

# 欧盟《反经济胁迫条例(草案)》的立法设计、适用风险及中国应对

孙 舒

**【摘 要】**“经济胁迫”是美欧近期新提出的法律概念,意图将贸易竞争对手的合法经贸措施非法化。欧盟基于这一概念制定了《反经济胁迫条例(草案)》,旨在借助该法规增加其在国际贸易博弈中的法律工具。《反经济胁迫条例(草案)》是针对所谓“第三国经济胁迫”设计的以威慑为核心、包含两个阶段下多种反制措施的法律制度。但是,由于存在法律、外交和经济成本等诸多限制因素,该法在未来的实施中不可避免地面临合法性、有效性和高成本等风险。虽然欧盟声明该法不针对任何第三国,且该法的真实效力有待观察,但是该法的发布仍对我国产生了潜在不利影响。因此,我国应综合利用立法和司法手段,应对欧盟《反经济胁迫条例(草案)》的生效和实施。

**【关键词】**欧盟;反经济胁迫;反制措施;涉外经济反制裁

**【作者简介】**孙舒,中国政法大学国际法学院讲师,博士后(北京 100088)。

**【原文出处】**《江西社会科学》(南昌),2022.5.160~170

“经济胁迫”是美欧在新冠疫情应对不力、面临巨大国际贸易压力下提出的新概念。<sup>①</sup>在第二次“中国问题对话”和七国集团外长联合声明中,美欧已就所谓“中国经济胁迫”达成共识<sup>②</sup>,企图以“经济胁迫”歪曲我国的合法贸易行为,增加遏制我国发展的法律工具。2021年12月8日,欧盟借助这一概念制定并发布了《关于保护欧盟及其成员国免受第三国经济胁迫的条例》(简称为《反经济胁迫条例(草案)》)<sup>③</sup>,目的在于打击所谓的“第三国经济胁迫行为”。欧盟委员会将“经济胁迫”定义为“通过采取或威胁采取影响贸易和投资的措施,对欧盟整体或单个成员国施压,使其做出特定的政策选择”,“如果欧盟与第三国的直接接触没有解决问题,经成员国批准,可以采取一系列的反制措施”。<sup>④</sup>欧盟委员会称,将借助《反经济胁迫条例(草案)》的威慑力击退第三国的“经济胁迫”行为,致力于将《反经济胁迫条例(草案)》和《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》(以下简称欧盟《阻断法案》),

一起打造成应对第三国贸易竞争和法律域外适用的法律武器。

虽然欧盟声明《反经济胁迫条例(草案)》不针对任何第三国,却在《反经济胁迫条例(草案)》立法评估过程中多次将我国列为“经济胁迫”施行国,严重损害了我国的法治形象。<sup>⑤</sup>最典型的例子是,将“新疆棉事件”中民众自发抵制H&M和阿迪达斯等服装品牌的爱国行为,界定为我国国家的“经济胁迫”行为。此外,该项法案将为欧盟或其成员国采取干涉我国内政、威胁我国国家安全的政策提供法律背书。可以预见,在该法的支持下,欧盟及其成员国在涉及我国台湾地区和我国香港特区问题上将采取更加激进的政策。类似的事件有,2021年7月20日立陶宛在我国台湾地区问题上损害我国主权,我国对其行为采取了反制措施,立陶宛将我国的反制措施抹黑为一种出于政治动机的“经济胁迫”行为,该事件正是在欧盟制定《反经济胁迫条例(草案)》的背景下发生的。

虽然《反经济胁迫条例(草案)》的正式生效仍需按照欧洲议会和欧盟理事会的普通立法程序进行审议<sup>⑤</sup>,但是,欧洲议会、欧盟理事会和欧盟委员会已发布联合声明,承诺将及时推进该提案的审议工作<sup>⑥</sup>。鉴于欧盟三大立法机构的立场基本一致,欧盟成员国也普遍表达了对《反经济胁迫条例(草案)》的支持,预期该项立法将顺利通过并生效。为有效防范《反经济胁迫条例(草案)》的发布和实施对我国产生的不利影响,笔者系统考察了该项法规的立法设计,分析其在实施过程中将面临的合法性、有效性和高成本风险。虽然《反经济胁迫条例(草案)》产生的真实法律效力仍有待观察,但草案的发布已然对我国产生了不利影响。因此,我国应基于《反经济胁迫条例(草案)》的立法设计和实施风险,提前预防,以应对草案的生效和实施。

### 一、《反经济胁迫条例(草案)》的立法设计

《反经济胁迫条例(草案)》由17个条文构成,第1条为立法目的和立法依据;第2条规定了适用范围;第3条至第5条规定了欧盟委员会根据该条例采取行动的第一组步骤;第6条规定了与受影响的其他第三国进行国际合作的程序;第7条至第11条规定了第二组步骤,即诉诸一系列反制措施;第12条至第15条规定了适用规则、程序和授权条款;第16条规定委员会措施的评估、审查和报告制度;第17条规定了生效日期,并且规定该条例将直接适用于所有成员国。根据《反经济胁迫条例(草案)》条款规定,发现其制度设计的核心集中在立法目的、立法依据、适用范围、反制措施和实施程序方面,具体内容如下。

