

欧盟反经济胁迫法运行机制研究

任梦园

上海政法学院国际法学院, 上海

收稿日期: 2024年3月7日; 录用日期: 2024年3月14日; 发布日期: 2024年4月18日

摘要

一直以来, 欧盟跟随美国实施经济制裁, 同时不断通过各种经济反制工具进行自我保护, 从主要抵御美国经济制裁的《阻断法案》发展到抵御“经济胁迫”的《反经济胁迫条例(草案)》, 其反制工具箱愈加完备。欧盟的“经济胁迫”并非是新出现的概念, 伴随美欧经济制裁的不断加强, 此概念又被欧盟重新发掘和研究。2023年10月3日, 欧洲议会以578票赞成的压倒性优势通过了《反胁迫工具法案》, 该法案将成为欧盟反经济胁迫体系工具箱的重要组成部分。通过了解和分析该文书制定历程和运作机制可以发现, ACI本身的设立是为了实行贸易保护主义和缓解来自美国的压力, 因此我国既需要进一步完善反制体系建设, 又需要通过跟踪ACI的实施效果来考虑是否需要经济胁迫进行专门立法。

关键词

经济胁迫, 经济制裁, ACI

Research on the Operational Mechanism of the EU Anti-Economic Coercion Law

Mengyuan Ren

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

Received: Mar. 7th, 2024; accepted: Mar. 14th, 2024; published: Apr. 18th, 2024

Abstract

The EU has been following the US in implementing economic sanctions, while constantly protecting itself through various economic countermeasures, from the Blocking Act, which mainly resists US economic sanctions, to the Anti-Economic Coercion Regulations (Draft), which mainly resists “economic coercion”, and its countermeasure toolbox has become more and more complete. The EU’s “economic coercion” is not a new concept, and it has been rediscovered and studied by the EU

as economic sanctions continue to intensify. On October 3, 2023, the European Parliament overwhelmingly passed the Anti-Coercion Tools Act with 578 votes in favor, which will become the important components of the toolbox of the EU's anti-economic coercion system. By understanding and analyzing the formulation process and operating mechanism of this instrument, it can be found that the ACI itself was established to implement trade protectionism and alleviate the pressure from the United States, so China needs to further improve the construction of the counter-measure system, and also needs to consider whether special legislation on economic coercion is needed by tracking the implementation effect of the ACI.

Keywords

Economic Coercion, Economic Sanction, ACI

Copyright © 2024 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. 引言

世贸组织争端解决机制的瘫痪导致 WTO 经贸规则约束力十分有限[1]，一些国家和地区，尤其是欧盟和美国通过采取经济胁迫的方式来实现各种地缘政治的目标，追求竞争的战略优势，经济手段逐渐成为国家之间竞争的有力武器[2]。胁迫性经济手段不断地被创新和加强[3]，从单纯的关税措施发展到经济制裁、出口管制和投资审查等[4]。但同时，经济反制措施也随之不断地被创新和完善，有学者形象地将这种反制措施称之为对冲性经济外交[5]。各个国家和地区都在不断完善自身的反制体系，来抵御这种风险。从主要抵御美国经济制裁的《免受第三国立法及由此产生行动之域外适用影响的保护法案》(即《阻断法案》)到抵御“经济胁迫”的《保护欧盟及其成员国免受第三方国家经济胁迫的条例的提案》(即《反经济胁迫工具法案》，以下简称“ACI”)，客观上评价，欧盟反制工具箱较为丰富，但同时一些工具本身带有强烈的“副作用”[6]，这一方面给了我们学习和研究的范例，同时我们也需要警惕欧盟打着反制的旗号，实质为了阻止国际间正当的贸易和交往，干涉他国的主权和内政。

2. ACI 框架下的经济胁迫

2.1. ACI 立法背景和目的

欧盟委员会主席冯德莱恩在与 2020 年国情咨文有关的意向书中宣布欧盟委员会将通过一项关于阻止和抵制第三国胁迫行动文书的立法提案，他们认为一些国家试图胁迫欧盟或其成员国改变或者撤回特定政策和措施，但欧盟法律体系中没有专门规制经济胁迫的法律文书，因此欧盟及其成员国的权益面临被损害的风险¹。在欧盟看来，经济胁迫是违反习惯国际法的²，因此呼吁欧盟委员会等机构采取措施来解决此类问题，欧盟委员会、理事会和欧盟议会就威胁和对抗第三国强制行动发表了联合声明，倡议制定专门抵制经济胁迫的文书³。欧盟委员则在 2021 年发布提案，将此倡议列入重点工作，声明称这份文

¹State of the Union 2020, *Letter of Intent to President David Maria Sassoli and to Chancellor Angela Merkel*, 16.9.2020. https://state-of-the-union.ec.europa.eu/system/files/2022-08/state_of_the_union_2020_letter_of_intent_en.pdf, p5.

