

法律武器化： 美国围堵打压外国公司的缘起和手段

清华大学社会科学学院
中美关系研究中心
2023 年 4 月



目 录

导 言	3 -
第一章 美国对外经济制裁和法律武器化的历史回顾	6 -
一、经济制裁作为非军事性战争工具的缘起与嬗变	6 -
二、美国法律武器化体系的形成	13 -
第二章 美国法律武器化打击外国公司的形式和手段	32 -
一、何种武器：美国经济制裁的法律支撑和工具箱	32 -
二、何患无辞：美国法律体系打压外国企业的广阔空间	42 -
三、何以能动：美国司法实践中政府的检控优势	60 -
第三章 美国对华战略演变（2000-2022）：从接触到竞胜	76 -
一、对华从接触融入到塑造利益攸关方身份战略（2000-2008）	78 -
二、从建设性伙伴关系到亚太再平衡战略（2009-2016）	85 -
三、美国对华实施大国竞争战略（2017-2022）	93 -
第四章 大国竞争背景下美国对中国企业的打击制裁	105 -
一、以供应链“去中国化”为战略核心，全面杀伤与精准狙击相结合	106 -
二、“全政府”联动合谋，情报政治化倾向明显	129 -
三、“模块化”的技术联盟已见雏形	138 -
四、美国打压中国企业的动因分析	143 -
第五章 攫取国家利益，维护美国霸权——美国行动目的和倚仗	152 -
一、遏制他国先进企业，稳固美国“先发优势”	152 -
二、仰仗四大全球优势，破坏他国企业发展	178 -
三、美国延续科技帝国主义，零和教条和霸权执念妨害世界发展	194 -
结束语	201 -

导 言

人类社会进入二十一世纪以来遭遇了很多坎坷。2001 年美国遭受恐怖主义袭击引发了阿富汗战争和伊拉克战争；2008 年爆发的金融危机又导致多国经济遭受沉重打击；2019 年末开始的新冠肺炎全球大流行持续三年，造成全球经济体系越发脆弱。近年来，最令世界各国担心的国际挑战莫过于美国和中国这两个世界上最大的经济体之间的关系恶化。自 2018 年 3 月美国特朗普总统签署对华贸易备忘录宣布将对从中国进口的 600 亿美元商品加征关税，从而打响对华贸易战，中美关系进入下降通道。2021 年 1 月拜登政府上台后，不仅没有出现任何对华关系缓和的迹象，反而在更加广泛的范围内对华采取敌视态度，两国关系雪上加霜。中美两国关系的恶化不仅直接影响到全球的稳定和安全，还对经济全球化进程产生了深刻的负面影响。

在美国采取的种种不友好行为中，对中国企业形式繁多的压制和打击行为非常值得注意。随着时间的推移，美国施压行动的范围和手段越来越广泛和严厉，已经成为针对性遏阻中国发展的主要方式。事实上，美国对外国企业打压早已有之，即使是美国盟国的企业也同样饱尝苦果。可以预见的是，在战略竞争的政策驱使下美国对华科技产业和企业施压行动仍将继续甚至愈演愈烈。只有准确理解美国围堵打压的

行为动机和预期目的，并清晰地把握美国的实力倚仗和具体操作手法，其他国家的政府和企业才能做出正确地应对。

本报告尝试对美国打压外国企业进行全面的剖析，通过梳理美国打压外国企业的历史脉络及美国对不同国家企业进行无理打压的具有代表性的案例分析，揭示美国将法律武器化和法律行政化的行为实质，透视不同阶段美国打压外国企业的共同性目标，理解美国之所以如此行事的政治、经济和法律实力基础及变化趋势。

报告总计五章。第一章回顾美国对外国企业实施经济制裁的历程，总结其在各个不同历史时期的行为特征；第二章着重讨论美国法律武器化的各种形式和手段及法律体系的理论支撑；第三章总结中美关系过去二十年的演变路径，展示美国施压中国企业行为的战略背景；第四章聚焦美国针对中国企业各种制裁工具的具体运用和特点；第五章揭示美国行为背后维护霸权的实质，阐述美国司法霸凌对他国、自身乃至全球经济秩序造成的严重危害。

希望这份报告不仅能给中国已遭受打压的企业提供比较清晰的分析，同时有助于其他国家正在海外开展业务活动的企业参考借鉴，从而及时做出法律、经营或研发方面的预防性调整。

1

美国对外经济制裁和 法律武器化的历史回顾

第一章 美国对外经济制裁和法律武器化的历史回顾

美国在国际上对他国政府或经济实体进行经济制裁的历史可追溯至 19 世纪早期。作为美国经济制裁的重要手段之一，美国将国内法律武器化用来打击外国企业也可追溯到百多年前的第一次世界大战时期。为揭示美国运用司法武器对他国进行经济制裁的表现形式及司法为政治外交服务的实质，需要从其历史沿革入手，考察跟美国崛起和霸权建立相伴随的排挤制裁外国企业的特点和具体事例，从而对美国司法制裁的经济强制性有更纵深的历史感知。

美国政治极力标榜的三权分立体系在采取行动打击外国企业时，不仅无法或没有相互制衡监督，反而紧密协调合作，利用以《与敌国贸易法》(Trading with the Enemy Act, TWEA)、《国际紧急经济权力法》(International Emergency Economic Powers Act, IEEPA)及《海外反腐败法》(Foreign Corrupt Practices Act, FCPA)为代表的绵密法律体系，在实施对外企打压行为的同时，实现将美国政治和经济利益最大化的目标。

一、经济制裁作为非军事性战争工具的缘起与嬗变

(一) 经济制裁工具的缘起

经济制裁的本质是运用金融和贸易压力实现政治收益，

其历史与贸易的产生几乎一样悠久，早在 2400 年前的古希腊城邦时期就已应用。公元前 432 年，雅典城邦颁布了《麦加拉法令》(*Megarian Decree*)，对与敌对城邦科林斯开展贸易的麦加拉城实施禁运处罚。^①该法案将麦加拉排除于雅典城邦及其控制的任何一个城市港口之外，导致麦加拉和科林斯两个城邦的对外贸易受到极大影响，甚至连主要粮食小麦的进口都出现了问题。雅典的经济制裁诱发了希腊世界前所未有的震动。作为科林斯的盟友，希腊世界的另一强权斯巴达决定对雅典宣战，以武力维护盟邦的经济利益。雅典和斯巴达之间从而爆发了为史家所津津乐道的伯罗奔尼撒战争，即修昔底德陷阱的原型案例。

随着工业革命发展和殖民主义的扩张，世界经济和产业越来越形成密切的联系和依赖。各国政府尤其是美英发达国家逐渐将经济上的依赖视为一种战争对抗手段的补充。1919 年，列强在一战后的巴黎和会上设计战后新秩序时，明确将经济武器视为击败对手的潜在手段。战后新成立的国际联盟盟约第 16 条规定，一旦一国发起战争，就可对该违约国实施金融、商业和人员交流的禁令。^②时任美国总统威尔逊认

① 格雷厄姆·艾利森：《伯罗奔尼撒战争始末》，上海人民出版社 2019 年版，第 57 页；George, Tsebelis. "Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis." *The Journal of conflict resolution* 34, no. 1 (1990): 3-28; Adam, Antonis, and Sofia Tsarsitalidou. "Do Sanctions Lead to a Decline in Civil Liberties?" *Public Choice* 180, no. 3-4 (2019): 191-215。

② League of Nations, "Covenant of the league of Nations," 28 April 1919, https://crimeofaggression.info/documents/6/1919_The_Covenant_of_the_League_of_Nations_Art_10_to_16.pdf.

为，经济制裁是一个非常可怕的武器，任何国家在面对“所有金融、商业和人员往来”被切断可能性时，必然会对决策三思而后行。^①经济制裁被日益广泛地使用，尽管制裁的执行工具和支撑理论在不断演进，但就其本质而言，仍和军事行动一样是实现国家利益的对外政策工具。近现代以来，经济制裁被越发频繁使用。根据“威胁和实施经济制裁(Threat and Imposition of Economic Sanctions, TIES)”数据库的统计，1945-2005年间，全球共发生了1412次实施或威胁实施经济制裁的事件。尤其是冷战后制裁事件的数量迅速飙升，1991-2005年的15年间发生了768次经济制裁，占总数的54%。

②

(二) 美国实施对外经济制裁的分期

毫无疑问，美国作为二战后经济实力最强的国家，频繁和广泛使用经济制裁这一政策工具。截至2021财年美国已生效的制裁措施累计9400多项，仅在当年美国就针对2000多个实体实施了各类制裁。^③美国对外经济制裁的发展演变大抵分为五个阶段。

① Gary Clyde Hufbauer et al., “Economic Sanctions Reconsidered, 3rd Edition,” *Peterson Institute for International Economic*, June, 2009, https://www.piie.com/publications/chapters_preview/4075/01ie4075.pdf

② 数据来源：Threat and Imposition of Economic Sanctions (TIES) Data, <https://sanctions.web.unc.edu/>。

③ 《美滥施长臂管辖”令世界深受其害》，新华社北京2月3日电。

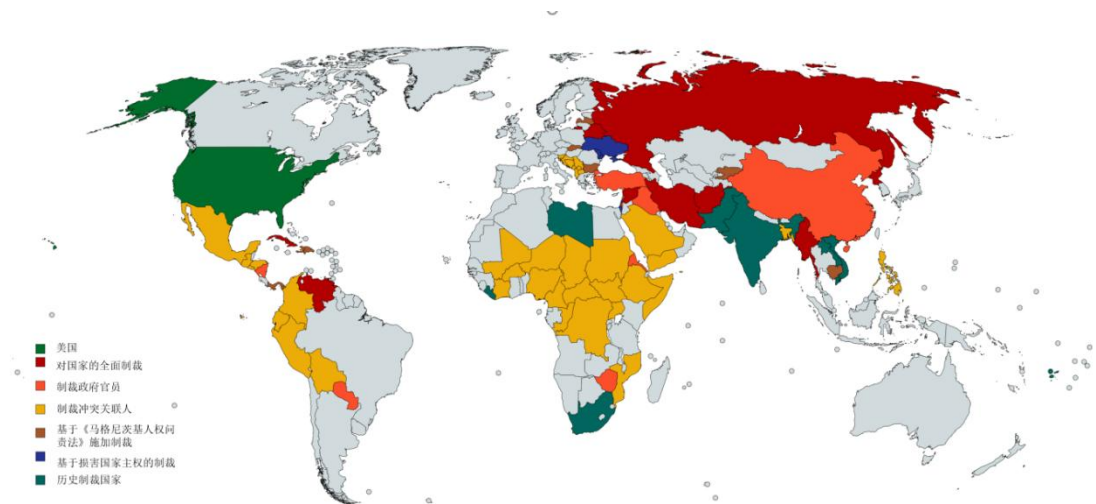


图 1 受美国生效制裁影响国家和地区^①

（1）19 世纪早期

此时经济制裁虽已经开始融入美国外交政策中，但主要是对外战争和反制的伴随产物。例如，在欧洲拿破仑战争期间，英国和法国相互实施贸易禁运，试图通过封锁政策遏制对方实力。英法禁运措施危害到了美国的利益，^②为了胁迫英法两国在中立国权利问题上进行让步及对英法的损害行为进行报复，美国国会通过《1807 年禁运法案》(Embargo Act of 1807)，要求对英国和法国的商品进行禁运。但由于当时美国国力相对孱弱，其经济制裁效果非常有限。

（2）一战到二战时期

随着国力的大幅提升，经济制裁作为独立于军事且可替代战争的工具被美国更加广泛地使用，逐渐在美国的外交政策中发挥了重要作用。不过，在这一时期美国实施经济制裁

① 信息来源：维基百科，https://commons.wikimedia.org/wiki/File:US_Sanctions.png。

② 作为禁运政策的一部分，英、法在海上搜捕中立国的船只，导致美国商船受到损害。

较为克制，主要是针对武装冲突、非法入侵、反人类罪行等国际社会公认的“不当行为”进行制裁，而且联合其他国家和国际组织进行多边制裁，具有一定的正当性。例如，美国在 1917 年加入协约国对德宣战后，国会通过《与敌国贸易法案》(Trading with the Enemy Act, TWEA)，赋予了行政机关在战时对敌国的国际贸易、投资和移民进行制裁的权力。美国政府根据该法案不仅禁止与德国的贸易，而且将德国在美资产悉数没收，并由新成立的一个政府机构作为托管人进行管理。该措施被认为有力地打击了德国的战争潜力。同样在 1941 年日本入侵东南亚时，美国联合英国和荷兰对日本的武装入侵行为进行制裁，不仅冻结了日本在美资产，还实施了石油和橡胶等战略物资的禁运。这对日本的扩张企图起到了极大的制约作用，一定程度上迫使日本铤而走险偷袭珍珠港。

(3) 冷战时期

美国借助全球领先的经济、科技和军事实力，大力推动并持续扩大制裁的适用，经济制裁演化为美国推行对外政策和维护国家安全的主要战略工具之一。在这时期，美国经济制裁的进攻性日益凸显，出发点不再仅仅是惩罚他国的“不当行为”，而更加强调推行美式价值观和追求自身的单边利益。冷战期间的美国经济制裁以贸易制裁手段为主，大致可分为两类：第一类是为进行阵营对抗，对非美式意识形态的

国家实施的经济制裁，包括美国策动下成立的巴黎统筹委员会对苏联东欧社会主义国家进行战略物资禁运及 1949 年对新中国的全面经济封锁和孤立，目的是遏制、阻碍社会主义阵营的经济发展和国防建设。另一类是为了达成特定的政治、外交目的而实施的经济制裁。例如，美国在 1963 年对越南实施经济制裁，希望通过制裁迫使南越政府进行改组。再如二十世纪下半叶美国对多个拉美国家实施全面经济封锁和制裁，希望通过制裁颠覆拉美左翼政权，扶持亲美傀儡政权。

（4）冷战结束后至 21 世纪初

这一时期的经济制裁日益成为美国对外施政优先选择的手段。随着苏联解体和东欧剧变，一方面社会主义阵营的力量大幅削弱，以全球化作为核心的国际新秩序建立，美国的全球领导地位和影响达到顶峰。另一方面，以“9.11”恐怖袭击为标志的国际恐怖主义也随之勃然兴起。这些变化导致美国的经济制裁理念发生了相应调整。首先，经济制裁对象不再仅限于敌对国家政府，出现扩大化和分散化的特征，外溢到社会组织、企业和个人。其次，经济制裁从传统的国防安全扩展到反恐怖主义、防止武器扩散、遏制技术竞争和“民主化”改造等相关领域。第三，美国开始寻求更大的金融制裁权力来应对以恐怖主义为代表的各类全球性威胁，经济制裁的手段从贸易禁运为主转向金融制裁和贸易禁运并用，并且更显著地提升了金融制裁（包括初级制裁和次级制

裁)的作用。例如美国基于支持恐怖主义和寻求拥有核武器的理由对伊朗实施的全方位经济制裁,既包括武器、技术禁运,也包括对伊朗多家国有、私营银行实施金融制裁,将伊朗排除在美元交易系统之外。再如美国基于所谓“人权问题”,对白俄罗斯、科特迪瓦、津巴布韦等国家都实施了不同形式的金融制裁。

(5) 21 世纪第二个 10 年

这一时期美国将经济制裁在国家战略层面的应用提升到前所未有的高度,成为全球使用经济制裁最频繁的国家。

《经济学人》2021 年刊文指出,经济制裁已成为美国政府对外政策的核心工具。^①2017 年以来美国明确宣布国家安全的最大威胁不再是恐怖主义而是大国竞争。崛起的中国被美国视为战略竞争对手,美国日益频繁地使用经济制裁来应对中国的竞争,不断泛化国家安全概念,将诸多中国高科技企业列入各类管制和制裁清单。这些制裁背离自由市场竞争的基本原则,试图通过行政和司法手段打压中国高科技企业的生存和追赶,从而根本遏制中国的发展和崛起。此外美国还以所谓香港自由法治受到破坏和新疆“种族灭绝”为由对中国相关机构和个人实施经济制裁。

纵观美国经济制裁的发展演变可发现,美国政府在执行

^① “Sanctions are now a central tool of governments’ foreign policy,”*The Economist*, 22 April, 2021, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2021/04/22/sanctions-are-now-a-central-tool-of-governments-foreign-policy>.

外交战略和大国竞争的实践中逐渐认识到以经济实力为基础的经济制裁作为战略工具的独特优势，对经济制裁的认知从军事行动的辅助工具逐步演变为半军事半经济行动的重要手段，最终成为全方位多功能的国防外交核心方略。进入20世纪后更是将其演化为在全球推行国家政策的基本手段，日渐应用于对全球经济霸权的争夺，成为惩罚、围堵和打压外国公司及其他竞争经济体的霸凌政策。近年来，美国经济制裁的范围不断扩大，制裁手段愈加完备，制裁目的则愈发背离国际通行准则和普遍认可的正义理念。

不仅如此，美国重视将对外制裁与本国法律体系结合在一起，制定各式各样的法律作为制裁武器化的支撑和指引，既提高了执行的效果，又给其行为披上了合法性的外衣，减少了来自各方的阻力和应对成本。

二、美国法律武器化体系的形成

（一）《与敌国贸易法》的产生及运用

一战期间美国政府便开始利用国内法对外国企业实施干涉以谋取政治和经济利益。自1917年的《与敌国贸易法》开始，基于政治化法律化的原则，美国构筑了司法工具化、立法双标化、行政优先化特征的干涉及制裁外国企业的法律体系。该法律体系成为美国进行国际竞争特别是打击制裁外国核心企业的最重要的法律武器。美国娴熟地运用该体系凸

显出法治精神屈从于国家利益的本质，揭示了外国企业以司法手段捍卫在美合法经济利益时所面对的不公平境遇。

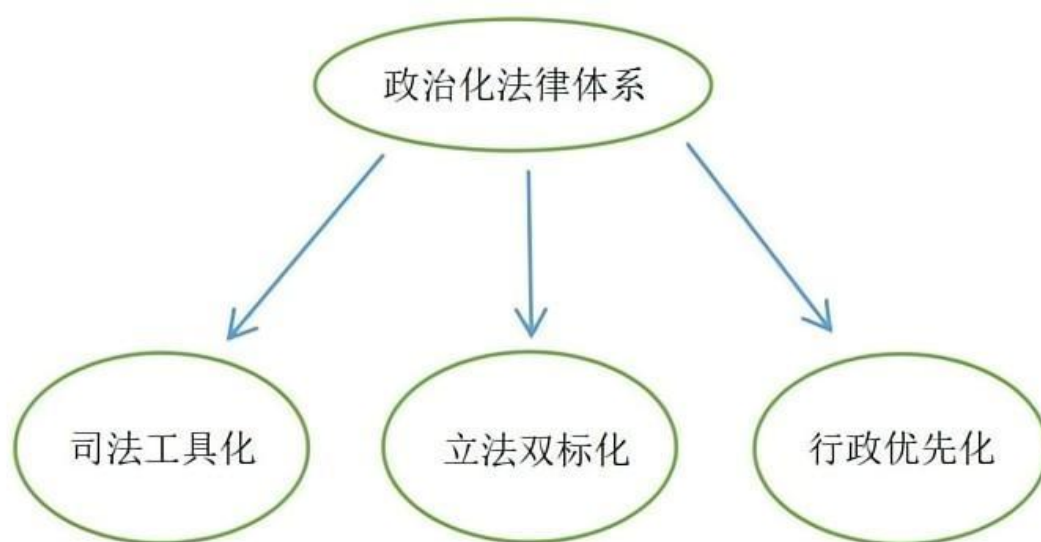


图2 美国政治化法律体系的特征

一战是美国将法律政治化以谋取国家利益的开端。1917年美国在战时制定的《与敌国贸易法》要求把经济利益作为美国对外国企业执行法律程序的主要诉求，对在美的德国企业及其关联企业实施惩戒，旨在经济层面削弱德国的实力，夺取其经济资源以补充美国的战时经济需要。^①

《与敌国贸易法》规定，“对敌国即德国和奥匈帝国在美国被羁押公民的财产或上述两国企业在美所持有的资产——即敌产，予以查抄或没收。”^②该法还授权美国司法部设

^① Daniel A. Gross, “The U.S. Confiscated Half a Billion Dollars in Private Property During WWI: America's home front was the site of internment, deportation, and vast property seizure,” *Smithsonian*, July 28, 2014, <https://www.smithsonianmag.com/history/us-confiscated-half-billion-dollars-private-property-during-wwi-180952144/>.

^② Daniel A. Gross, “The U.S. Confiscated Half a Billion Dollars in Private Property During WWI”.

立所谓的“外国人财产监护办公室”(Office of Alien Property Custodian, APC)对所谓的“敌产”执行“收缴、统计和管理”等相关作业。^①当时美国收缴在美的德企和德裔美国人所持有资产，涵盖机械制造、航运、化工、酿酒、传媒和保险等多个行业。^②上述资产的绝大部分——包含美元现钞——在一战结束后并没有被发还给原主，^③而是被美国司法部征收或廉价变卖。^④

《与敌国贸易法》所代表的战时权力是每个主权国家都理应拥有的。它事关国家存亡，在紧要关头使用时理应无所限制。——亚历山大·米切尔·帕尔墨 {首任外国人财产监护办公室主任，美国司法部长 (1919 - 1921)}

Coben, Stanley, A. Mitchell Palmer: Politician (NY: Columbia University Press, 1963), p.135 - 150, quote 149

声名显赫的德国化工巨头拜尔(Bayer Chemical)成为美国第一波法律制裁的受害者。^⑤1917至1918年，美国政府以处于战时状态的名义，不仅将拜尔集团大量的德裔员工投入集中营，^⑥更掠夺了拜尔及其在美关联企业多达4500余项的化工专利。^⑦其中，阿司匹林的在美专利权以市价3.1%的价

① TRADING WITH THE ENEMY ACT OF 1917, TWEA 40 Stat. 415, 50 U.S.C., <https://home.treasury.gov/system/files/126/twea.pdf>.

② Stanley Coben, *A. Mitchell Palmer: Politician*, New York: Columbia University Press, 1963, pp.128-135.

③ Rex M. Potterf, "Treatment of Alien Enemy Property in War Time and After by the United States," *Indiana Law Journal*, Vol 2, No.6, March 1927, p.472.

④ Daniel A. Gross, "The U.S. Confiscated Half a Billion Dollars in Private Property During WWI".

⑤ Daniel A. Gross, "Chemical Warfare: From the European Battlefield to the American Laboratory," *Distillations*, April 14, 2015, <https://www.sciencehistory.org/distillations/chemical-warfare-from-the-european-battlefield-to-the-american-laboratory>.

⑥ Daniel A. Gross, "Chemical Warfare: From the European Battlefield to the American Laboratory".

⑦ Benjamin A. Coates, "The Secret Life of Statues: A Century of the Trading with the Enemy Act", *Modern American History*, Vol 1, No. 2, July 2018, pp.151-172.

格被强制转让给美资企业。^①美国由此一举颠覆了德国在当时全球化工业的领导地位，登上了世界第一大化工制品生产国的宝座。^②

《与敌国贸易法》在冷战期间再次发挥了作用。1950年12月杜鲁门政府以该法为依据，宣布成立司法部外国资产控制办公室(Office of Foreign Assets Control, OFAC)。^③该部门由情报人员和财税律师所组成，旨在“基于美国法律和管制命令执行对外国个人和组织的经济与贸易制裁。”^④OFAC创立之初就积极充当美国经济战略的马前卒。美国政府于1966年为能促进法律执行机构与行政体系的融合，加强OFAC执行效率和管辖范围，将其划入财政部管辖之下。^⑤此后，随着冷战的升温，OFAC逐渐发展出了所谓的“二级制裁”。

“二级制裁”（又称为次级制裁）禁止非美自然人和企业与受到美国制裁的特定国家、组织或个人开展官方及民间的经济往来。^⑥

2014年2月美国政府对当时的法国第一大银行巴黎银行

① Benjamin A. Coates, “The Secret Life of Statutes: A Century of the Trading with the Enemy Act”, pp.151-172.

② Daniel A. Gross, “Chemical Warfare: From the European Battlefield to the American Laboratory”.

③ Records of Foreign Assets Control, September 17, 2007, The National Archives.

④ Frequently Asked Questions, October 18, 2007, Office of Foreign Assets Control.

⑤ Guide to Federal Records in the National Archives of the United States. Compiled by Robert B. Matchette et al. Washington, DC: National Archives and Records Administration, 1995, Volume 1, 131-1. United States: National Archives and Records.

⑥ “Primary and Secondary Sanctions”, *Comply Advantage*, July 18, 2022, <https://complyadvantage.com/insights/primary-secondary-sanctions/>.

发起基于《与敌国贸易法》和《国际紧急经济权力法》的诉讼，^①指控巴黎银行为伊朗、古巴和苏丹实体提供涉及美元的金融清算服务。^②事实上，虽然巴黎银行与古巴、伊朗的交易违反了美国对古巴、伊朗的制裁条例，^③但其实美国的另一盟友加拿大所属的银行却能堂而皇之地继续在古巴经营。^④巴黎银行之所以成为美国的打击对象，主要在于它掌握的金融资源具有极强的地缘战略属性，并在意大利、比利时、波兰和匈牙利等欧洲国家拥有庞大的支行网络，^⑤还参与控股意大利等国家的国营金融机构。^⑥如此双重标准清晰地表明了巴黎银行成为美国政府打击对象的实质原因：作为一个有着较大自主性的强国，法国所掌握的金融资源具有极强的地缘战略属性。美国不能容忍古巴、伊朗、苏丹通过相对独立的第三方来规避制裁，进而发展其与美国抗衡的经济实力。显然，独立于美国监管的法国金融体系成为美国深化控制全球经济和打击战略对手的障碍。

① Treasury Reaches Largest Ever Sanctions-Related Settlement with BNP Paribas SA for \$963 Million, June 30, 2014, U.S. Department of the Treasury.

② Ali Laidi, *Le droit, nouvelle arme de guerre économique* © Editions Actes Sud, France 2019, p.113; Office of Public Affairs, “BNP Paribas Agrees to Plead Guilty and to Pay \$8.9 Billion for Illegally Processing Financial Transactions for Countries Subject to U.S. Economic Sanctions,” *Department of Justice*, June 30, 2014, <https://www.justice.gov/opa/pr/bnp-paribas-agrees-plead-guilty-and-pay-89-billion-illegally-processing-financial>.

③ *Cuban Assets Control Regulations*, Office of Foreign Assets Control, Treasury, September 8, 2009, <https://www.federalregister.gov/documents/2009/09/08/E9-21440/cuban-assets-control-regulations>.

④ Cameron French, “Canadian banks eye Cuban presence as tensions ease,” *Reuters*, December 20, 2011, www.reuters.com/article/canada-us-banks-cuba-idCATRE7BJ13420111220.

⑤ Annual Registration Document 2009, 11 March, 2010, BNP Paribas.

⑥ Annual Registration Document 2009, BNP Paribas.

为了维持正常运营，巴黎银行不得不接受美国开出的 89.73 亿美元罚单，满足信息开源等方面的无理要求。^①此外，按照该行与美国司法部达成的认罪协议，巴黎银行还必须接受一项安排，即在其美国分行中设置一名纽约联邦检察署的监察专员，监督银行日常运营。^②由此美国通过基于经济制裁的刑事起诉，将自身法律体系强加于法国金融市场。在侦办过程中，美国司法部向巴黎银行总行索取了“多达数十万份业务数据、电子邮件和内部文件，并对员工进行了取证访谈。”^③美国政府完全不顾一贯标榜的“程序正义”，无视自身和法国之间存在的巨大法律差异，强迫巴黎银行违背法国商业法，而被迫以美国相关法律的规定向其提供包含商业机密的证据。^④上述行为充分表明，美国政府将跨国司法诉讼作为展现政治意志的秀场，通过向法国司法部门施压，美国成功地将自身政治意志强加于法国政府和企业之上，迫使法国做出妥协。针对以巴黎银行为代表的大型法资企业施加法律层面的压力，美国便可渗透到欧洲金融体系，进而扩大其在欧洲的经济影响力。

① United States Department of Justice, “BNP Paribas Agrees to Plead Guilty and to Pay \$8.9 Billion for Illegally Processing Financial Transactions for Countries Subject to U.S. Economic Sanctions,” *Office of Public Affairs*, June 30, 2014,

<https://www.justice.gov/opa/pr/bnp-paribas-agrees-plead-guilty-and-pay-89-billion-illegally-processing-financial>.

② Ali Laidi, *Le droit, nouvelle arme de guerre économique*, p.113.

③ Olivier de Maison Rouge, *Le Droit de l'intelligence économique: Patrimoine informationnel et secrets d'affaires*, Lamy, 2012, ISBN-13: 978-2721215420, p.117.

④ Olivier de Maison Rouge, *Le Droit de l'intelligence économique*, p.113.

除了压制古巴、伊朗、苏丹和法国的企图之外，美国打压巴黎银行的驱动力还存在着将国内法律国际化，从而达到扩张全球法律规则霸权影响的目的。美法两国的司法体系存在着显著的差异，例如美国法律在案件审理阶段给予辩护律师和检察官充分的盘问、举证及认罪协商权，法官在案件审理中主要致力于监督控辩双方的行为是否符合程序正义和引导双方进行认罪协商。^①而法国的司法体系则恰恰相反，案件处理的主导权掌握在法官手中，法庭也较少鼓励认罪协商。^②综合来看，法国司法体系留给行政部门干预的空间不如美国充沛。因此，美国对巴黎银行的诉讼也有用政治压力迫使以法国为代表的域外国家接受美国商业规则的企图。

（二）《海外反腐败法》《国际紧急经济权力法》的制定及“长臂管辖”的滥用

《与敌国贸易法》只能在美国与其他国家处于战争或敌对状态下有效执行。即使通过 OFAC 对《与敌国贸易法》进行援引和拓展，其适用范围仍相当有限，不能适应逐渐全球化的世界经济格局，因此制定更加完备周密的法律武器对于美国执行压制外国企业的政策而言是相呼应的。

20 世纪 70 到 80 年代，美国因越战战败和石油危机而遭遇困境，全球经济霸权遭受了一定程度的削弱。不仅如此，

^① Ali Laidi, *Le droit, nouvelle arme de guerre économique*, p.229.

^② Ali Laidi, *Le droit, nouvelle arme de guerre économique*, p.229.

由于在经济领域面临着来自欧洲国家和日本的激烈竞争，经济上的颓势甚至还影响到冷战的局势，使得美国在这一时期对苏地缘政治方面暂时处于下风。为了扭转上述的不利局面，美国采取了各种措施，包括通过各行政单位和立法机构合作，制订一系列法律来谋求美国政府对外国企业的干预权力，以重新巩固美国在全球经济秩序中的地位。其中 1977 年制定的《海外反腐败法》是最具有代表性的法律。

《海外反腐败法》固然是冷战的产物，但该法无限追逐美国利益的本质亦随着 1998 年国会对其通过的修正案得到彰显。修正后的《海外反腐败法》将外国个人和企业也列入管辖范围，并开始重点对它们开展执法。20 世纪 70 年代，以军火巨头洛克希德集团（Lockheed Corporation；洛克希德·马丁集团的前身）为代表的美资企业被揭发向日本^①、西德^②和意大利^③等盟国的政府官员行贿，以换取巨额合同和商业合作项目。这一系列罪行的披露引发涉案国家的政治地震。深受美国政府支持的保守右翼执政党，如日本自民党和意大利基督教民主党在议会选举中遭受了史无前例的大败，面临着内阁倒台的风险。^④此消彼长，以社会党和共产党所代表

① Steven Hunziker and Ikuro Kamimura, *Kakuei Tanaka – A political biography of modern Japan*, Marshall Cavendish Intl, 1995, Chapter 4 -The Lockheed Scandal.

② Lockheed and the FRG, September 20, 1976, United States Department of State.

③ Ben R. Rich and Leo Janos, *Skunk Works: A Personal Memoir of My Years at Lockheed*, New York: Little Brown & Co., 1994, ISBN 0-7515-1503-5, p10-45.

④ Anne Eberhardt, “The History of FCPA Enforcement, Part 1,” July 3, 2018, *Corporate Compliance Insights*, <https://www.corporatecomplianceinsights.com/foreign-corrupt-practices-act-came/>.

的两国左翼政党则获得选民的青睐而有望组阁，完成政党轮替。^①美国认为左翼政党在意大利和日本的执政可能导致两国逐渐脱离美国的政治与经济影响，进而对美国整个冷战的战略部署起到颠覆性破坏，甚至有瓦解美国同盟体系的风险。

为了避免局面继续向不利的方向演变，时任美国总统吉米·卡特决定采取措施避免类似丑闻重演。^②在美国国会的配合下，卡特总统于 1977 年，签署了《国际紧急经济权力法》和《海外反腐败法》，增强以白宫为代表的行政部门对经济管辖的深度和广度。《国际紧急经济权力法》授予美国总统“宣布国家紧急状态后规范商业的权力以应对外国的任何异常状况或特殊威胁，即赋予美国行政部门对经认定的敌对势力的资产和关联企业进行交易阻断和冻结的权力。”^③《海外反腐败法》则认定美资企业和在美经营的外国企业行贿外国政府官员为非法行为。^④该法同时赋予美国司法部^⑤对该法所辖范围内的经营实体的检控权。^⑥1998 年通过《国际反腐败法修正案》扩大了司法管辖范围。该修正案规定，只要有

① Anne Eberhardt, “The History of FCPA Enforcement, Part 1”.

② Jimmy Carter, “Foreign Corrupt Practices and Investment Disclosure Bill Statement on Signing S. 305 Into Law” Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*, December 20, 1977, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=7036>.

③ LII / Legal Information Institute, “50 U.S. Code Chapter 35 – International Emergency Economic Power”, June 16, 2014, Law.cornell.edu.

④ Brad Graham and Caleb Stroup, “Does Anti-bribery Enforcement Deter Foreign Investment?” *Applied Economics Letters*, DOI:10.1080/13504851.2015.1049333. S2CID 218640318, 2015, pp:63-67.

⑤ U.S. Judiciary Act of 1789, section 35.美国司法部属于行政部门，部长由总统任命，管理着司法检控程序中代表联邦的检察官；司法部对美国州一级的检查部门亦有极大影响力。

⑥ Brad Graham and Caleb Stroup, “Does Anti-bribery Enforcement Deter Foreign Investment?”.

一个促进非法行为的环节发生在美国境内，如相关付款交易通过美国结算，非美国人也需为向外国政府官员行贿和施加不正当影响或获取不正当利益的非法行为承担法律责任。^①该修正案标志美国政府将其行之有年的“长臂管辖”原则正式法规化。其执法对象也越来越针对美国以外的主体，以此使得美国企业获取了不正当竞争优势。

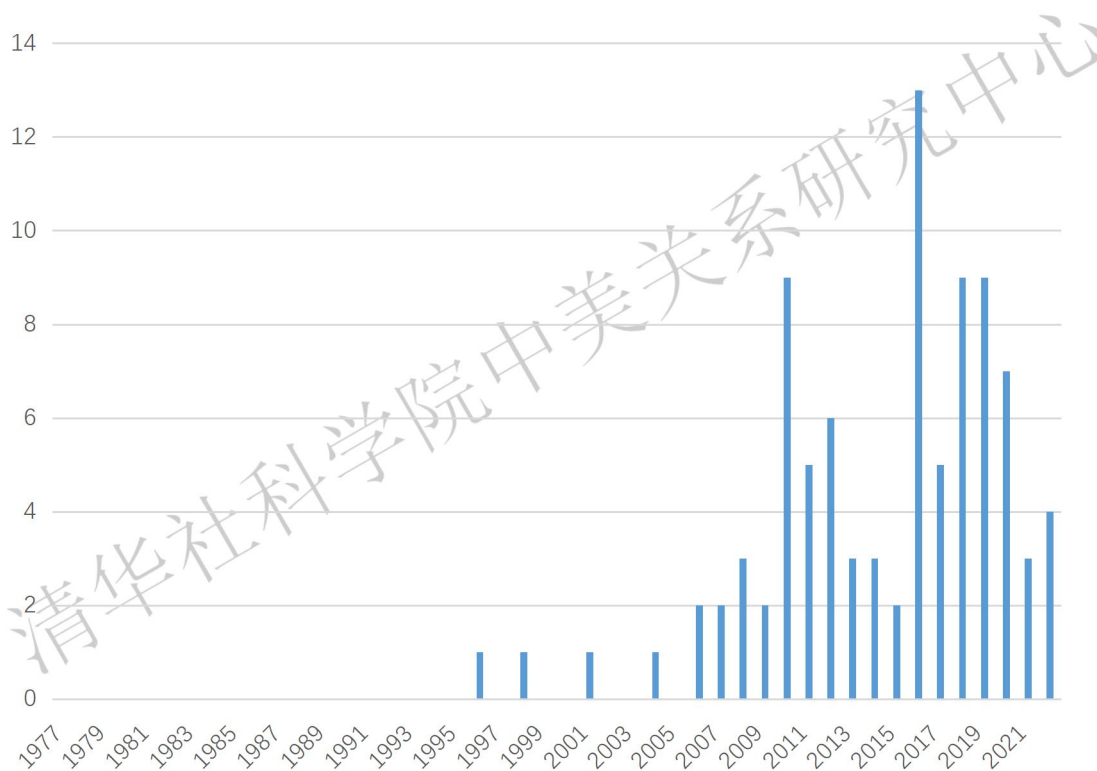


图 3 1977 年以来每年被美国政府以 FCPA 指控的外国主体数量^②

^① H. Lowell Brown, “Extraterritorial Jurisdiction under the 1998 Amendments to the Foreign Corrupt Practices Act: Does the Government’s Reach Now Exceed its Grasp” NORTH CAROLINA JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW, Vol 26 No 2, 2001 Spring.

<https://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1696&context=ncilj>.

^② 数据来源：Stanford Law School, Foreign Corrupt Practices Act Clearing House, <https://fcpa.stanford.edu/statistics-analytics.html>.

总之，美国政府通过动用以《海外反腐败法》为代表的一系列法律，将其司法管辖权通过“长臂管辖”扩展至几乎整个国际社会，美国的司法触角遍布全球，执行范围甚至延伸到加拿大、荷兰、瑞典等美国的亲密盟友身上，^①例如美国就基于《反海外腐败法》对瑞典电信公司爱立信(Ericsson)展开调查，爱立信迫于压力，于2019年和美国司法部达成暂缓起诉协议(Deferred Prosecution Agreement, DPA)，接受了高额罚款、聘用独立合规检察院(Monitor)等处罚，在达成DPA后，美国司法部对此事仍然紧抓不放，最终在2023年3月迫使爱立信承认违反DPA，对相关指控认罪，爱立信再次遭受高额罚款、延期合规监察等处罚。值得注意的是，在对海外企业执行“长臂管辖”的近半个世纪内，美国政府通过罚金及和解从被执行实体上获取了大量的经济利益——几乎在每宗案件上都达到十数亿乃至数十亿美元的规模，^②“长臂管辖”也更多了一份“皆为利往”的资本底色。

① David W. Simon et al., “The Long Arm of American Enforcement: How Companies Without U.S. Operations Can Still Find Themselves Facing U.S. Law and Regulatory Enforcement,” *Government Enforcement, Defense & Investigations*, June 4, 2020, <https://www.foley.com/en/insights/publications/2020/06/the-long-arm-of-american-enforcement>.

② David W. Simon et al., “The Long Arm of American Enforcement: How Companies Without U.S. Operations Can Still Find Themselves Facing U.S. Law and Regulatory Enforcement”.

