

拓展地方交流，促进中美大国关系

外交改革课题组◎

【内容提要】 本报告分析了美国联邦政府在外事领域加强对地方管理的相关体制、机制和做法，发现美国地方势力对中央外事的影响较前更为广泛、主动、积极和直接。影响国家对外政策和行为的美国地方力量是多种多样的，包括了行政当局、国会、地方政府、社会组织、重要人物以及企业等。美国在处理中美关系时，其联邦与地方具有互动的特点。根据这一特点，本报告就当前中国如何夯实建立“中美新型大国关系”的政治社会基础与支撑点，以及如何在对外事务中加强中央和地方的统筹协调并有效发挥中央和地方的积极性，提出了新的政策思考和建议。

【关键词】 中美关系 外交改革 公共外交 地方交流

【作者简介】 清华大学当代国际关系研究院外交改革课题组
课题组长：阎学通；成员：许尔文 马燕冰 王鹏
电子邮箱：yanxt@tsinghua.edu.cn。

美国作为当今世界力量格局中唯一的超级大国，是影响中国发展、安全和统一的最大外部因素，也是中国对外关系中长期打交道的主要对象。2013年6月，中美两国元首就共同努力构建“不冲突、不对抗，相互尊重，合作共赢”的新型大国关系达成重要共识。^① 2014年

^① 余晓葵、王传军：《构建新型大国关系是中美元首会晤主线》，《光明日报》2013年6月7日，第8版。

11 月,两国领导人就扩大中美合作领域达成新的共识。^①然而,中美关系包括竞争与合作两个方面,在两国结构性矛盾不断加深的同时,双边合作也在不断扩大。^②随着中国实力的进一步上升,美国应对中国崛起的战略部署也将日益增多。美国一方面防范中国崛起,另一方面也需要与中国进行积极合作和预防性合作。^③中美关系这种竞争与合作同时发展的状况也会受到美国地方势力的影响。中美关系受到影响的因素是多方面的,目前双方国内因素的影响具有不断增强的趋势。^④特别是美国地方势力介入美国联邦对外政策的力度明显上升。在很多情况下,美国地方利益、诉求及其内部的政治结构与机制,直接影响到了美国在具体事务上的对华政策与立场。美国地方势力影响联邦政府对华政策具有独特的政治运作方式和政策形成机制。为了避免中美两国走向全面战略冲突和对抗,稳定中美关系,构建以不发生军事对抗为核心的新型大国关系,有必要加强中美双方的地方关系。^⑤

一 美国联邦政府对地方外事的管控和利用

外交是内政的延伸,这并不是新的国际政治定律,世界自从有了国家之后一直如此。但在全球化和信息化趋势加快发展的今天,美国国内的地方政治和利益已不是简单地作为国家利益整体的一部分,相对抽象和间接

① 刘华:《习近平同奥巴马在中南海会晤》,《人民日报》2014年11月12日,第1版;杜尚泽、赵成:《习近平同美国总统奥巴马举行会谈》,《人民日报》2014年11月13日,第1版;钟声:《持续推进中美新型大国关系》,《人民日报》2014年11月13日,第21版。

② J. R. I. Shiffrinon, and M. Beckley, "Racing toward Tragedy? China's Rise, Military Competition in the Asia Pacific, and the Security Dilemma," *International Security*, Vol. 37, No. 3, 2012, pp. 172 - 177.

③ Joshua R. Itzkowitz Shiffrinon and Michael Beckley, "Correspondence: Debating China's Rise and US Decline Reply," *International Security*, Vol. 37, No. 3, 2012, pp. 177 - 181.

④ Alastair Iain Johnston, "How New and Assertive Is China's New Assertiveness," *International Security*, Vol. 37, No. 4, 2013, p. 7.

⑤ Adam P. Liff and G. John Ikenberry, "Racing toward Tragedy? China's Rise, Military Competition in the Asia Pacific, and the Security Dilemma," *International Security*, Vol. 39, No. 2, 2014, pp. 52 - 91.

地体现在国家对外事务中，而是日益直接、经常地与国外发生联系与交往，并更加强烈和广泛地影响着国家整体对外政策。^① 这一方面使联邦政府在考虑国家整体主权、安全、政治与经济利益的同时，还必须更加直接地关注地方利益。另一方面，原来主要关注国内事务的地方利益集团和政治力量，也越来越直接地关注外部世界，积极参与和影响联邦行政当局和国会的对外事务决策与立法动向。这不仅导致美国联邦政府对外政策的形成和执行过程更加复杂，而且使其对外事务决策机制也在发生相应变化，其中很重要的方式是更加直接地不断强化对各州和地方涉外事务和行为的统筹、协调、引导和服务。^② 根据美国宪法，虽然对外事务大权属于联邦政府，但同时对州和地方的参与也留有空间。冷战结束以来，美国联邦政府不断根据形势变化，通过立法和政策调整等形式，自上而下地加强联邦政府在外交上对地方的统筹协调、引导与合作，并采取上下结合的方法综合运用日益增多的各种国内资源，推进美国对外政策和战略目标。^③

（一）美联邦政府加强对地方外事的投入和参与

美国行政部门的外交事务由总统主导、国务院负责执行。近二三十年来，美国国务院在机构的设置、协调和服务等方面明显加强了对地方的关注。国务卿和常务副国务卿负责全面工作，而国务院下设的6位副国务卿职位，分别负责政治、经济、国际安全、管理、公共外交和民事安全等领域。其中负责政治和国际安全的副国务卿的工作对象主要在国外，其他4位副国务卿均有协调地方相关领域的对外事务的任务，并主要通过以下渠道加以统筹和服务。

① Héctor Perla, “Explaining Public Support for the Use of Military Force: The Impact of Reference Point Framing and Prospective Decision Making,” *International Organization*, Vol. 65, No. 1, 2011, pp. 139 – 167.

② Bonnie Honig, “Between Decision and Deliberation: Political Paradox in Democratic Theory,” *American Political Science Review*, Vol. 101, No. 1, 2007, pp. 1 – 17.

