

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2025.01.007

论中国反制裁法的域外效力^{*}

姜悠悠

(南京工业大学法政学院, 南京 211816)

摘要: 为阻断其他国家单边制裁所造成的不当影响, 中国出台了一系列反制裁法。单边制裁法的争议在于其域外效力, 而反制裁法同样也面临域外效力合法性的问题。反制裁法的域外效力表现在立法管辖和法律适用两个阶段。反制裁法的立法管辖基础是属地原则、属人原则和保护原则, 效果原则和普遍原则不宜作为反制裁法的立法依据。中国以属地、属人和保护原则为依据颁布的反制裁禁令, 其域外效力符合国际法的合法性标准, 外国法院应予以尊重。中国反制裁法在外国法院适用的理论基础是国际礼让原则, 而非已经虚化的外国主权强制理论。中国司法实务中所涉及的外国单边制裁法, 均为不具备国际法合法性的次级制裁, 即使双方约定适用外国制裁法, 基于公法禁忌理论, 该约定是无效的。

关键词: 反制裁法; 涉外法治; 域外效力; 单边制裁

中图分类号: D922.295

文献标识码: A

文章编号: 2095 — 8072(2025)01 — 0095 — 14

一、引言

单边制裁是指, 一国以国内法为依据, 对其他国家实体或个人发起的制裁。单边制裁法是一国发起制裁的国内法依据。近年, 美国借助各类单边制裁法对中国实施制裁。2020年, 美国国会通过了所谓的《香港自治法》(Hong Kong Autonomy Act, HKAA), 恶意诋毁《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》。^①美国商务部对中国的华为公司多次实施禁令, 禁止任何使用美国软件或美国技术的外国企业在未得到美国商务部批准的情况下向华为提供服务。为了减弱外国单边制裁法对中国的不当影响, 中国相继出台了《中华人民共和国出口管制法》(下称《出口管制法》)、《中华人民共和国反外国制裁法》(下称《反外国制裁法》)、《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》(下称《阻断办法》)一系列反制裁法案。^②

是否具有域外效力是单边制裁法或反制裁法的争议点所在。域外效力是指, 一国的国内法具有支配境外的人、行为和财产的效力, 具体体现在立法管辖和法律适用两个阶段。立法管辖的域外效力是一国立法管辖境外的人、行为和财产。法律适用阶段

^{*}基金项目: 本文受国家社科基金青年项目“《反外国制裁法》域外效力研究”(项目编号: 23FXC00197)的资助。

^① See Hong Kong Autonomy Act, H.R. 7440.

^② 本文中中国反制裁法为广义概念, 指《中华人民共和国出口管制法》《中华人民共和国反外国制裁法》《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》及各类具体反制裁禁令。

的域外效力有两种表现形式：第一种是法院适用本国法，以本国法规制发生在境外的行为，实现本国法的域外效力；第二种是法院适用外国法，实现外国法的域外效力。

目前，国际研究中侧重立法管辖阶段的合法性研究。在立法阶段，如果管辖权与行为之间存在联系，构成纵向的管辖依据，无需考虑效力是否超出领土边界。美国法中域外效力有立法明示和推定解释两种确立方式。^①美国单边制裁法是以立法明示的方式确立域外效力，无需推定解释。例如，以效果管辖作为《古巴自由民主法》（Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996, LIBERTAD）的立法基础（Clagett, 1996）。但Lowenfeld（1996）指出，效果管辖的前提是外国行为在美国境内造成了实质影响，而古巴对美国国家利益并无直接影响，因而立法基础并不成立。Meyer（2009）也指出，单边制裁法立法只有同时基于属地和属人原则，其域外效力才符合国际法的合法性标准。美国直接以立法明确单边制裁法的域外效力，没有论证其合法性来源，更没有分析域外效力的限度。

国内学术界侧重比较中国反制裁法与欧盟阻断法之间的立法差异。中国反制裁法在内容上与欧盟《阻断法令》（EC No.2271/96）有相似之处，均规定了禁止遵守、损失追偿和信息上报。对于违背阻断法的行为，中国与欧盟均设置了处罚和豁免措施。欧盟《阻断法令》的反制对象仅限于附录中的美国制裁法，而中国《阻断办法》没有明确反制目标，规定了四类因素作为反制对象的评估标准。^②欧盟法院倾向限制解释《阻断法令》的适用范围，严格域外适用范围（杨永红，2022）。中国《阻断办法》则文义相对模糊，为域外效力留有解释空间（Zhang, 2021）。欧盟设置了国籍、住所双重限制，用以限制欧盟《阻断法令》的域外效力，但《阻断法令》的实施效果有限，因而欧盟于2021年12月出台《反经济胁迫条例（草案）》（Commission Proposal for an Anti-coercion Instrument）作为反制美国制裁法的辅助措施。^③依据该条例，欧盟有权管辖发生在第三国境内，但影响欧盟的行为。^④《反经济胁迫条例》立法设计上突破了《阻断法令》“国籍+领土”的双重限制，吸收了效果管辖作为立法依据。欧盟以实际行动证明了，反制裁法只有具备域外效力才可以降低外国单边制裁法的不当影响。可见，单边制裁法或反制裁法域外效力的限度，是当前应当着力分析的理论问题。

中国反制裁法域外效力在外国法院如何实现，也是一个亟待解决的现实问题。中国

① 美国法院认为联邦法仅适用于美国领土范围内，除非有明确的迹象表明国会具有相反意图。国会立法时可能会直接说明该法案具有域外效力，也可能没有清晰表明立场。如果国会没有说明就需要推定域外效力是否存在。See Restatement (Fourth) of Foreign Relations Law Art.404.

