

# “经济强制”：理论批判与分析 框架构建\*

解楠楠 张晓通 邢瑞磊

**【内容摘要】** 当前，美国及其盟友刻意淡化其反华活动严重破坏国际规则 and 道义的事实，将中国的正当反制污名化，操纵国际舆论，极力渲染“中国经济强制论”，并为其编造的“中国威胁论”提供所谓“新证据”。中国一些媒体在为中国正名时不自觉地陷入了西方思维和理论陷阱中，包括将“Economic Coercion”译成更具贬义的“经济胁迫”。本文在梳理与反思西方社会关于“经济强制”研究成果的基础上，通过对中美“经济强制”政策逻辑和实践的比较，认为美国的“经济强制”呈现进攻性和霸权性，其目标国家具有全球性，并往往成为对目标国家的全方位攻击，目的在于巩固和维护美国的全球领导地位。中国的“经济强制”具有典型的防御性，其目标行为具有特定性，影响范围和损害程度相对有限，目的在于纠正目标国家的行为，推动双方关系回到正轨。

**【关键词】** 强制外交 经济强制 中美关系 经济外交

**【作者简介】** 解楠楠，郑州大学政治与公共管理学院讲师（郑州 邮编：450000）；张晓通，复旦大学“一带一路”及全球治理研究院研究员（上海 邮编：200433）；邢瑞磊，武汉大学政治与公共管理学院副教授（武汉 邮编：430072）

**【中图分类号】** D815 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2022)03-0079-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.202203005

---

\* 本文系 2020 年度国家社科基金重大项目“百年变局下的全球治理与‘一带一路’关系研究（20&ZD147）”的阶段性成果。

“经济强制”（Economic Coercion，国内媒体将其译成“经济胁迫”）源于西方外交实践，是国际关系和战略研究文献中出现频率愈来愈高的重要术语之一。当前，关于“经济强制”出现两个明显的趋向。一是“经济强制”成为日益突出的国家政策工具；二是美国及其盟友刻意将中国正当的反制措施污名化，极力渲染所谓“中国经济强制论”，并鼓吹通过国内立法和联合盟友等方式进行反击。<sup>①</sup>与武力胁迫不同，“经济强制”作为一种工具或关系，没有规范之意，也没有违法之处。作为一种普遍的国家手段或工具，无论承认与否，世界上主要经济体在过去 20 年中均实施过“经济强制”。

当前，以美国为首的一些西方政要、智库和媒体极力渲染“中国经济强制论”以抹黑中国，操纵国际舆论，企图将“经济强制”塑造成继“强迫劳动”“债务陷阱”之后对华舆论攻势的新手段，甚至以此为其炮制的“中国威胁论”“中国霸权论”等论调提供“新证据”。西方国家的这种逻辑和行为本质上带有强权政治和霸权色彩，而国内的一些新闻媒体在为中国正名的同时，多将“Economic Coercion”译为更具贬义色彩的“经济胁迫”<sup>②</sup>。混淆了“强制”与“胁迫”之间的本质区别，落入了西方理论和思维的陷阱。为此，本文重点关注“经济强制”究竟是什么，以及其与“经济胁迫”和“霸权行径”的区别。

---

① 2021 年 5 月，美国国务卿布林肯（Antony Blinken）同澳大利亚外长佩恩（Marise Payne）在华盛顿共见记者时声称，美不会让澳独自面对中方的“经济强制”。同年 6 月，美欧峰会联合声明指责中国实施“经济强制”；9 月，美欧贸易和技术委员会首次会议再次渲染中国“经济强制”问题；10 月美国众议院两党议员共同提出所谓《反中国经济强制法》草案，要求总统成立反经济强制特别工作组，扩大与私营部门及美国盟友和合作伙伴的合作。欧洲对外关系委员会、美国战略与国际研究中心、新美国安全中心等智库也轮番发声，妄称应努力建立一个贸易上的北约组织，在中国利用“经济强制”获得政治利益时，团结一致惩罚中国的经济霸权行为，改变中国的风险回报计算，阻止其在未来开展“经济强制”行动。2021 年 12 月，欧盟率先推出“反经济强制工具”，尽管没有在口头和文本上直接点名中国，但已被西方舆论炒作为“对抗中国霸凌行为的工具”。

② 如《中国日报》中文网 2021 年 9 月 7 日发表题为《所谓“经济胁迫”的帽子绝对扣不到中方头上》的文稿；中新网 2021 年 9 月 24 日发表题为《所谓“经济胁迫”，发源地和指挥部就在华盛顿》的新闻；等等。周瑾：《所谓“经济胁迫”的帽子绝对扣不到中方头上》，《中国日报》，2021 年 9 月 7 日，<https://cn.chinadaily.com.cn/a/202109/07/WS613755c0a3101e7ce97626bf.html>；《赵立坚：所谓“经济胁迫”，发源地和指挥部就在华盛顿》，中国新闻网，2021 年 9 月 24 日，<https://www.chinanews.com/gn/2021/09-24/9572895.shtml>。

## 一、“经济强制”：范畴与概念

“经济强制”这一活动由来已久，<sup>①</sup> 作为交叉领域的概念，涉及经济理论和经济现实、道德和政治、法理和法律实践。“经济强制”属于“强制外交”（Coercive Diplomacy）的范畴。<sup>②</sup> 但直到冷战结束后，特别是随着公众对军事干预抵制的增加，“经济强制”作为替代性政策选项重新受到重视。

### （一）“强制外交”及其争议

“强制”一词，出自拉丁语，而在托马斯·霍布斯（Thomas Hobbes）的《利维坦》（*Leviathan*）中，“强制”首次具有了明确的政治层面的含义，指以君主作为“强制力”取代私人良知的自我管理。当前，《大英百科全书》将“强制”界定为对国家、团体或个人采取武力威胁或有限使用武力、经济制裁、心理施压和社会孤立等惩罚措施，以迫使其采取或停止特定行动。<sup>③</sup>

