

国际商事仲裁对我国反制裁措施效力的制约及其应对： 以公共政策为视角

顾天杰

（宁波大学，浙江 宁波 315211）

摘要：愈加频繁的单边经济制裁引发了大量国际商事仲裁案件，商事仲裁的裁决结果又直接影响了单边经济制裁的效力。为避免当事人通过国际商事仲裁规避经济制裁，《纽约公约》第5条规定的公共政策例外已经成为各国法院维护本国经济制裁措施权威、拒绝承认和执行涉及本国经济制裁措施的仲裁裁决的重要国际法依据。由于我国反制裁立法具有与单边制裁相似的特征，为了避免国际商事仲裁对我国反制裁措施的约束，我国法院如何理解和应用公共政策这一概念、如何处理公共政策与反制裁措施的关系将成为关键问题。在维护我国反制裁措施效力的同时，为了避免公共政策这一概念内涵的泛化和滥用，我国应当强化反制裁措施的公共利益属性，在司法实践中合理解释公共政策的概念，并在我国出海企业面临涉及反制裁措施的商事纠纷时予以必要的帮助。

关键词：制裁；反制裁；公共政策；仲裁裁决；执行

中图分类号：D996

文献标识码：A

文章编号：1006-1894（2026）05-0076-10

一、引言

国家间愈发频繁的单边经济制裁对国际经贸秩序施加了巨大的压力，跨国企业或个人之间的经济往来常因此面临挫败，继而引发私主体之间的国际商事仲裁。目前，大量的商事仲裁案例已经表明，经济制裁并不能否定纠纷可仲裁性（arbitrability）（Szabados, 2018），但是单边经济制裁能否成为法院不予承认或执行仲裁裁决的事由等问题仍充满争议（石佳友和刘连焘，2021）。由于单边经济制裁具有较强的国家干预色彩和行政强制规范特征，因而面对不认可单边经济制裁构成合同履行阻却事由的仲裁裁决，将经济制裁视为《纽约公约》第5条第2款b项所称的“公共政策”（public policy）以在法院寻求不予承认或执行仲裁裁决，已成为仲裁败诉方的常见诉讼策略，也成为制裁发起国法院维护本国制裁法律效力的重要国际法依据（霍政欣和陈静，2026）。然而，国内法院拒绝执行涉及经济制裁的仲裁裁决，虽有助于经济制裁目的的实现，但同时也对自由经贸环境和国际仲裁的公信力带来了显而易见的损害。与此同时，在拒绝承认和执行国际仲裁庭的裁决时，国内法院对《纽约公约》第5条第2款b项“公共政策”的解释是否合理，也将影响“公共政策”法律意涵的发展乃至《纽约公约》的效力。

我国的《反外国制裁法》和《对外关系法》已分别于2021年和2023年生效。根据这两部法律，我国有关部门有权在受到外国单边制裁威胁的情况下对有关国家或实体开展反制。可以预见的是，在未来我国对有关国家或实体采取断绝商贸关系等反制裁措施时，我国企业也可能面临由此引发的国际仲裁及仲裁的执行问题。这意味着我国法院将来在处理涉及我国反制裁措施的国际商事仲裁裁

作者简介：顾天杰，宁波大学法学院讲师，研究方向：国际经济法。

基金项目：浙江省教育厅一般科研项目“涉外法治视域下先进优质生产要素流动的保障机制研究”（项目编号：Y202454890）。

决的承认与执行问题时，同样可能需要借助公共政策例外来维护我国反制裁措施的权威。举例来讲，若我国依据《反外国制裁法》对乙国发起反制裁，将乙国部分企业列入反制清单，禁止我国境内组织和个人与其进行贸易往来，导致我国境内 A 企业与反制清单内的 B 企业的合同履行受阻，A 企业以将受到我国政府处罚为由拒绝履行对 B 企业的合同义务，B 企业依据合同中的仲裁条款在某国际仲裁中心提起仲裁，仲裁庭最终做出支持 B 企业的裁决，在 B 企业要求我国法院依据《纽约公约》承认和执行该裁决时，我国法院如何解释反制裁措施与公共政策的关系将成为亟待回答的问题。本文旨在探讨国内法院借助《纽约公约》第 5 条第 2 款 b 项，以仲裁裁决违反公共政策为理由，拒绝承认和执行涉及本国（反）制裁措施的国际仲裁裁决这一做法的合法性与合理性，并就我国未来如何应对此类情况提出建议。

二、公共政策的通常含义

目前，各国学界和司法界大多对公共政策进行了较为严格的限缩解释，但对其实际内涵，尤其是国际公共政策和国内公共政策之间的关系，目前并未形成共识，这为国内法院将单边制裁解释为公共政策留下了空间。

（一）比较法视野下的公共政策

《纽约公约》第 5 条第 2 款规定：“倘声请承认及执行地所在国之主管机关认定有下列情形之一，亦得拒不承认及执行仲裁裁决：（甲）依该国法律，争议事项系不能以仲裁解决者；（乙）承认或执行裁决有违该国公共政策者。”《贸易法委员会国际商事仲裁示范法》（UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration）第 34 条第 2 款 b 项 ii 目同样规定，若仲裁裁决与本国的公共政策相抵触则可以被撤销。多数国家的国内仲裁立法也做出了类似的规定。

