

【国际私法】

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》

杜 涛 周美华

【摘 要】在应对美国单边经济制裁的法律设计上,欧盟的阻断法模式存在保护力度不强、不再适应当前美国单边经济制裁形势的不足,而俄罗斯的反制裁法模式具有更大的主动性,更符合当前俄美关系的现状。在当今中美关系进入全面竞争的背景下,中国在借鉴欧盟和俄罗斯经验的基础上颁布《阻断办法》和《反外国制裁法》,旨在加快形成系统完备的反制裁法律体系。《反外国制裁法》需要在实践中健全与完善与之相配套的实施制度体系,包括应尽快设立专门性反制裁机构统一协调和实施反制裁措施;进一步明确反制措施的救济权;尽快出台《外国主权豁免法》;尽快修订《民事诉讼法》域外管辖权规则;尽快完善反制清单等。

【关键词】阻断法;反制裁法;单边经济制裁;反制措施

【作者简介】杜涛,华东政法大学国际法学院教授,博士生导师;周美华,华东政法大学国际法学院博士研究生,上海应用技术大学外语学院讲师。

【原文出处】《武大国际评论》(武汉),2021.4.1~24

【基金项目】本文系国家社科基金重点课题“中美贸易争端背景下我国应对美国长臂管辖权法律机制研究”(项目批准号:19AFX025)和国家社科基金重大项目“中国特色社会主义对外关系法律体系构建研究”(项目批准号:19ZDA167)的阶段性成果。

自“二战”以降,美国对许多国家进行过大规模的单边经济制裁,联合国和多个国家多次对之加以反对与谴责,然而,美国不但毫无收敛,反而越来越肆无忌惮地挥舞着单边经济制裁大棒。近年来,美国单边经济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),逐渐扩展至“次级制裁”(secondary sanction)甚至“三级制裁”(tertiary sanction);^①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,严重威胁以主权平等原则为基础的国际秩序。奉行“美国优先”政策的特朗普政府上台后,对单边经济制裁的运用已呈现出常态化趋势,严重违反了主权平等的国际法根本原则、不干涉内政的国际关系基本准则以及和平合作的联合国基本宗旨。

自2018年美国单方面挑起中美经贸摩擦以来,

中国许多企业、个人甚至军队部门都遭到了美国的单边经济制裁,且此类制裁措施越来越频繁地出现。2020年5月20日,美国白宫发布了一份新的《美国对华战略方针》报告,宣称决定改变对华战略,将采取公开施压的办法,以遏制中国在经济、政治和军事等领域的扩张。新上台的拜登政府未能汲取特朗普政府的教训,变本加厉地采取各种手段从经济、科技、人权、教育等多个领域打压中国,出台了多部对华制裁法案,并对我国多家企业实施针对性的制裁措施。如何有效地应对与反制美国单边经济制裁对于中国而言是一个非常严峻且亟待解决的现实问题。

多年来,各国应对美国单边经济制裁的法律措施分为三种:

第一,修订国内立法满足美国要求。如日本为了降低美国经济制裁的影响,采取了一些妥协让步

的应对措施,包括主动限制本国产品的出口,按照美国要求修订国内相应立法,修改出口的安全保障条款等,力求达到美国所要求的出口合规。^②然而,日本的妥协让步并未让其摆脱美国经济制裁的困境,反而丧失了发展机遇,从此进入“失落的时代”。^③

第二,颁布阻断法予以封堵。以英国、澳大利亚、加拿大和欧盟的阻断立法为代表。

第三,制定反制裁法予以针锋相对。俄罗斯的反制裁法模式最为典型。

在当前中美战略竞争的国际大格局下,日本的妥协让步模式不仅不符合中国国家利益与人民利益,也不利于公平公正的国际经济政治新秩序的形成。欧盟在20世纪90年代曾经一度利用《关于反对第三国立法域外适用的条例》(以下称《阻断条例》)^④反制美国的次级经济制裁。俄罗斯近年来一直顽强地抵制美国的单边经济制裁,出台了一系列反制裁法,并取得一定成效。他山之石,可以攻玉。欧盟和俄罗斯积极运用法律工具应对美国单边经济制裁的做法能够为我国提供可资借鉴的思路。

2021年1月9日,商务部公布《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》(以下称《阻断办法》)。2021年6月10日,中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过了《中华人民共和国反外国制裁法》(以下称《反外国制裁法》)。这两部法律文件初步建立了我国抵制外国制裁的法律框架。本文拟从欧盟和俄罗斯对美国单边经济制裁的应对经验出发,分析阻断法和反制裁法各自的优劣,结合我国国情,对我国新颁布的《反外国制裁法》在实践中的运用提出可供参考的意见与建议。

一、阻断法及其效果分析

(一)欧盟《阻断条例》的出台与复活

20世纪90年代,美国颁布了两部具有域外效力的经济制裁法案——《赫尔姆斯—伯顿法》(以下称《赫伯法》)和《达马托法》。这两部法案不仅严厉制裁古巴、伊朗和利比亚,而且也连带制裁不遵守这两部法律的其他国家的公司和个人。尤其是《达马托法》,几乎赋予美国总统一项“世界警察”的职责,使其可以在世界范围内要求任何人遵守美国的法

律。^⑤这两部法案甫一颁布,即在国际社会引起轩然大波。学术界也形成正反双方,围绕该问题进行了一场全球范围的大讨论。^⑥大多数国家批评美国的做法侵犯他国国家主权,严重违反国际法基本原则。在此背景下,欧盟于1996年11月22日颁布了第2271/96号条例,即《阻断条例》,旨在消除美国立法的域外效力,保护欧盟公司和个人的合法权益。

1. 欧盟《阻断条例》的主要内容

欧盟《阻断条例》开宗明义指出,促进世界贸易的和谐发展,逐步消除国际贸易的障碍是欧盟成立的目标之一,欧盟致力于促进成员国之间、成员国与第三国之间的资本自由流动,而某一第三国(主要指美国)所颁布的经济制裁法律法规试图对欧盟成员国的自然人和法人行使管辖权,对欧盟的自然人和实体的利益产生了不利影响,违反了欧盟的目标与宗旨,妨害了现存的国际法律秩序。因此,欧盟必须采取阻断相关法律法规的措施,保护欧盟自然人和法人的利益,维护现存的国际法律秩序。具体而言,该条例主要包括以下内容:

(1)禁止遵守的义务

《阻断条例》第5条规定,任何欧盟的自然人和法人均不得遵守美国法院依据经济制裁法律法规所作出的要求或禁令。此条款还规定了一种例外情形,即如果不遵守外国法院的要求或禁令将严重损害欧盟自然人、法人或者欧盟自身的利益,相关人员可以向欧盟委员会申请授权全部或部分遵守外国法院的要求或禁令。

(2)不得承认与执行的义务

《阻断条例》第4条规定,任何外国法院或行政机关依据欧盟《阻断条例》列举的经济制裁法律法规所作出的裁决,均不得在欧盟境内得到承认与执行。该条款旨在阻断美国法院基于《赫伯法》第3条作出的法院判决以及对欧盟自然人或法人提起的赔偿诉讼在欧盟的可执行性。

(3)索赔的权利

如果欧盟自然人和法人因违反美国经济制裁法律法规而败诉,欧盟《阻断条例》第6条索赔条款(claw-back clause)授权其索回包括法律费用在内的任何损害赔偿金的权利。索赔可以向造成损害的自

然人、法人或任何其他实体及其代理人 and 中间人提出。获得赔偿的方式可以是扣押和出售上述人员在欧盟的资产,包括在欧盟注册的公司中所持有的股份资产。

(4) 报告义务

根据《阻断案例》第2条,受到经济制裁法律法规妨害的欧盟自然人和法人,应当在获得信息后的30日内向欧盟委员会或者欧盟成员国的主管部门汇报有关妨害措施的有效信息。欧盟委员会收到直接向其提交的报告之后,应毫不延迟地告知报告人员定居或登记的成员国的主管部门。

2. 欧盟《阻断条例》的冻结与复苏

1996年美国颁布《赫伯法》后,欧盟一方面出台了《阻断条例》,另一方面迅速于当年10月向WTO提起争端解决请求。^⑦欧盟认为,美国的域外制裁措施侵害了欧盟成员国根据WTO《关贸总协定》和《服务贸易总协定》享有的与古巴进行自由贸易的权利。^⑧

