

大国对拉战略专题

大国竞争时代美国如何锁定拉美？

——美国对拉美武器化相互依赖的策略与逻辑

路昊宽 夏方波

内容提要：武器化相互依赖指在非对称网络结构中，部分国家利用相互依赖关系胁迫他国以实现战略目标。在大国竞争时代美国系统性地将贸易、金融、科技等领域的相互依赖转变为胁迫性政策工具，旨在维护其主导的国际体系、护持自身霸权并遏制战略竞争对手。本文认为，美国依据其在特定网络中的结构地位与承担脱钩成本的意愿这两个核心维度，演化出锁定隔离、尖端切断、网络排挤以及关系设限四种策略，揭示了美国武器化相互依赖的内在逻辑与梯度差异。通过对美国针对不同拉美国家策略的案例分析发现，美国锁定拉美的武器化策略运用受到地缘政治目标与国内政治动因的共同驱动。但对美国自身的地区影响力而言，武器化相互依赖是一把“双刃剑”，其频繁使用不仅削弱了美国的战略信誉，而且政策效果受限使其暴露内在局限性，引发了非预期的国内政治与经济成本。随着“特朗普 2.0”时代的到来，预计美国将更倾向于单边主义和交易主义的武器化方式，呈现高估其结构性权力而低估长期成本的政策倾向，使得武器化相互依赖的运用更具突发性和破坏性，并将对全球供应链的稳定和多边贸易体制构成持续挑战。受美国武器化策略影响的国家在应对这一挑战时不仅需要增强自身的经济与科技实力，还应在外交上采取更为主动的策略，以维护多边主义体系，扩展多元化的相互依赖网络。

关键词：大国竞争时代 武器化相互依赖 美拉关系 策略选择

作者简介：路昊宽，清华大学国际关系学系博士研究生；夏方波（通讯作者），北京外国语大学国际关系学院讲师。

中图分类号：F171；D871 **文献标识码：**A

文章编号：1002 - 6649 (2025) 05 - 00022 - 32

* 本文系北京市社会科学基金项目当代中国马克思主义体系化学理化研究重大攻关专项“‘中间地带’思维与凝聚全球发展合力研究”（编号：25LZZB040）的阶段性成果。

自 2017 年特朗普政府大肆推动以“美国优先”为口号的单边主义外交政策以来，贸易、金融、能源、互联网、高新技术等领域都逐步进入美国胁迫其他行为体（尤其是战略竞争对手）的政策选择范畴之中，从而在很大程度上改变了中美、美俄等大国之间的互动方式。相关政策举措在 2022 年 2 月俄乌冲突爆发之后变得更加集中，美国及其盟友对俄罗斯实施了具有显著网络化特征的制裁政策，力图威慑、改变俄罗斯在俄乌冲突中的相关行动与政策，给长期依赖能源出口、美元结算以及西方金融支付系统的俄罗斯经济带来了巨大冲击。以美国为首的西方国家正逐步将其在低政治维度的全球化经济网络中的地位与资源转化为实现外交目标的政策工具，引发了学界有关“武器化相互依赖”（weaponized interdependence）的激烈讨论。这一国际行为的涌现对新自由制度主义的国际关系理论范式提出了直接挑战，全球化和相互依赖正在成为主导新自由主义国际秩序的美国频繁用以胁迫他国的工具。^① 因而，如何理解大国竞争时代的武器化相互依赖现象成为亟待深入分析和研究的理论问题。

从历史上看，美国早已将与拉美国家的相互依赖关系“武器化”。在 20 世纪 80 年代的债务危机中，美国利用其在国际货币基金组织和世界银行中的主导地位，通过“结构性调整”计划，将财政紧缩政策强加于拉美各国，深刻影响其主权和发展路径。^② 在里根政府时期推动的“禁毒战争”中，美国创立的“认证程序”则将经济援助和贸易优惠与拉美国家是否配合其禁毒政策挂钩，成为干涉拉美国家内政的常规工具。^③ 这些历史实践虽未冠以武器化相互依赖之名，但其利用不对称网络（金融网络、援助网络）进行胁迫的内核与之一脉相承。进入 21 世纪，尤其是在大国竞争日益激烈的背景下，美国对拉美国家的这一策略变得更加系统化和公开化。^④ 例如，美国通过其主导的全球金融体系对委内瑞拉等国实施锁定，力图摧毁其经济，导致委内瑞拉石

① 田野、安怡宁：《国际制度武器化的机制选择》，载《世界经济与政治》，2023 年第 11 期，第 24 - 60 页；赵蓉：《国际制度的“武器化”：解析美国对华经济战略的制度选择》，载《当代亚太》，2023 年第 4 期，第 33 - 70 页。

② Sebastian Edwards, *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Oxford University Press, 1995, pp. 23 - 25.

③ William O. Walker III, *Drugs in the Western Hemisphere: An Odyssey of Cultures in Conflict*, Rowman & Littlefield, 1995, pp. 187 - 220.

④ Julieta Zelicovich and Patricio Yamin, “Carrots or Sticks? Analyzing the Application of US Economic Statecraft towards Latin American Engagement with China”, in *Latin American Politics and Society*, Vol. 66, No. 4, 2024, pp. 58 - 77.

油收入大幅度下降，直接引发了恶性通货膨胀和严重的人道主义危机。^① 在科技与贸易领域，美国则通过“清洁网络”计划排挤中国 5G 技术在拉美地区的布局，并利用《美墨加协定》（USMCA）中的“毒丸条款”限制区域内国家与中国的经贸联系。^② 这些举措清晰地表明，拉美地区已成为美国应用、升级其武器化相互依赖工具的关键试验场，其目的不仅在于维护传统地区霸权，更在于遏制战略竞争对手在该区域日益增长的影响力。^③

拉美地区为研究武器化相互依赖提供了独特的棱镜，可以观察到美国如何将传统干预手段与全球化时代的新型网络权力相结合。由此引出的核心问题是：在当前的大国竞争时代，如何理解美国对拉美战略，特别是武器化相互依赖的内在逻辑、关键工具及其对区域秩序的影响？为回答这一问题，本文将首先梳理武器化相互依赖的核心理论，进而通过剖析具体案例，揭示美国对拉美战略的动因、策略和后果。

一 武器化相互依赖的概念

早在 1910 年诺曼·安吉尔出版《大幻觉》一书时便已尝试提出“相互依赖”的概念，他将之定义为一国在使他国遭受损失时不造成自身损失的可能性大大降低。^④ 自 20 世纪 90 年代以来，全球化推动了各国经济与社会联系的深入发展，构造了一个全球性的复杂相互依赖网络，印证了罗伯特·基欧汉与约瑟夫·奈于 20 世纪 70 年代出版《权力与相互依赖》之时对此趋势的预测。传统民族国家边界被相互依赖不断渗透，朝着“无国界的世界”演化。基欧汉和奈进一步理论化“相互依赖”，将之概念化为“脆弱性相互依赖”，以衡量行为体因外部事件强加的代价而遭受损失的程度。^⑤ 这意味着相互依赖

① Mark Weisbrot and Jeffrey Sachs, “Economic Sanctions as Collective Punishment: The Case of Venezuela”, Center for Economic and Policy Research (CEPR), April 2019.

② 白洁、苏庆义：《〈美墨加协定〉：特征、影响及中国应对》，载《国际经济评论》，2020 年第 6 期，第 123 - 138 页。

③ Ryan C. Berg, “Ending the Strategic Vacuum: A U. S. Strategy for China in Latin America”, Center for Strategic and International Studies, December 2, 2024.

④ Norman Angell, *The Great Illusion: A Study of the Relation of Military Power in Nations to Their Economic and Social Advantage*, New York: G. P. Putnam's Sons, 1910, p. 260.

⑤ [美] 罗伯特·基欧汉、[美] 约瑟夫·奈著，门洪华译：《权力与相互依赖》，北京：北京大学出版社，2012 年，第 13 页。

使得国家间关系的恶化需要一方或者双方都付出高昂的代价。^① 因而，国际关系的新自由制度主义范式认为，相互依赖的形成能够“安抚”世界政治，限制暴力冲突发生的可能性，激励行为体之间维持合作。不过，相互依赖使得国家权力的形式从传统的军事安全扩展至经济制裁、货币关系以及国际贸易等领域，国家间在这些议题中的权力差距来源于掌握资源的多寡。^② 复杂相互依赖的现实是“即使在每个人都从合作中获益的情况下，一些行为者也会比其他行为者更有能力影响合作安排的形式和内容”，有影响力的行为者可能不是那些掌握传统军事与威胁能力的国家，相反可能是“能够可信地威胁要置身于合作进程之外从而降低合作价值的国家”。^③ 这表明，相互依赖具有显著的不对称性，依赖性较低的一方拥有“潜在的权力资源”，在不同问题领域都存在着特定的互动结构，决定了特定领域中“谁是重要参与者、谁掌握关键权力资源”。^④ 这种不对称性在西半球尤为突出。例如，墨西哥等国在贸易、投资和侨汇等方面对美国经济和金融系统的高度依赖赋予了美国巨大的结构性权力，使其能将这种经济上的相互依赖关系转化为实现其政治目标的潜在工具。

上述围绕相互依赖的研究为理解大国竞争时代的武器化相互依赖提供了理论基础。相比于新自由制度主义对复杂相互依赖的分析，武器化相互依赖强调从网络化视角理解相互依赖。亨利·法雷尔和亚伯拉罕·纽曼认为武器化相互依赖是指，“在非对称网络结构中一些国家能够利用相互依赖的关系来胁迫其他国家。”^⑤ 丹尼尔·德雷兹纳进一步将其定义为，“行为体可以利用其在嵌入式网络中的地位，获得与受限系统中其他行为体讨价还价的优势。”^⑥

① David A. Baldwin, “Interdependence and Power: A Conceptual Analysis”, in *International Organization*, Vol. 34, No. 4, 1980, pp. 471 – 506.

② Helen V. Milner, “Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics: Research Frontiers”, in Helen V. Milner and Andrew Moravcsik (eds.), *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics*, Princeton University Press, 2009, p. 15.

③ Elizabeth R. DeSombre, “Power, Interdependence and Domestic Politics in International Environmental Cooperation”, in Helen V. Milner and Andrew Moravcsik (eds.), *Power, Interdependence and Non – State Actors in World Politics*, Princeton University Press, 2009, p. 169.

④ Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1980.

⑤ Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”, in *International Security*, Vol. 44, No. 1, 2019, p. 45.

⑥ Daniel W. Drezner, Henry Farrell, and Abraham L. Newman (eds.), *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, The Brookings Institution, 2021, p. 1.

