

内部交流

# 研究与参考

2018年第9期（总第82期）

特朗普政府对华人文交流政策新动向  
及我国对策



上海市美国问题研究所  
SHANGHAI INSTITUTE OF AMERICAN STUDIES

# 特朗普政府对华人文交流政策新动向 及我国对策<sup>1</sup>

韦宗友

复旦大学美国研究中心教授

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”，长期以来一直得到中美两国政府的高度重视。然而，特朗普上台后，特别是去年底以来，对中美人文交流、特别是中国在美人文交流活动，态度日益消极与负面。不仅渲染、抹黑中国在美人文交流活动，还采取了一系列政策举措加以限制和阻扰，给中美两国的人文交流活动投上阴影，也为两国关系的健康、平稳发展增添了新的变数。

## 一、美国智库的渲染与造势

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

---

1 本文系2018年教育部国别和区域研究课题

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的雇佣政策很难公开获得。三是与中国政府的纠葛。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，如果不愿意，那么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，美国国家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

---

1 Rachel Peterson, *Outsourced to China: Confucius Institutes and Soft Power in American Higher Education*, National Association of Scholars, April 2017, pp.19-179.

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。

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，《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，更多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“影响、渗透”美国政治与社会的“影响行动”。从4月到8月，新美国安全研究中心、哈德逊研究所及威尔逊中心先后发表了三份研究报告，渲染中国通过孔子学院、智库交流与合作等方式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”。新美国安全研究中心的研究报告指出，中美进入战略竞争阶段，竞争的手段将不仅仅是航母等武器系统的竞争，更是信息的竞争。报告认为，近年来中国已经开展了一系列手段老道的海外影响行动，从直接的政治影响到对学术界的恐吓、再到对外国公司的精心操纵，手段不一而足。这些努力与人们熟知的中国利用市场规模对外国及公司进行经济强制不同，而是利用民主国家的自由与开放，试图对其选民、制度及领导力进行操纵，以获得有利于北京的政策结果。美国（以及澳大利亚和新西兰）大学、私营企业、政治机构和私营部门都容易受到这些隐蔽行动的影响与渗透。报告指出，美国及其伙伴应该采取审慎行动应对中国的影响行动，主要包括：在维护包容性的民主政治前提下，警惕中国的颠覆性影响行动，特别是阻断中国通过对美国智库、慈善机构或其他倡议组织的资金支持或人员操纵等方式影响美国政治；在中美学

者交流方面捍卫学术界的自由，一旦美国学者被拒绝入境中国或受到恫吓，政府应该采取报复行动，同时要重点关注孔子学院在美国高校的活动。<sup>1</sup>

哈德逊研究所的报告则对近年来中国对美国、澳大利亚及新西兰等国的“影响与干涉行动”进行了考察，将其视为中国在海外实施统战工作的重要组成部分。报告指出，中国政府主要通过两种方式在海外实施影响与干涉：一方面通过政府控制的媒体及学术机构，如中国国际电视台、孔子学院等相对公开的方式实施影响，另一方面通过“秘密、腐化及强制”方式进行干涉。为更好推进这些行动，曾在国内政治中发挥重要作用的统战工作近年来得到高度重视，走入中国在海外实施影响与干涉的前沿。报告指出，中国海外统战工作致力于四大目标：一是宣传和审查。主要是通过官方媒体及与西方媒体的合作，宣传中国形象；或通过孔子学院等文化机构推广中国语言与文化。二是发展与维护人文关系。通过驻外使领馆、外联部、统战部的海外联络处及各类海外友协机构，发展与国外政界、商界及媒体的友好关系。中国的统战工作还特别注重与海外华人团体建立良好关系，服务于中国国家目标。三是利用经济联系施加政治影响。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”。四是通过非情报来源收集情报。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商业间谍活动为其国内企业获取商业情报。报告指出，与前苏联主要借助意识形态不同，中国的影响与干涉行动更多通过金钱投入来施加影响，隐蔽性强，难以察觉。中国政府每年投入高达 100 亿美元资金，培养目标群体对其寄生性依附关系，对西方民主国家构成了

---

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.

