

应对法律战视角下的涉外法治建设初探^[1]

孙 祁 栾文韬

【内容提要】近年来，霸权国家以“维护国家安全”为由对外恣意实施法律战的倾向日益明显，以法律战为代表的“软战争”已逐渐成为服务霸权和强权政治的新策略。当前，中国进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的新发展阶段，来自外部势力的打压遏制不断升级，被迫卷入法律战风险日益加大，在此背景下如何贯彻习近平法治思想，大力加强涉外法治建设，有效破解法律战，成为推进中国式现代化建设进程中亟待回应的问题。中国也着手从推进涉外法治建设入手，积极维护国家主权、安全、发展利益。本文旨在以习近平法治思想为指导，思考加强涉外法治建设和增强涉外法律斗争能力的意义和必要性，探索有理、有利、有节应对和破解外部势力涉华法律战的路径和方式。

【关键词】习近平法治思想 中国式现代化 涉外法治 法律战 国家安全

【作者简介】孙祁，上海社会科学院俄罗斯中亚研究中心执行主任，清华大学社会科学学院在职博士后；栾文韬，清华大学中美关系研究中心研究专员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2024) 05-0001-24

[1] 本文系中国社会科学院与俄罗斯人文科学基金会联合资助项目“The Rule of Law in the Digital Economy in China and Russia: Current State, Challenges and Future Development”（项目编号：21-511-93004 KAOHa）和上海社会科学院创新工程“数字经济治理体系法治化研究”的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

随着世界变局的加速演进，国际竞争越来越体现为制度、规则、法律之争。一方面，法律战作为一种隐蔽性强、损害性大的“软战争”模式，正日益成为一些大国或国家集团推进自身战略利益、遏制打压竞争对手的重要手段。滥用带有法律战性质的“长臂管辖”和恣意干涉别国内政，正在导致以联合国和世界贸易组织（WTO）为核心的国际政治经济秩序不断被架空，多边主义、自由贸易、国际合作等传统共识濒临崩塌。从美国推动“南海仲裁案”，到发起对华贸易战和科技封锁，再到其频繁炮制涉疆、涉藏、涉港、涉台法案干涉中国内政，以及美欧针对关键基础设施、高新技术、信息通信等领域收紧外商投资安全审查^[1]，通过限制进口打压中国优势产业，大搞单边主义、保护主义和所谓的“去中国化”，外部势力发动的法律战显现出了与舆论战、信息战、外交战等手段叠加互补的态势，对中国维护国家主权、安全和发展利益构成重大挑战。

另一方面，在习近平法治思想指引下，中国也在积极推进涉外法治建设，为参与国际合作、应对外部风险挑战提供法治保障。面对日益升级的外部势力带有法律战性质的恶意侵害，运用法治思维和方式反制打压遏制，健全反制裁、反干涉、反“长臂管辖”机制，丰富和完善涉外法律斗争的内容和形式，是当前亟待解决的重要问题。为此，本文将围绕习近平法治思想中关于涉外法治建设的重要论述，阐述其时代意义与丰富内涵，分析外部势力实施法律战的手法和实质，探究涉外法治建设中破解法律战的攻防之道，为学界和实务界提供相关研究和对策思路参考。

一、加强涉外法治建设对于破解法律战的意义

习近平总书记指出：“加强涉外法治建设既是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的长远所需，也是推进高水平对外开放、应对外

[1] UNCTAD, *World Investment Report 2023: Investing in sustainable energy for all*, UNCTAD/WIR/2023, July 5, 2023, https://unctad.org/system/files/official-document/wir2022_en.pdf, pp.68-69.

部风险挑战的当务之急。”^[1]其中，涉外法律规则的制定是涉外法治体系建设的基础工程，而有效提升抵御外部风险挑战特别是破解外部势力以法律战方式遏压的涉外法律斗争能力，是涉外法治体系建设成果的一个重要体现。

（一）加强涉外法治建设的必要性

当前，中华民族伟大复兴战略全局与世界百年未有之大变局相互交织、相互激荡。从国际看，百年变局加速演进，世纪疫情影响深远，国际力量对比深刻调整，全球经济复苏乏力，全球性地区性问题层出不穷，单边主义、保护主义、霸权主义给世界和平与发展带来严重威胁。一些国家违反国际法和国际关系基本准则，不合理地主张和推动国内法域外适用，严重危害包括中国在内的各国主权、发展权甚至生存权。特别是某些外部势力变本加厉对中国进行遏制打压，处心积虑阻滞中国现代化发展进程。有形斗争和无形较量轮番博弈，可以预见的风险和不可预见的挑战接踵而至。值得注意的是，外部势力不断通过法律战形式对华实施单边主义的遏制、打压和干涉等非法行径，对中国维护国家利益和防范化解各种安全风险的努力构成重大现实考验。要抵御和破解法律战，就需要积极推进涉外法治体系建设，占领法治制高点，拿起法律武器，有效捍卫中国国家主权、安全和发展利益，为中国式现代化行稳致远营造有利法治条件和外部环境。可以说，随着国际涉法博弈和斗争的日益加剧，法治作为国家核心竞争力的重要性更加凸显，加快推进和完善涉外法治体系建设、切实提升涉外法律斗争质效更显迫切。

涉外法治既涉及国内法治对外延伸的做法和规则，也关乎国际法在国内的适用和规范。近年来，为应对错综复杂的国际地缘环境，中国构建创新立法、执法和司法的协作机制，并推动涉外法治建设的法律体系构建与实践，接连颁布《中华人民共和国反外国制裁法》《阻断外国法律与措施不

[1]《习近平在中共中央政治局第十次集体学习时强调：加强涉外法制建设 营造有利法治条件和外部环境》，中国政府网，2023年11月28日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202311/content_6917473.htm。

当域外适用办法》等一些列重要措施应对外部势力对华经贸和科技打压等单边主义霸凌行径，坚决维护了国家尊严和核心利益，保障了中国实体和公民的正当合法权益；采取一系列法治措施扭转香港乱局，从《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》的颁布到香港乱局实现由乱到治、由治到安、治则治法的重大转折，有力遏制了外部势力干涉中国内政和危害中国国家安全的企图。故此，推进涉外法治建设的布局是基于“中华民族伟大复兴战略全局”和“世界百年未有之大变局”的两个大局应运而生，以及根据中国所面临的风高浪急甚至惊涛骇浪重大考验因势而变施行的系统性工程。正如习近平总书记所强调的：“要从更好统筹国内国际两个大局、更好统筹发展和安全的高度，深刻认识做好涉外法治工作的重要性和紧迫性，建设同高质量发展、高水平开放要求相适应的涉外法治体系和能力，为中国式现代化行稳致远营造有利法治条件和外部环境。”^[1]

