

美国经济

为制裁“护航”：2003年至 2022年美国OFAC的执法行动

王 达*

【内容提要】 为了使经济制裁有效，政府在实施和执行制裁的阶段就必须克服非国家经济行为体对其效果的破坏，即制裁必须得到“护航”。本文尝试以2003年至2022年间美国OFAC采取的具体执法行动为案例，分析OFAC在不同时期采取的不同执法手段、策略和效果。并以此证明美国政府是如何利用“护航”行动来克服非国家经济行为体对其制裁政策的负面影响。

【关键词】 美国经济制裁 OFAC 制裁有效性 执法策略

* 王达，北京外国语大学国际关系学院博士研究生。

所谓为制裁“护航”，就是在一国的制裁政策确定和提出后，其政府机构通过展开持续和有效的制裁执法行动来确保制裁政策取得预期效果的行为。而政府“护航”行动的打击对象则是那些对制裁政策执行效果具有破坏力的非国家经济行为体。为了解释制裁“护航”行动对制裁效果的影响，本文以美国外国资产控制办公室（Office of Foreign Assets Control, OFAC）为研究案例，分析其不同政府时期采取的具体执法策略与行动效果。通过对 OFAC 执法行动的深入研究，本文阐明了制裁“护航”行动对美国强大经济制裁能力发挥的关键作用。

一、美国为经济制裁“护航”的原因

尽管美国是一个全球性的经济霸主，但美国政府几十年来一直在努力解决第三方制裁破坏者削弱其制裁有效性的问题。^①实施制裁的国家之所以需要为制裁“护航”，是因为制裁发送方政府在制裁的实施阶段会面临受利益驱动的私营部门行为者的持续不断的挑战。公司和个人对于被制裁破坏他们原本有利可图的交易感到不满，所以他们可能采取合法或非法的方式来规避政府的制裁要求，从而削弱制裁措施的有效性。

经济制裁是一种强制性的政治工具，它通过干预、破坏和减少涉及目标国家的经济“交换”行为，提高目标国家开展国际贸易的成本，从而迫使目标国家作出让步或削弱其能力。^②此类观点通常基于这样一种假设，即制裁是国家与国家之间发生的活动。从理论层面来看，这种假设似乎是合理的。但从制裁的现实运作来看，由于制裁而停止的交流通常并不是发生在国家与国家之间。真正受制裁所影响的实际上是制裁发送国与目标国家之间、公司和个人之间的经济“交换”行为。制裁的真正作用在于阻止目标国家的公司同发送方国家以及

^① Bryan Early, *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail*, CA: Stanford University Press, 2015, p.17.

^② T. Clifton Morgan, Navin Bapat and Yoshiharu Kobayashi, “Threat and Imposition of Economic Sanctions 1945—2005: Updating the TIES Dataset”, *Conflict Management and Peace Science*, Vol.31, No.5, 2014, p.555.

第三方国家的公司进行交易和投资，并阻止目标国家的消费者获得商品。尽管制裁的大部分工作都假设目标国家的政府会因为受到制裁而遭受损失，但真正承担制裁成本的实际上是发送国和目标国的公司和个人。^①换句话说，制裁本质上是一种通过改变和限制发送国自身的国内行为者（及其他的第三方国家的国内行为者）的经济行为从而对目标国家的国际经济环境施加负面影响的政治手段。虽然制裁发送国的目的是迫使目标国改变其行为，但发送国为实现这一目的所采取的行动却是针对发送国内部的经济行为者的。例如，发送国政府通常会采取提高关税或出口禁令等措施来为发送国与目标国的交易设置障碍，但其真正的作用在于增加其国内行为者与目标国开展经济活动的成本。而成本的增加会减少发送国国内行为者从此类交换中获得的利润，进而可能会迫使国内行为者停止与目标国的经济“交换”行为。1996年美国国会通过的《伊朗和利比亚制裁法》（Iran and Libya Sanctions Act）中的措辞就很好地证实了这一论点，即虽然制裁旨在改变目标国的行为，但发送方采取的行动可能针对与目标国进行贸易的任何公司，包括本国的公司。该法案指出，制裁行为的目的是“对某些进行有助于直接或间接提高伊朗或利比亚开发其石油资源能力的投资的公司，以及对某些会增强利比亚武器或航空能力和增强利比亚开发其石油资源能力而出口物品的公司实施制裁”^②。美国政府通过威胁要起诉协助增加伊朗和利比亚石油和航空资源的公司或个人的方式，抑制其国内行为者开展与这两个目标相关的业务。尽管该法律表明美国的目的是剥夺这两个目标的发展能力直到它们停止支持国际恐怖主义运动，但该方法最直接的作用则是提高跨国公司与目标国开展业务的成本。

在明确了制裁手段的生效过程之后我们会发现，这样一种“自我约束”的政治行为其实存在着很大的内部矛盾。虽然对目标的制裁可能符合发送国政府的利益，但制裁不一定符合发送方国内行为者的利益。在许多情况下，发送方的国内行为者和发送方政府的利益实际上存在冲突。对于这些私营部门来说，

^① T. Clifton Morgan and Navin A. Bapat, “Imposing sanctions: States, firms, and economic coercion”, *International Studies Review*, Vol.5, No.4, 2003, p.66.

^② US Congress, “H.R. 3107-Iran and Libya Sanctions Act of 1996”, <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/3107>.

制裁是一种代价高昂且具有侵入性的经济监管形式。以限制商业为导向施加的制裁会阻止发送方的国内参与者与目标之间的交换，所以发送方的国内参与者将会失去与目标国家之间有利可图或有益的经济关系。而失去交换机会所造成的成本和损失的费用却不得不由发送方的国内参与者承担。例如在美国制裁古巴的案例中，美国政府认为制裁是提高古巴政府民主过渡前景的最佳方式，能够有效地促进美国的政治利益。但美国政府的制裁政策与那些希望在古巴市场站稳脚跟的美国公司的偏好却显然背道而驰。同时，无论美国公司是否同意美国政府的政治目标，美国公司都必须支付失去古巴业务的经济成本。

由于制裁在政府层面和企业层面创造了这种内部矛盾，以经济利润为中心的企业就具有了违背政府制裁政策的动机。当企业受到制裁的不利影响时，它们会有强烈的动机游说制裁发送方政府撤销制裁，并且它们会努力寻找法律漏洞以规避制裁或直接故意违反制裁。^①在追求利润的驱动下和在不确定性的约束下，理性的企业会根据制裁政策不断制定和更新对未来收益的预期并作出相应的交易调整。^②例如，作为私人寻租者（rent-seekers）的企业有动机通过投资于受制裁的国家来寻求长期资本收益。格伦·比莱泽（Glen Biglaiser）和戴维·莱克齐安（David Lektzian）的研究发现，虽然经济制裁会对受制裁方的市场造成短期的经营风险，但是随着时间的推移外国直接投资（FDI）通常会反弹至接近制裁前的水平。^③他们还发现，即使是在美国的公司撤离后，来自第三方国家的FDI也会纷纷涌入。^④第三方公司会趁着外国竞争对手被要求离开的机会，利用受制裁国家扭曲的市场从而大幅增加其市场份额。不仅如此，制裁实际上为企业在目标国创造了一种“高风险高回报”的商业环境。虽然经济制裁能够对目标国家的贸易条件施加负面的影响，破坏其企业的商业关系网络，并增加其与

① Bryan Early, *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail*, CA: Stanford University Press, 2015, p.33.

② Li Quan and David H. Sacko, "The (ir) relevance of militarized interstate disputes for international trade", *International Studies Quarterly*, Vol.46, No.1, 2002, p.33.

③ Glen Biglaiser and David Lektzian, "The effect of sanctions on US foreign direct investment", *International Organization*, Vol.65, No.3, 2011, p.532.

④ David Lektzian and Glen Biglaiser, "Investment, opportunity, and risk: Do US sanctions deter or encourage global investment?" *International Studies Quarterly*, Vol.57, No.1, 2013, p.73.

外贸伙伴开展业务的成本。同时，制裁也能够给目标国家的经济业务带来风险溢价（Risk Premium），因为这些交易随时可能会被中断，并且与其开展贸易可能会遭到制裁发送方的报复。^①但是，对于那些愿意承担风险的发送方或第三方的企业来说，这同时也意味着与受制裁方的交易可能会非常有利可图。一方面，受制裁影响的目标方公司迫切希望找到规避制裁的方法，例如与替代贸易伙伴建立新的业务关系或增加与现有贸易伙伴开展的业务量。另一方面，发送方和第三方的公司则可以利用目标方这种被削弱的贸易条件，迫使目标方为进口受制裁的商品支付更多费用，并以更低的价格从他们那里获得出口产品。^②此外，第三方公司还可以通过在破坏制裁的交易中充当经纪人和/或中间人的方式来帮助目标公司和发送方公司规避制裁，从而简单地坐收渔翁之利。由于公司会从风险和潜在收益的角度看待制裁所创造的投资环境，所以它们总是会去利用那些似乎最有利可图的投资机会。^③这都意味着，以营利为首要目的的公司有强大的商业动机从事破坏制裁的贸易活动。

而对于希望制裁生效的发送方政府来说，虽然制裁发送国对其流向目标国家的经济援助流量具有重大控制权，因为其中大部分通常由政府机构控制。但相比之下，发送国和目标国之间的大多数商业关系则是由私营部门参与者自主进行的。所以，当发送方政府采取经济制裁措施时，它们可能不会得到其管辖各方的立即遵守。相反，发送方和第三方的国内行为者可能会试图继续非法与目标进行交易。在某些情况下，国内参与者可以采取规避发送方的制裁政策，例如将其业务转移到允许与目标进行交换的第三方国家或使用离岸地点。^④在其他情况下，国内行为者也可能完全违反制裁法。如果发送方国内行为

① Patrick Maximilian Weber and Beata Stepień, “Conform or challenge? Adjustment strategies of sanction-torn companies”, *The World Economy*, Vol.43, No.11, 2020, p.3007.

