



特朗普政府治下的全球問題：制裁和出口管制未來如何？

美國總統特朗普及國會中的共和黨領導人在 2016 年已明確將美國制裁和國家安全作為這一屆政府的核心問題。根據公開宣布的政策立場，包括近期涉及伊朗和古巴的制裁緩解可能會有所反轉，剛上任的特朗普政府將可能在這些領域做出重大改變。本《白皮書》分析了剛上任的特朗普政府在制裁和出口管制方面的許多重要聲明以及其面臨的若干問題，並討論了將影響特朗普政府措施的重要因素。

美國的制裁與禁運

美國針對國家和特定行為的制裁與禁運是通過一系列法令、法規和行政命令授權和實施的。總體來講，美國針對國家的制裁與禁運是通過兩項法令進行授權的——《國際緊急經濟權力法》（“IEEPA”，《美國聯邦法典》第 50 篇第 1701 條及隨後各條等）和《對敵貿易法》（“TWEA”，《美國聯邦法典》第 12 篇第 95a-95b 節）。這些法令授予總統實施制裁的持續權力，以應對那些公然的威脅。

總統通過發布行政命令來行使該項權力，這些行政命令會宣布國家進入緊急狀態並指示應就此採取特定行動，通常比如會凍結財產、對進出口和貿易實施限制等。這些行政命令還通常會指示各部門和機構頒布法規以實行總統的指令。實行總統制裁指令的主要負責部門是美國財政部（“財政部”）。根據行政命令，財政部會頒布法規對各項具體計劃的相關框架和規程作出界定。

針對特定行為的制裁計劃不僅可通過 IEEPA 或 TWEA 授權實施，也可以通過其他法令獲得授權實施，比如規定了獨特的具體計劃要求的《外國毒梟認定法》。此外，針對特定行為的制裁計劃同針對國家的制裁計劃一樣，通常也是通過相同的行政命令結構實施的。

這些針對國家和特定行為的制裁計劃旨在限制美國主體的活動，從而對被視為威脅美國國家安全的國家、政府、個人和實體施加經濟壓力。實踐中，

不僅僅只有美國主體會受到這些計劃的影響，非美國金融機構尤其要密切注意與美國金融體係有直接或間接關係的交易所引發的違法風險。

在某些情況下，國會通過批准立法來授權或施加制裁，賦予總統其它手段以實施懲罰性措施或要求總統擴大現有制裁範圍。最為著名的例子是《伊朗制裁法》（“ISA”），該法另行規定了一整套針對非美國主體行為的一系列要求和後果。ISA 確定了一系列總統可以施加的制裁，只要總統確定應受到制裁的具體行為已然發生。許多這些措施都旨在切斷進入美國經濟體系的路徑，因而提供強有力的威懾阻止受制裁活動的開展。

美國制裁也受國際協議的影響，比如 2016 年 1 月實施的《聯合全面行動計劃》（“JCPOA”）。正如下文所詳細闡述的，JCPOA 是根據伊朗的多項承諾制定的一套多邊行動計劃，美國和 JCPOA 的其他締約國放鬆了其曾經對伊朗實施的某些制裁。奧巴馬政府通過發布有關的行政命令、行政法規、和財政部的解釋指南，改變了美國制裁措施。

總統政府在如何實施美國制裁方面具有很大的靈活性。與大多懲罰性法律相比，美國制裁更多的是政治產物，其實施的嚴格程度通常隨著政治發展而有所變化。此外，實施制裁的機構（主要是財政部的外國資產控制辦公室（“OFAC”））在如何解釋法律方面具有很大的自由裁量權，其決定會很大程度上影響制裁的實施。確實，OFAC 越來越依賴其發佈在“常見問

題”（“FAQs”）上的解釋來定義其制裁規定的範圍。

上述框架將影響特朗普政府如何處理美國制裁，以及特朗普總統在多大程度上實施其在競選期間提議的改變措施。此外，特朗普總統對負責制裁實施和執行的特別辦公室人員的部署（包括財政部負責反恐與金融情報事務的副部長的人選），將極大地影響未來發展趨勢。基於這一背景，我們探討了一些可能受特朗普政府政策影響的一些最重要的制裁計劃。

伊朗制裁

美國一直對伊朗實施廣泛的制裁。這些制裁主要包括貿易禁運，實質上禁止美國主體與伊朗個人和實體之間的所有交易。多年以來，美國增加了許多旨在影響非美國主體行為的域外制裁。這些次級制裁授予總統採取具體行動以勸阻非美國主體在伊朗投資或參與伊朗特定領域的重大活動。最近，美國增加了這些次級制裁的類型和嚴格程度。其他國家也加入美國對伊朗實施制裁的行列，試圖就伊朗放棄核計劃施加壓力等。

