

美国对华限制政策新发展——金融机构篇

作者：潘永建 | 朱晓阳 | 沙莎

金融机构制裁是近期美国对华制裁的热点问题。自今年 4 月以来，美国财政部屡次释放信号，提示中国金融机构遵守制裁规定，并强调拟就中国金融机构为俄罗斯特定交易提供金融支持实施制裁，这也引发了中国金融机构的普遍担忧。为何中国金融机构要遵守美国制裁规定？违反美国制裁规定有何后果？中国金融机构应当如何应对制裁风险？本文将结合美国对金融机构制裁的动向，为中国金融机构防范制裁风险提供合规建议。

一. 美国金融制裁制度

美国财政部外国资产控制办公室(OFAC)负责管理和执行针对特定国家和实体的经济制裁项目，通过封锁资产和限制贸易来实现外交政策和国家安全目标。

首先，美国人必须遵守 OFAC 的制裁规定。美国人通常被禁止从事与被制裁主体有关的贸易或金融交易以及其他交易，除非得到 OFAC 授权或法律明确豁免。一般情况下，“美国人”包括所有美国公民和永久居民，以及所有在美国注册的实体及其海外分支机构；在某些特定的制裁项目中，美国公司拥有或控制的外国子公司也可能被认定为受管辖的“美国人”。除此以外，OFAC 还可能在特定制裁项目下要求拥有美国原产产品的外国人遵守制裁规定。

除要求美国人遵守制裁规定外，OFAC 的制裁措施也有可能扩展至与受制裁主体交易的外国实体，实施所谓的次级制裁。例如，在针对伊朗制裁的 13902 号行政令下，如果非美国实体参与的交易涉及被制裁实体且与国际恐怖主义或大规模杀伤性武器扩散相关，则非美国实体面临次级制裁风险。

.....
如您需要了解我们的出版物，
请联系：

Publication@llinkslaw.com

结合 OFAC 的制裁规则,就非美国金融机构而言,如果交易涉及美国人、美元、美国支付系统等美国连接点,则该等交易受到美国管辖;即使交易不涉及美国连接点,如果非美国金融机构提供的金融支持被认定为严重破坏美国制裁目标,该非美国金融机构也可能被制裁。

实际上,除伊朗相关制裁外,近期美国针对中国金融机构提出的警示主要围绕俄罗斯交易,且特别集中于与俄罗斯军事工业相关的次级制裁措施。2023 年 12 月 22 日,拜登签署第 14114 号行政令,对第 14024 号行政令进行修订,明确授权 OFAC 对参与以下涉及俄罗斯军事工业的某些交易的外国金融机构(foreign financial institution)实施制裁:

- (1) 为(或代表)行政令下的被制裁实体(包括在俄罗斯技术、国防和相关物资、建筑、航空航天或制造业,以及被美国政府指定为支持俄罗斯军事工业基地的其他行业经营或曾经经营的任何实体)进行或促成重大交易;
- (2) 进行或促成涉及俄罗斯军事工业的重大交易,或提供任何服务,包括直接或间接向俄罗斯出售、供应或转让美国政府指定的特定物项(如数控机床、半导体制造设备等)。

美国针对特定外国金融机构实施的制裁后果包括禁止或严格限制这些外国金融机构在美国开设代理账户或通汇账户,以及冻结其在美国境内、此后进入美国境内或由美国人占有或控制的财产和财产权益,该等财产和财产权益不得被转让、支付、出口、提取或以其他方式被处理。

二. SWIFT 在金融制裁中的作用

环球银行金融电信协会(SWIFT)是安全金融报文传送服务机构,其主要作用是作为信息载体,在参与交易的金融机构之间安全地传输包括支付指令的各类信息以及敏感商业文件(合同和发票)。尽管 SWIFT 不是清算机构,并不持有资金或管理账户,也不会作出制裁决定,但由于其提供的信息传递服务是完成国际支付的重要前提,若 SWIFT 切断某个实体接入其服务体系,相关金融机构则无法通过 SWIFT 系统为该实体提供国际结算服务。

SWIFT 在执行决策时,需要考虑该组织内全体成员的利益。例如,2004 年,SWIFT 在美国和欧盟对缅甸实施制裁后,并未将缅甸剔除其服务体系。但大多数情况下,作为在比利时成立的实体,SWIFT 通常需要遵守欧盟法规,并执行欧盟/联合国作出的制裁决定;同时,由于 SWIFT 涉及大量美元交易,其通常也需要遵守美国的制裁规定。例如,2012 年 3 月,根据加强对伊朗金融制裁的国际和多边行动,SWIFT 被禁止向被欧盟制裁的伊朗银行提供金融信息服务;2017 年,SWIFT 拒绝向朝鲜某些实体提供服务;2022 年,根据欧盟理事会第 833/2014 号条例,SWIFT 被禁止向俄罗斯及白俄罗斯指定实体提供服务。

