

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2020.05.004

美国经济制裁立法、执行与救济^{*}

王 佳

(外交学院国际法系, 北京 100037)

摘 要: 近年来, 美国频繁运用经济制裁解决国际问题。美国经济制裁在其国内法中有较为充分的依据, 形成了比较系统的法律体系。目前, 有关经济制裁的美国立法数量繁多, 在联邦层面基本可以分为授权型立法、直接制裁型立法和包含制裁条款的其他立法三类。上述立法在实践中呈现出一定的碎片化, 主要原因在于行政部门和国会在对外政策权力方面存在博弈。在执行方面, 经济制裁主要由财政部、国务院和商务部执行, 执行措施逐渐呈现以金融制裁为核心的趋势。美国立法中未规定制裁的救济途径, 除与美国展开政治谈判外, 受制裁对象在某些情况下通过诉讼方式在各地法院、国际司法机构起诉美国, 尽管制裁的政治性决定了完全通过司法途径解决相关问题是存在困难的, 但诉讼方式在特定情况中起到了施压美国迫使其修改一定措施的作用。

关键词: 经济制裁; 美国; OFAC; 救济

中图分类号: D992

文献标识码: A

文章编号: 2095 — 8072(2020)05 — 0052 — 13

经济制裁 (Economic Sanction) 指的是一国针对其他国家所采取的胁迫性经济手段, 以迫使对方改变其政策。^①经济制裁的历史悠久, 可以追溯至古希腊城邦时期雅典对麦加拉人 (Megarian) 的贸易禁运措施。^②在漫长的历史过程中, 经济制裁一直以手段的经济性和目的的政治性著称。第二次世界大战后, 由于禁止使用或威胁使用武力, 经济制裁作为经济战争的一种形式, 重要性获得彰显。^③

依托于强大的经济、政治实力, 美国是经济制裁的最主要采取国。在总统特朗普上台后, 美国频繁运用经济制裁解决问题的趋势更加明显。近年来, 美国也针对我国直接或间接采取制裁措施, 如针对香港问题, 美国总统特朗普于2020年7月14日签署了包含有制裁措施的所谓《香港自治法》(Hong Kong Autonomy Act) 粗暴干涉我国内政。另外, 由于“次级制裁” (Secondary Sanction)^④的运用, 我国利益也常常受到影响。从2018年9月20日美国国务院宣布将我国中央军委装备发展部及其负责人李尚福列入制裁清单,^⑤到2018年12月1日华为首席财政官孟晚舟因涉嫌违反美对伊

^{*} 基金项目: 本文受中国法学会2018年度部级法学研究自选课题“美国单边制裁法律问题研究”(项目编号: CLS(2018)D149)的资助。

^① Barry E. Carter, *International Economic Sanctions: Improving the Haphazard U.S. Legal Regime*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988: 4.

^② Charles Fornara, “Plutarch and the Megarian Decree”, in D. Kagan, *Studies in the Greek Historians*, Cambridge: Cambridge University Press, 1975: 213.

^③ Michael P. Malloy, *United States Economic Sanctions: Theory and Practice*, Hague: Kluwer Law International, 2001: 4.

^④ 次级制裁意指经济制裁发起方(国)在对目标方(国)进行制裁时, 针对第三方(国)的公司或个人进行的旨在阻止其与目标方商业往来的制裁活动。参见: 王淑敏. 国际投资中的次级制裁问题研究——以乌克兰危机引发的对俄制裁为切入点[J]. 法商研究, 2015(1): 165.

^⑤ US Sanctions Chinese Military for Buying Russian Weapons. CNN Website [2018-09-21]. <https://edition.cnn.com/2018/09/20/politics/russia-china-sanctions-caatsa-state-dept/index.html>.

朗制裁而在加拿大被捕，^①这些事件的发生值得引起我们的注意。兵法云：“知己知彼，百战不殆”。因而，有必要对美国经济制裁的法律问题进行深入研究。

一、美国经济制裁立法体系

美国虽然是普通法系的代表国家，但其当今的经济制裁却主要是由成文法调整的。美国有关制裁的成文法既有联邦层面的立法，也有州层面的立法，本文仅探讨联邦层面立法。目前，联邦层面的制裁立法数量繁多、关系复杂，基本上形成了以授权型立法为基础，配合应对特定国家、特殊情势的直接制裁型立法，并以条款中涉及制裁的其它立法为辅的独特体系。

（一）授权型立法

这是指并不直接规定制裁对象和范围，而是将实施制裁的权力授予美国总统的一类立法，主要包括1917年《与敌国贸易法》（Trading With the Enemy Act, TWEA）和1977年《国际紧急经济权力法》（International Emergency Economic Powers Act, IEEPA）。

1. 《与敌国贸易法》（TWEA）

TWEA是在第一次世界大战期间通过的，旨在限制战争时与敌国的贸易。该法没有直接规定制裁的对象和范围，而是通过授予总统在战时制裁的权力实现目的。不过，该法第一次被援引并非是在战时。1933年，时任总统罗斯福根据该法，宣布国家进入紧急状态，要求全国银行放假。^②5天后，国会对该法第5条第2款进行了紧急修改，补充了在战时以外的任何其他情况下，总统可以宣布紧急状态。^③总统就此获得了在非战时的紧急状态下进行制裁的权力。此后，总统进行制裁时的法律依据都是TWEA。

