

# 战略竞争背景下如何 稳定中美关系\*

——地方人文交流视角

潘亚玲

**【内容摘要】** 随着特朗普政府的战略调整以及贸易战的开启，中美关系或正进入一个持续时间较长的战略不确定期。随着美中之间战略竞争态势的日益显现，就地方人文交流而言，推进其继续发挥双边关系探路者、铺路者和护路者角色，对于稳定中美关系就变得更加重要。尽管中美关系的整体操作环境呈恶化趋势，但地方人文交流仍不失为战略竞争背景下稳定中美关系的重要手段，一是由于双边关系使国家层面的人文交流变得困难，二是中美人文交流尚未真正深入民间而具有重大潜力，三是中美政治制度差异也意味着较大的政策空间。中美地方人文交流仍存在明显不足，特别是与地方经济合作的配合度不够，对美国社会结构转型的敏感度不高。今后，需要充分开发中美经济合作特别是贸易、投资和就业对美国州、国会选区的人文社会影响，并有效利用美国社会结构转型的潜在机遇，推动中美地方人文交流的战略创新、手段创新和制度创新。

**【关键词】** 中美关系 地方人文交流 经济合作 社会转型 选区与选举

**【作者简介】** 潘亚玲，复旦大学美国研究中心副研究员（上海 邮编：200433）

**【中图分类号】** D829.371.2 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2018)06-0040-20

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201806003

---

\* 本文系国家社科基金“美国种族主义、排外主义回潮研究”（17BMZ090）的阶段性研究成果。

人文交流长期以来都是中美关系的重要润滑剂，扮演着中美关系探路者、铺路者和护路者的角色。随着特朗普就任美国总统，基于对霸权衰落的危机意识与重振霸权的使命意识的复杂结合，美国表现出较强的民粹主义倾向，正推动中美关系进入一个持续时间较长的战略不确定时期。<sup>①</sup> 这一战略环境的变化，使继续推进中美人文交流并为双边关系奠定良好社会基础的重要性进一步凸显。但同时这一战略环境的变化也的确使中美人文交流的操作环境进一步恶化，因此必须创新思维，使中美人文交流真正深入民间。此外，地方人文交流与合作应当是下一阶段中美人文交流的重要抓手，原因在于：一是受到双边战略关系恶化和美国国内各种政治力量与特朗普政府紧张关系的影响，中美中央/联邦政府层面的人文交流难度加大；二是中美人文交流本身尚未真正深入民间，仍有巨大潜力；三是地方政府在中美政治结构中的地位差异，中国的地方政府可较好地落实中央政府的政策，但美国的地方政府则仍有较大政策空间。因此，中美地方人文交流应当更好地挖掘潜力，特别是在既有基础上，加强人文交流与地方经济合作的配合，有效利用美国社会结构转型的机遇，通过战略创新、手段创新和制度创新，推动中美地方人文交流全面发展，为中美人文交流乃至中美关系奠定坚实的社会基础。

## 一、中美地方人文交流现状

随着个人因素日渐回归国际政治，人文交流日益成为国家总体外交特别是公共外交的重要构成要素。目前，国际上对人文交流的具体概念、内涵、手段、机制等均未形成普遍共识。<sup>②</sup> 例如，国际学术界少有使用“人文交流”这一术语，更多使用“文化外交”（culture diplomacy）、“公民外交”（citizen

---

<sup>①</sup> 2018 年以来，尽管在具体观点上仍存在分歧，但越来越多的学者认为，中美关系事实上已经进入“战略竞争期”。参见韦宗友：《中美战略竞争、美国“地位焦虑”与特朗普政府对华战略调整》，《美国研究》2018 年第 4 期，第 51-74 页；张幼文：《中美贸易战：不是市场竞争而是战略竞争》，《南开学报（哲学社会科学版）》2018 年第 3 期，第 8-10 页；王浩：《特朗普政府对华战略调整的双重逻辑及其互动》，《世界经济与政治》2018 年第 3 期，第 47-69 页；等等。

<sup>②</sup> 参见赵可金：《人文外交：全球化时代的新外交形态》，《外交评论》2011 年第 6 期，第 73-89 页。

diplomacy)等概念。相比之下,文化外交多指通过电影、艺术、教育、体育、音乐、图书馆、博物馆等文化性交流,来提升国家形象,增强国家软实力;而公民外交则强调通过非政府性的对外交往促进国家间外交关系。<sup>①</sup>中国官方最早在2008年奥运会后正式提出“人文外交”概念。时任外交部长杨洁篪于2008年10月首次明确提出了人文外交的概念,他指出,“大力推进人文外交,加深人与人之间、民众与民众之间、民族与民族之间的相互沟通和友好情谊,对于增进国家与国家之间的信任与合作、促进世界的和平与繁荣,比以往任何时候都重要。”<sup>②</sup>此后,人文外交得到快速发展,但在具体实践中使用更多的是“人文交流”这一术语,如中俄人文合作委员会、中美人文交流高层磋商、中欧高级别人文交流对话机制、中英高级别人文交流合作机制、中法高级别人文交流合作机制等。可以认为,尽管理论、概念等并未形成基本共识,但人文交流已成为各国特别是中国外交的重要手段。

地方人文交流是人文交流在地方层面的体现。目前,中国与其他国家的地方人文交流的实践走在了理论研究之前。例如,自2010年中美人文交流高层磋商机制建立以来,地方人文交流在中美人文交流中的成果数量与质量均有明显提升。在2010年中美人文交流高层磋商机制创建时的9项成果中,地方人文交流只有1项;到2016年第七轮中美人文交流高层磋商时,已有14项地方人文交流成果。尽管在2017年的首轮中美社会和人文对话中,地方人文交流成果数量没有变化,但由于成果总量下降,地方人文交流的重要性事实上上升了。从2017年首轮中美社会和人文对话的成果清单可以看出,地方人文交流事实上成为国家层次的人文交流在地方政府层面的翻版,涵盖教育、科技、环保、文化、卫生和社会发展等国家人文交流的所有领域。尽管如此,但地方人文交流仍有其特殊性:一是行为主体下沉,即主要由地方政府负责实施;二是内涵更加中性,由于地方政府不具有外交权,因此地方

---

<sup>①</sup> 相关研究可参见:Richard T. Arndt, *The First Resort of Kings: American Cultural Diplomacy in the Twentieth Century*, Dulles, Va.: Potomac Books, 2005; Kirsten Bound, Rachel Briggs, John Holden and Samuel Jones, *Cultural Diplomacy*, London: Demos, 2007; Sherry Mueller, “The Nexus of U.S. Public Diplomacy and Citizen Diplomacy,” in Nancy Snow and Philip Taylor eds., *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, London: Routledge, 2009.

