

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2020.06.009

对新形势下美国对华“长臂管辖”政策的再认识*

王 震

(上海社会科学院中国学所, 上海 200020)

摘 要: “长臂管辖”不仅是美国对外司法霸凌主义的体现, 也是冷战后美国全球霸权的重要组成部分。尽管它通过复杂的制度设计披上了貌似“人道”与“合法”的外衣, 但本质上仍是以非战争性的“胁迫”手段迫使或威慑其他国家遵照美国的规则和利益行事。强大的金融和军事霸权、遍布全球的情报网络、领先各国的司法能力及其战略传播能力共同构成了美国“长臂管辖”的根基。在国际政治中, 超越民族国家主权的“长臂管辖”行为在理论、道德和实践等层面都存在着很大争议。随着特朗普政府将中国定义为“战略竞争对手”, 美国对华“长臂管辖”政策已越来越政治化。面对美国“长臂管辖”政策的新变化, 需要从不同角度重新审视这一政策, 并积极应对其可能带来的潜在后果。

关键词: 长臂管辖; 中美关系; 美国研究; 对华政策

中图分类号: D801

文献标识码: A

文章编号: 2095—8072(2020)06—0091—14

“长臂管辖”是冷战后美国维护其全球霸权的重要手段。特朗普执政以来, 美国对华实施“长臂管辖”的频度和力度迅速增大。在美国制裁中兴通讯公司, 并通过加拿大拘捕华为高管孟晚舟等案件的影响下, 美国“长臂管辖”政策正在引起越来越多的关注。本文从国际政治视角, 探讨美国“长臂管辖”实践背后的理论与现实基础及其对当前国际政治和中美关系的含义。

一、“长臂管辖”概念与问题的提出

“长臂管辖”是美国司法制度中的一个概念, 它主要出现在第二次世界大战以后。狭义的“长臂管辖”是指在美国各州民事诉讼过程中, 当被告人的居所不在法院所在州, 但又和该州具有某种“最低联系”的情况下, 当地法院对该被告人具有属人管辖权。广义的“长臂管辖”是指美国政府(含行政、立法和司法部门)依照其国内法律, 对外国公民、公司法人乃至政府部门实施的域外管辖。国务院新闻办在2018年9月发布的《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场》白皮书中指出: “长臂管辖”是指美国依托国内法规的触角延伸到境外, 管辖境外实体的做法。近年来, 美国不断扩充“长臂管辖”的范围, “涵盖了民事侵权、金融投资、反垄断、出口管制、网络安全

* 基金项目: 本文受中国国际经济交流中心上海分中心2018年委托项目和2020年上海市浦江人才项目(项目编号: 2020PJC090)资助。

等众多领域，并在国际事务中动辄要求其他国家的实体或个人必须服从美国国内法，否则随时可能遭到美国的民事、刑事、贸易等制裁”。^①“长臂管辖权”本质上是域外管辖权的一种形式，“但不能反过来认为域外管辖权都是‘长臂管辖权’”。由于美国同时实行联邦制和三权分立制，联邦层面和州层面的立法、行政和司法机关都享有部分法律权力。因此，美国域外管辖权的表现形式也是多种多样的，立法、司法和行政机关在管辖区域以外都有影响法律利益的权力。^②在立法层面，国会通常会根据美国的利益和标准制订相关法律，赋予行政部门足够的执法权力；在司法层面，检察官和法院往往也会依照所谓的“长臂法规”，做出貌似公正，实则有利于美国利益的判决；在执法层面，美国国务院、商务部、财政部、司法部、证券管理委员会、联邦调查局、中情局、国土安全部、海关与边防局等联邦行政部门密切配合，通力协作。为了实施“长臂管辖”，这些部门还在各自权限内制定了一系列规章制度和“黑名单”，以落实“长臂法规”。

目前，学术界对美国“长臂管辖”的研究大致上可以分为两类：第一类主要是从国际法和法理学等角度对“长臂管辖”进行剖析，如Nienke van der Have、杜涛等。^③第二类是对“长臂管辖”在执行和操作层面的研究，如阿里·拉伊迪以及张曙光、周世俭等对美国对外经济、贸易制裁和经济战的研究，^④本·斯泰尔等对美国外交中金融制裁的研究，^⑤以及Pearson等对美国网络空间中的“长臂管辖”政策研究。^⑥这些研究对从微观层面认识美国“长臂管辖”政策，采取“合规”对策非常重要。特朗普上台后，美国对华战略开始发生根本性变化，其对华“长臂管辖”政策也相应地出现了重大调整。这一事实客观上需要在现有研究基础上寻找新的解释。比如，如何突破某一法律、案件或议题的局限，在更为宏观的层面上认识“长臂管辖”政策？如何认识“长臂管辖”政策与美国对华战略、国家安全战略之间的内在逻辑？等等。

二、美国实施“长臂管辖”的条件

如前文所述，“长臂管辖”是以国内法管辖境外实体的行为。这意味着它并不是一般意义上的域外管辖，也不同于通常意义上的国际法，而是一种寻求影响别

① 关于中美经贸摩擦的事实与中方立场[EB/OL]. 中华人民共和国国务院新闻办公室网站[2018-10-24]. http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/24/content_5324957.htm#1.

② 肖永平.“长臂管辖权”的法理分析与对策研究[J]. 中国法学, 2019(6).

③ Nienke van der Have, *The Prevention of Gross Human Rights Violations Under International Human Rights Law*, Hague: T.M.C. Asser Press, 2018; C. Sarah Kaczmarek and L. Abraham Newman, “The Long Arm of the Law: Extraterritoriality and the National Implementation of Foreign Bribery Legislation”, *International Organization*, 2011, 65(4); Georges R. Delaume, “Long-Arm Jurisdiction Under the Foreign Sovereign Immunities Act”, *The American Journal of International Law*, 1980, 74(3); Andreas F. Lowenfeld, “U.S. Law Enforcement Abroad: The Constitution and International Law”, *The American Journal of International Law*, 1989, 83(4); 杜涛. 国际经济制裁法律问题研究[M]. 北京: 法律出版社, 2015; 肖永平.“长臂管辖权”的法理分析与对策研究[J]. 中国法学, 2019(6); 郭玉军, 甘勇. 美国法院的“长臂管辖权”: 兼论确立国际民事案件管辖权的合理性原则[J]. 比较法研究, 2000(3).

