

評論 | 國家安全與人權的碰撞：美國如何回應來自中國的跨國鎮壓？

面對中國日益系統性的跨國鎮壓策略，美國開始對此做出反應。



2023 11 15 2023 APEC
Morris/Bloomberg via Getty Images

David Paul

在過去一些年裏，中國流亡群體深受跨國鎮壓威脅。騷擾電話、對國內家人施壓，甚至人身威脅，並沒有隨着跨越國境線而消失。在中美關係日益惡化、意識形態衝突愈加尖銳的情況下，美國政界和執法部門近年來才開始嚴肅對待這個問題。

在2023年9月，這個被長期忽視的安全隱患由於中國官方的代理人有組織地攻擊抗議者而在APEC峰會期間爆發。中國駐洛杉磯領事館出資並協調來自紐約、賓夕法尼亞和華盛頓州的35個親中共華僑團體來歡迎習近平的訪美。在幾十名私人保安的保護下，這些人使用加長旗杆和化學噴劑襲擊反共示威者，導致多人送醫治療。

中國跨國鎮壓的手段與美國政界的回應

為了避免外交風波，中國很少直接暴力攻擊居住西方國家的政治目標，而是採取更隱蔽的手段噤聲或「勸返」受害者。這些手段包括跟蹤、黑客攻擊與人肉搜索、網絡霸凌，以及威脅受害者及其國內親屬。始於2014年的獵狐行動與始於2015年的天網行動屬於典型的隱蔽跨國鎮壓。中國官方數據顯示，在2014到2023年期間這兩項行動迫使12,000人從120個國家返回國內受審。當中共中央紀律檢查委員會無法運用例如引渡、遣返和遠程起訴等法律程序達成目的時，便進行法外勸返。作為專責追查國內外涉嫌腐敗官員的黨務機構，中紀委具有超越司法系統的權力。其[「勸返行動」] (<https://archive.org/details/chasing-fox-hunt>) 牽連威脅當事人親屬、動員華僑社區進行騷擾，意在從心理上擊潰當事人。

儘管人權組織多年來持續關注這一問題並呼籲政策回應，直到最近，美國國會、司法部下屬的聯邦調查局（FBI）及國土安全部（DHS）才開始警惕此類非傳統安全威脅。隨着兩黨逐漸增強對華共識，即中國正在安全、經濟和意識形態等多個層面上挑戰美國，跨國鎮壓不再僅僅是一個威脅少數群體的人權問題，而是中美競爭中的一個角力點。

面對緊張的中美局勢，中國政府也擴大了其「海外利益」的定義。除了傳統意義上的海外實體利益，比如，海外資產和使館安全，新的定義將中國的國際形象和僑民社區囊括在內。因此，國際特赦組織等批判中國人權問題的非政府組織，構成了對中國海外利益的重大威脅。外交部宣布對該領域採取更全面、主動的戰略，強調需準確識別美國欺凌打壓新生勢力的行為。這一新戰略包括建立

反制裁與反干涉的法律框架、捍衛國家形象免受外國「抹黑」，並完善「防逃、追逃、追贓」機制。來自中央的政策指示意味着跨國鎮壓事件並非偶然，而是其系統性的策略之一。

因此，美國政界感到需要更新立法來應對中國「全政府式」打壓海外異見的策略。美國司法部長此前只能依聯邦刑法（《美國法典》第18卷）及《外國代理人註冊法（1938）》（FARA）處理跨國鎮壓案件。二戰時期為了打擊納粹滲透，《外國代理人註冊法》要求所有代表外國利益的遊說宣傳人員於司法部長處註冊。儘管外國選舉干預和跨國鎮壓風波將這項法律推向輿論焦點，但是它年代久遠，適用範圍有限，在後冷戰時代更鮮有應用。《註冊法》的立法初衷在於維護美國製度的運作透明性與公眾知情權，而非限制或懲罰外國代理人的活動。因此針對個人而非美國政府機構的跨國鎮壓，超出了《註冊法》的適用範疇。

