

国际制裁机制的工具性 及西方针对俄罗斯的运用

〔俄〕季莫费耶夫 索科洛娃 罗日杰斯特文斯卡娅

【内容提要】 制裁是单个国家、国家联盟以及国际组织为实现政治目标而采取的限制性措施。作为现代国家对外政策的工具，制裁通常具有经济属性，但其本质是通过经济限制来实现政治目标。作为制裁的主要发起者，美国实施制裁的次数比其他所有国家和国际组织实施制裁的次数的总和还要多。制裁是欧盟对外政策中最重要的一个领域，欧盟利用制裁来部分弥补自身军事力量的不足，同时实现部分政治目标。英国自脱离欧盟以来，一直奉行独立的制裁政策，并制定了自己的立法框架。目前，针对俄罗斯个人和法人实体的制裁超过 16 500 项，其中约三分之一由美国发起。早在特别军事行动开始之前，美国及其伙伴国就开始加大对俄罗斯的制裁力度。自 2022 年 2 月以来，对俄罗斯的制裁规模前所未有的。目前俄罗斯与西方之间的矛盾已达高点，且没有正常化的迹象。作为回应，俄罗斯反制裁措施正在不断拓展，尽管与西方制裁不对称，但适应制裁带来的限制并进行可能的反击这一主要任务已基本完成，进一步发展俄罗斯国内以及双边和多边的机制以应对制裁，不仅有利于地区的稳定和安全，也能促进国际社会的稳定与安全。

【关键词】 国际制裁 对外政策 俄乌冲突 俄罗斯

【作者简介】 季莫费耶夫（Иван Тимофеев），俄罗斯国际事务委员会总干事、俄罗斯外交部莫斯科国际关系学院副教授；索科洛娃（Татьяна Соколова），俄罗斯国际事务委员会专家；罗日杰斯特文斯卡娅（Ольга Рождественская），俄罗斯国际事务委员会专家。

【译者】 白娜，中国社会科学院大学“马克思主义理论骨干人才计划”博士研究生。

在 21 世纪，制裁制度对国际关系的影响比任何时候都要显著。几十年来，现代形式的制裁一直是西方国家及其盟国对外政策的主要手段。根据霍夫鲍尔（Gary Hufbauer）及其同事统计，在 20 世纪的 174 个制裁案例中，109 项由美国发起，16 项由英国发起，14 项由欧盟发起，13 项由苏联和俄罗斯发起，只有 20 项是由联合国发起的^①。在 21 世纪前二十年，联合国实施的制裁只有 15 项^②，绝大多数制裁都是西方国家单方面发起的，试图使国家间关系和第三国交易从属于西方国家的国内法律。在许多情况下，制裁特别是那些全方位的制裁一旦实施，多具有长期性。例如，美国对朝鲜的制裁已经有 60 年历史，对古巴的制裁超过 55 年，对伊朗的制裁超过 40 年。另外一个奇特的例子是对利比亚的制裁，尽管 2011 年卡扎菲政权在北约国家的军事干预下垮台，但对该国的制裁依然存在，其中包括主权资产冻结和武器禁运。

制裁一般具有经济属性，但其本质特征是政治性的^③；制裁是国际政治冲突的组成部分，旨在实现政治目标。近年来，制裁的理由越来越表面化，并以“有罪推定”为原则。当前对俄罗斯的制裁始于 2012 年美国国会通过的《马格尼茨基法案》，该法案允许白宫对参与“侵犯人权和腐败”的俄罗斯个人和组织实施金融制裁和签证限制^④。最近的一个例子是，2024 年 6 月，美国宣布对格鲁吉亚执政党成员、议员和安全部队成员实施签证限制。美国官员称，这些人应对通过《外国代理人法》（类似于美国和欧盟的相关法律）和反抗议活动“破坏格鲁吉亚民主”负责^⑤；美国国务院发言人马修·米勒（Matthew Miller）表示，他们已准备好采取进一步行动。由此可见，制裁讹诈和恃强凌弱已经被美国公开用来直接干涉他国内政。如同“温水煮青蛙”一样，“制裁扼杀”可能是渐进式

① G. Hufbauer, J. Shott, K. Elliott, B. Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered (3rd Edition)*, Peterson Institute for International Economics, 2009, p. 248.

② <https://main.un.org/securitycouncil/en/sanctions/information#:~:text=Since%201966%2C%20the%20Security%20Council,Democratic%20Republic%20of%20the%20Congo%2C>, 访问时间：2024 年 9 月 3 日。

③ Тимофеев И. Н. Экономические санкции как политическое понятие//Вестник МГИМО – Университета, №2, 2018.

④ Public Law 112 – 208//U. S. Congress. 14. 12. 2012. <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/6156/text>, 访问时间：2024 年 9 月 3 日。

⑤ Department of State Daily Press Briefing. <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-june-06-2024/>, 访问时间：2024 年 9 月 3 日。

的：威胁采取某些措施、限制签证、创建各种针对个人和法人实体以及各领域的限制清单。如果制裁的发起者没有实现真正的（并不是那么公开的）目标，那么制裁限制就会像滚雪球一样越滚越大，目的是给目标国家造成最大的损害。

为了理解制裁的本质并制定应对措施和反制制裁的方法，有必要分析与制裁相关的一系列问题：什么是制裁？制裁的目标和实际意义是什么？制裁的结构是什么？如何确定制裁的有效性？通过研究对俄制裁案例，我们可以对这些问题进行分析。

单边制裁这一主题已被列入多个学科的研究议程。在过去三十年里，制裁政策研究在中层理论中取得了重大进展^①。这类理论通常关注制裁的有效性。学者们已经积累了大量的数据^②。有人从国家间互动的角度对制裁的有效性提出了独创性的解释^③。对“传动链”^④的研究成为一个单独课题——在制裁影响下目标国家内部为政治变革创造条件的过程^⑤，以及发起国内部确定制裁政策制度框架的过程。此外，国际学界已经进行了关于制裁实施和适应案例的大量研究，

① Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М. : Издательство “Хранитель”, 2006; Примаков Д. Я. Специальные виды комплаенса. Антикоррупционный, банковский, санкционный и розыск архивов (форензик). М. : Инфотропик Медиа, 2019.

② G. Hufbauer, J. Shott, K. Elliott, B. Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, p. 248; N. A. Bapat, T. Heinrich, Y. Kobayashi and C. Morgan, “Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data”, *International Interactions*, Vol. 39, 2013, pp. 79 –98; N. Bapat, M. Clifton, Y. Kobayashi, “The Threat of Imposition of Sanctions: Updating the Ties Dataset”, *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 31, Iss. 5, 2014, pp. 541 –558.

③ Drezner D. *The Sanction Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. New York: Cambridge University Press. 1999; E. Rosenberg, Z. Goldman, D. Drezner, J. Solon – Strauss, “The New Tools of Economic Warfare. Effects and Effectiveness of Contemporary U. S. Financial Sanctions”, Center for American Security. <https://www.cnas.org/publications/reports/the-new-tools-of-economic-warfare-effects-and-effectiveness-of-contemporary-u-s-financial-sanctions>, 访问时间：2024年9月3日； Тимофеев И. Н. Политика санкций в меняющемся мире: теоретическая рефлексия//Полис. Политические исследования, № 2, 2023.