② 《阻断办法》第六条规定，有关外国法律与措施是否存在不当域外适用情形，由工作机制综合考虑下列因素评估确认：是否违反国际法和国际关系基本准则；对中国国家主权、安全、发展利益可能产生的影响；对中国公民、法人或者其他组织合法权益可能产生的影响；其他应当考虑的因素。

③ 《欧盟反经济胁迫工具》于2023年12月27日生效，全称为《2023年11月22日欧洲议会和欧盟理事会关于保护欧盟及其成员国免受第三国经济胁迫的第2023/2675号（欧盟）条例》（Regulation (EU) 2023/2675 of the European Parliament and of the Council of 22 November 2023 on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries）。

④ 根据第四条的规定，欧盟委员会可主动审查第三国的任何措施，以确定其是否符合经济胁迫的条件。根据第八条的规定，欧盟可以采取的应对措施包括：增加关税、进出口管制、贸易限制、金融限制等。

当事人因美国制裁法卷入美国诉讼已有多起实证案例，反制裁法域外效力的实现途径更急迫且具备现实意义。由于各类公法管制强度和立法差异较大，域外效力的构建方式并没有统一的理论基础。因而，单边制裁法或反制裁法的域外效力限度须单独分析。本文首先从比较法的视角分析中国反制裁法与美国单边制裁法在立法阶段的域外效力是否具备国际法合法性，进一步界定反制裁法域外效力的国际法合法性标准。其次，提出中国反制裁法在外国法院适用的路径。

二、反制裁法域外效力之国际法合法性

片面地否认反制裁法的域外效力，无益于解决制裁与反制裁之间的法律冲突。相反，将反制裁法域外效力限度问题纳入国际法规制范围才是解决法律冲突的根本之策。国际法中，一国并没有适用他国反制裁法的义务，只有在反制裁法域外效力符合国际法合法性的前提下，一国才有可能基于国际礼让原则，对他国单边制裁法或反制裁法给予一定程度的尊重，一国反制裁法才有可能实现其域外效力。本部分将在逐一分析五类立法管辖原则的基础之上，为反制裁法厘清立法管辖依据。

（一）反制裁法的立法依据

国际习惯法承认的立法基础包括属地管辖、属人管辖、效果管辖、保护管辖和普遍管辖（Crawford, 2013）。一国在立法管辖时应具有一定“联系”，诸如被管辖的事项、对象或行为与该国有关系。这五类管辖原则是构建“联系”的考虑因素，但学界对五类管辖原则的认可程度并不相同。相对而言，效果管辖的争议较大（肖永平，2019）。国际习惯法通常不会限制各国的立法管辖权，由各国在立法时自我限制。单边制裁法及反制裁法立法时应考虑这五类管辖原则。

在五类管辖原则中，属地管辖和属人管辖的争议相对较小。属地管辖体现了主权的基本属性（Crawford, 2013），是所有管辖权的起点，无需特地证明合法性（宋晓，2021），不做扩展解释的属地原则可以作为反制裁法的立法基础。属地管辖是指，一国有权管辖领土内的人、财产和行为。^①国际法允许一国基于属地原则立法，并不意味着可以扩展解释“领土”，尚无理论支持将虚拟空间纳入一国领土，如将电子邮件系统和美元清算系统拟制为“领土”，外国银行使用该系统类似于在美国领土内“出现”（Emmenegger, 2016）。

国际法承认一个国家有权就其国民在其领土以外的行为、利益、地位和关系制定法律进行管辖。^②在制裁与反制裁领域，立法之时也不宜扩展解释属人管辖原

^① 1926年法国邮船“荷花号”在公海上撞沉一艘土耳其轮船，造成8人死亡。“荷花号”到达土耳其港，土耳其逮捕了“荷花号”船员并追究刑事责任。该案移交国际法院，由国际法院判断土耳其对法国船员的审判是否违背国际法。“荷花号”案中，国际法院认为，国际法支配独立国家之间的关系。国际公约或者国际习惯对国家有拘束力，也是因为国家的自由意志。See *S.S. Lotus (Fr. v. Turk.)*, 1927 P.C.I.J. (ser. A) No. 10 (Sept. 7)

^② 美国法中的主动属人管辖比较接近国际法中的属人管辖。See *Restatement (Fourth) of Foreign Relations Law*, Art.410.

则，诸如美国将本国企业控股或由美国人管理的外国子公司认定为“美国籍”。^①美国认为这样可以减少本国人借助空壳公司与被制裁目标交易的可能，但扩大解释属人管辖原则，否认外国子公司的独立人格，不符合国际商业习惯。

效果原则允许一国管辖部分发生在领土外的行为，一定程度上突破了地理限制。在反垄断领域，效果管辖填补了属地管辖的空缺，但适用效果原则也应考虑其他国家的利益（Buxbaum & Michaels, 2020）。一国在立法管辖阶段采用效果原则意味着主动扩张域外效力。即使是在国际民事诉讼领域中，适用效果管辖的前提也应该是行为与结果之间有直接联系，且结果可预见。在管制性法规领域，适用效果管辖应该更加慎重。如果确实需要规制境外的行为，那该行为必须与该国有直接联系。保护管辖可以达到同样的目的，效果管辖并没有单独存在的必要。因而，效果管辖不宜作为制裁与反制裁法的立法基础。

保护管辖是指，一国有权管辖外国人做出影响该国国家安全或关键利益的行为（Crawford, 2013）。保护管辖针对发生在领土外的行为，是领土管辖的例外（Khozeimeh & Shayganfard, 2017）。境外行为本身与国家之间足以建立密切联系，与行为人的国籍无关。援引保护管辖原则的国家必须证明该行为严重损害其基本安全利益，行为与损害后果之间有因果关系，且威胁具有紧迫性（Bialostozky, 2014）。一国基于保护管辖原则制定反制裁法，应是已经受到急迫威胁后，基于威胁的严重程度做出的对等制裁。而非类似美国对伊朗的转出口禁令（禁止第三方转出口特定技术至被制裁目标），转出口的行为与美国国家利益可能受到的损害之间并没有因果联系。^②

受到普遍管辖权规制的行为是根据国际法确定的行为，如海盗、奴隶交易、劫机、种族灭绝等（Colangelo, 2009）。国际法允许一个国家在没有其他管辖基础的情况下，主张此类行为的刑事管辖权（Crawford, 2013）。普遍管辖更适合作为多边制裁法，而非单边制裁法的立法基础。

