

# 研究报告

2019年第59期

2019.6.17

执笔人：郭可为 胡婕

邮箱：

jie.hu@icbc.com.cn

## 美国金融制裁的机制及对策

### 要点

- 作为全球最主要的金融制裁发起国，美国建立了一套完整的对外金融制裁的法律体系。一是与金融制裁紧密相关的法律。二是美国国会颁布的其他能引发金融制裁的法律。三是总统行政命令和财政部公布的专门条例。
- 美国对外实施金融制裁的机构主要包括：一是负责制定制裁决策的国会和总统；二是监管制裁执行的财政部外国资产控制办公室（OFAC）、商务部等行政机构，三是具体实施制裁措施的银行等金融机构。
- 美国实施对外金融制裁的主要措施包括：一是冻结资产，二是冻结或取消援助款项，三是切断美元获取能力和使用美元渠道，四是禁止全球金融机构与受制裁对象交易。
- 美国金融制裁的重要特点包括：一是美国金融制裁具有“长臂管辖”的域外效力，二是美国金融制裁具有较明显的，三是美国金融制裁具有别国无法匹敌的威力。
- 截至2019年3月末，共有68个中国人、84个中国企业先后被OFAC纳入制裁名单，主要制裁原因是防止大规模杀伤性武器扩散、伊朗问题和朝鲜问题等。
- 商业银行应对美国金融制裁的对策建议：一是深入研究美国金融制裁的手段及应对。二是强化风险合规意识，严格遵守美国法律法规。三是借助外部专业力量降低被制裁和处罚的风险。

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

金融制裁通常指国际组织或主权国家根据国际组织或自身法律条文的制裁决议，针对特定的个人、组织、实体或外国所采取的一系列截断资金流的惩罚性措施。随着全球化的不断发展，金融制裁作为经济制裁的重要手段之一，已经成为美国实现其对外政策目的的常用工具。本报告对美国金融制裁的运作体系、特点、方式、影响等进行分析，并提出对策建议，供参考。

### 一、美国金融制裁的运作体系

作为全球最主要的金融制裁发起国，美国建立了一套完整的对外金融制裁的法律体系。依据这些法律法规，美国总统、财政部、国务院、商务部、银行等机构在具体实施中承担不同角色。

#### （一）美国对外金融制裁的法律体系

主要由以下几个部分构成：

第一，与金融制裁紧密相关的法律。主要有两部，即《国际紧急经济权力法》与《国家紧急状态法》。

第二，美国国会颁布的其他能引发金融制裁的法律。这些法律对金融制裁的发起和实施做出补充性说明和规定。其中最具代表性的是2001年颁布的《爱国者法案》及美国政府每年年末颁布的下一年度《国防授权法》。

第三，总统行政命令和财政部公布的专门条例。美国总统与美国财政部分别是美国金融制裁的决定者和执行者，总统的行政命令和财政部的专门条例对金融制裁在现实中的实施具有决定性影响。

#### （二）美国对外金融制裁的运作机构

主要包括三类部门或机构：

1. 负责制定制裁决策的国会和总统。国会先就有关议题研究制定对外金融制裁法案，在参、众两院一致通过后交总统签署。若总统签署同意，或法案虽被总统否决但经参、众两院重新审议后2/3以上议员通过，即成为法律，最后由总统颁布行政命令付诸实施。

2. 监管制裁执行的财政部外国资产控制办公室(OFAC)、商务部等行政机构。OFAC (Office of Foreign Assets Control) 由主管反恐和金融情报事务的财政部副部长领导, 主要职责有: 一是拟定并更新被制裁国人员名单, 即特别认定国民和阻截人员(SDNs) 名单。SDNs 名单既可以是法人、组织, 也可以是自然人。二是审查和批准各类许可申请。在对外金融制裁措施实施之后, 如果出现特例, 需要动用已被冻结的资产或为受制裁者提供某些金融服务, 则必须由 OFAC 审批并获得许可或豁免。三是监督制裁实施情况并处罚违反制裁规定的行为。

除 OFAC 外, 与金融制裁相关的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。对于被制裁国家, 禁止未取得出口许可证的交易行为以及向其提供金融服务。