“嵌入式网络”（embedded network）的形成与全球化发展密切关联。全球化搭建了覆盖大多数国家的经济网络、信息网络、实体网络，不仅重塑了各国经济形态，而且“以几乎无法解开的方式”将各国国内经济密集地联系在一起。^①新自由制度主义强调相互依赖的行为体的权力资源，认为权力处于分散状态，削弱了强制战略的有效性，偏重于分析相互依赖如何促进互惠合作，忽视了相互依赖中单方行为体的脆弱性。相比之下，武器化相互依赖借鉴社会网络理论，更加重视结构性因素的作用，在一定程度上继承了全球化是“一张连接各节点的网”的观点。^②

武器化相互依赖的相关研究服从的前提假定是“网络决定了行为体的行动范围”^③，认为网络包含三个要素：一是“节点”，代表网络中的一个特定行为者或位置；二是“纽带”（也称“边”），指节点之间的连接，传递信息和资源，或代表其他形式的影响和关系，纽带可以双向地传递资源或影响；三是“度”，即节点与其他节点连接的纽带数量，度越高表明节点的连接数量越多。武器化相互依赖强调网络结构的三个规律：一是网络在长期内可能出现较大的调整 and 变化，但在中短期内具有自我强化和自我保护倾向；二是网络结构决定权力分配，并且网络权力并非分散的，而是一种具有明确非对称性的、失衡的权力分布，部分节点掌握着更加集中的权力，全球主要经济网络（金融、供应链、能源和贸易等）都已趋于形成“枢纽—辐条”网络（hub-and-spoke network）；^④三是网络在中短期内会产生“马太效应”，即部分节点在网络中的重要性和资源获取能力远高于其他节点，并且优势会持续积累，相应的网络拓扑结构一旦形成就很难改变。网络非对称性表现为全球化进程中产生的高度集中的全球通信、交换和物质生产网络，核心节点通常是以美国为首的

① Thomas Oatley, “The Reductionist Gamble: Open Economy Politics in the Global Economy”, in *International Organization*, Vol. 65, No. 2, 2011, pp. 311–341.

② Anne-Marie Slaughter, *The Chessboard and the Web: Strategies of Connection in a Networked World*, Yale University Press, 2017, p. 163.

③ Stacie E. Goddard and Daniel H. Nexon, “The Dynamics of Global Power Politics: A Framework for Analysis”, in *Journal of Global Security Studies*, Vol. 1, No. 1, 2016, pp. 4–18.

④ David Singh Grewal, *Network Power: The Social Dynamics of Globalization*, New York: Oxford University Press, 2009; Thomas Oatley et al., “The Political Economy of Global Finance: A Network Model”, in *Perspectives on Politics*, Vol. 11, No. 1, 2013, pp. 133–153; Thomas Oatley, “Toward a Political Economy of Complex Interdependence”, in *European Journal of International Relations*, Vol. 25, No. 4, 2019, pp. 957–978.

西方发达工业经济体。^①

武器化相互依赖正是依托于全球化推进形成的不对称网络结构。部分在网络结构中占据优势节点和地位的国家能够利用相互依赖关系胁迫其他国家，核心是利用自身作为关键或优势节点控制纽带（包括锁定隔离、尖端切断、网络排挤或者关系设限等不同策略，详见下文）向特定国家传递资金、货物和信息，施加成本，传递信号，以改变目标国家的行为和政策，从而服务于自身的政治利益和诉求。由于嵌入式网络具有规模、效率以及关联性等方面的优势，受到武器化相互依赖影响的目标国家往往面临无法脱离或绕过既有网络体系的困境，因而在很多情况下需要承担巨大的成本，以致不得不屈从于发起国的要求，这构成了部分国家使用结构性权力的重要基础。上述网络不对称性和结构性权力的运用条件说明，能够武器化相互依赖的行为体是相对有限的，全球化的经济网络中仅有少数国家（及非政府行为体）占据并有效控制关键节点。既有研究认为，美国、欧盟以及中国是具有武器化相互依赖能力的三个主要国家（或超国家）行为体。^②而在拉美地区这一特定的地缘政治舞台上，美国的角色和能力远强于欧盟和中国，其推行门罗主义以来的历史霸权，叠加其在区域内金融、贸易和技术网络中的结构性权力，使其成为西半球最主要、也最愿意使用武器化相互依赖手段的行为体，也使得美国掌握的这一项全球性能力在拉美地区具体化为一种常规性的区域战略工具。

相比于注重建立负责任大国形象的中国，美国与欧盟国家是更愿意频繁实施武器化相互依赖的行为体。2017年年底，美国政府发布《美国国家安全战略报告》，将中国定义为“战略竞争者”和“对手国家”，“大国竞争”开始被确立为美国对外政策的重心，“大国零和博弈思维”主导了特朗普政府的对外政策，令其在对华竞争中倾向于使用施压手段。^③拜登政府同样在2022年10月发布的《美国国家安全战略报告》中将中国定义为“最重要的地缘政治挑战”，提出对华进行“投资、结盟、竞争”，并将对华竞争的“胜出”作

① Luca de Benedictis and Lucia Tajoli, “The World Trade Network”, in *World Economy*, Vol. 34, No. 8, 2011, pp. 1417 – 1454; Camelia Miniou and Javier A. Reyes, “A Network Analysis of Global Banking: 1978 – 2010”, in *Journal of Financial Stability*, Vol. 9, No. 2, 2013, pp. 168 – 184; Thomas Oatley, *A Political Economy of American Hegemony*, Cambridge University Press, 2015.

② Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”, in *International Security*, Vol. 44, No. 1, 2019, pp. 42 – 79.

③ 吴心伯：《论中美战略竞争》，载《世界经济与政治》，2020年第5期，第96 – 130页。

为首要战略优先事项。^① 随着俄乌冲突的爆发，美国在金融、贸易、外汇、能源等方面针对俄罗斯系统性地实施武器化相互依赖，标志着武器化相互依赖已经成为大国竞争时代美国最常使用的对外政策工具之一。^② 因而，大国竞争的时代背景也在很大程度上决定了武器化相互依赖在政策与理论层面的重要意义。

然而，武器化相互依赖并不是随意使用的工具。发起国需要综合考虑自身战略目标、与非国家网络行为体的关系、国内政治支持、其他网络节点的立场等诸多方面因素的影响。^③ 本文将尝试以在全球化进程中最具优势地位与实施经济胁迫意愿的国家——美国为例，聚焦于美国长期深入实践的场域——拉丁美洲，系统分析美国武器化相互依赖的动因、策略和影响。

二 美国武器化相互依赖的动因

20 世纪 70 年代，罗伯特·吉尔平在其著作《跨国公司与美国霸权》中质疑美国霸权与跨国公司扩张促进“利益重叠和互补”的假设，认为“我们生活在一个技术知识以越来越快的速度向美国的外国竞争对手扩散的世界。……相互依赖的世界经济的悖论在于，它成为不安全和竞争的根源。……引起了焦虑和怀疑，从而恶化了国际关系”。^④ 不安全与竞争成为美国武器化相互依赖的底色和重要动因，导致经济相互依赖转型为大国政治竞争的关键维度之一。从美国作为施动者的角度来看，美国武器化相互依赖的动因包括结构性动因和国内政治动因两个层次，分别指向地缘政治与大国竞争、政党政治与利益集团等具体的驱动因素。

（一）结构性层次

从结构性层次来看，美国武器化相互依赖服务于护持美国霸权、遏制竞争对手、维持美国主导的国际秩序等目标，主要包括如下两个方面。

第一，地缘政治动因，即美国基于地缘政治利益针对特定国家实施武器

① 吴凡、孙成昊、蔡杨：《拜登政府〈国家安全战略〉报告评析及启示》，载《情报杂志》，2023 年第 3 期，第 1-9 页。

② 陶士贵：《大国博弈下美国对俄金融制裁新突破与俄反制创新：例证及启示》，载《太平洋学报》，2023 年第 9 期，第 39-49 页。

③ 米军、陶欢、兰迪：《相互依赖武器化、网络结构演化和网络性权力——以半导体和国际金融网络的案例分析》，载《当代亚太》，2023 年第 6 期，第 30-60 页。

④ Robert Gilpin, *U. S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*, New York: Basic Books, 1975, p. 141, p. 167, p. 256.

化相互依赖。有学者将其描述为一种“帝国法律”，意为通过经济胁迫手段惩罚那些挑战美国主导秩序的国家。^① 例如，美国对古巴实施长达 60 余年的经济、金融和贸易封锁的重要原因是要护持传统地缘霸权，遏制意识形态异见，可视为门罗主义在新时期的网络化实践。1996 年通过的“赫尔姆斯—伯顿法”（Helms – Burton Act）作为法律基石，其第三编允许美国公民就古巴政府没收的财产起诉与古巴有商业往来的第三国公司，构成了法律长臂管辖的示范，将金融和法律网络武器化，以胁迫其他国家行为体遵从其对古巴的孤立政策。^② 美国针对古巴的武器化相互依赖的松紧程度并非一成不变，而是服务于更广泛的地缘政治目标。例如，在奥巴马政府看来，通过接触而非完全孤立更能有效地引导古巴内部演变并提升美国在拉美地区的软实力；而特朗普政府则认为，只有通过加强经济胁迫，才能瓦解古巴所谓的“暴政”并遏制其对委内瑞拉等国的影响。^③ 类似的动因也可见于美国针对伊朗的打压政策。1979 年伊斯兰革命推翻伊朗巴列维王朝，美国认为伊朗具有比较明显的意识形态扩展性，伊朗追求的“地区霸权”与美国的“全球霸权”存在着结构性的矛盾和冲突。2008 年美国发生次贷危机后，伊朗抓住时机加强同伊拉克与阿富汗两国关系，给美国及其盟友带来了政治与军事上的威胁，削弱了美国对中东地区的控制能力。^④ 因此，特朗普上台后对伊朗发起一系列制裁，制造更大的地区热点问题，从而帮助和平解决巴勒斯坦和中东问题的“世纪协议”落地，巩固美国与以色列和沙特等中东地区盟友的关系，维护美国在中东地区的战略存在。^⑤

第二，大国竞争动因。随着中美之间实力差距不断缩小，国际格局的权力转移过程不断发展，诸多学者认为中美两国“必将产生更多的权力竞争”。由于权力竞争往往是零和的，中美双方在各方面的冲突成为走向“修昔底德陷阱的经典案例”。因而，美国针对中国以及关联方的武器化相互依赖直接反

① Jose Atilas, “Economic Sanctions as State Crime: Empire, Law and the United States’ Economic Warfare in Latin America”, in *The British Journal of Criminology*, 2025, p. 3.

② 叶研、刘玉翠、高晓姝：《论美国“赫尔姆斯—伯顿法”第三编》，载《拉丁美洲研究》，2020 年第 4 期，第 114 – 136 页。

③ Pavel Vidal, “Impact of Sanctions Policy Shifts: A Case Study of the United States and Cuba, 1994 – 2020”, in *Journal of International Development*, Vol. 37, No. 2, 2025, pp. 540 – 553.