② William H. Kaempfer and Anton D. Lowenberg, “Unilateral Versus Multilateral International Sanctions: A Public Choice Perspective”, *International Studies Quarterly*, Vol.43, No.1, 1999, p.43.

③ David Lektzian and Glen Biglaiser, “Investment, opportunity, and risk: Do US sanctions deter or encourage global investment?” *International Studies Quarterly*, Vol.57, No.1, 2013, p.66.

④ Colin M. Barry and Katja B. Kleinberg, “Profiting from Sanctions: Economic Coercion and US Foreign Direct Investment in Third-Party States”, *International Organization*, Vol.69, No.4, 2015, p.899.

者违反制裁法的行为不受任何惩罚，那么其自然会继续同目标进行经济交流从而获得收益。因此，发送方若想使其实施的制裁取得预期的效果，发送方政府就必须通过使用其执法权来规劝其国内行为者（及希望与目标进行贸易的第三方行为者）遵守其制裁法案，即在制裁实施后持续的为制裁“护航”。

二、美国为经济制裁“护航”的核心机构：OFAC

世界上没有哪个国家比美国更多地实施经济制裁。美国的经济制裁能够对企业产生数十亿美元的影响，改变全球经济市场，解决或引发外交政策危机。^①同样，也没有哪个国家能够像美国那样利用其强大的执法能力为美国的经济制裁“护航”。例如在奥巴马政府时期，美国对主要的欧洲银行（包括瑞士信贷银行、荷兰安智银行和法国巴黎银行）采取的制裁执法行动导致了数十亿美元的罚款，并从根本上改变了全球金融业评估与受制裁国家开展业务风险的方式。自特朗普政府以来，美国对中国科技巨头中兴通讯采取的执法行动也成了中美关系争议的焦点。而负责管理和执行美国政府为制裁“护航”行动的核心机构即是美国财政部下属的外国资产控制办公室（Office of Foreign Assets Control, OFAC）。虽然就其职责范围而言，该机构一直相对较小且资金不足。然而，自 21 世纪初以来，OFAC 已发展成为一个具有全球影响力的非常强大的国际制裁执法机构。

OFAC 是美国经济制裁在实施阶段的核心管理机构，为了确保美国制裁的有效性，它可以依法对违反美国制裁的实体和个人展开执法行动。OFAC 在美国财政部内的职权范围自成立以来一直很广泛，历届美国总统也都积极利用该机构来实现其政府的外交政策目标。1950 年 12 月，OFAC 在美国总统哈里·杜鲁门的授权下成立，以在朝鲜战争期间没收中国和朝鲜的资产。自成立以来，OFAC 一直负责管理和执行美国对个人和实体的制裁计划。^②而随着 OFAC 的发

^① Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”, *International Security*, Vol.44, No.1, 2019, p.44.

^② US Department of the Treasury, “OFAC FAQs: General Questions”, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs>.

展，其法定权力也早已远远超出美国边界。美国人必须遵守 OFAC 的规定，这包括所有美国公民和永久居住的外国人，无论他们身在世界何处。同时，不仅是美国境内的所有个人和经济实体，所有在美国注册的实体及其外国分支机构，美国公司拥有或控制的外国子公司，甚至是拥有美国原产商品的外国人也都被要求必须遵守 OFAC 的规定。^①美国法律赋予了 OFAC 广泛的自由度（wide latitude）和令人难以置信的域外影响力来执行其任务。即使是非美国的第三方经济实体也可能受到 OFAC 的监管，尤其是当它们与美国实体开展业务或拥有原产美国的商品时。虽然 OFAC 不是传统的政府监管机构，特别是对于非美国所属的公司来说。但是，由于其所拥有的广泛的自由裁量权与强大的域外执法能力，任何非美国公司如今都不得不像对待本国监管机构那样重视 OFAC。^②尽管司法部等其他美国机构也参与调查和起诉违反制裁的刑事行为，但 OFAC 一直是负责实施美国经济制裁的牵头机构，它在确保美国制裁有效性的方面发挥着最为关键和独立的作用。

OFAC 的权力源于无数的美国立法和行政命令，但其中有三项法规为其执法行动提供了主要的法律依据：（1）1917 年通过的《对敌贸易法》（Trading with the Enemy Act, TWEA），该法允许总统在战争时期更严格地监督和限制美国与其“敌人”之间的贸易^③；（2）1977 年通过的《国际紧急经济权力法》（International Emergency Economic Powers Act, IEEPA），该法赋予总统规范商业的必要权力和广泛的自由度，总统可以根据需要发布法规以调查、规范和禁止通过银行机构进行的国际贸易^④；（3）2007 年通过并于 2009 年正式生效的《国际紧急经济权力增强法案》（International Emergency Economic Powers Enhancement

^① US Department of the Treasury, “OFAC FAQs: General Questions”, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs>.

^② Dylan Tokar, “Treasury Department Changes Approach to Fines in Sanctions Cases”, *Wall Street Journal*, June 14, 2019, <https://www.wsj.com/articles/treasury-department-changes-approach-to-fines-in-sanctions-cases-11560552590>.

^③ Homeland Security Digital Library, “Public Law 65—91: Trading with the Enemy Act (TWEA), 1917”, <https://www.hsdl.org/?abstract&did=483715>.

^④ Homeland Security Digital Library, “International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use, 1977”, <https://www.hsdl.org/?abstract&did=841521>.

Act, IEEPEA), 该法案大幅增加了 OFAC 根据 TWEA 和 IEEPA 对违反制裁行为的处罚额度。^①这三项法案确保了 OFAC 有权依法对违反制裁者进行调查、惩处和罚款。除了这三项法案外, 美国政府还针对特定的国家制定了相应的立法和规则。这些法规会随着国会和总统的外交政策特权而起起落落, 在一些政府下变得更加严格, 而在其他政府下则会被放松。但美国总统可以使用行政命令随时激活、停用或重新激活 OFAC 可用的特定制裁工具。

大量的制裁政策和复杂的法律监管环境都使得 OFAC 这样的牵头执法机构变得尤为重要。因为大量的立法、法规、行政命令和不断变化的制裁名单都会增加个人和公司遵守美国制裁义务的难度。为了遵守美国的制裁政策, 个人和企业必须首先清晰地了解其需要采取哪些步骤才能遵守美国法律。所以, 作为牵头机构的 OFAC 也承担着提高人们对不断变化的美国制裁义务的认识以及确保相关方了解其合规义务的职责。在向公众提供有关美国制裁义务的信息方面, OFAC 会在其网站上提供包括最基本的常见问题解答 (FAQs)、电子合规工具、举办教育研讨会和运营问题热线等。同时, OFAC 还会定期发布一份新的“框架文件”(framework document), 为美国 and 外国经济实体就其如何采取制裁合规措施提供指导。^②OFAC 的信息提供和合规教育计划越有效, 无意违规发生的次数可能就越少, 并使 OFAC 有更多资源专注于故意违规。^③

三、2003 年至 2022 年间美国 OFAC 的执法行动

为了阐明 OFAC 针对美国经济制裁执法行动的演进变化, 本文分析了从 2003 年到 2022 年 OFAC 采取的一系列公开报告的制裁执法行动。由于 2022 年的完整数据在本文截稿时还没有更新, 所以这一年的数据将以文字的形式呈现。

^① Library of Congress, “PUBLIC LAW 110—96—OCT.16, 2007”, <https://www.congress.gov/110/plaws/publ96/PLAW-110publ96.pdf>.

^② OFAC, “A Framework for OFAC Compliance Commitments”, May 2, 2019, https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/framework_ofac_cc.pdf.

^③ Bryan R. Early, “Confronting the Implementation and Enforcement Challenges Involved in Imposing Economic Sanctions”, in Natalino Ronzitti, eds., *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Brill; Nijhoff, 2016, pp.49—50.