根据修改后的TWEA，总统宣布紧急状态不需要设定期限，也不需要援引依据，甚至不经国会监督。1973年，国会对紧急状态进行了调研，认为美国国民的权利和自由被实施紧急状态的法律所克减。在此背景下，国会于1976年通过《国家紧急状态法》（National Emergencies Act, NEA），终结了总统根据在此前所宣布的紧急状态而拥有的权力，并对总统此后宣布紧急状态的权力进行了一定的限制。

2. 《国际紧急经济权力法》（IEEPA）

1977年，国会经过审慎评估通过了IEEPA。根据该法，当总统认为美国以外的某一局势或事件对美国的国家安全、外交政策和经济利益构成非同寻常威胁时，就可宣布进入紧急状态，从而采取直接的制裁措施。^④总统根据该法进行制裁的前提条件是符合ENA的相关规定。与此同时，国会对TWEA第5条第2款又进行了修改，删除了非

① Huawei Exec Detained in Canada Amid Sanctions Violations Suspicions. The Sydney Morning Herald Website [2018-12-06]. <https://www.smh.com.au/world/asia/huawei-cfo-arrested-for-violating-us-sanctions-on-iran-canadian-media-20181206-p50kic.html>.

② Proclamation No. 2039, 48 Stat. 1968 (1933).

③ Act of Mar. 9, 1933 ch.1, § 21, 48 Stat.1 (1933).

④ International Emergency Economic Powers Act, Sec. 202(a).

战时的补充,从此TWEA的适用仅限于战时。1977年后,IEEPA代替TWEA成为美国经济制裁的主要法律依据。

国会通过IEEPA的目的之一是限制总统在和平时期的紧急权力,因此该法相较于TWEA而言多了一些要求,主要包括:要求结合某一实际情势明确宣布相应的紧急状态;要求对美国构成非同寻常威胁的来源在美国之外;要求行政部门在紧急状态之前和结束后向国会提交报告。尽管存在上述区别,但一般认为这些改变都只有形式意义,并没有起到限制总统权力的作用。^①

总之,美国的授权型制裁立法以授权为特征,立法并不直接规定制裁对象和范围,而是通过授予总统广泛的权力达到目的。授权型制裁立法使总统在对外制裁方面处于绝对的主导地位,这符合美国宪政体制中由行政部门负责对外事务的安排。不过,自从1964年东京湾事件之后,美国国会逐渐扩大了在美国对外政策中的影响。^②国会自此以后也开始积极参与对外制裁。另外,当总统出于种种考虑不愿意对某一国家或情势施加制裁时,国会可以通过强推法案来建立独特的制裁机制。由此,出现了并非一般授权性质的直接制裁型立法。

(二) 直接制裁型立法

直接制裁型立法是指美国国会制定的明确了制裁对象和具体手段的法律。目前,国会的直接制裁型立法可以分为特定领域制裁型和国别制裁型两类。

1. 特定领域制裁型

美国国会近年来在其关注的一些特定领域陆续通过了专门的制裁立法,主要包括人权、反恐、禁毒等方面。其中最具有代表性的是在人权方面的立法。

有关人权制裁,美国国会的主要立法是2012年的《俄罗斯和摩尔多瓦杰克逊-瓦尼克修正案废除和谢尔盖·马格尼茨基法治问责法》(Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act,下称《法治问责法》)和2016年的《全球马格尼茨基人权问责法》(Global Magnitsky Human Rights Accountability Act)。这两部法案以俄罗斯税务会计师谢尔盖·马格尼茨基命名,他因揭发俄罗斯税务官员巨额腐败而被关押,并于2009年11月在看守所去世。《法治问责法》旨在制裁对马格尼茨基之死负责的俄罗斯官员,主要采取了禁止上述官员进入美国、冻结资产、禁止交易等措施。

《全球马格尼茨基人权问责法》是《法治问责法》的全球版本,旨在制裁国际人权的严重违反者和腐败者。法案的主要制裁措施与《法治问责法》基本相同,只是将制裁的对象从俄罗斯官员扩展至全球。虽然时任总统奥巴马签署了法案,但他对该法案曾明确表示不满,认为国会越权。^③现任总统特朗普公开表示支持法案,于2017年

① Michael P. Malloy, *United States Economic Sanctions: Theory and Practice*, Hague: Kluwer Law International, 2001: 182-183.

② 刘勇. 美国经济制裁的法律分析[D]. 苏州大学硕士学位论文, 2009: 14.

③ John Kruzel, Fact Check: Can Congress Force Trump to Act in Saudi Case? Statesman Website [2018-10-18]. <https://www.statesman.com/news/20181018/fact-check-can-congress-force-trump-to-act-in-saudi-case>.