公共政策，或称公共秩序（public order），作为国际私法领域内国内法院拒绝承认和执行外国仲裁裁决或法院判决的传统理由，具有悠久的历史，但是多数国家仅在十分有限的案件中真正适用了公共政策。通常认为，只有在仲裁出现了明显的、实质性的违背基本强制性法律规范的情形时，公共政策才能够成为国内法院撤销或拒绝承认和执行仲裁裁决的“逃生舱”（加里·博恩，2015）。2002 年 4 月，国际法协会（ILA）发表了《关于国际商事仲裁中以公共政策为由拒绝承认与执行国际仲裁裁决的最终报告》（Final Report on Public Policy as a Bar to Enforcement of International Arbitral Awards，以下简称《最终报告》），将国际公共政策划分为 3 类：其一为基本原则，主要是各国共同维护的公平正义或者善良风俗，包括禁止无偿征收、禁止种族歧视、禁止贩卖奴隶、禁止贩毒等各国社会共同的根本原则；其二是涉及一国重要的政治、社会、经济利益的法律，包括反垄断法、反不正当竞争法、货币、税收，以及涉及禁运、封锁或抵制等措施，主要是为一国社会公共利益服务的规则；其三为一国应履行的国际义务，包括联合国安理会的制裁决议，国际公约项下的义务等（Mayer and Sheppard，2003）。有学者认为，公共政策有国际和国内之别，考虑到《纽约公约》的缔结目的，应当认为第 5 条所指的是“国际公共政策”，这有助于避免国内法院对这一概念的宽泛解读，从而将其限定在有限的、与重大利益相关的范围之内（顾维遐，2010）。但也有不少判例和学说指出，公共政策应当被视为法院所在国的公共政策，而非所谓国际公共政策（联合国国际贸易法委员会，2016）。但无论持何种理论，学界通常认为应当对公共政策的范围进行严格限缩，并且公共政策应当与一国的强制性规定、法律基本原则、公序良俗和国家根本利益密切相关（万鄂湘，1991）。

从各国的司法实践来看，国内法院对公共政策的界定大多极为审慎，这与学界的态度基本一

致。例如，在影响深远的 *Parsons & Whittemore 诉 RAKTA* 案中，美国上诉法院认定，《纽约公约》中所称的“公共政策”应当仅限于法院地最基本的关于道德与公正的概念。^①但目前也有一些发展中国家的法院对公共政策的解释较为宽泛，如同“脱缰之马”（a very unruly horse），例如印度尼西亚法院就常以违反公共政策为由拒绝承认和执行国际商事仲裁裁决，甚至认定仲裁协议无效（Adekoya, 2015）。

（二）我国国内法与国内司法实践中的公共政策

首先应当注意到的是，我国国内立法并未使用《纽约公约》第5条所称的“公共政策”这一词语，而是使用了另一相近概念“公共利益”。^②从司法实践来看，我国法院在判断承认和执行外国仲裁裁决是否有违我国公共利益时同样十分谨慎。如果仲裁裁决的执行将可能有损我国国家主权或国家安全，则被法院适用《纽约公约》规定的公共政策事由不予承认和执行仲裁裁决的可能性较大。例如，在2008年的 *Hemofarm* 案中，我国最高人民法院认为，在我国法院已经对该案当事人之间的租赁合同纠纷做出判决和财产保全的前提下，国际商会仲裁院再次对该租赁合同纠纷做出仲裁裁决的行为侵犯了我国的司法主权和司法管辖权，并以违反公共政策为由拒绝承认和执行该裁决。^③此外，2022年1月最高人民法院发布的《全国法院涉外商事海事审判工作座谈会会议纪要》第108条指出，外国仲裁机构裁决与我国法院裁定相冲突的，该裁决也应当被认定为违反我国公共政策而不予承认和执行。^④除上述情形之外，我国法院对公共政策和其他违反我国国内法的行为做了严格区分，例如，违反行政强制性规定、^⑤仲裁裁决显失公平、^⑥涉外仲裁欠缺涉外因素、^⑦错误理解我国法律，^⑧乃至违背我国实体法一般原则^⑨等情形，并不能等同于违反我国公共政策。

三、单边经济制裁、反制裁与公共政策的关联性

在单边经济制裁和反制裁导致商事合同履行障碍，受损害的一方如依据合同仲裁条款发起商事仲裁，那么，在不利于另一方的仲裁裁决作出后，另一方当事人是否有权向国内法院提出不予承认或执行仲裁裁决之诉？此外，法院应当如何处理其他国家单边经济制裁与公共政策的关系？对于上述问题，各国法院的裁决并不一致，这为确认单边经济制裁和公共政策之间的关系以及“公共政策”一词本身的内涵增加了较大的不确定性。

（一）单边经济制裁、反制裁与国际商事仲裁的相互影响关系

单边经济制裁在国际法上的合法性虽然备受质疑，但已经成为重要的国家间战略竞争工具和对

① *Parsons & Whittemore Overseas Co., Inc. v. Société Générale de l'Industrie du Papier (RAKTA)*, 508 F.2d 969 (2d Cir.1974).

