



专稿

经济相互依赖的武器化及中国的因应

——以统筹推进国内法治和涉外法治为视角

顾天杰*

摘要：在全球化浪潮的推动下，世界各国经济的相互依赖程度日益加深。然而，各国间的相互依赖具有不对称性，导致了经济权力分布的不均衡。不对称的相互依赖已逐渐演变为霸权主义威胁各国经济安全、破坏全球经济秩序的工具，造成了经济相互依赖的武器化。中美竞争加剧的背景下，美国通过其在金融、科技等领域的优势地位频频对中国发动经济武器化措施，构成了中国经济安全的重大外部威胁。在国际贸易、金融和投资等关键领域，由于经济活动特征的不同，经济武器化也呈现出差异性，表现为进出口管制、单边金融制裁、投资安全审查等多样化形态。当前，国内法已成为经济武器化的重要载体，依托国内法的经济武器化对国际经贸法律秩序造成了严重冲击，不仅弱化了国际法的规制能力，还导致了国家安全等关键国际法概念的曲解。在国际法无法有效规制经济武器化的情况下，通过涉外法治路径维护本国经济安全、维护国际法治，具有必要性和独特优势。面对错综复杂的经济武器化现象，基于统筹推进国内法治和涉外法治这一理念，中国可以从宏观的国际法与国内法的互动效应、中观的涉外法律斗争“工具箱”建设、微观的企业合规管理体系构建三个层面出发，构筑应对经济武器化的有效体系，以综合应对各类涉外法律风险。

关键词：经济相互依赖 经济武器化 经济制裁 国内法治 涉外法治

引言

当前，经济相互依赖的武器化（或称经济武器化）一词在各国学术研究和媒体报道中频频出现，被用来描述霸权主义国家借助其在贸易、能源、金融、科技等领域的优势地位，胁迫其他行为体改变行为或政策，从而实现其政治目标的现象。^① 经济武器化现象被认为加剧了全球经济

* 顾天杰，宁波大学法学院讲师，宁波大学东海研究院兼职研究员。本文为教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“坚持统筹推进国内法治和涉外法治重大问题研究”（项目编号 21JZD031）和浙江省省属高校基本科研业务费专项资金资助项目“国内法国际化视域下我国外资法律体系改革创新研究”（项目编号 SJWZ2025017）的阶段性研究成果。本文所引用网络资源的最后访问时间均为 2025 年 3 月 12 日。

① 付清：《经济相互依赖武器化与美国主导权护持战略》，载《世界经济与政治》2024 年第 7 期，第 126—127 页。

发展的不平等、冲击了正常的国际经贸秩序。^①亨利·法瑞尔(Henry Farrell)和亚伯拉罕·纽曼(Abraham L. Newman)在《武器化的相互依赖:全球经济网络如何塑造国家胁迫》一文中提出,相互依赖关系之所以能被武器化,是因为复杂的相互依赖网络造成了权力的不对称,使得部分国家可以掌握关键资源、信息等“中心节点”(central nodes),从而利用相互依赖关系对资源和信息的需求方施加强制力。^②全球化背景下各国经济相互依赖程度的加深以及跨国经济活动的复杂性,导致经济武器化的手段也呈现出多样化形态,不仅包括贸易制裁、金融制裁等经济制裁手段,还包括关税措施、投资安全审查、出口管制等其他常见手段。由于经济武器化的滥用,全球经济的可持续发展正在受到日益严重的威胁,如何应对、规制经济武器化现象已成为国际社会的共同关切。^③习近平主席指出:“事实一再证明,制裁是‘回旋镖’‘双刃剑’,把世界经济政治化、工具化、武器化,利用国际金融货币体系的主导地位肆意制裁,终将损人害己,使世界人民遭殃。”^④外交部2023年2月24日发布的《关于政治解决乌克兰危机的中国立场》提出:“各方应切实维护现有世界经济体系,反对把世界经济政治化、工具化、武器化。”^⑤对中国而言,在寻求共建“一带一路”高质量发展、推动发展和安全深度融合、营造和平稳定外部环境等目标的进程中,离不开国内法治与国际法治的保驾护航,面对日益严峻的经济武器化现象,统筹推进国内法治和涉外法治成为中国“有效应对挑战、防范风险,运用法治方式开展斗争,更好维护国家主权、安全、发展利益的必然要求”。^⑥

相互依赖的武器化现象已经引发国内外学界的高度关注,当前不少学者已就经济武器化的成因、表现、领域、类型、应对方式等展开了研究。第一,对于相互依赖武器化的性质,有研究指出,相互依赖的武器化是经济强制(或称经济胁迫,economic coercion)的最新表现形式,与传统观点不同,这种理论不再仅仅关注发起国和目标国之间的双边依赖关系,而是在经济全球化的大背景下,探讨发起国如何利用全球网络中不对称的相互依赖关系来行使权力。^⑦因而相互依赖的武器化也被称为“网络化的国家强制”(network-based state coercion)。^⑧也有研究认为,网络化强制应当专指通过环球同业银行金融电信协会(Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications,下称SWIFT)等网络化体系发起的制裁措施,而相互依赖的武器化虽然也借助网络化结构,但在形式上更接近传统的经济制裁,即通过切断中心节点与目标节点的连接实现

① 钟声:《将经济武器化必将反噬其身——从乌克兰危机看美式霸权》,载《人民日报》2022年4月6日,第3版。

② Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”, (2019) 44 (1) *International Security* 42, p. 45.

③ “Unilateral Sanctions Impede Sustainable Development, Speakers Say, as Second Committee Debates Macroeconomic Policy”, UN, 5 October 2017, <https://press.un.org/en/2017/gae3474.doc.htm>.

④ 习近平:《把握时代潮流 缔造光明未来——在金砖国家工商论坛开幕式上的主旨演讲》,载《人民日报》2022年6月23日,第2版。

⑤ 《关于政治解决乌克兰危机的中国立场》,中国外交部,2023年2月24日, https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202302/t20230224_11030707.shtml。

⑥ 张业遂:《坚持统筹推进国内法治和涉外法治 加快完善涉外法律体系》,载《民主与法制》(周刊)2021年第48期,第35页。

⑦ 孙成昊、王叶涓、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71页;解楠楠、张晓通、邢瑞磊:《“经济强制”:理论批判与分析框架构建》,载《国际展望》2022年第3期,第85—86页。

⑧ Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence and Networked Coercion: A Research Agenda”, in Daniel W. Drezner et al. (eds.), *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence* (Brookings Institution, 2021), p. 309.

武器化。^① 第二,对于相互依赖武器化的成因以及对全球政治经济秩序可能产生的影响,有学者从公共产品的理论出发,认为美国等国借助其他国家对金融公共产品的依赖关系,实现了金融公共产品的武器化,并借此打击地缘政治对手。^② 也有文献指出,国家安全在经济武器化过程中扮演着重要角色,国家安全概念的政治化、武器化成为美国对华战略的关键环节,并严重威胁国际经济秩序。^③ 还有学者从国际制度的视角出发,认为美国等国将多边经济协定等国际制度安排打造成为国家利益服务的工具,从而造成了国际制度的武器化。^④ 第三,对于相互依赖武器化的应用场景,有学者对交战状态下经济武器化发挥的辅助作用进行了分析;^⑤ 还有学者对金融、^⑥ 自然资源、^⑦ 基础设施、^⑧ 网络空间^⑨等具体领域的武器化现象开展了研究。第四,对于武器化如何发挥效力,目前的研究主要围绕全景监狱效应(panopticon effect)和阻塞点效应(chokepoint effect)两种可能的作用模式展开讨论,认为武器化的发起国主要通过全面监视和控制相关信息,以及把控关键节点、阻止相关国家进入和使用相互依赖网络等方式,实现相互依赖的武器化。^⑩ 第五,对于相互依赖武器化的应对措施,有研究指出,当前国际法没有明确禁止相互依赖的武器化和经济强制等行为,而部分国家为了应对其所认为的相互依赖武器化行为,所采取的过度强化国家安全观念、加快关键技术和资源“脱钩断链”等做法,将有扰乱全球价值链并同样构成经济强制等嫌疑。^⑪ 第六,随着中美竞争的加剧,如何应对美国对华经济武器化手段,确保国内经济健康有序发展、构建中美新型大国关系,也成为学界研究的热点。^⑫

然而,既有研究仍存在一些空白。第一,多数文献仅聚焦于特定领域或事项的经济武器化现象,并未对经济领域的武器化现象进行综合分析,例如在经济武器化的分类方式上,许多文献针对单边经济制裁进行了深入研究,但如果从经济相互依赖理论和国际法的双重视角出发,则不难

① 吴限:《新型网络化制裁的结构性限制》,载《世界经济与政治》2022年第11期,第136页。

② 周宇:《全球金融公共品的武器化及其形成机制》,载《国际关系研究》2022年第4期,第84—85页。

③ 杜明:《国家安全的国际经济法回应——以华为诉瑞典仲裁案为例》,载《国际法研究》2023年第5期,第6页、第26页;任琳、孙振民:《经济安全化与霸权的网络性权力》,载《世界经济与政治》2021年第6期,第95—108页。

④ 赵菩:《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。

⑤ Nicholas Mulder, *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War* (Yale University Press, 2022).

⑥ 沈伟、陈睿毅:《中美金融“脱钩”和“再挂钩”的逻辑与应对——一个反制裁的视角》,载《东南大学学报(哲学社会科学版)》2022年第3期,第77—83页。

⑦ 许嫣然:《俄乌冲突中的“能源武器化”与能源韧性——以欧盟政策分析为主线》,载《外交评论》2023年第3期,第78—105页。

⑧ Lars Gjesvik, “Private Infrastructure in Weaponized Interdependence”, (2023) 30 (2) *Review of International Political Economy* 722, pp. 722–746.

⑨ 董青岭:《网络空间威慑与国际协作:一种合作治理的安全视角》,载《太平洋学报》2020年第11期,第27—34页。

⑩ Daniel W. Drezner et al. (eds.), *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence* (Brookings Institution, 2021).

⑪ Anh Nguyen, “The G7’s Fear of Economic Coercion through Weaponized Interdependence-Geopolitical Competition Cloaked in International Law?”, 22 June 2023, <https://www.ejiltalk.org/the-g7s-fear-of-economic-coercion-through-weaponised-interdependence-geopolitical-competition-cloaked-in-international-law/>.

