przypadku współpracy Polski z Chinami szczególnie ważne było podpisanie deklaracji o strategicznym partnerstwie w 2011 roku, a także rozwój chińskiej inicjatywy Pasa i Szlaku (*Belt and Road Initiative, BRI*).

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie mapy powiązań polskich miast z miastami, regionami, a czasem nawet dzielnicami miast chińskich, oraz próba charakterystyki tej współpracy. Autorzy odpowiedzą m.in. na pytania: jakie formy ona przybiera i w jakich obszarach tematycznych się rozwija? Jak polscy urzędnicy samorządowi postrzegają wynikające z niej korzyści, a jakie widzą problemy? Co wskazują jako czynniki decydujące o pomyślnym rozwoju takiej współpracy?

W pracy chcielibyśmy też pokazać współpracę polskich miast z miastami chińskimi na tle współpracy regionów oraz wskazać podobieństwa i różnice w kontaktach na obu szczeblach. Na koniec spróbujemy też odpowiedzieć na pytanie, jakie wyzywania i szanse dla polskiej dyplomacji wiążą się z rozwojem współpracy samorządowej z Chinami.

W pracy przedstawiamy wyniki badania ankietowego przeprowadzonego we wrześniu i październiku 2020 roku we wszystkich 68 miastach w Polsce o wielkości powyżej 50 tysięcy mieszkańców. Za podstawę do określenia próby przebadanych miast posłużyły nam dane z raportu Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) aktualne

na 2012 rok<sup>6</sup>. Liczbę mieszkańców polskich miast zweryfikowaliśmy następnie na podstawie analizy danych Eurostatu, aktualnej w przypadku Polski na 2014 rok. Badanie było prowadzone w ramach finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki projektu „Rola miast w polityce Unii Europejskiej wobec Chin”<sup>7</sup> i miało formę ankiety internetowej. Uzyskaliśmy odpowiedzi z 59 polskich miast<sup>8</sup>, co oznacza zwrot na poziomie 87 procent. Z tej grupy 26 miast zadeklarowało współpracę, a 25 wypełniło całą ankietę<sup>9</sup>. Analiza podmiotów współpracujących z Chinami przedstawia więc dane z 25 polskich miast.

Przeprowadzone badanie jest pierwszą próbą dokładnego zbadania współpracy miast polskich i chińskich. Do tej pory istniały jedynie opracowania mapujące kooperację międzynarodową ośrodków miejskich<sup>10</sup>, ale bez dokładnej analizy specyfiki współpracy z Chinami. Jednocześnie uzyskane wyniki są komplementarne do istniejących badań dotyczących współpracy regionów, które były przeprowadzone w ramach wcześniejszego projektu, prowadzonego wspólnie przez Uniwersytet Łódzki i Polski Instytut Spraw Międzynarodowych<sup>11</sup>. Dzięki temu uzyskaliśmy kompleksowy obraz relacji polsko-chińskich na szczeblu subpaństwowym, który wypełnia istniejącą lukę badawczą, wskazując też, że warto badać równoległe miasta

6 Functional urban areas by country, OECD, 2012, dostępny w internecie [dostęp: 30 VI 2021]: <<https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/functional-urban-areas.htm>>.

7 Projekt o numerze 2019/33/B/HS5/O1272, finansowany przez Narodowe Centrum Nauki w ramach programu OPUS-17.

8 Lubin przekazał informację, że w ogóle nie współpracuje na poziomie międzynarodowym, a Gorzów Wielkopolski, Jastrzębie-Zdrój, Legnica, Pabianice, Wałbrzych i Żory nie odpowiedziały na ankietę. Elbląg oraz Częstochowa odmówiły udziału w badaniu.

9 Kielce zaznaczyły tylko, że współpracują, ale nie wypełniły już dalszej części ankiety. Informacje o ich partnerach znaleźliśmy na oficjalnej stronie internetowej miasta.

10 M. Szewczak, M. Gonczar, P. Jaszczuk, *Współpraca międzynarodowa miast polskich*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź 2016; A. Skorupska, *Dyplomacja samorządowa...*

11 *The role of regions in EU-China relations*, red. T. Kamiński, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2021; A. Skorupska, J. Szczudlik, T. Kamiński, *The subnational dimension of EU-China relations*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2019.

i regiony, gdyż relacje paradyplomatyczne są prowadzone jednocześnie na obu poziomach.

Artykuł niniejszy podzielony jest na dwie części. W pierwszej prezentujemy wyniki badań ankietowych, pozwalające na scharakteryzowanie współpracy miast polskich i chińskich. W drugiej części przedstawiamy znaczenie współpracy samorządów z Chinami w kontekście realizacji polskiej polityki zagranicznej, wskazując, że działania na szczeblu subpaństwowym są istotnym elementem relacji wielopoziomowych. Argumentujemy tym samym, że analiza polskiej polityki zagranicznej, w warunkach naszego członkostwa w UE oraz w sytuacji intensywnych kontaktów międzynarodowych na poziomie samorządowym, nie powinna ograniczać się jedynie do badania działań prowadzonych przez rząd.

Ponadto zastosowana przez autorów siatka pojęciowa traktuje paradyplomację jako zjawisko odrębne od dyplomacji publicznej, która jest wykorzystywana przez polski rząd do promocji państwa na arenie międzynarodowej<sup>12</sup>. Pomimo iż oba pojęcia wchodzą w zakres działań dyplomatycznych, to nie są tożsame. Celem tego artykułu jest zaś, oprócz charakterystyki powiązań miast polskich z ich chińskimi odpowiednikami, odpowiedź na pytanie, czy działalność międzynarodowa władz lokalnych znajduje odzwierciedlenie w polskiej polityce zagranicznej.

### **Charakterystyka współpracy miast polskich i chińskich**

Współpraca z partnerami chińskimi jest szeroko rozpowszechniona wśród polskich miast – deklaruje ją aż 26 miast, co stanowi niemal 45 procent wszystkich miast mających powyżej 50 tys. mieszkańców. Co ciekawe kontakty nawiązują nawet niewielkie miasta, choć jest to bardziej rozpowszechnione w większych ośrodkach. Z 26 polskich miast liczących od 50 do 100 tys. mieszkańców jedynie Grudziądz, Nowy Sącz, Jelenia Góra, Konin, Ostrów Wielkopolski oraz Stalowa Wola współpracują z miastami lub regionami chińskimi. Spośród 22 polskich miast mających od 100 do 250 tys. mieszkańców z chińskimi miastami lub prowincjami współpracuje już 10, a wśród największych miast – wszystkie oprócz Wrocławia (Tabela 1).

12 B. Ociepka, *Poland's new ways of public diplomacy*, Peter Lang Publishing, Berno 2017.

**Tabela 1. Współpraca polskich miast z chińskimi partnerami w zależności od ilości mieszkańców**

Liczba mieszkańców	Liczba miast	Współpracuje	Udział miast współpracujących z chińskimi partnerami (w%)
Od 50 tys. do 100 tys.	26	6	23
Od 100 tys. do 250 tys.	22	10	45
Od 250 tys. do 500 tys.	6	6	100
Powyżej 500 tys.	5	4	80

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego (jesień 2020).

Wielkość miasta jest więc istotnym czynnikiem przekładającym się na istnienie współpracy z chińskimi partnerami. Wyjaśnienia należy szukać w bogactwie zasobów będących w dyspozycji miasta, które często są ściśle powiązane z jego wielkością. Takie ośrodki są atrakcyjniejszym rynkiem zbytu, przyciągają kulturą (wystawy, festiwale), edukacją (obecność uniwersytetów) oraz globalnymi powiązaniem gospodarczymi (obecność renomowanych przedsiębiorstw). Dlatego też zdaniem wielu badaczy<sup>13</sup> właśnie wielkość miasta jest jednym z głównych czynników determinujących współpracę międzynarodową.