²Commission Staff Working Document, *Impact Assessment Report*, Brussels, 8.12.2021, p8. [IA]

³Joint Declaration of the Commission, the Council and the European Parliament on an instrument to deter and counteract coercive actions by third countries, OJ C 49, 12.2.2021, p. 1 (“Joint Declaration”). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021C0212\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021C0212(01))

书是为了威慑和抵制第三国将政策强加给欧盟，维护自身的权益⁴。

2.2. ACI 中对于经济胁迫的定义

2.2.1. 经济胁迫概念的发展历程

经济胁迫并非是新出现的概念，而是拥有悠久的历史，“coercion”来自于拉丁语中的“com-”（一起）和“arcere”（限制）的组合[7]，古希腊时期就有使用经济胁迫的记载⁵。美国在建国之初曾通过对英国制成品实行禁运来抵制对美国船只的骚扰[8]。第二次世界大战之后，经济手段逐渐成为国家之间竞争的重要措施，这一时间段内出现了大量的经济制裁，例如美国对古巴等国家的经济制裁从1962年开始⁶，直到现在联合国大会还在敦促美国停止此项行为⁷。联合国在制定宪章的过程中，发达国家和发展中国家对其中第二条第四款中的“禁止使用武力”是否包含经济胁迫还曾产生过激烈的争议[9]，有学者认为经济胁迫可以被包含在“武力”的含义当中[10]，但当时的主流观点是该条款中“武力”的范围并不包含经济胁迫⁸。但发展中国家的努力并没有停止，为了限制胁迫性经济措施的滥用，国际社会尤其是发展中国家不断制定新的公约，由此出现了不干涉原则，即将经济胁迫中的压力不再视为是一种武力，而是被视为对另一国国内管辖范围内事务的非法干预[9]，例如《美洲国家组织宪章》第19条规定：“任何国家均不得使用或鼓励使用经济或政治性质的胁迫性措施，以迫使另一国的主权意志并从该国获得任何种类的好处”⁹。在1997年，联合国就“胁迫性经济措施”组织特设专家组对经济胁迫进行专题研究，并出具了报告对经济胁迫的定义和相关法律问题进行讨论¹⁰。专家小组认为确切定义经济胁迫有一定的困难，有专家认为可以通过四项具体特征来判断，包括：(1) 单方面性质：缺乏国际社会清楚明确的支持；(2) 胁迫性目的：力求目标国改变国内或外交政策，达到有利胁迫者但不利被胁迫者的目的；(3) 经济损失：以实质性和可核实的方式对目标国的经济利益造成，或威胁造成严重的实际影响(例如利用胁迫者和被胁迫者之间不对称的关系)；(4) 负面的干涉性质：不作相应让步提供适当奖励或鼓励以促使改变政策¹¹。从基本特征可以看出，经济胁迫需要达到一定的政策目标，包括：(1) 向目标国施加压力，使其采取符合实施国政治或经济利益的内部或外交政策；(2) 为实施国取得具体优惠或特殊待遇争取特定的让步或利益；(3) 削弱目标国的经济能力(并且从而打击削弱其军事潜力)，以从而破坏其执奉行其自称选择的政策的能力；(4) 企图破坏目标国的稳定或者推翻目标国的其政权，因为实施实施国认为该政权反抗其愿望或者妨害反对其利益¹²。目前对于这一概念的定义仍然在争论之中¹³，专家小组仅仅给出了基于国际公认、接受或商定的准则、标准和文书来判断。

前美国商务部出口管理副部长巴里·卡特认为经济胁迫指的是：“使用或威胁使用经济措施，而不是外交或军事性质的措施，以诱使目标国改变某些政策或做法，甚至其政府结构。作为经济措施对象的国家或其他实体有时被称为目标，而从事这些活动的国家有时被称为发送者”¹⁴。这里可以看出巴里认为经济胁迫的目标既可以是国家也可以个体。这与本条例的定义也存在区别。

⁴Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries, Brussels, 8.12.2021 COM (2021) 775 final, p1. [Proposal] <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230929IPR06122/meps-adopt-new-trade-tool-to-defend-eu-from-economic-blackmail>.

⁵Barry E. Carter, *Economic Coercion*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law* [MPIL], September 2009.

⁶<https://www.state.gov/cuba-sanctions/>

⁷<https://news.un.org/zh/story/2022/11/1112092>

⁸UN Resolution No. 3314 (XXIX), 1974, p144;

⁹Charter of the Organization of American States, Organization of American States (OAS), April 30, 1948, Art.19.

¹⁰*Economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries: report of the Secretary-General*, A/52/459, 1997.

¹¹A/52/459, p18.

¹²A/52/459, p20.

¹³A/52/459, p18.

¹⁴Barry E. Carter, *Economic Coercion*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law* [MPIL], September 2009.

