

# 美国金融制裁运作机制及其启示\*

刘建伟

**【内容提要】**与传统经济制裁不同，金融制裁具有独特的逻辑基础，它重视聪明制裁理念，强调更有针对性地选择制裁对象；重视发挥市场机制的作用来应对制裁合作与执行难题；高度依赖金融霸权所产生的非均等权力。考虑到当今国际金融体系的性质，金融制裁在很大程度上是美国的一项特权。美国在国内建立了一整套关于金融制裁的法律体系和组织运作制度，并在“9·11”事件之后更加倚重金融制裁的作用，对朝鲜与伊朗的制裁是其中最具代表性的两个例子。本文从理论、制度和实践三个层面简要探讨了美国金融制裁这一研究议程，并分析了其对华影响与我国的应对之策，同时也提出了进一步加强对该项议程研究所要考虑的几个问题。

**【关键词】**金融制裁 聪明制裁 海外资产控制办公室

**【作者简介】**刘建伟，中央财经大学国防经济与管理研究院、中国财政发展协同创新中心助理研究员

**【中图分类号】**D81/F833.712.1

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2015)02-0111-16

**【DOI 编号】**10.13851/j.cnki.gjzw.201502008

---

\* 本文系教育部人文社科青年项目“偏好、模式与实施效果：美欧俄经济制裁方略的比较研究”（项目批准号：13YJCGJW008）；中国财政发展协同创新中心项目“应对重大国家安全挑战的国防财政经济能力建设研究”的阶段性研究成果。

2014年的卢布币值动荡可能是自美国次贷危机、欧洲债务危机之后又一次影响深远的重大国际金融事件。自2014年1月以来，卢布对美元汇率持续走低，并在12月一度暴跌，全年跌幅在50%以上。此次卢布危机与国际能源价格下跌、俄罗斯经济低迷相关，更是美国等西方国家对俄罗斯金融制裁的一个直接结果。当然，俄罗斯只是近年来遭受美国金融制裁的国家之一。在“9·11”事件之后，朝鲜、伊朗、利比亚、叙利亚等国家都曾或仍然处于美国金融制裁之下，甚至美国的盟国也未能幸免。2014年7月，法国巴黎银行由于为苏丹、伊朗和古巴等国处理过数十亿美元的交易而被美国处以89亿美元的天价罚款，并被禁止从事部分美元交易结算业务一年。<sup>①</sup> 美国金融制裁同样殃及中国，昆仑银行、澳门汇业银行（Banco Delta Asia）、长城工业总公司等多家金融或贸易企业都曾被美国列入制裁名单。

金融制裁是经济制裁的一种重要形式，在美国对外政策中的分量日趋提升。随着中国资本账户开放进程和对外投资步伐的加快，我国面临美国金融制裁的危险也相应增加。国际、国内学者均对金融制裁理论及美国对外金融制裁实践进行了一定探讨，<sup>②</sup> 但仍存在一些不足。大多数理论研究都把金融制裁作为经济制裁或“聪明制裁”（smart sanctions）的一部分，而不是将其视为独立的部分，专门考察其原因、效果、影响机制等。在国内，对于这样一个具有重大国际政治意义的现实议题，既有的探索主要是由国际法和国际经济学者完成的，国际关系学者似乎尚未开始严肃地对待这一“分内之事”。因此，本文将提出这项研究议程，对金融制裁理论、美国金融制裁制度及其实践作初步探讨，以期使该议题能够获得更多重视。

---

<sup>①</sup> 《法欲借 G20 峰会质疑美国金融罚单》，载《金融时报》2014年8月4日，参见 <http://www.ftchinese.com/story/001057569?full=y>。

<sup>②</sup> Juan C. Zarate, “Harnessing the Financial Furies: Smart Financial Power and National Security,” *The Washington Quarterly*, Vol. 32, No. 4, 2009; Michael Jacobson, “Sanctions against Iran: A Promising Struggle,” *The Washington Quarterly*, Vol. 33, No. 3, 2008; Barry E. Carter and Ryan Farha, “Overview and Operation of U.S. Financial Sanctions, Including the Example of Iran,” *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 44, 2013; Rachel L. Loeffler, “Bank Shots: How the Financial System Can Isolate Rogues,” *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 2, 2009; 王炜瀚等：《美国金融服务制裁的发展与趋势》，载《金融前沿》2011年第7期；黄风：《美国金融制裁制度及其对我国的警示》，载《法学》2012年第4期；黄风：《国际金融制裁法律制度比较研究》，载《比较法研究》2012年第3期；等。

## 一、金融制裁的逻辑基础

金融制裁是一国或国际组织为迫使制裁对象停止或撤销特定行为而在金融领域采取的强制活动，包括冻结或没收资产、拒绝金融服务、禁止投融资活动等措施。作为经济制裁的特殊形式，金融制裁也是以压促变，借助经济手段实现政治或安全目的。金融制裁与所谓的“金融战”相互联系，但从严格意义上讲，它们也存在着显著差别。在一个经济与政治密不可分的时代，金融战虽然不排除有间接政治目的，但本质上是一种经济行为，以经济利益为其基本目标；然而金融制裁则完全由政治主导，获得权力或保障安全是发起国的直接和根本目的，为此甚至不惜牺牲自身经济利益。金融制裁与经济制裁的作用机理具有一致性，但是在如何施压促变方面，二者又有不同之处。金融制裁的逻辑基础包括如下三个方面：聪明制裁、市场机制和金融霸权。

