

何种经济反制措施更具效能？

——以欧盟对美反制为案例的考察*

方炯升

内容提要:经济反制是一国政府在面对他国经济胁迫或其他利用经济杠杆侵犯本国利益的行为时,实施自我保护或回击的对冲性经济外交手段。当前经济反制已经在呈现“武器化相互依赖”态势的世界经济体系中得到广泛运用,但其类别与效能等重要理论问题尚未得到深入探讨。根据反制对象是结构性权力还是关系性权力,以及反制目标是抵制还是保护,可以将经济反制划分为拒止、规避、惩罚与替代四个类别,四类反制措施之间存在效能差异。反制措施应对的胁迫权力可逃逸性越强,或自身成本可控性越强,则其效能越高。欧盟是现阶段实施经济反制的代表性行为体,以其反制美国经济胁迫实践为案例的考察可以证实上述理论推演的准确性。经济反制的理论演绎与欧盟的实践探索,可为其他国家对冲经济胁迫风险的外交行动提供参考。

关键词:经济反制 对冲性经济外交 结构性权力 关系性权力 欧美关系

经济反制(Economic Countermeasure)作为一种新兴的外交政策工具,在世界经济体系“武器化相互依赖”态势显著、大国经济竞争渐趋激烈的时代背景下,开始得到世界各国的广泛运用,以应对日渐高发的经济胁迫(Economic Coercion)对本国经济利益与国家主权的侵犯。然而,尽管经济反制已经成为高频次出现的政治语汇,其定义、类别与效能等基本理论问题却未得到充分关注,亟须从经济外交视角出发,开展系统的学术探讨。欧盟是现阶段实施经济反制的重要行为体,将经济反制视作巩固产业链和供应链、捍卫经济利益与国家安全的重要手段。欧盟的经济反制有较为严密的法律基础,不同类别反制措施之间的界分清晰,交叉影响较小,使得欧盟成为探究经济反制问题的代表性案例。

* 本研究得到复旦大学国际关系与公共事务学院“优博计划”的资助。感谢《欧洲研究》匿名评审专家的宝贵建议,同时感谢复旦大学陈志敏老师、张骥老师对本文的指导。文责自负。

从上述研究背景出发,本文拟重点论证以下三组问题:第一,如何准确界定经济反制?对经济反制开展研究有何学理与现实意义?第二,经济反制包含哪些具体类别,不同类别的经济反制之间为什么存在效能差异?第三,欧盟对美国的经济反制实践是否可以作为典型案例,验证对反制效能的理论推演?

一 概念界定:经济反制的定义与学理基础

“反制”概念在国际政治与外交学研究中已经得到较多运用。研究者主要借用其在自然语言中的原始含义,描述一国回应、制约外界敌对力量或威胁行为的措施。^①然而,现有研究仍然存在一定的局限性。国际政治领域的多数研究将经济反制作为纯粹的政策语汇,从特定国家或特定事例的经验性视角出发开展研究与讨论,尚未运用分析方法全面构建经济反制的理论体系。^②国际法学界的研究则重点从经济反制的法理基础与合规性出发立论,对经济反制在《联合国宪章》与国际习惯法体系下的地位等重大问题进行论证。然而,受到学科路径差异的影响,国际法研究未对经济反制的完整特征与行为逻辑开展系统考察。^③还有研究从国际政治经济学的视角出发,对霸权国域外管辖与被制裁国实施反制的方式与动因进行讨论,具有较高的学术启发性,但其关注对象仍是某种特定类别的经济胁迫及其对应的反制,未对经济反制的类

① 中文语境下“反制”概念的权威定义是“对敌对或构成威胁的势力、举动等采取相应的措施加以制约”。参见中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》(第七版),商务印书馆2016年版,第363页。这一概念与英文语境下的“countermeasure”概念相近,故二者可以互译。《柯林斯词典》对“countermeasure”的定义是“action taken to oppose, neutralize, or retaliate against some other action,” <https://www.collinsdictionary.com/zh/dictionary/english/countermeasure>。

② 例如金良祥:《评估伊朗对于美国极限施压的反制》,载《现代国际关系》,2019年第11期,第21-27页;柳丰华:《俄罗斯坚决抵制西方“升级版”制裁》,载《当代世界》,2022年第4期,第71-72页;孔亦舒:《墨西哥对美贸易反制内容及对美影响分析》,载《中国经贸导刊》,2018年第24期,第56-58页;田丰:《解决中美贸易争端的探讨》,载《国际经济合作》,2017年第9期,第48-54页;潘坤、杨成铭:《〈反外国制裁法〉背景下反美国金融制裁措施研究》,载《国际贸易》,2021年第9期,第89-96页;Harry L. Clark, “Dealing with U.S. Extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasures,” *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, Vol.20, No.1, 1999, pp.61-96等。

③ 例如杨永红:《次级制裁及其反制——由美国次级制裁的立法与实践展开》,载《法商研究》,2019年第3期,第164-177页;叶研:《欧盟〈阻断法案〉述评与启示》,载《太平洋学报》,2020年第3期,第50-66页;徐伟功:《论次级经济制裁之阻断立法》,载《法商研究》,2021年第2期,第187-200页;白雪、邹国勇:《美国“长臂管辖”的欧盟应对:措施、成效与启示》,载《武大国际法评论》,2021年第5期,第53-76页;杨永红:《欧盟阻断法与美国域外制裁之法律博弈》,载《欧洲研究》,2022年第1期,第35-63页;N. Jansen Calamita, “Sanctions, Countermeasures, and the Iranian Nuclear Issue,” *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol.42, No.5, 2009, pp.1393-1442; Pierre-Emmanuel Dupont, “Countermeasures and Collective Security: The Case of the EU Sanctions Against Iran,” *Journal of Conflict and Security Law*, Vol.17, No.3, 2012, pp.301-336等。

型学进行整全性分析。^①此外,部分研究将经济反制视作与经济胁迫、经济制裁等相类似的强制性经济外交,这一定位的准确性有待辨析。^②鉴于既有研究的可商榷之处,本文拟对经济反制进行完整的定义,准确诠释其在经济外交学中的地位,进而阐述在“武器化相互依赖”时代对其开展研究的学术与实证价值。

(一) 经济反制的定义

经济反制是指一国政府在面对他国经济胁迫或其他利用经济杠杆侵犯本国利益的行为时,实施自我保护或回击的经济外交手段。经济反制在现实中已有较多运用,例如贸易摩擦中常见的反倾销、反补贴,即可视为具体的执行方式。然而,在当前世界经济体系对抗性显著上升的背景下,经济反制的对象已经超越传统意义上的“不公平竞争”,手段也不再局限于“双反”。^③因此,有必要从更全面的视角出发对经济反制进行讨论。

经济反制与经济制裁(Economic Sanction)存在显著差异。从形式上看,经济制裁往往带有先发性与进攻性色彩,是一国主动对其他国家发动的经济强制措施;而经济反制具有后发性与防御性色彩,是在其他国家首先发动侵犯行为后的应对与回击。更为根本的是,从内容上看,经济制裁体现的主要是价值观扩张和对外干预的逻辑;经济反制则更多地体现了经济竞争与主权维护的内顾逻辑。^④从国际法的学理体系来看,单边经济制裁的合法性广受质疑。^⑤而反制可以追溯到国际法上的“反措施”概念,是指在国际法缺乏有效的执行机制的情况下,遭遇国际不法行为损害的国家有权向应当对其国际不法行为负责的国家进行回应,以促使对方履行国际法义务的做法。^⑥

正因“反措施”允许受害国在特殊状况下以单边方式“合法地突破国际法限制”,当代国际法体系对“反措施”的执行条件做出了严格的规范。联合国《国家对国际不

^① 杨成玉:《反制美国“长臂管辖”之道——基于法国重塑经济主权的视角》,载《欧洲研究》,2020年第3期,第1-31页;刘建伟:《美国次级经济制裁:发展趋势与常用对策》,载《国际经济评论》,2020年第3期,第144-158页。

^② 例如解楠楠、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93-96页;Ramona Bloj, “Sanctions, Privileged Instrument of European Foreign Policy,” Fondation Robert Schuman, Policy Papers, European Issues No.598, May 31, 2021.

^③ 刘飞涛:《胁迫式外交:战略竞争时代美国对外战略的转型》,载《和平与发展》,2020年第2期,第17-39页。

^④ 例如欧盟2004年通过并沿用至今的《运用限制性措施(制裁)的基本原则》明确指出,实施制裁的目的包括“支持对人权、民主、法治与善政的尊重”,充分体现了欧盟经济制裁的进攻性与扩张性特征。参见“Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions),” Council of the European Union, 10198/1/04, June 7, 2004.

^⑤ Mirko Sossai, “Legality of Extraterritorial Sanctions,” in Masahiko Asada, ed., *Economic Sanctions in International Law and Practice*, Routledge, 2019, pp.62-79.

^⑥ “Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts,” United Nations Office of Legal Affairs, Document A/56/49(Vol.1)/Corr.4, 2005.

法行为的责任条款草案》具有习惯国际法地位,该草案以及联合国大会国际法委员会的释义限定了“反措施”所应具备的非武力性、临时性、可逆性、等比例性等基本特征,并强调实施“反措施”的目的应是推动对象国回到承担国际法义务的正确选择上。^①经济反制不违反禁止使用武力原则,持续时间与强度较易控制,同时又具有较强的压力传导与信号传递的效果。^②上述原因使得经济反制成为国际行为体在实施“反措施”时的重要选择。

值得注意的是,由于经济反制属于经济外交的组成部分,因此与反制裁(Anti-sanction)在定义上也存在差异。反制裁是更具综合性的政策工具箱,既包括国内政策,也包括外交政策。国内政策具体可能涉及利率管控、资本管制、科技自主、产业政策干预、强化政府采购与补贴等多样化举措。^③鉴于这些政策已经超出经济外交的一般性范畴,因此本文不予讨论,而将研究重点集中于运用外交手段执行的反制之上。同时,经济反制是全球化发展演进的产物,因此,实施经济反制也绝不意味着选择自我封闭,而是要实现开放与安全的平衡,实现维护自主性与发展成果最大化的兼顾。这也是经济反制与部分较为激烈的反制裁战略之间的重要差异。^④

(二)经济反制在经济外交学中的地位

从经济外交的学理视角出发,经济反制无法归入当前常用的学术分类,对其开展研究有助于为现有的概念体系提供重要补充。陈志敏、常璐璐等学者贡献了具有代表性的经济外交类型学研究。他们从权力的运用视角出发,将经济外交在宏观上分为吸引性与强制性两类。^⑤其他经济外交研究者以“诱导—限制”“积极—消极”,或以更加具体的合作型、援助型、施压型、制裁型等概念进行分类,总体上仍体现出对上述分类方式的认可与延续。^⑥

然而,经济反制难以在“吸引—强制”的经典分类方法中找到准确定位。例如近

^① “Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries,” *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, Vol.2, Part 2, pp.75-76.

^② Laurence Boisson de Chazournes, “Economic Countermeasures in an Interdependent World,” *Proceedings of the ASIL Annual Meeting (American Society of International Law)*, Vol.89, April 5-8, 1995, pp.337-341.

