



特朗普政府治下的全球问题：制裁和出口管制未来如何？

美国总统特朗普及国会中的共和党领导人在 2016 年已明确将美国制裁和国家安全作为这一届政府的核心问题。根据公开宣布的政策立场，包括近期涉及伊朗和古巴的制裁缓解可能会有所反转，刚上任的特朗普政府将可能在这些领域做出重大改变。本《白皮书》分析了刚上任的特朗普政府在制裁和出口管制方面的许多重要声明以及其面临的若干问题，并讨论了将影响特朗普政府措施的重要因素。

美国的制裁与禁运

美国针对国家和特定行为的制裁与禁运是通过一系列法令、法规和行政命令授权和实施的。总体来讲，美国针对国家的制裁与禁运是通过两项法令进行授权的——《国际紧急经济权力法》（“IEEPA”，《美国联邦法典》第 50 篇第 1701 条及随后各条等）和《对敌贸易法》（“TWEA”，《美国联邦法典》

第 12 篇第 95a-95b 节）。这些法令授予总统实施制裁的持续权力，以应对那些公然的威胁。总统通过发布行政命令来行使该项权力，这些行政命令会宣布国家进入紧急状态并指示应就此采取特定行动，通常比如会冻结财产、对进出口和贸易实施限制等。这些行政命令还通常会指示各部门和机构颁布法规以实行总统的指令。实行总统制裁指令的主要负责部门是美国财政部（“财政部”）。根据行政命令，财政部会颁布法规对各项具体计划的相关框架和规程作出界定。

针对特定行为的制裁计划不仅可通过 IEEPA 或 TWEA 授权实施，也可以通过其他法令获得授权实施，比如规定了独特的具体计划要求的《外国毒梟认定法》。此外，针对特定行为的制裁计划同针对国家的制裁计划一样，通常也是通过相同的行政命令结构实施的。

这些针对国家和特定行为的制裁计划旨在限制美国主体的活动，从而对被视作威胁美国国家安全的国家、政府、个人和实体施加经济压力。实践中，不仅仅只有美国主体会受到这些计划的影响，非美国金融机构尤其要密切注意与美国金融体系有直接或间接关系的交易所引发的违法风险。

在某些情况下，国会通过批准立法来授权或施加制裁，赋予总统其它手段以实施惩罚性措施或要求总统扩大现有制裁范围。最为著名的例子是《伊朗制裁法》（“ISA”），该法另行规定了一整套针对非美国主体行为的一系列要求和后果。ISA确定了一系列总统可以施加的制裁，只要总统确定应受到制裁的具体行为已然发生。许多这些措施都旨在切断进入美国经济体系的路径，因而提供强有力的威慑阻止受制裁活动的开展。

美国制裁也受国际协议的影响，比如 2016 年 1 月实施的《联合全面行动计划》（“JCPOA”）。正如下文所详细阐述的，JCPOA 是根据伊朗的多项承诺制定的一套多边行动计划，美国和其他缔约国放松了其曾经对伊朗实施的某些制裁。奥巴马政府通过发布有关的行政命令、行政法规、和财政部的解释指南，改变了美国制裁措施。

总统政府如何在实施美国制裁方面具有很大的灵活性。与大多惩罚性法律相比，美国制裁更多的是政治

产物，其实施的严格程度通常随着政治发展而有所变化。此外，实施制裁的机构（主要是财政部的外国资产控制办公室（“OFAC”））在如何解释法律方面具有很大的自由裁量权，其决定会很大程度上影响制裁的实施。确实，OFAC 越来越依赖其发布在“常见问题”（“FAQs”）上的解释来定义其制裁规定的范围。

上述框架将影响特朗普政府如何处理美国制裁，以及特朗普总统在多大程度上实施其在竞选期间提议的改变措施。此外，特朗普总统对负责制裁实施和执行的特别办公室人员的部署（包括财政部负责反恐与金融情报事务的副部长的人选），将极大地影响未来发展趋势。基于这一背景，我们探讨了一些可能受特朗普政府政策影响的一些最重要的制裁计划。

伊朗制裁

美国一直对伊朗实施广泛的制裁。这些制裁主要包括贸易禁运，实质上禁止美国主体与伊朗个人和实体之间的所有交易。多年以来，美国增加了许多旨在影响非美国主体行为的域外制裁。这些次级制裁授予总统采取具体行动以劝阻非美国主体在伊朗投资或参与伊朗特定领域的重大活动。最近，美国增加了这些次级制裁的类型和严格程度。其他国家也加入美国对伊朗实施制裁的行列，试图就伊朗放弃核计划施加压力等。

