

中美禁毒合作的非传统安全向度

——以芬太尼治理合作为例

王秋怡, 蒋天益

(外交学院 国际关系研究所, 北京 100091)

摘要:由芬太尼泛滥引发的药物安全危机已成为当前中美两国共同面临的非传统安全问题。中美两国曾因芬太尼问题存在诸多争端,但在2023年又重新开展禁毒合作。中美关系影响下的合作意愿,以及两国对芬太尼问题的认知分歧共同塑造了两国对芬太尼治理的集体认同,进而影响两国的禁毒合作。中美关系在跌至历史性低点后回温,两国的禁毒合作意愿随之加深;两国选择搁置在芬太尼问题上的分歧,使得认知分歧得以弥合。中美两国各自的合作认同通过互动凝聚成高度的集体认同,最终促成两国在禁毒议题上从冲突转向合作。当前,中美两国在技术交流、执法协调、物质列管等多个方面开展合作,通过多种路径推进芬太尼治理。

关键词:芬太尼;非传统安全;中美合作;中美关系;禁毒

[中图分类号]D8 [文献标识码]A [文章编号]1672-934X(2025)01-0109-12

DOI:10.16573/j.cnki.1672-934x.2025.01.013

The Non-traditional Security Aspect of Sino-US Anti-drug Cooperation: A Case Study on Their Cooperation in Fentanyl Governance

Wang Qiuyi, Jiang Tianyi

(Institute of International Relations, China Foreign Affairs University, Beijing 100091, China)

Abstract: The drug safety crisis caused by the wide spread of fentanyl has become a non-traditional security issue that both China and the US are commonly confronted with. Despite previous disputes over fentanyl, the two countries resumed anti-drug cooperation in 2023. Both the cooperative intent influenced by the relationship between China and the US, and their perceptual differences about the fentanyl issue, establish a collective agreement for China and the US to govern fentanyl, which in turn impacts their anti-drug cooperation. After reaching a historical low level, the relationship between China and the US has been moderated, which in turn has helped intensify their anti-drug cooperation willingness. They have put aside their disagreement on fentanyl issue, enabling the bridging of cognitive differences. The two countries' respective cooperative identities, via a high degree of collective identity through interaction, have ultimately facilitated their cooperation from confrontation on anti-drug issue. At present, China and the US are cooperating in many aspects including technological exchanges, law enforcement coordination and substance scheduling, and are advancing the

收稿日期:2024-09-02

基金项目:中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(3162021ZYQB01)

作者简介:王秋怡(1986—),女,副教授,博士,主要从事非传统安全研究;

蒋天益(2000—),男,硕士研究生,研究方向为非传统安全。

governance on fentanyl with multiple methods.

Keywords: fentanyl; non-traditional security; Sino-US cooperation; Sino-US relationship; drug prohibition

芬太尼是一种强效止痛药和消遣毒品,属于阿片类药物。在美国,芬太尼因药效强、价格低、易于运输等原因被泛滥使用,同时,又因其易成瘾的特点成为当前危害最大的阿片类药物^[1]。尽管美国政府采取了多项应对芬太尼泛滥问题的措施,但治理成效并不显著。美国疾病控制与预防中心国家卫生统计中心(NCHS)统计数据显示,在2016年至2021年期间,美国芬太尼类药物滥用死亡率从每10万人5.7人增加到每10万人21.6人,增加约279%^[2];美国国家药物滥用研究所(NIDA)统计数据显示,因过量使用阿片类药物(主要是芬太尼)的死亡人数增长迅速,截至2022年,死亡人数已增长至73 838人,这意味着越来越多的美国人死于包括芬太尼滥用在内的阿片类药物成瘾^[3]。芬太尼滥用不仅造成了大量美国人的死亡,还加剧了美国社会的经济负担,带来了严峻的社会问题。例如,大规模药物成瘾治疗增加了医保开销与治疗费用,同时,阿片类药物成瘾导致适龄劳动力数量下降,进一步加重了美国社会的经济负担^[4]。此外,药物依赖性还极易引发成瘾者出现心理问题,导致不正常行为的发生,甚至诱发违法犯罪活动,如有组织贩毒以及恶性暴力事件,严重影响美国社会治安与社会稳定。可以说,芬太尼问题已演变为一场药物安全危机,成为美国当前面临的重大非传统安全危机。

由于部分中国犯罪分子曾参与生产并向境外输送包括芬太尼在内的新型毒品,以美国为代表的多个国家要求中国对此进行核查。因此,中美两国在禁毒议题上的合作对解决芬太尼问题具有重大意义^[5]。当前,美国芬太尼问题持续恶化,成为中美两国高层会晤时频繁提及的重点领域。无论是2023年11月中美元首旧金山会晤,还是2024年4月美国国务卿布林

肯访华,中美双方都围绕芬太尼问题展开了协商谈判,积极寻求中美两国的禁毒合作^[6-7]。然而,自特朗普执政以来,中美两国围绕芬太尼问题存在诸多争端,美国政府长期指责中国向美国输入芬太尼类物质,甚至将中国视为“毒品来源国”。在佩洛西窜台事件发生后,中国宣布暂停同美国的禁毒合作。围绕芬太尼问题,中美两国之间不仅存在舆论对立,还相互实施制裁,引发事实性的外交斗争,并形成了冲突。针对芬太尼问题的中美禁毒合作因中美关系遇冷、美国对中国的“污名化”与制裁等原因受阻,直至近期两国政府才重新推进中美禁毒合作,协同推进芬太尼治理。