④ Grauvogel Julia and von Soest Christian, “Claims to Legitimacy Matter: Why Sanctions Fail to Instigate Democratization in Authoritarian Regimes”, German Institute of Global and Area Studies, Working Papers, No. 235, 2013.

⑤ Тимофеев И. Н. Политика санкций США на уровне исполнительной власти// Мировая экономика и международные отношения, №3, Т. 66, 2022, С. 23 – 32.

包括中国、朝鲜、伊朗、古巴、白俄罗斯^①的经验。俄罗斯国际事务委员会 (RIAC) 则积极充实对俄制裁数据库。在针对单个组织和个人而非整个国家的所谓定向制裁^②激增之后, 已经有学者研究了限制性措施对商业行为的影响, 包括次级制裁和强制措施的风险^③。

在当今形势下, 有必要重新考虑基础理论在制裁专题研究中的作用。目前, 学界已经积累了足够多的中层理论, 因此需要更多可以概括这些理论的基本范畴。有迹象表明, 研究人员认为理所当然的世界秩序正在瓦解, 这种变化导致了制裁性质的改变; 制裁的实施正重新回到大国 (美国、中国、俄罗斯) 关系问题上, 而不是针对主要国家 (美国) 与西方口中所谓“无赖国家” (朝鲜、伊拉克、阿富汗) 之间的关系。在这种情况下基本理论也有其应用意义, 因为即便是最精确的经验计算, 如果根据过时的或不适当的类别进行分析, 也会得出不正确的结果。对俄罗斯而言, 鉴于 2022 年 2 月后面临的巨大制裁压力, 这一点显得尤为重要^④。目前, 根据 X-compliance^⑤, 针对俄罗斯个人和法人实体的制裁超过 16 500 项, 其中约三分之一由美国实施, 18% 由英国实施, 14% 由欧盟实施, 13% 由瑞士实施。而瑞士此前一直保持中立。从形式上看, 根据美国财政部海外资产控制办公室 (OFAC) 的分类, 美国最严格的全面制裁制度, 即禁止与目标

① Кашин В. Б., Пятачкова А. С., Крашениникова Л. С. Китайская политика в сфере применения экономических санкций: теория и практика. Сравнительная политика. Т. 11. № 2, 2020; Коргун И. А., Толорая Г. Д. К вопросу о продуктивности санкций в отношении КНДР// Полис, № 3, 2022; Кожанов Н. А., Исаев Л. М. Иран и санкции: опыт преодоления и влияние на социально – экономическое развитие//Азия и Африка сегодня, № 7, 2019; Spadoni P. Failed, *Sanctions: Why the U. S. Embargo against Cuba Could Never Work/Gainesville*, University Press of Florida, 2010; I. Timofeev, “Sanktionen Gegen Belarus. Grosser Schaden”, *Kleine Wirkung, Osteuropa*, 2021, pp. 10 – 12, 169 – 182.

② D. Drezner, “Targeted Sanction in the World of Global Finance”, *International Interactions*, Vol. 41, 2015. pp. 755 – 764.

③ I. Timofeev, “Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U. S. Government Enforcement Actions against Business”, *Russia in Global Affairs*, 17 (3), 2019, pp. 86 – 108.
I. Timofeev, “European Paradox: U. S. Sanctions against European Business”, *Contemporary Europe*, Vol. 2, 2020, pp. 45 – 55.

④ A. Likhacheva, “Unilateral Sanctions in a Multipolar World. Challenges and Opportunities for Russia’s Strategy”, *Russia in Global Affairs*. 17 (3), 2019, pp. 109 – 131.

⑤ <https://x-compliance.ru/statistics>, 访问时间: 2024 年 9 月 3 日。

国家进行几乎任何交易和活动，只适用于四个国家：古巴、伊朗、叙利亚和朝鲜（以及单独针对克里米亚、顿涅茨克和卢甘斯克）^①，只有极少数例外。然而，如果我们评估对俄罗斯制裁措施的规模和强度，毫无疑问，这些措施旨在对整个国家及其公民造成最大程度的损害。西方国家对俄罗斯实施了尽可能广泛的制裁，从制裁的结构来看，一般可分为经济处罚、进出口管制、运输制裁、签证限制、企业抵制。此外，针对俄罗斯体育运动的制裁和限制、“取消文化”的企图以及针对俄罗斯能源部门的各种措施和步骤都可以单独列出。

多年来，西方国家及其盟国一直以所谓的政治理由对俄罗斯实施各种制裁。这些理由包括“人权”状况、网络安全、涉嫌使用大规模杀伤性武器、参与叙利亚冲突等。近年来，乌克兰局势已成为西方国家建立全面制裁俄罗斯制度的关键领域。特别军事行动开始后，新的制裁措施数量明显激增。这一新阶段的特点是制裁的数量和质量都发生了变化，可以称之为“制裁海啸”。大部分制裁是由美国、欧盟和其他一些西方国家实施的。不过，制裁也会影响其他国家的企业，包括印度和中国。俄乌冲突已成为一场长期冲突，目前还没有结束的迹象，这意味着制裁的升级将继续下去。

一 制裁及其效力

（一）什么是制裁？

制裁是单个国家、国家联盟以及国际组织为实现政治目标而采取的限制性措施，主要目标包括：迫使目标国家改变政治路线；削弱目标国家的经济和军事潜力；对特定个人和目标国家经济部门造成损害；传递政治信息；应对发起国国内的政治挑战。制裁是现代国家对外政策工具包的一部分，主要由经济规模大且多元化的发达国家使用，这些国家有能力对目标国造成重大经济损失。制裁可以与其他手段相结合，使用军事力量或军事威慑、贸易战、外交斡旋以加强制裁。制裁也可被视为使用武力的前奏，然而制裁往往是单独使用的。必须将制裁与贸易战区分开来。制裁的本质是通过经济限制来实现政治目标，贸易战的本质则是通

^① <https://ofac.treasury.gov/faqs/951>，访问时间：2024年9月3日。

过监管措施（关税）在市场上取得更有利的地位^①。

制裁可以是多边的，也可以是单边的。多边制裁是由联合国安理会根据《联合国宪章》第七章第四十一条的规定实施的，对所有国家均具有正式约束力。目前，联合国共有 15 项限制性措施方案^②。然而，联合国内部的制裁决策过程漫长，需要达成共识，联合国安理会决定的执行方式各异，执行决议的手段明显不足。因此，个别国家试图“借鉴”联合国制裁制度，推出自己的单边措施。单边制裁由个别国家和国际组织绕过联合国安理会实施。这些制裁措施的主要特点包括：由国家立法规定；由国家执行当局实施；各国和国际组织在实施制裁时可能结成联盟（如美国和欧盟）；个别国家可以因袭其他国家的决定（如伙伴国因袭欧盟的决定）。

俄罗斯在制裁问题上的立场是，只有联合国安理会的限制性措施才是合法的。俄罗斯根据联合国安理会制裁决定采取的行动被称为强制措施。然而，俄罗斯保留对外国不友好行动和国际非法行为采取单方面措施的权利，这些措施被称为特别经济措施^③，以及影响（抵制）美国和其他国家不友好行动的措施^④。

单边制裁的主要手段有以下几种：1. 出口管制：禁止向目标国运送某些类别的货物、服务和技术，包括在实施此类管制的国家之外生产的货物、服务和技术。2. 进口限制：禁止从目标国进口某些商品、服务和技术。3. 金融制裁：对某些金融交易的限制，包括（1）封锁制裁，即禁止发起国管辖范围内的人员与相关名单（如美国特别严重罪犯名单）上的人员进行金融交易，冻结发起国管辖范围内被封锁人员的资产；（2）投资禁令，即限制在整个目标国家或其某些经济部门的投资活动；（3）禁止使用金融信息服务（如断开与 SWIFT 的连接）；

^① R. Pape, “Why Economic Sanctions Do Not Work?”, *International Security*, Vol. 22, No. 2, 1997, pp. 94 – 98.

