

解析美国对俄制裁新法案

姜毅

【内容提要】 2014年以来，美国对俄罗斯发动了以经济制裁为主、辅以军事、外交、政治、宣传等各领域对抗的“制裁战”，使美俄关系跌入冷战后新的低谷。2017年8月，美国又通过了新的对俄制裁法案，使制裁政策成为一个完整的法律体系，也进一步固化了美国反俄的政策基调。这些体系在对俄制裁中如何运作？新制裁法因何而生，又“新”在何处？美国对俄制裁四年，哪些方面值得关注？本文从新法案出台背景入手，对新法案进行较为详细的解读，对美国实施制裁的复杂网络作了一番梳理，以为进一步了解、掌握和分析美俄关系提供基础性材料。同时，对制裁反映出的一些问题提出自己的看法。

【关键词】 美俄关系 经济制裁 美国法案 特朗普

【作者简介】 姜毅，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员。

自2014年克里米亚问题出现后，美俄关系处于严重对立状态。美国对俄罗斯组织发动了以经济制裁为主，辅以政治、外交、文化、军事手段的制裁战。“制裁”也因此成为观察和研判美俄关系的重要变量。2017年7月美国国会又通过了美俄关系史上最严厉、最全面的制裁法案，为两国关系发展设置了严重的障碍。

美国对外制裁历史悠久，系统构建较为复杂。这些体系在对俄制裁中如何运作？新制裁法因何而生，又“新”在何处？美国对俄制裁四年，哪些方面值得关注？本文试图回答这些问题。

—

2014年3月的克里米亚问题不是美俄关系变坏的起点，却一定是加剧两国对立的转折点，其影响将十分深远。美国因此而采取的对俄经济制裁成为遏制、

“惩罚”俄罗斯的主要工具，且将持续较长一段时间，有些制裁措施则可能伴随克里米亚问题一直存在。

1. 制裁机制和措施

2014年3月6日，在克里米亚地区宣布要举行脱离乌克兰的公投后，奥巴马签署了13660号总统行政令，依据《国际紧急经济权力法》^①开启对俄制裁战。这是冷战结束后，美国首次宣称美俄关系进入“紧急状况”。奥巴马在命令中表示，克里米亚局势“对美国安全和外交政策构成了特殊和异常的威胁”，因此决定对“破坏乌克兰局势”的人进行制裁^②，包括亚努科维奇在内的4名乌克兰前政府官员出现在随后公布的制裁名单上。按照奥巴马当时的说法，这轮制裁是“警告”。

在克里米亚举行公投当天，3月17日，奥巴马以13661号总统令的方式将主要制裁对象指向俄罗斯。俄罗斯议会上院主席马特维延科、政府副总理罗戈津、总统助理苏尔科夫等7名官员和议员列入该命令制裁名单附件，被冻结资产、禁止入境。

在俄罗斯宣布兼并克里米亚后，3月20日，奥巴马签署13662号令，将俄罗斯金融、能源、金属矿业、工程、国防及相关物资等行业纳入可能实施制裁的对象（授权财政部与国务院协商后制定具体名单）。制裁措施包括：禁止向被制裁对象提供金融、物资、技术和服务方面的帮助；禁止与其交易；冻结被制裁对象的财产。13662号行政令开始将制裁重点转向俄罗斯经济重要实体，标志着美国对俄制裁进入实质性阶段。该令也成为美国对俄制裁的指南，此后所谓数轮制裁实际上是主管机构依据该令向相关清单中添加制裁对象。

2014年美国国会先后通过了两部有关乌克兰的法律，它们是：4月3日生效的《2014支持乌克兰主权、统一、民主和经济稳定法》，12月18日生效的《2014支持乌克兰自由法》（本文分别简称为：“乌克兰主权法”和“乌克兰自由法”）。前一部基本是对已经实施制裁措施的认定，后一部则提出了超出总统令规定的制裁要求。对此，奥巴马在签署“乌克兰自由法”时发表的书面声明称：对俄制裁将依据局势发展并与盟国协调“谨慎地”进行，不打算立刻实施

^① 美国《国际紧急经济权力法》（1977年）是美国对外发动经济制裁的重要法律依据，规定如果总统宣布国家进入紧急状态，总统有权针对有关对象采取经济制裁措施。

^② 本文涉及的总统行政令参见：http://www.presidency.ucsb.edu/executive_orders.php?year=2014&Submit=DISPLAY

法案中要求的一些制裁措施。实际上是坚持把制裁权掌控在白宫手中。

不过，为了显示与国会“乌克兰自由法”的“配合”态度，12月20日，奥巴马发出13685号总统令，切断美国与克里米亚所有经济联系，禁止向克里米亚投资和进出口任何商品、服务或技术。

自对俄制裁启动之后，相关措施被纳入在这方面非常成熟的美国“法制”轨道。由于冷战后美国对外制裁经常以金融制裁为主，因而形成了以财政部为主管、国务院和商务部等与之配合的制裁管理机制。

(1) 财政部制裁机制。2014年5月8日起，美国财政部下属“外国资产管理办公室”（以下简称 OFAC）将俄罗斯被制裁人员、实体和行业划分为两大类，以进行差别化处置。