一、中美芬太尼治理综述

对于非传统安全视角下中美芬太尼治理为何从冲突走向合作这一问题,本文认为,既需要梳理与中美芬太尼治理相关的研究成果,也需要总结中美开展禁毒合作的主要原因。

(一)中美芬太尼治理

目前,学界关于中美芬太尼治理的文献大多围绕以下三个方面展开:一是美国芬太尼危机的起源与发展;二是中美两国在芬太尼问题上的合作、冲突及其原因;三是对中美开展禁毒合作的建议。部分西方学者认为,美国阿片类药物泛滥主要源于美国对阿片类药物的巨大需求、美国政府的管理失效、美国自身的社会乱象以及贫富差距等。^①部分中国学者则指出,美国政府对中国向美国输入芬太尼类物质的指责并无确凿证据,而且中美两国在芬太尼问题上开展禁毒合作具有必要性与可行性,中美两国需要在情报交流、调查执法、司法裁量等方面加强合作。若美国政府无法正视自身原因,中美禁毒合作将难以推进。^②

目前,中美芬太尼治理相关研究的不足之处在于:一方面,受限于研究时间,已有研究未能及时更新中美禁毒合作的最新动向,缺乏对近期中美禁毒合作从冲突到合作这一变化的研究;另一方面,此类研究大多集中于对中美两国的冲突与合作的具体分析,缺乏对中美芬太尼治理或中美禁毒合作的学理性解释。

(二)中美开展禁毒合作的原因

学界关于中美实现禁毒合作的原因解释主要有共同利益说、国际制度说、集体认同说三种观点。

一是共同利益说。该观点认为,中美两国在维护国家安全、应对非传统安全问题等方面存在共同利益,这是推动两国开展禁毒合作的重要动力^[8]。王浩指出,中国与美国都将国家安全作为国家核心利益之一,两国核心利益的一致性两国良性战略互动的基础^[9]。毒品泛滥容易导致疾病传播与社会动乱,严重影响国家的生物安全与社会安全,因此,为维护国家安全,中美两国必须开展禁毒合作。王帆认为,包括禁毒议题在内的非传统安全问题危害极大,任何国家都难以仅凭借自身力量解决这些非传统安全问题^[10]。具体到芬太尼问题上,中美两国只有通过合作才能遏制芬太尼的非法贩运以及新型合成类药物的生产^[11]。在国家利益相同的前提下,非传统安全问题的特殊性以及中美禁毒合作的必要性塑造了中美两国在芬太尼问题上的共同利益。然而,尽管存在明确的共同利益,中美两国在芬太尼问题上仍然存在分歧与冲突。例如,中国因佩洛西窜访台湾地区而暂停与美国的禁毒合作,而美国也在2023年6月以涉及芬太尼类物质为由对部分中国企业与个人实施制裁。由此可见,即使拥有共同利益也并不一定能够促成两国的禁毒合作。

二是国际制度说。国际制度基于新自由制度主义的理论基础,认为国际制度是国际合作的有效保障机制,对维护各国之间的和平与合

作具有重要价值^[12]。面对以芬太尼为代表的毒品威胁,联合国国际禁毒合作机制、中美打击“金三角”地区贩毒的合作机制、中美之间已建立的禁毒交流机制等国际制度为中美禁毒合作提供了可行性^[13-14]。但是,这一类解释也存在不足:一方面,国际制度的解释力有限。国际制度可以解释中美两国在一定时间段的禁毒合作(如2017—2019年针对芬太尼走私的侦查、执法合作),但无法解释中美两国在后续时间段的禁毒合作转向。另一方面,存在因果倒置、循环论证之嫌。国际制度通常是各国在开展禁毒合作过程中形成的成果,难以将其作为中美开展禁毒合作的直接原因。

三是集体认同说。该观点强调,高度的集体认同对国家合作具有重要影响。集体认同是行为主体身份认知与他者身份认知融合后形成的群体认知。由于身份认知是“国家在国际关系互动中的利益界定与行动指导”,集体认同不仅能够建构国家的安全利益,决定国家的安全行为,而且有助于减少国际合作的干扰性因素、解决国际合作中的分配问题。因此,积极的集体认同通常能够使国家间合作的范围扩大、稳定性提高、可行性增强^[15-16]。刘永涛认为,中美两国彼此之间的主观认识与理解直接影响两国的安全互动,集体认同度越高,中美之间谋求安全合作与共同行动的意愿也就越强烈^[17]。中美两国在芬太尼问题上一度存在重大误解,例如,有西方学者指出,中美两国关于芬太尼问题的冲突源于中国将地缘政治利益和同美国的竞争与芬太尼问题联系在一起,抑或是批评中国对芬太尼类物质的“整类列管”未能抑制芬太尼类物质的非法生产与走私,相关措施没有取得成效^[18-19]。这类存在事实性偏颇的言论反映出中美两国此前未在此议题上形成高度集体认同,因而两国无法实现禁毒合作。但由于禁毒议题属于可让步性高且冲突性弱的低政治问题,当两国面对相同的安全威胁并具有一致的安全目

标时,两国可能形成高度的集体认同,实现禁毒合作^[20]。“集体认同”这一概念虽然能够解释中美两国由冲突到合作的转变,但由于“集体认同”本身是被建构的概念,因而不能准确说明中美两国集体认同形成或转变的具体机制。因此,针对芬太尼问题,还需要进一步解释中美两国集体认同与安全目标发生转变的原因。

二、非传统安全治理领域的大国合作理论框架

在其他非传统安全议题的大国合作治理案例中,合作意愿、合作能力以及合作分歧被视为影响中美两国合作的主要因素^[21]。合作意愿与认知分歧(注:为体现合作中的认知差异,本文用“认知分歧”替代“合作分歧”)直接影响中美两国对禁毒的合作认同(如图1所示)。