^② <https://main.un.org/securitycouncil/en/sanctions/information#:~:text=Since%201966%2C%20the%20Security%20Council,Democratic%20Republic%20of%20the%20Congo%2C>, 访问时间：2024 年 9 月 30 日。

^③ Федеральный закон от 30.12.2006 N 281 – Ф3 (в ред. Федеральных законов от 01.05.2019 N 83 – Ф3, от 28.06.2022 N 219 – Ф3, от 04.08.2023 N 422 – Ф3). https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64883/, 访问时间：2024 年 9 月 30 日。

^④ Федеральный закон от 04.06.2018 г. № 127 – Ф3. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43117>, 访问时间：2024 年 9 月 30 日。

(4) 其他金融制裁（禁止开设代理账户、禁止发行股票等）。4. 部门制裁：对目标国家某一经济部门的人员实施特别限制，可能包括金融措施和出口管制（例如，根据美国第 13662 号行政命令对俄罗斯实施的制裁）。5. 混合制裁：根据个人与某一经济部门的从属关系对其实施阻断性金融制裁（美国和英国使用）。6. 运输制裁：禁止进入发起国的领空或领海、港口或机场、领土，包括其公路和其他通信手段。7. 签证制裁：禁止在发起国入境和停留。8. 次级制裁：针对外国人与已被封锁人员的交易或其他违反制裁制度的行为而实施的封锁制裁，使用时不考虑发起国的管辖权。9. 执行：对违反发起国制裁制度的人员进行行政和刑事起诉。10. 公司抵制：无论现有制裁制度如何，外国公司拒绝在目标国家开展业务或交易。

近年来，所谓“聪明”制裁或“定向”制裁的说法越来越多，它们涉及对特定个人或实体而非整个目标国家采取限制措施（主要是金融封锁），名单由国家监管机构确定，对其限制可能是金融、贸易或签证限制。然而，此类制裁的效果可能对目标国不利（例如，在制裁具有系统重要性的企业的情况下），产生溢出效应。以前人们认为聪明制裁会取代 20 世纪的禁运，但对俄罗斯的制裁表明，聪明制裁与旧式禁运是可以同时施行的。

（二）关于制裁效力的三种主要观点

观点一：如果制裁能改变目标国家的政治进程，那么制裁就是有效的。

大量研究表明，制裁往往不能改变目标国的行为（在 2/3 的情况下是无效的）^①。为此，人们提出了“制裁悖论”^② 的概念：制裁对盟国有效，但对对手无效。原因之一是，与盟国的争端是在“温和”的问题上展开的，而与对手的争端则是原则性的。制裁对大国或难以对其动用军事力量的国家（俄罗斯、中国、伊朗、朝鲜）无效。这些研究得出的结论是，制裁对象国很少会在制裁的影响下改变其政治路线，特别是如果这些国家是大国，而且事关其安全的根本问题（如伊朗和朝鲜的核计划、乌克兰问题等）。

观点二：如果制裁对目标国造成伤害，那么制裁就是有效的。

实践表明，目标国不会改弦易辙，但制裁会削弱其潜力，阻碍目标国外交政

① G. Hufbauer, J. Shott, K. Elliott and B. Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*.

② D. Drezner, *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*.

策目标的实现，减缓发展速度，将其孤立于世界经济体系之外^①。对个别公司和个人造成的损害可能导致其彻底毁灭，使其无法开展经济活动。然而，实践表明，目标国会适应损害、补偿损害并降低制裁的效力。

观点三：如果制裁能影响与目标国合作的企业的行为，迫使它们减少这种合作，那么制裁就是有效的。

在次级制裁或强制执行的威胁下，企业比目标国家更有可能改变行为^②。2019 年的调查结果显示，面对制裁，企业行为与国家行为有本质区别：企业更愿意改变行为，适应美国的制裁要求，尤其是涉及与国际金融环境相关的系统性公司时^③。监管机构通过合规工具将制裁的执行权移交给企业。合规方面的漏洞造成了执行或次级制裁的风险，迫使企业避开“有毒”管辖区。这反过来又产生了过度合规现象：企业甚至拒绝在未受制裁正式影响的地区开展业务。

三 西方的制裁机制和机构

(一) 美国的国际制裁机制和责任机构

美国是国际制裁的主要发起者，实施制裁的次数比其他所有国家和国际组织

^① Напр., N. A. Bapat, T. Heinrich, Y. Kobayashi and C. Morgan, “Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data”, pp. 79 – 98.; H. Kim, “Stifled Growth and Added Suffering. Tensions Inherent in Sanctions Policies against North Korea”, *Critical Asian Studies*, 46 (1), 2014, pp. 91 – 112.; R. Nephew, *The Art of Sanctions. A View from the Field*, New York: Columbia University Press, 2018; Neuenkirch, Matthias, Neumeier, Florian, “The Impact of UN and US Economic Sanctions on GDP Growth, Research Centre International Economics”, Working Paper, No. 138, 2015.

^② G. Gabbi, P. M. Tanzi and L. Nadotti, “Firms Size and Compliance Costs Asymmetries in the Investment Services”, *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 19 (1), 2011, pp. 58 – 74; F. Giunelli, “The Purposes of Targeted Sanctions” in T. Beirsteker, S. Eckert and M. Tourihno (eds), *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, New York: Cambridge University Press, 2016, pp. 38 – 60.; I. Timofeev, “Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U. S. Government Enforcement Actions against Business”, *Russia in Global Affairs*, 17 (3), 2019, pp. 86 – 108.

^③ Тимофеев И. Н. Почему вторичные санкции эффективны? Опыт принудительных мер властей США против американского и европейского бизнеса//Международные процессы. Том 17. № 58. 2019. С. 21 – 35.