2.2.2. 经济胁迫与经济制裁

我们需要注意经济胁迫与经济制裁的关系，经济制裁和经济胁迫都具有强迫性的特征，因此二者存在内在的联系。有学者认为经济制裁是一种运用结构性权利的经济胁迫，即经济制裁属于经济胁迫的一种类型，这种类型的经济胁迫以一国对国际机制的高度影响力而限制他国的经济政策^[5]。这种类型的经济胁迫在目前的国际社会中较为常见，例如美国利用自己的经济和军事优势，对伊朗和古巴等国家进行的经济制裁。也有学者认为经济制裁只是经济胁迫的工具之一，此外还包括关税、出口管制和投资审查等非制裁措施^[3]，但相当多学者认为出口管制属于经济制裁具体措施的范围^[11]。因此，从研究现状来说，大多数学者认为经济制裁属于经济胁迫的一种形式，经济胁迫的范围更加广泛。

2.2.3. ACI 对于经济胁迫的定义

根据 ACI 第 2 条的规定，欧盟委员会认为经济胁迫是指：“通过实施或威胁实施影响贸易或投资的措施，试图阻止或促使欧盟或其成员国停止、修改或通过某一特定行为，从而干扰欧盟或其成员国的合法主权选择”¹⁵。从欧盟对经济胁迫的定义可以看出，“经济胁迫”突出了经济手段的强制性和胁迫性，但 ACI 对经济胁迫和经济制裁的概念与上述研究似乎有所不同，欧盟认为有些经济制裁同时可以产生经济胁迫的效果，如果经济制裁同时对经营者本国政府产生了胁迫，那么就落入到 ACI 的管辖范围，但如果如果没有产生上述效果，例如仅仅是想要通过制裁获取目标经营者的技术等，则不属于 ACI 经济胁迫的概念范围内，这有可能通过阻断法的方式进行性规制。因此在欧盟的法律框架下，经济胁迫仅仅是国家层面的概念，而经济制裁，既可以针对国家也可以针对具体的自然人和法人主体。笔者认为，这与学者的研究并不冲突，首先在 ACI 立法中也提到了非国家行为也可以被认定未构成经济胁迫，例如欧盟认为中国民众自发抵制欧美品牌的行为实际上是中国在行经济胁迫之举，但在一般情况下，非国家行为既难以胁迫另外一个国家，也难以对众多非国家主体进行惩罚，因此 ACI 并没有规定针对个人的反制措施，但这并不代表经济胁迫与经济制裁是完全不同的概念。

2.3. ACI 下经济胁迫的种类

欧盟对经济胁迫的分类包括：显性胁迫(Explicit coercion)、无声胁迫(Silent coercion)以及变相胁迫(Disguised coercion)¹⁶。

显性胁迫是指直接作为正式措施来进行贸易限制¹⁷，欧盟认为显性胁迫的典型例子是 1974 年美国贸易法的 301 条款，根据该条款，如果美国认为第三国实施并维持了一项在美国看来不合理不公平损害美国公司商业利益的措施时，美国将采取或者威胁采取贸易限制行动，这种行为不违反国际义务¹⁸。2019 年，美国依据“301 条款”，针对法国单边提出征收数字服务税展开调查，结果是美国以加征关税作为回应，此后美国又对多个欧盟国家展开相同调查^[12]。在欧盟看来，美国依据 301 条款对欧盟国家单边征收数字服务税的行为进行制裁就是一种显性的经济胁迫¹⁹，由此可见，美国 301 条款成为激发欧盟制定反胁迫立法的契机²⁰。

2.4. ACI 下经济胁迫的客体

从上述分类来看，欧盟认为实施经济胁迫的主体可以是国家，也可以是私人主体。但从本条例的规定中可以看出，经济胁迫的客体只有国家，也就是说本条例所规定的经济胁迫并不是针对私人主体，而

¹⁵Proposal, Art. 2.

¹⁶Proposal, p6.

¹⁷SZCZEPANSKI Marcin, *EU Legislation in Progress briefings: Proposed anti-coercion instrument*, 12.24.2022, p4.

¹⁸Section 301 of the Trade Act of 1974, <https://www.agriculture.senate.gov/imo/media/doc/93-618.pdf>.

¹⁹SZCZEPANSKI Marcin, *EU Legislation in Progress briefings: Proposed anti-coercion instrument*, 12.24.2022, p4.

²⁰IA, p5.

是针对国家或者欧盟这样的地区。而在欧盟的反制法律框架内，对于个体进行的经济制裁，是由欧盟专门的《阻断法案》进行规制。欧盟在阻断法立法动议中也明确提到阻断法不针对胁迫欧盟或其成员国的情况，域外经济制裁的目的是阻止欧盟经营者在该国从事商业活动，但同时，这也会影响欧盟的外交政策，例如，美国对古巴和伊朗的制裁，也会具有胁迫欧盟或其成员国的效果，美国的经济制裁迫使欧盟及其成员国与美国保持政策一致。尽管从大体上来看，上述两个法律工具都是为了解决经济制裁带来的问题，阻断法和反经济胁迫立法似乎并不重叠，二者是应对经济胁迫不同层面的保障，《阻断法》是应对域外经济制裁的主要工具，而反经济胁迫法则是补充欧盟遭受经济制裁时被胁迫的工具，但这也存在疑问，即上述分类中提到欧盟认为中国对欧盟一些公司的自发抵制行为也属于经济胁迫，也就是说经济胁迫的客体也可以是个人。这似乎使得两种工具存在重叠的可能性，并且欧盟委员会也提到 ACI 文本并没有阐述清楚其本身与其他反制工具之间的关系²¹，因此在实践中关键在于确保这两部法律的一致性和连贯性。

