

# 金融制裁与中国应对策略

——国际金融权力的视角\*

张发林 姚 远 崔 阳

**内容提要：**金融制裁已成为国家实现规范性或自利性对外政策目标的重要手段，但国际权力视角下的研究尚显不足，金融制裁的定义、逻辑框架和手段分类有待更加系统的探索，中国面临的金融制裁风险和应对策略体系更是重要的政策和研究议题。从国际金融权力视角出发，金融制裁可被定义为制裁发起方通过惩罚性地改变与受制裁方的直接或间接的金融联系以实现自身对外目标的一种权力手段，金融制裁的逻辑框架由此被厘清。从金融联系和目标范围两个维度，金融制裁的手段可被分为关系性、结构性、制度性和观念性四类，每一类又包含具体的制裁手段。中国所面临的金融制裁风险依此分类便得以系统梳理。基于此，通过时间性（长期或短期）和权力性（自主或影响）的二维框架，中国应对金融制裁的策略可被区分为相互联系的四个方面，即权宜性、反制性、免疫性和结构性措施。文章对金融制裁的学理和政策分析有助于维护中国的国家金融安全。

**关键词：**金融制裁 国家金融安全 国际金融权力 国家安全

**作者简介：**张发林，南开大学周恩来政府管理学院副教授；

姚远，南开大学周恩来政府管理学院 2019 级博士研究生；

崔阳，南开大学周恩来政府管理学院 2020 级博士研究生

## 一、引言

国际关系学视角下的金融制裁实践通常可追溯至第一次世界大战。英国

---

\* 本文系天津市哲学社会科学规划年度项目（项目编号：TJZZQN20-005）、南开大学文科发展基金项目（项目编号：ZB22BZ0329）和中央高校基本科研业务费项目的阶段性成果。感谢《当代亚太》匿名评审专家提出的宝贵意见和建议，文责自负。

在一战期间对德国实施贸易和金融制裁，将其作为一种战争的辅助手段，<sup>①</sup>美国则在1917年通过了《与敌对国家贸易法案》，其中包括通过金融制裁手段打击竞争对手，尤其是德国。<sup>②</sup>笔者所查阅的相关英文资料也大致在这一时期开始使用金融制裁（financial sanction）的概念。<sup>③</sup>国内针对金融制裁概念的使用和研究要晚很多，其在很长一段时间里都是作为经济制裁的一个组成部分而被零星地提及。<sup>④</sup>国内更加聚焦于金融制裁的讨论和研究大致出现在21世纪后。2005年以来，美国对朝鲜和伊朗的金融制裁波及中国企业，引起了国内媒体的关注和报道，金融制裁也开始成为学术研究的对象。<sup>⑤</sup>随着日益融入国际经济体系，中国面临的金融制裁风险大幅提升。同时，在当前国际政治经济秩序深度调整和大国竞争加剧的背景下，金融制裁更加频繁地成为西方主要大国实现对外政策目标的重要手段，从美欧在俄乌冲突中对俄罗斯的大规模金融制裁中便可见一斑。由此，对金融制裁进行理论分析和手段分类，找出中国面临的金融制裁风险和应对策略，便成为需要深入研究的重点问题。

相关研究已从金融制裁发起方的国内体系与国别差异，金融制裁的手段、传导机制、影响和特征，受制裁方的应对措施等方面对金融制裁进行了广泛研究，<sup>⑥</sup>但也存在诸多不足。首先，相关研究多以经济学、金融学和国

---

① 彼得森国际经济研究所（PIIE）经济制裁数据库记录的第一个涉及金融制裁的案例。参见“Summary of Economic Sanctions Episodes, 1914-2006”，Peterson Institute for International Economics, <https://www.piie.com/summary-economic-sanctions-episodes-1914-2006>。

② Zachary K. Goldman and Elizabeth Rosenberg, “American Economic Power & the New Face of Financial Warfare”, Center for a New American Security, June 1, 2015, <http://www.jstor.com/stable/resrep06094>。

③ 参见 William I. Hull, “Three Plans for a Durable Peace”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 66, No. 1, 1916, pp. 12-15。

④ 参见原牧：《国际社会制裁南非的过去与现在》，载《西亚非洲》1987年第2期，第52~61页；宋钢：《试论国际经济制裁》，载《政治学研究》1987年第4期，第61~67页。

⑤ 参见章磊：《朝称美金融制裁阻碍六方会谈》，载《新华每日电讯》2005年12月4日，第4版；黄风：《联合国安理会金融制裁措施的国内法实施程序》，载《法学》2006年第4期，第62~66页；黄风：《美国金融制裁制度及其对我国的警示》，载《法学》2012年第4期，第129页。

⑥ Daniel W. Drezner, “Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice”, *International Studies Review*, Vol. 13, No. 1, 2011, pp. 96-108。

□ 当代亚太

际法学等为视角，对金融制裁的强权力属性和权力来源关注不足，<sup>①</sup> 金融制裁的理论逻辑未得到完整和清晰的归纳。其次，相关研究提及或汇总了金融制裁的多种手段，但缺乏系统化的类型学分析。再次，相关研究对中国受到金融制裁的可能性，以及具体行为体（个人、企业或政府部门等）受金融制裁的风险进行了分析，<sup>②</sup> 但对中国所面临的金融制裁风险的系统评估，及其对国家金融安全的威胁分析不足。最后，较多研究从不同视角和维度论及中国的应对措施，但由于上述不足的存在，相关研究对中国应对金融制裁措施的分析系统性不足。<sup>③</sup> 故此，本文从国际金融权力的视角出发重新定义金融制裁，厘清金融制裁的逻辑框架，并以此对金融制裁的手段进行分类，对当前中国所面临的金融制裁风险进行分析，最后提出中国应对金融制裁的策略建议。

## 二、金融制裁的定义与逻辑框架

在国际关系学语境中，制裁是指国际层面的一种惩罚手段，实施主体通常指国家或国际组织，而制裁对象广泛，包括主权国家或其他经济体，及其内部的各级政府、企业、非政府组织或个人等。由此推理，金融制裁是指在国际层面上，制裁发起方通过金融措施对受制裁方所实施的一种惩罚手段。然而，既有研究对金融制裁的具体定义缺乏共识，对金融制裁的理论逻辑也缺乏系统的归纳。对此，本文以金融权力为切入点，尝试提出一个更加一般性的金融制裁的定义，并在此基础上厘清金融制裁的逻辑框架。

### （一）权力视角下的金融制裁定义

既有研究多从经济学和金融学视角出发，以具体的惩罚性金融措施为核心来定义金融制裁，且对这些措施的总结存在差异，包括“冻结金融资产”

---

① 潘坤、杨成铭：《〈反外国制裁法〉背景下反美国金融制裁措施研究》，载《国际贸易》2021年第9期，第89~96页；陶士贵、高源：《西方经济金融制裁对俄罗斯经济的影响：基于合成控制法的研究》，载《世界经济研究》2020年第11期，第113~126页。

② 程慧、韦琦琦：《美国金融制裁路径对中国影响研究》，载《国际经济合作》2021年第5期，第33~40页。

③ 武艺、杨艳：《防控国际金融制裁风险》，载《中国金融》2017年第24期，第103~104页。

“截断资金流”“阻断金融交易和资金流动”“切断金融往来”等。<sup>①</sup> 由于主要聚焦于特定的制裁手段，这些定义缺乏概括性和系统性，且对金融制裁的权力逻辑关注不足，缺乏对金融制裁的理论逻辑与具体手段的系统和分析。本文从权力角度出发，将金融制裁定义为——制裁发起方通过惩罚性地改变与受制裁方的直接或间接的金融联系，以实现自身对外目标的一种权力手段。<sup>②</sup> 国际关系研究围绕（金融）权力已形成较为成熟的理论体系，基于权力视角定义金融制裁，有助于克服既有研究对金融制裁的界定和分类不成体系的问题。这一定义可从权力动机、权力来源和具体手段、权力主体和目标对象三个方面加以进一步阐释，并可由此厘清金融制裁的逻辑框架。

首先，金融制裁本质上是一种权力手段，发起金融制裁的动机或理由可能是规范性的，也可能是自利性的。在国际政治经济学视域下，金融制裁属于国家实现对外政策目标的一种经济方略（economic statecraft）。<sup>③</sup> 在经济方略诸多操作方式中，制裁的强制性和冲突性最高，是一种典型的消极经济方略，而在不同的政策工具中，金融具有现代经济核心的功能性作用和强权力属性，是极为重要的非暴力政策工具。通过借鉴已有关于经济方略的研究，图 1 对相关概念进行了区分，以此定位金融制裁。

作为一种权力手段，金融制裁的动机可能是规范性的，如联合国等国际组织以保护人权、反种族歧视、维护和平、反洗钱、反恐怖主义、反核扩散等目标而发起金融制裁。然而，主权国家所发起的金融制裁更多是自利性的，其目的是为实现其对外政策目标。在不同案例中，发起制裁的动机是多样的，总结而言，可以概括为具有递进关系的三个层面——表明立场、施以

---

① 参见黄凤：《国际金融制裁法律制度比较研究》，载《比较法研究》2012年第3期，第100页；徐以升、马鑫：《金融制裁：美国新型全球不对称权力》，中国经济出版社2015年版，第1页；郑联盛：《美国金融制裁：框架、清单、模式与影响》，载《国际经济评论》2020年第3期，第123页；陶士贵、高原：《西方经济金融制裁对俄罗斯经济的影响：基于合成控制法的研究》，第113页。

② 本文聚焦于国际关系领域的金融制裁，此类制裁的发起方主要是主权国家或其他经济体（如欧盟），以及由它们作为成员而构建的政府间国际组织，受制裁方也主要是主权国家或其他经济体，具体的受制裁方可能是目标国家或经济体的整个货币金融体系，也可能是其内部的个人或实体等，这取决于制裁的目标范畴。本文中，“制裁发起方”泛指发起制裁的主权国家、国家集团、国际组织等主体，“受制裁方”泛指所有受制裁的对象，包括个人、企业、非政府组织、政府部门、主权国家等，具体的受制裁对象称为目标对象。