因而，制裁与反制裁法的立法基础可以是属地管辖、属人管辖以及基本国家利益受到严重威胁之后才启动的保护管辖，而普遍管辖和效果管辖不宜作为立法基础。当反制裁法的立法基础是不做扩展解释的属人管辖和保护管辖时，其域外效力符合国际法的合法性标准。

（二）中国反制裁法域外效力的立法基础

如果为了避免各国管辖权间的冲突，一国立法之时只赋予反制裁法域内效力而无域外效力，最终可能会产生类似欧盟《阻断法令》的结果，影响反制裁法的反制效果。中国的反制裁法不能仅仅基于属地管辖立法，应具备一定的域外效力。Mann

① 美国《出口管制法》将本国人扩展到：任何国内企业的外国子公司或附属公司。See 50 U.S.C., Art.4618(2).

② 《伊朗交易和制裁条例》(Iranian Transactions and Sanctions Regulations, ITSR)美国认为一旦被制裁目标获取美国技术，会对美国国家安全造成威胁。See 31 C.F.R., Art.560.205.

(1964) 提出了一国主张域外管辖的通用规则, 即一国如果与某一特定事实的有密切、实质性、重大的联系, 而且立法符合国际法, 该国就有立法管辖权。域外管辖权的合法性取决于国家与行为之间是否存在有效和重要的“联系”, 且这种“联系”应该被大多数国家认可 (Bianchi, 1996)。反制裁法的立法基础应该以域内管辖为主, 域外管辖为辅, 在符合国际法的前提下具备域外效力。

中国反制裁法的目的是保护本国利益, 不涉及国际社会普遍规制的犯罪行为, 不必考虑普遍管辖。效果管辖作为立法管辖依据尚有争议 (王铁崖, 2019), 即使多国已经在反垄断领域依据效果原则立法, 其域外效力也受到“实质性影响”的制约。除普遍管辖与效果管辖外, 属地管辖、属人管辖和保护管辖均可以作为中国反制裁法的立法依据。属地和属人管辖是一国立法管辖最有力的两个依据。领土和国籍都是客观连结点, 不涉及主观判断因素。反制裁法应该以属地原则作为管辖起点, 但如果仅仅基于属地管辖, 反制裁法仅有域内效力而无域外效力。因而, 反制裁法立法需要综合考虑属人管辖和保护管辖。属人管辖应就自然人和法人分别讨论。自然人的联系主要是国籍, 无论中国公民身处何处, 均应服从中国反制裁法。法人的属人管辖应解释为登记地或主营业地在中国, 与《涉外民事关系法律适用法》保持一致。^①受中国法律管辖的自然人或法人因外国制裁法而遭受损失, 有向对方追偿的权利。

中国反制裁法以域内效力为原则, 域外效力为例外。域外效力立法管辖以属人原则为主, 保护原则为辅。中国反制裁法基于保护管辖原则, 只规制已经损害中国国家利益的外国实体。2021年至2024年11月, 中国共13次宣布对外国实体或个人实施制裁。中国并没有主动制裁外国实体, 也没有禁止第三方与被制裁目标交易, 而是在被制裁目标干涉中国内政之后发出对等制裁。中国未扩展解释属人原则, 中国自然人、法人或其他组织即使在国外仍有义务服从中国的反制裁法, 《阻断办法》为避免跨国企业陷入两难困境留有余地。^②外国实体损害中国利益后, 中国基于保护原则发起对等制裁。因而, 中国反制裁法域外效力符合国际法的合法性标准。

(三) 中国反制裁禁令的域外效力

反制裁法通常以各类禁令为载体, 中国反制裁禁令的域外效力只有在符合国际法合法性的前提下, 才有可能被他国法院所尊重。

1. 基于属地原则的禁令

旅行禁令通常禁止被制裁目标入境。2023年12月, 中国宣布禁止卡隆公司调查主任徐勳 (Edmund Xu)、前美国高等国防研究中心研究员尼科尔·莫格雷特 (Nicole Morgret) 入境中国 (包括内地和香港、澳门特区)。旅行禁令属于针对特定人群的制裁, 对普通民众的影响较小。旅行禁令完全基于属地原则, 无域外效力,

^① 《中华人民共和国涉外民事关系法律适用法》第14条。

^② 《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》第8条规定, 中国公民、法人或者其他组织可以向国务院商务主管部门申请豁免遵守禁令。

也不存在国际法争议。

进出口禁令通常与《出口管制法》配合实施。^①中国向3家对中国台湾销售武器的美国公司颁布了进出口禁令。中国的进出口禁令所涉及的管制物品不包括民用物资，禁令并不会违背WTO成员国义务，只有管制物品超出了《出口管制法》的规定范围，延伸至纯粹民用物品领域，才可能会造成非关税贸易壁垒。因而，中国的进出口禁令符合国际法的合法性标准。

中国的资产冻结禁令只有域内效力。2021年3月，中国对恶意传播新疆人权谎言和虚假信息的9名英国人和4个实体实施制裁，冻结其在华财产。资产冻结令通常会与投资禁令和进出口禁令共同实施。投资禁令是指，禁止被制裁目标在中国境内新增投资。^②整体而言，中国涉及经济贸易活动的禁令，仅有域内效力而无域外效力，具备国际法合法性。

2. 基于属人原则的禁令

《阻断办法》规定，中国个人和实体有义务遵守反制裁禁令，否则将依法追究法律责任。^③常见的反制裁禁令是禁止中国公民及机构同被制裁法目标进行贸易活动。中国反制裁法设置了私人救济途径，中国公民、组织因外国歧视性措施遭受损失后，可以向人民法院提起诉讼，要求其停止侵害、赔偿损失。^④《反外国制裁法》设置了原告需受到损害才可以起诉的前提，没有加重被告的负担，满足可预见性。中国反制裁法中的原告国籍管辖权不属于过度管辖，并未像美国制裁法一样，否认公司的独立人格，将中国企业控股或是管理层有中国人的外国公司认定为“中国籍”。^⑤中国没有以扩大属人管辖的方式要求外国企业服从中国反制裁法，部分外国企业需服从贸易禁令也是因为该企业在中国境内。