第一类被纳入“特别指定国民清单”（以下简称 SDN）。这是美国传统的对具体对象实行制裁的方法，对纳入 SDN 的个人和实体采用“封锁制裁”，即被禁止入境、冻结资产和禁止所有交易，同时可能处以吊销销售美国产品执照、取消出口许可证等处罚。SDN 是动态的，OFAC 会根据新的情报与证据进行增加或删除的修改。

截至2017年9月，因乌克兰危机被纳入 SDN 的有160人（包括20名乌克兰人），129家涉及金融、能源、制造、国防等行业的实体（包括克里米亚地区46家）^①。

第二类是开列“行业制裁识别清单”（以下简称 SSI）。由于对俄制裁主要是打击经济支柱产业，制裁方式较多，OFAC 因此为俄罗斯专门制定了受制裁行业的实体清单，对这些实体实施“行业制裁”（Sectoral Sanction）的原则是，不冻结资产，不完全禁止但依据具体指令限制交易。这种制裁方法很可能成为今后美国对其他国家制裁的新范式。截至2017年9月，被纳入 SSI 的共有278家（含克里米亚地区4家）金融、能源、制造业、国防等实体。包括俄罗斯天然气工业公司、俄罗斯石油、储蓄银行等大多数俄罗斯大型企业均被列入此清单。

为防止规避制裁，OFAC 还同时实行50%的原则，即 SDN 或 SSI 对象如拥有某实体50%或以上的股份（权益），该实体也同样被纳入相对应的名单。

为指导对 SSI 内企业的制裁，从2014年7月起，OFAC 先后发出了4份指令，给出了对俄罗斯相关行业的具体限制规定^②。

^① <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>

^② <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/ukraine.aspx>

指令 1 颁布于 2014 年 7 月 16 日，针对俄罗斯金融实体的融资活动。规定除非政策豁免或获得 OFAC 特许，否则美国或在美国境内的个人与实体均不得给予受制裁对象新的权益和提供超过 90 天期限的新债务（包括债券、贷款、授信、贷款保函、信用证、汇票、银行承兑、票据贴现或商业票据）。同日颁布的指令 2 针对俄罗斯能源实体的融资活动。对新债务的规定期限也是 90 天，其他限制同指令 1。

9 月 12 日，OFAC 对指令 1 和 2 作了修改，并同时发布指令 3 和 4。修改的主要内容是，将指令 1 中对金融机构融资期限缩短为 30 天。指令 3 针对国防和相关物资部门，禁止美国或在美国境内的个人与实体参与这类实体债务期限超过 30 天的交易。指令 4 针对能源开采项目，禁止美国或在美国境内的实体和个人，向俄罗斯提供用于在深水（500 英尺以上）、北冰洋或其领土及领土延伸区域内开采页岩油项目的设备、技术和服务（金融服务除外）。

(2) 商务部制裁机制。为配合财政部的上述措施，美国商务部通过其下属的产业安全局（BIS）将大批俄罗斯实体和个人纳入著名的“实体清单”。从对俄制裁开始到 2017 年 9 月，有 246 家俄罗斯实体被添加到这份清单中^①。

向这些对象出口、再出口或以其他方式转让所有美国《出口管理条例》（EAR）限制产品时，都要事先申请许可。而对已被列入清单的绝大部分俄罗斯实体，美国商务部给出的指示很明确，申请将被推定拒绝，实际上是剥夺了这些企业从美国进口与其业务有关商品的机会。

2. 局势加剧恶化

在美俄关系越来越往对立方向发展的背景下，从 2016 年下半年起越炒越热的两件“罗生门”事件又为双边关系雪上加霜。这就是所谓俄罗斯干涉美国大选事件和特朗普通俄事件。

据美国媒体后来爆料称^②，2016 年 8 月，中央情报局从秘密渠道获取了所谓普京的指令：“污损希拉里、帮助特朗普”。而奥巴马政府出于国内政治和外交、情报源安全等因素考虑，对如何处置举棋不定，共和党方面也认为证据不足，拒绝公布这个信息。9 月，奥巴马在出席 G20 峰会时当面警告普京，同时美国政府

^① <https://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/lists-of-parties-of-concern/entity-list>. 俄罗斯也是被列入 Entity List 企业最多的经济体。

^② “Obama’s secret struggle to punish Russia for Putin’s election assault”, *Washingtonpost*, 23. 6. 2017.