（二）涉外法治建设的丰富内涵

涉外法治是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，事关全面依法治国，事关中国对外开放和外交工作大局。中共二十届三中全会通过的《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》提出要“加强涉外法治建设”的战略部署，是推进中国式现代化的重要步骤，也是推进高水平对外开放、应对外部风险挑战和促进国际法治建设的战略之举。因此，中国的涉外法治建设不管是从理论还是实践维度均充分体现了法治思维、战略思维、底线思维、辩证思维、历史思维和创新思维，是原则性、系统性、预见性、创造性的有机结合，包含着多层次、多维度的丰富内涵。

一是法治是国家核心竞争力的重要内容。法治现代化是中国式现代化的题中应有之义，而在当前国际竞争越来越体现为制度、规则、法律之争时，法治在维护全球治理规则和国际秩序稳定中的重要地位和作用也更加凸显。

[1]《习近平在中共中央政治局第十次集体学习时强调：加强涉外法制建设 营造有利法治条件和外部环境》，中国政府网，2023年11月28日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202311/content_6917473.htm。

新时代以来，中国涉外法治建设快速推进，但与推进高水平对外开放、应对外部风险挑战的迫切需要相比，与以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的长远所需相比，涉外法治建设在体系构建和效能发挥方面还存在一些相对薄弱的环节和不适应的地方，一定程度上制约了法治作为国家核心竞争力要素的显效。因此，助力提升国家软实力和竞争力是涉外法治建设的一个重要目标。

二是涉外法治建设的重点是加快推进中国法域外适用法律体系建设。这一体系建设要统筹兼顾国内法治与涉外法治的辩证关系，不仅要能够应对外部挑战和威胁，还要能够为中国的发展提供有力的法律保障，强调加强涉外领域立法、推动加快形成系统完备的涉外法律体系时既要注重防御性立法，如制定反制裁、反干涉等法律法规，又要注重主动进取型立法，在尊重他国主权、不干涉他国内政基础上构建能够正当合理扩大中国法域外效力的法律体系。

三是涉外法律斗争能力建设是涉外法治建设的重要组成部分。面对大国博弈下的软实力竞争特别是外部势力的法律战打压和侵害，必须要加紧补足当前涉外法治建设中存在的短板，并综合有效利用各种法律手段开展涉外斗争。实践证明，保护中国海外利益，除了要运用好政治和外交手段，还要根据实际需要强化法治支撑的博弈和斗争能力。涉外法治体系和能力建设必须与维护主权独立、主权平等的需要相契合，遵循国际法上的主权原则，坚决捍卫自身主权、反对外来干涉，把中国发展进步的命运牢牢掌握在自己手中。

四是推动旨在实现各国权利平等、规则平等的国际法治建设。当前看，全球治理规则与体系的变革是国际法治现代化创新的体现。涉外法治建设并非仅应对法律战之一项功能，其另一目的是有效助推三大倡议落地生根，致力于使中国成为全球治理体系变革进程中的关键参与者、推动者和引领者，促进国际法治现代化和全球治理模式现代化的实现。

正因为涉外法治建设具有多层次、多维度的丰富内涵，其作为促进高

水平开放和应对外部风险挑战特别是外部势力打压、胁迫和侵害的重要手段之一，既面临挑战，也孕育着机遇；既有紧迫性、及时性要求，又是长期性、战略性工作。

（三）涉外法治建设中的斗争概念

党的十八大以来，党中央对涉外法治工作特别是构建涉外法律规范体系、加强法治在对外斗争中的作用做出一系列重要部署，推动一系列重要立法和政策举措落地致效。而运用法治规则在涉港、涉疆、涉藏、涉台、人权等问题上的一系列突破性进展和成果，都是基于有理、有利、有节的法理斗争实践取得的。目前，国内已有多位知名学者对“涉外法治”概念做了诠释，对国内法治、涉外法治和国际法治的关系作出了逻辑归纳^[1]，但尚未对涉外法治建设中的“斗争”概念和内涵进行深入诠释。本文认为，在中国政治语境下，“斗争”一词具有复杂而深刻的内涵，而理解“涉外法治”语境下的“斗争”，既要特别重视服务于中国式现代化建设的目标，也要充分考虑外部风险挑战不断升高的时代背景和依法合规的国际法治背景，才能诠释“斗争”在涉外法治理论和实践中的内涵要素。

习近平总书记指出，“我们讲的斗争，不是为了斗争而斗争，也不是为了一己私利而斗争，而是为了实现人民对美好生活的向往、实现中华民族伟大复兴知重负重、苦干实干、攻坚克难。”^[2]就外部环境而言，世界正进入新的动荡变革期，中国所面临来自外部的打压遏制随时可能升级。中国式现代化道路，不能走传统的西方现代化之路，它需要一个和平稳定的发展环境，而争取和平的发展环境，就需要发扬斗争精神，防范化解外部重大风险。

[1] 参见马忠法：《百年变局下涉外法治中“涉外”的法理解读》，载《政法论丛》2023年第1期，第97—109页；陶凯元、寇昉、王浩等：《以习近平法治思想为指引统筹推进国内法治与涉外法治建设》，载《中国应用法学》2023年第1期，第1—18页；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84—95页；何志鹏：《涉外法治中的管辖攻防》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2022年第6期，第133—143页等。

[2] 习近平：《努力成为可堪大用能担重任的栋梁之才》，载《求是》2022年第3期，第3—9页。

而有效抵御和破解外部势力的恶意法律战侵害，就需要通过加强涉外法治建设，特别是国际法手段的掌握运用和国内法域外适用的有机结合，有效增强涉外法律斗争本领。基于此，涉外法治建设中的斗争或涉外法律斗争这一命题至少包含以下四个基本要素：

一是主体要素。斗争的主体是国家，不管是国际争端还是面对单边主义、霸权主义和保护主义的打压、胁迫和侵害，国家均是在复杂的国际斗争中把握主动权的基本主体。二是对象要素。斗争的对象是恣意蛮横利用法律工具实施单边主义、保护主义和霸权主义和采取有形冲突及无形对抗对中国进行遏制打压、企图阻滞中国发展的某些外部势力。三是目的要素。斗争的目的是运用法律手段维护中国主权、安全和发展利益，维护中国公民、法人在海外以及外国公民、法人在华的正当权益。四是手段要素。斗争的手段是指在正当合理前提下，综合利用立法、司法、执法等法律手段解决涉外矛盾和争端，特别是攻防兼备、综合施策、体系赋能增强涉外法律斗争能力，有效应对和破解外部势力以“保障国家安全”“维护基于规则的国际秩序”“促进民主自由”等为名行侵害中国主权、安全和发展利益之实的法律战行径。

