

大变局下的中美人文交流 安全化逻辑*

毛维准 王钦林

【内容摘要】 人文交流是中国对外交往的重要支柱，但自 2018 年以来，中国对外人文交流面临越来越多的挑战，其中，安全化成为最为突出的问题。美国试图通过安全话语塑造安全化行为，渲染中国对外人文交流造成的安全冲击，竭力将中国的人文交流建构为一种现实威胁。从理论上说，在安全化逻辑之下，中国对外人文交流在推动双边、多边关系上面临着信号竞争、溢出不畅和黏性受限等问题，并最终被建构为一个包括背景结构、权力关系、施动者和听众等要素在内的安全化系统。美国国内已经形成了针对中国人文交流的安全化运作系统，安全化施动者通过操纵“软实力”“锐实力”“影响力行动”等术语来塑造安全话语，并以法律、行政命令和舆论操纵来推动针对人文交流的安全化行为，从而强化了“言语—行为”之间的联结机制。因此中国的人文交流要在拓展空间、凝聚共识、优化路径、系统支撑和话语塑造等方面进行系统性应对。

【关键词】 大变局 安全化 人文交流 现实威胁 战略竞争

【作者简介】 毛维准，南京大学国际关系学院副教授，博士生导师，南京大学亚太发展研究中心研究员（南京 邮编：210023）；王钦林，南京大学政府管理学院国际政治专业硕士研究生（南京 邮编：210023）

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2021)06-0034-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202106003

* 本文系教育部重大课题“中国话语体系建设与全球治理研究”（16JZD008）的阶段成果，并得到江苏省高校“青蓝工程”的资助。

人文交流是新时代中国对外交往的重要主题，是除政治安全合作、经济贸易合作之外的第三大支柱。^①一方面，作为一种政策工具，人文交流在对外政策设计中扮演着缓和国家间关系的重要角色，被认为是一种“夯实中外关系社会民意基础、提高中国对外开放水平的重要途径”^②。另一方面，作为民心相通和文明互鉴的实现路径，人文交流也被视为中国推动“一带一路”倡议和实践人类命运共同体理念的政策重点。^③

2017年，中国发布的《关于加强和改进中外人文交流工作的若干意见》指出，对外人文交流工作主要包括汉语、中医药、美食、民俗及其他非物质文化遗产的海外推广；中外留学及教育交流合作；科研协同合作；文物、美术、音乐、体育展演；人员交流；语言互通以及海外媒体传播交流等。^④实践证明，中国的对外人文交流取得了较为丰硕的成果，人文交流高层磋商机制已成为中国与其他国家和地区双边、多边关系中的重要支柱。中国先后与俄罗斯、美国、英国、欧盟、法国、印度尼西亚、南非、德国、印度和日本建立高级别人文交流机制，双边、多边人文交流合作覆盖教育、文化、体育、青年、科技、卫生、媒体、旅游、地方合作和妇女等多个领域。

然而，在大国战略竞争日趋加剧的背景下，致力于增信释疑的人文交流却受到美国刻意安全化操作的冲击。美国在利用人文交流的同时，亦在人为制造人文交流的障碍，渲染、炒作人文交流对国家安全造成的所谓“威胁”。2020年5月，美国提出自2020年6月起暂停和限制“与中国军方有关联”的中国留学生和研究人员持F签证和J签证进入美国，污蔑中国为提升国家军事现代化水平，利用留学生获取“美国敏感技术和知识产权”。^⑤这是美

① 韩正：《共建“一带一路”，共绘合作愿景，携手打造更高水平的中国—东盟战略伙伴关系》，《人民日报》2019年9月22日，第3版；邢丽菊：《人文交流与人类命运共同体建设》，《国际问题研究》2019年第6期，第11—24页。

② 《中办国办印发〈关于加强和改进中外人文交流工作的若干意见〉》，《人民日报》2017年12月22日，第1版。

③ 邢丽菊、张骥主编：《中外人文交流与新型国际关系构建》，世界知识出版社2019年版，“丛书总序”，第1页。

④ 《中办国办印发〈关于加强和改进中外人文交流工作的若干意见〉》，《人民日报》2017年12月22日，第1版。

⑤ “Proclamation on the Suspension of Entry as Nonimmigrants of Certain Students and Researchers from the People’s Republic of China,” The White House, May 29, 2020, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-suspension-entry-nonimmigrant>.

国首次对某一类中国留学生入境实施限制，人文交流安全化冲击了中美两国关系，阻碍了两国的正常交流。^①

拜登执政一度被视为重启中美人文交流的重要契机。^② 2021年1月，国际教育交流协会呼吁重启国际人文交流项目。^③ 2021年2月，多位中美政要与专家学者呼吁“重塑政治互信”和“重启人文交流”。其中，国务委员兼外长王毅要求尽快恢复中美民间交流，希望美方取消各种人文交流限制，恢复人文交流项目，^④ 但是，时至今日，中美人文交流依然面临较大的系统性障碍。一方面，美国国内依然存在影响中美人文交流的“蓄意阻隔”因素，少数极端政客还在坚持对华零和遏制思维，利用限制人文交流来获取个人或党派私利。^⑤ 2021年6月，美国参议院通过“2021年美国创新和竞争法案”，将中国视为需要防范的强劲对手，严格限制美国科学家与中国建立科研联系。^⑥ 另一方面，自拜登执政以来，美国政府的一系列政策使重启中美人文交流的氛围持续恶化。^⑦ 可以说，美国国内并未改变对华人文交流安全化的逻辑、氛围和结构。

面对中美人文交流的安全化趋势，国内学术界对该议题的研究尚不充

① 包括“政策制定人士中国教育旅行计划”“美中友谊计划”“美中领导者交流计划”“美中跨太平洋交流计划”和“香港教育与文化计划”等标志性人文交流项目也被美国中止。参见李君如：《中美应进行价值观交流与对话》，北京大学中外人文交流研究基地，2021年3月12日，<http://igcu.pku.edu.cn/info/1026/2724.htm>。

② Hannah Corn, “Trump Killed the China Fulbright Program. Biden can Bring It Back,” Responsible Statecraft, November 29, 2020, <https://responsiblestatecraft.org/2020/11/29/trump-killed-the-china-fulbright-program-biden-can-bring-it-back/>; and Liu Yuanling, “Biden Should Restore Normal People-to-people Exchanges,” *China Daily*, December 17, 2020, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202012/17/WS5fda98dfa31024ad0ba9c428.html>。

③ James P. Pellow, *An Open Letter to President Joe Biden and Vice President Kamala Harris on the Importance of People-to-People International Exchange Programs*, Council on International Educational Exchange, January 20, 2021, <https://www.ciee.org/about/blog/open-letter-president-joe-biden-and-vice-president-kamala-harris-importance-people-people-international-exchange-programs>。

④ 《王毅在“对话合作，管控分歧——推动中美关系重回正轨”蓝厅论坛上发表致辞》，外交部网站，2021年2月22日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbjhd/t1855525.shtml>。

⑤ 袁丽：《中美人文交流不应被蓄意阻隔》，《光明日报》2021年3月17日，第12版。

⑥ “S.1260-Endless Frontier Act,” 117th Congress (2021-2022), <https://www.congress.gov/bills/117/congressional-legislation/2021-2022/senate-bills/1260>。

⑦ Matthen Lee, “Biden Brings No Relief to Tensions Between US and China,” Associated Press, March 3, 2021, <https://apnews.com/article/joe-biden-china-us-tension-060ee406fe2e488e524552c43083ddad>。