④ 陶士贵、聂蕾：《美国对伊朗经济金融制裁的动因、影响及启示》，载《南京邮电大学学报（社会科学版）》，2017 年第 4 期，第 87 – 94 页。

⑤ 范鸿达：《美国特朗普政府极限施压伊朗：内涵、动因及影响》，载《西亚非洲》，2019 年第 5 期，第 3 – 21 页。

映了大国竞争时代的影响。^① 特朗普政府对华发起贸易战、制裁中国高科技企业的核心驱动力之一是平衡中美贸易赤字，同时通过限制对中国的技术转让，遏制中国对美国的技术赶超，从而维持美国在高科技领域的主导地位，遏制中国的崛起。^② 可以说，中美贸易战的本质是美国作为守成国利用贸易手段压制崛起国中国的必然结果，是老牌守成国资本主义美国与迅速发展的社会主义中国之间的全球战略竞争在经贸领域的反映，具有结构性、复杂性和长期性。^③

同样地，随着中国与拉美地区经济联系的深化，美国针对拉美地区实施武器化相互依赖的动因从传统的霸权护持扩展为应对直接的地缘经济竞争。而美拉经贸关系的非对称性，即拉美对美国的经济依赖程度更高，为美国实施相关策略提供了结构性条件。特朗普政府将中国在拉美地区的存在视为对其区域影响力的挑战，并采取了分化拉美和更强烈的排外取向。^④ 为此，美国在数字技术领域，通过“清洁网络”倡议，施压巴西、智利等国在构建 5G 网络时排除特定中国企业。在贸易领域，《美墨加协定》中的第 32.10 条款则通过设置特定规则，意图限制成员国与美国认定的“非市场经济国家”发展更深层次的经贸关系。这些政策的目标依然是门罗主义的内核，即秉持“美国优先”理念，试图塑造一个在经贸上依赖于美国的“后院”。^⑤ 正如巴西学者费尔南达·马尼奥塔所观察到的，美国当前对拉美地区的政策“越来越像其全球对华遏制战略的延伸”，以遏制中国在拉丁美洲日益增长的影响力。^⑥ 而美国对委内瑞拉的严厉制裁也被认为不仅旨在削弱马杜罗政府，更深层的动

① Robert S. Ross, “It’s not a Cold War: Competition and Cooperation in US – China Relations”, in *China International Strategy Review*, Vol. 2, No. 1, 2020, pp. 63 – 72.

② 李晓：《中美贸易失衡与特朗普发动贸易战的目的》，载《南开学报（哲学社会科学版）》，2018 年第 3 期，第 5 – 8 页；Suisheng Zhao and Guo Dan, “A New Cold War? Causes and Future of the Emerging US – China Rivalry”, in *Vestnik RUDN. International Relations*, Vol. 19, No. 1, 2019, pp. 9 – 21.

③ 马光远：《从修昔底德陷阱看中美贸易战不可避免》，载《中国外资》，2018 年第 7 期，第 10 页；陈继勇：《中美贸易战的背景、原因、本质及中国对策》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》，2018 年第 5 期，第 72 – 81 页；C. Fred Bergsten, “China and the United States: Trade Conflict and Systemic Competition”, Peterson Institute for International Economics, October 2018.

④ 谢慧敏、李春顶、邢泽蕾：《美国对拉美经济战略的调整及其影响》，载《拉丁美洲研究》，2024 年第 3 期，第 25 – 50 页。

⑤ 严谨：《特朗普执政以来美国对拉美政策的调整及其影响》，载《拉丁美洲研究》，2020 年第 2 期，第 22 – 39 页。

⑥ Fernanda Magnotta, “How U. S. Policy toward Latin America may Backfire”, in *Americas Quarterly*, April 28, 2025.

困在于切断其与伊朗等美国对手的合作关系，并通过武器化相互依赖的惩罚性措施向潜在的挑战者展示美国的决心。^① 值得注意的是，为了增强这些单边行动的合法性，美国也尝试在美洲国家组织（OAS）等多边框架内寻求支持，尽管其合法性常常受到区域内国家的质疑。^②

需要指出的是，美国政府和官员在对华武器化相互依赖问题上的合法性论述偏重围绕意识形态竞争展开。例如，美国 2018 年发布的《国防战略报告》指出，“中国和俄罗斯想要塑造一个与其集权模式相一致的世界——获得对其他国家经济、外交和安全决定的否决权”，而美国“正处于一个日益复杂的国际安全环境，其特征是自由开放的国际秩序公然受到挑战，国家间的长期战略竞争再次出现。”^③ 美国国务院政策规划主任基伦·斯金纳（Kiron Skinner）表示，“与中国的竞争是不同文明和不同意识形态之间真正的斗争。”^④ 因此，美国在意识形态领域担心中国的发展模式可能鼓励和加强其他“潜在独裁政权”，挤压与美国政体相类似的年轻国家的成长空间，不利于美国的意识形态在全世界的扩张。^⑤ 不仅如此，中美全球力量对比的变化推动着国际秩序与规则的调整与转变，西方主导的国际秩序需要适应不断崛起的新兴大国和发展中国家的需求和影响力，而中国在主导价值观、国际规范、维护规范的制度安排等方面都提出了区别于传统西方自由主义国际秩序的主张。^⑥ 美国作为国际秩序主导者，认为其利益受到了中国崛起的冲击，因此美国认定中国意在改变既有的国际规则和体系，“是破坏现有秩序的挑战者”，在各个领域挑战美国的全球主导地位，认为中国模式的出现是与华盛顿模式争夺经济全球化游戏规则的决定权，需要及时阻止其他国家效仿中国模式，

① Ferdinand Arslanian, “US Sanctions and Cooperation among Targets: The Case of Cooperation between Iran and Venezuela”, in *Middle East Critique*, 2025, pp. 1–22.

② Stefano Palestini, “Regional Organizations and the Politics of Sanctions against Undemocratic Behavior in the Americas”, in *International Political Science Review*, Vol. 42, No. 4, 2021, pp. 469–483; Stefano Palestini, “The Politics of Legitimation in Combined Sanction Regimes: The Case of Venezuela”, in *International Affairs*, Vol. 99, No. 3, 2023, pp. 1087–1107.

③ U. S. Department of Defense, “2018 National Defense Strategy”, HSDL, January 19, 2018. <https://www.hsdl.org/?view&did=807329>. [2024–12–28]

④ Steven Ward, “Because China Isn’t ‘Caucasian’, the U. S. is Planning for a ‘Clash of Civilizations’. That could be Dangerous”, *The Washington Post*, May 4, 2019. <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/05/04/because-china-isnt-caucasian-us-is-planning-clash-civilizations-that-could-be-dangerous/>. [2024–12–28]

⑤ Aaron L. Friedberg, “Competing with China”, in *Survival*, Vol. 60, No. 3, 2018, pp. 7–64.

⑥ 阎学通：《无序体系中的国际秩序》，载《国际政治科学》，2016年第1期，第8–17页。

相应的贸易战、科技战则是美国捍卫秩序与规则的主动或被动反应。^①

（二）国内政治层次

正如克利夫顿·摩根和瓦莱丽·施韦巴赫的开创性研究所指出的，理解制裁政策必须深入考察国内政治的动态。^② 制裁的持续存在，尤其是在其有效性备受学术界质疑的情况下，更有力地表明其主要功能或许根植于国内政治场域，而非单纯为了实现外交政策目标。^③ 与之类似，武器化相互依赖的实施不仅服务于国家战略，也与总统、国会和侨民利益集团三者间的复杂互动密切相关，可能是试图回应国内政治和利益分配诉求的政策结果。

首先，美国武器化相互依赖突出了对国家间低政治关系的工具性使用，最为直接的相关方之一是美国科技公司、互联网企业、能源与军工企业以及相关协会等利益集团，部分政策在一定程度上回应或者损害其利益。例如，美国武器化相互依赖对其自身的海外直接投资（FDI）会产生负面影响，这自然会催生一个反对制裁的商业利益集团^④，但值得注意的是，支持武器化策略的侨民团体的政治能量在一定情况下能压倒商界的反对声音。在对古巴和委内瑞拉的案例中，组织严密、动机强烈的侨民团体的政治影响力常常压倒了那些因武器化政策而蒙受经济损失的商业群体的反对意见。这种现象凸显了美国国内政治的特殊动态：高度聚焦、政治活跃的少数群体能够在特定议题上战胜更为分散、动机较弱的经济利益集团，从而塑造美国的外交政策。^⑤ 此外，维护美国企业的科技优势地位也是美国在贸易与技术领域武器化相互依赖的关键所在。部分学者更是指出，美国最大的担忧不是贸易逆差，而是中国通过技术发展获得产业独立和经济主导地位的能力，这损害了美国以知识

① 王勇：《论中美贸易战与双边关系的未来选择》，载《亚太安全与海洋研究》，2018 年第 3 期，第 71—86 页；Titli Basu, “Sino-US Disorder: Power and Policy in Post-COVID Indo-Pacific”, in *Journal of Asian Economic Integration*, Vol. 2, No. 2, 2020, pp. 159–179.

② T. Clifton Morgan and Valerie L. Schwebach, “Economic Sanctions as an Instrument of Foreign Policy: The Role of Domestic Politics”, in *International Interactions*, Vol. 21, No. 3, 1995, pp. 247–263.

③ Robert A. Pape, “Why Economic Sanctions do not Work”, in *International Security*, Vol. 22, No. 2, 1997, pp. 90–136.

④ Glen Biglaiser and David Lektzian, “The Effect of Sanctions on US Foreign Direct Investment”, in *International Organization*, Vol. 65, No. 3, 2011, pp. 531–551.

⑤ Patrick J. Haney and Walt Vanderbush, “The Role of Ethnic Interest Groups in US Foreign Policy: The Case of the Cuban American National Foundation”, in *International Studies Quarterly*, Vol. 43, No. 2, 1999, pp. 341–361.

密集型产业称霸的根本竞争优势和经济地位。^① 其中，华为作为掌握全球尖端 5G 技术的企业，影响了美国公司在 5G 领域的利益和地位，美国政界推断中国可能据此构建“新时代的信息制裁体系”，进而冲击美国的经济霸权，打压华为“是对落后美国公司的保护和偏袒”。^②

其次，两党政治框架下的美国国内政治竞争驱动着美国针对特定国家实施武器化相互依赖。对古巴和委内瑞拉采取强硬政策，是美国总统（尤其是共和党籍总统）争取佛罗里达州这一关键摇摆州选票的重要策略。这种选举逻辑降低了总统在相关政策上的灵活性，因为任何缓和姿态都可能在国内政治中被对手定义为“软弱”，从而带来显著的选举风险。因此，即使制裁对目标民众造成了严重的人道主义后果，并且可能达不到颠覆政权的目标，但出于选举考量，总统依然有强烈的动机维持强硬立场。^③ 美国国会通过立法为制裁古巴构建了庞大而僵化的法律体系，形成了显著的“制度惯性”。1992 年的《古巴民主法》和 1996 年的《赫尔姆斯—伯顿法》等立法，不仅加强了对古巴的封锁，还极大限制了总统单方面调整制裁的行政权力，这使得任何寻求缓和关系的总统（如奥巴马）均面临巨大的制度性障碍。此外，国会内部由古巴裔议员（如参议员梅南德兹和卢比奥）领导的强硬派团体，不仅是维持对古巴制裁的关键角色，也在推动对委内瑞拉的制裁立法中发挥了主导作用。这些议员利用其在国会的地位持续推动强硬议程，确保了制裁政策的延续性。

最后，美国国内舆论同样发挥着重要作用。例如，特朗普上台后单方面退出伊核协议并制裁伊朗，主要原因是奥巴马 2015 年签署的伊核协议面临强大的反对声音，反对伊朗成为美国的“政治正确”，同时特朗普政府希望借助制裁软化伊朗的立场，而在伊朗问题上的进展可以成为政治和民意支持上的加分项。^④ 此外，对于美国国内政治而言，古巴和委内瑞拉侨民也是影响政府

① 杨琚晖：《美中贸易战对中国科技产业发展影响的经济学分析》，载《当代经济》，2018 年第 13 期，第 4-9 页。

② Jeffrey D. Sachs, “The War on Huawei”, Project Syndicate, 11 December, 2018. <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-war-on-huaweimeng-wanzhou-arrest-by-jeffrey-d-sachs-2018-12?barrier=accesspaylog>. [2025-01-10]; John Hemmings, “Reconstructing Order: The Geopolitical Risks in China’s Digital Silk Road”, in *Asia Policy*, Vol. 15, No. 1, 2020, pp. 5-21.

