

美国的 TikTok 政策:威胁认知、打压实践与效果制约*

李坤泽 张依桐

[内容摘要] 数字霸权是美国霸权地位的重要支柱,中国数字实力的迅速崛起被美国视为重大挑战。字节跳动公司旗下的 TikTok 是首个在美国市场取得巨大商业成功的中国数字社交应用软件,遭到了美国的重点关注与严厉打压。美国认为 TikTok 的成功对美国在数字领域的技术霸权和传媒霸权构成威胁,严重侵害美国公民隐私权利,损害美国国家安全。为了护持数字霸权,美国联邦和地方的立法和行政机构、高等院校、科技企业共同推行对 TikTok 的全方位遏制政策,并串联部分盟国扩大打压范围。美国的打压严重损害了中国正当的海外商贸利益,助长数字领域的技术民族主义和意识形态化倾向,阻滞数字领域的国际合作与全球数字联通进程。但是,美国的打压并不能完全阻挡 TikTok 的发展势头,TikTok 自身较为领先的技术、庞大的用户群以及中国政府的坚定支持都会限制美国的打压效果。

[关键词] TikTok 数字霸权 数字企业 中美关系 数字竞争

[作者简介] 李坤泽,陕西师范大学国家安全学院讲师;张依桐,中国海外安全研究所助理研究员

[中图分类号] D815 [文献标识码] A [文章编号] 2095-5715(2024)04-0022-19

TikTok 是一款由中国数字平台巨头企业字节跳动开发的短视频分享与社交平台软件。2017 年 9 月,字节跳动首次向海外市场推出 TikTok。2018 年 8 月,TikTok 正式合并美国本土娱乐软件 Musical.ly。在此之后,TikTok 很快风靡全

* 本文系国家社会科学基金重点项目“中美科技竞争背景下美国对华数字产业遏制动向及反制策略研究”(项目编号:22AGJ007)的阶段性成果。

球,于2021年成为全球访问量最大的社交平台。2024年5月,TikTok全球注册用户数已达20.5亿,月活跃用户15.6亿,成为全球用户付费额最高的应用软件。美国是TikTok最大的市场,月活跃用户超过1.7亿,约占美国总人口的一半之多。

近年来,字节跳动与华为、大疆、海康威视等企业都受到了美国政府的打压。然而,与其他中资高科技产品相比,TikTok存在独特性。首先,TikTok及其母公司字节跳动几乎不涉及硬件设备生产,与美国也不存在重大的技术标准竞争,其依托的大数据、人工智能和算法技术的实体化程度不高;其次,TikTok完全不在中国大陆运营,其与中国抖音的服务器已实现平行隔离,并且严格执行与其他美国互联网企业别无二致甚至是更加严格的数据安全规定;^①再次,字节跳动始终表示愿意满足美国政府提出的各种合理要求,甚至考虑过与美国本土企业合营,这与华为等企业的强烈反抗姿态形成鲜明对比。然而,这些特殊性并未阻止美国政府对TikTok的打压,其在没有任何确凿证据的情况下不断诬称TikTok对“国家安全”构成威胁,从各个方向加紧对TikTok的围追堵截。甚至,美国的不少学者也认为,从法理角度来看,美国对TikTok的打压存在漏洞。^②尽管有些研究注意到了中美战略竞争大环境对美国TikTok政策的影响,^③但总体而言,目前国内对于中美数字竞争的研究主要关注半导体、5G等关键技术标准与硬件设备

① Geoffrey A. Fowler, “Is It Time to Delete TikTok? A Guide to the Rumors and the Real Privacy Risks,” <https://www.washingtonpost.com/technology/2020/07/13/tiktok-privacy/>.

② Bernard Horowitz and Terence Check, “TikTok v. Trump and the Uncertain Future of National Security-Based Restrictions on Data Trade,” *Journal of National Security Law and Policy*, Vol. 13, No. 1, 2022, pp. 61 ~ 111; Gabrielle Supak, “Political Posturing or a Move towards ‘Net Nationalism?’: The Legality of a TikTok Ban and Why Foreign Tech Companies Should Be Paying Attention,” *North Carolina Journal of Law & Technology*, Vol. 22, No. 3, 2020, pp. 527 ~ 572; Anupam Chander, “Trump v. TikTok,” *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 55, No. 5, 2022, pp. 1145 ~ 1175.

③ Joanne Elizabeth Gray, “The Geopolitics of ‘Platforms’: The TikTok Challenge,” *Internet Policy Review*, Vol. 10, No. 2, 2021, pp. 1 ~ 26; Madison Cartwright, “Internationalising State Power through the Internet: Google, Huawei and Geopolitical Struggle,” *Internet Policy Review*, Vol. 9, No. 3, 2020, pp. 1 ~ 18; 周念利、吴希贤:《中美数字技术权力竞争:理论逻辑与典型事实》,《当代亚太》2021年第6期,第78~101页; Weishan Miao, Dianlin Huang and Ying Huang, “More than Business: The De-politicisation and Re-politicisation of TikTok in the Media Discourses of China, America and India (2017 ~ 2020),” *Media International Australia*, Vol. 186, No. 1, 2023, pp. 97 ~ 114. Lorian Crasnic, Nikhil Kalyanpur and Abraham Newman, “Networked Liabilities: Transnational Authority in a World of Transnational Business,” *European Journal of International Relations*, Vol. 23, No. 4, 2017, pp. 906 ~ 929.

