

# 美国金融制裁:实施机制、成效及中国因应策略

■ 郭玉军 白雪 武汉大学国际法研究所

**摘要:**美国利用美元霸权行使金融制裁,已成为其外交手段的延伸。美国形成了较完备的金融制裁法律体系和执法实施体系,具有系统的基础设施保障、明确的制裁政策目标和突出的制裁预期成效。美国金融制裁的实施效果显著,着力点在于制裁对象范围、持续时间、经济成本、受制裁对象的脆弱点、美国对制裁目标的影响力、金融制裁的法律和实施体系。影响美国金融制裁实施效果的因素包括对目标的预期影响、目标规避制裁影响的能力、目标或第三方的报复措施和金融制裁对国内行业的影响等。基于此,中国涉外经贸企业应立足于现有的反制裁规则体系,从追踪美国制裁动态、企业合规、人民币国际化和数字化与国际多边合作四个方面应对美国金融制裁。

**关键词:**金融制裁;实施机制;成效分析;企业合规;人民币国际化

金融制裁(financial sanctions)作为经济制裁的一种主要形式,是美国干涉和制约中国的重要工具。美国利用美元本位制在国际货币体系中形成的霸权地位,冻结金融资产、禁止或限制金融交易、使货物和服务的进出口难以被支付,从而阻碍贸易。随着中美贸易摩擦进一步升级,美国不断将我国自然人和实体纳入制裁清单,甚至出台《香港自治法》(Hong Kong Autonomy Act, HKAA)等法律,干涉本属于中国内政的问题,我国自然人和实体在国际贸易和交流中举步维艰。金融制裁已然成为美国外交手段的延伸,是美国使用最频繁、最有效的制裁方式。对此,深入研究美国金融制裁实施机制和成效,明确应对策略,对我国积极应对美国金融制裁、维护中国国家主权及利益具有重要价值<sup>①</sup>。

## 一、美国金融制裁实施机制

美国金融制裁由来已久,早在二战前美国就曾对日本实施金融制裁,主要执行措施是冻结他国在美国的资产。随着美元在国际金融贸易活动中逐步占据不可撼动的地位,美国不断丰富金融制裁的实践,形成了一套较为完备的金融制裁法律和实施体系。本文探讨的金融制裁属于单边和域外强制

措施,是由单一国家对另一国家行为者(State Actors)或非国家行为者(Non-state Actors)通过限制、排除、强制等方式作出的、以实现政治和外交目的之金融手段,在国际法上属于经济强制措施范畴。

### (一)美国金融制裁法律体系

美国金融制裁实施机制以金融制裁立法为前提,由《联合国宪章》(The Charter of the United Nations)提供名义上的法理支撑,由核心基本法律授权总统实施金融制裁的权力,由独具特色的专项性立法规定针对特定目标的金融制裁。近年来,美国金融制裁法又增加了新的内容,尤其是针对中国特定地区的专项性立法,值得特别关注。

作为核心基本法律,1976年《国家紧急状态法》(The National Emergencies Act of 1976)赋予美国总统在宣布紧急状态后实施金融制裁的权力,1977年《国际紧急经济权力法》(The International Emergency Economic Powers Act, IEEPA)赋予美国总统禁止国内金融机构进行金融交易和冻结外国公司或个人在美国资产的权力。作为最具特色的专项性立法,针对特定国家的专项性立法在20世纪80年代生根发芽,促使里根总统对南非的种族隔离政权采取行动,后来又制定针对伊朗、利比亚、

【基金项目】本文系国家社科基金重大项目“国际私法视域下中国法域外适用的制度构建研究”阶段性成果,武汉大学自主科研项目(人文社会科学)研究成果,得到“中央高校基本科研业务费专项资金”资助(项目编号20&ZD203)。

【作者简介】郭玉军(1964—),女,武汉大学国际法研究所教授、博士生导师;研究方向:国际私法。白雪(1994—),女,武汉大学国际法研究所博士研究生;研究方向:国际私法。

伊拉克和叙利亚等政权的专项性立法,如针对伊朗的《对伊朗全面制裁、究责和撤资法》(Comprehensive Sanctions Accountability and Divestment Act on Iran)和《减少伊朗威胁和叙利亚人权法》(Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012)。这些针对特定国家的专项性立法明确并细化了美国金融制裁的执行,补充了国会立法授予美国总统的权力。

近年来,美国针对中国颁布了针对中国新疆和中国香港的专项性立法。2020年6月17日,美国颁布《维吾尔人权政策法》(Uyghur Human Rights Policy Act),该法恶意诋毁中国新疆人权状况,攻击中国政府治疆政策和反恐维稳举措。该法第6条规定,总统每年有报告的义务,并且有权对报告中列明的外国人进行资产冻结,剥夺签证、入学或假释资格,或处以罚款。2020年7月14日,美国颁布《香港自治法》(Hong Kong Autonomy Act, HCAA),该法第5条规定,如果外国人正在、已经或者试图实质性地贡献于使“中国政府不遵守其在《中英联合声明》或《基本法》的义务”,则有权指定该外国人;依据第6条,有权对指定的外国人采取禁止财产交易等制裁措施;同时,该法第7条规定,如果外国金融机构与外国人进行重大交易,有助于中国违反《中英联合声明》或《香港基本法》规定的义务,则将对该外国金融机构实施制裁。美国该法是对我国2020年6月30日通过的《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》针锋相对的立法,构成针对我国有关金融制裁的专项性立法。

### (二)美国金融制裁执法实施体系

美国金融制裁执法实施机构主要包括美国财政部对外资产管理办公室(Office of Foreign Asset Control, OFAC)、司法部(The US Department of Justice, DOJ)、国务院(Departments of State, DOS)和纽约州金融服务局(New York Department of Financial Services)。美国财政部对外资产管理办公室负责民事方面的制裁执法,美国司法部和美国检察官负责刑事方面的制裁执法,美国国务院负责反恐怖主义、反武器扩散制裁项目,纽约州金融服务局负责对管辖范围内的金融机构进行处罚。

