



特朗普“交易外交”实质是服务美国一己私利

□ 赵禹皓

自特朗普第二次入主白宫以来，美国媒体在总结其外交政策时，频繁使用一个词语——交易外交。美国《国家利益》网站刊文说，特朗普外交政策的本质是“纯粹的交易”。从挥舞“关税大棒”到一心谋取资源，“特朗普的外交政策战略既咄咄逼人又包罗万象，既适用于盟友也适用于对手”。

不过，特朗普对此却不以为然，用他的话说：“我的一生都在做交易。”

援助不是无偿的

在特朗普“交易外交”中，出面高调调停乌克兰危机无疑是最新鲜的事例。乌克兰危机已持续三年，这不仅给俄乌双方，更给世界格局带来了深刻变化。正当危机陷入僵局之时，特朗普出场了，高调宣布要结束这场危机。那他又是怎么做到的呢？

当地时间3月27日，彭博社、《金融时代》《纽约时报》等多家外国媒体披露了“美乌最新矿产协议”的细节，惊呼“在现代外交史上从未出现过”。

根据已经披露的细节，乌克兰的收益将全部由美国“投资基金”管理，此外，与之前旧版的协议只涉及矿产不同。在新协议中，乌克兰的道路、铁路、港口、石油、天然气和矿产一起，全部被纳入框架范围。按照新协议，无论这些项目是已存在还是未建的，美国都可以从中分成。

换句话说，美国的援助不是无偿的，是必须还的！“客观上，这份新协议实际上已不能再被称为“矿产协议”，”有分析指出，“机敏商人”特朗普新协议的根本目的是“全面控制乌克兰”。



图为3月19日，也门首都萨那一处地点遭到美军空袭后升起浓烟和火焰(手机照片)。

新华社发

难怪这份“新协议”被曝光后，在乌克兰国内引起轩然大波，乌克兰议会成员热烈兹尼亚克称“这份协议太恐怖了”，基辅美国大学的创始校长谢列梅塔更是直呼，新协议“把乌克兰变成了美国的殖民地”。

美方将援助款项定性为债务的做法，无疑给乌克兰带来了更沉重的压力。这种安排不仅将对乌克兰经济造成严重打击，更将带来深远的政治冲击。对泽连斯基政府而言，如何应对这一局面将成为严峻考验。若该草案最终落实，乌克兰将被迫让渡相当程度的经济主权。

事事皆可交易

执政两个多月来，特朗普政府在外交方面四处出击，认为一切都可以谈，而促成交易的手段，正如白宫

国家经济委员会主任凯文·哈西特所言：既可以用“胡萝卜”，也可以用“大棒”。在乌克兰危机问题上如此，在其他问题上也是如此。

在巴以问题上，特朗普政府要求哈马斯释放以色列被扣押人员，以“否则你们将惹上大麻烦”相威胁；特朗普政府一度提出“清空加沙”，并以停止援助为要挟，逼迫埃及和约旦接收巴勒斯坦人。按照特朗普政府的逻辑，这两大问题都是加拿大和墨西哥造成的，不解决就加征关税。特朗普还盯上了丹麦自治领地格陵兰岛，称“无论如何都要得到”，甚至不排除使用“军事或经济胁迫”手段。如果丹麦不答应，那美国就要对丹麦加征关税。

特朗普上台后，还退出了多个国际组织和协议，包括世界卫生组织、巴黎气候协定、伊朗核协议等。他认为这些协议对美国不利，限制了美国的发展，例如，退出巴黎气候协定，是因为特朗普认为该协议对美国的能源产业和经济造成了负面影响；退出伊朗核协议，是因为他认为该协议未能有效遏制伊朗的核计划 and 地区影响力。这些举动引起了国际社会的强烈反应，许多国家认为美国在放弃其国际责任，破坏现有的国际秩序。

美国智库国际政策研究中心研究员西纳·图西指出，特朗普的外交策略与他所著的《交易的艺术》一书中描述的房地产策略如出一辙：激化矛盾，极限施压，将局势推向灾难边缘，试图在最后一刻达成协议。

