

# 从《外国代理人登记法》的演变 看美国如何管控外国影响力

罗 辉

**[内容摘要]** 近年来外国影响力一词因为美国大选中的“通俄门”事件而不断在媒体出现,引发美国各界热议。发轫于二战时期、用于规范外国影响力却鲜为人知的《外国代理人登记法》在美国被“重启”。该法案本质上是一部披露法案,是美国对外国影响力实施管控的核心法律框架。从历史上来看,此项法案既用于防范美国的敌人,亦用于管控美国的盟友。从该法案的修订历史可以看出,其每次修订的背后都是对美国国家安全关切的回应,反映出美国国际地位的变化。在中国在美影响力已经引起美国高度警惕的背景下,重启和强化《外国代理人登记法》折射出中美关系所面临的现实困难。此项法案适用范围十分广泛从而在司法实践中呈现高度政治化的特点。值得注意的是,此项法案在全球亦有辐射效应,俄罗斯和澳大利亚等国纷纷出台类似法案,英国也在积极酝酿之中。因此,充分研究此项法案的精神、细则及执行对我国积极开展和开拓在美国及世界其它国家的交流活动具有非常重要的现实意义。

**[关键词]** 外国影响力 管控 重启 强化 中美关系

**[作者简介]** 罗辉,上海社会科学院国际问题研究所助理研究员

近年来外国影响力(foreign influence)一词因为美国大选中的“通俄门”事件而在媒体多次出现并引发美国各界热议。事实上,美国对国外力量试图影响其公共政策和总统选举的行为及后果一直非常警惕,这也是“通俄门”事件获得高度关注的重要原因。在此背景下,发轫于二战时期、用于规范外国影响力却鲜为人知的

《外国代理人登记法》(Foreign Agents Registration Act, FARA)也“重获新生”。<sup>①</sup>

《外国代理人登记法》本质上是一部披露法案,是美国对外国影响力实施管控的核心法律框架。简而言之,它承认美国的政治、经济和社会不可避免地会受到外国力量的影响,但此种影响如何通过其代理人产生并扩大则必须向美国公众交待清楚。也就是说,代理人不仅要说明受谁委托,还要将委托金额及经费去向一一说明,否则代理人就将面临包括刑事指控及巨额罚款在内的严重惩罚。

值得注意的是,在影响力方面中国已经取代俄罗斯成为美国警惕的对象。在刚刚结束的美国大选中,著名社交媒体脸书就指出,中国意图通过发布虚假信息干预美国大选。<sup>②</sup>不同于对俄罗斯影响力的关注,美国对中国影响力的关注是全方位的,即从政治、经济到意识形态。特朗普政府的美国国家安全顾问、美国联邦调查局局长、美国司法部部长和国务卿曾先后就中国问题发表讲话,其中,司法部长更是毫不讳言要强化《外国代理人登记法》的监督及执行,以实现打击中国影响力的目标。而在此之前,中国的多家媒体已被勒令注册为外国代理人。拜登政府自上台以来,其对华政策走向已初现端倪,与特朗普时期相比并无本质区别。因此,对此项法案的历史沿革、内容及适用性的考察有助于了解美国如何根据自身的安全及利益需求变化来管控外国影响力,从而将其打击外国影响力的措施合法化和制度化。

本文将从《外国代理人登记法》的历史演进、主要内容、执行效力以及重启原因等方面展开研究,试图为中国未来拓展对美国的交流活动空间以及管控外国影响力提供政策启示。

## 一、从防范宣传到管控游说的法案:对外国影响力关注的历史变化

《外国代理人登记法》于1938年通过,可算是一部历史悠久的法案,但在其

---

<sup>①</sup> 国内较早对此项法案进行介绍的学者是赵可金,他在著作中将其作为游说法案进行过简要介绍。参见赵可金:《营造未来:美国国会游说的制度解读》,复旦大学出版社2005年版。

<sup>②</sup> Adam Goldman, Sheera Frenkel and Julia E. Barnes, “Facebook Takes down Fake Pages Created in China Aimed at Influencing U. S. Election,” [https://www.nytimes.com/2020/09/22/us/politics/facebook-china-election-interference.html?\\_ga=2.122144514.804868790.1600870160-420512474.1592661380](https://www.nytimes.com/2020/09/22/us/politics/facebook-china-election-interference.html?_ga=2.122144514.804868790.1600870160-420512474.1592661380).

82年历史的大部分时间中并没有受到关注。该法案在通过之后,于1942年、1966年和1995年进行过较为重大的修订。经过历次调整,目前该法的行政执法由司法部创建于2006年的国家安全司管辖,具体执行部门为其下属的反间谍与出口管制科的外国代理人登记处。

### (一)立法初衷:防范反美宣传

《外国代理人登记法》发轫于二战爆发前夕,由美国众议院非美活动调查委员会(the House Un-American Activities Committee)于1934年提出议案,其最初目标是防范纳粹宣传在美国的扩散,以及外国政府针对美国政府的颠覆性宣传活动,<sup>①</sup>因此此条法案的分章标题即为“外国宣传者的注册”(Registration of Foreign Propagandists)。<sup>②</sup>该法案宣称,其宗旨并非禁止此类宣传活动,而是通过相关措施使这类活动公开及透明,让民众享有知情权。1942年修正案除了确定法案的名称为《外国代理人登记法》外,还明确了法案涉及的相关报告和披露要求,调整了执行机构。

首先是负责机构的调整。最初该法案由国务卿负责,后由于受国务院资源和人手所限,在1942年的修正案中,所有相关事宜和权限均被移交至司法部,由司法部长管辖,具体负责部门为战争司。<sup>③</sup>美国司法部是法律系统的重要枢纽,也是连接行政体系和司法体系的纽带,将所有职权转移至司法部说明当时美国对此项法案的高度重视,是为了强化其调查和执行能力所采取的重要举措。

其次,增加了信息报告和标记(labeling)的要求。即外国代理人在散发信息资料前的48小时内必须向司法部备份所有资料,同时,在美国国内进行传播时,所有的信息资料必须包含一份声明,以真实准确地表明自己外国代理人的身份。换句话说,代理人要主动给自己贴标签。1942年的修正案清楚表明《外国代理人登记法》的原则和目标是“要求代表外国政府、外国政党及其他外国主体从事宣传活动及其他活动的人士公开披露相关信息,如此,美国政府和人民方能了解此

---

<sup>①</sup> Francis R. O'Hara, "The Foreign Agents Registration Act: The Spotlight of Pitiless Publicity," *Villanova Law Review*, Vol. 10, Issue 3, 1965, p. 435.

