

## 美西方经济制裁效力困境下的中国涉外法治回应

俎文天\*

**内容提要：**经济制裁发挥效力以制裁方能否实现预期的政治目的为判断依据。受制于经济制裁的成本代价、持续时间、内容方式以及目标对象的制裁反应等多元因素影响，制裁方难以完全施加制裁压力，目标对象在有限的制裁威慑下往往不会按照制裁方意愿改变外交政策，经济制裁存在效力困境。在对俄制裁实践中，美西方尝试通过加强联合制裁、实现“非对称”打击等方式，以期补强制裁效力迫使俄罗斯尽快作出政治妥协，但囿于经济制裁固有的内生弊端及外在矛盾，美西方难以从根本上克服经济制裁的效力桎梏。以此为背景，我国应当明确涉外法治建设在应对美西方制裁效力困境中的内涵及重要作用，通过国际话语规则博弈以及国家安全领域的实力发展，在“以国际法为基础的国际秩序”下进行“阻断+反制裁”的规则构建，在全球产业链供应链中进行关键节点的能力建设，提高我国反制裁的阻断威慑力，对抗美西方的不法单边制裁。

**关键词：**经济制裁 效力困境 反制裁 涉外法治

经济制裁 (economic sanctions) 最早可以追溯到公元前 432 年由伯里克利颁布的《麦加拉法令》(Megarian Decree)，雅典对麦加拉的禁运被认为是“早期的经济战争”<sup>[1]</sup>。二战结束后，各国的经贸联系愈发紧密，经济制裁逐渐替代军事干预（或者至少作为军事行动的前奏），<sup>[2]</sup> 成为一种不可或缺的大国外交工具。<sup>[3]</sup>

\* 俎文天，浙江大学光华法学院博士研究生。

本文为国家社会科学基金重大项目“美国全球单边经济制裁中涉华制裁案例分析与对策”（21&ZD208），中共浙江省委政法委、浙江省法学会重点课题“浙江民营企业对东盟国家投资法律保护研究”（2023NA01）的阶段性研究成果。

[1] [美] 格雷厄姆·艾利森：《注定一战：中美能避免修昔底德陷阱吗？》，陈定定、傅强译，上海人民出版社 2019 年版，第 60 页。

[2] See Andrew Brady Spalding, *Unwitting Sanctions: Understanding Anti-Bribery Legislation as Economic Sanctions against Emerging Markets*, 62 Florida Law Review 351, 368 (2010).

[3] 参见石斌：《有效制裁与“正义制裁”——论国际经济制裁的政治动因与伦理维度》，载《世界经济与政治》2010 年第 8 期。

经济制裁是制裁方 (sending state) 对目标国 (target state) 采取的一种强制性经济措施,<sup>[4]</sup> 以迫使目标国改变政策及行为, 在本质上属于非暴力式的胁迫。<sup>[5]</sup> 不同于更加关注经济目的的贸易战,<sup>[6]</sup> 经济制裁是“制裁方通过经济限制措施实现预期政策目的的强制性外交工具”<sup>[7]</sup>, 在本质上属于外交手段, 具有更为明确的政治目的。<sup>[8]</sup> 但是, 就制裁实践而言, 并非所有经济制裁均能有效实现制裁方预期的政治目的, 经济制裁的效力受到质疑。

出于不同研究目的, 国内外对于经济制裁的研究视角存在差别: 我国现有研究更多关注制裁与反制裁的合法性问题, 强调美西方单边制裁的非法性以及我国反制裁的合法性; 国外研究更加关注制裁效力问题,<sup>[9]</sup> 探索经济制裁如何能够发挥最大效用, 以实现制裁方的制裁目的。在美西方对华制裁风险持续升高的当下, 我国亦应关注制裁效力问题, 分析美西方制裁效力受阻的具体原因及底层逻辑, 并通过我国涉外法治的“规则+能力”建设进行针对性回应, 在大国角力下的制裁博弈中争取主动权。

## 一、问题的提出：经济制裁效力的锚定与波动

### (一) 经济制裁效力与制裁目的挂钩

经济制裁服务于制裁目的, 制裁方期望通过经济制裁实现其政治意图。完整的经济制裁 (包括实际部署和制裁威胁) 作用逻辑的起点应当是制裁方施加的经济制裁措施 (或胁迫行为), 通过对目标对象造成经济打击及压力, 迫使其作出政治让步,<sup>[10]</sup> 或至少在经济制裁下衰减或丧失对原行为的支持能力。

政治目的作为制裁方的最终目标, 通常无法直接实现。一般认为, 经济制裁的运作机制为“经济制裁—‘压力’—达成制裁目的”的“两步式”结构,<sup>[11]</sup> 即“压力”作为中间枢纽, 既需要制裁方有能力足够施加, 又要确保目标对象无能力承受。制裁效力同样符合上述运作机制。由于目标国对于改变政策行为的考量牵涉多方要素, 故经济制裁的效力路径在更多场景下表现为复合传导结构: 就制裁主体而言, 相较于直指目标对象的单边制裁, 制裁方更倾向于通过次级制裁

[4] 国外文献多用 sender 指代制裁方, target 指代被制裁方; 国内文献并未统一表述。为便于阅读, 本文统一使用“制裁方”指代制裁启动方, 使用“目标国”或“目标对象”指代被制裁方。

[5] See Justin D. Stalls, *Economic Sanctions*, 11 University of Miami International & Comparative Law Review 115, 117-119 (2003).

[6] 参见刘建伟:《美欧经济制裁研究: 发展脉络与前沿议题》, 载《湖北社会科学》2020年第3期。

[7] Steve Chan & A. Cooper Drury, *Sanctions as Economic Statecraft: An Overview*, in Chan S. & Drury A. C. eds., *Sanctions as Economic Statecraft*, International Political Economy Series, Palgrave Macmillan, 2000, p. 2.

[8] 参见王佳:《美国经济制裁立法、执行与救济》, 载《上海对外经贸大学学报》2020年第5期。

[9] See Jon Hovi, Robert Huseby & Detlef F. Sprinz, *When Do (Imposed) Economic Sanctions Work?*, 57 World Politics 479, 479 (2005).

[10] See Sven Kuhn von Burgsdorff, *The Effectiveness of Economic Sanctions: The Case of Cuba*, 4 Intercultural Human Rights Law Review 31, 31 (2009).

[11] See Chen Jiawen, *Why Economic Sanctions on North Korea Fail to Work?*, 3 China Quarterly of International Strategic Studies 513, 516 (2017).

拓展为多主体参与的联合制裁，或通过发动私主体进行商业制裁等；<sup>〔12〕</sup>就制裁目标而言，制裁方通常会以对目标的先期经济打击作为缓冲，对制裁目的的实现进程进行阶段划分，评估不同阶段的制裁效力及表现，从而确定之后阶段的制裁措施及强度。

经济制裁效力的认定取决于政治目的能否实现。目标对象改变其政策，制裁方的经济制裁措施在其中作出多大贡献？在经济制裁下，目标对象作出部分政治妥协，能否认定制裁发挥效力？目标对象在经济制裁下遭受经济损失，能否认定为制裁的效力？由于目标对象改变其政策通常是多方原因共同作用的结果，故在多数情况下，制裁目的的实现无法准确归因于某一具体要素，尤其是多项制裁措施同时施加之时。<sup>〔13〕</sup>由此，在本文语境下，制裁效力的发挥不以制裁目的完全实现为前提，在制裁措施成为目标对象考虑的重要因素，并且对目标对象支持原有政策造成实质削弱，即可认定经济制裁发挥效力。

制裁目的决定经济制裁的方式、强度甚至效力。目的作为前置考量要素，影响行为者对于手段的选取。制裁目的实现的难易程度是决定经济制裁适用与否的首要参考标准。通常而言，为降低制裁成本，制裁方对于更易实现的制裁目的往往适用成本更低的制裁方式，对更难且更希望实现的制裁目的则撇开成本的考量直接决定制裁的强度及效力。

## （二）影响经济制裁效力的因素

不同于“政治方式解决政治问题”的军事战，亦不同于“经济方式解决经济问题”的贸易战，经济制裁作为一项“错位”机制，在实质上是对国际政治（包括他国内政）的经济干预。<sup>〔14〕</sup>这种“错位”的机制安排，导致多重要素共同作用影响经济制裁的最终表现及结果。

### 1. 制裁的成本与代价

制裁方的制裁成本包括经济成本、政治成本、声誉成本以及机会成本等。制裁方负担的成本额度与其实现政治目的的期望程度呈正相关：在实际支出成本超出预期成本之前，制裁方随着制裁成本的支出，更乐于相信制裁目的能够尽快实现；在实际支出成本超出预期成本之后，随着成本负担的加重，制裁方“执拗”地相信制裁目的能够实现。

理想化的制裁压力传导路径是将A国的成本转换为B国的代价。在贸易制裁中，制裁方切断与目标对象的市场交易，支出的经济与机会成本会成为目标国丧失交易机会的经济代价；同理，在贸易反制裁中，B国同样可以用同比例成本的关税报复性措施对A国造成经济代价。<sup>〔15〕</sup>但是，成本与代价的转化并非在全部场景下均可完整实现，经济制裁的“回旋镖效应”及附带伤害会对制裁方造成难以预估的额外成本。（请参见图1）

〔12〕 参见沈伟、组文天：《“昙花一现”还是“未来趋势”：美西方商业制裁的理论与实践》，载《东南大学学报（哲学社会科学版）》2023年第2期。

〔13〕 See Maarten Smeets, *Can Economic Sanctions be Effective?*, WTO Staff Working Paper, No. ERSD-2018-03, 2018, p. 2.