此外，《外國代理人註冊法》在應對中國利用隱蔽的民間力量與網絡從事境外干預的行為存在盲區。比如，有報道指出，中國學生學者聯誼會（CSSA）表面上致力於為中國留學生提供文娛、職業和學術支持等服務，實則奉行中國外交指令來打壓校園裏的批判中共的聲音並被指控協助商業間諜活動。然而，由於其活動未達到遊說或宣傳的法定標準，CSSA得以規避在司法部的登記。



2021 8 6

Gary Hershorn/Getty Images

因此，美國最新的跨國鎮壓立法草案採納了自由之家（Freedom House）、人權觀察（Human Rights Watch）等主要人權組織提出的多項建議來彌補目前的漏洞。然而，支撐這些立法變革的國家安全邏輯，與人權組織的進步願景存在根本矛盾。2023年至2024年間，美國參眾兩院一共提出四項跨黨派法案，分別為《跨國鎮壓政策法案》（Transnational Repression Policy Act）、《打擊中國共產黨SHIELD法案》（SHIELD Against CCP Act）、《打擊跨國鎮壓法案》

（Strengthening State and Local Efforts to Counter Transnational Repression Act）與《執法支持與反跨國鎮壓法案》（Law Enforcement Support and Counter Transnational Repression Act）。這些法案一旦通過，國土安全部將成立一個中國恐怖主義及網絡安全威脅工作小組、設立跨國鎮壓辦公室、並開通匿名舉報熱線。針對中共濫用國際刑警紅色通緝令打壓異見人士和維吾爾難民的行為，《跨國鎮壓政策法案》提出，禁止僅憑紅色通緝令逮捕個人，並對施壓者實施更嚴厲的制裁。此法案也將社區外展提上議程，促進執法部門、地方政府和高危僑民社區的聯絡。

「安全」與「人權」導向之間的張力

然而，人權組織一直建議的移民制度改革並未被採納。這一遺漏凸顯了「安全」與「人權」導向之間的張力。自由之家呼籲「重建美國難民安置項目」並「清理龐大的庇護申請積壓」。等待審理的庇護申請人往往缺乏資源和支持，因此更容易遭受跨國鎮壓威脅。公民實驗室也指出，跨國鎮壓在難民缺乏合法身份並面對遣返威脅時更為猖獗，因為在此情況下受害者無法信任當地執法部門並尋

求幫助。相較而言，旨在打擊中國特工及其非法網絡的安全導向策略，至多也只是對移民改革議程持漠視態度。SHIELD法案提議進一步收緊邊境管控，呼應當前難民體系面臨巨大壓力、反移民情緒主導輿論的形勢，也與兩黨日益保守的移民政策保持一致。

這四項法案中三項由衆議院國土安全委員會發起，聚焦於改革國土安全部，體現出美國政界側重於以國家安全視角看待跨國鎮壓的邏輯。安全化（securitization）意為將某一議題，比如疫情、氣候變化或移民潮，構建為對國家或社會的生存威脅，從而被提升為最優先事項。這一敘事正在主導美國國內關於中國在全球影響力擴大的討論。如今，出於對中國利用民間代理人破壞美國製度完整性與國家利益的警惕，曾經稀鬆平常的文化、經濟與科技交流，正受到日益嚴密的審查。例如，衆議院反恐與情報小組主席，國會衆議員奧古斯特·普魯格將孔子學院視為中共「破壞美國經濟與國家安全」的工具，因此提議禁止國土安全部資助與此類機構合作的大學。

國家安全領域以犧牲公民社會為代價的擴張並非沒有先例。中國藉着國家安全之名打壓非政府組織，並以網絡主權為由網絡防火牆正名。令人警惕的是，美國如今似乎也在模仿這種安全化思維，愈發將自身的開放與多元視為弱點而非優勢。