在欧盟国家的坚决抵制之下,美国政府不得不作出让步。1997年4月11日,欧盟和美国达成了“欧盟与美国关于《赫尔姆斯—伯顿法》和《伊朗利比亚制裁法》的谅解备忘录”^⑨,欧盟暂停在WTO的诉讼,双方展开政治谈判。1998年5月18日在伦敦举行的欧盟和美国领导人会议上,双方又达成了一项“跨大西洋政治合作伙伴关系协议”(Transatlantic Partnership on Political Cooperation),从而给予了欧盟国家在实施《赫伯法》和《达马托法》上的一定豁免权。欧盟则撤回了在WTO对美国的起诉。^⑩2006年之后,欧盟和美国对伊朗的制裁趋于一致。《阻断条例》长期处于休眠状态。^⑪

2018年5月8日,特朗普宣布美国退出伊核协议,重启对伊朗的经济制裁。对此,欧盟表示强烈反对并迅速采取应对措施。2018年6月6日,欧盟理事会立即颁布第2018/1100号条例,复活1996年《阻断条例》,对附录中的美国经济制裁法律法规进行了更新,具体包括《2012年伊朗自由与反扩散法案》《2012财年国防授权法案》《2012年伊朗减少威胁和叙利亚人权法案》《伊朗交易和制裁条例》《1993财年国防授权法案》《1992年古巴民主法案》《1996年古巴自由与民主团结法》《1996年伊朗制裁法案》等。

(二) 欧盟《阻断条例》在司法实践中的效果

2018年之前,欧盟《阻断条例》处于休眠状态,一直无用武之地。该条例在2018年复活之后,由于特朗普政府奉行美国优先政策,美欧关系出现政治分化、经贸竞争和安全互信下降等变化。欧盟各国开始加强《阻断条例》的执法工作以回击特朗普政府的施压。不过,各国司法实践显示,欧盟成员国在解释和适用欧盟《阻断条例》时存在前后不一致的情况。

2018年10月15日,德国汉堡法院在“银行终止转账账户协议的效力”案^⑫中认为,欧盟《阻断条例》并没有要求欧盟公司在违背其商业利益的情况下继续与伊朗公司进行贸易,而是旨在确保可以在不受美国制裁影响的情况下作出此类商业决定。法院最终没有强行要求欧盟公司遵守《阻断条例》。

意大利法院审理了两起涉及欧盟《阻断条例》的案件。第一个案件涉及一家由伊朗居民控股的意大利公司。尽管所涉伊朗居民不受美国制裁,但与该公司有业务往来的银行通知,由于担心美国的制裁,将终止对该公司提供的银行服务。意大利法院裁定,该银行这样做将违反欧盟阻断法,命令该银行不得终止服务。第二起案件中,一家意大利公司与伊朗公司签订并履行了供应合同。由于伊朗公司受到美国制裁,最后一笔付款被意大利银行冻结。法院下令解冻资金,因为美国法律在欧盟没有法律效力,而该伊朗公司在欧盟没有受到任何制裁。^⑬

荷兰也有类似案件。荷兰Exact B.V.公司(以下称“Exact公司”)与总部设在库拉索岛的PAM国际公司(以下称“PAM公司”)签订了分销协议,PAM公司向古巴公司分销Exact公司提供的软件。之后,Exact公司被一家美国投资公司收购。因担心继续执行协议会面临美国的经济制裁,Exact公司以不可抗力为由单方面终止了分销协议。然而,荷兰法院命令Exact公司恢复履行分销协议,认为Exact公司及其股东因继续执行协议而面临美国制裁的风险,构成由他们自身承担的风险,不能转嫁给PAM公司。法院还指出,Exact公司终止协议的要求可能违反了欧盟《阻断条例》。^⑭关于这一点,有报道称,应欧盟委员会的要求,荷兰当局目前正在调查Exact公司是否违反欧盟《阻断条例》。^⑮

目前影响最大的是德国汉堡地区高等法院审理的伊朗梅利银行诉德国电信公司案^⑥。该案中,上诉人(原告)为伊朗梅利银行(Bank Melli Iran)的德国分行,被上诉人(被告)为德国电信公司(Telekom Deutschland GmbH),双方签订了框架协议。被上诉人声称,其终止与伊朗梅利银行德国分行协议的动机是为了不违反美国的次级制裁。上诉人辩称,没有任何证据证明,在被上诉人终止合同之前,美国曾发出过任何直接或间接的行政或司法命令,因此,被上诉人终止合同的行为是无效的。关于此案的争议焦点,德国科隆高等法院已有类似判例。2020年2月7日,德国科隆高等法院在一项判决中指出,如果在诉讼之前没有来自美国的直接或间接的行政或司法命令,则不应适用欧盟《阻断条例》第5条第1款,因为该款只是禁止遵守美国直接或间接的行政、立法或司法命令。^⑦但是,汉堡地区高等法院倾向于认为,只要存在次级制裁就足够了,因为只有这样才能有效地执行《阻断条例》第5条第1款规定的禁止遵守此类次级制裁的规定。

鉴于这两种相互冲突的观点涉及对欧盟第2271/96号条例的解释,汉堡地区高等法院决定向欧洲法院寻求先行裁决意见。^⑧汉堡法院请求解答的第一个问题是:第2271/96号条例第5条第1款的适用是否需要美国的官方文件或法院命令?还是仅有次级制裁即可足以适用?该案是欧洲法院受理的第一起涉及欧盟《阻断条例》的案件。

2021年5月12日,欧洲法院佐审官(Advocate General)霍根(Hogan)发表了佐审意见。该意见采取了严格字面解释方法,认为既然欧盟阻断法禁止遵守美国制裁法中所列举的任何要求,那么任何遵守美国制裁法的行为都应受到欧盟阻断法的限制,不管是否存在美国的行政或司法命令。^⑨这意味着,只要欧盟企业终止了一份与被制裁对象之间的商业合同,就违反了欧盟阻断法。值得注意的是,佐审官意见书也认识到这一解释会给欧美企业带来法律困境,即必须同时面对美国制裁法和欧盟阻断法的双重制裁。佐审官认为,这一难题需要欧盟立法者通过修订《阻断条例》来解决。

该案佐审官的意见虽然不具有法律约束力,但

从目前的判断来看,欧洲法院很有可能会采纳其意见。从上述意大利、荷兰和德国的案例可以看出,欧盟各国法院在解释欧盟阻断法时逐渐从早期的宽松趋于严厉。其背后的目的仍然是为了逼迫美国在单边制裁政策方面对欧盟作出让步。

二、从阻断法向反制裁法的升级

(一)阻断法的自身缺陷

尽管欧盟《阻断条例》有利于增强欧盟对美贸易谈判的筹码,强化欧盟企业在美诉讼的抗辩法理,但是,其保护力度有限的固有缺陷不但不能使其本国企业的合法权益得到真正的保护,反而还使它们陷入了“要么违反美国制裁法、要么违反本国阻断法”的两难选择境地。在美国经济制裁法越来越体系化,制裁措施越来越全面化,制裁的威慑效果越来越显性化的当下,单靠阻断法已经难以应对美国的经济制裁。

1. 阻断法模式主要被美国的“盟友”采用,具有政治欺骗性

阻断立法为有关国家的个人和实体拒绝遵守美国单边经济制裁提供了法律依据,因此被一些国家采用。除欧盟及其成员国外,加拿大、澳大利亚和墨西哥等国家也出台了类似阻断法。^⑩

但是我们必须清醒地看到,制定阻断立法的欧盟和英国、加拿大、澳大利亚等国与美国是拥有“共同价值观”、巨大的商业贸易投资利益以及共同安全政策的盟友,是“冷战”时期传统西方阵营的核心成员,美欧之间的“跨大西洋政策”也是“二战”后美国政府外交政策的核心之一。尤其是英国、加拿大和澳大利亚与美国同属于所谓的“五眼联盟”国家。欧盟与美国之间也有“北约”这一战略纽带。美国几乎从未对这些国家实施过直接经济制裁。这些国家对美国经济制裁的阻断措施针对的都是美国的次级制裁,即美国对古巴、伊朗等国的制裁。阻断立法在很大程度上只是这些国家与美国进行讨价还价的工具,而非与美国进行战略对抗的手段。

美国的经济制裁法律能够形成如此具有威慑力的效果,与欧盟对美国单边经济制裁的默许甚至纵容态度也不无关系。虽然欧盟于1996年颁布了《阻断条例》,但自从奥巴马上台修复美欧关系后,欧盟

