

特朗普政府对华制裁措施探析

龚 婷

【内容提要】美国对华实施、加强制裁或者放松、结束制裁，都服务于其特定时期的对华战略和政策目标。特朗普政府采取“全政府”战略对华实施了更为频繁、剧烈、综合的各类制裁措施，其新动向包括：综合采用执法和情报手段启动“中国专案”，以二级制裁及人权和新冠肺炎疫情等议题为由显著加强对华政治制裁，对华高技术出口管制力度空前加大，更频繁地威胁使用金融制裁和加强资本脱钩等。美国加强对华制裁的态势与当前两国关系从“合作与竞争并存”走向“战略竞争加剧”的巨大变局相关。未来美国对华制裁将呈现更加常态化和更具破坏性特征，其实际效果将取决于制裁方式、力度与相关制约因素之间的合力作用，后者包括美国行政部门内部分歧、相关产业界担心损害商业利益、盟国在具体议题上态度与美国不一、各国规避美国制裁体系举措逐渐增加等。

【关键词】美国 特朗普政府 制裁 中国

【作者简介】龚婷，中国国际问题研究院美国研究所助理研究员，博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2020)03-0038-20

一、制裁背景

(一) 制裁的内涵与外延

制裁被广泛视作国际关系中一个或多个主体（政府间国际组织或主权国家）对于另一个或多个主体（他国政府、企业及其他实体、自然人等）采取非武力、强制性、限制性措施，以达到自身政治、外交等战略目标的手段，涵括政治、经济、贸易、金融、社会等领域。^[1]

《联合国宪章》第 41 条规定：“安全理事会得决定所应采武力以外之办法，以实施其决议……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”。授权安理会可采取不涉及武力的制裁措施，其目的包含支持和平过渡、阻止非宪法变革、遏制恐怖主义、保护人权和促进不扩散等。具体方式可包括经济制裁、贸易制裁、有针对性的措施（武器禁运、旅行禁令、金融或商品限制等）。^[2]

除联合国安理会授权实施的多边制裁以外，美国当前在全世界开展的单边制裁次数最多、手段最多样、影响最大。美国实施的制裁以应对特定活动和其他国家对美国国家安全构成的威胁、推进符合美国国家利益的外交行为为目的，逐渐形成了包括国务院、商务部、财政部、国防部、国土安全部、司法部等行政部门在内的制裁执行主体，并在这些部门之间搭建

[1] 关于国际制裁的方式和手段，代表性的中外讨论可见：Margaret Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, London: Macmillan, 1987; David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton: Princeton University Press, 1985 ; Edited by Natalino Ronzitti, *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, The Netherlands: Brill & Nijhoff, 2016; 张曙光：《经济制裁研究》，上海人民出版社 2010 年版；杜涛：《国际经济制裁法律问题研究》，北京：法律出版社 2015 年版；田斌：《经济制裁：有效与人道的权衡》，北京：中国经济出版社 2019 年版。

[2] United Nations Security Council, “Sanctions,” <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>.

起了成体系、相互补充配合的制裁方式和手段，其中包括但不限于政治制裁、贸易禁运、进出口管制，特别是技术出口限制、金融制裁、域外管辖和执法等。^[1]

（二）美国对华制裁历史沿革

自新中国成立以来，美国对华实施制裁都服务于其特定时期的对华战略和政策目标，其历史沿革大致可以分为以下几个阶段。^[2]

一是从新中国成立到中美建交期间，美国对华政策从制裁走向解除制裁。从新中国成立到朝鲜战争期间，杜鲁门政府宣布冻结中国在美资产，对中国实施进出口全面管制，实施单边及多边（联合国、巴黎统筹委员会）对华贸易禁运，直至1971年中美关系缓和，尼克松宣布解除对华贸易禁运。1979年中美建交后，双方最终达成偿还中国被冻结资产协议，美国解冻了总额为8050万美元的全部中国资产。

二是里根政府时期，美国放宽对华出口限制，政治和经贸谈判形势影响美对华进口限制措施走向。随着苏联在上世纪70年代进一步扩张并在美苏冷战中一度占了上风，里根政府采取了对苏联进攻的态势并在中美苏三角关系中拉拢中国，进而重视发展对华贸易关系，逐步放宽对华军用和民用特别是技术出口限制。1982年，美国务院把中国从不发放武器出口许可证的国家名单中移除，美国商务部在出口指导方针中将中国从Y类（敌对国家）改为P类（非敌对国家）。1983年，美国商务部在出口管理条例修正案中将中国由P类改为V类（友好非盟国），采取与苏联和东欧国家不同的政策。此后几年，美国对华出口绿区技术种类大幅增加，出口许可证审批时间大为缩短。与此同时，中美围绕第二个纺织品贸易协定的谈判进程出

[1] United States Department of State, “Economic Sanctions Programs,” <https://www.state.gov/economic-sanctions-programs/page/2/>.

[2] 有关论述可见下列著作：肖虹：《中美经贸关系史论：1950—2000年》，北京：世界知识出版社，2001年版；阮建平：《战后美国对外经济制裁》，武汉大学出版社，2009年版；陶文钊主编：《中美关系史（第一—三卷）》，上海人民出版社，2016年版；汪熙：《汪熙论中美关系》，上海人民出版社，2019年版。

现曲折反复，1983年美国单方面宣布限制进口中国纺织品，中方随后采取减少自美国进口农产品的反制措施，直至谈判取得进展且该协定于1983年生效，美宣布取消对华单方面进口限制措施。