等领域,对于以字节跳动和 TikTok 为代表的数字平台企业及其产品的研究尚显不足。因此,本文将详细考察美国对 TikTok 的安全威胁认知,系统梳理美国对 TikTok 的打压政策,分析相关措施所产生的影响及效果制约因素。

一、美国对 TikTok 的威胁认知

数字时代全面来临,数字技术竞争已经成为影响大国关系调整的核心动力之一,数字技术呈现出明显的政治化趋势。^① 美国企图将数字技术优势转化为政治、经济、文化影响力,以维护其全球霸权地位。^② 中国的数字产业发展迅猛,引起了美国的高度重视与警惕。在中美战略竞争的大背景下,美国明确将中国视为“挑战国”,认为中国是数字领域最具竞争力的追赶者,对美国的数字霸权地位构成直接而全面的竞争。因此,美国主动挑起对华数字竞争,试图削弱数字领域的所谓“中国威胁”。

中国数字企业及其产品是中国数字实力的主要来源之一,因此美国对中国数字企业及其产品展开了不遗余力的打压,其实质是遏制中国数字产业崛起,护持美国的整体霸权。从 TikTok 的具体案例来看,美国对 TikTok 形成了多重无理且固化的威胁性认知,认为其从数字技术和数字传媒等方面对美国数字霸权构成重大挑战,也严重侵害了美国公民的隐私权利。

(一) TikTok 对美国数字技术霸权的威胁

美国对华数字竞争的根本目的在于维持其全球技术优势,尤其是数字领域的技术霸权。^③ 在这其中,大数据、人工智能、算法等三大类“软技术”尤为重要,它们的研发与应用难度从表面上看不如高端半导体等“硬技术”,但实质上也是前沿数字技术的关键领域,既是国家数字实力的直接体现,也是当代大国竞争中

① 崔宏伟:《“数字技术政治化”与中欧关系未来发展》,《国际关系研究》2020年第5期,第27页。

② 刘国柱:《美国数字霸权及其应对》,《前线》2024年第1期,第34~35页。

③ 王晓文、马梦娟:《美国对华数字竞争战略:驱动因素、实现路径与影响限度》,《国际论坛》2022年第1期,第79~80页。

至关重要的一部分。^① 具体来看,在大数据技术广泛应用的今天,大数据已经成为一种蕴含重大商业与战略价值的生产资料,也是高价值的公司资产和新型商业模式的基石,数据权的争夺早已成为大国竞争的新领域。^② 人工智能的广泛应用不仅引发了经济生产领域颠覆性变革,也对人类政治生活与全球治理秩序产生越来越大的影响。^③ 算法技术更是引发了国际战略领域的深刻变革,也为国家安全治理带来了一系列新的机遇与挑战。^④ 这三大类技术对国际竞争的意义重大,受到美国的高度重视。在大数据领域,美国一方面借助亚马逊、微软、谷歌等数字巨头在全球范围内扩张影响力,培育“数据权”;另一方面又通过《外国情报监视法》《澄清境外数据的合法使用法》等立法手段,利用美国大数据技术和产业的优势争夺数据权力。^⑤ 在人工智能领域,美国成立了人工智能特别委员会,先后发布了3版《国家人工智能研发战略计划》,将人工智能作为国家优先事项发展。^⑥ 在算法领域,美国将其视为对外政治渗透、军事力量转移和经济利益获取的重要途径,认为算法技术是未来武装冲突中打造“非对称”优势的主要方式。^⑦ 美国的这些举措都是希望构建和维护其在数字空间的技术霸权。

然而,让美国始料未及的是,TikTok 在竞争中另辟蹊径,充分发挥短视频时间短、反馈快的特点,利用先进的推荐算法为用户提供精确推送,开创了互联网社交平台的全新赛道。TikTok 以用户为中心的设计改变了社交平台的基本逻辑,最大限度地利用了正常收集到的用户数据,使用有着极强学习能力、不断迭代的算法推荐模型,为用户提供满足其偏好的推荐内容,保持了用户的参与度,

① Satoru Mori, “US Technological Competition with China: The Military, Industrial and Digital Network Dimensions,” *Asia-Pacific Review*, Vol. 26, No. 1, 2019, pp. 86 ~ 88.

② 李文、邓淑娜:《大数据时代中美关系发展的机遇与挑战》,《中国社会科学院研究生院学报》2015年第3期,第130~131页。

③ 戚凯:《ChatGPT与数字时代的国际竞争》,《国际论坛》2023年第4期,第11~19页。

④ 参见阚天舒、张纪腾:《人工智能时代背景下的国家安全治理:应用范式、风险识别与路径选择》,《国际安全研究》2020年第1期,第4~38页;李恬:《美国科技霸权中的人工智能优势及对全球价值链的重塑》,《国际关系研究》2020年第1期,第26~50页。

⑤ 戚凯、张依桐:《美西方数字空间管辖的扩张动向》,《现代国际关系》2023年第3期,第118~122页。

⑥ “National Artificial Intelligence Research and Development Strategic Plan, 2023 Update,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/05/National-Artificial-Intelligence-Research-and-Development-Strategic-Plan-2023-Update.pdf>, p. 1.

⑦ 张涛、余丽:《算法在国际政治中的“非中性”作用》,《国际论坛》2022年第5期,第47~52页。

降低了退出率,激励了内容创作。TikTok 还抓住人工智能技术的时代潮流,致力于将人工智能技术与自己的大数据和算法优势结合,打造出具有革命性迭代意义的生成式人工智能传媒平台。

TikTok 在上述三大技术领域的成功在很大程度上刺激了美国的敏感神经。一些美国政客从 TikTok 的崛起中看到了美国在三大技术层面落后的可能性,继而产生了 TikTok 通过收集大数据、利用先进算法危害美国国家安全的恐惧与幻想。例如,美国参议员马尔科·卢比奥宣称:“凭借大数据支持,TikTok 的算法比你更懂你自己。”^①联邦调查局局长克里斯托弗·雷也公开煽动称:“中国政府会通过 TikTok 的算法控制美国用户。”^②

除此之外,TikTok 在技术上的成功也为其带来了巨大的商业成就,继而影响到了美国数字产业巨头的利益。TikTok 利用算法推荐系统成功调动了用户与创作者双方的积极性,很多美国创作者通过 TikTok 获得巨量的直播打赏收益,数以百万计的美国企业在 TikTok 上推销产品和服务。TikTok 优质的算法推荐和短视频呈现形式让美国数字产业巨头首次在本土市场面临被外国企业赶超的威胁。在短短几年间,TikTok 的下载量远超美国本土竞争对手,甚至让 Facebook 等知名社交应用的日活跃用户出现历史性萎缩。简而言之,TikTok 的出现改变了过去互联网创新总是由美国企业率先突破、中国企业尾随模仿和改造的“惯例”。

(二) TikTok 对美国数字传媒霸权的威胁

在美国看来,TikTok 也是全球领先的自媒体平台,具有强大的知识权力,对美国的数字传媒霸权构成威胁。数字传媒领域的权力主要包括生产、确认和传播知识的能力,以及信息传播工具和影响用户偏好的权力,而拥有庞大的用户规模则是传媒“去中心化”趋势下权力的主要来源。^③ 美国是全球数字产业起步最早,发展最为成熟的国家,拥有 X(原 Twitter)、Instagram、Facebook 等全球性互联

① Marco Rubio, “Rubio: ‘We Should Ban TikTok, Because It’s Bad for America’,” <https://www.rubio.senate.gov/rubio-we-should-ban-tiktok-because-it-s-bad-for-america/>.

