

专题：中美建交 40 周年

中美人文交流四十年：回顾与展望

潘亚玲*

【内容提要】 以长期的历史发展为基础，中美人文交流在建交四十年的过程中经历了全面恢复、迎难而上及支柱建设等三个阶段的发展，充分发挥了探路者、铺路者、护路者的作用，为中美关系的持续健康稳定发展作出了重要贡献。随着中国快速崛起、美国霸权相对衰落，当前中美人文交流正面临着前所未有的压力与挑战，具体包括：中美战略环境变化，经贸基础的变化，操作环境改变等。这要求中美人文交流必须真正回归其本义，从中美两国交流的战略高度，围绕其基本价值取向、根本战略构想、核心操作手段等作重大创新，实现更大的独立性，形成多元行为体的合理协同，与不同议题形成有效的配合，为中美关系的长期性、战略性转型贡献积极力量，为中美关系的可持续发展贡献力量。

【关键词】 中美关系 人文交流 战略转型 多层多元协同

* 潘亚玲，复旦大学美国研究中心副研究员。本文系笔者承担的 2017 年国家社会科学基金一般项目“美国种族主义、排外主义回潮研究”（项目编号：17BMZ090）的中期成果。

中美建交 40 年以来，两个国家的相互交流日益密切、相互理解日益深刻，人文交流功不可没，充分发挥了探路者、铺路者、护路者的作用。回顾而言，中美人文交流在过去 30 年里主要经历了三个发展阶段。在建交的头十年里，中美双方相互印象良好，相互隔绝 20 余年后的激情释放加上冷战格局的结构性保障，推动了中美人文交流的全面恢复。冷战结束重大地改变了中美关系尤其是中美人文交流的结构动力，中美战略关系不断寻求新的方向，尽管受战略关系持续反复的重大影响，中美人文交流仍迎难而上，特别是民间的人文交流得到重大发展，其典型是民间自费赴美留学人员的快速大幅增长。自 2008 年全球金融危机特别是 2010 年中美人文交流高层磋商以来，主要在中美政府的推动下，中美人文交流逐渐发展成为中美关系的第三大支柱。尽管如此，由于中国快速崛起、美国霸权相对衰落等体系性变化，美国对中美战略关系基本性质的界定正发生重大改变，特别是自唐纳德·特朗普总统上任以来。特朗普日渐认为，在未来相对较长的一段时期内，战略竞争可能成为中美战略关系的界定性特征。^①在此背景下，中美人文交流也将面临重大挑战：与中美整体关系进入战略竞争时期不同步，中美人文交流与经贸合作可能日渐相互独立，中美两国政府在推动人文交流方面的作用也可能发生长期性变化。因此，必须思考中美人文交流的长期性、结构性转型，前瞻性规划其战略方案、培育其操作能力，使人文交流更好地发挥中美关系的探路者、铺路者、护路者角色。

一、建交以来中美人文交流的总体发展

经过 20 多年隔绝后，又经过了 7 年多的准备，中美终于在 1979 年 1 月 1 日正式建交外交关系。建交 40 年来，中美关系历经起伏，发展成为具有体系重要性的双边关系。在这一过程中，人文交流对中美整体关系、中美两国相互理解的贡献不可谓不大。在隔绝时期，中美人文交流更多发挥着探路者的角色，随着尼克松总统 1972 年访华和 1979 年中美建交，人文交流的重心逐渐转向铺路

^① 特朗普政府于 2017 年 12 月公布其首份《美国国家安全战略》报告，将中国视作“战略竞争对手”，并给中国贴上“修正主义国家”标签。The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Dec. 2017, “Introduction”, p.2.

者，引领中美关系的发展；冷战结束后，中美关系时起时伏，人文交流的护路者角色也日益凸显。可以认为，建交40年来中美关系的发展，与中美人文交流的发展密不可分，二者相辅相成、相互促进，不仅推动了双边关系的发展，也为整个国际社会的稳定贡献了重要力量。回顾而言，中美人文交流在过去40年里主要经历了三个时期的发展。

（一）全面恢复时期：1979—1989年

中美第一次历史性接触始于1784年“中国皇后号”对中国的访问。自那以后，中美人文交流便延绵不断，并为中美关系发展不断贡献新的力量。但在1949年新中国成立时，美苏冷战结构已然固定，中美相互孤立不可避免，人文交流相当少。尽管如此，中美人文交流仍发挥了重要的探路者、铺路者角色，其典型是1971年的“小球转动大球”外交，为中美关系正常化发挥了重要作用。^①1979年中美建交使中美人文交流的结构性障碍得以完全消除，迎来了全面恢复性发展，主要体现为如下三个方面。

第一，随着中美隔绝的消除，中美人文交流的整体环境空前改善，中美两国对促进人文交流的态度相当积极和宽容。

在1949—1972年期间，由于冷战格局的限制，中美双方都视对方为“敌人”，并恶意宣传对方。这样，中美相互认识相当消极，对中美人文交流而言显然极为不利。但随着1972年尼克松访华，中美双方的舆论环境大为改善。有美国学者甚至认为，尼克松访华“彻底地改变了对于中国的公共舆论”^②。根据盖洛普（Gallup）公司的调查结果，尼克松1972年访问中国之后，美国国内对中国的印象迅速改观，各方面的积极认知均有大幅提升（表1）。在不到一年时间里，大多数美国人完全改变了过去那种认为中国人“让人仇恨和恐惧”的负面印象。^③

^① 郝平：《中美新型大国关系的铺路石》，载《人民日报》2015年6月18日，第22版。

^② [美] 迈克尔·罗斯金等：《政治科学》，林震等译，北京：华夏出版社2001年版，第151页。

^③ Jasper Becker, “Ideological Bias in Reporting China,” in Robin Porter ed., *Reporting News From China*, London: Royal Institute of International Affairs, 1992, p.75.

