

美国芬太尼问题的“内病外治”： 根源、动向与影响^[1]

师冠男 邵薪羽

【内容提要】芬太尼本是一种新型强效镇痛药，但受美国毒品泛滥、政企勾连、监管松软等因素影响，在美国逐渐被滥用并导致数十万美国人死亡，演化为所谓的“芬太尼危机”。为转嫁自身治理失败责任、加大对华战略竞争筹码、服务边境移民管控等美国内部议程以及抢抓新型毒品国际治理主导权，美国自 2015 年起运用舆论造势、外交施压、经济制裁，乃至军事威胁等方式，系统性推动芬太尼问题的“内病外治”。尽管中方本着人道主义精神在芬太尼治理方面为美国提供了各种帮助，但美国国内巨大的毒品需求和高度国际化的供应链决定了外部善意无法根除美国的内部问题。美国只有正视自身责任，平等开展国际合作，才能找到真正的出路。

【关键词】特朗普政府 芬太尼问题 国家安全 毒品治理 中美关系 全球治理倡议

【作者简介】师冠男，中国现代国际关系研究院美国研究所助理研究员；邵薪羽，中国现代国际关系研究院美国研究所助理研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2025) 06-0027-30

[1] 本文系 2023 年度国家社会科学基金青年项目（项目编号：23CGJ035）的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

2025年12月15日,美国总统特朗普签署行政令,以“非法芬太尼的属性更接近化学武器”“有组织的敌对势力可能将芬太尼武器化”等为由,将非法芬太尼及其核心前体化学品^[1]列为“大规模杀伤性武器”(WMD),并授权美国司法部、国务院、财政部、国防部、国土安全部等联邦部门“采取适当措施以消除其对美国构成的威胁”。^[2]这一举动,既是特朗普团队兑现竞选承诺、治理美国芬太尼问题的最新举措,同时也是美国回避自身责任、一味对外转嫁矛盾、将自身芬太尼问题“内病外治”的突出例证。

2013年以来,美国国内“芬太尼问题”持续恶化,已演变为一场造成数十万人死亡的重大公共卫生与社会危机。尽管美国各界尝试以多种方式解决该问题,但因始终未能真正触及毒品需求端而成效不彰,痼疾难除。2015年起,美国执法机构和国会体系首次将中国、墨西哥等国与美国芬太尼问题直接绑定^[3],美方开始系统性推动芬太尼问题的“内病外治”:将内部治理失序的系统性难题,塑造为所谓危害其国家安全的国际性议题,以此将该问题的产生根源和治理失败责任转嫁给他国。特朗普2017年第一次担任美国总统后,多次以芬太尼为由推动“边境墙”建造、对外加征关税等内部议程,芬太尼问题被美国进一步“工具化”,成为美国服务其内政议程与对外战略竞争的政治筹码。

[1] 芬太尼是可产生麻醉和镇痛作用的物质,属新型强效麻醉性镇痛剂,效果可达吗啡的100倍,常用于治疗中到重度疼痛,成瘾性强、致死风险高,是联合国管制的麻醉药品。芬太尼前体是可制造芬太尼类物质化学原料的统称,涵盖范围极广,可能涉及上千种化学物质。部分前体是生产药品、染料、农药的重要原料,合法用途广泛,是民生所需化学品。芬太尼类物质是指在保留芬太尼主体结构的情况下,通过化学衍生出的与芬太尼效力相似的各种变体,大多没有医疗用途,在美国常被用作毒品。

[2] The White House, “DESIGNATING FENTANYL AS A WEAPON OF MASS DESTRUCTION,” December 15, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/12/designating-fentanyl-as-a-weapon-of-mass-destruction/>.

[3] 2015年前,以美国缉毒署《国家毒品威胁评估》报告为代表的美国官方文件更强调美国“处方类阿片类药物滥用问题”,但2015年起,美国官方文件关于毒品的叙事框架发生显著转向,开始将国内阿片类危机塑造为外部输入的“国际威胁”。2015年《国家毒品威胁评估》首次点名“墨西哥和中国经销商是美国非法芬太尼及前体的主要来源”,美中经济与安全评估委员会、国会研究服务局等美国国会机构在其毒品、跨国犯罪、化学品监管相关报告中,开始频繁提及“中国前体”“外源威胁”等。

但是,推动芬太尼问题的“内病外治”并不是解决该问题的正确方向。芬太尼问题本质上是美国社会的内生性挑战,其产生根源与根本解决出路皆在于美国自身。在当前国际化工供应链高度发达、美国国内毒品需求旺盛且监管松软的背景下,任何外部国家的善意与合作都无法替代美国内部的根本性治理。若其内部根源不除,美国的芬太尼问题不仅将继续泛滥,甚至可能进一步演化、升级为其它毒品危机;而美国“内病外治”的动作也将延续,此举无疑将给美国的外交信誉、中美关系及国际毒品共治带来持久而深远的负面影响。本文旨在系统梳理美国芬太尼问题的产生根源及表现,尝试探析美国利用芬太尼问题转嫁自身治理失败责任、推进自身政治议程、加大对华战略竞争的动向和背后逻辑,为学界和实务界相关研究提供参考。

一、美国芬太尼问题的根源与危害

美国的芬太尼问题并非凭空产生,而是其国内毒品泛滥和药物滥用的延续和升级,是美国药企逐利、政商勾连、监管松软、文化走偏等因素共同导致的结果,不仅严重伤害美国民众健康与社会治安,亦对其财政经济和国际形象造成了巨大损害。

(一) 美国医疗体系与监管漏洞为芬太尼滥用创造了客观条件

芬太尼问题是美国医疗体系下的产物,在美国有较深的“历史渊源”,也被称为“第三波阿片药危机”。1996年起,美国普渡制药(Purdue Pharma)公司推出阿片类止痛药^[1]奥施康定(OxyContin)。在明知其成瘾性较强的情况下,普渡制药仍通过贿赂美国医疗机构和医护人员、以丰厚奖金激励医药代表、大量发放试用药和优惠券及隐瞒药物成瘾风险等手段,

[1]“阿片类止痛药”包括从罂粟科植物中提取的化合物及有类似性质的半合成和合成化合物,这些化合物可与大脑中的阿片受体相互作用。阿片类药物通常用于镇痛,包括吗啡、芬太尼和曲马多等药物,若被非医疗使用尤其是长期滥用,可导致阿片药成瘾,进而引发其它健康问题甚至死亡。

在美国大力推广该药并取得巨大商业成功。此后十数年间，以奥施康定为代表的阿片类药物风靡全美，奥施康定销售额从 1996 年的约 4800 万美元飙升至 2000 年的近 11 亿美元。^[1]随之而来的是阿片类药物在全美范围内的滥用与致死率的急速上升，“几乎波及各年龄段、各阶层、各族裔”。^[2]2001 年，阿片类药物在美国的致死人数和致死率分别为 9496 人和每 10 万人 3.3 例，而到了 2005 年，上述数据则快速上升至 14918 人和每 10 万人 5.1 例^[3]，美国“第一波阿片类药物危机”由此兴起。2005 年起，美国缉毒署（DEA）等部门加大对阿片类药物非法交易的打击力度，阿片类药物处方及相关药物供应随即开始收紧。这使墨西哥毒贩看到“商机”，开始向美国倾销低价海洛因。美国大量阿片类药物成瘾者顺势转投价格更低、致幻力更强的海洛因^[4]，导致 2010 年至 2016 年海洛因相关死亡率从每 10 万人 1 例升至 4.9 例，海洛因也于 2015 年成为美国阿片类药物致死的主要元凶^[5]，此即美国“第二波阿片类药物危机”。2013 年起，本就积重难返的阿片类药物危机继续升级，美国吸毒者与毒贩又将目光转至“经济性更高”、药效更强、致死率更高的芬太尼，将其掺入其他毒品或假药，甚至直接吸食芬太尼，从而推动美国进入“第三波阿片类药物危机”——芬太尼危机阶段。^[6]

[1] Art Van Zee, “The Promotion and Marketing of OxyContin: Commercial Triumph, Public Health Tragedy,” *American Journal of Public Health*, Vol.99, No.2, 2009, pp.221–224.

[2] Vanda Felbab-Brown, *The fentanyl crisis: From naloxone to tariffs*, Brookings Institution, March 5, 2025, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2025/03/trump-fentanyl-felbab-brown-final.pdf/>.

[3] U.S. Centers for Disease Control and Prevention, *Drug Overdose Deaths in the United States, 2001 – 2021*, December, 2022, <https://www.cdc.gov/nchs/data/databriefs/db457-tables.pdf#1>.

[4] Scott Higham, Sari Horwitz and Katie Zezima, “THE FENTANYL FAILURE,” *The Washington Post*, March 13, 2019, https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/national/fentanyl-epidemic-obama-administration/?itid=lk_inline_enhanced-template.

[5] U.S. Congressional Research Services, *The Opioid Crisis In The United States: A Brief History*, December 1, 2022, https://www.congress.gov/crs_external_products/IF/PDF/IF12260/IF12260.1.pdf.

[6] U.S. Centers for Disease Control & Prevention, “Understanding the Opioid Overdose Epidemic,” June 9, 2025, <https://www.cdc.gov/overdose-prevention/about/understanding-the-opioid-overdose-epidemic.html>.

