

金融制裁与反制裁中的国家能力建设

沈 伟*

内容提要：制裁被称为没有硝烟的战争，制裁国意图通过制裁措施改变被制裁国的政策和行为，被制裁国通过反制裁措施抵消制裁的消极影响。制裁和反制裁的效果归根结底有赖于制裁国和被制裁国的国家能力。金融制裁取代贸易制裁等传统制裁正在成为制裁和反制裁的主要场域和工具。金融制裁和反制裁所依赖的国家能力建设具有具体指向和多重面向，存在着复杂性和技术性的特征。理解金融制裁和反制裁场域中的国家能力建设具有重要的现实意义，能为设计金融反制裁工具和措施提供理论框架。

关键词：金融制裁 金融反制裁 国家能力 金融基础设施 金融执法

金融制裁已经日益成为大国博弈的重要手段，并被美国用作实现其政治、外交、经济和安全目标的常见工具和武器。2018年以来，中美经贸摩擦逐步走向全面竞争。2020年美国接连签署涉及中国新疆、中国香港的专项法案，以民主人权为由，对相关个人和实体实施金融制裁措施。美国还联合欧盟等西方盟友，意在对中国形成合围之势。2021年3月22日，美国与加拿大、英国发表联合声明，以所谓“新疆侵犯人权”为由，对中国有关实体和个人实施制裁。^{〔1〕} 欧盟亦于同日发布类似法案制裁中国。^{〔2〕} 2021年6月，美国进一步扩大了对中国军工企业的制裁，阻断中

* 沈伟，上海交通大学法学院特聘教授。

本文为国家社科基金重大项目“美国全球单边经济制裁中涉华制裁案例分析与对策研究”（21&ZD208）的阶段性成果。

〔1〕 See Global Affairs Canada, *China Sanctions*, available at <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2021/03/china-sanctions.html>, last visited on Mar. 7, 2022; Gov UK, *UK Sanctions Perpetrators of Gross Human Rights Violations in Xinjiang, Alongside EU, Canada and US*, available at <https://www.gov.uk/government/news/uk-sanctions-perpetrators-of-gross-human4-rights-violations-in-xinjiang-alongside-eu-canada-and-us>, last visited on Mar. 7, 2022.

〔2〕 See EU Council Implementing Regulation (EU) 2021/478 of 22 March 2021 Implementing Regulation (EU) 2020/1998 concerning Restrictive Measures against Serious Human Rights Violations and Abuses.

国军工企业在美的融资渠道。^{〔3〕} 制裁作为一种非常态法律工具正在成为国际经贸关系中的常态。

2022年2月24日俄乌冲突后,美西方国家对俄发起大规模、高强度的“极限制裁”,特别是美元支付系统、国际金融体系等国际公共物品呈现出工具化异化的特征,冲击全球化和全球治理格局。^{〔4〕} 美国对俄制裁呈现出美国金融制裁和俄罗斯反制裁的全貌,为中国观察和研究美国金融制裁提供了全景式素材,也为考察和设计反制裁路径提供了样本。

国家能力是国家掌握物质和意识形态资源,并且运用这些资源实现国家目标的能力。^{〔5〕} 国家承担着维护主权和安全的职能,国家能力也呈现多重面向。国家能力、制度基础和经济社会政策是“新发展三角”。^{〔6〕} 公司作为近代商业机构形态的出现与国家构建、社会经济发展密切联系,国家甚至是公司出现不可或缺的条件。^{〔7〕} 在全球化语境下,现代战争和国家建设之间的关系更为复杂。比如,19世纪的资本市场全球化削弱了战争、国家建设和政治改革之间的关系。^{〔8〕}

相当多的研究聚焦国家能力与经济发展之间的关系。^{〔9〕} 例如,数字经济时代,国家数字能力是最重要的国家能力。^{〔10〕} 此外,战争与国家能力是一个重要的研究议题。许多文献研究国家能力及其决定因素着眼于战争、法律和税收,^{〔11〕} 因为国家制造战争,战争塑造国家。^{〔12〕} 全球化语境中的现代战争和国家能力之间的关系非常复杂。比如,战争为国家财政集中化和税收管理专业化创造条件,国家也可以利用战争强化国家税收汲取能力。

制裁被称为是没有硝烟的战争,甚至是“比战争更可怕的东西”。^{〔13〕} 与打赢战争需要强有力的国家能力一样,取得制裁(遏制对方)或反制裁(抵御敌人)的效果也需要国家能力,包括了国内和国际动员能力、话语建构能力、基础设施建设和维持能力、执法能力和其他国家治理能力。有效的国家行政能力对经济发展至关重要,^{〔14〕} 度量国家能力强弱的一个标准就是抵御外国

〔3〕 See Executive Order 14032 of June 3, 2021 Addressing the Threat from Securities Investments That Finance Certain Companies of the People's Republic of China.

〔4〕 参见吴心伯:《美对俄制裁与对华战略竞争出现一种“共振”》,载 <https://j.eastday.com/p/1653925148043335>, 最后访问时间:2022年6月3日。

〔5〕 参见唐世平:《“新发展三角”:国家能力、制度基础和社会经济政策》,载中国人民大学国际关系学院主办:《世界政治研究》第15辑,中国社会科学出版社2022年版,第1-34页。

〔6〕 参见唐世平、高岭、李立、陆逸超:《国家能力:走出理论荒野》,载《学术月刊》2022年第11期。

〔7〕 See Taisu Zhang & John D. Morley, *The Modern State and the Rise of the Business Corporation*, 132 *Yale Law Journal* 1970, 1973-1974 (2023).

〔8〕 See Didac Queralt, *War, International Finance, and Fiscal Capacity in the Long Run*, 73 *International Organization* 713, 753 (2019).

〔9〕 See Edward L. Knudsen, *Escape from the 'Lost Decades'? Governance Challenges in Argentina, Brazil, Colombia, Mexico, and Venezuela*, 14 *Global Policy* 113, 118 (2023).

〔10〕 参见张凌寒:《国家数字能力建设中的公私合作》,载周尚君主编:《法律和政治科学》第5辑,社会科学文献出版社2022年版,第46-55页。

〔11〕 See Bruno Caprettini & Hans-Joachim Voth, *New Deal, New Patriots: How 1930s Government Spending Boosted Patriotism During World War II*, 138 *The Quarterly Journal of Economics* 465, 465 (2023).

〔12〕 See Didac Queralt, *War, International Finance, and Fiscal Capacity in the Long Run*, 73 *International Organization* 713, 714 (2019).

〔13〕 美国总统威尔逊1919年语。转引自〔美〕尼古拉斯·穆德:《经济制裁:封锁、遏制与对抗的历史》,李旭译,中国科学技术出版社2024年版,第2页。

〔14〕 See Bernhard Reinsberg, Thoams Stubbs & Alexander Kentikelenis, *The World System and the Hollowing Out of State Capacity: How Structural Adjustment Programs Affect Bureaucratic Quality in Developing Countries*, 124 *American Journal of Sociology* 1222, 1222 (2019).

不当干预的能力，从这个角度看，制裁和反制裁是一种国家能力。

本文从国家能力视角分析金融制裁和反制裁中的国家能力构建和建设。需要指出的是，国家能力是一个基础性概念，受到制度和政策的影响，也是制度和政策的基础。本文不研究这种抽象意义上的国家能力，也不研究具体意义上的国家能力的构成要素。^[15] 本文讨论的是在制裁和反制裁语境中国家能力的维度和指向。下文结构如下：第一部分讨论美国金融制裁的规则体系和执行机制，第二部分检视俄罗斯反制裁措施。在前两部分的铺垫之后，第三部分重点分析制裁和反制裁中展现的国家能力建设面向问题，第四部分是讨论美俄金融制裁与反制裁拉锯对中国的借鉴与启示。最后小结。

一、美国对俄金融制裁的法律体系和执行机制

2014年克里米亚危机爆发后，美国与其他西方国家对俄罗斯展开了大规模、高强度的经济制裁，金融制裁是这波经济制裁的主要内容和重要特点。

（一）美国对俄金融制裁的法律体系

美国的金融制裁具备较为完备的法律体系支撑，包含从国会立法、总统行政命令到财政部规章的一系列规则。^[16]

1. 国会立法

自2014年始，美国国会共通过了五部针对俄罗斯进行制裁的法案。2014年就有两部法案颁布，分别为《2014年支持乌克兰主权、统一、民主和经济稳定法》（Support for the Sovereignty, Integrity, Democracy, and Economic Stability of Ukraine Act of 2014）（以下简称《2014年乌克兰主权法》）和《2014年支持乌克兰自由法》（Ukraine Freedom Support Act of 2014）。

2017年《通过制裁反击美国敌人法》（Countering America's Adversaries Through Sanctions Act）则将此前行政命令进行了法典化，^[17]旨在系统性打击俄罗斯总统体制。^[18]俄罗斯原油项目、俄罗斯金融机构、支持俄罗斯能源管道建设、投资于俄罗斯国有资产私有化进程等均被纳入制裁范围。^[19]

2022年《停止进口俄罗斯石油法》（Ending Importation of Russian Oil Act）采取了传统贸易制裁路径，将此前禁止从俄罗斯进口能源的总统令法案化。2022年《暂停与俄罗斯和白俄罗斯正常贸易关系法》（Suspending Normal Trade Relations with Russia and Belarus Act），则暂停给予俄罗斯及白俄罗斯“永久正常贸易关系”，取消两国在世界贸易组织（World Trade Organization,

[15] See Bernhard Reinsberg, Thoams Stubbs & Alexander Kentikelenis, *The World System and the Hollowing Out of State Capacity: How Structural Adjustment Programs Affect Bureaucratic Quality in Developing Countries*, 124 *American Journal of Sociology* 1222, 1222 (2019).

[16] 参见徐以升、马鑫：《美国金融制裁的法律、执行、手段与特征》，载《国际经济评论》2015年第1期。

[17] See Executive Order No. 13660; Executive Order No. 13661; Executive Order No. 13662; Executive Order No. 13685; Executive Order No. 13694; Executive Order No. 13757.