三是1989年中国发生政治风波后和老布什政府初期，美国对华采取一系列制裁措施，但随后很快走向缓和。1989年6月，老布什宣布暂停对华军售和商业性武器出口，此后数月美国会先后通过对华实施制裁的多项决议，内容包含限制美国国际金融机构对华贸易融资、暂缓对华发放出口许可证、限制技术出口、禁止核技术合作、扩大武器出售禁令等，美国行政部门随后采取停止中美改良战斗机合同、取消核电装置出口许可证、禁运卫星、驱逐中国在美工程技术人员、重审最惠国待遇问题、施压世界银行推迟或取消对华贷款、施压关贸总协定推迟中国入关讨论、联合盟国商讨对华制裁等措施，中美关系遭遇建交以来最大危机。但与此同时，国际上呼吁放松对华制裁的声音上升，布什政府也试图缓和对华关系，并随后采取允许波音公司对华出口飞机、批准卫星出口、批准美国进出口银行对中海油贷款、世界银行恢复对华贷款等措施，事实上放松制裁力度。1991年，美国务卿贝克访华，双方在取消制裁等问题上达成共识。1992—1996年，美国政府逐渐取消多项涉华制裁措施，主要集中在放宽军用和民用技术出口、恢复进出口银行贷款担保等方面。虽然1993年在“银河号事件”和所谓“中巴导弹技术转让风波”后，美方宣布将向中方进行“二级制裁”，中方则宣布将重新考虑对《导弹及其技术控制制度》的承诺，但随后双方重新进行了接触并围绕导弹技术扩散问题展开谈判，并于1994年发表《关于导弹扩散问题的声明》，就取消1993年制裁和控制导弹出口问题达成共识。

四是冷战结束以来，美对华制裁集中在有限人权制裁、扩大对华高技术出口限制、加强对中国公司的“次级制裁”等方面。克林顿政府时期，对华最惠国待遇问题和人权问题最终脱钩。小布什政府时期，美国在原有的1989年版对华禁止出口军品清单项目以外，又于2001年宣布禁止对华发放导弹技术控制制度清单项目的出口许可证；2007年修改对华出口和再

出口规定，扩大可能增强中国军事力量的产品和技术出口限制范围（涵盖20个大类、31个小项）。从小布什到奥巴马时期，美国政府多次以导弹技术和武器扩散、涉伊朗出口军用技术等理由，对北方工业、长城工业、中航技等中国企业开展“次级制裁”和遭遇制裁，手段包括将它们列入美出口管制实体清单、冻结在美资产等。

二、特朗普政府对华制裁措施及新动向

特朗普政府执政以来，美国对华战略和政策全面竞争化，先后在2017年《国家安全战略报告》、2018年《国防战略报告》等官方战略文件中将中国定位为“竞争者”乃至“对手”。美国政府开始探索对华“全政府”(Whole-of Government)战略，并在《2019财年国防授权法案》^[1]中提出“与中国进行长期战略竞争是美国的首要任务”，要求“总统应在2019年3月1日之前向国会提交报告，应包含对华‘全政府’战略报告”，并“整合外交、经济、情报、执法和军事等多种要素保护国家安全”。美国对华“全政府”策略涵盖网络安全、出口管制、防扩散、投资审查、签证筛选等多方面政策。^[2]在这一背景下，特朗普政府对华制裁政策和实践呈现出一系列新动向。

（一）综合采用执法和情报手段，启动“中国专案”行动

2018年11月，美国司法部正式宣布启动包含十大任务的“中国专案”^[3]，

[1] U.S. Congress, “H.R.5515 – John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, 115th Congress (2017–2018),” <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text>

[2] U.S. Department of State, Remarks by Dr. Christopher Ashley Ford, Assistant Secretary of Bureau of International Security and Nonproliferation, “Bureaucracy and Counterstrategy: Meeting the China Challenge,” September 11, 2019, <https://www.state.gov/bureaucracy-and-counterstrategy-meeting-the-china-challenge/>.

[3] U.S. Department of Justice, “Attorney General Jeff Sessions' China Initiative Fact Sheet,” November 1, 2018, <https://www.justice.gov/opa/speech/file/1107256/download>.

旨在针对涉华“从事商业秘密盗窃、黑客、经济间谍、技术转移等活动”的人执法，以及应对5G等领域供应链威胁、注销代表中国政治进程的外国代理人、开展海外反腐败执法等。该专案组的核心成员包括美国司法部和联邦调查局（FBI）的主要领导人，以及来自马萨诸塞州、阿拉巴马州北部、加利福尼亚北区、纽约东区、德克萨斯州北部的5名检察官。这是美国司法部和FBI第一次大规模、系统性地以联合执法方式针对中国开展相关执法和调查，以“落实总统的国家安全战略”，并认定“中国相关活动”已对美国家安全造成重大威胁。美国司法部声称，2012年以来提起的所有“经济间谍案”80%以上、“商业秘密盗窃案”60%涉及中国；FBI声称，2003年以来特别是近5—10年来，其调查的涉华“窃取科技案”数量越来越多。^[1]

本次“中国专案”的相关进展^[2]如下：

一是被调查和执法人员激增。FBI调查的“中国相关”案件中，5年前共逮捕19人，而2019财年即逮捕24人，2020财年截至2月已逮捕19人。在2019年7月向参议院司法委员会提供的证词中，FBI局长克里斯托弗·雷声称，将对超过1000个涉华“知识产权盗窃”案件进行调查。

二是对涉中国的“人”和“实体”综合运用多种执法、情报、制裁等手段。对于认定涉华“经济间谍、商业秘密窃取、网络黑客、非法技术转移”等活动的自然人（包括中国人和美国人）或实体企业等机构，采取刑事起诉和判刑、民事判决赔偿、经济制裁、列入出口管制实体清单、取消签证等措施。

三是联邦和地方的行政部门、企业及高校之间加强联动。FBI通过56个地区办公室和设立的私营部门协调员，与地方、企业、高校加强信息共享，要求其谨慎开展涉华供应链业务和科研合作活动；通过“私营部门办公室”宣传“中国威胁”，通过“本土安全联盟委员会”与“财富1000”上榜公司交换“中国窃取知识产权”的信息；与美国教育委员会、美国大学协会及公立

[1] 根据2020年2月6日战略与国际研究中心“中国专案”研讨会信息整理。详见Center for Strategic and International Studies, “China Initiative Conference,” February 6, 2020, <https://www.csis.org/events/china-initiative-conference>.

