

欧盟贸易政策“武器化”的逻辑 解构与法律回应

——以《反经济胁迫条例》为例

张丽英 巩文昊

内容提要:贸易政策“武器化”是地缘政治经济转型背景下,欧盟基于以规则为基础的国际秩序观实施的单边主义战略。《反经济胁迫条例》的出台再次印证了其贸易政策“武器化”实质,政策工具多元化、相互依赖制度化、规则攻防并重化的动态特征也引发了国际社会的广泛争议及对贸易系统性风险的隐忧。对逻辑进路的解析表明,其发挥作用缘于单边法律规范、结构性权力与国家利益博弈的结合,对目标国产生威慑、阻断与要求赔偿的预期效果。从合法属性来看,其有违一般国际法原则与 WTO 规则。为进一步加强涉外法治建设,中国应当捍卫以国际法为基础的国际秩序,完善国内反制裁法律体系、强化国际合作,充分利用并推动健全 WTO 争端解决与贸易政策审议机制。

关键词:贸易政策 武器化 《反经济胁迫条例》 贸易制裁 涉外法治

引言

自威斯特伐利亚体系建立以来,贸易政策始终是各政府用于管理国家和区域经济体之间货物和服务贸易的核心工具。^① 通过边境与边境后的一揽子贸易政策措施,各

^① See Jean-Baptiste Velut, “Trade Policy,” in James D. Wright, ed., *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (Second Edition), Elsevier, 2015, p.485.

政府得以促进或管制进出口贸易活动,而这亦为贸易政策的“武器化”(weaponization)^①预留了空间。2023年12月7日,欧盟官方公报正式发布了《关于保护联盟及其成员国免受第三国经济胁迫的第2023/2675号条例》(以下简称《反经济胁迫条例》),^②这意味着欧盟酝酿了三年有多的反胁迫工具(Anti-coercion Instrument)已成为立法并于2023年12月27日生效。欧洲议会将该条例称为对抗非欧盟国家经济胁迫和不公平贸易限制的“新武器”,^③看似有着正当的目的。然而,一方面,有观点认为欧盟相关经贸政策的核心针对目标为中国,^④似有“对人不对事”之嫌;另一方面,从该条例具体条文和“新武器”这一措辞来看,《反经济胁迫条例》实质是在推进新一轮的贸易政策“武器化”。

近年来,美西方国家在国际经贸舞台上通过单边途径推行贸易政策“武器化”的事例屡见不鲜,而欧盟关于经济胁迫立法的最新实践再次引起国际社会的广泛关注与争议。于中国而言,习近平总书记在多个外交场合强调中国“反对将经贸问题政治化、武器化、泛安全化”。^⑤相较于美欧借助立法手段“武器化”贸易政策的行为,中国仅通过外交途径的声明难以纾解可能产生的风险危机,且对此缺乏法律语境下的具体分析与应对之策。因此,本文尝试以《反经济胁迫条例》为例,梳理欧盟贸易政策“武器化”的生成逻辑、动态表征及其可能的违法性风险,并在涉外法治建设的视域下为中国应对贸易政策“武器化”提出法律对策。

^① “武器化”字面含义为将原本非武器的事物用作武器的行为。本文所称贸易政策“武器化”是指国家或地区利用其在国际贸易体系中的地位,通过操纵贸易措施,将贸易政策用作非传统手段,以实现对其他国家或地区的政治、经济或其他战略目的。这反映了当前国际政治经济体系下,国际关系领域中“武器化相互依赖”在贸易政策层面的具体应用。参见孙成昊、王叶清、董一凡:《相互依赖武器化的机制探析——权力来源与政策实践》,载《欧洲研究》,2024年第2期,第69-71页;田野:《国际经济关系“武器化”的“旧”与“新”》,《中国社会科学报》,2024年6月20日,第A07版。

^② See European Parliament, Council of the European Union, “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,” Official Journal of the European Union, 7 December 2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202302675.

^③ See European Parliament, “Anti-coercion Instrument: The EU’s New Weapon to Protect Trade,” 3 October 2023, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/world/20230915STO05214/anti-coercion-instrument-the-eu-s-new-weapon-to-protect-trade>.

^④ See Henry Gao, “Will the European Union’s New Anti-Coercion Instrument Work with China?” Center for International Governance Innovation, 22 April 2022, <https://www.cigionline.org/articles/will-the-european-unions-new-anti-coercion-instrument-work-with-china/>;姜胤安:《欧盟“全球门户”计划:目标、动因与制约因素》,载《国际经济合作》,2023年第1期,第84-85页;钟艺琛:《欧盟委员会的扩权与欧盟对华政策的嬗变》,载《欧洲研究》,2023年第4期,第15页。

^⑤ 习近平:《坚守初心 团结合作 携手共促亚太高质量增长——在亚太经合组织第三十次领导人非正式会议上的讲话》,《人民日报》,2023年11月19日,第2版;另参见《习近平出席中法企业家委员会第五次会议闭幕式并致辞》,《人民日报》,2023年4月7日,第1版。

一 《反经济胁迫条例》的规则机制与争议焦点

欧盟《反经济胁迫条例》发端于欧盟委员会主席冯德莱恩在2020年发表的盟情咨文,其中建议打造“阻止和抵制第三方胁迫行为的工具”。^①2021年12月8日,欧盟委员会通过了《反经济胁迫条例》的提议草案;^②经过多轮协商谈判后,2023年10月23日,欧盟理事会批准了欧洲议会的修改文本,《反经济胁迫条例》遂于2023年年末正式生效。最终文本规定,该条例的目的是“阻止经济胁迫或使经济胁迫停止,同时作为最后手段(last resort),通过欧盟应对措施来抵制经济胁迫”。^③反胁迫工具作为应对经济胁迫“最后手段”的表述言简意深,但其运作机制设计较为复杂。

(一)《反经济胁迫条例》的机制设计

与立法草案相比,《反经济胁迫条例》的最终文本在欧盟所受损害的赔偿、第三国措施的审查时限、联盟利益的确定、信息收集、单点接触、国籍规则等条款上做出了更为细化的规定,亦更能体现该条例的立法宗旨。具体而言,欧盟针对第三国实施经济胁迫行为而采取措施的机制流程如图1所示。对于第三国所谓“经济胁迫”行为的审查主要由欧盟委员会负责,欧盟理事会则通过制定法案为采取行动提供法律依据。而在对抗胁迫行为时,该条例采用了“两步走”的方略,^④即首先通过与第三国谈判协商或递交国际裁决等“不干涉”的模式,暂不直接借由制裁手段抵抗第三国经济胁迫行为本身;而如果第三国仍未停止胁迫行为或没有“完全赔偿损害”或根据联盟利益有必要采取联盟应对措施的,则可运用该条例附件一所提供的十项措施对经济胁迫行为予以“反制”。此外,该条例第12条还为联盟应对措施的修改、暂停与终止设立了条件限制,但相应条件围绕欧盟的“联盟利益”展开,在灵活性措施设置的同时也暗含着“欧盟利益优先”的色彩。

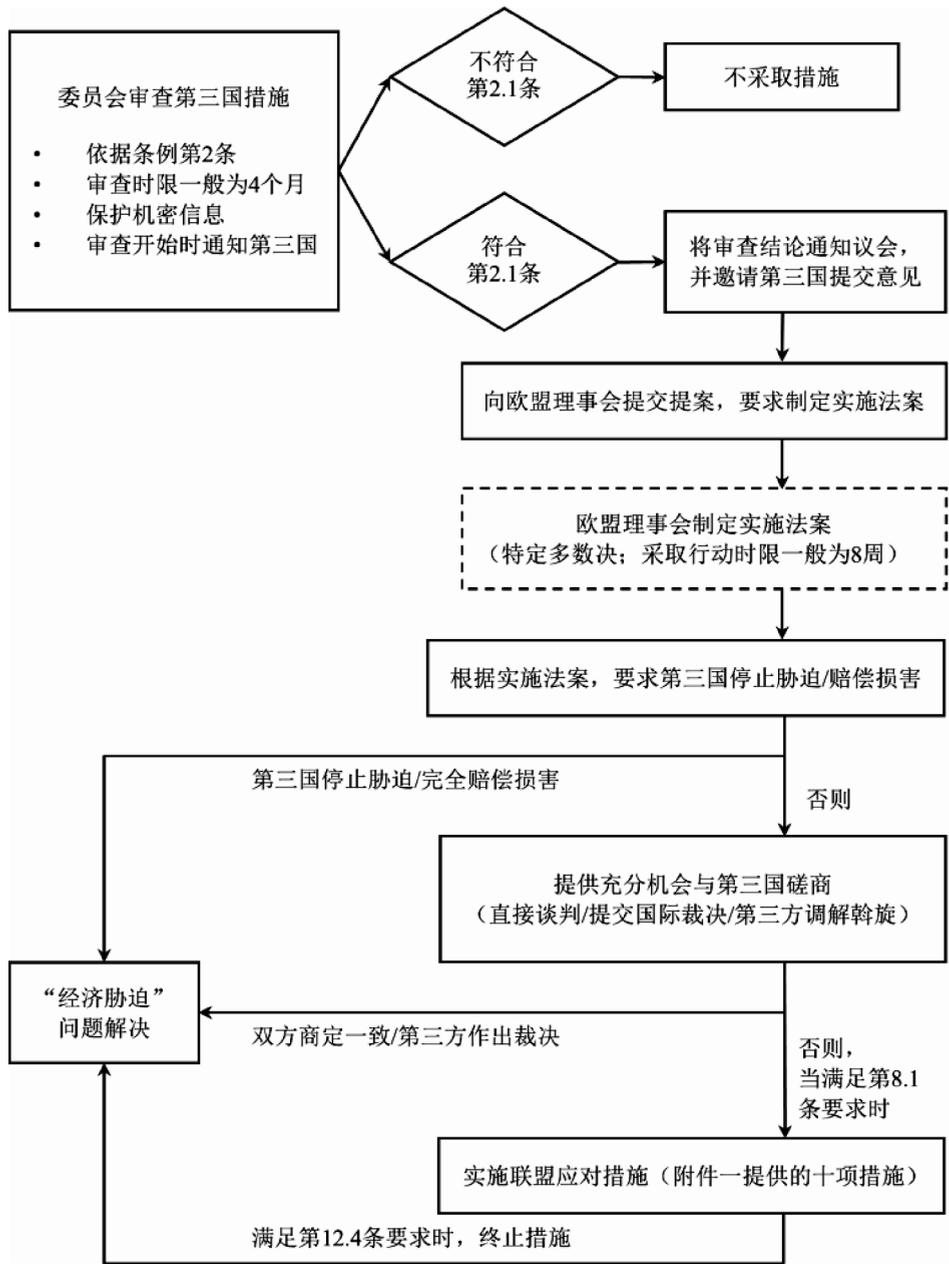
^① See European Commission, “State of the Union 2020: Letter of Intent to President David Maria Sassoli and to Chancellor Angela Merkel,” 16 September 2020, p.5.