^③ 霍达:《国际反制裁制度体系的构建与启示》,载《人民论坛》,2021年第31期,第88-92页。

^④ 例如朝鲜、伊朗等国际体系中的中小型国家采取的反制裁措施,在一定程度上导向自我封闭,这与本文讨论的经济反制在宗旨上存在差异。参见唐嘉华:《美国对敌国的经济制裁及敌国反制裁研究》,博士学位论文,复旦大学,2022年。

^⑤ 陈志敏、常璐璐:《权力的资源与运用:兼论中国外交的权力战略》,载《世界经济与政治》,2012年第7期,第4-23页;常璐璐、陈志敏:《吸引力经济权力在中国外交中的运用》,载《外交评论》,2014年第3期,第1-16页。

^⑥ 例如李巍、孙忆:《理解中国经济外交》,载《外交评论》,2014年第4期,第6页;贺平:《70年中国经济外交的整体演变、战略意图和影响因素》,载《世界经济研究》,2019年第11期,第4页;孙雪、仇华飞:《利益、相对实力与中国外交的策略选择》,载《国际关系研究》,2019年第1期,第134页。

年来,部分国家面对外部经济胁迫的压力,通过保持供应链冗余,倡导“以防万一式”(just-in-case)生产模式以实现“固链”与自我保护的反制措施,就无法视作单纯的吸引力或强制性经济外交。^① 进而言之,除经济反制外,还有一些带有防御、保护色彩的经济外交实践游离于现有的分类之外。^② 以经济反制为代表的、不能被既有分类方法包纳的案例,也为经济外交的理论建构带来重要挑战。

从逻辑基础上看,经济反制等实践无法归入经济外交现有分类的原因在于,“吸引—强制”的分类方式近于国际安全研究中的“制衡—追随”二分法,因此也面临相似质疑,即难以解释既非纯粹合作又非纯粹冲突的风险转化策略。^③ 由此可见,面对经济外交的实践发展,有必要借助国际安全与联盟政治研究中的学术语汇,在现有分类中增加一个新类别,代表吸引力经济外交与强制性经济外交在现实中存在的“中间地带”。本研究将这个新类别定义为“对冲性经济外交”(Hedging Economic Diplomacy)。

对冲(hedge)概念源自经济学、金融学领域,其原始定义清晰明确,指在不确定的金融环境下,通过反向操作缓解或抵消基础资产所面临风险的行为。^④ 然而,对冲概念进入国际关系研究之后,被赋予复杂的延伸性含义,例如在大国竞争中两面下注,见风使舵,拒绝选边站队等,致使其内涵变得含混不清。^⑤ 因此,在将对冲概念引介到经济外交中时,应当参照其在经济金融领域的原始含义,对其最为基本的特征进行正本清源的考察。

综合既有研究可以发现,对冲概念的基本特征可以概括为两个方面。一方面,从目标上来看,对冲是一种风险预阻策略,旨在通过外交手段应对与化解本国在国际环

^① Willy Shih, “From Just-In-Time to Just-In-Case: Is Excess and Obsolete Next?” *Forbes*, January 30, 2022, <https://www.forbes.com/sites/willyshih/2022/01/30/from-just-in-time-to-just-in-case-is-excess-and-obsolete-next/?sh=27a3c0574daf>.

^② 如在欧洲研究领域,20世纪90年代,曾经得到广泛关注与讨论的“欧洲堡垒”(Fortress Europe)问题即是显例。欧盟各国在对外贸易中包容、吸纳同属欧盟的合作伙伴,但排斥限制欧盟以外的国家,这种经济外交策略同时具有吸引与强制融合的色彩,无法认定为其中任何一类。参见 Brian T. Hanson, “What Happened to Fortress Europe? External Trade Policy Liberalization in the European Union,” *International Organization*, Vol.52, No.1, 1998, pp.55-85。

^③ 王栋:《国际关系中的对冲行为研究——以亚太国家为例》,载《世界经济与政治》,2018年第10期,第21-49页;Kei Koga, “The Concept of ‘Hedging’ Revisited: The Case of Japan’s Foreign Policy Strategy in East Asia’s Power Shift,” *International Studies Review*, Vol.20, No.4, 2018, pp.633-660。

^④ 两种有影响力的金融学专业辞典均对“hedge”给出了相近的解释。参见 *Oxford Dictionary of Finance and Banking* (Fourth Edition), Oxford University Press, 2008, p.211; *The Palgrave Macmillan Dictionary of Finance, Investment and Banking*, Palgrave Macmillan, 2010, p.253。

^⑤ Darren J. Lim and Zack Cooper, “Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia,” *Security Studies*, Vol.24, No.4, pp.698-703。

境中面临的风险,构建更具确定性的外交环境。风险预阻是对冲最为根本的特征。^①但对冲不是追求片面的绝对安全,而是旨在增加风险的可控性,缓解外部环境的负面影响。^②在世界各国普遍联系的全球化时代,风险来源更加多样,造成的挑战更为显著,这势必要求世界各国发展对冲能力,及时对潜在风险进行甄别和回应。^③另一方面,从手段上来看,对冲是多种反向策略的组合。为实施有效的对冲,国家往往需要将吸引力与强制性手段相结合,避免战略回旋空间的丧失。^④在不同的时空情境下,对冲通过多元化的资源配置,可以呈现出差异性的重点与取向。^⑤这导致对冲在每个具体的案例中展现出不同的侧面,有的对冲案例在表面上呈现出一定的冲突性,有的对冲案例则以合作性手段的运用为主。^⑥

在上述概念溯源的基础上,本研究将对冲性经济外交界定为综合运用多种方向相反的经济杠杆,以缓解或消除风险挑战、提升国际经贸环境确定性的外交方略。目前,已有学者初步运用对冲性经济外交概念开展研究。相关领域的早期文献将对冲概念用于对能源安全问题的描述,指出高度依赖外部能源供应的国家为对冲霸权国胁迫之下的断供风险,需要降低对特定供应渠道的依赖程度。^⑦挪威学者奥斯汀·腾斯强(Øystein Tunsjø)将上述研究理论化,明确指出对冲性经济外交的目标是风险预阻,认为国家需要在能源供应不确定性所造成的潜在损失与对冲风险所需付出的额外成本之间进行权衡。^⑧后续研究进一步指出,能源领域的对冲性经济外交需要将反向策略进行结合,既要借助市场机制开展适度竞争,又要运用政治手段管控全局性对抗。^⑨至此,研究者已就对冲性经济外交的风险预阻与反向策略组合两项基本内涵达成初步

① Jürgen Haacke, "The Concept of Hedging and Its Application to Southeast Asia: A Critique and A Proposal for A Modified Conceptual and Methodological Framework," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 19, No. 3, 2019, pp. 375-417.

② 王玉主:《对冲策略及对中国—东盟关系的意义》,载《世界经济与政治》,2021年第1期,第22-50页。

③ Kuik Cheng-Chwee, "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 2, 2008, pp. 167-171.

④ Evan S. Medeiros, "Strategic Hedging and the Future of Asia—pacific Stability," *The Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 1, 2005, p. 147.

⑤ 陈拯、王广涛:《对冲中的摇摆:三边互动下的日本“印太战略”演进》,载《世界经济与政治》,2022年第6期,第58页。

⑥ 查雯:《大国竞争升级下对冲战略的瓦解与延续——以澳大利亚、菲律宾、新加坡的对华政策为例》,载《外交评论》,2021年第4期,第26页;韩献栋、王二峰、赵少阳:《同盟结构、威胁认知与中美战略竞争下美国亚太盟友的双向对冲》,载《当代亚太》,2021年第4期,第38页。

⑦ Erica S. Downs, "The Chinese Energy Security Debate," *The China Quarterly*, No. 177, 2004, p. 41.

⑧ Øystein Tunsjø, "Hedging Against Oil Dependency: New Perspectives on China's Energy Security Policy," *International Relations*, Vol. 24, No. 1, 2010, pp. 29-33.

⑨ Brock Tessman and Wojtek Wolfe, "Great Powers and Strategic Hedging: The Case of Chinese Energy Security Strategy," *International Studies Review*, Vol. 13, No. 2, 2011, p. 219.

共识。2016年世界经济论坛(World Economic Forum)发布的一份白皮书,首次将对冲性经济外交的范围扩展到应对广义的经济胁迫风险,与本文的定位更为接近。^①近期中国学者的研究也越来越多地运用对冲概念解释应对外部经济胁迫的压力,乃至发挥“回旋镖效应”,对胁迫国施压的一揽子反制手段,将经济反制归入对冲性经济外交的概念范畴中。^②

本文在既有研究的基础上明确指出,经济反制是对冲性经济外交在政策实践中的典型手段。经济反制的实践特征与对冲性经济外交的理论内涵高度契合:一方面,经济反制旨在缓解或反击外源性风险对本国经济利益和国家利益造成的负面影响,这在本质上是一种风险预防行为,符合对冲性经济外交的根本特征;另一方面,经济反制的行动方式具有混合性质,既可能包含带有强制性、以惩罚为目标的手段,也可能包含争取、拉紧关键第三方的吸引力手段,还可能包含产业链多样化、降低对外依附水平等难以用强制或吸引简单界定的操作。^③这也符合对冲性经济外交多种反向策略组合的特征。

综上所述,经济反制作为对冲性经济外交的具体手段,是独立于吸引力与强制性经济外交的一种新型经济外交方式。研究经济反制,有利于拓展与深化学界对经济外交学的理解。

(三)“武器化相互依赖”时代下经济反制的现实意义

在学理价值之外,经济反制研究也具备重要的现实意义。当前全球经济的竞争态势显著上升,经贸关系越来越多地被用作地缘政治工具。在此背景下,经济反制的政策价值正在不断提升。2015年欧洲难民危机与2016年英国公投脱欧,是本轮全球化由总体平稳扩张转向动荡收缩的重要历史节点,也是经济反制得到各国政府重视的起点。欧洲对外关系委员会就此提出“连通战争”(Connectivity War)的概念,指出全球经济体系的相互依赖与互联互通可能被利用为地缘政治工具,国家间的经济竞争与对抗在“超级全球化”时代将造成世界性影响。^④由此,有研究者提出“没有保护主义的

^① Global Agenda Council on Geo-economics, “The Age of Economic Coercion: How Geo-politics Is Disrupting Supply Chains, Financial Systems, Energy Markets, Trade and the Internet,” World Economic Forum, White Paper, January 2016.

^② 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62-88页;沈陈:《对冲策略抑或功能合作?——俄罗斯参与金砖国家的议程论析》,载《俄罗斯研究》,2022年第1期,第128页。

^③ Kuik Cheng-Chwee, “How Do Weaker States Hedge? Unpacking ASEAN States’ Alignment Behavior towards China,” *Journal of Contemporary China*, Vol.25, No.100, 2016, pp.1-15.

^④ Mark Leonard, ed., “Connectivity Wars: Why Migration, Finance and Trade are the Geo-economic Battlegrounds of the Future,” European Council on Foreign Relations, 2016, pp.13-27.

保护”(Protecting without Protectionism)的理念,建议世界各国承认全球化日渐呈现出的正负双面效果,通过构建反制能力,对本国的关键性产业与经济体系的稳定提供必要的保护。^①

2018年中美贸易战的爆发,令对冲性经济外交的重要意义进一步凸显。许多国家意识到,尽管本国并非贸易战的直接相关方,却仍然可能因复杂的产业链结构而被迫卷入中美冲突,导致自身贸易状况受到影响,企业的正常海外业务遭受严重冲击。^②大规模的贸易冲突对脆弱的全球增长预期的打击,以及对地缘政治格局稳定性的挑战,也必将给世界各国带来风险。^③更重要的是,美国不计代价、不断对华加码关税的做法,严重冲击后冷战时期世界各国对国际经济秩序基本原则的共识,令许多国家担心世界经济的基本逻辑已经从合作性的、对绝对收益的追求,转化为零和的、对相对收益的追求。^④因此,世界任何国家都无法在这种情势之下做到袖手旁观或渔翁得利,而应认识到局势的严重性,积极建设反制能力,实现对风险与挑战的预阻。^⑤

2019年,两位美国学者提出“武器化相互依赖”(Weaponized Interdependence)的概念,指出全球经济合作网络中的不对称关系是权力的来源,为掌握关键节点的大国实施经济胁迫提供了条件。^⑥这一观点引发各国学界的强烈反响,在学术文献与智库报告中被广为引用。有研究指出,经济胁迫在当前国际格局中已经成为通行趋势,并超越政体差异,被美国、俄罗斯等具有不同制度和价值观的大国广泛运用。世界经济的网络化使得经济胁迫取代传统战争成为大国间竞争的主要形式。^⑦开放型经济体对外部世界的高度依赖,很容易成为大国操控的杠杆,最终导致其丧失独立自主的地位,屈从于某一大国,直至被迫与重要经贸合作对象“脱钩”,为此必须实施行之有效的对冲。^⑧

2020年新冠肺炎疫情全球大流行,导致世界各国的战略互疑与竞争态势愈演愈

① Elvire Fabry, “Protecting without Protectionism?” Jacques Delors Institute Tribune, July 6, 2017.