在 2016 年 1 月 16 日，针对伊朗的国际制裁曾发生了巨大改变。在国际原子能机构宣布其已证实伊朗履行了它在 JCPOA 下的承诺之后，美国解除了对伊朗的某些制裁，并就制裁解除的范围提供了大量指南。同时，联合国和欧盟也解除了对伊朗的某些制裁。

特朗普总统曾表示其“首要任务”是“解除与伊朗达成的损失惨重的交易”。但是，其间他说道美国“必须执行之前的交易条款使伊朗承担责任”，称其领导下的政府将“以前所未有的方式执行交易合同”。

2016 年 1 月实施的国际制裁解除对全球企业进入之前被孤立的庞大的伊朗市场提供了机遇。但是，美国制裁依旧禁止美国企业参与和伊朗的交易会限制跨国公司探索新选择的能力。事实上，许多欧洲公司仍拒绝与伊朗开展业务往来，因为美国银行或主体可能会牵涉其中，融资安排和合同关系中存在着实际或可预知的复杂问题。即使美国主体并未参与，这些问题也可能会发生。交易双方采取谨慎措施以防范潜在问题，使其经济活动与美国没有直接关联。

在美国、英国、德国、法国、俄罗斯和中国（“P5+1”）以及欧盟与伊朗就核武器发展达成一致意见后将近六个月 JCPOA 开始实施。JCPOA 是各方根据伊朗的承诺在 2015 年 4 月的框架上构建的，在该

框架下，伊朗承诺会采取特定措施筹备并实施检查以及其他程序来限制其开发核武器的能力，以换取解除国际社会过去十多年来实施的核相关制裁。

作为 JCPOA 实施的一部分，2016 年 1 月 16 日美国通过弃权、撤销行政命令的部分或全部内容、承诺克制实施制裁措施以及政府调查结果的联合方式，采取三大主要措施来履行其义务。首先，美国解除其对伊朗特定行业、服务和贸易的核相关次级制裁或域外制裁。其次，美国将 JCPOA 中确定的特定个人和实体从其制裁相关的禁止方名单中移除。最后，美国在现有的伊朗制裁结构下采取部分许可行动。美国实施了一项通用许可，允许美国主体拥有的或控制的实体可参与特定活动。美国宣称其将对进口到美国的来自伊朗的地毯和特定食品增设一项通用许可。美国还发布了一项“许可政策声明”，就向伊朗出口或再出口商用客机和相关零件与服务展现出更赞同的态度。值得注意的是，除了少数例外情况，2016 年 1 月 16 日实施的制裁解除并没有取消禁止美国主体与伊朗进行交易的主要贸易禁运，影响美国主体和非美国主体的重大制裁措施依旧有效，包括对伊朗支持恐怖主义、滥用人权和弹道导弹计划的制裁措施。

竞选期间，特朗普曾对 JCPOA 作出严厉批评。他称其是“谈判过的最糟糕的交易”，并在 2015 年 9 月《今日美国》专栏中称其将“与伊

朗再次谈判”，“特朗普政府将迫使伊朗重新回到谈判桌上以达成更好的交易”。美国从 JCPOA 中退出相对较为简单，但美国退出的效果在很大程度上取决于该计划所牵涉的其他国家的行动。交易其他方目前尚未表示出退出 JCPOA 的意图。比如，欧盟近期表示了其“完全按照 JCPOA 的方式与伊朗开展进一步关系的意愿”，并重申了其对 JCPOA 的“坚定承诺”。欧洲的许多政治家和企业都表示出他们希望扩大在伊朗的业务机会的意愿。因此，伊朗继续与欧盟、俄罗斯和中国开展贸易的能力会降低美国从 JCPOA 退出对伊朗经济所产生的影响。

即使特朗普政府决定美国退出 JCPOA，其是否将恢复和执行所有已被解除的制裁（即 JCPOA 中已部分实施的承诺）对全球业务和国际关系有重大影响。恢复因实施 JCPOA 而解除的制裁会导致那些针对与伊朗进行某类贸易或参与伊朗境内投资的外国公司的域外制裁重启。自选举以来，总统奥巴马似乎暗示了如果美国寻求制裁来自 JCPOA 签约国的外国公司（因这些外国公司参与了 JCPOA 签署前可受制裁的而实施后却不可受制裁的活动）的话，美国可能面临的潜在困难。业务将受到该行动影响的例子有那些寻求参与伊朗能源工业或涉及伊朗港口海上运输的公司。另一相关问题是伊朗已经获得了 JCPOA 下的某些利益，比如在 JCPOA 之前

