

“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

邵辉 沈伟*

内容提要：金融制裁反制措施包括两种类型：一种是基于金融制裁系统内部的反制措施，属于对称性的被动反制；另一种是超越金融制裁的系统外部反制措施，属于非对称性的主动反制。由于金融制裁具有不对称性，被动反制往往事倍功半，仅能起到部分宣示或威慑功能，实际实施效果不及于制裁措施本身。面对实力完全不对等的金融霸权国，处于弱势方的被制裁国并非毫无出路，破局的关键在于构建非对称性反制体系。通过非对称性反制化被动为主动，利用金融制度和金融科技创新等具有非对称性的创新实践，跳出金融制裁系统自我封闭运作的自循环逻辑，树立“主体间性”对话的金融主体意识和金融竞争式合作而非合作式对抗的反制目标，通过制度型反制措施创新完善金融开放的基础性制度，通过物理型反制措施创新助推人民币国际化，通过话语型反制措施创新构建全球金融治理中的制度性话语权，倒逼金融制裁的“长臂”向内收缩，在一定程度上化解金融制裁与金融脱钩的现实威胁。

关键词：金融制裁 反制措施 不对称性 非对称反制

一、引言

美国一向将金融制裁视为维护本国经济安全利益的核心金融权力（financial power）工具，^{〔1〕}并频繁依据国内法对他国实施经济制裁和单边金融制裁。^{〔2〕}2018年初开始的中美贸易战

* 邵辉，上海交通大学凯原法学院博士研究生；沈伟，上海交通大学凯原法学院教授。

〔1〕 See Juan Carlos Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of A New Era of Financial Warfare*, Public Affairs, 2013, p. 423.

〔2〕 本文的金融制裁专指单边金融制裁，即由金融霸权国利用本国的不对称金融权力发起的，通过冻结资产、禁止金融交易、限制投融资、列入制裁名单、要求第三方制裁等手段，迫使被制裁国家妥协或限制被制裁国家发展，以维护本国金融利益的强制性行为。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。

正在向金融战扩展。美国开始讨论对中国企业和个人实施金融制裁。^{〔3〕}这严重损害了他国主权和国际法治的运行环境，影响到了全球治理体系的完善。如何有效应对美国单边金融制裁，防范和化解其对被制裁国家、企业和个人的现实威胁，成为当下亟待解决的影响金融安全的重要理论与实践问题。

目前，国内外关于金融制裁的应对方案研究，主要是针对金融制裁的不同层次及存在基础，在本国对应层面提出具有对称性的反制措施，形成了“存在基础—对称性反制”的研究框架。具体而言，存在着三种不同类型的研究进路及对应的反制措施：^{〔4〕}一是“制度基础—金融制裁”研究进路，针对金融制裁的国内法律制度基础，主张被制裁国实施制度型的反制措施；^{〔5〕}二是“权力基础—金融制裁”研究进路，聚焦于批判和揭示金融制裁的霸权本质和单边色彩，主张被制裁国通过舆论型反制措施呼吁国际社会共同反对金融制裁；^{〔6〕}三是“实体基础—金融制裁”研究进路，^{〔7〕}从金融制裁的运行实际出发，主张被制裁国积极构建物理型的反制措施，最好另起炉灶，搭建独立于美元体系的支付清算体系。

从金融制裁的多层次存在基础出发研究金融制裁的反制措施，具有重要的现实意义和较强的针对性。^{〔8〕}但“存在基础—对称性反制”的研究范式也存在着明显的局限性。该范式的关注焦点在于金融制裁的存在基础，所提出的对策只能是根据金融制裁的制度基础、权力基础、实体基础等被动地制定本国应对方案，忽视了金融制裁的不对称性特征以及被制裁国主动利用本国金融市场的实际情况形成不对称反制的可能。对称性反制措施的实践后果表明，无论是上述制度型反制措施、舆论型反制措施，还是直接接触及金融制裁本质的物理型反制措施，其实际实施效力和效果都不及于金融制裁措施本身，这是由金融制裁国和被制裁国所处的资金链和彼此的金融实力所决定的。

有鉴于此，本文拟从单边金融制裁的本质属性—不对称性出发，在明确金融制裁具有不对称典型特征的前提下，反思“存在基础—反制措施”研究框架的现实局限性，并结合中国金融发展实际，尝试利用金融创新所具有的相对对称性，以非对称性反制应对金融制裁，将金融制裁反制措施的关注焦点从制裁发起国的金融制裁转移到被制裁国的金融创新，以“核心特征（不对称性）—反制措施”思路，构建超越金融制裁话语体系的非对称反制措施逻辑。

〔3〕 例如，美国国务院和财政部2020年8月7日以所谓“破坏香港自治”为由，宣布制裁11名中国中央政府部门和香港特区官员，即为其利用金融霸权干涉金融机构正常业务的典型表现。

〔4〕 See Ziaee S. Yaser, Jurisdictional Countermeasures Versus Extraterritoriality in International Law, 4 (4) *Russian Law Journal*, 27-28 (2016).

〔5〕 See Harry L. Clark, Dealing with U. S. Extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasures, 20 (1) *The University of Pennsylvania Journal of International Law*, *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, 81-97 (1999).

〔6〕 See Tonya L. Putnam, *Courts without borders? The politics and law of United States extraterritorial regulation*, Cambridge University Press, 2016, pp. 21-23.

〔7〕 See Joshua P. Zoffer, The Dollar and the United States' Exorbitant Power to Sanction, 113 *AJIL Unbound*, 152-156 (2019).

〔8〕 霍夫鲍尔基于美国20世纪200个经济制裁案例数据，提出了更有效运用经济制裁的“七条戒律”：不要好高骛远、朋友比对手更易支配、远离独裁政府、迅速直击优于迂回向前、更多不等于更好、对症下药、坚持适度原则。参见〔美〕加利·克莱德·霍夫鲍尔等：《反思经济制裁》，杜涛译，上海人民出版社2011年版，第190-207页。这为立足于多层次存在基础研究金融制裁的反制措施提供了明确的研究对象。

二、不对称性：金融制裁的典型特征

（一）金融制裁不对称性的权力基础

美国发动的金融制裁具有不对称性，这种不对称性主要源于美国的全球金融中心地位、美元的世界中心货币地位、美元清算交易体系的重要应用以及垄断地位，以及美国和美国主要金融机构在全球范围内实施的金融监管措施。^{〔9〕}

1. 美元的世界中心货币地位是不对称金融制裁的权力基础

当前，美国在全球范围内推进的金融制裁所具备的核心特征是不对称性。^{〔10〕} 国家间货币权力事实上的不平等是造成金融制裁不对称特征的政治和经济根源。国际社会中的权力资源在国家间复合相互依赖条件下，显示出难以衡量的非对称相互依赖特征。^{〔11〕} “近20年中，美国通过经济不对称获得的权力能够产生显著影响力的范围扩大了15%，通过市场和产品不对称依赖产生的权力的强度也有显著的提升。”^{〔12〕} 而且，在非对称相互依赖的权力格局中，拥有垄断性权力的全球性超级大国，往往能够通过一定的机制设计将其所享有的权力资源转化为影响另一国家决策结果的有效权力手段。

在国际金融领域，这种非对称相互依赖趋势和不对称权力手段更加显著，中心货币国家与外围货币国家之间金融权力的不对称性比任何其他领域都更为明显。一般而言，在贸易领域的制裁和反制裁具有一定的对称性，尽管这种对称性随着国别与出口量而不同。但是，中心货币国家享有金融支配性话语权和绝对货币权力，非中心货币国家面对中心货币国家基于本国金融特权发动的金融制裁时，几乎没有相对应的反制能力。

国际货币体系从商品货币向信用货币、法定货币演进的过程，赋予了国际货币体系的中心国家更强的金融权力和更方便实施的金融制裁措施和手段。^{〔13〕} 尤其是在布雷顿森林体系崩溃之后，国际货币体系中的原有均势被打破，“作为全球的霸权货币，美元既不受国际制度的约束，也不受其他国际货币的制衡，这就使得美国可以通过美元独大的国际货币地位对其他国家进行财富‘掠夺’和政治‘胁迫’”^{〔14〕}。“在1990年之后，为了对付非国家形式的恐怖主义实体，作为经济制裁的主要内容，金融制裁已经开始成为美国利用不对称美元权力实施非对称打击的最重要工具。”^{〔15〕}