OFAC是美国执行金融制裁的核心部门,下设许

可处、合规处、民事处罚处和执行处,并发布《经济制裁执行指引》(Economic Sanctions Enforcement Guidelines),为OFAC执行程序、标准、后果等提供指引。OFAC有权授权受制裁实体开展被禁止活动,包括一般许可和特殊许可。经财政部长授权,OFAC有权将特定自然人或实体列入“特别指定国民清单”(Specially Designated Nationals and Blocked Persons,以下简称SDN清单),凡是被列入清单的实体,其资产和财产性权益将会被冻结,被美国实施签证限制,也不能与美国实体交易,一旦与美国产生连接点,如使用美元支付、商品在美国生产或制造,任何与美国产生微弱和间接联系的行为都会被视为OFAC采取执法行动的理由,受美国法管辖,而那些为之提供服务的非美国金融机构,也可能被美国制裁。OFAC追求新颖且更具侵略性的执法方针,包括愿意“揭开公司面纱”(pierce the corporate veil),甚至对与美国金融机构产生间接联系的实体进行执法诉讼,并随着技术的进步逐步扩大其管辖权。

### (三)美国金融制裁实施特点

1. 系统的基础设施保障。美国利用金融制裁实现霸权地位,离不开由美联储通信社(Fedwire)、纽约清算所银行同业支付系统(CHIPS)和环球同业银行金融电讯协会(SWIFT)组成的系统的基础设施保障。Fedwire是由12家联邦储备银行拥有的通信和结算系统,主要执行通信和结算功能,大量美国银行在系统中具有代理账户并且流动性充足。联邦储备银行在资金转移和实际结算支付方面发挥中介银行的作用。其中,纽约联邦储备银行(Federal Reserve Bank of New York, FRBNY)扮演着特别重要的角色,因为大多数经过Fedwire的交易都来自FRBNY管辖下的金融机构。CHIPS是美国国内主要的电子资金支付系统,用于处理国际银行和其他金融机构之间的美元电汇。SWIFT与Fedwire和CHIPS不同,它只是一个通信系统,为世界各地的金融机构提供一种通用语言的支付指令,因此对国际支付的结算至关重要。上述基础设施提供的强大的通信和结算功能,结合美元在国际货币体系中的主导地位,使得全球95%以上的支付业务都与美国发生关联,美国由此得以禁止目标国进行美元交易、切断金融机构与目标国的信息渠道,甚至掌握目标国

金融机构的每一笔货币结算数据,通过金融制裁进行精准打击。

2. 精准、多元、严厉的制裁政策目标。美国金融制裁不断发展,逐步从全面制裁转变为“聪明制裁”(smart sanctions),为了特定的政治目标,实现定向打击。美国针对不同国家实施的金融制裁政策目标不同,强度也因此不同。有学者将美国金融制裁的对象国分为四类:原苏东各国及中国,古巴、朝鲜等社会主义小国,西欧各国及日本等美国盟国,伊朗、伊拉克、非洲地区国家等不听从美国指挥的国家。相对应的制裁政策目标也区分为削弱对象国经济实力、打压对象国政权、维护自身强国地位和经济安全、国内和国际政治的需要。制裁对象上,OFAC也表现出通过金融制裁追究高管责任的倾向,蓄意违反制裁规定的企业高管有个人风险,因为对针对个人的惩罚可能高达2000万美元和30年监禁。

近年来,美国打击中国实体的力度不断加强,试图通过金融制裁阻碍中国经济发展。一方面,美国多次对中国个人和实体进行金融制裁,迄今已有311个中国个人或实体被列入OFAC制裁清单,其中包括香港特首、全国人大副委员长等个人,新疆建设兵团等组织。另一方面,美国通过金融制裁严重干涉中国内政,如涉及中国新疆的《维吾尔人权政策法》,制裁新疆官员,限制技术出口;涉及中国香港的《香港自治法》,企图干涉中国香港的选举制度,制裁由美国单方面承认的“有助于中国违反《中英联合声明》或《香港基本法》规定的义务的外国人和与这些人进行交易的金融机构”。

3. 突出的制裁预期成效。金融全球化背景下,金融资本不仅能够主导经济的发展,更能决定政治、军事和社会的发展。美元霸权主义决定了任何涉及美元的跨境交易都离不开美元清算系统和美元同业往来账户,如果金融机构未能严格遵守OFAC制裁要求,为被OFAC制裁主体提供了金融服务,则会招致严重的处罚。2016年,中国农业银行纽约分行因违反美国反洗钱法规被纽约金融服务局罚款2.15亿美元。中国昆仑银行则因违反《对伊朗全面制裁、究责和撤资法》为涉及伊朗的业务提供金融服务而被美国列入“561清单”,禁止美国金融机构为其开设代理行或通汇账户。不论是天价罚款还

是被排除出美元结算体系,都会对金融机构造成致命的打击,严厉的金融制裁处罚迫使金融机构不得不妥协,美国由此实现预期成效。

## 二、美国金融制裁的实施效果分析

金融制裁已然成为国际交往中最常见的工具之一,但也是最具争议的工具之一。对倡导者来说,金融制裁是对违反国际法或特定国家法规的国家、实体或个人施加压力而不诉诸直接战争的方式;对批评者来说,金融制裁是无效的,只不过是政治闹剧,因为制裁将会比预定目标更有可能伤害无辜者。惩罚一个对象最严厉的制裁对无辜者也是最严厉的,对无辜者伤害最小的制裁似乎也最无效,这就形成了“制裁困境”(sanctions dilemma)。因此,分析美国金融制裁的实施效果有助于理解美国为何实施金融制裁。

