

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2025.01.005

论经济制裁中的央行财产豁免*

杜涛 胡洋铭

(华东政法大学国际法学院, 上海 200042)

摘要: 位于外国境内的央行财产在国际法上享有执行豁免权, 但近年却成为经济制裁的实施对象。随着对央行财产的制裁越发普遍, 执行豁免在经济制裁领域的适用问题也变得愈发突出。尽管《联合国国家及其财产管辖豁免公约》(《公约》) 强调执行豁免发生于法院诉讼中, 但同时对于免于执行的“司法措施”进行了扩大解释, 这使得执行豁免得以适用于部分具有“准司法性”的制裁措施。我国在解释《外国国家豁免法》中的“司法强制措施”时, 应与《公约》保持一致, 将执行豁免范围划定为旨在确保法律得以强制执行的一切“司法性行为”, 进而为人民币作为国际货币的安全性提供必要法律保障。针对外国对华实施的央行制裁, 我国行政部门可以根据《反外国制裁法》和《外国国家豁免法》的规定实施反制裁措施, 在反措施规则的法律框架内对等地冻结该国央行位于我国境内的各类财产。为了确保反制裁措施的国际合法性, 不得在财产冻结的基础上进一步采取没收措施。

关键词: 央行财产; 执行豁免; 经济制裁; 反措施

中图分类号: D996.1/F743.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095 - 8072(2025)01 - 0062 - 18

央行是经国家授权, 负责管理外汇储备、制定与实施货币政策以及监管金融体系的特别金融机构, 也是国家豁免法中一类特殊的主体。相较于其他类型的国家财产, 央行财产通常享有近乎绝对的执行豁免。然而, 随着经济制裁的适用范围不断扩大, 原本在国际法上享有执行豁免的央行财产也成为各国制裁的对象。俄乌冲突爆发后, 美国财政部宣布进一步加强对俄制裁, 联合其他西方国家冻结了俄罗斯央行价值约3500亿美元的黄金和外汇储备。^① 美国对俄罗斯的央行财产进行冻结, 不仅超出了国际社会的预料, 也涉及有关执行豁免的问题, 即央行财产作为特定种类的国家财产, 是否有权免受通常由各国行政部门实施的冻结, 甚至是没收措施?

随着冻结、没收他国央行的外汇储备成为金融制裁的常规手段之一, 我国作为目前全球最大的外汇储备国,^② 确有必要深化认识央行制裁的国际法性质, 并探索法律规制的实现方式, 以保护我国的金融安全。自2024年1月1日起, 《中华人民共和国外国国家豁免法》(以下简称《外国国家豁免法》) 正式施行。实践中, 如我国有关部门依据《反外国制裁法》作出制裁决定, 冻结乃至没收外国央行位于我国境内的

* 基金项目: 本文受国家社科基金重大项目“中国特色社会主义对外关系法律体系构建研究”(项目编号: 19ZDA167)的资助。

① 被冻结央行财产的估计数额出自英国议员克里斯·布赖恩特(Chris Bryant)的描述。See UK Parliament, Hansard, Russian Assets: Seizure, Volume 729: Debated on Tuesday 14 March 2023.(2023-05-14)[2024-11-06]. <https://hansard.parliament.uk/commons/2023-03-14/debates/39A33641-F699-4244-B437-C6A2447C68E2/RussianAssetsSeizure/>.

② 根据国家外汇管理局统计数据, 截至2024年5月末, 我国外汇储备规模为32320亿美元。参见: 国家外汇管理局公布2024年5月末外汇储备规模数据[EB/OL].(2024-06-07)[2024-10-15].<http://m.safe.gov.cn/safe/2024/0607/24549.html>.

财产，是否符合《外国国家豁免法》以及《外国中央银行财产司法强制措施豁免法》（以下简称《央行豁免法》）的规定，也需要予以进一步明确（李庆明，2023）。有鉴于此，本文旨在探讨经济制裁与央行财产执行豁免之间的兼容性问题，以期明确运用国际法限制央行制裁的主要理据和可行路径，并为有关部门适用《外国国家豁免法》提供理论支撑和策略建议。

一、央行制裁的主要类型及其国际法约束

当前，国际金融关系日益成为国际关系的重要内容，金融制裁已然成为经济制裁的常用手段之一。在这当中，央行制裁旨在剥夺被制裁国央行财产的使用权，甚至是所有权，以切断其资金流、削弱其金融稳定，属于极为严厉的金融制裁手段（刘旭等，2022）。通常而言，央行制裁可以分为财产冻结和没收两类措施。

（一）央行制裁的主要类型

1. 财产冻结：限制央行财产的处分权

财产冻结（asset freezes）是指对被制裁国央行的境外财产进行控制，包括禁止对其进行提取、转让、支付、交易或者其他任何形式的处置。^①财产冻结措施不涉及所有权的转移。^②被冻结期间，央行财产所产生的收益也将被一并冻结。自俄乌冲突爆发以来，西方国家已密集实施了多轮对俄经济制裁措施。在所有制裁措施中，冻结俄罗斯央行的外汇储备被认为是最具杀伤力的制裁措施。2022年2月28日，美国财政部根据第14024号行政命令的授权颁布禁令，禁止受美国管辖的人与俄罗斯央行进行任何交易，进而冻结了俄罗斯央行位于美国境内或交由美国人持有的所有财产。^③与此同时，欧盟也加入了制裁大军，在对俄第三轮制裁中宣布，禁止俄罗斯央行使用储备资产，并禁止欧盟主体与俄罗斯央行进行交易。^④尽管未曾公布相关细节，七国集团宣称已经冻结了价值3500亿美元的俄罗斯央行财产，约占俄罗斯外汇储备的一半。^⑤

值得注意的是，由于部分针对央行财产的冻结措施发生在被制裁国新旧政府更迭时，时常涉及新政府位于境外的央行财产之归属问题。具体而言，当制裁国所承认之政府未能实施有效统治或已丧失对其领土的有效统治时，制裁国有时会以代合法政府“托管”财产为由，冻结被制裁国央行位于制裁国境内的财产，其真实目的

^① 从狭义上看，“冻结”是指针对流动资产（如银行账户或其他金融资产）实施的暂时限制措施；适用于实物资产的同类措施通常被称为“扣押”（seize）。但考虑到两者的核心特征均在于暂时阻止相关财产的转移，本文在此不做具体区分，一律称为“冻结”。See European Parliamentary Research Service, Legal Options for Confiscation of Russian State Assets to Support the Reconstruction of Ukraine, 2024.

^② 如基地组织制裁委员会发布的《冻结资产：用语说明》便曾强调，安理会要求的财产冻结措施并不意味着没收或所有权转移。

^③ Treasury Prohibits Transactions with Central Bank of Russia and Imposes Sanctions on Key Sources of Russia's Wealth. (2022-02-28) [2024-11-15]. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0612/>.

^④ EU Response to Russia's Invasion of Ukraine. (2024-12-23)[2024-12-06]. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/>.

^⑤ Background Press Call by a Senior Administration Official on Imposing Additional Severe Costs on Russia. (2022-02-27) [2024-11-10]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/02/27/background-press-call-by-a-senior-administration-official-on-imposing-additional-severe-costs-on-russia/>.