(一)《反经济胁迫条例(草案)》的立法目的及法律依据

#### 1. 立法目的

受疫情失控、经济失速的影响,欧盟的国际贸易竞争力快速减弱,为转移治理失效而激化的内部矛盾,欧盟借助“经济胁迫”概念扭曲界定包括我国在内的第三国贸易、投资政策。<sup>⑦</sup>在此基础上设计《反经济胁迫条例(草案)》,将不符合欧盟利益的第三国贸易及投资政策界定为“非法的经济胁迫”行为,同时准备以一系列“反制措施”制止第三国的贸易与投

资政策。欧盟委员会称该法规与《阻断法案》为同一系列法规,可见,《反经济胁迫条例(草案)》追求的立法目的应该同《阻断法案》类似。具体而言包括:以法律形式明确欧盟在相关国际问题上的政治立场;为欧盟及其成员国同第三国在贸易和投资制裁问题上的谈判提供重要筹码;能够促使第三国政府改变对欧盟或其成员国不利的贸易政策;为欧洲企业提供更广泛的法律保护等。<sup>⑧</sup>此外,从《反经济胁迫条例(草案)》内容看,其包含四个具体的立法目的:阻止胁迫、减缓胁迫、引导停止具体的胁迫措施和反制具体的胁迫措施。

#### 2. 法律依据

《反经济胁迫条例(草案)》的法律依据主要包括专属管辖权原则、辅助性原则和比例性原则。第一,专属管辖权原则。欧盟委员会指出《反经济胁迫条例(草案)》的法律依据主要是《欧洲联盟运作条约》(以下简称TFEU)第207条。根据TFEU第207条(2)规定,欧盟采取基于共同商业政策的措施。TFEU第207条(1)规定了共同商业政策的范围,特指商品和服务贸易、知识产权、外国直接投资、出口政策和保护贸易的措施。《反经济胁迫条例(草案)》涉及的第三国对欧盟贸易或投资采取的措施,以及欧盟对第三国的反制措施,都属于TFEU第207条(1)规定的共同商业政策领域。基于以上规定,《反经济胁迫条例(草案)》规定的措施符合欧盟的共同商业政策规定,即为欧盟的专属管辖权领域,符合专属管辖权原则。第二,辅助性原则。<sup>⑨</sup>根据TFEU第5条(3)规定,辅助性原则适用非欧盟专属管辖权范围的领域,而TFEU第3条(1)(e)规定,欧盟在共同商业政策领域具有专属权限,同时,TFEU第207条(2)规定的范围属于专属管辖的类别。因此,只要第三国的“经济强制措施”和欧盟的应对措施属于共同商业政策,就不会出现辅助性原则问题,即欧盟《反经济胁迫条例(草案)》规定的措施不违反辅助性原则。第三,比例性原则。根据比例性原则,欧盟行动的内容和形式将不超过实现条约目标所必需的范围。欧盟机构需按照《关于补充性和相称性原则的适用议定书》规定的相称性原则,施行《反经济胁迫条例(草案)》下的反制措

施。而《反经济胁迫条例(草案)》中可采取的行动措施十分广泛,这就要求欧盟在行动中保持克制,采取的措施必须与个案中所受损害相称,即符合比例性原则。

综上所述,欧盟制定《反经济胁迫条例(草案)》仅考虑了欧盟法规定的内部法律依据,缺少国际法规定的外部法律依据。

## (二)《反经济胁迫条例(草案)》的适用范围和反制措施

### 1. 适用范围

《反经济胁迫条例(草案)》第2条规定了适用范围。具体而言,第2条第1款规定了条例适用的情况需满足两个条件。一是第三国通过使欧盟或其成员国停止、修改或通过某一特定政策,干涉欧盟或其成员国的合法主权选择;二是第三国实施或威胁实施影响贸易或投资的措施。《反经济胁迫条例(草案)》将满足以上两点的第三国行为界定为“经济胁迫”。欧盟委员会将“经济胁迫”分为“显性经济胁迫”和“隐性经济胁迫”两类<sup>⑧</sup>,欧盟委员会发布的影响评估文件认为“隐性经济胁迫”包括“伪装胁迫”和“无声胁迫”。<sup>⑨</sup>第2条第2款进一步规定了欧盟委员会需通过审查与第三国措施有关的一些因素,来确定在具体情况下是否存在经济胁迫。具体而言,欧盟委员会在确定是否满足第1款规定的条件时,应考虑以下事项:(1)第三国措施的强度、频率、持续时间、广度和幅度以及由此产生的压力;(2)第三国是否寻求对欧盟或其成员国或其他国家的干预行为;(3)第三国措施侵犯欧盟或其成员国主权领域的程度;(4)第三国措施是否基于国际认可的合法关切;(5)第三国在采取措施之前,是否以及以何种方式试图在双边或国际论坛,以国际协调或仲裁的方式解决该问题。<sup>⑩</sup>当然,具体的适用范围仍需待《反经济胁迫条例(草案)》通过并生效后,从欧盟委员会进一步发布的实施细则以及《反经济胁迫条例(草案)》的具体实施来进行判断。