[2] 同上。

和赠款大学协会加强合作，提醒其谨慎参与涉华科研合作和“千人计划”活动。美国司法部还与美国中国商会等涉华组织展开合作，以应对“中国威胁”。

四是加强涉华“海外反腐败执法”。根据《反海外腐败法》(FCPA)重点针对与美国公司在海外有竞争关系的中国公司执法。2017—2019年，在美国司法部FCPA执法案件中，涉中国贿赂案件的数量逐年上升，依次为1件、6件和8件，而此前基本长期保持在5件以下。^[1]

(二) 以二级制裁及人权和新冠肺炎疫情等议题为由，显著加强对中国政府部门和高级官员的制裁

一是开展“长臂管辖”，以涉俄罗斯交易违反美国法律为由制裁中国军方高级官员及相关部门。2018年9月，美国务院和财政部外国资产管制办公室(OFAC)以中国人民解放军总装备部违反美国《通过制裁打击美国对手法》(CAATSA)与俄罗斯进行军备交易为由，将该部门及其负责人李尚福上将列入“特别指定国民和被禁人员名单”(SDN)，对该部门和个人实施拒绝发放出口许可证、禁止美国管辖范围内的外汇交易、禁止与美国金融系统进行交易、封锁美国管辖范围内的所有财产和财产权益、禁止签证等制裁措施。^[2]

二是借西藏、香港、新疆等问题及人权议题威胁对中国官员及政府部门进行制裁。2018年12月，特朗普签署《西藏旅行对等法》，要求国务卿每年向国会报告上一年拒绝或限制美国外交官及其他官员、记者和外国公民进入西藏地区的中国官员名单，并对其采取拒绝或者撤销签证措施。^[3]2019年4月，

[1] 根据美国司法部网站数据整理，详见 U.S. Department of Justice, “Foreign Corrupt Practices Act,” <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>.

[2] U.S. State Department, “CAATSA Section 231: ‘Addition of 33 Entities and Individuals to the List of Specified Persons and Imposition of Sanctions on the Equipment Development Department’,” September 20, 2018, <https://www.state.gov/caatsa-section-231-addition-of-33-entities-and-individuals-to-the-list-of-specified-persons-and-imposition-of-sanctions-on-the-equipment-development-department/>.

[3] U.S. Congress, “H.R.1872 – Reciprocal Access to Tibet Act of 2018, 115th Congress (2017–2018),” <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1872/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Tibet%22%5D%7D&r=3>.

共和党参议员卢比奥提出《香港民主与人权法案》，当年10—11月在参众两院通过，针对所谓“破坏香港基本自由与自治的人”实施资产冻结（根据《国际紧急经济权力法》）、禁止发放签证、撤销现有签证、禁止入境美国等制裁措施，此外还威胁取消香港“独立关税区”待遇并审查中国内地实体利用香港规避美国出口管制和制裁的情况。^[1]2019年1月，卢比奥提出《2019年维吾尔人权政策法案》，12月在众议院通过，根据1998年《国际宗教自由法》对中国政府所谓“严重侵犯宗教自由行为”实施制裁，根据《全球马格尼茨基人权责任法案》对中国部分高级官员实施制裁。^[2]2019年10月，美国商务部将新疆维吾尔自治区公安厅及其近20个附属机构列入“实体清单”（EL）。^[3]

三是国会特别是共和党人借新冠肺炎疫情掀起“对华追偿和制裁”浪潮。2020年3月，共和党众议员柯蒂斯等人提出《李文亮全球公共卫生责任法案》，要求对“故意隐瞒或歪曲新冠肺炎疫情”相关国际公共卫生紧急情况的中国官员实施拒绝发放签证、冻结财产等制裁。^[4]4月3日，共和党众议员古登提出《制止源自中国的病毒性传染病法案》，提出修改《外国主权豁免法》（FSIA）例外情况，允许美司法部就所谓“故意制造生物武器”起诉中国。^[5]4月14日，共和党参议员霍利等人提出《冠状病毒受害者正义法案》，要求追究中国共产党的责任、剥夺中国政府主权豁免、赋予美国法

[1] U.S. Congress, “S.1838 – Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019, 116th Congress (2019–2020),” <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1838/text>.

[2] U.S. Congress, “S.178 – Uyghur Human Rights Policy Act of 2019, 116th Congress (2019–2020),” <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/178/text?format=txt>.

[3] Federal Register, “Addition of Certain Entities to the Entity List, A Rule by the Industry and Security Bureau on 10/09/2019,” <https://www.federalregister.gov/documents/2019/10/09/2019-22210/addition-of-certain-entities-to-the-entity-list>.

[4] U.S. Congress, “H.R.6421 – Li Wenliang Global Public Health Accountability Act of 2020, 116th Congress (2019–2020),” <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6421/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22hr1468%22%5D%7D&r=5&s=1>.

[5] U.S. Congress, “H.R.6444 – Stop COVID Act of 2020, 116th Congress (2019–2020),” <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6444/text?r=3&s=1>.