③ 王勇：《美国地方因素对中美关系的影响》，《外交评论》（外交学院学报）2006年第4期，第87—89页。

(1) 在全美设立派驻机构, 直接向地方派驻外交官员。迄今, 美国国务院在全美有常设派驻机构近百个。主要有以下几个方面。

①在全美设有六大“外交机构办公室”(Office of Foreign Missions, OFM)。^① 1982 年美国会通过《外交机构设置法》等法律, 根据有关法律和《维也纳国际关系公约》, 美国国务院开始在全美增设机构, 迄今已在纽约、芝加哥、旧金山、洛杉矶、迈阿密和休斯敦设立六大外交机构办公室, 分片负责全美 50 个州和 4 个联邦领地的有关工作。其主要职责是: 捍卫美国国家安全并执行美外交政策; 规范外国驻美使领馆人员活动; 在互惠基础上维护外国驻美使领馆的外交特权, 豁免权如免税、通关、驾照和车辆登记; 与美地方和联邦其他地方机构合作完成执法任务, 如逮捕、拘留外国人以及处理有关外国人死亡等问题; 帮助美地方政府和地方各界与外国驻美使领馆或国外建立联系等。该机构的主要官员均由国务院直接派驻, 负责人多为有驻外经验的大使和总领事, 其他官员为有驻外工作经历的职业外交官, 任职几年后或返回国务院总部或外派其他国家工作的人员。

②外交安全局(Bureau of Diplomatic Security, DS)在全美设立派驻机构。^② 根据 1986 年通过的《外交安全和反恐法案》, 美国国务院外交安全局在全美不断增设机构。目前, 外交安全局已在旧金山、洛杉矶、芝加哥、纽约、迈阿密、休斯敦和华盛顿特区等地和另外 31 个城市设立办公室, 分别负责全美 50 个州和 4 个联邦领地的外交安全执法任务, 诸如重要外事活动的安全, 以及对美安全利益攸关的国际威胁分析、信息技术、反恐等方面的调查, 为执行美国外交政策提供安全可靠的环境等。外交安全局是美国国务院最大、人数最多的机构, 同时也负责美驻外使领馆和人员安保工作。该局具体包括以下辖区。

- 华盛顿总部: 首都哥伦比亚特区、马里兰州、弗吉尼亚州。
- 芝加哥辖区: 伊利诺伊州、印第安纳州、爱荷华州、密歇根州、

① 外交机构办公室官方网站: <http://www.state.gov/ofm/>。

② 外交安全局官方网站: <http://www.state.gov/m/ds/>。



图1 美国外交机构办公室在华盛顿的总部和其余6个分支机构的辖区

资料来源：美国外交机构办公室官方网站，<http://www.state.gov/ofm/ro/index.htm>。

明尼苏达州、密苏里州、俄亥俄州、威斯康星州。

- 休斯敦辖区：得克萨斯州、路易斯安那州、阿肯色州、俄克拉何马州、新墨西哥州、科罗拉多州、堪萨斯州、内布拉斯加州。

- 洛杉矶辖区：加利福尼亚州南部、内华达州、亚利桑那州、犹他州。

- 迈阿密辖区：阿拉巴马州、波多黎各（联邦领地）、佛罗里达州、佐治亚州、肯塔基州、密西西比州、北卡罗来纳州、南卡罗来纳州、田纳西州、美属维尔京群岛（联邦领地）、西弗吉尼亚州。

- 纽约辖区：纽约市、康涅狄格州、缅因州、马萨诸塞州、新罕布什尔州、新泽西州、纽约州、宾夕法尼亚州、罗德岛州、佛蒙特州。

- 旧金山辖区：阿拉斯加州、加利福尼亚州北部、夏威夷州和其他美属太平洋岛屿、俄勒冈州、华盛顿州、爱达荷州、蒙大拿州、怀俄明州、北达科他州、南达科他州。^①

此外，美国国务院领事事务办在全美也设有多个工作点、护照中心

^① Mark T. Hove, ed., *History of the Bureau of Diplomatic Security of the United States Department of State* (Washington, D. C., U. S. Dept. of State Global Publishing Solutions, 2011).

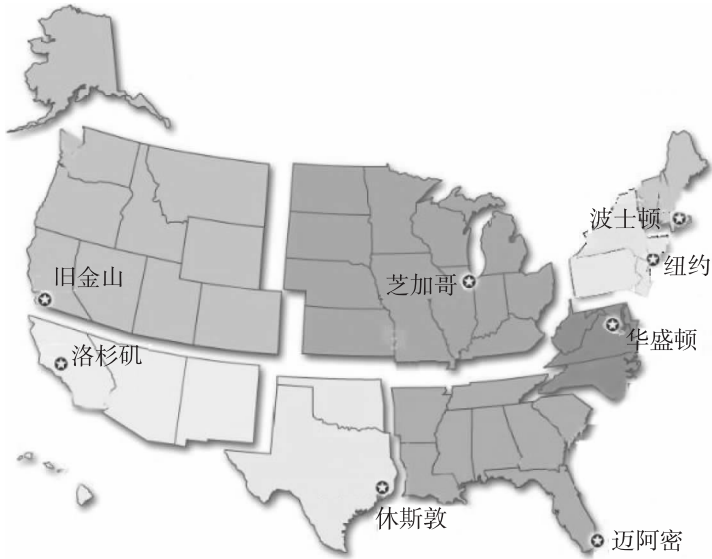


图 2 美国外交安全局所划分的 8 个地区及其中心城市

资料来源：美国外交安全局官方网站，<http://www.state.gov/m/ds/about/c8849.htm>。

等，为国民及时提供领事方面的服务。以上机构主要由国务院负责管理事务的副国务卿统筹协调，运作中多数不通过地方政府，而是直接由中央操控，地方全力配合，在法律框架下行使既有职能。

(2) 直接参与地方对外经贸、能源和环境方面的合作。美国负责经济事务的副国务卿下设经济商务、能源和环境等司局，分别负责相关领域的对外交往合作。近年来，为促进美国经济增长和就业，国务院与商务部等行政部门在推动美国地方对外经贸和能源环境合作方面更加积极主动。^① 根据 2013 年的《美国务院各州资料汇总》，美国务院预算仅约占美总预算的 1%，却能每年为美国带来 1500 亿美元的贸易收益。^② 国务院根据各州和地方的具体情况设计方案，每年帮助促成不少地方对外合作项目，

^① Andre Lecours, "Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions," *International Negotiation*, Vol. 7, No. 1, 2002, pp. 91-114.

^② 李稻葵、李丹宁：《中美贸易顺差：根本原因在哪里？》，《国际经济评论》2006 年第 5 期，第 13 页。

并以此作为其年度重要工作业绩指标，如 2013 年，国务院经济商务局直接参与得克萨斯州达拉斯市与上海、香港和西班牙马德里的直航谈判，促成有关项目的成功，为达拉斯市直接带来每年几亿美元收益。又如，奥巴马总统提出“投资美国”和“出口倍增”计划后，美国国务院与商务部等相关部门一起负责具体落实，直接同地方政府和企业合作，举办招商引资洽谈会，美驻外使领馆外交官还亲自陪同所在国经贸代表团访问美国的州市等，推动地方达成具体合作项目，促进美国经济增长并为此提供服务。^①

(3) 加强地方公共外交，促进民众对美外交和国家安全政策的理解。美国国务院设有一位专门负责公共外交和公共事务的副国务卿（Under Secretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs），下设新闻中心和负责教育文化项目的司局。^② 在重大外交和涉及美国国家安全利益的举措出台时，公共外交和公共事务局除了与国内著名媒体沟通外，也直接告知地方媒体，促其协调行动。美每年的对外文化、学术、教育交流和国际访问学者等项目，也由国务院上述司局具体负责直接下达到各州和地方，与有关学术单位、基金会和慈善机构以及非政府组织、企业和社会团体等合作加以落实。^③ 这些项目可以对美国社区带来直接影响，如教育交流项目于 2013 年给美国带来 227 亿美元的收益，同时，上述项目还加强了美国政府和民众与国外的联系，促进了地方的对外交往，增强了公众对美外交的了解，从地方层面并通过相关机构和公众，直接或间接地对美国国家总体对外战略和政策目标形成影响。^④ 近年来，负责民事安全的副国务卿在

