

# 基于国际法视阈对欧盟《反经济胁迫条例》的考量

龚书琪

华东政法大学国际法学院, 上海

收稿日期: 2023年5月11日; 录用日期: 2023年7月1日; 发布日期: 2023年7月13日

## 摘要

国家或国家集团通过经济、金融、贸易等形式的对外制裁以达到其政治和经济目的, 已经成为目前国际社会的常见现象。在此背景下欧盟委员会出台《反经济胁迫条例》草案, 以此加入这场制裁与反制裁的无限循环斗争中。该草案所言胁迫已经完全超出了传统国际法上的胁迫, 并且认为反胁迫就是国际法中的反措施, 甚至可以对不属于国际法主体的私人或者企业使用。认定胁迫需要符合国际法, 使用反胁迫措施也并非没有限制。

## 关键词

胁迫, 反胁迫, 反措施, 国家责任

## Consideration of the EU Anti-Economic Coercion Regulation Based on the International Law Perspective

Shuqi Gong

School of International Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: May 11<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jul. 1<sup>st</sup>, 2023; published: Jul. 13<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

The use of external sanctions by countries or groups of countries in the form of economic, financial and trade sanctions to achieve their political and economic goals has become a common phenomenon in the international community nowadays. In this context, the European Commission has

introduced the draft Anti-Coercion Regulation, thereby joining the infinite cycle of sanctions and counter-sanctions. The draft regulation refers to coercion that goes beyond the traditional international law of coercion and considers anti-coercion as a countermeasure in international law, which can be used even against private individuals or companies that are not subjects of international law. A finding of coercion requires compliance with international law, and the use of anti-coercive measures is not without limits.

## Keywords

Coercion, Anti-Coercion, Countermeasures, National Responsibility

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 问题的提出

近年来,面对日趋复杂的国际环境,欧盟正逐步利用其市场和规则力量强化“战略自主”和对外威慑能力。2021年12月8日,欧盟委员会公布《保护联盟及其成员国免受第三国经济胁迫条例(草案)》(下称《反经济胁迫条例》)。该条例旨在处理显性和非显性的“经济胁迫”问题。其认为构成“胁迫行为”的条件主要有两个:一是第三国向欧盟或其成员国施压,以期影响欧盟或其成员国决策;二是第三国使用的是贸易或者投资限制手段,以武力或者威胁使用武力为手段的胁迫行为则不属于这个范围[1]。并且该条例还规定第三国对代表欧盟或成员国官方利益的非官方行为体施压也可能被认定为胁迫。然而当第三国对非官方行为体制裁或者施压时,欧盟很难厘清和确定经济行为与胁迫目的之间是否存在潜在关联。更有可能出现的情况是,欧盟处于自身政治博弈需求,将单纯的经济行为认定为“胁迫”。该条例的出台,可能发生个人或者企业行为被解释为国家外交行为、普通的经济行为被认定为胁迫行为的情况。然而,究竟什么是胁迫?什么样的行为可以构成胁迫?被“经济胁迫”国家可以采取怎样的“反胁迫”手段,又有何限制?需要站在国际法的立场上进行分析。

## 2. “胁迫”定义

### 2.1. 国际法对胁迫的定义

对于何为“胁迫(coercion)”,国际法并未给出明确的答案。1933年由美国及中南美国家共同签订的《蒙特维多国家权利义务公约》第十一条规定“缔约国明确将不承认以武力包括使用武力威胁、外交威胁或任何其他有效的威胁措施(effective coercive measure)取得的领土或特殊利益作为其行为准则的确切义务,”该条约被认为是最早使用“胁迫”这一概念,虽然该条约提到了一些属于胁迫的行为,但其并未对“胁迫”进行定义。《美洲国家组织宪章》第16条也规定“任何国家都不得使用或者鼓励使用具有经济或者政治特征的胁迫性措施,以强迫另一国家主权意志来获取任何形式的利益”,提到了胁迫可以通过经济和政治手段实施。该条款是在1948年第9次美洲会议中由古巴代表提出的旨在限制单边经济胁迫措施的条款,也被《美洲国家组织宪章》沿用至今。在《国家权利义务宣言草案》的制定过程中,一些拉美国家主张对经济胁迫进行强调,但是并未被国际法委员会接受,所以在最终的文本中得到体现。直到国际法委员会拟定《危害人类和平及安全治罪法草案》时,拉美国家再次主张把经济胁迫加入到不干涉的定义之中,也就有了“一国当局通过经济或者政治性质的胁迫措施干预另一国的内部或者