分,相关研究成果多集中于阐述人文交流的正面效应。^①例如,有研究指出,人文交流在一个国家处理国际关系中扮演积极角色,并展示了人文交流取得的丰硕成果。^②同时,也有学者已经注意到人文交流面临的挑战与局限,^③例如,有些学者通过经济、文化、社会、政治视角探讨中国与特定国家间的人文交流,揭示中外人文交流存在的问题,^④并聚焦人文交流的具体承担者,包括非政府组织、智库、档案馆、孔子学院、华人华侨等。^⑤此外,不少学者试图从中美力量对比角度来探讨当前中外人文交流受阻的因果机制。^⑥但

① 俞沂暄:《人文交流与新时代中国对外关系发展——兼与文化外交的比较分析》,《外交评论》2019年第5期,第34—53页;刘永涛:《人文交流:概念、视野和运行机制》,载邢丽菊、张骥主编:《中外人文交流与新型国际关系构建》,世界知识出版社2019年版,第36—40页;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54—72页;邢丽菊:《人文交流与人类命运共同体建设》,《国际问题研究》2019年第6期,第11—24页。

② 黄仁国:《中美人文交流高层磋商机制分析》,《现代国际关系》2010年第8期,第9—16页;李亚男:《论中俄关系发展进程中的人文交流与合作》,《东北亚论坛》2011年第6期,第113—119页;赵明龙:《人文交流:海上丝绸之路建设不可或缺的内容》,《东南亚纵横》2014年11月,第18—21页;许利平:《新时期中国与印尼的人文交流及前景》,《东南亚研究》2015年第6期,第36—42页;丁俊、陈瑾:《改革开放以来中国与中东国家的人文交流述论》,《阿拉伯世界研究》2018年第5期,第29—45页。

③ 庄礼伟:《中国式“人文交流”能否有效实现“民心相通”?》,《东南亚研究》2017年第6期,第67—84页;邢丽菊:《推进“一带一路”人文交流:困难与应对》,《国际问题研究》2016年第6期,第5—17页;邢丽菊:《人类命运共同体视域下的人文交流:内涵、挑战与路径》,载邢丽菊、张骥主编:《中外人文交流与新型国际关系构建》,世界知识出版社2019年版,第93—116页。

④ 参见王学人:《中国与南亚人文交流合作——基于经济视角的分析》,《印度洋经济体系研究》2017年第6期,第98—102页;王晓玲:《韩国人的“中国观”:特征与变化》,载张骥、邢丽菊主编:《人文化成:中国与周边国家人文交流》,世界知识出版社2018年版,第176页;刘畅:《澜湄社会人文合作:现状与改善途径》,《国际问题研究》2018年第6期,第98—100页;孙冰岩、王栋:《当前中美人文交流的挑战与应对》,载邢丽菊、张骥主编:《中外人文交流与新型国际关系构建》,世界知识出版社2019年版,第173页。

⑤ 逢增玉、乐琦:《跨文化传播语境中孔子学院运营与管理研究》,《现代传播》2017年第2期,第148—151页;牛长松:《南非孔子学院的发展特色及影响因素分析》,《比较教育研究》2017年第9期,第49—54页;崔守军、徐鹤:《拉美华人华侨在构建“中拉命运共同体”中的作用及路径》,《拉丁美洲研究》2018年第1期,第36—55页;郭鸿炜、高斌:《“一带一路”非政府组织人文交流的角色定位与功能分析》,《经济与社会发展》2018年第4期,第25—29页;李开盛、邹祎:《智库合作与“一带一路”人文交流新探索——以上海社会科学院达沃斯课题为例》,载邢丽菊、张骥主编:《中外人文交流与新型国际关系构建》,第314—327页。

⑥ 韦宗友:《美国对华人文交流的看法及政策变化探析》,《美国研究》2019年第3期,第60—79页;孙冰岩、王栋:《当前中美人文交流的挑战与应对》,载邢丽菊、张骥主编:《中外人文交流与新型国际关系构建》,第171—179页;潘亚玲:《战略竞争背景下的

是,总体而言,国内学界目前尚未从学理上系统分析人文交流的安全化趋势。基于此,本文拟从安全化理论视角审视大变局下中国面临的人文交流安全化趋势,从安全化主体间性、安全化施动者与听众间的权力关系、安全化行为所处背景三个层次分析人文交流发展面临的阻力,尝试厘清人文交流与国家安全之间的话语与实践逻辑,揭示大国竞争背景下美国试图通过将人文交流视为现实威胁,^①以达到增强自身权力并遏制中国的目的。

一、人文交流安全化：一个理论框架

目前,安全化趋势正在人文交流各领域蔓延,冲击了人文交流机制,并形成了一个以“言语一行为”和“例外政治”为特征的人文交流安全化系统。

(一) 人文交流的“润滑剂”功能

人文交流具有缓和国家间紧张关系、营造交流氛围、创设开放空间、发展沟通网络、推动国家间良性互动等多重功能。^②与突出的政治和经济议题相比,人文交流属于社会领域议题,旨在聚焦信息沟通,尽量远离物质利益纷争,因此,人文交流往往在国家关系中具有“托底”功能。^③美国前国务卿希拉里·克林顿(Hillary Clinton)曾言,人文交流虽然不能消除“中美两种制度以及中美文化和历史之间存在的差异”,但是,它能够“加强并增进理解、共鸣和信任……使我们能够开诚布公地讨论分歧”^④。总体而言,人

中美人文交流》,载邢丽菊、张骥主编:《中外人文交流与新型国际关系构建》,第180—193页;邢丽菊:《中美应保持和加强人文交流》,《国际问题研究》2021年第1期,第29—40页。

① 本文将 existential threat 译为“现实威胁”,从而与“潜在威胁”相对应;当然,相关安全研究也经常将其译为“存在性威胁”。参见[英]巴里·布赞、[丹]奥利·维夫、[丹]迪·怀尔德:《新安全论》,朱宁译,浙江人民出版社2003年版,第19页。

② 刘永涛将其归纳为由对话到友谊、由夯实民意到化解矛盾、由推动国家良性互动到提升国家整体实力三种递进功能。参见刘永涛:《人文交流:概念、视野和运行机制》,第42页。

③ 俞沂暄:《人文交流与新时代中国对外关系发展——兼与文化外交的比较分析》,第49—50页。

④ Hillary R. Clinton, “Remarks at the People-to-People Dialogue Plenary Session,” U.S. Department of State, May 4, 2012, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/05/189330.htm>.