② Nicola Casarini, “US-China Trade War: Why the EU Should Take Sides and Favour the Rules-based Order,” Istituto Affari Internazionali, IAI Commentaries 19-47, July 2019.

③ Robert Basedow, “The US-China Trade War: Risks and Opportunities for the EU and the United Kingdom,” LSE Blog, October 17, 2019, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2019/10/17/the-us-china-trade-war-risks-and-opportunities-for-the-eu-and-the-united-kingdom/>.

④ 张建新:《想象与现实:特朗普贸易战的政治经济学》,载《国际政治研究》,2018年第5期,第93-119页。

⑤ Sebastien Goulard, “The Impact of the US-China Trade War on the European Union,” *Global Journal of Emerging Market Economies*, Vol.12, No.1, 2020, pp.56-68.

⑥ Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, Vol.44, No.1, 2019, pp.42-79.

⑦ Mark Leonard, *The Age of Unpeace: How Connectivity Causes Conflict*, Bantam Press, 2021, pp.17-19.

⑧ Edward Knudsen, “The Weaponisation of the US Financial System: How Can Europe Respond?” Hertie School Jacques Delors Center, Policy Paper, June 4, 2020.

烈。欧洲中央银行行长克里斯蒂娜·拉加德(Christine Lagarde)坦率承认,安全已经超越效率,成为各国对经贸往来的首要关注点。^① 疫情初期口罩、呼吸机等重要医疗资源的紧缺,以及部分地区生产中断对全球产业链、供应链造成的冲击,也令许多国家更加深刻地认识到,自身对外依赖可能被大国利用为胁迫工具,不仅损害经济安全,甚至可能进而影响政治安全与社会稳定,系统性冲击本国的制度体系。^② 有较为激进的观点甚至指出,全球化时代互利共赢的相互依赖正在向逆全球化时代谋求权势的单向依附演变。^③ 同时,美国霸权在疫情后的衰落态势更加显著,限制其外交政策上的选择空间,经济胁迫作为一种“最不坏的选择”,其运用频率势必进一步上升。^④ 经济反制的意义与作用在此背景下将更加突出。

从以上历史演进的简要梳理可见,近年来逆全球化态势的不断上升,导致经济反制的现实意义渐趋凸显。世界经济体系的主导思想从自由贸易向地缘经济转型,使得“武器化相互依赖”现象愈演愈烈,显著增加了国际贸易中的交易成本,降低了总体经济效率。^⑤ 世界各国若要维护开放的经济,捍卫产业链、供应链稳定,乃至确保本国民生福祉,应对更多的风险挑战,则应积极实施对冲性经济外交。可以预见,在未来中、长期时间段内,世界主要国家强化经济反制能力的意愿将保持在高位。

二 理论框架:经济反制的类型与效能

由上述概念界定可见,经济反制包含若干政策选项,具体的开展方式多种多样。总体上,经济反制可以归纳为拒止(denial)、规避(circumvention)、惩罚(punishment)与替代(substitution)四个类别。不同类别的经济反制在对冲经济胁迫风险时,受到反制的对象与目标的影响,存在显著的效能差异。本部分将首先界定不同类别的经济反制,分析其内涵与特征,并在此基础上讨论经济反制效能差异的具体成因。

^① Christine Lagarde, “Globalisation after the Pandemic,” IMF Annual Meetings, October 16, 2021.

^② Daniel Fiott and Vassilis Theodosopoulos, “Sovereignty over Supply? The EU’s Ability to Manage Critical Dependencies while Engaging with the World,” European Union Institute for Security Studies, Brief No.21, December 2020.

^③ Eric Maurice, “Strategic Dependencies, A Question of Sovereignty,” Fondation Robert Schuman, European Issue No.630, April 25, 2022.

^④ Daniel W. Drezner, “The United States of Sanctions: The Use and Abuse of Economic Coercion,” *Foreign Affairs*, Vol.100, No.5, 2021, pp.142–154.

^⑤ Amy Pond, “Economic Sanctions and Demand for Protection,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.61, No.5, 2017, pp.1073–1094.

(一)经济反制的类型

对经济反制的类型划分,可从反制的对象与目标两个视角展开。一方面,经济反制的作用对象是经济胁迫,即运用强制性经济手段削弱、遏制对方经济能力,或迫使对方改变行为的外交政策。^①经济胁迫可以进一步区分为运用结构性权力的经济胁迫与运用关系性权力的经济胁迫。运用结构性权力的经济胁迫涉及高维度、全球性的相互依赖关系,具体包括两种类型,第一类是运用对国际机制(international regime)的影响力实施的经济胁迫。^②根据英国学者苏珊·斯特兰奇的经典定义,结构性权力的重要特征是以一国的国内政策影响全球政治经济中的行事方式,通过国内政策的国际化重塑国家间关系与国家—社会关系的框架。^③拥有结构性权力的国家可以利用对国际机制高度不对称的影响力,直接限定他国外交政策的选择范围。这无疑是一种颇具效力的胁迫方式。运用国际机制影响力实施的经济胁迫经常以金融制裁、次级制裁与“长臂管辖”等形式呈现。例如美国以“效果标准”和“最低联系标准”实施次级制裁,即只要外国企业与原始被制裁国交易的影响或效果波及美国,或与美国存在一定联系(常见的如使用美元交易,甚至包括使用在美国设有服务器的电子邮箱等),美国司法部门均可主张管辖权,由此实现美国法的全球化,形塑“法律帝国主义”。^④这种次级制裁具有显著的域外性(extraterritoriality),即可以将美国单方面制定的国内规范大幅度适用到其他国家的个人或实体之上,其胁迫效力不容小觑。^⑤近些年,运用国际机制影响力实施的经济胁迫开始以较新的方式呈现。例如,部分国家将单方面制定的安全标准或企业社会责任标准设定为国际通用标准,从而将被胁迫国家的产品标记为“不安全”或“不可信”,迫使全球产业链中的利益相关者对其实施饱和的孤立与“封杀”。^⑥

第二类是运用稀缺资源掌控权实施的经济胁迫。在当前世界经济体系网络化的

^① 肖河、潘蓉:《大国经济竞争策略的选择机制》,载《国际政治科学》,2021年第4期,第6页。由该定义也可看出,经济胁迫是比经济制裁更为广义的概念。经济制裁只涉及该定义的后半部分,即运用经济手段改变对方行为。经济胁迫则可以包含资源导向的、以削弱对手经济能力为目标的经济遏制。

^② 关于国际机制的经典定义,可参见 Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” *International Organization*, Vol.36, No.2, 1982, p.185。

^③ 参见[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2019年版,第27页。

^④ 戚凯:《霸权羁缚:美国在国际经济领域的“长臂管辖”》,中国社会科学出版社2021年版,第50页。

^⑤ 次级制裁在欧盟的话语体系下,直接被称作“域外制裁”(Extraterritorial Sanction)。参见 John J. Forrer, “Secondary Economic Sanctions: Effective Policy or Risky Business?” Atlantic Council, Economic Sanctions Initiative Issue Brief, May 2018。

^⑥ 吴心伯:《美国压力与盟国的对华经贸政策》,载《世界经济与政治》,2022年第1期,第76-102页;方炯升、刘诗成:《欧盟产业链责任政策论析——可持续发展规范强制管辖的公正性反思》,载《欧洲研究》,2021年第6期,第50-74页。

背景下,结构性权力也可以通过网络的中心性进行测度,国家在经济网络中的连接数量越多、质量越高、类型越丰富,对结构的影响就越强。^①因此,一些掌握世界政治经济网络关键节点的国家同样具备较强的结构性权力,可以通过断供关键产品,终止尖端科技领域的技术转移与合作等方式实施胁迫。例如在芯片生产中,美国掌握技术链中的大部分核心环节,全产业链中的企业基本都要用到美国技术或美国企业生产的关键零部件。^②美国政府欲对特定国家或企业实施断供,则完全有条件发挥“链主”身份,迫使芯片产业链中的绝大多数企业遵守其相关规定,展现结构性权力被用于胁迫时的巨大危害。

与之相对,运用关系性权力的经济胁迫主要涉及低维度的相互依赖关系,通过限制双方经贸往来中不占据关键节点的特定产业得以实施。此处的关系性权力是指史蒂文·卢克斯与约瑟夫·奈等学者所定义的“一维权力”,即在国家间出现利益或偏好的直接冲突之时,通过向对方施加更强的影响,迫使对方让步与服从的能力。^③与结构性权力相比,关系性权力的效果一般只存在于两个特定国家或国家集团之间,难以向外扩展。^④两国间的直接经贸与金融联系如果具备不对称性,或两国的国际经贸地位之间存在差距,即可成为关系性权力的来源。^⑤在当代的全球价值链体系中,关系性权力在某些产业领域通过上下游分工得以体现,位居上游的国家与企业可以对下游国家与企业施加影响,迫使下游国家与企业做出调整;在另一些产业领域则通过市场权力加以体现,庞大而难以替代的市场同样可以构成权力与影响力的来源。^⑥

另一方面,经济反制的目标包括抵制(resistance)与保护(protection)两类。抵制,即通过针锋相对的手段,使胁迫行为无效化(neutralization),乃至令胁迫国付出额外成本的做法。抵制在理论上具有影响与改变胁迫国行为的作用,可以通过施加压力,促使胁迫国回归谈判桌。值得注意的是,抵制不是“一报还一报”式的“报复性经济制裁”,并非旨在迫使胁迫国付出更大的代价,以“极限施压”考验对方承受能力,而是意

^① [美]安妮·玛丽·斯劳特:《棋盘与网络:网络时代的大战略》,唐岚、牛帅译,中信出版集团2021年版,第144-150页。

^② 李巍、李琦译:《解析美国的半导体产业霸权:产业权力的政治经济学分析》,载《外交评论》,2022年第1期,第22-58页。

^③ [英]史蒂文·卢克斯:《权力:一种激进的观点》,彭斌译,江苏人民出版社2012年版,第3-7页;[美]约瑟夫·奈:《论权力》,王吉美译,中信出版集团2015年版,第13-14页。

^④ Michael Barnett and Raymond Duvall, "Power in International Politics," *International Organization*, Vol.59, No.1, 2005, pp.49-51.

^⑤ Isaac Ariail Reed, "Power: Relational, Discursive, and Performative Dimensions," *Sociological Theory*, Vol.31, No.3, 2013, p.203.

^⑥ Mark P. Dallas, Stefano Ponte and Timothy J. Sturgeon, "Power in Global Value Chains," *Review of International Political Economy*, Vol.26, No.4, 2019, pp.678-688.

