

## 欧盟经济制裁及其对中国的启示

孟 刚 李思佳\*

---

**内容提要：**近年来，欧盟对制裁的使用逐年递增，制裁政策的出台也越发频繁，制裁数量呈明显上升的趋势。同时，欧盟的制裁对象呈全球性分布，不仅包括主权国家，还包括非政府组织、企业等各类主体。制裁的缘由从以控制武装冲突为主扩展到人权保护、反对恐怖主义等。制裁领域也宽泛化，包括了外交制裁、金融制裁、贸易制裁等。欧盟针对中国以及“一带一路”倡议沿线国家的经济制裁，既影响中国的利益也将损害贸易投资金融活动主体的合法权益。对此，中国政府或企业应通过多元的解决方式来应对欧盟经济制裁，例如：有效维护世贸组织争端解决机制法律地位，修改完善现行法律，通过立法阻却、寻求与欧盟的监管合作，督促企业合规经营等。

**关键词：**欧盟经济制裁 一带一路 多元解决

---

### 一、欧盟经济制裁的理论分析

欧盟与美国作为当今世界实施经济制裁的两大主要力量，对世界各国频繁地运用着这一制裁手段。1980年至2014年间，欧盟自主制裁占世界非执行联合国制裁的36%，成为仅次于美国（36.9%）的第二大制裁发起者。<sup>〔1〕</sup>然而，欧盟作为一个强大的经济联盟体，并非从初始就秉承着与美国一致的制裁态度。随着欧盟的自身结构、制度建设与整体实力的变化以及2010年以后

---

\* 孟刚，国家开发银行法律合规局副局长；李思佳，中国人民大学法学院博士研究生。

本文为国家社科基金“一带一路”战略研究专项“价值链视角下的‘一带一路’建设与国际产能合作研究”（17VDL019）和中国银行业协会、浙江大学“一带一路”高质量发展智库研究课题“制裁合规和反洗钱”的阶段成果。

〔1〕 European Commission FSD Files, European Union Consolidated Financial Sanctions List. 该名单于2019年8月23日更新。

国际外交背景的改变，〔2〕 欧盟对美国域外经济制裁的态度也随之从最初的强烈抵制逐渐趋于缓和，并呈现出与美国域外经济制裁措施同步的趋势。

### （一）欧盟经济制裁的发展历程

#### 1. 对美国域外经济制裁的抵制

1996年，美国为强化对古巴的制裁，〔3〕 颁布了极其严厉的《古巴自由民主团结法》，即《赫尔姆斯-伯顿法》。〔4〕 同年，美国又通过了《达马托法》，与相对“柔和”的《赫尔姆斯-伯顿法》相比，《达马托法》体现出强势的域外效力，即无论具体的投资行为是否与美国有关，也无无论其域外管辖权是否具有国际法上的合法性，《达马托法》强势禁止一切国家及其国民向利比亚和伊朗的能源领域进行投资，一旦投资超过一定限额，美国即对相关国家进行经济制裁。这类法律，不仅违反国际法上的管辖原则，不具有国际法上的合法性，也在事实上逼迫他国加入美国制裁伊朗的大军中，侵犯了他国的经济主权。〔5〕

《赫尔姆斯-伯顿法》与《达马托法》颁布后，欧盟及其成员国发起抵制运动。首先，通过颁布阻却立法，对美国域外经济制裁进行抵制。1996年，欧盟理事会颁布了对欧盟所有成员国有直接法律效力的“第2271/96号条例”（即《反对第三国立法域外适用的条例》），〔6〕 该条例明确规定禁止外国具有域外管辖权的法律法规在欧盟境内发生效力，事实上该规定是针对性的禁止美国具有域外管辖权的法律法规在欧盟境内发生效力。〔7〕 其次，欧盟成员国与欧盟委员会实施了具体的抵制行动。美国依据《达马托法》制裁欧盟成员国的行为，遭到欧盟成员国与欧盟委员会的反对。欧盟态度明确，认为美国的制裁行为违反了国际法，在欧盟境内不被承认。此外，欧盟还在世贸组织框架内寻求帮助。欧盟认为，美国的制裁行为阻碍了《关贸总协定》和《服务贸易总协定》赋予其成员国享有的互相进行自由贸易权利的实现。因此，欧盟通过向世贸组织提起争端解决，请求对抗美国对其成员国的域外经济制裁。〔8〕

#### 2. 对美国域外经济制裁抵制的缓和

事实上，美国与欧盟有着较大体量的贸易与投资来往，存在着不可替代的利益交叉，而美国的域外经济制裁法与欧盟阻却立法之间的冲突，给从事双边贸易投资活动的公司与个人带来了极大的风险。面对这一窘境，1997年，双方通过双边谈判达成《欧盟与美国关于美国〈赫尔姆斯-伯顿法〉和〈伊朗和利比亚制裁法〉的谅解备忘录》。〔9〕

〔2〕 参见伞锋：《在危机中重新认识欧盟》，中国社会科学出版社2015年版，第30-52页。

〔3〕 古巴1958年革命后，美国在古巴的所有资产被征收。为此，美国采取报复措施，开始对古巴实施严厉的经济制裁。

〔4〕 《赫尔姆斯-伯顿法》主要规定：第一，进一步确定《古巴资产管制法》的效力并要求加强对古巴经济制裁的执行力度，促进古巴更加民主与自由；第二，创制一种新的诉因，即美国公民在古巴遭受财产没收后，有权在美国联邦法院起诉从事相关财产交易的外国人；第三，外国人从事上述关联交易，将不被允许进入美国。

〔5〕 参见王明芳：《冷战后美国的伊朗政策研究》，社会科学文献出版社2015年版，第95-108页。

〔6〕 Council Reg. (EC) 2271/96, Art. 1, in: (1996) O. J. L. 309 (29 Nov.).

〔7〕 《反对第三国立法域外适用的条例》规定不承认美国《1993年度国防授权法》、1992年《古巴民主法》、1996年《古巴自由民主团结法》、1996年《达马托法》《古巴资产管制条例》等法律在欧盟境内的法律效力；任何根据上述法律作出的判决在欧盟境内不得被承认与执行；任何受到上述法律影响的欧盟自然人与法人应该在30天内向欧盟委员会汇报；任何受到上述法律影响的欧盟自然人与法人在欧盟法院反诉，可通过查封美国公司资产以获得补偿。

〔8〕 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166页。

〔9〕 1996年，美国国会通过《伊朗和利比亚制裁法》(Iran and Libya Sanctions Act)，其后在美国取消对利比亚制裁后更名为《伊朗制裁法》(Iran Sanctions Act)，主要针对外国在伊朗的能源投资，对从事能够显著促进伊朗勘探、开发石油资源能力的投资的自然人及公司施加制裁，以降低伊朗资助恐怖主义和开发大规模杀伤性武器的能力，该法案是美国对伊单边制裁的重要支柱，以国内立法的形式单边确立了对伊朗的制裁。

