

美国滥施“长臂管辖”及其危害

2023年2月

目 录

引言

一、美国“长臂管辖”的基本情况

二、美国“长臂管辖”的实施与扩张

三、美国“长臂管辖”的危害

结束语

引 言

历史上，美国长期持续、频繁不断地对各国实施“长臂管辖”。遭受美国“长臂管辖”的国家，既包括美国的盟友国家，也包括与其敌对或关系紧张国家。近年管辖范围呈现不断扩大趋势，长臂越伸越长。本报告通过列举美国滥用“长臂管辖”的实例，深入揭露其对国际政治经济秩序和国际法治带来的严重危害。

一、美国“长臂管辖”的基本情况

◆美国法律中“长臂管辖”专指司法机关对于住所或居所在其域外人员或实体实施的管辖，最初系由美国最高法院在1945年“国际鞋业公司诉华盛顿州案”中确立的一种司法管辖权，允许州法院在审理民商事案件时，针对因被告住所不在该州而无法行使管辖权的情况，可以被告与该州有某种“最低限度的联系”为基础行使“对人管辖”。

◆按照国际法，一国对域外人员或实体行使管辖一般要求该人员或实体或其行为与该国有真实、足够的联系。而美国行使“长臂管辖”采用“最低联系原则”，不断降低行使“长臂管辖”门槛。与美国有某种极微弱的联系，如在美设有分支机构、使用美元清算或其他金融服务、利用美邮

件系统等均构成“最低联系”。

◆美国为达到“长臂管辖”的目的，还进一步发展出“效果原则”，即只要发生在国外的行为在美境内产生所谓“效果”，不管行为人是否具有美国国籍或住所，也不论该行为是否符合行为发生地法律，均可行使管辖权。美国还不断扩大“长臂管辖”范围，对域外人员或实体滥施过分的、不合理的管辖，将美国内法律强制实施于域外非美国人员或实体，动辄利用别国企业对美元业务、美国市场和美国技术的依赖，对其进行处罚或威胁。

◆从本质上看，美国“长臂管辖”是美政府以美综合实力和金融霸权为后盾，根据本国法律，对他国实体和个人滥施“域外管辖”的蛮横司法实践。

二、美国“长臂管辖”的实施与扩张

◆在长期对外使用过程中，美国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，并不断降低打击门槛、扩大自由裁量权，成为美国推行霸权外交、谋求经济利益的工具。这种做法无视别国主权，肆意干涉别国内政，严重损害别国正当利益，损害国际交往正常秩序。美国“长臂管辖”的扩张是全方位的，依托“最低联系原则”和“效果原则”，建立起庞大复杂的“长臂管辖”法律体系和执行体系，适用领域和范围不断扩大。

◆“长臂管辖”还成为美国滥施单边制裁尤其是次级制裁的手段，美国往往通过行使司法权，追究未遵守美国制裁法律的域外实体和个人的法律责任，确保美制裁法律域外效力得以实现。除“长臂管辖”外，美国还综合运用行政、经济、金融等其他手段实行次级制裁。

◆强制域外取证是“长臂管辖”又一重要途径。在涉他国司法程序中，美国频频采取单边强制措施进行域外取证，绕过国家间正常司法执法合作渠道，直接要求在美设有分支机构或上市的银行、互联网企业等向其提供美国域外的账户信息、数据等证据。在遇到外国交涉时，往往以“司法独立”、“正常司法协助或执法合作效率低下”等借口搪塞。这是典型的“长臂管辖”，严重侵害他国司法主权和被取证对象的正当合法权益。

◆美国建立了各部门分工协作、联手行动的全政府“长臂管辖”实施运作模式。美国总统及美国国会是相关制裁的决策主体，大多数经济制裁决策由美国总统作出，美国国会在特定情况下通过立法活动参与制裁决策。美国财政部外国资产控制办公室（OFAC）是最核心的制裁执行部门，其主要职权包括冻结美国管辖范围内的资产、拟定和调整被制裁个人与实体的名单、审查和发放许可证。国务院经济制裁政策与实施办公室（SPI）专门负责制定和实施与外交政策相关的制裁措施。商务部工业和安全局（BIS）管理独立于OFAC以外的清单。此外，美国政府还通过控制SWIFT、CHIPS这两大跨境资金支付清算系统为经济制裁执法提供支撑，通过在必要时迫使其切断与受制裁国金融机构的联系，而达到经济制裁的目的。