颁布时间	法律名称
1977 年	《国际紧急经济权力法》 International Emergency Economic Powers Act(IEEPA)
1977 年	《反海外腐败法》 Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)
1979 年	《出口管理法》 The Export Administration Act (EAA)
1996 年	《赫尔姆斯—伯顿法案》 Helms-Burton Act
2000 年	《防止向伊朗、朝鲜和叙利亚扩散法》 Iran, North Korea, and Syria Nonproliferation Act
2001 年	《爱国者法案》 Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001(PATRIOT)
2002 年	《萨班斯法案》 Sarbanes-Oxley Act (SOX)
2007 年	《外国投资和国家安全法》 Foreign Investment and National Security Act (FINS)
2010 年	《多德—弗兰克华尔街改革和消费者保护法》 Dodd-Frank Act
2010 年	《海外账户合规法》 Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)

2016 年	《全球马格尼茨基人权问责法》 The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act
2017 年	《敌对国家制裁法》 Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA)
2018 年	《出口管制改革法》 Export Control Reform Act (ECRA)
2018 年	《合法使用境外数据明确法》 Clarify Lawful Overseas Use of Data Act (CLOUD)
2019 年	《香港人权与民主法案》 Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019
2022 年	《维吾尔强迫劳动预防法》 Uyghur Forced Labor Prevention Act
2023 年	《2022 年保护美国知识产权法案》 (Protecting American Intellectual Property Act of 2022)

表 1 美国颁布的“长臂管辖”有关的部分法律列表

(三) 《共同防御管控法》及其理念的国际化运用

1950 年 1 月 1 日美国领导的“多边出口管制协调委员会”(The Coordinating Committee for Multilateral Export Controls, CoCom)在巴黎成立。其成员国涵盖美国在欧洲和亚洲的盟国,还包括宣称中立但与美国保持一定防务与情报合作的瑞典、芬兰、爱尔兰、奥地利及瑞士等国。该组织旨在对以苏联为

首的社会主义国家实行科技和相关物资的出口管制。^{①②}随后，美国国会于 1951 年通过了《共同防御管控法》(Mutual Defense Assistance Control Act)，对“多边出口管制协调委员会”制定的出口禁令以国内法形式予以承认。但 1951 至 1980 年，“多边出口管制协调委员会”的国际约束力从法理而言依然非常有限。首先，从已披露的档案所知，由于缺乏正式条约体系的规制，“多边出口管制协调委员会”在大部分时间内本质上仅仅是“君子协定”，^③其运作依赖于各成员国对管制规定的自觉遵守。^④此外，“多边出口管制协调委员会”亦赋予了各成员国极大程度的贸易自主权，其管制规定不但需要各成员国一致同意才可颁布，各成员国对包含社会主义国家在内的他国贸易，也可依照各国国内法和管制办法予以开展。^⑤换言之，各成员国实质上可合规地规避该系统管制，任意选择与自身有利的贸易对象出口商品。然而，上述状态在 20 世纪 80 年代发生了根本性的变化。美国里根政府奉行高度意识形态化的外交原则，不但与苏联开展激烈的军备竞赛，对传统盟友的控制也达到前所未有的程度。这时

① Wende A. Wrubel, “The Toshiba-Kongsberg Incident: Shortcomings of Cocom, and Recommendations for Increased Effectiveness of Export Controls to the East Bloc,” 1989, *American University International Law Review*, Vol.4, No.1, 1989, pp.241-273.

② 值得注意的是，上述身为多管协成员的所谓欧洲中立国在当下的乌克兰危机也为美国马首是瞻，在美国对俄的制裁上照单全收。在当地经营的中资企业应当深刻认识到上述各国与美国深厚的伙伴关系，做好相关的风险管控，尽量避免因中美关系继续恶化可能承受的连带损失。

③ Wende A. Wrubel, “The Toshiba-Kongsberg Incident,” pp.241-273.

④ Wende A. Wrubel, “The Toshiba-Kongsberg Incident,” pp.241-273.

⑤ Wende A. Wrubel, “The Toshiba-Kongsberg Incident,” pp.241-273.

作为美国国内法通过的《共同防御控制法》就成为了美国政府手中的武器，无情地挥向其盟友。

“东芝—孔斯堡案”是美国政府对外国企业施压时，以维护国家利益为名，将行政手段优先化以迫使外国企业执行其意志的范例。在此案中，美国罔顾一贯标榜的三权分立原则，先迫使他国政府接受美国的出口管制，之后再立法将该行为合法化。该案的经办过程和追溯式的立法程序都揭示出美国将行政命令优先于法律的事实，这对外国企业有着重要的参考价值。

1987 年日资东芝机械集团(Toshiba Machine Co.)和挪威国营企业孔斯堡兵工集团(Kongsberg Vaapenfabrik)被美国行政机关揭露向苏联出口尖端技术。涉案的技术是用于制造核潜艇螺旋桨静音叶片的九轴联动机床及数控系统。^①美国国防部声称，该生产线制造的静音叶片可让苏联核潜艇规避美国的海底声呐网，使其拥有潜行至美国海岸线的能力。不仅如此，美国国防部还进一步指出，一旦苏联核潜艇部队完成静音叶片的全面换装，美国便无法对其行踪进行精准定位，进而丧失对苏联的二次核打击的反制能力。这将极大地削弱美国的核威慑力，并使其在冷战中处于下风。^②美方据此指控日本和挪威政府为生产线的违规出口大开方便之门。事情

① Wende A. Wrubel, “The Toshiba-Kongsberg Incident,” pp.241-273.

② Wende A. Wrubel, “The Toshiba-Kongsberg Incident,” pp.241-273.

披露之后，迫于美国巨大的政治压力，两国政府对相关企业都采取了严厉措施。涉案的东芝高管被日本政府起诉，成为日本二战后罕见的因出口违规而被追究刑事责任的大企业高管。而孔斯堡兵器集团的规模则被挪威政府大幅削减，最终于 1988 年解散。^①

事实上，尽管《共同防御管控法》存在一定程度上的管制，但日本和挪威作为美国盟友在事件爆发时已与苏联维持了 30 多年的正常贸易往来。更重要的是，在 1987 年案发前该案件涉及的出口技术已连续 6 年通过了日本和挪威政府的年度审查，也在合规层面完全符合两国的国内法和“多边出口管制协调委员会”的管制规定。^②

美国政府的做法在道理上根本站不住脚，但为了加大对苏联的战略围堵而满足美国的战略需求，里根政府对“东芝—孔斯堡案”采取了令人侧目的“先严惩后立法”的处理方式。美国向日挪两国政府施加强大外交压力，迫使两国在短短一年之内完成了如下目标：修改各自的出口法律条文以与美国接轨；大幅加强各自的出口法律和管制条例的执行力度；对涉案人员施加刑事处罚等。^③

不仅如此，在日本和挪威完成了对涉案企业的惩戒后，美国还以国内立法的形式对它们进行了回溯追加式的打压。

① Wende A. Wrubel, “The Toshiba-Kongsberg Incident,” pp.241-273.

② Wende A. Wrubel, “The Toshiba-Kongsberg Incident,” pp.241-273.

③ Wende A. Wrubel, “The Toshiba-Kongsberg Incident,” pp.241-273.

美国国会于 1988 年通过《广域贸易与竞争法》(Omnibus Trade and Competitiveness Act)，并根据其中第 2442 款和第 2443 款对东芝和孔斯堡颁布了为期三年的对美出口禁制令。此外，该法规定美国政府有权对违反出口管制原则的“多边出口管制协调委员会”成员国其他企业执行与“东芝—孔斯堡案”系列制裁相似的出口管制，而类似管制的深度和广度则由白宫自行决定。^①

美国政府对“东芝—孔斯堡案”的处理令美国对外国企业打压的行政化倾向昭然若揭。在事关美国国家利益的问题上，美国一直有着使用行政手段以尽快达成目的传统，而美国相关法律法规则是对其打压行为进行背书，以掩饰类似行为缺乏法律合理性。可想而知，对于被打压的外国企业而言，在面对美国以国家行政体系实行的威压时，其母国的司法体系只能起到极其有限的保护作用，而美国的司法体系则根本就是为行政部门的侵略性行为而背书。

当以白宫为首的美国行政部门祭出“国家安全”这杆大旗打压以东芝为代表的潜在经济竞争对手时，立法机构配合之积极为外人所难以想象。从以上案例可看出，美国法律体系对行政部门在认罪协商这一功能上的高度赋权，使得美国司法系统成为旁观者甚至共谋者。因此，在美外国企业意图利用当地法律捍卫自身利益时，面对的“三权分立”原则荡

① Wende A. Wrubel, “The Toshiba-Kongsberg Incident,” pp.241-273.

然无存。在如此恶劣的条件下，外企通过美国法律与美国政府博弈的胜算微乎其微。

1917年《与敌国贸易法》的制定开启了美国利用国内法对外国企业和个人进行司法干预的先例。经过多年的经验积累，特别是在冷战结束后，美国逐渐建立起了一套结构严密的干预国外企业行为的法律武器体系。各权力部门相互配合，立法和司法部门向行政部门倾斜，导致美国利用行政手段以法治之名行无理干预外国企业经营之实。这种做法绝不单纯是为了追求片面的商业利益，而是出于更高层次的政治动机。美国法律武器矛头所指不仅仅是所谓“不友好国家”，而是所有对其国家利益的实现产生阻碍的任何主体。尽管前述一些重要制裁法案脱胎于战争，但对外国企业进行打击和制裁已作为和平时美国进行国际竞争最为有力的武器。美国司法武器化的趋势值得所有赴美经营的外国企业警惕，也清晰地提醒企业有必要从法律和政策等各层面对美国政府展开综合博弈。

2

美国法律武器化打击外国公司的形式和手段

第二章 美国法律武器化打击外国公司的形式和手段

经济制裁也是一种被广泛采用的冲突形式。纵观经济制裁史，美国是发起单边制裁最多的国家，由美国发起及参与的制裁行动数量约占全球经济制裁总数的三分之二，且这一记录仍在不断被刷新，截至 2023 年世界上近 40 个国家遭受过美国的制裁，全球一半的人口受其影响，部分长期持续的经济制裁更让一些国家和地区遭受严重的人道主义灾难。^①仅在 2022 年，美国财政部外国资产控制办公室就发动了 100 次制裁行动，涉及 82 个国家和地区，制裁个人、实体共计 2204 个。^②

美国利用经济制裁打击外国企业完全不是美国政府当中某个部门或者机构的个别行为，而是一个整体性、系统性行动。美国的法律体系为这种行为提供了极其重要的支持，并给这种打击行为披上了“法治”的外衣。因此，美国法律体系究竟如何成为美国打击外国企业的基本保障和支撑，这一点非常值得深入探讨。

一、 何种武器：美国经济制裁的法律支撑和工具箱

如前所述，经济制裁最初只是战争的辅助性手段，旨在降低

① 田斌：《美维持对叙单边制裁，正带来另一场灾难》，载《环球时报》2023 年 2 月 3 日，来源：<https://opinion.huanqiu.com/article/4BoS2H3gNQS>。

② 王克友、苏坦：《2022 年美国经济制裁年度观察》，环球律师事务所，2023 年 1 月 12 日，来源：<https://www.ctils.com/articles/8497>。

敌国的潜在作战能力。然而现代意义上的制裁则通常被经济实力强大的国家作为打击其他国家政治经济和军事实力的非武力强制性措施，即通过经济压迫实现强国的外交目标。随着经济全球化的加速推进，各国在经济上形成了程度日渐加深的互相依赖，以美英为首的发达国家则逐渐将这种国家间依赖视为战争工具。多年来，尽管经济制裁的理论和工具持续演进，但其本质依旧是实现国家利益的对外政策手段。美国在经济制裁工具的使用方面比任何其他国家都要积极，通过频繁运用经济制裁政策胁迫其他国家按照其意志行事，维护美国的国家利益。

（一）系统性建构：美国经济制裁的法律支撑与灵活立法机制

1. 国会立法：为行政机构实施制裁赋予合法性

美国国会所制定的法律(Act)是行政部门实施经济制裁的法律来源，其中最主要的是三部“基础制裁法”：《与敌国贸易法》《国际紧急经济权力法》和《国家紧急法》(National Emergency Act, NEA)，它们授权美国总统单方面实施经济制裁。

除这三部基础制裁法外，国会还制定了数量繁多的各类经济制裁法律，涵盖民事侵权、金融投资、贸易与投资、知识产权等众多领域。具有代表性的是2023年1月5日由美国总统拜登签署的《2022年保护美国知识产权法案》(Protecting American Int

Intellectual Property Act of 2022, “PAIPA”), PAIPA 授权美国总统对窃取美国商业秘密的外国主体实施经济制裁,这种授权使得美国行政机构对知识产权领域执法和监管的权力得到巨大提升;其他的还包括 1996 年通过的《赫尔姆斯-伯顿法》(Helms–Burton Act)、2001 年通过的《爱国者法》(The USA Patriot Act)^①和《国防授权法》(National Defense Authorization Act)^②等系列法案^③,这些法案共同形成了美国经济制裁的基础法律框架,为实施制裁提供了充分的法律授权。

2. 总统行政命令：经济制裁的核心，赋予总统充分的自由裁量权

以美国总统为代表的行政权力是实施经济制裁的核心。根据前述基础制裁法,总统可通过宣布国家进入紧急状态获得签署总统令实施经济制裁的前置条件,进而对某一国家、组织实体和个人或特定事宜实施直接经济制裁。尽管一直以来美国国内都存在不少声音主张限制总统无缘由、无差别的权力,但美国最高法院的判例几乎已经确认了在《国际紧急经济权力法》框架下总统的

① Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism(USA PATRIOT ACT) Act of 2001, Pub. L. No. 107-56.

② National Defense Authorization Act, Fiscal Year 2001, Pub. L. No. 106-398.

③ 除了这些法案外,美国议员也发起了大量与经济制裁相关的立法提案,例如:Tom Cotton 和 Mike Gallagher 分别向参议院和众议院发起了《消除来自“接受盗窃统治和外国监视法案指示”的电信制造商的新兴威胁法案(NETWORKS Act)》提案,该提案授权美国总统对:(1)生产 5G 或 5G+电信技术;且(2)窃取美国商业秘密或者参与其他非法活动(包括违反美国制裁)的主体实施经济制裁。

制裁权力不受限制。^①

根据统计，1990 年以来平均每届美国总统颁布 4.5 件引用 IEEPA 的总统令并发布 1.5 件新的紧急状态。截至 2020 年 7 月，美国总统总共援引 IEEPA 宣布了 59 起国家紧急状态，其中 33 项紧急状态目前仍在生效中，包括早在 1979 年伊朗人质危机时宣布对伊朗的紧急状态在内。^②美国总统在制裁上的自由裁量权是行政权力和经济制裁紧密耦合的结果。在特殊时期，美国总统出于政治情势的需要能够出台相应的制裁规定和手段，高效灵活地对特定主体进行制裁。这种独特的制度体系保证了美国经济制裁效力。

3. 行政部门规章和条例：行政部门自行确定制裁范围、频率和内容，几乎不受立法和司法复核约束，并且被制裁对象无救济权利。

美国总统实施经济制裁的权力最终会传导至各行政机构，主要包括国务院、商务部、财政部及所属司局级部门。这些部门基于总统签署的经济制裁行政命令制定具体的经济制裁实施条例并进行执法：

（1）美国国务院下设的经济制裁政策和实施办公室、国际安

^① Benjamin Coates, “A Century of Sanctions,” *Origins*, December, 2019, https://origins.osu.edu/article/economic-sanctions-history-trump-global?language_content_entity=en.

^② Christopher A. Casey et al., “The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use,” *Congressional Research Service*, July 14, 2020, <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R45618.pdf>

全和不扩散局分别负责制定和实施与外交政策和与核扩散等相关制裁政策。

(2) 美国财政部下设的海外资产控制办公室(The Office of Foreign Assets Control, OFAC)主要负责制定金融制裁领域的实施细则。比如,根据制裁伊朗的多个总统行政命令,OFAC制定了以《伊朗交易和制裁条例》(Iranian Transactions and Sanctions Regulations)为代表的多部门制裁实施条例。

(3) 美国商务部下设的工业安全局(Bureau of Industry and Security, BIS)负责制定与贸易禁运相关的制裁实施条例,如《出口管制条例》对军民两用设备的进出口进行管理。

(二) 适应性改进：美国经济制裁工具箱的发展

1. 传统经济制裁工具

(1) 贸易管制

美国贸易管制最初是为保护战争期间的国家利益而设立,后来逐渐演变成以战略竞争和维护国家安全为目标的对外工具,贸易管制的边界得到了显著拓展。比如2018年制定的《出口管制改革法》(the Export Control Reform Act),该法律主要用于加强对新兴技术领域的技术管控,保持美国在该领域的领先地位。出口管制的具体实施则是通过商务部的部门规章《出口管制条例》

(Export Administration Regulation, EAR)来完成的。总体而言, EAR 管控主要从制定禁运货物清单(管控物项)、设置禁运目的地(对盟友弱管控、非盟友及敌对国家强管控)、禁止使用用途和管理黑名单(认定制裁主体,近几年频繁使用)等方面完成贸易制裁目标。

传统的贸易管制依然是美国经济战的重要武器之一,该工具的作用在于封锁企业的研发和生产,对目标国实施供应链断链打击。以中国为例,美国对华实施“小院高墙”等科技封锁政策的主要法律工具就是以出口管制为依托的贸易制裁。对非常依赖美国技术和产品供应的企业而言,贸易制裁可直接实现对目标毁灭性打击,而即使对于那些自研能力和供应链韧性较强的企业而言,贸易制裁也可以严重影响并遏制该企业的发展和技术进步。

(2) 金融制裁

金融制裁通常指国际组织或主权国家通过条约、决议、法律法规和行政命令等形式,针对特定国家或区域、实体、组织和个人所采取的冻结/没收资产或资产性权益、限制进入金融市场、获取资金及经济来源以及禁止投融资等惩罚性措施。

美国对外实施的金融制裁手段多元且内涵丰富。一方面,美国的金融制裁依据制裁范围和标准主要分为一级制裁(Primary Sanction)和次级制裁(Secondary Sanction)。两者在管辖对象、制

裁对象、制裁措施、管辖要求及违法情形的认定方面皆存在差异。首先，在管辖对象上，一级制裁的管辖对象覆盖注册在美国的公司及其海外分支机构、美国公民或持有美国永居身份人士（无论在何地）和居住在美国的人（无论何种国籍），在特定制裁项目下还包括美国人所控制或拥有的外国公司；次级制裁的管辖对象则是非美国人。其次，在制裁对象上，一级制裁的制裁对象包含全面制裁国家和制裁清单所列出的组织和个人；次级制裁的制裁对象主要是指与遭到一级制裁的对象进行交易的外国人。最后，在制裁措施上，一级制裁的措施囊括资产冻结、在没有豁免或许可情况下对美国产品、服务和技术实施禁运以及禁止美国管辖对象与制裁对象之间进行交易；次级制裁的措施主要是列入制裁清单（SDN 等）。除此之外，金融制裁也可依据制裁对象的类型，可将制裁方式区分为全面制裁(Country-based Sanction)和基于清单的制裁(List-based Sanction)两类。全面制裁主要针对特定国家和地区开展全面和无差别的制裁，制裁措施涉及阻断与美国的一切经济活动，包括但不限于货物、服务、投融资以及其他贸易金融活动。特定制裁是针对特定个人和实体实施的清单式制裁，由财政部下属的 OFAC 负责管理。

	一级制裁 Primary Sanction	次级制裁 Secondary Sanction
管辖对象	- 注册在美国的公司及其海外分支机构 - 美国公民或持有美国永居身份人士（无论在哪里） - 在美国的人（无论何种国籍） - 在特定制裁项目下，包括美国人所控制或拥有的外国公司 ** 统称“美国人”	非美国人
制裁对象	- 全面制裁国家 - 制裁清单所列组织和个人	与一级制裁进行交易的外国人
制裁措施	- 资产冻结； - 在没有豁免或许可情况下，美国产品、服务和技术的禁运； - 禁止美国管辖对象与制裁对象进行交易	列入制裁清单（SDN等）
管辖要求	有美国连接点（如美国人、卷入美国金融体系、或在美国等）	无需美国连接点
违法情形	- 从事制裁所禁止的行为； - 如“美国人”在没有取得豁免或许可的情况下直接或间接参与制裁国家的投资，向制裁对象提供产品和服务	

	• “导致”他人做制裁所禁止的行为； 如跨境汇款导致美国清算行为制裁国家相关的交易提供了制裁所禁止的美元清算服务
法律责任	刑事责任；行政罚款

表 2 美国金融制裁的主要手段

2. 经济制裁工具的演变与新特征

进入 21 世纪第二个 10 年以来，尤其是在 2017 年特朗普政府上台后，美国对其所认定的敌对国家(adversary)越来越普遍地使用并依赖经济制裁手段。美国政府为了赢得大国竞争，泛化国家安全概念，持续发展和扩充经济制裁的武器库。

由于普通贸易制裁无法彻底击倒被制裁对象，而金融制裁对实施制裁者自身也有副作用，因此美国近年来也在利用现有法律持续拓展和开发新的限制性措施——“类制裁”措施。类制裁更多的是在投融资、销售、技术交流领域实施限制性措施。比如美国政府借助国会的各类政治性法案采取各类行政强制措施，排除特定企业在美上市获得融资的渠道、限制或禁止特定企业在美投资和并购；禁止特定企业在美国及其盟友国家的销售；审查和禁止特定企业与世界任何第三方所达成的交易；通过签证限制的方式限制特定企业人才赴美进行技术交流等等。

与“类制裁”措施相匹配，美国经济制裁工具的应用也体现

出“定制化”“精准化”和“联动性”的新特征。首先，美国经济制裁的措施从“标准打击”逐渐升级为“量身定做”，通过识别外国企业的“软肋”，针对性地制定和修改规则增强制裁的打击效果；其次，美国经济制裁的范围从“全面覆盖”变换为“单点突破”，保证制裁对象尽量精确，最大限制地实现精准化打击，在遏制外国企业的同时又尽量避免对自身造成负面冲击；最后，从制裁工具的演进来看，美国的经济制裁措施由传统的贸易制裁为主，转向了贸易管制和金融制裁并举，类制裁措施配套的组合拳打击方式。美国企图通过一整套联动打法，从前端融资、技术交流、供应链和生产，到后端的销售、交付和回款，对企业生产经营的全链条施加制裁，企图对特定国家的重点企业实施全面和彻底的绞杀，进而达成对敌对国家进行经济破坏和遏制的战略目标。

总之，美国通过国会立法、总统行政令及行政部门的全套法律体系以及配套设计的各类复杂的行政规章和清单，已经形成了一整套机制健全、法律体系完备和实施灵活的经济制裁法律体系，搭配上灵活机动、不断升级的经济制裁工具箱，使之成为美国推行国家利益和赢得大国竞争的利器。

二、何患无辞：美国法律体系打压外国企业的广阔空间

美国司法体系独特的内在制度设计为美国政府肆意运用法律手段打压外国公司提供了广泛而便捷的制度和权力基础。美国政府只要基于覆盖检控行为的罪名和支撑检控故事的初步证据就能获得在法律程序上的单方优势地位，从而在司法程序中轻松获胜。根据美国联邦法院行政办公室从2018年至2020年的统计，大约98%的刑事案件根本就没有进入审判程序，约90%的案件在审判前就以被告人“认罪”的方式解决，而进入审判且被判无罪的案件比例仅为0.3%左右。^①因此，在控辩双方形式上平等的表象下，政府在刑事案件中拥有碾压优势，使得其获得了显著的定罪成功率，这与大众的印象感知其实完全不同。通过剖析美国刑事司法制度几个看似孤立但实质上密切相关的独特制度设计，就能发现“刑事手段”是美国政府打压外国企业的有力武器，具体主要体现在以下三个方面：第一，过罪化且长臂管辖的刑事立法；第二，政府几乎不受制衡的刑事调查和检控权力；第三，政府作为控方在法庭上拥有的单方优势。正是在立法、政府权力和

^① 数据来源：美国联邦法院行政办公室，<https://www.uscourts.gov/statistics-reports/analysis-reports/federal-judicial-caseload-statistics>；同时可参考杜克大学的统计 Jeffrey Q. Smith and Grant R. MacQueen, "Going, Going, But Not Quite Gone: Trials Continue to Decline in Federal and State Courts. Does it Matter?," *Judicature*, Vol.101, No.4, Winter 2017, <https://judicature.duke.edu/articles/going-going-but-not-quite-gone-trials-continue-to-decline-in-federal-and-state-courts-does-it-matter/>.

程序优势上的制度设计，使得美国政府在看似公正、透明和平等的司法体系表象下，构筑了在刑事司法程序中隐秘而庞大的司法权滥用空间。

（一）“世人皆有罪”：刑事立法过罪化与司法自由解释权

1. 刑事立法过罪化与滥用司法权打压外国企业

美国的刑事立法体系以“散、乱、多”为基本特征。“散”是指刑事立法条文高度分散，既有传统的刑法法典化的集中立法（即在美国法典第18卷中集中规定的罪名与处罚）；也有以独立法案形式存在、数量繁多的针对某类或某个具体犯罪的独立刑法；还有大量的分散在各部门法的罚则部分所规定刑事责任的附属刑法。“乱”是指其刑事立法及罪名体系规定混乱，法典、独立刑法及附属刑法中往往会对同一个犯罪作出相互矛盾的规定，不仅在构成要件上多有重叠和冲突，罚则上也往往存在明显的不一致；“多”是指个罪体系庞大繁杂，罪名数量多而且罪状覆盖广。

这种过罪化立法趋势发展至今表现出以下主要特点：（1）日常行为、低度违法行为犯罪化，导致普通人动辄得罪。^①（2）

^① Nevada Revised Statutes-Chapter 201. 270(1), 2003, <https://www.leg.state.nv.us/NRS/NRS-201.html#NRS201Sec270>.

过剩的法律、法规相互重叠，创造大量多余的新罪。根据统计，在 2000 年到 2007 年之间，美国每年通过立法新设 57 个罪名，^①而截至 2019 年，美国联邦法律已经规定了约 5199 个罪名，^②如此庞大的罪名体系，必然导致罪名的无意义重复。例如，《联邦法典》(United States Code)第 1341 条中已经规定了“欺诈罪”，但国会在不同时期为了强调对特定金融类犯罪问题的重视，又先后加入 1344 条“对金融机构的欺诈”（1984 年），1347 条“对医疗保险机构的欺诈”（1996 年），以及 1348 条“对证券和期货机构的欺诈”（2002 年），^③这会导致一个行为触犯多个刑事罪名。（3）过分扩展严格责任的适用，使得很多个体在完全没有主观犯罪意图的情况下构成犯罪。比如，《联邦刑法典》第 331 条（a）规定禁止将掺假或贴错标签的任何食品、药品、器械、烟草产品或化妆品引入或交付州际贸易。^④本罪的主体不仅包括直接故意实施该犯罪行为的行为人，同时公司的相关负责人无论在主观上是否对涉法行为有所认识也以该罪论处，理由是政府认为公司负责人有义务以及责任处理相关事务。^⑤

① John S. Baker, Jr., Heritage Found., Legal Memorandum No. 26: Revisiting The Explosive Growth of the Federal Crimes 5 (2008)

② Canaparo, GianCarlo, Patrick A. McLaughlin, and Liya Palagashvili. “Count the Code: Quantifying Federalization of Criminal Statutes.” The Heritage Foundation Special Report (2022).

③ 18 U.S. Code § 1341; § 1344; § 1347; § 1348

④ 21 U.S.C.A. § 331(a)

⑤ United States v. Park, 421 U.S. 658, 663-64, 670-73 (1975), United States v. Dotterweich, 320 U.S. 277, 280-81, 285 (1943)

整体而言，过罪化为美国政府以刑事手段打压外国企业提供了巨大便利和强大工具。在美国的立法基础层面，一方面大幅扩张的刑事法网使得日益广泛的日常生活被过度纳入了刑事司法体系的干预范围之内；另一方面，不少法律规定宽泛而模糊，从而形成有意无意地立法留白。广泛和不透明的自由裁量权事实上形成了一种缺乏记录和无法访问的秘密法律，并由此造成了日益扩大并越来越稳定的选择性执法空间。司法机关对于“有法必依，有罪必罚”这一法治基本要求不再坚守，而开始有意识地将选择性执法纳入其日常执法体系当中。对于检控机关来说，刑事过罪化导致他们拥有很大的执法选择权，甚至可以通过法律的借口来掩盖基于种族歧视、阶级歧视和政治性歧视的偏向性执法。同时，过度定罪会产生权力滥用，美国的检察官正是运用了美国现行法律中的诸多模糊和过于宽泛的法律法规，在司法过程中不断拓宽法律边界和背离立法时的本意。一旦打压外国公司演变成为一种政治正确，检察官很容易在大量的低门槛入刑的行为中找到可以安加的罪名加以利用。

除此之外，大量罪名虽然在设立之初的个案中往往有其合理合法之处，但是经过几十甚至上百年的发展，检察官对大量罪名进行了相当程度的扩大化解释和运用，并且以案例法的方式背书形成定例，而这种扩大化的使用往往早已偏离法律制定之初的本

意。例如电信欺诈罪名和违反《反有组织犯罪及腐化组织法》罪名(Racketeer Influenced and Corrupt Organizations, 简称 RICO 罪名)^①就是两个典型的例证,清晰表现出美国立法体系过罪化的趋势,更是直接体现了美国政府将司法手段武器化用于政治目的。

电信欺诈(Wire Fraud)罪名本是一个以打击利用电信手段实施传统诈骗犯罪为目的的规定,但是由于其对于行为主观目的的开放性规定,逐渐变成了典型的“口袋罪”,被广泛用于与其立法目的毫无关联的领域,引发了大量过罪化的刑事检控。与实体性罪名的指控相比,电信欺诈的法律规定宽泛而模糊,似是而非的“不实、不准确陈述”乃至“遗漏陈述”证据也相对容易获得,这一罪名更成为美国联邦司法部手中一把“趁手武器”,可以扩张使用来对外国主体进行刑事调查和起诉。证明电信欺诈罪名被滥用的代表性例证是美国政府在所谓的中国行动计划(China Initiative)下对华裔学者的起诉,中国行动计划于 18 年启动,聚集了庞大的公权力对华裔学者展开大规模商业秘密、间谍罪调查,但调查后并没有发现任何定罪证据,为了完成“国家指标”,美国检控团队放弃了商业秘密相关指控,转而以“没有如实报告与中国政府的关系”“申请研究经费时做了不实申报”等为由,对

^① 美国国会于 1970 年 10 月 15 日通过了 Organized Crime Control Act (有组织犯罪控制法),其中第九章是 Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (RICO 法案,即反有组织犯罪及腐化组织法)。RICO 法案规定了 4 种犯罪行为:投资和使用基础行为的收益;通过基础行为获取和维持企业控制;通过基础行为参与企业的非法事务;前述行为的共谋。基础行为包括特定州法犯罪、特定联邦犯罪、恐怖主义犯罪、移民和货币相关犯罪。

华裔学者提起电信欺诈指控，试图“曲线救国”，通过这种方式来强行追究他们的刑事责任。

另一个明显的例子是美国司法部对 RICO 法案的无限制扩张适用。RICO 法案是美国国会于 1970 年通过的刑事立法，目的是打击有组织的黑社会犯罪，如谋杀、敲诈勒索、斗殴和发高利贷等黑社会犯罪行为。这一法案的立法针对性非常明显，就是作为强化打击美国日益泛滥的有组织犯罪如黑手党和其他类似帮派犯罪的法律武器。但是在后来的司法实践中，由于对“犯罪组织”的定义出现了无限制地扩张解读，导致任何具有组织性的实体都可能由于涉及刑事调查而被定义为“犯罪组织”。这种扩张适用使得美国司法部能够几乎随意以 RICO 罪名为武器便捷地对合法经营的企业进行司法打压，并且通过这种“创新性”的 RICO 执法从整体上瓦解外国企业的形象与全球竞争力。

2. 司法自由解释与国内权力外溢共同助力美国长臂管辖

美国检方要将外国公司在其本国法院定罪，客观上需要满足两个程序性条件：其一，美国法院对被告及涉诉的行为有管辖权 (Jurisdiction)^①，即法院有权受理和审判；其二，美国刑事法律能够适用于被指控的犯罪行为，即法律能够覆盖适用。在实践当中，

^① 指属人管辖权(Personal Jurisdiction)

美国法院一方面通过判例所建立起来的“最低联系原则”不断拓宽自身管辖权，另一方面又通过判例将域外行为不断地解释为“国内行为”，进而扩大美国国内法的适用范围。美国政府因此就可以毫无顾忌地将外国公司带到本国法庭，对其发生于美国之外的行为进行审判和定罪，从而方便行使“世界警察”权。

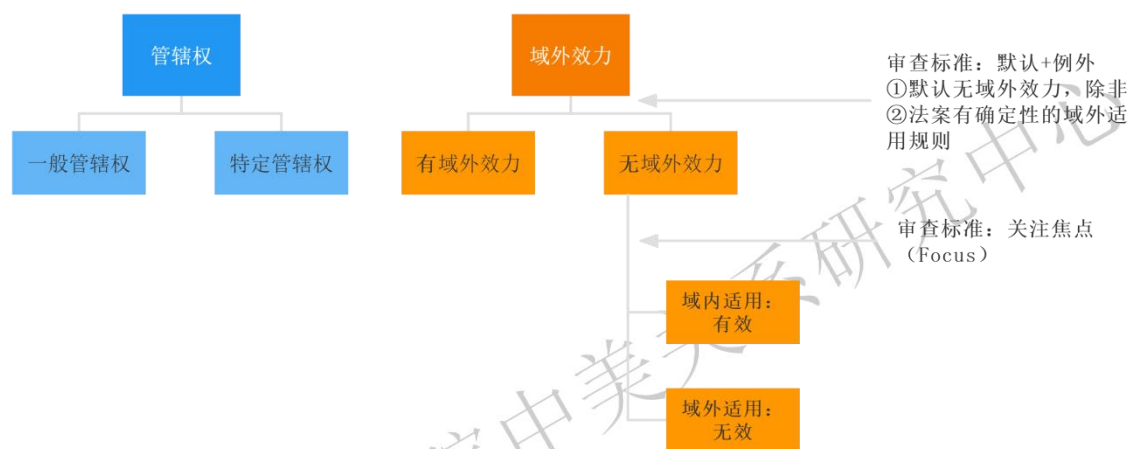


图4 美国法院域外管辖外国公司法律要求图

首先，美国对外国企业进行域外管辖的法律基础是“最低联系原则”，这一基础原则是由美国联邦最高法院在“华盛顿州政府诉国际鞋业公司案”^①中确立的。其基本要求是，当被告住所不在法院所在州时，如果被告和该州之间存在系统性和联系性的关联，且原告的诉讼请求和这种联系相关时，那么原告起诉的州

^① “International Shoe Co. v. Washington, 326 U.S. 310 (1945)”，联邦最高法院 1945 年判例。基本案情：国际鞋业公司成立于内华达州，在华盛顿州没有办事处，也没有在华盛顿州签订过销售合同。该公司在华盛顿州雇佣了十几名该州居民作为推销员，他们的工作是在华盛顿州收集订单，然后将收集的订单传回国际鞋业公司，并由公司决定是否接受这些订单。如果订单被接受，公司会直接发货给华盛顿州的买方，推销员有时候会租用店面或者柜台来吸引顾客。华盛顿州在州法院起诉国际鞋业公司，要求国际鞋业公司缴纳失业补偿金，国际鞋业公司抗辩称华盛顿州法院对它没有管辖权。

法院就可以对外州被告行使属人管辖权，只要外州被告和法院所在州存在充分和足够的关联，那么州法院对外州被告行使管辖权就符合正当程序的要求。

最高法院创设“最低联系原则”的本意是解决美国各州管辖权分配的问题。然而在后续发展过程中，美国为了便于对外国主体进行管辖，一方面以州法为依据将这一管辖原则不当延伸至刑事案件中，同时并不断降低“最低联系”的标准。^①经过长期的判例延伸，“最低联系”的标准越来越低，实质上早已经突破了国际社会公认的属人和属地管辖理论，从“系统性的连接点”演化成“最低限度的连接点”。在这一前提下，美国能够凭借此管辖逻辑不断扩大管辖范围，任何个人和企业只要违反了美国国内法，不需要罪行主体行为和美国相关，只要该罪行中的任何一个要素与美国哪怕只有一丝一缕的联系，美国法院就可以声称对其拥有管辖权。例如，企业在美国证券交易市场上市；企业使用美元交易；企业使用美国的邮件、服务器和其他电信系统；企业产品中含有美国技术；企业项目中涉及美国器件或者美国人员；企业代理人或共谋人的行为发生在美国；指控的违反行为对美国造成伤害或影响等等，这些要素当中只要涉及任何一个与美国的连接点，美国就可以要求对外国主体行使管辖权，进而调用一切司

^① 刑事案件的管辖原则为“关联性”原则，其内核与“最低联系原则”相同，但是管辖标准更低。

法资源来调查和追责。

其次,除了标准极低(域外管辖门槛仍呈现持续拉低的趋势)的域外管辖原则之外,美国法律宽泛的域外适用效力也为其围堵打压外国企业提供了法律基础。“反域外适用推定原则”(The presumption against extraterritoriality)是美国法院在 20 世纪中期确定用来判断美国法律域外适用效力的关键原则。一般来说,美国国会立法只适用于美国领土的管辖范围,不具有域外适用的效力,不能规制发生在美国境外的行为,除非在立法时国会明确规定法律的域外适用效力。但是,美国借助所谓的“Focus 理论”^①将管辖域外行为转换成美国法国内适用的问题,而“Focus”认定的主观裁量权极大,任何外国企业的美国境外行为都可以轻易被解释为符合“Focus 理论”的要求,进而受到本没有域外适用效力的美国法的管辖。以美国刑事犯罪中最常见的“电信欺诈”罪名为例,这一罪名本身并没有域外效力,按理说不能规制外国企业在美国境外的行为,但是即使指控的绝大多数电信欺诈计划和行为发生在美国境外,只要欺诈行为中使用了“电信”(wire),

^① 美国法院在解释美国国内法如何应用到域外行为所发展出的一套判例法。根据法院在 *Morrison v. Nat'l Australia Bank, Ltd.*, 561 U.S. 247 (2010)以及 *RJR Nabisco, Inc. v. European Community*, 136 S. Ct. 2090 (2016)的说明,法院在考量一部美国国内法是否能适用于美国境外行为时,应当看该国内法的“关注焦点”(Focus),如果案件中与法律关注点相关的行为发生在美国境内,则可以适用该法于境外行为,而不管其他行为或要素是否发生在美国。例如在电信欺诈案件(Wire Fraud)中,法院认为该法的 focus 不仅仅是欺诈,还包括“use of wire”(使用电信),因此只要相关通信经过了美国,美国法即可以适用。此等理论给了法院和检方以巨大的法律域外适用空间,只要把美国联结点说成法律的 Focus 即可。

且哪怕只有一种形式的“电信”（任何形式的电信都可以，包括电话、邮件、银行转账系统等）与美国发生关联，就会被认定“Focus”发生在美国国内，而被轻松转化成为发生在美国境内的行为，美国法自然就可以对其进行管辖。“Focus理论”为美国检方强行管辖外国企业的域外行为提供了“合理”依据，通过这种主观性极强的判定方式，扩大了美国管辖的地域限制，不断延伸管辖长臂，尽可能将全球范围内一切需要美国介入的事务都纳入了美国法的规制范围内。

（二）“绝对权力”：司法部无限检控权保障司法操作政治化

1. 司法部及其检察官享有绝对的起诉权

美国整个国家的刑事检控体系由联邦的“联邦检察官”体系和各州的“地区检察官公署”体系共同构成。不论是在联邦还是各州，检察官公署均采用检察官负责制，也可称为公署首长负责制。这意味着公署的整个检控政策方向及具体检控工作安排均由公署首长（在联邦为联邦检察官，在州为地区检察官）全权决定。在联邦层面，地区检察官(United States Attorneys)由总统提名，参议院确认后任命，其为所在区的首席检察官，全美共有 93 个地区检察官，其虽受司法部地区检察官行政办公室的监督、监管和行政支持，但在案件处理上有相当的独立地位；在各州层面，

或者采用与联邦类似的授权安排，或者采用地区检察官直接选举制。选举产生的地区检察官的独立性更甚于任命制，其开展检控工作具有充分的自由，这在美国司法体系内被称为“检控自由裁量权” (Prosecutorial Discretion)。然而无论是司法部的任命，还是各州自主的选举制，都不可避免地使检察官深受政府和党派的政治性影响。很难想象美国政府会任命与自己政治理念和政治主张相悖或不同党派的人员掌握重要岗位，也很难想象在两党选举制下产生的公职人员能够不受其所属党派的影响。换言之，检察官的权力在法律框架内有一定的自主保障，但检察官行使这些自由裁量权的动机、动力和目标等，则深受政治性的影响。过去几年民主共和两党轮番指责对方掌控的司法部和检察官对在野党进行政治性迫害就是一个明显的例子，^①在涉及对特朗普及其盟友、拜登家属等人物的刑事调查上，这类声音尤其明显。美国司法体系在某种程度上正在沦为两党政治斗争的工具。

在司法实践中，检控自由裁量权主要体现在三个方面：（1）检察官可以自由选择对特定案件是否提起公诉；（2）检察官可以自由决定对提起公诉的案件以何种罪名起诉及如何求刑；（3）检察官在起诉过程中可以自由决定是否变更或撤回起诉。检控自

^① Maggie Jo Buchanan, “Trump’s Politicization of Justice System,” February 20, 2020, <https://www.americanprogress.org/article/trumps-politicization-justice-system/>; Kyle Morris, “FLASHBACK: Some Democrats who praised Mar-a-Lago raid previously slammed Trump for trying to ‘weaponize’ DOJ,” FOX, August 9, 2022, <https://www.foxnews.com/politics/flashback-some-democrats-who-praised-mar-a-lago-raid-previously-slammed-trump-trying-weaponize-doj>.