院冻结中国政府资产权力、开展国际调查并迫使中国政府赔偿等。^[1]4月14日，共和党参议员克鲁兹提出《终结中国审查和掩盖医学信息法案》，要求制裁“镇压”医学专家、记者和“持不同政见者”的中国官员。^[2]4月16日，共和党众议员克伦肖和参议员科顿提出法案。^[3]4月20日，共和党参议员布莱克本和麦莎丽提出《阻止源自中国的病毒性传染病法案》^[4]，提议修改FSIA并要求中国赔偿。截至5月初，上述法案在国会暂时处于“提出”阶段，尚未进入两院讨论和投票程序。国会议员特别是共和党人争先恐后提出涉华追偿和制裁议案，共和党参议员全国委员会更是向竞选机构发放“甩锅中国”备忘录指南，这既与疫情在美国快速蔓延密切相关，更是当前其国内政治极化的结果，以及出于总统大选年“敲打中国”的传统和“甩锅”中国拉选票的国内政治需要。

（三）对华高技术出口管制力度空前加强

自新中国成立乃至中美建交以来，出口管制特别是高技术出口管制一直是美国实施对华制裁最重要和影响最大的手段，也是两国关系最主要的症结之一。特朗普政府执政以来，美国愈发将中国视作高技术发展领域的竞争对手，将确保美国在高技术领域的绝对优势作为重要战略目标。为使中国高科技术发展与美国“脱钩”，其对华高技术出口管制在范围、影响、剧烈程度上都达到空前新高。

[1] “Senator Hawley Announces Bill to Hold Chinese Communist Party Responsible for COVID-19 Pandemic,” April 14, 2020, <https://www.hawley.senate.gov/senator-hawley-announces-bill-hold-chinese-communist-party-responsible-covid-19-pandemic>.

[2] “Sen. Cruz to Introduce Legislation Sanctioning Chinese Officials For Censorship and Medical Cover Ups,” April 14, 2020, https://www.cruz.senate.gov/?p=press_release&id=5046.

[3] [https://www.cotton.senate.gov/files/documents/Cotton-Crenshaw%20Bill%20to%20Hold%20China%20Accountable%20\(FINAL\).pdf](https://www.cotton.senate.gov/files/documents/Cotton-Crenshaw%20Bill%20to%20Hold%20China%20Accountable%20(FINAL).pdf).

[4] “McSally & Blackburn to Introduce the Stop COVID Act to Hold China Accountable for the Spread of the Coronavirus,” April 20, 2020, <https://www.mcsally.senate.gov/news/press-releases/mcsally-and-blackburn-to-introduce-the-stop-covid-act-to-hold-china-accountable-for-the-spread-of-the-coronavirus>.

一是美国出口管制立法和相关规定升级。此前，美国出口管制没有法律，依赖的是《出口管制条例》。2018年8月，特朗普签署《2019财政年度国防授权法》，其中包含的《2018年出口管制改革法》正式成为法律。^[1]该法扩大了出口管制项目的范围，特别要求总统与商务部、国防部、国务院、能源部等协调识别对美国家安全至关重要的“新兴和基础技术”，以实施额外限制并赋予商务部工业安全局（BIS）更多域外执法权。当年11月，BIS宣布对14类“新兴和基础技术”实施出口管制。^[2]2020年1月，BIS颁布针对中国等国家限制“地理空间图像软件”出口条例。^[3]4月，BIS发布新规要求对广泛涉及“国家安全”的相关物项向受限国家出口、转出口、境内转让（不考虑最终用户和最终用途）加强出口许可证管理，对目的地为中国、俄罗斯、委内瑞拉的出口活动加强备案和许可证管理。^[4]

二是美国涉华出口管制的技术类别和被管制的中国实体数量大幅增加。

[1] U.S. Congress, “H.R.5040 – Export Control Reform Act of 2018, 115th Congress (2017–2018),” <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5040/text>.

[2] 包括生物技术、人工智能、定位导航授时技术、微处理器技术、高级计算技术、数据分析技术、量子信息和传感技术、物流技术、增材制造、机器人技术、脑机接口、高超声速、高级材料、先进监控技术等。详见 Federal Register, “Review of Controls for Certain Emerging Technologies—A Proposed Rule by the Industry and Security Bureau on 11/19/2018,” <https://www.federalregister.gov/documents/2018/11/19/2018-25221/review-of-controls-for-certain-emerging-technologies>.

[3] Federal Register, “Addition of Software Specially Designed To Automate the Analysis of Geospatial Imagery to the Export Control Classification Number 0Y521 Series—A Rule by the Industry and Security Bureau on 01/06/2020,” <https://www.federalregister.gov/documents/2020/01/06/2019-27649/addition-of-software-specially-designed-to-automate-the-analysis-of-geospatial-imagery-to-the-export>.

[4] Bureau of Industry Security, “Modification of License Exception Additional Permissive Reexports (APR)—Proposed rule; Elimination of License Exception Civil End Users (CIV)—Final Rule,” effective June 29, 2020; “Expansion of Export, Reexport, and Transfer (in-Country) Controls for Military End Use or Military End Users in the People’s Republic of China, Russia, or Venezuela—Final rule,” effective June 29, 2020, <https://www.bis.doc.gov/index.php/federal-register-notices>.

2018年以来，美国商务部多次修改数类出口管制清单，大量纳入中国实体。5月将11个中国企业和机构纳入“未经验证实体清单”（UVL）^[1]；8月将44家中国企业和科研院所列入出口管制“实体清单”（EL）^[2]，10月将福建晋华列入EL^[3]。2019年4月将37家中国企业和科研院所、学校等机构列入UVL^[4]，5月将华为及其68家子公司整体列入EL^[5]，10月将海康、大华、旷视等科技公司列入EL^[6]，受波及的中国实体涵盖科技领域的国企、民企、科研院所、大学等，涉及航空航天、5G、半导体、芯片、人工智能等多个高技术行业。而且，列入EL意味着被认定为从事“违反美国国家安全和外交政策利益的活动”，其严重程度超过被列入UVL。

三是美国出口管制域外执法的涉华性增强。中兴自2016年被列入“实体清单”后，为寻求解禁，先后向美国支付了近14亿美元的巨额罚款和4亿美元的保证金，并被迫接受BIS派出的协调人入驻。美国商务部于2018年10月将福建晋华列入“实体清单”后，美国司法部又于11月对福建晋华、

[1] Federal Register, “Revisions to the Unverified List (UVL)—A Rule by the Industry and Security Bureau on 05/17/2018,” <https://www.federalregister.gov/documents/2018/05/17/2018-10528/revisions-to-the-unverified-list-uvl>.