“强制外交”（Coercive Diplomacy）的概念最早由美国战略理论家托马斯·谢林（Thomas Schelling）在其 1966 年出版的专著《军备及其影响》（*Arms and Influence*）中提出。在此基础上，美国斯坦福大学教授亚历山大·乔治（Alexander L. George）进行了持续的修正和发展。随着研究的深入，“经济强制”等一些新的术语也不断被引入或提出。进入 20 世纪 90 年代，强制外交研究迎来了真正的黄金时代。

“强制外交”是关于操控目标国政策选择和决策而形成的一种政策或手段，强调在军事解决方案之外，以较小的军事代价来达到改变目标国潜在或

---

① 在国际政治领域，至少从雅典在伯罗奔尼撒战争前对麦加拉的贸易禁令开始，各国就利用经济制裁来追求其外交政策目标。

② Alexander L. George, David K. Hall, and William E. Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy Laos, Cuba, Vietnam*, Boston: Little, Brown, 1971.

③ “强制”一词，源自拉丁语 *com-*, *together* 和 *arcere*。《牛津英语词典》中“*cohercen*”现代用法的最早记录是在 1475 年，它描述了应用武力控制他人的行为，不仅包括他人的身体，还包括思想和观念。在托马斯·霍布斯的《利维坦》中，“强制”首次出现了明确的政治层面含义，指以君主作为“强制力”取代私人良知的自我管理。这些早期概念普遍认为“强制”是一种被施加的力量，是一个人或物与另一个人或物之间的关系或一个外部实体与被限制的群体之间关系的定义。Thomas Hobbes, *Leviathan*, Towcester: Wordsworth Editions Ltd., 2014, p. 1651; Mujeeb R. Khan, “Coercion,” *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/topic/coercion>.

者正在进行的危险行为的目的。<sup>①</sup> 在手段和工具上，“强制外交”包括除战争之外的一切措施，主要涉及军事、外交和经济三方面。在谢林看来，“强制外交”的核心工具是武力威胁手段一定程度的使用，“强制外交”具体包括威慑<sup>②</sup>（Deterrence）和胁迫<sup>③</sup>（Compellence）。<sup>④</sup> 乔治用“强制外交”和“讹诈”（Blackmail）替代谢林提出的“胁迫”概念。在概念界定上，乔治基本上继承了谢林的观点，重视“强制外交”的灵活性，认为“强制外交”还包括谈判等非武力手段。<sup>⑤</sup>

当然，“强制外交”一直是有争议的术语，最大的争议在于武力威胁是否界定“强制外交”的必要条件。谢林、马克·阿姆斯特图茨（Mark R.

① “强制外交”从本质上介于和平与战争之间，使用非战争手段（包括经济强制、外交、武力威胁）强制说服（Coercive Persuasion）目标国，“不要做”或“停止、搁置并放弃”威胁性的行为。Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*, Washington, D. C.: US Institute of Peace Press, 1991, p. 5; Alexander L. George, “Coercive Diplomacy: Definition and Characteristics,” in Alexander L. George and William E. Simons eds., *The Limits of Coercive Diplomacy*, Boulder, CO: Westview Press, 1994, p. 7. 有关研究称，强制外交不同于威慑战略（deterrence strategy），威慑战略是直接通过军事力量的部署让对手因为代价太大、没有胜算而放弃军事冒险。威慑战略是重在遏制冒险性、侵略性的军事行动。

“强制外交”也不同于武力干涉（military intervention）。使用武力所进行的干涉行动需要投入军事力量直接采取主动打击性的战争行为，强制外交并不主张直接使用武力作为解决问题的首要选择。Robert J. Art and Patrick M. Cronin, “Coercive Diplomacy,” in Chester A. Crocker, et al., eds., *Leasing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*, Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 2007, pp. 299-319.

② 关于威慑概念及其战略理论相关论述参考 Bernard Brodie, “The Anatomy of Deterrence,” *World Politics*, Vol. 11, No. 2, 1959, pp. 174-178. [美]詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫：《争论中的国际关系理论》（第五版，中译本第二版），阎学通、陈寒等译，世界知识出版社2013年版，第367页。

③ 谢林首创了“compellence”一词，关于该词的翻译，国内学术界尚未取得一致，有译为“威逼”“胁迫”“强迫”“强制”等，如钱春泰、李杉将其译为“威逼”。参见钱春泰：《武力威胁与对外政策：强制外交研究》，南京大学博士论文，2004年，第10页；钱春泰：《美国与强制外交理论》，《美国研究》2006年第3期，第50页；李杉：《联盟政治与强制外交——联盟凝聚力对强制外交的影响分析》，上海外国语大学博士论文，2019年。孙灿将其翻译成“胁迫”，参见孙灿：《战略强制与战略克制：理解奥巴马政府对华南海外交中的对冲逻辑》，南京大学博士论文，2018年。本文在这里将其翻译成胁迫。

④ Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960, p. 195; [美]托马斯·谢林著：《军备及其影响》，毛瑞鹏译，上海人民出版社2011年版，第59—65页。

⑤ Scott D. Sagan, “From Deterrence to Coercion to War: The Road to Pearl Harbor,” in Alexander L. George and William E. Simons eds., *The Limits of Coercive Diplomacy*, pp. 57-85; [美]戈登·克雷格、亚历山大·乔治：《武力与治国方略》，商务印书馆2004年版，第278—282页。

Amstutz）、埃里克·海凌（Eric Herring）、罗伯特·阿特（Robert J. Art）、丹尼尔·贝曼（Daniel Byman）和马修·瓦克斯曼（Matthew Waxman）<sup>①</sup>等坚持认为武力威胁是“强制外交”的根本特点甚至是唯一特点。罗伯特·阿特还提出“强制企图”（coercive attempt）这一新概念，将通过使用以武力相威胁或使用有限武力之外的经济制裁等其他手段达到目标统称为“强制企图”<sup>②</sup>。还有学者将“强制外交”划分为“战时强制”（Wartime Compellence）和“非战时强制”（Non-Wartime Compellence）。“战时强制”意味着大量军事力量之间的冲突和重大的生命损失。除了使用武力外，“战时强制”通常还包括经济措施，如经济制裁和禁运。“非战时强制”又称狭义的强制外交，意味着较少的军事接触或没有接触以及较少或者没有生命损失，涉及混合使用武力威胁、经济措施。<sup>③</sup>这些争议的存在说明，人们在“强制外交”的内涵和外延上尚未取得一致。

