

和平發展觀察

2020年第4期（总第51期）

中国社会科学院和平发展研究所

2020年10月21日

美对我金融施压措施、影响及应策

现代国际关系研究院美国所副研究员 孙立鹏

中美关系呈持续下坠态势，竞争与摩擦加剧，热战不至爆发，但新冷战正在加速形成。当前美大选进入白热化，党争政争导致美国内陷入前所未有的分裂，但是美国两党、府会并未放松对华战略打压。其中，金融是美国推动全面对华遏制的一个重点领域，美国有可能从金融领域抓我“软肋”，不排除对华下“黑手”。系列措施影响深

远，需善谋应对。

一、美对我金融施压相关举措

(一) 加速中美资本“脱钩”，聚焦中国在美上市企业。一是打压中国在美上市企业。早在 2018 年美已开始对我在美上市企业进行摸底；继 2019 年美国会分别发起《外国公司问责法案》(S. 945)《2019 年确保外国在美上市企业高质量信息和透明性法案》后；2020 年 5 月美参院一致表决通过《外国公司问责法案》，法案要求，如果在美国上市的外国企业连续 3 年未按要求披露相关信息，将把该企业从美国资产市场剔除，强行要求其退市。2020 年 6 月白宫发布《保护美投资者免受中国公司重大风险影响备忘录》，针对我在美上市企业所谓的不合规行为，特朗普责令“总统金融市场工作组”60 天内拿出行动建议。2020 年 8 月，“总统金融市场工作组”发布《关于保护美国投资者防范中国公司重大风险的报告》，针对无法被美上市公司会计监管委员会(PCAOB)审计的中国企业等情况，建议提高我企业在美上市门槛，强加信息披露要求，强化投资风险提示，并要求已在美上市中国企业最迟于 2022 年 1 月 1 日前满足 PCAOB 开展检查的相关要求。经过两年多的精心布局，美已全面完成对我在美上市企业的信息摸底、立法准备、行动设计，在大选前美政府可随时就该问题对华金融“发难”，以最终立法和行政执行的方式施压中国在美上市企业，强

行要求其配合美审计工作，加强额外信息披露，否则采取强行退市等威胁手段。主要目标或锁定阿里巴巴、腾讯、百度等科技互联网巨头企业，也包括中国铝业、中石化等 10 余家在美上市的国有企业。尤其需要注意的是，9 月 30 日美众议院“中国工作组”最终报告建议，美政府应要求在美上市的中国企业，披露与美商务部“实体清单”在列中国企业的所有一切关联交易。由此将会会计披露与出口管制问题挂钩。

二是禁止美联邦部门为在美上市中企提供融资支持。2019 年 8 月 26 日，卢比奥等参议员联合致信联邦退休储蓄投资委员会主席，要求其改变“短视的”投资策略，不要再追踪有众多中国上市企业的“摩根士丹利全球除美国外可投资市场指数”（ACWIex-US IMI）。2020 年 5 月，在美政府压力下，美联邦退休储蓄投资委员会“节俭储蓄计划”（TSP）正式宣布暂停追踪含有中国股票的指数基金，规模约 440 亿美元。在此基础上，特朗普政府未来或将施压更多的美联邦部门、甚至暗示大型金融机构，禁止投资含有“中国元素”的资本产品，避免变向为中国企业提供融资支持，达到事实上的逐步资本“脱钩”效果。

三是刻意引导预期，做空中概股。一方面，官方发出严重预警。2020 年 5 月，SEC 主席杰伊·克莱顿和 PCAOB 主席威廉·邓克等人联合署名的声明，以无法获得中国公司审计底稿为由，预警投资者潜在风险。克莱顿接受媒体采访时建议投

投资者不要将资金投入中概股，妄言中企信息披露始终存在问题。未来，为配合美金融打压中国需要，不排除 SEC 和 PCAOB 高官直接点名具体股票，引导投资者远离“问题”中企，产生实质性的做空影响。另一方面，空头公司异常活跃。今年以来，浑水公司以“财务造假”为由做空瑞幸咖啡、再以“员工不当行为”试图做空好未来，Wolfpack 公司以“虚增收入”为由紧盯爱奇艺，空头公司像鲨鱼见血一般寻觅良机，加紧做空中概股。正成为配合美政府打压中国上市企业的重要市场力量。与 2012 年浑水基于“市场理由”做空新东方不同，当前空头公司均基于“违规理由”做空中概股。尤其是在中美关系紧张，美金融打压中国企业的背景下，或有更多中概股被空头公司瞄准，更多违规理由被空头公司利用。市值远低于自身成长价值、融资成本飙升，迫使我企业在美“知难而退”。进而，达到以“做空”逼“脱钩”的战略目的。