实施制裁的次数的总和还要多。美国制裁的法律机制包括：只有经国会参众两院同意才能废除或修订的法律，如《通过制裁反击美国对手法》（CAATSA）；行政命令/行政许可（制裁每年更新，总统可修改或取消）；相关部门和机构的细则，包括机构管理层修改的指令和条例。

负责美国制裁政策的主要机构包括国务院、财政部、商务部和司法部。美国财政部负责制定和实施金融封锁制裁，对违反金融制裁制度的行为启动行政诉讼程序，开展金融情报监测以及维护制裁名单。海外资产控制办公室（Office of Foreign Assets Control/OFAC）是财政部的主要经济制裁机构。美国国务院负责制裁的政治方面，与其他机构协商决策，管理签证限制，并确定特定领域（腐败、防扩散、国防工业关系）的名单，对违反其职权范围内制度的行为启动行政诉讼程序。美国商务部通过出口管制来执行制裁政策，并对违反其授权制度的行为启动行政诉讼程序。商务部确定受出口限制的人员名单。商务部负责制裁政策的主要实体是工业与安全局（BIS）。美国司法部起诉违反美国制裁制度者，并在联邦法院提起诉讼，与其他机构（如财政部或商务部）合作调查违反制裁的行为。可在联邦法院对联邦当局的决定提出质疑。

美国积极贯彻其制裁的治外法权原则，通过以下工具确保其制裁超越国界：次级制裁，即阻止外国人与已被制裁的人进行交易；针对使用美国金融系统的外国人的执法行动（如美元结算）；将封锁制裁扩大到被封锁者的子公司和资产，无论其国籍如何。

（二）欧盟的国际制裁机制和责任机构

制裁是欧盟对外政策中最重要的领域之一。欧盟可以利用制裁来部分弥补自身军事力量的不足，同时利用其重要的经济基础来实现政治目标。欧盟采取的制裁措施是集体性的。制裁根据欧盟外交与安全政策高级代表的提议，由理事会决定实施。根据《欧盟条约》第31条，这方面的决定必须获得一致通过。决定的执行体现在欧盟理事会条例（理事会条例）中，对欧盟成员国具有约束力，而欧洲议会关于制裁的决议则是建议性的。

值得注意的是，在俄罗斯对乌克兰发起特别军事行动之前，欧盟主要使用定向制裁——针对个人和实体而非整个国家的点状限制措施。自2022年2月起，欧盟开始引入并扩大部门制裁的做法，这可能会对目标国家的整体经济造成更明显的损害。受制裁人员名单作为决定和条例的附件公布。这与美国不同，美国的

名单是合并的。对于将某人列入定向制裁名单的决定，个人可通过一定程序向法院提出异议。欧盟委员会，特别是欧盟对外行动署（EEAS），金融稳定、金融服务和资本市场联盟总司（DG FISMA）负责制定制裁决定。但是欧盟没有专门的制裁机构，欧盟成员国自行制定和实施对违反制裁制度者进行行政和刑事起诉的规则。

由于欧盟制裁制度的监管框架十分详尽，其他国家，主要是欧盟伙伴国（如格鲁吉亚、摩尔多瓦、阿尔巴尼亚）追随欧盟的做法十分广泛。然而，欧盟本身仍然容易受到第三国（主要是美国）的域外制裁。

（三）英国的国际制裁机制和责任机构

自脱离欧盟以来，英国一直奉行独立的制裁政策，为制定和实施制裁确定了自己的立法框架，并付诸实践。英国制裁制度的基础是 2018 年《制裁和反洗钱法》。该法规定了限制性措施的类型、适用目的、行政和立法机构的权力、使用制裁的程序以及制裁执行情况的报告。该法授权行政部门就具体的国家及职能领域出台条例，由相关部委负责。

制裁政策由外交部、财政部和国际贸易部等几个主要机构分工负责。英国外交和联邦事务部就制裁、起草条例和相关修正案作出重要决定。财政部负责执行金融制裁。财政部下设金融制裁执行办公室（OFSI），负责管理和维护相关名单。出口管制由国际贸易部管理，出口管制联合组（ECJU）负责进出口限制。其他机构也可能参与制裁政策，如交通部负责实施交通制裁。

英国脱欧后，针对违反英国制裁的刑事和行政性质强制措施领域的实践刚刚兴起。此外，英国还明显借鉴了美国的一些做法（如类似的违规行为分类、对“减轻处罚”情节的理解）。然而，调查的数量还无法与美国相比，因为在美国，对违反制裁制度的行为进行刑事起诉的依据是存在规避和蓄意计划制裁的意图规避。

四 对俄罗斯的制裁

早在俄罗斯对乌克兰进行特别军事行动开始之前，美国及其合作伙伴就已经开始加大对俄罗斯的制裁力度^①。2022 年 2 月以后，对俄罗斯的制裁压力变得前

^① I. Timofeev, “Sanctions on Russia: A New Chapter”, *Russia in Global Affairs*, 20 (4), 2022, pp. 103 – 119.

所未有，所有可能的制裁手段都被用于俄罗斯，此外，其实施速度也是史无前例的：在短短几周内，对俄罗斯的一系列制裁就相当于伊朗 40 年来所受到的制裁。

对俄制裁的主要立法基础是在 2014 年克里米亚并入俄罗斯后开始建立的，随后制裁理由清单开始增加。据美国官方报道^①，2021 年美国的制裁理由涉及“入侵”乌克兰；敌对网络活动；干预行动（包括干预选举进程）；侵犯人权；使用化学武器；武器扩散；与朝鲜的非法贸易；支持叙利亚和委内瑞拉政府；利用能源出口作为胁迫或政策工具。最后一点反映了美国当局对俄罗斯在全球能源市场所占比重的担忧，而对俄罗斯能源部门的制裁在战略上不仅旨在削弱这种影响力，还旨在最大限度地损害俄罗斯的这一领域。西方在这方面行动最突出的例子是，早在 2011 年，以欧盟委员会为首的欧洲监管机构就发起了削弱俄罗斯天然气工业股份公司（Gazprom）在欧洲地位的积极行动。

1968 年奥地利 OMV 公司与天然气工业股份公司签订了第一份俄罗斯天然气长期供应合同。从那时起，这家俄罗斯国营公司在欧洲天然气基础设施的发展中扮演了重要角色，投入巨资建设天然气管道、配送枢纽和网络以及地下储存设施。2011 年 9 月，俄罗斯天然气工业股份公司在欧洲 10 个国家的子公司及其合作伙伴的办公室被搜查，文件被没收。“反垄断”调查持续了多年，2018 年俄罗斯天然气工业股份公司与欧洲监管机构达成和解协议，协议对该公司在欧洲的业务实施了新的规则，并确定了俄罗斯天然气工业股份公司与客户合同中的一些基本商业内容。同时还宣布，如果俄罗斯天然气工业股份公司“违反其中任何一项义务，监管机构可对该公司处以最高达其全球收入 10% 的罚款，而无须证明其违反了欧盟反垄断规则”^②。

随后，欧洲机构发起了一场政治和监管运动，反对俄罗斯天然气工业股份公司的基础设施项目。2014 年 9 月，欧洲议会通过了一项决议，反对建设“南溪”管道^③——一条从俄罗斯通往保加利亚的天然气管道，设计年输送能力为 630 亿立方米。尽管保加利亚方面声明了该项目的必要性，但该项目还是被叫停了。因

^① Congressional Research Service. U. S. Sanctions on Russia: An Overview. <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10779.pdf>, 访问时间：2024 年 9 月 3 日。

^② https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3921, 访问时间：2024 年 9 月 9 日。

^③ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2014-0025_EN.html, 访问时间：2024 年 9 月 9 日。

此，替代路线变成了通往土耳其的管道。

在独特而昂贵的“北溪-1”项目中，欧盟第三能源一揽子计划的实施损害了原有的运输和商业机会，导致俄罗斯天然气工业股份公司只能以一半的产能使用该管道。“北溪-2”项目的命运也是如此，美国和欧洲官员的反对贯穿项目实施的各个阶段。迄今为止，俄罗斯天然气工业股份公司在德国^①、波兰、英国、法国和捷克共和国的资产基本上被国有化或接管，包括天然气配送网络、地下储藏设施和零售网络。