文交流通过信号机制、溢出机制和黏性机制三种路径来影响国家之间关系的建立、发展与国家的良性互动。

第一，信号机制是人文交流发挥“润滑剂”功能的基础。双边或多边人文交流的第一步便是各方传递信号，表达良性互动意愿。从根本上讲，人文交流是一种制度化的活动，包括思想和观念在内的人文交流本身就是一个发送信号和接收信号的过程。当然，在人文交流中也存在信号误读的问题，发送方的互动意愿是否有效传递给接收方在相当程度上取决于接收方如何对信号进行过滤和筛选。^①

第二，溢出机制是人文交流发挥作用的关键，即将人文交流领域的互动成果扩展至其他议题领域。在人文交流领域取得成果并不是人文交流的目的，例如，张骥认为中国与美、欧建立高级别人文交流机制的目的之一在于“从人文等‘务虚’领域进行突破”。^② 人文交流关注的是民众之间的关系，但是，国家间关系并不是民众间关系的直接映射，人文交流试图通过在人文领域确立人民之间的相互理解和友谊，构建国家间的社会民意基础，为国家间其他关系的深入发展奠定重要基础。^③

第三，人文交流黏性机制是对其“润滑剂”功能的深化。一方面，黏性机制是指人文交流配合其他外交政策工具可以巩固双方已有互动成果。以“一带一路”人文交流为例，黏性机制能够推动“一带一路”相关成果的获得、拓展与维系。有学者指出，对“一带一路”沿线国家人文交流合作的投入应服务于该地区基础设施建设、互联互通、经贸领域的重点和重大项目等。^④ 另一方面，黏性机制有利于促进共同体身份建构，推动交流双方面向未来扩大信号机制和溢出机制创造的正面效应。人文交流可以提高国家间良性互动的频率，也可以增强各国对彼此的了解，促进国家间共有知识的形成，为国家间相互信任与合作创造条件。^⑤

① 刘永涛：《人文交流：概念、视野和运行机制》，第37—38、49页。

② 张骥：《何以交流：中外人文交流的三大源流》，第21页。

③ 刘永涛：《人文交流：概念、视野和运行机制》，第51页。

④ 同上，第48页。

⑤ Emanuel Adler and Michael Barnett, eds., *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988, pp. 38-48.

因此，在人文交流过程中，良性互动信号传递越通畅，人文交流就越能达到增信释疑的效果；人文交流成果向其他领域的溢出越顺畅，人文交流就越能深化国家间关系；人文交流所形成的身份认同程度越高，人文交流就越能影响国家之间的良性互动，并推动国家间关系的全面发展。

（二）中国对外人文交流面临的新挑战

在新的国际形势下，中外人文交流面临较大阻力和挑战。一方面，人文交流机制运行不畅。其中，中英高级别人文交流机制在2017年12月第五次会议后就未再举行；中美、中法和中德人文交流高层磋商机制会议也于2017年停办；中德高级别人文交流对话机制建立后仅举行了首轮对话；2017年11月，中欧高级别人文交流对话机制第四次会议召开，2020年11月才召开第五次年度会议。另一方面，一些国家在人文交流互动过程中出现了不同程度的犹豫心态。就欧盟而言，欧洲民众对华正面认知减少，中欧人文交流主要由官方推进，民间团体交流、合作仍有待深化；中欧人文交流的现代性、双向性仍有待加强。^① 在中英之间，两国人文交流在实践中存在机制融合不足、缺乏广泛的共同目标以及中国民间参与度不足的问题。^② 中德人文交流则受到交流不对称造成的消极影响，双方民众对彼此的认知反差较大，交流机制建设缓慢，交流模式存在差异。^③ 中美人文交流也严重受阻。2017年后，美国国内掀起了一股质疑和抹黑中国对美人文交流活动的强势逆流。^④ 在话语上，美国行政部门、国会、智库声称中国通过人文交流向美投射“软实力”“锐实力”“影响力”；在实践中，美国国家安全委员会(National Security Council)成立了跨机构小组调查中国在美人文交流活动，美国国会两院多次举行关于“中国威胁”“中国在外国开展影响力行动”的听证会，出台了多

① 丁纯、纪昊楠：《中欧人文交流的现状、问题与建议》，载邢丽菊、张骥主编：《中外人文交流与新型国际关系构建》，第214—216页；宋黎磊：《中国—中东欧国家人文交流：合作进程、影响因素与前景》，《当代世界》2020年第4期，第17—21页。

② 简军波：《中英人文交流：关于认知差异与实际挑战的分析》，载邢丽菊、张骥主编：《中外人文交流与新型国际关系构建》，第201—206页。

③ 郑春荣：《新型国际关系推动者视角下的中德人文交流》，载邢丽菊、张骥主编：《中外人文交流与新型国际关系构建》，第267—269页。

④ 韦宗友：《美国对华人文交流的看法及政策变化探析》，《美国研究》2019年第3期，第60页；邢丽菊：《中美应保持和加强人文交流》，第29—40页。

份《国防授权法案》，司法部启动“中国行动计划”（China Initiative），美国政府收紧中国公民入境签证等，以此全面限制中美人文交流。

西方各国的安全化做法日益成为中国对外人文交流面临的主要挑战。例如，2021年3月的数据显示，近九成美国成年人将中国视为美国的竞争对手或敌人。^①这与美国的系列安全化操作存在关联。其中，行政部门、国会和智库等安全化施动者将中国视为冲击其价值与战略的现实威胁，指责中国通过人文交流窃取美国知识产权、实施文化侵略、获取科技情报等。美国的安全化行为被多个国家效仿并造成消极后果，严重影响了中国与相关国家之间的关系。2018年12月，澳大利亚以美国《外国代理人登记法》为蓝本发布《外国影响透明计划》；2019年3月，澳大利亚进一步审查了十余个由中国资助、管理且总部设在澳大利亚相关大学的教育中心，并成立特别工作组以应对所谓“中国对澳高等教育领域的渗透干涉行为”；到2021年，澳大利亚不断加大对孔子学院的审查力度，要求13所澳大利亚大学将孔子学院项目相关信息报送联邦政府审查。^②加拿大同样如此，不仅连续关闭了数所孔子学院，还通过联邦议会国家安全与情报委员会发布年度报告，诬称其教育机构存在受到中国干涉的风险。^③瑞典也是操纵人文交流安全化的急先锋，2019年12月—2020年4月，瑞典就以“安全”和“人权”为由关闭了五所孔子学院，成为第一个彻底关闭孔子学院的欧洲国家。此外，瑞典还接

① Laura Silveret, et al., “Most Americans Support Tough Stance toward China on Human Rights, Economic Issues,” Pew Research Center, March 4, 2021, <https://www.pewresearch.org/global/2021/03/04/most-americans-support-tough-stance-toward-china-on-human-rights-economic-issues/>.

② Fergus Hunter, “China-funded Confucius Institutes Targeted under New Foreign Influence Scheme,” *The Sydney Morning Herald*, March 12, 2019, <https://www.smh.com.au/politics/federal/china-funded-confucius-institutes-targeted-under-new-foreign-influence-scheme-20190312-p513i1.html>; and Lisa Visentin, “China-backed Confucius Institutes Face Closure under Veto Laws,” *The Sydney Morning Herald*, May 10, 2021, <https://www.smh.com.au/politics/federal/china-backed-confucius-institutes-face-closure-under-veto-laws-20210423-p57lvo.html>.

③ Daphne Bramham, “It’s Time to Toss the Confucius Institute out of B.C. Schools,” *Vancouver Sun*, July 12, 2019, <https://vancouversun.com/opinion/columnists/daphne-bramham-its-time-to-toss-the-confucius-institute-out-of-b-c-schools>; and Jeremy Hainsworth, “Canada Faces Threats, Political Interference from China, Russia, Other Countries: Elected Officials ‘Wittingly or Unwittingly Subject to Foreign Interference,’” *North Shore News*, March 16, 2020, <https://www.nsnews.com/canada-faces-threats-political-interference-from-china-russia-other-countries-1.24099223>.