<sup>②</sup> 22 U. S. C. § 611 (2006).

<sup>③</sup> "A History of the FARA Unit," <https://fara.us/2020/05/a-history-of-the-fara-unit/>.

类人士的身份并根据他们的联系及活动来评估他们的声明和行为,以保护美国国防、国内安全以及外交关系。”<sup>①</sup>应该看到,当时的美国社会流传着某些宣扬反犹主义及德国胜利的说法及材料,在缺乏说明和披露的情况下,普通美国人难以分辨信息的来源,也就无从做出正确的判断。<sup>②</sup>有鉴于此,1942年的版本首次对“政治宣传”(political propaganda)一词做了细致清楚的界定。

总体而言,1938~1966年,此项法案主要关注未按规定注册的宣传者,如司法部起诉并定罪的第一起案例即为3位苏联政府代理人。在二战期间,司法部成功定罪19起案例。但二战结束之后,该法案的执行力度开始大幅下降。1945~1955年,司法部仅起诉2起。事实上,此项法案的监督执行从国务院移交司法部之后,司法部会致信给相关机构或人士,提醒他们按照要求注册。如果后者收信后置之不理,才会被视为蓄意违反《外国代理人登记法》并可能面临刑事指控。

值得注意的是,尽管《外国代理人登记法》在二战结束之后仍被当作管制政治宣传的工具,但1942年的修订版本已经开始提到“保护美国国会及总统免于受到意图形塑政策、立法及立法过程的外国草根力量游说的影响”。<sup>③</sup>也就是说,对外国游说的关注已经开始体现在此条法案之中。此种修正与美国国际地位变化紧密相关,当时美国正步入超级大国的行列之中。

## (二)1966年修正案:管控对美游说

自二战结束,尤其是朝鲜战争结束之后,随着美国在海外政治、经济及军事力量投射的显著增加,海外利益也不断扩展。与之相对应的是,外国政府对美国的游说活动亦大幅增加。特别是20世纪70年代以来,在美国对外政策中取得突出地位的利益集团,其最新形式是咨询公司和外国院外活动集团。<sup>④</sup>外国政府(或私人)主要依靠美国咨询公司、法律公司和广告公司影响美国的国内政治和决策过程,而这些公司以国内压力集团那样的方式采取行动。换句话说,此时美

① 22 U. S. C § 611 (2006).

② Robert G. Waters, "Foreign Agents Registration Act: How Open Should the Marketplace of Ideas Be," *Missouri Law Review*, Vol. 53, Issue 4, 1988, p. 799.

③ Grant F. Smith, *American's Defense Line: The Justice Department's Battle to Register the Israel Lobby as Agents of a Foreign Government*, Institute for Research, 2008, p. 51.

④ 杰里尔 A. 罗塞蒂著,周启明等译:《美国对外政策的政治学》,世界知识出版社2005年版,第436页。

国所面临的问题已经转变。防范敌对国家的颠覆不再是重点,取而代之的是管控与美国有利益往来的国家的游说。一系列执行失败的案例也引发了公众的高度关注和强烈抗议。游说数量增加和系列执行失败案例的结合引起了国会的重视。<sup>①</sup> 国会参议院的外交关系委员会遂于1961年发起了一项针对外国政府代表所从事的非外交活动的调查,此后更进一步扩大调查范围,历时5年之久。<sup>②</sup>

在调查过程中,国会发现,最为严重的问题在于,司法部缺乏执行该法案的坚定意志,担心对外国游说活动的调查可能会造成无法控制的巨大影响。<sup>③</sup> 1963年,由J. W. 富布莱特担任主席的参议院外交关系委员会举行听证会,在了解《外国代理人登记法》缺陷的同时,亦为修订此项法案提出建议。委员会提出了一系列修改意见,以填补原法案中外国代理人免于注册的条款所存在的漏洞。<sup>④</sup> 另外,委员会还增补了违反登记规定的惩罚条款,并相应地增加了执行过程的行动预算。与此同时,当代理人违反此项法案时,司法部不再局限于刑事诉讼这一种方式,亦可进行民事诉讼。然而,尽管这些修订条款增加了必须登记的代理人类别,但同时也制造了更多漏洞。免于注册的对象包括律师、外国公司的美国分公司以及不以服务外国利益为主的活动等等。自此之后,《外国代理人登记法》并未经过大的修订,因此1966年版本中的许多漏洞也就保留至今。<sup>⑤</sup> 但可以肯定的是,1966年的版本已经将此项法案的重点从管控政治宣传转向规范外国游说。

---

① 其中一个案例是,1961年某公关公司给国会议员撰写的演讲稿完全是从西德的立场出发来影响公众意见。参见 Russell Warren Howe, *The Power Peddlers: How Lobbyists Mold American's Foreign Policy*, Doubleday Publishing Group, 1977, pp. 20 ~ 22, 转引自 Jihad Atieh, "Foreign Agents: Updating FARA to Protect American Democracy," *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 31, No. 4, 2010, p. 1058; 另外,引发国会高度质疑的还有《1962年蔗糖修正案》通过后导致的外国糖业公司对美国的大规模游说活动。参见"Foreign Agents Registration Act Amendments," [http://www.caplindrysdale.com/files/24387\\_h.\\_rep.\\_no.\\_89-1470\\_1966.pdf](http://www.caplindrysdale.com/files/24387_h._rep._no._89-1470_1966.pdf)。

② Francis R. O' Hara, "The Foreign Agents Registration Act: The Spotlight of Pitiless Publicity," *Villanova Law Review*, Vol. 10, Issue 3, 1965, pp. 449 ~ 450.