激化各方矛盾

事实上，特朗普交易外交的重要特征，是以“美国优先”为原则，强调交易关系和利益最大化。这种外交

方式在一定程度上取得了成效，但实际情况是激化了各方矛盾。

在特朗普3月18日和19日分别与俄罗斯总统普京和乌克兰总统泽连斯基通话后，美国媒体认为，俄方实际上已拒绝了美方先前提出的俄乌停火30天方案。美国媒体分析说，美俄元首通话凸显两国间的更多分歧而非共识。同时，乌方对俄乌30天内停止袭击对方能源基础设施的提议也不满意，希望停火范围包括其他民用基础设施。泽连斯基还强调，乌方无意转让特朗普政府“感兴趣”的扎波罗热核电站。

而在特朗普政府发起“关税战”后，多方出台或正在酝酿反制措施。加拿大的“报复清单”涵盖农产品、汽车零部件等美国关键出口领域；墨西哥考虑限制美国企业在能源、电信等战略领域的市场准入；欧盟正在考虑对美国公司采取相关措施，如调查其反竞争行为和劳工标准等，修订各国税法以从美国跨国公司获得更大份额利润，采取环境措施迫使美国公司采用更严格的生产方法或限制其市场准入等。英国《金融时报》援引知情人士的话报道称，欧委会或将首次动用欧盟《反胁迫工具法案》对美进行报复。

德国政府警告说，若美国执意加税，欧洲可在“一小时内”回击，反制手段不仅限于关税，还可能包括数字税、反垄断调查及环境标准限制。

分析人士指出，特朗普“交易外交”的实质不过是基于强权的胁迫外交，服务的是美国的一己私利，不是从根源上解决问题，而是不顾相关方诉求，胁迫其接受美国开出的条件。这样的外交手段即便能够达成“交易”，恐怕也难以持久。

犯罪团伙借助数字技术和网络平台伪造电子处方等高技术手段实施诈骗 法国医保欺诈案为医保监管敲响警钟

□ 刘璐

3月20日，法国医保局公布2024年医保诈骗数据，显示该机构查获案件金额高达6.28亿欧元，较五年前增长一倍。这一数字暴露出医保诈骗已呈现明显的专业化、产业化特征。犯罪团伙借助数字技术和网络平台伪造电子处方、盗用医疗身份等高技术手段实施欺诈。法国案例犹如一面镜子，折射出数字时代下各国医保监管体系面临的共同挑战，同时也为医保监管敲响警钟。

欺诈手法多种多样

根据数据统计得知，医保诈骗主要通过冒充医疗专业人员或伪造病情病历的方式实施诈骗。不法分子通过网络钓鱼和社保网络欺诈等手段冒充医疗人员，或者通过社交网络伪造长期病假证明和虚假工作证明，骗取高额医保资金。更值得警惕的是，身份盗用和网络钓鱼等依托数字技术的新型欺诈手段还在快速蔓延。

在医疗机构的欺诈案件中，涉及最多的是冒充助听器销售人员。相关欺诈金额达1.15亿欧元，是2023年的4倍。其次是药剂师、护士和医疗运输人员。在涉及被保险人的欺诈案件方面，医保局查获并阻止了涉及4200万欧元的病假欺诈，是2023年的2.4倍。

法国医保局总干事法托姆表示，“100%医保”改革虽有积极意义，但也不幸地为各种欺诈行为打开了大门。他解释说，欺诈手法多种多样，包括设立虚假公司、无资质假冒助听器销售人员、开具虚假账单，这些行为有时由医生、助听器销售人员 and 患者共同实施。

医保局副局长肖勒称，近年来，零散的欺诈行为正在转变为一种更有组织性、更加专业化并且手段愈发复杂的欺诈模式。一些诈骗团伙通过社交网络进行招募，发布广告，招募“运送者”从事某些非法活动。肖勒解释说，“运送者”即那些提供自己身份信息的人，他们可能在不知情的情况下被卷入欺诈网络。

监管体系存在缺陷

医保欺诈猛增的主要原因在于，法国医保监管体系存在系统性缺陷，无法做到事前提醒、事中预警、事后审查的监管

流程闭环。根据法国国家健康基金和审计法院的调查报告，其缺陷主要集中在医保监管体系数字化建设严重滞后，医保监管体系路径存在明显缺陷，医保监管体系对患者信息安全保护力度弱三个方面。这三大系统性缺陷共同导致了该国医保欺诈问题的持续恶化。