④ [法]阿里·拉伊迪. 隐秘战争: 美国长臂管辖如何成为经济战的新武器[M]. 法意, 译. 北京: 中信出版社, 2019; 张曙光. 经济制裁研究[M]. 上海: 上海人民出版社, 2010; 柳剑平, 刘威. 美国对外经济制裁问题研究: 当代国际经济关系政治化的个案分析[M]. 北京: 人民出版社, 2009; 阮建平. 战后美国对外经济制裁[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2009; 周世俭. 美国对华贸易制裁回顾[J]. 国际贸易, 1995(2).

⑤ [美]本·斯泰尔(Benn Steil), [英]罗伯特·E.利坦(Robert E. Litan). 金融外交 美国对外政策中的金融武器[M]. 黄金老, 刘伟, 曾超, 译. 大连: 东北财经大学出版社, 2016; 徐以升, 马鑫. 金融制裁: 美国新型全球不对称权力[M]. 北京: 中国经济出版社, 2015.

⑥ Siani Pearson and George Yee edited, *Privacy and Security for Cloud Computing*, London: Springer-Verlag, 2013; 朱子勤等. 网络侵权中的国际私法问题研究[M]. 北京: 人民法院出版社, 006; 郭玉军, 向在胜. 网络案件中美国法院的长臂管辖权[J]. 中国法学, 2002(6).

国行为的能力。这种能力就是国际政治中塑造国际行为的核心变量,即“权力”(power)。对美国而言,其实施“长臂管辖”的“权力”并非来自联合国或国际法授权,而是来自其作为超级大国的世界霸权,其核心要素主要包括以下几点。

1. 对外战略传播能力

这一能力至少体现在两个方面:一是设置并制造国际议题的能力;二是通过各种途径制造并操控国际舆论的能力。借助先进的“理论”创新能力和舆论引导能力,创造并设置重大的国际议题,使“长臂管辖”获得虚假的合法性、道义性和欺骗性,从而在国际社会中吸引大量追随者。冷战结束以来,美国对外实施“长臂管辖”的借口可谓五花八门,比如国际人权、反腐败、核扩散、反恐、国家安全、保护环境等。事实上,所有主权国家都会产生此类关切和需求,只不过对一些概念的理解可能存在很大分歧。在不同国家和社会中,人们对人权、安全、核扩散等议题的优先关注和应对也不同。所以仅仅依照单方面的理解采取行动难免会导致一系列问题。首先,在缺乏国际法依据甚至国际共识的情况下,此类行为势必会面临合法性问题。当代国际政治建立在威斯特伐利亚会议所确立的主权国家体系之上,各国在自己领土范围内拥有无可置疑的主权,而“长臂管辖”则构成了对威斯特伐利亚体系的挑战。其次,在国际政治中,仅仅基于良好的动机是不够的,因为“好的动机可以保证避免蓄意的恶政,但却无法保证它们所鼓励的政策在道德上的完美和政治上的成功。”^①最后,“长臂管辖”在实践中无法摆脱“双重标准”的局限。凡是威胁美国利益的国家,往往会被扣上所谓的“支持恐怖主义”“独裁政权”“核扩散”“缺乏人权”等帽子而被丑化为异类,变成国际舆论和政治道义中的“贱民”,然后成为“长臂管辖”的对象,乃至被“政权更迭”。

2. 法律体系

法律是“长臂管辖”的道义和权力基础,美国在法律领域的优势体现在立法、司法和执法各个层面。首先是立法层面,国会议员或许在国内议题上存在分歧,但在对外议题上往往出奇地一致。他们通过各种专业委员会制造议题、掌控话语权,然后推动各种名目的立法。美国对外实施“长臂管辖”的法律依据名目繁多。大致来说,主要包括以下几类:①政治、军事领域,如制裁洗钱并实施国际监听的《爱国者法》、以“人权”名义制裁国外执法机构和官员的《全球马格尼茨基人权问责法》、制裁古巴的《赫尔姆斯-伯顿法案》以及制裁伊朗和利比亚的《达马托法案》等;②经济、贸易领域,如《美国贸易法》以及《国家紧急状态法》《国际紧急经济权力法》《海外反腐败法》等;③出口管制领域,核心法律包括《出口管理法》《出口管理条例》《武器出口管制法》以及《国际武器贸易条例》等。其次是司法层面,司法部、各级法院、检察官、律师群体等都扮演着不同的角色。在这一复杂的博弈体系

^① 汉斯·摩根索. 国家间政治:为了权力与和平的斗争[M]. 李晖,孙芳译. 海口:海南出版社,2008.

中，个人或单个的企业往往难以应对。法国学者阿里拉伊迪指出：“要评判美国域外管辖立法的是非，就一定要先明白一个简单但重要的事实：并不是司法在审判，而是体制在制裁。导致企业被判巨额罚款的过程是没有公正可言的，完全是检察官在只手遮天。……（在国际经济案件中）美国司法体系只有在审判过程的最后，双方已达成和解的情况下才会让法官发挥作用，诉讼已名存实亡。而这种协商性司法的关键就是要企业认罪。为了达到这一目的，检察官强制企业展开对其自身不利的内部调查。”^①最后是执法层面，通过全球同盟体系和情报网络，无论两国是否存在直接联系或引渡条约，联邦机构都可以轻易地对目标发起制裁。在执法过程中，既有针对个体目标的“精确打击”，比如拘捕、罚款、冻结资产、禁足等，还有大量针对政府机构和企业的制裁，比如出口管制、市场禁入、巨额罚款、冻结资产等。