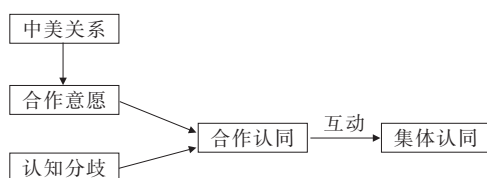


图1 影响中美禁毒合作的因素

合作认同是指一国对是否与他国开展禁毒合作的意见与态度,它能够说明在该国合作意愿与两国认知分歧的影响下,该国与另一国在禁毒合作上的共识凝聚程度与意见一致性。基于中美禁毒合作的特点,本文对这一框架中的三种影响因素进行重新界定。一是合作意愿指任一国家对同他国共同打击芬太尼泛滥、开展禁毒合作的态度。虽然合作意愿由共同利益塑造,但中美两国的合作意愿在更大程度上受中美关系走势的影响。当中美关系遇冷时,两国开展禁毒合作的意愿较低,合作认同也较弱;当中美关系相对升温时,两国的合作意愿相对较高,更乐意开展禁毒合作,并且能够形成较强的合作认同。二是认知分歧主要强调中美两国在芬太尼问题上的主要立场差异(尤其关于“谁应

该对芬太尼泛滥负责”的问题)对合作认同的影响。当中美两国之间存在明显的认知分歧时,难以形成较强的合作认同;当中美两国消除认知分歧或决定共同搁置认知分歧时,能够形成较强的合作认同。^③三是合作能力是指国家在禁毒合作中所能提供的资源。需要强调的是,合作能力并不是影响中国或美国禁毒合作认同的主要因素。在毒品治理领域,中国与美国在技术、资金、经验等方面具有优势,两国都属于具备长期合作能力的国家。例如,在毒品特征分析、新精神活性物质鉴定等关键领域,中国拥有先进的技术手段,并长期致力于同其他国家或国际组织开展毒品实验室技术交流,充分展示了中国在毒品治理领域的先进技术。中国每年向联合国毒品和犯罪问题办公室捐助资金,用于支持禁毒议题的相关工作,这也反映出中国在毒品治理中具备经济能力^[22]。在美国方面,奥巴马政府曾在《21世纪治愈法案》中就治理阿片类药物危机安排了专项资金。特朗普政府与拜登政府也以追加预算投入、扩大财政开支等方式在吸毒预防与治疗预算上提供更多资金^[23]。与此同时,中美两国多个政府部门自1987年起就禁毒议题签署了多个合作备忘录与相关协定,在毒品调查、情报互助、司法互助等方面建立了合作机制,积累了双边禁毒交流与禁毒执法合作经验^[13]。多年的禁毒合作经验也提升了两国在禁毒合作中的合作能力。由于中美两国在毒品治理领域都具备较强的合作能力,且两国的合作能力优势长期存在,因此,在禁毒合作中不存在两国合作能力的变化以及合作能力变化对中国或美国的合作认同产生影响。据此,在禁毒合作中,合作能力并非影响中美两国合作认同的主要因素。

(一)合作意愿

禁毒议题的重要性与特殊性影响着国家间的合作意愿。毒品问题对个人健康、国民经济、社会稳定危害巨大,已成为重要的非传统安全

问题。尽管联合国早在1988年就通过了《联合国禁止非法贩运麻醉品与精神药物公约》,但是毒品走私与毒品泛滥问题依然长期存在,新型毒品层出不穷,毒品走私渠道日益增多。据联合国毒品控制与犯罪预防办公室统计,阿片类药物作为新兴的合成毒品,在北美、西亚与北非等地区泛滥。在北美地区,因过量使用芬太尼而死亡的人数在近年来持续上升,逐渐成为重大的非传统安全威胁^[24]。面对芬太尼等合成类阿片类药物的严峻挑战,中美两国已采取相应措施。2017年10月,特朗普政府宣布,美国进入“全国公共卫生紧急状态”,从预防、科研、执法等多个方面对此展开综合治理^[14]。2019年5月起,中国率先对芬太尼类物质采取“整类列管”措施,严格限制芬太尼类物质的流通与出口^[25]。上述禁毒举措反映了中美两国充分认识到芬太尼泛滥带来的危害,以及推进芬太尼治理的坚定意愿。

非传统安全问题具有跨国性特点,通常涉及多个国家,仅凭一国之力难以解决^[26]。芬太尼问题涉及美国、加拿大、墨西哥、中国等多个国家,任何国家仅凭借单方面的禁毒举措难以在芬太尼问题中取得满意的成效。特朗普政府虽然以“全国公共卫生紧急状态”来应对芬太尼问题,但美国国内对芬太尼的需求并未明显下降,因过量使用芬太尼而死亡的人数有增无减,美国面临的芬太尼问题依然严峻。虽然自中国对芬太尼类物质实施“整类列管”后,美国海关就未查获到直接来自中国的芬太尼类物质,但由于中国出口的部分化学品是生产芬太尼的原料,芬太尼非法生产与非法贩运的犯罪网络仍会波及中国,中国仍被卷入芬太尼问题中。事实上,中美两国早已认识到两国可以通过合作更好地解决芬太尼问题这一非传统安全威胁。在此情况下,中美两国在芬太尼问题上存在共同利益,合作已然成为解决芬太尼问题的最佳路径。两国政府曾多次在官方场

合传递出携手推进芬太尼治理的相关合作诉求。2017年和2018年,特朗普政府积极寻求同中国开展包括管控芬太尼类物质在内的禁毒活动,并且肯定了中国就芬太尼问题采取的相关禁毒举措^[27-28]。中国驻美大使也曾公开表示,在禁毒问题上,中国是怀有善意与诚意的合作伙伴,中国愿意积极推进国际禁毒合作,积极参与全球毒品问题共治,共同解决全球毒品问题^[29]。