③ 关于经济方略的定义与内容，参见张发林：《经济方略与美元霸权的生成》，载《世界经济与政治》2022年第1期，第110页。

□ 当代亚太

惩罚和改变行为。表明立场的金融制裁具有象征意义，用以表达制裁发起方的基本态度。施以惩罚是金融制裁的最常见目标，即通过金融制裁使受制裁方遭受经济、政治、社会等多方面的损失。改变行为是金融制裁作为权力手段的最高目标，即迫使受制裁方按发起方的偏好和政策目标而行动。

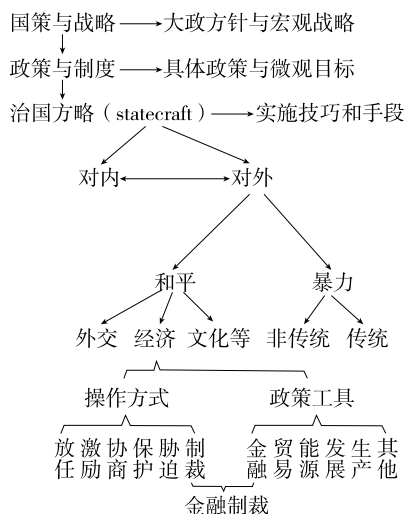


图 1 治国方略与金融制裁概念图

资料来源：张发林：《经济方略与美元霸权的生成》，第 112 页。笔者在此基础上进行了修正和调整

其次，金融制裁的权力来源是不对称的直接或间接国际金融联系，实施方式是惩罚性地改变这些金融联系。金融制裁的前提是制裁发起方拥有相应的国际金融权力。学界对国际金融的权力属性已有诸多研究，这些研究往往基于不同视角，聚焦特定领域，使用相似却又存在分歧的概念，如“国际货币权力”“国际金融权力”“货币霸权”“国际金融话语权”等。<sup>①</sup>虽然在概念使用上存在分歧，但既有研究基本都是从国际货币及与之紧密相关的国际信

<sup>①</sup> David M. Andrews ed., *International Monetary Power*, Ithaca: Cornell University Press, 2006; Benjamin J. Cohen, *Currency Power: Understanding Monetary Rivalry*, Princeton: Princeton University Press, 2015; 桑德拉·希普：《全球金融中的中国：国内金融抑制与国际金融权力》，辛平、罗文静译，上海人民出版社 2016 年版；乔纳森·科什纳：《货币与强制：国际货币权力的政治经济学》，李巍译，上海人民出版社 2013 年版。

贷角度界定国际金融领域的权力。借鉴相关研究，本文将国际金融权力定义为主权国家或其他经济体“依据其在国际信贷和货币体系中的实力和自身意愿，影响其他行为体的观念和/或行为的能力”。<sup>①</sup> 金融制裁是国际金融权力实施的一种具体手段，且惩罚性和冲突性较强。

国际金融权力源自不对称的国际金融联系，具体表现为关系性、结构性、制度性和观念性联系四个方面。关系性联系是指国家或其他经济体间的直接金融联系，如拥有跨境资产、投融资关系、金融服务等。结构性联系是国家或其他经济体通过国际金融结构（尤其是“中心—外围”的国际货币结构）建立起来的间接性联系，是四种金融联系中最为根本的类型，正是由于国际货币和信贷体系长期维持以美元为中心的结构，美国成为全球生产、贸易、投资和资本循环中的关键节点国家，<sup>②</sup> 诸多其他国际金融和经济联系均在此基础上得以建立。制度性联系是国家或其他经济体通过国际金融制度而建立的直接或间接的联系。观念性联系是指国家或其他经济体通过国际金融观念而产生的间接联系，如有关国际金融发展、监管和安全等方面的理念。在这些金融联系中，占据更有利位置的一方将获得更大的金融权力。依据不同的国际金融联系，国际金融权力也可做如此类别的划分，<sup>③</sup> 这些不同类别的金融联系和由此产生的相应的权力便成为金融制裁得以实施的必要基础，也为后文梳理金融制裁的具体手段提供了一个分析框架。

最后，金融制裁发起方和受制裁方理论上可以是已建立直接或间接国际金融联系的任何个人或实体。只要拥有了一定的国际金融权力，个人、企

---

① 国际政治经济学中关于金融权力的研究主要聚焦于货币权力，相较之下，源于信贷体系的权力没有得到充分关注，也有一些研究把国际货币权力和国际金融权力混用。因此，本文沿用国际政治经济学中若干经典研究的做法，把国际金融拆解为国际信贷和国际货币两个方面，但这并不意味着国际货币和国际信贷是两个相互独立的体系，国际货币在国际金融体系中具有绝对核心地位，且对国际信贷有重要影响。相关讨论参见张发林：《国际金融权力：理论框架与中国策略》，载《当代亚太》2020年第6期，第126~130页。

② Michael P. Dooley, David Folkerts-Landau and Peter Garber, “An Essay on the Revived Bretton Woods System”, NBER working paper, No. 9971, 2003; Herman Mark Schwartz, “American Hegemony: Intellectual Property Rights, Dollar Centrality and Infrastructural Power”, *Review of International Political Economy*, Vol. 26, No. 3, 2019, pp. 490-519; 李晓：《美元体系的金融逻辑与权力——中美贸易争端的货币金融背景及其思考》，载《国际经济评论》2018年第6期，第52~71页。

③ 如上所述，本文对国际金融权力的类型划分建立在若干经典的权力研究和货币/金融权力研究基础上，详细讨论参见张发林：《国际金融权力：理论框架与中国策略》，第130~140页。



## □ 当代亚太

业、国际组织或主权国家等都可以发起金融制裁，但国际金融权力的拥有者主要是国家和政府间国际组织，因此，实践中的金融制裁多是由它们所发起，实施国以美欧等金融强国为主。在1950~2019年间被记录的549起金融制裁中，美国、英国和欧盟成员国参与的制裁（排除联合国发起的制裁）逾300起。<sup>①</sup> 20世纪90年代以来，金融制裁的使用频率大幅上升，甚至超过贸易制裁，<sup>②</sup> 成为美欧重要的强制性外交工具。金融制裁的目标对象包括特定国家或经济体内的任何直接或间接参与国际金融活动的行为体，在实践中主要包括一国中央或地方政府、中央银行、重要企业和银行、核心政府官员和企业家、国家货币和结算体系等。

### （二）金融制裁的逻辑框架

在厘清金融制裁的权力动机、权力来源、权力主客体的基础上，还可从三个方面完善金融制裁的理论逻辑，从而形成一个完整的框架。诸多关于金融制裁不同方面的研究均可以通过该框架得以梳理。

其一，金融制裁的诱因。国际关系的本质是互动，金融制裁的直接诱因是发起方和受制裁方的冲突性互动，具体表现为双方在特定事件中的观念、利益或行为分歧。当冲突性互动发生后，利益受损的一方有多种行为选择，包括放任、磋商协调和制裁等，其中，制裁往往是在磋商无果后的一种强力措施。

其二，金融制裁的决策机制。在实施金融制裁前，发起方还需要经历一个内部决策过程，这一过程可总结为从内到外的三个方面——内部政策博弈、建立制裁体系和形成制裁联盟。内部政策博弈是制裁发起方关于前述规范性或自利性目标的自我识别和确立，具体包括明确在特定案例中的立场和态度，判断是否或如何对目标对象进行惩罚，以及分析如何影响目标对象的观念和行为等。<sup>③</sup> 这是国内政治过程分析和对外政策分析等聚焦微观政策过程的研究所关注的焦点。国内政策博弈的结果会表现在国内制裁体系的构建上，这个体系包括立法、执行和评估等多个方面，是金融制裁得以实施的法

---

① 数据来源参见 Global Sanctions Database, <https://www.globalsanctionsdatabase.com>。

② Gabriel Felbermayr *et al.*, “The Global Sanctions Data Base”, *European Economic Review*, Vol. 129, 2020, pp. 6-9.

③ Navin A. Bapat and Bo Ram Kwon, “When are Sanctions Effective? A Bargaining and Enforcement Framework”, *International Organization*, Vol. 69, No. 1, 2015, pp. 131-162.

律和制度保障。国内决策还需要考虑形成制裁联盟，以提升金融制裁的有效性。这一过程并不是内部决策的必要部分，但从已有案例上看，制裁发起国或国际组织往往会通过建立制裁联盟以提升金融制裁的效力。作为内部决策的结果，制裁发起方会运用不同手段，针对特定冲突性互动事件对目标对象发起制裁。

其三，金融制裁的效果、影响和反馈。金融制裁实施后，另两个方面便成为研究和政策关注的焦点。一是金融制裁的效果和影响。效果是从制裁发起方的角度而言的，是指金融制裁达到发起方目标的程度，如美国和联合国等对伊朗制裁的效果。<sup>①</sup> 影响主要从受制裁方的角度出发，分析金融制裁给其带来的损失，也有研究从发起方的视角分析金融制裁对本国的负面影响，如美国的金融制裁对美元体系的负面影响。<sup>②</sup> 二是受制裁方的反馈，即受制裁方的应对与立场，大致可分为妥协退让和持续对抗两种。前者意味着制裁发起方的目标实现，制裁可能由此结束；后者则意味着受制裁方不愿改变自身立场和行为，这将导致持续或更为严厉的制裁。在后一种情形下，受制裁方的应对措施及其有效性便成为关注的重点，如伊朗面对制裁的短期经济措施，俄罗斯为应对金融制裁的去美元化措施等。<sup>③</sup> 应对制裁的能力与受制裁方的政治体制、经济规模、核心领导人、国内制度、政策决策等多种因素相关。<sup>④</sup>

综上所述，图 2 提炼出金融制裁的逻辑框架，这一框架同样适用于更广义的经济制裁或制裁。概括而言，冲突性互动给予制裁发起方以制裁动机，这种动机可能是规范性的，也可能是自利性的，制裁发起方由此通过内部博弈和决策建立起制裁体系，形成制裁联盟，并确立和实施具体的制裁措施。

① 李婷婷：《“聪明制裁”之后联合国对朝制裁的经济效果评估》，载《现代国际关系》2019年第2期，第42~49页。

② Daniel McDowell, “Financial Sanctions and Political Risk in the International Currency System”, *Review of International Political Economy*, Vol. 28, No. 3, 2021, pp. 635-661.

