

# 美国对华人文交流的看法及 政策变化探析<sup>①</sup>

韦宗友

〔内容提要〕人文交流是中美关系的重要支柱之一,长期以来一直被视为中美关系“增信释疑的润滑剂”。然而,2017年以来,美国国内掀起了一股质疑中美人文交流、抹黑中国在美人文交流活动的强劲逆流。这股逆流由部分美国智库推动,得到美国国会及行政当局的积极支持与配合。在智库、国会及行政当局三方的合作下,特朗普政府采取了一系列行政、立法及执法举措,对孔子学院、中美高校交流与合作、中国在美创办与设立的媒体及分支机构以及中国企业在美投资并购等人文交流项目与活动进行严格审查、监控与限制,给中美人文交流蒙上浓厚阴影。特朗普政府对中国在美人文交流活动的限制与刹车,反映了美国政府及精英层近年来对中国及对华接触政策的整体态度变化,体现了他们对“未能按照美国预期发展”的崛起中国的深深忧虑。面对特朗普政府在人文交流上的限制与刹车,中国应积极主动,通过各种渠道加强沟通、交流与解释工作,增信释疑,努力推动与改进对美人文交流活动。

关键词: 美国外交 中美关系 美国对华政策 人文交流 特朗普政府 “影响行动”

---

① 本文系作者主持教育部国际合作与交流司2018年中外人文交流研究课题“特朗普政府对华人文交流政策新动向及我国对策研究”的成果;本文还得到国家社科基金一般项目“美国印太地区安全布局困境及中国应对之策研究”(14BGJ049)和教育部人文社会科学重点研究基地复旦大学美国研究中心重点项目“美国亚太联盟战略新动向及发展趋势研究”(15JJD810007)的资助,特此致谢。感谢《美国研究》匿名审稿专家的修改建议,文责自负。

人文交流是中美关系的三大支柱之一,也常被称为中美关系发展的“助推器”和“增信释疑的润滑剂”,长期以来受到中美两国政府的高度重视。<sup>①</sup>然而,2017年起,美国国内掀起了一股质疑中美人文交流、抹黑中国在美人文交流活动的强劲逆流。这股逆流由部分美国智库推动,得到美国国会及行政当局的积极支持与配合。在智库、国会及行政当局三方的合作下,特朗普政府采取了一系列行政、立法及执法举措,对中国在美人文交流活动加以限制和阻挠,给中美两国的人文交流活动投上长长阴影,也为两国关系的健康、平稳发展增添了新的变数。

本文以美国智库的研究报告、美国国会听证会材料、立法提案与法律以及美国行政当局的相关政策文件为主要依据,对2017年以来美国国内对中国在美人文交流活动的种种质疑、限制乃至抹黑进行较为全面的梳理与分析,探究这一舆论和政策变化背后的深层次因素,并据此提出一些思考性政策建议。

## 一 美国智库的关注与研究

在这一波中美人文交流“逆流”中,美国智库既是始作俑者,也是助推者。2017年以来,美国一些学术团体及智库开始对中国在美国的文化及人文交流活动进行密切“关注”,先后发表了一系列明显带有负面判断的研究报告。2017年4月,美国全国学者联谊会(National Association of Scholars)发布《外包给中国:美国高等教育中的孔子学院及其软实力》报告,对中国孔子学院在美国高校的活动及影响进行了重点关注。报告指出,自2005年以来,中国已经在美国高校开设了100多所孔子学院,其中103所在运行,同时在501所美国初中及高中开设了孔子学堂。通过对12所美国高校孔子学院的雇佣政策、资金安排、孔子学院所在大学与汉办的合同、孔子学院教职人员面临的压力等诸多方面的考察,报告认为,孔子学院至少在如下四方面应该引起重视:一是学术自由问题。孔子学院的中方教师在敏感问题上受到了来自中国政府的压力,而美国教授可能被迫进行“自我审查”。二是透明度问题。开设孔子学院的美国大学与中国汉办之间的合同、资金安排及孔子学院职员雇佣政策很难公开获得。三是与中国政府的关系。孔子学院与中国政府有着千丝万缕的联系,加上能够提供包括赴海外学习的奖学金等资源支持,所在大学可能会取悦中国或不愿意批评中国。四是软实力问题。孔子学院通过向学生提供经过筛选的知识,展示中国正

---

① 刘延东《人文交流是构建中美新型大国关系的助推器》,中华人民共和国驻美利坚合众国大使馆网页,2014年7月10日,available at: <http://www.china-embassy.org/chn/zgyw/t1173249.htm>; 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18页。

面形象,可能会对整个一代的美国学生产生误导。报告建议所有美国大学关闭孔子学院,或至少应该在合同透明度、资金安排、课程讲座安排、职员雇佣及学术自由等方面进行全面改革,同时要求州及联邦立法机构进行调查与监管。<sup>①</sup> 不过,这份报告在当时并没有引起太多舆论关注。

2017年12月5日,美国民主基金会发布题为《锐实力:崛起中的威权主义影响》的研究报告,指责中国和俄罗斯利用投资、文化交流等项目,操纵、干预拉美、东欧等国的国内政治,与美国及西方世界争夺影响力。报告提出了所谓的锐实力(sharp power)概念,声称中国和俄罗斯这两个威权主义国家在拉美、东欧等国利用经贸活动、信息技术乃至人文交流项目展开的左右舆论、获得影响的行为是在行使一种“锐实力”。报告认为,相对于通过吸引力和说服等方式获得影响的软实力来说,锐实力的目的不是通过吸引力或说服,而是通过散布虚假信息、对对象国民众进行误导、操纵和干预,同时也包括利用本国的市场规模、国内立法乃至签证政策,对试图进入中国、俄罗斯等国的企业、个人或媒体进行恫吓和强制,迫使它们进行自我审查或就范。报告认为,中俄锐实力的行使已经对美国等西方民主国家构成了干涉(包括对美国大选的干涉)和逆向演变,美国必须对此高度重视。<sup>②</sup>

这份报告发表后,引起了英美主流媒体的广泛关注。英国《经济学人》、美国路透社、《华盛顿邮报》《政客》(Politico)等媒体纷纷进行报道、跟进,并对报告中提出的“锐实力”概念进行渲染。此外,美国《外交事务》双月刊、《外交政策》等具有广泛影响的政策性期刊也专门刊登剖析中国和俄罗斯“锐实力”问题的文章。

2018年至2019年,一些美国智库从中美战略竞争的视角审视中国在美人文交流活动,特别是将很多中国在美人文交流活动看成是政府主导或推动的旨在“强制、腐化和渗透”美国政治与社会的“影响行动”。<sup>③</sup> 从2018年4月到2019年2月,新美国安全研究中心、哈德逊研究所、威尔逊中心、胡佛研究所以及亚洲协会先后发表了五份研究报告,强调中国利用美国民主与开放的政治与社会环境,通过开设孔子学院、开展智库交流与合作、在美国创办中英文媒体、在美投资并购以及开展针对华人

---

① Rachele Peterson “Outsourced to China: Confucius Institutes and Soft Power in American Higher Education,” National Association of Scholars, April 2017, pp.19~179.

② Juan Pablo Cardenal et al, *Sharp Power: Rising Authoritarian Influence*, National Endowment for Democracy, December 2017, pp.55~56.

③ 亚洲学会在2019年2月发布的一份对华政策研究报告中强调,既要高度警惕中国政府利用在美人文交流活动从事“影响活动”,但也不要草木皆兵、反应过头,特别是注意区分正常的人文交流与“隐蔽的、强制性及腐蚀性的‘影响活动’”。参见 Orville Schell and Susan L. Shirk, *Course Correction: Toward An Effective and Sustainable China Policy*, Asia Society, Center for US-China Relations Task Force Report, 2019, pp.12~14, 41~46.

