

中國大陸孔子學院海外擴展之困境

The Predicament of the Overseas Expansion of the Confucius Institute

廖 箴 (Liao, Jane)*

國家圖書館漢學研究中心編輯

壹、前言

今（2019）年 10 月 29 日比利媒體披露布魯塞爾自由大學孔子學院前院長宋新寧（Xinning Song）因被疑涉入間諜活動而被拒絕入境，此事被國際媒體廣泛報導，孔子學院做為「中國文化走出去」的角色再度引熱議。自 2004 年 11 月中國大陸（以下簡稱大陸）在南韓首爾設全球第 1 所孔子學院開始，短短的 2 年間，平均每 4 天就有 1 所孔子學院誕生，在經過 15 年的發展，做為大陸積極走入國際社會，中華文化「走出去」的符號，世界認識大陸的平臺。至今年 9 月 30 日已在全球 158 個國家和地區建立了 535 所孔子學院。

看似穩定成長的孔子學院，一直以來都被西方學術界質疑其利用漢語教學的名義，包裝國家形象，入侵校園。2014 年開始，歐美多所大學陸續宣布終止與孔子學院的合作關係，在 2019 年達到高峰，相較 2018 年年底的統計資料，全球孔子學院的數量從 548 所，短短的 9 個月減少 13 所，

* 國立臺灣師範大學政治研究所博士。

是自其開創以來出現的第一次負成長。本文嘗試探討孔子學院海外擴展的現況，以及其是如何從體現「國家文化軟實力」轉變為國家情報，影響輿論的「銳實力」工具，從一開始僅被批評干預學術自由，到被質疑可能涉及多起間諜活動、危及國家安全。

貳、孔子學院的海外擴展

2004年11月21日，第1所海外孔子學院在韓國首爾揭幕，同年，烏茲別克、非洲肯亞、美國馬里蘭以及瑞典斯德哥爾摩紛紛成立該洲第1所孔子學院，其數量及規模即快速擴增，一路由2005年7月第一屆孔子學院大會時的36個國家（地區）80所，在2006年和2007年達到發展的高峰，2年大陸計成立了159所孔子學院。在最初的開拓時期，孔子學院是從亞洲和非洲開始逐漸走出去的，這符合大陸利用地緣優勢及外交環境。胡錦濤時代下的孔子學院展開全球布局，積極推廣漢語與中華文化，企圖運用文化外交的方式，將軟實力推廣出去，使國際社會因認同中華文化，進而認同大陸，在宣揚和諧社會的口號下，孔子學院成為大陸國際戰略布局的工具。

2010年底，大陸已經在96個國家（地區）建立322所孔子學院和369個孔子課堂。此後，經由孔子學院每年的年度發展報告，可以看出孔子學院拓點開始進入平穩階段，每年建立35至45所。（如表1所示）從分配的比重來看，在2010年主要是以歐美國家布點多，亞非國家相對少；再從個別國家設置數量來看，排名前5位分別是美國、英國、加拿大、泰國、俄羅斯和韓國，也是高度發展國家多，發展中國家相對較少。在此時期大陸想要以孔子學院來對在世界比較有影響力的國家，改變對大陸固有的看法，來消除「中國威脅論」的論述。

習近平主政後，對孔子學院的重視並無減少。從蕭新煌、楊昊的統計可以看到其對孔子學院工作計畫的批示超過80次，出席海外孔子學院的各類活動超過20次，並且在公開談話或聯合聲明中提及孔子學院之貢獻也超過20次。但孔子學院的數量成長自2015年後開始停滯，相較前幾年每年

增加 30 至 40 所的成績，2015 至 2018 年每年約增加十多所，從孔子學院官方網站的統計數字，2019 年 9 月 30 日孔子學院的數量較 2018 年底還少 13 所，孔子課堂則是減少 59 所，是自其開創以來出現的第 1 次負成長。可見孔子學院海外擴展確實遭遇困境，以下將依據不同洲別，分析如下。

