



多边主义与国际法治

单边经济制裁对多边主义的挑战与协同规制

杨松 李姝娟*

摘要：当前，国际格局正发生结构性变化，以单边经济制裁为代表的单边主义盛行，直接威胁多边机制的正常运转，引发了国际法治危机。伴随着理论界的多边主义与单边主义之争，国际经济制裁正表现出由多边性主导向单边化转变的趋势，实践中单边经济制裁的过度使用导致一度作为例外的单边制裁超越了基于条约的多边制裁。为提升单边经济制裁在大国竞争中的作用，美国积极推动与盟友的单边经济制裁“复边化”，并通过其影响力推动制裁规则趋同化。这种单边经济制裁的泛化适用加剧了国际经贸规则碎片化现象，严重破坏了多边规则体系。应对这种伪多边主义下的排他式单边经济制裁，各国要提倡多边协调为主与单边反制为辅的模式。一方面，在单边路径上构建国际法限度内的有效反制体系，另一方面，在多边路径上对单边经济制裁进行类型化界定和区别化规制，以此来制约单边经济制裁的任意扩张，捍卫以联合国为核心的多边主义国际秩序。

关键词：多边主义 单边经济制裁 国际秩序 反制裁 协同规制

开放包容、平等协商、互利共赢是国际社会共同发展的必然选择。旨在维护全球发展和稳定的多边主义是促进各国共同发展的有效路径。多边主义是指依据普遍行为准则，协调3个或3个以上国家间关系的制度形式。^① 多边主义的主要目的是通过协调国家行为寻求国家间的合作，协调依据是普遍的行为准则，即国际法原则与规范，具体表现为以国际法为基础，以《联合国宪章》为基石达成的一系列国际规则。基于国际法基本原则的多边主义要求依照国际法解决有关国际问题，维护和改进以联合国为中心的多边体系，并将多边主义作为应对全球性挑战的手段。^② 这也是中国一贯秉持的立场。然而，当前以单边经济制裁为代表的单边主义盛行，对多边主义国际体系产生了强烈冲击，进一步引发了国际关系和世界格局的动荡。

经济制裁作为重要的国家对外政策手段，历史悠久。国内外学界对经济制裁的研究成果丰富。已有研究主要聚焦于经济制裁的基本概念、合法性与成效问题。狭义的经济制裁主要是指以削弱、断绝贸易或金融关系来实现政治和外交目标，而广义的经济制裁不仅包括出于政治目的的经济强制，还包括出于经济目的的报复。经济制裁既可以是国际社会维护国际法的一种手段，也

* 杨松，辽宁大学法学院博士生导师，沈阳师范大学教授；李姝娟，辽宁大学法学院金融安全与法治研究中心助理研究员。如无特别说明，本文所引用网络资源的最后访问时间均为2023年12月30日。

① See John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", in John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (Columbia University Press, 1993), p. 11.

② 参见张乃根：《国际法上的多边主义及其当代涵义》，载《国际法研究》2021年第3期，第9页。

可以是国家实现利益的斗争工具，或二者兼而有之。概念界定的模糊性进一步引发了学界对经济制裁合法性的讨论。多边制裁的合法性来自基于集体共识作出的联合国安理会决议，而未经联合国授权的单边制裁因性质复杂而存在争议。一方面，国际法未明确否定单边经济制裁的合法性，另一方面，制裁发起国通过对反措施条件和WTO安全例外条款的不当解释来主张合法性，为单边经济制裁的过度适用提供了空间。虽然各国对影响制裁有效性的判断标准不同，但总体上单边经济制裁的有效性得到了普遍认可，其数量也在持续攀升。^①随着单边经济制裁模式和措施不断发展，金融制裁加速升级，近年来研究重点逐渐转向美国金融制裁的运行体系以及单边经济制裁的反制制度。学界对于美国金融制裁的法律基础构建、决策机制设计与域外执行等方面展开深入研究，分析了金融霸权支持下美国单边金融制裁广泛实施的制度基础及其对国际金融体系的影响。各国也采取了多种反制措施，如制定阻断法、降低美元依赖和实施对等反制等。反制的法律依据和必要限度也成为研究重点。^②总体而言，现有研究更多关注经济制裁制度本身，鲜有从多边主义层面的挑战与应对进行分析。当前，俄乌冲突下单边经济制裁进一步泛化适用，以美国为首的部分西方国家用所谓“基于规则的国际秩序”来取代国际法，为排他性小圈子规则贴上“多边主义”标签，引发国际秩序中的多边主义真伪之争，这都反映了单边经济制裁对多边体系的冲击。

在此背景下，本文试图从多边主义视角探讨单边经济制裁的影响，在当代国际经济制裁向单边主义转向的趋势下，探讨美国通过联合盟友构建单边经济制裁协同化发展的新实践，分析单边经济制裁给多边主义国际规则带来的现实挑战与应对路径。本文不局限于探讨传统的单边应对，而是主张多边协调和单边反制相结合的规制模式才是可行路径，进而在类型化界定的基础上实现对单边经济制裁的协同规制，为应对单边主义挑战提供中国方案。

一 国际经济制裁中单边主义转向的趋势

在国际法上，国际经济制裁的内涵和外延尚未达成共识，但得到普遍认可的是，国际经济制裁作为一种强制性经济措施，旨在通过经济施压达到超经济目的，如阻止军事扩张、维护国际和平等。^③国际经济制裁具体表现为由单个国家或几个国家形成的国家集团所实施的单边经济制

① 相关研究可参见 Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy* (Peterson Institute for International Economics, 3rd edn, 2007), pp. 2 - 11; Daniel W. Drezner, "Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice", (2011) 13 *International Studies Review* 96, pp. 96 - 108; Devika Hovell, "Unfinished Business of International Law: The Questionable Legality of Autonomous Sanctions", (2019) 113 *American Journal of International Law Unbound* 140, pp. 140 - 145; 张辉:《单边制裁是否具有合法性:一个框架性分析》,载《中国法学》2022年第3期,第284—300页。

② 相关研究可参见 Barry E. Carter and Ryan Farha, "Overview and Operation of U.S. Financial Sanctions, Including the Example of Iran", (2013) 44 *Georgetown Journal of International Law* 903, pp. 903 - 913; Susan Emmenegger, "Extraterritorial Economic Sanctions and Their Foundation in International Law", (2016) 33 *Arizona Journal of International and Comparative Law* 631, pp. 633 - 636。另参见李秀娜:《制衡与对抗:美国法律域外适用的中国应对》,载《国际法研究》2020年第5期,第93—96页;沈伟:《中美贸易摩擦中的法律战——从不可靠实体清单制度到阻断办法》,载《比较法研究》2021年第1期,第198—200页。

③ See Euclid A. Rose, "From a Punitive to a Bargaining Model of Sanctions: Lessons from Iraq", (2005) 49 *International Studies Quarterly* 459, pp. 460 - 462.