〔14〕 See Tadeáš Pala, *The Effectiveness of Economic Sanctions: A Literature Review*, 14 NISPAcee Journal of Public Administration and Policy 239, 242 (2021).

〔15〕 参见沈伟：《论金融制裁的非对称性和对称性——中美金融“脱钩”的法律冲突和特质》，载《上海对外经贸大学学报》2020年第5期。

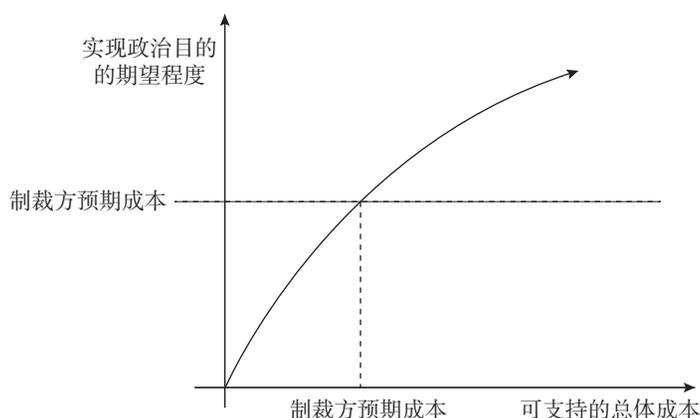


图1 制裁成本与预期制裁效力

### 2. 制裁的持续时间

对制裁方和目标对象而言，经济制裁的持续时间难以预测和控制。制裁时间跨度的长短受到多重因素影响，例如制裁方对于制裁目的的实现意愿、对于制裁成本的负担意愿，以及目标对象对于制裁压力的承受能力、对于政治政策的坚持意愿等。在制裁实践中，经济制裁的强度变化随着制裁措施的“层层加码”呈现递增态势，鲜有制裁方在制裁初期全盘托出制裁底牌，更多表现为前期的制裁措施未能迫使目标对象改变行为，制裁方在之后采取更为强硬的制裁措施。因此，更短的制裁时间意味着更低的制裁成本，制裁方更希望尽快实现并结束制裁。

目标对象对于制裁压力的感知是影响经济制裁效力的重要因素。<sup>[16]</sup> 对于目标对象而言，制裁时间的长短与压力承受的“韧性”呈负相关。制裁时间越长，目标国家及其国民越有充足时间采取措施进行缓冲应对，甚至会随着时间的推移逐渐适应制裁措施。<sup>[17]</sup> 由此，制裁效力在制裁持续时间轴上的变化曲线呈波浪式下降，沉没成本的增加反而致使制裁效力衰减。（请参见图2）

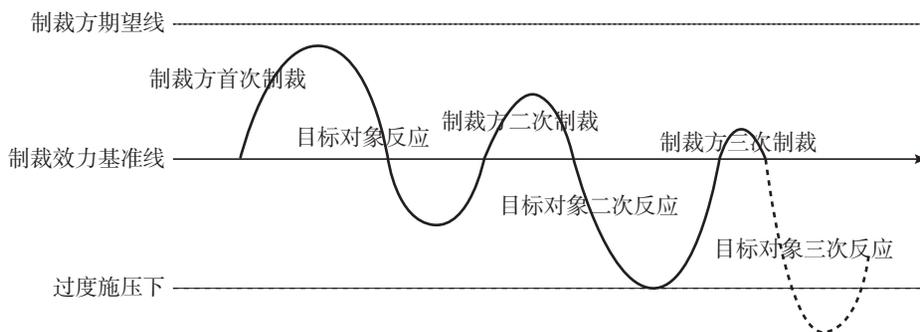


图2 制裁持续时间下的制裁效力变化

### 3. 制裁的内容及方式

以制裁的内容区分，经济制裁可以分为贸易制裁和金融制裁。贸易制裁是制裁方通过限制

[16] 参见陈佳雯：《俄乌冲突下的经济制裁：措施、影响与不确定性》，载《国际经济合作》2022年第3期。

[17] See Richard N. Haass, *Economic Sanctions: Too Much of a Bad Thing*, available at <https://www.brookings.edu/research/economic-sanctions-too-much-of-a-bad-thing/>, last visited on Jun. 18. 2023.

(中止)与目标对象的国际贸易,致使目标对象因此产生(或可能产生)经济损失。<sup>[18]</sup>在世界市场作为宏观整体需要实现各要素供需平衡的系统场域下,小国在贸易制裁下受到的损失较小,大国在此过程中遭受的关税影响亦会部分转移至第三国。金融制裁通过限制目标对象的资金流动,将消极影响传导至目标对象的贸易领域,甚至影响第三方的投资信心。因此,相较于贸易制裁,金融制裁具有更为明显的成本及效果优势。若两种制裁同时使用,将会起到互补强化作用。<sup>[19]</sup>

以制裁的方式区分,经济制裁可以分为全面制裁(comprehensive sanctions)和针对制裁(target sanctions,亦作“聪明制裁”)、初级制裁和次级制裁(secondary sanctions)。全面制裁是指制裁方在全领域对目标国进行经济限制措施,如美国对古巴、伊朗采取的制裁;针对制裁是指制裁方在特定领域对目标国的特定行业、实体或个人进行经济限制。<sup>[20]</sup>全面制裁具有“无差别攻击”的特性,易对制裁方的国际声誉及形象产生消极影响;针对制裁则瞄准目标对象的关键领域,减少对无辜平民的附带伤害,<sup>[21]</sup>并在提升打击精度的同时扩大了制裁范围。初级制裁是指制裁方单边对目标对象进行制裁;次级制裁是在初级制裁的基础上,迫使第三国及其实体限制与目标对象交易,将单边行为转化为多边性质,<sup>[22]</sup>次级威慑亦可解决集体制裁难以达成合意的行动困境。

#### 4. 目标对象对制裁的反应

经济制裁是一项专属于强国的特权,<sup>[23]</sup>发达国家利用“南北主体”在不同发展阶段存在的实力不均衡形态,<sup>[24]</sup>以经济优势换取政治利益。由于现代国家对于经济制裁的表现呈现“非脆弱性”,目标对象在民族主义下的“承受韧性”往往超出制裁方预期,制裁方难以预测目标对象对制裁压力的承受度。<sup>[25]</sup>根据制裁实践,目标对象采取以下制裁回应:其一,以实力为基础,调整被制裁行业的产业链供应链布局实现制裁规避,凭借优势领域对制裁方加以反制,以及进行其他阻断制裁效力的实力打击;其二,以合作为基础,通过寻求更广泛的“制裁破坏者”(sanctions busters)的支持,<sup>[26]</sup>与伙伴国家及其实体形成反制裁联系,以及其他缓冲制裁消极后果的合作方式;<sup>[27]</sup>其三,以策略为基础,被制裁实体建立并完善制裁合规体系,提起法律救济程序,并通过国内法程序构建阻断法体系、反制裁法律体系等。<sup>[28]</sup>

[18] See James M Lindsay, *Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-Examination*, 30 *International Studies Quarterly* 153, 154 (1986).

[19] 参见万书:《试论经济制裁》,载《世界经济与政治》2004年第9期。

[20] See Columbia Research, *Economic Sanctions and Restricted Parties*, available at <https://research.columbia.edu/economic-sanctions-and-restricted-parties>, last visited on Oct. 30, 2023.

[21] See Arne Tostensen & Beate Bull, *Are Smart Sanctions Feasible?*, 54 *World Politics* 373, 380 (2002).