[18] 参见冯绍雷：《“对俄制裁案”和俄罗斯与西方关系的未来》，载《欧洲研究》2018年第1期。

[19] 参见《通过制裁反击美国敌人法》第224—228、231—234条。

WTO) 框架下的最惠国待遇。

2. 行政命令

经《国际紧急经济权力法》和“9·11”事件后《爱国者法案》(USA Patriot Act of 2001)的授权,美国总统是金融制裁决策机构,有权宣布国家紧急状态并采取冻结资产、阻断金融交易、没收外国实体或国家财产等行动。^[20] 2021年4月15日,美国总统宣布国家进入紧急状态。

在“9·11”事件发生后,美国总统愈发频繁地行使紧急状态制裁权,^[21]一定程度上取代了国会立法。^[22]这种做法同样体现在美国对俄制裁的问题上。另一方面,法院倾向于采取回避或支持态度,司法审查几乎不推翻总统行政命令。^[23]《爱国者法案》第106条规定,政府有权以单方且不公开的方式向法院提交保密信息,这进一步限制了司法审查对行政行为的制衡作用。

3. 财政部规章与制裁清单

美国财政部外国资产控制办公室(Office of Foreign Assets Control, OFAC)是美国金融制裁的执行机构。^[24] OFAC的《乌克兰/俄罗斯相关制裁条例》于2022年5月2日生效,其不仅大幅增设条款,以增强制裁的可执行性,而且细化了交易豁免的内容和类别。该条例的更新与拜登政府对制裁改革的主张相呼应,重点在于降低附带伤害、提高可理解性和可执行性。^[25]

金融制裁的效果取决于精准对象和打击多寡,众多俄罗斯个人和实体被OFAC列入制裁名单。截至目前,被OFAC列入特别指定国民和被封锁人员名单(Specially Designated Nationals and Blocked Persons List, SDN)的对俄制裁有关的个人、实体、船只、航空器数量近两千。^[26]除了SDN名单,行业制裁识别(Sectoral Sanctions Identifications, SSI)名单是美国针对俄罗斯重要行业专门设置的制裁名单。2014年,OFAC为了切断俄罗斯部分经济部门从美国融资或获得科技和能源支持,其所公布的SSI名单覆盖了俄罗斯金融、能源、矿业、国防等重要领域,相关俄罗斯金融行业实体、能源行业实体、国防行业实体不得从美国个人或实体获得新的股权投资和融资,既有债务的还款期限亦不得延长。美国人士不得与被列入SSI名单的实体开展与俄罗斯深海、北极近海或页岩油项目开发相关的贸易,亦不得与全球范围内在此类项目中拥有33%以上

[20] 参见《国际紧急经济权力法》第1702(a)条;《爱国者法案》第106条。

[21] 2000年起至2022年5月16日,美国总统援引《国际紧急经济权力法》宣布国家紧急状态共计47次。See Brennan Center for Justice, *Declared National Emergencies Under the National Emergencies Act*, available at <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/declared-national-emergencies-under-national-emergencies-act>, last visited on Jun. 5, 2022.

[22] See Andrew Boyle, *Checking the President's Sanctions Powers: A Proposal to Reform the International Emergency Economic Powers Act*, p. 11, available at <https://www.brennancenter.org/our-work/policy-solutions/checking-presidents-sanctions-powers>, last visited on Jun. 2, 2022.

[23] *Dames & Moore v. Regan*案 [453 U. S. 654 (1981)] 中,原告主张总统及财政部相关命令超越法定和宪法权限,且构成“管制性征收”,违反美国《宪法修正案》第5条“非经公平补偿不得为公共利益而征收私人财产”,均遭法院驳回。部分案件中,原告以国会违反分权原则下的不得委托规则(non-delegation doctrine)、立法否决规则(legislative veto)否定总统行政命令,但大多败诉,相关案件包括: *United States v. Amirnazmi*, 645 F. 3d 564, 576 (3d Cir. 2011); *United States v. Mirza*, 454 F. App'x 249, 256 (5th Cir. 2011); *United States v. Romero-Fernandez*, 983 F. 2d 195, 196 (11th Cir. 1993)。

[24] 参见龚柏华:《中美经贸摩擦背景下美国单边经贸制裁及其法律应对》,载《经贸法律评论》2019年第6期。

[25] See The Department of the Treasury, *The Treasury 2021 Sanctions Review*, available at <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>, last visited on Jun. 5, 2022.

[26] See OFAC, *Sanctions List Search*, available at <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>, last visited on Jun. 2, 2022.

所有权或多数表决权的且被列入 SSI 名单的实体进行贸易。另外，“50%规则”也同样适用于 SSI 名单。美国对俄罗斯制裁标志美国以行业类别为基础的行业制裁手段发展成型。

（二）美国金融制裁的执行机制

1. 金融机构的合规与执行

金融机构在美国金融制裁执行中扮演“私人警察”（private policing）的角色。^[27] 美国金融机构一旦识别出涉及被制裁对象的资金交易，须冻结该资金，拒绝提供交易服务，并在 10 个工作日内向 OFAC 报告有关其自身、交易、受制裁对象和目标资产的详细信息。^[28] 若未履行以上合规义务，相关金融机构轻则面临警告函（cautionary letter）、民事处罚，重则受到刑事起诉。^[29] 此外，金融机构还面临 OFAC 通过合规程序审查、内部审计、例行现场检查、调查和吹哨人机制等方式对非法交易进行查处。^[30]

2. OFAC 的制裁执法

美国金融制裁的执行有赖于 OFAC 对金融机构的合规激励和违规行为执法的配合。^[31] 2014 年起，OFAC 官方网站公布的因企业违反俄罗斯、乌克兰相关制裁规定所导致的执法案件为十起，执法频率自 2020 年起有所提高。^[32]

从这些案件来看，被执法对象所属行业除了美国对俄制裁的传统重点领域能源业之外，还主要包括金融领域。近年来，数字货币服务商频繁成为 OFAC 的执法对象，数字货币、数字资产成为 OFAC 制裁监管的重点关注对象。^[33] OFAC 的金融制裁权力提升了美国财政部在国家安全事务中的地位。^[34]

3. 司法制裁执法

美国司法机关也加入了对俄制裁执法的过程。纽约南区联邦检察官办公室和联邦调查局于 2022 年 9 月指控俄罗斯人奥列格·弗拉基米罗维奇·德里帕斯卡、纳塔莉亚·米哈伊洛夫娜·巴尔达科娃和俄裔美国人奥尔加·什里基密谋违反美国对德里帕斯卡及其商业实体实施的制裁。德里帕斯卡雇用巴尔达科娃和什里基违反制裁，利用美国金融机构为其在美国的利益提供服务。^[35]

[27] See Jesse Van Genugten, *Conscripting the Global Banking Sector: Assessing the Importance and Impact of Private Policing in the Enforcement of U. S. Economic Sanctions*, 18 Berkeley Business Law Journal 137, 138 (2021).

[28] See 31 C. F. R. § 501.602-03, available at <https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-501-toc=1>, last visited on Jun. 5, 2022.

[29] See 31 C. F. R. § 501, *Appendix A*, available at <https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-501/appendix-Appendix%20A%20to%20Part%20501>, last visited on Jun. 5, 2022.

[30] See Barry E. Carter & Ryan Farha, *Overview and Operation of U. S. Financial Sanctions, Including the Example of Iran*, 44 Georgetown Law Journal 903, 909 (2013).

[31] See Jesse Van Genugten, *Conscripting the Global Banking Sector: Assessing the Importance and Impact of Private Policing in the Enforcement of U. S. Economic Sanctions*, 18 Berkeley Business Law Journal 137, 158 (2021).

[32] See Department of the Treasury, *Civil Penalties and Enforcement Information*, available at <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/civil-penalties-and-enforcement-information>, last visited on Jun. 8, 2022.

[33] OFAC 将数字货币商 Garantex、数字货币挖矿 Bitriver 公司列入 SDN 名单，并在颁布制裁措施时，特别强调其将密切监控通过数字货币规避美对俄制裁的行为。See Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Russia-Based Hydra, World's Largest Darknet Market, and Ransomware-Enabling Virtual Currency Exchange Garantex*, available at <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0701>, last visited on Jun. 8, 2022.

[34] 参见刘建伟、王付东：《美国财政部国家安全角色的演变、原因及争论》，载《财政科学》2020 年第 8 期。

[35] See Katherine Pompillio, *Russian Oligarch and Allies Indicted For Sanctions Evasion*, available at <https://www.lawfareblog.com/russian-oligarch-and-allies-indicted-sanctions-evasion>, last visited on Oct. 1, 2022.

（三）美国对俄金融制裁的非对称性特征

起源于20世纪50年代初的金融制裁在冷战结束后被美国政府频繁使用，贸易制裁因成本、人道主义危机以及有效性问题而逐渐式微。^[36] 金融制裁在“9·11”事件后成为美国政府对外制裁的主要手段和工具。

美国金融制裁呈现非对称性的特点。^[37] 具体而言，第一，美国“攻守”结合，阻断俄罗斯主体从美国融资、冻结位于美国的财产、^[38] 限制交易、从环球银行金融电信协会（Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications, SWIFT）系统中剔除、阻碍跨境支付、融资。俄罗斯无还手之力，处于被动局面。

第二，美国就不同的地区、机构、人员和行业实施针对性的制裁措施。例如，OFAC对宣布脱离乌克兰的三个争议地区采取更为严格的全面制裁措施。美国分列多种制裁名单，施加不同类型、程度的制裁限制。在行业制裁方面，美国把对俄罗斯国民经济具有重要性的行业均纳入制裁范围。俄罗斯的优势产业全在美国制裁之列，俄罗斯对此无计可施。

第三，美国制裁的目的性非常强，对俄制裁的核心目标是削弱俄罗斯的战争能力。一是削弱俄罗斯的军工基础，将俄罗斯防务和相关物资、技术、航空航天、电子等行业的大批实体列入名单，而后扩展到制造业、运输业，打击俄罗斯的军工物项采购网络。二是打击俄罗斯的收入来源，重点制裁金属、采矿业，将能源、采矿行业企业列入名单。三是打击制裁规避行为和第三国实体，强化对俄罗斯的制裁效果。

二、俄罗斯的反制裁措施

金融制裁严重威胁了俄罗斯的国家安全。2022年7月5日，俄罗斯国家杜马通过两项关于战时经济措施的特殊法案。第一项法案授权俄罗斯政府强制企业向军方提供商品和服务。第二项法案修改了俄罗斯现行的劳动法，允许俄罗斯政府调整劳动时间以及特定公司休息日，以确保俄罗斯国防工业能够应对可能爆发的战争。^[39]

从俄罗斯2021年7月发布的新版《国家安全战略》来看，俄罗斯对于国际经济失序状态及其威胁有了清晰深刻的理解，并以安全化的防御姿态寻求“独善其身”。^[40] 同时，俄罗斯强力筑起反制裁堡垒。俄罗斯的对称性反制裁措施主要包括在贸易领域的报复性手段。为了反击美西方对俄技术设备的封锁，俄罗斯持续推动进口替代战略，停止出口产品设备。俄罗斯的金融反制裁体现了非对称性的特征：其一，受制于美俄之间悬殊的金融实力对比，俄罗斯没有直接与美国金融制裁抗衡。其二，非对称性制裁措施发挥奇效。俄罗斯以能源供应作为与美国金融制裁不对称

[36] 参见袁见等：《美国对他国金融制裁的法律基础、实践及对中国的启示》，载《国际贸易》2021年第7期。

[37] 参见沈伟：《中美经贸摩擦和国际经济秩序转型》，上海交通大学出版社2023年版，第311-333页。

[38] See Reuters, *Sanctions Have Frozen around \$ 300 Bln of Russian Reserves*, available at <https://www.reuters.com/article/ukraine-crisis-russia-reserves-idINL5N2VG0BU>, last visited on Jun. 8, 2022.