（一）西方对俄制裁的起始阶段（2022 年 2 月 21 日前）

在乌克兰的特别军事行动开始之前，已有多方对俄罗斯实施了各种制裁措施，这些制裁是以一些正式理由实施的。

1. 美国对俄罗斯的制裁

理由	措施	立法
人权状况	受封锁和签证制裁的人员名单	马格尼茨基法案（《马格尼茨基法》和《全球马格尼茨基法》）
乌克兰危机	对一些公民和组织的制裁； 对能源、金融和国防部门的一些公司实施部门制裁（禁止长期贷款、禁止为近海石油和页岩项目提供货物和服务）； 对克里米亚的贸易封锁； 美国国会将此前对俄罗斯实施的制裁措施编纂成法律，同时限制美国总统在未经国会批准的情况下解除制裁（总统的决定可由参众两院的一般性决议来决定）。	行政命令：第 13660 号行政命令、第 13661 号行政命令、第 13662 号行政命令、第 13685 号行政命令、第 13849 号行政命令、第 14024 号行政命令； 财政部根据第 13662 号行政命令发布的第 1-4 号指令； SSIDES 法律（2014 年）、UFSA（2014 年）、CAATSA（2017 年）。
网络安全和选举干预	新机制：对购买俄罗斯武器的第三国个人实施次级制裁； 对俄罗斯技术部门的出口管制； 驱逐外交官。	行政命令：第 13694 号行政命令、第 13757 号行政命令、第 13848 号行政命令、第 14024 号行政命令； CAATSA； LSP 列表、实体列表、MEU 列表。
大规模毁灭性武器扩散（“斯克里帕尔斯案”和“纳瓦利内案”）	在一级市场制裁俄罗斯主权债务（现已扩大到所有债务）； 驱逐外交官。	1991 年《生物武器法》第 307 条； 行政命令：第 13883 号行政命令（2019 年），第 14024 号行政命令（2021 年）。

^① <https://www.reuters.com/business/energy/german-regulator-takes-over-gazprom-germania-ensure-energy-supply-2022-04-04/>，访问时间：2024 年 9 月 3 日。

中东和其他问题	对俄罗斯出口公司的制裁； 对一些与委内瑞拉和朝鲜合作的个人实施次级制裁； 对与伊朗交易的处罚（莫斯科银行，2014年）。	
总体性问题（对“北溪-2”的制裁）	对个人和法院的制裁	PEESA（“保护欧洲能源安全”）和 PEESCA（“欧洲能源安全澄清法”）； 第 14039 号行政命令（2021 年）。

2. 欧盟对俄罗斯的制裁

理由	措施	立法
顿巴斯和克里米亚	对“破坏乌克兰主权和领土完整”的个人和实体实施制裁； 禁止从克里米亚进口商品，禁止参与合资企业，禁止投资（包括旅游业），禁止为运输、电信、能源和采矿业出口商品； 禁止购买期限超过 30 天的债务工具（5 家银行、3 家国防工业公司、3 家能源公司及其子公司——50% 原则）； 禁止供应武器、军事装备和军民两用产品； 禁止向深水、北极和页岩项目的石油生产提供资金和供应品。	欧盟理事会第 2014/145/CFSP 号决定； 欧盟理事会第 269/2014 号条例； 欧盟理事会第 2014/386/CFSP 号决定； 欧盟理事会第 692/2014 号条例； 欧盟理事会第 2014/512/CFSP 号决定； 欧盟理事会第 833/2014 号条例。
大规模毁灭性武器扩散	对 10 名个人（包括高级官员）和 1 个法律实体（Gosniyocht）实施封锁和签证制裁。	第 2018/1545/CFSP 号决定；第 2018/1542 号条例。
网络犯罪	对 6 名俄罗斯个人和 2 个法律实体（属于 GRUGSH）实施封锁和签证制裁。	第 2019/797/CFSP 号决定、第 2019/796 号条例。
人权	对 4 名俄罗斯个人（高级官员）实施封锁和签证制裁。	第 2020/1999/CFSP 号决定，第 2020/1998 号条例。

3. 英国对俄罗斯的制裁

英国对俄罗斯制裁的主要法律机制是《2019 年俄罗斯条例》，其明确目标是“鼓励俄罗斯放弃破坏乌克兰稳定的努力”。在 2022 年之前，该条例大致复制了欧盟制裁的结构。英国还通过了其他一些条例，这些条例的适用可被视为外围条例，更多的是一种政治信号，并不直接影响大型俄罗斯公司或经济部门。

理由	措施	立法
乌克兰危机	对破坏乌克兰稳定的“责任人”实施签证和封锁制裁（冻结资产和禁止提供经济资源）； 部门制裁： 禁止向一些俄罗斯金融、能源、国防和工业公司及其子公司提供贷款（“50%规则”）； 禁止销售和转售用于大陆架石油生产、北极地区石油生产以及深水钻井项目的货物和服务； 对克里米亚的贸易封锁； 禁止向俄罗斯联邦出口国防产品、技术和军民两用产品。	2014 年俄罗斯条例；附录
“斯克里帕利案”和“纳瓦利内案”	对 17 名个人和国家有机化学与技术研究所的制裁。	化学武器制裁条例 2019。
网络犯罪	对 14 名个人和 3 个实体的制裁。	网络犯罪制裁条例 2020。
人权 “马格尼茨基案件”	对 28 名个人和 1 个法律实体的制裁。	针对侵犯人权行为的全球制裁条例 2020。
打击腐败	对 14 人的制裁。	2021 年反腐败制裁条例。

2019 年前，西方国家的制裁措施对俄罗斯经济增长放缓的影响程度估计为每年 0.2%^①。制裁造成了信息噪音，但与其实际威力不符。此外，这些制裁对克里姆林宫的政治路线也没有明显影响。与此同时，由于在规避制裁领域发生了几起相关执法事件，制裁对企业的影响变得显而易见。企业合规开始将俄罗斯视为制裁风险领域之一，但制裁对俄罗斯经济发展和贸易的总体影响可以忽略不计。

2014 ~ 2015 年，西方在国际舞台上对俄罗斯实施系统限制政策的新方向之一是世界反兴奋剂机构和国际奥委会的反兴奋剂运动。在里约热内卢举行的残奥会上，俄罗斯队未被获准参赛（组织者还禁止所有体育场馆悬挂俄罗斯国旗）。此后，反俄政策导致在奥运会和大多数重大国际赛事上全面禁止俄罗斯运动员和队伍参赛。因此，在过去 10 年中，西方国家试图限制俄罗斯参与国际事务并在不同领域损害俄罗斯，旨在削弱俄罗斯的警钟逐渐变成了警报，预示着 2022 年 2 月以后我们所目睹的“制裁海啸”。

^① “Russian Federation: Staff Report for the 2019 Article IV Consultation”. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/08/01/Russian-Federation-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-48549>, 访问时间：2024 年 9 月 3 日。