在美国阿片类药物危机不断演化、升级的背后，是美国联邦和部分州政府在毒品和药物监管上的长期放任与系统性失效。这种监管缺失不仅体现在政策执行的滞后与宽松，更表现为监管体系存在明显的“洼地效应”。一方面，美国联邦与部分州政府的监管反应迟缓，客观上为药物滥用创造了空间。例如，普渡制药 1998 年在未经美国食品药品监督管理局（FDA）审核的情况下，即分发了逾 1.5 万份奥施康定的相关宣传材料，而 FDA 直至 2002 年才判定其内容“存在未经证实的宣传主张”。^[1]为更好推广奥施康定，普渡制药将营销重点放在佛罗里达、西弗吉尼亚等“对处方药监管相对宽松”的州，导致这些州的奥施康定销量是其他监管较严州的两倍^[2]，凸显出监管标准不一所带来的风险。另一方面，美国的处方药和麻醉品流通管理制度“形同虚设”，为美国医生随意开药、毒贩猖狂贩毒、民众低成本买药吸毒提供了实质性便利。奥施康定作为处方药，本该被严格监管，但美国人只需描述疼痛症状，便可在正规医院、初级保健医生办公室、不受监管的“疼痛治疗中心”、街边小贩等“几乎美国所有地方”买到该药。^[3]而芬太尼等作为强效麻醉品和镇痛药，在中国实行严格的“专库专柜”“双人双锁”管理、只有专业医护人员才能接触到；但在美国，同类药物可通过 Snapchat 等平台形成的点对点销售网络进行购买，其交易模式极具隐蔽性，使毒品可以直达青少年群体。^[4]

[1] Long Island Center for Recovery, “The History of Opioids and The Growth of The Opioid Epidemic,” December 19, 2023, <https://longislandcenterrecovery.com/blog/history-of-opioids-growth-of-opioid-epidemic/>.

[2] Austin Frakt, “Damage From OxyContin Continues to Be Revealed,” *The New York Times*, April 13, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/04/13/upshot/opioids-oxycontin-purdue-pharma.html>.

[3] Joanna Walters, “America’s opioid crisis: how prescription drugs sparked a national trauma,” *The Guardian*, October 25, 2017, <https://www.theguardian.com/us-news/2017/oct/25/americas-opioid-crisis-how-prescription-drugs-sparked-a-national-trauma>.

[4] Jan Hoffman, “Fentanyl Tainted Pills Bought on Social Media Cause Youth Drug Deaths to Soar,” *The New York Times*, May 19, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/05/19/health/pills-fentanyl-social-media.html>.

（二）资本逐利与政企勾连是芬太尼泛滥的核心驱动力

在美国，芬太尼滥用问题已持续十余年，然而针对该问题的专门性立法与全国性监管措施却寥寥无几，至今亦未实现芬太尼类物质的永久性整类列管。其治理滞后的核心症结在于暴利驱动和美国的“金钱政治”。

一方面，芬太尼具有制作难度小、成本低、效力强的特点，为毒贩提供了极高的利润空间，驱动其不断开拓市场。相较于需草本种植的大麻、需从古柯叶中提炼的可卡因等传统毒品，芬太尼作为纯人工合成类化学品，制贩成本极低。在全球化工产品供应链高度发达的当下，无需大片土地或大量人工，“只要有足够动机，经过培训的化学家可以相对容易地合成芬太尼”。^[1]此外，高纯度芬太尼效力极强，仅需2毫克即可致命^[2]，这使美国内外的毒贩无需依托大规模运输网络或成熟的犯罪组织，仅需通过小份快递包裹便可完成交易。从经济维度看，非法芬太尼的利润空间极为惊人：1公斤海洛因的生产成本最少6000美元，而1公斤芬太尼所需前体成本仅为200美元^[3]；一颗含芬太尼的假药^[4]的生产成本仅约10美分，但在美国可卖到10—30美元。^[5]在如此暴利驱使下，美国非法芬太尼贩运的前两大元

[1] Bryce Pardo and Peter Reuter, “China Can’t Solve America’s Fentanyl Problem,” *Foreign Affairs*, January 2, 2019, https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-01-02/china-cant-solve-americas-fentanyl-problem?check_logged_in=1.

[2] U.S. National Institute on Drug Abuse, “Fentanyl,” <https://nida.nih.gov/research-topics/fentanyl#overdose-and-addiction-crisis>.

[3] Jon Kamp, Jos é de C ó rdoba and Julie Wernau, “How Two Mexican Drug Cartels Came to Dominate America’s Fentanyl Supply,” *The Wall Street Journal*, August 30, 2022, <https://www.wsj.com/world/americas/mexico-drug-cartels-fentanyl-overdose-sinaloa-jalisco-11661866903>.

[4] 毒贩在制售非法芬太尼的同时，还大量制作含有芬太尼成分的止痛药等假药，使美国民众在不知情状况下误服芬太尼而上瘾甚至丧命。美国缉毒署称，2024年共查获超6000万颗含芬太尼的假药。参见U.S. Drug Enforcement Administration, “DEA Fentanyl Seizures in 2025,” December 1, 2025, <https://www.dea.gov/onepill>.

[5] U.S. Committee On Homeland Security, “Chairman Green: ‘Every Dollar the Cartels Rake in Comes at the Cost of an American Life or Livelihood’,” July 19, 2023, <https://homeland.house.gov/2023/07/19/chairman-green-every-dollar-the-cartels-rake-in-comes-at-the-cost-of-an-american-life-or-livelihood/>.

凶：墨西哥的“锡那罗亚”（Sinaloa）贩毒集团和“哈利斯科新生代”（Jalisco New Generation）贩毒集团已将芬太尼等合成毒品作为集团业务的“核心支柱”，更多制售芬太尼而非海洛因获利。^[1]据美国司法部等部门调查，仅“锡那罗亚”集团便已在对美毒品走私中获利数十亿美元，其头目赞巴达（Ismael Mario Zambada García）的个人财产更高达 150 亿美元。^[2]

另一方面，美国毒品治理深受“金钱政治”侵蚀，利益集团通过“旋转门”、政治献金等方式深度渗透政策过程，导致有效监管措施和禁毒立法落地艰难。从监管层面看，政商之间的“旋转门”机制严重削弱了监管独立性。FDA 前官员柯蒂斯·赖特（Curtis Wright）在负责止痛药上市审批监督期间，在明知奥施康定相关数据不符合要求的情况下，仍帮助该药获得了批准，甚至被控“在普渡制药员工协助下起草了关于奥施康定的审查报告”。^[3]作为回报，他在离任后迅速入职普渡制药，首年年薪即高达 40 万美元。^[4]从立法过程看，政治献金与行业游说则直接扭曲了政策议程。据统计，2006—2015 年的十年间，以普渡制药为代表的制药公司及相关利益集团投入超 8.8 亿美元，利用“疼痛治疗论坛”（Pain Care Forum）等组织，不定时与美国联邦政府多名高级卫生官员会面，以暗中影响联邦层面阿片

[1] 参见 U.S. Congressional Research Services, *Illicit Fentanyl and Mexico's Role*, August 26, 2025, https://www.congress.gov/crs_external_products/IF/PDF/IF10400/IF10400.14.pdf; IISS, *The Expansion and Diversification of Mexican Cartels: Dynamic New Actors and Markets*, December 12, 2024, https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content---migration/files/publications---free-files/acs-2024/acs2024_01_americas-spotlight.pdf 等。

[2] Office of Public Affair of U.S. Department of Justice, “Co-Founder of the Sinaloa Cartel, Ismael ‘El Mayo’ Zambada Garcia, Pleads Guilty to Engaging in a Continuing Criminal Enterprise and Racketeering,” August 25, 2025, <https://www.justice.gov/opa/pr/co-founder-sinaloa-cartel-ismael-el-mayo-zambada-garcia-pleads-guilty-engaging-continuing>.

[3] Sam Hornblower, “How the FDA Helped Ignite, and Then Worsened, the Opioid Crisis,” Bloomberg News, April 25, 2025, <https://www.bloomberg.com/news/features/2025-04-25/the-fda-s-untold-role-in-igniting-the-opioid-crisis>.

[4] Patrick Radden Keefe, *Empire of Pain: The Secret History of the Sackler Dynasty*, New York: Doubleday, 2021, p.226.

类药物监管规则、法律和报告的制定。^[1]而对于美国国会，制药公司则更为“慷慨”：2007—2017年共花费约25亿美元以游说和资助联邦国会议员，这些资金流向了以时任参议院多数党领袖麦康奈尔（Mitch McConnell）为代表的“几乎所有参议员”和“90%的众议员”，以图影响“从药品成本到新药获批方式等方方面面的立法”。^[2]最终，这些投入成功使美国国会陷入立法程序的缠斗，致使相关阿片类药物管控法案被长期搁置或实质性削弱。例如，联邦众议员罗杰斯（Harold Rogers）和博诺（Mary Bono）于2010年成立“国会处方药物滥用核心小组”，并在随后多年间提出多项立法以遏制阿片类药物处方泛滥，但均在制药公司的联合游说攻势下屡遭失败。其中，共和党最资深参议员哈奇（Orrin Hatch）、时任联邦众议员查菲茨（Jason Chaffetz）、美国医学协会（AMA）等方均以直接反对、另提法案等方式扰乱或阻挠了罗杰斯等人提出的法案。^[3]更具讽刺意味的是，曾在2017年被时任总统特朗普提名为“毒品沙皇”^[4]、本应担负起抗击美国芬太尼危机重任的前国会众议员汤姆·马里诺（Tom Marino），因被曝其“接受制药公司大量捐款”并“努力推动立法、最终导致美国缉毒署抗击非法芬太尼的能力被严重削弱”而在舆论压力下不得不退出当时的提名。^[5]另外，制药相

[1] The Center for Public Integrity, “Pharma lobbying held deep influence over opioid policies,” September 18, 2016, <https://publicintegrity.org/politics/state-politics/pharma-lobbying-held-deep-influence-over-opioid-policies/>.

[2] Chris McGreal, “How big pharma’s money – and its politicians – feed the US opioid crisis,” *The Guardian*, October 19, 2017, <https://www.theguardian.com/us-news/2017/oct/19/big-pharma-money-lobbying-us-opioid-crisis>.