⑫ 付清:《经济相互依赖武器化与美国主导权护持战略》,载《世界经济与政治》2024年第7期,第125—152页;宋国平:《中美经济相互依赖及其战略限度》,载《现代国际关系》2007年第5期,第58—64页;林珏、谢汶莉:《中美非对称相互依赖与权力变迁的实证分析》,载《世界经济研究》2015年第10期,第44—53页;张宇燕、徐秀军:《确保相互依存与新型中美关系的构建》,载《国际问题研究》2021年第1期,第41—54页;项卫星、王冠楠:《中美经济相互依赖中的消极依赖与积极依赖——基于敏感性视角的分析》,载《经济学家》2015年第8期,第90—97页;杨钊:《美欧经济胁迫话语重塑之路径分析与内在逻辑》,载《国际法研究》2024年第4期,第122—142页。

发现经济武器化还有许多其他的重要方式。第二，多数文献从国际关系和国际政治的视角探讨了经济实力和霸权在相互依赖关系中的角色，一定程度上忽视了国内法和国际法在其中的作用。国内法及其域外适用以及对国际规则的塑造等方式已经成为经济相互依赖武器化的重要途径，经济武器化在对全球国际经贸网络造成冲击的同时也严重破坏了国际经济法的效力和秩序。第三，要破解经济武器化对经济全球化的负面影响，通过国内法和国际法调节和规制经济相互依赖带来的权力是绕不开的议题，而当前文献对于如何统筹推进国内法治和涉外法治应对经济武器化的分析明显不足。基于当前相关研究的成果和不足，本文将综合归纳并分析经济武器化的各种主要表现形式，阐释经济武器化的机理和后果，以及现行国际法律制度规制经济武器化的缺憾，并从统筹推进国内法治和涉外法治的视角为中国如何应对经济武器化行为，以及如何回应其他国家对中国经济管制措施的不实指责提供可能的建议。

一 全球化背景下经济相互依赖武器化的形成

现实主义学者约翰·米尔斯海默（John J. Mearsheimer）曾将国家权力划分为潜在权力（latent power）与军事权力（military power），并指出军事权力直接决定了一个国家可以发挥的有效权力，而潜在权力只是构建军事权力的先决条件。^① 在各国经济相互依赖程度不断深化、各项政策工具日渐完备的当代，以社会经济要素为主要代表的潜在权力在国际竞争中的作用正在发生根本性的转变：在热战中，经济手段可以作为战争的辅助工具，被交战国用于削减敌对国实力；而在和平状态下，出于争夺战略目标、维护本国竞争优势等目的，经济手段同样可以被主权国家或非国家行为体用于封锁、打压其他国家，从而成为国际竞争的战略“武器”。^② 经济相互依赖的武器化在近年来已经成为最值得注意的国家间竞争方式之一，层出不穷的经济武器化手段不仅反映了国家间经贸关系的变化，也反映了一国综合运用本国经济权力的能力。下文将讨论经济相互依赖的主要特征和经济武器化的形成。

（一）经济相互依赖的敏感性与脆弱性

各国经济之间存在相互依赖，这种依赖不仅体现在商品交换、技术交流、跨境服务、资本流通等经济活动中，也体现在条约缔结、国际争端解决、国际组织运行等政治或法律活动中。^③ 从国际关系的视角来看，相互依赖具有两个根本特征：一是敏感性，即国际社会某一行为体对于其他行为体经济要素的变化，例如商品价格升降、原材料产量浮动、技术变革等，能够产生迅速的响应和调整；二是脆弱性，即相互依赖增加了各行为体的整体福利，行为体之间存在互惠关系，但与此同时，相互依赖状态的解除也将导致共同利益的受损。^④

理查德·罗斯克兰（Richard Rosecrance）等新自由主义者曾普遍认为，国家之间的经济相互

① [美] 约翰·米尔斯海默：《大国政治的悲剧》，王义桅、唐小松译，上海人民出版社2021年版，第62—63页。

② Nicholas Mulder, *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War* (Yale University Press, 2022), pp. 3–4.

③ 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41—43页。

④ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Person, 2012), pp. 10–16.

依赖的加深将使得和平状态更加巩固，因为相互依赖状态使得任何企图挑起纷争的一方也将面临自身利益严重受损的风险，这也即所谓的“经济相互依赖和平论”。^① 该理论曾风靡一时，并指导了一些国际交往，例如德国的“通过贸易改变”（Wandel durch Handel）外交政策等。然而，现实主义者却认为“紧密的相互依赖可以带来和平”这一观念不过是自由主义者们的一种幻想。例如，在肯尼思·华尔兹（Kenneth Neal Waltz）看来，国家间经济相互依赖程度的加深虽然引发了国际合作，但同时也使得经济权力集中于某些国家，经济相互依赖能否带来和平仍将取决于国家间的复杂博弈。^② 罗伯特·吉尔平（Robert Gilpin）指出，相互依赖的加深并不能解决经济利益在各行为体间分配不均的问题，各行为体对最大收益的追求反而会增加冲突的风险。^③ 罗伯特·基欧汉（Robert O. Keohane）和约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）则提出了较为中和的理论，即经济相互依赖或许可以降低国家间爆发热战的可能性，但与此同时经济利益的分配不公可能将导致国家间竞争的加剧。^④

综合来看，经济相互依赖既有推动国家间合作与和平环境的“阳面”，也有诱发国家间冲突、加剧国际不平等的“阴面”，这样的矛盾是经济相互依赖敏感性和脆弱性特质所决定的。而在当前逆全球化和反全球化趋势逐渐加剧的背景下，经济相互依赖的“阴面”正在被不断放大，使各国不得不重新审视和评估与其他国家的相互依赖关系。

（二）国际经贸秩序权力导向下经济武器化的形成

二战结束后，以市场开放和规则治理为基本导向的国际经济法律秩序得到广泛认同，各国政府纷纷将部分主权让渡于国际组织，期望国际组织能够有效管理和促进跨境贸易和投资行为。^⑤ 以 WTO 法律规则、国际投资协定、国际金融规则、区域自由贸易协定等为代表的复杂国际经济协定群的大范围签订与生效，加上 WTO 争端解决机制、投资者—国家争端解决（Investor-State Dispute Settlement，下称 ISDS）机制等有力的国际监督、司法和执行机制的成功构建，使得一个国际规则导向的国际经贸秩序似乎已经成为既定事实。

然而突如其来的单边主义和反全球化浪潮表明，国际经贸秩序正逐步从国际规则导向转为权力导向。^⑥ 2008 年国际金融危机和 2019 年新冠肺炎全球大流行带来的全球经济的萎缩，导致各国经济竞争形势陡然恶化。在此期间发生的诸多事件，如中美贸易战、英国退出欧盟、美国阻挠 WTO 上诉机构成员遴选程序、乌克兰危机期间的大量经济制裁等，表明以国际规则为导向的国际经贸秩序正在面临转型，权力导向和单边导向的秩序出现回归的趋势。^⑦ 这些现象同时也表明，国际经贸规则的规制能力低于国际社会的实际预期，在经济、科技等方面占有优势地位的国

① Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World* (Basic Books, 1986), pp. 16–43.

② [美] 肯尼思·华尔兹：《国际政治理论》，信强译，上海人民出版社 2017 年版，第 163—169 页。

③ [美] 罗伯特·吉尔平：《国际关系政治经济学》，杨宇光等译，经济科学出版社 1989 年版，第 70—72 页。

④ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Person, 2012), p. 9.

⑤ Julien Chaisse and Georgios Dimitropoulos, “Domestic Investment Laws and International Economic Law in the Liberal International Order”, (2023) 22 (1) *World Trade Review* 1, pp. 1–2.

⑥ Bryan Mercurio, “The Demise of Globalization and Rise of Industrial Policy: Caveat Emptor”, (2024) 23 (2) *World Trade Review* 242, p. 243.

⑦ 孙昭：《在安全竞争背景中回归权力导向的国际贸易秩序——美国贸易政策转向对国际贸易规则的影响》，载《武大国际法评论》2020 年第 4 期，第 133—155 页。

家,仍然能够对国际经贸秩序单方面施加压力,经济相互依赖理论也随之有了新的发展,“相互依赖的武器化”这一概念应运而生。

经济相互依赖的武器化本质上源于国家间依赖程度的不对称性,这种不对称性赋予了部分国家在国际经贸法律秩序中更深入的影响力,以及更广泛的权力。在全球经贸网络中,一国若要对国际经贸法律秩序产生影响,必须具备一定的权力基础。在国际关系的研究中,权力的概念是多维且复杂的,存在多种分类和理解方式。^①传统现实主义学派认为权力根植于物质性权力(material power),如经济和军事实力等“硬实力”,认为这些物质资源是国家施加国际影响力的基础。^②随着全球化的深入发展,权力的概念也在不断演进,例如出现了关系性权力(relational power)这一概念,它关注非物质和无形的因素,如文化吸引力、决策影响力和交易能力等。^③苏珊·斯特兰奇(Susan Strange)就将权力划分为关系性权力和结构性权力,前者涉及一国迫使他国改变行为的能力,而后者则指在全球相互依赖背景下塑造和决定全球政治经济结构的能力。^④亨利·法瑞尔和亚伯拉罕·纽曼提出了“相互依赖的武器化”概念,指出在全球经济网络中,复杂的相互依赖关系导致了不对称的权力,某些国家能够通过控制关键资源和信息等“中心节点”来获取更多权力,并利用这种不对称的相互依赖关系对他国施加影响。^⑤与以往现实主义者的主张有所区别的是,这一理论并不仅仅关注经济相互依赖是否将导致国家间冲突或战争,相反,该理论认为,在全球化形成的全球经济网络中存在着各种中心节点,掌控中心节点的国家更容易借助依赖关系发动武器化行为,也即“不对称的相互依赖”这一事实本身可以成为国家的“武器”并服务于国家间冲突。^⑥

相互依赖的武器化理论表明,在国际经贸秩序转型背景下,不对称的经济相互依赖赋予了国家单方面影响国际经贸秩序的权力,而这种权力引发了当前最为尖锐、最应当受到关注的国家间冲突问题。

(三) 当前中美经济相互依赖关系及其武器化风险

改革开放后,中美经济联系和经济相互依存度不断加深,而与此同时,中美在贸易、科技、金融等多个领域又呈现出竞争态势,双边关系的不确定性也在不断增加。中美关系的健康发展是世界和平与稳定的基石,如何减缓中美经济相互依赖带来的武器化风险对于全球经济的良性运转至为关键。

在国家间竞争加剧的趋势下,中美双方的经济相互依赖关系极易被武器化,成为美国实现单边主义政治目标的手段。宋国平教授在2007年的研究中曾指出,中美在相互依赖关系上存在明

① Michael Barnett and Raymond Duvall, “Power in International Politics”, (2005) 59 (1) *International Organization* 39, pp. 39 – 75.

② [美] 约翰·米尔斯海默著:《大国政治的悲剧》,王义桅、唐小松译,上海人民出版社2021年版,第62—63页。

③ Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (Public Affairs, 2004), p. 10; 秦亚青:《世界政治的关系理论》,载《世界政治研究》2018年第2辑,第41—43页; 马骏:《国际关系中的“权力”问题——关系性权力观的视角》,载《国际政治研究》2007年第4期,第147—150页。

④ Benjamin J. Cohen, *International Political Economy: An Intellectual History* (Princeton University Press, 2008), pp. 45 – 51.

⑤ Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”, (2019) 41 (1) *International Security* 42, p. 45.