外部事物，以强制其意志，从而获得任何形式的利益”可以被认定为构成危害人类和平与安全罪行的条款。这一条款也强调了胁迫可以通过政治性和经济性措施实施。但是该草案被美国反对，最终未能在联合国第六委员会通过。

“胁迫”最终得到确定是在国际法委员会《维也纳条约法公约》，“条约系违反联合国宪章所含国际法原则以威胁或使用武力而获缔结者无效”，但无法从中确定是否经济胁迫或者政治胁迫能够使条约无效。1953年在起草条约法公约时，各方代表对“胁迫”的内涵产生了较大争议。劳特派特主张胁迫仅限于使用实质上的武力，而通过切断一国进出口造成该国饥饿来达成条约，虽然没有使用实质上的武力，但仍然可以认为是在威胁或使用武力的情况下缔结的。苏联和南斯拉夫代表主张在该条款中加入经济和政治胁迫，但最终未被采纳。因此，《维也纳条约法公约》第五十二条仅体现了对使用武力或者威胁使用武力的禁止，而未对经济胁迫或者政治胁迫作出规定。叙利亚就该条款提出了一个声明，“本条中‘威胁或使用武力’一语也适用于使用经济、政治、军事和心理胁迫，以及强制一国违背其意愿或利益缔结条约的一切类型胁迫”，获得了102票赞成，0票反对和4票弃权。国际法委员会特别报告员约翰·路透提出《维也纳条约法公约》第五十二条本身已经改变，以便带来它符合本条款的目的[2]，所以该条存在考虑经济和政治胁迫的趋势。在尼加拉瓜诉美国一案中，国际法院在裁判中明确“胁迫的本质是干涉，通过胁迫的手段对一国自由处理的事项进行干涉是错误的”。虽然该裁判指出了胁迫的本质是干涉，但仍然无法使我们对“胁迫”有一个清晰的认识。

## 2.2. 学界对胁迫的定义

McDougal 和 Feliciano 探讨了当前国际法对胁迫的理解，然后提出“胁迫”概念是如此的模糊和复杂，导致其无法区分战争与和平[3]。也有学者提出胁迫的本质是试图强迫，如果一个国家不打算以某种形式的压力来支持胁迫，那么它显然不是在强加自己的意志；这种压力在于使国家处于如果拒绝就必须屈服或者面临某些后果的境地[4]。也有人从影响的范围来定义胁迫，只有影响范围广泛的行为才可以被认定为是胁迫[5]。有部分学者认为，即时没有造成物质损害，仍然可以存在胁迫。Tom J. Farer 将胁迫分为两种类型：一是威胁不给予某些利益或撤回先前给予的利益，使受威胁国家丧失获得这些利益的资格，例如经济援助；二是威胁不给予某些权利，例如关贸总协定成员国威胁拒绝给予另一成员国最惠国待遇。还有部分学者把禁止胁迫与禁止使用武力原则等同，胁迫是指在国家间关系中，一国政府通过各种形式的施压、威胁、恐吓或者使用武力，来使另一国政府的意志改变或按照特定的方式行事[6]。最为重要的一个定义是，胁迫是强迫被胁迫国家的意志，使其别无选择只能服从的行为<sup>1</sup>。因此，我们可以推断出胁迫只有当被胁迫国主权意志被压迫而无法得到自由施展，除开依照胁迫国意志行事外别无选择时才能构成；若被胁迫国可以抵制来自胁迫国的压力，那就可以推断出主权意志没有屈服，从而也就不构成胁迫[7]。

除上述阐述何种行为可以构成胁迫的观点之外，也有学者认为，对于胁迫的定义应当包括是否存在胁迫意图。例如在科佛海峡案中，英国海军的扫雷行动之所以没有被视为使用武力行为，是由于英国主张自己没有意图对阿尔巴尼亚进行军事行动[8]。但是也有许多学者认为证明意图完全不可能，因为国家总是被自己的利益所导向[5]。

