

美国涉疆政策体系的新特点及发展趋势

康 杰

内容摘要：自特朗普政府执政后期以来，炮制和利用涉疆议题，成为美国对华战略竞争的重要抓手。美国涉疆政策体系呈现一系列新特点：府院和两党涉疆立场高度趋同，情报部门对“东突”组织的扶持和控制力度显著增强，政府与智库和学界的政策联动更为紧密，行业协会和标准组织异军突起。各政策主体的变化同频共振，促美涉疆政策持续走向“全政府”“全社会”路线。拜登政府会继续打“新疆牌”，除继续造谣抹黑、拼凑反华同盟外，重点将转向经济制裁。美涉疆政策短期内将对我国国家利益和国际影响力形成一定冲击，但其长期效果值得怀疑。

关键词：美国 中国 新疆 决策 对华竞争

一、美国涉疆政策的转向

自20世纪初以来，美国即用各种手段干涉中国新疆事务。冷战结束后，为了服务对华牵制遏制的总体政策，配合介入大中亚地区的地缘战略，美国形成了以国会和准情报组织为核心，包括行政部门、社会机构和学术界等行为体在内的涉疆政策体系。2018年以来，随着对华竞争成为美国对外战略主轴，“新疆牌”地位水涨船高，美国涉疆政策和政策体系也呈现一系列新特点。

国内学界对美国涉疆政策及其主体的专门研究多集中在2016年前，分析

康杰 中国国际问题研究院欧亚研究所副研究员。

对象主要是奥巴马政府及此前历届美国政府。¹既有研究从美国全球战略、反恐战略、对华战略和中亚战略等角度,分析了美国国会相关委员会、国会连线(caucus)、行政部门、非政府组织和学术界制定、塑造和影响美国涉疆政策的方式。总体上,学者们认为,2018年前的美国涉疆政策呈现一定程度上的两面性:一方面,美国坚持长期介入新疆问题,希望以此持续牵制中国后方,损耗中国战略资源,遏制中国发展,换取中国在其他议题上的妥协让步。其集中表现为国会、准情报组织和学术界对涉疆议题的长期关注和对“东突”势力的长期扶植。另一方面,美国打“新疆牌”也会顾及两国关系大局,将其控制在有限范围内,甚至会在某些节点对中国让步。这集中表现为美行政当局对涉疆事务相对谨慎,公开表态留有余地,美议员和学者中关注新疆的人数也相对较少。

特朗普政府执政以来,从根本上重塑了美国国内对华共识,彻底抛弃“接

1 其中最系统的专著,是社科院美国所在2006—2012年间完成的一系列课题成果,参见顾国良、刘卫东、李相著:《美国对华政策中的涉疆问题》,社会科学文献出版社,2012年版。近年研究包括:李捷、杨恕:《遏制与干涉:美国涉华核心利益法案分析》,《亚太安全与海洋研究》,2020年第4期,第15—35页;郭永虎、熊小艳:《美国国会涉疆立法活动的动向、特征及影响:2017—2020年》,《统一战线学研究》,2020年第4期,第52—59页;许建英:《美国介入“新疆问题”的考察与分析》,《统一战线学研究》,2018年第5期,第78—83页。较早的代表性文献包括:张文木:《美国对华外交中的西藏新疆政策分析》,《中国国情国力》,1997年6期,第36—38页;潘光、赵国军:《析“世维会”的国际化图谋》,《现代国际关系》,2009年第9期,第21—28页;刘强、李环:《美国国家民主基金会及其对“疆独”组织的资助》,《国际资料信息》,2009年第9期,第12—14页;石岚:《影响新疆地区稳定的外部因素》,《新疆社会科学》,2003年第1期,第74—80页;贾春阳:《论“疆独”问题与美国的政策》,博士论文,中共中央党校国际战略研究所,2011年5月, <https://www.ixueshu.com/document/011836d33a4b294b318947a18e7f9386.html>;贾春阳:《美国对“疆独”问题政策的演变、影响与前景》,《国际展望》,2011年第1期,第107—125页;雷洋:《“疆独”集团发展中的美国因素分析》,硕士论文,华中师范大学政治学研究院,2011年5月, <https://kns.cnki.net/kcms/detail/detail.aspx?dbcode=CMFD&dbname=CMFD2011&filename=1011137579.nh&v=uhqeGiaX8Dtfzw4DtNsjsUaFmT766O3lQgKPiJ4wjZ7egiGHLAMMMwOeYHjRcGyl>;石正义:《影响我国边疆民族地区安全稳定的美国因素研究》,博士论文,中央民族大学管理学院,2012年5月, <https://kns.cnki.net/kcms/detail/detail.aspx?dbcode=CDFD&dbname=CDFDLAST2021&filename=1012417190.nh&v=uKytonyLs8%25mmd2F2vRM1Keq%25mmd2BvI%25mmd2FLyi0LcN9ZTAG9ypG03PHLJJisUx7xgRgKFDbrPiga>;马凤强:《境外“三股势力”对新疆安全的影响》,《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版),2013年03期,第43—47页;张培青:《美国对华遏制战略与“东突”问题研究:以美国“新疆工程”为例》,博士论文,中央民族大学马克思主义民族理论与政策专业,2013年6月, <https://www.ixueshu.com/h5/document/d250416ce3aefc289c84dd767c224826318947a18e7f9386.html>;刘爽:《亚太“再平衡”战略背景下的美国涉疆问题》,硕士论文,外交学院国际关系专业,2014年6月, <https://kns.cnki.net/kcms/detail/detail.aspx?dbcode=CMFD&dbname=CMFD201501&filename=1014035099.nh&v=tFs61ZJrhVO%25mmd2BJ255ChN9%25mmd2F76Hoczt4F9OsEjydKLSiabr26D6bLoO4zaiszpY3Jy3>;武磊、刘帅:《美国介入“疆独”问题的原因及其影响》,《国际研究参考》,2015年第4期,第7—11页;郭旭岗:《“七五”事件以来美国的新疆研究》,硕士论文,兰州大学国际政治专业,2016年6月, <https://kns.cnki.net/kcms/detail/detail.aspx?dbcode=CMFD&dbname=CMFD201602&filename=1016724972.nh&v=7blsA2ageX%25mmd2B0xlzbHK32dm28suCXJwbgsVqVtvvyPaMlm2omRsxtNy8KeU0Ez%25mmd2FM5>;励轩:《学者的角色:美国的中国西部边疆研究者与对华政策制订》,《北方民族大学学报》(哲学社会科学版),2017年第6期,第26—32页。