12月21日发布执行命令宣布将对执行命令附件所列13名来自多个国家的人权违反者和腐败者施制裁。^①

2. 国别制裁型

目前,美国通过专门立法直接制裁的国家或地区包括古巴、伊朗、苏丹和达尔富尔、乌克兰、俄罗斯、委内瑞拉等。一般来说,国会通过包含被制裁国家国名的立法直接制裁某一特定国家,如针对古巴的制裁立法是《古巴自由与民主声援法》。

然而,有别于上述立法,2017年生效的《以制裁反击美国敌人法》(The Countering America's Adversaries Through Sanctions Act)是一部综合性的国别制裁型立法,其并非针对某一国家或地区,而是针对俄罗斯、伊朗和朝鲜,主要针对俄罗斯。法案要求总统对上述制裁对象采取具体的制裁措施,并不得擅自取消制裁。这样,虽然此前已经分别存在制裁俄罗斯、伊朗和朝鲜的立法或行政命令,但是《以制裁反击美国敌人法》进一步具体化和补充了此前的制裁措施,且此前的立法和行政命令同时有效。该法进一步凸显了总统和国会之间在制裁方面的紧张关系。总统特朗普对法案限制总统权力的做法表示不满,声称法案有严重缺陷,乃至违宪,但最终还是签署了该法案。^②

(三) 其他立法

除上述各种类型之外,还有一些有关制裁的条款散见于某些单行立法中。如《出口管理法》(Export Administration Act, EAA)、《国防授权法》(National Defense Authorization Act, NDAA)等。这些立法中的相关条款也构成有关制裁的法律依据。

EAA于1979年生效,其主要目的不在于制裁,而在于为出口活动建立并维持有利的环境,鼓励出口贸易。EAA规定在某些情况下可进行出口管制。由于出口管制是美国制裁的主要手段之一,EAA往往为采用了出口管制措施的具体制裁机制所援引。

NDAA是每一财政年度由国会通过,并由总统批准颁布的有关国防经费预算以及具体国防职权行使的立法,其中有许多与制裁密切相关的条款。比如,在2018年8月经特朗普签署的2019财政年度DNAA修改了《以制裁反击美国敌人法》中关于对向俄罗斯购买军事装备的国家实施制裁的规定。DNAA为上述规定增加了制裁免除条款,即如果总统认证存在保护美国盟友、军事行动和敏感科技等方面的需要,可以免除制裁。^③这项修改据称主要是为了改善美印关系,因为印度对俄罗斯的军事装备有购买需求,而《以制裁反击美国敌人法》的出台令印度感到不安。^④所以,DNAA是制裁在实施层面的重要补充。

综上所述,美国的制裁法律体系当前以适用于和平时期的IEEPA为基础。在美国现行的各项制裁中,除了针对古巴的制裁以外,都援引了IEEPA,原因是古巴制裁早

^① Blocking the Property of Persons Involved in Serious Human Rights Abuse or Corruption, Executive Order 13818 of December 20, 2017.

^② Facing Veto Override on Russia Sanctions, Trump's Signing Statement Raises Constitutional Issues. USA Today Website [2017-08-02]. <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2017/08/02/trump-russia-sanctions-signing-statement-raises-constitutional-issues/534099001/>.

^③ S. John McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, Sec. 1294.

^④ US Congress Paves Way For Waivers To India From Sanctions Over Russia. NDTV Website [2018-08-02]. <https://www.ndtv.com/india-news/us-congress-paves-way-for-waivers-to-india-from-sanctions-over-russia-1893954>.

于IEEPA,在当时是根据TWEA作出的。

授权型立法可以作为单独的法律依据,即总统根据IEEPA直接决定对某一国家或情势采取制裁措施;同时,它也是直接制裁型立法的法律依据。直接制裁型立法虽然直接规定了制裁对象与措施,但是依然将执行制裁的权力授予以总统为代表的行政部门;在直接制裁型立法中,总统行政权力的行使依据仍是来自于授权型立法。总之,授权型立法赋予总统十分广泛的制裁权力,即便有专门制裁立法的情况下,总统仍然可以通过援引授权型立法来保持一定的自由裁量空间。

美国制裁立法体系因总统具有高度自由裁量权,且国会可能在某些情况下介入对外政策而在一定程度上呈现出碎片化的现象。针对同一国家或同一情势,既有总统发布行政命令后国会又通过立法的情况,也存在国会通过多部立法的情况。这些立法和行政命令综合适用于某一制裁机制,不过在执行方面的决定权仍然在于行政部门。

二、美国经济制裁执行体系

美国的经济制裁是在各执行机关的协作下,通过以金融制裁为核心的各项措施的实施来执行的。美国的经济制裁执行体系随着实践的发展而发展,目前已经形成一套行之有效的运作规则。作为政府的职能部门,各执行机关根据本身职责特点负责相应的制裁工作,随着金融制裁逐渐成为制裁措施的核心,财政部海外资产管理办公室(Office of Foreign Assets Control, OFAC)也成为了执行机关的核心。

(一) 执行机关

美国的经济制裁体系涉及众多执行机关,财政部、国务院、商务部等都扮演着一一定的角色。如前文所述,OFAC在其中发挥关键作用。

1. OFAC。OFAC隶属于财政部的恐怖主义和金融情报办公室(Office of Terrorism and Financial Intelligence),由财政部主管反恐和金融情报事务的副部长领导。OFAC目前主要管理两类制裁清单,其中一类称为“特别指定国民和资产冻结人清单”^①(Specially Designated Nationals and Blocked Persons List, SDNs),我国中央军委装备发展部及其负责人李尚福就被列入上述清单中;另一类被称为“综合制裁清单”(Consolidated Sanctions List),具体包括以下六类清单:巴勒斯坦立法会清单^②(Palestinian Legislative Council List)、外国金融机构第561条款清单^③(the Part 561 List)、非SDN涉伊朗制裁法案名单^④(the Non-SDN Iran Sanctions Act List)、海外逃避制裁清单^⑤(the Foreign Sanctions Evaders List)、行业制裁识别清单^⑥(the