② “FBI Chief Says TikTok ‘Screams’ of US National Security Concerns,” <https://www.reuters.com/technology/fbi-chief-says-tiktok-screams-us-national-security-concerns-2023-03-08/>.

③ 叶成城:《数字时代的大国竞争:国家与市场的逻辑——以中美数字竞争为例》,《外交评论》2022年第2期,第120~121页。

网平台,这些平台是美国积累支配性的全球数字空间知识权力的重要载体,但 TikTok 的崛起改变了这一旧有格局。

一方面,TikTok 重挫了美国利用数字传媒霸权干涉他国内政的能力。长期以来,美国把本国在数字领域的巨大成功与美国的意识形态挂钩,以此助力“美式普世价值”向全球推广。美国将意识形态问题引入正常的政治经济生活之中,用来污名化、孤立和打击竞争对手,压制其他国家及其企业的发展空间,护持本国数字霸权。美国很早就发现了互联网平台在反政府抗议或异议行为中的巨大潜力,将互联网平台视为所谓“推动社会变革,促进民主事业”的重要工具。有学者发现,美国互联网巨头与美国政府相互配合,以煽动性信息肆意操纵引导民众,造成当地政局动荡,共同将互联网技术用于颠覆他国政府,制造动乱。^①

但是,美国的数字传媒霸权优势被迅速崛起的 TikTok 动摇。TikTok 的巨大商业成功为其收获了数以十亿计的用户,成为当今世界主要社交平台之一。这些用户持续创造非官方却具有第一手价值的新闻信息流,动摇了美国在国际信息流控制上的绝对优势地位,有力反制了美国对他国的帝国主义价值观输出,进而削弱了美国的政治经济权力。更令美国政府不悦的是,TikTok 是一个起源于非美国乃至非西方世界的网络信息平台,使美国政府图谋操控全球舆论的能力大为下降。例如,自从 2023 年 10 月巴以冲突爆发以来,很多加沙用户在 TikTok 发布短视频,展示遭到以色列攻击的惨状,使得有心偏袒以色列的美国政府陷入了前所未有的尴尬境地。

另一方面,美国不少政客更是极力诬蔑 TikTok 严重扭曲了美国的政治生态与运转方式。TikTok 的短视频模式更有利于将个人政治观点具体化,让个人成为最活跃的政治信息呈现者。^② TikTok 在美国已经成为最重要的政治传播平台之一,受到美国年轻人的广泛喜爱。伴随着互联网时代成长起来的“Z 世代”群体主要是民主党的支持者,但多达 62% 的“Z 世代”受访者明确表示,如果拜登政

^① Stefano Passini, “The Facebook and Twitter Revolutions: Active Participation in the 21st century,” *Human Affairs*, Vol. 22, No. 3, 2012, pp. 301 ~ 312.

^② Medina Serrano et al. , “Dancing to the Partisan Beat: A First Analysis of Political Communication on TikTok,” *Proceedings of the 12th ACM Conference on Web Science*, 2020, p. 9.

府禁用 TikTok,自己将不会在大选中投票给拜登。更让美国政客感到尴尬的是,各类美国政客都有专门团队为自己运营 TikTok 账号,近年来极为引人注目的民主党左翼新星、纽约州众议员亚历山德里娅·奥卡西奥-科尔特斯在 TikTok 开设有正式认证的账号,拥有粉丝近 100 万,吸引点赞数 730 万。拜登和特朗普的竞选团队也分别在 2024 年 2 月和 6 月先后开通 TikTok 账号并发布短视频,以吸引年轻选民支持。由此可见,TikTok 已经成为美国重要的政治宣传平台,对美国政治产生了不容忽视的影响力。

美国对互联网平台的政治影响力有着最充分了解,也有过利用互联网社交平台干涉他国内政的丰富经历,因而美国理所当然地担心 TikTok 会以类似方式影响美国政治议程。尽管 TikTok 的前端与后端运行都在美国境内完成,但美国仍然坚持臆想并毁谤中国会利用 TikTok 干预美国政治,影响美国国家安全。拜登政府曾多次表达对 TikTok 所谓“数据安全和内容操纵的担忧”,明确将 TikTok 认定为美国国家安全的威胁。^① 2020 年 7 月,美国一些共和党议员在极端反华政客、参议员汤姆·科顿的带领下,致信联邦调查局、国土安全部和国家情报局局长办公室,对中国可能会利用 TikTok 来干涉美国大选提出担忧。^② 2024 年 1 月,布鲁金斯学会再次撰文炒作这一议题,宣称 TikTok 相比其他社交平台充斥着更多的虚假选举信息,正在影响年轻选民的判断,助长了虚假信息的广泛扩散。^③

(三) TikTok 被控侵害美国公民隐私权利

美国诬称 TikTok 会大量窃取美国用户的隐私信息,这些信息会被中国获取,服务于针对美国的秘密行动,威胁美国的国家安全。TikTok 被美国视为中国对抗性收集包括生物信息数据在内的美国个人数据的工具,其正常商业经营所需的大数据收集被视为“中国政府用来强化情报收集的一种策略”。TikTok 的母公

① “Press Gaggle by Press Secretary Karine Jean-Pierre En Route Ottawa, Canada,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2023/03/23/press-gaggle-by-press-secretary-karine-jean-pierre-en-route-ottawa-canada/>.