[39] 参见南博一：《俄罗斯国家杜马通过关于俄罗斯“战时经济措施”的第一次投票》，载 <https://world.huanqiu.com/article/48i8v7NmYaz>，最后访问时间：2022年7月8日。

[40] 参见陈宇：《解读俄罗斯新版〈国家安全战略〉》，载《世界知识》2021年第16期。

对弈的砝码，将卢布与石油、天然气锚定。

（一）俄罗斯反制裁措施

俄罗斯反制裁措施以国家安全为导向，以维护本国金融安全为首要追求，在经济、关键部门产品技术和对外经济关系三个方面铺开，^[41] 化解美国的制裁效果。

1. 金融部门的安全化

2014 年乌克兰危机爆发之后，俄罗斯依据国家安全战略，推进经济安全化，实施非常态化的经济政策。^[42] 西方制裁暴露了俄罗斯金融系统的脆弱性。俄罗斯通过监管外汇、利率、贷款等，化解西方制裁对俄金融部门的冲击，保证支付活动正常进行，阻止本国资产抛售，缓解金融市场恐慌情绪。^[43] 俄罗斯金融安全化建设的长期目标包括加强银行业体系、健全金融信息与支付基础设施、降低企业对外资和全球金融市场的依赖。^[44]

为了缓解外汇流出以及流动性不足，俄罗斯出台了更为严格的外汇管制措施。卢布及友好国家货币正逐步替代美元、欧元等货币。为了遏制卢布汇率快速下挫，俄罗斯上调利率以维持流动性，保护民众储蓄免受汇率波动不利影响。针对贷款质量恶化问题，俄政府对企业提供贷款支持，允许银行暂停对贷款质量的再评估。

2. 金融基础设施本土化

作为被美国从国际主流金融基础设施 SWIFT 系统中剔除的备选方案，俄罗斯建立了独立的金融信息交换和支付基础设施。

在金融信息交换领域，俄模拟 SWIFT 的运行模式建立了银行金融信息传输体系（SPFS）。在支付领域，俄央行通过设立全资国家支付卡体系（NSPK）公司，发行并推广与之相适应的本国银行卡——米尔卡，建立并维护国家支付卡系统。国家支付卡系统和米尔卡已经取代了维萨卡和万事达卡。这些以卢布为核心的金融基础设施为防止美国利用 SWIFT 系统卡住美元结算通道做准备。俄罗斯还与多个国家签订货币互换协议，用其他币种替代美元结算。

俄罗斯联邦外贸银行在 2022 年 9 月成为第一家在不使用支撑全球金融交易的国际信息传递系统 SWIFT 的情况下向中国开展人民币汇款的俄罗斯银行。人民币转账系统简化了俄罗斯公司和个人与中国的交易，提高了人民币在俄罗斯的普及率。俄罗斯最大的贷款机构 Sberbank SBER.MM 也使用人民币放贷。^[45]

3. 限制金融交易

2018 年 6 月，俄罗斯通过《关于影响（反制）美国和其他国家不友好行为的措施的法律》

[41] See Richard Connolly, *Russia's Response to Sanctions: How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy in Russia*, Cambridge University Press, 2018, pp. 68–70.

[42] See Richard Connolly, *Russia's Response to Sanctions: How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy in Russia*, Cambridge University Press, 2018, p. 69.

[43] 俄罗斯在外汇、利率政策和贷款方面的应对措施内容主要参考 Bank of Russia, *Financial Stability Review (Q4 2021—Q1 2022)*, available at https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/41036/eng_4q_2021_1q_2022.pdf, last visited on Apr. 26, 2023.

[44] See Decree of the President of the Russian Federation dated May 13, 2017 No. 208.

[45] See Andrey Ostroukh, *Russia's Launches Transfers in Chinese Yuan Bypassing SWIFT*, available at <https://www.nasdaq.com/articles/russias-vtb-launches-transfers-in-chinese-yuan-bypassing-swift>, last visited on Oct. 1, 2022.

(以下简称“俄罗斯《反制裁法》”)。2022年3月,俄联邦政府又将包括美国和欧盟成员国等众多国家和地区,列为不友好国家和地区。^[46]

俄罗斯限制金融交易的措施包括:要求俄居民向不友好国家债权人偿付外债时须通过卢布账户,限制俄企业向不友好国家股东分配利润等。俄罗斯要求德国等国支付石油和天然气以卢布结算,帮助卢布对美元汇率反弹,稳住了经济基本盘。俄罗斯还增持黄金,减少美元资产持有规模。为了抵消美西金融制裁的消极影响,俄罗斯央行还购买受到制裁的金融机构发行的债券,弥补国际融资缺口,通过政策性扶持帮助本国金融机构的发展。

4. 外国资产国有化

对撤出的外国企业,俄罗斯拟将其国有化。此举与美国冻结、没收俄方资产具有一定的对称性。对不友好国家人士持股超过25%的企业,俄罗斯立法限制其随意宣布破产的可能。^[47]

俄罗斯为了降低对美欧市场的依赖,积极与其他国家和地区发展经贸关系,开展经贸合作。

5. 阻断制裁的域外效力

俄罗斯《反制裁法》明文规定,金融机构须通过专门网络向俄罗斯央行报告,由央行决定能否向境外提供信息并告知该金融机构。另外,俄罗斯借助刑事立法,阻断次级制裁域外效力,将遵循和执行外国、国际组织等对俄制裁的行为增设为犯罪,并处以高达10年监禁和巨额罚款。^[48]

(二) 俄罗斯对金融制裁的反制措施之决策与执行

俄罗斯进行反制的法律依据包括联邦法律和总统令。俄罗斯《反制裁法》构建了以总统为核心的决策体系,俄罗斯总统享有采取或解除反制措施的最高决策权,外国投资监管委员会、央行、财政部等政府机构共同负责对受限交易的审批和监管。总统有权决定俄罗斯是否继续与不友好国家或机构的国际合作,是否允许参与俄政府的采购项目,控制进出口贸易,或采取其他制裁措施。^[49] 总统可听取俄罗斯安全委员会的意见。^[50]

2022年2月以来,俄罗斯总统普京授权俄政府负责机构进行金融反制措施的执行和监管,主要内容如下表1所示:

表1 俄罗斯对金融制裁的反制措施及监管机构概览

序号	反制措施	负责机构	法律依据
1	审批俄居民向不友好国家人员提供卢布贷款、俄居民向境外提供外汇的交易	外国投资监管委员会	第81号总统令
2	制定强制结汇的程序	央行	第81号总统令
3	审批俄居民与不友好国家人员的不动产交易	外国投资监管委员会	第81号总统令

[46] 参见中新网:《俄罗斯政府批准不友好国家和地区名单》,载 <https://www.chinanews.com.cn/gj/2022/03-07/9694997.shtml>, 最后访问时间:2022年3月8日。

[47] 参见环球时报:《俄媒出现“可能被国有化”的59家外企名单,包含大众、苹果、麦当劳、保时捷……》,载 <https://world.huanqiu.com/article/478oCMZpYWo>, 最后访问时间:2022年3月12日。

[48] See Josie Hunt, *Russia Prepares Bill Seeking Jail Terms For Adhering To Sanctions*, available at <https://theowp.org/russia-prepares-bill-seeking-jail-terms-for-adhering-to-sanctions/>, last visited on Jun. 8, 2022.

[49] See Federal Law No. 127 - FZ of June 4, 2018, Articles. 2.

[50] See Federal Law No. 127 - FZ of June 4, 2018, Articles. 3.

续前表

序号	反制措施		负责机构	法律依据
4	审批俄居民与不友好国家人员的证券交易		外国投资监管委员会、央行和财政部	第 81 号总统令
5	审批俄居民向不友好国家债权人清偿债务的交易		央行和财政部	第 95 号总统令
6	对俄居民与不友好国家法人或个人间资金交易的监管：	(1) 确定相关交易的金额限制	央行	第 126 号总统令
		(2) 金额限制以下的交易审批	央行	
		(3) 金额限制以上的交易审批	外国投资监管委员会	
7	对俄居民向外国人分配利润的监管：	(1) 制定利润分配的特殊程序	央行和财政部	第 254 号总统令
		(2) 审批俄金融机构利润分配的交易	央行	
		(3) 审批俄金融机构以外的其他俄企业利润分配的交易	财政部	

资料来源：作者自制。

三、制裁和反制裁中的国家能力建设

美国能够领导西方国家对俄采取如此大规模制裁以及俄罗斯应对美西方国家制裁而采取的反制裁，归根结底取决于与制裁所需要和相匹配的国家能力，具体包括话语构建能力、行政能力、金融基础设施控制能力、法制运行能力等四个方面。^[51]

(一) 话语建构能力

美国通过动员盟国参与制裁，把单边制裁转变为“多边制裁”，为单边制裁取得合法性，在地缘政治对抗中融入金融制裁，加速了俄罗斯与世界经济体系的脱钩，多国联合制裁也加大了俄罗斯反制裁的难度。通过国际组织、多边联合工作组，美国增强了对俄制裁的协调一致性，体现了国际协调甚至是动员能力。G7 集团表明立场，将撤销部分俄罗斯关键产品的最惠国待遇，限制俄罗斯从主流多边金融机构获得融资。^[52] 德国宣布停止了一度引发美欧矛盾的“北溪二号”天然气管道。^[53] 美西方国家很多大牌公司自发退出俄罗斯市场形成的商业制裁也打击了俄罗斯的外资政策，造成了俄罗斯与全球商业体系事实上的脱钩。^[54] 俄罗斯于 2022 年 6 月 6 日将一些著名的美国公司的首席执行官及董事会成员列入黑名单，以报复美西方国家对俄罗斯实施的经济制裁，这些商业领袖将被无限期地禁止前往俄罗斯。

[51] 已有研究将经济制裁有效性的影响因素归纳为经济层面、政治层面和国际合作层面三个方面。经济层面的因素包括制裁双方的实力对比、贸易联系，政治层面的因素包括制裁的意志和抵制的决心，国际合作层面的因素包括制裁双方国际合作。参见田斌：《经济制裁：有效与人道的权衡》，中国经济出版社 2019 年版，第 44 - 51 页。

[52] See G7, *G7 Leaders' Statement*, available at https://content.mlex.com/Attachments/2022-03-11_S6743MC3IPRSO132/2022-03-11-g7-leader-eng-data.pdf, last visited on Jun. 8, 2022.