通过安全和外交两条线向俄罗斯提出抗议。

在奥巴马政府任期最后一个月里，美国对俄罗斯发动了连续“反击”，使双边关系陷入冷战后最严重的冲突状态。12月16日，奥巴马正式对俄罗斯提出所谓网络攻击、干预大选的指控。12月29日美国国务院宣布驱逐35名俄罗斯外交官、关闭俄在美外交机构两处房产。同日，奥巴马发布13757号总统令，启动此前签署的13694号总统令^①，发动对俄罗斯新一轮制裁。制裁对象包括：俄罗斯总参谋部情报局、联邦安全局；三家与俄罗斯情报机关有关的技术公司和4名总参谋部情报局的局长、副局长^②。也是在当日，美国国土安全部和联邦调查局还联合发布了一份题为《灰熊草原》的分析报告，提供了所谓俄罗斯涉嫌干预大选的技术细节^③。2017年1月6日，美国情报总监办公室发布了按照前一年奥巴马指示编写的调查报告，认定俄罗斯有计划地利用网络干预了美国大选^④。

从竞选开始，特朗普就发表了一系列与美国政治精英对俄态度和政策“格格不入”的言论，如对普京的赞赏、表示要改善美俄关系、可以用克里米亚问题与俄罗斯做交易等等。随着所谓俄罗斯干预选举的信息披露，这些言论和他本人或其竞选团队与俄罗斯的商业关系等都成为美国媒体爆料、民主党攻讦的理由。特别是其当选后，以“弗林案”^⑤为“突破口”，一些政治力量与媒体穷追猛打、特朗普团队漏洞频出，“通俄门”风波不断发酵，特朗普身边的人一个接一个被卷入其中，遭到来自国会及特别检察官的调查。似乎特朗普与俄罗斯说不清楚的关系已不是有无的问题，而是程度和性质的问题。

自诩为“最优秀的民主制度”遭到俄罗斯的有效攻击，在美国政治圈内几乎可以等同于“珍珠港事件”和“九一一事件”，是难以忍受的打击。如同这两件美国历史重大事件一样，来自外部的攻击极易激发美国政治圈的斗志，促使其团结。在原本就对俄罗斯充满敌意的气氛中，此次又将“捍卫民主制度”、保卫国家安全与反击俄罗斯划上了等号。

① 13694号总统令是2015年4月1日奥巴马宣布美国进入“网络安全紧急状态”时签署。当时主要是为推动国会通过“2015美国网络安全信息共享法”（Cybersecurity Information Sharing Act of 2015）造势（该法案于2015年12月18日生效），并非专门针对俄罗斯。

② 制裁对象被分别列入SDN和Entity List。

③ https://www.us-cert.gov/sites/default/files/publications/JAR_16-20296A_GRIZZLY%20STEPPE-2016-1229.pdf

④ https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf

⑤ 2017年2月13日，特朗普首任国家安全事务助理迈克尔·弗林被曝上任私下与俄驻美大使在电话里谈及取消对俄制裁问题，且事后对此事未如实报告，导致其在任职24天后被迫辞职。

2016年下半年开始的“黑客门”与“通俄门”，使得美国对内对外两场斗争相互关联、相互作用，最终目标都指向了俄罗斯。难解决的国内问题、说不清楚的外交问题一律归咎为假想敌这个政治规律再次发酵。报复心态、“对敌斗争”的意识加上规制特朗普的需求，美国主要政治力量迅速集结起来，从新政府上任伊始就着手拟制新的对俄制裁法案，并于2017年7月25日和27日，在国会众参两院以极高的支持率获得通过（众议院票数是419比3、参议院是98比2），8月2日经总统特朗普签字后生效。

二

这部名为“以制裁反击美国对手”的法案由众议院9个委员会参与编写^①，为了获得更多的参与和支持，便于通过，将参众两院讨论过的几份有关伊朗、俄罗斯和朝鲜的制裁议案综合打包为一部法案。其中，将对俄制裁与反恐放在同一章里更凸显了这种“一揽子”的处理手法。第二章以“对俄罗斯的制裁和打击恐怖主义及非法金融活动”为题，将参众两院分别讨论过的两份议案修改、组合为两节。这两节的标题分别是：“对俄罗斯的制裁及其他措施”，“反击俄罗斯在欧洲和欧亚地区的影响”。因此，美国国会也将此章称为“2017反击俄罗斯在欧洲和欧亚地区影响法”（以下简称“反击俄罗斯法”）。

“反击俄罗斯法”堪称美俄关系史上最严厉、最全面的制裁法案，全面反映了美国国会在对俄政策、美俄矛盾方面的认知，展示了对“干预大选”疯狂报复的态度和与俄罗斯在多个领域对抗的决心，也表现出美国国会对特朗普的对俄政策不信任、不放心和不认可。

1. 对制裁实施背景的认知

美国认为，近年来俄罗斯采用武力、情报、文化、讯息、寻找政治朋友和其他各种手段，在欧洲和欧亚地区扩展其影响，对美国及其盟友开展了“混合战”，严重威胁到这些地区的稳定和“民主制度”。

除了乌克兰问题、网络攻击和干预大选之外，“反击俄罗斯法”第251条还罗列了俄罗斯其他一些“罪状”：

——为在欧洲和欧亚发挥影响力，破坏欧洲团结，通过资助政党、智库和民

^① <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364>

间团体，灌输对民主机制和相关人士的不信任、宣扬排外和狭隘观点；采用贿赂手段在欧洲和欧亚国家进行破坏和购买影响力。

——严重限制媒体的自由和独立，由俄政府控制或资助的媒体充斥着反西方的谣言。

——违反了 1994 年布达佩斯协议^①所作的承诺和 1975 年赫尔辛基最后文件^②，非法吞并克里米亚，非法占领阿布哈兹和南奥塞梯。

——未能遵守明斯克协议，继续破坏乌克兰东部的稳定；违反了 2008 年停火协定的相关规定。

——试图破坏《中导条约》，未能履行《开放天空条约》规定的义务。

基于以上认知，法案第 212 条提出，美国应该继续与欧洲和其他伙伴团结一致，对俄罗斯实施制裁；应该与伙伴国合作，通过多边和单边多重限制，尽可能堵住制裁中的漏洞，使制裁措施发挥最大效力；对俄罗斯在乌克兰东部的行为、网络攻击和破坏人权等，要实施更严厉的制裁。