② 我国《民事诉讼法》第248条与第291条均规定：“人民法院认定执行该裁决违背社会公共利益的，裁定不予执行。”我国《仲裁法》第83条规定：“人民法院认定该[涉外仲裁]裁决违背公共利益的，应当裁定撤销。”第84条规定：“人民法院认定执行该[涉外仲裁]裁决违背公共利益的，应当裁定不予执行。”

③ 《最高人民法院关于不予承认和执行国际商会仲裁院仲裁裁决的请示的复函》（[2008]民四他字第11号）。

④ 《全国法院涉外商事海事审判工作座谈会会议纪要》第108条：“人民法院根据《纽约公约》审理承认和执行外国仲裁裁决案件时，如人民法院生效裁定已经认定当事人之间的仲裁协议不成立、无效、失效或者不可执行，承认和执行该裁决将与人民法院生效裁定相冲突的，应当认定构成《纽约公约》第5条第2款乙项规定的违反我国公共政策的情形。”

⑤ 《最高人民法院关于海口中院不予承认和执行瑞典斯德哥尔摩商会仲裁院仲裁裁决请示的复函》（[2001]民四他字第12号）。

⑥ 《最高人民法院关于GRD Minproc有限公司申请承认并执行瑞典斯德哥尔摩商会仲裁院仲裁裁决一案的请示的复函》（[2008]民四他字第48号）。

⑦ 《最高人民法院关于北京朝来新生体育休闲有限公司申请承认大韩商事仲裁院作出的第12113-0011号、第12112-0012号仲裁裁决案件请示的复函》（[2013]民四他字第64号）。

⑧ 《最高人民法院关于路易孚达商品亚洲有限公司申请承认和执行国际油、种子和脂肪协会作出的第3980号仲裁裁决请示一案的复函》（[2010]民四他字第48号）。

⑨ 《最高人民法院关于香港亨进粮油食品有限公司申请执行香港国际仲裁中心仲裁裁决案的复函》（[2003]民四他字第9号）。

交易主体不得不耗费大量精力关注其是否会因自身的贸易活动违反某国的经济制裁而受到惩罚，因惧怕制裁导致的严重后果而单方面中止合同或拒绝履行合同义务的情形已经屡见不鲜。在利益受损的情况下，由于违约方所属国通常即为制裁发起国，因而受损害方向违约方所在地司法机构寻求救济的可行性并不高，由中立的第三方机构所主导的国际仲裁自然被受损方视为救命稻草。

实践中，单边经济制裁与国际商事仲裁呈现复杂的相互影响关系。一方面，单边经济制裁深度影响了国际商事仲裁的进程，例如受制裁国国籍的仲裁员和律师可能因制裁措施的存在而无法参与仲裁，当事方可能因为资产遭到金融制裁措施的冻结而暂时无法支付仲裁费用等。^①另一方面，国际商事仲裁又将影响单边经济制裁的实施与效力，例如仲裁庭可能否认单边制裁可构成合同履行阻碍事由，从而导致单边制裁的目的与仲裁裁决结果的冲突。

在国际法对单边经济制裁缺乏有效规制的情况下，各国通过颁布阻断法（blocking statute）和反制裁法（anti-sanction law）以应对单边制裁的威胁成为合理的选择。从内容上看，阻断立法更多地强调通过不承认、不执行外国制裁的方式消除制裁对本国的可能影响，而反制裁法则试图通过对等报复的手段迫使对方放弃制裁措施。相较于阻断立法，反制裁立法的内容具有更强的进攻和对等反制意图（杜涛和周美华，2021）。以俄罗斯2018年颁布的《关于影响（反制）美国和其他国家不友好行为的措施法案》为例，其内容包含了一系列报复措施，包括限制进出口、禁止外国组织投资、暂停合作等。目前颁布反制裁法的国家正逐渐增多，除俄罗斯的反制裁法外，还有我国的《反外国制裁法》、伊朗的《反制裁战略法案》和欧盟的《反胁迫条例》等。我国的反制裁措施被认为在性质上同样属于单边制裁（霍政欣，2021）。这是因为我国《对外关系法》《反外国制裁法》《出口管制法》等法律采取了与国外单边制裁法案相类似的制裁措施，例如财产查扣冻、禁止人员往来、禁止或限制交易等。^②反制裁与单边制裁在性质上的相似性意味着单边制裁与国际商事仲裁的相互影响关系将同样适用于反制裁。

（二）涉及单边经济制裁的仲裁裁决承认与执行实践

当前直接涉及反制裁与公共政策关系的案件较少，但由于反制裁措施和单边制裁在性质上的近似性，考察制裁发起国如何处理单边经济制裁与公共政策的关系将对我国法院处理反制裁措施与公共政策的关系有一定的启发意义。

1. 美国

美国无疑是当前使用经济制裁最为娴熟的国家。早在20世纪80年代，美国就已经颁布了一系列制裁立法，2008年之后，美国的制裁立法与执法行为进一步扩张，以制裁法案为代表的国内法的域外适用俨然已经成为美国的战略武器（黄风，2012）。美国借助其国内立法，通过初级制裁和次级制裁，在人权、金融、商品进出口等议题中频频对有悖于美国利益的实体发难，严重影响国际经贸的正常秩序和其他国家的正当利益（沈伟，2021）。

尽管美国发起的单边制裁措施数量非常之多，但美国法院在处理单边制裁与公共政策的关系时却较为谨慎，仅在极少数情况下才可能以违背公共政策为由拒绝承认和执行涉及单边制裁的仲裁

^① Azeredo da Silveira, M., den Hartog, S. Asset Freezes and the Payment of Advances on Costs: Are the Proceedings Bound to End Before They Have Even Begun? [EB/OL]. 2021. Kluwer Arbitration Blog. <https://legalblogs.wolterskluwer.com/arbitration-blog/asset-freezes-and-the-payment-of-advances-on-costs-are-the-proceedings-bound-to-end-before-they-have-even-begun/>. [2021-10-19] (2026-07-09).