### 2. 反制措施

《反经济胁迫条例(草案)》设计的反制措施分布在实施程序的两个阶段:(1)第一阶段欧盟委员会代表欧盟与有关第三国接触,探讨各种办法,以停止

“经济胁迫”。这些办法包括:直接谈判;调解或斡旋以及将相关事项提交国际仲裁。此外,欧盟委员会将在有关国际论坛公开提出该问题,寻求通过国际合作施压第三国改变其措施。(2)第二阶段反制措施的范围会扩展到以下领域:增加关税和对货物进出口的限制;增加进口货物的额外费用;施加对货物过境的限制;施加对货物进出口的数量限制;施加对服务贸易的新限制;增加新的投资限制;对有关第三国知识产权保护或其商业开发的限制;排除在有关第三国建立和经营的商品或服务供应商的公共采购;对在有关第三国设立和经营的货物或服务的供应商和服务投标部分,施加强制价格处罚;获得公共采购的限制;阻止采取出口管制措施的产品出口。此外,还可能通过欧洲投资银行、欧洲复兴开发银行或其他机构中欧盟管理的资金项目,撤回欧盟资金;限制银行、保险和其他活动(许可证)的授权;限制金融交易和金融服务;限制进入欧盟资本市场等。当然,以上措施必须要经过严格的审查程序,获得授权后才可实施。

## (三)《反经济胁迫条例(草案)》的实施程序

第一步首先是评估第三国措施是否属于《反经济胁迫条例(草案)》界定的“经济胁迫”,以及是否达到了某一阈值。在欧盟确认该措施为“经济胁迫”后,会呼吁第三国结束其措施。欧盟根据有关第三国是否终止其措施决定后续措施,如直接谈判、调解或国际裁决,以终止胁迫。如果上述努力没有导致第三国停止胁迫,则采取第二步,即采取反制措施作为最后手段。在采取第二步反制措施之前,欧盟将最后一次呼吁有关第三国结束措施。接下来,欧盟会为反制措施的实施设定最后期限,同时各利益相关方共同制定反制措施,反制措施的选择和设计将取决于具体的情况,并可能因情况的改变而改变。若责任国在最后期限前停止胁迫行为,则问题解决;若最后期限到期,胁迫行为仍未停止,则开始实施反制措施。反制措施实施后,责任国仍可与欧盟达成协议,一旦胁迫停止,欧盟立即取消其反制措施。<sup>⑪</sup>以上即为欧盟《反经济胁迫条例(草案)》下的实施流程,显然,欧盟《反经济胁迫条例(草案)》的实施程序

设计类似于我国《不可靠实体清单规定》处理措施的规定,设置了具有灵活性特点的“改正期限”和“清单移除制度”,<sup>[5]</sup>即一旦责任国停止胁迫行为,欧盟立即停止采取反制措施。

## 二、欧盟《反经济胁迫条例(草案)》适用的风险挑战

基于前文研究,《反经济胁迫条例(草案)》是一部基于“经济胁迫”政治性概念展开的立法,虽然该法援引了TFEU第207条主张其合法性,但在国际条约机制下和国际习惯法上仍存在合法性不足的问题。此外,未来在《反经济胁迫条例(草案)》实施过程中,仍可能面临有效性和高成本等风险挑战。

### (一)合法性风险

首先,《反经济胁迫条例(草案)》立法评估中只具备欧盟法的法理依据,缺少明确的国际法支持,而在未来具体的实施中,《反经济胁迫条例(草案)》规定的反制措施很可能面临违反欧盟法或国际法的风险。一方面,《反经济胁迫条例(草案)》提供了广泛制裁第三国的措施,当存在相关利益方信息提供不足时,如果欧盟针对第三国采取多重反制措施,则有可能违反欧盟运行条约下的比例性原则,即对第三国的打击超过了欧盟或其成员国遭受的损害。另一方面,欧盟根据《反经济胁迫条例(草案)》实施反制措施需遵守欧盟已签署国际条约义务、国际习惯法规定以及欧盟同第三国签订的双边协定,而在复杂重叠的履约要求下,《反经济胁迫条例(草案)》的实施需要经过严格的审查和授权,否则很容易陷入违约风险。

其次,在第三国的所谓“经济胁迫”行为具备国际法依据的情况下,欧盟根据《反经济胁迫条例(草案)》向第三国施加反制措施的行为会降低欧盟的国际法治权威,存在合法性风险。具体而言,根据《反经济胁迫条例(草案)》第二条关于条例适用范围的规定,《反经济胁迫条例(草案)》适用的主体为第三国,适用的事项为第三国采取或威胁采取影响贸易与投资政策的行为。其中,针对“第三国采取或威胁采取影响贸易或投资政策的行为”难以准确界定,容易做扩大解释,进而可能扩大《反经济胁迫条例(草案)》的适用范围。同时,正如路易斯·亨金所言:“几乎所有

