

美国对俄罗斯金融制裁的 法律机制与法律挑战*

李姝娟 韩爽

【内容提要】 2022年俄乌冲突爆发后，美国联合西方国家对俄罗斯实施了史无前例的大规模、多层次的金融制裁，金融制裁正在成为大国博弈的重要战略武器，被美国用于遏制目标对手发展和维护自身霸权地位，使美国从其宣称的金融秩序维护者变为金融危机制造者。此次对俄金融制裁全面升级表现出了金融制裁发展的新趋向，即在综合使用多种制裁手段的同时强化排斥性制裁手段，通过定向扩大制裁范围实现精准打击，重点使用多主体协同制裁来提升制裁效果。美国对俄罗斯金融制裁的演变进程，反映了美国金融制裁法律的有效实施机制，即以“长臂管辖”原则为基础制定一系列具有域外效力的金融制裁法律，构建层次化法律法规体系，同时建立多维度金融制裁执法路径，从多国联合执法、国内法域外适用和迫使第三方主动遵守三个层面全面保障金融制裁法律的有效执行。然而美国对俄罗斯的金融制裁本身就具有国际法合法性争议，具体制裁措施中更是存在明显违背国际法基本原则、过度域外执法引发管辖权冲突等法律问题，这种金融制裁的滥用给现行国际法带来了诸多挑战。

【关键词】 美国 俄罗斯 金融制裁 制裁法律机制 “长臂管辖”

【作者简介】 李姝娟，辽宁大学法学院金融安全与法治研究中心助理研究员；韩爽（通讯作者），北京联合大学商务学院教授。

* 本文为教育部项目“俄罗斯产业结构演进与经济增长研究”（13JJD810005）的阶段性研究成果。

当前世界秩序加速变革，全球化与逆全球化趋势相互交织，美国及西方国家凭借其在国际贸易和金融体系中的优势地位，综合运用多种制裁手段在全球范围内广泛向被制裁对象施压，而金融制裁以其低成本和高成效的特点成为西方国家经常使用的对外政策工具^①。根据全球制裁数据库（Global Sanctions Data Base）对 1950~2022 年间 1 325 起制裁事件的多维度分析，过去 70 年间制裁作为对外政策工具的使用呈现不断增加态势，目前每年实施的制裁数量大约是 1950 年的 10 倍^②。对于制裁类型而言，在 20 世纪 70 年代以前，贸易制裁和武器制裁一直是首选的制裁工具，然而随着经济全球化和金融化发展，金融制裁的数量不断增加并逐渐超过了其他类型，成为最常用的制裁手段。尤其是 2000 年以后，金融制裁数量呈指数级增长，达到贸易制裁的两倍，占全部制裁总量的 36%。

在美国对俄罗斯的制裁中，金融制裁发挥了重要作用。2014 年克里米亚危机后，美国金融制裁范围和强度不断升级，试图通过与多种制裁手段的配合实现对俄罗斯经济的有效打击。而 2022 年俄乌冲突发生后，美国联合盟友对俄罗斯进行了极限制裁，实施了二战以来最大规模的经济制裁行动^③。此次制裁以金融制裁为核心手段，对俄罗斯进行全面孤立，在西方国家看来，这不仅是对俄罗斯发动军事行动的惩罚，更旨在借此扰乱俄罗斯的金融市场和经济运行，给俄罗斯宏观经济稳定造成冲击，迫使其在大国博弈中作出妥协和让步。

当前金融制裁已经成为美国谋求政治和经济利益、稳固霸权的重要工具，金融制裁的频繁使用和制裁实践的迅速发展，使其成为制裁领域的研究焦点。金融制裁的研究始于 20 世纪 80 年代，其中美国金融制裁因实践最丰富、影响力和争议最大而成为主要研究对象。已有研究主要从美国金融制裁的体系、金融制裁的合法性、金融制裁的有效性以及金融制裁的应对等方面展开。对于美国金融制裁的体系，国内学者主要致力于对美国金融制裁的制度体系与实施机制的宏观分

① Constantinos Syropoulos, Yotov Yoto, “Reflections on the Impact of Economic Sanctions”, *EconPol Forum*, 2023, Vol. 24, Issue. 3, pp. 10 - 14.

② Morgan T. Clifton, Constantinos Syropoulos, and Yotov Yoto, “Economic Sanctions: Evolution, Consequences, and Challenges”, *Journal of Economic Perspectives*, 2023, Vol. 37, No. 1, p. 4.

③ Berner, Richard, Stephen Cecchetti, et al. “Russian Sanctions: Some Questions and Answers”. <https://cepr.org/voxeu/columns/russian-sanctions-some-questions-and-answers>, 访问时间：2023 年 3 月 30 日。

析,探讨金融制裁的法律基础^①、金融制裁的决策机制^②以及保障美国金融制裁有效实施的法律执行机制^③。国外学者则从制裁执法措施、制裁手段创新^④等更为微观的角度展开分析。同时,金融制裁的合法性问题也备受争议,持肯定态度的学者^⑤主张美国的单边金融制裁具备有限合法性,应根据个案进行单独分析,持反对态度的学者^⑥则对其合法性提出了质疑。在金融制裁的有效性上,国内学者着力于分析制裁的有效性及其对金融体系、货币制度的影响^⑦,国外学者则更多采用定量分析^⑧,还有部分美国学者侧重于如何进一步提升金融制裁的有

① 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6页;陈宇瞳、成弋威:《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。

② 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。

③ 李秀娜:《制衡与对抗:美国法律域外适用的中国应对》,载《国际法研究》2020年第5期。

④ B. R. Early, K. A. Preble, “Enforcing US Economic Sanctions: Why Whale Hunting Works”, *The Washington Quarterly*, 2020, Vol. 43, No. 1, pp. 163 – 169. B. E. Carter, R. M. Farha “Overview and Operation of U. S. Financial Sanctions, Including the Example of Iran”, *Georgetown Journal of International Law*, 2012, Vol. 44, pp. 903 – 913.

⑤ A. F. Lowenfeld, “Sanctions and International Law: Connect or Disconnect?” *Hibernian Law Journal*, 2003, Vol. 4, pp. 10 – 14. 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;张辉:《单边制裁是否具有合法性:一个框架性分析》,载《中国法学》2022年第3期。

⑥ 杜涛:《国际经济制裁法律问题研究》,法律出版社2015年版,第68页。D. Hovell, “Unfinished Business of International Law: the Questionable Legality of Autonomous Sanctions”, *American Journal of International Law*, 2019, Vol. 113, pp. 140 – 145.

⑦ 郭玉军、白雪:《美国金融制裁:实施机制、成效及中国因应策略》,载《对外经贸实务》2022年第1期;刘力臻:《金融制裁对美元本位制的反噬》,载《东北师大学报(哲学社会科学版)》2022年第5期。

⑧ Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott and Kimberly Ann Elliott, “Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy”, *Peterson Institute for International Economics*, 2007, pp. 2 – 11. D. W. Drezner, “Targeted Sanctions in A World of Global Finance”, *International Interactions*, 2015, Vol. 41, No. 4, pp. 755 – 764.

效性^①。随着各国反制裁实践的发展，研究也开始聚焦于美国金融制裁应对体系的构建^②，尤其是对俄罗斯反制裁措施和应对效果的研究为应对美国金融制裁挑战提供了可借鉴的经验。

总体而言，现有研究对美国金融制裁制度展开了广泛研究。但金融制裁实践是动态发展的，在俄乌冲突背景下，一方面，美国首次联合多国对俄罗斯这种大型经济体实施大规模、高强度的金融制裁，并通过立法和执法体系的多维度发展来保障金融制裁的有效执行。另一方面，美国金融制裁针对俄罗斯的经济特点进行制裁手段创新，在反映金融制裁发展趋向的同时，也给国际法不断带来新挑战，为研究金融制裁法律制度的发展提供了新视角。本文以美国主导下对俄金融制裁的演变过程和新发展为切入点，分析美国有效执行对俄金融制裁的法律保障机制，探讨金融制裁措施创新中产生的法律挑战。

一 美国对俄罗斯金融制裁的新特点

金融制裁是对特定的个人、组织或国家等采取的意在阻断金融交易和资金流动的惩罚性措施^③，具体通过冻结金融资产、禁止或限制金融交易、禁止投融资活动等直接或间接的措施，限制资金结算和其他形式的价值向被制裁目标流转，从而迫使被制裁方停止或改变相关行动并接受制裁条件。当前，金融制裁的方式已经从早期的以主权国家为对象的国别制裁，逐步向清单制裁、行业制裁、次级制裁等模式扩张，制裁对象从国家扩大到非国家行为者、个人、实体甚至第三国的私主体。制裁内容也从静态的资产冻结拓展到动态的融资、金融服务和交易渠

① G. A. Lopez, D. Cortright, “Financial Sanctions: The Key to a ‘Smart’ Sanctions Strategy”, *Die Friedens - Warte*, 1997, Vol. 72, No. 4, pp. 327 - 336. Caytas J D., “Weaponizing Finance: US and European Options, Tools, and Policies”, *Columbia Journal of Asian Law*, 2016, Vol. 23, pp. 441 - 475.