[22] 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》,载《法商研究》2019年第3期。

[23] 参见刘建伟:《美国制裁改革背景下的对俄经济制裁》,载《国际展望》2022年第3期。

[24] 参见毕莹、组文天:《从投资保护迈向投资便利化:投资争端解决机制的“再平衡”及中国因应》,载《上海财经大学学报》2023年第3期。

[25] See Robert A Pape, *Why Economic Sanctions Do Not Work*, 22 *International Security* 90, 106 (1997).

[26] See Bryan R Early, *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail*, Stanford University Press, 2015, p. 36.

[27] See Oleg S. Sukharev & Ekaterina N. Voronchikhina, *Development of Countries under Sanctions: Iran and Russia*, 8 *R-Economy* 219, 221 (2022).

[28] 参见叶研:《经济制裁与反经济制裁国际合作》,载《外交评论(外交学院学报)》2023年第1期。

## 二、美西方经济制裁效力的作用逻辑及实现路径

### （一）美西方经济制裁有效的作用逻辑

在传统的制裁逻辑下，足够大的经济压力总能迫使目标对象改变政策及政治行为。<sup>[29]</sup> 美西方早期的制裁实践遵循于此，全面制裁、极限制裁等高压措施层出不穷，但成效不彰。由此，制裁压力的强弱并非决定制裁效力的唯一要素，目标对象在足够强度的施压下感受（以及能够承受）到的压力大小，以及制裁方“能否”和“愿否”负担“足够强度”背后的成本及代价，似乎更是经济制裁成功与否的关键。

按照威尔逊总统的观点，“一个被抵制的国家是一个即将投降的国家”，他认为经济制裁是一种相较于武力性价比更高的外交方式。<sup>[30]</sup> 但是，20世纪70年代至20世纪末，美国仅有13%的经济制裁实现了外交政策目标。根据美国以往的制裁案例，成功的制裁通常需要包含以下要素：制裁方要负担尽可能低的成本及代价；通过经济制裁要达成的政治目的要容易实现；制裁方的实力要远高于目标对象；制裁方要与目标对象存在紧密的贸易合作关系；制裁措施的执行要迅速且果断。<sup>[31]</sup> 由此，美西方在21世纪进行经济制裁更加倾向于：负担更低的制裁成本和代价，在短时间内结束制裁，制裁措施能够更为精准地打击目标对象。其中，制裁成本与代价作为核心要素，成为美西方决定是否采取以及持续制裁的决定性指标，制裁时间、制裁强度等因素的考量均需服务于降低成本和代价。

### （二）美西方经济制裁生效的实现路径

以前述作用逻辑为遵循，美西方根据不同目标对象区别选择制裁内容及方式。在制裁实践中，美西方依靠在全球产业链供应链中关键节点的发展优势，以及在国际金融体系中的主导地位，更多采取贸易制裁和金融制裁措施，并通过针对性制裁和次级制裁的方式实现制裁目的。

在贸易制裁场域下，美西方关注与目标对象贸易合作的“挂钩”紧密度，以及双方在贸易制裁下对伤害与反伤害的韧性差异。一方面，美西方加强与其他国家的贸易联系，着重在关键领域提升其对美依赖度。二战后，美西方通过跨国企业和贸易保护手段与其他国家主体进行“经济捆绑”，凭借在经贸、高科技等领域的产业竞争力，<sup>[32]</sup> 对重要商品进行进出口管制，迫使目标对象在全球产业链供应链中“断链脱钩”。另一方面，美西方在绝对经济实力下通过更大的经济损失换取对目标对象充分的经济打击。在美国对伊朗的贸易制裁中，相较于美国拥有更多替代市场，伊朗不具备较强弹性的贸易曲线，在国际贸易中更加依赖美国。<sup>[33]</sup>

[29] See Jon Hovi, Robert Huseby & Detlef F. Sprinz, *When Do (Imposed) Economic Sanctions Work?*, 57 *World Politics* 479, 482 (2005).

[30] See Maxim Trudolyubov, *Sanctions Should Impose Costs Where They Are Due*, available at <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/sanctions-should-impose-costs-where-they-are-due>, last visited on Oct. 30, 2023.

[31] See Kimberly Ann Elliott, *Evidence on the Costs and Benefits of Economic Sanctions*, available at <https://www.piiie.com/commentary/testimonies/evidence-costs-and-benefits-economic-sanctions>, last visited on Oct. 30, 2023.

[32] 参见孙昌岳：《全球产业链供应链深度调整》，载《经济日报》2022年12月29日，第4版。

[33] See Akbar E. Torbat, *Impacts of the US Trade and Financial Sanctions on Iran*, 28 *The World Economy* 407, 427 (2005).

在金融制裁场域下，美西方凭借金融实力以及在国际货币体系中的垄断地位，产生超越金融领域的溢出效应。一方面，由于现行国际货币结算体系以及支付货币系统均以美元为中心，并以美元作为国际市场交易中的报价、支付和清算的核心货币，全球各交易主体在国际商事活动中难以脱离美元支付体系。美国凭借“美元霸权”以及在国际金融组织的关键地位，通过长臂管辖、本国法的域外适用等法律途径及机制，将金融垄断实力与美国政治战略相接轨，将金融优势转化为政治霸权。另一方面，金融制裁波及投资、贸易以及国民经济等多个领域。美国之所以能够实施金融制裁，赖于其拥有一套完整的金融市场体系和金融基础设施，不仅包括证券、资本、信贷、保险、大宗商品等各类子市场，而且涵盖交易的各个环节。<sup>[34]</sup>这就导致目标对象的其他部门在金融制裁下遭受间接伤害，如外国直接投资减少、外资流出以及国内生产总值（GDP）下降等。<sup>[35]</sup>

为阻止目标对象通过“制裁破坏者”规避制裁，美西方利用次级制裁迫使第三国政府、实体以及个人中断与目标对象的经济联系，并实现制裁方之间的国际合作。一方面，次级制裁将作用对象扩大至与美国之间具有连接点的“非美国人”（涵盖公私主体），意图将目标对象变成真正的“经济孤岛”。美国将次级制裁管辖权的认定标准设置为“最低限度联系”，<sup>[36]</sup>在实质上是对本国法的不当域外适用。另一方面，在愈发强调制裁合作的当下，<sup>[37]</sup>美西方的次级制裁实现了制裁的“被动合作”，更广泛主体在次级制裁压力下加入制裁方行列。次级制裁的效力认定更为关注能否阻断第三方与目标对象的特定经济联系，依此标准美国的次级制裁非常有效。<sup>[38]</sup>

### 三、美西方经济制裁效力的受阻、纾困与再桎梏： 以俄乌冲突下的对俄制裁为例

2014年，俄罗斯因克里米亚事件以及乌东局势受到美西方的经济制裁，并在之后长期受到经济抵制。<sup>[39]</sup>2022年2月，美西方因俄乌冲突再次宣布对俄罗斯启动制裁。<sup>[40]</sup>2022年4月6日，美国声称已联合全球三十多个盟国和合作伙伴，对俄罗斯实施历史上范围最广且影响力最大的经济限制措施。<sup>[41]</sup>根据全球制裁跟踪平台（Castellum. Ai）统计，在本轮俄乌冲突前，全球对俄采取的经济制裁措施为2695项；俄乌冲突发生后，截至2023年10月16日，全球对俄新增

[34] 参见戚凯：《美国“长臂管辖”与中美经贸摩擦》，载《外交评论（外交学院学报）》2020年第2期。

[35] See Evsey Gurvich & Ilya Prilepskiy, *The Impact of Financial Sanctions on the Russian Economy*, 1 Russian Journal of Economics 359, 384 (2015).

[36] 参见唐也斯、杨署东：《中国应对美国次级制裁的反制研究》，载《国际贸易》2022年第3期。

[37] See Yechan Moon, *How Effective are Secondary Sanctions?*, available at <https://archives.kdischool.ac.kr/bitstream/11125/44759/1/How%20effective%20are%20secondary%20sanctions%3f.pdf>, last visited on Jun. 27, 2023.

[38] 参见中国现代国际关系研究院课题组、黄莺：《美国的次级制裁与国际应对》，载《现代国际关系》2022年第7期。

[39] 参见刘军梅：《俄乌冲突背景下极限制裁的作用机制与俄罗斯反制的对冲逻辑》，载《俄罗斯研究》2022年第2期。

[40] 参见《美国宣布对俄首批制裁措施》，载 <https://www.chinanews.com.cn/gj/2022/02-22/9682632.shtml>，最后访问时间：2023年6月28日。

[41] See White House, *Fact Sheet: United States, G7 and EU Impose Severe and Immediate Costs on Russia*, available at <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/04/06/fact-sheet-united-states-g7-and-eu-impose-severe-and-immediate-costs-on-russia/>, last visited on Jul. 9, 2023.

