

第五章 反制裁法治发展

纪文华、张淼、陈安琪、顾海艳、侯凯文

第一节 大事记¹

一、立法/规则解释层面

(一) 实施《中华人民共和国反外国制裁法》的规定

2025 年 3 月 23 日，国务院总理李强签署国务院令，公布《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》。该规定自公布之日起施行，全文共 22 条，主要包括以下内容。

一是完善反制措施。明确《中华人民共和国反外国制裁法》（以下简称“反外国制裁法”）第六条第二项中查封、扣押、冻结的“其他各类财产”，包括现金、票据、银行存款、有价证券、基金份额、股权、知识产权、应收账款等财产和财产权利；明确反外国制裁法第六条第三项中禁止或者限制进行的“有关交易、合作等活动”，包括但不限于教育、科技、法律服务、环保、经贸、文化、旅游、卫生、体育领域的活动；明确反外国制裁法第六条第四项中的“其他必要措施”，包括但不限于禁止或者限制从事与我国有关的进出口活动，禁止或者限制在我国境内投资，禁止向其出口相关物项，禁止或者限制向其提供数据、个人信息，取消或者限制其相关人员在我国境内工作许可、停留或者居留资格，处以罚款。

二是细化反制程序。明确国务院有关部门在实施反制过程中有权开展相应调查和对外磋商；规定反制决定应当明确反制措施的适用对象、具体反制措施、施行日期等；明确反制决定应当通过国务院有关部门官方网站等途径发布并及时更新。

三是加强部门协同。规定国务院有关部门按照各自职责和任务分工负责承担反外国制裁相关工作，并加强协同配合和信息共享。

四是强化执行机制。规定对不依法执行反制措施的，国务院有关部门有权责令改正，禁止或者限制其从事政府采购、招标投标以及有关货物、技术的进出口或者国际服务贸易等活动，禁止或者限制其从境外接收或者向境外提供数据、个人信息，禁止或者限制其出境、在我国境内停留居留等。同时，规定被采取反制措施的组织、个人在改正行为、消除行为后果后，可以申请暂停、变更或者取消对其采取的反制措施。

(二) 关于修改《中华人民共和国国际海运条例》的决定

2025 年 9 月 29 日，国务院公布《关于修改〈中华人民共和国国际海运条例〉的决定》

¹ 本文大事记整理方面得到环球律师事务所任清律师团队提供的资料支持。

(国务院令第 817 号), 新增第四十八条反制条款, 明确对外国针对中国海运企业、船舶或船员的歧视性措施, 可采取特别费用征收、港口进出限制、海运数据获取禁令等对等反制手段, 同时规定若外国违反国际海运条约义务, 中国有权中止或终止相关条约履行, 显著提升了国际法层面的反制话语权。

(三)《中华人民共和国对外贸易法》新增相关反制条款

2025 年 12 月 27 日第十四届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议, 通过了新修订的《中华人民共和国对外贸易法》, 其重要内容之一是丰富完善对外斗争法律工具箱, 补充完善相应反制措施。该法第四十条规定, 国务院对外贸易主管部门可以对有下列情形之一的境外个人、组织, 采取禁止或者限制其与中华人民共和国有关的货物、技术进出口以及国际服务贸易等措施: (一) 危害中华人民共和国主权、安全、发展利益; (二) 违反正常的市场交易原则, 中断与中华人民共和国个人、组织的正常交易, 严重损害中华人民共和国个人、组织合法权益; (三) 对中华人民共和国个人、组织采取歧视性措施, 严重损害中华人民共和国个人、组织合法权益。任何个人、组织不得为规避前款规定措施的行为, 提供代理、货运、寄递、报关、仓储、第三方交易平台服务等支持、协助、便利。

二、实践层面

(一) 采取反制措施

1. 对美国借涉藏问题对中方官员滥施签证限制的行为采取反制

2025 年 4 月 14 日, 中国外交部新闻发言人在例行新闻发布会上确认对美国借涉藏问题对中方官员滥施签证限制的行为采取反制: 西藏事务纯属中国内政, 美国借涉藏问题对中方官员滥施签证限制, 严重违反国际法和国际关系基本准则。依据《中华人民共和国对外关系法》和《中华人民共和国反外国制裁法》等有关规定, 中方决定对在涉藏问题上表现恶劣的美方人员对等采取签证限制措施。发言人表示: 西藏是开放的。中方欢迎外国友好人士到中国西藏地区访问、旅游、经商; 同时, 我们反对任何国家、任何人士以所谓人权、宗教、文化为借口插手西藏事务, 反对别有用心的人员以访问西藏为名行干扰破坏之实。¹

2. 对“美国对中国中央政府驻港机构和香港特区政府 6 名官员滥施非法单边制裁”的行为采取对等反制

¹ 外交部, 2025 年 4 月 14 日外交部发言人林剑主持例行记者会, https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202504/t20250414_11594225.shtml, 2025 年 11 月 30 日最后访问。

2025 年 4 月 21 日，中国外交部发言人在例行记者会上确认就“美国对中国中央政府驻港机构和香港特区政府 6 名官员滥施非法单边制裁”的行为采取对等反制：美国对中国中央政府驻港机构和香港特区政府 6 名官员滥施非法单边制裁，严重干涉香港事务和中国内政，严重违反国际法原则和国际关系基本准则。中方对这种卑劣行径予以强烈谴责。依据《中华人民共和国反外国制裁法》有关规定，中方决定对在涉港问题上表现恶劣的美国国会议员、官员和非政府组织负责人实施制裁。¹

3. 对欧盟两家金融机构采取反制措施

2025 年 8 月 13 日，商务部发布 2025 年第 5 号令，依据《中华人民共和国反外国制裁法》第三条、第四条、第六条、第九条、第十条、第十五条，《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》第三条、第五条、第八条、第十条规定，经国家反外国制裁工作协调机制批准，中方决定将欧盟 UAB Urbo Bankas 和 AB Mano Bankas 两家银行列入反制清单，并采取以下反制措施：禁止我国境内的组织、个人与其进行有关交易、合作等活动。此前，2025 年 7 月 18 日，欧盟在第 18 轮对俄罗斯制裁中将两家中国金融机构列入制裁名单，严重违反国际法和国际关系基本准则，严重损害中国企业合法权益。²

4. 对日本参议员石平采取反制措施

2025 年 9 月 8 日，外交部发布 2025 年第 17 号令，依据《中华人民共和国反外国制裁法》第三条、第四条、第五条、第六条、第九条、第十五条规定，中方决定对石平采取以下反制措施：冻结其在我国境内的动产、不动产及其他各类财产；禁止我国境内的组织、个人与其进行有关交易、合作等活动；对其本人及直系亲属不予签发签证、不准入境（包括香港、澳门）。日本参议员石平长期在台湾、钓鱼岛、历史、涉疆、涉藏、涉港等问题上散布谬论，公然参拜靖国神社，严重违背中日四个政治文件精神和一个中国原则，严重干涉中国内政，严重损害中国主权和领土完整。³

5. 对韩华海洋株式会社 5 家美国相关子公司采取反制措施

2025 年 10 月 14 日，商务部发布 2025 年第 6 号令，依据《中华人民共和国反外国制裁法》第三条、第四条、第六条、第九条、第十条、第十五条，《实施〈中华人民共和国反

¹ 外交部，2025 年 4 月 21 日外交部发言人郭嘉昆主持例行记者会，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/202504/t20250421_11599248.shtml，2025 年 11 月 30 日最后访问。

² 商务部，中华人民共和国商务部令二〇二五年第 5 号 关于对欧盟两家金融机构采取反制措施的决定，https://aqygzj.mofcom.gov.cn/flzc/gzjgfwj/art/2025/art_22c10ec9fd12424eb314c75306fcd6cc.html，2025 年 11 月 30 日最后访问。

³ 外交部，关于对石平采取反制措施的决定，https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxw_new/202509/t20250908_11704050.shtml，2025 年 11 月 30 日最后访问。

外国制裁法》的规定》第三条、第五条、第八条、第十条规定，经国家反外国制裁工作协调机制批准，中方决定将韩华海洋株式会社 5 家美国相关子公司 Hanwha Shipping LLC、Hanwha Philly Shipyard Inc. Hanwha Ocean USA International LLC、Hanwha Shipping Holdings LLC 和 HS USA Holdings Corp.列入反制清单，并采取以下反制措施：禁止我国境内的组织、个人与其进行有关交易、合作等活动。美国对中国海事、物流和造船业开展 301 调查并采取措施，严重违反国际法和国际关系基本准则，严重损害中国企业合法权益。韩华海洋株式会社在美相关子公司协助、支持美国政府相关调查活动，危害我国主权、安全、发展利益。¹ 11 月 10 日，商务部发布 2025 年第 7 号令，鉴于美国自 2025 年 11 月 10 日起暂停实施其对中国海事、物流和造船业 301 调查措施一年，根据《中华人民共和国反外国制裁法》《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》等法律法规，中方决定自北京时间 2025 年 11 月 10 日起，暂停商务部令二〇二五年第 6 号（《关于对韩华海洋株式会社 5 家美国相关子公司采取反制措施的决定》）相关措施一年。²

6. 对日本自卫队前统合幕僚长岩崎茂采取反制措施

2025 年 12 月 15 日，中国外交部发布 2025 年第 18 号令。日本自卫队前统合幕僚长岩崎茂公然同“台独”分裂势力勾连，严重违背一个中国原则和中日四个政治文件精神，严重干涉中国内政，严重损害中国主权和领土完整。依据《中华人民共和国反外国制裁法》第三条、第四条、第五条、第六条、第九条、第十五条规定，中方决定对岩崎茂采取以下反制措施：冻结其在我国境内的动产、不动产和其它各类财产；禁止我国境内组织、个人与其进行有关交易、合作等活动；对其不予签发签证、不准入境（包括香港、澳门）。³

7. 对美国军工相关企业及高级管理人员采取反制措施

2025 年 12 月 26 日，中国外交部发布 2025 年第 19 号令。美国宣布向中国台湾地区大规模出售武器，严重违反一个中国原则和中美三个联合公报，严重干涉中国内政，严重损害中国主权和领土完整。依据《中华人民共和国反外国制裁法》第三条、第四条、第五条、第六条、第九条、第十五条规定，中方决定对以下美国军工相关企业及高级管理人员

¹ 商务部，中华人民共和国商务部令二〇二五年第 6 号 关于对韩华海洋株式会社 5 家美国相关子公司采取反制措施的决定，https://aqygzj.mofcom.gov.cn/flzc/gzjgfwj/art/2025/art_ff624c30d2734ed9b3d0916a23ed1c45.html，2025 年 11 月 30 日最后访问。

² 商务部，中华人民共和国商务部令二〇二五年第 7 号 关于暂停对韩华海洋株式会社 5 家美国相关子公司实施反制措施一年的决定，https://aqygzj.mofcom.gov.cn/flzc/gzjgfwj/art/2025/art_d52352ad387d4d9eac9ce684f12e777b.html，2025 年 11 月 30 日最后访问。

³ 外交部，关于对岩崎茂采取反制措施的决定，https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202512/t20251215_11772517.shtml，2026 年 1 月 7 日最后访问。

采取反制措施：其一，对诺斯罗普·格鲁曼系统公司、L3 哈里斯海事服务公司、波音密苏里州圣路易斯市分公司、吉布斯与考克斯公司、先进声学概念有限责任公司、VSE 公司、塞拉技术服务公司、红猫控股公司、蒂尔无人机公司、侦察艇有限责任公司、高点航空技术公司、伊庇鲁斯公司、迪德罗恩公司、I 领域公司、蓝力技术公司、潜航技术公司、万拓公司、英特磊公司、菱形力量公司、拉撒路人工智能公司等 20 家企业，冻结在我国境内的动产、不动产和其他各类财产；禁止我国境内的组织、个人与其进行有关交易、合作等活动。其二，对帕尔默·卢基（安杜里尔公司创始人）、约翰·坎蒂伦（L3 哈里斯技术公司副总裁、L3 哈里斯海事服务公司副总裁兼首席会计官）、迈克尔·卡诺维尔（先进声学概念有限责任公司总裁兼首席执行官）、约翰·库默（VSE 公司总裁兼首席执行官）、米奇·麦克唐纳（蒂尔无人机公司总裁）、安舒曼·罗伊（菱形力量公司创始人兼首席执行官）、丹·斯穆特（万拓公司总裁兼首席执行官）、阿迪亚·德瓦拉孔达（迪德罗恩公司首席执行官）、安·伍德（高点航空技术公司总裁）、杰伊·霍夫利奇（侦察艇有限责任公司联合创始人兼首席执行官）等 10 名企业高级管理人员，冻结在我国境内的动产、不动产和其他各类财产；禁止我国境内的组织、个人与其本人进行有关交易、合作等活动；对其本人不予签发签证、不准入境（包括香港、澳门）。¹

（二）采取不可靠实体清单措施

1. 对洛克希德·马丁导弹与火控公司等 10 家美国企业采取不可靠实体清单措施

2025 年 1 月 2 日，商务部发布不可靠实体清单工作机制关于对洛克希德·马丁导弹与火控公司等 10 家美国企业采取不可靠实体清单措施的公告。为维护国家主权、安全和发展利益，根据《中华人民共和国对外贸易法》《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国反外国制裁法》等有关法律，不可靠实体清单工作机制依据《不可靠实体清单规定》第二条、第八条和第十条等有关规定，决定将参与对中国台湾地区军售的洛克希德·马丁导弹与火控公司（Lockheed Martin Missiles and Fire Control）、洛克希德·马丁航空公司（Lockheed Martin Aeronautics）、洛克希德·马丁导弹系统集成实验室（Lockheed Martin Missile System Integration Lab）、洛克希德·马丁先进技术实验室（Lockheed Martin Advanced Technology Laboratories）、洛克希德·马丁风险投资公司（Lockheed Martin Ventures）、标枪合资公司（Raytheon/Lockheed Martin Javelin Joint Venture）、雷神导弹系统公司（Raytheon Missile Systems）、通用动力军械与战术系统公司（General Dynamics