三. 中国金融机构面临的制裁风险及合规方案

近期,有数家金融机构客户向我们咨询为实体清单实体、俄罗斯实体等风险客户的相关交易提供融资服务、结算服务的风险,这也反映出我国金融机构在目前愈加严峻的国际制裁形势下不断增长的合规需求。

在判断为被制裁实体等高风险客户提供金融服务的相关风险时,必须进行个案分析,并结合制裁法律依据、制裁后果、风险留痕等因素进行综合判断。同时,需要结合金融机构在交易中的作用,判断相关行为是否属于帮助违法交易。参考 2024 年 6 月 12 日 OFAC 发布的外国金融机构合规咨询意见,我们总结了我国金融机构面临的高风险金融服务场景:

- (1) 为被制裁的金融机构或其他被制裁实体(特别是第 14024 号行政令下的被制裁实体)管理账户、转移资金或提供其他金融服务(如处理付款、贸易融资、保险等);
- (2) 为被制裁地区或行业的实体(如俄罗斯军事工业基地、伊朗、朝鲜等)管理账户、转移资金或提供其他金融服务;
- (3) 为直接或间接向被制裁地区或被制裁实体出售、供应或转让特定物项提供便利;
- (4) 帮助公司或个人逃避美国制裁措施,包括:
 - 建立替代性或不透明的支付机制;
 - 就支付相关事项,更改或删除客户名称或其他相关信息;
 - 混淆支付的真实目的或参与支付的各方;
 - 采取措施隐藏交易的最终目的。

在严峻的国际制裁形势下,我国金融机构必须加强应对制裁风险的合规建设,我们也总结了如下交易审查要点及合规体系建设的建议,供金融机构参考。

在交易审查方面,金融机构应当:

- (1) 根据制裁名单并结合制裁后果,对交易、客户、交易相对方和关联方(如货运方)进行筛查,以避免向被制裁实体提供任何服务;
- (2) 向客户出具尽调清单,了解交易合规情况;
- (3) 对涉及特定行业或者存在故意规避行为的客户进行审查,例如,若近期成立于高风险地区的出口商从离岸金融中心的壳公司接收了多笔国际电汇,则该出口商可能存在较高的风险;
- (4) 以业务风险为导向,要求客户承诺不使用金融机构账户从事涉及违反制裁规定的业务,特别是从事进出口业务、制造业或相关业务的客户,应当要求该等客户提供合规承诺函,承诺其不从事任何违反制裁的交易,或者根据具体情况将该等客户、潜在客户列入观察名单,并采取限制账户、限制或终止金融服务等措施;
- (5) 根据公开信息(公开的贸易和海关数据)、第三方信息(如向美国和全球代理银行以及商业服务提供商索取信息)和客户提供的交易文本材料,对可能涉及的规避制裁行为进行审查。

在内部制度建设方面,金融机构应当:

- (1) 建立合规制度并培育合规文化,包括就制裁风险和常见的危险信号对员工、高管、合作方等进行培训;
- (2) 制定风险应对程序和策略,并根据交易的不同风险类别迅速作出反应;
- (3) 与美国和其他代理行保持密切合作,就尽职调查过程中发现的风险进行充分沟通。

如您希望就相关问题进一步交流，请联系：



潘永建
+86 21 3135 8701
david.pan@llinkslaw.com



朱晓阳
+86 21 3135 8683
nigel.zhu@llinkslaw.com

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求，请随时与我们联系: master@llinkslaw.com

上海

上海市银城中路 68 号
时代金融中心 19 楼
T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

北京市朝阳区光华东里 8 号
中海广场中楼 30 层
T: +86 10 5081 3888
F: +86 10 5081 3866

深圳

深圳市南山区科苑南路 2666 号
中国华润大厦 18 楼
T: +86 755 3391 7666
F: +86 755 3391 7668

香港

香港中环遮打道 18 号
历山大厦 32 楼 3201 室
T: +852 2592 1978
F: +852 2868 0883

伦敦

1/F, 3 More London Riverside
London SE1 2RE
T: +44 (0)20 3283 4337
D: +44 (0)20 3283 4323



www.llinkslaw.com



Wechat: LlinksLaw

本土化资源 国际化视野

免责声明：

本出版物仅供一般性参考，并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2024