③ Grant F. Smith, *American's Defense Line: The Justice Department's Battle to Register the Israel Lobby as Agents of a Foreign Government*, Institute for Research, 2008, p. 60; Francis R. O' Hara, "The Foreign Agents Registration Act: The Spotlight of Pitiless Publicity," *Villanova Law Review*, Vol. 10, Issue 3, 1965, pp. 435 ~ 456.

④ Grant F. Smith, *American's Defense Line: The Justice Department's Battle to Register the Israel Lobby as Agents of a Foreign Government*, Institute for Research, 2008, pp. 21 ~ 23. 比如,美国犹太复国主义者理事会(The American Zionist Council, AZC)就被司法部勒令注册为外国代理人。

⑤ Michael I. Spak, "America for Sale: When Well-connected Former Federal Officials Peddle Their Influence to the Highest Foreign Bidder," *Kentucky Law Journal*, Vol. 78, No. 2, 1989, pp. 237 ~ 292.

参议院外交关系委员会在一项报告中承认,修订《外国代理人登记法》的初衷正是为了跟上新的形势变化。<sup>①</sup>因此,这项法案亦被视为现代游说法案的先声。

### (三) 1995年修正案:《游说信息披露法》的通过

最后一次触动公众神经并引发改革的导火索是20世纪80年代日本公司对美国贸易政策所施加的影响。日本的大公司成功游说美国对日本的电子产品实施单方面削减关税,理由是日本为美国提供了数以千计的工作机会。但后来东芝公司却被爆出在1982~1984年期间一直向苏联出售军事级别的电子产品。最终,美国对东芝实施3年禁令且东芝公司在全美各大报刊杂志登报道歉。<sup>②</sup>此事被披露之后,公众要求改革《外国代理人登记法》的声音日隆。但有意思的是,最终的结果不是对《外国代理人登记法》的大幅修订,而是《游说信息披露法》(Lobbying Disclosure Act of 1995)的通过。

《游说信息披露法》的通过标志着美国对国内游说者进行规范管理的巨大进步,但也意味着美国对外国游说者在注册管理方面的“退步”。它允许外国商业代理人根据《游说信息披露法》在国会注册而非根据《外国代理人登记法》在司法部注册,规避了外国商业机构对美国政策的潜在影响。而值得注意的是,《游说信息披露法》对信息披露的要求远远低于《外国代理人登记法》,这也是这两大法规之间最大的区别。<sup>③</sup>

与此同时,《外国代理人登记法》在1995年的修正案中将“政治宣传”的字眼正式删除,而代之以“信息材料”一词。从这个意义上说,此时的《外国代理人登记法》在很大程度上已经是一条用于规范国外游说者的法案,之前有关反宣传及

---

<sup>①</sup> 这份报告指出:“外国代理人立法最初针对的对象——二战前那些怀有颠覆性目标的代理人及宣传者——已经被后续如《史密斯法》这样的立法所覆盖。之前的外国代理人的位置也被律师、说客及公共关系顾问所取代,而他们的目标并非颠覆或推翻美国政府,而是影响美国政府的政策来满足其客户的需求。”参见 S. Rep. No. 143, 89th Cong., 1st Sess. (1965),转引自 Cythia Brown, “The Foreign Agents Registration Act (FARA): A Legal Overview,” <https://fas.org/sgp/crs/misc/R45037.pdf>。

<sup>②</sup> Clyde H. Farnsworth, “Japan’s Loud Voice in Washington,” <https://www.nytimes.com/1989/12/10/business/japan-s-loud-voice-in-washington.html>; Pat Choate, *Agents of Influence: How Japan’s Lobbyists in the U. S. Manipulate America’s Political and Economic System*, New York: A. A. Knopf, 1990, p.203.

<sup>③</sup> 《游说信息披露法》管辖的是美国国内客户以及外国的商业机构,而《外国代理人登记法案》适用于所有外国政府及政治机构和个人的代理。同时,前者仅适用于游说行为,而后者除了游说,还包括公关和发行行为。

反颠覆的目标已经淡化。可以看到,法案的每次修订都回应了美国国家安全的需求与关切,亦反映出美国在国际体系中的地位变化。

## 二、《外国代理人登记法》的主要内容及对其执行效力的批评

《外国代理人登记法》设计的初衷是通过披露活动内容而非禁止来实现对宣传和游说的规范。法律制定者认为,通过公开信息这一措施,公众就能够处在相对有利的位置来判断说客试图施加的政策影响是否恰当。

《外国代理人登记法》强调主动自觉的原则,要求相关人士或者机构自行研究哪一类的活动需要披露,以及何时向司法部提交这些信息。司法部在此过程中扮演守门人的角色,负责调查和起诉潜在的违规者。法案中有关具体操作的部分规定,“任何人在向司法部长提交真实而完整的登记声明之前,不得从事外国代理人的工作……除非他能够免于登记……”<sup>①</sup>因此,个人或者机构必须首先了解其是否是“代理人”,构成“代理人”的资格为何,以及提交报告的内容有什么要求。

《外国代理人登记法》中的代理人是指任何“听从外国委托人命令、要求或者在委托人指导或控制之下”<sup>②</sup>的人或组织。在1966年的修订版本中,任何人从事政治活动、担任公共关系顾问、为外国委托人筹集资金、提供捐助以及在任何机构或者政府官员面前代表委托人等均为“代理人”。<sup>③</sup>根据此种定义,试图影响美国公共及外交政策的所有类型的游说活动均被包括在代理人的活动范围之内。

《外国代理人登记法》最为突出的一点是,游说活动必须代表某个外国委托人,否则属于《游说信息披露法》的管辖范围。外国委托人包括任何外国政府或政党、任何居住于美国境外的个人,或者任何根据国外法律成立的组织。从这个角度说,代理人覆盖范围非常广。

---

① 22 U.S.C § 612 (a) (2006).