裁,以及各国在多边框架下实施的多边经济制裁。^① 在国际政治经济格局的演变过程中,制裁各方博弈和制裁目标变化推动着国际经济制裁的发展。

(一) 国际经济制裁从多边性主导向单边化发展

早期的经济制裁大多作为军事手段的辅助,用于对敌对国进行经济封锁和禁运。第二次世界大战后,多边机构开始致力于推动合作,经济制裁被纳入以联合国为主的多边框架下进行制度化安排。冷战结束后,国际合作达到了前所未有的水平,特别是国际组织的蓬勃发展进一步提升了多边主义的地位,经济制裁成为一种实现集体安全的非武力工具。^②

冷战后的国际经济制裁主要由多边主导。联合国通过安理会决议开展了一系列多边经济制裁活动,多边经济制裁的比例大幅增加,也有越来越多国家参与到多边制裁行动中。如在1990年伊拉克入侵科威特之初,安理会便迅速通过第661(1990)号决议,对伊拉克实施了全面经济制裁。^③ 决议通过后,大多数欧洲国家、美国、日本和加拿大等都在此基础上对伊拉克实施了制裁。自此开始,安理会陆续制裁了20多个国家和地区。之后联合国又将制裁目标从国家扩大到特定实体,通过了一系列针对毒品贩运、恐怖主义活动、核武器扩散行为的制裁决议,进一步提升多边制裁的精确性。^④ 多边制度为制裁行为提供了合法性支撑,使得具有多元化价值和利益冲突的各国在多边框架下实现了规则与利益的平衡。然而,多边经济制裁的固有缺陷也在一定程度上限制了制裁效果。多边制裁决议因大国的一票否决权而难以达成,列名和除名决定因缺乏透明度和申诉机制遭到质疑,^⑤ 制裁措施的授权范围模糊、缺乏具体性条款。同时联合国制裁虽是多边的,但在具体实施上却依赖于各成员国的制裁行动,^⑥ 因缺乏有效监督机制,各国在具体执行过程中存在着任意曲解甚至无视多边规则的情况。面对现行多边制裁制度的诸多不足,各国可以通过推动制度改革来完善多边制裁制度,但是却出现了否定多边而转向单边制裁的情况。

近年来,美国改变了原本积极推动多边进程的态度,单边主义倾向愈发明显,且表现出新特点。美国开始用“复边化”模式来落实单边经济制裁,即推动单边经济制裁做法在少数国家间共同适用,然而本质上这依然是单边化的一种表现形态。在“美国优先”(America First)的理念下,美国对于多边制裁规则采取“合则用,不合则弃”的双重标准。在单边规则可以为其所用时,美国宣称其实施单边制裁是为了维护国际秩序,以保护人权、打击恐怖主义等为由,援引联合国决议作为制裁依据,^⑦ 借助多边决议为其行动提供合理性解释。反之,美国则以国

① See Daniel H. Joyner, “International Legal Limits on the Ability of States to Lawfully Impose International Economic/Financial Sanctions”, in Natalino Ronzitti (ed.), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law* (Brill Nijhoff, 2016), pp. 190 – 191.

② See Kern Alexander, *Economic Sanctions: Law and Public Policy* (Palgrave Macmillan, 2009), pp. 23 – 27.

③ 联合国安理会1990年8月6日第661(1990)号决议, S/RES/661(1990), 1990年8月6日。

④ 联合国安理会2001年9月28日第1373(2001)号决议, S/RES/1373(2001), 2001年9月28日; 联合国安理会2004年4月28日第1540(2004)号决议, S/RES/1540(2004), 2004年4月28日。

⑤ 参见马呈元、任文利:《联合国经济制裁中的人权保护问题研究》,载《法学杂志》2020年第4期,第92页。

⑥ See Sachiko Yoshimura (ed.), *United Nations Financial Sanctions* (Routledge, 2021), pp. 11 – 12.

⑦ 如美国以联合国决议为法律基础,在多边框架下对利比亚、伊拉克、塞尔维亚等国家和塔利班组织、索马里海盗等实施了金融制裁。

家安全为由，构建国内制裁法律体系，^① 利用单边制裁绕开现行多边制度安排，实施超出联合国授权范围单边制裁措施，甚至次级制裁措施，^② 肆意处罚违反和规避美国制裁的多个域内外实体，通过单边制裁优先实现其政治私利。截至2023年12月，美国正在实施的38个制裁项目中只有10个与安理会决议有关。^③ 因此，美国对多边主义的态度主要取决于这些多边规则能在多大程度上促进美国战略目标的达成。

（二）国际经济制裁单边化转向的动因分析

国际秩序是在多边和单边的交互影响、作用和转化中不断发展的。国际体制中多边规则和单边例外并立的现实是维护国家主权与促进国际合作之间持续协调的结果。现有多边规则反映了规则制定时相关利益各方的诉求，而随着国际社会的发展，当这些既定规则与某些大国利益产生冲突时，这些国家就开始诉诸单边措施来纠正这种利益失衡，导致了国际经济制裁中单边主义的兴起。国际经济制裁单边化转向的动因包括如下几个方面。

第一，单边经济制裁实施的灵活性、低成本、精准性是其大行其道的直接原因。原则上多边经济制裁是更为有效的制裁模式，因为多边制裁的参与主体众多，目标国更难以规避，但由于各国间利益冲突的客观存在，多边经济制裁只能在有选择的领域和有共识的层面上展开。相较之下，单边经济制裁的发起理由、目标选择、制裁手段和持续时间都可以由发起国根据需要来设计和调整，使目标国经济损失最大化，同时发起国自身的成本最小化。^④ 这种灵活性和有效性使单边经济制裁被越来越多地使用。

第二，现行国际法对单边经济制裁的界定模糊，为其过度使用留下空间。未经联合国授权的单边制裁处于国际法的“灰色地带”，存在定性模糊、适用规则不明确等问题，缺乏必要的法律约束。^⑤ 单边经济制裁实践正变得日益丰富和复杂，而目前在国际法层面仍缺乏对单边制裁普遍认可的定义和法律定性。尽管《联合国宪章》为经济制裁的使用提供了国际法框架，但大多数国家都是基于本国的立法在单边路径上实施经济制裁。少数国家从自身核心利益出发来扩大解释和适用单边经济制裁，导致单边经济制裁被过度使用。单边制裁措施在数量、类型和制度上迅速