连中止了多个城市与中国的友城关系。^①

印度与日本也追随欧美国家给中国对外人文交流制造障碍。2020年8月,印度宣称出于“安全考量”决定审查中方与印度7所高校合作设立的孔子学院和孔子课堂,审查印度理工学院等多所高等教育机构与中国高校签署的54份校际合作谅解备忘录,并决定在新修订的“国家教育政策”选修外语列表中将汉语剔除。^②2021年6月,日本文部科学省要求与孔子学院存在合作关系的大学向政府提供资金来源、学生人数以及是否存在干预学术研究的行为等信息以供审查。^③

(三) 安全化对人文交流机制的冲击

一般来说,人文交流的“润滑剂”功能建立在其机制的正常运作基础上。然而,从安全化施动者建构人文交流“威胁国家安全”的话语,到各类受众对人文交流产生“威胁”感知,再升级为“一刀切”与“脱钩”等过度安全化实践,安全化趋势改变了人文交流原本远离高级政治的状态,日益被高级政治侵蚀,人文交流信号发送、领域溢出和黏性机制作用的发挥受到抑制。

第一,信号发送受到干扰,人文交流良性互动的意愿被误读的可能性增加。在正常情况下,人文交流可能因历史文化背景不同而存在信号误读的可能,导致信号发送方良性互动的意愿未能被接收方准确理解;在安全化背景下,人文交流信号被误读的概率上升。从理论上说,安全化施动者可能将人文交流塑造为国家面临的某种现实威胁,通过安全话语和安全化实践引导受众解读人文交流,说服受众通过设定好的安全视角来看待人文交流。例如,在孔子学院被污蔑为中国“干涉”行动的一部分后,美国高校在政治压力之

① Jan Petter Myklebust, “Confucius Institutions Close as China Relations Deteriorate,” *University World News*, May 16, 2020, <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20200513092025679>.

② Shishir Gupta, “Chinese Firms, Mobile APPs Blocked, India could Next Target University Tie-ups,” *Hindustan Times*, August 2, 2020, <https://www.hindustantimes.com/india-news/china-confucius-institutes-face-heat-over-propaganda/story-AZCHG9fp66KxXnHCF56JeO.html>; and Priscilla Jebaraj and Suhasini Haidar, “National Education Policy 2020: Mandarin Dropped from Language List,” *The Hindu*, August 1, 2020, <https://www.thehindu.com/education/national-education-policy-2020-mandarin-dropped-from-language-list/article32249227.ece>.

③ Yuki Fujita, “Japan Takes Aim at China-backed Confucius Institutes,” *Nikkei Asia*, June 6, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Japan-takes-aim-at-China-backed-Confucius-Institutes>.

下不得不考虑关闭孔子学院或将其迁出大学。^① 信号误读使人文交流的功能溢出和黏性机制功能的发挥更加困难。

第二，在安全化背景下，人文交流的溢出效应不佳，试图借人文议题打破大国关系僵局的努力面临多重困难。人文交流所传递的良性互动意愿被信号接收者忽视，人文交流被视为现实威胁，一些国家在通过法律手段限制人文交流的问题上达成了共识，中国的人文交流活动被纳入国家竞争政策的辩论中，政治化与安全化逻辑主导了其信号传递。2018年，美国国会议员乔·威尔逊（Joe Wilson）向众议院提交了《外国影响透明法案》，要求修正1938年的《外国代理人登记法》和1965年的《高等教育法》；^② 2020年，加拿大政府则对中国学生学者联谊会进行审查。^③

第三，人文交流的黏性机制功能受到限制，削弱了其促进认同的作用。作为一种外交政策工具，人文交流需要与经贸、援助等其他政策工具配合使用，但是人文交流的安全化导致其对巩固其他外交成果的作用显著下降。同时，一些国家对其他外交手段的负面解读也与人文交流绑定，强化了人文交流是现实威胁的话语。例如，中美人文交流安全化与中美贸易战和所谓的“影响力”之争相关联；^④ 印度对中国公民的签证限制、减少两国青年人的交流、打压孔子学院则与中印边境对峙以及印度追随美国政策相关。^⑤

综上所述，在安全化趋势之下，中国的对外人文交流信号、溢出和黏性机制全面受阻。中国发出的人文交流善意信号遭到严重误读，安全威胁感知使各方良性互动的基础受到影响，溢出效应受到限制，黏性机制难以奏效，

① “China: Agreements Establishing Confucius Institutes at U.S. Universities are Similar, But Institute Operations Vary,” United States Government Accountability Office, February 13, 2019, <https://www.gao.gov/assets/700/696859.pdf>.

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

③ Jeremy Hainsworth, “Canada Faces Threats, Political Interference from China, Russia, Other Countries: Elected Officials ‘Wittingly or Unwittingly Subject to Foreign Interference’,” *North Shore News*, March 16, 2020, <https://www.nsnews.com/canada-faces-threats-political-interference-from-china-russia-other-countries-1.24099223>.

④ “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 18, 2017, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.

⑤ Dipanjan Roy Chaudhury, “From Visas to Youth Exchanges, Govt Weighs Options to Limit China’s Soft Power in India,” *The Economic Times*, August 6, 2020, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/govt-weighs-options-to-limit-china-soft-power-in-india/articleshow/77379977.cms>.

人文交流的各种功能受到安全化的冲击，其“托底”作用难以显现。

二、中美人文交流安全化

当前，安全化逻辑由军事、政治、经济等领域向人文领域蔓延，大国加紧了战略高地的争夺，安全成为首要关切。同时，人文交流安全化意味着安全化施动者占据国家政治优势地位，拥有重要话语权，试图让受众接受安全话语并参与安全化实践。因此，国际局势与国内暗流相互影响，加之意识形态差异，使中美人文交流安全化日趋明显。

（一）2018年之前中美人文交流状况

2010—2017年是中美人文交流的机制化与系统化建设阶段。^①2010年5月，中美人文交流高层磋商机制建立，之后举行了六轮会议，取得158项成果，覆盖教育、体育、科技、文化、卫生、青年、妇女七大领域。^②这一机制和中美战略与经济对话机制共同构成中美关系全面合作的重要组成部分。2017年4月，中国国家主席习近平和时任美国总统特朗普共同推动建立外交安全对话、全面经济对话、执法和网络安全对话、社会和人文对话四个高级别对话机制。^③此后，中美在华盛顿召开首轮社会和人文对话，内容包括教育、科技、环保、文化、卫生、社会发展和地方人文合作七大领域，通过了《首轮中美社会和人文对话行动计划》。^④

在2018年之前，在人文交流高层磋商机制引领下，中美双方在教育和科技领域取得了丰硕成果，人文交流的功能正常发挥，推动着双边关系向前发展。在教育领域，中国自2010年起成为美国第一大海外学生来源国。在

① 潘亚玲：《中美人文交流四十年：回顾与展望》，《美国问题研究》2018年第2期，第35页。

② 《第七轮中美人文交流高层磋商成果清单》，中国外交部网站，2016年6月8日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1370467.shtml。

③ 《王毅介绍中美元首海湖庄园会晤情况》，新华网，2017年4月8日，http://www.xinhuanet.com/2017-04/08/c_1120773302.htm。

④ 《首轮中美社会和人文对话行动计划》，新华网，2017年9月29日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-09/29/c_1121748212.htm；《首轮中美社会和人文对话成果几何》，新华网，2017年9月29日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-09/29/c_1121748054.htm。

2010—2017年，中国学生赴美留学人数持续上升，其中，2011—2013年同比增长均超过20%；美国在华高等院校学习的人数也持续增长，美国曾一度是中国第二大海外学生来源国。^①同时，美国亦曾是开设孔子学院、孔子课堂最多的国家，截至2017年4月，全美共有103所孔子学院和501个孔子课堂，分别占世界各地孔子学院和孔子课堂总数的20%和47%。^②此外，科技领域的交流成果也比较显著。中美双方多次签署科技合作协定，加强科技合作和人才培养力度，推动高新尖技术领域的互动，双方也试图建设多渠道的交流合作平台。^③