目前学界对于胁迫的定义主要集中在一个非常严格的法律定义，认定一项行为是否构成胁迫需要考虑其影响的范围大小、物质伤害结果的大小、对一国主权意志的折服等，并且一项行为必须达到使受害国别无他选只能屈服的效果才能构成胁迫。而实际上，使得受害国没有选择和受害国拒绝一个特定的结果在本质上存在差别。因为向一国施压并不代表该国丧失选择，而是迫使其在规避利益受损的情况下做

<sup>1</sup>《国家对国际不法行为的责任条款草案》第18条。

出“最佳”选择。并且，目前无论是国际法还是学界在对胁迫进行定义的过程中，并未考虑国家之间的国力强弱的差别。此外，对于“经济胁迫”能否构成胁迫，在国际法上并不存在一个统一的标准，相比较之下，武力胁迫则更容易被界定。笔者认为，认定经济胁迫的存在，首先应当考虑国家的经济行为是否违反相应国家之间的贸易条约，例如，WTO 成员国违反世界贸易组织的相关规定，利用其优势地位和其他成员国的需要不合理地施加不利益，从而迫使其他成员国按照自己的意志行事。其次还应当考虑国家的经济行为是否对他国造成了正常国际贸易竞争之外的直接经济损失，例如，一国为冲击目标国本土产品市场而对其出口货物进行不正常的补贴，造成了目标国大规模企业破产。尽管欧盟认为《反经济胁迫条例》是在现有国际法框架下补充 WTO 争端解决机制外的空白，但实际上是把经济贸易问题与其他问题挂钩，将经济问题政治化。

### 3. “反胁迫”的适用条件及限制

欧盟《反经济胁迫条例》第五条规定，在欧委会认定胁迫存在且欧盟有必要予以回应后，欧盟将首先与“胁迫方”通过直接谈判、调解或斡旋以及国际仲裁等方式进行接触，以期胁迫行为停止。欧盟还会在相关国际论坛讨论胁迫问题，并且与其他受到胁迫的国家一起寻求解决措施。只有当上述手段无法奏效时，制裁工具才被允许使用。条例第七条“联盟应对措施(Union response measures)”中应对措施(response measures)应当如何解读？条例序言所介绍的立法背景中认为反胁迫所采取的各种措施是国际法意义上的反措施(countermeasure)。那么反胁迫也应当符合反措施的适用条件和限制。

《国家对国际不法行为的责任条款草案》(以下简称《草案》)第二十二项规定：一国不遵守其对另一国国际义务的行为，在并且只在该行为构成按照第三部分第二章针对该另一国采取的一项反措施的情况下，其不法性才可解除。该《草案》中的大多数条款被认为是国际习惯法，所以对每一个国家都是有拘束力的。因此，只有在其他国家存在违背其所承担的国际义务时，一国才能采取反措施，也就是欧盟所指的反胁迫措施。第四十九条还规定：1) 受害国只在为促使国际不法行为的责任国依第二部分履行其义务时，才可以对该国采取反措施；2) 反措施限于暂不履行对责任国采取措施的一国的国际义务；3) 反措施应尽可能容许恢复履行有关义务。所以，欧盟在采取反胁迫措施时应当以促使责任国履行其义务为目的，而不应当有其他目的。需要注意的是，若欧盟及其成员国都采取了反措施，是否都应当承担相应的国际义务呢？国际法院在尼加拉瓜诉美国案和波斯尼亚种族灭绝案中阐述了有效控制的概念，除非组织能够实际有效控制行为的发生与否，则不能将责任归因于该组织。此外，依据《草案》第五十一条的规定，反措施必须和所遭受的损害相称，并应考虑到国际不法行为的严重程度和有关权利。所以，欧盟在采取反胁迫措施时必须满足相称性的要求，并不意味着可以任意且无限制地使用其在《反经济胁迫条例》中确定的措施。

