

【文章编号】1002—6274(2020)02—102—11

# 论美国经济制裁中的总统权力边界<sup>\*</sup>

薛天赐

(大连海事大学法学院 辽宁 大连 116026)

【内容摘要】美国具有较为完善的经济制裁体系,主要依据《敌国贸易法》和《国际经济紧急权力法》对外实施单边经济制裁。虽然《国际经济紧急权力法》是国会限制总统权力的法律,但是在内容上却给予总统以广泛的行政权力。总统既享有固有的外交权力,又获得国会赋予的对外贸易管制权,而司法部门在涉外问题中基于政治问题和国际礼让原则,并不做司法审查,总统经济制裁的行政权力扩张得到了立法与司法的支撑。在美国经济制裁中,立法权、行政权与司法权受商业利益、个人追求与党派之争的影响,逐渐脱离法治轨道。从宪法授权以及美国经济制裁的发展历程上看,经济制裁措施存在不完全符合宪法等要求的问题,我们在应对美国经济制裁时可从这些问题着手加以研究。

【关键词】经济制裁 敌国贸易法 国际经济 紧急权力法 总统权力

【中图分类号】DF961 【文献标识码】A

近年来“美国优先”的贸易保护主义对全球贸易体系产生着重大影响,自特朗普总统执政以来,已经有四次宣布国家进入紧急状态,包括将华为、中兴在内的实体和个人列入实体清单,实施二级制裁措施。美国总统实施经济制裁的权力情形非常复杂,认识和应对美国经济制裁需对其作出深入考察。

## 一、纷繁复杂的美国经济制裁体系

经济制裁是指“对一个或多个国家以试图改变其政策,或者表明对被制裁国家的政策存在意见而采取的强制性经济措施。”<sup>[1]P1166</sup>经济制裁包括两个领域,分别是贸易领域和金融领域,<sup>[2]P3-4</sup>而贸易制裁<sup>①</sup>和金融制裁则是经济制裁在贸易领域和金融领域中的具体运用,属于经济制裁中的子类别。经济制裁的具体措施包括:关税、配额、禁运、非关税壁垒、资产冻结或扣押、金融管制。美国是实施单边经济制裁最多的国家,非常重视运用经济制裁影响外交事务,<sup>②</sup>主要体现在以下三个方面:

一是形成了较为全面多样的制裁体系。美国经济制裁措施分为两种:一种是针对国家实施的全面经济封锁,通常称之为一级制裁,其措施包括海上禁运、

武器禁运、设立禁飞区等;另一种是“所做出的任何形式的经济限制,旨在阻止第三方国家(包括其公司和公民)与被制裁国进行交易,通常称之为二级制裁或域外制裁。”<sup>[3]P926</sup>二级制裁必须包括一个前置程序——总统宣布美国处于某种紧急状态,表示美国处于某种异常威胁之中,同时还要向国会说明即将采取的制裁措施是应对此种威胁而采取的适当措施。在二级制裁措施中,美国财政部特别设立了清单机制,分为“特别指定国民清单”(SDN)和“非特别指定国民清单”(Non-SDN)。SDN禁止美国银行为列入该清单的实体或个人提供银行账户维护服务,无法进行跨境美元结算服务,禁止美国人与其进行交易,违者将面临民事或刑事处罚。二级制裁措施中的美国人包括四种:(1)美国法律及其非美国分支机构组织的美国实体;(2)上述实体的雇员(含外国籍);(3)美国境内的个人和实体;(4)美国公民和永久居留外国人,不论其工作点和居住地点。Non-SDN包括以下五种:(1)部门制裁识别清单(SSL)明确提出与俄罗斯经济部门工作人员进行限制性接触及交易的要求,SSL列表中的个人和公司也可能出现在SDN列表中;(2)外国制裁规避者列表(FSE)对确定、企图、谋

<sup>\*</sup> 基金项目:本文受2019年国家社科基金重大研究专项“海洋命运共同体视阈下海法体系构建研究”(19VHQ001)的资助。

作者简介:薛天赐(1985-),男,辽宁营口人,大连海事大学海法研究院研究员、粤港澳海法研究院研究员,大连海事大学法学院博士研究生,研究方向为国际法、海商法。

划和导致违反叙利亚及伊朗制裁的外国个人和实体,以及为受制裁的人及代表提供欺骗性交易的外国人或实体而实施制裁的名单,后者统称为“外国制裁规避者”(FSEs),禁止外国制裁规避者同美国人或在美国境内实施交易。同样,FSE列表中的个人和公司也可能出现在SDN列表中;(3) 巴勒斯坦立法委员会清单(PLC)在SDN以外,包括哈马斯或其他任何外国恐怖主义组织、特别指定的恐怖分子等;(4) 非特别指定国民清单伊朗制裁法列表(NS-ISA),禁止美国金融机构向伊朗能源部门或伊朗石油精炼部门的人提供信贷服务;(5) 561部分清单(Part 561 List)依据《伊朗全面制裁,问责和撤资法案》《国防授权法案》第561部分实施制裁的外国金融机构名单。此外还有聪明制裁,聪明制裁是基于人道主义考虑,针对特定群体或地区,尽可能减少不必要附带损失,减少因制裁措施对该国公民所造成的不必要伤害,在经济封锁时,将全面封锁措施改为具有针对性的经济制裁措施。聪明制裁范围与选择更具针对性,因此与二级制裁有一定的相似性。另外,各州依据宪法权利,在政府作为商业合同当事方时,因免受贸易条款限制,各州、市也有权对外国实体和个人实施经济制裁,但顾及到商业目的及保障投资环境,真正实施制裁的州、市相对较少。

二是具有较为复杂多变的法律授权。经济制裁的法律渊源可以分为两类:一类是一般法,在制裁措施中可以普遍适用,比如1917年《敌国贸易法》(TWEA),《国际紧急经济权力法》(IEEPA),《2000年贸易制裁改革和加强出口法》(TSRA),《2018年出口管制改革法案》(ECRA)等。另一类是特殊法,针对某个国家或地区而实施的单独立法,例如《1963年古巴资产管制条例》(CACR),1996年《伊朗和利比亚制裁法》,2010年《伊朗全面制裁,问责和撤资法》,2017年《通过制裁打击美国对手法》(CAATSA)等。将各项制裁措施通过立法的形式确立下来,明确授权采取制裁措施的具体内容及权限,并对未尽事宜做补充。

三是多部门共同参与制裁。由于经济制裁涉及范围较广,内容较多,因此在实施经济制裁的过程中,很多部门都将参与其中,依据各自的职权范围共同实施制裁措施。贸易制裁措施主要由美国国务院所属的经济制裁政策与执行办公室(SPI)负责。当其他国家或特定活动对美国国家安全构成威胁时,依据联