3. 经济和金融霸权

强大的经济和金融实力为美国对外实施“长臂管辖”提供了前提条件。2018年，美国GDP总额高达20.54万亿美元，全球占比约为23.89%。^②不仅经济总量高居全球第一，其工业基础、研发能力、市场规模、对外贸易等也都在全球处于领先地位。全球化时代，经济和金融深度融合所产生的非对称性相互依赖成为美国对外实施“长臂管辖”的利器。罗伯特·基欧汉等人认为，在国际政治中，“非对称相互依赖可以是权力的来源”，后者“被视为对资源的控制或对结果的潜在影响”。^③新现实主义学派理论家肯尼思·华尔兹也指出：相互依赖是“一种状态而非一项政策”，“依赖于他国的国家必须使其行为服从于依赖对象的偏好。……（美国）可以利用有利的经济条件以实现国家的政治利益，正如人们所预期的，相互依赖的经济状况使得美国能够追求自己的目标。”^④

美元霸权对于“长臂管辖”的意义更是体现在多个方面：首先是布雷顿森林体系所确立的美元作为全球基准货币地位，使美元享有对任何国家的优势。比如，使用美元本身就可以构成美国行使“长臂管辖”的借口。其次是美国巨大的金融市场。美国拥有世界上最大的股票交易所、期货交易所以及目前全球最为庞大的资本市场，吸引了全世界大批优秀企业赴美上市融资，并甘心接受美国金融机构监管。最后，美国主导了全球使用最为广泛的国际支付结算系统。美国主导的环球同业银行金融电讯协会（SWIFT）支付报文系统是全球唯一的跨境资金结算系统，也是各国银行开展跨境支付业务的基础。各国货币都要依赖于该系统来进行跨境支付结算。美国在SWIFT底层架构之上建立了CHIPS美元支付系统，后者目前占到全世界银行同业外汇交易清算份额的90%以上。这些优势可以使其轻易地通过经济和金融手段阻断被制裁对象的国际贸易，达到不战而屈人之兵的目的。

① [法]阿里·拉伊迪：《隐秘战争：美国长臂管辖如何成为经济战的新武器》[M]，法意，译，北京：中信出版社，2019。

② World Bank, World Development Indicators, database https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=USA.

③ [美]罗伯特·基欧汉，约瑟夫·奈：《权力与相互依赖》（第三版）[M]，门洪华，译，北京：北京大学出版社，2002。

④ [美]肯尼思·华尔兹：《国际政治理论》[M]，信强，译，上海：上海人民出版社，2003。

4. 军事和情报霸权

“长臂管辖”还需要足够强大的军事和情报作为支撑，只有足够多的优质情报，才可以针对制裁目标进行“精准打击”。强大的军事实力则可以保证在必要情况下，针对“管辖”对象进行武力打击，迫使其遵守美国要求。2019财年美国用于国家安全的预算约为7500亿美元，其中国防部预算约为7183亿美元，远高于中、俄、印等其他大国的军费之和。^①美军拥有目前世界上最为庞大的航母战斗群和数量最多的海外军事基地，几乎可以快速部署到世界上任何一个角落。在情报领域，美国具有长期监视别国的传统和丰富经验。1981年，里根总统签署了《第12333号命令》，授权对外国政府、组织和个人等进行情报收集，从而确立了美国收集外国情报的政策根基。^②美国情报霸权主要体现在四个方面：首先是遍布全球的监视网络。2001年通过的《爱国者法案》让美国执法机构可以随心所欲地在全球收集各种信息。9.11事件后，被美国以《海外反腐败法》名义制裁的外国公司明显增多，这与其通过《爱国者法案》大肆进行海外电子情报收集不无关系。2013年，前美国国防承包商雇员爱德华·斯诺登曾爆料指出：美国国家安全局借助“棱镜”项目，可以监听任何在美国以外地区使用参与计划公司服务的客户，或是任何与国外人士通信的美国公民。^③斯诺登案件曝光后，迫于国内外压力，奥巴马政府推动国会通过了《美国自由法案》，以取代之前的《爱国者法案》。新法案结束了情报部门对于互联网浏览信息、电子邮件和电话记录等不加区分的批量收集，但是对于收集外国情报仍未有任何实质性约束。^④其次是丰富的金融信息系统。这一方面得益于彭博和路透系统，二者是目前全球金融资产交易中应用最广泛金融信息系统，在金融交易、金融资讯等方面占据了绝对垄断地位；另一方面得益于强大的美国官方经济情报系统，“美国情报部门收集、分析经济与金融情报的工作臻乎完美，自苏联解体后，世间无出其右者。”^⑤再次是无处不在的信息收集途径。除了利用谷歌、苹果、微软、雅虎等提供的海量数据进行挖掘分析外，美国还利用各种网络和通讯设施进行隐蔽的全球监听和情报收集。据《华盛顿邮报》2020年2月报道，从上世纪70年代起，美国中情局与德国联邦情报局合谋，秘密操控瑞士加密设备供应商克里普托AG公司（Crypto AG），从全球120多个国家和地区窃取情报。^⑥最后是庞大的情报同盟体系。美国通过二战后建立的国际同盟体系，可以分享乃至监听许多盟友国家提供的目标国情报信息。这些情报信息为美国围猎跨国企业、向竞争对手发起精准打击创造了条件。

① U.S. Department of Defense, DOD Releases Fiscal Year 2020 Budget Proposal, March 12, 2019.

② The White House, Executive Order 12333: United States Intelligence Activities, December 4, 1981.

③ T.C. Sottek and Janus Kopfstein, “Everything You Need to Know about PRISM”, *The Verge*, July 17, 2013.

④ Public Law 114-23 (H.R. 2048), Uniting and Strengthening America by Fulfilling Right and Ensuring Effective Discipline Over Monitoring Act of 2015, 114th Congress, June 2, 2015.

⑤ [法]阿里·拉伊迪, 隐秘战争: 美国长臂管辖如何成为经济战的新武器[M]. 法意, 译. 北京: 中信出版社, 2019.