### (一)美国金融制裁的实施效果显著

美国金融制裁的效力来自美国的经济实力,通常比使用军事力量的成本和风险更低。金融制裁为美国提供了一种具体的回应,具有明确和协调的外交政策目标,超越了对外交照会或国会联合决议的礼貌谴责,但避免了部署军事力量的严重后果,在仅靠外交手段不足、但军事力量不是正确回应的情况下,金融制裁能够发挥意想不到的效果。事实上,包括金融制裁在内的经济制裁正日益成为美国外交政策的核心,作为解决阻止大规模杀伤性武器的扩散、促进人权、阻止侵略、保护环境或阻止贩毒等若干问题的政策工具。

研究表明,美国金融制裁对目标国家的外国投资、腐败、经商便利性和其他相关措施具有显著的负面影响。受制裁国家面临着更高的经济风险、金融风险、政治风险、GDP增长风险和国际流动性风险,这导致受制裁国家更低的国内外投资水平。金融制裁使专制政府更加专制<sup>②</sup>,有学者结合不同的腐败衡量标准提出受制裁国家的国内腐败程度明显更高,制裁影响目标国家的治理,对目标国家政权的民众支持度也具有负面影响。在实证分析中,伊朗核扩散、俄罗斯领土侵略、叙利亚内战、委内瑞拉政治压迫都受到美国不同程度的金融制裁。尽管确定金融制裁的有效性是困难的,需要时间以及

政治、经济环境的演变才能全面的评估,金融制裁也并不总是理想的政策工具,但这并不表明金融制裁普遍缺乏成效,在推进美国政策目标方面,金融制裁还是颇具成效的。

美国金融制裁通常针对依赖贸易的小型经济体,在这些经济体中,贸易和金融控制可能具有高度破坏性,并迫使它们遵守制裁国家的要求。受制裁对象中,伊朗具有典型意义。美国对伊朗的金融制裁最初启动于1984年,于1995年辅以全面制裁,从2006年开始对伊朗主要银行实施制裁,这些金融限制导致众多全球银行和其他跨国公司停止与伊朗开展业务,大大削弱了其贸易能力。美国金融制裁对伊朗的损害主要体现在对外借贷(Foreign Borrowing)、石油项目融资(Financing Oil Projects)两方面。对外借贷方面,美国使伊朗无法获得进出口银行的融资、出口信贷、贷款担保和出口保险,并指示其在国际金融机构的代表投票反对向伊朗提供信贷或其他金融援助,这些机构包括世界银行、国际开发协会、亚洲开发银行和国际货币基金组织。金融制裁削弱了伊朗的金融能力,迫使它从其他国家的商业银行以更高的成本寻找替代融资,由此造成的糟糕的投资环境给伊朗经济造成了严重损害。石油项目融资方面,金融制裁减少了资助伊朗石油开发项目的资金,石油项目作为资本密集型项目,需要大量投资来开发未开发的油田,国内资金的短缺迫使伊朗延迟投资项目。

美国金融制裁削弱了伊朗借贷和为其石油开发项目融资的能力,给伊朗经济增长造成重大阻碍。伊朗为其贷款支付了更高的利率,同时承担了项目的全部风险,并有义务全额赔偿石油公司的投资和其他费用。此外,金融制裁不同于贸易制裁,因为当伊朗逐渐能够适应制裁,并为美国制造的产品找到替代来源时,贸易制裁的成效会随着时间的推移逐渐减弱,因此金融制裁对伊朗的影响大于贸易制裁,这正是美国当局在贸易和金融制裁之间进行选择时,会选择更强大效果更好的金融制裁的原因。

针对金融制裁对上市公司的影响,制裁对以伊朗为代表的政治关联公司的影响比对普通公司的影响更大,对盈利比率具有持久的负面影响,并且在取消制裁后,政治关联公司的股价反弹得更慢,由此表明金融制裁是一种有效的外交政策工具。

## (二)美国金融制裁实施效果的着力点

金融制裁可以对国家、实体或个人带来经济或金融困境,但这些金融制裁措施的实际效果取决于制裁作出者的能力和受制裁对象的具体情况。

1. 金融制裁的对象范围。金融制裁的对象范围因案而异,大到可以包括完全孤立一个国家和断绝经贸关系的政策,但这也是最难实现的。半个多世纪以来,美国对古巴进行了这种尝试,尽管古巴作为岛国极具脆弱性,与其主要盟友俄罗斯联邦及其供应市场相距遥远,且与美国大陆的地理位置接近,但制裁成效并不理想。2014年,时任美国总统奥巴马和时任古巴总统卡斯特罗发表联合声明,于2015年恢复外交关系。美国对朝鲜的制裁范围也很广,并在2018年2月下旬进一步加强了制裁,但是朝鲜与贸易伙伴之间仍以某种方式继续进行贸易。数十年来,各国试图孤立南非以结束种族隔离制度并最终结束,但鉴于制裁在很大程度上被规避,制裁本身的贡献仍然值得怀疑。这些结果并不理想的案例表明,金融制裁要取得成效,需要合理的对象范围,即使美国拥有一套完备的金融制裁体系,也难以完全孤立一个国家。

由于金融制裁的对象及其预想实现的目标不尽相同,因此需要根据不同的战略逻辑,以评估其有效性。基于此,将受制裁对象区分为国家行为者(State Actors)和非国家行为者(Non-state Actors)。当针对特定的国家行为者时,美国金融制裁主要通过胁迫(compellence)发挥作用,即惩罚受制裁国直至其重新考虑其有问题的政策或活动的成本和收益。通常基于反对特定国家所支持的行为,如核扩散、领土侵略、支持恐怖主义、剥夺人权等行为,并与旨在解决冲突和增加谈判影响力而进行的外交进程同时进行。正如与伊朗的核协议所表明的那样,此类制裁通常有明确的交换条件,实施制裁的国家实际是在表明:“改变这一政策,我们将停止对你实施制裁。”相比之下,在针对基地组织或真主党等非国家行为者的制裁中,金融制裁主要通过否认(denial)来发挥作用:防止恐怖分子利用金融系统来获得利益。通过使受制裁对象别无选择来迫使行为改变,并限制其实现其目标的能力。如美国OFAC主任亚当·舒宾(Adam Szubin)表示,美国与伊拉克政府合作,阻止“伊斯兰国”(Islamic