在于推动敌对国家实现本国期望的制度变化或政权变更。2018年5月21日，委内瑞拉执政党领导人马杜罗（Maduro）经选举连任总统一职，但全国代表大会会长瓜伊多（Guaidó）拒绝承认选举结果，并在一场反对党支持者的集会活动中自封为临时总统，且此举得到了英国政府的承认和支持。^①在英国政府的施压下，英格兰银行冻结了委内瑞拉央行存放于该行的黄金储备。

无独有偶，美国政府也曾对阿富汗央行采取过类似的财产冻结措施。2021年8月15日，塔利班军队攻入阿富汗首都喀布尔总统府，进而再次掌握了阿富汗的政权。作为应对，时任美国总统拜登于2022年2月15日发布第14064号行政命令，下令将阿富汗央行（Da Afghanistan Bank）位于美国境内价值近35亿美元的外汇储备冻结并转移至新设的“阿富汗基金”（Afghan Fund），以确保资金不落入塔利班政府之手。^②

尽管上述“托管”措施并不符合政府承认所适用的通常原则，^③但考虑到施加制裁的英美两国均强调只是“暂时保管”，并承诺会在“时机成熟”时转交给其所认可的“合法政府”，被冻结的央行财产从形式上看自始至终未发生所有权转移，因此同样属于财产冻结措施。

2. 财产没收：转移央行财产的所有权

财产没收（confiscation）旨在将被制裁国央行的境外财产永久转移给新的所有者，其核心特征在于所有权的转移。相比于财产冻结，财产没收的使用频次较低，通常仅限于极端情况。如美国为打击恐怖主义及执行《外国主权豁免法》中恐怖主义例外规则下的判决，曾通过特别立法限制或完全剥夺特定国家央行财产的执行豁免，使其被用于承担母国在此类判决中的民事赔偿责任。^④

俄乌冲突爆发以后，西方国家开始考虑没收业已冻结的俄罗斯国家财产，并将其转交给乌克兰，进而有效赔偿俄罗斯在冲突中给乌克兰造成的损失。^⑤其中，总价值最高的俄罗斯央行财产成为赔偿提案的主要目标。然而，大部分国家的制裁立法中并未授予行政部门没收外国国家财产的权力，或对此规定了较为严苛的条件限制。因此，各国立法部门纷纷推出了各自版本的修法提案，以补充立法授权或是绕开现行法律对没收措施的限制。此类没收措施大致上可分为直接没收和间接没收两种形式。

主张直接没收的立法提案授权本国行政部门直接没收位于本国境内的俄罗斯央行

① 2019年2月4日，时任英国外交大臣杰里米·亨特（Jeremy Hunt）宣布，英国承认瓜伊多先生为委内瑞拉宪法规定的临时总统，直至重新举行具有公信力的总统选举。See UK Recognises Juan Guaido as Interim President of Venezuela. (2019-02-04)[2024-11-15]. <https://www.gov.uk/government/news/uk-recognises-juan-guaido-as-interim-president-of-venezuela>.

② Protecting Certain Property of Da Afghanistan Bank for the Benefit of the People of Afghanistan. (2022-02-15)[2024-11-15]. <https://www.federalregister.gov/documents/2022/02/15/2022-03346/protecting-certain-property-of-da-afghanistan-bank-for-the-benefit-of-the-people-of-afghanistan/>.

③ 政府承认中的有效统治（effective governance）原则要求只有实施了有效统治的政府方能获得承认。为此，新政府必须已经在事实上有效地、长期地、稳定地控制住了其所辖领土内的局势，并可以独立自主地实施全面的、正常的统治。鉴于委内瑞拉“临时总统”瓜伊多现已流亡美国，前阿富汗总统加尼也早在2021年便宣布辞去总统一职，前往阿联酋寻求庇护。现如今英美两国所认可的“合法政府”均已流亡海外，显然无法满足有效控制的要求，自然也就无权主张继承被冻结于境外的政府财产。如果不存在继承央行财产的合法政府，那么也就不存在代为保管上述财产的法律基础。

④ 2002年，美国国会颁布了《恐怖主义风险保险法》（TRIA），以执行那些根据《外国主权豁免法》中的恐怖主义例外规则而获得的胜诉判决，被执行的财产限定为“恐怖主义当事人被扣押的财产”。“恐怖主义当事人”包括被美国政府列为“恐怖主义资助国”的国家。根据该法的授权，时任美国总统奥巴马于2012年颁布了第13599号行政命令，将伊朗央行的财产和收益予以冻结。

⑤ 据世界银行估计，乌克兰将在未来10年内花费4860亿美元从俄乌冲突中恢复和重建，其中仅清理被毁城镇废墟的费用就高达110亿美元。See World Bank, Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment, 2024.

财产，并强调行政部门实施的制裁措施不受国家豁免规则的约束。2023年11月4日，加拿大参议员拉特娜·奥米德瓦（Ratna Omidvar）提议颁布一部法案对《特别经济措施法》（Special Economic Measures Act）进行修订，进而授予行政部门处置外国政府财产的权力。根据这一提案，加拿大总督（Governor in Council）有权发布命令，将基于《特别经济措施法》第4条第1款b项查封或扣押的、由外国政府直接或间接持有的财产收归国有。^①奥米德瓦认为，虽然加拿大《国家豁免法》规定外国国家位于加拿大的财产应豁免于扣押与执行，^②但这一限制仅针对法院采取的措施，并不适用于包括内阁命令（cabinet order）在内的行政行为。此外，奥米德瓦还建议，将没收被扣押的俄罗斯主权财富作为国际法中的反措施，以此震慑未来可能采取类似行为的国家。^③考虑到俄罗斯早在冲突爆发以前便已将价值160亿美元的央行财产从加拿大转移至比利时，目前位于加拿大境内的俄罗斯央行财产可以说是微不足道，即便该法案最终落地生效，也无法对俄罗斯的央行财产造成任何实质影响，充其量只是为其他志同道合的国家树立了“榜样”。

与加拿大《特别经济措施法》相类似，《国际紧急状态经济权力法》（IEEPA）是美国实施央行制裁的主要法律依据。该法第1702条规定，美国总统有权直接签署行政命令没收他国位于本国境内的财产，但前提是美国对该国采取武装敌对行动或受到了该国的武装袭击。^④尽管对于第1702条语境下的“外国财产”是否包含外国央行财产，美国学界尚存争议（Stephan, 2022）。但可以肯定的是，美国既没有对俄发起武装敌对行动，亦未曾受到俄军的武装袭击，客观上从未真正加入到俄乌冲突中。因此，美国政府无法依据《国际紧急状态经济权力法》的授权没收本国境内的俄罗斯财产。有鉴于此，国会议员迈克·麦考尔（Michael T. McCaul）提议制定《重建乌克兰经济繁荣与机会法》（Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity for Ukrainians Act），以填补现有立法中的授权空白。该法案先是明确规定，在俄罗斯停止敌对行动，并就冲突对乌克兰造成的损失进行全面赔偿以前，禁止释放任何被冻结的俄罗斯国家财产。在此基础上，该法案进一步授权美国总统没收位于美国境内的俄罗斯国家财产，用以设立乌克兰支持基金。该基金由美国国务卿与国际开发署（USAID）署长协商管理，以实现以下目的：其一，乌克兰的重建工作；其二，向乌克兰人民提供人道主义援助；其三，国务卿认为直接有助于乌克兰重建或服务于乌克兰人民福祉的其他目的。^⑤

尽管《重建乌克兰经济繁荣与机会法》本身并未直接提及没收措施与执行豁免的关系，但法案在条文中明确援引了国家责任法中的反措施规则，规定“所有国家均依法有权采取适当的反措施，以促使俄罗斯遵守其国际义务”。^⑥因此，有学者主张，

① The Senate of Canada, BILL S-278 an Act to amend the Special Economic Measures Act (Disposal of Foreign State Assets), 2023.

② 加拿大《国家豁免法》第12条规定，外国国家位于加拿大的财产，应豁免于扣押与执行，在对物之诉中应豁免于扣押、留置、查封或没收。

③ Debates of the Senate (Hansard). (2023-10-17)[2024-11-14]. https://sencanada.ca/en/content/sen/chamber/441/debates/148db_2023-10-17-e?language=e/.

④ 50 U.S.C. § 1702(a).

⑤ REPO Bill, § 103(a), § 104(b)(1)-(d)(1).

⑥ REPO Bill, § 104(a)(7).