然而,随着中美两国之间的大国战略竞争日益加剧,中美关系的遇冷直接影响到两国在芬太尼问题上的合作立场与态度。特朗普上台后,美国对华政策发生转变,将中国视为最主要的战略竞争对手,在经济、地缘政治、意识形态等多领域开展全面竞争^[30]。拜登政府上台初期延续了特朗普政府对华强硬政策,不仅通过同美国的亚太盟国与安全伙伴开展针对中国的“小多边”合作,继续在经济、科技等领域打压中国,还强调同中国的价值观与政治制度差异,联合共和党与部分盟友同中国开展意识形态对抗,使得中美关系持续遇冷,一时之间难以转圜^[31-32]。清华大学“中外关系定量预测组”发布的中国与大国关系分值表显示,中美关系自特朗普上台以来总体呈下降趋势,且恶化程度明显,具体如图2所示。中美关系的恶化不可避免地影响两国的合作。一方面,美国为了维护其霸权地位,将非传统安全纳入其国家安全政策中,长期以“安全化”的方式打压中国^[33],将中国向美国输入芬太尼的指责作为塑造“中国威胁”的手段。美国政府的战略需要使中美禁毒合作让位于对华战略竞争。另一方面,中国长期将良好稳定的中美关系作为双方合作的前提,而中美关系恶化伴随的冲突与分歧直接阻碍了相关合作的推进,中美禁毒合作的不确定性增加。当两国关系因个别恶性事件恶化时,中国通常会拒绝开展禁毒合

作,因此,尽管中美两国已经认识到在芬太尼问题上两国存在共同利益以及合作的必要性,但中美竞争格局下的中美关系直接影响两国

禁毒合作意愿——美国将禁毒合作置于中美关系之后,而中国将中美关系作为开展禁毒合作的前提。

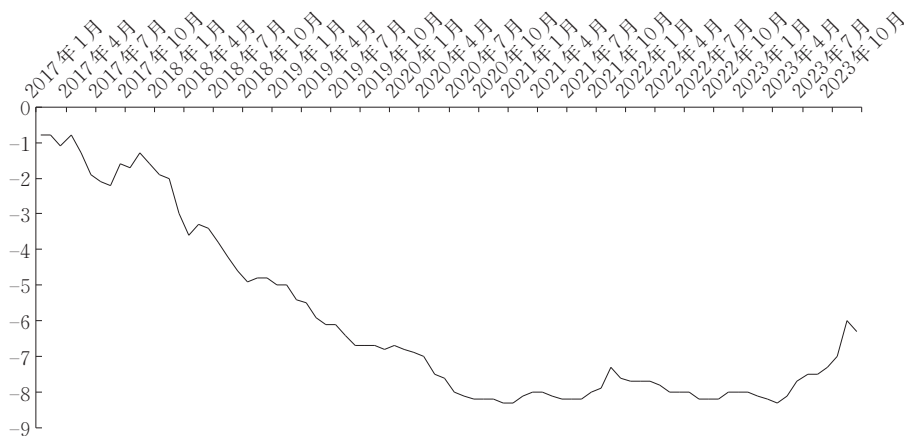


图2 2017—2023年中美关系分值图^④

(二)认知分歧

本文之所以将认知分歧作为解释合作认同的另一重要因素,是因为合作意愿虽然对国家间的合作认同有所塑造,但不能直接解释国家间的合作现象。一方面,当具有较强合作意愿的国家同其他国家出现严重分歧与争执时,不仅合作难以推进,该国的合作意愿也将下降。这表明,合作认同乃至集体认同的建构直接受国家间的争执与认知分歧的影响。另一方面,虽然国家间的合作意愿会直接影响国家的身份认知,但集体认同的形成依赖于国家间的认知互动。换言之,单一国家的认知与合作认同无法决定集体认同,更无法直接决定合作的实现程度^[16]。由于国家间最直观的分歧就是立场上的差异,因此,利用认知分歧衡量国家间的认知互动,能够更好地说明国家间的合作认同与集体认同的形成原因。

中美之间认知分歧的根源在于两国政治制度与意识形态的差异。尤其在特朗普执政后,两国间的制度差异与意识形态分歧被迅速放大,政治制度、价值观、意识形态等因素在中美关系中愈发凸显,意识形态竞争成为中美竞争

的重要领域之一。中美两国不仅共同担忧对方可能进行的意识形态渗透,而且中国的崛起还引发了以美国为代表的西方国家对中国的价值观可能取代现行的自由民主价值观的忧虑,并由此将中国价值观视为威胁^[34-35]。对政治制度与意识形态的重视使得中美之间的战略竞争加剧,两国在诸多问题上的立场与认知难以统一,进而加深了两国间的认知分歧^[36]。

美国政府一边向中国寻求开展禁毒合作,一边又在禁毒议题上指责诬蔑中国并对中国的个人、实体以及禁毒机构实施制裁。这样的矛盾状态反映出美国受认知分歧的影响,并未形成高度的合作认同,对中美禁毒合作心存疑虑。而中国明确表示,美国要多从国内采取禁毒措施,同时中国将美国解除错误制裁作为推进禁毒合作的前提条件。这反映出认知分歧同样影响着中国的合作认同,中国对中美禁毒合作有着与美国不同的要求。当前,中美两国选择搁置“哪国应对芬太尼泛滥负责”这一争论,即搁置两国在此议题上的认知分歧。中国与美国只有搁置认识分歧,形成高度的集体认同,中美禁毒合作才能够得以重启。

三、中美芬太尼治理的非传统安全合作

依据非传统安全治理领域的大国合作理论框架,中美两国在禁毒议题上的合作认同不仅受各国合作意愿的影响,还受两国在芬太尼问题上认知分歧的影响。中美关系的发展在很大程度上影响着双方的合作意愿,而两国在芬太尼问题的立场是否一致,则进一步塑造了两国间的认知分歧。这两种因素共同决定了中国与美国的合作认同程度,并进一步影响了双方在芬太尼问题与禁毒合作上的集体认同。

(一)中美禁毒合作机制

当中美关系遇冷或两国在芬太尼问题上立场不一致时,中美两国任何一方的合作意愿都会对禁毒合作能否达成产生影响。因此,本文将除“合作意愿强且不存在认知分歧”的其他三种情况都界定为合作认同度低。当中国与美国合作意愿弱或存在认知分歧时,双方形成关于中美禁毒合作的有效共识,即不主张推进中美禁毒合作,具体如图3所示。只有当两国出现较强的合作意愿且认知分歧得以弥合时,两国才会理性看待中美禁毒合作的必要性并乐意推进相关合作,形成高度的合作认同。