2. 加大对俄制裁力度

美国国会在对“反击俄罗斯法”作简述时，列出了对俄实施制裁的十大领域，把此前集中于乌克兰问题的制裁扩大到了两国几乎所有存在重大矛盾的方面：“受本法案制裁的行为包括：（1）网络安全；（2）原油项目；（3）金融机构；（4）腐败；（5）侵犯人权；（6）逃避制裁；（7）与俄罗斯国防和情报部门的交易；（8）出口管道；（9）政府官员侵吞国有资产；（10）向叙利亚转让武器。”

“反击俄罗斯法”通过修改制裁限制、增加制裁内容、“重启”2014 年法案等方式，扩大了受制裁的范围，加大了制裁力度。

（1）提高制裁门槛。法案要求财政部在法案通过后 60 和 90 天内，将此前 OFAC 的 1、2、4 号指令修改为：

——美国或在美国境内的实体和个人不得参与受制裁的俄罗斯金融机构发行的、期限 14 天以上的融资项目的交易（原规定是 30 天）。

——不得参与受制裁的能源企业发行的期限为 60 天以上的融资项目的交易

^① 《布达佩斯安全保障备忘录》是 1994 年 12 月 5 日由乌克兰、美国、俄罗斯和英国在布达佩斯签署的外交文件，以解决乌克兰领土上苏联遗留核武器问题，同时，美俄英对乌克兰作了保证其安全的承诺。

^② 此处指的是欧安会最后文件所规定的关于欧洲战后疆界不可更改的原则。

(原规定是 90 天)^①。

——不得以贸易、非金融服务、技术支持等各种方式，参与有 33% 以上俄罗斯股份的深水、北极、页岩油勘探和生产项目（原规定没有关于股份的限制，页岩油项目限俄罗斯境内）。

(2) 增加对俄罗斯的制裁内容。法案第 223 条授权美国财政部长可以对俄罗斯国有铁路、金属和采矿企业实施符合 13662 号总统令的制裁。第 224 条以破坏网络安全为由，要求总统对帮助俄罗斯从事网络攻击，对此类活动给予物资、金融、技术、服务协助的任何人实施制裁。第 231 条规定，故意与受制裁的俄罗斯安全、国防情报部门有交易的人将受到制裁。

为打击俄罗斯能源出口管道建设，法案第 232 条增加了对参与俄罗斯能源管道建设项目活动的制裁。法案规定，如以投资、租赁、提供货物、服务、技术、信息和便利等形式，直接和明显提高俄罗斯管道建设能力、帮助其实现能源管道现代化，且单笔交易价值超过 100 万美元或 12 个月内累计交易价值超过 500 万美元的，总统可对其予以制裁。

为阻碍俄罗斯通过出售部分国有资产股份筹措资金，法案第 233 条增加了对参与俄罗斯国有资产私有化项目的限制。规定对此类项目单笔或组合投资 100 万美元以上、或在 12 个月内交易总金额等于或超过 1 000 万美元，且这类投资直接和明显有助于俄罗斯政府官员或其亲属侵吞国有资产的，将予以制裁。

第 234 条规定，向叙利亚政府出口、转让或以其他方式向叙利亚提供重大的财政、物质或技术支持，对提升叙政府的能力作出重大贡献的，将予以制裁。

值得关注的是，上述诸条款对管辖对象的描述没有采用 US person 一词，而是 person。考虑到法案第 221 条第 5 和 6 款分别对这两个词有准确界定^②，此种描述明显是将管辖对象扩大到美国以外，充满浓厚的“长臂管辖”的意味。

(3) “激活”旧法案。如前所述，在奥巴马政府行政主导制裁的背景下，2014 年两部涉乌法案一直处于被“搁置”的状态。“反击俄罗斯法”则通过修改旧法案，将原来规定的一些制裁措施付诸实施，即要求总统在新法生效 30 天后，启动下列对俄制裁：

第 225 条规定，“对俄罗斯特殊原油项目的制裁”：如果俄罗斯以减少对北约

^① 2017 年 9 月 29 日，OFAC 已修改上述两条指令，并宣布将于 11 月 28 日生效。

^② 第 5 款对 person 的解释是：个人或实体；第 6 款对 United States person 解释是：美国公民和拥有合法居住许可的外国人，在美注册或受美国法律管辖的实体及其海外分支。