总体而言，在2018年之前，中美之间虽然存在激烈竞争，但是两国仍高度重视人文交流，使人文交流仍能保持良好的发展势头。

（二）美国对中国人文交流的安全化操作

2017年12月，特朗普政府发布《国家安全战略报告》，鼓噪大国竞争并将中国视为“战略竞争对手”，^④中美关系三大支柱均遭到破坏。该报告正式将中美人文交流视为影响美国“国家安全”的现实威胁，中美人文交流由此直转急下并被拖入安全化的操作中。

美国行政系统和立法系统从那时开始限制中国公民赴美签证，强化高科技监管，加强外国风险融资审查等，阻碍中美教育和科技领域人文交流。受此影响，中美社会和人文对话停滞不前。有调查数据显示，2016—2017学年中国留学生人数增幅从6.8%下降至3.6%，之后每学年下降近50%，到2019

① 教育部：《规模持续扩大，生源结构不断优化，吸引力不断增强，来华留学工作向高层次高质量发展》，2018年3月30日，http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201803/t20180329_331772.html；程宏亮：《人文交流对中美关系的作用和影响——以2009年至2019年为例》，载邢丽菊、张骥主编：《中外人文交流与新型国际关系构建》，第158页。

② Rachele Peterson, “Outsourced to China: Confucius Institutes and Soft Power in American Higher Education,” National Association of Scholars, April 7, 2017, <https://www.nas.org/reports/outsourced-to-china/full-report#ConfuciusInstitutesWorldwide>.

③ 《第七轮中美人文交流高层磋商成果清单》，中国外交部网站，2016年6月8日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1370467.shtml；《首轮中美社会和人文对话行动计划》，新华网，2017年9月29日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-09/29/c_1121748212.htm。

④ “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 18, 2017, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.

学年，中国留学生人数增幅已降至 0.8%。^① 孔子学院在美国的数量也迅速下降，2018 年关闭了 9 所孔子学院，2019 年和 2020 年分别关闭了 21 所和 24 所；截至 2021 年 5 月，全美孔子学院数量已经从 2017 年的 100 多所下降至 47 所。^②

从理论上来看，美国政府操纵人文交流安全化以及美国民众及其他行为体对安全化趋势的态度，最终通过话语和实践两个维度表现出来，这种路径体现在施动者、受众、权力关系和相应背景结构等变量中。

第一，作为安全化的重要武器，美国对人文交流的安全话语建构经历了“软实力”“锐实力”“影响力行动”阶段。首先，在 2017 年之前，孔子学院一直是美国的“中国软实力”话语的攻击对象。2017 年 4 月，有美国智库试图评估孔子学院对其高等教育的影响，并强调孔子学院是中国提升“软实力”的工具。^③ 其次，到 2017 年底，针对孔子学院的安全话语又以“锐实力”的名义进行，并拓展到其他领域。例如，美国民主基金会无端指责中国在拉美、东欧等地区国家施展“锐实力”，污蔑中国借助媒体、文化机构、智库和学术团体来施展影响力的活动是一种影响对象国政治环境的“锐实力”。^④ 再次，伴随着西方国家对“锐实力”的炒作，“影响力行动”

① Institute of International Education (IIE), “Places of Origin,” <https://opendoorsdata.org/data/international-students/all-places-of-origin/>.

② 不同统计来源的数据不同，例如，美国有的统计结果显示，截至 2017 年 4 月，全美有 103 个孔子学院；还有来自美国的统计结果显示，截至 2017 年 12 月，全美有 115 个孔子学院；但是孔子学院美国中心 2017 年年度报告和 2018 年年度报告分别显示是 110 家和 106 家。参见“*How Many Confucius Institutes are in the United States?*” National Association of Scholars, May 18, 2021, https://www.nas.org/blogs/article/how_many_confucius_institutes_are_in_the_united_states; Rachele Peterson, “Outsourced to China: Confucius Institutes and Soft Power in American Higher Education,” National Association of Scholars, April 7, 2017, <https://www.nas.org/reports/outsourced-to-china/full-report#ConfuciusInstitutesWorldwide>; Office of the Spokesperson, “‘Confucius Institute U.S. Center’ Designation as a Foreign Mission,” U.S. Department of State, August 13, 2020, <https://www.state.gov/confucius-institute-u-s-center-designation-as-a-foreign-mission/>; Confucius Institute U.S. Center, *Discovering New Horizons Annual Report 2017*, Confucius Institute U.S. Center, 2017, <https://www.ciuscenter.org/wp-content/uploads/2017-CIUS-Annual-Report-en.pdf/>.

③ Rachele Peterson, “Outsourced to China: Confucius Institutes and Soft Power in American Higher Education,” National Association of Scholars, April 2017, <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED580866.pdf>.

④ Juan Pablo Cardenal, et al., “Sharp Power: Rising Authoritarian Influence,” National Endowment for Democracy, December 2017, <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence-Full-Report.pdf>.

也被美国用于将中国对美国等西方国家的人文交流安全化的操作中。美国各保守派智库纷纷指责中国通过人文交流活动，如开设孔子学院、开展智库交流与合作以及在美国创办中英文媒体等，影响西方民主国家政治生活并开展对外干预行动。^① 还有美国机构将中国对外人文交流活动视为一种“全方位”威胁，称这关系到美国的军事和商业优势、政治制度完整性、社会核心价值观与法治体系等，鼓噪中国文化力量投射与军事力量投射一样，都会危及美国。^② “影响力行动”话语得到了行政系统和立法系统的响应，在美国国内及国际社会制造负面舆论方面起到推波助澜的作用。这种操作强化了美国针对中国人文交流安全化的行动。^③ 最后，2020年后，鼓吹中国正在实施“军民融合战略”的安全话语开始影响美国的对华外交。其目的之一是污蔑中国通过人文交流开展“影响力行动”的行为具有“全社会”特征。^④ 美国的这些话最终转化为政策和立法行动。美国《2021 财年国防授权法案》大肆鼓噪中国人文交流和企业具有军事纽带作用，要求国防部以清单形式关注中国的人文和商业交流。^⑤ 可见，在高新技术领域，拜登政府将继续延续特朗普的相关做法，并采取一种“更有针对性和精明”的政策。^⑥

① Harry Krejsa, “Under Pressure: The Growing Reach of Chinese Influence Campaigns in Democratic Societies,” Center for A New American Security, April 27, 2018, <https://www.cnas.org/publications/reports/under-pressure>; Jonas Parello-Plesner and Belinda Li, “The Chinese Communist Party’s Foreign Interference Operations: How the U.S. and Other Democracies Should Respond,” Hudson Institute, June 2018, <https://s3.amazonaws.com/media.hudson.org/files/publications/JonasFINAL.pdf>; Anastasya Lloyd-Damnjanovic, “A Preliminary Study of RPC Political Influence and Interference Activities in American Higher Education,” Wilson Center, August 2018, <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED588378.pdf>; and Orville Schell and Susan L. Shirk, “Course Correction: Toward An Effective and Sustainable China Policy,” Asia Society Center on U.S.-China Relations, February 2019, https://china.ucsd.edu/_files/2019-CourseCorrection.pdf.

② Larry Diamond and Orville Schell, eds., *Chinese Influence and American Interests: Promoting Constructive Vigilance*, Stanford, California: Hoover Institution Press, 2019, pp. 8-11, https://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/diamond-schell_chineseinfluence_oct2020_rev.pdf.