② “Cotton, Colleagues, Urge TikTok Scrutiny Over Election Security,” <https://www.cotton.senate.gov/news/press-releases/2020/07/28/cotton-colleagues-urge-tiktok-scrutiny-over-election-security>.

③ Zeve Sanders et al., “Misunderstood Mechanics: How AI, TikTok, and the Liar’s Dividend Might Affect the 2024 Elections,” <https://www.brookings.edu/articles/misunderstood-mechanics-how-ai-tiktok-and-the-liars-dividend-might-affect-the-2024-elections/>.

司字节跳动是一家总部位于中国的跨国企业，这种“身份原罪”成为美国无理污蔑“TikTok 与中国政府‘合谋’导致美国用户数据泄露”的主要动因。此外，美国国内还有大量势力频繁散布“TikTok 非法收集面部识别信息、内部算法偏袒中国政府”等谣言。尽管 TikTok 多次表示不会将美国用户数据交给中国政府，上述指责也都缺乏真凭实据，但美国始终固执己见，坚持对 TikTok 的无理污蔑。

早在 2015 年，就有美国媒体诬称中国政府正在建设针对美国公民的大型数据库，继而利用这些信息勒索掌握敏感国家安全信息的美国公民。^① 2019 年，TikTok 被指控违反《儿童在线隐私保护法》，被处以 570 万美元罚款，创下了当时该法的最高罚款纪录。^② 2021 年 2 月，TikTok 再次遭到数十起关于未经用户同意收集个人数据并与第三方共享的指控，支付了 9200 万美元和解金。^③ 2022 年，TikTok 被指控在追查机密信息泄露事件时，有员工不当获取 2 名英国记者的位置信息。尽管此次事件只是个别员工的不当行为，TikTok 也及时将涉事员工解雇并承诺提高隐私保护水平，重组内部审计、风险控制和全球调查部门。但部分政客和媒体却坚持将此事上纲上线，宣称 TikTok 对美西方国家公民的隐私权构成广泛威胁，无端指控 TikTok“配合中国政府的间谍行动”，引发了新一轮的反 TikTok 浪潮，美国及其盟国则借机推出了一系列针对 TikTok 的限制令甚至禁令。

在美国对 TikTok 的打压过程中，美国政客成功利用了美国民众对“监视”的恐慌情绪以及基于意识形态的对华负面刻板印象，借助操纵数据安全和窃取隐私等核心议题煽动民意，展现自身强硬的反华立场和所谓“对公民隐私权的关注”。TikTok 的合作态度也被很多美国政客利用，将其视为坐实 TikTok 侵犯隐私的证据，欺骗美国民众支持对 TikTok 的打压政策。在美国政客的反复渲染下，所谓“TikTok 侵犯隐私权利”的污名广为传播。这种自上而下的塑造，助长了美国

① Ellen Nakashima, “With a Series of Major Hacks, China Builds a Database on Americans,” https://www.washingtonpost.com/world/national-security/in-a-series-of-hacks-china-appears-to-building-a-database-on-americans/2015/06/05/d2af51fa-0ba3-11e5-95fd-d580f1c5d44e_story.html.

② Sherisse Pham, “TikTok Hit with Record Fine for Collecting Data on Children,” <https://edition.cnn.com/2019/02/28/tech/tiktok-ftc-fine-children/index.html>.

③ Bobby Allyn, “TikTok to Pay \$92 Million to Settle Class-Action Suit Over ‘Theft’ of Personal Data,” <https://www.npr.org/2021/02/25/971460327/tiktok-to-pay-92-million-to-settle-class-action-suit-over-theft-of-personal-data>.

反 TikTok 的民意,导致美国国内从联邦到地方政府,从官方到非官方机构都形成了将 TikTok 视为重大威胁来源的认知。

总的看来,在霸权护持的视野下,美国认为 TikTok 对美国的数字霸权构成多方面的威胁。美国对 TikTok 的打压是中美数字竞争的一个重要分支,即平台政治竞争的集中体现。平台政治竞争既涉及技术层面的技术权力竞争,也关乎意识形态层面先进数字技术平台的影响力竞争。因此,在美国的认知中,打压 TikTok 不仅具有完全的合理性,而且还有事关国家安全的紧迫性。

二、美国对 TikTok 的打压实践

中国数字技术的快速发展使美国在数字领域感受到强烈的威胁,因此美国在对华数字竞争问题上形成了广泛的共识。作为中国互联网企业的成功典型,字节跳动公司及其产品 TikTok 成为美国对华胁迫性经济与科技政策的主要针对目标。^① 美国 TikTok 政策的首要目标是以“国家安全”为由,通过强制收购 TikTok 来攫取中国的数字技术成果,次要目标是通过处罚、封禁等限制手段降低 TikTok 的影响力,逼迫其退出美国及其盟国的市场,消除 TikTok 对美国数字霸权的威胁。相比华为等企业,TikTok 遭遇打压的时间较晚,但美国对 TikTok 的打压力度同样很高。从美国政府和国会到各地方政府和立法机构,甚至很多企业和高校、科研院所都是打压 TikTok 的重要力量。这些机构从限制在特定区域和设备使用 TikTok 开始,步步紧逼,逐渐“缩圈”,以实现强制收购或将 TikTok 逐出美国市场的目标。

(一) 联邦政府层面

美国联邦政府对 TikTok 的打压始于 2020 年 6 月。时任美国国家安全顾问罗伯特·奥布莱恩在亚利桑那州商务管理局以“中国政府的意识形态和全球野

^① 陈佳骏:《美国对华胁迫性“经济国策”运用探析》,《国际关系研究》2022年第6期,第36页。

心”为主题发表讲话,直接将 TikTok 视为来自中国的威胁。^① 2020 年 8 月 6 日,时任美国总统特朗普发布行政命令,认为 TikTok 对“美国的国家安全、外交政策和经济”构成威胁,TikTok 的数据收集可能会让中国政府“获得美国人的个人信息,进行勒索和商业间谍活动”,要求在行政命令发布之日起 45 天内,禁止任何人在美国与字节跳动公司进行交易。^② 2020 年 8 月 14 日,在宣布扩大“清洁网络计划”后,特朗普政府又宣布了第二项行政命令,以字节跳动收购 Musical.ly 对美国国家安全构成威胁为由,要求将 TikTok 从母公司字节跳动剥离。^③