^① 程大中：《中美服务部门的产业内贸易及其影响因素分析》，《管理世界》2008 年第 9 期，第 57—60 页。

^② 参见美国国务院负责公共外交和公共事务的副国务卿官方网站 <http://www.state.gov/r/>。

^③ Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy: Non-central Government and Multilayered Diplomacy* (New York: St. Martin's Press, 1993)。

^④ 在美国国务院教育和文化事务局的支持下，国际教育协会（Institute of International Education, IIE）每年都出版一份有关国际学术流动性的《门户开放报告》（Open Doors）。该报告指出，在 2011 至 2012 学年，美国大学的国际学生总数增加了 6%，达 764495 人，创历史纪录；而在美的国际学生为美国经济贡献了 227 亿美元。参见 IIE 官方网站 <http://www.iie.org/en/Research-and-Publications/Open-Doors>。

反恐、缉毒和执法事务方面增加了与地方的交流合作,尤其是“9·11”事件后,应对包括国际恐怖主义等各种安全威胁的努力明显加强。^①

(二) 美国国会直接影响地方的对外事务

近年来,美国国会在对外关系方面比以往任何时候都更为积极,对涉及地方对外事务的参与也更加广泛频繁。美国宪法在赋予行政当局和总统外交主导权的同时,也给予国会在对外事务上一些重要权力,包括对国家外事部门预算的拨款、重要外事人员的任命(国防、外交、情报和安全等涉外部门助理部长一级以上官员和驻外使节)、国际条约和宣战媾和的审批等等。此外,国会还对外交具有软性影响,包括就重大外交问题成立调查组,召开听证会,发表立场宣示性言论和政策研究报告。这些软性影响往往是借助于他们在地方上的影响力实现的。^②

美国国会影响地方的主要权力有两项,一是财权,二是对外通商权。(1) 美国国会负责政府各项预算的审批,有关国务院在全美设立外交派驻机构等事项,均须经国会立法通过、总统签署成法后方能启动。国务院等部门和机构每年在地方上进行的对外文化、教育、学者交流等项目,均须通过立法拨款才能开始运作。^③(2) 美国宪法第一条明确将对外通商权交给国会,规定国会管辖与外国间、各州之间同印第安部落的商业,征收关税等税收以及对外举债。在实际操作中,美国会最重要的对外权力在对外贸易方面,任何涉及国际贸易的协定均需国会批准。相比之下,美国宪法和法律对总统贸易决策权不如国会那么明确。^④

① William B. Quandt, "Which Lessons Matter? American Foreign Policy Decision Making in the Middle East, 1979 - 1987," *American Political Science Review*, Vol. 96, No. 3, 2002, pp. 686 - 687.

② Ivo D. Duchacek, ed., *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-sovereign Contacts of Subnational Governments* (New York: Greenwood Press, 1988).

③ 刁大明:《国家的钱袋:美国国会与拨款政治》,上海人民出版社,2012,第5章“国会山的‘主教’:拨款委员会”。

④ 孙哲、李巍:《国会政治与美国对华经贸决策》,上海人民出版社,2008,第3章“美国对外经济决策体系中的立法部门”。

美国国会议员与其所属的地方势力互动频繁，相互影响。例如，国会每年对外事务方面的拨款项目均是各州竞相争取的重点。目前，美国近一半州的代表处设在国会大厦附近，以便及时了解和跟踪国会动态，尤其是有关拨款方面的动向。美国一些州政府往往通过对代表该地区的国会议员进行游说施压，以期间接影响国会内政和外交方面的行为。^①

联邦众议员的全部和联邦参议员的三分之一每两年就得选举一次，因此，国会议员为了获得连选连任，增加了回选区竞选的时间，减少了在国会山的工作时间。例如，2013年和2014年，国会众议院工作日分别为126天和113天。美联邦参众议员除每月都有法定的选区工作日外，周末一般也回选区，因此，他们在州本地工作的时间已经超过了在国会山的工作时间。虽然内政和党派之争仍是主要话题，但在全球化的趋势下，涉外问题越来越成为议员们用以吸引选民的重要政策领域。^②

（三）美地方势力已成为影响美外交的重要因素

美国建国之初，地方曾有极大的外交自主权。《独立宣言》和随后的联邦条款没有削弱地方享有的上述权力。虽然后来的美国宪法将外交权交给了联邦政府，但在事实上无法禁止地方参与对外事务。^③在不同的历史时期，地方因素在美国外交中发挥了一定作用。冷战的结束为美地方力量参与外交事务提供了新动力和机遇。全球化趋势的发展，使商业竞争、能源环境、恐怖主义威胁和毒品走私等跨国性问题与美国地方公众的切身利益日益紧密，各州和地方政府对外交的关注和影响力日益增大，需求增多。^④

① 李文雯：《论利益集团与美国国会议员的政治沟通》，外交学院硕士学位论文，2006年4月。

② 孙吉胜：《美国国会议员政治行为的特点及其对中美关系的影响》，《中国人民大学学报》2003年第1期，第141—143页。

③ 许彦博：《论美国国会两院制的确立》，山东师范大学硕士学位论文，2004年4月，第41—43页。

④ Craig Hayden, *The Rhetoric of Soft Power: Public Diplomacy in Global Contexts* (Lanham, Md: Lexington Books, 2012).

(1) 地方政府是美国外交的重要参与者。美国州和地方政府有大大小小 8 万多个实体、1700 万官员, 其中州以下的地方官员约占 70%。根据宪法第十条修正案, 州和其下地方政府的对外事务权是多方面的。

①可自主决定派贸易和投资促进团出国访问, 吸引外资、推动出口、提高本州或本地区的国际知名度, 促进本地与国外务实合作; 地方政府还可在国外开设投资和贸易办公室等, 无须联邦政府批准。^①

②可以与外国政府、政府机构和城市签订协议, 进行文化、教育、体育和旅游等方面的交流合作, 结为友好省州和友好城市等。据统计, 迄今美国约 500 多个城市、郡和州与世界上 140 多个国家结成了 2000 多对友好城市和友好省州关系。^②

③在宪法允许的范围内, 地方的法律和司法判决仍适用于其管辖范围内涉及外国公民、公司和财产的案件。

④可以自由表达或发表对美国外交政策和国际关系的看法, 不必报联邦政府和国务院。如在 20 世纪 80 年代, 美国不少州和地方议会通过立法抵制南非种族隔离政策; 有的州通过决议案要求冻结核武库; 有的地方政府同地方草根组织一起向尼加拉瓜提供人道主义援助等。

此外, 州长和市长可自行决定是否在其管辖的地方会见外国政要。国会和总统可以明确地给地方一些外交上的特权, 也可以明确声明某些法律条款和外交行动并不排除地方同样享有此权力, 以配合美联邦政府的外交行动。

虽然美国地方政府不设专门的外事机构, 但不少州设立了有助于促进国际经济关系的国际礼宾官。这个职务隶属关系各州不同。在华盛顿州隶属于州长办公室, 在新墨西哥州则隶属于文化事务部。有的州没有专职礼宾官员, 而是由其他官员兼任, 比如州务卿。地方政府对外交往还可以按照其他标准进行分类, 原美国“创新外交中心”曾把美国地方外交分为

① 孙哲、李巍:《美国贸易代表办公室与美国国际贸易政策》,《美国研究》2007 年第 1 期, 第 85—86 页。

② Felix Chin, *Political and Economic Developments in Asia* (New York: Nova Science Publishers, 2011).