◆美国不断加强“长臂管辖”立法。美国涉“长臂管辖”法律名目繁多，主要有《对敌贸易法》《国际紧急状态经济权力法》《以制裁反击美国敌人法》《反海外腐败法》《赫尔姆斯-伯顿法》等，《爱国者法案》、年度《国防授权法》等法律中也包含“长臂制裁”条款，此外还有一系列涉及“长臂管辖”的总统行政令。越来越多的美国联邦立法包含长臂条款，目的是避免美国人通过在外国设立子公司等方式规避美国法，避免外国人比美国人受到较少限制，也避免相关国际规则的制定出现不利于美国国家利益的情况，从而用美国国内法来实现“长臂管辖”外交政策。

◆美国在司法领域出现将“长臂管辖”理念运用到刑事案件倾向，这是对“长臂管辖”的极度滥用。近年来，不少美国联邦法律都规定了域外效力条款，美国司法部开始利用这些条款开展刑事调查并提起刑事诉讼。在这些刑事诉讼中，联邦法院在审视自身管辖权基础时，也开始利用“长臂管辖”理念，宽泛解释案件与美国存在的联系，不断扩张属人和属地等管辖权的范围，降低保护管辖和普遍管辖等管辖权适用的门槛。

三、美国“长臂管辖”的危害

◆美国堪称全球唯一的“制裁超级大国”。根据美国财政部《2021年制裁评估报告》，截至2021财年，美国已生效的制裁措施累计达9400多项。

◆加剧国家间紧张关系，冲击国际秩序。健康的国家间关系是保持国

际秩序和平与稳定的“压舱石”。早在上世纪90年代，美国出台《赫尔姆斯-伯顿法》，利用“长臂管辖”机制对世界范围内与古巴进行交易的个人和实体施加经济制裁，引发欧盟强烈不满。欧盟于1996年通过了《阻断法案》，以立法的形式阻断美国“长臂管辖”措施在欧盟境内的效果，并赋予欧盟境内个人和实体起诉美国个人和实体的权利。欧盟频繁在联合国大会、安理会、世界贸易组织等国际机构提出提案和发起倡议，呼吁国际社会关注美国“长臂管辖”的危害性，甚至还启动了世界贸易组织争端解决程序。迄今，美国“长臂管辖”已涉及中国、俄罗斯、伊朗、叙利亚、朝鲜、古巴、法国、英国、德国、日本等多个国家。美国塔夫茨大学教授德雷兹纳在《外交事务》杂志发表文章批评称，美国历届政府滥用经济胁迫和经济暴力手段，将制裁作为解决外交问题的首选方案，非但起不到效果，还造成人道主义灾难。

◆自1979年以来，美国就长期对伊朗等国实施各类单边制裁。1996年又抛出所谓“达马托法案”，禁止外国公司对伊朗、利比亚能源产业进行投资，实行危害极大、影响深远的“长臂管辖”。此后，美国对伊朗的制裁层层加码、步步升级。美国特朗普政府时期更是对伊朗实施制裁和“极限施压”，企图以压促变，颠覆伊朗政权。时任伊朗总统鲁哈尼曾表示，特朗普政府的制裁至少对伊朗造成2000亿美元的经济损失，美国对伊朗的制裁是非人道的，是犯罪和恐怖主义行为。

◆1980年至1992年，美国就对利比亚实施单边制裁，1992年至2003年，美国又胁迫、拉拢盟友扩大对利比亚的单边制裁。世界银行指出，利比亚因制裁遭受的经济损失高达180亿美元，利比亚官方认为，制裁使其损失330亿美元。

◆海湾战争后，美国对伊拉克实施野蛮的单边制裁，造成严重后果。1990年8月至2003年5月，制裁造成伊拉克石油收入损失1500亿美元，导致今日伊拉克的人均年收入都没有达到1990年的水平（7050美元）。此外，制裁还造成伊拉克严重的人道主义灾难，伊拉克的婴儿死亡率翻倍，五岁以下儿童死亡率增长6倍。同时，伊拉克的教育、医疗、社会保障体系被毁，识字率从1987年的89%下降到1997年的57%。