⑥ Tyler S. Farley, “CIA Caught Red Handed Using Crypto AG as a Front Company, Reigniting Rumors about Facebook’s DARPA-connected past”, *The Culture Chronicles*, 2020(2). <http://theculturechronicles.com/index.php/2020/02/12/cia-caught-red-handed-using-crypto-ag-as-a-front-company-reigniting-rumors-about-facebooks-darpa-connected-past/>.

三、美国对华“长臂管辖”的内容与特征

美国对华“长臂管辖”并非新事物。中美建交后,随着双方交往不断增多,美国“长臂管辖”的手段和内容也日益复杂。根据执法主体不同,美国对华“长臂管辖”大体上可以分为两类:第一类是得到国会授权、主要由行政部门执行的行政管辖;第二类主要是由司法体系主导的司法管辖。此外,各州也会有一些得到适用长臂法案授权的法律。^①从涉及内容及性质看,美国对华“长臂管辖”主要包括以下几个方面。

1. 对华“301调查”与制裁

“301调查”主要依据《1974年贸易法》中的301~310条款。根据相关条款,当美国认定某个贸易伙伴的政策违反贸易协定,缺乏公正时,可以单方面启动调查并采取报复性措施。据统计,截至2020年6月,美国一共对华进行了6次“301调查”。其中,两次针对市场准入问题。第一次在1991年10月,美对华启动“301调查”,并于次年公布了报复清单;第二次是在2010年10月,美国针对中国清洁能源有关政策和措施启动了“301调查”,最终双方在WTO争端解决机制下通过磋商解决了争议。针对知识产权的“301调查”共有4次。其中前三次分别发生在1990年、1994年和1996年,双方通过谈判分别达成了三个知识产权协议。^②2017年8月,根据特朗普总统要求,美国贸易代表启动了针对中国政府技术转让、知识产权和科技创新政策的“301调查”。美方在2018年3月公布的报告中称:“中国政府一直指导并支持收购美国主要公司和资产,以促进技术转让,实现军事和经济目标。……中国的行为、政策和做法威胁了美国工业竞争力,尤其是在中国工业政策中被视为重要的部门。”这些做法还削弱了美国企业的“市场份额”和“长期竞争力”。同时,“中国针对美国公司的网络活动对美国公司造成了巨大成本,并加重了美国的商业负担。”^③这份报告为美国随后将中国列入“重点观察国名单”,对华加征关税乃至进行制裁提供了借口。有国际法专家指出:301调查本身作为美国依据国内法行使域内主权的行为,“不存在违反国际法的问题”。但是,美国基于“301调查”之上的单边制裁措施却违反了其在WTO框架协定内的义务、也违反了一般国际法,因而“应承担相应的国际法律责任”。^④

2. 二级制裁

美国对外经济制裁通常分为两级:即一级制裁(初级制裁)和二级制裁(次级制裁)。其中,一级制裁主要针对被制裁对象本身进行惩罚;二级制裁主要针对非受制裁对象的第三方,禁止或惩罚其与受制裁对象之间的经济关系(比如,特定的服务或

① 肖河. 美国的长臂管辖: 概念、实践及其回应[EB/OL]. 光明网[2019-06-21]. https://theory.gmw.cn/2019-06/21/content_32937145.htm.

② 孟祺. 美国“301”调查: 演变、影响及对策[J]. 新疆社会科学, 2018(3).

③ Office of the United States Trade Representative, Executive Office of the President, Findings of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974, Washington, March 22, 2018:150-151, 176.

④ 刘瑛, 刘正洋. 301条款在WTO体制外适用的限制——兼论美国单边制裁措施违反国际法[J]. 武大国际法评论, 2019(3).

货物贸易等)。有统计表明,在2019年美国财政部公布的受制裁中国企业名单上,约有70%的受制裁实体与美国对朝鲜和伊朗的制裁有关。^①1993年7月底,美国以“向伊朗运送化学武器原料”为借口,对中国远洋运输总公司广州分公司的集装箱货轮“银河号”进行登船检查。检查没有取得任何结果,“银河号”货轮却被迫中断正常航运一个多月。

近年来,美国又以核扩散和“支持恐怖主义”等为借口,在联合国决议之外对朝鲜和伊朗进行严厉的单边制裁。2013年2月,美国国务院以《防止向伊朗、朝鲜和叙利亚扩散法》第三款为依据,对深圳倍通科技有限公司、中国精密机械进出口公司、大连盛辉公司和保利集团4家中国企业及1名中国公民进行制裁。^②2017年3月,美国又援引该法案对来自10个国家的30家公司和个人进行制裁,其中包括北京中科电气有限公司、宁波新世纪进出口有限公司、大连中创炭素有限公司等9家中国企业和3名中国公民。^③2018年5月8日,特朗普宣布美国单方面退出由美、英、法、中、俄、德及欧盟与伊朗共同达成的《伊核协议》,重启对伊朗的制裁。5月10日,美国国务院公布了被制裁的7家中国公司和2名中国公民名单,其中包括北京旭润科技公司、戎邦光电设备股份有限公司、中国科技(大连)碳石墨制造总公司等。^④当年11月,制裁进一步扩大到进口伊朗石油的第三国公司,只给予少数国家(包括中国)为其半年的豁免期。2019年7月,美国财政部又公布了珠海振戎公司、苏州中盛磁业有限公司等受制裁中国企业名单。9月底,财政部又公布了对5名中国公民和6家中国公司的制裁。2020年2月,美国国务院再度援引《防止向伊朗、朝鲜和叙利亚扩散法》,对保定市世贸通企业服务有限公司、高碑店开拓精密仪器制造有限责任公司等6家中国企业和2位中国公民进行制裁。^⑤

3. 出口管制

出口管制问题是中国企业近年来遭遇“长臂管辖”较多的领域。新中国成立后不久就面临着美国的经济制裁和贸易禁运,这是“冷战期间华盛顿战略思维的一个重要方面”。^⑥中美建交后,美国放宽了对部分军民两用技术对华出口限制,并在1985年的巴黎统筹委员会上确认了中国的特殊地位。但是,美国对中国军事和国防领域的出口管制并未取消。在军民两用技术出口方面,由于其中的模糊性,近年来屡屡成为美方实施“长臂管辖”的借口。其依据主要是在1979年《出口管理法》基础上的《出口

① 李婧,李世恒.美国长臂管辖下受制裁中资企业的特征研究[EB/OL].澎湃新闻网[2020-02-21].https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_6063709.

