

美欧对俄罗斯被冻结资产的 处置方案及影响*

许文鸿

【内容提要】 俄乌冲突爆发后，美欧多国联合对俄罗斯实施全方位制裁。冻结俄罗斯约3 000亿美元的外汇资产是重要制裁措施之一。冻结俄罗斯资产的初始理由是限制俄开展军事行动的经济金融能力。但随着乌克兰遭受的损失越来越大，美欧各国开始考虑彻底剥夺俄罗斯被冻结的金融资产用于支持乌克兰抗击俄罗斯及进行重建。目前各方正在讨论处置被冻结资产的法律依据，并试图采取后续行动。美国积极推动欧洲各国作出决定。本文考察俄罗斯中央银行外汇资产在美欧国家的分布情况及美欧国家剥夺其他国家外汇资产的法律依据和具体措施，分析美欧国家处置俄被冻结资产的企图和计划以及俄罗斯的应对策略，论述欧美相关举措对国际金融秩序可能产生的影响和冲击，并介绍欧清银行和明讯银行作为国际资本市场的国际金融基础设施的重要作用。目前，美欧国家在如何处置被冻结俄央行资产问题上仍存在明显分歧。随着俄乌冲突进一步发展，围绕俄罗斯被冻结资产问题的斗争将进一步加剧，美欧各国与俄罗斯之间的博弈将更加激烈。美欧各国如最终决定剥夺被冻结的俄央行资产，将对国际金融秩序产生前所未有的冲击。

【关键词】 经济制裁 金融制裁 资产冻结 金融战 “去美元化” 俄乌冲突

【作者简介】 许文鸿，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员。

* 本文为中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所创新工程项目“俄罗斯经济发展道路与中俄经贸合作”的阶段性生活成果。

引 言

俄乌冲突爆发后，美欧多国联手对俄罗斯实施了前所未有的全方位多领域制裁，其中，冻结俄罗斯约 3 000 亿美元的外汇储备是一项重要制裁措施。欧美试图通过冻结俄罗斯外汇资产，限制其支持军事行动的经济金融能力。但俄罗斯外汇资产被冻结近两年后，美欧国家对如何处置这部分资产仍存在明显分歧。有些国家出于现实需要，主张将其用于乌克兰重建，有些国家则出于维护欧洲金融机构信誉、金融市场稳定和欧元作为国际货币地位的考虑，反对随意动用这笔资产。在欧盟内部对此尚未取得共识的情况下，一些国家已开始处置这部分资产，如比利时对其征收了利息税^①。可以预见的是，无论形势如何发展，俄罗斯与欧美之间围绕被冻结资产的斗争都将不断激化，围绕资产冻结与剥夺的博弈将进一步激化俄罗斯与西方之间的关系，同时将对国际金融体系造成破坏性影响，也将进一步推动国际金融秩序的变革。

美欧国家处置俄罗斯被冻结资产遭遇的首要困难是法律依据问题。在现行资本主义法律体系下，“私有财产神圣不可侵犯”，美欧国家的基本大法对此均有明确表述。但主权资产不属于私人资产，对主权资产的处置是否适用于这一原则？在现行国际法体系下，俄罗斯外汇储备属俄主权资产。根据《联合国宪章》的主权平等原则，任何国家均无权对另一国作出判决，中央银行的资产享受特殊保护，且国家间通常都签署双边投资保护协定等法律文件，一国或国际组织只有在对另一国家宣战后才能对其资产实施没收^②。目前美欧各国并未对俄罗斯宣战，相关国家的金融机构只是根据本国政府发布的行政命令暂时冻结了俄罗斯央

^① “\$ 200 Billion in Frozen Russian Assets Could Help Rebuild Ukraine. Europe is Trying to Figure Out How”. <https://edition.cnn.com/2023/06/29/economy/europe-russia-frozen-money-ukraine/index.html>, 访问时间：2023 年 6 月 5 日。

^② 1917 年美国总统威尔逊颁布了《敌国贸易法》，根据该法制定了《外国资产管理条例》，规定指定和解除敌国地位，冻结相关国家资产并禁止金融交易是政府的固有权限。1950 年朝鲜战争爆发后，美国总统杜鲁门指示《敌国贸易法》适用于朝鲜。只要美国总统认为符合美国的国家利益，就有权宣布对其他国家实行经济封锁和贸易禁运。“Trading with the Enemy Act (1917)”. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2011-title50/pdf/USCODE-2011-titl>, 访问时间：2023 年 5 月 20 日。

行资产，后续如何处置这部分资产，尚难以预料，如果欧美国家决定对其进行剥夺，将会掀起更大波澜。

两年来，美欧国家和俄罗斯学者都对这一问题保持着高度的关注。《金融时报》和《纽约时报》等西方国家新闻媒体不时报道相关信息，但是各国学术界对此各执一词。目前西方主流学术界的讨论主要集中在司法层面上，试图为剥夺俄罗斯被冻结资产找到法律依据。瑞士苏黎世大学东欧研究中心（CEES）研究员玛丽娅·沙吉娜提出，“没收”俄罗斯境外资产可能遭遇道德、法律障碍，要解决这一问题必须“创造”新的法律依据^①。俄罗斯瓦尔代国际俱乐部也曾组织专家讨论被冻结资产的前景^②。目前，国内学术界对此问题公开发表的研究成果暂不多见。在现有相关研究中，有学者研究过二战期间美国处置日本的冻结资产问题^③、联合国安理会金融制裁措施执行问题^④、国内案件行政强制措施实施程序^⑤等。这些问题仅间接与本文主题相关，对欧美与俄罗斯的金融战研究多停留在经济制裁方面，涉及被冻结资产处置问题的文章少之又少。本文将在这方面作出初步尝试。

本文的结构如下：第一部分介绍俄罗斯被冻结资产的规模及西方国家冻结它国有资产的方式；第二部分分析美欧各国对俄罗斯被冻结资产的处置计划及其争论；第三部分介绍俄罗斯采取的应对之策；第四部分分析国际制裁中资产冻结与剥夺对世界各国及国际金融体系的破坏性影响。

一 被冻结俄罗斯外汇资产规模及其实

各国政府管理和经营国际储备，一般均遵循安全性、流动性和盈利性三个原则，其中确保安全是首要原则。此次欧美国家使用冻结国际储备这一手段，意在

^① “Maria Shagina, Enforcing Russia’s Debt to Ukraine: Constraints and Creativity”, *Survival*, No2, 2023.

^② “From Freezing to Confiscation: Risks for Russian Assets in the West. An Expert Discussion”. <https://valdaiclub.com/events/own/the-freezing-and-confiscation-of-russian-assets-in-the-west-an-expert-discussion/>, 访问时间: 2023年6月5日。

^③ 李京原:《冻结资产与石油禁运——太平洋战争前美国对日本的经济制裁》，载《南都学坛》2003年第3期。

^④ 黄凤:《联合国安理会金融制裁措施的国内法实施程序》，载《法学》2006年第4期。

^⑤ 杨建顺:《行政强制措施的实施程序》，载《法学杂志》2011年第11期。

叠加其他制裁后对俄罗斯造成毁灭性打击，最终迫使俄罗斯改变其政策。

（一）对俄罗斯被冻结资产规模的评估

与其他国家一样，俄罗斯国际储备由其中央银行负责管理。根据俄罗斯中央银行披露的数据，俄罗斯国际储备由三部分组成。第一部分是黄金储备。与外汇储备相比，黄金储备的安全性可得到充分保障。在布雷顿森林体系下，许多国家的储备黄金都储藏在美联储或英格兰银行。但是委内瑞拉事件^①发生后，美联储和英格兰银行的信誉降至历史低位，一些国家开始减少在英美两国储藏黄金。由于历史原因^②，俄罗斯的黄金储备主要以金锭和金币的形式储存在俄罗斯境内。第二部分是外汇储备。外汇储备一般用于日常支付，有较强的流动性，因此，各国的国际储备中都有一定数额的外汇资产。由于美元、欧元、英镑、日元、人民币是当前国际经济金融活动中使用较多的主要国际货币，也是国际货币基金组织（IMF）货币篮子的主要组成部分，因此，各国通常将这五种货币作为主要的储备币种^③。第三部分是国际货币基金组织的特别提款权和普通提款权。

总的看，俄罗斯的国际储备具有以下突出特点。从储备规模看，俄乌冲突爆发前，俄罗斯已积累了规模庞大的国际储备。到俄乌冲突前的 2021 年年底，其国际储备规模已达到 6 320 亿美元，创历史最高纪录。截至 2022 年年底，俄罗斯黄金外汇储备总额居世界第四位^④。

