

重回西發里亞：淺談國際法體系主權觀之新趨勢

2021.07.13

梁豐綺（本聯盟智庫兼職研究員、台灣大學政治研究所）

中國人大於2021年6月10日通過並頒佈了《反外國制裁法》（即時生效），該法規定：中國政府可以決定將直接或間接參與制定、決定、實施歧視性限制措施的個人、組織列入反制清單，而具體反制措施包括不予簽發簽證、不准入境、驅逐出境；查封、扣押在中國境內的動產、不動產；禁止或限制中國境內的組織、個人與其進行交易（該措施被指很可能會增加外商投資的風險）等。在此之前，美國、歐盟、英國、加拿大曾因香港國安法、新疆人權問題，多番對中國政府機關、組織、及官員實施制裁；在美中對抗加劇的背景下，華為、中興、Tiktok等中國企業亦受到美國的制裁。〔1〕

由於中國政府此前所發布的《不可靠實體清單規定》（2020年9月）以及《阻斷外國法律與措施不當域外適用辦法》（2021年1月）僅屬於行政規定，是次《反外國制裁法》在實質上可謂擴充了中國在應對外國制裁時的法律工具，儘管北京早已對上述相關國家實行了反制裁措施。更耐人尋味的是，此《反外國制裁法》出台的時間點剛好是在拜登揚言要討論「如何對付中國」的G7會議前夕，可見該法跟美國針鋒相對的用意之昭然若揭。〔2〕事實上，《反外國制裁法》不過是中國對國際法秩序的再一次闡釋；又甚者，西方世界就民主、人權議題對中國的制裁〔註〕與中國的《反外國制裁法》，不僅反映了美中角力的現勢，更代表著兩種對於國家主權（sovereignty）的想像。

主權是國際法的基本準則，其一般是指一個國家控制其領土（對內最高）、以及排斥他人干涉其內政（對外自主）的權力。此種主權的概念源於1648年的西發里亞和約（Peace of Westphalia）——當時歐洲的主要國家在該和約中同意尊重彼此的領土完整，自此確立當代國際關係體系中「主權平等」的核心原則。然而，於二戰結束後的七十年間，在由歐美國家所主導的國際法中，主權卻逐漸變得具有滲透性（permeable）。舉凡聯合國安理會願意認定「一國境內的事件會對國際和平與安全構成威脅」、國際刑事法院（ICC）的設立、「國家責任」（R2P）的實踐、「投資人與地主國爭端解決」（ISDS）框架的發展，均象徵著個體權利的保障在特定情況下可優先於國家的主權。由此觀之，西方國家也才會在掌握中國政府

強迫新疆維族勞動、及侵害香港人民基本權的相當證據後，選擇以制裁相關個人與實體的方式敦促其改進境內人權狀況。

然而，隨著近年來中國的崛起，傳統西發里亞式的主權概念看似又重回到國際法舞台的中央。中國闡述的是一種更為絕對的主權，這種主權通常凌駕於相互競爭的價值觀之上；即在北京看來，無論人權與發展何者更值得追求，決定權必定要掌握在中國政府的手中，他國沒有置喙及干涉的資格。中國看待主權的方式可能根植於國內和國際利益的基本考慮，包括維護政權、防範對領土完整的威脅等。〔3〕此外，由於威權政體的統治正當性必須建立在民族主義的支柱之上，中國亦可藉由挑戰過去較傾向美國的國際法秩序之預設原則，凸顯當前國際法秩序的「不平等」，從而有利其維持境內的民族主義統治邏輯。〔4〕至於中國對主權的宣示，則可以追溯至1954年的「和平共處五原則」：相互尊重領土完整和主權、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處。2008年，時任中國國家主席胡錦濤更明確指出：「我們應該始終把國家的主權和安全置於一切之上」。如今，中國政府在頒佈《反外國制裁法》時亦表明：「為了堅決維護國家主權，安全和發展利益，反對霸權主義和強權政治，制定一項專門的反外國制裁法十分必要。」得見中國對於絕對主權的重視。

總的來說，中國近年來對國家主權的闡釋，已使過去由歐美國家所主導的國際法體系面臨了新的刺激，以往容許外國或國際組織介入他國人權事務的觀點亦開始受到了有力的挑戰——《反外國制裁法》能促使外國在對中國施行制裁時需考量到丟失其龐大市場的代價。值得一提的是，儘管《反外國制裁法》的推行未必會大幅削弱歐美國家就人權議題向中國施壓的意願（美國反而可能會鑑於制裁成本的提高而更想藉此發出強烈訊號），但對中國政府而言，此法的頒佈幾乎能保證可以提振其國民的民族主義情緒，從而增進其威權統治的正當性，故除了從國際層次理解此法的意涵，從中國的國內層次加以思考亦有其價值。

（以上言論不代表本會任何立場，目的只是希望引導大家交流討論，也竭誠歡迎回饋：star89037@gmail.com）

〔註〕

長臂管轄：法學上原為美國民事訴訟的一個概念，意指法院將管轄權延伸至域外（州外乃至國外）的被告；但近年在中文媒體中已被擴大指涉刑事方面的「域外效力」。當長臂管轄權延伸至國外時，將威脅其他國家的司法主權，或造成國際民商事案件管轄衝突，因此美國的長臂管轄已長期受到他國批評。不過，美國前國務卿蓬佩奧也曾指摘中國實行了「長臂管轄」：「美國和其他自由國家將繼續保護我們的人民不受北京威權主義的長臂管轄。」（2020/8/4）

參考資料：

1. BBC，2021，〈中國制定《反外國制裁法》：應對美國「工具箱」的四個看點〉，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-57399524>，2021/7/13。
2. 鄧聿文，2021，〈急著通過沒有迫切性的《反外國制裁法》顯示習近平為中美對抗升級預做準備〉，關鍵評論，<https://www.thenewslens.com/article/152333>，2021/7/13。
3. Burke-White, William W. 2015. Power Shifts in International Law: Structural Realignment and Substantive Pluralism. *Harvard International Law Journal* 56(1): 48, 52-53.
4. 蔡季廷，2019，〈威權政體與國際法秩序的轉變〉，風傳媒，<https://www.storm.mg/article/1405814?mode=whole>，2021/7/13。