即便根据该法案授权采取的没收措施违反国家豁免规则，也可以通过援引反措施规则解除其不法性（Ziskina，2023）。

为了避免侵犯俄罗斯央行的执行豁免权，主张间接没收的立法提案更倾向于利用这些财产进行投资，以从中获取额外的利润。早在2022年11月，欧盟委员会便提议将被冻结的俄罗斯央行财产用于投资活动，并将最终盈余部分用于援助乌克兰的重建，本金则在未来俄乌冲突平息以后归还给俄罗斯。^①经过一年多的各方角力，欧盟委员会于2023年12月提交了关于使用被欧盟冻结的俄罗斯央行财产的投资收益的正式提案，并于2024年5月经欧盟理事会通过，即第2024/1469号条例。根据该条例规定，负责管理被冻结财产的中央证券存管机构（CSD）需要每年分两次将上述财产所产生的净收益转入欧盟财政。^②2024年10月，欧盟议会批准向乌克兰提供高达350亿欧元的特别贷款，该笔贷款预计使用欧盟根据第2024/1469号条例收取的收益进行偿还。^③目前，欧盟总计冻结了俄罗斯央行价值超过3000亿美元的财产。倘若将被冻结的俄罗斯央行财产尽数用于投资活动，假设年回报率为5%，欧盟将能够每月向乌克兰持续提供高达10亿美元的经济援助。欧盟冻结的俄罗斯央行财产大部分存放在位于比利时的欧洲清算银行（Euroclear Bank）。据统计，存放于该行的俄罗斯央行财产目前已经产生了超过30亿欧元的收益。^④与欧盟的整体方案相类似，比利时政府正考虑针对被冻结财产所产生的收益征收暴利税（windfall tax），并将获得的税款用于援助乌克兰。^⑤

相比于直接没收，间接没收强调将在冲突结束后返还被冻结的本金，从表面上看引发的法律争议似乎要小于前者。但究其本质，两种没收措施之间的区别仅在于程度的不同，而非性质的不同。如果说直接没收措施因违反国家豁免规则而丧失国际法上的合法性，间接没收尽管程度较轻，也应被视作非法。更何况投资的收益与风险并存，投资损失将导致被冻结财产的价值折损。从这个意义上说，一次失败的投资也可能导致俄罗斯永久地无法取回部分被亏损的央行财产，在效果上与直接没收措施并无实质性区别。除此之外，要想将被冻结的央行财产用于投资活动，通常需要将其汇集到某一账户或是基金中进行统一管理。这一动作实际上已经转移了上述财产的所有权，而所有权转移正是财产没收措施的核心特征。

（二）央行制裁的国际法约束

早期的央行制裁大多建立在联合国制裁决议的基础上。《联合国宪章》第七章授

① Ukraine: Commission Presents Options to Make Sure that Russia Pays for Its Crimes. (2022-11-30)[2024-11-18]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_7311/.

② 所谓的“净收益”（net profits）是指，自2024年2月15日以来被冻结的俄罗斯央行财产所产生的现金收益，扣除这些财产的所有管理成本（包括风险管理费用和公司税）后的剩余部分。

③ Parliament Approves up to €35 Billion Loan to Ukraine Backed by Russian Assets. (2024-10-22)[2024-11-15]. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20241017IPR24736/parliament-approves-up-to-EU35-billion-loan-to-ukraine-backed-by-russian-assets/>.

④ Euroclear Delivers Robust Performance in Q3 2023. (2023-10-26)[2024-11-15]. <https://www.euroclear.com/newsandinsights/en/press/2023/2023-mr-15-euroclear-delivers-robust-performance-q3-2023.html/>.

⑤ Belgium Seizes Russian Central Bank's Assets to Create Ukraine Fund. (2023-11-20)[2024-12-01]. <https://www.voltterrafieta.com/belgium-seizes-russian-central-banks-assets-to-create-ukraine-fund/>.

权安理会为维护国际和平与安全得以采取的必要强制措施，其中便包括制裁等非武力措施。^①据此，为了维护国际和平与安全，安理会有权采取诸如武器禁运、贸易和金融限制、财产冻结和旅游禁令等形式的制裁措施。“9·11”恐怖袭击事件后，安理会越来越频繁地在其决议中使用金融制裁措施，制裁对象从恐怖主义个人、组织或实体，发展到某些被认为危害了世界和平及人类生存的个人和实体，其中便包括一国的央行（黄风，2012）。根据《联合国宪章》第48和103条的规定，成员国履行联合国制裁的义务要优先于其承担的其他国际条约义务。^②这意味着，安理会授权的多边制裁优先于受制裁实体所享有的豁免权。因此，联合国安理会授权实施的央行制裁通常不会违反关于执行豁免的国际法规则，不存在合法性争议。

但在近年，各国开始以国内法为依据，单方面冻结位于本国境内的外国央行财产。在极端情况下，甚至出现了直接没收央行财产的案例。鉴于国内法不具有对抗国际法的效力，此类“单边央行制裁”很可能与现行国际法规则，特别是执行豁免发生冲突。执行豁免是指，一国不能对另一国国家财产采取包括扣押、查封、扣留和执行等强制措施（Crawford & Brownlie, 2012）。相较于管辖豁免，对外国财产的扣押和执行将对外国主权权益造成实质影响，免除执行豁免的国家财产范围受到严格限制，一般仅限于商业活动的财产（刘元元，2015）。

2004年，《联合国国家及其财产管辖豁免公约》（以下简称《公约》）对国家财产执行豁免进行了规定。《公约》至今虽尚未生效，但其内容已经成为受国际社会普遍认可的习惯国际法规则。根据《公约》第18和19条规定，即便一国在另一国法院不享有管辖豁免，另一国法院在诉讼中和判决后也不得对该国财产采取强制措施。其中，不得采取的强制措施包括查封、扣押和执行措施，单从文意上理解似乎恰好对应了央行制裁中的财产冻结和没收措施。但根据《公约》第1条规定，上述规定仅适用于国家及其财产在另一国法院的国家豁免问题。为此，要想根据执行豁免规则确认单边央行制裁是否构成国际法上的非法行为，就必须回答以下两个问题：一是，执行豁免是否允许行政部门而非司法部门对央行财产采取冻结甚至是没收措施，即央行财产豁免在制裁领域的适用问题；二是，如果行政部门针对央行财产采取的制裁措施违反了关于执行豁免的国际法规则，反措施规则能否排除上述制裁措施的国际不法性。

二、央行财产豁免在制裁领域的适用问题

如前所述，尽管央行财产在国际法上享有执行豁免权，但不论是《公约》，还是

^①《联合国宪章》第39条规定：“安全理事会应断定任何和平之威胁、和平之破坏或侵略行为之是否存在，并应作成建议或抉择依第41条及第42条规定之办法，以维持或恢复国际和平及安全”；第42条则规定：“安全理事会得决定所应采取武力以外之办法，以实施其决议，并得促请联合国会员国执行此项办法。此项办法得包括经济关系、铁路、海运、航空、邮电、无线电及其他交通工具之局部或全部停止，以及外交关系之断绝”。

^②《联合国宪章》第25条规定：“联合国成员国同意依宪章之规定接受并履行安全理事会之决议。”第48条规定：“执行安全理事会为维持国际和平及安全之决议所必要之行动，应由联合国全体会员国或由若干会员国担任之，一依安全理事会之决定。此项决议应由联合国会员国以其直接行动及经其加入为会员之有关国际机关之行动履行之”；第103条规定：“联合国成员国在本宪章下之义务与其依任何其他国际协定所负之义务有冲突时，其在本宪章下之义务应居优先”。

各国豁免立法大多要求国家财产得以豁免的执行措施必须具有“司法性”。^①反观大部分制裁措施的实施主体为各国行政部门，这便对央行执行豁免在制裁领域的适用造成了潜在的阻碍。

（一）执行豁免的司法性要求

根据《公约》第21条第1款规定，央行财产作为“特定种类的国家财产”享有高于其他国家财产的执行豁免权，即便被用于从事商业活动，也不得对其采取强制措施。但《公约》第四部分同时强调，强制措施的豁免发生在法院诉讼中，^②第18和19条列举的强制措施也明确规定为“判决前”（pre-judgment）或“判决后”（post-judgment）的强制措施。这便带来了一个问题：国家豁免语境下的执行措施是否包括司法程序以外的其他限制措施，特别是通常由各国行政部门实施的制裁措施？对于这一问题，目前学界争论激烈，莫衷一是。

反对者倾向于对《公约》的表述作严格解释，认为既然《公约》规定执行豁免必须与法院诉讼存在关联，那便只有司法行为才会受到执行豁免的限制（Ruys, 2019）。又因为，冻结甚至是没收外国国家财产的制裁措施通常由各国行政部门作出，在性质上属于行政行为而非司法行为，因此不涉及执行豁免问题（Brunk, 2023）。此种观点未能考虑到国家之间政治制度和治理机构的差异性。实际上，不同国家对于行政和司法行为的界定各不相同。如果将执行豁免严格限制在各国法律明确规定的司法行为之内，将会进一步分化各国执行豁免的保护范围，显然有悖《公约》统一国家及财产豁免方面规则的初衷。除此之外，限缩解释执行豁免的适用范围还会产生一种自相矛盾的结果。如果一国国家财产是根据另一国法院的命令或判决被冻结的，那该国的执行豁免权便可能受到侵犯，但相同的冻结措施如果是根据行政命令实施的，则不会违反有关执行豁免的规则，这样的差异显然是不合理的。