二、外部势力实施法律战的主要做法

法律战（lawfare）的概念起源于美国，原指战时在法律领域展开对抗的一种形式或手段^[1]，现已泛化为“使用或滥用法律替代传统军事手段实现作战目标的战略”。^[2]故此，广义的法律战可以理解作为一种以法律或涉法要素为工具，为服务于政治、经济、安全战略目标而实施的能产生与传统军

[1] 王霞：《法律战概念的形成、内涵和作用》，载《上海政法学院学报》2005年第5期，第5—8页。

[2] 董跃、盛健宁：《国际法视角下美国“法律战”的形式、走向与对策》，法制网，2023年5月18日，http://www.legaldaily.com.cn/fxjy/content/2023-05/18/content_8855201.html。

事行动相同或相似的“瘫痪或重创敌方”效果的胁迫或施压手段。从近些年美国对外大搞霸凌、胁迫的实践中可以窥见，法律战已经成为美国用作对外推进自身战略利益的强权工具，是其硬实力下降后企图借以维持全球霸权的护持手段。从历史上看，法律战在国际竞争和冲突中的使用并不罕见，但多以单一性、隐形性等方式进行，如伊拉克战争中美国利用《武装冲突法》在外交领域与伊拉克等国开展博弈，利用“释”法手段宣传己方守法，谴责对方违法，并为己方违法进行辩解。自从2022年2月乌克兰危机爆发以来，法律战已彻底成为大国处理国际关系、遏制对手和谋取战略竞争优势的核心攻防手段之一。霸权国家基于对国际规则、国际秩序以及国际治理的主导权，将法律战与武力战、舆论战、信息战、外交战、金融战结合，融合成多维“混合战争”模式^[1]，不断颠覆后冷战时代形成的常规战争理论模式，在法律领域日益强化其与包括《联合国宪章》在内的国际法治体系的对立，形成了为强权政治服务的胁迫霸凌模式。

在所谓的“大国竞争”时代，美国在维系其全球霸权过程中，越来越倾向于采用明显带有法律战特征的做法，包括恣意加大对国际法的歪曲滥用和国内法的域外适用，借此推进相关战略部署和政治议程，以期实现美国利益最大化。一方面抱持“美国例外”的霸权心态，通过重新解释法律原则来制定新规则，以服务于其权力扩张，并逼迫盟友跟随，为其扩张权力、为所欲为提供所谓的法理依据。例如，美国为了保证其军队可以自由进出其他主权国家领土，创立了“军事法官团（JAG Corps）”模式，该队伍负责确保美国军队在世界各地的部署都具有“法律豁免权”，尤其是要绕开国际刑事法院。另一方面秉持“美国优先”的霸道做派，以“维护国家安全”名义，通过立法、司法、执法等手段，滥用国内法域外适用，大搞“长臂管辖”，并操纵国际司法干预，迫使对手屈服。例如，从投资限制、出口管制等方面扩大至按照美国法律标准和准则实施的制裁、惩罚，甚至干涉他国

[1]“混合战争”理论起源于美国军事学界，是指现代战争中传统与非传统战的混合，它突破了传统的战争形式，包含战争主体的混合、战争手段样式的混合、战场环境的混合等情况。乌克兰危机中，法律战成为混合战争表现因素中的新型主角和手段。

内政等举措。

总的看，美国实施法律战的主要做法有三种，一是滥用国内法域外适用的“长臂管辖”，二是无视国际法基本原则干涉别国内政，三是歪曲滥用国际法和炮制“国际适用规则”。

（一）以“长臂管辖”为核心的多手段霸凌策略

美国“长臂管辖”的实质是美国当局基于其综合实力优势地位和金融霸权，创立并遵照本国法律和规则，对他国实体和个人滥施“域外管辖”的单边司法霸凌行径。近年来，美国不仅逐步发展出体系庞大、相互补充、环环相扣的“长臂管辖”法律体系，包括国会立法、总统颁布行政令、行政部门降低实施门槛、司法部门扩大自由裁量权、民间“举证”配合，使之成为对外推行霸权、谋求战略竞争优势的强权工具。自特朗普执政以来，美国对华战略开始发生根本性变化，对华遏制打压明显加强，对华实施“长臂管辖”的频度和力度日益增大。从对华实施“301调查”到制裁中国企业，再到对华出口管制，以及非法拘捕中国企业高管、推动所谓与“人权问题”相关的制裁等。当前，随着中美经贸往来的日益频繁，越来越多的中国公司因“符合”所谓“最低限度联系”^[1]因素而被美国法院根据“长臂管辖”原则纳入其司法管辖范围。除经贸领域外，为配合对华战略遏制，美国还在科技领域对华大搞“脱钩断链”和“小院高墙”，在政治领域不断干涉中国内政。究其方式，美国对华实施的“长臂管辖”可归纳为三种形式：对华“301调查”与制裁、出口管制与次级制裁、与“人权问题”相关的制裁。

1. 对华“301调查”与制裁

“301调查”主要依据《1974年贸易法》中的301—310条款，该法案自颁布之日起，就被视为公认且臭名昭著的单边主义措施。根据该法案相关条款，当美国认定某个贸易伙伴的政策违反贸易协定或“缺乏公正”时，可以单方面启动调查并采取报复性措施。近年来，美国利用“301条款”恶

[1] 最低限度联系原则要求在处理涉及国际因素的民商事纠纷时，只要被告在某国境内有最低限度的任何联系，如营业地、合同签订地等，该国的法院便可以对案件进行管辖。

意对华实施制裁共计 8 次，其中对华实施“301 调查”共计 7 次，四年期核查对华实施额外制裁 1 次（详见表 1），相关做法严重违反了 WTO 的最惠国待遇原则和关税约束原则，也违背国家主权、不干涉内政和公平互利等国际法原则。美国绕开 WTO 争端解决机制，通过 301 条款对中国贸易行为进行制裁，无疑是对国际多边贸易体制的挑战。