国家几乎一直遵守国际法的几乎所有原则和几乎所有的义务。”<sup>[6]</sup>即国际法主体在大多数时间都遵守其大部分国际义务。那么,当第三国遵守国际义务并依据国际法采取的行为被欧盟认定为“经济胁迫”行为时,欧盟采取的反制措施就有可能违反世界贸易组织(WTO)协定下的非歧视等规定,这不仅会导致欧盟施行的反制措施面临合法性风险,更可能遭到第三国在国际争端解决平台的诉讼或报复。

最后,欧盟界定的“经济胁迫”行为,往往是第三国执法机关基于其国内法规的执法行为,而欧盟基于《反经济胁迫条例(草案)》采取的反制措施并非多边机制授权的制裁,在性质上属于单边制裁。一方面,欧盟单方面宣布第三国执法行为的不法性,在国际法上存在难以证成的困境。第三国行为是否违法,须在国际法体系规则下,在具体适用的个案中,才能加以准确判定。<sup>[7]</sup>另一方面,《反经济胁迫条例(草案)》的反制措施属于单边制裁,其在国际法上的合法性仍处于争论之中。当前,基于国际机制授权的多边制裁,具备国家自主意愿,具有明确的合法性。但是,单边制裁因缺少国际机制授权和被制裁国的自主意愿,其合法性仍未得到国际法上的确认。因此,欧盟在《反经济胁迫条例(草案)》下实施的反制措施存在国际不法性风险。

### (二)有效性风险

《反经济胁迫条例(草案)》实施的有效性,主要体现在其立法目的是否得到实现。根据前文所述,《反经济胁迫条例(草案)》的立法目的分为总体立法目的和具体立法目的。就总体立法目的而言,《反经济胁迫条例(草案)》实施的有效性还有待观察。综合来看,《反经济胁迫条例(草案)》以法律的形式明确了欧盟在所谓“经济胁迫”问题上的政治立场。事实上,欧美早已就“经济胁迫”达成联盟共识,2021年10月15日美国两党众议员联名向众议院外交事务委员会提交了“反中国经济胁迫法”的提案。<sup>[8]</sup>显然,“经济胁迫”已成为美欧联合起来打压中国的最新政治和法律武器。未来,欧盟同第三国开展贸易和投资谈判时,该法规能够为其提供一定的谈判筹码,同时,也可为欧盟同第三国就贸易和投资谈判提供直接的

法律依据和制度框架。<sup>[9]</sup>但是,该法促使第三国政府改变贸易措施的有效性仍难以预测,需要通过未来的实践来判断。至于为欧洲企业提供广泛法律保护这一目标,《反经济胁迫条例(草案)》带给欧洲企业的法律保护存在差异性。对于大型跨国企业而言,它们支持以《反经济胁迫条例(草案)》下的强制措施击退不符合其利益的第三国政策,进而保护和增加其广泛的海外利益。对于小型企业而言,其天然的脆弱性决定了《反经济胁迫条例(草案)》的发布与实施会进一步增加其正常营商风险,降低其参与国际贸易和投资的动力。

相对于实现《反经济胁迫条例(草案)》的总体立法目标而言,欧盟依靠《反经济胁迫条例(草案)》实现阻止胁迫、减缓胁迫、引导停止胁迫措施和反制胁迫措施等具体目标,将面临更多挑战。依靠《反经济胁迫条例(草案)》规定的第一阶段措施来阻止胁迫、减缓胁迫和引导停止具体的胁迫措施,不会产生显著的效果。因为,《反经济胁迫条例(草案)》规定的第一阶段措施与欧盟已有的标准的外交手段没有差别,所以第一阶段的措施并不会明显增加实现前三项具体目标的可能性。如果在具体问题中经过审查和授权、具备广泛的合法性,则《反经济胁迫条例(草案)》规定的第二阶段的反制措施或许会制止第三国行为;但是,如果在具体情况下欧盟的反制措施不合法,那么其实施的反制措施可能会遭到第三国更严重的报复。

### (三)高成本风险

《反经济胁迫条例(草案)》实施的成本主要由三部分构成:欧盟执法机构的行政成本;利益相关的欧盟成员国成本;涉及的实体企业成本。首先,对于欧盟行政机构而言,《反经济胁迫条例(草案)》的制定和发布不会增加其成本,执行成本的增加只会在实施过程中。具体而言,欧盟执法机构的行政成本在第一阶段没有显著增加,因为《反经济胁迫条例(草案)》第一阶段的应对方式与传统的外交手段重合,因而不会出现高成本风险。而在第二阶段,欧盟需要对具体的情况进行审查和评估,如果欧盟没有就具体反制措施作出严格的合法性解释,那么该反制措施可能被认定为贸易保护工具,进而损害欧盟相关措