（二）紧盯香港问题，抡起金融制裁“大棒”。中美关于香港问题博弈，看似第一轮冲击波已过，但实则暗流涌动，美已充分准备好后续对我金融打压措施。美也明确表示，将始终紧盯香港动态，一旦我有后续升级举动，美必然出招反制。依据美《香港自治法》规定：自法律颁布 90 天内确认制裁的中国人员，接下来的 30-60 天认定与被制裁者有重要交易的金融机构，1 年内实施《香港自治法》10 条

制裁规定的至少 5 条，2 年内法律规定的 10 条措施将全部实施。但在具体实施过程中，美政府具有充分的主观裁量权。目前，美仅实施了第一步（即制裁中方人员），后续金融施压措施已经箭在弦上，可以随时下手。

《香港自治法》10 条主要内容包括：1、禁止对被制裁金融机构提供信贷和融资支持；2、禁止被制裁金融机构成为美联储一级交易商；3、被制裁机构不得成为美政府资金的存款机构；4、禁止被制裁金融机构在美管辖范围内从事外汇交易；5、禁止银行间信贷、支付等业务交易；6、禁止财产性交易；7、对被制裁机构实施严格的出口管制；8、禁止美国个人和机构对被制裁对象进行股权和债权投资；9、实施签证等限制；10、对金融机构人员实施制裁。

据此，美可能采取的涉港金融措施如下：**第一，一般性金融施压。**若香港问题再度发酵，美将指定与被制裁官员有重大交易的金融机构，为后续二级制裁指定目标。在此基础上，将通过上述 1、2、3、6、8 等措施，对我部分金融机构实施制裁，限制其从事全球金融业务的能力。此外，也将通过限制金融机构高管赴美签证等外交方式，切断其与美金融业务和人员交流往来。**第二，加强关键金融技术和设施的出口管制。**自中美经贸摩擦升级以来，对华加强高科技出口管制，抓软肋、找弱点，是美对我施压、遏制崛起步伐的重要砝码。针对我金融基础设施的软、硬

件技术对美依赖，美或直接将被制裁金融机构纳入商务部工业与安全局（BIS）的“拒绝清单”“实体清单”“未经证实清单”，通过分级的科技卡脖子方式，对我金融机构施压。**第三，聚焦对我有系统性影响的大银行。**如果香港问题进一步升级，不排除美对大陆和香港具有系统重要性的国有银行、或重要金融机构下手，以金融点穴的方式，限制其从事美元和国际交易业务，冻结其在美资产，实质地将被制裁金融机构踢出美元主导的国际体系。**第四，不排除极端手段和措施。**若我反制措施威胁美在港重要金融机构利益，不排除美手段更趋极端，利用上述《香港自治法》4、5条内容，触发金融“核选项”，通过长臂管辖将更多的中国大陆和香港金融机构，踢出美元主导的国际金融体系（包括美元支付系统和国际银行结算通道），禁止美和其他国金融机构与其发生国际业务交易，冻结或没收被制裁的中国金融机构相关资产，使其从国际金融机构成为中国内部银行。进而，达到彻底扼杀制裁目标、对华金融脱钩的目的。

（三）爆料敏感金融信息，冲击我政局稳定。2020年9月，美 BuzzFeed 网站和国际记者调查联盟（ICIJ）整编曝光了美财政部金融犯罪执法网络（FinCEN）的 2121 份“可以活动报告”（SAR）。该报告是全球大银行向 FinCEN 主动提交的全球范围内可疑美元交易报告，是银行体系最为严

格保密的资料。2011-2017 年 FinCEN 收到 1200 万份 SAR，仅 2019 年就收到 200 万份。因此，目前曝光的金融敏感信息仅为冰山一角。根据 ICIJ 数据库曝光的 20 个主要客户，已有 1 位中国人徐明因涉嫌庞氏骗局和汇丰相关交易，被披露出细节。据美多家媒体陆续曝光，德意志、巴克莱、法国兴业、汇丰等机构十分活跃并配合美财政部，长期为其提供重要且详细的金融交易信息。美也由此掌握我大量个人、企业的重要金融交易信息。