表 1 美国人对中国的积极认知 (%)

	1966 年	1972 年
勤劳	37	74
智慧	14	32
进步	7	28
实干	8	27
艺术	13	26
诚实	N	20
虔诚	14	18
勇敢	7	17

N 表示数据空缺。

资料来源：Lydia Saad, “Gallup Vault: Nixon’s China Visit Was a Game Changer,” Gallup, Feb. 17, 2017, <https://news.gallup.com/vault/204065/gallup-vault-nixon-china-visit-game-changer.aspx>.

正是由于基本舆论取向的转变，这一时期中美人文交流进展顺利，即使后来的两个最大绊脚石即台湾问题和人权问题，在这一时期都明显不是问题。例如，尽管美国自卡特就任总统后启动“人权外交”并曾发生“胡娜事件”，但“在整个 70 年代末和 80 年代初，人权因素在美国的对华政策中并没有占很大的位置”^①。又如，尽管仍存在不同声音，但与 20 世纪 50 年代相比，台湾问题的确已成为中美关系中的次要问题。^②

第二，中美政府间就推进人文交流达成了一系列协议，并采取了切实举措加以推进，为中美人文交流的持续发展奠定了机制性基础。

相比而言，1979 年中美建交对中国改革开放、中美人文交流的机制性影响或许比其对国际政治特别是中美苏大三角关系的影响更为长期和深远。就在中美宣布建交后的 1979 年 1 月底、2 月初，应美方邀请，国务院时任副总理邓小平对美国进行了正式访问。这次访问在其重要的国际政治意义之外，最大的机

^① 宫力：《峰谷间的振荡：1979 年以来的中美关系》，北京：中国青年出版社 1989 年版，第 166 页。

^② 郝雨凡：《白宫决策：从杜鲁门到克林顿的对华政策内幕》，北京：东方出版社 2002 年版，第 597 页。

制性后果便是《中华人民共和国政府和美利坚合众国政府科学技术合作协定》及其他一系列协议的签署，其中大多属于人文交流的内容。事实上，恰好是因为双方关系基础不牢、发展差距较大、战略信任尚未充分建立，人文交流成为建交之初双边关系的重要抓手。事实上，在这个十年中，中美关系中最大的机制性成果仍是在人文交流领域，如1985年的《中华人民共和国政府和美利坚合众国政府教育交流合作议定书》是两国间正式签署的第一个教育交流议定书，对中美教育交流产生了重要推动作用。

第三，尽管有较好的舆论基础和机制框架，但中美人文交流的发展仍主要集中在教育交流领域。首先，最为重要的领域是中国赴美留学人员的快速增加。据美方统计，1979年至1990年间，赴美的我国公费留学生和访问学者有60 967人，自费留学生41 501人，共计102 468人。从1979年到1989年这10年间，我国到美国的学生和学者，比1860年到1950年留美学生的总和（大约30 000人）还多两倍以上。^①其次，中美从大学开始建立合作关系，仅在1983年至1984年间，美方就有80所大学与中方百余所大学、系以及科研机构建立交流关系，南京大学—约翰斯·霍普金斯大学中美文化研究中心便是典型。再次，各种非官方的教育、文化交流逐渐得以发展。如1981年成立的中国教育国际交流协会，持续选派教育工作者特别是中学英语老师赴美学习和进修；又如，美国的富布赖特项目、和平队项目等都在中国逐渐展开。

（二）迎难而上时期：1989—2009年

1989年政治风波成为中美关系和人文交流的一个转折点；由于美国对华认知的根本性改变，加上国际体系转型和中国快速崛起，中美关系陷入时起时伏的怪圈，中美人文交流现在承担起远为复杂和重要的使命，其传统的探路者、铺路者角色要求更高，同时还需要承担重要的护路者功能。需要指出的是，在近20年时间里，中美人文交流迎难而上，出色地完成了上述复杂历史使命。

这一时期，中美人文交流主要面临三大挑战。第一，自1989年以后，美国

^① 顾宁：《1979—1990：中美教育交流的特点及启迪》，载《人民日报》2006年11月23日，<http://theory.people.com.cn/GB/49157/49166/5081444.html>。

对华认知急剧恶化，迄今为止也没有恢复到 1989 年政治风波前的水平，这使人文交流长期面临较为困难的工作环境。例如，根据盖洛普公司的一项调查，在 1989 年 2 月，72% 的美国人说他们对中国持有好感；到了 7 月，只有 31% 的人还抱有那种看法；同时，只有 16% 的人认为中国仍然是美国的盟友，而认为中国是敌人的人数则从 19% 上升到 37%，仅比苏联低 9 个百分点。^①第二，冷战结束以来，美国对华战略呈现一种“双重起伏”态势：从历届政府看，新政府上台往往为中美关系带来冲击，到中后期才得以好转；从议题角度看，中美不断围绕政治—意识形态、军事—安全、经济与人民币汇率等问题展开角力，在旧问题重要性逐渐下降的同时，新热点不断涌现，呈现一种轮动态势。^②第三，随着中国快速崛起、国际体系加速转型，美国对中国的战略猜疑日益加剧，美国的战略焦虑使美国社会对中国的担忧明显上升。在这一背景下，中美人文交流不得不迎难而上，其角色不断在探路者、铺路者和护路者之间转换。

由于形势已然不同于建交后的头十年，这一时期的中美人文交流大致具备两个特征：一是政府层面的人文交流总体保持稳定，并取得了一定的新进展。首先是中国政府派赴美留学生遭受较大冲击，但在经历一段时间后逐渐得以恢复。在 1989 年政治风波后，美国政府通过豁免中国公派留学生和交换学者学习期满必须回国服务两年的要求，直接截留和掠夺中国在美留学人才，使留美教育大为受挫。例如，1988—1989 学年中方向美国派出的学生、学者共 30 人，而 1989—1990 学年仅仅有 11 人。^③这一情况直到 1996 年国家留学基金管理委员会正式成立，才逐渐得到改变。在 2001 年“9·11”事件后，美国收紧对伊斯兰国家留学生签证政策，一开始对中国留学生也产生了消极影响，但很快便得以恢复发展。其次，一系列商讨中的合作项目也遭到一定程度的延迟，但最终仍取得了积极进展。例如，1988 年，中美双方就美国派遣志愿者来华任教达成原则协议，但由于冷战结束的冲击，直到 1993 年开始试行，而正式的《美中友好

① 引自 [美] 哈里·哈丁：《脆弱的关系：1972 年以来的美国和中国》，香港：三联书店有限公司 1993 年版，第 240、363、430 页。

② 潘亚玲：《冷战后美国对华战略转变的根本逻辑与手段——兼论奥巴马政府的对华政策》，载《当代亚太》2010 年第 3 期，第 7 页。

③ Science and Engineering Doctorate Awards 1994, <http://www.nsf.gov/statistics/doctorates/>.