① 2019 年 1 月 23 日，时任委内瑞拉全国代表大会主席瓜伊多宣誓就任临时总统，美国、英国等国发表声明予以承认，而不承认委内瑞拉民主选举产生的总统马杜罗。英格兰银行借此理由拒绝将委内瑞拉政府的黄金储备归还马杜罗政府。委内瑞拉的案例表明黄金的储存者可能失去自己的黄金储备，谁是黄金储备的拥有者将由黄金储备的保管者决定。

② 二战结束到苏联解体前，苏联与美国相互对抗，苏联并未将黄金储备储存到美英等国。苏联解体后，俄罗斯一度出现巨额财政赤字，黄金外汇短缺，甚至发生 1998 年的债务违约事件。直到 2000 年后，随着新一轮国际能源价格上涨，俄罗斯外汇储备才逐渐充盈起来，但也并未将黄金储存到美英等西方国家。

③ 截至 2023 年第一季度末，美元在全球外汇储备中的占比为 59.02%，是全球主要国家央行持有的规模最大的储备货币；其次是欧元，占比为 19.77%；日元占比为 5.47%；英镑占比为 4.85%；之后是人民币，占比为 2.58%。

④ 为方便统计黄金外汇储备总额，通常各国的外汇储备规模都以美元计算。2022 年年底，俄罗斯外汇储备总额为 5 970 亿美元，是外汇储备名列前茅的国家。<https://internationalwealth.info/news-of-the-offshore/zolotovaljutnyj-rezerv-rossii-cto-jeto-zachem-formiruetsja-i-gde-hranitsja/?ysclid=ljy2o1bqwp326348342>，访问时间：2023 年 6 月 8 日。

从结构上看，俄罗斯国际储备中超过 3/4 的储备由外汇资产构成，另有约 21.7% 的黄金储备和约 4% 的特别提款权。在外汇资产中，大约一半为外汇债券，如美国国债、欧洲各国政府债券及其他有价证券。2014 年克里米亚危机爆发后，俄罗斯开始实行积极的“去美元化”政策，2018 年后采取“转向欧元”策略。到 2022 年 3 月美欧等国宣布冻结俄罗斯央行资产时，俄罗斯央行持有的美元资产仅占其外汇储备总额的 10.9%，欧元资产则成为俄罗斯外汇储备的主要组成部分，占比为 33.9%^①。

从外汇资产存储地来看，俄乌冲突爆发前，俄罗斯央行将其外汇资产主要储存在中国、德国、法国、日本、美国、英国、国际组织、加拿大、奥地利及其他国家（见表 1）^②。俄罗斯被冻结的央行外汇资产主要是其储存在欧洲各国央行和商业银行的外币存款、往来账户款项以及托管在欧洲证券机构中的金融资产。但是迄今为止各方并未发布关于俄罗斯被冻结资产的具体数额和结构^③，所谓“冻结俄罗斯央行资产约 3 000 亿美元”的初始数据也来自俄罗斯中央银行的报告^④。同时可以发现，3 000 亿美元的规模超过乌克兰 2021 年的 GDP 规模（1 998 亿美元），大约是俄罗斯战前外汇储备（6 320 亿美元）的 47%。

表 1 截至 2022 年 1 月 1 日俄罗斯外汇储备的币种结构（%）

货币	欧元	黄金	人民币	美元	英镑	日元	加拿大元	奥地利元	新加坡元
比重	33.9	21.5	17.1	10.9	6.2	5.9	3.2	1	0.3

资料来源：俄罗斯中央银行。

（二）资产冻结的实施

俄罗斯对乌克兰展开特别军事行动后，最早宣布冻结俄央行资产的是欧盟、法国、德国、意大利、英国、加拿大和美国，随后日本也加入制裁行列。

① 许文鸿：《俄罗斯外汇储备困局、应对措施及前景》，载《东北亚学刊》2022 年第 6 期。

② ЦБ рассказал, где и в каких валютах хранил российские резервы. <https://www.kommersant.ru/doc/5304753>, 访问时间：2023 年 6 月 5 日。

③ Martin Sandbu, “There Is Too Much We Don’t Know About Russia’s Central Bank Reserves”, *Financial Times*, 28 February 2023, <https://www-ft-com.ezp.lib.cam.ac.uk/content/37a4143bce25-4491-a946-3423cce5598b>, 访问时间：2023 年 6 月 7 日。

④ Bank of Russia, “Bank of Russia Foreign Exchange and Gold Asset Management Report”. https://cbr.ru/Collection/Collection/File/39685/2022-01_res_en.pdf, 访问时间：2023 年 6 月 7 日。

2022 年 2 月 22 ~ 24 日，美国财政部海外资产控制办公室（OFAC）援引《国际紧急经济权力法》^① 通过四项行政制裁指令^②，宣布冻结俄罗斯中央银行、财政部和国家财富基金在美国的资产，禁止这些资产进行交易。

2 月 22 日，欧盟也根据第 269/2014 号《关于破坏和威胁乌克兰领土完整、主权和独立的行动采取限制性措施》^③ 的行政指令对俄开始实施制裁。根据欧盟“2022 年 2 月 25 日理事会第 2022/328 号条例^④的修订和更新”，欧洲清算银行（Euroclear，简称欧清银行）决定限制俄罗斯国家结算存管局（NSD）账户的交易。自 2022 年 3 月 1 日营业结束起，欧清银行不再接受俄罗斯国内证券机构的新的结算指令，停止与俄罗斯国家结算存管局（NSD）的交易，冻结欧清银行系统内的 NSD 账户。自此，俄罗斯金融资产产生的股息、分红、息票支付和赎回一直堆积在欧清银行的账户上。俄罗斯账户的所有者则失去对这些资金的访问权限，而欧清银行采取措施阻止俄罗斯账户的各种操作。不仅如此，欧清银行还要求其他合作金融机构区分俄罗斯账户以检测遵守欧盟制裁的情况^⑤。2022 年 5 月 25 日欧盟委员会发言人宣布，俄罗斯央行价值超过 2 000 亿欧元（约合 2 180 亿

① 《国际紧急经济权力法》（International Emergency Economic Power Act, IEEPA）于 1977 年 10 月 28 日由美国时任总统吉米·卡特签署生效。该法案授权美国总统对美国联邦安全、外交政策和经济出现的来自境内外的威胁实施审查、监管或禁止外国组织的经济活动，限制交易并冻结资产。

② “Russian Harmful Foreign Activities Sanctions Directives”. <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/russian-harmful-foreign-activities-sanctions>, 访问时间: 2023 年 11 月 2 日。

③ “Council Regulation (EU) No 269/2014 of 17 March 2014 Concerning Restrictive Measures in Respect of Actions Undermining or Threatening the Territorial Integrity, Sovereignty and Independence of Ukraine”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014R0269-2022-0421>, 访问时间: 2023 年 5 月 10 日。

④ “Council Regulation (EU) 2022/328 of 25 February 2022 Amending Regulation (EU) No 833/2014 Concerning Restrictive Measures in View of Russia’s Actions Destabilising the Situation in Ukraine”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R0328>, 访问时间: 2023 年 6 月 8 日。

⑤ 限制措施最初仅适用于与欧清银行相关联的欧盟内金融机构，但欧清银行此后指示其集团外的合作伙伴也遵守制裁措施，其中包括阿联酋的 NBD 银行和哈萨克斯坦证券交易所（KASE）等。“Israel’s Largest Banks Block Russian Assets – Media”. <https://www.rt.com/business/587789-israel-banks-block-russian-assets/>, 访问时间: 2023 年 6 月 5 日。

美元)的资产和储备已被欧盟冻结,其中1 960亿欧元(约合2 111亿美元)被欧清银行冻结^①。

与此同时,明讯银行(Clearstream)也通知其客户,自2022年3月24日起明讯银行冻结俄罗斯投资机构的账户^②。由于业务结构不同,明讯银行冻结的资金相比欧清银行要少,也没有公布冻结的具体数字。随后,英国伦敦、德国法兰克福的证券交易所以及洲各国的金融机构与俄罗斯的业务也先后停止。

除冻结俄罗斯央行资产外,俄罗斯的私人资产也被冻结。2022年3月美国财政部建立了俄罗斯精英、代理人和寡头(REPO)工作组^③。该工作组由来自美国、英国、欧盟、法国、德国、意大利、澳大利亚、加拿大和日本的财政及司法专家组成,以加强信息交流与协调,在各国金融体系内追踪俄罗斯资产。到2023年3月,该工作组冻结了580多亿美元的俄罗斯私人资产^④。同时,欧盟还组建了由瑞典国家贸易委员会总干事安德斯·安立德(Anders Ahnlid)牵头的工作组,专门负责调查并冻结欧盟金融体系内的俄罗斯私人资产,规定欧盟范围内的金融机构必须向该工作组报告与俄罗斯相关的资产情况。从2022年2月至2023年上半年,美欧等国先后冻结了总额约为800亿美元的俄罗斯企业和居民的资产^⑤。欧美多国联手实施的多种制裁措施叠加,俄罗斯的央行、机构投资者和个人投资者失去了对其国外银行账户、房地产和所有其他财产的管理能力。