施的权威性。其次,利益相关的欧盟成员国是高成本风险的主要承担者,尤其当第三国的政策具有持续性时,《反经济胁迫条例(草案)》的实施将给相关成员国的敏感领域和部门带来负面影响。根据立法评估报告,欧盟享有巨大贸易顺差领域,以及关键基础设施、物流、卫生部门、人道主义部门、基本公共服务等领域将成为第三国报复的目标。此外,根据《反经济胁迫条例(草案)》制度设计,欧盟及其成员国将在能源、金融、运输、电信、信息通信技术领域,禁止特定第三国永久居民的投资,限制非欧盟国家转移或使用关键专利。对于利益相关的欧盟成员国而言,不管是第三国的报复还是欧盟持续执行的反制措施,都会给其带来巨大的经济损失。如果在金融领域实施《反经济胁迫条例(草案)》反制措施,欧盟的金融稳定性将受到冲击,金融市场参与者的利益也无法得到保障。与其他主要经济体相比,欧盟更依赖全球对外直接投资的开放程度。因此,欧盟可能会在一场针锋相对的措施与反制措施中损失更多。最后,相关企业在《反经济胁迫条例(草案)》实施之下,将面临长期合作业务的不确定性、合作条件的妥协以及在极端情况下的业务损失。此外,参与立法评估的公众对《反经济胁迫条例(草案)》中的限制服务贸易和公共采购表示担忧,认为应根据具体情况进行评估、严格界定行动领域的效力和比例性,避免持续僵局带来的高成本风险。

综上所述,如果《反经济胁迫条例(草案)》顺利通过,其实施过程中将面临来自多方面的风险,且该风险具有复杂性和难以预测的特点。

## 三、《反经济胁迫条例(草案)》对我国的不利影响及应对方案

尽管《反经济胁迫条例(草案)》在未来的实施中不可避免地面临合法性、有效性和高成本等风险,且该法的真实效力有待观察。但是,该法的发布仍对我国产生了潜在的不利影响。我国应针对该法的立法设计,及早提出该法生效与实施的应对方案。

### (一)《反经济胁迫条例(草案)》对我国的不利影响

#### 1. 损害我国法治形象和国际声誉

欧美通过学界、媒体和智库联合发声,将所谓

“经济胁迫”描绘成中国参与国际贸易竞争的新武器。欧盟制定和发布的《反经济胁迫条例(草案)》更是在立法评估中损害了我国的法治形象和国际声誉。考察《反经济胁迫条例(草案)》的立法设计和立法评估可以发现,欧盟多次将我国对外执法行为界定为“经济胁迫”,意在攻击我国法治形象。例如,将我国对境外商品进行边境检查的行为界定为“滥用贸易壁垒”的“经济胁迫行为”;认定我国采取的卫生和植物卫生(SPS)措施的意图不是卫生保护,而是“贸易歧视行为”也是“经济胁迫行为”。此外,由于欧盟根据虚假信息捏造的“新疆人权问题”对我国个人和实体实施单边制裁,我国对欧盟直接相关机构和人员实施了反制裁措施,同样被认定为“经济胁迫行为”。虽然《反经济胁迫条例(草案)》的真实的法律效力仍有待观察和评估,但是其制定和发布已然对我国法治形象造成了负面影响。

## 2. 为欧盟及其成员国干涉我国内政提供法律背书

《反经济胁迫条例(草案)》第2条明确了该法案的核心功能是保障“欧盟或成员国的合法主权选择”。然而,近年来,欧盟及其成员国在涉及我国台湾地区、涉港、涉疆、涉海、抗疫、人权等一系列重大问题上,频频采取不当制裁我国个人和实体、干涉我国内政的政策。<sup>⑧</sup>事实上,欧盟及其成员国将其损害我国主权、安全、发展利益的单边保护主义政策扩大解释为其“合法主权选择”。而《反经济胁迫条例(草案)》的制定和发布则为欧盟及其成员国提供了进一步干涉我国内政的法律保障,可以预见,该法案通过后欧盟及其成员国将奉行更加激进的单边主义、保护主义和霸权主义对华政策。典型的例子是,在欧盟发布《反经济胁迫条例(草案)》之前,中国海关系统移除了立陶宛,立陶宛外交部部长立即提出请欧盟与中国协商,并声称立陶宛正在遭受来自中国的“经济压迫”。立陶宛事件是欧盟及其成员国意图借助《反经济胁迫条例(草案)》干涉我国内政的首次尝试。因此,我国应关注《反经济胁迫条例(草案)》的立法进展,同时警惕欧盟及其成员国滥用该法案干涉我国内政的倾向。在《反经济胁迫条例(草案)》即将

通过生效的背景下,提前准备以我国2020年10月17日出台的《中华人民共和国出口管制法》(下文简称《出口管制法》)、2021年6月10日出台的《中华人民共和国反外国制裁法》(下文简称《反外国制裁法》)、2021年1月9日出台的《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》(下文简称《阻断办法》)和2020年9月19日出台的《不可靠实体清单规定》阻断和反制欧盟及其成员国对《反经济胁迫条例(草案)》的适用。

