

如何理解美国的反洗钱与金融制裁

“过去的 20 年间，美国国会、总统和政府部门使用环环相扣的立法、严密的机构设置、多面的激励措施，将全世界的大银行调动起来，为美国崇尚的所谓正义和利益服务。”《你所不知的金融探头：全球金融机构与美国的金融制裁和反洗钱》的作者何为曾在美国摩根大通银行“全球金融犯罪合规部”供职，另一位作者罗勇是北京大学中国金融政策研究中心执行主任，两位作者深具实务经验与学术素养，在书中他们开宗明义地解释了美国为何以及如何将遍布全球的金融机构变成“探头”，“在世界各个角落免费征召了无数维护某些核心价值的‘金融警察’”，来实施金融制裁和反洗钱。“资本无国界，流通性强的储值货币成为现代世界贸易的血脉。控制了血脉就有能力控制相关的贸易活动，以致影响经济发展……美元在国际贸易中的支配性地位，美元的世界储备货币地位，加上美国强大的经济实力和巨大的市场空间，赋予了美元特殊的力量。”在作者看来，美元力量要施展到世界各地，必须得到散布在全球的金融机构的支持和配合。

正是通过在法律法规、机构设置、监控等方面一系列逐步收紧的要求，美国实现了对全球大多数金融机构的支配。其中的“正义性与残酷性、成功与失败、独立性与相互依存、似天罗地网般的无处不在性与严哨重岗之下令人咋舌的疏忽与漏洞”，看似矛盾，但无不体现了美国以此影响全球经济、贸易和国际格局，维护自身金融霸权和国家利益的决心。

噤若寒蝉：反洗钱法规对金融机构的威慑制约

美国关于反洗钱的主要立法是 1970 年《银行保密法》(Bank Secrecy Act, 即“BSA”，也称为 1970 年货币和涉外交易财务记录法)。该法案是美国惩治金融犯罪法律体系的核心立法，要求受监管机构以提交报告和保存记录的方式，来识别进出美国或存入金融机构的货币和金融工具的来源、数量及流通，从而为执法部门提供审计线索。1986 年《洗钱控制法》进一步将洗钱纳入联邦犯罪的范畴，并增加了没收财产的罚则。

2001 年的“9·11”恐怖主义袭击永久性地改变了美国的政治生态、国家政策与国民记忆。让人瞠目结舌的是，19 个劫机者都在美国开立了银行账户并使用了真实名字，劫机计划使用的 50 万美元是几年中通过从全世界各地小

额汇款积聚起来的。这种洗钱手段毫无技术含量，理应被轻易监测到。但恰恰是在西方银行毫无知觉的情况下，这些资金运作多年，最终汇集到劫机者手中，“引爆了一场历史上最惨烈、影响最深远的恐怖主义事件”。

美国国会在“9·11”事件后通过了《爱国者法案》，法案的第352条款要求金融机构制定反洗钱方案。由于之前美国政府和金融机构反洗钱手段的乏力实在令人震惊，第311条款赋予了美国财政部前所未有的权力——可以在无须通过法庭证明“犯罪事实”的前提下，将世界上任何国家和地区有洗钱嫌疑的金融机构、特定种类的国际贸易或账户认定为“主要洗钱网点”，命令美国金融机构对之施行一系列的“特殊行政措施”，甚至不得与之进行美元交易。

作者强调，美国财政部实施的虽然是国内的管理措施，却达到了广泛的域外管辖效果。他国银行担心如果没能识别和制止可疑交易并加入的话，跟这个“主要洗钱网点”的交易就会陷入连环套，被动卷入洗钱案，进而被美国指定为下一个洗钱网点，因此也会停止与这个“主要洗钱网点”的交易。可见，被指认的金融机构实质上是被排除在美元交易系统之外了。

另外，《爱国者法案》也赋予美国财政部权力传唤非美国金融机构，索要与美国银行的关系银行账户的交易所涉及的客户信息。拒不配合的非美国银行有可能被美国政府课以重金罚款，甚至被切断其在美国银行的关系账户，为自身经营业务和声誉带来灾难性的后果。

正因如此，“在美国严密的法律和机构设置、巨额罚款和管制、内部监督、同业监督以及媒体监督等多种力量的威慑制约之下，大多数金融机构趋于保守，交易稍有嫌疑便立即上报，以免除责任、规避风险。”很多银行在发现关系银行的客户中有违反制裁、禁运或洗钱风险时，会断然切断关系银行账户，并尽速向美国监管机构汇报。