¹ 外交部，关于对美国军工相关企业及高级管理人员采取反制措施的决定，https://www.mfa.gov.cn/web/wjlb_673085/zfxxgk_674865/gknrlb/fzcqdc/202512/t20251226_11787617.shtml，2026 年 1 月 7 日最后访问。

Ordnance and Tactical Systems)、通用动力信息技术公司 (General Dynamics Information Technology)、通用动力任务系统公司 (General Dynamics Mission Systems) 列入不可靠实体清单, 并采取以下处理措施: 禁止上述企业从事与中国有关的进出口活动; 禁止上述企业在中国境内新增投资; 禁止上述企业高级管理人员入境; 不批准并取消上述企业高级管理人员在中国境内工作许可、停留或者居留资格。¹

2. 对海岸间电子公司等 7 家美国企业采取不可靠实体清单措施

2025 年 1 月 14 日, 商务部发布不可靠实体清单工作机制关于对海岸间电子公司等 7 家美国企业采取不可靠实体清单措施的公告。为维护国家主权、安全和发展利益, 根据《中华人民共和国对外贸易法》《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国反外国制裁法》等有关法律, 不可靠实体清单工作机制依据《不可靠实体清单规定》第二条、第八条和第十条等有关规定, 决定将参与对中国台湾地区军售的海岸间电子公司 (Inter-Coastal Electronics)、系统研究与模拟公司 (System Studies & Simulation)、铁山解决方案公司 (IronMountain Solutions)、应用技术集团 (Applied Technologies Group)、阿克西恩特公司 (Axient)、安杜里尔公司 (Anduril Industries)、海上战术系统公司 (Maritime Tactical Systems) 列入不可靠实体清单, 并采取以下处理措施: 禁止上述企业从事与中国有关的进出口活动; 禁止上述企业在中国境内新增投资; 禁止上述企业高级管理人员入境; 不批准并取消上述企业高级管理人员在中国境内工作许可、停留或者居留资格。²

3. 对环太平洋防务公司等 4 家美国企业采取不可靠实体清单措施

2025 年 1 月 15 日, 商务部发布不可靠实体清单工作机制关于对环太平洋防务公司等 4 家美国企业采取不可靠实体清单措施的公告。为维护国家主权、安全和发展利益, 根据《中华人民共和国对外贸易法》《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国反外国制裁法》等有关法律, 不可靠实体清单工作机制依据《不可靠实体清单规定》第二条、第八条和第十条等有关规定, 决定将参与对中国台湾地区军售的环太平洋防务公司 (Pacific Rim Defense)、AEVEX 航天公司 (AEVEX Aerospace)、LKD 航天公司 (LKD Aerospace)、顶峰科技公司 (Summit Technologies Inc.) 列入不可靠实体清单, 并采取以下处理措施: 禁止上述企业从事与中国有关的进出口活动; 禁止上述企业在中国境内新增投资; 禁止上

¹ 商务部, 不可靠实体清单工作机制关于对洛克希德·马丁导弹与火控公司等 10 家美国企业采取不可靠实体清单措施的公告, https://aqygzj.mofcom.gov.cn/flzc/gzjgfwj/art/2025/art_b81f6a3e44cc4ab5995b16378a5408e2.html, 2025 年 11 月 30 日最后访问。

² 商务部, 不可靠实体清单工作机制关于对海岸间电子公司等 7 家美国企业采取不可靠实体清单措施的公告 https://aqygzj.mofcom.gov.cn/flzc/gzjgfwj/art/2025/art_2aaf11cceb1c4986ad7c4c2a37725b0a.html, 2025 年 11 月 30 日最后访问。

述企业高级管理人员入境；不批准并取消上述企业高级管理人员在中国境内工作许可、停留或者居留资格。¹

4. 对美国 PVH 集团、因美纳公司 (Illumina, Inc.) 采取不可靠实体清单措施

2025 年 2 月 4 日，商务部发布不可靠实体清单工作机制关于将美国 PVH 集团和因美纳公司列入不可靠实体清单的公告。为维护国家主权、安全和发展利益，根据《中华人民共和国对外贸易法》《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国反外国制裁法》等有关法律，依据《不可靠实体清单规定》有关规定，不可靠实体清单工作机制决定将美国 PVH 集团、因美纳公司 (Illumina, Inc.) 列入不可靠实体清单。上述两家实体违反正常的市场交易原则，中断与中国企业的正常交易，对中国企业采取歧视性措施，严重损害中国企业合法权益。不可靠实体清单工作机制将依据相关法律法规，对上述实体采取相应措施。

2

5. 对特科姆公司等 10 家美国企业采取不可靠实体清单措施

2025 年 3 月 4 日，商务部发布不可靠实体清单工作机制关于将特科姆公司等 10 家美国企业列入不可靠实体清单的公告。为维护国家主权、安全和发展利益，根据《中华人民共和国对外贸易法》《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国反外国制裁法》等有关法律，不可靠实体清单工作机制依据《不可靠实体清单规定》第二条、第八条和第十条等有关规定，决定将特科姆公司等 10 家实体列入不可靠实体清单，并采取以下处理措施：禁止上述企业从事与中国有关的进出口活动；禁止上述企业在中国境内新增投资。³

6. 对美国因美纳公司采取不可靠实体清单处理措施

2025 年 3 月 4 日，商务部发布不可靠实体清单工作机制关于对美国因美纳公司采取不可靠实体清单处理措施的公告。为维护国家主权、安全和发展利益，根据《中华人民共和国对外贸易法》《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国反外国制裁法》等有关法律，依据《不可靠实体清单规定》有关规定，不可靠实体清单工作机制决定于 2025 年 2 月 4 日将美国因美纳公司 (Illumina, Inc.) 列入不可靠实体清单。现决定对该企业采取以

¹ 商务部，不可靠实体清单工作机制关于对环太平洋防务公司等 4 家美国企业采取不可靠实体清单措施的公告，https://aqygzi.mofcom.gov.cn/flzc/gzjgfwj/art/2025/art_e3de33abcac74ea7b8c63ceff76b2aab.html，2025 年 11 月 30 日最后访问。

² 商务部，不可靠实体清单工作机制关于将美国 PVH 集团和因美纳公司列入不可靠实体清单的公告，https://aqygzi.mofcom.gov.cn/flzc/gzjgfwj/art/2025/art_3341ae7fdd664c5bbd73261acff226f3.html，2025 年 11 月 30 日最后访问。

³ 商务部，不可靠实体清单工作机制关于将特科姆公司等 10 家美国企业列入不可靠实体清单的公告，https://aqygzi.mofcom.gov.cn/flzc/gzjgfwj/art/2025/art_a536f01741964619b7d379abfc267663.html，2025 年 11 月 30 日最后访问。

下处理措施：禁止其向中国出口基因测序仪。¹

7. 对斯凯迪奥公司等 11 家美国企业采取不可靠实体清单措施

2025 年 4 月 4 日，商务部发布不可靠实体清单工作机制关于将斯凯迪奥公司等 11 家美国企业列入不可靠实体清单的公告。为维护国家主权、安全和发展利益，根据《中华人民共和国对外贸易法》《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国反外国制裁法》等有关法律，不可靠实体清单工作机制依据《不可靠实体清单规定》第二条、第八条和第十条等有关规定，决定将斯凯迪奥公司等 11 家实体列入不可靠实体清单，并采取以下处理措施：禁止上述企业从事与中国有关的进出口活动；禁止上述企业在中国境内新增投资。²

8. 对护盾人工智能公司等 6 家美国企业采取不可靠实体清单措施

2025 年 4 月 9 日，商务部发布不可靠实体清单工作机制关于将护盾人工智能公司等 6 家美国企业列入不可靠实体清单的公告。为维护国家主权、安全和发展利益，根据《中华人民共和国对外贸易法》《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国反外国制裁法》等有关法律，不可靠实体清单工作机制依据《不可靠实体清单规定》第二条、第八条和第十条等有关规定，决定将护盾人工智能公司（Shield AI, Inc.）、内华达山脉公司（Sierra Nevada Corporation）、赛博勒克斯公司（Cyberlux Corporation）、边缘自治运营公司（Edge Autonomy Operations LLC）、Group W 公司（Group W）和哈德森技术公司（Hudson Technologies Co.）等 6 家实体列入不可靠实体清单，并采取以下处理措施：禁止上述企业从事与中国有关的进出口活动；禁止上述企业在中国境内新增投资。³

9. 对萨罗尼克科技公司等 3 家美国企业采取不可靠实体清单处理措施

2025 年 9 月 25 日，商务部发布不可靠实体清单工作机制关于将萨罗尼克科技公司等 3 家美国企业列入不可靠实体清单的公告。为维护国家主权、安全和发展利益，根据《中华人民共和国对外贸易法》《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国反外国制裁法》等有关法律，不可靠实体清单工作机制依据《不可靠实体清单规定》第二条、第八条和第十条等有关规定，决定将萨罗尼克科技公司（Saronic Technologies, Inc.）、爱尔康公司（Aerkomm Inc.）、国际海洋工程公司（Oceaneering International, Inc.）等 3 家实体列入不

¹ 商务部，不可靠实体清单工作机制关于对美国因美纳公司采取不可靠实体清单处理措施的公告，https://aqygjz.mofcom.gov.cn/flzc/gzjgfwj/art/2025/art_aff099315f8a453dbcb4d28b34c8f313.html，2025 年 11 月 30 日最后访问。

² 商务部，不可靠实体清单工作机制关于将斯凯迪奥公司等 11 家美国企业列入不可靠实体清单的公告，https://aqygjz.mofcom.gov.cn/flzc/gzjgfwj/art/2025/art_7f68ea17b56c4b32a45cc966dbfbfede5.html，2025 年 11 月 30 日最后访问。

³ 商务部，不可靠实体清单工作机制关于将护盾人工智能公司等 6 家美国企业列入不可靠实体清单的公告，https://aqygjz.mofcom.gov.cn/flzc/gzjgfwj/art/2025/art_81fd0e00d5aa4be39db90f2c183c809a.html，2025 年 11 月 30 日最后访问。

可靠实体清单，并采取以下处理措施：禁止上述企业从事与中国有关的进出口活动；禁止上述企业在中国境内新增投资。¹

10. 对反无人机技术公司等外国实体采取不可靠实体清单处理措施

2025 年 10 月 9 日，商务部发布不可靠实体清单工作机制关于将反无人机技术公司等外国实体列入不可靠实体清单的公告。为维护国家主权、安全和发展利益，根据《中华人民共和国对外贸易法》《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国反外国制裁法》等有关法律，不可靠实体清单工作机制依据《不可靠实体清单规定》第二条、第八条和第十条等有关规定，决定将反无人机技术公司、TechInsights 公司及其分支机构等外国实体列入不可靠实体清单，并采取以下处理措施：禁止上述实体从事与中国有关的进出口活动；禁止上述实体在中国境内新增投资；禁止中国境内的组织、个人与上述实体进行有关交易、合作等活动，特别是向上述实体传输数据、提供敏感信息。²

三、重要指示与表态

1. 中共中央总书记、国家主席习近平：反对单边霸凌与滥施制裁

2025 年 3 月 28 日上午，国家主席习近平在会见国际工商界代表时发表讲话。习近平在讲话中指出：“我们要共同维护多边贸易体制。以世贸组织为核心的多边贸易体制是国际贸易的基石。当前，世界开放指数不断下滑，单边主义、保护主义加剧，多边主义、自由贸易受到严峻挑战。我们要坚守世贸组织理念和规则，持续推动贸易和投资自由化便利化，推动各国通过开放做大共同发展的‘蛋糕’。”³

2025 年 9 月 1 日下午，“上海合作组织+”会议在天津梅江会展中心举行。国家主席习近平主持会议并发表题为《凝聚上合力量 完善全球治理》的重要讲话。习近平提出：

“坚持共商共建共享的全球治理观，加强团结协作，反对单边主义，坚定维护联合国地位和权威，切实发挥联合国在全球治理中不可替代的重要作用。”⁴

2025 年 10 月 31 日下午，国家主席习近平向在韩国庆州举行的亚太经合组织工商领

¹ 商务部，不可靠实体清单工作机制关于将萨罗尼克科技公司等 3 家美国企业列入不可靠实体清单的公告，https://aqygzj.mofcom.gov.cn/flzc/gzjgfwj/art/2025/art_f7201e9ac9864599bd43ed65a3257577.html，2025 年 11 月 30 日最后访问。

² 商务部，不可靠实体清单工作机制关于将反无人机技术公司等外国实体列入不可靠实体清单的公告，https://aqygzj.mofcom.gov.cn/flzc/gzjgfwj/art/2025/art_902476c543bf426b8ec6a8e64142b7d0.html，2025 年 11 月 30 日最后访问。

³ 新华网，习近平会见国际工商界代表时的讲话（全文），<https://www.news.cn/politics/leaders/20250328/ebf29add5004ffbbddcc50fd312086b/c.html>，2025 年 11 月 30 日最后访问。

⁴ 新华网，习近平在“上海合作组织+”会议上的讲话（全文），<https://www.news.cn/20250901/b372930695744fadac0c063922e529dc/c.html>，2025 年 11 月 30 日最后访问。

领导人峰会发表题为《发挥亚太引领作用 共促世界发展繁荣》的书面演讲。习近平强调：

“历史昭示我们，人类命运休戚与共，霸权主义只会带来战乱和灾难，公平正义才是促进世界和平与发展的重要保障；对抗对立只会带来隔阂和动荡，合作共赢才是越走越宽的人间正道；单边主义只会带来割裂和倒退，多边主义才是应对全球性挑战的必然选择。”习近平指出：“我们要坚定维护以世贸组织为核心、以规则为基础的多边贸易体制，加强团结协作，反对保护主义，抵制单边霸凌，避免世界重回丛林法则。勇于‘拆墙’，维护全球产业链供应链稳定畅通，推进区域经济一体化和亚太自由贸易区建设，为全球经济增长贡献亚太力量。”¹