3. 基于保护管辖的禁令

保护管辖规制境外行为，具备域外效力。通常是外国先干涉中国内政，中国再颁布反制裁禁令实施对等制裁。2022年8月，立陶宛干涉中国内政，中国外交部宣布暂停同立陶宛国际道路运输领域的交流合作。另外，保护管辖禁令还可能涉及出口或转出口贸易管制。《出口管制法》第16条规定，管制物项的最终用户应当承诺，未经国家出口管制管理部门允许，不得擅自改变相关管制物项的最终用途或者向任何第三方转让。^⑥美国的单边制裁法以被制裁国家通过第三方获取技术后，可能威胁美国国家利益为由，禁止外国人向伊朗转出口货物、技术或服务。^⑦美国转出口禁令是主动制裁，不符合基于保护管辖原则获得的国际法的合法性标准，而中国的转出口禁令是在

① 如中国《出口管制法》第18条规定，对列入管控名单的进口商和最终用户，国家出口管制管理部门可以采取禁止、限制有关管制物项交易，责令中止有关管制物项出口等必要的措施。

② 针对洛克希德·马丁和雷神公司的禁令包括进出口禁令和投资禁令。

③ 《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》第13条。

④ 《中华人民共和国反外国制裁法》第12条。

⑤ See 31 C. F. R. Art. 560.314.

⑥ 参见《中华人民共和国出口管制法》第16条。

⑦ See 31 C.F.R., Art.560.205, *United States v. Evans*, 667 F. Supp. 974, (S.D.N.Y. 1987), pp.980-981.

国家利益遭到损失之后采取的反制措施，在国际法层面具备合法的域外效力。

中国反制裁法的目的是反制外国制裁对中国的负面影响，保护中国合法利益，维护以国际法为基础的国际秩序。中国反制裁禁令主要基于属地、属人和保护原则，且未扩展领土、国籍原则，基于保护原则的禁令只能在本国利益受到损害之后启动，具备符合国际法合法性的域外效力。

三、中国反制裁法域外效力之实现路径

反制裁法域外效力的实现方式既包括中国法院以反制裁法规制境外的人、物与行为，也包括外国法院在具体案例中适用反制裁法。就目前的实证案例而言，中国法院尚未涉及反制裁法的民事诉讼，但中国当事人被美国以单边制裁法列为被告的案例已发生多起。因而，比起中国法院主动适用反制裁法，分析在美国诉讼中如何保护中国当事人的利益更能满足现实需求。^①

若中国当事人因违背美国制裁法在美国法院成为被告，当事人不能同时遵守中国反制裁法和美国制裁法，构成真实的法律冲突。外国法院须分别在程序法和实体法维度处理真实的法律冲突，可能放弃司法管辖权或减免对中国被告的处罚。在满足真实法律冲突的前提下，美国法院才有可能基于外国主权强制（Foreign Sovereign Compulsion）或国际礼让（International Comity）理论实现中国反制裁法的域外效力。本部分将分析美国法院实现中国反制裁法域外效力的两种方式，也将为中国当事人在美诉讼提供参考意见。

（一）外国主权强制作用下反制裁法的域外效力

外国主权强制理论关注外国法是否迫使行为人的商业活动违反美国法。如果法院初步认定个案中存在真实的法律冲突，一方当事人可以依据外国主权强制原则，要求法院驳回诉讼或减免处罚。美国法院有权基于外国主权强制豁免缓和对行为人的处罚，因为违法行为是由另一个国家的法律强制要求的。^②但外国主权强制理论并没有国际法原则作为基础，如果美国国会没有明确联邦法与外国法的优先顺序，法院可以自由裁量是否适用外国主权强制。外国主权强制涉及程序法和实体法两种路径（Wallace & Griffin, 1989），其作为抗辩理由可以在一定程度上保护外国被告公平参与诉讼（Lee, 2010）。

1. 外国主权强制理论的适用条件

外国主权强制的适用前提是行为人很可能因未遵守外国法律而受到严厉制裁，而且该行为人为避免真实的法律冲突已经做出了最大的努力，即外国主权强制理论的适用存在主观愿意遵守美国法和客观上服从美国法会被本国法处罚的复合标准。

^① 理论上不仅是美国法院，第三国法院也有可能处理一个既涉及美国制裁法又涉及中国反制裁法的案例。不过目前尚未有实证案例。

^② See Restatement (Fourth) of Foreign Relations Law Art. 442 (2018).

外国主权强制理论有两种适用路径,第一种是程序法路径,限缩了美国法院的司法管辖权。如果存在法律冲突,法院可以放弃管辖权,但在美国制裁法领域并没有出于外国主权强制而放弃司法管辖权的先例。第二种是实体法路径,减少当事人的责任(Wallace & Griffin, 1989)。美国法院在个案中依据主观和客观的双重标准论证外国主权强制的适用条件,主观标准是外国被告尽最大努力遵守美国法,^①客观标准是法院要求被告证明,被告不遵守外国法律将面临严厉处罚。^②此时被告主观上愿意服从美国法,只是因为外国政府的强制而不得不违背美国法,被告的行为已经不完全是私人行为,而是因为外国国家公权的介入而实施的行为,但该行为又不属于国家行为。^③美国制裁法并没有明确禁止被告以外国主权强制作为抗辩理由,故中国反制裁法在此具有一定的适用余地。