拜登政府上台后,为缓解各方压力,曾在表面上短暂放松了对 TikTok 的打压。2021 年 6 月,拜登签署了一项行政命令,取消特朗普政府对 TikTok 的禁令,转而要求商务部长调查 TikTok,以确定其是否对美国国家安全构成威胁。但仅仅在一年半之后,拜登政府就掀起了新一轮对 TikTok 的打压浪潮。在 2023 年 2 月 27 日美国联邦政府禁止所有政府设备使用 TikTok 之后,拜登政府于 3 月 15 日首次要求字节跳动将 TikTok 出售给美国企业,否则将在全美国禁用 TikTok,这标志着拜登政府正式全盘延续了特朗普政府针对 TikTok 的打压政策。在此之后,美国国务院、国防部、国土安全部等部门先后颁布了 TikTok 禁令,禁止所有与这些部门网络系统连接的设备使用 TikTok。2023 年 6 月 2 日,美国联邦采购监管委员会发布新的禁令,将针对联邦政府设备的 TikTok 禁令的适用范围扩大到美国联邦政府承包商设备。^④ 2024 年 2 月,尽管拜登竞选团队开设 TikTok 账号用于选举宣传,但拜登政府却在反复重申“白宫的 TikTok 政策不会改变”,继续指

① “The Chinese Communist Party’s Ideology and Global Ambitions,” <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/chinese-communist-partys-ideology-global-ambitions/>.

② “Executive Order on Addressing the Threat Posed by TikTok,” <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-addressing-threat-posed-tiktok/>.

③ “Order Regarding the Acquisition of Musical.ly by ByteDance Ltd,” <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/order-regarding-acquisition-musical-ly-bytedance-ltd/>.

④ “Federal Acquisition Regulation: Prohibition on a ByteDance Covered Application,” <https://www.federalregister.gov/documents/2023/06/02/2023-11756/federal-acquisition-regulation-prohibition-on-a-bytedance-covered-application>.

责 TikTok“对美国国家安全构成威胁,可能会滥用数据,泄露用户隐私”。^① 2024年4月24日,在美国参议院通过 TikTok 剥离法案之后的第二天,拜登就签署了该法案,足见拜登政府对 TikTok 强烈的敌视态度。总的来看,从2023年以来,拜登政府打压 TikTok 的严厉程度与特朗普政府时期相比有过之而无不及。

(二)国会层面

近年来,美国国会涉华立法议程全面铺开,呈现出议题规模空前、议题关联极高、议题与地方政治结合等一系列的突出特点,对华立场十分强硬。^② 美国立法层面对 TikTok 的打压已经成为两党的共识,美国国会与白宫密切配合,互为表里,以立法手段为行政部门大开打压 TikTok 的方便之门。

美国国会众多 TikTok 相关法案大多载有对相关行政机构的授权条款,允许这些行政机构对中国应用软件和相关实体、个人采取措施,包括限制或禁止使用、实施制裁和禁止交易等,从而使这些法案成为美国联邦政府“合法”打压 TikTok 的新依据。从2020年起,不断有美国国会议员提出要求限制甚至禁止 TikTok 使用的法案。2022年12月,美国参议员乔希·霍利提出了一项禁止联邦雇员在所有政府设备上使用 TikTok 的法案,获得参议院的一致通过。^③ 2023年2月,乔希·霍利又与肯·巴克共同提出法案,要求禁止所有美国设备下载中国应用软件。2023年3月,美国众议院外交委员会表决通过《威慑美国技术对手法案》,授权总统可以对通过软件为中国提供情报的外国公民实施制裁。同月,美国白宫批准了由参议院情报委员会主席马克·华纳牵头与25位参议员联名提出的《限制信息和通信技术风险法案》,该法案授权商务部禁止任何危及美国人的应用软件的。^④ 2024年3月13日,美国国会众议院以352票支持通过《保护

① Donald Judd and Michael Williams, “White House Says No Change to Official TikTok Policy after Biden Campaign Joins Platform Amid Security Concerns,” <https://edition.cnn.com/2024/02/12/politics/white-house-tiktok-policy-biden-campaign/index.html>.

② 孙冰岩、王栋:《美国中期选举涉华议题背后的国内政治变化》,《国际关系研究》2023年第4期,第101页。

③ Kathryn Watsons, “Senate Approves Measure to Ban TikTok from Government Devices,” <https://www.cbnews.com/news/senate-tiktok-ban-us-government-devices/>.

④ David McCabe and Chang Che, “The White House has Pushed for a Sale of TikTok, Concerned that the App Poses a National Security Risk by Giving China Access to the Personal Data of American Users,” <https://www.nytimes.com/2023/03/23/technology/biden-tiktok-options.html>.

美国人免受外国对手控制的应用程序侵害法案》,以 TikTok 对美国国家安全构成威胁为由,要求其母公司字节跳动在 165 天内从 TikTok 完全剥离,否则将禁止 TikTok 在美国运营。^① 4 月 23 日,参议院在将 165 天期限延长至 9 个月,并且允许美国政府再次延长 90 天期限之后,通过了上述法案,标志着美国国会层面对 TikTok 的打压达到了巅峰。