采取反措施也应当满足一些条件。首先受害国在采取反措施前应当根据《草案》第四十三条要求责任国按照《草案》第二部分的规定履行其义务，并且负有将采取反措施的决定通知责任国并提议与之进行谈判的义务(受害国可以采取必要的紧急反措施)；其次，若国际不法行为已经停止或者已经将争端提交给有权作出对当事国具有约束力之决定的法院或法庭，则不得采取或者停止采取反措施(若责任国不诚实履行解决争端程序，则受害国不受此条件限制)。值得一提的是，若在采取反胁迫措施之前或者正在采取反胁迫措施时，将争端提交给 WTO，那么欧盟能否再采取反胁迫措施？答案应该是否定的，WTO 争端解决与其他国际争议解决机制相比存在两大突出特点：一是包含上诉机制的两审终审，二是裁决具有约束力和强制执行力<sup>[9]</sup>，WTO 仲裁实际上具有国际法院的性质了。此外，在上文中提到有学者将胁迫分为威胁不给予或者撤回某些利益和威胁不给与某些权利，例如一国不履行此前对另一国承诺给予的经济或者技术援助或者要求另一国归还已经获得援助。实际上给予一国援助或者某些权利是一国可以自主决定



的事情，并且也不会损害其他国家利益，不能被认为是违反其所承担的国际义务，从而被施加反措施。

采取反措施应当符合一定的审查标准。在伊朗国民银行(Mellat)诉英国财政部一案<sup>2</sup>中，英国政府为了遏制伊朗核计划，英国财政部根据《2008年反恐怖主义法》附表七做出指示，要求所有在英国金融部门供职的人员不得与 Mellat 银行和伊朗伊斯兰共和国航运公司进行任何业务或者交易。Mellat 银行在两次试图对英国财政部施加的限制性措施提出质疑失败后，向英国最高法院提起了上诉。英国最高法院做出裁决认为财政部施加给 Mellat 银行金融业务的限制是违反英国相关法律的，还提出财政部所采取的制裁措施是可以被最高院进行审查的。此外英国最高院还明确了其审查标准：1) 制裁目标是否足够重要，足以证明对基本权利的限制是正当的；2) 制裁行为是否与目标具有合理的联系；3) 是否可以使用入侵较小的措施；4) 在考虑到这些问题和后果的严重性后，个人权利和社会利益之间是否取得了公平的平衡。所以，一项反胁迫制裁手段的使用同样需要符合其国内法的要求。

#### 4. 反胁迫救济

依据国际法，胁迫只发生在国家与国家之间。欧盟《反经济胁迫条例》所涉及的主体对象并不局限于国家之间，它还包括国家与私人之间，私人与私人之间。它认为无论是何种主体，只要是对欧盟及其成员国施加了“经济胁迫”，都会受到欧盟的反胁迫措施制裁。因此，若欧盟反胁迫措施违反国际法，相关国家或者私人或者企业寻求救济存在两种可能性：一是通过国家诉权来维护合法权益，二是通过私人诉权来维护自身合法权益。

国家作为国际法主体既可以通过国际法框架下的争端解决途径或者国际贸易法和国际投资法框架下的争端解决机制来寻求伸张自身权利。而私人并非国际法主体，在国际法和国际贸易法下都没有诉权，只有国际投资法赋予其诉权。

我们在此做一个假设，欧盟是否可以把对中国投资者采取的反胁迫措施认为是对中国采取的反措施，从而排除中国投资者依据国际投资条约来对欧盟提起投资仲裁诉请。换句话说，欧盟的反胁迫措施是否可以排除投资者在国际投资条约下的投资仲裁请求权。实际上这需要对投资者在国际投资条约下的权利性质进行界定。从投资仲裁实践看来，东道国对投资者母国所采取的反措施，是不能排除投资者的投资仲裁诉请的。我们可以从 ADM 诉墨西哥案<sup>3</sup>、CPI 诉墨西哥案<sup>4</sup>和 Cargill 诉墨西哥案<sup>5</sup>看出，仲裁庭不仅受理了私人的仲裁申请，并且还做出了有利于投资者的裁决。也就是说，欧盟采取反胁迫措施，虽然可以对抗“胁迫国”为目标，但是这种对抗无法排除“胁迫国”投资者依据可适用的国际投资条约对欧盟及有关成员国提起投资仲裁诉请。私人除了可以寻求国际机构的救济外，还可以向欧盟法院和欧盟相关成员国法院提出诉请。2009年英国财政部制裁 Mellat 银行事件发生后，Mellat 银行向英国高等法院和上诉法院起诉英国财政部，否认英国财政部的主张，并且认为制裁造成了企业业务和交易服务损失要求财政部支付 40 亿美元的赔偿金。在以上两院败诉后，英国最高法院受理了该银行的上诉请求，在审理后作出裁决认为英国财政部违法。此外，由于欧盟在此事件中也发挥了作用，所以 Mellat 银行也向欧盟法院(CJEU)起诉了欧洲联盟委员会，并且也获得了有利于 Mellat 银行的裁决。欧盟《反经济胁迫条例》出台后，并不代表私人只能引颈待戮，反之更应该通过行使私人诉权的角度去挑战欧盟反胁迫措施。