[53] See Sarah Marsh & Madeline Chambers, *Germany freezes Nord Stream 2 gas project as Ukraine crisis deepens*, available at <https://www.reuters.com/business/energy/germanys-scholz-halts-nord-stream-2-certification-2022-02-22/>, last visited on Jun. 8, 2022.

[54] 参见沈伟、俎文天：《“昙花一现”还是“未来趋势”：美西方商业制裁的理论与实践》，载《东南大学学报（哲学社会科学版）》2023 年第 2 期。

在制裁的话语建构过程中，美国基于本国国家安全的合理化包装，统领和设计制裁制度与执行机制，将对外制裁作为实现“国家安全”的重要工具。制裁成为美国维护国家安全的工具，而美国国家安全扩大化正在走向制度化。^{〔55〕}美国还动员其他西方国家支持和参与对俄罗斯的制裁，形成对俄制裁多边同盟。美国国家安全战略所追求的安全利益和战略目标极其广泛，崇尚综合安全观念乃至绝对安全观念。^{〔56〕}制裁是美国实现安全目标的工具之一。在美国对俄制裁中，美国总统根据《国际紧急经济权力法》的授权，频繁以国家安全为由，行使紧急状态制裁权。网络安全威胁被2010年美国《国家安全战略》列为最重要的国家安全挑战之一。2015—2016年间，时任美国总统奥巴马发布了EO13694和EO13757，对代表俄罗斯从事重大网络安全破坏活动的个人或实体实施制裁。2017年美国《国家安全战略》强调国土安全、经济安全，并将中国、俄罗斯置于美国的对立面。同年，美国颁布《通过制裁反击美国敌人法》。2021年，美国又以俄罗斯破坏美国及其盟国的国家安全为由，宣布国家进入紧急状态，并展开对俄罗斯的新一轮制裁。

美俄金融制裁和反制裁对弈具有深层的国家安全内涵和鲜明的“安全”共振特点。双方都以国家安全为名，将自己的政治主张和制裁措施正当化和道义化，都以对方损害本国安全为由，对其采取制裁或者反制裁措施。美国现有的金融地位为其实现绝对国家安全提供了重要基础和工具。俄罗斯国家安全战略则以防御为主，强调“去西方化”。为防范经济、金融领域安全威胁，俄罗斯诉诸“去美元化”、金融基础设施的本土化、进口替代战略等安全化措施，提高经济的独立性。国家安全深度和全面地介入一国的政治、外交、国防，甚至是经济政策，出现了国家安全泛化主义的特点。从世界经济的角度看，现有的国际经济规则和国际经济治理体系正在受到国家安全因素的影响，其稳定性、可预测性正在受到侵扰，国际经济环境更加动荡，国际经济规则体系正在面临崩塌的危险。

国际经贸、金融联系既是制裁的对象，又是预防制裁脱钩和反遏制的对象。俄罗斯选择本土化路径，与其较高的经济系统自给程度和全球价值链地位相关。在长期制裁与反制裁环境的塑造下，俄罗斯可预见地将进入以政府全面干预为主导、以有限市场机制引导和有限开放为辅的孤岛式经济发展模式。^{〔57〕}

（二）行政能力

执行能力和执法能力是美国制裁体系得以运行并发生效力的重要因素。美国经济制裁执行部门的执行能力非常强，执行手段和方式多样化，^{〔58〕}采取行动的权力受到很少的限制。^{〔59〕}俄罗斯也在制裁和反制裁博弈中强化政府反制裁的能力。

1. 措施应变能力

美国结合制裁名单和通用许可机制，提高制裁的灵活性并缓和制裁的反作用，达到精准定向、灵活豁免的效果。例如，美国特别设置了通用许可以豁免部分涉及“北溪二号”项目的业务

〔55〕 参见何为、罗勇：《制裁与反制裁》，当代世界出版社2022年版，第50页。

〔56〕 参见石斌：《思想·制度·工具——美国国家安全体系的一种分析框架》，载《国际安全研究》2021年第2期。

〔57〕 参见易小准、李晓等：《俄乌冲突对国际经贸格局的影响》，载《国际经济评论》2022年第3期。

〔58〕 参见阮建平：《战后美国对外经济制裁》，武汉大学出版社2009年版，第88页。

〔59〕 参见杨永红：《经济制裁的法治研究》，知识产权出版社2022年版，第137页。

往来、俄罗斯最大私营金融机构 Joint Stock Company Alfa Bank 的特定业务往来等。

事实上，俄罗斯的反制裁也显示了政策的灵活性。俄罗斯采取了一系列多样化和本土化的措施，避免主要产业受到美西制裁的影响。俄罗斯不仅在金融领域，还在农业、工业、国防等范围内推动进口替代战略。在关键领域，俄罗斯通过国内自主研发生产降低进口依赖。

2. 跨境执法能力

制裁有效性取决于制裁网络是否有漏洞。美国在制裁执法时特别注重域外执法。在出口管制领域，美国建立起和其他国家的联合执法机制。2023年6月，美国纠集了“五眼联盟”和日本发表了一份“反对与贸易相关的经济胁迫和非市场政策及做法的联合声明”。随后，美国商务部发布五眼联盟同意正式开展出口管制执法合作，允许各国采取行动防止、遏制违反出口管制的行为，包括限制俄罗斯获取燃料和军事行动所需的技术。各国同意正式交流有关出口控制违规行为的信息。

美元作为世界主要储备货币的地位以及美国对国际支付结算系统的控制力是金融制裁的实力基础。美国金融制裁能够发挥实效，部分得益于美国对于金融活动的追踪能力，显著案例包括恐怖主义金融追踪计划（Terrorist Finance Tracking Program, TFTP），美国财政部通过 TFTP 从 SWIFT 系统获取恐怖主义资金流动的相关信息，在此基础上将“敌人”排除在全球金融体系之外。^[60] 美国金融交易追踪与识别技术得以大力发展源于 2001 年“9·11”事件的影响，以便针对性地对恐怖主义、毒品犯罪、大规模杀伤性武器等问题实施制裁，财政部在国家安全中的角色被强调，金融制裁被当作最重要的经济制裁措施。^[61] 包括美国财政部、司法部和联邦调查局在内的执法部门的全网络合作为达到执法效果提供了机制性的基础。^[62] 海关和边境保卫局也在贸易制裁方面起到了作用。对重大国家安全威胁采取的执法行动，包括定罪、临时拒绝令和最后拒绝令，联邦调查局、国土安全调查部，甚至酒精、烟草、枪械和爆炸管理局都加入了执法行列。^[63] 美国政府内部已经形成了信息共享和联合执法机制，包括联邦调查局、商务部工业安全局、外交安全局和司法部在内的多部门通过联合调查，将域外实体纳入其长臂管辖范围，以便适用美国国内法，达到制裁效果。

和其他国家的制裁不同，美国金融制裁具有相对的独立性，原因是包括了次级制裁，即对被制裁实体进行重大金融交易的美国司法管辖域外的非美国籍的自然人和法人实施制裁。次级制裁禁止第三国个人或实体与被制裁对象进行特定的交易，通过合适的执行机制得以顺利实施，达到迫使第三国加入美国制裁措施的实际效果，从而将单边制裁转化为多边行为，^[64] 使制裁的有效性极大增强。美国次级制裁在全球范围内造成重大经济影响。非美国的大型企业和金融机构常常面临美国制裁的巨大风险。面对美国日益扩张的次级制裁和强化的执法力度，非美国企业

[60] See Juan C. Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*, Public Affairs, 2013.

[61] 参见刘建伟、王付东：《美国财政部国家安全角色的演变、原因及争论》，载《财政科学》2020年第8期。

[62] See US Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Russian Military Technology Procurement Network in Coordination with Law Enforcement Action*, available at <https://home.treasury.gov/news/press-release/jy1035#main-content>, last visited on Oct. 20, 2022.

[63] See Tim Hill, *BIS Export Enforcement Year in Review 2023 Final*, available at <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/enforcement/3433-bis-export-enforcement-year-in-review-2023-final/>, last visited on Dec. 30, 2023.

[64] 参见杨永红：《次级制裁及其反制——由美国次级制裁的立法与实践展开》，载《法商研究》2019年第3期。

和金融机构常常因与被制裁方的经贸往来而被处以高额罚金，或被切断与美国技术、产品、服务或市场的联系。由于美国制裁法律体系庞杂，大量制裁规定本身模糊、抽象且具有较大的解释空间，第三国企业难以全面、准确、及时地掌握美国制裁法律以及执法动态与趋势。因此，可能涉及高风险业务的第三国企业为了避免高昂的合规成本及制裁后果，往往选择以“一刀切”的方式终止所有涉风险业务，退出涉风险国家或地区，形成对美国制裁法律政策过度遵守的局面。^[65]

（三）美元体系控制能力

1. 全球金融基础设施维护能力

金融制裁的执行始于支付系统。电汇是国际金融体系中最主要的支付方式。^[66] 跨行电汇交易有赖于支付系统。OFAC 主要依据美国系统“连接点”主张对非美国主体的管辖权，这些主体因使用美国金融系统处理美元款项而被处罚。

美国境内及跨境资金交易常用的支付系统包括美联储系统（Fedwire Funds Service），清算所银行同业支付系统（Clearing House Interbank Payments System, CHIPS）和 SWIFT 系统。Fedwire 系统主要服务于美国境内资金支付业务，^[67] CHIPS 主要作为国际美元资金支付系统。^[68] 美元在全球支付体系中的地位赋予了美国政府审查美元支付交易的权力。Fedwire 和 CHIPS 两个支付系统能够处理美国金融市场的美国境内和国际资金转移。在美国司法辖区外运作的金融机构和银行一旦使用了这两个系统，就会涉及美元结算程序，便处于美国联邦法律和纽约州法律管辖之下。然而，SWIFT 是一个报文传输机构，没有支付清算功能。^[69] 不过，全球主要支付系统的运行都离不开 SWIFT 系统的报文传送。^[70] 美国在“9·11”事件后掌握 SWIFT 的主导权，^[71] 通过 SWIFT 系统阻断受制裁对象的跨境支付通道，成为美国金融制裁的重要手段。

2022年3月12日，SWIFT 宣布切断与七家俄罗斯银行（及其相关实体）之间的报文通道。^[72]

[65] See Ellie Geranmayeh & Manuel L. Rapnouil, *Meeting the Challenge of Secondary Sanctions*, ECFR Policy Brief, available at https://ecfr.eu/publication/meeting_the_challenge_of_secondary_sanctions/, last visited on Jun. 5, 2022.