触”战略,转向对华全面遏制和战略竞争。¹ 2020年5月20日,美国国家安全委员会发表文件《美国对华战略方针》(*United States Strategic Approach to the People's Republic of China*),进一步更新和细化了2017年版美国《国家安全战略》(*National Security Strategy, NSS*)奠定的对华政策原则。² 在此背景下,作为美国对华遏制重要抓手的涉疆政策,也发生重大转变。

第一,美涉疆政策走向激进,抛弃以往的顾虑和底线。2019年12月,负责东亚与太平洋事务的助理国务卿史迪威(David R. Stilwell)发表演讲称,过去的美国政府在批评中国时有所保留,甚至“自我审查”,这是走错了路,特朗普政府要改变这一原则,要把新疆问题“广而告之,引发世界重视”。³ 2020年9月,美国参议院外交委员会时任副主席鲍勃·梅嫩德斯(Bob Menendez)和共和党参议员约翰·科宁(John Cornyn)发起两党决议,攻击中国在新疆实行所谓“种族灭绝”。2020年11月5日,时任国务卿蓬佩奥(Michael Pompeo)宣布撤销对“东突厥斯坦伊斯兰运动”(简称“东伊运”)的恐怖组织认定。2021年1月19日,蓬佩奥在特朗普政府任期最后一天,再次为中国炮制所谓“种族灭绝”罪名。民主党方面,拜登竞选团队早在2020年8月就已出现所谓“种族灭绝”言论。拜登政府上任后,拜登本人和国务卿布林肯(Antony Blinken)等也多次公开附和蓬佩奥。

第二,美涉疆政策的地位显著上升,政策目标趋向复合化。特朗普政府前,涉疆政策在美国全球战略和对华政策的地位相对边缘。而特朗普政府和拜登政府均把涉疆议题上升到秩序与影响力竞争的高度。打“新疆牌”从一种以牵制袭扰为特征的非常规战术,升级成包含多种要素、旨在服务于全球范围内对华复合竞争的主攻战略,成为美国在国内和全球发起反华动员的主要抓手之一。政治上,美政府渲染涉疆谣言、打造反华同盟,离间中国与周边国家、与穆斯林国家关系,经济上炮制“强迫劳动”谎言,推动产业链制裁和部分“脱钩”,安全上为“东伊运”暴恐组织松绑。

第三,美涉疆政策的执行手段由虚入实。特朗普政府前,美国涉疆政策主要包括缺乏强制力和可执行性的立场性决议。特朗普政府和拜登政府则出台和落实具有强制力的法案,不断扩大对中方人员和实体的制裁范围,并将个别制裁升级

1 参见王缉思:《如何判断美国对华政策的转变》,《环球时报》,2019年6月13日,第14版;吴心伯:《特朗普政府重构中美关系的抱负与局限》,《国际问题研究》,2020年第2期,第20—32页。

2 National Security Council, “United States Strategic Approach to the People's Republic of China,” May 20, 2020, <https://www.whitehouse.gov/articles/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>, 2020-06-22.

3 “A Speech by Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs David R. Stilwell: U.S.-China Bilateral Relations: The Lessons of History,” *Transcript*, CSIS, December 13, 2019, <https://www.csis.org/analysis/speech-assistant-secretary-state-east-asian-and-pacific-affairs-david-r-stilwell>, 2020-06-22.

为全产业链、全地域性的制裁。

美国涉疆政策的转向,既是美国对华战略整体变化的缩影,也植根于涉疆政策体系的一系列新变化、新特点。研判美国涉疆政策体系的变化特点和趋势,对把握其未来政策走向有重要意义。

美国涉疆政策的转向,既是美国对华战略整体变化的缩影,也植根于涉疆政策体系的一系列新变化、新特点。

二、美国涉疆政策体系的新变化、新特点

(一) 美国涉疆政策体系概述

美国涉疆政策的范畴,狭义上包含政治体系内的政策活动,如国会召集听证会、质询行政部门、制定出台法案和各类决议案等,以及行政部门的公开声明、政策文件、命令和行动等;广义上也包含政治体系外的各类社会组织 and 个人的立法倡议、资政建议和执法辅助活动。因此,美国的涉疆政策主体也可分为国会、行政部门和准情报组织等内部主体,以及行业协会、游说团体、智库与学术机构等外部主体。在分权制政体和多元决策模式下,各个决策主体相互制约又相互嵌套配合,外部主体积极参与美国涉疆政策的酝酿、制定和执行,¹并通过“旋转门”实现内外转换,形成了网状的决策体系(见图1)。

最高行政与立法当局位于美国决策体系的顶端。作为行政首长的美国总统通过国家安全委员会等白宫幕僚,制定基本战略方针,任命各行政部门官员,并协调部门行动。国会通过制定涉疆法案、授权并监督行政部门来影响对外政策。