② H. L. Clark, “Dealing with U. S. Extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasures”, *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, 1999, Vol. 20, No. 1, pp. 61 - 96. 许文鸿：《去美元化：俄罗斯在俄美金融战中的反击》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2021 年第 5 期；杜涛、周美华：《应对美国单边经济制裁的域外经验与中国方案——从〈阻断办法〉到〈反外国制裁法〉》，载《武大国际法评论》2021 年第 4 期。

③ 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。

道限制，旨在通过制裁权力的全方位覆盖使金融制裁能够有效作用于被制裁国的特定金融部门甚至整个金融体系，实现有效打击。

美国作为超级大国和金融霸主，其制裁政策与其他国家有着实质性不同^①。尽管美国金融制裁是单边行为，但由于美元在全球金融体系中居于特殊地位，其制裁效果却是全球性的。从政策制定者的角度来看，金融制裁不仅符合对国际金融犯罪主体实施制裁的目标，如胁迫违反者改变其行为、阻止其在未来采取行动、削弱其经济发展能力、警示其他目标主体不要采取类似行为等，还与美国向对手国家实行政策压力的目标存在重合。尤其是在对俄制裁中，俄罗斯作为常任理事国在联合国享有一票否决权，使得针对俄罗斯的多边制裁决议难以达成。因此，美国的金融制裁目标开始从配合多边制裁对国际不法行为实施限制，转向实现自身利益和对外政策目标。甚至为了更有效发挥制裁作用，美国逐渐放弃对金融制裁国际法合法性的追求，转而寻求扩大单边金融制裁的域外适用。

美国对俄金融制裁中最具代表性的两个阶段是 2014 年克里米亚危机和 2022 年俄乌冲突后的制裁升级，在这两次冲突中，金融制裁成了美国与俄罗斯展开战略博弈的新舞台。从对俄金融制裁的逐步升级中可见，美国金融制裁的目标已经从传统的胁迫制裁目标改变行为、削弱其经济发展能力，升级到破坏制裁目标的金融体系，甚至通过金融制裁来制造金融危机和政治危机。制裁方式也从以最小成本造成最大破坏的考量转化为恐怖袭击式制裁，金融制裁已经成为美国打击目标对手的武器。俄乌冲突后对俄罗斯金融制裁的升级不仅反映了美国金融制裁发展的最新趋势，也充分反映了美国正在利用国际金融体系中的相互依存关系将金融制裁武器化，将其作为实现政策目标、打击目标对手的工具。

（一）综合运用多种制裁方式，强化排斥性手段的使用

对美国制裁俄罗斯的两个主要阶段中金融制裁措施的分析可以发现，美国主导下的对俄金融制裁方式主要分为四种。第一种是对特定地区的全面制裁，包括对该地区的投资禁止、进出口贸易和融资禁止以及资产冻结等方面的限制。第二种是对特定个人和实体实行的封锁式制裁，通过将制裁对象列入“特别指定国民与封锁人员名单”（SDN 清单），对其实行封锁式的资产冻结和交易限制。第三种是对特定行业、个人和实体实行的非封锁式制裁，主要是除 SDN 清单制裁

^① Patrick M. Weber, Gerald Schneider, “How Many Hands to Make Sanctions Work? Comparing EU and US Sanctioning Efforts”, *European Economic Review*, 2020, Vol. 130, pp. 4 – 5.

以外涉及金融制裁的其他清单，在对俄制裁中使用了行业制裁清单（SSI 清单）、外国金融机构往来账户或通汇账户制裁清单（CPATA 清单）、菜单式制裁清单（NS - MBS 清单）^①，这些清单中涉及的金融制裁措施通常不包括资产冻结，而是通过对特定行业和指定金融交易活动的限制实现对被制裁目标的制裁。第四种是对金融基础设施的制裁，将被制裁目标的金融机构排除出金融基础设施体系如 SWIFT 体系^②。在对俄制裁中，美国综合使用了多种金融制裁方式，以实现制裁对象的全面扩大化和多样化，旨在从总体上扰乱俄罗斯经济，对俄罗斯优势领域展开进一步精准化金融限制，以提升金融制裁的有效性，同时通过严格执行制裁措施，保证金融制裁的威慑作用最大化，并借助次级制裁迫使第三方主体主动放弃与俄罗斯的金融联系。

表 1 2014 年与 2022 年美国对俄金融制裁的主要模式

	2014 年克里米亚危机	2022 年俄乌冲突
对特定地区的全面制裁	克里米亚地区	顿涅茨克与卢甘斯克地区
对实体和个人的封锁式制裁	SDN 清单制裁	SDN 清单制裁
对行业、实体和个人的非封锁式制裁	行业制裁（SSI）	代理或汇通账户制裁（CAPTA） 菜单式制裁（NS - MSB）
金融基础设施制裁	—	SWIFT 制裁

资料来源：作者自制。

在 2014 年克里米亚危机阶段的金融制裁中，美国主要采取了前三种金融制裁方式，并多次以切断俄罗斯同 SWIFT 系统的联系相威胁^③。除对克里米亚地区实施全面制裁，美国还通过 SDN 清单制裁对普京总统圈的核心成员展开了多轮

① “Consolidated Sanctions List (Non - SDN Lists)”. <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/consolidated-sanctions-list-non-sdn-lists>, 访问时间：2023 年 4 月 3 日。

② SWIFT，即环球银行金融电信协会（Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication，简称 SWIFT），是一家总部设在比利时的全球性安全金融报文传送服务机构，支持全球 11 000 多家金融机构，服务范围覆盖 200 多个国家和地区，目前已经发展成为世界上最主要和最高效的金融报文传输通道，在国际清算领域发挥着重要作用。

③ 许文鸿：《SWIFT 系统：美俄金融战的博弈点》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2019 年第 6 期。

制裁，包括七名高层官员^①、政府党政要员以及与普京关系密切的几名寡头，并在制裁中逐步将制裁对象从个人扩大到对国有能源公司、国有银行的资产冻结和金融交易限制，意图封闭俄罗斯企业和金融机构进入全球金融市场的渠道。在非封锁式制裁中，美国根据第 13662 号行政命令专门为制裁俄罗斯创设了行业制裁清单（SSI），用于对俄罗斯重要经济部门展开针对性制裁，并据此对俄罗斯国防、能源和金融等重要行业实施制裁，具体包括禁止为被制裁实体提供资金和金融服务，限制被指定实体在美国进行债权和股权融资交易，目的是通过限制这些重要经济部门和优势行业获得融资的能力来抑制俄罗斯经济增长^②。在这一阶段的对俄金融制裁中，美国已经使用了除 SWIFT 制裁以外的主要金融制裁方式。

在 2022 年俄乌冲突后的对俄金融制裁中，美国已经用尽了现有的制裁手段。SDN 清单制裁的对象扩大到了总统普京、外交部长拉夫罗夫、总理米舒斯京等俄罗斯主要领导人，并包括俄罗斯联邦委员会（议会上院）和国家杜马（议会下院）在内的联邦议会成员。在美国已有的金融制裁中，制裁一国元首是非常罕见的，而对俄罗斯这种大国的最高领导人实施此类制裁更是史无前例^③。在俄乌冲突后的非 SDN 清单制裁中，美国增加了对美元代理账户的制裁，将俄罗斯最大的国有商业银行——俄联邦储蓄银行（Sberbank of Russia）及其 25 家子公司列入 CAPTA 清单，使得其他实体难以与其开展美元支付结算业务。菜单式制裁是从“菜单选项”中选择更具针对性的制裁措施，包括禁止受美国管辖的外汇交易、从美国其他政府机构获得出口许可证、从美国金融机构获得贷款、与美国政

① 七名总统圈的核心官员包括俄罗斯总统助理、总统顾问、国家杜马副主席、俄联邦委员会的宪法法律、司法和法律事务及公民社会发展委员会主席、联邦委员会主席及俄罗斯副总理。参见：Executive Order 13661 of March 16, 2014, Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine. https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine_eo2.pdf, 访问时间：2023 年 4 月 3 日。