(二) “制裁海啸”——2022年2月22日之后的制裁

早在2022年2月之前，就有人威胁要对俄罗斯实施更广泛的制裁，以应对针对乌克兰的敌对步骤。在特别军事行动前夕，美国国会通过了一系列大幅扩大制裁措施的法案。与此同时，英国对制裁俄罗斯联邦的条例进行了首次修订，欧盟也发出了官方警告。然而，制裁的现实超出了最激进的预测——几乎所有的制裁手段都被用于制裁俄罗斯，其规模和实施速度都是前所未有的。

1. 美国

制裁类型	措施	法律框架
金融	<p>对主要银行、国防工业公司、主要商人、相关资产、其经理或董事会成员、政府官员、其他部门的主要公司（例如阿尔罗萨公司）实施封锁制裁；仅根据第14024号行政命令封锁的个人和法人实体就超过2 000项，受控制的法人实体具有类似的制裁地位（“50%规则”）；</p> <p>对主要能源和基础设施公司（包括Sovcomflot、俄罗斯铁路公司、俄罗斯天然气工业股份公司、俄罗斯电信公司、Rusgidro和Transneft）实施金融制裁；</p> <p>禁止美国人在一级和二级市场购买俄罗斯主权债券；</p> <p>禁止与俄罗斯联邦中央银行、国家银行和财政部进行交易；</p> <p>根据执行权力机关的决定，禁止在俄罗斯联邦进行新的投资；</p> <p>禁止向俄罗斯联邦转移美元纸币；</p> <p>禁止在管理咨询、会计服务、建筑、工程领域提供服务。</p>	<p>行政令：第14066号、第14068号；第14068号；第14024号；</p>
出口管制	<p>禁止向俄罗斯提供某些类别的商品、服务和技术；</p> <p>外国直接管制/FDP规则，作为美国商品直接衍生品的外国商品须遵守美国出口管制规则；</p> <p>适用于在其他国家使用美国设备和美国部件生产的美国商品（最低限度规则——非美国商品价值中美国部件、专利和其他可能的美国因素不超过20%）；</p> <p>与定向制裁相结合，即对特定公司（如实体清单成员）进行单独限制。</p>	—

军民两用产品	<p>国际清算银行对利用美国技术和软件生产的输俄商品以及利用美国技术建立的工厂实行了两项出口管制规则，这些货物也必须获得 BIS 的许可； 第一条规则涉及 CCL 第 3-9 类（限制随后扩大到 CCL 的所有类别）； 第二条规则适用于实体清单上的俄罗斯人。除食品、医疗物品和某些其他物品外，他们须遵守所有 CCL 类别（包括 EAR99）的禁令； 大幅扩大“实体清单”（可向国际清算银行申请从“实体清单”中排除，但俄罗斯公司被排除的可能性很小）； 拒绝许可证申请的政策。</p>	<p>FDP 规则； 行业部门制裁规则； 俄罗斯实体清单规则； 《出口管理条例》。《联邦法规》第 730 部分：两用物品的定义、再出口的概念、外国商品和其中的美国部件； 第 774 部分——商业管制清单（CCL）。按字母数字代码分列的须双重指定的货物； 第 734.9 部分——确定 CCL 的 FDP 规则，包括俄罗斯的 FDP 规则； 2022 年 3 月 3 日《国际清算银行最终规则》及后续修订版； 第 744 部分附件 4——实体清单。</p>
奢侈品	<p>禁止向俄罗斯和白俄罗斯出口和再出口无 BIS 许可证的奢侈品，以及向俄罗斯联邦和白俄罗斯海外寡头和“政权支持者”供应此类商品，外国资产管制处此前曾因乌克兰、白俄罗斯和俄罗斯问题而阻止过此类商品； 到 2022 年年底，570 种商品项目：酒类、烟草制品、香水和化妆品、箱包和手提包、皮革和毛皮、服装（价格超过 1 000 美元）、珠宝、船用发动机、雪地车、摩托车、部分汽车、钢琴、手表和艺术品； 2023 年 2 月，一些物品被列入违禁品清单，其中包括电子消费品。</p>	<p>《联邦法规》第 746 部分附录 5； 国际清算银行 2022 年 3 月 11 日决定。 注：未说明该类别的 FDP 规则。</p>
工业产品	<p>在 2022 年 9 月和 2023 年 2 月将许可要求扩展到更多产品； 对俄罗斯工业部门制裁类别的扩大； 违禁品包括机械刀具和刀片、喷气、液压、气动发动机、空调、冰箱和冰柜、灭火器、起重装置、推土机、印刷机、熨烫机、复印机、金属切割机、机床、工业机器人、轴承、电动机、发电机、变压器、电池、电视和无线电广播设备、卡车、拖车和半拖车、光学设备、大地测量和地形测量仪器； 2023 年 2 月，这份清单大幅扩充； 禁止出口、再出口或转让附件 4 所列货物。</p>	<p>《联邦法规》第 746 部分附录 4； 国际清算银行 2022 年 5 月 11 日的决定。 注：未说明该类别的 FDP 规则。</p>
进口禁令	<p>禁止进口俄罗斯化石燃料（石油、天然气、煤炭等）； 禁止进口俄罗斯鱼类和海产品、酒精饮料、非工业用钻石； 禁止从俄罗斯进口黄金； 取消贸易最惠国待遇。</p>	<p>2022 年 3 月 8 日第 14066 号行政命令； 2022 年 3 月 11 日第 14068 号行政命令； 美国财政部 2022 年 6 月 24 日的决定； H. R. 7108。</p>
其他制裁	<p>禁止俄罗斯飞机进入美国领土； 禁止俄罗斯船只进入美国港口。</p>	

2. 欧盟

制裁类型	措施	法律框架
金融	<p>对个人和法律实体的制裁（+“50%规则”）； 禁止投资和购买俄罗斯政府、中央银行和相关方发行的债券； 对国有股份超过50%的金融机构实施部门制裁（禁止贷款、购买债券等）；对阿尔法银行、Otkritie 银行、Rossiya 银行、Promsvyazbank 实施类似禁令；对军工综合体、资产价值超过1万亿卢布且至少50%的利润来自石油和石油产品销售的上市公司（超过50%）实施类似禁令；对政府和中央银行控制的人员实施类似禁令；对军工综合体企业实施类似禁令； 禁止俄罗斯人存款超过10万欧元； 禁止与中央银行储备金进行交易； 禁止七家银行（Otkritie、Novikombank、Promsvyazbank、Rossiya、Sovcombank、VEB、VTB）使用SWIFT；禁止向俄罗斯人转账欧元（个人使用除外），禁止向俄罗斯出口欧元现金； 禁止与中央银行及其机构（包括俄罗斯国家银行）的资产进行交易； 禁止与国家或中央银行持股超过50%的组织进行任何交易（名单仍然有限，见附录：UAC、Oboronprom、Uralvagonzavod、Rosneft、Transneft、Gazpromneft、Almaz - Antey、Kamaz、Rostec、Sevmash、Sovcomflot、OSK）； 禁止购买或参与俄罗斯能源领域的资产，禁止向此类组织贷款。成员国当局可在通知欧盟委员会的前提下引入例外情况； 禁止欧盟评级机构对俄罗斯公司进行评级，以阻止其进入欧洲金融市场； 禁止会计服务和电子钱包。</p>	<p>基于第2014/145号决定和第269/2014号条例。</p>
出口管制	<p>欧盟对俄罗斯的出口管制：高科技； 对两用物品实行出口管制，包括电子产品、计算机、电信设备、传感器和激光器、导航和航空电子设备、航海设备、航空航天设备和技术等； 医疗、数字安全（不包括政府机构）、民用电信网络等豁免； 豁免不适用于附录中列出的公司和组织（与美国实体清单中的新增内容有很多重叠之处）。</p>	<p>第833/2014号条例，特别是附件IV； 第2021/821号条例。</p>
奢侈品	<p>禁止向俄罗斯供应价值超过300欧元或相关附件规定的其他价格的指定奢侈品； 这些产品包括：酒精饮料、鱼子酱、松露、香水、各类服装和饰品、地毯、贵金属、瓷器、价值超过750欧元的一系列消费电子产品、价值超过1000欧元的录像和摄影设备、价值超过50000欧元的车辆、手表、价值超过1000欧元的乐器、运动器材、光学设备。</p>	<p>第833/2014号条例，附件XVIII（第3h条）。</p>