志愿者项目协议》直到1998年才得以签署。最后，随着人文交流逐渐适应新的战略环境，中美两国政府对人文交流的主动性与积极性都逐渐得到提升。

另一方面，在政府间人文交流发展速度放缓的同时，中美民间人文交流却有较快发展，尤其是自费留学人数增加较快。例如，尽管1989年“政治风波”对公派留学造成了很大冲击，但对自费留学的影响却相对较小。据统计，1988年自费留美生约4800名，1989年增加到7400名，其中的5000人是6月以后赴美的。^①而这一数字到2000年时已经迅速增长到3万多人，到2010年时更是远超过10万。

（三）支柱建设时期：2010—2017年

2010年中美人文交流高层磋商机制的建立，标志着中美人文交流的机制化、系统化建设时期的启动，并逐渐推动人文交流成为与政治互信、经贸合作相并行的三大支柱之一。首先，中美人文交流高层磋商机制存续期间的可持续性项目数量稳步上升：在2011年第二轮只有4项是持续性项目，2012年共13项，2013年11项，2014年猛增至34项，2015年为49项，2016年更达到59项；尽管从增长速度看可能有所不同：第二轮的持续性项目占比为23%，第三轮为40%，第四轮为61%，第五轮为31%，第六轮和第七轮均为37%。其次，中美人文交流高层磋商机制存续期间的机制化水平不断提升：在2010年首轮中美人文交流高层磋商中就有5项成果得到以机制化；其后逐渐增长，特别是在2014年后增长迅猛，分别为2011年12项，2012年和2013年均为16项，2014年53项，2015年66项，2016年更多达84项。^②其三，中美人文交流高层磋商机制的推进与美国对华政策氛围的改善呈正相关关系，人文交流的有效性得到了强化。

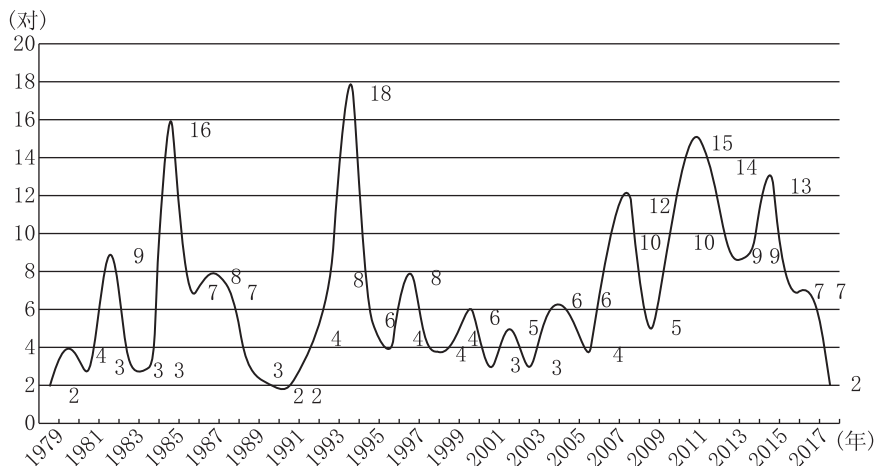
尽管特朗普上台后对中美关系产生了重大冲击，但中美人文交流总体保持平稳，特别是实现了交流机制的平稳过渡。2017年4月，习近平主席访问美国，期间同特朗普总统确定了新时期中美全面交流的机制化安排，新建立了外交安

^① 国家教育委员会留学生司：《出国留学工作文件汇编（1978~1991）》，北京：群众出版社1992年版，第852页。

^② 潘亚玲：《中美社会和人文对话机制：既有基础与战略路径》，载《美国问题研究》2017年第2期，第86—90页。

全对话、全面经济对话、执法及网络安全对话、社会和人文对话 4 个高级别对话合作机制，为中美人文交流的机制性过渡奠定了坚实基础。2017 年 9 月，首轮中美社会和人文对话 28 日在华盛顿举行，涉及教育、科技、环保、文化、卫生、社会发展（涵盖体育、妇女、青年、社会组织）、地方人文合作七大合作领域，并通过《首轮中美社会和人文对话行动计划》，明确提出了未来一段时间中美双方围绕上述七大合作领域展开的具体合作项目。

在中央政府层面的人文交流快速发展的同时，中美地方人文交流也得到快速发展，其中值得一提的是中美友好省州、城市、区郡关系的发展。1979 年 10 月 31 日，中国湖北省与美国俄亥俄州建立友好省州关系，开启了中美友城合作历程，也成为中美地方人文交流的肇始。此后，经过 40 年的发展，到 2018 年 9 月，中美共建立了 271 对友好关系，既有省州级，也有县市区级的，可以说已相当深入和全面。纵观中美友城合作的发展，可以认为，也是在 2010 年后获得了较大发展，而特朗普执政的影响也同样明显（图 1）。此外，中美友城合作的内涵也在不断深入，如 2013 年创立中美友好城市促进会（U.S.-China Sister City Association, UCSCA），又如中美友城大会的创立和持续召开。