自苏联解体后,俄罗斯每年都有各种巨额资本流向欧美市场。2014年克里米亚事件后,部分资金有返回俄罗斯的迹象。此次冻结俄央行和私人资产,使得俄罗斯近30年来资本向欧美流动的潮流戛然而止。被冻结的资产如何处置,成为举世瞩目的议题。

^① “EU Discusses Plan to Send Profits from 196.6bn of Frozen Russian Assets to Ukraine”. <https://www.ft.com/content/68af1b50-2088-4128-a2fd-f35cde914eaf>, 访问时间:2023年6月8日。

^② “Europe Blocks Payment to Russian Investors”. <https://www.rt.com/business/552679-eu-blocks-payment-russian-investors/>, 访问时间:2023年6月5日。

^③ “REPO (Russian Elites, Proxies, and Oligarchs)”. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1241>, 访问时间:2023年7月5日。

^④ “Joint Statement from the REPO Task Force”. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1329>, 访问时间:2023年7月5日。

^⑤ “ECB Warns EU Politicians Against Skimming Profits from Stolen Russian Money - FT”. <https://www.rt.com/business/578205-ecb-warning-frozen-russian-assets/>, 访问时间:2023年6月7日。

二 美欧对处置俄罗斯被冻结资产的争论与共识

在此次对俄金融经济制裁中，美国是无可争辩的倡导者和策划者，欧盟是实施冻结俄罗斯外汇资产的主力，加拿大、瑞士、日本等国先后加入美欧制裁俄罗斯的行列。

在俄罗斯特别军事行动初期，美国、欧盟给予乌克兰全方位支持，尤其是提供了巨额经济援助，冻结俄罗斯央行资产最初的目的是通过冻结外汇储备限制俄罗斯的经济军事能力，以此迫使俄罗斯尊重乌克兰的主权和领土完整。开战后，乌克兰的损失逐渐增加。2023 年 3 月世界银行估计，乌克兰至少需要 4110 亿美元来修复战争造成的损失^①。随着俄乌冲突升级对乌克兰造成的损失越来越大，美欧各国除向乌克兰提供经济援助外，也开始积极寻找其他资金来源。

2022 年 4 月，随着军事行动造成的损害不断扩大，欧美国家开始要求俄罗斯向乌克兰作出赔偿。美国副国务卿纽兰（Victoria Nuland）在美乌伙伴关系论坛上表示，美国考虑将被冻结的俄罗斯央行资产用于乌克兰重建；美国财政部长耶伦（Janet Yellen）也声称俄罗斯应为乌克兰重建“买单”，她同时表示，美国与盟友正在研究如何规避现行法律限制，强行挪用被冻结的俄罗斯央行资产。欧盟委员会也开始宣称要将冻结的俄罗斯资产用于乌克兰冲突后重建^②，并正在探索处置冻结资产的方法，以“确保俄罗斯为在乌克兰造成的损失买单”^③。乌克兰总统泽连斯基在世界银行和国际货币基金组织召开的视频会议中，要求被冻结的俄罗斯资产“必须用于乌克兰的战后重建，并补偿其他国家的损失”^④。此后，

① “Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment”. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/03/23/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment>, 访问时间：2023 年 6 月 8 日。

② “EU Wants to Send Profits from Frozen Russian Assets to Ukraine - FT”. <https://www.ft.com/business/576868-eu-russia-profits-ukraine/>, 访问时间：2023 年 6 月 7 日。

③ “EU Wants to Send Profits from Frozen Russian Assets to Ukraine - FT”. <https://www.ft.com/business/576868-eu-russia-profits-ukraine/>, 访问时间：2023 年 6 月 8 日。

④ “Zelensky Outlines Proposal to Confiscate Russian Assets, Compensate Losses Caused by War”. <https://thehill.com/policy/international/3496602-zelensky-outlines-proposal-to-confiscate-russian-assets-compensate-losses-caused-by-war/#:~:text=Ukrainian%20President%20Volodymyr%20Zelensky%20on%20Friday%20suggested%20that,assets%20held%20under%20the%20jurisdiction%20of%20other%20countries>, 访问时间：2023 年 6 月 5 日。

美国率先将部分被没收的俄罗斯私人资产转移到了乌克兰^①。除将被冻结的俄罗斯资产用于乌克兰重建外，美国还提出以“援助基金”和“长期计划”名目，继续扣押滞留剩余部分。2022年11月30日，欧盟委员会主席冯德莱恩发表“关于向俄罗斯问责和使用俄罗斯冻结资产的声明”，估算乌克兰的损失已经上升到6 000亿欧元^②。12月，冯德莱恩建议创建一个特殊机制来管理被冻结的俄央行资产，这一步骤将为剥夺俄罗斯在欧盟的资产铺平道路。随着战事升级和损失不断扩大，乌克兰战后重建计划也日益复杂，不仅涉及基础设施的重建和国防计划^③，还包括战后社会秩序的恢复等。有分析认为重建乌克兰需要数万亿美元，长达至少10~20年时间。于是，美欧开始主张直接剥夺俄罗斯被冻结的约3 000亿美元资产。

面对被冻结的俄罗斯巨额资产，欧美国家虽已达成“要迫使俄罗斯付出代价”的共识，但在处置这部分资产的合法方式，迫使俄罗斯支付补偿的合理途径，将被冻结的资产转交给乌克兰的安全渠道等问题上，仍未形成统一的思路和模式^④。针对这一问题，目前正在讨论的方案共有四种。

方案一是剥夺被冻结资产。目前，直接动用被冻结的俄央行资产用于乌克兰重建的设想遇到了多方障碍，在美欧国家间存在明显分歧：资产主要被冻结在欧洲各国，但积极支持没收或直接剥夺被冻结俄央行资产的是美、英、日、加等国和波罗的海三国。美俄相互投资很少，且极端敌对，自然坚决支持没收和直接剥夺；英国虽已脱欧，仍坚持势力均衡的外交传统，有意在欧俄之间制造分歧；日、加等国唯美国马首是瞻。在欧盟内部，波兰、斯洛伐克、波罗的海国家等坚决支持直接动用和没收，但西欧各国（法、德、意、比、瑞）态度比较谨慎，

① “Fact Sheet: Justice Department Efforts in Response to Russia’s February 2022 Invasion of Ukraine”. <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1569781/download>, 访问时间：2023年5月13日。

② “Statement by President von der Leyen on Russian Accountability and the Use of Russian Frozen Assets”, Brussels, 30 November 2022.

③ 2024年乌克兰的财政预算赤字为240亿美元，且70%的预算都是由西方国家的援助来维持的。

④ 根据英国《金融时报》2023年12月16日的报道，美国政府认为：“作为一种符合国际法的反制措施，G7成员国和其他受影响国家可以扣押俄罗斯的主权资产，以迫使俄罗斯结束侵略行为。”“G7 Moves Closer to Seizing Russian Assets for Ukraine”. <https://www.ft.com/content/918645f8-e0b6-4cab-92fa-4f965569c2a6>, 访问时间：2023年12月17日。

之所以如此，一是因为欧洲各国在俄罗斯也有巨额投资，俄欧间仍保持着一定的能源供求联系；二是欧俄毕竟是邻居，一旦实施后欧洲各国将面对俄罗斯的报复和威胁；三是担心直接剥夺将直接危及欧元作为国际货币的信誉和欧洲金融市场的稳定，并对国际金融体系产生直接冲击。因此，经过两年多的讨论，美欧国家仍未能取得一致。

欧盟各国研究后发现，被冻结的资产不能动用。在当今国际社会，一国的主权资产在现行的国际法和国际关系中享有豁免权，即一国的财产在另一国的管辖范围内通常不会受到扣押或没收，这个原则在联合国《关于国家主权免受法律程序的侵害的规则》中有着明确的阐述。同时，在并未正式宣战情况下，一国或国际组织冻结甚至没收一个国家的外汇资产，此前没有先例。尽管俄乌冲突不断升级，美欧各国为支持乌克兰提供了大量援助，但美欧国家毕竟没有和俄罗斯相互宣战，美欧国家的行为不能绕开近百年来倡导的国际行为基本准则。如果欧美的制裁行为缺乏充足的法律基础，将会被自己的行为所反噬，尤其是欧元作为全球货币的地位可能会受到影响。