本文选取的数据皆来自OFAC的官方网站：“https://home.treasury.gov/”。这些数据是了解OFAC执法行动的宝贵窗口。OFAC参与执法行动的频率及其采取的处罚措施也可以揭示美国政府在执行制裁及其执法战略方面投入了哪些资源。在数据的选择上，本文选择了五项主要的因素来分析OFAC的执法行动：OFAC的执法数量（包括个人和实体）、OFAC的处罚金额、处罚实体的国别差异（美国或外国）、处罚实体的行业差异以及自愿自我披露案件占OFAC所有执法案件的比重。之所以选择以上数据是因为其在不同时期表现出了较为明显的系统性差异。同时，这些数据可以较好地阐释OFAC的执法策略、执法重心和执法效果。

通过对数据的分析，本文发现了OFAC执法行动研究的几个总体趋势。首先，以IEEPEA立法为界，OFAC的执法数量和处罚金额发生了急剧的变化。具体表现为执法数量的大幅减少与处罚金额的大幅上涨。这种巨变在布什政府和奥巴马政府时期尤为明显，在特朗普政府时期得到了继承，而在拜登政府时期也有继续延续的迹象。其次，在处罚对象的国别和行业差异方面，非美国金融服务业比其他行业更频繁地成了OFAC攻击的目标，受到的处罚也最为严厉。最后，OFAC的执法效果在不断提升，在特朗普政府时期达到了最高值，并在拜登政府时期继续维持在了较高水平。

（一）分析OFAC执法行动的数据

1. OFAC的执法数量

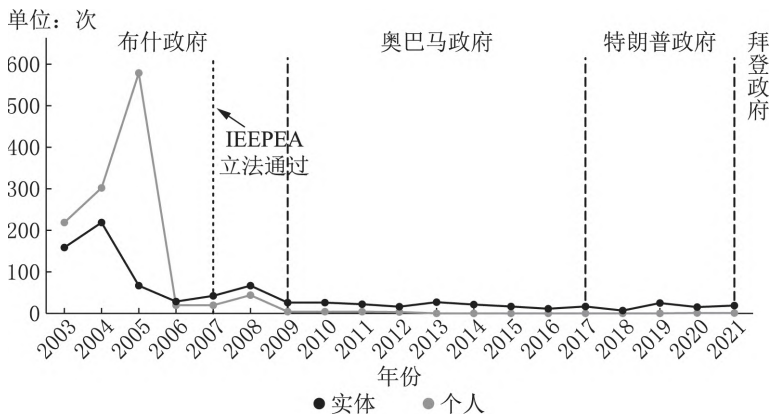


图1 OFAC针对实体和个人的执法数量

OFAC 可以对两类当事人采取执法行动：个人和实体（即企业）。而如图 1 所示，OFAC 对个人和实体的执法数量在 2006 年以前存在着较大的差异，具体表现为 OFAC 对于个人的执法行动要远多于对实体。特别是在布什政府期间，OFAC 对于追查个人层面的违规行为尤为积极，更是在 2005 年以近 600 项执法行动达到 OFAC 对个人执法行动数量的最高值。然而，这种对于个人层面违规行动的大量执法并没有持续下去，而是在 2006 年陡然下降。在 2003 年至 2021 年总的执法数据中，OFAC 针对个人发起了 1 224 次执法行动。其中有 1 211 起执法行动发生在布什政府时期，占整体的 98.9%。而在奥巴马政府时期针对个人的执法行动仅为 10 起，特朗普政府 2 起，拜登政府 1 起（发生在 2021 年，处罚对象为美国公民）。

在我们的样本期间内，OFAC 对实体的执法行动虽然跌幅不像对个人的执法行动那样剧烈，但是也发生了显著的变化。OFAC 对实体的执法行动以超过 200 起的数量在 2004 年达到顶峰。而在 2006 年，同针对个人的执法行动一样大幅下降，并维持在了一个数量较低的水平。除了 2008 年以外，OFAC 每年采取的执法行动往往不到 30 起。在奥巴马政府期间，平均每年执行 24 次执法行动。而在特朗普政府期间，平均每年执行 16 次执法行动。此外，拜登政府执政的第一年 OFAC 采取了 20 次执法行动，基本延续了 2006 年以来的年均执法数量。

总体来看，OFAC 针对个人和实体的执法数量都在 2006 年以来出现了大幅下降并保持在较低的水平。同时，OFAC 针对实体的执法数量从 2006 年开始就一直多于针对个人的执法数量，个人很少再受到 OFAC 的处罚。

2. OFAC 的处罚金额

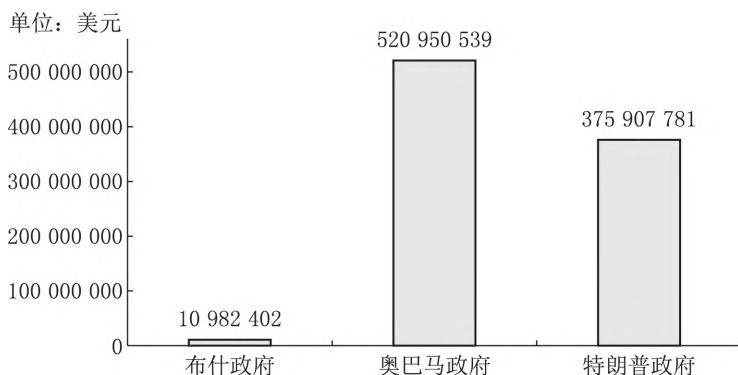


图 2 OFAC 在历届美国政府的年均处罚金额

整体来看，OFAC的年均处罚金额（总统任期内总处罚金额/总统任期年数，布什政府为2003—2008年的6年）存在着非常明显的系统性差异。如图2所示，从布什政府到奥巴马政府OFAC的处罚金额出现了大幅增长，其差异竟达到了近50倍。如果排除2006年布什政府对瑞士银行开出的5000万特别罚款^①，其差异更是达到了172倍。而从奥巴马政府到特朗普政府，OFAC的年均处罚金额虽然有所下降，但同样达到了375907781美元，总体仍保持在一个相对较高的水平。可以看出，OFAC从奥巴马政府开始明显提高了其处罚金额，并在之后的特朗普政府得到了延续。

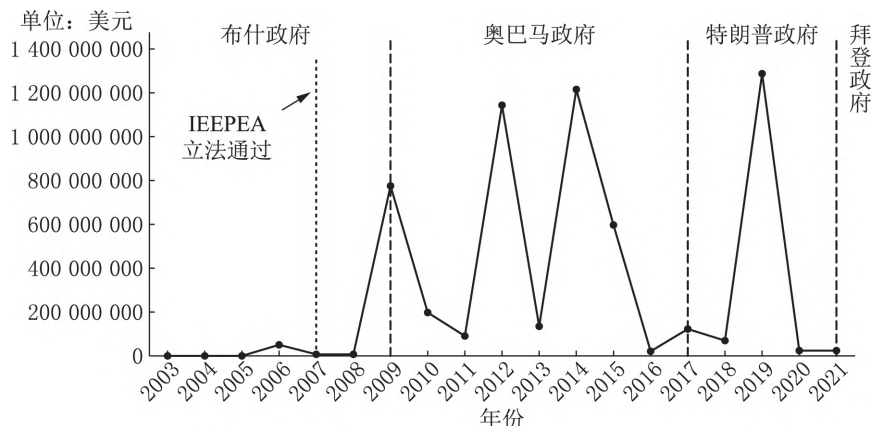


图3 OFAC历年的处罚金额

具体分析历年OFAC的处罚金额的话，可以发现在其整体增长的态势之下，OFAC每年的处罚金额之间有着较大的差距，特别是在奥巴马政府和特朗普政府时期。如图3所示，在布什政府时期，最高处罚金额和最低处罚金额的差值约为5000万美金。但如果同样排除2006年布什政府对瑞士银行的罚款这一特例，其

^① 2006年1月3日，荷兰银行（ABN AMRO Bank，现更名为Royal Bank of Scotland）因同时违反国际紧急经济权力法（IEEPA）、《与敌贸易法》（TWEA）以及《银行保密法》（BSA），被OFAC认定为犯罪行为，并对其开出7千万美元的罚单。经过荷兰银行的长期上诉最终认缴了5千万美元。具体细节可参考：<https://home.treasury.gov/system/files/126/01032006.pdf>；<https://www.justice.gov/opa/pr/former-abn-amro-bank-nv-agrees-forfeit-500-million-connection-conspiracy-defraud-united>。

差值则仅为 3 000 万美金。而到了奥巴马政府时期,最高处罚金额和最低处罚金额的差值则达到了 11 亿美元。在特朗普政府时期差值也达到了 12 亿美元之高。虽然从奥巴马政府开始,OFAC 历年的处罚金额都高于布什政府时期。但在奥巴马政府和特朗普政府时期,OFAC 历年的处罚金额并非处于线性的增长状态,而是在不同年份之间出现着剧烈的波动。

在最高罚款方面,奥巴马政府上任的第一年就以 772 442 861 美元的罚金打破了 OFAC 的最高处罚纪录。并以 2012 年的 1 139 158 727 美元罚金和 2014 年的 1 205 225 807 美元罚金继续打破自己创造的最高罚款纪录。这一纪录直到特朗普政府执政的 2019 年才再次被 1 289 027 059 美元罚金打破,现在仍为 OFAC 有纪录以来的单年最高处罚金额。值得注意的是,这些创纪录的最高单年处罚金额都“得益于”对非美国金融机构的执法行动。2009 年 12 月 16 日,OFAC 对瑞士信贷集团(Credit Suisse AG)处以 536 000 000 美元的罚款,占同年总处罚金额的 69%,并创造了 OFAC 单次执法行动的最高处罚纪录。12 月 22 日对英国骏懋银行(Lloyds Bank)处以 217 000 000 美元的罚款,占同年总处罚金额的 28%。可见,2009 年 OFAC 总处罚金额的 97% 都来自对以上两大银行的执法行动。而 2012 年合计占 OFAC 年总处罚金额 98.8% 的 3 笔超过一亿美金的罚单也分别来自对荷兰商业银行(ING Bank)、英国汇丰控股有限公司(HSBC Holdings plc)和英国渣打银行(Standard Chartered Bank)的执法行动。其中,对荷兰商业银行的 619 000 000 美金罚单创造了 OFAC 单次执法行动的新处罚纪录。在 2014 年 6 月 30 日,OFAC 向法国巴黎银行(BNP Paribas SA)开出了 963 619 900 美金的罚单,占年总处罚金额的 80%,并创造了目前 OFAC 单次执法行动的最高处罚纪录。到了特朗普执政的 2019 年,OFAC 分别对意大利裕信银行(UniCredit Bank)和英国渣打银行(Standard Chartered Bank)开出了超过 6 亿美元的罚单,合计占同年总处罚金额的 98%。由此可以看出,OFAC 处罚金额的“丰年”,即图 3 中处罚金额线条中的波峰,往往是因为其对非美国金融机构,特别是非美国银行进行了执法行动。而对这些金融机构开出的天价罚单也都瞬间提高了当年 OFAC 的处罚金额。