State of Iraq and the Levant,以下简称ISIL)控制的数十家银行分行无法进入国际金融系统,并对30多个与ISIL有关联的高级领导人和金融家实施制裁,切断了其进入国际金融渠道的入口。此类制裁通常没有明确的交换条件,因为没有外交程序。

2. 金融制裁的持续时间。关于金融制裁的持续时间及其与实施效果,有学者的研究表明,经济制裁在第一年和第二年之后失去了大部分效果,这解释了55%的成功制裁事件,随后效果急剧下降。也有学者的实证分析表明,经济制裁可以在制裁实施后的前两年取得成功,他们发现“强有力且一致的证据表明,制裁对经济的最初影响在模拟期结束时减弱”。因此,受制裁对象在两年之后遵守制裁的可能性会显著降低。随着时间的推移,受制裁对象有了足够适应和准备时间,更有可能变得不那么脆弱,而不是更容易受到制裁,这表明了迅速实施制裁的必要性,以防止目标国组织抵制制裁,从而破坏制裁效果。

3. 金融制裁的经济成本。金融制裁通常不仅意味着受制裁对象的经济成本,还意味着发起制裁国的经济成本。根据制裁的规模不同,金融制裁的作出可能是以失去商业合同和减少或中断贸易作为代价。这些经济成本最终将分摊给国民,如果他们相信制裁的原因和预期目标的实现,他们将接受制裁的作出,反之,高昂的经济成本和微弱的制裁成效将会遭到国民的反抗。发起制裁国的经济成本可能相当高,这会严重影响甚至破坏最初参与制裁的经济理由和政治意愿。

4. 受制裁对象的脆弱点。作为受制裁对象,国家行为者和非国家行为者所呈现出的脆弱点(或软肋)(vulnerabilities)有所不同,金融制裁作出者可以利用这些因素决定金融制裁的经济成本、预期风险和成效。

国家行为者的脆弱点主要源于该国家的经济状况以及它对对外经济关系以及市场和金融准入的依赖。具体而言,判断国家行为者脆弱点考虑的因素包括:宏观经济指标,包括经济自给、多元化、对进口能源的依赖、工业投入、技术;国有部门的规模,关键行业的直接、准国有、精英所有制程度;对外部市场、资本、信贷的依赖;腐败;私营部门经济利益相关者或其他精英对国家官员的接触和影响;

市场流动性;金融部门、货币的实力和稳定性;外汇储备类型、水平,主权财富基金;银行偿付能力;对全球信贷市场、金融服务接触、获得和依赖度;金融领域的外国存在;贸易融资、代理关系;主要进出口;主要贸易伙伴;对贸易相关服务的依赖;对外国直接投资的类型和来源的依赖;外国政府、私人或非营利部门援助的类型、金额、来源。例如,2014年俄罗斯干预乌克兰后,美国联合欧盟对与俄罗斯总统普京关系密切的政治精英实施金融制裁,并对依赖西方资本、外国投资和技术的国有能源、国防的部门和金融实体实施制裁。

非国家行为者的脆弱点主要源于其经济或金融活动的性质和地点、资金来源以及对第三方的依赖。具体而言,判断非国家行为者脆弱点考虑的因素包括:业务区域、相对的管辖范围;运营瓶颈;主要收入、资金来源;收入分配、预算;贪污腐败;内部资源、资产的类型、价值;主要金融节点、机制;组织内外基于信任的关系;对第三方经纪人、服务提供商的依赖;与国家、地方政府、执法部门的联系。例如,9·11事件后美国反恐制裁主要针对为基地组织提供物质支持的个人和实体。

5. 美国对制裁目标的影响力。影响力是利用金融制裁作出者与受制裁对象或其管辖下的实体的联系或依赖所产生的脆弱点的能力。美国的影响力源于美国经济的规模以及美元在国际货币体系中形成的霸权地位,这使美国政府具有相当大的影响力。但美国的实际影响力仍然取决于具体情况,当美国在特定领域影响力有限的情况下,可能需要与更有能力向制裁目标施压的政府协调制裁行动,前提条件是他们有共同利益。例如,俄罗斯与欧洲的广泛经济联系使欧盟在胁迫莫斯科方面拥有比美国更大的影响力。

6. 金融制裁的法律和实施体系保障。当美国现有的影响力足以通过制裁来利用受制裁对象的脆弱点时,金融制裁的实施需要一套系统完善的金融制裁法律和实施体系作为保障。如前所述,美国金融制裁源于法规和总统行政命令,国会可以在立法中纳入制裁条款,以解决国家安全和外交政策问题。总统可以发布行政命令,以实施此类法律、履行美国在联合国制裁下的义务或根据其紧急权力启动新的制裁。美国财政部(DOT)与国务院(DOS)

和司法部(DOJ)以及其他联邦机构协调,根据行政命令和法规实施和执行制裁。

实施制裁的过程包括为行动准备法律案例,并与机构间实施者协调,评估法律的充分性。将制裁与其他政策工具结合使用,评估相关的国内和国际因素、政治限制以及国家和全球经济状况。国内政策优先事项和美国的官僚障碍会随着时间的推移影响实施和维持制裁的政治意愿。

### (三)美国金融制裁阻碍了正常的经贸往来

除了取得一定程度上的外交政策作用和对特定小型经济体造成影响外,美国金融制裁也给美国带来了负面影响。美国诸多学者对金融制裁态度消极,如美国国务院国际经济政策咨询委员会前制裁小组委员会联合主席 Jeffrey J. Schott 在总统拜登审议美国制裁政策之际,建议总统对新的金融限制措施保持谨慎,不应继续加强单边金融制裁,而应与盟友合作部署制裁,美国官员也应避免采取对贸易和金融市场造成重大干扰的措施,而应在采取战略对策的同时采取协调一致的制裁政策,如补贴研发、增加国家战略储备。金融制裁在实现其预期目标方面的能力非常有限,实际影响的时间跨度非常短。并且由于市场和“不断缩小的世界”之间日益相互依存,如今制裁的有效性进一步降低,甚至可能产生相反的效果,如美国针对伊拉克的制裁,使得伊拉克领导人将制裁作为增长和福利水平较低的解释,而不是经济政策的失败,拒绝遵守制裁规定。也有学者认为,实施制裁的代价超过取消制裁的好处,因此制裁越来越不可能奏效。