强行没收被冻结的俄罗斯央行财产违反欧洲的现行法律。大部分欧洲国家都支持现行国际法的基本原则，要求此类行动必须与其他盟国达成一致，并且要有一定的法律基础。2023 年 4 月，欧盟委员会裁定成员国不能直接没收被冻结的俄罗斯资产。英国议会于 2023 年 5 月通过的法律也只是允许英国政府“在俄罗斯同意支付其对乌克兰造成的损害之前，不得动用其资金和财产”。

同时，如果欧盟直接动用被冻结的俄央行资产或投资收益，这将开创先例，有可能引发波兰向德国就二战的损失要求赔偿。德国司法部长马可·布施曼（Marco Buschmann）研究了欧盟委员会关于扣押俄罗斯中央银行资产的提议并得出结论，该提议“从法律角度来看是行不通的”^①。2023 年 7 月 2 日，奥地利外交部长亚历山大·沙伦贝格（Alexander Schallenberg）在接受采访时强调，如果欧盟决定没收俄罗斯被冻结资产并用于乌克兰重建，那么必须确保有明确的法律依据，否则对欧盟来说堪称“一种耻辱”^②。

^① “Germany Opposes EU Plan to Transfer Russian Assets – FT”. <https://www.rt.com/business/578720-germany-eu-russian-assets-ukraine/>, 访问时间：2023 年 6 月 9 日。

^② “EU Would Be ‘Disgraced’ by Stealing Russian Assets – Austrian FM”. <https://www.rt.com/news/579147-austria-foreign-minister-eu-russian-assets-disgrace/>, 访问时间：2023 年 6 月 7 日。

在此背景下，比利时、卢森堡先后解冻了部分被冻结的俄罗斯资产。2022年12月，比利时财政部向俄罗斯国家结算存管机构发放许可，允许未被制裁的俄罗斯投资者可以在2023年1月7日前（后延长到7月底）申请解冻他们的资金。个别欧盟成员国仍有权授权与俄罗斯投资者进行必要的交易，以完成NSD加入制裁名单之前与俄罗斯投资者签订的合同和协议^①。

随着俄乌冲突的持续，双方对立情绪日益加剧。2024年4月24日，美国国会通过了《重建乌克兰经济繁荣与机遇（REPO）》法案^②，授权美国总统没收俄罗斯在美国的所有主权资产，包括央行储备、俄国有企业在美资产、基金和在美国及外国代理机构的账户的资产。根据该法，美国总统有权没收俄罗斯的主权资产并用于乌克兰重建或作为人道主义援助转交给乌克兰。该法正式确立了美国在没收俄罗斯资产方面的领先地位，但美国能否说服其他盟国效仿仍存在问题。

方案二是提取利息税。2023年4月13日，欧盟委员会确认不能将被冻结的俄罗斯资产用于乌克兰重建。由于被冻结的俄罗斯央行资产大部分由欧清银行持有，根据该行数据，截至2023年第一季度，被冻结的俄罗斯资产已经产生了7.34亿欧元（8.05亿美元）的应税利润。欧清银行不知道如何处理，只好将这部分收益进行了再投资^③。于是，欧盟产生了一个新的想法：在不直接动用被冻结俄罗斯资产的前提下，向俄罗斯资产提取产生的利息税。瑞典国家贸易委员会总干事、欧盟调查被冻结俄罗斯资产工作组负责人安德斯·安利德表示，仅这种方法每年可能带来约30亿欧元（33亿美元）的收入^④。在此背景下，比利时政府批准了一项价值9200万欧元的对乌一揽子援助，该资金来自对俄罗斯被冻结资产所赚取利息征收的税款，而没有动用俄罗斯的本金和利息。据俄罗斯报纸网4月10日报道，2022年比利时对2500多亿欧元被冻结俄罗斯资产的收益征税，

^① “Belgium Unblocks Some Russian Assets”. <https://www.rt.com/business/568793-belgium-unblocks-russian-assets/>, 访问时间：2023年6月9日。

^② “The Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity for Ukrainians Act”. https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/06-14-23_repo_act.pdf, 访问时间：2023年6月16日。

^③ “EU Wants to Send Profits from Frozen Russian Assets to Ukraine - FT”. <https://www.rt.com/business/576868-eu-russia-profits-ukraine/>, 访问时间：2023年6月7日。

^④ “\$200 Billion in Frozen Russian Assets Could Help Rebuild Ukraine. Europe is Trying to Figure Out How”. <https://edition.cnn.com/2023/06/29/economy/europe-russia-frozen-money-ukraine/index.html>, 访问时间：2023年6月5日。

从中获得了 6.25 亿欧元。2023 年 7 月欧清银行透露，2023 年上半年该银行从冻结的俄罗斯资产中获得了超过 17 亿欧元的收益。比利时首相亚历山大·德克罗斯 (Alexander De Croo) 表示，比利时政府将把这 17 亿欧元的税收转交给乌克兰用于军事装备、人道主义援助及乌克兰重建^①。

方案三是征收暴利税。面对被冻结的巨额资产，既不能没收，又不能动用，而被冻结的俄罗斯央行资产每年还可以产生 30 亿~50 亿美元的收入（包括但不限于利息、股息等）。于是，对被冻结的俄罗斯资产征收暴利税 (Windfall Profit Taxes)^② 成为新的方案。持这种主张的人认为，这样做既不会影响资产的所有权或俄罗斯央行要求解冻的主张，也不会危及欧盟在证券存储安全方面的角色。但欧洲央行在研究后认为也不能对被冻结的俄央行资产征收暴利税。欧洲央行行长克里斯蒂娜·拉加德 (Christine Lagarde) 指出，对被冻结的俄罗斯央行资产征收暴利税可能会损害欧元的地位，并导致世界各国的欧元储备持有者重新思考资产配置。如果欧盟决定单独行动，而不是与七国集团国家联合行动^③，对被冻结的俄罗斯央行资产征收暴利税可能会激发其他国家的中央银行抛弃欧元和欧债，这一风险远大于暴利税为乌克兰带来的数十亿美元收益^④。此外，如果实施暴利税抽取，欧清银行等结算公司可能会面临一系列的法律诉讼。目前，欧清银行已有

① “EU State Pledges to Send Profits from Frozen Russian Assets to Ukraine”. <https://www.rt.com/business/584741-belgium-russia-frozen-assets-ukraine/>, 访问时间: 2023 年 5 月 20 日。

② 暴利税是西方国家的一个税种，不同于利息税。利息税是对金融资产所产生的利息所征收的税种；而暴利税是指经济条件允许某些行业或企业获得明显高于平均水平的利润时，政府对这些行业或企业征收的税种。暴利税通常是由于战争、商品短缺以及其他特殊情况 and 事件，对短期内利润大幅增长的企业和行业征收的税种。个人也可能被征暴利税，比如遗产或彩票奖金等。美国政府于 1917 年 10 月设立暴利税并筹集了约 70 亿美元的资金，由此成为当时税收最大的税种。一战、二战期间，美欧国家的暴利税主要用于支持战争；1980 年以后，暴利税收通常增加到一般政府资金中；2022 年俄乌冲突爆发后，美欧国家征收的暴利税主要用于为家庭和公司提供财政支持并减轻零售电价的影响。

③ “ECB Warns EU Politicians Against Skimming Profits from Stolen Russian Money - FT”. <https://www.rt.com/business/578205-ecb-warning-frozen-russian-assets/>, 访问时间: 2023 年 6 月 8 日。

④ “EU Divided over Profiting from Russian Assets - Bloomberg”. <https://www.rt.com/business/579750-russian-assets-cause-rift-eu/>, 访问时间: 2023 年 6 月 9 日。

被俄罗斯资产的所有者起诉的案例^①。2023年3月欧清银行宣布，在俄乌局势变得更加明朗之前，它不会触及“与制裁俄罗斯相关的任何利润”，这表明欧清银行对提取暴利税的计划犹豫不决^②。

利息税和暴利税都是在不直接动用俄罗斯资产的情况下，利用俄罗斯资产获得收益援助乌克兰重建计划的做法，待乌克兰重建之后，将对被冻结的俄罗斯资产解冻。但这些方式都遭到乌克兰的反对，毕竟，这两种方式将导致乌克兰的重建过程延续数十年。