3. 具体实施制裁措施的银行等金融机构。一方面, 金融机构是对外金融制裁的具体实施者, 负责实施冻结被制裁国在美国的资产、限制或禁止美国银行与被制裁国银行之间的金融业务往来等具体制裁措施。另一方面, 金融机构也是 OFAC 的主要监管对象。根据 SDNs 名单, 美国金融机构应加强监控那些违反或可能违反制裁规定的金融行为, 发现后须立即冻结资产或拒绝提供交易服务, 并在10个工作日内向 OFAC 报告银行账户号、资产所在地、被冻结或拒绝时间以及资金被转入冻结账号等信息。如果某机构没有履行阻止违规行为并向 OFAC 报告的义务, 一经查实, 该机构将被美财政部警告、受到民事处罚甚至面临刑事诉讼。

## 二、美国实施对外金融制裁的主要措施

### (一) 冻结资产

冻结资产是金融制裁最常用的手段之一, 通常流行的做法是冻结受制裁国或该国个别领导人的海外资产。美国常常冻结受制裁国、个人、恐怖组织等的

在美资产，有时也联合其他国家共同冻结上述对象的国外资产，如禁止提取银行存款、禁止买卖股票和债券等。当针对别国政府资产实施冻结时，它不仅阻止了资金流动，还阻止了贸易往来，将大幅限制受制裁国的经济运行。

一般情况下，冻结资产由情报部门和金融机构运作。美国财政部下属的情报部门搜集“有可能对美国国家安全、外交政策和经济行为”造成危害的对象名单，该名单每周更新。当金融机构与客户交易时，都会比对。一旦“榜上有名”，会立即冻结该账户。不过银行并不拒绝客户存款，但禁止其提款或向外转账。此后 10 个工作日，银行要将资产冻结情况详细报告上交 OFAC。如果银行有所隐瞒，将面临 5 万到 100 万美元不等的罚款，及对当事人最高 12 年的监禁。

### （二）冻结或取消援助款项

冻结或者取消受制裁国家预期应得的双边援助款项，或是世界银行和国际货币基金组织的信贷、商业融资等。对于一个经济落后、贫穷的国家而言，制裁发起国拒绝给予这些援助常常会造成这些国家严重的经济困难。冷战后期，冻结或取消援助款项是被用作打击前苏联的重要武器。为了阻扰西欧国家向前苏联提供贷款，美国政府重新将前苏联归类为“相对富裕的国家”，以取代原来的“中间借贷国”地位，这使得前苏联官方出口信贷利息增加，须以大约 17% 的市场利率支付利息，给原本就紧张的财政造成沉重负担。

### （三）切断美元获取能力和使用美元渠道

一方面，美国可以通过自身金融力量切断其他国家获取美元的能力。在对朝鲜的金融制裁中，截断硬通货的来源发挥了重大作用，比如限制来自美国、日本等国向朝鲜的侨汇。另一方面，美国可通过自身在国际金融体系中的巨大影响，要求独立的国际金融组织停止对受制裁国提供美元结算和其他服务。当前，国际贸易的美元支付和结算主要通过“环球银行间金融电讯协会”（SWIFT）<sup>1</sup>和“纽约清算所银行同业支付系统”（CHIPS）。美国通过与这两家机构合作，切

<sup>1</sup> SWIFT 被誉为“全球银行业的神经中枢”，主要给国际银行间结算提供标准化通信服务，遍布全球 210 个国家和地区，每天提供跨行交易、金融信息交换服务的银行和金融机构高达 1 万多家。美国拥有对别国实施金融制裁的能力在于其在当今的全球金融体系里具有两方面不对称的权力，一是美元作为支付、储备、结算等各个领域全球份额最大的国际货币，二是控制包括 SWIFT 系统在内的国际金融清算体系。通过 SWIFT 系统可以切断任何国家通过美元进行结算、支付、交易的途径。