[66] See U. S. Department of the Treasury, *Feasibility of a Cross-Border Electronic Funds Transfer Reporting System under the Bank Secrecy Act*, p. 57, available at https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/CBFTFS_Complete.pdf, last visited on Jun. 5, 2022.

[67] See U. S. Department of the Treasury, *Feasibility of a Cross-Border Electronic Funds Transfer Reporting System under the Bank Secrecy Act*, p. 58, available at https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/CBFTFS_Complete.pdf, last visited on Jun. 5, 2022.

[68] See U. S. Department of the Treasury, *Feasibility of a Cross-Border Electronic Funds Transfer Reporting System under the Bank Secrecy Act*, p. 61, available at https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/CBFTFS_Complete.pdf, last visited on Jun. 5, 2022.

[69] See U. S. Department of the Treasury, *Feasibility of a Cross-Border Electronic Funds Transfer Reporting System under the Bank Secrecy Act*, p. 63, available at https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/CBFTFS_Complete.pdf, last visited on Jun. 5, 2022.

[70] 参见陈尧、杨枝煌：《SWIFT 系统、美国金融霸权与中国应对》，载《国际经济合作》2021年第2期。

[71] See Joanna Diane Caytas, *Weaponizing Finance: U. S. and European Options, Tools and Policies*, 23 Columbia Journal of European Law 441, 441 (2017).

[72] See SWIFT, *An update to our message for the SWIFT Community*, available at <https://www.swift.com/zh-hans/node/308383>, last visited on Jun. 5, 2022.

俄罗斯的能源贸易服务银行被豁免制裁，^[73] 以便维持欧洲国家与俄罗斯的石油和天然气交易。俄罗斯的应对行为就是自主与美元脱钩，首要任务是使用俄罗斯卢布和人民币结算。目前，俄中双边贸易中本币结算的比例已经超过 70%，降低了美元结算可能遭遇的风险。^[74] 俄罗斯还和伊朗等国以本币而不是美元进行交易。

为避免受到美国金融制裁的影响，2019 年 1 月 31 日，德法英三国发表联合声明称，为维护“联合全面行动计划”，宣布创建名为 INSTEX SAS（贸易支持工具）的特殊目的实体，旨在促进欧洲经济体与伊朗之间的合法商贸往来，^[75] 主要原因是欧洲市场参与者希望与伊朗继续以较为畅通的方式进行贸易。目前，INSTEX 专注于欧洲与伊朗之间的人道主义贸易，包括食品、农业设备、药品和医疗用品等。INSTEX 也在反洗钱、打击恐怖主义等方面践行金融犯罪合规要求，但从制裁合规措施的角度，INSTEX 遵守欧盟、英国和联合国的制裁法律、规则和法规，^[76] 在一定程度上避开美国制裁。据 2019 年 11 月 29 日《伊朗日报》的报道，芬兰、比利时、丹麦、荷兰、挪威和瑞典欧洲六国发布联合声明将加入 INSTEX 以促进欧伊间的经济贸易。^[77] 截至 2021 年 7 月，已有十个主权国家加入了 INSTEX。^[78]

2. 美元支付体系的维护能力

数字货币和替代性支付渠道正在削弱美元在全球货币体系中的地位，成为规避制裁的渠道和方式，影响了美国金融制裁的有效性，是金融制裁和反制裁博弈的新场域。因此，限制加密货币是美国金融制裁执法的重点领域。美国长期以来对数字货币态度消极，直至 2020 年稍有转变。^[79] 2022 年 1 月，美联储开启了“与利益关涉方关于央行数字货币公开讨论的第一步”^[80]，

[73] See Reuters, *Explainer: Disconnecting Russia's Banks: Sberbank Faces SWIFT Removal*, available at <https://www.reuters.com/business/finance/disconnecting-russias-banks-sberbank-faces-swift-removal-2022-05-05/>, last visited on Jun. 5, 2022.

[74] 参见新华网：《俄财长说七成俄中贸易已转为本币结算》，载 http://www.news.cn/world/2023/04/25/c_1129561330.htm，最后访问时间：2023 年 4 月 26 日。

[75] See *Joint Statement on the Creation of INSTEX, the Special Purpose Vehicle Aimed at Facilitating Legitimate Trade with Iran in the Framework of the Efforts to Preserve the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)*, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/775681/19_01_31_Joint_Statement_E3.pdf, last visited on Jul. 30, 2024.

[76] INSTEX 在 2019 年设立，在 2023 年 3 月 9 日被清算。See *The 10 INSTEX Shareholder States Have Decided to Liquidate INSTEX Due to Continued Obstruction from Iran*, available at <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/iran/news/article/the-10-instex-shareholder-states-have-decided-to-liquidate-instex-due-to>, last visited on Jul. 30, 2024.

[77] See Iran Daily, *Six More European Countries Join INSTEX*, available at <http://iran-daily.com/News/262252.html>, last visited on Dec. 29, 2019.

[78] 截至 2021 年 7 月，已加入 INSTEX 的十个主权国家分别为法国、德国、英国、比利时、丹麦、荷兰、挪威、芬兰、西班牙和瑞典。参见 INSTEX 官网：《INSTEX 介绍》，载 <https://instex-europe.com/about-us>，最后访问时间：2022 年 3 月 7 日。

[79] 以央行数字货币为例，2020 年前，美国政府官员对央行数字货币保持不甚积极的态度。2019 年 11 月，美联储主席鲍威尔在回应国会议员关于美联储研发央行数字货币的询问时，表示美联储密切关注数字货币的发展，但由于法律、监管及运营问题，并不考虑积极参与。2019 年 12 月，在众议院金融服务委员会听证会上，时任美国财政部长姆努钦表达了相似的观点，认为在未来五年内美联储都无需发行数字货币。

[80] *Board of Governors of the Federal Reserve System: Money and Payments: The U. S. Dollar in the Age of Digital Transformation*, available at <https://www.federalreserve.gov/publications/files/money-and-payments-20220120.pdf>, last visited on Mar. 7, 2022.

但总体上仍采取审慎的态度。^{〔81〕}

数字货币的兴起,无疑对美国基于美元和美国金融机构所牵涉的巨大经济利益和国家安全利益形成巨大冲击和挑战。对于美国而言,数字货币可能引爆的全球新一轮金融竞争,及其对美国自身金融稳定、国家安全的影响是前所未有且难以估量的。这决定了美国对数字货币的复杂态度,美国需要在保护消费者、投资者和企业福祉,维护金融稳定、避免系统性风险,降低国家安全风险,提升美国的领导地位和经济竞争力,促进普惠金融,以及促进技术进步,隐私保护,人权保护等政策目标之间探索平衡。^{〔82〕} 2023年11月21日,OFAC与全球最大的虚拟货币交易所币安控股有限公司达成9.6亿美元的和解协议。OFAC指控币安,称平台明知美国法律的制裁措施,却采取规避制裁的手段,允许受制裁的人员通过平台筹集资金、转移资产,涉嫌暗网市场洗钱交易。实质上,OFAC更担心平台提供了一种持有和转移虚拟货币和其他有价值资产的方式,使受制裁的司法管辖区能够获得全球贸易和其他金融活动的好处,这直接违反了美国多项制裁计划的目标。和解协议的达成表明虚拟货币交易所不管是否为去中心化还是在美国境外,都必须符合美国的制裁措施。

美国财政部于2021年4月对众多俄罗斯“秘密影响力平台”实施制裁,打击俄罗斯情报机构和参与选举干预行为者的恶意网络工具。之前,美国也制裁了一家伊朗公司和许多个人,这些公司和个人试图干预美国2020年大选。这种制裁会阻止金融交易,有效切断秘密影响力活动的命脉。^{〔83〕}更为重要的是,这种针对破坏网络行动的制裁可以有效解除影响目标受众的洗白叙事生态系统。欧盟于2022年推出的针对俄罗斯的一揽子新限制措施中有专门打击散布有关战争虚假信息的行为者和捐款者的措施。^{〔84〕} 欧盟也对NTV、Pervyi Kanal、Rossiya 1和REN TV等媒体进行制裁。之前,《今日俄罗斯》、Sputnik RTR Planeta、Rossiya 24和TVC1受到了制裁。这些媒体被认为是传播了俄罗斯的虚假信息和宣传。^{〔85〕}

(四) 法制运行能力

美国立法、行政和司法机关通过各种渠道增加制裁条例的释义性和豁免性条款,将零散的制裁措施法制化,增强了制裁规则的可理解性和可执行性。法制化反映出美国国内关于对俄制裁的共识增加。

美国很重视制裁体系的法制化,在充实制裁工具的同时不断完备国内法体系。法制化不仅可以给制裁以合理理性,而且可以在国内凝结对他国制裁的共识,有助于制裁目的的实现。俄罗斯

〔81〕 参见〔日〕河合正弘:《美中的货币·金融霸权竞争》,载https://www.ciste.org.cn/gjkjwj/zkgd/art/2021/art_5b9ce4a1918640e299dcf7465524cf35.html,最后访问时间:2022年3月7日。

〔82〕 See Department of the Treasury, *Remarks from Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on Digital Assets*, available at <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0706>, last visited on Mar. 7, 2022.

〔83〕 See Gabriel Band, *Sanctions as a Surgical Tool Against Foreign Influence*, available at <https://www.lawfareblog.com/sanctions-surgical-tool-against-online-foreign-influence>, last visited on Oct. 1, 2022.