由于全球经济体系中始终存在着中心与边缘的帝国秩序，^{〔16〕} 美元的中心货币地位在国际货币多元化发展趋势下并未受到实质影响。“从一个以美元为国际主导货币的世界转向一个现在必

〔9〕 参见前引〔1〕，Juan Carlos Zarate书，第420页。

〔10〕 参见徐以升、马鑫：《金融制裁：美国新型全球不对称权力》，中国经济出版社2015年版，第71页。

〔11〕 参见〔美〕罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖》，门洪华译，北京大学出版社2002年版，第236页。

〔12〕 冯维江：《美国全球权力的分布与消长：不对称依赖视角》，载《国际关系学院学报》2012年第4期，第90页。

〔13〕 参见前引〔10〕，徐以升、马鑫书，第71页。

〔14〕 李巍：《制衡美元的政治基础：经济崛起国应对美国货币霸权》，载《世界经济与政治》2012年第5期，第97页。

〔15〕 前引〔10〕，徐以升、马鑫书，第152页。

〔16〕 参见强世功：《帝国的司法长臂——美国经济霸权的法律支撑》，载《文化纵横》2019年第4期。

须同其他货币分享这一角色的世界，其对美国追求地缘政治目标的能力的影响是相当有限的。”^{〔17〕}而且从实践来看，“在过去 20—30 年间，得益于全球化要素流通和国际金融一体化，金融制裁取得日益显著的成效，并逐步成为重要的经济制裁方式”^{〔18〕}，国际货币多元化趋势目前很难从根本上动摇美元的世界货币地位，也难以弱化美国金融制裁政策的实际功效。

2. 美国在金融领域的霸权地位是不对称金融制裁的现实支撑

非对称性国际货币权力格局赋予了制裁国实施不对称金融制裁的强制性权威，美国在金融领域的霸权地位则为不对称金融制裁提供了重要的现实物理支撑。目前的国际货币结算网络和支付系统均以美元为中心，美元是国际交易中报价、支付和清算的主要货币。美国事实上控制了以美元为核心的国际支付清算基础设施，即环球银行间金融电讯协会（Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications, SWIFT）^{〔19〕}和纽约清算所银行同业支付系统（Clearing House Interbank Payment System, CHIPS）。^{〔20〕}两者承担了 95% 以上的银行同业美元支付清算与 90% 以上的外汇交易结算。SWIFT 为全球金融机构提供支付结算信息传输服务，^{〔21〕}切断 SWIFT 系统就意味着中断所有外汇交易业务。同时，美元在全球外汇储备中的占比在 60% 以上，在全球资金交易中的占比达到 90%，许多国家的货币都与美元挂钩，利率政策和利率产品市场随美联储的利率政策波动而波动。这使得美国可以有效地发动金融制裁，同时也可以绕开主要国际组织和国际法的约束。

美国对其他国家的金融制裁通常会取得直接效果。比如，自 1979 年伊斯兰革命以后，伊朗的银行受到美国制裁的严重打击。美国在近几年加大了对伊朗的金融制裁，切断了伊朗的资金来源，导致伊朗银行和国际金融界的隔绝。由于伊朗经济结构单一，高度依赖石油出口，美国的金融制裁起到了效果。

中美两国事实上存在着微妙的金融均衡态势。中国在美国的资产规模过大，容易受到美国金融制裁和金融讹诈政策的绑架。中国的储备资产占对外金融资产的 40%，储备资产中美元资产占比为 51%，美元资产债占比为 38%。目前中国持有的美元资产价值约为 1.8 万亿美元。中国银行业对外金融资产中的美元资产占比达到 70% 左右，造成了非常大的风险敞口。

中国在国际交易体系中又高度依赖于以美元为中心的支付运转系统。因此，我们需要推动更大范围和规模的人民币跨境支付和清算安排，与更多国家建立本币结算机制，并且与全球产业链和金融服务供应链相互连接。中国初步建立的人民币跨境支付系统仍然无法绕开 SWIFT，而是依赖于 SWIFT 进行跨境支付的报文传送服务，凡是与美元进行交易的最终清算环节仍在美国，

〔17〕 〔美〕巴里·埃森格林：《嚣张的特权：美元的兴衰和货币的未来》，陈召强译，中信出版社 2011 年版，第 218 页。

〔18〕 郑联盛：《美国金融制裁：框架、清单、模式与影响》，载《国际经济评论》2020 年第 3 期，第 124 页。

〔19〕 环球银行间金融电讯协会是一个总部设在布鲁塞尔的国际银行间非盈利性国际合作组织，其网站为 <https://www.swift.com/>。

〔20〕 纽约清算所银行同业支付系统是一个由纽约清算所协会（NYCHA）运营的主要进行跨国美元交易的清算系统，是全球较大的私营支付清算系统之一，其网站为 <https://www.theclearinghouse.org/payment-systems/chips>。

〔21〕 欧盟在美国单方面退出伊朗核协议之后，为了继续与伊朗保持贸易往来，避免美国制裁，打造了 INSTEX 支付系统（<https://www.managementstudyguide.com/instex-payment-system.htm>），以此绕开美国主导的 SWIFT 系统。中国也开发了以人民币为主要支付手段的 CIPS 跨境支付系统，但是在规模上小于 SWIFT 系统。

美国也可以对全球其他交易信息系统进行监控。

美国的长臂管辖还可以触及许多中国金融机构的活动。比如,任何一家外国公司,只要用美元计价并签订合同,或者通过设在美国的服务器收发、存储邮件,就会落入长臂管辖的范围。任何在美国设有分行并营业的外国银行,美国法院都有管辖权。根据最低限度联系原则,只要被告在某中资银行开户,作为协助执行的第三方,中资银行就会卷入诉讼。

《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》通过之后,美国正在酝酿金融制裁措施,实现港币和美元汇率的脱钩,限制港元兑换美元。汇丰银行、渣打银行和中国银行每发行7.8元港币,就要向香港金管局缴纳1美元作为保证。因此,港币本质上是美元代金券,而不是主权货币。香港放弃了港币的铸币税和独立货币政策,联系汇率制度保证了港币的稳定和有限汇率波动,确保了香港金融体系的稳定和金融中心地位。因此,如果美国禁止美国银行提供对港币的兑换业务,就会对港币的信用乃至香港的经济造成致命打击。

中国的国有银行需要制定紧急应急方案,在美国通过国内立法制裁中国的银行时,应对美元被切断或无法进行美元清算的可能性。^[22]

(二) 金融制裁不对称性对被制裁国家反制措施的影响

“法律是在权力关系这一基础上建立起来的上层建筑。”^[23]美国金融制裁在法律层面表现为制裁启动主体的单边性。尽管受到单边经济制裁的国家或地区可以依照国际法的基本原则采取反制措施。^[24]但是,金融制裁的不对称性仍深刻地影响并且决定着被制裁国家是否采取反制措施以及采取何种反制措施。

1. 被制裁国反制措施不存在同等报复的可能性

在当今的全球体系里,只有美国有能力发动比较彻底的金融制裁,其他任何国家包括发达国家都没有能力发动完全的金融制裁。^[25]与国际贸易和国际投资领域面对他国制裁时的可报复性不同,金融领域的被制裁国面对美国的单边金融制裁不存在同等报复的可能性。主要原因有二:一是美元处于全球资金链的顶端,美元基于美国的综合实力而作为世界储备货币的优势地位难以撼动。同时,美国金融制裁的方式也在不断地进行创新,尤其是以次级制裁(secondary sanctions)的方式,针对非美国实体的外国金融机构,通过美元在国际货币体系中的系统影响力让海外第三方金融机构屈服于美国的法律管辖,从而提高美国金融制裁的实际效果。^[26]

二是被制裁国限于自身实力的有限性和国内金融法的天然属地性,无法采取类似国际贸易领域的同等或对等反报复措施。例如:“在国际贸易领域,美国专门针对中国采取的单边行为,既违反了WTO多边贸易规则,也违反了一般国际法规则,中国有权在WTO体制之下进行投诉以解决国际争端,同时,也有权选择采取对抗措施进行直接反击,而无须承担国际责任。”^[27]

[22] 美国参众两院通过法案称要制裁破坏香港特区自治的中国官员和其他人员,以及与之有业务往来的银行。其中一项制裁措施是,阻止一家银行通过美国的机构进行一些美元交易清算。被美国列入黑名单的客户可能突然失去流动性。