Jak wynika ze wcześniejszych badań<sup>14</sup>, spośród 16 polskich województw tylko 3 nie nawiązały współpracy z partnerami chińskimi. Są to województwa: podlaskie, warmińsko-mazurskie oraz wielkopolskie. Co ciekawe, Białystok, znajdujący się w obrębie województwa podlaskiego, koordynuje współpracę z chińskimi partnerami, niezależnie od polityki regionalnej. Podobnie rzecz się ma w Kielcach, w województwie świętokrzyskim, oraz Poznaniu, Koninie i Ostrowie Wielkopolskim, w województwie wielkopolskim. Jak więc widać, rozwój współpracy międzynarodowej na szczeblu regionalnym nie determinuje jej istnienia bądź braku na poziomie lokalnym (Tabela 2).

- 13 B. Hocking, *Localizing...*; R. van der Pluijm, J. Melissen, *City diplomacy: the expanding role of cities in international politics*, Clingendael Diplomacy Papers, Netherlands Institute of International Relations, Haga 2007.
- 14 A. Skorupska, *Paradyplomacja Polska-Chiny. Współpraca polskich województw z chińskimi prowincjami*, „Sprawy Międzynarodowe” 2017, nr 2, s. 131-140; A. Skorupska, J. Szczudlik, T. Kamiński, *The subnational...*

Tabela 2. Współpraca miast w obrębie regionów

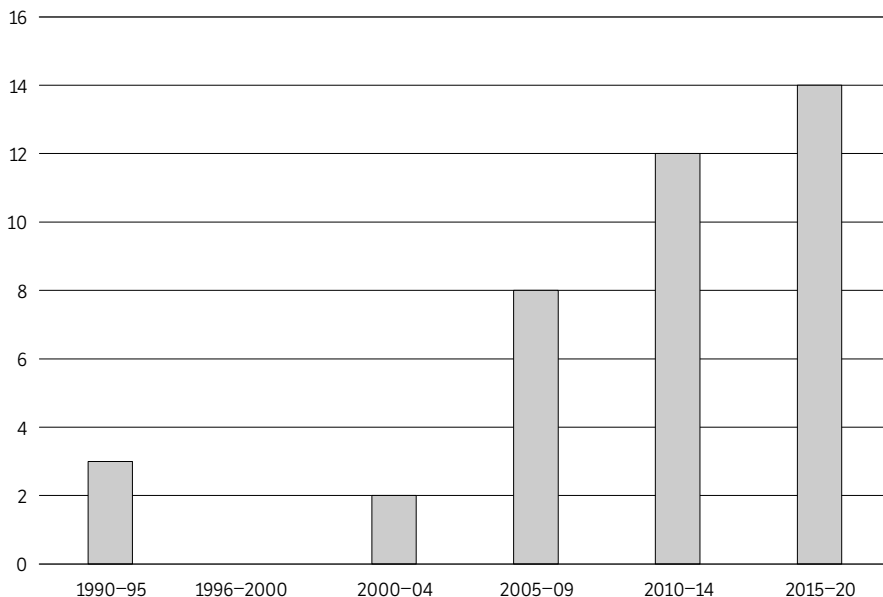
Nazwa regionu (województwa)	Współpraca regionu z partnerami chińskimi	Liczba miast w regionie	Liczba miast współpracujących z partnerami chińskimi	Odsetek miast współpracujących z partnerami chińskimi (w%)
dolnośląskie	tak	4	1	25
kujawsko-pomorskie	tak	5	3	60
lubelskie	tak	3	1	33
lubuskie	tak	1	1	100
łódzkie	tak	4	1	25
małopolskie	tak	3	2	66
mazowieckie	tak	4	3	75
opolskie	tak	1	1	100
podkarpackie	tak	3	2	66
podlaskie	nie	3	1	33
pomorskie	tak	4	2	50
śląskie	tak	10	1	10
świętokrzyskie	nie	2	1	50
warmińsko-mazurskie	tak	2	1	50
wielkopolskie	nie	7	3	43
zachodniopomorskie	tak	3	2	66

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego (jesień 2020).

Spośród 59 miast poddanych badaniu 17 ma status stolicy regionu (Bydgoszcz – jako siedziba wojewody – oraz Toruń – jako siedziba sejmiku wojewódzkiego województwa kujawsko-pomorskiego) i aż 16 z nich współpracuje z ich chińskimi odpowiednikami. Jedynie Wrocław, będący miastem stołecznym województwa dolnośląskiego, nie nawiązał współpracy z chińskimi partnerami. Wśród pozostałych 42 miast, niemających statusu stolicy regionu, 10 współpracuje z ośrodkami chińskimi, a 32 nie. Pływie z tego wniosek, że stolice województw chętniej podejmują współpracę międzynarodową. Zazwyczaj są to miasta napędzające rozwój nie tylko lokalny, ale również regionalny, i z uwagi na fakt posiadania statusu stolicy mają największą siłę oddziaływania w regionie.

W badaniu zidentyfikowaliśmy 41 powiązań partnerskich między polskimi i chińskimi miastami. Zdecydowana większość z nich ma stonkowo niedługą historię – zostały zainicjowane w ostatniej dekadzie (Wykres 1). Tylko trzy partnerstwa zostały nawiązane przed 2000 rokiem. Jest to współpraca Poznania z Shenzhen, trwająca od 1993 roku, Szczecina z Harbinem, z 1993, oraz Łodzi z Tianjinem, trwająca od 1994 roku.





**Wykres 1. Liczba powiązań partnerskich z ośrodkami chińskimi nawiązanych przez polskie miasta w latach 1990–2020**

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego (jesień 2020).

Intensyfikacja współpracy nastąpiła po wejściu Polski do UE w 2004 roku. W tym samym roku odbyła się wizyta przewodniczącego Hu Jintao w Polsce, podczas której podpisano sześć umów strategicznych w dziedzinach współpracy gospodarczej, edukacyjnej oraz kulturowej<sup>15</sup>. Wzrost pozycji Polski na arenie międzynarodowej oraz zacieśnienie współpracy na szczeblu międzyrządowym z Chinami stanowiły impuls do rozwoju współpracy między miastami. Podobne zjawisko obserwowane było także na poziomie regionów, gdzie również doszło do widocznego wzrostu liczby partnerstw<sup>16</sup>.

Kolejnym ważnym momentem w rozwoju współpracy paradyplomatycznej z Chinami było podpisanie podczas wizyty Bronisława Komorowskiego

15 *Wizyta oficjalna Przewodniczącego Chińskiej Republiki Ludowej z Małżonką*, Prezydent.pl, 8 VI 2004 [dostęp: 28 III 2021], dostępny w internecie: <<https://www.prezydent.pl/aleksandra-kwasniewskiego/aktualnosci/rok-2004/art,153,315,wizyta-oficjalna-przewodniczacego-chinskiej-republiki-ludowej-z-malzonka.html>>.

16 A. Skorupska, *Poland*, [w:] *The role of regions in EU-China relations*, red. T. Kamiński, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2021, s. 161–192.

w Chińskiej Republice Ludowej w 2011 roku umowy o partnerstwie strategicznym. W dokumencie wprost wskazywano ważną rolę współpracy lokalnej i regionalnej<sup>17</sup>, co stanowiło silny polityczny impuls do rozwoju kooperacji, szczególnie dla lokalnych polityków chińskich.

W kolejnych latach współpraca międzyrządowa rozwijała się bardzo intensywnie. W 2012 roku chiński premier Wen Jiabao udał się z wizytą do Polski, a w tym samym roku Chińczycy utworzyli format „16+1”, zrzeszający państwa Europy Środkowo-Wschodniej, zapraszając je do współpracy regionalnej<sup>18</sup>. Rok później Xi Jinping ogłosił inicjatywę Pasa i Szlaku, co było dla chińskich miast oraz prowincji sygnałem zachęcającym do zintensyfikowania współpracy międzynarodowej<sup>19</sup>. W 2015 roku Andrzej Duda udał się z oficjalną wizytą do Chin, a rok później Xi Jinping odwiedził Polskę, skutkiem czego było podniesienie rangi umowy o partnerstwie strategicznym oraz podpisanie czterdziestu nowych umów dwustronnych w dziedzinie ekonomii, handlu, nauki, finansów, transportu, logistyki, energii, rolnictwa oraz ochrony środowiska<sup>20</sup>. Aż 16 partnerstw miejskich nawiązano między 2013 a 2019 rokiem, czyli po uruchomieniu inicjatywy Pasa i Szlaku. Widać więc wyraźnie, że w tym przypadku intensywne relacje dyplomatyczne na szczeblu centralnym przekładają się na nasilenie kontaktów lokalnych.