### （一）聪明制裁：更具针对性的施压方式

聪明制裁也称定向制裁（targeted sanctions），是针对全面经济制裁而言的一种理念或实践。在全面经济制裁中，制裁双方所有形式的经济往来都被切断，其目的在于通过对制裁对象施加最大程度的压力，以促使其内部自下而上地传递变革信号，最终迫使决策者进行政策调整。这种制裁具有四个特征：首先，将制裁对象视为一个整体，对其内部群体不加区分；其次，不加甄别地切断双方所有经济关系；再次，施压方向是自下而上，即从一般民众到决策精英；最后，制裁更多地表现为单向惩罚而非双向互动。拿破仑战争时期的“大陆封锁政策”、1950—1970年间西方对华经济封锁、古巴导弹危机以来美国对古巴经济制裁以及上世纪90年代联合国对伊拉克、海地的经济制裁都是全面经济制裁的典型例子。但是，这种追求压力最大化的制裁并没有实现预期目标，甚至适得其反，被制裁政权更加巩固、更加坚定地坚持原来政策，而且造成大量人道主义问题。<sup>①</sup>同时，随着恐怖主义、宗教极端主义的抬头，以切断国家间贸易关系为主要内容的全面经济制裁变得“有力无处使”。因此，自上世纪90年代后期开始，国际制裁领域出现了重大调整，强调针对性而非

---

<sup>①</sup> 关于全面制裁的负面问题，参见刘建伟：《国际制裁缘何难以奏效？》，载《世界经济与政治》2011年第10期。

压力最大化的聪明制裁理念被提出来，并迅速成为国际制裁的主要方式。

与传统制裁不同，聪明制裁将施压对象直接瞄准决策者，从旅行、财产、奢侈品等方面对其施加压力，同时力求避免制裁措施殃及与决策无关的无辜群体。在制裁措施上多管齐下，通过特定商品或行业制裁、定向金融制裁、旅行限制、武器禁运、文体抵制等多种细化措施施压。再者，将制裁视为一场双向互动的谈判，设定制裁时限和解除制裁的明确条件，根据制裁对象的行为变化及时调整制裁力度。<sup>①</sup>可见，新的制裁方式更加灵活也更有可能是达到目的。金融制裁是聪明制裁的一个核心内容，因此不断为各国、国际组织所采用。按照严厉程度，金融制裁分为冻结被制裁个体或机构资产、停止双边或多边援助与借款、禁止向制裁对象投资、关闭制裁对象进入国际金融市场通道等。金融制裁在程度上可轻可重，能够准确定位责任个体或机构，并可以通过影响金融服务来影响贸易流动，因而体现出极强的灵活性。简言之，金融制裁是聪明制裁的核心内容，聪明制裁则是金融制裁的理念基础。

## （二）市场机制：应对合作与执行难题

制裁效果与制裁联盟的规模相关。参与制裁的国家数量越多，制裁对象躲避制裁的难度越大，一般也意味着发起制裁的合法性程度越高。因此，制裁发起国会积极构建联盟以共同施加压力，甚至寻求联合国安理会通过决议以形成最大范围的国际制裁联盟。然而，多边制裁合作存在很多困难。<sup>②</sup>由于国内法律差异、与制裁对象经济依存程度、地理距离等不同，各国因参与制裁所造成的损失不等，因此参与和实施制裁的决心也不尽相同。除了合作困难之外，制裁措施的执行问题更为突出。以联合国安理会制裁为例，尽管各国都有执行制裁决议的义务，但是各成员国在具体执行中的能力，如检验检测违规物品的技术设备、人员素质差距巨大，在将联合国决议转化为具体可操作的国内措施方面也问题重重，非故意违反联合国制裁决议的情况时有发生。多边制裁具有合法性优势，但是也存在难以避免的合作与执行难题。

---

<sup>①</sup> 关于对聪明制裁的评论，参见 Arne Tostensen and Beate Bul, "Are Smart Sanctions Feasible?" *World Politics*, Vol. 54, No. 3, April, 2002, pp. 373-403; Michael Brzoska, "From Dumb to Smart? Recent Reforms of UN Sanctions," *Global Governance*, Vol. 9, No. 4, October-December, 2003, pp. 519-535。

<sup>②</sup> 关于多边制裁合作的讨论，参见 Lisa L. Martin, *Coercive Cooperation*, Oxford: Princeton University Press, 1993。

