

# 中美城市外交的历史发展 与内在逻辑<sup>\*</sup>

刁大明 邵静怡

**【内容提要】**中美两国之间长期存在地方与民间的互动,城市外交则是这种互动的集中体现之一。中美建交以来,两国的城市外交经历了初步探索、加速发展、稳步发展、“下沉式增长”以及目前的徘徊阶段。总体而言,开展城市外交有助于中美关系的稳定与发展。中美开展城市外交始于共同的历史背景,但由于两国制度安排的不同,其各自的内在逻辑也呈现出差异性。中国的对美城市外交较明显地反映出中国对外开放、促进地方经济合作的引领性特征,在时间和地域分布上与国家总体对外开放战略相一致。美国开展对华城市外交主要出于促进经济发展的愿望,但受国内政治与意识形态等因素的制约,所涉城市的地域分布并无明显的阶段性变化。在当前中美关系处于低谷的背景下,尤其应该发挥城市外交的独特作用,为中美关系的稳定与发展注入新动力。

**【关键词】**中美关系;城市外交;友好城市;次国家行为体

**【作者】**刁大明,中国人民大学国际关系学院副教授;邵静怡,中国人民大学国际关系学院硕士研究生。

**【引用】**刁大明、邵静怡《中美城市外交的历史发展与内在逻辑》,《当代美国评论》2022年第3期,第44~62页。

---

\* 感谢《当代美国评论》匿名评审专家和编辑部的修改意见与建议,本文文责自负。

2021年11月16日,中国国家主席习近平在与美国总统拜登举行视频会晤时强调,中美在包括地方合作在内的诸多领域存在广泛的共同利益,应该互通有无、取长补短,做大中美合作的“蛋糕”。<sup>①</sup>事实上,习近平主席始终关注中美地方合作。早在1994年,时任福州市委书记的习近平就曾亲自推动福州市与美国华盛顿州塔科马市(Tacoma)结为友好城市。<sup>②</sup>2012年2月,正在美国访问的时任国家副主席习近平在会见出席中美省州长见面会的两国代表时指出,中美之间富有成效的地方交流合作体现了中美关系互利共赢的本质,也给两国人民带来了实实在在的利益,中美地方合作大有希望、大有可为。<sup>③</sup>

应该看到,作为资金、技术以及人员流动的关键平台,城市已成为国际社会的重要行为体之一。城市外交就是来自不同城市的人与人之间的交往。以城市为平台开展文化、教育和经济交流,增进市民之间、国家之间的了解与信任,为持续促进共同繁荣发展奠定了广泛而坚实的基础。对于当前城市人口皆超过总人口60%的中美两国而言,<sup>④</sup>城市外交必然会成为两国关系发展的重要基础与推动力量。当然,由于中美两国政治体制不同,地方政府在国家框架和府际关系中的地位存在相应差异,导致中美两国在城市外交中形成了不同的行为逻辑乃至产生了一些问题。回顾中美城市外交的发展历程,探究其中的差异与逻辑,将为深入观察中美关系的历史与现状提供次国家层面的视角,并为维护中美关系的稳定与发展提供相对中观乃至微观的特有经验。

## 一 中美城市的早期互动

中美两国早期的互动是以城市作为重要载体的,这也决定了两国关系具有民间性与地方性的特征。其时,中国的口岸城市是对外贸易和民间交流的

① 《习近平同美国总统拜登举行视频会晤》,新华网,2021年11月16日。参见 [http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-11/16/c\\_1128068890.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-11/16/c_1128068890.htm)。

② 《华州州长:与塔科马结成姐妹城市,习近平有远见》,中国新闻网,2015年9月21日。参见 <https://www.chinanews.com.cn/hb/2015/09-21/7534849.shtml>。

③ 《习近平与拜登共同会见中美省州长》,央视网,2012年2月20日。参见 <http://news.cntv.cn/20120220/122086.shtml>。

④ 世界银行2020年公布的数据显示,中国城市人口占总人口的比重为61%,美国为83%。参见“Urban Population (% of Total Population),” The World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS>。

唯一“窗口”进而成为了美国尝试了解中国、接触中国的起点。1784 年 8 月,从纽约出发的美国商船“中国皇后号”抵达广州黄埔港,中美两国首次实现了跨越大洋的经贸交往。在随后的半个世纪里,美国对华贸易额增长 6 倍有余,仅次于英国。<sup>①</sup> 1844 年中美签订《望厦条约》后,清政府被迫对美开放广州、福州、厦门、宁波、上海等城市进行商业活动。在 19 世纪 50 年代即美国对华政策探索期,美国历任驻华专员或公使都频繁前往作为世界观察中国“窗口”的上海。<sup>②</sup> 其时,上海的重要性既在于其在对美贸易中的关键地位,也在于其比广州或澳门更接近清政府的京师,且距离当时太平天国的“天京”更近。与此同时,广州依然是另一个关键城市。美国人在广州更广泛地涉足教育、医疗等行业,如传教士裨治文(Elijah Bridgman)在广州创立了贝满学校,伯驾(Peter Parker)开设了眼科医局。<sup>③</sup> 相比而言,当时中国对美城市交往的渠道较为有限,集中体现为经贸合作和赴美华工。为保护海外华人的权益,清政府先后在檀香山(1879 年)、旧金山(1880 年)及纽约(1883 年)等城市设置了领事馆。<sup>④</sup> 由此可见,在中美两国的早期交往中,上海、广州等口岸大城市担当了“中国代言人”的角色,这些城市的官员代表清政府与美国签订协议并处理涉美纠纷。<sup>⑤</sup>

19 世纪末期,清政府对外签订了多个不平等条约,城市作为美国了解中国、介入中国事务渠道的作用明显下降,但口岸城市在中美贸易中的枢纽地位继续上升。在两次世界大战期间,城市之间的人口流动为后续城市交往的发展埋下了伏笔。上海在第二次世界大战期间接纳了数万名犹太难民,其中很多人在战后前往美国定居,成为了中美包括城市层面在内的民间往来的“使者”。<sup>⑥</sup> 冷战时期,美国对华禁运及两大阵营的对抗导致中美一度隔绝,两国城市互动陷入停滞。直到 20 世纪 70 年代,中美开始放宽对彼此民间往来的限制,两国互派新闻界和科技界代表团参访对方主要城市,相互了解文化、管

① 梁碧莹《略论早期中美贸易的特点》,《史学月刊》,1985 年第 5 期,第 103 页。

② 夏斯云等《走进世界:近现代历史上的上海对外贸易》,上海人民出版社 2018 年版,第 59 页。

③ 陶文钊、何兴强《中美关系史》,中国社会科学出版社 2009 年版,第 8~16 页。

④ 王力《近代中国驻外领事商务报告研究》,上海交通大学出版社 2019 年版,第 33 页。

⑤ 鸦片战争后,清政府的外交思维是“外务处理远离京师”,因此将广州和上海作为处理外交事务的中心。参见梁凤莲《百年城变——十九世纪以来广州的城市演变与文化形成》,花城出版社 2018 年版,第 93 页。