合作认同类型		认知分歧	
		有	无
合作意愿	强	合作认同度低	合作认同度高
	弱	合作认同度低	合作认同度低

图3 对中美禁毒合作的合作认同类型表

需要强调的是,合作认同作为国家的一种身份认知,虽然能够界定国家安全利益、指导国家安全行为,但仍然需要通过与他国的互动才能建构集体认知。只有结合中美两国各自的合作认同意愿,才能说明两国之间的集体认同。虽然两国同时受到中美关系发展与两国认知分歧的影响,但这并不意味着中国与美国的合作认同变化一致。中美两国实力与地位的差异让

两国对中美关系的敏感度、重视度以及看待中美关系的视角存在差异。在中美交往进程中,实力与地位的差异使得两国在同时面对中美交往进程中的部分事件时,会对中美关系产生截然不同的研判^[37-38]。换言之,地位的不对称造成认知上的不对称,两国的合作意愿也会因此出现差异,进而导致不同的合作认同。

在此基础上,综合两国各自的合作认同现状,本文将两国的集体认同划分为集体认同度高与集体认同度低两种情形。在任意一国合作认同度低时,中美两国就禁毒议题的认识与理解必然存在偏差,难以形成高度的集体认同。只有当两国都处于合作认同度高时,两国才更容易就禁毒议题达成共识,形成高度的集体认同,进而推进中美禁毒合作,具体如图4所示。

集体认同类型		美国合作认同	
		高	低
中国合作认同	高	集体认同度高	集体认同度低
	低	集体认同度低	集体认同度低

图4 中美两国禁毒议题集体认同类型表

中美两国的集体认同度直接影响两国在禁毒议题上的冲突与合作:当两国集体认同度高时,两国能够顺利开展禁毒合作;当两国集体认同度低时,两国不仅难以实现禁毒合作,而且往往在禁毒议题上各执己见,容易爆发冲突。本文基于中美禁毒合作机制,追踪2022年至2023年期间中美两国在芬太尼问题上的互动,分析两国集体认同的变化,并通过针对芬太尼问题的禁毒合作转向,说明两国在此过程中合作意愿与认知分歧的转变。

(二)冲突:集体认同度低

在2022年1月至2023年9月期间,中美两国在芬太尼问题上存在明显冲突。佩洛西窜访台湾事件导致中国于2022年8月宣布暂停同美国的禁毒合作。与此同时,美国也频繁就芬太尼问题针对中国。美国总统拜登与美国联邦调

查局局长克里斯托弗·雷都曾向国会恶意炒作中国与芬太尼问题的关联度,拜登甚至将中国认定为“主要毒品来源国”。除了“污名化”中国之外,美国政府还利用芬太尼问题打压中国。例如,2023年6月,美国财政部以中国企业向美国和墨西哥销售的压片机、模具等设备涉及芬太尼生产为由,对7个中国实体和6名中国人实施制裁。在这一时期,中美两国不仅未就芬太尼问题开展禁毒合作,而且产生严重政治分歧,反映出中美两国在禁毒议题上的集体认同度低。

一方面,随着中美之间竞争的进一步加剧,拜登政府力求在经济与科技、地缘政治、意识形态等方面取得权力优势,因而以“小多边”合作联合其盟友与安全伙伴,同中国开展物质实力竞争、地缘政治竞争以及意识形态竞争^[31]。拜登政府强硬的对华竞争战略使得中美关系整体恶化。与此同时,这一时期内的个别突发性事件使得中美关系更是一度跌至两国建交后的历史性低点。佩洛西窜访台湾事件反映出美国公然违背一个中国原则,中国认为这严重侵犯了中国主权安全,严重损害了中国领土完整^[39]。如前文所述,中国一向将良好稳定的中美关系作为中美合作的前提,中国认为,佩洛西窜访台湾事件严重破坏了中国国家利益与中美关系,因此拒绝同美国开展包括禁毒合作在内的部分双边合作。由此可见,在中美关系恶化以及美国违背中美交往原则的背景下,中国的合作意愿较弱。与此类似,在中美气球事件后,中国不满美国暴力袭击中方民用无人飞艇,而美国部分政客借此事件宣扬“中国威胁论”,美国国内反华情绪高涨,美国政府与国会通过了多项歧视、限制中国企业与中国公民的政策与法案^[40-41]。美国反华政客的煽动与美国国内高涨的反华情绪不可避免地影响了美国的对华政策,因而美国才会在芬太尼问题上多次采取针对性政策,将芬太尼问题作为打击中国的工具。

这也反映出在同一时期,美国同中国一样持有较弱的合作意愿。

另一方面,这一时期中美两国在芬太尼问题上存在明确的认知分歧。随着中美大国竞争以及意识形态竞争的加剧,两国更加强调本国价值观的合理性与特殊性,致使两国在认知方面更加难以统一。芬太尼问题是两国认知难以统一的议题之一,针对“谁应该对芬太尼泛滥负责”这一问题,两国的争论尤为激烈。美国不仅长期借中国生产芬太尼前体化学品指责中国,试图将芬太尼问题“甩锅”中国,指责中国将地缘政治利益与中美竞争掺杂在芬太尼问题中,影响了美国国内的禁毒工作。面对美国方面的指责与“甩锅”,中国外交部在《美国对华认知中的谬误和事实真相》一文中特意强调,美国国内芬太尼泛滥问题的根源在美国自身,芬太尼问题由滥用处方止痛药传统、医药利益集团大力兜售、政府打击不力等多种美国国内因素共同导致^[42]。

在这一时期,中美两国的合作意愿都较弱,且中美两国针对芬太尼问题存在认知分歧,中美两国合作认同度较低,即针对禁毒议题持有不同意见,并且未能形成禁毒合作共识,所以两国的集体认同度低,未实现针对芬太尼问题的中美禁毒合作。