表 1 美国对华发起的 7 次“301 调查”和 1 次四年期核查对华实施额外制裁情况表

| 时间 | 历时 | 事件始末 | 缘由 | 结果 |
|-----------------|-------|---|-------------|------------------------------------|
| 1991.04-1992.01 | 9 个月 | 美国政府以中国专利法缺陷，美国作品著作权、商标秘密和商标权保护的缺乏对中国发起了第一次“301 调查” | 针对知识产权领域 | 中美签订第一个知识产权保护协议，中国对改进知识产权法律作出承诺 |
| 1991.10-1992.10 | 12 个月 | 美国第二次对中国发起了市场准入的“301 调查” | 针对市场准入问题 | 中国承诺未来 5 年时间里对许多美国商品取消进口壁垒 |
| 1994.06-1995.02 | 8 个月 | 美国对中国发起了第三次“301 调查”，要求中国完善知识产权保护，对美国知识产权产品开放 | 针对知识产权领域 | 中美达成第二个知识产权保护协议，中国对其知识产权产品开放 |
| 1996.04-1996.06 | 2 个月 | 美国以中国对知识产权保护不力为由，对中方发起第四次“301 调查” | 针对知识产权领域 | 中美达成第三个知识产权保护协议 |
| 2010.10-2010.12 | 2 个月 | 美国针对中国清洁能源补贴问题，对华启动“301 调查” | 针对清洁能源补贴问题 | 中国同意修改政策中涉嫌禁止性补贴的内容 |
| 2017.08-2018.04 | 6 个月 | 美国以“中国对美国知识产权存在侵犯行为”为由正式对中国启动“301 调查”，主要包括：技术转移、创新和知识产权保护方面 | 针对知识产权领域 | 美国时任总统特朗普签署了制裁所谓针对中国“经济侵略行为”的总统备忘录 |
| 2024.04— | | 美国以“中国在造船领域补贴政策导致全球产能过剩，抑制美国造船及造船供应链的国内生产和就业，威胁美国经济和国家安全”为由对华启动“301 调查” | 针对海事、物流和造船业 | |

续表 1

| 时间 | 历时 | 事件始末 | 缘由 | 结果 |
|----------|----|---|--------------------------|---|
| 2024.05— | | 美国贸易代表办公室(USTR)发布“301 调查四年期复审报告”，就电动汽车、芯片和医疗产品等一系列从中国进口产品加增关税。 (该调查为四年期核查后对华增加的额外制裁) | 针对半导体、医疗器械、关键矿产、新能源汽车等领域 | 根据 USTR 在 5 月 22 日发布的最新公告，在 2024 年增加税率征收的关税类目于今年 8 月 1 日起实施，而其他在 2025 年以及 2026 年增加征收的关税类目将于相应年度的 1 月 1 日起实施 |

来源：作者根据美国财政部所发布的公开信息整理，参见 <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information>。

2. 对华出口管制与次级制裁

美国出口管制制度以《出口管理条例》(EAR) 为依据对民用以及军民两用物项的出口以及再出口等行为实施管制，其管制范围不限于物项的出口、再出口和转移。近年来，出口管制问题是中国企业近年来遭遇“长臂管辖”较多的领域，尤其是在军民两用技术出口方面^[1]，由于军民两用技术的相关出口政策和规则存在模糊性，近年来屡屡被美方利用“长臂管辖”来限制中国相关产品的正常出口。例如，2019 年 5 月 16 日，美国商务部以“从事或参与有悖美国的国家安全或外交政策利益的活动”为由，将华为公司及其在全球的 68 家附属公司列入“实体清单”，要求美国出口商在与华为公司进行交易前必须获得许可。2021 年—2022 年末，美国扩大对华出口管制力度，被纳入“实体清单”的中国企业增至 164 家，绝大多数为科技型主体。^[2] 2023 年至 2024 年 8 月间中国被列入美国政府出口管制和制裁黑名单的个人及实体数量再创新高（详见表 2）。

[1] 参见美国商务部工业与安全局关于修订《出口管理条例》的官方新闻稿“Commerce Rule Advances U.S. National Security by Enhancing Coordination Between Commerce Export Controls and Treasury Sanctions”，<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3466-2024-03-20-bis-press-release-sdn-crossover-rule/file>。

[2] 参见美国财政部外国资产控制办公室网站发布的制裁列表，<https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>。

表2 美国对华实施出口管制情况（2021-2024）

| 轮次 | 日期 | 增加数量 | 领域 |
|----|----------|------|-----------------|
| 1 | 2021年4月 | 7家 | 超级计算机、微电子、半导体等 |
| 2 | 2021年6月 | 5家 | 1家政府机构和4家新能源企业 |
| 3 | 2021年7月 | 23家 | 监控设备 |
| 4 | 2021年11月 | 27家 | 半导体芯片、量子技术 |
| 5 | 2021年12月 | 34家 | 电子、半导体芯片 |
| 6 | 2022年2月 | 1家 | 铝业、太阳能板 |
| 7 | 2022年6月 | 25家 | 电子 |
| 8 | 2022年8月 | 7家 | 航空航天 |
| 9 | 2022年12月 | 35家 | 人工智能芯片、光刻机、监控设备 |
| 10 | 2023年3月 | 28家 | 无人机、半导体等 |
| 11 | 2023年5月 | 9家 | 建筑、制造、交通 |
| 12 | 2023年6月 | 31家 | 航空 |
| 13 | 2023年9月 | 13家 | 制造行业等 |
| 14 | 2023年10月 | 42家 | 交通、电子 |
| 15 | 2023年12月 | 3家 | 材料 |
| 16 | 2024年2月 | 9家 | 半导体、贸易 |
| 17 | 2024年4月 | 37家 | 航空航天 |
| 18 | 2024年5月 | 59家 | 电子、半导体、贸易 |
| 19 | 2024年7月 | 2家 | 电子 |
| 20 | 2024年8月 | 39家 | 电子、物流 |
| 共计 | 439家 | | |

来源：根据美国商务部工业与安全局列入的出口管制实体清单统计，参见 https://www.bis.gov/news-updates/search?close_filters=1&content_type=All&created=All&field_countries=All&field_learn_support_topics=All&field_news_updates_topic=2802&news_search_query=&sort_by=created&sort_order=DESC。

次级制裁作为美国出口管制法律体系中的重要手段之一，其“执行管辖权”不要求被次级制裁主体与美国存在直接“连接点”，而是寻找被次级制裁主体对外关系中与被初级制裁国家存在某领域的间接关联。^[1]次级制裁的目的

[1] 关于美国制裁执法机关对于认定权力（designation authority）的讨论，可以参考美国财政部关于伊朗制裁项目的审计报告脚注24，https://oig.treasury.gov/sites/oig/files/Audit_Reports_and_Testimonies/OIG-18-047.pdf。

的在于削弱被制裁国家的经济实力和国际地位，同时向国际社会传递一种信号，即“站在美国对立面成本很高”，这也是一种彻头彻尾的霸凌行径。从20世纪末起，美国的次级制裁作为维护强权政治手段的作用日益突出，但对象较小，范围相对有限。2001年“9·11”事件的发生和2002年伊朗核问题的凸显，让美国找到了加强次级制裁的机会，不断扩大其范围和效力，在制裁对象^[1]、制裁力度^[2]、制裁频率^[3]等方面都有了质的变化（详见表3）。