① 美国逐步形成了一套层次化的经济制裁法律法规体系，包括以《国际紧急经济权力法》（International Emergency Economic Powers Act, IEEPA）、《全国紧急状态法》（National Emergencies Act, NEA）和《对敌贸易法》（Trading with the Enemy Act, TWEA）为基础的核心授权性法律，以《爱国者法》（USA PATRIOT Act）、《国防授权法》（National Defense Authorization Act, NDAA）等为补充的特定领域制裁法律，以《伊朗全面制裁、问责和撤资法》（Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act, CISADA）、《以制裁反击美国敌人法》（Countering America's Adversaries through Sanctions Act, CAATSA）、《香港自治法》（Hong Kong Autonomy Act, HKAA）等针对具体国家和地区国别制裁法律，以及以总统行政命令和政府专门条例为代表的具体制裁实施规则。参见王佳：《美国经济制裁立法、执行与救济》，载《上海对外经贸大学学报》2020年第5期，第53—55页。

② 2006—2010年间，联合国安理会先后通过4个制裁伊朗的决议。美国在宣称执行联合国对伊制裁决议的同时，也在联合国授权外单方面强化了制裁措施，包括对伊实行全面石油禁运并将制裁扩大到所有外国企业与金融机构，将伊朗的银行排除在环球同业银行金融电讯协会（下文简称SWIFT）系统之外，甚至还实施了不具备合法性的次级制裁。参见邹志强：《联合国与对伊朗的经济制裁》，载《国际研究参考》2016年第8期，第3—5页。

③ See U. S. Department of the Treasury, "Sanctions Programs and Country Information", <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information>.

④ See William H. Kaempfer and Anton D. Lowenberg, "The Political Economy of Economic Sanctions", in Todd Sandler and Keith Hartley (eds.), *Handbook of Defense Economics* (Elsevier, 2007), pp. 869-911.

⑤ 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103页。

发展，甚至在某些领域超过多边制裁的使用。

第三，国际经济制裁领域的现行多边规则滞后于不断发展的新实践。国际政治经济格局正处于变革期，以国家同意为基础的多边规则供给不足，尤其是面临不断升级的紧迫性全球安全威胁时，联合国未能迅速采取行动或进行有效协调，国际社会出现了一些对多边主义的质疑声音。以美国为首的西方国家开始逐步脱离传统的多边框架，在新兴领域推动单边经济制裁的规则构建和实施机制的形成。美国先后发布了有关虚拟货币和即时支付系统的制裁合规指南，^① 试图在新兴领域的规则竞争中掌握主动权，对利用数字货币规避制裁的行为开展了多次制裁执法。由于现行国际法对单边经济制裁的规制不足，当前的单边经济制裁已成为国家或国家集团胁迫他国的重要工具。^②

二 美国主导下的单边经济制裁协同化发展

全球化深入发展面临诸多挑战，应对这些挑战需要国际合作。然而过去的几十年，联合国会谈大多成果不彰，WTO 上诉机构停摆，全球公共产品供给不足，多边合作进程变缓。以美国为首的西方国家致力于推动单边经济制裁的常态化，并通过联合制裁实现单边经济制裁协同化发展，以弥补单边行动在大国博弈中的竞争力不足。

（一）美国在重点领域推动单边经济制裁“复边化”行动

美元的全球储备货币地位使得美国银行系统在跨境交易链中的关键环节享有垄断权，从而能阻止本应在美国管辖范围之外的商业交易，使得单边经济制裁能够通过国内措施对境外的个人和实体产生域外效力。因此，这种单边经济制裁即使没有联合国安理会的授权，美国也可以利用其在跨国贸易、国际金融方面享有的非对称的权力有效开展单边经济制裁。虽然美国的单边经济制裁取得了一定成效，但外部环境的结构性改变为其带来了新挑战。全球经济结构的演变正在削弱美国制裁的效力。凭借美元强权实施的金融制裁引发了一些国家的“去美元化”进程，^③ 导致全球经济体系加速重构。同时数字货币、替代支付平台等新技术使得其他国家有能力寻求建立新的金融和支付体系，以应对美国的金融制裁。^④

美国为了维护其霸权地位，通过积极协调和寻求多边、双边合作，对制裁国的重点领域开展“俱乐部式制裁”。这是一种新的“复边化”制裁，旨在寻求美国及其盟友间制裁政策的协同发展，通过相互配合，共同制定高度一致的制裁措施，来提升制裁效力。在《2021 年度制裁评估报告》中，美国就将加强制裁国际协作作为完善其制裁体系的核心内容之一，^⑤ 通过“复边化”

① See Office of Foreign Assets Control, “Publication of Sanctions Compliance Guidance for the Virtual Currency Industry and Updated Frequently Asked Questions”, 15 October 2021, <https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20211015>. Office of Foreign Assets Control, “Sanctions Compliance Guidance for Instant Payment Systems”, September 2022, <https://ofac.treasury.gov/media/928316/download?inline>.

② Andreas F. Lowenfeld, *International Economic Law* (Oxford University Press, 2002), p. 698.

③ 参见许文鸿：《去美元化：俄罗斯在俄美金融战中的反击》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2021年第5期，第50页。

④ 参见高际香：《极限制裁下的反制裁：博弈、影响及展望》，载《欧亚经济》2022年第4期，第29页。

⑤ See U. S. Department of the Treasury, “The Treasury 2021 Sanctions Review”, October 2021, <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>.

做法实现多国制裁政策协调，变相构筑维护美国利益的多边制裁网络。俄乌冲突后，美国首次联合30多个国家和地区打造了对俄制裁联合阵线，促使各方在制裁措施上保持高度一致，旨在通过制裁的累积效应形成制裁合力，以最大限度实现对俄罗斯的孤立。^① 随后，美国又与盟友发起了俄罗斯精英、代理人和寡头特别工作组（Russian Elites, Proxies and Oligarchs），用于对俄罗斯规避制裁的行为采取联合行动。^② 以美国为首的七国集团（G7）共同发布了对俄罗斯的石油限价令，取消了俄罗斯的最惠国待遇。此外，美国还利用多边机制来推行单边规则的多边化。如美国利用对《关于常规武器和军民两用物品和技术出口管制的瓦森纳安排》（The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Good and Technologies，下文简称《瓦森纳安排》）等多边出口管制机制的主导权，推动其单边管制措施的多边化。^③ 这是目前单边经济制裁“复边化”发展最典型的表现。