^② 《反外国制裁法》第6条：“国务院有关部门可以按照各自职责和任务分工，对本法第4条、第5条规定的个人、组织，根据实际情况决定采取下列一种或者几种措施：（一）不予签发签证、不准入境、注销签证或者驱逐出境；（二）查封、扣押、冻结在我国境内的动产、不动产和其他各类财产；（三）禁止或者限制我国境内的组织、个人与其进行有关交易、合作等活动；（四）其他必要措施。”

裁决。例如，在 *Ministry of Defense of Iran v. Gould, Inc* 案中，涉案的仲裁裁决要求 Gould 公司继续履行受美国对伊朗制裁影响的合同，并将合同约定的军用电台交予伊朗国防部，美国地区法院以伊朗持续支持恐怖主义并受美国法律制裁为由拒绝执行该裁决。^①而在 *National Oil Corp. v. Libyan Sun Oil* 等案中美国法院则认为美国的经济制裁并不能等同于公共政策。^②在 2011 年的 *Ministry of Defense of Iran v. Cubic Defense Systems* 案中，美国法院则采取了更为讨巧的做法。该案的仲裁同样涉及伊朗与美国境内实体的军用物品交易，仲裁裁决支持伊朗的诉请并要求被申请人支付赔偿。美国第九巡回法院遵循了 *Parsons & Whittemore* 案确立的原则，认为外交政策与公共政策不能相提并论，因而支持了仲裁裁决的承认与执行，然而法院同时认为在赔偿支付之前需要美国财政部海外资产控制办公室（OFAC）许可，因而在美国取消对伊朗的制裁之前，赔偿款需要被存放在指定账户。该裁决被认为既肯定了仲裁裁决的效力，又维护了单边制裁法律的目的。^③

2. 欧盟

对于单边制裁与公共政策之间的关系，欧盟及其成员国司法机构的态度十分明确。早在 1999 年的 *Eco Swiss* 案中，^④欧盟法院（CJEU）就将欧盟法中的强制性规定（mandatory provisions）纳入《纽约公约》规定的公共政策范围（Mance, 2019）。鉴于欧盟发布的制裁法案同样具有强制性法律规范的属性，因而 *Eco Swiss* 案确立的规则将同样适用于欧盟的单边制裁措施。

在欧盟看来，由欧盟做出的单边经济制裁由于属于强制性规范而构成其公共政策的一部分。即便欧盟成员国已经承认并执行了国际仲裁裁决，这样的裁定也有可能因为违反了欧盟制裁法律而遭到欧盟法院的否决（Szabados, 2018）。但在司法实践中，欧盟仍然对公共政策这一概念进行了较为严格的界定。例如，在 *Sofregaz* 案中，法国 *Sofregaz* 公司与伊朗一家天然气企业 NGSC 签订了天然气存储合同，随后由于联合国、欧盟和美国等对伊朗的经济制裁，*Sofregaz* 无法延续银行对合同的担保，NGSC 据此认为 *Sofregaz* 违约，因而终止了合同。*Sofregaz* 依据合同的仲裁条款，在巴黎发起仲裁，仲裁庭在 2018 年做出了支持 NGSC 的裁决。*Sofregaz* 于 2019 年在巴黎上诉法院国际商事法庭（International Chamber of the Paris Court of Appeal，以下简称“巴黎上诉法院”）以仲裁庭未考虑国际制裁对伊朗的影响等理由提出撤销仲裁裁决的申请。2020 年 6 月，巴黎上诉法院否决了撤销申请，法院在裁决中认为，仲裁庭未考虑美国、欧盟或是联合国的经济制裁措施并不违背公共政策。但对于不同种类的制裁，法院采取了不同的解释路径：对于美国的单边经济制裁，法院认为其域外效力受到了法国和欧盟的抵制，因而完全不能被认定为公共政策；对于联合国和欧盟的制裁，法院认为可以部分构成公共政策，理由是这些制裁旨在促进维护或恢复国际和平与安全。但法院同时也指出，对于公共政策的违背必须足够有效（effective）、具体（concrete）和明显（manifest）。最终，鉴于联合国和欧盟并未直接、具体地针对涉案的合同，因而仲裁庭未考虑欧盟和联合国经济制裁的行为不构成对公共政策的违背。^⑤

3. 其他国家

与欧盟的态度类似，俄罗斯法院目前同样认为，无论联合国的多边制裁还是其本国的反制

① *Ministry of Defense of the Islamic Republic of Iran v. Gould Inc.* 887 F.2d 1357.

② *National Oil Corp. v. Libyan Sun Oil Co.*, 733 F. Supp. 800(D. Del.1990).

③ *Ministry of Def. & Support for the Armed Forces of the Islamic Republic of Iran v. Cubic Def. Sys., Inc.*, 665 F3d 1091 (9th Cir 2011).

④ *Case C-126/97, Eco Swiss China Time Ltd v. Benetton International NV.* [1999] ECR I-3055.