总之，随着时代的发展，“强制外交”的内涵和外延也在不断扩展，在政策工具上并非一定要以武力为手段。正如托马斯·赖特（Thomas Wright）所描述，“在一个空前相互依赖与对权力的追逐交织在一起的世界，那些不愿卷入直接冲突的国家可能仍会采取除战争以外的一切措施。”<sup>④</sup>特别是在当下，随着国际社会对战争高昂代价和军事力量效用转型以及国际体系变革的反思，国际社会不断强化对经济措施的使用、关注和研究，相关“经济强制”的案例研究从金融和网络信息领域扩展至贸易、技术、能源等多个领域。

## （二）“经济强制”的界定

“经济强制”作为“强制外交”的重要组成部分，是冷战结束后日益重要的国家政策工具。多极时代军事力量的合法性下降以及核武器的毁灭性后

---

① Daniel Byman and Matthew Waxman, *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

② Robert J. Art and Patrick M. Cronin eds, *The United States and Coercive Diplomacy*, Washington, DC: United States Institute of Peace, 2003, p. 7; Robert J. Art, “To What Ends Military Power?” *International Security*, Vol. 4, No. 4, 1980, pp. 6-8.

③ Robert J. Art and Kelly M. Greenhill, “Coercion: An Analytical Overview,” In Kelly M. Greenhill and Peter Krause, eds., *Coercion: The Power to Hurt in International Politics*, New York: Oxford University Press, 2018, pp. 3-32.

④ Thomas J. Wright, *All Measures Short of War: The Contest for the Twenty-First Century and the Future of American Power*, Conn: Yale University Press, 2017.

果催生了大量关于“经济强制”的研究。与“强制外交”一样，目前国际社会对“经济强制”这一术语并无统一界定。<sup>①</sup>从现有文献看，学术界对“经济强制”基本上从工具和关系两大相互融合的视角进行界定。

第一，作为一种政策工具，“经济强制”通常被视为外交或军事等政策措施的替代。因为发起国认为这些被替代措施要么不够严厉（如外交抗议），要么不符合其政策目标，要么可能太危险（如秘密行动或军事攻击）。经济措施往往是一条方便的、政治上受欢迎的中间道路。在这个层面上，“经济强制”被界定为使用或威胁使用“旨在诱使（目标国家）改变某些政策或做法甚至其政府结构的经济措施”<sup>②</sup>，如大卫·鲍德温（David A. Baldwin）将“经济强制”等同于“经济制裁”，并将其界定为使用经济手段影响对方的行为，包括信念、态度、看法、期望、情感和习性；<sup>③</sup>所采取的经济措施的范围和形式也在不断扩展，从经济封锁、暂停援助、经济制裁、增加海关管制到旅行禁令、切断运输链等；而且越来越多地使用“非正式”制裁。这种行为既没有被写入官方文件，也没有被公开承认，却试图对目标国家的关键企业或行业施加影响，以实现战略目标。<sup>④</sup>乔纳森·科什纳（Jonathan Kirshner）将“经济强制”措施归纳为经济援助、货币权力、金融权力和贸易四个类型，并认为这些工具的功能和效率（*efficacy and efficiency*）取决于所使用的“经济强制”的类型和依赖程度。<sup>⑤</sup>

---

① Tyler Kustra, *Economic Coercion and Sanctions*, May 26, 2021, <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0289.xml#obo-9780199743292-0289-div1-0003>; Darren J. Lim and Victor A. Ferguson, “Informal Economic Sanctions: the Political Economy of Chinese Coercion During the THAAD Dispute,” *Review of International Political Economy*, May 26, 2021, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09692290.2021.1918746?needAccess=true>.

② Richard N. Haass, “Economic Sanctions: Too Much of a Bad Thing,” *Brookings Policy Brief Series*, June 1998; Ella Shagabutdinova and Jeffrey Berejikian, “Deploying Sanctions While Protecting Human Rights: Are Humanitarian ‘Smart’ Sanctions Effective?” *Journal of Human Rights*, 2007, pp. 59-74.

③ David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton: Princeton University Press, 1985, p. 32.

④ Darren J. Lim and Victor A. Ferguson, “Informal Economic Sanctions: The Political Economy of Chinese Coercion During the THAAD Dispute.”

⑤ 其中经济援助、投资审查、进出口控制是比较常用的“经济强制”工具。经济援助的主要特点是目标国在法律上并不享有这些利益，不管它造成了多大程度的依赖，首先没有法律义务给予或继续给予。Jonathan Kirshner, *Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power*, Princeton: Princeton University Press, 1995.

第二，作为一种关系，强调“经济强制”本质是由世界经济体系的非对称性相互依赖决定的。现代学者对这一问题的研究可以追溯到两部基础性著作《权力与相互依赖》（*Power and Interdependence: World Politics in Transition*）和《经济治国术》（*Economic Statecraft*），这两部著作详细论述了国家间财富和权力的不平衡分配以及政府在特定的影响力尝试中可能依赖的经济权术，即不对称相互依赖。<sup>①</sup> 罗伯特·吉尔平（Robert Gilpin）明确指出，“经济相互依赖在社会集团以及国家之间建立了一种实力关系……相互依赖产生了一种可供利用和操纵的脆弱性。”<sup>②</sup> 在这个层面上，芝加哥大学法学院希巴·哈菲兹（Hiba Hafiz）将“经济强制”界定为一种可以在经济上被利用、使一些人的利益高于其他人的关系或交易。经济和金融制裁是各国利用相互依赖和不对称性优势最明显的例子，但不是唯一的例子。在此基础上，以默里·斯科特·坦纳（Murray Scot Tanner）为代表的学者进一步指出，“经济强制”是经济发达的国家对经济脆弱的发展中国家的采取的一种手段，通常由国际上活跃的大国单独或以国家联盟的名义发起，其目标国通常是小国。<sup>③</sup>