真正的长期挑战。针对这些情况，报告建议美国应主动采取保护性措施，应对挑战。主要包括：国家安全委员会全面掌握中国政府对美国的干涉与影响活动，确定反情报及执法边界，提出立法及市民社会倡议；国会应要求每年提交一份关于中国实施干涉和影响行动的报告；公民社会、思想库、中国问题专家及记者应该联手建立一个“统一战线追踪系统”；强化保护措施，特别是加强选举献金的透明度监管、强化游说公开法和外国代理人登记法；加强对华裔美国人群体的保护，使之免遭外国干涉。报告还对中国在澳大利亚、新西兰的“干涉与影响行动”进行了详细分析。<sup>1</sup>

威尔逊中心的研究报告主要强调中国政府在美国高校里的“影响与干涉活动”，其中中国使领馆及中国留学生的活动是其重点关注对象。通过对一百多位美国高校教师、行政人员及职员电话采访，报告指出，中国驻美外交官及少数留学生从事了一系列危及美国高校学术自由及可能威胁教师人身安全的“干涉与影响活动”。其中中国外交官的活动主要包括：对美国校园里涉及敏感内容的学术活动进行监督、影响及试图终止；通过抱怨、代表团来访、施压与引诱、套取信息以及恫吓式谈话等方式表达对冒犯其利益的学者及研究机构的不满。在美国留学生的活动主要包括：要求撤除某些涉及敏感内容的研究；要求教师修改涉及敏感内容的教学材料或语言表达；对批评中国的报告人进行干扰；向学校施压要求取消涉及敏感内容的活动；对涉及敏感内容的活动及相关人员进行监督；以可疑方式向教职人员打探信息；对应邀来访人员进行恫吓、骚扰及其他无礼行为。报告指出，中国在美国高校的影响与干涉活动并不局限于那些陷入资金荒、中国留学生人数众多的公办大学，很多常青藤大学及规模较小的文理学院也有类

---

1 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.

似情况。报告危言耸听地表示，如果听任这种情况发展下去，那么美国大学里的教职人员、学生、管理者将最终必须“遵守中国规则”，或逐渐接受中国国内的审查标准。为避免出现上述局面，捍卫美国高校学术自由，报告提出如下政策建议：美国高校应该加强信息沟通与经验共享，共同应对来自中国的挑战；加强与联邦执法部门合作，汇报来自中国的外交压力与报复行为；重申对高校学术自由的捍卫；建立更好的应对（中国）留学生扰乱正常教学或校园秩序的措施；建立高校中国影响与干涉活动的汇报制度；宣布在大学从事施压活动的中国外交官为不受欢迎的人；对中国政府惩罚美国高校的行为进行反制；明确何种学术团体不受外国代理人法约束，规范中国学生与学者联谊会活动，等等。<sup>1</sup>

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、美国国会闻风而动

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，美国国会也积极行动，通过举办听证会、发布研究报告、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。

1. 举办听证会。2017年12月13日，美国国会行政当局中国委员会（CECC）专门就中国的海外影响活动举行听证会，就中国对国外出版机构实施审查、影响国外学术机构、孔子学院的运行等政策及中美人文交流项目进行听证，认为中国利用资金捐助、孔子学院、智库合作

---

1 Anastasya Lloyd-Damnjanovic, *A Preliminary Study of PRC Political Influence and Interference Activities in American Higher Education*, Washington D.C.: Wilson Center, August 2018, pp.1-126.