美国参、众两院的外交委员会通常是推动涉外法案的主要力量。2019年“维吾尔人权政策法”(Uyghur Human Rights Policy Act)也是先在两个委员会引入和审议,再在全院范围通过的。但在实际操作中,由于两院外交委员会任务较多,无暇专顾涉疆问题,因此在议程和信息上高度依赖专门“监督中国人权问题”的美国国会及行政当局中国委员会(Congressional-Executive Commission on China, CECC,下文简称“中国委员会”)。该委员会成立于2000年,主要任务是监督中国的“人权与法治问题”,向美国总统和国会提供信息。该委员会成员目前包括9名参议员,8名众议员,行政部门按规定应有5名代表。民主党众议员麦戈文(James P. McGovern)和共和党参议员卢比奥(Marco Rubio)曾共任主席,在2021年改选后,民主党参议员杰夫·默克利(Jeff Merkley)成为新一任主席。此外,众议院汤姆·兰托斯人权委员会(Tom Lantos Human Rights Commission)负责制定国会人权战略,与行政部门合作推进人权立法倡议,在涉疆立法进程中

¹ 大众媒体和社交媒体服务(Social Media Services, SMS)也是传播和塑造美国涉疆谣言和叙事的重要行为体,在美国涉疆政策的形成与实施中扮演重要角色。但限于文章主题和篇幅,不展开分析,另撰文详述。

发挥重要作用。

现实中,上述各委员会的主要成员间时常交叉任职,重合度较高。例如,麦戈文同时也担任汤姆·兰托斯人权委员会主席,另一名共和党主席克里斯托弗·史密斯(Christopher H. Smith)曾在2015—2017年任中国委员会主席,卢比奥同时担任参院外交委员会民主与人权小组委员会副主席。

在行政部门中,美国国务院、国际开发署、美国国际宗教自由委员会(US Commission on International Religious Freedom, USCIRF)等是政策的直接制定和实施者。以美国国务院为例,其涉疆部门包括制定对华政策的东亚与太平洋局,制定中亚政策的南亚与中亚局,制定国际人权政策的民主、人权与劳工局,制定宗教政策的国际宗教自由办公室,以及美驻哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦等国使馆等。

在政策体系的中间层,是以美国国家民主基金会(National Endowment for Democracy, NED)、“共产主义受害者”纪念基金会(Victims of Communism Memorial Foundation)为代表的有情报组织背景、承担情报组织功能的“非政府组织”或“智库”,它们是“东突”组织的直接金主和幕后操控者,同时与美国国务院、国际开发署和使领馆等协调配合,在世界范围内散播涉疆谣言,策划反华活动,为美国政府和国会的涉疆政策和立法提供所谓“中立研究支持”。

从事基础研究的学术机构位于政策体系的最外围,但作用非常重要。它们不仅通过提供政策咨询扮演政府“外脑”,培养了大量后备人才,也能通过“旋转门”机制进入行政部门或国会幕僚团队。更重要的是,学术界很大程度上参与了美国涉疆社会舆论和政策议程的生成,为政策部门开启政策过程提供了重要的政治势能与话语资源。目前,美国涉疆研究的重镇包括乔治·华盛顿大学艾略特国际关系学院(Elliott School of International Affairs)中亚项目、印第安纳大学中央欧亚研究系、哈佛大学东亚系,以及因发起“新疆工程”(The Xinjiang Project)著称的中亚与高加索及丝绸之路研究所(Central Asia-Caucasus Institute and the Silk Road Studies Program)¹、东西方研究中心等智库。

自特朗普政府以来,美国涉疆政策体系日益呈现出所谓“全政府”方式(Whole-of-Government Approach),并向“全社会”路线扩展。

自特朗普政府以来,美国涉疆政策体系日益呈现出所谓“全政府”方式(Whole-of-Government Approach),并向“全社会”路线扩展。具体而言:

第一,从国会主导转向国会与行政部门“双轮驱动”。此前,美国国会一直是美涉疆政策中最活跃、最具持久性的政策主体。行政部门虽然也长期资助分裂组织活动,但相对缺乏持续性,常会为在其他议题上寻求对华合作而降低涉疆

¹ 原隶属于约翰斯·霍普金斯大学(Johns Hopkins University),现隶属于美国外交政策委员会(American Foreign Policy Council)和斯德哥尔摩安全与发展政策研究所(Institute for Security and Development Policy)。

政策的优先级。国会与行政部门在具体政策及其执行方式上时有分歧。自特朗普政府以来，一方面，国会的涉疆立法行动空前活跃，共识性空前增强，立法的强硬性、强制性空前提升。另一方面，以国安会、国务院为代表的行政部门的角色更加突出。通过回溯2018年以来美国国会涉疆立法活动及其与行政部门的互动可知（见表1），行政部门与国会中国委员会在两项涉疆法案的立法准备阶段密切互动，发挥了议程引领作用。同时，行政部门开始独立规划整体性的、明晰的涉疆政策。

第二，随着美涉疆政策由虚入实，涉疆政策主体增加，新主体作用尤为突出。在美政治体系内，随着美国对中国实体、人员和产业采取一系列政治经济制裁，美国商务部、财政部、国土安全部海关和边境保护局等成为其执行制裁政策的重要抓手。相关行业协会、行业游说团体和国际标准组织也在经济制裁政策的制定与实施中扮演了重要角色。前两类组织的代表有美国服装和鞋类协会（American Apparel & Footwear Association）、全美零售联合会（National Retail Federation）、太阳能工业协会（Solar Energy Industries Association, SEIA）；国际标准组织如“负责任的全球成衣制造”（Worldwide Responsible Accredited Production）、“瑞士良好棉花发展协会”（Better Cotton Initiative）等。