3. 处罚实体的国别差异

如图 4 所示,在处罚对象的国别差异方面,OFAC 的执法行动越来越关注非

美国实体而非美国国内实体。在布什政府时期,OFAC对实体开展的537次执法行动中仅有20次是针对外国实体的,其比重仅为4%。而到了奥巴马政府时期,这一比重增加到了19%。在特朗普执政时期,OFAC对实体采取的执法总数虽然有所下降,但对外国实体的执法比重却进一步上升到了39%。拜登政府时期的数据虽然目前还较少,但在2021年OFAC采取的19次执法行动中,有9次行动是针对外国实体的,保持了以往的趋势。总体来看,OFAC对非美国实体的执法行动数量和关注度都在大幅提升。

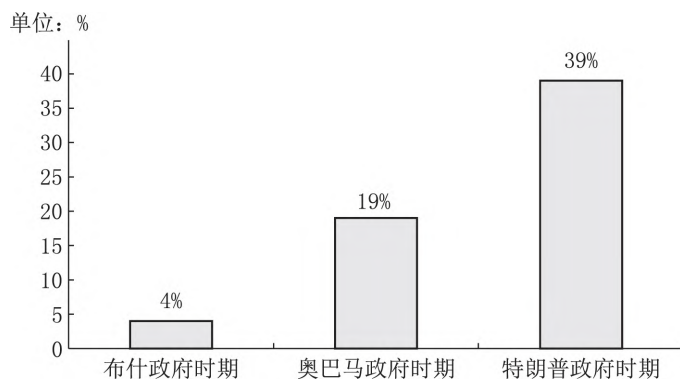


图4 OFAC对外国实体采取的执法行动的百分比

值得注意的是,特朗普政府自执政以来就一再强调要强化对中国的经济制裁。例如,特朗普政府在2019年5月以国家安全为由将华为加入了出口管制“实体名单”(Entity List),并在随后又将150多家与华为关联的公司列入了实体名单以限制华为从美国和美国公司采购产品的能力。而拜登政府上任以来也表示在积极考虑将更多中国公司列入出口管制的实体黑名单并加强对中国企业逃避美国制裁行为的调查。但是根据调查显示,与对中国经济制裁的大量增加相反,OFAC对中国实体采取的执法行动却并没有显著增加。在特朗普政府时期,OFAC仅对中国实体采取了三次执法行动,包括:2017年对中海油田服务股份有限公司在新加坡的分公司(COSL Singapore)、2017年对中兴通讯股份有限公司和2018年对烟台杰瑞石油服务集团股份有限公司。在拜登政府执政的2021年,OFAC仅对中国实体采取了一次执法行动,即对中国银行英国有限公司。不仅如

此,OFAC对中国实体的处罚金额也并不突出。除了2017年对中兴开出的一亿美元罚单外,OFAC对中国实体的处罚金额都没有超过三百万美金。

4. 处罚实体的行业差异

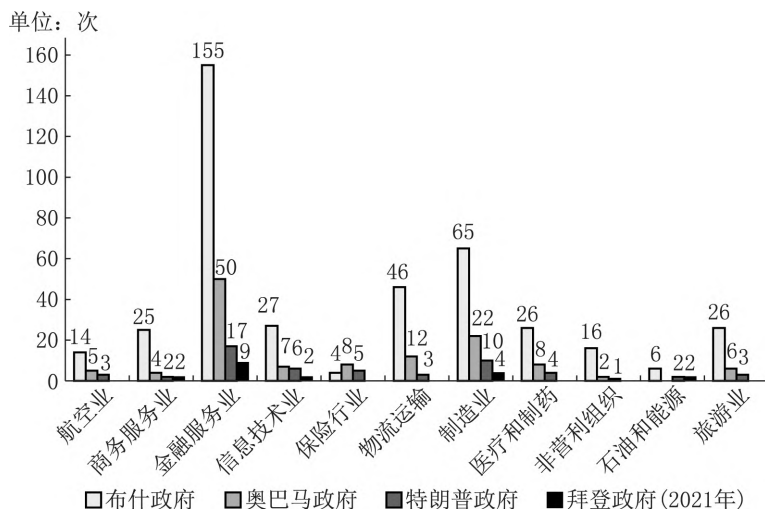


图5 OFAC处罚实体的行业细分

受到执法行动的实体的行业差异为我们了解 OFAC 更多追查哪类经济实体提供了重要帮助。作为数据集的一部分,本文整理了 OFAC 处罚实体的行业细分。图 5 比较显示了布什、奥巴马、特朗普和拜登政府时期 OFAC 采取的执法行动在不同行业部门之间的数量差异。如图所示,在布什政府、奥巴马政府和特朗普政府时期,金融服务业一直都是 OFAC 执法行动的最主要目标,其数量明显多于其他行业。而对制造业实体的执法数量则始终位居第二,同样受到了相对较高频率的执法行动。值得注意的是,虽然数据集中拜登政府时期 OFAC 执法的完整数据仅有 2021 年,但是其执法行动的行业部门分布同样符合往届政府的规律。9 次针对金融服务业的执法行动位居第一,4 次针对制造业的执法行动位居第二。同时,在特朗普政府时期,像苹果(Apple)和亚马逊(Amazon)这样的行业巨头也出现在了处罚名单中。不仅如此,OFAC 的执法行动也对虚拟货币交易领域等新兴产业进行了关注。在 2020 年和 2021 年,OFAC 分别对虚拟货币服务提供商

BitPay 和 BitGo 采取了执法行动。这两项执法行动都表明 OFAC 计划将制裁合规方案适用于新兴的虚拟货币服务提供商,其程度与传统金融机构相同。

5. 自愿自我披露案件的比重

OFAC 发起执法行动的方式主要可以分为两种。一种是 OFAC 经由其调查结果而主动发起的执法行动,这类案件源于 OFAC 在日常调查中发现的违反美国制裁政策的行为。另一种则是在某些个人和实体在明显违规后,通过自愿自我披露(voluntary self-disclosure)的方式启动了 OFAC 的执法行动。美国财政部将自愿自我披露定义为个人或实体在违规行为发生之前或同时自行向 OFAC 或其他联邦、州或地方机构发出其自身明显违规通知的情况。^①

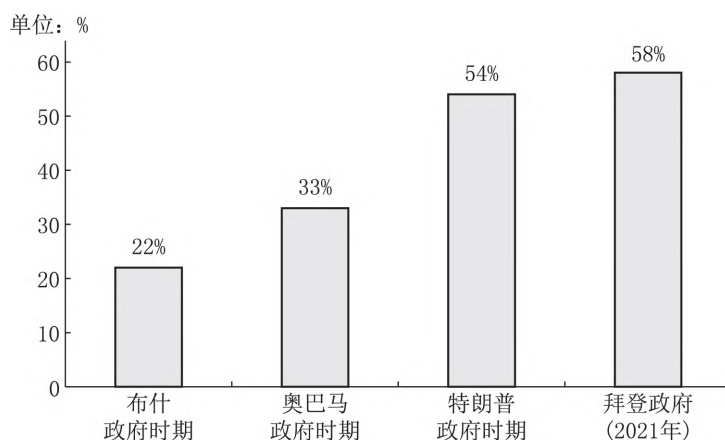


图 6 OFAC 自愿自我披露案件占所有执法案件的比重

图 6 描述了 OFAC 的执法行动在过去四届总统政府中是如何对实体发起的。从图中可以看出,自愿自我披露案件占所有执法案件的比重一直处于稳步上升的趋势。在布什政府时期,自愿自我披露案件的比重仅为 22%。在奥巴马政府时期,虽然自愿自我披露案件的数量有所下降,但其比重却上升到了 33%。而在特朗普政府时期,自愿披露的数量首次超过了非自愿披露,比重也进一步上

^① U.S. Department of the Treasury, “Economic Sanctions Enforcement Guidelines, 31 CFR Part 501”, 2009, <https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-501> &oc=1.