及在美国的中国媒体等活动，试图影响、操纵、干预美国的学术自由和民主运行。

2018年2月13日，参议院情报委员会举行关于美国面临的全球威胁的听证会，美国国家情报局长、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情报界领导悉数到场。尽管听证会的标题是美国面临的全球威胁，但所谓的中国威胁却成了听证会的焦点，特别是所谓中国对美国学术科研机构及实验室的技术窃取威胁。情报委员会副主席马克·华纳（Mark R. Warner）指出，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>1</sup> 参议院罗比奥指责，“在我看来，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”。罗比奥指出，“他们似乎在动用军事、商业、贸易、经济、信息及媒体等所有国力要素加以实施……甚至利用我们的大学和移民制度对付我们……他们（孔子学院）成为中国政府秘密影响（美国）公众舆论、讲授旨在美化中国历史、中国政府或官方政策的似是而非事实的合谋者。”<sup>2</sup>

中情局局长克里斯托弗·雷（Christopher Wray）在回答罗比奥的质询时指出，中国政府正在广泛使用非传统的情报收集人员，尤其是利用学术界的人员，不管他们是教授、科学家还是留学生，这种情况在美国全境都在发生。“我们所珍视的开放的研发环境，正在被他们所利用。”美国学术界的天真也部分助长了这种情况的蔓延。雷表示，美国不仅将中国威胁视为一种“全政府的威胁”，而且视为“全社会的威

---

1 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, p.4.

2 Ibid, pp.49-50.



胁”。“我们将采取全社会的应对方式。不仅仅是情报部门，也会提高我们的学术部门及私营部门的防范意识，筑好防线。”雷还表达了对孔子学院的忧虑，指出联邦调查局正在严密监视，并已经采取了恰当的调查措施。<sup>1</sup>

3月21日，众议院外交事务委员会亚太小组专门举办了“美国对中国在外国开展影响行动的反应”听证会，邀请美国国家民主基金会、詹姆斯敦基金会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>2</sup>

詹姆斯敦基金会研究员彼得·马蒂斯(Peter Mattis)指出，统战工作和外宣是中国实施海外影响行动或隐蔽行动的重要手段。具体来说，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控制海外华人；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。马蒂斯指出，不仅美国，日本、澳大利亚、加拿大以及台湾都是中国政府影响行动的重要目标。马蒂斯提出，美国政府应该采取如下措施，积极应对

---

1 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, p.50.

2 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.

中国政府的影响行动：一是密切监视中国针对美国华裔群体的工作，但要防止过度反应，疏远华裔，要积极寻求华裔群体的帮助并向他们提供保护。二是加强执法力度。改进美国的反情报能力，完善外国代理人法并严格执法，充分利用民权立法保护公民权益。三是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以及改进外国代理人法和反间谍法。<sup>1</sup>

美国国家民主基金会民主研究国际论坛主任香缇·卡拉提(Shanthi Kalathil)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孔安怡(Aynne Kokas)副教授指出，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。美国媒体产业领袖们甚至多次邀请中国电影审查人员赴美讲解如何遵守中国的内容审查规定。而中国电影在美国的市场开拓则几乎不存在这类问题，可以并购美国电影公司和院线，甚至可以达成电影金融方面的合作交易。为限制中国对美国媒体产业的影响，孔安怡指出，美国政府至少要采取如下五个方面的措施：第一，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；第二，任何美国贸易代表认定未能履行世贸

---

1 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, pp.8-21.

2 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, pp.22-28.

组织关于影视产业义务的国家，其国家支持的媒体制作在美投资，必须进行金融汇报；第三，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；第四，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企业在美投资；第五，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>1</sup>

2. 发布调研报告。美国国会还通过发布研究报告，渲染中国在美“影响与干涉”。2018年8月24日，美中经济与安全评估委员会发布一份研究报告，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，中国政协、中国国际友协、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>

3. 立法活动。美国国会还通过立法活动，对中国在美人文交流活动进行限制。2018年3月20日，威尔逊议员向众议院提交《外国影响透明法案》(HR 5336)，一天后参议员罗比奥也向参议院提交一份内

---

1 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, pp.29-35.