由裁量权的行使理论上应当以法律的基本精神和正义的基本原则为指针，但是在实践当中检控自由裁量权往往成为美国检察官违背法治精神，基于不正当理由与不合理目的发起刑事检控的依靠。

不仅如此，检方在进行刑事抗辩程序中也拥有巨大的不对称优势。尽管法律规定了检方一定的证据开示义务，美国最高法院也通过 **Brady** 案^①确定了检方应当披露对被告有利证据的判例。然而，检方在实践当中仍然可以通过其自主权合理合法地绕开这些规则。例如只披露由其草拟的证据总结而不披露信息本身；以可能的证人安全为由限制当事人查阅；故意只调取不利证据而不做全面调查；在开庭前突击披露海量证据以隐藏关键信息；以其他罪名威胁潜在被告证人等等。除非检方意外地泄露这些行为，法院在实际运作当中一般都选择相信检方关于证据披露的说明，进而导致被告实际抗辩权利被完全束缚。

尽管美国司法部有检察官守则来规范检察官的起诉自主权，但该守则并非是生效的法律而只是提供一些指引，因此效力有限。即使检方违反守则里的规定，被告也并不享有任何司法上的救济。法院则认为该守则纯粹是内部文件，在法律上不具有可执行性。同时，检察官还可以通过完全控制的大陪审团作为工具进行符合

^① *Brady v. Maryland* 373 U.S. 83(布莱迪诉马里兰案)

检方利益的刑事调查，这些调查基本不受司法监督，且其调查权比警察还要大。潜在的证人可以无理由拒绝配合警方的问询，但是检方可以通过大陪审团传票强制证人出庭作证，强制相关人员和机构提供任何文档。在这种情况下检方滥用权力几乎是必然会发生的事情。

2. 司法部可以近乎无限制地行使调查权

首先，政府可通过“无所不能”的大陪审团机制，突破一般法律限制获取证据。美国的大陪审团制度产生于北美殖民地时期，在当时反对英国殖民统治、保护当地民众方面发挥了巨大的作用。尽管多年以来美国大陪审团的调查职能出现了一定程度的萎缩，但其核心的调查犯罪功能却仍然得到保留。美国大陪审团的犯罪调查功能是检视所有与其调查相关的信息，确定犯罪信息或者确认没有犯罪发生，所以美国大陪审团拥有非常宽泛的调查权力。它有权仅基于可能初步的违法嫌疑，或者仅仅是为了确认没有犯罪行为就可启动调查，有权要求查看和听取任何其想了解的内容，法律既不限其调查范围，也几乎不干涉其调查。

令人惊讶的是，大陪审团虽然拥有广泛的刑事调查权，却严重缺乏与之匹配的展开刑事调查的专业性能力，导致其不可避免地会落入被检察官“牵着走”的境地。由于大陪审团对有关法律

的理解和案件事实的认知完全来自检方，陪审员更是只听检方的单方陈述来调查检察官提交的证据。除此之外，由于缺乏法官和辩方在场，检方会主导整个审议程序使得大陪审团天然偏信检方，从而导致大陪审团完全被检察官掌握，成为检方的“橡皮图章”。因此，大陪审团宽泛的调查权就变成了检方的宽泛调查权，有时候检方甚至不需要经过法院或大陪审团的同意，就可以直接以大陪审团名义发出对企业或个人的传票。一旦接到大陪审团传票，接收者就必须配合传票要求出庭作证，或者按照要求提供证据文档，尽管这些证据文档可能自证其罪，辩方的合法权益受到极大侵犯。

按照美国法院对大陪审团制度的解释，虽然检方不能用大陪审团程序收集证据用以针对已被刑事起诉的被告，也不能用大陪审团的传票程序来替代审前证据开示或者庭审证据准备，但是检方却可以调查“其他罪名”或“其他可能的犯罪活动或犯罪嫌疑人”的名义使用大陪审团进行调查。法院也明确规定在这类大陪审团调查过程中获得的证据，可以用于正在进行的刑事程序。这种做法导致法律所规定的大陪审团程序不能用于正在进行的刑事诉讼程序证据准备的限制实质上形同虚设，直接导致控辩双方在刑事诉讼程序中的严重不对等。总而言之，大陪审团的广泛调查权事实上已经被检方完全控制，成为检方实现自身目的的工具，

而背离了赋予大陪审团限制刑事调查、起诉的初衷，对美国的司法公正产生了巨大冲击。

其次，政府可以使用监听、监控等情报手段进行刑事调查取证，且可限制被告查阅此类证据。借助 2010 年《外国情报监视法》(Foreign Intelligence Surveillance Act, FISA)，美国政府能够轻易地使用电子监视手段进行刑事案件的调查取证。根据 FISA，美国政府可以对在美国境外的被认定的外国势力或其代理人进行监听监控；倘若其在美国境内，则在取得位于华盛顿的专门的外国情报监视法庭(Foreign Intelligence Surveillance Court, FISC)批准后可以监听监控。

政府对外国刑事被告进行电子监控活动的法律门槛很低：一方面，“外国势力及其代理人”的认定范围极宽，且并无排他性的约束。一旦被政府认定为外国势力的代理人，被认定对象既无从知晓被如此认定，也更谈不上任何反驳手段。根据 FISA，被认定对象除了包含常规意义上的外国政府、外国政党和政治性组织外，还包括受外国政府指示或被外国政府控制等没有细化认定标准的实体。这其中巨大的自由裁量空间，使得只要政府主观上一旦认定某一实体和外国政府存在某种形式的“联系”，或这一实体和宽泛“国家安全”概念挂钩，该实体就可以被认定为“外国势力及其代理人”而成为电子监视的目标。另一方面，政府的

监听监控行为几乎不存在任何制度上的制衡。如司法部可自行决定对境外的监听监控；而对境内的监听监控，虽然 FISA 要求获得 FISC 的审批，但该法庭被普遍认为是橡皮图章而起不到实际的制衡效果。主要原因在于政府在 FISC 的申请是单方和保密的方式而非“对抗式”，法官只依赖政府单方提供的证据，在完全不公开的庭审过程中做出决定，其效果自然可想而知。根据统计，从 1979 到 2017 年间，美国政府向 FISC 提交了超过 4 万份电子监视申请，基本上所有申请都被通过，仅仅只有 85 份申请被驳回。^①

对于通过电子监视等情报方式获得的证据以及其他涉及所谓国家安全的证据（FISA 证据），检方还可以援引《保密信息程序法案》(Classified Information Procedures Act, CIPA)向被告进行选择^②、替代性^③的披露，甚至可以完全不向被告做任何披露。检方完全可以合法地以国家安全为由，排除披露对被告有利的证据或者对部分证据进行“加工”总结后再披露使用。而根据 CIPA，检方的这些动作也是通过“单方”“保密”的方式向法院申请获取，被告人完全没有知情权和抗辩权，更无从知晓被隐藏了哪些证据和原始证据。这些措施无疑给被告的抗辩造成了实

① 数据来源：Foreign Intelligence Surveillance Act Court Orders 1979-2017, <https://epic.org/foreign-intelligence-surveillance-court-fisc/fisa-stats/>.

② 向被告披露删除了保密信息的证据。

③ 通过提供保密信息证据总结的方式进行替代性披露。

质性的影响，使被告根本无法获得公平审判的机会。

不仅如此，美国政府还可利用司法不平等地位不公平地推进案件：如通过逮捕、引渡等方式强制控制被告关键人物或者通过海关搜查获取案件证据。警察和检察官在司法实践中，经常利用不平等的司法地位来推进案件，其基本手法有以下几种：检方通过逮捕涉案关键人物，并对其提起刑事起诉的方式，裹挟涉案关键个人作为“人质”，持续施压逼迫该个人做出与事实不符的证词或认罪，进而可以在针对其他被告的案件中获得优势；检方还可以在沒有刑事搜查令(Warrant)的情况下，利用海关程序搜查刑事证据。对于检方这种权力滥用的行为，被告并无任何对等和有效的制衡手段。

最后，美国政府还可通过跨境司法协助和司法引渡获得有用证据。美国司法部设有国际事务办公室(Office of International Affairs, OIA)专门处理刑事跨境司法协助的事项，其有别于专门处理民商事跨境司法协助的国际司法协助办公室(OIJA)，后者作为海牙取证公约的中央机关，负责传递民事领域的取证。根据OIA自己的官方陈述，其可通过海量的国际关系网络或国际条约，获得对刑事起诉有用的海外证据。根据OIA的统计，美国已经与约80个国家和地区签订了《双边司法互助条约》(Mutual Legal Assistance Treaty, MLATs)，覆盖了亚欧美等地区的主要国家，

事实上能够确保美国在全世界范围内通过 MLATs 获得证据，包括送达司法文书、获取物证书证、取得证人证言等。与之相反，被告若希望能够在第三国获得证据用于自身抗辩的可能性几乎为零。^①

3. 司法部办理案件享有几乎绝对的豁免权

一方面，司法部的办案检察官几乎不承担任何个人责任。虽然美国法律名义上规定了对警察和检察官的追责制度，但是在司法实践中由于司法部门的偏袒，警察和检察官几乎不承担任何办案职责的责任，没有可靠的制度让他们对自己的不当行为负责。而这种问责制度的实际缺失是很危险的，不仅助长了美国警察和检察官肆意调查的嚣张气焰，执法人员因为不会被追责可以肆无忌惮地使用各种手段来完成上级办案指标，还导致了司法不公的现象大量发生，不当行为的受害人白白遭受生命和财产的毁灭性损失却投诉无门，根本无法得到公正的解决。

因为不需要承担责任，检察官可以对外国企业“为所欲为”。任何企业一旦被检察官因任何目的盯上就很难逃脱刑事处罚，因为检方可通过各种手段调查、起诉这家公司，并通过各种方式胁

^① United States Department of Justice, “MUTUAL LEGAL ASSISTANCE TREATIES OF THE UNITED STATES,” Office of International Affairs Criminal Division, April, 2022, <https://www.justice.gov/criminal-oia/file/1498806/download>.

迫或引诱其认罪，任何公司都无法挡住这种以美国政府为后盾的“调查”。即使侥幸能够逃脱最终的刑事处罚，检方无穷无尽的调查也足以让被调查者遭受严重损失。即使强如前总统特朗普，其家族企业也在民主党控制的纽约州面临着检察官无休止的司法调查。在“法治”和“司法独立”的外衣下，检察官进行的任何司法迫害行为都有了正当理由，因此任何企业在进入美国的司法管辖后，在美国检方看来实际上都已成为“砧板上的鱼肉”而任其宰割。

三、何以能动：美国司法实践中政府的检控优势

(一) 政府主导证据开示以多重方式制造抗辩障碍

第一，检方可基于单方判断部分的披露案件证据。不同于美国民事程序中诉讼当事方全面披露证据的要求，检方在刑事案件当中可以依据美国《联邦刑事程序规则》(Federal Rules of Criminal Procedure)的规定，只需向被告披露检方在庭审中使用、对被告抗辩准备重要(Material)或从被告处获取的证据。“检方使用”和“从被告处获取”的规定相对清晰，但是对“是否对被告抗辩重要”的认定具有较强主观性，这一披露要求给检方进行部分披露提供了充分空间。只要检方自己不准备在庭审中使用，且单方面认为“对被告的抗辩不重要”，就可以不披露给被告。这

种部分披露对被告是非常不公平的，因为控辩双方在“对抗辩准备重要的文件”的认定上标准并不一致，检方单方认定的“不重要”很有可能是抗辩方认为的“重要”，而证据是否“对抗辩重要”应该由抗辩人决定，而不应该由检方来决定。因此，在这种不公平的披露规则下整个文件披露的过程并不透明，检方可以有意或无意地将特定证据文件认定为“不重要”，就可以免于披露，而法院则默认对检方的行为做“善意推定”，也就是充分相信检方的单方判断。在这种情况下，辩方几乎没有空间挑战检方的披露，只能接受检方的主观判断。这种对检方故意将证据认定为“不重要”而达到不当目标的情况时有发生。在美国刑事司法实践中，即使有 **Brady** 案^①中确立的“检方需要向被告披露无罪、轻罪证据”的规定，也存在大量检方基于各种理由故意不披露无罪、轻罪证据的问题。在检方各类不当行为的统计中，故意隐瞒无罪、轻罪证据是最常见的类型，占了很大比例（44%）。^②2020 年纽

① *Brady v. Maryland* 373 U.S. 83 (布莱迪诉马里兰案)是 1963 年美国联邦最高院的司法判例，美国最高院在该案例中明确：在刑事案件中，如果某一证据对刑事被告有利（有利指的是能证明无罪或者罪轻的证据），那么检方就有义务向被告披露这一证据，不披露构成违规，侵犯刑事被告的正当程序权利。

② Samuel R. Gross et al., “Government Misconduct and Convicting the Innocent,” *National Registry of Exonerations*, September 1, 2020, https://www.law.umich.edu/special/exoneration/Documents/Government_Misconduct_and_Convicting_the_Innocent.pdf.

约南区地区法院审理的 **Nejard** 案^①就是一个鲜明的例子。

第二，检方可合法限制被告审阅证据。根据美国联邦刑事规则第 16 条的规定，法院将根据控辩双方的申请下达证据保护令，禁止或限制证据的披露。由于大量证据事实上都在掌握在检方手上，并且检方是提出控告的一方，因此实践中主要是检方在使用该证据保护令的规则。一般而言，证据保护令会按照检方所认定的证据的“保密性”进行分类限制，包括限制被告人以外的人查阅（如此可限制被告人进行事实调查）；限制查阅地点（如不得在美国境外查阅）；限制被告人讨论、复制或记笔记和限制只能由被告律师查阅（**Attorney eyes only**, AEO，完全剥夺被告人了解事实的权利）。此种分类的标准一般以检方自行认定的诸如“国家安全”“证人安全”和“商业秘密”等理由为准。在司法实践中，检方为了给被告制造应诉困难，会在毫无正当依据的情况下，单方面和大面积地对案件证据进行限制。对于外国被告而言，这类限制几乎意味着无法理解案件事实全貌，无法开展事实调查和证据收集，更无法组织有效抗辩。

第三，检方可通过开示海量垃圾证据，无故增加被告负担。

① *United States v. Ali Sadr Hashemi Nejard* 案中，检方故意隐藏了对被告非常有利的证据，进而获得了对被告的有罪判决。但在后期诉讼程序中，由于检方内部人员变动，新进检察官不小心把隐藏的证据泄露了出来，这才给了被告以检方“不当行为”为由要求重审和撤案的机会。后期检察官为了避免事件的进一步发酵，以 *Interest of Justice*（司法利益）这类笼统的理由撤案结束了该案。参见：<https://www.steptoelaw.com/a/web/205159/3ZEPk/amlaw07232020454887steptoelaw.pdf>。

美国《联邦刑事程序规则》仅原则性地规定了检方需要披露的几类证据。根据美国法院所确定的判例，检方在正式审理前并没有义务向被告阐明其检控逻辑或解释证据，因此被告不得不浪费大量精力和资金在海量文档中寻找真正有用的材料。检方可以策略性地将海量不相关的证据文件一股脑全部“丢”给被告，并将真正有用的文件隐藏于其中。普通人面对数以千万页的证据材料，根本无从下手，无法获得真正有用的案件信息。正常情况下，收到这些证据后，被告及其律师首先就会对文件进行文档处理，但大量的垃圾证据会影响被告对真正核心证据的识别和审阅，并耗费被告大量精力和资金，这本身已经事实上剥夺了被告的抗辩机会。

(二) Ex-Parte 程序助推检方剥夺被告抗辩权利

在常规刑事诉讼程序中，被告根据正当程序要求有权并有机会就具体事宜在法官面前发表自己的意见并与检方辩论，要求法官在充分听取和考虑双方意见基础上给出判决意见。然而，Ex-Parte^①程序为检方提供了不履行正当程序的空间。对于涉及国家安全或国家秘密的事宜，检方可以提起单方面动议要求只有检方和法官参与审理，而将被告排除在法院程序之外。在这种情况

^① Ex-Parte 是拉丁语，意为一种相对于传统“对抗式”的单方程序，即仅由一方出席法庭程序，向法官进行说明相关事项，而相对方不允参加。

下，由于庭审过程和庭审记录完全不公开，法官只能依据政府的单方证据和陈述进行裁判，凭借检方的“一面之词”作出有利于检方的判决。值得注意的是，**Ex-Parte** 程序的发起并不困难，涉及国家安全的问题都可以通过单方程序的形式。对于检方而言，将某一问题和“国家安全”概念挂钩并不困难，尤其是在涉及政治性和外交政策的刑事案件中。

检方利用单方程序获取法官的有利判决，本质上是完全剥夺了被告的抗辩权利。被告无法就相关问题发表反对意见和提交证据。在极端情况下，被告甚至不清楚检方要求单方审理的问题是什么，却要承担不利判决的后果。更为严重的是，被告没有任何渠道来挑战这一程序。美国法官极少对“某一问题是否涉及国家安全”作出判断，更多的是基本采信执法机构的认定，被告就算满腹委屈也投诉无门。

(三) 检方可以利用法律差异构造“进退失据”的被告困境

各国法律间存在差异是一种正常现象。国际社会一致认可的“国际礼让原则”就是解决各国间法律冲突的一项基本原则，它强调各国在互相尊重彼此法律的基础上，沟通协调以解决冲突。然而，在一些具体案件实践中，美国检方非但不遵守国际礼让原则，还主动利用各国的法律差异，将美国法律规则凌驾于他国法

律之上，让当事人陷入严峻的法律冲突环境。这主要体现在以下两个方面：一方面如果遵从本国法律而不遵守美国法院命令将会招致巨额的罚金；另一方面当事人如果遵守美国法院命令就将违反本国的法律规定。检方正是利用这种法律冲突给当事人造成巨大压力而逼迫其接受不公平的妥协。

在这个问题上一个生动的例子就是 **Marc Rich** 案^①：检方向一家瑞士公司 **Marc Rich & Co. International**(**Marc Rich**)发出大陪审团传票，要求 **Marc Rich** 披露相关文件。**Marc Rich** 多次以“向美国检方披露文件违反瑞士法律要求和违反瑞士法院命令”为由提出反对意见。检方在明知这种法律冲突的情况下，不但没有克制反而主动去利用法律冲突，向法院申请强制执行传票使得 **Marc Rich** 陷入进退失据的两难境地，即选择配合披露则违反本国法；若拒绝披露则直接构成对美国法的藐视，将被美国法庭直接处罚或判刑。最终，该公司无奈只好选择不披露文件而被判处了“民事藐视法庭”的处罚，承担了巨额的罚款。

(四) 程序性救济的高门槛放任政府不当行为

受好莱坞影视作品渲染和影响，公众长期以来对于美国刑事诉讼程序存在的一个普遍误解，就是虽然检方在刑事程序中可能

^① In re MARC RICH & CO. A.G.

会存在各种不当行为，但是美国法院存在较强的纠错机制，被告可以轻易地获得程序性的救济来弥补检方不当行为造成的损害。实际上，这种纠错机制的启用需要非常严苛的条件，下面就以“选择性诉讼”和“不当延期诉讼”为例介绍美国司法体系中这类“理论可行，实质无门”的程序性救济途径。

1. 选择性诉讼(Selective Prosecution)

在 1886 年的伊克·吴诉霍普金斯案(Yick Wo v. Hopkins)中，美国最高法院认定根据宪法第 14 修正案，政府不允许以不公平的方式去执行和适用法律，不允许出现歧视性执法的情况。在该案件中，原告伊克·吴(Yick Wo)和其他 200 名华人老板向监察委员会申请洗衣店经营许可，都被拒绝了，而其他 80 名非华人老板在相同经营条件下经营相同的洗衣业务的申请却均被批准，最高法院认为政府存在歧视性执法。通过该判例，法院确认被告若想要寻求以“选择性起诉”为由申请宪法保护而驳回政府的检控，必须有清晰的证据(Clear Evidence)证明：（1）检方存在歧视的动机，即检方的检控是基于种族、宗教、国籍等原因；（2）客观上存在歧视的效果，即有充分证据证明其他人在相同或相类似的情况下没有被起诉。这两条标准给刑事案件中被告施加的极高举证义务，事实上是将公民救济权排除了，因为几乎没有人有能

力去收集充分证明这两个事实的证据，尤其是对于第 2 项客观歧视的效果。也正因为如此，自 1886 年伊克案后的近 150 年间，几乎没有被告成功以“选择性诉讼”为由赢得刑事案件的案例，哪怕是在种族歧视非常严重的 20 世纪也是如此。

2. 不当延期起诉和审判

在司法实践中，检方会在面对胜率不大的案件时采取“拖延”起诉或审判的策略，等待对被告有利的证据和证人消失再对其发起刑事起诉，导致其无法在法庭还原事实。根据美国法院的判例，美国宪法修正案的正当程序条款禁止政府故意采取可导致被告人权益受损的故意延迟起诉或审判的情况。^①虽然法院在理论上通过解释宪法限制了检方的不当行为，但在实践中法院又将被告人权益受损的标准定得非常高，进而导致几乎没有案件能够出现符合被告人权益受损的情况。

比如在 *Bovensiep v. Borders* 一案中，法院认定对被告的逮捕不属于正式起诉，因此不受宪法关于及时审判的权利保护。^②在 *State v. Edwards* 一案中，法院认为在正式起诉前的任何延期都不

^① *United States v. Marion* Dec 20, 1971, 404 U.S. 307 (1971), <https://casetext.com/case/united-states-v-marion?q=United%20States%20v.%20Marion%20Dec%2020&sort=relevance&p=1&type=case&tab=keyword&jxs=&resultsNav=false>.

^② *Bovensiep v. Borders*, Case No.: 17-cv-0074-GPC-AHG (S.D. Cal. Jul. 28, 2020), <https://casetext.com/case/bovensiep-v-borders-4>.

受宪法保护。这在事实上给予了政府可以策略性地拖延起诉直至被告证据灭失的时候再发起起诉的合法基础。^①此外，在 **Simmons v. Johnson** 一案中，法院认定被告没有证据证明政府拖延起诉是故意而为之的诉讼策略。^②事实上，被告几乎不可能获得政府内部关于案件如何处理的证据材料。美国司法程序中存在大量此类看似可为而实则不可行的程序救济。此类制度安排既让人迷信美国的“法治”，又在实际上给予了政府进行各种权力滥用的广阔空间。

(五) 政治操弄司法权催生过度辩诉交易并侵蚀司法公正

1. 检控自由裁量权的体系性制约及其规避

在司法体制常态化运行语境下的检控自由裁量权行使中，为防止检察官肆无忌惮地操弄司法工具以实现其非司法目的，美国法律也进行了相应的制度设计。首先，尽管一名检察官可以一意孤行地坚持将明显缺乏合理性和基本证据支撑的刑事检控进行到底，但法院依然会站在其自身的司法独立立场对案件开展基于证据规则与法律规定的审查，并有可能作出否定控方立场的决断。

^① State v. Edwards, 374 S.C. 543, 649 S.E.2d 112 (S.C. Ct. App. 2007), <https://casetext.com/case/state-v-edwards-412>.

^② Simmons v. Johnson, No. 2:14-cv-00413-JKS (E.D. Cal. Dec. 8, 2015), <https://casetext.com/case/simmons-v-johnson12?q=Simmons%20v.%20Johnson&sort=relevance&p=1&type=case&tab=keyword&jxs=&resultsNav=false>.

换言之，如果检察官沉迷于检控自由裁量权的行使而恣意妄为，将导致其在一个时期的检控定罪率偏低。这种低定罪率尽管不会带来直接的追责，却是检察官个人业绩上难以掩盖的污点。在美国司法界，检察官是一个极具功利性的职位，担任此职位的法律人往往希望以此作为进身之阶谋取在政界或者律师行业更理想的一席之地。而在任职期间过于糟糕的定罪率显然将直接影响到其未来职业生涯的发展。因此在检控实务中，即使有检控自由裁量权的庇护，检察官一般也不会过于任性地推动明显缺乏合理性的刑事检控，以避免定罪失败对其业绩指标带来的负面影响。

但是近年来随着美国政治民粹化倾向的日益严重，在极端政治狂热的驱使下，选民对由法律界转型而来的政客已不再遵循以法治理性为核心的选择标准，转而只追求其对民意的忠诚度。只要投选民之所好聚焦高关注度案件，即使低定罪率也不会影响候选人的选票。由此一来，这种意图制衡检控自由裁量权的内在制度设计也就开始趋向失灵。一个典型例子就是司法部发起针对中国的所谓“中国行动计划”(China Initiative)^①，该计划在推进4年多后，由于其主要目的是出于政治操弄而缺乏基本证据依据，最终导致定罪率过低而不得不终止，但是这不仅没有影响到相关司法人员的政治声望，反而使其被捧为“反中斗士”而更加受到

^① “中国行动计划”由美国特朗普政府于2018年11月宣布启动，2022年2月23日，美国司法部宣布暂停。

公众的欢迎。这就助长了检察官抛弃司法公正，将法律武器政治化以博取个人政治资本的风气。

另一方面，对于高定罪率的追求也会驱使检察官在程序上另辟蹊径，以另外一种方式侵蚀刑事司法程序的正义性，这种方式就是著名的辩诉交易。在刑事检控的多种结果选项中，公开审判是最具合理性的裁断方式，但同时也是最不可预测的。由于美国法律的复杂性、低门槛的入罪标准、极高的刑罚、冗长的诉讼程序、高额的律师费以及陪审团制度审判结果的高度不确定性，使得普通被告人在刑事案件中往往无法准确预测案件的结果，并天然处于极其不利的诉讼地位。因此，检察官可以充分利用这些制度性的缺陷，根据其掌握的证据和单方透明优势，胁迫被告为了避免出现极端不利的司法结果和冗长的审判过程而不得不采取对检方有利的认罪妥协。

2. 辩诉交易制度的实质：司法博弈对司法公正的侵蚀

在美国司法制度的正统叙事中，辩诉交易制度是解决美国刑事司法体系案件处理低效率痼疾的重要一环。通过辩诉双方达成妥协，控方降低检控罪名层次并减低求刑以换取被告人主动认罪，从而避免了旷日持久的庭审，节省司法资源。1970年美国最高法院在 *Brady v. United States* 案和 1971 年 *Santobello v. New York*

案中明确了辩诉交易的合法性后，实践中辩诉交易的使用率得到了大幅度的提高。根据美国联邦法院行政办公室发布的 2018 至 2020 年的统计，只有约 2% 的联邦刑事案件走到法庭审判的阶段，^①绝大部分案件都是通过“辩诉交易”的方式解决的。对于检方而言，理论上需要通过有限的人力物力去尽可能多地打击犯罪，因此尽管有很高的胜率，但鉴于刑事审判程序的复杂性，仍有极强的动力使用协议方式结案。这样做既可以极大地节约司法资源，同时又可减少审判案件结果的不确定性。此类结案方式尽管理论上无法实现完全的“司法正义”，但司法效率毫无疑问还是可以得到极大的提升。在美国这样一个对审限没有强制要求且诉讼程序冗长复杂的国家而言，价值是不言而喻的。

然而这种看似公平的制度背后，越来越多的制度弊端逐步凸显出来。辩诉交易所带来的最大负面效应并非司法实质正义被妥协所代替，而是司法程序基本公平性的丧失。在辩诉交易中，辩护律师的谈判技巧在很大程度上代替了案件证据，成为主导交易结果的核心要素。在美国刑事司法系统整体层面上讲，经济条件较差的社会中下层人群往往因为得不到高水平法律服务，而在辩诉交易中居于被动地位，被迫接受不利的交易结果。

绝对起诉权衍生出了检方在辩诉交易上的绝对自主权。检方

^① John Baker, “Revisiting the Explosive Growth of Federal Crimes”.

强势的辩诉交易权将会导致被告基本权利的丧失。比如，尽管法律上认定当一个人认罪并且承认某些犯罪事实时，那么他就是实施了犯罪行为。然而在现实中这并不总是准确的，因为无辜的人也可能被陪审团定罪，所以很多本来没有犯罪的被告因担心陪审团定罪后带来更严重的刑事处罚而甘愿向检方认罪，以换取确定性较轻的处罚。大多数认罪的被告在认罪时都不清楚检方所掌握的证据到底有多强，因为检方在实践中不会提前向被告披露其所掌握的证据。但被告不可能等到最后一刻再决定认罪，因为这可能导致出乎意料的严重后果。所以辩方在这一过程当中明显处于不公平的境地，宪法赋予公民实体和程序抗辩的权利被虚置，完成沦为检方实现自身非法目的的牺牲品。

在美国刑事辩护律师协会(National Association of Criminal Defense Lawyers, NACDL)的一份报告中，^①前纽约东区法院法官 John Gleeson 说：“没人应被要求在数十年的监禁和行使宪法第六修正案之间下赌注。我们的宪法声称除非检方可以排除合理怀疑的证明一个人确实犯罪，否则该人就应被默认为无罪并不得予以处罚。但过于严苛的刑事处罚导致检方可以在事实上没有充分证据的情况下，依然取得认罪协议”。该报告指出有充分的证据

^① Rick Jones et al., “The Trial Penalty: The Sixth Amendment Right to Trial on the Verge of Extinction and How to Save It,” *National Association of Criminal Defense Lawyers*, July 10, 2018, <https://www.nacdl.org/Document/TrialPenaltySixthAmendmentRighttoTrialNearExtinct>.

证明由于行使其宪法权利的惩罚太高而难以承受，因而联邦刑事诉讼程序中的被告往往被迫认罪。在这份 84 页的报告中，NACDL 引用了特定的案例和统计数据表明许多被告人认罪是由于担心庭审后遭受更严重的刑事处罚而被迫认罪的。30 年前尚有 20% 的被告选择进入审判程序，而现今这个比例只有 2%。NACDL 这份报告还指出庭审后的处罚平均比认罪的处罚严重 3 倍。

3. 过罪化、自由裁量权与辩诉交易：构筑司法权滥用的体系性闭环

对美国司法体制不甚了解的华裔群体，包括近年来刚刚“出海”对美国司法制度内部运作机制缺乏深入认识的一些中国企业和个人，非常容易成为美国检方在辩诉交易中不当讹诈的受害者，在不了解辩方所拥有的程序性权利的情况下由于受到检方的恐吓就轻易放弃辩护，接受控方提出的认罪条件。在美国司法部以“中国行动计划”为指引发起的多起涉华刑事检控中，遭到检控的中方被告往往过于轻易地接受了控方的认罪条件，而吞下了罪名成立遭受刑事处罚的苦果。

同时，由于在刑事指控上拥有的几乎无限的权力，检方可以在被告拒绝认罪的情况下轻易网织罪名或者大幅提高法定刑罚，使被告相信继续审判可能会遭受无法接受的结果。比如，即使检

方不信被告可以被判重刑，但法律上也没有任何障碍可以阻止他用相关罪名和刑罚去威胁被告。在辩诉交易中拥有着绝对主导权的检方可以随意使用辩诉交易这一趁手工具实现其非法目的，而置当事人利益于不顾。可以说，过度依赖辩诉交易的美国司法现状正侵蚀着司法公正，司法权被利益驱动下的政治行为操弄于股掌之间。

综上所述，可以看到，美国刑事司法制度作为游戏规则，在设计上就已经给政治操弄和司法权滥用留出了充分的空间。首先，通过刑事立法的过罪化赋予公诉机关选择性执法的体系性框架；其次，以检控自由裁量权为借口放任基于政治目的的恣意检控；最后，通过操弄辩诉交易尽可能地规避不合理检控带来的负面影响，最大化其司法迫害的收益。通过这三个极具英美法特色的制度，美国联邦司法部在看似符合法治精神与司法正义理念的刑事检控体系中构筑起司法权滥用的隐秘空间，并在这一空间当中以法治之名展开了对他国企业的恣意围堵与打压。

3

美国对华战略演变

(2000–2022)：从接触到竞胜

第三章 美国对华战略演变（2000-2022）：从接触到竞胜

美国利用法律打压外国企业的历史悠久，且美国已在立法、司法和行政系统中构筑了体系化的法律武器库。这些法律手段在国际竞争中为美国“合法”打压他国企业背书。在中国崛起为世界大国且美国感知自身全球霸权受到挑战的背景下，其也在故技重施，借助规模化和系统化的法律武器优势，打压中国企业，特别是高科技企业的发展。出现这一现象的深层原因，是美国对华战略的转变，即美国将中国融入美国主导的全球体系中的接触战略，已转为与中国全方位竞争的竞胜战略。

自 21 世纪以来，美国对华战略演变大致可划分为三个阶段：第一阶段是从接触融入到塑造利益攸关方身份；第二阶段是从建设性伙伴关系到“亚太再平衡”战略的实施；第三阶段是对华实施全面战略竞争。由此美国对华战略演变的基本逻辑可归纳为美国是否感知中国缩小与其实力差距、中国是否冲击其主导的国际制度体系和霸权地位。换言之，如果美国认为中国的发展有利于维护美国全球霸权，其对华战略就会更强调接触、融入与合作，反之则更强调对抗、脱钩与竞胜。

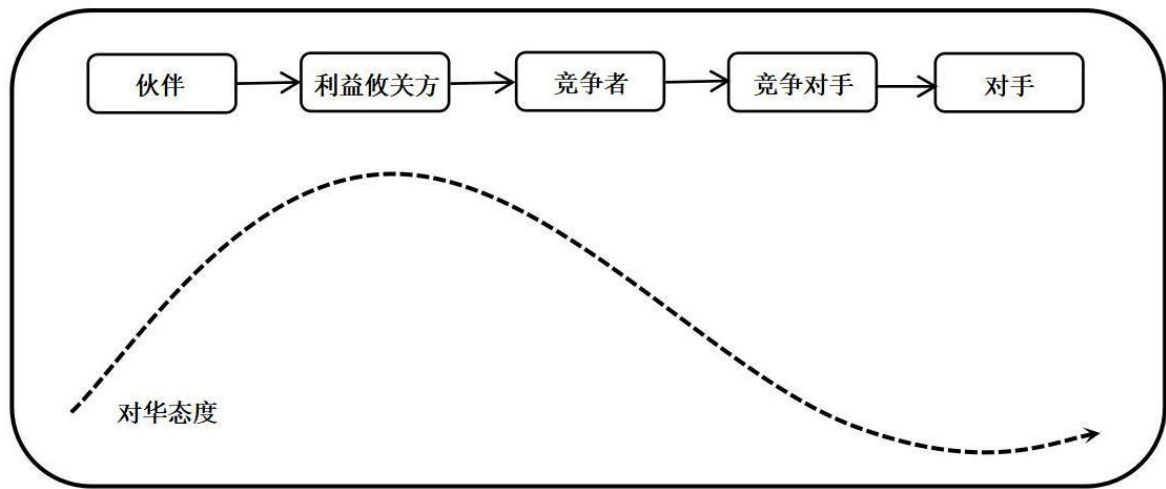


图 5 美国对华定位与对华态度变化

乔治·沃克·布什(George Walker Bush)时期(即小布什时期),美国对华战略特征是从接触融入到塑造中国的利益攸关方身份。小布什时期中国的全球地位和影响力已大幅上升。2000年,小布什在竞选时就明确提出“中国不是美国的战略伙伴,而是美国的竞争对手”。但随着2001年“9·11恐怖袭击事件”的爆发,美国将注意力转向反恐,中国成为其全球反恐伙伴,小布什政府的对华政策由此调整。

贝拉克·侯赛因·奥巴马(Barack Hussein Obama)政府时期,美国对华战略是从发展建设性伙伴关系到对华实施“亚太再平衡”战略。奥巴马执政后美国面临2008年金融危机的严重挑战,中国成为美国在国际上合力应对金融危机的重要伙伴。此外,在应对气候变化、网络安全等具体领域,两国合作关系也有所拓展。美国对华战略出现调整,从奥巴马第一任期后半段开始,美国实

施“亚太再平衡”战略。该战略突出表现为重视建构亚太地区贸易规则，积极参与跨太平洋伙伴关系协定（TPP）谈判，意图重构亚太贸易体系。2015年前后，美国国内也掀起有关对华政策的大辩论，核心议题是对华接触政策是否已经失败，这场辩论塑造了之后的美国政府对华政策走向。

从特朗普时期到当前的拜登任内，美国对华战略特征是发起全方位、多领域的大国竞争。2016年特朗普执政后，中国被明确标定为“战略竞争对手”。特朗普政府在“美国优先”口号下发动对华贸易战，并试图以“竞争”定义中美关系，此时双边关系发生重大转折。2021年拜登执政后，不仅延续前任的多数对华强硬政策，更将中国当成现有国际秩序的挑战者。在对华政策上，拜登政府通过构建模块化联盟，发力“科技脱钩”，意图重建“去中国化”的全球科技产业链，以助推其对华竞胜目的。

一、对华从接触融入到塑造利益攸关方身份战略（2000-2008）

“美国与中国的关系是我们的战略的重要组成部分，能够促进亚太区域的稳定、和平和繁荣。我们欢迎强大、和平与繁荣的中国出现”，“美国寻求与不断变化中的中国构筑建设性关系，中美具有利益重合的地方，如当前的反恐战争”。

2002年美国《国家安全战略报告》

美国对华接触战略，目的是将中国融入到国际体系当中，并在自身主导的国际规范中重塑中国经济和政治体制。在这一过程中，台湾问题依然是美国企图制衡中国的重要地缘“棋子”。在

这一阶段，美国对华战略主要体现在三方面：（1）从潜在战略竞争走向反恐合作；（2）实施“接触”战略以推动中国融入世界秩序；（3）台湾问题上从对华强硬到双重遏制。

（一）对华从潜在战略竞争转向反恐合作

受 2001 年“9·11 恐怖袭击事件”影响，美国对华战略从潜在战略竞争转向反恐合作。小布什在竞选期间称“将中国作为战略伙伴是一个错误”，表态要对中国“强硬”。^①在小布什执政初期，美国意图将逐步崛起的中国定位成潜在战略竞争对手，两国关系因 2001 年 4 月的“南海撞机事件”而陷入困境。

中美关系在 2001 年“9·11 恐怖袭击事件”后出现变化。中国领导人主动向美方表达慰问，^②表示中国政府愿与美方和国际社会开展合作，共同打击一切恐怖主义暴力活动。此后，美国政府调整其国家安全战略和全球战略实践，即开始关注“全球反恐”，且美国在反恐行动中也需要获得来自中国的支持，中美在反恐领域具有开展合作的基础。^③同时，中美在反恐领域具有共同利益与合作潜力，双方展开了一系列良性互动。此外，美国对中国崛

① Thomas W. Lippman, “Bush Makes Clinton's China Policy an Issue,” *The Washington Post*, August 20, 1999, <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/campaigns/wh2000/stories/chiwan082099.htm>.

② 《江泽民致电布什就美国客机在纽约失事表示深切慰问》，2001 年 11 月 13 日，来源：http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_61192.htm。

③ The White House, “President Bush Welcomes Premier of China to the White House,” *Office of the Press Secretary*, December 9, 2003, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/12/20031209-1.html>.

起的感知度降低，表态欢迎一个富强繁荣的中国，认为这将有利于为美国分担国际责任和共同应对全球安全威胁。

2002 年小布什政府发布《国家安全战略报告》，确立美国的主要任务是打击恐怖主义和防范大规模毁灭性武器的扩散，^①称美国打击恐怖主义活动与中俄等大国的合作密不可分，必须保持好大国关系。同时《国家安全战略报告》还提出，美中关系是美国战略的重要组成部分，双方在反恐领域具有良好的合作前景。

②

(二) 通过经济接触将中国融入世界体系

“中国经济的快速崛起是我们这个时代伟大成就之一。中国经济繁荣给中国人民和世界各国的贸易伙伴带来巨大利益。我们认识到，如果中国想要实现全面富裕，那么中国政府必须全面融入国际贸易和金融系统的规则与标准中。”

2003 年 12 月小布什总统欢迎温家宝总理访美时的讲话

美国在这一时期的对华战略强调经济接触，希望将中国嵌入国际体系，但依旧保持对华“改造”的战略目的。美国扩大与中国的经贸往来，目的是通过将中国经济发展融入全球化进程，推动中国在政治上融入西方体系，进而重塑中国的政治价值观念，

① The White House, “The National Security Strategy of The United States of America,” *National Security Council*, September 20, 2002, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>.

② Keir A Lieber, Robert J Lieber, “The Bush national security strategy,” *U.S. Foreign Policy Agenda*, Vol. 7, No. 4, 2002, pp.32-35.