③ 赵建明：《制裁、反制裁的博弈与伊朗的核发展态势》，载《外交评论》2012年第2期，第79~94页；许文鸿：《去美元化：俄罗斯在俄美金融战中的反击》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2021年第5期，第31~50页。

④ Jin Mun Jeong and Dursun Peksen, “Domestic Institutional Constraints, Veto Players, and Sanction Effectiveness”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 63, No. 1, 2019, pp. 194-217; Risa A. Brooks, “Sanctions and Regime Type: What Works, and When?”, *Security Studies*, Vol. 11, No. 4, 2002, pp. 1-50.



□ 当代亚太

受制裁方会采取相应措施应对制裁，制裁的客观影响和受制裁方的主观应对策略共同决定了制裁的结果，受制裁方会妥协退让或持续对抗，从而导致制裁终结或持续加强。

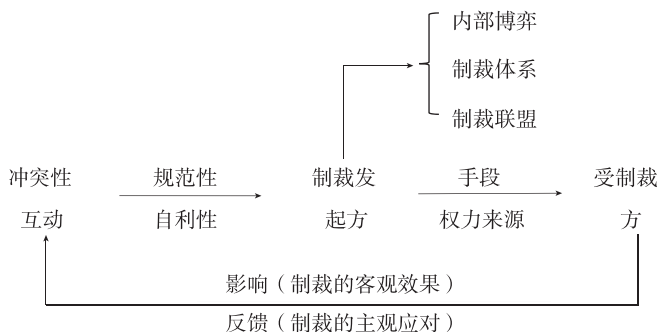


图2 (金融) 制裁的逻辑框架

资料来源：作者自制

### 三、金融制裁的手段分类

国际金融制裁的手段复杂且繁多，既有研究大多通过枚举法总结金融制裁的具体手段，如冻结或没收资产、取消贷款或经济援助、限制金融交易和金融服务、限制投融资活动、阻碍资金的跨国流动、限制美元的获得、制裁银行体系等，但缺乏足够清晰的分类依据。<sup>①</sup> 基于上文分析，本文从国际金融权力的视角对金融制裁的手段加以分类，以期厘清不同制裁手段的性质与作用，为金融制裁和反制裁的相关学理研究和政策制定奠定基础。

金融制裁手段分类的第一个维度是金融联系。如前所述，金融制裁本质上是制裁发起方实现对外政策目标的一种权力手段，权力的来源是双方不对

<sup>①</sup> 相关讨论参见熊谦、田野：《国际合作的法律化与金融制裁的有效性：解释伊朗核问题的演变》，载《当代亚太》2015年第1期，第101页；徐以升、马鑫：《金融制裁：美国新型全球不对称权力》，第47~56页；程慧、韦琦琦：《美国金融制裁路径对中国影响研究》，第34~36页；Arne Tostensen and Beate Bull, “Are Smart Sanctions Feasible?”, *World Politics*, Vol. 54, No. 3, 2002, pp. 385-389; Jill Jermano, “Economic and Financial Sanctions in U. S. National Security Strategy”, *PRISM*, Vol. 7, No. 4, 2018, pp. 65-66。

称的直接或间接的国际金融联系，权力的作用方式主要是惩罚性地改变这些金融联系。因此，作用于不同类型的金融联系便形成不同类型的金融制裁，四类国际金融联系（关系性、结构性、制度性和观念性）便是金融制裁的四种基本类型。第二个维度是制裁的目标范围。国际关系领域的金融制裁旨在改变目标国家或经济体的行为，具体制裁对象存在多样性，既可以是针对目标国家或经济体内特定个人或实体的定向制裁，也可以是针对目标国家或经济体整个货币金融体系的全方位制裁。结合金融联系和目标范围两个维度，诸多金融制裁手段可被更加清晰地归类。

第一，关系性金融制裁。作用于关系性金融联系的制裁是最常见的金融制裁类型，此类制裁的作用对象是制裁发起方与受制裁方所建立的双边直接金融联系，主要包含资产、活动和服务三个方面。资产制裁的主要方式是冻结或罚没指定对象的资产，<sup>①</sup>这是美欧金融制裁中使用频率最高的手段。金融活动和服务制裁旨在限制或禁止指定对象的金融活动，以及限制或禁止制裁发起方境内的个人和实体为指定对象提供金融服务。根据制裁赖以实施的具体金融联系，又可分为基于信贷关联的制裁和基于货币关联的制裁两个类别。基于信贷关联的制裁主要影响的是目标对象的跨国信贷活动，如限制或禁止指定对象的投融资活动，限制或禁止制裁发起方境内个人和实体投资指定对象，限制或禁止境内金融机构为指定对象提供信贷和金融咨询服务等。基于货币关联的制裁主要影响的是目标对象的外汇活动，如限制或禁止制裁发起方境内机构为指定对象提供外汇代理账户和外汇结算服务等。此外，还有一种独特的关系性金融制裁方式，是通过直接干预目标货币的汇率影响目标对象货币币值的稳定性，从而对目标对象的经济施加系统性影响。<sup>②</sup>除了对目标对象的直接制裁，二级制裁也是关系性金融制裁中的常见措施，即对与原始受制裁方存在经济联系的第三方实施制裁。<sup>③</sup>

定向关系性制裁选择性地将上述措施施加于特定个人或实体，更为全面

---

① 关于金融制裁中资产的具体构成，参见黄凤：《美国金融制裁制度及其对我国的警示》，第126页。

② 此类制裁一般被称作“货币制裁”，相关讨论参见 Jonathan Kirshner, “The Microfoundations of Economic Sanctions”, *Security Studies*, Vol. 6, No. 3, 1997, pp. 32-64; 乔纳森·科什纳：《货币与强制：国际货币权力的政治经济学》，第51~111页。

③ 刘建伟：《美国次级经济制裁：发展趋势与常用对策》，载《国际经济评论》2020年第3期，第147页。

## □ 当代亚太

的关系性制裁会将矛头对准受制裁方的国家金融部门乃至整个金融体系。此类制裁中最严厉的措施是切断与受制裁方的所有双边金融联系，如抗美援朝战争爆发后美国对华的全面金融制裁。<sup>①</sup> 更常见的全方位制裁是将上述部分制裁措施施加于目标国的政府金融部门，甚至整个金融体系，如冻结或罚没目标国政府的外汇资产，限制或禁止目标国的中央银行、财政部等政府部门的金融活动，剥夺目标国对国际金融公共资源和基础设施（如国际货币及与之配套的跨境清算体系等）的使用资格，<sup>②</sup> 加强对受制裁方境外投资的审查力度，通过主权债务关系施压<sup>③</sup>等。

第二，结构性金融制裁。制裁发起方还可凭借国际金融体系的“中心—外围”结构向受制裁方施加更为广泛的影响。结构性金融制裁的权力来源是制裁发起方在国际金融结构中的优势地位，因此，有能力实施此类制裁的国家仅限于美欧等少数国家，它们能够凭借在国际货币和信贷结构中的核心地位，塑造国际金融市场预期，影响国际金融市场动向，从而对受制裁方施加间接影响。<sup>④</sup> 与作用于双边金融联系的关系性制裁不同，结构性制裁能够影响受制裁方与国际金融市场的广泛金融联系。

结构性金融制裁的典型例子是二级制裁引发的市场主体遵从行为。在二级制裁威胁下，部分域外市场主体为规避风险，会主动切断与受制裁方的金融联系，如2018年美国重启对伊朗的二级制裁后，欧洲银行选择遵从美国的制裁，环球银行金融电信协会（SWIFT）也被迫停止为美国所制裁的伊朗金融机构提供服务。<sup>⑤</sup> 即便制裁发起方并未实质性动用制裁手段，也会有市场主体出于风险和声誉考量，减少或切断与潜在受制裁方的金融联系，如2005年美国警告可能对中国澳门地区汇业银行实施金融制裁后，全球多家金

---

① 陶士贵：《美国对华实施金融制裁的预判与应对策略》，载《经济纵横》2020年第8期，第72页。

② 关于国际金融公共资源的构成要素，参见姚远：《国际金融公共产品类型化与中美错位供给》，载《当代亚太》2021年第6期，第144~151页。

③ 王金强、黄梅波：《世界经济金融化与债务国主权债务责任的履行机制》，载《外交评论》2022年第2期，第87~109页。

④ Robert Eyster, *Economic Sanctions: International Policy and Political Economy at Work*, London: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 79-81.

⑤ Aaron Arnold, "A Financial Sanctions Dilemma", *The Washington Quarterly*, Vol. 42, No. 4, 2019, p. 68.

融机构便自发地减少或终止与该行的业务往来。<sup>①</sup> 这类跟随制裁现象一般是大国定向关系性金融制裁的延伸，因为对于域外市场主体而言，在定向制裁中的跟随成本相对较低。更全面的结构性金融制裁会引发受制裁方整个金融体系的不稳定，比如，制裁发起方能够通过货币操纵（currency manipulation）引导国际市场对受制裁方的货币和金融稳定产生悲观预期，从而促使目标国的金融体系遭受消极的市场冲击，如货币边缘化、资本外流、货币贬值、国家主权信用评级降低、金融市场孤立等。<sup>②</sup>

上述制裁措施主要是短期手段，结构性金融制裁还存在长期维度，即所谓的“积极制裁”（positive sanction）。积极制裁通过扩大与目标对象的经济联系鼓励其改变行为、自我削弱，同时为日后施以惩罚奠定基础。<sup>③</sup> 具体到国际金融领域，在国际金融结构中占据优势地位的国家能够通过对他国的金融“诱陷”维持以自身为中心的国际金融结构，使国际金融体系内其他国家对其形成持续性依赖。<sup>④</sup> 在这一结构下，中心国家可以长期对外围国家实施剥削与打压，如凭借国际货币权力中的扭曲力（power to deflect），将国际收支调整成本转移给其他国家，依托本国的金融霸权向其他国家征收“铸币税”等。<sup>⑤</sup>

第三，制度性金融制裁。作用于制度性联系的金融制裁以国际制度为载体，对特定目标实施金融打压。制度性金融制裁主要存在两种形式。一是制裁发起方通过国际制度进行动员，共同对受制裁方实施制裁。国际制度常被用来推动定向金融制裁的多边化，最典型的制裁动员制度是联合国安理会下属的制裁委员会。1991年以来，联合国安理会已对超过1000个公司实体和个人实施金融制裁，<sup>⑥</sup> 其制定的制裁决议对所有联合国成员国都具有约束力。

---

① Rachel L. Loeffler, “Bank Shots: How the Financial System Can Isolate Rogues”, *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 2, 2009, pp. 103-105.