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.

容相似的同名法案。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与价值为5万美元及以上,都必须向教育部长提交报告。<sup>1</sup>20日,莫顿(Moulton)等议员向众议院提交《2018年反击外国宣传法案》(HR5354),对《1934年通讯法》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>2</sup>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。一旦上述外国行为体被确定为对美国高度教育的情报威胁,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与且价值为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与且价值为5万美元及以上,都必须向教

---

1 “Foreign Influence Transparency Act,” H.R.5336, 115TH Congress, 2nd Session, March 20, 2018, pp.1-3.

2 “Countering Foreign Propaganda Act of 2018,” H.R.5354, 115TH Congress, 2nd Session, March 20, 2018, pp.1-5.

育部长提交报告。<sup>1</sup>

6月5日及28日，众议院及参议院部分议员先后提交两份名称相同、内容基本一致的《反击中国政府及中共政治影响行动法案》。提案声称，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。提案认为，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，提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；利用各种论坛揭露中国政府及中共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

---

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

的报告。<sup>1</sup>

此外，部分国会议员还在 2017-2018 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法案。<sup>2</sup>

7 月底 8 月初，美国国会众议院及参议院先后通过两院协商一致的《2019 年国防授权法》，将上述法案中的部分涉华内容纳入。

### 三、行政及司法部门的行动

白宫及情报机构也通过各种方式，对中国在美人文交流活动表达关注、进行指责或采取限制措施。2017 年 12 月 18 日，特朗普政府发布就职总统后的首份国家安全战略报告，不仅将中国视为美国的战略竞争对手，还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。

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则在 2 月份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。在 7 月份的阿

---

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

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



斯平安全论坛上，美国中情局东亚任务中心助理主任米歇尔·柯林斯（Michael Collins）指出，中国正在向美国发起冷战，中国在美国影响行动的目标是取代美国作为世界首屈一指超级大国地位。美国国家情报局局长丹·科茨（Dan Coats）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”，他批评中国偷窃商业秘密和学术研究的国家行为。在10月份美国国土安全委员会举行的听证会上，雷声称：“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>1</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。9月27日在联大演说中，特朗普捕风捉影地指责中国干预美国中期选举。美国副总统彭斯10月4日在哈德逊研究所发表美国对华政策演说中，渲染中国动用全政府手段来促进其影响和利益，甚至试图“干涉美国国内政策和国内政治”。

美国司法部也相继采取一系列行动，针对中国在美“经济间谍”和“影响行动”。2018年9月，要求新华社及中国全球电视网络的美国分部登记为外国代理人。11月1日，时任司法部长塞申斯宣布，发起打击中国在美国经济间谍活动新倡议。该倡议将优先关注中国在美国经济间谍活动，同时还关注两大领域：一是中国对美国基础设施及通信的投资及许可审查；二是对中国试图影响美国领导人及公众的隐蔽行动进行打击。防范重点包括：美国实验室、大学及防务工业部门的研究人员，防止他们成为中国窃取美国技术的线人；教育美国大学，防止外部影响行动对其学术和言论自由构成潜在威胁。<sup>2</sup>

---

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

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



#### 四、特朗普政府对华人文交流政策变化特点

自去年底以来，特朗普政府在对华人文交流方面的态度发生了显著变化，表现出一系列不同以往的新特征，值得关注。

**1. 渲染中国在美人文交流活动对美国经济安全构成威胁。**去年底以来，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，并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。

**2. 强调中国在美人文交流对美国可能构成“逆向和平演变”。**美国媒体、智库、国会及情报机构还将目光投向中国在美国开设的孔子学院、汉语课堂、中美合作研究和办学机构，认为这些有着中国政府背景或接受中国官方资助的孔子学院和机构，对美国学校的学术及言论自由环境构成潜在威胁，成为宣传中国政府观点的传声筒或发声器，构成对美国的逆向和平演变。他们同时对中国在美国运行的媒体，如新华社、中国国际电视台等还有极大的警觉，认为这些官媒是中国政府的喉舌，不仅在美化中国形象和官方政策，还可能对美国观众进行误导和“影响”，是逆向和平演变。