2. “十五五”规划：加强反制裁、反干预、反“长臂管辖”斗争

2025年10月23日，中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》。《建议》指出，要健全国家安全体系。巩固集中统一、高效权威的国家安全领导体制，加快构建新安全格局，增强维护和塑造国家安全战略主动。坚持以战略为先导、政策为抓手、法治为保障、风险防控为落脚点，完善国家安全法治体系、战略体系、政策体系、风险防控体系。强化国家安全重点领域和重要专项协调机制，提高应急应变效能。落实国家安全责任制，促进全链条全要素协同联动，形成体系合力。完善涉外国家安全机制，构建海外安全保障体系，加强反制裁、反干预、反“长臂管辖”斗争，深化国际执法安全合作，推动完善全球安全治理。强化国家安全教育，筑牢人民防线。²

四、国际对话与合作

1. 中共中央政治局委员、中国外交部长王毅：践行真正的多边主义，构建公正合理的全球治理体系

2025年2月19日，外交部长王毅在联合国安理会“践行多边主义，改革完善全球治理”高级别会议上发表题为《践行真正的多边主义 构建公正合理的全球治理体系》讲话。王毅指出：“所有国家不分大小强弱，一律平等。这是联合国宪章的首要原则。在推进全球治理中，各国都有权平等参与、平等决策、平等受益。要尊重各国人民自主选择的发展道路，坚持不干涉内政原则，不把自己的意志强加于人。要厉行国际法治，确保国际法有效

¹ 新华网，习近平在亚太经合组织工商领导人峰会上的书面演讲（全文），<https://www.news.cn/20251031/dbd3bd3aae4648948f0fba60f45c73a2/c.html>，2025年11月30日最后访问。

² 新华网，中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议，<https://www.news.cn/politics/20251028/08920d9f557c432e99459f8f468504db/c.html>，2025年11月30日最后访问。

实施，反对双重标准和选择性适用。安理会决议是有约束力的，各国均应遵守。安理会是具有权威性的，各国均应维护。任何恃强凌弱、巧取豪夺，都是对国际关系基本准则的粗暴侵犯。任何绕过安理会授权的单边制裁，都于法无据、于理不合、于情不通。”¹

2. 上海合作组织成员国元首理事会天津宣言：反对单边强制措施

上海合作组织成员国领导人于 2025 年 9 月 1 日在中国天津举行元首理事会会议。会议通过了《上合组织成员国元首理事会关于支持多边贸易体制的声明》，指出：“成员国反对单边强制措施，包括违反《联合国宪章》及其他国际法准则、世界贸易组织原则与规则的经济措施，这些措施损害粮食安全和能源安全等国际安全利益，对全球经济产生负面影响，破坏公平竞争，阻碍国际合作及联合国可持续发展目标的实现。”²

¹ 外交部，王毅在联合国安理会“践行多边主义，改革完善全球治理”高级别会议上的讲话（全文），https://www.mfa.gov.cn/web/wjbx_zqyj/673089/zyjh_673099/202502/t20250219_11558461.shtml，2025 年 11 月 30 日最后访问。

² 外交部，上海合作组织成员国元首理事会天津宣言，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202509/t20250901_11699651.shtml，2025 年 11 月 30 日最后访问。

第二节 综合分析

一、2025 年建章立制取得重要进展

2025 年，中国在反外国制裁领域的法治建设取得一系列重要进展，不仅实现了核心法律的细化落地，更通过多部法律法规的修订完善，构建起多层次、广覆盖的反制法律体系，为维护国家主权、安全和发展利益提供了坚实保障。

（一）《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》正式出台

2025 年 3 月，《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》正式发布（以下简称为“《反外国制裁法规定》”）。《反外国制裁法规定》作为对 2021 年《反外国制裁法》的细化配套文件，将原则性法律规定转化为可操作、可执行的具体制度，明确将知识产权、应收账款等新型资产纳入查封、扣押、冻结的财产范围，把教育、科技、环保等重点领域纳入交易限制范畴，填补了数字经济时代反制规则的空白；同时明确外交、商务、发展改革、司法行政等部门按照各自职责和任务分工负责承担反外国制裁工作协调机制相关工作，权责清单相对此前更加清晰，还增设被制裁措施的调整申请程序与反制措施动态评估机制，在保障程序正义的同时强化反制威慑力。

中国政府明确表示，《反外国制裁法规定》通过明确部门权责、扩大反制措施范围，进一步提升了反外国制裁法的执行力，是维护国家核心利益的重要法治举措。¹有关评论对该规定给予高度肯定，指出新规实现了“分工更明确、机制更完善、手段更全面、参与更广泛、威慑更有力”的多重突破：明确了反制实施主体、职责范围与执行程序，解决了“谁来管”“如何管”的关键问题；构建了涵盖决策、执行、监督、救济全环节的管理框架，完善了反制裁机制的系统性；反制手段跳出传统财产冻结范畴，延伸至更前沿领域；动员公民、组织、律所等各类社会主体参与，并通过协调司法协助与国际条约，降低了国际争议风险。²有专家认为，新规为反制行动提供了清晰的法律依据，使制裁锁定、措施选择更具科学性和规范性，实现了“精准点到点打击”，是中国维护国际权益的战略举措，是应对美西方单边制裁的必然选择。³

国际社会对此反应多元。有分析认为，新规赋予中国公民和企业起诉外国制裁实体的

¹ 国务院，中华人民共和国国务院令（第 803 号）实施《中华人民共和国反外国制裁法》的规定，https://www.gov.cn/zhengce/content/202503/content_7015400.htm，2025 年 12 月 10 日最后访问。

² 汪子洋（中国网特约评论员）：中国构筑反制裁“铜墙铁壁”，强力回击外部霸凌，http://www.china.com.cn/opinion/2025-03/27/content_117790046.html，2025 年 12 月 10 日最后访问。

³ 静默盘观：中方发布新法规，重拳回击对华制裁，特朗普没想到中国反应这么大，<https://www.163.com/dy/article/JS009HRJ05535FQH.html>，2025 年 12 月 10 日最后访问。

权利，政府可对违规企业采取“限制政府采购、数据跨境流动”等惩戒措施，显著加剧了跨国公司在中美欧多重制裁体系下的合规压力（例如，若某欧盟银行因执行美国对俄制裁而被中国列入反制清单，其在华分支机构可能面临交易禁令和资产冻结），而鉴于此前中国在正式阻断外国法律或措施方面缺乏明确实践，新规实施后可能引发新的法律纠纷。¹

就现有资料看，未发现欧盟与美国官方对中国《反外国制裁法规定》的直接回应，但其后续举措和表态仍可传递出对华针对性立场。欧盟在对俄制裁中以“规避制裁”为由列入两家中国金融机构，遭中方依据该《反外国制裁法规定》对等反制；其就涉台问题发表模糊声明后，也被中方以《反外国制裁法规定》为依据发出反制警告。^{2 3}美国则升级对华施压，将涉疆“实体清单”扩至 144 个，提出台海“经济核威慑”构想，还通过司法途径起诉中国企业，中方均明确表示将依《反外国制裁法规定》回应。^{4 5}中国以《反外国制裁法规定》将反制制度化的举措，已引发与欧美在多领域的法律博弈，未来“法律战”风险呈上升态势。

（二）多部法律法规新增反制措施，法律工具箱持续丰富

2025 年以来，中国多部涉及涉外经贸的法律法规修订中，反制措施相关规定显著增多，进一步完善了反制裁、反干涉、反“长臂管辖”的制度体系。

1. 在国际海运领域，2025 年 9 月 29 日，国务院公布《关于修改〈中华人民共和国国际海运条例〉的决定》（国务院令 第 817 号），新增第四十八条反制条款。国内学界评价称，此次修订遵循国际法原则，为应对海运领域的歧视性限制措施补充了重要法律依据，丰富了我国在国际海运领域反制裁、反干涉、反“长臂管辖”的法律工具箱，将为航运业高质量发展保驾护航。⁶中国船东协会相关专家表示，此次修订是“以制度护权益”的重要举措，

¹ Wang, L., & Wang, P. J., China boosts enforcement of anti-foreign sanctions law, <https://www.jonesday.com/en/insights/2025/04/china-boosts-enforcement-of-antiforeign-sanctions-law>, 2025 年 12 月 10 日最后访问。

² 商务部，中华人民共和国商务部令（2025 年第 5 号）关于对欧盟两家金融机构采取反制措施的决定，https://www.mofcom.gov.cn/zwgk/zcfb/art/2025/art_c6ba669a96464aa28b34d1361982b3e0.html, 2025 年 12 月 10 日最后访问。

³ 商务部，商务部新闻发言人就对欧盟两家金融机构采取反制措施答记者问，https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/xwfyth/art/2025/art_52d2c924502c488da914e0a3ba50ffd6.html, 2025 年 12 月 10 日最后访问。

⁴ U.S.Department of State(2025,November 12), Secretary of State Marco Rubio remarks to the press.U.S. Department of State, <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/11/secretary-of-state-marco-remarks-to-the-press/>, 2025 年 12 月 10 日最后访问。

⁵ Xu, Yelu (2025, January 15), FM slams US addition of 37 Chinese entities to import ban list, calls Xinjiang forced labor accusation "completely unfounded", Global Times, <https://www.globaltimes.cn/page/202501/1326953.shtml>, 2025 年 12 月 10 日最后访问。

⁶ 大连海事大学，丰富反制法律工具箱为我国航运业保驾护航，<https://www.dlmu.edu.cn/info/2075/192938.htm>, 2025 年 12 月 11 日最后访问。

更是应对国际海运领域不公待遇、反击霸权行径的关键立法创新。¹新规针对性回应了美国 301 调查后拟征收歧视性港口费等单边行为，通过明确“收取特别费用、限制港口进出、阻断海运数据获取及经营资格”等可操作的反制措施，为中国海运企业筑起坚实法律屏障，彻底改变了以往面对歧视性限制时“被动挨打”的局面。同时，此次修订删除了原条款中易引发争议的“对等原则”表述，采取“根据实际情况采取必要反制措施”表述，既确保了反制的精准高效，又恪守国际法基本原则，通过清晰的程序规范彰显了中国维护国际贸易公平与国际海运市场秩序的坚定决心。²这一制度完善不仅能有效遏制单边主义带来的贸易成本暴涨、航线紊乱等连锁风险，更将为维护全球航运业韧性、保障国际海运供应链安全稳定注入正能量，为国际贸易健康发展提供坚实保障。

2. 在对外贸易领域，2025 年 12 月 27 日新修订的《中华人民共和国对外贸易法》重要内容之一是丰富完善对外斗争法律工具箱，补充完善相应反制措施。其中第四十条规定新明确了对境外个人、组织采取禁止或者限制的规定，弥补现有法律相关空白，明确《不可靠实体清单规定》的上位法依据。该修订被定位为“对外斗争法律工具箱”的核心补充，国内学界普遍认为此次修订将此前分散的法律条款整合为更系统、更有结构的法律框架，修法重点从“促进外贸发展”转向“维护国家核心利益”，增强了制度威慑力，是对接国际高标准经贸规则、应对企业出海新挑战的重要举措^{3 4 5}。

3. 在海关监管领域，2025 年 6 月实施的海关总署等六部门联合发布的《关于调整海关特殊监管区域、保税监管场所和区外加工贸易有关管理措施的公告》，要求对涉及关税配额、贸易救济措施的商品设立专用账册，强化了海关对反制措施执行的监管。⁶此举被视为海关法在反制实践中的具体应用，通过精准的保税业务管理，有效打击规避制裁的行为，为反制措施的落地执行提供了监管保障。4 月 12 日，依据《中华人民共和国关税法》第八条及《反外国制裁法》第六条规定，中方对美 232 项进口商品的加征关税税率从 84%提高至

¹ 今日头条，中国港口开征反制费，美企船队慌了，全球海运要变天？，https://www.toutiao.com/article/7556396800329826856/?&source=m_redirect，2025 年 12 月 11 日最后访问。

² 中国船东协会，坚决支持修改〈国际海运条例〉反制条款，<http://www.csoa.cn/doc/31392.jsp>，2025 年 12 月 11 日最后访问。

³ 中国人大网，丰富完善对外斗争法律工具箱，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202509/t20250909_447428.html，2025 年 12 月 11 日最后访问。

⁴ Global Times(2025, September 8), Chinese lawmakers review revision to Foreign Trade Law: Move to promote free trade, safeguard security: expert, <https://www.globaltimes.cn/page/202509/1342973.shtml>，2025 年 12 月 11 日最后访问。

⁵ 中国贸易救济信息网，《对外贸易法》大修：完善贸易反制法律体系，严禁为被制裁对象“开绿灯”，<https://cacs.mofcom.gov.cn/cacscms/article/cgal?articleId=185684&type=>，2025 年 12 月 11 日最后访问。

⁶ 海关总署，关于调整海关特殊监管区域、保税监管场所和区外加工贸易有关管理措施的公告，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/2480148/6505667/index.html>，2025 年 12 月 11 日最后访问。

125%，并于 5 月 14 日根据中美经贸磋商进展暂停实施该措施，这一阶段性反制实践既体现了法律依据的明确性，又展现了政策灵活性，国内评论认为其有效遏制了美方单边关税霸凌。¹