15242项制裁措施。<sup>[42]</sup>随着美西方新一轮制裁方案的出台,这个数字将进一步增加。<sup>[43]</sup>

### (一) 效力受阻: 美西方对俄罗斯的经济制裁受到多重因素影响

经济制裁发挥效力通常是多重动因的耦合结果,制裁是否生效以及效力大小无法仅凭单一措施进行判断。<sup>[44]</sup>在美西方制裁实践中,由于成本代价、目标反应以及持续时间存在消极变量,制裁压力的传导路径易发生偏移甚至倒置,制裁效力难以完全发挥。

#### 1. 美西方已负担过高的制裁成本及代价

经济制裁的成本及代价是影响制裁设计的关键因素,<sup>[45]</sup>在贸易制裁中表现为博弈论的零和博弈,在金融制裁中表现为美元国际地位的下降。一方面,经济全球化使得跨境贸易的参与主体形成紧密的相互依赖关系,<sup>[46]</sup>突然“脱钩”会对制裁方造成回旋伤害。对美国而言,贸易制裁容易形成祸水逆流,如本国企业因制裁合规产生的销售及投资回报损失,以及因此导致的国内失业率上升等;<sup>[47]</sup>对欧盟而言,欧洲依赖俄罗斯的石油、天然气等能源,能源限价、出口禁令等措施招致俄罗斯中止对欧供应能源,欧洲大陆正面临有史以来最严重的能源危机。<sup>[48]</sup>另一方面,美国实施的金融制裁以及次级制裁,均赖于美元在国际金融体系的主导地位,<sup>[49]</sup>但“美元霸权”的滥用致使国际货币及金融体系产生变动,更多国家推动本币国际化并探索构建替代金融基础设施,美元的国际地位正日益降低。<sup>[50]</sup>

此外,经济制裁对第三方主体造成的溢出损失对美西方的声誉评价产生负面影响,例如人权主义指责,<sup>[51]</sup>其在国际交易市场上的信用评价亦有所降低。

#### 2. 目标对象进行制裁规避并对美西方回应反制措施

目标对象在经济制裁下积极规避制裁,探索建立商品、服务和金融贸易的替代渠道。在对俄制裁中,俄罗斯在美西方贸易制裁下寻求与中国更为密切的贸易往来,并通过中国的超级油轮和保险机构替代西方限制提供的货运及保险服务。<sup>[52]</sup>近年来,众多遭受美西方经济制裁的国家纷

[42] See *Russia Sanctions Dashboard*, available at <https://www.castellum.ai/russia-sanctions-dashboard>, last visited on Nov. 10, 2023.

[43] 为行文方便,若无明确说明,下文中的“对俄制裁”表述仅指代2022年2月俄乌冲突发生后的美西方对俄制裁,不包括在此之前的制裁措施。

[44] See Maarten Smeets, *Can Economic Sanctions be Effective?*, WTO Staff Working Paper, No. ERS-2018-03, 2018, p. 15.

[45] See Itay Fischhendler, Lior Herman & Nir Maoz, *The Political Economy of Energy Sanctions: Insights from a Global Outlook 1938 - 2017*, 34 *Energy Research & Social Science* 62, 64 (2017).

[46] See Maarten Smeets, *Can Economic Sanctions be Effective?*, WTO Staff Working Paper, No. ERS-2018-03, 2018, p. 4.

[47] See Richard N. Haass, *Economic Sanctions: Too Much of a Bad Thing*, available at <https://www.brookings.edu/research/economic-sanctions-too-much-of-a-bad-thing/>, last visited on Jun. 18, 2023.

[48] See Burak Bir, *War in Ukraine makes energy one of Europe's top crises in 2022*, available at <https://www.aa.com.tr/en/europe/war-in-ukraine-makes-energy-one-of-europes-top-crises-in-2022/2775941#>, last visited on Nov. 8, 2023.

[49] 参见中国现代国际关系研究院课题组、黄莺:《美国的次级制裁与国际应对》,载《现代国际关系》2022年第7期。

[50] 参见沈伟、姐文天:《“昙花一现”还是“未来趋势”:美西方商业制裁的理论与实践》,载《东南大学学报(哲学社会科学版)》2023年第2期。

[51] See Amichai Cohen, *Economic Sanctions in IHL: Suggested Principles*, 42 *Israel Law Review* 117, 133 (2009).

[52] See Office of the Director of National Intelligence (ODNI), *Support Provided by the People's Republic of China to Russia*, July 2023, p. 4.

纷采取行动应对或规避制裁措施，如伊朗致力于发展“不受干涉”的贸易和金融网络，朝鲜通过替代渠道继续获得发展核计划的材料及资金等。<sup>[53]</sup>

部分有实力的目标对象会在其优势领域对美西方进行反制，以实现报复并提高制裁代价。根据习惯国际法下的国家责任分配规则，一国因他国不法行为造成损失后，在遵守国际法基本原则和强行规范的前提下，对制裁方采取的反制措施属正当行为。反制措施的效力路径与经济制裁相似，亦为利用“非对称”实力进行经济威慑，以达到迫使制裁方停止制裁的政治目的。在对俄制裁中，俄罗斯将部分制裁方列入“不友好国家清单”，并在贸易、金融以及投资等领域回应反制措施。<sup>[54]</sup>

### 3. 美西方的经济制裁无法在短期内结束

对美西方而言，制裁周期的拉长意味着更高的制裁成本和愈发不乐观的制裁效果。理想的制裁结果应当是在短期内尽快迫使俄罗斯作出政治妥协。但是，由于对俄制裁并不满足以往制裁成功的构成要件，“闪电战”被迫拖为“持久战”和“消耗战”。其一，制裁成本及代价难以压低，欧洲国家以及美国次级制裁下的第三方主体难以解决由此引发的“缺粮”和“缺油气”问题。其二，制裁效力锚定的制裁目的难以实现，美西方希望通过经济制裁迫使俄罗斯停止对乌克兰的军事行动，但“普京领导下的俄罗斯从未在谈判桌上结束战争”<sup>[55]</sup>，俄罗斯人对于领土的坚持远远超过对于经济发展的追求。其三，美西方对俄在经济总量和部分领域的实力差距无法完全作用于制裁效力，俄罗斯在大宗商品的物流及供应优势能够起到对冲与抵消作用，大国之间的制裁博弈更偏向于各自“长板”之间的竞争。其四，美国与俄罗斯之间不存在紧密的贸易合作关系，2021年美俄贸易额仅占美国商品贸易的0.8%。<sup>[56]</sup>其五，美西方制裁存在集体行动困境，难以保证制裁措施的有效执行。以欧盟为例，欧盟南北方成员存在能力及意愿差异，法国、西班牙和意大利等国难以负担制裁损失，虽已呼吁布鲁塞尔补充欧盟复苏资金，但难以获得其他成员国的支持。<sup>[57]</sup>

## （二）尝试纾困：美西方在经济制裁效力受阻下的新发展

### 1. 美西方通过制裁方合作加强联合制裁

在联合制裁中，制裁方之间往往难以实现同频的制裁合作，如俄乌冲突之前，欧盟难以与美国的制裁步伐保持一致。但在俄乌冲突后，欧盟与美国积极协调制裁政策，以期通过联合实施

---

[53] See Tom Keatinge, *Developing Bad Habits: What Russia Might Learn from Iran's Sanctions Evasion*, available at <https://static.rusi.org/developing-bad-habits-what-russia-might-learn-from-irans-sanctions-evasion.pdf>, last visited on Jun. 26, 2023.

[54] See Judith Alison Lee, Nikita Malevanny & Claire Yi, *Russia Strikes Back - Countersanctions*, available at <https://www.financierworldwide.com/russia-strikes-back-countersanctions>, last visited on Jun. 28, 2023.

[55] Tom Malinowski, *Opinion | Here Are 3 Ways to End the War in Ukraine. One Might Actually Work*, available at <https://www.politico.com/news/magazine/2023/08/18/how-to-end-ukraine-war-00111752>, last visited on Oct. 31, 2023.

[56] See Congressional Research Service, *Russia's Trade and Investment Role in the Global Economy*, available at <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12066>, last visited on Oct. 31, 2023.

[57] See Andriy Karakuts & Bohdan Ivashchenko, *The Consequences of the War and Sanctions against Russia for the European Economy, Primarily in the Context of the Loss of Cheap Russian Energy Resources*, available at <https://analytics.intsecurity.org/en/the-consequences-of-the-war-and-sanctions-against-russia-for-the-european-economy/>, last visited on Oct. 31, 2023.