⑥ 于宏源《历史、现在与未来:中美民间外交与上海实践》,《当代世界》,2017 年第 6 期,第 57 页。

理以及经济发展状况 城市再次成为了中美两国认识彼此的“窗口”。<sup>①</sup>

正是看到了中美城市互动的活力与潜力,1978年1月,美国密苏里州圣路易斯市时任市长詹姆斯·F·康威(James F. Conway)推动建立了“圣路易斯-南京筹建友好城市委员会”,中美之间真正意义上的城市外交由此得以在两国建交不久之后正式启程。<sup>②</sup>

## 二 中美城市外交的发展与现状

城市外交是城市政府在国家主权和总体外交战略的框架内,为实现国家总体发展战略、推进城市建设发展,在国家政府的授权或政策指导下所从事的国际交往活动。<sup>③</sup> 城市外交主要表现为参与城市国际组织、建立国际友好城市关系和直接交往等形式。<sup>④</sup> 其中,建立国际友好城市关系是不同国家和地区城市互动中最为稳定且最具影响力的交往模式。一般来说,两座具有缔结友好关系意向的城市首先会建立友好交流关系,之后在开展稳定和多样化合作的基础上,经过双方政府机构和立法机构的批准而缔结为国际友好城市(friendship cities)。2014年,中国人民对外友好协会与美国国际姐妹城市协会(Sister Cities International)共同创办的中美友好城市大会(U. S.-China Sister Cities Conference)是专门负责推动两国城市外交的合作协调机制。<sup>⑤</sup>

① 例如,1972年,美联社代表团参访了中国北京、延安、西安、南京、苏州、上海、广州等城市;同年,中国新闻代表团访问了美国纽约、波士顿、亚特兰大、梅肯、威廉斯堡、华盛顿、芝加哥、丹佛、旧金山、檀香山等城市。参见张常海《在地球的那一边:第一个中国新闻代表团访问美国、加拿大纪实》,中央民族大学出版社,2016年版,第147页;楼淑敏《坚冰初破:中美早期新闻交往秘闻》,《中国新闻周刊》2010年第7期,第74~76页。

② Renée Gray Beaumont, “Gateways to the West: 40 Years of Nanjing-St. Louis Sisterhood Feat,” *The Nanjinger*, March 10, 2019, <https://www.thenanjinger.com/magazine/feature-stories/gateways-to-the-west-40-years-of-nanjing-st-louis-sisterhoodfeat/>.

③ 成都市人民政府外事侨务办公室《城市外交让成都连通世界》,《当代世界》2017年第11期,第73页。

④ 龚铁鹰《国际关系视野中的城市——地位、功能及政治走向》,《世界经济与政治》2004年第8期,第40~42页。

⑤ 事实上,中美之间已建立三个地方政府合作机制,除了中美友好城市大会之外,还有2011年建立的中美省州长论坛(China-U. S. Governors Forum)以及2015年建立的中美省州立法机构合作论坛(China-U. S. Subnational Legislatures Cooperation Forum)。

自1979年11月2日,江苏省南京市与密苏里州圣路易斯市缔结为友好城市、开启中美城市外交以来,截至2021年12月31日,两国已缔结了231对友好城市。<sup>①</sup>在中国,包括直辖市、副省部级城市、地级城市以及县级城市的195个城市已与美国城市缔结友好关系。其中以重庆市(5个)、江苏省无锡市(5个)、北京市(4个)、江苏省常州市(4个)、上海市(4个)以及湖南省长沙市(4个)等城市缔结的美国友城数量最多、最为活跃。而在美国,共有194个城市与中国城市缔结友好关系,其中以夏威夷州檀香山市(5个),以及加利福尼亚州奥克兰市(3个)、旧金山市(3个)、圣迭戈市(3个)、蒙特利公园市(Monterey Park)(3个)等城市缔结的中国友城数量最多。

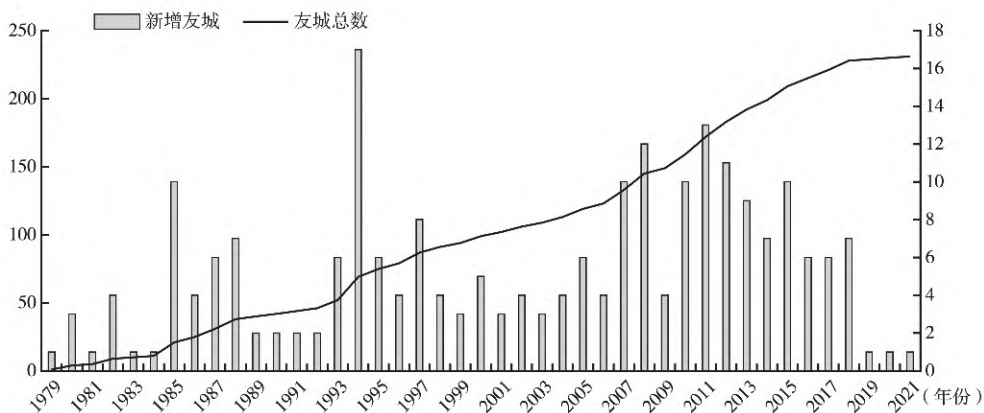


图1 中美友好城市的发展情况(1979—2021年)

资料来源:作者根据中国各省市外事办公室网站公布的友好城市数据以及《中国城市竞争力专题报告(1973—2015)》的附录“中国国际友好城市总表”整理。

如图1所示,与中美关系发展历程相对应,两国城市外交的发展大致可以划分为五个阶段,即初步探索阶段(1979—1983年)、加速发展阶段(1984—1989年)、稳步发展阶段(1990—2007年)、“下沉式增长”阶段(2008—2016年)以及2017年以来的徘徊阶段。如下表1和表2分别展示了不同阶段中美两国友好城市的地理分布,表3则反映了在不同阶段与美国城市缔结友好关系的中国城市在行政级别上的分布情况。

<sup>①</sup> 参见中国各省市外事办公室网站所公布的国际友好城市数据。

表 1 与美国城市缔结友好关系的中国城市的区域分布<sup>①</sup>统计(1979—2021年)

地区	1979— 1983年	1984— 1989年	1990— 2007年	2008— 2016年	2017— 2021年	总计
东部	80%	70%	65.6%	47.6%	62.5%	60.2%
西部	10%	13.3%	10.8%	23.2%	25%	16.5%
中部	10%	16.6%	23.7%	29.3%	12.5%	23.4%
共计数量(个)	10	30	93	82	16	231