<sup>②</sup> 杨洁篪:《奥运会后的国际形势与外交工作》,《学习时报》2008年10月20日。

人文交流必须注意其边界；三是与经济交往关系密切，由于地方政府最关注的是地方经济社会发展，因此包括人文交流在内的对外交往都带有较为明显的经济关切色彩。

尽管中美地方人文交流居于从属地位，但已取得重要进展，具体体现为如下三个方面。第一，中美省州及以下地方政府间已建立了广泛的机制性友好关系。经过 40 年的发展，到 2018 年 8 月，中美地方共建立了 271 对友好关系，既有省州级的，也有县市区级的，已相当深入和全面。在 2010 年之前，除个别年份外，中美友好城市（以下简称“友城”）缔结数量总体不多，1989 年后曾迅速下滑，而在克林顿总统第二任期和小布什总统的绝大部分任期中，中美友城关系的发展都受到当时中美关系特别是美国国内政治的影响。自 2010 年中美人文交流高层磋商机制建立以来，中美友城关系发展进入了快车道。在奥巴马总统任职的八年里，中美共缔结友城关系 82 对，平均每年超过 10 对。但自 2017 年特朗普总统就任以来，中美友城合作速度明显放缓，最为明显的是友城数量大幅下滑。<sup>①</sup>

第二，中美地方教育合作发展较快，其中最重要的成果是三个方面。一是 2012 年建立中美省州教育厅长对话机制，它是中美两国加强地方间交流与合作的重要举措，在中美两国教育交流史上尚属首次。迄今为止，中美共举行了三轮省州教育厅长对话，但自 2016 年以来陷入停滞。二是 2015 年 12 月创立的中美省州立法机关合作论坛，这是同年 9 月习近平主席访美成果之一，旨在利用两国省州立法平台，扩大省州务实合作，推动中美关系健康发展，这一论坛到目前为止已举行了两届。三是中美教育交流，特别是在孔子学院支持下的教育交流。尽管孔子学院主要由国家汉办负责，但具体落实仍以地方院校为主。根据笔者统计，除国家汉办主持的 5 家孔子学院之外，对其余的 105 家，共有 20 个省市提供了相关支持。

第三，中美地方省州合作的机制化发展较快。在大量的人员往来、文化巡展等活动之外，中美地方人文交流正呈现机制化态势。例如，在中美友城合作方面，2013 年创立的中美友好城市促进会（U.S.-China Sister City

---

<sup>①</sup> 笔者根据中国国际友好城市联合会网站（<http://www.cifca.org.cn/Web/index.aspx>）数据统计所得。

Association, UCSCA) 和 2014 年举行的中美友城大会为两国友城合作的发展做出了积极贡献。又如, 2011 年建立的中美省州长论坛, 旨在为中美两国省州级官员提供重要的交流平台, 以促进两国各领域的务实合作。该论坛自建立后总体发展顺利, 已先后举行了四届。

尽管中美地方人文交流已取得不小进展, 但仍存在明显不足, 主要体现在三个方面。第一, 质量不够高。以中美友城关系为例, 尽管数量众多, 但为数不少的友城关系行政层级较低, 如常州市天宁区就与两个美国城市缔结友好关系, 这很可能影响友好合作的质量。另外, 一些城市在缔结友城关系后就处于“假死状态”, 有名无实。2015 年, 中国国际友好城市联合会决定, 注销全国 40 对友城关系, 其中涉及与美国的友城关系共 9 对。<sup>①</sup> 这一数量占此次注销的所有友城关系的近 1/4, 充分说明中美友城关系的质量堪忧。此外, 国内地方省市区与美国友城在合作的能力、动力等方面均存在较大差异。从数量上看, 江苏省缔结了 38 对友城关系, 高居第一, 比位列第二的山东省多 15 对。另外, 位列前三位的江苏、山东和广东所缔结的友城关系数量就占中美友城总数的 1/3, 另有 21 个省市区的友城数量低于 10 个, 宁夏、西藏、新疆 3 个自治区的友城数量分别为 1 个。总体而言, 不仅沿海省市对缔结友城关系较为积极, 而且中西部部分省市区也高度积极, 特别是湖南、湖北、四川 3 省。在其他领域, 情况也基本类似。

第二, 中美地方人文交流强调经济关切, 但人文交流与合作配合不够。由于受到外交权限制约, 同时专注于地方经济社会发展, 因此中美地方人文交流背后往往有着强烈的经济动机。例如, 自 2012 年以来, 中国商务部先后会同国内 25 个省市与美国加利福尼亚州、芝加哥市、艾奥瓦州、得克萨斯州、密歇根州、华盛顿州、纽约州等 7 个州市分别建立“贸易投资合作联合工作组”机制。尽管工作组机制的建立从某种程度上有利于中美地方人文交流活动的开展, 但其首要关切是促进两国企业开展务实合作。更为重要的是, 这些工作组并未很好利用中美地方经济合作的现有基础, 对中美地方经济合作的影响把握不够精准, 因此人文交流的作用和意义大打折扣。

---

<sup>①</sup> 中国国际友好城市联合会:《关于注销全国 40 对友城关系的通知》, 中国国际友好城市联合会网站, 2015 年 1 月 12 日, <http://www.cifca.org.cn/Web/Details.aspx?id=3108>。