华侨及美国政商界人士的“统战、宣传、影响”工作,试图对美国(及其他西方民主国家)实施“影响行动”,进行“渗透、影响与干涉”。<sup>①</sup>特别是胡佛研究所发表的《中国影响与美国利益》研究报告,<sup>②</sup>汇集了33位长期研究中国及亚洲的美国及国际学者,就中国对美“实施影响行动”的机构、活动范围与方式、主要目标及潜在影响等进行了全景式考察,并提出了一系列针对性的政策建议,引起美国社会的广泛关注。<sup>③</sup>

上述五份研究报告,集中考察了如下议题:

1. 中国在美实施“影响行动”的主要机构。哈德逊研究所<sup>④</sup>及胡佛研究所的两份报告,不仅将诸多中国在美正常的人文交流活动渲染为具有政治或商业目的的“影响行动”,还专门分析了所谓的中国在美实施“影响行动”的机构,特别是胡佛研究所的研究报告,对中国实施“影响行动”的机构进行了“拉网式”考察。这些报告指出,尽管中国的统战部常常被认为是中国在海外实施“影响行动”的机构,但实际上中国并没有一个单一的机构负责实施“影响行动”。中宣部、对外联络部、外交部公共外交司、国务院新闻办、中华全国归国华侨联合会(原英文名称有误)及中国人民对外友好协会都是实施机构,而中央外事工作委员会及国务院新闻办则负有监管职责。“从事拓展中国全球影响的机构既庞杂又具有专业分工”。<sup>⑤</sup>

2. “影响行动”的主要方式与途径。五份报告不同程度涉及中国在美实施“影响行动”的方式。总体来看,这些报告认为,中国通常采取公开、合法以及隐蔽、腐蚀、胁迫两种不同方式推进其在美的“影响行动”。<sup>⑥</sup>具体来说,主要通过四种途径实施影响。一是与美国高校、智库及科研机构建立合作关系。上述报告认为,中国政府通

① Harry Krejsa, *Under Pressure: The Growing Reach of Chinese Influence Campaigns in Democratic Societies*, Washington, D.C.: Center for A New American Security, April, 2018, pp.1~14; Jonas Parelo-Plesner and Belinda Li, *The Chinese Communist Party's Foreign Interference Operations: How the U.S. and Other Democracies Should Respond*, Washington, D.C.: Hudson Institute, June 2018, pp.3~50; Anastasya Lloyd-Damjanovic, *A Preliminary Study of PRC Political Influence and Interference Activities in American Higher Education*, Washington, D.C.: Wilson Center, August 2018, pp.1~126.

② Larry Diamond and Orville Schell, *Chinese Influence & American Interests: Promoting Constructive Vigilance*, Stanford: Hoover Institution Press, 2018, pp.1~196.

③ Kate O'Keefe, "Scholars Warn of Chinese Influence Operations in US," *The Wall Street Journal*, November 28, 2018, available at: <https://www.wsj.com/articles/scholars-warn-of-chinese-influence-operations-in-us-1543449490>.

④ Jonas Parelo-Plesner and Belinda Li, *The Chinese Communist Party's Foreign Interference Operations: How the U.S. and Other Democracies Should Respond*, Washington, D.C.: Hudson Institute, June 2018, pp.3~16.

⑤ Larry Diamond and Orville Schell, *Chinese Influence & American Interests: Promoting Constructive Vigilance*, pp.3, 133~143; Orville Schell and Susan L. Shirk, *Course Correction: Toward An Effective and Sustainable China Policy*, pp.12, 41.

⑥ Anastasya Lloyd-Damjanovic, *A Preliminary Study of PRC Political Influence and Interference Activities in American Higher Education*, Washington, D.C.: Wilson Center, August 2018, pp.32~38.

过在美国高校(包括中学)成立孔子学院,与美国高校、智库、科研机构建立常态化或不定期学术交流、联合科研、联合办学等合作关系,在美国高校传播经过“过滤”的中国形象,“窃取”美国科技,“干扰”美国高校的学术及言论自由。<sup>①</sup>二是创办、并购华文媒体,设立新华社、中国环球电视网等中国传媒分支机构。报告指出,近年来中国加大了对美国华文媒体的并购及影响力度,将很多以前对中国大陆不太友好的媒体转变为态度中立或友好的媒体,并成立了一些“沦为”大陆媒体“传声筒”的华文媒体。与此同时,新华社、《人民日报》、中国环球电视网等中国传媒开始在美国设立分支机构,并向《华盛顿邮报》《华尔街日报》等美国主流媒体推送自费新闻素材,传播中国声音,影响美国舆论。<sup>②</sup>一些报告还对中国娱乐公司与好莱坞的合作表达了担忧,认为中国正在通过与好莱坞的合作,迫使后者进行自我审查,成为提升中国全球软实力的自觉或不自觉工具。<sup>③</sup>三是与美国政商界建立联系,施加不正当影响。报告认为,中国政府一直高度重视与美国商界领袖及政界精英建立人脉关系,并通过邀请美国国会议员访华、成立姊妹城市、邀请美国商界领袖投资考察及座谈等多种方式,建立与美国政商界的联系。此外,中国政府还利用在美企业及华人商会组织在美国展开游说、捐赠或雇佣前政府官员,试图影响美国联邦、州及地方政府的政策议程。<sup>④</sup>四是对留学生及华人群体进行利诱与胁迫。报告指出,中国在美高校留学生高达35万人以上,另有八万多人在美国中学就读。此外,20世纪90年代以来,大量来自中国大陆的华人进入美国,成为美国公民或绿卡持有者。中国政府通过驻美使领馆、中国学生与学者联谊会、各种在美商会和同乡会等组织与团体,对中国留学生及华人、华侨进行利诱与胁迫,让他们在台湾、西藏、新疆等涉及中国主权、领土完整及关乎中国国际形象等问题上为中国政府“站队”。<sup>⑤</sup>

3. “影响行动”的目标。报告认为,总体来说,中国在美“影响行动”服务于三大

---

① Anastasya Lloyd-Damnjanovic, *A Preliminary Study of PRC Political Influence and Interference Activities in American Higher Education*, pp.32~126; Harry Krejsa, *Under Pressure: The Growing Reach of Chinese Influence Campaigns in Democratic Societies*, 2018, pp.1~14.

② Larry Diamond and Orville Schell, *Chinese Influence & American Interests: Promoting Constructive Vigilance*, (Stanford: Hoover Institution Press, 2018), pp.1~196.

③ Larry Diamond and Orville Schell, *Chinese Influence & American Interests: Promoting Constructive Vigilance*, 2018, pp.111~112.

④ Larry Diamond and Orville Schell, *Chinese Influence & American Interests: Promoting Constructive Vigilance*, pp.79~102; Orville Schell and Susan L. Shirk, *Course Correction: Toward An Effective and Sustainable China Policy*, pp.41~46.

⑤ Anastasya Lloyd-Damnjanovic, *A Preliminary Study of PRC Political Influence and Interference Activities in American Higher Education*, pp.32~38; Larry Diamond and Orville Schell, *Chinese Influence & American Interests: Promoting Constructive Vigilance*, pp.39~56; Orville Schell and Susan L. Shirk, *Course Correction: Toward An Effective and Sustainable China Policy*, pp.41~46.

目标。一是展示中国正面形象,提升中国软实力。无论是通过创办、并购中文媒体,在美成立中国媒体分支机构及与西方媒体的合作;还是通过成立孔子学院等文化机构;抑或是与留学生及华人社团保持密切接触与交往,其主要目标在于传播中国正面形象,预防与阻止负面形象传播,提升中国软实力。二是培植利益代言人,施加政治影响。中国在美国开展“影响行动”的另一个重要目标是在涉及台湾、西藏、新疆等事关中国主权与领土完整问题上,出现不利于中国政府的言行,无论这些言行是来自美国高校、州政府还是联邦政府。数量庞大的中国留学生及华人群体,成为中国政府关注的重点目标人群。此外,在经贸问题日益成为中美关系重要议题背景下,中国政府还通过与美国政商界的联系渠道,向美方传递中国政府的关切与不满,维护中国商业利益。中国政府、国有企业甚至私营企业通过与外国企业、组织及政治精英建立联系,或利用中国巨大的市场作为诱饵,让西方企业及政治精英成为其有意或无意的利益代言人或“合谋者”。<sup>①</sup> 三是通过非情报来源收集情报和窃取商业秘密。中国政府利用政府智库与国外同行及官员的联系与接触获取有用情报,同时其情报机构通过留学生、科研人员或华裔群体从事商业间谍活动为其国内企业获取商业情报。<sup>②</sup>

4. “影响行动”的作用。报告认为,尽管中国在美“影响行动”尚未对美国产生类似于俄罗斯那般“破坏性影响”,但是已经对其政治、经济、文化乃至国家安全等方面,产生了消极影响,美国必须高度重视。<sup>③</sup>

此外,这些报告还提出了一系列限制中国在美“影响行动”的政策举措,其中部分内容得到美国国会及行政部门的积极回应(详见下文)。

这些带有强烈意识形态印记及政策偏好的研究报告,在塑造负面公众舆论以及敦促国会与行政部门采取行动方面,起到了巨大的推动作用。

## 二 国会的听证、调研及立法活动

在美国智库及媒体渲染中国在美人文交流活动“风险”的同时,美国国会也积极

---

① Larry Diamond and Orville Schell, *Chinese Influence & American Interests: Promoting Constructive Vigilance*, pp.9~120; Orville Schell and Susan L. Shirk, *Course Correction: Toward An Effective and Sustainable China Policy*, pp.41~46.