① 特别指定国民和资产冻结人清单上的个人或实体或是由被制裁国家拥有、控制,或代表被制裁国家行事;或是在非国家制裁项目中被制裁的个人,如恐怖分子或毒枭。被列于这一清单上的个人或实体在美国的资产被冻结;同时名单上个人所拥有(全部拥有或拥有百分之五十以上的份额)的实体在美国资产也被冻结,即使未被列入该清单;且美国国民不能与这类个人或实体交易。

② 巴勒斯坦立法会清单包括的是通过哈马斯提名选举进入立法会的成员、其他外国恐怖组织、特别指定恐怖分子、特别指定全球恐怖分子。

③ 外国金融机构第561条款清单针对的是受伊朗金融制裁法规制约的相关外国金融机构。

④ 非SDN涉伊朗制裁法案清单是国务卿根据第13574号行政命令对涉足伊朗能源业某些投资或精炼石油业某些活动的个人或实体予以制裁的名单。

⑤ 海外逃避制裁者清单包括的是同伊朗和叙利亚相关的海外逃避制裁者。

⑥ 行业制裁识别名单是OFAC对俄罗斯一些经济部门的个人和实体的识别名单。

Sectoral Sanctions Identifications List) 和13599号行政命令清单^① (List of Persons Identified as Blocked Solely Pursuant to Executive Order 13599)。

2. 国务院。国务院主要负责执行制裁的部门是经济制裁政策与实施办公室 (Office of Economic Sanctions Policy and Implementation, SPI) 和国际安全和不扩散局 (Bureau of International Security and Nonproliferation, ISN)。其中, SPI 的职责在于规划和执行与外交政策相关的制裁项目; ISN则负责执行有关核不扩散的制裁机制, 目前, ISN具体管理有关不扩散方面的个人和实体名单。

3. 商务部。商务部主要负责执行制裁的部门是工业和安全局 (Bureau of Industry and Security, BIS), BIS主要负责出口管制的制裁措施。BIS为进出口的目的管理独立于OFAC以外的清单。BIS的制裁清单被称为“被拒绝个人清单” (the Denied Persons List) 和“实体清单” (the Entity List)。前者包括被工业与安全局否决其出口和再出口权利的个人与公司; 后者由外国最终用户组成, 他们将美国出口品及其所包含的技术使用于开发大规模杀伤性武器方面, 所以美国产品出口给这些用户需要获得许可证。

另外, 其他政府机构根据其本身的职责也相应地承担一部分制裁的工作。比如, 美联储需要保证被制裁的金融机构不能作为或继续作为美国政府债务工具的主要交易商、司法部调查某些个人或实体的行为是否违反了有关制裁的法律等。

(二) 执行措施

美国制裁的具体执行措施随时代变化而发展, 从早期单一的出口管制发展成了以金融制裁为核心的执行措施体系。目前, 美国主要采取的制裁措施包括以下几种。

1. 资产冻结。资产冻结措施是指美国政府冻结一切位于美国境内的或由美国人所掌管的财产及财产性利益, 禁止对其进行任何形式的处置。上述财产及财产性利益可以是有形的, 也可以是无形的。另外, 掌管财产的“美国人”的概念十分广泛, 既包括自然人, 也包括美国的公司、各种非政府实体、组织或者团体。^②而且通过“由美国人所掌管”的规定, 资产冻结的措施能够发生域外效力, 美国金融机构在国外设立的分支机构也有义务冻结被制裁者存放的一切财产及财产性利益。

2. 资产没收。由于经济制裁的目标是强制被制裁者改变行为, 所以制裁一般采取资产冻结而非没收的方法。不过, 在特殊情况下, 美国政府也曾采取资产没收的措施。《爱国者法案》(USA PATRIOT Act) 规定, 总统对于其认定从事了策划、批准、帮助、参与实施针对美国的武装敌对或者攻击行为的外国人、组织或者国家, 有权直接没收其在美国管辖范围内的财产。^③根据《爱国者法案》, 时任美国总统布什曾经签署行政命令, 宣布没收伊拉克政府、伊拉克中央银行等金融机构存放在美国金融机构中的资金。

^① 13599号行政命令清单是根据总统13599号行政命令为实施《伊朗交易和制裁细则》而拟定的清单。

^② Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, Executive Order 13849 of September 20, 2018, Sec. 7.

^③ USA PATRIOT Act of 2001, Sec. 106.

3. **禁止交易。**禁止交易指的是美国政府禁止美国人与被制裁对象进行任何形式的交易。另外,在次级制裁的情况下,美国政府也禁止第三国的个人或实体进行与被制裁对象的某些商业往来。我国中央军委装备发展部及其负责人李尚福正是美国当局根据《以制裁反击美国敌人法》中的相关条款而被制裁的。

4. **禁止金融交易。**禁止金融交易在实践中有两种做法,第一种做法是美国政府禁止美国金融机构与被制裁者进行交易或者进行使被制裁者受益的交易,无论交易发生地在何处。所谓的美国金融机构还包括外国金融机构在美国境内设立的分支机构;第二种做法是美国政府限制外国金融机构与被制裁者在美国境外进行金融交易或者向其提供金融服务。比如,在2012财年的《国防授权法》中就规定,禁止外国中央银行和由外国政府控制的银行与伊朗中央银行进行金融交易。^①