[2] The National Law Review, “U.S. Bureau of Industry and Security Updates Entity List with 44 Entities in China,” August 5, 2018, <https://www.natlawreview.com/article/us-bureau-industry-and-security-updates-entity-list-44-entities-china>.

[3] Federal Register, “Addition of an Entity to the Entity List—A Rule by the Industry and Security Bureau on 10/30/2018,” <https://www.federalregister.gov/documents/2018/10/30/2018-23693/addition-of-an-entity-to-the-entity-list>.

[4] Federal Register, “Revisions to the Unverified List (UVL)—A Rule by the Industry and Security Bureau on 04/11/2019,” <https://www.federalregister.gov/documents/2019/04/11/2019-07211/revisions-to-the-unverified-list-uvl>.

[5] Bureau of Industry Security, “Huawei and Affiliates Entity List Rule,” <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/regulations-docs/2394-huawei-and-affiliates-entity-list-rule/file>.

[6] Federal Register, “Addition of Certain Entities to the Entity List, A Rule by the Industry and Security Bureau on 10/09/2019,” <https://www.federalregister.gov/documents/2019/10/09/2019-22210/addition-of-certain-entities-to-the-entity-list>.

联华电子提起诉讼，指控其窃取美光的制造技术。美国一手制造华为“孟晚舟案”，指控其违反美国出口管制相关条例，向伊朗提供违禁品，该案至今仍悬而未决。

同时，为配合出口管制体系进一步阻止中国“获取关键技术”，美国联邦政府还通过强化外国投资审查，加大对关键技术领域投资并购的管制力度。美国 2018 年通过《外商投资风险评估现代化法》(FIRRMA)，扩大外国投资审查委员会 (CFIUS) 权限，加强对中资收购美国科技类企业的管制。美国财政部 2018 年 11 月出台规定，涉及 27 个行业“关键技术”的交易（即使是非控股投资）都必须提交 CFIUS 审查。^[1]2017 年以来，美国政府叫停了多起中企投资并购美国企业或科技类初创公司的风投交易，其中多项交易涉及芯片制造、软件制造、半导体、生物技术、汽车发动机、高分子材料等行业。

（四）加强涉华二级制裁，威胁对华金融制裁和资本脱钩

首先，通过加剧对涉伊朗、朝鲜等国的直接制裁，加强对涉华个人、企业和金融机构的“二级制裁”。2016 年以来，美国不断加大对朝鲜的制裁力度，2018 年退出伊核协议并宣布重启和逐步加剧对伊朗制裁，使中国实体因涉及相关交易而被处以二级制裁的概率大幅提高。2016 年后，被美国财政部 OFAC 列入 SDN 名单的中国自然人和实体数量大幅增加，由此前大多数年度不到 10 个增加到每年度约 30 个，制裁原因多为涉伊制裁、涉朝

[1] 27 类“关键技术”包括：飞机制造、飞机发动机及部件制造、氧化铝精炼和原铝生产、滚子轴承制造、计算机存储设备制造、电子计算机制造、导弹和航天飞机制造、导弹和航天飞机推进装置及推进装置部件制造、军用装甲车和坦克组件制造、核能发电、光学仪器及透镜制造、其他基础无机化学制造、其他导弹和航天飞行器零部件及辅助设备制造、石油化工、粉末冶金零件制造、电力配电和专业变压器制造、电池制造、广播电视和无线通讯设备制造、纳米技术、生物技术研发、冶炼和合金化铝、航空和航海系统仪器制造、半导体及相关器件制造、半导体机械制造、蓄电池制造、电话设备制造、汽轮机和汽轮发电机组制造。U.S. Department of Treasury, “Treasury Releases Interim Regulations for FIRRMA Pilot Program,” October 10, 2018, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm506>, https://home.treasury.gov/system/files/206/FR-2018-22182_1786904.pdf.

制裁、涉大规模杀伤性武器扩散等。^[1]此外，美国运用长臂管辖权加强涉华执法。2019年8月，华盛顿联邦上诉法院以三家大型中资银行违反美国涉朝制裁规定为由，对其处以巨额罚款。^[2]

其次，更加频繁地威胁使用金融制裁和资本脱钩手段。一是威胁进行汇率制裁。2019年8月，因受双边贸易争端加剧等多重因素影响，美元兑人民币汇率升至2009年以来的新高1:7，美国财政部违背自己所订标准强行将中国列为“汇率操纵国”，直至2020年1月才取消该认定。二是威胁冻结中国政府持有的美国债等资产。2019年8月中美经贸争端升级之际，特朗普在推特上威胁使用《国家紧急经济权力法》对中国进行制裁，而新冠肺炎疫情以来，美国国内对于利用该法冻结中国在美资产的讨论也逐渐升温。依据该法，美可扣押和冻结中国持有的美债等官方储备资产。三是酝酿采取“资本脱钩”限制措施。针对部分公司，特别是中国中小企业在美发行新股存在交易量小、流动性低等情况，2018年10月纳斯达克交易所首次提出修改上市规则并于2019年8月生效，提高了对股票平均交易量和股东在首次公开募股中个人投资额的要求。^[3]2018年12月美国上市公司会计监督委员会发表声明称，在美上市的全球224家存在监管障碍的公司中有213家来自中国大陆和香港，并提醒投资人中概股公司信息披露质量较低，

[1] 根据美财政部数据整理，详见U.S. Department of Treasury, “Specially Designated Nationals And Blocked Persons List (SDN) Human Readable Lists,” <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/sdn-list/pages/default.aspx>.