② Jonas Parelo-Plesner and Belinda Li, *The Chinese Communist Party's Foreign Interference Operations: How the U.S. and Other Democracies Should Respond*, pp.3~50.

③ Larry Diamond and Orville Schell, *Chinese Influence & American Interests: Promoting Constructive Vigilance*, pp.9~120; Orville Schell and Susan L. Shirk, *Course Correction: Toward An Effective and Sustainable China Policy*, pp.41~46; Jonas Parelo-Plesner and Belinda Li, *The Chinese Communist Party's Foreign Interference Operations: How the U.S. and Other Democracies Should Respond*, pp.3~50; Anastasya Lloyd-Damnjanovic, *A Preliminary Study of PRC Political Influence and Interference Activities in American Higher Education*, pp.1~126.

行动,通过举办听证会、发布调研报告、提出议案、通过相关立法等形式,对中国在美人文交流活动进行指责、抹黑与限制。

(一) 举办听证会。2017 年底以来,美国国会行政当局中国委员会(Congressional-Executive Commission on China)、参议院情报委员会及参众两院的外委会先后举办了多场听证会,分析美国面临的全球挑战与中国挑战,渲染中国在美“影响行动”的“风险”。

2017 年 12 月 13 日,美国国会行政当局中国委员会举行听证会,专门“探讨”中国的海外“影响行动”、特别是在美国的“影响行动”。听证会由中国委员会主席、共和党参议员马可·卢比奥(Marco Rubio)主持,民主基金会(The National Endowment for Democracy)民主研究国际论坛主任香缇·卡拉提(Shanthi Kalathil)、斯坦福大学胡佛研究所访问学者谭安(Glenn Tiffert)、人权观察(Human Rights Watch)中国部主任(China Director)芮莎菲(Sophie Richardson)以及美国国会行政当局中国委员会主席、众议员克里斯托弗·史密斯(Christopher Smith)作为证人出席听证会并发言。尽管视角不同,但他们的一个基本共识是,中国政府通过人文交流项目,特别是通过资金捐助、孔子学院、智库合作以及中国媒体在美活动,试图影响、操纵、干预美国的学术自由和民主运行,对美国民主政治以及国家安全产生了消极影响。卢比奥宣称,“中国统战部官员及其代理人,通常以外交部人员的外交身份作为掩护,与美国联邦、州及地方官员或其他有影响的外国及海外华人发展关系,……以便影响、颠覆并在必要时绕开他们政府的政策,推进中国在全球的利益”;“对于中国领导人实施的长臂‘影响行动’,美国决策者及同盟友,必须严肃对待。”<sup>①</sup>谭安和卡拉提指出,中国利用资金赞助及孔子学院等机构,宣传某种特别的(有利于)中国观,阻断美国校园里对某些话题的讨论或迫使授课老师进行自我审查。<sup>②</sup>通过各种渠道,如创办或投资美国中文媒体、大规模人文交流活动,推动某种对中国有利的表达与叙述,贬低西方自由民主制度,向发展中国家推销不同于西方的“中国模式”。<sup>③</sup>芮莎菲指出,中国政府利用中国留学生在美国校园进行言论监控,干扰美国校园言论自由。此外,利用其影响力迫使中国和外国公司,主动审查他们认为可能存在的问题的话题。<sup>④</sup>史密斯认为,中国的孔子学院是“学术流氓软件”,是中共影响美国学术界、中国留学生及

---

① “The Long Arm of China: Exporting Authoritarianism with Chinese Characteristics,” Hearing Before the Congressional-Executive Commission on China, 115th Congress, 2nd Session, December 13, 2017, pp.2~4.

② “The Long Arm of China: Exporting Authoritarianism with Chinese Characteristics,” pp.13, 19.

③ “The Long Arm of China: Exporting Authoritarianism with Chinese Characteristics,” pp.13, 16.

④ “The Long Arm of China: Exporting Authoritarianism with Chinese Characteristics,” pp.12~15.

美国学生的重要工具。<sup>①</sup>

2018年2月13日,参议院情报委员会举行“全球威胁”听证会。美国国家情报总监、中情局局长、联邦调查局局长、国安局局长、国防情报局局长以及国家地理空间情报局局长等美国情报界领导出席了听证会。尽管听证会的标题是美国面临的全球威胁,但“中国威胁”却成了听证会的焦点,特别是所谓中国非传统情报收集人员(主要指中国学者、留学生乃至华人群体)对美国构成的情报威胁及中国政府利用学术交流对美国敏感技术的窃取威胁。情报委员会副主席民主党人马克·华纳(Mark R. Warner)宣称,中国正在通过“全社会”的方式来获得美国的敏感技术与知识产权。<sup>②</sup>参议员卢比奥表示,“我们时代的最大问题……就是中国以及他们带来的风险”;“我不清楚,在我国240多年的历史中,我们是否遇到过如此规模、范围与能力的竞争者及潜在敌手,……他们正在执行一项精心准备、按部就班、持之以恒的长期战略,以替代美国作为地球上最强大和最具影响力的国家”。<sup>③</sup>

联邦调查局局长克里斯托弗·雷(Christopher Wray)更是断言,中国政府正在广泛利用教授、科学家及留学生等非传统情报收集人员收集情报和窃取美国技术,这种情况在美国全境都在发生。<sup>④</sup>

2018年3月21日,众议院外交事务委员会亚太小组专门召开了“美国对中国在外国开展影响行动的应对”听证会,邀请民主基金会、詹姆斯敦基金会(The Jamestown Foundation)及弗吉尼亚大学的专家学者进行听证。亚太小组委员会主席共和党人泰德·约霍(Ted Yoho)在发言中指出,随着中国实力的增长,中国在全球谋求权力、地位和影响。但是,与美国以开放、透明以及通过自身的吸引力等软实力方式寻求影响不同,中国的“影响行动”是隐蔽的和强制性的。中国试图通过散布谣言、操纵、压制及干涉等“锐实力”方式发挥影响。中国在美国的强制性“影响行动”已经对美国的媒体生态、言论自由、学术独立及政治过程构成威胁。<sup>⑤</sup>

詹姆斯敦研究员彼得·马蒂斯(Peter Mattis)在听证会上指出,外宣和统战工作是中国实施海外“影响行动”或隐蔽行动的重要手段。中国政府通过选择性发放签证,审查中国档案、数据库及互联网内容,推进学术交流项目等方式塑造有利于中国

① “The Long Arm of China: Exporting Authoritarianism with Chinese Characteristics,” p.22.

② S. HRG., 115~278 “Open Hearing on Worldwide Threats,” p.4.

③ S. HRG., 115~278 “Open Hearing on Worldwide Threats,” Hearing before Select Committee on Intelligence of the United States Senate 115th Congress, 2nd Session, February 13, 2018, pp.49~50.

④ S. HRG., 115~278 “Open Hearing on Worldwide Threats,” p.50.

⑤ HHRG, 115~118 “U.S. Responses to China’s Foreign Influence Operations,” Hearing Before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 115th Congress, 2nd Session, March 21, 2018, p.2.