〔84〕 See European Commission, *Press Statement by High Representative/Vice-President Borrell on a New Package of Restrictive Measures against Russia*, available at https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_5864, last visited on Oct. 1, 2022.

〔85〕 See *Questions and Answers: Ninth Package of Restrictive Measures Against Russia*, available at https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_7653, last visited on Dec. 17, 2022.

行政和立法部门也采取修法和立法的手段包装反制裁措施和手段。

俄罗斯也注重通过法律手段贯彻反制裁目标，2023年，俄罗斯暂停执行与包括美国在内的38个不友好国家的税收协定中部分征税条款，中止了税收优惠条款以及税收非歧视性规定。

四、中国的反制裁国家能力建设

在历史上，美国曾对中国实施了将近30年的经济制裁。在抗美援朝时期，杜鲁门基于所谓中国对美国“权利法案所保障的自由、自由经济制度和其他权利构成威胁”的理由，通过行政命令授权对中国实行经济制裁措施，包括冻结中国政府及相关机构在美国的全部资产。直至中美两国建交，中国遭冻结的资产才根据1979年的协议获得解冻。此次制裁还催生了未来的金融制裁主管部门OFAC。^[86]

2018年对华发动贸易战以来，美国已出台多部针对中国的涉金融制裁法案，以及针对中国军工企业的行业性制裁法案。美国对华金融制裁的主要措施包括冻结资产、阻断融资和金融交易，具有非对称性、手段多样、定向精准的特点。

美国将所谓“自由国家”与“专制国家”之间的战略竞争作为国家安全的首要关切，^[87]中国的实力增强与美国霸权的相对衰落，威胁和挑战了美国的全球主导地位。美国将在贸易、技术、金融等领域的相互依存关系当作打击对手的武器，美元、SWIFT系统等国际公共物品被武器化，在国家安全话术的包装下取得合理性。^[88]中国企业常因涉嫌违反美对俄制裁相关禁令而招致惩罚。同时，美国也频繁针对中国企业施加金融制裁。

金融制裁不是单纯的法律工具。美国将金融制裁作为一种国际外交权力工具，服务于美国外交政策、国家安全等目的。这决定了美国金融制裁制度和执行机制的复杂性、不确定性。然而，美国金融制裁中仍有重要的法律问题值得关注和研究，在此基础上可以建构起适应并服务于中国的反制裁、反遏制法律工具。这是中国应对和抗击美国金融制裁打压和所谓制度竞争的重要锁匙和国家能力建设的重要方面。充分施展对称性反制裁措施，并探索非对称性反制裁的实现路径，是中国反制裁应对的重点。

（一）社会动员能力

大国博弈所带来的国际秩序和规则变化，给中国企业尤其是金融机构带来了极大的风险与挑战。受制于美国综合实力以及国际影响力，同时也基于全球市场布局的现实考虑，中国企业需在经营业务的过程中对潜在的美国经济及金融制裁风险有所防范。动员中国企业在国际市场上运用法律手段维护自己的合法权益是社会动员能力的一部分。

为了应对美国制裁风险，中国企业应完善风险评估和内部控制。风险评估应覆盖主体、产品、

[86] 参见黄风：《美国金融制裁制度及其对我国的警示》，载《法学》2012年第4期。

[87] See The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report*, available at <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>, last visited on Dec. 17, 2022.

[88] 参见东方网：《吴心伯：美对俄制裁与对华战略竞争出现一种“共振”》，载 <https://j.eastday.com/p/1653925148043335>，最后访问时间：2022年6月2日。

地点、路径等维度，包括但不限于：客户、供应链、中间商和交易对手方，公司提供的产品和服务，公司及其客户、供应链、中间商和交易对手方的地理位置。SDN 名单的“50%规则”使得对相关交易方的股权穿透式核查的重要性格外凸显。参考 OFAC 发布的《OFAC 合规承诺框架》，^[89] 企业可以根据自身的业务经营实际情况，制定制裁合规框架（sanctions compliance program, SCP），主要包括五个方面：

1. 管理层承诺

管理层推动 SCP 的决心与态度是决定其 SCP 成效的关键性因素。有效的管理层支持包括向合规部门提供必要资源支持，向组织内的合规人员进行必要授权。高级管理层在推动 SCP 时应关注的方面包括但不限于：（1）高级管理层是否已审阅并批准了 SCP；（2）高级管理层是否保证合规部门享有必要权限和自主权从而在组织内部有效落实合规政策和流程；（3）SCP 负责人和高级管理层之间是否建立直接的汇报联系，包括定期会议；（4）高级管理层是否保证合规部门在人员、专业、信息技术等方面具有充分资源，适应企业的业务范围、目标市场和衍生市场等风险总体状况，例如配备专职且能够胜任的合规官，在公司内部推广合规文化，并给予合规团队必要的人财物支持。

2. 风险评估

企业应定期、高频地识别可能涉及制裁风险人士、主体、国家或区域的业务领域。首先，企业的风险评估应覆盖以下方面：客户、供应链、中间商和交易对手方，公司提供的产品和服务，公司及其客户、供应链、中间商和交易对手方的地理位置。其次，企业应以适当的方式和频率进行风险评估，风险评估应贯穿业务始终。业务结束之后，企业还需持续进行风险评估，并适当进行风险追溯评估。最后，企业应制定一套风险识别、分析和处理的方法，并适时更新和优化风险评估方法，修复明显的违规行为或系统缺陷。

3. 内部控制

有效的 SCP 应当包括制定内部控制制度和流程，以识别、禁止或报告明显的违规行为，并保存相关记录，具体包括以下方面：（1）制定与机构相适应的制裁合规制度和流程，覆盖日常业务运营的需求，易于遵守，且能够防范员工的不当行为。（2）内部控制措施应能够适当解决制裁风险，降低总体风险水平，保证企业能够清晰、有效地识别、禁止、升级和报告存在制裁风险的交易。企业应选择并调整解决公司制裁风险状况和合规所需的信息技术解决方案，并定期进行方案测试，以确保其有效性。（3）通过内部、外部审计方式执行合规内部控制制度和流程。（4）确保企业的留档制度和要求符合 OFAC 管理的制裁项目的要求。（5）内部控制措施的薄弱环节暴露后，企业应立即采取有效行为，尽最大可能识别、执行补救控制措施，直至导致薄弱环节的根本原因得到纠正。（6）将制裁合规相关内部控制制度明确地传达给所有相关人员，包括在高风险地区工作的人员和业务部门，以及代表企业执行制裁合规程序的外部各方。（7）任命合适人员将制裁合规程序整合入公司日常运营的各项流程中，并确保企业员工能够理解该等制度

[89] See OFAC, *A Framework for OFAC Compliance Commitments*, available at https://home.treasury.gov/system/files/126/framework_ofac_cc.pdf, last visited on Dec. 17, 2022.

和程序。

4. 测试和审计

全面、独立、客观地测试和审计能够保证企业及时了解其制裁合规框架是否需要更新、优化、调整以适应变化的风险评估结果或制裁环境。测试和审计具体包括：（1）企业应保证测试和审计活动对高级管理层负责，独立于被审计的活动，具有充分的授权、专业性、资源；（2）保证测试和审计程序足以满足制裁合规所需的复杂要求，且能够反映企业风险评估和内部控制的综合、客观评估状况；（3）在了解到薄弱环节后，企业应立即采取有效措施，识别并执行补救控制措施，直至导致薄弱环节的根本原因得到纠正。

5. 合规培训

企业应结合自身的制裁风险状况，制定相应的培训计划，并涵盖适当人员，具体包括：（1）向雇员以及必要的利益相关方（如客户、供应商、商业伙伴和交易对手方）提供必要的与制裁合规相关的信息和指示。该等培训应为涉及高风险业务的员工量身定制。（2）培训覆盖的范围应包括相关产品和服务，及其消费者、客户，产品和服务所涉及的伙伴关系，以及地理位置。（3）培训频率应与企业的总体风险水平和风险评估结果相适应。（4）在了解到薄弱环节后，企业应立即采取有效措施向相关人员提供培训。

为了积极应对制裁，国家应该深度实施军民融合战略。国家能力是国家意志对社会生活产生作用力的一种社会能力，^[90]也是国家、官僚体系、大众互动的制度安排。^[91]美国在二战中发展出来“国家—社会”合作模式。^[92]在全球化和市场经济背景下，政府与企业、社会组织应当联手构建更加有效的国家能力体系。^[93]大力发展科技，实现军事和商业工业复合体之间原材料、技术、信息资料、人才和资金的自由流动就至关重要。推进中国的军民融合发展战略，可以有效推动技术创新和国家的经济建设、军事同步发展，从而完善和保护中国国内的经济和安全利益，最终形成一个连接军队、大学、研究机构、军工企业、商业企业、制造业基地和政府机构的综合体系。^[94]成功的军民融合战略在国防和创新之外还可以涵盖教育、扶贫等国家战略。

（二）利用争端解决机制的话语建构能力

在制裁和反制裁的背景下，政府通过世界贸易组织争端解决机制有针对性地提出合法诉求，是一种有效的话语建构能力，不仅能够在国际上打好舆论战，以正视听，而且能够通过法律手段维护自身合法权益，树立法治化的政府形象。

一些金融制裁措施，例如禁止中国昆仑银行、澳门汇业银行进入美国金融市场，禁止中国涉军企业的证券在美国上市或交易，可能违反了《服务贸易总协定》（The General Agreement on

[90] 参见周尚君：《数字社会如何塑造国家能力》，载周尚君主编：《法律和政治科学》第5辑，社会科学文献出版社2022年版，第23-34页。

[91] See Elissa Berwick & Fotini Christia, *State Capacity Redux: Integrating Classical and Experimental Contributions to an Enduring Debate*, 21 Annual Review of Political Science 71, 72 (2018).

[92] See Bruno Caprettini & Hans-Joachim Voth, *New Deal, New Patriots: How 1930s Government Spending Boosted Patriotism During World War II*, 138 The Quarterly Journal of Economics 465, 465 (2023).