[3] Ibid.

[4] “毒品沙皇”是当前美国白宫国家禁毒政策办公室主任的非正式名称，主要负责应对美国毒品问题。

[5] 据报道，汤姆·马里诺等国会议员共收受美国制药业利益集团约150万美元，多年来力推《保障病人获得药品和有效缉毒执法法案》等立法并取得成功，相关法案削弱了美国缉毒署冻结药企分销“可疑止痛药”的权力，被美国媒体评价为“国会剥夺了缉毒署手中最有力的武器”。参见 By Scott Higham and Lenny Bernstein, “The drug industry’s triumph over the DEA,” *The Washington Post*, October 15, 2017, <https://www.washingtonpost.com/graphics/2017/investigations/dea-drug-industry-congress/>。

关利益集团近些年来还组建起一支覆盖全美 50 个州首府、年均人员达 1350 人的游说团队，并向约 7100 名州级公职候选人提供了资助，在地方层面的公关活动也十分活跃。^[1]

（三）芬太尼问题对美国社会造成前所未有的危害

芬太尼问题在美国已超越单纯的公共卫生范畴，形成一场交织着医疗体系失序、边境安全困境与族裔矛盾的系统性危机，给美国带来了巨大的经济损失、社会福利压力和治安挑战，日益被上升到“国家安全”层面。2023 年 4 月，拜登政府将芬太尼与甲苯噻嗪（xylazine，又称赛拉嗪，系一种非阿片类镇静剂，可用作兽药）混用问题视为对美国的“新兴威胁”（Emerging Threat），这是美国官方历史上首次将一种药物组合正式定义为“国家安全威胁”。^[2] 新一届特朗普政府上台后，延续先前拜登政府的定位，将非法芬太尼列为“美国国家安全最大威胁之一”；2025 年 7 月，特朗普签署《阻止所有致命芬太尼贩运法案》（HALT Fentanyl Act），将所有芬太尼相关物质永久列为一级管制药物；12 月，给予其所谓“大规模杀伤性武器”定性并授权相关军事打击行动。^[3]

在公众生命健康方面，非法芬太尼已成为美国民众死亡的重要原因之一。数据显示，芬太尼在美国致死人数自 2013 年后激增，从当年的 3105 人连年攀升至 2022 年的约 7.4 万人；2013—2023 年的十年间，累积约 40.75 万美国人死于芬太尼滥用。^[4] 美国前驻联合国大使妮基·黑莉（Nikki

[1] The Center for Public Integrity, “Pharma lobbying held deep influence over opioid policies,” September 18, 2016, <https://publicintegrity.org/politics/state-politics/pharma-lobbying-held-deep-influence-over-opioid-policies/>.

[2] The White House, *FENTANYL ADULTERATED OR ASSOCIATED WITH XYLAZINE IMPLEMENTATION REPORT*, June 2024, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2024/08/ONDCP-2024-FAAX-Implementation-Report.pdf>.

[3] 参见 U.S. Office of the Director of National Intelligence, *2025 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*, March 25, 2025, <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2025-Unclassified-Report.pdf>; The White House, “President Trump Signs HALT Fentanyl Act into Law,” July 16, 2025, <https://www.whitehouse.gov/articles/2025/07/president-trump-signs-halt-fentanyl-act-into-law/> 等。

[4] Preeti Vankar, “Number of overdose deaths from fentanyl in the U.S. from 1999 to 2023,” Statista, June 11, 2025, <https://www.statista.com/statistics/895945/fentanyl-overdose-deaths-us/>.

Haley) 在 2023 年参加共和党总统候选人辩论时曾指出, 芬太尼在一年内导致的死亡人数已超过越南战争、伊拉克战争与阿富汗战争中美军阵亡人数的总和。^[1] 尤为突出的是, 非法芬太尼对美国中青年群体的危害极大。自 2015 年以来, 22—44 岁年龄段的死者占全部芬太尼致死人数的半数以上。2023 年, 35—44 岁人群因芬太尼致死人数达 2.03 万人, 占当年该类死亡总数的 28.0%, 而这一年龄段人口在全美总人口中的占比仅为 13.5%。^[2] 如此高且集中的致死率对美国人口结构产生深远影响, 直接拉低了美国人均预期寿命。有研究显示, 阿片类药物致死在 2019 年和 2022 年分别导致美国人均预期寿命减少 0.52 岁和 0.67 岁。^[3] 美国疾病控制与预防中心 (CDC) 2022 年的数据亦表明, 受新冠疫情与药物滥用的共同影响, 美国人均预期寿命连续两年下滑, 从 2019 年的 78.8 岁跌至 2021 年的 76.4 岁, 创 25 年以来的新低, 在发达经济体国家中排名垫底。^[4]

在经济和社会治安方面, 芬太尼问题对美国造成的危害更具隐蔽性和长期性。总体而言, 以芬太尼为代表的阿片类药物问题, 抬高了美国在医疗保健、边境管控与治安执法等领域的公共支出, 给美国带来沉重的经济负担。白宫称, 仅 2023 年, 非法阿片类药物 (主要是芬太尼) 给美国造成的损失就高达 2.7 万亿美元, 相当于其国内生产总值 (GDP) 的 9.7%。其中约 50% 源于 “生活质量下降”, 40% 源于 “药物相关死亡”, 其余 10% 则来自 “医疗保健支出与犯罪治理等费用”。^[5] 芬太尼带来的经济负担不仅体

[1] Josh Katz, Margot Sanger-Katz and Eileen Sullivan, “Some Key Facts About Fentanyl,” *The New York Times*, October 5, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/10/05/upshot/fentanyl-opioids-mexico-explainer.html>.

[2] “Are fentanyl overdose deaths rising in the US?” USAFacts, October 24, 2025, <https://usafacts.org/articles/are-fentanyl-overdose-deaths-rising-in-the-us/>.

[3] Anne H. Hébert and Alison L. Hill, “Impact of opioid overdoses on US life expectancy and years of life lost, by demographic group and stimulant co-involvement: a mortality data analysis from 2019 to 2022,” *The Lancet Regional Health—Americas*, Vol.36, 2024, p.1.

[4] “US life expectancy is at its lowest in 25 years,” BBC, December 22, 2022, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-64067436>.

[5] The White House, “The Staggering Cost of the Illicit Opioid Epidemic in the United States,” March 26, 2025, <https://www.whitehouse.gov/articles/2025/03/the-staggering-cost-of-the-illicit-opioid-epidemic-in-the-united-states/>.

现为医疗和执法成本，还通过劳动力减少、生产率下降、雇佣成本上升与家庭破裂等间接途径，恶化美国劳动市场状况，加剧美国社会的脆弱性。据统计，1999—2015年间美国男性劳动力参与率下降的43%可归因于阿片类药物危机；陷入药物滥用的美国劳动者相较于普通劳动者，其非计划休假天数多出近50%、平均离职率高出44%，且更可能因工伤导致缺勤。^[1]此外，芬太尼问题在助长跨国犯罪组织活动、恶化治安环境的同时，也进一步暴露并加剧了美国根深蒂固的少数族裔问题。据统计，2023年，美国黑人每10万人中有35.0例因芬太尼而死，比美国22.2例的平均水平高出50%以上；黑人数量在美国人口中仅占13.7%，却在美国芬太尼致死总数中占到22.6%。^[2]其中重要原因在于，黑人群体在美国无法得到应有的平等对待和救助。有调查表明，在芬太尼危机已蔓延至全美的情况下，美国东北部和中西部许多城市的政府向黑人等弱势群体分配医疗与社会资源时仍显滞后，进一步强化了危机的种族化差异。例如，在美国东北部城市匹兹堡，同样因阿片类药物滥用而入狱的黑人男性比白人男性“更难获得抗瘾治疗”。^[3]

二、美国将芬太尼问题“内病外治”的动向

为应对国内治理困境与民众压力，美国自2015年起通过舆论引导、政治指责、经济制裁、外交施压甚至军事威胁等手段，系统性地将芬太尼问题工具化，企图将内政难题异化为外部安全威胁问题，并借此转嫁责任、服务对华战略竞争、抢夺新型毒品全球治理的主导权。

[1] Julia Paris, Caitlin Rowley and Richard G. Frank, “The economic impact of the opioid epidemic,” Brookings Institution, April 17, 2023, <https://www.brookings.edu/articles/the-economic-impact-of-the-opioid-epidemic/>.

[2] “Are fentanyl overdose deaths rising in the US?” USAFacts, October 24, 2025, <https://usafacts.org/articles/are-fentanyl-overdose-deaths-rising-in-the-us/>.

[3] Josh Katz, Margot Sanger-Katz and Nick Thieme, “How Drug Overdose Deaths Have Plagued One Generation of Black Men for Decades,” *The New York Times*, January 30, 2025, <https://www.nytimes.com/2025/01/30/upshot/black-men-overdose-deaths.html>.