② 左昊华：《美国对大型经济体金融制裁的基本特征及启示——以 2014 ~ 2018 年美国对俄罗斯金融制裁为例》，载《华北金融》2021 年第 7 期。

③ “U. S Treasury Imposes Sanctions on Russian Federation President Vladimir Putin and Minister of Foreign Affairs Sergei Lavrov (Feb. 25, 2022)”. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0610>, 访问时间：2023 年 4 月 12 日。

府签订采购合同以及与美国人进行涉及被制裁者的债务或股权交易等^①。在最新的对俄制裁中，美国就是通过菜单式清单制裁对俄央行、国家财富基金和财政部的债券发布了融资禁令，从而进一步扩大了制裁范围。

相较于以前的金融制裁，2022 年的对俄制裁在数量、范围和程度上都进行了极限扩张，因此也被称为“史上最严厉的制裁”。其中，美国联合盟友首次对俄罗斯实施了 SWIFT 制裁，宣布切断俄罗斯七家银行及其子公司与 SWIFT 的连接，意图通过 SWIFT 制裁将俄罗斯排除在国际金融体系之外。SWIFT 是全球支付清算体系的核心基础设施，被排除出 SWIFT 体系就意味着难以在国际金融体系中开展外汇交易和国际支付结算而成为金融孤岛。而 SWIFT 制裁的使用，也意味着美国已经在对俄制裁中动用了所有的主要金融制裁手段。SWIFT 设立的初衷是成为一个不受政治影响和政府干预的全球性中立组织，然而随着金融深化导致全球金融市场规模和融合度上升，包括 SWIFT 在内的金融基础设施已经成为一个全球性的相互依赖的系统。美元的国际支付结算货币和全球主要储备货币地位使得 SWIFT 的运行在很大程度上依赖美元支付清算渠道，因此美国可以利用他国对 SWIFT 的依赖，将切断 SWIFT 金融服务作为实施制裁的重要工具。SWIFT 制裁曾在对朝鲜、伊朗、委内瑞拉等国的制裁中取得过显著效果，如在 2012 年对伊朗的金融制裁中，SWIFT 迫于美国的压力取消了伊朗所有金融机构的会员资格，导致伊朗除人道主义援助通道外，几乎无法与其他国家开展正常的经贸往来，最终迫使伊朗重回谈判桌并同意限制其核计划。

在 2022 年的对俄制裁中，美国联合多国通过将俄罗斯的主要银行排除出 SWIFT 体系，使其难以与他国进行外汇结算，进而切断俄罗斯与国际金融体系的联系，这是首次对俄罗斯这种大国采取这种高烈度的制裁措施。以前的 SWIFT 制裁对象应对能力及国际经济参与度有限，这种金融体系驱逐式的制裁能取得明显效果，且不易被报复。此前对俄罗斯这种大国所采取的主要是定向式制裁，针对特定行业、企业实施。此次切断俄罗斯主要银行与 SWIFT 体系的联系是首次对大国实施金融体系排斥式的制裁方式。然而俄罗斯的经济体量庞大，在国际能源市场中占据重要地位且在一定程度上参与了国际金融市场运行，这些都是之前被制裁国所不具备的特点，这就决定了对俄实施以 SWIFT 制裁为核心的国际金

^① R. Barnes, P. Feldberg, and N. Turner, *The Guide to Sanctions (Second Edition)*, Law Business Research, 2021.

融体系排斥，影响将不局限于俄罗斯经济，还会对现行国际金融体系产生冲击，如进一步推动金融市场从全球一体化向地缘化演变，促使国际货币体系向多元化格局转变。美国综合运用多种制裁方式，对俄罗斯央行、政府融资、证券市场、货币汇率以及大型银行和国有企业等实施高烈度金融制裁，相较于其他盟友的制裁措施显然更具攻击性，企图通过金融体系排斥式的制裁给俄罗斯制造金融危机，造成俄罗斯经济崩溃。这种制裁措施的升级充分说明了美国正在利用其在国际金融体系中的非对称权力，将金融制裁从单纯的经济惩罚手段转变为金融战的武器。

（二）拓展制裁范围，同时实现精准定向式打击

当前美国的金融制裁以聪明制裁^①理念为基础，对制裁目标和手段的选择已经发生了明显改变。美国可以根据制裁需要灵活选择制裁目标，任意创新制裁手段，这极大提升了金融制裁的精准性和有效性。2022年俄乌冲突爆发后，美国针对俄罗斯政府、企业和金融机构实施了大规模金融制裁，在制裁范围上从针对特定地区和部分个人与实体的封锁式制裁，到针对金融服务、能源、国防、技术等重要行业实施债券股权交易限制，通过对美元代理账户的制裁来切断俄罗斯主要银行的美元支付结算渠道，对俄罗斯主要大型银行和企业进行资产冻结和交易限制，再到对俄罗斯财政部、中央银行和国家财富基金三个机构的主权债务的交易禁止，制裁范围不断扩大，措施日趋严厉，每一类金融制裁都旨在有针对性地限制俄罗斯为冲突提供资金的能力。同时，美国又进一步将主权债券禁令的限制范围从原本的一级市场扩大到二级市场，从卢布计价债券扩大到非卢布计价债券。2022年6月，美国又将融资限制的范围全面扩大至俄罗斯政府和民间企业发行的所有债券和股票，意图通过制裁对象和范围的拓展来限制俄罗斯在美欧市场进行借贷交易和筹集资金的能力，以制裁范围的大幅扩张和制裁手段的交叉配合提升打击的精准性。

相较于2014年实施的制裁，2022年的金融制裁除运用已有的多种制裁措施实现复合式金融限制，还拓展了制裁手段，如在对央行资产的制裁中首次将制裁

^① 聪明制裁（Smart Sanctions）由时任联合国秘书长安南在1998年《关于联合国工作的年度报告》中正式提出，是对特定目标的针对性制裁取代此前对整个国家的制裁，制裁对象是与目标政府领导人相关的个人和实体，旨在将影响集中于被认为应该对不良行为负责的领导人、政治精英和社会阶层，同时减少对普通民众和第三国的附带损害，主要手段包括武器禁运、旅行禁令、奢侈品限制、核心商品制裁和定向金融制裁。

范围扩大至一国的外汇储备^①，试图通过冻结俄罗斯央行外汇储备来扰乱俄金融秩序。在此次对俄的多种金融制裁手段中，除限制使用 SWIFT 外，最具杀伤力的制裁措施就是对俄罗斯外汇储备的制裁。根据俄罗斯央行披露的信息，2022 年 1 月俄罗斯国际储备总额为 6 302 亿美元，其中外汇储备 4 979 亿美元，黄金储备相当于 1 323 亿美元。虽然在 2014 年克里米亚危机之后俄罗斯已经逐步降低了外汇储备中美元资产的比例，但在外汇储备中西方货币总额仍超过 3 000 亿美元。对外汇储备的制裁导致俄罗斯能够实际动用的储备明显减少，在短期内对俄罗斯卢布汇率的稳定造成了严重冲击。虽然效果显著，但是对外汇储备的制裁是一把“双刃剑”，一方面，冻结外汇储备的措施本身存在诸多法律问题，其实施的国际法合法性基础饱受争议，另一方面，这一措施动摇了美元作为国际储备货币的信用基础，使得多国走上了积极“去美元化”的道路。

（三）重点使用多主体协同制裁，提升制裁合力

由联合国实施的金融制裁是以安理会多边决议为法律基础的多边金融制裁，是由法律共同体授权的多边行为，目的是制止或预防破坏国际和平的争端与情势^②，在国际法上具备正当性和合法性基础。而制裁的有效性在很大程度上取决于发起国实施经济孤立的能力，因此由国际机构主导的多边制裁往往比由单个国家或地区实施的制裁更有效，更多的制裁发起方将提高排斥效果，广泛的国际支持也能减少第三方政府和私人行为者对制裁的“破坏”，使制裁更难规避^③。但由于各种原因，多边制裁的决议往往难以达成或缺乏时效性，因此，美国开始以多边规则不足为理由积极倡导单边行为，借助其在国际金融体系中的特殊地位越来越多地实施单边金融制裁。问题在于，美国这种金融制裁是在缺乏联合国决议下采取的单边行为，这种一国主导下的金融制裁更多是出于对自身利益的考量，尤其是美国针对目

^① 2022 年 2 月 26 日，美国、英国、法国、德国、意大利、加拿大和欧盟委员会立即发表了《关于进一步限制性经济措施的联合声明》，其中的第二项是承诺要“采取限制性措施，防止俄罗斯中央银行以破坏我们制裁效果的方式部署其国际储备”，虽然西方各国发布的法律条文都没有冻结俄罗斯外汇储备这样的表述，但就冻结俄罗斯外汇储备达成了一致意见。

^② Quincy Wright, “Enforcement of International Law”, *American Society of International Law Proceedings*, 1944, Vol. 38, p. 78.