避免传统经济制裁面临的执行与合作难题是美国越来越倚重金融制裁的一个重要原因。传统经济制裁的执行主体首先是主权国家，是否加入制裁联盟、在多大程度上实施制裁都是由主权国家政府根据本国利害得失做出决定。在中央政府决定实施制裁后，再由相应部门、市场主体具体负责执行制裁措施。金融制裁则大大简化了这种层级程序，尽管主权国家仍是资产冻结等部分制裁措施的决策者，但是大部分金融制裁直接面向市场主体，即全球金融机构，由银行、证券公司等根据自身市场利益而非政府文件来决定是否执行制裁措施。随着国际资本流动日益频繁，金融机构对市场信号尤为敏感，也特别重视企业的声誉价值。由于担心被扣上从事非法金融活动的帽子并遭受市场和政府（特别是美国政府）双重惩罚，金融机构会尽力避免与被制裁国家和机构进行业务往来，其执行力度甚至远远超出政府规定。正是由于所依赖的是全球金融机构基于风险评估的自觉执行而非政府决策，金融制裁才显示出强大的威力。<sup>①</sup> 例如，自 2006 年美国 and 联合国开始或增加对伊朗金融制裁压力之后的两年间，世界各大银行纷纷停止或大幅减少了与伊朗的业务往来，伊朗国内的外资银行从 2006 年的 46 家迅速减少到 2008 年的 20 家。<sup>②</sup>

### （三）金融霸权：非对称权力之源

金融制裁并非任何国家都可以使用的政策工具，它有赖于一国在全球金融体系中的地位、该国货币在国际支付系统中的使用比重。从这点来讲，当代金融制裁是美国的独门利器。正如美国前财长鲍尔森所言，美国财政部“能够有效地使用（金融手段）是因为美国是全球金融体系的关键轴心，我们是全世界的银行家”。<sup>③</sup> 美国金融制裁的威力来源于“纽约作为全球金融中心的稳固性、美元清算交易的重要分量以及美国或其主要金融机构采取管制措施时所产生的展示效应”。<sup>④</sup> 由于美国的经济实力和金融地位，美元是当代国际中心货币。当今逾一半跨境贷款和存款以美元交易，而最近一次全球调查显示，在每日交易量达 5 万亿美元的外汇市场中，有 87% 的交易以美元为交易对象。尽管国际社会近来采取了一些旨在实现货币多元化的举措，但许多央

---

<sup>①</sup> Zarate, “Harnessing the Financial Furies: Smart Financial Power and National Security,” pp. 43-44.

<sup>②</sup> Jacobson, “Sanctions against Iran: A Promising Struggle,” p. 76.

<sup>③</sup> Ibid., p. 73.

<sup>④</sup> Zarate, “Harnessing the Financial Furies: Smart Financial Power and National Security,” p. 58.

行表示，它们仍未找到能够真正在安全和流动性方面替代美国国债市场的产品，它们的外汇储备中仍有60%以上是美元资产。<sup>①</sup>

国际清算包括现汇转账（book transfer）和现汇交换两种方式，前者是指债权、债务方各自的银行在有关货币清算中心同一家银行开立中心货币账户，对债权、债务方发生的每笔交易款项的支付由债务方的银行授权账户碰头行在其账户内支付和清算。后者是指债权、债务方各自的本国银行不在货币清算中心的同一家银行开立中心货币账户，而在不同银行开立账户。两家账户行在当地中央银行或专门机构开有中心货币账户，经中央银行或专门机构进行清算。<sup>②</sup> 无论哪种清算方式，一旦涉及到美元，必然需要通过美国银行和美元清算系统，后者主要包括清算所同业支付清算系统（CHIPS）、联邦电子资金转账系统（FEDWIRE）等。无论是美国银行还是美元清算系统，都受美国政府管辖，因此被制裁个体或机构的清算交易将受到严格审查、被拒绝服务甚至被冻结或没收。美元清算服务是美国金融制裁的关键一环。正是美元作为国际中心货币的特殊地位赋予美国以他国不可比拟的权力，成为其实施金融制裁的重要基础。

## 二、美国金融制裁制度体系

作为金融制裁的主要发起国，美国国内形成了一套十分完善的金融制裁制度体系。国会是美国的立法机构，它制定的一般性对外关系和国家安全法律以及针对具体国家或事件的特定法律构成了金融制裁的法律基础。依据这些法律，美国总统、财政部、国务院、商务部、金融机构等各司其职，在实施金融制裁中承担重要但不同的角色。

### （一）美国金融制裁的法律基础

美国实施金融制裁的法律依据来源于两部分，一是针对具体国家或事件的特定制裁法律，二是与对外政策和国家安全相关的一般法律。为应对特定

---

<sup>①</sup> 《法国抨击美元在国际交易中的支配地位》，新华网，2014年7月7日，[http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/07/c\\_126720107.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/07/c_126720107.htm)。

<sup>②</sup> 参见王炜瀚等：《美国金融服务制裁的发展与趋势》，第65页；苏宗祥、徐捷：《国际结算》第五版，中国金融出版社2010年版，第76-78页。

国家或特定事件带来的挑战，美国出台了許多包括金融制裁措施在内的专门法律。当前美国在乌克兰问题上的相关制裁，对伊朗、叙利亚、古巴、朝鲜的制裁，以及反恐、反毒品制裁都涉及金融制裁内容。以对伊朗制裁为例，这些专门法律包括 1996 年《伊朗制裁法》、2010 年《伊朗综合制裁、问责和撤资法》、2012 年《伊朗自由和反扩散法》、2012 年《减除伊朗危险和叙利亚人权法》以及对伊朗金融制裁的 2012、2013 年《国防授权法》等。<sup>①</sup>