[23] [美] M. E. 泰格、M. R. 利维:《法律与资本主义的兴起》,纪琨译,学林出版社1996年版,第291页。

[24] 参见张虎:《美国单边经济制裁的法理检视及应对》,载《政法论丛》2020年第2期。

[25] 参见前引[10],徐以升、马鑫书,第71页。

[26] 参见前引[18],郑联盛文,第136页。

[27] 李居迁:《贸易报复的特殊与一般——中美贸易战中的反制措施》,载《经贸法律评论》2019年第1期,第67页。

金融制裁的不对称性决定了被制裁国反制措施不存在同等报复的可能性，这一判断应该成为制定金融制裁反制措施的基本共识。有学者认为中国“可以对美国做出同等程度和效果的金融制裁行为”^[28]。但至少人民币完全国际化并成为世界货币之前、人民币跨境支付系统使用率超过SWIFT系统之前，这一观点在理论和实践上是很难成立的。结合中国当下金融市场和金融业的发展实际，“中国目前在世界金融体系中的实力较为有限，还不足以有效利用金融制裁措施”^[29]，更无力打破美国单边金融制裁的不对称性特征。

2. 被制裁国反制措施难以主张金融制裁具有国际不法性

国际法主体行为或者国家行为的合法性问题可以分为国内法合法性与国际法合法性两个层次。首先，美国针对被制裁国实施的单边金融制裁，其主要依据为美国国内法，具有相应的国内法依据。“从20世纪初期开始，美国金融制裁行为不断深化，逐步构建了一个以《联合国宪章》为名义上的国际法律支撑，以美国国内成文法、总统决议及财政部等部门规章为核心支撑，以州政府法规等为补充支撑的金融制裁法律体系。”^[30]例如，美国能以国家安全受到威胁为由，根据美国2001年《爱国者法》（Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act，简称USA PATRIOT ACT），动用《国际紧急经济权力法》《国家紧急状态法》《国防授权法》以及发布总统行政命令等手段，^[31]对外国企业或者个人进行制裁，采取包括罚款、冻结资产以及切断其与美国金融系统的交易等在内的措施。

其次，“国际法并未一般性禁止单边金融制裁，既没有任何成文的国际性文件明确禁止单边金融制裁，也尚未形成禁止单边金融制裁的国际习惯法”^[32]，“在《联合国宪章》和《国际法原则宣言》这两个重要的国际法文件中，也只是明确了武力强制为不允，而并未禁止经济性的强制。”^[33]国际金融领域缺乏明确约束行为主体的多边制度规范，仅仅依据国际金融软法难以认定美国单边金融制裁行为违反了国际法上的国际义务，具有国际不法性，因此很难确定美国所实施的单边金融制裁需要承担必要的国际法律责任。不过也有学者从管辖权以及条约义务角度认为，“美国单边金融制裁中违反国际管辖原则以及违反美国在《服务贸易总协定》中具体承诺的行为，不具有国际法上的合法性”^[34]，但是这是否足以认定美国金融制裁构成《国家责任条款草案》第1条规定的国际不法行为，仍需要进一步深入论证。

3. 被制裁国反制措施无法在短时间内消减制裁措施的不利影响

反制美国金融制裁较为彻底的方案是有效应对美元霸权。从理论上讲，主要存在四种路径：“缔造世界货币来替代美元；建立国际货币制度来约束美元；重新启用实物货币（特别是黄金）

[28] 前引〔2〕，刘瑛、黎萌文，第172页。

[29] 张辉：《论中国对外经济制裁法律制度的构建——不可靠实体清单引发的思考》，载《比较法研究》2019年第5期，第151页。

[30] 前引〔18〕，郑联盛文，第126页。

[31] 参见陈宇瞳、成戈威：《美国金融制裁的法律分析与风险防范》，载《金融监管研究》2017年第1期。

[32] 前引〔2〕，刘瑛、黎萌文，第164页。

[33] 葛森：《美国单边金融制裁的国际法性质与应对》，载《上海金融》2018年第10期，第56页。

[34] 前引〔2〕，刘瑛、黎萌文，第159页。

来削弱美元；培育竞争货币来制衡美元。”^{〔35〕}但是，上述四种路径无一不需要经历漫长的历史过程，均难以在短时间内迅即实现。被制裁国家基于该理论模型被迫启动的反制措施不仅顾虑重重，而且需要承担较大的代价和较长的时间成本，“要比规制贸易制裁难度相对更大、成本更高且效用更低”^{〔36〕}。

首先，被制裁国采取反制措施时，最大的担忧可能是被动陷入金融封锁的困境，导致短期流动性枯竭和融资成本迅速上升。因为在以美元为基础的金融全球化过程中，一国的政府、企业和个人如果被刻意地孤立在全球金融体系之外，成为无法加入美元主导的国际货币金融体系的“金融孤岛”，则该国的政府、企业和个人在以美国主导的金融资本社会里，就意味着被切断了获得资本得以生存和发展的基本权利和能力。

其次，美元作为全球储备货币，影响和作用极其深远。即使被制裁国建立新的货币结算体系，亦非一朝一夕所能够完成，即使能够成型，也未必能够达到美元结算支付体系的规模。这意味着被制裁国难以在短时间内突破金融制裁措施中对使用美元和进入美国金融市场的诸多限制。^{〔37〕}而且，美国发动的单边金融制裁正向金融霸权与政治霸权，乃至军事霸权联动发展，“平衡使用金融制裁、军事力量、外交介入等多种工具，以提高金融制裁的效率和效力”^{〔38〕}，“有效避免了制裁双方政府间的长时期直接全面对抗，使制裁方受到目标方反制的力量较弱，成本支出偏小”^{〔39〕}，使金融制裁更易于达到美国的对外政策目标，服务于美国的国家安全利益。

最后，被制裁国的反制措施实际效果往往不及制裁本身，无法在短时间内对冲和克服制裁措施的不利影响。从美国对伊朗的金融制裁实际效果来看，“金融制裁阻碍伊朗石油出口，恶化了伊朗国内的投资和消费环境，破坏了伊朗的贸易关系和条件，不仅导致伊朗GDP总额和增长率下降，同时加剧伊朗经济的波动性”^{〔40〕}。伊朗尽管采取了一系列反制措施，但至今仍未摆脱金融制裁的经济影响，相反，所受的制裁效果不断显现。作为金融制裁反制措施的典范，“欧盟曾成功反制美国次级制裁，但因其在对伊朗制裁问题上与美国的利益趋同，一度易帜支持美国的次级制裁，导致现阶段缺乏反制美国次级制裁的有效手段”^{〔41〕}。和美国经济总量接近的欧盟都如此，更不用说其他比美国弱小的单个国家了。

三、金融制裁对称性反制措施的类型化分析

面对美国近年来频繁而高效的金融制裁，被制裁国如何较好地应对，成为亟需深入研究的重要问题。目前，国内学者关于金融制裁反制措施的研究主要遵循“存在基础—对称性反制”的研

〔35〕 前引〔14〕，李巍文，第103页。

〔36〕 刘威：《美式金融制裁的实施体系、功效评价与可能趋势》，载《当代美国评论》2020年第1期，第111页。

〔37〕 参见殷明明：《美国金融制裁的影响及应对》，载《开放导报》2020年第3期。

〔38〕 马雪：《美国对俄罗斯金融制裁的效力、困境及趋势》，载《现代国际关系》2018年第4期，第39页。

〔39〕 前引〔36〕，刘威文，第111页。

〔40〕 姜薇、陶士贵：《金融制裁对目标国经济的影响——来自合成控制法下伊朗的证据》，载《金融论坛》2020年第2期，第20页。

〔41〕 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，第177页。

究范式，根据金融制裁存在基础的不同层次，相应地构建具有显著对称性的反制措施，概括来看，这些反制措施可以分为制度型反制措施、^[42] 物理型反制措施^[43]以及话语型反制措施^[44]三种类型。

（一）制度型反制措施

美国维持全球金融霸权的政治战通过“意识形态问题经济化”的方式，以经济战和经济制裁的形式表现出来，而“经济制裁的战争又通过法律战的方式展现出来”^[45]。所以，从法律制度层面系统研究金融制裁的反制措施，具有重要的现实意义和政策意义。而“法律在任何社会中皆非是价值中立的，皆是政治社会紧密结构的组成部分”^[46]，美国利用国内法作为其实施单边金融制裁的制度基础，将国内法转化为维护金融霸权的重要工具，用国内法治来掩饰金融制裁与资本掠夺之间的关系，进而为金融制裁这种更高层次的“不平等的新帝国主义世界秩序赋予了正当性与合法性”^[47]。