（一）转变叙事：将美国公共卫生问题重塑为“美国及全球面临的威胁”

面对毋庸置疑的国内治理责任，美国将芬太尼问题“内病外治”的第一步是重构叙事框架，即刻意淡化其庞大的内部毒品需求，转而强调芬太尼泛滥的根源在于“供给驱动”，并片面放大其“国际属性”，进而将这一公共健康问题重新定义为“跨国犯罪”与“国家安全威胁”。^[1]

此种叙事逻辑自 2016 年美国大选以来就深度嵌套边境和移民议程，为“内病外治”提供了所谓“法理依据”。特朗普在其历次竞选中皆将修建美墨“边境墙”作为其标志性竞选符号和政策承诺，声称边境墙既可阻挡非法移民，又能“阻止大量毒品流入”^[2]，并多次批评民主党“把我们的边境拱手让给地球上最邪恶、最恶毒的贩毒网络，让贩毒集团在美国本土留下了巨大的足迹”。^[3]在这些人为炮制的话语陷阱下，超半数美国成年人相信美国南部边境正在遭受移民和毒品的双重“侵蚀”。^[4]但事实是，修建边境墙只是一种政治噱头，鉴于非法芬太尼大多由美国公民通过合法口岸带回境内，旨在将非法移民拒之于外的边境墙事实上对遏制芬太尼流入并无裨益。据美国多个联邦机构和研究机构的信息披露，“用于制造芬太尼的化学品和工具”主要经由飞机、轮船和快递等合法渠道进入美国，部分在转运境外制成毒品后，90% 又通过合法口岸回流美国境内，且 4/5 的毒品走私

[1] U.S. Customs and Border Protection, “CBP: America’s Front Line Against Fentanyl,” <https://www.cbp.gov/frontline/cbp-america-s-front-line-against-fentanyl>.

[2] Nicole Lewis, “President Trump’s claim that a wall will ‘stop much of the drugs from pouring into this country’,” *The Washington Post*, September 11, 2017, <https://www.washingtonpost.com/news/fact-checker/wp/2017/09/11/president-trumps-claim-that-a-wall-will-stop-much-of-the-drugs-from-pouring-into-this-country/>.

[3] Elaine Mallon, “Trump signs HALT Fentanyl Act to combat leading cause of death in young adults,” KUTV, July 17, 2025, <https://kutv.com/news/nation-world/trump-signs-halt-fentanyl-act-to-combat-leading-cause-of-death-in-young-adults>.

[4] Ipsos, “On immigration, most buying into idea of ‘invasion’ at southern border,” August 18, 2022, <https://www.ipsos.com/en-us/news-polls/npr-immigration-perceptions-august-2022>.

者为美国公民而非外来移民。^[1]

另一方面，美国部分政客与媒体相互配合，刻意渲染“芬太尼危机正在全球蔓延”的恐慌情绪，旨在为美国打造“全球禁毒领导者”形象并为后续干预铺路。布鲁金斯学会（Brookings Institution）等智库的研究指出，虽然毒品泛滥确已成为国际性威胁，但由于“文化、政治和地理差异”，欧洲、亚太和拉丁美洲等地区尚未出现大规模的合成阿片贩毒网络，“没有哪个国家像美国那样遭受如此多的药物过量死亡”。^[2]然而，美国官方对此却罔顾事实，片面夸大危机的全球性。在拜登政府时期的国务卿布林肯（Antony Blinken）的公开表述中，芬太尼问题被描绘为一场“全球扩散”的危机，包括：尽管美国在芬太尼问题上首当其冲，但其他国家亦不可作壁上观，“因为跨国犯罪（贩毒）集团在美国市场趋于饱和，正转向其他地区寻求扩大利润……世界各地更多的城市将承受类似美国的灾难性后果”^[3]，“除非各国共同努力遏制芬太尼贩运，否则全球因过量服用芬太

[1] 参见 U.S. Department of Homeland Security, “Fact Sheet: DHS is on the Front Lines Combating Illicit Opioids, Including Fentanyl,” December 22, 2023, <https://www.dhs.gov/archive/news/2023/12/22/fact-sheet-dhs-front-lines-combating-illicit-opioids-including-fentanyl>; U.S. Customs and Border Protection, “CBP: America’s Front Line Against Fentanyl,” May 22, 2025, <https://www.cbp.gov/frontline/cbp-america-s-front-line-against-fentanyl>; David J. Bier and Sahana Krishnamurthy, “US Citizens Were 80 Percent of All Convicted Drug Traffickers in 2024,” Cato Institute, September 16, 2025, <https://www.cato.org/blog/us-citizens-were-80-all-convicted-drug-traffickers-2024> 等。

[2] 参见 Alex Stevens, “Opioids in Europe: Preparing for a third wave,” Brookings Institution, December 4, 2024, <https://www.brookings.edu/articles/opioids-in-europe-preparing-for-a-third-wave/>; Vanda Felbab-Brown, “The North American fentanyl crisis and the spread of synthetic opioids,” Brookings Institution, December 4, 2024, <https://www.brookings.edu/articles/the-north-american-fentanyl-crisis-and-the-spread-of-synthetic-opioids/> 等。

[3] Antony J. Blinken, “Secretary Antony J. Blinken Opening Remarks at a Virtual Ministerial Meeting to Launch the Global Coalition to Address Synthetic Drugs,” U.S. Department of State, July 7, 2023, <https://2021-2025.state.gov/secretary-antony-j-blinken-opening-remarks-at-a-virtual-ministerial-meeting-to-launch-the-global-coalition-to-address-synthetic-drugs/>.

尼而死亡的人数将持续上升”等。^[1] 这些言论实质上是将美国塑造为能够最先感受到危险将至的“矿井中的金丝雀”，从而为其名正言顺主导国际禁毒议程、占据“道德高地”、干涉他国行政和执法提供借口。

（二）祸水外引：将中国和墨西哥等国塑造为“罪魁祸首”

为了推诿卸责，美国将芬太尼危机归咎于中国和墨西哥等国家，其中，中国是美国祸水外引的首要目标。美方持续炒作所谓“芬太尼前体”概念，声称“导致美国人死亡的芬太尼全球供应链往往始于中国的化工厂”^[2]，并无端指责中国政府在此过程中“纵容默许”甚至“推波助澜”。2024年，美国国会众议院“美中战略竞争特别委员会”公布了其进行数月的所谓芬太尼泛滥问题报告，妄称中国“以资金补贴和出口退税等方式变相鼓励芬太尼前体化学品的生产和出口”。该委员会时任主席、共和党联邦众议员加拉格尔（Mike Gallagher）甚至诬指“中方是这场芬太尼危机背后的主因”。^[3] 2025年2月1日，重回白宫不满半月的特朗普发布行政令，大篇幅渲染芬太尼等阿片类药物对美国医保系统、社区、家庭、民众造成的“严重危害”，在中国数年来已提供多重帮助的情况下，仍声称“中国执法体系全球领先却不愿采取措施”，不顾事实强行将中国与美国芬太尼问题挂钩。^[4] 更有甚者，美国极右翼智库盖特斯通研究所（Gatestone Institute）理事劳伦斯·卡迪什

[1] Brian Mann, “Blinken warns deadly fentanyl crisis will spread globally,” National Public Radio, March 15, 2024, <https://www.npr.org/2024/03/15/1238809405/fentanyl-blinken-global>.

[2] Christy Cooney, “US sanctions Chinese firms in crackdown on fentanyl supply chain,” BBC, October 4, 2023, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-67002385>.

[3] The Select Committee on the Strategic Competition Between the United States and the Chinese Communist Party, *THE CCP'S ROLE IN THE FENTANYL CRISIS*, April 16, 2024, [https://selectcommitteeontheccp.house.gov/sites/evo-subsites/selectcommitteeontheccp.house.gov/files/evo-media-document/The%20CCP's%20Role%20in%20the%20Fentanyl%20Crisis%204.16.24%20\(1\).pdf](https://selectcommitteeontheccp.house.gov/sites/evo-subsites/selectcommitteeontheccp.house.gov/files/evo-media-document/The%20CCP's%20Role%20in%20the%20Fentanyl%20Crisis%204.16.24%20(1).pdf).

[4] The White House, “Imposing Duties to Address the Synthetic Opioid Supply Chain in the People's Republic of China,” February 1, 2025, <https://www.state.gov/translations/chinese/20250201-imposing-duties-to-address-the-synthetic-opioid-supply-chain-in-the-peoples-republic-of-china-chinese>.

(Lawrence Kadish) 恶意污蔑中国正蓄意利用芬太尼开展“反向鸦片战争”，企图削弱美国国力。^[1]

在将矛头指向中国的同时，美国也指控墨西哥是合成芬太尼并输入美国的主要渠道，甚至“已取代中国成为非法芬太尼的主要生产国和贩运国”^[2]，并将该国贩毒集团指认为“美国持续不断的毒品死亡事件背后的主要动因”。美国构建的所谓芬太尼国际供应链叙事中，“来自中国的前体化学品与设备”先被运至墨西哥，在当地“秘密生产基地”制成芬太尼后，再经由“错综复杂的网络走私到”美国，而墨西哥贩毒集团则是这一切的运作主体。^[3]根据美国缉毒署发布的《2025 年国家毒品威胁评估》及美国国家情报总监办公室的《2025 年年度威胁评估》等报告，墨西哥的贩毒组织，尤其是“锡那罗亚”和“哈利斯科新生代”贩毒集团已被明确认定为美国境内非法芬太尼等毒品的主要供应商。^[4]为此，特朗普于 2025 年 1 月 20 日——即其重返白宫首日，便将上述组织列为“恐怖组织”，指控其“在整个西半球实施的暴力和恐怖活动”不仅损害美国国家利益、破坏社会稳定，更“使美国充斥着致命的毒品、暴力罪犯和凶残的团伙”。^[5]

[1] Lawrence Kadish, “China's Drug Attack on the US,” Gatestone Institute, October 11, 2022, <https://www.gatestoneinstitute.org/18988/china-fentanyl-attack>.

[2] U.S. Congressional Research Services, “Illicit Fentanyl and Mexico's Role,” August 26, 2025, <https://www.congress.gov/crs-product/IF10400>.

[3] Andrés Martínez-Fernández and Andrew Harding, “Holding China and Mexico Accountable for America's Fentanyl Crisis,” Heritage Foundation, September 9, 2024, <https://www.heritage.org/china/report/holding-china-and-mexico-accountable-americas-fentanyl-crisis>.