的舆论环境;通过收购海外中文媒体,监视、恫吓及动员海外华侨支持中国等措施操控海外华人;通过提供有利可图的顾问工作、民间或半官方对话、培养地方政治领导人以及发展当地代理人等措施瞄准所在国政治精英。为了应对中国的“影响行动”,马蒂斯还提出了一系列具体政策建议:密切监视中国针对华裔群体的工作,必要时向他们提供保护;加强执法力度,改进美国的反情报能力,完善外国代理人法和反间谍法并严格执法,充分利用民权立法保护公民权益;加强政府与情报部门的合作,政府每年向国会提交中国政府在美影响与宣传活动的报告,提升联邦调查局的情报收集能力。<sup>①</sup>

民主基金会民主研究国际论坛主任卡拉提指出,中国利用其不断增长的国力及巨大的市场规模,通过对外国出版商施压迫使其自我审查、通过孔子学院干涉合作方的学术自由、通过中国媒体海外拓展提升中国话语权以及通过把中国的互联网审查与监控技术向外输出等手段,对西方民主国家的自由民主原则构成威胁。西方民主国家应该携起手来,共同应对这些挑战。<sup>②</sup>

弗吉尼亚大学传媒研究专家孔安怡(Aynne Kokas)则表达了对美国影视传媒行业的担忧。她指出,为进入规模巨大的中国市场,很多美国电影公司不得不通过与中方合作或自我审查等方式,配合中国的电影审查。而中国电影在美国开拓市场则几乎不存在这类问题,可以并购美国电影公司和院线,甚至可以进行电影金融方面的合作。为限制中国对美国影视传媒的影响,孔安怡建议,美国政府应采取如下反制措施:禁止中国电影审查人员在美国本土举办的活动中游说美国媒体产业领袖;任何美国贸易代表认定未能履行世贸组织关于影视产业义务的国家,其国家支持的在美媒体制作投资,必须进行金融汇报;应考虑一项不具有约束力的决议,敦促美国媒体制作人抵制外国政府市场准入方面的进一步审查;扩大美国外资投资委员会对媒体投资的审查范围;禁止任何被美国贸易代表认定未能履行世贸组织影视产业规定国家的国有传媒企业在美投资;阻止任何美国贸易代表认定未能履行世贸组织市场义务国家的任何媒体公司在美国上市。<sup>③</sup>

2019年1月29日,参议院情报委员会举行新年首场公开听证会,对“全球威胁”进行评估。“中国威胁”再次成为关注焦点。国家情报总监丹尼尔·科茨(Daniel Coats)指出,当前美国面临中国、俄罗斯、朝鲜和伊朗四大安全威胁。中国对美国的威胁集中体现在两个方面:一是通过情报及“影响行动”,塑造国际舆论,削弱美国全

① HHRG, 115~118 “U.S. Responses to China’s Foreign Influence Operations,” pp.8~21.

② HHRG, 115~118 “U.S. Responses to China’s Foreign Influence Operations,” pp.22~28.

③ HHRG, 115~118 “U.S. Responses to China’s Foreign Influence Operations,” pp.29~35.

球影响,并将强权领导的威权体制作为西方民主制度的替代物向外部宣扬;二是通过在美国窃取商业情报及美国个人信息,对美国构成商业及情报威胁。参议员卢比奥和詹姆斯·瑞许(James Risch)等人指出,21世纪美国最大的威胁就是中国,中国已经在各方面成为美国的全面竞争者。美国需要各部门协调一致应对来自中国的全面威胁,包括中国在美文化活动。<sup>①</sup>

(二) 发布调研报告。美国国会还通过发布研究报告的方式渲染中国在美实施“影响与干涉”行为。2018年8月24日,美中经济与安全评估委员会(US-China Economic and Security Review Commission)发布一份研究报告,系统介绍了中国的统战工作及其对美国的影响。报告指出,中国利用“统战工作”拉拢和消解对中国共产党政策及权威的潜在反对者。通过影响海外华人群体、外国政府及其他行为体,令其采取行动或采纳支持中国政策的立场,让生活在自由开放社会的个人被迫进行自我审查,避免讨论不利于中共的话题,并对批评中国政策团体进行骚扰和诋毁。报告认为,除了统战部,中国人民政治协商会议、中国人民对外友好协会、中国学生学者联谊会乃至孔子学院,都是执行“统战工作”的重要机构。报告提出,为更好应对中国在美“影响行动”,美国必须加强对中国统战工作的研究,摸清其组织结构及活动方式,同时加强对孔子学院等机构的管理,提升透明度,捍卫美国大学的学术及言论自由。<sup>②</sup> 美中经济与安全评估委员会在2018年11月向国会提交的2018年评估报告中,极力渲染中国“一带一路”倡议等海外基础设施投资、中国高科技企业以及中国政府的“统战”和“影响行动”,对美国及其全球盟友构成的威胁。报告建议司法部门开展相关研究,运用美国法律对任何威胁、强制或恫吓美国居民的中国机构进行起诉;美国国家反情报与安全中心(National Counterintelligence and Security Center, NCSC)发布关于中国在美国实施影响和宣传活动的年度报告;美国国家电信和信息管理局(National Telecommunications and Information Administration, NTIA)与美国联邦通信委员会(Federal Communications Commission, FCC)采取切实步骤防范中国设计或生产的5G设备与服务对美国铺设5G网络可能产生的威胁;美国政府问责办公室(Government Accountability Office, GAO)对中美科技合作倡议进行评估等。<sup>③</sup>

不过,美国政府问责办公室在2019年2月发布的一份关于中国在美国孔子学院

① U.S. Senate Select Committee on Intelligence, “Open Hearing: Worldwide Threats,” 116th Congress, January 29, 2019, available at: <https://www.intelligence.senate.gov/hearings/open-hearing-worldwide-threats>.

② Alexander Bowe, “China’s Overseas United Front Work: Background and Implications for the United States,” *U.S.-China Economic and Security Review Commission Staff Research Report*, August 24, 2018, pp.3~20.

③ *2018 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*, 115th Congress, 2nd Session, Washington: U.S. Government Publishing Office, November 2018, pp.74~124, 259~339, 441~82, 483~488.

运行的调查报告,并不完全赞同部分国会议员及智库学者对孔子学院的负面评价。这份报告是美国政府问责办公室通过对 90 份孔子学院协议及 10 所孔子学院的管理人员、研究人员及教师的采访,得出的初步研究结果。报告指出,从内容上看,中国在美国高校的孔子学院主要从事五个方面的活动:汉语教学、汉语教师培训,组织汉语水平考试,提供关于中国文化或教育的信息和咨询服务以及从事语言和文化交流活动。从管理上看,部分协议明确规定,孔子学院的活动必须符合美国的法律以及学校的规章制度,一些协议还明确规定美国大学及其教员对孔子学院的教学内容有最终决定权。在被调查的学校中,没有一所学校使用汉办开发的课程作为学分课程。在协议的保密性方面,调查发现,在 90 份协议中,有 42 份涉及协议保密或协议公开的规定,部分协议可以在学校网站上公开获得,或者索要后可以提供。对于孔子学院的价值,受访人员指出,孔子学院可以为所在高校提供资金和其他与中国相关项目的资源支持,拓展了所在高校的国际联系,有助于相关高校更多地了解中国及中国文化,也提供了更多去中国学习的机会。在关于孔子学院是否会对所在高校的学术自由及校园文化产生消极影响方面,尽管部分受访者对此表达了担心,但大部分受访者指出,在涉及学术会议主题或会议嘉宾等方面,学校教师有完全的自主权,很多人表示汉办从来没有因为会议主题而拒绝在孔子学院举办活动,孔子学院并没有对所在学校的课堂讨论、研究主题或学术活动产生限制。不过,调查报告指出,一些受访高校行政人员表示,当前孔子学院在美国受到的负面关注,可能会影响到他们是否继续维持孔子学院的决定,部分高校管理人员在考虑是否关闭孔子学院或者将其搬出大学,转移到社区。<sup>①</sup>

(三)立法活动。2017 年以来,美国国会还通过诸多立法活动,强化对中国在美人文交流(包括中国在美投资)活动的监管与限制。2018 年 3 月 20 日和 21 日,众议员乔·威尔逊(Joe Wilson)及参议员卢比奥先后向众、参两院提交内容相似的同名法案——《外国影响透明法案》(HR 5336、S.2583)。两份法案要求对《1938 年外国代理人登记法》及《1965 年高等教育法》进行修正,限制那些推进外国政府政治议程的法人的豁免权;凡是外国控制或拥有的机构,或该机构与外国签订合同或接受赠予价值为五万美元及以上,都必须向教育部长提交报告。<sup>②</sup> 20 日,众议院军事委员会委员民主党议员赛斯·莫顿(Seth Moulton)和共和党议员艾莉森·斯特凡尼克(Elise Stefanik)联名向众议院提交《2018 年反击外国宣传法案》(HR5354),对《1934 年通讯

① United States Government Accountability Office, *China: Agreements Establishing Confucius Institutes at U.S. Universities Are Similar, But Institute Operations Vary*, February 2019, pp.1~30.