资料来源:作者自制。

表 2 与中国城市缔结友好关系的美国城市的区域分布<sup>②</sup>统计(1979—2021年)

地区	1979— 1983年	1984— 1989年	1990— 2007年	2008— 2016年	2017— 2021年	总计
西部	40%	30%	43%	37.8%	50.1%	49.8%
中西部	10%	33.3%	15.1%	13.4%	18.8%	16.9%
南部	10%	33.3%	23.7%	37.8%	18.8%	29%
东北部	40%	3.3%	18.3%	11.0%	12.5%	14.3%
共计数量(个)	10	30	93	82	16	231

资料来源:作者自制。

表 3 与美国城市缔结友好关系的中国城市的行政级别统计(1979—2021年)

行政级别	1979— 1983年	1984— 1989年	1990— 2007年	2008— 2016年	2017— 2021年	总计
直辖市	30%	6.6%	1.1%	1.2%	0%	3.5%
副省级市/计划单列市	60%	26.6%	3.2%	4.9%	6.1%	9.1%
地级市	10%	66.6%	78.5%	53.7%	56.3%	63.6%
县级市	0%	0%	17.2%	40.2%	37.5%	23.8%
共计数量(个)	10	30	93	82	16	231

资料来源:作者自制。

① 中国三大经济地理分区的情况参见杨武主编《中国经济地理》,中央民族大学出版社,2006年版,第448~449页。

② 美国地区划分以美国人口普查局的划分为准。参见“Geography Division,” U. S. Census Bureau, [https://www2.census.gov/geo/pdfs/maps-data/maps/reference/us\\_regdiv.pdf](https://www2.census.gov/geo/pdfs/maps-data/maps/reference/us_regdiv.pdf)。

初步探索阶段(1979—1983年)。中美正式建交的1979年也是中国地方政府外事职权恢复的关键一年,城市外事权限的扩大为中美城市外交的发展提供了有利条件。在其后的5年中,两国共建立了10对友好城市,平均每年两对。其中所涉中国城市大多位于东部沿海地区,内陆城市仅有武汉市和当时仍属四川省但已被定为计划单列市的重庆市,两者也是城市规模较大、经济发展具有影响力的城市。美国的10个城市从地理分布看则较为多样,既有东西海岸城市,也有中部内陆城市,既有如纽约市、波士顿市、旧金山市、洛杉矶市、西雅图市、费城和匹兹堡市等在美国甚至国际上极具影响力的大城市,也有如加州奥克兰市、田纳西州查塔努加市(Chattanooga)以及圣路易斯市等区域性城市。从城市行政级别来看,北京市、上海市、天津市均为直辖市,南京市、广州市等为副省级城市。在中美建交初期的城市外交探索阶段,尽管两国友好城市数量不多,但这些城市都具有良好的经济基础以及较强的地区乃至国际影响力。需要指出的是,该阶段的中美两国对发展友好城市关系都较为审慎,主要体现为政府代表团互访、安排参观活动等礼节性交流,实质性合作相对有限,但中美城市外交确实迈出了关键的第一步。<sup>①</sup>

加速发展阶段(1984—1989年)。20世纪80年代,中美关系进入全面发展时期,两国在经贸、技术乃至军事领域的合作发展迅速,高层互访频繁。<sup>②</sup>1984年到1985年,中美两国领导人实现了建交以来的首次互访,为中美关系平稳发展奠定了基础。1984年,中国决定开放14个沿海大中型港口城市,此举直接推动中美城市外交迎来第一次高潮。同年,北京市和华盛顿特区正式缔结友好城市关系。中美两国在这一阶段新缔结的友好城市的数量较前一阶段显著增加,仅1985年一年就有10对城市缔结友好关系,这一阶段的6年间共计缔结友城30对,平均每年5对,增速是前一阶段的两倍多。从地理和行政级别分布看,与美国城市缔结友好关系的中国城市虽仍有七成位于东部地区,但中西部城市所占比重有所上升;除直辖市和副省级城市外,地级市占据了66.6%的高比例,中美城市外交逐渐呈现出全方位与多层次的发展格局。值得一提的是,西藏自治区拉萨市于1987年与美国科罗拉多州博尔德市

① 例如,1980年1月28日,上海市与旧金山市缔结友好城市前后,首先主要由市领导率团出访友城,随后两市才逐渐开始在经贸、科技、文化等领域频繁开展交流活动。参见赵丕涛:《友谊桥梁连五洲——上海外事五十年回顾》,《当代世界》,1999年第10期,第4~6页。

② 陶文钊《中美关系史》(下卷),上海人民出版社2016年版,第168~187页。

(Boulder) 缔结友好关系,两个城市因同样的高海拔与雪山地形而结缘。<sup>①</sup> 与中国城市缔结友好关系的美国城市中只有约 1/3 位于东西海岸地区,其他大多为内陆城市,且基本是州府城市或州内中小型城市。值得注意的是,这些美国城市中约有一半来自农业州或农业地区,如加利福尼亚州、得克萨斯州及艾奥瓦州等,这反映了该阶段中美城市外交突出聚焦于推动两国农业技术交流与合作。<sup>②</sup> 总体而言,该阶段中美两国之间友好城市数量持续增加、分布范围持续扩大,而且两国在经贸、农业、教育等领域的实质性地方合作初现雏形。

稳步发展阶段(1990—2007年)。受总体关系影响,1989年之后的中美城市外交出现了一些波动,如在1990年和1991年两年仅新增4对友好城市,但两国在国家层面和次国家层面交往的总体趋势并未受到方向性影响。1992年,邓小平“南巡讲话”释放了中国坚定扩大改革开放的明确信号,中美关系迅速回温,新增友城的数量从1993年的6对上升为1994年创纪录的17对。随后的中美关系发展并非一帆风顺,世纪之交先后出现的“炸馆事件”和“南海撞机事件”再次使两国关系陷入低谷。与此同时,在对美城市外交中,以东部沿海地级市为主的中国城市参与也进入相对饱和的复杂状态。但即便如此,中美城市外交仍保持了稳中有升的发展态势,在这一阶段的18年中新缔结93对友好城市,年均新增超过5对。从中国城市的行政级别看,不同于前两个阶段以大城市为主,该阶段有近八成的城市为地级市。其原因在于,20世纪90年代后,中国的对外开放步入新阶段,先后批准开放13个沿边城市、6个长江沿岸城市以及18个内陆省会城市,越来越多的地级市参与到对外交流当中。<sup>③</sup> 在对外交往过程中城市逐渐形成了独特的对外交往需求,进