^② See European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union and Its Member States from Economic Coercion by Third Countries,” COM/2021/775 final, Brussels, 8.12.2021.

^③ See Regulation (EU) 2023/2675, Article 1.2.

^④ See Chien-Huei Wu, “The EU’s Proposed Anti-coercion Instrument: Legality and Effectiveness,” *Journal of World Trade*, Vol.57, No.2, 2023, pp.305-306;清华大学战略与安全研究中心:《欧盟〈反胁迫条例〉:内容、动因与前景》,载《国际战略与安全研究报告》,2022年第1期,第2页。

图1 《反经济胁迫条例》的机制设计图



注：图由作者根据《反经济胁迫条例》绘制。图中实线框内行为主体为欧盟委员会，虚线框内行为主体为欧盟理事会。

(二)《反经济胁迫条例》规则的争议焦点

自草案起,有关《反经济胁迫条例》的规则形式便存在一系列争议。这些争议主要围绕实施有效性问题,集中体现在三个方面。

第一,“经济胁迫”的界定标准模糊宽泛。该条例第 2.1 条对“经济胁迫”的定义是“第三国采取或威胁采取影响贸易或投资的第三国措施,以阻止或促使欧盟或成员国停止、修改或采取某一特定行为,从而干涉欧盟或成员国的合法主权选择”的行为;第 2.2 条进一步列明了判断“经济胁迫”所需考量的五项因素,包括第三国措施的强度与严重性、是否采取干涉模式、侵犯主权的程度、是否基于国际公认的合理关切是否真诚努力尝试先行协调或裁决。对于该条规定,首先,第 2.1 条将“经济胁迫”的定义置于更宽泛的维度,只要欧盟或其成员国受到第三国任何直接或间接贸易措施的负面影响,便可对该行为进行审查。即便对于欧盟内部而言,这样宽泛的定义也弊大于利。这是因为,一方面将为欧盟委员会及各国相关机构增添更多的审查压力;另一方面,面对贸易和投资部门的负面影响,作为经济一体化的联盟不仅不选择提供援助,反而施加更多的限制,将为欧盟内部较小的成员国带来更大的经济成本。^①其次,第 2.1 条为经济胁迫的认定增加了一项主观因素,即第三国需要以“干涉欧盟或成员国的合法主权选择”为目的,这可能会导致对第三国胁迫行为认定陷入证据障碍,^②在后续委员会提交至理事会的提案以及理事会颁布的法案说理中可能存在解释漏洞与难以使第三国信服之处。最后,关于第 2.2 条的五项考量因素,一方面,该条例只规定了委员会“应考虑”相应条件,但具体两条款间如何匹配适用缺乏进一步说明,即如果第三国行为在满足第 2.1 条的定义下,基于国际公认的合理关切或曾以真诚努力的方式尝试进行国际协调或裁决,那么是否能够赋予该国行为以条例下的合法性?^③另一方面,对于诸如“国际公认的合理关切”“真诚努力”等因素的标准也缺乏详细说明,这要求委员会后续进一步出台相应实施细则,但在此之前,标准的模糊性只会使得该条例在“经济胁迫”措施的认定这一最基础的问题上便存在争议。

^① See Péter Tüttő, “An Eye for an Eye? The European Commission’s Proposal for an Anti-Coercion Instrument and What It Means for Member States,” *ELTE Law Journal*, No.2, 2022, p.109.

^② See Thomas Verellen, “Imperial Presidency Versus Fragmented Executive? Unilateral Trade Measures and Executive Accountability in the European Union and the United States,” *German Law Journal*, Vol.24, No.7, 2023, p. 1138.

^③ See Deepak Raju, “Proposed EU Regulation to Address Third Country Coercion—What Is Coercion?” *EJIL: Talk!*, 6 January 2022, <https://www.ejiltalk.org/proposed-eu-regulation-to-address-third-country-coercion-what-is-coercion/>.

第二,信息来源繁杂与机构能力有限间的鸿沟。对于第三国措施的审查,该条例第 4.2 条规定,信息来源包括欧盟委员会“主动收集的或从任何可靠来源(包括各成员国、欧洲议会、经济经营者或工会)取得的经证实的信息”,此外,还可在适当情形下向利益相关者寻求信息和意见。即便最终发布的条例文本相较草案专门规定了信息收集的期限、目的和特殊情况,但相应规范仍具有主观解释空间,具体落地还需进一步细化。同时,第 4.2 条要求欧盟委员会及各国执行机构加强与经济经营者、工会等主体的合作关系,这自然涉及相关机构的能力建设问题,特别是在国际经贸关系日益复杂的情形下,公权力机构与私营部门的合作往往难以达成。^① 另外,由于信息收集渠道多样而审理相关措施的时间有限,最终的审查结果可能呈现利益倾向,即相关机构在审查第三国的措施时,先入为主以欧盟及成员国的经济利益所受的负面影响为参照,最终往往倾向于认定第三国措施构成经济胁迫。比如,欧盟委员会在 2021 年年底为阐明反胁迫工具的合理性而发布的影响评估报告中,列举了若干被视作经济胁迫的案例,^②但其出于多种因素考量降低了经济胁迫的认定门槛。^③ 可以预见的是,《反经济胁迫条例》正式生效后,由于信息收集程序的烦琐与执法机构能力的欠缺,经济胁迫的认定标准可能会倾向于为欧盟利益服务,而丧失其在法律依据上的正当性。

第三,第三国的申诉救济机制欠缺,程序公正性薄弱。除却实体规则的争议,《反经济胁迫条例》在程序公正性上亦有所欠缺。即便相较于草案而言,生效文本赋予理事会进一步审查的权力,避免了由欧盟委员会在“反向有效多数表决”(reverse qualified majority voting)机制下直接采取行动的权力制衡缺位状态,^④但该条例仍未给予被审查的第三国充分的救济机制安排。欧盟委员会审查认定其行为符合第 2.1 条的经济胁迫定义后,该条例第 5.3 条给予第三国“在规定期间内提交意见”的权利,但这一意见并无实质救济效力。而后续一旦进入联盟应对措施的实施阶段,根据法案,第三国无法向委员会反馈意见,只得借助多边国际组织如世界贸易组织(WTO)等的争端解决程序提出诉求,否则若其不主动停止所谓的胁迫行为,欧盟应对措施及其对第三

^① See Chien-Huei Wu, “The EU’s Proposed Anti-coercion Instrument: Legality and Effectiveness,” p.312.

^② See European Commission, “Commission Staff Working Document Impact Assessment Report Accompanying the Document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on Combating Late Payments in Commercial Transactions,” SWD(2021) 371 final, Strasbourg, 12.9.2023, pp.12-13.

^③ See Freya Baetens and Marco Bronckers, “The EU’s Anti-Coercion Instrument: A Big Stick for Big Targets,” *EJIL: Talk!*, 19 January 2022, <https://www.ejiltalk.org/the-eus-anti-coercion-instrument-a-big-stick-for-big-targets/>.

^④ See Thomas Verellen, “Imperial Presidency Versus Fragmented Executive? Unilateral Trade Measures and Executive Accountability in the European Union and the United States,” p.1137.

国的审查行为原则上将永久持续。这一方面会降低欧盟在国际经贸领域的声誉,另一方面该条例的违法属性将会被置于多边平台下进行审视。对于以《反经济胁迫条例》为代表的贸易政策“武器化”的违法性分析将在本文第四部分展开,在此不再赘述,但无论如何,该条例在程序公正性上的欠缺最终可能使欧盟反经济胁迫机制缺乏国际法层面的合规性,导致机制整体的无法运作与“反经济胁迫”预期效果的落空。

(三)《反经济胁迫条例》的“武器化”实质

《反经济胁迫条例》规则形式所引发的各项争议实质上可以归于各国对欧盟贸易政策“武器化”行径的隐忧。该条例的首席立法者朗格(Bernd Lange)将其比喻为“一只只有牙的老虎”和“一把真枪”,^①从欧盟委员会在立法各阶段的影响评估报告中也可以看出,其并非没有意识到将该条例“武器化”的事实,而是一再通过粉饰条例的出台背景妄图将其正当化。具体而言,《反经济胁迫条例》的“武器化”主要体现在三方面。

第一,条例打击对象宽泛。一方面,如上文所述,该条例将“经济胁迫”的界定过宽,只要欧盟及其成员国的利益受到负面影响,第三国的相应措施便可能遭受欧盟委员会的审查;退一步而言,即便第三国措施构成所谓“经济胁迫”行为,也并不等同于违反国际法。在1986年“尼加拉瓜诉美国”案中,国际法院认为,美国对于尼加拉瓜实行贸易禁令等限制性措施并不违反不干涉内政原则的国际习惯法,^②意即经济胁迫行为并不一定违反国际法,需要具体问题具体分析,而依赖一国援助或几乎只与该国进行贸易的国家更倾向于辩称该经济措施具有违法性。^③即便是在民法领域,胁迫也分为“合法威胁”与“不法胁迫”,虽然二者都会侵犯民事主体的意思自治,但法律层面“反胁迫”的核心目的在于识别、把握真正的不法胁迫与一般合法威胁的界限。^④因此,欧盟在放宽“经济胁迫”认定条件之时,还扩大了对于“经济胁迫”行为非法性的判定空间。另一方面,该条例第10条规定了对自然人或法人使用联盟应对措施的情形,相较于草案第8条的表述,条例最终文本进一步明确并强化了对于第三国借助自然人或法人的形式实施经济胁迫行为的管制,实际上扩大了经济胁迫的适用范围与条例的

^① See Camille Gijs and Barbara Moens, “EU Puts Trade Weapon on the Table. Will It Shoot?” POLITICO, 30 March 2023, <https://www.politico.eu/article/eu-put-trade-weapon-table-will-it-shoot-china-economy/>.

^② See “Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment,” I. C. J. Reports, 27 June 1986, paras.244–245.

^③ See Maziar Jamnejad and Michael Wood, “The Principle of Non-intervention,” *Leiden Journal of International Law*, Vol.22, No.2, 2009, pp.370–371.