赞成者则选择跳出现有规定，主张《公约》并没有穷尽关于执行豁免的国际法规则，从主权平等原则出发，执行豁免应适用于所有类型的“限制性措施”（Thouvenin & Grandaubert, 2019）。《公约》在序言中申明，习惯国际法的规则仍然适用于自身没有规定的事项。^③基于此，部分持赞成意见的学者认为，司法程序以外的执行豁免并不受《公约》的规范，要从习惯国际法中寻找支撑依据。其中，主权平等原则构成了执行豁免的理论根据。根据主权平等原则，平等者之间无统治权（par in parem non habet imperium）。此种“统治权”的行使主体为国家，而不限于具体的国家机关。鉴于一国行政部门对另一国国家财产作出的冻结或没收措施与法院的执行措施一

① 如美国《外国主权豁免法》第1609条规定，外国国家在美国联邦法院或州法院享有财产扣押、扣留和执行的豁免；又如英国《外国国家豁免法》第13条第2款规定，一国财产不受任何判决或仲裁裁决执行或在诉讼中对该财产进行扣留、扣押或变卖的程序约束。此外，澳大利亚《外国国家豁免法》第30条也规定，外国国家的财产不受任何澳大利亚的法院发布的为抵偿或执行判决、命令、仲裁裁决、海事诉讼中的扣押、留置或变卖财产的司法程序或命令的限制。

② 《公约》第四部分的标题为“在法院诉讼中免于强制措施的国家豁免”（State immunity from measures of constraint in connection with proceedings before a court）。

③ 与此相类似，《国家豁免欧洲公约》的解释性报告也强调该公约只适用于法院的管辖权问题，不涉及缔约国行政当局对其他缔约国的待遇。See Council of Europe, Explanatory Report to the European Convention on State Immunity, 1972, para. 8.

样，会造成对该国主权的侵犯，同样为国家豁免规则所禁止。此种观点一定程度上扩大了执行豁免的涵盖范围，却又过分限缩了《公约》的适用范围，忽视了《公约》全面规范国家豁免问题的意图。

事实上，尽管《公约》强调执行豁免必须涉及司法程序，但同时也将法院广泛定义为一国有权行使“司法职能”（judicial functions）的任何机关，不论其名称为何。^①国际法委员会在1991年《国家及其财产的管辖豁免条款草案》的评注中指出，在不同的宪法和法律制度下，一国特定行政机关也可能被授权行使部分的“司法职能”（有时也称为“准司法职能”）。^②这意味着，执行豁免不仅适用于司法部门做出的“司法行为”，更是涵盖了一切旨在确保法律得以强制执行的“司法性行为”，不论实施主体的名称和身份等形式要件为何。可见，要想判断一国行政部门实施的制裁措施是否构成《公约》语境下的“司法性行为”，必须要结合相关制裁措施的行为性质予以综合认定。

按照行为性质，可以将经济制裁分为反措施和经济强制两类（简基松和王宏鑫，2014）。反措施（counter-measures）是指，受害国针对责任国不履行其国际不法行为所引起的法律后果而采取的措施。作为反措施的制裁措施，旨在对正在进行的国际不法行为进行威慑，或是在无法发挥威慑作用时强制执行国际法中的相关规则，进而充当连接立法与执法的桥梁，从性质上看带有较强的司法性，应当认为构成执行豁免措施。经济强制（economic coercion）则是指，试图迫使目标国作出政策让步的强制性措施。相比于反措施，经济强制并不以另一国先前存在任何国际不法行为作为对其施加经济压力的必要条件，此时的制裁措施相比于“司法性行为”更像是一种政治外交行为，不可归入国家豁免规则的规制范围内。

（二）豁免经济制裁的央行财产范围

在明确了执行豁免可以适用于制裁领域后，随之而来的便是适用范围的划定问题。近年来，各国央行承担的职能日渐丰富，除了传统意义上的管理外汇储备、制定与实施货币政策及监管金融体系等主权职能外，有时还会直接参与市场活动，如通过主权财富基金进行对外投资。这就引出了一个新问题，即对于这类用途与履行主权职能关联较低的央行财产，是否同样能够基于执行豁免而免受制裁。

对此，国际法委员会负责此议题的特别报告员曾建议，在《公约》第21条第1款规定的央行财产后加上“且用于管理货币目的”之限制性语言，但由于缺乏参会成员的普遍支持，该语言并未被纳入。^③最终，《公约》第21条第1款未能界定享有强制措施豁免的央行财产之具体范围，尤其没有明确执行豁免是适用于央行的所有财产，还是仅适用于其“有权用于且实际用于履行主权职能”的财产，而是交由各国自行裁量。

^① 从相关判例来看，国际法院同样没有对执行豁免的适用范围作严格解释。如在“国家管辖豁免”案中，尽管国际法院未就非司法程序的执行豁免发表意见，但强调将执行豁免限制在司法程序当中构成一种严格意义上的理解（*stricto sensu*）。See *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, Judgment, I.C.J. Reports, 2012, p. 99, para. 113.

^② UN, Report of the Commission to the General Assembly on the Work of Its Forty-third Session, 1991, art. 2, comment (3).

^③ International Law Commission, Draft Articles on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, with Commentaries, 1991, Part Two.

实践中,各国划定央行财产豁免范围的立法规定与司法实践尚未形成统一的模式,在央行用于非主权目的的财产豁免问题上可以分为绝对豁免和相对豁免两种立场。持绝对豁免立场的国家倾向于对《公约》第21条第1款予以从宽解释,主张央行持有或控制的所有财产均享有执行豁免,不论此种财产的具体用途为何。以英国为代表,英国《国家豁免法》第13、14条效仿《公约》的表述,规定一国央行或其他金融主管机关的财产即便“被用于或意图被用于商业目的”,也不受任何判决或仲裁裁决执行或在诉讼中对该财产进行扣留、扣押或变卖程序的约束。^①在“友邦资本诉哈萨克斯坦共和国案”中,英国商业法院认为,《国家豁免法》第14条第4款规定的央行财产应解释为一国央行“拥有财产权益的任何财产,无论该行持有该财产的用途或目的为何”。^②持相对豁免立场的国家则拒绝给予央行财产中投资和使用方式与货币政策或其他央行职能无关的部分以豁免权。至于具体应采用何种适当的法律检验标准来分辨涉案央行财产是否享有执行豁免权,各国在实践中尚未形成统一的做法。部分国家选择否认外国央行财产享有高于其他国家财产的豁免权,进而将“用于商业活动”规定为央行财产的豁免例外情形。^③如比利时法院便曾以涉案财产被用于商业用途为由,认定由哈萨克斯坦国家银行(National Bank of the Republic of Kazakhstan)持有的国家基金无权享有豁免保护。^④但以央行财产是否用于商业活动作为确定豁免范围的标准,显然与《公约》的规定相悖。根据《公约》第21条第1款规定,“中央银行或其他货币当局的财产”属于“特定种类的财产”,不得被视为第19条第3款所指的“政府非商业性用途以外目的的财产”而被采取强制执行措施。基于此,《公约》实际上赋予了央行财产比国家其他财产更难以被外国采取强制措施的特殊保护。依照《公约》第19条与第21条之间的结构逻辑,一国在决定是否对另一国财产采取强制措施时,应首先适用第21条第1款的特殊规定。只有所涉财产不属于该条款规定的“特定种类的财产”时,才可以适用第19条中的一般规定(也就是商业活动例外规定),以最终确定是否可以对该财产采取强制措施(王蕾凡,2021)。

另一部分持相对豁免立场的国家则选择将央行的业务活动作为判断是否给予央行财产豁免保护的依据。央行财产只要被用于实现通常意义上的央行业务,就能够享有执行豁免,无论相关业务活动的商业性质如何。相比于商业活动标准,业务活动标准侧重于考察央行所从事活动的目的,而非其性质,这使得业务活动标准下央行财产的执行豁免范围要比商业活动标准宽泛许多。以瑞典为例,2021年11月18日,瑞典最高法院在“哈萨克斯坦共和国及其中央银行诉斯塔迪案”中撤销了瑞典上诉法院的判决,认定哈萨克斯坦国家银行负责管理的部分投资组合不能享有执行豁免权。瑞典最高法院作此认定的依据在于,被瑞典执行机构扣押的涉案财产在投资策略上专注于投资上市股票,立志于获取高回报。此种投资行为所承受的风险明显高于正常行使货币政

① 新加坡、巴基斯坦和南非等英联邦国家的国家豁免法均以英国《国家豁免法》为蓝本,因此也存在相似的规定。

② *AIG Capital Partners Inc and another v. Kazakhstan*, [2005] EWHC 2239 (Comm), para. 61.