② 乔纳森·科什纳：《货币与强制：国际货币权力的政治经济学》，第51~111页。

③ 肖河、潘蓉：《大国经济竞争策略的选择机制》，载《国际政治科学》2021年第4期，第12页；David A. Baldwin, “The Power of Positive Sanctions”, *World Politics*, Vol. 24, No. 1, 1971, pp. 19-38.

④ 关于金融“诱陷”，参见张发林：《国际金融权力：理论框架与中国策略》，第136~137页；乔纳森·科什纳：《货币与强制：国际货币权力的政治经济学》，第129~132页。

⑤ Benjamin J. Cohen, *Currency Power: Understanding Monetary Rivalry*, pp. 64-68.

⑥ Sachiko Yoshimura ed., *United Nations Financial Sanctions*, London: Routledge, 2021, pp. 22-23.

## □ 当代亚太

此外，世界银行、反洗钱金融行动特别工作组等国际制度也是美欧国家动员实施多边金融制裁的重要平台。

制度性金融制裁的另一种形式是限制国际制度为指定对象提供金融资源。国际制度具有功能性作用，可为其成员提供资源，如融资、信息、声誉、合作机制、共有身份等，限制受制裁方获取这些资源便可起到制裁作用。此类制裁措施可以被用来实施定向制裁，如将特定个人或金融机构排除出特定的国际金融制度（如国际金融协会和 SWIFT 等），但更多情况下是直接以国家作为制裁的目标对象，具体制裁手段包括：限制或禁止目标国从世界银行、国际货币基金组织等金融机构中获取信贷，操纵国际组织和规则对目标国“污名化”，取消目标国的制度成员身份，建立歧视性的国际金融规则，针对目标国建立排他性国际金融制度等。

第四，观念性金融制裁。作用于观念性联系的金融制裁能够在不动用实物资源的情况下，通过塑造观念和预期对特定目标实施金融打压。金融市场本质上是一个社会系统，金融知识、国际规范、市场情绪等观念性因素能够影响市场主体的行为，从而给国际金融体系的成员带来经济收益或损失，<sup>①</sup>因而，具备塑造国际金融观念和预期能力的国家也就具备了实施观念性金融制裁的权力。

最直接的观念性金融制裁手段是发出制裁威胁。国际金融体系中的核心国家具备影响国际金融市场动向的能力，其发出的制裁威胁或风险提示能够改变市场主体的预期、信心和行为，因此，金融强国能够通过发出定向或全面金融制裁威胁或释放金融风险信号，对目标国的指定对象乃至整个金融体系施加经济压力。<sup>②</sup>此外，制裁发起方还可以通过塑造话语、标准、议程和规范来影响目标对象的信用和声誉，从而诱发市场对受制裁方的负面冲击，具体手段包括：利用信用评级机构下调目标国企业信用评级或国家主权信用评级，公开批评目标对象，通过国际舆论对目标对象“污名化”，针对目标

---

<sup>①</sup> Leslie Elliott Armijo, Daniel C. Tirone and Hyoung-kyu Chey, “The Monetary and Financial Powers of States: Theory, Dataset, and Observations on the Trajectory of American Dominance”, *New Political Economy*, Vol. 25, No. 2, 2020, p. 188; Jonathan Kirshner, “Money is Politics”, *Review of International Political Economy*, Vol. 10, No. 4, 2003, pp. 645-660.

<sup>②</sup> 关于经济制裁威胁作为一种信号的作用机制，参见 Taehee Whang, Elena V. McLean and Douglas W. Kuberski, “Coercion, Information, and the Success of Sanction Threats”, *American Journal of Political Science*, Vol. 57, No. 1, 2013, pp. 65-81.



国设置打压性的国际金融议程等。

表 1 对以上四种金融制裁类型和相关案例进行了总结。金融制裁的类型化旨在从理论层面厘清不同制裁手段的作用机制与特征，但并不意味着每种制裁手段只能对应唯一的制裁类型，不少金融制裁手段具有多种制裁类型的特征，诚如不同国际金融联系间的复杂性态势一样，不同制裁类型间也密切联系，相互影响。另外，由于不同国家的国际金融权力禀赋存在差异，它们运用不同类型金融制裁的能力也有所不同。国际金融体系中的核心成员（如美欧国家）在关系性、结构性、制度性和观念性国际金融权力方面具有垄断性优势，因而具有综合使用上述所有类型金融制裁的能力，而国际金融体系中的非核心国家一般只具有有限的关系性国际金融权力，在金融制裁类型和手段的选择上相对受限，且制裁效果也远不及核心国家。因此，下文对中国面临的金融制裁风险分析主要聚焦源自美欧国家的制裁风险。

表 1 金融制裁手段的类型化

		受制裁方		
维度	内容	个人或实体	国家或国家金融体系	
金融联系	关系性	资产	冻结或罚没指定个人或实体的资产	冻结或罚没国家外汇和其他资产
		活动和服务	禁止指定对象的所有交易，限制或禁止指定对象的部分金融活动（投融资和外汇交易等），限制或禁止境内为指定对象提供金融服务（信贷、代理账户、金融咨询、外汇结算等），限制或禁止向指定对象投资等	切断所有双边金融联系，限制或禁止目标国政府部门的部分金融活动，剥夺目标国使用国际金融公共资源和基础设施（如美元、纽约清算所银行同业支付系统等）的资格，加强对目标国境外投资的审查力度，货币制裁等
	结构性	国际金融结构	动用二级制裁阻断目标对象与国际金融市场的联系	中心国家对外围国家的剥削和打压、国际收支失衡调整的限制、货币边缘化和金融市场孤立等
	制度性	多边动员	依托联合国安理会制裁委员会、反洗钱金融行动特别工作组等制度动员多边定向制裁	依托联合国安理会制裁委员会、反洗钱金融行动特别工作组等制度动员多边全面制裁
制度资源		将指定个人或金融机构排除出国际金融制度	限制目标国从国际制度中获取信贷、服务、信息等资源，操纵国际组织和规则对目标国“污名化”，取消目标国的制度成员身份，针对目标国建立排他性国际金融制度等	



□ 当代亚太

观念性	威胁或风险信号	定向制裁威胁，破坏市场信心	全面制裁威胁，破坏市场信心
	破坏信用和声誉	下调目标企业的信用评级，公开批评目标对象，对目标对象“污名化”	下调目标国家的主权信用评级，公开批评目标国家，对目标国家“污名化”，针对目标国设置打压性国际金融议程

资料来源：同图 2

#### 四、中国面临金融制裁的风险分析

国际金融联系的深化、国际秩序的调整和主要大国间关系的对抗性增强等因素，使中国面临的金融制裁风险愈加突出，建立和完善金融制裁风险应对体系成为维护国家金融安全的重大需求。有效应对风险的前提是系统性评估风险状况，上述金融制裁手段的类型化框架为理解中国可能面临的金融制裁风险提供了分析工具，基于这一框架，以下将从关系性、结构性、制度性和观念性制裁四个方面，具体分析中国可能面临的金融制裁风险，从而为制定针对性的防范与应对措施奠定基础。

其一，关系性金融制裁风险。关系性金融制裁风险是中国面临的最直接的制裁风险类型，中国与美欧国家已建立起规模庞大的双边金融联系，这些联系构成潜在的关系性金融制裁对象。根据制裁措施的不同，可以将关系性金融制裁风险分为资产制裁风险、活动和服务制裁风险。

就资产制裁而言，中国主要面临两类制裁风险，一是针对指定个人或实体的定向资产冻结和罚没，二是针对政府乃至整个国家金融体系的全面资产冻结和罚没。定向资产制裁风险主要是受制裁方的个体风险，对中国整体金融体系的危害性相对较低。美欧对中国个人和实体的定向资产制裁常有发生，截至 2022 年 11 月，美国的“特别指定国民清单”中尚有 371 个中国个人和实体，<sup>①</sup> 但这对中国整体国家金融安全的影响有限。全面资产制裁是定向资产制裁的扩大化，其潜在影响与中国对外金融联系的存量风险敞口有关。<sup>②</sup> 截至 2021 年年末，中国对外金融资产总额达 93243 亿美元，其中，国

<sup>①</sup> 数据来源参见 Office of Foreign Assets Control, <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>。

<sup>②</sup> 这里风险敞口指的是金融制裁风险敞口，即一国所有可能受外部金融制裁的境外资产和金融活动，与金融学意义上的风险敞口有所不同。

际储备资产占比最高（37%），对外直接投资资产占比第二（28%），存贷款等其他投资资产占比第三（25%），证券投资资产占比第四（11%）。<sup>①</sup>

上述资产位于美国和欧洲（尤其是欧盟和英国）的部分是制裁风险敞口的主体。中国的国际储备资产以外汇储备为主，截至2021年年末，中国外汇储备约为3.2万亿美元，其中美元储备资产占比最高，约达59%（截至2016年），对外直接投资资产中位于美国的存量为771.7亿美元，位于欧洲的存量为1347.9亿美元，占比分别为2.8%和4.8%（截至2021年年末），对外证券投资资产中分别有19.4%（1978.8亿美元）和8.7%（885.1亿美元）位于美国和欧洲（截至2022年6月末），银行业对外存贷款资产中有66.2%（7167亿美元）是美元资产，6.4%（689亿美元）是欧元和英镑资产（截至2022年6月末）。<sup>②</sup>由此来看，中国面对美欧资产制裁的风险敞口重点分布在外汇储备资产和对外存贷款资产两个领域。

就金融活动和服务制裁而言，中国面临的制裁风险也分为定向制裁和全面制裁两类，且主要与中国对外金融（信贷和货币）联系的流量风险敞口有关。从国际信贷关联的角度看，中国对外金融活动的流量风险敞口主要在国际直接投资、国际证券投资和对外存贷款三个方面。在国际直接投资方面，2017~2021年期间，中国年均对外直接投资1541.5亿美元，在美国和欧洲的投资分别占比3.8%和7.7%，年均实际利用外商直接投资1444亿美元，来自美国和欧洲的投资分别占比1.8%和5.9%。<sup>③</sup>在国际证券投资和对外存贷款方面，2017~2021年期间，中国银行业的对外证券投资资产和存贷款资产年均净增加1275亿美元，其中，美元资产年均净增加817亿美元，欧元