当前经济全球化、供应链全球化的程度日益加深，单独依靠美国一国的制裁政策难以实现对俄罗斯、中国这种大国的全面孤立，同时单边经济制裁也一直面临合法性争议，因此美国选择通过增加制裁主体来宣称其制裁具有多边形态，寻求制裁措施的多国协同，推动霸权护持下的单边经济制裁“复边化”。复边主义是多边主义的伴生现象。在多方框架下，各类区域多边、小多边与非国家治理机制等复边化探索一直处于共存状态。在长期的实践中，复边主义调和了多边主义无法解决的成员国在制度、偏好和治理能力等方面的差异问题。然而当下的复边主义在美国霸权逻辑的驱动下，日渐成为一种非中性的“多边主义”形态。^④ 单边制裁的核心问题是缺乏联合国的明确授权。从这一标准看，单边制裁既包括由单一国家发起的制裁，也包括形为多边、实为单边的“伪多边主义”制裁。^⑤ 因此，美国联合多国所实施的制裁本质上仍是多边框架外的单边制裁，只是表现为一种“复边化”形态。正如单边主义不同于单边行为一样，多边主义也不能简单地等同于多边行为或安排。^⑥

（二）美国影响下其他国家单边经济制裁的规则趋同化

美国大量使用单边经济制裁，使得部分国家对单边经济制裁的态度从明确反对非法的单边经济制裁转为模糊不清，甚至开始效仿美国的做法。许多国家纷纷制定和更新国内制裁法律框架并基于本国法实施单边制裁，这种制裁也称为自主制裁。澳大利亚制定的《自主制裁法》^⑦ 区分了联合国的多边制裁和作为独立外交政策的自主制裁，并赋予澳大利亚外交和贸易

① 参见沈伟、方荔：《美俄金融制裁与反制裁之间的拉锯和对弈——理解金融反制裁的非对称性》，载《经贸法律评论》2023年第2期，第13页。

② See Bruce Zagaris, Luz E. Nagle and Alex Mostaghimi, “Russian Oligarch Sanctions”, (2022) 38 *International Enforcement Law Reporter* 142, pp. 146–149.

③ 《瓦森纳安排》目前共有42个成员国，涵盖了全球主要发达国家。《瓦森纳安排》主要目的是通过各成员国制定、更新和执行管制清单，在一定程度上精准遏制武器和军民两用物项及相关技术向非参与国的扩散。美国通过为《瓦森纳安排》提供资金、技术、情报，发挥其主导作用，进而影响管制清单修改方向和内容，并利用《瓦森纳安排》对各成员国的出口、管制行为进行干预和施压。

④ 参见任琳、孟思宇：《霸权护持、复边主义与全球治理秩序的危机》，载《外交评论》2022年第5期，第54—56页。

⑤ 参见王鸣野：《看清国际关系中的“伪多边主义”》，载《人民论坛》2022年第18期，第89—90页。

⑥ 参见廖凡：《中国式现代化的国际法意涵》，载《武大国际法评论》2023年第1期，第27页。

⑦ See “Autonomous Sanctions Bill 2011”, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bId=r4432.

部实施各种制裁措施的权力，从而确保其在制裁范围和程度上能够与美国、加拿大和欧盟等观点相同国家或经济体的制裁措施相匹配。^① 英国出台的《制裁和反洗钱法》^② 明确其在退出欧盟后可以直接获得单边制裁的权力，并将制裁与外交政策和国家安全联系在一起。在美国单边经济制裁的示范作用下，其他国家也倾向于与美国的制裁规则保持一致，如加拿大在经济制裁立法中明确的“所有权和控制权”规则，借鉴了美国制裁一直以来实行的“50%及以上”标准。^③

虽然各国单边制裁在具体措施上存在差异，但在美国主导下，各国在制裁议题上却高度重合，制裁规则也呈现趋同化。英国脱欧后迅速制定了本国的制裁制度并先后开展了多次制裁执法活动，2020年3月更是针对渣打银行违反制裁规定的行为开具了高达2047万英镑的罚单，体现出英国在金融制裁中更为主动的监管态度。^④ 俄乌冲突后，除了与美国的联合制裁行动，西方多国也基于国内制裁制度对俄罗斯实施了单边经济制裁。英国禁止所有俄罗斯公司在英国市场融资，加拿大禁止购买俄罗斯的主权债务，德国中止了“北溪2号”项目的审核程序，欧盟更是在多个领域对俄罗斯实施了11轮制裁。^⑤ 这些单边经济制裁在规则体系、制度构建、制裁领域选择和执法方式上均不同程度地与美国已有的单边经济制裁制度存在相似性。不过，这些国家主张的惩罚俄罗斯的单边经济制裁同样缺乏多边基础。各国通过制裁政策协调在多边框架外大力推行单边经济制裁的行为，使得国际经济制裁实践充满了矛盾。这不仅不利于国际争端的解决，反而会加剧各国间的利益分歧。

三 单边经济制裁对多边主义的挑战

美国主张经济制裁从多边转向单边是对国际制裁规则不足的补充，^⑥ 但本质上是将单边制裁作为其内在权力的延伸。这种单边制裁的滥用破坏了现行多边规则体系，削弱了多边制裁的国际法效力。

（一）单边经济制裁的排他性效果破坏多边体系稳定

尽管单边经济制裁得到广泛使用，但在实现制裁目标的有效性方面却存在争议。^⑦ 单边经济

① Alexander Chapman, Sam Kealey and Andrew Rose, “Australian Practice in International Law 2010”, (2013) 31 *Australian Yearbook of International Law* 219, p. 279.

② See “Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018”, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/contents>.

③ See Jessica Horwitz, Sabrina A. Bandali and Laurie Wright, “Canadian Government Introduces Legislation to Add Sanctions 50% Rule and Update Rules on Ownership and Control”, Bennett Jones, 4 May 2023, <https://www.bennettjones.com/Blogs-Section/Canadian-Government-Introduces-Legislation-to-Add-Sanctions-50-Percent-Rule-and-Update-Rules>.

④ See Office of Financial Sanctions Implementation HM Treasury, “Imposition of Monetary Penalty-Standard Chartered Bank”, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/876971/200331_-_SCB_Penalty_Report.pdf.

⑤ See European Commission, “Questions and Answers on the 11th Package of Restrictive Measures against Russia”, 23 June 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_3449.

⑥ See Charlotte Beaucillon (ed.), *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions* (Edward Elgar Publishing, 2021), pp. 3-4.