尽管金融制裁通常针对依赖贸易的小型经济体,制裁往往也不足以改变制裁目标的行为。在美国对古巴实施制裁多年以后,古巴仍然顽固;尽管受到制裁,伊拉克的走私者仍然能够走私数十亿美元的商品;美国金融制裁对伊朗和朝鲜的经济造成了破坏性的影响,但其仍致力于发展核武器;俄罗斯针锋相对,发布禁令,报复制裁作出者。

即使金融制裁起作用,成功也是以对目标经济的损害为代价,通常还会对邻国造成附带损害,一旦制裁解除,恢复可行的经济和政治制度就会变得异常复杂。更糟糕的是,金融制裁会对社会最贫困阶层造成人道主义困境,因为多数情况下,受到制裁的对象凭借自身的经济实力可以使自己免受经

济损害,并将损害转嫁给普通民众,并将损害归咎给美国,金融制裁限制了生产和就业,造成了通货膨胀的加剧,因此贫困的民众变得更加贫困。尽管“聪明制裁”(smart sanctions)尽可能避免了金融制裁对受制裁对象以外的对象的负面影响,但这样的限制手段针对性有限,此外,古巴、伊朗、朝鲜和委内瑞拉仍然受到全面的制裁。

随着金融和信息技术的进步,金融制裁手段变得更加有力,即使众多的研究分析指出金融制裁可能无效,美国始终没有停止实施金融制裁的步伐,仍不断有个人或实体被列入SDN清单。美国安全中心数据显示,过去十年间,OFAC将超过7000个个人或实体列入SDN清单。除了伊朗以外,美国的制裁并没有对目标国家的金融体系造成破坏性后果。失败的案例促使美国不断采取更严厉的制裁手段,这些制裁手段不仅直接打击了受制裁对象,还因为次级制裁附带伤害了其他国家,欧盟、法国等甚至颁布阻断性立法,阻断美国次级制裁的负面影响。

### (四)影响美国金融制裁实施效果的因素

金融制裁实施之前,有必要评估所涉措施的合理性以及实施过程中或实施以后可能影响金融制裁实施效果的特定因素。

1. 金融制裁对目标的预期影响。对目标的预期影响包括金融制裁会使目标遭受怎样的损害,金融制裁是否会损害目标以外的其他国家、实体或个人,目标和其他国家将会做出怎样的反应,金融制裁是否会损害美国与其他国家之间的外交关系等。除了仅针对制裁目标的初级制裁外,金融制裁的实施很可能对制裁目标以外的其他国家产生次级制裁的不良影响。金融制裁还可能破坏美国的其他外交政策目标,并有可能损害美国与该外交政策目标相关国家的关系。

2. 目标规避制裁影响的能力。被制裁目标通过合理使用自己的资源或依靠外部助力规避或减轻金融制裁的成效,是制裁实施者必须面对的风险。近年来,联合国安理会为跟踪联合国制裁制度遵守情况而设立的专家小组广泛记录了目标国家为应对不断升级的美国和国际压力而采用的规避技术。联合国安理会专家小组为朝鲜制定的报告中,表明朝鲜继续违反制裁,利用“日益复杂的逃避制裁的做法”,利用全球石油供应链、外国国民同谋、

离岸公司注册和国际银行系统,一再藐视联合国安理会的各项决议。

通过限制银行使用美元进行国际支付并禁止使用SWIFT等信息传递系统,美国更严厉的金融制裁将有效地使美元“武器化”(“weaponize” the dollar),迫使各国不论是盟友还是敌人都去寻求美元交易的替代方案,而这将削弱美元的国际地位。委内瑞拉政府曾推出石油储备作为支持的加密货币“Petro”,企图破坏美元的主导地位,以规避美国对其国有石油公司PDVSA的制裁。时任美国总统特朗普签署行政命令禁止委内瑞拉政府推出的“Petro”加密货币在美国境内进行贸易。尽管如此,委内瑞拉总统马杜罗宣称:“尽管受到制裁,委内瑞拉仍将继续推进国内区块链技术,使‘Petro’成为世界上最可靠、最可靠的加密货币之一”。

欧洲国家也已建立规避美国金融制裁的新渠道,即支持贸易交易的工具(Instrument in Support of Trade Exchanges, INSTEX),该工具支持与伊朗进行医疗用品的非美元交易。国际金融市场中加密资产的日益一体化可能为逃避或减轻金融制裁提供新的机会。

3. 目标或第三方的报复措施。金融制裁作出后,可能面临来自受制裁对象或第三方的报复措施。俄罗斯总统普京发布禁令,禁止俄罗斯进口所有美国食品、欧盟水果和蔬菜,以惩罚这些实施制裁的国家。莫斯科是欧盟农产品的最大买家,也是美国禽的第二进口国,该举措一定程度上打击了美国和欧盟的出口市场。国家行为者依据自身的经济实力,尚且还有对美国的制裁具有采取行动的能力,而非国家行为者则可能诉诸于不对称甚至极端的方法。2016年6月,黎巴嫩贝特鲁一家银行发生爆炸,就在爆炸案发生前几天,黎巴嫩中央银行行长 Riad Salameh 表示,依据美国颁布的《美国真主党国际融资预防法》(Hizbollah International Financing Prevention Act),黎巴嫩银行冻结了100个与真主党有关的银行账户。真主党并未承认银行袭击事件,也没有针对该组织的证据,但对黎巴嫩政治敏感爆炸事件的调查通常无果而终。