在激励、敦促胁迫国意识到回归合作的价值与必要性,避免两败俱伤的局⾯。^①与之相对,保护则是回应性的、较为被动的反制措施,是在无法直接影响胁迫国行为的背景下尝试缓和胁迫冲击,进而令胁迫国无法达成最初目标的做法。当然,抵制具有“以攻代守”的特点,可以在一定程度上实现保护。保护则带有更强的防御性,更多体现为“见招拆招”,难以发挥抵制的作用。

根据上述对象与目标的区分,经济反制可以分为拒止、规避、惩罚与替代四类:其一,拒止是应对结构性权力的抵制性反制措施,是通过否决经济胁迫的合法性,直接使结构性权力对本国失去效力的经济外交行为;其二,规避是应对结构性权力的保护性反制措施,是通过构建不受经济胁迫国影响的合作机制,绕过结构性权力约束的经济外交行为;其三,惩罚是应对关系性权力的抵制性反制措施,是针锋相对地运用相互依赖关系实施报复,使经济胁迫国付出代价,激励或促使其减缓、终止胁迫行为的经济外交行为;其四,替代是应对关系性权力的保护性反制措施,是通过发展与第三方之间新的供需渠道,取代反制国与经济胁迫国之间原有的相互依赖关系,进而降低关系性权力影响的经济外交行为。四类反制措施与其对象和目标之间具体的对应关系参见表1。

表1 经济反制的类型

对象 \ 目标	抵制	保护
运用结构性权力的经济胁迫	拒止	规避
运用关系性权力的经济胁迫	惩罚	替代

注:表由作者自制。

(二)经济反制的效能

对冲性经济外交的重要特征是以付出短期成本为代价,换取长期的风险管控能力。^②因此,经济反制的效能(efficiency)势必成为决策者关注的重点。实施经济反制所付出的成本究竟能否对冲风险,为此投入的资源是否可成功转化为影响力,对胁迫

^① 这一定义类似于既有研究中提出的“施压型经济激励”。参见常璐璐:《吸引力经济权力的外交运用:一项基于中国经验材料的研究》,博士学位论文,复旦大学,2015年,第97-110页。

^② Brock Tessman and Wojtek Wolfe, “Great Powers and Strategic Hedging: The Case of Chinese Energy Security Strategy,” p.223.

国能否产生效果,决定了经济反制作为一项外交政策是否可能得到广泛的接受与运用。^①因此,本文将以经济反制的对象与目标作为自变量,构建反制措施效能评估的解释框架,判断不同类别反制措施效能差异的原因所在。

一方面,经济反制的作用对象之间存在可逃逸性(escapability)的差异,关系性权力的可逃逸性高于结构性权力的可逃逸性。一国能否通过实施经济反制,建立免受经济胁迫影响的合作、交易渠道,或令经济胁迫对本国失去影响力,从而在胁迫权力中逃逸,对反制的效能具有重要影响。^②相较而言,在面对运用结构性权力的经济胁迫之时,逃逸更加困难。正如斯特兰奇所指出的,结构性权力能够更有效地帮助实施者掌控政治事件的结果(outcomes),有条件运用结构性权力的政府在国际事务中具有更强的主导权,其对外政策出现非预期结果的可能性更低。^③研究者就此指出两点主要原因:第一,结构性权力具备弥散性,其作用机制多样。对国际机制拥有影响力的国家和拥有稀缺资源掌控权的国家都可以通过多种渠道,一次性将多个对手排除在自身主导的结构之外。^④例如,在全球金融体系中,美国通过美元的交易、结算与储备货币地位建立起网络中心性,足以通过禁止美元交易以阻止被制裁国与任何第三国之间的贸易往来。^⑤第二,结构性权力具有偏好依附特性。为了降低交易成本,提高可信度,新成员往往选择加入中心国家所主导的机制或合作网络,使得中心国家的地位不断巩固,结构性权力的优势也越发得以强化。^⑥因此,即使反制国选择另起炉灶,建立独立于胁迫国的制度与规范体系,也很难在短时间内得到世界主要国家的接受。

相较于结构性权力,关系性权力的可逃逸性更强。原因在于,关系性权力中所蕴含的支配渠道更为“直截了当”,运用关系性权力所产生的结果无法对其他行为体发挥延伸性作用。^⑦研究者指出,在不涉及结构性权力的前提下,双边经济胁迫的失败是常见现象,被胁迫的国家往往能够相对容易地找到替代性的合作伙伴,以弥补经济

^① Dennis H. Wrong, *Power: Its Forms, Bases, and Uses*, Routledge, 2017, p.21.

^② Dong Jung Kim, "Economic Containment as a Strategy of Great Power Competition," *International Affairs*, Vol. 95, No.6, 2019, pp.1423-1441.

^③ [英]苏珊·斯特兰奇:《权力流散:世界经济中的国家与非国家权威》,肖宏宇、耿协峰译,北京大学出版社2005年版,第21-23页。

^④ Stefano Guzzini, "Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis," *International Organization*, Vol. 47, No.3, 1993, pp.443-478.

^⑤ Patrick Emmenegger, "The Long Arm of Justice: U.S. Structural Power and International Banking," *Business and Politics*, Vol.17, No.3, pp.473-493.

^⑥ 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87页。

^⑦ 参见苏长和:《中国的软实力——以国际制度与中国的关系为例》,载《国际观察》,2007年第2期,第28页。

胁迫所造成的损失。^① 这些愿意提供支持的第三方国家既可能出于谋求超额经济利益的目的,也可能因政治与意识形态上同被胁迫的国家接近,因而有动力提供低回报率的援助。^② 有学者甚至指出,从国家行为的理性假设出发,第三方国家总是有动机为被胁迫的国家提供支持,因为被胁迫的国家为免受胁迫影响往往愿意付出更高成本,这为第三方国家提供了“寻租”(rent-seeking)的空间。在不涉及结构性权力的前提下,经济胁迫中的第三方实际上面临“囚徒困境”式的博弈,破坏经济胁迫所获得的收益总是高于遵守经济胁迫所获得的收益。^③ 因此,当面对基于关系性权力的经济胁迫之时,被胁迫的国家通过各种方式避免胁迫影响的可行性较高。^④

另一方面,经济反制的目标之间存在成本可控性(cost controllability)的差异,保护的成本可控性高于抵制。有学者指出,经济胁迫的本质就是掌控被胁迫国经济外交的成本—收益比,使其别无选择,为避免超出限度的成本损失,只得接受胁迫国所提出的条件。^⑤ 与之相对,经济反制即应当反向改变胁迫国与反制国之间的成本—收益比,使反制国更易接受。美国学者马克·克雷森兹(Mark J. C. Crescenzi)的研究可以为成本可控性的讨论提供重要借鉴。他指出,对胁迫国而言,可以定义其为实施胁迫所需付出的经济成本(以 e_A 表示),及其为实施胁迫所能接受的最高成本(以 e_A^* 表示)。克雷森兹指出,这里的经济成本可以运用机会成本概念进行测算,即如果不实施胁迫,维护双方正常贸易,相较于实施胁迫之间的收益差距。结合其他研究可以发现,这一机会成本具体包括胁迫国企业开展海外商业活动的当期损失和未来不确定性,以及第三方国家对胁迫国的不信任所造成的损失。因此,实施经济胁迫相当于为国内部分经济部门增加一项不公平的税收。^⑥ 同理,对实施经济反制的一方而言,也可定义其为应对胁迫所需付出的经济成本(以 e_B 表示),以及为应对胁迫所能接受的最高成本(以 e_B^* 表示)。^⑦ 研究者指出,反制国所需付出的成本包括违约所导致的净损失、寻找

^① Lisa L. Martin, *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*, Princeton University Press, 1992, pp.3-4.

^② Menevis Cilizoglu and Navin A. Bapat, "Economic Coercion and the Problem of Sanctions-proofing," *Conflict Management and Peace Science*, Vol.37, No.4, 2020, pp.385-408.

^③ Daniel W. Drezner, "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?" *International Organization*, Vol.54, No.1, 2000, pp.83-84.

^④ Robert A. Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work," *International Security*, Vol.22, No.2, 1997, pp.90-136.

^⑤ David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (New Edition), Princeton University Press, 2020, p.38.

^⑥ [美]加利·克莱德·霍夫鲍尔等:《反思经济制裁》,杜涛译,上海人民出版社2019年版,第128-130页。

^⑦ Mark J. C. Crescenzi, "Economic Exit, Interdependence, and Conflict," *The Journal of Politics*, Vol.65, No.3, 2003, pp.809-816.克雷森兹的文章未区分表2所示的情境2与情境4,本文则对其进行了调整和完善。

新的贸易伙伴或建立规避制裁的新机制所需付出的交易成本、其他国家借机提升相关商品价格所带来的额外成本,以及反制国营营商环境遭受破坏所需付出的长期成本等。^①因此,双方的成本博弈可能产生以下四种情境(见表2)。

表2 经济胁迫与反制的成本博弈

情境	条件	结果
1	$e_A > e_A^*$ 且 $e_B < e_B^*$	经济胁迫被成功威慑
2	$e_A > e_A^*$ 且 $e_B > e_B^*$	经济胁迫被成功威慑,或双方两败俱伤
3	$e_A < e_A^*$ 且 $e_B < e_B^*$	双方成本均可接受,胁迫与反制均升级
4	$e_A < e_A^*$ 且 $e_B > e_B^*$	反制国无法维系反制执行,被迫让步

注:表由作者自制。

实施经济反制的最终目标是对冲经济胁迫带来的风险。由此出发,情境1对于反制国而言是最优选项。通过控制本国成本并迫使对方承担难以接受的成本,反制国有能力改变对方的理性计算,威慑对方停止经济胁迫。^②情境2与情境3则是可接受的次优选项。在情境2中,胁迫国与反制国所付出的成本均高于能够接受的最高成本。此时双方有条件通过谈判协商终止制裁。其风险则在于,如果双方未能达成政治共识,胁迫与反制的升级可能导致双方两败俱伤,或带来“皮洛士式的惨胜”(Pyrrhic Victory)。^③在情境3中,反制国尽管无法通过改变胁迫国的理性计算遏制经济胁迫,但本国应对经济胁迫的成本也仍在可接受范围之内。反制国仍然可以选择接受成本,向胁迫国展示自身决心与意志,并向世界其他国家呈现坚定维护经济主权的战略信誉。^④反制国则应尽力避免陷入情境4中丧失选择权的战略困境。

经济反制的抵制与保护二重目标可以与上述理论推演相结合。抵制的内涵是提升胁迫国所需付出的经济成本 e_A 。通过针锋相对的手段,抵制可以迫使胁迫国承受更

^① Bryan R. Early, *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail*, Stanford University Press, 2015, pp.32-33.

^② 威慑的学理定义即是通过展示力量影响对手的判断与行为,使对手认识到得不偿失而放弃采取行动。参见姚云竹:《战后美国威慑理论与政策》,国防大学出版社1998年版,第10页。

^③ 双方究竟选择达成政治共识还是升级制裁博弈,可能与双方对未来政治关系的动态预期有关。如果双方预期未来政治关系有机会改善,则倾向于达成共识;如果双方对未来政治关系的预期是负面的,则倾向于升级冲突。参见[美]戴尔·科普兰:《经济相互依赖与战争》,金宝译,社会科学文献出版社2018年版,第58-60页。

^④ 关于战略信誉,参见阎学通:《大国领导力》,李佩芝译,中信出版集团2020年版,第23-25页。

多代价,使 $e_A > e_A^*$,从而施压使该国撤回经济胁迫。而保护的内涵是提升反制国面对经济胁迫所能接受的最高经济成本 e_B^* 。通过实施规避或替代,国家可以在面对经济胁迫时获得更多的回旋余地,承受强度更高的胁迫措施,努力确保 $e_B < e_B^*$ 。在现实中,抵制与保护往往结合在一起使用,其目的则是希望实现 $e_A > e_A^*$ 且 $e_B < e_B^*$ 的最优情境,成功对胁迫国实施威慑。

保护的 costs 可控性一般高于抵制,其原因有二:第一,实施抵制需要承受成本升级的风险。保护只涉及反制国经济外交政策的调整,而抵制需要促使胁迫国的经济外交政策发生改变。在双方的互动中,意图不明确与承诺不可信的现象显著,抵制性反制想要成功转化为反制国希望看到的效果,可能需要付出更多成本,甚至需要接受陷入冲突螺旋式升级的风险。^① 第二,实施抵制需要承受成本长期化风险。从相互依赖敏感性与脆弱性的理论视角出发,可以发现保护意在通过提升反制国在面对胁迫时的选择,更加有效地适应环境变化,降低脆弱性。而抵制意在通过对胁迫国施压,促使其付出代价,但无法阻止其改变政策框架以免受反制影响。也就是说,抵制只能确保提升胁迫国的敏感性而难以提升其脆弱性。相较而言,脆弱性相互依赖更具战略意义,而敏感性相互依赖缺乏这一点。^② 如果抵制无法切实提升胁迫国的脆弱性,反制措施则难以达到预定目标,实施时间势必延长,成本投入也将持续上升。

由以上理论推演可见,胁迫权力的可逃逸性越高,经济反制的效能越高;反制成本的可控性越高,经济反制的效能越高。因此,可以对各类反制措施的效能进行排序(见表3)。其中,拒止与替代的效能分属最低和最高。规避与惩罚的效能均属中等,二者的效能比较在不同反制国之间存在差异。对于经济体量较小、与世界经济体系联系有限的反制国而言,对胁迫国造成伤害有较高难度,但因其经济体系的封闭性,通过隐匿手段免受结构性权力影响的可行性较高,因而规避的效能高于惩罚。与之相对,经济体量较大、与世界经济体系联系密切的反制国难以逃避胁迫国的金融、科技等结构性权力影响,但有条件在特定领域对胁迫国开展实质性的施压与反击。对这些国家而言,惩罚的效能高于规避。^③

^① David B. Carter, "The Compellence Dilemma: International Disputes with Violent Groups," *International Studies Quarterly*, Vol.59, No.3, 2015, pp.461-476.