方案四是抵押发债（collateral for a loan），即以暂时被冻结的俄罗斯央行资产为抵押发行债券。随着乌克兰经济形势日趋恶化，而欧美援乌资金日渐衰竭，且美欧各国先后举行的选举将导致政权出现变化，继续援乌和加快处置被冻结的资产再次成为美欧国家关注的重点。在2024年1月举行的达沃斯世界经济论坛期间，一项由比利时首相亚历山大·德克罗提议并得到美国支持的新方案开始在七国集团（G7）和欧盟各国间讨论^③：由七国集团成立一个特别机构，以被冻结的俄罗斯央行资产作为抵押发行债券，筹集资金为乌克兰提供援助（七国集团政治上承诺在俄罗斯撤出乌克兰并支付战争损失赔偿前，该资产保持冻结状态，以此安抚购买债券者对债券期限的担忧）。此方案暂时回避了有关扣押俄罗斯资产所产生的法律问题，将紧迫的问题延后。在2024年2月俄乌冲突爆发两周年之际，美国打算推动七国集团就此问题采取统一立场并提出解决方案^④。2024年5月，在意大利举行的七国集团财长会议上，美国推动以抵押贷款的方式向乌克兰

^① “Russian Asset Manager Files Around \$2 bln Euroclear Lawsuit in Moscow”. <https://www.marketscreener.com/news/latest/Russian-asset-manager-files-around-2-blm-Euroclear-lawsuit-in-Moscow--44318325/>, 访问时间：2023年6月5日。

^② “Council Regulation (EU) 2022/328 of 25 February 2022 Amending Regulation (EU) No 833/2014 Concerning Restrictive Measures in View of Russia’s Actions Destabilising the Situation in Ukraine”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R0328>, 访问时间：2023年6月5日。

^③ “EU Cautious on Idea of Using Russian Frozen Assets as Collateral”. <https://www.reuters.com/world/europe/eu-cautious-idea-using-russian-frozen-assets-collateral-2024-02-06/>, 访问时间：2024年2月10日。

^④ “Washington Puts Forward G7 Plan to Confiscate \$300bn in Russian Assets”. <https://www.ft.com/content/d206baa8-3ec9-42f0-b103-2c098d0486d9>, 访问时间：2024年5月30日。

提供约 500 亿美元的援助，2024 年 6 月在意大利举行的七国峰会上获得通过^①。

正常来讲，在现行国际法体系下，要冻结或处置一个主权国家的资产，要经过联合国安理会授权，或基于国际法庭的判决，或根据战后和平谈判达成的条约等法律渠道。目前来看，在现行美欧法律体系和国际法体系下，西方国家在短期内暂时难以找到适用的法律依据，且其内部难以达成一致。要动用被冻结的俄罗斯资产，首先需要对现行法律作出若干修改，在万不得已的情况下，需要“创造”出新的司法先例。总之，这是金融霸权国家将国际金融法律体系武器化的举动，不是单纯的国际金融或国际法问题，而是大国在国际金融领域内的政治博弈，最终需要大国作出政治决断^②。

三 俄罗斯的反制措施

对美欧国家冻结自己巨额资产的做法，俄罗斯不可能置之不理，尤其是不能容忍其巨额资产被剥夺。为此，俄罗斯先后采取了一系列措施予以回击。

一是谴责美欧冻结俄资产的行径。俄央行资产被冻结后，俄罗斯多次谴责欧盟“以制裁为幌子非法扣押俄罗斯资产”。俄总统新闻秘书德米特里·佩斯科夫（Дмитрий Песков）称，西方国家没收俄罗斯国有资产及公民资产应被视为彻头彻尾的盗窃。俄外交部发言人玛丽亚·扎哈罗娃（Мария Захарова）称，西方试图将被扣押的俄罗斯资产转移到乌克兰的任何企图都是“野蛮行为”，强调财产权不应受制于少数国家的妄想和地缘政治需要。俄罗斯总统普京对欧美多国冻结俄资产的做法也多次予以批评。在 2023 年 6 月的圣彼得堡国际经济论坛上，普京直接抨击美欧冻结俄资产的措施为“中世纪式的抢劫”^③，如果欧盟把被冻结的俄罗斯央行资产用于乌克兰重建，俄罗斯将采取一切必要措施予以反击，可能的做法是将依据相关国际法、双边投资保护协议等，在法律范围内捍卫其利益；如果俄罗斯资产被没收，美欧等国将面临严重的司法后果。目前，已有俄罗斯企

① “West Closer to Tapping \$ 300bn in Frozen Russian Assets – US”. <https://www.rt.com/business/598781-us-ukraine-loan-russian-assets/>, 访问时间：2024 年 6 月 1 日。

② 2024 年 7 月，匈牙利将接任欧盟主席国。匈牙利在对俄问题上的立场一贯与欧盟其他国家相对立。

③ Путин назвал заморозку счетов за рубежом средневековым разбоем. <https://ria.ru/20230616/zamorozka-1878692763.html?ysclid=ll3gqqdzxo816298825>, 访问时间：2023 年 6 月 7 日。

业家在欧盟法院集体诉讼以捍卫其权益^①。

二是对等立法。近代以来，国际金融秩序和相关法律法规都是由欧美等国倡导构建的。此次冻结俄罗斯央行巨额资产后，在两年多的时间里，美欧等国在现有的国际法体系中难以找到充足的法律依据直接采取没收行动。为了对被冻结资产采取行动，借助对国际金融秩序的主导权和话语权，美欧开始创造新的案例和规范，并先后出台了一系列相关法律^②，为此，俄罗斯也采取了针锋相对的措施。2024年5月23日，普京签署法令，允许俄罗斯没收包括证券在内的美国资产，用于赔偿因美国扣押俄罗斯被冻结资产而遭受的损失^③。这是美欧与俄罗斯在国际金融领域的法律规则方面的博弈和较量，双方都力图行为在本国相关的法律依据方面做到有法可依、无懈可击。

三是对等冻结美欧在俄资产。俄乌冲突爆发前，美欧国家在俄罗斯也有大量资产，这些资产的价值大于欧美扣押的俄罗斯资产。俄方认为，俄罗斯有权依据俄法律对“不友好国家”及其实体的资产采取“对等补偿措施”，以维护自己的合法权益。2023年4月25日，普京签署总统令，规定在俄罗斯资产被没收情况下，俄将采取反制措施。如果俄罗斯的海外资产遭到“不友好国家”的没收，俄罗斯将对其在俄财产进行“临时管理”，具体措施包括冻结、没收等^④。该法令签署当天，俄罗斯就对来自德国与芬兰的两家能源公司的在俄资产实施了“临时管理”^⑤。2022年5月，俄罗斯国家杜马（议会下院）主席沃洛金（B. B.

① “Russia Being Robbed by the West – Kremlin”. <https://www.rt.com/business/577699-russian-assets-western-sanctions/>, 访问时间：2023年6月5日。

② 如美国2024年4月通过的《重建乌克兰经济繁荣和机遇法案》等。

③ Указ Президента Российской Федерации от 23.05.2024 № 442 “О специальном порядке компенсации ущерба, причиненного Российской Федерации и Центральному банку Российской Федерации в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки”. <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202405230005>, 访问日期：2024年5月25日。

④ Путин подписал указ об ответном изъятии иностранных активов. <https://www.rbc.ru/business/25/04/2023/6448270f9a79471fd4fa1d27?ysclid=ls30rmb98k918539891>, 访问时间：2023年6月5日。

⑤ 这两家外国能源企业的在俄资产只是被“临时控制”，而不是被没收，只是其管理权临时转移到了俄罗斯联邦国有资产管理局。该部门在声明中写道：“外部管理是暂时的，俄方将根据该企业对俄罗斯经济的重要性来保证企业的经营效率”，从而保留灵活操作空间。

Володин) 表示, 为反制西方对俄罗斯的资产冻结, 俄罗斯央行也冻结了俄境内约 5 000 亿美元的外国投资者的资产^①。如果俄罗斯的 3 000 亿美元海外资产被没收, 西方各国也将损失其在俄境内总额高达 5 000 亿美元的资产。2024 年 4 月, 俄圣彼得堡一家法院下令冻结美国摩根大通银行在俄约 4.4 亿美元的资金^②。此外, 俄罗斯也冻结了欧清银行 2 291 亿卢布 (约合 27 亿美元) 的资产^③。明讯银行的财报显示, 在俄罗斯被冻结的资金总额达 1.42 亿美元^④。通过冻结美欧各国在俄罗斯的资产, 俄方获得了相应的谈判筹码^⑤。

四是对撤离俄罗斯的美欧企业实施限价转让, 并对其资产予以课税。俄乌冲突爆发后, 美欧多国在俄投资企业先后撤离俄罗斯。根据俄罗斯法律规定, 外企出售资产并撤离俄市场必须获得俄政府的许可并要缴纳相应的税费。在美欧制裁措施下, 美欧企业纷纷以折扣价将经营良好的企业出售给俄罗斯。撤离俄罗斯的欧美企业仅此一项就损失约 1 030 亿美元。此外, 这些企业在撤离时还向俄政府缴纳了超过 12.5 亿美元的税款^⑥。