^④ 参见张沁纶:《胁迫制度的经济分析 以违法性与制裁为核心》,载《中外法学》,2018年第3期,第638–639页。

打击对象。

第二,联盟应对措施多样。该条例附件一所列明的十项“联盟应对措施”是欧盟借以打击经济胁迫行为的核心手段,具体包括新征关税、进出口限制、适用于过境货物的措施或适用于货物的内部措施、限制公共采购招标权利、限制服务贸易、限制外国直接投资、限制知识产权保护或其商业利用、限制银行保险等金融服务、对违反化学品法案货物的反制、对违反卫生和植物检疫法案货物的反制,涵盖的管制措施范围十分广泛。一方面,联盟应对措施实施的过程中可能违反欧盟所需遵守的国际义务;另一方面,附件一的十项条款均含有应对措施“必要时可以”不履行国际义务的表述,具体的评判标准需要欧盟委员会在提交提案与理事会颁布法案时予以自由裁量,但模糊性条款的设置为联盟应对措施的适用范围和形式扩张预留了灰色地带。

第三,措施适用期限较长。在第12条的规定下,联盟应对措施的修改、暂停和终止均需依委员会审查通过,否则其针对第三国的打击措施将永久持续。第12.4条规定的终止联盟应对措施的情形包括:经济胁迫已停止且已完全修复损害,经济胁迫已停止、损害尚未修复但考虑到案件情况已无必要继续采取措施,已达成共同商定的解决办法,国际第三方裁决约束,以及根据联盟利益的适当要求。一方面,“完全修复损害”“共同商定”等条件事实上要求第三国服从欧盟的相关规定,在欧盟主导的语境下提供解决思路;另一方面,关于“必要”“适当要求”等具有主观评判标准的条件,在欧盟的联盟利益优先原则下,往往会做出不利于第三国正当权益维护的评判结果,最终该联盟应对措施的实施可能落入欧盟与第三国“谁能承担更多的伤害以换取对方让步”的零和博弈。^①

总之,《反经济胁迫条例》规则具有很强的争议性、强制性、扩张性,在细则尚未明晰、实施影响未成定论的情形下便被推行,充分体现出欧盟试图将其作为一种贸易武器以满足自己战略利益的目的。实际上,《反经济胁迫条例》作为当前欧盟推行贸易政策“武器化”的缩影,反映出其处于动态演进的新特征。

二 欧盟贸易政策“武器化”的动态表征

近年来,虽然贸易政策“武器化”不断涌现新的表现形式,但其并非一个新概念。

^① See Chien-Huei Wu, “The EU’s Proposed Anti-coercion Instrument: Legality and Effectiveness,” pp.305-306.

20世纪80年代,美国学者林赛(James M. Lindsay)就将贸易制裁视为一种政策工具,认为其具有威慑、胁迫的功能,但由于其达成真正的威慑胁迫效果需要严格满足相关条件,故而以此为目的的贸易工具往往作用有限。^①此外,还有学者分析了美苏冷战期间贸易政策所发挥的“武器化”作用,认为贸易禁令等措施在一定程度上加速了冷战结束的步伐。^②不难看出,早期的贸易政策“武器化”主要由美国发起,且迄今美国仍是运用贸易政策武器作为打压竞争对手的主要国家,^③而欧盟近期一系列贸易政策的立法动向则体现出其亦尝试加入这一“武器化”的阵营。在这一演变过程中,欧盟贸易政策“武器化”呈现如下动态特性。

(一)武器多元化——贸易政策工具箱的手段扩充

不限于单一的贸易制裁手段,欧盟贸易政策“武器化”拥有一套跨领域、多主体的综合性贸易政策工具箱。传统上,欧盟使用《关税与贸易总协定》下的反倾销、反补贴与保障措施以维系内部企业在竞争中的利益平衡。^④然而近年来,欧盟转变其贸易战略并一举建立或更新了至少八项贸易政策工具,包括国际采购工具(IPI)、外国补贴条例(FSR)、贸易执法条例(TER)、碳边境调节机制(CBAM)、零毁林法案(EUDR)、企业可持续发展尽职调查指令(CSDDD)、外商直接投资审查条例(FDISF)以及反经济胁迫工具(ACI),其中IPI、FSR、ACI所体现出的“威慑”含义及其对贸易政策“武器化”的影响更为显著。^⑤欧盟一再扩充其贸易工具手段与美国贸易政策的“武器化”进程密不可分,《反经济胁迫条例》便是为了应对美国特朗普政府运用《1962年贸易扩展法案》第232条(“232调查”)、《1974年贸易法案》第301条(“301调查”)等对欧盟出口

^① See James M. Lindsay, “Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-Examination,” *International Studies Quarterly*, Vol.30, No.2, 1986, pp.162-164.

^② See Ian Jackson, “Economics and the Cold War,” in Richard H. Immerman and Petra Goedde, eds., *The Oxford Handbook of the Cold War*, Oxford University Press, 2013, pp.50-66.

^③ 美国的贸易政策“武器化”倾向可追溯至二战后期,在国家安全利益优先的战略思维引导下,美国除了采用军事手段武力威慑其他国家外,还通过一系列经贸工具的选用转变其“经济国策”。从战后的“马歇尔计划”,到奥巴马政府时期谈判完成的《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP),再到当前拜登政府主推的“印太繁荣经济框架”(IPEF),其贸易政策主张无不体现出“武器化”的对立思维和制度倾向。参见赵著:《国际制度的“武器化”:解析美国对华经济战略的制度选择》,载《当代亚太》,2023年第4期,第33-70页;陈佳骏:《美国对华胁迫性“经济国策”运用探析》,载《国际关系研究》,2022年第6期,第23-46页;Michael J. Hogan, *The Marshall Plan: America, Britain and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge University Press, 1987, pp.1-25.

^④ See Bernard Hoekman and Michel Kostecki, *The Political Economy of the World Trade System: The WTO and Beyond*, Oxford University Press, 2001, pp.303-304.

^⑤ See Ferdi De Ville et al., “The Unilateral Turn in EU Trade Policy? The Origins and Characteristics of the EU’s New Trade Instruments,” *European Foreign Affairs Review*, Vol.28, 2023, pp.25-28.

产品加征关税而出台的。^① 根据美国国际贸易委员会的统计,美国迄今已发起 22 次“232 调查”和一百余次“301 调查”,^②将关税作为国家间战略谈判筹码和利益工具的“武器化”态势十分明显。^③ 在此背景与新兴技术的加持下,欧盟亦不断借由产业政策进一步扩展其贸易制裁工具,逐步延伸至技术封锁、数字贸易、人工智能等前沿领域。但无论贸易政策工具如何丰富,其本质上都是通过多部门协调以发挥多元贸易政策工具的作用,围绕自身利益考量试图为“长臂管辖”提供合法理据。

需要说明的是,贸易政策工具箱的扩充本身并不必然导致贸易政策的“武器化”,如中国商务部也曾强调要“完善贸易政策工具箱”以实现外贸的促稳提质;^④第 28 届联合国气候变化大会上,世界贸易组织秘书处发布了“贸易政策工具包”以推动贸易和气候的平衡发展。^⑤ 真正导向“武器化”的关键节点在于使用该贸易政策的目的,意即欧盟将更多元化的贸易政策用于对抗、竞争和威慑。因此,贸易政策工具愈多元、种类愈丰富,对国际经贸关系的稳定性造成的风险和危机就越显著。

(二) 武器制度化——武器化相互依赖的日益加剧

不同于分散的贸易单边行径,欧盟贸易政策“武器化”是基于经济相互依赖的制度化、体系化的安排。“武器化相互依赖”(weaponized interdependence)是指一国利用全球经济网络中的相互依赖关系,通过收集信息或阻断经济和信息流动的方式控制关键节点,从而实现迫使他国政策改变、维系本国利益的目的。^⑥ 经济全球化使得各生产要素的跨国流动愈发频繁、各国家或地区的经济相互依赖程度不断提升,经济相互依赖增加了国家间使用军事武力挑起争端的机会成本,因此在一定程度上降低了国际社会产生直接军事冲突的可能性。^⑦ 然而,经济相互依赖关系中的风险与回报往往

^① See European Parliamentary Research Service, “EU Anti-coercion Instrument,” March 2024, p.4, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729299/EPRS_BRI\(2022\)729299_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729299/EPRS_BRI(2022)729299_EN.pdf).

^② See United States International Trade Commission, “Economic Impact of Section 232 and 301 Tariffs on U.S. Industries,” March 2023, pp.35-37, p.44.

^③ 参见东艳、李春顶:《深刻认识美国“关税武器化”政策的根源与危害》,《经济日报》,2019年6月27日,第12版。

^④ 参见《商务部:进一步完善贸易政策工具箱》,《中国证券报》,2023年9月15日,第A02版。

^⑤ See WTO, “Trade Policy Tools for Climate Action,” 2023, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tpt-forclimataction_e.pdf.

^⑥ See Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, Vol.44, No.1, 2019, p.45.

^⑦ See Erik Gartzke et al., “Investing in the Peace: Economic Interdependence and International Conflict,” *International Organization*, Vol.55, No.2, 2001, p.394.

是对应的,^①军事武装冲突风险的降低可能意味着经济体将“武器化”的重心转移至贸易联系中。以《反经济胁迫条例》为例,欧盟在国际经济秩序中占据重要地位,其受益于经济相互依赖为其带来的高收益与统一市场优势,但同时,在其一再强调“去风险”、建立“全球门户”的战略要求下,欧盟越是追求对全球市场的高控制权则越会面临全球性风险,意即虽然《反经济胁迫条例》的出台可能是其实现自身目标战略的重要一步,但对于国际社会而言反而加剧了经济胁迫。在此背景下,这种国际社会的经济相互依赖亦会朝向深度“武器化”迈进。质言之,经济相互依赖在战略利益的驱使下导向愈发多样的贸易政策工具,贸易政策的武器化倾向进而使得武器化相互依赖程度不断加深。

巩固相互依赖关系的武器化要求各国将贸易政策工具进行制度化、体系化安排。事实上,欧盟近年所提出的上述八项新兴贸易工具均以立法的形式呈现,且除 CSDDD 外均已生效。^② 究其影响,武器化相互依赖具有“用之,或只能弃之”(use-it-or-lose-it)的性质,^③即当一国通过武器化相互依赖试图强迫其他国家时,另一国可能因此更倾向于脱离这种相互依赖关系的武器化打压,寻求独立发展。^④ 短期来看,贸易政策“武器化”的体系化安排将使进出口贸易额受到影响;而从长期来看,由于被制裁一方并不会“坐以待毙”,可能会导致国家间经济关系的解耦甚至脱钩,产生一系列连锁反应。

(三) 攻防并重化——“以武器反制武器”为借口推行

欧盟贸易政策“武器化”呈现出“防御式保护+进攻式反制”的双重特性。传统意义上的贸易保护的主要目的在于保护国内幼稚产业、防御性地限制进出口贸易,^⑤而随着各国采取的贸易政策不再局限于“两反一保”,在推动贸易政策工具化、武器化的

^① See Anthea Roberts, “Risk, Reward, and Resilience Framework: Integrative Policy Making in a Complex World,” *Journal of International Economic Law*, Vol.26, No.2, 2023, p.250; Anne Orford, “How to Think About the Battle for the State at the WTO,” *German Law Journal*, Vol.24, No.1, 2023, p.47.