值得关注的是，随着全球化的深入发展以及大国战略竞争的加剧，“经济强制”出现了新形式，即一些国家利用自身在全球经济网络结构的中心地位，通过掌控网络中的重要节点来强制其他国家。例如，通过施展“全景监狱战略”（Panopticon Effect，捕获对手的信息流通）和“扼流闸阀战略”<sup>④</sup>（Chokepoint Effect，切断对手的要害流动）来获得信息和控制优势，实现地缘战略目标。<sup>⑤</sup> 亨利·法瑞尔（Henry Farrell）和亚伯拉罕·纽曼（Abraham

---

① Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown, and Company, 1997; David A. Baldwin, *Economic Statecraft*.

② [美]罗伯特·吉尔平：《国际关系政治经济学》，杨宇光等译，经济科学出版社1989年版，第30页。

③ Murray Scot Tanner, *Chinese Economic Coercion Against Taiwan: A Tricky Weapon to Use*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2007, pp. 11-31, <https://doi.org/10.7249/MG507>.

④ Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, Vol. 44, No. 1, 2019, pp. 42-79.

⑤ Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” pp. 42-79.

L. Newman) 等学者将这一现象概括为“相互依赖武器化”<sup>①</sup>。

## 二、“经济强制”的理论争议与批判

与“强制外交”一样，“经济强制”也是一个复杂的理论概念，其源于西方政策实践，理论大多来自于西方社会，国内研究成果则比较匮乏。特别是随着“经济强制”当前被频繁使用并在形式上不断翻新，相关研究存在明显的滞后性和西方主导的问题。由于概念使用混乱以及西方思想主导下重视强制行为目标、过程和效用等微观基础性研究，导致“经济强制”的合法性有待厘清。

### （一）概念混淆：“经济强制”与“经济胁迫”

目前国际社会对“经济强制”这一术语没有统一的界定，部分学者将“经济强制”与经济压力（economic pressure）、经济制裁（economic sanction）、“经济治国术”（economic statecraft）等术语混用。事实上，这些概念的范围不同，如经济制裁是“经济强制”的重要形式，但不是唯一形式。西方社会企图通过混淆概念为其炮制的“中国威胁论”“中国霸权论”等提供“新证据”。这种西方政治和规范偏见本质上带有强权政治和霸权色彩。

在“强制外交”理论研究中，“强制”“强制外交”和“胁迫”等术语相互交错，被许多学者混用。<sup>②</sup>事实上，“强制（Coercion）”与“胁迫（Compellence）”两者之间无论是在“强制外交”理论研究中还是在词义

---

<sup>①</sup> 与传统基于双边关系侧重于目标国对发起国国内市场或供应的依赖不同，相互依赖武器化基于关系结构逻辑侧重于相互依赖形成的全球市场和网络型权力。Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion.”

<sup>②</sup> 甚至连乔治本人也常常将“强制外交”等同于“胁迫”。国内在“强制外交”领域比较有代表性的学者钱春泰教授也将“强制外交”和“胁迫”（钱春泰教授将 compellence 翻译成“威逼”）当作同义词看待；并表示：“如果说‘强制外交’与‘胁迫’存在一点区别的话，那就是如同威慑外交与威慑的区别一样，即一个国家内部两个对立的武装集团之间通过武力威胁达到一定的政治目的，可以称之为威逼或威慑，但是不能称之为强制外交或威慑外交，强制外交、威慑外交更多地属于国际政治学术语，而威逼、威慑则更多地属于军事战略学术语。”Gary Schaub, “Compellence: Resuscitating the Concept,” In Lawrence Freedman, ed., *Strategic Coercion: Concepts and Cases*, Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 38; 钱春泰：《武力威胁与对外政策》，上海人民出版社 2010 年版，第 28—29 页。



上都有明显区别。

第一，在“强制外交”的理论研究中，“胁迫”一词一直与使用武力有关。谢林和乔治都将“胁迫”界定为使用军事力量的战略，用以指称使用武力威胁或使用有限武力，“胁迫”是“强制”的形式之一。在外交实践中，1985年美国对南非实施贸易制裁，作为对南非政府施加压力的一种手段，以结束种族隔离制度；同样，1997年美国向世界银行施压，要求其推迟对克罗地亚的贷款，直到该国更严格地遵守《达顿和平协议》（Dayton Agreement）关于难民和战犯的规定。前一个事件通常被认为是经济制裁，而后一个事件则不是，但它们都属于“经济强制”。<sup>①</sup>而且从国外现有文献看，在描述“经济强制”时，国际社会一直使用“Coercion”而非“Compellence”。基于此，对于通过经济措施实现外交政策目标的行为描述，“经济强制”相较于“经济胁迫”更合适，至于“经济强制”在什么情况下属于“胁迫”行为，则不在本文探讨的范围之内。

第二，在词义上，“强制”一词与“自然”对立；在词性上，“强制”是中性的词，不涉及规范的意义，亦无违法之处。<sup>②</sup>强制在所有人类关系中都是正常的，与合作相同，是正常行为中的一部分。人类关系中充满了强制和合作的混合物；而“胁迫”有威胁、强迫之意，是法律常用词，多为贬义。在所属关系上，“强制”具有包容性，如果指称一种特定的关系是强制性的，也不能说明其非法性，更不能说明其具有霸权性。

第三，从国际关系实践看，“经济强制”是一种全球现象，无论承认与否，世界上越来越多的行为体曾经或正在使用 and 应对“经济强制”。这些国家既有美国、欧盟国家等西方国家，也有巴西、印度、伊朗、南非、韩国和土耳其等国家。例如，俄罗斯利用天然气出口向邻国施加压力，土耳其利用其地理位置切断亚美尼亚与西方的贸易，印度对巴基斯坦的经济制裁等均属于此类情况。正如全球地缘经济议程委员会（Global Agenda Council on Geo-economics）在《经济强制时代：地缘政治是如何扰乱供应链、金融系统、

---

<sup>①</sup> Daniel W. Drezner, Conflict Expectations and the Paradox of Economic Coercion,” *International Studies Quarterly*, Vol. 42, No. 4, 1998, pp. 709-731.

