

## 乌克兰危局下中国承包商应对策略之美欧全面制裁俄罗斯对中国企业的影响

自2022年2月21日俄罗斯总统普京宣布签署总统令，承认“顿涅茨克地区”和“卢甘斯克地区”（以下简称为“顿卢地区”）独立以来，美欧等多个国家和地区接连对俄罗斯采取了一系列制裁措施。本文归类总结了截至发稿时美国、欧盟和英国已采取或拟采取的主要制裁措施<sup>1</sup>，并着重分析该等措施对中国企业可能产生的影响并提出相应对策建议。笔者认为，可能后者更重要，因为在俄罗斯<sup>2</sup>被全面制裁，国际经济交往空间大幅压缩的情况下，探讨中国企业“还能做什么”更有实际意义。

### 一、美国对俄制裁措施

截至发稿时，美国对俄罗斯主要采取了以下几类制裁措施：

#### 1、全面封锁制裁“顿卢地区”<sup>3</sup>：

##### ● 禁止美国主体：

- (1) 在“顿卢地区”进行新投资；
- (2) 直/间接从“顿卢地区”向美国输入任何商品、服务或技术；

(3) 直/间接地从美国或由美国主体向“顿卢地区”输入、销售或供应任何货物、服务或技术；

(4) 对外国主体从事的上述禁止交易进行批准、融资、提供便利或担保。

##### ● 美国财政部将冻结被认定属于以下任意情况的**美国和非美国主体**的财产：

- (1) 在“顿卢地区”经营的实体或其管理人员；
- (2) 被制裁主体直接或间接拥有或控制的主体，或者直接或间接代表、代理被制裁主体开展活动的主体；
- (3) 为被制裁主体提供实质性协助或者提供财务、物质或技术支持的主体。

### 2、SDN 清单制裁

将包括俄罗斯总统普京、外交部长拉夫罗夫等俄罗斯高官、精英阶层、金融高管及亲属、俄罗斯重要金融机构俄罗斯外贸银行(VTB Bank)<sup>4</sup>、俄罗斯国有银行VEB、PSB、Otkritie、Novikom及子公司、北溪2号<sup>5</sup>在内的大量个人、实体与船舶列入特别指定国民清单（简称“SDN清单”），冻结其处于美国控制下的财产并禁止美国主体与之交易。

### 3、CAPTA 清单制裁

将俄罗斯联邦储蓄银行(Sberbank of Russia)及其全球子公司被列入往来账户或通汇账户制裁清单（CAPTA清单）<sup>6</sup>。

**禁止美国金融机构：**（1）为或代表任何被制裁实体或其财产或财产权益开立或维持往来

<sup>1</sup> 其他已经宣布参与对俄制裁的国家包括加拿大、澳大利亚、日本等。

<sup>2</sup> 白俄罗斯也因为俄乌战争受到欧盟和英国的制裁；但非本文重点。

<sup>3</sup> [https://home.treasury.gov/system/files/126/20220221\\_co\\_ukraine.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/20220221_co_ukraine.pdf)

<sup>4</sup> 同上注。

<sup>5</sup> [https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20220223\\_33](https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20220223_33)

<sup>6</sup> <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0608>

账户或直通账户；以及（2）处理涉及该清单上任何实体或其财产或财产权益的交易。

#### 4、NS-MBS 清单制裁

禁止美国主体或在美国境内进行与被列入非特别指定国民清单的基于名单制裁清单（the Non-SDN Menu-Based Sanctions list，简称“NS-MBS”）的俄罗斯金融机构和金融、天然气、石油以及电信等行业的俄罗斯大型企业公司的新债务和新股权交易<sup>7</sup>；禁止美国金融机构参与被列入该清单的俄罗斯联邦中央银行、俄罗斯联邦主权财富基金或俄罗斯联邦财政部在 2022 年 3 月 1 日之后发行的债券的二级市场交易<sup>8</sup>。

#### 5、SWIFT(环球银行金融电信协会)制裁

美国白宫于当地时间 2 月 26 日发布美国、欧盟、法国、德国、意大利、英国和加拿大七方联合声明<sup>9</sup>，宣称各方承诺将于“未来几天”（within the coming days）将部分俄罗斯银行（Selected Russia banks）逐出 SWIFT 国际结算系统，确保这些银行与国际金融体系脱节。