盟国或乌克兰、格鲁吉亚、摩尔多瓦的天然气供应相要挟，立刻对俄相关实体实施制裁。

第 226 条规定，“对俄罗斯和其他外国金融机构的制裁”：指违反规定向受制裁对象提供资金、金融便利的。

第 227 条规定，“对俄罗斯重大腐败的制裁”。

第 228 条规定，违反制裁规定，参与或代表受制裁对象、包括其亲属进行交易的；在俄罗斯强占或控制的地方涉嫌严重侵犯人权的。

(4) 因违反制裁规定而受处罚。为了保证制裁效果，强调制裁规定的权威性，第 235 条开列了 12 项违反制裁令可能面临的处罚清单，总统至少可选择 5 项予以处罚（上文 B 中所指），包括：不能获取美国进出口银行信贷、担保、保险等；不能获得美国政府签发的任何出口特定许可证；限制贷款规模；否决国际金融机构的贷款；禁止参与美国政府的采购合同招投标；禁止外汇交易；关闭美元支付系统；禁止产权交易；禁止股权或债权投资；禁止入境或取消签证等等。

3. 与俄罗斯开展全面对抗

为了遏制俄罗斯在欧洲和欧亚地区的影响，除了继续以制裁作为“惩罚”手段，美国还打算从多个领域与俄罗斯进行竞争，以巩固自己在欧洲和欧亚地区的主导能力。为此，“反击俄罗斯法”制定了除军事对抗外与俄罗斯展开各领域角力的规划。

(1) 法案第 253 条强调了美国的立场：不承认受武力影响的领土变化，包括阿布哈兹、南奥塞梯、克里米亚、乌克兰东部和德涅斯特河地区。

(2) 法案表示，强大的北约对维护欧洲和欧亚大陆的和平与安全至关重要，美国应继续与欧盟合作，共同遏制俄罗斯的影响。

法案还提出要在信息传播、媒体自由化、金融风险防范、反腐、“民主制度”建设等多个领域与易受俄罗斯“威胁”的欧亚国家开展合作。为此，第 254 条表示，将在 2018 和 2019 财年，授权拨款 2.5 亿美元建立“反击俄罗斯影响基金”，用于：

协助欧洲一些国家的关键基础设施和选举机制免受网络攻击^①；

协助这些国家打击腐败、完善法治、加强司法独立；

^① 法案称这些国家是：易受俄罗斯攻击或缺乏有效应对俄罗斯侵略经济能力的北约和欧盟国家，以及参加北约或欧盟扩展计划的国家，包括阿尔巴尼亚、波黑、格鲁吉亚、马其顿、摩尔多瓦、科索沃、塞尔维亚和乌克兰。

应对因俄罗斯入侵和占领乌克兰、格鲁吉亚而造成或激化的人道主义危机和
不稳定；

帮助这些国家改进立法、法律教育、政治透明度和遵守国际义务；

帮助在这些国家建设公民社会、媒体和非政府组织，以应对俄罗斯的影响和
宣传；

帮助落实 2017 财年国防授权法赋予的反击由外国政府推行的宣传、假情报
活动。

每年 4 月 1 日前，国务卿需向国会相关委员会提交上述项目进展情况报告，
包括项目或活动使用资金，落实项目的计划和目标，对目标是否达到的评估。

(3) 法案第 257 条以“乌克兰能源安全”为题，阐述了美国对乌克兰和欧
洲能源稳定的态度。

法案指出，美国的政策是：遏止俄罗斯进一步破坏和侵略乌克兰及其他中东
欧和高加索国家；协助推动乌克兰能源部门的监管和运作改革，帮助乌克兰和
欧洲伙伴减少对俄罗斯能源特别是天然气的依赖；与欧盟合作，通过实现来源、供
应商和路线的多样化来促进能源安全。

法案就此提出的计划是：在乌克兰油气行业推广先进技术和现代操作规程；
吸引国际投资帮助乌克兰能源开采；扩大乌克兰与欧洲的电力传输互联能力；帮
助乌克兰能源公司私有化和能源市场自由化；帮助乌克兰修缮能源运输管线；推
动建立从欧洲往乌克兰输送紧急燃料的管道体系等等。在 2018 和 2019 财年向美
国国务院授权拨款 3 000 万美元，用于促进乌克兰能源安全有关的活动。

法案要求，美国进出口银行和海外私人投资公司^①应在实现欧洲能源供应多
样化方面发挥关键作用，并充分利用“反击俄罗斯影响基金”的经费。法案明
确表示了继续反对“北溪 2 号”项目的态度，认为该项目对欧洲能源安全、中东
欧天然气市场发展，以及乌克兰能源改革等将产生不利影响。法案对此进一步表
示：为了创造就业机会、帮助盟友和伙伴、加强美国的外交影响力，美国政府应
该优先考虑向欧洲出口美国的能源。

4. 加强国会在对俄政策方面的控制

历史上，美国基本上是由总统制定外交政策、主导外交实践。而“反击俄罗

^① 1971 年 1 月成立的美国海外私人投资公司 (OPIC)，是美国政府出资的为美国私有企业海外投资
提供政治风险保险、贷款担保、直接贷款服务的独立保险机构。