升到了 54%。在拜登政府执政的第一年，自愿披露继续超过了半数，占 58%。由此可以看出，从特朗普政府时期开始，OFAC 执法行动的一半以上都来自实体的自愿自我披露，而不是 OFAC 自行开展的调查。

(二) OFAC 执法行动的阶段性策略

基于对 OFAC 执法数据的整理，本文将 OFAC 的执法行动分为了三个主要阶段以展开进一步具体的分析，三个阶段包括：IEEPEA 立法前后（从布什政府执政的第三年开始到奥巴马政府结束）、特朗普政府时期和拜登政府时期。在第一阶段，OFAC 的执法行动发生了剧烈的变化，并在奥巴马政府时期创造了全新的执法模式。在特朗普政府时期，OFAC 的执法行动有一些波动，但整体基本延续了奥巴马政府时期创造的执法模式。而在拜登政府时期，虽然 OFAC 执法行动的前景尚不明晰，但是基于现有的执法数据和政府的政策文件，OFAC 很有可能继续贯彻和强化既有的执法模式。

1. IEEPEA 立法前后：从“捕捞”到“捕鲸”

2007 年 10 月 16 日，《国际紧急经济权力增强法案》(IEEPEA) 在国会两党的大力支持下获得通过。IEEPEA 通过后，OFAC 就新的经济制裁执法行动规则公开征求公众意见，并最终规定将在奥巴马政府执政的第一年开始正式生效。而就在 IEEPEA 成为法律的前后两年间，OFAC 的执法行为模式出现了急剧的变化。这种变化具体表现为：年度执法数量的大幅减少和年度处罚金额的大幅上升，同时，对非美国金融服务业实体的执法行动贡献了高额罚金的绝大部分。布赖恩·厄尔利 (Bryan Early) 教授将 OFAC 执法模式的这种转变形象地描述为从“捕捞”到“捕鲸”。^①根据对数据的观察，从整体上来看 OFAC 在 IEEPEA 立法前后采取了两种完全不同，甚至可以说是相反的执法策略。在 IEEPEA 立法前的布什政府时期，OFAC 采取的是一种“广撒网多敛鱼”的执法策略，通过大量的执法行动来抓捕尽可能多的违反制裁的实体，并对它们处以轻微的处罚。而在 IEEPEA 立法通过后，不论是奥巴马政府还是之后的特朗普政府或拜

^① Bryan R. Early and Keith A. Preble, “Going Fishing versus Hunting Whales: Explaining Changes in How the US Enforces Economic Sanctions”, *Security Studies*, Vol.29, No.2, 2020, p.232.

登政府时期，OFAC采取的都是一种更接近于“放长线钓大鱼”的全新执法策略。OFAC不再追求抓捕尽可能多的违反制裁的实体，而是将精力集中于那些严重违反制裁的主要违规者上。同时，由于此类违规者的商业活动通常会涉及多起违规行为，这就使得OFAC可以对其开出金额更高的罚单，并为OFAC的单次行动带来更大的执法收益。通过之前对数据的分析，OFAC优先追捕的这种“大鱼”或“鲸鱼”通常都是那些大规模违反美国制裁的非美国金融服务实体。

如果想要了解为什么OFAC的执法行为模式和策略在IEEPEA立法前后发生了翻天覆地的变化，首先就必须弄清IEEPEA立法究竟对OFAC造成了哪些影响。首先，IEEPEA的立法背景来自布什政府对伊朗核问题的关注。自20世纪80年代以来，美国政府就一直在对伊朗实施经济制裁，然而制裁实施之后的执法行动却非常松懈，依旧有大量的美国和第三国企业同伊朗进行了破坏制裁效果的贸易。^①特别是，尽管一直受到美国的制裁，伊朗却在推进其核计划方面取得了实质性的进展。这让布什政府意识到，如果想让制裁真正发挥其作用并达到预期的效果，政府就必须更加严格地执行它们。在2007年3月美国参议院银行、住房和城市事务委员会上，财政部负责恐怖主义和金融情报的副部长斯图尔特·勒维（Stuart Levey）就布什政府对伊朗制裁执法行动效果下降的原因提供了重要见解，普遍认为他的证词直接促成了IEEPEA立法。斯图尔特·勒维表示，相较于金融机构与伊朗开展的业务数量，OFAC能够采取的执法行动和处罚金额完全微不足道。这使得目前的OFAC只能通过鼓励和说服企业的方式来促进其制裁合规性，而无力真正阻止那些有利于伊朗的大规模破坏制裁的贸易活动（broad-scale sanctions-busting commerce）。^②在听证会上，负责工业和安全的商务部副部长马克·福隆（Mark Foulon）进一步补充说明了OFAC对伊朗制裁相关执法行动所面临的广泛挑战，并且表示目前IEEPA所允许的对违反

^① Bryan Early, *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail*, CA: Stanford University Press, 2015, chapter 5.

^② U.S. Department of the Treasury, “Testimony of Stuart Levey, Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence before the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs”, March 21, 2007, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/hp325>.

制裁行为的处罚金额明显过低了。^①总的来说，听证会上美国官员的证词表明，OFAC 受到了他们可以施加的有限处罚的阻碍，这让他们无法有效阻止违反制裁的行为。如果想要确保对伊朗的制裁取得预期的效果，OFAC 必须采取一种新的执法战略，并能够对违反制裁的实体采取更强而有力的处罚。很快，银行、住房和城市事务委员会主席兼参议员克里斯多夫·杜德（Christopher Dodd）就根据勒维和福隆的证词向国会提交了旨在提高 OFAC 经济处罚能力的报告。^②同年，IEEPEA 作为新的法律在国会获得了通过。正如他们诉求的那样，IEEPEA 极大地提高了处罚金额的上限。过去，IEEPA 规定对违反制裁行为的民事罚款上限仅为 1 万美元，如果被定罪为刑事违法行为，则最高罚款为 5 万美元。^③而 IEEPEA 将新的最高民事处罚增加到了以下较高者中的一个：“25 万美元”或“作为处罚依据的违反交易金额的两倍”。^④特别值得注意的是后者，因为后者事实上不再以明确的金额来限制 OFAC 执法行动的处罚上限。由此可以看出，IEEPEA 对于 OFAC 的最大影响就是极大地提高了其在执法行动中做出高额罚款的能力，特别是对于那些违法交易数量和涉案金额都极高的金融机构来说。

IEEPEA 立法的通过为 OFAC 提供了新的执法武器，也正是得益于此，OFAC 可以采取与以前不同的执法策略。在 IEEPEA 立法通过前，OFAC 执法策略的主要目的在于增加违规实体对其违反制裁行为会被发现的预期。OFAC 通过加大对个人和实体违规行为为侦查力度的方式，以大量的执法数量向个人和实体发出信号，表明美国政府正在高度重视制裁的遵守情况。在仅能处以轻微处罚的情况下，OFAC 通过“捕捞”的方式抓获尽可能多的违规行为体，从而提高那些潜在违规行为体对自身违规行为可能被抓获的感知。而在 IEEPEA 立法

① Office of the General Counsel, “Statement of Mark Foulon, Acting Under Secretary of Commerce for Industry and Security before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs”, March 21, 2007, <https://ogc.commerce.gov/testimony/us-policy-towards-iran>.

② Christopher Dodd, “International Emergency Economic Powers Act”, June 13, 2007, <https://www.congress.gov/congressional-report/110th-congress/senate-report/82>.

③ United States Code, “International Emergency Economic Powers (IEEPA)”, 1977, <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title50/chapter35&edition=prelim>.

④ US Congress, “International Emergency Economic Powers Enhancement Act (IEEPEA)”, 2007, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-110publ96/pdf/PLAW-110publ96.pdf>.

通过后，OFAC获得了能够对违规行为处以高额罚款的能力。这让OFAC的执法策略不再以提高违反制裁行为的“曝光率”为目的，而是希望通过严厉的处罚来直接影响实体对采取违反制裁行为的风险和收益的判断。新的执法策略不再是大张旗鼓地“捕捞”违规行为体，而是将精力集中于调查那些能够产生巨额处罚的“鲸鱼”。这类违规者以非美国金融机构和商业银行为主，由于它们的违规行为往往牵扯到数千笔交易，这就使得OFAC可以对其实施最高法定处罚。同时，它们有足够的资本去支付巨额罚款，而且一般不会冒着被拒绝进入美国金融体系的风险而逃避处罚。对这些“鲸鱼”的追捕虽然需要OFAC在前期投入大量资源和专业知识，但它们仍然是OFAC最有利可图的执法目标。新的执法策略不再以提高实体对违规行为被发现的风险感知为只要目的，而是旨在让实体认识到采取违规行为将要负担比以往高得多的成本。

2. 特朗普政府时期：对“捕鲸”的继承和强化

虽然特朗普政府对使用美国的经济制裁发表了许多激烈言论，但OFAC真正采取的执法行动却基本延续了IEEPEA立法后的“捕鲸”策略，甚至比前任政府采取了更温和的立场。但在保持整体执法思路不变的情况下，特朗普政府时期的OFAC也特别加大了对非美国实体的执法力度，并进一步要求外国企业将合规性视为一种必然的义务。可以说，特朗普政府时期OFAC的执法策略是对“捕鲸”策略的一种总体继承加部分强化。

一方面，在特朗普政府时期，OFAC的执法策略比以往更加关注非美国实体的违规行为。OFAC对外国实体执法行动的数量占到了全部执法行动的39%，虽然总的执法行动数量较奥巴马政府时期有所减少，但对外国实体的执法占比则达到了奥巴马政府时期的一倍以上。同时，对美国公司的平均罚款数额也较之于奥巴马政府有着明显的下降，但它仍继续对违反制裁的外国实体实施重罚。OFAC的这种调整可能与特朗普总统重视国内商业群体利益的执政方式有关。事实上，在2017年特朗普就签署了第13771号行政命令，要求降低美国实体的监管负担。^①OFAC对国内实体采取更温和的执法策略可能也是为了响应特朗普

^① Federal Register, “Executive Order 13771”, March 2, 2017, <https://www.federalregister.gov/documents/2017/02/03/2017-02451/reducing-regulation-and-controlling-regulatory-costs>.