但是，“法律意识形态具有二重性”^[48]，也就是说，法律作为一种阶级意识形态既具有保守反动性，亦具有民主进步性，法律不仅是霸权者用来掩饰掠夺与压迫的意识形态工具和正当化理由，也是弱势方和反对者抵御掠夺与压迫的重要武器。在金融制裁反制措施的具体语境中，法律制度亦可以转化为被制裁国家反抗与抵御金融制裁的重要制度武器，“在立法、司法和行政层面形成组合拳，为我国依法采取有效反制措施提供法律依据和制度基础，逐步实现从被动应付到主动预防的转变”^[49]。

1. 立法型反制措施

（1）构建可域外适用的金融制裁法律体系

由于金融制裁具有导向精准、相对成本低、相对效力强等政策工具优势，有研究认为中国应加快建立包含金融制裁与反制裁在内的更丰富的对外政策工具箱。^[50]更有学者提出建立中国的金融制裁法律和被制裁实体清单制度，制度内容则主要以原则性的宣示条款为主，以实现在法律层面明确中国对外金融制裁的基本立场，以及针对金融制裁的制度化预警机制和反制机制。^[51]不过，该方案还存在诸多问题，主要包括以下三个方面：一是“目前我国并不存在关于对外经济制裁的整体性制度安排，特别是缺乏基础性立法”^[52]，制定中国金融制裁法律缺乏必要的法律支撑；二是受制于金融制裁的不对称性，在制定金融制裁法律的必要性和可行性问题上还需要进一步论证；三是金融制裁法律的域外适用问题。上述三个问题中，亟需在理论上明晰的是金融制裁

[42] 参见肖永平：《“长臂管辖权”的法理分析与对策研究》，载《中国法学》2019年第6期。

[43] 参见石佳友、刘连焯：《美国扩大美元交易域外管辖对中国的挑战及其应对》，载《上海大学学报》2018年第4期。

[44] 参见黄风：《金融制裁法律制度研究》，中国法制出版社2014年版，第99-101页。

[45] 前引[16]，强世功文，第93页。

[46] 魏磊杰：《全球化时代的法律帝国主义与“法治”话语霸权》，载《环球法律评论》2013年第5期，第93页。

[47] 前引[46]，魏磊杰文，第102页。

[48] 前引[23]，M. E. 泰格、M. R. 利维书，第336页。

[49] 前引[42]，肖永平文，第59页。

[50] 参见张颖、刘晓星、柴璐鉴：《金融制裁传导机制及其有效性——基于全球金融制裁数据的实证分析（1945—2017）》，载《金融论坛》2020年第1期。

[51] 参见前引[2]，刘瑛、黎萌文，第174页。

[52] 前引[29]，张辉文，第142页。

法律的域外适用问题。

一般认为,“国内法域外适用指的是国家将具有域外效力的法律适用于其管辖领域之外的人、物和行为的过程。”^[53]构建可域外适用的金融制裁法律体系,就是要明确规定具有域外效力的金融制裁法律条款对本国管辖范围之外的规定事项具有法律约束力。目前,有学者认为,“赋予国内法域外效力并适度进行国内法域外适用,不仅能够保护本国公民和企业的利益,也能够为国际秩序和国际法的发展提供契机”^[54],故“建议我国修订《证券法》在域外效力方面的规定,通过赋予其适度的域外管辖权,在保护投资者利益、维护证券市场秩序与尊重他国的主权之间,寻求适当平衡”^[55];也有学者建议增设《证券法》域外效力条款,“其具体设计可保留现行的无域外效力推定,以行为地点作为判别管辖权的原则,同时辅以结果标准,允许中国法院对某些发生于境外但对境内有直接影响的证券行为进行管辖”^[56]。这种具有域外效力的金融制裁域外适用法律条款,虽然希望“通过自身强有力的国内法域外适用法律体系,与采取滥用措施的国家形成制衡”^[57],但从本质来看,该类条款并不是实质意义上的域外管辖权条款,只是一种对外关系层面的政策宣示和法律威慑,其具体效力如何还需要进一步观察金融制裁法律域外适用的实践。

(2) 制定金融制裁阻断法律制度

阻断法律属于冲突法的一种,是在出现管辖冲突的情况下,禁止在本国管辖范围内适用外国具有域外效力之法律并消除其影响的一类国内法的统称。^[58]当美国金融制裁无法避免时,可以通过国内金融安全立法的形式,“拒绝承认与执行以美国金融制裁相关法令为依据而做出的外国判决和行政行为”^[59]。欧盟、日本、加拿大、墨西哥等国家和地区已经分别制定了阻断法,“它们均在次级制裁的非法性上表明了立场,也为本国个人和实体拒绝美国次级制裁提供了法律依据,更可以结合其他措施共同反制美国次级制裁”^[60],给被制裁国的企业和金融机构提供了一种缓冲机制,“在一定程度上降低美国金融制裁不可预见性和随意选择性的损害程度”^[61]。

不过,实践表明,阻断法律虽然试图通过宣示他国金融制裁措施非法性的方式,排斥他国金融制裁的域外管辖效力,但是并没有能够成功阻断美国金融制裁的域外适用,也无法完全有效应对金融制裁的域外管辖风险。在受制于金融制裁的不对称性以及美元的世界中心货币地位前提下,阻断法律很难真正起到理想的反制作用。“综合考虑中国所处的国际环境及实际国情等因素,现阶段应谨慎制定针对美国次级制裁的阻断法”^[62],“避免将中国企业和个人陷入两难境地,也避免阻却立法执行效果不佳”^[63]。

[53] 廖诗评:《国内法域外适用及其应对——以美国法域外适用措施为例》,载《环球法律评论》2019年第3期,第168页。

[54] 廖诗评:《中国法域外适用法律体系:现状、问题与完善》,载《中国法学》2019年第6期,第20页。

[55] 前引[42],肖永平文,第60页。

[56] 石佳友:《我国证券法的域外效力研究》,载《法律科学(西北政法大学学报)》2014年第5期,第129页。

[57] 前引[53],廖诗评文,第178页。

[58] 参见叶研:《欧盟〈阻断法案〉述评与启示》,载《太平洋学报》2020年第3期。

[59] 前引[2],刘瑛、黎萌文,第175页。

[60] 前引[41],杨永红文,第176页。

[61] 前引[18],郑联盛文,第142页。

[62] 霍政欣:《国内法的域外效力:美国机制、学理解构与中国路径》,载《政法论坛》2020年第2期,第187页。

[63] 李庆明:《论美国域外管辖:概念、实践及中国因应》,载《国际法研究》2019年第3期,第21-22页。

2. 执法型反制措施

执法型反制措施主要是指国内行政机关通过适当行使自由裁量权，依据具有域外效力的法律条款，在执法过程中进行中国金融制裁法律的域外适用，以维护本国受制裁的企业和个人的合法权益。在立法型反制措施短时间内无法迅速实施的情况下，“我国行政机关应树立大国行政执法观，在实践中通过适当行使自由裁量权，合理解释法律法规及部门规章，妥当厘定其域外效力，增强中国法域外适用效力的实效性和威慑力”〔64〕。

在具体的执法主体层面，可以“成立专门机构统一协调国内各部门应对美国滥用‘长臂管辖’的措施，对内统一收集信息、发布政策、审核授权、提供指引；对外协调磋商、谈判和反制方法”〔65〕。具体则“以中国人民银行为主要行政监管机构，依据《反恐怖主义法》关于涉恐金融制裁的规定，以金融机构与特定非金融机构为执行主体，在执法实践中完善金融制裁预警机制和反制裁机制”〔66〕。对于域外送达、取证、金融监管合作中侵犯中国主权和违反中国公共秩序的部分，中国行政机关有权予以拒绝，〔67〕对于其中可以依据中国法域外适用条款进行处理的金融制裁争端，可以依法及时处理以增强反制措施的实际效力。

但是，当中国法院拒绝承认与执行外国法院做出的有效裁判、中国金融监管机构拒绝域外金融监管协作时，需要注意是否可能违反双边司法互助协定或者双边金融监管合作备忘录，以免所采取的金融制裁反制措施因违反条约义务转化为不法的国际法行为，从而承担不必要的国家责任。〔68〕