2.5. 经济胁迫的合法性问题

关于经济胁迫最为重要的法律问题就是其合法性，在上个世纪，学者们其实就开始研究这个问题，普遍认为最极端的经济胁迫是非法的，但问题在于合法与非法的界限在哪里[9]？有学者将经济胁迫分为合法的经济胁迫(Legalized economic coercion)和法外的经济胁迫(Extralegal economic coercion)，合法的经济胁迫是指：“发送者试图使用一种在发送者的国内法律制度中找到合法依据的工具对目标实施经济胁迫。”通常，合法的工具由发送者的立法机构提供，并由其执行机构实施。对于拥有独立司法机构的发送者，受直接影响的当事人可以成功地在发送者的法院和行政论坛内对工具的适用提出质疑。而法外经济胁迫是指：“使用一种在发送者法律制度中缺乏依据的工具。”[8]但这种分类存在问题，即其合法性完全取决于国内法是否存在相应的工具，而忽略了经济胁迫是否符合国际法。此外法外的经济胁迫是否等同于非法的经济胁迫呢？我们可以看到目前针对经济制裁合法性的讨论仍在继续[13]，美国的单边次级制裁有自己的国内法依据，但是我们很难从国际法的角度赋予其合法性，因此合法与否的界限尚不清晰。

根据联合国报告，专家组认为作为一般规则，一国不得对他国采取经济胁迫措施，而评价胁迫性经济措施的合法性方面适用的国际法基本原则是那些以国家主权和主权平等和有义务通过和平方法解决争端等规范为基础的不干涉和不歧视原则，但不能妨碍《联合国宪章》第七章关于防止和执行措施的适用²²。从上述文件可以看出，根据主权和不干涉原则，一般禁止使用经济胁迫，但在实践中允许某些例外，文件规定了 7 种合法性参考指标，包括：联合国安理会实施的多边经济制裁，安理会为了维护和平而采取的强制性经济制裁，安理会建议采取的自愿性经济制裁，联合国大会一致同意采取的经济制裁，区域组织在符合联合国宗旨和原则的前提下针对组织成员实施的经济制裁，一国为了追求国际社会利益针对明显违反普遍接受的规则 and 标准而单方面采取的经济措施，以及一国为报复而采取的反措施等(前提是首先以谈判的方式解决)。并且专家组提出尽管允许国家为了保护其主要安全利益而采取其认为的必要行动，但是这种规定必须受到限制，以避免滥用胁迫性经济措施²³。

欧盟在制定条例之初便认为经济胁迫等强制性措施是违反习惯国际法，因为习惯国际法禁止在没有国际法依据的情况下以某种形式干涉另一国际法主体的事务²⁴。根据反经济胁迫条例第 2 条的规定，欧盟所认为的经济胁迫是指干涉欧盟主权选择且影响其贸易或者投资的行为，可以看出欧盟反经济胁迫的

²¹Regulatory Scrutiny Board Opinion, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries*, SEC(2021) 418, 19/10/2021, p2.

²²Report of the Secretary-General, *Economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries*, A/52/459, 14 October 1997, para 73. [A/52/459]

²³A/52/459, para 76-77.

²⁴IA, p8.

法理依据实质上是源自于国家主权的不干涉原则，但欧盟并没有在 ACI 文本或者相关文件中对此做出清晰的解释和提供相应法律依据²⁵。学术界普遍承认不干涉原则构成习惯国际法，即不能干涉他国国家管辖范围内的事务[14]，而涉及经济胁迫这一行为则有前后两个阶段的例外性讨论问题，包括是否可以出于例外情况而采取经济胁迫行为以及针对经济胁迫是否可以采取反胁迫措施。对于第一种情况来说，学者提出自卫权和自保权的概念，由于自卫权目前仅局限于武力攻击的情况，而自保权则可以包含反措施以及报复等情况[15]。而第二种情况就是欧盟 ACI 的立法基础。但问题在于依据不干涉原则实行行为的对等条件也应当是不干涉他国国内管辖的事务，尊重他国的主权。如果经济胁迫的起因是由于欧盟首先侵犯他国的国家主权和干涉他国内政，那么欧盟采取反经济胁迫措施的合法性则显然难以立足。

综上，评价经济胁迫，并不能一概认为它是非法的，在例外情况下赋予其合法性，这也符合目前主流观点对经济制裁合法性的分析，即不能认为所有经济制裁都是非法的[16]，但美国的单边制裁缺乏合法性依据是没有疑问的，因为其突破的国际法公认的管辖原则，不能赋予其合法性[17]。因此美国的经济制裁从定义上来说属于经济胁迫的范围，而从合法性判断来说，美国的胁迫性经济措施是不符合习惯国际法的，既不属于联合国的授权，同时也没有其他的合法性依据。因此在讨论经济胁迫的合法性的同时，也侧面讨论了 ACI 的法理依据问题，从上文对 ACI 立法动机来看，ACI 缺乏符合逻辑的立法目的。