③ Alexander Bowe, “China’s Overseas United Front Work: Background and Implications for the United States,” U.S.-China Economic and Security Review Commission, August 24, 2018, https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/China's%20Overseas%20United%20Front%20Work%20-%20Background%20and%20Implications%20for%20US_final_0.pdf.

④ Emily Feng, “Big Chill With China Takes Its Toll On Flow Of Money, People And Ideas,” National Public Radio, August 7, 2019, <https://www.npr.org/2019/08/07/746179044/big-chill-with-china-takes-its-toll-on-flow-of-money-people-and-ideas>.

⑤ Public Law No.116-283, H. R.6395, “William M. (Mac) Thornberry National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021,” 116th Congress, January 1, 2021, sec. 1260H.

⑥ Matt Perault and Samm Sacks, “A Sharper, Shrewder U.S. Policy for Chinese Tech

第二，美国立法系统和行政系统频繁采取安全化行动以配合所谓的“影响力行动”话语。2018年是美国对中国人文交流采取安全化行动关键的一年。1月，美国国会成立跨机构小组，试图调查所谓中国通过在美人文交流活动进行的“渗透”活动或“影响力行动”；2月，参议院情报委员会举行“全球威胁”听证会，“中国威胁”成为听证会焦点。^①此后，一些美国议员向参众两院提交多项法案，要求限制推进外国政府政治议程的法人豁免权，范围包括与中国合作的美国教育机构、落户美国的外国媒体等，鼓噪应对中国利用“统战工作”来实施的政治“影响力行动”。^②特别是2018年8月，特朗普签署《2019财年国防授权法案》，中美人文交流安全化在法律层面取得突破，这些内容也一直延续到《2021财年国防授权法案》中。

首先，立法系统直接将中国对外人文交流的影响与应对置于国防安全法案框架之下。一是在技术层面，立法机构试图切断孔子学院的资金来源，禁止向孔子学院提供汉语教学拨款，并细化为“禁止”“限制”“豁免”三类，限制对高校汉语项目提供资金。^③《2021财年国防授权法案》进一步扩大限制范围，将国防部工作面向“学术机构”修改为“高等教育机构”。^④二是在政治层面，美国立法机构渲染中国人文交流会给美国带来军事、情报和政治威胁。《2019财年国防授权法案》宣称中国“影响美国媒体、文化机构、企业以及学术和政策团体，使其更有利于中国的安全和军事战略目标”，以及中国“在其他国家使用非军事工具，包括外交和政治胁迫、信息行动、

Firms,” *Foreign Affairs*, February 19, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-02-19/sharper-shrewder-us-policy-chinese-tech-firms>.

① S. HRG., 115~278, “Open Hearing on Worldwide Threats,” 115th Congress, 2nd Session, February 13, 2018.

② H. R. 5336, “Foreign Influence Transparency Act,” 115th Congress, 2nd Session, March 20, 2018; H. R. 5354, “Countering Foreign Propaganda Act of 2018,” 115th Congress, 2nd Session, March 20, 2018; S.2583, “Foreign Influence Transparency Act,” 115th Congress, 2nd Session, March 21, 2018; S.2903, “Stop Higher Education Espionage and Theft Act of 2018,” 115th Congress, 2nd Session, 2018; S.3171, “Countering the Chinese Government and Communist Party’s Political Influence Operations Act,” 115th Congress, 2nd Session, June 28, 2018; and H. R. 6010, “Countering the Chinese Government and Communist Party’s Political Influence Operations Act,” 115th Congress, 2nd Session, June 5, 2018.

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. 1091.

④ Public Law No.116~283, H. R. 6395, “William M. (Mac) Thornberry National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021,” 116th Congress, January 1, 2021, sec. 1062, sec. 1299C.

经济施压，以达到其安全和军事目标”等。三是在战略互动层面，美国立法机构强化了针对所谓中国对美人文交流这一现实威胁的应对行动。相关法案指责中国人文交流损害了美国民主制度。基于此，美国要求整合“包括外交、经济、情报、法律和军事在内的多种国家力量”，参与到美国的首要任务即“与中国进行长期战略竞争”中。^①

其次，美国行政系统也通过行政命令等方式贯彻国家安全法案并强力推进针对中国人文交流的遏制措施。一是美国行政机构针对中国设立了多种议程试图阻断正常的中美人文交流，鼓噪遏制中国影响力。例如，新华社等媒体在美分支机构被要求登记为外国代理人，^② 中国人才计划在美国遭到限制，^③ 孔子学院美国中心也被列为“外交使团”等，^④ 美国司法部、能源部、国务院的系列举措也起到推波助澜的作用。同时，美国对可能具备军事用途的技术进行更严格的出口审查，强行将多个中国企业、政府机构、研究机构和个人列入“实体清单”，调查和起诉多位华裔科学家，并对所谓的中国在美“军工企业”实施制裁。^⑤ 二是美国国务院还利用签证政策限制特定领域或特定类别的中国人员进入和居留。仅 2020 年上半年，美国连续推出三项行政令，限制对特定人群发放签证，限制对象由“新的永久移民”扩大为“非移民工作者”，并特别针对中国要求“暂停和限制部分中国留学生和研究人

① 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. 1261.

② “Attorney General Jeff Session’s China Initiative Fact Sheet,” Department of Justice, November 1, 2018, <https://china.usc.edu/sites/default/files/article/attachments/doj-2018-china-initiative-fact-sheet.pdf>.

③ “Memorandum for Heads of Departmental Elements,” The Deputy Secretary of Energy, January 31, 2019, <https://www.sciencemag.org/sites/default/files/January%20DOE%20memo.pdf>.

④ 《美将孔子学院美国中心列为“外国使团”，外交部：强烈不满、坚决反对》，新华网，2020年8月14日，http://www.xinhuanet.com/world/2020-08/14/c_1126369636.htm。

⑤ 例如，2020年12月，美国制裁了77家中国实体，其中包括18家高校和机构；2021年6月，拜登执政后，一次性制裁了59家中国企业。参见 Alexandra Alper, David Shepardson, and Humeyra Pamuk, “U.S. Blacklists Dozens of Chinese Firms Including SMIC, DJI,” Reuters, December 18, 2020, <https://www.reuters.com/world/china/us-blacklists-dozens-chinese-firms-including-smic-dji-2020-12-18/>; “Executive Order on Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Certain Companies of the People’s Republic of China,” The White House, June 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/03/executive-order-on-addressing-the-threat-from-securities-investments-that-finance-certain-companies-of-the-peoples-republic-of-china/>。

员持 F 签证和 J 签证进入美国”，该行政令在拜登政府时期得到延续。^① 三是行政系统的安全化实践遵循设置现实威胁背景、刺激对方做出敌对性政策判断和指涉对象扩大化等逻辑。美国官方强力渲染中国留学生与中国特定发展举措的联系，直接将他们视为“知识产权非传统采集者”等，指责中国留学生和研究人员“极有可能”被中国“利用或挑选”。^② 在疫情形势严峻的背景下，美国失业率快速上升，但其将责任归咎于广大的“外国人”群体，由此中美人文交流受到更为严格的签证限制。^③

由此可见，美国立法和行政系统正将中国的人文交流塑造为现实威胁。安全化施动者所建构的人文交流安全化话语与实践已经引起了部分受众的“共鸣”，尤其是取得了“授权受众”美国议员的同意。美国国会中的少数议员扮演着中美人文交流安全化的施动者角色，他们提出议案、发起动议，而更多的议员和选民则是受众，他们对施动者的话语作出反应。最近三个财政年度的《国防授权法案》都说明，在美国国会层面的行动者拥有了某种恶意针对中国的安全化话语共识。

三、中美人文交流安全化的驱动因素

当前，大国博弈加剧，崛起国的快速发展与霸权国的地位焦虑为“泛安全化”思维模式提供了土壤。2020年7月，美国强制关闭中国驻休斯敦总领馆，此类举措是阻断双方正常交流的一种信号。美国政客在国内防疫不力的情况下打压中国、煽动民粹主义情绪争取选票等行为说明，意识形态化、

① “Proclamation Suspending Entry of Chinese Students and Researchers Connected to PRC ‘Military-Civil Fusion Strategy,’” NAFSA: Association of International Educators, June 11, 2021, <https://www.nafsa.org/regulatory-information/proclamation-suspending-entry-chinese-students-and-researchers-connected-prc>.