⑥ 王悠然:《警惕美国滥用经济相互依存性》,载《中国社会科学报》2019年8月14日,第3版。

显的不对称性，中国在双边贸易、投资和金融等领域对美国需求超过美国对中国的需求。^①但近年来，由于美国频繁采取经济武器化手段，中美经贸往来热度下降明显，导致中美经济相互依赖的敏感性与脆弱性下降，体现出美国通过经济武器化手段对中美双边经贸关系的破坏力。另外，研究显示，近二十年来，中国对美国的技术依赖也呈现出先升后降的趋势，当前在半导体、机器学习、神经网络等高新技术领域，中国对美国的依赖程度正在逐步降低，这种不对称性已经得到一定程度的缓解。^②但考虑到美国在国际货币基金组织等全球性经济组织中的主导性地位，以及美元在全球货币体系中独有的霸权地位等因素，未来较长时间内美国仍然能够不断在全球经济网络中获取非对称权力和收益。^③2025年初，美国现任总统特朗普在其第二任期伊始便宣布对中国输美产品加征关税，这表明美国当前仍将经济武器化作为遏制中国发展的重要策略，在未来可能持续将中美之间相互依赖的经济关系武器化，以实现其战略目标。

二 经济相互依赖武器化在特定领域的表现

经济全球化涉及全球各种商品、技术、服务、人员和信息等要素的跨区域流通，经济武器化的发起国可以通过全景监狱效应随时洞察并监控这些要素的流通状态，在需要时将通过阻塞点效应切断这些要素的流通，并阻碍替代性要素流通渠道的建立。^④一国对另一国的经济要素的依赖程度越大、对这些要素变化的敏感程度越高，则经济武器化对其造成的影响也越大。对于不同领域的经济武器化措施而言，一方面，这些措施具有如下共同特征：（1）发起国在贸易、资源、投资、科技等经济要素的全球网络中占据相对优势地位，处于相同网络中的目标国尽管能够与发起国形成相互依赖关系，但目标国对于发起国相关要素的依赖程度较高，即相互依赖的敏感性和脆弱性不对称；（2）发起国具有利用经济依赖关系损害目标国利益的能力及意愿，且这种能力及意愿在当今主要体现为对本国国内规则的塑造和运用；（3）国际规则在不同领域的规制程度不同，但总体而言尚未能对这些经济手段形成有力规制。另一方面，由于在贸易、投资、金融等领域，关键性的经济要素和要素流通渠道具有明显差异，因而经济武器化在具体表现形式上也有较大不同。

（一）国际贸易：以产品和关税为武器

国际贸易对全球经济发展的重要性主要体现在调节国际间供需关系、增加各国财政收入、促进技术流通和进步、减少全球贫困等方面。但与此同时，基于扶植国内产业、维护国家安全、增进国内福祉等理由，部分国家也滋生了旨在干预全球自由贸易的贸易保护主义政策或法律，造成了国际贸易的武器化。^⑤在全球供应链中掌控关键资源、服务或技术的国家，可以借

① 宋国平：《中美经济相互依赖及其战略限度》，载《现代国际关系》2007年第5期，第59—60页。

② Pengfei Han, Wei Jiang and Danqing Mei, “Mapping U. S. -China Technology Decoupling: policies, Innovation, and Firm Performance”, (2024) 70 (12) *Management Science* 8386, pp. 8386 – 8413.

③ 付清：《经济相互依赖武器化与美国主导权护持战略》，载《世界经济与政治》2024年第7期，第140—141页。

④ 解楠楠、张晓通、邢瑞磊：《“经济强制”：理论批判与分析框架构建》，载《国际展望》2022年第3期，第85页。

⑤ Columbia University, “The Weaponization of Trade: A Study of Modern Trade Conflicts from the Mid – 1900s to Present”, 2020, pp. 9 – 13, <https://www.sipa.columbia.edu/sites/default/files/migrated/downloads/Capstone%2020Report%2020%2528Eurasia%2020Group%202529.pdf>.

助其中心地位，运用贸易限制措施制裁其他国家以达成自身政治目的。^① 当前各国之间的贸易限制措施的使用十分频繁，具体包括禁止或限制外国产品进入本国市场、禁止本国技术向外国流动等。

1. 进出口管制

在市场自由调节之外，对商品、原材料或技术的进出口进行行政管制，是贸易武器化最为重要的手段。例如，在 1973 年石油危机中，石油输出国组织为反对西方国家在阿以冲突中对以色列的支援，对美国、英国、日本等国实行了石油禁运，导致了西方国家的经济衰退并加剧了美欧之间的紧张关系；^② 美国基于 1963 年《古巴资产管制条例》（Cuban Assets Control Regulations）等国内法针对古巴实施了长达半个世纪的贸易禁运，对古巴的经济发展和基本人权造成了重大损害。^③

美国《出口管制条例》（Export Administration Regulations）是美国商务部的重要政策工具。该条例旨在通过“实体清单”（Entity list）制度，对军民两用产品和技术出口进行管制。美国商务部工业和安全局（Bureau of Industry and Security，下称 BIS）可以将其认为正在参加危害美国国家安全行动，或有参与此类活动的重大风险的实体，列入该“实体清单”。被列入实体清单的外国实体需要向美国商务部申请许可证才可以购买美国技术或相关产品，并可能面临投资限制、入境限制、被提起民事诉讼等惩罚。^④ 近年来，为遏制中国科技进步、维持本国技术霸权，美国对高新技术产品实行了日趋严格的管制措施，大批中国企业、高校和政府单位被列入“实体清单”，恶化了行业竞争环境和技术、学术交流环境。与美国《出口管制条例》类似，欧盟 2021 年新修订的《两用物项出口管制条例》^⑤ 也对高新技术采取了更严格的管制措施，而中国也于 2020 年公布《中华人民共和国出口管制法》（下称《出口管制法》）和《不可靠实体清单规定》，以维护国家安全、履行国际义务和制衡其他国家滥用出口管制的行为。^⑥

滥用进出口管制措施，有可能违反《1994 年关税与贸易总协定》（General Agreement on Tariffs and Trade 1994，下称 GATT 1994）的最惠国待遇原则（GATT 1994 第 1 条）、普遍取消数量限制原则（GATT 1994 第 11.1 条）和安全例外条款（GATT 1994 第 21 条）等多项要求。^⑦ 受损害方如果寻求 WTO 争端解决机制的救济，那么 WTO 将可能对争端进行管辖并对相关进出口管制措施展开规制。例如，针对美国 BIS 实施的半导体及其他产品和技术出口的限制措施，中国于 2022 年 12 月向 WTO 提起诉讼，主张美国夸大国家安全概念、滥用出口管制措施。^⑧ 这一过程体现了国际法对于经济武器化措施的规制功能。

① 周方银：《国际关系中的经济制裁》，载《现代国际关系》1997 年第 10 期，第 40 页。

② 刘合波、王黎：《生存资源与国际危机：第一次石油危机探析》，载《国际论坛》2012 年第 4 期，第 9—10 页。

③ 《美洲玻利瓦尔联盟谴责美国人权报告干涉他国内政》，载《人民日报》2022 年 4 月 18 日，第 16 版。

④ 廖凡：《比较视角下的不可靠实体清单制度》，载《比较法研究》2021 年第 1 期，第 168—169 页。

⑤ Regulation (EU) 2021/821 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 setting up a Union regime for the control of exports, brokering, technical assistance, transit and transfer of dual-use items (recast).

⑥ 刘瑛、李琴：《〈出口管制法〉中的域外适用法律规则及其完善》，载《国际经济评论》2021 年第 4 期，第 52 页。

⑦ 郑玲丽：《国家安全视域下美国出口管制法嬗变及中国应对——以 WTO 中美出口管制案为例》，载《武大国际法评论》2023 年第 6 期，第 145—151 页。

⑧ *United States – Measures on Certain Semiconductor and Other Products, and Related Services and Technologies*, WT/DS615/1 (15 December 2022). 对于该案的预分析可参见鄂晓梅：《WTO 安全例外条款解释与适用研究——以中美半导体措施案为例》，载《国际法研究》2024 年第 6 期。

2. 关税措施

关税是贸易武器化的常用工具。相较于出口管制，关税措施的防御属性更为突出，对特定商品加征关税通常是保护国内产业、市场或就业的一种政策，或作为对被加征关税方的一种同等报复手段。在 1960 年代的“鸡肉战争”（Chicken War）中，欧洲各国为了应对来自美国的廉价鸡肉对本土市场的冲击，在欧洲经济共同体的带领下开始对美国进口鸡肉施加高额关税，导致美国对欧鸡肉出口量急剧下降。为了应对欧洲的关税措施，美国政府在 1963 年开展反制行动，对来自欧洲的轻型卡车、酒类、农产品等施加惩罚性关税，并称这些反制行动均符合《1947 年关税与贸易总协定》（General Agreement on Tariffs and Trade 1947）的要求。^① 类似的关税攻防，在 20 世纪 80 年代美国与欧洲的“意大利面战争”（Pasta War）和 20 世纪 90 年代欧洲与美国、拉美国家的“香蕉战争”（Banana War）中屡屡出现，对全球福利水平、就业和商品自由流通产生了严重的负面影响。^②

日益完善的国际贸易法律体系使得关税的使用得到了一定程度的限制。在 2018 年中美贸易战期间，美国政府依据《1962 年贸易扩展法》（Trade Expansion Act, 1962）第 232 节，对中国的钢铁、铝材、航空器械等总计价值数百亿美元的产品加征关税。作为反击，中国依据 WTO《保障措施协定》（Agreement on Safeguards）对来自美国的同等价值的农产品、汽车和化工产品加征关税，并将美国的关税措施诉诸 WTO 争端解决机制。2022 年 12 月 10 日，WTO 专家组发布报告，裁定美国的关税措施违反 WTO 规则，并驳回了美国依据安全例外条款（GATT 1994 第 21 条）作出的抗辩，再一次证明了 WTO 安全例外条款不是单边主义和贸易保护主义的避风港。^③ 2025 年 2 月，美国总统特朗普在开启第二任期后再度发动关税措施，依据《国际紧急经济权力法》（International Emergency Economic Powers Act）等国内法对中国输美产品加征 10% 关税，中国则再度向 WTO 提起申诉。^④ 在 WTO 法律体系下，仅在个别情形下才允许对进口产品加征关税，例如依据 GATT 1994 第 6 条征收的反倾销税与反补贴税等。

（二）国际金融：以金融信息和货币为武器

国家或区域之间的货币流通构成了国际金融的主要内容。国际金融市场由国际支付、外汇交易、证券结算等基础设施所支撑，国际金融市场的主要参与者包括资金的供需双方、负责监管的政府机关和中介服务机构等。^⑤ 除了各国的专门监管机构（如中国人民银行、美国联邦储蓄委员会等）外，国际金融市场还受到区域性和全球性金融组织（如国际货币基金组织、巴塞尔银行监管委员会等）的共同监管。然而在监管之外，部分国家仍可以利用其在货币交换或金

① Dan Ikenson, “Ending the ‘Chicken War’: The Case for Abolishing the 25 Percent Truck Tariff”, 18 June 2003, <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/thp-017.pdf>.

② Columbia University, “The Weaponization of Trade: A Study of Modern Trade Conflicts from the Mid-1900s to Present”, 2020, pp. 59–61, 64–65, <https://www.sipa.columbia.edu/sites/default/files/migrated/downloads/Capstone%2520Report%2520%2528Eurasia%2520Group%2529.pdf>.