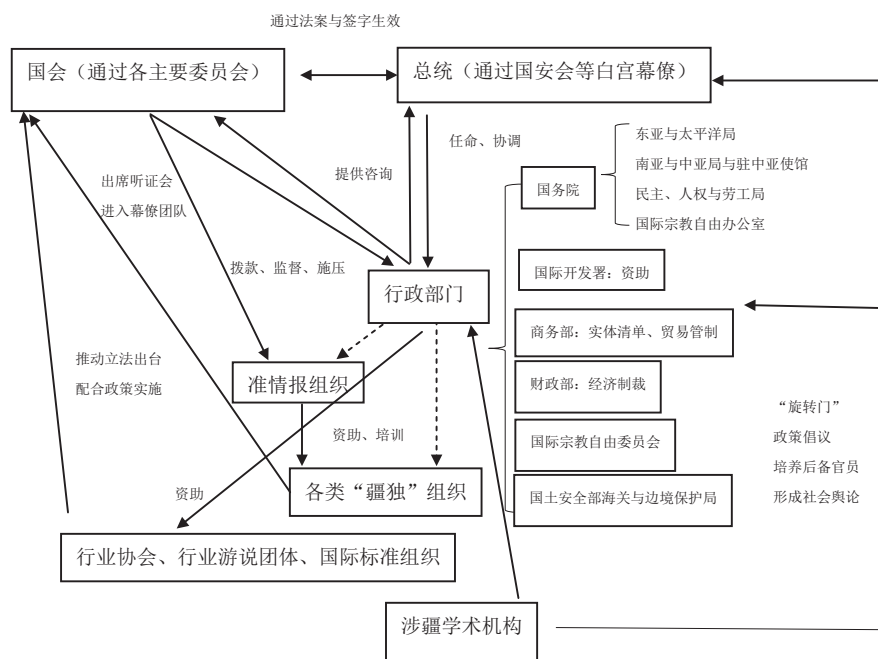


图1 美国涉疆政策体系

资料来源：作者绘制。

(二) 各政策主体的变化

1. 国会

一是古巴裔议员成为涉疆议题的重要推手。“维吾尔人权政策法案”根据其发起人,即共和党参议员卢比奥和民主党参议员梅嫩德斯,又被称为“梅嫩德斯—卢比奥法案”。“维吾尔强迫劳动预防法”(Uyghur Forced Labor Prevention Act),则是由卢比奥和共和党参议员特德·克鲁兹(Ted Cruz)联合发起的。上述三人均为古巴裔美国人,对外政策主张一贯带有强烈的反共反华意识形态色彩,除主导涉疆议题外,还在经贸、科技、台湾问题、香港问题、新冠肺炎疫情等多个领域推动反华进程,可谓“逢中必反”。三人在国会都身居要职:卢比奥担任过参议院情报特设委员会代主席、中国委员会主席、外交委员会民主与人权小组委员会主席等职务,是国会有权接触最核心机密的“八人帮”(Gang of Eight)成员之一。梅嫩德斯是外交委员会主席,克鲁兹是军事委员会和外交委员会成员。

二是涉疆分子加入国会幕僚团队。国会各委员会中,由于议员们任职广泛,分身乏术,大量研究和信息工作都由幕僚团队掌握。幕僚团队的构成,既能反映一定时期的美国对华政策取向,反过来也能加强这种取向。近年来,在涉疆政策上具有重要作用的中国委员会,其幕僚团队结构由劳工、知识产权和西藏专家为主,逐步转变为情报、新疆和港台专家为主。前任秘书长孟沛德(Peter Mattis)是前任美国国防部长马蒂斯(James Mattis)的侄子、前中情局特工,曾在“共产主义受害者”纪念基金会任职。¹核心幕僚梅根·弗鲁克(Megan Fluker)、研究助理艾米·雷格(Amy Reger)都曾任职于“维吾尔人权项目”(Uyghur Human Right Program, UHRP)。

三是立法行动的实质性、共识性空前提升。

第一,2018年前,美国国会的涉疆立法行动基本是提出共同决议案(Concurrent Resolution)和简单决议案(Simple Resolution)。这两类决议案仅意味着国会两院或某一院的表态,不具备任何立法意义或法律约束力。而2018年启动、2020年成法的“维吾尔人权政策法”和2021年底批准的“维吾尔强迫劳动预防法”(Uyghur Forced Labor Prevention Act)都是具备国内法效力和强制性的法案。

第二,此前,国会内部对涉疆议案缺乏共识,多数议员漠不关心。²而2018年以来“维吾尔人权政策法”在参众两院均以惊人的速度和一致性完成审定,并

1 特朗普政府任期结束后,孟沛德于2021年4月离任,目前该职位空缺。

2 顾国良、刘卫东、李相著:《美国对华政策中的涉疆问题》,北京:社会科学文献出版社,2012年版,第126—128页。

近乎全票通过。¹ 行政部门也迅速对法案加以回应，制定了相应政策。这种高度一致也体现在“维吾尔强迫劳动预防法”的立法进程中。这体现了府院和两党在对华遏制上的高度一致，是美国“全政府”对华竞争的缩影。

第三，“东突”分子频频出现在各项国会与行政部门听证会和圆桌会中，对政策制定的参与日益加深（见表1）。

表1 2018年以来美国国会涉疆立法活动及其与行政部门的互动²

日期	主体	活动内容
2018年1月8日	中国委员会	发布声明称“新疆人权状况恶化”。
2018年5月15日	中国委员会	致函时任美国商务部长罗斯（Wilbur L. Ross, Jr.），质询商务部工业和安全局是否在跟踪“在新疆使用美国设备和技术进行监视、压迫与控制”的情况。
2018年7月26日	中国委员会	举行听证会“监视，压迫和大规模拘押：新疆的人权危机”，“自由亚洲电台”维吾尔语频道记者古丽恰克热·霍迦（Gulchehra Hoja）出席。
2018年8月28日	中国委员会	致函时任美国国务卿蓬佩奥、时任财务部长姆努钦（Steven Terner Mnuchin），敦促制裁新疆自治区官员、海康威视、大华科技等。
2018年9月12日	中国委员会	致函时任商务部长罗斯，敦促将新疆自治区国家安全部门纳入“实体清单”。
2018年11月18日	参院外委会	时任副主席梅嫩德斯和成员卢比奥在参议院发起“维吾尔人权政策法案”草案。
2019年1月17日	参院外委会	启动《法案》立法程序。
2019年3月4日	众院外委会	时任主席恩格尔（Eliot L. Engel）等四名议员对国务院“对新疆情况未能采取有效措施”发出质询，措辞严厉地要求蓬佩奥书面回复“对美企向新疆相关部门提供技术或培训的调查结果”“自人权危机以来对华外交工作的具体细节”，以及“对未来战略的设想”。
2019年4月3日	兰托斯人权委员会	组织24名参议员和19名众议员联名致函时任国务卿蓬佩奥、财政部长姆努钦和商务部长罗斯，敦促制裁中国官员，加强对相关中国企业的出口管制和投资者风险提示。