1998年,欧盟与美国在1997年谅解备忘录的基础上达成了《跨大西洋政治合作伙伴关系协定》(Transatlantic Partnership on Political Cooperation),承诺加强磋商,充分利用外交与政治行动来实现双方的有效合作,以应对不符合《跨大西洋政治合作伙伴关系协定》或威胁国际稳定和安全目标的行为,共同通过商定的原则来解决投资中的法律和政策冲突。<sup>[10]</sup>

### 3. 与美国域外经济制裁的同步

21世纪初始,虽然欧盟对美国的域外经济制裁的抵制还在继续,但已趋于缓和。为了扩大对伊朗的经济制裁,扩大在伊朗的外交势力,2010年7月,美国政府颁布《2010伊朗综合制裁、问责和撤资法》(CISADA)。<sup>[11]</sup>该法扩大了1996年《伊朗制裁法》(ISA)和财政部海外资产控制办公室(OFAC)在管理伊朗交易条例领域的限制。CISADA的涵盖范围要远远超过ISA:(1)加强了对伊朗的现有制裁,不仅扩展了现行法律以外的可制裁活动,还增加了三项新的制裁措施;<sup>[12]</sup>(2)在石油制裁领域,不仅禁止向伊朗提供“货物、技术”支持,同时还禁止提供“信息、维修、服务”的支持;(3)对“国内”和“外国”金融机构施加新限制,严格规范从事特定活动的金融机构。总体而言,CISADA域外管辖的范围与效力的扩大,对于已经或将要与伊朗进行有关业务活动的外国公司而言影响巨大。

令人意外的是,面对美国又一次颁布“强势法案”,欧盟不但没有激烈反对,反而开始追随美国脚步。同年7月,欧盟颁布第961/2010号条例[同时废除欧盟关于对伊朗实施限制措施的第(EC)423/2007号条例]。<sup>[13]</sup>该条例确认了自2007年以来对伊朗所采取的限制措施,并规定对伊朗采取进一步的限制措施,<sup>[14]</sup>以遵守联合国安理会2010年第1929号决议以及欧盟理事会2010年6月17日声明中所要求的相应措施。<sup>[15]</sup>具体规定包括:对伊朗提供军民两用货物与技术的限制;有效禁止向伊朗出售、供应、转让或出口可用于石油和天然气行业关键部门的某些关键设备或技术;对伊朗石油和天然气部门的投资限制等。

2012年1月23日,欧盟通过欧盟理事会第35/2012号决议,<sup>[16]</sup>修改关于对伊朗采取限制措施的第413/2010号决议,确定了对伊朗更严厉的制裁措施。规定禁止欧盟成员国从伊朗购买、进口或运输原油和石油产品;禁止向伊朗出售、购买、运输或交易黄金、钻石及其他贵金属;禁止与伊朗中央银行及其他国有银行进行一切交往;禁止向伊朗委托铸造金属货币以及纸质货币;

[10] See Transatlantic Partnership on Political Cooperation, May 18, 1998.

[11] Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010 (Public Law 111 - 195, Enacted July 1, 2010), available at <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/hr2194.pdf>, last visited on Jun. 18, 2019.

[12] CISADA在原有的六项制裁措施的基础上增加了三项新制裁,要求总统在总共九项制裁中实施三项制裁。适用于受制裁实体的三项新制裁措施包括:(1)禁止受美国管辖的外汇交易;(2)禁止银行交易;(3)禁止涉及受制裁实体财产的交易(例如收购、持有、扣押、使用、转让、撤回、运输、进口或出口)。

[13] See Council Regulation (EU) No 961/2010, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1560934573683&uri=CELEX:32010R0961>, last visited on Jun. 18, 2019.

[14] 这些限制性措施包括:对军民两用货物、贸易和技术额外限制,对可能会被用于国内镇压的设备及技术的限制,对伊朗的石油和天然气行业的投资限制,对伊朗铀矿和核行业投资的限制,对来自伊朗的资金转移的限制,对伊朗银行业的限制,对伊朗进入欧盟保险和债券市场的限制,以及对向伊朗船只和货运飞机提供某些服务的限制。

[15] See Resolution 1929 (2010), available at [https://www.undocs.org/S/RES/1929%20\(2010\)](https://www.undocs.org/S/RES/1929%20(2010)), last visited on Jun. 19, 2019.

[16] Council Decision 2012/35/CFSP, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561018551931&uri=CELEX:32012D0035>, last visited on Jun. 19, 2019.

同时还对伊朗国内的伊斯兰革命卫队进行限制。

2012年3月23日，为进一步实施第35/2012号决议，欧盟理事会颁布267/2012号条例，并同时撤销第961/2010号条例。新条例规定了针对伊朗的原油及石油产品运输的新一轮制裁措施。

2012年，为实现伊朗核问题的全面解决，欧盟成员国外长会议在卢森堡作出决议，自7月1日起全面禁止成员国从伊朗进口和转运石油，并规定欧盟成员国的保险公司将不能为伊朗的石油运输业务提供第三方责任保险和环境责任保险。

2012年12月，欧盟再次出台“最严厉对伊制裁措施”，将制裁扩大到金融交易、出售航运设备和钢铁以及进口天然气等领域。

## （二）欧盟经济制裁的动因

21世纪以来，欧盟对外经济制裁态度的转变并非偶然，其根本动力来自国际外交背景特别是美国外交政策的改变以及欧盟一系列政策制度改革所带来整体实力的变化。

### 1. 国际外交背景的改变

自19世纪以来，各国开始以不止一种方式提倡多边合作的指导原则，到21世纪，世界各国逐渐达成共识，开始寻求一种崭新的、现代化的多边合作形式。在此背景下，多边主义的发展和国际秩序中的权力均衡与当时世界主导大国的外交政策准则开始紧密联系。<sup>[17]</sup> 欧盟开始致力于推动一种“有效的多边主义”，并将倡导“有效的多边主义”置于自己安全战略的核心位置，这种战略具有广泛的安全概念，不仅着眼应对军事上的威胁，更是将贸易、发展、公正、内政、环境和健康等政策领域涵盖其中。<sup>[18]</sup> 这种对多边主义的支持，在各个方面指引着欧盟在国际关系中的行为。

同时期，美国的对外政策也发生巨大转变，奥巴马政府上台后，美国改变了其一贯的单边主义政策，为了最大限度地降低单边行为的风险，美国开始将多边主义作为美国外交政策的核心要素，“通过联合国等国际组织采取行动、尊重国际法、与各国达成多边合作”成为美国展现其领导力量的新形态。尤其是在建立与欧盟的关系中，奥巴马政府致力于进一步加强美国与欧盟的跨大西洋伙伴关系，与欧盟进行充分的对话与合作，此举得到欧盟的大力支持。

### 2. 欧盟自身制度建设的改变

2004年，欧盟政治与安全委员会<sup>[19]</sup>商定了一系列基本原则：（1）制裁的适用；（2）制裁的实施；（3）对制裁影响的衡量与控制。<sup>[20]</sup> 这些基本原则体现在欧盟理事会于2003年通过的《欧