<sup>②</sup> Tom J. Farer, “Political and Economic Coercion in Contemporary International Law,” *The American Journal of International Law*, Vol. 79, No. 2, April 1985, pp. 405-413.

能源市场、贸易和互联网》白皮书中所描述的那样，“‘经济强制’是一种全球现象，在过去 20 年世界主要经济体都使用过，而且正在越来越频繁地使用‘经济强制’。”<sup>①</sup>

有鉴于此，作为中性的关系或工具，“经济强制”是一种全球现象，并不必然意味着霸权行径。相反，“经济强制”既可以作为实施霸权主义和强权政治的工具，也可作为反霸权主义和强权政治的手段。

## （二）西方主导与合法性模糊

以美国为代表的西方社会在经济不对称相互依赖关系中处于优势地位，一方面对“经济强制”与霸权行径之间的联系缄口不言，另一方面则鼓噪制裁是一种有效及合法的手段。特别是在美国，“经济强制”已从一种偶然的政策工具演变成为国家的核心政策工具之一。美国领导人利用美元和金融机构的全球主导地位、美国的市场规模和吸引力、美国企业在全球供应链中的地位以及外国投资的广度等<sup>②</sup>来推进其安全和外交目标。<sup>③</sup>

在上述背景下，国外学者尤其是美国学者专注于强制行为目标、过程以及效用等微观基础性的研究。

首先，基于目标导向的研究倾向于以目标为标准对强制行为的攻防性质进行判断。乔治首次将“强制外交”按照目标分为三类，并以此作为判断其攻防性质的依据。<sup>④</sup>乔治认为，“阻止目标政府采取令发起国反感的某些行

---

① Global Agenda Council on Geo-economics, “The Age of Economic Coercion: How Geo-politics is Disrupting Supply Chains, Financial Systems, Energy Markets, Trade and the Internet Global Agenda Council on Geo-economics,” World Economic Forum White Paper, January 2016, [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Age\\_of\\_Economic\\_coercion.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Age_of_Economic_coercion.pdf).

② 最近的估计显示，美元约占全球主权储备总额的 60%，占全球债务发行总额的一半以上，它是与约 40% 跨境金融交易相关支付的首选货币。European Central Bank, “The International Role of the Euro,” June 2018, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ire/ecb.ire201806.en.pdf>.

③ Peter E. Harrell and Elizabeth Rosenberg, “Economic Dominance, Financial Technology, and the Future of U.S. Economic Coercion, Economics & Security,” April 2019. p. 7.

④ Timothy M. Peterson, “Sending a Message: The Reputation Effect of US Sanction Threat Behavior,” *International Studies Quarterly*, Vol. 57, No. 4, 2013, pp. 672-680. 强制外交有三个目标：（1）阻止目标政府采取令发起国反感的某些行为，或促使目标国停止其行为，或者改变政策；（2）或迫使其采取一些它本不会采取的行动；（3）挑起反对目标政府的起义或政变，导致出现一个将按照发起国的意愿行事的新政府。还有学者认为，向国内或国际上的第三方（目标国以外的国家）发出信息，说明发起国处理问题的决心也是“经济强制”的目标。如彼得森认为，即使发起国认为制裁对目标国无效，也会觉得不得不实施制裁，否则可能会

为，或促使目标国停止其行为或改变政策”属于“防御性强制外交”。而“挑起反对目标政府的起义或政变，导致出现一个将按照发起国的意愿行事的新政府”属于“进攻性强制外交”。这种对“强制外交”攻防性质的判断，混淆了动机（进攻、侵略、防御）与目标（停止某行为、消除某行为、放弃某物）的关系。其次，基于过程导向的研究更多关注强制行为发起国和目标国博弈的过程和评估强制行为的成败及影响因素。其中比较典型的是采用博弈论来分析发起国与目标国之间如何讨价还价。这种分析模式通常将发起国或者强制行为作为战略互动和研究的起点，这一研究在承认每一个事件都包含在国家间持续不断的关系中这样一个事实的同时，忽略了战略互动本身很难分清影响的先后次序问题。再次，基于效用导向的研究更多地从“成本—收益”的逻辑来解释制裁和相关工具的效用，以及有效强制和联盟政治、经济独立之间的关系，即分析强制行为是否能够实现限制目标国资源或迫使其调整政策的目标及其决定性因素。

上述三种导向的研究，都以发起国为研究起点，服务于西方国家战略目标。尽管以中国为代表的广大发展中国家认为，只有联合国安理会才是合法的制裁来源，其他制裁是非法的，<sup>①</sup>但国内学术界对此并无过多研究，常把西方的“经济强制”行为作为一个常数或实力的直接结果来处理。

显然，现有研究成果在丰富和完善“经济强制”和“强制外交”理论体系的同时，并未解决甚至强化了概念之间的模糊性以及强制行为的政治和规范偏见，没有厘清“经济强制”与霸权行径之间的联系，为“经济强制”的“错用”和“滥用”创造了空间。

### 三、“经济强制”的性质与类型：基于中、美两国的比较分析

基于对“经济强制”现有理论研究的反思，为进一步理解和分析“经济

---

让其他国家相信可通过类似行为逃脱制裁。当政府想要做出象征性回应时，也会进行制裁。如在讨论 1935 年意大利袭击埃塞俄比亚后对其实施的制裁时，英国前首相戴维·劳埃德·乔治表示，制裁来得太晚，无法拯救埃塞俄比亚，但恰好在关键时刻挽救了英国政府。

<sup>①</sup> Ivan N. Timofeev, “Economic Sanction as a Concept of Power Politics,” *Mgimo Reviewo International Relations*, 2018, pp. 26-42.