与对外政策和国家安全相关的一般法律主要包括：1917 年《与敌国贸易法》，该法颁布于第一次世界大战时期，规定美国总统有权在战争或其他紧急状态期间调整与敌对国家之间的贸易关系，是美国针对被认定为敌国的国家全面适用的法律。尽管其颁布之初主要针对对外贸易问题，但后来美国财政部根据该法律制定了《外国资产管理条例》，专门作出了冻结相关国家资产和禁止金融交易的规定。<sup>②</sup>

1945 年《联合国参与法》，它规定美国为执行联合国安全理事会决议可以实施金融制裁，“当联合国安理会根据《联合国宪章》第 41 条，为实施其决议而决定采取措施，并促请美国实施该措施时，总统可以发布命令、制定规则或条例，通过其指定的机构采取必要的措施，以调查、规制或断绝任何外国或外国国民或在该外国的人员同美国或其管辖下的任何人或涉及到美国管辖的任何财产之间的全部或部分经济关系、铁路、海运、航空、邮电、无线电及其他通讯往来”。<sup>③</sup>

1976 年《全国紧急状态法》和 1977 年《国际紧急经济权力法》，该法律规定，当美国的国家安全、外交政策和经济遭受严重外来威胁时，如果总统针对此项威胁宣布国家进入紧急状态，总统有权针对有关外国或外国人采取各种经济制裁措施，其中包括禁止与其进行外汇交易、禁止任何金融机构向其实行支付或者信贷、没收其在美国辖区内的财产等。<sup>④</sup>

---

<sup>①</sup> U.S. Department of the Treasury, “Iran Sanctions,” <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/iran.aspx>.

<sup>②</sup> 《美国〈敌国贸易法〉从何而来》，载《铜陵日报》2008 年 7 月 12 日，[http://www.tlnews.cn/szb/tlrb/html/2008-07/12/content\\_96690.htm](http://www.tlnews.cn/szb/tlrb/html/2008-07/12/content_96690.htm)。

<sup>③</sup> 美国《联合国参与法》第 5 条，引自黄风：《美国金融制裁制度及其对我国的警示》，第 123 页。

<sup>④</sup> 黄风：《国际金融制裁法律制度比较研究》，第 101-102 页。

2011年《爱国者法》，它规定即便总统没有宣告或者不必宣告国家进入紧急状态，但当美国成为武装敌对行动指向对象或者成为外国或外国国民袭击对象时，总统也可以针对局部的或者孤立的敌对事件或者受袭事件对外国人、外国组织或者外国实行金融制裁，包括没收资产。<sup>①</sup>

## （二）美国金融制裁的组织运行

美国金融制裁的组织运行涉及大量的部门机构，既包括政府部门，也包括市场行为体。按照角色差异，可以把这些机构部门分为三类：一是负责制裁决策的总统和国会，二是负责监管制裁执行的财政部等行政机构，三是具体执行金融制裁措施的银行等金融机构。

### 1、总统和国会

作为对外关系内容之一，美国金融制裁决策由总统和国会负责。国会就相关议题制定制裁法案，在参众两院一致通过并经总统签署同意后成为法律。根据这些法律，美国总统就具体事件颁布关于金融制裁的行政命令以付诸实施。尽管制裁决策在法律程序上简单明了，但其具体过程非常复杂并成为府会之争的一大焦点。美国宪法将处理对外关系权力主要授予了总统，但同时也把一部分权力授予了国会特别是参议院，如缔结条约权。而且对外制裁不仅是一个对外政策问题，它还因其国内利益再分配效果而受到利益集团政治和党派之争的重要影响。一般而言，由于权责不同、所获信息差异，国会倾向于强硬地支持制裁，总统则会权衡利害灵活处理。即使国会通过制裁法律，但总统有权决定是否、何时以及以何种程度实施制裁。相反，国会则会尽可能地对总统的这种自由裁量权进行限制，努力扩大在制裁决策中的发言权。<sup>②</sup>

### 2、财政部等行政机构

在国会立法和总统颁布行政命令之后，美国行政机构负责监督、管理和落实金融制裁内容。其中，美国财政部海外资产控制办公室（OFAC）发挥着核心作用。该办公室属于财政部次级单位，由主管反恐和金融情报事务的副部长领导，其主要职责包括：（1）拟定并定时更新被制裁名单，即“特别认

---

<sup>①</sup> 同上，第102页。

<sup>②</sup> 关于二者在伊朗制裁问题上的博弈，参见 Lenny Ben-David, “After the U.S. Mid-Term Elections: The Congressional Role in U.S.-Iran Policy,” Jerusalem Center for Public Affairs, November 17, 2014, <http://jcpa.org/article/mid-term-congressional-role>.