3. 司法型反制措施

司法型反制措施具体包括两种制度设计：一是向国际争端解决机构提出申诉，二是将金融制裁争端诉至美国国内法院。第一种反制方案主要是“将因美国实施单边金融制裁引发的争端提交至WTO争端解决机制裁决”〔69〕，但该方案首先需要考虑金融制裁争端的性质是否适合进行国际裁判。因为金融争端往往涉及被制裁国的国家金融根本利益，具有高度的政治敏感性，被制裁国很容易会因为认定之为“政治性争端”而不同意接受国际裁判。即使“政治性争端能够突破国家同意的过滤网进入国际裁判领域，不得不采用法律方法解决，裁判者亦会参循国际政治逻辑，审慎司法，以便为日后此类争端的政治解决（外交解决）留出法律上的空间”〔70〕，而且裁判者也可能陷入既不能依据《国家对国家不法行为的责任的条款草案》这一不具有约束力的国际法进行裁判，又无法寻找到合适的准据法认定单边金融制裁属于国家不法行为的困境之中。

在第二种方案中，将金融制裁争端诉诸美国国内有管辖权的法院提起美国国内诉讼时，唯一可以作为诉因的是要求美国法院针对政府金融制裁行为作违宪审查，因为依据《爱国者法》第

〔64〕 前引〔62〕，霍政欣文，第189页。

〔65〕 前引〔42〕，肖永平文，第64页。

〔66〕 前引〔2〕，刘瑛、黎萌文，第173-174页。

〔67〕 参见前引〔63〕，李庆明文。

〔68〕 参见前引〔4〕，Ziaee S. Yaser文，第38-43页。

〔69〕 前引〔33〕，葛森文，第57页。

〔70〕 徐崇利：《国际争端的政治性与法律解决方法》，载《国际政治研究》2018年第2期，第11页。

106条的规定,受制裁方或者受制裁国不被允许向美国财政部申请行政审查或行政复议,也不能要求法院针对金融制裁进行司法审查,基本没有国内法上的权利救济渠道。^[71]同时,也很难从现有的国际法律体系中找到关于金融制裁的国际法律救济渠道作为准据法进行裁判。而且,在美国国内发起跨境诉讼,“司法诉讼的过程过于漫长且成本高昂,加之美国法院近年来倾向于在国家和外交政策领域对政府决定采取较为宽松的审查态度,这使得利用美国国内法成功寻求法律救济存在不小的困难”^[72]。

(二) 物理型反制措施

1. 持续推动人民币国际化

人民币国际化具有突破美国对华金融与投资产生的脱钩和封锁作用。在以美元信用和美国消费市场为基础的美式全球支付体系中,其他经济体的经济发展让美元的购买力更加强大。美国通过发行国债筹集资金。国际贸易大多以美元计价结算,美元获得国际储备货币地位的基础在于美国国家信用体系。如果美国对中国机构在美资产进行征收,将会严重影响美国的国家信用和形象,动摇美元结算体系,严重危害全球金融和货币体系的稳定。

疫情之后,世界经济陷入严重衰退,发达国家和发展中国家的矛盾会更加突出。“美国扩张美元交易的域外管辖,客观上助推了‘去美元化’的趋势,越来越多的贸易主体开始采用人民币作为跨国结算货币,使用人民币跨境支付系统(Cross-Border Inter-Bank Payments System)进行清算。”^[73]在国际金融领域,一方面,凯恩斯体系面临崩溃,但是新的体系又无法建立,全球货币和金融体系进入新的博弈。另一方面,美国持续推行单边主义、实施金融霸权获得国际经济利益,对他国实施各种单边制裁,世界进入“G0时代”,国际合作机制继续失灵。以美元为基础的布雷顿森林体系的松动为中国提供了战略机遇窗口。

加强人民币国际化可以为形成全球储蓄和资本循环系统提供新的机制和公共产品。全球储蓄者会在美元和欧元利率低位的时候,把钱放在资金池和流动性好的人民币上,人民币债券可以吸收资金,加速形成主权债务市场。“具体而言,可以在美国次级制裁辐射区域和‘一带一路’沿线国家将人民币作为主要硬通货进行建设,汲取美元跨境交易系统以及其他跨境交易系统具有借鉴价值的制度,发展并完善人民币跨境支付配套制度化与基础设施的建设。”^[74]

尽管我国在2019年与“一带一路”沿线国家办理人民币跨境收付金额超过2.73万亿元,同比增长32%,外汇交易规模达到2042亿元,同比增长43%,但是相较于美元、欧元和港元,“一带一路”沿线国家货币在我国人民币即期外汇交易中仍然处于很低的比例,2019年和2020年上半年交易份额分别为0.37%和0.30%。即使在2020年第一季度,全球人民币储备规模达到2214.8亿美元,创历史最高水平,但是在国际储备总额中的占比仅为2.02%。^[75]

[71] 参见前引[10],徐以升、马鑫书,第72页。

[72] 前引[53],廖诗评文,第174页。

[73] 前引[43],石佳友、刘连焯文,第26页。

[74] 前引[41],杨永红文,第177页。

[75] 参见新浪财经:《中国银行研究报告:“一带一路”人民币使用率逐步提高》,载 <https://finance.sina.com.cn/china/gncj/2020-08-10/doc-iivhvpwy0131363.shtml>,最后访问时间:2020年8月10日。

2. 完善人民币跨境支付系统

人民币跨境支付系统（Cross-border Interbank Payment System, CIPS）作为金融市场基础设施，由跨境银行间支付清算有限责任公司根据《人民币跨境支付系统业务规则》《人民币跨境支付系统业务操作指引》以及《人民币跨境支付系统参与者服务协议》等相关制度规则进行开发、维护和提供服务，从2014年成立以来，截至目前，CIPS共有33家直接参与者，947家间接参与者，其中亚洲730家（含境内420家）、欧洲120家、北美洲26家、大洋洲18家、南美洲15家、非洲38家。^{〔76〕}“一带一路”沿线国家中有8个国家建立了人民币清算安排，CIPS覆盖了60多个国家。^{〔77〕}

目前，利用推动全球金融公共基础设施运行机制完善的契机加速“去美元化”趋势的实现，成为被制裁国家反制金融制裁的重要选择，对于CIPS而言更是一个巨大的机遇。一方面，“加快推进人民币支付清算体系建设，尤其是将与国家安全紧密相关的能源、粮食、矿产、基础原材料等的经贸交易、支付、清算纳入其中，形成一个完整的支付清算系统”^{〔78〕}；另一方面，“利用‘一带一路’倡议、亚投行影响力以及原油期货推出的契机，积极推动人民币在跨境交易中作为结算货币，稳步增加人民币在多币种储备货币中的比重”^{〔79〕}。

不过，对人民币跨境支付清算系统的实际效果仍需要有一个客观而清醒的认识。尽管与欧盟建立INSTEX贸易结算支持机制相比，中国抓紧完善并推广人民币跨境支付清算系统更具优势和现实可能性，考虑到人民币占全球央行外汇储备份额仅2%的较低比例以及国际投资者使用人民币的较低现实需求，CIPS的发展难以一蹴而就，需要经历一个长期的发展过程。

（三）话语型反制措施

话语型反制措施是指“被制裁国家在外交方面积极寻找盟友，加大与欧盟、新兴经济体国家的合作，以减轻金融制裁的负面影响”^{〔80〕}，主要是通过联合国大会、多方会谈等国际多边平台发声。话语型反制措施作用有限，会经历一个长期的过程。毕竟“多数情况下，新兴霸权软权力的获得不是它自身努力争取到的，而是旧霸权自我败坏而流失掉的，由于霸权惯性的存在，这个过程可能历时日久”^{〔81〕}。

“长远来看，美国频繁发起金融制裁缺乏广泛的道义认同，使包括美国盟国在内的更多国家认识到美元秩序的缺陷，推动改善现有国际金融秩序的积极能量正在聚集。”^{〔82〕}而且支撑金融制裁的“法律作为正义工具和掠夺工具之间的张力明显地向后者倾斜”^{〔83〕}，“推动联大宣布美国次

〔76〕 参见跨境银行间支付清算有限责任公司（CIPS Co., Ltd., 简称跨境清算公司）的公司概况，载 http://www.cips.com.cn/cipsmobile/_2514/_2518/index.html，最后访问时间：2020年7月20日。