政府的这一目标。在这一时期，OFAC 努力将美国的司法管辖范围扩展到其边界之外，而随着对海外实体执法数量的增加，OFAC 的域外影响力也确实越来越大。

另一方面，在特朗普政府时期，OFAC 比以往的政府更加重视实体的合规承诺 (Compliance Commitments)。2018 年 12 月，财政部副部长西加尔·曼德尔克 (Sigal Mandelker) 在金融犯罪执法会议上的发言中表示，OFAC 的执法策略已经发生了重大的变化，现在 OFAC 的目标是“通过合规来更好地执法”^①。曼德尔克解释说，OFAC 希望与私营部门建立一种伙伴关系，OFAC 会通过宣传、指导和会议等形式向企业传播合规知识，而企业也必须承担起合规的义务，例如设立专门的合规监督部门以及针对自身的经营方式进行合规性创新。这种执法策略的目的在于建设企业对违规行为的事前防御，或者说要求企业提前购置“违规保险”，以从源头上减少企业违规行为的发生。同时，特朗普政府时期的 OFAC 开始将企业主动承担合规义务视为其执法行动的一种先决条件。在 2019 年，特朗普政府发布了一份名为《合规承诺框架》(Framework for Compliance Commitments) 的纲领性文件，专门向企业介绍如何制定有效的制裁合规计划。^②该文件不仅详细叙述了 OFAC 对企业应当如何采取最佳合规办法的看法，同时还说明了在违反制裁情况发生时 OFAC 将如何根据对企业现有合规计划的评估来实施相应的处罚。特别值得注意的是，该文件模糊了故意违反制裁与无意违反制裁之间的界限。因为它假设，经过 OFAC 近十年高调的执法努力，那些仍然没有设立制裁合规部门和不投资制裁合规计划的企业就必定是故意违反制裁的，所以它们必然会受到更重的处罚。但同时，OFAC 也利用该文件也为企业提供了激励性政策。如果企业进行了这些预防性投资但仍存在明显的违规行为，作为回报，他们的违规行为本质上不太可能会被视为“恶劣”的，在处罚方面 OFAC 也会手下留情。

^① U.S. Department of the Treasury, “Under Secretary Sigal Mandelker Remarks ABA/ABA Financial Crimes Enforcement Conference”, December 3, 2018, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm5663>.

^② U.S. Department of the Treasury, “OFAC Issues a Framework for Compliance Commitments”, May 2, 2019, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm680>.

3. 拜登政府时期：“捕鲸”或将迎来新变化

目前，拜登政府下的OFAC并没有表现出背离“捕鲸”策略的迹象，虽然研究数据有限，但是OFAC的执法环境和政府文件为研究其执法策略提供了一定的可预测性。

从2021年的执法数据来看，OFAC的执法行动仍然符合自IEEPEA立法通过以来一贯的“捕鲸”执法策略。非美国金融服务业实体依旧是OFAC最主要的执法对象，虽然处罚金额较2020年有所下降，但仍停留在较为正常的水平。而在数据之外，拜登政府执政以来针对OFAC发布的各种政策性文件也为我们提供了研究的思路。自拜登当选美国总统以来，新一届美国政府对OFAC的管理和执行情况开展了为期9个月的审查，并最终在2021年10月制定了一份指导制裁执法的新政策框架。^①这份文件肯定了制裁和围绕制裁开展的执法行动的重要性，但也指出制裁和执法行动正面临着新的挑战，需要进行一定的调整。这包括：采用结构化的政策框架将制裁与明确的政策目标联系起来；尽可能地加大同美国盟友和伙伴合作之间的多边协调；减轻意外的人道主义影响；确保制裁易于理解、可执行，并且在可能的情况下是可逆的；以及加大对数字支付系统和数字资产违反制裁行为的监管。这一指导思路可能会让OFAC在未来的执法行动中更慎重地对待美国盟友国家的经济实体，而增加对美国敌人和对手的执法活动和处罚力度。虽然，就截至2022年6月OFAC实际采取的执法行动来说，除了OFAC确实增加了对数字货币和虚拟金融领域的审查以外，这一思路并没有得到明确体现。但是，随着俄乌冲突的持续和美国同中国的战略竞争，OFAC很有可能在未来加大对俄罗斯和中国实体的针对性，从而将OFAC的执法行动同美国政府的政策目标联系起来。一方面，拜登总统在2022年签发了新的行政命令，强化了OFAC对违反俄罗斯相关制裁的个人和实体采取执法行动的法律基础。^②另一方面，拜登政府上台后将“军事最终用户清单”（Military End

^① U.S. Department of the Treasury, “Treasury 2021 Sanctions review”, October 18, 2021, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0413>.

^② U.S. Department of the Treasury, “Ukraine-/Russia-related Sanctions”, 2022, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/ukraine-russia-related-sanctions>.

User List) 的制定权全部转移给了美国财政部, 并由 OFAC 直接负责“非特指中国军工复合企业清单”(Non-SDN Chinese Military-Industrial Complex Companies List, NS-CMIC List) 的发布和调整。^①这一举措使 OFAC 可以更好地对与中国军方有联系或合作的企业展开执法行动。拜登政府上台以来对 OFAC 采取的一系列调整, 已经为 OFAC 对中俄采取更强力的执法行动铺平了道路。

(三)“捕鲸”策略下 OFAC 执法行动的效果

1. 自愿自我披露案件比重的上升

自愿自我披露案件的比重是衡量 OFAC 执法行动效果的重要标准之一。对于发现自己进行了违规商业活动的实体来说, 在不选择彻底无视 OFAC 执法行动的前提下(后文将解释企业为什么很难无视 OFAC 的执法行动), 它们往往只有两个选择:“A.主动申报自己的违规行为”和“B.继续隐瞒自己的违规行为”。当实体选择 A 时, 实体将受到惩罚。但是, 根据 OFAC 的指导方针, 自愿披露违规行为的实体在执法行动中受到的处罚会被大大降低, 最高可能将潜在处罚的总额减少多达 50%。^②同时, 自愿披露违规行为不会让 OFAC 采取公开的执法行动, 这就意味着案件的细节不会公之于众进而损害公司的形象。^③所以, 选择 A 的实体虽然必然会受到处罚, 但是实体可以将罚款额度和名誉损失尽可能地减少。而当实体选择 B 时, 实体可能逃脱执法行动而完全不受处罚, 但也可能因为被抓获而支付数倍于自愿披露的罚金。

对于那些违规了的实体来说, 是选择自愿自我披露还是隐瞒违规行为本质上是一种赌博行为。而影响实体将赌注压在哪一边的决定性因素就是实体对于其违规行为被 OFAC 成功抓获概率的判断, 或者说是实体对 OFAC 执法行动的恐惧程度。同时, 实体是理性的经济行为体, 它们会对采取自愿自我披露和隐

^{①②} U.S. Department of the Treasury, “Chinese Military Companies Sanctions”, 2022, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/chinese-military-companies-sanctions>.

^③ Matt Bell and Mike Casey, “Voluntary Self-Disclosure of Sanctions Violations: How It Works in the U.S. (Part 2)” Kirkland & Ellis, January 19, 2018, <https://www.kirkland.com/publications/article/2018/01/voluntary-selfdisclosure-ofsanctions-violations-h>.

瞒违规行为的预期收益与成本进行判断。那么，当更多的实体选择自愿自我披露时，就意味着有很多的实体主观认为自愿自我披露的预期收益与成本要比隐瞒违规行为更划算。同时，也就意味着OFAC的执法行动对其产生了更大的威胁感知，使其更偏向于相信违规行为可能被抓获。所以，自愿自我披露案件的比重越高就可以证明OFAC执法行动的效果越好。

而根据2003年至2022年间美国OFAC执法行动的数据来看，自OFAC采取“捕鲸”的执法策略以来，自愿自我披露案件的比重处于一个稳步上升的趋势。虽然从布什政府到奥巴马政府时期OFAC的执法总数出现了大幅下降，但是自愿自我披露案件的比重却反而上升了11%。而随着特朗普政府与拜登政府对“捕鲸”执法策略的继承和强化，在执法总数未发生太大变化的情况下，自愿自我披露案件的比重较奥巴马政府时期进一步提高并且超过了50%。由此可以看出，有更多的实体忌惮OFAC的执法行动，那些知道自己违规了的实体更倾向于接受OFAC的处罚，而不是寄希望于违规行为不被发现。与直觉相反，虽然OFAC采取的执法行动数量在“捕鲸”策略的影响下大幅减少，但是其针对实体的执法行动却比之前更加有效。

2. 制裁合规计划方面投资的增加

自OFAC采取“捕鲸”策略以后，各国实体对采取违规行为的潜在风险认知都有着显著的提升。这不仅体现在数据中自愿自我披露案件比重的上升，同时也反映在企业对制裁合规计划（sanctions compliance program, SCP）投资的增加。制裁合规计划本质上是企业可以投资的一种“违规保险”，通过平时对潜在风险的评估、制裁合规信息的更新、经营行为的监控、独立合规部门的设立，以及合规培训活动的开展等手段，从企业内部尽最大可能避免出现违规行为。但是，由于制裁的数量众多、种类繁多且不断演变，所以对于企业来说投资制裁合规计划是费时费钱又困难重重的。事实上，在很长的一段时间中对制裁合规计划的投资都并没有受到各企业董事会成员的青睐。^①但是，随着奥巴马政府

^① Julie Dimauro, “International Transactions and Sanctions Compliance Duties Highlighted by JP-Morgan lapses”, Thomson Reuters Regulatory Intelligence, October 24, 2018, <https://www.reuters.com/article/bc-finreg-globaltransactions-reporting/international-transactions-and-sanctions-compliance-duties-highlighted-by-jpmorganlapses-idUSKCN1MY2U4>.