第三，中美地方人文交流未真正触及美国社会，很大程度上仍流于表面。这一方面是由于对中美地方经济合作的社会影响思考不够，另一方面则是对美国社会变动特别是特朗普当选的社会基础理解不够。

基于对中美地方人文交流的既有成绩与不足的分析，本文将重点探讨如何更为有效地利用中美地方经济合作和美国社会结构转型机遇，来提高中美地方人文交流的效率。因此，下文将分析中美地方经济合作和美国社会结构转型，从而为思考中美地方人文交流的创新举措奠定基础。

## 二、中美地方经济合作现状

目前，中美地方人文交流与经济合作很大程度上是单向关系，即人文交流背后有强烈的经济关切，但经济合作背后却缺乏人文交流的考虑。因此，中美地方人文交流必须更好地与经济合作配合。这就需要从人文交流的视角，考察中美地方经济合作的现状。由于有关中美地方经济交流的数据难以获得，两国的官方数据都过于笼统，基本没有地方性分类数据，因此，本文主要利用美中贸易全国委员会商会（US-China Business Council）、美中关系全国委员会（National Committee on U.S.-China Relations）、荣鼎集团（Rhodium Group）等发布的相关数据，特别是中国与美国各州、各选区的货物贸易、服务贸易、对外直接投资（FDI）等细分数据，识别中美地方人文交流的经济基础。尽管这些数据未必准确，但由于中美地方人文交流更多针对美国地方，因此其相关性仍较高。从地方人文交流的角度看，无论是贸易还是投资，其重点都是两个层次，即州和国会议员选区。

### （一）中美地方贸易分析

自特朗普执政后，特别是自2018年3月特朗普总统宣布对自中国进口的商品开展特别调查之后，中美贸易摩擦有进一步上升的态势。贸易战从表面上看是国家层面的竞争，但其实际后果将主要影响双方的地方经济社会发展。从积极的角度看，由于贸易战可能对地方利益产生实际影响，因此中美地方省州开展人文交流的积极性可能因此而上升。

第一，美国各州对华出口结构分析。在货物贸易方面，2017 年，中国是美国 5 个州的最大的货物贸易出口市场，也是美国 46 个州的前五大货物贸易出口市场。在 2008—2017 年间，有 17 个州对华货物贸易出口增长超过 100%，其中怀俄明（822%）、南卡罗来纳（660%）、亚拉巴马（391%）和肯塔基（337%）四个州的增长都超过 300%。2017 年，美国有 30 个州对华货物贸易出口超过 10 亿美元，而在 2008 年超过 10 亿美元的仅有 21 个州。当然，也有少数州的对华货物贸易可能相对并不突出，如弗吉尼亚与中国之外的国家的贸易量在近十年中增长了 256%，但对华货物贸易仅增长 47%。<sup>①</sup>在服务贸易方面，中国是美国 18 个州的最大的出口市场，也是其他州位居前五位的出口市场。在 2007—2016 年十年间，印第安纳、密苏里、内布拉斯加等 10 个州的对华服务贸易增长都超过 400%，31 个州的对华服务贸易增长 300% 以上，所有 50 个州的对华服务贸易增长都超过 100%。2016 年，有 15 个州的对华服务贸易出口额超过 10 亿美元，而 2007 年时仅有 3 个州达到这一水平。<sup>②</sup> 由于受益面广，服务贸易方面可开发的人文交流资源可能需要进一步识别，特别是要结合货物贸易和创造就业加以考虑。在创造就业方面，2016 年，对华货物贸易和服务贸易出口为美国创造的就业总数达到 100 万人，其中有 29 个州的就业人口超过 1 万人，加利福尼亚州以超过 12 万人的数量高居第一，得克萨斯、华盛顿和伊利诺伊州均超过 5 万人。<sup>③</sup>

但美国各州在对华货物贸易、服务贸易中的受益并不均衡。考察货物贸易增长率、服务贸易增长率和创造就业机会等三项指标，共有 27 个州进入三项指标的前十位。换句话说，以上述三项指标衡量，在贸易上相对重要的美国各州相对分散，仅南卡罗来纳一州在三项指标中均位列前十，同时在两项指标中均位列前十的也仅有密歇根一州。因此，如果仅从贸易关系识别中美地方人文交流的重点州，可能比较困难。与此相对的是，在既有的中美省州贸易投资合作联合工作组所覆盖的美国各州中，仅有得克萨斯、密歇根、华盛顿州位列其中，因此这一联合工作组机制不仅在经济上的重要性成疑，

---

<sup>①</sup> US-China Business Council, *State Export Report: Goods and Services Exports by US States to China over the Past Decade*, April 2018, p. 4.

<sup>②</sup> Ibid.

<sup>③</sup> Ibid.

其人文交流的意义也必然严重不足。

第二，美国国会选区对华出口结构分析。自 2006 年以来，435 个选区中的 432 个对华货物贸易和服务贸易出口增长均超过 100%。2016 年，中国是 263 个国会选区的货物贸易出口位居前三的贸易伙伴，是 358 个选区货物贸易出口位居前五的贸易伙伴。2015 年，中国是 93 个国会选区的第一大服务贸易出口对象，399 个国会选区的前五大服务贸易出口市场。<sup>①</sup> 2016 年，超过 40% 的选区对华货物贸易出口额超过 5 亿美元。190 个选区自 2006 年起货物贸易出口增长超过 100%。<sup>②</sup> 2015 年，超过 1/4 的选区对华服务贸易出口额超过 1 亿美元。<sup>③</sup>

本文对货物贸易增长率、服务贸易增长率和创造就业机会等三项指标的前 50 位选区加以分析，识别出中美地方人文交流重要的 29 个选区，其中 5 个选区在三项指标上均位居前 50 位，其余 24 个均有两项指标位居前 50 位。与前文讨论相吻合，南卡罗来纳州的重要性凸显，该州有多达 6 个选区属于重要选区，而伊利诺伊、华盛顿两州的重要性也不容忽视（见表 1）。同样，从地方人文交流的角度看，既有的中美省州贸易投资合作联合工作组所覆盖的州也大多不是重点。