#### 5. 结语

世界局势变乱交织，全球挑战层出不穷，人类社会遭遇重重考验。围绕胁迫与反胁迫的话语对抗和法律斗争才刚刚开始，欧盟《反经济胁迫条例》草案就是导火索。虽然我国秉持“和合共生，命运与共”

<sup>2</sup>Bank Mellat (Appellant) v. Her Majesty's Treasury (Respondent) (No.1) [2013] U.K.S.C. 38 (Supreme Court of the United Kingdom).

<sup>3</sup>Archer Daniels Midland and Tate & Lyle Ingredients Americas, Inc. v. United Mexican States (ICSID Case No. ARB (AF)/04/5).

<sup>4</sup>Corn Products International, Inc. v. United Mexican States (ICSID Case No. ARB (AF)/04/01).

<sup>5</sup>Cargill, Incorporated v. United Mexican States (ICSID Case No. ARB (AF)/05/2).

的处世理念，主张中国是“胁迫外交”的受害者，而不是加害者。不管是谁采取“胁迫外交”，我们都坚决反对。在中国的国家主权和民族尊严遭到胁迫和侵害时，我们当然要做出合理合法的反制，维护国际公平正义。在西方国家不断追求下限，逃避遵循国际法的背景下，中国也应当未雨绸缪，建立和完善自己的反制裁法律体系，扩充政策工具箱。所以，中国不仅要从外交发声的角度指责西方国家“开倒车”的行为，还要从国际法的角度去回应欧盟等国所建立的反胁迫话语体系，在必要时运用《反外国制裁法》对欧盟不当的“反胁迫措施”采取对等反制措施以维护国家主权、安全和发展利益，保护我国公民、组织的合法权益。

## 参考文献

- [1] 清华大学战略与安全研究中心美欧研究项目课题组. 《欧盟〈反胁迫条例〉：内容、动因与前景》[EB/OL]. [https://ciss.tsinghua.edu.cn/upload\\_files/atta/1642162808958\\_66.pdf](https://ciss.tsinghua.edu.cn/upload_files/atta/1642162808958_66.pdf), 2023-03-21.
- [2] Reuter, P. (1979) Eighth Report on the Question of Treaties Concluded between States and International Organizations or between Two or More International Organizations. *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. 2, p. 138.
- [3] McDougal, M.S. and Feliciano, F.P. (1958) International Coercion and World Public Order: The General Principles of the Law of War. *Yale Law Journal*, **67**, 771-845. <https://doi.org/10.2307/793960>
- [4] van Wynen Thomas, A. and Thomas Jr., A.J. (2009) *The Organization of American States*. Southern Methodist University Press, Dallas, 60-161.
- [5] Jamnejad, M. and Wood, M. (2009) The Principle of Non-Intervention. *Leiden Journal of International Law*, **22**, 345-382. <https://doi.org/10.1017/S0922156509005858>
- [6] Joyner, C.C. (1984) The Transnational Boycott as Economic Coercion in International Law: Policy, Place, and Practice. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, **17**, 205-286.
- [7] Farer, T.J. (1985) Political and Economic Coercion in Contemporary International Law. *The American Journal of International Law*, **79**, 5-13. <https://doi.org/10.2307/2201710>
- [8] Corten, O. (2010) *The Law against War: The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*. Hart Publishing Press, Portland, 76-77.
- [9] 石静霞. WTO《多方临时上诉仲裁安排》：基于仲裁的上诉替代[J]. *法学研究*, 2020, 42(6): 167-185.