^③ B. R. Early, R. Spice, “Economic Sanctions, International Institutions, and Sanctions Busters: When Does Institutionalized Cooperation Help Sanctioning Efforts?” *Foreign Policy Analysis*, 2015, Vol. 11, No. 3, pp. 346 – 347.

标国家、个人和实体发起大量金融制裁，任意扩大对外制裁范围，导致管辖权冲突，引发了各国对美国金融制裁合法性的争论。

虽然美元的优势地位使美国足以发起难以抵御的金融制裁，但俄罗斯的经济体量不同于以往的被制裁目标，因此与欧元等其他重要货币共同发起将会使制裁效果更加突出，也能增加规避难度。因此本次对俄金融制裁充分反映了拜登政府所主导的金融制裁向多边主义转化的思路^①，美国在无法推动联合国多边制裁的情况下，从以前的单边金融制裁转向多主体的协同制裁，首次联合了欧盟、英国、加拿大等多达 30 多个国家和地区构建制裁联合阵线，使得各国在金融制裁措施上保持了高度的一致性，旨在通过多国制裁协同形成合力，以最大限度实现对俄金融孤立。在央行制裁方面，美国联合欧盟、英国、加拿大和日本暂停与俄罗斯中央银行的交易，这些制裁阻止了俄罗斯获得其在这些管辖区所持有的外汇储备，这种联合制裁致使俄罗斯央行约一半外汇储备被冻结。

此外，以美国为首的七国集团也积极推动多边国际组织或机构参与对俄金融制裁，以阻止俄罗斯从多边金融机构获得融资。在美国的压力下，亚洲基础设施投资银行（AIIB）、新开发银行（ADB）发表声明，表示将暂停审核与俄罗斯、白俄罗斯的有关活动。随后，被称为“央行的央行”的国际清算银行（BIS）也宣布停止对俄央行提供服务，国际货币基金组织（IMF）、世界银行（WB）等多边组织和机构也参与到对俄制裁中^②，意图在国际组织层面将俄罗斯排除在整个世界经济和国际货币支付体系之外。

二 美国对俄罗斯金融制裁法律体系的层次化构建

在未形成多边决议的情况下，美国主要以本国的国内法为基础发起金融制裁，但带有域外性质的单边金融制裁行为存在合法性争议。因此在针对目标国家的单边金融制裁中，美国往往会针对被制裁国制定一系列国内法，以此为其单边金融制裁行为提供正当性和合法性支撑。在长期的金融制裁实践中，美国已经逐步形成了体系化的立法和执法机制，并在制裁实践中不断加以完善。因此在本次

^① 刘建伟：《美国制裁改革背景下的对俄经济制裁》，载《国际展望》2022年第3期。

^② 李巍、穆睿彤：《俄乌冲突下的西方对俄经济制裁》，载《现代国际关系》2022年第4期。

针对俄罗斯的金融制裁中，美国也构建了完备的金融制裁法律体系作为制裁行为的法律基础。

（一）美国对俄金融制裁的理论基础

法律对域外活动的介入需具备合法性，即行动要有相应的法律基础，尤其是管辖权基础。在 19 世纪，美国的法律适用范围还在“绝对主权原则”的指导下严格遵循属地原则，限定在领土范围内。随着国际事务的激增和美国国家实力的增强，严格的领土性原则已经不能满足美国解决跨境争议和维护自身利益的现实需要。因此，美国开始逐渐抛弃绝对主权原则，转而以“最低限度联系”理论为法理依据，根据行为效果导向原则制定了一系列突破传统属地原则的成文法，大幅扩大其域外管辖权，从而将美国法适用于域外^①，尤其是基于“长臂管辖”原则构建了单边域外制裁法律体系。

随着各国经贸、文化交流日益密切，跨国交易和纠纷也层出不穷，然而多边机制往往需要持久的谈判和复杂的条约缔结过程，因此为避免大量跨国事务处于法律真空状态，国际法认可主权国家在满足必要条件下的单边域外管辖权，但同时也对一国法律的域外适用进行了必要限制，以维护国际秩序和保障国内法域外适用的正当性和合理性^②。此时，美国以多边机制的供给不足为由，开始积极地以单边主义方法寻求本国法的域外管辖，致力于构建其法律域外适用体系，在立法上由国会制定了大量具有域外效力的法律法规，在司法上通过法院判例突破传统的国家管辖权依据，在不同领域对域外管辖规则进行扩大化解释。

在法律域外适用领域中，虽然美国反垄断法律域外适用中的效果管辖原则经历了最初的各国强烈反对到数十年后在国际法上获得承认，但总体上，一国法律在特定领域进行域外管辖，其国际法合法性往往会受到质疑，也不能将具体领域的域外管辖规则泛化成普遍的域外管辖原则。当前，最具争议性的就是美国制裁法律的域外适用。美国法律域外适用体系的发展和演变与美国的国家实力密切相关，也服务于美国的对外政策目标和经济利益。随着金融制裁成为美国最主要的对外政策工具，美国以国内法为依据，基于“长臂管辖”原则，制定了一系列

^① 孙南翔：《美国法律域外适用的历史源流与现代发展——兼论中国法域外适用法律体系建设》，载《比较法研究》2021 年第 3 期。

^② 宋晓：《域外管辖的体系构造：立法管辖与司法管辖之界分》，载《法学研究》2021 年第 3 期。

金融制裁法律用于对域外实体和个人施加制裁，并逐渐形成了体系化的金融制裁法律法规网络和实施机制。

“长臂管辖”原则本身是美国民事诉讼程序中由传统的属人管辖衍生而来的，根据该原则，对于非本州或本国居民或法人的被告，只要其与法院所在地之间存在“最低限度的联系”，法院就可以行使管辖权^①。美国国内法的“长臂管辖”原则本身具备合法性，但近些年美国以“长臂管辖”原则为基础进行过度的域外管辖权扩张，尤其是在制裁、出口管制、网络安全等众多领域，以不合理、不合法的方式无节制地扩大其域外管辖权，将美国主权凌驾于他国主权之上。在金融制裁实践中，美国更是无视国际法规则和他国利益，借助国家实力，尤其是在金融领域的优势地位，突破传统属地原则的限制，将美元交易或美元代理账户等扩大解释为域外管辖的连接点，对不具备密切和真实联系的域外行为和事项实施制裁，这种立法模式保证了域外制裁效力在全球范围内的广泛覆盖，但过度的域外管辖也引发了国际社会的广泛争论，更是遭到了被制裁国家的积极反制。

（二）美国对俄金融制裁的立法体系

法律的域外效力是域外适用的前提。在立法上，美国逐步建立了具有域外效力的制裁法律体系，这些法律法规为美国的制裁行为提供了国内法层面的法律授权，成为美国对外制裁执法的管辖权基础。在金融制裁立法中，美国主要通过国会立法权和总统行政权的配合共同为美国金融制裁的实施构建法律框架，由国会立法为制裁行为提供稳定的法律依据和制度保障，由具有较大自由裁量权的总统行政命令来保障制裁规则的灵活性和时效性，并基于上述法律基础不断丰富金融制裁工具，通过多机构配合来保证制裁立法的有效运行，并建立豁免机制，降低金融制裁对其自身的不利影响。

目前，美国财政部管理和执行的涉及俄罗斯的制裁项目主要有两个：一是2014年克里米亚危机后发起的“与乌克兰相关的制裁（Ukraine -/Russia - Related Sanctions）”，二是2022年俄乌冲突后发起的“俄罗斯有害境外活动的制裁（Russian Harmful Foreign Activities Sanctions）”。在这两个制裁项目中，美国都按照其制裁法律体系在国会立法、部门法规、总统行政命令和指令等层面制定了

^① 霍政欣：《域外管辖、“长臂管辖”与我国法域外适用：概念厘定与体系构建》，载《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2023年第2期。

相应的法律规则，构建了较为完备的域外性制裁法律法规，为全面精准对俄实施金融制裁提供了法律依据（见表 2）。

表 2 美国涉俄金融制裁的法律法规体系

制裁项目	与乌克兰相关的制裁项目	俄罗斯有害境外活动的制裁项目
生效时间	2014 年 3 月 6 日	2022 年 3 月 1 日
专项性法律	《以制裁反击美国敌人法》（2017） 《支持乌克兰自由法》（2014） 《支持乌克兰主权、完整、民主和经济稳定法》（2014）	《保护欧洲能源安全法》（2019） 《停止进口俄罗斯石油法》（2022） 《中止与俄罗斯和白俄罗斯的正常贸易关系法》（2022）
部门法规	《乌克兰相关制裁条例》	《俄罗斯有害外国活动制裁条例》
行政命令	EO13660、EO13661、EO13662、 EO13685、EO13849、EO13883、EO14065	EO14024、EO14039、 EO14066、EO14068、EO14071
指令	Directive 1 ~ 4（under EO13662）	Directive 1A、Directive 2 ~ 4（under EO14024）
通用许可	乌克兰通用许可第 11 号、第 18 ~ 25 号	俄罗斯相关通用许可 1A、2、5、6C、7A、8G、 13E、14、18、19、20、25C、27、31、38A、 40C、42、44、46、50、52 ~ 68