表 1：贸易与中美地方人文交流的重点选区

|   | 州    | 国会选区  | 货物贸易增长排名 | 就业机会排名 | 服务贸易增长排名 |
|---|------|-------|----------|--------|----------|
| 1 | 爱荷华  | IA-04 | 38       | 10     | 37       |
| 2 | 北达科他 | ND-01 | 11       | 13     | N        |
| 3 | 俄勒冈  | OR-01 | 18       | 3      | N        |
| 4 | 佛罗里达 | FL-19 | 40       | N      | 40       |
| 5 | 华盛顿  | WA-04 | 35       | 47     | N        |
| 6 |      | WA-02 | 42       | 1      | N        |
| 7 |      | WA-03 | 47       | 42     | N        |

<sup>①</sup> US-China Business Council, *Congressional District Export Report*, September 2017, p. 3.

<sup>②</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>③</sup> *Ibid.*, p. 13.

|    |       |       |    |    |    |
|----|-------|-------|----|----|----|
| 8  | 肯塔基   | KY-06 | 6  | 18 | N  |
| 9  | 马萨诸塞  | MA-07 | 8  | N  | 45 |
| 10 | 蒙大拿   | MT-01 | 13 | N  | 35 |
| 11 | 密歇根   | MI-01 | 14 | N  | 12 |
| 12 | 明尼苏达  | MN-07 | 46 | 21 | N  |
| 13 | 南达科他  | SD-01 | 33 | 14 | 44 |
| 14 | 南卡罗来纳 | SC-06 | 1  | 31 | N  |
| 15 |       | SC-04 | 7  | 16 | N  |
| 16 |       | SC-03 | 8  | 15 | N  |
| 17 |       | SC-05 | 10 | N  | 14 |
| 18 |       | SC-07 | 16 | N  | 18 |
| 19 | 内布拉斯加 | NE-01 | 30 | 40 | 34 |
| 20 |       | NE-03 | 27 | 12 | N  |
| 21 | 内华达   | NV-01 | 5  | 20 | N  |
| 22 | 纽约    | NY-10 | 4  | N  | 44 |
| 23 | 亚拉巴马  | AL-03 | 3  | N  | 22 |
| 24 | 伊利诺伊  | IL-13 | 19 | 19 | 19 |
| 25 |       | IL-15 | 23 | 22 | N  |
| 26 |       | IL-16 | 37 | 27 | N  |
| 27 |       | IL-18 | 49 | 32 | N  |
| 28 | 印第安纳  | IN-04 | 22 | 43 | 39 |
| 29 | 佐治亚   | GA-01 | 24 | N  | 29 |

注：N 表示在该项排名中，但不在前 50 位之内。

资料来源：笔者依据美中贸易全国委员会报告整理制作，US-China Business Council, *State Export Report: Goods and Services Exports by US States to China over the Past Decade*, April 2018。

## （二）中美地方投资分析

随着中国的快速崛起，对外直接投资也迅速增长。自 2008 年国际金融危机以来，中国对外直接投资正日益成为中美关系的一个重要组成部分，2016 年创下 460 亿美元的历史纪录。中国对美直接投资的增长对地方社区

来说意味着希望，因为这是地方外资的重要来源之一，它能够带来就业、税收、创新等。<sup>①</sup> 同样，特朗普政府的对华经济政策很大程度上对地方利益也造成了消极影响。2017年，中国对美直接投资流量迅速下降到290亿美元，同比下降35%。需要指出的是，在2017年中国对美直接投资中，有180亿美元属于2016年宣布、2017年落实的项目，占2017年流量的约六成，如果将这一部分剔除的话，2017年度中国对美投资流量下降是大幅度下降的。这对地方层面的影响也是明显的，规划中的绿地投资项目推迟，就业机会明显下降，甚至一些中国企业开始寻找买家以便撤离美国。<sup>②</sup> 到2018年上半年，这种影响更加明显，中国对美直接投资在前五个月中比2017年同期下降92%，仅为18亿美元。<sup>③</sup> 由此可以看出，中美投资关系特别中国对美投资，对地方人文交流有着比贸易更为重要的影响。

第一，美国州在中美投资中的结构分析。与贸易关系不同，依据对华直接投资、吸引中国直接投资和创造就业机会三个指标，仅有17个州进入中国对美投资的前10位，其中，加利福尼亚、纽约、得克萨斯、北卡罗来纳4州均同时在三项指标中位居前10；而密歇根、伊利诺伊、俄亥俄则同时在对华投资存量、创造就业机会两项指标中居于前10位（见表2）。值得指出的是，马萨诸塞州位居中国对美直接投资前10，且所创造的就业也高居第3位。可以认为，相互对外直接投资的集中度远高于贸易关系，因此中美地方人文交流的重点州从对外投资方面也反映得较为明显。

第二，美国国会选区在中美投资中的结构分析。到2017年底，美国435个选区中有425个接受过中国的直接投资，覆盖率达98%。<sup>④</sup> 自2000年以来，有236个选区（54%）的中国直接投资存量低于5000万美元，但有146

---

<sup>①</sup> *New Neighbors: 2018 Update: Chinese Investment in the United States by Congressional District*, A Report by the National Committee on U.S.-China Relations and Rhodium Group, April 2018, p. 2.

<sup>②</sup> *Ibid.*

<sup>③</sup> Thilo Hanemann, "Arrested Development: Chinese FDI in the US in 1H 2018," Rhodium Group, June 19, 2018, <https://www.rhg.com/research/arrested-development-chinese-fdi-in-the-us-in-1h-2018/>.

<sup>④</sup> *New Neighbors: 2018 Update: Chinese Investment in the United States by Congressional District*, A Report by the National Committee on U.S.-China Relations and Rhodium Group, April 2018, p. 2.

<sup>⑤</sup> *Ibid.*, p. 5.