在迄今为止最大规模的洗钱案件——丹麦银行爱沙尼亚分行洗钱案中，多达2300亿美元的俄罗斯资金在2007年至2015年间从这家小分行被非法腾挪到欧美国家。这家分行的资产只占丹麦银行总资产的0.5%，但每年卷入洗钱案件的资金大于爱沙尼亚整个国家的GDP，也贡献了整个丹麦银行11%的利润。而在2013年最先发现这家分行有洗钱嫌疑、切断与该行资金往来的，恰恰正是美国的摩根大通银行。

与此形成鲜明对比的是，2014 年一名内部举报人向丹麦银行高层举报爱沙尼亚分行的洗钱嫌疑，却被银行要求签署协议不得泄露信息，否则“会以违反丹麦的银行保密法和欧洲的数据保护法为由被刑事起诉”。直至 2017 年丹麦媒体将此丑闻见报后，丹麦司法机构才展开了相应的调查程序。

一体两面：反洗钱与金融制裁紧密相连

作者指出，当“311 条款”的威慑作用日益显现，尝到甜头的美国政府甚至干脆丢掉为强调“反洗钱”的正义性所带来的羁绊，制定更为直截了当的二级制裁——根据特定的制裁法律，对与特定制裁对象做大量交易的“第三方”进行制裁，制裁手段包括冻结财产、禁止交易等。这类二级制裁目的上更直截了当，实施上更不受限制，无需证明对方有“洗钱”或其他犯罪嫌疑，完全体现了美国制裁法律的逐步收紧，也直接彰显了美国的霸权。

尽管金融制裁具有经济性质，但它是一种旨在为政治目的服务的政治工具。当传统外交不能达到目的，而战争的代价又过于巨大时，实施金融制裁可能比较合适。美国的《国际紧急经济权力法》《与敌贸易法》《国外毒品主要销售者法》等法律，与《爱国者法案》一道，为本国的金融制裁提供了最重要的基础。

美国制裁法律的主要管辖对象是美国公民、有美国永久居住权的人、美国公民控制的外国实体、在美国注册成立的公司及其国内外子公司、美国境内的人或实体，包括在美国提供服务的外国公司和外国金融机构在美国境内的分支机构。作为美国实体的金融机构有义务履行相关制裁法律。但《爱国者法案》通过二级制裁，制裁对象在金融服务以外还包括了提供大量“物质性”或者“其他服务”的个人或实体，而且把“拒绝为被制裁对象提供服务”禁令的实效延伸到了海外。2012 年以后，更多的法案通过直截了当的二级制裁，扩大了禁令的域外管辖范围，也就是所谓的“长臂管辖”。

金融制裁和反洗钱是两个不同却紧密相连的主题。两者的目的不尽相同，但是分享同样的法律基础——《爱国者法案》。由于支持核扩散和恐怖主义的银行多涉嫌洗钱行为，美国财政部希望利用洗钱在世界范围内的“普遍有罪性”来孤立和打击这些机构。违反制裁的案件多因涉及非法资金转移，而构成洗钱事实。从众多个案来看，违反制裁和洗钱常常并发，“有的公司使用洗钱策略，就是为了避免被金融机构的制裁监控系统截获”。另外，在金融制裁和反洗钱的工作中，

美国政府对金融机构的要求有很多相通的地方，包括严格的尽职调查、对客户身份的识别和认证。

在美国政府和金融机构看来，金融制裁在操作上必须和反洗钱监控结合起来，才能有效防范各种规避手段。事实上，美国的制裁法律也扩大了反洗钱法律实施的边界。而美国的反洗钱法律则借由美元的支配性，又为其他美国法律——譬如《海外反腐败法》——原本无权管辖的对象找到了指控的依据。

实利与实力：二级制裁的争议性和有效性

作者强调，基于各种政治原因和经济考虑，“二级制裁”的执法有一定程度的选择性和边界。“二级制裁”虽然有效，但通常极富争议——“它会对不与美国站在同一政治立场上的贸易伙伴提出太多他们并不认同的限制性举措，使其经常因此丢掉可观的收入”，在政治上常得到适得其反的效果。然而，作者也承认“在美元的储备地位和美国金融系统的支配性地位被撼动之前，其他的规避方式影响有限”。

2018 年 5 月，美国正式宣布单方面退出伊朗核协议，并签署了史上最为严苛的对伊制裁备忘录，要求各国在宽限“窗口期”内完结和伊朗的石油贸易。以英、法、德为代表的欧洲国家希望和伊朗保持石油贸易，以解国内石油需求的燃眉之急。为此，欧盟在 2018 年 8 月更新了《阻断法案》，旨在废止美国对伊朗的单边制裁在欧洲的域外管辖效力：欧洲实体如果因为美国的域外管辖而受损，可以向致使他们受损的一方索赔；外国法院对相关案件的裁决效力在欧盟境内也不获承认。“尴尬的是，这个法条形同虚设。”迫于美国单方面对伊朗的制裁，没有一家欧洲的商业银行愿意在美国给定的石油交易宽限期以外开展相关的美元或欧元结算业务。