表 1 孔子學院（課堂）數量分布

	孔子學院	孔子課堂	國（地區）	孔子學院亞洲國 / 所	孔子學院非洲國 / 所	孔子學院歐洲國 / 所	孔子學院美洲國 / 所	孔子學院大洋洲國 / 所
2004	6			2	2	1	1	0
2005	41			13	3	15	7	3
2006	111			35	6	42	24	4
2007	200			53	15	70	55	7
2008	247			59	18	84	76	10
2009	284			68	20	93	92	11
2010	322	369	96	30/81	16/21	31/105	12/103	2/12
2011	358	500	100	30/83	20/25	34/122	13/112	3/16
2012	400	535	108	30/87	24/31	34/134	14/131	3/17
2013	440	646	120	32/93	27/37	37/149	16/144	3/17
2014	475	851	126	32/103	29/42	39/159	17/154	3/17
2015	500	1000	135	32/111	32/46	40/167	19/158	3/18
2016	513	1073	140	32/115	33/48	41/171	21/161	3/18
2017	525	1113	146	33/118	39/54	41/173	21/161	4/19
2018	548	1193	154	34/125	43/59	41/182	24/161	5/21
2019/9/30	535	1134	158	36/127	46/61	43/184	26/143	5/20

資料來源：參考「2010-2018 年度孔子學院年度發展報告」，2019 年 11 月 30 日下載，《孔子學院總部》，<http://www.hanban.org/report/>。

一、美國

根據《孔子學院年度發展報告》及其官網所統計的資料，孔子學院的數量最多的國家是美國，減少最多的也是美國，自 2018 年 12 月底到 2019 年 9 月 30 日，短短 9 個月間減少 18 所。根據全美學者協會 2019 年 10 月 25 日所發布的「全美孔子學院數量調查」(How Many Confucius Institutes Are in the United States?) 目前全美尚有 89 個孔子學院，自 2014 年以來已有 28 間孔子學院與大陸終止合作關係。(如下表 2) 與孔子學院終止合作的風暴在 2018 年、2019 年達到高峰，自 2018 年 8 月美國政府宣布不再對設有孔子學院的美國大學進行補助，之後共計有 17 所大學關閉孔子學院，Miami Dade College 與德拉瓦大學也發布聲明，預計 2020 年關閉孔子學院。

表 2 美國與孔子學院終止合作的機構

2014	2 所	University of Chicago; Pennsylvania State University
2016	1 所	Pfeiffer University
2017	3 所	Tulane University; University of Illinois- Urbana Champaign; University of West Florida
2018.1-7	3 所	Texas A&M University; Prairie View A&M University; University of Iowa;
2018.8-12	5 所	University of North Florida; North Carolina State University; University of Michigan; University of South Florida; University of Rhode Island
2019	12 所	University of Massachusetts Boston; University of Tennessee Knoxville; University of Minnesota; University of Montana; Indiana University-Purdue University; Western Kentucky University; University of Oregon; Northern State University; San Francisco State University; University of Hawaii Manoa; Arizona State University; San Diego State University
2019 發聲明，預計 2020 年關閉	2 所	Miami Dade College; University of Delaware

資料來源：參考 “How Many Confucius Institutes Are in the United States?” visited date: November 30, 2019, 《National Association of Scholars》, <https://www.nas.org/blogs/dicta/how-many-confucius-institutes-are-in-the-united-states>.

美國政府對於孔子學院態度越來越強硬，主要來自國會及民間雙重壓力，參議院常設調查附屬委員會（Permanent Subcommittee on Investigations）於 2019 年 2 月發布《中國對美國教育體制之影響》（China's Impact on the U.S. Education System）調查報告，指出「孔子學院是中國大戰略之一」。該報告表示，孔子學院除了限制美國學術自由之外，還企圖改變美國人對大陸的印象。2017 年 5 月 3 日，美國全美學者協會發表《外包給中國：在美國高等學府的孔子學院及軟實力》（Outsourced to China: Confucius Institutes and Soft Power in American Higher Education）調查報告，花了 2 年時間，揭發大陸政府通過孔子學院向海外國家地區，輸出其意識形態，干預美國高校學術自由情況，並呼籲關閉所有孔子學院。報告審視了位於美國紐澤西州及紐約的 12 間孔子學院，提出 5 點指控：

- （一）軟實力武器（Weapons of Soft Power）：孔子學院想要代表大陸積極的一面，聚焦在文化這類不容易引起爭議的事物上，避談大陸政治歷史以及人權問題，學生得到的是篩選後的訊息。
- （二）學術不自由（Intellectual Freedom Compromised）：大陸國家漢辦的政策要求孔子學院遵守大陸法律，包括禁忌言論。
- （三）無法提及的（Unmentionable）：包括天安門事件、西藏、臺灣等議題。
- （四）不透明（No Transparency）：大學和漢辦之間的合約、籌資條款，以及聘用孔子學院員工的政策都無法公開獲得。
- （五）大學和孔子學院在利益上糾纏不清（Entanglement）：開辦孔子學院的美國大學，可以快速通過學生交流項目，同時還能吸納大陸留學生。大學預算經費削減，孔子學院的資金對學校財政很有助益。