② 22 U.S.C § 611 (a), (c) (2006).

③ 22 U.S.C § 611 (c) (2006).

### (一)《外国代理人登记法》的结构及适用性

《外国代理人登记法》包含三个部分:一、登记注册;二、信息披露;三、保存记录。

从注册角度而言,外国代理人必须要在成为代理人 10 天之内向司法部提交注册声明,其中包括:1、代理人的姓名、联系方式及国籍;2、代理人所从事业务的性质描述,包括雇员及代理人服务的所有外国委托人名单;3、代理人与委托人之间签署的协议备份,包括服务的条款和条件以及任何活动的详细说明;4、代理人从委托人处所得的任何收入的性质或数目,无论此收入是以补偿或支出的名义;5、凡需注册的活动所产生费用的详细说明。6、代理人每 6 个月需要更新资料。法案规定了免于注册的几种情况,如使领馆工作人员、宗教人士、律师(仅限于代表被告出庭的那种)、从事人道主义活动的个人、从事学术研究工作的机构及个人。另外,凡被允许在《游说信息披露法》规定之下注册的说客,可免于外国代理人登记。

从披露角度而言,相关规定包括:1、外国代理人在向公众或相关受众发布信息资料前的 48 小时内必须向司法部报备所有资料;2、在美国国内进行传播时,必须附带一份声明,表明这些信息和资料是代理人代表外国委托人进行分发传播的。

从保存记录的角度而言,相关规定包括:1、代理人在结束与外国委托人关系的 3 年之内,都必须将所有相关记录保存,以备政府和公众随时查阅;2、任意隐瞒或者销毁记录的行为皆被视为违法。

一旦注册为“外国代理人”,那么需要提交的报告在内容上必须非常细致。除了要求说明代表委托人进行游说活动的总体花费,还需要逐项列举所有的开支,将游说费用与对政客的竞选捐助区分开来。同时,法案要求任何书面协议的备份都要提交司法部。提交的内容还必须包括:相关协议如何达成的细节,以及协议双方的义务的总结。通过向公众提供一份准确的描述,让公众了解这些代理人试图施加何种影响力。

同样,《外国代理人登记法》对未能遵守相关规定的说客所实施的惩罚也相当严厉。按照法案规定,不遵守或者违反相关条例属于犯罪行为,其中包括不提交注册声明、提交不真实或虚假的声明以及提交内容不全的声明等。惩罚措施



包括将涉事外国人驱逐出境或颁发禁制令、5年监禁及处以5,000~10,000美元的罚款。

无论从内容披露的角度还是从违规惩罚的角度,《外国代理人登记法》都比《游说信息披露法》更为严苛。有美国学者认为前者的严苛在情理之中,毕竟外国代理人是代表外国政府或个人的利益,而为国内不同利益集团代言的说客无论如何是“自家人”,不涉及伤害美国国家利益的问题。<sup>①</sup>

## (二) 美国政府问责办公室对其执行效力的批评

如前所述,自1966年之后,《外国代理人登记法》再未经历过大幅度的修订,但其法律效力一直饱受诟病。其中,美国政府问责办公室分别于1974年、1980年、1990年、1998年、2008年及2010年出台报告,认为此法案未能有效遏阻外国代理人对美国政治、安全和经济利益的伤害。

1974年,美国政府问责办公室依据国会的要求,对1966年修正案的效果进行评估,并发布了一份报告。此份报告措辞严厉地“声讨”了司法部的不作为,认为司法部疏于监管外国代理人注册事宜。<sup>②</sup>毫不意外的是,报告引发了国会对司法部的强烈不满,前者再次通过参议院外交关系委员会研究法案存在的问题及执行失败的原因,并提出修订的意见,同时呼吁司法部加大执行力度。但即便改革游说法案的重要性显而易见,国会仍然未能通过任何实质性的改革。在此次改革的努力付诸东流之后,政府问责办公室又相继发布了几份报告,最近的一次是在2010年,提出了该法案应该进行改革的理由和前提,但与此前所提及的内容相比,变化不大。之后国会也多次研究这个问题,认为对此法案的改革势在必行,最后同样无疾而终。

这几份报告认为,司法部缺乏强烈的执行意愿。正如上文所述,司法部的责任是确保说客进行及时、恰当和准确的信息披露,以及对于不按照规定进行信息披露的说客进行惩罚。然而,正如1963年参议院的调查显示,缺乏执行力度的问

---

<sup>①</sup> Grant F. Smith, *American's Defense Line: The Justice Department's Battle to Register the Israel Lobby as Agents of a Foreign Government*, Institute for Research, 2008, pp. 202~203.

<sup>②</sup> U. S. General Accounting Office, "Effectiveness of the Foreign Agents Registration Act of 1938, As Amended, And Its Administration by the Department of Justice," <https://www.gao.gov/products/B-177551>.