断受制裁者使用美元的通道，使其无法使用美元进行转账、支付、结算等经济活动。

#### （四）禁止全球金融机构与受制裁对象交易

此举措是指制裁国或国际机构切断其领域内的金融机构与受制裁国之间的业务往来，从而达到切断受制裁国资金供应、扰乱金融运转的目的。一般情况下，金融机构会配合美国政府发布的监视名单，冻结可疑的资产和交易，从而切断一些个人、组织与世界金融体系的关系。虽然这种做法超出了法律管辖的界限，不过不仅美国的机构，而且美国境外的银行也会遵守美国的监视名单，即使它们国内或者国际的法律并没有要求它们这么做。该手段在近年来得到强力应用，尤其在制裁朝鲜和伊朗中效能显著。

### 三、美国金融制裁的重要特点

#### （一）美国金融制裁具有“长臂管辖”的域外效力

美国金融制裁分为两类：初级制裁和次级制裁。初级制裁（Primary Sanction）<sup>2</sup>适用于美国实体和个人，管辖所有美国政府可以施加控制的美国人和公司（含受其控股或所有的境外实体），以及位于其境内的个人和实体，适用于所有经济制裁项目和国别。次级制裁（Secondary Sanction）是指限制非美国金融机构与受制裁者在美国境外进行金融交易或向其提供金融服务，并对违反此项禁止性规定的非美国金融机构实行制裁。

其中，域外管辖权<sup>3</sup>是美国实施对外金融制裁的法律基础。为了证明域外管辖的合法性，美国经常援引国际法中的“国籍原则”、“客观属地原则”、“保护性原则”和“普遍性原则”。国籍原则是美国域外经济制裁的主要国际法依据，

<sup>2</sup> 以下个人及实体（以下简称为“美国人士”）必然受美国金融制裁法律法规的管辖（即“初级制裁”）：（1）美国公民和有美国永久居住权的外国公民（无论其身何方）；（2）位于美国境内的个人或实体（含其境外分支机构、代理人 and 代表处等）；（3）美国公司（含其境外分支机构）；（4）受以上实体所有或控制的实体（如美国公司在境外设立的实体等）。

<sup>3</sup> 域外管辖权是指一国法律对境外的当事人或行为发生法律效力的情况，学者也经常使用“长臂管辖权”一语来指代或形容美国法律或法院的域外管辖权。

任何国外公司，只要有美国资本参与并受美国公民控制，就被认为仍然保留美国国籍，美国可以对其进行管辖。另一方面，基于“效果原则”<sup>4</sup>而主张域外管辖权是美国司法实践的传统做法。如果外国行为者有影响美国公民的意图，就应该受美国管辖，不管这些意图是否已实施，也不管其行动是否产生了对美国公民的实际影响。“效果原则”被用来作为美国有关反垄断、安全管理、反行贿、经济制裁和打击国际恐怖主义等法律的域外效力的依据。

基于上述域外管辖权的主张，美国将原本仅适用于国内实体和个人的国内法，延伸至境外行为者及其经济活动，通过刑事或民事起诉、罚款、限制在美国的旅行或融资、禁止获得美国的政府合同、公民权、市场、产品和技术等手段，迫使境外公司和个人限制或中断与受制裁对象之间的贸易、金融或技术交往，因而带有浓厚的“治外法权”性质。

由于外国金融机构不在美国执法机关的实际管辖之下，美国政府的次级制裁措施一般表现为以下两种形式：第一种是将有关外国金融机构列入黑名单，予以罚款；第二种是直接禁止有关外国金融机构通过美国的银行及其海外分支机构办理业务、开立或维持美国账户（correspondent account and payable-through account）、进行清算，或对上述行为、账户余额，以及可经账户办理的交易体量等添加限制性条件（如限制从事金融业务的种类、限制金融交易的货币种类、进行金融交易需获得预先批准等）。通过次级制裁，美国将迫使第三国及其企业在受制裁国和美国的金融市场之间做出选择，从而达到一种事实上的多边制裁。次级制裁反映出这样一种思维定势：与我的敌人进行交易的外国银行，不得从我的金融体系中获益。

### （二）美国金融制裁具有较明显的不对称性

一方面，美国在发起金融制裁时更多考虑自身的利益诉求。理论上，金融制裁的实施与否应由安理会根据《联合国宪章》第 25 条和第 41 条进行定夺后，再由安理会成员国讨论决定并付诸实施。但美国在全球货币金融经济体系的中