③ 如澳大利亚《外国国家豁免法》第32条、以色列《外国国家豁免法》第16条以及加拿大《国家豁免法》第12条第1款均规定,用于或拟用于商业活动的央行财产不再豁免于扣押与执行。

④ *Republic of Kazakhstan v Stati consorts, Ascom Group SA and Terra Raf Trans Trading Ltd*, No. 2020/AR/252.

策职能时的惯常水平，缺乏充分主权职能特征的投资行为。因此，上述投资活动涉及的央行财产不能享有执行豁免权。^①可见，在具体认定“央行业务活动”时，瑞典法院聚焦于央行持有或管理的主权财富基金或是投资于国际资本市场的其他资金的使用，主要通过涉案财产所使用的投资策略与货币政策的联系来判断其是否享有豁免权。

又如美国《外国主权豁免法》（FSIA）第1611条第2款第1项规定，如果外国国家财产为外国央行或货币主管部门自身账户所有，就算被用于进行商业活动，仍免于扣押和执行。故此，美国法下外国央行财产的执行豁免范围之划定取决于如何解释“自身账户所有”（held for its own account）这一表述。根据美国国会的立法解释，央行“为自己持有”的资金之使用须同央行业务活动相关，而不仅是用于为其他实体或外国国家的商业交易提供融资。^②司法实践中，相较于瑞典法院，美国法院认定“央行业务活动”的标准要更为灵活，其主张央行的业务范围并不存在一张固定的清单，而是会随着时间的推移和实践的演进出现变动和转化。^③除了管理外汇储备、发行货币和维持货币的稳定性等传统认知下的央行职能以外，美国法院认为通常理解的“央行业务活动”还包括代表外国政府提供的商业银行服务。^④

总体而言，在有关央行财产用于非主权职能的执行豁免问题上，现有的国家实践尚未形成统一的模式，而是由各国基于自身的利益考量自行划定。部分国家为吸引外国央行在本国购置财产和存放外汇储备，倾向于对央行财产的豁免范围予以从宽解释，主张央行持有或控制的所有财产享有绝对的执行豁免，或在相对豁免的立场下尽可能地规定或适用更为宽松解释的认定标准。持相对豁免立场的国家则趋向于提供更为有力的私人救济渠道，以增强私人投资者在本国的投资信心，为此不惜否认央行财产享有高于其他国家财产的豁免权，抑或是为此类特殊豁免保护设置较高的门槛限制。

三、国家责任法下央行制裁不法性之解除

国际法允许受害国对另一国的国际不法行为采取非强制性的反措施，在满足某些条件的前提下，便能够解除这类措施的不法性。据此，即便央行制裁构成对执行豁免规则的违反，但若同时满足反措施的构成条件，也能解除其国际法不法性。故有学者主张限制、剥夺责任国的央行豁免可以构成针对国际不法行为的一项反措施（van der Horst, 2023）。欧盟议会发布的研究报告也指出，在利用俄罗斯国家财产为乌克兰提供补偿的诸多方案当中，将没收俄罗斯央行财产解释为“第三国反措施”最有可能符合国际法的规定（EPRS, 2024）。现实中，央行制裁是否构成国家责任法下的反措施，应结合各国采取的具体措施和反措施条款规定的构成条件进行综合判断。

^① *Högsta Domstolen*, [HD] [Supreme Court] 2021–11–18 Ö 3828–20 (Swed.), para. 40.

^② H. R. Rep. No. 94–1487(1976), p.31.

^③ *NML CAPITAL, LTD v. BCRA*, 652 F.3d 172, 194 (2d Cir. 2011).

^④ 实践中，美国地区法院曾主张标准的“央行业务活动”应包括代表外国国家向美国偿还某些商业债务，进而将尼古拉斯央行存放于摩根大通银行账户中用于向美国机构支付购买飞机和军事设备的贷款、学费、专业培训费、法律咨询费等服务费的资金认定为享有执行豁免的央行财产。See *Cont'l Transfert Technique, Ltd. v. Fed. Gov't of Nigeria*, 2019 WL 3562069, at 18; see also *EM Ltd. v. Republic of Arg.*, 865 F. Supp. 2d 415, 424 (S.D.N.Y. 2012); *Preble-Rish Haiti, S.A. v. Republic of Haiti*, 558 F. Supp. 3d 155, 159 (S.D.N.Y. 2021).

（一）央行制裁措施的临时性和可逆性要求

反措施的构成要件载于联合国国际法委员会通过的《国家对国际不法行为的责任条款草案》（以下简称《草案》）。央行制裁能否构成一项反措施，很大程度上取决于其是否符合《草案》第3部分第2章关于反措施的描述。《草案》第49条强调，反措施在于促使一国际不法行为的责任国履行其义务。换言之，反措施的目的仅限于敦促责任国停止国际不法行为和进行赔偿，而不是对责任国施加惩罚。根据这一目的，反措施必须是临时的，在对两个国家未来的法律关系的影响方面也应尽可能保持可逆性。反之，倘若反措施造成了巨大的、不可挽回的损失，那么其在效果上便等同于对责任国不法行为施加惩罚，这就违反了临时性和可逆性的要求。如前所述，央行制裁包括对央行财产的冻结和没收措施，两类制裁措施在严厉程度方面存在差别，与反措施的临时性和可逆性要求的相称性也各不相同。

1. 没收央行财产不符合反措施的目的性要求

考虑到没收央行财产具有不可逆转的永久效果，主流观点认为，此类措施并不符合《草案》第49条的目的性要求（Hathaway et al., 2023）。即便如此，仍有部分学者提出，国际法委员会在评注中曾表示选择可逆性措施的义务并不是绝对的，对此应当认为反措施的可逆性要求具有一定的灵活性。具体而言，当一国采取的没收措施旨在应对另一国拒绝履行金钱赔偿的行为时，应当酌情取消反措施的可逆性要求，因为此时冻结财产的效果就等同于该国履行其金钱赔偿的义务（Moiseienko, 2022）。但如果仔细考察《草案》条文的具体表述的话，就会发现这一论断是站不住脚的。尽管《草案》的评注规定，反措施的可逆性要求不是绝对的，但并未同时对反措施的临时性要求作出类似的限制。这意味着，即便部分类型的反措施不可避免地会造成无法逆转的损失，也必须是临时的，能够被撤销或是终止。如对责任国加征关税作为对国际不法行为的反措施，在实施期间或许会对承担额外关税的责任国造成不可逆转的财政影响，但在性质上仍属于临时措施，可以在任何时候予以取消。反观财产没收措施一经作出，便永久性地剥夺了央行原本享有的财产权，显然不符合《草案》有关临时性的要求。除此之外，一国直接没收责任国央行财产作为未履行赔偿的公平补偿之行为，在客观上消除了责任国自愿履行义务的动机，进而在事实上构成对责任国的一种惩罚，明显超出了反措施的目的性要求，不具有合法性。

除了对《草案》条文进行灵活解释之外，还有学者剑走偏锋，主张“偏离外国央行财产执行豁免”本身构成一种反措施（Ziskina, 2023）。据此，反措施的临时性和可逆性要求针对的是央行财产所享有的豁免权，而不是财产本身。即便财产没收措施本身无法逆转，但被限制、剥夺的豁免权利是可以恢复的，且符合《草案》第49条对于反措施的要求。此种观点错误地割裂了没收央行财产与剥夺执行豁免之间的联系，将执行豁免视为对国家的义务，而与特定财产无关。但“国家”属于抽象概念，必须通过具体实体或个人实施国家行为或持有国家财产方能具象化。执行豁免应给予所有代表国家的实体或个人，因其持有的财产本质上归属于国家，否则将沦为抽象的