[4] 参见 U.S. Drug Enforcement Administration, *2025 National Drug Threat Assessment*, May 2025, https://www.dea.gov/sites/default/files/2025-05/2025%20National%20Drug%20Threat%20Assessment_Web%205-12-2025.pdf#page=9; U.S. Office of the Director of National Intelligence, *Annual Threat Assessment of The U.S. Intelligence Community*, March 2025, <https://www.odni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2025-Unclassified-Report.pdf#page=5>.

[5] The White House, “Designating Cartels And Other Organizations As Foreign Terrorist Organizations And Specially Designated Global Terrorists,” January 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/designating-cartels-and-other-organizations-as-foreign-terrorist-organizations-and-specially-designated-global-terrorists/>.

除嫁祸于中国和墨西哥外，美国也着力推动芬太尼问题的“多边化”叙事，不断将更多国家列入责备名单。2019年，美国海关及边境保护局官员表示，对于芬太尼前体及相关制造设备，因空运货物“大部分通过韩国运输”，所以正“专注与韩国政府合作”。^[1]2020年，美国缉毒署将印度列为美国非法芬太尼及相关前体的来源地。^[2]2025年，特朗普相继指责加拿大、委内瑞拉在美国非法毒品等问题上推波助澜。^[3]这些举动在进一步扩大打击面的同时，也使其将芬太尼危机委罪于人的意图昭告于天下。

（三）多管齐下：运用政治外交、经济及军事手段强力推进

在对外施压的同时，美国更调动行政、外交、司法等“全政府”资源，以多管齐下之势强势推动芬太尼问题的“内病外治”。

一是凭借其外交影响力，在多边与双边场合持续主导议题走向，企图掌握全球禁毒话语权。在多层层面，美国借联合国等平台塑造国际禁毒议程。2018年9月，第一届特朗普政府在联合国启动“全球应对毒品问题行动呼吁”（Global Call to Action on the World Drug Problem）会议，说服129个国家和组织签署了由美国起草的禁毒承诺书，要求各国通过加强执法、司法与卫生等领域的国际合作，更有效地打击非法贩运活动，从而从供应链上游遏制毒品的泛滥。^[4]拜登政府任内，白宫国家禁毒政策办公室（ONDCP）、美

[1] U.S. Customs and Border Protection, “CBP: America’s Front Line Against Fentanyl,” <https://www.cbp.gov/frontline/cbp-america-s-front-line-against-fentanyl>.

[2] U.S. Drug Enforcement Administration, *Fentanyl Flow to the United States*, January, 2020, https://www.dea.gov/sites/default/files/2020-03/DEA_GOV_DIR-008-20%20Fentanyl%20Flow%20in%20the%20United%20States_0.pdf.

[3] 参见 The White House, “IMPOSING DUTIES TO ADDRESS THE FLOW OF ILLICIT DRUGS ACROSS OUR NORTHERN BORDER,” February 1, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/imposing-duties-to-address-the-flow-of-illicit-drugs-across-our-national-border/>; Julian E. Barnes, “Venezuela Doesn’t Produce Fentanyl. Trump Is Targeting It Anyway,” *The New York Times*, November 19, 2025, <https://www.nytimes.com/2025/11/19/us/politics/trump-venezuela-fentanyl.html>.

[4] Michelle Nichols and Jeff Mason, “Some 129 countries sign up to Trump’s pledge at U.N. to fight drugs,” Reuters, September 24, 2018, <https://www.reuters.com/article/world/some-129-countries-sign-up-to-trump-s-pledge-at-u-n-to-fight-drugs-idUSKCN1M41LG/>.

国缉毒署和国务院联合向联合国提交议案，要求将非法制毒所用的新型前体化学品纳入国际列管。同时，美国积极推动联合国麻醉药品委员会成员国采取国际行动，以管控非法芬太尼前体的获取、生产和出口。^[1]2023年7月，在时任国务卿布林肯牵头下，美国联合84个国家和组织召开首次线上禁毒部长级会议，并据此成立“全球应对合成麻醉品威胁联盟”（Global Coalition to Address Synthetic Drug Threats），旨在“通过国际合作应对合成毒品对全球公共卫生与安全的挑战”。在双边层面，美国则频繁借助高层对话直接施压相关国家。拜登与特朗普曾多次在中美元首会晤前后“呼吁”中方加强在芬太尼问题上的合作力度；2025年2月，白宫尖锐指控墨西哥政府与墨非法毒品贸易组织（DTOs）“结成了不可容忍的联盟”，被墨西哥总统克劳迪娅·辛鲍姆（Claudia Sheinbaum）直斥是“诽谤”；3月5日，特朗普与加拿大时任总理特鲁多（Justin Trudeau）通话逾50分钟讨论芬太尼和贸易问题。^[2]

二是在芬太尼问题上频繁动用经济制裁与司法长臂管辖等单边霸凌手段。特朗普在其第一任期内便以“中国未能有效遏制芬太尼流通”为由，对华加征关税，并将其纳入对华贸易战的叙事框架，严重损害中美关系的稳定发展。^[3]拜登就任美国总统后，于2021年12月发布行政令，以芬太尼等非法毒品贸易为由授权美国联邦部门“可对任何涉事外国人实

[1] The White House, “At Urging of U.S, UN Commission Acts Against ‘Precursor’ Chemicals Used to Produce Illicit Fentanyl,” March 16, 2022, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/ondcp/briefing-room/2022/03/16/at-urging-of-u-s-un-commission-acts-against-precursor-chemicals-used-to-produce-illicit-fentanyl/>.

[2] 参见“Mexico president says U.S. claim about cartel alliance is ‘slander,’ vows to retaliate against Trump tariffs,” CBS NEWS, February 3, 2025, <https://www.cbsnews.com/news/mexico-us-claim-cartel-alliance-slander-vows-tariff-retaliation/>; “Trump and Trudeau discussed fentanyl, trade in 50-minute call, says Canada source,” Reuters, March 6, 2025, <https://www.reuters.com/world/us/trump-trudeau-discussed-fentanyl-trade-50-minute-call-says-canada-source-2025-03-05/> 等。

[3] “Trump escalates trade war with more China tariffs,” BBC, August 2, 2019, <https://www.bbc.com/news/business-49199559>.

施制裁”。^[1]拜登政府任内，美国财政部、司法部、国土安全部等部门多次以芬太尼为由起诉和制裁中国、加拿大等国的公司和个人。2024年大选期间，特朗普再次强调将以关税手段逼压加拿大、墨西哥与中国限制毒品及前体化学品的跨境流动。他再度上台仅10天后，便援引《国际紧急经济权力法》(IEEPA)，以“芬太尼流入威胁国家安全”为由，宣布对加、墨输美产品征收25%的额外关税，对中国输美产品征收10%的额外关税。^[2]2025年3月，美方再次动用芬太尼工具，宣称将对华“芬太尼关税”提高至20%。^[3]2025年10月30日中美元首釜山会晤后，美方降低了对华关税税率，但仍保留了10%的“芬太尼关税”。

与此同时，美国将国内治理失败的责任与国际贸易、司法合作强行捆绑，屡次突破国际规则约束，以“禁毒”为名对他国企业和个人实施所谓“芬太尼执法”。2023年6月，美国执法部门在斐济通过“钓鱼执法”诱捕两名中国公民，并将其公然跨国押送至美国受审。^[4]2025年9月，美国国务院借口“向美国运送非法阿片类药物及化学制剂”，宣布对中国广州某化工企业及其两名高管实施制裁，联邦调查局亦同时提起“共谋贩毒”等刑事诉讼^[5]；同月，

[1] The White House, “Executive Order on Imposing Sanctions on Foreign Persons Involved in the Global Illicit Drug Trade,” December 15, 2021, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/12/15/executive-order-on-imposing-sanctions-on-foreign-persons-involved-in-the-global-illicit-drug-trade/>.

[2] The White House, “Fact Sheet: President Donald J. Trump Imposes Tariffs on Imports from Canada, Mexico and China,” February 1, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-imposes-tariffs-on-imports-from-canada-mexico-and-china/>.

[3] The White House, “Further Amendment to Duties Addressing The Synthetic Opioid Supply Chain in The People’s Republic of China,” March 3, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/further-amendment-to-duties-addressing-the-synthetic-opioid-supply-chain-in-the-peoples-republic-of-china/>.

[4] 《中美禁毒事实清单》，中国驻美大使馆网站，2023年6月29日，https://us.china-embassy.gov.cn/zmgx_1/zxxx/202306/t20230630_11105902.htm。

[5] The White House, “Sanctioning China-Based Synthetic Opioid and Chemical Suppliers,” September 3, 2025, <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/09/sanctioning-china-based-synthetic-opioid-and-chemical-suppliers/>.

另有两名中国公民因涉嫌“贩运用于制造芬太尼的化学品”而被美国地区法院分别判处 25 年和 15 年监禁。^[1]

三是以打击贩毒为名，对他国实施军事干预。2025 年 9 月以来，美国以“美国因芬太尼死亡案件频发”与“相关船只来自委内瑞拉”等^[2]为由，授权美军在加勒比海及东太平洋对悬挂委内瑞拉国旗的船只及其船员进行攻击，截至 2025 年 12 月 16 日，已造成 20 艘船只沉海、90 多人死亡。^[3]然而，美国部分议员和毒品问题专家指出，委内瑞拉并非芬太尼生产国，所谓“委内瑞拉导致美国芬太尼危机”的说法具有明显误导性。^[4]鉴于美国与委内瑞拉交恶已久，且特朗普与委内瑞拉总统马杜罗积怨颇深，此番军事行动的实质和真实意图在于颠覆马杜罗政权，并为美国在西半球重新推行“门罗主义”（Monroe Doctrine）立威。据美国媒体披露，新一届特朗普政府有意将马杜罗塑造成“毒枭”形象，从而为其军事行动披上“打击贩毒”的外衣。特朗普甚至曾向马杜罗发出最后通牒，要求后者离开委内瑞拉，否则将面临严重后果。^[5]事实上，在强逼别国政权更迭的背后，是新一届特朗普政府意欲控制美洲地区的强烈地缘政治企图。2025 年 12 月，白宫发布新版《美

[1] The U.S. Attorney's Office for the Southern District of New York, "Two Chinese Chemical Company Executives Sentenced To 25 And 15 Years In Prison, Respectively, For Fentanyl Precursor Importation And Money Laundering Offenses," September 19, 2025, <https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/two-chinese-chemical-company-executives-sentenced-25-and-15-years-prison-respectively>.