3. 欧盟 ACI 运作机理

3.1. ACI 的立法依据

制定 ACI 的法律依据是《欧盟运作条约》第 207 条第 2 款，该条款规定欧盟通过制定措施来执行共同的商业政策，商业政策包括货物、服务和投资等各个方面²⁶。这一条款实际涉及欧盟权力与成员国权力的划分问题，该条款实际上规定了制定共同的商业政策属于欧盟的专属管辖范围内。而欧盟认为成员国当然有权利通过国内立法来对抗经济胁迫，但考虑到单个成员国无法采取措施应对针对欧盟的经济胁迫，从欧盟层面采取措施可以实现比从国家层面更多的价值，因此应当由欧盟来履行这一义务²⁷。

从欧盟从其阻断法实施的不理想效果产生，欧盟阻断法产生于 1996 年，主要是为了预防美国实施的域外制裁²⁸，但当时美欧之间达成了谅解备忘录，因此该法一直处于休眠状态[18]，直到 2018 年特朗普政府重启制裁，欧盟因此重启了该法的适用[19]，但由于该法独特的运行机制，尤其是对那些遵守美国经济制裁企业的惩罚的决定权由各个成员国所掌握，导致各个国家是否处罚以及处罚的标准都不一样²⁹，而处罚此类企业无疑是对成员国自身的利益造成损失，因此该法的实行效果并不好。或许是处于放在成员国层面执行的效果不佳以及针对欧盟的经济胁迫单一国家难以应对的考虑，ACI 将执行统一放在了欧盟层面，但这样同样也会产生一些问题。即欧盟成员国内部的利益并不完全一致，因此欧盟如果认为第三国对其某一成员国实施了经济胁迫，并认为该行为是对欧盟整体的经济胁迫行为，并对该第三国采取反措施，这势必会影响其他成员国与该第三国贸易和投资关系，那么该措施也难以得到成员国内部的同意。

3.2. ACI 运作机理

3.2.1. 胁迫行为测试

根据第 2 条第 1 款的规定，ACI 在两个累积条件同时满足时得到适用，即“(一) 第三国干涉欧盟或

²⁵Regulatory Scrutiny Board Opinion, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries, SEC(2021) 418, 19/10/2021, p2.

²⁶European Union, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 13 December 2007, 2008/C 115/01, Art 207(2). <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html>

²⁷IA, p20.

²⁸No. 2271/96, p

²⁹Summary of Results of the Open Public Consultation on the Review of the Blocking Statute (Council Regulation (EC) No. 2271/96), p4.

其成员国的合法主权选择，试图阻止或促使欧盟或其成员国停止、修改或通过某一特定行为；这种干预涉及(二) 实施或威胁实施影响贸易或投资的措施”³⁰。第一个条件强调的是第三国的行为影响欧盟或者其成员国的合法主权选择，第二个条件既强调第三国的行为影响的目标是欧盟及其成员国的贸易措施，并且也暗含了这种措施存在胁迫的意味。

同时第2条第2款列出了判断上述两个条件是否得到满足时应当考虑的因素，包括1) 第三国措施的强度、严重程度、频率、持续时间、广度和幅度，包括对与联盟的贸易或投资关系的影响，以及由此对联盟或成员国造成的压力；2) 第三国是否正在采取一种干涉模式，试图从联盟或成员国或其他国家获得某种特定行为；3) 第三国措施对联盟或成员国某一领域主权的侵犯程度；4) 第三国是否根据国际公认的合理关切采取行动；5) 第三国在实施其措施之前，是否真诚地做出认真尝试，或在双边或国际论坛内通过国际协调或裁决解决该问题³¹。原文件第2款并没有明确指出上述五个考虑因素分别对应第一款哪一个条件，但是从一读的修改部分来看，在判断两个累积条件是否满足时，这五个要素实际上是综合考虑的，例如，第三国采取措施的强度和严重性既可以来衡量对贸易和投资的影响，同时也可以判断这种行为是否已经干涉欧盟或其成员国的主权选择。

委员会依据各种渠道获得的资料对第三国的措施进行审查，但委员会需要对信息提供者履行保密义务³²。这种审查可以通过自身主动或者成员国的请求而启动。

3.2.2. 经济胁迫的应对与反制措施

1) 优先选择接触磋商和谈判

委员会通过两个条件进行测试，如果判断确实存在胁迫，欧盟委员会应对措施的第一选择是通过协商谈判来解决问题，包括直接谈判、第三方调解、斡旋以及国际裁决等途径。相较于欧盟自身咄咄逼人的经济制裁措施，其反经济胁迫措施显得尤为谨慎，这其实是出于一些利益方代表不愿意升级争端意愿的考虑，该条例规定的应对措施表现出较为明显的克制性，这不仅表现在委员会将优先与第三国谈判、调解或者斡旋等方式放在反制措施之前，而且还表现在是否采取反制措施的问题上，委员会还需要衡量这种措施是否真正符合欧盟的利益，一读对“欧盟利益”做出解释，这种利益包括成员国、包括上下游产业在内的联盟经济经营者和最终消费者的利益³³。即使决定采取反制措施，委员会将多次通知和呼吁第三国停止经济胁迫，在争端未扩大之前，仍然可以选择谈判。由此可见，欧盟想要真正地采取措施对经济胁迫进行反制，需要考虑各个利益方的权益，这也意味着启动反制措施的门槛较高。