1 唯一的反对票来自共和党众议员马西（Thomas H. Massie），反对理由是“干涉他国内政不符合美国利益”。但要注意，此人投票习惯特立独行，经常是唯一一投否决票的人，被称为“否决先生”。

2 系作者绘制。

续表

日期	主体	活动内容
2019年4月19日	参院外委会	举行听证会“《亚洲再保证倡议法案》实施回顾：人权、民主与法治”，“东突”头目茹珊·阿巴斯（Rushan Abbas）出席，提出如下建议：美国会议员访问新疆、关闭中国驻旧金山总领馆、把涉疆问题与贸易谈判挂钩等。
2019年9月11日	参院	一致通过“维吾尔人权政策法”参院版。
2019年9月12日	众院外委会	开始审议“维吾尔人权政策法”参院版。
2019年10月7日	商务部、国务院、海关和边境保护局	将28个中国政府和商业组织列入“实体名单”，禁止对“参与拘押和监控”的中国企业出口芯片和软件。10月8日，美国国务院宣布对新疆维吾尔自治区官员实行签证限制。美国海关和边境保护局发布命令，扣押和田泰达服装公司生产的服装，理由是“涉嫌使用强迫劳工”。
2019年10月17日	中国委员会	举行听证会“新疆的强迫劳动、大规模拘押和社会控制”，“共产主义受害者”纪念基金会成员郑国恩（Adrian Zenz）、努尔·图凯勒（Nury Turkel）出席。
2019年11月5日	中国委员会	致函美国海关和边境保护局，要求“调查和查封从新疆进口的、通过强迫劳动生产的商品”。
2019年12月3日	众院	众院以407票赞成、1票反对，通过“维吾尔人权政策法”众院修订版本。
2019年12月10日	众院外委会	举行“中国特色的威权主义：中国的政治和宗教人权挑战”听证会，郑国恩、“东突”分子法卡特·乔达特（Ferkat Jawdat） ¹ 出席。
2020年1月28日	众院外委会	举行“结束全球宗教迫害”听证会，茹珊·阿巴斯出席。
2020年3月10日	参院外委会	时任参院外委会副主席梅嫩德斯致函商务部长罗斯，敦促其采取措施，禁止新疆“强迫劳动制品”流入美国市场。
2020年3月11日	中国委员会	举行名为“全球供应链，强迫劳动与新疆维吾尔自治区”的圆桌会议，发布了同名报告，并宣布发起“维吾尔强迫劳动预防法”立法程序，该法案指示美国海关和边境保护局将新疆生产的全部商品贴上“强迫劳动”标签。茹珊·阿巴斯出席。
2020年5月14日	参院	一致通过“维吾尔人权政策法”修正案。
2020年5月27日	众院	以413赞成、1票反对通过“维吾尔人权政策法”修正案。
2020年6月17日	白宫	“维吾尔人权政策法”经特朗普签署成法。

1 2019年3月曾受蓬佩奥接见，在社交网络上非常活跃。

续表

日期	主体	活动内容
2020年7月2日	中国委员会	麦戈文和卢比奥致函时任国务卿蓬佩奥和财政部长姆努钦，要求制裁所谓“针对维族和哈族的绝育政策”，并举行联合国安理会情况通报会。该函由参众两院76名议员联署。
2020年9月23日	众院	以406对3票通过所谓“维吾尔强迫劳动预防法”，并提交参院。经二读后送参院外委会审议。
2020年10月26日	参院外委会	时任副主席梅嫩德斯和共和党参议员科宁发起两党决议，抛出所谓“种族灭绝”论。
2021年1月	参院外委会	卢比奥向参院提交“维吾尔强迫劳动预防法”修订版本。
2021年2月18日	众院	麦戈文在众院重新引入“维吾尔强迫劳动预防法”修订版本。

2. 行政部门

特朗普执政期间，美国对外政策部门有三大新特点：

一是“对华鹰派”影响力上升。在白宫和国家安全委员会层面，虽然特朗普屡次更换国安事务助理，依赖亲信和“小圈子”决策，造成国安会结构碎片化、运行效率低下。¹ 但以对华鹰派著称的亚洲事务高级主管博明（Matthew Pottinger）不仅在三次改组中波澜不惊，反而升任国安事务副助理，成为特朗普对华竞争战略的主要规划者。前任国安事务助理麦克马斯特（H. R. McMaster）曾将其称为“冷战后美国对外政策最大转型的中枢人物”。² 在美国国务院层面，政策规划高级顾问余茂春（Miles Yu）³、负责东亚与太平洋事务的助理国务卿史迪威等，都是对蓬佩奥战略思维与政策有重要影响的对华“鹰派”。

二是决策部门的政策手段更注重多边主义和“软实力”。

以美国国务院为例，其在政策手段上，着力诉诸多边机制，企图组建围堵

1 John Bolton, *The Room Where It Happened: a White House Memoir*, New York: Simon & Schuster, 2020.

2 David Nakamura, Carol D. Leonnig and Ellen Nakashima, “Matthew Pottinger Faced Communist China’s Intimidation as A Reporter. He’s Now at The White House Shaping Trump’s Hard Line Policy toward Beijing,” *The Washington Post*, April 30, 2020, https://www.washingtonpost.com/politics/matthew-pottinger-faced-communist-chinas-intimidation-as-a-reporter-hes-now-at-the-white-house-shaping-trumps-hard-line-policy-toward-beijing/2020/04/28/5fb3f6d4-856e-11ea-ae26-989cfce1c7c7_story.html, 2020-06-22; Michael B. Cerny, “Matthew Pottinger: Architect of the Chinese Cold War,” *The Carter Center*, October 2, 2019, <https://uscnpm.org/2019/10/02/matthew-pottinger-architect-of-the-chinese-cold-war/>, 2020-06-22.