---

① 数据来源参见《2021年中国国际收支报告》，中国国家外汇管理局网站，2022年3月25日，<https://www.safe.gov.cn/safe/2022/0325/20772.html>。因对数据取整数处理，故四类对外金融资产占比之和超过100%。

② 相关数据参见《2021年中国国际收支报告》；《国家外汇管理局2020年报》，中国国家外汇管理局网站，2021年11月12日，<https://www.safe.gov.cn/safe/2021/1112/20179.html>；《2021年度中国对外直接投资统计公报》，中国商务部网站，2022年11月7日，<http://images.mofcom.gov.cn/fec/202211/20221118091910924.pdf>；《中国银行业对外金融资产和负债（2022年6月末）》，中国国家外汇管理局网站，2022年9月29日，<https://www.safe.gov.cn/safe/2022/0929/21479.html>；《中国对外证券投资资产（2022年6月末）》，中国国家外汇管理局网站，2022年11月25日，<https://www.safe.gov.cn/safe/2022/1125/21832.html>。

③ 数据来源参见中国国家统计局网站，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A060A&sj=2021>。

□ 当代亚太

和英镑资产年均净增加 93 亿美元，中国银行业的对外证券投资负债和存贷款负债年均净增加 1178 亿美元，其中，美元负债年均净增加 416 亿美元。<sup>①</sup>

从国际货币关联的角度看，中国对外金融联系的流量风险敞口主要体现在国际结算方面。长期以来，中国的对外经济活动对美元具有较高依赖性，2001~2015 年期间，中国进出口贸易有 90% 以上以美元计价（年均货物进出口 2.4 万亿美元）。<sup>②</sup> 尽管近年来，人民币在中国对外贸易结算中的使用比例有所上升，但美元依然是中国第一大国际收支货币和国内市场需求最高的外币。2021 年，中国银行间外汇即期市场人民币对美元的交易量超过 8 万亿美元，约占人民币对外币交易量的 96%。<sup>③</sup> 欧元也是中国对外贸易结算使用的主要国际货币之一，2022 年 2 月，中国与俄罗斯签署的长期天然气购销协议开创性地以欧元替代美元作为结算货币，预示着中国对欧元的国际结算需求将进一步上升。此外，欧元是中国国内市场需求量仅次于美元的外币，2021 年，中国银行间外汇即期市场人民币对欧元的交易量超过 2000 亿美元。<sup>④</sup> 上述中美、中欧之间的信贷和货币关联均在美欧金融活动与服务制裁的影响范围之内。<sup>⑤</sup>

其二，结构性金融制裁风险。国际金融体系的“中心—外围”结构赋予中心国家向外围国家施加结构性压力的能力。无论是从货币还是信贷的角度来看，美国都是当前国际金融结构中最重要中心国家，<sup>⑥</sup> 以美元为主导的国际金融体系的一个核心特征是，美国通过经常账户持续逆差向世界输出美元，同时通过本国资本市场为其他国家积累的美元储备提供安全的投资渠

<sup>①</sup> 数据来源参见中国国家外汇管理局网站，<https://www.safe.gov.cn/safe/zgyhydwjzcfz/index.html>。

<sup>②</sup> “External Sector Report: The Dynamics of External Adjustment”, IMF, July 2019, <https://www.imf.org/en/Publications/ESR/Issues/2019/07/03/2019-external-sector-report>。2001~2015 年间中国年均货物进出口额相关数据参见中国国家统计局网站，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

<sup>③</sup> 数据来源参见《2022 年人民币国际化报告》，中国人民银行网站，2022 年 9 月 23 日，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4666144/2022092318284744050.pdf>。

<sup>④</sup> 数据来源参见《2022 年人民币国际化报告》。

<sup>⑤</sup> 上述对中国面临的关系性金融制裁风险的分析主要基于总量数据，故而评估的主要是中国在极限金融制裁下所受的极端影响。对于更精准的定向关系性金融制裁，其风险分析需要根据具体情况选取具体数据。这一点同样适用于对结构性、制度性和观念性金融制裁风险的分析。

<sup>⑥</sup> 关于美国和中国在当前国际货币和信贷结构中的地位的实证分析，参见姚远：《国际金融公共产品类型化与中美错位供给》，第 161~165 页。

道，由此形成一个遍及全球的美元循环机制。<sup>①</sup>这不仅使美国具有影响全球金融周期的能力，<sup>②</sup>也赋予其借助自身金融政策的强大域外效力对外施加影响的结构性权力，前文所述的许多关系性金融制裁手段正是建立在美国独有的结构性金融权力的基础上。

短期而言，中国面临的结构性金融制裁风险主要来自美国金融制裁的域外效应。由于全球金融机构对美国金融市场具有较高依赖性，且近年来美国使用二级制裁的频率显著上升，美国发起的单边制裁往往会引发不少域外金融机构的自发遵从，尤其是欧洲的金融机构，由此对受制裁方产生广泛影响。当前美国对中国的部分制裁已具备结构性金融制裁的性质，2020年，美国通过的所谓“香港自治法案”授权在对华金融制裁中使用二级制裁措施，不过目前受制裁方均为个人。

长期而言，中国面临的结构性金融制裁风险还存在“积极制裁”的维度。在美国主导的国际金融结构下，“诱陷”他国对该结构形成持续性依赖，是美国“积极制裁”的重要形式。中国作为国际金融体系内最大的外围国家和美国最主要的债权国之一，已被动成为美元体系的利益相关方，不得不承受对美国的金融依赖所附带的一系列成本，如国际收支失衡、国际金融话语权不足等，这正是中国推动国际货币体系改革和人民币国际化的原因，也是中美在全球金融治理领域的重大分歧所在。由于国际金融结构的演进具有路径依赖和“偏好依附”的特征，<sup>③</sup>美国主导的国际金融结构在短期内难以改变，随着中美金融博弈愈趋激烈，中国可能在未来较长一段时期内受到美国的金融“诱陷”甚至“规锁”。<sup>④</sup>

其三，制度性金融制裁风险。根据制度性金融制裁的两种形式，可以区分出中国可能面临的两类风险，一是被制度内成员集体制裁的风险，二是被

---

① 李晓：《美元体系的金融逻辑与权力——中美贸易争端的货币金融背景及其思考》，第57～59页。

② Pierre-Olivier Gourinchas, Hélène Rey and Maxime Sauzet, “The International Monetary and Financial System”, *Annual Review of Economics*, Vol. 11, No. 1, 2019, pp. 859-893.

③ Thomas Oatley, W. Kindred Winecoff, Andrew Pennock and Sarah Bauerle Danzman, “The Political Economy of Global Finance: A Network Model”, *Perspectives on Politics*, Vol. 11, No. 1, 2013, pp. 138-139.

④ 张宇燕：《恢复性增长与不确定性风险交织——2021年世界经济形势回顾与展望》，载《当代世界》2022年第1期，第22页。

## □ 当代亚太

切断制度资源供给的风险。就第一类风险而言，作为联合国安理会常任理事国，中国被联合国安理会施以多边金融制裁的风险极低，可能面临的集体制裁风险主要来自美欧国家主导的排他性制度，如七国集团、美欧中国问题对话机制等。

随着中国的持续崛起，美欧在对华政策协调与合作上的共识不断增强，跨大西洋对华政策协调呈现日趋机制化的特点。2020年，美国与欧盟联合成立美欧中国问题对话机制，用以协调对华立场和政策，议题涉及意识形态、经贸、技术、地缘政治等多个领域。<sup>①</sup>与此同时，美欧对华政策立场中的竞争乃至对抗色彩愈加浓厚。2021年12月，美欧在第二次中国问题对话后发表的联合新闻稿中强调，双方需要共同管理与中国的竞争和系统性较量（systemic rivalry）。<sup>②</sup>在此背景下，可能被美欧用作对华制裁依据的议题范围显著拓宽，在与中国发生激烈冲突的情况下，美欧借助既有的排他性制度联系实施联合对华金融制裁的可能性上升。

就第二类风险而言，中国已是大多数国际金融组织的成员，广泛依赖各类制度资源，由于既有国际金融组织主要由美欧主导，<sup>③</sup>中国面临被切断制度资源供给的风险。国际金融组织为成员提供的资源包括资金、服务、信息、标准、规则、声誉等。中国作为新兴债权国，从国际金融组织中获取资金的需求较低，被制裁风险主要集中在金融标准、服务、规则和声誉等方面，其中，危害性较强的是被禁止使用SWIFT的标准化金融报文服务。SWIFT是国际贸易和金融交易中使用最广泛的金融信息传输系统，2021年，全球约90%的跨境支付借助该系统完成，<sup>④</sup>当前，中国自主建设的人民币跨境支付系统（CIPS）也需要与SWIFT对接。SWIFT受欧洲中央银行和十国集团中央银行监管，近年来屡被美欧用作金融制裁工具。尽管中国的

<sup>①</sup> 严少华：《欧美对华政策协调及其局限》，载《国际问题研究》2022年第1期，第67~84页。

<sup>②</sup> “U. S. -EU: Joint Press Release by the EEAS and Department of State on the Second High-Level Meeting of the U. S. -EU Dialogue on China”, U. S. Department of State, December 2, 2021, <https://www.state.gov/u-s-eu-joint-press-release-by-the-eeas-and-department-of-state-on-the-second-high-level-meeting-of-the-u-s-eu-dialogue-on-china/>.

<sup>③</sup> 张发林：《全球金融治理体系的政治经济学分析》，载《国际政治研究》2016年第4期，第63~85页。

<sup>④</sup> “The Race to Redefine Cross-Border Finance”, The Economist, October 21, 2021, <https://www.economist.com/finance-and-economics/the-race-to-redefine-cross-border-finance/21805736>.