② H.R.5336, *Foreign Influence Transparency Act*, 115th Congress, 2nd Session, March 20, 2018, pp.1~3; S.2583, *Foreign Influence Transparency Act*, 115th Congress, 2nd Session, March 21, 2018, pp.1~3.

法》提出修正,要求凡是落户美国的外国媒体必须每半年向联邦通讯委员会提交报告,汇报其与外国母机构之间的关系以及从母机构获得的任何资金来源。联邦通讯委员会则要至少每半年向国会提交一份该机构在美活动的报告。在美外国媒体制作、传播任何为其母机构服务的电视录像节目时,必须以显著方式声明该节目是为国外母机构制作或传播的。<sup>①</sup>

2018年5月22日,参议员克鲁兹向参议院提交《2018年停止高等教育间谍与偷窃法案》(S2903),要求联邦调查局局长将任何有或企图有下列行为之一的外国行为体,列入对美国高等教育的外国情报威胁:间谍,绑架,伪造或违规使用签证、许可或其他文件,恶性身份盗窃,涉及计算机及登录许可方面的弄虚作假及相关活动,经济间谍,盗窃贸易机密,恐怖主义,拦截或暴露无线电、口头及电子通讯等行为。该法案要求,一旦上述外国行为体被确定为对美国高等教育的情报威胁,联邦调查局局长应该在美国《联邦公报》上进行刊登。此外,联邦调查局局长还应该在180天内向国会相关委员会提交一份详细的报告,评估外国行为体上述行为对美国高等教育造成的可能影响。该法案同时规定,凡是外国控制或拥有的机构,或该机构与外国签订合同或接受赠予且价值为25万美元及以上,或与列入情报威胁的机构签订合同或接受赠予且价值为五万美元及以上,都必须向教育部长提交报告。<sup>②</sup>

2018年6月5日和28日,民主党众议员克里斯托弗·史密斯(Christopher H. Smith)和共和党参议员卢比奥先后提交两份内容相似、直接针对中国的法案——《反击中国政府及中共政治影响行动法案》。两份法案声称,中国政府及中国共产党在动用广泛的政治、信息与经济压力,来影响、强制、恫吓及损坏美国及其盟友的利益。他们利用美国的开放与自由环境,通过政府机构、友好与交流团体、政府资助的基金会、思想库、教育以及其他项目,即人们所说的“统战工作”,来实施政治“影响行动”,瞄准(美国)政治与经济精英、媒体与公共舆论、市民社会、学术界及华人群体。法案认为,中国实施的政治影响行动并非基于吸引力或说服的软实力,而是通过强制、散布虚假信息等手段,旨在形成有利于中国利益、拓展中国威权主义影响、渗透及腐化民主国家以及削弱美国全球联盟的“锐实力”。为此,法案提出了一系列具体应对措施,主要包括:加强与澳大利亚、加拿大、新西兰及台湾地区等中国影响行动“重灾区”的合作与协商;对中国政治影响行动进行战略评估并制定针对性的长期战略;在与中国媒体、大学、思想库及政府官员进行合作时,执行更为严格的透明标准;利用各

① H.R.5354, *Countering Foreign Propaganda Act of 2018*, 115th Congress, 2nd Session, March 20, 2018, pp.1~5.

② S.2903, *Stop Higher Education Espionage and Theft Act of 2018*, 115th Congress, 2nd Session, 2018, pp.1~20.

种论坛揭露中国政府及中国共产党政治影响行动的目标与手段以及中国情报部门及相关人员通常采用的方法与手段;要求主要由中国政府或与中国政府有关的个人及机构资助的孔子学院、思想库、学术项目及非政府机构,凡是在美国活动都必须按照《1938年外国代理人登记法》进行登记;通过更加灵活手段,对中国在美投资进行更严格审查,防止中国国有及国营企业并购美国公司,保护对美国国家安全及民主制度活力具有特别重要性的机构及商业部门;在该法案实施270天以内国务卿向国会相关部门提交一份关于中国在美实施政治影响行动的报告。<sup>①</sup>

此外,部分共和党与民主党国会议员还在2017年至2018年间向参众两院提交了多份加强《外国代理人登记法》刑事及民事执法、进一步强化外国代理人在美活动登记与管理的立法提案。<sup>②</sup>

上述法案中的涉华内容在2018年7月底8月初美国众、参两院通过的《2019年国防授权法》中得到部分体现,并由特朗普总统签署为法律。主要包括:禁止向孔子学院的中文教育项目提供资金;禁止使用华为、中兴等中国通信商提供的通信、摄像监视设备及服务;通过《2018年外国投资风险评现代法案》(FIRRMA),赋予美国外国投资委员会更大权限监管、限制中国在美投资,商务部长向国会及美国外国投资委员会提交中国在美投资报告;要求美国国防部在提交的年度《中国军力报告》增加关于“中国政府影响美国媒体、文化机构、商业以及学术和政策圈以促进其安全与军事战略”内容;总统发布《美国对华战略报告》,内容涉及:一是中国如何利用政治影响、信息行动、审查及宣传削弱美国民主制度及其运行,侵蚀美国言论、表达、出版及学术自由;二是如何利用美国开放的研发环境从事情报工作;三是如何通过市场准入及投资等经济手段进入美国敏感工业等;四是美国应采取何种具体措施加以应对。<sup>③</sup>

2019年伊始,美国国会又先后提出三份涉及中国的立法提案,要求对中国在美

---

① S.3171, *Countering the Chinese Government and Communist Party's Political Influence Operations Act*, 115th Congress, 2nd Session, June 28, 2018, pp.1~13; H.R.6010, *Countering the Chinese Government and Communist Party's Political Influence Operations Act*, 115th Congress, 2nd Session, June 5, 2018, pp.1~9.

② S.2482, *Foreign Agents Registration Amendments Act of 2018*, 115th Congress, 2nd Session, March 1, 2018, pp.1~14; H.R.4170, *Disclosing Foreign Influence Act*, 115th Congress, 2nd Session, Oct.31, 2017, pp.1~34; S.2039, *Disclosing Foreign Influence Act*, 115th Congress, 2nd Session, Oct.31, 2017, pp.1~34; S.1679, *Foreign Agent Lobbying Transparency Enforcement Act*, 115th Congress, 2nd Session, July 31, 2017, pp.1~3; H.R.2811, *Foreign Agents Registration Modernization and Enforcement Act*, 115th Congress, 2nd Session, June 7, 2017, pp.1~7; S.625, *Foreign Agents Registration Modernization and Enforcement Act*, 115th Congress, 2nd Session, March 14, 2017, pp.1~7.

③ Public Law No. 115~232, H.R. 5515, *John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*, 115th Congress, August 13, 2018, sec.889, 1901, 1260, 1261, 1642, 1701.

国的人文交流活动进行进一步约束和审查。其中参议员卢比奥和众议员史密斯分别于2月13日和3月18日再次提出了他们在2018年6月提出的《反击中国政府及中共政治影响行动法案》。从内容上,这两份议案基本上一致,都是在原先各自议案的基础上,增加了“反击‘锐实力’政治影响行动和保护美国公民”的条款,要求国务卿与相关联邦机构磋商,制定一项长期战略,并在该法案实施后180天内由国务卿或其他高级官员提交战略报告或向国会相关委员会进行汇报。<sup>①</sup>2019年4月2日,民主党参议员克里斯托弗·孔斯(Christopher A. Coons)提出了《2019年美中经济与安全评估法案》。该提案的所有12条款都涉及反华内容,其中第五和第七条专门针对中国在美国的人文交流活动。第五条要求,外国在美国发行的书面资料,必须在第一页显著位置标识《外国代理人登记法》规定的相关信息;第七条规定,在该法案实施后180天内,国家反情报和安全中心主任向国会提交一份关于中共在美国的影响和宣传活动年度报告。<sup>②</sup>