资料来源：作者根据美国财政部 OFAC 官网信息整理。

通过对美国涉俄制裁立法体系的分析可以发现，第一，美国在对俄制裁中制定了多类型、层次化的制裁法律法规体系，为其金融制裁提供了体系化的规则支撑。首先，通过国会立法为域外制裁提供法律授权。联邦层面的国会立法主要包括三类。一是基础性法律，主要包括 1976 年《全国紧急状态法》（NEA）和 1977 年《国际紧急经济权力法》（IEEPA），这些基本性法律明确了发起金融制裁的权力，授权美国总统可以行使包括冻结资产、阻断金融交易、没收外国实体或国家财产在内的制裁权力。二是涉及金融制裁的补充性法律^①，为金融制裁的发起条件和实施范围等内容作出了补充性的规定。三是专项性法律，即针对具体国家或特定事项的制裁立法。不同于前两种立法倾向于原则性和方向性，专项性立法旨在提高对被具体制裁目标的针对性和打击力度。在对俄罗斯金融制裁法律框架的构建中，美国出台了多部专项性法律，如在“与乌克兰相关的制

^① 随着美国使用金融制裁需求的增加，单纯依靠“紧急状态”下才能实施的制裁限制无法满足美国的战略目标，因此，国会又颁布了涉及金融制裁的其他法律，其中最具代表性的有 2001 年的《爱国者法案》（USA Patriot Act）、美国政府每年末颁布的下一年度《国防授权法》等。

裁”项目中，美国在2014年制定了两部关于乌克兰的法案，为制裁措施提供法律基础，并在2017年制定了《以制裁反击美国敌人法》（CAATSA），对此前的行政命令进行法典化。该法案第二部分明确以俄罗斯为制裁对象，将对俄制裁的范围扩大到俄罗斯的网络安全、原油项目、金融机构、管道建设和逃避制裁等领域，并将对俄制裁与反恐、打击非法融资议题相捆绑来提升制裁的正当性。2022年发起的“俄罗斯有害境外活动的制裁”项目中，除基于基础性法律所制定的金融制裁措施，美国制裁的重点之一是俄罗斯的能源领域，如对“北溪-2”管道项目的相关外国主体实施制裁，对俄石油、天然气等能源的投资进行限制等。美国在2022年专门制定了《停止进口俄罗斯石油法》，将此前从俄罗斯进口能源的行政命令法律化，进一步明确了对俄能源制裁的法律依据。

其次，以总统行政命令和指令保证金融制裁政策的及时性和灵活性。总统行政命令作为行政权力，其适用范围更加广泛、具体且相较于立法更具时效性，因此可以根据现实需求灵活调整制裁手段，随时应对新情况的发生。在时间顺序上，美国的制裁通常是行政命令先行，在面对国际局势变化时行政命令能立即作出反应。从2022年2月22日俄罗斯联邦委员会通过准许俄总统在境外动用联邦武力的决议到2月24日发动特别军事行动期间，美国迅速签发了一系列行政命令和行政指令予以回应，以此为法律基础对俄罗斯国有金融机构、主权债务、俄政府领导人及其成年子女、北溪公司及其首席执行官采取了冻结资产、禁止交易等制裁措施，并对大型银行、军工和能源企业实施了融资限制。指令则是对行政命令中的制裁内容进一步细化，以此来提升金融制裁措施的精确性。如俄乌冲突后的4个指令就是在第14024号行政命令（封锁俄政府特定财产）的基础上，进一步对俄主权债务在一级和二级市场交易的禁止（Directive 1A）、对俄代理账户和应付款账户的交易禁止（Directive 2）、与俄实体相关的新债务和股权交易限制（Directive 3）以及对俄政府金融实体的信贷限制（Directive 4），以此为基础将对俄金融制裁的范围扩大到主权债务、代理账户、融资等具体领域^①，使得金融制裁更加精准化，打击也更有针对性。

再者，以部门法规明确制裁程序和具体标准。在国会立法和总统颁布行政命

^① “Russian Harmful Foreign Activities”. <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/russian-harmful-foreign-activities-sanctions>, 访问时间: 2023年3月14日。

令后，金融制裁的主管行政部门（主要是财政部）根据制裁措施的实际需要及时制定专门的行政条例，细化美国金融制裁的执行规则，对制裁的具体内容、程序和权限作出更加明确的规定，进而提高金融制裁法律法规的可执行性。如 2022 年 2 月，为提高第 14024 号行政命令的可理解性和可操作性，财政部主管金融制裁的外国资产管制处（OFAC）颁布了《俄罗斯有害外国活动制裁条例》^①，将分散的制裁措施编纂成条例，同时规定了大量的解释性指导条款、释义性条款、一般许可和其他监管规定，旨在用更全面的条例为制裁的具体执行提供即时指引^②。

根据三权分立原则，美国的国会立法权、总统行政权和法院司法权应该是相互衡量的，但在金融制裁领域，这三者却形成了一种互动关系，共同服务于美国的对外政策，为美国的金融制裁提供多维度的法律支持。在本次对俄金融制裁中，美国率先发布了多个制定程序更为灵活简便的行政命令，在第一时间作出对俄制裁的决定。而国会立法因受到立法程序的限制，往往滞后于行政命令和指令，但联邦法律具有更高的法律效力，可以通过对取得显著执行效果的行政命令进行法典化，以实现制裁规则的固化和法律效力的提升。因此，在制裁实施后，美国会在重点制裁领域进行立法，将前期对俄制裁的行政命令进行法律化编撰，通过将行政命令上升为联邦法律，固化美国对俄制裁的政策基调^③。此外，总统行政命令需要受到法院的司法审查，但是在实践中美国法院却倾向于采取回避甚至是支持的态度，尤其是涉及外交政策时，法院通常会尊重行政机构的制裁决定，因此通过司法审查程序推翻总统行政命令的案件寥寥可数。在资产冻结方面，法院也持相似的态度，主张资产冻结因为不构成对财产的占有而不涉及违反宪法对财产权的保护。法院对于行政执法权力的宽泛解释进一步促进了美国金融制裁的积极执法。

第二，以通用许可制度建立制裁豁免机制，使 OFAC 可以根据美国金融制裁的政策需要随时调整制裁措施的执行程度，灵活选择最符合美国政策和利益的制裁实施方式。美国的金融制裁通常是以全面禁止性语言来规定，再通过例外情况

^① “Russian Harmful Foreign Activities Sanctions Regulations”. <https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-587>, 访问时间：2023 年 3 月 14 日。

^② 沈伟、方荔：《美俄金融制裁与反制裁之间的拉锯和对弈——理解金融反制裁的非对称性》，载《经贸法律评论》2023 年第 2 期。

^③ 姜毅：《解析美国对俄制裁新法案》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2018 年第 1 期。

进行调整，而许可就是OFAC对金融制裁行使行政监管权的方式之一^①。OFAC有权在某些例外情况下，允许特定主体使用被冻结资产或为被制裁目标提供必要的金融服务，但这种例外许可必须遵循特定的程序，获得美国政府主管机关的批准并颁发许可证。同时，OFAC可以拒绝许可证的申请，并且这种拒绝没有正式的行政复议程序，法院在相关的司法审查程序中也与对其他制裁行政执法的态度相似，使得OFAC的决策很难被推翻。

为了增强制裁行为的正当性，一定程度上避免人道主义问题，美国往往会在制裁中以许可的方式为特定对象、领域和业务提供豁免。在本次对俄金融制裁中，美国就对涉及人道主义需要的交易颁布了一系列通用许可证，主要涉及对农产品、药品、医疗器械、电信邮件、非政府组织活动、海事和新闻等活动的豁免。此外，除满足人道主义需要，美国的通过许可制度还用于确保相关主体能够在规定的缓冲期内逐步终止与俄罗斯的交易，以降低本国主体的损失。同时美国为尽量减少能源制裁可能给全球能源市场造成危机，在对俄制裁中也以通用许可的方式为能源交易保留了通道。OFAC出台的“俄罗斯通用许可第8C号（Russia-related General License 8c）”豁免了俄罗斯七大金融机构及其控制的相关实体^②与能源有关的交易，允许美国金融机构处理与俄罗斯能源交易及其上下游活动涉及的支付行为，而能源制裁的缺口也给俄罗斯的反制提供了立足点。

三 美国对俄金融制裁执行机制的多维度发展

制裁只有在执行时才会发挥效力，因此为更好使用这一工具，美国通过长期实践构建了一套权责明晰的制裁法律执行机制，以国会和总统为决策主体，以财政部等行政部门为核心的执行与监督机构，以金融基础设施（SWIFT）为依托，由银行等金融机构负责具体落实。在对俄金融制裁中，美国除通过体系化的制裁立法对金融制裁对象进行了多维度的定向扩张，还通过制裁法律赋予政府机构广

^① P. S. Bechky, “Sanctions and the Blurred Boundaries of International Economic Law”, *Missouri Law Review*, 2018, Vol. 83, No. 1, p. 7-8.