在 2016 年 1 月 16 日，針對伊朗的國際制裁曾發生了巨大改變。在國際原子能機構宣布其已證實伊朗履行了它在 JCPOA 下的承諾之後，美國解除了對伊朗的某些制裁，並就制裁解除的範圍提供了大量指南。同時，聯合國和歐盟也解除了對伊朗的某些制裁。

特朗普總統曾表示其“首要任務”是“解除與伊朗達成的損失慘重的交易”。但是，其間他說道美國“必須

執行之前的交易條款使伊朗負擔責任”，稱其領導下的政府將“以前所未有的方式執行交易合同”。

2016年1月實施的國際制裁解除對全球企業進入之前被孤立的龐大的伊朗市場提供了機遇。但是，美國制裁依舊禁止美國企業參與和伊朗的交易會限制跨國公司探索新選擇的能力。事實上，許多歐洲公司仍拒絕與伊朗開展業務往來，因為美國銀行或主體可能會牽涉其中，融資安排和合同關係中存在著實際或可預知的複雜問題。即使美國主體並未參與，這些問題也可能會發生。交易雙方採取謹慎措施以防範潛在問題，使其經濟活動與美國沒有直接關聯。

在美國、英國、德國、法國、俄羅斯和中國（“P5+1”）以及歐盟與伊朗就核武器發展達成一致意見後將近六個月 JCPOA 開始實施。JCPOA 是各方根據伊朗的承諾在 2015 年 4 月的框架上構建的，在該框架下，伊朗承諾會採取特定措施籌備並實施檢查以及其他程序來限制其開發核武器的能力，以換取解除國際社會過去十多年來實施的核相關制裁。

作為 JCPOA 實施的一部分，2016 年 1 月 16 日美國通過棄權、撤銷行政命令的部分或全部內容、承諾克制實施制裁措施以及政府調查結果的聯合方式，採取三大主要措施來履行其義務。首先，美國解除其對伊朗特定行業、服務和貿易的核相關次級制裁或域外制裁。其次，美國將 JCPOA 中確定的特定個人和實體從其制裁相關的禁止方名單中移除。最後，美國在現有的伊朗制裁結構下採取部分許可行動。

美國實施了一項通用許可，允許美國主體擁有的或控制的實體可參與特定活動。美國宣稱其將對進口到美國的來自伊朗的地毯和特定食品增設一項通用許可。美國還發布了一項“許可政策聲明”，就向伊朗出口或再出口商用客機和相關零件與服務展現出更贊同的態度。值得注意的是，除了少數例外情況，2016 年 1 月 16 日實施的制裁解除並沒有取消禁止美國主體與伊朗進行交易的主要貿易禁運，影響美國主體和非美國主體的重大制裁措施依舊有效，包括對伊朗支持恐怖主義、濫用人權和彈道導彈計劃的制裁措施。

競選期間，特朗普曾對 JCPOA 作出嚴厲批評。他稱其是“談判過的最糟糕的交易”，並在 2015 年 9 月《今日美國》專欄中稱其將“與伊朗再次談判”，“特朗普政府將迫使伊朗重新回到談判桌上以達成更好的交易”。美國從 JCPOA 中退出相對較為簡單，但美國退出的效果在很大程度上取決於該計劃所牽涉的其他國家的行動。交易其他方目前尚未表示出退出 JCPOA 的意圖。比如，歐盟近期表示了其“完全按照 JCPOA 的方式與伊朗開展進一步關係的意願”，並重申了其對 JCPOA 的“堅定承諾”。歐洲的許多政治家和企業都表示出他們希望擴大在伊朗的業務機會的意願。因此，伊朗繼續與歐盟、俄羅斯和中國開展貿易的能力會降低美國從 JCPOA 退出對伊朗經濟所產生的影響。

即使特朗普政府決定美國退出 JCPOA，其是否將恢復和執行所有已

被解除的制裁（即 JCPOA 中已部分實施的承諾）對全球業務和國際關係有重大影響。恢復因實施 JCPOA 而解除的制裁會導致那些針對與伊朗進行某類貿易或參與伊朗境內投資的外國公司的域外制裁重啟。自選舉以來，總統奧巴馬似乎暗示瞭如果美國尋求制裁來自 JCPOA 簽約國的外國公司（因這些外國公司參與了 JCPOA 簽署前可受制裁的而實施後卻不可受制裁的活動）的話，美國可能面臨的潛在困難。業務將受到該行動影響的例子有那些尋求參與伊朗能源工業或涉及伊朗港口海上運輸的公司。另一相關問題是伊朗已經獲得了 JCPOA 下的某些利益，比如在 JCPOA 之前西方國家凍結的錢款，包括美國自身已經轉移的大額錢款。