### 三 行政部门的行动

行政部门也通过各种方式,对中国在美人文交流活动表达关注、渲染威胁或采取限制措施。

(一)明确将中国界定为美国战略竞争对手,从战略竞争角度审视中国在美国人文交流活动。2017年12月18日,特朗普政府发布总统就职后的首份《国家安全战略报告》,将中国视为国际体系的“修正主义国家”和美国的战略竞争对手。报告指责中国试图通过宣传、颠覆和“影响行动”,威胁脆弱民主国家及美国等国的民主制度。在这份《国家安全战略报告》里,也首次透露出美国可能通过收紧对某些国家的学生签证来阻止美国技术流向竞争对手。联邦调查局局长雷在2019年1月参议院情报委员会举行的听证会上更是表示,中国对美国情报威胁比其他任何情报威胁更为严峻、全面、复杂。中国政府依靠国有企业、私人企业的技术盗窃获取竞争优势,联邦调查局正在全力调查中国对美国的经济间谍活动。2019年4月26日,雷在美国外交关系理事会的一次演讲中再次表示,“没有哪个国家对(美国的)情报收集威胁比中国更广泛、更严重。”他指出,从国家安全威胁角度看,中国对美国构成了多重威胁,

① S.480, *Countering the Chinese Government and Communist Party's Political Influence Operations Act*, 116th Congress, 1st Session, February 13, 2019, pp.1~14; H.R.181, *Countering the Chinese Government and Communist Party's Political Influence Operations Act*, 116th Congress, 1st Session, March 18, 2019, pp.1~14.

② S.987, *U.S.-China Economic and Security Review Act of 2019*, 116th Congress, 1st Session, April 2, 2019, pp.1~7.

需要执法部门、情报部门以及学术界和商业界更为紧密的合作。他宣称,美国的竞争对手瞄准了美国的信息、观念、创新、研发和技术。中国既通过传统的情报机构,也通过国有企业、私人公司、研究生和研究人员以及为中国服务的各色人等来窃取美国技术与创新。<sup>①</sup> 换言之,在他看来,在美国从事学习、研究的中国学生、学者,在美国进行投资的中国国有或私营企业,都可能是美国技术的窃取者。中国在美国的人文交流活动及商业活动,对美国技术创新及国家安全构成了挑战。

(二) 利用各种场合,渲染中国在美人文交流活动对美国构成的威胁。特朗普总统、副总统彭斯及美国情报机构领导人利用国内外各种场合,大谈所谓的中国在美“影响行动”。2018年7月,在阿斯平安全论坛(Aspen Security Forum)上,美国中央情报局东亚任务中心助理主任迈克尔·柯林斯(Michael Collins)指出,中国正在运用他们的“影响行动”,包括政治干涉、媒体干涉以及经济干涉等多种手段,对美国进行干涉。中国动用合法与非法、公共与私人、经济及军事等各种权力手段削弱美国的地位与影响,向美国发起冷战,最终目标是取代美国作为世界首屈一指的超级大国地位。<sup>②</sup> 美国国家情报总监科茨则指出,美国需要决定中国是否是“真正的对手还是合法的竞争者”,他指责中国偷窃商业秘密是国家行为。美国联邦调查局局长雷则在多个场合声称“从反情报角度看,中国在很多方面是美国面临的最广泛、最具挑战性、也是最重要的威胁。”<sup>③</sup> 他告诫美国高校和科研机构在与中国相关机构进行合作时应该更加“老练”:“学术机构对于其他人会如何利用我国开放、合作性的研究环境方面,应该更加老练和深思熟虑”。他表示“很多高校已经采取了周全的、负责的措施,来确保他们不会被利用,他们的信息、专利研究和保密信息不会被偷窃,我对此深感鼓舞。”<sup>④</sup>

特朗普本人及副总统彭斯也在不同场合对中国在美的“影响行动”进行指责。2018年9月26日,特朗普在联合国安理会发言中,捕风捉影地指责中国干预美国中期选举,声称“他们(中国)不希望我或我们获胜,因为我是第一个在贸易问题上挑战

---

① “A Conversation with Christopher Wray,” Council on Foreign Relations, April 29, 2019, available at: [https://www.cfr.org/event/conversation-christopher-wray-0?utm\\_medium=social\\_owned&utm\\_term=conversation-christopher-wray&utm\\_content=042519&utm\\_campaign=event&utm\\_source=tw](https://www.cfr.org/event/conversation-christopher-wray-0?utm_medium=social_owned&utm_term=conversation-christopher-wray&utm_content=042519&utm_campaign=event&utm_source=tw).

② “China Rising,” Aspen: Aspen Security Forum, July 20, 2018, available at: <https://aspensecurityforum.org/wp-content/uploads/2018/07/ASF-2018-China-Rising.pdf>.

③ Doina Chiacu “China Trying to Sway U.S. Vote, Poses Threat: Officials,” *Reuters*, October 10, 2018, available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-security-china/china-trying-to-sway-u-s-vote-poses-threat-officials-idUSKCN1MK1SJ>.

④ Elizabeth Redden “Stealing Innovation,” *Inside Higher ED*, April 29, 2019, available at: <https://www.inside-highered.com/news/2019/04/29/fbi-director-discusses-chinese-espionage-threat-us-academic-research>.

中国的总统”。<sup>①</sup> 美国副总统彭斯同年 10 月 4 日在哈德逊研究所发表美国对华政策演说中,指责中国“动用政治、经济、军事及宣传工具,以‘全政府’手段来促进其在美国的利益和影响”,甚至试图“干涉美国国内政策和国内政治”。<sup>②</sup>

(三) 情报调查及限制措施。2018 年初,特朗普下令国安会成立跨机构小组对所谓中国通过在美人文交流活动进行“渗透”或开展“影响行动”进行调查。美国联邦调查局局长雷在 2018 年 2 月的国会听证会上透露,联邦调查局已经在对包括孔子学院在内的中国在美人文交流活动展开调查。2019 年 4 月他在外交关系理事会举办的活动中进一步表示,美国联邦调查局 56 个分支机构都在开展针对中国的经济间谍调查,涉及几乎所有行业与部门。<sup>③</sup>

从 2018 年 6 月开始,美国国务院采取行动,将中国在航空和机器人专业的留学生签证由五年缩短为一年。2018 年 6 月,美国国家情报局办公室(ODNI)负责军事事务的情报官员表示,中国的“千人计划”等旨在吸引华裔和国际人才的计划“方便外国技术、知识产权和技能流向中国,促进了中国的科学技术和军事现代化目标”,美国政府已经对此展开调查。此外,据美国媒体报道,美国国务院还显著收紧了对中国人文社科学者赴美访学、交流签证,280 多位学者的十年签证被取消或赴美签证以“行政审查”为借口被拖延而无法按期赴美交流,甚至一些学者还被美国联邦调查局等机构无故约谈、逼迫或被暂时扣留手机、电脑等电子产品。<sup>④</sup>

2018 年 8 月,美国卫生部下属的国立卫生研究院(National Institutes for Health)执行主任弗朗西斯科·柯林斯(Francis S. Collins)向同行发出一份公开信,要求他们提防来自外国的“不正当影响”。他在信中指出,一些外国机构正在通过系统性项目来影响国立卫生研究院的研究人员和同行审议人员,可能导致该机构的知识产权被转移到外国,或机密信息被外国机构获取,或者在该机构工作的某些研究人员未披露其受到外国政府的资助,从而导致机构资金的不恰当使用。<sup>⑤</sup> 此外,国立卫生研究院

① Mark Landler, “Trump Accuses China of Interfering in Midterm Election,” *The New York Times*, September 26, 2018, available at: <https://www.nytimes.com/2018/09/26/world/asia/trump-china-election.html>.

② “Remarks by Mike Pence on the Administration’s Policy Towards China,” Hudson Institute, October 4, 2018, available at: <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>.

③ “A Conversation with Christopher Wray,” Council on Foreign Relations, April 29, 2019, available at: [https://www.cfr.org/event/conversation-christopher-wray-0?utm\\_medium=social\\_owned&utm\\_term=conversation-christopher-wray&utm\\_content=042519&utm\\_campaign=event&utm\\_source=tw](https://www.cfr.org/event/conversation-christopher-wray-0?utm_medium=social_owned&utm_term=conversation-christopher-wray&utm_content=042519&utm_campaign=event&utm_source=tw).