^② 授权实体包括：(1) Vneshecon (VEB)；(2) Public Joint Stock Company Bank Financial Corporation Otkritie；(3) Sovcombank Open Joint Stock Company；(4) Public Joint Stock Company Sberbank of Russia；(5) VTB Bank Public Joint Stock Company；(6) 上述一人或多人直接或间接单独或合计拥有50%或以上权益的任何实体；或(7) 俄罗斯联邦中央银行。

泛的调查和执法权限，在具体的行政和司法执法过程中，以财政部和司法部为主导，授权相关机构对违反金融制裁的行为展开协作调查，运用多种手段对域外甚至第三方目标展开包括行政处罚、民事处罚、刑事起诉与和解在内的全面执法行动。

鉴于俄罗斯的经济规模及其在全球经济中的参与程度，仅凭美国的力量显然不能达到对俄实施全面金融孤立的目的，因此多国合作与协调成为此次对俄金融制裁的新重点。美国除运用已有的国内域外制裁法律执行机制展开执法，还通过联合多个盟友积极构建跨国制裁执行协助机制，利用次级制裁的威慑作用实现域外私主体的被动遵守，这种制裁执行机制的多维度设计与发展使对俄金融制裁实现了从国际层面到国内层面，从政府层面到企业和个人层面的广泛有效执行，进一步提升了单边金融制裁的域外执行力。

（一）加强对俄金融制裁的多国联合执法

在对俄金融制裁的实施中，美国与盟国进行了紧密协调，盟国通过实施自己的平行制裁措施，与美国的制裁形成了合力，通过这种联合制裁达到了实质上的多边制裁效果。美国财政部在《2021 年制裁评估报告》中特别指出，制裁应加强与盟国的协调，纳入共享情报和资源，并伴随着与相关利益攸关方的接触，包括行业、金融机构、盟国、民间社会和媒体，以实现 OFAC 实施制裁的现代化^①。在对俄金融制裁执法实践中，为增进跨国制裁合作，保证制裁效果，美国司法部在 2022 年 3 月 2 日启动了跨部门特别工作组（Task Force Klepto Capture），旨在与盟国一起执行全面制裁、出口限制和经济对策，将俄罗斯与全球市场进行分割，主要针对俄罗斯官员、与政府结盟的经营和援助者。同月 16 日，美国再次宣布与欧盟、英国、日本、加拿大、法国、德国、意大利、澳大利亚等国共同组建“俄罗斯精英、代理人和寡头（REPO）多边工作组”，由各国财政部、司法部或内政部相关人员组成，专门负责收集、共享俄罗斯寡头相关信息，统一协调制裁、冻结、扣押及起诉等执法行动，加强对俄寡头的追查力度，合作打击俄罗斯资产^②。

^① “The Treasury 2021 Sanctions Review”. <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>, 访问时间：2023 年 4 月 20 日。

^② Bruce Zagaris, Luz E. Nagle, and Alex Mostaghimi, “Russian Oligarch Sanctions”, *International Enforcement Law Reporter*, 2022, Vol. 38, Issue 4, pp. 146 – 149.

这种国际层面的联合执法机制成为美国重塑联盟体系、构建长期制衡俄罗斯的新战略架构的有效支撑。美国与盟友通过跨国制裁的密切合作，限制了俄罗斯逃避制裁的能力。随后，西班牙、哥伦比亚、斐济等国的执法部门也根据美国司法部配合制裁执法的请求，对俄罗斯寡头的游艇、银行账户等实施了扣押和冻结措施，表现出对美西方落实对俄罗斯制裁打击的配合，提高了美国对俄制裁执法的覆盖范围和实际效力。但与此同时，这种多主体合作执法的加强也会提升对合作团队的要求，增加国际企业的监管负担，甚至在利益冲突时会凸显各国政府之间的分歧。

（二）利用美元交易扩大域外制裁执法基础

作为一个主权国家，被制裁国家在应对美国金融制裁时除要考虑成本收益，还需要考虑更为复杂的国家利益和金融安全问题。尽管金融制裁会给个人、实体甚至国家金融体系的稳定和经济发展带来冲击，但妥协可能导致的政权不稳定和国家整体利益损害却是无法用经济收益来衡量的。对于俄罗斯这种有一定经济基础和实力的大国而言，面对美国的金融制裁，它是具备通过临时经济管制和积极应对来对抗美国金融制裁的能力的，虽然代价巨大。而俄罗斯在国家金融体系层面的积极反制也取得了一定效果。因此，美国为了进一步提升金融制裁效果，利用美元在国际金融体系中的霸权地位，通过扩大解释美元和美国金融服务在管辖权中的连接点作用，将管辖权扩展至域外个人、实体、私人金融机构等非国家行为者，使得对俄金融制裁除了能在政府层面实现对资产和金融交易的限制，还有选择性地将对俄制裁效力精确扩张到微观主体层面。

金融制裁适用对象的确定除依据本国制裁法的规定，也受国际习惯法中管辖权原则的制约。金融制裁管辖权的基础主要建立在属地原则和属人原则之上，而美国金融制裁法律作为国内法，最初的适用对象是美国个人和实体以及在美国境内的人。然而为了扩大制裁的适用范围，也为了降低目标国对抗制裁所带来的影响，美国开始基于效果原则扩大域外制裁效力，寻求向外国个人和实体拓展管辖权，主张只要这些行为符合“真实联系”规则，即争议事项与美国利益之间具有实质性关联，与管辖对象之间有触发法律责任的连接点，美国就可以对领土以外的个人、行为和财产制定法律进行域外管辖^①。在金融制裁中，美国进一步对

^① 孙南翔：《美国法律域外适用的历史源流与现代发展——兼论中国法域外适用法律体系建设》，载《比较法研究》2021年第3期。

连接点进行扩张认定，将原本仅适用于美国个人和实体的制裁大量适用于非美国个人和实体，如位于境外的非美国个人和实体与被列入制裁清单的实体进行交易，且该交易活动与美国存在连接点，则该非美国个人和实体将同样受到制裁。在制裁实践中，美国更是将美元和使用美国金融服务创设为新型连接点，将交易活动使用的资金源自美国金融市场或投资者、使用美国的金融系统、使用美元结算等行为都纳入制裁范围，进而对个人、实体，尤其是以银行为主的外国金融机构展开域外制裁执法。

美国财政部海外资产控制办公室（OFAC）在 2022 年的制裁执法行动中重申了其利用美国金融服务进行涉及受制裁人员和管辖区的商业交易的非美国公司进行处罚的意愿。这些涉及美元和位于国外的美元账户的交易因美国对制裁管辖权的扩张解释而进入美国管辖范围，然而这些交易可能完全发生在美国境外，没有美国人参与。美国利用美元交易这一连接点对外国金融机构进行扩张性管辖和积极域外执法，虽然这种广泛的、域外的、单边的金融制裁并没有得到国际规则或国际共识的支持，但由于美元是全球最主要的主权国际货币，在跨境贸易和金融交易支付中发挥着重要作用，尤其是在石油美元体系下，美元在全球能源结算中也占据重要地位，这使得美国很容易将其法律影响延伸到领土之外，而美国基于美元地位所获得的实施金融制裁的能力也被称为“过度的特权”^①。美国正是发现并将这种非对称权力运用于金融制裁之中，使得这种基于美元特权的制裁能够有效实现国内法的域外适用，并在微观层面上对俄罗斯的个人和实体实施域外制裁。

（三）运用次级制裁实现第三方主体主动遵守

次级制裁（Secondary sanction）是指由制裁国对第三方国家或其公民和公司施加的任何形式的经济限制，旨在阻止第三方国家或其公民和公司与其制裁目标（如“流氓”政权、其高级政府官员或非国家恐怖实体）进行交易^②。次级制裁与初级制裁的区别在于，初级制裁的对象是被制裁国及其个人和实体，而次级制

^① B. Eichengreen, *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*, Oxford University Press, 2011.