斯法”则对这方面的总统权力作了很大的限制。“反击俄罗斯法”专门设置了一部分，确立国会在对俄制裁方面的控制权，即“国会对俄罗斯联邦实施制裁的审查”。其中第 216 条要求，总统如想对所有对俄制裁措施采取取消、减轻、延期等行动，需在行动之前向国会相关委员会提交书面报告，说明拟议的行动和采取行动的原因；需明确解释，拟议中的行动是否意味着对俄政策重大调整，这些行动对美国国家安全利益的影响是否会影响制裁的政策目标，俄罗斯是否为改善局势作出了重大努力。

不仅如此，在修改后的“乌克兰自由法”等两部法案，以及分列于新法案各章节中的几乎所有具体制裁条款后面，都注明了如若改变制裁措施需向国会提交报告说明理由：是否符合美国重要的国家安全利益，俄罗斯政府是否为改善局势作出了重大努力，受制裁对象是否已“改正”并确保不再进行受制裁的行动。

法案规定，一般在 30 天内，国会相关委员会将举行听证会对总统取消、减轻制裁的报告进行审查，如国会否决这份报告，总统不得采取拟议中的行动。为进一步加强总统限制，规定在国会审查期间，总统不得采取与待审查有关的任何行动；如国会否决总统报告，12 天内总统不得采取任何与被否决报告有关的行动；如总统否决国会决议，在 10 天内不得采取该行动。

除了这些对总统的权力限制，“反击俄罗斯法”还以要求政府持续提交报告的形式，强化了国会在制裁效果跟踪、增加新制裁的可能性、对俄政策制定等方面的监督。

第 241 条要求法案生效 180 天后，财政部向国会相关委员会提交：关于俄罗斯主要政治人物和寡头的报告；关于俄罗斯关键非国家实体情况的报告，包括这些实体在俄罗斯经济中的作用、在俄罗斯境外的业务；关于美国经济部门在对俄制裁中面临主要风险的报告；关于对俄罗斯进行次级制裁潜在影响的报告。

第 242 条要求提交扩大制裁对包括主权债务和衍生产品影响的报告。第 243 条要求财长每年向国会相关委员会提交报告，汇报跨部门打击与俄罗斯有关的非法金融活动的情况。第 255 条要求总统每年向国会提交关于受俄罗斯政府控制、资助媒体组织的报告。第 256 条要求，总统每年向国会提交关于俄罗斯对欧洲和欧亚地区选举施加影响的报告。

在美国立法史和外交史中，对总统在处理具体国家具体活动方面的权力作如此复杂、严密的限制十分罕见。这些规定极大地剥夺了特朗普在处理对俄事务、特别是对俄制裁方面的话语权和行动权，而国会在很大程度上成为影响今后美国

对俄政策的主力，或依据此法案牵制政府对俄政策的实行。

三

多年来，经济制裁一直是美国“大棒”外交的重要组成部分，特别是在军事手段风险高、外交手段难奏效的情况下，经济制裁就成为主要的施压工具，在冷战期间的对苏政策中就曾屡次采用。从过去几年的情况看，美国对俄制裁呈现出了几个值得关注的问题：

第一，制裁将是横亘在美俄关系中长期的障碍。在美国立法体系中，总统行政令并不自动成为法律，白宫对其修改、取消具有很大的自主权。这也是奥巴马政府一直将对俄制裁掌控在自己手中的一个重要原因，即为以后的政策调整预留空间和自由度。尽管2014年中期选举后共和党已占据国会多数，奥巴马也成功争取到了白宫对实施制裁的很大的酌情处置权，例如“乌克兰自由法”中可向乌克兰提供致命武器的条款就一直未执行。

而“反击俄罗斯法”通过确认有关对俄制裁的6个总统行政命令的法律效力，将其与其他制裁措施编纂入联邦法律，意味着修改制裁条款的权力转移到了国会，取消制裁将变得更加困难。同时，法案为取消制裁设定了极高的标准，不仅为行政团队框定了对俄外交的基本规则，也固化了美国对俄政策基调，使之更难调整。

“反击俄罗斯法”的制定过程和通过情况反映出，多年来美俄在各领域的矛盾已经在美国逐渐累积起深厚的反俄政治基础，对俄强硬已在华盛顿精英圈形成广泛共识。这既是现阶段美国一条“政治正确”标准，也因特朗普出现成为内部政治争斗的一个噱头。在这种政治环境下，没有人能够通过的对俄示好、改变对俄政策得到政治认同、获取政治收益，也就没有人有足够的意愿去作修补关系的努力。已经饱受非议的特朗普如要实现其“治国方略”的其他内容，就只能收敛起“亲俄”偏好，也可能在党派政治斗争中，用对俄政策作交易换取其他议题的认同。可见，对特朗普上台就会改善美俄关系的期望，起点就不牢靠，现在更被证明已破灭，至少在其剩余的三年半执政期里双边关系都难有重大转折。

第二，注重制裁的灵活和“精准”。美国对俄罗斯没有采取类似对古巴、朝鲜那样的全面制裁，而是采取了针对特定人物和特定行业的“精准”制裁方式。而且，即使制裁针对的金融、能源和国防三大重点也没有全部禁止交易。这种做法在反俄情绪高涨背景下制定的“反击俄罗斯法”中同样得到体现。