从整体趋势来看，2025 年中国反制措施立法呈现三大显著特征：一是领域扩展，从传统经贸领域向科技、航运、数据等新兴领域延伸，构建全链条反制体系；二是程序规范化，通过细则制定、部门协同机制与救济程序设计，提升反制措施的透明度与可操作性；三是法理正当性强化，所有反制规则均明确援引《联合国宪章》宗旨原则、WTO 争端解决机制等国际法规则，积极争取国际舆论支持。上述法律与政策的密集出台，不仅完善了中国对外反制的制度框架，更标志着中国正以法治思维和法治方式维护国家核心利益，推动全球治理体系向更加公平合理的方向发展。

二、对外反制裁实践更加丰富

（一）反制对象的范围扩展与类型多样化

2025 年商务部、外交部除了对美国相关实体实施反制裁措施之外，还新增了对欧盟和日本实体的反制裁。例如，2025 年 7 月 18 日，欧盟在第 18 轮对俄罗斯制裁中将两家中国金融机构列入制裁名单，严重违反国际法和国际关系基本准则，严重损害中国企业合法权益。2025 年 8 月 13 日，商务部发布 2025 年第 5 号令，决定将欧盟 UAB Urbo Bankas 和 AB Mano Bankas 两家银行列入反制清单，并采取反制措施。2025 年 9 月 8 日，外交部发布 2025 年第 17 号令，决定对日本参议员石平采取反制措施。^{2 3}

以上对欧盟和日本采取的反制措施均是针对该两国违反国际准则，严重损害我国利益的行为精准采取的。对欧盟实体采取的反制措施主要集中在金融领域，对日本实体采取的反制措施则主要集中在日本政客等相关领域。

1. 针对日本：精准打击日本右翼政客、保留对半导体等领域实施反制的权利

一方面，严厉制裁恶意反华的外国政客。2025 年 9 月，外交部对日本右翼政客石平采取反制措施，冻结其在我国境内的动产、不动产及其他各类财产，禁止我国境内的组织、

¹ 财政部，国务院关税税则委员会关于调整对原产于美国的进口商品加征关税措施的公告（税委会公告 2025 年第 7 号），https://www.mof.gov.cn/jrtts/202505/t20250521_3964267.htm，2025 年 12 月 11 日最后访问。

² 商务部，中华人民共和国商务部令二〇二五年第 5 号 关于对欧盟两家金融机构采取反制措施的决定，https://aqygzj.mofcom.gov.cn/flzc/gzjgfwj/art/2025/art_22c10ec9fd12424eb314c75306fcd6cc.html，2025 年 12 月 11 日最后访问。

³ 外交部，关于对石平采取反制措施的决定，https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxw_new/202509/t20250908_11704050.shtml，2025 年 12 月 11 日最后访问。

个人与其进行有关交易、合作等活动，对其本人及直系亲属不予签发签证、不准入境（包括香港、澳门），严厉打击其干涉我国内政、损害中国主权和领土完整的行为。这也是我国首次对外国政客采取该种反制措施。另一方面，针对日本对我国半导体等产业实施的制裁打压，中方表示保留采取反制的权利，坚决捍卫自己的合法权益。中国采取的反制措施直击日本经济发展，效果明显，展现了我国在维护国家核心利益的坚定立场，既敲打了国际上的反华势力，也有效回应了日本实施不合理的产业管制。¹

2. 针对欧盟：聚焦金融和贸易领域进行对等反制

在金融领域，2025 年 8 月 13 日，商务部将欧盟 UAB Urbo Bankas 和 AB Mano Bankas 两家银行列入反制清单，并采取禁止我国境内的组织、个人与其进行有关交易、合作等活动的反制措施。在贸易领域，针对原产于欧盟的猪肉以及猪副产品对华倾销，于 2025 年 9 月 5 日初裁决定以保证金形式实施临时反倾销措施。²

一方面，欧盟将两家中国金融机构列入制裁名单的单边制裁行为，严重违反国际法和国际关系基本准则，严重损害中国企业合法权益。另一方面，欧盟实施的猪肉及猪副产品的倾销行为严重破坏了我国的公平竞争环境。我国采取的对等反制措施将倒逼欧盟严格遵守国际准则，正确处理国家间平等互惠的经贸往来关系。

综上，无论是以往主要针对美国实体实施的反制措施，还是新增的对日本、欧盟实体采取反制措施，其根本原因均为相关国家实体违反了国际关系基本准则，严重侵害了我国的国家利益，破坏公平、自由的国际经贸秩序。

（二）反制裁执行主体与协同机制的制度化

我国反制裁工作的开展一直由外交部、商务部等多部门分工协作负责，二者聚焦的领域因各自的职能不同而有所侧重。随着制裁对象的多样化以及制裁领域的不断拓展，对各部门的协作配合提出了更高的要求。2025 年 3 月国务院公布的《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》则进一步明确了各部门权责，以此不断提高反制裁工作的精准化、体系化和有效性。

1. 不同部门依据其职责范围聚焦不同领域

（1）外交部负责实施涉及外交领域的反制裁措施

根据《反外国制裁法》的相关规定，在此前的反外国制裁实践中，外交部一直是反制

¹ 中国出口管制信息网，商务部新闻发言人就日本拟实施半导体等多项出口管制措施事答记者问，<https://exportcontrol.mofcom.gov.cn/article/gndt/202502/1099.html>，2025 年 12 月 11 日最后访问。

² 商务部，商务部贸易救济调查局负责人就对原产于欧盟的进口猪肉及猪副产品反倾销调查初裁答记者问，https://www.mofcom.gov.cn/syxwfb/art/2025/art_e0e27a44871d44868c8757283d5ea498.html，2025 年 12 月 11 日最后访问。

裁的核心执行部门，其采取的反制裁措施主要聚焦在外交领域。例如，依据法律规定对存在特定情形的外国个人实施禁止入境、注销签证等限制措施。除此之外，外交部也会通过例行记者会发布反制裁清单、对外表达坚定的反制立场，承担与外国进行磋商谈判等职能。对侵害我国国家利益，破坏我国主权和领土完整的行为，外交部通常率先采取反制措施，是我国对相关外国进行反制的第一步。

(2) 商务部实施的反制措施聚焦在经贸领域

随着经济全球化的发展，各国之间的经贸往来日益密切，经贸领域的制裁与反制裁现象不断发生。外国针对我国的制裁逐渐集中在科技、经贸、半导体、资源能源等领域。例如，商务部对欧盟两家金融机构、韩华海洋株式会社 5 家美国相关子公司采取反制措施，禁止我国境内的组织、个人与其进行有关交易、合作等活动。商务部在经贸领域承担起的反制裁角色越来越重要。2025 年 3 月通过的《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》明确规定，商务部依照职责权限实施经贸领域的反制裁措施。同时，商务部按照自己的职责和分工负责承担反外国制裁工作协调机制相关工作，例如，通过发布不可靠实体清单对外国的制裁进行精准反制，维护我国的主权、安全和发展利益。¹

(3) 多部门相互配合，彼此协调，形成反制合力

除了前述外交部和商务部有权实施反制裁措施之外，国务院教育、科技、卫生健康等部门有权在其职责权限内实施相关反制措施。《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》明确，除了商务部和外交部，其他部门也有权实施查封、扣押、冻结等反制措施，避免职权交叉重叠带来的效率低下等问题。此外，上述规定还要求建立跨部门协调机制，国务院有关部门加强对反制措施确定和实施的协同配合和信息共享，各有关部门形成反制合力，确保反制措施形成闭环，这种权责清单式的管理模式强化了反制裁措施的执行能力，使中国反制裁工具箱的运用更具精准性与威慑力。²

2. 实施反制的部门日益多样化的原因

(1) 为有效应对外国制裁日益扩大的领域范围

早期外国对我国实施的制裁大多集中在单一的政治或者外交领域，故主要由外交部采取反制措施。但是在当今世界格局下，有关国家对我国的制裁不再局限于政治或者外交领域，涉及的范围越来越丰富，包括科技、能源、经贸往来等领域。例如，美国商务部泛化

¹ 司法部，实施《中华人民共和国反外国制裁法》的规定，https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgwapp/bnywapp/202503/t20250324_516278.html，2025 年 12 月 11 日最后访问。

² 中国网，中国构筑反制裁“铜墙铁壁”，强力回击外部霸凌，http://www.china.com.cn/opinion/2025-03/27/content_117790046.html，2025 年 12 月 11 日最后访问。

国家安全、滥用出口管制，对半导体、生物科技、航空航天、商贸物流等领域多家中国实体实施制裁。对于这些领域的反制裁措施，由具有专业经贸管理职能的商务部等相关部门实施更为有效，更能实现精准打击。¹

（2）不断提高反制裁精准度的需要

由于不同的部门具有不同的职能，故各部门根据各自的职能范围实施不同的反制措施更有利于提高反制的精准度和有效性。外交部负责执行我国与世界上其他国家、国际组织之间的外交事务，由其实施不予签发签证、不准入境、注销签证或者驱逐出境等反制措施更符合其职能属性；而商务部作为主管国内外贸易和国际经济合作的部门，在管理经贸往来方面具有丰富的经验，由其实施出口管制、发布不可靠实体清单等措施能保证反制措施精准落地，避免因职能专业性问题导致反制措施执行效率低下。

（3）进一步完善我国反制裁法律体系的需要

《反外国制裁法》作为宏观性的法律，需要更细化的规则来促进其实施。《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》则进一步明确了各部门在实施反制裁措施过程中的分工，使得执行主体更加清晰明确，为反制裁措施的实施提供了明确的指引，其以权责清单式的管理模式强化了执行力，减少了因部门职能交叉带来的执行领域的空白或重复问题。

（三）不可靠实体清单：反制工具运用的制度化与常态化

1. 使用频率增加

截至 2025 年 11 月，我国商务部共使用了 10 次不可靠实体清单，使用频率较之以往有很大增加，被列入不可靠实体清单的相关实体数量也不断增加。

（1）应对外国对我国核心利益的侵犯和挑战

美国今年以来持续扩大对中国实体的出口管制，将多家中国企业列入“实体清单”，打压遏制我国相关企业的发展，破坏国家之间正常的商业往来，严重扭曲全球市场，损害企业合法权益，破坏全球供应链产业链安全稳定。为了有效打击相关外国实体的该种行为，坚定维护我国的国家利益和国内企业的发展权益，故而不断提高不可靠实体清单的使用频率，对外国相关实体实施对等反制。²

（2）执法体系更加完善、执法经验更加丰富

《不可靠实体清单规定》自 2020 年 9 月 19 日公布实施后，直至 2023 年 2 月 16 日

¹ 商务部，商务部新闻发言人就美将我多家实体列入出口管制“实体清单”事答记者问，https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/xwfyth/art/2025/art_cbf5cf1a75f8457ea37c2161aad72c09.html，2025 年 12 月 11 日最后访问。

² 同上。

才首次启动执法，中国政府将洛克希德·马丁公司、雷神导弹与防务公司两家外国实体列入不可靠实体清单，从规则出台到首次执法时隔 28 个月，此举尽显中国政府稳妥审慎的态度。¹此后，不可靠实体清单的执法渐趋活跃。执法流程的逐步完善、执法程序的公开透明以及执法经验的日益丰富，为不可靠实体清单使用频率的增加奠定了基础。例如，在所有的执法案例中，国家商务部统一采用了部委公告的形式，对国内外实体统一宣布和通知有关决定和措施范围。

2. 针对的企业类型更加丰富

自 2023 年 2 月 16 日首次执法以来，我国不可靠实体清单的使用大多针对美国军工企业。除了前述将洛克希德·马丁公司和雷神导弹与防务公司列外，我国于 2024 年将参与对中国台湾地区军售的美国通用原子航空系统公司、美国通用动力陆地系统公司、美国波音防务、空间与安全集团等 3 家美国军工企业列入不可靠实体清单。军工企业直接关系到国家的主权、安全等核心利益，对此采用不可靠实体清单的核心目的是遏制外国对我国的侵害行为，坚定维护国家利益。

2025 年 2 月 4 日，不可靠实体清单工作机制决定将美国 PVH 集团等两个美国实体列入不可靠实体清单，认为该相关实体违反正常的市场交易原则，中断与中国企业的正常交易，对中国企业采取歧视性措施，严重损害中国企业合法权益。这也是中国首次将非军工企业列入不可靠实体清单，这表明不可靠实体清单针对的企业类型不再局限于军工企业，逐渐拓展到商事贸易领域。此外，2025 年 10 月 9 日，商务部将反无人机技术公司等外国实体列入不可靠实体清单，覆盖范围进一步扩大，涉及高新科学技术、无人机等领域。

3. 处罚手段具有多元化、实施方式具有灵活性、处罚和督促引导相结合

《不可靠实体清单规定》第十条指出，对列入不可靠实体清单的外国实体，不可靠实体清单工作机制根据实际情况，可以决定采取一项或者多项措施，例如，限制或者禁止其从事与中国有关的进出口活动；限制或者禁止其在中国境内投资；限制或者取消其相关人员在华境内工作许可、停留或者居留资格等。处罚方式并不是单一形式，而是涵盖贸易、投资等多个维度，商务主管机关可以根据具体情况灵活选择处罚手段，还可以根据情节轻重给予相应数额的罚款。这些不同维度的处罚方式相互配合，能够有效地打击相关外国实体，维护我国的合法利益。

值得注意的是，即使有关外国实体被列入不可靠实体清单，也并不表明商务部或者有

¹ 观察者网，商务部研究院谈首次使用不可靠实体清单：非常谨慎，“可靠”企业不必对号入座，https://www.guancha.cn/international/2023_02_18_680332.shtml，2025 年 12 月 11 日最后访问。

关部门将立即对其实施前述处罚措施，处罚的实际实施具有灵活性。例如，2025 年 2 月 4 日，工作机制将美国 PVH 集团等两个美国实体列入不可靠实体清单之后，并未直接公布具体的处罚措施，商务部在例行新闻发布会上表示，“后续中方将依据相关法律法规，对上述实体采取相应措施”。