② The State Department, “Bureau of International Security and Nonproliferation Imposition of Nonproliferation Measures Against Foreign Persons, Including a Ban on U.S. Government Procurement,” FR Doc.2013-03030, Filed 2-8-13, February 11, 2013.

③ The State Department, “Imposition of Nonproliferation Measures Against Foreign Persons, Including a Ban on U.S. Government Procurement,” Doc. 2017-06225, Filed 3-29-17, March 30, 2017.

④ The State Department, “Imposition of Nonproliferation Measures Against Foreign Persons, Including a Ban on U.S. Government Procurement”, FR Doc. 2018-10091, Filed 5-9-18, May 10, 2018.

⑤ The State Department, “Imposition of Nonproliferation Measures Against Foreign Persons, Including a Ban on U.S. Government Procurement”, FR Doc. 2020-02993, Filed 2-13-20, February 14, 2020.

⑥ 张曙光.美国关于经济制裁的战略思考与对华禁运决策(1949-1953)[J].国际政治研究,2008(3).

管理条例》和《经济制裁条例》，以及《武器出口控制法》《国际紧急经济权力法》和第13222号总统行政令。违反出口管制的制裁通常包括巨额赔款、抓捕公司高管，将企业列入“黑名单”，禁止其从美国进出口商品等。2008年12月5日，深圳驰创电子有限公司董事长吴振洲在出席美国耶鲁CEO峰会时，被联邦调查局以“违反出口管制”等罪名拘捕。同一天，美国驰创电子公司财务顾问魏玉凤和总经理李波也分别在美被捕。2011年1月，美国法院以“非法对华出口美国国防物资”等罪名判处吴振洲8年监禁。吴振洲案被一些媒体称为“美国对华高科技出口管制第一案”，它揭开了美国出口管制中的“贸易隐形地雷”。^①2019年5月16日，美国商务部工业安全局以“从事或参与有悖美国的国家安全或外交政策利益的活动”为由，将华为及其在全球的69家公司列入“实体清单”，要求美国出口商在与其进行交易前必须获得许可。^②统计显示，截至2019年5月17日，被纳入“实体清单”的中国企业共计261家，其中大陆企业143家、香港91家、台湾1家，占实体清单总数的21.9%，仅次于俄罗斯。^③有时对出口管制的惩罚还往往伴有二级制裁。2016年，美国商务部工业安全局指控中兴通讯公司违反出口管制，向伊朗出口违禁品。随后双方达成和解，中兴公司向美国缴纳8.9亿美元罚款。2018年4月，美国商务部工业安全局以中兴公司未能很好履行和解协议为由，禁止其在未来7年内向美国企业购买敏感产品。^④经过艰苦谈判后，中兴公司与美国商务部随后达成协议，在缴纳10亿美元罚款和4亿美元保证金后，恢复与美国企业之间的正常业务。

美国对外出口管制虽然有别于一般意义上的“长臂管辖”，但并不能简单地将其视为一种普通的专利技术和国内市场保护行为。首先，在执行出口管制过程中，存在着大量对别国企业或人员的直接抓捕和起诉；其次，在市场经济条件下，单方面地针对某些非军工类企业或产品的禁入或制裁行为不仅违背市场经济规则，也有违美国在WTO框架下的国际承诺；最后，从美国对华为等中国高科技企业的全球“围猎”来看，其出口管制并不是简单的司法或经济行为，而是一种赤裸裸的政治和战略算计。此类行为既有悖于美国自身所宣传的自由市场和公平贸易理念，也不具备任何国际法或道义基础。

4. “人权”制裁

从中美建交至今，人权问题一直是中美之间的重要分歧。1989年美方一度以“人权”为由采取了包括中断高层接触、停止对华军售和技术转让等制裁措施。^⑤近年

① 屈丽丽. 美国对华高科技出口管制第一案揭晓[N]. 中国经营报, 2010-05-23.

② The Bureau of Industry and Security, Department of Commerce, “Addition of Entities to the Entity List”, 84 FR 22961, Filed 5-16-19, May 21, 2019.

③ 夏梦雅. 美国加强出口管制对我国高新技术企业的影晌与对策分析: 以美国对华为的打压为例[J]. 成都行政学院学报, 2019(4).

④ The Bureau of Industry and Security, U.S. Department of Commerce, In the Matter of: Zhongxing Telecommunications Equipment Corporation ZTE Plaza, Keji Road South Hi-Tech Industrial Park Nanshan District, Shenzhen China; ZTE Kangxun Telecommunications Ltd. 2/3 Floor, Suite A, Zte Communication Mansion Keji (S) Road Hi-New Shenzhen, 518057 China Respondent; Order Activating Suspended Denial Order Relating to Zhongxing Telecommunications Equipment Corporation and Zte Kangxun Telecommunications Ltd., 83 FR Doc. 2018-08354, Filed 4-20-18, April 23, 2018.

⑤ 周世俭. 美国对华制裁回顾[J]. 国际贸易, 1995(2).