资料来源：笔者依据中国国际友好城市联合会网站（<http://www.cifca.org.cn/Web/index.aspx>）数据统计得出，2018 年 9 月 18 日。

图 1 中美友城关系，1979—2018.9

在中美人文交流机制框架下，中美地方人文交流取得了诸多成果。自 2010 年中美人文交流高层磋商机制成立以来，地方人文交流的成果数量与质量均有重要提升：在 2010 年中美人文交流高层磋商机制创建时的共计 9 项成果中，地方人文交流便有 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 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（表 2）。此外，中美省州教育厅长对话、中美省州立法机关合作论坛、地方省市参与中美教育交流特别是孔子学院建设等均取得了重要进展；部分省州还相当积极地推动和参与中美省州经贸合作，其中较为重要的是中美省州长论坛的创立和中美贸易投资合作联合工作组的建立。

表 2 中美人文交流机制下地方人文交流的发展，2010—2017 年

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
成果总数（项）	9	17	32	18	112	132	160	129
地方人文交流成果数（项）	1	3	1	2	11	9	14	14

资料来源：笔者自制。

二、当前中美人文交流面临的压力与挑战

尽管取得了不小进展，但自特朗普上任以来，中美人文交流的战略环境、经贸基础及操作环境均发生重大转变，中美人文交流面临严峻的战略转型压力与挑战。具体体现为以下三个方面。

（一）战略环境变化

自中美建交以来，美国人对中国始终抱有某种美好的想象，“对很多美国人来说，中国正在推进的开放是整个共产主义世界自由化的预兆：最终，‘他们’将变得和‘我们’一样”^①。中国自改革开放以来取得的经济进展和政治上的逐

^① Richard Madsen, *China and the American Dream: A Moral Inquiry*, Berkeley: University of California Press, 1995, p.28, ix.

步宽松，在美国人和美国国会议员眼中树立了一种与苏联完全不同的“令人疼爱的共产主义形象”^①。但随着中国持续崛起，美国霸权相对衰落，这种战略想象正变得日益脆弱。相反，面对如何管理中国崛起的长期战略难题，特朗普政府内部乃至整个美国战略界正形成一种新的战略共识，即中国是美国的“战略竞争对手”，中美战略关系正进入一个可能较为长期的根本性战略关系转型期。

自冷战结束以来，美国战略决策者便为如何管理中国崛起的困境所困扰。一方面，美国是自1945年以来的国际体系的建构者，进而应当是维护者；另一方面，中国迄今为止的崛起可被称作是“体系内崛起”，是通过日益融入美国所主导的国际体系而实现的。^②这事实上导致了美国的战略困境。一方面，遏制战略或军事对抗所针对的“挑战者”，是一个完全在主导体系之外且明确挑战体系合法性甚至试图将其推翻的国家，而不是体系内或至少部分融入体系的国家。遏制战略明显会使以仍有利于美国霸权利益的方式来整合中国的大门被关闭，因为中美两大经济体是高度相互依赖的。但另一方面，接触战略则可能冒如下风险，即中国以一种不再只是拓展全球市场的方式崛起，而是可能催生一种地缘经济加地缘政治的复合敌对。

自克林顿政府起，美国便一方面试图推动中国融入世界市场经济体系，同时为这一融入附加“保险”政策，即围绕中国不完全融入美国主导的国际体系的方面采取制衡战略。正如时任助理国防部长约瑟夫·奈所说，在面对中国未来意图的不确定时“将中国当作敌人对待”是非理性的，这会成为一个“自我实现式预言”，削弱将中国融入体系内的可能性。^③但接触并不暗示着“包容”中国崛起，而是试图维持和巩固美国在地区内的霸权。这一“两面下注”（hedge）战略事实上是冷战结束后历任美国总统应对管理中国崛起的战略困境的传统选择。

尽管上台时间尚短，但特朗普总统已然表现出管理中国崛起的新型战略思

^① [美] 哈里·哈丁：《美中关系的现状与前景》，柯雄译，北京：新华出版社1993年版，第74页。

^② 张春：《中国实现体系内全面崛起的四步走战略》，载《世界经济与政治》2014年第5期，第50—53页。

^③ Joseph S. Nye, Jr., “The Case for Deep Engagement”, *Foreign Affairs*, Jul. - Aug. 1995, p.94.

维。很大程度上，特朗普的“战略思维创新”得益于美国社会内部的两大意识：一是源于美国霸权相对衰落的危机意识；二是出于回应而重振美国霸权的使命意识。这两种意识的相互结合，推动特朗普政府采取“美国优先”战略——所有对外战略和政策均以美国利益为重，首要的冲击对象就是中美关系。当然，这也与特朗普总统本人的谈判而非外交策略密切相关。特朗普早在其1987年出版的《交易的艺术》（*The Art of the Deal*）一书中设定了其谈判战术，核心是两点：一是表现优雅，但在被不公正对待时“坚决还击”；二是永远不要表现出脆弱。^①《交易的艺术》一书曾在美国《时代》（*Times*）周刊畅销榜上停留了48周。特朗普显然认为，他可与任何人达成交易，而且他确实试图证明这一点。^②

尽管如此，但中美陷入全面对抗或长期性高度摩擦的可能仍相对较低。迄今为止，尽管手段相对激烈、不确定性和冒险性更高，但并不能认为，特朗普将全盘推翻中美关系。需要指出的是，中美战略关系的确面临长期性、根本性转型，即竞争、摩擦在中美关系中的比重可能明显上升；但由于中美关系的相互依赖深度及其体系重要性，因此“战略互动稳定、战术竞争激烈”更有可能是中美关系未来一段时期的界定性特征。鉴于特朗普团队对外交的理解，这一动态平衡过程可能极具战略风险；正是在这一意义，中美人文交流的探路者、铺路者、护路者角色再次凸显。

（二）经贸基础的变化

自冷战结束以来，中美关系陷入时起时伏的怪圈，经贸合作逐渐成为中美关系的压舱石，最为明显地体现在货物贸易、服务贸易和对外直接投资方面。更为重要的是，这三个方面的发展在时间上有前后相继关系，同时也是中美经贸合作日益深入的表现，特别是从地区、国会议员选区等角度看时尤其真实。但随着特朗普政府上台，经济在中美关系中的压舱石作用遭到明显动摇，对人文交流也产生了长期性影响。

^① Anthony Zurcher, “Trump’s Telephone Un-Diplomacy”, BBC News, Feb. 2, 2017, <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-38849257>.

