doi:10.3969/j.issn.1003-5559.2022.01.016

《反外国制裁法》视角下美国金融制裁的突出表现与应对策略

■ 梁文莉 广东开放大学

摘 要：近年来，中美经贸关系取得巨大发展。然而，受经济下行、新冠疫情等因素影响，美国贸易保护主义抬头，对华金融制裁逐渐频繁，致使两国贸易摩擦不断升温。在此过程中，美国借由金融制裁手段，不断通过金融制裁法案、高新技术企业贸易限制等方式，干涉中国经济发展。针对于此，应持续优化《反外国制裁法》，成立专业反制裁机构；落实对外贸易合作平衡点，加强信息共享程度；提升人民币国际化水平，加快数字人民币研制进程，以进一步强化金融制裁应对能力。

关键词：金融制裁；《反外国制裁法》；CIPS；数字人民币

传统金融制裁主要是指发起国终止与被制裁国部分或者全部金融交易的行为，包括资金援助、交易方式限制以及查封财产多个方面。近年来，美国为稳固金融“霸权”，不断扩大被制裁实体的限制范围，并增加新型制裁方式，大幅提升对外金融打击力度和精准度。此过程中，处于崛起阶段的中国成为美国首要“打击”对象。自2018年美国率先发起对中贸易战以来，特朗普政府对中国金融制裁措施呈现出常态化趋势，导致中国个人、企业与机构实体受到严重影响。尽管中美双方于2020年1月15日签署第一阶段经贸协议，缓和了两国紧张关系，但随后5月份白宫发布的《美国对中华人民共和国的战略方针》报告又明确指出要采取全面施压方式对经济发展、意识形态及国家安全等方面予以遏制。这为中美经贸关系的发展蒙上了一层阴影。拜登政府上台后，美国并未停止对中国的金融制裁，反而签署更多对华制裁法案，加大金融制裁力度。据香港南华早报报道，2021年3月17日，美国单方面根据《香港自治法案》，宣布对中国24名官员施加金融制裁。美国频繁发起的金融制裁案件，不但损害了中国企业的正当利益，还为中美两国经济、政治、文化交流带来不确定性。在此背景下，探究美国对华金融制裁政策的相关文件，出台并落实保障本国对外贸易公平性的反制裁手段，显得尤为重要。2021年6月10日，第十三届全国人大常务委员会发布并实施《中华人民共和国反外国制裁法》（下称《反外国制裁法》），为国内个人、企业及机构实体防范金融制裁提供了法律保障。于中国而言，梳理《反外国制裁法》主要内容，并探究美国对华金融制裁的突出表现，可以使中国相关实体依据《反外国制裁法》应对金融制裁困境，并及早作出规避预案。

一、《反外国制裁法》主要内容梳理

美国频繁的金融制裁，已严重影响中国与各国以及企业之间的往来贸易。但美国不仅没有收敛，反而继续扩散自身“霸权”思想逐渐加强金融制裁力度。在这一国际形势下，为维护国家以及相关企业的实际利益，中国第十三届全国人大常务委员会于2021年6月10日发布并实施《反外国制裁法》。该法律是中国第一部明确反制国外制裁的文件，具有较强时代价值和现实意义。《反外国制裁法》针对其他国家和组织对中国的非法制裁和恶意打压行为进行列举界定，从内容上可分为以下三方面。

（一）明确反制措施适用对象

《反外国制裁法》是维护国家主权、尊严及公民合法权益的重要方式，也是针对其他国家肆意

[作者简介]梁文莉（1973—），女，广东开发大学讲师；研究方向：部门法学。

制裁中国或相关机构、企业和个人所采取的主要手段。该法第三条第二款规定中明确指出，违反国际关系准则对中国进行恶意打压、对公民和企业采取歧视性措施、干涉内政的其他国家，中国有权在此情形下采取反制裁措施。依据被制裁对象与行为，中国反制措施的实施对象主要有两种。其一，直接或间接参与制定、执行其他国家对中国非正当性措施的个人与组织。其二，清单实体相关方，包括其配偶与直系亲属、清单实体的高级管理人员、由清单实体担任高级管理人员或实际控制、参与运营的组织。以华为为例，华为此前遭受美国恶意金融制裁，导致包括中芯国际在内的多家芯片制造厂碍于美国金融制裁威慑，不能与之合作。这一情形下，华为可以依据《反外国制裁法》相关条例，依法申请中芯国际继续合作。而中芯国际尽管会面临美国金融制裁影响，无法继续使用美资设备，但可以据此向法院提起诉讼。如果美国不结束制裁，其在华资产将会被扣押、冻结。由此可见，《反外国制裁法》为中国企业应对美国金融制裁提供了强有力的法律保障，有效遏制了其他国家对中国的不正当侵害。