〔77〕 参见前引〔75〕。

〔78〕 前引〔18〕，郑联盛文，第142页。

〔79〕 唐婧：《美国的金融制裁与应对》，载《中国金融》2019年第14期，第80页。

〔80〕 前引〔37〕，殷明明文，第74页。

〔81〕 冯维江、余洁雅：《论霸权的权力根源》，载《世界经济与政治》2012年第12期，第4页。

〔82〕 郑金宇：《美国金融制裁机制的深层认知》，载《银行家》2019年第11期，第96页。

〔83〕 〔美〕乌戈·马太、劳拉·纳德：《西方的掠夺：当法治非法时》，苟海莹译，纪锋校，社会科学文献出版社2012年版，第241页。

级制裁的非法性是完全可以行的,也为中国采取反制美国次级制裁的措施提供合法性”〔84〕,故中国应积极利用联合国、世界贸易组织等多边机制与框架,推动国际合作,与受到美国次级制裁影响的其他国家一起,以集体的力量共同反制次级制裁,增强反制的影响力与实际效果。〔85〕

不过,无话语权的劣势实际上制约了话语型反制措施的批判功能。“在国际政治领域,西方少数发达国家通过牢牢地把握议程设置和框架建构这两个环节,成功地实现了对广大发展中国家的话语霸权。”〔86〕国际法上的话语权更是国家权力的具体表现,“在国际斗争中,国际法是国际行为者自我解释或自我辩护的法律,解释者的立场和权力决定解释的结果及其有效性”〔87〕,关于金融制裁国际法解释的话语权力不足也是话语型反制措施难以取得实效的重要因素之一。

四、金融制裁非对称反制理论的提出

美国学者从制裁有效性出发,研究制裁失败的原因以强化制裁的有效性。制裁失败的主要原因是第三方的破坏和搅局,而不是被制裁对象的应对。失败的制裁可以归结为两类。一类是贸易型制裁破坏,另一类是政治型制裁破坏。前者主要是第三国出于经济利益的原因,与被制裁国进行贸易和其他经济活动,使得制裁措施失去了效果;后者主要是第三国出于政治考虑,对被制裁国进行经济援助,破坏了制裁的有效性。〔88〕另有研究认为,被制裁国与制裁国的经济(贸易)联系越紧密,制裁越可能失败。〔89〕这些研究的启发性在于,被制裁国对称性应对很难取得效果,而要使反制措施取得有效性,必须获得第三国的支持。

国际法的本质是建立在国家实力基础之上的规则,并且始终存在着法理层面的主权国家平等与事实上的不平等悖论,导致上述反制措施在制裁发起国与被制裁国之间实力对比未发生明显变化时,所能起到的实际作用微乎其微。这启发我们要主动思考如何跳出制裁看制裁,以一种新的思维方式来探寻金融制裁的反制措施。对于中国而言,美国单边金融制裁的行为意图在于“削弱和限制中国在未来技术和经济发展中的潜力,将中国封锁在世界产业链和金融资本链的中低端,防止对自己地位构成威胁”〔90〕,囿于中国在全球金融体系中的现实地位与美国金融霸权客观存在,中国要实现从被动应对到主动预防的转变,需要从内部“存量”和外部“增量”两个层面系统构建金融制裁的反制措施。〔91〕

由于金融制裁具有不对称性,金融制裁系统内部的存量反制往往事倍功半,仅能起到部分宣示

〔84〕 前引〔41〕,杨永红文,第176页。

〔85〕 参见前引〔62〕,霍政欣文,第187页。

〔86〕 袁三标、陈国栋:《西方话语权力生产背后的意识形态逻辑探究》,载《思想战线》2013年第1期,第119页。

〔87〕 李鸣:《国际法的性质及作用:批判国际法学的反思》,载《中外法学》2020年第3期,第801页。

〔88〕 See Brayan R. Early, *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail*, Stanford University Press, 2015, pp. 57-87.

〔89〕 See Gary Clyde Hufauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, Peterson Institute for International Economics, 2009, p. 90.

〔90〕 前引〔29〕,张辉文,第146页。

〔91〕 参见胡海峰、王爱萍:《中国参与全球金融治理体系改革的思路和策略——基于存量改革和增量改革的视角》,载《天津社会科学》2017年第3期。

或批判作用，实际实施效果甚至不及于制裁措施。破局的关键在于通过非对称反制化被动为主动。首先，在反制战略上，从“以彼之道、还施彼身”的对抗式反制转向“你打你的、我打我的”的非对称反制，扬长避短、争取主动；其次，在反制战术上，从以制裁国金融制裁为中心转向以被制裁国金融创新为中心，其中，金融创新又包括制度层面的金融创新与科技层面的金融创新。

（一）非对称反制理论的形成条件

1. 金融霸权双维一体化是非对称反制的社会基础

金融制裁是金融霸权的两种面相之一，金融制裁的反制措施亦需建立在对金融霸权的内部区分和整体把握之上。金融的本质是价值的时间转移，在价值的跨时空交换之间，金融霸权体现为两种相异的时空面相，一种是面向过去和他我的金融制裁，另一种则是面向未来和自我的金融创新。其中，金融制裁是维系金融霸权垄断地位的重要制度保障，金融创新是支撑金融霸权持续发展的客观基础，金融制裁与金融创新之间既是自我指涉运作的，又呈现出运作封闭与耦合共振的基本特征，并在金融霸权系统内部相互依存、相互作用，共同构成金融霸权的两大框架性支柱。

目前，关于金融制裁的反制措施研究仍停留在一阶的反制层面，体现了对抗制下的被动反制。然而，若双方实力悬殊，那么反制措施反而会使自己陷入更加被动的不利地位。

究其实质，上述对抗制思维衍生出的金融制裁反制措施在逻辑上与金融霸权的双维一体化内在结构相悖，实质属于在金融制裁单一系统内部的封闭运作环境下所作的隔离式探索，既忽视了金融制裁作为金融霸权外化的子系统的重要事实，也未注意到金融制裁系统与金融创新系统之间的耦合共振与依存关系，更没有结合金融制裁反制措施实施的时代背景，反思自身的金融体系改革，学会主动利用当下金融科技发展给金融创新带来的巨大推动力，将金融创新作为反制金融制裁的突破口，巧妙通过金融创新带动的增量效应，倒逼金融制裁的“长臂”向内收缩，压缩金融脱钩的存在空间。

2. 金融创新所具有的相对对称性是非对称反制的理论基础

非对称反制要找准自身比较优势所在，将博弈焦点从不对称性金融制裁转移到具有相对对称性的金融创新领域上来，形成有利于弱势被制裁方参与的国际金融竞争格局，规避与强大的制裁发起方在权力话语层面进行直面冲突和对抗，为本国金融实力提升赢得生存空间与时间。

一方面，相对对称性可以在一定程度上抵消金融制裁的不对称性，使得制裁发起方无法阻挡被制裁方利用相对优势进行金融创新，最多只能加速自己的金融创新步伐，保持或者扩大与被制裁方之间的科技代差以维持金融霸权持续存在。

另一方面，弱势参与者要改变不利的竞争地位，发现新的竞争领域和创建新的竞争规则是重要的途径。^[92]新的竞争领域和新的竞争规则已经体现在新一代金融科技之中。“当重大的技术革命发生之后，不仅需要认识它的进步作用，抓住它带来的机遇，同时要充分意识到重大变革会随之出现，充分估计震动性影响和挑战”^[93]，尤其是“人工智能导致的生产本地化和生产智能化可

[92] 参见陈元志、华斌：《非对称创新战略的内涵实质与理论诠释——习近平新时代中国特色社会主义思想探析》，载《海派经济学》2018年第3期。

[93] 刘鹤：《两次全球大危机的比较》，载《管理世界》2013年第3期，第3页。

能会引发传统的世界体系分工发生逆转”〔94〕。

（二）非对称反制的主要内容

根据系统的开放性原理，我们尝试提出非对称反制理论，探索将传统反制措施的关注焦点转移到被制裁国的金融创新层面的实践方案，超越金融制裁话语体系构建非对称反制措施的核心心理逻辑，当然，“开放性只有在自成一体的基础上才是可能的”〔95〕，“非对称反制”同样需要建立自成一体且逻辑自洽的理论体系。