“最大限度地”提高制裁效力。<sup>[58]</sup>此外,日本、韩国作为亚洲盟友,在此次对俄制裁中受到美西方着重拉拢。<sup>[59]</sup>美西方加强联合制裁:一方面是通过凝聚制裁合力,对俄罗斯造成更广泛且更严重的制裁伤害;另一方面是争取更多制裁中立方,切断俄罗斯的制裁规避渠道,减少俄罗斯可能争取的“制裁破坏者”盟友。

## 2. 美西方通过更新制裁措施实现极限制裁

在制裁措施的范围上,美西方对俄制裁涵盖贸易、投资以及金融等多个领域,覆盖个人、实体以及政府等多类主体。一方面,美西方几乎动用了“经济制裁工具箱”中的所有武器,在多个经济部门对俄罗斯进行经济打击,包括但不限于能源禁运及限价、冻结在美资产、限制投资以及阻碍高新技术发展等。另一方面,俄罗斯的个人和实体均被列入限制对象:个人层面包括总统普京、外长拉夫多夫以及寡头阿布拉莫维奇,涵盖政府、企业多部门;实体层面包括国防、航天以及高科技等多领域。

在制裁措施的强度上,美西方对俄采取的贸易与金融限制措施成为实质上的“极限制裁”。在贸易制裁层面,美西方不仅对俄罗斯的商品或技术实行进出口限制和禁运,而且意图取消对俄罗斯的最惠国待遇,通过施加高额关税构建贸易壁垒,此举被认为是贸易制裁领域的“核武器”。<sup>[60]</sup>此外,美西方对俄罗斯的能源贸易进行制裁并实施能源禁运,这也是欧盟首次对俄能源行业采取制裁。在金融制裁层面,美西方合力将俄罗斯几大重要银行排除出“环球同业银行金融电信协会”(SWIFT系统),SWIFT系统的禁用意味着强制切断了俄罗斯在国际贸易中的交易能力,此举被认为是金融制裁领域的“核武器”。

## 3. 美西方加强在“非对称”领域的施压

为突破经济制裁的效力瓶颈,美西方在对俄制裁中更加关注全球话语规则及产业链供应链的关键节点,通过关键领域的实力差距对俄进行错位实力打击。

美西方加强在金融领域的阻断拦截。由于金融制裁能够对其他制裁措施产生溢出效应,美西方频繁在金融领域向目标对象发难,以提高制裁的整体效力。<sup>[61]</sup>美国凭借美元霸权和金融基础设施的垄断地位,大规模冻结俄罗斯在美资产,对俄罗斯多个大型国有及商业银行进行制裁,<sup>[62]</sup>限制俄罗斯个人及实体从国际金融组织获得融资,增设国际交易中的结算壁垒。此外,为确保俄罗斯超六千亿美元的外汇储备不会抵消金融制裁措施的效力,七国集团(G7)集体限制俄罗斯的外汇储备使用权,增加俄罗斯的金融风险 and 债务违约危机。<sup>[63]</sup>

[58] See James Politi, *Sustaining an International Coalition of the Willing: Lessons from Japan's and South Korea's Response to Putin's War in Ukraine*, available at <https://isdpr.eu/sustaining-an-international-coalition-of-the-willing-lessons-from-japan-and-south-koreas-response-to-putins-war-in-ukraine/>, last visited on Nov. 27, 2023.

[59] See Jada Fraser, *US and EU Step Up Efforts to Co-Ordinate Sanctions Policies*, available at <https://www.ft.com/content/9dce6d8e-89cc-46ce-beeb-db5e37f9bc09>, last visited on Nov. 27, 2023.

[60] 参见李巍、穆睿彤:《俄乌冲突下的西方对俄经济制裁》,载《现代国际关系》2022年第4期。

[61] See Barry E. Carter & Ryan M. Farha, *Overview and Operation of Us Financial Sanctions, Including the Example of Iran*, 44 *Georgetown Journal of International Law* 903, 904 (2013).

[62] See U. S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Impede Russian Access to Battlefield Supplies and Target Revenue Generators*, available at <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1636>, last visited on Nov. 22, 2023.

[63] 参见刘军梅:《俄乌冲突背景下极限制裁的作用机制与俄罗斯反制的对冲逻辑》,载《俄罗斯研究》2022年第2期。

数字领域成为美西方制裁“新战场”。在数字时代的大国博弈中，数字技术日益成为国与国之间地缘战略竞争和衡量国家实力的关键性指标。<sup>[64]</sup> 凭借在人工智能技术的领先地位以及在数字领域的先发优势，美国力图将数字霸权转化为“数字殖民主义”。在对俄制裁中，由于数字领域的发展及实力差距，美西方对俄展开多轮数字制裁，主要体现为“数字制裁”和“制裁数字”。一方面，美西方抢占数字资源的垄断地位，在多个领域利用数字化优势对俄进行打击，包括利用数字技术切断俄罗斯政府与主流媒体的通信连接，利用数字金融平台将俄罗斯排除出金融基础设施，利用在全球数字规则的主导权限制俄罗斯的跨境数据流动等；另一方面，美西方制裁俄罗斯的数字产业，遏制俄罗斯芯片、超级计算机、软件及通信技术的发展，打击俄罗斯数字设施建设，制裁俄罗斯的数字货币等。

美西方迫使俄罗斯在全球产业链供应链体系中“断链脱钩”。拜登政府延续并发展了特朗普时期的供应链调整政策，以维护本国供应链安全为借口，针对关键要素推动全球产业重构。近来，美西方通过经济遏制及封锁政策，通过“在岸外包”“近岸外包”以及“友岸外包”三位一体供应链安全战略，<sup>[65]</sup> 在关键领域与目标对象进行关联“脱钩”，迫使对方在全球供应链关键节点“断链”。在对俄制裁中，为限制俄罗斯在军事领域的高新技术发展，美西方将俄罗斯的半导体、纳米技术装备、情报技术及设备等作为重点打击对象，通过关键材料“断供”切断俄罗斯的军事供应链条。<sup>[66]</sup> 由于全球供应链的互动连锁性以及产生影响的滞后性，美国通过区域联盟推动“小多边主义”的供应链合作，试图在更多关键节点形成共同优势地位，缓冲因供应链失衡招致的回旋风险。

在全球经贸规则内容更新及体系重构之际，美西方凭借“从实力地位出发”的话语权进行全球规则遏制，为对外制裁提供理论支撑，模糊单边制裁行为的不法性。一方面，通过官方话语引导控制国际舆论与实践，将符合美西方利益的外交政策包装并拓展运用至整个国际社会。<sup>[67]</sup> “基于规则的国际秩序”（rule-based international order）是拜登政府频繁使用的政治术语，多次出现在美国对外公布的外交辞令和联合声明中。<sup>[68]</sup> “规则”一词具有高度不确定性，<sup>[69]</sup> 模糊了国际秩序中行为合法性的外延，对俄制裁在“规则”语境下被解释为阻止及惩罚不法行为的“合法”后果。另一方面，国家安全泛化主义渗入国际经贸规则体系，贸易协定和投资协定中作为例外的国家安全条款正逐渐“从边缘走向核心”，带有“自决”性质的安全审查条款被纳入更多协定之中，<sup>[70]</sup> 美西方的单边制裁通过国家安全借口“合法”限制他国经济。

[64] 参见闫广、忻华：《中美欧竞争背景下的欧盟“数字主权”战略研究》，载《国际关系研究》2023年第3期。

[65] 参见杨晶滢、陈积敏：《美国供应链安全政策评析》，载《印度洋经济体研究》2023年第2期。

[66] See U. S. Department of the Treasury, *With over 300 Sanctions, U. S. Targets Russia's Circumvention and Evasion, Military-Industrial Supply Chains, and Future Energy Revenues*, available at <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1494>, last visited on Jul. 16, 2023.

[67] 参见冯峰、谌园庭：《美国塑造国际话语权的历史经验》，载《红旗文稿》2018年第22期。

[68] See Peter Beinart, *The Vacuous Phrase at the Core of Biden's Foreign Policy*, available at <https://www.nytimes.com/2021/06/22/opinion/biden-foreign-policy.html>, last visited on Jul. 22, 2023.

[69] See John Dugard, *The choice before us: International law or a 'rules-based international order'?*, 36 *Leiden Journal of International Law* 223, 225 (2023).