^② [美]罗伯特·基欧汉、[美]约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》,门洪华译,北京大学出版社2002年版,第12-17页。

^③ 研究者对伊朗与俄罗斯经济反制的对比可以证明上述论证。参见张瑜、高拓:《制与反制:应对美国金融制裁》,载《中国外汇》,2020年第15期,第23-26页。

表 3 经济反制效能的理论演绎

	反制成本的可控性	抵制:低	保护:高
胁迫权力的可逃逸性			
	结构性权力:低	拒止:最低	规避:中等
	关系性权力:高	惩罚:中等	替代:最高

注:表由作者自制。

三 实证检验:欧盟对美反制的效能评估

本部分拟将欧盟对美国的反制实践作为案例,验证上文对经济反制效能的理论推演是否符合现实。欧盟是实施经济反制的代表性国际行为体,美国是其重要的反制对象。^①近年来美欧关系出现重大变化,欧盟深感缺少约束、反击美国的工具,也进一步意识到在世界秩序转型的背景下,自身面对不顾国际规范、声望与价值,执意将相互依赖转化为强制性工具的“蛮权力”时的脆弱性。^②因此,欧盟积极提升经济反制能力,将其作为防御和应对美国经济胁迫的重要方式。同时,与中国和俄罗斯等其他构建经济反制能力的大国相比,欧盟尚未面对“全面制裁”乃至“脱钩”的极限压力,反制措施的辨识度与目的性更加明确。这对于从理论层面研究经济反制的类型学与动力机制而言,是非常有利的。^③对欧盟这一典型案例开展研究,有助于增强对经济反制以及对冲性经济外交概念与内涵的理解。

(一)反制美国经济胁迫进入欧盟战略议程

欧盟在传统上更加重视吸引性与强制性经济外交,将对外援助、贸易协定、经济制

^① 从欧盟视角出发,俄罗斯等国也被视为重要的反制对象国。本文之所以选择欧盟的对美反制作为研究对象,有三点原因:第一,最为根本的原因在于,从研究规范性出发,将四类反制措施的对象国均设定为美国,有利于消除反制对象国自身差异带来的影响,排除潜在的竞争性解释。第二,欧盟对俄罗斯等国的经济外交,很多是与美国联合开展的。欧盟与美国合作的紧密程度对经济外交的效能造成重要影响。而欧盟对美国的经济反制都是独立开展的,不存在国际合作这一干扰项。第三,美国是世界上最为频繁地运用结构性权力实施经济胁迫的国家,欧盟的规避与拒止两种反制措施也主要针对美国使用。研究欧盟对美反制可以最为全面地分析四类反制措施的效能。

^② 赵晨:《特朗普的“蛮权力”外交与美欧关系》,载《世界经济与政治》,2020年第11期,第71-88页。

^③ 相较而言,中俄两国面对的经济制裁情况更为复杂。例如美国将中国企业华为列入实体清单并禁止美国企业与其合作,同时动员盟友共同遏制华为5G业务的扩展,远超经济制裁的一般性定义,带有“遏制”或“脱钩”战略的特征。俄罗斯在2022年乌克兰危机升级后,更是遭遇到美西方的全面制裁,其反制手段也因此更具超常规性,可以视作例外情况。参见威凯、朱思思:《国家安全视域下的大国技术竞争——以美国对华政策为例》,载《外交评论》,2021年第6期,第100-131页;刘建伟:《美国制裁改革背景下的对俄经济制裁》,载《国际展望》,2022年第3期,第38-55页。

裁(欧盟称作“限制性措施”[Restrictive Measures])等政策工具充分利用。^①然而,在本轮全球化扩张时期,欧盟忽视对冲性经济外交的价值,导致其核心利益在“西方霸权面临终结”的全新国际格局下遭到严重侵犯,经济地位面临边缘化的风险。^②特别是美国特朗普政府上台后,欧盟成为美国滥用经济胁迫的受害者。美国对欧采取保护主义措施,对欧洲产品强加关税,乃至将欧洲指责为“敌人”。^③欧盟意识到美国维护自由主义国际政治经济秩序的意愿事实上已经逆转,经济外交维护与塑造价值观的作用在下降,并逐渐沦为大国保护自身狭隘经济利益的工具。^④现有的吸引性与强制性经济外交在欧盟扩张自身制度与价值体系的过程中可以成为政策选择,但却无益于欧盟在对抗性国际环境下保护自身利益。^⑤并且,欧盟固有的超国界特性使其面临比主权国家更为显著的内部分裂风险。如果遭遇更大规模的经济胁迫,27个成员国之间很难实现团结协作,欧盟也会被乘机分化瓦解,沦为大国经济竞争的竞技场。^⑥

同时,诸多欧洲企业屈从于美国的次级制裁,为确保进入美国市场或使用美元交易而退出伊朗或俄罗斯等被制裁国,令欧盟领导人与学者深刻意识到,欧盟的经济主权与法律管辖权正因美国的经济胁迫遭受严重侵犯。^⑦欧盟安全研究所的报告指出,美国的次级制裁已经导致欧盟企业面临过度遵从(over-compliance)的风险。即使欧盟拒绝配合美国的制裁,欧企为维护自身海外利益,仍然不得不服从于美国司法部门的要求。这导致美国法凌驾于欧盟法治体系之上,给欧盟的自主权带来了长期挑战。^⑧时任欧盟外交与安全事务高级代表莫盖里尼曾就美国制裁伊朗波及欧洲企业的问题明确表态,指出欧盟无法接受由一个外部力量来决定其贸易行为的合法性,即

① 陈志敏、[比]古斯塔夫·盖拉茨:《欧洲联盟对外政策一体化——不可能的使命?》,时事出版社2003年版,第173-183页。

② 这一观点在欧洲最早由法国总统马克龙提出。Ambassade de France en Lettonie, “Ambassadors’ Conference 2019—Speech by M. Emmanuel Macron, President of the Republic,” August 27, 2019, <https://lv.ambafrance.org/Ambassadors-conference-Speech-by-M-Emmanuel-Macron-President-of-the-Republic>.

③ 金玲:《“主权欧洲”:欧盟向“硬实力”转型?》,载《国际问题研究》,2020年第1期,第67-68页。

④ Éric-André Martin, “The Sanctions Policy of the European Union: Multilateral Ambitions versus Power Politics,” IFRI, October 2019.

⑤ Stefan Lehne, “How the EU Can Survive in a Geopolitical Age,” Carnegie Europe, February 2020.

⑥ Niklas Helwig and Juha Jokela, “Future Prospects: Adapting to the Geo-Economic Environment,” in Niklas Helwig, Juha Jokela and Clara Portela, eds., *Sharpening EU Sanctions Policy: Challenges and Responses in a Geopolitical Era*, Finnish Institute of International Affairs, May 2020, pp.131-142.

⑦ Tobias Stoll et al., “Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European Responses,” Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union, PE 653.618, November 2020, p. 18; Jean De Ruyt, “American Sanctions and European Sovereignty,” Egmont—Royal Institute for International Relations, European Policy Brief No.54, February 2019.

⑧ Clara Portela, “Creativity Wanted: Countering the Extraterritorial Effects of US Sanctions,” European Union Institute for Security Studies, Brief No.22, October 2021.

使这个外部力量是欧盟最亲密的朋友与同盟。^①以法国为代表的欧盟产业大国还担忧,美国将以次级制裁为手段,重演2015年的阿尔斯通收购案,打击欧洲的领军企业。^②法国参议院为此明确呼吁,应当强化欧盟在反制次级制裁问题上的团结与共识。^③

拜登政府上台后,欧美关系虽然有所改善,但并未从根本上改变欧盟对美国经济胁迫风险的防范。例如,拜登政府拒绝在欧美争议巨大的数字税问题上对欧盟让步,表示在双方谈判得到明确结论之前,将不会放弃对欧盟成员国增加关税的威慑。^④研究者指出,美国对国家安全的定义是高度主观、可以任意转化的,这与欧盟长期以来对国际法治与价值观的追求形成鲜明对照。^⑤美国侵犯欧盟自主权与法治的风险始终存在,不会随着执政当局的轮替而轻易转移,某个公司或特定国家片面地对美屈服也无法从根本上改变美国侵犯欧洲利益的行为。^⑥据此,欧盟外交与安全事务高级代表博雷利号召“欧盟必须成为自己未来的主人”,必须自行发展独立的反制工具,避免将保护经济利益的职能“外包”给他人。^⑦

但相关研究认为,欧盟在保护与抵制两方面的反制能力均存在短板,导致欧盟经济体系缺乏应对外部威胁的韧性(resilience)与威慑力(deterrence)。^⑧欧洲对外关系委员会等智库据此提议,欧盟应当对美国的经济胁迫进行“慎重回应”(Measured Response),并列出了若干实施反制的具体手段,其观点得到欧盟领导人的接受与运用。^⑨欧盟委员会(以下简称“欧委会”)主席冯德莱恩在其2020年盟情咨文中指出,鉴于世

① “Shaping Europe’s Present and Future—An Interview with Federica Mogherini, Conducted by Mark Leonard,” European Council on Foreign Relations, January 11, 2019, https://ecfr.eu/article/commentary_shaping_europes_present_and_future/.

② Philippe Bonnacerrère, “What European Response to American Extra-territoriality?” Foundation Robert Schuman, Policy Paper, European Issues No.501, February 5, 2019.

③ “Rapport d’information fait au nom de la commission des affaires européennes (1) sur l’extraterritorialité des sanctions américaines,” Le sénat, Session ordinaire de 2018-2019, N° 17, le 4 octobre 2018.

④ “U.S. Trade Chief Readies Tariffs against Six Countries over Digital Taxes,” Reuters, March 27, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-digital/u-s-trade-chief-readies-tariffs-against-six-countries-over-digital-taxes-idUSKBN2BI31K>.

⑤ Marie-Hélène Bérard et al., “EU and US Sanctions: Which Sovereignty?” Jacques Delors Institute, Policy Paper No.232, October 23, 2018.

⑥ Pascal Lamy et al., “American Extraterritorial Sanctions: Did Someone Say European Strategic Autonomy?” Jacques Delors Institute, Europe in the World Policy Brief, March 2021.

⑦ Sven Biscop, “European Foreign Policy in Times of Covid-19, A Conversation with HRVP Josep Borrell Organised by Groupe d’études Géopolitiques,” Egmont—Royal Institute for International Relations, May 12, 2021.

⑧ Ellie Geranmayeh and Manuel Lafont Rapnouil, “Meeting the Challenge of Secondary Sanctions,” European Council on Foreign Relations, ECFR/289, June 2019.

⑨ Jonathan Hackenbroich and Pawel Zerka, “Measured Response: How to Design a European Instrument against Economic Coercion,” European Council on Foreign Relations, ECFR/400, June 2021.