定国民和阻截人员”(SDNs)名单。SDNs既可以是自然人,也可以是法人、组织或者任何形式的实体。OFAC作为美国财政部金融制裁办事机构,负责与国务院和司法部等机关进行合作与协商,以具体确定应将哪些个人或实体列入SDNs名单。(2)审查和批准各类许可申请。在金融制裁措施实施之后,如果在某些例外情况下需要动用被冻结的资产或者为被制裁者提供必要的金融服务,则必须遵循特定的审批程序,获得OFAC的许可或豁免。而且,当美国海外金融机构在执行金融制裁措施遇到所在国法律阻碍时,也可以向OFAC申请许可证明以免除执行美国金融制裁措施的法律义务。(3)监督制裁实施并处罚违反制裁规定者。OFAC开发或使用了一系列先进技术来监督和分析制裁执行信息以确保制裁规定得到遵守。当发现违反制裁规定情况时,OFAC有权根据相关法律法规对违规者处以民事处罚。<sup>①</sup>

除了财政部之外,与金融制裁相关的美国行政机构还包括国务院和商务部,它们在发放商品及技术出口许可证时与财政部相互合作。而且,美国国务院还在指认或撤销被制裁者名单方面具有重要作用。如2006年4月24日美国总统布什签署第13400号行政命令,宣布冻结一些与达尔富尔冲突有关的人员的资产,并授予美国财政部长,在与国务卿商议后,确定其他与达尔富尔冲突相关的人员或实体的权力。<sup>②</sup>

### 3、银行等金融机构

银行、美元清算机构等金融机构是具体执行金融制裁的主体,也是OFAC的主要监管对象。根据SDNs名单,美国金融机构自身监控并探知违反或可能违反金融制裁规定的金融行为,一旦发现必须冻结相关资产或者拒绝提供交易服务,并且在十个工作日内向OFAC报告账号户名、资产所在地及价值、被冻结或拒绝时间、支付请求图像以及该项资金被转入冻结账号的确认信息。如果某一金融机构没有阻止违规行为并向OFAC报告,情况一经查实,它将被警告、遭受民事处罚甚至面临执法机构提起的刑事诉讼。<sup>③</sup>

尽管美国金融制裁的执行主体主要是美国管辖内的金融机构,但是某些

<sup>①</sup> 关于OFAC的主要职责,参见黄凤:《美国金融制裁制度及其对我国的警示》,第127-128页。

<sup>②</sup> 王炜瀚等:《美国金融服务制裁的发展与趋势》,第64页。

<sup>③</sup> Carter and Farha, “Overview and Operation of U.S. Financial Sanctions, Including the Example of Iran,” pp. 908-909.

金融制裁也帶有越來越多的域外法律效力。例如，美国《2012 财年国防授权法》规定，自该法生效后 60 天始，任何外国金融机构经查故意同伊朗中央银行或被美国财政部长列入制裁名单的其它伊朗金融机构进行大宗金融交易或者帮助其进行大宗金融交易，美国总统都应当禁止该外国金融机构在美国开立代理账户或者中转账户，并禁止保有此类账户或为此类账户的保有设定严格限制性条件。美国将国内法扩大到国际范围的做法尽显美国对外政策中的霸权主义色彩并遭到包括欧洲诸国在内的一致批评。在国际压力之下，美国不得不做出妥协，以各国大幅减少进口伊朗石油为据免除其金融制裁。<sup>①</sup>

### 三、“9·11”事件后的美国金融制裁实践

正如 OFAC 具有很长的历史一样，美国金融制裁并非一个新鲜事物，美国在二战、冷战时期先后对日本、苏联、中国、朝鲜等实施过金融制裁。<sup>②</sup> 只是由于这些国家当时对国际金融体系的依赖程度有限，而且美国制裁手段单一、频次不高，美国金融制裁并未引起太多关注。美国金融制裁数量迅速上升并产生重要影响是在“9·11”恐怖袭击事件之后。在 2000—2011 年间，美国共单独实施或参与 17 次经济制裁，其中 13 次明确包括金融制裁措施。<sup>③</sup> 美国财政部目前共维持着 26 个金融制裁项目，既包括对特定国家的制裁，也包括对特定领域或事件的制裁。<sup>④</sup> 而且这些金融制裁手段多元，既包括冻结政府资产、中止商业贷款这样的传统制裁方式，也包括冻结个人或实体资产、限制被制裁方投融资以及切断其进入国际金融市场通道等新的方式。

---

<sup>①</sup> 段康：《中国和新加坡两国金融机构将免受美国对伊朗石油制裁》，载《中国航天》2012 年第 8 期，第 67 页。

<sup>②</sup> OFAC 可追溯到 1940 年为防止纳粹德国利用被占领国的资金而成立的海外资金控制办公室（FFC），参见 <http://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/Pages/Office-of-Foreign-Assets-Control.aspx>。

<sup>③</sup> Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Julia Muir, “Post-2000 Sanctions Episodes,” in Gary C. Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly A. Elliott, and B. Oegg, *Case Studies in Economic Sanctions and Terrorism*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2012, <http://www.piie.com/publications/papers/sanctions-timeline-post-2000.pdf>.

<sup>④</sup> “Sanctions Programs and Country Information,” Resource center, U.S. Department of the Treasury, <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx>.