5. **截断美元获得渠道与使用能力。**美国可以通过自身金融力量截断被制裁国家获取美元的渠道。比如,在对巴拿马的制裁中,美国阻止所有流向巴拿马的美元支付以及其他形式的美元转移。由于巴拿马当时的法定货币是美元,美元的短缺使巴拿马的经济崩溃。美国还可以通过美元支付和清算系统干扰被制裁国家使用美元。当前,国际贸易的美元支付和结算主要通过环球同业银行金融电讯协会(SWIFT)和纽约清算所银行同业支付系统(CHIPS)。通过与SWIFT和CHIPS的合作,美国政府能够截断被制裁对象使用美元的通道,使其无法使用美元转账、支付、结算等。^②

6. **制裁银行体系。**制裁银行体系指的是美国政府制裁被制裁国家的中央银行和国有银行。以美国对伊朗银行体系的制裁为例,美国起初禁止了伊朗银行与美国银行之间的直接金融交易,之后又进一步禁止了伊朗银行通过U-turn途径^③进入美国金融系统,而且还冻结了伊朗的一些银行在美资产。

7. **进出口管制。**进出口管制包括进口管制和出口管制,前者指的是禁止被制裁对象的所有产品、服务、技术直接或间接进入美国;后者指的是美国人不能将美国境内的任何产品、服务和技术直接或间接地出口或再出口给被制裁对象。相较于进口管制,出口管制的历史悠久,在二战后的一些制裁项目中就是主要手段。在当前实践中,总统也更倾向于采取出口管制。

8. **禁止入境。**禁止入境指的是美国政府禁止被制裁对象以一切形式进入美国。为此,国务院负责拒绝发放签证或取消已发放签证,国土安全部负责采取具体措施禁止被制裁对象进入美国。

9. **反对国际金融机构贷款。**反对国际金融机构贷款指的是美国通过其影响力、投票权等途径反对国际金融机构向被制裁对象贷款。比如,《有关授权<以制裁反击美国敌人法>所规定的某些执行措施的第13849号总统行政命令》指出,“各国际金融机构的美国执行董事应利用美国的话语权和投票权反对各该国际金融机构向被制裁人发放有利于其的贷款”。^④

① National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012, Sec. 1245.

② 徐以升,马鑫.美国金融制裁的法律、执行、手段与特征[J].国际经济评论,2015(1):149.

③ U-turn途径指的是被制裁银行通过非直接途径进入美国金融系统,比如通过第三国银行进行资金支付。

④ Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, Executive Order 13849 of September 20, 2018, Sec. 2 (a) (iii).

10. 收集并公布财产信息。收集并公布财产信息主要运用于对俄罗斯的制裁机制中。《以制裁反击美国敌人法》中规定，美国财政部应该向国会相关委员会提交俄罗斯高级政治人物和寡头的信息，包括上述个人及其家庭成员（配偶、父母、子女、兄弟姐妹）的净资产和收入来源等。^①上述信息会通过联邦登记处公之于众。

总之，美国目前已经形成了一套覆盖全面、打击准确、分工合理的制裁执行体系，使得经济制裁成为美国实现其对外政策目的的常见工具。当然，在金融全球化不断深入的今天，由于美国在国际储备、清算及监管领域拥有强大优势，当前在美国经济制裁的执行体系中，最核心的执行措施就是金融制裁，因为它相较于贸易制裁来说见效快、成本低、副作用小，是美国拥有金融霸权的结果。

三、对美国经济制裁采取救济的途径

美国立法一般并不规定制裁的救济途径，决定制裁与否也不受制于法院的司法审查。但是，基于一定目的，美国从整体上解除被制裁对象的制裁的情况屡见不鲜；同时，被制裁影响的个人、实体也可以通过一定的途径申请除名。另外，由于制裁措施严重影响到一些国家、个人或实体的利益，在美国法院或他国法院甚至国际司法机构寻求救济的案例也很常见。

（一）整体解除制裁

如前文所述，制裁以政治性为特征，目标在于向被制裁对象施压迫其改变。因此，当被制裁对象积极采取行动改变某些行为，或积极与美国改善关系后，美国总统可在评估形势后通过发布行政命令解除制裁。

比如，苏丹于20世纪90年代因被指责支持恐怖主义、达尔富尔问题等而被制裁。由于遭受重大经济打击，苏丹通过加强反恐、参与解决南苏丹冲突、请其他国家游说等方式改善了与美国关系，从而使美国于2017年通过发布总统行政命令的方式解除了对苏丹长达20年的大规模制裁，但是达尔富尔冲突相关的制裁以及OFAC指定的苏丹人的制裁被保留。苏丹外交部就美国的决定发表声明称：“苏丹政府十分欢迎美国政府的这一决定，并视其为苏美关系发展史上的重大积极表现。这一决定也是两国之间针对双方相互关切所进行的坦率、透明和富有建设性对话的自然结果”。^②上述声明证明解除制裁本质上基于政治考虑，是双方通过政治谈判后的结果。

（二）申请除名

对于被列于制裁清单上的个人或实体，在美国立法和行政命令中并没有统一、明确的申请除名规定。但是OFAC对于其管理的制裁清单规定了申请除名的程序。当事人可通过邮寄信件或发送电子邮件的方式向OFAC申请除名。当事人应在邮件中写明请求除名的理由。OFAC列出的除名理由主要包括：被制裁对象改变此前行为、被制

^① Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, Sec. 241.