[17] 参见〔英〕卡罗琳·布沙尔、〔英〕约翰·彼得森、〔意〕娜萨莉·拓茨编著：《欧盟与21世纪的多边主义》，薄燕等译，上海人民出版社2013年版，第51-67页。

[18] 2003年欧盟通过《欧洲安全战略》等重要文件明确提出了推动以联合国为中心的“有效多边主义”的国际角色。作为一种战略性概念，有效多边主义作为欧盟的战略基石，也代表着欧盟的战略目标：（1）增强欧盟内部凝聚力；（2）实现欧盟在战略手段与目标上的一致性；（3）创造欧盟国际行动的合法性。

[19] 欧盟政治与安全委员会（Political and Security Committee，简称PSC）作为欧盟应对共同外交和安全政策问题与共同安全与防务政策的常设机构，总部设在布鲁塞尔，由来自所有欧盟成员国的大使级代表组成，通常每周召开两次会议。PSC由欧洲对外行动服务（EEAS）担任主席。PSC的主要职能是跟踪国际形势，并帮助在欧盟共同外交与安全政策（Common Foreign and Security Policy，简称CFSP）和欧盟共同安全与防务政策（Common Security and Defense Policy，简称CSDP）中定义欧盟政策，PSC还为外交事务委员会起草意见，外交事务委员会是欧盟理事会的一个组成部分。

[20] See Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), available at <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/en/pdf>, last visited on Jun. 20, 2019.



盟限制措施（制裁）实施和评估指南》（以下简称《制裁指南》）中。<sup>〔21〕</sup>《制裁指南》首次将“制裁”作为欧盟共同外交与安全政策（CFSP）的重要工具，<sup>〔22〕</sup>同时“制裁”也是实施欧盟综合全面政策方针的重要组成部分。欧盟指出，《制裁指南》的主要目的是为了维护欧盟的价值观、根本利益以及安全，维护和平，巩固和支持民主、法治、人权和国际法原则，预防冲突和加强国际安全。不可忽视的是，《制裁指南》的颁布标志着欧盟完成了从“强烈反对国际经济制裁到成为重要国际经济制裁执行体”的重要转变。

纵观欧洲一体化的历史可以发现，欧盟制度建设是一个逐步的、持续的、不断发展的过程。这其中非常重要的一步是《里斯本条约》的缔结，<sup>〔23〕</sup>该条约经过近十年的谈判后，于2009年12月1日生效。条约目的是为了改善欧盟的运作，并大大修改欧盟作为超国家组织的条约基础。该条约使《欧盟基本权利宪章》成为具有法律约束力和可执行性的文书，并通过赋予欧盟执行欧盟共同商业政策的专有权限，扩大了欧盟在贸易和其他外部商业关系领域的权限，事实上提升了欧盟的国际地位与国际影响力。<sup>〔24〕</sup>

### 3. 欧盟整体实力结构的改变

1958年欧洲经济共同体（EEC）成立，1993年更名为欧盟（EU），名称的变更反映出最初的纯粹经济联盟已发展成为一个跨越政策领域的组织。<sup>〔25〕</sup>随着欧盟一体化的发展，经济一体化的建设也经历了一个从小到大，由弱变强的逐步发展过程。欧盟从关税同盟入手，相继推出了共同外贸、农业和渔业政策，建立起共同预算，统一了内部大市场，基本实现了区域内的商品、人员、资本和服务的自由流通，<sup>〔26〕</sup>从单一的区域内部市场发展成为世界上最大的贸易区。

整体实力得到进步的欧洲无论在经济规模还是人口数量上都与美国相当，这一改变给了欧盟足够的自信面对来自美国的域外经济制裁，其应对之策不再局限于激烈反抗，而是采取平等合作的方式，甚至开始主动实施实现欧盟对外政治目标的经济制裁措施。<sup>〔27〕</sup>

### （三）欧盟经济制裁措施

制裁作为促进共同外交与安全政策目标的工具之一，追求实现“和平、民主以及对法治、人

〔21〕 See Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy (doc. 15579/03), available at <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>, last visited on Jun. 21, 2019.

〔22〕 欧盟共同外交与安全政策（Common Foreign and Security Policy，简称CFSP），是欧盟三大支柱的第二支柱。1993年11月1日在《马斯特里赫特条约》（也称《欧洲联盟条约》）生效时由其前身“欧洲政治合作”转变而来。第11条对其目标进行了规定：（1）维护联盟共同价值、基本利益、独立不受侵犯；（2）加强联盟的安全；（3）维护和平，加强符合相应国际条约规定的国际安全；（4）促进国际合作；（5）发展并加强民主与法治，以及尊重人权和基本自由。

〔23〕《里斯本条约》是在原《欧盟宪法条约》的基础上修改而成，被视为“简版”的《欧盟宪法条约》。原《欧盟宪法条约》因遭到法国和荷兰全民公决否决而陷入僵局。为解决欧盟制宪危机，欧盟领导人2007年12月在葡萄牙首都里斯本正式签署《里斯本条约》，取代已经失败的《欧盟宪法条约》。

〔24〕 See The Treaty of Lisbon, available at <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/5/the-treaty-of-lisbon>, last visited on Jun. 21, 2019.

〔25〕 See The EU in Brief, available at [https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en), last visited on Jun. 22, 2019.

〔26〕 参见王坚：《欧盟完全手册》，中央编译出版社2010年版，第95页。

〔27〕 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》，载《政治经济》2012年第3期。

权和国际法的尊重”等目标。欧盟作出声明：欧盟的经济制裁行为不是惩罚性的，而是旨在改变目标国家、实体或个人的政策和行为，与此同时，欧盟尽一切努力减少制裁行为对平民或相关合法活动带来的不利后果。<sup>[28]</sup>

欧盟所实施的制裁主要包括三类：（1）配合执行联合国实施的所有制裁；（2）通过采取额外的、更加严格的制裁措施来加强联合国实施的制裁；（3）在必要时，欧盟自主决定实施制裁措施。<sup>[29]</sup> 制裁可能针对第三国政府或非国家实体和个人，如恐怖主义团体和恐怖分子。其中，经济制裁措施可能包括：（1）切断经济或技术援助；（2）贸易与服务抵制，如进出口禁令；（3）金融制裁等。欧盟的经济制裁措施主要集中于实施贸易制裁与金融制裁。

### 1. 贸易制裁

贸易制裁，是一个或多个国家针对其他国家、组织、实体或个人实施的商业和经济处罚。贸易制裁可以是单边的，也可以是双边的。当单边制裁由经济实力强大的国家作出时，其贸易制裁效果不可小觑。贸易制裁在外交、经济政策与国际政治中也发挥着重要作用，一定程度上，政府实施制裁可以改变另一国家或政府的行为与政策。<sup>[30]</sup>