为了维护本国尊严和其他西方国家的经济需求，英、法、德三国首脑决定成立“特殊用途支付系统”，为和伊朗的石油贸易做结算，以规避美国制裁。欧盟司法专员维拉·乔霍瓦表示：“我们欧洲绝不能让一个外来的权力（众所周知是美国），即使是朋友和盟友，来告诉我们和谁可以做合法交易。”

但是，三国指定的牵头主办方奥地利和卢森堡均在考虑再三后决定拒绝。三国首脑不得不在 2019 年 1 月宣布合股在法国巴黎成立采用以物易物架构的“贸易交换支付系统”，既避免使用美元，又避免与伊朗银行有任何欧元或其他

主权货币形式的转账，以规避美国对伊朗石油交易的制裁。

遗憾的是，“贸易交换支付系统”的推进并不尽如人意：该系统现阶段只能用于支付美国原本就准许的医药品和粮食等人道主义物资交易，以避免和华盛顿直接对抗；在美国制定的宽限“窗口期”结束后，该系统仍不敢接管石油贸易的支付，而且被广泛批评缺乏反洗钱机制。“至此，伊朗石油交易何时能摆脱美国单方面金融制裁，仍然是一个悬案。”

阴影之下：美国金融制裁的宏观效果与微观影响

除了严密的法律设置，美国还依靠先进技术和遍布全球的金融机构所打造的密不透风的金融监控网络，来监控全球资金流动。美国以自身利益为中心的政策取态、金融霸权地位和金融制裁手段，还体现在控制了国际支付清算的主要通道，尤其是纽约清算所银行同业支付系统（CHIPS）和环球同业银行金融电讯协会（SWIFT）系统。

长期以来，美国在全球货币体系中占据绝对优势地位。美元在全球外汇储备中的占比在 60% 以上，在全球资金交易中的占比达 90%。很多国家和地区的货币都与美元挂钩，利率市场也跟随美联储的利率政策进行操作，美元在国际交易中被大多数国家用作报价、支付和清算工具。

CHIPS 作为全球最主要的美元支付系统，承担了 95% 以上的银行同业美元支付清算，每日通过 CHIPS 清算的资金量超过 1.9 万亿美元。SWIFT 是目前国际上最主要的资金流动信息传输系统，为全球金融机构提供支付结算信息传输服务。CHIPS 与 SWIFT 一起构建成了以美元为核心的金融领域基础设施，成为美国实施金融制裁的主要工具。

正因如此，当 2014 年欧盟议会敦促各国考虑将俄罗斯银行排除在 SWIFT 系统之外时，某些俄罗斯银行认为这相当于“宣战”和“外交关系的终结”，俄罗斯政府更是进一步威胁：“俄罗斯的报复将会是无止境的。”

伊朗问题是另一个好例子。在西方社会的压力下，2012 年 SWIFT 曾将伊朗多家银行排除在外达 4 年之久，直到 2016 年才重新恢复伊朗银行的会员资格。2018 年 11 月，随着美国单方面恢复和加强对伊朗制裁，SWIFT 系统再次断绝和伊朗多家银行的业务往来。美国政府这次单方面采取行动，还能迫使 SWIFT 紧随其后，可以说很好地体现了其金融霸权。

虽然说，对于金融制裁能否实现其宣称的所谓终极目标——如促进政权更迭、禁止大规模杀伤性武器试验——极有争议，“但从宏观层面来看，金融制裁对资金流通、贸易和经济发展的影响通常是立竿见影的”。

从 2014 年开始的对俄罗斯的金融制裁，在 2014 年至 2017 年间造成 2800 亿美元的损失，导致俄罗斯 GDP 年化增长率下降 2.4 个百分点，俄罗斯卢布在制裁开始一年内即贬值 50%，标准·普尔公司更是将俄罗斯的主权评级下调至仅略高于“垃圾级”。统计数据显示，对伊朗的金融制裁比贸易制裁的效果明显很多，直接导致伊朗货币里亚尔以惊人的速度贬值，GDP 多年以来均为负增长。

作者也提到，“无论有效与否，金融制裁和反洗钱监控本身具有巨大的杀伤力，被无辜伤及的人有：通过寄钱回去支撑来源国家家庭的移民、被制裁地区或高风险地区中依赖人道主义援助的平民。”据世界银行估计，每年移民寄回来源国的钱大约有 4400 亿美元，是发达国家提供的援助总量的整整 3 倍，对于这些发展中国家的重要性可见一斑。世界银行的数据显示，85%的寄回的钱都是通过小的货币汇款公司，但高风险地区的小公司却最容易被国际金融系统遗弃。