① 《专访:我目睹了西藏的巨大变化——访美国“博尔德-拉萨城市项目”总裁比尔·沃诺克》新华网,2017年10月14日。参见 [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/world/2017-10/14/c\\_1121803447.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/world/2017-10/14/c_1121803447.htm)。

② 例如,1986年9月,河北省石家庄市农业考察团前往美国友城艾奥瓦州得梅因市(Des Moines)进行考察,获得农业种质资源28种37份,两市就农业技术等具体事宜进行了商谈交流。参见河北省地方志编纂委员会编《河北省志·第69卷·外事志》,河北人民出版社,1995年版,第157页。又如,1994年,吉林省长春市副市长率领农业代表团出访美国考察粮食加工等。参见长春市地方志编纂委员会编《长春年鉴(1995)》,吉林人民出版社,1995年版,第64页。

③ 《我国区域规划的历史回顾》,中华人民共和国国务院新闻办公室,2010年2月6日。参见 <http://www.scio.gov.cn/ztk/xwfb/04/5/document/542305/542305.htm>。



一步推动了城市外交。<sup>①</sup> 部分沿海和内陆城市的进一步开放不仅拓展了城市外交的深度,还提高了城市参与对外交流的广度。而在该阶段,美国东西海岸城市也更为积极地参与中美交往,特别是加利福尼亚州的 24 个城市与中国城市缔结了姐妹城市(sister cities),紧随其后的是西南部、东北部以及五大湖地区的美国城市。

在这一阶段,中美友好城市交往的稳步有序还表现在制度化与多样化上。1996 年,中国政府发布《关于地方外事工作的若干规定》,明确提出中国外事工作“统一领导、归口管理、分级负责、协调配合”的管理体制;<sup>②</sup>2001 年至 2002 年,中国友好城市的管理工作得到进一步规范,中国政府加强了对地方参与对外事务的指导,城市外交逐步呈现出制度化、规范化态势。<sup>③</sup>与此同时,中美友好城市围绕农业、工业、教育、金融服务等地方特色产业开展多样化合作,以满足不同城市发展的各种需要。例如,海南省海口市和俄克拉何马州首府俄克拉何马城(Oklahoma City)达成了天然气合作项目;<sup>④</sup>河南省郑州市与弗吉尼亚州里士满市(Richmond)则较为关注教育议题并达成一系列成果;<sup>⑤</sup>而上海市与其友城休斯敦市、芝加哥市都是金融业发达的大城市,易于在金融领域进行深入交流与合作。此外,该阶段的中美友好城市交往还聚焦一系列特色项目,如 1995 年举办了首届姐妹城市交流会,该机制是中美多边城市外交的初始平台。<sup>⑥</sup>

“下沉式增长”阶段(2008—2016 年)。2008 年之后,北京夏季奥运会和

① Rogier van der Pluijm, Jan Melissen, “City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Relations,” Netherlands Institute of International Relations Clingendael, April 2007, p. 25.

② 张春《地方参与中非合作研究》,上海人民出版社 2015 年版,第 46 页《1997 年四川省外事年鉴》,中共四川省委外事工作委员会办公室,2008 年 6 月 4 日。参见 [https://www.scwsb.gov.cn/swzs/jsnj/200806/t20080604\\_4503.html](https://www.scwsb.gov.cn/swzs/jsnj/200806/t20080604_4503.html)。

③ 张骥、丁媛媛《中国民间外交、地方外交与人文交流 70 年——人民的外交》,《国际展望》,2019 年第 5 期,第 63 页。

④ 《海口市与美国俄克拉何马市缔结友好城市》,海南史志网。参见 <http://www.hnszw.org.cn/data/news/2009/04/40095/>。

⑤ 《美国里士满市》,郑州市人民政府外事办公室,2015 年 11 月 2 日。参见 <http://zzfz.zhengzhou.gov.cn/yhcs/2342690.jhtml>。

⑥ Sister Cities International, *Peace Through People: 50 Years of Global Citizenship* (Louisville: Bulter Books, 2006), p. 157.

亚太经合组织(APEC)领导人非正式会议、二十国集团领导人杭州峰会等中国举办的重大国际活动,向世界展示了改革开放以来中国城市的新面貌。中美两国在该阶段共缔结82对友好城市,平均每年新增9.1对。具体而言,这一阶段的中美城市外交以“下沉式增长”为主要特征。所涉及的中国城市中,县级市占40.2%,其中西部地区特别是陕西省和甘肃省城市的参与度显著上升。这就意味着,参与中美城市外交的中国城市不再以东部沿海地区为主体,而是全方位扩大到了内陆地区。从美国方面看,在该阶段,其西部和南部地区的城市对与中国城市缔结友好关系表现出更大兴趣。西部地区仍然以加利福尼亚州的城市为主;南部地区与中国城市缔结友好关系的城市达到31个,占比为37%,其中得克萨斯州6个、北卡罗来纳州4个,南卡罗来纳州和西弗吉尼亚州都在该阶段首次与中国城市缔结了友好城市关系。总之,中美城市外交覆盖的范围持续扩展,以往参与较少或未参与地区的城市也纷纷参与其中,这在中美两国间塑造了更多新兴的“利益攸关城市”。正是在该阶段,频繁的城市外交和快速增长的友好城市数量催生了中美友好城市大会等合作协调机制。

徘徊阶段(2017年至今)。2017年以来,中美关系由于美方极端与错误的对华政策而陷入困境,美国对华民意恶化。<sup>①</sup>2017年到2021年,中美两国新缔结友好城市16对,平均每年3.2对,仅略高于两国建交之初的起步阶段。2019年到2021年,每年都仅缔结一对,分别是海南省文昌市与华盛顿州斯特莱库姆市(Steilacoom)、四川省成都市与田纳西州纳什维尔市(Nashville)以及福建省福州市与夏威夷州檀香山市。当然,中美关系出现的波折并没有彻底中断两国正常的城市交往。2019年,在休斯敦市举行的中美友好城市大会还是吸引了来自中国16个省及直辖市、21个城市和美国11个州21个城市的200多名代表参会。<sup>②</sup>在此次会议期间,美国国际姐妹城市协会副董事长卡罗尔·洛佩斯(Carol Lopez)公开表示,在中美关系面临困境时,地方层面的交流至关重要。<sup>③</sup>此外,突如其来的新冠肺炎疫情导致跨国人员流动的难度显著

① 参见 <https://news.gallup.com/poll/1627/china.aspx>。

② 《第四届中美友城大会在美举办》,中国人民对外友好协会,2019年7月17日。参见 <https://cpaffc.org.cn/index/news/detail/id/4200/lang/>。