[2] Julian E. Barnes, "Venezuela Doesn't Produce Fentanyl. Trump Is Targeting It Anyway," *The New York Times*, November 19, 2025, <https://www.nytimes.com/2025/11/19/us/politics/trump-venezuela-fentanyl.html>.

[3] Tabby Wilson, "Eight killed in latest strikes on alleged drug boats, US military says," BBC, December 16, 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/c3e0wd7110vo>.

[4] Julian E. Barnes, "Venezuela Doesn't Produce Fentanyl. Trump Is Targeting It Anyway."

[5] Megan Messerly, Eric Bazail-Eimil and Diana Nerozzi, "Regime change is back. MAGA is getting comfortable with it," *Politico*, December 2, 2025, <https://www.politico.com/news/2025/12/02/regime-change-was-once-a-red-line-for-america-first-venezuela-could-change-that-00673726>.

国国家安全战略》报告，明确宣称美国将“重新践行并强化门罗主义”，恢复在西半球的“领导地位”。这进一步表明，所谓“禁毒”行动实质上是美国重塑地区霸权、干预他国内政的战略工具。^[1]

三、芬太尼问题“内病外治”的影响与发展前景

纵观美国三波阿片类药物危机的演变轨迹——从止痛药、海洛因再到芬太尼，每一波危机虽在形式上表现为“供应侧”问题，但其根本驱动力始终在于“需求侧”，即美国庞大的药物成瘾和吸毒人群。在市场经济条件下，需求是供给存在的基础，缺乏稳定需求的供给难以持续。美国政府屡次将治理重点置于打击供应而非疏导需求，客观上促使成瘾者不断转向更易获取、药效更强的替代物质，从而加剧了从止痛药到海洛因再到芬太尼的成瘾迁移。正如一位美国医学教授所指出的，在应对此类危机时，必须兼顾需求端治理与供应端管控，若只片面干预供应链，反而可能激发更隐蔽的制贩网络与更严重的公共卫生后果。^[2]美国将芬太尼问题“内病外治”的策略，既无助于解决其自身问题，还可能引发新一轮供应链转移与毒品变异，并对中美关系、区域合作乃至全球毒品共治体系产生广泛而深远的负面影响。

（一）外部归因无助于解决美国内生性毒品需求，反而可能促使供应链转移与毒品种类升级

首先，对美国自身来讲，将芬太尼问题“内病外治”不仅无助于根除毒害，还可能诱发新一轮的毒品危机或其他毒品问题。历史可资镜鉴：美国前总统里根也曾声势浩大地动用军事力量打击哥伦比亚的可卡因走私，并在几年内取得了逮捕超5万人、缴获超10万磅可卡因的“战绩”，但却未能遏

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 4, 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.

[2] Daniel Ciccarone, “The Triple Wave Epidemic: Supply and Demand Drivers of the US Opioid Overdose Crisis,” *International Journal of Drug Policy*, Vol.71, 2019, p.6.

制毒品的流通——墨西哥迅速填补供应链空缺，成为新的中转枢纽；而美国街头毒品的供应量和价格均未见明显变化。美国十几个州和联邦机构的多名官员甚至抱怨，“佛罗里达州的可卡因走私量远大于稽查队成立前”。^[1]

其次，芬太尼问题的顽固性与其供应链的高度国际化特性密切相关。当前，美国境内的非法芬太尼是通过前体生产国—前体转运国—芬太尼合成国—非法芬太尼走私或分销国这一道复杂的跨国供应链流入美国的。这意味着仅依靠中国等个别国家的前体管控，无法从根本上阻断全球范围内的化学品流通。事实上，随着中国对美毒品帮助措施的不断推出，印度正成为墨西哥贩毒集团获取前体的重要来源。作为全球化学品与仿制药制售大国，印度同时是“全球最大的 NPP 合法生产国”^[2]，其相对宽松的监管环境使得相关非法活动“几乎不受限制地发生”。^[3]据智库报告和媒体报道，墨西哥贩毒组织早在 2022 年前就已经在印度发展了一个前体或成品合成药物的供应商网络；至 2025 年，印度已被美国情报界视为“非法芬太尼前体的顶级供应者”。^[4]而美国一些官员和学者自 2018 年起便已发出“印度可能卷入阿片类药物供应链”的预警，认为即便中国持续加强管控，毒贩仍

[1] 参见[墨]卡门·博洛萨、[美]迈克·华莱士：《毒品史》，张艳蕊、温华译，上海译文出版社 2019 年 12 月版，第 64 页；Joel Brinkley, “4-YEAR FIGHT IN FLORIDA ‘JUST CAN’T STOP DRUGS’,” *The New York Times*, September 4, 1986, <https://www.nytimes.com/1986/09/04/us/4-year-fight-in-florida-just-can-t-stop-drugs.html?login=email&auth=login-email> 等。

[2] NPP，即“N-苯乙基-4-哌啶酮”，是合成芬太尼类物质的两种最直接前体之一，2017 年 3 月第 60 届联合国麻醉品委员会将其纳入 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》附表一予以管制，同年中国将其列入《易制毒化学品管理条例》附表《易制毒化学品的分类和品种目录》予以管制。

[3] Chao Wang and Nicholas Lassi, “Combating illicit fentanyl: Will increased Chinese regulation generate a public health crisis in India?” *Front Public Health*, Vol.10, 2022, p.9.

[4] 参见 Vanda Felbab-Brown, “China and synthetic drugs control: Fentanyl, methamphetamines, and precursors, methamphetamines, and precursors,” Brookings Institution, March 2022, <https://www.brookings.edu/articles/china-and-synthetic-drugs-control-fentanyl-methamphetamines-and-precursors/>; Rhea Mogul, “India among top suppliers of illicit fentanyl precursors, US intelligence report says,” CNN, March 28, 2025, <https://edition.cnn.com/2025/03/28/india/india-us-fentanyl-report-intl-hnk> 等。

可转向印度、缅甸或加拿大等监管相对宽松的地区。^[1] 美媒还指出，墨西哥贩毒组织正在加拿大西部建立新的制毒据点。^[2] 因此，通过指责中国等国、打击芬太尼前体来治理毒品的做法，不仅从未成功过，而且可能沦为“打地鼠”游戏：全球芬太尼前体生产国众多，美国芬太尼问题依旧。

更令人担忧的是，当前美国吸毒者和毒贩正再次转投更具危险性的其他物质，美国新一轮毒品危机已悄然萌发。一方面，芬太尼本身正在发生变种和升级。例如，卡芬太尼（Carfentanil）^[3] 等更强效衍生物的使用量激增：在美国阿片类药物致死率一度有所下降时，卡芬太尼的致死率反而在2023年上半年至2024年上半年期间飙升720%。^[4] 美国缉毒署纽约分部的工作人员称，目前扣押药物中芬太尼含量下降但卡芬太尼含量增加，这“可能是近期遇到的最严重威胁之一”。^[5] 密歇根州卫生与公众服务部（MDHHS）也警告，“2025年上半年卡芬太尼致密歇根多地多人死亡，应提高警惕”。^[6] 同时，在阿拉斯加、西弗吉尼亚、加利福尼亚等“吸毒率历来较高”的州，出现了将芬太尼与冰毒、可卡因等毒品或甲苯噻嗪等非阿片类兽用镇静药

[1] 参见 Natalie Tecimer, “Tramadol: The Dangerous Opioid From India,” *The Diplomat*, January 19, 2018, <https://thediplomat.com/2018/01/tramadol-the-dangerous-opioid-from-india/>; Rupert Stone, “India’s role in illicit synthetic drug trade draws closer scrutiny,” *Nikkei Asia*, April 17, 2022, <https://asia.nikkei.com/economy/trade/india-s-role-in-illicit-synthetic-drug-trade-draws-closer-scrutiny> 等。

[2] Evan Dyer, “Trump’s tariff threat throws a spotlight on the whack-a-mole trade in drug precursors,” *CBC*, December 1, 2024, <https://www.cbc.ca/news/politics/trump-fentanyl-precursors-1.7397558>.

[3] 卡芬太尼的药效可达芬太尼的100倍，是兽用药的一种，被美国一些人用作新型毒品。

[4] Michael Cole, “Carfentanil is 100 times more potent than fentanyl, and it’s killing people,” *The Conversation*, December 19, 2024, <https://theconversation.com/carfentanil-is-100-times-more-potent-than-fentanyl-and-its-killing-people-245492>.

[5] Dan Krauth, “Overdose deaths decrease, but new deadly drug carfentanil emerges, DEA says,” *Eye Witness News*, July 1, 2025, <https://abc7ny.com/post/overdose-deaths-decrease-new-deadly-drug-carfentanil-emerges-according-dea/16723595/>.

[6] Michigan Department of Health and Human Services, “Deadly opioid carfentanil reemerges in Michigan with 11 associated deaths recorded since January,” June 30, 2025, <https://www.michigan.gov/mdhhs/inside-mdhhs/newsroom/2025/06/30/overdoses>.