CIPS 具备独立的报文系统，但由于目前 CIPS 在成员数量和处理交易的规模上远不及 SWIFT，中国的对外经济活动仍高度依赖 SWIFT，这使中国在短期内无法摆脱被美欧利用 SWIFT 施以制裁的风险。

此外，中国广泛遵守和执行主要的国际金融规则，但国际金融规则往往不是中性的，而是权力博弈的产物，反映强权国家的利益。<sup>①</sup> 美欧在核心国际金融规则制定上的主导权使其能够借助金融规则（如银行、保险、证券行业和国际投资领域的规则）遏制中国，最常见的方式是制定打压性或排他性的金融规则以限制中国的金融发展。历史上，美国曾通过促成《巴塞尔协议》对日本银行业进行打压，<sup>②</sup> 也一度试图通过达成包含高标准的投资和金融规则的跨太平洋伙伴关系协定排斥中国。

其四，观念性金融制裁风险。不同于美欧的大多数金融制裁对象，中国与美欧之间的贸易规模庞大，金融联系紧密，极端的对华金融制裁措施会给美欧自身带来高昂的经济成本，而观念性金融制裁能够在不动用实物资源的情况下对目标对象施以震慑或打压，制裁成本较低，因而是美欧对华金融制裁工具中的一个实用选项。

中国面临的观念性金融制裁风险主要来自制裁威胁和声誉破坏两个方面。金融制裁威胁本质上是一种以威慑为目的的低成本信号，旨在改变信号接收者的立场或行为。在当前国际秩序深度调整和中美关系波动加剧的背景下，美欧对中国发起金融制裁威胁的频率有上升之势。2022 年俄乌冲突爆发后，美国就多次就俄乌问题对中国发起金融制裁威胁，虽然无法给中国带来直接损失，但可以通过塑造市场预期对中国产生间接影响。由于金融制裁威胁并不必然意味着制裁会被付诸实施，其对中国的影响比上述其他制裁类型弱。

声誉破坏是中国长期面临的观念性金融制裁风险。作为具有独特经济模式的发展中国家，中国的金融发展模式与美国倡导的新自由主义金融模式存在显著差异，<sup>③</sup> 由此衍生出的中美在金融观念和政策上的差异是导致两国在

① 关于国际金融规则的权力属性，参见 Daniel W. Drezner, *All Politics is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton: Princeton University Press, 2007, pp. 119-148.

② Thomas Oatley and Robert Nabors, "Redistributive Cooperation: Market Failure, Wealth Transfers, and the Basel Accord", *International Organization*, Vol. 52, No. 1, 1998, pp. 35-54.

③ 关于中国金融发展模式的特征，参见桑德拉·希普：《全球金融中的中国：国内金融抑制与国际金融权力》，第 35~53 页。



□ 当代亚太

全球金融治理领域分歧与竞争的重要原因。由于当前国际金融体系中的话语权被美欧垄断，中国的金融模式、政策和理念频频被丑化和“污名化”，并被贴上“汇率操纵国”“不负责任的国际储备大国”“金融危机肇事者”等标签，<sup>①</sup> 中国推动的“一带一路”倡议及相关国际金融合作也饱受美国及其盟友诋毁。随着近年来中美战略博弈的持续和升级，以及美国对华政策愈趋意识形态化，美国对中国的金融模式和声誉的攻击有加剧的可能。

## 五、中国应对金融制裁的策略体系构建

处于国际秩序深度调整期的中国可能面临的金融制裁风险愈发突出，如何前瞻性、针对性和体系性地做出准备和应对，成为一个重要的政策和研究议题。相关研究在经济学、政治学、金融学、管理学和法学等不同学科下，从个人、企业、金融体系、政府等不同角度进行了有益但略显零散的探索。<sup>②</sup> 本文在国际政治经济学视域下，从主权国家和国家政策的维度探讨中国应对金融制裁的策略体系。

前文对金融制裁手段和中国的金融制裁风险敞口的系统梳理，是制定中国应对之策的必要前提，而对应对策略体系的分析同样需要一个系统框架。尽管基于国际金融权力的金融制裁类型化框架有助于厘清不同类型的金融制裁风险，但出于两点原因，其不适合作为分析制裁应对策略的系统性框架。其一，虽然四种类型的金融制裁在作用渠道上存在显著差异，但在权力来源上并不相互独立，关系性、制度性和观念性国际金融权力很大程度上都源于国家在国际金融结构中的优势地位，且三者之间也存在紧密和复杂的联系，以致难以严格区分单独应对每种国际金融制裁的策略。其二，根据本杰明·科恩（Benjamin J. Cohen）对国际货币权力的研究，权力有自主性（autonomy）和影响力（influence）之分，前者强调抵御外部影响的能力，后者强调对外施加影响的能力。<sup>③</sup> 前文所述四种国际金融权力均侧重于强调

---

① 张谊浩、裴平、方先明：《国际金融话语权及中国方略》，载《世界经济与政治》2012年第1期，第126页。

② 陶士贵：《美国对华实施金融制裁的预判与应对策略》，第69~76页；黄风：《美国金融制裁制度及其对我国的警示》，第123~130页；刘瑛、黎萌：《美国单边金融制裁的国际法分析》，载《国际经济评论》2020年第3期，第159~176页。

③ Benjamin J. Cohen, *Currency Power: Understanding Monetary Rivalry*, p. 30.

国家的金融影响力，因而更适用于分析处于强势地位的制裁发起方，而非处于弱势地位的受制裁方。对于弱势的受制裁方而言，自主性权力是构建制裁应对策略不容忽视的方面。

基于以上因素，结合金融制裁的短期影响和长期风险，本文从两个维度构建金融制裁应对策略体系的分析框架。第一个维度是应对措施的权利性，具体分为抵御外部制裁影响的自主性措施和对外施加的影响力措施两个方面，这一分类与科恩对国际货币权力的二分法相呼应。第二个维度是应对措施的时间性，旨在对应对金融制裁的短期影响和长期风险的措施加以区分。一些具体制裁措施的影响可以在短期内予以缓解或消除，但只要制裁赖以实施的关系结构依然存在，制裁风险就长期存在，由此可以区分出短期的临时性应对和长期应对两种策略路径。为了更好地体现应对策略的权利性（自主性或影响力）和时间性（短期或长期），本文构建一个由时间性维度和权利性维度所构成的二维框架，并由此将中国的应对策略区分为四个面向——权宜性、反制性、免疫性和结构性措施（见图3）。

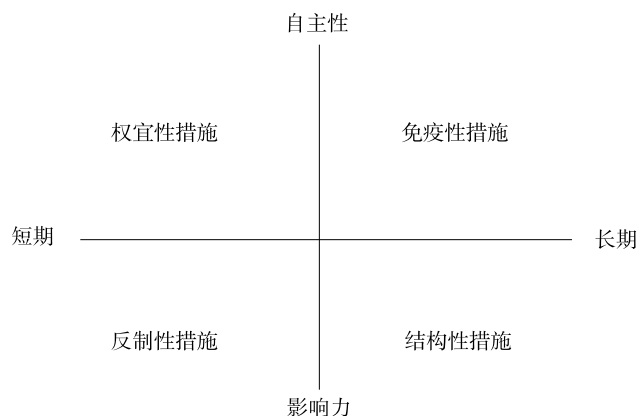


图3 中国应对金融制裁的策略体系

资料来源：同图2

### （一）权宜性措施

权宜性措施是指受制裁方在短期内增强自主性，消弭或缓解金融制裁负面影响的临时性应对措施，其具体内容应依据所遭受金融制裁的具体情况而制定，具有很强的针对性。从理论上而言，金融制裁不仅会影响受制裁方的

## □ 当代亚太

国际金融联系，从而产生直接的负面影响，还会通过金融层面，进而对一国的政治、经济和社会产生间接的负面影响。由此，权宜性应对措施旨在对冲这些直接和间接的负面影响，从而达到在短期内维护国家金融安全和国家整体安全的目的。这些措施主要包括短期的宏观经济政策，尤其是货币政策和财政政策。

从具体政策内容而言，多重货币政策和积极的财政政策是应对大规模金融制裁的常见宏观经济政策组合。金融制裁对目标国的直接危害是本国的资产损失和金融体系混乱，而金融体系的核心是货币体系和银行体系。多重货币政策是指不同维度的消极和积极货币政策同时使用，以维系国内货币体系、银行体系和金融市场的稳定。消极的货币政策主要包括提高利率、限制外汇流出、强制性结汇、固定或盯住汇率等，这些货币政策的核心目标是维系本国货币和货币体系的稳定，防止金融制裁所导致的本币大幅贬值和货币危机。与此同时，相关部门也可采取降低存款准备金率和提供贷款等措施为银行体系注入流动性，以维系银行体系的稳定。例如，面对美欧因俄乌冲突所发起的全面金融制裁，俄罗斯在短期内采取了大幅提升国内利率、禁止外国投资者出售俄罗斯有价证券、一定程度强制结汇、取消银行业的宏观审慎性资本缓冲等措施，以维持国内货币和银行体系的基本稳定。

积极的财政政策主要为了缓解金融制裁对企业 and 民生的直接和间接负面影响，以维系经济体系和社会的稳定。积极财政政策主要尝试通过增加财政支出，从需求侧为经济发展提供动力，以防止或对冲因金融制裁所导致的失业增加和通货膨胀，具体手段包括降低税收、增发国债、增加政府支出、转移支付等。关于金融制裁传导机制的相关研究显示，金融制裁在短期可能导致受制裁方因美元获取渠道受阻、外来资金减少和市场恐慌等因素而出现股市下跌、本币贬值、债务危机和通货膨胀等现象。<sup>①</sup> 这些财政政策，以及上文所讨论的货币政策，试图在短期内缓解和对冲这些负面影响。诚然，短期应对政策不仅仅只限于宏观经济政策，科技政策、产业政策和社会政策等都可以被用以缓冲金融制裁的负面影响。

临时性应急政策的有效制定和实施，需要高效的政策研判、决策和执行体系，中国发展型国家（developmental state）模式的重要特征便是强有力

---

<sup>①</sup> 张颖、刘晓星、柴璐鉴：《金融制裁传导机制及其有效性：基于全球金融制裁数据的实证分析（1945~2017）》，载《金融论坛》2020年第1期，第51页。

的政策执行力，这种执行力直接源于中国特色的社会主义市场经济体制，政府对市场和社会具有较强的干预能力和较多的干预手段，这也成为有效制定和执行权宜性应对措施的最根本保障。即便如此，相关政府部门也应根据形势制定和定期更新应对金融制裁的应急预案。权宜性措施治标但难以治本，且在实现消弭金融制裁短期负面影响的“治标”目的上，也只是从内部做出政策调整，从而被动地应对，由此，金融制裁的有效应对，还需以下几方面措施的协同配合。