三大类：一是通过教育、研究和游说等形式唤起和提高人们国际意识的活动。二是利用地方的影响力直接对外国政府施压的行为。三是双边外交行为，包括与别国签协议、成立管理外事的机构等。^①

(2) 地方社会贤达对地方对外事务也有影响力。美国退休的政要、党派领袖、上升的政治新星等各界精英均积极参与对外事务，是地方经济发展和对外交往合作的推动力量。美绝大多数重要政要来自地方，如在奥巴马之前的五位美国总统中，有四位担任过州长，即佐治亚州的卡特、加利福尼亚州的里根、阿肯色州的克林顿和得克萨斯州的小布什。他们卸任之后均在家乡设有图书馆并经常在此举办外事活动。各地的政党领袖、政治新星、社会精英等，也将参与对外事务作为扩大自身视野和影响、提高知名度的重要领域，不少地方官员后来也成了全国性的政治人物，如联邦议员或内阁要员。此外，有些国会议员和政府官员退休后在地方外事中发挥着不可替代的作用，如前联邦参议员博伦（David L. Boren）卸任国会议员后，不仅担任美总统情报安全顾问，还出任俄克拉何马大学（The University of Oklahoma）校长，在当地备受尊敬，影响力甚至不下州长。^②

(3) 跨国企业、商会、行业协会、工会等利益团体的影响和作用。美国的州和地方有很多商会或行业协会，它们直接影响议员的政策取向。如得克萨斯州的大休斯敦地区商会成员有 3000 多家，掌握资产 1.2 万亿美元。这些组织与地方政治势力结合，往往可以左右政局变化。此外，作为美国民主党最重要政治基础的工会在对外事务上的作用和影响力也不容小觑，如在纽约州有重要影响的美国钢铁工人联合会不断推动其联邦参众议员提出贸易保护主义议案，该州联邦参议员舒默等曾是美国国会敦促人民币升值议案的主要推动者。^③ 上述团体和组织通过接待或邀请国外领导人

① 柯银斌：《地方公共外交的推进战略》，《南方日报》2013 年 5 月 14 日，第 2 版。

② Ali Fisher and Scott Lucas, *Trials of Engagement: The Future of US Public Diplomacy* (Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011).

③ Michael A. Bailey, "Welfare and the Multifaceted Decision to Move," *American Political Science Review*, Vol. 99, No. 1, 2005, pp. 125 - 135.

和知名人士访问, 及游说、发表声明等方式参与地方对外事务, 直接或间接向联邦政府尤其是当地国会议员施压, 影响其对外事务决策。^①

(4) 外交事务委员会及各类基金会的作用。美在纽约、洛杉矶、达拉斯、芝加哥等各大城市均设有“世界事务委员会”(World Affairs Council) 或“外交事务委员会”(The House Committee on Foreign Affairs) 等组织, “亚洲基金会”(The Asia Foundation) 等团体也在不少城市设立分会。^② 这些专业、民间机构与地方政府联系密切, 形成不同的伙伴关系, 有的甚至与市政府礼宾官一起办公(如达拉斯), 共同接待外宾, 处理对外事务, 如举办系列与外交或外事有关的论坛, 邀请国内外政要谈对当前国际和地区问题的看法, 通过刊物、论坛、接待来访以及地方媒体, 对上述重大活动予以广泛报道宣传, 以增加当地民众对当前国际形势和美国对外政策的了解, 扩大加深当地民众与国外的交流与合作。^③

由于美国地方对外交事务的参与是多方位、多层次和多渠道的, 并渗透到政治、经济、安全、文化、教育等各个方面, 因此, 联邦政府有时会对地方的某些外事政策进行强制性干预。例如, 1996 年马萨诸塞州议会有关政府采购的立法, 被视为是针对缅甸的经济制裁, 这和联邦政府对缅甸政策不一致。于是, 联邦最高法院裁定该州法律无效。再有, 如果州和地方政府招商引资行为被联邦政府认定为会对美国国家安全造成威胁, 联邦政府也会出面干预, 阻止有关投资或地方商业行为。^④ 近年来, 美国联邦政府的外国投资审查委员会(The Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS) 屡屡以“威胁国家安全”为由, 阻碍华为、中兴

① 张哲、郑李:《中美外交开始“地方支援中央”》,《南方周末》2011年3月10日,第13版;王勇:《地方因素对美国外交的影响》,外交学院博士学位论文,2009年4月,第41—43页。

② Robin Andersen, *A Century of Media, A Century of War* (New York: Peter Lang, 2006).

③ Krishnamurthy Sriramesh and Dejan Verčič, *The Global Public Relations Handbook: Theory, Research, and Practice* (New York: Routledge, 2009).

④ 杜仲霞:《美国外资并购国家安全审查制度及对我国的启示——兼评三一重工、华为在美投资并购受阻案》,《现代经济探讨》2013年第3期,第74—78页;陈婷婷:《从华为案看美国会对外资国家安全审查的政治监督》,《时代金融》2012年第36期,第294—297页。

等中国企业在美国投资，对欧洲、中东特别是俄罗斯的干预也时有发生。^①

二 中美关系中的地方交往合作成果及问题

（一）地方交往与合作是中美关系的重要社会基础

自冷战结束以来，虽然中美两国政治关系的发展时起时伏，但两国社会层面的交流或地方之间的交流关系却总体上呈上升趋势。目前除中国港澳台地区外，中美之间共结成 247 对友好省州和友好城市关系。图 3 显示出，两国建立友好城市的活动从未间断，最少的年份也有两对，而最多的年份则有 19 对，平均每年 6 对；而且两国的结好活动在 20 世纪八九十年代以及 21 世纪第一个十年都分别出现过高潮和低谷。中美友城总体发展情况与中美关系的变化存在一定一致性。中美城市结好情况与中美关系中的政治因素有一定关系，积极的政治因素可能对中美建立友好城市起到促进作用，而消极的政治因素则可能起抑制作用。友城结好与中美民众、舆情也密切相关，当中美关系中出现导致负面民众情绪的事件时，结好数降低；当民众负面情绪极其强烈之时，即便政府间还存在积极因素也无济于事，如 1999 年中国驻南联盟使馆被炸事件。此外，紧密的经济关系对中美友城的建立同样起着积极促进作用。^②