[2] In first, “U.S. appeals court upholds contempt fines against three Chinese banks in North Korean sanctions probe,” Washington Post, July 31, 2019, https://www.washingtonpost.com/local/legal-issues/in-first-us-appeals-court-upholds-contempt-fines-against-three-chinese-banks-in-north-korean-sanctions-probe/2019/07/30/18585108-ae38-11e9-8e77-03b30bc29f64_story.html.

[3] Reuters, “Exclusive: Nasdaq cracks down on IPOs of small Chinese companies,” September 30, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-ipos-nasdaq-exclusive/exclusive-nasdaq-cracks-down-on-ipos-of-small-chinese-companies-idUSKBN1WE0P5>.

存在更大风险。^[1]2019年6月，共和党参议员卢比奥提出《海外上市公司信息质量与透明保证法》(简称“公平”法案)，提出若外国公司不遵守美国审计和监管规定，证券交易所应执行除名程序，其针对中国在美上市公司的意图明显。^[2]2019年以来，特朗普政府和国会部分议员施压“联邦政府退休基金”，要求其不投资“存在国家安全风险”“主要为国有企业”“与美国价值观不符”的中国股票，或以摩根士丹利资本国际指数为代表的新兴市场指数，涉及资金达500亿美元左右。^[3]2020年4月，瑞幸咖啡财务造假事件发酵后，美证监会主席公开发表声明，建议“投资顾问、经纪交易商和其他市场参与者应考虑新兴市场的风险和局限性”。^[4]

三、美国对华制裁前瞻及其影响因素

特朗普政府上台以来，对华更为频繁、剧烈、综合地使用非武力、强制性、限制性的各类制裁手段，以服务于其对华战略目标，即全方位开展对华竞争以保持美国的领导力优势。美国对华制裁态势在当前节点下发生的重大

[1] Public Company Accounting Overseas Board (PCAOB) , “Statement on the Vital Role of Audit Quality and Regulatory Access to Audit and Other Information Internationally—Discussion of Current Information Access Challenges with Respect to U.S.-listed Companies with Significant Operations in China,” December 7, 2018, <https://pcaobus.org/News/Speech/Pages/statement-vital-role-audit-quality-regulatory-access-audit-information-internationally.aspx>.

[2] U.S. Congress, “S.1731 – EQUITABLE Act 116th Congress (2019–2020),” <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1731>.

[3] Bloomberg, “Trump Weighs China Stock Ban for \$50 Billion of Federal Savings,” May 2, 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-01/trump-considers-order-to-block-savings-fund-from-chinese-firms>; Sens. Marco Rubio and Jeanne Shaheen, “Federal retirement savings should not fund China’s Communist Party,” September 30, 2019, <https://www.cnbc.com/2019/09/30/federal-retirement-savings-should-not-fund-chinas-communist-party.html>.

[4] U.S. Securities and Exchange Commission, “Emerging Market Investments Entail Significant Disclosure, Financial Reporting and Other Risks; Remedies are Limited,” April 21, 2020, <https://www.sec.gov/news/public-statement/emerging-market-investments-disclosure-reporting>.

变化，与建交 40 年来两国关系从“合作与竞争并存”走向“战略竞争加剧”的巨大变局相辅相成。从主观意图来看，美国对华制裁将在相当一段时间内呈现更加常态化、更具破坏性特征；从客观效果来看，美国一些制裁手段是能否落地和达到预期效果，取决于其制裁方式、力度与一系列制约因素的合力作用，后者包括美国行政部门的内部分歧、相关产业界担心商业利益受损、盟国在具体议题上与美国态度不一、各国规避美国制裁体系的举措逐渐增加等。

（一）美国内政治因素促使其对华制裁更加常态化

首先，美国在对华强硬和加强制裁上的“府会共识”和“两党共识”进一步增加。^[1]历史上，美国府会之间、两党之间在对外政策上并非一贯一致，例如在中美建交、中国最惠国待遇、中国入世谈判等议题上，行政部门和执政党的推动力和作用大于国会。但在中美两国面临重大议题特别是涉及意识形态争论的时候，美国府会和两党的共识往往会很快凝聚。例如，1989 年中国发生政治风波后，美国行政部门和国会很快联手出台了一系列对华制裁措施。但值得注意的是，当时的布什政府在权衡多方因素后很快就推动了制裁措施的解禁。而当前，府会和两党的对华强硬共识进一步凝聚，反华态势进一步升温，绝大多数涉华、反华提案在两院和两党之间都能较快通过，一部分虽然提出但暂未进入讨论和投票程序的涉华议案，也能够随着中美在相关领域争端的升温而重新获得关注和讨论，并进而发展形成

[1] 对此讨论详见 :David Shambaugh, “The New American Bipartisan Consensus on China Policy,” September 21, <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/the-new-american-bipartisan-consensus-on-china-policy>; The Wall Street Journal, “Amid Polarization, Bipartisanship Emerges on China, Big Tech, Democrats and Republicans are more together than apart on trade with China and tech regulation,” June 9, 2019, <https://www.wsj.com/articles/amid-polarization-bipartisanship-emerges-on-china-big-tech-11560177194>; Daniel Drezner, “Meet the new bipartisan consensus on China, just as wrong as the old bipartisan consensus on China,” April 28, 2020, <https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/04/28/meet-new-bipartisan-consensus-china-just-wrong-old-bipartisan-consensus-china/>.