随着2022年乌克兰危机的爆发和升级，美国的次级制裁动作也愈演愈烈，采取了所谓“精准破坏式”手段，演变趋势主要呈现如下特点：

一是加大制裁的执法力度。担任次级制裁执行的主要角色是美国财政部外国资产控制办公室（OFAC）和商务部工业与安全局（BIS）。根据OFAC官方网站公布的信息显示，仅在2024年3月，其针对俄罗斯、伊朗、尼加拉瓜、叙利亚和巴尔干地区的实体就发布了19项新行动。

二是扩大制裁的法律权限。通过修改法律堵住“漏洞”，为加大制裁力度提供法律依据。2024年4月24日，拜登签署了H.R.815号法律（《国家安全增补法案》），其中包含与次级制裁相关的条款，如第3111条将《国际紧急经济权力法》（IEEPA）和《与敌国贸易法》（TWEA）的诉讼时效从5年延长到10年。IEEPA是OFAC管理的几乎所有制裁计划的法定依据，而TWEA是美国实施古巴制裁计划的法定依据。美国制裁的诉讼时效从5年变成了10年，将对未来涉及潜在违反制裁行为的执法行动以及企业的制裁合规计划产生直接影响。

三是增加制裁领域。受乌克兰危机等事态的影响，美国2022—2023

[1] 2001—2010年间美国制裁重点对象主要是古巴、伊朗、朝鲜、委内瑞拉等中小型经济体。2014年以来，美国制裁雷达开始扫向大型经济体，先是借克里米亚问题对俄罗斯实施“行业化”制裁，后又借中美经贸竞争和香港问题不断加码对华制裁。美国将次级制裁扩大至中国、俄罗斯等国的意愿越来越强。

[2] 以伊朗为例，先是针对伊朗的能源、航运、汽车以及金融行业，后进一步扩大至伊朗的金属、建筑、采矿、制造和纺织行业，基本覆盖大部分初级制裁领域，甚至还授权财政部长可酌情将更多行业纳入制裁范围。

[3] 1996—2018年，美国针对“特别指定国民”仅实施27次次级制裁，2019年达23次，2020年达到78次的高潮。

年度共实施了 100 次制裁执法行动，涉及 82 个国家和地区，制裁个人、实体共计 2204 个，几乎达到 2021 年全年制裁主体总数（765 个）的三倍，其中超过七成与涉俄制裁相关，涉及俄罗斯能源管道项目和金融支付系统等关键问题。^[1]

表 3 美国发起的主要次级制裁一览表

| 时间 | 制裁领域 |
|-------------|---|
| 1982 年 | 为阻止修建连接西欧和苏联的亚马尔天然气管道，一些西欧国家相关公将被禁止进入美国市场 |
| 1996 年 | 美国出台《伊朗和利比亚制裁法案》和针对古巴的《赫尔姆斯—伯顿法》 |
| 2001—2002 年 | 借“9·11 事件”和伊核危机，启动人道主义的次级制裁 |
| 2010—2018 年 | 以《全面制裁伊朗、问责和撤资法》为标志，陆续出台多部含有次级制裁条款的法律，例如 2017 年《以制裁反击美国敌人法案》、2014 年《乌克兰自由支持法案》等 |
| 2018—2021 年 | 由于在伊核问题上的国际协同制裁难以推进，美国宣布退出伊核协议，并对伊朗重启严厉制裁。此后，美国次级制裁案猛增 |
| 2022—2023 年 | 乌克兰危机后，与俄罗斯相关的制裁占美国 2022 年全年制裁的 70%，涉俄的次级制裁企业超 4500 家 |
| 2024 年 | 美国财政部、国务院出台一系列制裁措施，对数百名涉俄罗斯实体和个人实施制裁，同时考虑俄罗斯对外合作转口条款因素，在原有对俄制裁中增加次级制裁措施 |

来源：参见美国财政部外国资产控制办公室网站发布的制裁列表：<https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>。

美国将“跨境执法”作为其实施次级制裁的主要手段，不断突破常规司法管辖边界，将与美国实施制裁目标保持商业往来的第三国实体直接加入 SDN 等制裁清单，如美国利用贸易结算中代理账户需在美国银行开户等条件，对在结算中使用美元的国际贸易行使管辖权，对那些与受初级制裁

[1] 参见美国财政部外国资产控制办公室发布的《常问问题解答—乌克兰/俄罗斯相关》第 545 问：<https://ofac.treasury.gov/faqs/updated/2022-04-29>。

进行正当贸易或金融合作的第三国实施次级制裁。其中，美国 OFAC 以“向受制裁主体提供支持”（如中国实体与朝鲜、伊朗、俄罗斯等受制裁主体进行正常贸易行为）为由对华实体实施次级制裁的数量由 2021 年的 8 次增长至 2022 年的 14 次。此外，美国还凭借其经济、金融霸权地位，突破“合理主权利益”限制，以美元在全球货币金融体系的核心地位肆意扩张域外管辖权，并对第三国企业实体实施次级金融制裁。根据 OFAC 公布的制裁项目数据显示，2023 年，总计 149 个中国个人和实体被列入 SDN 名单，美国多次对参与俄罗斯、伊朗相关贸易的中国个人和实体实施次级制裁。2024 年以来，拜登政府已对俄罗斯实施了多轮大规模制裁，中国企业成为美国实施涉金融领域次级制裁措施的主要对象，截至 2024 年 9 月，OFAC 在多次借“次级制裁”打击参与朝鲜、伊朗、俄罗斯相关贸易的中国（内地）个人和实体，数量超过 40 个，其中美国国会 9 月复会后即开启所谓的“中国周”，其下属相关委员会密集通过了 20 个旨在制裁中国、打击中国经济的法案，其中有些也涉及对华次级制裁，尽管尚未成法，但影响十分恶劣。

3. 与“人权问题”相关的对华制裁

近些年来，美国借“人权”问题对华实施“长臂管辖”更加频繁，借涉港、涉疆、涉藏等问题先后对华实施多起制裁。例如，2022 年 6 月，美国开始实施所谓的“防止强迫维吾尔人劳动法”，妄断“所有生产于新疆的产品均使用了强迫劳动”，开始对中国的新疆纺织品、棉花等产品实施贸易禁令，后又依据该法接连制裁中国企业和官员。再如，在 2019 年香港修例事件中，除了公开支持香港反对派外，美国国会众、参两院还相继通过了所谓“2019 年香港人权与民主法案”并经时任总统特朗普签署成法，旨在加大对香港事务的干涉；此外，2024 年 9 月美国国会众议院通过所谓“香港经济和贸易办事处认证法案”，将正常经贸合作政治化、工具化。美方还多次声称西藏地区存在“侵犯人权”现象，并以此对中国官员实施制裁。