来,美国对所谓中国“人权”问题的指责从未停止。特朗普上台后,美国加大了在“人权”问题上对华施压的力度。在2019年香港修例事件中,除了公开支持香港反对派外,其众议院和参议院还分别在10月和11月通过了所谓《2019年香港人权与民主法案》。有学者指出该法案是其所谓的《美国—香港政策法》的加强版,扩大了美国政府介入香港问题的政策工具选项。^①当年10月,美国商务部还以所谓“人权”为借口,对新疆维吾尔自治区公安局和下属18个县市公安局,以及海康威视、大华科技、科大讯飞、商汤科技、美亚柏科等8家企业列入“实体名单”,限制这些机构从美国购买产品或零部件。^②12月,国会参众两院又通过了《2019年新疆维吾尔人权法案》,企图以“人权”为借口对新疆官员和政府机构进行更多制裁。^③今年以来,美国国会又先后通过了所谓《2019年西藏政策及支持法案》《2019年台北法案》等。另据媒体报道,美国会还正在进行所谓“维吾尔强制劳工”的立法,试图对未来新疆的产品出口和企业投资等施加更多压力。^④

四、近期美对华“长臂管辖”的新发展与动向

特朗普执政以来,美国开始大幅度调整对华政策,其对华“长臂管辖”政策也出现了一些新的特征。造成这一现象的原因是多方面的,既有中美结构性矛盾凸显、美国政治和舆论生态变化等因素,也与美国综合实力衰退,当前中国反制手段缺乏等密切相关。

1. 美对华“长臂管辖”的新发展

特朗普上台后,美国对华“长臂管辖”的变化主要体现在以下几个方面。

(1) “长臂管辖”的力度和频度大大增加。

有学者统计,在克林顿政府时期,美对中国公司进行过2次制裁。进入小布什政府时期后,美对华制裁明显增多,达到10多次。在小布什第二任期,美国对华制裁的总体数量虽有所下降,但受到制裁的中国公司数量接近20家。在奥巴马政府时期,美国对华制裁保持了相对稳定,总体数量有所下降。^⑤2017年特朗普上台以来,美国公开将中国列为“战略竞争对手”,双边关系和战略互信随之恶化。有统计表明,仅2018年就有44个中国实体遭到了美国的次级制裁,其中包括中国烟台杰瑞石油服务集团股份有限公司、福建晋华集成电路有限公司、中国电子科技集团公司13所、中兴通讯股份有限公司和中兴康讯电子有限公司等。这些遭到次级经济制裁的机构、实体和个人,“要么被处以高额罚金,要么被列入实体清单,被施以出口限制或者诸多交

① 张建. 美国对香港修例风波的介入: 评估与影响[J]. 统一战线学研究, 2020(1).

② The Bureau of Industry and Security, Department of Commerce, Addition of Certain Entities to the Entity List, FR 15 Doc. 2019-22210 Filed 10-7-19, October 7, 2019.

③ Gerry Shih, “China Slams House’s Passage of Bill Backing Sanctions on Beijing over Mass Detention of Muslims”, *The Washington Times*, December 4, 2019.

④ Martha Mendoza, “Congress Seeks to Ban Uighur-made Imports”, *The Telegraph*, March 11, 2020.

⑤ 徐飞彪. 美长臂管辖的起源、扩张及应对[J]. 中国外汇, 2019(14).

易限制”。^①2018年4月，美宣布对中兴通讯公司进行制裁；9月，美国国务院甚至宣布对中央军委装备发展部实施制裁，后又通过加拿大拘捕了华为首席财务官孟晚舟。2019年4月，美将37家中国大陆企业和学校列入“未经核实”实体的危险名单。同年5月，美在宣布对华为70多个全球子公司进行制裁之后，又将大疆、海康威视等中国企业纳入管制黑名单；10月初，美商务部公布了28个被制裁的新疆政法机构和一些商业公司名单，国务院则同时公布了被制裁的中方官员名单。这些所谓“制裁”的频度和力度，无论在数量还是规模上，都已经达到了史无前例的水平。

（2）针对机构、公司和个人的精准“定点打击”增多。

美国进行“长臂管辖”的目标和方式，都经过了非常精心的挑选、策划和准备，大多是非常精准的“定点打击”。简单地说，美国进行制裁的目标，主要包括四种：一是针对中国军队和强力部门官员的制裁，比如利用其《全球马格尼茨基人权问责法》对执法系统官员和新疆维吾尔自治区领导人的制裁，以《制裁打击美国对手法案》对中央军委装备发展部领导人的制裁。二是针对中国企业界领袖的定点打击。2015年5月，天津大学教授和诺斯微系统公司创始人之一的张浩被美方诱捕，并被指控“串谋经济间谍活动”。但是案件因缺乏足够证据，一直未能进行审理。2018年12月，美与加拿大合作抓捕了华为公司首席财务官孟晚舟，至今仍在关押当中。三是针对中国政府部门部门的制裁，主要是对中国政府的政法系统、军工系统或新疆强力机构的制裁。四是针对中国重点企业实施精确打击。这些企业大致包括三类：第一类是中国本土的高科技企业，比如中兴通讯公司、华为、大疆等新企业；第二类主要针对中国的军工或执法装备企业，美国《外国投资风险审查现代化法案》的目标正是中国军工企业，目前受其制裁的中国企业已达数十家；第三类主要针对中国的外贸类企业，这些外向型企业在制裁面前往往更为脆弱。

（3）从寻求强制合作型制裁转向针对中国本身的“遏制型制裁”。

上世纪90年代以来，美国对华实施“长臂管辖”的借口大多基于对第三方国际制裁的分歧，其目的在于迫使中国企业配合美方对第三国的制裁。比如，2016年9月，美国司法部以“朝核问题”为借口，对辽宁鸿祥实业发展公司提起刑事诉讼。2017年7月，美国国务院以伊朗试射弹道导弹、支持恐怖主义等为借口，宣布对11家实体和7名个人实施单边制裁，其中就包括中国民营企业和个人。这些二级制裁本身并不以中国为核心目标，其在很大程度上只是为了寻求中国配合美国的国际制裁。如今，这一情况正在发生根本性变化。2018年以来，美国以“国家安全”等含糊不清的借口，动辄对华为、中兴、大疆等中国高科技公司挥动制裁大棒，其目的即在于打击中国高科技企业、削弱中国的竞争优势。有学者认为，从2018年美国出台的301报告可以看出，“美国所采取的单边制裁措施多集中于电子、网络等中国发展势头正盛的领域，其主要目的在于遏制中国发展。”^②

① 陈儒丹. 如何反制美对华次级经济制裁[J]. 检察风云, 2019(14).

② 刘瑛, 刘正洋. 301条款在WTO体制外适用的限制——兼论美国单边制裁措施违反国际法[J]. 武大国际法评论, 2019(3).