^② 欧盟理事会已于2024年5月24日正式批准CSDDD,但尚需官方公报发布二十日后生效,并将由各成员国在两年内转化为国内法。See European Council, “Corporate Sustainability Due Diligence: Council Gives Its Final Approval,” 24 May 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/24/corporate-sustainability-due-diligence-council-gives-its-final-approval/>.

^③ See Anthea Roberts et al., “Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment,” *Journal of International Economic Law*, Vol.22, No.4, 2019, p.660.

^④ *Ibid.*, p.660.一个典型例证在于当美国利用武器化相互依赖关系,通过芯片管制切断中兴、华为等中国企业的关键技术供应链时,中国企业只能选择独立发展、提升自主研发创新能力,以最小化经济相互依赖关系被“武器化”造成的负面影响。

^⑤ 参见赵晓、柳阳:《再论中国崛起之“国际经济摩擦时代”》,载《国际经济评论》,2005年第2期,第6页。

进程中,贸易保护主义也呈现出一定的攻击性。自特朗普政府开始,美国着手制定“攻击性保护主义”的贸易政策战略,不断树敌、极限施压,以法律规则的修改维系其自身在国际贸易领域所谓“应得”的利益,^①而这一政策在拜登政府时期得到承继并进一步发展。欧盟亦如此,即便有贸易专员将《反经济胁迫条例》的出台解释为“应对贸易日益被武器化,欧盟被迫采取行动捍卫自己的利益”,^②表面来看似乎是一项单纯的防御性工具,但实际上该条例将所谓防御性工具解构性地授权使用,^③通过十项联盟应对措施对第三国及相关自然人或法人施加了制裁的压力。从其本质上来看,即便如欧盟所称,第三方行为切实构成了经济胁迫的“武器”,那么欧盟通过《反经济胁迫条例》予以回应等同于“以武器反制武器”,是保护自身利益的防御行为与减少第三国利益的攻击行为之竞合。然而,此处的“反制”只是其推行自身贸易工具的借口,并不具有国际法上的合规性。欧盟将其行为称作单纯防御行为更多是为其单边行径寻求合法化出路,这背后仍然受到有选择的、针对性的贸易保护主义影响。^④

综上所述,欧盟贸易政策“武器化”呈现工具多元化、形式制度化、效果反制化的演进特征。从现实角度看,贸易政策“武器化”会在全球范围内造成更复杂、更系统、更具进攻性的风险,^⑤加剧国际贸易关系的不确定性、不稳定性与脆弱性,对于经济相互依赖日益加剧的贸易各方均弊大于利。

三 欧盟贸易政策“武器化”的逻辑进路

既然贸易政策“武器化”的现实风险昭然若揭,那么欧盟缘何继续推动这一“武器化”进程,贸易政策“武器化”又何以演绎出新的特征?这与国际政治经济秩序的变化密不可分。贸易政策具有外交政策、经济政策和政治政策的多重属性。^⑥当前,欧盟

^① 参见徐崇利:《美国贸易政策及法律策略之变:样态与机理》,载《中国法律评论》,2023年第2期,第134-136页。

^② See European Commission, “EU Strengthens Protection Against Economic Coercion,” 8 December 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6642.

^③ See Geraldo Vidigal, “The Unilateralization of Trade Governance: Constructive, Reconstructive, and Destructive Unilateralism,” *Legal Issues of Economic Integration*, Vol.50, No.1, 2023, p.7.

^④ 参见程卫东:《欧盟新一轮贸易保护主义的新动向》,载《人民论坛》,2021年第34期,第95-96页。

^⑤ See Yong-Shik Lee, “Weaponizing International Trade in Political Disputes: Issues Under International Economic Law and Systemic Risks,” *Journal of World Trade*, Vol.56, No.3, 2022, pp.427-428.

^⑥ See Robert E. Baldwin, “The Political Economy of Trade Policy,” *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3, No.4, 1989, pp.129-130.

愈发频繁并有指向性地将贸易政策用作地缘政治经济的战略武器。^①在此背景下,以政治经济等多重因素的影响视角分析其在法律政策层面的互动关系不失为一条可行路径,^②而贸易政策“武器化”得以产生长久影响亦与此紧密相关。

(一) 贸易政策“武器化”的生成动机:法律、政治、经济之互动

首先,贸易政策“武器化”是单边主义甚嚣尘上、法律域外适用管辖扩张的产物。为实现各经济体的贸易政策目标,获得整体效益最大的方式是通过多边谈判形成一份具有普适效力的规则文本,以及在特定议题、特定范围内尝试通过区域协作方式达成双边或诸边规则协议。即便当前WTO面临改革困境,尤其争端解决机制的不确定性破坏了WTO及多边贸易体制的可预期性与安全性,^③但其所具有的谈判功能仍在制定多边规则的进程中发挥着核心作用。然而,多哈回合谈判失败以来的种种因素导致WTO机制运转水平始终未能恢复如前,欧盟逐渐转向以特惠贸易协定或区域合作为主的道路。双边或诸边谈判又难免出现适用范围狭窄、立场需要妥协、缺乏细节、可执行性低等问题。^④相较之下,以单边方式制定贸易法规似乎是最直接体现本国政策立场的途径。因而欧盟更多选择了绕过多边机构或双边协作的方式,以单边途径确立贸易政策并强化域外适用效力、进行“长臂管辖”。欧盟前贸易专员德古赫特(Karel De Gucht)曾称“贸易政策是推广欧盟价值观和原则的关键载体之一”,^⑤后续各项法规所展现的“布鲁塞尔效应”更是对此的有力佐证。

其次,地缘政治格局重构与国际治理体系转变是推动力量。政治因素对贸易政策“武器化”的影响体现在三个方面:第一,部分国家借助政治手段破坏多边贸易法制基础或基于政治立场妨碍多边体系改革,^⑥通过对多边体制发展的阻挠以期大肆推行单

^① 参见张晓通、郝念东:《“地缘经济欧洲”:欧盟对外经济政策调整的分析框架》,载《欧洲研究》,2023年第1期,第77页。

^② 参见查道炯:《国际政治经济学与中外关系研究:背景意识问题》,载《国际政治研究》,2006年第2期,第44-46页。

^③ 参见张月姣:《WTO争端解决机制改革必须坚持守正创新》,载《清华法学》,2023年第6期,第107页。

^④ See Ferdi De Ville et al., “The Unilateral Turn in EU Trade Policy? The Origins and Characteristics of the EU’s New Trade Instruments,” p.23; Alasdair R. Young, “Liberalizing Trade, Not Exporting Rules: The Limits to Regulatory Co-ordination in the EU’s ‘New Generation’ Preferential Trade Agreements,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No.9, 2015, pp.1268-1270.

^⑤ See Karel De Gucht, “Speaking Points: Future Trade Policy,” European Parliament, Committee on International Trade (INTA), 22 June 2010, p.3.

^⑥ 例如美国将自身规则强行融入WTO法律体系,以及对WTO争端解决机制改革各种方案的阻挠和其提出的高要求,均体现出美国的政治权力导向对国际规则秩序建设的破坏性影响。参见沈伟:《国际法体系的基础之辨:基于国际规则体系的理论溯源》,载《社会科学》,2022年第10期,第176页;杨慧:《国际经济机制变迁的竞争性多边主义趋向》,载《现代国际关系》,2020年第1期,第52-53页。

边贸易政策手段。第二,从公共选择理论视角来看,对于国家安全的诉求使得部分关键的利益相关者立场发生偏移,从而引起整体政策制定的转向。如德国出于对国内产业安全与政治利益的考量将其贸易政策立场由自由式竞争转向对抗式防御,^①而欧盟的主要政治方向和安全政策正是由各成员国的政治立场集合而成,^②《反经济胁迫条例》的出台也与国家安全考量相互关联。第三,全球治理体系的转型使得守成大国对新崛起国家态度发生转变,特别是在地缘政治经济格局东升西降的背景下,美欧作为老牌发达经济体倾向于维护自身守成地位,运用现存的地缘政治经济影响力对新兴国家采取抵制的态度。^③此外,俄乌冲突等国际事件也在一定程度上加剧了东西方大国在政治安全与国际治理地位上的博弈,美欧之间甚至欧盟内部亦出现了地缘政治利益需求的差异与竞争。^④相较而言,美国推行贸易政策“武器化”更多基于第一项政治因素,具有更浓烈的激进意味;而欧盟贸易政策“武器化”的生成则与第二项政治因素的关系更为密切,蕴含反制色彩。整体而言,从论辩主义视角来看,国际法具有极强的竞争性和对抗性,^⑤守成大国为了维系自身地位与地缘政治安全,其偏好采取更具攻击性的“武器化”贸易政策以达到目的。

最后,经济相互依赖与贸易关系的不平衡、不对称是直接因素。一方面,有回报的相互经济利益能够降低贸易政策“武器化”的风险,但当经济体间的贸易关系存在严重的不对称性或依赖性时,即使存在经济利益,贸易政策“武器化”的风险依旧会更为显著。^⑥2023年12月7日的中国—欧盟领导人会晤上,冯德莱恩指出,2022年欧盟对中国贸易逆差达到近4000亿欧元,中欧间“明显的贸易失衡和分歧”问题必须解决。^⑦贸易逆差的不断增加和贸易结构的所谓“失衡”可能是欧盟近年来一系列政策

^① See Etienne Schneider, “Germany’s Industrial Strategy 2030, EU Competition Policy and the Crisis of New Constitutionalism: (Geo-) Political Economy of a Contested Paradigm Shift,” *New Political Economy*, Vol.28, No.2, 2023, pp.254-255.

^② See Mihai Ioachimescu-Voinea, “EU’s Long Arm of Sanctions the Anti-Coercion Instrument,” *Law Review*, Vol.12, No.2, 2022, p.92.

^③ See Tom Ruys and Felipe Rodríguez Silvestre, “Economic Statecraft: A Closer Look Inside the European Union’s Expanding Toolbox,” *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol.51, No.3, 2023, pp.663-668.

^④ See Alexandra Hennessy, “The Impact of Russia’s War Against Ukraine on Sino-European Relations,” *Journal of European Integration*, Vol.45, No.3, 2023, p.560.

^⑤ 参见陈一峰:《超越规则:国际法的论辩主义转向》,载《北京大学学报》(哲学社会科学版),2023年第1期,第169-170页。

^⑥ See Anthea Roberts, “Risk, Reward, and Resilience Framework: Integrative Policy Making in a Complex World,” p.255.