2) 经济胁迫反制措施

本条例规定的主体和客体都是国家或者地区，但原始文件却赋予了个人追偿的权利，根据原文件第8条，如果欧盟内部的自然人或者法人遭受到经济胁迫的损害，则可以向相对应的自然人或者法人追偿，此处相对应的自然人或者法人并没有要求必须是参与到经济胁迫当中，根据第2款，即使自然人或者法人没有参与经济胁迫，但是只要与第三国政府有联系，就可以成为潜在的被追偿的客体，根据条例的规定，这里的“联系”有两种情况，即该自然人或者法人代表第三国政府行事或者由第三国政府实益所有或者有效控制，并不是一般的联系。这相当于赋予了个人追偿权，但是一读文件对该条进行了较大的修改，表现为删除了个人追偿权，而是将对与第三国政府有联系的自然人或者法人的反制仍由欧盟整体来进行³⁴。

对于欧盟整体采取的反制措施来说，首先文件确定了采取措施的标准，包括采取的应对措施应当与

³⁰Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries(First reading), Brussels, 16 November 2022, Art 1. [First reading]

³¹First reading, Art 2(2).

³²First reading, Art 3.

³³First reading, Art 7bis.

³⁴First reading, Art 8(1).

欧盟因经济胁迫所遭受的损失符合相称性原则，同时考虑采取的措施对停止经济胁迫的效果、其负面影响、是否可以向受应对措施影响的欧盟主体提供替代方法、对欧盟投资环境的影响、是否会造成较高执行成本等因素。条例附件规定了委员会可以采取的具体反制措施，包括增加关税、货物进出口限制、货物贸易限制、公共采购限制、服务贸易限制、外国投资限制、知识产权商业利用限制、金融活动限制、化学品以及植物检疫等限制。

3) 欧盟反制措施的暂停和终止

根据 ACI 第 10 条，欧盟在第三国经济胁迫行为暂停或者考虑欧盟整体利益的情况下将暂停经济胁迫反制措施，在经济胁迫行为停止、以其他方式商议解决、第三方裁决要求欧盟停止或者考虑欧盟整体利益的情况下将终止经济胁迫反制措施。

3.3. 对 ACI 的评价

3.3.1. 统一标准避免了执行的差异化

欧盟反经济胁迫工具不断吸收工具箱中其他工具的经验教训，尤其是将对经济胁迫的判断、谈判、反制、执行以及追偿都放在了欧盟层面，这在一定程度上避免成员国之间在反制和执行等过程中产生区别立法和执法问题，保障了 ACI 的稳定性和一致性，这一问题在欧盟阻断域外制裁的工具——阻断法上表现的十分明显，由于欧盟将该法的执行权放在国家层面，成员国出于保护本国运营商的利益，各个国家的执行方式和标准都不一样，缺乏公正性³⁵。ACI 明显在这个问题上进行了改进，但是这种处理方式也存在一些问题，就像前文所提到的，欧盟成员内部不同国家之间的利益存在差异，不同国家可能对根据该工具所采取的措施产生不同意见，这一点实际上在对 ACI 征求意见时就显现了出来。由于该文书还没有正式出台，其最终可能产生的影响仍需要后续的实践来检验。

3.3.2. 统一标准避免了执行的差异化

此外，从文书中可以看出，ACI 一个非常明显的特征就是强调自身的克制性，即将反措施作为最后手段，而将不干预作为第一选择，在必要时，以反措施做出回应，而这种反措施必须符合相称性原则，即反措施力度与自身所遭受的损害相称。由此可见，欧盟本身对于直接采取针锋相对的反措施行为并不感兴趣，并且从此文书的立法目的以及运作机理来看，此文书更倾向于一种政治表态和政治威慑³⁶，即表示欧盟不愿意接受经济强迫，其实质上缺乏执行的主观意愿。

3.3.3. 欧盟内部对 ACI 态度不一致

欧盟内部成员国对 ACI 的作用定位以及必要性存在争议。例如立陶宛希望能尽快采用 ACI，而捷克和瑞典虽然赞同制定 ACI，但由于 ACI 可能会产生广泛的外交政策影响，因此 ACI 必须是“一种特殊的，最后的解决方案”，而爱沙尼亚、芬兰和意大利等国则认为 ACI 可能会导致更严重的保守主义，升级贸易争端，因此这种工具并不是必要的，而法国和德国为了进一步推动欧盟政策的独立性，普遍赞同制定此种工具³⁷。从现实层面来看，欧盟层面直接采取反制措施，对于各自成员国来说影响也是不一致的。因此，ACI 尽管已经成法，但并不代表依据该法作出的决策符合所有成员国的利益。

4. 针对 ACI 正式实施中国的应对措施

4.1. 正确看待 ACI 的定位和经济胁迫

在国际局势愈发紧张的今天，我们不仅要不断完善自身反制防御体系之盾，同时也需要正确看待经

³⁵Summary of Results of the Open Public Consultation on the Review of the Blocking Statute (Council Regulation (EC) No. 2271/96), p4.