^② Jeffrey A. Meyer, “Second Thoughts on Secondary Sanctions”, *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 30, No. 3, 2009, p. 928.

裁则将制裁对象扩大到与被制裁目标有经济联系的第三方，它们完全在美国的管辖范围之外行事。在对俄制裁中，美国通过次级制裁向第三方主体施加制裁压力，迫使其配合美国的制裁措施，切断与俄罗斯的经济联系，进而实现最大限度的经济孤立。

在金融领域，次级制裁主要针对以银行为主的金融机构。由于美元是国际金融体系中的关键货币，因此跨国银行的业务中不能排除用美元交易，也很难找到替代货币，因制裁而被限制进入美国的金融支付系统也是这些银行所不能承受的。次级制裁风险会迫使这些银行在涉俄金融业务中作出选择，要么为已经受到美国制裁的俄罗斯银行处理交易，要么继续接入美国的金融体系，两者不可兼得。随着信息技术的进步和金融全球化的发展，美国依靠先进的技术和遍布全球的金融机构已经实现了全球范围内的资金流动监管和金融网络监控。在 2014 年的对俄金融制裁中，次级制裁条款的出台就使得各种资本出于制裁担忧而纷纷撤出俄罗斯金融市场，且之后几年外部资金也很少进入俄罗斯市场。2017 年的 CAATSA 中就要求总统启动对俄罗斯和其他外国金融机构的制裁，如果俄罗斯或其他外国金融机构违反规定向受制裁对象提供资金或金融便利^①。美国财政部在次级制裁的认定和实施上具有较大的自由裁量权，对次级制裁也没有明确的法律规定和定义，这种规则的模糊性导致第三方主体出于对金融制裁，尤其是被排除在美元体系之外的风险的担忧，而选择遵守美国的金融制裁政策，甚至存在过度遵守行为，即主动停止与俄罗斯相关的各项金融交易。

在 2022 年的对俄金融制裁中，次级制裁也被视为升级制裁力度、扩大制裁范围的重要手段。自 2022 年 2 月以来，美国对俄金融制裁虽然不断升级，但并未采取次级制裁，直到 5 月美国开始给已经被指定为 SDN 的俄罗斯个人和实体附加次级制裁标识，目的就是在全世界范围内威慑与俄罗斯开展交易的任何第三方主体，如对俄罗斯第二大银行 VTB 及其部分子公司的制裁附加次级制裁标识。除对金融机构的交易进行次级制裁威慑，美国还对其他涉及违反对俄制裁措施的第三方主体展开制裁，如因涉嫌为俄罗斯洗钱而对注册于中国香港的虚拟货币交

^① Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, Pub. L. 115 - 44, § 226, 131 STAT. 910 (2017).

易所 Bitzlato 实施制裁^①，以向俄罗斯出口无人机为由对数个伊朗实体实施制裁。2023 年 2 月，在对俄制裁一周年之际，七国集团成员国协同对俄实施了新一轮制裁，其重点之一就是打击规避制裁的行为，美国制裁了 30 多个与规避对俄制裁相关的第三国个人和公司^②。这些惩罚性措施的影响机制会产生一种累积效应，即越来越多的商业实体因迫于制裁压力而被动遵守美国的金融制裁，这将大大缩小俄罗斯实体可进行交易的伙伴范围，进一步促使其被孤立。借助美元霸权，美国有能力影响世界各地金融机构的行为，迫使全球范围内以金融机构为代表的微观主体通过自动遵守来配合美国的对俄金融制裁，间接地将金融制裁的适用范围扩大到管辖权以外的主体，并且美国也正在积极利用这种能力实现国内金融制裁法律的全球适用。

四 美国对俄金融制裁升级面临的法律挑战

虽然美国一直宣称其发起金融制裁的目的是维护国家安全和履行大国责任，但过度滥用金融制裁正在透支其合法性。特别是对俄金融制裁范围的任意扩张明显与现行国际法原则相冲突，充分说明了当前美国的金融制裁正在脱离传统国际法定义下的制裁，转而成为其维护金融霸权、打击目标对手的战略武器。这种金融制裁的单边性和任意性使用在有效打击对手的同时也会侵蚀美元的国际信用，破坏制裁的正当性基础。

（一）冻结外汇储备缺乏合法性基础

国家及其财产的管辖豁免是国际法的重要原则之一，这意味着一国的国家、政府机关、国家代表及财产在另一国家享有管辖豁免权。联合国大会 2004 年通过的《联合国国家及其财产管辖豁免公约》（简称《豁免公约》）旨在对这种管辖豁免作出规定。虽然该公约至今尚未生效，但其内容已经成为一项被国际社会

^① Financial Crimes Enforcement Network, FinCEN Identifies Virtual Currency Exchange Bitzlato as a “Primary Money Laundering Concern” in Connection with Russian Illicit Finance. <https://www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-identifies-virtual-currency-exchange-bitzlato-primary-money-laundering>, 访问时间：2023 年 3 月 20 日。

^② 《欧美对规避俄罗斯制裁行为加强执法》，<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bca85116-4957-4053-a8ad-7e41c16a73c1>，访问时间：2023 年 5 月 23 日。

普遍认可的国际习惯法规则。美国不是该公约的签署国，在涉及外国主权及财产豁免的问题上，美国主要依据其国内法，即1976年通过的《外国主权豁免法》。但在豁免原则上，美国的主权豁免仍然采取了与公约相同的有限豁免原则，并在多个涉及他国央行资产的案件中对央行资产进行了从宽解释，明确了央行资产享有强制措施豁免^①，这些判例为外国中央银行在美国的财产安全提供了法律保障，同时也有助于保护美元在国际货币中的主导地位。目前，美联储纽约银行持有250家外国中央银行多达3万亿美元的国际储备，美国对央行资产的已有判例使得外国央行有信心继续将美国作为外汇储备的首选地，从而维护美元在国际储备货币中的主导作用^②。

俄乌冲突爆发两天后，七国集团在美国的主导下达成了冻结俄罗斯外汇储备的一致意见，发布了《关于进一步限制性经济措施的联合声明》，其中第二项提出要“采取限制性措施，防止俄罗斯中央银行以破坏我们制裁效果的方式部署其国际储备”，虽然没有采用“冻结俄罗斯外汇储备”的表述，也没有援引明确的法律条文，但限制交易的行为实际上达到了冻结俄罗斯外汇储备的效果。这是美国首次将金融制裁的范围扩张到一国的外汇储备，但是这种通过制裁限制俄罗斯央行外汇储备交易的行为显然并不具备合法性基础。在国际法层面，冻结外汇储备的做法与国家主权豁免这一国际习惯法存在严重冲突。《豁免公约》第21条规定了免于被采取强制措施的特定种类财产，其中就包括“该国中央银行或其他货币当局的财产”^③，而外汇储备作为由央行持有的国家官方储备，显然也属于国家财产，应当享有国家主权豁免。在国内法层面，根据美国《外国主权豁免法》的规定，除商业交易、非商业侵权、恐怖主义等例外情况，美国应给予外国政府及其分支机构、代理机构或媒介国家主权豁免，保护其财产不受美国法院管辖并免于被扣押和执行^④。而冻结俄罗斯央行外汇储备的行为显然并不属于该法中规

^① 美国法院在第一城市银行诉古巴对外贸易案（1983），对冲基金诉阿根廷中央银行案（2011），洲际技术转让工具诉尼日利亚案（2019）中都明确了外国中央银行所享有的豁免权。

^② 王蕾凡：《中央银行及其财产管辖豁免：国际法与国家实践》，载《环球法律评论》2021年第5期。

^③ United Nations, Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, Article 21, Specific categories of property. https://treaties.un.org/doc/source/recenttexts/english_3_13.pdf, 访问时间：2023年5月7日。

^④ Foreign Sovereign Immunities Act of 1976, Pub. L. No. 94-583, 28 U. S. C. No 1611 (b).