“中美省州长论坛”（China - U. S. Governors Forum）于 2011 年 1 月成立，迄今已举行两轮会议。中美两国的年贸易额已达 5000 多亿美元。^③

① 王书巍：《中美贸易摩擦之现状分析——以美“封杀”华为中兴为背景》，《知识经济》2012 年第 19 期，第 90—91 页；孙海泳：《华为、中兴在美深陷“成长的烦恼”》，《国际融资》2012 年第 12 期，第 26—30 页。

② 冒皎皎：《中美友好城市发展现状研究》，外交学院硕士学位论文，2011 年 4 月，第 12—13 页。

③ 有关“中美省州长论坛”的资料，参见 *China Daily*，http://usa.chinadaily.com.cn/us/2011-07/14/content_12903380.htm；National Governors Association，<http://www.nga.org/cms/home/news-room/photos/2013--photos/col2-content/governors-attend-us-china-govern.html>。

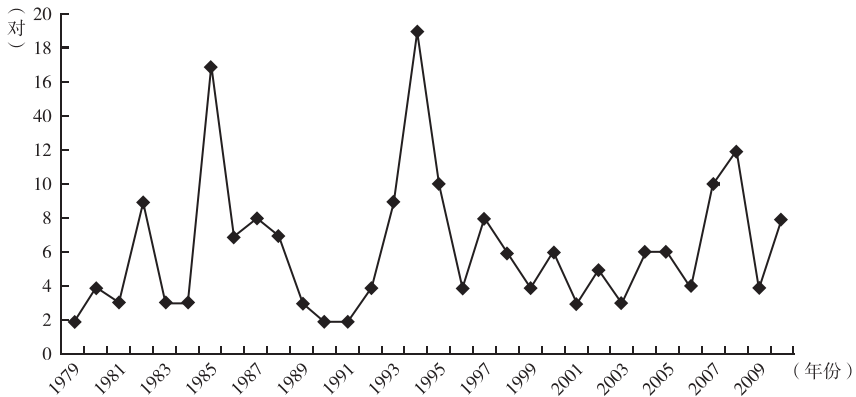


图 3 中美友好城市历年结好对数

资料来源：冒皎皎：《中美友好城市发展现状研究》，外交学院硕士学位论文，2011 年 4 月，第 12 页。

据美中贸易全国委员会（US - China Business Council, USCBC）统计，过去十多年间，美国 50 个州中有 47 个州对华出口增幅达 3 位数，其中 17 个州甚至达到 4 位数。双向投资逾 1000 多亿美元，美国在中国投资项目达 6 万多个，实际投资金额 700 多亿美元。中国对美国投资增速明显加快，迄今已达 300 多亿美元。同时中美文化、教育等人文交流不断取得新进展。目前，美国已建立 100 所孔子学院和 366 所孔子课堂。相互学生交流已达 25 万人。每年双方往来人数已达 400 多万人次。^①

虽然中美双方的社会交流非常广泛，但仍有巨大潜力可挖，双方的交往合作中还存在协调不够、机制和地域发展不平衡、相互了解欠缺以及投入不足等问题。

（二）中国地方对美国地方的交往协调不足

迄今，中美之间已经建立了许多友好省州和友好城市、校际交流、经

^① 中美省州长论坛官网：<https://www.uschina.org/>；另参见《杨洁篪与美国国务卿签署〈关于建立中美省州长论坛以促进地方合作的谅解备忘录〉》，《人民日报》2011 年 1 月 22 日，第 3 版；马小宁：《首届中美省州长论坛在美国盐湖城举行》，《人民日报》2011 年 7 月 17 日，第 3 版。

贸合作、文化交往等平台，但这些会议论坛和项目协议等交往机制较为分散繁杂，访问合作成果相互沟通不够，未能形成全国一盘棋，致使这些交往成果的正面作用未能得到有效开发利用，造成资源浪费。在不增加投入的情况下，只要对这些双边交流活动加以指导和利用，就能大幅增强中国对美国地方工作的力度和影响力，调动这些交往资源来做美国政府决策人尤其是国会议员的工作；在如何更有效地落实两国元首会晤、战略与经济对话的具体成果，形成合力为中美关系大局和中国现代化服务方面，仍有不少工作可做。^①

表1显示出中美友好城市在美国各州的分布并不平衡。其中分布最密集的为加利福尼亚州，有42对；其次是得克萨斯州，有9对；而后是伊利诺伊州、华盛顿州，各有8对。此外，尚有9个州还未与中国城市建立友好关系。从地理位置上看，结好数量多和结好数量少的州，甚至是尚未结好的州，分散在美国的东、西、南、北各处，因此有学者推断，美国各州与中国建立友城数量的多少与该州的地理位置并无明显联系。^②

表1 中美友好城市在美国各州的分布

友城数	州个数	州名(按结好数量从多到少)
42对	1	加利福尼亚州
7—9对	5	得克萨斯州、伊利诺伊州、华盛顿州、明尼苏达州、纽约州
4—6对	13	弗吉尼亚州、夏威夷州、新泽西州、北卡罗来纳州、俄亥俄州、宾夕法尼亚州、威斯康星州、阿拉巴马州、阿肯色州、科罗拉多州、佛罗里达州等
1—3对	13	华盛顿特区、亚利桑那州、康涅狄格州、佐治亚州、艾奥瓦州、马里兰州等
0对	9	阿拉斯加州、密西西比州、新罕布什尔州、北达科他州、南达科他州、罗德岛州、佛蒙特州、西弗吉尼亚州、怀俄明州

^① Francisca O. Norales, *Cross-cultural Communication: Concepts, Cases and Challenges* (Youngstown, N. Y.: Cambria Press, 2006).