合国决议以及多边协定,SPI负责制定并实施与外交政策相关的制裁措施,以应对上述威胁。通过建立国际支持,向美国财政部和商务部提供与制裁相关的外交政策指导;通过与国会合作,确立实现制裁的外交目标及立法工作。<sup>[4]</sup>美国财政部外国资产控制办公室(OFAC)依据美国外交政策和国家安全,对外国国家政权、恐怖分子、国际麻醉品贩运者、扩散大规模杀伤性武器行为,以及其他威胁国家安全、政策、经济行为实施单边制裁措施。<sup>[5]</sup>此外,如果制裁中涉及到刑事问题,由美国司法部负责;如果涉及出口管制政策,由美国商务部工业和安全局负责;如果涉及许可证发放的问题,由OFAC与美国商务部工业和安全局依据产品性质不同,负责颁发相关许可证。类似的还有国防贸易控制局、美国海关和边境保护局、美国国防部、美国能源部、美国国土安全部,以及联邦调查局与酒、烟、火器和炸药管理局等,相关部门在各自领域协助实施贸易制裁。如果受到美国制裁,并不意味着绝对禁止与受制裁的国家和地区进行交易,OFAC会对某些特定的交易行为颁发通用许可证,只要不与特定制裁对象进行交易,在持有许可证的情况下,可以在受制裁的国家和地区开展特定交易活动。<sup>③</sup>

## 二、美国总统经济制裁权力情形及其限制

美国总统实施经济制裁的权力源自于国会。《美国联邦宪法》第1条第8款的规定,国会有权处理国内与国外、州与州之间,以及联邦与印第安部落之间的贸易。宪法将经济制裁视为一种调整州与州之间的贸易规则,因为经济制裁将限制美国公民的贸易行为。总统实施经济制裁的权力分为两种情况,一种是战争时期,另一种是和平时期。

战争时期的制裁权力来源于TWEA。当美国国会宣布与某国处于战争关系时,授权总统可以采取极为广泛的贸易制裁措施,包括接收、管理、处置国内外任何可能让敌对势力获得帮助的个人、团体或其他组织的资产,既包括有形资产如银行存款、房产、证券等,也包括无形资产,如专利权、商标权等。同时监督经总统特别授权后,与敌国之间存在关联的个人、团体或其他组织在本国的商业行为,如敌国保险公司和再保险公司,具体执行机关为“外国财产保管办公室”,即现在OFAC的前身。TWEA是第一次世界大战期间,为了阻止敌对国家(德国)通过美国获取战争支持而制定的对外贸易管制法。通过该法及《凡

尔赛合约》第 297 条的规定,美国在第一次世界大战期间没收了德国在美国的全部资产。该法赋予总统的权力是非常广泛的,具体体现在以下六个方面:

第一,总统享有战争时期的许可批准权,包括特别许可证、一般许可证、临时许可证和其他许可证。虽然战争期间与敌国或敌对同盟国之间的任何商业往来、海上运输都是违法行为,但如果获得总统许可则可以继续经营。而在美国境内的敌国或敌对同盟国的保险公司和再保险公司则自动暂停营业,需要向总统申请继续营业的许可,总统顾及国家安全需要后,有权批准或拒绝。即便获得该许可,如果该公司涉嫌将其资金或资产转移出去,总统亦有权收回该许可。第二,总统享有战争时期的审阅权,对外发送信件应当符合相应的规定,总统可以根据需要建立适当的规则,有权对邮件、电报等可以传递信息的媒介实施审查。第三,总统享有战争时期的金融管制权,总统有权对金融机构的贵金属、外汇、信用证、转账等交易行为采取限制措施,可以采用发布指令或许可证的方式授权交易,也可以制定适当规则,但不能与法律相冲突。如果认为符合美国安全并且有利于赢得战争,可以对敌对同盟国暂停适用管制措施,也可以随时继续适用。第四,总统享有战争时期的敌国资产所有权,法律建立了美国与敌国资产之间的财产关系和财产权益,并由美国总统及其代理人支配,同民法中的财产受托人享受同等权利。<sup>④</sup>第五,总统享有战争期间的自由裁量权,原则上对于“敌国”和“敌对同盟国”的范围应由法律予以规定,但如果总统认为符合美国安全并且有利于赢得战争,可以通过宣告的方式,宣布个人、团体或其他组织属于“敌国”或“敌对同盟国”。第六,总统享有战争时期的豁免权,总统及其代理人对敌国资产的处置行为,无论出于任何原因,均不得在任何法院提起诉讼。截至 2019 年 9 月,美国依据该法正在实施贸易制裁的国家只有古巴,新中国成立后也曾受到过该法的制裁。<sup>⑤</sup>上世纪 50 年代,因朝鲜战争爆发,杜鲁门总统依据该法设立巴黎统筹委员会(Cocom),联合西方国家对我国实施贸易封锁,在禁运清单中设立了比一般社会主义阵营国家更加严苛的标准,并持续了 21 年之久。

平时时期的权力来源于 IEEPA,该法案于 1977 年由美国国会通过。当总统宣布国家进入紧急状态后,有权对商业行为实施管控以应对异常状况和特殊

威胁,其目的是为了限制总统在和平时期的经济制裁权。从权力内容上看,IEEPA 与 TWEA 相比,总统权力受到以下六个方面的限制:第一,排除适用纯粹的国内交易行为;第二,没有明确授权规范黄金与白银的交易;第三,不能干扰国际正常金融、通信;第四,可以冻结外国资产,但不能处置;第五,宣布国家紧急状态前必须与国会进行协商;第六,总统的权力范围要受限于其所做的宣言。2019 年美国国会的一份报告中提出总统在 IEEPA 中的权力包括以下三项<sup>[6]P14-15</sup>:(1)金融管制权,包括调查,规范及禁止有关证券、货物、外汇交易以及与国家利益有关的银行机构之间的业务;(2)管辖权,外国及其公民与任何美国公民或其财产存在利害关系将受美国管辖,包括有权进行调查、阻止、管制、指示、作废、无效、防止、处置、行使权利、权力及特权,或者交易;(3)征收权,当美国进行对敌行动或受外国、外国组织攻击,包括制定计划、批准、协助或雇佣类似人员发动攻击时,有权没收其财产,并享有管辖权。总统享有敌国资产所有权及孳息,有权对其持有、使用、管理、偿付、出售或其他基于美国利益而实施的行为,有权指定特定的机构和个人实施上述行为。2019 年 8 月,特朗普总统在推特上称,准备援引 IEEPA 要求驻华企业离开中国,此举引起了全世界的广泛关注,有批评者指出,如果特朗普总统采取此种措施,他已超越法律授权。<sup>⑥</sup>截止到 2019 年 9 月,美国已对 160 个涉及中国的实体和个人采取制裁措施,并将其中的 158 个列入 SDN。<sup>[7]</sup>

### 三、经济制裁中美国总统权力的立法与司法支撑

#### (一) 宪法在对外领域中的制度安排

三权分立是美国宪法的核心,立法权、行政权与司法权之间既相互独立又相互制衡。其理论基础为洛克的政治权力分立及权力制约与孟德斯鸠的三权分立理论。<sup>[8]</sup>在外交领域中,司法部门针对行政权力所提出的诉讼具有较为浓重的政治色彩,通常基于政治问题或国际礼让原则不做司法审查。<sup>[9]P154-157</sup>在“Chicago & S. Air Lines v. Waterman S. S. Corp.”一案中,<sup>[10]</sup>杰克逊大法官指出,总统既作为三军总司令,又拥有外交权力及情报机构,他所拥有的情报信息是可以不向世界公开的。因此,法院无权审查总统应当适当保密的信息,更不能在没有证据的前提下断案。即使法院获得了相关信息,外交政策中的行政管理本