界贸易组织(WTO)的争端解决机制处于失效状态,欧盟将强化自身贸易执行规则,在贸易争端中采取符合国际法的反制措施。^①同年9月,冯德莱恩在致欧委会经贸事务执行副主席的任务书中,也要求其强化贸易工具箱,研究新型反制措施,应对侵犯欧盟利益的行为。^②

在2021年的一份政策文件中,欧委会对经济反制的类别做出了与本文类似的划分,将拒止、规避、惩罚、替代四种类别下的若干具体反制措施作为捍卫欧盟对外开放、提升经济力量与韧性的手段。^③因此,欧盟对美经济反制实践与本文的理论推演具有较高的契合度,前者可以为后者提供佐证。以下将以四类反制措施在理论上的效能从低到高为序,对欧盟的反制实践进行评估与讨论。

(二) 欧盟运用拒止性反制的效能

欧盟对美国的拒止性反制主要通过《欧盟阻断法令》(以下简称“阻断法”)实施。^④1996年,美国制定《赫尔姆斯-伯顿法》和《达马托法》。两部法律依靠美国在全球金融与市场体系中的结构性权力,设置了管辖范围广泛的次级制裁条款,授权美国政府处罚同原始被制裁国(古巴、伊朗、利比亚)交易的第三国企业。^⑤欧盟在该两部法律通过后反应强烈,指出美国的次级制裁对国际贸易造成无法接受的阻碍,欧盟有权采取反制措施,捍卫自身利益。^⑥当年11月,欧盟正式通过阻断法。其核心内容包括拒绝承认该法附件范围内所列举的美国次级制裁的合理性与可执行力,要求在欧盟运营的企业不得以任何形式遵守附件中所列举的美国次级制裁法案,如企业因此遭受损失,应当及时向欧盟相关机构报告。欧盟有权通过没收、拍卖应对遵守次级制裁的个人与实体的财产,为蒙受损失的企业提供补偿。^⑦欧盟希望通过阻断法,抵消(nul-

^① “State of The Union 2020— The von der Leyen Commission: One year on,” Publications Office of the European Union, 2020.

^② “Mission Letter—Valdis Dombrovskis, Executive Vice-President for An Economy that Works for People,” European Commission, September 13, 2020.

^③ “The European Economic and Financial System: Fostering Openness, Strength and Resilience,” European Commission, COM(2021) 32 final, January 19, 2021.

^④ “Report from the Commission to the European Parliament and the Council relating to Article 7(a) of Council Regulation (EC) No 2271/96 (‘Blocking Statute’),” European Commission, COM(2021) 535 final, September 3, 2021.

^⑤ 沈伟、阮国英:《赫-伯法和达马托法的由来及其非法性》,载《国际观察》,1997年第1期,第37-40页。

^⑥ Mick Hillyard and Vaughne Miller, “Cuba and the Helms-Burton Act,” UK House of Commons Library, Research Paper 98/114, December 14, 1998.

^⑦ “Council Regulation (EC) No.2271/96 of 22 November 1996 Protecting against the Effects of the Extra-Territorial Application of Legislation Adopted by a Third Country, and Actions Based Thereon or Resulting Therefrom,” European Commission, 01996R2271, August 7, 2018.

lity) 美国次级制裁的效力, 确保欧盟企业自由地与原始被制裁国开展经营活动。^①

然而, 拒止在实际运作中面临诸多挑战, 欧盟落实拒止性反制措施举步维艰。首先, 拒止在理论上应当增加胁迫国所需付出的成本。但由于“主权豁免”的习惯国际法原则, 欧盟难以通过阻断法对胁迫国的政府机构施以处罚, 阻断法通过成本强加促使胁迫国改变自身决策不具备必然性。虽然, 1997年, 时任美国总统克林顿宣布在其任期内暂停《赫尔姆斯-伯顿法》第三编的效力, 并宣布将同国会咨询授予总统免于执行第四编的权力; 对于《达马托法》, 美国也声明将以“审慎与公平的态度”执行。^② 表面上看, 这似乎展现了阻断法的拒止效能, 但研究者指出, 美国的政策转向主要是由于当时的美国行政部门倾向于以多边主义方式护持霸权, 特别是有意推动“新跨大西洋议程”, 强化美欧经贸联系。^③ 美国行政部门的政治意愿在暂停次级制裁的问题上发挥了最为核心的作用。阻断法的意义只是为美国行政部门争取国会支持提供了一定筹码, 而无法对美国的政策构成直接影响。^④ 与此对照, 2018年美国退出伊核协定, 启动对伊朗的制裁后, 欧盟宣布将激活阻断法, 对美国实行反制。当年6月, 欧盟正式更新了阻断法附件, 将美国涉伊朗制裁法案列入其中。^⑤ 然而, 此次美国并未被欧盟成功威慑, 反而进一步于2019年宣布重启《赫尔姆斯-伯顿法》第三编, 直接违背与欧盟延续二十余年的共识。^⑥ 由此可见, 阻断法的拒止效能远未达到预期, 无法真正改变胁迫国的成本—收益衡量。

其次, 阻断法也难以实质性对冲欧洲企业在国际场所遭遇的风险。阻断法要求欧洲企业不得遵守任何域外国家的次级制裁, 违者将被处罚。欧洲议会的一项研究报告指出, 阻断法似乎只是提升了企业的履约成本, 而难以实现其预期的拒止效果。因此, 欧盟也倾向于允许更多欧洲企业在有充足理由的前提下豁免履行阻断法义务, 避

^① European Commission, “Guidance Note: Questions and Answers: Adoption of Update of the Blocking Statute,” Official Journal of the European Union, August 7, 2018, pp.4-10.

^② “Memorandum of Understanding Concerning the U.S. Helms-Burton Act and the U.S. Iran and Libya Sanctions Act,” *International Legal Materials*, Vol.36, No.3, 1997, pp.529-530.

^③ Stefaan Smis and Kim van der Borgh, “The EU-U.S. Compromise on the Helms-Burton and D’Amato Acts,” *American Journal of International Law*, Vol.93, No.1, 1999, pp.227-236.

^④ “A Risk Management Briefing Putting the Key Issues at the Top of the Agenda,” Allen & Overy, Legal and Regulatory Risk Note, October 2018.

^⑤ European Commission, “Commission Delegated Regulation (EU) 2018/1100 of 6 June 2018 Amending the Annex to Council Regulation (EC) No.2271/96 Protecting against the Effects of Extra-Territorial Application of Legislation Adopted by a Third Country, and Actions Based Thereon or Resulting Therefrom,” Official Journal of the European Union, August 7, 2018, pp.1-6.

^⑥ [法]阿里·拉伊迪:《隐秘战争:美国长臂管辖如何成为经济战的新武器》, 法意译, 中信出版集团 2019年版, 第232页。

免让企业陷入进退两难的困境。^①此外,拒止目前也只能对次级制裁发挥一定的抵制作用,基本上无法影响美国的域外司法管辖。美国以《反海外腐败法》为代表的一系列法律同样可通过“效果标准”与“最低联系标准”等结构性权力对外国企业处以巨额罚款,甚至对相关当事人进行刑事处罚。^②法国政府对美国的域外司法管辖给予高度重视,认为其具有显著针对性,刻意遏制欧洲企业发展,进而指责美国的域外司法管辖是以公平正义为名行利益攫取之实的“司法保护主义”。^③然而,法国政府未能将美国域外司法管辖纳入欧盟阻断法的反制范围,在其国内也缺乏有效的抵制方式。由此可见,拒止性反制在现实中面临执行力困境,难以对结构性权力发挥有效的抵制效果,只能发挥象征性作用,其效能是所有反制措施中最低。

(三) 欧盟运用规避性反制的效能

规避的目的是寻找结构性权力中的“缝隙”,尝试绕过胁迫国主导的结构与网络,寻找新的合作渠道。但规避无法彻底取代胁迫国的结构性权力对反制国的影响,这是它与下文讨论的替代之间的最大区别。^④近年来,欧盟对美国最具代表性的规避性反制措施当属建立“贸易往来支持工具”(Instrument in Support of Trade Exchanges, INSTEX)。2018年美国单方面退出伊核协议后,重启对伊朗的制裁。欧洲的银行在美国次级制裁的影响之下,难以为在伊朗运作的企业提供融资与交易服务。少数仍愿提供伊朗业务的中小型银行也面临被其他遵守美国次级制裁的大型银行孤立的压力。^⑤然而,2015年伊核协议达成后,有诸多欧洲企业已经在伊朗恢复经营,特别是道达尔、雷诺和赛诺菲等法国企业均在伊朗有较多的投入。如若这些企业遵守美国次级制裁,将被迫在短时间内退出伊朗,导致巨大利益损失。^⑥这一现象深深刺激了欧盟。为对冲美国经济胁迫的影响,2019年1月,英法德三国外长共同宣布建立INSTEX,并通过

^① Beatrix Immenkamp, “Updating the Blocking Regulation: The EU’s Answer to US Extraterritorial Sanctions,” European Parliamentary Research Service, June 2018, PE 623.535.

^② 张家铭:《“霸权长臂”:美国单边域外制裁的目的与实施》,载《太平洋学报》,2020年第2期,第55-59页。

^③ “Rétablir la souveraineté de la France et de l’Europe et protéger nos entreprises des lois et mesures à portée extraterritoriale,” Assemblée Nationale, 26 juin 2019.

^④ 事实上,即使是俄罗斯“卢布结算令”这一颇具力度的反制美国金融霸权的举措,也只能起到规避作用而不可能对美元的国际地位带来任何替代效应。参见王永钦、韩瑜:《卢布不再是瓦砾——俄罗斯应对金融战的组合拳与效果》,载《中国经济周刊》,2022年第7期,第54-59页。

^⑤ Esfandiyar Batmanghelidj and Ellie Geranmayeh, “Bankless Task: Can Europe Stay Connected to Iran?” European Council on Foreign Relations, October 10, 2018.

^⑥ “French Minister Suggests EU Compensate Firms Hit by US Sanctions,” POLITICO, May 20, 2018, <https://www.politico.eu/article/bruno-le-maire-iran-deal-eu-compensate-firms-hit-by-us-sanctions/>.

任命三国外交部门高级官员出任机制负责人,为其提供主权背书。^① INSTEX 将采取“易货交易”机制,如欧盟与伊朗之间的交易将仅包含货物的相互交换,货款的结算工作则分别在欧盟进出口商与伊朗进出口商之间完成,不涉及美元交易。^② 2019年11月,又有六个欧洲国家决定加入该机制,增强了机制的代表性。^③

相较于直接拒止结构性权力,规避具有较高的灵活性与可操作性,其效能也更为显著。2020年初,欧盟启动 INSTEX 机制的首次交易,由一家德国企业向伊朗出口价值50万欧元的血液治疗设施。^④ 时任伊朗总统鲁哈尼对该交易表示欢迎与肯定,认为其有助于在新冠肺炎疫情大流行期间支持伊朗保障民生,并期待同欧盟通过 INSTEX 开展更多交易。^⑤ 欧洲外交官员在受访伊朗时也指出,本次交易克服了诸多政治上与技术上的困难,为后续更多业务往来积累了经验。^⑥ INSTEX 还曾探索引进“保理交易”(Factoring Transactions)以提升贷款到账的效率。^⑦ 上述事实足以证明,相较于拒止性反制,规避性反制具有更高的实践可行性,INSTEX 的制度设计完全有条件帮助伊朗保障基本的民生产品供给。^⑧ 此外,规避性反制的潜力若得到充分发挥,将有利于降低欧洲企业同伊朗交易的成本,这同拒止性反制带来额外履约成本的事实形成鲜明对照。^⑨ 因此,规避的效能高于拒止。

然而,在欧盟的案例中,规避性反制的效能仍然严重受限。在首次交易成功之后,欧盟未再公开宣布 INSTEX 的交易进展。事实上,如果欧盟愿意吸引欧盟以外的国家

① “Joint Statement on the Creation of INSTEX, the Special Purpose Vehicle Aimed at Facilitating Legitimate Trade with Iran in the Framework of the Efforts to Preserve the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA),” Ministère de l’Europe et des Affaires étrangères, Auswärtiges Amt, Foreign and Commonwealth Office, January 31, 2019.