^② 冒皎皎：《中美友好城市发展现状研究》，外交学院硕士学位论文，2011年4月，第17页。

各州友城数量与其经济发展水平有一定的相关性。将美国各州 GDP 排名与友城数量排名对照,可以发现, GDP 相对较高的州与中国结好数也较多,如加利福尼亚州、得克萨斯州、纽约州、伊利诺伊州等;而 GDP 相对较低的州,与中国结好数量也较少,如新罕布什尔州、罗得岛州、阿拉斯加州、南达科他州、北达科他州、佛蒙特州等。也就是说,中美友好城市在美国各州的分布情况,与其经济发展水平密切相关:经济水平高的州友城分布密集;经济水平低的州友城分布稀疏。故有学者推断,中美友城在美国的分布存在一定的趋利倾向。^①

(三) 美国地方在华机构多于中国地方在美机构

为促进本地对华交往合作尤其是经贸往来,美国一些州政府纷纷在华设立办事处,很多是以公司名义建立的。其主要职能是促进对华出口,吸引中方投资和促进旅游等。近年来,美国州政府加快了增设驻华办事处步伐。^②如佐治亚州在 2011—2013 年不到三年内,就在上海和山东青岛建立了两个办事处。截至目前约有 40 多个州在中国设有代表机构或办事处,并建立了马里兰、宾夕法尼亚、密歇根、明尼苏达、威斯康星、田纳西、华盛顿哥伦比亚特区等七个“中国中心”。这些办事处和中心均为促进本州与中国各地的政治、经济、文化教育、旅游和科技等多方面交往合作发挥重要作用。如马里兰中国中心于 1996 年成立,是美成立最早、规模最大、业务量最多的州驻华办事机构,成为沟通马里兰州对华交往合作的桥梁。此外,美国一些著名大学还在中国主要城市设立办公室,促进招生和校际交往。^③相比之下,中国地方或学校在

① 冒皎皎:《中美友好城市发展现状研究》,外交学院硕士学位论文,2011年4月,第16—19页。

② 叶慧珏、王海平:《旁听地方两会的美国领事们》,《21世纪经济报道》2012年1月13日,第2版。

③ Rajika Bhandari and Peggy Blumenthal, *International Students and Global Mobility in Higher Education: National Trends and New Directions* (New York: Palgrave Macmillan, 2011).

美设立的办事机构寥寥无几，截至目前，仅沈阳在芝加哥、湖北在亚特兰大、天津在达拉斯等地设有几个派驻代表。而中国目前尚无一所大学在美国设立办公室。^①

2014年11月17日，由美国国务院、教育部和非营利组织“国际教育学会”共同发布的《2014年国际教育交流开放报告》显示，赴美外国留学生人数2014年近90万人，其中中国留学生约27.4万，在各国留学生中增长最快。同期，虽然美国来华学习的学生人数也在增加，但总数不到中国留美学生人数的十分之一。^②

（四）中国方面对美国地方交往地域发展不平衡

长期以来，中国在对美关系中较重视与美国东、西两个海岸地区的交往，重要会议和出访多集中在这两个地区，重大合作项目也多在东西部进行，而与美南地区和中西部的交往合作则相对较少。^③中美间绝大多数友好省州和友城关系也建立在中国沿海省份与美东、西两个海岸地区之间。中国沿海或较发达地区对美交往合作也明显多于内地及中西部地区。根据2010年9月的统计数据，中美友好省州和友城在中国东、中、西部的比例分别为59.64%、28.31%、12.05%，其中江苏22个、山东15个、广东12个、福建11个，而西部的青海、宁夏、贵州三省区尚无一个美国友城。随着经济的快速发展，中国不少省市尤其是沿海发达地区对与美国发展地方合作兴趣有所减弱；有些地区即使建立了友好关系，合作也缺乏实质内容。^④出于地理等方面的原因，美国有些州和地方尤其是内陆州同中

① 李关云：《一个校长的“文化外交”图景》，《21世纪经济报道》2009年11月18日，第3版；苏长和：《如何加强公共外交》，《中国社会科学报》2011年5月31日，第7版；鲁鹏：《浅析美国大学“智库”对美国外交政策的影响》，《科技创业月刊》2013年第5期，第151页。

② *Open Doors Report*, Institute of International Education (IIE), <http://www.iie.org/Research-and-Publications/Open-Doors/Data>.

③ 蒋健鸣：《中美间第一对友好城市南京—圣路易斯结好前后——写在两市结好20周年之际》，《改革与开放》1999年第10期，第27—28页。

④ 廖政军：《地方交流，友好合作的重要载体》，《人民日报》2014年3月29日，第11版。

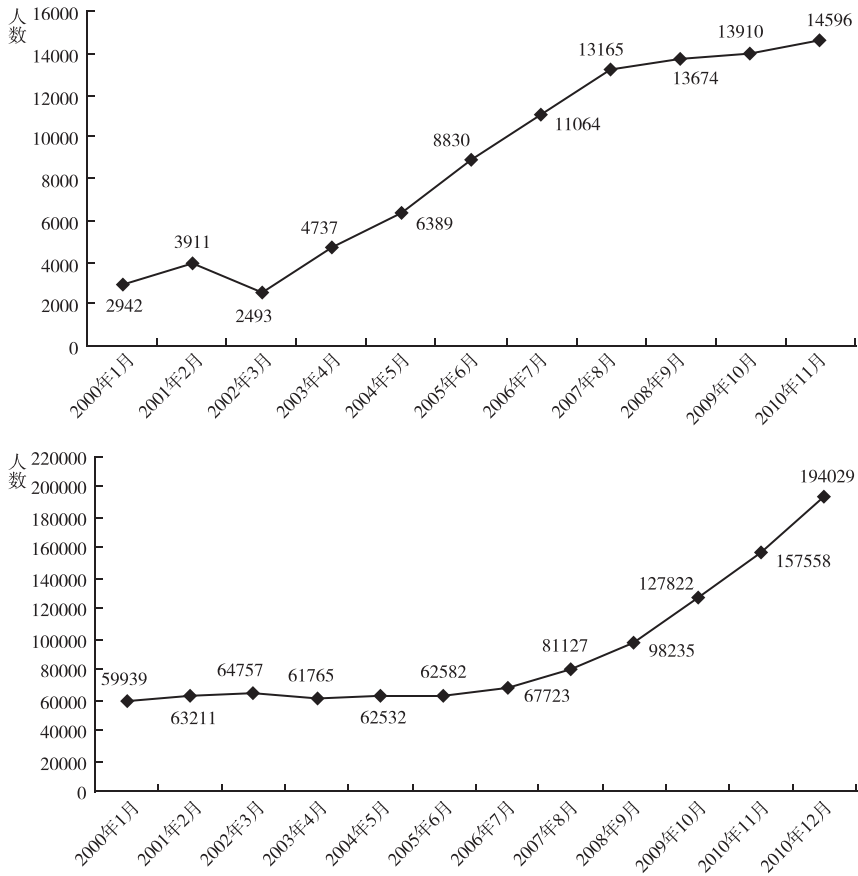


图 4 2000—2011 年美国在华留学生（上）和中国在美留学生（下）人数增长

资料来源：中国教育在线《2014 年出国留学趋势报告》，<http://www.eol.cn/html/lx/2014baogao/content.html>。

方交往缺乏积极性；而中国内地和西部等一些不发达地区虽有与美方交往合作的意愿和需求，但即便是在 2000 年中国开始实施西部大开发战略之后也无大的起色，双方不少地方交往合作仍存在空白。^①