Na 41 partnerstw polsko-chińskich aż 28 funkcjonuje na podstawie podpisanej umowy o partnerstwie (Tabela 3). Świadczy to o tym, że miasta dążą do sformalizowania łączących je relacji, co może przekładać się na ściślejszą i bardziej zintensyfikowaną kooperację. Wzorzec działania jest bardzo

17 Wspólne oświadczenie Rzeczypospolitej Polskiej i Chińskiej Republiki Ludowej w sprawie ustanowienia partnerskich stosunków strategicznych, ChinaEmbassy.org, 20 XII 2011 [dostęp: 29 IV 2021], dostępny w internecie: <<http://pl.china-embassy.org/pol/zt/zfvisit/t895441.htm>>.

18 B. Kowalski, *China's foreign policy towards Central and Eastern Europe. The "16+1" format in the South-South cooperation perspective. Cases of the Czech Republic and Hungary*, "Cambridge Journal of Eurasian Studies", 7 IV 2017; D. Mierzejewski, M. Chatys, *Interakcje władz lokalnych w formacie 16+1. Wnioski dla Polski*, Ośrodek Studiów Azjatyckich, Łódź 2018, .

19 J. Szczudlik, „One Belt, One Road”. *Mapping China's new diplomatic strategy*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015 (Biuletyn PISM, 67); T. Miller, *China's Asian dream. Empire building along the New Silk Road*, Zed Books, London 2017.

20 J. Ciesielska-Klikowska, *The Belt and Road Initiative and its implications for Poland*, [w:] *A geopolitical assessment of the Belt and Road Initiative*, red. C. Moldicz, Budapest Business School, Budapeszt 2020, s. 65.

podobny jak przy współpracy na szczeblu regionalnym, gdzie jeszcze wyższy procent porozumień jest sformalizowany przez umowę dwustronną<sup>21</sup>.

Warto też odnotować niewielką liczbę partnerstw nieaktywnych. W aż 29 przypadkach w ciągu dwóch lat poprzedzających badanie podjęte zostały jakieś wspólne inicjatywy z Chińczykami (np. wizyty oficjalne, wspólne projekty itp.). Nawet jeśli niektóre partnerstwa wchodziły w stan „uśpienia”, to na ich miejsce pojawiały się nowe, w ramach których prowadzone były działania. Jedynie dwa miasta spośród deklarujących współpracę z Chinami nie miały żadnego aktywnego porozumienia.

**Tabela 3. Partnerstwa polskich miast z chińskimi miastami i prowincjami**

Nazwa polskiego miasta	Nazwa chińskiego miasta partnerskiego	Początek współpracy	Współpraca na podstawie umowy	Partnerstwo aktywne / nieaktywne
Białystok	Chongzuo	2018	Tak	aktywne
Bydgoszcz	Ningbo	2005	Tak	aktywne
Gdańsk	Szanghaj	2004	Tak	aktywne
Gdańsk	Qingdao	2017	Tak	aktywne
Gdynia	Haikou	2006	Tak	aktywne
Gdynia	Zhuhai	2017	Nie	aktywne
Grudziądz	Nanning	2011	Tak	aktywne
Jelenia Góra	Changzhou	2011	Tak	aktywne
Jelenia Góra	Huangshan	2019	Nie	nieaktywne
Katowice	Shenyang	2005	Tak	nieaktywne
Kielce	Taizhou	brak danych	Nie	brak danych
Kielce	Yuyao	2013	Tak	brak danych
Konin	Deyang	2015	Tak	aktywne
Koszalin	Fuzhou	2007	Tak	aktywne
Kraków	Nanjing	2009	Tak	aktywne
Kraków	Suzhou	2019	Nie	aktywne
Lublin	Jiazuo	2010	Tak	aktywne
Lublin	Jiading (dystrykt w Szanghaju)	2012	Tak	nieaktywne
Lublin	Xiangyang	2015	Tak	nieaktywne
Lublin	Kanton	brak danych	Nie	nieaktywne
Łódź	Tianjin	1994	Nie	aktywne
Łódź	Kanton	2014	Tak	aktywne
Łódź	Chengdu	2015	Tak	aktywne
Nowy Sącz	Suzhou	2005	Tak	aktywne
Nowy Sącz	Huangdao (dystrykt w Qingdao)	2012	Nie	nieaktywne
Olsztyn	Weifang	2016	Tak	aktywne

21 A. Skorupska, *Poland...*, s. 174.

Nazwa polskiego miasta	Nazwa chińskiego miasta partnerskiego	Początek współpracy	Współpraca na podstawie umowy	Partnerstwo aktywne / nieaktywne
Opole	Fujian	2012	Nie	nieaktywne
Opole	Baise	2015	Nie	nieaktywne
Opole	Jiaxing	2015	Nie	aktywne
Ostrów Wielkopolski	Qingbaijiang (dystrykt w Chengdu)	2019	Tak	aktywne
Płock	Huaian	2010	Tak	aktywne
Poznań	Shenzhen	1993	Tak	aktywne
Radom	Huzhou	2009	Tak	nieaktywne
Rzeszów	Fangchenggang	2011	Tak	aktywne
Stalowa Wola	Liuzhou	2018	Tak	aktywne
Szczecin	Jinan	2010	Tak	aktywne
Szczecin	Harbin	1993	Nie	aktywne
Toruń	Guilin	2003	Tak	aktywne
Toruń	Wuhan	2015	Nie	nieaktywne
Warszawa	Pekin	2010	Nie	aktywne
Zielona Góra	Wuxi	2008	Tak	aktywne

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego (jesień 2020).

Najwięcej chińskich partnerów, bo aż czterech, ma Lublin (Jiazuo, Jiading, Kanton, Xiangyang). Jednakże tylko partnerstwo z miastem Jiazuo w prowincji Henan jest aktywne. Trzech chińskich partnerów ma Łódź (Chengdu, Kanton, Tianjin), z czego wszystkie są aktywne, oraz Opole (Baise, Fujian, Jiaxing), przy czym w ciągu dwóch ostatnich lat zostały podjęte działania w ramach partnerstwa tylko z miastem Jiaxing. Osiem polskich miast ma po dwóch chińskich partnerów, a piętnaście miast po jednym.

Na przykładzie współpracy Lublina z dystryktem Jiading, Nowego Sącza z dystryktem Huangdao oraz Ostrowa Wielkopolskiego z dystryktem Qingbaijiang widać, że miasta poszukują partnerów nie tylko wśród rządów miast lub prowincji, ale również wśród władz dzielnic (w tym wypadku Szanghaju, Qingdao oraz Chengdu). Takie działania są zrozumiałe, biorąc pod uwagę olbrzymią asymetrię charakteryzującą polskie i chińskie miasta, które są najczęściej wielokrotnie większe pod względem liczby mieszkańców. Współpraca z konkretną dzielnicą pozwala nieco zminimalizować ten problem.

W badaniu ankietowym pytaliśmy również o wagę relacji z Chinami w porównaniu z innymi partnerami zagranicznymi miasta. Na pytanie można było udzielić odpowiedzi w pięciostopniowej skali, gdzie „0”

oznaczało najmniej ważne, a „4” najważniejsze. Tylko dwa miasta (Olsztyn i Ostrów Wielkopolski) nadały takowej współpracy rangę „4” dla, uznając relacje z Chinami za najważniejsze. Najczęściej nadawano współpracy rangę „2” (w jedenastu przypadkach) oraz „3” (w ośmiu). Radom jest jedynym miastem, które uważa relacje z chińskimi partnerami za najmniej ważne na tle pozostałych.