#### 6、出口管制措施

美国商务部对涉及微电子、通信、航空电子设备等领域的 58 个出口管制编码（ECCN）物项新增许可证要求；扩大军事最终用途/用户管制范围；出台“俄罗斯-直接产品原则（Russia FDP rule）”，新增对以下物项的管制：(i) 美国出口管制条例（EAR）管制的 CCL 下类别 3-9 的特定美国原产软件、技术的直接产品；(ii) 由特定工厂或其主要生产设施生产，而前述工厂及生产设备本身是受 EAR 管制的前述 (i) 特定美国原产软件或技术的直接产品<sup>10</sup>。该管制适用于已知外国生产的物品被运往俄罗斯，或将被纳入或用于生产或开发在俄罗斯生产或运往俄罗斯的任何零件、部件或设备（不包括 EAR99

类物项，例如民用消费品）。

## 二、欧盟及英国对俄制裁措施

欧盟对俄主要制裁措施与美国类似，包括：

（1）制裁俄罗斯相关个人（包括 351 名俄罗斯议会议员，普京总统及与普京政权相关官员）；

（2）制裁俄罗斯相关实体（包括 Internet Research Agency、Bank Rossiya、National Media Group、PROMSVYAZBANK、VEB.RF 等）；

（3）禁止从“顿卢地区”向欧盟进口货物、限制与该地区经济部门相关的贸易与投资、禁止向该地区提供旅游服务、以及禁止向该地区出口某些货物和技术；

（4）禁止向俄罗斯联邦、政府及其中央银行提供资金，以限制俄罗斯国家和政府进入欧盟资本、金融及服务市场；

（5）拟对俄罗斯的金融、能源与运输、两用物项等领域实施更多制裁与管制措施。

欧盟主要从以下几方面实施对俄制裁<sup>11</sup>：

- **金融制裁**：欧盟金融制裁的目标是 70% 的俄罗斯银行业市场，以及包括国防领域在内的主要国企。金融制裁措施将增加俄罗斯的借贷成本，推高通货膨胀并逐渐侵蚀俄罗斯的工业基础；欧盟同时还限制冻结俄罗斯精英阶层在欧盟境内的存款。
- **制裁俄能源行业**：欧盟实施出口禁令，使俄罗斯无法升级其炼油厂以打击使俄罗斯在 2019 年获得 240 亿欧元出口收入的石油行业。
- **制裁俄航空行业**：欧盟将禁止向俄罗斯航空公司出售任何飞机、零部件和设备，以削

<sup>7</sup><https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20220224>

<sup>8</sup><https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0602>

<sup>9</sup><https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/26/joint-statement-on-further-restrictive-economic-measures/>

<sup>10</sup> [https://www.commerce.gov/news/fact-sheets/2022/02/us-](https://www.commerce.gov/news/fact-sheets/2022/02/us-department-commerce-bureau-industry-and-security-russia-rule-fact-sheet)

[department-commerce-bureau-industry-and-security-russia-rule-fact-sheet](https://www.commerce.gov/news/fact-sheets/2022/02/us-department-commerce-bureau-industry-and-security-russia-rule-fact-sheet)

<sup>11</sup>[https://www.moneylaundering.com/wp-](https://www.moneylaundering.com/wp-content/uploads/2022/02/EU.Speech.President_von_der_LeyenRussianSanctions.022522.pdf)

[content/uploads/2022/02/EU.Speech.President\\_von\\_der\\_LeyenRussianSanctions.022522.pdf](https://www.moneylaundering.com/wp-content/uploads/2022/02/EU.Speech.President_von_der_LeyenRussianSanctions.022522.pdf)

弱俄罗斯经济关键部门。

- **限制俄罗斯获得关键技术**：例如半导体或尖端技术。
- **限制签证**：外交官和相关团体以及商界人士将不再享有进入欧盟的特权。

当地时间 2 月 27 日，欧委会主席冯德莱恩宣布欧盟新一轮制裁，新增对俄罗斯采取关闭领空、禁止“今日俄罗斯”和俄罗斯卫星通讯社两家媒体在欧洲发布消息的制裁措施并扩大对俄罗斯盟友白俄罗斯卢卡申科政权的制裁<sup>12</sup>。

英国对俄主要制裁措施包括：

(1) 制裁俄罗斯相关个人（包括普京总统及普京政权相关官员<sup>13</sup>）；

(2) 制裁俄罗斯相关实体（包括俄罗斯 5 家银行以及涉及俄罗斯国有资本的 6 个实体：俄罗斯国家技术集团，战术导弹公司，乌拉尔机车车辆厂，俄罗斯联合航空制造公司，联合造船公司）；

(3) 拟冻结俄罗斯银行在英国的资产，将俄罗斯银行系统与英国金融市场完全隔离；全面制裁俄罗斯精英、企业和金融机构；禁止俄罗斯国有和关键战略私营公司在英国金融市场融资。另外，英国亦于 3 月 1 日宣布对白俄罗斯的一系列个人和企业实施制裁。