的上台和“捕鲸”策略的推广，企业对于制裁合规计划投资的态度出现了巨大的转变。根据2009年经济学人智库（Economist Intelligence Unit）的调查显示，受访者中超过三分之二的企业高管和经理表示将增加对制裁合规计划的投资以适应OFAC新的执法策略。^①同时，OFAC有针对性的执法策略特别受到了金融服务行业的注目。OFAC能够开出天价罚单的能力成为金融服务业实体最为忌惮的武器，这让它们以及其他任何实体都不可能在开展国际贸易的时候无视OFAC的存在。^②在奥巴马政府时期，OFAC通过其执法行动的影响以一种前所未有的方式促使企业投资于制裁合规计划。^③而在特朗普政府时期，企业对制裁合规计划的投资“热情”也丝毫没有减弱。根据AlixPartners在2017年对全球361家金融机构的高管和董事会的调查显示，有92%的受访者表示他们的公司已经制定了正式的制裁合规计划。^④汤森路透（Thomson Reuters）在2018年对全球近800家金融服务公司的调查也显示，受访企业对于合规计划的预算平均增加了61%，并有超过半数的企业表示将在未来继续增加预算。^⑤不仅如此，在过去的十几年中甚至出现了一个新的行业，专门帮助企业了解和管理与美国制裁相关的风险。例如，全球四大会计师事务所之一的德勤（Deloitte）自2009年OFAC首次采用“捕鲸”策略以来，就开始定期发布关于“金融服务行业面临的合规挑战”的相关研究报告，并开始为企业提供提高制裁合规性的相关服务。同时，专门谈论制裁合规性的博客和介绍企业风险管理的期刊等也开始在同一

① Deloitte, “Facing the Sanctions Challenge in Financial Services: A Global Sanctions Compliance Study”, 2009, <https://www2.deloitte.com/ua/en/pages/financial-services/articles/facing-the-sanctions-challengeinfinancialservicesaglobal-sanctions.html>.

② Aaron Arnold, “The True Costs of Financial Sanctions”, *Survival*, Vol.58, No.3, 2016, p.78.

③ Burt Braverman, “OFAC Warns Financial and International Trade Sectors on Evasion of Crimean Sanctions”, Davis Wright Tremaine LLP, August 5, 2015, <https://www.dwt.com/insights/2015/08/ofac-warns-financial-and-international-trade-secto>.

④ AlixPartners, “Money-Laundering and Sanctions Risks Not Being Adequately Prepared for by Financial-Services Institutions, According to AlixPartners Executive and Board Survey”, December 20, 2017, <https://www.globenewswire.com/news-release/2017/12/20/1267027/0/en/Money-Laundering-and-Sanctions-Risks-Not-Being-Adequately-Prepared-for-by-Financial-Services-Institutions-According-to-AlixPartners-Executive-and-Board-Survey.html>.

⑤ Thomson Reuters, “Cost of Compliance 2018 Report”, 2018, <https://legal.thomsonreuters.com/en/insights/articles/cost-of-compliance-2018-report-your-biggest-challenges-revealed>.

时期大量涌现。^①而有市场自然也就意味着有需求，各种企业制裁合规“配套产业”的增加也从侧面证明了企业对制裁合规计划的重视。

事实上，企业对合规计划投资的不断增加已经引发了一种“过度合规”（overcompliance）的现象，即企业在合规计划方面投入了远超实际需要的资源。^②过度的投资会导致企业过度的合规。例如由于第三方咨询公司和内部合规团队的影响，企业开始盲目地揣测美国制裁法律法规中模糊的部分。部分企业甚至选择主动阉割和关停存在违规风险的业务线或者整体屏蔽某些国家用户对其商品的使用权限，导致企业的国际现象和合法营收遭受损失。由此可以看出，“捕鲸”策略下OFAC的执法行动确实有效“驯服”了那些能够对制裁产生破坏力的经济实体。OFAC的执法行动成功对企业的经营理念 and 威胁感知产生了影响，使它们主动增加对制裁合规计划的投资以规避违规的风险与可能后果。

四、OFAC 执法行动取得成功的原因

通过对OFAC以往执法行动的梳理和分析，可以发现OFAC自奥巴马政府开始就一直坚持使用“捕鲸”的执法策略，而这种策略也确实在为美国经济制裁“护航”的这一终极目标上取得了较好的效果。正如美国学者厄尔利所说的那样，采取“捕鲸”策略的OFAC已经成为世界上最令人恐惧的制裁执行机构。^③那么，为什么“捕鲸”策略能够帮助OFAC和美国取得如此巨大的成功？本文认为，“捕鲸”策略成功的原因主要来自以下两个方面。一方面，“捕鲸”策略利用了实体的概率性忽视心理，强化了企业对违规行为的风险认知。另一方面，该策略成功将美国的结构权力同执法行动联系在了一起，使得OFAC的存在变得更有威慑力。

^① 参见 The FCPA Blog, <https://fcpublog.com/>; Risk & Compliance, <https://riskandcompliancemagazine.com/>。

^② Emmanuel Breen, “Corporations and US economic sanctions: the dangers of overcompliance”, in Charlotte Beaucillon, eds., *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2021, pp.256—269.

^③ Bryan R. Early and Keith A. Preble, “Going Fishing versus Hunting Whales: Explaining Changes in How the US Enforces Economic Sanctions”, *Security Studies*, Vol.29, No.2, 2020, p.257.

(一) 实体的概率性忽视

经济心理学中关于决策的认知偏差研究为“捕鲸”策略的成功提供了很好的解释。^①简单来说，“捕鲸”策略利用了实体名为“概率性忽视”（probability neglect）的认知现象，从而创造和强化了实体对违反制裁将导致自身承担严重后果的感知。

首先，所谓“概率性忽视”是指：决策者通常会对发生概率低但后果严重的威胁做出不成比例的反应的一种认知心理。即，对发生可能性小但后果严重的威胁忧心忡忡，而对发生可能性高但后果不那么严重的威胁却视而不见的现象。最典型的例子就是更多人认为坐汽车比坐飞机更安全，而事实上车祸的数量要远多于飞机失事。这种对灾难性威胁的恐惧心理会影响人们的决策，使决策者更多地关注其严重后果而非其发生的低可能性。这就使得决策者在面对可能导致灾难性损失的小概率事件时更倾向于付出一定的代价和接受相对小的损失，以尽最大可能地避免发生可能性极小但损失极大的灾难性结果。^②例如，个人和公司即使在低风险的情况下也会购买保险。其次，“概率性忽视”对决策者的影响程度取决于他们对他们所关注的可利用性法则（availability heuristic）的思考程度，即其他同类型决策者在过去遭受过的灾难性结果的案例。决策者越是熟悉和了解这种小概率灾难性事件造成的损失，他们在面临和解决同类威胁时就会越多的关注其潜在的灾难性后果。并且，这种对其潜在后果的重视会导致决策者更多地采纳和投资能够使其免受灾难性后果威胁的保护性措施。既有研究证明，在决策者充分了解灾难性后果会导致哪种程度损失的前提下，决策者往往会为应对威胁而投入远远高于其真实概率表明的必要性的资源。^③

“概率性忽视”这一视角可以很好地帮助解释为什么 OFAC 的“捕鲸”策略在获得制裁合规方面比其以前的策略更有效。对于 OFAC 来说，执法数量和处

^① Daniel Kahneman, *Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases*, Cambridge University Press, 1982.

^② Cass Sunstein and Richard Zeckhauser, “Dreadful Possibilities, Neglected Probabilities”, in Erwann Michel-Kerjan and Paul Slovic, eds., *The Irrational Economist: Making Dangerous Decisions in a Dangerous World*, New York: Public Affairs Books, 2010, p.117.

^③ C. Sunstein, “Probability Neglect: Emotions, Worst Cases, and Law”, *The Yale Law Journal*, Vol.112, No.1, 2001, p.64.