^⑦ See Josep Borrell, “EU-China Summit—of Rivalry and Partnership,” The Diplomatic Service of the European Union, 12 December 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-summit-rivalry-and-partnership_en.

工具出台的直接导火索。在经贸往来日益密切、经济相互依赖关系不断加剧的当前,欧盟通过将贸易政策“武器化”以尝试解决眼前的贸易失衡问题,是2021年欧盟新的贸易战略中要求“提高追求自身利益、行使自身权利的能力”的鲜明体现。^①另一方面,经济全球化与相互依赖使得各经济体间通过贸易、投资等措施干涉彼此选择的现象更为频繁,^②而数字技术、人工智能等新兴产业则使这种现象所涉及的领域更为广泛,欧盟的产业政策调整在新兴技术的加持下得以更迅速、更精准地打击被制裁方,^③这进一步推动了贸易政策“武器化”的演变。

综合来看,法律为贸易政策“武器化”提供了规则外观,政治因素决定了规则导向,经济利益提供了规则目标。究其实质,贸易政策“武器化”之争也是“以规则为基础的国际秩序”(Rule-Based International Order, RBIO)和“以国际法为基础的国际秩序”(International Law-Based International Order, ILBIO)之争。欧盟在其贸易政策中一贯强调其坚定支持RBIO,^④看似有着正当的话术,但实际上是通过模糊的表述掩盖其基于自身政治权利和经济利益考量的“规则”实质,漠视了以公平合理的国际法作为国际秩序基础的正当性,进而也将威胁已得到普遍承认的国际法体系。^⑤总之,单边主义对国际经贸秩序与规则体系所造成的弊害毋庸置疑,国际政治经济格局与法律政策间的互动催生了武器化、强硬化、泛安全化的贸易政策。简言之,欧盟贸易政策“武器化”实质上是在地缘政治经济转型的背景下,其基于自身“以规则为基础的国际秩序”观,做出的单边主义战略决策。

(二)贸易政策“武器化”的作用理据:法源、权源、利源之结合

在上述背景下,贸易政策“武器化”所切实产生的影响需要从法律基础、权力架构与利益基石三个维度为其提供理据。

1.法源:单边法律提供内部合法性依据

“武器化”贸易政策的推行要求国家或经济体内部通过法律形式予以授权,而如上文所述,各法律基础实际上也是贸易政策武器制度化的体现。欧盟作为超国家组

^① See European Commission, “Trade Policy Review—An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” COM (2021) 66 final, Brussels, 18.2.2021, p.10.

^② See Giorgio Sacerdoti and Leonardo Borlini, “Systemic Changes in the Politicization of the International Trade Relations and the Decline of the Multilateral Trading System,” *German Law Journal*, Vol.24, No.1, 2023, p.31.

^③ See Niklas Helwig and Ville Sinkkonen, “Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term,” *European Foreign Affairs Review*, Vol.27, 2022, p.7.

^④ See European Parliamentary Research Service, “EU Anti-coercion Instrument,” p.2.

^⑤ See John Dugard, “The Choice Before Us: International Law or a ‘Rules-based International Order’?” *Leiden Journal of International Law*, Vol.36, No.2, 2023, pp.231–232.

织,其在联盟层面立法并适用于全联盟的权限来源于《欧洲联盟条约》(TEU)和《欧洲联盟运行条约》(TFEU),这两部基础性条约明确规定了三项权限划分原则:授权性原则、辅助性原则和比例原则。以《反经济胁迫条例》为例,官方公报对于该条例的立法说明中对其法源进行了阐释。(1)对于授权性原则,根据TFEU第207条赋予欧盟在联盟层面的专属管辖权限,意即针对该条例中提到的经济胁迫行为,只有联盟才能够依据相关规定采取行动。(2)对于辅助性原则,由于前条规定了由联盟一级做出采取行动的决定,只要第三国行为与联盟应对措施均属于TFEU第3(1)(e)条和第207(2)条中的“共同商业政策”,则不涉及违反辅助性原则的规定。^①(3)对于比例原则,欧盟委员会在该条例中的解释是其采取的行动不超过联盟所受到的损害、考虑到损害赔偿请求的有效性、尽可能减少不必要的负面影响等,因而“没有超出为实现所追求的目标所必要的范围”,满足比例原则。此外,委员会还对于联盟应对措施终止条件中缔结协定的主体权限依据TFEU第218条进行划分、对修订通过附件二中原产地与国籍规则法案的权限依据TFEU第290条划分给委员会等特殊情形进行了法源解释。整体上看,欧盟通过自身解释使得《反经济胁迫条例》符合立法要求并具有效力,但一方面其自身的解释具有主观性,如关于比例原则的分析实际上忽略了因规则存在灰色地带导致执法层面的种种问题;另一方面,对于所有“武器化”的贸易政策立法而言,这种国内法赋予的效力仅及于该立法本身,并不代表依据该政策实施的贸易制裁等行为具有国际法的合法性。

2. 权源:结构性权力提供域外作用可能

结构性权力是国际政治经济学奠基者斯特兰奇(Susan Strange)所提出的概念,其含义是“形成和决定全球各种政治经济结构的权力……也就是构造国与国之间关系、国家与人民之间关系或国家与公司企业之间关系框架的权力”。^②结构性权力的具体来源有四项:安全、生产、金融信贷和知识思想。^③一般而言,美国以其长久的霸权态势被认为具有在多个层次上的结构性权力,但随着美国霸权的逐渐衰落和新兴力量在全球价值链中崛起,国际整体的结构性权力呈现“东升西降”的态势。^④而结构性权力

^① 参见孙舒:《欧盟〈反经济胁迫条例(草案)〉的立法设计、适用风险及中国应对》,载《江西社会科学》,2022年第5期,第162页。

^② [英]苏珊·斯特兰奇:《国家与市场》(第二版),杨宇光等译,上海人民出版社2006年版,第21页。

^③ 同上书,第22-23页。

^④ 参见庞珣、何晴倩:《全球价值链中的结构性权力与国际格局演变》,载《中国社会科学》,2021年第9期,第41-44页。

实际上是一种相对的概念,由于美国仍在军事安全、美元货币地位等方面占据主导,其仍享有安全结构、金融结构等多领域的结构性权力地位;同时,欧盟在市场一体化和政策立法“布鲁塞尔效应”的推动下同样具有了结构性权力。后者主要影响在于,一方面,欧盟所享有的结构性权力赋予其施展强制权力、使用贸易武器的机会。与联系性权力相对应,结构性权力更为关键,在权力控制结构(power over structure)中存在一国无意识地行使权力导致某些关系受到权力影响的情形,因为拥有结构性权力的国家往往“不得不控制主宰与其他国家的关系”。^①另一方面,拥有结构性权力的大国往往能够进一步发挥权力支配优势,从而对其他国家在国家安全、经济生产、信贷稳定、思想意识等方面造成破坏性影响。^②简言之,欧盟在各类贸易政策制定领域所享有的结构性权力给予其使用贸易武器的可能性,并为贸易政策“武器化”对各目标国家产生影响提供了契机。

3. 利源:国家利益博弈提供域外作用空间

博弈论能够为国际经贸领域的战略决策提供直观解释,^③贸易政策的制定与作用发挥最终也是国家利益博弈的结果。表1是一般情形下两国贸易政策倾向于自由贸易抑或贸易保护的博弈矩阵表,从中可以简单理解国家利益博弈如何影响其贸易政策的形成。当两国均选择自由贸易政策、推动平等互惠的贸易政策安排时,整体效益最为显著;一旦其中一国采取贸易保护措施,对于其他国家的进出口产品实施贸易限制,则采取贸易保护主义一方会得到更多的利益,而仍保有自由贸易政策的国家的利益会受到损害。^④在理性经济人假定下,参与国际贸易的各国为实现“纳什均衡”,普遍会选择采用贸易保护主义政策以避免自身国家利益受到损害。这也能够解释为何美国为首的很多西方国家在第二次世界大战后普遍采用贸易保护主义的立场,而这一系列政策当今仍在发挥作用。

^① See Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, 1996, pp.26-27.

^② Ibid., pp.28-30.

^③ See Glenn W. Harrison and E. E. Rutström, “Trade Wars, Trade Negotiations and Applied Game Theory,” *The Economic Journal*, Vol.101, No.406, 1991, pp.422-423.

^④ 理论上,一国采取贸易保护主义,双方的贸易关系呈现“零和博弈”状态,即一方受益等同于另一方的损失。但由于贸易政策具有明显的溢出效应,第三方势必会受此影响,当博弈主体存在诸如制裁国、被制裁国与第三国三方时,仍是零和博弈的局面。See Robert Eyster, *Economic Sanctions: International Policy and Political Economy at Work*, Palgrave Macmillan, 2007, p.40.

表 1 一般情形下贸易政策选择的博弈矩阵

A 国 \ B 国	自由贸易	贸易保护
自由贸易	(1,1)	(-1,2)
贸易保护	(2,-1)	(0,0)

注:表由作者自制。

以上述分析为基础,欧盟贸易政策“武器化”的作用效果亦可在博弈论视角下进行阐述。诚然,博弈矩阵具有一定的局限性,因其模拟的博弈主体只有两方,与现实社会多个经济体相互林立的格局确实有差异;但“武器化”的贸易政策是单边行径,将其与被制裁国家双方作为研究对象进行分析能够更直观地了解贸易政策“武器化”发挥作用的路径。如表 2 所示,因为贸易政策“武器化”具有制度化体系化的特性,双方的博弈战略呈现重复博弈的态势,^①实施贸易政策一方(C 国)有强化武器与弱化武器两种可能,被贸易政策针对的国家(D 国)可选择是否挑战该项贸易政策,若不挑战则意味着在该政策框架下的积极协商或纯粹被动接受,若挑战则意味着通过立法反制、诉诸国际法等途径寻求解决路径,可能面临成功或失败两种结果。从博弈的各种情形可知,无论 C 国选择强化或弱化武器,D 国最优的反应或是“不挑战”项下的积极协商或是“挑战”并取得反制成功。然而,一旦 D 国选择挑战并失败,即其国内立法反制并未起到实际效果或多边机制下争端解决效率过低而致使损害无法弥补,则会遭到更严重的损失。特别是在如前所述的结构性权力差距明显的情形下,推动贸易政策“武器化”的一方往往具有更稳固的政治地位和经济基础,其在国际贸易中的议价能力可以被视作强大的威慑力量,^②因而大多数被制裁国都会选择不挑战、顺应相关贸易政策框架,以寻求更稳妥的解决方案。然而,一旦 C 国明确 D 国选择“不挑战”后,其在下一轮的重复博弈中势必会选择“强化武器”以扩大自身的优势地位、获取更多利益。长此以往,贸易政策“武器化”得以不断强化推行,而实施相应贸易政策的国家也借机实现其霸权目的。

^① See Robert Eyster, *Economic Sanctions: International Policy and Political Economy at Work*, pp.44-45.

