

直面美国金融制裁威胁

美联储将进入降息周期，中国要抓住这一时间窗口期，推动人民币汇率形成机制向充分的弹性汇率制转变。在贸易投资领域，中国也迫切需要打造完整的海运金融服务体系

文 / 徐奇渊 周学智

当前，美国对中国实施金融制裁的锋芒渐露：从原有的丹东银行、昆仑银行，到2019年6月传闻不配合美国调查的三家商业银行，以及8月6日美国将中国列入“汇率操纵国”，美国金融制裁的现实及潜在威胁正在上升。

不过根据笔者的调研和观察，由于中国经济和金融市场体量巨大、国际关联度极高，美国难以对中国实施与伊朗、俄罗斯相同量级的金融制裁，较大可能止步于对大型银行的罚款，以及对中型银行切断交易等低烈度制裁。即便如此，中国仍应未雨绸缪，为应对金融制裁做好充分的、最坏的准备。

为了应对美国的金融制裁，首先要厘清的问题是：美国金融制裁为何具有强大杀伤力？对此，中国在中短期应基于现实主义进行有效应对，在长期则应基于理想主义统筹推进各项根本性的改革应对措施。

美国金融制裁的三大强力抓手

抓手一：基于长臂管辖获得法理依据。根据长臂管辖权规定，任何在美国设有分行并营业的外国银行，美国法院都可以行使管辖权。甚至根据最低限度联系原则，即便中资银行与原、被告双方的纠纷无关，只要被告在某中资银行开户，则作为协助执行的第三方，中资银

行也将被卷入诉讼，从而必须予以配合、甚至受到处罚。1977年以来，美国先后颁布了《反海外腐败法》、《国际紧急经济权力法》、《赫尔姆斯—伯顿法》等8项法律和行政命令，为长臂管辖提供了国内依据。丹东银行、昆仑银行，以及传闻受到美国方面调查要求的三家中国银行，都是美国进行长臂管辖的典型案例。

抓手二：和长臂管辖相结合的美国金融霸权。实际上，从广义上而言，包括中国在内的不少国家，也都有自己的“长臂管辖”。但是为什么美国的长臂管辖有更强的杀伤力，或者说美国的长臂管辖手更“长”？

这是因为，美国的长臂管辖是以美国金融霸权为基础的。美国的金融霸权，则植根于当前的国际货币金融体系格局，植根于美国在全球金融体系中诸多领域的优势地位。可以说，所有国家的任何一家国际性金融机构，都难以脱离美国金融市场、自行开展国际业务。可见，长臂管辖和美国金融霸权两者相结合，就成为了一种“有毒物质”。这时候，美国长臂管辖的杀伤力就特别巨大。

抓手三：美国通过对SWIFT系统施加影响，挟天子以令诸侯。在跨境支付业务中，由于语言不通、交易量巨大等原因，跨境支付的信息交互成本高，存在严重的效率问题。而SWIFT（环球

同业银行金融电讯协会）支付报文系统，基本掌握了全球跨境支付信息，可以在这方面提供高效率、低成本的解决方案。目前，各国几乎都依赖于SWIFT进行跨境支付的报文传送服务。一旦切断某个金融机构与SWIFT系统的联系，则该机构的跨境业务报文成本将大幅上升、甚至难以进行。

2018年8月，美国单方面退出伊核协议、恢复对伊朗的制裁，并要求SWIFT切断与伊朗的联系。欧洲国家和SWIFT开始并不接受这一要求。但是，特朗普和美国财政部数次施压SWIFT，威胁要将SWIFT纳入制裁。虽然SWIFT总部位于比利时，在25个董事机构当中，欧洲国家占据17个席位的绝对多数，美国仅占2席；但是迫于压力，欧洲国家和SWIFT虽有不满，但也只能无奈接受这一要求。可见，SWIFT也是美国长臂管辖和金融霸权的受害者。只不过SWIFT比其他的金融机构更具有核心、枢纽的意义。

长期看，一个多元化的国际货币体系，有助于SWIFT增强独立性、避免被少数成员国绑架，这方面中国、欧盟国家以及SWIFT的利益一致。最近的一个积极信号是：2019年8月6日，SWIFT全资中国法人机构成立，人民币成为美元、欧元之后，被SWIFT接受的第三个国际货币。不过人民币国际化的进程还尚需

较长时日。总之，正是基于美国的金融霸权、长臂管辖的法理依据，以及通过SWIFT系统实现挟天子以令诸侯——美国的金融制裁具有极大的杀伤力。

美国金融制裁的威慑力尚难以动摇

首先，欧洲国家的“阻断法案”难以有效应对美国的长臂管辖。

上世纪90年代，欧盟为应对美国的《赫尔姆斯—伯顿法》出台的阻断法案相当有效。当时，美国的索赔人向美国法院提起诉讼，只要欧洲企业与古巴相应的实体有经贸往来，就可能受到制裁。彼时，欧盟针锋相对地出台了阻断法案，规定只要美国索赔人在欧洲也拥有财产，就会将其财产没收、从而补偿欧洲企业的损失。这种做法相当有效，以至于当时美国并没有启用长臂管辖。

