

美国经济制裁与构建国际法框架下的反制法律体系

卢韵锦

华东政法大学国际法学院, 上海

收稿日期: 2023年6月12日; 录用日期: 2023年8月10日; 发布日期: 2023年8月18日

摘要

现代国际经济制裁是对其他国家施以压力的重要方式, 其主要目的在于借用政治或法律手段惩罚而迫使其他国家改变其政策。作为20世纪使用经济制裁最多的国家, 美国依据其国内法, 对中国启动调查并实施了相应的单边经济制裁举措, 这些措施不仅违反了WTO规则, 背离了联合国大会决议的精神和国际法的基本原则, 既是违法的更是不道德的, 对中国国家安全造成了不利影响, 对此中国应当分析美国经济制裁从短期和长期两个维度制定更加完备的法律制度体系, 增强应对美国经济制裁的抗压力。

关键词

国家安全, 中美贸易战, 经济制裁, 阻断法

US Economic Sanctions and the Construction of a Counter Legal System under the Framework of International Law

Yunjin Lu

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

Received: Jun. 12th, 2023; accepted: Aug. 10th, 2023; published: Aug. 18th, 2023

Abstract

Modern international economic sanctions are an important way to impose pressure or threat on other countries. Their main purpose is to force other countries to change their policies by using political or legal punishments. As the largest user of economic sanctions in the 20th century, the

United States, in accordance with its domestic laws, launched investigations against China and implemented corresponding unilateral economic sanctions. These measures not only violate WTO rules, but also violate the spirit of UN General Assembly resolutions and the basic principles of international law. They are both illegal and immoral, and have adversely affected China's national security. In this regard, China should analyze the economic sanctions of the United States and formulate a more complete legal system from both short-term and long-term dimensions, so as to strengthen its resistance to the pressure of dealing with the economic sanctions of the United States.

Keywords

National Security, China-United States Trade War, Economic Sanctions, Interdiction Law

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. 美国经济制裁的定性

国际经济制裁一般是指一个或多个国际行为体为了实现一定的对外政策目标，而对特定国际行为体的经济资源和交往空间实行歧视性限制的一种政策或行为。在手段上，现代经济制裁可以分为贸易制裁和金融制裁。根据限制程度，贸易制裁又可分为进出口的数量限制、类别管制和禁运，金融制裁可分为减少或中断援助、贷款、信用担保，甚至资产冻结[1]。

1.1. 美国对华经济制裁的违法性分析

依据现有的国际法渊源判断，经济制裁作为国家政策工具并不违反国际法。首先，一般法律原则因其具有高度抽象性而饱受争议。国际强行法理念在学界和实务界均有较大争议，学界和实务界对强行法的范畴、识别标准和法律后果等始终未能达成共识，强行法仍处于一种“漂浮”的状态[2]。因此以一般法律原则为依据判断经济制裁的合法性尚未得到普遍结论。第二，条约国际法中也并未发现规定经济制裁属于违法工具的相关规定。《联合国宪章》《国际法原则宣言》《维也纳条约法公约》等重要文件均未禁止经济强制。第三，经济制裁在国际社会中被长期广泛使用已成为一种公认的国际习惯。经济制裁被许多国家用作替代军事行为来强制他国接受本国意志的手段，从这层意义上来说，经济制裁非但不是违法的，反而起到了减少武装冲突的作用，总之，经济制裁本身作为国际政策工具并不违法。