最终实现中国政治体制的“民主化”转型。^①

美国实施接触战略的重要手段是“经济接触”，即通过大力发展对华经贸关系，促使中国在政治、经济和社会等方面朝着美国期望的方向演变。^②2001年，美国总统签署公告，完成中国加入世贸组织的最后一步，美国声称帮助中国加入世贸组织，是在“帮中国充分履行其贸易自由化承诺”。^③2002年美国的《国家安全战略报告》中还提及美国在推动中国加入世贸组织中的作用。^④中国加入世贸组织后，美国在经济全球化过程中尽力将中国融入由其主导的国际贸易体系中去。^⑤美国对华接触的原因在于，美国意识到中国的战略崛起有利于其在全球范围内的经济发展，^⑥加快推动中国融入全球经贸活动的步伐，最终促使中国成为美国主导国际体系中的一部分。总体看，美国对华接触政策的本质仍是服务于经济发展，通过改变中国的制度体制，让中国的发展

① Aaron L. Friedberg, “A new US economic strategy toward China?” *The Washington Quarterly*, Vol. 40, No. 4, pp.97-114.

② Nisreen Moosa, Vikash Ramiah et al, “The origin of the US-China trade war,” *Applied Economics*, Vol. 52, No. 35, 2020, pp.3842-3857.

③ The White House, “President Bush Grants Permanent Normal Trade Relations Status to China,” *Statement by the Deputy Press Secretary*, December 27, 2001, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/12/text/20011227-2.html>.

④ The White House, “The National Security Strategy,” *National Security Council*, September 20, 2002, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>.

⑤ Robert B. Zoellick, “The China Challenge,” *The National Interest*, February 14, 2020, <https://nationalinterest.org/feature/china-challenge-123271?page=0%2C3>.

⑥ The White House, “President’s Statement on Creation of the U.S.-China Strategic Economic Dialogue,” *Office of the Press Secretary*, September 20, 2006, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/09/20060920.html>.

服务于美国主导下的国际秩序和全球战略。

“我们现在需要鼓励中国成为国际体系中负责任的利益相关者。作为一个负责任的利益攸关方，中国将不仅仅是一个成员——它将与我们一起维护使其成功的国际体系”。

2005年9月美国副国务卿罗伯特·佐利克在美中关系全国委员会上的讲话

美国在这一时期还希望让中国更多发挥“利益攸关方”的作用。2002年，时任美国国务院政策规划办公室主任的理查德·哈斯(Richard Nathan Haass)在美中关系全国委员会上发表讲话称，“中国很大程度上已经在国际秩序里”，但是中国还未能“全面参与国际秩序”，美国不反对中国崛起，而且欢迎中国“负责任地”崛起，“中国权力越大，责任越大，中国必须全面参与制定解决全球问题的方案”。^①理查德·哈斯指出中国崛起的事实，并倾向于推动中国成为世界秩序中“负责任”的行为体，协助美国解决全球性问题。在2002年美国的《国家安全战略报告》中，小布什政府已将中国定义为美国的“利益攸关方”。该报告提出，中国必须作为负责任的“利益攸关方”参与全球事务并履行国际义务。美国将推动中国融入国际体系，让中国接受国际规则，并接受与规则相伴的经济和政治标准体系。报告还提出，中国应加强与美国等国的合作，为国际稳定与安全做出贡献。^②2005年，

① Richard N. Haass, “China and the Future of U.S.-China Relations,” *U.S. Department of State*, December 5, 2002, <https://2001-2009.state.gov/s/p/rem/15687.htm>.

② The White House, “THE NATIONAL SECURITY STRATEGY,” *National Security Council*, March 31, 2006, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>;陈宇：《中美建交以来美国对华经济战略的嬗变(1979-2020)》，载《国际观察》2021年第2期，第85-102页。

美国副国务卿罗伯特·佐利克(Robert B. Zoellick)在演讲中提出中国在国际体系中的定位应是“负责任的利益攸关方”，希望中国与美国一起维护既有国际体系。为巩固两国共同利益基础，美国需要与构建共同价值观的“民主”中国合作。^①可以看出，美国无论是对华经济接触还是试图将中国塑造为“利益攸关方”，其本质意图都是将中国崛起放在服务于美国利益的更宏大战略之中。

(三) 台湾问题上从对华强硬到双重遏制

“美国将坚定不移地执行‘一个中国’的政策，反对任何走向‘台独’的行动”，“台湾并不独立，也不享有国家主权”，“我再次重申：我们不支持‘台独’”。

2004年10月，美国国务卿鲍威尔访问北京时表态

在竞选时期小布什声称在台湾问题上需要比克林顿政府更加坚定，被问及“如果中国武统台湾，美国是否使用武力”的问题，小布什认为是可行的。^②小布什执政后，这一态度逐步调整，开始在台湾问题上推动“战略清晰”，让两岸清楚美国立场：美国唯一坚持的原则就是两岸问题必须和平解决；“不许大陆对台动武，也不支持台湾独立”。^③美国在台海关系方面的主要策略

① Robert B. Zoellick, “Whither China: From Membership to Responsibility?” *U.S. Department of State*, September 21, 2005, <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>.

② Thomas W. Lippman, “Bush Makes Clinton's China Policy an Issue,” *The Washington Post*, August 20, 1999, <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/campaigns/wh2000/stories/chiwan082099.htm>.

③ 杨洁勉：《对小布什政府对华政策的分析和思考》，载《国际问题研究》2001年第5期，第41-46页。

是压制“台独势力”，加强中美合作筹码。在民进党当局鼓吹“渐进式台独”时，美国政府强调其不支持台湾独立的态度。2002年5月，中国领导人访美时，时任美国副总统的理查德·布鲁斯·切尼(Richard Bruce Cheney)表示：小布什政府坚持一个中国政策，恪守美中三个联合公报原则，不支持台湾独立，不鼓励“台独”势力发展。^①2002年“一边一国论”出现后，美国立刻表示关切，并要求台湾方面做出解释。2003年“台湾当局”开始推动公投活动，美国国务院先后通过多种渠道，向台湾方面表达对公投的“强烈关切”，提醒陈水扁应恪守就职演说中的“四不一没有”承诺。^②2004年时任美国国务卿科林·卢瑟·鲍威尔(Colin Luther Powell)访问中国时表示，美国承认只有一个中国，台湾不是一个独立的国家。^③美国在这一时期的意图是通过维持台海现状以实施双重遏制战略，避免任何一方改变台湾地位。^④可以看出，这一时期，美国对台湾问题的态度转变，体现美国将台湾作为其攫取利益的工具和棋子，以此在对华博弈中占据优势地位。

总之，小布什政府时期对华态度呈现复杂的矛盾性特征。一

① “Vice President Hu Jintao Held Talks with U.S. Vice President Dick Cheney,” Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, May 9, 2002, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/gjhdq_665435/3376_665447/3432_664920/3435_664926/200205/t20020509_587643.html.

② 孙岩：《析美国小布什政府关于两岸关系的政策》，载《国际政治研究》2003年第4期，第128-132页。

③ Edward Cody, “Powell’s Comments in China Rile Taiwan,” *The Washington Post*, October 28, 2004, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2004/10/28/powells-comments-in-china-rile-taiwan/e3469f7f-4206-404d-bfd8-b2c1c4076dce/>.

④ The White House, “Statement on Taiwan Elections,” *Office of the Press Secretary*, March 26, 2004, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/03/20040326-6.html>.

方面是小布什政府担忧中国崛起将挑战以美国主导的世界秩序；另一方面美国在全球事务特别是在反恐领域中又不得不与中国合作，借力中国维护其霸权地位。小布什政府继承了美国政府的对华“接触战略”，但利用接触实现改变的预期有所降低。^①

二、从建设性伙伴关系到亚太再平衡战略（2009-2016）

2008年金融危机的爆发是影响美国对华战略转变的重要因素。2008年奥巴马总统“临危受命”，奥巴马政府在复苏美国经济这一关键任务上面临严峻挑战。与此同时，中国妥善应对全球金融危机，经济持续增长，中美综合实力差距逐步缩小。这一时期美国对华战略进一步调整，其对华战略中竞争性的一面上升。小布什政府时期，美国对华战略继承传统接触政策的效果不及预期。奥巴马政府延续了使中国成为负责任大国的主张，希望中国在现有国际体系中加大参与力度，并提出加强与中国合作，共同应对全球金融危机和安全危机等议题。同时，美国对华经济战略也在“经济接触”中增加了更多涉及“经济防范”的竞争性内容，^②此外美国政府提出“亚太再平衡”以及“印太战略”的主张。美国对华战略在这一阶段的举措主要体现在三方面：（1）争取

^① 达巍、蔡泓宇：《美国国家安全战略视阈下的中美关系 50 年》，载《国际安全研究》2022 年第 2 期，第 3-46 页。

^② Tsuneco Watanabe, “US Engagement Policy toward China: Realism, Liberalism, and Pragmatism,” *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Vol. 2, No. 2, pp.3-24.

中国共同管控全球金融危机；（2）在应对气候变化、维护网络安全等方面加强与中国合作；（3）推出“亚太再平衡战略”以制衡中国在地区的影响力。

“迄今为止，事实证明，中国的伙伴关系对于我们摆脱几代以来最严重的经济危机衰退至关重要”，“两国在气候变化问题上也取得了进展，作为两个最大的能源消费国和生产国，这一挑战离不开中美双方的共同努力，这就是为什么我们同意在这一领域采取一系列重要的新举措”。

2009年11月奥巴马访华时的发言

（一）争取中国共同管理金融危机

由于全球经济危机的挑战，美国对中国合作参与应对经济危机的需求上升。2009年，奥巴马在与中国国家领导人会面时表示，中国的伙伴关系对于帮助美国努力摆脱严重的经济危机至关重要。^①此后，中美采取一系列措施共同应对全球金融危机，包括稳定金融市场，提出发挥 APEC 峰会、G20 峰会等多边国际机制的重要作用，并承诺与其他 G20 成员携手应对金融危机。^②2009年，在全球共同应对金融和经济危机的背景下，中美开展多轮元首外交活动，并推进多层次的战略与经济对话，取得一系列务实成果。2009年11月奥巴马访华期间，中美两国发表联合声明，

① The White House, Joint Press Statement by President Obama and President Hu of China, "Office of the Press Secretary, November 17, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/joint-press-statement-president-obama-and-president-hu-china>.

② The White House, "U.S.-China Joint Statement," Office of the Press Secretary, November 17, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/us-china-joint-statement>.

表示将“致力于建设 21 世纪积极合作全面的中美关系，并将采取切实行动稳步建立应对共同挑战的伙伴关系”。^①

美国对华政策在这一阶段强调对话与合作，共同应对经济危机带来的挑战。美国在此之前要求中国融入美国主导的国际秩序，而这时则强调合作性融入的机制，要让中国更积极地参与到国际秩序的构建和维护中，并强调美国和中国在大多数全球治理问题上都是不可或缺的参与者。^②美国前国务卿亨利·艾尔弗雷德·基辛格(Henry Alfred Kissinger)在 2009 年撰文强调，一个国际秩序只有参与者在建设方面与保护秩序层面都有贡献时，才能成为永久性的国际秩序。美国新政府在严重的金融和政治危机中上任，因此需要通过多国合作与共同行动，构建兼容的国际秩序，而中美关系就更需要提升到一个新高度。^③在 2009 年中美元首会晤时，双方一致同意加强经贸合作将有助于推动世界经济恢复增长，早日将世界从经济危机中解脱出来。^④2009 年 7 月，中美进行首轮战略和经济对话，奥巴马表示，美国和中国关系将塑造 21 世纪，

① 《交融·摩擦·前景——中美经贸走过》，新华社北京 2009 年 12 月 22 日电。

② Richard Maher, “Bipolarity and the Future of US-China Relations,” *Political science quarterly*, Vol. 133, No. 3, 2018, pp.497-525; Дегтерев Д А, Рамич М С, Цвык А В, “US-China: “Power Transition” and the Outlines of “Conflict Bipolarity,” *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения*, Vol.21, No.2, 2021, pp.210-231; 阎学通：《2019 年开启了世界两极格局》，载《现代国际关系》2020 年第 1 期，第 6-8 页。

③ Henry A. Kissinger, “The Chance for a New World Order,” *International Herald Tribune*, January 12, 2009, <https://www.henryakissinger.com/articles/the-chance-for-a-new-world-order/>.

④ 《中美两国元首会晤 中美关系新起点新平台新机遇》，新华社北京 2009 年 4 月 2 日电。

必须巩固美中伙伴关系。^①这一对话机制一直发挥着积极作用，2012年中美战略与经济对话时，时任美国国务卿希拉里·黛安·罗德姆·克林顿(Hillary Diane Rodham Clinton)表示，中美关系变得更加密切和重要。^②

奥巴马执政初期，中美在经济领域呈现共生互补关系。2007年尼尔·弗格森提出了 Chimerica（中美国），即中美两国在世界经济体系中共生的关系，中国劳动人口和储蓄为降低全球利率做出贡献，而美国则是低储蓄和高消费国家。^③“两国集团”的讨论也在这一时期出现，该理念最初强调中美在经济领域构建一种非正式的对等经济关系，由美国彼得森国际经济研究所主任弗雷德·伯格斯滕(C. Fred Bergsten)最先在经济领域提出，^④其认为除非中美带头，否则全球经济无法实现复苏。^⑤美国前总统卡特(James Earl Carter)的国家安全顾问布热津斯基(Zbigniew Brzezinski)也提出，美国要重视中国在地区和国际的影响力，应

① The White House, “REMARKS BY THE PRESIDENT AT THE U.S./CHINA STRATEGIC AND ECONOMIC DIALOGUE,” *Office of the Press Secretary*, July 27, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/realitycheck/the-press-office/remarks-president-uschina-strategic-and-economic-dialogue>.

② Hillary Rodham Clinton, “Remarks at U.S.-China Strategic and Economic Dialogue Opening Session,” *U.S. Department of State*, May 2, 2012, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/05/189213.htm>.

③ Niall Ferguson, Moritz Schularick, “‘Chimerica’ and the global asset market boom,” *International Finance*, Vol.10, No. 3, 2007, pp.215-239.

④ C. Fred Bergsten, “A partnership of equals: How Washington should respond to China's economic challenge,” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 4, pp. 57-69; C. Fred Bergsten et al, *China's rise: Challenges and opportunities*, Peterson Institute, 2008, pp.24-26.

⑤ C. Fred Bergsten, “Two's Company,” *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 5, September/October, 2009, <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2009-09-01/twos-company>.

与中国发展良好关系。^①时任世界银行行长的罗伯特·佐利克和世界银行首席经济学家林毅夫也认同，中美经济合作会成为 20 国集团的发展引擎。罗伯特·佐利克提出“全球金融危机导致中美经济增速下降，世界经济要复苏，中美两个经济强国必须合作”。^②两国在经济领域强调合作，能够减少两国的结构性“消费—储蓄”失衡问题。美国政策界和学术界在金融领域关于中国国际作用和负责任行为体的讨论，都能够一定程度上影响和塑造奥巴马政府的对华战略。^③

(二) 加强与中国在气候变化、网络安全等领域的合作

奥巴马上任初期，中美在气候变化、网络安全等领域逐步形成比较稳定的合作机制。^④2009 年希拉里·克林顿访问北京时，两国提出加大在环保等领域的合作。希拉里·克林顿表示，虽然两国存在冲突和摩擦，但不希望干扰两国在环保等领域的合作，其提出“中美合作的机会是世界上其他地方无法比拟的”。^⑤2009 年奥巴马访问北京，在中美发布的联合声明中，两国就应对气候

① Zbigniew Brzezinski, “From hope to audacity: Appraising Obama's foreign policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 1, pp.16-30.

② Robert B. Zoellick and Justin Yifu Lin, “Recovery Rides on The 'G-2',” *The World Bank*, March 6, 2009, <https://www.worldbank.org/en/news/opinion/2009/03/06/recovery-rides-g-2>.

③ C. Fred Bergsten, “A partnership of equals: How Washington should respond to China's economic challenge,” pp.24-26.

④ Jean-Paul Maréchal, “The climate debate held hostage by the G2,” *China Perspectives*, 2011, pp.56-62.

⑤ Mark Landler, “Clinton paints China policy with a green hue,” *The New York Times*, February 22, 2009, <https://www.nytimes.com/2009/02/22/world/asia/22iht-22diplo.20346514.html>.

变化问题进行了建设性的对话。2013年4月，中美发布《中美气候变化联合声明》，把应对气候变化挑战提升为更加优先的事项。中美两国在2013年中美战略与经济对话举行前，建立了气候变化工作组，负责落实中美加强气候变化合作的具体方案。

^①2013年6月，奥巴马在乔治城大学就气候问题发表演讲时强调，“与中国开展气候合作至关重要”。^②此外，两国政府合作推动的联合国气候变化巴黎大会成功通过了《巴黎协定》。

中美也探讨了网络安全及两军联系的问题。^③在网络安全领域，中美达成《中美打击网络犯罪及相关事项指导原则》，同意开展打击网络犯罪等领域的经验交流，建立打击网络犯罪及相关事项热线。两国同意开展打击网络犯罪案件合作，包括网络传播儿童色情、商业窃密、网络诈骗、利用技术和通讯组织、策划和实施恐怖活动等案件，并在机制框架内加强各部门在网络保护领域的交流。^④

除了上述两个代表性领域外，中美在这一阶段尤其重视交流与合作机制的建设，两国建立了覆盖国家战略、人文交流、商贸、

^① 《中美气候变化联合声明》，新华社北京2013年4月13日电。

^② The White House, “Remarks by the President on Climate Change,” *Office of the Press Secretary*, June 25, 2013, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/06/25/remarks-president-climate-change>.

^③ 《杨洁篪谈习近平主席与奥巴马总统安纳伯格庄园会晤成果》，新华网美国印第安韦尔斯6月8日电。

^④ Department of Justice, “First U.S.-China High-Level Joint Dialogue on Cybercrime and Related Issues Summary of Outcomes,” *Office of Public Affairs*, December 2, 2015, <https://www.justice.gov/opa/pr/first-us-china-high-level-joint-dialogue-cybercrime-and-related-issues-summary-outcomes-0>.

科技领域等内容的 90 多个对话磋商机制。^①在奥巴马任内，两国合作的深度与广度均有所提升。

(三) 实施“亚太再平衡”战略对冲中国影响力

“随着伊拉克战争结束和美国从阿富汗撤军，未来美国最重要的任务之一是加大亚太地区的外交、经济、战略等领域的投入，亚太地区已经成为全球政治的关键驱动力”。

2001 年 10 月，美国国务卿希拉里·克林顿发表的文章《美国的太平洋世纪》

奥巴马政府后期，中美竞争的烈度也在上升。随着中国综合实力不断提高，奥巴马政府逐步意识到亚太地区的重要性，从“重返亚洲”到推出针对中国的“亚太再平衡”战略。时任美国国务卿希拉里·克林顿谋划了“转向亚洲”(Pivot to Asia)战略，强调美国未来要加强在亚太地区的战略投资，^②以平衡中国不断上升的影响力。^③同时，美国对中美相互依存风险的担忧也在加剧，并加强对与中国开展贸易和投资等活动的监管力度。从美国角度看，中国逐步增强的国际影响力比本世纪初更令人担忧，^④特别是在 2015 年，美国著名中国问题学者戴维·兰普顿(David M. Lampton)发表演讲，认为中美关系的临界点(Tipping Point)即将到

① 卞庆祖：《奥巴马政府对华政策和中美关系》，载《和平与发展》2010 年第 2 期，第 32-36 页。

② 李巍：《从接触到竞争：美国对华经济战略的转型》，载《外交评论》2019 年第 5 期，第 54-80 页。

③ Hillary Clinton, “America's Pacific century,” *Foreign policy*, October 11, 2011, <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>.

④ Daniel L. Byman and Kenneth M. Pollack, “Let us now praise great men: bringing the statesman back in,” *International Security*, Vol. 25, No. 4, pp.107-146.

来。^①美国政策精英将中国视作其全球霸权的威胁，具体体现在2015年的美国《国家安全战略》报告中。与2010年奥巴马上任初期的《国家安全战略》相比，2015年《国家安全战略》报告更强调对中国军事力量以及对亚太地区投射能力的关注，提出“监控中国军队的现代化，在亚太地区持续施压态势”等内容。

^②2016年的美国大选，特朗普在竞选中提出“使美国再次强大”和“美国优先”的战略，将中国称为“汇率操纵国”和“全球贸易的受益者”，威胁要对美国从中国进口的商品征收惩罚性关税。

奥巴马执政后期，美国战略界开始出现一种声音，认为通过对华接触实现中国民主化进程的“改造论”是失败的。^③因此，美国转变其在亚太地区的对华战略，开始强调“重返亚太”战略与“战略保证”。^④也正是出于这种原因，中美围绕亚太地区经贸主导权的竞争愈发激烈。奥巴马政府力推参加“跨太平洋伙伴关系协议”(TPP)的谈判，意图在亚太地区的贸易规则领域抢占先机，在亚太地区主导构建一个高水准的贸易协定标准，排挤中国制定亚太贸易规制的空间。

① “Dr. David Lampton on ‘A Tipping Point in U.S.-China Relations,’” June 2015, <https://www.councilpacific.org/news-media/security-defense/dr-david-lampton-on-a-tipping-point-in-u-s-china-relations/>.

② “National Security Strategy,” The White House, February 2015, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf.

③ 杨卫东：《美国战略界对华政策反思及其认知误区》，载《太平洋学报》2016年第6期，第63-70页。

④ 白永辉、赵明昊：《从“利益攸关方”到“战略保证”——政治—经济的分析视角》，载《国际政治研究》2010年第2期，第105-119页；Peter Lee, “The New Face of U.S.-China Relations: ‘Strategic Reassurance’ or Old-Fashioned Rollback,” *The Asia-Pacific Journal*, Vol. 8, No. 29, 2010.

三、美国对华实施大国竞争战略（2017-2022）

从奥巴马执政后期开始，中美竞争势头日益上升，随着中国全球地位提升，美国逐步将中国定位为美国的战略竞争者。特朗普政府实施“美国优先”与“实用主义”的对华外交策略，正式将中国定位为“战略竞争对手”，并与中国展开贸易战。拜登政府对华战略基本延续并加强了特朗普时期的战略竞争范式，将中国定位为最严峻的竞争者，认为中国冲击美国的经济、安全与价值观，^①拜登政府对华确立了以“竞争、合作、对抗”的三分法，来定义美中关系，^②根据美国国务卿安东尼·布林肯(Antony Blinken)的说法，拜登政府对中国的态度将是“在应该竞争时采取竞争，在可能时进行合作，在必要时采取对抗”。^③此后，布林肯在2022年5月发表对华政策演讲时，继续将中国视为美国最大的战略对手，并提出“投资、联合、竞争”的新三点论，以此持续塑造中国的战略环境。美国在人权、安全、经济与科技领域对华实施“四管齐下”策略，^④实现所谓“拜登主义”的使命，

① “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” *The White House*, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

② Cheng Li, “Biden’s China strategy: Coalition-driven competition or Cold War-style confrontation?” *Trends Research & Advisory*, May 31, 2021, <https://www.brookings.edu/research/bidens-china-strategy-coalition-driven-competition-or-cold-war-style-confrontation/>.

③ Antony J. Blinken, “A Foreign Policy for the American People,” *U.S. Department of State*, March 3, 2021, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>.

④ 朱锋、倪桂桦：《拜登政府对华战略竞争的态势与困境》，载《亚太安全与海洋研究》2022年第1期，第1-18页。

企图达到对华竞争完胜目的。^①同时，拜登还积极修补与北约以及日韩等盟友关系，希望重返国际体系中心。^②在这一阶段，美国对华战略主要体现在三个方面：（1）将中国定位为霸权秩序挑战者；（2）构建反华的模块化联盟体系；（3）在科技领域对华实施脱钩和规锁战略。

（一）将中国定位为美国霸权和国际秩序挑战者

“中国等竞争对手每年都在窃取价值数千亿美元的美国知识产权”，“中国和俄罗斯意图塑造一个与美国价值观和利益背道而驰的世界”，“中国试图在印度太平洋地区取代美国，扩大其国家主导的经济模式的势力范围，并以对中国有利的方式改写地区秩序”，“中国以牺牲他国主权为代价来扩大自己的势力”。

2017年12月，特朗普政府首份美国《国家安全战略报告》

2016年特朗普上任标志着“接触政策”的终结，^③中美关系出现重大转折。特别是在2017年12月，美国出台《国家安全战略》报告以及随即开始对华加征关税，中美进入大国战略竞争阶段。在前两个阶段中，虽然中美在意识形态、制度体系以及地区问题上存在矛盾和冲突，但接触与合作是主流，矛盾和对抗是支流，^④而这种情况在特朗普政府时期出现根本性变化。美国政府

① 时殷弘：《拜登政府对华态势考察：非战略军事阵线》，载《国际安全研究》2021年第6页，第3-27页。

② Andrew Scobell, “Constructing a US-China rivalry in the Indo-Pacific and beyond,” *Journal of contemporary China*, Vol. 30, No. 127, 2021, pp.69-84.

③ 朱锋、周嘉希：《美国学界视野中的中美关系历史与未来——评《接触中国：五十年来的中美关系》》，载《当代中国与世界》2021年第4期，第119-124页。

④ 徐海娜、楚树龙：《美国对华战略及中美关系的根本性变化》，载《美国研究》2021年第6期，第35-53页。

强调“大国战略竞争”，^①并使用“全政府”竞争方式参与其中。特朗普执政以来，美国两党政治极化严重，^②美国反华鹰派势力开始主导对华政策。^③2018年，特朗普政府甚至中断了持续多年的“中美战略与经济对话”。美国政府强调全政府的对华意识形态与价值观的竞争。这一时期，美国构筑全球的价值观同盟，将意识形态、政治制度与国家安全捆绑。美国在2015年左右曾经出现过一波辩论，其核心内容是：20世纪90年代，美国实行的对华“接触”战略，是否根本就是错误或是已经过时。^④从特朗普执政之后，美国政府精英、媒体机构以及社会大众，形成一种社会认知，认为中国的意识形态与价值观威胁美国民主体制，^⑤导致两国关系的复杂性和严峻性急剧上升。^⑥美国政治精英对华的感知，已经从“我们感”转变为“他者化”的认知模式，其对华战略也一同走向消极。^⑦

从目前看，未来很长一段时间内，无论由两党中的任何党派执政，美国政治精英对华战略都将强调“竞争性”。美国民众同

① 王志军，姚君等：《特朗普对外政策频谱透析与中国体系化战略应对构想》，载《国际观察》2020年第4期，第60-84页。

② 张文宗：《美国政治极化与对华政策的极端化》，载《和平与发展》2020年第2期，第40-55页。

③ 吴心伯：《特朗普对中美关系的冲击与美国对华政策剖析》，载《复旦学报》（社科版）2021年第5期，第169-175页。

④ 达巍、蔡泓宇：《美国国家安全战略视阈下的中美关系50年》。

⑤ 倪建平：《政治战视域下特朗普政府对华意识形态攻势：特点、影响和内在机制》，载《社会科学》2021年第2期，第18-31页。

⑥ 陈积敏：《关于中美关系的战略思考》，载《理论视野》2019年第6期，第57-64页。

⑦ 岳圣淦：《政治修辞、安全化与美国对华政策的调整》，载《世界经济与政治》2021年第7期，第78-103页。

样受到政治精英和舆论媒体的认知塑造，最终将反作用于美国政府的对华战略。^①当前美国民众对华负面情绪达到几十年以来的高点，认为中国是美国“头号敌人”的比例在上升。^②皮尤研究中心(Pew Research Center)的调查表明，67%的美国民众对中国感到“冷漠”，这比2018年高出21%；此外，美国成年人中有89%的人认为，中国是竞争对手或敌人，而非合作伙伴；48%的人认为限制中国的影响力应是美国外交政策的首要任务，这一数字高于2018年的32%。^③

(二) 构建反华的模块化联盟

拜登政府上台后，其继承了特朗普对华战略博弈的遗产，强调构建反华的模块化联盟。拜登政府时期，美国将中国定位为最

① 尹继武：《共识变迁的国内政治逻辑——特朗普上台后中美战略共识的稳定性分析》，载《当代世界与社会主义》2019年第1期，第34-41页。

② 付随鑫：《美国对华民意的转变及其政策影响》，载《太平洋学报》2020年第9期，第16-26页；庞琴：《中美权力变化与美国公众对“中国威胁”的认知》，载《世界经济与政治》2020年第7期，第69-96页。

③ “Majority supports a more assertive stance on bilateral relations with China across a range of issues,” *Pew Research Center*, March 4, 2021, https://www.pewresearch.org/global/2021/03/04/most-americans-support-tough-stance-toward-china-on-human-rights-economic-issues/pg_2021-03-04_us-views-china_0-01-2/.

“尽管普京总统发动的战争还在继续，我们仍将聚焦于对国际秩序的最严峻的长期挑战——这就是中华人民共和国带来的挑战”。

“中国是唯一不仅具有重塑国际秩序的意图——其日益增强的经济、外交、军事和技术力量又使之具备这样做的能力的国家。北京的愿景将使我们远离过去 75 年来保障世界持续进步的普世价值观”。

“拜登政府从就职第一天起，就努力地为美国无以伦比的联盟及伙伴关系网络注入活力，并重新参与国际机构。我们正在鼓励伙伴方相互合作，并通过区域性和全球性组织合作。而且我们正在建立起新的同盟，服务于我们的人民，并迎接未来世纪的考验”。

“在印太地区尤为如此，我们在该地区的各项关系，其中包括我们的条约联盟，都属于我们在全世界最牢固的关系”。

2022 年 5 月，美国国务卿布林肯发表《本届政府对中华人民共和国的方针》演讲

重要的战略竞争对手，在中国周边推动具有针对性、突出安全化特征的“印太战略”。美国实施“印太经济框架”，激活“四方安全机制”，组建美英澳安全联盟，加上北约又在亚太地区频频活动，吸纳韩国、日本成为北约网络防御中心成员国等行为，都能体现其目标。此外，拜登政府还积极推动“五眼联盟”扩大对华关注领域，不再局限于情报领域的合作。拜登政府基于地缘政治考量，在安全、科技和经济领域，构建反华的模块化联盟，^①达到维护霸权的目的。美国转移全球战略的重心，在亚太地区推行“印太战略”举措，希望构建基于共同价值观的同盟力量，实现对华竞胜的结果。

美国对华科技竞争的跨域性与阵营性特征同样突出，力图构建“民主科技联盟”压制中国，^②其强调盟国战略伙伴的重要性作用，突出基于意识形态下的盟国战略合作机制建设。2022 年 1

① 刘国柱：《复合型模块化联盟：拜登政府应对大国竞争的联盟战略》，载《同济大学学报》(社科版)，2022 年第 2 期，第 34-49 页。

② 黄日涵，高恩泽：《小院高墙”日拜登政府的科技竞争战略》，《外交评论》(外交学院学报)，2022 年第 2 页，第 133-154 页。

月，美国与日本安全磋商委员会联合发表声明，无端污蔑中国利用经济手段“胁迫”他国，挑战国际社会的秩序。^①2022年5月，拜登前往亚太，并与韩国总统尹锡悦及日本首相岸田文雄举行双边会谈，拜登还在东京会见参与“四方安全机制”的印、澳代表，^②体现出美国意图在亚太构建反华的模块化联盟体系。美国国务卿布林肯2022年5月发表涉华政策演讲时表示，虽然乌克兰危机存在，但美国仍关注对国际秩序的最严峻的长期挑战——中国的挑战。布林肯认为，美国的民主体制能实现对华的竞胜，并强调与联盟及伙伴的发展基于相同价值观的合作关系。^③2022年10月，拜登政府发布《美国国家安全战略》，将中国定位为“唯一既有战略意图，也拥有持续增长能力去重塑国际秩序的竞争对手”，并强调要加强以美国为首的国家联盟建设。^④

(三) 科技脱钩实现对华技术规锁

科技领域“规锁”指美国试图通过升级或率先制定新技术领域的国际标准，以此增大中国领先科技企业“走出去”的难度，

① “Joint Statement of the U.S.-Japan Security Consultative Committee (“2+2”),” *U.S. Department of Defense*, January 6, 2022, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2891314/joint-statement-of-the-us-japan-security-consultative-committee-22/>.

② “4 takeaways from Biden's first presidential trip to Asia,” CNN, May 24, 2022.

③ Antony J. Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” *U.S. Department of State*, May 26, 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

④ “National Security Strategy,” *The White House*, October 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

延缓甚至阻断中国科技进步势头，从而谋求最终将中国继续“锁定”在技术链的中低端。^①美国为确保全球霸权的地位，对挑战其全球科技霸权的国家予以打击。2020年9月，时任美国国务卿蓬佩奥(Mike Pompeo)污蔑中国对美实施知识产权窃取，要美国实施应对中国挑战的措施。^②2021年3月，美国国务卿布林肯则呼吁构建基于规则的国际体系，实施多种手段打压中国。^③

随着美国对华“战略竞争”走深走实，美国政府愈发强调对华科技的规锁。从特朗普到拜登，国会两党提高涉华立法频次，突出制衡中国影响力和推动对华竞争两大重点。^④特别是从科技维度看，拜登政府的“小院高墙”战略愈发明确。美国正在对中国发起一场技术战。^⑤这场技术战的目的是维护美国在高科技领域的领先地位和科技霸权。以中国华为公司为例，为了遏制华为的技术进步，美国国务院、国家安全局、商务部、司法部等机构联动配合，从安全、政治、技术、法律等层面对中国华为公司展

① 张宇燕，冯维江：《从“接触”到“规锁”锁美国对华战略意图及中美博弈的四种前景》，载《清华金融评论》2018年7期，第24-25页。

② Michael R. Pompeo, “State Legislatures and the China Challenge,” *U.S. Department of State*, September 23, 2020, <https://2017-2021.state.gov/state-legislatures-and-the-china-challenge/index.html>.

③ “Secretary Antony J. Blinken, National Security Advisor Jake Sullivan, Director Yang And State Council or Wang At the Top of Their Meeting,” *U.S. Department of State*, March 18, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-national-security-advisor-jake-sullivan-chinese-director-of-the-office-of-the-central-commission-for-foreign-affairs-yang-jiechi-and-chinese-state-councilor-wang-yi-at-th/>.

④ 张腾军：《美国近三届国会涉华立法议程变迁：特点、动因及前景》，载《当代美国评论》2022年第1期，第17-36页。

⑤ 郝敏：《中国科技产业在美维权的司法路径探析——以微信用户诉美案为例》，载《当代美国评论》，2022年第1期，第37-56页；蔡翠红：《大变局时代的技术霸权与“超级权力”悖论》，载《人民论坛·学术前沿》，2019年第14期，第17-31页。

开攻势，^①呈现“全政府”“全联盟”的遏制特征。^②中国的技术崛起使美国感到威胁，而同时特朗普政府及其带来的政治混乱又给出台打压中国的政策提供了机会。美国的立法、行政和司法机构对中国采取一系列的针对性措施，限制市场、投资、技术、人才等要素自由流动，并威逼利诱其盟友对中国展开围堵。^③

中美关于技术主导地位的竞争，可能导致双方落入“修昔底德陷阱”，走向冷战的趋势，^④技术竞争将成为中美长期战略竞争的核心。^⑤2018年3月，美国贸易代表办公室公布其对中国的调查情况，声称“中国的多种行为是不合理的，包括其对外投资政策和对未经授权的计算机入侵支持”。^⑥2018年6月，美国白宫贸易与制造政策办公室发布《中国的经济侵略如何威胁美国和世界的技术和知识产权》，称中国借助物理手段在网络空间窃取商业间谍信息和技术数据。^⑦对此，美国司法部在2018年11月，

① 王晶：《美国对华5G技术战的实质与对华遏制总体战略——一种政治经济学角度的分析》，载《马克思主义研究》2020年第10期，第150-157页。

② 戚凯、朱思思：《国家安全视域下的大国技术竞争——以美国对华为政策为例》，载《外交评论》（外交学院学报），2021年第6期，第100-131页。

③ 池志培：《美国对华科技遏制战略的实施与制约》，载《太平洋学报》2020年第6期，第27-42页。

④ AW Chen, J Chen, VR Dondeti, “The US-China trade war: dominance of trade or technology?” *Applied Economics Letters*, Vol. 27, No. 11, 2020, pp.904-909.

⑤ 黄琪轩：《大国战略竞争与美国对华技术政策变迁》，载《外交评论》（外交学院学报）2020年第3期，第94-120页。

⑥ “Findings of the Investigation into China’s Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation Under Section 301 of the Trade Act of 1974,” *Office of the U.S. Trade Representative*, March 22, 2018, [https://ustr.gov/sites/default/files/Secti on%20301%20FINAL.PDF](https://ustr.gov/sites/default/files/Secti%20on%20301%20FINAL.PDF).

⑦ “How China’s Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World,” *White House Office of Trade and Manufacturing Policy*, June 30, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/06/FINAL-China-Technology-Report-6.18.18-PDF.pdf>.

对中国实施“中国行动计划”，对抗所谓“恶意行为”。^①该计划污蔑中国窃取美国的知识产权。到2020年6月，联邦调查局根据“中国行动计划”的安排，对华实施调查超过2000项。联邦调查局利用司法权力限制其他实体与中国企业合作，其惩罚标准为“是否与中国有联系”。^②而最新美国国土安全部组建的“中国工作组”，其目的也是配合美国对中国的竞争战略。此外，2023年2月，美国司法部联合商务部启动了一项名为“颠覆科技打击部队”(Disruptive Technology Strike Force)的专项执法行动，声称的执法目标是加强供应链安全，避免关键技术资产被中俄等国获取。

拜登政府在延续特朗普政府对华科技打压政策的同时，逐步实施更加具象化的打压政策手段，以提升其技术竞争力，应对来自中国的技术竞争。^③美国实施技术竞争的最终目标，是为实现在技术领域的对华全面竞胜。

总结来说，二十多年来美国政府对华战略的转变原因，可归纳为以下三点：

一是美国对中国发展的认知决定其与中国是否合作。即中国

① “ATTORNEY GENERAL JEFF SESSION’S CHINA INITIATIVE FACT SHEET,” *Department of Justice*, December 1, 2020, <https://www.justice.gov/opa/speech/file/1107256/download>.

② Margaret K. Lewis, “Criminalizing China,” *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 111, No. 1, 2021, pp.145-225.

③ United States Innovation and Competition Act of 2021, Passed Senate, May 5, 2022, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4521>.

的发展是有利于维护美国主导的全球霸权秩序，还是挑战其所主导霸权地位。如果美国认为中国的崛起有利于维护其霸权，其就更强调与中国的合作，反之则强调与中国的博弈和竞争。当前随着中国实力增长和国际影响力的提升，中美差距日益缩小。美国认为自身霸权受到威胁，如美国认为中国在亚太地区持续增长的影响力将会限制美国在西太平洋的力量投射。^①此外，中国政府提出的“一带一路”倡议被美西方认为是地缘政治战略，这加速了美国调整对华战略。

二是美国意图转移国内矛盾。美国国内不断极化的政治矛盾影响美国政府的决策，美国政府需要通过强硬的对华政策来团结国内，以获得更多民众支持。^②面对其国内的严重经济社会不平等以及来自中国崛起的双重压力，美国一些民粹主义政客不断强化仇华、反华、制华意识，^③这对美国政府来说，大肆宣扬“中国威胁论”则成为美国政府转嫁国内矛盾的策略。

三是美国的泛安全化焦虑。为了追求本国的绝对安全，美国无节制地泛化安全议题，最终掉入“泛安全化陷阱”。美国以“国家安全”为名，改变既往与中国间的政治、经济、人文和科技交流模式，认为中国崛起将给其所崇尚的“全球民主和自由价值观”

① Evan S. Medeiros, “The changing fundamentals of US-China relations,” *The Washington Quarterly*, Vol.4 2, No. 3, 2019, pp.93-119.

② 郎昆、李新成、冯明：《国内矛盾与贸易保护主义：基于推特文本的实证研究》，载《经济学报》2022年第1版，第56-84页。

③ 李捷：《美国对华政治极化与涉疆虚假人权叙事》，载《当代传播》2021年第4期，第69-72页。

带来巨大冲击，威胁美国的联盟安全，扰乱所谓美式的自由经济秩序，甚至威胁美国及其民主伙伴和盟友的政治模式，^①这种泛安全化思维是美国对华战略调整的重要原因。

清华社科学院中美关系研究中心

^① Tarun Chhabra, “The China challenge, democracy, and US grand strategy,” *Democracy & Disorder*, February 28, 2019, <https://www.brookings.edu/research/the-china-challenge-democracy-and-u-s-grand-strategy/>.