存在物，无法提供任何实质性的保护（马新民，2015）。

2. 冻结央行财产的正当地性也存在质疑空间

相较于没收措施，冻结一国央行财产兼具临时性和可逆性，适用反措施规则似乎不存在实质性阻碍。即便如此，冻结措施作为反措施的正当地性也并非无懈可击。一方面，冻结措施也可能会给央行带来数额较大且不可逆转的经济损失。考虑到通货膨胀和放弃投资的机会成本，冻结措施可能会在实际上剥夺了央行原本可以获得的投资收益。因经济形势和被冻结财产数额的不同，财产冻结措施在某些情况下可能导致巨额的预期收益损失。另一方面，冻结措施经常持续时间过长，以至于在效果上无限接近于没收措施。欧洲法院曾指出，持续时间超过10年的财产冻结措施可能会影响所有者对其财产的实质权利，进而使人质疑此种措施是否在实际上无异于没收措施。^①但在实践中，绝大多数国家实施的冻结措施并未明确其终止日期。如美国《国际紧急状态经济权力法》赋予总统以国际紧急状态为由发动金融制裁的权力，但因为国会的立法疏忽和法院的事后默许，终止制裁的权力几乎完全交由总统自由裁量，这直接导致美国实施的制裁措施呈现出“半永久”的趋势。根据国会研究服务部提供的数据，美国援引《国际紧急状态经济权力法》的国际紧急状态平均持续时间超过了9年，持续时间最长的至今已达44年（目前仍生效），这显然难以满足反措施的临时性要求。相比之下，国际组织往往会为冻结措施规定具体的时限，以将其与没收措施相区别，如联合国安理会或国际刑事法院授权的财产冻结措施大多规定有明确的时间限制。

（二）“第三国”是否有权以反措施之名实施央行制裁

《草案》第49条第1款规定，反措施只能由“受害国”向不法行为实施国采取。可见，反措施是一种单方面的自我救济方式。然而，央行制裁的实施主体经常是受害国以外的第三国。如在俄乌冲突中，“特别军事行动”及其附随的人口伤亡、财产损失均发生于乌克兰境内，因此只有乌克兰可能被视为受到严重不利影响的“受害国”。至于受害国以外的西方各国能否以“俄罗斯实施侵略”违背了对整个国际社会承担的义务为由，依据反措施规则对俄采取央行制裁，《草案》本身没有明确。根据《草案》第48条第1款的规定，受害国以外的任何国家有权在被违背的义务是对整个国际社会承担的义务时援引另一国的责任。但国际法委员会同时强调，有关出于普遍或集体利益而采取反措施的国际法现状尚不明确。

换言之，《草案》并不妨碍受害国以外的国家实施为了应对违反保护集体利益的义务或对整个国际社会的义务的行为而采取反措施，但同时也不确认此种权利是否实际存在，而是选择留待国际法的进一步发展。如今，“第三国反措施”想具备习惯国际法地位，须同时具备两个要件：一是物质要素，即确认国家之间“通例”的存在；二是心理要素，即被各国接受具有法律约束力，亦即“法律确信”（王虎华，2017）。

“通例”又称“国家实践”，是指国家之间经常或惯常的做法和实践。反措施成

^① *Yassin Abdullah Kadi v European Commission*, Case T-85/09, para 149.

就的前提是行为本身具有非法性，国家通常不会轻易将自身行动定性为“反措施”。考虑到这一情况，有学者收集整理了受害国以外的第三国采取的具有反措施特征的单边行动，并主张这些案例构成了“第三国反措施”的国家实践（Proukaki, 2011）。但从实施主体和对象来看，几乎所有被列举的单边措施均为美欧等西方大国所采取，而针对的对象则几乎都是亚非拉或苏联等国家，并不具有一般性，更不符合“国家实践”的广泛性和代表性要求（季华，2015）。

“法律确信”是构成习惯国际法的主观要素，其要求各国必须认为现存的某种国家实践是既存国际法规定并要求的。^①各国对“第三国反措施”问题的立场集中体现在对《草案》有关条款所发表的评论。在第52届联合国大会上，联合国曾提请各国政府就《草案》的内容发表评论，最终共有10个国家就受害国以外的国家采取反措施这一问题发表了意见。在这当中，中国、墨西哥、奥地利、日本和波兰持绝对反对立场，英国虽然并未发表反对意见，但也对非受害国有权实施反措施的法律基础提出了质疑。^②除此之外，第55届联合国大会上也有不少国家表达了对非受害国实施反措施的反对和质疑。^③从各国的评论可以看出，目前仍有许多国家对受害国以外的国家采取反措施持反对和质疑的态度，认为其超出了现行法和逐渐发展的国际法之范畴，甚至可能会削弱联合国及其安理会的职权。即便是表示赞同的部分国家也表明要对非受害国实施反措施进行严格限制。^④这说明各国尚未就“非受害国是否有权实施反措施”这一问题达成一致，更遑论对其形成“法律确信”。

综上所述，现实中具有“第三国反措施”特征的实践大部分源自西方国家，缺乏普遍性，尚未形成“通例”，且动机并非是出于法律义务，而是服务于各自的政治或经济目的，并不构成“法律确信”。故也可认为非受害国实施反措施远未形成一项习惯法规则。部分西方国家主张的“第三国反措施”本质上是基于自身政治考量做出的选择性实践，被用于打压与自身立场不同的弱国，甚至成为干涉国家内部事务的手段。

四、对华央行制裁的潜在风险与制度应对

美西方的对俄制裁与对华竞争战略形成“共振”。一方面，美国屡屡通过对俄制裁禁令威胁中国企业；另一方面，美国也频频动用金融制裁手段压制中国（沈伟和方荔，2023）。对此，我国应及时识别美西方实施对华央行制裁可能导致的风险，基于近生效的《外国国家豁免法》进一步明确执行豁免事项在经济制裁领域的具体适用规则，进而构筑起契合保障我国金融安全需要的执行豁免规则体系。

^① North Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports, 1969, p. 3, para 77.

^② UN General Assembly, State Responsibility: Comments and Observations Received from Governments, A/CN. 4/515, 2001.

^③ 如博茨瓦纳、以色列、古巴、利比亚、里约集团等国认为，只有受到国际不法行为影响的国家才能采取反措施，允许非受害国实施反措施超出了现行法和国际法逐渐发展的范畴，不符合相称原则，并非一般国际实践的反映。See UN General Assembly, Summary Record of the 15th Meeting, A/C. 6/55/SR.15, 2000.

^④ 如法国、西班牙尽管发布评论赞成受害国以外的国家采取反措施，但同时也表达了对非受害国滥用的担心，认为应避免不相称的反措施，否则滥用的危险可能大于其利益。See UN General Assembly, Comments and Observations Received from Governments, A/CN. 4/515, 2001.

（一）美西方国家对华的央行制裁风险

近年来，美西方国家以他国为由制裁我国金融机构的现象愈发频繁，次级制裁成为其谋求政治目标的惯用手段。早在2012年7月，我国昆仑银行便曾因为向被美国制裁的多家伊朗银行提供了金融服务而被列入“代理行账户或清算账户制裁清单”。美国财政部因此切断了昆仑银行与美国金融系统的联系，并要求任何持有该行账户的美国金融机构必须在10天之内销户。截至2024年6月，包括昆仑银行在内仍有13家中国银行及海外在华分行因涉及伊朗、朝鲜等国家的金融业务而被美国纳入了不同的制裁清单。^①