2. 反制裁法有限的适用路径

在“美国诉布罗迪案”(U.S. v. Brodie)中,被告在未获得美国批准的情况下与古巴开展贸易活动,违背美国制裁法。^④被告曾以欧盟和加拿大的《阻断法令》作为外国主权强制的抗辩依据,但宾夕法尼亚东区法院认为,外国主权强制不应适用于刑事诉讼,且阻断法没有要求被告向古巴出售产品。^⑤但是在民事诉讼中,假如中国当事人以外国主权强制理论作为抗辩理由,仍存在适用困境,因为《阻断办法》《反外国制裁法》和《不可靠实体清单规定》都没有明确规定违背中国交易禁令将具体承担什么责任。如果美国法院严格解释外国主权强制,该抗辩理由可能不成立。外国主权强制限制当事人动机,必须出于善意,当事人已经尽最大努力服从美国法,也严格解释外国法文义,外国法须与美国法针锋相对。当事人面临的风险必须是实际风险,需要有先例证明外国会严厉处罚行为人。美国法院对外国主权强制的解释导致该理论适用路径被虚化,反制裁法难以实现以外国主权强制为理论基础,在程序法和实体法方面发挥作用。

(二) 国际礼让作用下反制裁法的域外效力

美国法院限缩解释外国主权强制理论,在实际诉讼中效果有限。相比之下,美国法院更可能通过国际礼让处理真实的法律冲突。那么,美国法院可能在多大程度上基于国际礼让尊重中国的反制裁法,最终实现中国反制裁法的域外效力呢?

1. 国际礼让的适用条件

国际礼让的起点是两国法律之间存在真实冲突,法院应通过合理方式协调两套法

^① See Restatement (Fourth) of Foreign Relations Law Art. 442 (2018).

^② 被告仅仅面临刑事起诉的风险并不能认为受到处罚。

^③ 这种行为不是国家行为,并不能适用国家豁免理论。国家豁免通常分为绝对豁免和相对豁免。美国采取相对豁免,豁免例外包括:侵权、商业活动和恐怖主义例外。See Foreign Sovereign Immunities Act.

^④ 1963年7月,美国财政部海外资产管理办公室基于《对敌贸易法》发布了《古巴资产管制条例》,禁止任何人与古巴交易。所有向古巴出口的商品需要取得美国商务部下属的工业和安全局(Bureau of Industry and Security,BIS)的许可。美国禁止任何第三方国家将美国产品转出口给古巴。

^⑤ See U.S. v. Brodie, 174 F.Supp.2d 294 (2001), p.3.

律之间的矛盾。国际礼让的适用前提是属地性，一国法院通过国际礼让承认和执行另一国法律，适用外国法时不能损害本国利益（Briggs, 2019; Paul, 1991）。学界曾对究竟是行政部门，还是司法部门适用国际礼让原则存在争议。行政部门比司法部门更能理解外交的回报，是否适用国际礼让应由行政部门决定（Posner & Sunstein, 2007）。但法律冲突、外国判决的执行、不方便法院和禁诉令等具体问题仍属于法院的职权范围（Dodge, 2015）。国际礼让可以补充其他国际私法规则，限制国内法院司法管辖权，影响适用法律和涉及公共利益的外国判决的承认与执行（Buxbaum & Michaels, 1991）。

不方便法院原则（forum non conveniens）是国际礼让理论限制司法管辖权的方式之一。如果存在一个更方便的替代法院，不方便法院原则允许法院在民事诉讼中驳回涉及人身管辖权（personal jurisdiction）和事项管辖权（subject-matter jurisdiction）的案件。^①法院将权衡私人 and 公共利益，判断是否超过原告选择法庭的主观意愿。^②私人利益因素与当事人便利有关，包括证据、证人及判决的执行等其他便于审判的实际问题。公共利益与法院利益有关，包括法院的负担、适用外国法律的困难等。

美国第九巡回法院提出的多要素平衡法强调，是否基于国际礼让限缩司法管辖权需进行个案分析。^③2021年的“维生素C案”（*Animal Sci. Prods. v. Hebei Welcome Pharma. Co. Ltd.*）中，第二巡回法院沿用了多要素平衡法。法院考虑的要素包括真实的法律冲突、当事人的国籍和竞争行为的地点、强制执行措施和补救措施、对美国商业造成可预见的危害、互惠和对国际关系可能产生的影响，共计六项。法院认为，中国维生素出口定价的规定与美国反垄断法构成真实的法律冲突，最终得出了应该基于国际礼让，放弃司法管辖权的结论。^④美国法院的判决在管制性法律领域中创设了多要素分析法适用国际礼让的先例。

2. 反制裁法适用国际礼让的现实方式

中国反制裁法在美国诉讼过程中可能通过两种途径产生效果，一种是美国法院限缩司法管辖权，另一种是法院减免被告原本需要承担的责任。2020年，美国佛罗里达南区法院审理了“玛丽马尔蒂诉西班牙伊贝罗斯塔酒店案”（*Maria Dolores Canto Marti v. Iberostar Hoteles Y Apartamentos S.L.*），这是美国法院首次承认外国反制裁法的域外效力。^⑤美国公民在美国法院起诉购买了被古巴政府征收财产的第三方，被告提

① See Restatement (Fourth) of Foreign Relations Law, Art.424.

② 联邦法院倾向于尊重原告对法院的选择。See Restatement (Fourth) of Foreign Relations Law, Art.424.

③ 第九巡回法院认为需要权衡的要素包括：美国法与外国法的冲突程度、当事方的国籍、主营业地、强制执行的可能、对美国与其他国家的影响、是否蓄意影响美国商业活动、可预见性以及在美国境内同样行为的严重程度。See *Timberlane Lumber Co. v. Bank of Am., N.T. & S.A.*, 549 F.2d 597, (9th Cir. 1976), pp.614–615.

④ 美国法院认为中国被告无法同时遵守中国的价格管制法和美国的反垄断法。基于国际礼让，上诉法院撤销了一审判决，中国被告胜诉。See *In Re: Vitamin C Antitrust Litigation*, 8 F.4th 136 (2021), p.66.

⑤ See *Marti v. Iberostar Hoteles Y Apartamentos S.L.*, USCA11 NO. 21–11906.