题几乎从司法部全面接手代理人登记事宜就开始了。对此,政府问责办公室十分不满,指出:“自1990年以来,司法部仅有1例诉案。”<sup>①</sup>造成这种局面有如下三个原因:首先,司法部的代理人登记处缺乏足够的资源对提交虚假资料的行为进行调查,更不用说对代理人进行整体调查。这个部门只有8个职员(6位专业人士,2位行政人员),处理上千份注册申请书显然是不够的。其次,松懈执法的另一个原因是司法部缺少明晰的法律权限。代理人如果认为自己可以免于注册,无需告知司法部。这使得司法部找到违规者更加困难,因为代理人登记处不仅需要起诉违规者,还要监督所有的游说活动。在缺乏足够人手和资金的情况下,执行力度自然成为问题。最后,自从1980年代开始,早期因为执行失败而造成的政治上的窘境使得司法部后来的执行力度大打折扣。“在1944~1963年之间举行的参议院听证会上,有10个被起诉,5个被认定有罪,”<sup>②</sup>然而,到1974年时,对违反法案相关条款的执行案件就非常稀少了,这在很大程度上源于司法部未能成功将违法者定罪。在一系列案子被驳回后,司法部认为这个过程是对部门有限资源的浪费。

### 三、《外国代理人登记法》的“重启”与强化

在2016年之前,鲜有因违反《外国代理人登记法》而引发的刑事案件。然而,对“通俄门”的调查引发了多起《外国代理人登记法》项下的执法行为。美国前白宫国家安全事务助理迈克尔·弗林涉嫌在“通俄”调查中作伪证,而联邦检察官针对他的调查牵出另外一宗案件,涉及弗林的商业伙伴比詹·拉菲基安隐瞒自己土耳其政府“代理人”身份并在美游说,目的是促使美方遣返土耳其宗教人士费特胡拉·居伦。而另一宗颇受关注的民事案件是美国知名的世达律师事

---

① U. S. Government Accountability Office, “Post-government Employment Restrictions and Foreign Agent Registration: Additional Action Needed to Enhance Implementation of Requirements,” <https://www.gao.gov/assets/280/278868.pdf>.

② U. S. General Accounting Office, “Effectiveness of the Foreign Agents Registration Act of 1938, As Amended, And Its Administration by the Department of Justice,” <https://www.gao.gov/products/B-177551>.

务所(Skadden Arps Slate Meagher & Flom LLP)因其律师未将自己代理乌克兰政府的游说工作进行登记,而被美国司法部追缴一笔 460 万美元的巨额赔偿金以及对其前合伙人的起诉案件。这一针对美国顶级律师事务所进行处罚的案件引起了更多相关人士对《外国代理人登记法》的关注。

### (一)《外国代理人登记法》的强化及相应措施

上述两起案件将《外国代理人登记法》重新带回公众的视野。事实上,在“通俄门”事件之前,美国政府及国会已经开始关注外国影响力的问题并酝酿解决方案。2014 年 9 月,《纽约时报》的一篇调查报道披露,挪威、日本、卡塔尔和阿联酋等国家利用资助美国顶级智库影响美国外交政策,并引发美国政界对外国影响力的关注。<sup>①</sup> 作为对这篇文章的回应,美国众议院有议员提出改革《外国代理人登记法》。<sup>②</sup>

2016 年 9 月,应众议院拨款委员会的要求,司法部总监察长办公室(OIG)对《外国代理人登记法》监督执行的情况进行了调研,并提交审核报告。<sup>③</sup> 这份报告是在详细征询并调查参与监督执行此法案的几个部门和参阅之前政府问责办公室提交的几份报告的基础上形成的,并给出 14 条改进建议。这些建议均被司法部国家安全司采纳并执行。这份报告的重要性在于,其基本指明了《外国代理人登记法》的改革方向并提出了非常具体可行的改进措施,后来司法部的种种表现可以说是有迹可循。

美国司法部强化执行此条法案的措施包括:改变法案的精神、扩大注册的范

---

<sup>①</sup> Eric Lipton, Brooke Williams and Nicholas Confessore, “Foreign Powers Buy Influence at Think Tanks,” <https://www.nytimes.com/2014/09/07/us/politics/foreign-powers-buy-influence-at-think-tanks.html>; Eric Lipton, Brooke Williams and Nicholas Confessore, “Foreign Government Contributions to Nine Think Tanks,” <https://www.nytimes.com/interactive/2014/09/07/us/politics/foreign-government-contributions-to-nine-think-tanks.html>.

<sup>②</sup> Lydia Dennett, “Foreign Influence at the Witness Table?” <https://www.pogo.org/investigation/2018/09/foreign-influence-at-the-witness-table/>. 近年来国会要求改革此项法案以达到更有效地打击外国影响力的呼声日隆,仅仅是第 115 届国会就提出超过 12 项相关法案,内容包括增加司法部的调查权,收窄免注册范围等。参见“H. R. 5336-Foreign Influence Transparency Act,” <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5336>; “H. R. 4170-Disclosing Foreign Influence Act,” <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4170>.

<sup>③</sup> U. S. Department of Justice Office of the Inspector General, “Audit of the National Security Division’s Enforcement and Administration of the Foreign Agents Registration Act,” <https://oig.justice.gov/reports/2016/a1624.pdf>.

围、加强对境外媒体的审查、加强对大学校园的外国影响力审查和加强与情报系统的配合等。

第一,法案精神的变化:从自愿配合到强制执行。2019年3月7日,由美国总统特朗普亲自任命的、专职负责美国司法部国家安全司的助理司法部长约翰·德默斯首次公开确认司法部将强化执行《外国代理人登记法》的意图。他在美国律师协会的年度会议上宣称:“司法部对待《外国代理人登记法》的态度将有重大转变,从之前以行政监管为主转变为以强制执行为主。”<sup>①</sup>这位助理司法部长表示会对负责《外国代理人登记法》的部门进行“重组和改造”。值得注意的是,约翰·德默斯本人在2018年履职之初领衔负责的项目即为“中国行动”(Attorney General's China Initiative),专门打击中国所谓的“经济间谍罪”、“盗窃商业秘密罪”、“黑客”及其它相关犯罪活动。<sup>②</sup>为了展示他改革的决心,德默斯任命刑事检察官布兰登·范·格雷克为国家安全司反间谍与出口管制科负责人,确保对违反《外国代理人登记法》的机构或个人的强制执行力度。格雷克曾是罗伯特·穆勒调查团队的骨干,介入特朗普“通俄门”的调查。<sup>③</sup>此种人事调整被普遍解读为一个转折,即《外国代理人登记法》将进入一个新的时代,其精神内核不再以“自愿配合”为主,司法部将强化民事及刑事执行的力度。而国会众议院司法委员会亦致信司法部长表达了对强化刑事执行的支持。<sup>④</sup>和以前比较,执行数量有所增加。1966~2015年,司法部仅仅执行了8例,<sup>⑤</sup>但2016~2019年,司法部已经成功起诉6起。

---

① Katie Benner, “Justice Department to Step up Enforcement of Foreign Influence Laws,” <https://www.nytimes.com/2019/03/06/us/politics/fara-task-force-justice-department.html>; Robert Kelner, “U. S. Department of Justice Announces Foreign Agents Registration Act Enforcement Initiative,” <https://www.insidepoliticallaw.com/2019/03/10/u-s-department-of-justice-announces-foreign-agents-registration-act-enforcement-initiative/>.