⑤ *Arbitration: Paris Court Explores the Post-award Impact of International Sanctions* [EB/OL]. 2020, Debevoise & Plimpton. <https://www.debevoise.com/insights/publications/2020/06/arbitration-paris-court-explores-the-post-award>. [2020-06-12] (2026-07-09).

裁措施，都应当被认定为公共政策（Kotelnikov, 2020）。但有时，即便在同一个国家内部，其法院对于单边经济制裁能否构成公共政策也会出现相互矛盾的判决。在乌克兰一起编号为 761/46285/16-C 的案件中，申请人联邦航空公司（Avia Fed Service JSC）为一家俄罗斯企业，彼时俄罗斯正因克里米亚事件而受到乌克兰的制裁，且该公司已被乌克兰政府列入制裁的实体名单。乌克兰下级法院以公共政策受损为由，拒绝承认和执行申请人提交的俄罗斯工商总会国际商事仲裁院（ICAC）的一项仲裁裁决，而乌克兰最高法院在 2020 年 1 月 9 日则裁决发回重审，理由是乌克兰国内法允许仲裁裁决在经济制裁措施结束之后继续执行，因而以公共政策为由永久拒绝承认和执行仲裁裁决是不合适的。然而仅几周之后，乌克兰最高法院在另一起承认和执行 ICAC 仲裁裁决案件中（案件编号 824/100/19，申请人同样为联邦航空公司）的态度却发生了转变。在该案中法院肯定了单边制裁构成公共政策的内容，并指出仲裁裁决所涉及的贸易可能被用于加强俄罗斯军事力量，从而对乌克兰的国家安全不利。乌克兰最高法院在裁决中也提出，在经济制裁解除之后，申请人可以重新申请裁决的执行，但法院未阐明该建议的法律依据。^①两起案件中乌克兰法院截然相反的态度可能与俄乌之间复杂的政治局势以及乌克兰的国内舆论有一定关联，同时也表明“公共政策”这一概念的解释在部分国家存在较大弹性。

（三）单边经济制裁和反制裁被认定为公共政策的条件

尽管国际法并没有对公共政策进行明确定义，但综合 ILA《最终报告》等法律文件以及各国的司法实践，仍能总结出单边经济制裁和反制裁能够被认定为公共政策的初步条件。笔者还认为，尽管单边经济制裁和反制裁均具有单边制裁的性质，但二者在发起方式、实施目的、打击对象和法律依据等方面仍有较大不同，这些差异也将影响二者被认定为公共政策的合理性与合法性。

单边经济制裁与反制裁应当与国家根本利益紧密相关。ILA《最终报告》将涉及禁运、封锁或抵制等措施的国内法作为公共政策的内容之一，但报告同时也指出，这些法律和政策需要确实为社会公共利益服务。尽管单边制裁措施通常以维护国家利益、保护国家安全的理由做出，但考虑到目前单边经济制裁缺乏国际公法上的规制与引导，单边经济制裁是否完全为社会公共利益服务显然存疑。实际上，许多单边制裁措施是出于迫使被制裁方改变其行为方式或国内政策等政治目的而被发起，存在泛化“国家安全”概念、加剧被制裁国人权危机等问题（赵骏和顾天杰，2022）。对于一些打击范围过广、牵涉利益与发起国关联不大、持续时间较短的单边制裁措施而言，其与社会公共利益之间的联系比较微弱，若法院认为此类措施也属于公共政策的范畴，则有可能将公共政策的内涵扩大。相比较而言，反制裁通常作为困境下的反击手段，在立法目的层面更突出防御和反击属性，因而可能更容易被认为与公共利益有关。

单边经济制裁和反制裁背后的国家间政治、外交关系不影响公共政策的认定。一国对另一国发起经济制裁和反制裁，通常意味着两国间的友好关系短期内已经难以修复，受制裁国的某项行动引起了制裁发起国的不满，甚至两国实际已经处于公开敌对或战争状态。尽管如此，在考察制裁是否构成公共政策时，制裁背后的外交政治因素不应当被考虑。由于《纽约公约》的缔约目的在于使“外国和非国内仲裁裁决不会受到区别对待，并要求各缔约国确保这类裁决在其法域内同国内裁决一样

^① Kokoz, O. Is There Room for Sanctions in Public Policy? Opposite Approaches in the Recent Case Law of the Ukrainian Supreme Court [EB/OL]. 2020. Kluwer Arbitration Blog. <https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2020/04/17/is-there-room-for-sanctions-in-public-policy-opposite-approaches-in-the-recent-case-law-of-the-ukrainian-supreme-court/>. [2020-04-17] (2026-07-09).