② “Briefing on Limiting the CCP’s Ability To Steal U.S. Technologies and Intellectual Property,” U.S. Department of State, June 2, 2020, <https://www.state.gov/briefing-with-senior-state-department-officials-on-u-s-limiting-the-peoples-liberation-armys-ability-to-use-nonimmigrant-visa-programs-to-illicitly-acquire-u-s-technologies-an/>.

③ “Proclamation Suspending Entry of Aliens Who Present a Risk to the U.S. Labor Market Following the Coronavirus Outbreak,” The White House, June 22, 2020, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-suspending-entry-aliens-present-risk-u-s-labor-market-following-coronavirus-outbreak/>.

情绪化和冷战思维愈发成为美国政治氛围的主要特点。这也说明外交实践正在塑造人文交流安全化的进程，人文交流成为安全化的对象。中美人文交流不断安全化的驱动因素主要包括三个方面。

第一，两党对华强硬的共识为美国政客实施安全化行为奠定了基础。一方面，中美人文交流的转变缘于美国对华接触战略的转变。2008年之后，遏制中国逐渐成为美国朝野及两党的战略共识。^①正如国务委员兼外长王毅所言，美国政府对华实施遏制政策“归根到底在于美方的对华认知出了问题”^②。2010年之后，美国提出“亚太再平衡”战略；特朗普执政后，美国陆续推出“印太战略”、对华发动贸易战；2021年拜登执政后，美国加强联盟战略，强化对华战略竞争。这些战略和政策均是美国对华接触战略转变的具体体现。另一方面，美国极端保守派和对华鹰派人物进入政府，不断强化美国的对华负面认知，构筑起对华决策的“实践场域”。该“场域”内的成员有着共同利益，对中国有着相似的认知，都主张对华采取进攻性和对抗性行动。另外，美国鹰派人物之间的互动强化了原有认知，个人立场聚合为鹰派政策团队整体的话语系统和行为选择，并具有某种稳定性。可见，涉华政策团队通过自己所确定的视角和所掌握的权力资源去操纵中美人文交流，从而建构起中美人文交流威胁其国家安全的认知。

第二，大国战略竞争加剧是美国实施安全化行为的重要原因。美国将中美人文交流视为现实威胁，这种认知有助于其打破既有规则和常规政治程序的束缚，使其能够动员更多社会资源应对中国崛起。在经贸领域，中美人文交流安全化是美国对华发动贸易攻势的附属品。在科技领域，美国从话语上强调中国正努力建设发动“智能战争”能力。^③在政治领域，影响力角逐也成为美国操纵人文交流安全化的主要原因之一。美国2017年《国家安全战

① 达巍：《美国对华战略逻辑的演进与“特朗普冲击”》，《世界经济与政治》2017年第5期，第28—37页；潘亚玲：《中美人文交流四十年：回顾与展望》，《美国问题研究》2018年第2期，第37—39页。

② 潘洁、李鲲：《王毅会见美国常务副国务卿舍曼》，《人民日报》2021年7月27日，第3版。

③ Jenny Bavisotto, “China’s Military-Civil Fusion Strategy Poses a Risk to National Security,” U.S. Department of State, January 30, 2020, <https://www.state.gov/chinas-military-civil-fusion-strategy-poses-a-risk-to-national-security/>.

略报告》将增强美国的影响力列为优先的国家安全战略内容，明确将中国列为“战略竞争对手”，称中国挑战美国的地缘政治优势。^① 随后，美国进一步强调影响力中的安全风险和进攻性，鼓噪中国影响力是一种渗透性、破坏性的“锐实力”。^② 此外，美国从共识构建到极端对抗的政治文化转型削弱了美国政府推动人文交流的动机，因此，在中美关系竞争加剧时期，人文交流经常被贴上“中国威胁论”的标签。^③

第三，西方社会“意识形态威胁论”的出炉强化了中美人文交流的冲突性话语。美国担心中美人文交流会推动中国的意识形态在美国的扩展。自2017年起，西方社会出现了新一轮“意识形态威胁论”。^④ 安全化施动者的意图在于从意识形态对立的角度强调中国对西方所谓“民主”的威胁，笼络“民主国家”应对中国。^⑤ 在这种叙事结构下，“孔子学院威胁论”“人文交流脱钩论”和“中国威胁论”成为阻碍中美人文交流的话语论调。^⑥

当然，人文交流安全化话语和实践面向的受众并非铁板一块。首先，美国政府对留学生进行限制引起了美国高校的公开反对与批评。斯坦福大学和美国大学教授协会（AAUP）就曾公开表示美国的签证限制政策具有不合理性。^⑦ 2021年6月，由于拜登政府执意要延续特朗普政府时期的相关行政限制令，四十多个大学协会致信美国国务院官员，要求对第10043号总

① “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 18, 2017, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.

② Larry Diamond and Orville Schell, eds., *Chinese Influence and American Interests: Promoting Constructive Vigilance*, p. x.

③ 潘亚玲：《中美人文交流四十年：回顾与展望》，第42—44页。

④ 例如，2017年《美国国家安全战略》给中国贴上“修正主义大国”（revisionist power）的标签，称中国试图“塑造一个与美国价值观和利益背道而驰的世界”，参见“National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 18, 2017, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.

⑤ Thorsten Benner, et al., “Authoritarian Advance: Responding to China’s Growing Political Influence in Europe,” Global Public Policy Institute, February 5, 2018, <https://www.gppi.net/2018/02/05/authoritarian-advance-responding-to-chinas-growing-political-influence-in-europe/>; and Clive Hamilton, *Silent Invasion: China’s Influence in Australia*, Richmond, Victoria: Hardie Grant Books, 2018.

⑥ 邢丽菊：《中美应保持和加强人文交流》，第29—40页。

⑦ Peace Chiu, “Stanford University Pledges ‘Equity of Access’ Amid Chinese Student Visa Fears Over Trump Plans,” *South China Morning Post*, October 4, 2018, <https://www.scmp.com/news/hong-kong/education/article/2167036/stanford-university-pledges-equity-access-amid-chinese>.