欧盟常使用的三种贸易制裁是：（1）配额、关税、非关税壁垒（NTBs）；（2）资产冻结和扣押；（3）禁运。配额是政府规定的贸易限制，限制在特定时间段内可以进口或出口的货物的数量或货币价值。关税由欧盟作出决定，在国家或地区之间采取高额进口（偶尔出口）税收的形式，也是贸易的主要障碍来源。欧盟实施非关税壁垒主要是针对进口货物的非关税限制，主要包括许可和包装要求、产品标准和其他非特定税的要求。为了阻止存在于欧盟内部的资产的转移或出售，欧盟常常使用资产冻结或扣押的方式进行规制。欧盟采取禁运措施，通常意味着将对被制裁国家实施更严厉的制裁形式，最常见的主要是禁止与特定国家或地区的贸易（和其他商业活动）。

### 2. 金融制裁

金融制裁是指停止被制裁国的部分或全部金融交易，包括：冻结外国资产、减少或停止信贷支持、限制或禁止进入其国内金融市场。从一定意义来说，金融制裁是最严厉的经济制裁形态，同时它也是捍卫国家核心利益、在全球推行其外交政策的重要工具。

正确实施金融制裁对实现欧盟的“共同外交和安全政策目标”至关重要，特别是有助于防止资助恐怖主义行为的发生。在欧盟，实施金融制裁既是公共部门也是私营部门的义务。在这方面，信贷与金融机构具有特别责任，这些机构涉及大额的财物转移及资金交易，其行为受金融制裁的影响巨大，因此，信贷与金融机构更加关注金融制裁措施的实施。

为了促进金融制裁的实施，欧洲银行联合会、欧洲储蓄银行集团、欧洲合作银行协会、欧洲公共银行协会（欧盟信贷部门联合会）和欧盟委员会共同认可，需要一份符合“共同外交和安全

---

[28] See Sanctions Policy, available at [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/423/sanctions-policy\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/423/sanctions-policy_en), last visited on Jun. 24, 2019.

[29] See EU Restrictive Measures, available at [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/135804.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/135804.pdf), last visited on Jun. 24, 2019.

[30] See Trade Sanction, Reviewed by Will Kenton, available at <https://www.investopedia.com/terms/t/tradesanction.asp>, last visited on Jun. 24, 2019.

政策目标”的综合制裁清单，列出受到金融制裁（冻结资产）的个人、团体和实体。为了协助欧盟信贷部门联合会的各成员遵守金融制裁，欧盟信贷部门联合会建立了综合制裁清单数据库。随后，欧盟委员会接管了该数据库，负责维护并确保综合制裁清单保持最新状态。<sup>[31]</sup>

## 二、欧盟经济制裁实践

欧盟作为经济制裁的重要实施者，20世纪90年代，将制裁措施作为一项重要的外交工具正式纳入共同外交与安全政策中。随着制裁措施实施的基本原则与指南等纲领性文件的确立，欧盟经济制裁措施在国际关系中更加有效地影响着其他国际主体的行为。

### （一）欧盟经济制裁制度基础

#### 1. 共同外交与安全政策的起源与发展

欧盟的共同外交与安全政策（CFSP）于1993年签订的《马斯特里赫特条约》中正式被提出，<sup>[32]</sup>旨在根据联合国宪章的原则，维护世界和平、加强国家安全、促进欧盟自身利益和国际社会的利益。引入共同外交与安全政策主要是为了帮助欧盟应对国际上对外关系、国家安全与经济发展领域出现的新挑战。

共同外交与安全政策为欧盟对目标国（其他实体和个人）实施经济制裁提供了清晰明确的法律依据和决策程序。同时，《罗马条约》第301条赋予欧洲委员会“完全或部分中止或终止与目标国经济联系”的权力，<sup>[33]</sup>欧盟各成员国需要将经济制裁的权力明确让渡给欧盟，以保证欧盟通过共同外交与安全政策将成员国的自主对外经济制裁权集中起来，欧盟及其成员国借此将对外经济制裁的威慑力逐步加强，扩大了欧盟及其成员国在非欧盟成员国的影响。<sup>[34]</sup>

#### 2. 欧盟经济制裁措施准则

2003年首次通过《欧盟限制措施（制裁）的Implement and Evaluation of Restrictive Measures（sanctions），以下简称《指南》》，并在2005年、

[31] See Consolidated List of Sanctions, Consolidated List of Persons, Groups and Entities Subject to EU Financial Sanctions, available at [https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8442/consolidated-list-sanctions\\_en](https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8442/consolidated-list-sanctions_en), last visited on Jun. 24, 2019.

[32] 1991年12月9日至10日，第46届欧共体首脑会议在荷兰的马斯特里赫特（Maastricht）举行。经过两天辩论，代表们通过并草签了《欧洲经济与货币联盟条约》和《政治联盟条约》，统称《欧洲联盟条约》即《马斯特里赫特条约》（Treaty of Maastricht）。1992年2月7日欧共体12国外长和财政部长在荷兰小镇马斯特里赫特正式签署了该条约，条约也正式生效。这一条约是对《罗马条约》（Treaty of Rome）的修订，它为欧共体建立政治联盟和经济与货币联盟确立了目标与步骤，是欧洲联盟成立的基础。

[33] 《罗马条约》正式官方名称为《建立欧洲经济共同体条约》（Treaty Establishing the European Economic Community, TEEC），于1958年1月1日生效，建立了欧洲经济共同体（EEC）。该条约于1957年3月25日由比利时、法国、意大利、卢森堡、荷兰及西德签署通过。1992年的《马斯特里赫特条约》将本条约的名称删去“经济”二字，改为《建立欧洲共同体条约》；随后，2009年《里斯本条约》将本条约重新打包成为《欧洲联盟运作条约》。《罗马条约》规定立约国之间的关税须逐年调降，并成立一个关税同盟。该条约建立了一个在欧盟成员国之间关于商品、劳动、服务及资本的共同市场，也建立了共同运输及农业政策与欧洲社会基金。

[34] 参见甘开鹏、陆宁：《欧盟对外经济制裁政策评析》，载《经济问题探索》2009年第10期。

2009年、2012年和2017年进行了审查和更新，<sup>[35]</sup> 该文件为欧盟对外经济制裁政策的有效实施提供了政策性的指引，旨在提高欧盟对外经济制裁的实施效果。

2018年4月24日，欧盟在《指南》的最新文本中强调标准化的实施制裁并加强实施制裁的方法，同时，该《指南》提出了法律文书中关于制裁措施实施的共同定义（例如《指南》第59条规定了“融资与财政援助”的定义）。<sup>[36]</sup> 《指南》明确欧盟采取自主制裁措施的主要步骤，在该文件附件中列明了制裁实施过程中不同参与者的分工与作用。此外，欧盟还规定了有效实施金融制裁的标准措施，为有效实施制裁措施提供可适用的法律依据。<sup>[37]</sup>