就立即改弦易辙,迅速冻结了《阻断条例》的实施,甚至从反对制裁转向了追随制裁,与美国一道对伊朗施压。欧盟的合作使美国认为,欧盟已经接受“次级制裁”作为一种合法的政策工具。^②

特朗普上台以后,撕毁了伊核协议,美欧关系再次恶化,导致欧盟于2018年复活《阻断条例》,重新加入反对美国单边经济制裁的队伍。然而随着拜登的当选,民主党政府再次修复了欧美关系,欧美在运用经济制裁打压共同对手方面又取得了一定共识。欧盟近年来频繁对俄罗斯和中国实施经济制裁就是明证。

总之,欧盟以及西方国家所采用的阻断法无论从其内容还是从实施效果来看,都显得过于软弱和被动,阻断对象和力度均有限,具有政治投机性。欧盟的阻断立法仅在欧盟内部产生效力,加上欧盟各成员国对阻断法的理解与实施方式不同,欠缺统一的配套实施机制,不仅对美国经济制裁的抑制效果不佳,而且美国经济制裁法与欧盟阻断法之间的冲突反而会使欧盟跨国公司陷入左右为难的尴尬境地,实践中也难以让欧盟企业和个人逃避美国经济制裁法律风险。由于欧盟的企业与美国之间存在着千丝万缕的联系,不可能真正实现“脱钩”,因此欧盟的阻断法对美国的吓阻效果有限。

2. 阻断法的保护力度有限

欧盟《阻断条例》的保护力度有限,主要体现在以下三个方面:

首先,尽管2018年欧盟《阻断条例》对其附录中的经济制裁法律进行了更新,但其所针对的经济制裁法律仅限于次级制裁,即只涉及美国对古巴、伊朗和叙利亚的经济制裁,而且也没有涵盖美国出台的全部经济制裁法律。因此,该《阻断条例》并不能给欧盟企业提供全方位的直接保护。

其次,在实践中,欧盟《阻断条例》中的法律措施并不能抵消欧盟企业的寒蝉效应。在美国决定退出伊核协议以后,包括法国石油巨头道达尔集团、德国西门子公司等在内的百余家欧洲企业陆续中止了在伊朗的投资和贸易活动。欧盟成员国的机构——欧洲投资银行的总裁公开表示,鉴于美国的经济制裁,如果该机构继续其伊朗活动,其全球业务将受到威

胁。^③在前述伊朗梅利银行与德国电信诉讼案中,欧洲法院佐审官在意见书中明文指出,他的裁决意见将会给欧盟企业带来遭受美国制裁的法律风险。由于德国电信公司一半收入来自于美国市场,如果它为了遵守欧盟《阻断条例》而退出美国市场,必将遭受巨额经济损失。出于对美国经济制裁的忌惮,许多欧盟企业在订立商事合同时,都会增加制裁免责条款,客观上也影响到《阻断条例》的实施效果。^④

再次,欧盟成员国法院对《阻断条例》的解释不同,《阻断条例》的立法和司法实践存在不一致的情况。欧盟各成员国也不太可能会强制执行《阻断条例》,因为很难确定企业是由于美国经济制裁而撤资,还是由于其他原因,这会导致《阻断条例》的效力产生折扣。而且,依据欧盟出台的2018年《实施条例》^⑤,如果不遵守美国的制裁将导致严重损害欧盟运营商的利益或欧盟的利益时,允许欧盟经营者要求授权遵守美国的制裁。鉴于美国金融体系的中心地位以及美国在全球成熟的供应链,许多欧洲公司很可能会提出这样的要求。如此一来,欧盟《阻断条例》禁止欧盟企业遵守美国经济制裁法律的要求可能会名存实亡。

3. 阻断法已经难以应对美国当前的经济制裁法律体系

1996年欧盟出台《阻断条例》并向世界贸易组织提起诉讼,逼迫美国作出退让,与欧盟展开政治谈判,看似是《阻断条例》所起的作用,实际上是由当时的欧美关系所决定的。而如今的国际环境和20世纪90年代的国际环境相比已发生巨大变化。

一方面,美国已经构建了较为完善的经济制裁法律体系,不仅颁布了经济制裁的一般性立法——《国际紧急经济权力法》(International Emergency Economic Powers Act)和《对敌贸易法》(Trading with the Enemy Act),还出台了不少针对性强的专门制裁法案、行政法规、总统命令等,共同构成了一个国会立法与行政立法、一般法与特殊法相结合的层层递进的经济制裁法体系。^⑥

另一方面,美国通过美元这一世界货币构建了国际贸易、金融、投资结算体系。美国有关当局越来越多地基于代理账户管辖权(correspondent account

jurisdiction)打压全球企业。鉴于美元是世界上最主要的货币,几乎所有的美元交易都经过美国银行进行结算,接受这种代理账号管辖权,就等于接受美国的无限管辖权。^⑤尽管代理账号管辖权在国际法上毫无依据,但美国当局在多起案件中已经援引。如此一来,美国将全球的个人和实体都能纳入其制裁对象。欧盟的各大银行都遭到过美国基于代理账号管辖权的指控与罚款。2014年,法国巴黎银行对美国指控其违反《国际紧急经济权力法》和《对敌贸易法》表示认罚,接受高达89.7亿美元的天价和解金,这是一家国际银行首次同意对大规模、系统性违反美国经济制裁的行为认罚。^⑥2015年,德国德意志银行也因遭到美国的相同指控而表示认罚,接受2.58亿美元的和解金。^⑦因违反美国制裁法而被迫支付和解金的还包括荷兰ING银行(6.19亿美元)^⑧、法国农业信贷银行(7.87亿美元)^⑨、英国渣打银行(2.27亿美元)^⑩、汇丰银行(12.56亿美元)^⑪。这些案例表明,美国政府单边经济制裁实践迫使外国个人和实体遵守其经济制裁法,使美国法拥有了凌驾于其他国家国内法的地位。^⑫近十年来,美国单边经济制裁的威力不断扩张,不仅制裁伊朗、古巴、叙利亚、俄罗斯等美国宿敌,还剑指欧盟、加拿大、墨西哥这些美国的盟友。

美国的单边经济制裁体系已然发展成为一艘推行美国外交政策的隐形“航空母舰”。^⑬欧盟的《阻断条例》作为谈判筹码的分量已经今非昔比,被大大削弱了。从2018年之后的实践来看,欧盟想要通过阻断法来反制美国的经济制裁变得越来越困难。

(二)俄罗斯的反制裁法及其效果

如果说欧盟《阻断条例》对美国单边经济制裁的应对是一种防守模式的话,俄罗斯出台的反制裁法则是《阻断条例》的升级版,可以视为一种进攻模式。

1. 俄罗斯反制裁法的出台背景

自2014年乌克兰危机爆发以来,美国率领其盟友对俄罗斯实行了多轮次、宽领域和高态势的经济制裁,既涉及行业的整体性制裁,也包括专门针对重点企业和个人的定向制裁,涉及的制裁措施包括:冻结俄罗斯相关官员和企业家在西方银行的资产,禁止他们入境美欧国家;禁止俄罗斯的大型银行进入

欧盟开展融资活动;禁止向俄罗斯出口任何可能用于军工行业的高科技产品;限制进口俄罗斯油气,停止向俄罗斯出口深水石油钻探、页岩油提炼等服务与技术。^⑭

2. 俄罗斯反制裁法的主要内容

面对美欧来势汹汹的经济制裁,俄罗斯制定了一系列反制裁法。2014年8月6日,普京签署了一项国家法令,推出反制措施。该法令规定,为了保护俄罗斯民族利益,在未来一年内,俄罗斯将禁止或限制对俄罗斯实施制裁的国家进口农产品、原料及食品。^⑮2018年6月4日,俄罗斯进一步出台了《针对美国和其他国家不友好行为的措施(反措施)的法律》(以下称《俄罗斯反制裁法》)^⑯。该法序言阐述了制定该法的目的,即保护俄罗斯联邦的国家利益与安全,维护主权与领土完整,保护俄罗斯联邦公民的权利与自由,使其免遭美国和其他外国不友好行为的影响。不友好行为包括对俄罗斯联邦、俄罗斯联邦公民或实体实施政治或经济制裁,或采取其他行动威胁俄罗斯联邦的领土完整和政治、经济稳定。