全美學者協會研究項目主任 Rachelle Peterson 認為，制定課程原則上是大學的職能，但孔子學院卻容許大陸政府從中參與，應該停止把大學課堂外包給外國政府行為。報告建議各大學應該關閉孔子學院。即使不能關閉，大學亦應該進行一系列的改革，包括增加與孔子學院簽訂協議的透明度、確保所有孔子學院預算和大學預算分開、停止外包學分課程給漢辦、

重新討論合約、正式要求漢辦在招聘過程中遵守美國的非歧視政策、將孔子學院主管的席位變成自願、無額外薪酬等。

二、歐洲

今(2019)年2月19日，享譽國際的漢學研究重鎮，荷蘭最古老的萊頓大學(Leiden University)宣布將關閉該校的孔子學院，雙方合作在8月31日現行合約到期後終止，並明確表示該校將優先考慮與自身「中國」研究機構合作。截至2019年9月30日的統計數字，歐洲一共有184所孔子學院分布在43個國家，數量較多的國家是英國(30所)，其次是俄羅斯、德國(19所)、法國(18所)。2019年，孔子學院雖然和荷蘭萊頓大學及丹麥奧爾堡大學(Aalborg Universitet)終止合作，但也在愛爾蘭、白俄羅斯、法國及英國各新增1所，相較2018年總數上還增加2所。

全球公共政策研究所(GPPI)與墨卡托中國研究中心(MERICs)等研究機構於2018年2月合作完成一份報告「威權主義的推進—對中國在歐洲日益增長的政治影響力之回應」(Authoritarian Advance-Responding to China's Growing Political Influence in Europe)指出大陸運用國家力量影響歐洲政治菁英、媒體輿論及學術界，製造對大陸友好輿論，以提高國際地位。由於歐洲近年來內部紛爭不斷，英國脫歐，難民問題，加上經濟成長遲緩，造成大陸在歐洲的影響力日益強大。

孔子學院數量最多的英國，外交事務委員會在今(2019)年11月5日發布「在專制時代捍衛民主」(Defending Democracy in an Age of Autocracies)報告，直指大陸政府已經把干涉之手深入英國大學校園，試圖控制批評大陸的言論，更施壓校方限制學術自由。報告中要求政府必須提出更加積極的作為，保障學術自由，同時對大陸在新疆及香港造成的人權迫害給予關注。

三、亞洲

亞洲國家共有127所孔子學院分布在36個國家，其中韓國(23所)、日本(15所)、泰國(16所)的數量較為突出。值得關注的是今年9月朝鮮

首間孔子學院在平壤外國語大學漢語中心成立，雖然孔子對許多亞洲國家而言毫無陌生感，但是孔子學院在亞洲的發展不盡人意。日本曾經受到儒家文化的深遠影響，但是卻對大陸政府主導的孔子學院信倡議提出質疑。到目前為止，日本所有開辦孔子學院的學校都是私立大學，還沒有國立大學提出要開辦孔子學院，主要是對孔子學院意識形態和文化威脅的顧慮。

孔子學院在印度也不受到歡迎，僅僅是在 2007 年達成建立 2 所孔子學院的協議，之後一直處於零增長狀態。經過近 10 年的努力，印度第一所孔子學院在 2013 年 7 月 18 日才最終落地。印度政府拒絕建立孔子學院並稱其為「中國政府推廣軟實力的工具，想要用文化作為宣傳工具來擴大影響」。

根據大陸「國家推進一帶一路建設工作領導小組辦公室」所公告之一帶一路合作國家或地區總計 137 國（亞洲 38 國、非洲 41 國、歐洲 26 國、大洋洲 9 國、美洲 19 國），經比對孔子學院所在地與「一帶一路」合作國家分布，其中緬甸、汶萊、馬爾地夫、不丹、土庫曼、阿曼、葉門、卡塔爾、科威特、伊拉克、敘利亞以及沙烏地阿拉伯等國仍尚未設置孔子學院。但隨著與大陸經濟貿易、雙邊合作越來越頻繁，對孔子學院的需求也會增加，這些國家很多政經實力都不及大陸，沒有那麼根深蒂固的反共意識，相對西方國家比較容易接受孔子學院。而孔子學院除了推廣中華文化，也可為沿線國家「中」資企業本土員工提供語言和職業技能培訓，發揮智庫作用，此為孔子學院發展的機遇所在。