不法分子依托社交网络进行招募，发布广告，从事非法活动。虽然法国政府增加反欺诈人员数量，并聘请具备司法警察权力的专业统计分析师和调查员进行网络调查，但在网络平台对信息发布的源头监管以及对信息发布者的身份信息识别等方面，仍缺乏新型网络技术和相关法律制度的保障。

法国“100%医保”改革下，患者可以获得免费医疗资源具有积极意义。但助听器免费医疗器材的审核依赖纸质资质证明，未与工商注册系统联网核查，诈骗者通过注册空壳公司，伪造助听器销售资质，与部分医疗机构合谋虚开账单。同时，医疗从业者身份缺少体系化监管，许多不法分子甚至假冒医疗机构人员虚开医疗账单后仍能逃脱监管。

此外，医保监管体系对患者信息保护不足，导致个人信息频繁泄露并被犯罪分子利用。一方面，法国相关法律未将医疗信息纳入强制审核范畴，也未明确社交媒体平台对医疗信息的审核责任，平台对虚假医疗广告缺乏主动筛查义务，无法实现医疗从业者与患者的真实身份绑定。这种源头监管的失效，导致患者信息在不知情的情况下被不法分子获取利用。另一方面，患者医疗数据管理部门、业务部门、信息化部门之间的分工不明确，致使患者信息在传递过程中存在较大泄露风险。

积极探索应对之策

医保欺诈的数字化、产业化与网络化已成为全球性挑战，各国医保监管系统普遍面临类似问题。在此背景下，各国正积极探索有效的应对之策。

比如，美国主要采取混合立法规制模式打击诈骗行为。联邦层面颁布《反回扣法》《虚假报销法》《斯塔克法》等多部法律，明确定义医疗保险欺诈行为并制定相应处罚措施，同时建立“吹哨人”举报制度。各州政府依据联邦法律框架，结合本地实际制定针对性法规。

德国则构建了政府监管、自我监管与专业监管并行的医



图为当地时间2023年6月26日，法国米卢斯，在埃米尔穆勒医院内，米卢斯和南阿尔萨斯医院集团的医务人员在新建的医疗培训模拟单元的人体模型上设置急救过程的模拟参数。

CFP供图

保防诈体系。政府负责宏观立法与基金运行监管；自我监管作为医保监管的核心，依据《法定医疗保险现代法》设立联邦联合委员会，由医疗服务供需双方代表组成，制定医保基金监管政策；专业监管机构则为待遇标准、服务质量等决策提供技术支持。

英国政府针对医保欺诈问题推行独立监管者制度。政府层面设立反欺诈管理局，作为独立监管机构，主要负责制定和修订反欺诈政策与程序、界定欺诈行为、监督工作标准实施，并作为合作单位提供信息支持。同时，社会力量广泛参与，形成多元共治格局。反保险欺诈署协同政府部门调查案件，与保险公司及执法机构联合打击欺诈，并开展公众宣传教育；医疗保险反欺诈组织则提供技术支持和信息共享平台建设。

我国也在构建全方位的医保基金智能监管体系，通过技术创新和制度完善双轮驱动，全面提升医保反欺诈能力。通过信息化手段，建立全国统一的智能审核标准。对医保基金使用进行全流程监控，实行事前提醒、事中预警、事后审核，推动医保监管从传统人工抽查向大数据动态监控转变，促进医保基金监管从“被动查处”转向“主动防控”，提升医疗服务规范性。

立法动态

韩国国会批准改写商业法典法案

据报道，由反对党控制的韩国国会近日批准了一项法案，该法案将改写商业法典，规定董事会不仅对公司本身负有受托责任，还对股东负有受托责任。该法案最终能否颁布实施尚不确定，因为代总统崔相穆可能会否决它。执政党的领导人早些时候表示，将要求崔相穆否決该法案，这一提案是投资者和活动人士期待已久的公司治理改革的关键组成部分。他们认为，韩国“财阀”企业集团的董事会与包括创始家族成员在内的其他内部人士的封闭行事方式，让一些外国投资者望而却步，并导致了被称为“韩国折价”的较低估值现象。韩国主要反对党共同民主党议员吴基亨表示：“这是我们恢复市场信心所必需的最起码的一步。”另一位议员表示，此举将是解决“韩国折价”问题并恢复全球投资者信心的一种方式。