（4）针对中国的政治性“长臂管辖”增多。

2018年9月，美国国务院以中方违反《通过制裁打击美国对手法》（CAATSA）和《第13849号行政命令》为借口，宣布对中央军委装备发展部及该部负责人实施制裁，原因在于中国军队从俄罗斯采购了苏-35战斗机和S-400防空导弹等武器装备。^①2019年10月，美商务部以“人权”为借口对新疆维吾尔自治区公安局和下属18个县市公安局等进行制裁，国务院则宣布了对中国“涉疆”事务官员进行制裁的名单。同时，美国国会则频繁地在中国台湾、香港和新疆议题上通过各种法案，为其对华进行更多“长臂管辖”制造依据。这些所谓的“制裁”具有非常明显的政治动机，也不太可能产生实质性效果，其目的主要是为将来干涉中国内部事务制造借口，更多的则是借此打击中国政府的国际声望。

2. 推动美对华“长臂管辖”政策调整的因素

近期美对华“长臂管辖”政策的升级并非偶然，而是多方面因素共同促成的结果，其中至少有三方面因素值得关注。

（1）美国霸权和国力的衰退。

“长臂管辖”是除战争之外最为有效、代价最低的国际胁迫工具，尤其是在平时时期。一方面，美国通过各种名目频频对华实施“长臂管辖”固然体现了其超强的实力，但也同时表明无论是美国的金融系统，还是军工复合体与科技联合体，近年来都开始面临来自中国的有力挑战，使其不得不通过“长臂管辖”这种非常规手段来打击对手。另一方面，美国在国际社会中的感召力正急剧下降，越来越多的国际社会成员开始不满于美国的利己主义单边霸权，这也是其不得不频频祭出“长臂管辖”的原因。比如，在制裁伊朗和中国华为问题上，不仅中国、俄罗斯大力反对，欧洲国家也没有一边倒地追随美国，这在冷战结束之初几乎是不可想象的。

（2）美国对华战略及政治生态的重大调整。

中美关系之所以能够在上世纪70年代得以启动，主要源于共同对抗苏联的战略需求。冷战结束后，对抗苏联的需求不复存在，但双方基于经济利益等仍可开展有限的合作。2001年小布什上台后，美国已将中国列为“战略竞争对手”，加强了对华防范与遏制。但是，不期而至的9·11事件迫使美国将战略重心暂时转向全球反恐战争，为了适应全球反恐战争的需要，不得不暂时搁置了双边关系中的分歧。近年来，全球反恐战争转型已使美国对华开展反恐合作的需求迅速下降。^②同时，越来越多的美国战略界人士认为中国崛起将会危及美国全球霸权。特朗普政府在2017年12月发布的《国家安全战略》中指出：“几十年来，美国对华政策根植于这样的信念：支持中国

^① The State Department, Notice of Department of State Sanctions Actions Pursuant To Section 231(a) of the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act of 2017 (CAATSA) and Executive Order 13849 of September 20, 2018, and Notice of Additions To the CAATSA Section 231(d) Guidance, FR 83 Doc. 2018-21684, Filed 10-4-18, October 5, 2018.

^② 关于全球反恐战争转型问题的探讨，可参见：王震. 全球反恐战争问题新论[M]. 北京：时事出版社，2018.

崛起并融入战后国际秩序将会使中国自由化。但事与愿违，中国以别国主权为代价扩大了自己的实力。中国以无可匹敌的规模收集并利用数据，传播包括腐败和监视在内的威权体系。中国正在建设仅次于美国的能力超群且资金丰沛的军队，其核武库正在不断增长和多样化。中国军事现代化和经济扩张的部分原因是其可以进入美国的创新经济体系，包括美国的一流大学”。^①简言之，特朗普政府认为美国对华政策没有实现预期的战略目标，中国的发展已经挑战了美国利益。近期美国战略界围绕对华政策辩论所形成的新共识便是在“强化战略竞争”名义下遏制中国崛起，其分歧仅在于遏制中国发展的方式。比如，是采用温和派的“竞争性合作”，还是极端鹰派的“对华脱钩”与“战略遏制”。在中美关系结构性矛盾不断加剧的背景下，2018年以来的贸易战又恶化了美国对华政策领域的政治和舆论生态，促使各种反华势力竞相登场，争先恐后地寻找遏制中国的政策工具。根据美国皮尤（Pew）研究中心2019年8月公布的一项调查，2019年对中国持“不待见”态度的美国人从2018年的47%上升到了60%，这是“2005年以来对华舆论变化最大的一年”。与此同时，高达24%的美国人认为中国是“未来对美国构成最大威胁的国家”。^②

（3）我国反制手段的缺失。

美国之所以频频使用“长臂管辖”手段，与其在金融、军事、舆论等领域的霸权地位密切相关。相比之下，其他国家在经济、金融、市场、科技等领域对美国的相对依赖程度较高。不仅缺少类似美国一样的“长臂管辖”能力，也不具备对美国“长臂管辖”政策进行有效反制和报复的能力。从2018年美国制裁中兴通讯公司的案件可以看出，当前我们在技术创新和产业发展领域还存在一些短板。因此，在面对美国制裁时只能以被动应对和止损为主，缺少与美国相对等的反制手段和政策工具。反制手段的缺失造成其他大国在回应美国制裁时往往应对乏力，难以产生有效的威慑力。这反过来又会招致美国无所顾忌地进行新的“长臂管辖”，陷入恶性循环的怪圈。

五、余论：关于“长臂管辖”的再认识

无论是司法层面的美国对华“长臂管辖”，还是在“出口管制”名义下的对华经济制裁都不是新事物。正如前文所述，以往我们对于“长臂管辖”的认识和研究，大多侧重于法律层面和对具体议题的探讨。学界对于“长臂管辖”的理解，也还存在诸多分歧。比如，在中兴案件中，不少人坚持认为中兴通讯被美国商务部处罚和禁运事件“是一个‘合规’事件，因为其可能违反了美国的出口管制法”。^③还有人出于对美国司法独立和公正的幻想，以及对美国自由主义霸权秩序的认同，倾向于从更为狭

① The White House, The National Security Strategy of the United States of America, Washington, December 2017.