③ United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products, WT/DS544/R (9 December 2022).

④ WTO, “China Initiates WTO Dispute Complaint Regarding US Tariff Measures”, 5 February 2025, https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/ds633rfc_05feb25_e.htm.

⑤ [美] 海尔·斯科特、安娜·葛蓬：《国际金融：法律与监管》（上），刘俊译，法律出版社 2015 年版，第 1 页、第 511—698 页。

融信息处理等方面的优势，对目标国家的金融资产、金融制度或金融关系施加强制力，具体表现为冻结目标国金融资产、限制资金流动、停止贷款、限制目标国在国际金融组织中的权能等。^①

金融武器化现象，被认为肇始于“9·11”事件后美国针对资助恐怖主义行为所实施的打击。为应对恐怖主义威胁，美国政府借助《爱国者法》（USA PATRIOT Act）等国内法和 SWIFT，打击恐怖分子的经济活动，打击洗钱犯罪，并最终切断其经济来源。^② 此后，通过国内法和全球金融机制，将打击对象排除出全球金融系统，从而阻碍其货币自由流通与兑换的做法，成为美国将金融武器化的主要方式，并在 2012 年应对伊朗问题、2014 年应对克里米亚事件、2021 年应对乌克兰危机等行动中屡次使用。尽管金融武器化在国际法上的合法性备受争议，被认为严重违反主权平等、不干涉内政等国际法原则，但国际金融监管机制和国际争端解决机构在面对金融武器化现象时往往表现乏力，不仅无法发挥调节和控制的作用，甚至可能被直接用于金融武器化。

1. SWIFT 系统

SWIFT 于 1973 年在比利时建立，其宗旨是服务全球的金融报文传送。目前，超过 200 个国家和地区的 11,000 余家银行等金融机构均通过 SWIFT 系统传递金融报文。SWIFT 系统掌握了全球几乎所有银行的交易、结算、支付等渠道信息，在保证金融结算的快速便捷的同时，也为各国金融带来了潜在的风险。因为如果某国的金融机构被排除在 SWIFT 系统之外，则该国的金融信息传递也将中断，进而直接影响其对外投资贸易等经济活动。

近年来 SWIFT 系统正在面临被美西方国家武器化的风险，成为其实施金融制裁的重要工具和关键环节，对部分国家的金融体系和经济发展造成了严重冲击。SWIFT 系统的武器化不仅对被制裁国家造成经济困境，也引发了国际社会对金融霸权和全球金融体系安全的担忧，使得部分国家开始尝试寻求替代性的国际支付清算方式，如数字货币等。^③ 2012 年，美国和欧盟为应对伊朗核问题，曾拒绝伊朗使用美元清算和使用 SWIFT 系统。这使得伊朗被排除在全球金融系统之外，极大地制约了其经济发展。^④ 自 2014 年克里米亚事件以来，金融手段被欧美频频用于对俄罗斯的打击，金融市场被开辟为“第二战场”。2022 年，乌克兰危机全面爆发，美国及其盟友宣布把 7 家俄罗斯银行从 SWIFT 体系移除。这被称为向俄罗斯投放了“金融核弹”。^⑤

包括 SWIFT 系统在内的诸多国际金融关键机构被少数强国所控制，这使得欧美发达国家对于全球金融能够施加极高的影响力。美西方国家通过多种方式对 SWIFT 系统施加影响，例如美国在“9·11”事件发生后通过《国际紧急经济权力法》授权财政部可以随时要求 SWIFT 系统提供涉嫌恐怖活动的金融交易信息，通过本国国内法和国内机制强化其对 SWIFT

① Joanna Caytas, “Weaponizing Finance: U. S. and European Options, Tools, and Policies”, (2017) 23 (2) *Columbia Journal of European Law* 441, pp. 449 – 456.

② Valentina Pop, Sam Fleming and James Politi, “Weaponisation of Finance: How the West Unleashed ‘Shock and Awe’ on Russia”, 6 April 2022, <https://www.ft.com/content/5b397d6b-bde4-4a8c-b9a4-080485d6c64a>.

③ 沈伟、苏可桢：《数字货币的制裁维度：非对称性金融反制裁的路径与因应》，载《世界社会科学》2024 年第 3 期，第 100—104 页。

④ 董少鹏：《该如何看待 SWIFT 系统这张“牌”？》，载《证券日报》2022 年 2 月 28 日，A2 版。

⑤ 范子萌、张琼斯：《美欧将俄部分银行踢出 SWIFT “金融核弹”威力多大？》，载《上海证券报》2022 年 2 月 28 日，第 5 版。

的控制。^①

2. 单边金融制裁

利用美元在全球金融网络中的优势地位和强大的金融实力，借助《国际紧急经济权力法》等国内法，通过冻结或没收被制裁方财产、禁止资产交易和持有等手段，单边金融制裁已经成为美国专有的强有力的政策工具。^② 美国财政部领导下的海外资产控制办公室（Office of Foreign Assets Control，下称 OFAC）制定的“特别指定国民名单”（Specially Designated Nationals and Blocked Persons List，下称 SDN 清单）是实施金融制裁的最重要的措施。基于美国的对外政策和国家安全目标，OFAC 可能将外国政权、金融机构、企业、个人以及被认为对美国外交政策和国家安全产生威胁的其他主体列入 SDN 清单。^③ 被列入 SDN 清单的外国人员或组织可能面临多种金融制裁手段，包括被冻结或没收其在美国的资产，或者被禁止与美国金融机构进行交易。例如，2010 年美国财政部发布的《伊朗金融制裁条例》（Iranian Financial Sanctions Regulations）禁止美国金融机构与伊朗伊斯兰革命卫队进行交易，以报复伊朗的核计划；2022 年乌克兰危机全面爆发后，美国将俄罗斯多家主要银行列入 SDN 清单，并联合盟友冻结了俄罗斯的外汇储备，对俄罗斯开展全面的金融制裁。当前，面对单边金融制裁，受制裁的一方往往缺乏有效的国际救济途径，因此通常依赖本国制定的反制裁措施来进行相应的反击。

（三）国际投资：以资本准入和撤出为武器

由于国际投资的输入和输出所带来的巨大的经济影响，国际直接投资除商业属性之外，天然具有参与地缘政治竞争的潜力。无论资本输入国或是资本输出国，只要其在全球投资的供需网络中占据优势地位，则均有可能将国际投资武器化，从而对投资东道国或投资者母国施加强制力。当前的国际投资法律体系尚未能注意到国际投资的这一潜在特质。

1. 投资安全审查

东道国可以利用投资安全审查制度，以维护国家安全为由，阻碍、干扰外商投资的进入。外商投资安全审查原本是主权国家为了规避或中止可能影响国家安全的外来投资而设置的法律制度，较有代表性的投资安全审查法律包括美国《外国投资与国家安全法》（Foreign Investment and National Security Act）、《外国投资风险审查现代化法》（Foreign Investment Risk Review Modernization Act），欧盟《外商直接投资审查条例》^④ 和中国《外商投资安全审查办法》等。

建立外国投资安全审查机制已经成为国际通行做法。在单边主义浪潮的影响下，各主要经济体几乎都建立起本国的投资安全审查机制。新冠疫情的大流行等事件进一步加速了这一进程，促使各国建立国内监管机制、强化对跨境投资的监管。^⑤ 由于在近年来签订的双边投资协定（Bilateral Investment Treaty，下称 BIT）中，准入前和准入后阶段的投资通常都被纳入投资协定

① 刘晓洁、毛欣娟：《美国反恐融资情报机制研究》，载《情报杂志》2021 年第 7 期，第 69 页。

② 范晓波、陈曦笛：《美国金融制裁法律限制的再检视》，载《人文杂志》2023 年第 2 期，第 110—111 页、第 115 页。

③ 黄风：《美国金融制裁制度及其对我国的警示》，载《法学》2012 年第 4 期，第 127—128 页。

④ Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union.

⑤ Cheng Bian, “Investment Screening Put to the Test of the Covid-19 Pandemic: Typology, Legality and Externality”, (2023) 31 (2) *Asia Pacific Law Review* 380, pp. 399–400.

的保护范围之内，因而当缔约国签订此类协定时，任何国家安全审查措施，包括国家安全立法、具体审查措施、审查决定等，均可能与 BIT 中的投资者保护要求产生联系。因国家安全审查措施引起的投资争端，外国投资者可以依据 BIT 提交国际仲裁，除非 BIT 对于国家安全问题作出了特别规定，例如 BIT 中常见的国家安全例外条款保留了东道国为保护国家安全而采取行动的权利。^①

维护国家安全是外商投资安全审查的核心目标，然而当前国家安全这一概念存在严重的泛化倾向，导致投资安全审查制度可能被用于保护国内产业、对资本输入国施加压力等其他目的，从而造成了安全审查机制的武器化。^② 2022 年 11 月 2 日，加拿大政府突然发布声明，要求依据《加拿大投资法》（Investment Canada Act）剥离中矿（香港）稀有金属资源有限公司等三家中资企业在加拿大关键矿产公司的投资，理由是这些投资未能通过加方的投资安全审查。^③ 加拿大此举迅速引发各界强烈关注。有分析认为，加拿大政府此举的目的在于阻止中国锂矿产业的全球布局，进而限制中国新能源产业的发展。近年来，以美国外国投资委员会（Committee on Foreign Investment in the United States，下称 CFIUS）为代表的外资审查机构针对中国投资的审查日趋严格，尤其是中国国有企业并购和中国对高新技术产业的投资。这对于中国的境外投资安全、科技进步和经济发展产生了负面影响。^④

2. 投资禁令与国际撤资

对于资本输出国而言，国际投资不仅是扩大再生产、提振经济实力的手段，还具有成为战略威胁和经济胁迫的武器的潜力。国际直接撤资、投资禁令等日渐成为国家间的竞争战略是最为直接的证明。例如，美国联邦政府 2010 年针对伊朗专门出台的《伊朗全面制裁、责任和撤资法》（Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act）规定，美国任何州及以下政府应当基于道德、审慎和声誉等考虑，在满足一定条件的情况下，从投资于伊朗能源行业的企业撤资，或禁止投资于前述企业。历史上的南非撤资运动，部分国家针对以色列的“抵制、撤资、制裁”运动，以及当前乌克兰危机中欧美国针对俄罗斯的大规模撤资，均对资本输入国的经济发展、国际声誉等造成了打击。多数 BIT 对于投资禁令和撤资活动未有规定，这使得受到投资制裁的实体难以通过 ISDS 机制等国际机制寻求救济。

当前，美国已将限制对华投资作为一种遏制策略。2023 年 8 月，美国时任总统拜登签署行政令，限制美国投资者投资中国半导体和微电子、量子信息技术和人工智能领域，该命令已于 2025 年 1 月开始实施。而早在 2021 年 6 月，拜登就曾以所谓的“应对中国军工企业威胁”为由签署行政命令，将包括华为公司、中国航天科技集团有限公司等 59 家中企列入投资“黑名单”，禁止美国人与名单所列公司进行投资交易。2025 年 2 月 21 日，美国现任总统特朗普签署《美国第一投资政策》（America First Investment Policy）备忘录，宣称未来将依据《国际紧急经济权力

① See e. g., China – Singapore BIT, art. 11; China – Sri Lanka BIT, art. 11; China – India BIT, art. 14.