强制”与霸权行径的关系，本文将战略思维和观念引入“经济强制”的分析框架，通过对中、美“经济强制”政策和实践进行比较研究，认为尽管中国与美国看似使用相同或者相似的经济强制手段/工具，但却存在本质上的差异。美国的“经济强制”带有明显的霸权进攻性特征，其目标国家具有全球性，既有针对被美国界定为竞争对手的國家的全方位打击，又有针对美国盟友和其他中小国家特定行为的打击。而中国的“经济强制”更倾向于积极防御性，目标国家的范围和触发中国反制措施的行为有限，主要针对反华行径。

战略思维根源于战略价值观，以若干基本观念为基础，形成于国家具体的战略实践和经验之中。本文基于历史和比较视角分析中美两国战略思维和观念与“经济强制”政策逻辑和实践，并以此为依据对“经济强制”进行重新定性与归类。

之所以选择中美两国“经济强制”政策实践作为研究对象，主要基于三点考虑。一是美国是二战后“经济强制”的发明者和实践者，也是国际社会使用“经济强制”频率最高的国家；中国是 2008 年国际金融危机以来被西方国家频繁指控实施“经济强制”的国家。二是中、美两国分别是世界上第一大和第二大经济体，在世界经济体系中均处于优势地位，有能力实施“经济强制”。三是中、美两国由于在地理环境、民族历史、政治制度、社会文化特质等方面存在差异，其战略思维和观念也明显不同。

### （一）霸权逻辑与美国进攻性经济强制

美国的战略思维和观念在逐步走向世界舞台中心的历史进程中形成并固化，<sup>①</sup>除了例外论和优越论，<sup>②</sup>还具有两个明显的特征。首先是使命感和霸权性。所谓的使命感是指美国人自认为是“上帝的选民”，受上帝委托对人类的发展和命运承担一种特殊的责任。霸权性是指美国对外战略的根本目标始终围绕着其全球主导地位的巩固或维系。美国的使命感和霸权性相结合就是美国所说的“美国治下的和平”。美国维护和巩固其全球领导地位的

---

<sup>①</sup> 石斌：《美国国家安全战略的思想根源》，《国际政治研究》2021 年第 1 期，第 11—27 页。

<sup>②</sup> 例外论和优越论的基本逻辑是美国的思想、价值观和民主制度均是最优越的，美国有责任向全世界加以推行。

意图在历届总统的政府文件中都有所体现。<sup>①</sup>其次是以实力为核心的利益观和绝对安全观。实力的核心是财富、武力以及相关的技术，在经济和技术上表现为孜孜不倦地追求和确保美国对战略性资源的获取能力、全球贸易的主导地位、国际金融的控制优势以及对战略性技术的掌控。这种思维使得美国一直存在强烈的危机感和焦虑感，到处寻找敌人。

由于上述原因，美国形成了以维系全球霸权为目标，以军事、经济和技术绝对优势为权力来源，以民主制度和价值观为理念支撑，在拯救世界的历史责任感驱使下奉行扩张主义和干涉主义对外政策，按照美国的意愿改造世界，具有典型的进攻性、竞争性和对立性。作为对外战略的重要组成部分，美国“经济强制”可分为三大类型，并体现出若干特征。

第一，霸权型“经济强制”。这是美国霸权思维和绝对安全观的最直接映射，也是当前最为突出的“经济强制”类型，其主要针对被美国界定为“竞争对手”的国家，如中国、俄罗斯等，基本逻辑则是美国的霸权地位正受到这些国家日益增长的实力的威胁。特别是在大国战略竞争取代恐怖主义成为美国核心“关切”以来，以及中国被明确界定为“唯一有综合实力挑战美国所建立的国际秩序的竞争对手”<sup>②</sup>的背景下，“经济强制”成为美国对华战略的核心工具，经济竞争和遏制成为美国对华经济战略的主色调。美国对华战略经历了奥巴马政府的“制度+价值观”竞争、特朗普政府的“经济+安全”竞争以及当前拜登政府的两者兼而有之的过程。<sup>③</sup>美国在贸易和技术等领域不断升级和扩大“经济强制”工具包，如2018年8月美国国会通过《外国投资风险审查现代化法案》（FIRRMA），不仅将之前自愿提交审查申请调整为强制要求企业提交审查申报，还将CFIUS审查范围扩大至外资对美企

---

<sup>①</sup> 如布什表示，“身为最强大的民主国家，我们是不可逃避的领导者”；继克林顿之后，奥巴马也表示还要让21世纪继续成为美国世纪；特朗普提出和践行“美国优先”政策；拜登接连在重要的场合公开宣示“美国回来了”。

<sup>②</sup> The White House, “Executive Order on Improving the Nation’s Cybersecurity,” May 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/05/12/executive-order-on-improving-the-nations-cybersecurity/>.

<sup>③</sup> 王浩：《从自由国际主义到现实制度主义：国内政治与二战后美国大国竞争战略变迁的逻辑》，《当代亚太》2021年第4期，第4—27页。

的非控制性投资。<sup>①</sup> 同年，国会还颁布了《出口管制改革法案》（ECRA），把 14 项“新兴技术”纳入出口管制条例的范围。2019 年 5 月，美国商务部产业与安全局（BIS）新增对新兴技术的管制措施等。这一系列措施很大程度上是由于美国担心中国投资美国科技行业以获得技术和加强中国在全球关键技术领域的竞争地位。<sup>②</sup>

第二，霸权延伸型“经济强制”。这类“经济强制”的目标国家既包括美国盟友，又包括中小国家。其基本逻辑是目标国家如果与美国的竞争对手或者惩罚对象合作，则违背了美国所谓自由、民主和人权等基本价值观。2021 年 7 月 30 日美国财政部以镇压反政府示威为由，宣布对古巴国家革命警察总局及其局长、副局长实施制裁。美国国务院 2020 年 12 月针对土耳其采购俄罗斯 S-400 防空导弹系统一事，根据《以制裁反击美国敌人法案》（CAATSA）对土耳其国防工业局（SSB）实施制裁，包括禁止美国公司与 SSB 有关联的土方公司进行合作或技术转让，限制美国金融机构对 SSB 总计超过 1 000 万美元的贷款，同时对德米尔以及 3 名与俄罗斯有联系的自然人实施制裁等。<sup>③</sup>