在俄乌冲突爆发之后，西方国家冻结了俄罗斯央行在其境内的外汇储备，这迫使俄罗斯去寻找非西方货币作为储备资产。在“天然气卢布结算”战略逐渐失效、黄金贵金属和其他友好国家的货币均无法发挥替代作用的背景下，人民币成为俄罗斯规避金融制裁的唯一选项，被广泛应用于与第三国贸易结算中。随着俄罗斯市场上人民币资金规模不断扩大，加之以美国为首的西方国家不断收紧对制裁实施的监管，我国的金融机构也不得不面对来自美国的次级制裁风险（曲文轶，2023）。2023年12月22日，时任美国总统拜登发布第14114号行政命令，明确授权美国财政部和国务院可将从事特定涉俄业务的外国金融机构纳入“特别指定国民清单”或“代理行账户或清算账户制裁清单”。^②2024年4月23日，多家外国媒体报道称美国正在起草针对部分中国银行的制裁，以阻止“中国对俄军工业的支持”。时任财政部部长耶伦（Janet Yellen）在接受路透社采访时称，美国不会马上对与俄罗斯贸易的中国银行实施制裁，但制裁（中国银行）这一政策选项是美国“准备在必要时使用的”。这一言论间接印证了美国对华实施央行制裁的潜在可能性。目前，我国是世界上外汇储备最多的国家，其中大部分是以美元保有。一旦西方国家选择对华发起央行制裁，我国外汇储备中的美国国债和相当部分其他美元资产将被冻结，无法进行交易。届时我国对外支付的能力将严重受损，企业和居民无法兑换外汇，无法进口大部分产品和服务，机构可能发生外债的违约，人民币也会面临大幅贬值的压力（何晓贝，2023）。

（二）我国对央行制裁风险的因应之策

2024年5月16日，中俄两国元首在北京共同签署并发表了《中华人民共和国和俄罗斯联邦在两国建交75周年之际关于深化新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》。该《声明》指出，根据各国主权平等的国际法基本原则，必须严格遵守有关国家及其财产（包括主权储备）享有豁免的国际义务，同时谴责没收外国资产和财产的企图，强调受害国有权依据国际法采取反制措施，有力地展现了我国对于单边央行制

^① 参见美国财政部海外资产控制办公室（OFAC）公布的制裁清单。

^② Taking Additional Steps with Respect to the Russian Federation's Harmful Activities. (2023-12-26) [2024-10-15]. <https://www.federalregister.gov/documents/2023/12/26/2023-28662/taking-additional-steps-with-respect-to-the-russian-federations-harmful-activities/>.

裁的立场和态度。^①面对日益现实化的央行制裁风险,我国应做好充分准备,既要明确对等豁免的适用情形和条件,为必要时启动反制裁措施保留足够的制度空间,同时也需要积极扩大人民币在全球外汇储备中的占有率,尝试探索非对称性反制裁的实现路径。

1. 对等豁免作为对华央行制裁的反措施

针对外国对华实施的央行制裁,我国行政部门可以根据《反外国制裁法》和《外国国家豁免法》的规定实施反制裁措施,在反措施法律框架内对等地冻结该国央行位于我国境内的各类财产。

在执行豁免问题上,我国《外国国家豁免法》借鉴了《公约》第四部分的规定,并与《外国央行财产豁免法》的用词保持一致,使用了“司法强制措施”一词。至于“司法强制措施”的具体含义为何,现行立法尚未予以明确。考虑到我国《外国国家豁免法》有关执行豁免的规定大体借鉴了《公约》第四部分的表述,加之《公约》的诸多条款已被广泛视为习惯国际法,因此在对法律条款当中的相关概念进行解释时,应尽可能与《公约》保持一致。^②为此,我国在解释《外国国家豁免法》当中的“司法强制措施”时,也宜将其扩大理解为旨在确保法律得以强制执行的一切“司法性行为”,而不仅限于法院采取的强制措施。基于这一解释,外国对华实施央行制裁时,如果我国行政部门根据《反外国制裁法》第15条规定对该国央行采取相应的反制裁措施,将会直面央行财产执行豁免的障碍。其原因在于,根据《反外国制裁法》第3条的规定,我国采取反制裁措施的前提是外国国家“违反国际法和国际关系基本准则”作出了干涉中国内政的行为,此类行为在性质上构成国际不法行为。^③从这个意义上来说,尽管《反外国制裁法》语境下的反制裁措施由国务院有关部门作出,^④显然不构成必须经由司法机关实施的狭义司法行为,但因为其旨在对抗外国国家作出的国际不法行为,具有准司法性,属于《外国国家豁免法》和《公约》语境下的“(司法)强制措施”,因而需要受到执行豁免的规制。

为了排除上述制裁措施的非合法性,我国可以考虑援引《外国国家豁免法》第21条规定的对等原则作为降低外国央行财产豁免待遇的法律依据,并进一步主张其构成对该国减损我国央行所享有的执行豁免权利的反措施,从而解除违反豁免义务的国际不法性。从国内法来看,我国《央行豁免法》和《外国国家豁免法》均明确在外国央行财产执行豁免这一领域实行对等原则。^⑤而在国际法层面,国家责任法语境下的反措

① 中华人民共和国和俄罗斯联邦在两国建交75周年之际关于深化新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明(全文)[EB/OL].(2024-5-16)[2024-11-15].https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202405/content_6951404.htm.

② 与《公约》不同,《外国国家豁免法》未明确区分判决前强制措施和判决后强制措施,而是合并称为司法强制措施,但这只是为了使条款内容更加简练,并未与《公约》产生实质区别。

③ 《反外国制裁法》第3条规定:“……外国国家违反国际法和国际关系基本准则,以各种借口或者依据其本国法律对我国进行遏制、打压,对我国公民、组织采取歧视性限制措施,干涉我国内政的,我国有权采取相应反制措施。”

④ 《反外国制裁法》第6条规定:“国务院有关部门可以按照各自职责和任务分工,对本法第四条、第五条规定的个人、组织,根据实际情况决定采取下列一种或者几种措施:……(二)查封、扣押、冻结在我国境内的动产、不动产和其他各类财产……。”

⑤ 《央行豁免法》第3条规定,“外国不给予中华人民共和国中央银行或者中华人民共和国特别行政区金融管理机构的财产以豁免,或者所给予的豁免低于本法的规定的,中华人民共和国根据对等原则办理。”《外国国家豁免法》第21条也规定,外国给予我国国家及其财产的豁免待遇低于本法规定的,我国实行对等原则。

施规则允许一国针对国际不法行为进行私力救济。鉴于央行执行豁免是国家豁免规则的“核心部分”，一国倘若对另一国实施央行制裁，限制或否定该国央行财产应有的豁免权，将构成国际不法行为。届时被制裁国将有权采取反措施，对等地减损对方国家享有的豁免权利（Longobardo, 2021）。但反措施与对等原则既存在联系，也存在区别（王欣濛和徐树，2015）。为了确保对等豁免措施同时符合反措施的临时性和可逆性要求，我国实施的反制裁措施应仅限于财产冻结，不得在此基础上进一步采取没收等不可逆转的措施。

2. 扩大解释央行财产的豁免范围以助推人民币国际化

美国西方国家实施的单边央行制裁具有不对称性的核心特征。自20世纪70年代以来，美元一直占据着主要世界储备货币的国际地位。我国的外汇储备中有很大比例购买了美国国债和机构债券，但美国在华的主权债规模极小，中美两国之间净主权债呈现非对等性。受制于金融实力的悬殊，我国目前难以对等地做出同等程度和效果的央行制裁，更多是起到了宣示或威慑的效果。有鉴于此，我国除了被动地根据制裁发起国制裁措施制定对称的反制措施，更应将反制重心转移到提升自身金融能力体系上来（邵辉和沈伟，2020）。其中，加强人民币国际化能够降低世界经济对美元的不对称依赖，进而从根本上破解央行制裁的现实威胁。

长期以来，西方国家一直将美元和欧元作为“制裁货币”对他国实施金融制裁。货币的制裁手段职能严重侵害了市场经济运行的基石并极大削弱其国际信用，导致国际社会对该类货币的弃用。相比之下，人民币作为以实体经济支撑的商品货币，是一种安全资产，具有独特的优势。人民币不是制裁货币，而是打造人类命运共同体的互惠互利的货币，在可预见的未来将受到更多国家的青睐和认可，也会成为更多国家的“货币锚”（陶士贵，2022）。西方国家频繁地发起金融制裁，为我国进一步推进人民币国际化提供了契机。