④ 《被 FBI 约谈威逼利诱,五位中国学者披露美“签证封锁”背后细节》,环球网,2019 年 4 月 18 日, available at: <http://world.huanqiu.com/exclusive/2019-04/14743759.html?agt=182>.

⑤ Department of Health & Human Services, “Letter from NIH Director Francis S. Collins to Colleagues,” August 20, 2018, available at: <https://www.insidehighered.com/sites/default/files/media/NIH%20Foreign%20Influence%20Letter%20to%20Grantees%2008-20-18.pdf>.

还向数十所大学发出信函,要求他们提供没有披露与外国政府联系的具体研究人员的信息。美国高等教育网站指出,美国卫生部的所有这些行动其实只有一个目标:对美国大学与中国进行合作及接受来自中国政府或公司的资助进行严格审查。那些接受来自中国政府或公司资金资助的大学受到美国政府日益增长的压力,要求他们切断与中国政府或公司的联系或资金资助。<sup>①</sup> 2019年4月,美国德州大学 MD 安德森癌症中心以“涉嫌窃取美国科学研究”驱逐三名华人科学家,另有两人也曾接受过相关调查。据美国《科学》杂志报道,早在2017年12月,美国联邦调查局已经获得癌症医学中心的许可,可以访问员工的电子邮件账户,涉及人员多达23人。<sup>②</sup>

2019年1月,美国能源部发布一份名为“能源部关于外国政府人才计划的政策”备忘录,要求限制能源部研究人员和受资助人员参与被该机构列入“敏感”国家的外国人才计划。备忘录声称,一些外国政府已经明确表示,他们把占据高技术领域视为战略优先目标,外国人才计划有可能成为其实现这一目标的手段。为此,能源部将采取措施保护美国国家安全利益,阻止美国国家实验室的研究成果服务于外国竞争对手。美国能源部的所有雇员、受资助研究人员、实习人员及缔约人员严禁参与敏感国家的外国人才计划。<sup>③</sup>

美国司法部也采取了一系列行动,针对中国在美“影响行动”。2018年9月,要求新华社及中国环球电视网在美分支机构登记为外国代理人。2018年11月1日,时任司法部长杰夫·塞申斯(Jeff Sessions)宣布发起一项中国倡议,以应对来自中国的商业和渗透威胁。该倡议致力于实现如下目标:优先关注中国对美国的贸易机密窃取案件;制定应对非传统情报收集者(例如实验室、高校和国防工业部门的研究人员)的执法战略,防止他们转移有损于美国利益的技术;教育高等院校提防外部“影响行动”对其学术自由及开放言论的潜在威胁;运用《外国代理人法》应对那些试图推进中国政治议程的未登记代理人,必要时将其绳之以法;实施《外国投资风险评估现代化法》;更好应对供应链威胁,特别是电信部门等。<sup>④</sup>

① Elizabeth Redden, “Science vs Security,” *Inside Higher ED*, April 16, 2019, available at: <https://www.inside-highered.com/news/2019/04/16/federal-granting-agencies-and-lawmakers-step-scrutiny-foreign-research>.

② Mara Hvistendahl, “After Ousters, MD Anderson Officials Try to Calm Fears of Racial Profiling,” *Science*, April 23, 2019, available at: <https://www.sciencemag.org/news/2019/04/after-firings-md-anderson-officials-try-calm-fears-racial-profiling>.

③ The Deputy Secretary of Energy, “Memorandum for Heads of Departmental Elements,” January 31, 2019, available at: <https://www.aip.org/sites/default/files/aipcorp/images/fyi/pdf/DOE-memo-on-foreign-I-talent-recruitment-programs.pdf>.

④ Department of Justice, “Attorney General Jeff Session’s China Initiative Fact Sheet,” November 1, 2018, available at: <https://www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-jeff-sessions-announces-new-initiative-combat-chinese-economic-espionage>.

#### 四 特朗普政府对中国在美人文交流活动政策变化动因

从上述梳理可以看出,特朗普政府对中国在美人文交流政策的变化,并非特朗普个人的“心血来潮”(尽管其个人因素起到了极大推波助澜作用),而是有着较为深厚的国内土壤,得到美国主要智库、民主共和两党及国会的支持,反映了美国精英层对华态度的整体变化和对华接触政策的失望与不满。他们希望通过对中美人文交流、特别是中国在美人文交流活动的限制乃至部分“脱钩”,防范来自中国的“渗透与影响”和经济情报威胁,并以此作为向中国施压的手段。

(一) 认为对华接触政策失败,要改弦易辙。2015年以来,美国战略界展开了一场轰轰烈烈的对华政策大辩论。这一辩论的核心议题是,自20世纪70年代以来的美国对华接触政策是否失败。到2017年,一个流行的观点是,美国对华接触政策失败了,美国未能实现“以触促变”的目标。中国虽然加入了美国主导的国际体系,并在美国接触政策的“帮助”下,国力蒸蒸日上,影响力不断上升,但中国并没有发生美国所希望发生的变化。相反,一个日益强大的中国不仅国内政治日益朝着“威权主义”方向发展,在国际上也变得咄咄逼人,甚至要挑战美国在亚太乃至全球的霸权地位。<sup>①</sup>换言之,美国的接触政策是“养虎为患”,将一个相对孱弱的中国,变成了美国可怕的战略竞争对手。特朗普政府2017年颁布的《美国国家安全战略报告》集中体现了这一观点。报告认为,“几十年来,美国对华政策基于这一信念,即支持中国崛起和融入第二次世界大战后重建的国际秩序将会让中国自由化。但事与愿违,中国正以损害其他国家主权的方式拓展权力,以无人企及的规模收集和利用数据,传播威权主义体制的特征。”美国既然无法通过接触政策改变中国,且中国已成为美国的战略竞争对手,那么美国应该改弦易辙,采取果断措施,防止中国继续通过接触从美国获取不对称的好处,对美国国家利益构成威胁。

(二) 防范来自中国的“逆向和平演变”。美国智库、国会及行政当局认为,中国

---

<sup>①</sup> Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, Vol.97, No.2, March/April 2018, pp.60~70; Aaron L. Friedberg “Competing with China,” *Survival*, Vol.60, No.3, June-July 2018, pp.7~64; Orville Schell and Susan L. Shirk, *US Policy Towards China: Recommendations for A New Administration*, Asia Society and UC San Diego Task Force Report, February, 2017, pp.8~67; Aaron L. Friedberg “The Debate Over US China Strategy,” *Survival*, Vol.57, No.3, June-July 2015; , pp.89~110; Ely Ratner, et al, “More Willing and Able: Charting China’s International Security Activism,” Center for a New American Security, May 2015, pp.1~67; Thomas J. Christensen “Obama and Asia: Confronting the China Challenge,” *Foreign Affairs*, Vol.94, No.5, September/October 2015, pp.28~36; Robert D. Blackwill and Ashley J. Tellis “Revising U. S. Grand Strategy toward China”, Council on Foreign Relations Special Report, No. 72, March 2015, pp.1~40.

在美国孔子学院和汉语课堂、中美合作研究和办学机构、中国媒体乃至部分在美商业团体与个人,利用美国开放的政治、商业及学术环境,主动或被迫成为中国政府的“传声筒”与“喉舌”,传播中国政府的声言,散布虚假信息,试图影响美国政治、舆论、学术乃至商业生态,威胁美国的民主政治运行、言论及学术自由,是中国对美国行使“锐实力”、实施“影响行动”的重要方式,中国对美国已经构成了“全政府”乃至“全社会”的挑战与威胁,必须严阵以待。通过限制乃至部分取消中国在美人文交流项目与活动,可以有效防范来自中国的“渗透、腐蚀与颠覆性”威胁,捍卫美国的民主制度及其健康运行。

(三) 防止对美国经济安全及技术优势构成威胁。特朗普政府不仅关注中国在美人文交流活动可能对美国民主制度及其运行构成的威胁,还特别强调中国在美人文交流活动可能对美国经济安全乃至技术优势构成的挑战。2017年底以来,特朗普政府不仅将中国界定为美国战略竞争对手,还一再升级中美经贸摩擦,对中国企业在美投资并购进行限制,严格审查中国留学生及访问学者在美从事敏感及高技术专业的学习与交流。美国智库、国会及情报机构则极力渲染中国企业在美国投资对美国高技术的“窃取”,担心中国留学生及访问学者在美高技术专业及行业的学习、交流,可能导致美国高新技术流向中国,对美国经济安全构成威胁。特朗普政府颁布的《2019年国防授权法案》,对中国在美投资的防范和对美国敏感科技可能流向中国的警惕,对美国关键基础设施安全、供应链安全及信息安全的强烈关注,美国国会及行政部门对中国中兴、华为科技企业的围堵与打压,都反映了美国政府对中国经济与科技领域可能超越美国的深深忧虑。