### (二)我国应对《反经济胁迫条例(草案)》的方案

虽然《反经济胁迫条例(草案)》尚未生效,我国仍应基于其立法设计未雨绸缪地制定应对方案。

#### 1. 预防《反经济胁迫条例(草案)》生效的路径

首先,加快构建中国特色涉外法治话语体系,破解西方法治话语体系下的“经济胁迫”陷阱。《反经济胁迫条例(草案)》立法是欧美联手将政治问题法律化的结果<sup>⑨</sup>,美欧频频炒作“经济胁迫”话语概念,企图在中西方发展模式竞争中为中国设置“经济胁迫”陷阱。我国应通过学界、媒体和智库多渠道揭示《反经济胁迫条例(草案)》存在合法性缺陷,明确反对欧盟《反经济胁迫条例(草案)》以单边利益为核心、破坏多边经济秩序的立法意图。<sup>⑩</sup>同时,学界和智库应系统考察“经济胁迫”的话语来源,从学理上解构西方法治话语体系;搜集整理美欧“经济胁迫”的实践案例,指出欧盟滥用立法权制造“中国经济胁迫”概念的意识形态偏见和双重法律标准。事实上,美欧所谓的“中国经济胁迫”是我国早期实施的对外经济制裁,且我国实施的经济制裁具有次数少、反制性、有限支持多边制裁、不涉及意识形态等特征。<sup>⑪</sup>与动辄使用经济制裁对他国施加“经济胁迫”的美欧大国相比,中国是最少使用经济制裁的大国,美欧才是“经济胁迫”的主导国。此外,针对西方指责“中国经济胁迫”案例,中国学界应结合中国实践提炼新概念,用中国法治话语解读中国实践,为中国实践提供法理依据,维护中国的国际法治形象。

其次,加快我国反经济制裁立法,为执法机构补足相关领域的执法依据,促进对外行为合法化。近几年,我国加快制定和出台了《出口管制法》《反外国制裁法》《阻断办法》和《不可靠实体清单规定》等一

系列法律法规,以上立法中均包含了对外实施反制裁的规定。但是,我国的反制裁法规尚不成体系,且相互之间的适用关系缺少具体的实体和程序衔接机制规定,导致在具体的执法和司法适用实践中不能适应实践需要。<sup>[10]</sup>例如,在立陶宛事件中,我国执法机关在回应欧盟就立陶宛问题与中方接触请求时,给出的拒绝理由是“目前正在忙于疫情防控问题”而不是援引相关立法规定。<sup>[11]</sup>此外,由于缺少专门的反制经济制裁法规,可能会导致适用法律、主管部门以及实施条件、程序等方面的混乱,造成执行效率低下;又由于缺少详细的执法机制,且反制经济制裁通常需要多部门联合执法,各部门在执法过程中难以做到合作默契且容易存在权责不清问题。因此,我国应该以欧盟制定和发布《反经济胁迫条例(草案)》为节点,加快建立反经济制裁法律制度,提升我国反制裁执法的可预测性和透明度,同时为我国的对外经济行为提供合法性依据,消除美欧以法律之名歪曲我国对外行为的可能。

最后,提升我国涉外执法机构的依法执法能力和水平。事实上,美欧所谓的“中国经济胁迫”大部分是我国在特定国际事件中采取的经济反制裁措施。经济制裁指的是“蓄意的、政府鼓励撤出或威胁撤出习惯贸易或金融关系”<sup>[12]</sup>的行为,或者“为反对被制裁主体行为或促使被制裁主体改变某些政策或实践甚至政治结构,所采取的与外交或军事措施相区别的经济措施”<sup>[13]</sup>。此外,由于我国长期排斥经济制裁,是世界大国中发动单边经济制裁次数最少的国家,且迟迟没有制定专门的经济制裁法规,我国执法机构在为数不多的涉外经济制裁中缺少相关国内立法依据,导致我国执法机构在涉外经济领域习惯于援引国际关系准则作为执法依据。因此,欧美借机炒作“中国经济胁迫”论,企图歪曲中国的正当经济反制裁行为。基于此种情况,我国加快出台了一系列反制裁法律法规,虽然该法律体系仍需完善,但其已然填补了我国在经济反制裁领域的法律空白,为我国涉外经济反制裁提供了直接的法律依据。在习近平总书记“加快中国法域外适用法律体系建设”的要求下,我国应加快构建涉外经济反制裁执法制

度,为我国的涉外执法提供健全的制度保障,切实提升我国执法机构的涉外经济反制裁执法能力和水平,进而以我国的对外执法推动我国的对外关系法治化、维护和提升我国的法治形象。<sup>[13]</sup>

## 2. 应对《反经济胁迫条例(草案)》实施的路径

基于《反经济胁迫条例(草案)》的立法设计和存在的实施风险,可以预见,欧盟不会轻易实施该法案下的第二阶段措施,预期该项法案和《阻断法案》一样,发挥的外交效能大于法律效能。但是我国仍应针对《反经济胁迫条例(草案)》的实施探寻可能的应对路径,笔者认为主要包括以下三种路径。

一是,针对《反经济胁迫条例(草案)》实施的高成本领域施加反制措施,增加欧盟实施《反经济胁迫条例(草案)》的成本。根据前文的分析,欧盟立法评估过程中提出防止第三国针对“能源、金融部门(包括银行)、运输、电信、信息和通信技术以及欧盟享有强大的贸易顺差”领域的“胁迫”,因为欧盟在以上领域施行反制将承担高成本风险。基于此,我国应重点考察《反经济胁迫条例(草案)》实施的成本分布情况,针对高成本领域施加反制措施,从而提高欧盟成本的方式击退其对《反经济胁迫条例(草案)》的实施。当然,我国在应对该项法规的实施时也应科学计算相关成本,寻求最低成本的应对路径。