<sup>4</sup> 效果原则是美国法院在 1948 年的“美国铝公司”案中提出的。在该案中，法国、瑞士、英国和加拿大的铝生产商在美国国外签订了一个国际卡特尔协议，分配铝的生产限额，影响到美国的商业。美国法院在该案中认为，在美国国外订立的合同或行为如对美国商业有重大效果，美国法院就对该行为享有管辖权。

心地位，赋予其超过其他任何一国的雄厚金融实力，也让美国在决定发起金融制裁时不需要过多考虑其他国家的反应。另一方面，受制裁方或受制裁国基本没有申诉以及国际法律救济的渠道和机制。美国的《爱国者法案》规定，允许有关当事人以提供信息的方式澄清与制裁相关的问题，但这并不授予或意味着享有任何司法审查的权利。其实质意思是，只有美国宣布这个制裁取消或制裁改变时，制裁才会停止或改变，受制裁方没有任何能力改变被制裁的现状。

### （三）美国金融制裁具有独特的威慑力

美国金融制裁的独特效果来源于国际金融体系赋予美国的不对等权力。美国控制着全球货币结算网络和最主要的支付体系。因此在当今世界，只有美国有能力发动比较全面的金融制裁。其中最重要的渠道就是通过 SWIFT 获取资金流动情报的程序开发。此程序已经通过美国《国际紧急经济权利法》等法律的认定，取得合法地位。在此程序下，一定数额或频繁的银行交易都不会逃过美国的监测。

## 四、近年来美国发起的金融制裁和处罚情况

### （一）美国金融制裁和对违反制裁规定进行处罚的情况

随着金融全球化的加速推进，金融制裁已成为美国对外政策“兵器库”中最重要的武器之一。“9·11”后美国更是投入大量资金、人力和物力识别与追踪恐怖分子的金融交易，金融制裁也因此在其国家安全战略中扮演越来越重要的角色。

制裁方面，截至2019年4月5日，美国正在实施的30项经济制裁清单中，涉及国家和地区的有白俄罗斯、布隆迪、乌克兰、俄罗斯、朝鲜、伊朗、叙利亚、黎巴嫩、也门等20个，涉及具体问题的包括跨国犯罪、毒品贩运、粗钻贸易等10项。（表1）

表1 美国财政部金融制裁项目一览表

## 美国金融制裁的机制及对策

制裁项目	制裁主要理由	制裁最后更新时间
巴尔干半岛相关制裁	武装冲突	2017年3月2日
白俄罗斯制裁	人权	2018年10月24日
布隆迪制裁	内战	2016年2月6日
2017年的《以制裁反制美国敌人法案》(CAATSA)	对美国有敌对行动的国家	2018年12月19日
中非共和国制裁	人权	2017年12月13日
禁毒贩运制裁	毒品贩卖和运输	2019年2月20日
反恐制裁	反恐	2019年3月26日
古巴制裁	人权、社会制度	2018年9月2日
网络相关制裁	恶意网络空间活动	2018年12月19日
刚果民主共和国相关制裁	武装冲突	2019年3月21日
外国干涉美国选举制裁	外国干涉美国选举	2018年9月12日
全球马格尼茨基制裁	人权	2018年11月15日
伊朗制裁	大规模杀伤性武器	2019年3月26日
伊拉克相关制裁	人权	2017年12月27日
黎巴嫩相关制裁	武装冲突	2010年7月30日
利比亚制裁	人权	2018年11月19日
马格尼茨基制裁	人权	2017年12月20日
尼加拉瓜相关制裁	人权	2018年11月27日
不扩散制裁	违反《不扩散核武器条约》	2019年3月26日
朝鲜制裁	大规模杀伤性武器	2019年3月21日
粗钻贸易控制	人权	2018年6月18日
索马里制裁	武装冲突	2018年7月19日
苏丹和达尔富尔制裁	武装冲突	2018年6月28日
南苏丹相关制裁	武装冲突	2018年12月14日
叙利亚制裁	大规模杀伤性武器	2019年3月25日
跨国犯罪组织	跨国犯罪	2018年2月10日
乌克兰/俄罗斯相关制裁	武装冲突	2019年3月15日
委内瑞拉相关制裁	民主和人权	2019年4月5日
也门相关制裁	内战	2015年4月14日
津巴布韦制裁	人权	2017年4月12日