Ciekawy obraz wyłania się z analizy najważniejszych dla współpracy międzynarodowej miast partnerów lokalnych. Wyraźnie widać, że najczęściej w takiej współpracy biorą udział instytucje kultury, szkoły oraz niewiele rzadziej, instytucje sportowe. Najslabiej w tym zestawieniu wypada biznes. To zaskakujące w kontekście wcześniejszych badań polskich miast<sup>22</sup>, w których obszar gospodarki wskazywany był jako najistotniejszy w kontaktach międzynarodowych samorządów miejskich. Spośród miast współpracujących z Chinami aż 13 wskazuje przedsiębiorców jako istotnych partnerów, co sugeruje, że kierunek azjatycki jest szczególnie interesujący dla tych samorządów, które kooperują z biznesem.

Wyniki badania wskazują na interesujące różnice między miastami i regionami we wzorcach współpracy z chińskimi odpowiednikami. W przypadku współpracy regionalnej<sup>23</sup> najważniejszymi partnerami władz samorządowych były przedsiębiorstwa i uniwersytety. Instytucje kulturalne i szkoły były wskazywane rzadko, co wynikać może z faktu, iż kultura i edukacja w dużej mierze pozostają w gestii samorządów lokalnych.

**Tabela 4. Najważniejsi lokalni partnerzy dla działań międzynarodowych**

Najważniejsi lokalni partnerzy	Liczba odpowiedzi (n=59)
Instytucje kultury	52
Szkoły	44
Instytucje sportowe	35
Inne lokalne/regionalne jednostki	25
Uniwersytety	21
Biznes	18
Inne	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego (jesień 2020).

22 M. Szewczak, M. Gonczar, P. Jaszczuk, *Współpraca...*, s. 12.

23 A. Skorupska, *Poland...*

W przypadku relacji z Chinami współpraca najczęściej była inicjowana przez polskie albo chińskie władze miejskie (Tabela 5). Warto odnotować również fakt, że relatywnie często ich inicjatorami było lokalne środowisko przedsiębiorców lub uczelnie wyższe, nigdy zaś lokalne instytucje kultury czy szkoły, wskazywane jako najważniejsi partnerzy niemal przez wszystkie samorządy (Tabela 4). Należy również zwrócić uwagę, że w przypadku Płocka współpracę rozpoczął polski konsul w Szanghaju, co jest odosobnionym przykładem. Podobnie Nowy Sącz rozpoczął współpracę z inicjatywą władz regionalnych województwa małopolskiego.

**Tabela 5. Podmioty inicjujące współpracę z Chinami**

Inicjator współpracy	Liczba odpowiedzi (n=25)
Władze mojego miasta	16
Chińskie władze lokalne/regionalne	12
Lokalne środowisko biznesowe	8
Uniwersytety	6
Inne	5
Instytucje kultury	0
Szkoły	0
Instytucje sportowe	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego (jesień 2020).

Wszystkie współpracujące z Chinami miasta prowadzą swoją aktywność poprzez wzajemne wizyty oficjalne (Tabela 6). Drugą i trzecią najczęściej wybieraną formą współpracy są: udział w targach i forach ekonomicznych oraz misje biznesowe. Bardzo rzadko współpraca jest instytucjonalizowana w formie stałych przedstawicielstw. Biura w Chinach, prowadzone zresztą wspólnie z władzami regionalnymi województw pomorskiego i łódzkiego, posiadają jedynie Gdańsk, Gdynia oraz Łódź, a chińskie przedstawicielstwa działają w Stalowej Woli i Łodzi. To ostatnie miasto, wspólnie z Gdynią i Lublinem, brało również udział w spotkaniach delegacji rządowych z Chińczykami.

Relacje z partnerami chińskimi opierają się w wielu miastach dość mocno na współpracy gospodarczej. Poza istotną rolę misji biznesowych i udziałem w imprezach wystawienniczych świadczą o tym wskazania dotyczące najważniejszych obszarów kooperacji (Tabela 7). Gospodarka jest wskazywana zaraz za kulturą i edukacją jako istotny z punktu widzenia miasta obszar współpracy z Chinami.

**Tabela 6. Formy współpracy z chińskimi partnerami**

Forma współpracy	Liczba odpowiedzi (n=25)
Oficjalne wizyty	25
Udział w targach i forach ekonomicznych	15
Misje biznesowe	13
Inne	4
Udział w oficjalnych delegacjach rządu centralnego	3
Stałe biuro w Chinach	3
Chińskie biuro w mieście	2
Międzynarodowe sieci miejskie	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego (jesień 2020).

**Tabela 7. Obszary polsko-chińskiej współpracy miejskiej**

Obszar współpracy	Liczba odpowiedzi (n=25)
Kultura	21
Edukacja	18
Gospodarka	16
Współpraca akademicka	13
Sport i turystyka	11
Zdrowie i polityka socjalna	9
Ochrona środowiska	8
Planowanie/zarządzanie przestrzenne	8
Inne	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego (jesień 2020).

Najwięcej miast współpracuje w dziedzinie kultury, próbując zainteresować nią Chińczyków. Władze Olsztyna dla przykładu zorganizowały w Weifang wystawę dotyczącą postaci Mikołaja Kopernika, a lokalny Zespół Pieśni i Tańca „KORTOWO” wystąpił na uroczystym otwarciu Mistrzostw Świata w puszczaniu latawców<sup>24</sup>.

I właśnie korzyści w obszarze kultury oraz wymiany akademickiej są najczęściej, obok ogólnego stwierdzenia o „wymianie doświadczeń”, wskazywane przez urzędników odpowiedzialnych za budowanie relacji z Chińczykami (Tabela 8). Korzyści ekonomiczne są przywoływane rzadziej, choć jedynie 7 z 25 miast nie wskazało żadnej z trzech odpowiedzi odnoszących się do kwestii gospodarczych (promocji turystyki, przyciągnięcia inwestorów i poprawy pozycji lokalnych firm w Chinach).

24 Korespondencja e-mailowa autorów z Krzysztofem Otolińskim, dyrektorem Biura Promocji i Turystyki miasta Olsztyna, z dnia 23 września 2020 roku.

**Tabela 8. Korzyści z polsko-chińskiej współpracy miejskiej**

Korzyści ze współpracy	Liczba odpowiedzi (n=25)
Wymiana doświadczeń	24
Promocja kultury	17
Wymiana akademicka	15
Promocja turystyki	11
Przyciąganie chińskich inwestycji w regionie	10
Lepsza pozycja lokalnych firm prowadzących działalność w Chinach	6
Inne	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego (jesień 2020).

Dla sukcesu współpracy z chińskimi partnerami, zdaniem urzędników, najważniejsze jest zaangażowanie drugiej strony. Brak chęci kooperacji oraz zainteresowania ze strony chińskiej całkowicie przekreślają współpracę. Dlatego aż 18 na 25 respondentów uznało zaangażowanie chińskiego partnera za bardzo ważne, a średni wynik odpowiedzi na to pytanie wyniósł aż 3,56 punktu (w skali 0–4). Wśród czynników leżących po stronie polskiej najważniejszy jest stosunek władz miasta do relacji z Chinami (średnia 3,32 punktu). Zainteresowany współpracą prezydent czy burmistrz może stać się motorem napędowym partnerstwa. Wynik ten całkowicie potwierdza rezultaty wcześniejszych badań<sup>25</sup>, które wskazywały na wagę czynnika osobowego jako determinanty aktywności międzynarodowej miast.

Ważne jest również zaangażowanie lokalnego biznesu (3 pkt), instytucji akademickich (3 pkt) oraz władz innych jednostek samorządowych (2,92 pkt). Umiarkowanie ważna (2,64 pkt) jest natomiast współpraca z rządem krajowym, co jest szczególnie ciekawe wobec niemal całkowitego braku koordynacji współpracy z Chinami na poziomie samorządowym przez władze centralne.

Posiadanie stałego biura w Chinach jest wskazywane jako najmniej istotny czynnik (1,72 pkt). Nawet te miasta, które posiadają swoje przedstawicielstwa, nie odnotowują ich bardzo istotnego znaczenia.