③ Mark Weisbrot and Jeffrey Sachs, “Punishing Civilians: US Sanctions on Venezuela”, in *Challenge*, Vol. 62, No. 5, 2019, pp. 299-321.

④ 范鸿达：《美国特朗普政府极限施压伊朗：内涵、动因及影响》，载《西亚非洲》，2019 年第 5 期，第 3-21 页。

决策的非官方行为体，其通过选票、游说和政治精英等多种方式对相关武器化政策施加了持续的影响。^①

三 美国武器化相互依赖的策略选择

如前文所述，武器化相互依赖的核心过程是行为体利用其在嵌入式网络中的地位，获得与受限系统中其他行为体讨价还价的优势。^②这意味着，美国筹谋武器化相互依赖的策略之时首先需要依据特定嵌入式网络中自身的地位这一能力维度划定行动（政策）范围。复杂系统产生不对称的网络结构，其中一些节点的连接程度远远高于其他节点，成为网络的“枢纽”。^③网络化相互依赖中的不对称性是实施武器化的基础，而美国的网络中心性和中介中心性决定了其具有更强的资源获取能力和对网络中其他行为体的影响力，从而得以掌握相互依赖网络的居间权力，网络的“全景”（panopticon）和“扼杀”（chokepoint）效应构成了美国武器化相互依赖的结构性权力。^④

从武器化策略的时间维度来看，在讨价还价之前还是之后开展武器化区分了策略的预防性和惩罚（破坏）性特征。其中，预防性武器化与传统威慑有“异曲同工”之处，用于“使对象国意识到得不偿失而放弃对既定目标的追求”。^⑤与之相比，惩罚（破坏）性武器化则需要考虑美国在特定相互依赖领域的网络地位与政策目标。当然，由于威慑本身的事前性和预防性，在威慑发挥作用的情况下往往无法直接观测到美国针对特定国家的武器化相互依赖现象，不利于对其具体策略选择的分析。惩罚（破坏）性武器化在形态和烈度方面呈现多样性的特征，是本文分析的重点对象。直观地看，全球贸易

① William M. LeoGrande, “A Policy Long Past Its Expiration Date: US Economic Sanctions against Cuba”, in *Social Research: An International Quarterly*, Vol. 82, No. 4, 2015, pp. 939–966.

② Daniel W. Drezner, Henry Farrell, and Abraham L. Newman (eds.), *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, The Brookings Institution, 2021, p. 1.

③ Emilie M. Hafner-Burton, Miles Kahler, and Alexander H. Montgomery, “Network Analysis for International Relations”, in *International Organization*, Vol. 63, 2009, pp. 559–592.

④ 网络权力是节点之间连接的数量和类型（称为中心性）以及节点的各个子组连接的结果，中心性包括度中心性（节点拥有的连接数）、紧密中心性（与其他节点接近程度）和间接中心性（到其他节点的最短路径个数）。参见王金波：《大国战略竞争、网络化相互依存与全球价值链中的结构性权力》，载《拉丁美洲研究》，2023年第4期，第2–28页；卓晔：《结构性权力与国际制度复杂性耦合——基于中美制度互动的正反案例对比》，载《世界经济与政治》，2023年第4期，第126–155页。

⑤ Robert Jervis, “Deterrence Theory Revisited”, in *World Politics*, Vol. 31, No. 2, 1979, pp. 289–324.

与金融支付系统的武器化政策选择范畴存在显著差异，美国可以利用自己在前者所涉的双边与多边场域选择进出口管制、关税、实体清单、取消永久正常贸易关系地位（PNTR）以及在世界贸易组织提起诉讼等不同政策，而后者则更加依赖于在金融支付系统中占据较高地位的“环球银行金融电信协会”（SWIFT）支付系统，武器化的实际过程受制于欧盟等行为体的认可与支持。^①在互联网领域，美国可以借助管辖权和国内权力机构迫使那些处于网络中心的行为体（在美国或者美国的互联网企业）向其提供信息，但美国依旧无法完全将其他国家排除在互联网的网络之外。^②可见，美国在不同相互依赖领域的地位及其结构特质在很大程度上决定了美国策略选择的能力范畴。

当然，美国武器化的策略选择并不完全取决于网络地位，也与美国的武器化目标及其实施意愿有密切关系，这决定了武器化的烈度，并进一步区分了美国武器化相互依赖的策略选择。由于在大国竞争时代美国越发警惕崛起的地位与战略威胁，并且受到国内政治极化以及国际结构安全困境的影响，美国针对其所认知的“战略竞争对手”和威胁自身国家安全的对象倾向于施加更加强硬和激进的政策。^③这一点也反映在美国武器化相互依赖的决策过程中。“武器化的制造者实施网络内的不对称权力是出于地缘战略而非经济目的”，美国不仅关注获取讨价还价的优势，而且注重武器化相互依赖的“实力效应”，将其武器化目标制定为遏制乃至完全阻断对象国在特定领域的发展势头和潜力，以获取或者维持美国在大国竞争中的绝对优势地位。^④从相对收益的角度来看，武器化的目标也可以限定在相对理性的战略需求上，借以延缓对象国的发展进程，或迫使对象国服从美国的胁迫性要求与安排，达到限制

① Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”, in Daniel W. Drezner, Henry Farrell, and Abraham L. Newman (eds.), *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, The Brookings Institution, 2021, pp. 26–70.

② 自2007年起，小布什政府推出棱镜计划（PRISM），美国政府不仅可以通过与科技公司不公开的直接关系进行监控，强制要求后者提供个人记录和信息，而且能够进入美国国际网络公司以及美国电话电报公司等运营商的中心服务器挖掘上游数据，美国科技公司已经成为“政府的工具”。参见 Milton L. Mueller, *Ruling the Root: Internet Governance and the Taming of Cyberspace*, Cambridge: MIT Press, 2009.

③ Elbridge A. Colby and A. Wess Mitchell, “The Age of Great-power Competition: How the Trump Administration Refashioned American Strategy”, in *Foreign Affairs*, Vol. 99, 2020, p. 118; Bruce Jones, *China and the Return of Great Power Strategic Competition*, Brookings Institution, 2020.

④ Douglas B. Fuller, “Weaponizing Interdependence & Global Value Chains: US Export Controls on Huawei”, in *Conference Paper of American Political Science Association Annual Meeting*, Montreal, September 15, 2022.

或威胁的作用。这实际上发挥了美国在相互依赖网络中的地位优势，处于关键地位的国家可以有意地增加其他行为体的交易成本甚至完全限制其他行为体的进入。这意味着，美国在相互依赖网络（贸易、通信、互联网和金融等网络）中往往能够实施具有战略性的行动和策略，在损害其他国家利益的同时获取相对收益。^① 因此，美国武器化相互依赖的策略选择会考虑目标国家的战略定位，而这在很大程度上取决于美国是否在结构性层次上认定目标国家对其地缘政治利益产生威胁，或者是否属于大国战略竞争的直接对手，即取决于本文在动因部分提及的地缘政治和大国竞争两个结构性的驱动因素。

当然，美国武器化相互依赖是一把“双刃剑”。从国内政治层次来看，受到武器化冲击的主要包括作为节点主体的企业与机构，以及生活或收入遭到影响的选民。因此，美国必须在可能的收益与短期成本和长期风险之间进行权衡，即美国能够在多大程度上承受脱钩带来的成本和负担。^② 从作用机制上看，如果目标国家确实对美国的地缘利益或者霸权地位构成了挑战，美国针对其武器化相互依赖将拥有更强的政策合法性，规避两党政治和利益集团的干扰及其否决政治，其所愿付出的脱钩成本上限也会远高于威胁程度低的目标国家，因而在武器化过程中将拥有更高的政策实施意愿。相比之下，如果目标国家并未对美国构成足够挑战和威胁，那么在缺乏民意支持的情况下，相关武器化可能遭遇国内企业主体及其利益集团的抵制，传导至政党政治领域后可能转化为国会内部的否决政治，降低美国所愿付出的脱钩成本的限度，在这一情况下美国实施武器化的意愿将会不足。不过，当下美国国内产业地理分化以及随之产生的政治极化现象在很大程度上改变了美国对于全球化收益、价值链体系以及美国霸权功能的看法，产生了以安全化为特征的保护主义和民粹主义倾向，包括武器化相互依赖在内的霸权护持行动有助于获取民

^① Thomas Oatley et al., “The Political Economy of Global Finance: A Network Model”, in *Perspectives on Politics*, Vol. 11, No. 1, 2013, pp. 133–153; Kathryn Judge, “Intermediary Influence”, in *The University of Chicago Law Review*, Vol. 82, No. 2, 2015, pp. 573–642; Benjamin J. Cohen and Randall Germain, “Money, Power, Authority”, in Randall Germain (ed.), *Susan Strange and the Future of Global Political Economy: Power, Control and Transformation*, Routledge, 2016; Stacie E. Goddard, “Embedded Revisionism: Networks, Institutions, and Challenges to World Order”, in *International Organization*, Vol. 72, No. 4, 2018, pp. 763–797.

^② Michael Mastanduno, “Hegemony and Fear: The National Security Determinants of Weaponized Interdependence”, in Henry Farrell and Abraham L. Newman (eds.), *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, The Brookings Institution, 2021, p. 74; 任琳、孙振民：《经济安全化与霸权的网络性权力》，载《世界经济与政治》，2021 年第 6 期，第 83–109 页。

意支持。同时，诸如能源、军工行业等部分影响力强大的利益集团也会通过游说、政治献金等手段影响掌握相关权力的政府部门和国会议员等，从而强化相关议题（针对特定国家以及特定网络的武器化相互依赖）的国内支持度，提升承担脱钩成本的意愿。^①

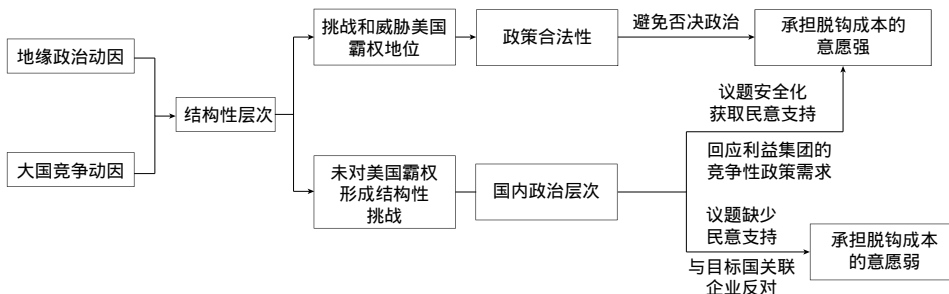


图1 武器化相互依赖语境下美国承担脱钩成本意愿的生成过程

资料来源：笔者自制。

在全球价值链分工的背景下，美国针对一国的武器化相互依赖必然面临的问题是如何协调其他节点国家共同实施相关政策，否则目标国家可能寻找替代性的渠道获取相关技术和设备等受到限制的物项。^② 传统经济制裁也认为，如果出现愿意为被制裁国提供资金援助、增加与被制裁国贸易往来的“黑骑士”国家（black knight country），那么制裁的有效性就会大打折扣。^③ 例如，美国为避免伊朗通过第三方削弱制裁效力，其在制裁过程中主动通过联合国安理会提高国际合作的法律化程度，从而迫使伊朗重回谈判桌。^④ 这一逻辑也适用于武器化相互依赖的理论分析。从现有美国实施武器化相互依赖时采取的手段来看，在价值链核心节点大多由西方国家占据的情况下，美国盟友体系的成员国家是其主要动员的对象，以形成针对特定国家实施武器化的联盟。这种协调政策或行动的联盟有助于显著提高武器化的有效性，并且