**3. 试图对中美人文交流进行某种形式的脱钩。**特朗普政府采取的种种举措，其核心实际上是要给中美日益频繁的人文交流活动踩刹车，进行某种形式的“脱钩”。在特朗普政府看来，在中美战略竞争加剧，美国对华接触政策已然失败的大背景下，中美人文交流已经失去了原有的意义，现在更需要的是对中国的防范。不仅要防范中国借助人文交流“窃取”美国尖端技术，还要防范中国借助在美人文交流对美国的

干涉和影响。限制中国在美人文交流活动，对中美人文交流进行某种脱钩，则是防范中国技术窃取和意识形态渗透的最重要手段。

**4. 采取了“全政府”乃至“全社会”的动员模式。**特朗普政府对中美人文交流政策的“变脸”，不单纯是特朗普本人的一时兴起，而是得到部分美国智库、主流媒体、国会及情报部门的大力支持。这是自中美建交以来，前所未有的情况。而且，在美国智库中，不仅保守派智库，如传统基金会、哈德逊研究所等，即便是具有自由主义取向的美国国家民主基金会、新美国安全研究中心、威尔逊中心等，都基本上对中国在美人文交流活动持负面立场。美国情报部门领导人在国会听证时，也口口声声强调，中国对美国的干涉和渗透，采取了全社会的模式，不仅传统的情报人员、而且学者、留学生等非传统情报人员，也参与了情报收集或“影响行动”中。因此，美国也应该采取“全政府”、乃至“全社会”的应对模式，要全面动员，严加防范，防止中国借助在美人文交流活动对美国进行渗透、干涉或窃取技术。

## 五、特朗普政府对华人文交流政策变化动因

特朗普政府对华人文交流政策的变化，表面上看是特朗普个人对华负面情绪的一次集中宣泄和爆发，但从深层次看，则是美国精英层对美国对华接触政策的失望、对中国的疑惧，以及对自身霸权可能旁落的深深忧虑。

**1. 认为对华接触政策失败，要改弦易辙。**自 2015 年以来，美国战略界对美国对华接触政策展开了自中美建交以来的最大辩论。这一辩论的核心是，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，这一辩论基本结束，一个基本共识是，美国对华接触政策失败了。虽然中国加入了美国主导的国际体系，国力蒸蒸日上，地区乃至全球影响力日益拓展，但是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、好勇斗狠，甚至要挑战美国在亚太乃至全球的霸权地位。换言之，中国已经变成了美国的战略竞争对手，而非志同道合的朋友，或可以争取的合作伙伴。既然美国无法通过接触政策改变中国，既然中国是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，防止中国通过接触从美国获取不对称好处，对美国国家利益构成威胁与挑战。

**2. 减少中美人文交流、特别是收紧中国在美人文交流活动，可以更好防范中国。**既然中国是美国战略竞争对手，那么如何防止中国从美国“获益”，防止中国对美国进行“破坏”，就是不得不严肃思考的问题。在美国看来，收紧、严控中国企业、学生和学者“染指”美国高技术领域，是防止中国窃取美国技术的重要手段；更好监视、管控中国媒体在美国活动，监管孔子学院在美国高校的运营及活动，严防中国资金进入美国高校和思想库，收紧中美高校合作，是防止中国对美国进行宣传、渗透、干扰和影响的必要手段。