4

大国竞争背景下美国对 中国企业的打击制裁

第四章 大国竞争背景下美国对中国企业的打击制裁

美国压制中国企业的行为受到美国对华战略新变化和科技发展新形式的影响，在此轮中美竞争当中展现出了新的特征。当美国对华战略进入压制性脱钩与竞争阶段后，针对中国企业的打击带有更加明显的政治目的，成为美国维护自身霸权不可或缺的手段。这一进程恰恰与第四次工业革命周期重叠。历史上的前三次工业革命都无一例外地伴随着国家实力的涨落，因此新一轮工业革命中必然蕴含着国家综合实力重新洗牌的可能性，这加剧了美国对权力重新分配的担忧。此外，当代大国竞争和科技发展进程都受到全球化的重要影响，这既使得掌握核心科技和产业链权力的“跨国超级企业”越来越成为大国竞争中的“一线士兵”，^①又使企业本身潜藏着经营环节的脆弱性。因此美国作为霸权国看到了直接打压别国企业——特别是中国企业——的必要性和可行性。

受以上因素影响，2018年以来美国针对中国企业的行为展现出既与历史一脉相承又有所更新的特征。一方面，美国政府以“长臂管辖”为有力武器、注重各政府部门相互配合的打压逻辑依旧适用。另一方面，这一轮美国行为实质上以“中美科技脱钩”

^① 李巍、李玟译：《解析美国对华为的“战争”——跨国供应链的政治经济学》，载《当代亚太》2021年第1期，第45页。

为目标，这既不同于美国以往对付盟友企业时的经济与司法诉求，又不同于遏制苏联企业时所处的互不牵涉的环境。事实上，美国对中国企业的压制表现出了范围和手段上前所未有的全面性和复杂性。

一、以供应链“去中国化”为战略核心，全面杀伤与精准狙击相结合

随着中国企业在全球市场和产业链中的影响力不断上升，美国政府结束了“接触政策”，开始了以“去中国化”作为阻滞中国企业发展的战略核心，想要在全球生产链、价值链与创新链中消除中国影响力。围绕这一战略核心，美国的政策工具频出，既使用关税和金融工具全面杀伤，又通过市场、供应链和产业政策手段精准狙击，企图将中国企业排挤出全球市场与高科技产业链。

通过国会立法、总统指令及行政部门的具体措施，配套设计复杂的各类行政规章和清单，美国政府形成了一整套机制灵活、覆盖全面并能充分利用其科技与金融优势的经济制裁法律体系，使之成为美国推行国家利益赢得大国竞争的利器。



图6 美国经济制裁法律体系全景图

(一) 以关税手段全面打击中国出口导向型企业

自2018年4月美国就贸易问题同中国进行三轮叫阵和三轮谈判后，特朗普政府于7月6日正式打响贸易战，决定向中国500亿美元商品加征25%的关税，在中国进行反制后于9月又对中国另外2000亿美元商品增加10%的关税，并在2019年5月11日进一步将这一部分商品的关税提高至25%。在2020年1月15日中美签署第一阶段贸易协议之后，关税仍维持在高达19.3%的水平，是贸易战开始前的六倍以上，涵盖了美国从中国进口额

的 66.4%，约 3350 亿美元的贸易额。如此高额的关税对中国的出口导向型企业带来了巨大的成本压力，加之汇率波动的风险和中美国内政治议程的不确定性以及疫情下的多项管控措施，中国订单量较小和生产周期较短的低端出口制造企业生存极为艰难。这些企业在重重压力下或者倒闭，或者将生产线转移至其他国家或地区。出口拉动不足，生产规模缩小，就业岗位减少等因素又势必对中国的经济规模和 GDP 增速带来挑战。

（二）通过切断融资渠道和设置投资壁垒逼迫中美金融市场脱钩

由于通过实施贸易手段难以彻底掐死对手，而金融制裁又可能对自身有副作用，因此美国近年来也在利用现有法律开发新的法律工具，以支撑对特定国家尤其是中国的企业实施投资限制、上市禁止乃至否决企业间正常的销售合同等制裁手段，使中国经济发展面临的需求收缩、供给冲击、预期转弱、^①压力加剧。

2022 年 1 月，美国证券交易委员会(SEC)正式发布了《外国公司问责法》(HFCAA)的实施细则，规定在美国上市的中国公司必须披露其是否为政府实体所有或控制，如果连续三年无法在政商关系方面“自证清白”，SEC 禁止该发行人在美国所有柜台市

^① 我国经济面临“需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力”的概念首次提出于 2021 年 12 月中央经济工作会议。《中央经济工作会议 12 月 8 日至 10 日在北京举行》，新华社北京 12 月 10 日电。

场和交易所发行流通证券，并从美国的交易所退市。^①此新规推出后，中概股应声大跌。2022年3月10日，SEC依据HFCAA认定第一批五家在美上市公司为有退市风险的“相关发行人”，中概股连续跌至历史新低。3月中旬，纳斯达克金龙中国指数连续3天暴跌超过10%，^②已超过2008年金融危机之际的最深跌幅。直到3月16日，中美监管机构表示已在中概股方面取得了积极进展，中概股随后出现历史性反弹，纳斯达克金龙中国指数反弹近33%。^③

美国持续将证券监管问题“政治化”，造成中概股市值的剧烈波动，意在推高这些中国企业的金融风险并破坏投资预期。截至2022年7月30日，SEC已经将159家中国在美国上市公司列入“预摘牌名单”，其中包括阿里巴巴、百度、京东等中概股企业。^④美国借监管手段打击中概股企业意图明显，严重影响了相关中企在美的正常融资。从理论上讲，在中美双方监管部门就审计监督合作达成协议之前，后续将还有第八批、第九批等名单披露，323家在美国上市中国企业中的大部分或将登上此名单。

在美国泛化“国家安全”范畴的情况之下，中国企业的投资

① “Holding Foreign Companies Accountable Act Disclosure”, *Securities and Exchange Commission*, January, 2022, <https://www.sec.gov/rules/final/2021/34-93701.pdf>.

② 数据来源：纳斯达克中国金龙指数 (HXC)

③ 数据来源：同上。

④ 数据来源：美国证券交易委员会官网，<https://www.sec.gov/hfcaa>。

并购不管从经济发展还是技术转移的角度来看，往往都无端被美国视为对其国家安全的威胁，产生了相当消极的安全外溢效应。面对 2013 年前后中国企业在美激增的投资并购行为，美国参众两院于 2018 年 6 月以近乎全票的支持率通过了《外国投资风险审查现代化法案》(Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA)。该法案旨在提高美国对外来资本的监管能力，使美国外国投资委员会(Committee on Foreign Investment in the United States, 简称 CFIUS)的财政预算、人员配备、监测和审查手段得到了极大的扩充。^①拜登政府上台后，进一步扩充了 CFIUS 的人员配备，还使美国的外资审查范围不仅包括兼并与并购，更进一步向中国的绿地投资扩展，^②特别是关注中国企业对美国的初创科技公司进行的投资。2018 年中国对美直接投资流量从 2016 年的 460 亿美元大幅下降至 50 亿美元，据估算美国政府对中 国投资者进行的国家安全审查使超过 25 亿美元的在美投资计划落空。^③CFIUS 针对中国投资者所做的年度审查数量在所有审

① 2018 年 6 月 18 日，作为美国《2019 财年国防授权法案》的第 17 编，FIRRMA 在参议院以 85 票支持、10 票反对的投票结果通过。同年 6 月 26 日，FIRRMA 作为单独法案(H.R.5841, Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018)在众议院以 400 票支持、2 票反对的投票结果通过。

② 绿地投资又称新建投资，是指跨国公司等投资主体在东道国境内设置的部分或全部资产所有权归外国投资者所有的企业，这类投资会直接导致东道国生产能力、产出和就业的增长。

③ Thilo Hanemann, Daniel H. Rosen, Cassie Gao and Adam Lysenko, *Two-Way Street: 2019 Update US-China Investment Trends*, New York, NY: Rhodium Group, 2019, p.11, <https://rhg.com/research/two-way-street-2019-update-us-china-direct-investment-trends/>.转引自：刘露馨：《大国竞争、精英联盟与制度变迁——美国外国投资委员会的制度演进逻辑》，载《当代亚太》2021 年第 3 期，第 76 页。

查案件中占比 25%左右，远远高于中国占其外资总额约 2%的比例。

（三）针对性立法将中国高科技企业排挤出美国市场

中美贸易战的最核心部分是科技战。美国政府对高科技企业的压制更加精准狠辣，脱钩之意也更加明显。其根本目标是扼杀中国高科技企业，从而遏制中国制造业由大变强。在这一过程中美国几乎穷尽了政策工具箱，陆续使用市场禁入、供应链排挤和制定针对性本国产业竞争政策三类手段，且范围不断扩大，程度不断加深。

足够的市场份额是几乎所有企业保持竞争力的基础，^①因而市场禁入是美国政府最为成熟的工具之一。近年来，最受美国市场禁入手段针对的当属中国的信息与通信技术(ICT)产业公司。自《2013 年综合拨款法案》起，美国国会的拨款法案开始有条款限制特定行政机构使用拨款资金购买由中国政府拥有、指导或资助的实体制造或组装的信息技术系统。这些限制适用于商务部、司法部、美国国家航空航天局和国家科学基金。^②《2018 财年国防授权法案》将限定特定拨款扩大到限定部门支出，禁止国防部

① 任星欣、余嘉俊：《持久博弈背景下美国对外科技打击的策略辨析——日本半导体产业与华为的案例比较》，载《当代亚太》2021 年第 3 期，第 123 页。

② Consolidated and Further Appropriations Act, 2013, Pub. L. No. 113-6.

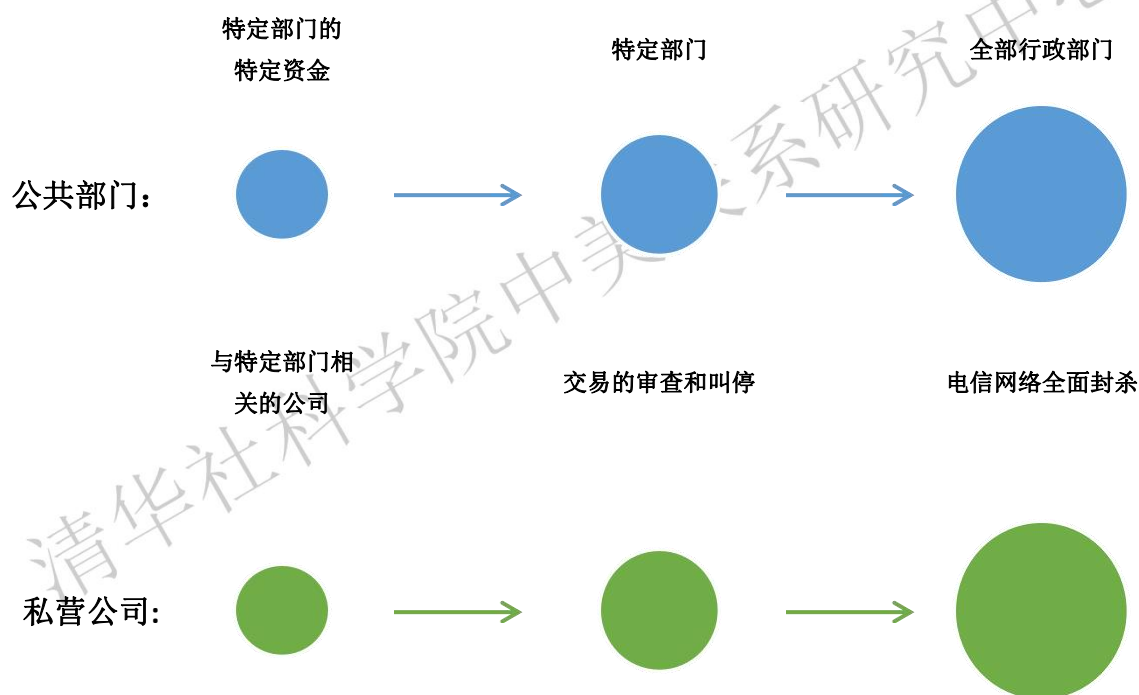
采购、获取、延期或续签包括华为、中兴或国防部长认为由中国或俄罗斯政府拥有、控制或“以其他方式关联”的任何实体提供的电信设备或服务的合同。^①《2019 财年国防授权法案》则更进一步禁止全部行政分支机构(all executive branch)从华为、中兴和某些其他中国公司采购电信设备或服务作为关键组件或关键技术；禁止执行机构与使用华为或其他涉及实体的电信设备或服务作为重要或关键组件或技术的公司进行交易。^②2019 年 5 月 15 日，时任总统特朗普发布第 13873 号行政令《保障信息与通信技术及服务供应链安全》，使政府有权禁止一切涉及“外国对手”的存在风险的 ICT 交易。^③2019 年 11 月 26 日，美国商务部又依据上述行政命令发布了《ICTs 交易审查规则草案》，赋予了美商务部部长极大的权力，可以全方位干涉甚至禁止在美国 ICT 供应链中涉及外国的交易。2019 年 11 月至 2020 年 12 月，美国联邦通信委员会(FCC)的部门规则与 2020 年 3 月 12 日签署生效的《2019 年安全可信通信网络法》相配合，禁止美国无线运营商(ETCs)使用通用服务基金(USF)购买华为和中兴等“构成国家

① National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018, Pub. L. No.115-91.

② National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, Pub. L. No. 115-232.

③ Authenticated U.S. Government Information, “Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain”, Vol. 84, No. 96, May 2019, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-05-17/pdf/2019-10538.pdf>.

安全风险”的设备或服务，并要求移除已有设备。^①2021年11月11日，美国总统拜登签署了《2021年安全设备法案》，意味着私人资金和非联邦政府资金也无法申请采购华为和中兴等公司的设备，这些公司被完全禁止进入美国通信网络。^②综上所述，市场禁入行为自公共部门的拨款开始，一方面逐步扩散到全部公共部门的全部财政支出，另一方面也逐渐蚕食私营公司的购买权，直至实现全方位封堵被制裁企业对美国通信网络的进入权。



^① Federal Communications Commission, “In the Matter of Protecting Against National Security Threats to the Communications Supply Chain Through FCC Programs, Report and Order, Further Notice of Proposed Rulemaking, and Order”, 34 FCC Rcd. 11423 (2019).

^② Secure Equipment Act of 2021, Pub. L. No. 117-55.

图 7 美国对中国 ICT 企业市场打压的发展逻辑

（四）利用“实体清单”打击中国企业供应链

与美国的其他法律相比，EAR 的修改相对灵活，即美国行政主管部门可自行决定对该部法律进行修改，将其工具化，以针对其认定构成国家安全威胁的主体/国家进行打击制裁。商务部有权将任何主体列入制裁清单，被列入清单的主体很难通过行政诉讼对其发起司法挑战。自特朗普政府以来，美国行政部门通过修改 EAR、将相关主体列入制裁清单，不断扩大贸易制裁边界和影响力；拜登政府上台后，延续实施了包括限制其认定的外国对手（中国、俄罗斯等），协同盟友推行所谓“人权”管控、保护本国供应链等制裁措施。

美国在多个技术领域占有稳定的优势地位，因此能够实施有效的产业控制。其常用手段是以限制关键性技术及相关产品的出口为核心的供应链排挤。美国商务部工业与安全局出台的“出口管制实体清单(美国商务部工业和安全局)”是供应链排挤的最重要工具。截至 2023 年 3 月，根据美国商务部的数据，中国被纳入该实体清单的机构和个人已达 647 家（人），涉及范围覆盖微电子、信息通信、人工智能、航空航天、精密机械和激光等众多

领域的中国优秀企业、科研机构和个人。^①除了实体清单之外，美国商务部还炮制了所谓“未核准清单(Unverified List)”，作为“实体清单”的一个观察清单，明确在进行最终用户审查时，如果审查对象所在国政府持续不配合，那么 BIS 有权直接将审查对象列入实体清单。^②截至 2023 年 3 月已有超过 100 家中国机构被纳入未经验证实体清单，其中包括中国科学院、同济大学、西安交通大学等多家中国知名科研院所以及北方华创、长江存储等中国高科技公司。^③仅在 2022 年 2 月 8 日，美国商务部一次性就将 33 家中国企业列入“未核准清单”，声称“无法确定这些实体将如何使用自美国出口的产品”。此外，在 2022 年 10 月 7 日，BIS 又以无法进行满意的最终用途审查为由，将 31 家中国企业加入“未核准清单”，这些企业被剥夺享有出口管制许可例外的权利。

清单名称	管控说明
未核准清单 Unverified List UVL	针对美国认为无法核实善意的公司/个人 将被列入未核准清单,被列入未核准清单

① 数据来自：美国商务部产业及安全局，<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/regulations-docs/2326-supplement-no-4-to-part-744-entity-list-4/file>。

② 若美国商务部在提出进行最终用途核查请求后的 60 日内仍未能安排核查，则将启动程序将涉案企业加入 UVL，如特定企业因所在国未安排最终用途核查而被加入 UVL 后 60 天内，美国商务部仍未能进行核查，则将启动程序将该企业加入实体清单。参见：<https://www.federalregister.gov/documents/2022/10/13/2022-21714/revisions-to-the-unverified-list-clarifications-to-activities-and-criteria-that-may-lead-to>。

③ 数据来源：美国商务部产业及安全局。

	的公司/个人将无法继续享受出口豁免政策，继续进口美国管控的产品。
实体清单 Entity List EL	当美国政府认为某一公司/个人参与违反其国家安全和外交政策利益的活动时，会将该公司/个人列入实体清单。被列入实体清单的公司/个人将无法继续享受美国出口豁免，其后续进口的所有美国管控产品将受到美国各政府部门联合的严格审查和批准，且大多数情况下该审查难以通过，将导致该公司/个人无法获得美国管控产品。
被拒绝清单 Denied Persons List DPL	对于有证据证明存在发生了违反美国出口管制行为的主体，美国可将其列入被拒绝清单。被拒绝清单的公司/个人，将不得参与任何美国管控产品的交易中，即无法继续购买、使用和销售此类产品，甚至包括此前已经合法拥有的产品。
军事最终用户清单 Military End-User List MEU	美国针对中国、俄罗斯、委内瑞拉、缅甸、柬埔寨的军事最终用户以及用于军事用途的公司施加更严格的限制，部分管控产品被进一步限制向此类公司提供。

表 3 美国出口管制制裁清单

传统的贸易管制依然是美国经济战的重要武器之一，美国政府在现有的出口管制法律框架内，通过针对性立法，加强出口管制的打击有效性。该工具的作用在于封锁企业的研发和生产，阻断供应链，扼杀企业发展势头与潜力。

美国对华的供应链排挤中最受关注的企业当属华为。2019年5月13873号行政令的出台为供应链排挤提供了充足的政策依据，美国商务部以“国家安全”和“外交政策”为由，将华为放入实体清单，禁止华为获取美国产品和服务，给华为的供应链造成了极大冲击。2020年5月和8月，美国商务部更是突破常规做法，针对华为专门修改了美国《出口管理条例》中的“外国直接产品规则”(Foreign Direct Product Rule)，先是扩大了受控产品范围，将华为及关联公司委托美国境外代工厂利用美国设备而生产的产品纳入管控，并且将华为作为特定实体单独管控。这一举措实质上严格限制了华为使用美国技术设计软件和制造半导体芯片，企图切断华为自研芯片的可能性。美国继而将供应链上所有涉及华为及关联企业的美国境外制造物项都纳入管控，导致华为无法在美国境外采购非自研芯片。至此，美国对中国ICT龙头企业华为的供应链排挤形成了合围。2023年1月，美媒又爆出拜登政府正在考虑停止对美国企业核发向华为出口商品和技术的许可证。若此计划正式通过，华为将无法从美国获得包括4G、

Wifi6、Wifi7、AI、高性能计算以及云相关的商品和技术，将被彻底切断与美国供应商的关系。^①

实施时间	实施部门	涉及中国实体	具体内容
2018 年 4 月 16 日	美国商务部	中兴通讯	对中兴实施制裁，宣布未来 7 年禁止美国企业与中兴通讯开展任何业务往来，并对其处以 3 亿美元罚款
2018 年 8 月 1 日	美国商务部	44 家中国企（主要涉及中国军工科研单位）	宣布将 44 家中国企业列入出口管制清单，实施技术封锁
2018 年 10 月 29 日	美国商务部	福建晋华	采取措施限制福建晋华集成电路有限公司的出口，将其纳入《出口管理条例》第 744 部分附件 4 的实体清单
2019 年 5 月 4 日	美国商务部	4 家中国企业、2 名中国公民，将其纳入出口管制实体清单	将其纳入出口管制实体清单

^① “Biden Team Weighs Fully Cutting Off Huawei From US Suppliers”, *Bloomberg*, January 31th, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-01-30/biden-team-may-cut-off-huawei-from-intel-other-us-suppliers#xj4y7vzkg>.

2019 年 5 月 16 日	美国商务部	华为及其全球下属 68 家机构	将其纳入出口管制实体清单
2019 年 6 月 21 日	美国商务部	天津海光、中科曙光、成都海光集成电路、成都海光微电子技术、无锡江南计算技术研究所	禁止美国供应商向这五家中国实体提供部件
2019 年 8 月 7 日	美国国防部、总务管理局、国家航空航天局	华为、海康威视、中兴通讯、海能达、大华技术	发布一项过渡规定，将这五家中国实体临时列为禁止采购对象
2019 年 10 月 7 日	美国商务部	28 个实体，其中包括 8 个制造视频监控、人脸或声音识别系统的商业机构	将其纳入出口管制实体清单
2020 年 5 月 22 日	美国商务部	33 家企业、大学及个人，主要涉及人工智能、大数据和云计算	将其纳入出口管制实体清单
2020 年 7 月 20 日	美国商务部	11 家涉及新疆维吾尔自治区的企业	以人权为借口，将其纳入出口管制实体清单
2020 年 8 月 24 日	美国商务部	包括多家“中字头”企业在内的	限制其获取美国技术，原因是这些企

		24 家企业	业“帮助中国军方在南海修建人工岛”
2020 年 12 月 18 日	美国商务部	77 个实体及个人在 2020 年 5 月制裁的 13 所中国大学基础上，又增添 5 所中国大学，其中包含中芯国际（香港）	将其纳入出口管制实体清单
2020 年 12 月 21 日	美国商务部	72 家与航空有关的中国机构	将其纳入出口管制实体清单
2021 年 1 月 14 日	美国商务部和国防部	包括小米集团、中国航空集团有限公司在内的 9 家中国机构	美国国防部将这些机构列入“中国军方拥有或控制的中国企业清单”，禁止美国投资者进行投资；美国商务部将其列入“实体清单”
2021 年 4 月 8 日	美国商务部	七家中国超级计算机实体	声称它们协助中国军方，涉嫌“支持中国的军事现代化”，列入实体清单
2021 年 6 月 3 日	美国总统行政令	包括华为公司、中芯国际、中国	禁止美国人与名单所列公司进行投资

		航天科技集团有限公司等 59 家中企	交易
2021 年 7 月 9 日	美国商务部	涉及安防监控、计算机视觉、大数据、城市大脑、工业互联网、云服务相关领域企业 22 家中国公司和一名个人	将其纳入出口管制实体清单
2021 年 11 月 24 日	美国商务部	12 家涉及微电子领域的中国企业	将其纳入出口管制实体清单
2021 年 12 月 10 日	美国财政部	商汤科技	将其列入“中国军工复合体”清单，执行投资禁令
2021 年 12 月 16 日	美国财政部	将包括大疆科技在内的 8 家中国企业	将其列入“中国军工复合体”清单，执行投资禁令
2021 年 12 月 17 日	美国商务部	包括军事医学科学院及其下属研究所在内的 34 家中国机构	将其纳入出口管制实体清单
2022 年 2 月 8 日	美国商务部	中国的 33 家企业	将其列入「未核实清单」
2022 年 6 月 28 日	美国商务部	包括海兰信、中船电子科技有限公司在内的 25 个	将其列入「实体清单」

		中国实体	
2022 年 8 月 24 日	美国商务部	7 家中国实体	将其列入「实体清单」
2022 年 10 月 5 日	美国国防部	包括华大基因、大疆创新、大华在内的 13 家中国公司	将其列入「中国军事企业清单」，限制该些企业可以在美享受的优惠待遇。
2022 年 10 月 7 日	美国商务部	包括商汤科技在内 28 家中国公司	将其列入「实体清单」，并针对该 28 家实体实施了直接产品规则
		包括长江存储在内的 31 家中国公司	将其列入「未核实清单」
		面向中国全境	新增涉及先进计算的直接产品规则 新增涉及超级计算机的直接产品规则
2022 年 12 月 16 日	美国商务部	包括寒武纪、长江存储、上海集成电路研发中心、上海微电子、深圳鹏芯微在内的 36 家中国实体	将其列入「实体清单」
2023 年 2 月 14 日	美国商务部	6 家中国公司	将其列入「实体清单」

2023 年 2 月 24 日	美国商务 部	5 家中国公司	将其列入「实体清单」
2023 年 3 月 2 日	美国商务 部	包括香港华大基因、浪潮集团、第四范式在内的 28 家中国公司	将其列入「实体清单」

表 4 2018 年以来遭遇美国进出口管制和投融资禁令的部分中国企业^①

（五）“标签化”中国企业，诋损中国企业形象与信誉

美国还通过将中国企业“标签化”的方式，打击中国企业的国际形象与信誉。其“标签化”中国企业的典型工具，包括：《外国代理人登记法》(The Foreign Agents Registration Act, FARA)，《外国使团法》(Foreign Missions Act, FMA)，《2021 财年国防授权法》(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021) 以及拜登总统令《第 14032 号》。

2019 年 8 月，美国政府要求中国环球电视网与新华社驻美机构，按照《外国代理人登记法》注册为外国代理人，这导致它们丧失了独家报道权——采访美国国会的资格被剥夺，采访总统活动的记者证需要通过特勤局审查，且不能随意采访国会议员和官员；同时这些机构的每一项活动，无论是新闻报道还是公布的报告文件，都要注明其“受到外国资助”，这使受众质疑其报道

^① 数据来源：美国证券交易委员会官网，<https://www.sec.gov/hfcaa>。

内容的真实性，认为其报道的本质是中国政府的意识形态宣传。

①

此外，2020年，美国国务院根据《外国使团法》先后将新华网、中国环球电视网、中国国际广播电台、中国日报发行公司、海天发展美国、中央电视台、中新社、《人民日报》、《环球时报》、第一财经、《解放日报》、《新民晚报》、中国社会科学出版社、《北京周报》、孔子学院认定为外国使团。根据《外交使团法》，这些机构在美分支要向美国国务院报告所有人员，登记旗下所有租赁或拥有的物业情况。同时所有人员还需同使馆工作人员一样进行出行申报，人事变动和财务状况也要接受美国的审查和监督。^②

美国将上述中国实体认定为外交使团、外国代理人，其目的是抹黑这些企业的信息传播活动，打击其形象与声誉，进而限制其国际话语权和影响力，以维持美国治下的新闻传播秩序。^③

无独有偶，美国政府还将大量中国民营企业认定为“中国军事企业”(Chinese military companies, CMC)、“中国军工综合企业”(Chinese Military-Industrial Complex Companies, CMIC)。截

① 龙小农，李婷：《从外国代理人登记看美国的国际话语权把控》，载《青年记者》2019年第10期，第42页。

② 《从“外国代理人”到“外交使团”：美国对中国媒体使的都是什么招》，深圳卫视直播港澳台腾讯新闻号，2020年2月21日，来源：<https://new.qq.com/rain/a/20200221A0SJZQ00>。

③ 龙小农、李婷：《从外国代理人登记看美国的国际话语权把控》。

至 2022 年 10 月，共 57 家企业被认定为“中国军事企业”，68 家企业被认定为“中国军工综合企业”(合称为“军事清单公司”)。根据规定，美国企业及个人被禁止投资中国军工综合企业的公开交易证券、衍生品等金融证券，这切断上述企业的境外融资途径。

美国政府对“军事清单公司”的认定极其随意，如将小米公司列入“中国共产党军队企业”(Communist Chinese Military Companies, CCMC, 中国军事企业清单的前身)清单的理由，仅仅是该公司曾投资 5G 和人工智能，其创始人曾获得中国工信部颁发的“中国特色社会主义杰出建设者奖”；而认定箩筐技术为“中国共产党军队企业”的其中一条理由仅仅是该公司的子公司曾与华为公司建立了“全面合作”关系。

这种随意认定的最终目的就是进一步损害军事清单公司的国际形象，将上述公司政治“标签化”，使外国政府、企业与民众购买、使用军事清单公司提供的产品和服务时，心存疑虑，担心被中国政府或军方监控，从而摧毁其商誉，对其产品与市场地位造成毁灭性打击。

同时，外国企业与科研机构在与军事清单公司进行技术合作、产品销售时，也会担心自己的研究成果与产品，流入中国军方，造成外国企业和科研机构在出口管制合规方面的担忧，进而限制这些军事清单公司的技术获取能力，影响其供应链稳定，对其正

常生产与技术获取造成重大障碍。

（六）通过产业政策强化科技相对优势

拜登政府 2021 年上台后延续了前任政府对中国企业的打压手段，并进一步增强了自身科技实力的产业扶植政策力度，以获得中美科技竞争中的相对优势。美国 2021 年 1 月 1 日出台的《2021 财年国防授权法案》授权财政部设立公共无线供应链创新基金(Public Wireless Supply Chain Innovation Fund)和多边通信安全基金(Multilateral Telecommunications Security Fund)，前者用于支持推动和部署有助于提升 5G 和未来无线通信竞争力的技术和设备，后者则用于与盟友协调设立共同资助机制，以支持安全和可信赖通信技术的研发和应用。^①2021 年 12 月 15 日通过的《2022 财年国防授权法案》同样计划将大笔资金注入新兴产业，如增加 20 亿美元科技项目资金用于 5G、人工智能、微电子、先进材料和生物技术，增加 2500 多万美元用于支持先进制造业等。

②

2022 年 8 月 9 日，拜登正式签署了备受关注的《2022 芯片与科学法案》(The CHIPS and Science Act of 2022)，该法案被视为美国以产业政策全面对抗中国的杀手锏。“芯片法案”的构想

① National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021, Pub. L. No.116-283.

② National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2022, Pub. L. No.117-81.

一经提出就备受关注。2021年4月8日和4月20日，参议院分别引入了《战略竞争法案》和《无尽前沿法案》，并于5月18日合并为《美国创新和竞争法案》；2021年3月、6月和10月，众议院同样引入了类似的《国家未来科学基金法案》《确保美国全球领导地位及参与度法案》和《重建更好未来法案》，并于2022年2月4日合并为《美国竞争法案》且在众议院通过。美国政府对法案的出台全力支持，白宫发布声明称“这是加强我们的供应链、振兴国内制造业和重振我们经济创新引擎的重要一步”。2022年3月28日，参议院投票通过了修改后的《美国竞争法案》，此后两院围绕此蓝本展开协商，吸引了美国政商各界的极大关注。2022年6月15日，包括亚马逊(Amazon)、字母控股(Alphabet)、微软(Microsoft)在内的多家美国公司高管发表联名信，呼吁美国通过该法案，增强美国的竞争力。^①2022年7月14日，美国商务部长吉娜·雷蒙多(Gina Raimondo)呼吁国会尽快通过法案，以解决扩大芯片生产所需的资金。^②2022年7月27日和28日，《2022芯片与科学法案》终于在千呼万唤中经参众两院投票通过。这一最终版本的法案授权美国政府使用527亿美元

① 环球网：《急着与中国竞争——100多名美企高管联署敦促美国会通过对华竞争法案》，2022年6月16日，<https://news.ifeng.com/c/8Gt3PjTB33w>。

② “U.S. Senate to Vote on Tuesday on Slimmed-Down China Semiconductor Bill”, *Reuters*, July 18, 2022, <https://www.usnews.com/news/technology/articles/2022-07-18/u-s-senate-to-start-voting-tuesday-on-slimmed-down-china-semiconductor-bill>.

的紧急补充拨款向美国芯片制造厂提供激励，具体包括 500 亿美元的美国芯片基金、20 亿美元的美国国防芯片基金、5 亿美元的美国国际技术安全和创新芯片基金和 2 亿美元用于为美国劳动力和教育基金会创造有益的半导体生产激励。此外法案还为半导体 Fab 投资^①提供 25% 的税收减免。《2022 芯片与科学法案》中的补贴对象资格最为明显地体现了其竞争属性，法案明确提出“禁止接受联邦资助的企业，在那些对美国国家安全构成威胁的特定国家扩建或新建某些先进半导体的新产能”，芯片法案更是直接点名中国，“禁止接受 CHIPS 法案资助的公司在中国和其他特别关切国家扩建某些关键芯片制造产能”。^②

在这一系列鼓励产业回流和技术创新的措施下，美国很有可能在晶圆制造等原本并无优势的产业链环节获得强大的控制能力，从而进一步加强技术竞争力和技术标准主导权。逼迫芯片厂商在中美之间二选一的政策更是破坏了正常的国际投资和经营行为，给中国乃至全世界半导体产业的发展 and 稳定带来了危害。

此外，拜登还在 2022 年 8 月签署了《降低通胀法案》(Inflation

① 半导体制造工厂，也被称为 fab，是制造半导体芯片的设施。半导体制造工厂通过使用光刻、薄膜沉积、化学蚀刻等技术，将电路图案逐层印刷在晶圆上，制造出微小的芯片。整个制造过程需要非常严密的控制和准确的测量，以确保芯片的质量和性能。半导体制造工厂是一个高度自动化的环境，通常需要数十亿美元的投资才能建立。

② “Text-H.R.4346-117th Congress (2021-2022): Supreme Court Security Funding Act of 2022,” *U.S. Congress*, August 9, 2022, Retrieved September 11, 2022, <https://www.congress.gov/bills/117/congress/house-bill/4346?q=%7B%22search%22%3A%22H.R.+4346%22%7D>.

Reduction Act, IRA), 这一法案的主要内容是新能源投资和气候投资, 旨在扶持、建立一套完整、自主和可控的电动汽车产业链。根据该法规定, 只有在北美组装的电动汽车、且电池中至少有40%(2027年将会上升到80%)的关键矿物来自美国或者美国的自由贸易伙伴, 才可以获得新能源补贴, 这些规定是为了推动新能源供应链去中国化, 打压中国新能源供应链。

美国希望通过《降低通胀法案》和《2022 芯片与科学法案》来强化美国整体科技优势, 在半导体和新能源领域形成产业竞争力优势, 压制中国相关行业的发展。

二、“全政府”联动合谋, 情报政治化倾向明显

美国在《2019 财年国防授权法案》中提出了对华的“全政府”战略(whole-of-government strategy), 即“与中国的长期战略竞争是美国的主要优先事项, 需要整合国家力量的多个要素, 包括外交、经济、情报、执法和军事要素, 以保护和加强国家安全。”

^①在行政层面, 商务部及其下属的工业与安全局不断扩大管制范围, 并主导出口管制实体清单的制定。联邦通信委员会(FCC)等专业职能部门也分别在各自领域出台并实施反华政令。在立法层面, 国会两院不断在《国防授权法》《无尽前沿法案》等多部法

^① “National Security Strategy”, *The White House*, May 2010, <https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>.