（二）明确列举三种反制措施

《反外国制裁法》主要列明了三类具体的反制裁措施，并对最终界定部门作出规定。其一，不予签发签证、不准入境、注销签证或驱逐出境；其二，查封、扣押、冻结在中国境内的动产、不动产和其他各类财产；其三，禁止或者限制中国境内组织、个人与其进行有关交易、合作等活动。具体实施过程中，《反外国制裁法》规定国务院相关部门有权决定对恶意实施制裁国家的相关个人、企业和机构实体采取最少一种的反制裁措施。同时，还在《行政诉讼法》中“人民法院不受理法律规定由行政机关最终裁决的行政行为”条款的基础上，强化国务院职能，即国务院实施的反制裁措施即为最终决定，个人、企业或组织无法针对反制裁决定提起上诉。此外，考虑到国际环境和国家间贸易往来的变化，《反外国制裁法》中着重提到反制裁措施的暂定、调整、变更以至最终决定或取消都应交予国务院或其他相关部门决定。如 2021 年 7 月 16 日美国商务部发布“香港商业警告”，并非法制裁 7 名中共中央驻港官员，恶意抹黑香港金融环境。随即，中国外交部于 2021 年 7 月 23 日宣布对美国前商务部长罗斯等人实施制裁，与之相关的企业、机构被中国限制往来，其亲属也被禁止入境，这是《反外国制裁法》实施以来第一次使用。

（三）明确组织及个人主要义务与责任

一方面，《反外国制裁法》要求中国境内组织和个人执行国务院有关部门采取的反制措施；另一方面，要求任何组织和个人均不得执行或者协助执行外国国家对中国公民、组织采取的歧视性限制措施。相关组织和个人违反上述义务，受侵害的中国公民和组织可提起诉讼，要求其停止侵害、赔偿损失。若任何组织和个人不执行、不配合实施反制措施，可能被依法追究法律责任。也就是说，当其他组织和个人协助美国制裁中国时，中国可依据《反外国制裁法》对相关参与实体予以反制。上述相关规定体现了《反外国制裁法》的主旨，即阻止有关组织和个人执行和协助执行外国对中国公民、组织采取歧视性限制措施，减轻“单边金融制裁”产生的不利影响。同时，以反制裁措施作为抗衡手段，向意图对我国实体采取歧视性限制措施的国家和组织形成威慑。

二、美国对华金融制裁的突出表现

（一）对华金融制裁法案频次提高

为进一步对中国展开科技战与贸易战，美国政府签署大量相关法案条例进行金融制裁。自 2019 年美国建立“应对中国当前危险委员会”以来，中国几乎每年都要遭受相关法案条例签署带来的金融制裁。2020 年 7 月，特朗普签署《香港自治法案》。该法案授权美国行政当局对中国个人、企业及机构实施包括财产交易在内的金融制裁措施，并试图以此破坏香港稳定并达到“分裂”中国的目的。同年 8 月，特朗普签署有关于美国“净网行动”的两项法令，下架抖音海外版和微信 App，禁止任何美方个人和企业与字节跳动、腾讯公司合作，并对不遵守法令者进行金融制裁。其制裁理由是抖音海外版会窃取用户信息，可能会威胁到国家安全。可见美国为了维护自身高科技垄断地位，不惜一切手段诬蔑中国，也严重威胁到世界各国在美企业的安全。拜登就任美国总统后，不但没有停止对于中国的金融制裁手段，反而愈演愈烈。2021 年 3 月 22 日，欧盟、美国及加拿大相继以“侵害新疆维吾尔族穆斯林人