^② See Tom Ruys and Felipe Rodríguez Silvestre, “Economic Statecraft: A Closer Look Inside the European Union’s Expanding Toolbox,” p.663.

表2 贸易政策“武器化”作用机制的博弈矩阵

C国 \ D国	不挑战		挑战	
	积极协商	消极接受	成功	失败
强化武器	(2,0)	(2,-1)	(-1,1)	(2,-2)
弱化武器	(1,1)	(1,0)	(-1,2)	(1,-1)

注:表由作者自制。

(三) 贸易政策“武器化”的预期成效:威慑、阻断、赔偿之协同

在与其他政治经济体的互动过程中,欧盟贸易政策具有不确定性、“武器化”程度日益加深的特点,但结合其法律政策属性,其贸易政策演进亦“万变不离其宗”,^①有着愈发明晰的发展体系和目标方向。对于欧盟贸易政策“武器化”的预期成效,可概括为三个方面:第一,威慑其他施行不当行为(经济胁迫)的国家,这是包括《反经济胁迫条例》在内众多“武器化”贸易政策工具的核心目的,^②即通过制度化的安排、透明化的运作流程、严格的应对措施给予其他各国及相关主体可预期性,并结合自身的结构性权力予以形式上的压迫。由于贸易政策在一国发展中的重要作用,运用贸易政策“武器化”进行威慑往往能够弥补传统威慑手段的不足,重塑战略威慑体系。^③第二,当经济胁迫等行为已经发生后,及时阻断其他国家的不当行为,通过更进一步对其他国家施以压力,提升他国所谓经济胁迫行为的成本以迫使其放弃不当行径。^④第三,要求其他国家予以赔偿、维系自身产业相关的经济利益与国家安全利益,这是对于阻断功能的补充,即要求实施不当行为的国家进行物质利益层面的补救。这三项预期成效是借由前述法律、权力和利益基础作为机制达成的,彼此协同、渐次展开。当然,即便预期如此,贸易政策“武器化”究竟能否达成上述成效依然存疑,一方面如上文所述,各项工具自身存在的规则模糊与争议之处较多,若想有效实现政策目的仍需进行改革;另一方面,在国际法的视域下,“武器化”的贸易政策也难以具有合规性。

^① 参见左海聪:《实力变迁、法律传统与美欧印中贸易政策的演进》,载《政法论丛》,2022年第1期,第70页。

^② See European Commission, “Questions and Answers: Commission Proposal for an Anti-Coercion Instrument,” 13 December 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_6643.

^③ 参见夏立平、祝宇雷:《贸易何以成为威慑手段?》,载《东北亚论坛》,2019年第6期,第30-31页。

^④ 参见胡子南:《欧盟强化对华经贸防御工具的动因、举措、影响及中国应对》,载《太平洋学报》,2022年第3期,第58-59页。

四 欧盟贸易政策“武器化”的合法性审视

贸易政策必然具有涉外性。对于各国或经济体的内部政策,只要其满足自身的程序和实体规则要求并在境内施行,则其他国家无权干涉;但当这些贸易政策被“武器化”并对外推行,在经济相互依赖日益紧密的当下,每一个与之存在贸易关联的经济体都可能成为被贸易武器攻击的对象,因此,对其进行合法性审视确有必要。以《反经济胁迫条例》为例的欧盟各项“武器化”贸易政策在国际公法和 WTO 规则下的兼容性往往涉及其宪法限制问题,^①即便国家在单边层面通过宪法尝试为其合法性正名,但从一般国际法原则和贸易领域的 WTO 规则来看,仍然有待进一步研判。

(一) 与一般国际法原则的背离

如上所述,欧盟推行“武器化”的贸易政策时亦会主张“以武器反制武器”,从而试图在国际法上正当化自身行为。在《反经济胁迫条例》中,欧盟委员会一方面使用《联合国宪章》《国家对国际不法行为的责任条款》(ARSIWA)粉饰其立法目的,另一方面尝试用 ARSIWA 中的具体条款为其采取联盟应对措施、要求赔偿损害、打击对象扩展至个人实体提供法律依据。^②就其具体措施的实施而言,贸易政策“武器化”可能与以下一般国际法原则产生冲突:其一,国家主权原则,意即各国独立自主处理对内对外的各项事务的权力不得受到侵犯,而在“武器化”的贸易政策下,欧盟动用结构性权力进行威慑、压制,实际上是维护了自身国家利益而侵犯了被制裁国的主权利益。其二,不干涉原则,虽然在《反经济胁迫条例》中欧盟以不干涉原则作为其采取联盟应对措施并予以“反制”的缘故,但因存在过于强硬的措施和主观的目标追求,^③若一味从自身利益出发、忽视规则文本的客观性,则会作出有失公允的决断,即可能会出现 ARSIWA 中“先前国际不法行为”尚未认定但“武器化”的贸易制裁已经实施的局面。加之国际社会对于所谓经济胁迫、干涉内政等行为的判定标准尚未达成一致,相关标准的模糊

^① See Editorial Comments, “Keeping Europeanism at Bay? Strategic Autonomy as a Constitutional Problem,” *Common Market Law Review*, Vol.59, No.2, 2022, p.318; Michael D. Ramsey, “The Constitution’s Text and Customary International Law,” *The Georgetown Law Journal*, Vol.106, No.6, 2018, p.1749.

^② See Regulation (EU) 2023/2675, paras.13–14, 16.

^③ See Daniel Franchini, “Extraterritorial Sanctions in Response to Global Security Challenges: Countermeasures as Gap-Fillers in the United Nations Collective Security System,” *Cambridge International Law Journal*, Vol.12, No.1, 2023, p.133.

导致比例原则难以落实,进而更可能违背不干涉原则、侵犯被制裁国的相关利益。^①其三,善意原则,“武器化”的贸易政策可能导致双边协定的不诚信行为,如欧盟曾指责美国对其增加关税、单边制裁等行为违反了其与各成员国订立的《友好通商航海条约》。^②“武器化”的贸易政策可能影响与服务贸易、投资、知识产权等领域相关的措施,因而相对应地可能违反已缔结双边协定中的承诺,此亦背离了善意原则的要求。

(二)与WTO规则的乖违

WTO规则构成了当前国际经贸规则的基础和主体。^③一般而言,WTO绝对禁止基于单边决定的贸易反制措施,^④以《反经济胁迫条例》为例,其在WTO下的合规性可从三个方面分析。

第一,WTO机制能否适用。欧盟认为,“经济胁迫”并不在WTO职权管辖范围内,WTO争端解决机制无法解决这一问题,而欧盟所采取的“反措施”有着充分的威慑力并与习惯国际法相一致,不会引发第三国诉诸WTO的局面,^⑤但这两点理由完全不能成立。一方面,应对其他国家的经济措施并非只有采取违反国际法规则的“反胁迫工具”这一条路径,还有其他两个可行方案,分别为诉诸WTO和多元化贸易关系以增强韧性。^⑥该路径虽然可能受到效率低下等影响,但并不能排除WTO在类似问题上发挥作用。另一方面,如上所述,该条例落地的实际成效存疑,其威慑效果也仅及于政治权利与经济地位更为弱势的国家,其具体措施亦不一定符合习惯国际法上的反措施条件,且当贸易限制措施超出WTO规定限度后,一般国际法下的正当性理由或将被WTO所承认,^⑦因此并不能够排除第三国诉诸WTO的可能性。WTO的规则体系作为解决国际经贸争端最广泛普适的机制,可以用于审视贸易政策“武器化”的正当性。

第二,是否违反具体规则与基本原则。《反经济胁迫条例》在合法性上最直接的

① 参见张悦:《单边制裁的非法性解析及法律应对》,载《政治与法律》,2023年第5期,第113页。

② See European Parliament, “Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European Responses,” November 2020, pp.58-59, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653618/EXPO_STU\(2020\)653618_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653618/EXPO_STU(2020)653618_EN.pdf).

③ 参见韩立余:《构建国际经贸新规则的总思路》,载《经贸法律评论》,2019年第4期,第7页。

④ See Gabrielle Marceau and Julian Wyatt, “Dispute Settlement Regimes Intermingled: Regional Trade Agreements and the WTO,” *Journal of International Dispute Settlement*, Vol.1, No.1, 2010, p.76.

⑤ See “Commission Staff Working Document Impact Assessment Report,” p.23, 41.

⑥ See Anthea Roberts, “Risk, Reward, and Resilience Framework: Integrative Policy Making in a Complex World,” p.257.

⑦ See Gabrielle Marceau and Julian Wyatt, “Dispute Settlement Regimes Intermingled: Regional Trade Agreements and the WTO,” p.74.

危机在于其所规定的联盟应对措施本身便可能构成对 WTO 规则的违反,^①即附件一中列明的关税措施、数量限制措施等显然与《关税与贸易总协定》(GATT)中具体规定相冲突,关于公共采购的限制与《政府采购协定》存在矛盾等。退一步而言,即便欧盟采取联盟应对措施时确有合理合法的反制依据,但具体措施是否合乎比例、是否造成不必要的损害难以界定,欧盟委员会也在影响评估报告中表示,采取措施时需要考量第三国的反应以免超出必要限制。^②此外,该条例还对 WTO 项下的基本原则造成冲击,比如其针对某一特定国家所施行的贸易限制可能违反非歧视原则,进而可能被视作权利的滥用、违反善意原则,扭曲欧盟在 WTO 下权利与义务的平衡关系。^③质言之,欧盟一旦不当采用了《反经济胁迫条例》规定下的联盟应对措施,将违反其在 WTO 项下应遵守的义务。

第三,能否援引例外条款免责。首先,与以《反经济胁迫条例》为代表的“武器化”贸易政策最贴切、最可能被援引的例外条款是 GATT 第 21 条(b)(iii)款,即以“战时或国际关系中的其他紧急情况”主张安全例外。在“俄罗斯运输限制措施案”(DS512)中,专家组认为,“国际关系中的紧急状况”及相关措施的认定应当基于客观事实判断,成员国之间的政治或经济差异本身并不足以构成国际关系中的紧急情况,除非引起国防军事利益冲突或导致紧张危机局势加剧的公共秩序利益冲突;^④安全例外的援引必须基于善意,不能通过声称安全例外而行贸易保护之实。^⑤虽然专家组在不同案件中对于“国际关系中的紧急状况”定义有所差异,^⑥但 DS512 案能够为第 21 条(b)(iii)的援引提供一定指引,即纯粹基于地缘政治经济因素并不能够作为基本安全利益的合理性依据,意即安全例外无论如何不能作为美欧挑起贸易政策“武器化”措施的通行证。^⑦其次,由于该条例采取联盟应对措施的方案与背景较为复杂,GATT 第 20 条下的一般例外条款也可能被援引,但无论援引第 20 条下的哪一款,都必须满

^① See Freya Baetens and Marco Bronckers, “The EU’s Anti-Coercion Instrument: A Big Stick for Big Targets”.