同业监督、内部举报和媒体曝光等多重约束以及高昂的违规成本，保证了金融机构自身不敢以身犯险。更进一步，为达到联合国和美国金融制裁、反洗钱、反逃税、反腐败的合规要求，在计算潜在罚款、需要付出的监控成本以后，很多金融机构选择切断代理银行关系，放弃交易机会以自保，却无视无辜平民的福祉。

世界银行 2015 年的调查显示，全球 55%的银行在减少代理银行账户，75%的国际性大银行在切断高风险的代理银行关系。摩根大通银行仅在 2013 年就关闭了 500 个关系银行账户；同年，巴克莱银行关闭了 150 个货币转账服务公司的代理银行账户。在非洲的利比里亚，2013 年到 2016 年间已被全球大银行切断了 75 个关系银行账户中的 36 个。所有的利比里亚银行都至少丢失了一个关系银行账户。现在利比亚只有一家主要银行在处理美元支票，不但耗时长而且价格高昂，每张要价达到了 150 美元。菲律宾中央银行的报告指出，菲律宾的 32 家汇款公司中，有来自 13 个主要国家的 33 家关系银行的 84 个账户被关。“当这些小公司被遗弃在美元交易系统之外，汇款人很难找到合适且廉价的替代服务，而最终使用的替代性服务通常价格高昂”。

应对之策：知己知彼，开放共融

“美国的金融制裁和反洗钱监控，开创了其全球金融霸权的新时代”，作者强调，美国的金融霸权来源于美国的经济实力以及美元在世界范围的流通性和稳定性、在世界上的储值币地位、在世界贸易的中心地位、全世界对美元的信任。然而，任何宏大的战略部署都有其适用的空间性和时效性。如果世界各国都信任美元的开放性和流动性并依赖美元来结算，就是这个战略最有效、最成功的时候，“当世界上很多国家一朝醒来，突然意识到这种开放性背后捆绑着损伤主权的束缚时，他们自然会选择在不影响经济的情况下，减少对美元的依赖”。

变化正在悄悄发生。美元和世界经济的燃料——石油——的交易挂钩，是美元霸权与美国金融霸权的重要基础之一。欧洲国家已着手瓦解美元在石油支付领域的绝对优势。2018年，欧盟执委会主席让-克洛德·容克评论道：“欧洲80%的石油交易是使用美元支付的，但是欧洲只从美国进口2%的石油。用美元而不是用欧元，这是一件十分荒谬的事情。”但是，如前所述，欧洲建立的“贸易交换支付系统”目前仍只能采用以物易物形式支持人道主义物资交易支付。

在《货币与强制：国际货币权力的政治经济学》一书中，康奈尔大学政府系教授乔纳森·科什纳指出，货币权力是真实存在的，而且不仅仅是经济问题，更是个政治问题。货币权力是一国在金融领域优势地位和强力政治的延伸，是一种在后冷战时代日益重要但却常常被忽视的国家权力形式——国家将国际货币关系和国际货币安排当作一种强制性权力工具来运用，通过操纵货币、利用金融依附和实施系统化扰乱等三种方式向其他国家施加压力，并可配合援助、贸易、金融等其他经济强制工具使用，进而提升本国安全。

从这个意义上说，美国的货币权力，正是建立在其经济、金融、科技、军事等多方面优势综合而成的世界霸权地位的基础之上。不过，科什纳教授提出，货币权力的实施，也面临着他国的反弹、规避、防御这三种制约因素。货币权力能否成功实施，取决于实施国与目标国各自的成本收益考量，或者从根本上说，取决于国际金融博弈中两国之间软实力和硬实力的国力对比与较量。

总的来说，合规内涵不断扩大、监管渠道和监管对象不断拓宽、监管前移和执法力度趋严，是全球反洗钱和金融制裁等合规监管的趋势；随着中国国际地位的提高，以及保护主义、单边主义等地缘政治风险的增加，未来中国企业在反洗钱和金融制裁等合规方面开展工作的难度有可能进一步提升。

对此的应对之策是，不但要提高合规意识、借鉴境外经验、建立合规制度、建设专业人才团队、完善信息系统和科技支持、强化合规能力，更要知己知彼，以自信、开放、共融的心态，主动参与国际合作、参与建立秩序、参与设定规则。这不仅有助于提升综合国力和竞争力，甚至可以说，本身就是综合国力和竞争力的最佳体现之一。

（来源：经济观察报。转引自：复旦大学中国反洗钱研究中心。网址：<http://www.ccamls.org/newsdetail.php?did=37616>。时间：2020年7月27日。访问时间：2020年7月28日9:20。）