之所以这样操作，既有外交上的考虑（保留回旋余地），也有制裁方式上的动机（预留制裁升级的空间），还有经济上的原因（不愿彻底丢掉俄罗斯市场——2017 年美国商务部对某些电子产品对俄出口管制就略有放松）。更主要的是，对于俄罗斯这样具有一定经济实力、经济结构较完整的大国，即使美国耗费极大的资源，彻底封锁也几乎做不到，且容易“误伤”（累及其他国家），引发一系列的外交、政治和经济麻烦——包括对国际金融体系的冲击，制裁效果反而较差。为此，美国选择了两个自己具有很大优势、俄罗斯又急需的领域作为制裁主力：极地和页岩油气勘探技术与设备、金融手段。

——美国凭借能源开采技术、设备的优势，不断增加油气产量（包括页岩油气），已经开始改变国际能源供应的版图。对俄开展在这些能源新领域的制裁，不仅有利于进一步维持美国的技术优势，且将在一定程度上削弱俄罗斯利用能源对欧洲施加影响的能力。2017 年美国首批 LNG 运抵欧洲（波兰、立陶宛和荷兰）及“反击俄罗斯法”关于欧洲能源稳定的规划都反映出这点。

——美国利用在全球金融体系的不对称地位，不仅直接限制俄罗斯在国际金融市场融资的能力，而且间接地削弱国际投资者和贸易伙伴对俄罗斯市场的信心，达到阻碍其经济发展的目的。“反击俄罗斯法”出台后，俄罗斯金融市场、汇率相对稳定其实从另一方面也说明，各种能够撤逃的资本早已撤出，且几年来外部资金已经很少进入俄罗斯市场。而在四年前，西方刚刚放出欲采取制裁的风声，国际市场就立刻做出反应，在两个月内就有 500 亿美元的资金从俄罗斯撤走。这就是 2014 年制裁伊始，俄罗斯第一副总理舒瓦洛夫说的，针对俄罗斯的隐性制裁可能比公开宣布的制裁更可怕。

第三，组织制裁同盟。从制裁刚开始，奥巴马就表示，要动员盟国共同采取孤立俄罗斯的行动^①。协同制裁的主要目的是组成反制俄罗斯的同盟，通过集体政治宣示施加压力。同时，也是担心美国单方面制裁效果不理想。虽然基于自身利益考虑，欧洲在与美国一致的施压与对话并行的政策上更倾向对话、诱导，但俄罗斯在乌克兰的行动确实引发了欧洲对自身安全的担忧，与美国形成了同样的将俄罗斯定位为“战略挑战”的共识^②，并与美国同步实施了对俄制裁。尽管各

^① 2014 年后参与对俄制裁的除了美国、欧盟和日本外，还有澳大利亚、新西兰、阿尔巴尼亚、冰岛、挪威、瑞典、列支敦士登、乌克兰等。

^② 2016 年 6 月发表的《欧盟全球战略》称：俄罗斯的行为“已经构成了对欧洲安全秩序核心的挑战”。<http://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-promote-citizens-interests>

有利益考量，但面对所谓俄罗斯混合战的“威胁”，欧洲在外交、政治、安全和经济都更需要与美国保持原则协同。类似“北溪2号”这类纠纷，很难从本质上分化“战略挑战”这个共识。

第四，“次级制裁”的阴云不散。次级制裁是美国在对某个对象实行制裁过程中，为进一步压缩受制裁对象的国际联系，以违反制裁规定为由单方面发起的对第三方实体或个人的制裁，以“惩戒”、警告与制裁对象进行交易的实体或个人。在以往美国对伊朗、朝鲜等国制裁中，都出现过次级制裁的案例^①，并被美国认为有助于制裁取得有效成果。美国实行次级制裁的手段包括：禁止入境、禁止获得保险、担保或信用证、禁止获得相关产品出口许可等等。

自发动对俄制裁后，次级制裁的阴云就一直笼罩着与俄罗斯合作的第三方。“乌克兰自由法”授权总统可以开展这种制裁，“反击俄罗斯法”也提出了这种要求和授权，并且涉及的领域更广泛。俄罗斯两大经济合作伙伴中，一个是协助美国对俄制裁的盟友，另一个是与美国有着紧密经济联系的世界第二大经济体。为了避免更多的麻烦，一般说来，美国不愿也不敢轻易对欧盟和中国发动次级制裁，但这并不意味着风险不存在。制裁既然是政治斗争的工具，就有着可松可紧、可严可缓的特性。以往的案例证明，实行次级制裁的可能性与美国同受制裁主体的对抗性和实施制裁的力度成正比。在美俄对抗不断升级、美国国内政治斗争日趋复杂的背景下，次级制裁是否、何时、在何种程度上启动，充满了不确定性。同时，随着美国贸易保护主义的抬头，不能排除其在与第三方发生贸易或其他纠纷时，以次级制裁作为打压工具的危险。这意味着，其他国家或实体在开展对俄合作时不得不时刻提防次级制裁的陷阱，无形中也增加了合作的难度和成本。