此外，在处罚手段的具体实施过程中，存在豁免和从不可靠实体清单中移除的情形。¹《不可靠实体清单规定》中明确规定，若对被列入不可靠实体清单的实体规定了改正期限的，则在该期限内不实施前述反制措施。若有关外国实体在改正期限内改正其行为并采取措施消除行为后果的，可将其移出不可靠实体清单。前述豁免和移出清单的规定在严格意义上不被认为是处罚，更多的是给相关外国实体施加一定的督促，迫使其纠正不正当行为，以此来倒逼相关实体遵守国际准则，自觉维护公平、自由、稳定的国际经贸秩序。

三、我国实体 2025 年受美国制裁情况与趋势

（一）中国主体仍频繁遭受美国各类制裁

2025 年，美国对华经济制裁多来自对第三国制裁的外溢。美国国务院和美国财政部海外资产控制办公室（OFAC）的制裁范围愈发呈现全方位特点，涵盖化工原料、港口仓储、海运船舶、离岸公司、金融结算等，且频繁附加次级制裁标识，实质增加了中国实体的全球合规成本。

涉俄罗斯制裁包括：1 月 10 日，11 家中国内地实体和 21 家香港实体因作为“影子船队”或与俄进行不透明石油贸易而被列入特别指定国民清单（SDN），该措施旨在打击俄能源产业并限制俄政府能源收入。² 1 月 15 日，29 家中国内地实体和 2 家香港实体被列入 SDN，其中 9 家实体被认定为俄提供金融服务，其余实体被认定为俄提供电机、无人机等“高优先级物项”。这也是美国首次启用外国金融机构次级制裁。³

涉伊朗制裁包括：2 月 26 日，1 家中国内地实体和 5 家香港实体由于协助伊朗采购无人机部件被列入 SDN。⁴ 3 月 20 日，3 家中国内地实体、5 家香港实体和 1 名中国个人由

¹ 天津市商务局，不可靠实体清单制度常见问答，https://shangwuju.tj.gov.cn/tjsswjzz/ztzl/ztzl/swfzjsgz1/mcyD/yszn1/202410/t20241022_6758244.html，2025 年 12 月 11 日最后访问。

² 美国财政部通过针对俄罗斯石油生产和出口加强制裁力度，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2777>，2025 年 11 月 30 日最后访问。

³ 美国财政部挫败俄罗斯规避制裁的阴谋，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2785>，2025 年 11 月 30 日最后访问。

⁴ 美国财政部锁定伊朗秘密无人机采购网络，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0031>，2025 年 11 月 30 日最后访问。

于支持伊朗石油出口被列入 SDN。¹4月1日，淄博申博机电有限公司由于协助伊朗采购无人机部件被列入 SDN。²4月10日，广厦舟山能源集团有限公司由于协助伊朗原油购买、获取和加工被列入 SDN。³4月16日，山东胜星化工有限公司因购买伊朗原油被列入 SDN。⁴4月29日，4家中国内地实体和1家香港实体由于协助伊朗采购导弹推进剂成分而被列入 SDN。⁵5月8日与13日，共7家中国内地实体、12家香港实体和1家境外中资实体因参与伊朗全球石油贸易而被列入 SDN。⁶5月14日，6家中国内地实体、1家香港实体和4名中国个人因协助伊朗采购弹道导弹关键材料被列入 SDN。⁷6月6日，17家香港实体和1名中国个人因构建“影子银行”参与伊朗资金清洗被列入 SDN。⁸6月20日，4家中国内地实体、1家香港实体和1名中国个人因参与伊朗敏感物项的采购或运输被列入 SDN。⁹7月9日与30日，少量中国内地实体和多家香港实体因参与伊朗原油或石油产品的交易和运输被列入 SDN。¹⁰7月31日，1家中国内地实体、1家中国香港实体、2家中国台湾实体和1名中国个人因协助伊朗采购用于高端航空航天制造的计算机数控机床和设备被列入 SDN。¹¹10月1日，6家中国内地实体、4家中国香港实体6名中国个人因协助伊朗采购敏感商品和技术以支持伊朗导弹和军用飞机生产被列入 SDN。¹²10月9日，15家中国实体和1名中国公民因协助伊朗石化产品贸易被列入 SDN。¹³11月12日，1名中国个人、1家中国内地企业及3家香港企业因涉支持伊朗弹道导弹和无人机采购被

¹ 美国财政部制裁支持伊朗石油出口的网络，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0056>，2025年11月30日最后访问。

² 美国 OFAC 防扩散指定名单；与伊朗有关的指定名单，https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20250401_2025年11月30日最后访问。

³ 美国 OFAC 与伊朗有关的指定名单，<https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20250410>，2025年11月30日最后访问。

⁴ 美国财政部加大对进口伊朗石油的中国企业的施压力度，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0090>，2025年11月30日最后访问。

⁵ 美国财政部锁定为伊朗采购导弹推进剂原料的网络，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0116>，2025年11月30日最后访问。

⁶ 美国财政部加大对进口伊朗石油企业的施压力度，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0135>，2025年11月30日最后访问。

⁷ 美国财政部锁定伊朗国内制造关键弹道导弹部件的行动，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0142>，2025年11月30日最后访问。

⁸ 美国财政部制裁伊朗网络：通过影子银行体系为政权洗钱数十亿美元，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0159>，2025年11月30日最后访问。

⁹ 美国财政部将目标锁定为向伊朗国防工业采购敏感机械的实体，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0175>，2025年11月30日最后访问。

¹⁰ 美国财政部瞄准伊朗“影子银行”网络的更多组成部分，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0191>；美国财政部对伊朗知名网络实施大规模制裁行动，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0215>，2025年11月30日最后访问。

¹¹ 美国财政部制裁支持伊朗军事无人机项目的全球网，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0217>；

¹² <https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20251001>；<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0270>，2025年11月30日最后访问。

¹³ 美国财政部瓦解伊朗能源出口体系关键环节，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0275>，2025年11月30日最后访问。

列入 SDN。¹

涉及胡塞武装制裁包括：4月2日，1家中国香港实体因与胡塞金融服务网络有关被列入 SDN。²9月11日，因支持胡塞非法募资与武器采购，8家中国内地实体和1名中国个人被列入 SDN。³

涉及朝鲜制裁包括：1月16日，因参与朝鲜 IT 创收网络为由，1家中国内地企业被列入 SDN。⁴8月27日，1家中国内地实体再次因被认定为朝鲜 IT “幌子公司”而被列入 SDN。⁵

涉及委内瑞拉制裁包括：12月11日，1艘中国香港船舶因涉嫌隐瞒位置及装载委内瑞拉石油被列入 SDN。⁶12月31日，3家中国香港企业及其船舶因涉在委内瑞拉经营石油行业被列入 SDN。⁷

（二）美国制裁范围不断拓宽

2025年，美国持续泛化国家安全概念，并借此实施单边措施，制裁范围呈现出向非传统安全领域拓展的趋势。

网络安全问题上：1月3日，OFAC 以支持计算机入侵事件为由，将1家中国实体列入 SDN。⁸1月17日，OFAC 以入侵美国财政部系统、多家电信和互联网服务提供商的网络基础设施为由，将1家中国内地实体和1名中国个人列入 SDN。⁹在跨境网络诈骗问题上：5月29日，OFAC 以为虚拟资产投资诈骗提供计算机基础设施为由，将1名中国籍个人列入 SDN。¹⁰10月14日，OFAC 以协助跨国网络投资诈骗活动为由，将20家中国香

¹ 美国财政部打击伊朗跨国导弹和无人机采购网络，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0313>，2026年1月7日最后访问。

² 美国财政部制裁从俄罗斯采购武器和商品的胡塞武装网络，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0068>，2025年11月30日最后访问。

³ 美国财政部制裁胡塞武装非法收入及采购网络，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0243>，2025年11月30日最后访问。

⁴ 美国财政部锁定为朝鲜武器计划创收的 IT 工作者网络，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2790>，2025年11月30日最后访问。

⁵ 美国财政部制裁资助朝鲜武器计划的欺诈网络，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0230>，2025年11月30日最后访问。

⁶ 美国财政部针对委内瑞拉石油领域非法的马杜罗政权内部人员及制裁规避者采取行动，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0332>，2026年1月7日最后访问。

⁷ 美国财政部锁定为马杜罗政权规避制裁的石油交易商，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0348>，2026年1月7日最后访问。

⁸ 美国财政部因支持恶意网络组织对科技公司实施制裁，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2769>，2025年11月30日最后访问。

⁹ 美国财政部制裁与盐台风相关的公司及与财政部系统遭入侵事件相关的黑客，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2792>，2025年11月30日最后访问。

¹⁰ 美国财政部采取行动打击大型网络诈骗，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0149>，2025年11月30日最后访问。

港实体、9 家中国台湾实体和 9 名中国个人列入 SDN。¹

在芬太尼问题上：9 月 3 日，OFAC 以向美国非法运输合成阿片类药物及稀释剂为由，将广州腾越化工有限公司及其 2 名中国代表列入 SDN。²

在所谓人权问题上：3 月 31 日，美国国务院提交《2025 年香港政策法报告》，并以“破坏香港自治”为由将 6 名中国官员列入 SDN。³ 同日，美国国务卿发布声明，根据《对等进入西藏旅行法》(Reciprocal Access to Tibet Act) 对参与制定或执行限制外国人进入西藏地区政策的中国官员实施签证限制。⁴ 5 月 28 日，美国海关与边境保护局 (CBP) 以涉嫌强迫劳动为由，对中国渔船“振发 7 号”签发暂扣令 (WRO)，禁止其海产品入美。⁵

(三) 美国制裁形态不断扩展

2025 年，美国对华制裁形态也有所更新，在制裁清单等政策工具外，资本流动监管加强的趋势愈发明显，并体现出与企业合规呼应的特点。

9 月 5 日，美国 Anthropic 公司更新对不支持地区的销售限制，表明任何由不支持地区直接或间接持有超过 50% 股份的实体，都不得使用 Claude 及相关开发者工具。⁶ 这一措施明确针对中国企业通过海外子公司绕开限制的情况，销售限制的判定标准由注册地转为所有权，实际上体现了企业为应对监管政策收紧而采取的“超前合规”。此类情况与美国财政部发布的对外投资“最终规则”呼应，该规则于 2025 年 1 月 2 日正式生效，在半导体和微电子产业、人工智能系统和量子信息技术等领域禁止或要求申报相关交易。⁷ 2 月 21 日，特朗普政府发布《美国优先投资政策》备忘录，表明将通过多种手段继续扩大美国对华投资的限制。⁸ 美国企业基于股权穿透式的销售限制和美国政府扩大的投资限制，构成了美国对华单边措施由制裁清单向资本属性扩展趋势的一体两面。

¹ 美英两国对东南亚网络犯罪网络采取史上最大规模行动，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0278>，2025 年 11 月 30 日最后访问。

² 美国财政部制裁中国化工企业以打击合成阿片类药物贩运，<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0235>，2025 年 11 月 30 日最后访问。

³ 美国制裁六名破坏香港自治的个人，载美国政府官网，<https://www.state.gov/u-s-sanctions-six-individuals-for-undermining-hong-kongs-autonomy>，2025 年 11 月 30 日最后访问。

⁴ 依《西藏旅行对等法》实施签证限制，载美国政府官网，<https://www.state.gov/translations/chinese/20250331-implementing-visa-restrictions-under-the-reciprocal-access-to-tibet-act-chinese>，2025 年 11 月 30 日最后访问。

⁵ 美国海关与边境保护局对振发 7 号发布暂扣放行令，<https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-issues-withhold-release-order-zhen-fa-7>，2025 年 11 月 30 日最后访问。

⁶ Anthropic 公司更新对未支持地区销售的限制 <https://www.anthropic.com/news/updating-restrictions-of-sales-to-unsupported-regions>，2025 年 11 月 30 日最后访问。

⁷ 美国财政部对外投资安全计划，<https://home.treasury.gov/policy-issues/international/outbound-investment-program>，2025 年 11 月 30 日最后访问。

⁸ 美国优先投资政策，载美国白宫官网，<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/america-first-investment-policy/>，2025 年 11 月 30 日最后访问。

四、其他西方国家对我国实体的制裁增长

(一) 制裁情况

1. 欧盟

10月23日，欧盟理事会通过第19轮对俄制裁。资产冻结方面，4家中国实体受制裁；能源方面，2家中国炼油厂和1家中国石油贸易商受制裁；贸易管制方面，12家中国实体被列入“俄罗斯军工复合体黑名单”，受两用物项与先进技术管制。¹

2. 英国

2月24日，英国财政部金融制裁执法办公室（OFSI）根据2019年《俄罗斯（制裁）（退出欧盟）条例》将10家中国实体加入制裁名单，并对其实施资产冻结、服务信托制裁等限制措施。²10月15日，OFSI再度依据上述条例将6家中国内地实体和5家中国香港实体纳入制裁名单，并对其实施资产冻结、服务信托制裁等限制措施。³12月9日，英国外交、联邦事务及发展办公室（FCDO）以破坏网络安全为名对2家中国内地企业实施制裁，OFSI同日对上述企业列入制裁名单并实施资产冻结。⁴

3. 加拿大

2月24日，加拿大政府宣布修订《特别经济措施（俄罗斯）条例》（Special Economic Measures (Russia) Regulations），将20家中国企业列入该条例的制裁名单。⁵

4. 日本

9月29日，日本经济产业省发布最新版“外国用户清单”（Foreign User List），21个中国实体被列入，2个中国实体被移除。此次被列单的中国实体主要分布在半导体、军工电子、新材料、航空航天等领域。最新版清单共列入来自15个国家和地区的835个实体，其中包括154个中国实体（其中，中国内地实体127个）。若拟出口货物的最终用户被列入此