质是政治而非司法,这是由宪法规定的。至于如何鉴别政治问题,在“Baker v. Carr”一案中,<sup>[11]</sup>联邦最高法院布伦南大法官提出了著名的“判断政治问题的六个标准”: (1) 政府部门获得宪法的明确授权; (2) 缺乏能被发现和易于处理的司法标准; (3) 有一个初步、明确的非司法裁量决定,然后才能判断; (4) 法院一旦判决将造成不尊重其他政府部门; (5) 非比寻常且需毫不犹豫执行的政治决定; (6) 各部门因就同一问题发表不同言论而造成困扰。对于国际礼让而言: “实际上如果各国都提倡国际礼让,不会减损本国管辖权,反而是主权自抑的体现。而被礼让则直接增加了某些具体案件的管辖权,有利于本国乃至世界各国司法管辖权的通畅运行。”<sup>[12]</sup> 因此,无论是政治问题说或是基于国际礼让原则,司法部门并不想参与其中,以保持自身的独立,时至今日这种情况依然在继续,在总统行使经济制裁权时尤为明显。

宪法按照外交领域中的具体事务分配权力。当国家作为整体,需要有人代表国家行使权力时,依据《美国联邦宪法》第2条第2款中的规定,这种权力将分配给总统。在对外关系上,战争权、和平权、缔约权、外交权是主权权力,甚至不需要宪法的肯定性授权。<sup>[13]</sup> 国家作为一个整体,需要一个能够代表国家的人,在国际事务中,受国际法和国际习惯法的影响,这种权利通常授予国家最高行政长官以及外交部长,并不需要几百个能够代表国家的人(国会)参与其中。为了防止总统的独断专权,在对内关系上不能让其获得履行该项职权的全部授权,为此,宪法将每一项权力拆分为两个阶段,从而实现权力制衡。在缔约权中,将其分为签订程序和生效程序,总统作为国家的代表,其缔约权仅享有签订程序上的效力,而生效程序的效力则授权给国会,国会可以修改或同意总统签署的条约。这种分阶段的权力分配模式,既给予最低限度的权力又带来一些问题,因为分阶段的权力分配并非是一个完整的体系。从条约的谈判、签署、生效、实施、退出的众多环节中,国会只享有其中的一个环节,即监督权与审查权,在对外事务中属于事后救济方式。而总统可通过发布行政指令绕过国会审查,从而实现立法目的。<sup>[14]</sup> 总统和国会之间在外交事务上的关系上处于“零和游戏”的状态,<sup>[15]</sup> 一方手握行政权,企图干涉立法权以扩大行政权; 另一方手握立法权,企图干涉行政权以巩固自身地位。

在贸易领域中,贸易权作为一项基本权利由国会负责行使。<sup>[16]</sup> 在交易对象上,无论是国内与国外、州与州之间、联邦与印第安部落之间都具有横向平等性。贸易本身不应存在歧视,所以需要通过法律的形式确立公平的贸易规则。如在航运领域中,各港口应当享有平等的收费权和收税权,制定统一的收费和税收标准,不能享有优先待遇,需要公平客观的法律环境提供保障。<sup>[17]P169-170</sup> 另外,为了对国会权力进行有效制衡,也要在程序上对国会权力进行制约。根据《美国联邦宪法》第1条第7款的规定,当国会通过一项法律时,总统有权签署使其成为法律。本着防范专制政府的理念,在程序设计上防范总统极端使用否决权,又为国会提供了救济途径,一是总统的默示批准制,二是复议制,如果两院均以三分之二通过,则该法案也可以成为法律。在“*Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*”一案中,<sup>[18]</sup> 杰克逊大法官认为,三权分立下的三个分支机构,既相互分离又相互依存,既高度自治又彼此互惠。关于经济制裁,总统与国会之前的相互关系可以分为三种情况: 第一种是在具体问题上能够达成统一意见,这时双方都按照宪法所设计的程序,在各自范围内行使相应的权力,这时总统可以获得最大化的经济制裁行政权力; 第二种是行政行为缺少国会的授权,没有直接授权以及被国会拒绝明示授权,总统可能通过国会默示授权的方式,行使其固有的行政权力以及国会给总统的剩余权力实施经济制裁; 第三种是总统行为与国会发生冲突,总统以固有权力为基础减去国会禁止的权力,此时总统的制裁权力最小。国会与总统之间通过分权来满足制衡要求,两者在争夺经济制裁等权力的过程中,既要相互配合,又要相互制衡。这是防止总统专制的一种预防机制,但用极为严谨的表述固化并削弱行政权,却很容易得到相反的结果。因为当总统权力过于弱化时,特别是在危机时刻,如面临战争威胁和经济威胁,极为有限的总统权力将不足以采用有效的制裁措施来应对,此时在国家危机面前,总统可能会得到超常的含经济制裁在内的相关行政权力。而当危机退去之后,这种权力并不会随之减弱,而是形成总统权力的固有组成部分,因此,这种预防机制非但没有起到应有的作用,反而给总统专制提供了可乘之机。<sup>[19]P203-204</sup>

## (二) 总统经济制裁权扩张的司法与立法支撑

三权分立在和平时期可以令国家正常运转,有效

平衡与限制国会、总统与司法部门之间的权力,这是一种内在的平衡机制。但是当国家遭遇外来威胁,特别是国家存亡的危急时刻,需要集中军事力量应对外部威胁,而拥有军事力量的是国会和总统。国会显然不是一个合适的代表,在具体执行过程中,国会的决策机制会导致效率低下,因此总统是一个更加合适的选择。<sup>[20]P145</sup>在“United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.”一案中,<sup>[21]</sup>寇蒂斯赖特法官认为,总统必须有最强的能力决定在何时,在哪些领域中能够获得最大的谈判成功,因为他要对宪法负责。如果国会干预谈判,承担了总统对宪法所负有的责任,这会损害国家安全。第一次世界大战爆发时,当时的美国连同其他国家对德国采取经济封锁政策,总统需要在经济政策中享有更大的权力。当总统与国会之间达成一致时,国会有权将其权力赋予作为总司令和处理国家外交事务的总统,总统获得立法权和行政权后,可以协调和推进国家商业战略和外交利益,各机构之间不会发生冲突或僵局,<sup>[22]</sup>同时也免于司法审查。<sup>[23]</sup>当然,此时国会给总统的授权是酌情处理权,需要国会在授权中明确规定基本原则,以限制总统的过度使用。<sup>[24]</sup>在“United States v. George S. Bush & Co.”一案中,<sup>[25]</sup>道格拉斯大法官提出,当国会将其权力授予公职人员以便于采取特定的立法活动时,如果国会认为是适当且必要的话,则该官员基于其判断的结果是免受司法审查的。因此通过制定 TWEA 的形式将国会拥有的对外贸易权授权给总统,在国家处于战争状态时总统可以合法使用,而国会只保留了批准权。从总统与国会之间的相互关系上看,在对外贸易领域中总统获得了极大的授权。<sup>[26]P492</sup>TWEA 规定总统有权在对外贸易领域行使管理权力,虽然针对的是本国公民,但范围已不限于美国本土,还扩张到南美洲的美国实体。