直到 WTO 成立以前，单边经济制裁，或未经区域经济组织或多边经济组织认可的一国经济制裁措施，依然被认为是一种促进他国遵守国际准则的普遍性手段[3]。WTO 成立之后，WTO 制定了经济制裁的相关规则。其中包括成员国实施经济制裁的范围，且对于成员国是否违反、如何评判以及违反后如何处理，WTO 规则均有一整套相应的规定。作为 WTO 成员国美国对中国发起的经济制裁中多次违反 WTO 规则的相关规定，严重破坏国际经贸秩序的正常运行。以美国对中国发起的“301 调查”为例，此次调查美国贸易办公室对华提起五项指控：1) 不公平的技术转让制度；2) 歧视性技术许可限制；3) 不合理的投资管理制度；4) 窃取知识产权及商业秘密；5) 其他可能影响美国利益的行为、政策和实践。上述指控中，第一、二、四项均是涉及知识产权保护的内容，而 TRIPS 已有相关规定，第三项则涉及 TRIMS 之规定，因而即便美国对中国上述四项内容持有异议，亦应依据 TRIPS、TRIMS 之规定，在 WTO 的框架之内解决，而不应依据国内法启动调查。至于第五项指控，美国亦未提出充足的证据予以证实。其三，

在 WTO 规则框架内，成员只有依据 WTO 的相关规则并按相关程序方得采取加征关税、停止关税减让等举措。此次美国在依据“301 条款”启动调查后，未经 WTO 相关程序即单方做出对华加征关税的举措，违反了 GATT 第 2.1 条关于遵守关税减让承诺的规定。其四，一个运转良好的国际法律体系离不开强制措施保障，但经济制裁作为一种强制措施，其使用必须遵守现行国际法原则[4]。所以，即使美国可以利用经济制裁作为政策手段，但是依然需要遵守相关规则，如若违反，中国可以认为该情形已经影响到本国的经济安全，从而采取必要的反制措施。

1.2. 美国对华经济制裁的不道德性分析

美国强势的单边制裁行为不仅破坏了国际经贸秩序更在国际社会招致了一场又一场人权灾难。美国 2020 年 10 月份开始的对中国新疆棉花的抵制措施截止到 21 年 12 月已经发展成为多国针对所有新疆产品的抵制措施，这不是单纯的贸易壁垒问题，而是试图以国内法规制发生在美国域外的行为[5]。其“预扣令”声称中国新疆存在“强迫劳动”的现象。美国这一突如其来的联合抵制行为严重损害了新疆的就业环境，侵犯了我国公民的人权。多年来，美国经济制裁不仅会破坏相关国家的就业环境更破坏了相关国家公民的生存环境，数以万计的人口因其制裁行为失去保障，背井离乡。上个世纪，美国曾借助其在联合国的地位对伊拉克进行制裁，美国借助国际组织提供的合法氛围对伊拉克发起的这场“看不见的战争”以维护和平正义之名让近 2000 万伊拉克人民承受了巨大的人道主义灾难，类似的悲剧也曾发生在联合国制裁南斯拉夫、海地等国家身上。所以，除了在关注美国经济制裁的不法性，其制裁行为的不道德性也应该受到谴责。经济制裁像其他政策一样，必须以公正客观的道德标准来衡量。否则，制裁行为无疑会成为另一种形式的暴力。经济制裁的伦理在于保障基本人权，对于被制裁国普通民众的生存权、生命权给予基本的尊重，这既是国际道义的体现，也是国际制裁的伦理来源[6]。目前，因为对于美国的单方制裁行为，受美国经济制裁方或者受制裁国基本没有申诉以及国际法律救济的渠道和机制，反制裁措施又收效甚微，所以各国越来越多的通过谴责其经济制裁行为的不道德性牵制对方，从而减损美方经济制裁的效果。

2. 美国对华经济制裁的目的分析

近年来，美国单边制裁呈现出三大趋势：其一，制裁方式多样化，从针对目标国的“一级制裁”(primary sanction)，逐渐拓展至“次级制裁”甚至“三级制裁”(tertiary sanction)；其二，适用领域日趋广泛，从最初的贸易管制向金融领域扩张；其三，威力越来越强，严重威胁主权平等原则为基础的国际秩序[7]。经济制裁最直接的目的就是制止目标国行为，迫使目标国放弃既定政策，以顺从制裁国的偏好，并能够在一段时间内因为制裁行为产生畏惧再次做出类似行为。