案中加入涉华内容，矛盾重重的两党在反华议题上却达成了共识。在司法层面，检察起诉和司法审判部门都将法律政治化、武器化，以“长臂管辖”的手段不断针对中国企业。值得注意的是，历史上美国各情报机构和国安单位就是干预别国企业正常经营的主力军，情报部门在本轮挤压中国企业的行政部门合谋中依旧起到了突出的引领作用。

（一）多部门共谋，挤压中国 ICT 企业市场

“全政府”战略不仅表现在参与部门众多，更表现在部门间的配合和共谋。联邦通信委员会利用通用服务基金挤压中国 ICT 公司的美国市场就是其中的一个典型案例。联邦通信委员会是一个独立的美国联邦政府机构，受国会监督并负责实施和执行美国通信法律和法规的联邦机构，在加强国家通信基础设施的防御方面发挥着领导作用。联邦通讯委员会针对中国企业采取的行动有着其情报与法律基础。2019 年联邦通讯委员会在第一次出台法规禁止无线运营商使用华为或中兴等公司的设备和服务时，援引了 2012 年众议院情报委员会(HPSCI)针对华为和中兴的调查报告内容，即中国国家安全法律会让这些公司“配合中国政府使用或访问其系统的任何要求”。^①联邦通讯委员会这一做法很明显

^① “Investigative Report on the U.S. National Security Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE”, *U.S. House of Representatives*, October 2012, <https://stacks.stanford.edu/file/druid:rm226yb>

是意图利用情报部门的意见为禁令寻找借口。众议院情报委员会是美国众议院重要的常设委员会，负责监督包括中央情报局、联邦调查局、国防部和国土安全部等在内的美国情报共同体。联邦通讯委员会所援引的报告还被认为影响了上文提到的联邦拨款限制。除此之外，联邦通讯委员会法规还援引了《2019 财年国防授权法案》和《保障信息与通信技术及服务供应链安全》政令，为其对华为的禁令提供法律和政策上的支撑。

与此同时，联邦通讯委员会的禁令与国会相关立法保持着同步进程和密切联系。从时间上看，2019 年 11 月 8 日，弗兰克·帕隆(Frank Pallone)等四位两党议员向众议院提案《2019 年安全可信通信网络法》，11 月 22 日联邦通讯委员会就紧跟着出台了 2019 年禁令。不难发现两份篇幅冗长、行文严谨的文件在方向和内容上都极为相似，显然不是短短 14 天内的简单模仿，而是长期共谋的结果。一方面政策的迅速出台可以弥补立法惯常的拖沓，另一方面立法也对政令的后续执行提供了必要的支持。

2020 年 3 月 12 日，《2019 年安全可信通信网络法》签署生效，禁止美国公司使用联邦通信委员会管理的补贴来获取或维护对美国通信网络构成国家安全风险的通信设备或服务，并指示联邦通信委员会制定移除美国网络中目前使用的任何此类设备或

服务的计划。2020年7月17日，联邦通讯委员会发布裁决性声明，宣布其2019年的禁令已经实质上实施了《2019年安全可信通信网络法》对补贴使用的要求。事实上，联邦通信委员会甚至超计划完成了法案对设备替换的规定，通过2020年12月的规定和2021年6月的审批计划，委员会就已经完成了所有美国典型电信运营商都必须替换相关设备的要求。

除了行政和立法部门的共谋外，美国司法部门同样参与了这一过程。2019年12月5日和2021年2月8日，华为两次向美国第五巡回上诉法院提起诉讼，认为联邦通信委员会2019年的禁令违反了美国宪法和《行政程序法》等法律，并且没有给予华为就相关指控进行反驳的机会，违反了正当程序原则。然而，两次上诉均被第五巡回上诉法院裁定驳回。

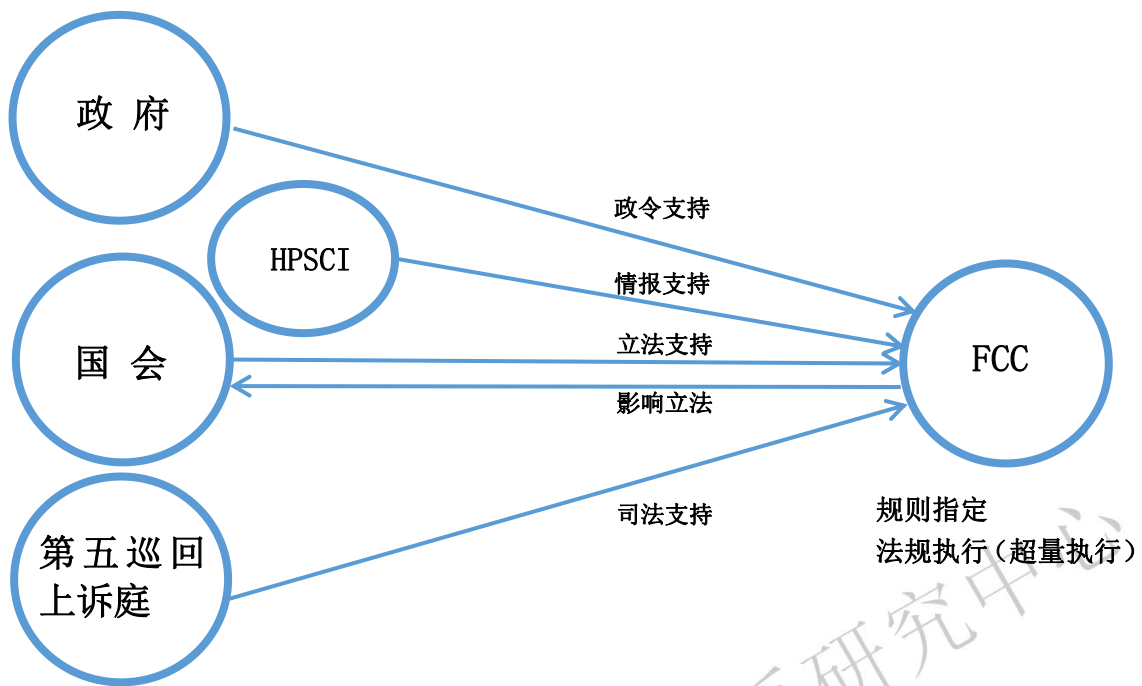


图 8 FCC 管控 USF 案例中的全政府配合

从这一案例可以清楚看出，美国将其竞争策略冠以“全政府”之名丝毫不为过，总统、国会、法院和各行政单位、委员会均深度参与了打击外国公司的全过程，从立法、司法和行政等多领域织就了全方位的“天罗地网”，逐步削弱外国公司的竞争力。

（二）产业情报部门引领对中国 ICT 企业的挤压

产业情报机构在挤压中国 ICT 企业的过程中起到了引领作用，并且具有独特的部门利益。情报工作一直以来都是美国参与全球技术竞争和产业竞争的基础。在本轮中美技术竞争中，美国情报部门在对付中国公司方面起到了引领作用，实际上确定了行

动的范围和烈度。情报部门这种立于台前摇旗呐喊的行径与过往通常隐匿于幕后提供智力支持的传统极为不同，主要原因在于情报部门要谋求政治资本和情报信号 (Signals Intelligence , SIGINT) 优势这两类部门利益。

反华是美国当前各政治势力博取政治资本的重要噱头。情报部门在这一过程中为了本部门利益,出现了严重的“情报政治化”倾向。以政治操控情报,以情报迎合决策,形成了反华情报和反华政治相互支持的螺旋式强化。美中经济与安全评估委员会 (USCC) 和美国商务部产业和安全局技术评估办公室 (OTE) 是美国对华技术压制中两个最典型,可能也是最重要的两个情报机构。USCC 成立于 2000 年,是一项对克林顿政府授予中国永久性正常贸易关系后年审缺失的补偿性措施,因而先天带有“右倾”和反华色彩,其职能是监督和评估中美双边贸易和经济关系对美国国家安全的影响。USCC 自 2002 年开始发布《美国中国经济与安全评估委员会年报》,对中国的科技威胁颇有夸大。尤其是在 2017 年特朗普政府上台后,USCC 在年报声称中国由国家主导的科技创新会威胁美国的军事安全和技术安全,并将对华“科技战”和“贸易战”写入对策建议。^①OTE 的职能则是调查产业基础情报,与国防部、国土安全部等部门相互配合,分析国内外技术发

^① 刘彦君等：《美国对中国科技创新研判的历史变迁与未来走向——基于〈美国中国经济安全审查委员会 (USCC) 年报〉的分析》，载《情报杂志》2020 年第 7 期，第 33 页。

展情况，为政府决策及技术出口管制提供情报依据。正是倚仗和根据来自 OTE 的情报支持，美国政府才能采取将中国相关企业纳入实体清单的策略。美国前商务部副部长埃里克·赫塞豪恩(Eric L. Hirschhorn)就曾表示：“如果没有 OTE 持续的情报支撑，要想有效实施出口控制和履约制度，促进美国保持战略性技术领先地位几乎是不可能的”。^①

中国科技公司在近些年的发展并非一蹴而就而是厚积薄发，但是美国情报机构却对中国科技公司陡然发难，几乎没有任何铺垫和先兆。这表明其对科技产业情报的收集和评估在很大程度上可能并非客观，而只是为了迎合决策者的好恶，本质上是由部门利益所驱动。USCC 和 OTE 分别代表了打压中国公司策略中的两个利益面：（1）USCC 的情报对象是中美经贸关系，且由于其右倾地位是“胎里带”，因而其利益自然与“反华”这一目标绑定。一方面，USCC 通过情报收集的重心偏移和情报解读的曲意逢迎，不断引导美国政府和民间对所谓中国威胁担忧甚至恐惧，如此才能使本部门始终处于美国政府的战略中心，掌握稳固而不可或缺性的话语权。另一方面，近年来美国国内泛崛起的反华情绪反过来又在不断强化 USCC 的地位，形成了情报机构的反华偏

^① 彭靖里、Jeanne·杨、谭海霞：《解读中美贸易摩擦背后的竞争情报较量——以中美科技战双方的技术情报工作得失为例》，载《竞争情报》2020 年第 2 期，第 13 页。

执，而反华情绪的加剧又提高了稳固情报机构地位的恶性循环。

(2) OTE 的部门利益则绑定于美国实现其战略目标的手段或工具。OTE 掌握着关于美国技术出口管制的专业性和权威性，因而自然而然地推动竞争手段向供应链路径发展，并将其竭力渲染为美国最锋利和最应该使用的政策工具，即使在这一过程中实际上会使美国的经济受损和国际形象下降，OTE 也为了本部门的利益而在所不惜。

此外，美国情报部门对中国高科技公司——尤其是 ICT 公司——积极采取敌对行动也是其信号情报利益使然。信号情报（主要是电子窃听）占据了美国情报界预算的最大份额。2001 年“9·11 恐怖袭击事件”发生后，美国对国内和全球的电信监控开始升级。

《纽约时报》在 2002 年就报道了旨在“让美国侦查、归类与识别恐怖分子的手段发生革命性的变化”的“全面信息意识(Total Information Awareness)”计划，将其描述为“所有交易和通讯，都会进入被国防部所说的中心化的巨大虚拟数据库中。通过这些商业信息，你全部的私生活都会被了解并记录到计算机档案中……这个像白日做梦一般的偷窥狂计划正是美国政府监控全

部公民的‘全面信息意识’计划”。^①2008年，计算机安全专家巴巴克·派斯达(Babak Pashar)发现了联邦政府机构安置在某不具名电信公司系统中的后门(该公司后被确认是威讯)，该后门“可以访问计费系统、短信、欺诈检测、网站以及数据中心中的几乎所有系统，而没有明显的限制”。^②2009年，《纽约时报》报道了匿名情报官员的指控，称美国国家安全局在没有证据的情况下以涉嫌恐怖主义为由对美国人进行监听。^③2013年震惊世界的“棱镜门”事件更是把美国监听全球电信用户的大规模行动暴露在世人面前。2021年5月30日，丹麦国家广播公司再次曝出美国对欧洲盟友的监听，美国国家安全局和丹麦情报部门合作监听了包括时任德国总理默克尔在内的欧洲盟国领导人和高级官员。^④美国情报机构妄称，如果中国的华为公司主宰5G的安装，它可以在自己的硬件上设立“后门”。但实际上美国情报界对中国在5G移动宽带领域的领先地位的警惕是因为中国设备可能会导致

① William Safire, “You Are a Suspect”, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2002/11/14/opinion/you-are-a-suspect.html>.

② Poulsen, Kevin, “Whistle-Blower: Feds Have a Backdoor Into Wireless Carrier — Congress Reacts”, <http://www.wired.com/2008/03/whistleblower-f/>.

③ Eric Lichtblau, James Risen, “Officials Say U.S. Wiretaps Exceeded Law”, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2009/04/16/us/16nsa.html?pagewanted=all>.

④ 李云舒、柴雅欣：《美国被曝通过丹麦窃听盟国高官》，载中央纪委国家监委网站，2021年6月9日，https://www.ccdi.gov.cn/yaowen/202106/t20210609_243472_m.html.

美国的电子窃听无法实现。^①

棱镜计划

美国国家安全局合约外包商员工爱德华·斯诺登于2013年6月6日向英国《卫报》和美国《华盛顿邮报》曝光了美国政府的“棱镜计划（PRISM）”。泄露的文件中描述PRISM计划能够对即时通信和既存资料进行深度的监听。许可的监听对象包括任何在美国以外地区使用参与计划公司服务的客户，或是任何与国外人士通信的美国公民。国家安全局在PRISM计划中可以获得数据电子邮件、视频和语音交谈、视频、照片、VoIP交谈内容、文件传输、登录通知，以及社交网络细节，并透过各种联网设备，如智能手机、电子式手表等各式联网设备对特定目标进行攻击。综合情报文件《总统每日简报》中在2012年中的1,477个计划里使用了来自棱镜计划的资料。

三、“模块化”的技术联盟已见雏形

美国在国际上实施联盟制衡策略，拉拢盟国形成模块化的技术联盟。技术联盟的目标并非技术合作，而是将竞争对手排挤出全球创新网络和技术网络。由于全球价值链、产业链和技术链对各个国家的深度捆绑，美国无法单独做到在多个技术领域单向排斥对手，因而必须与盟友协同，实现“技术联盟型遏制”。^②

① 《港媒揭秘美国情报界抵制中国5G的真实原因》，2019年7月11日，来源：http://column.cankaoxiaoxi.com/2019/0711/2385139_2.shtml。

② 余南平、戢仕铭：《西方“技术联盟”组建的战略背景、目标与困境》，载《现代国际关系》2021年第1期，第51页。

（一）在原有机制中嵌入技术遏制主题

技术联盟并非一个实体同盟，而是依托不同机制和不同议题建立的多个技术联合体的集合。技术联盟发展的一条路径是将其遏制手段嵌入在其他机制之中，依托既有协议、共同意识形态和盟友关系等机制发挥作用。比如，美国在 1996 年主导建立了防止技术扩散的《瓦森纳协议》，^①在新的技术竞争时期就发挥了更重要的作用。奥巴马政府时期美国就以违反《瓦森纳协议》为由阻止了中国企业福建宏芯基金收购德国半导体设备制造商爱思强公司在美国的分部，美国外资投资委员会更以威胁美国国家安全为由，拒绝了这次收购。^②2019 年 12 月，以美国为首的《瓦森纳协议》签署国，决定扩大出口管制范围。根据瓦森纳会议的安排，会议同意对六种技术实施多边管控。2020 年 10 月，美国工业与安全局发布生效文件，对多项技术实施出口管制，其中包括混合叠层制造与计算机数控工具、计算光刻软件、晶圆加工等

① Wassenaar Arrangement Secretariat, “The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Good and Technologies”, December 2019, <https://www.wassenaar.org/app/uploads/2019/12/WA-DOC-19-Public-Docs-Vol-I-Founding-Documents.pdf>.

② Defenseworld, “Obama Blocks Chinese Investor's Takeover Of German Semiconductor Equipment Firm”, December 2016, https://www.defenseworld.net/news/17860/Obama_Blocks_Chinese_Investors_Takeover_Of_German_Semiconductor_Equipment_Firm.

尖端技术。^①2023 年 1 月 28 日，美国与荷兰、日本在经过数月的谈判后，日荷两国最终同意加入美国针对中国的半导体制裁。三国将组建反华技术封锁网络：荷兰或将全面禁止向中国出口 DUV 光刻机和配件、技术服务；日本将全面禁止出口半导体生产制造配套材料和原料。^②

又如，美国试图以所谓“民主意识形态”作为旗帜，号召“民主”国家建立技术多边主义框架下的技术联盟。^③2021 年 12 月，拜登政府邀请 110 个国家和地区召开民主峰会，声称其目的在于“在国内更新民主，在国外对抗专制”。美国在民主峰会期间提出推进以美国为标准的开放安全和发展互联网治理，并将创建未来互联网联盟。在民主峰会期间，白宫科学技术政策办公室宣布启动新倡议，将一系列关于应对“民主技术”的国际重大挑战作为拜登总统民主峰会的一部分。不仅如此，美国目前正在建设的“印太经济框架”同样包含了排斥技术竞争对手的平台性机制。

① Bureau of Industry and Security, “Implementation of Certain New Controls on Emerging Technologies Agreed at Wassenaar Arrangement 2019 Plenary”, October 2020, <https://www.federalregister.gov/documents/2020/10/05/2020-18334/implementation-of-certain-new-controls-on-emerging-technologies-agreed-at-wassenaar-arrangement-2019>.

② “Biden Nears Win as Japan, Dutch Back China Chip Controls”, *Bloomberg*, January 28, 2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-01-27/japan-netherlands-to-join-us-in-chip-export-controls-on-china?leadSource=uverify%20wall>.

③ 唐新华：《西方“技术联盟”——构建新科技霸权的战略路径》，载《现代国际关系》2021 年第 1 期，第 41 页。

2020年5月20日，美国商务部长雷蒙多表示，“印太经济框架”旨在“建立一个适应要求的多边伙伴关系”，涉及清洁能源、数字经济、供应链、基础设施等多方面。雷蒙多曾声称，“印太经济框架”还包括出口管制，以“限制向中国出口‘敏感’产品”。美国贸易代表戴琪(Katherine Tai)则直言，“印太经济框架”是“独立于中国的安排”。^①

(二) 建立各技术议题的排斥性联盟模块

美国建立技术联盟的另一条路径是针对不同技术议题分别建立模块化的排斥机制。虽然美国是技术最先进的国家，但其技术优势无法涵盖所有领域。因而在不同技术领域美国必须以协调者身份拉拢不同的优势国家统一行动。^②比如在5G领域华为公司的竞争对手并非美国，这使得美国无法实现单方面遏制。2019年5月2日，美国政府拉拢32个国家在捷克召开“布拉格5G安全大会”并联合发布了从安全、政策、技术和经济四方面遏制中国5G技术的“布拉格提案”。布拉格会议后，当年10月欧盟国家网络安全协作组发布了《欧盟5G网络安全风险评估报告》；

① 李嘉宝：《美国“印太经济框架”是什么货色》，载《人民日报海外版》2022年03月19日，第06版。

② Brands Hal, “America Enters the Era of Technopolitik,” November, 2020, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-11-06/u-s-needs-australia-sweden-south-korea-to-beat-china-in-ai-battle>.

2020年4月时任美国国务卿蓬佩奥在宣布“5G 清洁路径”时声称将构建以网络安全为目标的技术联盟；2020年7月美国政府发布了《美国保护 5G 安全国家战略》，美欧之间联合打压中国 5G 产品的态势愈加明显。美国主导的所谓“5G 技术联盟”已经开始了对中国 ICT 企业的围剿。2020年7月，英国纠集了七国集团和澳、韩、印组成的“D10 俱乐部”，旨在减少对中国 ICT 技术的使用，并宣布了将在 2027 年前将 5G 网络中的华为设备彻底排除出英国的计划。同年 10 月，意大利政府在内阁会议中决议，阻止 Fastweb 电信集团和华为签署 5G 核心网络设备供应协议。2021年6月，美欧联合宣布成立美国－欧盟贸易和科技委员会，9月30日召开了第一次会议，建立了负责下一代通信技术研发、供应链安全、人工智能发展等议题的 10 个工作小组，并将出口管制和外国投资筛选作为工作重点。^①德国《商务内幕》称其为“对抗中国的新科技联盟”。^②2022年5月，加拿大联邦政府宣布打算禁止将中国电信设备制造商华为和中兴的通讯产

① 刘国柱：《拜登政府的科技联盟战略》，2021年12月2日，<http://comment.cfisnet.com/2021/1202/1324485.html>。

② 昭东、张婷鸽：《美欧开会欲在两大产业上防中国》，载《环球时报》2022年5月16日，来源：<https://world.huanqiu.com/article/481ZtMAOrhv>。

品纳入加拿大的电信系统,并将要求将现有设备停用并移除。^①目前,美国正在人工智能、量子技术、半导体等多个前沿技术领域建立与 5G 技术类似的模块化技术联盟,形成对竞争对手“小院高墙”的技术规锁。

四、美国打压中国企业的动因分析

将历史上美国打击外国企业和本轮美国排挤中国企业的行为相对比,可以明显发现后者的范围更广、手段更多而且烈度更强。想要探究美国针对中国企业的动因,需要回答三个问题:为什么美国的政策取向从以前较少干预中国企业发展转为当今全面排斥?为什么要着重针对“企业”这种经济活动的基本单元?为什么这种行为能够在美国国内形成合力?

(一) “霸权护持逻辑”导致战略转向

特朗普总统上台以前,美国政府并没有对中国企业进行大规模干预。虽然发生过制裁中兴通讯等摩擦,但无法掩盖总体上“和谐相处”的态势。特朗普上台后针对性的行为开始全面且有策略地施行。因为这种变化伴随着美国政权的更替,所以特朗普及其政府的“个性特质”成为一段时期内解释美国对华政策变化的一

^① “Canada bans China’s Huawei Technologies from 5G networks”,*ROB GILLIES Associated Press*, May, 2022, <https://drive.google.com/file/d/1CmcRQ1foAtvBVCqzjhcvGe9mfpGVQ1zI/edit>.

种观点。^①但这却无法解释拜登政府上台后对其策略的延续甚至扩大。事实上，美国政府对中国企业态度的变化源于其对中美战略竞争的看法发生了转变。2017年12月，特朗普政府公布了《国家安全战略》报告，提出美国正在进入大国竞争的新时代。该报告将中国称为“修正主义大国”和“战略竞争对手”，宣称中国希望“塑造一个与美国价值观和利益背道而驰的世界”。^②自此，大国竞争重回全球舞台中心，中美竞争成为美国对外战略的核心。这意味着美国对华接触战略的全面转向。

许多美国专家不再相信西方的接触战略能够使中国发生体制上的转变，^③政策制定者和学者则就中国达成了“接触已死，战略竞争万岁”的新共识。他们认为历史已经多次验证了在国际环境无政府状态下“霸权国”与“崛起国”存在“结构性矛盾”——“霸权国”对“崛起国”挑战的担忧将引发竞争甚至冲突，中美之间也不例外。对美国决策者来说，美国和中国的利益从根本上相互抵触，一个过于强大的中国将与美国主导的自由国际体系无法兼容。可以说，特朗普上台后美国对华政策的转向来自美国主流战略界的两个判断：其一，对华接触是战略失误，间接造

① 尹继武：《特朗普的个性特质对美国对华政策的影响分析》，载《当代美国评论》2018年第2期，第52页。

② “National Security Strategy of the United States of America”, *The White House*, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.

③ Kurt M Campbell and Ratner Ely, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, Vol 97 No.2, 2018, pp.60-70.

就了中国的崛起。其二，中美之间的矛盾是不可调和的“结构性矛盾”，除了依靠竞争获得相对优势外，没有其他更有利于本国利益的大战略。因此，能够加强己方优势、削弱对手优势的竞争手段——即使会带来各种负面效果——全都可以考虑施行。对中国企业采用这种“损人未必利己”的手段正是其中的典型。

为保持技术创新方面的领先地位，赢得对华竞争，美国正在持续泛化国家安全概念，扩大制裁边界，将制裁工具化、武器化、政治化，持续利用制裁工具阻止中国获得新兴技术和关键基础技术，防止中国缩小技术差距。统计数据显示，随着美国对华战略的调整，美国明显加大了对中国企业和机构的经济制裁力度，主要集中在与人工智能、新一代移动通信技术、国防和半导体技术相关的中国高新技术企业。此外，美国联邦通信委员会宣布将部分中国企业列入所谓对美国国家安全构成威胁的通信设备和服务清单，该委员会还决定撤销两家中国电信运营商在美国提供电信服务的授权。随着中美竞争的加剧，美国不断滥用长臂管辖，通过国家力量遏制中国技术的发展，通过经济制裁工具打压中国企业，遏制中国高科技的发展。

（二）“科技龙头企业”在大国竞争中的重要性上升

在对大国竞争的研究中，企业这一微观单元往往被忽略。那

么为什么在当前的中美竞争中打击企业成为了美国的重要战略手段呢？正如前文所述，“科技龙头企业”已经越来越成为大国竞争中的“士兵”。传统的士兵（军事实力）依然存在，但随着国家间经济相互依赖的加深、核威慑的出现和国际政治的进化，^①“大国无战争”时代已然来临。^②当暴力方式几乎不得不再被弃用后，大国之间的日常竞争的重点就由财富掠夺能力转向财富创造能力，这是企业能够登上大国竞争舞台的前提条件。

企业在大国竞争中的作用有两点：其一，全球化的不断深入为龙头企业赋能，使其拥有了控制产业链并将其产品“武器化”的权力。^③美国及其盟国利用芯片龙头企业的产业链权力遏制华为发展就是其中的典例。美国以己推人地认为一旦中国企业获得类似的能力也会同样将其“武器化”，因此试图将有潜力的中国企业扼杀在“掌权”之前。其二，当代世界高新技术越来越成为影响国家间综合国力竞争的核心因素。伴随着第四次科技革命的到来，技术不再呈线性发展，而是体现出更新换代、以新破旧的

① 国际政治进化指体系特征变化带来的对战争收益的理性判断变化和对暴力规范的价值判断变化。John Mueller, “War Has Almost Ceased to Exist: An Assessment,” *Political Science Quarterly*, Vol. 124, No. 2 (2009), pp. 297–321; Robert Jervis, “The Future of World Politics: Will It Resemble the Past?,” *International Security*, Vol. 16, No. 3 (1991), pp. 39–73; Carl Kaysen, “Is War Obsolete?: a Review Essay,” *International Security*, Vol. 14, No. 4 (1990), pp. 42–64; Shiping Tang, “Social Evolution of International Politics: From Mearsheimer to Jervis,” *European Journal of International Relations*, Vol. 16, No. 1 (2010), pp. 31–55.

② 杨原：《大国无战争时代霸权国与崛起国权力竞争的主要机制》，载《当代亚太》2011年第6期，第5页。

③ 李巍、李玟译：《解析美国对华为的“战争”——跨国供应链的政治经济学》，载《当代亚太》2021年第1期，第45页。

“创造性破坏”特点。^①一方面这给了落后国家“弯道超车”的机遇；而更为重要的是“创造性破坏”无法依靠规划实现，它的发生更依赖于一个活跃、繁荣的市场环境。因此市场的主体企业已经成为核心技术的创造者和转化者。可以说，技术竞争的核心是高科技企业的竞争，美国压制他国高科技企业就是为了获得科技相对优势，从而保持霸权地位。

（三）美国国内反华政治利益与产业经济利益交织

美国此轮打压中国企业的行为展现出全政府之势，这显示了这一战略已经在美国国内形成了合力。美国政府内部多个利益集团在应对中国科技快速发展的态势上最终实现了利益的合流。首先，在不断地鼓吹“中国威胁论”之下，美国社会反华思潮甚嚣尘上，已经从之前的“反华可能带来收益”发展到了“不反华必定带来损失”的地步。反华态度影响着政治集团的竞选利益，导致对中国公司采取敌对行动几乎超越了党争而演变成为美国两党共识。以《2019 年安全可信通信网络法》为例，四位众议院提案人两位隶属民主党、两位隶属共和党。2019 年众议院口头表决时，则出现了“没有反对意见” (There was no objection) 的情况；到了 2020 年参议院表决时，同样以“无反对意见”的结果

① 约瑟夫·熊彼特：《资本主义、社会主义与民主》，商务印书馆 2018 年版，第 144-150 页。

通过。如果将视线超出技术竞争范畴，就会注意到 2022 年 4 月 25 日，美国众议院通过了一项涉台法案，投票比为惊人的 425:0，这表明两党在反华一事上已经达成了极高的一致性。政客的个人利益因此也同样与反华挂钩，是否支持打击中国公司成了判断政治倾向的重点。“反华”如今是华盛顿的“政治正确”，甚至到了“不强烈反华”都成为“政治污点”的地步。2019 年 2 月，多位两院共和党成员呼吁暂缓或是推迟拜登政府商务部长吉娜·雷蒙多的人事确认案，原因竟是称其在华为问题上的立场令人担忧。^①美国国内当前“反华”的激烈程度可见一斑。

美国众议院通讯及科技小组委员会

美国众议院能源通信和技术小组委员会隶属于众议院能源和商业委员会，管辖范围为州内和国外的电子通信，包括语音、视频、音频、宽带和数据，无论是通过有线还是无线传输，无论是通过电信、商业或私人移动服务、广播、有线、卫星、微波、或其他模式；一般技术；频谱以及联邦和商业频谱管理；紧急和公共安全通信；网络安全；互联网和交互式计算机服务责任保护；通信隐私和数据安全；联邦通信委员会；国家电信和信息管理局；国土安全部网络安全和基础设施安全局；以及与国土安全部相关的上述管辖权的所有方面。并对联邦通信委员会（FCC）行使监督权

在政治考量之外，打击中国科技公司也美国的产业利益直接相关。在市场禁入下，中国优势企业被排挤出美国市场，美国

^① 美国之音中文网：《华为问题立场受质疑，美国会共和党人暂缓商务部长人选确认程序》，2021 年 2 月 6 日，<https://www.voachinese.com/a/us-gop-senator-blocks-vote-on-commerce-secretary-nominee-over-huawei-20210205/5767606.html>.

国内相关企业就有机会填补庞大的市场空缺，获得直接收益。在供应链排挤下，中国企业的竞争力及发展潜力受到严重影响，美国国内产业更有机会占据优势竞争地位。此外，美国制定针对性的产业政策如《2022 年美国竞争法案》还使得美国企业能够获得直接的资助或补贴，提高与中国企业的竞争能力。游说是美国产业利益集团影响政策的重要手段。国会山上的游说是一门庞大的生意，向政客提供政治献金往往能使其进行有利于“客户利益”的政治活动。^①虽然有《联邦游说管理法》《游说公开技术修正法》等法律的约束，但游说行为的诸多细节往往模糊不清。管中窥豹，以上述《2019 年安全可信通信网络法》的四位提案议员为例，除了布雷特·格思里(Brett Guthrie)外，弗兰克·帕隆(Frank Pallone)、格雷格·沃尔登(Greg Walden)和多丽丝松井(Doris O. Matsui)都是国会众议院通讯及科技小组委员会的成员。沃尔登还正在担任委员会的主席职务，与 ICT 产业的管理和监督息息相关。根据公开资料统计，帕隆、松井和格思里在 2021-2022 年分别获得电信服务行业的政治献金 57500 美元、47000 美元和 55000 美元，沃尔登在 2019-2022 年获得该行业献金 79600 美元。^②与能源、医疗等“游说大户”相比，电信服务行业在游说产业中所占比重很小，但都如此凑巧地进入了这四位议员的行业献金前 10

① 刘卫东：《美国游说制度的改革及其局限性》，载《国际论坛》2006 年第 5 期，第 73 页。

② 数据来源：OpenSecrets 网站，<https://www.opensecrets.org/>。

位,而恰好正是这四位议员又共同提案将中国 ICT 企业排除在美国市场之外。这充分说明了产业与政客间“拿钱办事”的合作模式。

清华社科学院中美关系研究中心

5

攫取国家利益，维护美国霸权
——美国行动目的和倚仗

第五章 攫取国家利益，维护美国霸权——美国行动目的和倚仗

一、遏制他国先进企业，稳固美国“先发优势”

在打击和制裁外国重点企业的过程当中，美国逐渐发现这种手段与之前采用的军事干预相比不仅成本低而且连带反应小，更适合美国在相对和平的大环境下实施。需要清醒地意识到，美国大规模对外国企业实施打击和制裁的核心目的要远远超过单纯的商业利益，而是为了更高层次的国家利益服务的。

(一) 争夺相对战略优势：遏抑别国企业，扶持本国企业

20 世纪 90 年代以来，随着经济全球化的不断推进，各国的贸易壁垒逐渐降低，国际贸易日益繁荣，资本和商品也在全球范

围内畅通流转，以往存在的地域限制几乎已经不复存在。由于全球物流的发展，任何一个企业都可以参与到全

“国际政治特别是中美关系，就是一场零和博弈”

——美国著名学者米尔斯海默

(观察者网 2020 年 6 月 9 日的采访)

球竞争当中，并且其产品只要能够获得用户认可就可以销售到全世界，这就容易造成“赢者通吃”的局面。在某些重要的行业——特别是在高科技领域当中——最强大的一家或者少数几家跨

国企业经常可以占有全球市场的绝大部分份额，并且对全球的产业链形成强有力的支配能力，甚至在一定程度上可以主导世界经济的发展方向。因此，所有国家都非常重视本国的核心跨国企业在国际上的竞争能力，尤其是大国更是将其作为大国之间相互竞争的具体体现。跨国企业的成败往往代表着其所在国家实力的此消彼长，所以具有某种战略层次的意义。

以全球 500 强企业为例可以看到，世界级的大企业基本上都归属于世界前十大经济体，而绝大部分更是来自世界前五大经济体，这就清楚地表明各国企业的全球竞争力能够有效地反映其所在国家的综合实力。

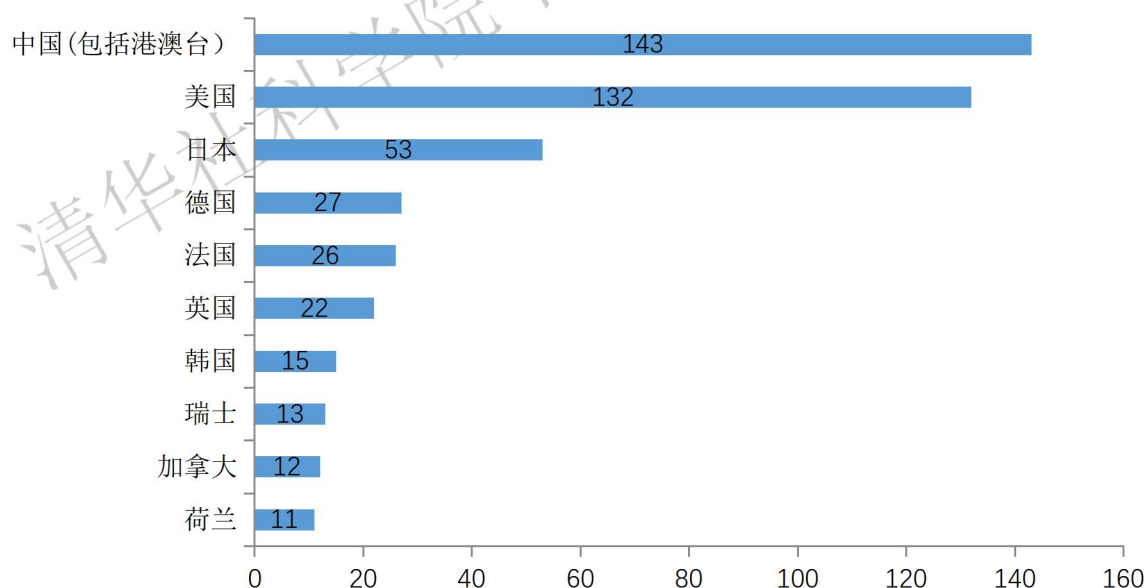


图 9 2021 年世界 500 强企业国家分布图^①

^① 数据来源：财富中国。

■ 美国 ■ 中国(包括港澳台) ■ 日本 ■ 德国 ■ 英国 ■ 其他

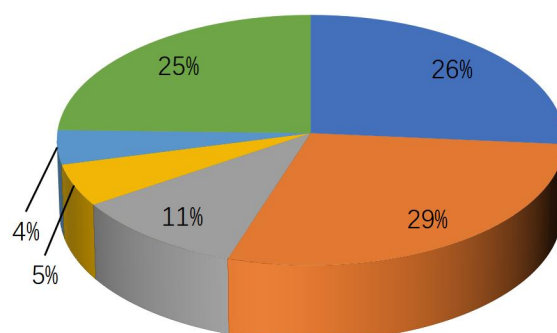


图 10 2021 年世界经济 5 强在世界 500 强企业占比^①

在世界 500 强企业当中，中美两个世界最大的经济体所占的份额也同样最大。从过去 20 年的数据当中可以发现，中国经济高速发展的时期也正是中国大型企业迅速壮大的时期。2003 年时，中国在世界 500 强企业当中仅仅只有 11 家，占比 2.2%，而那时中国的全球 GDP 占比也同样只有区区 4.1%。到了 2020 年，中国 GDP 全球占比已经上升到 17.4%，而相应地在全球 500 强企业当中也拥有了 121 家（不包含港澳台），占比高达 24.2%。

^① 数据来源：《财富》杂志官网，www.Fortune.com。

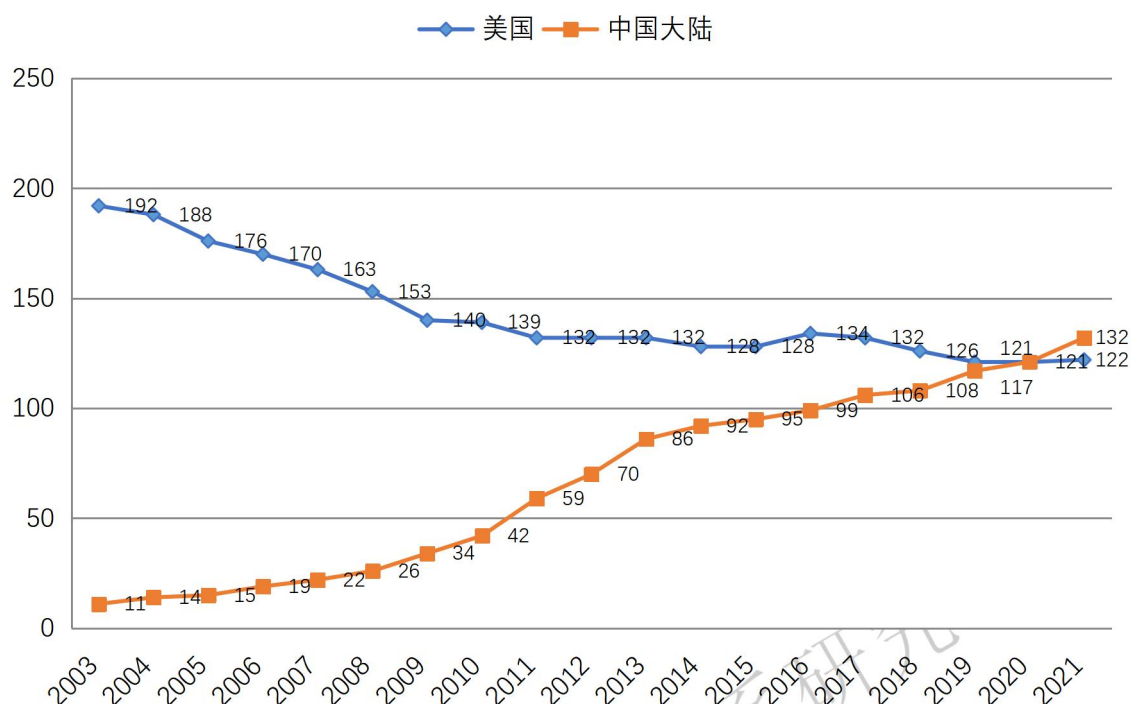


图 11 2003 - 2021 年中美两国世界 500 强企业数量对比^①

作为世界头号强国的美国在保护本国大型企业利益方面自然更是不遗余力，为此

美国不惜动用“经济制裁”的手段来保障本国企业的利益，提升本国跨国企业的国际竞争实力。而打击其他国家的企业事实上就等同于维护了美国全球霸权。为了给经济制裁提供正当理由，美国逐步将法律武器化。一方面美国制定了多部相关

“法治一直是一种监管工具,但现在它已成为美国对包括其传统欧洲盟友在内的世界其他地区发动的经济战中的毁灭性武器”

——法国《关于保护法国公司免受域外法律和措施的报告》

企业事实上就等同于维护了美国全球霸权。为了给经济制裁提供正当理由，美国逐步将法律武器化。一方面美国制定了多部相关

① 数据来源：《财富》杂志官网，www.Fortune.com。

法律，另一方面又将这些法律进行尽可能地域外适用，对外国企业进行“商业围堵”和“长臂管辖”。

为了保障美国企业能够有力地参与国际竞争，美国逐渐把于1977年颁布的《海外反腐败法》(FCPA)国际化。其理由是原本该法律只是禁止美国公司通过行贿而获得海外业务，而这样单纯限制美国公司的做法可能会导致美国公司在参与国际竞争时竞争力下降，并最终可能丧失海外市场，因此运用此法限制他国企业就顺理成章了。换言之，美国为了保证所谓“公平竞争”而将《海外反腐败法》的适用范围扩大到所有与美国企业进行国际竞争的外国公司之上。通过游说经合组织(OECD)，一项打击在国际经贸当中向外国公职人员行贿的国际公约于1997年获得通过，从此美国的“长臂管辖”就可以覆盖几乎任何与美国发生某种关联的任何国家的公司。

然而，原本看似为了保证公平竞争的法律却逐渐变成了美国打击其他国家企业并为本国企业赢得不公平竞争优势的工具。正所谓：“管外国人比管美国人来劲”。有数据表明，自2008年到2016年，被美国司法部门罚款超过1亿美元的企业有26家，其中有14家是欧洲企业，而只有5家美国企业，欧洲企业为此共支付了60亿美元罚款，美国《反海外腐败法》在域外执行的

实践当中存在明显的执法不平衡的特点。^①

“有一个对中国扩大贸易的惯有辩护，就是美国将保持或增强其在价值链高端的地位，而中国将向美国提供低价值投入。这对整个美国经济来说并非如此。在重要领域，在价值链上，中国的地位相对美国来说已经上升了”

——美国佛罗里达联邦参议员马克·卢比奥

（引自 “Made in China 2025 and the Future of American Industry”，文章来源 www.sbc.senate.gov）

事实上，大约有98%的实际案件是以被调查方认罪或者和解的方式解决的由于根本没有进入司法程序，因此被调查企业也根本得不到法律应当给予的正当保护。^②美国联邦法院实际上并未

给外国被告提供平等的正当程序保护，造成美国行政机关不断扩张执法权，并且在执法过程中逐渐形成了不尊重国际法和外国法律的惯例。^③这种肆意扩大美国政府域外执法管辖权，却不给予外国企业平等保护的做法，既侵犯了外国的国家主权，也侵犯了外国企业的正当权益。

不仅如此，美国还通过其科技垄断地位对其他国家的科技企

① 杨成玉：《反制美国“长臂管辖”之道——基于法国重塑经济主权的视角》，载《欧洲研究》2020年第3期。

② Jeffrey Q. Smith and Grant R. MacQueen, “Going, Going, But Not Quite Gone: Trials Continue to Decline in Federal and State Courts. Does it Matter?,” *Judicature*, Vol.101, No.4, Winter 2017, <https://judicature.duke.edu/articles/going-going-but-not-quite-gone-trials-continue-to-decline-in-federal-and-state-courts-does-it-matter/>.

③ 李庆明：《论美国域外管辖——概念、实践及中国因应》，载《国际法研究》2019年第3期。

业进行技术压制，阻止其他国家的高科技企业取得技术进步，以维护美国企业的高技术“先发优势”；美国通过其在国际金融市场和国际贸易结算体系当中的独特地位，采用金融手段打击其他国家的企业，恶化其财务状况；美国利用媒体霸权发动舆论对外国企业进行抹黑，损害其商业声誉，最终令外国企业蒙受巨额经济损失，甚至背负巨额债务，竞争力大幅下降。更为突出的是，美国还利用在各个跨国公司当中普遍存在的美国律师来搜集外国企业的机密商业情报。一方面可以把这些情报当成美国“长臂管辖”实施经济制裁的“证据”，另一方面也可以将这些情报提供给本国企业，形成对其他国家企业的信息优势。近年来，中国的快速发展令美国产生了战略焦虑，感受最明显的就是在经济领域。中国企业开始扩大对外投资，有不少企业赴美开设新机构，并且开始在美国积极拓展业务。截至 2017 年底，中国内地企业在美国设立的境外企业数仅次于中国香港，排名世界第二。^① 显然，中美之间已经从过去以经济互补为主逐渐演变成为如今的因结构化矛盾而相互竞争为主的局面，特别是在高科技领域体现得更为明显。美国国内将《中国制造 2025》看成是中国对美国高科技领先地位的挑战书。这就导致美国在焦虑之下，先发制人地采取行动，企图预防性地破坏中国的经济发展，令中国最终丧失

^① 数据来源：中国商务部《中国对外投资发展报告 2018》。

与美国进行公平竞争的机会。尤其是在 2016 年特朗普政府上台之后，美国政府内部对华态度迅速恶化，将中国的发展——特别是科技进步——看成是对美国国家安全的主要威胁。在特朗普 2018 年的国情咨文之中，美国政府更是毫不讳言地称中国为“对手”，并称中国正在“挑战我们的利益、经济和价值观”。^①

历史表明，一个国家如果在科技上处于领先地位，那么就可以在大国竞争当中占据优势。因此当中国在近年以来在科技方面

取得长足进步之后，

美国对中国科技企业的压制就愈演愈烈。

世界贸易组织发布的

《2019 年全球价值链发展报告》指出：“中

国在信息通讯技术方

面的国际供需已经是能与美国对垒的中心”。^②这就直接解释了美国对中兴通讯和华为采取长臂管辖和单边制裁的原因。2018 年 3 月特朗普政府正式对华发起贸易战，其涉及范围实际上也都

“如果美国得不到回报，就不应该取消特朗普对中国商品征收的巨额关税，除非中国保证不再发展高科技，不去挑战美国的“优势地位”。否则，对华制裁不能取消。”

——美国前财政部长亨利·保尔森（转引自观察者网 <http://er.guancha.cn/main/content?id=418298>）

① “President Donald J. Trump’s State of the Union Address”, *The White House*, January 30, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>.