1. 非对称反制要树立“主体间性”对话的金融主体意识

非对称反制的核心要义即在于被制裁方在主体意识的驱动下主动“跳出制裁看制裁”，不再被动地根据金融制裁发起国制裁措施的变化制定反制措施，将反制重心转移到提升被制裁国自身金融能力体系上来。被制裁方虽然在金融制裁话语空间体系内处处被动，但并不意味着毫无比较优势可言，例如，中国在金融科技领域的市场、资本、人才、战略、制度等方面即具有相对优势，只是这种优势需要我们跳出制裁话语的窠臼才能清晰地看到。

如果我们能够超越、跳出金融制裁的自循环权力系统，“重新思考法律及其未来走向而非在西方现代性话语支配下简单地鼓吹对其进行‘接轨式’的重构”或对抗式的抵制，〔96〕“确立可堪与西方文明平等对话的真正意义的主体性”〔97〕，才能真正拥有与金融制裁发起国进行“主体间性”对话的主体资格，才能主动构建中国国家金融目标和金融能力体系，真正消解金融霸权，从根本上破解金融制裁的现实威胁。

2. 非对称反制要实现金融制度和金融科技两个层面的金融创新

对中国这样一个金融尚未实现完全开放的转型发展中大国而言，金融制裁的最危险之处莫过于使中国被动陷入金融封锁的孤立状态。

目前，由于中国的金融体系仍依赖于美元以及美国主导的跨境支付体系，“在美国通过美元交易扩大域外管辖的背景下，中国已有多家银行受到美国制裁，相关银行的利益遭受巨大损失”〔98〕，而且，随着美国参议院近期通过的《控股外国公司问责法》（Holding Foreign Companies Accountable Act）的实施，在美上市的中国公司若无法满足审计要求，将面临被禁止在美国全国性交易所交易的退市风险。所以，非对称反制为了回应上述问题，要从金融制度和金融科技两个层面实现金融创新。

首先，要立足于金融对外开放的金融制度创新实践。“尽管金融工具在等级制的运转中发挥着作用，但是我们不能由此断定这些工具是造成社会等级分化的原因。”〔99〕如果我们能够对金融的本质和金融工具有足够了解和充分运用，“同一批金融工具可以帮助人们从任何一种等级制平衡关系中挣脱出来”〔100〕。通过扩大金融开放，引入新的金融工具和跨境资本流入，可以增强中美

〔94〕 高奇琦：《人工智能时代发展中国家的“边缘化风险”与中国使命》，载《国际观察》2018年第4期，第38页。

〔95〕 〔德〕卢曼：《社会的法律》，郑伊倩译，人民出版社2009年版，第76页。

〔96〕 参见前引〔46〕，魏磊杰文。

〔97〕 前引〔46〕，魏磊杰文，第105页。

〔98〕 前引〔43〕，石佳友、刘连焘文，第25页。

〔99〕 〔美〕罗伯特·席勒：《金融与好的社会》，束宇译，中信出版社2011年版，第339页。

〔100〕 前引〔99〕，罗伯特·席勒书，第339页。

两国金融领域的相互依赖性，“延缓人民币与美元的战略对抗性，强化其基于市场选择和货币功能的互补与合作”^{〔101〕}，有利于规避中美的不对称金融竞争，为中国金融整体实力的提升争取尽量长期的战略空间。

其次，要借助金融科技实现金融创新、借助金融科技助推金融开放。“科技不仅是科技，还是重要的权力，科技与法律的结合，导致强者恒强”^{〔102〕}。目前，美国对外单边金融制裁与贸易制裁和技术制裁手段的联合趋势日益明显，一是进口限制和金融制裁相结合，二是利用金融科技手段和金融制裁相结合的方式提升制裁功效。^{〔103〕}相应地，金融制裁反制措施急需充分利用金融科技在金融制裁中的相对对称性优势，实现金融制裁反制措施。

3. 非对称反制要通过金融创新将比较优势转化为非对称反制能力

非对称反制的通俗解读即“你打你的、我打我的”，目的是要掌握主动权，^{〔104〕}聚焦自身问题的解决，因为“无论国际风云如何变幻，集中力量办好自己的事是我们应对外部巨大冲击，实现我国和平崛起的根本之策”^{〔105〕}。例如，面对美国实施的不对称单边金融制裁，中国可转而通过货物贸易领域的反制达到一定的反制效果。^{〔106〕}

非对称反制战略能否成功实施将取决于被制裁方的金融创新战略和政策、金融创新制度体系以及金融创新能力建设，因为被制裁方的非对称资源本身并不能自动生成竞争优势，而是需要通过积极的金融创新能力建设才能真正转化为反制金融制裁的金融实力，才能掌握新的金融标准设定、规则制定和话语构建，才能将金融制裁的互斥性转化为金融创新的包容性，“中美相容性国际金融制度竞争将有利于国际金融体系的良性治理，而中美互斥性国际金融制度竞争将造成国际金融治理的失效”^{〔107〕}。

（三）非对称反制的实现路径——金融创新

美国单边金融制裁措施的有效实施，最终将取决于全球金融、监管和外交等多元生态体系的共同作用。^{〔108〕}因为制裁有时候也会失败，主要是由于制裁发起国在与受制裁国的全面关系中拥有交叉利益和相互矛盾的目标。^{〔109〕}故探索非对称反制的实现路径，需要研究和制定拆解中美金融矛盾和问题的清单，利用创新所具有的相对对称性在弱化金融制裁不对称性的同时增加中美金融产业的关联度，打造中美金融命运共同体，将传统金融制裁系统的内部反制转化为多领域的金融创新，主要包括金融制度创新、金融科技创新和金融话语创新，从而跳出金融制裁不对称性与经济问题政治化的窠臼。

1. 制度型反制措施创新——完善对外开放基础性金融制度

在美元支撑的全球金融贸易体系中，金融制裁系美国国内现实政治力量分化对比的客观反

〔101〕 张发林：“中美金融竞争的维度与管控”，载《现代国际关系》2020年第3期，第27页。

〔102〕 前引〔87〕，李鸣文，第807页。

〔103〕 参见前引〔36〕，刘威文。

〔104〕 参见何俊华：《论毛泽东“你打你的，我打我的”思想的产生及现实意义》，载《文史杂志》2013年第3期。

〔105〕 前引〔93〕，刘鹤文，第7页。

〔106〕 参见前引〔33〕，葛森文。

〔107〕 李巍：《中美金融外交中的国际制度竞争》，载《世界经济与政治》2016年第4期，第138页。

〔108〕 参见前引〔1〕，Juan Carlos Zarate书，第423页。

〔109〕 参见前引〔8〕，加利·克莱德·霍夫鲍尔书，第188页。

映,是美国国内对华态度存在“脱钩论”与“有限接触论”两个方向上推动力的分别反映。金融制裁的最大威力在于通过“封闭一国贸易结算通道”来制裁银行系统。^[110]对被制裁国而言的最大风险即形成全面的金融封锁态势。所以,反制美国金融制裁的根本之策在于通过提高综合国力、扩大对外开放,深化与美国的经济和贸易往来,增强与美国的相互制约能力,打破金融封锁的现实威胁。^[111]在金融扩大开放的背景下,就是要不断增加中国与美国和欧洲国家之间的双向经贸联系和金融联系,加快形成中国在全球金融体系中的系统性重要金融国家地位,迫使美国难以取得国内金融集团支持以及欧盟国家对切断 SWIFT 系统的同意。目前,中国的金融服务市场规模达到 47 万亿美元。中国继续扩大对外开放金融市场,美国和其他外国金融机构继续投资中国的金融市场,在中国经营的外资控股或独资的金融机构数量在不断增加。与金融对外开放实践不一致的是,金融基础制度尤其是资本市场基础性制度并未能及时跟进,特别是在当下面临美国单边金融制裁的重要时期,中国更应该持续“深化经济金融体制和机制改革,进一步深化金融开放,完善利率市场化、汇率形成机制与国债收益率曲线建设,提升内部金融体系的韧性和弹性”^[112],完善信息披露制度、会计审查制度等资本市场基础性制度,构建与未来资本账户开放相适应的跨境资本流动税制度和跨境资本流动国际监管合作制度等。