¹ 欧盟对俄实施第19轮制裁：目标锁定俄罗斯能源、第三国银行及加密货币服务商，<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/10/23/19th-package-of-sanctions-against-russia-eu-targets-russian-energy-third-country-banks-and-crypto-providers/>，2025年11月30日最后访问。

² 英国财政部金融制裁通知，https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67bc5ebdd157fd4b79add5f/Notice_Russia_240225.pdf，2025年11月30日最后访问。

³ 英国财政部金融制裁通知，https://assets.publishing.service.gov.uk/media/68efa9412adc28a81b4ad10b/Notice_Russia_151025.pdf，2025年11月30日最后访问。

⁴ 英国政府，严厉打击中国企业在网络空间的鲁莽和不负责任行为，<https://www.gov.uk/government/news/uk-clamps-down-on-china-based-companies-for-reckless-and-irresponsible-activity-in-cyberspace>；英国财政部，金融制裁通知，https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6937f4cb6a12691d48491c2d/Notice_Cyber_091225.pdf，2026年1月8日最后访问。

⁵ 乌克兰的公正与持久和平，载加拿大总理官网，<https://www.pm.gc.ca/en/news/news-releases/2025/02/24/just-and-lasting-peace-ukraine>，2025年11月30日最后访问。

清单，则出口商需要向政府申请出口许可证。¹

5. 乌克兰

7月27日，乌克兰总统泽连斯基签署总统令，批准乌克兰国家安全与国防委员会实施新一轮对俄制裁，旨在打击“影子舰队”向俄军工复合体供应两用物项，多个中国个人和实体被列入名单。²10月4日，泽连斯基签署总统令，对俄军工、石油行业相关个人与实体实施新一轮制裁，深圳市尉繚国际贸易有限公司因参与向俄方供应无人机零件被列入名单。³12月16日，乌克兰以为俄侵略行为提供便利为名，对14家中国企业实施制裁。⁴

(二) 我国表态及相关影响

1. 商务部：对华制裁于法无据，严重损害双边经贸关系

10月23日，商务部新闻发言人就欧盟第19轮对俄制裁列单中国企业答记者问：中方对此强烈不满、坚决反对。中方一贯反对没有国际法依据、未经联合国授权的单边制裁。欧方做法有违中欧领导人共识精神，严重破坏中欧经贸合作大局，冲击全球能源安全。中方敦促欧方，立即停止列单中国企业，不要在错误的道路上越走越远。中方将采取必要措施，坚决维护中国企业的正当合法权益，坚决维护自身能源安全 and 经济发展。⁵10月27日，商务部新闻发言人就英制裁中国企业答记者问：中方坚决反对英方以涉俄为由，对11家中国企业采取列单措施。在乌克兰危机问题上，中方一贯依法依规严格管控军民两用物项出口，中俄企业正常交往合作不应受到干扰和影响。英方做法是没有国际法依据和联合国授权的单边制裁。英方不顾中方交涉、不顾中英经贸关系良好发展的势头，坚持列单中国企业，对中英经贸关系产生负面影响。中方敦促英方从维护中英经贸合作大局出发，立即纠正错误做法，撤销对有关中国实体的制裁。中方将坚决维护中国企业的正当合法权益。⁶

2. 影响和应对分析

我国企业海外营商环境恶化。欧盟等西方国家不断推进“去风险化”政策，导致海外

¹ 日本经济产业省外国用户名单，<https://www.meti.go.jp/press/2025/09/20250929006/20250929006-1.pdf>，2025年11月30日最后访问。

² 乌克兰总统令第555/2025号，<https://www.president.gov.ua/documents/5552025-55953>，2025年11月30日最后访问。

³ 乌克兰总统代表处，乌克兰对俄罗斯军工综合体和与俄罗斯石油基础设施有关的人员实施了制裁并延长了对与受制裁俄罗斯寡头有关联的公司实施的制裁，<https://www.president.gov.ua/news/ukrayina-zaprovadila-sankciyi-proti-rosijskogo-vpk-ta-osib-s-100593>，2025年11月30日最后访问。

⁴ 乌克兰总统代表处，乌克兰总统令第997/2025号，<https://www.president.gov.ua/documents/9972025-57797>，2026年1月8日最后访问。

⁵ 商务部新闻发言人就欧盟第19轮对俄制裁列单中国企业答记者问，https://www.mofcom.gov.cn/syxwfb/art/2025/art_116e1b750db3426abed7adb6716d6927.html，2025年11月30日最后访问。

⁶ 商务部新闻发言人就英制裁中国企业答记者问，https://www.mofcom.gov.cn/syxwfb/art/2025/art_527f33141c974ba8a0dd09290fd7b327.html，2025年11月30日最后访问。

中企所面临的不确定性、差异化待遇和市场准入障碍显著上升。欧盟中国商会与罗兰贝格联合发布的年度报告显示，81%在欧中企认为欧洲营商环境“不确定性增高”，主要来自政策频繁调整、监管趋严及商业泛政治化。¹

我国企业合规成本上升。上述报告数据显示，61%的受访在欧中企提及“合规成本过高”。² 西方国家频繁将中国企业嵌入对俄制裁体系，并呈现出定期扩散、盟友同步的特征，迫使企业合规工作由个案式应对转为常态化投入，需在交易对手、物流运输、金融结算乃至绿色可持续等领域建立系统筛查机制。2025年6月，商务部印发《企业境外廉洁合规工作指引》，指引企业境外反腐败合规工作，体现国家层面对企业合规负担上升的制度化应对。³

我国企业国际合作放缓。2025年6月，欧盟依据《国际采购工具》(IPI)首次调查，限制中企参与其医疗器械公共采购，鲜明体现欧盟以所谓“规则”收紧合作渠道。⁴ 10月，欧盟推出《工业加速器法案》(Industrial Decarbonisation Accelerator Act)草案，在新能源领域要求至少40%的产品本地化含量，且强制企业技术转让或合资。⁵ 上述种种人为设限严重阻碍了中企的合作意愿。

¹ 人民网，欧盟中国商会与罗兰贝格发布年度报告 <http://world.people.com.cn/n1/2025/1115/c1002-40604431.html>，2025年11月30日最后访问。

² 中国新闻网，报告指在欧中企总体发展势头向好但对欧盟营商环境评价连续六年下降 <https://www.chinanews.com.cn/gj/2025/11-13/10514641.shtml>，2025年11月30日最后访问。

³ 商务部，关于印发《企业境外廉洁合规工作指引》的通知，https://hzs.mofcom.gov.cn/zcfb/qtzcfg/art/2025/art_3fd2f3de5eb44e77b29839d57ef9432c.html，2025年11月30日最后访问。

⁴ 商务部，欧盟限制中国企业和产品参与其医疗器械公共采购，<https://chinawto.mofcom.gov.cn/article/ap/p/202507/20250703592168.shtml>，2025年11月30日最后访问。

⁵ 中国电子装备技术开发协会欧盟，“工业加速器法案”(IDAA)草案：对非欧盟企业“强制合资”与“技术转让”，<http://www.caeerr.com/Content/NewsDetails?id=4821>，2025年11月30日最后访问。

第三节 热点聚焦

本节聚焦 2025 年中国反制裁领域的研究热点与实务焦点，并在此基础上提炼制度运行的主要议题与外部影响。

一、2025 年学术和实务研究焦点总览

(一) 学术概况

1. 关于中国反外国制裁法的研究

自《中华人民共和国反外国制裁法》《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》(以下简称《阻断办法》)及《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》先后出台并逐步构建起我国反制裁法律体系的基础框架以来,围绕这一体系化立法成果,学者们展开了涵盖反制裁法律的适用条件与程序、反制裁中的长臂管辖治理、反制裁与贸易制裁的法律博弈等多个视角的研究。发表于 CSSCI 等期刊、下载量位居前列的代表性研究有:

左海聪和杨越毅的文章《国际法语境下反制措施的适用条件和实施要求探析》。¹作者在文章中指出,面对中美战略竞争新态势,中国亟须构建系统化的国家安全与反制裁法律体系。通过国际法概念辨析,反制措施可界定为一国为阻断或对抗外国国际不法行为或国际不友好行为的反制性行为,其适用需以造成损害的此类行为为对象、优先寻求多边救济,实施时需遵循相称性、通知临时、非武力及人道主义原则,这为中国在推进反制措施法律制度完善的过程中提供了宝贵经验。我国应着力构建系统化、规范化的制度体系,既要深化国际法理论研究以厘清反制措施的法律属性、适用条件与实施要求,确保其契合国内法治且与国际法基本原则协调,也要积极参与国际法的制定和修订,推动将反制措施纳入国际法规范体系,明确其适用条件、实施程序与限制条件,为我国反制行动提供坚实法律支撑。

Songling Yang 的文章 *China's Approach to the Anti-Foreign Sanctions Mechanism and Its International Legality*。²作者指出,中国反制措施已从分散条款发展为法典化框架,在实践中呈现制裁对象扩大、措施多元、实施频次增加的特征,其核心目标是反制外国单边制裁、维护国家主权与相关主体合法权益。在国际法层面,作者重点探讨了三大核心问题:中国反制措施是否符合《国家对国际不法行为的责任条款草案》的“反措施”定义、依据

¹ 左海聪,杨越毅.国际法语境下反制措施的适用条件和实施要求探析[J].河南财经政法大学学报,2025,40(05):118-131.

² e institutionalized dialogue Songling Yang, *China's Approach to the Anti-Foreign Sanctions Mechanism and Its International Legality*, 58 Vand. J. Transnat'l L. 157 (2025).

GATT 第 21 条在 WTO 辩护的争议点, 以及投资条约下援引国家安全例外的挑战。对此, 作者建议中国在安全利益影响较小时将外国制裁定性为“国际关系紧急状态”, 在安全例外条款中增加“其认为”表述, 以证明反制措施的必要性; 同时也间接建议相关企业严格合规、主管部门完善程序透明度, 以应对国际层面的合法性审查。

2. 关于俄西方制裁与反制裁博弈的多维研究

自俄乌冲突爆发后, 以美国为首的西方国家从金融、能源、技术等方面对俄罗斯实施了制裁, 对此俄罗斯则采取了强势反制措施。围绕西方国家与俄罗斯之间的制裁与反制裁博弈, 学者们展开如俄罗斯反制裁立法路径与经济效益、跨国公司在其中的现状和法律风险等多个视角的研究:

韩奕琛和严谨的文章《俄罗斯反制欧盟经济制裁效果分析》、宫楠和张月萍的文章《准战时法治: 俄罗斯反制裁立法的体系化路径》^{1 2}。作者们指出乌克兰危机爆发后, 欧盟对俄罗斯实施涵盖金融、能源、贸易及科技领域的多轮系统性经济制裁以削弱其战争能力, 俄罗斯则通过法律工具提供反制合法性、经济金融工具即时对冲、资源工具主动反制、内部结构调整巩固防线、外部关系多元化突围, 有效缓解制裁冲击并抬升欧盟成本, 使欧盟未实现制裁既定政治目标, 俄对外经济加速“向东转”但面临长期发展挑战; 同时, 俄罗斯未宣告紧急状态, 借助“准战时法治”构建以宪法性法律、联邦法律等五级规范为骨架、关键产业等为靶向的法治体系, 通过法律扩大解释与闪电修法、多部门协同统合经济生存等需求, 形成“非紧急状态下的战时立法范式”, 为自身维持战略纵深及比较法视角下的危机法治研究提供支撑与样本。

刘佳宸和刘瑛的文章《跨国公司参与对俄制裁的现状与法律风险》。³作者指出, 俄乌冲突后, 美西方对俄实施“极限制裁”, 催生跨国公司参与制裁新现象: 部分企业以完全撤离、中止经营、缩减规模、暂缓投资参与制裁, 部分则继续在俄经营。在此过程中, 跨国公司均面临复杂法律风险: 参与对俄制裁的, 遭俄反制裁且可能违反人权保护了; 未参与的, 则面临母国制裁与美国次级制裁。对此, 我国企业在涉俄合规问题上需多因素考量, 加强合规建设与合同设计; 同时, 我国应完善反制裁法律体系, 明确公民诉权及外国制裁参与行为界定, 合理运用不可靠实体清单形成威慑。

(二) 实务概况

¹ 韩奕琛, 严谨. 俄罗斯反制欧盟经济制裁效果分析[J]. 现代国际关系, 2025, (10): 52-73+130.

² 宫楠, 张月萍. 准战时法治: 俄罗斯反制裁立法的体系化路径[J]. 俄罗斯研究, 2025, (05): 114-143.

³ 刘佳宸, 刘瑛. 跨国公司参与对俄制裁的现状与法律风险[J]. 武大国际法评论, 2025, 9(01): 53-72. DOI:10.13871/j.cnki.whuir.2025.01.004.