① 陈静、周文星：《美国对华关系“武器化派”的兴起及潜在走向》，载《现代国际关系》，2024年第8期，第101-120页；卢凌云、崔磊：《霸权衰落与“泛安全化”：基于美国的个案分析》，载《国际安全研究》，2024年第3期，第76-97页。

② 潘锐、谢琛：《网络性权力与美国主导的多边出口管制合作——基于产业网络视角》，载《国际关系研究》，2023年第5期，第42-66页。

③ [美]加利·霍夫鲍尔等著，杜涛译：《反思经济制裁》，上海：上海人民出版社，2018年，第9-11页。

④ 熊谦、田野：《国际合作的法律化与金融制裁的有效性：解释伊朗核问题的演变》，载《当代亚太》，2015年第1期，第98-130页。

克服美国单独行动面临的执行问题，强化相关武器化政策的稳健性。^① 因此，可以预期的是，针对构成美国霸权威胁的目标国家，在承担脱钩成本意愿强的情况下，美国更加倾向基于盟友体系采取集体行动，对目标国家实施烈度更高的武器化政策，通过全面控制相关依赖网络中的绝对多数中心节点，促使目标国家付出更加不可承受的成本。^②

基于上述分析，从美国武器化相互依赖所涉及的能力（美国是否在网络结构中占据优势地位）与意愿（美国是否有意愿承担脱钩成本）两个维度出发，其策略可以具体划分为四种类型：锁定隔离、尖端切断、网络排挤和关系设限（见图 2）。

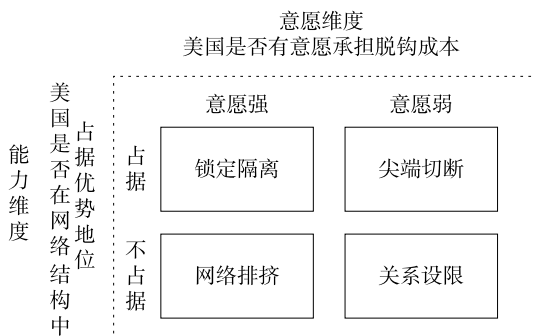


图 2 美国武器化相互依赖的策略选择矩阵

资料来源：笔者自制。

1. 锁定隔离

“锁定隔离”指的是美国在网络结构中占据优势地位且掌握局部关键或中心节点的情况下，具有强烈的针对目标国家实施武器化相互依赖的意愿，甚至是不计代价地将目标国家驱离既有的价值链体系。这意味着美国不仅企图利用自己掌握的结构性权力打压目标国家，而且力图以胁迫或利诱的方式改变掌握关键节点的第三方国家的立场，控制所有的替代性渠道，全方位“锁定”乃至封杀目标国家在特定领域对于既有国际贸易、生产或者金融体系的进入或者使用，产生跨网络的阻塞效应，从而构造目标国家的发展“天花

^① Daniel W. Drezner, “Bargaining, Enforcement and Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?”, in *International Organization*, Vol. 54, No. 1, 2000, pp. 73–102; 朱杰进、胡馨予：《经济成本视角下经济制裁的有效性》，载《国际政治科学》，2023 年第 3 期，第 59–86 页。

^② Elena V. McLean and Taehee Whang, “Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions”, in *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 2, 2010, pp. 427–447.

板”，将其隔离在既有系统之外独自运转，同时遏制乃至完全阻断目标国家在特定领域的发展势头和潜力，迫使其对美做出让步，破坏其经济发展能力和国家稳定性。^①当然，尽管锁定隔离策略的政策烈度最高，但是实施需要一定的时间和过程，很难在较短的时间内完成策略落地。但从总体政策趋势来看，锁定隔离是美国在网络中占据优势结构时所偏好的针对关键战略竞争对手的策略选择。

2. 尖端切断

“尖端切断”指的是美国利用优势结构在特定领域打击目标国家，这需要美国在该领域的网络结构中占据优势地位这一能力基础。但是，由于相关领域的武器化会使美国自身付出较大的成本，在承担成本意愿不足的情况下，美国倾向于采取限制本国掌握的尖端技术、产品或者设备流出的方式，将武器化目标国家限定在可控范围内，从而兼顾打压目标国家和控制政策成本（亦有学者将之归纳为“靶向遏制”）。^②当然，需要指出的是，美国对于霸权威胁认知的形成需要一定的过程和时间，其扩散至武器化相互依赖领域并不一定即刻进入锁定隔离或者网络排挤阶段，而是更有可能在初期采取尖端切断策略，以在短期内构建起针对性的政策框架，从而为后续的锁定隔离或者网络排挤奠定基础。

3. 网络排挤

“网络排挤”指的是美国在居间权力相对不足的情况下，以多边形式构建共同政策网络，通过价值链网络中的多国参与分摊武器化的成本、提升效率、排除替代选择，协调实施针对特定目标国家的限制性政策，向对象国施加集体性压力，遏制目标国家在特定领域的发展势头和潜力，从而形成贯穿价值链上下游或重要网络节点的联合制裁模式。美国自冷战以来建立了多个“禁运联盟”，在自己无法完全垄断物项的情况下，通过多边形式实现对特定目标国家的完全物项管制，包括对社会主义国家实行禁运和贸易限制的“巴黎统筹委员会”，随后又建立了“核供应国集团”“澳大利亚集团”“导弹及其技术控制制度”以及“瓦森纳协定”等国际多边出口管制机制。网络排挤策略需要美国高度协调共同参与截断的国家，但是由于相互依赖网络牵扯诸多非

^① Guillaume Beaumier and Madison Cartwright, “Cross – Network Weaponization in the Semiconductor Supply Chain”, in *International Studies Quarterly*, Vol. 68, No. 1, 2024, pp. 1 – 18.

^② 白玉川：《靶向遏制：美国对华半导体技术出口管制的政治经济逻辑》，载《当代亚太》，2024年第4期，第4–31页。

政府行为体，在很大程度上考验着参与国政府如何有效控制相关主体及其可能的反向游说和施压行动，因而网络排挤策略并非一蹴而就的即时性政策，而是需要较长周期构建共同行动机制和实施过程。同时，相比于锁定隔离，网络排挤对目标国家的网络截断程度存在一定差距，因受制于协调难题和美国自身的网络结构地位等问题，在多数情况下网络排挤策略仍然处于部分截断状态。

4. 关系设限

“关系设限”指的是美国以单边政策和行动的方式，在双边乃至多边相互依赖关系包括关税、市场许可、准入门槛、知识产权等方面实施限制，从而谋求相对优势和短期收益，限制目标国家在既有相互依赖网络中的获益能力，同时增加其生产及相关经济金融过程的成本。但从自身承受脱钩成本的意愿来看，美国居间权力处于相对不足的状态，促使相关武器化政策具有交易和干扰色彩。^① 此外，区别于尖端切断，关系设限更多地聚焦于美国与武器化目标国家的经济活动过程及其相关机制，而不是集中于某一物项或技术，因而其所能发挥的阻断或弱化效果相对有限，更多的是希望借此给目标国家造成经济活动的阻碍，提升其成本。在目标国家能够寻找替代性渠道的情况下，美国在关系设限方面的政策效果更容易大打折扣。

表 1 美国武器化相互依赖的策略类型及其内涵

武器化策略	网络地位	行动范围	预期目标
锁定隔离	占据优势地位，具有显著的网络中心性，掌握居间权力和高度的结构重要性	具有强烈的武器化相互依赖的意愿，不仅利用掌握的结构性权力打压目标国家，而且力图控制所有的替代性渠道，全方位锁定乃至封杀目标国家对于既有国际贸易、生产或者金融体系的进入或者使用	构造目标国家的发展“天花板”，将其隔离在既有系统之外独自运转，以遏制乃至完全阻断目标国家在特定领域的发展势头和潜力，迫使其对美做出让步或者破坏其经济发展能力和国家稳定性

^① 值得注意的是，2024 年 12 月 2 日起美国商务部开始针对第三国企业实施关系设限，借助调查、起诉等手段限制第三方行为体与中国企业和机构的商业与技术合作，关系设限策略的使用范畴逐渐向目标国家之外的行为体扩展。亦有学者将关系设限中美国对双边依赖关系的利用归纳为武器化其消费市场的市场型权力。参见孙成昊、王叶潜、董一凡：《相互依赖武器化的机制探析——权力来源与政策实践》，载《欧洲研究》，2024 年第 2 期，第 63-86 页。

尖端切断	占据相对优势地位，掌握局部关键或中心节点	在承受成本意愿不足的情况下，采取限制本国掌握的尖端技术、产品或者设备流出的方式，兼顾打压目标国家和控制政策成本	遏制乃至完全阻断目标国家在特定领域的发展势头和潜力，谋求在特定领域的绝对优势，增加目标国家研发、生产以及相关经济金融过程的成本，降低其进口产品质量、压缩其海外业务规模以及挤出其研发投入、抑制企业创新
网络排挤	未占据网络结构的中心节点，居间权力相对不足	在承担成本意愿强的情况下，积极以多边形式构建共同行动网络，协调实施针对特定目标国家的限制性政策，从而形成贯穿价值链上下游或网络重要节点的联合制裁模式	通过多国参与分摊武器化的成本、提升效率、排除替代选择，向目标国家施加集体性压力，遏制目标国家在特定领域的发展势头和潜力
关系设限	未占据网络结构的中心节点，居间权力相对不足	以单边政策和行动为主，利用双边乃至多边相互依赖关系在关税、市场许可、准入门槛、知识产权等方面实施限制	谋求相对优势和短期收益，限制目标国家的获益能力，增加其生产以及相关经济金融过程的成本

资料来源：笔者自制。

表 1 总结了美国武器化相互依赖的四种策略及其具体内涵。需要指出的是，上述四种策略的使用不仅依据美国自身能力和意愿的情况而定，而且可能针对特定国家在不同领域采用混合策略。例如，在特朗普政府时期，美国在贸易问题上更多地使用关系设限策略，而同时在许多关键技术领域采取尖端切断策略，以此综合性地限制类似于中国这样被其归为大国竞争对手国家的经济发展能力。在拜登政府时期，随着大国竞争愈发深入，受到国内政治的驱动，拜登政府鲜明地提出了“小院高墙”的科技竞争主张，美国武器化相互依赖更多地通过盟友体系针对中国采取锁定隔离和网络排挤策略，构建诸多与技术相关的议题安全化联盟，力图提高美国武器化相互依赖政策体系的整体压力和效力。^① 当然，拉美地区国家很难被美国视为大国战略竞争对手，但是武器化相互依赖却在很大程度上成为美国在全球化时代维系其在拉美地区霸权地位的重要政策工具。为此，下文结合美国针对拉美地区的武器化策略实践展开案例分析。