英国仲裁制度改革出现新动向

2025年2月24日，《英国仲裁法》修订案正式通过。该修订案是根据英国法律委员会的建议对1996年《英国仲裁法》的修订，适用于英格兰、威尔士和北爱尔兰。此次修订对仲裁协议准据法确定规则、仲裁员制度等进行了调整，反映了英国仲裁制度改革的新动向。本次修法对仲裁员制度的改革，主要体现在对仲裁员的披露义务和豁免权的强调。为保证仲裁员的公正性和中立性，2025年《英国仲裁法》增加了关于仲裁员披露义务的规定，要求仲裁员披露知道或者应当知道的任何可能引起合理怀疑其公正性的信息。新法第23条与2020年《英国伦敦国际仲裁院仲裁规则》第5.4条和第5.5条相似，遵循英国最高法院在恩卡诉丘博一案中的观点，即认为仲裁员有强制性、持续性披露义务。此外，为保障仲裁员的履职权益，2025年《英国仲裁法》扩大了仲裁员责任豁免的范围。

尼日利亚实施新版投资与证券法

尼日利亚证券交易委员会3月29日晚间在社交媒体“X”上宣布，尼日利亚总统提努布已正式签署《2025年投资与证券法案》，该法案取代了2007年第29号《投资与证券法》，自签署起正式生效。新法案涉及交易所设置、数字资产监管、商品交易和系统性风险管理等多个领域。新法案要求资本市场交易参与者必须使用法人机构识别编码，以提高证券交易的透明度。尼日利亚证券交易委员会表示，该立法完善了资本市场的法律框架，增强对投资者的保护，并引入关键性改革，以促进市场诚信、透明和可持续增长。尼日利亚约萨拉瓦州立大学凯非分校资本市场研究所所长乌切·乌瓦莱克在接受尼媒体采访时称，新法案的颁布是尼日利亚金融体系现代化的重要一步，它将改善监管环境，增强投资者保护，并支持新兴的金融科技。

(本报记者 王卫整理)

《“美国优先”投资政策》扰乱全球产业链供应链安全稳定

珞珈法治观察

□ 刘梓涵

2025年2月21日，美国总统特朗普签署了题为《“美国优先”投资政策》的国家安全总统备忘录（以下简称“《备忘录》”），试图扭转中美双边投资往来，扰乱全球产业链供应链与金融体系的安全稳定。

《备忘录》泛化国家安全概念

《备忘录》聚焦美国双向投资审查机制，以“经济安全就是国家安全”为指导原则，虽在名义上强调美国国会保持开放的投资环境，实则泛化国家与经济安全，提出了12项具体政策限制中美双向投资往来，全文21次提到中国，对华针对性极强。

第一，面对外来投资，美国一方面以全方位扩大美国外国投资委员会(CFIUS)的审查权为核心抓手，限制外国对手投资美国的战略领域；另一方面，则释放激励政策如开设“快车道”，加速环境审查等吸引来自外国盟友的投资，尤其鼓励不涉及任何控制权的被动投资。

在限制中国对美投资方面，首先，将CFIUS限制投

资交易的“关键技术、关键基础设施及敏感个人信息”三大领域进一步扩大到包含“医疗保健、农业、能源、原材料或其他战略行业”，扩大CFIUS可管辖的“新兴和基础技术”的范围，还将“农田”纳入对敏感设施周边的不动产交易的限制中；其次，在投资形式上，CFIUS的审查范围由主要审查对美国当地已有业务的并购类交易扩大为审查“绿地”投资即在美新设投资，可能会对中企在美聘用敏感技术尤其是人工智能(AI)人才造成限制；最后，在限制手段方面，《备忘录》要求CFIUS不再采用“缓解”协议处理来自外国对手的威胁，这可能使投资者面临“一刀切”式的否决，不再能够通过一定的长期合规义务换取继续投资空间。

而对于来自外国盟友的投资，《备忘录》实际上并未提出具备实质吸引力的优惠政策，而是反复强调外国盟友在投资关键领域时应与包括中国在内的外国对手的“掠夺性投资”和“技术收购行为”保持可核距离和独立性，可见其所谓的客观标准对中国具有明显的倾向性、歧视性，存在让其他国家选边站队的嫌疑。