目前美国越来越倚重金融制裁主要源于几个因素：首先，能够获取资金支持是恐怖组织得以发展壮大的一大原因，但是恐怖组织没有固定的居所或责任对象，通过传统的贸易制裁方式无法有效遏制恐怖主义。因此，美国开始进行大规模地金融反恐，通过加强《反洗钱法》、颁布《爱国者法》、组建恐怖主义和金融信息办公室等方式加强金融审查，明确金融机构在反恐中的责任，以切断恐怖组织的资金来源。其次，针对国际社会对联合国针对伊拉克制裁的批评，在上世纪 90 年代末出现了一系列改革联合国制裁的活动和倡议，其中之一就是推动联合国定向金融制裁改革的瑞士因特拉肯进程（Interlaken Process）。<sup>①</sup> 该进程由瑞士政府发起，包括政府官员、制裁问题专家、金融机构以及联合国等国际组织人员在内的各方代表就如何改进金融制裁工具以准确、最大化地打击被制裁方决策者，提出了基本原则及可操作的执行手册。定向金融制裁改革成果不但被联合国接受，而且为美国加强金融制裁提供了支持。最后，随着金融创新和金融市场的大发展，这不仅使各国各方对国际金融市场的依赖程度上升，而且也为美国利用新技术、新工具有效实施金融制裁提供了可能。在上述因素影响下，美国从数量、频次和方式方法上升级了对外金融制裁活动，其中较有代表性的是美国对朝鲜、伊朗的制裁。下文将分析这两例制裁，以观察美国金融制裁的创新、运作机制和巨大威力。

### （一）对朝鲜的制裁

自 2003 年朝鲜核问题再次浮现之后，美国在参与六方会谈的同时也不断施加经济压力。在 2005 年朝鲜宣布成功制造核武器并向日本海发射一枚短程导弹之后，美国财政部开始调查朝鲜的海外融资问题，于同年 9 月宣布澳门境内的汇业银行长期为朝鲜非法活动提供便利，成为一个“主要的洗钱活动关切”，并要求美国所有金融机构关闭该银行的账户。借助市场的力量，美国的金融制裁发挥了巨大威力。在美国正式认定汇业银行为“主要的洗钱活动关切”之前，仅是美国的威胁认定就引发了银行挤兑现象，该银行 34% 的存

---

<sup>①</sup> Naval War College, “Targeted Financial Sanctions: A Primer,” Background Paper for the Targeted Financial Sanctions Simulation Exercise, May 11-13, pp. 4-5, 2000, [http://www.watsoninstitute.org/pub/Targeted\\_Financial\\_Sanctions\\_Primer.pdf](http://www.watsoninstitute.org/pub/Targeted_Financial_Sanctions_Primer.pdf).

款在几天之内就被取走。<sup>①</sup> 据报道, 约有二十几家金融机构削减或者停止了与朝鲜的往来。尽管没有收到美国方面的相关要求, 澳门政府自动接管汇业银行并冻结了 2,400 万美元的朝鲜资金。

对汇业银行的制裁显示, 即便缺乏外交、贸易关系等可用的手段, 美国同样可以借助其金融权力发挥重大影响。美国金融制裁显著增加了朝鲜获取海外资产及海外融资的难度及成本, 成为美国影响朝鲜核谈判的主要手段之一。虽然各国并没有宣布金融制裁直接影响了朝鲜的立场, 但是朝鲜的确在 2006 年底重返六方会谈, 并以归还被汇业银行冻结的 2,400 万美元资金为前提条件。而且, 即使在美国外交部门同意归还被冻结朝鲜资金之后, 很多金融机构都担心承担法律责任问题而不愿接手此项转账, 最后只能美国亲自要求纽约联邦储备银行先后经过俄罗斯中央银行、符拉迪沃斯托克远东银行转到朝鲜。<sup>②</sup> 这个小插曲再次印证了美国金融制裁的逻辑机制之一, 即利用市场力量和金融机构自身的风险规避倾向来发挥影响。

## (二) 对伊朗的制裁

对朝鲜的金融制裁为美国对伊朗政策提供了启发。2006 年, 在美国面对伊朗铀浓缩活动显得无计可施之时, 时任美国财政部副部长斯图尔特·利维 (Stuart Levey) 向美国总统布什献策, 利用金融手段向伊朗施压。2006 年 9 月, 美国首先以支持恐怖主义为由向伊朗最大的国有银行之一出口银行 (Bank Saderat) 发难, 取消对其掉头交易 (U-turn) 授权, 这意味着该银行将无法通过美国进行美元交易。在此之后, 美国又陆续对伊朗塞帕银行 (Bank Sepah) 等几十家机构进行制裁, 冻结了它们在美国金融机构的资产, 或者拒绝其进入美国金融系统。随着伊朗核问题的僵持, 美国对伊朗金融制裁不断升级。时至今日, 不但任何由美国管辖的个人和实体已经被禁止与伊朗进行金融交易, 而且许多外国金融机构也不得不大幅降低甚至中止与伊朗的往来, 并且其影响逐渐从金融领域向贸易领域扩展。

当然, 与朝鲜不同, 伊朗是重要的石油输出国, 许多金融机构参与伊朗

---

<sup>①</sup> Carter and Farha, "Overview and Operation of U.S. Financial Sanctions, Including the Example of Iran," p. 910.