法律应当是判断行为合法性的唯一标准，而在现有国际法体系下，只有涉及极为有限的威胁国际和平与安全的情况，对他国实施制裁才具有合

法性，并且须通过适当的平台与程序——也就是由联合国安理会作出决定后才能实施。美国这些借“侵犯人权”之名对华实施的“长臂管辖”是在没有获得联合国安理会授权情况下，通过炮制虚假信息对华强加的不正当恶意制裁，实质上构成了“单边强制措施”，不仅与联合国宪章相违背，更是违反了国际法规定的不干涉原则。

（二）无视国际法基本准则干涉中国内政

近年来，在对华实施全面战略竞争的总框架下，美国将涉台、涉藏、涉疆、涉港等问题当作遏制打压中国的重要抓手，不断推出相关法案和行政令，试图进一步将中国内政问题复杂化甚至国际化，为其插手中国内政、破坏中国主权和领土完整以遏制中国崛起提供可乘之机。其最典型的恶例莫过于长期干涉台湾问题。美国官员常常宣称，美国奉行的是基于“与台湾关系法”“六项保证”和三个联合公报的“一个中国”政策。事实上，自1979年颁布“与台湾关系法”起，美国就一直企图通过将其国内法凌驾于政府间协议及国际义务之上，挑战台湾是中国一部分的事实和法理基础，搞“台湾地位未定”论甚至“一中一台”，为其加大对台军售、加强美台政治军事勾连、助台拓展所谓“国际空间”等严重干涉中国内政的行径提供法理借口，以服务其“以台制华”战略。

近年来美国通过立法设规掏空一个中国原则也是不遗余力，“武装台湾”的步伐更是明显加快。特朗普执政期间接连签署了美国国会通过的“台湾交往法”“2019年台湾友邦国际保护及加强倡议法”“台湾保证法”等一系列恶法；拜登上台以来已累计对台售武17次^[1]，是批准军售频次最多的美国总统之一，更是开了中美建交50多年来以所谓“总统提用权”（PDA）向台湾提供军援的恶劣先例。2017年以来，美国在任国会众议院议长、卫生与公共服务部长、副国务卿、助理国务卿帮办和助理国防部长帮办等政要、高官窜访过台湾，台湾地区领导人也多次被允许过境窜美。对于售武、军

[1]《美国批准对台军售，国台办正告赖当局：买武器只会让台湾更加兵凶战危》，环球网，2024年10月28日，<https://m.huanqiu.com/article/4K1Co862SIF>。

援和强化美台“官方”实质关系，美方给出的借口都是所谓“遵循了相关涉台法律”。美国还企图通过推动立法和歪曲事实等方式，挑战联大第 2758 号决议的法理效力，在国际上制造“一中一台”的险恶用心暴露无遗。

（三）歪曲滥用国际法和炮制“国际适用规则”

美国经常通过在国际上“释法”和“造法”，企图使其霸权和强权政治行径“合法化”。这类行径是常常钻一些国际法或规则中相关条款较为模糊以及各方对相关条款的认知和遵守存在差异的空子，甚至单方面炮制所谓“国际适用规则”，作出利于美国自己的取舍用弃安排。在此基础上，美国也常常打着维护“基于规则的国际秩序”的旗号，恣意遏制打压他国，以维系其全球霸权。

一方面，美国通过重新解释现有国际法或规则，以“重塑”法律规则为手段，对竞争对手实施非对称打压，以实现其地缘战略目的。美国根据国家战略所需和治外法权制度的范围适用，形成了一套较为成熟的法律战“释法”策略。例如，《武装冲突法》具有多种来源（条约、惯例、学说），并且其解释不受所谓国际组织或其他权威机构的完全约束，因此在不同时间段，同一法律体系可能对其规则的理解和解释产生不同甚至矛盾的观点。美国利用这些差异性观点，按照其战略意图重新解释国际条约，不断调整并削弱《武装冲突法》所要保护的权利，以帮助美军获得更大的行动自由。再如，在国际公法领域，尽管美国从未批准加入《联合国海洋法公约》（UNCLOS），但历届美国政府和国会都在不断提出对公约中不符合美国利益的条款的修改方案，同时，美国在实际行动中经常引用公约某些条款的模糊性来为其海洋侵权活动提供法律依据，尤其是涉及“航行自由”的部分。美国在利用这些条款时往往采取利己的双重标准，有利则用，不利则弃。近些年来，美国将其在南海等地区的挑衅性军事活动包装成“航行自由”。实质上，这些行动往往直接危及沿海国的主权和安全，根本不是公约所规定的“航行自由”。美国通过所谓的“航行自由行动”（FONOP）挑战美国所认定的他国“过度海洋主张”，试图以此维护其在全球的军事和战略利益。

另一方面，美国还通过创立新规则，以护持和推进美国在全球特别是战略新疆域的霸权。近年来，美国致力于通过所谓法律解释、规则声明等手段，绕过传统模式的国际集体讨论机制来创造新的国际规则。例如，美国在2011年接连抛出了三份网络空间战略文件，一是当年2月美军网络司令部出台的《国防网络安全战略》，提出五大策略以全面推升美军网络战能力；二是当年5月美国白宫公布《网络空间国际战略》，为网络空间定规立矩，也为美国确保政治、军事和法律优势定下基调；三是当年7月美国国防部推出《国防部网络空间行动策略》，旨在落实《网络空间国际战略》的要求。虽然这三份战略性文件着眼点不同，但三者目的一致，即美国基于自身利益，绕开国际集体讨论，通过塑造新规则，规划网络空间战略，以规则、规范的形式向世界宣示美式网络空间规则，使之成为所谓的“国际适用规则”，并从军事和法律上对他方的“对抗”“攻击”“破坏”等行为给予网络战形式的威慑和回应。

值得关注的是，近年来美国通过歪曲滥用或炮制国际规则遏制打压对手的势头愈加凶猛，并着力号令其盟友跟从和推进符合美国利益的“国际法规范”，强化美西方主导国际规则的话语权和制定权，并将中国等“竞争对手”视为“企图颠覆基于规则的国际秩序”的假想敌，持续构陷这些“对手”“违反国际法”，为其对这些国家实施战略遏制、军事围堵、经济制裁甚至武力干涉预做法律战“火力准备”。

需要指出的是，司法手段属于国家主权事项，一国可以依据自身意愿设定司法管辖规则，但管辖规则的设定不应违背国际法，且管辖事项应当与本国存在合理联系。美国通过国内授权型立法、直接制裁型立法、包含制裁条款的其他立法以及歪曲滥用国际规则等行为，实现“超越授权范围”国内法依据的制度设计，为其对他国实施旨在服务霸权和强权政治的“法律战”披上“正义”“合法”外衣。^[1]毋庸置疑，美国对外实施的法律战行