4. 金融制裁对国内行业的影响。美国对金融制裁的适用取决于与私营部门的合作,因此金融制裁对国内行业的负面影响可能面临来自国内的反

对。美国金融制裁阻断了国内公司与受制裁国家的业务往来,大量的利益损失使得美国的制裁行动面临着国内利益集团的重重阻力。2014年6月,美国商会和全国制造商协会公开警告称,美国不要对俄罗斯采取更严厉的制裁,因为这些行动将对美国制造业和就业产生负面影响。

### 三、美国金融制裁的中国因应

面对美国不断加强的制裁力度,中国面临着巨大的压力和挑战。在此背景下,全国人民代表大会常务委员会在工作报告中提出了当前的主要任务,即围绕反制裁、反干涉、反制长臂管辖等,充实应对挑战、防范风险的法律“工具箱”。中国涉外经贸企业有必要参考美国实施金融制裁的效果,结合现有问题,应对美国金融制裁。

#### (一) 中国涉外经贸企业应充分考虑美国金融制裁的多重效应

从美国金融制裁的对象范围来看,美国对古巴、朝鲜、南非进行制裁效果并不理想,因而即使美国拥有完备的金融制裁立法和执法实施体系,也难以完全孤立一个国家,更何况是国家经济实力雄厚、法律体系完备的中国。中国涉外经贸企业应根据美国不同的战略逻辑,制定弹性的应对措施。应对美国金融制裁的重心应当放在与中国政治、经济、基础设施密切相关的企业、个人,尤其是关键企业的高级管理人员,同时应加强对美国金融制裁相关法律法规的学习和最新制裁动态的追踪。

从美国金融制裁的持续时间来看,金融制裁的成效主要体现在实施制裁的前两年,随后制裁成效急剧下降。因而中国涉外经贸企业应当重点关注美国最新作出金融制裁的目标领域,判断美国金融制裁的政治目的,及时作出应对措施,以免金融制裁对企业和个人造成损害。如2020年8月7日,针对美国国务院和财政部以所谓香港自治为由宣布制裁11名中国中央政府部门和香港特区官员的行为,中国决定即日起对在涉港问题上表现恶劣的11名美联邦参议员、联邦众议员以及美国国家民主基金会等组织负责人实施制裁,拒绝美国插手香港事务、干涉中国内政,反应迅速,目标明确。

从美国金融制裁的经济成本来看,金融制裁的

作出可能是以失去商业合同和减少或中断贸易作为代价,对美国而言是“损人不利己”的行为。研究表明,两国经济实力差距越大,制裁效果越显著。中国经济的不断发展决定了美国金融制裁实现成效的同时必然付出代价,高昂经济成本下微弱的制裁效果会使美国国民的反抗对美国当局造成压力,从而动摇美国实施金融制裁的政治决心。

从受制裁对象的脆弱点和美国对制裁目标的影响力来看,国家行为者和非国家行为者受到金融制裁的影响的深层原因在于对美国经济关系、市场的依赖,在于美元本位制在国际货币体系中形成的霸权地位。因此,中国涉外经贸企业想要摆脱来自美国金融制裁的负面影响,根本在于摆脱对美国市场、美元货币结算支付体系的依赖。实际上,中国已经在“去美元化”的道路上不断探索,并初具成效。2021年9月5日,俄罗斯天然气工业股份公司首席执行官亚历山大·久科夫表示,计划从9月份开始用人民币和卢布,在俄罗斯机场为中国航班加油的结算货币也将被兑换成卢布,中俄航空燃油业务首次将支付方式改为本币,不再使用美元付款,中俄结算支付体系“去美元化”进程加快。

从美国金融制裁的法律和实施体系保障来看,美国已经形成了系统完善的金融制裁立法和执法实施体系。相对应的,中国也在逐步推进涉外领域立法,建立具有中国特色的反制裁规则体系。相较于美国金融制裁的主动出击,中国现有的反制裁规则体系更倾向于被动防御,体现了中国对不干涉内政原则的坚守。

## (二)中国涉外经贸企业应对美国金融制裁的措施

中国涉外经贸企业宜从追踪美国制裁动态、企业合规、人民币国际化和数字化与国际多边合作四个方面应对美国金融制裁。

1. 追踪美国制裁动态。中国涉外经贸企业有必要及时追踪美国金融制裁动态,了解美国最新制裁的目标领域,同时查询被美国制裁的企业名单,避免受到次级制裁。中国企业可以通过以下渠道获取受美国制裁企业名单:第一,美国政府官网是查询制裁信息的权威来源,美国商务部下属的产业安全局官网可以查询到受美国制裁的“实体清单”,OFAC下属的“Recent Action”板块会及时披露美国

经济制裁领域的政策法规和执法信息;第二,中国涉外经贸企业可以通过官方邮件订阅的方式,获取美国财政部经济制裁政策法规和执行情况;第三,美国《联邦纪事》是美国联邦政府的官方日报,美国财政部会将其签发的政策法规和执法文件发布到联邦纪事网站;第四,可以通过国际律师事务所、商业网站、数据库、社交媒体等第三方机构的转载追踪美国政策法规和执法动态;第五,我国外交部、商务部等国家机关及其下属机构以及专业院所对美国法律动态最新的政策法规和执行情况有所研究和掌握,必要时也可向其求助。

2. 加强企业合规审查。随着中国反制裁规则体系的建立,中国涉外经贸企业面临着来自美国方面和中国方面的双重合规困境。美国方面,美国财政部对外资产管理办公室为扩大SDN清单而炮制了50%规则,即SDN清单上实体或个人拥有50%以上财产性利益的企业也将被视为被列于SDN清单中,美国总统令13846号将母公司、子公司和关联公司也纳入制裁范围,与这些企业进行交易也将受到制裁,使制裁范围进一步扩大。中国方面,根据《反外国制裁法》第5条规定,对于外国母公司在中国的子公司而言,如果其母公司被列入中国反制清单,中国子公司也面临被列入反制清单的风险,且有义务执行反制措施;根据《反外国制裁法》第12条规定,中国子公司不得执行或者协助执行外国国家针对中国的歧视性限制措施,如果外国母公司被要求遵守美国制裁规则,则该公司将陷入受到中国反制或被美国制裁的两难境地。