◆**破坏各类国际治理机制的宗旨和功能。**美国在联合国框架之外频繁实施单边制裁措施。仅在2021年，美国财政部、商务部等部门就针对2000多个实体实施了各类制裁措施。安理会的制裁功能因此受到冲击，严重影响其维持国际和平与安全的正常运转。美国并非国际刑事法院成员国，但却因国际刑事法院试图调查在阿富汗战争中涉嫌战争罪行的美国军人，针对国际刑事法院检察官本苏达和另一位高级官员莫乔乔科采取制裁措施，引发国际舆论一致声讨。美国罔顾其“301”措施已被世界贸易组织争端解决机构裁定为违反国际法，继续对来自中国和其他国家的进口产品发起各类单边性质的“301调查”，并维持现有的“301”关税措施，直接破坏了多边贸易体制历经多轮艰难谈判所达成的关税减让成果，公然践踏多边贸易体制宗旨和精神，损害多边贸易体制运作基石。

◆**损害别国企业利益。**为维持美国的经济和科技领先地位，美国滥用国家公权力对正常国际商业交易和竞争横加干涉，综合运用出口管制实体清单和经济制裁等措施，以国家安全和侵犯人权等事由为借口，限制别国企业获取对其生存和发展至关重要的原材料、物项和技术，甚至动用次级制裁措施，禁止世界范围内其他企业与之发生正常贸易往来，试图从根本上破坏这类企业的供应链。

◆**法国阿尔斯通集团高管被拘押是典型案件。**2013年，为了在与法国阿尔斯通公司的商业竞争中获胜，美国动用《反海外腐败法》，以存在海外贿赂行为为由，将阿尔斯通高管皮耶鲁齐逮捕，并诱使其签订认罪协议，据此套取更多对阿尔斯通公司不利的证据和信息，最终阿尔斯通公司不得不接受美国通用电气的收购要求，自此，阿尔斯通公司从世界500强行列中彻底消失。美国“长臂管辖”已完全沦为国家公权力打压商业竞争对手和干涉正常国际商业交易的工具，彻底背离美国长期自我标榜的自由主义市场经济理念。

◆近年来，美国频繁利用《全球马格尼茨基人权问责法》，针对被其认定从事所谓“严重侵害人权行为”的各国主体实施单边制裁，但这种制裁措施在实施过程中，往往罔顾被制裁主体同样享有人权保护的基本事实，侵犯被制裁主体的基本人权。

◆新冠疫情在全球蔓延期间，美国政府顽固坚持对伊朗、叙利亚等国实施单边制裁，导致被制裁国家难以及时获得抗击疫情需要的医疗物资。由于制裁，伊朗无法进口基本药物和医疗器材，严重影响数百万伊朗人的健康状况。伊朗政府为筹措抗疫资金向国际货币基金组织申请50亿美元的抗疫特别贷款，但受到美国阻挠。美国通过冻结伊朗海外资金、威胁疫苗供货方等方式阻碍伊朗进口新冠疫苗。美国布鲁金斯学会分析估计，在伊朗疫情最严重时期，美国持续施加的制裁影响进一步加剧，可能导致多达1.3万人死亡。

结束语

美国“长臂管辖”久已有之，其内容和措施随时代发展变化而不断变化，但其本质并未发生实质性改变，始终是维护美国霸权、打压外国竞争对手、干涉别国内政甚至颠覆他国政权的霸权工具。近年来，美滥用“长臂管辖”，门槛不断降低，力度空前加大，打击对象范围不断扩大。这不仅损害了国家主权平等原则，违反国际法，侵蚀以联合国为核心的多边主义国际秩序，还造成和加剧了国际社会主要大国之间的紧张关系和冲突，对二战后建立的国际安全体制构成威胁。同时干预和扭曲了正常的国际商业交易和国际贸易秩序，破坏了全球贸易正常供应链，极大地损害了企业的利益，加大了企业的运营成本。美国应摒弃其非法单边制裁和“长臂管辖”措施，切实履行其作为联合国安理会常任理事国的国际责任。