四、非洲

孔子學院在非洲國家的總量不如其他幾洲，但是成長速度飛快，從 2006 年 6 個國家 6 所孔子學院增長到 2019 年 46 個國家的 61 所孔子學院。與歐美大學不同的是，非洲非常需要金錢援助，大陸除了提供資金與教材、也派遣大量中文老師到非洲。大陸成為非洲第二受歡迎留學地，人數僅次於法國。

雖然有非洲政界人士認為孔子學院的建立有助於強化非「中」關係，但是孔子學院在非洲國家的迴響並非是預設的那樣良好，認為孔子學院

與大陸在非洲的商業利益有關聯，批判建立孔子學院目的是掠取非洲的資源，是藉助孔子學院與非洲建立有形的聯繫。儘管如此，孔子學院不僅提供經濟及語言教學，也提供技職教育及工作機會給非洲國家。

五、大洋洲

大洋洲自 2006 年之後 10 年間一直只有澳洲、紐西蘭和斐濟 3 個國家設有孔子學院，一直到 2018 年才增加到 5 個國家 21 所，至 2019 年在巴布亞新幾內亞關閉一所，呈現首次負成長。

澳洲及紐西蘭內部對於孔子學院投入過多資金及影響學術自由的質疑一直未停歇，今 (2019) 年 8 月，澳大利亞教育部長表示，澳洲的大學將被要求與國安機構合作，以確保這些學校有足夠的能力「防範不當的外國干涉。」並成立專案小組加強網路安全防禦、保護敏感的智慧財產權，並確保與外國人士或機構的合作，不會傷害澳洲的國家利益。

筆者在 2017 年發表的「19 大前後中國大陸軟實力的發展及影響：以孔子學院的海外推廣為例」文章中，針對 2017 年以前全世界對孔子學院批評做了整理，歸納美國、以色列、澳洲、加拿大、北歐、葡萄牙以及俄羅斯媒體所報導對於孔子學院的抗議理由為：

- (一) 孔子學院的教學以及資金，都由漢辦掌控大部分權力；
- (二) 輸出政治意識形態，控制言論；
- (三) 以政治立場干預學術（例如反對達賴喇嘛到大學訪問、法輪功活動等）；
- (四) 孔子學院招聘教師的標準存在信仰歧視（例如加拿大大學的一家孔子學院招聘教師時，明確說明不接納法輪功學員等）。

經過兩年時間，各國開始指控孔子學院被用於：

- (五) 透過外國開放的公共環境，影響當地輿論或操控意識形態；
- (六) 情報蒐集和促進軍事研究等不適當的秘密活動；
- (七) 利用騷擾和威嚇手段，強推認為「意識形態正確」的用字，並掩蓋歷史上較黑暗的篇章，例如臺灣，西藏及香港抗議事件等。

孔子學院從 2006 年看似單純的文化輸出、宣傳的「軟實力」，發展至

反引起國際反感被視為文化入侵、文化霸權，影響言論自由，更威脅民主制度和國家安全的「銳實力」。

參、從軟實力到銳實力

哈佛大學甘迺迪政府學院傑出教授奈伊（Joseph Nye）在 1990 年首度提出軟實力概念，認為軟實力（soft power）是一種同化式權力，強調國家在軍事經濟以外的力量。它主要源於文化的吸引力、意識形態或政治價值觀，以及塑造國際規則，決定國際議程等政策能力，軟實力靠的是自身的吸引力，而非典型的「硬實力」，像是軍事實力與經濟實力，基於威脅（棒子）和勸誘（胡蘿蔔）所產生的力量，用於要求他者改變立場。2006 年開始軟實力廣泛的被用在大陸隨著政經實力的崛起，深知要得到國際社會的認同，必需要利用軟實力以重建和形塑其對外文化主權與和平形象，而展現在廣設孔子學院上。「軟實力」在中共 19 大正式列入《黨章》。中共中央總書記習近平在 19 大報告中，明確指出，國家軟實力增強，社會文明達到新高度，是大陸從 2020 年到本世紀中葉邁向美好未來的第一階段，在 2035 年實現社會主義現代化的標竿之一。