3 Bill Gertz: “From Mao’s China to Foggy Bottom: Miles Yu A Key Player in New Approach to Beijing,” *The Washington Times*, June 15, 2020, https://m.washingtontimes.com/news/2020/jun/15/miles-yu-mike-pompeo-adviser-helps-form-china-poli/?fbclid=IwAR3gdE8Pqxt8fNKupvAKBzk_09-I9PYgdkys5z_HtMLQmoP3cqUbhy9fO5M&from=groupmessage&isappinstalled=0, 2020-06-22.

中国的国际阵线，离间中国与周边国家和伊斯兰国家关系。2018年以来，美国国务院国际宗教自由办公室先后举办两届“促进宗教自由部长级会议”(Ministerial to Advance Religious Freedom)，邀请100余个国家和地区代表团参加。2019年9月24日，时任美国副国务卿约翰·沙利文(John J. Sullivan)在联合国发表《新疆人权危机》演讲。2020年2月6日，美发起27国参与的“国际宗教自由联盟”(International Religious Freedom Alliance)。2020年2月蓬佩奥访问中亚出席“中亚+美国”(C5+1)外长会议时，也曾企图诱拉中亚国家在涉疆问题上表态。

此外，美国国务院还利用中亚跨境民族，扶植涉疆反华组织，发起国际舆论战。例如，美国驻哈萨克斯坦使馆每周更新“新疆受难者日记”。

三是“东突”分子开始跻身重要决策部门。2020年5月26日，众议院议长佩洛西任命“世界维吾尔大会”(下文简称“世维会”)创始人、美国维吾尔协会前主席努尔·图凯勒(Nury Turkel)为国际宗教自由委员会专员。

3. 准情报组织

所谓准情报组织，是指表面伪装成“非政府组织”“智库”或“媒体”，从美国和其他国家政府获得主要资助，行使相当于情报机构的渗透、宣传和颠覆功能的组织。准情报组织向“东突”组织提供资金和培训，也对其施加严密控制。其中，与“东突”联系最密切的组织包括国家民主基金会、人权观察(Human Rights Watch)、“共产主义受难者”纪念基金会、国际危机组织、“自由亚洲”电台维吾尔语服务等。

2018年以来，准情报组织对各类“疆独”组织的赞助显著增长。2019年，国家民主基金会宣称共向“疆独”组织拨款96.5万美元，其中向“世维会”拨款38万美元，向“维吾尔人权项目”拨款31.5万美元，其他约27万美元去向未标明具体组织和个人。相比之下，国家民主基金会宣称共向“疆独”组织拨款2018年总额为67.04万美元，2017年为54.06万美元，增长显著。

在增加资助的同时，准情报组织还以“空降”高层的方式，增强对“东突”组织的领导与控制。2018年7月，在国家民主基金会工作24年的副主席路易莎·格雷夫(Louisa Greve)转入“维吾尔人权项目”担任对外事务主任和全球传播总监。¹

在特朗普当局推动下，作为“世维会”的美国分支，美国维吾尔协会本身也在分化，实现功能的多样化。前文提及的茹珊·阿巴斯，曾任职于美国情报机构，是美国维吾尔协会的创始人和副主席，2017年建立“维吾尔运动”(Campaign for Uyghurs)。阿巴斯发挥其组织游行示威的特长，在全球14个国家的18个城市

1 根据格雷夫的自我介绍，她还“与亚洲100多个新生的非政府组织密切合作，通过长期的战略规划和领导力发展帮助他们加强沟通，计划和组织有效性”。信息源自路易莎·格雷夫本人的领英(LinkedIn)账户，<https://www.linkedin.com/in/louisagreve>，2020年6月22日登录。

发起反华游行。

美国中情局在冷战时期建立的“自由亚洲电台”和“自由欧洲电台”也是“东突”组织的“中转站”。“东突”组织的多名新老头目，如美国维吾尔协会主席乌麦尔·卡纳特(Omer Kanat)、茹珊·阿巴斯都曾在这两个机构任职。现任“自由亚洲”电台维语服务主任阿里木·赛义托夫(Alim Seytoff)曾任“世维会”发言人、美国维吾尔协会主席等职。

除了传统“疆独”组织外，美国还积极在中亚国家扶植反华涉疆组织。美国国务院南亚与中亚局负责人艾丽斯·威尔斯(Alice Wells)亲自主持在哈萨克斯坦建立了涉疆组织“祖国志愿者”(Атажұрт еріктілері)。该组织除编造“跨境亲属在中国受难”等谣言外，还积极充当“疆独”分子的外逃渠道。

此外，较多传播涉疆话议题的智库，包括詹姆斯敦基金会(Jamestown Foundation)、新线战略与政策研究所(Newlines Institute for Strategy and Policy)等，都与情报界有密切关系。¹此外，美国政府还赞助和利用澳大利亚战略政策研究所(Australian Strategic Policy Institute, ASPI)等第三国智库。上述智库捏造的所谓“研究报告”，成为美国国会和行政部门推行涉疆立法和政策所援引的主要“证据”。