(三)合作:集体认同度高

2023年11月,中美元首旧金山会晤后,中美两国在芬太尼问题上实现了从冲突到合作的转向。在此之后,中美两国宣布重启禁毒合作,并决定成立中美禁毒合作工作组^[6]。随后,美国政府撤销了对中国相关机构的制裁,两国高层在禁毒合作方面进行了多次会晤,共同打击芬太尼非法买卖的执法合作得以恢复,相关的司法裁量合作也有所拓展^[43]。这表明,通过会议外交,两国的合作认同度尤其是禁毒合作集体认同度不断提高,使得中美禁毒合作得以实现。

事实上,中美关系在跌入谷底之际便迎来了缓和。中美关系得以改善的重要原因是两国都不希望走向全面对抗,从而造成大规模军事冲突^[44]。持续恶化的中美关系使两国意识到,中美结构性矛盾难以调和,推动两国博弈完全朝自身的战略规划发展不仅难以实现,而且损失巨大。两国都更希望寻求一种在长期博弈中争取和平共处的稳定状态,不希望双方关系彻底破裂^[45]。因此,两国都主动调整对外政策以改善中美关系。一方面,自2023年5月起,中美两国政府高层的互动频率明显提高。中国政府经贸、外交等部门的高层官员主动同美国政府高官进行会晤,美国国务卿布林肯、财政部长耶伦等政府官员也对中国进行访问,两国官员就经贸问题、台湾问题、气候变化问题等进行沟通交流。另一方面,美国国会内部以及美国两党在对华方针上都主张同中国加强沟通、避免脱钩。2023年10月,美国国会参议院多数党领袖率两党议员访华,此次访华行动传递出美国两党已就对华沟通达成一定共识,意味着美国政党斗争对中美关系产生负面影响的可能性降低。两国高层的频繁互动使原本紧张的中美关系有所缓和,为中美两国元首旧金山会晤奠定了基础。中美两国在这一时期的对话交流与中美关系的缓和使两国意识到双方仍能够在气候、禁毒等非传统安全领域进行合作,也使得两国逐渐产生较强的合作意愿,中美重启禁毒合作具有可行性。

在这一时期,中美两国的认知分歧也有所弥合。尽管两国的意识形态与价值观差异依然存在,但双方都不希望中美竞争走向“冲突、对抗或新冷战”。在芬太尼问题上,两国通过中美元首旧金山会晤达成“管控分歧、加强合作”的共识^[46]。中美两国计划通过中美禁毒合作工作组机制,共同开展打击芬太尼制造与贩运、避免贩毒集团获取芬太尼前体化学品和药片压榨机等禁毒执法行动。由此可见,中美两国在芬太

尼问题上“求同存异”,以解决芬太尼问题这一非传统安全威胁为重点,针对芬太尼问题的认知逐渐统一。中美关系的缓和、两国在交流与协商中对分歧的弥合,这些都促成中美两国形成较高的合作认同度。中美元首旧金山会晤成为两国开展会议外交的重要平台,为两国提供了就芬太尼问题进行协商的契机。针对芬太尼问题,两国间较强的合作意愿与两国间认知分歧的弥合成为中美禁毒合作得以实现的重要条件,两国也在此议题上实现“大国协调”。

当前,中美禁毒合作主要在以下三个方面开展:一是技术交流。中国在毒品特征分析、毒品鉴定等领域具备技术优势,中美两国的毒品检验技术部门通过线上与线下相结合的方式,提升针对芬太尼类物质与芬太尼前体化学品的检验鉴定技术与主动监测技术,为禁毒工作提供技术支撑。二是执法合作。自禁毒合作重启后,中美两国加大对跨国毒品犯罪的打击力度,并积极在情报交流、执法协调等方面开展合作。2024年6月,中国禁毒与经济案件侦查部门依据美国缉毒部门提供的情报线索抓获多名涉嫌贩毒、洗钱的犯罪嫌疑人。这是近期中美禁毒执法合作的成功案例。2024年7月,中美禁毒合作工作组首次高官会议召开,两国禁毒部门计划加强执法协调,以更有效地应对有组织的跨国犯罪。三是物质列管。长期以来,美国都希望中国在“整类列管”芬太尼类物质的基础之上,管控可用于生产芬太尼的前体化学品,从源头上减少芬太尼类物质的生产。在中美禁毒合作工作组成立后,对该类化学品的管控工作逐步推进。2024年6月,中国公安部禁毒局公开表示,将在数月内完成相应法律程序,对三种芬太尼前体物质实现最终列管。后续,中美两国还计划在国际多边禁毒合作、反洗钱、打击网络贩毒等方面开展工作。随着各项禁毒工作的稳步推进,2024年7月,拜登公开表示,美国因过量服用阿片类药物致死的人数五年来首次下

降^[47]。这表明,中美两国间的历史性禁毒合作取得了相应的成效。

四、结论与反思

因芬太尼泛滥而造成的意外死亡人数持续增加、传染病传播加剧、贫富差距扩大、社会治安恶化等一系列严重危害,已成为重大生物安全威胁与社会安全威胁。在美国,芬太尼问题日趋严重,不仅揭示了美国政府的施政不力、管理缺位,还表明了在全球化时代,解决具有跨国特点的非传统安全问题必须依靠合作。当前,不仅美国面临棘手的芬太尼非法贩运与泛滥问题,中国也被卷入芬太尼问题中。作为综合国力突出的大国,中美两国具备开展禁毒合作、实现芬太尼治理的能力,但中美禁毒合作的实现仍受到诸多因素的制约。虽然中美两国在经济、科技、文化等领域的竞争日趋激烈并将长期持续,但是竞争并不排除合作的可能性,良好且稳定的中美关系已成为两国开展合作的前提,直接影响两国的合作意愿。同时,由于两国存在政治制度与意识形态差异,因此两国之间必然存在认知差异。面对认知上的分歧,是求同存异、弥补分歧,还是一意孤行、任由分歧扩大,将成为影响两国间合作的重要因素。只有中美两国都具备强烈的合作意愿并且积极弥合认知分歧,才能凝聚两国高度的集体认同,开展禁毒合作,携手应对芬太尼问题,实现芬太尼有效治理。