混合使用的趋势，导致一些美国媒体认为美国正出现以“将芬太尼与其他毒品混合吸食”为代表、已席卷全美“每个社区、每个角落”的“第四波阿片类药物危机”。^[1]另一方面，其他合成阿片类药物可能形成新的毒潮。例如，若毒贩因关税或管制难以获得芬太尼前体，可能转向化学结构类似、制作成本相近的尼秦类物质（Nitazenes，以下称“尼秦”）。该类物质已在英国造成超 400 人死亡。^[2]自 2019 年美国首次在街头毒品中检出尼秦成分，至 2025 年初，美国司法部已累积收到超 4300 份相关报告。^[3]尽管目前尚未大规模泛滥，但已有声音警告，以《芬太尼根除与麻醉品遏制法案》（FEND OFF Fentanyl Act，2024 年 4 月由拜登签署成法）为代表的法案和相关制裁，以及特朗普第二任期以芬太尼为由推行的加征关税等政策，不仅是“徒劳之策”、将“使所有美国人的生活变得更糟”，而且可能无意中推动尼秦成为下一场危机的焦点。^[4]

[1] 参见 Nadine Yousif, “<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-66826895>,” BBC, September 17, 2023, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-66826895>; California Department of Public Health, “Xylazine in Illicit Fentanyl in the United States,” June 15, 2023, <https://www.cdph.ca.gov/Programs/OPA/Pages/CAHAN/Xylazine-in-Illicit-Fentanyl-in-the-United-States.aspx>.

[2] 参见 Inter-American Drug Abuse Control Commission, “THE EMERGENCE OF NITAZENES IN THE AMERICAS,” September, 2024, <https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=1045&lang=1>; UK Government, “Britain working at pace to curb rising synthetic drugs threat,” January 15, 2025, <https://www.gov.uk/government/news/britain-working-at-pace-to-curb-rising-synthetic-drugs-threat> 等。

[3] Philip A. Berry, “‘There has never been a more dangerous time to take drugs’: the rising global threat of nitazenes and synthetic opioids,” The Conversation, February 7, 2025, <https://theconversation.com/there-has-never-been-a-more-dangerous-time-to-take-drugs-the-rising-global-threat-of-nitazenes-and-synthetic-opioids-247268>.

[4] 参见 Jeffrey A. Singer and Clark Packard, “Tariffs Will Punish Americans and Do Nothing to Solve Our Fentanyl Crisis,” Cato Institute, November 30, 2024, <https://www.cato.org/commentary/tariffs-will-punish-americans-do-nothing-solve-our-fentanyl-crisis>; Jeffrey A. Singer, “Futile ‘FEND OFF Fentanyl Act’ Might Fuel a Nitazene Crisis,” Cato Institute, February 5, 2024, <https://www.cato.org/blog/futile-fend-fentanyl-act-might-fecklessly-fuel-nitazene-crisis> 等。

（二）对华“甩锅”策略只会侵蚀两国战略互信，使禁毒合作从人道主义议题异化为地缘政治博弈工具，最终损害美国国家利益

中华民族在近代史上曾深受毒品之害，故自新中国成立以来，始终对毒品实施全球最严格的管控政策和最严厉的法律惩戒，使国内毒情长期处于可控状态。美国芬太尼问题浮现后，中国基于人道主义精神和对美国人民的友好情谊，积极协助美方应对挑战，并在平等和相互尊重基础上务实开展中美禁毒合作，逐步建立涵盖高层会晤、热线联络、情报交换与联合行动的全方位协作机制。^[1]

在法规和制度层面，中国于2019年5月在全球范围内率先对芬太尼类物质实施整类列管，将其纳入《麻醉药品品种目录》，对其生产、经营、使用及出口实施全链条严格监管。^[2]此后，中方持续动态更新列管清单，及时将可能用于合成芬太尼类物质的化学品纳入易制毒化学品监管范畴。2025年11月，中国商务部、公安部等5部门进一步发出公告，将美国、墨西哥、加拿大三国增列入《特定国家（地区）目录》，并对三国单独增列13种易制毒化学品。这13种化学品是制造芬太尼类物质的重要原料。根据该公告，中国实体向上述三国出口这13种化学品及相关盐类前，须依法依规申请许可。

在执法和实践层面，中国公安机关、海关、邮政等多部门联合开展专项打击行动，重点侦办涉芬太尼类物质违法犯罪案件，并与美国执法部门合作，成功破获多起跨国制贩毒案件。中国通过双边及多边渠道，与美国等国开展禁毒对话与经验共享，积极贡献中美和全球毒品治理。据美方通报，2019年9月至今，美国未查获来自中国的芬太尼类物质。

对于中国在中美和国际禁毒合作中的诚意与担当，美方曾多次表示过肯定与感谢：彼得森国际经济研究所（Peterson Institute for International Economics）经过系列研究得出结论——得益于中方2019年5月在芬太尼方面的帮助，美国在3—5个月内的芬太尼致死人数下降了约1000人；特朗普政府企图以关税手段解决芬太尼危机，只会损害美国国家安全，只有美

[1] 参见《中美禁毒事实清单》，中国驻美大使馆网站，2023年6月29日，https://us.china-embassy.gov.cn/zmgx_1/zxxx/202306/t20230630_11105902.htm。

[2] 参见《中国的芬太尼类物质管控》，国务院新闻办公室网站，2025年3月4日，http://www.scio.gov.cn/zfbps/zfbps_2279/202503/t20250304_886256.html。

中加强合作,才能发展经济、挽救生命。^[1]特朗普在中美元首釜山会晤后表示,中国“非常努力地阻止芬太尼流入美国”。^[2]这表明,中国在芬太尼治理上并非如美方某些政治叙事所描述的那般“不作为”,而是持续、认真、具有建设性的参与方。

美国政府却罔顾中方合作的事实,一味将芬太尼问题归咎于中国,究其实质是将该问题融入其对华战略竞争——既可“甩锅推责”,又可借此抹黑中国国际形象、增加对华施压的政治筹码。早在2017年年初,美国40多名化学家、检察官等专业人士组成的“圣地亚哥芬太尼工作小组”已明确指出,“美国的芬太尼供应链已经发生结构性变化”,“墨西哥贩毒集团已成为主要源头”。然而,这一结论在第一届特朗普政府任内遭到系统性忽视。同年10月,美国司法部官员仍在指控“大多非法芬太尼来自中国”。该小组成员事后坦言,“当时一切都围绕中国展开,却没有认真审视墨西哥贩毒组织——他们没有看清问题的核心”。^[3]

在外交与执法层面,美国动辄以逮捕、扣押、制裁相逼,不仅加深了中方对其真实意图的质疑,也削弱了中方进一步开展反毒合作的意愿。在此背景下,曾发挥重要作用的中美禁毒合作工作组等机制被迫时断时续,双边信息交流和执法合作受阻。在经贸与科技层面,中国相关政府部门、科研机构与化工企业屡遭美方无理归咎与单边制裁,这不仅抬高了双方商贸往来与科技合作的合规成本,迫使美国消费者承担不必要的“人为通胀”,

[1] 参见 Marcus Noland, “US-China fentanyl deal could benefit the economy and save lives,” PIIE, October 30, 2025, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2025/us-china-fentanyl-deal-could-benefit-economy-and-save-lives>; Cullen S. Hendrix, “Imposing tariffs on US allies undermines national security,” PIIE, July 21, 2025, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2025/imposing-tariffs-us-allies-undermines-national-security> 等。

[2] “FBI chief: China agreed on plan to stop fentanyl-related chemicals,” Reuters, November 12, 2025, <https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/fbi-chief-china-agreed-plan-stop-fentanyl-precursors-2025-11-12/>.

[3] Nick Miroff, et al, “Cause of death: Washington faltered as fentanyl gripped America,” *The Washington Post*, December 12, 2022, <https://www.washingtonpost.com/investigations/interactive/2022/dea-fentanyl-failure/>.

也在客观上加速了双方在相关产业链上的脱钩进程。在舆论与人文交流领域，中国政府、企业甚至人员被刻意妖魔化，这既为一些美国对华鹰派政客的借题发挥提供了舆论支撑，也增加了美国民众对华误解和敌意。近年来，汤姆·科顿（Tom Cotton）、安迪·巴尔（Andy Barr）等对华鹰派议员，在国会听证、公开声明、媒体采访等场合中，几乎提到芬太尼必谈中国，并以此为由头不断提出或支持含反华内容的涉芬太尼立法。^[1]在此政治氛围中，美国对华民意不可避免地受到负面影响。曾在三次总统选举中为特朗普团队助力的民调机构麦克劳克林联合咨询公司（McLaughlin & Associates）2024年的一份“全国性民调”结果显示，过半受访者认为“中国以伤害甚至破坏美国稳定为目的，故意对美输出芬太尼”；近55%受访者明确赞同“美中外交关系应取决于中国取缔芬太尼加工厂”。^[2]美国媒体评论称，其做法本质是将中国作为“替罪羊”，将芬太尼作为“政治武器”。^[3]由此可见，在美国持续推进对华战略竞争的大背景下，即使中国严格管控，美国仍会以“中国前体经第三国转运”等为由继续推责甩锅，其政策动机已超越毒品治理本身，深深嵌入其大国竞争战略的布局之中。

（三）单边主义与“泛安全化”叙事削弱多边机制权威，增加全球毒品共治领域的治理赤字

美国在芬太尼问题上所推行的单边主义与“泛安全化”叙事，正引发

[1] 例如：2019年，科顿以“抗击中国对美进行反向鸦片战争”等为由，对“芬太尼制裁法案”（S.1044）主要内容被纳入美国“2020财年国防授权法案”（NDAA, S.1790）表示欢迎；2023年和2025年，巴尔接连提出“2023年遏止中国芬太尼法案”（H.R.3203）和“2025年遏止中国芬太尼法案”（H.R.747）。参见“Cotton Applauds Passage of Fentanyl Sanctions Act in Defense Bill,” Tom Cotton, December 18, 2019, <https://www.cotton.senate.gov/news/videos/watch/cotton-applauds-passage-of-fentanyl-sanctions-act-in-defense-bill>等。

[2] Lawrence Kadish, “VOZ OPINION ARTICLE: Important New Poll Reveals Most Americans Know China Is Funding the Fentanyl Murder of More than 100,000 Americans Each Year,” McLaughlin & Associates, September 3, 2024, <https://mclaughlinonline.com/2024/09/03/voz-opinion-article-important-new-poll-reveals-most-americans-know-china-is-funding-the-fentanyl-murder-of-more-than-100000-americans-each-year/>.