^② 李逸达：苏丹欢迎美国解除单边制裁[N]。人民日报，2017-10-08(03)。

裁对象死亡、指定的基础不再存在、指定基于错误的身份认定等。如果当事人的申请被拒绝,可再次向OFAC申请除名,不过应提供新的理由和证据。申请除名过程没有时限,当事人可通过发送电子邮件的方式询问处理进度。^①对于OFAC最终的决定,没有进一步申诉的途径。

(三) 通过国际司法机构或准司法机构诉讼

1. 国际法院。受美国制裁影响的国家也试图通过在国际法院起诉的方式来解除制裁。2018年7月,伊朗向国际法院提交申请书,称美国对伊朗的制裁违反了两国于1955年签订的《伊朗和美国经济关系和领事权利友好条约》(Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights between Iran and the United States of America,下称《友好条约》)。伊朗还请求国际法院指示临时措施,要求美国立即暂停所实施的制裁并不再施加新制裁。

国际法院在初步确立管辖权并认定伊朗主张的权利实际存在且与临时措施有关系后,指定了与伊朗所要求的有所不同的临时措施:要求美国应该遵守《友好条约》的义务,并去除制裁措施中影响伊朗的下述障碍:药物和医疗服务、视频和农产品、民航安全所必须的零件等。在国际法院作出上述决定之后,美国国务卿蓬佩奥随即宣布美国终止与伊朗的《友好条约》。

2. WTO。1996年2月24日,古巴击落了居住在美国的古巴流亡组织“救援兄弟会”的小飞机,美国国内要求对古巴施加更严厉制裁措施的呼声高涨。《古巴自由与民主声援法》^②随即在时任美国总统克林顿的签署下生效。由于该法规定被制裁的对象包括与古巴有经济联系的非美国公司,具有次级制裁的性质,引起了在古巴有经济利益的其他国家的强烈抗议。其中,欧盟的反应最为激烈。除通过了抵制美国制裁域外效力的欧盟理事会条例外,欧盟还将有关争议提交WTO争端解决机构。美国就此声称其将援引国家安全例外,但欧盟质疑称国家安全例外条款不能涵盖《古巴自由与民主声援法》中影响极大的条款,且加拿大有意参加本案。如果美国坚持以国家安全例外作为制裁立法合法性的理由而参与该案,其前景并不明朗。于是,美国与欧盟在1998年5月达成协议,内容是美国同意放弃制裁欧盟违反该法的行为,欧盟同意限制对被古巴没收的财产方面的投资并放弃在WTO争端解决机构对美国采取措施。

(四) 通过国内司法机构诉讼

1. 美国以外法院

个人、实体在美国以外的法院提起诉讼一般是由于美国制裁具有域外效力,当事人便在其利益受影响的国家寻求救济。最常见的情况是美国银行的海外分支冻结被制裁对象的财产而引发的诉讼。

1979年,在发生伊朗人质危机后,美国总统于当年11月14日根据《国际紧急经济

^① 64 FR 5614, Feb. 4, 1999.

^② 该法案更为人知的名字是《赫尔姆斯-伯顿法》(Helms-Burton Act)。

权力法》发布对伊朗进行制裁的行政命令。^①根据规定，美国金融机构在海外的分支也应禁止伊朗政府、相关实体和伊朗中央银行转移、提取资金。随后，伊朗国家银行(Bank Markazi Iran)存储于美国银行伦敦和巴黎分支的资金被冻结。于是，伊朗国家银行在英国和法国法院先后提起针对几家美国商业银行^②的伦敦支行、巴黎支行的诉讼，要求法院向银行发布命令使其得以提取资金及要求银行对违反储蓄合同承担赔偿责任。

被告银行提出的辩护理由主要是适用法律和不可抗力等。适用法律的理由是指，虽然双方的储蓄合同与美国银行的海外分支有关，但是仍应受银行主营业地的法律调整，诸如纽约法或加利福尼亚法；不可抗力的理由是指，尽管银行在伦敦和巴黎的储蓄是欧元结算的，但是欧元市场的银行操作惯例是要通过纽约结算系统或者在美国的银行的账户来转入或转出欧元账户中的资产。被告银行的辩护理由旨在强调如果英国或法国法院要求其实际履行储蓄合同，则法院还应该要求在美国的银行采取行动。而如果法院要求美国银行采取行动，则将意味着美国银行不得不违反财政部的规章而且将因此面临遭受刑事处罚的可能性。

于是，伊朗中央银行案的焦点问题在于事实层面上，第一，欧元市场上是否存在被告银行所称惯例；第二，是否存在替代方法。英国和法国法院对此问题都非常重视。英国法院将诉讼分为两个阶段，第一个阶段是先审理欧元市场的惯例相关问题；而法国法院则任命了由三位专家组成的小组，以确定巴黎的账号是否必须由纽约控制。

由于美国和伊朗在1981年初达成了协议，协议规定伊朗中央银行的财产可以转移，并构成伊朗当局释放美国人质的条件之一。^③因此，在英国和法国的诉讼终止，法院并未作出判决。但是，鉴于美国频繁采用对他国中央银行的制裁措施，此类案件后来变成最具有代表性的一类案件。

在“利比亚对外银行诉信孚银行案”(Libyan Arab Foreign Bank v. Bankers Trust Co.)中，英国法院又再次处理了类似的案件。1986年1月8日，时任美国总统里根发布行政命令，要求冻结利比亚政府、办事处、代表和其所控制的实体，以及利比亚中央银行在美国的财产，并且冻结由美国人掌握的上述财产。^④利比亚对外银行在信孚银行的纽约和伦敦分支分别存有大笔欧元储蓄。在行政命令发布后，信孚银行随即无法向利比亚对外银行提供约定的资金服务。此后，利比亚对外银行向英国法院提起诉讼。

法院要处理的首要问题是法律适用问题，即英国法是否应该适用。虽然被告提出利比亚对外银行在英国的账户和在美国的账户是相连的，但英国法院认为在不存在相反协议的情况下，银行和客户之间的合同应该由账户所在地法律调整。^⑤而利比亚对外银行在信孚银行伦敦支行的账户是由英国法调整的。

① Blocking Iranian Government Property, Executive Order 12170 of Nov. 14, 1979.