^② Robin Wright, “For Trump, Diplomacy Is a Four-Letter Word”, *New Yorker*, Mar. 29, 2018, <https://www.newyorker.com/news/news-desk/for-trump-diplomacy-is-quite-literally-a-four-letter-word>.

货物贸易和服务贸易可谓经济压舱石的基础要素。整体上看，自2000年以来，中美双边货物贸易额增长了8倍多，从2000年的740亿美元增长到2017年的6350亿美元。根据美中贸易全国委员会的报告，在2008—2017年的10年中，美国对华货物贸易出口增长86%，而对全球的平均增长水平为21%；2017年，中国是美国仅次于加拿大和墨西哥的货物贸易出口对象国，当年美国对中国货物贸易出口增长1270亿美元。美国对华货物和服务贸易出口为美国提供了100万个就业机会。在2007—2016年间，美国对华服务贸易出口额增长300%以上，而对其余国家仅增长约50%；仅2016年就增长12%，而对其余国家则仅增长0.6%。2016年，中国是美国服务贸易出口的第三大对象国，仅次于英国和加拿大。

从地方、国会议员选区等角度看，货物贸易和服务贸易的压舱石作用更为明显。2017年，中国是美国5个州的最大货物贸易出口市场；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100%以上，其中有4个州甚至增长300%以上。2017年，有30个州对华货物贸易出口额超过10亿美元，而2008年时仅有21个州。^①在服务贸易方面，中国是18个州的最大出口市场，在所有50个州都位居前五。在2007—2016年十年间，印第安纳、密苏里、内布拉斯加、南达科他等10个州对华服务贸易出口增幅超过400%，共有31个州增幅超过300%以上，所有美国州对华服务贸易都增幅超过100%；2016年，有15个州对华服务贸易出口额超过10亿美元，而2007年时仅有3个州。^②在就业创造方面，2016年，对华货物贸易和服务贸易出口为美国创造的就业总额达到100万；其中有29个州的就业人口超过1万人；加州以超过12万人高居第一，得克萨斯、华盛顿和伊利诺依这3个州均超过5万。^③

相比而言，中国对美投资在中美关系中的重要性上升很快，尽管历史相对较短。自2008年全球金融危机以来，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；到2017年底，中国对美直接投资存量已达1400多亿美元。

^{①②③} U.S.-China Business Council, *State Export Report: Goods and Services Exports by United States to China over the Past Decade*, Apr. 2018, p.4.

在 2005 年之前，中国在美对外直接投资微不足道。同年，联想以 17.5 亿美元收购了 IBM 的个人电脑部门，这是中国对美首笔重大投资。在随后的几年中，跨部门投资量持续增长，但到 2009 年期间，中国在美对外直接投资流量仍低于每年 10 亿美元。从 2010 年开始，中国在美直接投资快速发展，于 2013 年达到 140 亿美元。2014 年度的投资水平略低于 130 亿美元，但此后在 2015 年和 2016 年分别创下 150 亿美元和 460 亿美元的新纪录。中国对美直接投资的增长使少数政客重提外国人拥有美国资产的国家安全风险，但对地方社区来说这意味着希望，因为它能成为地方外资的重要推动者，能够带来就业、税收、创新等好处。^①

随着特朗普上台，中美经贸关系变得复杂，特别是进入 2018 年后，特朗普一意孤行，不断升级中美贸易战，对中美经济合作整体氛围产生了破坏性作用，经济合作的压舱石作用遭受严峻挑战。经济合作压舱石作用动摇的中长期影响仍有待进一步观察，但对双边投资的消极影响已有明显体现。2017 年，由于特朗普政府上台后采取大量限制性措施，导致中国对美直接投资流量迅速下降到 290 亿美元，同比下降 35%。但在 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 60%；如果将这一部分剔除的话，2017 年度中国对美投资流量下降达 74%，仅为 120 亿美元左右。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了，就业机会明显下降，甚至有中国公司开始寻找买家以便撤离美国。^②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。^③

需要指出的是，经济关切在地方人文交流中相当重要；因此，经济压舱石作用有所下降可能对中美人文交流产生更为深远的影响，因为地方人文交流可能遭受比国家层面的人文交流更为严重的影响。

^{①②} “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*, Apr. 2018, p.2.

^③ Thilo Hanemann, “Arrested Development: Chinese FDI in the U.S. in 1H 2018”, Rhodium Group, Jun. 19, 2018, <https://www.rhg.com/research/arrested-development-chinese-fdi-in-the-us-in-1h-2018/>.

(三) 操作环境的改变

对中美人文交流而言，美国政治文化的当代转型^①以及美国国内上下对中国的看法特别是中美人文交流的看法所发生的变化，对两国之间的人文交流将会产生重要且长期的影响。

一方面，美国政治文化当代转型的基本特征是从共识构建到极端对抗，具体表现之一为美国公众越来越不相信联邦政府，可能重大地削弱美国官方推动中美人文交流的动力。例如，盖洛普公司的数据显示，对联邦政府的不满长时间位居前列。自2004年1月至2017年底，在长达13年时间里对美国国家发展方向表示满意的人数没能超过50%，自2005年下半年起长达12年没有超过40%，2008年10月的满意度甚至低至7%（不满意度高达91%），这是自该调查启动以来的最低纪录。到2017年10月，美国人对美国国家发展方向的满意度为21%，这是自2016年7月以来的最低点。^②类似地，皮尤研究中心系列民意调查显示，在2017年12月，仅18%的美国人相信其政府大体上是正确的；超过三分之二的表示不相信。更为重要的是，自小布什总统第二任期以来，这一态势并未发生重要变化。^③2018年初，仅有三分之一的人认为美国政府所做的事情是正确的，相比2017年初下降了14个百分点。相对而言，对特朗普反复指责为传播“假新闻”的媒体，美国公众的信任度变化不大，从47%下降到42%。^④如此低的信任度，很大程度上限制着美国政府的政策优先，从官方特别是联邦政府层面推动与中国的人文交流，可能正遭受着严重的怀疑。