五是强力推行卢布支付令。美欧试图通过外汇资产冻结, 阻止俄罗斯央行通过出售资产支付短期债务, 削弱俄罗斯抵御西方经济金融制裁的能力, 并引发卢布贬值, 造成俄罗斯经济混乱、金融震荡, 迫使俄罗斯宣布债务违约, 甚至希望

① 其中包括投资于俄罗斯发行的欧元证券。

② Российский суд арестовал \$439, 5 млн и активы JP Morgan по иску ВТБ. <https://www.kommersant.ru/doc/6664826?ysclid=lx2ydg80ob453668292>, 访问日期: 2024 年 4 月 26 日。

③ В России заблокированы активы Euroclear и Clearstream на 229 млрд рублей. <https://www.vedomosti.ru/investments/articles/2023/06/07/979185-v-rossii-zablokirovani-aktivy?ysclid=ljus8o0bd4369540>, 访问时间: 2023 年 6 月 9 日。

④ “Russian Retaliation to EU Assets Seizure Revealed”. <https://www.rt.com/business/577717-russia-freezes-eu-assets/>, 访问时间: 2023 年 6 月 9 日。

⑤ 俄罗斯准备允许欧盟投资者使用被俄罗斯冻结的资金购买被欧盟冻结的俄罗斯资产。“Russia Offers EU Solution to Asset Freeze”. <https://www.rt.com/business/581707-russia-eu-swap-frozen-assets/>访问时间: 2023 年 8 月 24 日。

⑥ Paul Sonne and Rebecca R. Ruiz, “How Putin Turned a Western Boycott Into a Bonanza”, *The New York Times*, Dec. 17, 2023, 访问时间: 2023 年 12 月 20 日。

俄罗斯政权更迭^①。俄罗斯则通过颁布“卢布支付令”^②，规定“不友好国家”购买俄罗斯天然气必须以卢布支付，短期内迅速稳定了卢布汇率，维持了国内金融的稳定，反击美欧打击卢布汇率、制造金融混乱的图谋。不仅如此，在俄乌冲突爆发前，美元和欧元在俄罗斯涉外清算中的份额约为90%，冲突爆发后，俄罗斯大幅减少了美元、欧元的交易数量^③。通过与非西方的多个国家进行本币结算，俄罗斯不仅巩固了卢布的地位，而且将美元、欧元、英镑、日元先后清除出外汇储备，进一步减小了外汇储备面临的潜在风险^④。

六是避免出现债务违约。俄乌冲突爆发前，俄罗斯在欧洲发行了大量债券，俄罗斯国家结算存管局是俄罗斯发行的欧元债券的支付代理机构。2022年6月初，欧盟在第六轮制裁框架内将俄罗斯国家结算存管局列入制裁名单，该机构被迫中止欧元结算业务。此外，其他储备货币的发行国也禁止对俄罗斯的国债进行结算。美欧国家此举意在迫使俄罗斯出现债券违约，打击俄罗斯金融信誉。俄国家结算存管局向欧盟法院多次申请取消限制未果。如果俄罗斯不能及时偿付其以欧元计价的债券，欧洲投资者可能会在宽限期结束时宣布俄罗斯违约，并通过法律手段进行追讨，这将对俄罗斯国家信誉和投资环境造成严重伤害。俄罗斯上次出现债务违约是在1998年，后经持续多年努力才重新获得国际投资者的青睐。

早在2018年底，俄罗斯曾修订了一项联邦证券法^⑤。根据该法，俄地方债券发行方不再需要确保兑付的款项抵达投资者手中。只要这些款项汇入相关清算

① Biden Says Putin “Cannot Remain in Power”. <https://edition.cnn.com/2022/03/26/politics/biden-warsaw-saturday/index.html>, 访问时间：2023年6月9日。

② “卢布支付令”是2022年3月31日由俄罗斯总统签署的“关于外国买家向俄罗斯天然气供应商履行义务的特别程序”的通称，详见：Указ Президента Российской Федерации от 31.03.2022 № 172 “О специальном порядке исполнения иностранными покупателями обязательств перед российскими поставщиками природного газа”. <http://www.kremlin.ru/acts/news/68094>, 访问时间：2023年5月25日。

③ “Ruble Beating ‘Toxic’ Western Currencies in Export Payments – Central Bank”. <https://www.rt.com/business/579525-ruble-exports-western-currencies/>, 访问时间：2023年6月5日。

④ 参见许文鸿：《美欧对俄货币制裁及人民币国际化在俄罗斯的新发展》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2023年5期。

⑤ “О внесении изменений в Федеральный закон ” О рынке ценных бумаг “и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования осуществления эмиссии ценных бумаг”. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201812280045?ysclid=lq6r0sftpw805937974>, 访问时间：2023年5月21日。

系统，借款方就算履行了支付义务，该清算系统是帮助处理资金流的金融基础设施。俄罗斯这一规定与英国法律下的债券兑付方式相似。根据该证券法^①，对外国债权人的外币欠款如偿还贷款、支付利息和股息都必须用卢布支付。具体操作为：俄罗斯为外国债权人设置特殊账户。银行信贷资金账户设在俄罗斯银行；债券资金账户设在俄罗斯国家结算存管局。借款人可以按照付款当日俄罗斯央行的汇率以等值卢布付给贷方^②。毕竟，在美欧各国的货币制裁下，俄罗斯除了以卢布支付欧洲债券外，没有其他货币可以向投资者支付。所以，在卢布支付令颁布后，俄罗斯将卢布汇入俄罗斯国家结算存管局，从法理和程序上支付了欧洲投资者的款项，成功避免了债务违约的发生。

七是提议建立可替代欧清银行和明讯银行的结算机构。经过此次严厉制裁，俄罗斯认识到国际清算机构和国际存托机构的重要性，开始着力加强国际金融基础设施建设。俄罗斯第二大银行——外贸银行（ВТБ）首席执行官安德烈·科斯京（Андрей Костин）提议在波斯湾国家建立欧清银行和明讯银行的替代机构，俄罗斯央行和莫斯科证券交易所对此表示赞同^③。莫斯科交易所也考虑在金砖国家范围内推动建立一个新的国际存托管理机构^④。同时，俄罗斯进一步加强了国内金融基础设施建设，逐步完善自 2015 年就开始建设的俄罗斯金融信息传输系统（SPFS），以替代 SWIFT 系统；此外，俄罗斯金融机构还积极开发新的金融产品，以替代欧元债券。

八是将外汇资产转向人民币。在美欧多国联手实施货币制裁的背景下，俄罗斯的外汇储备遭遇前所未有的困局，主要的国际货币不能获取或使用，巨额外汇

① Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2022 года № 81 “О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации”. <https://rg.ru/documents/2022/03/01/prezident-ukaz81-site-dok.html>, 访问时间: 2023 年 6 月 5 日。

② Указ о временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами. <http://kremlin.ru/acts/news/67912>, 访问时间: 2023 年 6 月 9 日。

③ “Russia Proposes Alternative to EU Clearing Houses”. <https://www.rt.com/business/579275-russia-alternative-eu-clearing-houses/?ysclid=ljvi25quew905321431>, 访问时间: 2023 年 6 月 7 日。

④ <https://quote.rbc.ru/news/article/64a676319a7947de5783e44a?ysclid=ljusa651gs949994324>, 访问时间: 2023 年 6 月 5 日。

储备被冻结^①，国际经济活动受到一定的影响。为应对这一困局，俄罗斯一方面强力推行对外贸易中的本币结算^②，另一方面大幅拓展人民币在其外汇结算、储备中的份额。由于人民币是国际货币基金组织货币篮子主要货币中唯一未对俄罗斯进行制裁的货币，俄罗斯在对外贸易活动中主动增加人民币结算比例，在外汇储备中不断扩大人民币份额，将俄罗斯央行的外汇储备资产逐步转向人民币^③。

九是积极拓展国际空间以稳定外汇收入。面对欧美多国全方位多领域的制裁，俄罗斯外汇储备中的一半外汇资产被冻结，严重影响了俄罗斯的国际经济交往。为此，俄罗斯积极加强对印度、中国、土耳其等国和上合组织、金砖国家、阿拉伯国家等区域性国际组织的外交活动，力图通过与这些国家和区域性国际组织的互动竭力保持能源价格，同时积极拓展同友好国家间的经济贸易联系，扩大粮食、化肥等产品的出口，努力拓展俄罗斯外汇储备来源，稳定国内金融经济形势。

四 剥夺被冻结资产的影响及启示

被冻结的3 000亿美元是俄罗斯央行外汇资产的近一半（俄乌冲突前俄央行外汇储备的47%，相当于俄罗斯2022年GDP的1/7^④）。无论从资金规模还是事件的性质来说，此次冻结俄罗斯资产都是史无前例的，对俄罗斯、美欧国家乃至世界各国都将产生一定的影响，并对各方产生一定的启示。