[70] 参见沈伟：《国际经济法的安全困境——基于博弈论的视角》，载《当代法学》2023年第1期。

#### 4. 鼓动非国家行为主体参与补充制裁

随着以政府为主体发动的传统经济制裁效力弱化，非国家行为体（non-state actors）日益参与制裁，通过覆盖强制力制裁难以触及的“死角”，对美西方的贸易制裁、金融制裁等方式起到辅助及补充作用。在对俄制裁中，部分大型商业主体在法律及行政命令的制裁合规要求之外，自发对俄罗斯的个人及实体进行商业抵制，凭借更为灵活的制裁方式和更为精准的制裁手段，对俄罗斯的国际商事活动及国民生活水平造成难以恢复的消极影响。<sup>[71]</sup> 由于非国家行为体参与商业制裁更多出于利益因素，美西方在近来的实践中多通过鼓励、诱导甚至操纵交易规则等方式，提高商业主体不参与制裁的成本及代价，试图将商业主体的补充制裁转化为国家行为体的强制力制裁。<sup>[72]</sup>

#### （三）仍存桎梏：美西方难以解决经济制裁效力的内生弊端与外溢矛盾

截至目前，俄罗斯对乌克兰的特别军事行动仍未结束，美西方希望通过经济制裁实现的政治目的仍未达成，<sup>[73]</sup> 美西方与俄罗斯之间持续已久的制裁博弈亦未落幕。虽然美西方尝试通过前述方式补强制裁效力，但单边经济制裁作为一种合法性存疑的经济威慑方式，在内部构造层面存在原生固有的结构弊端，在外部利益层面存在难以弥合的交互冲突，底层逻辑的桎梏致使效力问题难以根本解决。

美西方经济制裁的内生结构弊端主要体现为缺乏效力基础、效力终点与目的不一致，以及难以规避“回旋镖效应”。其一，经济制裁的有效性以合法性为基础，但提高制裁效力与控制违法性犹如“鱼与熊掌”。以目标为导向的政策即使有效且高效，若违背合法性原则依然会损害权威决策者的长期目标及利益的实现。<sup>[74]</sup> 因此，单边制裁的不法性是对制裁强度的原生限制，美西方提高制裁效力的措施将可能加剧制裁行为的不法性。此外，制裁持续时间过长同样会增加不法性的负面影响，<sup>[75]</sup> 但若为了加快制裁进度而加大制裁强度或扩大制裁范围，亦会增加违法程度风险。其二，经济制裁服务于制裁方的政治目的，这种错位的“结构—功能”关系致使经济限制措施的影响无法完全传导至政治意图的实现上，美西方通过更新经济制裁措施可以实现贸易战的效力增强，但在政治层面难以突破外交政策预期的下限。其三，美西方的经济制裁难以规避回旋

[71] 参见沈伟、俎文天：《“昙花一现”还是“未来趋势”：美西方商业制裁的理论与实践》，载《东南大学学报（哲学社会科学版）》2023年第2期。

[72] See Jackie Northam, *White House Applies More Pressure on those Helping Russia Evade Sanctions*, available at <https://www.npr.org/2023/04/03/1167683150/white-house-applies-more-pressure-on-those-helping-russia-evade-sanctions>, last visited on Jul. 17, 2023.

[73] 欧盟声称对俄进行经济制裁“旨在削弱俄罗斯资助战争的能力”。See the Council of the EU and the European Council, *Infographic - Impact of Sanctions on the Russian Economy*, available at <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/impact-sanctions-russian-economy/>, last visited on Nov. 1, 2023. 但是，俄罗斯的军费开支仍在不断增加，并计划增加2024年的国防及军事开支预算，以支持其对乌特别军事行动。See Pavel Luzin & Alexandra Prokopenko, *Russia's 2024 Budget Shows It's Planning for a Long War in Ukraine*, available at <https://carnegieendowment.org/politika/90753>, last visited on Nov. 1, 2023.

[74] See Jennifer Wallner, *Legitimacy and Public Policy: Seeing Beyond Effectiveness, Efficiency, and Performance*, 36 Policy Studies Journal 421, 422 (2008).

[75] See Marc Bossuyt, *The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights*, available at [https://www.ohchr.org/Documents/Events/WCM/MarcBossuyt\\_WorkshopUnilateralCoerciveSeminar.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Events/WCM/MarcBossuyt_WorkshopUnilateralCoerciveSeminar.pdf), last visited on Nov. 1, 2023.

伤害。在经济全球化的当下，美西方的单边经济制裁与作为全球经济发展逻辑的合作与可持续发展原则相违背，招致巨大且难以消弭的反伤害。在对俄制裁中，美西方的制裁代价更多是由于制裁措施本身，而非俄罗斯的反制及报复行为。<sup>[76]</sup>

美西方经济制裁的外溢矛盾主要集中在美欧的利益分配和执行机制上。一方面，美国与欧盟在全球治理中的定位不同，美国坚持的“全球战略”与欧盟确立的“战略自主”使得二者在国际行动中存在不同追求，<sup>[77]</sup>在对俄制裁中的制裁利益预期亦有不同，加之地缘、体制以及实力等因素造成的制裁成本及代价差距，双方无法形成高度制裁合意。另一方面，不同于美国分工明确且机制完善的对外制裁体系，欧盟不具备强制成员方执行制裁的机制保障，欧盟对外制裁的决策程序仍以成员国决策为主，在事实上表现为“跨政府间”的政治联络。<sup>[78]</sup>此外，欧盟对于对外制裁管辖连接点的认定不如美国的“长臂管辖”激进，<sup>[79]</sup>虽近来实践中有通过修订规则、联合盟友等途径扩大制裁管辖权的倾向，但仍区别于美国的“最低限度联系”。

#### 四、美西方经济制裁效力困境下我国的应对逻辑

美西方的单边制裁依赖于对国际规则及话语权的把控，以及在关键领域的实力优势，在本质上是美西方对国内法的不当域外适用。美西方在制裁效力受阻后的纾困举措，同样是通过“规则+实力”的方式，遵循“模糊其不法性、效率其功能性”的补强逻辑。由此，经济制裁在大国战略博弈的当下表现为话语之战、法律之战以及能力之战。

2019年10月，党的十九届四中全会首次提出“涉外法治”表述，要求“加强涉外法治工作，建立涉外工作法务制度，加强国际法研究和运用，提高涉外工作法治化水平”<sup>[80]</sup>。涉外法治是我国法治发展的关键路向，是我国治理能力的重要方面。<sup>[81]</sup>在中美制裁角力的场域下，涉外法治同样以规则和能力为抓手：规则为表现形式，强调国内法治与涉外法治的规则互动，通过在全球经济治理中的规则及话语权之争，明确美西方单边制裁的不法性，并对其进行合法反制；能力为内涵支撑，实质是话语及关键领域的实力角逐，通过多边合作增强“长板”及关键节点的实力，提高对美西方制裁的防御韧性。

近年来，美国频繁对我国采取经济制裁措施，限制我国在军事、经济、科技等领域的发展。党的二十大报告明确“反对单边制裁”“反对霸权主义和强权政治”以及“反对脱钩断链”，在具体应对上提出规则层面的“加强涉外领域立法”“统筹推进国内法治和涉外法治”，以及能力层面

[76] See Matthieu Crozet & Julian Hinz, *Collateral damage: The impact of the Russia sanctions on sanctioning countries' exports*, CEPII (Centre d'études prospectives et d'informations internationales) Working Paper, No 2016-16-June, p. 48.

[77] 参见杨娜：《战略自主视域下欧盟自我定位的变化》，载《人民论坛》2023年第3期。

[78] 参见王媛媛：《欧盟制裁机制的转型：欧盟全球人权制裁机制的法律框架、运行机制及缺陷》，载《国际法研究》2022年第3期。

[79] 参见王达坡、彭德雷：《欧盟对外经济制裁体系及其镜鉴》，载《德国研究》2023年第2期。

[80] 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，载 [https://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content\\_5449023.htm?eqid=9c89e484000eaa9f0000006649404b0](https://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm?eqid=9c89e484000eaa9f0000006649404b0)，最后访问时间：2023年11月6日。

[81] 参见何志鹏：《涉外法治的辩证思维》，载《法制与社会发展》2023年第4期。

的“确保重要产业链供应链安全”“深度参与全球产业分工和合作”和“在关系安全发展的领域加快补齐短板”等解决之策。

美西方的经济制裁虽面临效力困境，但在实现外交政策及政治目的上仍具有重要地位，短期内不会改变，以竞争为导向的对华制裁将成为常态。我国应当针对影响制裁效力的关键因素，通过涉外法治的规则及能力内涵，构建立法、执法以及司法的机制保障，确保重点领域的安全能力：一方面，在涉外法治的规则层面瞄准制裁效力的合法性基础，通过坚持“以国际法为基础的国际秩序”（international law-based international order），“反对打着所谓‘规则’旗号破坏国际秩序、制造对抗和分裂的行径”<sup>[82]</sup>，明确美西方单边制裁的不法性，完善我国的阻断法机制及反制裁法律体系，建成与制裁相关的涉外法治体系；另一方面，在涉外法治的能力层面聚焦制裁效力的有效性节点，确保我国在全球产业链供应链关键节点的法治保障，强化在金融、数字、人工智能等领域的实力建设，冲击美西方制裁效力困境的薄弱环节。