^② See “Commission Staff Working Document Impact Assessment Report,” pp.60–61.

^③ See Andreas R. Ziegler and Jorun Baumgartner, “Good Faith as a General Principle of (International) Law,” in Andrew D. Mitchell et al., ed., *Good Faith and International Economic Law*, Oxford University Press, 2015, pp.27–34.

^④ See “Russia—Measures Concerning Traffic in Transit,” WT/DS512/R, paras.7.75–7.77.

^⑤ Ibid., para.7.43.

^⑥ 如“美国原产地标记案”(DS597)中专家组对其定义为“国家或国际关系其他参与者间关系崩溃或接近崩溃的状况”。See “United States—Origin Marking Requirement,” WT/DS597/R, para.7.306.

^⑦ See Tom Ruys and Cedric Ryngaert, “Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions,” *British Yearbook of International Law*, 2020, DOI: 10.1093/bybil/braa007, pp.64–65.

足该条前言中所规定的条件,即只有当相关措施“不构成对国际贸易的变相限制”时一般例外才能成立。因此,若一国不选择市场方式解决相关经济问题,反而使用贸易武器导致局势恶化,对该例外条款的援引往往难以得到专家组支持。^①再者,《反经济胁迫条例》涉及的贸易限制措施工具多元,除却 GATT 外,WTO 项下的其他法律规范中的例外条款亦可能涉及,在此不做展开。相类似地,对于各项例外条款必须结合上下文与客观事实进行体系解释,抑制例外条款的扩张性与自裁性,可以预见的是,例外条款均无法为“武器化”的贸易政策提供正当免责事由。

诚然,欧盟贸易政策“武器化”的合法性问题需要结合具体政策进行具体分析,《反经济胁迫条例》只是其中一例,但无论如何其背后的运作逻辑及对一般国际法原则的侵蚀性是共通的。综上所述,以《反经济胁迫条例》为例的贸易政策“武器化”并不具有国际法层面的合法性,无论是输入导向合法性(Input-oriented legitimacy)或是输出导向合法性(Output-oriented legitimacy)均付之阙如。^②一方面,“武器化”政策生成欠缺程序正义;另一方面,其与各项国际法规则的背离将会导致整体福利效益的缩减,对国际秩序稳定与贸易发展造成弊害。欧盟妄图绕开现有国际贸易法规则,从单边途径为其自身战略利益打造政策工具,奈何最终仍须受制于被普遍接受的国际法体系。

五 涉外法治语境下贸易政策“武器化”的中国因应

贸易政策“武器化”无论在理论还是在实证层面都将给经济发展带来风险,扰乱国际贸易秩序体系。^③日益崛起的中国受到西方国家贸易政策“武器化”最为直接的影响,为避免经贸往来陷入“零和博弈”的境地,结合相关政策工具背后的生成逻辑与违法性本质,中国应当从多领域、多层次、多手段予以回应。由于欧盟贸易政策“武器

^① See Henrique Choer Moraes, “Decoupling by Discrimination? Strategic Competition and the Limits of Trade Law,” *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol.51, No.3, 2023, p.701.

^② 输入/输出导向合法性最初是由弗里茨·沙普夫(Fritz W. Scharpf)提出的对于政治选择合法性的二分法,参见 Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press, 1999, pp.6-42;而置于国际法的框架下,输入导向合法性是指合法性源自它所针对对象的感知,取决于规则的质量,即它是按照正当的国际法生成适用程序形成的;输出导向合法性取决于一个机构决策和行动的有效性,以及是否能提高福利。See William W. Burke-White, “Power Shifts in International Law: Structural Realignment and Substantive Pluralism,” *Harvard International Law Journal*, Vol.56, No.1, 2015, p.58.

^③ 关于贸易政策“武器化”造成负面影响的实证检验,参见 Carlos Llano et al., “Weaponized Trade Policy: The Impact of US Tariffs on the European Automobile Sector,” *Economic Systems Research*, Vol.33, No.3, 2021, pp.287-315.

化”是地缘政治经济转型的产物,中国需要通过不断强化政治建设、提升国际地位与话语权,不断促进经济发展、稳定经济结构、保障供应链韧性与安全等方面,应对欧盟凭借结构性权力和守成“大国”的既有利益优势施加政策压制。从政治、经济、国际关系等角度提出的对策固然重要,但加强涉外法治建设“既是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的长远所需,也是推进高水平对外开放、应对外部风险挑战的当务之急”,^①因而本部分尝试在涉外法治建设的视域下提出因应之道。

(一) 确立涉外法治建设的根本遵循,捍卫以国际法为基础的国际秩序

首先,以习近平法治思想为指引,树立科学正确的涉外法治建设理念,确立中国涉外法治建设的根本遵循方向。从“一带一路”倡议的提出发展到建设“人类命运共同体”的理念构想,再到“统筹推进国内法治与涉外法治”的战略安排,加强涉外法治建设始终是习近平法治思想的重要组成部分,这些重要的论述也为中国在涉外法治的“危机中育先机、变局中开新局”提供了战略指引。当前,“世界进入动荡变革期,国际竞争越来越体现为制度、规则、法律之争”,^②在此背景下,唯有以高瞻远瞩的习近平法治思想作为坚守正确的思维指引,方能推动建设中国特色涉外法治体系、实现中国涉外法治建设的稳步推进。

其次,坚定不移捍卫“以国际法为基础的国际秩序”观,应对贸易政策“武器化”背后的“以规则为基础的国际秩序”。世界只有一个秩序,就是以国际法为基础的国际秩序,这也是践行真正的多边主义的必然要求。^③ 欧盟声称其信守多边主义、维系国际秩序,但实际上仍未摆脱原有权力本位国际秩序观的樊篱,贸易政策“武器化”的单边主义实质也再次戳破了 RBIO 的面纱。中国一贯主张 ILBIO,并已将《对外关系法》《反外国制裁法》列为中国法律政策及对外关系的基本遵循,体现出中国对于具有普遍性、包容性、动态性、多样性的国际法作为调整国际关系权威规则体系的充分认识和坚定拥护。^④ 而对于 ILBIO 的捍卫与坚守也将成为进一步应对贸易政策“武器化”等旧有秩序观下国际实践的价值依托。

最后,在习近平法治思想和 ILBIO 的规则观下加强涉外法治话语体系建设,应对

^① 《习近平在中共中央政治局第十次集体学习时强调 加强涉外法制建设 营造有利法治条件和外部环境》,《人民日报》,2023年11月29日,第1版。

^② 习近平:《坚持走中国特色社会主义法治道路 更好推进中国特色社会主义法治体系建设》,载《求是》,2022年第4期,第6页。

^③ 参见《习近平谈治国理政》(第四卷),外文出版社2022年版,第470页。

^④ 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,第34-37页。

西方国家在国际法治与外交领域的话语压迫、避免落入话语陷阱。“大国外交必重国际法。”^①对于诸如“经济胁迫”等不切实际的帽子,应当认清其本质意图是攻击中国在国际舞台上的法治形象,^②并在处理相关国际问题时注重国际法的研究与运用,统筹涉外法治在国家层面的顶层设计与外交层面的协调安排。^③面对西方国家一意孤行推动贸易政策的工具化、武器化、泛政治化现象,中国在外交场合也需重视发挥国际法的核心作用。

(二)完善涉外法治建设的制度体系,优化国内法解释路径与适用模式

“涉外法律制度是国家法制的重要组成部分,是涉外法治的基础,发挥着固根本、稳预期、利长远的重要作用。”^④欧盟贸易政策的转向和全球政治经济格局的转型使中国涉外法治面临的国际形势更为复杂,但同时也要求自下而上的一致认识与法律体系化的构建,这为中国深化改革提供了机遇。^⑤当前,中国已就应对外国贸易制裁等一系列“武器化”行径进行立法,通过《反外国制裁法》《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》和《不可靠实体清单规定》形成了应对外国经贸制裁的法律体系雏形,意即当欧盟采取诸如《反经济胁迫条例》对中国相关主体施加制裁措施时,中国可通过公共执法与私法救济的途径进行阻断,为本国受贸易武器影响的主体争取更多时间以完善应对策略。^⑥

然而,中国现有相关法律制度仍存在如下问题:其一,规则标准设定不明确,如《反外国制裁法》第3条中的“歧视性限制措施”如何认定,第12条仅提及相关主体可以提起诉讼要求其停止侵害、损害赔偿,但在提起阻断或反制裁诉讼时的当事人认定、具体程序要求以及外国裁判文书的承认执行等问题均处于规范缺位状态。其二,规则域外适用可落地性较弱,中国相关立法采取概括式立法例,对于阻断指向不明,^⑦其是否能够真正有效保障中国相关主体在海外的安全与发展利益有待考证。其三,规则体系不健全、立法较分散,除却上述三部法律外,中国《对外关系法》《出口管制法》等法

① 黄惠康:《习近平关于国际法治系列重要论述的核心要义》,载《武大国际法评论》,2021年第1期,第29页。

② 参见孙舒:《欧盟〈反经济胁迫条例(草案)〉的立法设计、适用风险及中国应对》,第165页。

③ 参见黄进、鲁洋:《习近平法治思想的国际法治意涵》,载《政法论坛》,2021年第3期,第11页。

④ 《习近平在中共中央政治局第十次集体学习时强调 加强涉外法治建设 营造有利法治条件和外部环境》。

⑤ 参见石静霞:《国际贸易投资规则的再构建及中国的因应》,载《中国社会科学》,2015年第9期,第140页。

⑥ 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,第179-183页。

⑦ 参见沈励:《我国阻断和反制裁的立法完善及司法适用探究》,载《法律适用》,2023年第8期,第125页。

律中也存在反制裁性质的规范,^①但位阶较低、法律之间关系混乱、缺乏明确有效的协同机制,“一事一议”也容易导致执法效率低下、造成司法堕距等问题。其四,规则涵盖范围有限,难以应对“武器化”新形势下的外国贸易工具,特别是在当前欧盟贸易政策“武器化”采取更多元的工具、更严苛的手段、涉及更广泛的领域时,中国现有的立法体系缺乏对可能发生的通过新兴技术手段等使用贸易武器的回应。

