

美国新总统令授权对外国金融机构实施制裁

作者：袁帅琦 *王晚一对本文亦有贡献。

引言

美国东部时间2023年12月22日，拜登总统签署了一项行政命令（下称“新行政令”），对第14024号行政命令和第14068号行政命令进行了进一步的修改。新行政令向外国金融机构传递了明确的信号——若外国金融机构为与俄罗斯军事工业基础有关的重大交易提供了便利，那么它们将可能面临来自美国方面的制裁。美国财政部长耶伦随即在声明中表示，美国财政部将“毫不犹豫地使用该行政令所授权的新工具，对那些为俄罗斯战争机器提供便利的外国金融机构采取果断、精确的行动”。该项新行政令旨在消除现有措施的漏洞，同时，进一步加强打击俄罗斯“规避”制裁措施的行为。

本文通过如下“十问十答”为大家对新行政令的内容、影响和应对作以浅析。

1. 新行政令授权了什么制裁措施？

12月22日新行政令授权美国财政部对“外国金融机构”实施制裁措施。美国白宫的一名高级官员评价，新行政令标志着美国首次允许对间接援助俄罗斯军事的外国银行实施二级制裁。根据授权，美国财政部可能对外国金融机构实施全面封锁的制裁，如指定其为“SDN”实体，或禁止、限制该外国金融机构在美国开设代理账户。

2. 新行政令的关注与影响？

新行政令作为美国实施制裁措施的一种新手段，旨在从金融机构在交易中扮演的角色这一切入点打击俄罗斯规避制裁的行为。美国表示，俄罗斯会通过外国小公司来获得微电子、机床和发动机零件等产品，而这样的交易比较容易规避美国针对俄罗斯的经济制裁与出口管制。鉴于这些规避行为最终仍需要通过金融机构的协助才得以实现，因此美国认为新行政令能有效地消除现有措施的漏洞。

财政部副部长沃利·阿德耶莫表示，中国、土耳其和阿联酋等国的主要银行已在很大程度上努力避免与美国的制裁发生冲突，而新措施将针对规模较小的外国金融机构。

3. 新行政令关注哪些外国金融机构参与的行为？

新行政令授权美国财政部就以下行为对外国金融机构实施制裁：（1）实施或协助被第14024号行政命令所指定的（如SDN清单实体）、俄罗斯经济“特定部门”的经营者参与的重大交易。其中“特定部门”包括技术、国防和相关材料、建筑、航空航天或制造部门；或，（2）进行或促成涉及俄罗斯军事工业基础的任何重大交

易，或为该交易提供服务。具体的行为包括直接或间接参与出售、供应或转让美国财政部所定义的“关键物品”。

美国财政部举例说明了可能会使外国金融机构面临制裁风险的活动：

- 为因在特定部门进行经营而被指定的实体或个人，或为支持俄罗斯军事工业基础的任何实体或个人，维护账户、转移资金或提供其他金融服务（即支付处理、贸易融资、保险）。
- 直接或间接协助向俄罗斯进口商或从事向俄罗斯运输的公司“销售、供应或转让特定物品”。
- 帮助公司或个人规避美国对俄罗斯军事工业基础的制裁。具体行为包括：提供替代或不透明的支付机制、更改或删除付款栏中的客户姓名或其他相关信息、混淆付款的真实目的或所涉各方，或采取其他措施隐藏交易的最终目的，以逃避制裁等。

4. “外国金融机构”是如何定义的？

这里的外国金融机构适用十分广泛的定义，不仅包含从事储蓄与接受存款业务的银行与机构，还包括了货币服务企业、信用卡系统运营商、信托公司、保险公司、证券经纪人和交易商、期货和期权经纪人和交易商、远期合约和外汇交易商、证券和商品交易所、清算公司、投资公司、雇员福利计划、贵金属、宝石或珠宝交易商，以及上述任何机构的控股公司、附属公司或子公司。但是外国金融机构的定义不包括22 U.S.C. 262r(c)(2)定义的国际金融机构、国际农业发展基金、北美开发银行或OFAC通知的任何其他国际金融机构。

5. 从事非美元货币交易的外国金融机构也会面临制裁风险吗？

就这个问题，美国财政部给出了肯定的答案。从事任何币种交易的外国金融机构都会因从事新行政令关注的行为面临制裁的风险。假如一家外国金融机构，为其向俄罗斯军事工业基础出口关键物品的出口商客户处理了非美元货币的重大交易，那么它也面临着制裁的风险。