个选区（约 34%）的中国直接投资存量为 5 000 万至 5 亿美元，另外有 43 个选区（约 10%）的中国直接投资存量为 5 亿美元以上。<sup>①</sup> 中国对美直接投资为美国创造了大量就业，2017 年新创造的就业机会超过 7 400 个，直接创造的就业机会共计 13.96 万个，间接创造的就业机会也超过 1 万个。<sup>②</sup> 另外，中国的直接投资在 3 个选区创造的就业机会分别超过 5 000 个，在 17 个选区分别超过 2 000 个。<sup>③</sup>

表 2 投资与中美地方人文交流的重点选区

|    | 州     | 选区    | 中国对美直接投资<br>存量排名 | 中国投资创造就业机会<br>2017 年排名 |
|----|-------|-------|------------------|------------------------|
| 1  | 爱荷华   | IA-04 | 26               | 8                      |
| 2  | 北卡罗来纳 | NC-04 | 5                | 5                      |
| 3  |       | NC-09 | 24               | 3                      |
| 4  | 俄亥俄   | OH-10 | 30               | 11                     |
| 5  | 弗吉尼亚  | VA-03 | 10               | 7                      |
| 6  | 加利福尼亚 | CA-12 | 3                | 26                     |
| 7  |       | CA-17 | 7                | 10                     |
| 8  |       | CA-30 | 8                | 34                     |
| 9  |       | CA-33 | 9                | 21                     |
| 10 |       | CA-14 | 15               | 39                     |
| 11 |       | CA-34 | 17               | 48                     |
| 12 |       | CA-45 | 25               | 20                     |
| 13 |       | CA-43 | 45               | 25                     |
| 14 | 堪萨斯   | KS-03 | 12               | 24                     |
| 15 | 肯塔基   | KY-03 | 6                | 2                      |
| 16 |       | KY-06 | 34               | 14                     |

<sup>①</sup> *New Neighbors: 2018 Update: Chinese Investment in the United States by Congressional District*, p. 6.

<sup>②</sup> *Ibid.*

<sup>③</sup> *Ibid.*

|    |      |       |    |    |
|----|------|-------|----|----|
| 17 | 密苏里  | MO-06 | 48 | 9  |
| 18 |      | MI-05 | 49 | 4  |
| 19 | 南达科他 | SD-01 | 38 | 5  |
| 20 | 纽约   | NY-12 | 1  | 16 |
| 21 |      | NY-26 | 50 | 19 |
| 22 | 亚拉巴马 | AL-05 | 35 | 28 |
| 23 | 亚利桑那 | AZ-06 | 16 | 42 |
| 24 | 伊利诺伊 | IL-07 | 2  | 15 |
| 25 | 佐治亚  | GA-14 | 23 | 18 |

资料来源：笔者依据美中关系全国委员会和荣鼎集团报告整理制作。 *New Neighbors: 2018 Update: Chinese Investment in the United States by Congressional District*, A Report by the National Committee on U.S.-China Relations and Rhodium Group, April 2018。

由于缺乏美国国会各选区对华投资的细分数据，本文主要依靠中国对各选区直接投资存量及 2017 年创造就业机会这两项指标，进一步识别潜在重要的地方人文交流重点选区。如表 2 所示，仅有 25 个选区在两项指标上同时进入前 50 位。由此可见，加利福尼亚州仍是最重要的，有 8 个选区可列入潜在重要选区，北卡罗来纳、纽约、肯塔基、密苏里州均有 2 个选区入选，而从州层次上衡量相对重要的得克萨斯州却没有一个选区入选。这也充分说明，开展地方人文交流如果仅从州层次入手，极可能不具有针对性，但是从选区入手，则会发现爱荷华、堪萨斯、密苏里等州都具有重要意义。

### 三、美国社会结构转型态势

中美地方人文交流未能与既有地方经济合作实现很好配合，不仅在于地方政府开展经济合作时往往缺乏对人文交流的重视，也在于其对美国社会结构变化缺乏理解，并倾向于简单地假定经济合作有助于促进人文交流。事实上，特朗普当选总统并执政，很大程度上反映出美国社会的中长期转型，特别是其人口结构变化、社区结构转型及社会不平等加剧等。因此，要提升中美地方人文交流的效果，就必须深入了解美国社会结构转型的基本态势，推

动中美地方人文交流真正深入民间。

### （一）少数族裔人口增长与选举地理

长期性人口结构变化正改变着美国社会。根据美国人口统计局的数据，1960年，美国在很大程度上仍是一个“黑白分明”的国家，其中白人占89%，黑人约11%，极少数是其他种族或族裔。但在1965年《移民与国籍法案》颁布之后，亚洲新移民和拉丁美洲新移民涌入，使得这一结构发生了重大变化。自1970年起，美国日益转变为一个多种族和多族裔的社会。到2000年，非西班牙裔白人占到美国人口的70%，黑人和西班牙裔各占约12.6%，亚裔增加到4.1%，土著美国人也增长到1.2%。根据美国人口统计局的趋势评估，美国人口的种族和族裔多样性在未来40年仍将持续。到2050年，美国将是一个“多数—少数”（majority-minority）国家，非西班牙裔白人将占49%，西班牙裔占30%，黑人占14%，亚裔占9%，土著美国人占1%，土著夏威夷及其他太平洋岛屿人口占0.4%。<sup>①</sup>这意味着，原本作为多数的非西班牙裔白人将丧失在美国人口中的多数地位，成为少数族裔。

人口结构的长期变化正催生或刺激新的选举人口地理，进而影响美国政治生态，为中美地方人文交流留下较大的发展空间。第一，族裔团体的回流聚居使移民与民主党的关联被显著放大。回流聚居是大多数族裔团体的社会、经济和政治选择，诸如越南人聚居的“小西贡”、华人聚集的唐人街等人口的快速增长便是例证。根据统计，在移民聚居县里，移民人数每增加1个百分点，共和党在总统大选中的得票率就会下降0.58%。<sup>②</sup>

第二，族裔团体的主动聚居，导致其原居住区的白人被动聚居，进而推动了共和党安全选区（一党得票率高于另一党20%以上）和安全县数量快速增长。随着族裔团体的主动回流聚居，白人事实上被动聚居。由于白人仍占美国总人口的70%，其选票效应事实上被放得更大，这最为明显地体现在美国两党安全县数量的变化上。1992年，美国只有38%的选民生活在两党的

---

<sup>①</sup> “An Older and More Diverse Nation by Midcentury,” U.S. Census Bureau, August 14, 2008, <http://www.census.gov/newsroom/releases/archives/population/cb08-123.html>.