定的限制豁免的例外情况。而美国在行政指令中规定禁止美国人与俄罗斯央行进行交易，采用了“不得转让、支付、出口、取回或以其他方式处理”的表述方式，并主张这有别于《外国主权豁免法》中的“扣押和执行”。这种名义上禁止外汇储备交易，实质上冻结俄罗斯外汇储备的行为，正是为了规避与国家主权豁免原则的冲突。即使美国对其国内法作出这样的解读，试图为其行为提供正当性，但冻结一国外汇储备的行为不仅是对国际习惯法的挑战，更是对国际金融规则的破坏，同时这一行为也严重损害了美国自身的国家信用，动摇了西方国家占据支配地位的国际金融法律体系的信用基础。

在 2022 年 5 月的七国集团财长会议中，美国财政部长耶伦表示，美国没有法律权力扣押因乌克兰危机而被冻结的俄罗斯中央银行资产，并对开创这一先例会削弱其他国家对在美国持有其央行资产的信心表示担忧^①。这表明，美国政府也很清楚这一制裁行为是缺乏合法性基础的。

（二）过度域外制裁执法引发管辖权冲突

国际法是对国家权力的制约，对跨国行为的监管是国际法和国际机构的职责，国际法语境中的国家管辖权实质上是各国主权权力的边界及其划分问题。而美国在“9·11”事件后重振单边主义，以“长臂管辖”原则为基础构建起国内制裁法律的域外适用体系，制定了大量具有域外效力的法律，并且赋予法官和行政机构极大的执法权限，这种单边的域外执法行为打破了跨国监管的规制体系——以国家同意为基础的规制体系。美国一些法律学者试图重塑国际法规则，淡化了国际法中领土主权和主权平等原则的重要性，提出了法律可以超越基于国家的国际体系的限制。其中，制裁法律的过度域外适用已经成为美国法律领域的一个突出特点^②。随着全球化的发展，美国学者还提出国际法应该更加关注次国家行为者及其执法机制，同时美国的法律变化也为其提供了制度支持，尤其在金融制裁的相关立法中，个人和实体已经成为最主要的适用对象。

^① 李珊：《美财长：美国政府扣押被冻结的俄央行资产“不合法”》，<https://world.huanqiu.com/article/484Ik1NOGNO>，访问时间：2023 年 5 月 19 日。

^② Austen L. Parrish, *The Interplay between Extraterritoriality, Sovereignty, and the Foundations of International Law, The Extraterritoriality of Law: History, Theory, Politics*, Routledge, 2019, pp. 169 – 170.

然而美国试图用制裁法律的域外适用来部分取代国际法的做法，与他国的管辖权产生了大量冲突。美国的制裁法律具有“长臂管辖”特性，金融活动又天然具有跨境属性，这促使美国的金融制裁法律突破传统的管辖权限制，进行了积极的域外适用。然而金融制裁法律具有一定的公法属性，本质上涉及国家对跨境金融行为的管制权力，带有明显的禁止性和管制性。公法的域外适用虽未被国际法禁止，但也需要满足严格的条件且其国际法合法性需受到严格审查。在现行国际法管辖原则中，目前只有属地原则和积极属人管辖这两种最基础的域外管辖方式被认为满足真正联系的标准，在国际法上争议最少^①。域外适用中的其他管辖原则应限于各自针对的特殊领域和满足具体的使用条件。

然而在制裁实践中，美国基于效果原则对管辖范围进行扩大解释，主张只要可以合理地预见这种活动会在美国领土内造成实质性的影响^②并且这些行为符合“真实联系”规则，国会就有权制定法律来规范美国领土以外的活动。因此，被列入制裁清单的位于境外的非美国个人和实体、与被列入制裁清单的实体进行交易的个人和实体、导致美国人违反制裁规定的非美国个人和实体都要受到美国制裁法律的管辖。但效果原则主要适用于规制危害国际市场秩序的垄断和证券欺诈行为，将其扩张到制裁法领域尚缺乏合法性和正当性依据。

此外，美国还通过对保护管辖事项的泛化解释来扩大适用保护管辖原则，作为其反恐、反扩散等制裁行为的管辖依据。国际法所认可的保护管辖原则仅仅适用于严重危害国家根本利益的极少数犯罪行为，而美国的《第三次对外关系法重述》中规定，国家对威胁其国家安全或政府职能运行的域外行为享有立法管辖权^③，将保护管辖事项扩大到公海贩毒、国际恐怖主义、国际人口拐卖等跨国犯罪。问题在于国家安全与对外政策之间的边界是模糊的，国家安全的含义也是随

^① James Crawford, *Brownlie's Principle of Public International Law*, 8th ed, Oxford, 2012, p. 486.

^② 在加利福尼亚诉哈特福德火灾保险案中，法院认为，如果可以合理地预见非美国被告在外国司法管辖区的行为会对美国商业产生直接和实质性的影响，并且施加域外管辖权不会与行为发生地的外国司法管辖区的法律产生“真正的冲突”，国会可以对这些行为建立域外主体管辖权。尽管大多数发生在美国领土之外的活动不受美国法律的域外管辖，但美国法律在反垄断、经济制裁、证券监管和其他经济监管领域进行了广泛的域外管辖。

^③ “Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United States”, *American Law Institute*, 1987, No 402 (3).

着国际形势复杂化和国家功能多样化而不断扩张的。美国很多金融制裁法律都以保护国家安全的名义主张对域外个人和实体行使管辖权，然而美国所主张的这些威胁是否能构成对国家安全利益的损害是存在争议的。

除进行域外立法管辖权的扩张，美国还在金融制裁执法中赋予了其进行民事、行政处罚和刑事起诉的权力，将其国内法适用于境外的人和行为。刑法的适用通常被严格限定在领土范围内，属于一国的主权管辖事项，但美国正基于其制裁立法对刑法适用范围进行积极扩张。基于美国的金融制裁和相关法律，有些罪行甚至不需要证明与美国或其公民有任何联系，美国就可以对外国金融机构提起刑事起诉。例如在对俄制裁中，美国除将俄罗斯寡头康斯坦丁·马洛费耶夫（Konstantin Malofeyev）列入 SDN 制裁清单，还以违反制裁为由发起诉讼，指控其为乌克兰分离组织——“顿涅茨克人民共和国”提供了实质性帮助、赞助和财政、物质或技术支持，起诉书中的指控最高刑罚为 20 年监禁，这显然与俄罗斯对本国主体的刑事管辖权构成了冲突。除刑事起诉，美国的国内法还通过人权诉讼、民事财产扣押、行政执法等方式进行域外执法权扩张^①。如美国纽约南区地方法院以违反反洗钱法为由对俄罗斯寡头安德烈·斯科奇（Andrei Skoch）的空客飞机发布扣押令。这种金融制裁法律的过度域外适用挑战了传统的国际法管辖权原则，引发了广泛的管辖权冲突。

结 语

俄乌冲突爆发后美国对俄罗斯发起了极限金融制裁，加剧了国际政治经济格局的深刻变化。此次对俄金融制裁的升级呈现出强化使用 SWIFT 制裁等排斥性手段，拓展制裁目标以实现精准定向打击，多主体联合制裁以降低规避可能性等新特点，这些变化表明，美国实施金融制裁的目标已经从保护国际体系不受非法活动的影响，转变成大范围打击俄罗斯政府、金融机构和企业，甚至通过制裁给俄罗斯造成金融混乱和危机。当前的金融制裁已经成为大国博弈中首选的战略武器，被美国用于遏制目标对手发展和维护自身霸权地位，这也使得美国从其宣称

^① Natalie R. Davidson, “Shifting the Lenses on Alien Tort Statute Litigation: Narrating United States Hegemony in Filartiga and Marcos”, *European Journal of International Law*, 2017, Vol. 28, p. 147.

的金融秩序的维护者成为金融危机的制造者。

在金融制裁实践中，美国通过构建体系化制裁立法和多维度发展执法机制，为其金融制裁的全球适用提供了法律基础，以保障对俄罗斯制裁政策的有效实施。此外，美国试图以积累制裁执法实践和推行跨国合作为基础进一步推行单边金融制裁规则的广泛适用，以制裁威慑力保障其在世界范围内的影响力。虽然美国对制裁立法管辖权和执法管辖权的任意扩张在国际法框架下存在诸多的合法性争议，但美国仍利用金融霸权地位频频挥舞制裁大棒，服务于其国家利益。

深入分析美国对俄金融制裁的法律机制构建及其带来的法律挑战，对中国具有重要的启示意义。自2018年中美贸易战以来，大国关系日益复杂，地缘摩擦日益加剧，俄乌冲突后竞争和摩擦更是成了中美两国关系的常态。此次对俄金融制裁的升级已经严重破坏了现行国际金融秩序的稳定，加剧了当前国际金融体系的竞争态势，在此背景下，中国所面临的金融制裁风险也在不断上升。在当前去美元化和全球价值链重构的契机下，中国一方面要坚决反对美国通过“长臂管辖”对制裁范围的任意扩张，维护国际法治和全球善治，积极探索应对美国金融制裁的反制法律工具。另一方面也要担负起大国责任，在全球视域下建设中国的法律域外适用体系，在谨守国际法原则的基础上发挥法律域外适用体系在维护国家主权、安全和发展中的重要作用。

(责任编辑 李中海)