得到承认并普遍能够强制执行”，^①国家间的政治经济关系并没有构成《纽约公约》的重要关切，公共政策的例外作为为数不多的“逃生舱”条款，理应受到严格界定，以保障《纽约公约》缔约目的的实现。Parsons & Whittemore 诉 RAKTA 以及 National Oil Corp. 诉 Libyan Sun Oil Co 等案的裁决也表明，公共利益不应当被用于服务政治利益，也不应当包括对外交政策的考量（Silveira，2014）。

单边经济制裁或反制裁的发起国与法院所在国是否一致将影响法院对公共政策的认定。从各国司法实践可以总结，当前各国均承认联合国多边制裁的公共政策地位，对于本国的单边制裁措施，各国法院也倾向将其纳入公共政策的范畴，而对于其他国家的单边制裁措施，各国法院的态度存在较大差异。Sofregaz 案表明，欧盟对联合国多边制裁、欧盟制裁和美国等其他国家的单边制裁采取了区别对待的态度，从而达到维护本国制裁效力、阻止其他国家制裁法的域外效力的目的。但该案对这种区别对待的说理与法律依据的解释并不充分，这是因为欧盟制裁法和美国制裁法在构造上均具有强制性规范的特征，法院如果仅声称欧盟制裁因为能够维护和平因而构成公共政策，则不仅忽视了强制性规范和公共政策的相关性，也扩大了公共政策内涵，对国际法治和国内法治均会有损害。我国法院将来也可能遇到类似的困境，即如何在认定我国反制裁措施属于公共政策的同时，否定其他国家单边经济制裁同样构成公共政策。笔者认为，这样的区别对待能否成立，仍然取决于我国反制裁措施与其他国家单边制裁措施在本质上能够有所区别，尤其是二者与我国的公共利益、国家安全等根本利益的相关性。

四、我国处理反制裁措施与公共政策关系的对策

当前我国使用反制裁措施的频率并不高，《反外国制裁法》等反制裁法律生效时间不长，在我国法院已经做出的涉及公共政策的关于仲裁裁决承认与执行的裁决中，也尚未涉及经济制裁事宜，但随着单边主义、霸权主义的不断进逼，未来我国反制裁措施与外国单边经济制裁措施的交锋将很可能出现。我国法院如何看待单边经济制裁与公共政策的关系，不仅将影响国际仲裁的终局性与稳定性，以及境内外企业的商事关系，也将影响我国反制裁措施的实际效力和公共政策这一法律概念的发展。笔者认为，我国可以从反制裁立法、国内的司法实践和对涉外企业的合规指引 3 个层面出发处理这一问题。

（一）强化反制裁措施的公共利益属性

尽管公共政策通常具有强制性规范特征，但反制裁法律和反制裁措施的强制性规范属性并不足以证明其可以构成公共政策。实际上，只有当违反强制规范的后果将严重损害一国公共利益时，国内法院才可以适用公共政策例外拒绝承认和执行仲裁裁决（桑远棵，2020）。为了使我国反制裁措施能够被顺利解释为公共政策，需要使其在形式上满足强制性规范的一般特征，在实质上具备公共利益属性。我国已经通过《反外国制裁法》及其相关法律规范的建设使反制裁措施达到了强制性规范在形式上的要求，但对实质要求则仍需通过后续立法强化反制裁措施的公共利益属性。

在立法层面强化我国反制裁措施与其他国家单边经济制裁措施，以及我国其他行政强制性规定在维护公共利益目标上的根本区别。从既有立法上看，我国反制裁立法体现了公共利益属性和

^① 《纽约公约》导言。

国家主权性质，例如《反外国制裁法》第1条规定，反制措施旨在“维护国家主权、安全、发展利益，保护我国公民、组织的合法权益”；《出口管制法》第1条规定，“为了维护国家安全和利益，履行防扩散等国际义务，加强和规范出口管制，制定本法”。但这些原则性规定并不足以直接证成我国反制裁措施与公共利益的相关性，一方面是因为当前国家安全等概念存在泛化趋势，不少单边经济制裁法案滥用国家安全概念实施打击，因而仅通过国家安全等概念难以区分反制裁措施与单边经济制裁的实施目的，也难以证明反制裁措施达到了公共政策所要求的与公共利益的高度关联性。另一方面，国家安全、公共利益等词在我国其他强制性规范中也常常出现，因而这些概念不足以区分我国反制裁措施与我国其他强制性规范。为解决这一问题，我国需要通过后续立法进一步限缩我国反制裁措施所维护的公共利益范围，可以考虑借助相关国际法确立的原则与规则（例如GATT 1994第21条对国家安全的定义）增强反制裁所维护的社会利益的特殊性和重要性，从而与单边经济制裁以及其他国内法律规范进行区分，避免我国法院在拒绝承认和执行相关仲裁裁决时面临滥用公共政策例外的批评。

在实施方式上，增强反制裁措施的精确性和具体性，缩小反制裁措施的打击范围，避免反制裁措施对国际仲裁裁决稳定性和《纽约公约》效力的减损。考虑到《反外国制裁法》等法律对于反制裁措施的规定比较宽泛，未来我国反制裁实施机关可以采用聪明制裁（smart sanction）等方式，精准打击制裁目标，并由立法机关或实施机关强化反制裁措施的合法性、合理性说明，尤其是应当注重受制裁对象对我国社会公共利益影响的说明。为此，反制裁实施机关或立法机关可以制定专门的判断标准，使得反制裁实施的合法性以及与社会公共利益的联结可视化、标准化、规范化（陈喆和韦绮珊，2023）。从Sofregaz案等判决的经验出发，反制裁的精确性和具体性不仅有助于突出反制裁措施所维护的公共利益的真实性与实效性，也有助于国内法院限缩公共政策的解释，避免对公共政策例外的滥用。