第二，在限制美国对华投资方面，《备忘录》强调使用一切必要法律手段，对美国在华投资的范围、类型、来源进行限制，不必要地增加美国投资者的成本。首先，在投资范围方面，限制美国对半导体、人工智能、量子、生

物技术、高超声速、航空航天、先进制造、定向能源等八大科技领域以及所谓中国军民融合战略产业进行投资；其次，对包括私募股权、风险投资、绿地投资、企业扩张以及对上市公司证券的投资等几乎所有投资类型施加限制，对投资来源的限制涵盖养老金、大学捐赠基金和其他有限合伙投资者；最后，考虑暂停或终止中美税收协定，这将极大增加超过7万家在华企业的税收负担。

制造经济对抗与脱钩断链

从特朗普第一任期的贸易战、关税战，到拜登政府的科技战、产业链，再到特朗普第二任期的金融战、资本战，美国不断制造中美经济对抗与脱钩断链。《备忘录》中的许多投资限制政策均有章可循，也暴露出美国运用多种政策工具谋求人工智能科技霸权的深层动机。

第一，《备忘录》是美国对华既有双向投资限制政策的继承与升级。经由《国防生产法案》《艾克森-弗罗里奥修正案》《外国投资与国家安全法案》以及《外国投资风险审查现代化法案》的不断扩权，由美国财政部牵头的CFIUS已成为外资安全审查的核心工具，也必将在《备忘录》的落地实施中扮演协调角色。相较之下，美国在限制对华投资方面的政策工具则尚处于发展阶段，主要依靠《国际紧急经济权力法》中总统阻止交易或冻结资产的制裁权以及一

系列总统行政令实现，如诞生于特朗普第一任期并经拜登政府修订的第14032号行政命令(《应对来自资助中国某些公司的证券投资的威胁》)，其要求美国国防部根据历年《国防授权法案》更新“中国涉军企业”清单，禁止美国人员投资与中国国防和相关监控技术有关的公司以及诞生于拜登政府的第14105号行政命令(《应对美国对受关切国的某些国家安全技术和产品的投资》)，其要求美国财政部创建“对外投资安全计划”，禁止美国人员投资特定国家的半导体和微电子产品、量子信息技术以及人工智能三类技术。此外，《备忘录》也无视2022年中美跨境审计监管合作协议成果，重提中概股企业在《外国公司问责法》项下的可审计性争议，并试图对中国中概股企业的可变利益实体(VIE)架构作出欺诈的“有罪推定”。

第二，《备忘录》将人工智能相关投资视为重点监管对象，AI已成为美国国家与经济安全议程的战略支柱。拜登政府不遗余力地采取“小院高墙”式做法，通过出口管制等措施对中国进行科技上的围堵堵截，更是在拜登卸任前一周密集发布关于半导体、AI领域的出口管制规则，并发布第14141号行政命令(《关于加强美国在人工智能基础设施领域领导地位的行政命令》)。而在前不久召开的巴黎AI行动峰会上，美国现任副总统万斯则直接将“美国优先”与美国在AI技术的绝对领导地位强关联，可以预

见，特朗普必将在第二任期内积极谋求涵盖投资政策在内的、更具系统性、动态性的AI竞赛政策布局。

政策施压扭曲双边投资

美国总统备忘录并不能直接创设法律上的权利或义务，更多起到内部指导与纲领宣示作用，故《备忘录》的具体政策是否实施、在何种程度上实施尚需观察未来立法动向。目前看来，这份紧接中美经贸谈判牵头人视频通话之后发布的《备忘录》更像是特朗普政府在投资政策上的施压与威胁，与其近期频繁加征关税的动作共同构成后续中美经贸谈判的“交易筹码”。

然而，正如中国商务部新闻发言人回应的，《备忘录》是典型的非市场做法，违背公平竞争与非歧视原则，严重打击中国企业对美投资信心，将中国市场让给美国企业的竞争对手，可谓“损人不利己”。近年来，我国持续优化外资营商环境，深化资本市场投融资综合改革，不断完善自身反制工具箱，中国的初创企业深度寻求(DeepSeek)更是以百亿参数大模型突破美国科技封锁，这些事实充分说明美国的打压遏制不会阻碍中国对正当发展权利的追求，只会坚定中国实现高水平科技自立自强、捍卫自身合法权益的决心，取消中美双向投资限制，互利共赢才是中美经贸关系的本质。