处罚方面，从2003至2018年末，美国共做出897起处罚，处罚总金额4378亿美元，其中2012年和2014年均超过10亿美元。从2009年开始，OFAC减少



了处罚次数，加大了处罚力度，处罚更具有针对性。（表2）

表2 2003年-2018年历年处罚次数与金额

	处罚次数	处罚金额（亿元）
2003	206	3.3
2004	236	3.4
2005	82	1.2
2006	28	4.1
2007	54	4.3
2008	104	3.5
2009	27	772.4
2010	27	200.7
2011	21	91.7
2012	16	1139.2
2013	27	137.1
2014	22	1205.2
2015	15	599.7
2016	9	21.6
2017	16	119.5
2018	7	71.5
合计	897	4,378

从处罚/和解金额看，2009至2018年，OFAC处罚金额排名前十均为银行，所罚金额占十年处罚总金额的86%。

2009-2018年，非美国企业被OFAC处罚的原因大致可分为三种：一是非美国企业利用美国金融系统为受美国制裁的国家或美国制裁对象提供服务；二是非美国企业将美国产品或服务出口、转出口到受美国制裁的国家或美国制裁对象；三是非美国企业为美国企业拥有或控制，违反了美国对古巴或伊朗的经济制裁政策。

## 美国金融制裁的机制及对策

表 3 2009-2018 年美国 OFAC 处罚金额前十大

时间	机构	处罚/和解金额 (美元)	违反美国制裁条例	是否自我披露
6/30/2014	BNP Paribas SA 法国巴黎银行	963,619,900	《苏丹制裁条例》 《伊朗交易与制裁条例》 《古巴资产管制条例》 《缅甸制裁条例》	否
6/12/2012	ING Bank N.V. 荷兰国际集团	619,000,000	《古巴资产管制条例》 《缅甸制裁条例》 《苏丹制裁条例》 《伊朗交易与制裁条例》	部分是， 部分不是
12/16/2009	Credit Suisse AG 瑞士信贷银行	536,000,000	《伊朗交易与制裁条例》 《缅甸制裁条例》 《苏丹制裁条例》 《古巴资产管制条例》 现已废止的《利比亚制裁 条例》 《利比亚前政权查尔斯- 泰勒制裁条例》	是
12/11/2012	HSBC Holdings plc 汇丰银行	375,000,000	《古巴资产管制条例》 《缅甸制裁条例》 《苏丹制裁条例》 《伊朗交易与制裁条例》	否
10/20/2015	Crédit Agricole Corporate and Investment Bank 法国东方汇理银 行	329,593,585	《古巴资产管制条例》 《缅甸制裁条例》 《伊朗交易与制裁条例》	否
3/12/2015	Commerzbank AG 德国商业银行	258,660,796	《伊朗交易与制裁条例》 《苏丹制裁条例》 E.O.13882 《大规模杀伤性武器扩散 制裁条例》 《缅甸制裁条例》 《古巴资产管制条例》	否
12/22/2009	Lloyds TSB Bank, plc 劳埃德TSB银行	217,000,000	《伊朗交易与制裁条例》 《苏丹制裁条例》 现已废止的《利比亚制裁 条例》	否
8/18/2010	Barclays Bank PLC 巴克莱银行	176,000,000	《苏丹制裁条例》 《伊朗交易与制裁条例》 《缅甸制裁条例》 《古巴资产管制条例》	是
1/23/2014	Clearstream Banking, S.A. 明讯银行	151,902,000	《伊朗交易与制裁条例》	否
12/10/2012	Standard Chartered Bank 渣打银行	132,000,000	《缅甸制裁条例》 《伊朗交易与制裁条例》 现已废止的《利比亚制裁 条例》 《苏丹制裁条例》 《外国毒梟制裁条例》	是
总计		3,758,776,281		