³⁶SZCZEPANSKI Marcin, *EU Legislation in Progress briefings: Proposed anti-coercion instrument*, 12.24.2022, p9.

³⁷SZCZEPANSKI Marcin, *EU Legislation in Progress briefings: Proposed anti-coercion instrument*, 12.24.2022, p8.

济胁迫和经济制裁问题，利用好保障我国国家利益之矛。但同时考虑经济胁迫这一工具时，我们必须意识到经济胁迫这种在经济领域激烈的对抗实际效果难以预测。从 ACI 的反制措施来看，这些措施本质也是一种经济胁迫，其包含了关税、贸易和投资等各个领域的限制，但从 ACI 中的各种措辞来看，欧盟对于直接采取反制措施显得尤为谨慎，尤其是多重前置性谈判流程。欧盟大约也意识到胁迫措施效果的难以预测性和对现有经贸关系的破坏性。

从实施效果的角度来看经济胁迫，目前国内几乎没有学者对经济胁迫尤其是经济制裁的实施效果进行数据的分析，这是一项十分复杂的工作，需要大量的调查和数据收集，并且可能需要借助数学的方式进行准确的分析，因此即使是大量实施经济胁迫措施的美国，对于他们经常使用的制裁措施的效果，也没有对有效性问题进行机构评估[20]，有学者指出美国的经济制裁成功率在不断下降。经济胁迫更像是美欧等国家和地区不计代价用来彰显自己政治态度和实力的工具。尽管没有有效数据的支撑，我们仍然可以从目前美国和欧洲实施的胁迫措施来检测这种措施的有效性，美国对古巴和伊朗等综合实力一般的国家实施的胁迫措施，可以明显看出对目标国的经济等方面产生了严重影响[21]。

世界主要经济体之间的经济联系日益加深，使用经济武器进行攻击可能会带来反噬的风险，在这种情况下，欧盟在使用反制措施时不得不谨慎考虑措施的综合效益，不仅要考虑这些措施的有效性，同时也要考虑应对措施是否会对欧盟内部造成负面影响，是否会带来高昂的执行成本等。尤其是中欧之间贸易联系密切，根据商务部最新公布地数据，中国与欧盟 2022 年进出口额达到 8400 亿美元，与欧洲的进出口总额为 1 万亿美元³⁸，中国是欧盟最大贸易伙伴。这样大体量的贸易不得不使欧盟慎重考虑对华措施。因此从现实的角度分析，ACI 可能与阻断法一样，成为一种政治威慑和政治表态的符号。

4.2. 中国的应对措施

4.2.1. 在具体事务中积极与欧盟方面进行磋商和谈判

通过分析欧盟对于经济胁迫的判定过程，我们可以看到欧盟委员会参考的认定因素较为抽象和概括，并没有给出十分明确且客观的标准，由此产生一些条文并未涉及但又十分重要的问题，例如：如何确定目标国家的经济行为与政治目的存在因果关系。这种模糊不清的认定程序很有可能导致这一工具被滥用，这也就意味着在欧盟采取反制措施之前，目标国家难以采取有效的针对性预防措施。根据 ACI 的反制措施，磋商和谈判是在欧盟判定对方的行为构成经济胁迫后所优先采取的措施，避免将双方矛盾升级。利用现有的争议解决平台应对欧盟反制措施

根据 ACI 的反制措施，我们可以看到欧盟针对经济胁迫行为的反制措施十分广泛，主要是贸易领域的措施，涉及关税、货物贸易、服务贸易、知识产权等领域，因此我们可以利用现有的争议解决平台解决贸易领域的争议，例如 WTO 专家组以及中欧共同提出的多方临时上诉仲裁(MPIA)等，对于双方争议的经济行为及贸易措施进行裁决。

4.2.2. 继续完善我国反制防御体系建设

正如我们上文所述，目前的争议解决平台所能解决的问题仅局限于贸易领域，对于无法通过此类平台解决的争议以及对我国国家利益和企业经营造成威胁和损失的单边制裁行为仍需要我国反制防御体系来进行保护。

目前我国的反制防御法律文本包括《反外国制裁法》《国家安全法》《出口管制法》《对外贸易法》《不可靠实体清单规定》以及商务部颁布的《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》等，中国的反制体系框架基本建立起来。但鉴于欧盟重新利用“反经济胁迫”之名行贸易保护甚至经济制裁之实，我国

³⁸<http://ozs.mofcom.gov.cn/article/zojmgx/202303/20230303397466.shtml>.