[93] 参见周尚君：《数字社会如何塑造国家能力》，载周尚君主编：《法律和政治科学》第5辑，社会科学文献出版社2022年版，第23-34页。

[94] 参见《关于经济建设和国防建设融合发展的意见》《关于加强军民融合发展法治建设的意见》。

Trade in Services, GATS) 第2条规定的最惠国待遇条款。对于违反条约义务的金融制裁措施,可以通过WTO争端解决机制寻求救济。

1996年,欧共体因美国关于制裁古巴的《古巴民主法》和《赫尔姆斯—伯顿法》限制了贸易流通,损害欧共体利益,而提交磋商请求。1997年,欧共体与美国通过双边谈判的方式,达成谅解备忘录。^[95] 2019年,委内瑞拉就美国颁布的《2014年保护委内瑞拉人权及公民社会法案》和有关的七项行政命令,向WTO争端解决机构提起了争端解决请求,诉称美国对委内瑞拉实施的金融制裁,包括禁止为委内瑞拉政府和国家石油公司提供贷款,禁止委内瑞拉政府发行的债券、证券、股份在美国交易等措施违反了GATS第2条最惠国待遇条款、第16条市场准入条款和第17条国民待遇条款。^[96]

从国际实践来看,美国金融制裁措施涉及条约义务时,WTO争端解决机制有管辖权。^[97] 在多边框架下提出争端解决请求的意义在于通过WTO争端解决机制挑战美国金融制裁增强了中国反制的国际法理据。中国积极运用WTO争端解决机制,也彰显了维护国际法治和恢复多边贸易体制的信心与决心。^[98]

2021年1月,美国行政当局依据《国防授权法案》将小米列入“涉军企业清单”。小米依据美国《宪法第五修正案》和《宪法第十四修正案》成功起诉美国国防部和财政部。^[99] 法院认定美国政府存在程序不正当与事实认定的错误,正式撤销了对小米的全部限制。中国企业有可能通过美国法院挑战行政机关未经正当法律程序侵犯权益的行为。^[100] 对于中国企业而言,充分利用美国国内法律机制、通过诉诸美国司法体系保障自身的合法权益,具有现实可行性。

(三) 人民币跨境支付系统的金融基础设施能力建设

美国加大金融制裁的力度和广度事实上有可能加速去美元化进程。^[101] 俄罗斯、欧盟、伊朗、印度、巴西等国都在研发本土化的金融信息交换系统和支付系统。

1. CIPS建设的困境

2012年,中国开启了人民币跨境支付系统(CIPS)的建设,提供人民币跨境清算结算服务。截至2022年年中,CIPS系统的参与者逾千家,覆盖全球106个国家和地区,^[102] 已覆盖各个时区的金融市场。

CIPS系统目前面临的困境主要有两个。一是参与者的扩容。CIPS的直接参与者为我国主要银行和金融基础设施、部分外资银行的中国子公司,以及中资银行在海外的分支机构。^[103] 俄乌

[95] See I. L. M. 529 (1997) European Union-United States; Memorandum of Understanding Concerning the U. S. Helms-Burton Act and the U. S. Iran and Libya Sanctions Act.

[96] See United States-Measures Relating to Trade in Goods and Services Request for Consultations by Venezuela, WT/DS574/1.

[97] 参见刘瑛、黎萌:《美国单边金融制裁的国际法分析》,载《国际经济评论》2020年第3期。

[98] 参见刘瑛、黎萌:《美国单边金融制裁的国际法分析》,载《国际经济评论》2020年第3期。

[99] See *Xiaomi Corporation v. U. S. Department of Defense*, et al, No. 1: 2021-cv-00280-RC (D. D. C. 2021).

[100] 参见霍政欣:《美国宪法上的褫夺公权法案研究——从“华为诉美国案”展开》,载《行政法学研究》2021年第6期。

[101] 马雪:《美国金融制裁对美元国际地位的影响》,载《现代国际关系》2024年第3期。

[102] 参见新京报:《6月人民币跨境支付系统新增19家间接参与者》,载 <https://www.bjnews.com.cn/detail/165658939214164.html>, 最后访问时间:2022年7月1日。

[103] 参见芮萌、龚铭:《俄乌冲突给我国金融业的一些启示》,载《上海商学院学报》2022年第3期。

冲突日趋升级，促使俄罗斯寻求跨境支付的替代性方案，俄罗斯银行接入 CIPS 的意愿大幅提升。目前，已有超过 20 家俄罗斯银行开通了人民币跨境支付系统，其中包括：外贸银行、金融集团开发银行、莫斯科信贷银行、亚洲太平洋银行、资本运通银行、团结银行、巴尔斯股份商业银行、绝对银行、圣彼得堡银行。俄罗斯天然气工业银行、罗斯银行、阿尔法银行正在准备开通人民币跨境支付系统。这对于扩大 CIPS 系统的使用范围、引入更多境外直接参与者无疑是个助力，可以促进中俄跨境结算体系等金融基础设施的互联互通，便利和深化中俄两国的经贸合作，同时吸引其他经济体与俄罗斯之间的经贸往来借助中国完成。但是，引入俄罗斯实体、个人（尤其是有高度制裁风险的俄罗斯主体）接入 CIPS 系统可能引发次级制裁风险。由于美国对俄罗斯的制裁包含了大量次级制裁，若 CIPS 引入的参与者属于美国制裁对象，且相关制裁措施包含次级制裁内容，那么，CIPS 运营机构跨境银行间支付清算（上海）有限责任公司虽然是在中国境内设立运营的公司法人，但其为受制裁的参与方提供跨境人民币支付和清算结算服务，属于为制裁目标提供金融服务，可能受到次级制裁的波及。事实上，美国对俄罗斯制裁升级的同时，亦在不断向中国政府施压，若中国“破坏”美对俄制裁，将会有相应后果。

CIPS 的第二个困境是 CIPS 系统高度依赖 SWIFT 进行跨境报文传递，以完成清算和结算。CIPS 系统的间接参与者需通过 SWIFT 与直接参与者建立联系。CIPS 系统欠缺跨境金融信息交换的独立性，不足以替代 SWIFT 系统。^[104] 倘若美国同样以 SWIFT 作为工具制裁中国，对于 CIPS 的运行也会产生负面影响。

2. CIPS 自身能力提升的重点

中国应增强 CIPS 对境内外机构的吸引力，扩大 CIPS 的用户范围。CIPS 系统应主动遵循国际通行法律法规和金融监管要求，强化风险识别和防控能力。^[105] 同时，中国应借助“一带一路”、《区域全面经济伙伴关系协定》（Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement, RCEP）等国际平台和机制，吸引各国银行加入 CIPS 系统。

另外，CIPS 还需借鉴境内外被制裁机构的经验，防范制裁风险。2012 年 7 月，中国昆仑银行因向超过 6 家被美国列入制裁名单的伊朗银行提供关键金融服务而被列入往来账户或通汇账户制裁清单（List of Foreign Financial Institutions Subject to Correspondent Account or Payable-Through Account Sanctions, CAPTA）名单。2012 年和 2013 年中国对伊朗进出口总额较制裁前分别下滑 19% 和 13%。2018 年 8 月，昆仑银行停止与伊朗的欧元结算。同年 10 月，昆仑银行暂停接受伊朗的人民币支付结汇，对伊资金通道彻底关闭。2018 年 11 月，美国对伊朗施加新一轮制裁进入最后期限。2018 年 12 月，昆仑银行重新恢复对伊朗业务，恢复的业务严格遵守了美国制裁规定，仅恢复了人民币结汇业务，业务范围也仅限于人道主义和非制裁领域的商品和服务交易，不包括违反美国新一轮制裁条例的任何交易。^[106] 昆仑银行还首创了“以物易物”的交易

[104] 参见陈尧、杨枝煌：《SWIFT 系统、美国金融霸权与中国应对》，载《国际经济合作》2021 年第 2 期。

[105] 参见许再越：《推进金融科技与跨境清算系统融合发展》，载 http://www.modernbankers.com/html/2020/financiercon_0506/768.html，最后访问时间：2022 年 3 月 7 日。

[106] 参见第一财经研究院：《中国如何应对美国的金融制裁？》，载 <https://img.cbri.org/files/2020/07/63731445574960000.pdf>，最后访问时间：2022 年 3 月 7 日。

方式，即以美元计价，但是不涉及美元资金的流动：中国从伊朗进口石油时，昆仑银行会在该行的伊朗账户里计入对应美元的额度，当伊朗从中国进口商品时，则在伊朗银行开设的昆仑银行账户中计入对应的美元额度。^[107]

最后，中国还应做好预案，以应对极端情形下 CIPS 系统被制裁的风险。这需要中国提高 CIPS 的独立性和安全性。可以考虑的措施有：^[108] 其一，设有境外机构的中资银行应建立自身统一的境内外信息系统和清算系统，避免使用 SWIFT 等行外系统。其二，建立中资银行间跨境清算系统和业务信息往来系统。在经贸格局区域化、块状化的背景下，由不同的中资银行牵头，其他中资银行参与，同各区块的银行共建相对独立的跨境结算系统和信息交换系统。目前，中国积极建立新型跨境结算系统，与俄罗斯工业天然气银行合作建设的跨境结算系统已经通过了系统测试；就中东欧跨境结算系统建设事宜，与塞尔维亚进入协议阶段；获得尼日利亚央行颁发的清算机构牌照；在阿曼成立跨境支付系统合资公司。最终的目标是形成覆盖“一带一路”沿线国家的国际第二汇路，实现从区域化向全球网格化和体系化发展，避开美国金融制裁。^[109] 其三，加快数字人民币在跨境支付领域的应用，大力推动双边或多边贸易与央行货币互换协议项下的本币结算。

3. CIPS 须以人民币国际化为辅

推动人民币国际化是提高人民币国际话语权、保障中国金融安全的重要路径。中国要扩大人民币在全球外汇储备中的占有率。美西方国家加大对包括俄罗斯在内的一些国家实施的制裁，引发了其他国家对美元更广泛武器化的担忧。各国寻求实现储备货币构成的多元化，这为人民币国际化提供了契机。在短期汇率变化和长期央行行动的共同影响下，2021年第四季度，美元在全球外汇储备中所占比例下降至 58.81%，创下 26 年来的最低水平。^[110] 与之相对的是人民币作为全球储备货币的吸引力有所提升。2016年10月，人民币被纳入支持特别提款权（SDR）的一篮子货币。至 2022 年第一季度，人民币在全球外汇储备中创全球第五位的新高，占比达到 2.88%。^[111] 截至 2023 年底，人民币超过日元，成为全球支付交易中排名第四的货币，仅次于英镑、欧元和美元。^[112]

2022年6月25日，中国人民银行与国际清算银行（Bank for International Settlements, BIS）签署了参加人民币流动性安排（Renminbi Liquidity Arrangement, RMBLA）的协议，标志国际上第一个多边人民币流动性安排的成立。RMBLA 的初始参加方包括中国、印度尼西亚、

[107] 参见国海证券：《美国对华实施国际清算制裁风险几何？——宏观专题报告》，载 https://pdf.dfcfw.com/pdf/H3_AP202009221415914470_1.pdf?1600781611000.pdf，最后访问时间：2022年3月7日。

[108] 参见刘晓春：《应对金融制裁风险，中国需考虑多层次、多方案建设新型跨境清算系统》，载 https://finance.sina.cn/zl/2021-01-13/zl-iktssan5387632.d.html?vt=4&cid=79615&node_id=79615，最后访问时间：2022年3月7日。

[109] 参见罗峰：《中国公司在海外建立跨境结算系统的重要进展及遇到的挑战》，载《经济导刊》2021年第6期。

[110] See IMF, *Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER)*, available at <https://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4>, last visited on Jun. 30, 2022.