^① 冒皎皎：《中美友好城市发展现状研究》，外交学院硕士学位论文，2011 年 4 月，第 18 页。

表 2 中美友好城市在中国各省、自治区、直辖市的分布

友城数	省份数	省或自治区名、直辖市(按结好数量依次排列)
21—25 对	1	江苏
16—20 对	1	山东
11—15 对	4	广东、福建、湖南、江西
9—10 对	3	浙江、辽宁、湖北
7—8 对	4	四川、河北、安徽、海南
5—6 对	5	山西、吉林、广西、河南、陕西
3—4 对	5	北京、内蒙古、黑龙江、云南、甘肃
2 对	5	青海、贵州、重庆、上海、天津
1 对	3	新疆、宁夏、西藏

(五) 中国对美国地方交流的效果有待提高

美国施政的最大特点之一是崇尚小政府、大社会。相对于联邦政府，州政府显然在对外事务方面的资源要小得多。例如，中国省市市长访美会见有关州市长等官员时，对方连杯茶水都提供不了是常有的事，因缺乏这方面的预算。再者，由于没有宪法授权，地方对涉外事务在做法上往往没有制度化，很容易受到州政府换届的影响。这些都与中国省市市长等地方官员权力较大、掌握的资源较多、负责的领域决策权较全面有较大差别。中方有关团组访美时，总期望能与美国地方政府达成经贸、投资、文化、教育交流等的全面合作成果，得到当地招商引资的项目介绍或签订具体项目协议等，但美地方政府往往难以满足或根本就无能力达到中方要求。^①

我国与美国地方进行合作的重要渠道并非仅有地方政府，当地的联邦议员及相关企业、社会团体等都有促成合作项目的能力。例如，2013年7月北京与休斯敦直航，实现有史以来中国与美国南部地区首条直接航线的突破，就是在中方外交、民航等多方的主动推动下，有效调动了美国当地

^① William H. Overholt, *Asia, America, and the Transformation of Geopolitics* (New York, Santa Monica, Calif.: Cambridge University Press, 2008).

联邦议员和地方力量的积极参与。^① 由于缺乏对美地方政治的了解, 中国地方代表团往往把交流重点集中于地方政府, 主要与其交流, 而忽视了访问当地的国会议员、企业和社会组织。这种状况对中美地方之间发展更进一步的关系形成障碍。

(六) 美国地方势力介入涉台、涉藏、人权等问题

虽然, 美国州和地方对华交往多集中于经贸、教育、文化领域, 但有时也有地方反华势力破坏双边政治关系的现象。有些反华敌对势力长期盘踞在地方, 影响所在地区议员的政治倾向。例如, 得克萨斯州等作为 F-16 战机等军工产品的生产基地, 该州联邦参议员科尼恩等从选区经济发展及就业考虑, 成为国会售台武器的主要支持者。其他还有十几个州也与军工产品生产有关, 这些州的联邦参众议员大多支持对台军售。在美国国会有关中国人权问题的提案中, 盛行自由主义意识形态的东部地区提案数量最多, 其次是佛罗里达等南部古巴移民较多的州。目前的中美地方交流活动, 对于消除美国地方负面势力影响的作用还不明显。^②

当美国地方势力代表的地方利益与中国国家利益相一致时, 其地方势力对中美关系的影响是积极的; 相反, 当美国地方势力代表的地方利益与中国国家利益相冲突时, 其地方势力往往会对中美关系产生消极影响。在第二种情况下, 如果某个地方势力足够强大, 美国联邦政府的决策者往往会以牺牲中方利益来满足其地方势力的要求。某种程度上, 美国对华政策的出台实际上是国内各地方势力之间斗争与妥协的结果。一般而言, 联邦政府在处理对华关系时, 会将国家的整体外交利益放在第一位, 并兼顾各州利益。当联邦政府的对华外交所体现出的国家整体利益和各州地方利益

^① 《休斯敦各界庆北京直航票价成热议题目》, 东南网美国频道, http://usa.fjse.com/2013-01/28/content_10482165.htm; 《国航“北京至休斯敦直航产品”推介会成功召开》, 环球网, <http://china.huanqiu.com/roll/2013-04/3844129.html>。

^② Shelley Rigger, *Why Taiwan Matters: Small Island, Global Powerhouse* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2014).

相互和谐时，州政府等地方势力则无须动员起来对联邦的对华外交施加影响。一旦地方势力认为联邦政府的对华外交未能反映或未能充分反映本州的对外利益，尤其是涉及其对外经济利益时，地方势力就会竭尽全力对联邦政府进行游说。州政府也可以通过行政部门内设立的协调政府间关系的职能部门，如国务院下属的政府间事务办公室和美国贸易代表办公室下属的政府间政策咨询委员会，来表达自身的利益关切和政策建议并影响联邦政府决策。^①

三 加强对美地方工作的政策建议

中国崛起给中国对美国地方工作提供了机遇。中美关系的不断拓展深化和中国的发展强大，尤其是新一轮改革开放的推进，促使美地方力量发展对华务实合作的积极性不断上升。为加强美国国内支持中美新型大国关系的支撑力度，中国需要在战略上持进取态势。应把重点放在争取和扩大对中国了解和信任以及对中方政策的支持和理解上，不断培育和强化推动中美友好与合作的积极力量，挤压消极因素。策略上应是多管齐下，突出通过社会力量与美国交往广泛的优势；挖掘潜力，尽可能争取美国州和地方基层公众对中国的整体好感和政治理解，加深他们对中国的了解和认知。将中美地方交流的活动转化为新型大国关系的实际效果，是今后中美地方交流的重要原则。中美地方交流是双向事务，只有中美双方都受益，这种交流才具有长期稳定的生命力。因此，借鉴美国协调、统筹和强化地方与联邦在外事上互动的经验，我国应与美国各层次的机构和团体发展对等的相互合作关系，共同推动中美新型大国关系的建设。

（一）设立外交部地方对外事务办公室，以协调和指导其外事工作

目前中国各省、自治区、直辖市与美国交流的涉外事务主要由各省、

^① Radha Sinha, *Sino-American Relations: Mutual Paranoia* (Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, 2003).

市、自治区设立的外办负责，隶属省、市、自治区政府机构并由党委直接领导，外交部进行政策指导。这一安排的优势是能够充分发挥地方积极性，便于地方政府内的协调，但从机制上致使国家外交协调与统筹力度不足。为加强统筹，可借鉴美国联邦政府利用和管控地方外事的经验，进行路径调整 and 改革，使其向加强中央直接领导和协调的方向发展。例如：一是由外交部直接在各省市设立外事机构，负责协调和统筹地方与外国官方的重大政治、安全与经济等交往。地方政府予以配合，形成更加突出中央统筹的运行机制，这也有利于地方用好中央和国家的资源，更加立体地调动多方积极性和潜力，推进中国整体外交工作目标，实际上也更有利于地方实现对外开放和发展。