“超越党派”“全政府性”的系列涉华制裁举措。根据皮尤研究中心的调查，美国两党对华负面情绪的一致性进一步上升，亲共和党群体的对华负面看法达创历史的 72% 新高，亲民主党群体则首次突破 50% 达 62%。^[1]

其次，美国社会的反华情绪有增强趋势。长期以来，相对于府会，美国工商界、学术界、地方、民众对华呈更加友好的认知和态度，而随着美国政府采取更为强硬的战略及受经贸争端、新冠肺炎疫情等因素影响，美国社会的对华负面认知进一步上升。根据皮尤研究中心的最新调查，新冠肺炎疫情以来，66% 的美国民众对华持负面看法，创该调查 2005 年以来最高记录：90% 的美国民众认为中国是“威胁”，其中 62% 的人认为是“主要威胁”；18—29 岁年轻人的对华负面情绪也首次达 53%。^[2] 根据麦克劳克林公司的最新民意调查，受访者中 70% 的人认为中国有意隐瞒了新冠病毒数据，75% 的人认为新冠肺炎疫情后应结束对中国进口的依赖，72% 的人认为应改变与中国的贸易关系，59% 的人认为美国应该从中国转移制造业。^[3] 美国对华负面看法和全面竞争性战略不仅愈发呈现“全政府性”，而且愈发凸显“全社会性”。

第三，共和党内鹰派和右翼势力搅动反华局势。美国国会和共和党内部长期存在结构性反华传统，尤其是出现意识形态对立上升、人权和国家安全相关议题、美国经济放缓或失业加剧等情况时，“甩锅中国”便更加严重。2020 年初的新冠肺炎疫情与美国总统大选相互交织，指责中国确保选情对共和党具有深厚的国内政治需要。佛罗里达州联邦参议员卢比奥、德克萨斯州联邦参议员克鲁兹、阿肯色州联邦参议员科顿、密苏里州联邦参议员霍利、联邦众议员吉登等共和党内对华极端强硬派人物在谋划相关反华议

[1] Pew Research Center, “Amid Coronavirus Outbreak, Americans' Views of China Increasingly Negative,” April 21, 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/04/21/u-s-views-of-china-increasingly-negative-amid-coronavirus-outbreak/>.

[2] 同上。

[3] McLaughlin & Associates, “National Survey of Likely Voters,” April 22, 2020, <https://mclaughlinonline.com/pols/wp-content/uploads/2020/04/National-RELEASE-Kadish-Presentation-April-2020.pdf>.

案上都发挥了“急先锋”作用。

（二）对伤害自身商业利益的担忧影响美国强制“脱钩”措施的实施力度和效果

首先，美国部分产业界和行政部门对强行进行“科技脱钩”造成的商业利益损失充满担忧。美国政府以维护“国家安全”为由将华为列入出口管制“实体清单”后，其对华为进行全面出口管制的举措出现反复。美国商务部先后于2019年5月、8月、11月及2020年2月、3月多次对华为的许可证进行延期，以推迟美国企业对华为断供的期限。近期，美商务部透露将允许华为参与到制定5G、人工智能等技术的标准的消息。反对和担忧美国政府强行进行“科技脱钩”的主要来自美国对华出口产业链上的企业。成员占美国商业半导体公司销售额95%的半导体工业协会（SIA）为维护该产业界利益，对于针对华为的出口管制一直持较强烈的反对态度并开展游说。^[1]SIA认为，限制在中国这个主要市场销售产品，将削弱美国半导体行业的竞争力，应支持美国公司继续向中国销售产品。根据SIA数据，2018年华为是美国集成电路商的第三大买家，采购额约110亿美元，仅次于三星和苹果，而2019年全球半导体行业销售额受贸易战影响同比下降12.1%。^[2]博通、高通、英特尔、微软等主要美企对限制销售同样持反对态度。担忧强行“科技脱钩”的声音不仅来自商界，美国行政部门内部也存在较大分歧。

[1] Semiconductor Industry Association, “SIA Statement on the Scope of the Addition of Huawei to the Commerce Department’s Entity List Friday,” June 21, 2019, <https://www.semiconductors.org/sia-statement-on-the-scope-of-the-addition-of-huawei-to-the-commerce-departments-entity-list/>; “SIA Statement on President Trump’s Tweets Regarding Export Controls,” February 18, 2020, <https://www.semiconductors.org/sia-statement-on-president-trumps-tweets-regarding-export-controls/>.

[2] Electronics Weekly, “SIA pushes for export permits for Huawei sales,” September 16, 2019, <https://www.electronicsweekly.com/news/business/sia-pushes-export-permits-huawei-sales-2019-09/>; “Global semiconductor sales drop 12% in 2019, says SIA,” February 4, <https://www.digitimes.com/news/a20200204PR200.html>.

相对于商务部和国会议员特别是部分共和党议员的激进态度，国防部和财政部则存在反对意见，反对的重要理由之一是该法规严重伤害美国半导体及相关产业公司对中国的销售。^[1]

其次，美国在华工商界将产业链转移出中国的意愿不大。面对美国政府强力推动“科技脱钩”，美在华企业界对两国经贸脱钩的忧虑进一步上升。为反击美国政府对中国企业的强力制裁措施，中国政府于2019年6月推出“不可靠实体清单”制度，旨在对出于非商业目的对中国企业采取封锁、断供和其他歧视性措施及威胁全球产业链、供应链安全的实体和行为采取反制。代表200多家美国在华企业的美中贸易全国委员会表示，其会员企业对于这一清单的不确定性和负面影响的焦虑感上升。^[2]尽管中美经贸形势紧张加剧，但基于中国市场容量大、营商环境不断改善，目前在华美企将产业链转移出中国的意愿并不高。美国中国商会、美国上海商会和普华永道于2019年10月和2020年3月针对近百家在华大型美企的问卷调查显示，受访者中超过70%的人无将生产和供应链及采购业务移出中国的计划，约40%的人表示无论新冠肺炎疫情影响如何，其在中国的长期供应链战略将保持不变。^[3]

[1] Reuters, “New U.S. curb on Huawei in limbo amid pushback from Pentagon: sources,” January 25, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-usa-huawei-tech-restrictions/new-u-s-curb-on-huawei-in-limbo-amid-pushback-from-pentagon-sources-idUSKBN1ZN1ZR>; “The Wall Street Journal, Pentagon Blocks Clampdown on Huawei Sales—Proposed rules making it harder for American firms to sell to Chinese company are withdrawn,” January 24, 2020, <https://www.wsj.com/articles/pentagon-blocks-clampdown-on-huawei-sales-11579870801>.