無論特朗普總統是否會從 JCPOA 中退出，這對許多美國公司來說影響都相對較小。目前的制裁措施依舊禁止美國公司和個人參與同伊朗間的幾乎所有貿易。但是，JCPOA 下被解除的次級制裁的重啟會更多地直接影響美國公司的外國子公司。目前，根據《伊朗交易的一般許可 H 和制裁規定》（“ITSR”），美國擁有的或控制的外國子公司允許參與涉及伊朗的一些特定活動，但必須遵守特定的限制——其中最令人注意的便是美國主體不得參與任何交易。如果特朗普總統決定退出 JCPOA，一般許可 H 也會撤銷，若是如此，美國擁有的或控制的外國子公司將不得不退出與伊朗相關的業務，與歐盟公司的關係也需要解除（如果該關係關聯到與伊朗相關的業務的話）。此外，假使沒有退出 JCPOA，特朗普總統可能會選擇進一

步限制美國擁有的或控制的外國子公司在伊朗開展業務的能力。

根據一般許可 H 開展經營的美國公司或計劃使用一般許可 H 的美國公司必須密切關注該問題的發展趨勢，如果該許可證真的被撤銷，提前作好應急計劃對這些企業來說將是非常明智的，因為不能保證美國政府會留給公司足夠的準備時間以避免損失。舉個過去的例子，在 2012 年下半年美國收緊 ITSR 以禁止美國公司的子公司和伊朗實體之間的交易時，美國政府僅給這些公司幾個月時間來減少或剝離業務。

無論特朗普總統對 JCPOA 採取何種行動，他都能對伊朗施以 JCPOA 並不禁止的其他制裁，比如關於伊朗濫用人權、彈道導彈計劃和支持恐怖主義的相關制裁（國會中許多人似乎都希望實施該等制裁）。國會近期以壓倒性絕對多票通過了 ISA 的 10 年延長期（作為針對伊朗活動的許多域外制裁的基礎，ISA 本應在 2016 年年底期滿）。參議院外交關係委員會主席鮑勃·科克稱參議院可能在新的一年考慮更廣泛的措施。目前參議院的議案將延長 ISA 與向以色列提供資金，或實施其他制裁阻止伊朗的彈道導彈試驗、網絡間諜活動或允許以美元為主導的涉及伊朗的交易。

烏克蘭/俄羅斯相關制裁

美國已對俄羅斯施行重大制裁措施，包括近期在俄羅斯入侵併吞並克里米亞後的制裁措施。2014 年 3 月，奧巴馬總統根據 IEEPA 的授權簽發了行政命令，授權財政部對在俄羅斯經

濟特定領域從業的個人和實體實施制裁。這些命令簽發之後，OFAC 發布了針對整個該片區域的個人和實體的制裁，包括被視為親近俄羅斯總統弗拉基米爾·普京的烏克蘭或在其他方面與吞併克里米亞有關的其他國家。此外，OFAC 對克里米亞地區施行一套綜合的制裁措施。這些制裁在《烏克蘭相關制裁條例》中正式確定下來。2014 年下半年，美國國會通過了《2014 年烏克蘭自由支持法案》（“UFSA”）。與 ISA 類似的是，UFSA 授權了其他的懲罰措施，即總統可以對參與特定制裁活動的外國人施以懲罰。在簽署 UFSA 時，奧巴馬總統發表了一項聲明，稱其領導下的政府不打算實施 UFSA 項下的制裁，但認可其提供了“可以利用的其他授權，如情況允許的話”。

美國在歐盟的配合下對烏克蘭和俄羅斯實施制裁。歐盟的制裁與美國的制裁類似，且美國和歐盟經常就這些制裁計劃的程度相互配合。他們精心制定了有限的制裁措施，在不嚴重擾亂俄羅斯與歐盟之間大量貿易的情況下試圖對俄羅斯施壓。