《俄罗斯反制裁法》从国家立法的高度对美国的单边经济制裁进行反制,为反制提供了国内法依据。该法规定,俄罗斯可以针对美国和其他国家对其实施的制裁采取一系列报复措施。该法的适用对象包括对俄罗斯实施制裁的国家、受该国管辖的组织、受该国直接或间接控制或附属的组织 and 该国的官员与公民。报复措施包括以下六大类型:终止或暂停与实施制裁的国家和外国组织的国际合作;禁止或限制进口由实施制裁国家或外国组织生产的货物或原材料,但俄罗斯不生产的生活必需品以及公民自用品除外;限制外国组织从俄罗斯进口某些产品或原材料;禁止外国组织参与俄罗斯的私有化进程;禁止外国组织参与俄罗斯的政府采购项目;总统决定的其他报复措施。从该法的六大报复措施类型可以看出,该法仅规定了报复措施的总体范围,是一部总括性的法律。

为提高反经济制裁措施的针对性和实效性,俄罗斯已根据反制裁法发布了更为具体的反制裁措施。2020年6月8日,俄罗斯总统普京签署了第171号联邦法律(全称为《关于修订〈俄罗斯联邦仲裁程

序法典》以保护个人和法律实体在外国、国家联合和(或)联盟以及外国或国家联合和(或)联盟的国家(国家间)组织实施的限制性措施中的权利的联邦法律》)。该法律在《俄罗斯联邦仲裁程序法典》中增加了第248.1条和第248.2条,为受到西方制裁的俄罗斯法人和自然人单方面改变管辖权约定提供了法律依据,并且出台了禁诉令制度。^⑧

2021年4月23日,俄罗斯总统普京根据2018年《俄罗斯反制裁法》签署了《关于对外国不友好行为采取制止措施的总统令》。该总统令规定,对于针对俄罗斯、俄罗斯公民和俄罗斯法人实施不友好行为的国家(统称为“敌对国家”)的外交使团和领事机构、国家机关和机构代表处,禁止其与俄公民签订劳动合同、劳务协议以及其他与劳动有关的民事合同。^⑨

3. 俄罗斯反制裁法的效果

反制裁法必须有“牙齿”才能发挥实际效果。2021年4月13日,俄罗斯莫斯科市仲裁法院作出一项裁决,判令谷歌美国公司、谷歌爱尔兰公司和谷歌俄罗斯公司在判决生效后5日内解除对Tsargrad TV油管账户的封锁,否则将被处以每日10万卢布的司法违约金,司法违约金数额还会每周翻倍,直至法院判决得到履行。三家谷歌公司承担连带责任。这一裁决的法律依据就是前述2020年6月8日的第171号法律。这一案件是俄罗斯法院执行反制裁法的第一案,具有强烈的示范效应。

俄罗斯通过颁布一系列反制裁法律法规,维护了国家主权、尊严和国家利益,宣示了其对外关系的基本原则与立场,树立了一个不畏西方霸权与强权政治的大国形象,维护了以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序,也为保护俄罗斯企业和公民合法利益提供了法律依据。

三、我国《反外国制裁法》的出台背景及法理基础

(一)我国《反外国制裁法》的出台背景

拜登政府上台后的政策表明,美国政府将中国视为长期战略竞争对手的国家政策将不会改变,中美关系已经进入实质性战略竞争状态。美国约翰·霍普金斯大学教授、被誉为首席“知华派学者”的兰普顿甚至认为,“竞争”这个词尚不能准确描述目前

的美中关系,两国关系现状可以用“对抗”来形容。^⑩这种对抗已经涉及战略、教育、文化、外交和经济等全方位的领域,甚至还有人声称中美已经进入“新冷战”时代。虽然中国一直主张国际合作,坚持以多边主义为基础的国际贸易体制,推动人类命运共同体,但鉴于中美关系现状,我国出台《反外国制裁法》确属反击霸权主义和强权政治的迫切需要,也是维护国家主权、安全和发展利益的迫切需要。

近年来,美国的对华战略已经从“接触+竞争遏制”转向“全面遏制”,美国出台了多部针对中国的制裁法律,主要包括以下四种类型:

第一类为全面对华遏制法案,包括《2020年综合持续拨款法案》(Further Consolidated Appropriations Act 2020)和《2020财政年度国防授权法》(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020),这两部法律均于2019年12月20日由美国总统签署,不仅规定了总体对华遏制战略,还规定了对中国香港、台湾、新疆、西藏地区的制裁政策。《2020年综合持续拨款法案》提出的具体制裁措施有:采取“印太战略”对华遏制,包括建立对抗中国影响力资金,对用于支持中国“一带一路”倡议或使用中国开发的技术的资金进行限制;禁止采购中国华为技术公司和中兴通讯公司生产的电信设备或信息系统;阻止中国推广5G技术;限制资助中国人民解放军等。《2020财政年度国防授权法》提出的具体制裁措施有:禁止经营或采购中国制造的无人驾驶飞机系统;制定应对中国有害影响力的综合战略;调查中国在北极地区国家的外国直接投资情况;强化与菲律宾共同防御条约政策,以应对中国南海问题;对与中国有关的公司或组织投资美国关键技术进行综合经济评估等。

第二类为涉港、疆、台、藏法案,这类法案主要打着维护“民主人权”的幌子,企图行分裂中国之实。美国企图以所谓的“民主人权”这一西方共同价值观为由博取西方盟友的支持,以达到联合“围殴”中国的目的。

在涉港问题上,《香港人权与民主法》(Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019)于2019年11月27日经美国总统签署。具体制裁措施有:对破坏香港基本自由和自治的制裁;对中国人民

共和国国有媒体的制裁等。《禁止向香港警方出口军需物资法》(A Bill to Prohibit the Commercial Export of Covered Munitions Items to the Hong Kong Police Force)于2019年11月27日经总统签署成法。2020年6月25日,美国参议院通过了《香港自治法》(Hong Kong Autonomy Act)。该法案是美国对中国香港实施新的《国家安全法》的回应,是对中国国家主权赤裸裸的侵犯与践踏。

在涉台问题上,2020年3月26日,美国将《2019年台湾盟友国际保护与强化倡议法》[Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (Taipei) Act of 2019](以下称《台北法案》)签署成法,要求美国国务院每年向国会报告其为帮助台湾在世界各地的外交关系和伙伴关系所采取的措施。

在涉疆问题上,2020年6月17日,美国将《2020年维吾尔人权政策法案》(Uyghur Human Rights Policy Act of 2020)签署成法,规定对在中国新疆维吾尔自治区侵犯人权的外国个人和实体实施制裁,制裁措施为资产冻结、对被认定的个人拒发签证、驱逐出境或不得假释等。

在涉藏问题上,《2018年对等进入西藏法》(Reciprocal Access to Tibet Act of 2018)于2018年12月19日经美国总统签署成法。该法旨在推动实现美国外交官和其他官员、记者和其他公民进入中华人民共和国西藏地区及其他相关目的。该法提出了以下具体制裁措施:本法规定,不迟于本法颁布之日起90天之后的5年内,国务卿应每年向适当的国会委员会提交一份报告,并在国务院网站上向公众公布,以评估中国当局准许美国外交官和其他官员、记者和游客进入西藏地区的自由程度;国务卿可确认涉及制定或执行进入藏区政策的个人不能取得美国签证或者许可进入美国;吊销该外国人的现有签证或任何其他入境文件;并向国会报告拒签或吊销签证人员情况,列出涉及制定或执行限制入藏的官员名单。美国在允许中国外交官及其他官员进入美国部分地区时,应充分考虑中国政府允许美国外交官及其他官员进入包括西藏地区在内的中国部分地区的自由程度相关待遇。

第三类是关于南海和东海的领土问题的法律。

美国还一直觊觎中国在南海和东海上的领土权利,2019年6月26日其审议通过了《2019年南海与东海制裁法》(South China Sea and East China Sea Sanctions Act of 2019)。该法第六节规定,对在南海和东海负有责任的中国人实施制裁,包括在南海和东海的有争议地区参与建设或开发项目的中国人,对该地区的和平、安全或稳定构成威胁的行动负有责任或参与这些活动的中国人。制裁措施包括冻结财产、拒绝发放签证、撤销现行签证等。