② The United States Department of Justice, “Assistant Attorney General John C. Demers,” <https://www.justice.gov/nsd/staff-profile/assistant-attorney-general-john-c-demers>.

③ “These Are the Lawyers on Robert Mueller’s Special Counsel Team,” <https://www.cbsnews.com/news/these-are-the-lawyers-on-robert-muellers-special-counsel-team/>.

④ 此信详见网页 [http://www.caplindrysdale.com/files/25694\\_letter\\_supporting\\_increased\\_fara\\_enforcement\\_apr\\_2019.pdf](http://www.caplindrysdale.com/files/25694_letter_supporting_increased_fara_enforcement_apr_2019.pdf).

⑤ U. S. Department of Justice Office of the Inspector General, “Audit of the National Security Division’s Enforcement and Administration of the Foreign Agents Registration Act,” <https://oig.justice.gov/reports/2016/a1624.pdf>.

第二,注册范围的扩大。司法部在其最新发布的咨询意见中显示出扩大注册对象范围的趋势。也就是说,之前免于注册的几类组织或者个人有可能不再享有免注册的权利。其中,非营利组织和律师事务所是被关注的重点。

在司法部 2020 年 3 月发布的咨询意见中,司法部外国代理人登记处提出,接受外国政府机构捐赠的非营利组织只要与美国政府的官员有过接触,无论接触的频率及目的,均被视为从事“政治活动”,必须注册。咨询意见还提出,那些享有免税地位的非营利组织应该对目前进行的项目进行严格自查,凡有外国资助的项目,无论以直接或间接的方式,均需考虑注册。甚至在接受资助之前,这些组织就应该考虑是否符合外国代理人的注册要求。<sup>①</sup>

在另外一份给律师事务所的咨询意见中,司法部指出,当律师事务所涉及如下业务时,就必须登记为外国代理人:一、为外国人就美国相关外交决策给出法律意见和分析;二、协助外国人就诉讼问题起草媒体应答稿;三、出席外国政府就立法问题举行的、有美国说客参与的讨论会等等。这些实际上都涉及到律师事务所的核心业务。因此,从某种程度上说,大部分律师事务所不符合免于登记的条件。

第三,加强对境外媒体的审查。2017 年 11 月 13 日,美国司法部正式将“今日俄罗斯电视网”(RT)列入“外国代理人”名单。2018 年 9 月,新华社和中国环球电视网也被要求注册为“外国代理人”。2018 年 9 月,依据 2019 财年的《国防授权法案》(National Defense Authorization Act),美国联邦通讯委员会(FCC)要求所有境外媒体提交报告,披露它们与外国所有人之间的关系,除非其 80% 的股份由美国公民持有,同时超过 80% 的管理层人员是美国公民。这项规定的出台是对《外国代理人登记法》的“堵漏”,因为《外国代理人登记法》可以免除新闻媒体注册为外国代理人,而这项规定要求新闻媒体要向联邦通讯委员会报备。今年以来,美国国务院直接将新华社、中国国际广播电视台、中国环球电视网、中国日报社和人民日报社这五家中国媒体纳入《外交使团法》的适用范围。与注册为外

---

<sup>①</sup> U. S. Department of Justice, “Advisory Opinions,” <https://www.justice.gov/nsd-fara/advisory-opinions>.

国代理人相比,直接被归类为外国使团会使新闻机构受到更严格的监控。

第四,加强对大学校园的外国影响力审查。实际上,学术机构及学者属于《外国代理人登记法》中免于注册的一类。但在当下的美国政府看来,大学却是所谓外国影响力渗透的“重灾区”。为了响应美国政府对外国资金进入美国大学的关注,教育部近期专门开通在线网站以方便各大学申报收到的价值超过25万美元的外国礼物和合同。同时,全美各主要大学纷纷敦促院系、研究中心和教授按照规定主动申报自己获取的外国资助来源及金额情况。近期,德州大学因为与中国的合作而接受教育部的调查。

与此同时,美国国立卫生院和联邦调查局在启动对外国经费如何资助生物科学研究的调查之后,超过50名科学家被解雇或者辞职。此次调查涉及399位科学家,其中93%接受了来自中国的经费支持。其中最为知名的是哈佛大学教授查尔斯·利伯。他已经被司法部起诉,如果证据确凿,他将面临5年的监禁,3年的监外查看,以及25万美元的罚款。<sup>①</sup>

第五,加强与美国联邦调查局等相关机构的配合。美国联邦调查局是美国司法部的主要调查机构,也是美国情报系统的成员。近几年来,为了配合司法部削弱外国影响力的行动,联邦调查局在协助国家安全司调查外国代理人相关案件中可谓不遗余力。2017年,局长克里斯托弗·雷成立外国影响力工作组(the Foreign Influence Task Force, FITF),旨在甄别和打击针对美国的邪恶影响势力,而中国更是其主要打击目标。近期,克里斯托弗·雷在华盛顿的哈德逊研究所发表演讲时称,“目前,美国联邦调查局每十小时就会启动一宗新的有关中国的反间谍案件。”<sup>②</sup>

除此以外,司法部还加强了《外国代理人登记法》与其它法案的联动,如《游说信息披露法》、《反外国宣传与造谣法案》、《1978年美国政府行为伦理法》、《利益冲突法》、《外交使团法》、《高等教育法》第117条和《史密斯法案》(又名《1940

---

① Ryan Lovelace, “More Than 50 Scientists Fired or Resign after NIH Probe into Grants’ Foreign Support,” <https://www.washingtontimes.com/news/2020/jun/17/more-than-50-scientists-fired-or-resign-after-nih/>.