另一方面，美国国内上下对中国政府在人文交流中所发挥的作用也日益持怀疑态度，导致中国政府对人文交流发挥持续发展重大影响力的空间受到明显压缩。

① 潘亚玲：《美国政治文化的当代转型》，载《美国研究》2017年第3期，第44—48页。

② Megan Brennan, “Dissatisfaction With Government, Direction of U.S. Persists” (October 19, 2017), *Gallup*, <http://news.gallup.com/poll/220703/dissatisfaction-government-direction-persist.aspx>, 最后浏览日期：2017年12月10日。

③ “Government Gets Lower Ratings for Handling Health Care, Environment, Disaster Response” (December 14, 2017), Pew Research Center, <http://www.people-press.org/2017/12/14/government-gets-lower-ratings-for-handling-health-care-environment-disaster-response/>, 最后浏览日期：2017年12月10日。

④ Uri Friedman, “Trust Is Collapsing in America,” *The Atlantic*, Jan. 21, 2018, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/01/trust-trump-america-world/550964/>.

如前所述，中国政府在中美人文交流中的确发挥了较大的作用，其典型体现是政府性、精英性较强，草根大众参与不足。^①在美国人眼中，这一政府作用在双边关系友好的时候可被称作“魅力攻势”，但在差的时候就可能被贴上“中国威胁论”的标签。以孔子学院建设为例，自2005年至今，中国在美国开设了110所孔子学院和501个孔子课堂。刚开始时，美国对此总体表示欢迎。2006年11月，美国《纽约时报》一篇题为《中国的又一热门出口产品：汉语》的评论中说：“中国正在用汉语文化来创建一个更加温暖和更加积极的中国社会形象。”^②但随着时间推移，美国社会对孔子学院的怀疑态度逐渐增强。2012年5月，美国国务院对孔子学院的论证资格、签证条款等表示质疑。此举遭到大量反对，美国国务院最终不得不称该举“很草率，不完整……对此我们表示歉意”，并强调美国十分重视中美人文交流，美方没有任何意识要去伤害、影响孔子学院的教学活动，进而伤害到中美人文交流的正常开展。^③尽管如此，对孔子学院的质疑声音逐渐增强，如芝加哥大学于2014年9月底宣布将停办该校的孔子学院，同年12月新泽西州议员史密斯在听证会上表示应调查孔子学院是否限制了美国大学的学术自由，等等。^④这种质疑到特朗普政府上台后有增无减。2018年6月，26名美国国会议员联名致信美国教育部长贝琪·德沃斯（Betsy DeVos），要求其在中美高校合作进行检查，特别提及华为与超过50家美国高校的合作关系“危及国家安全”。^⑤

在特朗普上台后，美国国内对中国政府在人文交流中的作用更持批评态度。2018年2月，美国联邦调查局（FBI）局长克里斯托弗·雷（Christopher Wray）在参议院情报委员会作证时称，“中国间谍”正在蔓延美国各地，甚至包括学术

① 潘亚玲：《中美人文交流：成就与展望》，载《教学与研究》2015年第12期，第23页。

② Howard W. French, “Another Chinese Export is Allthe Rage: China’s Language”, *New York Times*, Jan. 11, 2006.

③ 吴庆才：《解密美国孔子学院风波始末：一场技术性乌龙事件》，中国新闻网，2012年5月26日，<http://news.sina.com.cn/c/2012-05-26/132624483927.shtml>。

④ 《2014年9月29日外交部发言人华春莹主持例行记者会》，外交部网站，2014年9月29日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/jzhsl_602247/t1196378.shtml。

⑤ Benjamin Wermund, “DeVos Urged to Probe Chinese Spying at U.S. Universities”, *Politico*, Jun. 20, 2018, <https://www.politico.com/story/2018/06/20/betsy-devos-huawei-technologies-655592>.

机构。因此，美国试图“将‘中国威胁’视作不仅是政府性的威胁，更是社会性的整体威胁”，因此美国将“采取社会性的整体响应措施”。^①不能不承认，这是自中美建交以来，政府推动双边人文交流所面临的最为严峻的挑战之一。

三、中美人文交流的中长期转型战略

尽管已经取得较大成绩，但特朗普政府上台后的中美人文交流环境发生了重大改变：总体环境不再友善、经济支撑作用减弱、政府主导的认可度下降。面对如此严峻的挑战，中美人文交流需要反思并创新自身的基本价值取向、根本战略构想、核心操作手段等，推动人文交流实现更大的独立性，形成多元行为体的合理协同，与不同议题形成有效的配合，创新性地贡献于中美关系的长期性转型。在这一意义上，2017年首轮中美社会和人文对话围绕未来40年甚至更长时间的中美人文交流展开讨论，有着重要意义。笔者认为，应及早启动中美人文交流的中长期转型战略，其中最为重要的要素大致包括以下方面。

（一）建立健全中美人文交流的三层多维体系，推动形成“大人文交流”战略

人文交流的根本要求是要促进民心相通，因此必须真正面对人民。就此而言，应及时转换思维，将政府作用下降的挑战转化为机遇，建立覆盖国家—地方—社会三个层次，横跨教育、科技、环保、文化、卫生、社会发展（涵盖体育、妇女、青年、社会组织）等领域的三层多维体系（表3）。需要指出的是，2017年的首轮中美社会和人文对话某种程度上正朝这一方向发展。首轮中美社会和人文对话包含教育、科技、环保、文化、卫生、社会发展（涵盖体育、妇女、青年、社会组织）、地方人文合作七大合作领域。如果进一步观察可以看出，地方人文交流的六个方面，即中美省州和管理部門交流合作、地方教育交

^① Joel Gehrke, “FBI Director: Chinese Spies ‘A Whole-of-Society’ Threat to US”, *Washington Examiner*, Feb. 13, 2018, <https://www.washingtonexaminer.com/fbi-director-chinese-spies-a-whole-of-society-threat-to-us/article/2649004>.