出欧盟禁止被告在未经欧盟授权的情况下应诉，否则将被西班牙政府罚款，美国法院基于国际礼让，中止诉讼程序。^①虽然欧盟《阻断法令》在附录里明确了美国制裁法是《阻断法令》的适用对象，但美国法院并没有依据相对具体的外国主权强制理论处理法律冲突，而是采用了相对宽泛的国际礼让原则。因而，即使是与美国制裁法针锋相对的外国反制裁法，也可能基于国际礼让被美国法院适用。

美国法院也从实证的角度验证了外国反制裁法有可能基于国际礼让被适用，并在“美国诉布罗迪案”中首次提出了十项国际礼让原则的适用标准，分别是：美国法与外国法的冲突程度，当事人具备外国国籍，违规行为在国外的严重程度，是否存在国外的救济措施和未决诉讼，行为对美国的影响及可预见性，美国法院提供救济是否会对外交关系产生影响，美国法院对一方提供救济是否会导致另一方被迫从事另一国认定的非法行为，法院命令的可执行性，外国在类似情况下提供的救济措施是否被美国法院接受，是否存在相关条约。这十项因素并非完全属于法院评估的范畴，其中违规行为在国外的严重程度、是否存在国外救济、如果法院行使司法管辖权是否会影响外交关系这三项因素属于美国行政机构的评估范围。^②因而，分析美国法院是否会在涉及中国反制裁法的纠纷中适用国际礼让，需要从行政机构评估和法院评估两个维度展开。

就行政机构评估的三项因素而言，违规行为在国外的严重程度和是否存在国外救济两项因素均倾向于适用国际礼让。其一，中国当事人如果违背反制裁法会被严厉处罚，证明被告的违规行为是严重的。^③其二，中国不认可美国的单边制裁，不存在外国救济的可能。因而，行政机构评估范围内的这两项因素均倾向于适用国际礼让。就法院评估的七项因素而言，其中有五项因素倾向于适用国际礼让。其一，中国当事人无法同时遵守中国反制裁法和美国制裁法，构成了真实的法律冲突，满足美国法律与外国法律之间存在严重冲突以及外国当事人国籍这两个标准。其二，一旦美国法院提供司法救济，中国当事人将被迫从事中国法律认定的违法行为，满足美国法院对一方提供救济将导致另一方被迫从事另一国认定的非法行为这一标准。其三，中国法院不可能承认或执行美国的制裁判决，法院命令不具有可执行性。其四，由于中美之间尚未就制裁问题达成双边协议，因而不存在相关条约。

可见，基于美国法院提出的十项标准，在制裁与反制裁领域，美国法院很有可能基于国际礼让承认中国反制裁法的效力。美国法院基于国际礼让，在制裁诉讼中就司法管辖权和实体法责任做出了一定让步。中国反制裁法可以在满足真实法律冲突的基础上，通过国际礼让产生一定的域外效力。一国法院基于国际礼让适用外国法，限制司法管辖权或是豁免被告的责任，并不意味着外国法完全突破了属地性，仅是外国法在一定程度上具备域外效力。

① 至今尚未有公开资料显示西班牙酒店取得欧盟许可。

② See *U.S. v. Brodie*, 174 F.Supp.2d 294 (2001), p.9.

③ 《反外国制裁法》第14条。

四、美国制裁法在中国法院之适用情况

中国反制裁法的域外效力符合国际法的合法性标准，在外国法院可能基于国际礼让路径实现域外效力。中国法院在司法判决中也涉及美国制裁法，以“美国制裁”为关键词检索北大法宝，截至2024年1月1日，共获得判决书45份。其中有效判决书9份，均为合同违约。在所有的判决书，中国法院均未承认美国制裁法的域外效力，涉及的纠纷大致可以分为五类。第一类纠纷为双方交易伊朗商品，被告因伊朗被美国制裁而无法交付，共计3份判决。^①第二类主要涉及因美国制裁伊朗导致被告无法付款，共计3份判决。^②第三类是美国制裁伊朗，导致合同无法在伊朗履行。^③第四类则是双方约定货物不来自伊朗，一方违背约定，另一方要求解除合同。^④第五类则是约定一方被制裁，另一方不必履行赔偿责任。^⑤纠纷的争议焦点主要涉及美国制裁法是否为不可抗力、约定遵守美国制裁是否有效、约定服从美国制裁是否违背中国反制裁法三个问题。本部分将就这些具体案例，分析中国法院否决美国制裁法域外效力的原因。

（一）美国制裁法与不可抗力的解释问题

就中国涉及美国制裁的司法实践而言，常见情况是美国制裁第三方，导致中方合同履行困难，即美国制裁法对商事合同产生间接影响。通常一方会提出美国制裁属于不可抗力，但中国法院并没有将美国制裁法解释为不可抗力。对于美国制裁法是否属于不可抗力的问题，中国法院通常是在个案中分析美国制裁法对合同的影响。例如，被告不能证明美国制裁对涉案货物运输影响几何，故美国制裁不属于不可抗力。^⑥货物产地为伊朗，但美国对伊朗的制裁，导致船舶无法靠港办理清关手续或是无货可供。法院并没有证明美国制裁对本案的影响，而是通过其他事实证明被告具备履行合同的能力。^⑦被告因被列入美国制裁黑名单导致境外账户被冻结，法院认为并不属于法定的不可抗力的范畴。^⑧上述案例中涉及的美 国制裁法均属于次级制裁，即美国要求不特定的第三方遵守美国制裁法。美国禁止任何第三方在美国境外与被制裁目标交易，不满足属地或属人管辖原则，即使美国出于保护原则，至多也只能规制直接损害美国国家利益的实体，并不能管辖第三方。美国次级制裁并不具备国际法合法性，其域外效力无实现路径。

① 秦皇岛市某塑料有限公司与某电子商务有限公司买卖合同纠纷民事一审民事判决书(2021)鲁0691民初423号、苏州唐缘塑化有限公司与山东聚塑互联科技有限公司买卖合同纠纷一审民事判决书(2020)鲁1102民初5628号和秦皇岛市恒捷塑料有限公司与江苏赫普利克国际贸易有限公司买卖合同纠纷一审民事判决书(2021)苏0582民初2393号。