除直接目的，美国一直对像中国一样的发展中和不发达国家持有强烈的十字军远征的情结，企图通过经济制裁对中国社会施加心理压力和文化影响，将中国变成国际社会的“弃儿”无法像“正常”国家一样在国际社会进行正常的对外活动。20 世纪 90 年代，出于敌对立场，美国联合盟国开展了对华禁运措施，目的在于遏制新中国的经济发展，但是这也客观上加强了新中国大力发展经济的决心，在这段时间里中国大力发展工业产业，不仅没有退步反而获得了更大的进步，建立起完备的工业体系，并为中国未来经济发展奠定了基础。在中美双方多年来的“交手”中，依赖的不仅代价 - 利益的计算，更是对外政策的信念、价值观和意识形态的博弈。所以，美国针对中国的经济制裁越频繁越激烈就越能侧面印证中国的发展对美式价值体系的震撼越来越强。

美国坚持通过经济制裁将其价值体系广为展现和传播以期目标国家在自己的淫威之下幡然醒悟，最终将这些目标国家融合于西方价值观为基线的国际政治经济体系之内以确保自身国际政治与安全利益的

最大化。即使美国经济制裁的政策目的的成功率只有 34% [8], 仍然有许多国家在美国尚未直接授意的情况下主动配合制裁目标国, 成为了促成次级制裁, 三级制裁的重要动力。

3. 中国应对美国经济制裁的国家安全法治建设路径

中国共产党二十大报告中指出: 国家安全是民族复兴的根基, 社会稳定是国家强盛的前提。必须坚定不移贯彻总体国家安全观, 把维护国家安全贯穿党和国家工作各方面全过程, 健全国家安全体系, 增强维护国家安全能力, 提高公共安全治理水平, 完善社会治理体系, 确保国家安全和社会稳定。面对美国经济制裁, 我们深刻认识到美国及其他美同盟国家正在利用自己在国际经济交往中的地位威胁中国国家安全, 而经济制裁这类非传统形式的安全威胁, 因其针对的是不特定人群, 所以更加具有“普遍性危害”。有的非传统安全问题甚至还是一种具有未来可能性的“未知的未知风险”(unknown-unknown risk), 它的危害影响可以跨越“代际”, 因而其破坏性后果更是难以估量[9]。对此除了我们一直强调的增强国家经济实力之外, 需制定相应的方案应对当前局势。可以分为两个层次开展: 短期内建构中国阻断法体系; 长期发挥策略则是继续推进“一带一路”建设, 增强竞争能力, 落实国际商事争议解决等机制和相关路径, 推动建设新型国际关系和国际秩序。

3.1. 借鉴国际社会经验, 建构中国阻断法体系

阻断法的构建可以借鉴国际社会目前既有的三种模式, 第一: “反抵制(Anti-Boycott)立法”, “反抵制立法”通过遵守外国经济制裁措施的本国实体施加处罚, 在效果上直接阻断由制裁发起国对第三国实施经济制裁导致的, 本国实体同第三国交易的情况, 多由本国用来阻断发起国对第三国的次级制裁和“非典型初级制裁”对本国的影响。例如, 德国的《对外贸易和支付条例》; 第二: 阻断法(Blocking Statute)立法。阻断法立法的适用场景与反抵抗法立法相同, 但是与反抵制立法对外国制裁规则的效果进行阻断的模式不同, 阻断法立法采取了直接对特定外国法律进行阻断的模式, 也就是颁布被阻断的外国法律清单, 以欧盟和加拿大等国的阻断法最为典型。第三: 报复性制裁(Retaliatory Sanctions)立法。报复性立法是被制裁国本国通过对“组织受外国对本国经济制裁措施的实体”施加处罚, 在效果上阻断外国对本国经济制裁导致的、相关实体拒绝同本国(实体)交易的情况, 多有本国用来阻断制裁发起国对本国的直接制裁[10]。