未来，在中美博弈加剧，政治战、舆论战、人文战、外交战升温的背景下，不排除美授意媒体和非政府机构，刻意曝光、披露我政府官员、企业人员、经营活动的重要金融信息。目前，根据已经被整编曝光的 FinCEN 的 2000 份 SAR 文件，汇丰、中国银行、中国投资公司已经被美媒体“点名”，称其为中国企业和个人提供广泛金融服务，金融往来频繁。上述金融机构成为潜在曝光点风险大。

（四）加速疫情追责，觊觎我金融资产。疫情以来，美政府为祸水外引，转移抗疫不利的矛盾焦点，正通过多方面加紧对华疫情追责和索赔。**一是加快立法。**截至 10 月，美国会相继发起《2020 年让中共为美感染疫情负责法案》（S. 3662）、《新冠病毒问责法》（HR. 6863）、《全球新冠真相、透明性与问责法》（HR. 6915）等 11 项法案，建议对华疫情追责索赔。**二是多方起诉。**密苏里州政府、佛州

伯曼律师事务所、得州的美前司法部检察官拉里·克莱曼相继就新冠疫情，提起诉讼，要求中国给予巨额赔偿。三是发布结论报告。伴随美大选升温，美府会明显加快对华疫情索赔追责进程，在联大上特朗普直接称“中国病毒”。9月21日，美众院外委会发布《关于COVID-19全球大流行病起源包括中国与世卫组织角色问题的最终报告》，对疫情爆发、中国所谓的隐瞒疫情进行调查分析并得出结论性观点，完全将新冠爆发的责任归咎于中国。

美决心已下，通过有罪推定的方式，将与疫情相关的一切责任推给中国。尤其是，特朗普夫妇感染新冠病毒，或导致美不平衡心态、激发国内反华情绪，加速推进疫情的追责索赔。10月4日，美国佐治亚州联邦参议员凯利·洛夫勒称：“中国把病毒传染给我们总统，必须让中国负责”。后续不排除美国会加速通过相关法案，美政府以调查报告为依据，强行对中国中央政府、武汉等地方政府、病毒研究所等进行疫情索赔，甚至出现冻结我部分在美官方资产的极端情况。

二、美对我金融施压相关影响

（一）我在美上市企业遭遇严峻挑战。美紧盯我在美上市企业，一旦推出后续措施，将给我造成多重冲击：一是在美上市企业面临“两难”处境。如果我在美上市企业迫于美压力进行审计配合，将会有更多的、更为关键的企业

经营信息和商业机密被美掌握，不仅影响企业竞争力，而且易被美监管部门抓把柄，为新的制裁施压积攒借口；如果我在美上市企业按美要求提供审计底稿，将愈发难在美资本市场立足，2022年后被美监管部门强制退市的风险很大。从宏观层面看，一旦美掌握我更多会计信息，更易于抓住中国企业背后与国家的联系，捋清所谓的政策补贴、国有企业等问题，并以此作为对我后续谈判施压砝码，以及联合盟友攻击我非市场经济模式的绝佳借口。

二是我企业融资成本大幅飙升。美系列做法意在提升中企在美融资成本，削弱我企业走出去的竞争力。而投资者更忌惮中概股业绩背后的政治因素，忧虑中美关系未来。加之空头公司兴风作浪，加剧中概股的股价波动。我在美上市企业低成本融资更趋艰难。

三是中美金融关系愈发失衡。伴随中国金融市场不断开放，大量美资企业纷纷加紧做市布局，潜在收益颇丰。而我不仅金融企业赴美并购投资，因美政府的“个人信息泄露风险”等国家安全借口遭遇严苛审查甚至遇阻，而且新兴企业赴美资本市场融资也不易。未来可能出现中美金融的单向脱钩趋势，即我极力“挂钩”、加强金融利益捆绑，但美加紧对华有利的资本“脱钩”，美既要一如既往占便宜，也要实现金融战略打压。