工业产品	禁止供应若干化工产品、植物产品、照片和胶卷、建材产品（门窗等）、油漆和清漆、纸张和纸板、合成纤维织物、车锁、隧道掘进机、若干类型的机床、变压器和电池、若干类型的铁路机车、消防车、办公家具等； 禁止为炼油和液化天然气行业提供商品和服务； 航空和航天工业产品禁令； 禁止不分原产国供应航海设备。	第 833/2014 号条例附件 XXIII 第 3k 条； 第 833/2014 号条例第 3b 条第 833/2014 号条例第 3b 条； 第 833/2014 号条例第 3c 条第 833/2014 号条例第 3c 条； 第 833/2014 号条例第 3f 条第 833/2014 号条例第 3f 条
进口禁令	禁止进口俄罗斯煤炭、钢铁和黑色冶金产品； 禁止进口俄罗斯原油和石油产品（管道原油除外，现有合同期限分别至 2022 年 12 月 5 日和 2023 年 2 月 5 日）； 禁止黄金进口； 取消贸易中的最惠国待遇。	第 833/2014 号条例。
其他制裁	禁止欧盟国家人员在俄罗斯国有企业中担任管理职务； 禁止与俄罗斯海运登记处进行交易； 运输制裁（如果车辆为俄罗斯联邦公司所有，则禁止进入欧盟港口和机场、领空以及公路网）； 禁止提供咨询服务：建筑和工程服务、信息技术服务； 禁止在商业交易、法律文件的准备、执行或核实领域提供法律服务，但在法院次级制裁、当局、仲裁等机构的代理服务除外。	第 833/2014 号条例。

2023 年 6 月 23 日，欧盟颁布了第十一套制裁措施，重点是加强对利用第三国违反制裁制度行为的控制，以及对受到次级制裁的风险大大增加的各方的控制。显然，在制定新机制时，欧盟借鉴了美国在次级制裁方面的丰富经验，虽然“次级制裁”一词没有直接出现在欧盟立法中。

欧盟现在也有针对第三国和个人的军民两用产品和其他用于规避对俄制裁的产品的合法出口控制机制（第 512/2014 号决定第 5 条）。早在 2022 年，第 269/2014 号条例第 3 条就增加了阻止制裁的理由，第 11 条包括协助规避对俄罗斯的限制性措施。这一机制既可以指规避出口管制，也可以指规避金融制裁。此外，欧盟当局增加了对规避制裁行为的刑事和行政起诉。

该套制裁措施的另一项新内容是欧盟对与俄罗斯军工联合体合作的第三国的某些法律实体实施贸易制裁，其中包括来自亚美尼亚、阿联酋、伊朗、叙利亚、乌兹别克斯坦和中国的公司。这些公司被列入第 833/2014 号条例附件四。该条例将指明涉事公司与俄罗斯国防部门有商业联系或以其他方式为其提供协助。然而，将其列入名单并不意味着对这些公司注册所在国的政府实施制裁。此外，名单本身也有非常具体的限制。被点名的公司不在军事和军民两用产品限制措施的豁免之列。

这一规则对第三国公司的影响使人们对这一措施的具体实施产生了疑问。无论如何，第三国公司出现在附件四中制裁制度没有什么改变。然而，欧盟管辖范围内的人收到了一个明确的信号，即涉事公司提供国防和军民两用产品可能会产生法律后果。

该套制裁措施提出的另一项措施是对参与规避制裁的国家实施制裁。这一机制仍处于早期发展阶段。欧盟当局非常谨慎，担心破坏与俄罗斯友好国家的政治关系。作为一种边缘措施，可以限制向这些国家供应禁止向俄罗斯出口但有可能通过这些第三国进入俄罗斯的商品。在采取这种措施之前，欧盟当局应与有关国家政府进行谈判和协商，以切断对俄罗斯的供应。布鲁塞尔不太可能积极使用这一新工具，但它的存在为欧盟委员会与俄罗斯的友好国家的政府开展有针对性的合作提供了额外的法律依据。

3. 英国

制裁类型	措施	法律框架
金融	封锁 1 656 名个人和 248 个法人实体（截至 2023 年 11 月 30 日）+50% 规则有效； 扩大对与公共部门和主要经济部门有关的任何人实施制裁的能力； 禁止俄罗斯债务交易； 制裁中央银行、国家银行和财政部； 扩大封锁标准（“有关人员”）的范围。	2019 年对俄罗斯联邦制裁条例修正案。
出口管制	行政和刑事起诉（在违反出口管制的情况下最长可达 10 年），以及对拒绝提供被控违法信息的行为进行起诉； 禁止向俄罗斯联邦交付两用货物和关键工业货物（某些类型的电子、计算机、电信设备、信息安全设备、传感器和激光器、导航和航空电子设备、海洋和航空航天以及推进设备）； 锁定奢侈品供应； 禁止出口炼油技术和设备、量子计算机和高科技材料。	依赖于 SAMLA 基本法（《2018 年制裁与反洗钱法》）。
其他制裁	禁止访问互联网服务和社交媒体； 禁止进口钢铁、白银、木制品、酒精、鱼子酱等。	

4. 俄罗斯原油出口价格上限

鉴于能源出口对俄罗斯经济的重要作用，对石油和天然气部门的制裁已成为美国、欧盟及其盟国协调制裁政策的重点。但是，俄罗斯是该领域最大的参与者之一，对俄罗斯公司的制裁可能会导致价格大幅、无节制地上涨。

西方国家一直在逐步确定和制定对俄罗斯能源部门实施制裁的适当形式。自 2014 年以来，已经实施了一些部门制裁，其中包括：限制对北极近海石油生产项目的贷款、货物供应、服务、技术和投资；对燃料和能源部门的一些共同所有人或所有者以及高层管理人员实施制裁。2022 年 3 月，禁止俄罗斯向美国出口能源的禁令生效。加拿大也实施了禁令。欧盟首先禁止进口俄罗斯煤炭，除个别情况外，逐步扩大对进口石油和石油产品的禁令。到 2023 年年底，英国承诺停止从俄罗斯购买石油。