二是,针对《反经济胁迫条例(草案)》下实施的不合法反制措施诉诸国际争端解决机制,寻求国际司法救济。由于欧盟成员国和我国均为WTO与国际投资争端解决中心(ICSID)的成员,且中欧之间存在多个双边和多边投资协定,这意味着中欧同时承担着复杂的遵守国际条约和国际习惯法规定的义务。在复杂的履约义务下,欧盟《反经济胁迫条例(草案)》的实施存在很大的合法性风险。我国在应对欧盟实施反制措施过程中,应严格审查相关措施是否违反欧盟的国际法义务。一旦发现相关措施存在违反国际法情形,立即诉诸相应的国际争端解决机制,寻求国际司法救济。通过国际争端解决机制应对欧盟《反经济胁迫条例(草案)》的实施,既能从正面以合法的方式反制欧盟的《反经济胁迫条例(草案)》措施,又可以在国际平台上公开欧盟《反经济胁迫条例(草

案)》制度的非法性,达到事半功倍的效果。

三是,针对《反经济胁迫条例(草案)》的具体实施措施,我国实体企业应在司法框架内积极寻求维护其合法权利的救济渠道,主要包括司法抗辩和司法豁免途径。实际上,《反经济胁迫条例(草案)》是国际公法层面的关于制裁与反制裁的立法,其实施主体为欧盟或其成员国,适用主体为第三国政府。但是在《反经济胁迫条例(草案)》实施过程中,不管是欧盟或其成员国的实体企业还是第三国的实体企业都将遭受巨大损失。作为企业,除寻求政府层面的政策法规救济外,还应该通过司法救济及时止损。<sup>[14]</sup>一方面,企业可以根据合同在我国或其他第三国提请诉讼或仲裁,寻求不可抗力因素或欧盟《反经济胁迫条例(草案)》在我国或第三国不可适用等司法抗辩可能。<sup>[15]</sup>另一方面,如果企业在欧盟地区或其他第三国被《反经济胁迫条例(草案)》实施下的相关企业起诉或申请仲裁,我国企业应积极援引《反外国制裁法》和《阻断办法》的相关规定寻求司法豁免。当然,针对欧盟《反经济胁迫条例(草案)》实施下实体企业权益的保障,应根据不同案情开展广泛研究,为企业提供系统的司法救济方案。可以预见,在《反经济胁迫条例(草案)》制度下,我国企业将面临来自欧盟及其成员国的多种形式的制裁风险。而在现行法律制度框架下,我国企业应积极从司法抗辩和司法豁免两个方向寻求权利救济的渠道、方式和适用条件。<sup>[16]</sup>

#### 四、结语

国际社会正经历新一轮的结构大调整,大国博弈的主要领域开始由军事向经济和法律领域变迁。在新的国际局势下,制裁与反制裁似乎成了新的时代主题,以《反经济胁迫条例(草案)》为代表的法规将成为西方打压和遏制我国发展的新法律武器。基于此,我国应以习近平涉外法治思想为指导,“提升涉外执法司法效能,坚决维护国家主权、安全、发展利益”<sup>⑤</sup>。积极以中国法治应对国际挑战,主张国际关系法治化而不是国际关系西方法治化。为此,我国一方面应加快构建中国特色的涉外法治话语体系,破解西方法治话语体系下的“经济胁迫”陷阱;<sup>[17]</sup>另

一方面应在国际公法和国际私法框架下制定专门的制裁与反制裁制度,以系统完善的立法推动提升我国执法机构和司法机构关于反制裁的法律适用能力和水平。<sup>[18]</sup>此外,未来将遭遇《反经济胁迫条例(草案)》实施影响的实体企业应积极在司法框架下寻求合法权益的救济渠道,努力探寻中国企业遭受国际制裁下的司法抗辩和司法豁免模式。

#### 注释:

①Dawid, W. 'Economic Peace Revisited, Coercion in a Liberal Order'. APSA Preprints 2020: 2021-6, the EU-US Summit concluded with a Statement towards a renewed Transatlantic partnership on, among other things, plans to increase cooperation and information and expertise exchange to enhance resilience against, and counter all forms of, coercion including economic pressure.

②Joint Press Release by the EEAS and Department of State on the Second High-Level Meeting of the U. S.-EU Dialogue on China. 2021-12-02, available at: <https://www.state.gov/u-s-eu-jointpress-release-by-the-eeas-and-department-of-state-on-the-second-high-level-meeting-of-the-us-eu-dialogue-on-china/>; Chairs Statement" from G7 Foreign and Development Ministers Meeting. 2021-12-12, available at: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1040131/G7\\_Foreign\\_and\\_Development\\_Ministers\\_Meeting\\_December\\_2021\\_-\\_Chair\\_s\\_Statement.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1040131/G7_Foreign_and_Development_Ministers_Meeting_December_2021_-_Chair_s_Statement.pdf).

③On the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries.