② 杜明：《国家安全的国际经济法回应——以华为诉瑞典仲裁案为例》，载《国际法研究》2023 年第 5 期，第 10—13 页。

③ “Government of Canada Orders the Divestiture of Investments by Foreign Companies in Canadian Critical Minerals Companies”, Government of Canada, 2 November 2022, <https://www.canada.ca/en/innovation-science-economic-development/news/2022/10/government-of-canada-orders-the-divestiture-of-investments-by-foreign-companies-in-canadian-critical-mineral-companies.html>.

④ 王宇鹏：《欧美加严外资安全审查的趋势特点和分析建议》，载《国际贸易》2022 年第 5 期，第 28 页。

法》等国内法，借助 CFIUS、SDN 清单等手段，进一步限制美国对华在半导体、人工智能、量子技术、生物技术、高超音速技术、航空航天、先进制造、能源等领域的投资活动，受影响的投资类型将包括私募股权、风险投资、绿地投资、企业扩张和证券投资等。^① 这预示着未来美国将更加频繁地使用政策工具和法律工具限制对华投资，两国的投资往来和技术交流将面临更多的阻碍。

三 经济相互依赖武器化对国际经贸法律秩序的冲击

国际经济法是维护全球经贸秩序、规范各国经济权力的重要工具，然而当前国际经济法不仅无法遏制单边主义影响下经济相互依赖武器化的危机，相反，经济武器化行为一定程度上影响了国际经济法。这主要表现在经济武器化对国际规则规制空白区域的“占领”和对关键法律概念的曲解。

（一）国际规则缺位，国内法成为经济武器化的主要载体

国家经济实力的强大并不意味着该国必然拥有较高的经济武器化水平，要实现经济的武器化，除需具有一定的经济实力之外，还需要国家的战略引导和意愿，以及有效的工具手段。^② 国内法已经成为经济武器化的重要工具，一国通过颁布法令或构建审查制度等法律方式，能够体现该国促成经济武器化的战略决心和潜在能力。以美国为例，该国在经贸领域采取了一系列措施，通过其国内法律体系实现经济武器化。例如，美国在贸易领域有“301 条款”“232 条款”等法律条款以及《出口管制条例》等专门性法律，在金融领域有《国际紧急经济权力法》《爱国者法》，并配合一系列单边金融制裁措施，在投资领域则通过《外国投资风险审查现代化法》等法律构建国家安全审查制度。上述举措显示出美国在经济相互依赖关系中寻求战略优势的意图，也表明美国在利用本国国内法促成经济武器化方面已形成一套成熟机制。

国际规则的缺位，为国内规则的输出提供了便利。大量不合理、歧视性的国内规则和政策占领了国际规则未能触及的空白区域，从而使得经济权力占优势的强国能够实现经济相互依赖关系的武器化。目前，作为国际法的主要渊源形式的国际条约、习惯国际法、国际法律原则等对于经济武器化的规制较为孱弱，尤其是在金融和投资领域，尚未形成类似 WTO 的全球性监管体系。在国际金融领域，全球金融体系呈现出明显的“西方”特征，存在“民主赤字”、正当程序缺乏、规则效力欠缺等问题，这对于限制金融大国经济武器化极为不利。^③ 单边金融制裁等大国常用的经济武器化手段尽管经常受到国际舆论指责，但鲜有国际监管机构可以实施监督，受制裁者也无法通过国际争端解决机构解除制裁，而国际金融领域的多边机制，例如 SWIFT 等，则受到少数国家控制，不仅无法抵制经济武器化现象，还可能被改造为武器本身。在国际投资领域，部分国家通过强化国家安全等例外情形在 BIT 中的地位，为投资安全审查等

① “America First Investment Policy”, the White House, 21 February 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/america-first-investment-policy/>.

② 张发林：《国际金融权力：理论框架与中国策略》，载《当代亚太》2020 年第 6 期，第 129 页。

③ 廖凡：《全球金融治理的合法性困局及其应对》，载《法学研究》2020 年第 5 期，第 42—46 页。

国内机制留下了过多的自由裁量空间。^① 同时, BIT 对于投资禁令和国际撤资等行为也尚未能充分规制。即便是在国际法律规范相对完善的国际贸易领域, 当前也面临 WTO 上诉机构停摆等问题, 从而导致美西方国家运用本国国内法构建关税壁垒、限制技术转让、管制进出口等行为无法得到有效规制。

(二) 关键法律概念曲解, 国际法规制能力持续弱化

经济相互依赖的武器化还导致了国际法关键法律概念的曲解。为了规避国际法的规制和舆论压力, 经济武器化的发起国往往在国内法中强调对国际法或国际义务的遵循, 或借用国际法相关概念, 以强化经济武器化的合法性。这导致部分国际法概念逐渐偏离原本的含义和目标, 成为服务于部分国家国内利益的工具。其中, 国家安全这一法律概念最常被发起国所使用, 其内涵呈现出严重的泛化趋势。

在国际法语境下, 国家安全一般作为国际责任的例外情形, 旨在允许因安全问题而暂时无法履行国际责任的主权国家免于承担责任。例如, GATT 1994 第 21 条为了保护成员的国家安全, 规定成员在履行 GATT 1994 的义务时有权利拒绝披露“违反其基本安全利益的任何信息”, 有权利采取“保护基本国家安全利益所必需的任何行动”, 也有权利进行“履行其在《联合国宪章》项下的维护国际和平与安全的义务而采取的任何行动”。从 GATT 1994 第 21 条的内容和相关判例来看, WTO 语境下的国家安全是一种与军事、国防直接相关的较为狭义的国家根本利益。除 GATT 1994 外, 《服务贸易总协定》(General Agreement on Trade in Services) 第 14 条第 2 款、《与贸易有关的知识产权协定》(Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) 第 73 条等其他 WTO 多边协定均规定有安全例外条款, 并与 GATT 1994 的安全例外条款构造、目的类似。一些新近的自由贸易协定也规定有安全例外条款, 例如《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) 第 29 章 A 节第 1 条、《美国—墨西哥—加拿大协定》(United States – Mexico – Canada Agreement) 第 32 章第 1 部分第 2 条等, 并基本延续了 GATT 1994 安全例外条款的原则与精神。^②

然而在国内法视域下, 国家安全正逐渐蜕化为贸易保护主义的工具。部分国家的国内法将远超过国际法涵盖范围的特殊国家利益也纳入国家安全的范畴中, 意图使国家安全这一概念成为经济武器化的法理依据。美国依据《国际紧急经济权力法》《贸易扩展法》《外国投资与国家安全法》等国内法, 对进出口、金融交易和投资进行所谓的“国家安全审查”, 将原本在国际法中作为例外出现的国家安全条款, 改造为服务于本国经济限制目的、由本国国内法所管辖的政策工具。^③ 例如, 2025 年 2 月美国对中国商品加征关税, 理由是芬太尼类药物的泛滥对美国国家安全造成了威胁, 并且美国认为未来应当充分利用其经济地位, 将关税等经济措施作为保护国家安全的重要手段。^④ 再如, 近年来美国频频以网络安全受威胁为理由打击中国电信设备生产企业, 并

① 朱玥:《投资协定“国家安全”条款的范式优化及其适用》,载《政治与法律》2024 年第 8 期,第 165 页。

② 张丽娟、郭若楠:《国际贸易规则中的“国家安全例外”条款探析》,载《国际论坛》2020 年第 3 期,第 69—72 页。

③ 彭阳:《国际经济治理中的国家安全泛化:法理剖析与中国应对》,载《国际法研究》2022 年第 5 期,第 90—92 页。

④ “Fact Sheet: President Donald J. Trump Imposes Tariffs on Imports from Canada, Mexico and China”, the White House, 1 February 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-imposes-tariffs-on-imports-from-canada-mexico-and-china/>.

限制中国电信产品进口。^① 在外商投资领域，美国《外国投资风险审查现代化法》扩大了 CFIUS 的审查权限，收紧了外国投资风险审查规则，使得外商投资安全审查充满了任意性和歧视性。^② 2025 年《美国第一投资政策》提出“经济安全就是国家安全”的口号，以维护国家安全为由进一步限制美国与中国及其他“对手国家”之间的投资活动。这些做法大大拓展了国家安全概念在国际法上的涵义，违背了国际法的善意原则、比例原则，对国际法的良性发展极为不利。

（三）手段持续更新，国际法规制难度不断增大

第一，经济武器化目前正呈现出高精度与低门槛趋势。“聪明制裁”（smart sanction）、实体清单、投资安全审查等手段的出现，使得经济武器化打击范围大大缩小，从而可以实现对目标的精准“狙击”。但与此同时，这也降低了经济武器化的使用门槛，因为对个人或公司实施打击，相较于针对区域或国家，国际法的限制及其他障碍要少得多。^③

第二，新的经济武器化措施不断涌现。科技进步、机制创新等均可能导致经济相互依赖关系的变化，具体体现为依赖的方式、程度，以及相互依赖关系中的资源、制度的变化，从而使得新的经济武器化措施不断涌现，这对国际法提出了挑战。近年来随着数字产业的进步，半导体、芯片、软件技术在国际经贸关系中的地位持续上升，这也导致围绕相关产业和技术的经济武器化措施层出不穷。例如，美国 BIS 近年来频繁将中国高新科技企业列入实体清单，并专门针对中国通讯行业头部企业及关联公司定向修改外国直接产品规则，限制美国计算机产品和技术对中国的出口。^④

第三，经济武器化实施者的群体不断扩大，进一步压缩了国际法规制的空间。肯尼思·华尔兹认为，安全竞争将驱动国家学习其对手的“成功实践”。^⑤ 当前，经济武器化正在为部分国家所频繁使用，如果通过经济手段打击其他国家、为本国谋取不正当利益的做法未能收到足够的负反馈，则受到打击的其他国家必然对经济武器化的手段进行模仿。目前，各国在进出口管制、投资安全审查等方面法律手段的趋同正印证了华尔兹的观点。如果采取经济武器化措施的国家数量持续增多，那么多边层面推动国际法规制的努力将更加困难。

四 破解经济相互依赖武器化的法治路径

在国际经贸秩序的权力转向背景下，现有的国际经贸规则难以应对经济武器化带来的冲击，而经济武器化同时也是国际经贸规则权力导向转变的重要表现。如何在扭转国际经贸规则权力导向的同时，维护各国间业已建立起来的国际经贸相互依赖关系，成为进一步推动全球化和多边主

① 《美国履行世贸组织规则义务情况报告》，商务部，2023 年 8 月，第 17—22 页，<http://images.mofcom.gov.cn/sms/202308/20230814101855808.pdf>。

② 《美国履行世贸组织规则义务情况报告》，商务部，2023 年 8 月，第 65—67 页，<http://images.mofcom.gov.cn/sms/202308/20230814101855808.pdf>。

③ William Alan Reinsch, “Weaponizing Trade”, 7 December 2021, <https://www.csis.org/analysis/weaponizing-trade>.