第三，惩罚型“经济强制”。主要针对损害美国经济利益的国家，通常表现为相互加征关税，其基本逻辑是目标国家损害了美国的经济利益，如美国贸易代表办公室于 2021 年 3 月宣布，准备对英国、奥地利、印度、意大利、西班牙、土耳其这 6 个国家加征惩罚性关税，理由是这些国家对美国征收数字服务税。显然，惩罚型“经济强制”主要针对目标国家的行为，而前

---

① 非控制性投资包括：生产、设计、试验、制造、组装、开发关键技术，拥有、运营、生产、供给、维护关键基础设施，拥有或收集可能威胁国家安全的美国公民的敏感性个人数据，以及特定的房地产交易。还增加了对前三项交易的强制申报要求：如有非美国政府直接或间接持有 49% 以上股权的投资者想获得这三类美企的 25% 以上股权，须向 CFIUS 提交申请。

② Alexandra Yoon Hendricks, “Congress Strengthens Reviews of Chinese and Other Foreign Investments,” *The New York Times*, August 1, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/08/01/business/foreign-investment-united-states.html>; Michael Brown and Pavneet Singh, “China’s Technology Transfer Strategy: How Chinese Investments in Emerging Technology Enable A Strategic Competitor to Access the Crown Jewels of U.S. Innovation,” Defense Innovation Unit, January 2018, [https://admin.govexec.com/media/diux\\_chinatechnologytransferstudy\\_jan\\_2018\\_\(1\).pdf](https://admin.govexec.com/media/diux_chinatechnologytransferstudy_jan_2018_(1).pdf).

③ “US Sanctions Turkey over Russian Missile Defense,” December 16, 2020, *China Daily Global*, <http://epaper.chinadaily.com.cn/a/202012/16/WS5fd95207a31099a234352964.html>.

两种“经济强制”主要针对被美国视为竞争对手的国家及其违背美国“打击竞争对手”意愿的国家，其主观性和针对性相对较强，哪怕是目标国正常和合理的经济与政治行为，都可能触发美国的“经济强制”。值得注意的是，当目标国家是中小国家时，“经济强制”常常伴随着军事干预，或者挑起反对目标政府的动乱或政变，以期出现一个按照美国意愿行事的新政权。

从美国“经济强制”的类型和相关案例不难看出，美国的“经济强制”呈现三大特征。首先，目标国家的全球性。美国三大类型“经济强制”的目标国家既包括竞争对手，又包括盟友和广大中小国家，其覆盖范围具有全球性。其次，以安全为由为“经济强制”背书，即实施经济安全化政策，表现为以国家安全为由扩大和深化进出口管制、投资限制等，如切断华为与关键供应链和组件的联系，封禁与中国有关的技术、产品及服务等。再次，“经济强制”措施从利用目标国家对美国市场或供应的依赖以阻止其进入美国国内市场为基础，转向利用全球关系网络以阻止其进入全球市场为基础，也就是将不对称性相互依赖武器化。例如，实施经济俱乐部策略，推动所谓“经济繁荣网络”“清洁网络项目”，宣扬“自由国家之间的自由贸易”，图谋将中国和其他对手与全球供应链、产业链深度剥离，拼凑孤立、排斥目标国家的国际经贸阵营。再如，推动“敏感技术多边行动”，把相关盟友或伙伴纠合在一起，对目标国家进行技术封堵。<sup>①</sup> 这样的“经济强制”措施会牵扯较多行为体（涉及目标国以外的第三方行为体），影响相对较大。

## （二）共生逻辑与中国防御性“经济强制”

第一，中国的战略思维和观念呈现与美国截然不同的三大特征。首先，和平发展和共同体思维。中国自古以来就有以和为贵、和而不同的思想。道家讲究“道生一，一生二，二生三，三生万物，万物负阴而抱阳，冲气以为和”；儒家倡导“和为贵，和而不同”的思想。融合共生的理念充分体现在新中国成立后历届领导集体的对外战略中，习近平提出“全人类共同价值”的概念，<sup>②</sup> 表示“中国共产党将继续同一切爱好和平的国家和人民一道，弘

---

<sup>①</sup> 赵明昊，《美国对华政策和中美关系：战略竞争驱动矛盾激化》，《世界知识》2020年第24期，第27—28页。

<sup>②</sup> 习近平：《习近平谈治国理政》第二卷，外文出版社2017年版，第522页。

扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值”。<sup>①</sup> 其次，底线思维。与美国的绝对安全观和推崇武力不同，底线思维强调长远利益与整体观，在对外战略上更偏向于防御性，强调“人不犯我，我不犯人”。再次，例外论和包容性。国家例外论存在两种形式，一种是以本国更卓越为立论基础的例外论，另一种是以本国更独特为立论基础的例外论。前者会使一国实行扩张型的外交政策，旨在向世界其他国家推广本国的理念和规范；后者会使一国实行防御型的外交政策，强调各国情况的差异性。<sup>②</sup> 显然，美国优越论属于前者，中国更倾向后者。中国一方面坚定奉行独立自主的和平外交政策，另一方面逐步形成了有中国特色的多极化思想，<sup>③</sup> 坚持包容精神，承认有同有异，求同存异、增同减异，<sup>④</sup> 尊重各国人民自主选择发展道路的权利，维护国际公平正义，反对把自己的意志强加于人，反对干涉别国内政，反对以强凌弱，同时也不会以牺牲别国利益来发展自己。