由于俄罗斯迅速将其石油和石油产品供应转向亚洲市场，西方国家萌生了引入价格门槛的想法，以影响西方国家以外的俄罗斯石油公司的利润。在这一机制下，预计美国、G7 国家和其他加入联盟的国家将在其管辖范围内采取以下措施：若合同价格高于设定金额（确定价格门槛），则禁止为俄罗斯石油运输提供运输服务和相关服务（技术援助、调解、融资、保险）；禁止向根据高于石油上限合同运输石油的第三国船只提供服务（技术援助、调解、融资、保险）。

在美国，2022 年 4 月 6 日第 14071 号行政命令第 2 部分第 1 条规定了“石油价格上限”的法律机制，授权财政部与国务院合作，酌情禁止向俄罗斯提供某些类别的商品和服务。该法律机制已适用于向俄罗斯出口审计和咨询服务（2022 年 5 月 8 日的决定）。现在，如果合同价值超过一定限额，对与原油海上运输有关的服务也将实施类似的计划。服务范围可以很广，从加油和保险，到金融交易以及石油和石油产品的直接运输。在美国，这些措施于 2022 年 12 月 5 日对原油生效，2023 年 2 月 5 日对石油产品生效。在欧盟，根据第 512 号决定修正案和第 833/2014 号法规，与盟国商定了这方面的措施。

与此同时，我们注意到，若石油产品在第三国进行了高度精炼，欧盟不会对其实施价格上限。美国财政部的《俄罗斯原油和石油产品价格上限指南》也反映了类似的解释。

2023 年 4 月，英国财政部金融制裁实施办公室（OFSI）发布了关于石油上限政策实施的最新指南，其要点如下：（1）俄罗斯原油的最高价格不是最终价格，可能会被修改，并可能经 G7 成员国同意而改变。（2）根据这些限制，拥有、控制、租用或经营运载俄罗斯原油及相关产品的船只的人可能会受到英国的制裁。（3）将“混合”和“共混”概念分开，并为后者引入了特殊定义。“混合”是指不同类型的原油和石油产品（如俄罗斯原油和外国原油）的混合。“共混”是指不同类型的石油在同一船只上共同储存或共同装载。需要指出的是，如

果提供了关于产品原产地以及俄罗斯和外国原油和石油产品比例的可靠信息，限价政策将只适用于俄罗斯原油。如果故意在同一艘船上储存和运输不同种类的石油，价格上限将适用于所供应的全部产品。(4) OFSI 还引入了“一般融资机制”的概念，其中包括其资金有可能被用于俄罗斯原产原油和石油产品贸易的银行和其他金融机构，而无需事先批准具体交易。(5) 以具体实例说明石油和石油产品的混合、加工和运输问题，以避免违反法律。

关于 2023 年 7 月欧盟第十一套制裁措施，欧盟委员会更新了常见问题清单 (FAQs)，并明确指出，允许运载俄罗斯原油和石油产品的船只停靠欧盟港口加油，但前提是必须向欧盟有关当局提供文件，确认符合俄罗斯原油价格上限政策的事实。2023 年 11 月中旬，外国资产管制处向船舶管理公司发出通知，要求提供涉嫌违反西方对俄罗斯石油制裁的 100 艘船只的信息。10 月早些时候，对两艘运载超过价格上限的俄罗斯石油的油轮船东实施了制裁，这是该措施的首次重大应用。对于非西方公司和船主来说，真正的风险是在试图规避石油上限的情况下进行美元交易时的执法风险。为了适应西方的限制，俄罗斯应积极发展自己的油轮船队，并在石油交易中摒弃美元。

在 2023 ~ 2024 年之交，针对俄罗斯制裁形势的发展趋势如下：(1) 俄罗斯与西方之间的矛盾已达高点，没有正常化的迹象，而后续极端升级方案已经用尽；(2) 制裁是为数不多的升级手段之一，也是通过经济手段维持政治压力而不冒过大军事风险的机会；(3) 2023 年出现了重大升级：2022 年出现的限制措施（禁止购买石油产品、石油价格门槛等）得到执行，出口管制大幅扩大，被封锁人员名单也有所扩大；(4) 次级制裁政策得到了强化，其工具包也有所扩大；(5) 以规避制裁为由提起刑事诉讼的做法有所增加；(6) 没收俄罗斯海外人士被冻结资产的机制已开始建立；(7) 违反制裁的指标系统化；(8) 作为回应，俄罗斯反制裁措施正在不断改进：制订新的法律、法令，加强执法检查。

结 论

自 2014 年乌克兰危机爆发后，在对俄限制措施不断升级的背景下，俄罗斯反制裁的体制和法律结构也已经形成。俄罗斯的特别经济措施是根据俄罗斯联邦安全会议的建议，通过总统令实施的，随后立即通知联邦委员会和国家杜马。俄罗斯政府负责在相关政府决议的框架内实施这些措施。俄罗斯中央银行、财政

部、经济发展部和外交部是执行决定的主要机构。国家杜马和联邦委员会负责保障这些措施的合法性。

俄罗斯反制裁国家政策的主要领域包括：建立政策机构，以适应制裁和实施自己的限制性措施；开发自己的支付系统；控制敏感信息；与西方金融机构圈子之外的外国交易方进行交易的机制，包括以本国货币进行交易的机制；替代进口安排，包括关键产品和消费品；阻止资本、设备和生产资料的出口；保护俄罗斯公民的权利，包括司法辩护权；改进这些领域的法律框架；针对制裁的反制措施。与西方制裁相比，俄罗斯的反制裁措施是不对称的，但这一方向正在积极发展，尽管有必要的谨慎，适应外国限制并作出可能的反击这一主要任务近年来已基本完成。

制裁与美国及其伙伴的军事威胁相结合，正在成为美国打击对手的主要政策工具。制裁的雪球在各个领域越滚越大，影响到世界各个地区，不仅对单个目标国家，而且对全球经济和稳定构成了真正的威胁。没有任何迹象表明西方国家准备放弃或减少制裁行为。

对俄罗斯的制裁揭示了几个重要规律。首先，如今几乎所有已知的限制性措施都是针对俄罗斯的。这是自冷战结束以来第一次对一个大国使用如此广泛的制裁手段。其次，西方国家对俄罗斯实施制裁的力度不断加大。2022 年特别军事行动之前，美国和欧盟的制裁政策在某些细节上存在差异，而在 2022 年之后，它们变得更加协调。第三，西方国家及联盟积极发展制裁政策的机构和机制。在美国，这种机制的结构早已建立，而在欧盟、英国和其他国家，这种机制正在迅速发展。第四，制裁的实施刺激了俄罗斯自身反制裁政策的发展，包括那些允许俄罗斯保持金融结算完全独立性的政策。第五，制裁虽然对俄罗斯经济造成了损害，但并没有破坏金融体系的稳定及导致经济混乱。作为一个大型经济体，俄罗斯很快就适应了新的条件。第六，制裁并不能迫使俄罗斯改变其外交和国内政策。俄罗斯的政策将变得更加强硬，即使经济受损，也不会改变政治立场。第七，西方国家试图增加对俄罗斯友好国家的压力，更确切地说，对这些国家的企业施加压力。在次级制裁的威胁下，它们将迫使友好国家的企业拒绝与俄罗斯合作。鉴于俄罗斯的主要合作伙伴本身就是有能力捍卫本国利益的主权大国，这一政策能否成功非常值得怀疑。

(责任编辑：张昊琦)