⑦ 参见漆彤：《美国对外制裁历史凸显出的霸权主义本质》，载《人民论坛》2022年第13期，第113页。

制裁的效果主要体现在经济和政治上，实践中经济影响通常更为明显，而政治目标的实现则会受到制裁目的、制裁发起国实力和被制裁目标规模等因素影响。^① 随着制裁目标向大国转变，美国开始借助单边制裁（含次级制裁）“复边化”等方式来加强制裁的排他性作用，利用金融特权将被制裁目标排除在国际经济尤其是金融体系之外，以提升制裁效果。然而这种单边制裁的泛化适用给全球经济安全和多边主义国际秩序稳定带来了负面影响。

经济制裁可以对目标国产生重大的、可预测的且长期的经济影响。当美国作为制裁发起国时，其超强的经济实力和在金融体系中的核心地位赋予了美国在制裁中的非对称权力，大幅提升了制裁的有效性。对于高度依赖美元体系的国家（如伊朗）和小型经济体（如朝鲜、委内瑞拉）而言，制裁的经济影响更为显著。美国对这些国家的经济依赖度较低，可能引起的反噬作用小，而这些国家对美国贸易和金融体系却有着高依赖度，这使得美国的制裁极具破坏性。例如，2018年的对伊制裁导致伊朗当年的GDP直接下降3.9%，美国彼得森国际经济研究所发布的一份报告显示，制裁后的伊朗银行体系存在严重的流动性和偿付能力问题，官方不良率攀升至约11%，给伊朗经济造成重创。^② 同时金融制裁削弱了伊朗借贷和石油开发项目融资的能力，严重阻碍了经济增长，最终迫使伊朗以重大让步换取制裁减免。^③ 事实上，大多数单边制裁的发起国在经济规模上要比目标国大得多，因此这种单边经济制裁的效果主要体现在削弱双边经济依赖性，但对多边体系的影响有限。

但是当被制裁目标是大国和强国时，单边经济制裁就成为了大国博弈的工具。相较于显著的经济影响，单边经济制裁在实现政治目标上的效果不佳。2022年对俄极限制裁^④虽然给俄罗斯造成了严重的经济损失，^⑤但却未能实现让俄罗斯结束对乌克兰的军事行动这一预期的制裁目标。面对美国的全面孤立，小型经济体往往只能消极防守，但俄罗斯这种大国的承压能力更强，甚至可以利用自身的能源优势展开反制。如俄罗斯利用欧洲对自身天然气、石油的能源依赖展开有效反制，对“不友好国家和地区”实施卢布结算令，构建自己的金融信息平台——俄罗斯央行金融信息传输系统（Financial Messaging System of the Bank of Russia）和支付系统，有力挑战了美国的经济制裁。^⑥ 当单边经济制裁的施压模式难以对俄罗斯发挥作用时，美国将对俄制裁目的与国际体系挂钩，主张俄罗斯的行为挑战国际规则，各国应通过联合制裁将俄罗斯从国际体系中孤立出去，^⑦ 利用单边经济制裁的排他性效果遏

① See T. Clifton Morgan, Constantinos Syropoulos and Yoto V. Yotov, “Economic Sanctions: Evolution, Consequences, and Challenges”, (2023) 37 *Journal of Economic Perspectives* 3, pp. 12–13.

② 田辉：《美国金融制裁的威力与反噬》，载《中国经济时报》2020年3月2日，第4版。

③ See Dursun Peksen, “When Do Imposed Economic Sanctions Work? A Critical Review of the Sanctions Effectiveness Literature”, (2019) 30 *Defence and Peace Economics* 635, pp. 640–647.

④ 2022年2月，俄乌冲突爆发后，美西方对俄罗斯实施了全面化、体系化和极限化的制裁，包括系统重要性银行制裁、禁用SWIFT系统、冻结外汇储备、设置融资壁垒、高新技术及能源封锁等措施，因其制裁烈度强、辐射范围广、影响程度深而被称为极限制裁。参见刘军梅：《俄乌冲突背景下极限制裁的作用机制与俄罗斯反制的对冲逻辑》，载《俄罗斯研究》2022年第2期，第64—67页。

⑤ 2022年的对俄制裁导致大量资本外流和人才流失，超750家外国公司关闭或缩减对俄业务，对银行和外汇储备的制裁阻止或推迟了许多金融交易，俄罗斯的GDP在2022年下降了2.2%。参见国际货币基金组织：《世界经济展望更新：通胀在低增长环境中见顶》，IMF eLIBRARY，2023年1月，<https://www.elibrary.imf.org/view/book/9798400232954/9798400232954.xml>。

⑥ 参见许文鸿：《俄罗斯的外汇储备困局、应对措施及其影响》，载《东北亚学刊》2022年第6期，第52页。

⑦ 参见程大为：《经济制裁损害全球共同发展利益》，载《光明日报》2022年5月6日，第12版。

制对手，并迫使各国在制裁中选边站，利用联合制裁推广美国规则，实现自身利益最大化。这种将目标国排除出国际体系的行为显然已经背离了多边主义的初衷，使多边体系面临单边化威胁。

（二）单边经济制裁滥用加剧多边规则的碎片化和效力弱化

多边机制为各国平等参与国际秩序提供了必要的平台。然而单边制裁和反制裁实践加剧了各国对于现行多边体系的不信任，使得处于变革中的国际格局更加不稳定。如美国任意发起的单边经济制裁损害了以共同同意为基础的多边规则的权威性，削弱了国际制裁规则的效力基础。此外，美国将国际金融领域的公共产品 SWIFT 系统作为单边经济制裁的工具，利用美元霸权将 SWIFT 武器化。这种单边主义行为也冲击了作为公共产品的国际金融支付清算体系的公平性和安全性。^①

多边机制能最大限度地降低交易成本，减少国际交往中的风险和不确定性，使各方长期受益。在共同同意基础上形成的多边主义国际法律体系保障了各国依法行事的正当性和可预期性。但是当前国际法中同时包含了多种规则体系，如普遍的、区域的、双边的规则体系，这些体系间的各种规范和制度并没有形成有机联系，甚至很多是彼此矛盾的。^② 此外，国际贸易、金融等各个领域的立法也相互独立，规范重叠与冲突的现象在所难免。因此，不同领域规则体系的割裂性使得国际法呈现出碎片化特征。经济制裁中同样存在着联合国框架下的多边制裁体系、欧盟等区域组织的区域制裁体系等多种规则体系，制裁措施上在贸易制裁、金融制裁等多个领域有不同的规则，再加之美国与盟友通过“复边化”行动在单边经济制裁中塑造了一系列或平行或排他的制裁规则，共同导致了国际制裁规则的碎片化。

随着经济全球化的深入，经济活动日益呈现出交叉性和跨国性的特征。对外贸易管制、证券、税收、外汇管理等领域的法律都随着跨国活动实现了法律效力的域外延伸。这些国内法的域外适用同时也引发了实体规则和程序规则冲突，而美国单边经济制裁的域外适用则进一步加深了制裁领域的规则冲突。此外，美国通过任意扩张域外管辖权实现域外执法的做法并不符合传统的习惯国际法，^③ 经济制裁的域外性导致国际制裁实践愈加复杂。