流合作、地方科技交流合作、地方文化交流合作、地方卫生交流合作，事实上正是中央政府层面六大领域的地方版。

表 3 中美人文交流的三层多维体系

	教育	科技	环保	文化	卫生	社会发展
国家层次	✓	✓	✓	✓	✓	✓
地方层次	✓	✓	✓	✓	✓	✓
社会层次	✓		✓	✓	✓	

资料来源：笔者自制。

因此，为进一步推进中美人文交流，应从整体战略理念、战略框架角度，优化、完善上述三层多维体系结构，进一步明确不同层次的人文交流的战略或功能定位：国家层次的人文交流更多发挥战略引领和统筹协调的功能，尽可能地淡化其具体执行功能，进而实现国家层次的人文交流“化整为零”，一方面可有效利用美国联邦—地方的分权体系、缓解美联邦政府政策不确定性的干扰，另一方面也可缓解美国社会对中美政府特别是中国政府在人文交流中的作用的抵制；社会层次的人文交流的重心在于基层、草根交流，使人文交流真正落实到民间；地方人文交流居于国家和社会之间，在开展对等的地方对地方的人文交流之外，其核心功能主要包括两个方面，一是发挥桥梁作用，将国家层次与社会层次的人文交流有机联系起来，二是实现地方性、社会性人文交流的“集零为整”，为分散、多元的地方和社会性人文交流提供某种整合平台，有利于其形成整体效应。

优化、完善中美人文交流的三层多维体系，是推动中美“大人文交流”战略形成的基础；在此基础上，应当进一步整合、统筹人文交流与外交外事、外宣、经贸等对美工作，避免前期各领域工作相互割裂的不足，并尽早建立健全“大人文交流”的领导机制、落实体系等，为中美战略关系转型期及之后的双边关系持续稳定健康发展奠定坚实的社会基础。

（二）创新中美人文交流工具箱，推动人文交流“由软变硬”

迄今为止，中美人文交流的工具箱仍相对单一。如果以其应有的五类功能即项目提供、平台建设、准入标准设定、绩效评估、退出管理等来衡量，中美

人文交流的工具箱急需进一步丰富并实现重大创新。虑及中美人文交流迄今的发展基础，其中最为重要也最具可行性的创新应主要在以下两大方面展开。

一是深入分析中美经济关系的基层和社会影响，有机结合对美人文交流与经济合作，在国会选区、州、联邦等层面开展全方位人文交流。

如前所述，中美人文交流不仅在联邦政府层面推进，在州政府层面也已有有所作为。但无论是国家还是地方层面的人文交流均存未充分、有效利用既有的经济合作，特别是对中美经济合作的社会影响或人文交流意义少有开发。笔者认为，应通过对中美经济合作对美国州、县、国会选区等的不同影响，识别出中美人文交流的重点州、重点选区，进而可进一步识别出重点的人文交流对象。笔者综合中美贸易关系、投资关系、就业创造、美国社区结构转型等指标，得出中美人文交流可重点围绕 10 个州展开，而在联邦层面则是其 20 位参议员（表 4）。而从中美经济合作对国会选区的影响，同样可依据贸易关系、投资关系和就业关系，识别出潜在重要的国会选区和众议院议员（表 5）。

表 4 中美地方人文交流的重点州

	州	就业 机会	对华贸 易出口	中国对美 直接投资	参议员	党 派
1	加利福 尼亚	✓		✓	戴安娜·范斯坦 (Dianne Feinstein) 卡玛拉·哈里斯 (Kamala Harris)	民主党
2	得克萨斯	✓		✓	约翰·科宁 (John Cornyn) 特德·克鲁兹 (Ted Cruz)	共和党
3	华盛顿	✓	✓ (货物)		玛丽亚·坎特维尔 (Maria Cantwell) 帕蒂·默里 (Patty Murray)	民主党
4	纽约	✓		✓	柯尔斯滕·吉利布兰德 (Kirsten Gilli- brand) 查尔斯·舒默 (Charles Schumer)	民主党
5	伊利诺依	✓		✓	塔米·达克沃思 (Tammy Duckworth) 理查德·德宾 (Richard Durbin)	民主党
6	北卡罗 来纳	✓	✓ (服务)	✓	理查德·伯尔 (Richard Burr) 汤姆·蒂利斯 (Thom Tilis)	共和党
7	马萨诸塞	✓		✓	爱德华·马克利 (Edward Markey) 伊丽莎白·沃伦 (Elizabeth Warren)	民主党

续表

	州	就业 机会	对华贸 易出口	中国对美 直接投资	参议员	党 派
8	南卡罗 来纳	✓	✓	✓	林赛·格雷厄姆 (Lindsey Graham) 蒂姆·斯科特 (Tim Scott)	共和党
9	俄亥俄	✓		✓	谢罗德·布朗 (Sherrod Brown) 罗布·波特曼 (Rob Portman)	民主党 共和党
10	密歇根	✓	✓ (货物)	✓	加里·彼得斯 (Gary Peters) 黛比·施塔贝诺 (Debbie Stabenow)	民主党