四是被美列入实体清单企业生存更趋艰难。美要求在美上市企业披露与被列入“实体清单”的中国企业间的交易关联，意

在为后续制裁施压积攒工具储备，威吓其他企业远离被美出口管制的中企。我华为、海康威视等众多知名民企生存空间被进一步挤压。

(二) 涉港金融风险大增。一是遭遇美重拳风险高。与以往《维吾尔人权政策法》等美对华制裁法律相比，此次《香港自治法》首次明确列举了金融二级制裁的具体情况。美国政府的二级制裁措施通常有两种方式：一是将有关外国金融机构列入黑名单，予以罚款；二是直接禁止有关外国金融机构通过美国银行及海外分支机构办理业务、开立或维持美国账户、进行资金清算等。对于违反相关制裁规定的金融机构和个人，可能面临从罚款到禁止与美国开展业务、扣押资产的严重处罚，甚至会面临刑事诉讼。因此，美涉港对华制裁涵盖范围广、手段多样、力度空前，意在将中国被制裁机构隔绝于国际金融体系之外、被国际社会彻底孤立。**二是冲击香港金融稳定。**短期看，打击香港联系汇率制度并不符合美元霸权利益，但通过对香港的金融制裁，将加剧投资者忧虑，扰乱香港金融中心和中国资本“出海口”地位，以加强金融成本的方式，遏制中国地区和全球金融影响力。**三是我金融科技被美“卡脖子”。**鉴于我金融体系部分软硬件设施直接或间接依赖美，《香港自治法》加强涉港金融科技出口管制的措施，或将成为美对中兴、华为、TikTok、微信科技打压后，开辟对华金融科技

施压新领域。四是部分银行被美严厉制裁风险大。在中美金融博弈全面升级的背景下，美已考虑选取对中国具有系统重要性的大银行作为施压对象。美多家媒体已经透露，包括中国银行、中国建设银行、招商银行在内的中国大银行，为 11 名受美国制裁的官员开设银行账户，后续或成为美制裁的首选目标。

（三）涉我重要金融交易曝光可能性上升。一方面，重要金融交易和具体细节更容易被曝光。美 CNBC、彭博社等网站称，FinCEN 文件被曝光，与前些年的巴拿马文件遭曝光有着本质不同。后者仅涉及部分企业，但前者则确实与众多企业紧密相连的金融中枢。被泄露的金融信息牵涉多方利益和海量的细节信息。ICIJ 坦承，鉴于获得信息的敏感性，仅进行文件整编，没有曝光原始文件信息。其中，德意志银行、渣打银行、汇丰银行香港分行、中国投资公司等均与我企业和个人联系紧密，一旦相关信息被后续曝光，或有更多涉华因素被牵涉。**另一方面，或引发政治溢出效应。**当前，美对华打压的战略思路非常清楚，即把中国共产党和中国人民分开，将政府官员与普通百姓分开，试图通过离间分化中国凝聚力。从特朗普近来表态、国务卿蓬佩奥和副总统彭斯的系列讲话可以清楚看到美国这一不良动向。后续，不排除美为进一步分化我国内团结、制造政治矛盾和事端，利用 FinCEN 文件遭曝光事件，刻意通

过媒体或其他平台后续泄露涉我官员的金融信息，以达到不良政治目的。

（四）美国大选的十月惊奇，或对我更为不利。在美疫情蔓延、经济低迷、选情胶着、政治撕裂、社会分化、民众怨恨升温的背景下，特朗普染疫事件或成为美对华加速金融“出牌”的导火索。一是**“索赔牌”**。美国会议员吉姆·班克斯已提出向中国疫情索赔 1.1 万亿美元，而美密苏里州也因疫情对华发起数百亿美元索赔，并将包括中国政府、中国共产党、国家卫健委、武汉市政府、中国科学院、武汉病毒所等列为被告。在对华疫情索赔问题上，似乎在美越来越有国内共识，对特朗普越来越有紧迫性，特朗普动用《国际紧急经济权力法》等大杀器，直接对华在美资产下手可能性不断上升，我将面临天价索赔和现实资产损失风险。二是**“制裁牌”**。美对华打压战略是全面施压、多点开花，新疆、西藏、南海、台湾、香港等热点问题此起彼伏，意图让我首尾难顾。在选前这一情况更有升级之势。例如，利用新疆所谓的强迫劳动问题，打击我新疆劳动密集型企业，禁止金融机构为涉及新疆强迫劳动的企业提供融资支持。在人权问题上，美日欧等具有一致立场，美西方联手对我实施制裁可能性大。在南海、台湾等问题上，加强对我涉军企业的出口管制，金融制裁香港为中国军事行动提供援助的企业。我相关企业不仅遭遇现实

经济损失，甚至面临严峻的生存危机。三是“科技牌”。若美将科技打压从传统科技领域，延伸至金融科技等新兴领域，阿里、腾讯遭遇打击风险大。美媒透露，继打压微信之后，特朗普政府或将焦点聚焦腾讯和阿里巴巴的全球支付业务。蚂蚁金服、腾讯支付正在被美强硬势力紧盯，处境不妙、危机四伏。美意在打压削弱其在全球数字支付体系中的崛起之势。这意味着，我新兴金融科技企业走出去或将遭遇寒冬。