（二）在国内司法实践中合理解释运用公共政策概念

作为仲裁裁决承认与执行的最终责任机构，我国国内法院对反制裁措施与公共政策关系的判断至关重要。尽管有学者认为，我国法院在适用公共政策例外时不应当考虑我国的反制裁规则（包康赞，2025），但笔者认为，我国法院可以在维护反制裁措施的效力与避免滥用公共政策例外、尊重国际仲裁裁决结果之间实现平衡，并积极通过国内司法实践影响公共政策概念的发展。

国内法院应当基于原先判例确立的判断标准，确保对公共政策的理解能够与历史裁决保持一致性。例如，我国法院在先前的裁决中已经确认，仲裁裁决即使违反进出口配额、外汇管制等强制性规范，也并不构成对我国公共政策的违反（桑远棵，2020）。在未来处理涉及反制裁措施的仲裁裁决的承认与执行问题时，国内法院在说理中应当重点突出反制裁措施与其他强制性规范的区别，突出强调反制裁措施在维护公共利益目标上的重要性，从而有助于限缩公共政策的解释，体现对《纽约公约》和国际仲裁公信力的尊重。国内裁判可预期性和裁决的一致性也是国内法治的基本要求。

国内法院在拒绝承认与执行仲裁裁决时，应当准确区分仲裁裁决对我国公共利益的损害程度并明确评判标准。当前，我国法院尚未有根据《纽约公约》第5条第2款b项拒绝承认涉我国反制裁措施的仲裁裁决的承认和执行的案件出现，倘若受制裁企业试图通过国际仲裁绕过制裁，则我国法院借助公共政策拒绝承认和执行仲裁裁决应是较为妥当的做法。但仍需注意的是，为防止我国法院对公共政策这一概念解释的滥用和泛化，以及保证我国法院的解释符合《纽约公约》的缔约目的、维护良好的国际仲裁秩序，我国法院应当根据反制裁措施的实施机关级别、法律依据、严厉程度、持续时间等要素，准确判断仲裁裁决对相关反制裁措施的违反程度，以及仲裁裁决对我国公共利益

破坏的严重程度，并避免政治外交因素对法院判断的干扰。相关判断标准有待于我国法院在后续裁决中进一步明确，以指导后续裁决。

通过国内司法实践积极影响公共政策概念的发展。公共政策这一概念的内涵受各国国内司法裁决的影响较大。从各国的司法实践来看，各国法院将本国经济制裁措施认定为公共政策已成为比较普遍的做法，而由于单边制裁法案对于“国家安全”等概念的滥用和泛化，《纽约公约》第5条规定的“公共政策”之意涵有扩大的趋势。从根源上讲，如果公共政策这一概念仍处于内涵不确定状态，则各国法院对该概念的解释将仍然受到国内政治的影响。针对单边经济制裁与公共政策的关系，我国可以先行通过司法解释或司法实践，将符合公共政策涵盖范围的制裁措施固定下来，从而避免该概念滥用。另外，我国应当积极参与和影响国际私法对于公共政策的解释，将符合公共政策要求的制裁措施以国际法律文件的形式固定下来，通过国际软法影响各国法院的研判，从而避免单边经济制裁对公共政策的政治化侵扰。

（三）帮助出海企业积极应对涉及我国反制裁措施的商事纠纷

交错复杂的制裁、反制裁与阻断网络对企业的海外经营能力和合规体系建设能力提出了更高的要求。未来我国不仅应当鼓励出海企业结合境内外监管要求，强化风险防范和应对能力，积极应对经济制裁与反制裁造成的合规困境，还应当对我国出海企业如何参与涉及我国反制裁措施的商事仲裁和国内司法审判做出指导。

一方面，我国出海企业如果因遵循我国反制裁或阻断措施而面临国际商事仲裁，我国反制裁实施机构可以在仲裁阶段通过提供相关文件证据、派遣专家证人、提供国际法律指导等方式，帮助我国企业论证我国反制裁措施与我国公共利益的高度相关性，以及我国反制裁措施构成不可抗力等合同履行阻却事由，从而维护我国出海企业合法利益以及我国反制裁措施的实施效力。另一方面，如果仲裁庭仍然做出不利于我国出海企业的裁决，反制裁实施机构应当积极指导我国企业寻求不予承认和执行仲裁裁决的国内司法救济途径，并可以通过提供证据或证人等方式在国内法庭帮助我国企业论证反制裁措施构成公共政策例外、仲裁裁决结果有损我国公共政策，从而进一步维护我国企业权益和反制裁措施的效力。

五、结语

单边经济制裁、反制裁等措施与国际商事仲裁呈现深度的相互影响关系。对于仲裁庭而言，如何处理经济制裁与准据法、仲裁协议效力、可仲裁性、合同阻却事由等事项的关系无疑是当前的重要议题。而对于制裁和反制裁的发起国而言，如何维护制裁措施效力、规避国际仲裁对制裁措施的约束则是更迫切的需求。仲裁裁决的承认与执行阶段是发起国能够主动对商事仲裁施加影响的关键阶段，而《纽约公约》规定的公共政策例外目前已经成为发起国法院拒绝承认和执行涉及本国单边制裁措施的仲裁裁决的重要理由，但这种做法的合法性与合理性仍存在争议。