② 《美国FBI局长公开指责中国“猎狐行动”》, <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-53334243>。

年外侨登记法》)等。在某种程度上,与这些法案的联动可以说是为了确保密而不漏地管控外国影响力。与此同时,由于外国代理人登记处人少事多,司法部还加强了对律师事务所和相关人士的培训以及对公众的教育。

## (二)《外国代理人登记法》被强化的动因

事实上,出于对国家安全的追求,美国对外国影响力的关注始终存在,但在不同的历史时期,程度和侧重点有所不同。《外国代理人登记法》的修订和调整反映了此种变化,折射出不同时期权力格局的流变及实际政治的需要。显然,全球环境和美国实力的变化都直接或间接地影响着美国的司法实践。就近几年的变化来看,主要有如下三个原因:

第一,美国实力的相对衰落。从全球结构上看,美国面临的是其国际地位下降的现实。美国在二战中取得了对法西斯的绝对胜利,在冷战中取得了胜利,在政治、军事、经济和意识形态方面表现出强大的综合实力,这是美国在世界政治中具有强大影响力的基石。<sup>①</sup> 但关于美国霸权衰落的讨论自 20 世纪 70 年代就已经开始,2008 年金融危机之后,美国内外对其实力是否下降的争论更是一度成为热点。从数据上看,美国近年来在经济方面的表现确实乏善可陈。<sup>②</sup> 而与之形成对比的是,中国的综合实力及国际影响力不断提升。因此,感到“不安全”的美国对于自身安全的关注更为强烈,对国外影响力的渗透也更为敏感。这些关切体现在法律层面,就是相关法律执行力的进一步强化或者法律漏洞的修补。

第二,选举政治和政党政治的需要。从国内政治的角度看,政党政治和选举政治捆绑在一起,无论是为了选情的需要或者作为打击政敌的手段,没有什么比利用所谓外来威胁来引爆民众恐慌的策略更为管用。2016 年的美国大选已经开始炒作外国影响力,将矛头指向俄罗斯,由此引发的调查迄今还未完全结束。2020 年的大选重点炒作中国、俄罗斯和伊朗影响力,而中国则是“重中之重”。

第三,对中国在美影响力的担忧。从战略竞争的角度看,中国已经成为美国

---

<sup>①</sup> [美]彼得·卡赞斯坦著,秦亚青、魏玲译:《地区构成的世界——美国帝权中的亚洲和欧洲》,北京大学出版社 2007 年版,第 3~4 页。

<sup>②</sup> Lance Lambert,《七张图表看清美国经济状况》, [http://www.fortunechina.com/shangye/c/2020-04/11/content\\_362609.htm](http://www.fortunechina.com/shangye/c/2020-04/11/content_362609.htm)。

在全球最大的竞争者。近年来,随着中国的崛起,中美两国学界关注的“修昔底德陷阱”一说不断引发讨论。无论争论结果为何,不可否认的事实是,中国在全球的影响力不断扩大,这其中也包括了在美影响力的扩大。

2017年12月,美国民主基金会就出版了题为《锐实力:不断增长的威权主义影响》的报告,提出要警惕中国和俄罗斯在其他国家不断增长的影响力,并指出这两个国家所施加的影响力并非软实力而是锐实力。<sup>①</sup>为此,美国必须重申并强化自己的价值观。2018年,更多美国智库,如新美国安全研究中心、哈德逊研究所及威尔逊中心从中美战略竞争的角度审视中国在美国的人文交流活动,认为这些活动大体是由政府主导或推动,旨在用中国的价值观“渗透”美国社会。

无独有偶,美国知名智库斯坦福大学胡佛研究所和亚洲协会随即联合发布题为《中国影响力与美国利益》的报告,指出美国应该警惕中国在美逐渐扩大的影响力并制定相应的行为准则。此份报告引起中美两国学界的高度重视,其中一个重要原因是参与撰写报告的许多中国研究专家的态度发生了较大转变,从对华友好转向对华疑虑。《中国影响力与美国利益》报告指出,美国人已经习惯了通过外交、经济及军事力量的投射来寻求影响力,却忽视了其在寻求文化和信息影响力方面的努力,而此举正在破坏美国的民主进程。

2018年10月4日,美国副总统彭斯在哈德逊研究所发表演讲时表示,中国正在采取一种整体性的政府策略,利用政治、经济和军事工具以及宣传手段来加强在美国的影响力并巩固在美国的利益。<sup>②</sup>此番言论在中国政界、学界均引起巨大反响。其中许多无视事实及颇具煽动性的说法不值一驳,但却可视为美国官方对中国在美影响力的明确表态。

2020年5月,美国政府出台《美国对中华人民共和国的战略方针》,进一步明确与中国的战略竞争是两种制度之间长期的战略竞争,美国将通过“全政府”手

---

<sup>①</sup> Juan Pablo Cardenal, Jacek Kucharczyk, Grigorij Mesežnikov and Gabriela Pleschová, “Sharp Power: Rising Authoritarian Influence,” <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence-Full-Report.pdf>.

<sup>②</sup> The White House, “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China,” <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-towardchina/>.