② 在英国，伊朗国家银行起诉了六家银行的伦敦支行，这六家银行分别是美国国民信托储蓄协会、信孚银行、大通曼哈顿银行、花旗银行、欧文信托公司和汉华实业信托银行；在法国，伊朗国家银行起诉了两家银行的巴黎支行，这两家银行分别是花旗银行和美国国民信托储蓄协会。

③ Richard W. Jr. Edwards, "Extraterritorial Application of the U.S. Iranian Assets Control Regulations", *The American Journal of International Law*, 1981, 75: 870.

④ Blocking Libyan Government Property in the United States or Held by U.S. Persons, Executive Order 12544 of Jan. 8, 1986.

⑤ *Libyan Arab Foreign Bank (LAFB) v. Bankers Trust Co.*, Reprinted in 26 I.L.M. 1600 (1987), para. 1614.

法院处理的下一个问题是从伦敦支行的账号向利比亚对外银行转出资金是否必然涉及 (necessarily involve) 在纽约的不法行为。通过对欧元市场惯例的专家证词及从双方自 1980 年的交易过程的分析, 法院认为信孚银行转出资金不一定必须经由美国的清算系统。^①最终, 法院认为利比亚对外银行有权要求被告以现金方式归还伦敦账户的资产, 资产数额逾一亿美元。而且法院还认为信孚银行违反了储蓄合同以及善意原则。

法院的判决使信孚银行面临违反美国制裁规定的危险, 但是令人难以预料的是, 美国财政部向信孚银行发出特别许可证, 使其得以向利比亚对外银行提供它所要求的资金。信孚银行于是未向上议院提出上诉。本案在一定程度上有作为先例的意义, 因为本案是第一次对相关问题进行了全面的司法审理。但是, 本案与前一案件在结果上殊途同归, 都是最终通过政治途径解决了美国银行面临的难题。

2. 美国法院

美国国内法院所受理的有关制裁的诉讼主要分为两类: 一类是被制裁的实体、个人或受制裁影响的实体、个人起诉美国, 要求撤销制裁。这类诉讼往往被美国法院以国家豁免或者不能以司法裁断的政治问题 (nonjusticiable political questions) 的理由而驳回。^②另一类是起诉财政部、OFAC、司法部等执法部门越权, 从而影响其某些权利的案件。这一类案件构成了当前的主要类型。下文以哈拉曼伊斯兰基金会诉财政部 (*Al-Haramain Islamic Foundation, Inc. v. Department of Treasury*) 为例阐释此类案件。

哈拉曼伊斯兰基金会 (下称“基金会”) 是在俄勒冈州成立的非营利组织。美国政府怀疑其支持恐怖主义。OFAC 于 2004 年根据 13224 号行政命令^③冻结了基金会的资产, 并指定基金会为“特别指定的全球恐怖组织”。当年 2 月 19 日, OFAC 发布消息称在对基金会的调查结束之前冻结其财产, OFAC 并未提前通知基金会, 也没有获得授权令。基金会因此向法院提起了诉讼, 称 OFAC 的指定没有充分依据且其活动侵犯了其程序权利。法院经审理认为, 有足够的实体证据支持 OFAC 指定基金会的行为, OFAC 也有依赖保密信息作出指定决定的权力。但是法院认为, OFAC 侵犯了基金会根据美国《宪法》第五修正案所拥有的正当程序权利, 因为 OFAC 未及时通知也未给机会回应, 也没有适当准备和披露与本案相关的非保密信息。不过, 即使在尊重正当程序权利的情况下, 指定程序的结果也不会发生变化, 所以这些错误并无害, 因而不能向基金会提供司法救济。

与本案类似的案件还包括“美国航空租赁公司诉里根、财政部等案” (*American Airways Charters, inc. v. Donald Regan, Secretary of the Treasury, et al.*)、“慈善人道主义发展善心基金会诉盖特纳等案” (*Kindhearts for Charitable Humanitarian Development,*

① *Libyan Arab Foreign Bank (LAFB) v. Bankers Trust Co.*, reprinted in 26 I.L.M. 1600 (1987), paras. 1623-25.

② 典型案例是黄玉干等越南公民诉美国案, 该案中, 在越南共和国于 1975 年被推翻后, 时任美国总统里根根据《与敌国贸易法》冻结了越南共和国在美国的财产。该案原告称其为被冻结财产的真正主人, 要求获得上述财产。美国法院以缺乏属事管辖权和不可司法裁断的政治问题为由驳回诉讼。See, *Hoang Ngoc CAN, Nguyen Huu To, Van U Duc and Other Citizens of South Vietnam v. The United States of America*, 820 F. Supp. 107.