西方国家冻结的钱款，包括美国自身已经转移的大额钱款。

无论特朗普总统是否会从 JCPOA 中退出，这对许多美国公司来说影响都相对较小。目前的制裁措施依旧禁止美国公司和个人参与同伊朗间的几乎所有贸易。但是，JCPOA 下被解除的次级制裁的重启会更多地直接影响美国公司的外国子公司。目前，根据《伊朗交易的一般许可 H 和制裁规定》（“ITSR”），美国拥有的或控制的外国子公司允许参与涉及伊朗的一些特定活动，但必须遵守特定的限制——其中最令人注意的便是美国主体不得参与任何交易。如果特朗普总统决定退出 JCPOA，一般许可 H 也会撤销，若是如此，美国拥有的或控制的外国子公司将不得不退出与伊朗相关的业务，与欧盟公司的关系也需要解除（如果该关系关联到与伊朗相关的业务的话）。此外，假使没有退出 JCPOA，特朗普总统可能会选择进一步限制美国拥有的或控制的外国子公司在伊朗开展业务的能力。

根据一般许可 H 开展经营的美国公司或计划使用一般许可 H 的美国公司必须密切关注该问题的发展趋势，如果该许可证真的被撤销，提前作好应急计划对这些企业来说将是非常明智的，因为不能保证美国政府会留给公司足够的准备时间以避免损失。举个过去的例子，在 2012 年下半年美国收紧 ITSR 以禁止美国公司的子公司和伊朗实体之间的交易

时，美国政府仅给这些公司几个月时间来减少或剥离业务。

无论特朗普总统对 JCPOA 采取何种行动，他都能对伊朗施以 JCPOA 并不禁止的其他制裁，比如关于伊朗滥用人权、弹道导弹计划和支持恐怖主义的相关制裁（国会中许多人似乎都希望实施该等制裁）。国会近期以压倒性绝对多数投票通过了 ISA 的 10 年延长期（作为针对伊朗活动的许多域外制裁的基础，ISA 本应在 2016 年年底期满）。参议院外交关系委员会主席鲍勃·科克称参议院可能在新的一年里考虑更广泛的措施。目前参议院的议案将延长 ISA 与向以色列提供资金，或实施其他制裁阻止伊朗的弹道导弹试验、网络间谍活动或允许以美元为主导的涉及伊朗的交易。

乌克兰/俄罗斯相关制裁

美国已对俄罗斯施行重大制裁措施，包括近期在俄罗斯入侵并吞并克里米亚后的制裁措施。2014 年 3 月，奥巴马总统根据 IEEPA 的授权签发了行政命令，授权财政部对在俄罗斯经济特定领域从业的个人和实体实施制裁。这些命令签发之后，OFAC 发布了针对整个该区域的个人和实体的制裁，包括被视为亲近俄罗斯总统弗拉基米尔·普京的乌克兰或在其他方面与吞并克里米亚有关的其他国家。此外，OFAC 对克里米亚地区施行一套综合的制裁措施。这些制裁在《乌克兰相关制裁条例》中正式确定下来。2014 年

下半年，美国国会通过了《2014 年乌克兰自由支持法案》（“UFSA”）。与 ISA 类似的是，UFSA 授权了其他的惩罚措施，即总统可以对参与特定制裁活动的外国人施以惩罚。在签署 UFSA 时，奥巴马总统发表了一项声明，称其领导下的政府不打算实施 UFSA 项下的制裁，但认可其提供了“可以利用的其他授权，如情况允许的话”。

美国在欧盟的配合下对乌克兰和俄罗斯实施制裁。欧盟的制裁与美国的制裁类似，且美国和欧盟经常就这些制裁计划的程度相互配合。他们精心制定了有限的制裁措施，在不严重扰乱俄罗斯与欧盟之间大量贸易的情况下试图对俄罗斯施压。

特朗普总统之前曾表示其将考虑解除对俄罗斯的制裁，并称其希望改善美国与俄罗斯之间的关系。因为当前的制裁是通过行政命令和行政法规实施的，总统有权撤销这些制裁。特朗普政府是否会处理美国对俄罗斯的制裁以及如何处理目前尚不清楚。此外，叙利亚战争的发展情况也可能影响该问题，至于会有何种影响，目前尚无法预见。