② “EU Mechanism for Trade with Iran ‘Now Operational’,” DW, June 28, 2019, <https://www.dw.com/en/eu-mechanism-for-trade-with-iran-now-operational/a-49407662>.

③ 六国分别为比利时、丹麦、芬兰、荷兰、挪威与瑞典。

④ Laurence Norman, “EU Ramps Up Trade System with Iran Despite U.S. Threats,” *The Wall Street Journal*, March 31, 2020.

⑤ “Initial Steps to Implement Instex Are Positive but Not Sufficient—Rouhani,” Reuters, April 7, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-iran-france-instex-idUSKBN2102HM>.

⑥ Michael Peel et al., “European Trade Channel with Iran Facilitates First Deal,” *Financial Times*, April 1, 2020.

⑦ “INSTEX Develops New Service in Bid to Fast-Track Iran Transactions,” Bourse and Bazaar Foundation, July 30, 2019, <https://www.bourseandbazaar.com/articles/2019/7/30/instex-develops-new-service-in-bid-to-fast-track-iran-transactions>.

⑧ Esfandiyar Batmanghelidj and Sahil Shah, “Protecting Europe-Iran Trade to Prevent War: A Provisional Assessment of INSTEX,” European Leadership Network, Global Security Policy Brief, June 2019.

⑨ Hans-Jakob Schindler, “An Assessment of the Efforts to Mitigate the Impact of US Secondary Sanctions: The EU Blocking Statute and INSTEX,” in Sima Shine, ed., *Iran and the International Arena: Challenges and Opportunities*, Institute for National Security Studies, 2021, pp.29-30.

加入 INSTEX,^①或突破易货机制的限制,引入本币跨境结算或数字货币交易等方式,无疑将进一步提升规避性反制的效能。^② 其原因为,欧盟对美国在结构性权力领域的高度依附,对规避的效能造成显著的约束。2019年2月,时任美国副总统彭斯在波兰的演讲中指出,INSTEX 是一项欠考虑的行动,将导致美欧之间的分歧扩大化。^③ 当年5月,美国财政部副部长在致 INSTEX 总裁的信中更是直言不讳地警告,如果任何企业试图通过 INSTEX 为美国的次级制裁制造漏洞,将被剔除出美国金融交易系统。^④ 鉴于跨大西洋同盟仍然是美国外交政策的基石,欧盟现阶段不可能摆脱对美国安全保护与金融服务等结构性权力的依附关系。因此,欧盟事实上接受了美国所划定的“红线”,将 INSTEX 的交易自我限制在人道主义领域。^⑤ 欧盟版本的规避性反制受制于结构性权力的强大影响,运用范围显著小于下文将述及的惩罚性反制,导致其效能在所有经济反制措施中属于中低水平。

(四) 欧盟运用惩罚性反制的效能

惩罚性反制在具体手段上对于经济制裁多有借鉴,但在欧盟法治体系下,二者差异明显。除上文在理论层面所论述的内顾与扩张之别、施压与强制之别外,二者在实际运作机制上也存在差异:惩罚性反制被归入欧盟共同商业政策,经济制裁则被归入共同外交与安全政策,在欧盟体制中属于不同的权能领域,决策与执行过程均差异巨大。^⑥

面对美国运用关系性权力在货物贸易领域实施的胁迫,欧盟的惩罚性反制起初是以反关税的方式执行。例如 2018 年和 2019 年,欧盟分别针对美国发起的“232 调查”

^① 2019年,俄罗斯与土耳其等国曾对加入 INSTEX 表示兴趣。“INSTEX Mechanism Is Less Effective than Originally Planned—Lavrov,” Sputnik News, May 8, 2019, <https://sputniknews.com/20190508/russia-iran-oil-lavrov-1074814755.html>.

^② 欧盟对此已有规划。参见“Towards A Stronger International Role of the Euro,” European Commission, December 5, 2018, COM(2018) 796 final.

^③ “Remarks by Vice President Pence at the Warsaw Ministerial Working Luncheon,” U. S. Department of State, February 14, 2019, <https://2017-2021-translations.state.gov/2019/02/14/remarks-by-vice-president-pence-at-the-warsaw-ministerial-working-luncheon-warsaw-poland/index.html>.

^④ “U.S. Warns Europe that Its Iran Workaround Could Face Sanctions,” Bloomberg, May 29, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-05-29/u-s-warns-europe-that-its-iran-workaround-could-face-sanctions>.

^⑤ 2019年,时任美国驻欧盟大使即对 INSTEX 的范围划定了红线,威胁说人道主义活动之外的任何 INSTEX 交易都将被美国制裁。“U.S. Threatens Retaliation If Companies Tap Iran Trade Vehicle,” Bloomberg, February 8, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-08/u-s-threatens-retaliation-if-companies-tap-iran-trade-vehicle#xj4y7vzkg>.

^⑥ 共同商业政策属于欧盟的专属权能,理论上可以按照特定多数表决的共同体方式进行决策;共同外交与安全政策则必须遵循政府间方式,获得成员国政府的一致通过。参见[比]斯蒂芬·柯克莱勒、[比]汤姆·德尔鲁:《欧盟外交政策》(第二版),刘宏松等译,上海人民出版社2017年版,第107-112页。

和“301 调查”实施反关税。^① 然而,反关税的执行时机与强度均难以确定,形式也过于单一,难以应对越发多样化特别是处于“灰色地带”的经济胁迫。^② 同时,经济胁迫存在大量威胁实施而未实际实施的情况。反关税作为一种纯粹的回应性措施,缺乏预防性与威慑性。^③ 鉴于此,2021 年 12 月,欧盟决定升级惩罚性反制,建立“反胁迫工具”(Anti-coercion Instrument)。欧盟对惩罚性反制的实施做出严格限定,要求首先对经济胁迫行为的强度、烈度、频率、持续时间、范围和重要性等一系列指标进行评估。即使在确定外国实施经济胁迫后,也应首先与其谈判,寻求斡旋或国际裁决。当一切前置手段均失效后,方可执行惩罚性反制。欧盟希望借助高度慎重的执行方式,提升惩罚性反制的效率和等比例性,避免对欧盟和欧洲企业造成二次伤害,或导致事态升级。^④ 在惩罚性反制的具体方式选择上,欧盟引入提升关税、实施进出口管制、限制直接投资与服务贸易等手段,同时纳入对反制对象参与、利用欧盟公共采购、金融服务、知识产权转让,乃至欧盟资助的研究项目等领域的限制,以有效回应多种多样且具有隐蔽性的经济胁迫手段。^⑤

由于惩罚性反制所应对的是关系性权力,达到预期效果的难度相对低于应对结构性权力的反制措施。例如,欧盟在特朗普执政时期运用惩罚性反制,坚定抵制美国对欧盟钢铝产业的“232 调查”和针对空客公司增加的关税。拜登政府上台后,美欧双方于 2021 年达成两份协议,美国放宽对进口欧盟钢铝的限制,暂停对空客公司征收关税,欧盟同时停止对美国执行惩罚性反制措施。^⑥ 与 1997 年美国对阻断法的让步相比,此次美国做出上述妥协,与欧盟惩罚性反制所制造的额外经济成本之间存在更加密切的关联。在美国开启“232 调查”后,欧盟对美国哈雷摩托车、波旁威士忌等产品

① 丁纯、强皓凡、杨嘉威:《特朗普时期的美欧经贸冲突:特征、原因与前景——基于美欧贸易失衡视角的实证分析》,载《欧洲研究》,2019 年第 3 期,第 3-7 页。

② Jonathan Hackenbroich and Pawel Zerka, “Measured Response: How to Design a European Instrument against Economic Coercion,” European Council on Foreign Relations, Policy Brief, ECFR/400, June 2021.

③ Daniel W. Drezner, “The Hidden Hand of Economic Coercion,” *International Organization*, Vol. 57, No. 3, 2003, pp. 643-659.

④ “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,” European Commission, December 8, 2021, COM (2021) 775 final.

⑤ “Annexes to the 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,” European Commission, December 8, 2021, COM (2021) 775 final.

⑥ “EU and US Agree to Start Discussions on a Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminium and Suspend Steel and Aluminium Trade Disputes,” European Commission, October 31, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5721; “EU and US Agree to Suspend All Tariffs Linked to the Airbus and Boeing Disputes,” European Commission, March 5, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1047.

的进口增加关税,给这些企业的营收造成了实质性困难,成为推动拜登政府放宽经济胁迫的重要原因。^①同时,一项以美国县级行政区为对象的实证研究表明,欧盟的惩罚性反制精确针对2016年大选中转向支持特朗普与共和党的摇摆地区,足以对美国的国内政治格局造成影响。有匿名的欧盟官员在接受该研究者采访时表示,欧盟已经开发了一种算法,用于选择惩罚性反制所作用的商品,确保以较低代价对胁迫国造成难以承受的经济成本。^②

然而,欧盟内部对惩罚性反制成本可控性的观念分歧,将对其效能造成一定程度的影响。在欧盟涉及反胁迫工具的立法过程中,成员国的分歧已有较为明显的体现。追求战略自主雄心的法德等大国总体上支持出台更为强硬的惩罚性反制措施,法国还将其纳入担任欧盟轮值主席国的优先事项。^③欧洲议会总体上也对反胁迫工具有共识,认为欧盟应当提升成本强化能力,以有效对冲经济胁迫。^④而欧盟内部更偏向“大西洋主义”或更加重视商业利益的国家则希望约束惩罚性反制的力度。瑞典与捷克两国联合对反胁迫工具发布评论,要求欧盟在立法过程中必须考虑该工具与国际法的契合性,明确限制惩罚性反制的使用情境,并重视同盟友的合作与协商。^⑤爱沙尼亚也表达了类似的观点,强调惩罚性反制应当尽可能避免造成贸易冲突的升级、破坏欧盟与贸易伙伴之间的关系。^⑥事实上,上述国家的主要关切均集中在美欧经贸关系之上,不希望欧盟的惩罚性反制过度刺激美国政府,影响美欧同盟关系。可以预见,欧盟在未来执行反胁迫工具时也将采取高度慎重、克制的态度,特别是面对美国时可能因种种考量而投鼠忌器,担心陷入两败俱伤的困境,或损害欧盟作为多边主义支持者的国际声望,从而带来无法接受的成本。^⑦惩罚性反制效能的发挥也将因此受到约束,欧盟对反胁迫工具使用条件的自我设限可以视为这种约束的体现。但相较而言,惩罚

^① “Biden Administration, EU Reach Agreement to Ease Trump Tariffs on Aluminum and Steel,” CNN, October 30, 2021, <https://www.cnn.com/2021/10/30/politics/steel-tariffs-ease-sanctions-biden-european-union/index.html>.

^② Thiemo Fetzer and Carlo Schwarz, “Tariffs and Politics: Evidence from Trump’s Trade Wars,” *The Economic Journal*, Vol.131, Issue 636, 2021, pp.1717-1741.

^③ “Recovery, Strength and a Sense of Belonging: Programme for the French Presidency of the Council of the European Union,” French Presidency of the Council of the European Union, January 1, 2022.

^④ Bernd Lange, “Comment: How to Make the EU’s Anti-Coercion Instrument Work,” *Borderlex*, December 7, 2021, <https://borderlex.net/2021/12/07/comment-how-to-make-the-eus-anti-coercion-instrument-work/>.

^⑤ “Joint Preliminary Comments of the Czech Republic and Sweden on the Commission’s Proposal for an Anti-Coercion-Instrument,” *POLITICO*, November 2, 2021, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2021/11/02/Coercion.pdf>.

^⑥ “EU Plan to Tackle ‘Coercion’ against Member States Faces Resistance,” *Financial Times*, December 7, 2021, <https://www.ft.com/content/b332058c-5115-401e-b692-737810a40299>.