（一）对俄罗斯的影响

从以往伊朗、阿富汗、委内瑞拉等国央行资产被冻结的案例来看，被冻结的资产往往长期不能解决。一方面，冻结资产毕竟不同于没收资产；另一方面，美

① 许文鸿：《俄罗斯外汇储备困局、应对措施及前景》，载《东北亚学刊》2022年第6期。

② 特别军事行动前，俄罗斯的对外贸易结算中美元、欧元的比例达到90%。目前，俄罗斯出口中39%用本币，进口中30%使用本币；而美元和欧元在俄罗斯的出口中仅占33%，进口中仅占35%的比例。参见“Ruble Beating ‘Toxic’ Western Currencies in Export Payments – Central Bank”。<https://www.rt.com/business/579525-ruble-exports-western-currencies/>，访问时间：2023年6月9日。

③ 许文鸿：《美欧对俄货币制裁及人民币国际化在俄罗斯的新发展》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2023年第5期。

④ 俄罗斯2022年GDP总量为151.46万亿卢布，约2.22万亿美元，

欧等国已经有过将冻结的别国资产挪作它用的先例^①。不管怎样，俄罗斯央行资产的控制权目前已脱离了俄罗斯的管控，这是对俄罗斯主权的侵犯。

尽管美欧多国冻结俄罗斯央行资产的最初目的是限制俄罗斯的经济活动能力，使得俄罗斯出现经济混乱乃至政权更迭，但俄罗斯经济展现出韧性：根据世界银行的数据，2022 年俄罗斯重返世界十大经济体^②；在欧美极限制裁一年多以后，俄罗斯外汇储备仍出现增长趋势。截至 2023 年 6 月 30 日，俄罗斯外汇储备达到 5 824 亿美元^③，仍处于历史高位。源源不断的油气收入继续增加俄罗斯的外汇储备。此外，俄罗斯外债水平在世界主要大国中仍处于较低水平^④。到 2023 年年底，在俄罗斯对外结算中美元和欧元所占份额已大幅降；目前，俄罗斯与欧亚经济联盟国家的贸易约有 90% 是用卢布结算的，而与中国的贸易则有 80% 以上是用卢布或人民币结算的^⑤。所以，冻结俄罗斯央行资产的措施虽然对俄罗斯经济造成一定的影响，但远未达到美欧国家的期望。

（二）对欧美国家的影响

俄乌冲突爆发之初，美欧等国的设想是在美欧 48 个国家和地区的联合制裁下，在通过冻结俄罗斯央行资产及将俄罗斯剔除出 SWIFT 系统等经济金融手段，限制俄罗斯支持军事行动的能力，进而引发俄罗斯经济崩溃、债务危机、社会动乱甚至政权更迭；在战场上，企图通过美欧及其盟国的联手军事支持，将俄罗斯彻底击败。如果俄罗斯被击败，美欧国家所冻结的俄央行资产毫无疑问将成为战

① 2022 年美国借口反恐战争对阿富汗的国有财产进行了扣押。2023 年 2 月 11 日，美国总统拜登签署行政令，扣押阿富汗中央银行约 70 亿美元的在美资产，其中 35 亿美元用来赔偿“9·11”事件的受害者，另外一半用作阿富汗人道援助。

② Россия впервые с 2014 года вернулась в десятку крупнейших экономик мира. <https://ria.ru/20230507/ekonomika-1870268164.html?ysclid=ljvge3pycl849619490>, 访问时间：2023 年 6 月 5 日。

③ Международные резервы Российской Федерации. https://cbr.ru/hd_base/mrrf/mrrf_7d/, 访问时间：2023 年 6 月 9 日。

④ 截至 2022 年年底，俄罗斯国债接近 23 万亿卢布，约占 GDP 的 15.6%，在世界主要大国中处于较低的水平。参见：Госдолг России по итогам 2022 года приблизился к 23 трлн рублей. <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2023/01/25/960321-gosdolg-rossii-po-itogam-2022-goda?ysclid=ljvglaim9c544938786>, 访问时间：2023 年 5 月 10 日。

⑤ “Shift to National Currencies ‘Beginning of the End for Dollar’ – Putin”. <https://www.rt.com/business/578157-russia-national-currencies-dollar/>, 访问时间：2023 年 6 月 9 日。

争赔款的一部分。但随着俄乌战场形势的发展，俄罗斯并没有显露出溃败迹象；相反，2023年11月，普京签署2024年预算草案，规定国防开支同比增加近70%，同时，俄武装力量人员增加17万人，俄罗斯支持战争的能力在不断增强。在俄乌军事冲突中俄罗斯逐渐占优势的情况下，被欧美冻结的俄央行资产如何处置将成为俄罗斯与美欧各国博弈的新战场。

冻结资产是美欧经济学界继瓦解苏联后再次攫取俄罗斯衰落红利意图的真实表露，是维系美欧霸权的强烈愿望的反映，也是对历史上大国博弈中赢家通吃的路径依赖。为此，美国财政部专门设置了“制裁经济学家”职位以统筹协调对俄制裁措施。但美欧决策者和制裁经济学家在采取冻结俄央行资产时低估了俄罗斯经济的韧性，误判了俄罗斯金融反击的实力，漏算了冻结巨额央行资产的反噬效应，导致制裁的效果远低于预期。此次冻结俄央行资产的行动，既全面展示了美国盟国体系的霸权威力和冲击，也让世界各国看到美欧掌控全球金融霸权的危险。同时，美欧国家因此也陷入窘境：如果此次美欧继续冻结或挪用俄罗斯资产，必将导致全球范围内去“美元化”和“去欧元化”的加速，更多的资金将离开美欧国家金融市场，美欧国际金融中心将走向衰落，欧美金融霸权将逐步消亡，不利于美欧国家的长远发展；如果美欧不动用被冻结的俄央行资产，仅靠利息税、暴利税，乌克兰重建计划将拖延数十年，难以实现实施制裁时的承诺，轰轰烈烈冻结俄罗斯资产的行动将难以收场。

在如何处置被冻结俄罗斯央行资产问题上，美国与欧盟意见明显不同。欧盟自己作不了主，往往屈从于美国的意志。但事实证明，在关键时刻美国只关注美国的利益，欧盟各国的利益并不是美国执政者的首要考虑因素。总之，此次冻结资产行动是前所未有的，对美欧各国的冲击、影响和反噬效应将在今后逐渐显现出来。

（三）对世界其他国家的影响

美欧各国借助在国际货币体系中的主导权，将货币和国际金融基础设施武器化，对俄罗斯实施货币制裁^①和资产冻结制裁，使得各国政府、金融机构、企业乃至富豪都深受震撼。如果俄罗斯央行被冻结的资产被美欧各国动用，将表明以往只有战争状态下才会实施的“没收敌国资产”也会在非交战国家间出现，将

^① 许文鸿：《美欧对俄罗斯货币制裁和人民币国际化在俄罗斯的新发展》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2023年第5期。

对现行国际金融秩序产生强烈冲击。正是出于对美欧国家冻结俄罗斯央行资产的担忧，各类资金纷纷撤离欧美市场。2023 年瑞士银行破产事件^①、美国硅谷银行业危机在一定程度上也是这种影响的具体表现^②。欧美冻结俄罗斯资产的举动已经引发世界各国掀起去货币风险的浪潮^③，进一步推动了全球范围内国际货币的三种新趋势：“去美元化”和“去欧元化”、国际储备多元化和“黄金再货币化”。如金砖国家正在倡导以本币进行贸易，并联手创建统一的支付网络，以摆脱对西方金融体系的依赖，积极推动全球范围内的去“美元化”，由此出现了储备货币多元化的趋势；各国央行在减持美元、欧元资产后大幅度增加黄金储备，出现了“黄金再货币化”趋势。2023 年各国央行或主权基金增持黄金超过 800 吨，创下了世界黄金协会有该项统计数据以来的最高纪录^④。俄乌冲突前，各国央行比较青睐通过黄金金融衍生品来买卖黄金。美欧制裁俄罗斯后，各国央行逐步倾向于购买实物黄金，并且将实物黄金储备带回国内，以避免遭到类似制裁。与此同时，曾经作为各国央行黄金储藏地的英格兰银行的黄金存储量已从 2021 年的峰值下降 12%，至 2023 年 6 月初的 1.64 亿盎司^⑤，英国作为国际黄金储备中心的地位也受到直接波及，这在一定程度上也是美欧对俄实施资产冻结的结果。