2004年，欧盟政治和安全委员会制定了《关于使用限制措施（制裁）的基本原则》[Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)，以下简称《制裁原则》]，<sup>[38]</sup> 确定了制裁措施的基本原则，主要涉及：如何制定制裁措施、制裁措施的适用以及如何控制制裁措施带来的影响。《制裁原则》肯定了对外经济制裁在履行《联合国宪章》义务以及维护国际和平与安全方面的重要作用，<sup>[39]</sup> 重申了欧盟在自主实施国际社会认可的对外经济制裁的同时会严格配合并执行联合国安理会确定的制裁措施。<sup>[40]</sup>

根据该文件，欧盟对外经济制裁原则主要包括：（1）制裁措施的实施尽可能地减少对非目标国家、实体和个人的不利影响，尊重人权民主与法治；（2）制裁措施的实施有明确的范围，武器禁运、签证禁令和冻结资产可作为实现制裁目标的方式；（3）重申了将履行安理会制裁决议的承诺，保证按照国际法原则实施自主制裁。<sup>[41]</sup> 总体而言，《制裁原则》界定了经济制裁政策实施的基本原则，清晰表明了欧盟对外经济制裁政策的重要立场。

## （二）欧盟经济制裁执法实践

实践中，欧盟理事会基于各种原因对北美洲、欧洲、亚洲和非洲的目标国实施了制裁，这种制裁主要包括：（1）欧盟执行联合国安理会制裁决议而实施的制裁；（2）当安理会没有采取行动或者无法达成制裁合意的情况下，欧盟自主发起的制裁。<sup>[42]</sup>

### 1. 欧盟实施制裁措施所涉国家

截至2019年6月26日，欧盟依据联合国安理会制裁决议对以下15个国家实施了制裁：阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、几内亚比绍共和国、伊朗（不扩散大规模毁灭性武器的有

[35] See Sanctions: How and When the EU Adopts Restrictive Measures, available at <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/>, last visited on Jun. 25, 2019.

[36] “融资与财政援助”是指：向任何不特定的自然人、法人有条件或无条件地提供或承诺支付资金或提供经济资源，包括但不限于赠款、贷款、担保、保证、债券、信用证、供应商信用、买家信用、进出口各种类型的保险和再保险包括出口信用保险等。但是按照正常的商业惯例为某一商品或服务支付款项以及商定付款条件的行为，并不构成融资或财政援助。

[37] See Guidelines on the Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions), Sanctions Guidelines-update, Brussels, May 4, 2018, available at <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>, last visited on Jun. 26, 2019.

[38] See Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), available at <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/en/pdf>, last visited on Jun. 26, 2019.

[39] See Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), Article 1.

[40] See Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), Article 2, Article 3, Article 4.

[41] See Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), Articles 6-10.

[42] See Clara Portela, Where and Why does the EU Impose Sanctions, 17 *Politique Européenne*, 84 (2005).



关限制)、伊拉克、黎巴嫩、利比亚、马里、朝鲜、索马里、南苏丹、苏丹、叙利亚、也门。

截至2019年6月26日,欧盟对以下26个国家实施了自主制裁:白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、中国、刚果民主共和国、埃及、几内亚、几内亚比绍共和国、海地、伊朗(严重侵犯人权行为有关的限制措施、不扩散大规模毁灭性武器的有关限制)、利比亚、马尔代夫、摩尔多瓦、黑山、缅甸、朝鲜、俄罗斯(鉴于俄罗斯破坏乌克兰局势稳定的行为采取限制性措施)、塞尔维亚、南苏丹、苏丹、叙利亚、突尼斯、乌克兰、美国(防止美国采取的某些立法的域外适用影响的措施)、委内瑞拉、津巴布韦。欧盟的自主制裁除了涉及具体国家,针对具体事项的制裁也做出了规定,主要涉及:化学武器(防止化学武器扩散和使用)、网络攻击(针对威胁到欧盟及其成员国的网络攻击的限制措施)、恐怖主义(打击恐怖主义)。<sup>[43]</sup>

## 2. 欧盟实施制裁的具体措施

欧盟执行联合国安理会制裁决议以及进行自主制裁所涉及的制裁措施主要有:(1)武器出口;(2)资产冻结和禁止提供资金援助;(3)入境限制;(4)对用于内部镇压的设备的限制;(5)禁止满足索赔要求;(6)电信设备的限制;(7)禁止武器采购;(8)对军民两用货物的限制;(9)检查限制;(10)对商品的限制;(11)对文化财产限制;(12)对汽油产品的限制;(13)对航班、机场、飞机的限制;(14)对港口和船舶的限制;(15)警觉要求,即成员国应当要求其国民、受其管辖的自然人以及在其领土内注册的实体在与目标国境内或目标国管辖范围内的实体开展业务时保持警惕,以防止相关业务往来助长目标国内的暴力势力,防止该暴力势力伤及平民;(16)对军事训练与军事合作的限制;(17)财务措施限制;(18)检查限制;(19)投资限制;(20)其他限制[包括:a.禁止从目标国购买或转让捕鱼权(主要针对朝鲜);b.除外交或领事活动外,禁止向目标国出租或以其他方式提供不动产,也禁止向位于目标国境外与目标国相关的对象提供不动产出租(主要针对朝鲜);c.成员国不得在其管辖范围内为进入其领土的目标国国民提供工作许可,为了消除向目标国的汇款,成员国不得为其境内的目标国国民续签工作许可,成员国应在2019年12月21日前,立即向目标国遣返在该成员国管辖范围内牟利的所有目标国国民以及所有目标国政府安全监督专员(主要针对朝鲜)];(21)服务限制;(22)培训和教育限制。<sup>[44]</sup>

## (三) 欧盟经济制裁最新动向

### 1. 修改对缅甸的经济制裁

2018年4月,欧盟修改了对缅甸的制裁制度,以扩大和加强对南亚国家的制裁措施。尽管由于缅甸反腐败工作取得了积极进展,2013年4月欧盟取消了对缅甸的所有贸易和金融限制(理事会决议2013/184/CFSP),<sup>[45]</sup>而后欧盟再次修改该决定(理事会决议2018/655/CFSP)对缅甸实施一些限制性措施。<sup>[46]</sup>这些限制性措施于2018年4月27日生效,除了对可能用于内部镇压

[43] See EU Sanctions Map, available at <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>, last visited on Jul. 1, 2019.

[44] 参见前引[43]。

[45] See Council Decision 2013/184/CFSP, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0184>, last visited on Jun. 29, 2019.

[46] See Council Decision (CFSP) 2018/655, available at [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2018%3A108%3ATOC&-uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2018.108.01.0029.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2018%3A108%3ATOC&-uri=uriserv%3AOJ.L_.2018.108.01.0029.01.ENG), last visited on Jun. 29, 2019.