特朗普總統之前曾表示其將考慮解除對俄羅斯的制裁，並稱其希望改善美國與俄羅斯之間的關係。因為當前的制裁是通過行政命令和行政法規實施的，總統有權撤銷這些制裁。特朗普政府是否會處理美國對俄羅斯的制裁以及如何處理目前尚不清楚。此外，敘利亞戰爭的發展情況也可能會影響該問題，至於會有何種影響，目前尚無法預見。

古巴制裁

2014 年 12 月 17 日，總統奧巴馬宣布了美國對古巴政策的歷史性轉變，承諾美國將與古巴重建外交關係並在某些方面緩和其針對古巴的長期貿易禁運。隨後，OFAC 和商務部工業安全局（“BIS”）頒布了一系列對《古巴資產管理條例》（美國聯邦法規第 31 篇第 515 部分）和《出口管理條例》（美國聯邦法規第 15 篇第 730-774 節）的修訂。這些改變極大地擴大了美國與古巴之間的授權貿易量。因此，即使禁運依然有效，美國個人現在在一些情況下去古巴變得更加自由，參與一些業務活動並向古巴和古巴國民提供服務。例如，2016 年 8 月，商業航空公司開始提供美國與古巴之間的直達航班。8 家航空運輸公司計劃提供該項服務，此服務可能會給兩國之間帶來近 100 次的每日航線。

特朗普總統之前表示其打算與古巴政府開展對話，以獲取“整體上對古巴人民、古巴/美國人民和美國的更好交易”，如果這些對話不成功他將“終止[該]交易”。值得注意的是，不同於與伊朗的 JCPOA，美國與古巴之間並沒有一份主要協議。在 2016 年 9 月的競選活動中，特朗普稱，“巴拉克·奧巴馬授予卡斯特羅政府的所有讓步都是通過行政命令作出的，這意味著下屆總統可以推翻它們，除非卡斯特羅政府滿足我們的要求，否則我將會這樣做”。2016 年 11 月 4 日，就在大選前幾天副總統彭斯發推文稱特朗普將“撤銷奧巴馬對古巴的行政命令，並將繼續禁運措施直至實現真

正的政治和宗教自由”。自大選以來，許多立法者包括佛羅里達州的參議員馬爾科·盧比奧呼籲總統特朗普恢復那些被奧巴馬政府推翻的限制政策。

正如特朗普總統所說的，奧巴馬政府對古巴制裁政策的改變是通過行政命令作出的。因此，特朗普總統可以頒布新的行政命令撤銷現行命令。商務部和財務部屆時需頒布修改條例，以實施特朗普在其簽發的任何行政命令中的改變措施。或者，特朗普政府可選擇僅廢除奧巴馬政府作出的某一些改變，比如恢復對古巴的文化或商業旅行的限制。

特朗普總統的公開政策聲明沒有詳述古巴必須滿足何種要求才能使得美國保留總統奧巴馬的行政命令。因過去兩年頒布的授權而已進入或正在尋求進入古巴市場的美國主體和公司，應對可能撤銷相關授權的不確定性作出準備。雖然這些廢除措施（如確實發生）可能含有一項允許先前存在的交易或業務繼續進行的祖父條款（**Grandfather Clause**），但是留給業務撤離的準備時間會很短，甚至不留任何時間。在這種情況下，美國公司和美國主體將不得不快速從相關業務中剝離，並且可能會面臨失去在建立該等業務中的投資的風險。

針對特定行為的制裁/特別指定國民

競選期間未受太多關注的制裁領域是美國對決定參與威脅美國活動的個人和實體所施加的制裁框架。這些制裁包括針對涉及全球恐怖主義、惡意侵害網絡安全的活動和麻醉品走私的個人或實體的制裁計劃。與針對國家或

區域的制裁不同，這些制裁明確了OFAC“特別指定國民與禁止往來人員名單”（“SDN 名單”）中的實體和個人，他們參與美國相關的國際交易的能力受到嚴重限制或禁止。

雖然SDN名單的使用並非特朗普政府的關注點，但從他之前提到的許多目標中可看出增加使用這些制裁類別的可能性。特朗普已明確表示將打擊恐怖主義和網絡安全作為其提出的議題的重要部分，這些有針對性的制裁對實現該目標有利。此外，他還強調政府將重點發現那些從鄰國爭取向美國移民的犯罪分子。禁毒制裁計劃的設立是為了識別和隔離參與犯罪行為的實體和個人，該計劃目前大多針對美洲中部和南部地區。這些執法因素似乎與特朗普總統確定的重點保持一致。許多這些有針對性的制裁計劃在近年來的活躍度有所增加。