Wśród pozostałych czynników mających wpływ na udaną współpracę wymienione zostały między innymi: znajomość chińskiej kultury, wzajemny

25 T. Lee, *Global cities and climate change: the translocal relations of environmental governance*, Routledge, Nowy Jork 2016; T. Kamiński, *What are the factors behind the successful EU-China cooperation on the subnational level? Case study of the Lodzkie Region in Poland*, "Asia Europe Journal" 2019, nr 17, s. 227–242.



szacunek, długotrwałe zaufanie, wspólne cele, zaangażowanie społeczności lokalnych, jakościowe szkolenia kulturalne, płynne i terminowe załatwianie spraw, istnienie strategii długoterminowej, cierpliwość oraz konsekwencja. Jak więc widać współpraca z Chinami jest zjawiskiem złożonym, a jej sukces, zdaniem urzędników, jest determinowany przez wiele czynników.

Analizując główne trudności we współpracy, należy zauważyć, że prawie wszystkie miasta, dokładnie tak samo jak samorzady wojewódzkie<sup>26</sup>, wskazały na dystans oraz wysokie koszty jako dwie największe przeszkody w relacjach z chińskimi partnerami (Tabela 9). Te dwa zjawiska są zresztą ze sobą powiązane, ponieważ koszty wynikają właśnie z dystansu geograficznego.

**Tabela 9. Główne przeszkody utrudniające współpracę z Chinami**

Przeszkody we współpracy	Liczba odpowiedzi (n=25)
Dystans	24
Wysokie koszty	24
Różnice kulturowe	7
Bariera językowa	5
Różnice w systemach politycznych	5
Niskie zaangażowanie chińskiego partnera	2
Napięcia polityczne między rządami centralnymi	2
Niskie zaangażowanie partnerów lokalnych w regionie	1
Inne	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego (jesień 2020).

Pozytywną konstatacją jest natomiast fakt, że pozostałe czynniki w mniejszym stopniu utrudniają współpracę. Zauważyć można, że w dużym stopniu za kontakty z Chińczykami są odpowiedzialne osoby, które nie mają problemu z barierą językową oraz kulturową. Wskazuje to, że podobnie jak i na szczeblu wojewódzkim, kadry urzędnicze są relatywnie dobrze przygotowane do prowadzenia współpracy z Chinami.

Warto również odnotować, że pogarszające się przecież mniej więcej od 2017 roku relacje polityczne Polski i Chin na szczeblu centralnym na razie nie wydają się mieć negatywnego przełożenia na stosunki między miastami.

26 A. Skorupska, *Poland...*, s. 178.

## Znaczenie współpracy samorządów z chińskimi partnerami w kontekście realizacji polskiej polityki zagranicznej

Stosunki międzynarodowe we współczesnym świecie konstruuje się, w coraz większym stopniu opierając je na różnych strukturach sieciowych. Spada natomiast znaczenie struktur hierarchicznych, które dominowały w niektórych okresach historii<sup>27</sup>. Wywołuje to nieuniknione napięcia w systemie, ale też wymaga zmiany tradycyjnego, państwocentrycznego postrzegania globalnej polityki. Anne-Marie Slaughter obrazowo przedstawia to jako konieczność „analizy stereo”, czyli jednoczesnego patrzenia na świat przez tradycyjny pryzmat globalnej szachownicy i globalnych sieci, opartych na różnego typu społecznych kontaktach i zależnościach<sup>28</sup>.

Zjawisko „pluralizacji dyplomacji”<sup>29</sup>, wzrost roli aktorów subnarodowych i rozwój międzynarodowych powiązań miast wiążą się bardzo mocno z tym usieciowieniem świata. Z punktu widzenia państw wiąże się to z koniecznością adaptacji, w tym zmiany sposobu prowadzenia polityki zagranicznej, tak aby wykorzystać pojawiające się szanse i zminimalizować zagrożenia.

Związki między paradyplomacją a polityką zagraniczną były już przedmiotem analiz naukowych, a rodzaje zależności zostały skonceptualizowane, biorąc pod uwagę różną rolę podmiotów subpaństwowych w systemach politycznych państw<sup>30</sup>. Trwa natomiast dyskusja na temat szans i zagrożeń związanych z rozwojem relacji międzynarodowych na poziomie regionów i miast w przypadku państw unitarnych czy też Unii Europejskiej<sup>31</sup>.

Alexander Kuznetsov<sup>32</sup> wskazuje na dwie zasadnicze korzyści dla państwa. Pierwszą z nich jest racjonalizacja krajowej polityki zagranicznej,

27 N. Ferguson, *The square and the tower. Networks and power, from the Freemasons to Facebook* (1st edition), Penguin Press, New York 2018.

28 A.-M. Slaughter, *The chessboard and the web. Strategies of connection in a networked world*, Yale University Press, New Haven 2017, s. 71.

29 N. Cornago, *Plural diplomacies. Normative predicaments and functional imperatives*, Martinus Nijhoff, Leiden 2013.

30 J. A. Schiavon, *Comparative paradiplomacy* (1st edition), Routledge, New York 2018; A. Kuznetsov, *Theory and practice of paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*, Routledge, New York 2015.

31 R. Parkes, *City diplomacy. The EU's hidden capacity to act*, DGAP Policy Brief, Berlin 2020.

32 A. Kuznetsov, *Theory...*

odzwierciedlona w zasadzie pomocniczości, co oznacza, że rząd centralny powinien delegować na szczeble niższe wszystkie zadania, które można skutecznie na tych szczeblach wykonywać. W przypadku relacji Polski z Chinami działalność międzynarodowa miast i regionów może przyczynić się do realizacji założeń politycznych. W szczególności samorządy odgrywają kluczową rolę w promocji eksportu, przyciąganiu inwestycji zagranicznych, rozwoju turystyki, intensyfikacji wymiany akademickiej oraz współpracy edukacyjnej i kulturalnej. Innymi słowy, działalność samorządów może umożliwić wypełnianie treścią politycznych deklaracji o strategicznej współpracy z ChRL.

Drugą korzyść, według Kuznetsova, stanowi demokratyzacja procesu decyzyjnego w krajowej polityce zagranicznej, rozumiana jako zwiększenie pluralizmu i lepsza reprezentację różnych interesów. W praktyce relacji z Chinami oznaczać to może włączenie aktorów lokalnych i regionalnych w proces planowania oraz realizacji polityki, tak aby szukać obustronnych korzyści z koordynacji działań. Przykładem może być współdecydowanie o lokalizacji konsulatów albo włączanie samorządowców do państwowych delegacji, co już zresztą się zdarzało. Konsulat w Chengdu powstał właśnie w wyniku dialogu z samorządem Łodzi i regionu łódzkiego, który rozwinął bardzo intensywne kontakty z Syczuanem, wykorzystując bezpośrednie połączenie kolejowe Łódź-Chengdu<sup>33</sup>.

Z całą pewnością do tej listy dodać można jeszcze inne potencjalne korzyści. Jedną z nich jest polityczna użyteczność dodatkowych kanałów komunikacji z Chińczykami. Ich istnienie na szczeblu subnarodowym sprawi, że współpraca z Chinami w wielu obszarach będzie mogła rozwijać się nawet w sytuacji narastających napięć dyplomatycznych na szczeblu rządowym. Takie oderwanie kwestii tzw. *low politics* od wielkiej polityki może być bardzo korzystne, zwłaszcza w przypadku konfliktów, które czasowo utrudniają lub nawet uniemożliwiają normalną komunikację polityczną<sup>34</sup>.

33 T. Kamiński, *What are the factors...*, s. 237.

34 T. Kamiński, J. Ciesielska-Klikowska, *The sub-national dimension of the European Union's relations with China. A solution for tough times?*, [w:] *Europe in an Era of growing Sino-American competition. Coping with an unstable triangle*, red. R. Wolf, S. Biba, Routledge, New York 2021, s. 54-72.