的物品供应实行武器禁运和贸易管制外，新的制裁措施还包括：（1）禁止向军队或边防警察等最终用户出口军民两用物品；（2）限制可能用于监测内部镇压通信设备的出口。此外，欧盟理事会还依据理事会条例 2018/647，<sup>[47]</sup> 冻结了缅甸武装部队和边防人员的资产<sup>[48]</sup>。

## 2. 激活“封锁条例”

2018年5月8日，美国宣布将退出《关于伊朗核计划的全面协议》即《联合全面行动计划》（Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA），<sup>[49]</sup> 并将重启根据该协议撤销的与核有关的制裁措施，并立即生效，这一决定将可能给涉及伊朗的银行业、石油、天然气、航运以及有关的保险业务带来巨大影响。<sup>[50]</sup> 同时，美国政府表示将恢复在2015年达成协议之前对伊朗实施的严格制裁，并考虑加以新的处罚措施。

美国的退出使得《联合全面行动计划》陷入瘫痪，也给全球的制裁合规带来了一系列新的挑战。欧盟领导人决定无视美国的退出行为，重新启动欧盟“封锁条例”〔（EC）No 2271/96〕，<sup>[51]</sup> 该条例将禁止欧洲公司遵守美国对伊朗的制裁、禁止执行外国法院在这些制裁基础上所做出的任何决定，此外，如果不遵守“封锁条例”，欧盟国家可以对违反条例的公司和个人进行处罚。

为了激活该条例，2018年6月6日，欧盟委员会授权（EU）2018/1100 条例<sup>[52]</sup> 修改“封锁条例”的附件，以保护欧盟免受第三国法律的域外适用的影响。（EU）2018/1100 条例规定，美国基于以下法案对伊朗实施的超地区性的制裁在欧盟境内无效，包括以下六个法案和一个条例：（1）《1993年财政年度国防授权法》《1992年古巴民主法》；（2）《1996年古巴自由和民主团结法》；（3）《1996年伊朗制裁法》；（4）《2012年伊朗自由与反扩散法》；（5）《2012年财政年度国防授权法》；（6）《2012年减少伊朗威胁及保障叙利亚人权法》；（7）《伊朗交易和制裁条例》。<sup>[53]</sup>

## 三、欧盟经济制裁的当前因应

针对欧盟对外经济制裁措施，受制裁国家主要通过颁布反制裁法、制定被制裁领域替代政策

---

[47] See Council Regulation (EU) 2018/647, available at [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2018.108.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2018:108:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.108.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2018:108:TOC), last visited on Jun. 29, 2019.

[48] See EU Strengthens Export Controls and Sanctions against Burma, available at <https://sanctionsalert.com/wake-up-to-sanctions-5/#more-34536>, last visited on Jun. 29, 2019.

[49] 《关于伊朗核计划的全面协议》于2015年在瑞士洛桑达成，该协议由伊朗和世界主要大国，包括英国、中国、法国、德国、俄罗斯和美国（P5）达成，目的在于限制阻止伊朗核力量的发展，由欧盟外交事务专员莱格利尼（Federica Mogherini）与伊朗外交部长扎里夫（Mohammad Javad Zarif）发表联合声明。

[50] See Iran Sanctions - U. S. Withdrawal From Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), available at [http://www.nwpni.com/fzfs\\_details.asp?i=137](http://www.nwpni.com/fzfs_details.asp?i=137), last visited on Jun. 29, 2019.

[51] See Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561717890715&-uri=CELEX:31996R2271>, last visited on Jun. 29, 2019.

[52] See Commission Delegated Regulation (EU) 2018/1100 of 6 June 2018, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561717890715&-uri=CELEX:32018R1100>, last visited on Jun. 29, 2019.

[53] 2018年6月6日欧盟委员会授权法规 2018/1100，对欧盟理事会法规 No. 2271/96 的附件进行了修订，即为了保护其不受第三国通过的域外适用法律的影响，以及以此为依据或由此产生的行动。See Commission Delegated Regulation (EU) 2018/1100, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561717890715&-uri=CELEX:32018R1100>, last visited on Jun. 29, 2019.

以及大力发展自身经济实力，摆脱对欧盟经济的依赖作为应对之策。

#### （一）俄罗斯对欧盟经济制裁的当前因应

鉴于俄罗斯破坏乌克兰局势稳定，吞并乌克兰的克里米亚地区，2014年欧盟对俄罗斯实施制裁。制裁分三个阶段，每一阶段欧盟都打算增加对俄罗斯的压力，<sup>[54]</sup>直到俄罗斯完全执行《明斯克协定》。<sup>[55]</sup>2019年6月27日，欧盟理事会在评估了《明斯克协定》的执行情况后，重新制定了对俄制裁措施。<sup>[56]</sup>

欧盟对俄罗斯的制裁主要集中在对其武器的进出口、相关技术与资金援助、军民两用商品、金融信贷、财政援助、石油勘探服务等方面。俄罗斯的应对之策主要包括：（1）2013年12月，颁布《关于禁止和限制在国防和国家安全订货中采购外国产品和服务的规定》，实现国防生产的国产化，以应对欧盟在武器及其相关技术方面对俄罗斯的限制；（2）大力扶植国内的农业与食品生产，从2014年8月开始对欧盟国家的进口食品包括但不限于牛肉、猪肉、水果、禽类、奶酪、乳制品实施限制，并将进出口合作目标转向亚洲、拉丁美洲寻找替代进口产品；（3）为了应对欧盟在金融与贸易领域对俄罗斯的制裁，在更广泛的领域制定了进口替代政策，在金融领域，成立国家银行卡支付系统公司，并于2015年全面启动Mir卡替代Visa和Master卡的进程。俄罗斯政府还运用行政手段从组织和制度上保障进口替代政策的实施，成立“政府替代委员会”，设立了“工业发展基金”向实施进口替代项目提供优惠贷款。<sup>[57]</sup>

#### （二）美国对欧盟反制裁阻却立法的当前因应

为了防止受到美国对外经济制裁措施域外适用的影响，1996年11月22日，欧盟理事会决定对美国采取的旨在影响欧盟成员国、自然人或法人的活动与利益的域外措施作出回应。联合国安理会认为，美国这种具有域外适用效力的法律违反了国际法。针对这一事实，欧盟对美国本身没有制定制裁措施，而是通过制定阻却法，允许每个成员国采取其认为必要的措施来保护受到美国法律域外适用影响的自然人、法人、成员国国家的利益。<sup>[58]</sup>

然而，面对欧盟的阻却立法，美国并无担忧。事实上，欧盟针对美国域外经济制裁所颁布的“阻却法令”事实上只是一个框架指导性文件，需要各成员国的国内法进行落实，具体的惩罚权力也掌握在成员国政府手中。美国的霸权地位给予其充分的自信，即使欧盟内部有独立的货币，也无法撼动美元的主导地位以及欧元对美元的依赖，对于大多数跨国公司而言，不能与美国个体和实体进行贸易往来，就等于被宣判了死刑，如此一来，考虑到经济因素，成员国政府很可能受跨国公司及其代表的利益集团的游说影响，屈服于美国的制裁，使得“阻却法令”实际上“不具有实际效力”。

[54] See EU Sanctions Law, Practice and Guidance, Sanctions Profile: Russia, available at <https://www.europeansanctions.com/region/russia/>, last visited on Jul. 4, 2019.