[1] 长臂管辖等法律战手段违反了《联合国宪章》第2条规定的主权平等和不干涉内政原则，严重威胁以主权平等为基础的国际秩序。

径已经超出了主权国家司法权可以和应当行使的范围。针对外部势力恶意发动的法律战，中国不能只通过“国家同意原则”^[1]进行缺乏法律刚性的道义上谴责与警告，还需要通过加强法治建设，加快构建和完善国内法域外适用法律体系，健全阻断外国法律与措施不当域外适用的机制，大力提升涉外法律斗争效能。

三、涉外法治建设与破解外部势力强加之法律战的应对之策

法律战已成为霸权国家向其他国家或地区推广其价值观、规则或标准的重要手段之一，外部势力试图将本国法律法规、政治制度、文化价值等模式强加于国际法则和规范之上，以冷战时期的阵营划线推行遏制战略，并以法律战作为维系霸权和优势地位的手段之一。^[2]目前，涉外法治建设面临的形势日趋复杂，牵扯的矛盾日益加重，既包括中国等广大“全球南方”国家奉行的多边主义、自主平等原则和少数国家坚持的单边主义、保护主义和霸权主义之间不可调和的矛盾，也包括传统西方主导的国际法律体系适用性日渐衰退与国际社会亟需国际法治和全球治理体系变革之间的矛盾。正是基于上述矛盾的复杂性，中国既需要充分认识到推进涉外法治建设面临的挑战和压力，更要树立信心、积极进取、周密部署，加紧构建中国模式的攻防兼具的涉外法治体系，着力增强抵御和破解外部势力频频发动法律战的能力，切实维护好中国主权、安全和发展利益。

[1] 国家同意原则是指国际法上的条约或协议必须得到相关国家的明确同意才能对其产生约束力。这一原则强调了国家主权和自愿参与的重要性，确保了国际法律文件的合法性和有效性。如在所谓的“南海仲裁案”中，菲律宾单方面提起仲裁，而中国政府明确表示不接受、不参与仲裁，并多次重申这一立场。中国政府认为，仲裁必须得到相关国家的明确同意才能进行，而菲律宾无视中国的立场，执意推进仲裁，违反了国家同意原则。

[2] [法]阿梅莉·费雷：《从“法律战”到行动》，法国国际关系研究所网站，2022年4月5日，<https://www.ifri.org/fr/etudes/vers-une-guerre-des-normes-du-lawfare-aux-operations-juridiques>。

（一）以捍卫国家主权、安全、发展利益为导向，加强涉外法治建设的中国模式培塑

总的看，中国基于“反制裁、反干涉、反制长臂管辖”的目标要求，最大程度地兼顾国际法义务及国内经济社会发展，初步形成了原创性、底线性、合法性、正当性、针对性的涉外法治建设中国模式。立足现实和长远考虑，这种模式首先需要以捍卫国家主权、安全、发展利益为导向，以中国特色社会主义法治作为轴心，其指导思想、体系布建、对外关系结构和施行起效方式既要区别于美国动辄以单边制裁、干涉等“长臂管辖”为手段遏制打压其他主权国家的做法，也要在一定程度上区别于欧盟、俄罗斯等实施的以对方某些行为不符合本方利益或者以保护本方正当利益为由而依据其国（域）内法发动的制裁或反制裁举措。

截至2024年9月，中国现行有效的303部法律中，约有50多部专门涉外法律，涵盖了目前的7个基本法律部门（即宪法及宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法部门），涉及国家主权、外交、经贸、司法等多领域范畴；还有更多含涉外条款的法律，如不断明确国内法（如民法、刑法等）中涉外条款的法律效力，并解释处理涉外事务法律（如国家安全、对外贸易等领域的法律）中的具体条款；以及2023年6月颁布的《中华人民共和国对外关系法》（下文简称《对外关系法》）作为中国对外关系领域第一部单行性、基础性、综合性法律，将“坚持独立自主的外交政策”进一步具体化，为后续涉外领域立法明确了基本方向。据此，中国涉外法治建设已经开始从“立法论”向“体系论”过度，更加强调涉外法治的攻防并举取向，其中，涉外法治建设中的主动防御或进取型策略是国家主动应对法律战，根据外部势力法律战实施的具体行径设置法治新议题而制定相关法律，如《国家安全法》《反分裂国家法》等。而被动防御型策略是在应对外部风险挑战时建立起的防护体系和阻断机制，如《中华人民共和国反外国制裁法》（下文简称《反制裁法》）、《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》（下文简称《阻断办法》）、《中华人民共和国出口管制法》（下文简称《出口管制法》）等。

针对当前和未来外部环境持续变化所带来的新矛盾和新挑战，在涉外法治建设过程中应进一步补足攻防模式的短板与缺陷。一方面需将相关被动防御型的涉外规范性法律文件效力位阶提升至部门规章，提升涉外法治体系的“防护盾”整体防御效能，如2024年9月颁布的《中华人民共和国两用物项出口管制条例》（下文简称《条例》），虽然一定程度上提升了中国出口管制治理现代化能力，但其作为涉外规范性法律文件的法律位阶还相对较低，制度构建尚不够系统，规则设计还不够完备。《条例》与商务部之前发布的相关规章、规范性文件和目录文件仍存在规则与适用的交叉，明确统一的“两用物项出口管制”清单也尚未在立法层面得以确立，有效的防御合力还未形成。另一方面需构建中国法律域外适用体系，加强涉外法治体系的主动防御、进取威慑和反击功能。如重点推进对维护国家安全、领土主权、重大经济利益和发展权益至关重要的涉外法律规范的完善，健全中国法律域外适用的标准和程序，铸就有效保护国家和中国实体、公民合法利益的“法律之矛”。

（二）以系统观念为指导，推进涉外法治体系建设

处理国家间关系特别是与大国关系时，不能简单将纠纷全部视为矛盾，也不能千篇一律忽略法律调解纷争的功能而将所有纠纷划定为需要斗争来应对。一方面，有些纷争是可以通过谈判、协商、调解、国际争端解决机制等渠道和平解决的涉外法律矛盾、冲突或争端。但另一方面，一些国家或国家集团基于自身在国际地区的主导或优势地位，滥用法律和制度不断扩大管辖与制裁范围，不断对他国发起法律战。而受法律战攻击的对象国往往会选择攻、防两类手法中的一种进行破局，但只采用一种策略，而不是攻防两种手法并举和相互补充，破局效力势必偏弱。一些国家或地区在应对法律战时往往过度强调被动防御维度的措施，如欧盟颁布的《阻断法》，忽略了主动进取和反击纬度，缺乏应战措施的系统布局和统筹运用。