为了进一步提高外国央行持有人民币储备的信心，我国《外国国家豁免法》应当为人民币作为国际货币的安全性提供必要的法律保障。《外国国家豁免法》将央行财产定义为“中央银行或者履行中央银行职能的金融管理机构的财产”，但没有界定享有强制措施豁免的央行财产之具体范围。现有制度既没有规定判断有关财产是否“用于履行央行职能”的具体标准，也未能明确这一“用途要求”是否仅适用于金融管理机构的财产，还是同样适用于通常意义上的央行财产。换句话说，如果外国央行财产被用于履行央行职能以外的其他职能，是否还能依据《外国国家豁免法》主张执行豁免？对此，现行法律未能给出答案。本文认为，为了助推人民币的国际化进程，可以考虑适当放宽解释《外国国家豁免法》下央行财产的执行豁免范围。具体可以将享有强制措施豁免的央行财产范围从宽解释为央行持有的一切财产，不论用途或目的为何。至于履行央行职能的金融机构所享有的执行豁免范围，则可以限定于用途与央行业务活动相关的部分财产。我国的行政或司法部门在个案中认定“央行业务活动”时，应当聚焦于有关业务活动的目的而不是性质。即便涉案财产的业务活动具有

商业交易性质，但只要服务于主权目的，也应享有等同于央行财产的豁免保护。

五、结语

《公约》要求执行豁免措施发生于法院诉讼中，但同时对免于执行的“司法措施”进行了扩大解释。这使得执行豁免得以适用于一切旨在确保法律得以强制执行的“司法性行为”，不论实施主体为何，而不仅限于司法部门做出的“司法行为”。据此，判断执行豁免是否适用于一国实施的央行制裁措施，关键在于考察相关措施的实施目的。只要一国实施央行制裁的目的在于回应另一国的国际不法行为，那么不论相关制裁措施的实施主体是否为该国司法部门，均受到执行豁免的约束。反之，如果一国实施央行制裁旨在削弱被制裁国经济实力或是强迫被制裁国在行使主权时依附于该国，则不得再根据执行豁免规则认定其非法性。即便央行制裁构成对执行豁免规则的违反，如果同时满足反措施的构成条件，也能够解除其国际法不法性。但应注意，没收央行财产和第三国采取的央行制裁措施通常无法通过援引反措施规则解除其违反执行豁免国际规则的不法性。

自俄乌冲突爆发以来，美西方国家实施金融制裁的范围不断扩大，措施日趋严厉。针对外国对华实施的央行制裁风险，我国应做好充分准备。我国行政部门可以根据《反外国制裁法》和《外国国家豁免法》的规定实施反制裁措施，在反措施法律框架内对等地冻结该国央行位于我国境内的各类财产。与此同时，为进一步提高外国央行持有人民币储备的信心，从而消解世界经济对美元的不对称依赖，《外国国家豁免法》应当为人民币作为国际货币的安全性提供必要的法律保障。具体而言，可以考虑适当放宽解释《外国国家豁免法》下央行财产的执行豁免范围。

参考文献

- [1] 何晓贝.需高度重视地缘政治风险下的中国金融安全[EB/OL].(2023-01-13)[2024-12-10].<https://mgflab.nsd.pku.edu.cn/gddt/MGFgd/b35a04c7acad4394a3a2f4480d058b63.htm>.
- [2] 黄风.国际金融制裁法律制度比较研究[J].比较法研究,2012(3):100-111.
- [3] 季华.非受害国实施反措施的习惯国际法地位之探讨——兼评Elena Katselli Proukaki《The Problem of Enforcement in International Law》[J].云南大学学报(法学版),2015(5):154-159.
- [4] 简基松,王宏鑫.美国对俄罗斯经济制裁之国际法分析及对中国的启示[J].法学评论,2014(5):148-155.
- [5] 李庆明.论中国《外国国家豁免法》的限制豁免制度[J].国际法研究,2023(5):28-55.
- [6] 刘旭,尚昕昕,贺洋.美国冻结外国央行资产的案例分析[J].中国外汇,2022(10):15-17.
- [7] 刘元元.国家财产执行豁免问题研究[M].厦门大学出版社:2015.
- [8] 马新民.《联合国国家及其财产管辖豁免公约》评介[J].法学家,2005(6):1-7.
- [9] 曲文轶.俄罗斯的货币转型与人民币在俄罗斯经济中的使用[J].俄罗斯研究,2023(6):45-69.
- [10] 邵辉,沈伟.“你打你的,我打我的”:非对称性金融制裁反制理论及中美金融脱钩应对[J].财经法学,2020(6):142-160.
- [11] 沈伟,方荔.美俄金融制裁与反制裁之间的拉锯和对弈——理解金融反制裁的非对称性[J].经贸法律评论,2023(2):1-25.
- [12] 陶士贵.美元的“不可能三角”:国际货币、债务货币与制裁货币[J].经济学家,2022(10):44-53.
- [13] 王虎华.国际法渊源的定义[J].法学,2017(1):3-19.
- [14] 王蕾凡.中央银行及其财产管辖豁免:国际法与国家实践[J].环球法律评论,2021(5):164-176.
- [15] 王欣濂,徐树.对等原则在国家豁免领域的适用[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2015(6):127-134.

- [16] Brunk, I., “Central Bank Immunity, Sanctions, and Sovereign Wealth Funds”, *George Washington Law Review*, 2023, 91(6): 1616–1660.
- [17] Crawford, J., and I. Brownlie, *Brownlie’s Principles of Public International Law*, Oxford University Press, 2012.
- [18] EPRS, Legal Options for Confiscation of Russian State Assets to Support the Reconstruction of Ukraine, 2024.
- [19] Hathaway, O. A., M. Mills, and T. M. Poston, “War Reparations: The Case for Countermeasures”, *Stanford Law Review*, 2023, 76(5): 971–1050.
- [20] Longobardo, M., “State Immunity and Judicial Countermeasures”, *European Journal of International Law*, 2021, 32(2): 457–467.
- [21] Moiseienko, A., “Trading with a Friend’s Enemy”, *American Journal of International Law*, 2022, 116(4): 720–726.
- [22] Proukaki, E. K., *The Problem of Enforcement in International Law: Countermeasures, the Non-injured State and the Idea of International Community*, New York: Routledge, 2011.
- [23] Ruys, T., “Immunity, Inviolability and Countermeasures –A Closer Look at Non-UN Targeted Sanctions”, in T. Ruys, N. Angelet, and L. Ferro (eds.), *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019: 670–710.
- [24] Stephan, P. B., “Seizing Russian Assets”, *Capital Markets Law Journal*, 2022, 17(3): 278–281.
- [25] Thouvenin, J. M., and V. Grandaubert, “The Material Scope of State Immunity from Execution”, in T. Ruys, N. Angelet, and L. Ferro (eds.), *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019: 245–265.
- [26] van der Horst, R., “Illegal, Unless: Freezing the Assets of Russia’s Central Bank”, *European Journal of International Law*, 2023, 34(4): 1021–1032.
- [27] Ziskina, Y. M., Multilateral Asset Transfer: A Proposal for Ensuring Reparations for Ukraine. (2023–06–14) [2024–12–06]. <https://newlinesinstitute.org/rules-based-international-order/multilateral-asset-transfer-a-proposal-for-ensuring-reparations-for-ukraine/>.

【作者简介】杜涛：华东政法大学国际法学院院长，教授，博士生导师。研究方向：国际法。
胡洋铭：华东政法大学国际法学院博士研究生。研究方向：国际法。

Immunity Concerning the Property of Central Banks in Economic Sanctions

DU Tao & HU Yang-ming

(School of International Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China)

Abstract: Central bank property held in foreign countries is entitled to immunity from execution under international law, but in recent years has become the target of unilateral sanctions. Nation states have imposed sanctions on the property of foreign central banks with increasing frequency, raising doubts about the relationship between central bank immunity and economic sanctions. The “United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property” emphasizes that immunity from execution apply only to actions taken in connection with a judicial proceeding. But the treaty also provides an expanded interpretation of “judicial measures”, which allows immunity from execution to encompass some of the “quasi-judicial” sanctions. In interpreting the “judicial coercive measures” under the Foreign State Immunity Law, China should refer to the practice of the treaty and define the scope of immunity from execution as all measures aimed at ensuring the enforcement of laws, thereby providing the necessary legal safeguards for the security of the RMB as an international currency. In response to central bank sanctions imposed on China, reciprocal immunity under the Foreign State Immunity Law and the Anti-foreign Sanctions Law can be used as an anti-sanctions measure to freeze the property of the central bank of the country held in China. To ensure the international legitimacy of counter-sanction measures, no further confiscatory measures shall be taken on the basis of freezing measures.

Keywords: property of central banks; immunity from execution; economic sanctions; countermeasures

(责任编辑：马莹)