安全並不僅僅基於客觀現實，同時也是政治話語建構的結果。安全化始於政治行為人聲稱某一「參照對象」（referent object）正面臨威脅，而此物的生存具有合法性因此應受保護。該對象既可能是具體的，如平民生命，也可能是抽象的，如國家認同或生活方式。通過渲染不確定性與緊迫性，宣揚安全化的人得以賦予一般情況下不可容忍的非常措施以正當性。



2020 3 3 (DHS) Jason Redmond/AFP via Getty Images

在跨國鎮壓的語境中，受害者並非唯一，甚至主要的「參照對象」。《跨國鎮壓政策法案》將「民主制度、權利與自由、國家安全與主權」一併列為遭受威脅之對象。隨着中美的孤立主義情緒同時抬頭，通過接觸促使中國自由化的信念日漸失去說服力。與此同時，美國政界的本土主義情緒日益高漲，公衆對反移民政策與言論變得更为寬容與支持。這使得兩個原本應受到保護的對象——具有外國背景的政治難民與美國的主權利益——陷入衝突。當跨國鎮壓主要被框定為對國家主權的威脅，而非對個人權利的侵犯時，受害者反而可能因此受到更多傷害。比如，《停止發放中共簽證法案》（Stop CCP Visas Act）提議全面暫停向中國國民發放學生簽證，其發起人參議員阿什利·穆迪稱此舉是為了防止中共利用代理人「鎮壓異見者與國家敵人」。該法案是將跨國鎮壓問題完全視為對排他性的美國主權利益侵犯的典型。當這一話語相較於人權本位佔絕對上風時，那些依賴學生簽證逃離中國壓迫，並持續在海外發聲的留學生的權益就成為了可忽視的連帶損失。

中國流亡人士的機會？

另一方面，中美關係的國家安全化，為流亡美國的中國異見人士帶來部分新的機遇。他們長期努力將人權議題納入美國外交政策核心但收效甚微。這是因為華盛頓過去始終優先維繫與北京的經濟關係與政治合作，從而常常擱置對中國人權問題的批判。美國社會這些年開始質疑接觸與交流能夠改變中國，在「接觸」信念瓦解後，新生的是遏制中國影響力、保護自由民主國家的戰略思維。自由貿易不再是互利共贏的選擇，而是一種值得警惕的系統漏洞——中國正在利用經貿關係削弱西方的經濟安全。類似冷戰時期的「民主對抗威權」敘事取代了「歷史終結」時代的樂觀。在這種轉變中，搭上廣受兩黨支持的國家安全便車，讓跨國鎮壓這一原本名不見經傳，僅影響邊緣政治難民的問題進入立法視野。相較於單純的人道主義呼籲，這種策略更能激發政治意願，推動實質性的政策改變。

然而，以「安全邏輯」推進人權議題，其實是一場浮士德式交易。安全化的核心，是將所保護的對象——此處為美國國家完整性——置於其他一切之上，由此賦予國家動用非常手段的正當性。在這種框架下，人權議題退居次要，甚至成為可犧牲之物。對人道價值的堅守可能被視為「軟弱」或對敵方的天真同情，是存亡之戰中所無法承受的負擔。這一張力塑造了美國反跨國鎮壓策略：新立法將賦予執法機關更有效打擊惡意外國代理人的手段，日漸收緊的移民政策也使移民群體面臨跨國鎮壓時更為脆弱。在這種權衡中，人權讓位於國家安全，對華立場強硬的重要性超過了關懷夾在兩國之間邊緣群體所面臨的困境。

常年的壓迫與恐懼，加之漂泊異鄉的無力感，會使部分中國異見者歡迎美國對華強硬的立場。美國對華態度轉變確實打開了許多過去關閉的大門，讓他們有機會獲得更多制度支持、輿論關注以及兩黨的道義聲援。然而，我們仍須警惕國家權力與普世人權原則之間的緊張關係——即便在對抗競爭對手時高舉人權旗幟的民主國家裏，這種張力依然存在。將國家安全與地緣政治鬥爭與人權進步混淆是一種危險的態度——它可能使人忽視個體的真實處境，並失去對國家行為問責的公民自主性。