4. 学术机构

与准情报组织和“东突”分子相比，美国涉疆学者对政策的直接影响相对有限。近年来，美国涉疆学者出席国会听证会和接受政府公开资助项目的次数相对较少。

但智库与学界对政策的影响是长期的、战略性的。它们一方面通过“旋转门”和人才培养，为政策部门输送新鲜血液，另一方面，其政策性研究和基础研究很大程度上对政策议程与社会舆论有强大的塑造作用。最近几年，这两方面作用开始“开花结果”。

例如，前美国国安会中国事务主管伊尔特比尔(Elnigar Iltebir)毕业于乔治·华盛顿大学“中亚项目”，前国安会中亚事务主管埃里克·鲁登希尔德(Eric Rudenshiold)曾兼任“中亚项目”教授。“维吾尔人权项目”的“研究与倡议总监”爱丽丝·安德森(Elise Anderson)在印第安纳大学中央欧亚系获得博士学位，师从美国知名新疆专家鲍文顿(Gardner Bovingdon)，²曾在国会中国委员会和“刘

1 詹姆斯敦基金会是1984年美国政府为支持苏联叛逃者而成立的机构。新线战略与政策研究所原名“全球政策中心”，成立于2016年，2019年改名，与美国伊斯兰教组织“国际伊斯兰研究所”(Institute of Islamic Thought)和费尔法克斯学院(Fairfax Institute)联系密切。

2 鲍文顿代表作有《维吾尔人：自己土地上的陌生人》(*The Uyghurs: Strangers in Their Own Land*)和《新疆自治：汉族的专断和维吾尔族的不满》(*Autonomy in Xinjiang: Han Nationalist Imperatives and Uyghur Discontent*)。他认为“新疆的地区自治制度必须被视为动乱的主要根源”，还引导了一代美国学者和官员对新疆的看法。参见 Gardner Bovingdon, “Autonomy in Xinjiang: Han Nationalist Imperatives and Uyghur Discontent,” Policy Studies, No. 11, The East-West Center Washington, 2004, 2020年6月23日登录。

晓波委员会”任职。安德森在新疆艺术学院学习期间, 还曾担任“美国大使馆驻乌鲁木齐监视人(warden)”。¹ 同时, 从事涉疆研究的美国年轻学者人数虽少, 但都具备出色的语言能力和过硬的历史学、人类学训练。同时, 随着美国对华战略竞争逐步提速, 涉疆研究将得到更多的关注和更大的投入。基础研究的逐步扩大, 能增强美国对持续介入新疆问题战略性人才储备。

另一方面, 近年成名的美国涉疆学者, 对中国民族政策多抱有较强的成见和批判态度。他们在社交媒体上与“东突”分子频繁互动, 一定程度上引导了美国社会对新疆问题的看法。未来, 无论美国国内形势如何变化, 涉疆议题都将成为美国社会反华情绪的长期诱因。

5. 行业协会、行业游说团体和国际标准组织

如前所述, 以所谓“预防强迫劳动”为名义, 对中国发起经济制裁, 成为美国涉疆政策的重要维度。在所谓“强迫劳动”议题和立法的酝酿、出炉和落地过程中, 美国的服装行业协会、游说团体和国际标准组织扮演了重要角色。

行业协会和游说团体一方面积极参与相关立法和政策的形成过程, 另一方面积极配合具体政策的实施与执行。2020年3月10日, 美国服装与鞋类协会、全国零售联合会、零售业领导者协会(Retail Industry Leaders Association)、美国时装产业协会(Fashion Industry Association)、美国鞋袜经销商协会(Footwear Distributors & Retailers of America)等服装行业协会和游说团体发表关于“新疆强迫劳动问题”的联合声明, 敦促美国政府“制定并部署系统解决方案”。² 此后, 在美国国会立法过程中, 上述协会多次发表联合声明, 出席听证会。同年9月17日, 服装和鞋类协会主席拉马尔(Steve Lamar)出席众院拨款委员会听证会, 称应需对中国政府“施加持续压力”。³ 在10月15日, 八家行业协会和游说团体还向参院提交了联名信, 建议对众院通过的《预防维吾尔族强迫劳动法》进行“建设性”修正, 以保护美国企业利益。

2021年1月27日, 美国海关与边境保护局对新疆棉花和番茄制品实行禁运后, 服装和鞋类协会、鞋袜经销商协会、全国零售联合会、零售业领导者协会和时装产业协会等再次发表联合声明, 重申将对新疆产品采取“果断行动”, 并敦

1 安德森的个人简历: http://www.elisemarieanderson.com/wp-content/uploads/2017/06/WorkingCV_6June2017.pdf, 讽刺的是, “中国网”和“中国之声”等国内媒体至今仍在宣扬其为“友好文化使者”。<http://english.china.com/video/life/2649/20160128/559220.html>, <http://news.cri.cn/20171029/3b6f9dc5-311e-f414-4efe-c7e4d3a48a63.html>, 2020年6月23日登录。

2 “Joint Statement from AAFA, NRF, RILA, USFIA, and FDRA on Reports of Forced Labor in Xinjiang,” March 10, 2020, https://www.aafaglobal.org/AAFA/AAFA_News/2020_Press_Releases/Joint_Statement_Xinjiang.aspx, 2021-03-01.

3 “AAFA Testifies Before House Ways & Means Committee Hearing on Xinjiang,” American Apparel & Footwear Association, March 10, 2020, https://www.aafaglobal.org/AAFA/AAFA_News/2020_Letters_and_Comments/AAFA_Xinjiang_Testimony_September_17_2020.aspx, 2021-04-01.