[55] 《明斯克协议》(The Minsk Agreement) 是2015年2月由德国、俄罗斯、法国、乌克兰四国在明斯克签署生效的一份关于处理乌克兰危机的国际条约。

[56] See EU Sanction Map, Russia, available at <https://www.sanctionsmap.eu/#/main/details/26/?search=%7B%22value%22:%22%22,%22searchType%22:%7B%7D%7D>, last visited on Jul. 4, 2019.

[57] 参见曲文轶：《俄罗斯如何化解西方经济制裁及其影响》，载《紫光阁》2018年第10期。

[58] See EU Sanction Map, United States, available at <https://www.sanctionsmap.eu/#/main/details/38/guidances?search=%7B%22value%22:%22%22,%22searchType%22:%7B%7D%7D>, last visited on Jul. 4, 2019.

### （三）中国对欧盟经济制裁的当前因应

2017年11月15日，欧盟议会通过欧盟反倾销调查新方法修正案，该法规将对非欧盟成员国反倾销调查引入“市场扭曲”的概念和标准，不再使用“替代国”方案，如果欧盟进口产品的原产国存在“市场严重扭曲”情况，欧盟对其进行反倾销调查时，将不以出口国价格，而是以国际价格来计算出口产品成本。同年12月20日，欧盟委员会发布涉华报告，对中国的社会主义市场经济品头论足。同日，欧盟反倾销调查新方法修正案正式生效，引入（中国）市场“严重扭曲”概念，明确规定在市场“严重扭曲”情况下，欧盟可选择第三国或国际市场价格或成本来确定是否存在倾销，即欧盟将发起对中国的制裁。

针对欧盟发表有关报告对中方采取歧视性不公正限制措施，却绝口不提自己违反世贸规则的行为，中国商务部发言人已就欧盟反倾销调查新方法修正案发表谈话指出，世界贸易组织规则既不存在“市场严重扭曲”的概念，也没有社会和环境倾销的规定，欧盟反倾销调查新方法缺乏世贸组织规则依据，增加了法律适用的不确定性，将对世贸组织反倾销法律体系造成严重破坏。欧盟作为世贸组织的重要成员，应遵守国际规则。中国敦促欧方严格遵守世贸组织规则，善意、全面地履行国际条约义务。中国保留在世贸组织争端解决机制下的相关权利，将采取必要手段维护中国企业的合法权益。<sup>[59]</sup>同时中国外交部发言人也强调，欧盟做法违反世贸组织规则，将削弱世贸组织反倾销法律体系的权威性。欧盟作为世贸组织的重要成员，应言行一致、表里如一，尊重国际规则，维护多边贸易体制的权威性。中国声明将敦促欧方严格遵守世贸组织规则，善意、全面履行国际条约义务，避免滥用贸易救济措施，维护中欧经贸合作关系的大局。同时，中国发表声明将采取必要措施维护中方合法权益。

## 四、欧盟经济制裁的发展趋势

近年来，欧盟对制裁的使用逐年递增，制裁政策的出台也越发频繁，制裁数量呈明显上升的趋势。同时，欧盟的制裁对象呈全球性分布，由主权国家扩展到非政府组织、恐怖组织、企业等各类主体。制裁的缘由从以控制武装冲突为主扩展到人权保护、维护民主、反对恐怖主义、防止核扩散等。制裁领域也宽泛化，具体措施包括武器禁运、外交制裁、金融制裁、贸易制裁、文化体育抵制等。<sup>[60]</sup>

### （一）制裁政策出台的频繁化

20世纪80年代初，欧盟开始将制裁作为外交政策的手段之一，但在90年代之前，欧盟仅实施过8起制裁，1992年欧盟提出共同外交与安全政策（GFSP）后，制裁政策在欧盟对外政策工具箱中日益重要，开始变得频繁。虽然1999年欧盟推出共同安全和防务政策（CSDP），旨在通过联合军事行动来创造欧洲外交政策的新局面，但是不可改变的是，制裁政策已然代替军事力

[59] 参见《欧盟反倾销调查新方法修正案违反世贸规则》，载 <http://trb.mofcom.gov.cn/article/zuixindt/201711/20171102671861.shtml>，最后访问时间：2019年7月6日。

[60] 参见王磊、刘建伟：《欧盟对外制裁决策：制度设计与影响因素》，载《国际观察》2016年第1期。



量，成为欧盟解决来自外部安全与外交政策挑战的中心舞台，<sup>[61]</sup> 欧盟开始成为仅次于美国的第二大制裁发起者。

### （二）制裁领域的宽泛化

20世纪90年代，欧盟共同外交与安全政策（GFSP）的制裁措施是：签证禁令和资产冻结，即通过列黑名单的方式，禁止其前往欧洲，冻结资产同时禁止其在欧洲持有银行账户，除了黑名单以外，常规使用的唯一制裁措施是武器禁运。1990年代到2000年代，欧盟制裁的方式并不涉及经济贸易，欧盟与被制裁目标之间的贸易依然处于自由合法的状态，除了武器贸易受限，欧盟与津巴布韦、乌兹别克斯坦、苏丹、白俄罗斯之间的经济贸易没有受到任何限制。例外的是在科索沃危机期间，欧盟对南斯拉夫采取了新的制裁方式，其中包括一系列财政制裁措施，甚至是石油禁运；对缅甸的制裁包括禁止在该国投资，并在一段时间内禁止木材、黄金与珠宝的贸易。2010年开始，欧盟开始复制美国的制裁措施，制裁决策从22个增加到69个，其中大多数制裁措施针对利比亚、伊朗和叙利亚，<sup>[62]</sup> 受欧盟制裁的国家数量也大幅度增加，石油禁运与一系列金融制裁措施被纳入制裁领域，扩大了欧盟制裁的影响范围。2014年，欧盟的制裁措施进一步加强，欧盟首次对俄罗斯采取经济制裁措施，以应对其对克里米亚的吞并以及对乌克兰东部分离主义势力的支持。

不同于其他国家和地区的制裁，欧盟的制裁政策并不排除对目标国的所有合作与援助，以津巴布韦为例，尽管欧盟对津巴布韦实施了制裁，但却增加了对其在人道主义方面的援助。而在对缅甸实施制裁的过程中，缅甸政府也继续获得欧盟的援助，以发展其国内的卫生事业；在对白俄罗斯的制裁过程中，欧盟与白俄罗斯的能源部门依然保持合作。<sup>[63]</sup> 这一特点意味着欧盟的制裁措施虽然朝着广泛化、宽泛化的趋势发展，但依然具有针对性。

## 五、欧盟经济制裁对“一带一路”倡议的启示

随着中国经济的不断发展以及“一带一路”倡议的提出与深化，中国的对外投资、贸易与金融活动势必会面临更繁复的风险，在“一带一路”建设过程中，中国面临一系列经济制裁问题。欧盟针对中国以及“一带一路”倡议沿线国家的经济制裁，既影响中国的利益，也将损害贸易投资金融活动主体的合法权益。对此，中国政府或企业应通过多元的解决方式，例如世贸组织争端解决机制、修改完善现行法律、通过立法阻却、寻求与欧盟的监管合作、督促企业合规经营等来应对来自欧盟的经济制裁。

### （一）有效维护世贸组织争端解决机制的法律地位

以世贸组织为核心的多边贸易体制是国际贸易的基石，为推动全球贸易发展、建设开放型世

[61] See Clara Portela, How the EU Learned to Love Sanctions, Apr. 12, 2016, available at [#3E%20%20t](https://www.ecfr.eu/article/essay_how_the_eu_learned_to_love_sanctions), last visited on Jul. 7, 2019.