(四) 通过限制与脱钩,施压中国。部分美国智库及政界人士认为,中美人文交流存在严重的不对等和失衡。中国孔子学院和媒体可以在美国全面开花、落地生根,但美国高校及媒体却无法在中国获得同等待遇,甚至处处受限。中国访问学者和留学生可以畅通无阻地在美国高校、科研机构、图书馆等机构从事学习和调研,并由此获得美国先进与敏感科技,但美国访问学者和留学生却无法在中国从事不受阻碍的学习与调研。中国企业可以在美国进行大规模兼并和几乎不受限制的投资,但美国在华企业的经商活动却受到诸多显性和隐形的限制。如果中国是美国的伙伴或朋友,这些情况或许可以容忍,但中国已经变成了美国的战略竞争对手,这种情况绝不能容忍与忽视,必须改变。例如,胡佛研究所及亚洲协会发布的两份报告就强调,今后在中美人文交流中,必须强调透明度与对等。凡是中国在美人文交流中能够获得的条件与待遇,中国必须给予美方在华人文交流活动同等或类似待遇,否则就要有选

择地进行限制与报复。<sup>①</sup>

当然,除了上述因素外,特朗普本人及其鹰派团队的对华负面认知以及澳大利亚等国自2017年以来对中国“影响行动”的极力炒作,<sup>②</sup>也是推动特朗普政府大力收紧、限制中美人文交流、特别是中国在美人文交流活动的重要原因。

## 结 语

2017年以来美国对中国在美人文交流活动的担心、质疑与限制,在某种意义上,是美国“全政府”乃至“全社会”的行动,反映出美国政府及精英层对中国日益增长的忧虑。<sup>③</sup>不仅美国民主共和两党及国会与行政当局在这一问题上表现出少有的团结与一致,并采取了一系列行政、立法及执法行动,阻挠与限制中国在美人文交流活动;一些美国智库也积极活动,建言献策。中美人文交流面临建交以来最严峻的挑战。

展望未来,鉴于美国国会已经通过的相关立法及美国国内的政治氛围,特朗普政府可能会继续强化对中国在美人文交流活动的限制与阻挠,包括进一步收紧中国学者及留学生赴美从事高科技及敏感技术学习与交流的签证,拒绝乃至骚扰中国人文社科学者赴美从事访学、调研和学术交流活动;强化对孔子学院的监管、调查与约束;加强对有中国背景的美国中文媒体及中国在美传媒分支机构的监视、审查与限制;强化对在美中国留学生及华人商会、社团的监控;强化对中国对投资与并购的审查和限制等,给中美人文交流继续设置障碍。面对特朗普政府在中美人文交流议题上的变脸,中国政府与社会要高度重视,并积极采取措施加以应对。

韦宗友: 复旦大学美国研究中心教授

( 本文责任编辑: 李墨)

① Orville Schell and Susan L. Shirk, *Course Correction: Toward An Effective and Sustainable China Policy*, pp.11, 44~45; Larry Diamond and Orville Schell, *Chinese Influence & American Interests: Promoting Constructive Vigilance* (Stanford: Hoover Institution Press, 2018), pp.1~196.

② Peter Hartcher, “Australia Has ‘Woken Up’ the World on China’s Influence: US Official,” *Sydney Morning Herald*, February 27, 2018, available at: <https://www.smh.com.au/politics/federal/australia-has-woke-up-the-world-on-china-s-influence-us-official-20180226-p4z1un.html>.

③ 需要指出的,与美国精英层对中国印象与态度急剧转向负面与消极不同,美国普通民众对华印象与态度并没有发生剧烈变化。相反,2013年以来,对华有好感的人还有所回升,由37%上升到2017年的44%,2018年有所下降,为38%。这也从另一个侧面表明,中美人文交流还是具有较为深厚的民意基础,美国精英层的反华鼓动并不能完全代表美国社会的对华认知。Richard Wike and Kat Devlin, “As Trade Tensions Rise, Fewer Americans See China Favorably,” *Pew Research Center Global Attitudes & Trends*, August 28, 2018, available at: <http://www.pewglobal.org/2018/08/28/as-trade-tensions-rise-fewer-americans-see-china-favorably/>.

**Trump Administration’s Trade Protectionism Policy:  
Research Perspective Based on Party Politics**

Li Yang and Sun Juncheng ..... ( 43)

Since Trump took office, the U.S. government’s trade protectionism policy has been different from previous ones because of its special ideas and characteristics, which is closely related to the needs and changes of current party politics in the United States. Party politics is an important part of the American political system. The competition between the two parties for control of the government or Congress runs through the entire decision-making process of public policies. Trade policy, especially with China, is used by both sides as an important tool in political competition. The Trump administration’s trade protectionism is based on the concept of counter-global economic nationalism and state-participating “reciprocal trade.” In terms of external manifestations, it has a more direct, more three-dimensional approach to trade protection, much tougher with China, while maintaining U. S. economic hegemony as the core objective. The reason behind this is that trade protectionism is still an essential tool in American party politics.

**FOCAL TOPIC:**

**U.S. Diplomacy and Sino-U.S. Relations**

**The Changing U.S. Attitudes and Policy toward U.S.-China  
Cultural and People-to-People Exchanges**

Wei Zongyou ..... ( 60)

China-U.S. cultural and people-to-people exchanges are pillars of China-U.S. relations, and have long acted as a lubricant to promote trust and dispel distrust. However, since 2017, led by some influential U.S. think tanks, there have been rising voices doubting the value of China-U.S. cultural and people-to-people exchanges, and framing China’s cultural and people-to-people activities in the U.S. as a representation of Chinese influence and power. Against this backdrop, the Trump administration and Congress have taken a series of executive, economic, and legal actions against China’s cultural and people-to-people activities in the U.S., casting a long shadow over China-U.S. exchanges. The about face of Trump administration in China-U.S. cultural and people-to-people exchanges reflects the changing attitudes of the U.S. government and policy elites towards China and their disillusion with engagement policy, which, in their view, has helped China to rise, but in the end turned out to be a threat to U.S. interests. For China, while it disputes and even denounces the irresponsible framing and

defaming of China’s cultural and people-to-people exchange programs and activities, it should also listen to the legitimate concerns of the U.S., and take necessary measures to address their complaints.

**The Evolution of China–U.S. Balance of Military Power in the Post–Cold War Western Pacific Region**

Lyu Jinghua and Luo Xi ..... ( 80)

After the normalization of relations between China and the United States, the regional security order in East Asia can be characterized as a bipolar one in which the United States played a dominant role at sea while China dominated on land. The balance of military power was relatively stable until the end of the Cold War. As U.S. administrations adjusted their Asia-Pacific security strategies and enhanced military deployment consistently, and China made efforts to advance its military modernization at the same time, this order disappeared while the new order was underway. To effectively manage such a dangerous trend with the objective of avoiding military conflicts and ensuring security and stability in the Asia-Pacific region, it is necessary to consider how to establish a feasible and acceptable balance of military power in the Western Pacific region between the two sides which includes three dimensions: perception, order, and strength.

**The Institutionalization of the U.S.–Japan Alliance and Its Strategic Transformation**

Jiao Shixin ..... ( 96)

The U.S.–Japan alliance originated from the post-war arrangements of the United States towards Japan. Its institutionalization means that the United States and Japan continue to maintain alliance consensus, establish strategic goals based on alliance consensus, and pursue a process of cooperative alliance rules and mechanisms. This paper argues that the institutionalization of the U.S.–Japan alliance essentially represents the military integration of the United States and Japan. The establishment of the standing Alliance Coordination Mechanism ( ACM) marks the beginning of a standing and substantive military structure. The current institutionalization of the U. S.–Japan alliance is to make the issue of “China’s rise and the DPRK nuclear issue” part of a new alliance consensus.

**AMERICAN SOCIETY AND CULTURE**

**Research on the Organization of Vietnamese Americans**