第五，如何评价制裁的影响？有一种观点认为，过去四年俄罗斯经济不仅没有崩溃，反而相比制裁之初还略有回升，因此制裁是无效的或影响是有限的。这种看法并不全面。美国对俄政策的原则是施压为主，辅以对话，防止失控，也就是说，对俄制裁的目标不是迅速打垮俄罗斯经济这一无法完成的任务，而是迟滞其发展速度、削弱其挑战能力，迫使其改变政策。循此可见，制裁的落脚点在于长期影响和后果。美国正是希望再现冷战时那样，在这种“小火慢炖”的馬拉松竞赛中战胜对手。

^① 2016年美国对中国“中兴通讯”发起涉及伊朗制裁的次级制裁，虽此案在2017年达成和解，但“中兴通讯”因此付出了近12亿美元的代价。

俄罗斯当前的发展现状和未来前景与其期望相差较大，并不乐观，更不用说还需花费相当的资源用于对抗。外部制裁几乎很难让俄罗斯屈服，但也会让它更难走出困境。在即将结束的第三任期里，除了克里米亚，普京的成绩单已经明显黯淡。新的六年怎么办？库德林说，俄罗斯要想振兴经济，就必须缓解地缘政治的紧张状况^①。从大的历史脉络看，外部环境恶化，特别是与世界主要国家处于长期对抗状态，从来就不是国家发展的福音。最近一百多年来，还没有被排斥在世界经济体系之外而能获得成功的先例。

第六，俄罗斯反制手段缺失。在经济全球化的时代，制裁往往是把双刃剑，然而，这一规律在美俄关系中却基本没有体现出来。

多年来，俄罗斯继续延续苏联时期的状况，与美国博弈的力量结构明显“偏科”，依然主要凭借外交和军事力量，而缺少相应的经济手段。在美国更偏好使用经济手段对抗的情况下，这种结构缺陷就表现为缺乏有效的反制能力——迄今为止采用的唯一一次经济反制裁措施是，禁止进口美国一些农副产品。

在由自身经济结构决定的国际经济分工中，美俄两国交汇处不强，两国对对方需求呈现出明显的不平衡。俄罗斯对美国金融渠道、高技术装备和科技的需要也恰好成为美国打压的工具。

美俄货物贸易情况

(单位：亿美元)

年份	美对俄出口	美自俄进口	总额
2010	106.73	109.27	216
2011	147.03	125.71	272.74
2012	154.97	95.39	250.36
2013	160.45	78.94	239.35
2014	184.9	107.1	292
2015	114.53	95.06	209.59
2016	109.23	93.54	202.77

资料来源：中国商务部贸易报告。http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/index.asp?p_coun=%E4%BF%84%E7%BD%97%E6%96%AF

上表可见，美俄双边贸易量较小，对美国经济影响也小，俄罗斯市场在其总

^① <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2016/05/30/to-improve-economy-russia-must-reduce-geopolitical-tensions/#8cdd33965665>

出口量中占比最好的年份（2014年）也仅占1.1%（184.9亿美元：16 234.43亿美元）。也就是说，即使不考虑制裁限制的因素，对于高举“重振美国经济”大旗的特朗普来说，俄罗斯市场的诱惑力也不足以抵消两国其他方面的矛盾和国会的羁绊。与此形成鲜明对比的是，因为考虑到利用俄罗斯民用航天设施的商业利益，“反击俄罗斯法”第237条特别规定，对俄制裁不适用于两国在空间技术领域的合作，不禁止来自俄罗斯的产品或服务。

紧密的经济关系包括金融联系，固然不能保证双边关系的稳定，不可能消除双边重大分歧，但在最坏的情况下，这种经济关联度会发挥“飞去来器”的作用，变为相互制约的因素，会在一定程度上成为国内利益集团游说的动力，从而使美国在实施制裁时有更多的顾虑。

结 语

特朗普说“美俄关系已跌入历史最低的危险水平”，更形象的描述是，相互都把对方逼入了死角。新法案之后，这对重要的双边关系将向何处去？首先，白宫是否会百分之百地落实新法案的要求，毕竟行政团队在具体政策执行中还是有一定的灵活度。2017年夏天紧锣密鼓的外交战，以及美国副总统彭斯在72届联合国大会的讲话明显遵循着新法案的逻辑^①。然而，这些“泄愤”举动是否永无尽头？美国需不需要找到“止损点”？特朗普政府执行新法案的程度直接影响到莫斯科的反应。其次，也是更主要的，双方将维持它们都不期望的僵局，还是打算在重要节点上相向迈步、达成“交易”来为摆脱困局打开一扇窗？一个节点是在叙利亚，通过实质性的合作缓和对立情绪；另一个节点是在顿巴斯，通过落实“明斯克协议”撬动双边关系回暖。新法案出台后，俄罗斯通过里亚布科夫—香农机制（两国副外长对话）向美方开列的对话清单就包括这两个问题（其他议题还有军控、防扩散和战略稳定等）。

（责任编辑 陆齐华）

^① 与制裁法案的安排一样，彭斯在讲话中将俄罗斯与伊朗、朝鲜和极端势力放在一起，称为企图破坏主权、繁荣和安全的国家和组织。