促国会使“结束强迫劳动”成为“美国领导的全球战略的一部分”。¹ 2021年3月22日,美国国务院宣布将同英国、加拿大和欧盟共同制裁中国新疆自治区官员后,服装与鞋类协会、鞋袜经销商协会、全国零售联合会、零售业领导者协会、美国时装产业协会等协会组织发表联合声明,支持制裁决定,并呼吁美国与盟友共同“解决强迫劳动问题”。²

国际标准组织常是行业协会和行业游说团体的重要合作伙伴和赞助人,针对相关行业推行各类标准,同时又从美国政府机构处获得资金。例如,“瑞士良好棉花发展协会”的主要金主之一是美国国际开发署(USAID)。这些形式上独立的组织,实际上是美国政府重要而隐蔽的政策推手。

三、对未来美国涉疆政策的展望

总结特朗普政府涉疆政策体系中各层级与主体的变化,可得出如下判断:

第一,强硬涉疆政策走向常态化。随着政府和参众两院、党派和舆论界对华强硬共识的生成、少壮派涉疆人才的代际更替、“东突”分子更多参与核心政策进程,美国各类政策主体的变化同频共振,使美涉疆政策进一步走向强硬。可以预期,美国国会还将出炉新的涉疆立法,行政部门还会建构更多的多边涉疆排华机制,“东突”组织还会趁机扩张势力。拜登政府将继续打“新疆牌”,除继续造谣抹黑、拼凑反华同盟外,重点将转向经济制裁。

第二,中短期(二至五年)内,美涉疆政策将严重冲击中国国家安全、国际影响力和产业安全。涉疆因素与疫情阴谋论、中国责任论等相叠加,将对中国国际形象与话语权构成多重打击。在美反复诱拉之下,周边国家特别是中亚国家对华态度可能有微妙变化。反华宣传易增加部分中亚精英的对华疑虑情绪,并在普通民众中制造仇华、厌华倾向,对政府对华决策与合作形成负面影响和舆论压力,对中国发展周边关系、建设“一带一路”和人类命运共同体构成挑战。美国对中国高科技企业和新疆棉花、食品、光伏的制裁,短期内将严重损害中企利益,并对中国经济安全构成潜在威胁。

第三,长期而言,美国涉疆政策的效果值得怀疑。首先,包括美国媒体在内的国际舆论,开始质疑和揭露美国政府有组织、有预谋的涉疆谣言体系。美

1 “Joint Statement from AAFA, FDRA, NRF, RILA, and USFIA Urging Clear and Decisive Action on XUAR,” American Appeal & Footwear Association, January 27, 2021, https://www.aafaglobal.org/AAFA/AAFA_News/2021_Press_Releases/Statement_Urging_Clear_Decisive_Action_XUAR.aspx?WebsiteKey=49c45f4d-69b3-4c66-823a-6d285960fed2, 2021-03-01.

2 “Joint Statement from AAFA, FDRA, NRF, RILA, USFIA in Support of Global Approach to Protect Citizens in Xinjiang,” American Appeal & Footwear Association, March 22, 2021, https://www.aafaglobal.org/AAFA/AAFA_News/2021_Press_Releases/Joint_Statement_Global_Approach_Protect_Xinjiang_Citizens.aspx, 2021-03-01.

特朗普政府以来,美国强硬涉疆政策走向常态化,中短期内将严重冲击中国国家安全、国际影响力和产业安全,但其长期效果值得怀疑。

国独立记者马克斯·布鲁门塔尔(Max Blumenthal)、阿吉特·辛格(Ajit Singh)及前者创立的网站“灰区”(The Grayzone),长期致力于以详实的证据链条揭示美国政府涉疆政策的内幕,如披露美国情报机构对“疆独”组织的资金支持与人员控制、¹ 涉疆行业协会对美国企业的强迫、² 涉疆智库与极端宗教势力的联系³ 等。前美国中情局高级官员格拉汉姆·富勒(Graham Fuller)也批评美国滥用“种族灭绝”标签是以人权为名,行政治投机之实。⁴ 俄罗斯和中亚学者则普遍认为美国扶植中亚国家的涉疆“人权组织”是阴谋策动“颜色革命”。⁵ 其次,世界上多数国家无法从美国涉疆谎言中获得实际利益,不会“随风起舞”。美国推动的涉疆经济制裁无视市场规则和经济规律,将损害包括美国企业和消费者在内的各国人民利益。“损人不利己”的买卖难以持久。最后,反制美国涉疆政策,说到底取决于中国自身。只要正确贯彻和稳步推进中央治疆方略,使新疆的稳定与发展惠及周边和整个地区,使地区和全球各国认识到去极端化和治理现代化的重要意义,美国打“新疆牌”的企图终将落空。

1 Ajit Singh, “Inside the World Uyghur Congress: The US-backed Right-wing Regime-change Network Seeking the ‘Fall of China’,” The Grayzone, March 5, 2020, <https://thegrayzone.com/2020/03/05/world-uyghur-congress-us-far-right-regime-change-network-fall-china/>, 2021-05-02.

2 Max Blumenthal, “Xinjiang Shakedown: US Anti-China Lobby Cashed In on ‘Forced Labor’ Campaign That Cost Uyghur Workers Their Jobs,” The Grayzone, April 30, 2021, <https://thegrayzone.com/2021/04/30/xinjiang-forced-labor-china-uyghur/>, 2021-05-02.

3 Ajit Singh, “‘Independent’ Report Claiming Uyghur Genocide Brought to You by Sham University, Neocon Ideologues Lobbying to ‘Punish’ China,” The Grayzone, March 17, 2021, <https://thegrayzone.com/2021/03/17/report-uyghur-genocide-sham-university-neocon-punish-china/>, 2021-05-02.

4 Graham Fuller, “Biden’s Opportunistic Timing in Armenian Genocide Declaration,” Responsible Statecraft, April 26, 2021, <https://responsiblestatecraft.org/2021/04/26/bidens-opportunistic-timing-in-armenian-genocide-declaration/>, 2021-05-02.

5 Виктория Попова, Кто «раскачивает» Казахстан, Ритм Евразии, ноя 11, 2019, <https://www.ritm Eurasia.org/news--2019-11-11--kto-raskachivaet-kazahstan-i-45868>, 2021-05-02.