Podmioty lokalne mogą też służyć jako źródło wartościowych informacji mających wpływ na prowadzenie polityki zagranicznej, ale także pozwalających na zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Urzędnicy zaangażowani we współpracę zagraniczną często dysponują cenną wiedzą dotyczącą sytuacji politycznej w danym kraju, a także często jako pierwsi dowiadują się o niektórych planowanych działaniach (np. zamierzeniach inwestycyjnych). W sytuacji, gdy narastają obawy przed politycznie motywowanymi inwestycjami Państwa Środka<sup>35</sup>, przedstawiciele samorządów powinni być zaangażowani w monitorowanie chińskiej aktywności inwestycyjnej w Europie.

Z drugiej strony powinni mieć też świadomość możliwych zagrożeń ze strony partnerów chińskich, co pozwoliłoby im odpowiednio reagować i tym samym przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa państwa. Zaangażowane we współpracę międzynarodową samorządy mogą stać się naturalnym celem wrogich działań państw trzecich, co jest jeszcze dość słabo opisane w literaturze naukowej, ale łatwe do empirycznego udowodnienia<sup>36</sup>. Potencjalnie może przybierać to różne formy: od penetracji wywiadowczej poprzez próby oddziaływania poprzez samorządy na różne sfery polityki publicznej aż po oddziaływanie na proces wyborczy.

Poza groźbą różnego typu wrogiego oddziaływania Chin na poziomie samorządowym wśród zagrożeń związanych z paradyplomacją należy jeszcze wskazać potencjalne negatywne konsekwencje inicjatyw podejmowanych autonomicznie przez władze regionów czy miast. Dobrym przykładem były działania liberalnego burmistrza czeskiej Pragi, Zdenka Hriba. Po objęciu władzy wypowiedział umowę partnerską Pekinowi i ostentacyjnie łamał „politykę jednych Chin”, wspierając Tajwańczyków i Tybetańczyków. Wywołało to poważny kryzys polityczny w stosunkach Republiki Czeskiej z Chinami<sup>37</sup>. Podobny efekt miało przyznanie

35 I. Rogelja, K. Tsimonis, *Narrating the China threat. Securitising Chinese economic presence in Europe*, „The Chinese Journal of International Politics” 2020, vol. 13, issue 1), s. 103–133; L. Perot, *Sweet and sour investments. A sentiment analysis of Chinese investment in Europe*, Princeton University, Princeton 2020.

36 Szczególnie widoczne było na przykład oddziaływanie rosyjskie na Katalonię w czasie poprzedzającym referendum secesyjne w 2017 roku.

37 B. Kowalski, *Central and Eastern Europe, China's Core interests, and the limits of relational politics. Lessons from the Czech Republic in the 2010s*, „East European Politics and Societies”, 17 IX 2020, s. 15.

przez niemieckie miasto Weimar nagrody ujęgurskiemu dysydentowi Ilhamowi Tohtiemu, w następstwie czego Chińczycy wystosowali kanałami dyplomatycznymi protest do niemieckiego ministerstwa spraw zagranicznych<sup>38</sup>. Przykłady te pokazują, że działania podejmowane przez samorządy mogą mieć negatywne konsekwencje dla stosunków dyplomatycznych państwa.

Odpowiednia adaptacja do powyższych szans i zagrożeń jest możliwa, gdy władza centralna traktuje politykę zagraniczną jako wielopoziomowy proces, na który zamierza skutecznie oddziaływać. Z tej perspektywy, w warunkach członkostwa Polski w UE, polska polityka wobec Chin realizowana jest na trzech poziomach: unijnym, krajowym i subnarodowym. O ile proces oddziaływania na szczebel unijny i realizacji interesów państwa poprzez instytucje unijne jest mocno zakorzeniony w myśleniu decydentów i ma odpowiednią strukturę instytucjonalną (np. COREPER), o tyle mechanizmy oddziaływania na najniższy szczebel relacji nie są właściwie wykształcone. Państwo polskie nie wykorzystuje instrumentalnie paradyplomacji – przynajmniej nie w sposób systemowy i zaplanowany.

W idealnym modelu w państwie unitarnym współpraca międzynarodowa z innym krajem powinna być koordynowana na wszystkich szczeblach polityczno-administracyjnych, aby przynosiła ona jak największe korzyści dla państwa. W Polsce w przytłaczającej większości przypadków miejskie kontakty międzynarodowe są pozostawione same sobie i nie są w żaden sposób koordynowane przez wyższe szczeble władzy.

Jak wynika z badań Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, aż 77 procent samorządów, rozwijając współpracę międzynarodową, nie korzystało ze wsparcia Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Jednocześnie wiele samorządów deklarowało takie potrzeby, oczekując pomocy doradczej, wymiany informacji czy wsparcia w zakresie organizacji oficjalnych wizyt<sup>39</sup>.

Badania dotyczące współpracy z Chinami potwierdzają obraz dyplomacji miejskiej realizowanej często bez koordynacji i wsparcia rządu. Połowa ankietowanych samorządów współpracujących z chińskimi partnerami w żaden sposób nie koordynuje działań z rządem. Ministerstwo Spraw

38 Wywiad z niemieckim dyplomata, Berlin, 17 kwietnia 2019.

39 M. Szewczak, M. Gonczar, P. Jaszczuk, *Współpraca...*, s. 18.

Zagranicznych nie podejmuje widocznych inicjatyw mających na celu koordynację wielopoziomowych relacji z Chinami, a wsparcie dla władz samorządowych ma charakter raczej incydentalny niż systemowy – w przeciwieństwie na przykład do Niderlandów, gdzie współpraca samorządów z MSZ-em jest zjawiskiem dość powszechnym<sup>40</sup>.

Pytania o skalę koordynacji polityki miejskiej wobec Chin z innymi miastami oraz szczeblem regionalnym dopełniają obraz atomizacji w tym obszarze polityki. Jedynie Koszalin oraz Ostrów Wielkopolski prowadzą politykę w pełni skoordynowaną z własnym województwem, a aż 11 miast nie koordynuje polityki wobec Chin wcale. Również współpraca między miastami nie istnieje, co wydaje się niepokojące w kontekście tak powszechnych w innych krajach praktyk, jak dzielenie się przez władze lokalne wiedzą czy kontaktami<sup>41</sup>.

Urzednicy miejscy podkreślali też w naszym badaniu ankietowym, że mają poczucie braku wpływu tak na działania wobec Chin prowadzone przez władze regionalne (11 miast przyznało, że „w ogóle nie ma wpływu”), jak i na politykę prowadzoną na szczeblu krajowym (14 miast zgłosiło „brak wpływu”, a kolejnych 8 – „bardzo mały”).

Z punktu widzenia realizacji celów polskiej polityki zagranicznej trudno uznać to oderwanie miast od dyplomacji krajowej za stan optymalny. Wydaje się, że Polska traci przez to możliwości efektywnego spożytkowania sieci kontaktów z Chinami wykształconej na szczeblu lokalnym. A przecież, jak przekonuje Adam Jarosz, możliwości współpracy ministerstwa z samorządami jest bardzo dużo<sup>42</sup>, i to z zachowaniem zasad autonomii i odrębności władz samorządowych od rządu. Jednocześnie brak współpracy zwiększa ryzyko zmaterializowania zarysowanych powyżej zagrożeń. Na braku odpowiednich działań koordynacyjnych i rządowego wsparcia tracą wszyscy.

Zmiana tego stanu rzeczy wymaga przede wszystkim uznania istotnego miejsca, jakie zajmują podmioty subnarodowe w wielopoziomowych relacjach z Chinami. O ile jeszcze MSZ w rządzie PO i PSL dostrzegał konieczność adaptacji polskiej dyplomacji do rosnącej intensywności działań samorządów

40 Wywiad z przedstawicielem VNG, holenderskiej sieci samorządowej, 3 XII 2020.

41 VNG, *VNG survey on Sino-Dutch decentralised partnerships*, Association of Netherlands Municipalities, Amsterdam 2020.