#### （一）坚定维护以国际法为基础的国际秩序

“基于规则的国际秩序”中的“规则”为何，美国国务卿布林肯将其解读为包括《联合国宪章》、公约和条约、联合国安理会决议以及其他在国际组织主持下制定的规则及标准。<sup>[83]</sup>但美国在实践中将“规则”扩大化，通过国内立法的长臂管辖干涉他国内政，<sup>[84]</sup>利用区域立法弱化《联合国宪章》的规制效力，<sup>[85]</sup>以权力和实力为实质导向的“规则”话语成为美西方实行霸权行径的“合法化工具”。

2021年9月21日，习近平在出席第七十六届联合国大会一般性辩论时提出：“世界只有一个体系，就是以联合国为核心的国际体系。只有一个秩序，就是以国际法为基础的国际秩序。只有一套规则，就是以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则。”<sup>[86]</sup>不同于“基于规则”的话语表述，我国倡导并坚持的“以国际法为基础的国际秩序”，将规则指向以《联合国宪章》为基础的为各国共同适用的国际规则，否认美西方将小多边主义的“圈内立法”强加适用于“圈外国家”的非法实践，通过“国际法”的确切表述将“规则”的内涵及解释范围加以明确。<sup>[87]</sup>

在“基于规则的国际秩序”的语境下，美西方通过国内法对安全主义进行泛化解释，利用世界贸易组织（WTO）多边机制以及带有安全例外条款的区域和双边经贸条约，对单边制裁进行合法化包装。<sup>[88]</sup>依据《联合国宪章》宗旨及原则，非经安理会决议而单独采取的单边制

[82] 《习近平：反对打着所谓“规则”旗号破坏国际秩序、制造对抗和分裂的行径》，载 [http://www.xinhuanet.com/video/2021-09/17/c\\_1211373945.htm](http://www.xinhuanet.com/video/2021-09/17/c_1211373945.htm)，最后访问时间：2023年7月22日。

[83] See U. S. Department of State, *Secretary Antony J. Blinken Virtual Remarks at the UN Security Council Open Debate on Multilateralism*, available at <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-virtual-remarks-at-the-un-security-council-open-debate-on-multilateralism/>, last visited on Jul. 22, 2023.

[84] 参见柳华文：《严重违背法治精神的霸权主义行径》，载《光明日报》2020年8月24日，第13版。

[85] 参见蔡从燕：《论“以国际法为基础的国际秩序”》，载《中国社会科学》2023年第1期。

[86] 《习近平在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话（全文）》，载 [http://www.xinhuanet.com/2021-09/22/c\\_1127886754.htm](http://www.xinhuanet.com/2021-09/22/c_1127886754.htm)，最后访问时间：2023年7月22日。

[87] 参见黄进：《践行真正的多边主义，构建以国际法为基础的国际秩序》，载 <https://translaw.whu.edu.cn/info/1161/6681.htm>，最后访问时间：2023年7月22日。

[88] 参见霍政欣：《〈反外国制裁法〉的国际法意涵》，载《比较法研究》2021年第4期。

裁，违反“会员国主权平等”、不得“侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立”等国际法基本原则。<sup>[89]</sup> 由此，坚持以《联合国宪章》宗旨和原则为遵循的国际法，能够有效回应美西方模糊单边制裁不法性的“规则”表述，强化《联合国宪章》作为多边规则的规制效力，应对美西方通过“价值观联盟”及区域协议形成的“联合单边制裁”局面，同时为我国实施阻断及反制裁措施提供合法依据。

## （二）构建更为完善的阻断法治体系

美西方采取的单边制裁是国内立法的域外执法管辖和适用，<sup>[90]</sup> 通过对本国、目标国以及第三国实体的规范制约，限制与目标对象进行经济交易。依反方向路径，目标国制定阻断法律，通过切断相关实体与外国司法的适用联系，可以在规则技术层面防止美西方长臂管辖的不利影响扩大。目前，由商务部出台的《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》（以下简称《阻断办法》），以及由全国人大常委会通过的《中华人民共和国反外国制裁法》（以下简称《反外国制裁法》），共同构成我国的阻断立法体系。

行之有效的阻断法律体系应当涵盖立法、执法等一系列完善、协调且可行的规范系统。就我国现行阻断法体系建设而言，目前仍存在以下问题亟待解决：

第一，立法层级及规范表述问题。目前我国的阻断立法中，仅《反外国制裁法》属于全国人大常委会通过的法律，该法涉及阻断规定的第 12 条表述过于宽泛，对于“执行或者协助执行”“歧视性限制措施”等要件未能详细说明，在实践中存在扩大或缩小解释的可能性，对相关实体的行为规范存在不确定性。<sup>[91]</sup> 其余两部为商务部出台的部门规章，同样存在细节模糊、缺少必要的透明度等问题，导致执法机关在适用时缺乏明确的规范依据。<sup>[92]</sup> 此外，全国人大常委会在 2023 年 6 月 28 日通过了具有涉外领域基本法地位的《中华人民共和国对外关系法》（以下简称《对外关系法》），<sup>[93]</sup> 其中未涉及阻断内容规定。因此，有必要探索补充高位阶法律规范中的阻断规定，细化相关立法中的具体细节，明确对于适用主体的规范指引。

第二，执法机制及配套协调问题。《反外国制裁法》第 12 条第 1 款为禁止性规范，规定了任何组织和个人的不可为行为，但第 2 款仅规定了受侵害的组织及个人的权利救济，未明确对于第 1 款行为的公权力规制及惩罚。虽然《阻断办法》第 4 条、第 10 条以及第 11 条涉及相关政府职责，但是由商务部出台的部门规章无法对外交部、国家发展和改革委员会等同级部门形成强制性的义务效力。有鉴于此，有必要探索阻断法实施的协同执法机制，联动各级关联部门及机构，通过资源整合及机制建设，发挥阻断执行机制的最大效能。

第三，我国实体在应对美西方制裁的实践中身陷“守法困境”（business dilemmas）。阻断法

[89] 参见《联合国宪章》第 2 条。

[90] See Marcel Gernert, *Blocking Statutes: Private Individuals Entangled in Interstate Conflicts*, in Sooksripaisarnkit P. & Prasad D. eds., *Blurry Boundaries of Public and Private International Law*, Springer, 2022, p. 199.

[91] See Alexandr Svetlicinii, *China's Defense Against Secondary Sanctions: Lessons from the EU Blocking Statute*, 21 *Journal of International Trade Law and Policy* 217, 222 (2022).

[92] 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》，载《比较法研究》2021 年第 1 期。

[93] 参见黄进：《论〈对外关系法〉在中国涉外法治体系中的地位》，载《国际法研究》2023 年第 4 期。

通过对国内私主体进行规制，阻止他国的域外管辖权在本国产生效力。<sup>[94]</sup> 阻断法对于私主体的威慑路径在于“经济人假设”，私主体在制裁合规与遵守阻断法二者之间进行成本及利益衡量，<sup>[95]</sup> 本质上是在“两害”中“取其轻”。因此，有必要提高对企业遵守阻断规定的补偿标准，细化现有规定中的模糊表述，例如出台司法解释明确《阻断办法》第11条中的“必要的支持”。

### （三）形成并优化攻守兼备的反制裁法律机制

由于反制裁以国内法为提起依据，且未取得多边合法授权，尽管存在国际法上的不法行为，反制裁在性质上仍属于单边制裁。因此，如何从国际法的一般法律原则、国际条约法以及习惯国际法层面证成我国反制裁立法及执法的合法性，成为我国构建反制裁法律机制的基础。具言之，就一般法律原则而言，反制裁措施应当符合正当目的性以及比例原则；就国际条约法而言，妥善利用例外条款能够规避反制裁作为单边制裁的违法性；就习惯国际法而言，《国家对国际不法行为的责任条款草案》要求反制裁需同时满足程序性要件和实体性要件，我国《反外国制裁法》在规制设置上存在遗漏，有待通过配套规范及机制加以完善。