第二次世界大战前夕,美国正处于战争边缘与国家破产的关键时刻,由于战争尚未爆发,胡佛总统对是否有权援引 TWEA 中的紧急情况,可能导致间接扩大行政权而产生质疑。最终罗斯福总统抓住这个契机,要求国会扩大总统行政权以应对当时的危机。为了挽救濒临崩溃的美国经济,实施一系列新的经济政策,通过援引 TWEA 第 5 条 b 款的规定,宣布全国银行休业进入“银行假日”,禁止黄金出口并实施外汇管制。国会非但没有制止总统的行为,反而在 3 天后通过《紧急银行法案》对 TWEA 第 5 条 b 款做出修

订,扩张其适用条件,采用事后确认的方式承认总统权力。<sup>[27]</sup>TWEA 授予总统的经济制裁行政权实践中还允许更为延伸的做法,例如,在第二次世界大战中,为了防止德国没收美国在挪威和丹麦的可转换财富,美国冻结并扣押了挪威和丹麦在美国的资产,并通过资产管理办公室进行处置,同时切断了美国同南美洲国家的交易,特别是境外美资子公司,防范其与南美洲国家的商业交易间接帮助轴心国获取战争资源。在 1941 年的修订中,TWEA 赋予总统对敌国资产更大的权力,有权没收并处置资产,这构成了现在经济制裁权的雏形。<sup>[28]P944</sup>至此之后,总统这种广泛的经济制裁权即可以在战争期间实施,也可以在平时时期实施。

### (三) 国会与总统经济制裁权博弈的司法平衡

由于 TWEA 允许总统自行决定何时进入国家紧急状态,而一旦进入紧急状态后,则拥有较为广泛的经济制裁权,从而越过美国国会程序,这引起美国国会议员的担忧。杜鲁门任总统时,依据 TWEA 第 5 条 b 款对朝鲜、中国实施经济制裁;艾森豪威尔任总统时,将 TWEA 第 5 条 b 款视为货币政策,控制黄金囤积和管制出口贸易;约翰逊任总统时,延续杜鲁门时期的紧急状态,限制美国公司对外国的直接投资,加强掌控英镑贬值后的美国国际收支情况;尼克松任总统时,依据 TWEA 第 5 条 b 款,结束美元兑换黄金后,对所有进口货物征收 10% 的关税附加费;福特任总统时,因为“出口管制法”到期,国会没有给予延期,转而采用 TWEA 第 5 条 b 款继续实施出口管制措施。在和平年代使用战争期间的特别授权,并无法加以限制,破坏了美国宪法中的分权制衡。美国国会于 1973 年成立了一个特别委员会对总统宣布紧急状态的权力实施调查,调查后发现,当国家进入紧急状态后,总统可以援引 470 个条款,能够脱离国会行使几乎全部的权力。<sup>[29]P168</sup>委员会提出,紧急状态应当符合宪法程序,立法机关应当在声明、实施和结束紧急状态时加以引导,至少应当规范相关程序以符合程序正义的要求。<sup>[30]P18</sup>随后美国国会采取了三项措施:一是修改 TWEA,将其适用范围限制在战争期间;二是制定《1976 年国家紧急状态法》(NEA),对总统宣布国家进入紧急状态的程序加以限制,结束此前无休止的国家紧急状态。总统可以根据需要,立刻决定延续某些此前执行的国家紧急状态,而总统应当每年向国

会说明实施经济制裁与“国家利益”之间的关系,国会每半年对此审查一次。<sup>[31]P170</sup>但由于此前的总统过于依赖“国家紧急状态”,这种武断终止的方式又导致其现行对外政策处于无法可依的局面,因此,NEA 排除适用 TWEA 第 5 条 b 项;第三,重新划分 TWEA 第 5 条 b 项下的总统权力,将其权力分为两个方面,分别是针对进出口贸易和针对金融服务。对进出口货物管制的权力安排,通过扩大《出口管理法》的授权,将 TWEA 第 5 条 b 项下的总统权力移植到《出口管理法》中;<sup>[32]P9</sup>对金融服务管制的权力安排,转移到 IEEPA 中并加以限制。当总统依据 NEA 的程序,援引 IEEPA 宣布国家进入紧急状态时,首先应当同国会进行商议,然后说明在每一种情况下所使用的权力。同时应当向国会提交一份报告,报告至少包括以下五个方面的内容:(1) 针对当前局势使用权力的迫切性;(2) 对国家安全、对外政策和美国经济构成严重且异常威胁的确定性;(3) 总统权力的选择性;(4) 使用权力以解决当前危机的必要性;(5) 针对外国与采取行动之间的关联性。此外,国会在对总统权力进行重新限制时,借助尼克松总统因邮政工人罢工而宣布国家进入紧急状态从而要求国民卫队派发邮件一事以及“水门事件”中,民众对滥用行政权十分不满的形势,又重新采用“立法否决权”,要求所有的行政立法与行政活动都要呈交国会,并在 60 天内由两院予以审核。虽然国会又一次遏制了总统滥用行政权的行为,但这也使得国会又一次获得超越总统的权力。此后福特和卡特两位总统的权力受到极大限制,但侵犯行政权的行为引起了司法部门的高度警觉。

虽然国会在立法上对总统权力加以限制,但是中立的司法机构又通过判例令总统获得几乎和 TWEA 中一样的权力。第一个案例是 1981 年的“Dames & Moore v. Regan”一案,<sup>[33]</sup>是关于财产方面的权力扩张。该案的争议点在于总统是否有权进行转移冻结财产制裁。根据 IEEPA 的规定,总统并没有获得此类授权。联邦最高法院认为,IEEPA 和《人质法案》中,当国家处于紧急状态或者当外国政府存在敌意行为时,授权总统可以采取行动,这是一种广泛的授权许可。因为当国家处于紧急状况时,无法预料到全部情况,也无法给予较为全面的授权。因此,在国家和外交政策中,虽然国会并没有给予明确授权,但未必视为不赞成。换句话说,当国会授权不明时,只要总统不违反

现有规定,都是被允许的。第二个案例是 1983 年的“INS v. Chadha”一案,<sup>[34]</sup>关于宣布紧急状态权力的扩张。该案的争议点在于《移民法》中的立法否决权条款是否违宪。联邦最高法院认为,由于国会立法否决权与法案批准程序和法案辩论程序严重不符,是国会对行政权的侵犯,因此属于双重违宪行为。这就导致了 NEA 中的否决权条款无效,国会不能否决总统宣布国家进入紧急状态。<sup>⑦</sup>第三个案例是 1984 年的“Regan v. Wald”一案,<sup>[35]</sup>是关于制裁措施方面的权力扩张。在美国对古巴实施经济制裁之后,如果美国公民持有一般许可证,可以去古巴进行与旅游相关的经济交易。1982 年外国资产管理办公室对“古巴资产管理规则”<sup>⑧</sup>第 560 条进行修订,<sup>[36]</sup>取消了个人旅游和商务出行的许可,由此引发对该修正案法律授权有效性的质疑。该案的争议点在于,在 IEEPA 已经实施的情况下,总统修改其所颁布的行政命令,是否得到“祖父条款”<sup>⑨</sup>TWEA 第 5 条 b 项的授权。联邦最高法院认为,应当对“祖父条款”TWEA 第 5 条 b 项做扩张性解释,在国会明确授权和明确禁止的模糊地带之间,基于外交需要,特别是考虑到外交谈判需求,给予总统以广泛的行政权力。因此,当司法判例从这些角度扩张了总统权力之后,总统在 IEEPA 中的权力与 TWEA 第 5 条 b 款中的权力相差无几。整体看来,国会通过 IEEPA 限制总统经济制裁权力,但联邦最高法院又通过司法判例从反向限制的角度扩大了总统经济制裁权力。