中国涉外经贸企业应当加强企业合规审查,在实务中,可以学习借鉴行业龙头企业的合规操作,尽量降低合规成本,在保持对外贸易和收益的同时降低美国金融制裁风险;全面学习美国金融制裁法律法规,加强对美国金融制裁实施机制和作用机制的研究,借助查询到的官方黑名单数据库,避免与受制裁实体进行美元交易,尽量避开SWIFT系统使用美元以外的货币进行结算,防范次级制裁风险;遵守《反外国制裁法》《阻断办法》《不可靠实体清单规定》的要求,密切跟踪后续相关的行政法规和部门规章,不再仅仅一味强调遵守美国制裁规则的规定;如果因执行反制裁措施而违反美国制裁规定,面临被制裁风险,及时向国家有关部门寻求帮助。



3. 推动人民币国际化与数字化。美国滥用美元霸权实施金融制裁,导致世界“去美元化”进程加快,主要体现在减少美元外汇储备和美债、在国际合作中减少美元结算占比、摆脱美国金融结算基础设施。在美元逐渐“武器化”的背景下,各国都在寻求美元交易的替代方案,如俄罗斯启用了银行金融报文传送系统和国家支付系统,委内瑞拉推出以石油储备作为支持的货币“Petro”,欧洲国家建立起规避美国金融制裁的新渠道 INSTEX,伊朗也启动特别贸易和金融机构 STFI 以配合欧洲 INSTEX。为推动人民币国际化,人民币跨境支付系统(Cross-border Interbank Payment System, CIPS)于2015年正式启动,成为我国重要的金融市场基础设施。随着人民币被纳入世界货币基金组织货币篮子,人民币国际化进程加快。

金融科技时代,数字技术不断向金融渗透,区块链技术成为金融“新基建”,具有提高支付清算效率、降低系统风险、提高监管效率、节约运营成本等优势。数字货币从加密货币、稳定币,发展至法定数字货币,由中央银行发行、国家信用背书,兼具币值稳定性、去中心化、便利性等特点,能够打破美元支付结算的垄断地位,弥补传统跨境支付体系的不足。中国已于2019年启用数字人民币试点,具有先发优势,研究并适时推出数字货币,能够消弭美国金融制裁的负面影响,增强中国抵御美国金融制裁的能力。中国涉外经贸企业应积极响应、参与推动人民币国际化与数字化,如协议约定使用人民币作为结算货币,提高企业数字技术的研究和使用,摆脱美元结算支付体系的依赖。

4. 深化国际多边合作。国际多边合作是金融制裁成功的关键因素。基于制裁结果的实证分析,随着国际合作程度的提高,制裁成功的可能性更大。当受制裁对象的最大贸易伙伴遵守制裁规则,减少与受制裁对象的贸易往来时,受制裁对象更可能进行让步;当制裁作出国是受制裁对象的最大贸易伙伴,制裁的效果更为显著。因此,在加强自身国力、减少中国实体对美国市场依赖的同时,深化国际多边合作至关重要。更多的盟友意味着对美国的依赖降低,受到美国金融制裁的负面影响更低。

中国可以与其他国家加强国际合作,如中国外汇交易系统在中国与俄罗斯之间建立了用于人民

币和卢布结算的支付对支付系统,中国与俄罗斯、日本、韩国、英国等多国签署了本币互换协议,中国与俄罗斯、印度三国之间正在开发可在 SWIFT 断网的情况下进行结算的方式。这些方式能在保证跨境支付结算正常进行的前提下,提升跨境人民币结算规模,确保结算信息保密性,降低交易成本,避免美国金融制裁。▲

## 注释

- ①2022年2月,俄罗斯与乌克兰爆发武装冲突,美国随即宣布对俄罗斯实施严厉的制裁措施,包括冻结受制裁的俄金融机构在美资产、禁止美国个人和企业与其交易、将其排除在全球金融体系之外并阻止其获取美元资产,并不断施加包括金融制裁在内的各种制裁措施。因此,研究美国金融制裁具有理论价值和现实意义。新华网.综合消息:美欧英日宣布对俄罗斯实施制裁[EB/OL].  
[http://www.news.cn/world/2022-02/23/c\\_1128409307.htm](http://www.news.cn/world/2022-02/23/c_1128409307.htm). [2022-9-1].
- ②当面临财政限制,执政政府为保持权力往往会选择压制,将受到制裁作为经济增长和福利水平较低的解释,而不是经济政策的失败,这导致他们更加专制,更加抵制制裁。例如在伊拉克,萨达姆在国家受到制裁时比以往任何时候都更加坚定地抵抗外部压力,并最终导致军事干预。See Maarten Smeets, Can Economic Sanctions Be Effective?, Staff Working Paper Ersd-2018-03, World Trade Organization Economic Research and Statistics Division. p.6.