③ Zhao Huanxin, “Sister-Cities Officials to Meet in Houston,” *China Daily*, March 15, 2019, <https://global.chinadaily.com.cn/a/201903/15/WS5c8bbdeea3106c65c34eee81.html>。

上升,即便是过去已达成缔结友好关系意向的城市也很难前往对方国家及城市进行考察交流。客观而言,中美关系的下滑和新冠肺炎疫情的挑战给中美城市交往带来了前所未有的双重冲击。

### 三 中美城市外交的内在逻辑

回顾 40 多年来中美友好城市的交往历程,可以看到中美两国的城市外交展现出相似的风格和趋势。一方面,中美城市外交的发展恰逢经济全球化与信息化浪潮推动城市在国际事务中扮演日益重要角色的历史阶段。经济全球化塑造了以城市为中心的空间格局,信息化带来了城市“流动空间”的构建,两者相互作用推动了全球城市的形成与发展。<sup>①</sup>在资本、知识、信息等市场要素在全球范围内流动的过程中,城市逐渐成为关键节点。特别是那些较多参与国际事务的大型城市,成为国际社会关系网络中的关键角色,提供承载多层面的全球治理互动的重要平台。比如,在美国,仅有 41.4% 的小型城市积极结交友好城市并参与相关国际交流合作活动,而在大型城市的参与比例则高达 83.4%。<sup>②</sup>

另一方面,中美城市外交的发展也正逢两国内部各层次政府权责关系逐渐调整的历史阶段。从 1979 年开始,中国中央政府对地方政府不断分权让利,作为经济活动主体之一的地方政府具有强烈的动机通过招商引资拉动地方经济增长,国际化进而成为地方政府的一个政策首选。<sup>③</sup>美国联邦政府的权力虽然逐步扩大,州政府的权力相应缩小,但在政府与私人资本合作 (public-private partnership) 等地方创业主张的驱动下,地方政府更有动力参与国际交流与合作。<sup>④</sup>同时,也必须看到,由于中美两国在诸多领域与不同层面的较大差异,两国城市外交在制度安排、发展诉求等维度也展现出不同的逻辑。

---

① 周振华《崛起中的全球城市——理论框架及中国模式研究》,上海人民出版社,2008 年版,第 37 页。

② John Kincaid, “The International Competence of U. S. States and Their Local Governments,” *Regional & Federal Studies*, Vol. 9, No. 1, 1999, p. 128.

③ 苏长和《国际化与地方的全球联系——中国地方的国际化研究(1979—2008 年)》,《世界经济与政治》2008 年第 11 期,第 26 页。

④ Rolf D. Cremer et al., “International Sister-Cities: Bridging the Global-Local Divide,” *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 60, No. 1, 2001, p. 378.

### (一) 中美缔结友好城市关系的机制不同

中美友好城市关系缔结机制的不同源自两国国家结构形式及府际关系等基本制度安排的差异。众所周知,中国国家结构形式总体上是单一制,各城市政府部门接受中央政府及上级政府部门的垂直领导。而美国为联邦制国家,州政府和地方政府都不直接接受联邦政府的领导。依照“狄龙规则”(Dillon's Rule),美国城市等地方政府由各州立法机构批准设立,但其运作、决策等则相对独立。<sup>①</sup>这就意味着,中国城市的对外交往基本上是国家总体外交安排的一个体现,不但要服务于国家外交,而且也要服从于国家层面对外战略与政策的总体安排。<sup>②</sup>相比而言,美国城市的对外交往具有较大的自主性,与联邦政府层面的对外战略与外交政策看似可以不存在直接的必然联系。

由于制度安排上的差异,中美在推进城市外交中呈现出不同的机制与运行模式。就中国而言,中国人民对外友好协会负责协调管理国际友好城市的相关事务,推进中外城市等地方政府的交流与合作,其定位是从事民间外交工作的全国性人民团体,由外交部代管。<sup>③</sup>如果某一城市有意向与国外的城市建立友好合作关系,需先获得所在省、自治区、直辖市人民政府的批准,再经友协确认后由外交部批准方可进行合作。<sup>④</sup>由此可见,中国的城市外交机制是“外交部—对外友协—省(自治区、直辖市)政府—城市”的运行模式。

就美国而言,协调城市外交的机构主要是国际姐妹城市协会。这个不具备党派属性的非营利组织目前拥有500多个会员城市和数万名志愿者。不可否认的是,该协会仍然会受到联邦政府及其外交政策潜在的巨大影响。比如,该协会在成立初期除了接受各城市的捐款之外,还接受了美国新闻署负责的“城市外交”项目的拨款支持。1970年之后,“城市外交”项目直接转由美国国务院教育与文化事务局(The Bureau of Educational and Cultural Affairs)负责。<sup>⑤</sup>于是,看似由非政府组织负责协调的美国城市外交机制在现实中呈现

① 张光《美国地方政府的设置》,《政治学研究》2004年第1期,第92~102页。

② 张鹏《论地方部门作为对外关系中的“有限参与行为体”》,《世界经济与政治》2018年第8期,第139~155页。

③ 《中华人民共和国外交部主要职责》,中华人民共和国外交部。参见 [http://www.fmprc.gov.cn/wjb\\_673085/zyzz\\_673087/](http://www.fmprc.gov.cn/wjb_673085/zyzz_673087/)。

④ 《友好城市工作管理规定》,内蒙古自治区人民政府外事办公室。参见 <http://www.nmgfao.gov.cn/index.php?c=article&id=1308>。

⑤ Sister Cities International, *Peace Through People: 50 Years of Global Citizenship*, p. 57.

出“国务院—国际姐妹城市协会—城市”的运行模式,只是绕开了需要州政府批准的环节。美国国务院的这种“幕后角色”意味着美国城市在对外交往时,至少不能偏离美国整体外交战略需求与政策导向,甚至在必要时还要密切配合国家的战略与政策。<sup>①</sup>比如,第二次世界大战后,美国通过城市外交对日本的援助乃至影响,无疑是其盟友战略的重要一环。<sup>②</sup>20 世纪 70 年代,美国与第三世界国家开展的“关注非洲”(Emphasis Africa)、“技术辅助”(Technical Assistance Program)等城市技术交流项目,也是其提升国家形象的一种手段。<sup>③</sup>而在 1989 年,美国和苏联在塔什干举行的两国首届姐妹城市大会,也可被视为美国“超越遏制”战略的具体落实。<sup>④</sup>值得注意的是,美国的城市并非必须参与国际姐妹城市协会并成为其会员才能进行对外交往,但这并不意味着这些城市的对外交往具有完全的独立性与自主性。虽然美国城市的地方政府基本上可以自行签订相关协议,但国会始终拥有废除任何其判定的损害美国国家利益、违反美国对外政策的协议的权力。<sup>⑤</sup>这也意味着,美国联邦政府仍可要求城市外交要符合国家层面的外交战略与政策方向,至少要避免南辕北辙或“唱反调”等极端情况的出现。<sup>⑥</sup>