③ 13224 号行政命令是在 2001 年的 9·11 事件发生后, 总统布什根据《国际紧急经济权力法》作出的。当时附件所列的制裁对象中尚不包括基金会。

Inc. v. Geithner et al.) , 法院在案件中都认为OFAC的行为越权, 但是却并没有提供有效的司法救济。正如美国最高法院在“里根诉沃德案”(*Regan v. Wald*) 中所称, “有关外交关系的事务……是排他性的授权于政府的行政分支的, 从而在很大程度上免于司法调查或干涉”。^①所以, 美国法院虽然在形式上指出问题, 却并不愿意真正提出解决方法。这意味着, 法院试图提供给执行部门以充足的权力去回应国际危机并制定外交政策。^②

由上可见, 美国法院由于考虑到分权问题, 一般尽可能地不去对制裁措施加以评论和干涉。所以, 寄希望于由美国法院作出不利于行政分支的决定是不太现实的。相较而言, 在美国以外的法院进行的诉讼更有可能实现对当事人利益的救济。只要美国制裁措施产生了域外效应, 当事人就可以在当地法院提起诉讼, 而且所针对的被告应当是具体执行的机构, 如银行等, 而非美国政府, 否则可能因为国家豁免的理由而被驳回起诉。总之, 虽然美国政府并无意执行外国法院的判决, 但是当外国法院判决有可能影响其利益时, 美国政府会设法进行和解或者通过其它方式解除制裁。总之, 从结果来看, 司法途径并不能够一劳永逸地解决制裁引发的问题, 但是相关诉讼确实能够起到发动舆论、给美国政府造成压力的作用, 最后迫使美国政府对制裁措施进行一定的修改。所以, 在美国以外的法院进行诉讼的救济途径对于受到制裁影响的我国个人、企业而言, 是具有一定参考价值的。

四、结语

美国经济制裁在立法方面呈现一定的碎片化现象, 其原因主要在于行政部门和国会在对外政策权力方面的博弈。由于美国宪法安排的初衷是由行政部门主要负责对外政策, 早期的制裁都是由总统根据授权型立法来决定制裁。但随着国会逐渐介入对外政策, 直接制裁型立法也成为制裁的主要依据, 但是这种立法限制了总统的权力, 从而曾多次遭到时任总统的反对。尽管如此, 从各项立法内容来看, 经济制裁在执行方面的决定权仍然在于总统。也就是说, 国会通过直接制裁型立法替总统决定了应该制裁哪些对象和情况, 但是具体怎样执行还是由以总统为首的行政部门决定的。

在执行方面, 美国已经形成了一套行之有效的执行机关、措施体系。根据职责所在, 与制裁措施有关的美国行政部门承担不同的执行职责。在制裁措施方面, 金融制裁逐渐成为经济制裁中最重要的内容。过去一个世纪, 美国所采取的204起经济制裁中已经有153个案例单独采用了金融制裁或综合采用金融制裁和贸易管制。^③冷战结束后, 金融制裁对于美国外交的重要性更加显著。随着当今国家间经济金融相互依存度的大幅提升, 金融制裁也可能对我国造成重大影响, 特别是在美国制裁具有域外效力

^① See, 468 U.S. 222 (1984).

^② Jonathan W. Painter, “A Judicial Approach to Executive Foreign Affairs Powers: The Road Not Taken in *Regan v. Wald*”, *Boston College International & Comparative Law Review*, 1985, 8(1): 181.

^③ [美]加力·霍夫鲍尔等. 反思经济制裁[M]. 杜涛, 译. 上海: 上海人民出版社, 2011: 50-51.

的情况下。美国制裁的域外效力在合法性上是存在极大争议的，因而在世界各地法院及国际司法机构起诉美国的案件屡见不鲜。

尽管如此，制裁的政治性决定了完全通过司法途径解决相关问题是存在困难的。通过对典型案例的分析可发现，美国法院不愿对制裁进行司法审查；而对其他国家法院或国际司法机构的判决，美国政府原则上并不具有执行的意向。当然，上述诉讼可能迫使美国与被制裁对象达成一定的协议，并使美国在一定程度上修改制裁措施。所以，尽管难以通过司法判决直接产生成果，但司法途径确实可以作为被制裁对象寻求救济的一项重要选择。

【作者简介】 王 佳：外交学院国际法系副教授，法学博士。研究方向：国际公法。

American Economic Sanctions: Legislation, Enforcement and Relief

WANG Jia

(International Law Department of China Foreign Affairs University, Beijing 100037, China)

Abstract: In recent years, the United States applied economic sanctions to solve international issues frequently. The US economic sanctions have relatively sufficient basis in their domestic laws, forming a systematic legal system. At present, there are a large number of US legislations on economic sanctions. At the federal level, the relevant legislations can be basically divided into three types: authorization legislations, direct sanctions legislations, and other legislations that include sanctions. The above-mentioned legislations have shown some fragmentation in practice. The main reason lies in the power game between the executive branch and the Congress in terms of foreign policy power. As to implementation, economic sanctions are mainly implemented by the Ministry of Finance, the State Council and the Ministry of Commerce, and implementation measures are gradually based on financial sanctions. There is no remedy for sanctions in US legislations. In addition to negotiating with the United States to seek to lift sanctions, the targets of sanctions have sometimes brought lawsuits in various courts and international judicial institutions. Although the political nature of sanctions determines that it is difficult to resolve related issues entirely through judicial channels, the lawsuits have exerted pressure on the United States in certain circumstances forcing it to modify certain measures.

Keywords: economic sanctions; the United States; OFAC; relief

(责任编辑：黄志瑾)