未来,中美禁毒合作可以在以下方面深入推进:一是继续加强对芬太尼类物质与芬太尼前体化学品的管控,从源头上减少芬太尼的非法生产与走私。二是推进情报交换、执法协调、司法互助等多环节合作,共同打击芬太尼走私,合作侦查涉嫌跨国毒品犯罪的组织与个人,在司法证据交换、犯罪人员交接与引渡、基于国际法与国际公约加强对跨国毒品犯罪司法裁量等司法环节的沟通与协作。三是推动

联合国禁毒机制下的多边禁毒合作,以《联合国禁止非法贩运麻醉品与精神药物公约》为依据,协调各方,共同打击芬太尼非法买卖,通过多边禁毒合作推进芬太尼治理、应对公共卫生安全威胁。

值得注意的是,即使是冲突性小、让步性大的低政治领域,也有可能成为大国权力竞争的工具。新一届的特朗普政府是否会延续拜登政府在芬太尼问题上的相关政策,是否会在中美禁毒合作中讨价还价皆是未知数。但毋庸置疑的是,开展中美禁毒合作是两国应对芬太尼问题的最佳路径。对中国而言,开展中美禁毒合作不仅是践行总体国家安全观、应对非传统安全威胁、维护国家安全的必要之举,同时也是借助禁毒合作的功能主义属性,基于具体议题上的合作促成中美关系的整体改善。更为重要的是,随着中美禁毒合作与全球芬太尼治理的深入发展,中国将逐渐积累应对毒品问题以及处理非传统安全问题的经验,这些经验也将为中国日后应对其他非传统安全问题、统筹非传统领域安全提供宝贵借鉴。

[注释]

- ① 西方学者的相关研究可参见:Leo Beletsky, Corey S. Davis, "Today's fentanyl crisis: Prohibition's Iron Law, revisited," *International Journal of Drug Policy*, Vol. 46, 2017; Nabarun Dasgupta, Leo Beletsky, Daniel Ciccarone, "Opioid crisis: no easy fix to its social and economic determinants," *American journal of public health*, Vol. 108, No. 2, 2018。
- ② 中国学者的相关研究可参见:袁莎:《美国阿片类药物危机及中美禁毒合作》,《和平与发展》,2019年第1期;徐金金、晏拥:《美国政府对芬太尼的管制政策》,《云南警官学院学报》,2020年第6期;包涵:《“芬太尼危机”的发生逻辑与治理路径》,《中国人民公安大学学报(社会科学版)》,2022年第5期;李文君、聂鹏:《影响中美关系的芬太尼问题》,《世界知识》,2023年第16期;查道炯:《芬太尼问题与中美关系》,《国际政治研究》,2024年第2期。
- ③ 笔者认为,虽然合作意愿与认知分歧都是国家的认知,

但合作意愿关注“是否愿意合作”,而认知分歧关注国家间的立场一致性,即“能否合作”。两者并不存在概念上的重合,并且共同影响中国或美国的合作认同。

- ④ 资料来源:《中国与大国关系分值表(1950—2023年12月)》,清华大学中外关系定量预测组,2024年4月24日, <http://www.tuiir.tsinghua.edu.cn/info/1121/6076.htm>;此图为笔者自制。

[参考文献]