2018年，美国单方面退出伊核协议、对伊朗重新实施制裁，包括对和伊朗有经贸往来的欧洲企业进行制裁。在这种新形势下，欧盟的阻断法案找不到对应的美国实体机构进行报复。结果造成了阻断法案执行困难。这时候，如果欧盟企业遵从了美国法案，就违背了欧盟的阻断法案，反之亦然。这就造成了两难困境，欧盟企业总要违背一边的法律，结果就是大多数欧盟企业干脆主动退出了伊朗市场。

其次，欧洲国家的金融创新，也难以跳出美国金融霸权的阴影。

2019年初，英、法、德三国联合创立了INSTEX机制（贸易交换支持工具）。这实际上是一个易货贸易的机制，欧盟企业可以与伊朗进行跨境商品贸易，同时避免与伊朗发生跨境支付结算。其前提是：如果欧盟与伊朗的跨境贸易保持平衡、没有顺差与赤字，那么欧洲企业的内部交易、伊朗企业的内部交易就可以替代双边的跨境支付。

但是实际上INSTEX难以动摇美国的金融霸权：(1)INSTEX建立的主要意

义在于英法德对美国退出伊核协议表达不满，同时发出政治信号稳定伊朗情绪，使其继续执行伊核协议。(2)在美国压力下，INSTEX机制下涉及的交易仍局限于和人道主义有关的食品、药物等，远未扩展到其他商品。(3)伊朗的主要出口商品是石油，在遭受美国重启制裁后，伊朗的石油出口遭到打击，无法实现与欧盟的进出口平衡，因此INSTEX机制运转的前提条件难以实现。作为顺差方，欧盟国家必须垫付资金，才能使INSTEX维持运转。(4)INSTEX的重要出发点之一，恰恰是按照美国财政部标准提高交易透明度，将具有真实贸易背景的涉伊交易与洗钱交易区分开，以此消除美国制裁的借口，加强交易各方的信任，减少交易困难。

再次，多国已经建立了自己的支付清算系统，以及替代SWIFT的报文系统，但是仍难以摆脱美国金融制裁的阴影。例如伊朗、俄罗斯等，都有替代SWIFT的报文系统，但仍然难以摆脱制裁阴影。这是由于：(1)SWIFT的全球报文系统具有较高技术门槛，伊朗、俄罗斯和某些金融机构虽然自有报文系统，但其技术水平明显落后于SWIFT系统。(2)国际货币交易和报文系统具有网络效应，新建的报文系统可以进行特定交易，但是离开了全球报文系统，就失去了其网络生命力。(3)更重要的是，在美国长臂管辖和金融霸权叠加构成的“有毒物质”——金融制裁的施压下，其他金融机构不敢与受制裁机构有染，受制裁机构极易形成金融孤岛，从而失去与现有金融体系的业务联系。例如，如果失去其他金融机构提供的海运保险，则油轮将面临不可控风险而无法出海。

中期的现实主义、长期的理想主义

第一，中期内美国金融霸权难以动摇，要尽可能避免金融制裁和中美在金融领域冲突的扩展和升级。美国金融制

裁的威慑力，其基础是美国的金融霸权、长臂管辖，以及对国际金融机构的裹挟。在可见的未来，对于INSTEX、阻断法案等现有机制，不要抱有太多期望和幻想。从现实主义出发，中国应尽量避免将双边冲突升级到金融战，避免触发美国实施较大规模的金融制裁。

第二，中国金融机构应在美国法律框架内，积极维护自身利益。(1)建立完善的反洗钱框架，增强反洗钱、合规意识。欧美的金融处罚，不仅局限于已发生的违规行为，对于金融机构内部管理框架的不完善、不规范等潜在问题，也会进行严厉处罚。(2)在具体操作层面，在美的中资金融机构，要对合规工作给予足够重视，提供充足预算，吃透当地文化和规则，善于使用当地雇员。绝对不能想当然地应付监管，企图蒙混过关。

第三，中国应顺势推动人民币国际化，同时积极推动国内金融市场的全产业链发展。(1)美国频繁推出金融制裁，特朗普政府反复失信。美国金融机构和智库也认为，这实际上会加速去美元化的进程。在此过程中，中国应顺势而为推动人民币国际化。(2)美联储即将进入降息周期，要抓住这一有利的时间窗口期，推动人民币汇率形成机制向充分的弹性汇率制转变，同时完善人民币外汇市场的风险对冲工具及其流动性。(3)在贸易和投资领域，对于中国有谈判能力和定价权的情况，应争取更多使用人民币计价和结算。(4)完善熊猫债市场的基础设施建设，推动境外和多边金融机构在华发行人民币债券。(5)对于已经陷入美国金融制裁的中国金融机构，既来之则安之，要让这些机构充分发挥其应有的作用。(6)中国迫切需要打造完整的现代金融服务体系产业链，尤其是前文提及的海运金融服务体系。■

（作者徐奇渊为中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员、周学智为该机构助理研究员；编辑：王延春）