#### (四) 总统实施经济制裁的宪法依据援引

当总统实施经济制裁措施时,应当区分两种情况,一种情况是战争时期,总统作为三军总司令及总统,需要通过宣战的方式明确与某个国家或联盟处于敌对关系。依据《美国联邦宪法》第 2 条以及 TWEA 中对总统的授权,在不违反宪法禁止性规定的前提下,总统将获得最为广泛的制裁行政权力,即“总统权力+国会授权”并免受司法审查,无论是采用一级制裁、二级制裁或聪明制裁均是被允许的。

另一种情况是平时时期,当总统采用一级制裁措施时,如果是针对某个国家实施的经济封锁,目的在于改变其政权或政策而援引《美国联邦宪法》第 2 条第 2 款时,属于总统在外交事务中的固有权力,这符合宪法规定,国会对此权力的限制则相对有限,仅表现为当达成协议并需要上升至法律层面时,国会才有

对该协议的监督权和审阅权。而总统则享有禁运、配额、资产征用、金融管制等经济制裁措施的行政权,只要不与宪法规定相抵触,即属于“总统权力”并免于司法审查。总统一般不会援引《美国联邦宪法》第1条第7款的授权,此时“总统权力>国会授权”,虽然其中外交权力包含了贸易权力,但是鉴于涉及与国会权力的直接交锋,总统一般不会援引。如果是针对某个国家实施的全面制裁,但目的仅限于改变其外贸政策时:(1)如援引《美国联邦宪法》第2条第2款时,并不具有合宪性。因为改变外贸政策与改变国家政权之间并不存在相互关系,纯粹的对外贸易并不属于宪法中赋予总统的外交事务,因此不符合宪法规定。(2)当援引《美国联邦宪法》第1条第7款时,总统享有受到限制的贸易权力,分别是宪法的禁止性规定,国会的明确授权以及 IEEPA 中的规定。当总统采用二级制裁措施时,美国处于异常严重的威胁之中,需要总统做出国家紧急状态的声明,只要总统的紧急状态声明获得了国会允许,则可以采取经济制裁措施。根据 IEEPA 的规定,当总统声明紧急状态时,只能基于以下三种情况:一是国家安全,二是国家对外政策,三是国家经济。当基于国家安全时,此时总统是基于三军总司令的身份,可以援引《美国联邦宪法》第2条第2款的规定实施制裁,因此需要事前与国会沟通,宣布进入国家紧急状态。当基于国家对外政策时,第三方国家实体或个人对美国外交政策构成影响,此时总统可以援引《美国联邦宪法》第2条第2款的规定,将其归为外交事务,但根据 IEEPA 的规定,需要总统说明:第三方国家实体或个人与目标国之间的贸易或金融往来是如何对美国外交政策产生影响的。有一种情况可能会促进其合宪性,总统可以主动要求相关涉外部门出具报告,用来证明该行为违反了现有法律规定,并且证明这种贸易或金融往来对该部门构成影响,从行政权的角度帮助总统实现制裁的外交权。当基于国家经济时,总统如果援引《美国联邦宪法》第2条第2款中的外交权,则不符合宪法规定。因为 IEEPA 中国家安全、外交事务与国家经济三者之间是平行关系,不能进行交叉引用。如果援引《美国联邦宪法》第1条第8款的规定,视为对外贸易管理时,也存在一定的缺陷,因为宪法中规定的是美国与外国之间的贸易,并没有授权国会去管理外国与第三方之间的贸易行为。二战时期,同盟国阻止

第三方对轴心国的经济输入是经济封锁行为,是属于一级制裁的范围。因此,笔者认为,如果 IEEPA 以保护国家经济为由而采用二级制裁措施,是无法获得美国宪法授权的。

#### 四、总统权力及经济制裁逐渐背离法治精神

##### (一) 三权分立在经济制裁中的价值扭曲

1. 国会的法律道德不抵商业利益。美国以“侵犯人权”为理由而实施的单边制裁措施屡见不鲜,其中对俄罗斯、白俄罗斯、缅甸、科特迪瓦、利比亚、苏丹、叙利亚的经济制裁是直接以侵犯人权为理由而实施的。特朗普总统 2017 年对委内瑞拉实施制裁以来,剥夺委内瑞拉用于购买基本医疗救助的数十亿美元外汇,致使其 2017-2018 年的总体死亡率增加 31%,新增加死亡人数超过 40000 人。<sup>[37]P6</sup>经济制裁对目标国人民日常生活产生巨大影响,主要体现在缺少食品、能源与药品。美国作为世界上实施单边制裁措施最多的国家,在 2000 年以前过于重视利用经济制裁打击政权,在全球治理过程中缺乏探索“国际德治”。<sup>[38]</sup>克林顿总统签署了臭名昭著的《伊朗和利比亚制裁法》后,联合国儿童基金会认为该法严重限制了燃料供应、获取现金以及粮食储备的方式。据报道,从 1991 年海湾战争爆发到 1998 年的 8 年时间里,伊拉克的婴儿死亡率已经从海湾战争前的 3.7% 上升到 12%,食物和医疗供应不足,污水和卫生系统以及运行这些系统所需的电力系统出现故障,每年造成伊拉克 40000 名 5 岁以下儿童死亡以及 50000 名老年人死亡。<sup>[39]P49</sup>在实施经济制裁的几十年中,美国国会和法律道德中似乎听不见康德主义对人性的呼唤,没有将美国人民与目标国人民处于相同的人性之中,只是把经济制裁视为一种工具,但事实上经济制裁并未达到其目的。<sup>[40]P586</sup>虽然克林顿总统签署并实施了 TSRA,特别豁免了针对食品和药品的贸易,表面上该法案是基于不断高涨的人道主义呼声,给予受制裁的国家以基本的食品援助及卫生服务保障,但实质上是基于上世纪 90 年代中后期美国农产主和药品出口商的利益诉求,要求国会通过立法放宽美国农场主和制药企业的出口需求,在实施贸易制裁时必须顾及其利益,以减少大宗商品价格持续下跌的影响。<sup>[41]P1-3[42]P2</sup>尽管人权是美国对目标国家实施制裁的一项主要理由,国会是美国民众的代表,但往往最终影响选择的是利益集团的商业利益。