以反制裁诉讼为切入点，系统分析我国在反制裁方面的实务经验。后文最终聚焦于两个方面：其一，企业如何有效应对外国制裁，重点分析企业在合规建设中应采取的具体措施；其二，被采取反制措施具体原因与细化分析。

1. 反制裁诉讼

2025年3月8日，《最高人民法院工作报告》披露了适用《反外国制裁法》的第一案“某海洋工程公司与S设备公司侵权责任纠纷案”。本案是首起依据《反外国制裁法》第十二条提起的反外国制裁侵权诉讼，案件围绕制裁措施引发的合同纠纷展开，对后续实践具有重要的参考价值。该案表明中国法院对反制裁诉讼的管辖权或有对抗仲裁协议的可能，这意味着反制裁诉讼制度能够为中国企业维权提供可靠助力。¹但与此同时，中国法院对该案的管辖也提出了在实际操作层面需要进一步明确的问题。首先，反制裁诉讼的适用条件需进一步明确。根据《反外国制裁法》第十二条，提起反制裁诉讼的前提是相关主体执行或者协助执行外国对中国主体采取的歧视性限制措施，并侵害中国主体的合法权益。然而，《反外国制裁法》及《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》均未明确“歧视性限制措施”的具体含义，因此，如何认定“歧视性限制措施”是实践中应重点关注的内容。其次，反制裁诉讼的适格主体的认定亦有待进一步明确。根据《反外国制裁法》第十二条，提起反制裁诉讼的主体是合法权益受到侵害的我国公民和组织。此处的“侵害”是否仅限于直接损害，是判断主体是否适格的关键因素之一，受到间接侵害的公民和组织能否提起诉讼仍有待澄清。此外，此处适格的主体是否包括位于中国境内外的所有组织或个人，是否应按照民事侵权确定管辖法院，举证责任和证明标准如何，损失认定方式等问题还有待立法、司法实践进一步明确。²同时，随着《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》的颁布实施，与执行或协助执行外国歧视性限制措施相关的行政执法和司法诉讼可能会增多。无论是中国公司抑或外国公司，若执行或协助执行外国歧视性限制措施侵害中国主体合法权益，均将面临不容忽视的行政执法和诉讼风险，实务中也应当对此予以重点关注。³

2. 企业应严格履行合规义务

随着各国贸易立法的不断完善以及贸易救济体系的不断健全，应当重点关注企业的合规问题，尤其是在存在合规冲突的情况下，企业可以从完善合规制度建设、加强风险评估

¹ 中伦视界，跨境诉讼面面观（四）——中国反制裁诉讼首案评析与实务借鉴，<https://mp.weixin.qq.com/s/E4T1ZTffhA2vbj54m8G9rA>，2025年12月11日最后访问。

² 通商律师事务所，“反外国制裁法实施规定”解读及适用分析，<https://www.tongshang.com/Content/2025/03-28/1121201528.html>，2025年12月11日最后访问。

³ 方达律师事务所，方达观点：《实施〈反外国制裁法〉的规定》要点评述，https://www.fangdalaw.com/content/details32_8729.html，2025年12月11日最后访问。

等方面建立应对机制，在法律责任和商业利益二者之间维持动态平衡。¹企业应当持续关注国家在反制裁方面的立法和执法动态，遵守相关贸易法律法规，保证合规经营。同时，也要针对制裁合规风险及诉讼法律风险进行综合评估，选择最佳方法应对可能存在的交易风险。²

2025年7月3日，中方反制欧盟医疗器械采购限制的措施。该反制措施也为企业的发展提供了经验。当今国际贸易日渐复杂，贸易政策也带有较强的政治色彩，企业应当重新评估自身发展政策，调整经营策略，推进本地化战略布局，增强对国内市场的供应韧性，确保在不同贸易环境中的可持续发展。³

3. 被采取反制措施的外国实体的具体行为

《中华人民共和国反外国制裁法》第三、第四条明确规定，“外国国家违反国际法和国际关系基本准则，以各种借口或者依据其本国法律对我国进行遏制、打压，对我国公民、组织采取歧视性限制措施，干涉我国内政的，我国有权采取相应反制措施。”“国务院有关部门可以决定将直接或者间接参与制定、决定、实施本法第三条规定的歧视性限制措施的个人、组织列入反制清单。”前述是法律中明确的采取反制措施的宏观性的原因，在实务中，外国实体被采取反制措施的原因可以细化为涉台、涉疆、涉藏、涉港等；而对于被列入不可靠实体清单的细化原因主要包括对台军售、规避《不可靠实体清单规定》将自中国采购的货物转移至不可靠实体清单中企业以及中断与中国企业的正常交往，对中国企业采取歧视性措施。⁴

二、《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》概析

（一）出台背景

2021年颁布的《中华人民共和国反外国制裁法》成为中国涉外法治建设的里程碑，为反制外国歧视性制裁提供了顶层法律依据。然而，该法在具体执行层面仍存在操作性不足、权责划分模糊等问题。为此，2025年3月23日，国务院第55次常务会议审议通过并公布《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》（以下简称《反外国制裁法规定》）。

¹ 汉坤律师事务所，制裁与反制裁：企业的合规必修课，<https://hankunlaw.com/portal/article/index/cid/8/id/15693.html>，2025年12月11日最后访问。

² 君合律师事务所，《反外国制裁法》立法及实践，<https://www.junhe.com/legal-updates/2673>，2025年12月11日最后访问。

³ 君合律师事务所，中方反制欧盟医疗器械采购限制的措施及其对外资医疗器械企业的影响简评，<https://www.junhe.com/legal-updates/2732>，2025年12月11日最后访问。

⁴ 中伦律师事务所，中国反制清单实务问答：监管要求与执法动向，<https://www.zhonglun.com/research/articles/54358.html>，2025年12月11日最后访问。

《反外国制裁法规定》进一步明确采取反制措施的实施部门和实施程序，从行政法规层面完善了反外国制裁方面的立法体系，标志着中国在有效应对外国制裁，维护国家主权、保护我国公民、组织合法权益方面迈出了关键一步。

（二）主要内容

《反外国制裁法规定》全文共二十二条，重点明确了反制措施的内涵和种类，细化了反制措施的决定、实施和保障程序，加强了我国公民、组织合法权益保障，并强化了《反外国制裁法》执行和执法保障。

1. 确认反制措施的适用范围

《反外国制裁法规定》规定对外国国家违反国际法和国际关系基本准则，以各种借口或者依据其本国法律对我国进行遏制、打压，对我国公民、组织采取的干涉我国内政的歧视性限制措施，我国有权采取相应反制措施。虽然《反外国制裁法规定》对“**歧视性限制措施**”进行了诸多限定，但“歧视性限制措施”最核心的特征为“**以干涉我国内政为目的**”，主要表现为外国以干涉我国内政为借口而实施的所谓“单边制裁”。《反外国制裁法规定》还明确对外国国家、组织、个人实施、协助、支持危害我国主权、安全、发展利益的行为（“**危害行为**”），我国有权采取反制措施。“危害行为”包括外国反华势力、敌对势力进行的相关危害我国主权、安全、发展利益的行为。在《反外国制裁法》第十五条中，对于“危害行为”，只有在国务院有关部门认为需要采取必要反制措施的前提下，才应**参照执行**《反外国制裁法》。此次《反外国制裁法规定》的出台，明确了《反外国制裁法》**直接适用**于“危害行为”，厘清了反制措施的适用范围。

2. 明确可被列入反制清单的主体

结合《反外国制裁法》第四条和第五条、《反外国制裁法规定》第三条中国国务院有关部门针对歧视性限制措施及危害行为有权将“有关组织、个人及与其相关的组织、个人”列入反制清单、采取反制措施。具体包括如下主体：（1）直接或者间接参与制定、决定、实施“歧视性限制措施”的个人、组织；（2）实施、协助、支持“危害行为”的外国国家、组织、个人；（3）与上述 1、2 项中所列主体“相关的组织、个人”包括在上述组织被列入反制清单的前提下，包括其高级管理人员，其实际控制人，其实际控制、参与设立/运营的其他组织；在上述个人被列入反制清单的前提下：包括其配偶，直系亲属，其担任高级管理人员或实际控制、参与设立或运营的组织。

3. 细化反制措施内容

反制措施的具体内容根据《反外国制裁法》第六条以及《反外国制裁法规定》第六条

至第九条的规定，反制措施的具体内容如下：(1) 不予签发签证、不准入境、注销签证或者驱逐出境，该类措施由外交部、国家移民管理局等有关部门依照职责权限实施；(2) 查封、扣押、冻结在中国境内的动产、不动产和其他各类财产（包括现金、票据、银行存款、有价证券、基金份额、股权、知识产权、应收账款等财产和财产权利），该类措施由国务院公安、财政、自然资源、交通运输、海关、市场监督管理、金融管理、知识产权等有关部门实施；(3) 禁止或者限制中国境内的组织、个人与其进行有关交易、合作等活动（包括但不限于教育、科技、法律服务、环保、经贸、文化、旅游、卫生、体育领域的活动），该类措施由国务院教育、科技、司法行政、生态环境、商务、文化和旅游、卫生健康、体育行政等有关部门实施；(4) 其他必要措施，包括但不限于禁止或者限制从事与我国有关的进出口活动，禁止或者限制在我国境内投资，禁止向其出口相关物项，禁止或者限制向其提供数据、个人信息，取消或者限制其相关人员在中国境内工作许可、停留或者居留资格，处以罚款等。

4. 反制措施动态调整及受反制主体的救济途径

《反外国制裁法规定》第十四条、第十五条规定国务院有关部门可**依职权或依申请调整**反制措施。(1) 决定采取反制措施的国务院有关部门会结合反制措施在执行中的情况和具体效果，通过暂停、变更或者取消的方式对反制措施进行动态调整。(2) 受反制主体通过实施改正行为、消除行为后果等方式，可以申请暂停、变更或者取消对其采取的反制措施。

《反外国制裁法规定》明确了反制措施在执行过程中的**定期评估及调整机制**。通过明确救济途径，提高了受反制主体对其行为后果的预见性，激励其改正并消除影响。受反制主体可通过采取“减损措施”申请解除对其境内财产采取的查扣、冻结措施、恢复进出口、恢复境内投资资格等，有效降低在中国市场遭受长期损失的风险。

5. 不执行反制措施的例外规定

《反外国制裁法规定》第十六条为保护境内主体的合法权益保留了空间，避免其在复杂多变的国际经贸格局中因交易对手被采取反制措施而被误伤。《反外国制裁法规定》没有对反制措施的执行“一刀切”，而是在一定程度上赋予受反制主体的相对方继续与其进行交易等活动的灵活性。相对方通过向有关部门说明理由，在取得“同意”后可继续进行原活动。

6. 执行或协助执行歧视性限制措施后果

《反外国制裁法》第十二条规定，任何组织和个人均不得执行或者协助执行外国国家

对我国公民、组织采取的歧视性限制措施。因此,《反外国制裁法规定》第十七条、第十八条的适用对象为任何组织和个人(包括境外的组织和个人)。

对执行或者协助执行“歧视性限制措施”的对象,国务院有关部门有权进行约谈,责令改正,采取相应处理措施。《反外国制裁法规定》第十七条未对“相应处理措施”的具体形式予以明确。但可预见的是,我国有权机关对采取“处理措施”享有广泛的裁量权。

《反外国制裁法规定》第十八条重申了合法权益因“歧视性限制措施”遭受侵害的我国公民、组织有权向我国法院提起侵权之诉,要求侵害主体停止侵害、赔偿损失。

7. 强力应对外国国家、组织、个人的滥诉行为

对于外国政府、实体等通过诉讼手段进行的滥诉行为,《反外国制裁法规定》第十九条将予以强力反击。如相关诉讼被认定为危害我国主权、安全、发展利益的,推动、实施、参与诉讼和判决执行的外国国家、组织或个人及“相关的组织或个人”均可能被列入反制清单,成为反制措施的对象。

(三) 意义和潜在挑战

《反外国制裁法规定》的出台,不仅是对反外国制裁相关法律制度的技术性细化完善,更是我国法治建设进程与国际战略布局中的重要里程碑。此前我国应对外国制裁多以外交交涉或个案处置为主要方式,缺乏系统性、制度化的应对框架,而《反外国制裁法规定》通过明确反制措施具体类型、细化实施程序,能够快速统筹协调金融、贸易、科技等多领域资源与工具,构建起系统完备的反制“法律工具箱”,显著提升反制精准性与实效性,形成多维度协同发力的“组合拳”效应。《反外国制裁法规定》展示出中国通过法治手段维护多边主义,依托国际规则维护自身合法权益,形成集体反制力量,遏制霸权国家的长臂管辖,推动国际秩序向更加公平公正、合理有序的方向发展,为全球治理体系改革贡献中国智慧与中国方案。¹

尽管《反外国制裁法规定》补充和细化了反外国制裁体系,但在复杂的国际形势和法律冲突常态化背景下,其实施可能面临多重挑战。

(1) 法律明确性与执行一致性的挑战。规定中“危害中国主权、安全、发展利益的行为”“正常交往与合作”等核心术语留有较大解释空间,可能导致不同部门或不同个案中执法标准不一。“根据实际情况”“采取其他必要措施”等授权性表述,在确保灵活性的同时,也可能增加措施的不确定性,使国内外市场主体的合规预判面临困难。²

¹ 张卫东,《反制裁路径域外经验及借鉴》载于《合作经济与科技》2024年第七期,第188-189页。

² 王晓峰,乔冠骥:《我国反制裁立法体系存在的问题及改进对策》,载江苏理工学院学报2025年10月第

(2) 国际法冲突与外部反弹的风险。依据国内法对境外实体采取冻结资产、限制交易等措施，可能引发严重的国际法律管辖权争议，招致对方国家的对等反制或“阻断立法”对抗。若措施被广泛认为具有域外效力（例如实质限制第三国实体与清单对象交易），可能引发更广泛的国际反弹，导致中国企业和个人在海外面临对等的法律风险与合规困境。

(3) 多部门协同与执法能力的考验。反制措施涉及外交、商务、公安、金融、移民等数十个部门，建立高效、无缝的决策与执行协同机制是一项系统工程，存在沟通成本与效率挑战。各部门在涉外行为监测、新型交易管控等方面的技术能力与信息整合水平可能存在差异，影响执法效能与精准度。

总之，《反外国制裁法规定》从制度层面完善了中国反外国制裁体系，为应对外国“长臂管辖”和单边制裁提供了更加具体可行的法律工具。长远来看，这些举措有助于增强国内企业的信心和抗风险能力，并为世界范围内的反制行动提供借鉴。然而，其具体执行还需在实践中不断检验和完善，特别是在跨国执法合作、司法协助以及国际法规则话语权等方面亟待探索。未来，中国应通过完善法律细节、强化执法配合和提升国际沟通，在维护自身利益的同时，为国际社会提供更加公正有效的反制范例。