## （二）反制性措施

反制性措施是指反击金融制裁的回应性措施，这些措施的主要目标不再是消弭金融制裁的负面影响，而是具有更强的权力博弈属性，旨在对相关制裁进行回应。这些措施多是短期的、针对特定金融制裁的，其所体现的权力性更多属于前述“影响力”的范畴。应对金融制裁的反制性措施可区分为申辩型和进攻型两类。

申辩型反制裁是指通过申诉理由和辩解以批驳制裁的正当性和合法性。金融制裁双方通常在三个层面展开关于制裁合法性的博弈，这三个层面也是中国采取申辩型反金融制裁措施的重要方面。一是从国际制度层面揭露金融制裁的非正当性或非法性。对于主权国家间的重大争端或冲突，中国一直坚持和呼吁在联合国的多边框架下解决，金融制裁也只有依据《联合国宪章》，经由相应决策程序通过后才能获得国际合法性。联合国安理会已建立了针对不同国家或地区的30项制裁制度，这些制裁主要是为了解决政治冲突、防止核扩散和反恐等。<sup>①</sup>霸权国家出于自利性目的的金融制裁很难在国际制度层面获得合法性，因而其往往会以所谓的“联合国合法制裁”为借口，更加隐蔽地实现自利性目标，这种虚假的国际合法性更应但更难以被揭露。例如，2012年1月，美国借由联合国对伊朗的制裁以对几家中国公司进行制裁，中国外交部及时且严厉指责其“不符合安理会针对伊朗核问题所通过决议的内容和精神”。<sup>②</sup>此外，国际规则的争端解决程序也可成为反制裁的重要

<sup>①</sup> 《制裁委员会概述》，联合国安理会中文网站，<https://www.un.org/securitycouncil/zh/sanctions/information>。

<sup>②</sup> 《外交部发言人刘为民就美国决定制裁珠海振戎公司答记者问》，中国外交部网站，2012年1月14日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/bmz\\_679954/1206\\_680528/fyrygth\\_680536/201201/t20120114\\_9361413.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680528/fyrygth_680536/201201/t20120114_9361413.shtml)。

□ 当代亚太

制度手段，如欧盟、加拿大、墨西哥和委内瑞拉都曾通过国际和区域贸易协定中的争端解决程序与美国展开制裁与反制裁的博弈。<sup>①</sup>

二是通过国际宣传和国际舆论获得国际道义支持。国际宣传和国际舆论是反制裁的重要手段，其可以通过澄清客观事实，揭示特定金融制裁的强权属性和自利性，占得国际舆论的高点，获得国际社会的道义支持，同时为国内和国际金融市场创造积极预期。由此，中国国际舆论影响力、国际话语权和国际议程设置能力等成为反金融制裁的重要能力和手段，相关研究已有较多论述。<sup>②</sup>

三是从制裁发起方内部影响其发起金融制裁的法律和政策基础，从而起到反制裁效果。如前文所述，为有效动员国内力量，提升制裁的国内合法性和效力，制裁发起方会将制裁法制化，这为寻求法律救济留下了可能性。不同国家或地区的制裁法律体系对法律救济的空间和程序有不同的规定，相关的法律救济或司法审查涉及从制裁名单中除名、请求释放被冻结的资产、主张免责或请求补偿等终止制裁的措施。<sup>③</sup> 深入研究制裁发起方的相关法律和程序，一方面加强对中国个人和企业的合规指导，另一方面培养专业人才，通过法律渠道反制裁，都是应对金融制裁的重要方面。例如，美国金融制裁中的资产冻结和没收与美国宪法中的“合法财产权利”内容相违背，这可成为受制裁方寻求司法救济的重要依据。<sup>④</sup>

此外，发起金融制裁也会不同程度地对发起方内部的行为体带来负面影响，受制裁方可利用这种利益分歧进行动员和游说，改变制裁发起方的国内政策基础。例如，美国及其盟友自2014年以来对俄罗斯的制裁给相关美欧企业带来巨大损失，这些企业对本国政府的积极游说，使得美欧在对俄制裁上一直存在分歧。<sup>⑤</sup> 与中国有密切金融联系或商业关系的美国大型企业（如

① 刘建伟：《美国次级经济制裁：发展趋势与常用对策》，第151~152页。

② 王翠梅：《西方对中国的“污名化”及其应对：框架理论的视角》，载《外交评论》2022年第1期，第124~148页。

③ 黄风：《国际金融制裁法律制度比较研究》，第109~111页。

④ 刘瑛、黎萌：《美国单边金融制裁的国际法分析》，第172页。

⑤ 徐洪峰、王海燕：《乌克兰危机背景下美欧对俄罗斯的能源制裁》，载《美国研究》2015年第3期，第80页。



大型商业银行)是中国可动员的重要游说力量,<sup>①</sup> 特朗普和拜登政府的对华强硬政策已给其国内与中国有密切经贸往来的个人和企业带来了巨大损失,使其游说动机不断增强。<sup>②</sup> 组建或雇佣专业的在美院外游说集团是可借鉴的常用方式,如以色列通过“美国—以色列公共事务委员会(AIPAC)”影响美国对伊朗的制裁政策。<sup>③</sup>

进攻型反制裁是指对制裁发起方采取报复性的制裁措施,其较申辩型反制裁的冲突性更高,本质上也是一方对另一方发起的(金融)制裁,只是制裁的诱因和动机是对所遭受制裁的回应和报复。在立法和行政管理体系方面,中国正逐步确立维护国家金融安全和发起反制裁的一整套体系。在立法方面,2021年颁布的《反外国制裁法》奠定了反制裁的法律基础,而2015年通过的《国家安全法》和正在酝酿的《金融稳定法》是维系国家金融安全的重要法律保障。<sup>④</sup> 在行政规章和管理体系上,商务部近年来发布了《不可靠实体清单规定》和《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》,<sup>⑤</sup> 与国家金融安全相关的党政部门及其协调机制共同构成了维护国家金融安全的组织体系(见图4)。

但是,中国的金融制裁和反制裁体系至少还需要从以下两个方面加以完善。其一,在相关立法和规章中,维护国家金融安全的制裁和反制裁措施还需进一步明确和细化。《国家安全法》的第20条明确了国家金融安全的重要性,但只有“防范和抵御外部金融风险的冲击”的内容间接与通过金融制裁和反制裁维护国家金融安全相关。正在讨论中的《金融稳定法》草案主要从

---

① 关于美国大型商业银行的在华风险敞口,参见 Zach Fox and Zain Tariq, “US Banks Have More than \$100B in Exposure to China”, S&P Global, February 28, 2020, <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/us-banks-have-more-than-100-b-in-exposure-to-china-57317262>。

② Oxford Analytica, “Biden Stance on China Keeps Pressure on US Companies”, Expert Briefings, March 8, 2022, <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/OXAN-DB267785/full/html>。

③ 王锦:《试析美国对伊朗制裁的有效性》,载《现代国际关系》2014年第4期,第10页。

④ 2022年4月6日,《金融稳定法(草案征求意见稿)》发布。

⑤ 从国际经验来看,不可靠实体清单制度和阻断立法是国家实施对外金融制裁和反制裁的重要手段,具有代表性的案例有美国的“特别指定国民清单”、欧盟的《阻断法案》。中国的《不可靠实体清单规定》和《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》是关于制裁与反制裁的前瞻性、纲领性法律文件,虽然在内容上未列明具体的金融制裁和反制裁措施,但为金融制裁和反制裁相关的配套法律和措施的制定提供了指导。



□ 当代亚太

国内金融的微观视角讨论金融安全，对维护国家金融安全的对外强制性措施没有提及。中国尚没有专门的制裁法，《反外国制裁法》中的第 13 和 15 条基本确立了中国的主动制裁框架，但具体到金融制裁，商务部的实体清单中提及的诸多制裁措施中，只有限制或禁止在中国境内投资与金融制裁直接相关。由此，中国有关金融制裁和反制裁的立法和具体实施办法有待进一步完善。

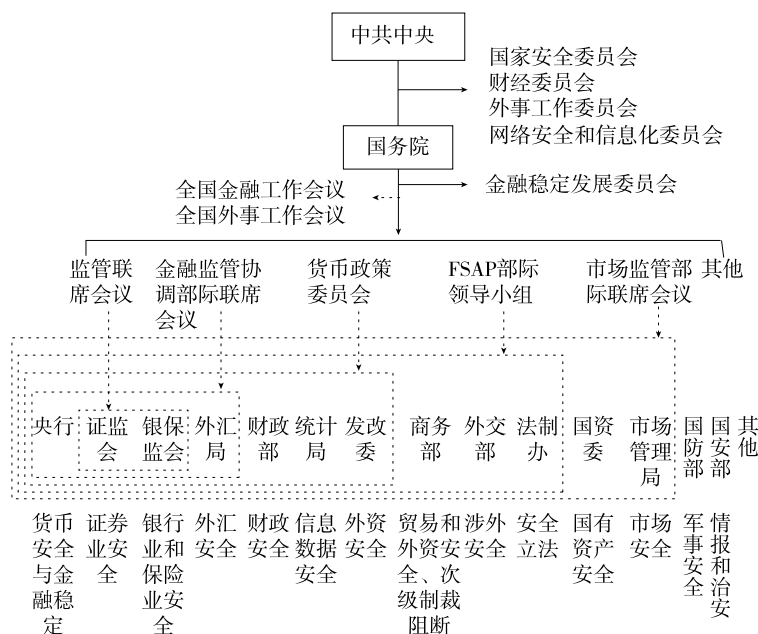


图 4 中国国家金融安全维护的组织体系

说明：FSAP 是国际货币基金组织和世界银行联合推出的“金融部门评估规划”，旨在对成员的金融体系进行全面评估

资料来源：同图 2

其二，金融制裁和反制裁涉及诸多政府部门，需要建立更加有效的部际协调机制。如图 4 所示，金融制裁和反制裁的发起至少涉及法制、外事、金融监管、国家安全和宣传部门等，且不同的金融监管和金融事务管理部门又聚焦于特定的金融安全，如货币安全、外汇安全、银行体系安全、海外国有资产安全等，不同部门及其间的联系构成了金融安全评估机制、外资审查机制、汇率政策机制、金融监管机制等。由此，成立综合性部门、授予特定部