④ 《美国履行世贸组织规则义务情况报告》，商务部，2023 年 8 月，第 59—63 页，<http://images.mofcom.gov.cn/sms/202308/20230814101855808.pdf>。

⑤ [美] 肯尼思·华尔兹：《国际政治理论》，信强译，上海人民出版社 2017 年版，第 134—135 页。

义的难题。党的二十大报告指出,中国应坚持经济全球化正确方向,反对保护主义,反对“筑墙设垒”和“脱钩断链”,反对单边制裁、极限施压,健全反制裁、反干涉、反“长臂管辖”机制。^①党的二十届三中全会进一步指出,中国需要完善涉外国家安全机制,完善参与全球安全治理机制,并参与引领全球治理体系改革和建设。^②在国际法规制能力不足,而传统国内法欠缺涉外功能的情况下,通过涉外法治规制经济武器化、限制经济权力滥用、维护中国经济安全,具有必要性和独特优势。一方面,以涉外法治思想为指导构建斗争范式,可以紧密链接国内法治和国际法治,既可以立足于国内法确保相关反制措施的主动性,又可以为国内法的域外适用和反制增强国际法上的合法性;另一方面,强化涉外法治建设,有助于最大程度地维护国际法治,维护国际间的经济相互依赖关系,进一步推动经济全球化和相关国际规则的发展。

(一) 统筹推进国内法治和涉外法治的斗争、合作要求

坚持统筹推进国内法治和涉外法治,系习近平总书记在2020年中央全面依法治国工作会议上提出的“十一个坚持”之一,并在党的二十大报告中再一次被强调。所谓涉外法治,是本国机关依据本国法律或本国参与的条约处理涉外事务的法治活动,是国内法治在涉外部分的延伸,也是国内法治与国际法治的重叠交叉部分。^③统筹推进国内法治和涉外法治这一理念,以国家利益和发展为起点,要求中国进一步强化国内法治与涉外法治的互动机制,并且将本国所参与的国际法治纳入涉外法治的框架,要求本国的法治建设应当有助于推动国际法治的发展。^④坚持统筹推进国内法治和涉外法治,具有斗争与合作并重、国内法治与国际法治并重的独特内涵,为中国应对经济武器化现象提供了指导思路。

1. 斗争要求:加强涉外法治建设,有效应对外部风险

统筹推进国内法治和涉外法治,要求中国不断提升涉外法律斗争能力,丰富防范外来风险挑战的法律“工具箱”,运用法治思维和法治方式对抗外部干涉和压制,坚定维护国家主权,具有较强的斗争意蕴。^⑤“统筹”要求中国在加强国内立法、应对外部风险的同时,主动引领国际规则并推动国际社会向公正、法治的方向发展,阻止国际经贸规则转向单边主义和霸权主义。^⑥

斗争范式的构建是统筹推进国内法治和涉外法治的关键内容,要求中国加强国内法的域外适用和域外投送能力、审慎对待外国法在中国管辖范围内的适用,将提升中国运用国内法与国际法化解外部风险、保护中国国家安全和公民的海外合法权益的综合能力作为关键目标。^⑦当前,与国内法治的建设相比,涉外法治存在诸多不足和短板,例如涉外法律体系性尚不完备、涉外执法司法能力有待加强等。^⑧中国亟需在涉外法治建设过程中弥补这些不足与短板,从而增强有效应对外部风险和挑战的防御能力。与美西方国家单边主义导向下的经济武器化措施不同,涉外法治

① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,载《人民日报》2022年10月26日,第4版、第5版。

② 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,载《人民日报》2024年7月22日,第3版。

③ 黄进:《论统筹推进国内法治和涉外法治》,载《中国社会科学》2022年第12期,第85页。

④ 何志鹏:《世界法治文明中的中国涉外法治》,载《法治研究》2025年第1期,第80—81页。

⑤ 安柯颖:《补短板 强弱项 扬优势 推动涉外法治建设走深走实》,载《人民日报》2023年3月15日,第9版。

⑥ 黄瑶:《涉外立法视角下统筹推进国内法治和涉外法治》,载《中国社会科学报》2023年1月31日,第5版。

⑦ 何志鹏:《统筹推进国内法治和涉外法治》,载《国家治理》2022年第16期,第36—37页。

⑧ 黄惠康:《从战略高度和全球视角认知和推进涉外法治建设》,载《法治现代化研究》2022年第5期,第39—40页。

斗争范式的构建，应当以捍卫国家主权和尊严、维护经济全球化成果为目标。在构建过程中，要坚持以国际法为遵循，结合中国在国际经贸秩序中的优势领域，对于其他国家滥用单边制裁等经济武器化措施进行精准、有力的防御与反制，从而达到以斗争促合作、推动国际法治进步的效果。^① 在追求反制手段有效性的同时，涉外法治斗争范式的构建也应当注重规范性和合法性。一方面，相关反制措施应当有明确的国内法律和国际法律依据，应当有完整、公开的法律程序并由具体的责任机关负责执行，做到有法可依。^② 另一方面，相关法律法规所规定的反制措施均应当符合国内法治与国际法治的基本要求，例如应当做到程序透明、具备完善的申诉和豁免机制、不违反上位法和国际法的规定等。

2. 合作要求：通过法治手段维护经济全球化的主要成果

经济武器化已经成为当前国际政治和国际法律斗争的主要表现形式之一，但与此同时，也应当认识到经济武器化背后的经济相互依赖关系是经济全球化的重要特征。作为经济大国，中国对于经济武器化现象的应对方式将直接影响经济全球化的发展与格局。为了维护经济全球化的主要成果，中国必须通过法治手段应对经济武器化带来的挑战，通过统筹国内法治和涉外法治避免走向“单边对单边”的传统霸权式对抗，从而推动经济全球化向更加公正合理的方向发展。

其一是把握经济武器化背后的国际规则塑造之争。国际经贸秩序塑造权和控制权的争夺，是当前大国在国际博弈中的主要目标。^③ 国际经贸的规则博弈不断加剧，各主要国家不仅在积极利用国际规则维护自身权益，也在不断尝试将本国意志转化为国际规则，从而在源头上将本国利益合法化。^④ 经济武器化这一现象的合理性虽然存在极大争议，但诸多经济武器化手段，如金融制裁、投资安全审查等，并没有国际“硬法”予以规制，相关国际规则存在相当大的可塑性。一国如能对经济武器化现象提出有效的应对方案并引发其他国家学习效仿，则不仅将提升国际话语权和在国际规则的影响力，也有助于其及时输出有利于本国权益的观念和规则。

其二是将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作为涉外法治建设的前提。中国已向世界郑重承诺，要践行共商共建共享的全球治理观，践行真正的多边主义。^⑤ 这意味着中国反对一切形式的单边主义和有选择的多边主义，尊重联合国体系和国际法导向的国际秩序。这不仅是对国际法治的尊重，也是中国式现代化的基本要求之一。^⑥ 涉外法治是国内法治和国际法治的联结点，当前的全球性国际组织和国际法律框架，为中国统筹推进国内法治和涉外法治提供了指引和限制。良好的涉外法治体系，要求中国能够维护当前的国际法律体系、保护国家间良好的经济相互依赖关系，从而达到反对权力导向和单边主义、推动全球化和多边主义进一步发展的根本目的。

（二）经济相互依赖武器化的涉外法治应对思路

从统筹推进国内法治和涉外法治视角出发，中国应当从至少三个层面对经济相互依赖的武器

① 柳华文：《加强涉外法治建设与中国特色大国外交》，载《世界经济与政治》2024年第12期，第21页。

② 黄文艺：《涉外法治范畴的结构论诠释》，载《比较法研究》2024年第6期，第5—6页。

③ 黄惠康：《国际法的发展动态及值得关注的前沿问题》，载《国际法研究》2019年第1期，第4页。

④ 黄惠康：《从战略高度和全球视角认知和推进涉外法治建设》，载《法治现代化研究》2022年第5期。

⑤ 习近平：《让多边主义的火炬照亮人类前行之路》，载《习近平谈治国理政》（第四卷），外文出版社2022年版，第461页。

⑥ 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25—29页。

化现象作出回应：一是在宏观层面上，关注国内法和国际法的互动关系，通过国内法的输出效应实现中国国内规则的国际化，并增强国际法规制经济武器化的能力；二是在中观层面上，要不断丰富涉外法律斗争的“工具箱”，运用系统思维，统筹协调地应对各种经济武器化手段，强化中国应对经济武器化的反制能力；三是在微观层面上，强化企业合规意识和合规建设，加强企业应对经济武器化风险的防御能力。

1. 宏观：引领国际规则变革，加强国际法规制能力

国际法治与国内法治相互依存，彼此渗透，形成了一种互动关系。这种关系使得一国的法律体系能够对全球法律秩序产生潜在的推动作用。^① 经济武器化本质上源于国家间不对称的经济相互依赖关系所赋予的权力，这种权力在国际层面缺乏有效的制约机制。当前，部分经济实力占优的强国已具有将本国国内规则补充甚至替代国际规则的倾向。^② 从国际法治和国内法治的互动视角出发，中国应当借助其在国际经贸领域的独特优势和经济权力，加快推动国际规则的完善，通过本国国内法治的完善引领国际法治的进步，从而强化国际法规制经济武器化和经济霸权的能力。推动国际关系向和平、公正、包容的方向发展，为国际法治提供探索经验，也是统筹推进国内法治和涉外法治的应有之义。^③

第一，中国可以通过国内规则的国际化，及时将经济优势转化为话语优势和规则优势，推动相关国际规则向更加公正合理的方向发展。相较于欧美发达国家，中国制造业在产值规模以及产业链和供应链的完整性上占据比较优势，在市场规模、跨境投资规模、数据要素禀赋等方面，中国同样具有一定优势。^④ 而要将相关优势转化为规则和话语优势，还应当关注国际法在相关领域是否存在需求。当国际法律体系中某项制度或规则出现缺位，而国内法已经建立起相应制度或规则时，国内法便具有了向国际法进行制度供给的资源基础，国际法有可能将含有该概念的国内法的有关规则进行“提升”。^⑤ 例如，对于数据安全等新兴概念，以及国际撤资、金融制裁等国际法规制欠缺的领域，中国应当在加紧构建国内规则的同时，充分利用在有关领域相互依赖关系中的优势地位，通过双多边合作机制将国内经验和实践推广至国际层面，及时将产业、技术、市场等优势转化为话语优势和规则优势，从而把握相关国际规则制定的主动权、更好地维护中国的海外利益和国际法治。^⑥ 再如，为了遏制国家安全概念持续泛化的趋势，中国可以通过国内法律实践和国内政策文件，吸收、解释 WTO 相关规则以及习惯国际法中的必要性原则和善意原则。具体来说，未来可以进一步阐明《中华人民共和国国家安全法》第 19 条中经济安全的内涵，以确保相关反制措施既满足国家产业发展的需要，又符合国际法治的标准，进而基于中国在全球产业链和供应链中的重要地位，通过双边或多边机制，积极推动国际社会就国家安全措施的合理范围形成共识。