当前的单边经济制裁不仅数量和种类不断增加，寻求实施制裁的国际组织和非国家行为体也在增加。这些制裁实践引发了包括人道主义危机、规则交叉重叠、企业合规成本增加等一系列问题。最具代表性的是，广泛的反恐和反洗钱制裁使得越来越多的国家无法获得必要的金融机构或代理银行服务，如朝鲜和叙利亚等受到严厉制裁国家的金融交易严重受阻，甚至连联合国、人道主义组织、卫生工作者和基本物资出口商等在开展援助活动时也受到阻碍。^④

① 参见李仁真、关蕴珈：《俄乌冲突下美欧利用 SWIFT 制裁俄罗斯的影响及其对中国的启示》，载《国际贸易》2022 年第 9 期，第 83 页。

② 参见古祖雪：《现代国际法的多样化、碎片化与有序化》，载《法学研究》2007 年第 1 期，第 139 页。

③ 参见姜悠悠：《论美国次级制裁的域外效力及国际法规制》，载《苏州大学学报（法学版）》2022 年第 3 期，第 79—84 页。

④ See Gregoire Mallard, Farzan Sabat and Jin Sun, “The Humanitarian Gap in the Global Sanctions Regime: Assessing Causes, Effects, and Solutions”, (2020) 26 *Global Governance* 121, p. 153.

四 多边主义视角下单边经济制裁的协同规制

维护和践行多边主义并不意味着否定单边机制。当前美国显然不会放弃使用其制裁特权，其他国家也必然会保留实施单边反制的权力，用以在多边规则不足时维护其主权利益。因此，单边与多边经济制裁两种体制在未来仍将继续并存。^①当前新兴经济体正成为经济增长的驱动力，致使国际格局呈现多极化趋势。各地区大国间结构性权力此消彼长，美国单极格局下维持的霸权秩序和影响力出现了相对衰落，这种改变削弱了美国单边经济制裁的效果。另外，被制裁目标从小国、弱国转向俄罗斯、中国这种大国，也意味着仅依靠自身的力量难以通过制裁实现有效打击和全面封锁。因此，美国的单边经济制裁从国家主导向多国协同发展有其必然性。面对这种伪多边主义下的单边制裁，各国在实施必要单边反制的基础上，在多边路径上寻求联合国、区域组织及各国间有效的协同规制模式是值得探索的方案。

（一）坚持多边协调为主和单边反制为辅的规制模式

虽然多边化是国际秩序的发展趋势，但少数国家推行单边主义，导致多边规则被无视、单边经济制裁措施大行其道，多边主义指引下的国际法治陷入危机。^②由于现行多边体制大多是在美国主导下建立的，美国在很多国际组织中都拥有主导权，甚至决定权。因此，在应对单边经济制裁挑战中，多边争端解决机制往往因美国的阻挠而难以发挥作用。面对这一现实，应提倡以多边协调为主与审慎的单边反制相结合的规制模式来应对单边经济制裁。各国应共同推动现行多边体制的改革，维护多边体系的有效性，利用以联合国为核心的多边平台推进“以国际法为基础的国际秩序”下包容性多边机制的建设。^③同时，各国在坚守多边主义立场的基础上还应支持国际法限度内国家反制体系的建设，发挥其遏制滥用单边经济制裁的作用，合理、正当、有效地维护自身合法利益。

面对单边经济制裁的不断升级，多边层面上的规则失灵使得受到制裁影响的各方往往需要综合运用多边和单边路径加以应对。如美国在1996年出台的《赫尔姆斯—伯顿法》^④和《达马托法》^⑤中首次规定了次级制裁条款，对此欧盟在单边层面上通过了针对性阻断立法，并在多边层面上将美国诉至WTO，^⑥指责美国的相关立法违反了WTO协定。欧盟这种单边立法与多边申诉相结合的方式取得了一定的反制效果。^⑦在当前对俄罗斯的制裁中，美国首次将制裁对象扩大至一国的外汇储备，并联合多国实施了SWIFT制裁。俄罗斯也采取了多边协调与单边反制相结合的应

① David S. Cohen and Zachary K. Goldman, “Like it or Not, Unilateral Sanctions Are Here to Stay”, (2019) 113 *American Journal of International Law Unbound* 146, p. 151.

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293—294页。

③ 参见李将：《论“以国际法为基础的国际秩序”的规则观》，载《国际法研究》2023年第5期，第65—66页。

④ “Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act (Helms-Burton Act)”, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-104publ114/html/PLAW-104publ114.htm>.

⑤ “US Iran/Libya Sanctions Act (D’Amato Bill)”, <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-104publ172>.

⑥ *United States – The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*, Lapse of the Authority for Establishment of the Panel, WT/DS38/6 (24 April 1998).

⑦ 参见朱玥：《反制美国次级制裁的欧盟经验及启示：单边抑或多边》，载《中国流通经济》2020年第6期，第120—122页。

对模式，在国内层面迅速颁布了一系列针对性反制措施以应对制裁冲击，同时俄罗斯还通过国际合作来增加对抗力量，包括加强同以“金砖国家”为代表的新兴国家间的多边金融合作，与中国签订货币互换协定。俄罗斯还积极推进与中国、印度及东南亚地区国家在能源、粮食领域的合作，旨在增加美国金融制裁尤其是次级制裁的实施成本，实现对美国单边经济制裁的有效应对。

目前世界主要大国及其联盟之间的竞争愈加激烈。在此背景下，美国打着“以规则为基础的国际秩序”的旗号，^① 打造所谓“民主国家联合体”，通过这种有选择的多边主义维护其霸权地位。从已有经验来看，目前单个国家尚不具备全面应对美国单边经济制裁的实力，各国的单边反制措施也只能发挥替代和修补作用，要改变美国的单边制裁政策必须依靠多边力量迫使美国在全球利益博弈中作出让步。因此，规制单边经济制裁需要短期上以单边反制对其进行必要限缩，长期上积极探索以国际法为基础的多边规则的协调完善，通过多边合作重塑当前因美国滥用霸权地位所导致的国际秩序失衡局面。

（二）单边路径上构建的跨国反制体系必须在国际法限度内

当前国际争端解决机制式微，经济制裁领域的救济制度不足，致使被制裁国往往选择单边路径下的反制裁作为自力救济的重要手段。^② 这种反制裁措施主要包括制定阻断法以抵消外国具有域外适用效果的制裁措施，构建本国反制裁体系以对抗他国制裁措施。