第四类是新冠疫情问责法案。随着美国的新冠肺炎疫情愈来愈严重,美国在疫情冲击下意欲向中国转嫁责任的倾向不断升级,美国议员提出了诸多新冠疫情问责法案,如《中国政府新冠病毒问责法》《为新冠病毒受害者追求正义法》《2019年新冠病毒问责法》《全球新冠病毒真相、透明度和问责法》。这些法案虽然尚未签署成法,但已经在一定程度上激化了中美之间的矛盾,也意味着我们必须为新冠疫情之后中美关系将进入一个更困难的阶段而做好思想和政策准备。^④

美国拜登政府执政以来,中美关系并没有得到进一步改善,2021年3月22日,美国联合加拿大和英国发表联合声明,以中国在新疆侵犯人权为借口对中国相关个人和实体实施制裁。^⑤同日,欧盟也出台类似法案制裁中国。^⑥

从以美国为首的西方国家所制定或提出的针对中国的法案与制裁措施来看,中国面临着前所未有的挑战与压力。而中国与美国之间的博弈不应是被动跟进与临时应对,而应以主动和理性的法律手段与制度设计进行有效反制。^⑦为了维护国家主权、尊严和国家利益,反对西方霸权主义和强权政治,^⑧我国《反外国制裁法》应运而生。

(二)我国《反外国制裁法》的法理基础

我国《反外国制裁法》的名称中“引人注目的是一个‘反’字”,^⑨究其性质,我国《反外国制裁法》有别于欧盟的《阻断条例》,其立法重点在于反制,而非“阻断”。在国内法上,《反外国制裁法》的法理基础源于我国《宪法》序言中规定的对外关系基本准则,即中国坚持独立自主的对外政策,坚持互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、

和平共处的五项原则,坚持反对帝国主义、霸权主义。

从法理上看,反制裁与制裁并无本质不同,其实质仍然构成国际法上的单边制裁。^⑦反制裁是对所遭受的制裁予以回应,因此,美国学者霍夫鲍尔对“经济制裁”所下的定义“蓄意的、由政府发起的、断绝或威胁断绝惯常贸易或金融关系的行为”同样适用于反制裁。^⑧

在现行国际法体系下,单边制裁的合法性问题尚处于“灰色地带”。^⑨尽管联合国大会自20世纪90年代以来一直通过决议批判单边经济制裁,认为其不符合《联合国宪章》所确定的原则,^⑩但是,国际实践中仍然存在大量的单边经济制裁。根据《国际法院规约》第38条的规定,国际条约和习惯国际法是国际法的两大主要法律渊源,以下将从国际条约法和习惯国际法的角度探讨经济制裁的法理基础。

从国际条约法来看,诉诸经济制裁的最大潜在障碍来自世界贸易组织体系。事实上,经济制裁本质上不符合世界贸易组织的非歧视和最惠国待遇原则,而这两大原则是《1994年关税与贸易总协定》(以下称“GATT”)的核心。但是,GATT第21条“安全例外”明确规定,GATT不阻止成员根据《联合国宪章》规定的义务采取行动,例如执行联合国制裁,也不阻止任何成员“采取它认为对保护其基本国家安全利益有必要的任何行动”,例如,在战争时期或国际关系中其他紧急情况下采取的必要行动。而GATT第21条的安全例外情况本质上是否属于自行判断的问题,在2019年乌克兰诉俄罗斯运输限制措施案(DS512)专家组报告中可以找到答复。该报告是WTO专家组就GATT安全例外条款适用问题作出的首个裁决。报告裁定,WTO成员总体上有权自行判断其“基本国家安全利益”以及相关措施是否保护该利益“所必须的”,但行使该自判权应基于“善意原则”(good faith),专家组有权对其进行客观审查。

在习惯国际法上,反制裁法的法理基础源于国际法上的反报原则。国际法上的报复(reprisal)或反报(retorsion)属于一种合法的自力救济方式(self help)。^⑪报复是指一国针对他国在先实施的不法行为采取的一种报仇行动,这种行动本身是不符合国

际法的,但是在特定条件下可以免除其法律责任。^⑫

自从《联合国宪章》提出全面禁止使用武力原则之后,武力报复手段只有在自卫的前提下才是合法的。作为报复措施的经济制裁是国际法不禁止的。如果某国违反了国际法,由于现行国际法中缺乏有效的法律执行机制,受害国可以采取报复或反报手段。由于武力报复手段原则上被国际法所禁止,因此采用非军事的经济制裁作为报复原则上是合法的,^⑬现代国际法逐渐将其纳入“反措施”(countermeasures)这一概念之下进行讨论。国际法允许受害国对另一国的国际不法行为采取非强制性的反措施,但必须满足某些条件,这些条件载于2001年联合国国际法委员会通过的《国家对国际不法行为的责任条款草案》(以下称《国家责任草案》)第22条。《国家责任草案》第49~54条规定了受害国采取反措施的各种义务和限制。第49条规定,受害国只能对实施国际不法行为的责任国采取反措施,不得针对责任国以外的国家;反措施只限于暂不履行对责任国的国际义务;反措施应尽可能采取允许恢复履行有关义务的方式。第50条规定,反措施不得违反不使用武力或武力威胁的义务、保护基本人权的义务以及国际强行法规定的其他义务。第51条规定,反措施必须与所受损害相称,同时还应考虑国际不法行为的严重性和相关权利。

国际仲裁法院在瑙里拉案(Naulilaa Case)^⑭中也提出了报复必须符合的三个条件:报复针对的必须是事先发生的违反国际法的行为;实施报复之前必须先要求对方弥补其违法行为;报复行动必须与受到的损害相对称。这三项条件在习惯国际法上一直被承认。

综上,我国可以援引GATT第21条安全例外和习惯国际法中的反报原则作为反制裁法的法理基础。

四、我国反外国制裁法律体系的完善

在国际法法理上,经济制裁发生后,目标国有反制的主权权利,但是反制措施的具体实施依据的仍然是各国国内法律。^⑮2021年6月10日,《中华人民共和国反外国制裁法》通过并于当日施行。该法为我国应对外国制裁提供了有力的法律保障,为我国

此前所采取的反制措施和商务部颁布的《不可靠实体清单规定》《阻断办法》提供了更明确的法律依据,是我国从立法层面应对美国单边经济制裁的有力回击与必然选择。但是,由于《反外国制裁法》的出台较为匆忙,条文也比较简略,在具体实施过程中留下了一些亟待厘清的问题。为了进一步形成完备的反经济制裁法律体系,我国还需要从以下几个方面进一步予以完善:

(一)设立专门性反制裁机构统一协调和实施反制裁措施

一方面,我国《反外国制裁法》与其他现有法律法规之间的关系还有待协调。

我国《国家安全法》《对外贸易法》和《反外国制裁法》中都规定了反制外国经济制裁的授权条款。比如,我国《对外贸易法》第7条规定:“任何国家或者地区在贸易方面对中华人民共和国采取歧视性的禁止、限制或者其他类似措施的,中华人民共和国可以根据实际情况对该国家或者该地区采取相应的措施。”我国《国家安全法》第59条规定:“国家建立国家安全审查和监管的制度和机制,对影响或者可能影响国家安全的外商投资、特定物项和关键技术、网络信息技术产品和服务、涉及国家安全事项的建设项目,以及其他重大事项和活动,进行国家安全审查,有效预防和化解国家安全风险。”我国商务部《阻断办法》第1条明确规定:“为了阻断外国法律与措施不当域外适用对中国的影响,维护国家主权、安全、发展利益,保护中国公民、法人或者其他组织的合法权益,根据《中华人民共和国国家安全法》等有关法律,制定本办法。”商务部发布的《不可靠实体清单规定》第1条也规定:“……根据《中华人民共和国对外贸易法》《中华人民共和国国家安全法》等有关法律,制定本规定。”由此可见,《国家安全法》《对外贸易法》等法律也可以成为反制裁的法律渊源。由于上述不同法律所规定的主管机关和执法部门各不相同,有可能导致反制措施政出多门、彼此矛盾的情形。

另一方面,《反外国制裁法》需要其他法律的配合。举例而言,《反外国制裁法》第6条规定了三项具体的反制措施。^⑥这三项反制措施大多需要其他部门法的配合。

第一项反制措施“不予签发签证、不准入境、注销签证或者驱逐出境”,涉及我国《出境入境管理法》中的相关条文。其中,“不予签发签证”属于《出境入境管理法》第21条所规范的内容。^⑦“不准入境”属于《出境入境管理法》第25条所规范的内容。^⑧“注销签证”属于《出境入境管理法》第67条所规范的内容。“驱逐出境”则属于《出境入境管理法》第81条所规范的内容。^⑨