古巴制裁

2014 年 12 月 17 日，总统奥巴马宣布了美国对古巴政策的历史性转变，承诺美国将与古巴重建外交关系并在某些方面缓和其针对古巴的长期贸易禁运。随后，OFAC 和商务部

工业安全局（“BIS”）颁布了一系列对《古巴资产管理条例》（美国联邦法规第 31 篇第 515 部分）和《出口管理条例》（美国联邦法规第 15 篇第 730-774 节）的修订。这些改变极大地扩大了美国与古巴之间的授权贸易量。因此，即使禁运依然有效，美国个人现在在一些情况下去古巴变得更加自由，参与一些业务活动并向古巴和古巴国民提供服务。例如，2016 年 8 月，商业航空公司开始提供美国与古巴之间的直达航班。8 家航空运输公司计划提供该项服务，此服务可能会给两国之间带来近 100 次的每日航线。

特朗普总统之前表示其打算与古巴政府开展对话，以获取“整体上对古巴人民、古巴/美国人民和美国的更好交易”，如果这些对话不成功他将“终止[该]交易”。值得注意的是，不同于与伊朗的 JCPOA，美国与古巴之间并没有一份主要协议。在 2016 年 9 月的竞选活动中，特朗普称，“巴拉克·奥巴马授予卡斯特罗政府的所有让步都是通过行政命令作出的，这意味着下届总统可以推翻它们，除非卡斯特罗政府满足我们的要求，否则我将会这样做”。2016 年 11 月 4 日，就在大选前几天副总统彭斯发推文称特朗普将“撤销奥巴马对古巴的行政命令，并将继续禁运措施直至实现真正的政治和宗教自由”。自大选以来，许多立法者包括佛罗里达州的参议员马尔科·卢比奥呼吁总统特朗普恢

复那些被奥巴马政府推翻的限制政策。

正如特朗普总统所说的，奥巴马政府对古巴制裁政策的改变是通过行政命令作出的。因此，特朗普总统可以颁布新的行政命令撤销现行命令。商务部和财务部届时需颁布修改条例，以实施特朗普在其签发的任何行政命令中的改变措施。或者，特朗普政府可选择仅废除奥巴马政府作出的某一些改变，比如恢复对古巴的文化或商业旅行的限制。

特朗普总统的公开政策声明没有详述古巴必须满足何种要求才能使得美国保留总统奥巴马的行政命令。因过去两年颁布的授权而已进入或正在寻求进入古巴市场的美国主体和公司，应对可能撤销相关授权的不确定性作出准备。虽然这些废除措施（如确实发生）可能含有一项允许先前存在的交易或业务继续进行的祖父条款（Grandfather Clause），但是留给业务撤离的准备时间会很短，甚至不留任何时间。在这种情况下，美国公司和美国主体将不得不快速从相关业务中剥离，并且可能会面临失去在建立该等业务中的投资的风险。

针对特定行为的制裁/特别指定国民

竞选期间未受太多关注的制裁领域是美国对决定参与威胁美国活动的个人和实体所施加的制裁框架。这些制裁包括针对涉及全球恐怖主义、恶意侵害网络安全的活动和麻醉品

走私的个人或实体的制裁计划。与针对国家或区域的制裁不同，这些制裁明确了 OFAC “特别指定国民与禁止往来人员名单”（“SDN 名单”）中的实体和个人，他们参与美国相关的国际交易的能力受到严重限制或禁止。

虽然 SDN 名单的使用并非特朗普政府的关注点，但从他之前提到的许多目标中可看出增加使用这些制裁类别的可能性。特朗普已明确表示将打击恐怖主义和网络安全作为其提出的议题的重要部分，这些有针对性的制裁对实现该目标有利。此外，他还强调政府将重点发现那些从邻国争取向美国移民的犯罪分子。禁毒制裁计划的设立是为了识别和隔离参与犯罪行为的实体和个人，该计划目前大多针对美洲中部和南部地区。这些执法因素似乎与特朗普总统确定的重点保持一致。许多这些有针对性的制裁计划在近年来的活跃度有所增加。

出口管制和对外军售

出口管制并不是在近期选举中获得较大关注的问题，特朗普总统并未就其在这一领域的计划作出详细论述。尽管如此，我们可以从他的评论和着重点中对未来可能的发展情况寻找到一些线索。特朗普总统如何在国务院和商务部进行人员部署将进一步展示他在这些领域的着重点。这些部门的重要职位包括商务部负责工业和安全的副部长和负责