[3] Karishma Vaswani and Lisa Jarvis, “How the US and China Play the Fentanyl Blame Game,” Bloomberg News, June 3, 2025, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2025-06-02/fixing-the-us-and-china-s-fentanyl-blame-game>.

一场从周边、区域到全球的负面扩散效应。这一进程不仅暴露了其国内治理危机的外溢轨迹，更在步步紧逼的对外施压中，不断侵蚀与耗散其自身赖以维系领导地位的地缘信誉与国际规则基础。

在周边伙伴关系层面，美国对邻国的长臂管辖与军事威慑，严重破坏北美禁毒合作的基础。美加墨三国是同在北美的邻居，在经济、治安、移民等领域高度相互依存，且皆面临芬太尼威胁。三国本应携手共解禁毒难题，但美方却将禁毒议题扭曲为政治施压和军事胁迫的工具，在引发三国“口水仗”的同时，也使加墨两国无法聚焦芬太尼合作本身，反而焦虑于美国可能落下的各种“大棒”。新一届特朗普政府以芬太尼为由对加墨两国发难后，墨西哥总统辛鲍姆反击称“是美国包庇了墨西哥贩毒集团”“美国政府必须做好自己分内事”^[1]；加拿大媒体则援引“美国非法芬太尼中只有 0.13% 来自加拿大”等数据“自证清白”，并质疑白宫“引用数据有错漏”。^[2] 特朗普第二任期将非法芬太尼认定为“大规模杀伤性武器”的举动，也被墨方视为“美国可能进一步祸水外引、政治干涉甚至军事威胁墨西哥”的信号。辛鲍姆就此事发表意见时称，墨西哥政府“对应对毒品问题的看法与特朗普政府不同”，且墨主权和领土完整不容质疑、“反对外国以任何形式干预墨西哥事务”。^[3] 长此以往，北美禁毒合作将呈现更多碎片化、阶段性特征，并可能外溢而波及北美经济合作、破坏美国与邻国关系。

在区域层面，美国的胁迫手段正引发反弹，反而动摇其传统影响力。墨西哥、哥伦比亚、委内瑞拉等因配合美国禁毒而主权受损的国家，也可能逐步寻求更具自主性的战略空间，深化与区域外伙伴的合作。新一届特

[1] Katie Scott, “Mexican president accuses U.S. of harbouring drug cartels,” Global News, February 14, 2025, <https://globalnews.ca/news/11019350/mexico-us-drug-cartel-alliance-slander-harbours-mexican-president-claudia-sheinbaum-trump/>.

[2] Kathryn Blaze Baum and Mahima Singh, “New fentanyl data undercut White House’s portrayal of Canada’s role in U.S. drug crisis,” *The Globe and Mail*, April 2, 2025, <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-new-fentanyl-data-undercuts-white-houses-portrayal-of-canadas-role-in/>.

[3] MND Staff, “Sheinbaum weighs in on Trump’s designation of fentanyl as a weapon of mass destruction: Tuesday’s *mañana* recapped,” *Mexico News Daily*, December 16, 2025, <https://mexiconewsdaily.com/news/sheinbaum-trump-designation-fentanyl-wmd-tuesdays-mananera-recapped/>.

朗普政府已明确要重拾“门罗主义”、重新确立在西半球的主导地位^[1]，但美国若继续动辄以禁毒为由对美洲国家挥舞经济甚至军事大棒，美国在西半球的影响力和传统主导地位将继续下降，西半球原有的霸权体系和治理机制将更加松动。^[2]

在全球多边层面，美国推行的“选择性多边主义”和将议题高度泛安全化的做法，正在撕裂全球共治合力，弱化联合国等多边平台的权威。美国惯于将禁毒合作与关税、移民、援助等议题打包，通过联盟声明、联合工作组、双/多边备忘录等方式形成“恩威并济”的格局，构建一种“以合作为名、行胁迫之实”的互动模式。这不仅导致本应全球共治的毒品问题被割裂为若干受地缘政治左右的“小圈子”，也使联合国毒品和犯罪问题办公室等中立机构的协调能力与议题设置功能被削弱。长此以往，全球禁毒资源与能力可能进一步向少数国家倾斜，形成“强权主导、弱者失声”的失衡格局，无益于全球毒品共治的长远发展。

总之，美国将芬太尼问题泛安全化的叙事与实践，本质上是以“为他国制造问题”的方式“转移或解决自身问题”。这种“内病外治”的模式，不仅为别有用心政客提供了可效仿的负面样本，还会加剧全球禁毒领域的“治理赤字”与信任危机。已有美国学者警告：新一届特朗普政府将非法芬太尼等指定为大规模杀伤性武器的做法，不仅给予了美国国土安全部、国防部等部门模糊且过大的权力，可能导致执法混乱或伤及无辜，还将进一步冲击美中、美印等关系，对美国政府的外交布局形成掣肘；同时，此举更在国际社会作出不良示范，可能引发同样受尼秦等合成类阿片类药物之害的国家或国家集团效仿，阻碍国际视野，扰乱正常国际合作，最终使美国反受己害、得不偿失。^[3]

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 4, 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.

[2] 严谨、王飞：《“新门罗主义”的内涵、缘起和前景初探》，载《和平与发展》2025年第5期，第61页。

[3] Vanda Felbab-Brown, “Will designating fentanyl as a WMD misfire?” Brookings Institution, December 19, 2025, <https://www.brookings.edu/articles/will-designating-fentanyl-as-a-wmd-misfire/>.

结 语

美国的毒品问题由来已久，从 19 世纪的鸦片和可卡因，到 20 世纪的大麻和海洛因，再到 21 世纪的冰毒和芬太尼，可以说，美国在 1776 年建国后的大部分时间里，都伴随着毒品困扰。罗斯福、尼克松、里根等美国多届政府都曾严正向毒品宣战，但都未能根除毒品威胁，美国社会一次次陷入新一轮毒品泥沼。究其根源，是美国政治生态、社会文化、医疗体系中的深层次矛盾，激发并延续了美国民众的毒品需求。可以说，在美国，以芬太尼为代表的毒品问题从不是单一的公共卫生或行政执法问题，而是美国阶层分化、政治腐败、司法不公、种族不平等、价值观崩坏等“结构性因素”叠加交织影响下所必然出现的综合性危机。^[1]

因此，美国当前芬太尼问题的根本解决之道在于美国自身，中国等方的外部合作与协助虽有必要，但始终无法终结美国的问题。美国只有对内直面深层次矛盾、倡导全面社会变革、切实减少毒品需求，对外放弃将芬太尼问题政治化、工具化的讹诈行为，以平等、尊重的态度借鉴中国等国的有效经验，开展真诚的国际合作，才能真正消除毒品问题根源、纾解美国民众困难、“一劳永逸”解决芬太尼问题。否则，芬太尼危机及其“内病外治”带来的恶果，最终将由美国人民和全球治理体系共同承担。

2025 年 9 月，中国提出全球治理倡议，倡导国际社会在新威胁新挑战有增无减、全球治理走到新十字路口的当下，同中国一道，奉行主权平等，遵守国际法治，践行多边主义，倡导以人为本，注重效果导向，推动构建更加公正合理的全球治理体系，携手迈向人类命运共同体。^[2]面对非法芬太尼等新威胁，中国在自身毒品治理、中美禁毒合作、国际毒品共治中的努力与贡献，展现了中国作为世界大国的担当与责任，是对全球治理倡议的

[1] Nabarun Dasgupta, Leo Beletsky and Daniel Ciccarone, “Opioid Crisis: No Easy Fix to Its Social and Economic Determinants,” *American Journal of Public Health*, Vol.108, No.2, p.185.

[2] 《习近平在“上海合作组织+”会议上的讲话（全文）》，中国政府网，2025 年 9 月 1 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202509/content_7038671.htm。

坚定践行和成功探索。

面对美方可能的芬太尼问题“内病外治”长期化趋势，对于中国而言，一是继续维护好中美元首釜山会晤共识，在平等互利、相互尊重的基础上，为美方开展禁毒工作提供必要帮助和支持，争取以禁毒合作助力中美关系企稳向好。二是坚决反对、视情反制美方将芬太尼问题“内病外治”的企图和动向，继续采取必要措施维护中国国家、企业和公民的形象和合法权益。三是在分享中国先进禁毒做法和经验的同时，全面深度参与国际禁毒领域重要决策，坚定维护现行国际禁毒体系^[1]，以禁毒合作落实全球治理倡议、推动全球治理体系更加公正合理。^[2]

【收稿日期：2025-10-25】

【修回日期：2025-12-23】

（责任编辑：邢嫣）

[1] 邬春阳、张诗洪：《国家禁毒办通报 2024 年以来禁毒工作情况 禁毒斗争整体向好态势进一步巩固拓展》，载《人民公安报》2025 年 6 月 20 日，第 1 版。

[2] 习近平：《推动落实全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议、全球治理倡议》，载《求是》2025 年第 20 期，第 10 页。