除提出法案之外,听证会也成为部分美国议员对 TikTok 施压的政治秀场。2023 年 3 月 23 日,TikTok 首席执行官周受资接受了美国众议院能源和商业委员会近五个小时的质询。该委员会由两党议员组成,一致支持禁用或强迫出售 TikTok,召开听证会的目的只是展示对 TikTok 乃至对华的强硬态度,通过质询的方式来对 TikTok 施加更大压力,逼迫 TikTok 听从美国的无理要求。即使周受资极力解释 TikTok 不会对所谓“美国国家安全”构成威胁,两党议员仍然没有改变对 TikTok 的质疑,坚持推动针对 TikTok 的法案。2024 年 1 月 31 日,周受资再次出席美国国会参议院司法委员会“大型科技公司与网络儿童性剥削危机”听证会作证,共和党参议员汤姆·科顿反复质问周受资及其家人的国籍和身份问题,事实上是又一次针对 TikTok 的无理打压。还有部分议员通过致信等方式,要求美国政府对 TikTok 施压。例如,2024 年 2 月,众议员丹·克伦肖和乔希·戈特海默致信美国商务部长吉娜·雷蒙多,要求将字节跳动纳入所谓“实体名单”等。

(三) 地方政府层面

相比联邦层面,美国一些地方权力机关对 TikTok 的打压更加激进。从 2022 年 12 月起,美国越来越多的州禁止州政府机构、雇员和承包商在政府发放的设备上使用 TikTok,有 34 个州颁布了相关禁令。2023 年 5 月,蒙大拿州州长格雷格·詹福特签署法案,要求到 2024 年 1 月 1 日时禁止蒙大拿州所有个人设备使用 TikTok,并禁止应用软件商店提供 TikTok 下载,使蒙大拿州成为美国第一个计划在法律意义上全面禁用 TikTok 的州。^② 该禁令面临一系列法律问题,遭到了美

^① “House Passes a Bill that Could Lead to a TikTok Ban if Chinese Owner Refuses to Sell,” <https://apnews.com/article/tiktok-ban-house-vote-china-national-security-8fa7258fae1a4902d344c9d978d58a37>.

^② David McCabe, “Montana Legislature Approves Outright Ban of TikTok,” <https://www.nytimes.com/2023/04/14/technology/montana-tiktok-ban-passed.html>.

国公民自由联盟等言论自由团体的反对,蒙大拿州 TikTok 创作者更是发起了集体起诉,并最终迫使蒙大拿州取消了这一禁令。但从蒙大拿州政府的率先行动来看,美国部分州的政客对 TikTok 的敌视更甚于联邦,而美国高度分权的政治体制为各州的打压行动提供了便利。在司法层面,TikTok 也在美国多个州遭到起诉。例如,印第安纳州总检察长托德·罗基塔以“TikTok 收集了大量消费者的敏感数据,并向儿童提供含有不当内容的视频”为由提起诉讼。尽管该诉讼请求被印第安纳州法院驳回,但却开启了恶劣的先例,阿肯色州、加利福尼亚州、佛罗里达州等地也陆续出现了类似的诉讼,以所谓损害青少年身心健康、窃取用户隐私等理由起诉 TikTok 及其母公司字节跳动。

(四) 其他非官方机构层面

美国高校和科研院所也是遏制打压 TikTok 的主力。中美战略竞争对美国科教领域影响很大,近年来中美科教关系倒退趋势明显,很多美国高校和科研院所追随美国政府,采取了十分不友好的对华态度。截至 2024 年 6 月,有数十所美国大学禁止通过校园 WiFi 和校方电子设备使用 TikTok,其中不乏威斯康星大学、得克萨斯大学、普渡大学等名校。以威斯康星大学为例,该校各个校区援引威斯康星州州长托尼·埃弗斯的行政令,认为 TikTok 对网络安全构成潜在风险,威胁到个人信息安全,因而发布针对 TikTok 的禁令。^① 这些高校和科研院所的禁令大多含糊其辞且缺乏真凭实据,完全是一种迎合国内反华声浪的政治立场宣示。

美国本土数字企业在美国数字霸权中发挥着支柱性的作用,也是美国对 TikTok 打压政策的主要支持者和推动者。这些企业大力鼓吹 TikTok 威胁论,试图借助美国政府和国会来打击竞争对手,获取商业利益。美国的数字企业,特别是与 TikTok 存在直接竞争关系、主营网络社交平台的企业是美国打压政策的最大受益者,这些企业都在不遗余力地推动美国政府出台更严格的 TikTok 禁令或者迫使 TikTok 低价出售。拥有 Facebook、WhatsApp 和 Instagram 等网络社交平台的 Meta 是 TikTok 禁令最积极的推动者,Meta 首席执行官马克·扎克伯格宣称:

^① “UW System Bans TikTok Use on System Devices,” <https://apnews.com/article/tony-evers-wisconsin-madison-fl654a4805da19f0882eb77c843ba033>.

“Meta 面临 TikTok 前所未有的威胁。”^①Meta 通过美国最大的共和党游说公司之一的 Targeted Victory 大肆散播丑化抹黑 TikTok 的言论,在美国形成了巨大的舆论影响力。^② 网络社交平台 Snapchat 首席执行官埃文·斯皮格尔在接受采访时明确提出:“我们非常乐见封禁 TikTok。”美国其他数字企业也从对 TikTok 的打压中收获颇多。2020 年曾试图收购 TikTok 美国业务的微软公司依仗特朗普政府的禁令,提出 400~500 亿美元这样远低于 TikTok 美国业务实际价值的收购报价。甲骨文公司则凭借“得克萨斯计划”轻而易举地获得了 TikTok 源代码的审查权,并与美国政府一道成为 TikTok 的监管方,可以“合法”获取 TikTok 大量的数据资料。

(五) 国际盟友层面

除国内层面以外,美国还以所谓“美式民主价值观”和“国家安全”为由,联合其盟友共同对 TikTok 施压。为此,美国以消极互惠为基本方针,构建具有技术民族主义色彩的战略创新体系,试图联合其盟友在科技领域孤立中国。具体来说,美国企图借助既有同盟关系的信任基础,以及美欧文化与价值观的相似性,达到在大国数字竞争中排除异己的目的。^③ 拜登政府说服了一批美国的主要盟友加入到打压 TikTok 的行列之中。在较短时间里,10 余个国家效仿美国对 TikTok 予以限制,在国际舆论场上产生了较为恶劣的影响,很多犹豫不决的国家也开始考虑甚至推出针对 TikTok 的限制令,荷兰、爱尔兰、立陶宛等国宣布限制政府雇员使用 TikTok,建议在设备上删除 TikTok,并且不排除后续推出强制禁令的可能性(见表 1)。在此过程中,拜登政府抓住国际舆论上的优势,营造出“TikTok 遭到全世界大范围抵制”的紧张氛围,从而加速推动一系列针对 TikTok 的打压政策,使得 TikTok 承受了巨大的国际压力。

面对美国各界和美国盟友对 TikTok 全方位的打压,TikTok 及其母公司字节

① Sarah Jackson, “Mark Zuckerberg Told Meta Employees to Zero in on Video because They’re up Against an ‘Unprecedented Level of Competition’ from TikTok, Report says,” <https://www.businessinsider.com/mark-zuckerberg-meta-faces-unprecedented-competition-from-tiktok-focus-reels-2022-2>.