^① 付清：《经济相互依赖武器化与美国主导权护持战略》，载《世界经济与政治》，2024 年第 7 期，第 125 - 152 页。

四 案例分析

本文选取了美国针对委内瑞拉的石油政策、针对巴西的航天工业政策、在拉美地区实施的“清洁网络”计划和《美墨加协定》四个案例，以揭示不同策略在拉美地区的具体表现形式、动因机制和影响。在理论代表性上，四个案例分别集中体现了锁定隔离、尖端切断、网络排挤和关系设限这四种策略，展现了其所代表的策略类型的核心特征；在网络维度上，这四个案例共同展示了美国如何在拥有优势的金融与能源、技术与信息、法律与制度等不同领域的网络中实施武器化策略；在策略烈度上，这四个案例共同构成了一个从高到低的梯度差异——从对委内瑞拉的全面经济战，到在技术产品领域对巴西形成多边遏制和对拉美地区发展产生的不利影响，再到对墨西哥和加拿大的制度性主权约束，有助于揭示美国在不同情境下选择不同武器化工具的内在逻辑。

（一）“锁定隔离”策略：对委内瑞拉石油经济的封锁遏制

如前文所述，锁定隔离是武器化相互依赖中最为严厉的策略，其实施需要发起国在关键网络中拥有压倒性优势，并具备承担高昂成本的强烈意愿，将目标国家从全球网络体系中系统性地隔离，从而瓦解其经济基础、破坏其国家稳定。自 2017 年以来美国对委内瑞拉石油产业及其相关金融命脉的打击是这一策略的集中体现。美国对委内瑞拉实施锁定隔离的核心原因是护持西半球霸权与遏制反美轴心。^① 自查韦斯上台以来，委内瑞拉推动的“21 世纪社会主义”实践及其鲜明的反美立场被美国视为对其在“后院”传统霸权的直接挑战，是门罗主义所不能容忍的。^② 委内瑞拉不仅在外交言辞上挑战美国，更在行动上与古巴、俄罗斯、伊朗等美国认定的“对手国家”结成战略伙伴关系，尤其是在能源和军事领域的合作触动了美国在拉美地区的核心利益。因此，美国对委内瑞拉的政策目标从一开始便指向了政权更迭或至少是使其政权“行为正常化”。在这一背景下，美国封锁、打击委内瑞拉的石油产业意义重大，石油经济不仅是委内瑞拉国家经济的命脉，更是其推行反美外

^① 李庆四、邱龙宇：《美国“新门罗主义”拉美政策及面临的挑战》，载《拉丁美洲研究》，2020 年第 2 期，第 40-59 页。

^② 严谨：《特朗普执政以来美国对拉美政策的调整及其影响》，载《拉丁美洲研究》，2020 年第 2 期，第 22-39 页。

交、支持古巴等盟友的财政基础。^① 因此，通过锁定隔离策略摧毁委内瑞拉石油经济，成为美国瓦解委内瑞拉政权、清除西半球反美轴心、重塑区域秩序的战略选择。在美国国内层面，佛罗里达州作为关键“摇摆州”，其内部高度政治化的古巴裔和委内瑞拉裔社群普遍持反马杜罗立场，为美国政府采取强硬政策提供了强大的选举动力。时任总统特朗普曾明确表示将对委内瑞拉的“暴政”采取“强有力且迅速的经济行动”，这既是其“美国优先”外交理念的体现，也服务于巩固其在佛罗里达州的选举基本盘。^②

美国对委内瑞拉的锁定隔离通过一系列不断升级的行政命令，逐步构建起一个跨越金融、能源和商业领域的立体化封锁网络。第一阶段始于2017年8月24日，特朗普政府发布第13808号行政命令，破坏性地切断了委内瑞拉的融资渠道，禁止美国金融机构参与委内瑞拉政府及其国有石油公司（PDVSA）新发行债务和股权的交易，精准地限制了委内瑞拉在国际资本市场的融资能力，为其石油产业的后续衰退埋下了伏笔。^③ 第二阶段是对石油产业的直接打击。美国在2019年1月承认胡安·瓜伊多为“临时总统”，制裁进入加码阶段。同年1月28日，美国财政部外国资产控制办公室（OFAC）依据第13850号行政令正式将委内瑞拉国有石油公司列入“特别指定国民清单”（SDN List）。时任美财政部长姆努钦在声明中称：“此举将有助于阻止马杜罗进一步转移委内瑞拉的资产，并将这些资产留给委内瑞拉人民。”^④ 这项措施带来了两个直接后果：其一是资产冻结，冻结了委内瑞拉国有石油公司在美国的所有资产，其中包括其在美国的重要子公司希戈石油（CITGO Petroleum）约70亿美元的资产；其二是交易禁止，严禁任何美国个人或实体与委内瑞拉国有石油公司进行交易，从而彻底关闭了美国这一对委内瑞拉至关重要的石油出口市场（2018年美国市场占委内瑞拉石油出口的35.6%）。^⑤ 第三阶段是构建全球性封锁网络。为防止委内瑞拉通过与其他国家的贸易规避制裁，特

① Jose Atilas, “Economic Sanctions as State Crime: Empire, Law and the United States’ Economic Warfare in Latin America”, in *The British Journal of Criminology*, 2025.

② The White House, “Statement from President Donald J. Trump on Venezuela”, July 17, 2017.

③ Clare Ribando Seelke, “Venezuela: Overview of US Sanctions”, in *Current Politics and Economics of South and Central America*, Vol. 13, No. 1, 2019, pp. 21–27.

④ U. S. Department of the Treasury, “Treasury Sanctions Venezuela’s State-owned Oil Company Petroleos de Venezuela, S. A. ”, Press Release, January 28, 2019.

⑤ Luisa Palacios and Francisco J. Monaldi, “Venezuela Oil Sanctions: Not an Easy Fix”, Center on Global Energy Policy, Columbia University SIPA, March 2022.

朗普政府启动了次级制裁机制。2019 年 8 月 5 日，特朗普政府签署第 13884 号行政命令，授权美国财政部可制裁任何在物质上援助委内瑞拉政府的非美国个人或实体。^① 此后，美国外国资产控制办公室在 2020 年 2 月和 3 月多次对俄罗斯石油公司（Rosneft）的贸易子公司实施制裁，理由是“协助运输和销售委内瑞拉原油”。^② 时任美财政部长姆努钦表示，“特朗普政府将继续致力于打击那些支持腐败政权掠夺委内瑞拉石油资产的人。”^③ 这种次级制裁的威慑力在于迫使全球金融和商业实体在与委内瑞拉的业务往来和进入美国金融体系之间做出权衡，从而在事实上构建起一个旨在将委内瑞拉隔离于国际能源市场之外的全球性封锁网络。

锁定隔离策略对各方均产生了深远的影响，特别是对委内瑞拉而言后果严重。全球性封锁网络导致委内瑞拉石油产量急剧下滑。根据哥伦比亚大学全球能源政策中心（CGEP）的数据，委内瑞拉石油产量从 2018 年制裁前的约 150 万桶/日暴跌至 2020 年的历史低点约 50 万桶/日。^④ 石油出口收入的锐减，叠加恶性通货膨胀，共同引发了委内瑞拉严重的人道主义危机。据联合国估计，截至 2021 年 4 月已有超过 560 万委内瑞拉人被迫离开家园。然而，美国未能在政治上实现推翻马杜罗政权的目标。对美国自身而言，其虽然成功削弱了区域性的对手政权，但也付出了引发边境移民危机的代价，产生了“逆火效应”。^⑤ 2022 年俄乌冲突导致全球能源价格飙升后，美国政府不得不重新评估其强硬政策。同年 3 月 5 日，美国政府代表团对委内瑞拉首都加拉加斯的“意外访问”正是为了探讨放松制裁以换取石油供应的可能性，这凸显了石油封锁政策的僵化性及其与美国更广泛国家利益之间的内在冲突。^⑥

① 同时，美国外国资产控制办公室颁发了一项通用许可，授权与“临时总统”胡安·瓜伊多、国民议会以及瓜伊多任命或指定的个人进行交易。参见 Michael R. Pompeo, “The United States Imposes Maximum Pressure on Former Maduro Regime”, U. S. Department of State, August 6, 2019.

② Michael R. Pompeo, “The United States Sanctions Rosneft Trading S. A. to Secure Venezuela’s Natural Resources”, U. S. Department of State, February 18, 2019.

③ U. S. Department of Treasury, “Treasury Targets Additional Russian Oil Brokerage Firm for Continued Support of Maduro Regime”, March 12, 2020.

④ Luisa Palacios and Francisco J. Monaldi, “Venezuela Oil Sanctions: Not an Easy Fix”, Center on Global Energy Policy, Columbia University SIPA, March 2022.

⑤ Fernanda Magnotta, “How U. S. Policy toward Latin America may Backfire”, in *Americas Quarterly*, April 28, 2025.

⑥ Anatoly Kurmanaev, Natalie Kitroeff and Kenneth P. Vogel, “U. S. Officials Travel to Venezuela, a Russia Ally, as the West Isolates Putin”, in *The New York Times*, March 5, 2022.

（二）“尖端切断”策略：对巴西自主航天能力的针对性打压

尖端切断在拉美地区的应用与针对中国的模式有所不同，原因在于拉美地区未有国家成为美国对外战略中与中国类似的大国战略竞争者，其更多指向管控区域大国的战略能力，确保其技术发展不脱离美国的控制范围。美国针对巴西自主航天计划，特别是其卫星运载火箭（VLS）项目的长期技术封锁是这一策略的典型实践。美国对巴西自主航天计划实施尖端切断主要出于地缘政治与国家安全考量，其核心是防止核与导弹技术的扩散，并维持美国在拉美地区的战略主导地位。巴西自20世纪60年代起便致力于发展自主航天能力，其早期项目由军方主导，1980年巴西启动“巴西完全太空任务”（MECB），旨在实现卫星制造和自主发射，并以“桑达”（Sonda）系列火箭为基础进行卫星运载火箭的研发。但从美国视角来看，巴西的自主航天计划对其构成了两个层面的威胁。其一是技术上的军民两用性。卫星运载火箭所依赖的固体燃料推进技术、导航与制导系统等与弹道导弹技术高度重叠。作为卫星运载火箭的基础，巴西桑达IV探空火箭的技术参数（射程600千米/载荷500千克）已使其具备了中程弹道导弹的潜力。美国担心巴西的民用航天计划可能成为其发展远程弹道导弹，甚至是洲际弹道导弹（ICBM）的“掩护”。鉴于巴西当时也在同步推进未受国际原子能机构（IAEA）监督的核计划，这种“两弹结合”的潜在可能性触动了美国在全球防扩散体系中的核心利益。^① 其二是技术向“敌对国家”扩散的可能。巴西在20世纪80年代是全球主要的武器出口国之一，而美国长期认为其缺乏对武器再出口的限制，由此引发了一定的两国间外交摩擦。更令美国警惕的是，巴西的私营军工企业——奥比特航空航天系统公司（Orbita）和巴西阿维布拉斯航宇工业集团（Avibras）积极寻求将基于桑达火箭技术的导弹系统（如MB/EE系列和SS系列）出口到国际市场，而潜在的客户包括利比亚和伊拉克等被美国视为“流氓国家”的政权。^② 利比亚曾提出愿意资助奥比特公司的导弹研发，而伊拉克则寻求在火箭和导弹技术上与巴西进行合作。因此，美国担心巴西的航天技术发展可能构建起流向中东及其他热点地区、

^① Michael Joseph Collins, *Evaluating the Military Potential of a Developing Nation's Space Program: A Case Study of Brazil*, Naval Postgraduate School, 1991, pp. 15–17.