罚金额是两个它可以自发调节的因素，特别是在 IEEPEA 立法提高其处罚金额以后。但是，高额处罚需要更长的调查周期，由于 OFAC 的执法资源有限，这就使得 OFAC 无法同时提高执法数量和处罚金额，而必须在二者之间进行权衡。当 OFAC 选择增加执法数量的策略时，这虽然可以提高实体采取违规行为被捕获的概率。但是，由于处罚金额相对较低，即对于实体来说采取违规行为后果不那么严重。根据“概率性忽视”现象，这种发生概率高但后果影响小的事件并不能极大地提高决策者对其的重视程度。同时，鉴于美国的经济规模和全球贸易中随时可能发生的大量违反制裁的行为，即使 OFAC 大幅增加其采取的执法行动数量，其威胁性也会很快被庞大的国际交易所稀释。毕竟，OFAC 能够监测到的违规行为在整个国际市场的潜在违规行为中占比仍然很小。对于 OFAC 自身来说，提高执法行动的数量将需要投入大量的资源，而 OFAC 所能够获得资源显然无法同整个国际市场相抗衡。不仅如此，最大限度地惩罚更多违规行为的执法策略很难产生重大的威慑作用，特别是对于那些数量更大的潜在违规者而言。所以，执法行动数量的增加并不能等比例地提高企业感知到的违规风险，单纯增加执法次数的策略对企业的影响力注定会十分有限。而更重视处罚金额的“捕鲸”策略则很好地利用了“概率性忽视”现象，提高了实体决策者眼中违规行为的严重性。“捕鲸”策略的核心就是以执法数量的牺牲换取更高的处罚金额。执法数量的减少意味着实体采取违规行为被抓的概率有所下降，但高额的罚金意味着实体一旦被抓获将会承担灾难性的后果。在这种执法策略的指导下，OFAC 执法行动对实体所产生的威胁成为一种概率低但后果影响大的事件。而根据“概率性忽视”现象，这将会使企业决策者做出不成比例的反应，极大地提高其对 OFAC 执法行动的重视程度。

不仅如此，在提供可利用性法则方面，“捕鲸策略”也具有明显的优势。每当 OFAC 就实体的违规行为做出创纪录的处罚时，其执法行动往往会被各种新闻媒体争相报道。而随着执法行动细节的公开，各种分析、研讨和建议也会迅速吸引业界的关注。围绕执法行动的各种宣传都会成为同类型决策者的参考案例，定期提醒他们注意违规行为所伴随的高额成本，并提高他们对预防违规行为必要性的认识。而这种宣传和教育效果显然是轻微处罚所无法做到的。

(二) 美国的结构性权力

美国在国际金融体系中拥有着强大的结构性权力，而“捕鲸”策略可以很好地美国的结构性权力同 OFAC 的执法行动联系起来。“捕鲸”策略以非美国金融服务业实体作为主要执法对象，并以其做出高额处罚为主要目的。大型国际金融机构这种“鲸鱼”对于其他国家来说可能是非常难以驯服的域外执法对象，而美国却可以利用其结构性权力使其伏法。因为这些强大的国际金融机构普遍对美国的市、资本和金融体系存在着很高的依赖性。与其他类型的非美国实体相比，金融机构由于对美国金融体系的依赖而更容易受到美国的胁迫。对于它们来说，被拒绝进入美国金融体系或被禁止利用美元进行跨境交易其成本都将是巨大的，甚至可能是致命的。相较于承担这种后果，支付高额的罚金对于国际金融机构来说反而是一个更合理的选项。在经济方面，美国强大的结构性权力确保了 OFAC 的“捕鲸”行动能够取得的预期效果。而在政治方面，美国的结构权力同样为其执法行动提供了有利的执法环境。一方面，非美国金融实体不像美国实体那样能够对 OFAC 的执法行动施加阻力。因为它们更难像美国国内实体那样，利用政治关系或通过游说的方式接触美国联邦系统中的执法政策制定者。^①另一方面，非美国金融实体也很难找到足够强大的利益相关者来保护它们的利益。特别是当美国制定的经济制裁计划得到国际社会的认同时，作为同一阵线的非美国金融实体的母国政府，将很难为其国家实体的违规行为进行开脱。例如，由于美国针对伊朗的制裁运动在欧洲得到了强有力的多边支持。^②即使奥巴马政府时期的 OFAC 对欧洲企业实施了破纪录的处罚，欧盟国家也并没有动员起来进行反对。

但是，将执法行动同结构性权力联系起来也存在着一定的风险。美国学者丹尼尔·德雷兹纳（Daniel Drezner）就曾指出，美国在货币和金融事务方面的领先地位在为其实施有针对性的制裁执法行动的能力方面发挥了重要作用，但是美国资本市场的相对规模或美元作为世界货币的地位的任何明显下降，都将

^① Sean D. Ehrlich, “Access to Protection: Domestic Institutions and Trade Policy in Democracies”, *International Organization*, Vol.61, No.3, 2007, p.577.

^② Bryan R. Early and Keith Preble, “America Needs Europe’s Help with Sanctions. It May Not Get It”, *Washington Post/Monkey Cage*, August 24, 2017, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/08/24/america-needs-europes-help-with-sanctions-it-may-not-get-it/>.

会削弱其执法行动的效用。^①这就意味着，一旦美国的结构权力出现下滑，与其相联结的执法行动的效力也将会减弱。事实上，拜登政府已经注意到了这一问题的存在。在《美国财政部2021年制裁审查》这一文件中就有提到，美国的手和盟友已经在减少其对美元的使用，以及在更广泛的跨境交易中对美国金融体系的敞口，尽管此类变化具有很多原因，但我们必须注意这些趋势可能会削弱制裁和执法行动的有效性。^②在未来，美国结构权力的相对衰弱，可能会让OFAC不得不对现行的“捕鲸”策略进行调整。

五、结 论

通过对OFAC自2003年以来如何为美国经济制裁“护航”的实证研究，本文的分析得出了几个可能具有普遍意义的见解。首先，法律环境和政治权力都可以影响一国政府为制裁“护航”的方式。例如，美国IEEPEA立法通过以后，OFAC获得了能够对违反制裁计划的实体做出重大处罚的能力，这也是OFAC能够在奥巴马政府时期采取“捕鲸”执法策略的前提。同时，美国强大的结构性权力也为OFAC针对非美国金融服务业实体开展执法行动提供了有力的保障。其次，一国政府为经济制裁“护航”的水平可能是决定其制裁成功与否的关键因素。美国强大的经济制裁能力受益于其为制裁“护航”行动的投资，可以说正是因为美国拥有全世界最令人恐惧的制裁执法机构，所以其制裁计划才会受到各种以逐利为首要目标的实体的遵守。这也从侧面解释了为什么那些在制裁执法行动上投资很少的国家的制裁计划往往无法取得预期的目的。特别是像联合国这样缺乏为制裁“护航”手段的国际组织，它们通常都无法在实际行动中阻止其成员国和其成员国的实体破坏制裁计划。^③最后，与违反制裁相关的经济

^① Daniel W. Drezner, “Targeted Sanctions in a World of Global Finance”, *International Interactions*, Vol.41, No.4, 2015, pp.760—761.

^② U.S. Department of the Treasury, “Treasury 2021 Sanctions review”, 2021, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0413>.

^③ Bryan R. Early, “Economic Sanctions, International Institutions, and Sanctions Busters: When Does Institutionalized Cooperation Help Sanctioning Efforts?”, *Foreign Policy Analysis*, Vol.11, No.3, 2015, p.343.

处罚可能从根本上决定了执法行动的效果。例如，以高处罚金额为首要目标的“捕鲸”执法策略，就确实大幅提高了OFAC为美国经济制裁“护航”的效果。这表明，如果一国政府允许且有能力使其执法机构对违反制裁的行为实施重大处罚，那么它们就可以利用“概率性忽视”现象对违反制裁的实体产生更大的威慑效果，并且能够通过抓捕更少数量的违规者来做到这一点。总的来说，一国政府为制裁“护航”而开展的执法行动，应当被视为一个可以影响国家经济制裁效果的动态的独立变量。随着国际环境和外交政策的不断变化，我们应该对这一问题给予更多的重视。

largest aid provider in the world, has been always pushing for its allies in reporting and raising aid concessionality and sharing international burden, while aid failure and information technology revolution have led to the increasing demand for development effectiveness evaluation, instead of simple aid data transparency. This enhanced aid transparency agenda is more technically sophisticated and financially costly in implementation, and has a long way to go ahead. But as an international competition strategy, the US is taking advantage of the aid transparency agenda in pushing for higher aid concessionality and burden-sharing of emerging countries.

[Key Words] Government Accountability Foreign Aid Transparency Aid Effectiveness Evaluation

Escorting Sanctions: U.S. OFAC Enforcement Actions from 2003 to 2022

..... Wang Da

[Abstract] In order for economic sanctions to be effective, the government must overcome the destruction of its effect by non-state economic actors at the stage of implementation and enforcement of sanctions, that is, sanctions must be “Escorted”. This article attempts to use the specific enforcement actions taken by OFAC in the United States from 2003 to 2022 as an example, to analyze the different enforcement methods, strategies and effects of OFAC in different periods. And to demonstrate how the U. S. government uses “Escort” operations to overcome the negative impact of non-state economic actors on its sanctions policy.

[Key Words] U.S. Economic Sanctions OFAC Sanctions Effectiveness Enforcement Strategies

Approaches of Constitutional interpretation of the abortion rights in verdicts of the Supreme Court of the United States—From Roe, Casey to Bobbs

..... Zhu Hongda Jin Hengshan

[Abstract] Nearly 50 years after the verdict given in the Roe v. Wade,