② Taylor Lorenz and Drew Harwell, “Facebook Paid GOP Firm to Malign TikTok,” <https://www.washingtonpost.com/technology/2022/03/30/facebook-tiktok-targeted-victory/>.

③ 戴丽娜、郑乐锋:《美国“清洁网络”计划评析》,《现代国际关系》2021 年第 1 期,第 59 页。

跳动做出了许多善意回应。字节跳动公司主动接受了美国国会的质询,也通过与甲骨文等美国企业合作,推进“得克萨斯计划”,即建立专门的美国数据安全管理部门,在美国财政部外国投资委员会审查下由甲骨文公司监督流入和流出该数据安全管理部门的数据,确保所有美国用户的数据都将转移至甲骨文公司的服务器。^①然而,这些友善的举动并未赢得美国各界的友好回应,针对 TikTok 的打压总体上仍在螺旋式升级。这说明美国对 TikTok 的关切绝非限于单纯的数据安全、隐私保护等方面,而是一场旨在阻滞中国数字追赶势头的“预防性战争”。

表 1 部分国家限制使用 TikTok 的情况汇总

国家	时间	禁令内容
加拿大	2023 年 2 月 27 日	禁止政府设备使用 TikTok
拉脱维亚	2023 年 3 月 2 日	禁止外交部员工在工作设备使用 TikTok
丹麦	2023 年 3 月 6 日	禁止国防部员工在工作设备使用 TikTok
比利时	2023 年 3 月 10 日	禁止政府设备使用 TikTok
英国	2023 年 3 月 16 日	禁止政府设备使用 TikTok
新西兰	2023 年 3 月 17 日	禁止议会和国防人员配发的设备使用 TikTok
法国	2023 年 3 月 24 日	禁止政府设备使用 TikTok 等娱乐程序
爱沙尼亚	2023 年 3 月 29 日	禁止派发给政府官员的设备使用 TikTok
澳大利亚	2023 年 4 月 4 日	禁止联邦政府设备使用 TikTok

图表来源:作者根据互联网公开信息整理。

三、美国打压 TikTok 的影响与限制

美国的无理打压给 TikTok 以及字节跳动的正常经营与海外发展造成了严重的不利影响,但 TikTok 所采取的因应措施,能够对美国的打压成效产生一定的对

^① Matt Perault and Samm Sacks, “Project Texas: The Details of TikTok’s Plan to Remain Operational in the United States,” <https://www.lawfaremedia.org/article/project-texas-the-details-of-tiktok-s-plan-to-remain-operational-in-the-united-states>.

冲作用。

(一) 美国对 TikTok 打压措施的影响

第一,美国的打压严重损害了 TikTok 在美国的正当发展权益。在两任政府的歧视与打压政策下,TikTok 在美国遭到越来越多机构的禁用,在部分地区更面临被全面封禁的风险,相当一批美国民众受美国政府宣传影响,对 TikTok 产生敌意。在一些特殊时间节点,有民调显示约有一半的美国民众支持禁用 TikTok。这些挑战严重阻碍了 TikTok 在美国市场的进一步发展。与此同时,为了继续在美国经营,字节跳动公司也不得不多次支付高昂的罚金与和解金,向美国提供部分 TikTok 的关键数据和算法资料。美国政府提出的包括“得克萨斯计划”在内的各种无理安排背后都产生了高昂的额外成本,这些几乎全部由字节跳动公司承担。美国无理要求 TikTok 公开商业机密的行为,也造成了字节跳动公司的合法权益受损,特别是最核心的推荐算法技术面临被美国政府和企业窃取的威胁。

第二,TikTok 及中国其他数字产品在其他一些西方国家的运营也因此面临更大的不确定性。受美国政策影响,美国的主要盟国都选择了追随美国的政策,加入到打压 TikTok 的行列,推出不同程度的限制或禁止使用 TikTok 的政策。随着中美数字领域的大国竞争进入白热化阶段,以美国为首的西方国家,尤其是“五眼联盟”成员国,对 TikTok 的围堵打压可能会变本加厉。另外,美国对 TikTok 的污名化,使得全体中国数字企业及其产品在美西方国家都面临更高的政治风险。出于意识形态偏见与“国家安全”考虑,即使在中国具有明显竞争优势的情况下,美西方国家的企业和消费者也会在所谓“去风险化”影响下减少对中国数字产品和服务的依赖。

第三,美国粗暴的技术民族主义和意识形态化的数字政策,严重损害数字领域的国际合作与全球数字联通进程。有研究指出,美国的技术民族主义政策的本质是为了维护其技术霸权和垄断收益。^① 美国还大举把意识形态因素引入数字领域,鼓吹所谓“自由与专制”的对立,其实质上是以意识形态为工具,试图实

^① 孙海泳:《进攻性技术民族主义与美国对华科技战》,《国际展望》2020年第5期,第63页。

规训后发国家技术发展路径、打压后发国家技术进步以及禁锢后发国家科技水平的战略目的,带有浓重的西方中心主义色彩和冷战思维。美国的技术民族主义与意识形态化政策,严重破坏了“技术中立”原则,阻碍了全球数字技术进步,迟滞了全球数字基础设施和互联互通的进程,成为数字领域国际合作的重大障碍。同时,这种高度意识形态化的技术民族主义政策也在人为制造不同国家间的猜疑对立,不利于世界各国共同应对全球性的数据安全、网络安全等一系列新问题和新的挑战,最终将使所有国家在数字空间的安全都遭到更大的威胁。