第二，中国可以通过涉外法治的公共产品供给功能，推动国际规则推陈出新，以及时应对不

① 赵骏：《全球治理视野下的国际法治与国内法治》，载《中国社会科学》2014 年第 10 期，第 83 页。

② 赵骏、肖羽沁：《新时代国际法与国内法的关系形态——以统筹与协调思维的法治运用为视角》，载《浙江大学学报（人文社会科学版）》2022 年第 11 期，第 15—19 页。

③ 何志鹏：《涉外法治的系统思维》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2024 年第 4 期，第 17 页。

④ 国务院发展研究中心课题组：《我国经济发展具有重要优势》，载《人民日报》2023 年 5 月 30 日，第 9 版。

⑤ [英] 詹宁斯·瓦茨修订：《奥本海国际法》（第一卷第一分册），王铁崖等译，中国大百科全书出版社 1995 年版，第 47 页。

⑥ 漆彤、范晓宇：《论中国海外利益保护法律体系的构建》，载《思想战线》2024 年第 4 期，第 138 页。

断变化的经济武器化措施。中国应当将积极参与国际规则创新、推动可被普遍接受的国际规则的形成作为涉外法治建设的重要组成部分。经济武器化严重损害了全球经贸法律秩序，破坏了国家间稳定的相互依赖关系，各国亟需法治手段规范经济权力、维护本国合法权益。中国应当深度参与相关国际规则和国际机制的谈判与改革，为世界贡献有利于遏制经济武器化现象的中国方案。例如，对于投资者母国发动的撤资令和与投资禁令等经济武器化措施，东道国如要通过本国国内法进行反制，阻止大规模撤资现象，则不得受到投资协定中的公平公正待遇条款、转移条款等对于东道国规制权的限制，中国可以在未来的投资协定范本，或在缔结新的双多边投资协定时明确规制权的适用路径与范围，以防止公平公正待遇等条款的寒蝉效应对规制权产生不合理的干涉。^①

第三，中国可以通过国际合作形成区域性法治框架，进而实现从国内到国际的规范扩散。当前，美国正在会同其盟友，通过“芯片四方联盟”、七国集团、美欧贸易技术委员会、印太经济框架等平台，企图实现对华高新技术产业的围堵。例如，2023年5月的G7广岛峰会宣言宣称，G7成员国将在未来着力减少关键产业链的对华依赖程度。^②此外，通过国内立法维护本国关键产业和资源的做法正在全球范围内渐成趋势。例如，2023年9月生效的欧盟《芯片法》（Chips Act）旨在提升欧盟在半导体产业的竞争优势，减少欧洲的芯片依赖，确保欧洲在全球半导体产业供应链中的创新能力和独立自主；2023年8月10日，美国时任总统拜登签署行政令设立对外投资审查机制，限制美国主体投资中国半导体和微电子、量子信息技术和人工智能领域，并积极与盟友沟通，鼓励其他政府采取类似的限制措施。^③面对此类困境，中国可以通过构建伙伴关系等法治途径，深化与其他国家和关键企业在技术、资金等方面的合作关系，突破美国对华投资贸易限制的围堵网络，以平等、开放、共赢的姿态持续推动相互依赖关系的形成和巩固。^④当前中国提出的推动构建人类命运共同体理念，以及“一带一路”倡议、亚洲基础设施投资银行等具有较强的国际号召力和规范供给功能，通过这些机制的框架效应（frame effect）实现相关规范的扩散从而在国际社会形成相关理念的共识，具有可行性和必要性。^⑤以“一带一路”倡议为例：第一，通过“一带一路”倡议提供的磋商平台和合作机制，中国可以说服受到经济武器化威胁的“一带一路”参与方共同构建安全治理机制，反对经济武器化现象，并将相关的反制规则和理念形成条约、宣言等法律文件形式；第二，在“一带一路”建设过程中，通过与沿线的关键参与方建设深度合作关系、与关键参与方签订或更新投资贸易协定等方式，产生示范效应，从而吸引更多参与方模仿并接受相关的理念与规则，实现规范的扩散；第三，通过构建“一带一路”争端解决机制等机制，在成本效益分析的基础上形成赏罚机制，通过争端解决机制对不遵守相关规范的参与方进行适度惩罚，促进相关规范的持续性遵循。

① 顾天杰：《公平公正待遇限制下的国内法：对绝对待遇标准的再反思》，载《国际经济法学刊》2023年第3期，第153页。

② “G7 Hiroshima Leaders’ Communiqué”，the White House，20 May 2023，<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/g7-hiroshima-leaders-communique/>。

③ 纪双城、青木、张静、李铭哲：《美给对华投资设限，日韩担心受连累》，载《环球时报》2023年8月14日，第11版。

④ 赵骏、刘国伟：《国际法视角下的中国伙伴关系战略：内涵、指向与路径》，载《东南学术》2022年第4期，第214—215页。

⑤ 毛俊响：《习近平关于尊重和保障人权重要论述的国际规范扩散》，载《法学论坛》2023年第1期，第23—26页。

2. 中观：协调涉外法律斗争工具，强化国内法综合应对能力

纷繁复杂的经济武器化现象对于中国国内法的综合应对能力提出了挑战。统筹国际国内手段、协调各类涉外法律斗争工具，是涉外法治能够高效防范经济武器化风险的必然要求。对于经济武器化的威胁，欧盟主要采取对等手段，即以国际法上的反措施原则为法律依据，建立在结构和功能上与经济武器化措施类似的机构和国内法律机制，如《反经济胁迫条例》（Anti-Coercion Instrument）、《阻断法》（Blocking Statute）等，从而在 WTO 等多边框架之外形成更有力的国内应对工具，但这样的策略在欧盟的对外法律实践中也出现了权利义务不明、可实施性不足、对反措施原则扩大解释等问题，提示中国在学习国外先进经验的同时也应当结合本国实际情况开展制度创新。^① 目前，中国正在逐步探索通过本国国内法应对涉外法律风险的道路，但在具体的应对策略和反制方法上仍处于起步阶段，有待进一步发展和完善。未来，中国应当立足涉外法治建设需求和国际法治要求，继续探索构建相关国内应对机制的合法性和可行性，统筹各类反制手段，协调各项国内机制和部门，以提升国内法应对经济武器化现象的有效性、科学性和体系性。

第一，中国可以统筹国际国内手段，提升反制措施的有效性。对于国际法规制程度较高的领域，中国应当优先考虑通过更为成熟有效的国际法途径反击经济武器化。例如，中国于 2022 年 12 月就美国对华半导体出口管制措施向 WTO 提起申诉（DS615），指出美国对华半导体出口管制措施涉嫌违反 WTO 关于最惠国待遇和普遍取消数量限制等的规定。而对于国际法规制程度欠缺的领域，中国应当在《中华人民共和国对外关系法》（下称《对外关系法》）、《中华人民共和国反外国制裁法》（下称《反外国制裁法》）、《出口管制法》《中华人民共和国外国国家豁免法》等国内法的指引下，根据中国的实际需要和比较优势，持续优化反制程序，并不断丰富反制手段。例如，目前在国际投资领域，主权财富基金在多次大规模撤资中起到了令人瞩目的作用，体现在资产撤回后对东道国经济的直接影响，以及主权财富基金的政治信号作用中。在“抵制、撤资、制裁”运动、乌克兰危机等事件中，美国等国的主权财富基金和公共基金成为了单边经济制裁的马前卒。近年来中国的主权财富基金建设取得了卓越成效，中国应当重视主权财富基金在国际法律斗争中可能发挥的重要作用，可以考虑将主权财富基金的撤离作为中国《反外国制裁法》第 6 条和《中华人民共和国外商投资法》（下称《外商投资法》）第 40 条规定的反制裁措施之一，以充分利用中国在跨境投资中的比较优势。当然，国际国内手段并非相互排斥，为了提升反制措施的有效性、最大程度地遏制经济武器化，二者往往需要相互配合、协同使用，以达成共同的目标。例如在应对 2025 年 2 月特朗普政府对中国的关税措施时，中国使用了更为综合的应对策略，除了向 WTO 提起申诉外，还采取了多种国内手段，如对来自美国的天然气、农业机械等产品加征关税，限制部分关键矿产的出口，以及将部分美国公司列入“不可靠实体清单”等。^② 统筹运用国际与国内手段能够充分发挥二者各自的优势，从而实现更有效的反制效果。

① 漆彤：《欧盟〈阻断法〉的适用困境及其对我国的启示——以伊朗梅利银行诉德国电信案为例》，载《财经法学》2022 年第 1 期，第 188 页；杨钊：《美欧经济胁迫话语重塑之路径分析与内在逻辑》，载《国际法研究》2024 年第 4 期，第 134—138 页。

② David J. Lynch *et al.*, “China Displays Multiple Weapons in Retaliation for Trump’s Tariffs”, *Washington Post*, 5 February 2025, <https://www.washingtonpost.com/world/2025/02/04/trump-china-tariffs-trade/>.

第二，中国未来可以在涉外立法中融入国际法治理念，强化应对手段的合法性。对国际法的尊重和遵循已成为中国应对经济胁迫、建设涉外法治、维护海外利益的指导原则。确保国内法与国际法的协调统一是国内规则能够受到国际社会普遍认可、国内规则能够引领国际规则变革的基本前提，也是中国经济反制手段区别于其他国家的经济武器化措施的最显著的特征。国内法与国际法协调的原则已在部分涉外立法中有所体现，如《对外关系法》第19条和第32条、《反外国制裁法》第2条、《阻断办法》第2条等，但仍应在更多的涉外立法中加强涉外措施的国际法依据的宣示和阐释，如《出口管制法》《外商投资法》等。中国应当在未来的国内立法中进一步明确经济反制手段在国际法上的合法性依据和遵循的国际法原则（例如习惯国际法上的反措施原则以及禁止干涉原则等），突出经济反制手段的防御属性和被动特征，强调坚持维护经济全球化主要成果、反对将经济相互依赖关系武器化的基本原则，从而在立法上将中国的经济反制手段与美西方国家欠缺国际法合法性且突出攻击属性、工具属性和单边属性的经济武器化措施进行明确的区分。

第三，中国可以构建专门机制应对不同领域的经济武器化威胁，增强应对措施的专业性。从美国实施经济武器化措施的历史和经验来看，其通过专门机构（OFAC、BIS、CFIUS、SWIFT等）和专门法律，通过对内限制投资、出口管制，对外金融制裁、投资审查，形成了对关键技术和关键产品的监管闭环，使得经济相互依赖关系成为服务其政治目的武器。^① 针对特定领域内经济相互依赖关系中的关键资源，中国应当尽快构建相应机制，以应对围绕这些关键资源可能产生的经济武器化措施。目前，中国在国际贸易领域的《出口管制法》、国际金融领域的人民币跨境支付系统、国际投资领域的《外商投资法》和《外商投资安全审查办法》等，均可被用于对等反制。未来，中国应当进一步完善应对经济武器化的制度构建，在面对不同领域的经济武器化手段时确保能够具有相应的法律反制手段予以应对。例如，对单边金融制裁的反制应当属于《反外国制裁法》第6条规定的反制措施，但相应的金融反制措施的具体实施流程和负责机构等尚不明确，国内立法机关可以考虑制定专门的涉外金融安全立法，并指定专门的责任机构，从而明确金融反制措施的具体手段、域外效力、豁免条件和国际法依据等。^②