④《欧盟将宣布新规“反经济胁迫”,外媒:可能“打开潘多拉的魔盒”》,光明网,2021-12-08. <https://m.gmw.cn/baijia/2021-12/08/1302711000.html>.

⑤Questions and Answers: Commission proposal for an Anti-Coercion Instrument. available at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_21\\_6643](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_6643).

⑥Joint Declaration of the Commission, the Council and the European Parliament on an instrument to deter and counteract coercive actions by third countries. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2021.049.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2021%3A049%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2021.049.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2021%3A049%3ATOC), 2021-12-11 访问。

⑦根据辅助原则,在非欧盟专属管辖权范围内,欧盟仅在以下情况进行干预:会员国在中央、区域和地方各级都无法充分实现预期行动的目标。但由于行动的规模和特性所致,如果欧盟进行干预,预期行动可以在欧盟一级更好地实现。欧盟机构将在适用辅助性和相称性原则的基础上,按照原始协议采用辅助性原则。国民议会应按照该议定书规定的程序,监督对辅助性原则的遵守。

⑧清华大学战略与安全研究中心《欧盟〈反胁迫条例〉:内容、动因与前景》,网址:<https://mp.weixin.qq.com/s/hVvHfViPuskaCHXXL6CbWw>,2022-01-12访问。

⑨Proposal 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. [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/december/tradoc\\_159958.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/december/tradoc_159958.pdf)

⑩Anti-coercion instrument process explainer. [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/december/tradoc\\_159962.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/december/tradoc_159962.pdf).

⑪Countering China Economic Coercion Act. <https://www.congress.gov/search?q=%7B%22congress%22%3A%5B%22117%22%5D%2C%22source%22%3A%22all%22%2C%22search%22%3A%22To+establish+an+interagency+task+force+to+respond+to+People%E2%80%99s+Republic+of+China+coercive+economic+measures%2C+and+for+other+purposes%22%7D&s=1>,2021-12-14访问。

⑫《经国之本:中国共产党对国家制度和法律制度的百年探索》,中国人大网,<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202109/10adaff544f94367ba0d290d24ae69ae.shtml>,2021-11-01访问。

⑬据美国国会网站显示,2021年10月15日美国国会众议院公开了一项“反中国经济胁迫法”提案。提案内容包括成立“反经济胁迫工作组”,该小组的主要作用是强化与美国盟友及伙伴的合作,以共同遏制中国。

⑭《与中国交手“压力太大”,立陶宛政府又想找欧盟帮忙》,观察者网,[https://m.guancha.cn/internation/2021\\_12\\_16\\_618826.shtml?s=fwrphbios](https://m.guancha.cn/internation/2021_12_16_618826.shtml?s=fwrphbios),2021-12-16访问。

⑮《习近平在中共中央政治局第三十五次集体学习时强调:坚定不移走中国特色社会主义法治道路、更好推进中国特色社会主义法治体系建设》,新华网,2021-12-07,[http://www.news.cn/politics/leaders/2021-12/07/c\\_1128140264.htm](http://www.news.cn/politics/leaders/2021-12/07/c_1128140264.htm)。

#### 参考文献:

[1]宋才发.国家治理现代化的法治保障及其路径[J].东方

法学,2020,(5).

[2]Bryan R. Early and Menevis Cilizoglu. Economic Sanctions in Flux: Enduring Challenges, New Policies, and Defining the Future Research Agenda. *International Studies Perspectives*, 2020, (21).

[3]叶研.欧盟《阻断法案》述评与启示[J].太平洋学报,2020,(3).

[4]European Commission. Impact Assessment Report on the Commission's proposal for an anticorruption instrument(SWD(2021)371 final). Dec. 8, 2021.

[5]廖凡.比较视角下的不可靠实体清单制度[J].比较法研究,2021,(1).

[6]Louis Henkin. *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*. New York: Columbia University Press, 1979.

[7]霍政欣.《反外国制裁法》的国际法意涵[J].比较法研究,2021,(4).

[8]蒋传红.媒介背景下的跨文本性理论与实践[J].江西社会科学,2022,(3).

[9]白联磊.中国为何不愿使用经济制裁[J].复旦国际关系评论,2016,(18).

[10]张辉.论中国对外经济制裁法律制度的构建[J].比较法研究,2019,(5).

[11]Hufbauer G., Schott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd Edition. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2007.

[12]Andreas F. L. *International Economic Law*, 2nd Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008.

[13]江河.中国外交软实力的强化:以国际法的基本范畴为路径[J].东方法学,2019,(2).

[14]韩轶.网络安全数据领域的企业刑事合规体系建构[EB/OL].江西社会科学(首发),<https://kns.cnki.net/kcms/detail/36.1001.C.20220509.2256.004.html>.

[15]曹兴国.国际投资仲裁效率的追求、反思与平衡[J].江西社会科学,2021,(4).

[16]沈伟.法与金融理论视阈下的上海金融法院:逻辑起点和创新难点[J].东方法学,2018,(5).

[17]杨泽伟.服务高水平对外开放为涉外法治工作提供学理支撑[N].人民日报,2021-10-20.

[18]郭星华,何铭灏.司法的堕距:中国法治建设的社会学思考[J].江西社会科学,2020,(12).