第二项反制措施是“查封、扣押、冻结在我国境内的动产、不动产和其他各类财产”。此种查封、扣押、冻结措施从性质上看属于我国《行政强制法》第9条所规定的行政强制措施。^⑩《行政强制法》第2条规定:“行政强制措施,是指行政机关在行政管理过程中,为制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等情形,依法对公民的人身自由实施暂时性限制,或者对公民、法人或者其他组织的财物实施暂时性控制的行为。”但该条所规定的“公民、法人或者其他组织”从字面意义上看显然只包括中国公民、法人和其他组织,而不包括外国公民、法人和组织。对不在我国境内的外国公民、法人和组织如何实施行政强制措施?我国现行法律还没有明文规定,迫切需要修改法律加以完善。

第三项反制措施是“禁止或者限制我国境内的组织、个人与其进行有关交易、合作等活动”。这一反制措施所禁止或限制的对象是“我国境内的组织、个人”,所禁止或限制的行为是与反制清单上的个人和组织“进行有关交易、合作等活动”,会影响到几乎所有跨境商事活动,诸如国际贸易、投资、银行、保险、证券、航运等,从而会涉及几乎所有商事领域法律法规的适用,包括《对外贸易法》《出口管制法》《商业银行法》《外商投资法》《保险法》《证券法》《海商法》《民用航空法》《证券投资基金法》《外资银行管理条例》《外资保险公司管理条例》等。一旦国务院有关部门依据上述规定对反制清单上的个人和组织发布禁令,如何具体落实该禁令,就需要修订或补充相关法律法规。例如,根据《合格境外机构投资者和人民币合格境外机构投资者境内证券期货投资管理办法》的规定,合格境外机构投资者和人民币合格境外机构投资者,是指经中国证券监督管理委员会批准,

使用来自境外的资金进行境内证券期货投资的境外机构投资者,包括境外基金管理公司、商业银行、保险公司、证券公司、期货公司、信托公司、政府投资机构、主权基金、养老基金、慈善基金、捐赠基金、国际组织等中国证监会认可的机构。这些机构如果被列入《反外国制裁法》的反制清单,即应由《证券投资基金法》所规定的国务院证券监督管理机构、人民银行和外汇管理局等机构依照该法的规定对其采取限制措施。鉴于证券投资基金是一种专业性极强的商业活动,这种限制措施需要有非常完善的程序规则,否则会对我国金融市场产生负面冲击。

鉴于以上两方面的问题,反外国制裁措施的实施涉及经济贸易的各个领域和多个政府部门,非常有必要设立一个专门性反制裁机构,统一协调和实施对外国政府、组织和个人的反制裁措施。《反外国制裁法》第10条第1款也规定:“国家设立反外国制裁工作协调机制,负责统筹协调相关工作。”而美国早在20世纪50年代就设立了专门的经济制裁执行机构——美国财政部外国资产管制办公室(The Office of Foreign Assets Control, OFAC)。OFAC根据美国总统的国家紧急权力以及具体立法授予的权力,对美国管辖范围内的交易实施经济和贸易制裁。在朝鲜战争期间,杜鲁门总统就宣布全国进入紧急状态,冻结了所有受美国管辖的中国和朝鲜资产。如今,OFAC实施经济制裁的方式更为多样化,包括命令停止违规行为、将违规个人或实体列入“特殊指定国民名单”(Specially Designated Nationals List)、冻结资产、禁止入境或驱逐出境、禁止与美国人进行交易、追究民事责任或刑事责任等。

(二)进一步明确反制措施的救济权

早在20世纪80年代,我国法律就规定了外国个人和组织可以在我国境内享有行政诉讼权利。^④《反外国制裁法》第7条规定,国务院有关部门依据本法第四条至第六条规定作出的决定为最终决定。^⑤而国务院其他部门根据《对外贸易法》《国家安全法》《海关法》《证券法》等法律作出的决定依照《行政强制法》《行政复议法》和《行政诉讼法》的规定是可以申请复议或起诉的。实践中,如果有关部门为了规避行政复议或行政诉讼程序而故意援用《反外国制

裁法》,是否会剥夺当事人依据其他法律所享有的司法救济权?

根据《国家赔偿法》第4条的规定,行政机关及其工作人员在行使行政职权时“违法对财产采取查封、扣押、冻结等行政强制措施的”,受害人有取得赔偿的权利。《刑事诉讼法》第117条规定,司法机关及其工作人员对与案件无关的财物采取查封、扣押、冻结措施的,当事人和利害关系人有权向该机关申诉或者控告。但根据《反外国制裁法》第7条,国务院有关部门依据本法作出的决定为最终决定。《国家赔偿法》第5条规定:“属于下列情形之一的,国家不承担赔偿责任:……(三)法律规定的其他情形。”这样一来,有关部门根据《反外国制裁法》所作出的查封、扣押、冻结措施如果有违法之处,被执行人是否可以申诉、控告或申请国家赔偿?法律的规定并不明确。

从提升制裁制度的合法性角度来看,有必要在国内法机制下给予被制裁方一定的程序性保障和救济渠道。^⑥可以结合《反外国制裁法》第8条^⑦健全与完善这一救济权,即对于如何认定“采取反制措施所依据的情形发生变化的”,既可以由我国有关部门直接作出裁定,也允许作为反制措施实施对象的组织或个人提出申请,再由我国有关部门进行审查认定。^⑧

(三)尽快出台《外国主权豁免法》

《反外国制裁法》第15条规定:“对于外国国家、组织或者个人实施、协助、支持危害我国主权、安全、发展利益的行为,需要采取必要反制措施的,参照本法有关规定执行。”一旦外国国家、政府机关或政府官员违反了该条规定,我国有关部门可以参照本法对其进行反制裁,但此种制裁措施在执行时会面临外国主权豁免的障碍。另外《反外国制裁法》第12条规定:“任何组织和个人均不得执行或者协助执行外国国家对我国公民、组织采取的歧视性限制措施。组织和个人违反前款规定,侵害我国公民、组织合法权益的,我国公民、组织可以依法向人民法院提起诉讼,要求其停止侵害、赔偿损失。”如果相关组织和个人是外国政府机构或政府官员,我国法院在受理案件时也会面临管辖豁免障碍。这就需要我国尽快出

台《外国主权豁免法》，改变此前长期坚持的绝对豁免政策，采取限制豁免主义。

(四) 尽快修订《民事诉讼法》域外管辖权规则

如上所述，《反外国制裁法》第12条授予我国公民和组织对违反《反外国制裁法》相关规定的组织和个人提起民事诉讼的权利。但是，这一诉权的行使必须以我国法院有管辖权为前提。我国《民事诉讼法》第265条规定：“因合同纠纷或者其他财产权益纠纷，对在中华人民共和国领域内没有住所的被告提起的诉讼，如果合同在中华人民共和国领域内签订或者履行，或者诉讼标的物在中华人民共和国领域内，或者被告在中华人民共和国领域内有可供扣押的财产，或者被告在中华人民共和国领域内设有代表机构，可以由合同签订地、合同履行地、诉讼标的物所在地、可供扣押财产所在地、侵权行为地或者代表机构住所地人民法院管辖。”如果我国境外的组织和个人执行或者协助执行外国国家对我国采取的歧视性限制措施，但又不满足《民事诉讼法》第265条的管辖因素，则我国法院无法受理此种诉讼请求。因此，有必要在《民事诉讼法》中增加一项“长臂管辖条款”，即只要境外的组织和个人的行为在我国境内造成损害的，可以由损害结果发生地人民法院行使管辖权。

(五) 尽快完善反制清单

商务部发布的《不可靠实体清单规定》比较模糊，透明度的缺失可能加大措施适用的不确定性。^⑥反制清单需要考量列入清单的标准、管制措施与范围、权利救济以及是否符合国际法等因素。^⑦同时，中国应对美国在华利益较大的公司和企业家建立档案和情报管理，加强工商监管与情报安全部门的协调合作，对一些涉嫌违规违法的企业进行深度调查，掌握相关证据，对损害国家经济安全的外资企业严惩不贷，树立典型。^⑧

五、结语

总体而言，美国的单边经济制裁之所以发展到愈来愈肆无忌惮的地步，与美国的经济霸权地位是密不可分的。要从根本上制约美国的单边经济制裁，首先仍然取决于我国综合国力的提升，包括提高我国的自主创新与进口替代能力，积极推进人民币