国际法作为调整国际关系的法律，也有不完备的地方。各国既无法制定所有必要的国际法，也无法确保国际法能全部获得实施。^③ 因此面对非法的单边经济制裁，国家可以选择通过自力救济来防止损失扩大，通过国内法实践塑造国际秩序，但这种国内法实践必须以尊重国际法效力为前提。如反制作为一种国家自助行为，就是对国际社会权利义务非均衡状态的再平衡，是任何国家在防卫国际不法侵害时都享有的权利，也是国家维护本国权益时的必然反应，符合公平、正义的自然法理念。^④ 为了保证其正当性，反制措施需要满足国际社会公认的实施标准。目前制裁领域缺乏专门国际条约，联合国国际法委员会通过的《国家对国际不法行为的责任条款草案》得到学界和各国的援引和适用，该草案规定了反措施应严格遵循相称性和必要性原则，以保障反措施在合理的限度内实施和运行。^⑤

在中国崛起的背景下，中国在更多地参与到全球事务中的同时，面临的针对性制裁风险也在不断攀升。对于单边和多边制裁，中国倾向于区别对待两者，对于联合国框架下合法的多边制裁持支持态度，而对于未经联合国授权的非法单边制裁则坚持一直以来的反对立场。^⑥ 面对美国不

① 美国国家情报委员会在《2040 全球趋势：一个更为竞争的世界》报告中表示，美国未来致力于建立一个“美国主导的、基于规则的国际秩序”。See Andrew Latham, “Toward a New US-led, Rules-based World Order”, 6 October 2021, <https://thehill.com/opinion/international/557568-toward-a-new-us-led-rules-based-world-order/>.

② See Tom Ruys, “Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework”, in Larissa van den Herik (ed.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (Edward Elgar, 2017), p. 23.

③ 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 37 页。

④ 周艳云：《中美贸易摩擦中反制的正当性及其实施基准》，载《常州大学学报（社会科学版）》2020 年第 2 期，第 12 页。

⑤ 根据国际法委员会 2001 年通过的《国家对国际不法行为的责任条款草案》的规定，反措施仅限于受害国对国际不法行为的责任国采取，旨在促使目标国遵守其义务，反措施必须与所遭受的损害相称，不得影响基本人权准则或强制法准则，且制裁措施必须在不法行为停止时终止。See *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session (23 April – 1 June and 2 July – 10 August 2001)*, International Law Commission, UN Doc A/56/10, pp. 129 – 134.

⑥ 参见《中国的和平发展》白皮书，国务院新闻办公室，https://www.gov.cn/jrzq/2011-09/06/content_1941204.htm。

断扩大适用的非法单边经济制裁，中国也积极构建了国际法限度内的反制体系，运用多种手段防止国家根本利益受到威胁。在总体国家安全观的指引下，中国已经初步形成了反制裁法律法规体系，^① 为维护国家安全和公民合法权益提供了必要的法律保障。如《反外国制裁法》第2条就明确了“维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序”这一立法基础。在此前提下构建的国内反制法律体系，能为中国应对非法单边经济制裁提供法律依据和政策工具。

此外，各方还应推动建立更加明确的制裁发起和执行规则，以国际共识确认单边制裁与反制的合理实施标准，真正发挥经济制裁惩罚国际不法行为的作用。当前美国依托强权政治推行单边经济制裁的行为，必然会导致单边主义的不断强化和全球化的停滞或倒转。^② 因此，各国应在国际法框架内依法采取必要的对等反制，以推动部分国家回归以国际法处理国际关系的正确轨道。

（三）多边路径上对单边经济制裁提倡类型化界定和规制

鉴于单边经济制裁实践的复杂性，应对单边经济制裁不能局限于单边路径上的反制，中国还要从多边视角出发，在对单边经济制裁进行类型化界定的基础上采取不同的规制模式，通过国际协作提升单边经济制裁的实施成本，以遏制单边经济制裁的滥用。^③ 单边经济制裁的目的不同，可以作为单边经济制裁类型化区分的着眼点。

第一，对于旨在维护国际和平和应对重大非传统安全的单边经济制裁，要积极推动以联合国为核心的多边框架下的国际合作，维护国际规则统一性。如针对涉及国际恐怖主义、跨境反洗钱、核扩散等严重威胁国际安全的行为，单边与多边制裁因在目的上都是遏制和惩罚跨国犯罪行为而均具备合法性基础，此时应尽量立足于已有的国际制裁机制，明确在国际组织框架内实施相关制裁的标准，逐步将这类单边经济制裁纳入到多边制裁框架内。

在反洗钱领域，联合国相关公约已经构建了多边框架下打击洗钱、恐怖主义融资等国际犯罪的国际司法和执法合作机制，规定了制裁名单标准和定向金融制裁措施，为该领域的国际规制奠定了制度基础。在此基础上，多数国家也制定了规制反洗钱、反恐怖融资犯罪的国内法，并建立相应的制裁制度。其中，美国通过双边和多边合作方式大力推动打击反洗钱犯罪在金融情报共享、资金转移监管等方面的国际合作。虽然美国这一做法在客观上推动了该领域国际规则的发展，但在执行具体制裁措施上美国却采取单边主义，基于自身利益强行进行域外监管，滥用金融制裁，加剧了各国间的法律冲突。^④ 对此，联合国及相关国际组织应充分发挥多边协调作用，不断推动制裁执行标准的细化和完善。中国也应在广泛的国际合作中持续推动规制单边经济制裁的国际共识的形成。

第二，对于美国基于零和博弈思维所实施的霸权主导下的单边经济制裁，应通过新兴领域的

① 中国反制裁的法律法规包括《不可靠实体清单规定》《中华人民共和国反外国制裁法》（下文简称《反外国制裁法》）、《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》等直接以规制经济制裁和反制裁为目的的法律法规，以及虽不以规制经济制裁和反制裁为目的但包含了反制裁条款的法律法规，如《中华人民共和国对外贸易法》《中华人民共和国出口管制法》等，它们共同构成了中国反制裁法律体系。参见杜涛、周美华：《应对美国单边经济制裁的域外经验与中国方案——从〈阻断办法〉到〈反外国制裁法〉》，载《武大国际法评论》2021年第4期。

② See Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”, (2019) 44 *International Security* 42, p. 79.