(二) 美国对 TikTok 打压效果的制约因素

尽管拜登政府宣称 TikTok 必须“出售或离开美国”,但总的看来,美国对 TikTok 的打压成效并不及预期,其政策效果受到了较大的限制。

首先,TikTok 全球庞大用户群的存在限制了美国联合盟友的打压效果。2024年5月,TikTok 全球用户数已达20.5亿,月活跃用户15.6亿,并且保持着良好的上升势头。TikTok 仍然是美国乃至全世界最受欢迎的网络社交平台之一,尤其是其在广大发展中国家的影响力有增无减。全球绝大多数国家都对 TikTok 采取了十分积极包容的态度,拒绝追随美国加入严厉打压 TikTok 的行列,即使是美国的亲密盟国也大多只限制在政府设备上使用 TikTok。再者,美国自身用户群对 TikTok 的支持使得拜登政府打压政策的民意基础受到动摇。根据民调显示,2023年3月,约有50%的美国成年人支持禁用 TikTok,但到了12月,该比例已骤跌至38%。这说明美国以所谓“国家安全”理由打压 TikTok 缺乏依据,既不足以说服本国民众支持,也不足以带动绝大多数国家追随美国“泛安全化”的 TikTok 政策。

其次,在美国国内,TikTok 正在凭借强大的技术实力、较强的客户忠诚度以及在美国司法框架下的积极行动,尽力对冲美国的打压政策。在技术层面,TikTok 仍然有着世界领先的推荐算法,Dubsmash、Triller、Reels 等美国企业的同类竞品都没能撼动 TikTok 在短视频领域的优势地位,TikTok 始终是美国市场最受欢迎的短视频平台。在用户层面,TikTok 忠实的用户群为 TikTok 争取到了足以影响美国国内政治议程的宝贵支持,“Z世代”、言论自由团体和法律界人士普遍反

对美国的无理打压政策。这些群体通过多种方式积极发声,发起了一系列颇具影响力的抗议活动,对美国的打压政策构成一定制约。在政治游说与司法维权层面,TikTok 充分利用美国政治规则,展开有效的游说与辩护活动,借助美国的规则与价值观来反击美国的偏见。2024 年 5 月 7 日,字节跳动公司正式起诉美国政府,指控旨在强制剥离 TikTok 的《保护美国人免受外国对手控制的应用程序侵害法案》涉嫌扼杀言论自由而违宪和非法占有私人财产。在此之前,TikTok 还通过司法手段提起诉讼并多次胜诉,阻滞了美国很多地方行政、立法机构禁用 TikTok 的步伐,其赢得的胜诉裁判能够作为司法判例为反制后续打压 TikTok 相关法案提供重要的法律支撑。^①

最后,中国对字节跳动公司的合理支持也具有重大影响力。中国对 TikTok 的支持主要体现在:一方面,中国政府多次在不同场合强烈谴责美国对 TikTok 的遏制打压。在美国众议院通过旨在强制剥离 TikTok 的《保护美国人免受外国对手控制的应用程序侵害法案》之后,中国外交部和商务部立即对美国表达了强烈抗议,支持字节跳动等中国企业拿起法律武器维护正当权益,宣布将“继续采取一切必要措施坚决维护中国企业的合法权益”,并积极与美国官员就 TikTok 问题展开交涉。另一方面,中国充分利用出口管制和对等反制等措施,抵制美国攫取 TikTok 的企图。早在 2020 年 8 月,中国政府就调整了《技术进出口管理条例》和《中国禁止出口限制出口技术目录》,明确将“基于数据分析的个性化信息推送服务技术”列入限制出口技术名单。2023 年 12 月,《中国禁止出口限制出口技术目录》进一步对“基于数据分析的个性化信息推送服务技术”做出解释,明确了限制出口的此类技术特征,从法律层面阻断了美国攫取 TikTok 核心算法技术的可能性。

^① 蔡龙宇、张焱宇:《美国国会涉华议题泛安全化态势——以 TikTok 案为例》,《现代国际关系》2023 年第 12 期,第 100 ~ 101 页。

四、结 语

TikTok 在美国遭遇的打压是美国在数字领域对华打压的集中体现。美国固守霸权主义的思维定势,认定以 TikTok 为代表的中国数字发展成果从多个方面动摇了美国的数字霸权。即便 TikTok 严格遵守美国法律法规,坚持按照美国司法程序维护自身合法利益,甚至配合了相当一部分美国政府的无理要求,也注定难以摆脱美国的打压。中美数字领域的竞争不仅仅是科学技术的竞争,更是一种文化和价值观的竞争,是两国数字权力的一次正面碰撞。当前数字领域的大国竞争,本质是以民族国家为根本主角所展开的,^①这就注定了无论 TikTok 的本土化努力多么成功,都不可能获得美国的真正信任。

美国对 TikTok 及其母公司字节跳动展开了全方位的围剿,强迫 TikTok 接受了美国一系列的不公正待遇,占据了主动地位。然而,美国这些看似势不可挡的举措,本质上却严重违背了其一贯宣称的自由市场竞争的原则理念,是对国家战略信誉的严重透支,向世界展示了美国标榜的“自由”理念的虚伪一面。美国虽然以“自由主义霸权”自居,但早就有学者一针见血地指出,当美国的霸权遭到动摇时,它就会撕掉“仁慈与良性”的伪装,彻底暴露出美国霸权“强制与掠夺”的本性。^② 美国对 TikTok 的极力打压看似在战术上取得了巨大的胜利,但长期来看却对美国造成了严重的战略损耗,让世界各国对美国主导的霸权秩序产生更大质疑,最终也会使美国自食其果。

① 戚凯:《ChatGPT 与数字时代的国际竞争》,《国际论坛》2023年第4期,第12页。

② Duncan Snidal, “The Limits of Hegemonic Stability Theory,” *International Organization*, Vol. 39, No. 4, 1985, pp. 579 ~ 614.