2. 物理型反制措施创新——利用数字货币推进人民币国际化

利用数字货币,抓住有利时机推进人民币区域化,减小人民币国际化的外部压力,建设跨境支付清算体系,是物理型反制措施创新的重要思路。目前,人民币国际化在数字货币金融科技的助力下积极推进。2020年5月11日,中国最大的钢铁集团中国宝武宣布,与澳大利亚力拓集团完成首单利用区块链技术实现的人民币跨境结算,总金额一亿元;而2020年1月和4月其已分别与巴西淡水河谷、澳大利亚必和必拓完成首单人民币跨境结算。至此,宝武与全球三大铁矿石供应商之间实现了铁矿石交易的人民币跨境结算。^[113]

去中心化货币的不可稀释属性会加速减少人们对法定政治货币的依赖,去中心化金融会成为取代传统金融的全球替代品,对边缘性货币和中小国家的货币产生侵蚀性的影响。央行数字货币本质上是现金的数字化和代币化。数字化的银行存款和银行账户绑定,数字化的货币不与银行账户相关,只和区块链上的一个地址相关,对银行存款有天然的替代性。在主权信用货币时代,人民币难以与美元竞争。在数字货币时代,央行数字货币使得央行可以通过全新方式管理流动性。

根据美国数字美元基金会于2020年5月发布的《数字美元计划——探索美国版央行数字货币》白皮书,美国也会推出自己的数字货币,因为数字美元是可以增强美元地位的基础要素,维护美国国家利益。^[114]根据国际清算银行2019年的调查,超过80%的央行表示有设立相关央行数字货币项目。其他国家也已经开始注重投入开发区块链技术和发展数字货币,进而期望破除美

[110] 参见马鑫、许钊颖:《美国对俄罗斯的金融制裁》,载《美国研究》2015年第5期。

[111] 参见米晓文:《美国金融制裁处罚机制研究与启示》,载《财政科学》2019年第6期。

[112] 前引[18],郑联盛文,第143页。

[113] 参见新浪新闻中心:《中国宝武与全球三大铁矿石供应商均实现以人民币结算》,载 <https://news.sina.com.cn/c/zj/2020-05-13/doc-iirczymk1229471.shtml>,最后访问时间:2020年5月13日。

[114] See Digital Dollar Foundation, The Digital Dollar Project: Exploring a US CBDC, Accenture, May 2020.

国在全球金融跨境支付结算体系中的主导地位。^{〔115〕}

中国可以参照 Libra 锚定一揽子储备货币的方式和 SDR 的定值方式，以人民币和美元作为货币篮，确定价值锚。这样央行就可以成为第二个提供美元支付手段的央行，美元储备的规模就成为央行数字货币的发行上限。这一安排既可以避免与美元市场“脱钩”，又可以为央行数字货币提供兑付保证和信用基础。在数字货币时代，主要经济体之间通过区块链或者加密货币等金融科技手段完成交易支付会是一种新的选项。而且，通过“探索利用区块链等技术建立全新的非美元货币支付结算系统，可以逐步减少对美元体系的不对称依赖”^{〔116〕}，从而利用金融科技蕴含的非对称竞争力量稳步推进人民币国际化进程。

3. 话语型反制措施创新

话语与实力之间并不存在必然相关性。话语的塑造是一个通过制度机制的主动参与、构建和引领的复杂过程，需要经由金融话语权生成的制度化机制逐渐形成。通过目前金融制裁的高频使用可以看出，中美之间并未出现金融话语权力转移的趋势或可能，中国虽有意愿但尚未有足够能力成为全球金融话语和全球金融治理的实践“引领者”，故中国未来任务仍在于自身金融和经济实力的增长，在于通过双边和多边货币合作制度化机制、金融科技标准国际化机制等综合方案系统生成自己的金融话语权。

第一，完善以双边货币互助协定为主要的双边货币合作制度化机制。中国在过去十年间签订的人民币互换协定形成了“货币互换圈”，^{〔117〕} 规模为 4860.04 亿美元。根据 SWIFT 的数据，在主要货币的支付价值排名中，前三位的是美元、欧元和英镑，分别是 40.88%、32.91% 和 5.75%，人民币排名第九；在国际支付份额中，人民币排名维持在全球第六；人民币支付金额排在全球第八。^{〔118〕} “中国国际货币地位的提升除了需要夯实经济基础之外，还需要不断加强国际政治领导力，并在此基础上加强与周边国家的区域货币合作。”^{〔119〕} 中国与被美国制裁的其他许多国家存在共同利益，可以而且应该通过合作抵消金融制裁的消极作用。^{〔120〕} 中国可以继续扩大与周边国家签署双边货币互换协议的范围，借助数字货币，制定区域货币合作协定，通过双边货币互换协议巩固与周边国家的金融利益共同体，降低、弱化和消解可能的不利地缘政治格局。

第二，为了“持续推进金融业信息技术创新应用标准的国际化，中国应当积极参与国际标准制定，推动国内优秀行业标准转换为国际标准，促进我国金融科技创新全球化发展。”“中国应该立足于国家金融安全需要，想办法实质性地参与到资本市场会计、审计、独立性准则等金融技术规范的起草、制定、磋商和评估中，要从一般成员方逐步向实施组织和协调的角色转变”^{〔121〕}，结

〔115〕 参见前引〔36〕，刘威文。

〔116〕 前引〔82〕，郑金宇文，第 98 页。

〔117〕 俄罗斯也与其他国家签订货币互换协议，在 2015 年 4 月启用新的国家支付系统，将通过 VISA 和万事达卡交易的银行全部过渡到国家支付系统。

〔118〕 据 IMF 数据，截至 2019 年第三季度，已分配的外汇储备份额中，美元占 61.55%、欧元占 20.07%、英镑占 4.5%、日元占 5.62%，而人民币占 2.01%。根据 SWIFT 数据，截至 2020 年 3 月底，人民币是全球第五大支付货币，占全球所有货币支付金额比重的 1.85%，离岸市场 75% 的收付发生在香港。

〔119〕 前引〔14〕，李巍文，第 97 页。

〔120〕 参见前引〔63〕，李庆明文。

〔121〕 杨松：《全球金融治理中制度性话语权的建构》，载《当代法学》2017 年第 6 期，第 115 页。

合共建“一带一路”倡议，积极对外输出我国金融科技发展催生的技术、标准、产品和服务等，探索双边、多边的示范性项目合作，不断完善金融科技全球治理体系。^[122]

第三，建立有国际影响力的中国评级机构及金融话语机构国际化机制。允许外资评级机构在华开展信用评级业务。

五、结 语

从理性反思金融制裁系统内部的被动反制，到结合中国金融发展实际，建构超越被动反制的非对称反制，再到被动反制与主动反制相融合，共同应对金融制裁的现实威胁，中国金融制裁反制措施的发展逐渐形成了一个以国内反制大循环为主体、国内国际反制双循环相互促进的层次清晰、逻辑完整的系统方案，实现了从对称性反制到非对称性反制的金融制裁反制措施的理论创新。

同时，本文仅从金融制裁的不对称性出发，分析和审视了关于金融制裁反制措施在国家层面的研究成果，尚从企业和个人层面分析不对称性的影响及其具体对策，实际上，企业和个人可以利用离岸金融中心开展离岸金融业务、围栏（Ring-fencing）隔离高风险业务等手段规避金融制裁的不对称性，这也是非对称反制在企业层面的具体应用，将在下一阶段的研究中继续推进。

Abstract: Countermeasures to financial sanctions include two types. One is based on the countermeasures within the financial sanctions system, and the other is the external countermeasures beyond financial sanctions. Due to the asymmetry of financial sanctions, passive countermeasures often get half the result with double the effort, and can only play some declaratory or deterrent function. As a matter of fact, its practical effect is far weaker than the sanctions themselves. Facing financial hegemonies with completely unequal strengths, the sanctioned countries on the weaker side are not equipped with no solutions. The key of breaking the situation lies in building an “asymmetric countermeasure” system, using relatively symmetric financial innovations and financial practices, actively jumping out of the self-circulation logic of self-referential closed operation of the financial sanctions system. Through institutional countermeasures to improve the openness of financial system, through physical countermeasures to promote the renminbi internationalization, through the innovation of discourse-based countermeasures to establish institutional discourse power in global financial governance, the sanctioned country may force the “long arm” of financial sanctions to shrink inward, finally to weaken and deal with the potential threat of financial sanctions.

Key Words: financial sanctions, countermeasures, asymmetry, asymmetric countermeasures

(责任编辑：缪因知 赵建蕊)

[122] 参见中国人民银行印发的《金融科技（FinTech）发展规划（2019—2021年）》（银发〔2019〕209号）。