[111] 参见范子萌：《2.88%! 人民币在全球外储占比续刷历史新高》，载《上海证券报》2022年7月1日，转引自 <https://news.cnstock.com/news/bwxx-202207-4911984.htm>，最后访问时间：2022年7月8日。

[112] See Hudson Lockett & Cheng Leng, *China's Renminbi Pips Japanese Yen to Rank Fourth in Global Payments*, *Financial Times*, available at <https://ft.com/content/de6345d8-e39b-4af6-afd5-44e949cceb2c>, last visited on Dec. 17, 2023.

马来西亚、智利的中央银行和中国香港金融管理局、新加坡金融管理局。RMBLA 的参加方以实缴出资的方式，缴纳不低于 150 亿元人民币或等值美元的人民币或美元储备，成立储备资金池，由 BIS 独立管理，从而保证储备资金池能够切实发挥“水库”作用。通过 RMBLA 安排，参与方在面临紧急流动性短缺时，可以通过两种方式获得紧急流动性补充：一是从储备资金池中提取实缴份额；二是凭合格抵押品从储备资金池中借入短期资金。这一安排较之传统的货币互换安排，摒弃了可提取的最高资金额度的限制，扩大了参加方的资金使用规模，具有较强的灵活性。在国际层面，RMBLA 有助于构建全球金融稳定网络，拓宽新兴经济体的流动性补充渠道，增强其应对和抵御国际金融风险的能力。对于中国而言，RMBLA 有利于提高中国在国际货币体系中的参与度、话语权和影响力，更好地发挥维护全球金融稳定的积极作用。^[113]

中国多重并举，通过签订货币互换协议、大力发展 CIPS 系统等方式提升人民币支付的便利性。根据《2021 年人民币国际化报告》，CIPS 在 2020 年运行稳定，累计处理跨境人民币业务 220 余万笔，金额达 45.27 万亿元。截至 2020 年末，共有境内外 1092 家机构通过直接或间接的方式接入 CIPS，其中，直接接入 CIPS 的机构为 42 家，多为境内外银行。CIPS 实际业务可触达全球 171 个国家和地区。^[114]

在乌克兰危机爆发、俄罗斯多家银行从 SWIFT 系统被剔除之后，中俄双方在原本双边本币结算协议的基础上，将 SPFS 系统与中国的跨境银行间支付系统 CIPS 连接的可能性得以增加，也有助于 SPFS 系统的发展和中俄两国逐渐摆脱 SWIFT 系统，进而防止美国金融支付结算制裁所带来的威胁。根据《2021 年人民币国际化报告》，2010 年 11 月 22 日中国外汇交易中心在银行间外汇市场完善人民币对俄罗斯卢布的交易方式，发展人民币对卢布的直接交易。2011 年 6 月 23 日，中国人民银行与俄罗斯联邦中央银行签订了新的双边本币结算协议，实现了两国货币的自由兑换和在商品与服务领域的结算与支付便利。2020 年，俄罗斯联邦中央银行与中国人民银行续签了双边本币互换协议。^[115]

此外，中国央行还和沙特、阿联酋等央行一起推动多边央行数字货币桥（mbridge），探索数字货币在跨境支付中所起到的作用。这不仅有利于提高跨境支付效率、降低成本，而且有利于提高更多国家在跨国贸易中的支付能力，改善世界贸易环境。^[116]

（四）反制裁法制建设能力

法治是国家核心竞争力的重要内容。中国有必要通过法制化的方式强化和优化反制裁机制。目前，我国采取反制措施和阻断外国经济制裁的法律依据主要有《中华人民共和国反外国制裁法》《中华人民共和国对外贸易法》《中华人民共和国外商投资法》《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国出口管制法》《不可靠实体清单规定》《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》

[113] 参见证券日报：《央行参加国际清算银行“人民币流动性安排”》，载 http://www.xinhuanet.com/finance/2022-06/27/c_1128779060.htm，最后访问时间：2022 年 7 月 3 日。

[114] 参见中国人民银行宏观审慎管理局等：《2021 年人民币国际化报告》，2021 年 9 月。

[115] 参见中国人民银行宏观审慎管理局等：《2021 年人民币国际化报告》，2021 年 9 月。

[116] 参见沈伟、靳思远：《信用货币制度、数字人民币和人民币国际化——从“数字钱包”到“多边央行数字货币桥”》，载《上海经济研究》2022 年第 6 期。

《中华人民共和国对外关系法》等。^[117]但是,中国反制裁法治体系仍需要协调与平衡国际对抗和国际合作、震慑制裁国和吸引外资、维护国家安全和发 展市场经济等有所冲突和矛盾的价值取向,需要遵循比例原则、适当性原则和合理性原则设定实施反制裁措施的标准,建立跨部门联动的执行机制。

国际市场对美元体系的高度依赖是美国金融霸权的基础。中国可加深与国际金融市场的融合,强化中国与世界市场的联系,增加中国和世界市场的相互依赖性,获得更大的非对称性力量。中国的经济规模、供应链优势,以及经济外向度决定了美国对华制裁比对俄制裁更难奏效。^[118]依此逻辑,中国应坚持开放,强化金融市场的塑造能力,加大美国制裁成本,以抵消和遏制美国制裁。^[119]

美国最高级别的金融制裁是打击制裁对象,使其成为金融孤岛,脱离全球金融市场和金融体系,最终使得被制裁国隔绝于世,无从在全球市场体系中发展。反制裁的最终目标是使美国金融制裁的目标落空,被制裁国仍然能够在全 球市场中发展。因此,被制裁国最大的反制不是隔绝于世,孤立发展,而是要“破圈”和“突围”,通过金融拥抱和世界金融市场、金融体系深度融合。在全球化时代,对技术、市场和流通渠道的控制是一种国际政治权力。^[120]无论从战略还是战术上看,在大国博弈背景下保持和深化市场开放更是一种法治化的能力。

五、余 论

俄乌冲突后美西国家以金融制裁为武器,封锁俄罗斯的国际金融交往,以达到改变俄罗斯政策走向的目的。俄罗斯基于自身的能源和产业优势,开发和运用多样的反制裁工具箱,抵御经济崩溃风险。

制裁和反制裁国的国家能力集中于法制能力(主要是建立制裁制度和机制的能力)、财政能力(特别是金融基础设施的建设和维护能力)、行政能力(主要表现为国内和国际的动员能力、执法能力)和意识形态能力(话语建构能力)四重面向,^[121]体现了国家能力的综合性和全面性,对我们深入理解制裁和反制裁具有重要理论和现实意义。由于经济制裁有金融化的趋势,金融制裁和反制裁中的国家能力,既有传统制裁和反制裁所涉及的国家话语能力、国家行政能力等国家能力,也有金融基础设施建设能力和反洗钱等金融执法能力,呈现出技术性和多重性的特点。

保证国家安全是头等大事。^[122]当前,我国面临对外维护国家主权、安全、发展利益,对内

[117] 参见沈伟:《中美贸易摩擦中的法律战——从不可靠实体清单制度到阻断办法》,载《比较法研究》2021年第1期。

[118] 参见易小准、李晓等:《俄乌冲突对国际经贸格局的影响》,载《国际经济评论》2022年第3期。

[119] 参见邵辉、沈伟:《“你打你的,我打我的”:非对称性金融制裁反制理论及中美金融脱钩应对》,载《财经法学》2020年第6期。

[120] 参见陈拯编著:《国际安全导论》,复旦大学出版社2023年版,第163页。

[121] 参见高岭、池耀先、唐昱茵:《重塑国家能力与经济发展的政治经济学分析框架》,载《西安财经大学学报》2024年第3期。

[122] 参见习近平:《坚持总体国家安全观,走中国特色国家安全道路》,载《习近平谈治国理政》第一卷,外文出版社2018年版,第200页。

维护政治安全和社会稳定的双重压力。^[123] 推进国家治理体系和治理能力现代化是国家事业发展的需要。^[124] 美俄金融制裁和反制裁中展现的国家能力建设，特别是金融基础设施因素对中国具有启示意义。在金融制裁普遍化的当下，中国应充分探索和利用非对称性反制工具。中国可以提高和加大金融市场开放的速度和程度，推进人民币国际化建设，强化金融基础设施建设，深化与全球金融市场的紧密联系，以更深更广更融合的国际经贸联系和国际市场应对金融制裁的挑战和威胁。加强反制裁的国家能力建设才能实现国家发展和安全的意志和目标。

Abstract: Sanctions have been called “a war without smoke,” in which the sanctioning state intends to change the policies and behaviors of the sanctioned state through sanction measures, while the sanctioned state counteracts the negative effects of sanctions through counter-sanction measures. The effectiveness of sanctions and counter-sanctions ultimately depends on the national capabilities of the sanctioning and sanctioned states. Financial sanctions are gradually replacing traditional sanctions, such as trade sanctions, as the main arena and tool for sanctions and counter-sanctions. The state capacity building on which financial sanctions and counter-sanctions are based are multifaceted. The complexity and technicality of financial sanctions and counter-sanctions, and the practical and theoretical significance of understanding the importance of the state capacity building in the financial sanctions and counter-sanctions in the context of the geopolitical competition offer theoretical and practical insights to the design of financial counter-sanctions tools and measures.

Key Words: financial sanctions, financial counter-sanctions, national capacity, financial infrastructure, financial law enforcement

(责任编辑：缪因知)

[123] 参见《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》，载习近平：《论坚持全面深化改革》，中央文献出版社2018年版，第39-40页。

[124] 参见习近平：《深化党和国家机构改革 推进国家治理体系和治理能力现代化》，载《求是》2023年第14期。