2. 总统的敬畏之心不抵权力追求。从 TWEA 制定之时,美国历任总统就已经发现了该法中可能存在的巨大权力,特别是当国家处于紧急状态时,总统所获得的行政权力将会无限扩张。罗斯福总统在同杰克逊的交谈中发现该法的巨大潜力;而出于敬畏宪法之心,胡佛总统即便黯然离开政治舞台也没有决心利用这种模糊不明的规定来扩张自己的行政权力。如果说罗斯福总统扩大行政权是出于对国家危机时刻的无奈之举,那么尼克松总统利用国家紧急状态要求国民卫队派发邮件,以解决邮政工人罢工问题的正当性则显得并不充分。在老布什总统时期,虽然发动海湾战争也只宣布了四次国家紧急状态,而到了继任者克林顿总统时代,则宣布十五次国家紧急状态。如今步入特朗普总统时代后,基于对行政权的极致追求,实现其强大的政治夙愿,不惜令政府短期关门,利用社交软件威胁发动制裁措施谋求市场选择,发动对中国的贸易战,向世界多个经济体强征关税,破坏多年来全球经济一体化所取得的成就,通过双边协定背离 WTO 中所应承担的义务,而这一系列的行为似乎都被宪法所允许,与胡佛总统时代迥然不同。行政权的极度扩张已经触及到美国宪政体制的基石, TWEA 为扩张行政权提供机遇,而历任总统是否敢于充分利用国家紧急状态来扩张权力,主要依靠需要制裁行政权的具体时势和总统对于宪法中三权分立与分权制衡的理解与认知。

3. 联邦最高法院的司法中立不抵党派利益。2016年3月18日,奥巴马总统正式提名哥伦比亚特区上诉法院首席法官梅里克·加兰出任美国联邦最高法院大法官。但控制参议院的共和党领袖麦凯恩当天明确表明,参议院将不会就加兰的任命举行听证会和投票,并提出奥巴马总统即将在2017年1月卸任,“应把提名新大法官的决定权交给下一任总统”。<sup>[43]</sup>2017年1月31日晚,在特朗普总统上任的第11天便提名联邦第10巡回上诉法庭法官尼尔·戈萨奇为联邦最高法院大法官。2018年7月9日特朗普总统提名卡瓦诺<sup>⑩</sup>为美国联邦最高法院大法官,并在饱受争议中以微弱的优势获得通过。<sup>[44]</sup>根据宪法规定,美国总统享有大法官的提名权,由于大法官采用终身制,大法官的政治倾向能够决定未来很长一段时期民主党与共和党在司法审判领域中的重要利益。<sup>[45]</sup><sup>P522</sup>特别是在“Hawai’i v. Trump”一案中,<sup>[46]</sup>第

九巡回法院做出了有利于原告的判决,认为行政长官在接纳和排除外国人方面拥有广泛的自由裁量权,但是这种自由裁量权并不是无限的,必须以国会给予的授权为界限,并且不能违反宪法规定,而法院则有责任指出其界限,这并不妨碍法院对这些政策进行审查。但该案上诉至联邦最高法院之后被推翻,以5:4的投票结果判决特朗普总统获胜。如今,公正的司法部门也卷入党派利益之争,这难免会令人怀疑其所做出的判决是否足够公正。联邦最高法院在解决实际案件中,会充分利用“权衡”与“平衡”要素来处理案件,有时还会对评论家或者州法院的评价做出回应,容易受到总统、国会及媒体的影响。<sup>[47]</sup><sup>P645-648</sup>而这种党派间白热化的争夺方式,事实上已经很难保证联邦最高法院的大法官们不被党派利益左右。<sup>[48]</sup><sup>P1320</sup>如果针对总统发起的经济制裁措施而提出违宪审查,当事人将不得不去考虑大法官们的政治倾向。

#### (二) 紧急情况并不能真正有效遏制紧急状态

自 NEA 和 IEEPA 颁布以来,从 1979 年开始要求暂停一切紧急状态,但事实上紧急状态在美国从未间断过。紧急情况下的相关权力,是经济大萧条时期国会依据宪法而给予总统的临时性权力。紧急情况并不产生权力,但紧急情况可能造成战争权在特定条件下以简化的形式呈现出来。而经济制裁作为一种没有硝烟的战争,在广泛的行政权中如果不加以控制将会走向专制。作为经济制裁的前置程序,紧急情况也应当受到一定的限制。根据 IEEPA 的规定,当总统宣布国家进入紧急状态时,应向国会说明,国家面临的异常严重威胁什么?而对于异常严重的程度,法律中并没有给予答案。这是一个模糊的地带,每个人对于异常且严重的定义有所不同。2019年的国会报告中提出,紧急情况至少包括四个方面:首先是时间上是突发的,无法预料的,时间不明的;其次是紧急情况处于危险之中,威胁到生命与幸福;再次是谁可以发现紧急情况;最后是紧急情况应当立刻采取行动。这依然是空泛的解释,事实上,自 1935 年“Panama Ref. Co. v. Ryan”一案以来,<sup>[49]</sup>国会始终没有对紧急情况做详细说明。这意味着,当总统宣布国家进入紧急状态后,国会并没有确凿的理由去反驳总统的声明。IEEPA 对总统的限制是需要总统向国会解释威胁的表现以及准备行使的权力。从这个方面来说,与 TWEA 规定相比,确实做了一定的程序限制。从根本

上说,总统乐于实施经济制裁的原因在于,经济制裁能够转移国内政治压力,特别是人民对总统的期望。在这一过程中,如果实施经济制裁的成本低于其在国内政治中所获得的收益,总统将选择实施经济制裁,至于实施经济制裁对目标国所造成的效果,其实并不重要。<sup>[50]</sup>P787-801

### 五、应对美国总统滥用经济制裁权的措施

朝鲜战争期间,美国对中国采取禁运措施,得到了美国国内的一致认可:工人、行业协会、进出口商、州议员、国会议员都积极履行该法,甚至主动扩大该法的适用范围,即便法律不对某些进出口货物加以管制,而进出口商们也纷纷主动拒绝与中国的贸易往来。<sup>[51]</sup>P34而这次中美贸易战中美国各界则充满了分歧:一方面,特朗普总统宣称依据 IEEPA 的规定,有权要求美国企业离开中国回归“美国制造”,以刺激美国经济复苏;另一方面,相关企业则表示受生产能力限制和控制成本需要,这一要求短时间内无法执行,即便离开中国也不会回归美国,而是转向生产成本更低的国家,如越南、孟加拉国等地区,进出口商们也纷纷寻找规避法律的途径,在法律边缘地带极力寻找与中国开展贸易的途径。有批评者从法律层面指出了问题:一是 IEEPA 授权总统在国家紧急时刻享有外汇管制权,但特朗普总统无权要求美国企业在哪些国家经营,也没有经国会批准宣布国家进入紧急状态,因此他的行为已经超越法律授权;二是 IEEPA 通常针对恐怖主义、毒品交易、跨国犯罪等严重罪行,在贸易纠纷中援引 IEEPA 将严重偏离其原有的“国家安全”含义。更加耐人寻味的是,特朗普总统的私人