武器控制与国际安全事务的副国务卿。

特朗普总统在竞选期间多次做出关于国家安全和保护国家秘密的陈述。此外，他在竞选中还强调其主要着重点之一是减少影响商业的法规，特别是那些被认为限制美国公司在全球竞争的法规。

考虑到其声称的着重点，特朗普政府可能会青睐于正在实施的“出口管制改革”（“ECR”）中的措施。ECR 的首要任务之一是减少对潜在的敏感项目的管制，以集中精力于那些多被认为是威胁的问题上。许多 ECR 的支持者认为这是提高美国公司生产管控物资的能力以在全球范围内竞争的一项必要步骤。目前 ECR 可以说已经“融入”到了体系中，相关行业已对许多改革作出了相应调整。

就出口管制而需提请注意的其中一项问题是：提高美国公司向美国的盟友出售军事及两用产品的能力。改变“外国军事出售”（“FMS”）计划以使其更加有效的势头目前正在增加。特朗普也曾反复强调他希望美国的盟友在联合行动中发挥更加积极的军事作用。这表明了放宽 FMS 限制的意愿，允许通过“直接商业销售”进行更多出口，对于军事和相关设备许可证的发放，许可机构基本上采取放宽的政策，以允许其销售给美国的特定盟友。

特朗普政府可能对出口管制如何管控武器问题寻求改变。一些“第二修正案”倡导者（包括国会的部分议员）意欲放宽出口管制限制并移除《国际武器交易规则》（“ITAR”，《联邦法规》第22篇第120-130条）中特定种类的枪支和弹药。作为ECR的一部分，监管者目前正在评估ITAR项下与武器有关的分类，但他们拒绝作出最终调整，似乎在新政府上台之后才会做出举动。特朗普在候选总统期间，便发誓将采取行动支持“第二修正案”，这可能导致放宽对生产、拥有和出售武器弹药的实体的控制。

但是，在放宽管制的同时，特朗普总统曾表示他将寻求“加强网络安全和其他信息安全的控制”。他称这些目标包括提高网络安全保护，这会影响到相关物品和技术的出口管制级别。

就特朗普总统对美国制裁和出口管制的其他信息请点击[这里](#)、[这里](#)和[这里](#)。

联系律师

若想获取更多信息，请联系您的律所委托代表或以下所列律师之一。普通邮件信息可通过我们的“联系”表格进行发送，详见www.jonesday.com/contactus/

唐承慧

北京
+86.10. 5866.1183
jtang@jonesday.com

殷定

北京
+86.10. 5866.1208
dyin@jonesday.com

D. Grayson Yeargin

华盛顿
+1.202.879.3634
gyeargin@jonesday.com

Sean T. Boyce

迪拜
+971.4.709.8416
sboyce@jonesday.com

Laura Fraedrich

华盛顿
+1.202.879.3646
lfraedrich@jonesday.com

Michael P. Gurdak

华盛顿
+1.202.879.5470
mpgurdak@jonesday.com

Fahad A. Habib

旧金山
+1.415.875.5761
fahabib@jonesday.com

Pedro A. Jimenez

迈阿密/纽约
+1.305.714.9701 /
+1.212.326.3776
pjimenez@jonesday.com

Robert F. Mayo

巴黎
+33.1.56.59.46.92
rmayo@jonesday.com

Johanna O. Rousseaux

迈阿密
+1.305.714.9709
jrousseau@jonesday.com

Chad O. Dorr

华盛顿

+1.202.879.3795

cdorr@jonesday.com

Lindsey M. Nelson

华盛顿

+1.202.879.3735

lmnelson@jonesday.com

Chase D. Kaniecki

华盛顿

+1.202.879.3734

ckaniecki@jonesday.com

以上文章为翻译版，阅读英文原版请点击：<http://www.jonesday.com/global-issues-under-the-trump-administration-what-the-future-may-hold-for-sanctions-and-export-controls-12-08-2016/>

众达出版物不应被视为针对某事件或情形发表的法律意见。众达出版物旨在为读者提供一般信息。未经众达书面同意，任何人不得在其它出版物或诉讼中引用或引述众达出版物的内容。众达保留批准他人引用或引述众达出版物内容的权利。众达发表出版物的目的并非试图与读者建立律师和客户的服务关系；读者收到众达出版物也不表示律所与读者之间会构成律师和客户的关系。众达出版物中的观点仅属于作者的个人观点，并不一定代表律所的观点。