^② José Monserrat Filho, “The New Brazilian Space Agency: A Political and Legal Analysis”, in *Space Policy*, Vol. 11, No. 2, 1995, pp. 121–130.

进而威胁美国国家利益的武器供应链。^①

为实现防止核与导弹技术的扩散以及维持战略主导地位的目标，美国实施了高度精准、以外交和技术管制为核心的尖端切断策略。在能力方面，美国公司在全球航空航天领域占据主导地位，且大多数航天设备都采用美国零部件（占比高达 80%），其核心政策工具是美国主导的“导弹及其技术控制制度”（MTCR）。^② 该制度由美国于 1987 年牵头成立，旨在限制运载 500 千克以上载荷、射程超过 300 千米的导弹及其相关技术的扩散。基于此制度，美国严禁本国企业向巴西出口任何可用于火箭项目的关键零部件、材料和技术，如精确的陀螺仪、加速计、导航系统、特种金属合金和固体燃料配方。同时，美国利用其在“导弹及其技术控制制度”中的主导地位，施压欧洲盟友及俄罗斯等其他成员国采取行动，共同对巴西实施技术禁运，使得巴西无法从国际市场上合法获取发展卫星运载火箭项目所需的核心技术和组件。与此同时，美国还以外交手段阻挠巴西开展国际合作。巴西政府曾尝试通过与其他非“导弹及其技术控制制度”成员国合作来绕过美国的技术封锁（如巴西曾于 1989 年宣布与中国在航天发射领域进行合作，后续还曾尝试接触乌克兰等国）。然而，美国通过动用其外交影响力，要求相关国家不得向巴西转移火箭技术，并明确表示“不支持巴西本土的航天运载火箭计划”^③。此外，美国采取“胡萝卜加大棒”策略，以有限的合作作为诱饵换取巴西在防扩散问题上做出让步。1985 年、1986 年和 1994 年巴西先后成功发射了 4 颗卫星，但大多都是利用美国火箭发射升空，卫星也主要由美国制造。^④ 1994 年在美国的推动下，巴西同意与美国国家航空和航天局（NASA）和欧洲阿丽亚娜财团合作，利用其阿尔坎塔拉发射中心（Alcantara Space Center）进行科学研究，从而引导巴西航天计划纳入美国主导的体系。1994 年 2 月，巴西总统伊塔马尔·佛朗哥（Itamar Franco）签署法案成立巴西航天局（AEB），并将航天计

① Michael Joseph Collins, *Evaluating the Military Potential of a Developing Nation's Space Program: A Case Study of Brazil*, Naval Postgraduate School, 1991, pp. 51–52.

② Livia Peres Milani, “Brazil's Space Program: Finally Taking off?”, Wilson Center, October 24, 2019.

③ Thelma Krug, “Space Technology and Environmental Monitoring in Brazil”, in *Journal of International Affairs*, Vol. 51, No. 2, 1998, pp. 655–674.

④ 刘明：《太空领域的南北对话：美国与巴西航天合作探究》，载《拉丁美洲研究》，2016 年第 1 期，第 128–140 页。

划置于文官控制之下，以回应美国的担忧。^① 1995 年 8 月，巴西总统费尔南多·卡多佐宣布，“巴西不再拥有、不再生产、也不再打算生产或进出口可携带大规模杀伤性武器的远程军用导弹。”^② 随后，巴西于 1995 年 10 月正式加入“导弹及其技术控制制度”。

然而，由于受制于美国的技术封锁，巴西无法获得关键技术和零部件，卫星运载火箭项目研发周期被无限拉长，发射屡次失败。^③ 2003 年 8 月 22 日，VLS-1 火箭在阿尔坎塔拉发射中心测试时发生爆炸，导致 21 名顶尖科学家和技术人员丧生，对巴西航天事业造成了重大打击。^④ 不仅如此，上文提及的巴西私营军工企业奥比特公司也因无法获得外部技术支持而在 1991 年倒闭。近年来，美巴两国在航天领域的合作才有所恢复。2019 年 3 月，美国与巴西签署技术保障协议（TSA），允许美国公司从巴西的阿尔坎塔拉发射中心进行商业发射，标志着巴西将其航天基础设施绑定在美国主导的技术体系之内。^⑤

（三）“网络排挤”策略：在拉美地区推行“清洁网络”计划

网络排挤策略的核心是通过外交、经济和安全等多种手段，联合盟友与伙伴国家，共同构建排他性的联盟，从而将目标国家边缘化，这是美国在不具备单边垄断能力时所采用的关键策略。特朗普在第一任期时期将中国视为战略竞争对手后，便开始在拉美地区推动针对中国 5G 技术的“清洁网络”计划。美国战略界普遍认为 5G 技术是 21 世纪全球经济与安全的基础，如果允许中国企业主导全球 5G 网络建设，将给美国带来国家安全和技術霸权喪失的風險。^⑥ “清洁网络”计划得到了美国跨党派的支持，其背景是中国“数字丝

① Ariel González Levaggi, “Latin America in the New Space Race: Between Constraints and Cooperation with the Middle East”, *TRENDS Research & Advisory*, June 13, 2025.

② Wisconsin Project on Nuclear Arms Control, “Brazil’s Rockets and Missiles Update”, November 1, 2000.

③ 在美国的限制下，在航天领域拉美地区整体处于落后水平，没有独立的太空通道，地球轨道以外的太空探索项目也不存在，太空项目投资非常有限。据统计，拉美地区国家 2018 年的空间项目支出为 1.6475 亿美元，2019 年为 1.703 亿美元，2020 年为 1.576 亿美元，约占全球空间项目支出的 0.22%，甚至低于非洲。参见“Global Space Budgets: A Country – level Analysis”, *Space in Africa*, 2021. <https://africanews.space/global-space-budgets-a-country-level-analysis/>. [2025-07-28]

④ James Clay Moltz, “Brazil’s Space Program: Dreaming with Its Feet on the Ground”, in *Space Policy*, Vol. 33, 2015, pp. 13 – 19.

⑤ U. S. Department of State, “Agreement on Technology Safeguards Associated with U. S. Participation in Launches from the Alcantara Space Center”, March 26, 2019.

⑥ 戴丽娜、郑乐锋：《美国“清洁网络”计划评析》，载《现代国际关系》，2021 年第 1 期，第 55 – 62 页。

绸之路”（DSR）在拉美的快速发展，而美国则将之视为中国技术生态系统在美国“后院”扎根。因此，美国致力于争夺未来数字基础设施的主导权并将中国 5G 技术排除在拉美地区之外。^①

2018 年 7 月，特朗普政府启动“数字互联互通与网络安全伙伴关系”（DCCP）计划，旨在为各国发展数字基础设施提供替代中国方案的选项。该计划在 2020 年 4 月 29 日被升级，时任美国务卿蓬佩奥宣布启动“5G 清洁路径”计划，要求所有进出美国外交设施的 5G 网络流量都必须经过“可信赖的”设备，在制度上排除中国华为等公司。^② 同年 8 月 5 日，蓬佩奥再次宣布将该计划全面扩大至四个领域：“清洁运营商”，确保不受信任的中国运营商不与美国电信网络连接；“清洁应用商店”，从美国移动应用商店下架不受信任的中国应用；“清洁云”，防止美国公民和企业的敏感信息被阿里巴巴、百度、腾讯等中国公司的云系统获取；“清洁电缆”，确保连接美国的海底光缆不被中国用于情报收集。^③ 为推动该计划落地，美国开展了一系列高层级外交活动，时任负责经济增长、能源和环境的副国务卿基思·克拉奇是该计划的主要推手。在 2020 年 11 月的拉美之行中，克拉奇访问了巴西、智利、厄瓜多尔等国，其核心议程就是推广“清洁网络”计划，并向拉美各国施加压力。克拉奇在发表于巴西主流媒体《环球报》的署名文章中，将华为称为“中国监控全球国家的支柱”。^④ 克拉奇在巴西利亚的演讲中贬低华为，并宣称“自由国家需要由一个排斥华为的‘清洁网络’联合起来”。^⑤

美国一方面通过安全捆绑暗示，若盟友和伙伴国家的通信网络使用“不可信”的供应商，双方在敏感情报领域的共享将面临风险；另一方面，美国也提供替代性融资方案，授权美国国际开发金融公司（DFC）为发展中国家采购诺基亚、爱立信等所谓“值得信赖”的电信设备提供融资支持。上述一系列行动旨在构建电信基础设施的“民主国家联盟”。到 2020 年年底，美国

① Jorge Malena, “The Extension of the Digital Silk Road to Latin America: Advantages and Potential Risks”, Council on Foreign Relations & CEBRI, 2021.

② U. S. Department of State, “Remarks to the Press: Secretary Michael R. Pompeo at a Press Availability”, April 29, 2020.

③ U. S. Department of State, “Announcing the Expansion of the Clean Network to Safeguard America’s Assets”, August 5, 2020.

④ Keith Krach, “Brazil can Join the Growing Clean Network by Banning Huawei”, U. S. Embassy, August 21, 2020.

⑤ Julie Jin Zeng, “Threatening National Security or Bridging the Digital Divide? A Case Study of Huawei’s Expansion in Brazil”, in *Rosenberg Institute Scholars Paper*, Suffolk University, 2023, p. 7.

宣布已有超过 50 个国家和 180 家电信公司加入了“清洁网络”计划。巴西于 2020 年 11 月 10 日成为第 50 个加入该计划的国家，随后厄瓜多尔和多米尼加也相继加入。^① 时任巴西外交部长埃内斯托·阿劳若表示，巴西支持“清洁网络”计划中所包含的原则，强调了对“安全、透明、与民主价值观和基本自由相容”的 5G 环境的支持。相应地，美国政府向巴西电信公司提供融资，鼓励其从诺基亚和爱立信等西方供应商购买设备。^② 2021 年 1 月，美国国际开发金融公司与厄瓜多尔签署了框架协议，为其偿还中国债务提供融资，而条件之一就是厄瓜多尔承诺将其电信网络中的中国设备排除出去。^③

可以看到的是，美国利用“清洁网络”计划实施的网络排挤策略将原本主要是技术性和商业性的决策高度政治化和安全化，迫使拉美国家在中美之间选边站队，引发了拉美各国决策者关于“发展与安全”的激烈辩论。对于许多面临数字鸿沟的拉美国家而言，华为提供的设备因其高性价比和融资便利，被视为弥合数字鸿沟的重要机遇。巴西监管机构和互联网服务提供商（ISPs）普遍不将中国技术视为安全威胁，而是看作发展机会。同时，对于拉美国家而言，禁止华为设备的经济成本巨大。根据巴西电信行业组织“巴西数字连接联盟”（Conexis）的统计，华为设备在巴西最大的电信运营商 Vivo 的网络占比高达 65%，在 Claro、Oi 和 TIM 的网络中也分别占 55%、60% 和 45%。^④ 巴西副总统汉密尔顿·莫朗在 2020 年 12 月曾公开警告，如果禁止华为设备，巴西的 5G 网络成本将“高得多”。^⑤ 全球移动通信系统协会（GSMA）发布的报告也证实，华为已深度融入巴西现有的 3G 和 4G 网络，更换成本将高达数十亿美元。^⑥

（四）“关系设限”策略：《美墨加协定》中的“毒丸条款”

相比之前的三种策略，关系设限所涉及的是双边乃至多边相互依赖关系，

① U. S. Department of State, “Under Secretary Keith Krach’s Travel to Central and South America to Advance the Clean Network and Strengthen Cooperation on Environment”, November 8, 2020.