三、美对我金融施压的主要应对

（一）在确保金融稳定前提下，进一步深化国内金融市场改革开放。在十九届五中全会前积极释放中国进一步金融开放的预期和政策利好，加强同美国各州、地方政府和企业的交流和金融利益捆绑，以“合作下沉”对抗美强硬派的中美金融脱钩主张，进而达到有效分化美国内不同利益群体的目的。

同时，需全面加速推动新一轮金融改革开放，实现国内市场国际化，扭转中国国内金融市场国际化水平长期不足的不利局面，使之与中国强劲经济增长、中产崛起、财富陡增、人口老龄化等对金融服务需要相符合。一是在维护金融稳定的前提下，进一步扩大金融市场准入，增加国内金融市场广度和深度；二是全面放宽金融业务，进一步推动利率市场化改革；三是优先推动信用清算、征信评级等金融基础设施业

务的开放，不断增加市场的透明性和竞争的公平性；四是进一步深入推动“沪港通”、“深港通”、“伦敦通”发展，促进资本市场有序开放，逐步与国际接轨；五是央行、政府、监管机构联动，促进金融发展的同时，确保金融监管不缺位，防范风险与未然。进而，通过新一轮金融市场开放为未来人民币国际化发展夯实好市场深度和实力基础。

（二）多措并举，防范潜在金融风险。一是我政府、监管部门首先应做好在美上市公司的基本情况摸底工作，先于美方自查潜在问题，避免被美空头公司和监管机构抓把柄，尤其要求在美上市国企、高科技企业做好风险规避和压力测试，设计好极端应急措施。针对被美无端打压的中国上市企业，尽力提供司法援助和相关帮扶。二是针对我企业和个人重要金融信息被意外泄露的风险，引导企业和个人分散海外资产，避免过于集中到德意志银行、JP 摩根、巴克莱、法国兴业、汇丰银行等与美密切合作的金融机构。三是摸排金融企业的被美科技卡脖子、实施出口管制的潜在风险点，制定备胎和避险计划。

（三）全面推进反制措施。一是强化立法。针对美对华金融制裁，加快推进阻断立法，设立《反金融制裁法》，以国家法律形式否定美国法律在中国境内的治外法权，拒绝承认依据长臂管辖做出的判决，禁止中国企业和在华外企遵守美国制裁法律法规，赋予中国企业寻求因制裁造成损失的法

律权力等，震慑和遏止美国政府的肆意制裁。二是**建立反制裁协调机制**。国家可设立反制裁办公室等协调机构，专门负责研究美制裁措施和影响，出台相关反制措施。以针锋相对的措施，打击美嚣张气焰。三是**摸底美在华利益**。根据美商务部最新数据统计，2018年美跨国公司在华、在港附属企业和子公司总资产规模分别高达4659.7亿美元和4264.45亿美元。建议全面摸底上述美在华企业利益，为应对美极端金融措施做好准备。此外，在香港问题发酵后，美媒体爆料，美政府对花旗、美银、摩根、国泰、东西银行、汇丰美国、富国银行、美银证券等金融企业在港利益颇为忧虑，建议高度关注上述机构，储备好反制工具。

（四）打造并推广去美元化的支付渠道。以人民币跨境支付系统CIPS为依托，加大与他国合作力度，推动无美元的国际货币支付渠道。俄脱离美元支付系统决心已下，欧洲也对建立独立于SWIFT系统方面表现出强烈的兴趣和决心。我可与俄欧深化合作，欢迎众多新兴市场加入，打造一个能够保证中国有足够话语权、大家共享的支付体系和结算通道。逐步扭转被动的不利局面，并最终为人民币国际化创造更有利条件。

（责编：张田雨）

稿 约

《和平发展观察》是展示和平发展研究所动态的窗口，也是业界同仁交流思想和研究成果的平台。欢迎各位同仁围绕影响当代和平发展的国际国内重大问题，自选题目，惠赐佳作。希望来稿以学理为基，以形势、政策研究为干，立足解决当前现实问题。观点鲜明、立论有据、逻辑清晰、简明晓畅、直奔主题，字数以 5000 字为宜。来稿一经采用，稿酬从优。

来稿请邮：hpfzs@cass.org.cn

请勿一稿多投，两周内未收到回信可自行处理。

和平發展觀察

执行主编：廖峥嵘

中国社会科学院和平发展研究所

地址：北京市海淀区北洼西里颐安嘉园 11 号楼

邮编：100089 传真：010-88515507

电话：010-88515509

邮箱：hpfzs@cass.org.cn



发刊日期：2020.10.21