6. 什么是“俄罗斯军事工业基础”？

俄罗斯军工基础包括俄罗斯联邦经济部门中的技术、国防和相关材料、建筑、航空航天和制造部门（以及根据第14024号行政命令确定的其他部门）。俄罗斯的军工基础还包括支持销售、供应或转让关键物品的个人和实体。

7. “关键物品”有哪些？

美国财政部根据新行政令确认了如下“关键物品”。这些关键物品（详见下表）被认为是目前俄罗斯用于支持其对乌克兰战争所急需的，并且正积极通过从第三国进口以获取的关键物品。美国财政部建议外国金融机构

在对客户的尽职调查中对照该关键物品清单，以降低新行政令所授权的制裁风险。

	关键物品
机床和制造设备	数控 (CNC) 机床
	增材制造 (AM) 机床
	半导体制造设备
半导体和相关电子产品的制造材料	硅块
	硅晶片
	光刻胶材料
	印刷电路裸板 (PCBs)
	印刷电路板 (PCB) 基材
电子测试设备	示波器
	自动测试设备
	数据采集系统
	信号发生器
	脉冲发生器
	频谱分析仪
推进剂、炸药和推进剂的化学前体	硝化纤维
	无烟火药
	环三次甲基三硝铵 (RDX, 又称皇家爆破易爆剂、旋风炸药、黑索金)
	高熔点爆炸物 (HMX, 又称高分子量 RDX、奥克托金、环四亚甲基四硝胺)
润滑油和润滑油添加剂	涡轮机油
	涡轮机油添加剂
轴承	高精度球轴承和滚子轴承
	角接触轴承
高级光学系统	热瞄准器
	热成像阵列
	红外焦平面阵列
	图像增强管 (IIT)
导航仪器	惯性导航系统 (INS)
	惯性测量单元 (IMU)
	光纤陀螺仪 (FOG)

8. 什么是“重大交易”？

这里美国财政部并没有给出明确的定义，而是提示在确定一项或多项交易是否“重大”时， 财政部会考虑总体的事实和情况。 通常以下部分或全部因素会被纳入考量：(a) 交易的规模、数量和频率；(b) 交易的性质；(c) 管理层的对交易的认知以及交易是否属于某种模式化行为的一部分；(d) 交易与根据第 14024 号行政命令受到制裁的人员或在俄罗斯军事工业基地开展业务的人员之间的关系；(e) 交易是否涉及欺骗行为；(f) 交易对美国国家安全目标的影响；以及 (g) 财政部认为相关的其他因素。

9. 如何识别与降低所涉行为的制裁风险？

针对本次新行政令，美国财政部为外国金融机构应如何识别并降低制裁风险的内部控制措施提供了一定的指导。建议的措施主要包括：（1）对客户群体所涉及领域或从事交易的性质进行审查；（2）向客户传达合规预期，包括告知客户不得使用其账户进行具有制裁风险的行为；（3）向相关客户发送调查问卷，以更好地了解其交易对手；（4）对任何从事高风险活动或未能回应相关活动信息的客户或交易对手采取适当的缓解措施；（5）从客户处获取业务与交易证明；（6）将与俄罗斯军事工业基础相关的风险纳入制裁风险评估和客户风险评级标准；（7）实施有针对性的强化贸易融资控制的措施；（8）利用公开和过往交易活动的信息协助尽职调查，并对可能的规避行为进行主动调查。

以上所列举的措施应作为外国金融机构对其客户尽职调查（CDD）程序和其他反洗钱控制措施的补充。另外，美国与其盟友已多次强调其对俄罗斯如何通过三方中介和转运点规避制裁和出口管制的关注。因此，为了更准确的识别风险与实施有效降低风险的措施，除了上述列举，外国金融机构还应在采取内控与合规措施的同时关注美国财政部与其他机构发布的合规指南以及这些指南中所提供的“红旗”示例。

10. 什么行为是被允许的？

新行政令并不针对外国金融机构所参与的、不涉及俄罗斯军事工业基础的行为。另外，美国财政部使用通用许可证对涉及农产品、农业设备、药品、医疗器械等的特定交易进行了授权。新行政令并没有改变这些授权。

2023-12-29