- [1] Zibbell J E. The latest evolution of the opioid crisis: changing patterns in fentanyl adulteration of heroin, cocaine, and methamphetamine and associated overdose risk[EB/OL]. RTI, <https://www.rti.org/insights/latest-evolution-opioid-crisis-changing-patterns-fentanyl-adulteration-heroin-cocaine-and>.
- [2] Fentanyl overdose death rates more than tripled from 2016 to 2021[EB/OL]. Centers for Disease Control and Prevention, <https://blogs.cdc.gov/nchs/2023/05/03/7338/>.
- [3] Drug overdose deaths: facts and figures[EB/OL]. National Institute on Drug Abuse, <https://nida.nih.gov/research-topics/trends-statistics/overdose-death-rates#Fig2>.
- [4] Paris J, Rowley C, Frank R. The economic impact of the opioid epidemic[EB/OL]. The Brookings Institution, <https://www.brookings.edu/articles/the-economic-impact-of-the-opioid-epidemic/>.
- [5] 我国严打新型毒品 新列管四种芬太尼类新精神活性物质[N]. 人民日报, 2017-02-17.
- [6] 习近平同美国总统拜登举行中美元峰会晤[EB/OL]. 新华社, http://www.xinhuanet.com/2023-11/16/c_1129977979.htm.
- [7] 王毅同美国国务卿布林肯举行会谈[EB/OL]. 中华人民共和国外交部, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202404/t20240426_11289713.shtml.
- [8] Ross R S. It's not a cold war: competition and cooperation in US-China relations[J]. China International Strategy Review, 2020, 02(01): 63-72.
- [9] 王浩. 利益、认知、互动: 中美关系演进的动因探析[J]. 世界经济与政治, 2014(10): 98-116, 158-159.
- [10] 王帆. 中美关系的未来: 走向“新冷战”抑或战略合作重启?[J]. 国际问题研究, 2021(1): 55-68.
- [11] Humphreys K, Caulkins J P, Felbab-Brown V. Opioids of the masses: stopping an American epidemic from going global[J]. Foreign Affairs, 2018, 97(03): 118-129.
- [12] [美]罗伯特·基欧汉. 霸权之后: 世界政治经济中的合作与纷争[M]. 苏长和, 信强, 何曜, 译. 上海: 上海人民出版社, 2012: 65-84.
- [13] 张勇安. 中美禁毒合作: 过程、限度及战略选择[J]. 现代国际关系, 2013(12): 48-52.
- [14] 袁莎. 美国阿片类药物危机及中美禁毒合作[J]. 和平与发展, 2019(1): 101-115.
- [15] 孙溯源. 集体认同与国际政治: 一种文化视角[J]. 现代国际关系, 2003(1): 38-44.
- [16] 肖晞, 宋国新. 共同利益、身份认同与国际合作: 一个理论分析框架[J]. 社会科学研究, 2020(4): 125-133.
- [17] 刘永涛. 规范、认同和中美安全合作前景[J]. 世界经济与政治, 1999(1): 33-36, 45.
- [18] Felbab-Brown V. Why America is struggling to stop the fentanyl epidemic: the new geopolitics of synthetic opioids[EB/OL]. Foreign Affairs, <https://www.foreignaffairs.com/mexico/why-america-struggling-stop-fentanyl-epidemic>.
- [19] Lane R. Focused accountability: a bilateral response to the international proliferation of fentanyl analogues[J]. Notre Dame Journal of International & Comparative Law, 2021, 11(01): 158-180.
- [20] 张发林. 中美关系的“冲突—合作”复合形态[J]. 国际展望, 2022(6): 32-50.
- [21] 宋亦明, 于宏源. 全球气候治理的中美合作领导结构: 源起、搁浅与重铸[J]. 国际关系研究, 2018(2): 137-152, 158.
- [22] 为毒品问题全球共治提供中国智慧[EB/OL]. 中国警察网, https://news.cpd.com.cn/n3559/923/t_1101855.html.
- [23] 美国药物滥用致近11万人死亡 拜登拨款数亿美元防治[EB/OL]. 中国新闻网, <https://backend.chinanews.com/gj/2023/09-01/10070684.shtml>.
- [24] World drug report 2023[R]. UNODC, https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_Exsum_fin_SP.pdf.
- [25] 三部门发布公告 5月1日起对芬太尼类物质实施整类列管[EB/OL]. 中华人民共和国中央人民政府, https://www.gov.cn/xinwen/2019-04/02/content_5378935.htm.
- [26] 李志斐. 非传统安全治理与新型大国关系构建[J]. 教学与研究, 2014(6): 62-68.
- [27] 中美元峰会晤达成多方面重要共识 同意共同努力推动两国关系取得更大发展[EB/OL]. 中华人民共和国中央人民政府, https://www.gov.cn/xinwen/2017-11/09/content_5238387.htm.
- [28] 国务委员兼外交部长王毅向中外媒体介绍中美元峰会晤情况[EB/OL]. 中华人民共和国中央人民政府, https://www.gov.cn/guowuyuan/2018-12/02/content_5345252.htm.

- [29] 驻美国大使秦刚就芬太尼问题接受美国《新闻周刊》专访[EB/OL]. 中华人民共和国外交部, https://www.mfa.gov.cn/zwbd_673032/wjzs/202209/t20220930_10775684.shtml.
- [30] 吴心伯. 论中美战略竞争[J]. 世界经济与政治, 2020(5):96-130.
- [31] 赵明昊. 美国霸权护持战略的调适与中美关系的未来[J]. 外交评论(外交学院学报), 2023(5):19-47, 5.
- [32] 贾庆国. “山穷水尽”还是“柳暗花明”?再议中美关系[J]. 国际观察, 2022(2):50-71.
- [33] 傅小强, 韩立群. 非传统安全对国家安全的影响趋势研究[J]. 国家安全研究, 2022(2):88-103, 181.
- [34] Yan X T. Chinese values vs. liberalism: what ideology will shape the international normative order? [J]. The Chinese Journal of International Politics, 2018, 11(01):1-22.
- [35] 节大磊. 意识形态与中美战略竞争[J]. 国际政治科学, 2020(2):84-108.
- [36] Lieberthal K, Jisi W. Addressing US-China strategic distrust[EB/OL]. The Brookings Institution, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0330_china_lieberthal.pdf.
- [37] 魏玲. 国内进程、不对称互动与体系变化: 中国、东盟与东亚合作[J]. 当代亚太, 2010(6):50-65, 49.
- [38] 焦一强. 由认知分歧到合作共识: 中俄“一带一盟”对接合作研究: 基于不对称性相互依赖的视角[J]. 当代亚太, 2018(4):51-85, 157-158.
- [39] 佩洛西窜台的若干事实[EB/OL]. 新华社, http://www.news.cn/2022-08/25/c_1128944443.htm.
- [40] 外交部就美方宣称击落中国无人飞艇发表声明[EB/OL]. 中华人民共和国外交部, https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202302/t20230205_11019861.shtml.
- [41] Balloon incident adds new tension to US-China relationship [EB/OL]. ABC NEWS, <https://abcnews.go.com/Politics/balloon-incident-adds-new-tension-us-china-relationship/story?id=96882491>.
- [42] 美国对华认知中的谬误和事实真相[EB/OL]. 中华人民共和国外交部, https://www.mfa.gov.cn/wjb_673085/zzjg_673183/xws_674681/xgxw_674683/202206/t20220619_10706065.shtml.
- [43] 禁毒合作传递信号! 中美今天开会讨论打击芬太尼 [EB/OL] 环球时报, <https://3w.huanqiu.com/a/de583b/4GNS8ijUE1S>.
- [44] 王缉思, 贾庆国, 唐永胜, 等. 美国战略探析与中美关系前景展望[J]. 国际经济评论, 2024(2):9-49.
- [45] 达巍. 中美关系“新常态”正在生成[J]. 世界知识, 2024(1):31-33.
- [46] Readout of President Joe Biden's meeting with President Xi Jinping of the People's Republic of China[EB/OL]. The White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/11/15/readout-of-president-joe-bidens-meeting-with-president-xi-jinping-of-the-peoples-republic-of-china-2/>.
- [47] Statement from President Joe Biden on new initiatives to beat the opioid epidemic[EB/OL]. The White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/07/31/statement-from-president-joe-biden-on-new-initiatives-to-beat-the-opioid-epidemic/>.