奈伊 2005 年底在《華爾街日報》上發表「中國軟實力的崛起」一文。提出「巧實力」（Smart Power），他認為光靠硬實力不夠，必須適時加入軟實力，但更重要的是適度善用軟硬兼施的巧實力，巧實力是一種結合軍事力、經濟力、網路力，依情境的不同，聰巧的運用硬實力和軟實力的能力。部分學者認為歐巴馬時期的美國外交政策是巧實力的展現，而大陸的「一帶一路」政策，結合資源及外交手段已達到戰略目的，亦是一種巧實力。

近年來，大陸重建和形塑其對外文化主權與和平形象策略從軟實力到巧實力，到被認為是發展中的「銳實力」。根據美國民主基金會 2017 年 12 月初發表的報告「銳實力：威權主義影響力在民主國家中漸增」（Sharp Power: Rising Authoritarian Influence in the Democratic World），這種「銳實力」既不像「軍事武力」那樣公開地壓制對方，也不

像「文化交流」只具吸引性質，而是像特洛伊木馬一樣，暗中進行破壞，以利刃般的外交手段，達到在境外壓制言論、擴張勢力，以達到控制意識形態的目的。

表 3 軟實力、巧實力、銳實力、硬實力比較

	行為	主要流通使用的型態	政府政策
軟實力	吸引、議題設定	價值、文化、政策、制度	公共外交、雙邊或多邊外交
巧實力	外交、遊說、斡旋、示威	權力轉換、有效率又合於情理法的策略運用	軟硬兼施的外交政策
銳實力	分散力 (distraction)、操弄 (manipulation)、自我審查 (self-censor)、壓迫 (suppressing)、吸納力 (co-optation)、利用 (exploit)、灌輸 (inoculate)、顛覆 (subversion)	操控訊息的方式來改變他人作為	專制政權在國外壓制、操縱言論
硬實力 (經濟實力)	引誘、強迫	金錢財物、限制	援助、收買、限制
硬實力 (軍事實力)	強制、阻止、保護	威脅、武力	強制性的外交行動、戰爭、聯盟