<sup>②</sup> Peter D. Feaver and Eric B. Lorber, "Coercive Diplomacy and the New Financial Levers," Paper of 2010 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2-5, 2010, pp. 20-21, <http://ssrn.com/abstract=1661963>.

石油美元交易并从中获利，这在一定程度上增加了实施金融制裁的难度。因此，美国在实施制裁之前与各国金融机构进行了数轮沟通，时任美国财政部长鲍尔森和副部长斯图尔特·利维多次召集会议，向几十家大型银行和金融机构高层通报对伊朗金融制裁的必要性，指出与被制裁银行交易就等同支持伊朗伊斯兰革命卫队。<sup>①</sup> 美国先礼后兵，针对违反其制裁禁令的金融机构进行严惩，包括渣打银行、荷兰银行在内的许多西方银行都因违反制裁禁令遭受过美国的处罚。美国对伊朗的金融制裁产生了效果，从2006年开始不到两年的时间里，在伊朗的外国银行数量从46家减少到20家。而且由于金融交易受阻，各国与伊朗的贸易也受到影响，欧盟27国对伊朗出口从2005年的180亿美元减少到2006年的130亿美元，一年下降了50亿美元。由于难以获得银行颁发的信用证，许多伊朗企业不得不进行现金交易并提前付款，成本因而提高了20-30%。<sup>②</sup> 尽管美国金融制裁并没有直接改变伊朗领导人进行铀浓缩活动的决心，但是从2013年伊朗大选结果以及其后的伊朗核谈判进展来看，包括美国金融制裁在内的国际制裁压力间接地发挥了作用。

#### 四、美国金融制裁对华影响及应对

中国遭受美国直接或间接金融制裁的可能是现实存在的。首先，美国可能单独或联合其盟国专门针对中国发起金融制裁。中国在当代就曾长期遭受过美国的金融制裁。在中国志愿军参加朝鲜战争之后，美国于1950年12月16日冻结了中国政府和相关机构在美国境内约8.05亿美元的资产。这些资产直到中美两国建交之后，于1979年5月11日根据《中华人民共和国和美利坚合众国政府关于解决资产要求的协议》宣布解冻。<sup>③</sup> 尽管美国当前不大可能像半个世纪以前一样随心所欲地大规模对华进行金融制裁，但是近期俄罗斯因乌克兰问题而遭受美国金融制裁的事实表明，中国与美国在重大国际或地区安全问题上发生冲突时不排除有受到美国甚至西方联合定向金融制裁的可能。

---

<sup>①</sup> Loeffler, "Bank Shots: How the Financial System Can Isolate Rogues," p. 106.

<sup>②</sup> Jacobson, "Sanctions against Iran: A Promising Struggle," p. 76.

<sup>③</sup> 黄风：《美国金融制裁制度及其对我国的警示》，第129页。

其次，我国企业或个人还可能遭受美国第三方金融制裁或受连带影响。在美国对伊朗实施制裁的情况下，如果中国与伊朗进行特定商业往来也将遭受制裁，此即第三方制裁。自2006年以来，中国长城工业总公司、中国新时代科技有限公司、中国船舶重工国际贸易公司、华中数控股份有限公司、中国珠海振戎公司等科技或工业企业就先后因为与伊朗等国的商贸往来被美国列入金融制裁名单。<sup>①</sup> 甚至一些与军用产品和技术毫不相关的中国对伊朗石榴汁、农用车配件贸易都因为“伊朗”这个敏感词而被美国金融机构停止清算服务。<sup>②</sup>

随着中国资本账户的开放进程加快以及越来越多的中国企业在美上市，我国遭受美国金融制裁的风险及损失程度也趋于上升。而且，由于历史和政治因素，中国对外投资的很多重点国家和地区也正好是美国金融制裁的主要对象，如伊朗、苏丹、叙利亚、缅甸等，这无疑增加了中国企业被制裁的风险。再者，金融是对外贸易的血脉，美国金融制裁不仅影响相关企业的投融资活动，而且正常的贸易往来也因美元交易和清算受阻而受到制约。因此，我国政府部门和企业应该高度重视美国金融制裁，提高风险防范意识，积极应对被制裁威胁。对于企业来讲，首先要密切关注美国金融制裁动态，通过美国财政部网站掌握最新制裁信息，尽量避免与被制裁企业、机构和个人开展往来。在接到美国相关机构问询时，应该及时、客观、详尽地予以回复，拖延、造假和有意隐瞒可能会遭受更严厉的制裁。

从根本上防范和应对美国金融制裁，最关键的还是需要我国政府积极作为。首先，美国金融制裁立法主要是一个美国国内问题，但是如何、何时制裁却是一个国际政治问题，必须考虑外交影响。我国对美外交部门的积极活动在很多时候能够防止美国对华金融制裁付诸实施。如在1998年美国国会通过《1999年度国防授权法》授权总统在必要时冻结“中国军方公司、任何由人民解放军控制的公司、与中国国防基础工业有关的中国政府部委或者相关实体”在美国境内的资产，但是考虑到其对中美关系的影响，美国总统并没有实际行使此项权力。<sup>③</sup> 2012年6月28日，美国国务卿希拉里·克林顿以中