42 A. Jarosz, *Rola współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w promowaniu Polski za granicą*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź 2016.

za granicą<sup>43</sup>, o tyle rząd Prawa i Sprawiedliwości z czasem stał się znacznie mniej chętny do współpracy z samorządami. Kluczową rolę w tym zakresie mają odgrywać Regionalne Ośrodki Debaty Międzynarodowej, które jednak jako zewnętrzne instytucje w żadnym razie nie mogą pełnić funkcji koordynacyjnej. Taką musiałoby pełnić samo ministerstwo. Po zlikwidowaniu w 2016 roku Wydziału Wymiaru Samorządowego i Obywatelskiego Polskiej Polityki Zagranicznej jest to dużo trudniejsze również w wymiarze instytucjonalnym, gdyż brak jest wyspecjalizowanego zespołu w ramach MSZ-u. Choć jeszcze w 2016 roku MSZ chwaliło się wielopłaszczyznowym systemem wsparcia i koordynacji działań samorządów<sup>44</sup>, to jednak wyniki naszego badania pokazują, że w praktyce nie działa on dobrze.

Być może jedną z przeszkód dla akceptacji wielopoziomowej konstrukcji polityki zagranicznej jest brak zrozumienia dla nowych wymiarów dyplomacji przez osoby prowadzące polską politykę zagraniczną. Zarówno ministrowie, jak i ich doradcy prezentują bardzo tradycjonalistyczny sposób patrzenia na świat, a ich polityka zagraniczna ma mocno nacjonalistyczny rys<sup>45</sup>. Dodatkowo w warunkach ostrego konfliktu politycznego współpracę utrudnia też fakt, że prezydenci największych polskich miast są przedstawicielami opozycji. Pewnym paradoksem jest jednak to, że rząd, preferujący struktury hierarchiczne i scentralizowane, nie stara się narzucić ciśniejszych mechanizmów kontroli nad aktywnością zagraniczną samorządów. Postulat instrumentalizacji paradyplomacji przez struktury rządowe sprowadza się przecież w istocie do wzmocnienia centralnych ośrodków decyzyjnych i wzmocnienia kontroli państwa.

43 Przykładem może być cytat z dorocznego wystąpienia ministra Grzegorza Schetyny w Sejmie RP 6 listopada 2014 r., w którym stwierdził on m.in. „zamierzamy blisko współpracować [...] z samorządami, które również zajmują się współpracą międzynarodową, w dziele budowy porozumienia wokół spraw najważniejszych, wokół polskiej racji stanu”. Informacja Rady Ministrów o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w latach 2014–2015.

44 K. Szymański, *Odpowiedź na interpelację nr 446 w sprawie współpracy Ministerstwa Spraw Zagranicznych z polskimi jednostkami samorządu terytorialnego w kwestii ich aktywności międzynarodowej*, 1 II 2016, [dostęp: 20.09.2021], dostępny w internecie: <<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=OBCC3DBD&view=null>>.

45 *Jaka zmiana? Założenia i perspektywy polityki zagranicznej rządu PiS*, red. A. Balcer, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2016.

Warto w tym miejscu wskazać na nadmierną kontrolę państwa i centralizację jako potencjalne zagrożenia dla rozwoju relacji międzynarodowych miast. Postulując więc budowę systemu instytucjonalnego oraz uruchomienie rządowych zasobów (finansowych i ludzkich) pozwalających na efektywne wsparcie dla samorządów w ich działaniach międzynarodowych, trzeba zastrzec konieczność zachowania pewnej równowagi między rządową „kontrolą” a samorządową „wolnością”.

Skuteczne oddziaływanie na relacje na poziomie subnarodowym wymaga więc zrozumienia ich natury oraz akceptacji faktu, że paradyplomacja ma zupełnie inne cechy niż stosunki międzypaństwowe<sup>46</sup>. Zamiast sektorowego charakteru rozmów ministrów spotkania polityków lokalnych są z reguły dużo bardziej wielotematyczne, całościowo obejmujące więzi gospodarcze, społeczne, środowiskowe, edukacyjne i kulturowe. Dzięki zaangażowaniu w rozmowy lokalnych partnerów w tym tych z sektora prywatnego, relacje są często mocniej wypełnione konkretną treścią i łatwiej przekładalne na konkretne rezultaty. Wyraźnie też opierają się one na silnych relacjach międzyludzkich i są zorientowane na perspektywę długoterminową, co czyni je na ogół bardzo stabilnymi.

Taki model relacji jest bardzo dobrze dopasowany do preferencji Chińczyków, wynikających z ich specyficznej kultury komunikacji. Dodając do tego wzrost kontaktów społecznych i gospodarczych z Państwem Środka, a także rosnące zasoby i ambicje miast, dalszy rozwój relacji paradyplomatycznych jest wysoce prawdopodobny. Zadaniem rządu polskiego winno być odpowiednie wykorzystanie tej sieci kontaktów, z korzyścią dla realizacji celów polityki zagranicznej państwa.

## Zakończenie

Na podstawie powyższej analizy możemy stwierdzić, że dyplomacja miejska jest powszechnie praktykowana przez polskie władze lokalne. Zdają się one rozumieć jej znaczenie i potencjał do promowania własnego miasta na płaszczyźnie gospodarczej, kulturowej lub turystycznej. Pomimo że naturalnymi partnerami do współpracy są inne miasta europejskie, to polskie władze samorządowe poszukują też partnerów w Chinach. Liczba

46 M. Neves, *The paradiplomacy region to region dimension in EU China relations*, “Relações Internacionais” 2018, no. 60, s. 113–140.



takich partnerstwach stale rośnie, począwszy od 2000 roku, w 2020 roku osiągając łączną liczbę 41 nawiązanych relacji z miastami chińskimi przez 26 polskich ośrodków miejskich. W międzynarodową działalność subpaństwową zaangażowane są również województwa, a model ich współpracy jest zbliżony do tego, który realizują miasta.

Wzorce współpracy polsko-chińskiej pozwalają stwierdzić, że partnerstwa z Chinami zdecydowanie częściej nawiązują ośrodki miejskie powyżej 250 tysięcy mieszkańców. Nie oznacza to, że mniejsze miasta tego nie robią, ale wyraźnie widać, że populacja miasta i związane z tym zasoby są czynnikiem determinującym współpracę. Odnotować należy również fakt, że we współpracę z chińskimi partnerami zaangażowane są niemalże wszystkie stolice województw. Polskie władze lokalne dążą również do sformalizowania współpracy za pomocą umów o partnerstwie – prawie 70 procent istniejących powiązań miejskich z Chinami funkcjonuje na ich podstawie.

Głównymi obszarami współpracy miast z Chinami są kultura, edukacja oraz kwestie gospodarcze. Władze lokalne starają się poprzez kontakty z Chińczykami stymulować wymianę kulturalną i edukacyjną, przyciągać turystów a także promować lokalne firmy i przyciągać inwestorów. Dzieje się to głównie w ramach oficjalnych wizyt, które są preferowaną formą podtrzymywania kontaktów. Wśród głównych przeszkód wskazywany jest dystans geograficzny dzielący oba państwa oraz związane z tym koszty.

Niestety aktywność polskich miast w obszarze współpracy z Chinami nie jest należycie wykorzystywana przez polski rząd, którego postrzeganie stosunków międzynarodowych zdaje się być zdominowane przez pryzmat państwocentryzmu. Należycie spożytkowany potencjał, jaki oferują miasta, pozwoliłby skuteczniej działać na arenie międzynarodowej oraz ograniczyć zagrożenia związane z coraz donioślejszą rolą jednostek subpaństwowych. Niewątpliwym wyzwaniem stojącym przed polskim rządem jest więc stworzenie mechanizmów pozwalających na koordynację polityk miejskich i regionalnych z polityką zagraniczną państwa, ponieważ efektywniejsze wykorzystanie potencjału gospodarczego czy też turystycznego miast mogłoby przynieść wiele korzyści w wymiarze ogólnokrajowym.

## Bibliografia

Balcer A., Buras P., Gromadzki G., Smolar E., *Jaka zmiana? Założenia i perspektywy polityki zagranicznej rządu PiS*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2016.