^⑦ Jonathan Hackenbroich et al., “Defending Europe’s Economic Sovereignty: New Ways to Resist Economic Coercion,” European Council on Foreign Relations, Policy Brief, ECFR/345, October 2020.

性反制的运用范围更为广泛,取得的实际影响也更为突出,其效能高于规避性反制,可达到中高水平。

(五) 欧盟运用替代性反制的效能

欧盟近年来对替代性反制的重视,源自欧洲理事会 2020 年 10 月的特别会议。此次会议要求欧委会界定欧盟现存的“战略依附”(Strategic Dependency)问题,并尝试通过发展多样化的生产地点与供应链,缓解新冠肺炎疫情背景下潜在的断供与胁迫风险。^①在上述战略布局的基础上,欧盟于 2021 年 5 月明确提出了替代性反制的概念。欧盟的政策宣示包含两方面内容:一是欧盟更新了全球新冠肺炎疫情大流行前出台的《新产业战略》,更加全面地规划了替代性反制的框架,指出应当对关键产品发展“基于事实的、成比例的、有针对性的”替代能力;^②二是欧盟决定每年发布《战略依附与能力报告》,全面评估存在“战略依附”问题的重点行业及其面对的经济胁迫风险,并提出针对性的反制措施。^③

在欧盟针对美国关系性权力的反制中,具有典型性意义的是双方在云计算(cloud computing)领域的博弈。美国在云计算领域尚未形成具有统摄性的国际机制,也没有独占相关技术或掌控上下游产业,因此美国在该领域尚不具备结构性权力。但是,美欧之间已经存在高度不对称的相互依赖关系。美国的亚马逊、微软和谷歌三家“超大规模业者”(Hyperscaler)所提供的云服务占据了欧洲三分之二左右的市场份额,且还在进一步实施战略收购与兼并,导致欧洲企业难以选择美国之外的替代性云服务方案。^④美国在关系性权力中的优势,为欧洲带来了经济胁迫风险。2018 年,美国通过《澄清境外数据的合法使用法》(CLOUD Act,以下简称“云法案”),授权美国政府获取由美国服务供应商所存储的境外数据。欧盟指责“云法案”凌驾于欧盟《通用数据保护条例》(GDPR)之上,破坏欧盟法治,并且显著提升了敏感数据泄露的可能。^⑤为

^① “Special Meeting of the European Council (1 and 2 October 2020)—Conclusions,” European Council, EUCO 13/20, October 2, 2020.

^② “Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building A Stronger Single Market for Europe’s Recovery,” European Commission, May 5, 2021, COM (2021) 350 final.

^③ 欧盟目前已于 2021 年和 2022 年发布了两份《战略依附与能力报告》。“Commission Staff Working Document: Strategic Dependencies and Capacities,” European Commission, December 8, 2021, SWD(2021) 352 final; “EU Strategic Dependencies and Capacities: Second Stage of In-depth Reviews,” European Commission, February 22, 2022, SWD(2022) 41 final.

^④ Caroline Donnelly, “European IT Providers Struggle to Capitalise on Continent—Wide Growth in Cloud Demand,” *Computer Weekly*, January 15, 2021.

^⑤ “ANNEX. Initial Legal Assessment of the Impact of the US CLOUD Act on the EU Legal Framework for the Protection of Personal Data and the Negotiations of an EU-US Agreement on Cross-Border Access to Electronic Evidence,” European Data Protection Supervisor, July 10, 2019.

此,欧盟 2021 年和 2022 年发布的《战略依附报告》均将云计算视作高风险领域,指出欧盟在云计算的“基础设施即服务”(Infrastructure as a Service)和“平台即服务”(Platform as a Service)等领域存在较为严重的依附。^①然而,在强调经济胁迫风险的同时,欧洲领导人也意识到,由于市场经济条件下先发者客观具备的“锁定效应”(Lock-in Effect),欧洲企业已经对美国云计算服务产生路径依赖,目前欧洲的云服务供应商和政府主导建立的“主权云”都暂时不具备在短时期内彻底取代美国的服务,而不影响企业运作效率的能力。^②欧盟的替代性反制在追求政治安全的同时,必须重视客观环境的约束。

在此背景下,欧洲领导人推动建立“欧洲云计划”(European Cloud Initiative,后正式命名为“Gaia-X”),将其作为实施替代性反制的重要机制。该计划 2019 年由法德两国创立,2020 年得到欧盟及其全部 27 个成员国的背书支持。Gaia-X 并非旨在将美国云服务剔除出欧洲市场,而是希望把美国、欧盟与中国等地的云计算企业纳入统一的平台与规则之下,实现云服务的多样化供应,提升不同服务商之间的可替代性,从而逐步降低欧洲企业对美国云服务的单向依附。^③该计划规定其董事会成员必须是总部位于欧洲的企业,从而确保欧洲的自主性与管辖权。^④加入该计划的企业必须承诺遵循以欧盟价值观为内核的统一规范,同时承诺允许其欧洲用户自行决定数据存放的地点与法律环境,从而免受美国潜在胁迫的影响。^⑤同时,该计划的统一标准与其内部的数据可流动性,使得云服务的用户有机会在联盟中的服务商之间进行更为顺畅的切换,避免被特定国家的服务商“锁定”。^⑥当前,已有 500 余家云服务企业加入 Gaia-X 机制,涵盖中美欧主流云服务商,初步实现了为用户提供多样化云服务的目标。^⑦尽管 Gaia-X 的启动时间不长,但已经取得初步成效,在农业、能源、金融、健康与工业 4.0 等欧洲重点发展的领域公布了 60 余个应用案例,有效拓展了美国之外的云服务商

① “EU Strategic Dependencies and Capacities: Second Stage of In-depth Reviews,” European Commission, February 22, 2022, SWD(2022) 41 final, p.68.

② Simona Autolitano and Agnieszka Pawlowska, “Europe’s Quest for Digital Sovereignty: GAIA-X as a Case Study,” Istituto Affari Internazionali, IAI Papers 21-14, March 2021.

③ “Germany, France Launch Gaia-X Platform in Bid for ‘Tech Sovereignty’,” POLITICO, June 4, 2020, <https://www.politico.eu/article/germany-france-gaia-x-cloud-platform-eu-tech-sovereignty/>.

④ “Inside Gaia-X: How Chaos and Infighting are Killing Europe’s Grand Cloud Project,” POLITICO, October 26, 2021, <https://www.politico.eu/article/chaos-and-infighting-are-killing-europes-grand-cloud-project/>.

⑤ “GAIA-X: Driver of Digital Innovation in Europe—Featuring the Next Generation of Data Infrastructure,” Germany Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, May 2020.

⑥ “Project GAIA-X: A Federated Data Infrastructure as the Cradle of a Vibrant European Ecosystem,” Germany Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, October 2019.

⑦ Alice Pannier, “The Changing Landscape of European Cloud Computing: Gaia-X, the French National Strategy, and EU Plans,” Briefings de l’Ifri, July 22, 2021.

在欧洲的应用场景。^① Gaia-X 计划在 2030 年前,将欧洲本土企业的市场份额提升一倍以上,平衡“超大规模业者”的不对称影响力。^②

Gaia-X 的反制实践表明,替代性反制在所有反制措施中最为温和、灵活,也最具可操作性。替代并不意味着要同反制对象国“脱钩”“断链”,而是通过增强供应商或合作对象的多样性,将对特定国家的依赖程度降低到可控范围内,限制关系性权力的影响,实现安全与效率的兼顾。因此,替代性反制可以与市场经济和全球化的基本原则相结合。国际货币基金组织(IMF)在其年度研究报告中鼓励国家与企业推动产业链多元化,提升中间产品的可替代性,指出这种做法可以显著降低断供所造成的损失。^③ 相较于其他反制措施,替代性反制的成本最为可控,并获得欧盟所有成员国的最高共识,也最易得到企业界与社会力量的支持。特别是与惩罚性反制相比,替代性反制具有更少的对抗性,甚至可以是非零和博弈。以上特征使得替代性反制在所有反制措施中的效能最高。

从以上实证分析可见,欧盟的反制实践可以验证本文对经济反制效能的理论推演。拒止作为应对结构性权力的抵制性反制措施,其效能是所有反制措施中最低。规避的效能高于拒止,可以在一定程度上降低反制国的脆弱性。但在本案例中,由于欧盟及其主要成员国都深度融入以美国为主导的国际经济制度体系中,既无意也无力独立塑造自身经济成长动力,在面对运用结构性权力的经济胁迫时呈现出较强的妥协性,导致规避的效能总体偏低。^④ 相较而言,欧盟作为大型经济体,有较多的经济杠杆对美实施惩罚性反制,因此在本案例中惩罚的效能高于规避。替代性反制的成本可控性高于惩罚,且能够与市场机制相结合,其效能也最为突出。通过案例研究可以证实,经济反制的效能与胁迫权力的可逃逸性和反制成本的可控性都呈正相关关系。

四 结 论

经济反制作为一种新兴的对冲性经济外交手段,在世界经济呈现“武器化相互依

^① “Gaia-X: A Federated Data Infrastructure for Europe,” Gaia-X, <https://www.data-infrastructure.eu/GA-IAX/Redaktion/EN/Dossier/gaia-x.html#id1839168>.

^② Robert Goia, “Gaia-X: The Democratic and Legal Aspects of the Visionary European Cloud Project,” Gaia-X Blog, July 13, 2022, <https://gaia-x.eu/news/latest-news/gaia-x-the-democratic-and-legal-aspects-of-the-visionary-european-cloud-project/>.

^③ International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, IMF Publication, April 2022, pp.95-99.

^④ 宋晓敏:《从派生性关系到独立性关系?——解析中欧关系的基本特征与发展逻辑》,载《国际政治研究》,2022年第2期,第122-123页;张骥:《法国外交的独立性及其在中美战略竞争中的限度》,载《欧洲研究》,2020年第6期,第28-29页。

赖”态势的背景下,得到各国的高度重视与广泛运用。探究何种经济反制措施更具效能,在经济外交学术研究与政策实践中均具有重要价值。经济反制可以按照其反制对象是结构性权力还是关系性权力,以及反制目标是抵制还是保护,而具体分为拒止、规避、惩罚、替代四个类别。理论分析表明,反制措施的效能分别与胁迫权力可逃逸性和反制成本可控性正相关。因此,在四类反制措施中,拒止的效能最低,其次是规避和惩罚,效能最高的则是替代。欧盟是实施经济反制的代表性国际行为体。以欧盟对美国的反制实践为案例的研究表明,上述理论推演可以得到验证。欧盟借助《阻断法》实施的拒止性反制效能最低,难以实际运作。相较而言,通过 INSTEX 实施的规避性反制虽然局限性明显,但仍可在人道主义领域发挥一定作用,整体效能属于中低。以反关税和反胁迫工具实施的惩罚性反制能够对美国的经济胁迫成本造成现实影响,但囿于欧盟的内部分歧,在运用时存在自我设限的问题,其效能处于中高水平。而以欧洲云计划 Gaia-X 为代表的替代性反制既能够实质性降低欧盟对美国云计算产业的不对称依赖,又得到欧盟成员国及企业界的广泛支持,效能最高。

经济反制的理论建构与欧盟实践中的经验教训,对深度融入全球化、希望“确保相互依存”的国家具有参考价值。^① 首先,拒止与规避的预期目标难以转化为实际影响,这意味着相关国家更加需要充分认识到霸权国结构性权力被用于经济胁迫时的危害,通过提升拒止性反制的司法适用,并在跨国金融交易等重点领域前瞻性地建设双、多边规避渠道,强化反制结构性权力的可行性。其次,为提升惩罚性反制的效能,相关国家应当关注本国与反制对象国相互依赖中的优势产业,通过对关键产品的精确限制,有效传递意图并尝试从脆弱性层面向对方造成影响。最后,相关国家有必要结合市场机制与政府调控,在必要时推动关键产业的供应链多样化,以兼顾效率与安全的方式实施替代性反制,使其效能得到充分发挥。

(作者简介:方炯升,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生;责任编辑:蔡雅洁)

^① 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。