## (二) 中美城市外交的动机与诉求不同

在不同的友好城市关系缔结机制的塑造下,中美两国的城市外交行为在一定程度上表现出了不同的动机与诉求。在通常情况下,历史渊源、经济利益、意识形态观念、地名相近、地理位置关系等因素都发挥着重要作用。<sup>⑦</sup>中

① 刁大明《美国:州的国际化进程》,载李小林主编《城市外交:理论与实践》,社会科学文献出版社 2016 年版,第 131 页。

② Grace Ruch Clegg, “Sister Cities: Seedbed for the Grassroots of U. S. -Japan Relations,” Sasakawa Peace Foundation USA, May 23, 2018, [https://spfusa.org/research/sister-cities-seedbed-for-the-grassroots-of-u-s-japan-relations/#\\_ftn1](https://spfusa.org/research/sister-cities-seedbed-for-the-grassroots-of-u-s-japan-relations/#_ftn1).

③ Sister Cities International: *Peace Through People: 50 Years of Global Citizenship*, pp. 64-88.

④ Ibid., p. 136.

⑤ John Kincaid, “The International Competence of U. S. States and Their Local Governments,” p. 129.

⑥ “Sister Cities International Policy and Recommendation,” Reno.gov, <https://www.reno.gov/home/showdocument?id=57381>.

⑦ Wilber Zelinsky, “The Twinning of the World Sister Cities in Geographic and Historical Perspective,” *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 81, No. 1, 1991, pp. 1-31.

国友协也总结性地提出了城市交往的“五缘”,即“地缘”“俗缘”“情缘”“语缘”“机缘”。<sup>①</sup> 总体而言,缔结友好城市关系主要是为了在不同层面和不同议题上深化合作与共促发展。中美两国的城市外交更多强调了加强经济合作与发展的动机与诉求。相对而言,中国对美城市外交更明显地表现出与国家对外开放、持续推动区域经济发展的目标相一致的发展倾向,并与国家战略对接、以国家总体对外开放战略为指导。<sup>②</sup> 与美国城市缔结友好关系的中国城市呈现出从东部沿海地区向中部和西部内陆地区扩展,从直辖市、副省级城市向地级市、县级市辐射的趋势。20世纪80年代,沿海地区的大城市是中国对外交往与开放的主力军;而21世纪以来,中部和西部地区缔结中美友好城市的数量显著上升,县级市的对外交往也有所增加。目前与美国城市缔结友好关系的中国城市在区域分布上仍明显集中在东部沿海地区,西部地区的数量偏少,青海省和宁夏回族自治区的各城市仍然没有美国友城。这种地理分布的不均衡性,在一定程度上反映出中国经济发展不平衡的客观状况。

相比而言,美国城市在与中国城市建立友好城市关系的过程中也表现出促进其经济发展的目标意向,这直接表现为有更多的美国太平洋沿岸地区的城市与中国城市缔结友好关系。比如,仅加利福尼亚州一州就有44个城市与中国缔结了58对友好城市,在美国位列第一;与中国城市缔结友好关系的美国城市中平均每四个就有一个来自加利福尼亚州,旧金山等大城市更是在中国友好城市专设了加强经贸、文化、教育与旅游等领域交往的办事处或办公室。<sup>③</sup> 但与此同时,美国城市外交也受到地缘政治、意识形态及其他因素的影响。比如,在全美意识形态最为保守的13个州中,中美友好城市的数量平均仅为1.4对,远低于4.5对的全美平均水平,而且在这些为数有限的友好城市中,有70%是21世纪以来陆续缔结的,蒙大拿、怀俄明、北达科他、南达科他、密西西比、爱达荷等六州至今仍没有任何城市与中国城市缔结友好关系,这在

① 李新玉、许晏清《中国特色的城市外交》,载李小林主编《城市外交:理论与实践》,社会科学文献出版社2016年版,第68页。

② 赵可金《嵌入式外交:对中国城市外交的一种理论解释》,《世界经济与政治》,2014年第11期,第151页。

③ 《湾区委员会在上海设立办事处》,中华人民共和国驻旧金山总领事馆经济商务处,2009年8月14日。参见 <http://sanfrancisco.mofcom.gov.cn/article/jmxw/200908/20090806457629.shtml>。

很大程度上表明保守的政治立场与价值观对中美城市外交产生了消极影响。<sup>①</sup>此外,美国的对华城市外交虽然也存在从大城市逐渐向中小城市扩展的趋势,但未明显呈现出不同时期的阶段性变化。

值得注意的是,中美两国开展城市外交的动机与诉求的差异在一定程度上导致了不对称的友好城市关系。在中美所缔结的友好城市中存在一些城市的诉求在互动中无法得到有效回应,从而出现后续动力不足甚至互动“停摆”等情况。比如,两个城市最初缔结友好关系的原因可能是在两国交往中有过某些特有的共同经历或过往交集,但两者在随后的互动中发现这种历史渊源不足以弥合双方在现实中的差异性,更不足以提供回应对方诉求的能力,进而可能会降低城市外交应有的效果,甚至导致出现城市外交“有名无实”、友城之间无法开展有效务实合作的现实困境。<sup>②</sup>再如,中美友好城市中也存在因在某个特定领域可以合作而缔结友好关系的情况,但这种单一议题的合作难以确保两个城市能够进行全面且长期的互动。<sup>③</sup>面对这些情况,中方曾依照《友好城市工作管理规定》的相关条例注销过国际友好城市关系,以确保城市外交的有效性与高质量。<sup>④</sup>

#### 四 城市外交对中美关系的塑造

城市外交可以被视为一种以城市为载体进行的经济外交、人民外交和文

---

① 美国意识形态最为保守的 13 个州是蒙大拿州、北达科他州、南达科他州、爱达荷州、怀俄明州、犹他州、俄克拉何马州、阿肯色州、亚拉巴马州、密西西比州、田纳西州、南卡罗来纳州以及路易斯安那州。参见 Frank Newport, “Wyoming, North Dakota and Mississippi Most Conservative,” Gallup, January 31, 2017, <https://news.gallup.com/poll/203204/wyoming-north-dakota-mississippi-conservative.aspx>。

② 《那些被“注销”的友城:吃吃饭、串串门难牢固》,《参考消息》,2015 年 3 月 6 日。参见 <http://ihl.cankaoxiaoxi.com/2015/0306/693864.shtml>。