### 三、对中国企业的影响及建议

美欧等国对俄罗斯目前已采取的多轮制裁措施中，看似以一级制裁（即直接限制美国自然人、企业、其他机构以及在美国领土上的他国实体与被制裁主体交易）为主，事实上有部分措施直接包含次级制裁（限制非美国主体）条款或者可能产生次级制裁的效果，与中国企业密切相关。

#### （一）美国对“顿卢地区”制裁中包含次级

### 制裁条款

在宣布对“顿卢地区”实施全面制裁的行政命令第一条明确是限制对象为“美国人”（United States person），而第二条则宣布美国财政部在与国务院磋商后，可以冻结满足前述三个条件中任意一条的“任何人”（any person），在美国境内或之后进入美国或处于美国主体控制下的财产或财产利益。这意味着该财产冻结措施包含次级制裁，满足条件的中国个人或实体将同样可能受到美国财政部制裁。

**我们建议与顿卢地区有业务往来的中国企业充分意识到相关财产冻结、损失风险，立即考虑对有关商业活动进行调整的可能性及制定切实的实施方案。**

#### （二）清单类制裁的次级制裁风险

美欧等国对俄制裁已将大量俄罗斯个人与实体加入制裁清单。以美国为例，涉及 SDN、SSI（行业制裁识别清单）、LSP（特别人员名单）、CAPTA、NS-MBS 等清单。以 SDN 清单为例，SDN 清单制裁所依据的总统行政命令及财政部出台的具体制裁条例中，即使不包含明确的次级制裁条款，也基本上会有一条可能产生次级制裁的实际效果的“实质性帮助”条款。

例如，作为近期一系列制裁措施依据的总统行政命令 E.O. 14024 中，同样有这条“实质性帮助”条款：“…… (vi) to have materially assisted, sponsored, or provided financial, material, or technological support for, or goods or services to or in support of: (A) any activity described in subsection (a)(ii) of this section; or (B) any person whose property and interests in property are blocked pursuant to this order; …”任何被美国财政部认为向被制裁主体提供实质帮助、赞助或提供财务、物质或技术支持，或提供商品或服务的任何主体也可能受到制裁。美国财政部对于“实质性帮助”的认定有较大的自由裁量权。

<sup>12</sup> [https://malta.representation.ec.europa.eu/news/statement-president-von-der-leyen-further-measures-respond-russian-invasion-ukraine-2022-02-27\\_en](https://malta.representation.ec.europa.eu/news/statement-president-von-der-leyen-further-measures-respond-russian-invasion-ukraine-2022-02-27_en)

<sup>13</sup> [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1057547/Notice\\_Russia\\_250222.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1057547/Notice_Russia_250222.pdf)

中国企业与被制裁主体的交易一旦被认定为“实质性帮助”，就可能面临被列入 SDN 清单、财产遭到冻结、美国主体（包括银行）禁止与之交易的巨大风险。

特别需要注意的是，OFAC 50%规则适用于 SDN 清单和 SSI 清单，即被一个或多个被制裁个人/实体直接或间接合计持有 50%及以上权益（ownership）的实体亦被包含在制裁范围内，无论该等实体是否直接出现在 SDN 或 SSI 清单上<sup>14</sup>。

**我们建议与俄罗斯有业务来往的中国企业根据 SDN、SSI、LSP、CAPTA、NS-MBS 等制裁清单、有关制裁行政命令和制裁条例等彻底筛查交易链条/供应链中是否有任何被制裁个人或实体以及被制裁主体直接或间接持有 50%及以上权益的实体，一旦发现存在风险因素，建议立刻采取措施，尽快排除风险点。**

**对于尚未执行完毕的合同，建议结合合同条款分析企业制裁风险暴露程度，以及可能采取的补救措施：**

**（1）充分利用制裁措施的宽限期。针对本轮密集出台的对俄制裁措施，美国政府就其中的大多数制裁措施设置了或多或少的宽限期，在宽限期内允许进行部分特定交易，特别是为了撤销或终止被禁止交易而发生的必要交易。对于被禁止的交易，应尽快行动，充分利用制裁措施的宽限期了结交易。**

**（2）对于已经付款但尚未发货的采购合同，催促对方尽快发货；对于已经发货但尚未收到全款的销售合同，采取措施尽快收款。**

**（3）详细分析合同中关于不可抗力、其他合同免责条款、合同终止、争议解决、违约及损害赔偿等条款的规定，判断是否满足终止合同的条件以及可能带来的后果。**

**（三）关注俄罗斯银行/金融机构被制裁的**

## 后果

包括 Sberbank、VTB bank 在内的俄罗斯重要银行/金融机构在过去几轮的制裁措施中受到了不同程度的制裁。VTB、WEB、PSB 及其子公司被列入了最为严重的 SDN 清单。Sberbank 被列入 CAPTA 清单，被排除在美元体系之外。