因此,中国要用正当合理的“法律武器”应对单边霸权性质的“贸易政策武器”。在涉外立法层面,其一,以扩充式完善立法应对“武器多元化”,即针对涉及不同领域、不同实体的“武器化”贸易政策,以国家安全利益与发展需求为主要指向,完善中国现有涉外法制。其二,以技术式优化立法应对“武器制度化”。具体而言,在解释路径上,制定相关实施细则以明确模糊标准,提升具体规则的透明度并健全反制裁监管机构,以确保各部门协同运作、明确操作程序,避免立法实效落空。适用模式上,中国目前已有的对外制裁实践均通过外交形式达成,^②可能引发争端,因而可以通过对外制裁法具体规则的制定以法律化、明确化相关反制裁路径。^③但域外管辖条款可以暂不纳入,因为类似条款易被视作“长臂管辖”等扩张管辖权的表现,在形式上难以具备合理性并容易引发争端,因而可仍以防御性的反制措施为主,避免对外制裁法律体系落入西方的立法思维模式、因具有主动攻击性而在合法性上难以立足。除此之外,中国还需加强涉外执法能力,提升涉外执法队伍的工作素养与效率,加强涉外法律人才的培养与建设。尤其在《反经济胁迫条例》采取多元措施且针对目标不止于国家、还包含自然人与企业的情况下,相关领域的涉外法治维权需求将日益提升,因而需要优化涉外法律制度体系,更好地保障中国及各海外企业在国际经贸竞争中的利益。

(三) 加强涉外法治建设的合作协调,推动多边与区域平台的“软硬兼施”

对于由市场导向的分权决策原则驱动的、有数以千万的企业家参与的全球经济事务而言,坚持“规则倾向方法”(Rule-oriented approach)至关重要。^④ 欧盟推行贸易政策“武器化”,归根结底在于缺乏国际合作机制与统一规则约束,导致一旦地缘政治经

^① 如《对外关系法》第33条、《出口管制法》第48条。

^② 参见外交部:《关于对余茂春、托德·斯坦恩采取反制裁措施的决定》,2022年12月23日,https://www.mfa.gov.cn/web/wjlb_673085/zfxgk_674865/gknrlb/fzcqdc/202212/t20221222_10993979.shtml。

^③ 参见冯慧敏:《我国对外制裁法的国际法合法性构建》,载《武大国际法评论》,2023年第5期,第90-91页。

^④ 参见[美]约翰·H. 杰克逊:《国家主权与WTO——变化中的国际法基础》,赵龙跃、左海聪、盛建明译,社会科学文献出版社2009年版,第106页。

济局势发生变动,守成大国在没有上层机制束缚的情形下势必寻求突破现有框架的“武器化”行径。有学者认为,如果存在一个真正行而有效的多边机制解决争端、多边规则提供合作,那么欧盟就不会再采取诸如《反经济胁迫条例》一类的措施。^① 尽管美欧在贸易政策上将如何进行战略转向难以预测,但影响全球经贸关系稳定性的变量因素愈发增多,广义上的涉外法治建设要求运用国际法治应对地缘经贸关系中的危机挑战,^②而面对贸易政策“武器化”所具备的攻击性,中国在推动区域与多边合作时可以“软硬兼施”应对“攻防并重”。

一方面,多边规则要求更充分的谈判与协商,在当前全球经济相互依赖不断加深的背景下,通过规则合作抑制“武器化”发展态势具有可行性,因为只有国际法的规则公平化,国际秩序才能朝向公平化的方向发展。^③ 然而,国际范围内多边规则硬化的实施条件过于严苛,且美欧在具体规则的执行方面可能持有反对立场,因而如果多边硬性规则道路行不通,则可以通过一些软化的途径予以约束,如借助国际组织集会、国际论坛峰会、国际公共对话、科学研究等场域进行舆论宣传,^④特别是在《反经济胁迫条例》设定“国际合作”机制之下,欧盟可能联合多国共同发起经济胁迫,^⑤此时需揭穿其伪善背后的单边霸权实质,占据国际法理和正义秩序的制高点。另一方面,中国可以积极利用“一带一路”倡议、“金砖国家”组织、上海合作组织等国际公共产品开展友好合作,“积极树立法治自信,阐释中国特色涉外法治理念、主张和成功实践”,^⑥深化贸易领域的经济合作与政策层面的立法、执法、司法协作,其一展现中国良好的法治形象,其二拓展中国与其他经济体间的贸易关系,从而尽可能消弭欧盟贸易政策“武器化”对中国的影响。

(四)应对涉外法治建设的风险挑战,充分健全多边争端解决机制

欧盟贸易政策的“武器化”已形成制度化安排,各项立法逐步出台生效,意味着中国不可避免地需要直面这些贸易政策武器的潜在冲击。以《反经济胁迫条例》为例,

^① See Jonathan Hackenbroich et al., “Defending Europe’s Economic Sovereignty: New Ways to Resist Economic Coercion,” European Council on Foreign Relations, 20 October 2020, https://ecfr.eu/publication/defending_europe_economic_sovereignty_new_ways_to_resist_economic_coercion/.

^② 参见刘敬东:《全球经贸关系演变中的国际法治危机及其应对》,载《中国法学》,2023年第3期,第291-300页。

^③ 参见车丕照:《国际秩序的国际法支撑》,载《清华法学》,2009年第1期,第20页。

^④ 参见张春良、侯之帅:《论美国国际制裁新模式与中国特色反制体系》,载《国际观察》,2023年第5期,第102-103页。

^⑤ See Regulation (EU) 2023/2675, Article 7.

^⑥ 《习近平在中共中央政治局第十次集体学习时强调 加强涉外法治建设 营造有利法治条件和外部环境》。

如上所述,其并未给第三国提供充分的申诉机制,因而中国除了选择通过国内的反制裁决立法予以直接阻断外,本文表2的博弈矩阵表明,直面相应的风险挑战还有两条路径可供选择:其一,加强与欧盟协商对话,通过谈判的方式强化合作、减少对立冲突,在弱化分歧的同时为可能的争端提供双边框架下的解决机制。其二,诉诸WTO争端解决机制,由于《反经济胁迫条例》等“武器化”的贸易政策措施存在明显的违法性且例外条款难以为其提供免责事由,因而中国在受到该条例负面影响时可以选择在WTO争端解决机制下挑战其正当性。相较而言,第一个方案成本更低且能够裨益于中欧双方保持稳定的经贸关系,而第二个方案可能将《反经济胁迫条例》置于多边框架下审视合法性。由于实施贸易制裁措施一方的制裁成本越低则制裁效果越好,被制裁国实力越强则制裁效果越差,^①而中国同样有着较强的议价能力,在第二个方案下可能迫使欧盟修改相应贸易政策、对于国际社会的整体效益更大。抉择方式则取决于争端的具体情形并基于本国国家利益最大化的原则,但无论如何,积极应对可能发生的争端挑战同样是中国加强涉外法治建设的要求。

此外,一方面,由于WTO争端解决机制已陷入僵局,在充分利用多边机制所具有的强制效力之时,中国也应当以负责任大国的形象进一步推动WTO机制的改革,这也是关乎本国涉外法治体系建设和在多边贸易体制下长远利益和发展的关键。^②另一方面,理论上,WTO贸易政策审议机制(TPRM)对各成员方贸易政策的监督功能也能够为中国在国际层面应对“武器化”的贸易政策提供解困路径,但TPRM的审查运作所收集的信息往往取决于成果方的主观意愿,^③其所具有的软约束效力无法发挥实质作用,因而同样需要赋予贸易政策审议机构以适当宽松的权限,增强其对于各成员方贸易政策的软法性效力。^④当然,WTO争端解决机制与贸易政策审议机制改革背后涉及的具体规则和分歧争议十分复杂,中国在推动WTO机制改革之时更应当在多边主义框架下守正创新,^⑤以期为本国涉外法治建设提供良好稳定健康有序的多边贸易体制环境。

^① See Jonathan Eaton and Maxim Engers, “Sanctions,” *Journal of Political Economy*, Vol.100, No.5, 1992, pp. 902–905.

^② 参见韩秀丽:《涉外法治:属性解读与完善进路》,载《厦门大学学报》(哲学社会科学版),2023年第3期,第132页。

^③ See Mona Pinchis-Paulsen, “Let’s Agree to Disagree: A Strategy for Trade-Security,” *Journal of International Economic Law*, Vol.25, No.4, 2022, p.536.

^④ 参见张耀元:《WTO贸易政策审议机制的“软约束”及其强化路径》,载《法学》,2021年第9期,第187–192页。

^⑤ 参见张月姣:《WTO争议解决机制改革必须坚持守正创新》,第82页。

结 语

贸易政策“武器化”是国际经贸秩序与国际贸易发展进程中的“达摩克利斯之剑”。近年来,欧盟对华贸易政策呈现典型的“泛安全化”态势,从具体的产业打压与技术管制,到《反经济胁迫条例》的一揽子联盟应对措施,其不断借由地缘政治经济推行贸易政策的“武器化”,矛头似乎都指向了新兴崛起的中国。然而,真正对其他各国施加经济胁迫的美国却成为“房间里的大象”。在贸易政策武器多元化、制度化、泛滥化的当前,无论是过分强调经济相互依赖的“民事力量”,抑或采取诸如《反经济胁迫条例》的“规范力量”,都无助于解决当前全球贸易所面临的不安全问题,反而会造成更大的利益损失。^①

“涉外法治作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,事关全面依法治国,事关我国对外开放和外交工作大局。”^②面对贸易政策“武器化”的风险,进一步加强涉外法治体系与能力建设、统筹推进国内法治与涉外法治是时代之应然、历史之必然。中国作为有能力、有担当、和平崛起的负责任大国,坚定捍卫以国际法为基础的国际秩序观,积极引领推动国内法的完善优化、国际法的合作共治、国际机制的改革发展,以“国际良法”促进“全球善治”。诚然,贸易保护主义、单边霸权主义日益抬头、地缘政治经济局势不断演变、破坏国际法运作基础的国际实践时有发生,但唯有坚定涉外法治建设根本遵循不动摇、践行多边主义路线不走偏,方能实现国际经贸规则与治理体系的良性重构,推动人类命运共同体建设行稳致远。

(作者简介:张丽英:中国政法大学国际法学院教授;巩文昊,中国政法大学国际法学院2023级硕士研究生。责任编辑:齐天骄)

^① See Chien-Huei Wu, “The EU’s Proposed Anti-coercion Instrument: Legality and Effectiveness,” p.316.

^② 《习近平在中共中央政治局第十次集体学习时强调 加强涉外法治建设 营造有利法治条件和外部环境》。