近年来, 针对第一种模式和第二种模式我国已经展开相关法治建设, 2021年6月, 《反外国制裁法》公布并实施。相较于中国商务部在2020年9月和2021年1月先后出台的《不可靠实体清单规定》和《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》行政命令, 《反外国制裁法》是有力反击外国对中国滥用的制裁和长臂管辖的法律武器, 该法是典型的阻却法, 规定了采取反制措施的情形和反制措施适用的对象、反制措施、反制工作机制以及有关组织和个人的义务。《反外国制裁法》的出台实施意味着我国所采取的相应反制措施具有主动权和威慑力, 可以在拿起法律武器更好维护自身利益同时, 获得切实的外交谈判优势, 达到“以斗争求团结的目的”[11]。态度强硬而完备的阻断法体系也有利于表明中国面对美国单边经济制裁的态度, 不会委身于西方价值体系之下, 成为美国子外交政策的战利品。

3.2. 阻断法的建构应避免本国跨国企业权益受到损害

同时还要注意到在阻断法实施过程中, 企业很容易陷入两难的境地, 如果选择遵守阻断法就面临着毁约的风险, 随之带来的将是巨大的赔偿金和市场损失, 如果不遵守就将会面临本国罚款或其它方式的制裁, 如果频繁使用这种方式将会导致本国人利益受损, 不利于对外投资发展。

针对这样的缺陷, 我国相关部门应谨慎做出政策评价。对此可以参照美国的做法建立完善的部门体系。美国经济制裁由美国政府的决策、执行体系来合作完成, 首先总统和国会负责决策, 总统拥有很高

的决策权，可以决定一项制裁措施是否执行。第二，执行部门由财政部分属部门下设的恐怖主义及金融情报办公室(Office of Terrorism and Financial Intelligence, TFI)为主要管理部门。TFI 下属的两个规模较大的部门各由一位助理部长领导，分别为恐怖分子融资和金融犯罪办公室(Office of Terrorist Financing and Financial Crimes, TFFC)、情报和分析办公室(Office of Intelligence and Analysis, OIA)。此外还有外国资产管理办公室(Office of Foreign Assets Control, OFAC)和反洗钱管理部门——金融犯罪执法网络(Financial Crimes Enforcement Network, FinCEN)。在以上四个主要的部门中，直接负责金融制裁的是 OFAC，其他部门并不直接负责金融制裁的执行、监督[12]。这样的设计使美国不论是在使用还是应对经济制裁过程中都更加高效率。相应的中国可以按照自己的实际情况设置由商务部、财政部牵线合作实体公司的决策与执行体系，并且考虑到许多经济制裁涉及到的相关企业往往都是一些关系到国家利益的重要实体应当基于国家立场给予法律帮助。如此才能更好地维护国家经济安全，为中国企业在紧张的国际环境中提供必要的支持。

3.3. 构建国际法框架下的反制法律体系

经济制裁行为是国际法框架下的国家行为，我国可从国际司法和国际造法两个角度寻求救济或者进行反制。

1) 积极利用国际司法平台，寻求司法救济。

中国有权对美国违反自身负有的国际法义务的具体金融措施选择向 WTO 争端解决机构申诉。尽管 WTO 上诉机构自 2019 年 12 月起停止接受新的上诉，但是 WTO 仍然是世界上最具影响力和执行力的多边经贸组织，如果 WTO 上诉解决机制重启我国可以采取诉讼措施。

2) 建立“反制裁”的国际统一战线

遭受美国经济制裁的发展中国家必须力争国际社会的同情与帮助，建立国际“反制裁”统一战线，形成制约美国经济制裁行为的国际力量。首先，被制裁国必须善于利用国际组织，使国际组织成为与美国经济制裁行为作斗争的国际平台。一般来说，美国的单边经济制裁行为不可能得到联合国的授权，这就从国际法上说明了美国制裁政策的非法性。被制裁的发展中国家应该向联合国及其附属机构、向世界贸易组织等其它国际机构充分反映美国经济制裁对本国造成的巨大经济损害及其引起的人道主义灾难，促使这些国际机构谴责美国的非法行为，为本国的“反制裁”斗争赢得国际法律与道义上的支持。其次，被制裁国必须团结其它发展中国家，壮大“反制裁”队伍的力量[13]。