① 2023 年 3 月，拥有 160 年历史的瑞士第二大银行、全球 30 家系统性中央银行之一、管理资产规模超过了 1.5 万亿美元的瑞士信贷倒闭。倒闭的诱因之一是俄乌冲突爆发后瑞士开始对俄罗斯进行金融制裁。瑞士的制裁标志着瑞士及瑞士银行业抛弃了坚守多年的中立立场，结果导致信誉受损，大量资金从瑞士撤离。

② 2023 年 3 月美国先后出现了五起银行破产案，其中包括银门银行（Silvergate Bank）、第一共和银行（First Republic）、硅谷银行（Silicon Valley Bank）、签名银行（Signature Bank）、心脏地带三州银行（Heartland Tri-State Bank）等。

③ 南美的巴西、阿根廷、玻利维亚都开始用人民币交易。2023 年 5 月的数据显示，已有包括印度尼西亚、伊朗、俄罗斯、德国在内的 30 多个国家正逐渐在贸易结算或投资中转向使用人民币。

④ “Gold Demand Trends Q3 2023”. <https://www.gold.org/goldhub/research/gold-demand-trends/gold-demand-trends-q3-2023/central-banks>, 访问时间：2023 年 12 月 20 日。

⑤ “Gold Holdings”. <https://www.bankofengland.co.uk/statistics/gold>, 访问时间：2023 年 6 月 5 日。

中国在俄乌冲突问题上严格保持中立，并一贯坚持劝和促谈的立场^①。但美欧冻结俄罗斯央行资产的行径直接威胁到整个国际金融秩序的稳定乃至自身利益，毕竟，中国也有巨额的金融资产存储在美欧各国。因此，在美欧动用被冻结俄罗斯央行资产的问题上，中国表示坚决反对。2024年5月签署的《中俄联合声明》中明确提出“必须严格遵守有关国家及其财产（包括主权储备）享有豁免的国际义务。双方谴责没收外国资产和财产的企图，强调受害国有权依据国际法采取反制措施^②”。

总之，西方冻结并考虑剥夺俄罗斯央行资产是国际经济金融领域的重大事件，对当代国际经济关系、国际金融体系和国际秩序将产生重大冲击。同时，这一事件也给我们带来多重启示。

第一，西方国家主导的国际金融体系遭遇信任危机。近代以来，随着资本主义的发展和全球化进程的不断推进，自由贸易、资本自由流动及资产安全等基本理念被奉为西方经济学圭臬。国际金融领域的概念、机构、组织或机制是在近代资本主义发展的背景下，由欧美国家倡导及主导下建立的。这些概念、机构、机制、理念在初始阶段的目的和宗旨是解决成员国共同面对的问题，本着为更多的成员国服务的精神走向全球，逐渐成为国际性的组织、机制和普遍接受的理念，并获得了国际金融领域公共产品的属性，这是资本主义在兴盛时期对人类文明作出的贡献。同时，这些倡导和主导的国家也享受了极大的利益，如世界货币的发行国享受铸币税并将通货膨胀向别国转嫁；掌控国际金融机构和金融基础设施以监控其他成员国的金融数据并在关键时刻予以制裁；借助对理念的垄断解释权等。在这种国际组织、机制和理念下，只有大国不滥用结构性权力，不滥用基础设施，不采用双标解释理念，小国的权益才能得到保障，这个组织、机制和理念才会有生命力。

俄乌冲突爆发后，美欧等国的制裁措施，尤其是对俄央行资产的冻结、挪用

^① 《关于政治解决乌克兰危机的中国立场》，http://www1.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202302/t20230224_11030707.shtml；《中国、巴西关于政治解决乌克兰危机的共识》，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202405/t20240523_11310686.shtml；访问时间：2024年5月29日。

^② 《中华人民共和国和俄罗斯联邦在两国建交75周年之际关于深化新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202405/content_6951404.htm，访问时间：2024年5月29日。

和剥夺，与近百年来资本主义宣扬的资产受法律保护、资本自由流动等现代国际经济金融的基本理念背道而驰，对欧美倡导建立的国际金融秩序的根基造成了严重冲击。美欧一再把这些机制和基础设施武器化并成为对别国施加压力的工具，给世界各国一个警示：如果国际组织、跨国机制、国际体系被操纵，将是一种威力强大的权力和武器。如果作为世界主要大国的俄罗斯的央行资产都被冻结和挪用，那么，世界任何国家、企业或个人的资产也将不再受到现行国际法和各国法律的尊重和保护；任何国家与美国及其盟国发生纠纷，其资产随时都有可能面临被冻结、挪用和剥夺的风险。

第二，此次俄罗斯央行巨额资产被冻结表明，长期以来俄罗斯在政治上对欧洲国家抱有的幻想彻底破灭。2014 年克里米亚危机后，俄罗斯仍幻想凭借能源合作能缓和并维持俄欧关系（如修建“北溪-2”天然气管道），试图通过强化与欧洲国家的经济关系和能源联系来分化欧美。在 2018 年前后俄罗斯开始实施极端的“去美元化”政策时，实施了“转向欧元”的策略，就是寄希望在俄美关系彻底破裂后，欧洲国家还能和俄罗斯保持一定的经济合作关系。但俄乌冲突爆发后，欧盟在美国的号召下集体采取对俄制裁措施。其中，俄央行资产被欧洲国家冻结表明欧盟已完全丧失了独立性和自主性，俄罗斯“转向欧元”的策略彻底失败。

第三，俄罗斯是国际舞台上影响力的重要国家，在近百年和欧美国家的相互关系中积累了丰富的国际博弈经验。此次被冻结的是俄罗斯央行巨额资金，这是国际关系史上的重大事件。尽管先前曾有过伊朗^①、阿富汗^②、委内瑞拉^③的央行资产被冻结、挪用的先例，但俄罗斯与上述国家不同。近两年的实践表明，俄罗斯经受住了欧美多国前所未有的制裁，如果欧美等国最终决定挪用被冻结的

① 1979 年伊朗革命后，美国曾冻结了伊朗前政府储存在美国银行中的资产。

② 阿富汗中央银行在海外持有的资产大部分存放于美国。2021 年 8 月 15 日，塔利班政权进入并控制喀布尔，美国冻结了阿富汗央行在美境内资产。2022 年 2 月 11 日，美国总统拜登签署行政命令对阿富汗央行被冻结的 70 亿美元（约合人民币 445 亿元）的资产进行分配。

③ 2019 年 1 月 10 日，马杜罗以 68% 的得票率当选总统并宣誓就职。美、英、加拿大、欧盟拒绝承认选举结果。2019 年 8 月 5 日，美国白宫下达总统行政令，冻结所有委内瑞拉政府在美资产，并于 8 月 5 日正式生效。2020 年 7 月，英国高等法院裁决委内瑞拉总统马杜罗无权动用英国央行的 31 吨黄金。英国表示不承认马杜罗总统。2019 年 2 月委内瑞拉 300 亿美元的资金和资产被英国央行英格兰银行冻结。2019 年总统大选后，英国拒绝承认马杜罗政府，英国最高法院的裁决也拒绝委内瑞拉政府提取委内瑞拉政府存储的黄金。

俄央行资产，俄罗斯必将进行反击，俄与欧美在金融领域的博弈将对欧洲金融市场、欧元的国际地位、国际金融秩序产生直接冲击。

美欧国家将国际金融基础设施武器化以向俄罗斯施压的案例对世界各国都产生了一定的影响。各国反对将国际经济金融基础设施武器化的倾向，更加期待建立新的公平、合理、平等、互利的国际经济金融秩序。俄乌冲突加速了国际关系格局重塑进程，区域性国际组织如金砖国家、上合组织的影响力越来越大^①，其构成范围及影响力正在超越七国集团^②，区域性国际组织开始探索使用美元和欧元以外的货币进行国际贸易清算，将进一步加速全球范围内的“去美元化/去欧元化”进程。

总之，俄乌冲突及由此而起的各种制裁，尤其是美欧国家将央行资产冻结作为制裁措施是史所罕见的，尽管冻结资产的措施发生在国际金融领域，但其本质上是欧美与俄罗斯在涉及国际金融、国际法、国内法等多领域内进行的一场关乎全球金融秩序的博弈。这次博弈引发了各国对欧元、美元作为国际货币的信任危机，动摇了欧元、美元作为国际货币的国际地位，进而对美欧国家的金融市场、国际金融中心地位都产生了严重冲击，对欧美数百年倡导形成的现代金融理念和建立的国际金融秩序也产生了破坏性影响，这标志着旧的国际金融秩序正在瓦解，新的国际经济金融秩序正在形成，是百年未有之大变局在金融领域的具体表现。

（责任编辑 王效云）

^① 2023 年上合组织、金砖合作机制已先后成功实现扩员，且还有不少国家希望加入这两个组织。

^② 据估算，2021 年金砖五国的经济总量约占世界的 25.24%，已超过美国领导的七国集团。