品牌——“特朗普组织”所售部分商品的原产地也是中国。<sup>①</sup>因此,特朗普总统对中国的经济制裁措施必然不会朝其预期的方向发展。

随着共建“一带一路”的发展,沿线国家的相互合作日益加深,应积极共同应对美国霸权主义,特别是违反国际法的二级制裁措施对国际经贸秩序的破坏。<sup>[52]</sup>笔者认为,应对美国的贸易制裁措施可以采取以下方式:一是加快建设自由贸易港,充分利用自由贸易港特殊政策:自然人或企业在自由贸易港区的贸易不属所在国范围,如同处于所在国领土之外。以增加转口贸易,有效消除贸易壁垒措施;<sup>[53]</sup>二是积极维护自身权益,向 WTO 提起诉讼。TWEA 采用的是“国家利益”标准,并非“国家安全利益”标准,这与 WTO 框架下的基本安全利益例外原则不一致,扩大了其适用范围。例如美国对古巴的制裁中,其标准就是采用了“国家利益”标准。如果一旦以此对中国实施经济制裁,应当注意其理由,因为这种制裁措施需要每年向国会进行说明。我国可以搜集相关证据,证明其违反 WTO 的相关要求;<sup>[54]</sup>三是可以采取联合诉讼的方式在美国法院提起诉讼,特别是针对二级制裁措施,可以提起司法审查,以维护自身的合法权益。对我国实体和个人而言,一旦被 OFAC 列入黑名单中,除了积极应诉之外,还应当考虑经济制裁措施的合宪性问题。由于司法审查并不允许司法部门主动提出,因此也需要这些实体和个人联合起来共同起诉,特别是二级制裁措施并不能完全获得宪法授权的情况下,应当认真分析其理由与依据,努力维护自己的正当合法权益。

#### 注释:

① 在 WTO 争端解决机制中,虽然没有明确提出贸易制裁概念,但是 WTO 附件二《争端解决谅解》第 22 条第 2 款的规定有时会被视为贸易制裁的国际法授权。(参见 Steve Charnovitz, Rethinking WTO Trade Sanctions, *The American Journal of International Law*, Vol. 95, No. 4 (Oct., 2001), pp. 792-793.) WTO 下的贸易制裁措施目的是降低关税,消除贸易壁垒,以调整国家间贸易不公为主,而 WTO 本身并不处理国家间的政治纠纷,因此,本文所称的贸易制裁是经济制裁下的子概念。

② 截止到 2019 年 8 月,美国针对 6 个国家以及 29 个国家和地区的实体或个人采取了制裁措施。

③ 如在美国对伊朗的制裁中,美国颁布了有关农产品、药品和医疗器械,与特定个人通信设备相关的软件、硬件和服务等通用许可证。而在特别制裁领域,如果基于某些特殊目的,仍然可以与制裁对象进行交易,但需获得 OFAC 颁发的特别许可证。

④ 在第一次世界大战期间,美国依法征收了德国在美国的化工企业,由于该法赋予总统处置财产的权力,当时的负责人 Francis P. Garvan 通过专利转让的方式,将德国价值 800 万美元的 4500 项专利技术以 25 万美元的极低价格转售给一个新成立的化学基金会,而他本人则是该基金会的总裁,从而奠定了美国化学工业的基础。参见 Benjamin A. Coates, *The Secret Life of Statutes: A Century of the Trading with the Enemy Act* [J], *Modern American History* (2018), Vol.1, 151-172.

⑤ 我国历史上总共受到过两次制裁,第一次是 1950-1971 年,在中美正式建交之前,长达 21 年;第二次是 1989-1992 年,直到中国复关谈判之前。

⑥ 纽约时报中文网:特朗普要求美国企业离开中国,这能实现吗? <https://cn.nytimes.com/business/20190826/trump-china-trade/>, 2019-9-16; BBC. 中美贸易战再升级:两国互征关税,特朗普要求美企撤出中国。 <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-4945197>, 2019-9-16.

⑦ 1985 年,国会“对国家紧急状态法”做出修改,由原来的参议院和众议院批准,改为由参议院和众议院批准,并经总统签署。

⑧ 31 C.F.R. § 515.560 (1977)。

⑨ “祖父条款”(grandfather clause)是指旧规则适用于现在的部分情况,而新规则将适用于今后所有情况。而不受新规则限制,适用旧规则的人自然享有旧规则中的权利。该条款源于 1890 年选民教育测试中的三个豁免条款。选民教育测试源于 1854 年美国康涅狄格州一项宪法修正案内容,目的是限制外国文盲涌入该州,但白人文盲认为侵犯了其权利而反对进行教育测试,为此特别加入了三个豁免条款,其中之一便是“祖父条款”:如果在 1868 年 1 月 1 日前本人或其祖先获得过投票权,或者曾经在美国军队中服役,则本人免于选民教育测试并享有投票权。(Sumers, J.W. The Grandfather Clause [J]. Lawyer and Banker and Southam Bench and Bar Review, Vol. 7, No. 1. February, 1914.)

⑩ 而该大法官自被特朗普提名以来一直被“性侵丑闻”所笼罩,“特朗普谈卡瓦诺大法官提名表决遇阻:我不需要 B 计划”,环球网: <https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKdcoP>,访问时间:2019 年 1 月 19 日。

⑪ 参见华盛顿邮报:Trump “hereby” orders U.S. business out of China. Can he do that? [EB/OL]. <https://www.washingtonpost.com/business/2019/08/23/trump-hereby-orders-us-business-out-china-can-he-do-that/>, 2019-9-10; 纽约时报:Trump Asserts He Can Force U.S. Companies to Leave China [EB/OL]. <https://www.nytimes.com/2019/08/24/world/europe/trump-g7-summit.html>, 2019-9-10.