3) 在国家豁免的立场上转变为绝对豁免的立场

中国作为第一个主张绝对豁免的国家，导致的情况就是：不仅任何当事人在中国法院起诉另一个国家是不可能的，而且起诉与外国有关的财产，直属于外国国家的法人也将被驳回；即使立案，外国国家一方也可以主张中国持绝对豁免的态度而终止诉讼。也就是说，中国对于外国国家、国家所有的法人、财产没有任何有效的控制。反之，中国及其国有企业、国有财产却极有可能在其他采取限制豁免的国家被诉，在被诉的时候我们就很难以绝对豁免的主张获得该国法院的支持，因为是否赋予外国国家、国有法人、国有财产以豁免，完全是该国自身决定的。中国处于完全被动的地位，从根本上受制于其他国家的立场。单纯从国家利益角度考虑我国坚持绝对豁免的立场实质上无助于维护国家利益，而仅有利于维护他国利益[14]。因此，在国家豁免问题上我们应转变为相对豁免的态度，这更有利于通过诉讼途径解决争议，今早转变立场不至于丧失发展优势也有利于保护紧张局势之下中国企业的利益。

4. 结语

美国利用经济制裁打压他国经济发展的历史由来已久，中美贸易战将也会是一场“持久战”，在世

界经济联系越来越密切的今日，经济安全法治建设任重道远。在这个过程中，对内，中国应不断提升自身经济实力，不断发展我国在人民币国际化、一带一路的建设、数字经济等领域具有明显的进步优势；同时加快国内相关领域的安全法治建设，对外，积极参与推动公正和有效的全球治理，坚决维护国际法尊严，依据国际法参与全球治理，推动中国域外法治建设。

参考文献

- [1] 阮建平. 国际经济制裁: 演化、效率及新特点[J]. 现代国际关系, 2004(4): 30-36.
- [2] 邓华. 国际法院对强行法的发展: 规则和方法[J]. 南大法学, 2020(3): 75-94.
- [3] 孔庆江. WTO 与单边贸易措施适法性分析[J]. 国际经济法学刊, 2018(3): 15-19.
- [4] 杜涛. 美国单边域外经济制裁的国际法效力问题探讨[J]. 湖南社会科学, 2010(2): 67-70+74.
- [5] 徐书林. 从新疆棉花事件看美国法的域外效力[J]. 大连海事大学学报(社会科学版), 2021, 20(4): 17-25.
- [6] 田斌. 经济制裁: 有效与人道的权衡[M]. 北京: 中国经济出版社, 2019: 62.
- [7] 杜涛, 周美华. 应对美国单边经济制裁的域外经验与中国方案——从《阻断办法》到《反外国制裁法》[J]. 武大国际法评论, 2021, 5(4): 1-24.
- [8] 加利·克莱德·霍夫鲍尔, 杰弗里·J·斯科特, 金伯莉·安·艾略特, 芭芭拉·奥格. 反思经济制裁[M]. 上海: 上海人民出版社, 2019: 354.
- [9] 余潇枫. 跨越边界: 人类安全的现实挑战与未来图景——统筹传统安全与非传统安全解析[J]. 国家治理, 2022(11): 14-20.
- [10] 叶研. 美国经济制裁背景下的中国阻断法体系建构[J]. 国际经济评论, 2022, 158(2): 111-139.
- [11] 薛源, 程雁群. “单边”制裁的法治破局[J]. 人民论坛, 2021(22): 103-105.
- [12] 徐以升, 马鑫. 美国金融制裁的法律、执行、手段与特征[J]. 国际经济评论, 2015(1): 131-153+8.
- [13] 颜剑英. 美国经济制裁与发展中国的经济安全[J]. 国际论坛, 2005(3): 43-48+80.
- [14] 何志鹏. 主权豁免的中国立场[J]. 政法论坛, 2015, 33(3): 64-80.