③ 以 1995 年缔结友好城市关系的山西省阳泉市与纽约州芒特弗农市(Mount Vernon)为例,两市结好初期达成了一系列贸易和旅游业的投资协议,但随后两市交往出现停滞,中国人民对外友好协会于 2015 年注销其友好城市关系。参见 F. Romall Smalls, “China and Mount Vernon Sign Joint Pact,” *The New York Times*, November 9, 1997, <https://www.nytimes.com/1997/11/09/nyregion/china-and-mount-vernon-sign-joint-pact.html>。

④ 陈楠《全球化时代的城市外交:动力机制与路径选择》,《国际观察》,2017 年第 5 期,第 96~97 页。

化外交。<sup>①</sup>对中美两国而言,城市特别是大中型城市作为次国家行为体积极开展城市外交,在客观上推动了两国在经济、社会和文化等多领域的交流,对塑造中美关系的稳定与发展持续发挥了重要且积极的作用。

第一,中美城市外交往往聚焦经济、社会、文化等领域,不涉及国家安全等“高政治”层次,因而可以成为改善或至少是稳定中美关系的重要抓手。相比而言,中美友好城市之间的经贸联系更稳定、民间文化活动更丰富,这就决定了中美城市外交对增进两国人民的相互理解和保持地方层面的交流具有积极作用。近年来,随着全球性挑战不断加剧,中美两国城市之间的合作越来越多地涉及反恐、救灾、疫情防控、环境保护等诸多可能与国家层面的安全议题相关的领域。例如,2021年5月27日,中国友协和美国加州-中国气候研究院共同举办“中美地方应对气候变化”系列视频对话会。中美两国多个城市的负责人参会,就落实《巴黎协定》、应对气候危机以及实现低碳绿色转型发展等议题进行了广泛而深入的交流。此次活动是两国签署的《中美应对气候危机联合声明》在地方层面的一次重要实践,有助于中美在气候变化领域继续保持稳定与密切的沟通与合作。<sup>②</sup>

第二,中美城市外交更易摆脱意识形态和政治因素的干扰与束缚,有助于增强中美关系的民意基础,从而在两国关系中充当“润滑剂”。如前文所述,1989年中美关系一度陷入低谷,城市外交也受到了牵动,如纽约市与北京市中断了友好城市互动,一些城市还出现外资企业撤资和外国专家撤离等情况。<sup>③</sup>但总体而言,中美两国大多数的友好城市关系并未就此停滞。相反,中国地方政府加强推动了地方交流。例如,1990年7月,中国市长代表团访问美国;<sup>④</sup>为进一步支持、促进与各国友好城市间的友好合作,上海国际友好城市交流事业发展基金会在1990年9月宣布成立,旧金山等美国城市的代表到

① 国家发改委城市和小城镇改革发展中心课题组《中国城镇化2014年度报告:转型、改革与创新》,中国发展出版社,2016年版,第251页。

② 《中美地方应对气候变化系列对话首场对话在线上举行》,中国人民对外友好协会,2021年5月27日。参见<https://www.cpaffc.org.cn/index/news/detail/id/7284/lang/1.html>。

③ “New York Suspends Sister City Tie to Beijing,” UPI, June 7, 1989, <https://www.upi.com/Archives/1989/06/07/New-York-suspends-sister-city-tie-to-Beijing/5383613195200/>。

④ 周汉民《上海浦东——中国改革开放的样板》,载韩淑芳主编《口述:城市的故事》,中国文史出版社,2018年版,第19页。



会祝贺。<sup>①</sup>中美城市之间的互动加快了中美关系的回暖,反映了两国人民推进发展互利共赢的中美关系的共同愿望。此外,友好城市关系也正在成为中美两国进行沟通的新途径。例如,1987年,美国纽约国际移民基金会(International Immigrants Foundation)允许来自中国台湾地区的团体使用所谓“中华民国”的旗帜,时任北京市领导为此直接致函纽约市政府,后者及时叫停了该行为。<sup>②</sup>

第三,中美城市外交有助于各层面的参与者彼此形成积极至少是务实的态度。城市外交的核心是人与人的交往,会对参与城市外交活动的地方官员、民众以及地方企业等形成对彼此的积极认知起到塑造作用,从而对中美关系产生整体性与持久性的影响。事实上,出任美国总统、国会议员、联邦政府官员以及州长等职位的美国政治人物不乏具有地方从政经历者。如果他们在地方从政期间接触过中美城市活动,就有可能对他们的“中国观”“中美关系观”形成较为关键的早期塑造,进而影响其未来的对华态度。同时,在开展城市外交的过程中,美国普通民众得以客观了解和认识中国,地方企业得以在友好城市的平台上发展对华贸易,这些都对发展中美关系和形成良好的对华民意基础具有一定的积极意义。这种“为国交友”“广交朋友”的社会效果也是城市外交对中美关系的特有贡献。

近年来,面对中美关系下滑和新冠肺炎疫情肆虐的巨大挑战,中美城市之间仍保持了互动与合作。一方面,在应对新冠肺炎疫情的背景下,友好城市关系成为中美民间合作抗击疫情、协力推进经济复苏的重要渠道。据不完全统计,截至2020年7月,美国有22个州的29个城市向中国地方捐助防疫物资;中国则有20个省(自治区、直辖市)的34个城市向美国友好州市及相关组织捐赠了超过211万只口罩和3.6万套防护服。<sup>③</sup>此外,中美友好城市还开展了一系列“云上”活动,如江西省景德镇市与威斯康星州多尔县(Door County)通过视频连线进行了旅游业发展交流;北京市海淀区与密歇根州兰辛市

① 《上海外事志 下编第九篇:第二章 对外友好团体》,上海地方志办公室,2004年2月25日。参见 [http://www.shtong.gov.cn/dfz\\_web/DFZ/ZhangInfo?idnode=70108&tableName=userobject1a&id=-1](http://www.shtong.gov.cn/dfz_web/DFZ/ZhangInfo?idnode=70108&tableName=userobject1a&id=-1)。

② 陈嘉陵主编《地方政府手册》,武汉工业大学出版社,1989年版,第443~444页。

③ 《中美民间抗疫合作分析——现状、挑战及展望》,全球化智库,2020年7月,第8~11页。参见 <http://www.ccg.org.cn/archives/57413>。

(Lansing) 共同举办了“云上教育论坛”。<sup>①</sup> 另一方面,友好城市关系的“低政治”与灵活性对处于历史低位的中美关系也具有一定的“止损”作用。比如,2020年4月,成都市和纳什维尔市缔结为国际友好城市关系。这对友好城市另辟蹊径,共同举办“音乐之都城市大会”,在音乐、文创产业等领域进行了一系列卓有成效的交流与合作,增进了中美两国民众与社会层面的沟通,有助于改善两国的舆论环境。<sup>②</sup> 由此可见,尽管中美两国新增友好城市的数量有所下降,但具有“存量优势”的中美城市外交仍能够在双边关系中发挥稳定器与推进器的积极作用。“中美关系发展得益于两国地方和人民支持,未来仍然要依靠地方、造福地方”。<sup>③</sup>