② “Global Value Chain Development Report 2019”, *World Trade Organization and other five organizations*, April 15th, 2019, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvc_dev_report_2019_e.pdf.

是针对《中国制造 2025》所重点关注的行业。^①

2022 年中国宣布在过去十年里一些关键核心技术实现突破，战略性新兴产业发展壮大，载人航天、探月探火、深海深地探测、超级计算机、卫星导航、量子信息、核电技术、大飞机制造、生物医药等取得重大成果，进入创新型国家行列。^②这更强化了美国的焦虑感。

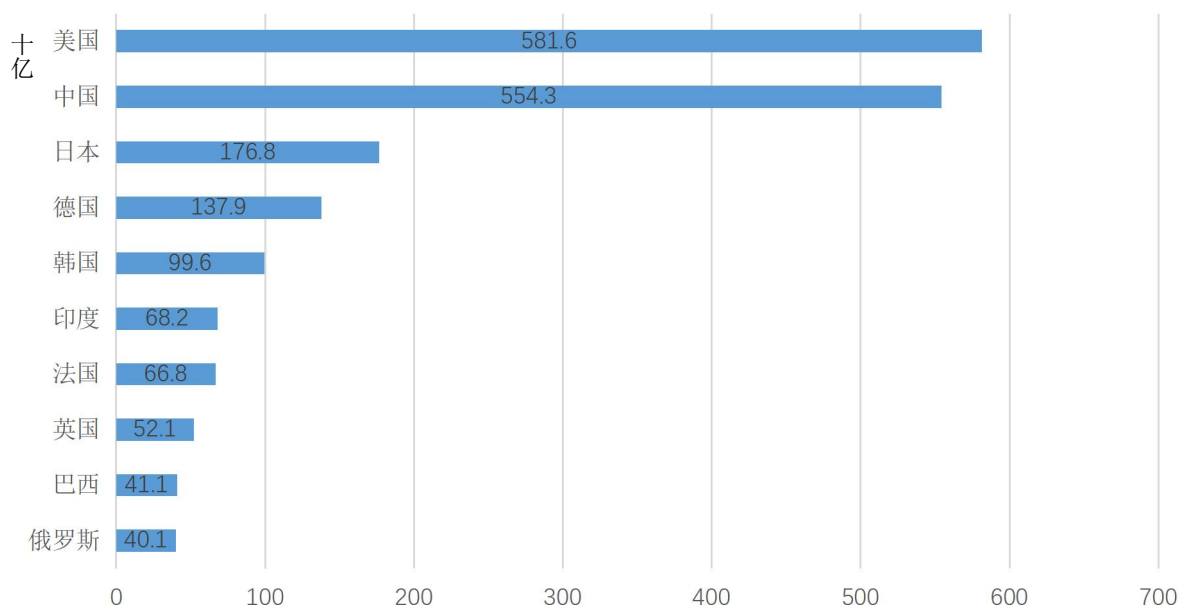


图 12 2018 年世界研发投入前十的国家^③

互联网、人工智能、5G 通讯等高新技术行业代表了当今世

① 陈璟：《特朗普打压中国高科技企业政策的成效研究（2017-2020）》，2021 年清华大学社科学院国关系硕士毕业论文。

② 《习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》，2022 年 10 月 16 日，来源：<https://www.12371.cn/2022/10/25/ARTI1666705047474465.shtml>。

③ 巴西数据为 2017 年。数据来源：The UNESCO Institute for Statistics (UIS)。

界科技发展的方向，因此也日益受到各个国家的高度重视。世界上最重要的几个国家都在这些领域投入巨额资金进行研究，力争获得属于自己的一部分市场份额，保障自己的国家不在未来的技术和经济竞争当中掉队而走向衰落。比如在方兴未艾的新能源领域，哈佛大学肯尼迪学院贝尔弗科学与国际事务中心“环境与自然资源项目”主任 HenryLee 在 2022 年 3 月 17 日就中美能源合作问题对美国国会提出建议，认为中国在最新的五年计划中宣布将在未来五年内每年增加 7% 的能源研发预算，并将基础科学预算每年增加 10.6%。因此如果美国要保持竞争力，就必须大幅增加其能源研发预算，否则世界可能会从中国购买未来的能源技术。^①通过数据也不难发现在其他几个顶尖的科技领域当中，其市场格局都是少数几家顶尖公司占据了绝大部分的市场份额并且引领着行业方向，这恰恰例证了“全球化”时代之下“赢者通吃”的格局。

	网络/IT 资本支出份额 (%)
亚马逊 Amazon	27.0

^① Henry Lee, “Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission” March 17, 2022, <https://www.belfercenter.org/publication/testimony-us-china-economic-and-security-review-commission-0>.

字母控股 Alphabet	16.2
元 Meta	10.0
腾讯 Tencent	6.3
阿里巴巴 Alibaba	4.1

表 5 2021 年主要互联网公司的技术资本支出份额^①

以互联网行业为例，世界上按照资本支出份额排名前五的企业都是美国和中国的企业，排名前三的都是美国企业。排名第一的是亚马逊(Amazon)，其在全球拥有超过 3 亿活跃用户，每月访问其网站的用户超过 2 亿。亚马逊在全球拥有超过 200 万的中小型第三方卖家。根据 2020 年的商品交易总额，亚马逊在全球电子商务市场中占比为 13%，销售额接近 5 万亿美元。第二名是字母控股(Alphabet)，是谷歌(Google)公司的母公司。此公司目前在数字媒体广告业务当中占有超过 40% 的市场份额，并且其安卓系统占据了全球手机操作系统的 80% 以上。不仅如此，谷歌搜索引擎在互联网搜索市场更是占据了主导地位。第三名是元(Meta)公司，也就是著名互联网社交网络服务公司脸书(Facebook)的母公司。元公司旗下的脸书是全球最活跃的社交媒体平台。截止 2022 年 1 月，脸书上的月活跃用户高达 29.12 亿人次，而每月新增用户量为 200 万。值得注意的是，只有 10% 左右的脸书用

^① 数据来源：GlobeNewswire, <https://www.globenewswire.com/news-release/2022/04/21/2426338/28124/en/Web-scale-Network-Operators-Market-Report-2022-Featuring-Top-8-Players-Including-Alibaba-Alphabet-Amazon-Apple-Baidu-Facebook-Microsoft-and-Tencent.html>。

户来自美国或加拿大，而印度在脸书用户总数上领先世界。来自印度的脸书用户高达 2.9 亿人，相当于总印度人口总数的 22.3%。

①

中国的互联网企业发展也比较快，虽然和上述几家美国企业相比仍然存在一定的差距，但是在全球范围来看，已经是唯一有能力和美国企业进行正面竞争的少数几家企业了。全球排名第四的企业是中国的腾讯(Tencent)。腾讯也是一家互联网社交平台公司，其主要产品“微信”拥有超过 12 亿的活跃用户。根据每月活跃用户量，微信在全球社交媒体市场中的占有率约为 10%~15%。特别在中国境内，微信几乎是最常使用的社交平台，占据中国总数据流量的 34%。在全球范围内的任何其他庞大市场中，还没有任何应用程序能够拥有类似的主导地位，对比来讲，脸书在北美总数据流量中的占比为 14.1%。不仅如此，腾讯还是一家主要的互联网游戏公司。根据统计，2021 年腾讯的游戏产业收入约为 270 亿美金，占全球游戏产业中市场份额的 31%。排名第五的是中国的阿里巴巴(Alibaba)公司。阿里巴巴公司除了拥有几家如阿里巴巴(B2B)、淘宝(Taobao, C2C)和天猫(Tmall, B2C)等主要购物平台外，阿里巴巴还提供领先的电子支付服务(支付宝 Alipay)、云计算服务和其他相关服务，以满足电子商务的需

①数据来源：Statista 数据库与各公司财报。

求。阿里巴巴在中国的线上零售占比为 58.2%，而亚马逊在美国的线上零售占比为 39%。根据 2020 年的数据，全球 58% 的电子商务集中在 6 家公司中，而其中四家是中国的公司。阿里巴巴旗下的淘宝和天猫分别占全球电子商务市场的 15% 和 14%，两家公司为全球电子商务占比最高的两家公司（亚马逊占比 13%，京

东(JD)占比 9%，拼多

多 (Pinduoduo) 占 比

4%，易贝(Ebay)占 比

3%）。在 2021 年 12

月，淘宝平台的每月

活跃用户为 4.83 亿，

而在 2021 年的最后一季度中，阿里巴巴旗下的电子商务平台每月的被浏览量为 9.39 亿用户人次。^①

5G 通讯是美国关注中国技术发展和创新的另外一个关键领域。在过去的 2G 和 3G 通讯时代，中国企业基本上都处于落后阵营，以模仿和跟随为主。到了 4G 时代，中国企业已经开始缩小技术差距，逐渐赶上了技术的潮流。这些年持续的努力在 5G 时代终于显露出成果，中国企业在 5G 技术上已经表现出一定领先的势头。美国在 5G 领域并没有表现突出的综合性本土企业，

“这与安全无关，与商业相关，华为在美国的竞争对手正试图把他们阻挡在市场之外”

——英国议会上院议员阿兰·迈克尔·苏格(引

自新华社新媒体 2019 年 5 月 27 日)

① 数据来源：Statista 数据库与各公司财报。

因此采取了扶植盟国企业的方法与中国进行间接竞争。

企业	全球专利族占比（%）
华为	14
高通 QUALCOMM	9.8
三星 Samsung	9.1
LG	8.3
中兴	8.3
诺基亚 NOKIA	7.6
爱立信 ERICSSON	7.2
大唐	4.9
OPPO	4.5
夏普 SHARP	3.4

表 6 2022 年排名前十企业的 5G 全球专利族占比^①

“中美经济和战略竞争的下一阶段战线正在划定，它并不直接涉及军事能力，而是争夺下一代技术优势。”

——澳大利亚《悉尼先驱晨报》2021 年 3 月 9 日

技术优势是当前中美争夺的核心目标之一。在经济全球化的今天，国家财富主要取决于其所处的国际分工价值链中

① 数据来源：中国信息通讯研究院知识产权与创新发展中心《全球 5G 专利活动报告（2022 年）》。

的位置，而这在很大程度上是由各个国家的技术水平决定的。技术优势的比拼就代表着经济地位的竞争，一旦某个国家丧失了原本优势产业当中的技术优势，就可能导致该国经济出现结构性和体系性的危机。因此，作为世界上经济和科技最发达的美国，为了维护其在全球价值链中的领导地位就必然会千方百计地对中国涌现出的具有战略性意义的代表性科技企业进行全方位的压制。^①尽管美国声称中美之间的竞争很大程度上来自意识形态的差异，而事实上根本原因还是在于美国要维护自己的霸权，因此要倾尽全力消除可能存在的潜在威胁，与所谓“价值观”关系并不大。

^① 李兵：《法治逻辑下消解美国长臂管辖的路径选择》，载《西部学刊》2022年1月（总第155期）。

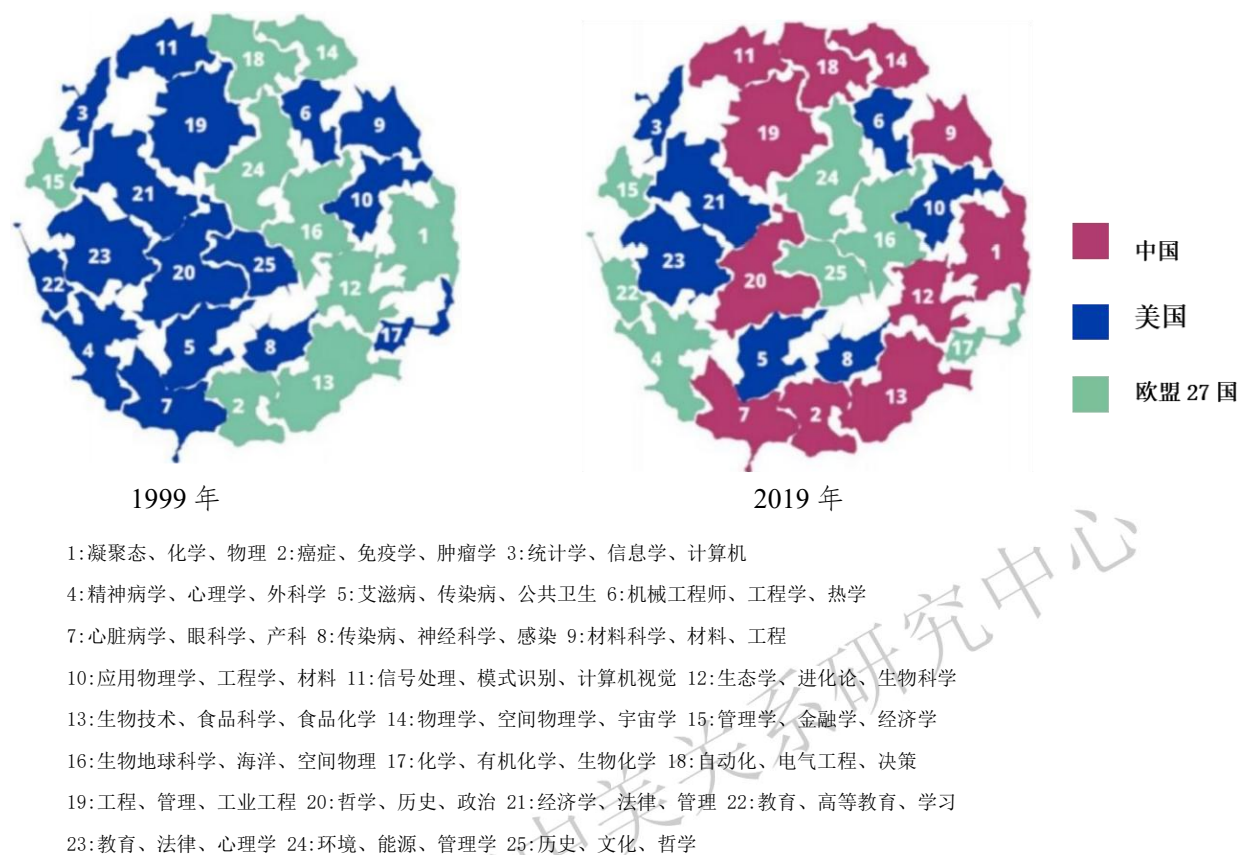


图 13 1999 年和 2019 年各国各领域发表论文数量对比^①

美国国务卿安东尼·布林肯 2021 年 3 月 4 日在国务院发表的题为《美国人民的外交政策》的演讲中，特别强调了确保美国在技术方面的领先地位是美国政策的优先事项，并将其上升到了国家安全的高度。布林肯表示：“一场全球技术革命已经展开。全世界的主要强国正在竞相开发并部署新技术……我们必须确保我们在技术上的引领地位……我们必须增强我们的技术防

① 数据来源：Scopus 数据库。

卫和威慑”。^①

2021年6月成立的美欧贸易和技术委员会(TTC)事实上就是一个为了针对中国而建立的科技联盟。该委员会的美方负责人为美国贸易代表戴琪、商务部长吉娜·雷蒙多和国务卿安东尼·布林肯；欧盟方面则由欧盟委员会执行副主席东瓦尔季斯布罗夫斯基斯(Valdis Dombrovskis)和玛格丽特·维斯塔格(Margrethe Vestager)领衔。2021年9月29日TTC在美国匹兹堡举行了首次会议，决定围绕重点领域设立十个工作组搭建政策对话机制。从会后发布的美欧联合声明可以看出，TTC的首要目标就是维持欧美的科技工业领导地位，促进关键新兴技术的研发合作，协调制定相关国际标准与监管方式，并在知识产权和强制技术转让等方面统一行动，其中还特别强调了要在半导体产业加强合作。TTC事实上是要推动建设以美欧为核心的产业链体系，在技术标准、技术应用规范以及科技外交等方面与中国争夺“标准制定”的主导权，打造美西方主导的“技术治理多边体系”，维护美国及其西方盟国的技术霸权。该声明还表示要通过供应链多元化、增加本土生产的方式减少对外部依赖，其矛头所指不言而喻。^②该联盟的成

① 美国驻华大使馆和领事馆：《国务卿布林肯关于为美国人民制定的对外政策发表讲话摘译》，2021年3月4日，来源：<https://china.usembassy-china.org.cn>。

② “U.S.-EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement,” *The White House*, September 29, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/29/u-s-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement/>.

立说明美国政府已经明确将科技竞争置于中美战略竞争的核心位置，力图对中国展开统合性压制。^①美国在 2022 年 8 月 9 日通过了《芯片与科学法案》，不惜抛弃以往的“自由竞争”政策，为芯片行业拨付高达约 530 亿美元的补贴，这也同样是为了在当前全球科技含量最集中的芯片产业当中维持美国的领先地位。^②在 2023 年 2 月 7 日的《国情咨文》当中，美国总统拜登更是强调“我们正在确保美国的供应链始于美国”。^③

清华社科学院中美关系研究中心

① TTC 第二次会议于 2022 年 5 月 15-16 日在法国巴黎举行。此次会议没有大谈传统议题，焦点话题主要围绕乌克兰危机展开。16 日发布的联合公报多次提到俄罗斯，强调 TTC 在协调对俄出口管制和制裁方面的基础作用。

② 国务院发展研究中心国际技术经济研究所：《〈美国 2022 年芯片和科学法案〉要点与评析》，2022 年 8 月 20 日，来源：<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1741609463133655091&wfr=spider&for=pc>。

③ 美国驻华大使馆和领事馆：《拜登总统的国情咨文讲话》，2023 年 2 月 7 日，来源：<https://china.usembassy-china.org.cn>。

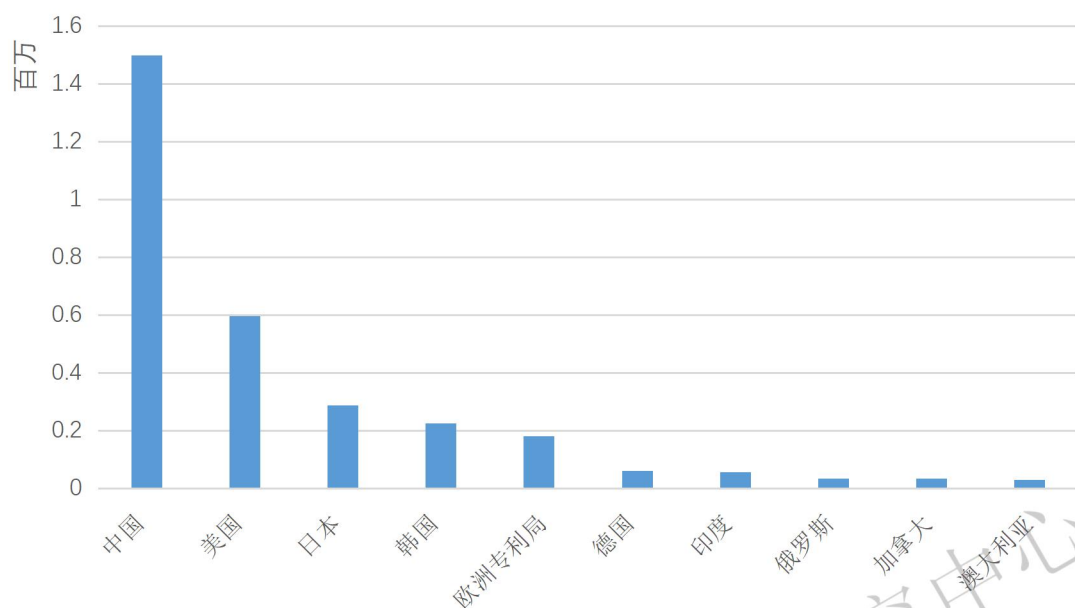


图 14 2020 年主要国家全球专利申请数量^①

(二) 鼓吹民主与威权对立，为美国监管滥用文过饰非

长期以来，美国一直倾其所能在全球推销其所谓“民主”制度。早在 1993 年 9 月，美国时任总统比尔·克林顿(Bill Clinton)在其首次联合国大会发言时就声称其外交政策的目标就是“在全世界范围内拓展和加强以市场经济为基础的民主”并“增加在自由制度下生活的国家数量”。^②2021 年 12 月 9 日，美国总统拜登在华盛顿特区举行的首届“民主峰会”的开幕词中也强调：“美国将以身作则地引领，并投入于我们自己的民主——我们的

^① 数据来源：World Intellectual Property Indicators 2021, World Intellectual Property Organization, https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_941_2021.pdf.

^② “Confronting the Challenges of a Broader World”, President Clinton Address to the United Nations General Assembly, New York City, September 27, 1993, From Department of State Dispatch 4, No.39 (September 27, 1993)

民主，同时支持我们在全世界的合作伙伴”。^①2022年2月乌克兰危机爆发以来，美国更是将此事件作为一个所谓“民主与专制”的典型斗争而进行高调宣传。2022年3月3日，拜登在国情咨文当中表示：“我们正在与我们的盟友一起，为乌克兰人民争取自由的斗争提供支持”，“我们将迎接这场保护自由与自由权、扩大公平和机会的考验。我们将拯救民主”。^②

事实上，美国不仅仅在全球推广其以所谓“民主”为核心的意识形态，同时还在极力推广与其配套的具体国家治理制度和管理模式。应当看到，当今世界存在着相当多的跨国问题，一个主权国家往往无法单独解决，这就出现了一个对国际问题管控模式的竞争问题。具体而言就是当今世界的竞争往往集中在治理“标准”之争。美国通过滥用经济监管手段，干涉他国企业经营的方式正在将本国的管理模式强行推广到全世界，提高美国对全球治理方式的影响力，增大美国在处理国际问题上的发言权。^③美国法律“域外适用”的范围不断扩大，实际上就提升了美国法律体系在全世界范围内的话语权。比如，2012年11月美国司法部和证券交易委员会发布了《美国反海外腐败法实施指南》，如今这

① 《拜登总统在民主峰会开幕会议上的讲话》，2021年12月9日，<https://china.usembassy-china.org.cn/zh/remarks-by-president-biden-at-the-summit-for-democracy-opening-session-cn/>。

② 《乔·拜登总统国情咨文讲话》，2022年3月3日，<https://china.usembassy-china.org.cn/zh/remarks-by-president-biden-in-state-of-the-union-address/>。

③ Mahir A. Banna, “The Long Arm of US Jurisdiction and International Law: Extraterritoriality against Sovereignty,” *Journal of Law, Policy and Globalization*, Vol. 60, 2017, p.59.

份文件事实上已经成为全球跨国企业进行内部合规性检查的通用手册。为了避免遭受美国的“制裁”，几乎所有的跨国企业都不得不聘用美国律师，并依据美国法律——美国的标准——来设置内部核查部门和核查制度。^①

为了进一步拓展美国的“管辖权”，美国还重点提高其信息搜集的范围和能力。根据 2001 年颁布的《使用适当手段来阻止或避免恐怖主义以团结并巩固美国的法案》——简称《爱国者法案》，美国执法机构可以不受限制地以涉嫌恐怖主义为由，合法搜索任何人的记录；财政部门可以合法地追踪和管控全球每一笔资金活动；边境执法部门可以肆意拘留、审查和驱逐被怀疑任何与恐怖主义有关的外籍人士。美国政府还建立了信息情报共享的集权体制，以强化其在全球的行动能力。随着数字经济和互联网的进一步发展，美国在 2018 年又颁布了《澄清数据在海外合法使用法》——简称《云法案》，其中规定任何一家拥有、监管或者控制各种信息记录或其他信息的公司，无论是否在美国注册，也无论其数据信息是否储存在美国境内，只要这家公司在运营活动当中与美国发生足够的“联系”，美国都对其拥有管辖权。因为“联系”是否足够完全是由美国自己进行界定的，这实际上是单方向赋予美国政府对全球绝大多数互联网数据的管辖权，在当

① 肖永平：《“长臂管辖权”的法理分析和对策研究》，载《中国法学》2019 年第 6 期。

前数字经济的时代这无疑是一种数据霸权。^①

美国滥用法律监管工具其根本目的是企图将美国国内法凌驾于国际法之上，变成事实上的国际法，而相应的美国法院则自然而然地成了全球性的法律裁判机构。这是美国保持金融、科技和军事等领域绝对优势，维护其国际霸权地位，推广其政治模式以及掌控大国战略博弈主动权的重要方式。

尽管中国一直强调“和平发展”，但是美国仍然偏执地把中国当成是世界上意图在全方位对美国霸权形成威胁的唯一国家。

“即使普京总统的战争仍在继续，我们仍将专注于对国际秩序的最严重的长期挑战——这是中华人民共和国构成的。”

——美国国务卿安东尼·布林肯（2022年5月26日对华政策演讲）

最令美国担心的还不仅仅是中国的快速发展，而是中国的这种发展却是建立在一个与美国完全不同的治理模式的基础之上。美国一直

全力以赴对外推广美国的各种制度，一面宣称美国模式是全球最先进的，一面企图将美国模式树立成为世界通用模板，借此确立不可动摇的国际地位。而中国的成功正在一步步地瓦解美国的宣传和行动，从根本上打击了美国霸权的思想根基，这当然是美国

① 强世功：《帝国的司法长臂——美国经济霸权的法律支持》，载《文化纵横》2019年第4期。

所不能容忍的。压制中国企业，延缓甚至逆转中国的发展势头，这其中实际上还包含着中美之间关于全球治理理念的斗争。美国希望一切都按照美国的方法来办，体现着美国独霸世界的观念；而中国则强调各国应该走自己的路，体现的是多元化与相互包容的理念。如果不能正确认识到中美之间关于全球治理模式的理念差别，就很难准确把握美国对中国企业全面打击的实质，也不能理解美国通过打压外国企业来实现扩大其全球影响力，推广美式管理模式的深刻动机。

(三) “本国优先”政治逻辑回归，利益集团游说破坏公平竞争

美国利用司法和行政手段干涉外国企业的经营活动经常侵害他国主权和他国企业的合法权益，但是这种做法却往往得到来

自国内的支持。主要原因是美国这种行为短期内符合本国利益，中期可以规制他国行为，长期而言

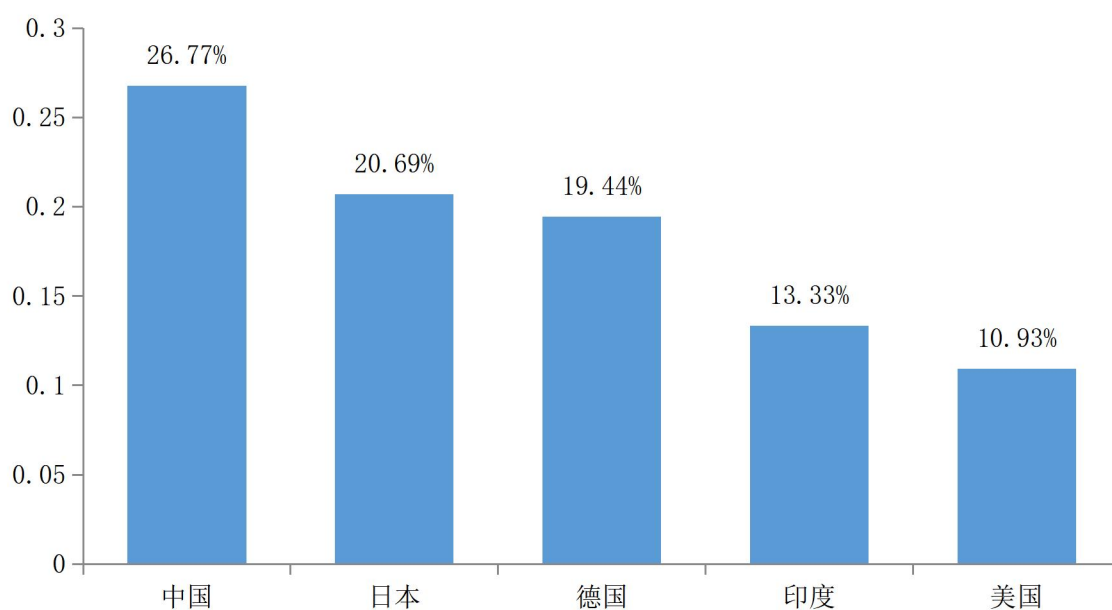
“中国接管美国工作机会。”

——美国前总统唐纳德·特朗普（特朗普于 2021 年 10 月 9 日在 IOWA 州演讲）

则可以对抗国际规则。^①

^① Robert J. Aumann and Lloyd S. Shapley, “Long-Term Competition—A Game Theoretic Analysis,” *Essays in Game Theory*, Springer, 1994, p.2.

在美国国内存在着相当多的利益集团，他们为了自身的经济利益会通过游说对政府的政策进行影响，而在这些利益集团当中，高科技行业由于其与军工集团和华尔街都保持着紧密的联系，因此具有强大的行动能力。有些高科技企业感受到来自其他国家企业的压力，就想通过非市场化的手段获得不正当的竞争优势，于是便通过自身的政策影响力推动美国政府采取打击外国企业的行动来达到自己的目的。无独有偶，近年来美国的民粹主义兴起，也同样将矛头指向外国企业。由于美国的制造业空洞化，导致美国就业出现结构化问题，大量“铁锈地带”的劳动者失去了工作，这些失去工作的美国人都因为美国政客和媒体的误导而将自身遭遇的问题归咎于来自外国的竞争。这正好给美国政府对外“甩锅”提供了机会，于是其他国家——特别是中国——就被恶意塑造成“抢夺美国人工作机会的恶人”，对于外国企业的制裁也



似乎就变得“顺理成章”了。

图 15 2019 年各国制造业 GDP 占比^①

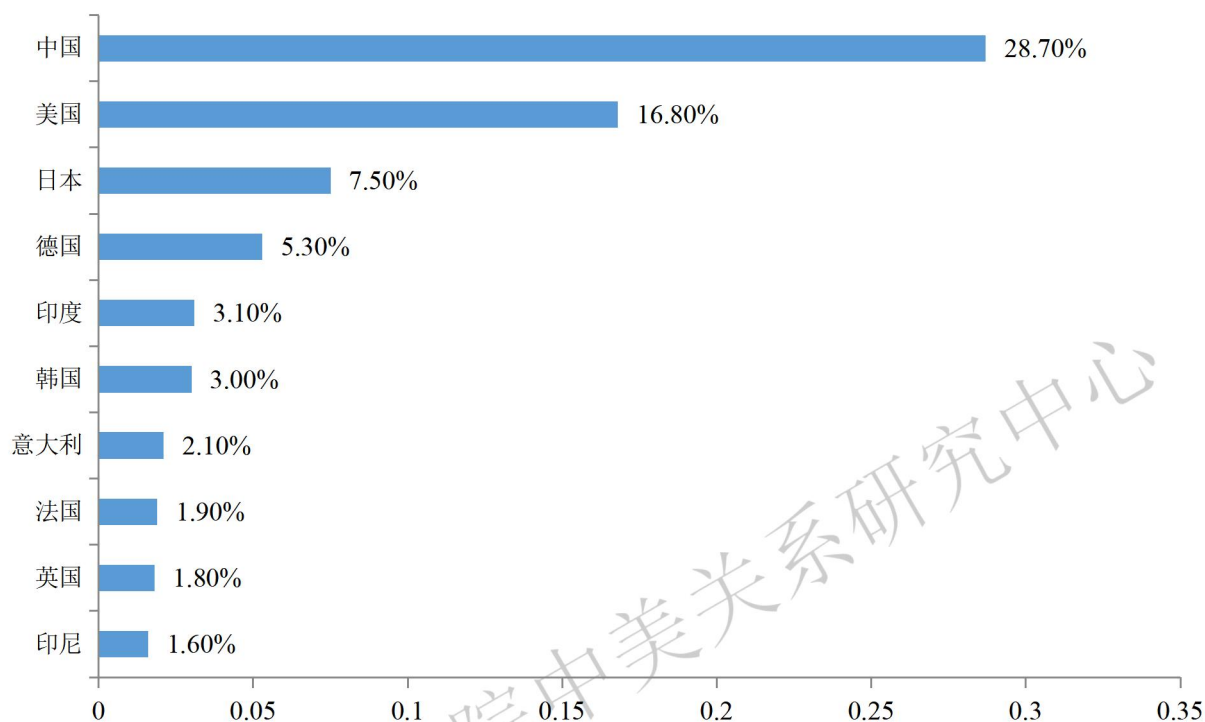


图 16 2019 年制造业 TOP10 国家全球制造业产值占比^②

中国的快速发展令美国精英阶层产生严重的不安情绪，特别是中国遵循的是符合自身国情的一条独立的具有中国特色的发展道路，而并非美国以前预计的西方式的发展模式，这就进一步加剧了美国的担忧。因此，将中国塑造成“问题制造者”来进行处理，可以转移国内的矛盾，符合美国政界的利益。这就如同 20 世纪 80 年代时，美国将国内就业问题的原因指向当时对美国经济最有冲击力的日本一样，那时候美国也是同样宣称是日本人抢

① 数据来源：快易理财网，<https://www.kylc.com/>。

② 同上。由于 2020 年之后全球疫情影响数据可能出现扭曲，因此采用 2019 年的数据进行对比。

走了美国人的工作，所以应该对日本企业进行惩罚，可见这些做法都如出一辙，是为了其国内政治服务的。^①如今在美国国内，“对华强硬”已经成为所谓“政治正确”，任何针对中国的政策都不会遭遇有力的反对，甚至反而可能受到鼓励。部分美国企业由于在中国市场不再享受以往的超国民待遇，其收益预期开始下降，或者遭遇到中国企业与之竞争，因此改弦更张，不再像以前那样游说美国政府认可或者支持中美之间进行广泛合作，却反过来强调中国企业得到所谓的“政府支持”，造成了对美企业“不公平”的竞争，转而游说美国政府对中国企业进行遏制。比如美国《华盛顿邮报》早在 2012 年 10 月 11 日就曾经以“华为的美国竞争对手参与推动对其审查”为标题进行报道，称华为的主要竞争对手——美国思科系统公司(Cisco)于 2011 年 9 月曾在业界广泛散发文件，指责华为公司同中国政府关系密切，鼓动美国企业不要和华为合作。该报道中还提及：国会山 3 个国会办公室的高级工作人员都证实，大量美国高科技公司曾向国会游说，用思科公司文件一样的措辞，要求加强对华为的审查。^②2018 年 3 月 15 日路透社也

① 上世纪 80 年代，美国本土产品遭遇到了来自日本产品的严重威胁，企业生产不景气，大量工厂倒闭破产。失业的美国群众在愤怒中直接把仇恨的苗头指向了日货和日本人。1985 年美国强迫日本签署《广场协议》，强制日元升值，降低日本产品的出口竞争力。1987 年，美国对日本的电视、电脑以及诸多品类商品征收 100%关税，总额达 3 亿美元。

② Cecilia Kang, “Huawei’s U.S. competitors among those pushing for scrutiny of Chinese tech firm,” *The Washington Post*, October 10, 2012, https://www.washingtonpost.com/business/technology/huaweis-us-competitors-among-those-pushing-for-scrutiny-of-chinese-tech-firm/2012/10/10/b84d8d16-1256-11e2-a16b-2c110031514a_story.html.

报道,高科技公司大力游说美国国会立法拓宽美国外商投资委员会(CFIUS)的触角,阻止中国对美国尖端科技的收购。^①

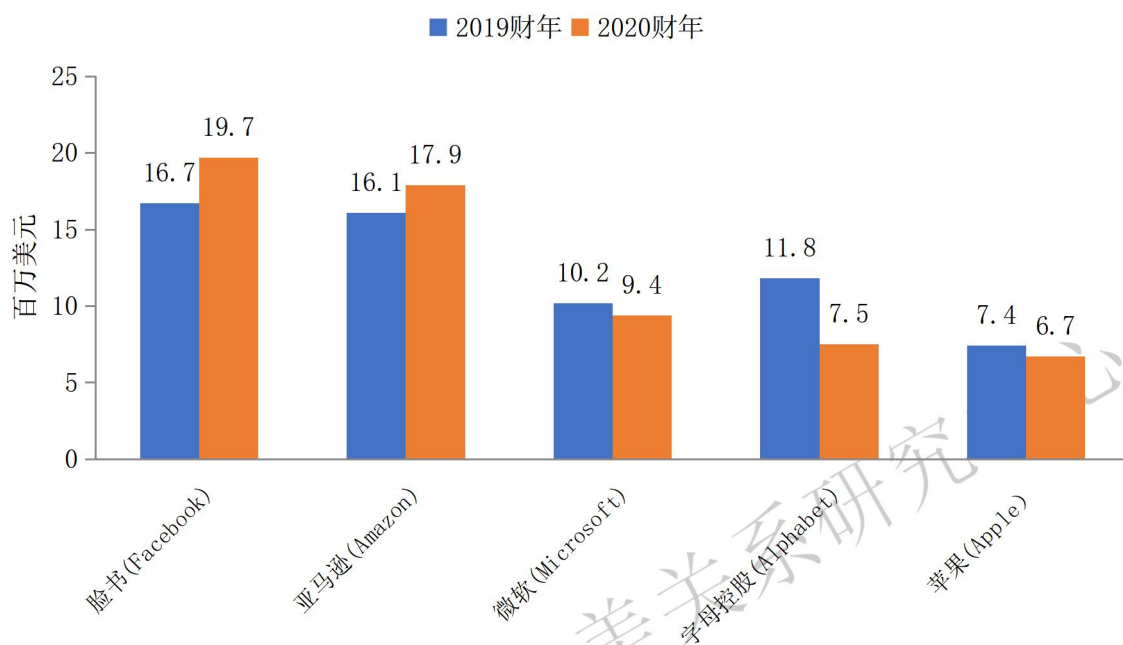


图 17 2019-2020 年美国大型高科技企业政治游说费用^②

二、 仰仗四大全球优势，破坏他国企业发展

在中国企业成为受害者之前,欧洲企业则是美国制裁的主要目标。为了抵御美国的压制——特别是“长臂管辖”——欧盟出台了一系列的阻断措施。由于已经看清了美国“长臂管辖”背后的战略性目标,欧盟逐渐放弃了与美国进行协商以获得豁免的传统解决方式,而采用了一种更加积极的阻止性方法,希望从根本上抵

^① Diane Bartz, “U.S. tech companies win changes in bill to limit China access to technology,” *Reuters*, March 16, 2018, <https://www.reuters.com/article/ctech-us-usa-china-cfius-idCAKCN1GR3GW-OCATC>.