三、推进反制裁相关制度完善的潜在领域探析

我国已初步构建起以《反外国制裁法》为核心，以《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》（以下简称为“《阻断办法》”）及《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》等为支撑的法律体系。然而，面对制裁手段的不断翻新与升级，我国现有制度在体系化、精细化与执行力方面仍有待深化。如下是对可能需要加强和完善领域的几点初步思考。

（一）提升反制裁的应对效率、措施精准度和跨部门协同

我国的反制裁法律体系采取了“防御”与“反击”相结合的双轨模式，旨在提供多层次保障。《阻断办法》作为防御性工具，其主要功能在于阻断外国法律与措施的不当域外适用，特别是针对次级制裁，通过建立报告、评估、发布禁令及民事索赔机制，为我国实体与第三方的正常经贸活动提供法律保护。¹《反外国制裁法》则更具主动反制属性，授权国家采取对等措施。2025年发布的《反外国制裁法规定》，进一步细化了反制措施的执行部门与流程，增强了可操作性。从实践来看，该体系初步发挥了震慑与宣示作用，并为市场主体提供了法律依据。司法实践中已出现依据《反外国制裁法》寻求民事救济的案例。²

31 卷第五期。

¹ 廖诗评：《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》的属事适用范围，载于《国际法研究》2021年02期。

² 董静然：我国《反外国制裁法》私人救济规范审视，载于《法商研究》，2025年02期。

但整体上，体系仍处于初期运行阶段，面对复杂多变的制裁手段，其在应对效率、措施精准度和跨部门协同等方面，存在提升空间。

（二）研究和探索《阻断办法》实施相关问题

作为防御体系的核心，《阻断办法》的有效实施直接关系到企业能否摆脱双重合规困境。结合学界研究与实施现状，其完善可聚焦以下方向：

第一，适用主体的范围可更具包容性与现实性。《阻断办法》以属人主义（中国公民、法人或组织）为原则，但在高度全球化的经贸网络中，其覆盖可能不足。¹例如，长期在华经营的外籍人士或外资企业，其活动同样易受次级制裁影响，但在援引本办法时可能面临不确定性。比较法上，欧盟《阻断条例》兼采属人与属地原则（保护在欧盟内的任何其他自然人），加拿大《外国域外措施法》则直接采用属地主义（适用于加拿大境内的任何人），以最大化保护其经济领土内的活动。未来可以考虑，通过法律解释或修订，将保护范围适度扩展至与我国有实质性密切联系的主体，例如以经常居所地或**主要利益中心地**作为连接点，从而织密防护网络。²

第二，禁令发布机制有待激活，以打通民事救济路径。《阻断办法》赋予的民事索赔权，以主管部门发布“不得承认、不得执行、不得遵守”的禁令为前提。然而，公开具体禁令的案例较为罕见，这使得私人诉讼的“启动开关”悬置，条款的威慑与救济功能未能充分释放。³这种状况一方面源于对外国法不当域外适用的评估具有高度复杂性，另一方面也与对国际反应的审慎权衡有关。为此，建议**建立分级分类的快速响应与评估机制**。对于明显违反国际法、严重侵害我国核心利益的外国法律措施（如针对“一带一路”关键合作的次级制裁），应依法及时发布禁令，为受损企业提供明确的中国法遵循依据，并为其后续索赔诉讼铺平道路，真正激活法律条款的生命力。⁴

第三，需强化与《反外国制裁法》的规范衔接与协同。《阻断办法》与《反外国制裁法》第十二条均提供了民事诉讼路径，但适用场景侧重不同。前者主要针对因遵守外国对第三国制裁而受损的情形（次级制裁），后者主要针对因外国直接歧视性措施而受损的情形。⁵现实中，外国的打压手段常采用混合使用的方式。为避免法律适用出现真空或冲突，需要在执法和司法层面形成清晰的规范适用指引。有研究指出，《反外国制裁法》第十二条的概括性规定，可以在《阻断办法》因无具体禁令而难以适用时，作为追究责任的有力补充依

¹ 沈伟，吴楚天：利器还是钝器？欧盟《阻断条例》的实施困境和借鉴，载于《德国研究》2023年04期。

² 薛童：论作为自然人生活中心的经常居所地，载于《国际法研究》2015年06期。

³ 张鹏：我国阻断法的适用难点与完善路径，载于《法治现代化研究》2024年06期。

⁴ 王淑敏，李倩雨：中国阻断美国次级制裁的最新立法及其完善，载于《国际商务研究》2021年04期。

⁵ 陈喆，韦绮珊：《反外国制裁法》实施中的法律问题与完善，载于《武大国际法评论》2023年05期。

据。未来应加强两部法律在执行层面的信息共享与案例协同研判，确保形成保护合力。

第四，深化国际法理斗争，巩固法律行动的正当性基础。《阻断办法》适用的前提是认定外国法律与措施存在“不当域外适用”，其核心判断标准之一是**违反国际法和国际关系基本准则**。因此，完善该办法不仅是法律技术问题，更是国际话语权斗争。必须系统性地加强对次级制裁等工具违法性的法理研究，论证其如何违反国家主权平等、不干涉内政等国际法基本原则。我国政府已在多边场合明确反对次级制裁，指出其缺乏国际法依据、破坏国际秩序。¹未来应在各类外交声明、法律文书乃至潜在的国际争端解决中，善用国际法语言，清晰阐述立场，将我国的阻断行动置于维护国际法治的道义高地上，争取更广泛的国际理解与支持。

四、制裁措施相关的商业法律纠纷应对呈现上升

在全球地缘政治紧张与经济竞争加剧的背景下，以单边制裁和次级制裁为代表的各类制裁措施，已从一种特殊的外交政策工具，演变为深刻嵌入全球商业日常运营的持续性风险。这些措施以其广泛的域外效力、快速的动态更新和严厉的连带后果，对国际供应链、合同履行、争议解决等核心商业与法律环节构成了全面冲击。国际商会世界商会联合会发布《2025 年全球经济调研报告》指出，经济不确定性超越关税成为首要关切，74%的受访商会认为“经济不确定性”是企业最关注的贸易问题，高于关注“关税变动”的比例

(59%)。²世界经济论坛发布的《2025 年全球风险报告》指出经济制裁和贸易战是导致全球经济“地缘经济对抗”和“碎片化”的主要驱动力，这种系统性风险在 2025 年进一步加剧。该报告进一步指出，经济制裁和贸易战是全球风险格局中的关键主题，导致了全球经济、技术和社会的日益分裂。制裁不再仅仅是外交工具，而是加剧全球系统性风险（如供应链中断、通胀）的核心因素之一。³

制裁对商业的冲击是系统性且多层次的，其影响远超被直接列入清单的实体。首先，供应链的稳定性与弹性遭受严峻考验。现代产业链高度全球化且相互依存，针对某一国家、行业甚至单个实体的制裁，可能通过供应链产生涟漪效应，导致上游断供、下游失销。企业为规避风险，不得不进行成本高昂的供应链重构，寻求替代供应商或市场，这一过程不

¹ 商务部：耿爽大使在第 79 届联大“加强联合国人道主义和救灾援助的协调”议题下的发言，https://undg.mofcom.gov.cn/hyyfy/art/2024/art_ca80f7617c5f4b3e97eccc9193283fa2.html，访问日期：2025 年 11 月 30 日。

² ICC WCF-全球经济调研报告-《商会脉搏（2025 版）》，<http://www.ccoic.cn/cms/content/42573?sessionid=>，访问时间：2025 年 11 月 30 日。

³ 《2025 年全球风险报告》https://reports.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2025.pdf，访问时间：2025 年 11 月 30 日。

仅增加运营成本，还可能影响产品质量与技术迭代速度。国际商会的调研显示，多数跨国企业将应对不断变化的制裁法规列为其全球运营面临的前三大合规挑战。

其次，“合规困境”成为跨国企业的普遍难题。当制裁发起国与业务所在国的法律要求存在直接冲突时，企业陷入左右为难的境地。这种法律冲突迫使企业必须在不同司法管辖区的业务之间做出艰难取舍，甚至被迫退出特定市场，严重损害了商业决策的可预期性和全球资源的优化配置。

最后，商业信誉与长期合作关系受损。制裁常导致已签署的合同无法履行，无论其原因为何，都可能损害合作方的信任。因担心潜在的次级制裁风险，许多企业（包括银行、保险公司、物流公司等关键服务提供商）采取过度合规策略，主动终止或拒绝与被制裁国乃至与被制裁国有业务往来的所有客户合作，即所谓的去风险化。这造成了不合理的连带伤害，使得许多完全合法的交易也无法开展，侵蚀了国际贸易赖以生存的信用基础。

总之，各类制裁措施已将全球商业置于一个高度不确定的法律环境中。商业交易的法律风险空前突出，合同纠纷的解决也更加复杂。这要求各方，无论是国家还是企业都必须提升法律风险的识别、评估与应对能力，通过更精细的法律工具和更灵活的商业安排，在捍卫自身权益与遵守国际规范之间寻找艰难而必要的平衡。

第四节 展望与建议

展望 2026 年，在百年未有之大变局加速演进、大国战略竞争趋于常态化的背景下，外部制裁、干预和“长臂管辖”将持续成为影响我国发展环境 and 安全边界的重要变量。党的二十届四中全会在部署完善国家安全体系和涉外法治建设时，明确要求健全涉外国家安全机制；同时，围绕“十五五”时期经济社会发展的总体布局和风险研判，相关规划和政策文件进一步强调，要完善反制裁、反干预、反“长臂管辖”制度体系，增强对外部经贸风险和制度性冲击的系统应对能力。在这一宏观政策框架下，我国反制裁相关制度建设正面临由阶段性应对向中长期、制度化治理转型的关键窗口期。

下一步，我国反制裁、反干预、反长臂管辖机制建设，应更加自觉地服务于“十五五”时期统筹发展和安全的总体目标。这意味着相关制度要具备必要的威慑性和反制能力，更要在规则设计上体现稳定性、可预期性和可持续性，在实践运行中兼顾国际法基本原则和国际关系的现实约束，在坚决维护国家主权、安全和发展利益的同时，持续塑造负责任大国的法治形象。

第一，围绕“十五五”规划提出的健全涉外风险防控与应对机制要求，应进一步强化反制裁工作的顶层设计与跨部门协同，构建权威高效的一体化应对体系。随着制裁和反制裁问题日益呈现出跨领域、跨部门、跨链条的特征，单一部门、碎片化应对已难以满足现实需要。应推动国家层面反外国制裁协调机制的实体化、常态化运行，提升其在信息整合、风险研判、策略设计和措施协调方面的综合统筹能力，使其真正成为应对外部制裁冲击的中枢平台。通过制度化打通外交、经贸、金融、司法、科技等政策链条，确保在应对突发性、精准化制裁时，能够形成从政治交涉到法律反制、从经济调节到舆论引导的协同组合，增强整体应对的系统性和前瞻性。

第二，对照“十五五”规划中关于完善反制裁、反干预、反长臂管辖制度工具箱的明确要求，加快研究从反干涉到反干预的意涵扩张和内在要求，并进而推动反制裁、反干预、反长臂管辖相关法律规则和制度工具的精细化、前瞻性升级。在防御层面，应围绕《阻断办法》的实践运行，针对适用主体、启动条件和程序衔接等关键问题，通过配套细则或司法解释加以细化，提升禁令发布和民事救济的可操作性，使“阻断机制”从原则性制度安排转化为可预期、可适用的法治工具。在反击层面，应以《反外国制裁法》为制度核心，完善反制清单的动态管理机制，强调措施适用的精准性和比例性，避免泛化使用带来的外溢风险。可结合不同制裁形态和施压层级，探索构建分领域、分层级的反制工具配置体系，

并前瞻性关注数字制裁、金融科技限制等新型制裁手段，提前开展规则研究和制度储备。

第三，顺应“十五五”规划关于增强国家安全基础能力和发展韧性的总体部署，同步夯实反制裁制度运行的经济和企业基础。反制裁能力的根本支撑，在于国家经济科技体系的内生韧性和战略自主水平。应持续推进关键核心技术攻关，提升产业链供应链的安全性和弹性，稳妥推进人民币国际化进程，系统性降低在战略领域对外部规则和体系的依赖。同时，要更加重视企业在反制裁体系中的基础性地位。有关部门可会同行业协会，建立分层分类的企业合规指引和全球制裁风险预警机制，引导大型企业和金融机构完善国际化合规体系，并为中小企业提供更加普惠、可及的合规咨询与法律支持，切实提升企业在复杂国际环境下的风险识别和应对能力。

总体来看，党的二十届四中全会和“十五五”规划为我国反制裁、反干预、反长臂管辖制度建设提供了清晰的方向指引。面向 2026 年，需要继续坚持法治思维和系统治理，通过持续的制度完善、能力建设和国际沟通，将外部压力转化为提升国家治理能力和涉外法治水平的重要契机。最终，应逐步构建起一套成熟、稳定、与国际通行原则相协调的涉外风险防控和反制裁制度体系，在复杂多变的国际环境中切实保障我国的主权、安全与发展利益。

【版权声明】

《中国涉外法治发展报告（2025）》对外经济贸易大学版权所有，侵权必究。未经版权方正式书面许可，任何单位及个人不得擅自转载、摘抄、改编、汇编、商用传播或以其他方式使用本报告全部或部分内容。合法转载须完整标注原文出处与来源信息，严禁篡改内容、隐匿来源。凡违反本声明擅自侵权使用的，我方将依法追究其全部法律责任。

如需规范引用本报告内容，请统一采用以下标准格式：

纪文华、张淼、陈安琪、顾海艳、侯凯文：第五章，对外经济贸易大学涉外法治研究院、法学院编《中国涉外法治发展报告（2025）》

<https://law.uibe.edu.cn/zt/2025xfxczzt/9944883cb4c84dc487607f477f260a81.htm>