③ 参见李寿平、刘蔡宽：《习近平关于国际法治的重要论述对国际法治变革的原创性贡献》，载《国际法研究》2023年第1期，第13页。

④ 参见包康赞：《反洗钱跨境监管的美国模式、反噬危机与中国方案》，载《金融监管研究》2023年第4期，第14—15页。

规则完善和推进多边机制改革来应对挑战。这类单边经济制裁虽然以执行多边决议为由，但在实践中往往超出了多边决议授权的范围，缺乏合法性依据。习近平主席明确指出：“解决国际上的事情，不能从所谓‘实力地位’出发，推行霸权、霸道、霸凌……要践行真正的多边主义，反对打着所谓‘规则’旗号破坏国际秩序、制造对抗和分裂的行径。”^① 当前美国单边经济制裁不断向新领域扩张，如以国家安全为由，在缺乏证据的情况下对中国高科技企业、涉军企业进行融资限制和出口管制；^② 在人工智能、数字货币等新兴领域，通过设定合规标准来构建符合其利益导向的新规则，并借助域外制裁进一步推广美国规则。对于美国借制裁之名打击目标对手的单边行为，中国要从正当性和合法性角度持续发声，旗帜鲜明地反对损害国际社会整体利益的非法单边经济制裁，以提升单边制裁的声誉成本。同时要抓住全球金融科技创新发展的契机，积极参与数字金融治理国际规则的谈判与制定，与各国共同探索多边框架内去霸权主义的数字金融协同治理新模式，联合广大发展中国家提升在国际金融治理中的话语权。

联合国多边制裁的实施需要满足必要的条件且有严格的正当程序要求，而美国单边制裁的理由和被制裁行为的违法性都由其自行判断，如美国以所谓的保护人权、民主为由对中国香港、新疆等地区多次发起单边经济制裁。这种利用单边经济制裁干涉他国内政的行为显然与国际法基本原则相违背，甚至美国部分单边制裁措施的违法性已经在现有多边机制内得到了明确认定。^③ 因此，联合国各成员应在平等对话的基础上推动国际制裁体系改革，通过联大决议确立采取单边经济制裁的必要限制，如确保制裁过程中人道主义例外机制的有效实施，^④ 禁止将经济制裁扩张至任意第三国，建立单边经济制裁的合法性审查机制^⑤等，通过完善多边主义法治体系来规范美国单边经济制裁的任意性。

第三，对于美国联合盟友不断升级“形为多边、实为单边”的单边经济制裁，要依托多层次的区域和国际合作平台实现更加开放包容的多边合作，并在其中积极发挥中国作用。面对美国通过联合盟友来推动单边规则“复边化”的局面，中国应在共商、共建、共享的多边主义立场下积极探索新的发展与变革思路，提出全球治理的中国方案，不断丰富和发展多边主义的内涵与实践。^⑥ “一带一路”倡议为各国在平等协商的基础上凝聚规则共识提供了中国方案，而中国在制定规制国际经济制裁规则的过程中也应发挥必要作用，与各国在广泛协商的基础上共同推进多边体系下国际经济制裁规则的改革和建设，同时加强全球、区域、国别层面在制裁规则上的衔

① 习近平：《不忘初心 砥砺前行 开启上海合作组织发展新征程——在上海合作组织成员国元首理事会第二十一次会议上的讲话（2021年9月17日）》，载《人民日报》2021年9月18日，第2版。

② See U. S. Department of the Treasury, “Executive Order 14032 of June 3, 2021, Addressing the Threat from Securities Investments That Finance Certain Companies of the People’s Republic of China”, <https://ofac.treasury.gov/media/99111/download?inline>.

③ 2023年3月30日，国际法院就伊朗诉美国对伊朗及伊朗公司和国民实施一系列制裁措施一案作出判决，裁定美国冻结伊朗企业部分海外资产的行为不合法，并裁定美国有义务就“违反国际义务行为的损害性后果向伊朗作出赔偿”。参见《国际法院裁定：美国针对某些伊朗资产的冻结举措不合法》，联合国新闻，<https://news.un.org/zh/story/2023/03/1116687>。

④ 联合国安理会2022年12月9日第2664（2022）号决议，S/RES/2664（2022），2022年12月9日。

⑤ 《联合国大会关于单方面强制性措施与法治宣言》提出了单方面强制性措施适用的正当程序及司法审查机制的基本要素和框架，为建立单边经济制裁合法性审查机制奠定了基础。See *Elements for a draft General Assembly declaration on unilateral coercive measures and the rule of law (updated)*, Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, UN Human Rights Council Document, A/HRC/42/46/Add.1, 29 August 2019.

⑥ 参见刘贞晔：《多边主义是世界和平与发展的必由之路》，载《中国社会科学报》2023年7月14日，第1版。

接，实现多边制裁机制的协调与完善。

此外，中国还应积极搭建拥有更多话语权的多边主义平台，发挥中国引领多边主义治理机制创新的大国作用。^① 针对美国的金融制裁，中国可以充分利用金砖银行、亚投行等多边金融平台，推动构建更加公正合理的国际金融机制，以多元主义代替霸权治理。中国主张的多边主义理念强调重视更具代表性和包容性的多边机制，比如囊括了新兴经济体和发展中国家的二十国集团机制。^② 中国应着力巩固和加强以二十国集团为代表的包容性多边平台，在多边合作中尊重发展中国家、新兴经济体国家参与多边制度的发言权，通过开放市场、加深对话和增进互信等方式来争取更多伙伴，共同应对美国利用特定国家阵营化和排他性小圈子强行推广伪多边主义给全球治理带来的挑战。

Unilateral Economic Sanctions as a Challenge to Multilateralism and Synergistic Regulation

Yang Song and Li Shujuan

Abstract: Structural changes are taking place in the international landscape, and the prevalence of unilateralism, as represented by unilateral economic sanctions, directly threatens the normal functioning of multilateral mechanisms and has triggered a crisis in the international rule of law. Accompanied by the theoretical debate between multilateralism and unilateralism, international economic sanctions are showing a tendency to shift from multilateralism to unilateralism, and the overuse of unilateral economic sanctions in practice has led to unilateral sanctions, which were once the exception, to overtake multilateral sanctions adopted on the basis of treaties. In order to enhance the role of unilateral economic sanctions in the competition among major powers, the United States has actively promoted the “plurilateralization” of unilateral economic sanctions with its allies and the convergence of sanction rules through its influence. The generalized application of such unilateral economic sanctions has exacerbated the fragmentation of international economic and trade rules and seriously undermined the system of multilateral rules. To cope with the exclusionary unilateral economic sanctions under this pseudo-multilateralism, it is necessary to advocate a mode that combines multilateral coordination with unilateral countermeasures and restrictions. On the one hand, an effective countermeasure system within the limits of international law should be constructed on the unilateral path, and on the other hand, a typology of unilateral economic sanctions should be defined and differentiated on the multilateral path, so as to constrain the arbitrary expansion of unilateral economic sanctions and to safeguard the international order of multilateralism with the United Nations at its core.

Keywords: Multilateralism, Unilateral Economic Sanctions, International Order, Countersanctions, Synergistic Regulation

(责任编辑：谭观福)

① 参见顾宾：《中国式多边主义的理论框架与实践观察：以亚投行为重点的分析》，载《国际经济评论》2023 年第 5 期，第 82 页。

② 参见李晓燕：《从多边主义到新多边主义：共识稀缺困境及其出路》，载《学术界》2022 年第 5 期，第 55—56 页。