是否需要就经济胁迫进行专门的立法和回应还需要协调不同立法之间的关系以及后续的实践检验。从 ACI 的运作中, 我们可以看到, 对于是否属于“经济胁迫”的评估和测试是一个非常主观的过程, 文本缺乏明确性和可预测性; 从 ACI 的反制措施来看, 欧盟所采取的针对经济胁迫的反制措施是贸易保护中通常采取的对目标国家的全方位的贸易限制。从国家层面而言, 不断建设和完善自身的反制体系是势在必行的[22], 因为我国也在遭受来自美国等西方国家的经济胁迫, 但是否需要进行反经济胁迫立法, 立法就需要评估我国反制法律体系以及追踪欧盟 ACI 法律实施效果后进行综合考虑。而从企业层面来看, ACI 立法的本质实质上是国家层面的较量, 企业在很大程度上无法扭转局势, 企业所能做到的就是要符合目标市场的产品标准和质量要求, 做好风险评估和合规义务。

ACI 的正式落地, 是欧盟实施贸易保护主义的一个标志, 是逆全球化浪潮中的一个缩影。在美国国家实力衰落的同时, 欧洲开始推动“战略自主”, 即欧盟希望能够增强自己在全局政策和安全领域的自主能力[23], ACI 可以帮助其应对来自美国的经济胁迫, 但作为美国盟友的欧盟尚不能在美国的经济胁迫下全身而退, 我们更需认清这一现实。欧盟的贸易保护措施对于进一步促进中欧贸易将产生十分不利的影响, 而中国“一带一路高峰论坛”成功举办, 中国秉持着开放包容、互联互通的态度, 在逆全球化浪潮冲击下不断推动沿线国家的和平和共同发展。

参考文献

- [1] 白雪, 邹国勇. 美国“长臂管辖”的欧盟应对: 措施、成效与启示[J]. 武大国际法评论, 2021, 5(5): 53-76.
- [2] 杜玉琼, 黄子淋. 论我国反制裁法的功能及其实现路径[J]. 河北法学, 2023, 41(6): 90-112.
- [3] 陈佳骏. 美国对华胁迫性“经济国策”运用探析[J]. 国际关系研究, 2022(6): 23-46, 153-154.
- [4] 胡子南. 欧盟强化对华经贸防御工具的动因、举措、影响及中国应对[J]. 太平洋学报, 2022, 30(3): 53-63.
- [5] 方炯升. 何种经济反制措施更具效能?——以欧盟对美反制为案例的考察[J]. 欧洲研究, 2022, 40(4): 23-52.
- [6] 叶研. 经济制裁与反经济制裁国际合作[J]. 外交评论(外交学院学报), 2023, 40(1): 26-53, 166.
- [7] Hafiz, H. (2016) Beyond Liberty: Toward a History and Theory of Economic Coercion. *Tennessee Law Review*, **83**, 1071-1136.
- [8] O'Brien, R. (2022) Legalizing China's Economic Coercion Toolkit. *UCLA Pacific Basin Law Journal*, **39**, 99-121. <https://doi.org/10.5070/P839158050>
- [9] Seidl-Hohenveldern, I. (1984) The United Nations and Economic Coercion. *Revue Belge de Droit International Belgian Review of International Law*, **18**, 9-19.
- [10] Lipsky, S. (1982) The Legitimacy of Economic Coercion: The Carter Foreign Aid Policy and Nicaragua. *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, **5**, Article 3.
- [11] 霍政欣, 陈彦茹. 反外国制裁的路径演化与中国选择[J]. 社会科学, 2023(2): 179-192.
- [12] 邵军, 杨丹辉. 全球数字服务税的演进动态与中国的应对策略[J]. 国际经济评论, 2021, 153(3): 121-136.
- [13] 李寿平. 次级制裁的国际法审视及中国的应对[J]. 政法论丛, 2020(5): 60-69.
- [14] 陈一峰. 不干涉原则作为习惯国际法之证明方法[J]. 法学家, 2012(5): 153-163, 180.
- [15] 张辉. 单边制裁是否具有合法性: 一个框架性分析[J]. 中国法学, 2022(3): 283-304.
- [16] 廖诗评. 《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》的属事适用范围[J]. 国际法研究, 2021(2): 44-62.
- [17] 陈阳, 侯奕隆. 二级经济制裁的法理解构与反制裁逻辑[J]. 经贸法律评论, 2022(6): 70-86.
- [18] Svetlicinii, A. (2022) China's Defense against Secondary Sanctions: Lessons from the EU Blocking Statute. *Journal of International Trade Law and Policy*, **21**, 217-239. <https://doi.org/10.1108/JITLP-09-2021-0048>
- [19] Jennison, M. (2020) The More Things Change, the More They Stay the Same: The United States, Trade Sanctions, and International Blocking Acts. *Catholic University Law Review*, **69**, Article 10.
- [20] Drezner, D.W. (2021) The United States of Sanctions: The Use and Abuse of Economic Coercion. *Foreign Affairs*, **100**, 142-154.
- [21] 杨志敏. 经济单边主义的“复活”及应对——从拉美国家与美国贸易关系演进的视角分析[J]. 拉丁美洲研究,

2019, 41(4): 60-77, 155-156.

[22] 宋国友. 美国对华经贸政策与中美经贸关系新趋势[J]. 国际问题研究, 2023(2): 58-72, 124.

[23] 赵怀普. 欧盟在中美欧互动中的多重角色与中欧关系[J]. 国际论坛, 2023, 25(4): 101-119, 158-159.