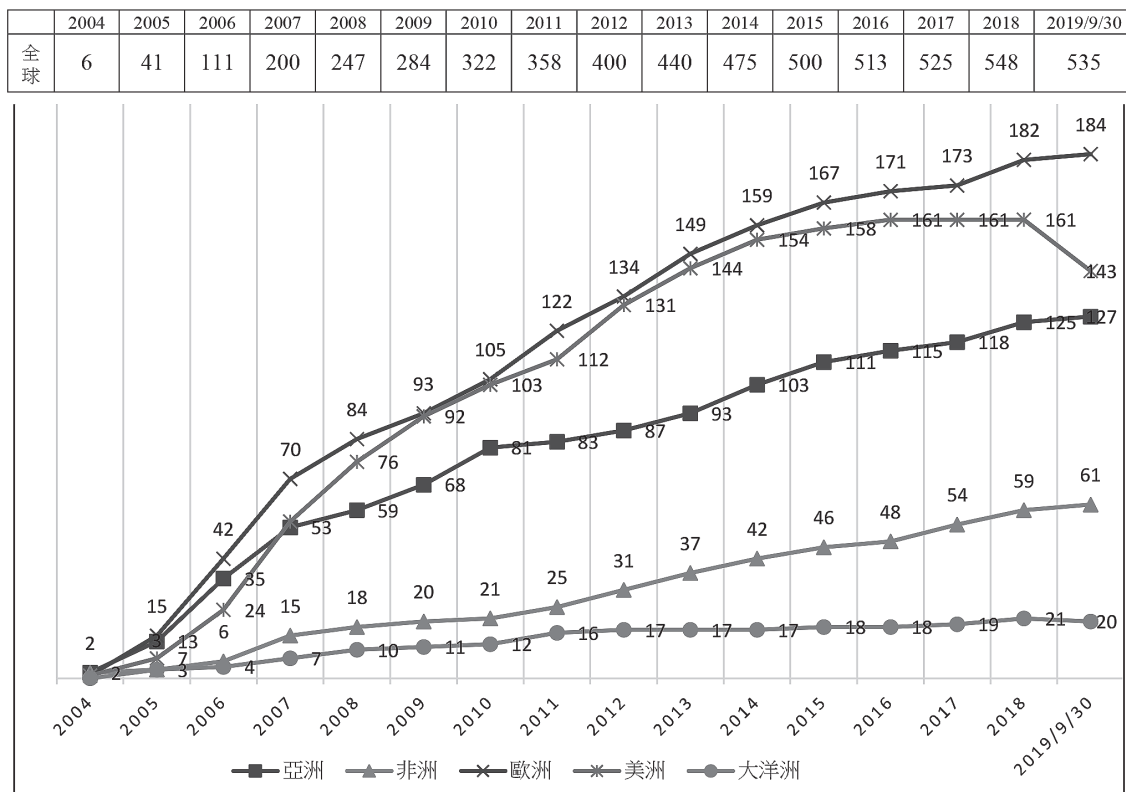
資料來源：作者自行整理。

孔子學院在設立時，是以「具非官方身分」在執行推廣漢語與中華文化相關政策時，可以減少許多由政府出面所帶來的負面影響。以「官督民辦」方式，爭取與世界各國合作的機會，以「孔子」為名，著力突出其文化性，沖淡官方政治色彩。就如其目的所彰顯：「促進世界文化多元化，使中國更好地融入國際社會。成立孔子學院北京總部及其在世界若干國家的分支機構，順應世界上出現的學習中文的熱潮，積極推動和支援國外的漢語教學，為各國提供教學資源。」的確符合軟實力藉由吸引與說服的方式來影響他人偏好能力的定義。

但經過多年發展，孔子學院已不再滿足於漢語教學，逐漸以文化輸

出、政治輸出、甚至展現政治目的。近期被指控的從事海外情蒐、監控大陸在美留學生、干預學術自由等，已經跨入銳實力的界線，造成 2018 年、2019 年各國孔子學院紛紛受到抵制而終止合作。從孔子學院數量的成長圖可以看出其在各洲的成長趨勢逐漸趨緩，在海外擴展上的確遭遇了困境。

圖 1 孔子學院數量



資料來源：作者自行整理。

肆、結語

面對孔子學院海外擴展之困境，大陸似乎覺得西方國家的反應太過於誇張，比利時孔子學院前院長宋新寧因涉間諜案遭禁止入境一案，大陸外交部發言人耿爽僅表示這是「不實之詞，別有用心」。對於透過媒體、網路等不同管道，試圖操控新聞、滲透他國的指控，大陸官方則是回應西方國家將孔子學院政治化，展現出冷戰思維。

孔子學院最大的爭議點就是在於它是名義上與國外大學合作，但實際上仍是包辦一切，從教師的選拔、教材的準備、授課的方式，合辦的大學是沒有任何發言權的。這與西方國家強調學術自由精神相違背，大陸陷入內部對思想的控制及外部對學術言論自由堅持的兩難困境（Dilemma）。

既然在孔子學院擴展上遭遇兩難，大陸不再執著孔子學院的海外擴展，另外針對西方國家設計了「孔子新漢學計畫」（Confucius China Study Plan），透過研究補助等方式對世界各國優秀青年進行資助，目的在於幫助他們深入瞭解大陸和中華文化，繁榮漢學研究，促進孔子學院可持續發展，增進大陸與各國人民之間的友好關係。該計畫以「中外合作培養博士專案、至中國大陸攻讀博士學位專案、『理解中國』訪問學者項目、青年領袖項目、國際會議專案、出版資助項目」等6個項目。

近期大陸發布的「中國教育現代化2035」計畫中，鼓勵有條件的職業院校在海外建設「魯班工坊」，向全世界推廣職業教育。魯班工坊的發展定位在於服務輸入國的經濟發展，提供開發中國家學生工業技術上的指導，以服務於大陸企業的產能輸出和服務輸出，可說是職業教育領域的孔子學院，因不涉及思想教學，且設置點多在東南亞及非洲，目前尚未受到國際輿論的批評。

孔子學院的發展，雖然在歐美受到學界的疑慮，但在東南亞以及非洲卻受到的歡迎，大陸企圖以經濟方式拉攏鄰國，提出交通基礎建設吸引開發中國家，設立亞投行來提供大量資金。短期間大陸政府利用孔子學院以文化吸引力充實對外關係的發展並不會停歇，但已非「單純語言與文化教學機構」，而逐漸轉換出不同的形式進行，以隱藏其軟實力「銳化」的外交行為。