第二，在这种战略思维和观念的指导下，中国以经济建设为中心，对外战略以寻求和扩展共同利益为基本理念，以塑造“人类命运共同体、共创更美好世界”为目标指向，并以对话协商、合作共赢、求同存异、包容开放为主要策略。<sup>⑤</sup> 中国的“经济强制”具有防御性，并呈现两个特征。首先，触发中国经济强制的行为具有特定性，目标国家范围有限，主要是针对部分国家、实体和个人的反华行径及其造成的损害，要运用各类经贸杠杆和手段予以反制。本文将这种“经济强制”称为“纠正型经济强制”。这样的“经济强制”针对目标国家已经造成的损害行为，而不存在所谓的“竞争对手”，更谈不上全方位打击。不同的是，“惩罚型经济强制”主要是针对目标国家的经济政策或行为及其造成的损害采取的反制行为；而“纠正型经济强制”

---

① 习近平：《在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的讲话》，新华网，2021 年 7 月 1 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-07/15/c\\_1127658385.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-07/15/c_1127658385.htm)。

② 潘忠岐：《例外论与中美战略思维的差异性》，《美国研究》2017 年第 2 期，第 9—27 页。

③ 《维护和平，促进发展，开创外交工作新局面——王毅副外长就当前国际形势和中国外交答〈世界知识〉记者问》，《世界知识》2003 年第 2 期，第 8—10 页。

④ 成思危：《谋求互利共赢促进地区合作》，《外交评论》2007 年第 4 期，第 15—18 页。

⑤ 门洪华：《十八大以来中国国际战略布局的展开》，《社会科学》2017 年第 8 期，第 16—30 页。



更多针对目标国家干涉中国内政，侵犯主权的政策或言行。<sup>①</sup> 其次，中国的“经济强制”措施主要利用目标国家对国内中国国内市场或供应的依赖，以阻止其进入中国市场为基础。相较于美国越来越倾向于利用其在全球经济网络结构中的中心地位胁迫第三方行为体、切断目标国家与全球经济联系的做法，中国的“经济强制”涉及的范围和造成的损害都有限。

以中国对澳大利亚的经济制裁为例，尽管中澳之间在政治制度和意识形态等方面存在差异，但中澳建交以来，中国坚持多元化和包容性，与澳方进行密切的经济交往，连续十年成为澳大利亚第一大贸易伙伴国、第一大出口目的地国、第一大进口来源地，澳大利亚成为中国第八大贸易伙伴国、第五大进口来源国。<sup>②</sup> 在 2019/2020 财政年度，中澳双边贸易额达到 2 510.7 亿美元，同比增长 6.8%，但澳大利亚莫里森政府频繁发表污蔑和干涉中国内政的言论并对中国实施“经济强制”措施，<sup>③</sup> 中国曾多次与澳大利亚进行协商，但澳方罔顾中方的核心关切，继续为所欲为。基于此，中国对澳大利亚实施经济制裁，其目的在于推动中澳关系回归正常轨道。“经济强制”既不是中国外交的目的，也不是中国获取利益或者权力的手段，中国更不首先使用“经济强制”手段。中国始终认为和平与发展仍是时代主题，经济相互依赖促进国际合作，尊重市场原则。

显然，尽管中美两国的“经济强制”表面上有某种相似性，如都使用进出口限制等工具，但两国的“经济强制”本质上存在明显差异，霸权型“经济强制”和霸权延伸型“经济强制”具有强权政治和意识形态色彩，以维持和巩固美国霸权地位为出发点和落脚点，以“竞争对手”为打击对象，这也是当前以及未来美国“经济强制”的突出形式，本文将之统称为“进攻性经济强制”。而“防御性经济强制”以目标国已造成的损害行为为对象，利用经济措施迫使目标国改变其已经发生的行为。与“进攻性经济强制”不同，

---

① Global Agenda Council on Geo-economics, “The Age of Economic Coercion: How Geo-politics is Disrupting Supply Chains, Financial Systems, Energy Markets, Trade and the Internet Global Agenda Council on Geo-economics.”

② 《中国同澳大利亚的关系》，外交部网站，2021 年 8 月，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/dyz\\_681240/1206\\_681242/sbgx\\_681246/](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/dyz_681240/1206_681242/sbgx_681246/)。

③ 《中国外交部发言人批评澳大利亚歧视中国企业》，中国驻澳大利亚使馆网站，2021 年 1 月 13 日，<http://au.mofcom.gov.cn/article/wtojiben/jmcj/202101/20210103033471.shtml>。

“防御性经济强制”更具策略性，有推动目标国行为回归到合理状态的目的。

## 结 束 语

当前，“经济强制”是美国外交政策的核心工具，是美国打压中国等竞争对手的关键手段。美国是实施“进攻性经济强制”的主要国家。从特朗普政府及其继任者和国会两党成员对实施“经济强制”的广泛支持以及通过这些工具来解决政策问题的意图可以判断，在未来几年美国将持续扩大其经济强制工具箱及其使用的广度和深度。当前，中国被美国明确界定为“唯一具有综合实力挑战美国所建立的国际秩序的竞争对手”，在中美战略竞争背景下，中国也成为美国“进攻性经济强制”的主要目标国。面对美国及其盟友不断增长的“经济强制”行为以及个别小国妄图绑架中欧关系、欧美关系的情况，中国需高度重视相关问题。首先，学术界和行政部门应系统研究和探讨美国“经济强制”的基础及其变化，触发美国“经济强制”的机制，美国“经济强制”的措施、形式与前景，以及国际社会防范和化解美国“经济强制”的历史经验和理论启示。一方面，要充分揭露美国对外实施“经济强制”的事实及其双重标准，从学理上和舆论上对“经济强制”进行反击，以应对西方的理论霸权和恶意宣传；另一方面，要结合形势变化，统筹现有的外交能力和资源，做好风险评估和相关预案。其次，中国应当密切追踪美、欧开展所谓“反中国经济强制”政策协调的新动向，防止其利用该议题推出更多集体反华措施。同时，应充实中国涉外法律工具箱，进一步加快对外经贸立法进程，从法理、规则等多个层面制衡和反制一些国家的对华挑衅，对各种损害中国主权、安全和发展利益的国家及相关实体采取必要措施，以维护自身利益。

[责任编辑：樊文光]