我国的反制裁规范群目前已经初步建立，在国际经贸摩擦不断加剧的情况下，我国与其他国家的制裁与反制裁交锋以及涉及我国反制裁措施的国际商事仲裁很可能在未来发生。正确理解和运用公共政策例外，不仅有助于维护和加强我国反制裁规范的效力，同时也有助于维护国际仲裁裁决的效力与稳定性、避免公共政策和国家安全等概念的泛化和政治化。我国应当在立法上强化反制裁措施的合法性及其与我国社会公共利益的关联性，在国内司法实践中正确运用和解释公共政策例外、通过国内司法主动影响公共政策这一概念在国际法上的发展，同时在争端解决的过程中帮助我国企业积极应对涉及我国反制裁措施的商事纠纷，从而更好地回应与协调公共政策例外与反制裁措施之间的关系。

参考文献:

- [1] 包康赞. 功能主义视角下经济制裁与商事仲裁的冲突及调和 [J]. 东南大学学报 (哲学社会科学版), 2025(1).
- [2] 陈喆, 韦绮珊. 《反外国制裁法》实施中的执法问题 [J]. 国际商务研究, 2023(3).
- [3] 杜涛, 周美华. 应对美国单边经济制裁的域外经验与中国方案——从《阻断办法》到《反外国制裁法》[J]. 武大国际法评论, 2021(4).
- [4] 顾维遐. 《纽约公约》下的公共政策解读: 两岸四地的区域性发展与合作 [J]. 比较法研究, 2010(1).
- [5] 黄风. 美国金融制裁制度及其对我国的警示 [J]. 法学, 2012(4).
- [6] 霍政欣, 陈静. 论涉单边经济制裁仲裁裁决承认和执行的公共政策审查问题 [J]. 国际法研究, 2026(2).
- [7] 霍政欣. 《反外国制裁法》的国际法意涵 [J]. 比较法研究, 2021(4).
- [8] 加里·博恩. 国际仲裁法律与实践 [M]. 白麟等译. 北京: 商务印书馆, 2015.
- [9] 联合国国际贸易法委员会. 贸易法委员会秘书处关于《承认及执行外国仲裁裁决公约》(1958年, 纽约)的指南 [M]. 维也纳: 联合国, 2016.
- [10] 桑远棵. 国际商事仲裁中强制性规范的适用研究 [J]. 国际法研究, 2020(4).
- [11] 沈伟. 中美贸易摩擦中的法律战——从不可靠实体清单制度到阻断办法 [J]. 比较法研究, 2021(1).
- [12] 石佳友, 刘连炘. 国际制裁与合同履行障碍 [J]. 上海大学学报 (社会科学版), 2021(1).
- [13] 万鄂湘. 国际强行法与国际公共政策 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1991.
- [14] 张建. 单边经济制裁在国际商事仲裁中的性质界定及适用路径 [J]. 中国海商法研究, 2023(3).
- [15] 赵骏, 顾天杰. 国际法律斗争的攻防策略与法治破局: 以国内法为视角 [J]. 太平洋学报, 2022(7).
- [16] Adekoya, F. The Public Policy Defence to Enforcement of Arbitral Awards: Rising Star or Setting Sun? [J]. BCDR International Arbitration Review, 2015, 2(2).
- [17] Silveira, M. A. Trade Sanctions and International Sales: An Inquiry into International Arbitration and Commercial Litigation [M]. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014.
- [18] Kotelnikov, A. Economic Sanctions, Arbitrability and Public Policy [J]. International Arbitration Law Review, 2020, 23(1).
- [19] Mance, J. Arbitral Autonomy and Applicable and Overriding Law [J]. Asia Pacific Law Review, 2019, 27(1).
- [20] Mayer, P., Sheppard, A. Resolution of ILA on Public Policy as a Bar to Enforcement of International Arbitral Awards and Annex [J]. Arbitration International, 2003, 19(2).
- [21] Morgan, T. C., Schwebach, V. L. Economic Sanctions as an Instrument of Foreign Policy: The Role of Domestic Politics [J]. International Interactions, 1995, 21(3).
- [22] Szabados, T. EU Economic Sanctions in Arbitration [J]. Journal of International Arbitration, 2018, 35(4).

The Constraints of International Commercial Arbitration on the Effectiveness of China's Anti-sanction Measures and Its Resolution: From the Perspective of Public Policy

GU Tianjie

Abstract: The increasingly frequent unilateral economic sanctions have triggered a large number of international commercial arbitration cases, and the results of commercial arbitration awards directly affect the effectiveness of unilateral economic sanctions. In order to prevent parties from evading economic sanctions through international commercial arbitration, the public policy exception stipulated in Article 5 of the New York Convention has become an important tool of international law for courts in various countries to maintain the authority of their own economic sanctions and refuse to recognize and enforce arbitral awards involving their own economic sanctions. Since China's anti-sanctions legislation has similar characteristics to unilateral sanctions, in order to avoid the constraints of international commercial arbitration on China's anti-sanctions measures, how Chinese courts understand and apply the concept of public policy and how to deal with the relationship between public policy and anti-sanctions measures are crucial. While maintaining the effectiveness of China's anti-sanctions measures, in order to avoid the generalization and abuse of the concept of public policy, China should strengthen the public interest attributes of anti-sanctions measures, reasonably explain the concept of public policy in judicial practice, and provide necessary assistance when China's overseas enterprises face commercial disputes involving China's anti-sanction measures.

Keywords: sanctions; anti-sanctions; public policy; arbitration award; enforcement

(责任编辑: 金孝柏)