- Barber B., *Gdyby burmistrzowie rządzili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, przeł. H. Jankowska, K. Makaruk, Muza, Warszawa 2014.
- Ciesielska-Klikowska J., *The Belt and Road Initiative and its implications for Poland*, [w:] *A geopolitical assessment of the Belt and Road Initiative*, red. C. Moldicz, Budapest Business School, Budapest 2020, s. 57–78.
- The city as a global political actor*, red. S. Oosterlynck, L. Beeckmans, D. Bassens, B. Derudder, B. Segaert, L. Braeckmans, 1 edition, Routledge, Abingdon, Oxon ; New York, NY 2018.
- Cornago N., *Plural diplomacies. Normative predicaments and functional imperatives*, Martinus Nijhoff, Leiden 2013.
- Ferguson N., *The square and the tower. Networks and power, from the Freemasons to Facebook*, 1st edition, Penguin Press, New York 2018.
- Functional urban areas by country, OECD, 2012, dostępny w internecie [dostęp: 30 VI 2021]: <https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/functional-urban-areas.htm>
- Hocking B., *Localizing foreign policy. Non-central governments and multilayered diplomacy*, Palgrave Macmillan UK, London 1993, [https://doi.org/10.1007/978-1-349-22963-5\\_8](https://doi.org/10.1007/978-1-349-22963-5_8).
- Jarosz A., *Rola współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w promowaniu Polski za granicą. Ekspertyzy i opracowania*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, 2016.
- Kamiński T., *What are the factors behind the successful EU-China cooperation on the subnational level? Case study of the lodzkie region in Poland*, "Asia Europe Journal" 2019, nr 17, <https://doi.org/10.1007/s10308-018-00532-0>.
- Kamiński T., Ciesielska-Klikowska J., *The sub-national dimension of the European Union's relations with China. A solution for tough times?*, [w:] *Europe in an era of growing Sino-American competition. Coping with an unstable triangle*, red. R. Wolf, S. Biba, Routledge, London 2021, dostępny w internecie: <<https://www.routledge.com/Europe-in-an-Era-of-Growing-Sino-American-Competition-Coping-with-an-Unstable/Biba-Wolf/p/book/978036-7441203>>.
- Kowalski B., *Central and Eastern Europe, China's core interests, and the limits of relational politics. Lessons from the Czech Republic in the 2010s*, "East European Politics and Societies", 17 IX 2020, <https://doi.org/10.1177/0888325420952142>.
- Kowalski B., *China's foreign policy towards Central and Eastern Europe. The "16+1" format in the South-South cooperation perspective. Cases of the Czech Republic and Hungary*, "Cambridge Journal of Eurasian Studies" 2017, vol. 1, <https://doi.org/10.22261/7R65ZH>.
- Kuznetsov A., *Theory and practice of paradiplomacy. subnational governments in international affairs*, Routledge, Routledge, London – New York, NY 2015.
- Lee T., *Global cities and climate change : the translocal relations of environmental governance*, Routledge, London 2016, dostępny w internecie [dostęp: 19.09.2021]: <https://elibrary.lib.uni.lodz.pl/uhtbin/cgiirsi.exe/?ps=3yDA6Rtucq/BU/X/123>.

- Mierzejewski D., Chatys M., *Interakcje władz lokalnych w formacie 16+1. Wnioski dla Polski*, Ośrodek Studiów Azjatyckich, Łódź 2018, dostępny w internecie [dostęp: 19.09.2021]: <<https://wydawnictwo.uni.lodz.pl/produkt/interakcje-wladz-lokalnych-w-formacie-161-wnioski-dla-polski/>>.
- Miller T., *China's Asian dream. Empire building along the New Silk Road*. Zed Books, London 2017.
- Neves M., *The paradiplomacy region to region dimension in EU China relations*, "Relações Internacionais" 2018, no. 60, s. 113–140.
- Ociepka B., *Poland's new ways of public diplomacy*, Peter Lang Publishing, Berno 2017.
- Parkes R., *City diplomacy. The EU's hidden capacity to act*, DGAP Policy Brief, wrzesień 2020, dostępny w internecie [dostęp: 19 IX 2021]: <<https://dgap.org/en/research/publications/city-diplomacy>>.
- Perot L., *Sweet and sour investments. A sentiment analysis of Chinese investment in Europe*, Princeton University, 2020, dostępny w internecie [dostęp: 19 IX 2021]: <<https://dataspace.princeton.edu/handle/88435/dsp01d217qs543>>.
- Pluijm R. van der, Melissen J., *City diplomacy: the expanding role of cities in international politics*, Clingendael Diplomacy Papers, Netherlands Institute of International Relations, Hague, kwiecień 2007.
- Raś M., *Aktywność międzynarodowa regionów (paradyplomacja) w ujęciu teoretycznym*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2016, nr 3, t. 52
- Rogelja I., Tsimonis K., *Narrating the China threat. Securitising Chinese economic presence in Europe*, „The Chinese Journal of International Politics” 2020, t. 13, nr 1 (1 III 2020), s. 103–33. <https://doi.org/10.1093/cjip/poz019>.
- The role of regions in EU-China relations*, red. T. Kamiński, Lodz University Press, Łódź 2021.
- Schiavon J. A., *Comparative paradiplomacy*, 1 edition, Routledge, Abingdon, Oxon ; New York, NY 2018.
- Skorupska A., *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 9 IV 2015, dostępny w internecie [dostęp: 19 IX 2021]: <[https://www.pism.pl/publikacje/Raport\\_PISM\\_\\_Dyplomacja\\_samorz\\_dowa\\_\\_Efektywno\\_\\_\\_i\\_perspektywy\\_rozwoju](https://www.pism.pl/publikacje/Raport_PISM__Dyplomacja_samorz_dowa__Efektywno___i_perspektywy_rozwoju)>.
- Skorupska A., *Paradyplomacja Polska–Chiny. Współpraca polskich województw z chińskimi prowincjami*, „Sprawy Międzynarodowe” 2017, nr 2, s. 131–140.
- Skorupska A., *Poland*, [w:] *The role of regions in EU-China relations*, red. T. Kamiński, Lodz University Press, Łódź 2021, s. 161–192.
- Skorupska A., Szczudlik J., Kamiński T., *The subnational dimension of EU-China relations*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2019.
- Slaughter A.-M., *The chessboard and the web. Strategies of connection in a networked world*, Yale University Press, New Haven 2017.
- Szczudlik J., *“One Belt, One Road”. Mapping China's new diplomatic strategy*. PISM Bulletin, nr 67 (2 VII 2015).
- Szewczak M., Gonczar M., Jaszczuk P., *Współpraca międzynarodowa miast polskich*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, 2016, dostępny w inter-

necie [dostęp: 19 IX 2021]: <<https://www.nist.gov.pl/nauka-i-badania/badania-i-raporty-nr-3--2016,255.html>>.

Szymański K., Odpowiedź na interpelację nr 446 w sprawie współpracy Ministerstwa Spraw Zagranicznych z polskimi jednostkami samorządu terytorialnego w kwestii ich aktywności międzynarodowej, 1 II 2016, dostępna w internecie [dostęp: 19 IX 2021]: <<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=OBCC3DBD&view=null>>.

Tavares R., *Paradiplomacy. Cities and states as global players*, 1 edition, Oxford University Press, New York 2016.

VNG survey on Sino-Dutch decentralised partnerships, Association of Netherlands Municipalities, 2020.

*Wizyta oficjalna Przewodniczącego Chińskiej Republiki Ludowej z Małżonką*, Prezydent.pl, 8 VI 2004 [dostęp: 28 III 2021], dostępny w internecie <<https://www.prezydent.pl/aleksandra-kwasniewskiego/aktualnosci/rok-2004/art,153,315,wizyta-oficjalna-przewodniczacego-chinskiej-republiki-ludowej-z-malzonka.html>>.

Wspólne oświadczenie Rzeczypospolitej Polskiej i Chińskiej Republiki Ludowej w sprawie ustanowienia partnerskich stosunków strategicznych, 20 XII 2011, dostępne w internecie [dostęp: 20 IX 2021]: <<http://pl.china-embassy.org/pol/zfvisit/t895441.htm>>.

Wywiad z niemieckim dyplomatą, Berlin, 17 kwiecień 2019.

Wywiad z przedstawicielem VNG, holenderskiej sieci samorządowej, 3 XII 2020.