出口管制和對外軍售

出口管制並不是在近期選舉中獲得較大關注的問題，特朗普總統並未就其在這一領域的計劃作出詳細論述。儘管如此，我們可以從他的評論和著重點中對未來可能的發展情況尋找到一些線索。特朗普總統如何在國務院和商務部進行人員部署將進一步展示他在這些領域的著重點。這些部門的重要職位包括商務部負責工業和安全的副部長和負責武器控制與國際安全事務的副國務卿。

特朗普總統在競選期間多次做出關於國家安全和保護國家秘密的陳述。此外，他在競選中還強調其主要著重點之一是減少影響商業的法規，特別是

那些被認為限制美國公司在全球競爭的法規。

考慮到其聲稱的著重點，特朗普政府可能會青睞於正在實施的“出口管制改革”（“ECR”）中的措施。ECR 的首要任務之一是減少對潛在的敏感項目的管制，以集中精力於那些多被認為是威脅的問題上。許多 ECR 的支持者認為這是提高美國公司生產管控物資的能力以在全球範圍內競爭的一項必要步驟。目前 ECR 可以說已經“融入”到了體系中，相關行業已對許多改革作出了相應調整。

就出口管制而需提請注意的其中一項問題是：提高美國公司向美國的盟友出售軍事及兩用產品的能力。改變“外國軍事出售”（“FMS”）計劃以使其更加有效的勢頭目前正在增加。特朗普也曾反復強調他希望美國的盟友在聯合行動中發揮更加積極的軍事作用。這表明了放寬 FMS 限制的意願，允許通過“直接商業銷售”進行更多出口，對於軍事和相關設備許可證的發放，許可機構基本上採取放寬

的政策，以允許其銷售給美國的特定盟友。

特朗普政府可能對出口管制如何管控武器問題尋求改變。一些“第二修正案”倡導者（包括國會的部分議員）意欲放寬出口管制限制並移除《國際武器交易規則》（“ITAR”，《聯邦法規》第 22 篇第 120-130 條）中特定種類的槍支和彈藥。作為 ECR 的一部分，監管者目前正在評估 ITAR 項下與武器有關的分類，但他們拒絕作出最終調整，似乎在新政府上台之後才會做出舉動。特朗普在候選總統期間，便發誓將採取行動支持“第二修正案”，這可能導致放寬對生產、擁有和出售武器彈藥的實體的控制。

但是，在放寬管制的同時，特朗普總統曾表示他將尋求“加強網絡安全和其他信息安全的控制”。他稱這些目標包括提高網絡安全保護，這會影響相關物品和技術的出口管制級別。

就特朗普總統對美國制裁和出口管制的其他信息請點擊[這裡](#)、[這裡](#)和[這裡](#)。

聯繫律師

如需獲取更多信息，請聯繫您的律所委託代表或以下所列律師之一。普通郵件信息可通過“聯繫我們”表格發送，詳見 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
華盛頓
+1.202.879.3634
gyeargin@jonesday.com

Sean T. Boyce
迪拜
+971.4.709.8416
sboyce@jonesday.com

Laura Fraedrich
華盛頓
+1.202.879.3646
lfraedrich@jonesday.com

Michael P. Gurdak
華盛頓
+1.202.879.5470
mpgurdak@jonesday.com

Fahad A. Habib
舊金山
+1.415.875.5761
fahabib@jonesday.com

Pedro A. Jimenez
邁阿密/紐約
+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
邁阿密
+1.305.714.9709
jorousseaux@jonesday.com

Chad O. Dorr
華盛頓
+1.202.879.3795
cdorr@jonesday.com

Chase D. Kaniecki
華盛頓
+1.202.879.3734
ckaniecki@jonesday.com

Lindsey M. Nelson
華盛頓
+1.202.879.3735
lmnelson@jonesday.com

以上文章為翻譯版，閱讀英文原版請點擊：<http://www.jonesday.com/global-issues-under-the-trump-administration-what-the-future-may-hold-for-sanctions-and-export-controls-12-08-2016/>

眾達出版物不應被視為針對某事件或情形發表的法律意見。眾達出版物旨在為讀者提供一般信息。未經眾達書面同意，任何人不得在其它出版物或訴訟中引用或引述眾達出版物的內容。眾達保留批准他人引用或引述眾達出版物內容的權利。眾達發表出版物的目的並非試圖與讀者建立律師和客戶的服務關係；讀者收到眾達出版物也不表示律所與讀者之間會構成律師和客戶的關係。眾達出版物中的觀點僅屬於作者的個人觀點，並不一定代表律所的觀點。