[62] See Getty, The Role of Sanctions in EU Foreign Policy, available at <https://translate.google.com.hk/translate?hl=zh-CN&sl=en&u=https://carnegieeurope.eu/2012/12/14/role-of-sanctions-in-eu-foreign-policy-pub-50378&prev=search>, last visited on Jul. 7, 2019.

[63] See Clara Portela, *European Union Sanctions and Foreign Policy*, Routledge, 2010, pp. 120 - 135.

界经济发挥了中流砥柱的作用。加入世贸组织以来，中国始终坚定支持多边贸易体制，全面参与世贸组织各项工作，推动世贸组织更加重视发展中成员的关切，反对单边主义和保护主义，维护多边贸易体制的权威性和有效性，与各成员共同推动世贸组织在经济全球化进程中发挥更大作用。

面对欧盟对中国的经济制裁，中国应提倡积极维护争端解决机制有效运转，利用世贸组织争端解决机制来解决中欧之间的贸易摩擦。世贸组织争端解决机制为保障国际贸易可预见性、维护多边贸易体制稳定发挥了重要作用。中国一直积极参与改进争端解决程序的谈判，支持世贸组织上诉机构独立公正开展上诉审议工作。针对当前个别世贸组织成员阻挠上诉机构成员遴选的状况，中国与60多个成员联署提案，努力推动尽快启动遴选程序。<sup>[64]</sup>中国主张通过世贸组织争端解决机制妥善解决贸易争端。中国通过主动起诉，遏制了少数世贸组织成员的不公正做法，维护了自身贸易利益和世贸规则权威。中国积极应对被诉案件，尊重并认真执行世贸组织裁决，作出了符合世贸规则的调整，无一例被起诉方申请报复的情况。

欧盟针对中国与“一带一路”沿线国家的经济制裁所表现出的单边主义和保护主义与世贸组织基本原则背道而驰。多边贸易体制是顺应世界经济的历史选择。世贸组织倡导以规则为基础，秉持开放、透明、包容、非歧视等基本原则，其解决全球贸易问题主渠道的地位不会改变。

中国应利用多边合作平台倡导自由贸易。中国倡导通过加强合作、平等对话和协商谈判来解决国际贸易中的问题。中国在主办亚太经合组织第二十二次领导人非正式会议、二十国集团领导人杭州峰会、金砖国家领导人第九次会晤期间，加强与各方协调，推动将反对贸易保护主义写入会议成果文件。中国领导人在出席“一带一路”国际合作高峰论坛、博鳌亚洲论坛、世界经济论坛等多边会议期间，多次阐明支持多边贸易体制、推动建设开放型世界经济的坚定立场。在世贸组织内中国积极倡议，与多数成员发出反对单边主义和保护主义的共同声音。<sup>[65]</sup>

## （二）对现行法律的完善与修改

从目前国际上各国对他国经济制裁措施实践来看，制定专门的制裁法应对来自欧盟对中国以及“一带一路”沿线国家的经济制裁，还需要更加细致的考量与研究。并且，根据欧盟制定阻却法来对抗美国域外经济制裁的实施效果来看，单一的制定阻却法，只能在一定程度上缓解来自外部的制裁压力。欧盟之所以在阻却法制定后阻却了来自美国的域外制裁，事实上是政治、经济、外交、法律等多元因素共同作用的结果。因此，修改现行法律，提高反对域外经济制裁的法律效力与法律位阶才能兼顾应对域外经济制裁的时效与可行性。

## （三）寻求与欧盟的监管合作

通过寻求与欧盟在经贸、监管、司法、执法等多领域的合作，缓解欧盟对我国以及“一带一路”沿线国家进行经济制裁所带来的压力。一方面加强投资、贸易、金融等领域的合作，进一步提升中国实力，加强与欧盟制裁监管部门的对话，缓冲欧盟执法部门的强制监管行为；另一方面，寻求时机与欧盟签署合作备忘录，确立中国与欧盟之间的司法协助机制，确立二者之间的跨

[64] See China's Proposal on WTO Reform-Communication from China, WT/GC/W/773, p. 3.

[65] 参见《〈中国与世界贸易组织〉白皮书》，载 <http://baijiahao.baidu.com/s?id=1604503414707639140&wfr=spider&for=pc>，最后访问时间：2019年7月7日。

境取证、冻结或移交财产的正式渠道，避免欧盟直接向金融机构施压。同时，打开政府间协商的大门，充分利用谈判与协商机制，随着越来越多的欧盟企业和金融机构在我国设立分支机构，我国谈判的筹码也将不断增多。同时，主动督促中资企业合规经营，也是避免欧盟经济制裁的有效手段。实践表明，规避制裁措施的最佳方法是事前预防而非事后救济，监管部门应该督促中资企业主动加强合规经营，定期开展自查自纠，尽早处置风险隐患。

---

**Abstract:** In recent years, the use of sanctions by the EU has been increasing year by year, and the introduction of sanctions policies has become more and more frequent. The number of sanctions shows an obvious rising trend. At the same time, the targets of EU sanctions are distributed globally, including not only sovereign states, but also NGOs, enterprises and other actors. The reasons for the sanctions extend from the control of armed conflicts to the protection of human rights and the fight against terrorism. The sanctions are also wide-ranging, including diplomatic sanctions, financial sanctions, trade sanctions and so on. With the continuous development of China's economy and the proposal and deepening of the "One Belt and One Road" initiative, China's outbound investment, trade and financial activities are bound to face more complicated risks. In the process of "One Belt and One Road" construction, China faces a series of economic sanctions. The EU's economic sanctions against China and the countries along the "One Belt and One Road" will not only affect China's interests, but also harm the legitimate rights and interests of actors in trade, investment and financial activities. In this regard, the Chinese government or enterprises should respond to the economic sanctions from the EU through multiple solutions, such as effectively safeguarding the legal status of the WTO dispute settlement mechanism, revising and improving the existing laws, blocking by legislation, seeking regulatory cooperation with the EU, and urging enterprises to operate in compliance.

**Key Words:** EU economic sanctions, One Belt and One Road, diversified solutions

---

(责任编辑:肖芳 赵建蕊)