[2] Reuters, “U.S. firms fret as China's FedEx probe, planned hit-list heightens trade frictions,” June 4, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-companies/u-s-firms-fret-as-chinas-fedex-probe-planned-hit-list-heightens-trade-frictions-idUSKCN1T516V>.

[3] AmCham China, “Supply Chain Challenges for US Companies in China,” April 17, 2020, <https://www.amchamchina.org/about/press-center/amcham-statement/supply-chain-challenges-for-us-companies-in-china>; AmCham Shanghai, “A Joint Survey: Supply Chain Strategies Under the Impact of COVID-19 of Large American Companies Operating in China,” April 20, 2020, <https://www.amcham-shanghai.org/en/article/joint-survey-supply-chain-strategies-under-impact-covid-19-large-american-companies>.

（三）盟友伙伴国特别是欧洲诸国在联合制裁中国实体上与美国意见不一致

特朗普政府一直致力于阻止其盟友伙伴国及其他国家使用华为设备建设5G设施，对抵制华为采取“全政府”策略，其高峰为在2020年慕尼黑国际安全会议上美行政部门和国会多名高官接连“炮轰”华为。然而，随着近年来美欧同盟关系遭遇美国单边主义加剧等因素的负面影响，美国的盟友伙伴国在是否采用华为设备问题上大多与美国意见相左，并未在全球范围内形成“弃用华为潮”。2019年11月，作为对美国联合欧洲各国排挤华为动向的回应，德国总理默克尔称，德国非常看重参与5G网络建设企业提出的安全要求，但不会为某个特定供应商单独设定标准；法国总统马克龙也表示，不会将任何特定电信公司或任何国家“污名化”。12月，德国三大电信运营商之一的西班牙电信（Telefonica）宣布扩大5G网络建设并继续使用诺基亚和华为技术。2020年1月，欧盟委员会发布《欧盟5G安全指引》，并未禁止华为参与欧盟5G网络建设。3月，英国下议院维持了华为有限参与英国5G建设的原提案，法国也决定允许华为的设备参与其部分5G建设。

（四）各国规避美国制裁体系的举措逐渐增加

美国得以在全球范围内大规模、精准化、剧烈化地开展制裁特别是二级制裁，依赖于其美元霸权，即在全球储备、支付、结算等领域长达几十年的主导地位。美国金融制裁特别是二级制裁对第三方的巨大破坏性，使得欧盟国家愈发反对美国滥用长臂管辖权，更迫使多个国家近年来开始尝试发展和使用规避美国制裁的非美元跨境支付体系。欧盟早在1996年就引入“阻断法令”阻止美国对古巴、伊朗和利比亚的制裁波及欧盟实体。^[1]2019年8月美国退出伊核协议后，欧盟又一次启动该法令阻止美国实施制裁。同年12月美国宣布制

[1] 内容主要包括：宣布外国法院作出的裁决在欧盟境内无效、允许欧盟实体因外国法律的域外适用而遭遇损失向法庭起诉要求赔偿、禁止欧盟实体遵守外国制裁措施等。详见European Commission, “Protecting EU operators, reinforcing European strategic autonomy,” https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/blocking-statute_en.

裁“北溪 2 号”项目，德国公开表示欧盟应联合抵制美国长臂管辖权。

尽管“阻断法令”的实际执行效果尚存争论，但欧盟诸国为绕开美元支付结算体系而探索建立的“贸易互换支持工具”（INSTEX）的作用在进一步凸显。INSTEX 由英、法、德三国于 2018 年 9 月创建，2019 年 12 月比利时、丹麦、芬兰、荷兰、挪威、瑞典 6 国加入，旨在为与伊朗开展贸易的欧洲公司提供一个非美元结算的新机制。此外，其他国家也在提议建设和发展非美元支付体系。2018 年 12 月，普京在欧亚经济理事会上提议在欧亚经济联盟框架内建立统一结算基础设施，以降低对美元等外币的依赖。人民币跨境支付系统（CIPS）也稳步发展、业务量持续增长，2019 年 CIPS 处理业务 188.43 万笔、金额达 33.93 万亿元，分别同比增长 30.64% 和 28.28%。^[1]

综合来看，尽管非美元跨境支付结算体系在交易量、业务范围等方面远不能与“全球银行电信协会”（SWIFT）、“纽约清算所银行同业支付系统”（CHIPS）等美元跨境支付结算相比较，其演变发展也面临一系列挑战，然而却反映了各国规避和反制美国制裁的意愿不断加大、举措不断增加，其政治意义不容忽视。

纵观中美关系史，特朗普执政以来美国对华制裁在数量、范围、烈度等方面都达到了新高峰，对中国和中美关系产生的负面影响不容忽视。美国此轮“对华制裁潮”有着深刻的背景，与美国对华全面强硬、中美关系全面竞争化趋势加强和美国国内政治密切相关，但也应看到美国各类对华制裁的效果将受到一系列因素的制约。对于中国而言，如何适应和应对美国对华制裁的新常态，将是今后处理对美关系中不得不面临的重大命题。

【收稿日期：2020-05-06】

（责任编辑：李万胜）

[1]《2019 年支付体系运行总体情况》，中国人民银行网站，2020 年 3 月 17 日，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/3990497/index.html>。