**3. 特朗普个人因素。**特朗普本人对华负面认知，特别是在经贸领域，人所共知。收紧中美人文交流，特别是中国在美人文交流活动，可以做到一箭三雕。一是限制、减少他所宣称的中国对美国的技术窃取，迟滞中国对美国的技术赶超；二是作为对华施压砝码，迫使中国在经贸问题上满足其要求；三是转移“通俄门”政治压力，寻找替罪羊。通过炒作中国在美“干涉”、“渗透”，可以转移视线，减轻特朗普在“通俄门”调查上面临的巨大压力。

**4. 澳大利亚、新西兰等国的蝴蝶效应。**2017年以来，澳大利亚国内掀起了关于中国利用商人政治献金、海外华人网络及高校学术交流与合作，干预澳大利亚国内政治、影响澳大利亚学术生态和自由民主制度等鼓噪。在新西兰也发生类似事件。这些动向引起了特朗普政府的高度关注与兴趣，并直接导致其下令对中国在美的人文交流活动进

行调查，成为西方世界应对中国“渗透与影响”的一面旗帜。

## 六、我国对策

**1. 结合中美建交 40 年（明年）及改革开放 40 年的成就，用数据和案例说明中美人文交流在促进中美民间和政府理解、谅解和合作方面的重要作用。**包括打开中美关系大门的乒乓外交；促进中美相互了解的富布赖特项目；中美地方政府交流项目；中美妇女、青年交流项目等等。这些双向交流，极大促进了中美之间的相互了解，厚植两国关系的民间基础，影响深远。

**2. 对孔子学院、中国媒体在美国的活动及其他中美人文交流活动的情况，进行更为全面的评估与分析。**特别是对于孔子学院的管理、师资及美国合作方对孔子学院的态度等进行全面评估；对中国媒体落地美国在促进中美相互了解中的作用进行分析。同时了解美方关切，特别是对于孔子学院及中国媒体在美传播的关切进行全面、深入了解；探讨双方如何进一步改进中美人文交流，在交流的机制、内容、对等性等方面，进行深入探讨。

**3. 密切跟踪、监视美国情报部门对我国在美人文交流活动的调查，**特别是针对孔子学院、合作办学及联合科研、对中国留学生及访问学者的调查活动，掌握其动向，防止美方对我人文交流活动的抹黑与指责，早做预案。

**4. 驳斥美国智库、媒体及美国国会相关机构和个人对中国在美人文交流活动的不实指责或误解，**特别是通过对孔子学院的运行、中美高校或智库合作情况重点介绍及美国所担心的中国资金资助等情况进行详细说明，以正视听，消除误解，或让无端指责不攻自破。

**5. 通过双边交流渠道向美方表明，如果按照美国的“锐实力”和“影响行动”的标签制定政策，那么很多美国在中国的文化与人文交流**

活动，都要纳入锐实力和影响行动行列，将极大限制美国在中国的正常人文交流，对中美关系造成严重负面影响。可以列举富布赖特项目、卡耐基等美国智库、纽约大学等中美合作办学及诸多 NGO 在中国的活动情况，说明美国国家民主基金会提出的“锐实力”是站不住脚的，是显而易见的双重标准。

6. 指出当前部分美国智库、媒体以及国会议员对中国“影响行动”或“锐实力”的渲染，已经超出了正常的批评或质疑范畴，成了意识形态驱动的对华抹黑及舆论攻势，严重损害了中美互信的基础。

7. 通过双边渠道，向美方解释我国统战部的职能与职责，指出美国智库、媒体及国会相关研究报告及报道存在的谬误或不实之处，增信释疑，防止包括统战部在内的相关政府及附属机构被污名化。

8. 向美方严正指出，如果美方执意对中国在美正常人文交流活动进行抹黑、阻扰或单方面中止，我方保留对美国在华人文交流活动采取对等性措施的权利。

---

联系方式：

上海市美国问题研究所

地 址：上海市淮海中路622弄7号社联大楼201室

电 话：86-21-53068153

传 真：86-21-53067106

电子邮件：[siassias2015@163.com](mailto:siassias2015@163.com)

---