资料来源：笔者自制。

表 5 中美地方人文交流中的重点议员

序号	党派	州	选 区	议 员	美中工作 组成员
1		加利福尼亚	CA-17	罗·卡纳 (Ro Khanna)	
2			CA-33	刘云平 (Ted Lieu)	
3		伊利诺依	IL-07	丹尼·戴维斯 (Danny Davis)	
4		肯塔基	KY-03	约翰·亚姆斯 (John Yarmuth)	
5		马萨诸塞	MA-07	迈克尔·卡普阿诺 (Michael Capuano)	
6		密歇根	MI-05	丹尼尔·基尔迪 (Daniel Kildee)	
7		明尼苏达	MN-07	科林·彼得森 (Collin Peterson)	✓
8	民主 党	北卡罗来纳	NC-04	戴维·普赖斯 (David Price)	
9		内华达	NV-01	蒂娜·泰塔斯 (Dina Titus)	
10		纽 约	NY-10	杰罗德·纳德勒 (Jerrold Nadler)	
11			NY-12	卡罗琳·马洛尼 (Carolyn Maloney)	✓
12		俄勒冈	OR-01	苏珊娜·博纳米西 (Suzanne Bonamici)	
13		弗吉尼亚	VA-03	罗伯特·斯科特 (Robert Scott)	
14			WA-02	里克·拉森 (Rick Larsen)	共同主席
15		华盛顿	WA-07	普拉米拉·贾亚帕 (Pramila Jayapal)	
16			WA-09	亚当·史密斯 (Adam Smith)	

续表

序号	党派	州	选区	议 员	美中工作 组成员
1		加利福尼亚	CA-45	米米·沃尔特斯 (Mimi Walters)	
2		爱荷华	IA-04	史蒂夫·金 (Steve King)	
3		伊利诺依	IL-13	罗德尼·戴维斯 (Rodney Davis)	
4			IL-15	约翰·希姆库斯 (John Shimkus)	
5		堪萨斯	KS-01	罗杰·马歇尔 (Roger Marshall)	✓
6		肯塔基	KY-06	安迪·巴尔 (Andy Barr)	
7	共和 党	密苏里	MO-06	萨姆·格雷夫斯 (Sam Graves)	✓
8		北卡罗来纳	NC-09	罗伯特·皮滕杰 (Robert Pittenger)	
9		北达科他	ND-01	凯文·克拉默 (Kevin Cramer)	
10		内布拉斯加	NE-03	阿德里安·史密斯 (Adrian Smith)	
11			SC-03	杰夫·邓肯 (Jeff Duncan)	
12			南卡罗来纳	SC-04	特里·高迪 (Trey Gowdy)
13			SC-05	拉尔夫·诺曼 (Ralph Norman)	
14		南达科他	SD-01	克里斯蒂·诺埃姆 (Kristi Noem)	

资料来源：笔者自制。

二是深入考察美国社会结构转型，对美国社区进行再分类，开展更具针对性的地方和社会性人文交流。

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) 意识到美国政治生态的重大变化，特别是其分裂特征，调整了其传统的社区分类方法，将美国 3 143 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。^①2016 年美国总

① 这 15 类县具体如下：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)、远郊区 (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 (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)、工人阶级县 (Working Class Country) 等。参见 “County Types”, American Communities Project, <http://american-communities.org/county-types>, 最后浏览日期：2017 年 12 月 10 日。

大选的结果很大程度上表明，美国社区研究项目的分类调整能更准确地反映特朗普上台的社会根源。需要指出的是，对中美人文交流而言，可进一步将上述15类社区简化为5类：老龄农村县、中部农村县和远郊县，往往涉及农村发展落后，社会平等问题是其关心重点，因此也是特朗普的票仓；中部郊区、工人阶级县、灰色美国县更多位于经济结构转型地区，如所谓“锈带”，因此有关社会经济转型是其中长期聚焦；高校县和驻军县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；大城市县、大都市郊区县则经济相对比较发达，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；非洲裔美国人南方县、土著美国人县、拉丁裔聚居县则多为少数族裔聚居地；福音教徒聚居县和摩门教徒县的宗教色彩相对浓厚。这样，可以针对不同类型的美国社区，确定国内的对口交流省市（表6），并辅以相应的社会性组织，以促进中美人文交流。

表6 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	对口中国省市区
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	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	
	大城市县	
经济发达/社会治理	大都市郊区县	
	非洲裔美国人南方县	少数民族关系融洽地区
少数族裔	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。

(三) 强化中美人文交流的制度创新，推动中美人文交流的机制转型

面对中美战略关系中长期转型的压力，中美人文交流必须强化其统筹协调能力，这就需要进一步的制度创新和机制转型，具体可从以下方面思考。

一是创新中美人文交流的网状管理机制，提高中美人文交流的系统整合能力。鉴于中美关系不确定性对人文交流的潜在障碍，有必要在国家、地方、社会三个层面的人文交流中实现一种高度灵活的机制体制安排，形成一个网状管理体系：一方面，实现国家层次的人文交流任务“化整为零”，使整体的中美人文交流显得不那么强势，减缓美国有关中国“锐实力”的指控；另一方面，在地方、社会层面实现人文交流的“集零为整”，统筹管理各类社会性人文交流活动，形成合力。最终，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。

二是建立健全中美人文交流的对口落实机制。一方面，从人文交流的三层多维角度，建立中央部委—地方政府—社会部门的对口机制；另一方面，应深入分析各地方的不同比较优势，从而实现中国省与美国州及更小的行政单位层次与美国国会选区的对口交流，而不是诸多省市区同时针对美国同一地方交流对象，形成重复努力甚至导致内部竞争。

三是强化中美人文交流的能力培养机制。首先是要强化危机预防与应对能力，其中相当重要的是应建立中美人文交流的冲突早期预警与危机响应机制，以预防危机和管理危机为核心内容；其次是发展科学评估能力，应避免在人文交流中因袭简单的绩效管理模式，要重点发展人文交流的影响评估体系，从而全面评估中美人文交流的短期、中期和长期影响；最后是提升智力支持能力，特别是要积极引入高校、智库、社会力量，承担中美人文交流的理论和政策研究，推动中美人文交流在新时期里更好地发挥中美关系探路者、铺路者、护路者的功能。