习近平总书记强调：“涉外法治工作是一项涉及面广、联动性强的系统工程，必须统筹国内和国际，统筹发展和安全，坚持前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，加强顶层设计，一体推进涉外立法、执法、

司法、守法和法律服务，形成涉外法治工作大协同格局。”^[1]这就提出了中国推进涉外法治建设的总体战略思路和具体工作方法，即中国模式的涉外法治建设需形成体系性、协调性、整体性布局，才能释放出攻防兼备、灵活主动、破“敌”有力的法律斗争效能。

在“防”的层面，面对美国对华频频发起的法律战，“以我为主”“攻防兼备”“借力打力”的模式可以成为中方应对法律战的关键措施之一。乌克兰危机下美西方对俄罗斯制裁不断加码，而其对俄制裁法律框架和内容可为中国在非常形势下应对外部系统性制裁的防御手段提供参照，如《美国联邦法规》(CFR)中与出口管制和经济制裁相关的第15编和第31编，其中涉及到俄罗斯相关的制裁条例是第31编的第587部分，在第586部分更是有关对中国涉军企业的制裁；587部分的附录“第14024号行政令”详细指出了要冻结为俄罗斯政府工作过的企业或个人等群体资产等。^[2]据此，中国可借鉴欧盟《阻断条例》中有关欧盟自然人和法人在其合法利益受到外国法律域外不当适用影响时应当在获知该信息30天内向欧盟委员会或欧盟成员国管理当局报告并提供有关的全部信息这一规定^[3]，设立针对中国海外实体和个人的线上制裁信息接收平台，通过实体和个人及时反馈的受制裁信息及时做出相应应对，以维护中方实体和个人合法权益。

在“攻”的层面，随着域外管辖制度的发展特别是立法管辖和司法管辖的界分，各国立法管辖和司法管辖均不同程度地超越了属地原则，中国需进一步积极稳妥加强本国法的域外适用，明确国内法的域外法律效力。这就要求涉外法治建设过程中，一方面要积极推动国际法的国内化，强调国家缔结或者参加的条约和协定不得与宪法相抵触，对于中国缔结或参加的条约和协定，需明确有中国在条约（协定）内所适用合法权利，并设定

[1]《习近平在中共中央政治局第十次集体学习时强调：加强涉外法制建设 营造有利法治条件和外部环境》，中国政府网，2023年11月28日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202311/content_6917473.htm。

[2] 参见 Code of Federal Regulations, <https://www.ecfr.gov/>。

[3] 参见 European Union's Blocking Statute (Council Regulation (EC) No 2271/96), Article 2, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1996/2271/oj>。

实施和适用不得损害国家主权、安全和社会公共利益的“安全线”；另一方面需推动国内法的国际化，需以立法形式明确中国的域外管辖权和本国法律的域外适用范围，在遵守国际法基本原则和国际关系基本准则的基础上依法采取司法、执法等措施，维护国家主权、安全、发展利益，保护中国公民、组织合法权益，在外部势力违反国际法和国际关系基本准则、危害中国主权、安全、发展利益的情形下，中国有权依法采取必要反制和限制措施。

（三）以立法优先、立改废释并举原则，处理好涉外法治建设与对外开放的关系

《阻断办法》《反制裁法》《出口管制法》《对外关系法》等涉外法律作为习近平法治思想和中国式现代化建设在涉外法治建设领域的具体实践，旨在阻断、反制外国法律与措施不当域外适用对中国的损害，并不意味着中国对外政策的改变或者对外开放不再重要，而是互利共赢的开放战略与以维护国家主权、安全、发展利益为导向的涉外法治建设同步推进、相互促进的战略部署。事实上，中国加强涉外法治建设的一个目标就是营造更公正、公平、合理的法治环境，为扩大对外开放提供更有力的保障。

党的十八大以来，中国先后颁布了《中华人民共和国中外合资经营企业法》《中华人民共和国外资企业法》《中华人民共和国中外合作经营企业法》《中华人民共和国外商投资法》《中华人民共和国海南自由贸易港法》等一系列骨干性、支撑性的涉外法律法规，在民事、刑事等基本法律中也都规定了专门的涉外条款，不仅体现了中国在对外开放过程中所坚持的促进贸易自由化和投资便利化理念，还体现了涉外法治建设和对外开放相伴而行——“对外开放向前推进一步，涉外法治建设就要跟进一步”的思想。上述相关法律制定出台和不断修正的过程，反映的就是中国涉外法治建设不断健全完善的过程。当前，更要深刻认识到做好涉外法治工作的重要性和紧迫性，以建设同高质量发展、高水平开放要求相适应的涉外法治体系和能力，为中国式现代化行稳致远营造有利的法治条件和外部环境。为此，一要主动对接、积极吸纳高标准国际经贸规则，在符合国家总体利益和总体安全的前提下，对已经存在的但阻碍开放水平提高的法律法规能改则改、

能废则废、能释则释，同时避免再有新的障碍性法律法规出台；二是重视“废”和“立”在加强涉外法治体系建设中的作用，涉外法治建设不能闭门造车，在立足中国国情和实际前提下，需要更加积极地借鉴世界各国在法治文明建设方面的先进做法，同时也要更为主动地吸取域外国家在法律建设中的失败教训，在分析中参考、在比较中借鉴、在批判中吸收。

结 语

习近平法治思想中有关涉外法治建设的重要论述和战略布局，是全面推进中国式现代化在法治领域的体现，是全面推进依法治国的理论和实践创新，为提升中国“以我为主”“攻防兼备”的涉外法治斗争本领、有效抵御和破解外部势力发动的遏华弱华“法律战”、推动建设更加公平、公正、合理的国际法治提供了根本遵循和坚实依托。

面对当前充满不稳定、不确定因素的国际地缘政治局势和国际关系格局，特别是面对美国大选后新一届美国政府可能会进一步滥用“长臂管辖”等法律战性质的手段强化对华遏制打压，加强涉外法治建设的必要性紧迫性更加凸显，法治对于破解法律战的作用和效能也将进一步显现。在应对法律战和推进涉外法治建设中，要坚持以习近平法治思想为指导，一方面坚持问题导向，对美西方现有制裁法律框架进行深入研究和全面把握，将抵御外部势力对华制裁和干涉的法治措施关口前移，以实现事前防御，并积极提升中国法的域外适用实效，化被动防御为主动出击；另一方面，坚持目标引领，建立国家及公民利益保护与侵害行为反制机制，着眼维护中国政治、经济、金融、科技、军事、社会、文化、海外利益等各领域安全，着力构建全方位、多维度、高效能的涉外法治体系，切实增强攻防兼备的涉外法律斗争能力。

【收稿日期：2024-07-10】

【修回日期：2024-10-29】

（责任编辑：王霄巍）