统令的实施范围和实施影响进行说明。^① 其次，美国精英也担忧限制中国留学生的政策会削弱美国的创新优势。有媒体认为，“限制人员和信息的自由流动可能会破坏美国实验室的创新能力，”安全担忧不应压倒创新，警告美国政府对留学生的敌意将使美国失去创新这种“战略资产”。^② 也有媒体抨击签证限制令将损害美国的高等教育，“可能削弱整个美国的经济创新能力。”^③ 有研究指出，美国对世界各地顶尖人才的吸引力是“美国科技领先的关键因素”，因此，为了保持美国的技术领先优势，拜登政府应该取消特朗普政府的大部分政策议程。^④ 再次，多家科技公司和美国企业多次抗议美国政府的高科技人才签证政策。2020年8月，五十多家美国科技巨头联名向加利福尼亚北部地区法院提交诉状，公开反对特朗普暂停客工签证；^⑤ 2020年10月，一些美国科技行业组织明确表态，取消特朗普政府时期的相关签证限制是2021年科技行业的首要任务。^⑥

显然，人文交流安全化的施动者与受众间的互动会受到双方权力关系的制约。安全化的施动者希望其安全化行为实践能够获得受众的认可，与此同时，受众亦有可能因为其他因素而拒绝强化安全化行为。其中，经济利益逻辑和不对称的权力结构关系可能成为人文交流安全化的限制因素。与美国联邦政府的激进态度相比，美国大学、科技企业和地方政府拒绝人文交流安全化的行为值得关注。人文交流能够给美国带来不菲的经济收益，也有利于推

① “AAU, ACE, Other Groups Request Briefing from State on Presidential Proclamation 10043,” Association of American Universities, June 10, 2021, <https://www.aau.edu/key-issues/aau-ace-other-groups-request-briefing-state-presidential-proclamation-10043>.

② Ana Swanson and Keith Bradsher, “White House Considers Restricting Chinese Researchers Over Espionage Fears,” *The New York Times*, April 30, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/04/30/us/politics/trump-china-researchers-espionage.html>.

③ Philip J. Hanlon and Matthew J. Slaughter, “Chinese Students Help America Innovate,” *The Wall Street Journal*, November 12, 2018, <https://www.wsj.com/articles/chinese-students-help-america-innovate-1542066465>.

④ Evan Burke, “The Right Way to Bring Chinese STEM Talent Back to the U.S.,” *China File*, April 27, 2021, <https://www.chinafile.com/reporting-opinion/viewpoint/right-way-bring-chinese-stem-talent-back-us>.

⑤ Makena Kelly, “Amazon, Apple, and Facebook Say President Trump’s Guest Worker Ban will ‘Harm US Workers,’” *The Verge*, August 10, 2020, <https://www.theverge.com/2020/8/10/21362198/trump-immigrant-worker-ban-tech-companies-economy>.

⑥ Alex Gangitano, “Silicon Valley Eager for Biden to Reverse Trump Visa Rules,” *The Hill*, November 15, 2020, <https://thehill.com/business-a-lobbying/525898-silicon-valley-eager-for-biden-to-reverse-trump-visa-rules>.

动美国科技巨头的发展。美国高科技公司对国际员工的依赖也制约着美国对H-1B签证限制的行政令的实施，这将推动美国政府向高科技巨头妥协，并放松某种限制。^①美国地方政府则是以更为务实的姿态推动中美人员往来。即使在美国限制中美人文交流时期，中美之间仍新建了八对友好省/州和友城关系，中美地方合作在一定程度上反映了中美人文交流中潜在的积极力量。阿肯色州州长阿萨·哈钦森(Asa Hutchinson)认为，中美关系持续恶化对美国高等教育产业是重大打击，中美之间需要“建立一种可以再次进行交流的关系”^②。在拜登执政后，多位地方政要继续呼吁美国政府放松对中国学生与科学家的签证限制。^③在实践中，拜登执政后也顺应科技公司的要求，开始尝试放开高科技人才签证政策。^④

结 束 语

当前，中国的对外人文交流正遭受来自西方国家操纵的日益上升的安全化压力，安全化冲击了中国通过人文交流推动双边、多边关系发展的政策设计，损害了人文交流促进国家间关系深入发展的机制。尤其是以美国为首的西方国家正操纵安全化工具在话语建构和政策实践方面冲击人文交流中内含的信号、溢出和黏性机制，试图将中国的人文交流活动建构为一种针对西方国家的现实威胁。受此影响，中美人文交流“去安全化”将是一个长期的过程，也需要具备互动结构、政治氛围、政治沟通和政治契机等条件。面对可能继续恶化的局面，中国需要在未来一段时间内主动应对，确立底线思维，妥善应对人文交流面临的安全化趋势。一是拓展新空间，继续强化人文交流

① “Tech Companies Write to Trump Against Banning H-1B, Other Non-immigrant Visas,” *The Week*, June 15, 2020, https://www.theweek.in/news/biz-tech/2020/06/15/tech-companies-write-to-trump-against-banning-h-1b-other-non-immigrant-visas.html?__twitter_impression=true.

② James Haynes, “Assessing China Policy from City Halls, Governors’ Mansions, and Capitol Hill,” Brookings Institution, October 20, 2020, <https://www.brookings.edu/events/assessing-china-policy-from-city-halls-governors-mansions-and-capitol-hill/>.

③ Lia Zhu, “Biden Urged to Reduce Restrictions on Chinese,” *China Daily*, February 9, 2021, <https://global.chinadaily.com.cn/a/202102/09/WS6022156aa31024ad0baa84f4.html>.

④ Jordan Fabian and Genevieve Douglas, “Biden to Let Trump’s H-1B Visa Ban Expire in Win for Tech,” Bloomberg, March 31, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-30/biden-to-let-trump-s-h1-b-visa-ban-expire-in-win-for-tech-firms>.

的“润滑剂”功能。当前，中国应主动开拓并全力培育人文交流的发展空间，拓展议题领域，发展主体对象，继续保持和深化中美两国在学生学者交流、青年交流、科技创新合作、地方商贸往来上的联系；侧重新生力量，充分利用制约安全化的相关力量，限制美国少数政客针对中国进行的人才与科技脱钩，发挥人文交流对国家间良性互动的积极作用。^① 二是塑造新共识，重建中美双方战略和政治互信。作为一种大国关系互动的政策工具，人文交流的开展和深入一方面立足于大国关系的整体架构，另一方面更有赖于双方的战略互信程度。人文交流的“去安全化”必须基于一定的战略互信，这就需要加强与美国政府的政治沟通，推动一些标志性人文交流项目（如富布莱特项目）恢复运行，重塑战略共识与政治互信。三是开辟新路径，改革并完善人文交流政策工具体系。中国应总结开展人文交流的经验、教训，探索一种系统、富有韧性的实施路径。同时，应避免“一窝蜂”式地开展活动，而应有针对性地加强人文交流的互动性、互惠性，降低政治因素的影响。在中短期内，要努力争取更多的对象国民众与社团的参与，积极推动中国的人文交流在对象国扎根落地。四是建构新系统，加强对人文交流的政策支持。人文交流的功能发挥依赖于较为宽容的整体氛围。因此，在新时代对外交往顶层设计方面，中国应该推动人文交流、政治安全合作与经济贸易合作之间更好衔接与相互融合，加强人文交流与其他具体的外交政策工具之间的匹配性，形成合力，助力外交新局面的开拓。五是创造新话语，注重人文交流话语在支持外交活动方面的作用。美国等西方国家之所以能轻易实施人文交流安全化的政策，主要原因在于西方所建构的公共外交话语系统。中国应主动总结并借鉴西方国家的人文交流经验，基于自身的文化传统优势，面对不同的群体、地区和对象国家，遵循公共外交规律，打造一些具有内在一致性的人文交流品牌，建构一套系统化的话语体系，增强应对安全化冲击的韧性。

[责任编辑：石晨霞]

^① 中美构建互信与增进关系双边委员会：《通过新一代人、平台和项目建立中美互信》，社会科学文献出版社2014年版，第20页。