门综合负责的权力或建立部际协调机制等，成为构建中国金融制裁和反制裁体系的关键。美国财政部海外资产控制办公室（OFAC）和英国财政部金融制裁实施办公室（OFSD）是两国负责金融制裁的部门，统筹协调金融制裁的立法、决策和执行。鉴于中国的体制特色和具体国情，建立由央行、商务部、外交部和国安部等核心部门构成的部际协调机制更为可行，央行等金融监管部门主要负责技术层面的问题，外交部等外事相关部门主要负责制裁和反制裁的宏观决策，国安部等相关部门配合以信息情报收集，而商务部等部门主要负责具体的制裁政策执行。

### （三）免疫性措施

免疫性措施是受制裁方增强抵御金融制裁能力的长期性措施，旨在从根本上解决受制于人的短板，减少经济和金融依赖，增强自主性。免疫性措施既涉及国家宏观经济战略，也与具体的金融策略密切相关。

在国内经济层面，寻求经济增长的国内新动力，持续提升中国的经济实力，是增强中国金融制裁免疫力的最根本因素。改革开放带来了中国经济的腾飞，同时也大幅增加了中国与世界的金融联系，不对称的金融联系正是金融制裁风险的核心来源。在2008年全球金融危机后，尤其随着中美竞争加剧，中国不断调整宏观经济战略和政策，以在国际经济动荡和国际秩序调整期，为经济注入持续发展的动力，如经济增长的“新常态”、国内经济的供给侧改革、国内国际双循环的发展格局等。持续探索和改进中国经济发展模式，坚持改革的总体思路，相机调整具体策略和政策，是增强中国经济自主性和免疫力的长远道路。

在国际经济层面，在坚持多边主义的同时，构建区域经济圈，创造中国经济发展的国际和区域新动力是免疫性措施的关键。“开放”之要义是融入国际和区域经济体系，从中获得发展的外部动力，而改革开放四十余年的经验显示，开放应是渐进的、有层次的和有差别的，唯有如此，才能增强经济自主性和安全，而非带来更多外部风险。由此，中国在坚持多边主义的同时，还需针对性地构建区域经济圈，分散对国际经济体系的依赖，增强经济和金融自主性。例如，中国已设立20余个自由贸易试验区，<sup>①</sup>很大程度上缓解了国际多边贸易体系危机所带来的风险，中国已与40个国家或经济体签

---

<sup>①</sup> 王俊岭：《近十年来，全国设立21个自贸试验区及海南自由贸易港——中国开放新高地“多点开花”》，载《人民日报（海外版）》2022年4月20日，第3版。

## □ 当代亚太

订了双边货币互换协议,<sup>①</sup> 这有助于弥补国际货币体系的缺陷。但是, 中国区域经济圈的培育还有待深化, “一带一路”国际合作倡议和区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)等已开启了中国经济发展战略的新方向——从国际经济体系的跟随战略向区域经济体系的主导战略转变。

在国内金融层面, 通过继续深化金融改革, 提升金融实力, 是增强金融制裁免疫力的关键。在改革开放战略下, 中国金融实力持续增强, 但与主要金融大国相比, 还有较大差距。<sup>②</sup> 金融业竞争力、货币竞争力、金融基础设施竞争力、金融科技竞争力和国际金融治理能力五个评估金融竞争力的维度也正是中国提升金融实力的着力点。通过金融市场的培育和监管制度的完善、外汇管理体制改革的人民币国际化发展、中国主导的国际金融基础设施建设、金融科技的赶超、提出全球金融治理的中国方案等长期措施, 提升中国金融实力, 是中国金融制裁免疫力提升策略的核心内容。

### (四) 结构性措施

结构性措施是提升国际金融影响力的长期性措施, 其通过改变国际金融结构, 甚至建立对中国的反向金融依赖, 增强中国的国际金融权力。比较而言, 免疫性措施主要通过国内经济和金融结构改革提升国家金融实力, 以增强金融自主性, 而结构性措施则是在金融实力的基础上改变国际金融结构, 从而增强一国主动影响其他行为体的能力。二战后美国主导的“中心—外围”国际金融结构是其金融霸权的核心, 具体表现在国际货币结构和国际信贷结构两个方面。位于结构中心的美国所拥有的金融权力得到广泛的探讨, 并被不同的总结和概括, 如结构性权力、网络性权力、“圆形监狱效应”和“咽喉点效应”等。<sup>③</sup> 中国提升国际金融影响力的长期性措施主要体现为提升在国际货币结构和国际信贷结构中的地位。

---

<sup>①</sup> 《中国人民银行有关负责人就签署〈中国人民银行与香港金融管理局人民币/港币常备互换协议〉答记者问》, 中国人民银行网站, 2022年7月4日, <http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4592592/index.html>。

<sup>②</sup> 有报告显示, 中国的金融竞争力排名第8, 前7位分别是美国、英国、日本、德国、加拿大、澳大利亚、法国, 均为欧美发达国家。参见全球金融竞争力课题组等:《全球金融竞争力报告2021》, 中国社会科学出版社2021年版。

<sup>③</sup> Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”, *International Security*, Vol. 44, No. 1, 2019, pp. 42-79; 任琳、孙振民:《经济安全化与霸权的网络性权力》, 载《世界经济与政治》2021年第6期, 第83~109页。

就国际货币结构而言，结构性措施主要涉及去美元化，破除“美元循环”，加速国际货币体系改革，稳慎推动人民币国际化，提升中国的国际货币权力。美元霸权被视为美国霸权的核心内容，具体表现为国际定价、储备和交易对美元的依赖。这种依赖导致了中美间“美元循环”的形成，美元从美国通过国际贸易渠道流入中国等新兴国家，而这些国家的美元外汇储备又通过投资渠道流回美国的金融市场，其结果是美国的外债高企和新兴国家的巨额外汇储备。破除美元循环的关键是国际货币多元化和新兴国家的国内经济结构调整，前文对国内经济结构调整的免疫性措施已有讨论，而国际货币体系的有效改革一直是理论和政策研究的难题，存在政策困境。在短期，去美元化政策可能引发国内经济和金融市场的波动，激起与美国的政治对抗和关系紧张。而在中长期，去美元化和国际收支失衡调整又是增强经济自主性和影响力的必要措施。由此，去美元化和人民币国际化措施需要更加周密和精细的策略，如针对具体的经济体或国家制定“国别策略”。<sup>①</sup>

就国际信贷结构而言，结构性措施包括降低对美欧金融市场的依赖，加速中国国际金融中心和国际金融基础设施建设，逐渐形成以人民币为核心的区域信贷体系和资本流通渠道。美欧金融市场几乎垄断了美元的国际信贷业务，而美元的国际流通和交易渠道也主要由欧美国家所控制，具体表现为对SWIFT和纽约清算所银行同业支付系统（CHIPS）的控制。这使得美欧强国成为国际信贷结构中的关键节点，也由此获得了巨大的金融权力。改变国际信贷结构首先有赖于中国金融实力的不断攀升，同时也需要有意识和有目的地制定经济方略，如继续推动上海和香港等全球金融中心建设，加速人民币离岸金融中心的发展，完善CIPS，通过数字技术助推国际信贷体系的结构性调整等。结构性措施的根本目标是改变国际金融结构，在全球金融治理，甚至国际经济结构中占据更加具有主导性的地位。

## 六、结 语

金融制裁威胁中国国家金融安全，同时也可在特定条件下成为中国实现对外政策目标和维护国家安全的手段。由此可见，金融制裁本身应是中性

---

<sup>①</sup> 张发林、杨明真、崔阳：《人民币国际化的国别策略与全球货币治理改革》，载《国际经贸探索》2022年第2期，第100~112页。

□ 当代亚太

的，其性质和意义是由制裁发起方的行为动机所决定，其可以是自利性的强权行为、规范性的正义行为或防御性的自卫行为等。在国际秩序变革期，中国面临的金融制裁风险主要源于强权国家的自利性行为，行为目标是捍卫其国际霸权地位，中国国家金融安全由此面临挑战，预防和应对金融制裁成为一项重要的政策和研究议题。有效的预防和应对须建立在对金融制裁运作机理的深入剖析的基础上，这不仅需要金融学、法学、经济学等专业之“术”，更需要国际关系学和外交学之“策”，这也正是金融制裁作为一种经济方略的全部内涵，即策略、方法和技巧。既然是一种中性的经济方略，金融制裁也应为我所用，以反制霸权行为，捍卫国家金融安全，维护国际公平与正义。但是，中国金融制裁的法律和执行体系的建立和完善还有待进一步探索，中国面临的国家金融安全的威胁也不仅只表现为金融制裁风险，对国家金融安全的系统性学理和政策研究还有待推进，这些都是未来重要的政策和研究议题。



## Abstracts

### **Financial Sanctions and China's Policy Response: An International Financial Power Perspective**

**Zhang Falin, Yao Yuan and Cui Yang**

**Abstract:** From a perspective of international financial power, financial sanctions are defined as a means by which the party initiating sanctions achieves targeted goals by using punitive tools to change direct or indirect financial ties with the targeted party. The logical framework for sanctions follows from this definition. Two key dimensions are financial ties and the targeted scope of the sanctions; meanwhile, approaches to financial sanctions include relational, structural, institutional, and ideational. Each of these approaches to sanctions involves its own specific set of tools. The risk of financial sanctions to which China is exposed can be systematically identified according to this classification. On this basis, a two-dimensional framework with time and power as the key elements is instructive for China's strategic and policy response to financial sanctions. Four interrelated types of countermeasures can be identified in this regard: expedient, counteracting, immune, and structural measures.

**Key Words:** Financial Sanctions; State Financial Security; International Financial Power; State Security

**About the Authors:** Zhang Falin is an Associate Professor at Zhou Enlai School of Government, Nankai University; Yao Yuan is a PhD Student of the 2019 grade at Zhou Enlai School of Government, Nankai University; Cui Yang is a PhD Student of the 2020 grade at Zhou Enlai School of Government, Nankai University

### **The "Second Image" Returned: A Study of How the Third Countries' Interest Groups Affect Their Governments' "Choosing Sides" Behavior in the Sino-US Competition**

**Pang Qin, Lei Yiyi and Zheng Juan**

**Abstract:** Economic competition currently becomes the core of the Sino-U.S. relations. In the competition, the third countries' choices between China and the U.S. can tilt its balance. This study draws on theories of state-society relations to explore the mechanisms whereby key "pro-China" interest groups in the third countries influence their governments' decisions in standing with China or the U.S. The study examines three cases: Huawei