② Anthony Boodle, “Brazil Backs U. S. Clean Network Proposal for Transparent 5G Technology”, Reuters, November 11, 2020.

③ Nicolas Michelon, “The US – Ecuador ODA Agreement: A Model in Economic Influence Strategy?”, Asia Power Watch, January 22, 2021.

④ Julie Jin Zeng, “Threatening National Security or Bridging the Digital Divide? A Case Study of Huawei’s Expansion in Brazil”, in *Rosenberg Institute Scholars Paper*, Suffolk University, 2023, p. 9.

⑤ Angelica Mari, “5G will Cost ‘a Lot More’ in Brazil with Huawei Ban, Vice President Warns”, ZDnet, December 10, 2020.

⑥ GSMA, “5G in Latin America: Unleashing the Potential”, in *GSMA Intelligence Report*, June 2023.

包括在关税、市场许可、准入门槛、知识产权等方面实施限制。2018 年达成的《美墨加协定》罕见地加入了第 32.10 条款，即所谓的“毒丸条款”，是美国在拉美地区针对中国运用关系设限策略的标志性案例。^①从动因来看，美国通过胁迫性行动迫使贸易伙伴国接受有损其主权和长远利益的条款，而“毒丸条款”的植入完全服务于特朗普政府的“美国优先”理念和对华战略竞争。^②

特朗普政府从 2017 年起就反复、公开地威胁要单方面终止已运行 20 多年的《北美自由贸易协定》(NAFTA)，并将其描绘为“历史上最糟糕的贸易协定”，向加拿大和墨西哥释放了可信的退出威胁。^③在墨西哥对美出口占其总出口的近 80%、加拿大对美出口比重也高达 75% 以上的情况下，特朗普政府的威胁性言论给两国带来了巨大的经济不确定性和政治压力。同时，特朗普政府巧妙地利用了美加墨三边关系的内在差异，在谈判初期遭遇加、墨两国联合抵制后，从 2018 年春季开始将重心转向与墨西哥进行单独的双边谈判，打破了加、墨之间的统一战线。^④同时，2018 年 3 月特朗普政府以国家安全为由，对包括加拿大和墨西哥在内的多国钢铝产品加征关税。这一举动公然违反了《北美自由贸易协定》的原则，向加、墨两国传递了一个明确信号，即美国愿意为了自身利益而无视现有协定规则。^⑤而在此后的谈判中，美方提出了一系列被加、墨视为不可接受的提议，如要求汽车原产地规则中包含 50% 的美国原产价值、设立五年自动终止的“日落条款”等，以极端条件倒逼两国接受包括“毒丸条款”在内的要求。^⑥

在美国的压力下，墨西哥率先接受了协议，原因在于特朗普政府抓住其两个弱点：一是对美国市场的依赖程度高于加拿大；二是正值墨西哥总统换

① 刁大明、宋鹏：《从〈美墨加协定〉看美国特朗普政府的考量》，载《拉丁美洲研究》，2019 年第 2 期，第 80-94 页。

② 刘卫平：《大国竞合下的美墨加协定》，载《人民论坛》，2020 年第 27 期，第 126-129 页。

③ Gustavo A. Flores - Macías and Mariano Sánchez - Talanquer, “The Political Economy of NAFTA/USMCA”, in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford University Press, 2019, p. 11.

④ Ludovic Arnaud, *From NAFTA to USMCA: Power, Path Dependence, and Protectionism*, Doctoral Thesis, University of Oxford, 2023, p. 152.

⑤ Gil Lan, “The ‘Poison Pill’ in the USMCA: The Erosion of WTO Principles and Its Implications under a US - China Trade War”, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 53, No. 4, 2020, pp. 1265 - 1326.

⑥ Gustavo A. Flores - Macías and Mariano Sánchez - Talanquer, “The Political Economy of NAFTA/USMCA”, in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford University Press, 2019, p. 13.

届，即将离任的培尼亚·涅托政府和即将上任的洛佩斯·奥夫拉多尔政府都迫切需要稳定经贸关系以确保平稳过渡。2018年8月31日，特朗普政府正式通知美国国会，其已与墨西哥达成协议，并暗示加拿大如果不能及时接受条件，将被排除在外。^①这使得加拿大陷入了极其被动的“要么接受，要么出局”的困境，因而不得不在2018年9月底的最后期限前重返谈判桌，并接受了已由美墨商定的核心条款，其中就包括第32.10条，即“任何一个成员国如果打算与一个‘非市场经济国家’开启自由贸易协定谈判，必须至少在谈判开始前三个月通知其他成员国”。时任美国商务部长威尔伯·罗斯毫不讳言地将其称为“一种毒丸”，并表示这是可以复制到其他贸易协定中以孤立中国的工具。^②

从法律层面来看，“毒丸条款”的本质是驱逐条款，即当加拿大或墨西哥与中国签订自由贸易协定（FTA）时，美国可以驱逐该国，同时与剩下的另一国无成本地维持双边版的《美墨加协定》，这使得美国得以在惩罚伙伴国的同时，最大限度地保全自身利益，实质上是赋予了美国对邻国贸易主权的“一票否决权”。^③同时，“毒丸条款”与“日落条款”（第34.7条）形成了协同。“日落条款”规定协定有效期为16年，但每6年须进行一次“联合审查”以决定是否将其再延长16年，这一机制被特朗普政府设计为胁迫其伙伴国做出改变或额外让步的重要工具。特朗普政府明确表示，将利用2026年的第一次审查就与加拿大和墨西哥长期存在的贸易争端寻求更多让步，并将其与对华外交立场、移民、毒品贩运和国防开支等非贸易议题挂钩。此外，美国政府认为“‘毒丸条款’并未解决中国投资增加带来的国家安全挑战”，也在大力敦促墨西哥建立类似美国外国投资委员会（CFIUS）的国家安全审查框架（加拿大已有《加拿大投资法》的审查机制），以筛查所谓“中国的敏感投资”。^④简言之，关系设限策略并未随着《美墨加协定》的签署而终结，

① Bradley J. Condon, “From NAFTA to USMCA: Two’s Company, Three’s a Crowd”, in *Latin American Journal of Trade Policy*, Vol. 2, 2018, p. 2.

② 胡加祥、孙泽慧：《〈美墨加协定〉“毒丸条款”法律性质之辨析》，载《东北大学学报（社会科学版）》，2024年第5期，第109-118页。

③ 廖凡：《从〈美墨加协定〉看美式单边主义及其应对》，载《拉丁美洲研究》，2019年第1期，第43-59页。

④ Diego Marroquín Bitar, Christopher Hernández-Roy, and Earl Anthony Wayne, *USMCA Review 2026: Pathways, Risks, and Strategic Considerations for North America’s Economic Future*, CSIS Briefs, August 2025, pp. 10-11.

反而通过“日落条款”被制度化为周期性的胁迫工具，迫使加拿大和墨西哥在供应链、投资审查、技术标准等多个领域与美国对华战略竞争议程进行更深度地捆绑。

五 结论

大国竞争时代既促成了武器化相互依赖的出现，也预示着美国在使用相关政策工具时会更加积极和主动，其在拉美地区的实践充分印证了这一趋势。本文构建了基于网络结构地位（能力）与承担脱钩成本意愿的二维分析框架，系统分析了美国如何运用锁定隔离、尖端切断、网络排挤和关系设限这四种差异化策略，以维护其在西半球的传统影响力并应对新兴战略竞争。

从动因层面分析，美国的武器化行为源于结构性因素与国内政治的共同驱动。在结构层面，其核心动机在于维护美国的地缘政治主导地位。无论是历史上对巴西自主航天计划的尖端切断，还是近年来对委内瑞拉经济的锁定隔离，都反映了这一考量。随着中国与拉美国家经贸联系的加深，这一动机进一步演化为直接的地缘经济竞争，具体表现为通过“清洁网络”计划进行网络排挤，以及利用《美墨加协定》中的“毒丸条款”实施关系设限。在国内层面，选举政治、利益集团博弈以及立法程序的制度惯性，共同构成了影响美国武器化相互依赖政策制定与执行的关键变量，这些因素往往限制了政策的灵活性，并使其呈现出较强的胁迫性。

从策略选择与效果来看，美国依据其在特定网络中的结构性权力及其政策意愿，采取了不同的策略。当美国在金融与能源等领域拥有显著的结构性优势，并且有较强意愿承担相应成本时，便对委内瑞拉采取了最为全面的锁定隔离策略。该策略虽对委内瑞拉经济造成了严重影响，但其预设的政治目标并未完全达成，同时还引发了区域性移民等非预期后果，对美国自身的战略信誉亦构成反噬。在技术领域，当美国具备优势地位但不愿承担全面脱钩的成本时，则对巴西采取了精准的尖端切断策略，成功地限制了其特定技术发展，并使其更符合美国的战略利益。在 5G 等美国不具备单边优势的网络中，其策略转向网络排挤。通过构建排他性联盟，美国试图分摊施压成本，但此策略的成效受制于盟友协调的复杂性以及伙伴国自身的利益权衡。关系设限策略则运用在单边能力与意愿均相对有限的情况下，美国通过在区域贸易协定中嵌入制度化约束，实现了低成本且具有预防性的战略布局。

综合本文的分析可以预见，美国武器化相互依赖的运用将呈现如下发展趋势：其一，国家与私营部门（特别是关键领域的跨国企业）之间的协调与互动将更为紧密，私营部门在国家战略中的角色将更加突出；其二，联盟的作用将愈发重要，美国倾向于通过“小多边”机制来分摊成本、增强合法性并提高胁迫的有效性；其三，策略的组合使用将更为普遍，美国会根据具体情境，综合运用不同工具，以期在长期战略竞争中维持优势。目前来看，特朗普政府更倾向于采取单边主义和交易主义的路径，关税被更频繁地用作直接的胁迫工具，而单方面退出现有协定的威胁（如2026年对《美墨加协定》的审查）成为其核心谈判杠杆。这种做法虽然在短期内能最大化美国的相对权力优势，但其代价是可能疏远盟友，迫使伙伴国家加速寻求替代性网络和多元化战略，从而在长期内反而侵蚀美国结构性权力的基础。

在当前国际环境下，仅凭传统的经济相互依赖已不足以确保国家间关系的稳定。对于包括中国在内的受影响国家而言，有效应对这一挑战不仅需要增强自身的经济与科技实力，还要求在外交上采取更为主动和多元的策略，包括坚定维护以国际法为基础的多边体系，深化与不同区域行为体的互利合作以形成多元化的依赖网络，以及积极参与和塑造高标准的国际经贸规则。通过这些努力，方可在复杂的国际博弈中更好地维护自身发展利益，并为构建一个更为稳定和平衡的国际政治经济秩序做出贡献。

（责任编辑 王 帅）