<sup>②</sup> James G. Gimpel, “Immigration, Political Realignment, and the Demise of Republican Political Prospects,” Center for Immigration Studies, February 2010, <http://cis.org/republican-demise>.

安全县里，这一数据到 2016 年上升为 60%；自 1992 年以来，共和党的安全县数量增长超过 4 倍，而民主党则下降了一半多。<sup>①</sup>

第三，与前述两点相关，正是由于新的选举人口地理，特朗普的种族主义立场非但没有付出政治代价，反而略有回报。<sup>②</sup> 尽管特朗普在选举期间对少数族裔颇为不敬，但少数族裔的整体态度及政治参与度并无太大变化。尽管希拉里获得了少数族裔的大多数选票（预期选票的 92%），但特朗普的表现事实上好于 2012 年的共和党总统候选人密特·罗姆尼（Mit Romney），他所获得的黑人和拉丁裔选票分别增加了 2 个和 1 个百分点。<sup>③</sup>

## （二）社区结构转型

在诸多因素的复杂影响下，美国社区结构在 2008 年全球金融危机后进入一个新的转型时期。在进入 2016 年大选季前，美利坚大学美国社区研究项目（American Communities Project）研究人员意识到美国政治生态的重大变化特别是其分裂特征，因此调整了传统的社区分类方法，将美国 3 042 个县由原来的 7 大类重新划分为 15 类，以便更好地观察 2016 年大选及更长期的美国政治生态变化。这 15 类县分别是非洲裔美国人南方县（African-American South）、老龄农村县（Aging Farmlands）、大城市县（Big Cities）、高校县（College Towns）、福音教徒聚居县（Evangelical Hubs）、远郊县（Exurbs）、灰色美国县（Graying America）、拉丁裔聚居县（Hispanic Centers）、摩门教徒县（LDC Enclaves）、中部郊区县（Middle Suburbs）、驻军县（Military Posts）、土著美国人县（Native American Lands）、中部农村县（Rural Middle America）、大都市郊区（Urban Suburbs）和工人阶级县（Working Class Country）。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> Gregor Aisch, Adam Pearce, and Karen Yourish, “The Divide between Red and Blue America Grew Even Deeper in 2016,” *New York Times*, November 10, 2016, <http://www.nytimes.com/interactive/2016/11/10/us/politics/red-blue-divide-grew-stronger-in-2016.html>.

<sup>②</sup> “How Donald Trump Won the Election,” *Economist*, November 9, 2016, <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/11/daily-chart-5?fsrc=permarjimage1>.

<sup>③</sup> “Exits Polls,” CNN, November 9, 2016, <http://edition.cnn.com/election/results/exit-polls/national/president>.

<sup>④</sup> “County Types,” American Communities Project, <http://americancommunities.org/county-types>.

2016 年大选结果表明，美国社区结构的确正发生深刻变化。在上述 15 类县中，特朗普获胜的关键县主要有 5 类，即老龄农村县、工人阶级县、中部农村县、福音教徒聚居县和灰色美国县。在这 5 类县中，特朗普都成功动员了大量新选民；但在 2012—2016 年期间，这 5 类县的选民数量事实上增长不多，有的甚至呈现负增长。<sup>①</sup> 当然，“最后一根稻草”来自中部郊区县。这些县分散在宾夕法尼亚、俄亥俄、密歇根和威斯康星州，是蓝领选民集中地，如宾夕法尼亚州的路泽恩县（Luzerne）、俄亥俄州的斯塔克县（Stark）和密歇根州的马科姆县（Macomb）。这些县在 1980 年时帮助里根赢得了大选，此后也将选票投给了克林顿和奥巴马。2012 年大选时，罗姆尼赢得了 77 个中部郊区县中的 45 个，但这并不能保证他获得这些相对分散的县所在的州的选举人团票。但 2016 年，特朗普赢得了 62 个中部郊区县，特别是在密歇根赢得 6 个、宾夕法尼亚 14 个、威斯康星 7 个，正是在这些中部郊区县的帮助下，特朗普最终赢得这 3 个州，并成功入主白宫。<sup>②</sup>

可以认为，美国社区结构的长期转型，很大程度上决定了美国政治生态的转变，这也是特朗普得以当选的重要原因。也正因如此，中美地方人文交流更需深入地方、深入社区，为中美人文交流、中美关系奠定更为扎实的社会基础、地方基础。

### （三）社会不平等加剧

特朗普能够在 2016 年大选中意外胜出，很大程度上在于他有效调动了美国社会民众对不平等的不满情绪。经过 20 世纪 30 年代的经济大萧条之后，美国的收入差距原本被极大地缩小了，但自 20 世纪 70 年代开始，美国再度出现贫富“大分化”，社会贫富差距急剧拉大，社会阶层的流动性日益减少，工会联盟被削弱，生产率和利润的增长步伐大大超过工资增长步伐。自 20 世纪 70 年代以来，美国有 5 个州、22 个大都市地区和 75 个县的贫富差距水平超过了 1928 年的峰值，即 24%。<sup>③</sup> 2013 年，美国的收入不均现象进一

---

<sup>①</sup> “How Trump Became President,” American Communities Project, January 18, 2017, <http://americancommunities.org/2017/01/how-trump-became-president/>.

<sup>②</sup> “For Trump, It’s All about the Middle Suburbs,” American Communities Project, January 30, 2017, <http://americancommunities.org/2017/01/for-trump-its-all-about-the-middle-suburbs/>.