目前美国、欧盟、英国都有限制俄罗斯进入其金融市场的制裁措施，我们理解使用美元、欧元、英镑结算都可能受到限制。此外，银行/金融机构被制裁的后果除了交易主体间无法直接使用前述货币结算之外，还可能影响其他货币的资金流动。由于大型银行大多在全球主要国家都会设有分支机构，银行对于制裁合规要求很高。因此，虽然存在通过中资银行使用人民币与俄罗斯主体进行交易的可能性，银行仍然可能出于规避自身风险原因，拒绝向俄罗斯银行乃至位于俄罗斯的外资银行划转资金或开立俄罗斯实体为受益人的信用证。

**此外我们也注意到，美国财政部在发布针对俄罗斯重要银行/金融机构的制裁的同时，也发布了一份有效期至 2022 年 6 月 24 日的通用许可八（General License 8）<sup>15</sup>从禁止事项中排除了被制裁银行处理与能源相关的交易。这意味着经过被制裁银行的能源相关交易仍有数月时间继续交易或进行“清算”。根据该通用许可定义，“能源相关”是指“石油的提取、生产、精炼、液化、气化、再气化、转化、浓缩、制造、运输或购买，包括原油、租赁凝析油、未成品油、天然气液体、石油产品、天然气或其他能够生产能源的产品，例如煤炭、木材、用于制造生物燃料的农产品或任何形式的铀，以及通过包括核能、热能和可再生能源在内任何方式开发、生产、发电、传输或交换电力”。**

2月28日，美国财政部进一步将 The Russian Direct Investment Fund (RDIF)、Joint Stock Company Management Company of the Russian Direct Investment Fund (JSC RDIF) 和 Limited

<sup>14</sup> [https://home.treasury.gov/system/files/126/licensing\\_guidance.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/licensing_guidance.pdf)

<sup>15</sup> [https://home.treasury.gov/system/files/126/russia\\_gl8.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/russia_gl8.pdf)

Liability Company RVC Management Company (LLC RVC)三家俄罗斯主权财富基金加入 SDN 清单，并同时更新 General License 8 为 General License 8A，在适用主体中增加了俄罗斯联邦央行（the Central Bank of the Russian Federation）<sup>16</sup>。

美欧领导人已经宣布将某些俄罗斯某些银行从 SWIFT 国际结算系统中移出，正式实施尚需 SWIFT 依自身程序宣布<sup>17</sup>。SWIFT 制裁是最严重的经济制裁手段之一，切断 SWIFT 系统将导致有关银行无法利用最广泛应用的全球 SWIFT 系统进行任何币种的跨境收付款，从而严重影响到俄罗斯进出口贸易，乃至与之有业务往来的中国企业。SWIFT 运作依据的是其机构总部所在地比利时的法律。2012 年 3 月 15 日，SWIFT 曾根据欧盟理事会的制裁决定切断了与某些伊朗金融机构的信息服务。

我们建议与俄罗斯有业务来往的中国企业，在关注制裁措施的同时，也应注意是否有适用于所在行业或交易类别的通用许可；整体评估考虑交易风险后进行商业决策。对于仍然需要继续的交易，条件允许的情况下建议选择最大程度规避资金风险的交易安排与交易模式（例如对于出口交易收到 100%货款后再发货，对于进口交易收到全部货物后再付款等），同时在合同中加入诸如“若制裁升级到某一程度则视为合同解除条件”的条款。

#### 四、结语

当前俄乌局势存在巨大不确定性，各国制裁措施仍然随时可能升级加码。中国有关企业应当密切关注局势发展，及时进行制裁风险筛查，提前做好交易应急预案、调整未来商业安排。

周 勇 顾 问 电话：86 10 8519 1296

邮箱地址：zhouyong@junhe.com

王 进 律 师 电话：86 10 8553 7636

邮箱地址：wangjin@junhe.com

刘路雅惠 律 师 电话：86 10 8540 8712

邮箱地址：liulyh@junhe.com

（君合海外投融资建营一体化团队）

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。



<sup>16</sup> <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0612>

<sup>17</sup> 3 月 2 日最新消息：欧洲理事会宣布了被移出 SWIFT 系统的 7 家俄罗斯银行的名单：Bank Otkritie, Novikombank, Promsvyazbank, Rossiya Bank, Sovcombank,

VNESHECONOMBANK (VEB), and VTB BANK. 制裁生效日是该决定正式公布后的第 10 日，即 3 月 12 日。制裁措施也适用于上述被制裁银行直接或间接持有 50%及以上权益的俄罗斯实体。