## 五 结语

城市外交是国家关系落地见效的承载地,是凝聚人心、打造民心工程的重要载体。<sup>④</sup> 中美建交40多年来,两国城市外交逐步走向制度化与规范化,从单一议题的合作发展为涵盖经贸、人文、社会、城市管理等多领域合作的立体式关系。城市外交已成为中美关系的重要组成部分。

当前,百年变局与世纪疫情叠加,中美关系处于历史低位,特别是在美国对华民意持续且空前恶化的现实挑战下,中美两国之间的城市互动出现增速放缓、交往受限的困境。中美友好城市关系也被某些美国政客“污名化”,如2021年3月,多名共和党籍国会参议员提出所谓“姐妹城市透明法案”(Sister City Transparency Act),叫嚣要加强对中美友好城市的监管和审查。<sup>⑤</sup> 但从另

① 《景德镇市与美国门县市举行友好城市视频交流会议》,景德镇市人民政府外事办公室,2021年9月18日,<http://wb.jdz.gov.cn/zwzx/gzdt/t770740.shtml> 《中美地方友城云上牵手:海淀·兰辛教育论坛成功举办》,北京市海淀区人民政府,2021年6月2日。参见[http://hdql.bjhd.gov.cn/xwzh/qlyw/202106/t20210602\\_4468062.htm](http://hdql.bjhd.gov.cn/xwzh/qlyw/202106/t20210602_4468062.htm)。

② Paul Welitzkin, “Chengdu Looks to Nashville for a ‘Music City’ Assist,” *China Daily*, May 3, 2018, <https://www.chinadaily.com.cn/a/201805/03/WS5aeaa9a4a3105cdcf651bc94.html>。

③ 《习近平出席中美省州长论坛》,新华网,2015年9月23日。参见[http://www.xinhuanet.com//world/2015-09/23/c\\_1116651855.htm](http://www.xinhuanet.com//world/2015-09/23/c_1116651855.htm)。

④ 林松添《积极开创新时代民间外交工作新局面》,《国际问题研究》,2022年第1期,第29页。

⑤ “S. 710 Sister City Transparency Act,” 117th Congress (2021-2022), <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/710/text>。

一个角度看,中美城市外交也面临新的机遇。一方面,中美关系跌宕起伏的历史经验足以证明,包括城市互动在内的地方与民间交往有助于稳定乃至改善两国关系,这决定了城市外交在当下能够发挥关键且独特的作用。另一方面,中美两国已建立 231 对友好城市,形成了民间交往的良性机制,并积累了一定的存量。如果能全面激活且有效利用这些机制与存量,那么城市外交可以起到遏止美国对华民意继续恶化甚至使之逐渐改善的作用,为中美关系的发展源源不断地注入新动力。

中美城市外交不仅是中美关系的稳定器与润滑剂,也必将为中美关系的稳定与健康发展奠定坚实的基础。正如 2013 年 5 月,习近平主席在会见来访的美国加州洛杉矶市市长时所指出的,中美关系根基在地方、在民间、在基层。中美关系的发展离不开地方交流合作,更离不开两国人民的广泛参与和积极支持。中美双方要从地方做起、从民间做起、从基层做起,发挥地方特色,实现优势互补,通过实实在在的合作,夯实中美关系的社会基础。<sup>①</sup>

【责任编辑:王 俊】

---

① 《国家主席习近平会见美国洛杉矶市市长维拉莱戈萨》,中国政府网,2013 年 5 月 28 日。  
参见 [http://www.gov.cn/govweb/ldhd/2013-05/28/content\\_2413175.htm](http://www.gov.cn/govweb/ldhd/2013-05/28/content_2413175.htm)。

## **National Governance and China – U. S. Relations**

**HU Ran , WANG Jisi**

[Abstract] The current China-U. S. relations is in the toughest time since the establishment of diplomatic ties , as much as it's unprecedented in human history. In this article , the relations of more than forty years are divided into four phases to reveal how the national governance agendas and challenges in both countries impact China-U. S. relations , particularly how they have shaped the course of the bilateral relationship. It's concluded that the foreign policy of a great power haunted by domestic politics would mostly turn inward. The domestic politics and governance agendas in both China and the U. S. will play a decisive role on whether the two would head for peaceful coexistence with benign competition or sink into an all-out confrontation.

[Keywords] China-U. S. Relations; Foreign Policy; National Governance

## **The China – U. S. City Diplomacy: Historical Development and Internal Logic**

**DIAO Daming , SHAO Jingyi**

[Abstract] There has always been local and non-governmental interaction between China and the United States , and city diplomacy is one of the concentrated manifestations of this interaction. Since the establishment of diplomatic relations , China-U. S. city diplomacy has gone through multiple stages , such as start-up and exploration , accelerated development , stable development , “sinking growth ” and the current lingering , which is generally conducive to the stability and development of bilateral relations. The city diplomacy between China and the U. S. started from the same historical background , but their inherent logic is different due to the different institutions. China's city diplomacy with the U. S. clearly reflects country's leading role in opening to the outside world and in promoting local

economic cooperation , and it is also consistent with the China 's overall opening-up strategy in terms of time and geographical distribution. Although U. S. city diplomacy with China also has the driving force to promote economic development , it is still subject to political and ideological factors , and the geographical distribution of the cities involved has not changed significantly in historical stages. Given the current state of bilateral relations , it is even more necessary to play the unique role of city diplomacy to inject new momentum into the stability and development of bilateral relations.

[Keywords ] China-U. S. Relations; City Diplomacy; Sister City; Sub-national Actor

### **An Analysis of U. S. Competition Against China on Semiconductors**

**QIN Lin**

[Abstract ] As the bedrock of AI , quantum computing , 5G , and other “critical technologies ” , semi-conductor is the focus of China-U. S. strategic competition. In the context of the global chip shortage , the U. S. competition against China is taking on both “offense ” and “defense ”. Being “offensive ” in increasing investment , introducing favorable policies , and improving R&D capabilities to boost U. S. semiconductor industry , while being “defensive ” in imposing export control , investment review , and restrictions on talent exchanges to thwart China 's semiconductor development with precise targets. In the short term , the U. S. semiconductor industry could be boosted with China's to be held back. In the long run , however , the U. S. semiconductor business would take a hard hit with China's industry being forced to make progress.

[Keywords ] China-U. S. Relations; Science and Technology Competition; Semiconductor Industry; CHIPS and Science Act