<sup>③</sup> Estelle Sommeiller, Mark Price, and Ellis Wazeter, “Income Inequality in the U.S. by State,

步加剧，全美最富有的 1% 人口的财富是其余 99% 人口财富的 25.3 倍，而且有 9 个州的收入差距超过全美平均水平。在贫富差距最大的三个州，即纽约、康涅狄格和怀俄明州，最富有的 1% 人口的财富是其余 99% 人口的 40 多倍。在 916 个大都市地区，其中 54 个地区的贫富差距水平超过全美平均水平，12 个地区的最富有 1% 人口的财富超过其余 99% 人口的 40 倍。在 3 064 个县中，有 165 个县的贫富差距水平超过全美平均水平，其中 25 个县的最富有 1% 人口的财富是其余 99% 人口的 45 倍多。<sup>①</sup> 根据《华尔街日报》2016 年 9 月的一份调查报告，美国有 13.5% 的人生活在贫困之中，另有 18% 的人刚刚脱贫，也就是说，美国有 31.5% 的人事实上生活贫困。<sup>②</sup> 尽管美国贫困人口总量相比危机前总体稳定（2007 年贫困率为 12.5%；2016 年为 12.7%），但深度贫困人口比重却增长了 6 个百分点。<sup>③</sup>

美国社会不平等对年轻人、老年人、白人中产阶级的冲击最大。例如，经济困难也导致大量退休和就业人口对退休后的社会保险的依赖和期待均有所上升，<sup>④</sup> 自 1880 年起有相关数据以来，美国历史上 130 余年来首次有超过三分之一的年轻人与父母居住在一起，成为事实上的“啃老族”。<sup>⑤</sup> 由于就业机会大幅减少、个人更加渴望经济福利，美国社会民众对自身状态的不满持续上升。即使是在 2001 年遭受恐怖主义袭击之际，美国的社会不满意度也仅为 42%；但到 2017 年，这一数据飙升至 70%。<sup>⑥</sup> 更为深远影响是在危机中成长起来的一代人特别是年轻人，其时艰记忆可能对未来长达 20 年

---

Metropolitan Area, and County,” Economic Policy Institute Report, June 16, 2016, <http://www.epi.org/files/pdf/107100.pdf>.

<sup>①</sup> Ibid.

<sup>②</sup> Josh Zumbrun, “U.S. Poverty and Income Inequality in 9 Charts,” *Wall Street Journal*, September 13, 2016, <http://blogs.wsj.com/economics/2016/09/13/u-s-poverty-and-income-inequality-in-9-charts/>.

<sup>③</sup> Kristen Bialik, “American Deepest in Poverty Lost More Ground in 2016,” Pew Research Center, October 6, 2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/10/06/americans-deepest-in-poverty-lost-more-ground-in-2016/>.

<sup>④</sup> Frank Newport, “Young, Old in U.S. Plan on Relying More on Social Security,” Gallup, May 25, 2017, <http://news.gallup.com/poll/211085/nonretirees-rely-social-security.aspx>.

<sup>⑤</sup> Anthony Cilluffo and D’vera Cohn, “10 Demographic Trends Shaping the U.S. and the World in 2017,” Pew Research Center, April 27, 2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/27/10-demographic-trends-shaping-the-u-s-and-the-world-in-2017/>.

<sup>⑥</sup> V. Lance Tarrance, “How Long are We Willing to Live with National Anxiety?” Gallup, October 10, 2017, <http://news.gallup.com/opinion/polling-matters/220397/long-willing-live-national-anxiety.aspx>.

甚至更长时期的美国选举政治产生重大影响。事实上，这一效应在 2016 年总统大选中似乎已经开始显现，即情况并不糟糕或至少不像特朗普所说的那么糟糕的中部郊区县的“倒戈”，他们的情况未必在变差，但对过去的美好记忆却使其对现状、制度相当不满，希望能有所改变。<sup>①</sup>

也就是说，美国社会不平等的发展，催生了新的政治动员方式，即“经济向左、政治向右”。回顾 2016 年大选可以发现，长期经济获得感不强的地区，即使短期经济发展情况较好，也倾向于表达对政治制度的不满。例如，2013 年，在 15 类县中至少有 7 类的失业率等于或低于全美平均水平即 7%；2014 年，有 9 类县的失业率低于全美的 5.5%。这充分说明经济复苏面正在扩大，其中复苏更为明显的都是偏向共和党的地区，尤其是工人阶级县和中部郊区县。而从最新一次可用的人口调查数据（2013 年）看，从美国经济复苏或发展中获益最明显的仍是偏向共和党的地区。<sup>②</sup> 盖洛普公司的民意调查也表明，在更倾向共和党的地区，就业净增长（net hiring）的表现其实都很不错。<sup>③</sup> 但 2016 年大选结果表明，恰恰是这些复苏更为强劲的地区，更支持共和党和特朗普。

#### 四、推进中美地方人文交流的政策思考

随着特朗普执政，中美关系正步入一个延续时间可能较长的战略不确定期。面对转变中的中美关系，中美人文交流必须深入地方、深入民间，进而对创新性地推动中美地方人文交流提出了更高要求。

第一，进一步明确中美地方人文交流的战略定位。迄今为止，中美人文交流最为注重的是国家层次，其次是地方层次，对社会层次的人文交流相对不够重视。因此，需要从国家、地区、社会三个层次全面、协调发展的角度，

---

<sup>①</sup> “For Trump, It’s All about the Middle Suburbs,” American Communities Project, January 30, 2017, <http://americancommunities.org/2017/01/for-trump-its-all-about-the-middle-suburbs/>.

<sup>②</sup> “2014’s Economic Winners and Losers,” American Communities Project, December 29, 2014, <http://americancommunities.org/2014/12/2014s-economic-winners-and-losers/>.

<sup>③</sup> Dante Chinni, “Urban Communities Lead U.S. in Economic Optimism,” Gallup, September 25, 2015, <http://news.gallup.com/poll/185879/urban-communities-lead-economic-optimism.aspx>.