### (二) 美国政府对中国的金融制裁和处罚情况

近二十年来，美国政府并没有针对中国设立专门的制裁项目，OFAC 对中国人和实体进行金融制裁主要是因为其与美国制裁对象进行往来或其行为被认定损害了美国的国家利益。

制裁方面，自2003至2019年3月末，152个中国人和实体先后被OFAC纳入制裁名单，其中包括68个中国人、84个中国企业。2001至2004、2007、2010、2011和2013年，这8年间没有中国人和实体被OFAC纳入制裁名单。近年来，OFAC对中国人和实体的制裁力度不断加强，昆仑银行、澳门汇业银行、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。中国人和实体被OFAC纳入制裁名单，主要与美国对伊朗、朝鲜、俄罗斯、叙利亚等国家的制裁以及对大规模杀伤性武器扩散、毒品走私、跨国犯罪、侵犯人权等行为的制裁相关。其中，防止大规模杀伤性武器扩散制裁、伊朗制裁和朝鲜制裁是最常见的制裁原因。

处罚/和解金额方面，迄今为止中国被处罚或者达成和解共有三次，分别如下：

1. 2017年3月7日，中兴通讯股份有限公司与美国商务部工业与安全局(BIS)、美国司法部(DOJ)及美国财政部海外资产管理办公室(OFAC)对公司遵循美国出口管制条例及美国制裁法律情况的调查达成协议。鉴于公司违反了美国出口管制法律，并在调查过程中因提供信息及其他行为违反了相关美国法律法规，公司已同意认罪并支付8.924亿美元罚款及暂缓执行的3亿美元罚款，合计近12亿美元罚款。

2. 2017年8月24日，中海油田服务股份有限公司新加坡分公司因违反伊朗交易与制裁条例，被美国处以415350美元的罚金。

3. 2018年12月14日，烟台杰瑞石油服务集团有限公司因违反了美国对伊朗的制裁令而被美国处以2774927美元的罚金。

## 五、商业银行应对美国金融制裁的对策建议

### (一) 深入研究美国金融制裁的手段及应对

一方面，加强对美国金融制裁体系的研究。美国金融制裁体系专业完善，

## 美国金融制裁的机制及对策

法律条款繁杂，制裁手段多样且不断创新，需要深入研究并持续追踪。特别是在美分支机构应加强对与金融制裁有关的美国法律、条例的研究，密切关注 OFAC 发布的受制裁者名单及变化情况，熟悉金融制裁程序和后果。另一方面，借鉴第三方经验，加强反制裁研究。如欧盟用《阻断法》(blocking statutes) 应对美国的金融制裁，据此条例，欧洲公司无需遵守美国制裁规定，还可通过反诉讼补偿美国实施制裁而造成的损失。我方可参考欧盟相关反制裁措施，维护我方企业和金融机构利益。

### (二) 强化风险合规意识，严格遵守美国法律法规

一是严格遵守美国的金融制裁法规，不存侥幸心理，提高风险防范意识，严格落实尽职调查，特别要查询 SDNs 制裁名单，核实相关交易方是否在美国制裁名单内，并进一步判定相关交易方是否会因适用 50% 规则 (50% Rule)<sup>5</sup> 而被自动视为受制裁实体。二是引入当地有经验的合规官，以本地监管者视角监督机构的合规运转。三是加强海外合规人员的培训和合规队伍打造，聘请海外专业培训机构定期对海外机构合规人员进行有效培训，提高合规人员业务素质，提升履职能力。

### (三) 借助外部专业力量降低被制裁和处罚的风险

一是涉及到美国金融制裁的问题，应聘请具有专业资质的美国律师提供法律意见。如对客户身份或所在国家较为敏感的项目，可聘请美国执业律师开展尽职调查，协助审核项目协议和其他法律文件，并就相关业务的法律风险提供咨询意见，尽可能降低遭受美国金融制裁的风险。二是加强与美国本土权威的专业机构或对美国金融制裁有丰富经验的非美专业机构的沟通与交流，总结经验做法，提出适合我国金融机构应遵循的原则和做法。三是对遭受美国金融制裁或处罚的金融机构，应借助美国专业团队、公共集团、媒体的力量，向相关机构申诉以降低甚至免除制裁和处罚的力度。

<sup>5</sup> 即财产及财产权益被冻结的实体拥有 50% 以上所有权利益的实体的财产和财产权益也将被冻结，同时将被自动视为被冻结人士，而无论其本身是否被指定。