#### 参考文献:

- [1] Barry E. Carter. International Economic Sanctions: Improving the Haphazard U.S. Legal Regime [J]. California Law Review, Vol. 75, No. 4. July, 1987.
- [2] [美]加利·克莱德·霍夫鲍尔等.反思经济制裁[M].杜涛译.上海:上海人民出版社,2019.
- [3] Jeffrey A. Meyer. Second Thoughts on Secondary Sanctions [J]. University of Pennsylvania Journal of International Law, Vol. 30, No. 3. Spring, 2009.
- [4] 美国国务院. Economic Sanctions Programs [EB/OL]. <https://www.state.gov/economic-sanctions-programs/>, 2019-9-20.
- [5] 美国财政部. Office of Foreign Assets Control - Sanctions Programs and Information [EB/OL]. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Pages/default.aspx>, 2019-9-20 日。
- [6] Christopher A. Casey, Coordinator, Dianne E. Rennack, Ian F. Fergusson……. The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use [R]. Congressional Research Service.
- [7] Sanctions List Search.美国财政部外国资产控制办公室.<https://sanctionssearch.ofac.treas.gov>, 2019-9-22.
- [8] 乌兰.公共行政权监督的分野、补强与融合[J].政法论丛,2018 (A).
- [9] Alexander F. Cohen & Joseph Ravitch. Economic Sanctions, Domestic Deprivations, and the Just Compensation Clause: Enforcing the Fifth Amendment in the Foreign Affairs Context [J]. 13 Yale J. Int'l L. 1988.
- [10] Chicago & S. Air Lines v. Waterman S. S. Corp., 333 U.S. 103, 111, 68 S. Ct. 431, 436, 92 L. Ed. 568 (1948).
- [11] Baker v. Carr, 369 U.S. 186, 217, 82 S. Ct. 691, 710, 7 L. Ed. 2d 663 (1962).
- [12] 丁莲芝.执行国际海运管辖权条款之对比与策略分析研究[J].中国海商法研究,2018 (2).
- [13] United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp., 299 U.S. 304, 57 S. Ct. 216, 81 L. Ed. 255 (1936).
- [14] 陈积敏.论美国总统与国会外交权力的博弈[J].江南社会学院学报,2009 (6).
- [15] 孙仲.论美国总统与国会外交决策权的消长[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2000 (A).
- [16] 郑伊.美国关税税率决定机制中行政与立法的权力分配[J].政法论丛,2019 (A).
- [17] John R. Vile. The Critical Role of Committees at the U.S. Constitutional Convention of 1787 [J]. American Journal of Legal History. Volume 48, Issue 2, April 2006.
- [18] Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer, 343 U.S. 579, 635, 72 S. Ct. 863, 870, 96 L. Ed. 1153 (1952).
- [19] Adrian Vermeule. Precautionary Principles in Constitutional Law [J]. Journal of Legal Analysis, Volume 4, Issue 1, Spring 2012.
- [20] Spivak, Russell A. Co-Parenting War Powers: Congress's Authority to Escalate Conflicts [J]. West Virginia Law Review. Vol. 121, Issue 1, Fall 2018.
- [21] United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp., 299 U.S. 304, 319, 57 S. Ct. 216, 220, 81 L. Ed. 255 (1936).
- [22] Chicago & S. Air Lines v. Waterman S. S. Corp., 333 U.S. 103, 109 - 10, 68 S. Ct. 431, 435, 92 L. Ed. 568 (1948).
- [23] Detroit International Bridge Company and the Canadian Transit Company, Plaintiffs, v. THE United States Department of State, et al., Defendants., 2013 WL 11247540 (D.D.C.).
- [24] United States v. Amirnazmi, 645 F.3d 564, 575 (3d Cir. 2011).
- [25] United States v. George S. Bush & Co., 310 U.S. 371, 380, 60 S. Ct. 944, 946, 84 L. Ed. 1259 (1940).
- [26] John P. Giraudo. Waging Economic Warfare: The Sanctions Power under the Constitution [J]. New York University Journal of International Law and Politics, Vol. 19, Issue 4, Summer 1987.
- [27] Proclamation No. 2039 (March 6, 1933), Proclamation No. 2040 (March 9, 1933).
- [28] John P. Giraudo. Waging Economic Warfare: The Sanctions Power under the Constitution [J]. New York University Journal of International Law and Politics, Vol. 19, Issue 4, Summer 1987.
- [29] L. Elaine Halchin. National Emergency Powers [R]. Congressional Research Service. Aug 2019.
- [30] Benjamin A. Coates, The Secret Life of Statutes: A Century of the Trading with the Enemy Act [J], Modern American History. 2018, Vol.1.
- [31] Final Report of the Special Committee on National Emergencies and Delegated Emergency Powers [R]. 1976.
- [32] Benjamin A. Coates. The Secret Life of Statutes: A Century of the Trading with the Enemy Act [J]. Modern American History. 2018, Vol.1.
- [32] Christopher A. Casey, Coordinator, Dianne E. Rennack, Ian F. Fergusson……. The International Emergency Economic Powers Act: Origins,

- Evolution, and Use [R]. Congressional Research Service. Mar 2019.
- [33] Dames & Moore v. Regan, 453 U.S. (1981).
- [34] INS v. Chadha, 462 U.S. 919 (1983).
- [35] Regan v. Wald, 468 U.S. 222 (1984).
- [36] 47 Fed. Reg. 17030 (1982).
- [37] Mark Weisbrot and Jeffrey Sachs. Economic Sanctions as Collective Punishment: The Case of Venezuela [R]. Center for Economic and Policy Research. Apr 2019.
- [38] 宋云博. 人类命运共同体建构下“国际德治”与“国际法治”的融合互动[J]. 政法论丛, 2018, 12.
- [39] John Mueller and Karl Mueller. Sanctions of Mass Destruction [J]. Foreign Affairs. May - Jun 1999.
- [40] Adeno Addis. Economic Sanctions and the Problem of Evil [J]. Human Rights Quarterly. Aug 2003.
- [41] Remy Jurenas. Exempting Food and Agriculture Products from U.S. Economic Sanctions: Status and Implementation [R]. CRS Report for Congress. Jun 2006.
- [42] Dianne E. Rennack. Economic Sanctions: Legislation in the 106th Congress [R]. CRS Report for Congress. Dec 2000.
- [43] 新华网. 奥巴马提名加兰任最高法院大法官共和党不开听证会拒投票 [EB/OL]. [http://www.xinhuanet.com/world/2016-03/18/c\\_128810940.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2016-03/18/c_128810940.htm) 2019-9-17.
- [44] 中国新闻网. 特朗普提名卡瓦诺为美国最高法院大法官 [EB/OL]. <http://www.chinanews.com/gj/2018/07-10/8561556.shtml> 2019-9-19.
- [45] Keith E. Whittington. Partisanship, Norms, And Federal Judicial Appointments [J]. Georgetown Journal of Law & Public Policy. Vol. 16, Issue 2, Summer 2018.
- [46] Hawai'i v. Trump, 241 F. Supp. 3d 1119, 1140 (D. Haw. 2017).
- [47] Michel Rosenfeld. Comparing constitutional review by the European Court of Justice and the U.S. Supreme Court [J]. International Journal of Constitutional Law, Volume 4, Issue 4, October 2006.
- [48] Ledewitz, Bruce. Taking the Threat to Democracy Seriously [J]. University of Memphis Law Review, Vol. 49, Issue 4, Summer 2019.
- [49] Panama Ref. Co. v. Ryan, 293 U.S. 388, 418, 55 S. Ct. 241, 247, 79 L. Ed. 446 (1935).
- [50] Taehee Whang. Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States [J]. International Studies Quarterly, Vol. 55, No. 3, September 2011.
- [51] Kailai Huang. American Business and The China Trade Embargo in the 1950s [J]. Essays in Economic & Business History, Vol 19, 2001.
- [52] Patrick C R Terry. Letter to the Journal Unilateral Economic Sanctions and Their Extraterritorial Impact: One Foreign Policy For All? [EB/OL]. <https://academic.oup.com/chinesejil/advance-article/doi/10.1093/chinesejil/jmz010/5486180>, 2019-09-20.
- [53] 王淑敏, 朱晓晗. 建设中国自由贸易港的立法必要性及可行性研究. 中国海商法研究, 2018, 6.
- [54] Presidential Determination No. 2016-11, Sept. 13, 2016, 81 FR 64045.

## The Power Boundary of President of the United States Under the Economic Sanction

*Xue Tian-ci*

(Law School of Dalian Maritime University, Dalian Liaoning 116026)

**【Abstract】**The United States has a relatively complete system of economic sanctions, it implements mainly based on the "Trading with the Enemy Act" and the "International Emergency Economic Powers Act" to implement unilateral economic sanctions. Although the "International Economic Emergency Power Act" is a law that restricts presidential power in Congress, it gives the president extensive administrative power in content, and the president enjoys the inherent diplomatic power and the foreign trade power conferred by Congress. Based on political issues and the principle of "Comitas Gentium" in foreign-related issues, judicial review is not conducted, and the expansion of the President's executive power over economic sanctions is underpinned by legislation and the judiciary. In economic sanctions, legislative, executive, and judicial powers, influenced by commercial interests, personal pursuits, and factionalism, gradually deviate from the rule of law. From the perspective of constitutional authorization and the development of economic sanctions, economic sanctions do not fully comply with issues that are required by the Constitution, and addressing US economic sanctions can begin with these issues.

**【Key words】**economic sanction; TWEA; IEEPA; president power

(责任编辑:唐艳秋)