的国际化进程，建设人民币跨境支付系统，逐步实现去美元化。其次，中国不应完全采取欧盟的投机取巧模式，而应当综合运用多种法律手段，坚定不移地反对美国的单边经济制裁。

《反外国制裁法》相对于阻断法是一种更为有力的反制工具，但是要运用好这部法律，还需要各方面的配套立法，尤其要对其他相关法律法规进行及时的修改完善，以便于《反外国制裁法》的有效实施。正如沈春耀主任在《关于〈中华人民共和国反外国制裁法（草案）〉的说明》中所说，制定反外国制裁法，明确反外国制裁的情形、反制程序和反制措施等，充分发挥法治在对外斗争中的引领、规范和保障作用，有利于提升我国应对世情国情深刻变化的法治能力，有利于充实我国对外斗争法律“工具箱”，加快形成系统完备的涉外法律法规体系，加快建设中国特色社会主义法治体系。

注释：

①“一级制裁”针对的是目标国，它禁止本国人与目标国进行贸易往来；“次级制裁”禁止第三国与“一级制裁”下的被制裁国进行贸易；“三级制裁”则更进一步禁止其他国家与“次级制裁”下的被制裁国进行贸易。参见杜涛：《欧盟对待域外经济制裁的政策转变及其背景分析》，《德国研究》2012年第3期，第19页。

②参见泽田克己、李黎明：《巴统禁令与日本外汇外贸管理法的修改》，《中外法学》1993年第3期，第77-78页。

③参见袁达松、苏航：《我国应对经济制裁的反制法律机制》，《天津法学》2020年第1期，第35页。

④See Council Regulation(EC)No. 2271/96 of 22 November 1996.

⑤参见杜涛：《欧盟对待域外经济制裁的政策转变及其背景分析》，《德国研究》2012年第3期，第24页；A. Vaughan Lowe, US Extraterritorial Jurisdiction: The Helms-Burton and D'Amato Acts, 46 The International and Comparative Law Quarterly 2(1997).

⑥参见杜涛：《国际经济制裁法律问题研究》，法律出版社2015年版，第103页。

⑦See Statement by the Representative of the E. C. and Their Member States at the Dispute Settlement Body of the WTO,

16 October 1996.

⑨参见杜涛：《欧盟对待域外经济制裁的政策转变及其背景分析》，《德国研究》2012年第3期，第26页。

⑩See European Union–United States, Memorandum of Understanding Concerning the US Helms–Burton Act and the US Iran and Libya Sanctions Act, 36 International Legal Materials 527–530(1997).

⑪参见杜涛：《欧盟对待域外经济制裁的政策转变及其背景分析》，《德国研究》2012年第3期，第27页。

⑫2007年，奥地利政府曾援引欧盟《阻断条例》对BAWAG银行进行调查，理由是该银行为了遵守美国对古巴的制裁令而取消了一家古巴公司的账户。但后来美国政府授予该银行特别豁免权之后，奥地利政府撤回了调查。

⑬See LG Hamburg 18. Zivilkammer, Urteil vom 15. 10. 2018, 318 O 330/18, Wirksamkeit der Kündigung des Girokontovertrages durch die Bank, <http://www.landesrecht-hamburg.de/jportal/portal/page/bsharprod.psml;jsessionid=5BD5F232682767BD07261EE2573601A1.jp13?printview=true&showdoccase=1&doc.id=JURE180018807&st=ent>, visited on 23 June 2021.

⑭See Marc Pedberg & Sahra Arif, Navigating between U. S. Secondary Sanctions and the EU Blocking Regulation, <https://www.kneppelhout.nl/actueel/navigating-between-u-s-secondary-sanctions-and-the-eu-blocking-regulation>, visited on 23 June 2021.

⑮See Rechtbank Den Haag, C-09- 573240- KG ZA 19-430. 2019. <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2019:6301>, visited on 23 June 2021.

⑯See Marc Pedberg & Sahra Arif, Navigating between U. S. Secondary Sanctions and the EU Blocking Regulation, <https://www.kneppelhout.nl/actueel/navigating-between-u-s-secondary-sanctions-and-the-eu-blocking-regulation>, visited on 23 June 2021.

⑰See HHR, First Reference to the European Court of Justice to Interpret the EU Blocking Statute in the Bank Melli Iran v. Telekom Deutschland GmbH Case, <https://www.hugheshubbard.com/news/first-reference-to-the-european-court-of-justice-to-interpret-the-eu-blocking-statute-in-the-bank-melli-iran-v-telekom-deutschland-gmbh-case>, visited on 19 January 2021.

⑱See Case C- 124/20, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=8179075C1BFA0BB3AD57B8F3FFD666D8?text=&docid=225701&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&first%E2%88%82=1&cid=1819404>, visited on 10 May 2021.

⑲See Case C- 124/20, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=8179075C1BFA0BB3AD57B8F3FFD666D8?text=&docid=225701&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&cc=first%E2%88%82=1&cid=1819404>, visited on 10 May 2021.

⑳Kerstin Wilhelm, ECJ to Rule on Scope of Article 5 of the EU Blocking Regulation, <https://www.linklaters.com/en/insights/blogs/businesscrimelinks/2020/june/ecj-to-rule-on-scope-of-art-5-of-the-eu-blocking-regulation>, visited on 10 May 2021.

㉑加拿大《域外措施法》(Foreign Extraterritorial Measures Act)颁布于1984年，并于1985年生效。1996年，加拿大针对美国立法对该法予以修订；墨西哥1996年颁布了《违反国际法的商业保护和外国政策投资法》(Law of Protection of Commerce and Investments from Foreign Policies that Contravene International Law)；澳大利亚1979年出台《外国反垄断判决(限制执行)法》[Foreign Antitrust Judgment(Restriction of Enforcement) Act 1979]。

㉒See Jacob J. Lew & Richard Nephew, The Use and Misuse of Economic Statecraft, 97 Foreign Affairs 6(2018).

㉓See Robin Emmott & Alissa de Carbonnel, European Investment Bank Casts Doubt on EU Plan to Salvage Nuclear Deal, <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-eu/european-investment-bank-casts-doubt-on-eu-plan-to-salvage-nuclear-deal-idUSKBN1K81BD>, visited on 10 July 2021.

㉔参见杜涛：《国际商事合同中的经济制裁条款效力研究》，《上海对外经贸大学学报》2020年第5期，第5页。

㉕See Commission Implementing Regulation(EU)2018/1101 of 3 August 2018.

㉖参见杨永红：《次级制裁及其反制——由美国次级制裁的立法与实践展开》，《法商研究》2019年第3期，第167页。

㉗See Susan Emmenegger, Extraterritorial Economic Sanctions and Their Foundation in International Law, 33 Arizona Journal of International & Comparative Law 3(2016).

㉘See Press Release, Department of Justice, Office of Public Affairs, BNP Paribas Agrees to Plead Guilty and to Pay \$8.9 Billion for Illegally Processing Financial Transactions for Countries Subject to U. S. Economic Sanctions, <https://www.justice.gov/opa/pr/bnp-paribas-agrees-plead-guilty-and-pay-89-billion-illegally-processing-financial>, visited on 29 June 2021.

㉙See Press Release, New York State Department of Financial Services, NYDFS Announces Deutsche Bank to Pay \$258

Million, Install Independent Monitor, Terminate Employees for Transactions on Behalf of Iran, Syria, Sudan, Other Sanctioned Entities, <http://www.dfs.ny.gov/about/press/pr1511041.htm>, visited on 29 June 2021.

②⑨ See Press Release, Department of Justice, Office of Public Affairs, ING Bank N. V. Agrees to Forfeit \$619 Million for Illegal Transactions with Cuban and Iranian Entities, <http://www.justice.gov/opa/pr/ing-bank-nv-agrees-forfeit-619-million-illegal-transactions-cuban-and-iranian-entities-0>, visited on 29 June 2021.

③⑩ See Press Release, Department of Justice, Office of Public Affairs, Crédit Agricole Corporate and Investment Bank Admits to Sanctions Violations, Agrees to Forfeit \$312 Million, <http://www.justice.gov/opa/pr/cr-dit-agricole-corporate-and-investment-bank-admits-sanctions-violations-agrees-forfeit-312>, visited on 29 June 2021.