段和有原则的现实主义来确保自己的利益和影响。报告指出,中国的统战组织和代理人以美国的企业、大学、智囊团、学者、新闻工作者以及各级官员为目标,试图影响其言论。该报告更进一步指出,美国司法部的“中国计划”和联邦调查局正在调拨资源努力防止别国寻求影响美国政策的外国代理人。<sup>①</sup>

#### 四、余 论

作为全球最具影响力的国家之一,美国在国外广泛施加影响力的同时,也不得不接受其他国家对其本国政治、经济和文化方面的影响。对《外国代理人登记法》立法初衷及修订历史的考察表明,美国历史上不乏对外国影响力的热议和争论,每次都会有某个国家因为公众事件或者丑闻而被置于舆论漩涡的中心。<sup>②</sup>随之而来的结果是,上至国会下至公众都会强烈要求司法部进行相关改革,对来自外国的影响力进行更为严格的规范或者管控,其中也包括美国的盟友以色列和日本。从这个意义上说,中国影响力在美国引发的关注并非前所未有。

但是,由于中美结构性矛盾日益突出,美国对中国的认知也随之发生重大改变。美国首次将中国视为主要挑战者和战略竞争对手,并据此认为中国在美国的影响力是全方位和多维度的渗透,值得高度警惕。

此种认知变化导致的调整体现在司法实践中就是将法案的执行高度政治化。由于《外国代理人登记法》的适用范围广泛且模糊不清,司法部在界定外国

---

<sup>①</sup> The White House, “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China,” [https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U. S. -Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1. pdf](https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.-S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf).

<sup>②</sup> 在美国的权力体系中,日本试图通过低调游说和培育友好的公众舆论来发挥影响,一度被认为是除了以色列之外最庞大和最有效的外国势力,对立法、政策制定和公众的态度都有影响。20世纪90年代早期,日本的游说团更是受到前所未有的关注,相关研究对其规模、涉及面及有效性都做了充分探讨。详情可参阅 Peter J. Katzenstein and Yutaka Tsujinaka, “ ‘Bullying,’ ‘Buying,’ and ‘Binding’: US-Japanese Transnational Relational and Domestic Structures,” in Thomas Risse-Kappen, ed., *Bringing Transnational Relations Back in: Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge University Press, 1995, pp. 79 ~ 111; Ronald A. Morse, “Japanese Lobbying: Shaping America’s Political Agenda,” *Venture Japan*, Vol. 1, No. 4, 1989, pp. 29 ~ 35; Pat Choate, *Agents of Influence: How Japan Manipulates America’s Political and Economic System*, New York; A. A. Knopf, 1990. 国内学者对此问题的相关研究可参见赵可金:《论日本对美国的游说活动》,《美国问题研究》2006年第5辑,第237~267页。

代理人时有极大的政治操作空间。换句话说,当某个国家被美国政府视为威胁时,其代理人问题会更加突出。正如2020年5月出台的美国对华战略中所指出的,中国在美国的媒体、商业机构和孔子学院均应注册为外国代理人。<sup>①</sup>甚至,有国会议员提出,对中国持非负面立场的《南华早报》和《政治》(Politico)网站也要注册为外国代理人。<sup>②</sup>而广为人知的英国国有媒体英国广播公司(BBC)从未被要求登记注册。除此之外,美国友华人士亦可能被要求注册为外国代理人,而这个身份将成为他们的政治“污点”,影响他们今后进入美国政府部门工作的机会,如此一来,他们为中国说话的积极性势将受到极大打压。<sup>③</sup>

值得注意的是,这项法案在美国之外找到了“知音”。2018年,澳大利亚通过《外国影响力透明机制法案》(Foreign Influence Transparency Scheme Act)。<sup>④</sup>在起草此项法案之前,澳大利亚政府多次向美国司法部咨询,而且澳大利亚总理将其称为美国《外国代理人登记法》的改进版。<sup>⑤</sup>尽管此项法案在澳大利亚国内遭到非政府组织和学界的抗议和抵制并因此而被修订,但其核心内容并未改变。紧随澳大利亚的步伐,英国也在积极酝酿出台间谍法案,参照对象即为美国的《外国代理人登记法》的法律框架。<sup>⑥</sup>从这个角度看,《外国代理人登记法》有其全球影响力。基于此,充分了解此项法案的精神、细则和执行不仅对我国在美国开拓交流活动空间意义重大,同样也为我国在世界其它国家的交流活动提供了重要参考。

---

① The White House, “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China”, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>.

② Alexandra Ellerbeck and Avi Asher-Shapiro, “Everything to Know about FARA, and Why It Shouldn’t Be Used against the Press,” <https://www.cjr.org/analysis/fara-press.php>.

③ Lee Smith, “Washington’s Foreign Influence Racket: A Clear and Present Muddle,” [https://www.realclearinvestigations.com/articles/2019/01/17/foreign\\_influence-peddling\\_in\\_dc\\_a\\_clear\\_and\\_present\\_muddle.html](https://www.realclearinvestigations.com/articles/2019/01/17/foreign_influence-peddling_in_dc_a_clear_and_present_muddle.html).

④ Australian Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security, “Advisory Report on the Foreign Influence Transparency Scheme Bill 2017,” [http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/reportjnt/024192/toc\\_pdf/AdvisoryReportontheForeignInfluenceTransparencySchemeBill2017.pdf](http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/reportjnt/024192/toc_pdf/AdvisoryReportontheForeignInfluenceTransparencySchemeBill2017.pdf).

⑤ Cat Barker, Deirdre McKeown and Jaan Murphy, “Foreign Influence Transparency Scheme Bill 2017 and Foreign Influence Transparency Scheme (Charges Imposition) Bill 2017,” [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/billsdgs/5849247/upload\\_binary/5849247.pdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/billsdgs/5849247/upload_binary/5849247.pdf).

⑥ Jodi L Evergun, Kevin Roberts and Shruti Chandhok, “Secrets and Spies: The UK’s Proposal for Foreign Agent Registration,” <https://www.natlawreview.com/article/secrets-and-spies-uk-s-proposal-foreign-agent-registration>.