优化中美人文交流的战略架构，从而准确定位中美地方人文交流。本文认为，中美地方人文交流应当发挥一种桥梁作用，一方面，地方人文交流应上接国家层次人文交流，通过“化整为零”、有效利用美国联邦—地方的分权体系，使中美人文交流既能避免美国联邦层面的政策不确定性的干扰，又能切实推动中美人文交流的持续开展；另一方面，地方人文交流下联社会性人文交流，通过“集零为整”，为分散、多元的社会性人文交流提供整合平台，以形成整体效应。

第二，推动形成中美地方“大人文交流”局面。中美地方人文交流与合作应实现双向互动，而非单向地以人文交流促经济合作。应倡导地方政府通过确立“大人文交流”思维，形成“大人文交流”工作机制，将地方对美经济合作与人文交流相结合，从而更好地利用不同地方政府在美国的比较优势，以润物无声且更有效的方式同步推动人文交流与合作。

第三，依据中美贸易、投资及创造就业机会三个指标，结合美国社会结构转型，确立中美地方人文交流的重点州名单，同时在州和联邦政府层面开展地方人文交流。本文认为，可确立 10 个州，即加利福尼亚、得克萨斯、华盛顿、纽约、伊利诺伊、北卡罗来纳、马萨诸塞、南卡罗来纳、俄亥俄、密歇根州，重点推进地方人文交流。在这 10 个州中，在贸易上比较重要的是 4 个州，华盛顿、密歇根两州的重点是货物贸易，北卡罗来纳则是服务贸易。除华盛顿州外，这 10 个州均为中国对美直接投资多、创造就业机会多的州。在州层面，建议遴选与相应州经济合作关系最为密切的省区市，开展对口合作；在联邦政府层面，则应以这 10 个州的参议员为重点工作对象，避免中美地方人文交流在联邦层次上受到过多干扰和破坏，保证正常交往水平。

第四，依据贸易关系、投资关系和创造就业机会三项指标，结合美国社会结构转型，确立中美地方人文交流的重点选区清单，从选区和联邦议会两个层次推进地方人文交流。本文认为，可识别出 30 个最重要的选区及其议员开展工作，具体包括：CA-17、CA-33、CA-45（加利福尼亚），IL-07、IL-13、IL-15（伊利诺伊），WA-02、WA-07、WA-09（华盛顿），SC-03、

SC-04、SC-05（南卡罗来纳），NY-10、NY-12（纽约），KY-03、KY-06（肯塔基），NC-04、NC-09（北卡罗来纳），MA-07（马萨诸塞），MI-05（密歇根），MO-06（密苏里），MN-07（明尼苏达），NV-01（内华达），OR-01（俄勒冈），VA-03（弗吉尼亚），IA-04（爱荷华），KS-01（堪萨斯），ND-01（北达科他），NE-03（内布拉斯加），SD-01（南达科他）。在选区层面，重点针对受益选民群体开展人文交流，一方面巩固其对中美关系的友好度，另一方面确立中美地方人文交流的核心目标群体；在联邦议会层面，针对上述选区的众议员开展针对性工作，确保其能为中美地方人文交流发挥积极影响。

第五，针对美国社会结构转型，建立对口的中美地方人文交流合作机制。依据中美人文交流的重点，可将美国社区重新划分为六类。一是老龄农村县、中部农村县和远郊县，这些县往往发展落后，社会平等问题是其关注重点，因此也是特朗普的票仓。二是中部郊区县、工人阶级县、灰色美国县，这些多处于经济结构转型地区，如所谓“锈带”，社会经济转型是其中长期关注焦点。三是高校县和驻军县，这些都属于人口结构相对单一的地区，特别是青年人口往往比较集中。四是大城市县、大都市郊区县，经济相对比较发达，思想较为自由，更加关注如环境、性别平等、气候变化等后现代性问题。五是非洲裔美国人南方县、土著美国人县、拉丁裔聚居县，这些多为少数族裔聚居地。六是福音教徒聚居县和摩门教徒县，这些县宗教色彩相对浓厚。本文认为，中美地方人文交流可建立如表3所示的对口合作关系，这将使地方人文交流更加有的放矢。

表3 美国社区结构转型与中美地方人文交流

| 地方人文交流重点   | 美国县类型 | 对口中国省区市 |
|------------|-------|---------|
| 农村/社会不平等   | 老龄农村县 | 中西部落后地区 |
|            | 中部农村县 |         |
|            | 远郊县   |         |
| 老工业/社会经济转型 | 中部郊区县 | 东北地区    |

|           |           |               |
|-----------|-----------|---------------|
|           | 工人阶级县     |               |
|           | 灰色美国县     |               |
| 青年人口      | 高校县       | 北上广深等一线、准一线城市 |
|           | 驻军县       |               |
| 经济发达/社会治理 | 大城市县      |               |
|           | 大都市郊区县    |               |
| 族群关系治理    | 非洲裔美国人南方县 | 多民族和谐发展地区     |
|           | 土著美国人县    |               |
|           | 拉丁裔聚居县    | 北上广深等流动人口集中地区 |
|           | 福音教徒聚居县   | 宗教信仰多元共生地区    |
|           | 摩门教徒县     |               |

资料来源：笔者自制。

最后，应进一步建立健全地方人文交流合作机制体制。一是要建立健全中美地方人文交流的网状管理机制，既要实现国家层次人文交流任务“化整为零”，又要实现地方层面人文交流活动“集零为整”，塑造中美人文交流在中央各部委、央地各级间可“随意拆解、任意组合”的高度灵活性。二是要建立中美地方人文交流的对口落实机制，包括中央部委、地方政府、社会部门的对口机制和中美地方政府、国会选区对口交流两个方面，避免重复工作或内部竞争。三是要强化中美地方人文交流的能力建设机制，特别是早期预警、危机预防与应对、后续评估及智力支持能力，切实发挥人文交流作为中美关系探路者、铺路者、护路者的功能。

[收稿日期：2018-08-25]

[修回日期：2018-09-30]

[责任编辑：石晨霞]