③⑪ See Press Release, Department of Justice, Office of Public Affairs, Standard Chartered Bank Agrees to Forfeit \$227 Million for Illegal Transactions with Iran, Sudan, Libya and Burma, <http://www.justice.gov/opa/pr/standard-chartered-bank-agrees-forfeit-227-million-illegal-transactions-iran-sudan-libya-and>, visited on 29 June 2021.

③⑫ See Press Release, Department of Justice, Office of Public Affairs, HSBC Holdings Plc. and HSBC Bank USA N. A. Admit to Anti-Money Laundering and Sanctions Violations, Forfeit \$1.256 Billion in Deferred Prosecution Agreement, <http://www.justice.gov/opa/pr/hsbc-holdings-plc-and-hsbc-bank-usa-na-admit-anti-money-laundering-and-sanctions-violations>, visited on 29 June 2021.

③⑬ 参见杨永红:《次级制裁及其反制——由美国次级制裁的立法与实践展开》,《法商研究》2019年第3期,第166页。

③⑭ See Perry S. Bechky, Sanctions and the Blurred Boundaries of International Economic Law, 83 Missouri Law Review 6 (2018).

③⑮ 参见张红侠:《制裁与反制裁:俄罗斯经济困局及脱困之路》,《俄罗斯东欧中亚研究》2016年第6期,第52-53页。

③⑯ 参见张红侠:《制裁与反制裁:俄罗斯经济困局及脱困之路》,《俄罗斯东欧中亚研究》2016年第6期,第61页。

③⑰ See On Measures(Countermeasures)against Unfriendly Actions of the United States of America and Other Foreign States, <http://en.kremlin.ru/acts/news/57645#:~:text=Vladimir%20Pu>

tin%20signed%20Federal%20Law%20On%20Measures%20%28Countermeasures%29,and%20Other%20Foreign%20Countries.%20June%204%2C%202018%2016%3A00, visited on 10 July 2021.

③⑱ 该法原文可参见 <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202006080017>, 2021年7月10日访问。

③⑲ See Executive Order on Measures(countermeasures)in Response to Unfriendly Actions of Foreign States, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/65437>, visited on 10 July 2021.

④⑩ 参见《解读美国对华新战略》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1669353157259371560&wfr=spider&for=pc>, 2021年7月10日访问。

④⑪ 参见周琪:《新冠疫情后再审视全球化下的中美关系》,《当代世界》2020年第6期,第11页。

④⑫ See U. S. Embassy & Consulates in China: Joint Statement on Xinjiang, <https://china.usembassy-china.org.cn/joint-statement-on-xinjiang/>; Global Affairs Canada: China sanctions, <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2021/03/china-sanctions.html>; UK Sanctions Perpetrators of Gross Human Rights Violations in Xinjiang, Alongside EU, Canada and US, <https://www.gov.uk/government/news/uk-sanctions-perpetrators-of-gross-human-rights-violations-in-xinjiang-alongside-eu-canada-and-us>, visited on 3 August 2021.

④⑬ See EU Council Implementing Regulation(EU)2021/478 of 22 March 2021 Implementing Regulation(EU)2020/1998 concerning Restrictive Measures against Serious Human Rights Violations and Abuses.

④⑭ 参见沈伟:《中美贸易摩擦中的法律战——从不可靠实体清单制度到阻断办法》,《比较法研究》2021年第1期,第20页。

④⑮ 参见《全国人大常委会法工委负责人就反外国制裁法答记者问》,《新华每日电讯》2021年6月11日。

④⑯ 参见《全国人大常委会法工委负责人就反外国制裁法答记者问》,《新华每日电讯》2021年6月11日。

④⑰ 参见霍政欣:《〈反外国制裁法〉的国际法意涵》,《比较法研究》2021年第4期,第144页。

④⑱ [美]霍夫鲍尔:《反思经济制裁》,杜涛译,上海人民出版社2019年2021版,第3页。

④⑲ See Alexandra Hofer, The Developed/Developing Divide on Unilateral Coercive Measures: Legitimate Enforcement or Illegitimate Intervention? 16 Chinese Journal of International Law

175(2017).

⑤ See Rebecca Barber, An Exploration of the General Assembly's Troubled Relationship with Unilateral Sanctions, 70 International and Comparative Law Quarterly 353(2021).

⑥ See Josef L. Kunz, Sanctions in International Law, 54 The American Journal of International Law 324(1960).

⑦ See Malcolm Shaw, International Law 1129(Cambridge University Press 2008).

⑧ See Picchio Forlati, The Legal Core of International Economic Sanctions, in Laura Picchio Forlati & Linos-Alexander Sicilianos(eds.), Economic Sanctions in International Law 135(Nijhoff 2004).

⑨ International Law Commission, Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts(2001).

⑩ Portugal v. Germany, The Naulilaa Case, Judgment of 31 July 1928, Reports of International Arbitral Awards, Vol. II, pp. 1011-1033.

⑪参见袁达松、苏航:《我国应对经济制裁的反制法律机制》,《天津法学》2020年第1期,第32-38页。

⑫《中华人民共和国反外国制裁法》第6条规定:“国务院有关部门可以按照各自职责和任务分工,对本法第四条、第五条规定的个人、组织,根据实际情况决定采取下列一种或者几种措施:(一)不予签发签证、不准入境、注销签证或者驱逐出境;(二)查封、扣押、冻结在我国境内的动产、不动产和其他各类财产;(三)禁止或者限制我国境内的组织、个人与其进行有关交易、合作等活动;(四)其他必要措施。”

⑬《出境入境管理法》第21条规定:“外国人有下列情形之一的,不予签发签证:(一)被处驱逐出境或者被决定遣送出境,未满不准入境规定年限的;(二)患有严重精神障碍、传染性肺结核病或者有可能对公共卫生造成重大危害的其他传染病的;(三)可能危害中国国家安全和利益、破坏社会公共秩序或者从事其他违法犯罪活动的;(四)在申请签证过程中弄虚作假或者不能保障在中国境内期间所需费用的;(五)不能提交签证机关要求提交的相关材料的;(六)签证机关认为不宜签发签证的其他情形。对不予签发签证的,签证机关可以说明理由。”

⑭《出境入境管理法》第25条规定:“外国人有下列情形之一的,

之一的,不准入境:(一)未持有效出境入境证件或者拒绝、逃避接受边防检查的;(二)具有本法第二十一条第一款第一项至第四项规定情形的;(三)入境后可能从事与签证种类不符的活动的;(四)法律、行政法规规定不准入境的其他情形。对不准入境的,出入境边防检查机关可以说明理由。”

⑮《出境入境管理法》第81条规定:“外国人从事与停留居留事由不相符的活动,或者有其他违反中国法律、法规规定,不适宜在中国境内继续停留居留情形的,可以处限期出境。外国人违反本法规定,情节严重,尚不构成犯罪的,公安部可以处驱逐出境。公安部的处罚决定为最终决定。被驱逐出境的外国人,自被驱逐出境之日起十年内不准入境。”

⑯《行政强制法》第9条规定:“行政强制措施的种类包括‘……(二)查封场所、设施或者财物;(三)扣押财物;(四)冻结存款、汇款……’”

⑰1980年9月10日通过的《中外合资经营企业所得税法》和《中外合作经营企业所得税法》规定,外国组织或外国公民对中国税务机关的行政行为不服,或者对纳税行为不服的,可以向人民法院提起行政诉讼。

⑱《行政诉讼法》第13条规定,人民法院不受理公民、法人或者其他组织对下列事项提起的诉讼:(一)国防、外交等国家行为;……(四)法律规定由行政机关最终裁决的行政行为。

⑲ Richard Gordon et al., Sanctions Law 234(Hart Publishing 2019). 霍政欣:《〈反外国制裁法〉的国际法意涵》,《比较法研究》2021年第4期,第156页。

⑳《反外国制裁法》第8条规定,采取反制措施所依据的情形发生变化的,国务院有关部门可以暂停、变更或者取消有关反制措施。

㉑参见霍政欣:《〈反外国制裁法〉的国际法意涵》,《比较法研究》2021年第4期,第156页。

㉒参见沈伟:《中美贸易摩擦中的法律战——从不可靠实体清单制度到阻断办法》,《比较法研究》2021年第1期,第14页。

㉓参见沈伟:《中美贸易摩擦中的法律战——从不可靠实体清单制度到阻断办法》,《比较法研究》2021年第1期,第14页。

㉔参见张家铭:《“霸权长臂”:美国单边域外制裁的目的与实施》,《太平洋学报》2020年第2期,第64页。