② 上海苏尔寿工程机械制造有限公司与山东齐旺达石油化工有限公司买卖合同纠纷一审民事判决书(2020)沪0115民初58009号、德阳万达重型机械设备制造有限公司、四川科友电器有限公司买卖合同纠纷二审民事判决书(2020)川06民终43号和琿春和发经贸有限公司与吉林琿春农村商业银行股份有限公司委托合同纠纷二审民事判决书(2021)吉24民终693号。

③ 德阳万达重型机械设备制造有限公司、天津滨海新区建川工程设备安装有限公司建设工程分包合同纠纷二审民事判决书(2020)川06民终796号。

④ 青岛金海链国际贸易有限公司、广州发展碧辟油品有限公司买卖合同纠纷民事一审民事判决书(2021)粤01民初1365号。

⑤ 诺亚天泽保险经纪(上海)有限公司、金泰发展有限公司保险经纪合同纠纷二审民事判决书(2020)鲁民终772号。

⑥ 秦皇岛市某塑料有限公司与某电子商务有限公司买卖合同纠纷民事一审民事判决书(2021)鲁0691民初423号。

⑦ 苏州唐缘塑化有限公司与山东聚塑互联科技有限公司买卖合同纠纷一审民事判决书(2020)鲁1102民初5628号。

⑧ 上海苏尔寿工程机械制造有限公司与山东齐旺达石油化工有限公司买卖合同纠纷一审民事判决书(2020)沪0115民初58009号。

除间接影响之外,还存在美国制裁法对合同产生直接影响的理论可能。1973年美国密西西比州爆发洪灾,美国商务部为确保国内的大豆储备,颁布大豆出口禁令。买卖双方签订合同后,美国颁布了新的进出口禁令,卖方因为该禁令无法供货。卖方希望援引不可抗力减轻违约责任,但界定该案中禁令对合同的影响较为困难。卖方需要证明已经准备好货物,并在原合同期内装运货物,否则很难界定。^①中国法院可以考虑将此类在合同签订之后颁布的,并且符合国际法的进出口禁令纳入不可抗力的范畴。又例如,约定合同履行地为美国,一方当事人在合同签订之后被列入制裁黑名单,无法入境造成合同不能履行的情况。如果符合国际法的进出口禁令和旅行禁令直接造成了合同无法履行,且禁令是在合同签订之后颁布,即双方无法预见禁令颁布,中国法院可以允许双方解除合同,不过中国司法实践中尚无此类案例。

(二) 约定遵守美国制裁法的效力问题

在国际商事合同中,双方约定遵守美国制裁法是否有效?就目前实证案例而言,原被告均为中国实体,约定货物不来自被美国制裁地区或约定另一方不得被美国制裁,很大程度上是为了规避商业风险。依据美国次级制裁,任何第三方只要未获得美国许可与被制裁目标交易,都可能被列入制裁黑名单。如果双方出于规避风险约定不购买特定地区的产品,且该约定与合同有直接联系。那么,在不违背中国强制性规范或公共政策的前提下,该约定有效。如果双方约定适用美国制裁法,但约定合同准据法为美国法且包含美国制裁法,则该约定无效。双方当事人意思自治所指向的准据法仅限于民商事领域,不涉及管制性规范(姜悠悠,2022)。合同准据法范畴并未扩展至美国公法,至少在合同准据法领域仍应该坚持公法禁忌原则即法院拒绝适用他国公法。美国制裁法从性质上属于外国强行性规范,其效力不应高于法院地的强行性规范。

(三) 禁止遵守外国制裁法的标准问题

双方约定货物不来自被制裁国家,是否违背反制裁法中“禁止遵守外国制裁法”的规定,^②一方解除与被制裁目标的合同是否一定违背“禁止遵守”禁令。2021年,广州市中级法院审理了青岛金海链国际贸易有限公司、广州发展碧辟油品有限公司买卖合同纠纷。双方签署甲醇采购合同,约定不采购伊朗的石化产品。被告以原告提供的甲醇来自伊朗为由,拒绝履行合同。原告认为被告服从外国制裁法,违背了中国“禁止遵守”禁令。法院认为,双方约定货物不属于来自伊朗等国家的石化产品,不属于《反外国制裁法》和《阻断办法》所规范的内容。^③

如果“禁止遵守”禁令是纯粹的客观标准,一方解除或终止合同即满足,过于刻板,无益于国际商业流转。法院在裁量时,应该采取主、客观复合标准,综合整体情

^① *Tradax Export S.A. v. André & Cie. S.A.* [1975].p.242.

^② 《反外国制裁法》第12条规定,任何组织和个人均不得执行或者协助执行外国国家对中国公民、组织采取的歧视性限制措施。

^③ 青岛金海链国际贸易有限公司、广州发展碧辟油品有限公司买卖合同纠纷民事一审民事判决书(2021)粤01民初1365号。

况判断当事人是否有服从外国制裁法的动机。本案中原被告双方均为中国公司，标的物来自伊朗，双方与美国没有直接的利益来往，没有遵守美国制裁法的动机。如果仅仅基于规避跨国贸易风险的动机，并不满足“遵守外国制裁法”的主观标准。只有在当事人有明确动机，且“遵守”行为已经完成的情况下，法院才应该认定当事人违背中国反制裁法。

反制裁法并没有将规制对象仅限于本国人，那外国人能否基于反制裁法提出诉讼请求呢？2021年，欧盟法院审理了“伊朗梅利银行诉德国电信有限公司案”（*Bank Melli Iran v. Telekom Deutschland GmbH*）。^①欧盟法院首席法律顾问认为，本案可以适用《阻断法令》，但应限缩解释《阻断法令》第5条。《阻断法令》的目的不是保护第三国公司免于美国措施，而是保护欧盟的利益。《阻断法令》禁止欧盟实体蓄意遵守美国制裁法，解除合同并不需要一方当事人有正当理由。本案的特殊之处在于，一国法院是否允许外国原告借助本国阻断法令要求本国被告做出补偿。在正式判决中，法官默许了外国原告有权提出诉讼。中国反制裁法没有明确外国人能否成为反制裁民事诉讼的原告，这有待于未来立法予以明确。