<sup>①</sup> 黄风：《美国金融制裁制度及其对我国的警示》，第129页。

<sup>②</sup> 王腾：《躲避“金融制裁”高压线》，载《中国外汇》2012年第4期，第44-45页。

<sup>③</sup> 黄风：《美国金融制裁制度及其对我国的警示》，第129页。

国大幅削减从伊朗进口石油为由，向美国国会报告中国金融机构可以在延长的 180 天期限内免受根据《2012 财年国防授权法》规定的制裁，这是政治因素影响美国金融制裁实施的另一个例证。<sup>①</sup>

其次，美国金融制裁的权力来源于其超强的经济实力、巨大的金融市场和美元在国际结算中的核心地位。因此从长远来看，预防和约束美国对华金融制裁有赖于我国经济实力的稳步增强，尤其是人民币国际化进程的加速。鉴于美元在国际清算中的主导地位，拒绝提供美元清算服务是美国金融制裁的核心机制之一。在中国与第三国国际贸易中稳步推进双方货币互换进程，加快人民币成为国际结算货币的步伐将直接削弱美国金融制裁的威力。

最后，金融制裁同其他制裁一样都是关于制裁双方相互依赖或双方损失承受能力的较量。如果对华金融制裁对美国造成的损失大于对我国造成的损失，那么美国必将更加审慎地决定是否实施制裁。所以，我国在立足于预防的同时，更需要做好反制准备。除了外交、贸易、法律方面的反制之外，美国在华金融资产、中国庞大的外汇储备和对美债权都是我国可资发掘利用的金融反制工具。从历史上来看，债权或债务经常被用于政治目的，是一项重要的经济权力。中国目前是美国国债的最大持有国，2014 年达到 1.2 万亿美元。如何利用好这一庞大的对美债权、防止债务反而成为美国对华权力是我国应对美国金融制裁的重要思路之一，当然这需要更加专业和系统的分析。

## 五、结语

金融制裁的直接对象是被制裁方的金融资源和金融渠道，同时也间接地影响被制裁方的对外贸易，因而可以被视为最为严厉的经济制裁形式。与传统经济制裁一样，金融制裁也是压力外交的一种手段，但是它更注重聪明制裁理念、金融机构和市场的作用，而且非常依赖于发起国的金融权力。在很大程度上，当今的金融制裁属于美国的特权。自“9·11”事件之后，美国更加倚重金融机构来实现反恐、防扩散以及其他对外政策目标，而且取得显著效果。金融制裁及美国的运用既是一个理论问题，为人们反思经济制裁的作

---

<sup>①</sup> 段康：《中国和新加坡两国金融机构将免受美国对伊朗石油制裁》，第 67 页。

用提供了启示,也具有很强的现实意义,毕竟很多中国金融和外贸机构曾经是或未来可能成为美国金融制裁对象,因此研究该问题显得非常必要。

本文分析了金融制裁的理论逻辑,并介绍了美国金融制裁制度体系和近期实施情况。进一步了解金融制裁现象,除了要更细致地把握金融制裁的逻辑之外,还需要关注如下几个问题。首先,金融制裁合作与守约。面对美国制裁,被制裁方可能会转向利用欧元、日元或人民币进行交易,以避免美元及美国金融机构,这是金融制裁的一个悖论,即因近期有效带来远期失效。因此,美国一般会力争欧盟、日本等支持,共同发起金融制裁。但美国与其盟国在很多时候利益并不一致,很多欧洲国家曾因其金融机构受到美国连带制裁而作出激烈反应,而且美元与欧元、日元本身也存在竞争关系。在利益分歧和竞争面前,美国是如何构建和维持金融制裁联盟的?此外,金融机构特别是非美国金融机构出于利益权衡大多遵守美国金融制裁规定,但是当与制裁对象的业务往来占其经济合作的比重很大时,它们是否还会惟美国马首是瞻?其次,美国金融制裁的国际法律问题。美国金融制裁带有浓重的单边主义色彩,像对伊朗制裁的许多法律都已经超越美国本土而具有域外效力。如何从法律角度看待这一问题,尤其是当中国机构受到美国域外金融制裁时,如何从法律和外交层面加以应对?再次,美国是主要的经济制裁发起国,在一些情况下加入了金融制裁内容,而另一些情况下未加入,而且金融制裁的措施和程度也各不相同。如果要深入理解美国金融制裁的选择逻辑,这需要借助案例比较研究,从而对美国金融制裁实践进行系统评估。最后,美国金融制裁对中国的影响及应对。推进人民币国际化可以降低因美国金融制裁而造成的损失,但这是一个长期的过程,并且以国家经济实力持续增强为支撑。从短期来看,提高中国金融机构和贸易公司的风险防范意识,从认识和程序上增加对美国金融制裁的关注可能是更为现实的选择。因而,从这个角度来讲,美国金融制裁研究具有很强的现实针对性。

[收稿日期: 2015-01-28]

[修回日期: 2015-02-13]

[责任编辑: 石晨霞]