② Laura Silver, Kat Devlin and Christine Huang, U.S. Views of China Turn Sharply Negative amid Trade Tensions, Pew Research Center, August 2019, pp.2-4.

③ 健君. 以父之名——美国法律如何管到全球八成企业[J]. 法人, 2016(7).

义的视角来认识“长臂管辖”现象。这些看法或许不无道理，但却无法解释美国调整对华战略后“长臂管辖”在加强对华“战略竞争”过程中所扮演的角色。

美国对华“长臂管辖”政策虽然大多数是以司法名义进行的，但它并不能摆脱美国对华战略和国际政治的束缚。一旦被注入国际政治和对外战略等因素，所谓的“人权正义”和“司法独立、公正”等也会存在很大疑问。且不说美国联邦政府及其执法机构本身明显的政治倾向，美国立法和司法机构同样具有强大的对外战略意图。曾经被美国以《海外反腐败法》起诉并坐牢的前阿尔斯通锅炉部全球市场营销经理弗雷德里克·皮耶鲁齐指出：《海外反腐败法》只是美国人的一个“把戏”，它使一项可能削弱自身企业的法律转变为“干涉他国企业、发动经济战的神奇工具”。从1977~2014年，只有30%的调查（474项）针对外国企业，但是它们却支付了67%的罚款。在他看来，“美国司法部不是独立的，而是长期处于强大的美国跨国公司的控制之下”。^①法国学者阿里·拉伊迪也指出，《海外反腐败法》使美国司法部拥有了无懈可击的搜刮金钱的“武器”，“使用它可以调查任何有财务腐败方面问题的外国企业，只要有一个模棱两可的罪名，就可以名正言顺地查阅企业母公司的所有加密账目，借以得知其子公司的经营状况”。美国国库每年可以借此获得数十亿美元收入，但国际腐败治理却未必会因此得到多大改善。事实上，“美国的公司正在使用一套极其复杂的套路在暗地里做同样的事情”。^②美国在“人权”问题上的“长臂管辖”更是充满了政治色彩，台湾学者朱云汉称其为“自我矛盾的双重标准”。在他看来，“亲美政权就算经常侵犯人权或是靠做票赢得选举，美国也会纵容它；反美力量即使真正符合多数民意的期待上台，美国也会丑化它、制裁它，甚至试图推翻它”。^③

从美国对华“长臂管辖”实践看，美国行政、司法和立法机构之间的行动也不是孤立的、毫无联系的。无论其是否存在一个明确的总体战略，客观上却有着惊人的协调与配合。此处试举两例：2018年4月16日，美国商务部宣布对中兴进行制裁；4月19日，国会美中经济与安全审查委员会就发布了《美国联邦信息通讯技术（ICT）供应链针对中国的脆弱性分析》报告，宣称中国政府和相关主体一再参与“盗窃并滥用知识产权”，以及“国家主导的经济间谍活动”。^④2018年4月，国务院高官罗拉·斯通（Laura Stone）公开扬言要动用《马格尼茨基法案》对中国“涉疆”事务官员进行制裁，2019年初国会就启动了有关新疆“人权”的立法工作。当年10月7日，商务部公布了28个被制裁的中国企业和新疆维吾尔自治区政府机构名单，国务院则同时公布了被制裁的中方官员名单。12月4日，众议院通过了《2019维吾尔人权法》。

美国对华“长臂管辖”的日益政治化趋势表明，简单地局限于司法理解或是基于某个单一议题进行分析已经无法全面把握其真正的本质。美国“长臂管辖”作为维护

① [法]弗雷德里克·皮耶鲁齐，马修·阿伦，美国陷阱[M]，法意，译，北京：中信出版社，2019。

② [法]阿里·拉伊迪，隐秘战争：美国长臂管辖如何成为经济战的新武器[M]，法意，译，北京：中信出版社，2019:18,106-107。

③ 朱云汉，高思在云：中国兴起与全球秩序重组[M]，北京：中国人民大学出版社，2015。

④ The U.S.-China Economic and Security Review Commission, Supply Chain Vulnerabilities from China in U.S. Federal Information and Communications Technology, Alexandria, VA, April 2018:24.

美国全球霸权的手段，已经在某种程度上扮演了“遏制”中国进一步崛起的战略工具的角色。在中美结构性矛盾短期内得不到解决和国际格局转型尚未完成的情况下，未来美国对华采取“长臂管辖”的行动或会进一步增多。为此，在微观层面上加强“合规”研究的同时，更要在国际秩序和国家战略层面上进行探讨，以揭开其在“法律”和“人权”外衣下作为对外战略和全球霸权工具的本质。

【作者简介】王震：上海社会科学院中国学所研究员，法学博士。研究方向：国际安全、国际战略。

Re-thinking on the U.S. Long Arm Jurisdiction Policy to China in the New Context of Sino-American Relations

WANG Zhen

(Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai 200020, China)

Abstract: As an important part of the U.S. global hegemony after the Cold War, Long arm jurisdiction is a kind of superpower's judicial bullying to the rest of the world. Although it looks like humane and legal due to the complex system design, yet it is a kind of coercion policy essentially, with the purpose to force or deter other countries to act in accordance with the rules and interests of the United States. The Long arm jurisdiction policy of U.S. is based on its super-capability in financial, intelligence, military, technology, judicial and allied systems. In contemporary international politics, the behavior of long arm jurisdiction that transcends the sovereignty of nation-states is highly controversial at the theoretical, moral, and practical levels. After the Trump administration defines China as a "strategic competitor", the US policy of long arm jurisdiction towards China has become politicized and radicalized gradually. In the context of new Sino-American relationship, we may need to re-think the U.S. long arm jurisdiction policy from a different perspective and respond to its potential consequences actively.

Keywords: Long Arm Jurisdiction; Sino-American relations; American studies; U.S. China policy

(责任编辑：吴素梅)