根据中国的外国领馆区域划分，还可考虑成立大区域综合协调平台，打破条块分割，强化综合统筹。外交部可考虑按外办驻华使领馆的地域设立派驻机构，分片负责与有关国家驻华总领馆联络，促进有关国家与中国地方的务实合作，并为之提供良好服务，保护国家安全，发挥中国特色大国外交的作用。这种跨省市的片区平台还有利于加强地方的公共外交，增强中国公众对中央外交政策和方针的理解和支持；强化国家外交部门与当地高校智库的联系，加强政策性智库建设。打破条块分割、强化综合统筹，有利于形成外交部和地方外办之间的日常协调机制，有利于指导和协调各省市与外国官方的重大政治、安全和经济等交往，包括外国重要人员来华接待和地方部门出访等。以上机构均可由外交部直接领导，派驻机构人员由外交部任命，外派人员应作为国家职业外交官开展工作。有了这样的机构指导我国地方与美国地方交流，对外工作会更加明确，从而提高交流的效果。

(二) 加强引导和协调，形成以下促上的合力

多年来，中国对外友协等机构在促进中美地方交往方面做了大量工作，积累了不少经验、也有不少可利用的资源，但地方因素对中美关系的影响远远超出了美国州和地方政府权力和职能范畴，涵盖官方、半官方和民间等诸多方面，涉及政治、经济、文化、教育、科技等众多领域。加强

统筹引导，使之形成对美交流合力相当重要。中央外交主管部门应统筹协调我国地方的对美交流工作。制定一些规范性的交流机制，对访美的地方重要团组提出明确要求，把讲好“中国故事”作为一项重要任务来落实。公共外交是由政府指导的外交活动，但从事公共外交的人员并不需要都是职业外交官，因此，有必要加强我国地方与美国地方各种势力的多层面交流，通过美国地方媒体，向美公众介绍中美“相互尊重、合作共赢”的故事。

（三）跟进机制建设，理顺并充实现有平台

中国政府应鼓励和推动建立机制化的中美地方交往平台。固定的双边交流机构有助于形成定期沟通，相互配合，使其产生最大效益。随着中国企业“走出去”步伐加快，地方和企业对在美增设机构的需求将会不断增多。中国政府应鼓励这些单位与美国的合作伙伴共同建立合作的平台，加强和拓展中美在政治、经济、文化等方面的联系，通过扩大中美共同利益和互补利益，弥补双方缺乏足够政治互信的条件，强化中美新型大国关系的基础。通过梳理中美友好省州和友好城市关系、校际交流等，对有务实成果、开展较好的要鼓励，用好用足这些机制；对那些无实质内容、有名无实的平台，可以要求取消；对那些仍未建立并确有需要建立的友好合作关系，要在认真研究的基础上推动建立，从而全面平衡地推进中方与美各地方的交往合作。对于交流不多的地区需要加大投入。例如，佛罗里达虽然资源丰富，但因交通不便，与中国方面交往相对较少，加大对此类地区与中国的交往有利于中美地方合作的地域平衡发展。

（四）设置中美 SED 和人文高层磋商分组对话会

中美战略和经济对话会（SED）为稳定中美战略关系发挥了重要作用，因此有必要扩大这一机制的作用。鉴于 SED 和中美人文高层磋商目前只有年度会议，可考虑在年度会议之间增加副部级的分组对话会。从形式上，这可使 SED 形成长年不断的交流机制；从内容上，可使 SED 的具

体议题得到充分的讨论。如果设置军事、经贸、金融、网络文化、教育等六个论坛,就能每两个月举行一次 SED 的分组会议。SED 的分组讨论可分别在中国和美国首都之外的地区进行,这有助于扩大 SED 在中美两国地方上的影响,提升两国地方的交流热情。中美双方增加地方合作项目,则能广泛地调动双方各地的合作积极性。

(五) 挖掘潜力,调动地方多种力量的积极性

我国无力促进美国地方势力研究中国的地方情况,但我国政府应鼓励我国地方机构加强对美国地方的研究。要加强对美地方政府、利益集团、社会团体和重要人物的研究。建立美各州和地方重要势力的资料库,这有利于我国地方单位有针对性地与美国相关机构开展交流。发挥好网络媒体的作用,建立并完善美国 50 州的相关数据库,充分掌握各州的具体情况,提升我国与其交往合作的针对性。加强双方省州地方政府官员的交往、建立人脉联系对于中美关系的长远发展也是不无裨益的。增强同地方重要团体和人物的联系,促其在发展中美合作关系上发挥积极作用。此外,中国在美有 400 多万华侨华人,侨团众多,他们大多愿意为促进中美关系健康稳定发展做工作。因此,加强我国地方机构与在美华人团体的联系,也有利于促进中美新型大国关系的形成。

(六) 注意地域平衡,多层次多领域地开展交往合作

我国与美地方的交流要注意地域的平衡,尽可能广泛地调动各地的积极性。美国的地域政治、经济、文化、教育、华人分布各具特色,例如华盛顿特区作为美国的政治中心,是白宫、行政部门、国会和最高法院的所在地;以得克萨斯州为主的美国南部地区实体经济发达,是美国乃至世界能源的中心,云集了 5000 多家能源和化工相关企业,全世界超级石油企业均在此设有大型生产和研发基地;以波士顿为首的东北部地区是美国和世界名校中心,哈佛、耶鲁、普林斯顿、哥伦比亚等常青藤大学均云集于此地区,而以洛杉矶、旧金山等为首的西部地区为新一轮信息革命的摇

篮，也是华侨华人较集中的地区。中国地方单位应加强对美国的了解，有针对性地寻找合作伙伴，有重点地推进双边地方交往。

（七）进一步加强与美国地方媒体接触

美国的州和地方都有各自的代表性报纸、杂志、电台等，地方媒体与地方公众的接触最直接、最受当地民众的关注，对其生活影响较大。目前，中美双方的国家级媒体交往较多，但地方媒体接触较少。事实上，两国基层民众从地方媒体获得的信息多于从全国性媒体获得的。在中美地方交流合作中，应注重与地方媒体的联系。通过地方媒体介绍两国合作的项目和内容，这有利于广大草根群体理解什么是“新型大国关系”，体会这种关系对他们生活的影响，从而支持中美新型大国关系建设。中国方面与美国地方有影响的媒体接触沟通，主动接受地方媒体采访，对改善中美双边关系有利无弊。

（八）加强与美国地方社会团体的联系

美国地方社会团体有着广泛的公众关系网。美国的地方和社会工作有很强的慈善和公益传统，强调公众互助和沟通联系。因此，中美地方交流活动，在接触和合作方式上应注重柔性方式，超越经济合作，积极开展文化、教育和民间人文交往。中国的王道思想是强调讲道义的外交。中美地方交流也应体现我国政府提出的新型义利观。虽然目前中国的综合国力弱于美国，但中国传统的人文精神具有一定优势，在中美地方交流中要体现中华文化优秀的方面，同时也要学习借鉴美国文化传统的有益之处。从人类共同命运与生存发展共同需求的角度，扩大两国各阶层的共同认知和情感，在强调尊重文明多样性的同时，也需要讨论人类共同的价值理念。求同存异是促进不同民族和谐相处的基本原则。