第四，中国未来应协调各责任部门和各类反制手段，提高应对手段的科学性与体系性。一方面，对于贸易、金融和投资等领域的经济武器化现象，应当通过《对外关系法》《反外国制裁法》等上位法的协调和指引作用，明确涉外执法与涉外司法等部门在不同领域的权责界限，以及不同反制手段的发起条件、实施方式、豁免程序、救济程序等一般性规定，确保反制和限制措施符合公正、透明、程序正当等国内法治的一般性要求，从而在具体实施层面与其他国家武断的、缺乏透明度的经济武器化手段进行区分。^③ 例如，《外商投资法》第40条规定，如果其他国家或地区对中国实施了限制性投资措施，中国可以采取“相应的措施”，从体系性的角度来看，这些措施应当遵循《反外国制裁法》的一般性规定，包括但不限于反制清单的制定（第4条）和具体反制措施的实施（第6条）等。而对于《反外国制裁法》没有规定而开展投资反制措施又有必要的内容，例如豁免条件、制裁措施的时限，以及被制裁者是否能够利用《外商投资法》

① 魏简康凯、宿铮：《美国出口管制改革的竞争情报分析》，载《情报杂志》2019年第4期，第6页。

② 赵骏、顾天杰：《国际法律斗争的攻防策略与法治破局：以国内法为视角》，载《太平洋学报》2022年第7期，第12页。

③ 关于美西方国家经济武器化手段与法治要求相冲突的论述，可参见 Asif H. Qureshi, *The Americanisation of the World Trade Order* (Routledge, 2022), pp. 43–46, 85。

所规定的投诉机制等,可由后续立法进一步完善和协调,以增强反制措施的科学性。另一方面,具体的责任机关可以通过部门规章或行政条例等下位法进一步完善经济武器化的反制手段,并根据国际政治经济关系的变化灵活调整相应的策略,从而形成完整的法律位阶体系和系统的法律“工具箱”。例如,从目前的形势来看,对于高技术产业和核心产业,去依赖化已成为趋势,对于高敏感、核心的产业,相关责任机关应当在《出口管制法》《外商投资法》等上位法的授权范围内,做好通过出口管制、投资负面清单等方式进行“脱钩”的预案和准备,以便及时有效地防御来自其他国家的经济武器化措施,而对于一般性产业和可能引发人道主义问题的商品、投资,可以通过规范性文件等下位法明确承诺不会采取经济管制措施。

3. 微观:加快企业境外合规体系建设,提高出海企业防御能力

经济武器化现象对出海企业造成了最为直接的冲击,对中国海外产业布局和出海企业合法权益产生了严重的负面影响。可以说,出海企业处在面对经济武器化的最前线。完善企业合规体系,强化企业合规意识,加强企业境外合规管理指引,是统筹推进国内法治和涉外法治的关键环节和实现中国式现代化的重要目标。^①企业合规在中国的发展历史并不长,中国真正开始重视企业合规,正是源于近年来外国单边经济制裁对中国企业造成的巨大损失。^②2018 年 12 月 26 日,国家发展改革委、外交部等七部门联合发布《企业境外经营合规管理指引》,专门就企业境外合规的管理要求、框架、机构、制度等方面作了较为详尽的描述。2019 年 2 月 25 日,中央全面依法治国委员会第二次会议指出,要强化企业合规意识,保障和服务高水平对外开放。

引导中国企业构建有效的风险控制和合规体系,是涉外法治建设的必要环节。具备完善涉外法律风险应对能力的出海企业也将减轻中国可能面临的外部压力,避免政府之间的直接冲突。中国出海企业应当积极应对未来可能面对的经济武器化现象,构建坚固的内部控制体系和企业合规体系。近年来,面对层出不穷的经济武器化措施,中国应当强化对国内企业的合规指引,保障国内企业拥有应对涉外法律风险的基本能力。在境外合规体系建设方面,中国企业应当着重关注以下方面。

第一,企业应综合涉外法律法规指引和自身业务特征,评估涉外法律风险。企业应当制定涉外法律风险评估和治理政策,基于监管规则和指引,参考同业良好实践,制定风险评估标尺,针对可能遇到的涉外法律问题风险等级划分。企业应当结合自身业务特点,考察各节点和场景是否有可能成为与某国法律措施的风险联结点,包括企业主要营业地、员工国籍、产品特征(原材料来源地、承运商、转运地、销售地等)、供应链特征、主要客户等。例如,企业应当实时更新目标客户的风险等级,以确认其是否已经或有可能被列入 SDN 清单。^③合规团队应当能够对企业的业务活动进行法律风险评估,识别可能存在的法律风险和合规隐患,根据评估结果再制定相应的风险应对措施。

第二,企业应结合境内外监管要求,建立有效的合规计划。一方面,在政策制定阶段,企业

① 陶朗道:《论中国式现代化法治国家的企业合规改革模式》,载《上海对外经贸大学学报》2023 年第 2 期,第 48 页。

② 张亚军:《中兴通讯遭遇美国两次贸易制裁的原因及提供的重要启示》,载《对外经贸实务》2018 年第 7 期,第 7—9 页。

③ 一些企业会将此过程称为寻找“红旗”(Red Flags)。See CapitaLand, “Global Sanctions Compliance Policy”, art. 3.6, art. 4.3.3, <https://www.capitaland.com/en/investment/about-us/corporate-governance/codes-and-policies/global-sanctions-compliance-policy.html>; HKA, “Global Sanctions Policy”, art. 6, <https://www.hka.com/global-sanctions-policy/>.

应当针对风险评估结论，结合自身业务特点和风险偏好，制定一般性的风险治理方案，确保经济制裁、反洗钱、反腐败、出口管制、生态环保、知识产权保护等主要风险点均有相应的合规制度予以应对。另一方面，面对各国的经济武器化措施和反制措施，企业在应对时又应当进行逐案分析，权衡利弊。交错复杂的经济武器化措施和反制措施常常相互冲突。例如，一国的单边经济制裁立法和另一国的阻断法对某个跨国企业可能施加截然不同的义务，造成企业合规的两难困境。^① 这不仅提示中国政府在执行阻断和反制措施时应当注重当事人利益，落实追偿、豁免和补偿机制，也提示企业在面对合规困境时应当考察各国经济措施造成的不利后果孰轻孰重，做好取舍。^② 企业还应当注意及时运用应对合规困境的新方法、新工具。例如，一些跨境交易实体已开始合同中制定被称为经济制裁条款（economic sanction clause）的格式条款，以避免在面临制裁而不得不解除、中止合同时可能承担的合同法律责任。^③

第三，企业应制定应急预案与事后补救方案，增强运用国内外法律救济手段的综合能力。企业需要构建全面的风险管理和应急响应体系，确保在遇到法律风险或紧急情况时能够迅速采取行动。一旦法律风险发生，企业应立即作出反应，对违规员工进行适当处罚，并全面评估企业的合规体系，识别并迅速修补任何制度上的漏洞和结构性缺陷。同时，企业应依据预案，通过国内法律救济、母国外交途径以及国际争端解决机制等所有可能的救济途径，尽可能地减少损失，并努力撤销处罚措施或减轻法律责任。风险管理策略的主动性和系统性不仅有助于企业在危机中保持稳定，也有助于维护其长期的法律合规性和市场声誉。

五 结语

经济相互依赖程度的加深是经济全球化的必然结果，而部分国家通过中断相互依赖关系从而实现经济相互依赖关系的武器化则是经济全球化的副产品。为了避免经济武器化对全球经贸关系和国际法治造成损害，需要各国秉持积极构建人类命运共同体理念，在国际法的框架和指引下进一步加深国家间合作，并通过国际法强化对经济权力滥用的规制。然而，当前的国际经贸规则在规制经济武器化措施、维护经济相互依赖关系的过程中仍显乏力，少数国家利用不对称的相互依赖所带来的经济权力，通过本国国内规则绕过甚至代替国际规则，从而达到维持本国经济霸权地位、限制其他国家经济科技发展的目的。这无疑将阻碍国际法治的进步和世界经济的可持续发展。

作为崛起中的新兴国家，中国有责任和使命参与构建一个公正、合理、透明的国际经贸规则体系，这也是中国增强涉外法律风险应对能力、强化本国经济韧性的必然要求。随着国内法治与国际法治的互动日益加深，中国有机会利用在国际舞台上日益增长的影响力，推动形成一个有利于全球经济长期稳定发展的国际法律秩序。面对经济相互依赖的武器化趋势所带来的挑战，中国可以在统筹推进国内法治和涉外法治原则的基础上，推动国际规则与国内规则之间的和谐互动，

① 马光、毛启扬：《单边制裁与阻断立法下中国企业的合规困境与应对策略》，载《武大国际法评论》2023年第2期，第18页。

② 漆彤：《欧盟〈阻断法〉的适用困境及其对我国的启示——以伊朗梅利银行诉德国电信案为例》，载《财经法学》2022年第1期，第187—192页。

③ 杜涛：《国际商事合同中的经济制裁条款效力研究》，载《上海对外经贸大学学报》2020年第5期，第7页。

确保两者相互补充、相互促进，同时持续深化对外关系法律体系的改革，以适应不断发展变化的国际环境。

The Weaponization of Economic Interdependence and China's Response: From the Perspective of Coordinating the Promotion of Domestic Rule of Law and Foreign-Related Rule of Law

Gu Tianjie

Abstract: Driven by the wave of globalization, the economic interdependence among states across the world is being deepened. However, the interdependence among states is asymmetric, which leads to an uneven distribution of economic power. Asymmetric interdependence has gradually evolved into a tool for hegemonism to threaten the economic security of other states and undermine the global economic order, resulting in the weaponization of economic interdependence. Against the backdrop of intensified competition between China and the United States, the United States has frequently launched economic weaponization measures against China through its dominant position in finance, technology and other fields, posing a major external threat to China's economic security. In key areas such as international trade, finance and investment, due to the different characteristics of economic activities, economic weaponization also shows differences, manifested in diversified forms such as import and export controls, unilateral financial sanctions, and investment security reviews, *etc.* At present, domestic law has become an important carrier of economic weaponization and has caused a serious impact on the international economic and trade legal order, which has not only weakened the regulatory capacity of international law, but also led to the distortion of key international law concepts such as national security. In the case that international law cannot effectively regulate economic weaponization, it is necessary and has unique advantages to maintain a state's economic security and international rule of law through the path of foreign-related rule of law. Faced with the intricate phenomenon of economic weaponization, based on the concept of promoting domestic rule of law and foreign-related rule of law in a coordinated manner, China could build an effective system to deal with economic weaponization and comprehensively deal with various foreign-related legal risks from three levels: the interactive effect of international law and domestic law at the macro level, the construction of a foreign-related legal struggle arsenal at the meso level, and the construction of a corporate compliance management system at the micro level.

Keywords: Economic Interdependence, Weaponization of Economy, Economic Sanction, Domestic Rule of Law, Foreign-Related Rule of Law

(责任编辑: 谭观福)