五、结语

中国反制裁法的立法基础是属地管辖、属人管辖和保护管辖，满足国际法的合法性标准。具备一定的域外效力。中国当事人因违背美国制裁法在美国法院被诉讼时，反制裁法可以作为抗辩依据。中国反制裁法与外国制裁法构成真实法律冲突，中国反制裁法有可能通过国际礼让适用。管制性规范并不等同于刚性规范，中国反制裁法未来立法可以偏向弹性，留给行政部门一定的操作空间。中国反制裁法可以基于国际礼让原则在外国法院实现其域外效力。

参考文献

- [1] 姜悠悠.论美国单边制裁对国际商事合同法律适用的影响[J].财经法学,2022(2):176-192.
- [2] 宋晓.域外管辖的体系构造:立法管辖与司法管辖之界分[J].法学研究,2021(3):171-191.
- [3] 王铁崖.国际法[M].北京:法律出版社,2019.
- [4] 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):39-65.
- [5] 杨永红.欧盟阻断法与美国域外制裁之法律博弈[J].欧洲研究,2022(1):35-63+6.
- [6] Bialostozky, N., "Extraterritoriality and National Security: Protective Jurisdiction as a Circumstance Precluding Wrongfulness", *Columbia Journal of Transnational Law*, 2014, 52:617-686.
- [7] Bianchi, A., *Jurisdictional Rules in Customary International Law, in Extraterritorial Jurisdiction in Theory and Practice*, Hague: Kluwer Law International, 1996.
- [8] Briggs, A., *The Conflict of Laws*, New York: Oxford University Press, 2019.
- [9] Buxbaum, H., and R. Michaels, *The Restatement and Beyond: The Past, Present, and Future of U.S. Foreign Relations Law*, New York: Oxford University Press, 2020.
- [10] Clagett, B., "Title III of the Helms-Burton Act Does Not Violate International Law", *Proceedings of the*

^① 原告梅利银行是一家被列入美国制裁黑名单的伊朗银行，被告德国电信通知原告终止合同。原告认为被告解除合同的行为是服从美国制裁法，违背了欧盟的《阻断法令》。Case C-124/20.

- ASIL Annual Meeting*, 1996, 90: 368 – 373.
- [11] Colangelo, A., “Universal Jurisdiction as an International False Conflict of Laws” , *Michigan Journal of International Law*, 2009, 30: 881–925.
- [12] Crawford, J., *Brownlie’s Principles of Public International Law*, New York: Oxford University Press, 2013.
- [13] Dodge, W., “International Comity in American Law” , *Columbia Law Review*, 2015, 115: 2071–2142.
- [14] Emmenegger, S., “Extraterritorial Economic Sanctions and Their Foundation in International Law” , *Arizona Journal of International and Comparative Law*, 2016, 33: 631–660.
- [15] Khozeimeh, M., and M. Shayganfard, “Infringements Liable to Protective Jurisdiction (Case Study: Islamic Republic of Iran, France and Egypt’s Laws)” , *Beijing Law Review*, 2017, 8: 311–320.
- [16] Lee, J., “Vitamin C Is for Compulsion: Delimiting the Foreign Services Compulsion Defense” , *Virginia Journal of International Law*, 2010, 50: 757–792.
- [17] Lowenfeld, A., “Congress and Cuba: The Helms–Burton Act” , *American Journal of International Law*, 1996, 90: 419–434.
- [18] Mann, F., “The Doctrine of Jurisdiction in International Law” , *Recueil des Cours*, 1964, 111:1–162.
- [19] Meyer, J., “Second Thoughts on Secondary Sanctions” , *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 2009, 30: 905–968.
- [20] Paul, J., “Comity in International Law” , *Harvard International Law Journal*, 1991, 32: 1–80.
- [21] Posner, E., and C. Sunstein, “Chevronizing Foreign Relations Law” , *Yale Law Journal*, 2007, 116: 1170–1228.
- [22] Wallace, D., and J. Griffin, “The Restatement and Foreign Sovereign Compulsion: A Plea for Due Process” , *International Lawyer*, 1989, 23: 593–604.
- [23] Zhang, B., “A Critical Evaluation of China’s New Blocking Statute against Unfair Extraterritoriality” , *Hong Kong Law Journal*, 2021, 51: 775–800.

【作者简介】姜悠悠：南京工业大学法政学院讲师，法学博士。研究方向：国际私法。

The Extraterritorial Effect of China’s Anti-sanctions Law

JIANG You-you

(School of Law and Political Science, Nanjing Tech University, Nanjing 211816, China)

Abstract: China has introduced an anti-sanctions law to block the undue influence of other countries’ unilateral sanctions laws. The dispute of the unilateral sanctions law lies in its strong extraterritorial effectiveness. The anti-sanctions law and the unilateral sanctions law are also facing the legitimacy of international law. The extraterritorial effect of the anti-sanctions law is manifested in two stages: legislative jurisdiction and application. The legislative jurisdiction basis of the anti-sanctions law is the territorial principle, personality principle and protection principle. The principle of effect and universality should not be used as the legislative basis of the anti-sanctions law. China’s anti-sanctions ban based on the principles of territorial, personal and protection, whose extraterritorial effectiveness meets the standards of international law. When the extraterritorial effect of a country’s anti-sanctions law complies with international law, the foreign courts should give a certain degree of respect. The theoretical basis of China’s anti-sanctions law in foreign courts is the principle of international comity, rather than the fictitious foreign sovereignty coercion theory. The foreign unilateral sanctions laws involved in China’s judicial practice are all secondary sanctions that do not have the legitimacy of international law. Even if the parties agree to apply the foreign sanctions law, the agreement is invalid based on the taboo theory of public law.

Keywords: anti-sanctions law; foreign-related rule of law; extraterritorial effect; unilateral sanctions

(责任编辑：马莹)