^② 数据来源: 各公司公开披露。

消美国经济制裁法律的域外效力。比如 1968 年的《阻断法》扩大了欧洲企业数据的保护范围以阻断美国司法调查的信息源头。1996 年欧盟又颁布了《阻断法令》，希望能够阻止美国对欧洲企业的“长臂管辖”。2019 年法国国民议会发布的《重建法国和欧洲主权、保护我们的企业、反制域外管辖的法律和措施》报告，建议进一步扩大欧盟数据保护范围，制定一项保护法律使欧洲企业免受向外国司法部门传输数据的威胁，并确保当外国司法部门在司法协助渠道之外获取与欧盟企业有关的非个人数据时，受到欧盟法律的制裁。^①

美国的所作所为都是通过将法律武器化的方式体现而出。无论是在法律条文还是在具体执行的细则和人才储备方面，美国的积累都的确要超出其他国家一筹，但是法律武器的多样化不过是一层表象，美国能够通过各种手段对外国企业进行打击和制裁实际上很大程度依赖于美国在经济、金融和科技等方面拥有的全球领先的优势地位。正是这些优势为美国的行为提供了支持，也使得美国成为唯一能够有效对外国企业实施全方位打击的国家。尽管欧洲各国虽然饱受其害，而且也出台了一系列的法制措施，希望以法律对法律，但是效果都不理想，归根到底还是因为美国的国家实力使然。

^① 杨成玉：《反制美国“长臂管辖”之道——基于法国重塑经济主权的视角》，载《欧洲研究》，2020 年第 3 期。

其实，美国早在 20 世纪 30 年代制定的《1933 年证券法》和《1934 年证券交易法》当中就已经存在对外进行经济干涉的内容，但只不过是出于当时美国的总体实力还不足，因此无法完整地实施。随着美国国力的增长，美国在“冷战获胜”并建立了全球霸权之后就开始大规模地对外国企业进行制裁。从 2008 年开始，美国对外的“长臂管辖”进入了一个爆发期，呈现出“主体全面参与、领域全面扩张、手段全面丰富，态度全面强硬”的态势。^①这一切的背后都是以美国的超强综合实力作为基础。

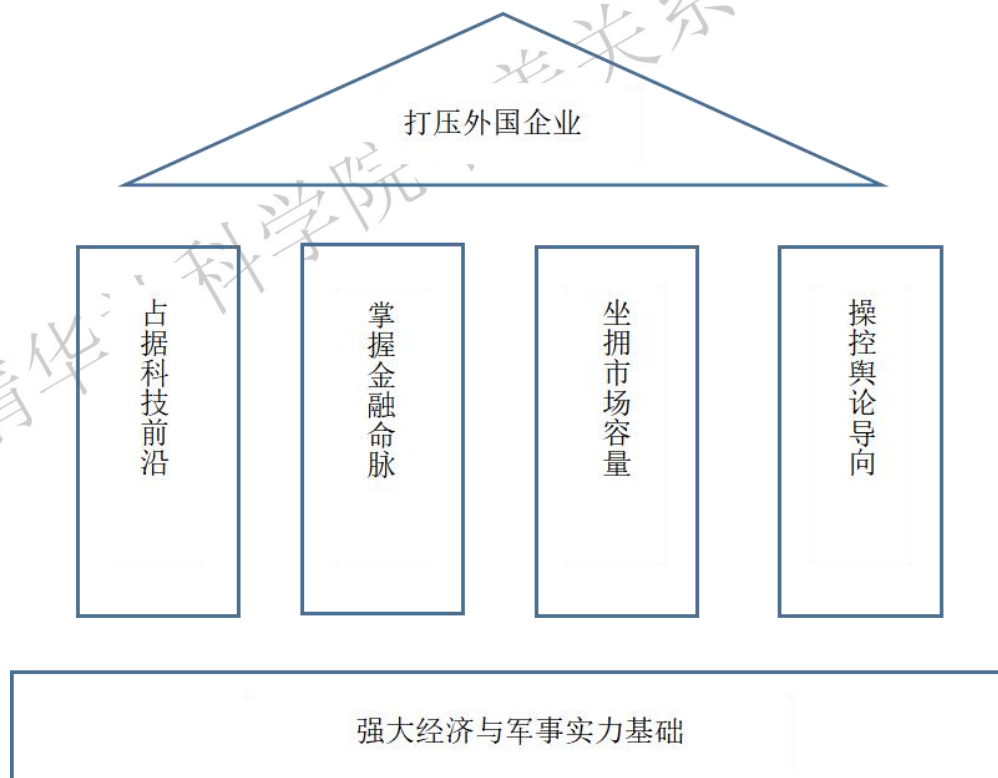


图 18 美国打压外国企业的优势

① 戚凯：《美国“长臂管辖”与中美贸易摩擦》，载《外交评论》2020 年第 2 期。

(一) 占据科技前沿

美国具有在高科技领域的领先地位。对于与美国高科技企业竞争的其他国家的科技企业，美国可以通过技术封锁的手段轻松实现限制其发展的目的。由于美国科技水平常年领先世界，因此可以利用多年积累的各种高科技知识产权赢得在该领域的主导话语权。对各种高科技知识产权的保护逐渐形成了一个对顶尖技术封锁严密的立体网络，使得后来者不得受制于人而难以完成技术突破。其他国家企业在失去了美国科技企业技术授权的情况下，生产和研发往往就会遭受严重的阻碍和损失。

美国在科技方面的领先优势是美国在过去相当长的一段时期内——特别是第二次世界大战结束之后——持续在科技方面进行高投入的结果。美国在战后将科技进步提升到国家发展核心战略的程度，给予了高度重视。早在 1951 年，美国就设立总统科学顾问委员会；1957 年开始任命总统科学技术特别助理；1958 年成立了国家航空和宇宙航行局(NASA)。1959 年美国又成立了联邦科学技术委员会，作为国家科技的最高决策机关，由总统科学技术特别助理兼任主席，委员由各内阁部长和美国科学基金会的高级官员组成，目的是全面加强科研工作的领导与协调。1976 年白宫设立科技政策办公室；1993 年设立国家科学委员会，总统亲自担任主席，政府各主要部门的首脑均为委员以便强化联邦

政府对科技的领导。美国政府大力资助这些研究机构，所有支持机构的基础研究经费都大幅度上升。1957 年开始美国国家研究经费平均以每年 15% 的速度大幅增长，10 年里几乎增长 4 倍，达到 150 亿美元，到 1967 年总额已达到联邦总经费的 14%。美国始终在科技研发方面异常慷慨，资金投入都一直领先世界。^①

正是由于对科技方面长期的重视和大规模的资源投入，才造就了当今美国的科技领先地位。以微电子技术为核心的信息技术、生物技术、新能源技术、新材料技术、激光技术、医药技术等众多高新科技都是首先在美国兴起的，并且直到今天也依然保持着全球领先的地位。统计数据表明在西方世界第二次世界大战之后的重大发明项目中，有 65% 是在美国率先研发成功，有 75% 是在美国率先得到应用的。^②

在科学与技术两个方面，尽管有些国家——包括中国在内——在某些技术方面可能已经赶上甚至有超越美国的趋势，但是不得不承认在基础科学和综合实力方面与美国仍然存在着明显的差距。美国人口占世界人口总数的比例不到 5%，却获得了 70% 以上的诺贝尔科学奖项就能说明美国在基础科学方面的领先优势有多么明显。

① 数据来源：《中国科学院院刊》2020 年第 8 期。

② 孙敬水：《美国集约型经济增长方式的经验及借鉴》，载《世界经济与政治》1997 年 6 月第 1 期。

(二) 掌握金融命脉

美国在全球金融领域拥有最强大的影响力，这首先体现在美元的世界霸权之上。美元作为世界货币，主导着世界范围内的贸易，全球绝大多数的国家都将美元作为最主要的外汇储备。美元在过去 20 年中在世界外汇储备货币中的占比基本上都超过 60 %

“如果你控制了货币，你就控制了世界”

——美国前国务卿亨利·基辛格

以上，是名副其实的世界货币，同时美元还是全球交易当中主要使用的货币之一。

根据环球银行金融电信协会(SWIFT)发布的“世界通用货币国际支付市场份额数据”显示：美元于 2022 年 3 月在国际支付中占比达到 41.07%，位居全球首位^①。因此当美国宣称任何以美元进行的交易都与美国产生“关联”的时候，其“长臂管辖”的范围就几乎可以拓展到全世界。利用美元霸权，美国一方面可以通过禁止其所制裁的公司使用美元进行日常交易，这将对很多企业造成灭顶之灾，而另一方面美国还可以制约世界各国的金融机构与被制裁企业之间的合作，这更是釜底抽薪。显而易见，绝大多数的金融机构都受制于美元霸权，不愿意遭受“二级制裁”而失去美元业务，

^① “RMB Tracker Monthly reporting and statistics on renminbi (RMB) progress towards becoming an international currency,” *SWIFT*, April 2022, <https://www.info.gov.hk/gia/general/202001/15/P2020011500318.htm?fontSize=1>.

因此往往放弃对被美国制裁企业的服务。失去了金融机构的服务，被制裁企业将立刻遭遇财务危机，并丧失进一步发展的金融动力。

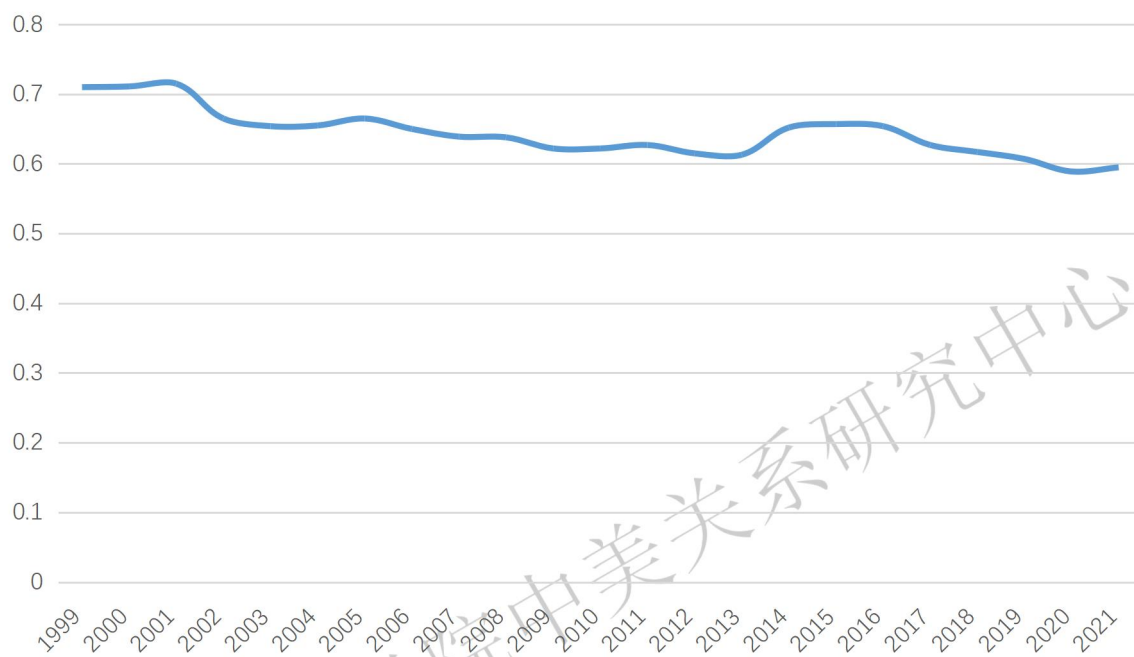


图 19 1999—2021 年美元在世界外汇储备货币中占比^①

^① 数据来源：美联储网站，<https://www.federalreserve.gov/>。

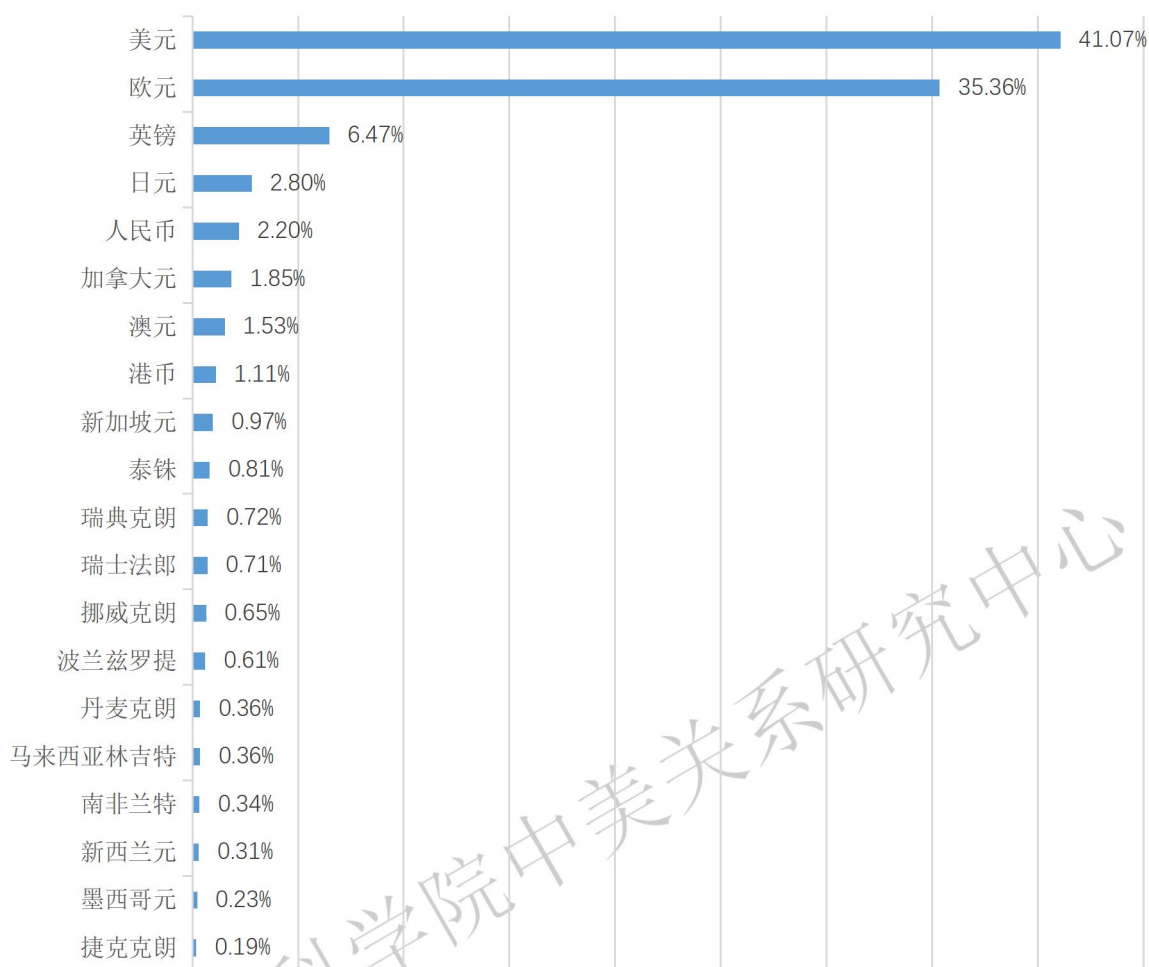


图 20 2022 年 3 月各种货币全球支付占比^①

^① SWIFT, “RMB Tracker Monthly reporting and statistics on renminbi (RMB) progress towards becoming an international currency”.

除了美元霸权之外，美国还拥有世界上最发达的金融体系和最广泛的金融基础设施。美国的企业在几乎所有的金融服务领域和所有的金融环节当中都占据着难以取代的位置。无论是在法律、会计、投融资服务还是金融交易方面，美国企业往往都独占鳌头。比如，在全世界前 10 家最大的投资银行当中，美国就占据了前 5 名的位置；在世界三大评级机构当中，美国占有两家。此外，由于二战之后美国的特殊地位，目前全球最广泛使用的金融基础设施几乎都由美国设计建设，并且由美国实际掌握。特别是全球金融的交易清算系统，美国通过该系统能够对全球跨境交易进行

排名	公司名称	所属国家	收入 (十亿美元)
1	摩根大通	美国	7.2
2	高盛	美国	6.8
3	摩根士丹利	美国	6.2
4	美银证券集团	美国	5.6
5	花旗银行	美国	5.2

全方位的监控。

表 7 全球最顶尖的投资银行（2019 年排行）^①

近年来，随着经济一体化和贸易全球化程度的不断加深，金

^① 数据来源：ADV Ratings, <https://www.advratings.com/banking/top-investment-banks>.

融制裁已经成为美国实现其霸权主义和维护所谓国家安全、外交政策和经济利益的常用工具。近 20 多年以来，美国充分利用了在金融体系的全面主导地位 and 美元的世界货币地位，创设了独有的“金融制裁”法律体系，目前已成为美国制裁武器库中的“核武器”。金融制裁已成为美国实施安全战略和实现对外政策目标的重要手段。

清单类型	说明
特别指定 国民清单 SDN	美国对外金融制裁中最为核心且最严厉的制裁清单，由于其巨大的杀伤力，被称为“金融核武器 Financial Nuclear Weapon”； SDN 及其持股 50%以上的实体的所有财产和财产权益如果在美国境内（或过境）或由美国人拥有或控制，例如该主体在美国的房产或在美国银行里的资金，都将被冻结； 除非有 OFAC 的豁免或许可，美国人不得与该制裁对象进行交易。 实施次级制裁：任何非美国人与此次被制裁的对象进行重大交易，或向其提供实质性支持，将可能会受到次级制裁。
海外逃避	OFAC 认定参与违反、规避对伊朗和叙利亚制

制裁者清单 FSE	裁的个人和实体，以及为制裁对象或代表制裁对象促成交易的非美国人； 美国人不得与 FSE 清单上的对象进行任何交易；
外国金融机构代理行账户或通汇账户制裁清单 CAPTA	指向“非美国金融机构” 禁止或严格限制清单上的外国金融机构开立或持有美国往来账户或通汇账户
中国军工复合体企业清单 NS-CMIC	禁止任何美国人购买和出售该 CMIC 公开交易的证券或任何证券衍生品或旨在为此类证券提供风险分担的证券产品
行业制裁清单 SSI List	美国财政部部长根据第 13662 号行政令确定的俄罗斯相关行业的经营主体，目的是切断制裁对象获得特定类型融资的渠道
巴勒斯坦立法委员会清单	巴勒斯坦立法委员会中代表哈马斯或任何其他被美国认定为外国恐怖组织、恐怖分子的立法委员

NS-PLC	禁止美国的金融机构与该类人员进行交易
--------	--------------------

表 8 美国针对特定个人、实体的清单式制裁

(三) 坐拥市场容量

对于很多企业而言，美国的市场都几乎是必争之地。不仅仅是因为美国市场规模广阔，更重要的是得到美国市场的认可就几乎意味着获得了在全球市场的通行证。因此，当有些企业遭受美国政府调查并以排除出美国市场相威胁的时候，往往为了保全美国的市场而无奈选择妥协。

美国是全球最大的消费市场。美国不仅人口数量众多达到 3.3 亿，同时人均收入也比较高。按照美国商务部公布的数据，美国 2021 年人均收入达到 3.8 万美元，这就奠定了美国世界第一消费市场的基础。同时，美国民众的消费观念是超前消费，消费意愿相比其他国家而言更强。美国个人储蓄率非常低，收入基本都用来消费，再加上美国发达的个人消费贷款业，美国居民可以便捷地进行借钱消费。美国的社会保障体系比较完善——特别是在失业保障方面——因此民众在进行大肆消费的时候并没有太多后顾之忧。近些年来，美国的失业率水平也一直保持在比较低的水平（疫情期间的特殊情况除外），居民消费能力和意愿始终很强。

美国居民比较“浪费”，对消费品的更新速度很快，很多日用品使用时间很短就选择更换，甚至包括不少耐用消费品也是如此。另外，美国是一个移民国家，人口结构的多元化也决定了消费品市场的多样化。因此美国大众消费者对世界市场上各种商品接纳性都很强。

美国不仅整体消费市场规模世界第一，而且在新兴的潜力巨大的市场当中也名列前茅。比如，在当前发展最快的数字媒体市场当中，美国也占据市场优势。在美国、中国和欧洲三大数字媒体市场中，2021年美国市场收入为857亿美元，是全球最大市场，并且预估到2026年市场的营收将超过1235亿美元，仍然位居数字媒体全球第一市场。^①根据2021年全球媒体报告，北美是全球媒体市场最大的地区，2020年占全球市场的33%。亚太地区是第二大地区，占全球媒体市场的29%。^②

^① Statista Digital Market Outlook-Market Report, Digital Media Report, December 2021, <https://www.statista.com/study/44526/digital-media-report/>.

^② Global Media Market Report 2021, Research And Markets, Feb. 25, 2021, <https://www.prnewswire.com/news-releases/global-media-market-report-2021-301235421.html>.

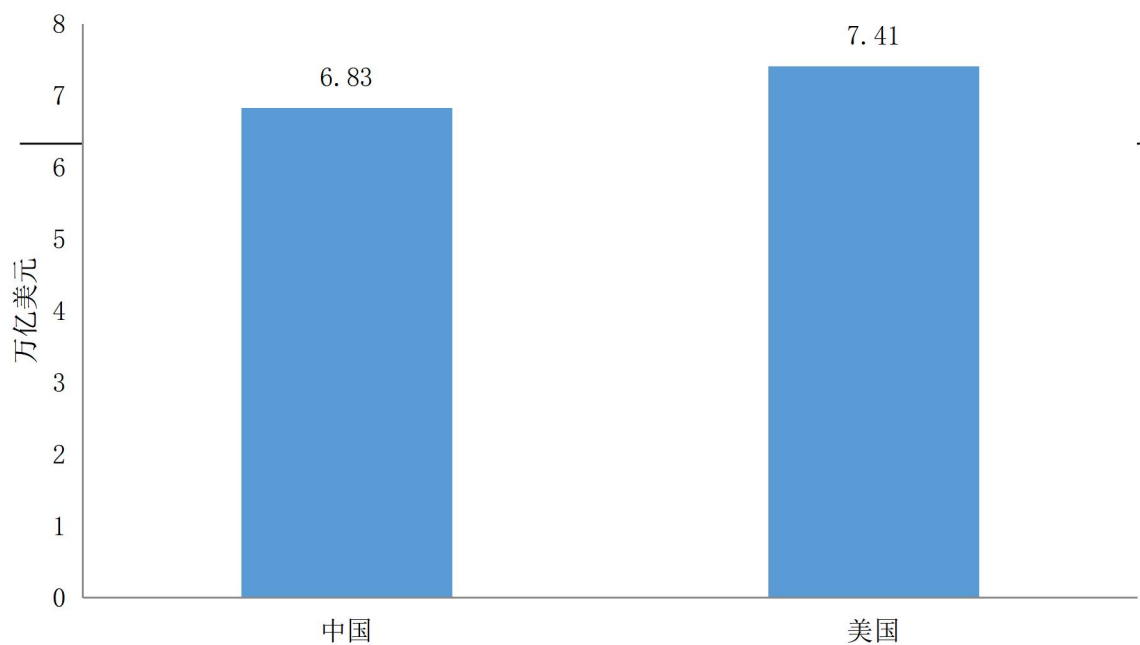


图 21 2020 年中美社会消费零售总额对比^①

(四) 操控舆论导向

“舆论是万能的，其他一切权力形态皆导源于舆论”

——英国哲学家伯特兰·罗素（引自其著作《权力论》第九章）

美国掌握着全球范围内最强大的舆论工具。利用各种媒体对美国想制裁的企业进行各种抹

黑，对那些企业的高级管理人员进行造谣和污蔑，通过破坏企业的声誉达到削弱企业竞争能力的目的。事实上，美国媒体在国际上话语权的提升与美国国家综合实力的增长是同步的，尽管美国媒体对于政府在一定程度上扮演了第三方监督的角色，但是总体而言，美国媒体与美国政府之间更主要的是相互推动和相互成全。因此，美国媒体也竭力维护美国的国家利益，有时甚至不惜赤膊

^① 数据来源：中国国家统计局、美国商务部。

上阵。需要指出的是，美国的媒体也并非生活在真空当中，恰恰相反，美国媒体与美国政府和各个利益集团之间存在着深入而且广泛的联系。在美国，传播媒介已经被高度垄断，资本控制之下的媒体往往已经沦为利益集团的代言人。

在传统媒体方面，美国和英国在全球电视节目出口方面占据着世界主导地位，其次是荷兰、法国和德国等西方国家。^①根据《加拿大电视节目出口报告(2017)》的数据，美国是世界第一大电视节目出口国，国际销售额每年持续增长，华特迪士尼、二十一世纪福克斯和时代华纳等大型和多元化的传媒集团是全球顶级电视内容制作机构和出口发行商，也是美国最主要的电视网。^②在数字媒体方面，截至2022年1月，全球最受欢迎的社交网络媒体应用，按月活跃用户数量排名如下：月活跃用户20亿以上的三个应用程序都是美国社交软件，分别是Facebook、YouTube和WhatsApp。^③

有研究者对新媒体时代全球195个国家359家媒体基于社交网络的全球媒体传播格局及其影响力进行了研究，^④发现美国和

① Steve Clarke, "U.S., U.K. Are World's Top TV Exporters, Australia Shows Improvement," February 24, 2016. <https://variety.com/2016/tv/global/u-s-u-k-tv-exporters-australia-1201713741/>.

② *Exporting Canadian Television Globally*, Communications MDR, April 2017, <https://telefilm.ca/wp-content/uploads/cmpa-study-exporting-canadian-tv.pdf>.

③ 数据来源：Statista 数据库，<https://www.statista.com/statistics/272014/global-social-networks-ranked-by-number-of-users/>。

④ 相德宝、张文正：《新媒体时代全球媒体传播格局及其社交网络影响力研究》，载《当代传播》，2017年第4期，第46-48页。

英国依然处于新媒体全球传播格局的霸权位置。美联社(AP)、路透社(Reuters)、《纽约时报》(The New York Times)、美国有线电视网(CNN)和英国广播公司(BBC)等传统媒体时代的国际传媒巨头依然占据新媒体时代全球媒体传播格局的核心位置,拥有最强的社交网络影响力。全球报纸社交网络中《纽约时报》依然处于核心网络结构,同时美洲国家报纸社交网络影响力不断提升。根据全球通讯社社交网络影响力统计,美联社、英国路透社并列排名第一,中国新华社排名第三,之后是法新社(AFP)、埃菲社(EFE)、塔斯社(ITAR-TASS)和拉美通讯社(Prensa Latina)。^①

总而言之,美国通过经济实力控制着作为世界货币的美元和大多数的金融机构;通过技术实力控制着尖端科技和互联网生态;以市场准入为要挟;以舆论攻击为工具,利用美国法律的“长臂管辖”为武器,将美国的“经济制裁”竟然演变成为一种“类似中世纪教皇开除教籍的法律权力”。^②美国对外国企业围堵和惩罚的行为并非为某一个国家的企业定制,而事实上可以应用到任何一个国家的企业身上。这种行为本质上服务于美国国家利益,是美国对内政治和对外政治的一种综合性体现。美国在以军事力量作为最终保障的基础之上,利用压制外国企业的手段提升自身

① 龚为纲等：《媒介霸权、文化圈群与东方主义话语的全球传播——以舆情大数据 GDELT 中的涉华舆情为例子》，载《社会学研究》2019 年第 5 期，第 138-164 页。

② 沈伟：《中美贸易战中的法律战》，载《比较法研究》2021 年第 1 期。

的国际竞争力，助力于维护美国的全球霸权。

三、 美国延续科技帝国主义，零和教条和霸权执念妨害世界发展

美国对外国企业采取的大量行动中有相当一部分是不合理的。将美国国内法律任意的域外适用，采取“商业围堵”和“长臂管辖”的方式影响外国企业的运营，既在一定程度上侵犯了其他国家的主权，又没有给外国企业提供足够的法律保障，从而也侵犯了外国企业的利益。短期看来似乎美国因此取得了胜利，一方面美国企业暂时赢得了更多的订单，美国政府获得了巨额的罚款，另一方面又缩小了竞争企业的市场规模，也阻碍了其技术创新。但是从长远而言，美国的这种无理对待外国企业的做法其实正在对美国的国家利益也对世界经济的正常发展造成不可弥补的损害。

首先，美国将外国企业列入管制清单，限制对其出口关键的零部件和转让技术，或者通过制裁强制剥夺外国企业的市场份额，这种做法实际上正在不断侵蚀美国长期以来推进的经济全球化的根基。众所周知全球化的根本是生产要素在世界范围内自由流动，而美国的行为恰恰是有意地造成市场和技术上的隔离。这一轮全球化潮流是在美国主导之下进行的，美国提供了主要的公共

产品，也在全球化当中获得了最大的收益。美国的跨国企业因此盈利水平大大提高，美国国民也长期享受了物美价廉的进口产品，美国也因为全球化的推进而进一步加强了美元的霸权，并从中获得巨大回报。一旦生产要素不能够自由流动，就必然导致全球化的停滞甚至倒退，在这一过程当中受到损失最大的正是美国。自由主义国际秩序的原则之一就是支持自由贸易和国际资本流动，^①而美国无理打击外国公司，人为限制企业自由竞争显然是对这一原则极大的违背。这种行为破坏了原有的市场经济秩序，给国际产业分工体系和世界经济产出带来冲击。

其次，美国如此做法也引起了供应链的混乱，在当前全球经济一体化的条件之下不可能不对美国的企业也造成负面影响。比如美国限制美国企业向中国出口高端芯片，虽然中国企业因此遭受了较大损失，但是美国的芯片生产企业也同样因此收入大减。根据波士顿咨询公司估计，若美国对中国采取强硬的脱钩政策，完全禁止国内半导体公司向中国销售产品的话，美企将失去 18% 的全球半导体市场份额和 37% 的营收，流失 15000-40000 个工作岗位。如美国对华政策不变，美国相对而言仅失去 8% 的全球半导体市场份额和 16% 的营收。^②不仅如此，美国在芯片行业对外

^① David A. Lake, Lisa L. Martin, and Thomas Risse, "Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization," *International Organization*, Vol. 75, No. 2 (2021), pp. 225-257.

^② 转引自《中美半导体脱钩成本和风险》，蓝海星智库，原作者郭宇、周智伟，2022 年 6 月 8 日。

国企业“卡脖子”严重影响了相关的全球供应链安全，很多国家——包括美国盟友在内的欧洲国家——因此都开始考虑摆脱对美高端芯片依赖的现状，决定自主研发高端芯片。随着中美科技竞争加剧，双方均出台举措加强本土芯片能力生产，如美国《2022芯片与科学法案》和中国“十四五”规划中对本土芯片制造的支持。与此同时，特朗普、拜登政府加强出口管制，将中芯国际(SMIC)等中国芯片企业列入美国商务部实体清单，并阻挠中国企业收购在美上市科技企业，这一系列举措都倒逼中国转而重视本土芯片制造能力。2016-2020年间中美之间与技术相关的对外直接投资(FDI)下降96%，双方用于本土技术创新的研发支出则大幅增长。^①

耶鲁大学法学院高级研究员扎姆·扎克(Samm Sacks)认为，美国正在走一条“技术民族主义道路”。任何被美国视为对手的国家——绝不仅仅是中国——它们的企业都可能因“不利于美国国家安全”而被打压。^②从企业的角度看，对付中国企业的手段完全可以适用于别国企业，且实施与否全凭美国的好恶。这种单边主义破坏规则的行为会给各国企业带来前所未有的经营风险。狂风起于青萍之末，微观层次的破坏预示了全球产业链在美国操

① 转引自《中美半导体脱钩成本和风险》。

② 新华社：《财经观察：白宫行政打压外企扭曲市场秩序》，2020年9月14日，http://www.xinhuanet.com/world/2020-09/14/c_1126492721.htm。

控下的巨大风险，各国对供应链脆弱性的担忧将导致原有经济秩序的碎片化，造成世界经济的波动甚至倒退。

美国希望通过与中国“脱钩”的方式阻碍中国的发展，保持美国的整体优势，这种做法遭到了美国国内不少知名学者的反对。美国经济研究所(American Institute For Economic Research)编辑部主任杰弗里·塔克(Jeffrey Tucker)指出，美国发起的贸易战及其造成的不确定性对美国疲软的经济负有主要责任，美国的贸易保护主义政策已经受到了市场的惩罚。^①达里奥·卡尔达拉(Dario Caldara)等学者证明了这一观点，贸易数据表明美国贸易政策已经造成了美国经济和世界经济的损失。^②布鲁金斯学会高级研究员赖安·哈斯(Ryan Hass)认为中美之间的相互依存无法改变，美国想要切断中美在贸易、金融、科学和学术之间的联系必然是双输行为。^③亚利桑那大学副教授杰弗里·库楚克(Jeffrey Kucik)等在《外交政策》上撰文称中美之间无法脱钩，特朗普政府和拜登政府的贸易政策已经伤害了美国消费者。^④美国商界同样对脱钩

① Jeffrey Tucker, "Evidence that Trade Wars Are Dragging the Economy Down," *American Institute for Economic Research*, September 8, 2019, https://www.aier.org/article/evidence-that-trade-wars-are-dragging-the-economy-down/?gclid=EAIaIQobChMI8M.nwgIX19wIVwVBgCh2ifgAPEAAYAAAEgI-VfD_BwE.

② Caldara, Dario, et al. "Does trade policy uncertainty affect global economic activity?," *FEDS Notes*, DOI: 10.17016/2380-7172.2445, 2019.

③ Ryan Hass, "The 'new normal' in US-China relations: Hardening competition and deep interdependence," August 12, 2021, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/08/12/the-new-normal-in-us-china-relations-hardening-competition-and-deep-interdependence/>.

④ Jeffrey Kucik, Rajan Menon, "Can the United States Really Decouple From China?" *Foreign Policy*, January 1, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/01/11/us-china-economic-decoupling-trump-biden/>.

战略批评颇多。美国全国商会于2021年2月17日发布了名为《理解中美脱钩：宏观趋势和产业影响》的报告，指出经济脱钩政策将扰乱现有的供应链、加剧生产延误、迫使企业和消费者支付更多费用，并代表美国商界呼吁拜登政府改变脱钩政策。^①用哈佛大学教授约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)的话说，“认为美国可以在不产生巨大成本的情况下将其经济与中国完全脱钩是个错误”，^②“美国正与中国进行‘冷战’对历史不利，对政治不利，对我们的未来不利”。^③

同样，即使是局限于科技领域，美国企图与中国进行“科技脱钩”的想法也遭到了不少来自美国国内的反对。2022年5月，卡内基国际和平研究院发布名为《美中技术“脱钩”：战略和政策框架》的报告，认为美中在技术上长期处于密不可分的状态，已经构成了一个庞大的技术网络，“脱钩”并重新构建新的技术网将导致危险和混乱的结果。报告提出了九种美中技术“脱钩”的策略方向，并建议美国政府采取更多“进攻性”措施，强大自

① *Understanding US-China Decoupling: Macro Trends and Industry Impacts*, U.S. Chamber of Commerce, February 17, 2021, https://www.uschamber.com/assets/archived/images/024001_us_china_decoupling_report_fin.pdf.

② Joseph S. Nye, “What Really Matters in the Sino-American Competition?” *Project Syndicate*, Dec. 06, 2021, <https://www.belfercenter.org/publication/what-really-matters-sino-american-competition>.

③ Nye, Joseph S. Jr. “With China, a ‘Cold War’ Analogy Is Lazy and Dangerous,” *The New York Times*, November 2, 2021, <https://www.belfercenter.org/publication/china-cold-war-analogy-lazy-and-dangerous>.

已而非更多限制中国。^①

此外，美国无理针对外国企业实际上造成了美国企业与外国企业之间的不公平竞争。这种“双重标准”事实上揭露了美国长期标榜的“公平竞争”和“自由市场”原则的虚伪性，进一步削弱了美国的国家“软实力”。美国作为当前世界上唯一的超级大国在国际体系中占据重要位置，本应承担维护国际秩序的稳定，而现在反而肆意破坏规则，给世界带来极大不确定性。当前世界体现的是美国主导形成的“自由主义国际秩序(Liberal International Order)”，北美、西欧等发达地区国家和中国、印度等发展中国家都深度融入其中。这一秩序体系客观上造就了国际社会的高经济增长和高生活水平，其主导国美国更是借此维护着单极霸权。随着世界各国国家实力的变化，尤其是中国的经济崛起，美国的确无法再依靠“一家独大”的地位在自由主义国际秩序中继续攫取超量红利。在这种情况下，曾经作为多边贸易规则“设计者”和“推动者”的美国极不负责任地选择将国内法凌驾于国际规则之上。美国作为国际秩序的主导国频频破坏国际规范，并以政治化的国内法管辖域外事务。这不仅侵蚀了美国自身作为领导者的权威，还直接破坏了现有秩序的稳定，给世界政治带

^① Jon Bateman, “U.S.-China Technological “Decoupling”: A Strategy and Policy Framework,” *CEIP: Carnegie Endowment for International Peace*, April 25, 2022, <https://policycommons.net/artifacts/2387978/us-china-technological-decoupling/3408994/> on 12 Sep 2022. CID: 20.500.12592/kdzggn.

来极大风险。美国经济和世界经济都在承受美国这种策略带来的恶果。更大的危机在于秩序衰退中的政治风险。国际秩序的建构依赖于参与者的认可，主导国的修正主义行为对共同观念的破坏无出其右，极有可能造成秩序的崩塌。

清华社科学院中美关系研究中心

结束语

我们的世界正面临着一场深刻的变局。2023年2月举办的慕尼黑安全会议报告指出，世界正在进入美国新国家安全战略所称的国际秩序未来形态的“决定性十年”。诸如“历史十字路口”或“拐点”等概念无处不在。正在走向分裂的各国领导人试图用不同的二分法框定国际秩序之争，诸如民主与专制、穷国与富国或是支持基于规则的秩序的国家与不支持的国家，但这些“敌我”的划分标准本身亦存在分歧。^①

小而言之，整个世界经济秩序正遭受着自上世纪90年代苏联解体以来最严重的动荡。美国正在践踏和破坏维持秩序的基本准则，将自身利益凌驾于整个世界的稳定和发展之上，为了解决其国家内部的深刻矛盾和维护自身的霸权，不惜以牺牲国际经济秩序为代价。凭借本国的实力优势和在国际经济秩序当中的优越地位，美国放弃了公平竞争的基本准则而采取暴力霸凌的方式利用各种手段对其他国家进行经济制裁，企图维护自身的地位不受动摇。这本身毫无疑问是一种饮鸩止渴的行为，不仅不能实现预期目标而且很可能适得其反、反噬其身。作为国际经济秩序的主导者，美国虽然一方面承担成本为国际社会提供了公共产品，但

^① Tobias Bunde and Sophie Eisentraut, “Introduction: Re:vision,” in Tobias Bunde, Sophie Eisentraut, Natalie Knapp and Leonard Schütte eds., *Munich Security Report 2023: Re:vision*, Munich: Munich Security Conference, February 2023, 13-37.

同时也是世界经济整体繁荣当中最大的获益者，而且显然收益远远大于付出。但如今美国已经从一个国际经济秩序的建设者维护者开始转变成为破坏者。这固然对于世界其他国家而言是一场危机，对于美国自己又何尝不是一种重大的损失。

身处这场危机当中，我们需要通过冷静的视角，透过现象迷雾认清本质。从立法角度而言，美国经济制裁的底层逻辑是“针对敌国的战时立法”，是一种在当前世界经济秩序框架下更为有效的“战争手段”，这种“战时立法”的内核无涉公平正义，所以被制裁对象无法诉诸法律救济手段。从执法角度而言，刑事指控作为美国法律工具箱中又一杀器，在政府检控方实质上占据巨大程序优势的情况下，通过看似公正的法律程序，完成对被指控对象的打击，被指控对象既需要承担高昂的诉讼成本，又不得不面对灾难性的定罪后果。可以想象，在这样全方位的打击下，被美国使用法律武器压制的对象将深陷“断供”“断血”“潜力受限”“安全受迫”的图囿，也将被拖入因“超速（领先）”而被“降速（制裁）”，因降速而可能“失速（生存危机）”的逻辑怪圈和发展泥潭。

我们今天严肃地探讨美国将法律武器化，打压外国企业的行径，不仅仅是为了厘清线索和采取行动进行对抗和反制，这背后实际上还含蕴藏着一个更加深刻而重大的问题。人类社会其实正

面临着一个比遭遇国际经济秩序崩坏更加重大的十字路口。我们现在需要思考的不仅仅是如何修补国际经济秩序以维持世界的稳定和繁荣,更为关键的是我们需要对于国际秩序背后的国际关系理念进行更加深刻的探求。核心的问题在于国际秩序应当建立在何种国际关系理念之上才能够持久稳定而不出现周期性的颠覆?

人类历史之上出现过两次经济全球化浪潮,一次是19世纪70年代大英帝国主导的全球化,另一次就是20世纪90年代以后美国主导的全球化。这两次经济全球化的一个重要的共同特征在于都是由世界上最强大的国家主导,作为其霸权的一部分而出现的。而这两次全球化在为世界带来了一波几十年的繁荣之后都同样遭遇了危机。表面上看是主导国家为了应对新崛起国家的挑战采取行动而造成国际经济秩序的逐步崩解,似乎是一种国家决策层面的问题,其实这背后隐含着一种将国际关系视为“丛林法则”的基本政治理念。这种理念将国与国之间的关系简单地看成你争我夺你得我失的零和博弈,从而把利用一切手段打击他国发展、保障自身国际地位当成理所当然也是唯一的应对竞争之策。恰恰是这种政治理念造成了国际秩序的周期性震荡。主导国家在国际秩序当中拥有特权,一旦发觉在现有国际秩序当中不再享有竞争优势的情况下就开始抛弃原有的规范和原则,从国际秩序的

维护者转变为破坏者，而这一行为更加速了国际秩序的崩坏。只要这种“丛林法则”的理念仍然主导国际关系，那么就不可能摆脱国际秩序周期性瓦解的范式。无论是哪个国家成为主导国，无论其是否都像美国这样通过法律武器化和经济制裁来打击竞争者，手段和工具可能有异，结局却都是殊途同归。因此，只有树立一种新型的更加公平和具有包容性的国际关系理念，并在此之上建立国际经济秩序才有希望克服原有的周期性危机，实现国际社会长期的和平稳定和共同繁荣。诚如习近平主席所提之《全球安全倡议》，强调坚持共同、综合、合作、可持续的安全观，倡导以团结精神适应深刻调整的国际格局，以共赢思维应对复杂交织的安全挑战，旨在消弭国际冲突根源、完善全球安全治理，推动国际社会携手为动荡变化的时代注入更多稳定性和确定性，实现世界持久和平与发展。^①

本报告不仅仅全面分析了美国通过法律武器化而维护其霸权地位的行为的方方面面，为企业和相关决策部门提供了重要的参考依据，更希望能够起到“一叶落而知天下秋”的作用，揭示出在这种行为背后实际隐含的当前流行的国际关系理念所存在的重大缺陷，期待为为政者所查。果能如此，实在令人欣慰不已。

^① 中华人民共和国中央人民政府：《全球安全倡议概念文件（全文）》，2023年2月21日，http://www.gov.cn/xinwen/2023-02/21/content_5742481.htm。