反制裁的实现路径与主动制裁相似，通过反制裁伤害下的压力传导，迫使制裁方在反制裁威慑下停止制裁行为。由此，反制裁具有“攻”与“守”的双重功能，“攻”要保证反制裁的有效性，“守”要确保反制裁的合法性，以攻为守，攻守兼备。

一方面，反制裁的有效性要求我国形成完备的反制裁法律体系，完善我国反制裁措施的国内法依据，国务院及各部委应在《对外关系法》《反外国制裁法》等法律框架下尽快制定行政法规及部门规章等配套协作机制。有效性亦要求反制裁措施应当瞄准制裁方的软肋，打击对方制裁体系中的薄弱环节。例如，欧盟的对外制裁体系在主体决策、运行效率等方面存有症结，因此可以通过游说或打击关键成员国的方式进行局部反制，<sup>[96]</sup> 进而形成整体阻断效果。此外，鉴于美西方制裁效果具有“遇强则弱”的特点，<sup>[97]</sup> 我国在加强反制裁措施严厉性的同时，还应加快推进中国法域外适用的发展进程，通过行政执法与司法适用建设，实现反制裁效果的落实。

另一方面，反制裁的合法性要求我国的反制裁措施应当设计得当，游走在有效性与合法性之间寻求最佳均衡点。反制裁的效果同样取决于制裁方感受到的压力，由于合法的反制裁应当遵循比例原则，我国应当慎重决定反制裁的范围、措施以及强度，探索在“同等制裁伤害”的前提下产生更强威慑。

### （四）坚持在发展和合作导向下提高我国自身实力及国际话语权

制裁与反制裁在本质上是制裁方与目标对象在国家实力和国际地位上的博弈。美西方凭借先发优势，率先抢占经贸体系和对外制裁的“中心”位置；发展中国家作为目标对象处于“边缘”位置，通过制裁规避和反制裁等方式加以应对。<sup>[98]</sup> 随着“边缘”成员的合作与发展，这种“边缘—中心”体系开始突破“中心制裁边缘”的单向路径，逐渐演变为各自通过优势领域进行互相

[94] See Marcel Gernert, *Blocking Statutes: Private Individuals Entangled in Interstate Conflicts*, in Sooksripaisarnkit P. & Prasad D. eds., *Blurry Boundaries of Public and Private International Law*, Springer, 2022, p. 207.

[95] 参见丁汉韬：《论阻断法的实施机制及其中国实践》，载《环球法律评论》2022年第2期。

[96] 参见王达坡、彭德雷：《欧盟对外经济制裁体系及其镜鉴》，载《德国研究》2023年第2期。

[97] 参见郭烁：《云存储的数据主权维护——以阻断法案规制“长臂管辖”为例》，载《中国法律评论》2022年第6期。

[98] 参见霍达：《国际反制裁制度体系的构建与启示》，载《人民论坛》2021年第31期。

“错位攻击”，基础是双方在不同领域的“非对称”发展形态。

不同于美西方将发展议题作为服务于政治的工具，我国坚持以全球发展倡议为导向，“落实可持续发展议程”“坚持真正的多边主义”，并“支持发展中国家实现更好发展”<sup>[99]</sup>。以制裁与反制裁的效力逻辑为遵循，我国既应寻求与“边缘”成员的发展与合作，以发展促合作，以合作谋发展，通过自身实力的增强应对美西方更为“聪明”的针对制裁，亦应积极参与国际经贸规则的制定与更新进程，提高在多边平台上的话语权，取得与美西方谈判的更平等地位。

应提升我国产业链供应链韧性，提高在关键节点竞争中的风险应对能力。在地缘政治博弈及经济全球化的不断发展过程中，全球产业链供应链的弹性与各国经济和技术主权的联系更为紧密。<sup>[100]</sup> 为提升在全环节、各领域的安全与稳定性，我国既要加快在芯片、半导体等“短板”产业的发展进程，针对性回应美国对华科技封锁的“小院高墙”策略，提供更多优惠政策、财政资金以及专业技术人员，形成在关键核心零部件的优势竞争力，亦要巩固在航天技术、新型能源以及人工智能等“长板”领域的领先优势，<sup>[101]</sup> 推动“中国制造”由大变强，提高反制裁阻断制裁的威慑力。

加强与“伙伴国家”和“边缘国家”合作，形成反制裁的合力优势。美西方为提高对外制裁伤害，封堵目标对象规避制裁的缺口领域，通过“五眼联盟”（FVEY）、“四方安全对话”（QUAD）、“美英澳三边安全伙伴关系”（AUKUS）以及美日、美韩等小多边主义实践，降低盟国对中国关键产业的依赖度。以此为背景，我国更应积极主动参与全球市场资源配置，以“一带一路”倡议为依托平台，深化关键领域的国际合作，向合作方提供优势领域的经验，支持其进行基础设施建设，确立中国在全球反制裁生态体系中的引领角色。

近年来，美西方频繁推出制裁法案向我国发难，并利用国际经贸规则泛化国家安全概念，逃避不法性指责。我国作为“以国际法为基础的国际秩序”和“真正的多边主义”的坚定支持者与贯彻方，应当致力于从区域及多边规则着手，明确美西方单边制裁的违法性以及我国反制裁措施的合法性。在国际经贸规则进入变革重构期的当下，<sup>[102]</sup> 我国应当积极参与双边、多边以及区域层面的规则制定与更新谈判，积极对接高质量、新发展下的规则标准。其一，加快更新双边投资协定（BIT）文本，我国目前签订的多数 BITs 不包含安全例外条款，有必要完善相关规则设置，为我国反制裁措施提供合法依据。其二，推动 WTO 安全例外条款改革，通过明确相关表述内涵应对国家安全泛化挑战。对于不同成员方提出的改革方案，中国应当坚持约束例外条款的适用条件，厘清并规范各项条件的适用场景，并明确涉安全例外争端的可诉性。<sup>[103]</sup> 其三，加强区域合作，应对美西方“小多边主义”的意识形态联盟，坚持“周边是首要”和“发展中国家是基础”

[99] 《习近平在“金砖+”领导人对话会上的讲话（全文）》，载 [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202308/content\\_6899939.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202308/content_6899939.htm)，最后访问时间：2023年8月24日。

[100] See Willy C. Shih, *Are the Risks of Global Supply Chains Starting to Outweigh the Rewards?*, available at <https://hbr.org/2022/03/are-the-risks-of-global-supply-chains-starting-to-outweigh-the-rewards>, last visited on Aug. 28, 2023.

[101] See James E Gaida, Jennifer Wong Leung, Stephan Robin & Danielle Cave, *ASPI's Critical Technology Tracker: The Global Race for Future Power*, available at <https://www.aspi.org.au/report/critical-technology-tracker>, last visited on Aug. 30, 2023.

[102] 参见袁勇：《国际经贸规则进入变革重构期》，载《经济日报》2023年7月10日，第4版。

[103] 参见李晓玲：《WTO安全例外条款：实践演进、路径选择与中国因应》，载《国际法研究》2023年第3期。

的外交布局理念，从政治、经济、安全等多领域加强与俄罗斯、东盟及其成员等周边国家的合作发展，并以金砖国家升级为“金砖+”为契机，<sup>[10]</sup>通过“南南合作”，提升发展中国家在“南北对话”中的地位及话语权。

---

**Abstract:** The effectiveness of economic sanctions is judged based on whether the sending state can achieve the expected political goals. It is difficult for the sending state to fully exert sanctions pressure due to multiple factors such as the cost, duration, content and form of sanctions, as well as the response of the target state. Under the limited deterrence of sanctions, the target state often do not change their foreign policies in accordance with the wishes of the sending state. In the economic sanctions from the West against Russia, in order to cope with the effectiveness dilemma, the West have adopted new methods such as joint sanctions and “asymmetric sanctions” in order to strengthen the effectiveness of economic sanctions, expecting to force Russia to make political compromises as soon as possible. However, due to inherent internal shortcomings and external contradictions, it is difficult for the West to fundamentally overcome the effectiveness dilemma of economic sanctions. With this as background, China should clarify the connotation and important role of “foreign-related rule of law”, form a “blocking + anti-sanctions” legal system under the international law-based international order, build the capacity in the global supply chain, to respond to the illegal unilateral sanctions imposed by the West.

**Key Words:** economic sanctions, effectiveness dilemma, anti-sanctions, foreign-related rule of law

---

(责任编辑：肖 芳)

---

[10] 2023 年 8 月 24 日，金砖国家领导人第十五次会晤召开特别记者会，宣布金砖国家扩员，沙特阿拉伯、埃及、阿联酋、阿根廷、伊朗、埃塞俄比亚获邀加入。