## 参考文献:

- [1]刘瑛,黎萌.美国单边金融制裁的国际法分析[J].国际经济评论,2020(3):174.
- [2]徐以升,马鑫.金融制裁——美国新型全球不对称权力[M].北京:中国经济出版社,2015:21-23.
- [3]郑联盛.美国金融制裁:框架、清单、模式与影响[J].国际经济评论,2020(3),126-128.
- [4]Jeffrey J. Schott, Raising a Caution Flag on US Financial Sanctions against China, p. 2. <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/pb21-1.pdf>, 2022-11-25.
- [5]Uyghur Human Rights Policy Act, Pub. L. No. 116-145, 134 Stat. 648, 657 (2020).
- [6]Hong Kong Autonomy Act, Pub. L. No. 116-149, 134 Stat. 663, 678 (2020).
- [7]David Mortlock, Nikki Cronin and Ahmad El-Gamal, US Sanctions Enforcement by OFAC and the DOJ, <https://globalinvestigationsreview.com/guide/the-guide-sanctions/first-edition/article/us-sanctions-enforcement-ofac-and-the-doj>,

- 2022-11-25.
- [8]孙才华.美国经济制裁风险防范:实务指南与案例分析[M].北京:人民日报出版社,2020:41.
- [9]陈尧,杨枝煌.SWIFT系统、美国金融霸权与中国应对[J].国际经济合作,2021(02):91.
- [10]柳建平,刘威著.美国对外经济制裁问题研究——当代国际经济关系政治化的个案分析[M].上海:人民出版社,2009:65.
- [11]ACAMS: The latest on sanctions, enforcement actions & emerging trends, <https://www.legalexecutiveinstitute.com/acams-ofac-sanctions/#>, 2022-11-25.
- [12]OFAC Sanctions List Search, <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>, 2022-11-25.
- [13]ODU United Nations Society, The Role of the Sanctions in Diplomacy, <https://www.odu.edu/content/dam/odu/offices/mun/docs/ib-4th-sanctions-in-diplomacy.pdf>, 2022-11-25.
- [14]Jonathan Masters, ‘What Are Economic Sanctions?’, Council on Foreign Relations, 12 August 2019, <https://www.cfr.org/background/what-are-economic-sanctions>, 2022-11-25.
- [15]Elizabeth Rosenberg, Zachary K. Goldman, The New Tools of Economic Warfare: Effects and Effectiveness of Contemporary U.S. Financial Sanctions, <https://www.lawandsecurity.org/wp-content/uploads/2016/04/FINAL-CNASReport-EconomicWarfare-160408v02.pdf>, 2022-11-25.
- [16]Akbar E. Torbat, Impacts of the US Trade and Financial Sanctions on Iran, Blackwell Publishing Ltd 2005, [https://www.calstatela.edu/sites/default/files/users/u15276/impact\\_of\\_the\\_us\\_trade\\_and\\_financial\\_sanctions.pdf](https://www.calstatela.edu/sites/default/files/users/u15276/impact_of_the_us_trade_and_financial_sanctions.pdf), 2022-11-25.
- [17]Ghasseminejad, Saeed and Mohammad R. Jahan-Parva, The Impact of Financial Sanctions: The Case of Iran 2011-2016. International Finance Discussion Papers 1281. p. 1.
- [18]Maarten Smeets, Can Economic Sanctions Be Effective?, Staff Working Paper Ersd-2018-03, World Trade Organization Economic Research and Statistics Division. p. 4.
- [19]U.S. Department of the Treasury, “Remarks by Acting Under Secretary of the Treasury Adam Szubin at Chatham House,” press release, December 10, 2015, <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/j10299.aspx>, 2022-11-25.
- [20]Hufbauer, G.C., Schott, J., Elliott, K.A., and Oegg, B., Economic Sanctions reconsidered, 3rd edition, Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2008. p. 8.
- [21]Dizaji, S. F. and van Bergeijk, P., Potential early phase success and ultimate failure of economic sanctions: A VAR approach with an application to Iran, Journal of Peace Research, 26 June 2013, 50(6) 721-736.
- [22]Jermano, Jill. “Economic and Financial Sanctions in U.S. National Security Strategy.” PRISM, vol. 7, no. 4, 2018, pp. 64-73. JSTOR, [www.jstor.org/stable/26542707](http://www.jstor.org/stable/26542707), 2022-11-25.
- [23]Edward J. Krauland & Meredith Rathbone, US, EU significantly expand Russia sanctions with new export restrictions and designations, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=b964871a-a71e-48d1-92a6-30a328376d8e>, 2022-11-25.
- [24]Johnpatrick Imperiale, Sanctions by the Numbers: U.S. Sanctions Designations and Delistings, 2009 – 2019, <https://www.cnas.org/publications/reports/sanctions-by-the-numbers>, 2022-11-25.
- [25]United Nations Security Council, Sanctions, <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>, 2022-09-20.
- [26]Polina Devitt & Maria Tsvetkova, Russia bans all U.S. food, EU fruit and veg in sanctions response; NATO fears invasion, <https://ph.news.yahoo.com/russia-bans-u-food-eu-fruit-veg-sanctions-231321612.html>, 2022-11-25.
- [27]Josh Wood, Hizbollah sanctions back Lebanon’s banks into a corner, The National, <https://www.thenationalnews.com/world/hizbollah-sanctions-back-lebanons-banks-into-a-corner-1.165976>, 2022-11-25.
- [28]Kenneth Rapoza, U.S. Exports To Russia Rise Despite Tensions, Minor Sanctions, Forbes, <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2014/07/04/u-s-exports-to-russia-rise-despite-tensions-minor-sanctions/?sh=1decaff63bb>, 2022-11-25.
- [29]McLean, Elena V., and Tachee Whang. “Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions.” International Studies Quarterly, vol. 54, no. 2, Wiley, 2010, pp. 427-47.
- [30]RT, Russia & China continue ditching US dollars in settlements in favor of national currencies, <https://www.rt.com/business/533870-russia-china-ditch-dollar-transactions/> [2022-11-25].
- [31]U.S. Department of the Treasury, Entities Owned by Blocked Persons (50% Rule), <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/topic/1521https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/topic/1521> [2022-11-25].
- [32]Executive Order 13846, Reimposing Certain Sanctions with Respect to Iran, Federal Register Vol. 83, No. 152.
- [33]白雪,邹国勇.美国“长臂管辖”的欧盟应对:措施、成效与启示[J].武大国际法评论,2021(5):72.
- [34]张永亮.金融科技视阈下金融基础设施域外适用的法治保障[J].法治研究,2021(5):159.
- [35]张乐,王淑敏.法定数字货币:重构跨境支付体系及中国因应[J].财经问题研究,2021(7):67-69.