

制裁与出口管制——概述与总结

Dr Alexander Ressos, TEP
Attorney-at-Law (Switzerland), Solicitor (Hong Kong),
Solicitor (England & Wales)

短短几年间，制裁法已成为苏黎世金融中心最繁忙的业务领域之一。直到 20 世纪 90 年代初，这个词对苏黎世银行家而言，除了关于罗得西亚和南非问题辩论的记忆之外，几乎别无意义。如今，该州的每一家银行、资产管理人、信托公司、大宗商品融资方和工业出口商都维护着名单、筛查软件和升级处理程序，城中每一家有分量的律师事务所都在就许可申请、冻结账户和跨境执法提供咨询。转折点出现在 2022 年 2 月俄罗斯入侵乌克兰之时。一周之内，联邦委员会采纳了欧盟（EU）的制裁措施，此后又跟进了二十轮制裁方案。被冻结的资产目前已达数十亿瑞士法郎，而瑞士联邦经济事务秘书处（SECO）也已从一个小型行政单位成长为拥有自己调查人员的制裁主管机关。

对于一个国际声誉建立在稳定、审慎和法律确定性之上的金融中心而言，制裁构成了特殊的挑战。制裁是政治工具，通过迅速、修改频繁。瑞士法律秩序以一部简短的框架性法律——2002 年《禁运法》——为基础，通过条例加以实施。其效力延及从未触及瑞士领土的交易，因为瑞士银行在纽约进行美元清算，并为那些交易对手被列入华盛顿、布鲁塞尔或伦敦名单的客户提供服务。美国尤其通过美元体系和次级制裁，将其本国制裁适用于外国银行。因此，苏黎世的机构同时处于多个制裁制度之下，而其中只有一个，即瑞士制度，在瑞士具有法律效力。

本章阐述截至 2026 年 9 月的法律与实践。本章首先介绍瑞士制裁实践的历史，从 1990 年的伊拉克禁运到 2022 年采纳欧盟制裁，以及《禁运法》、其条例和适用这些规定的机关。随后讨论 2022 年 3 月 4 日的《俄罗斯条例》、所有权与控制标准、冻结资产以及执法记录。另有若干节专门讨论具有域外效力的美国和欧洲制裁、依据《货物管制法》和《战争物资法》实施的出口管制（包括关于瑞士武器再出口的长期辩论），以及《战争物资法》中的融资禁令。本章最后从业者的视角讨论合规方案、许可申请、刑事辩护以及冻结资产的追查。洗钱法、司法协助和资产追回在本部分相邻各章中讨论，此处仅在其与制裁法交汇之处出现。

1 结论

瑞士制裁法已从中立政策的边缘走向金融中心日常业务的中心。1990 年的伊拉克禁运是瑞士首次明确参与联合国制裁。2002 年的《禁运法》为这一实践提供了法律依据。2022 年 2 月采纳欧盟对俄制裁，使瑞士成为有史以来针对一个主要经济体实施的最全面制裁制度的完全参与者。联邦委员会跟进了全部二十轮欧盟制裁方案，名单目前涵盖约 2,790 个人和实体，冻结资产已达 85 亿瑞士法郎。2026 年 9 月 27 日，根据初步预测，选民以较大优势否决了一项本将终止采纳欧盟制裁之做法的倡议。

尽管如此，瑞士体系仍保留着自身的特点。制裁以条例形式、逐案通过，其依据是一部赋予联邦委员会广泛裁量权的简短框架性法律。SECO 集规则制定助手、许可机关、监管者和追诉者的职能于一身。刑事执法记录主要由针对过失出口的小额罚款构成。凡涉及巨额款项和金融机构之处，执法则通过洗钱法、联邦检察院和 FINMA 进行。2026 年 2 月的 MBaer 案表明，对于协助规避制裁的银行而言，最严重的后果是在美国与瑞士联合行动下被吊销牌照。

对苏黎世的机构而言，瑞士制度只是若干制度之一。美国制裁通过美元、代理行和次级制裁触及它们，欧洲制裁则通过其在欧盟的员工和母公司触及它们。瑞士法律对这些外国制度不提供任何保护，并通过《刑法典》第 271 条限制与外国机关的合作。其结果是形成了一种往往超出瑞士法律要求的合规文化，并促使许多银行完全退出了俄罗斯业务。出口管制制度和《战争物资法》又增添了各自的限制，而即将举行的关于战争物资再出口的全民公投将重塑这些限制。对于一个以法律确定性和审慎建立声誉的金融中心而言，过去四年的教训是：其声誉如今也取决于其制裁执法的公信力。

2 五句话概要

1. 瑞士首次明确参与联合国制裁是 1990 年 8 月 7 日的伊拉克禁运；自 2003 年起，所有制裁条例均以《禁运法》为依据，该法允许联邦委员会通过条例实施联合国、欧安组织（OSCE）和欧盟的措施。
2. 2022 年 3 月 4 日的《俄罗斯条例》实施了自入侵乌克兰以来欧盟通过的全部二十轮制裁方案，冻结了约 2,790 个个人和实体的资产，并禁止范围广泛的贸易、金融、信托和专业服务。
3. 截至 2026 年 7 月 1 日，被冻结的俄罗斯资产达 85 亿瑞士法郎，此外还有约 74 亿瑞士法郎的俄罗斯中央银行资产；而联邦委员会认为，未经刑事定罪即予没收是违宪的。
4. SECO 的执法主要产生了小额罚款，而对金融中心具有决定意义的案件，如 Gazprombank 定罪案和 2026 年 M&M Bank 的清算，则是通过刑事洗钱法、FINMA 和美国措施推进的。

制裁与出口管制——概述与总结

5. 依据《货物管制法》和《战争物资法》实施的出口管制构成了另一个独立层面；在此领域，拒绝允许将瑞士武器再出口至乌克兰促成了 2025 年 12 月 19 日的一项改革，选民将于 2026 年 11 月 29 日对其进行表决。

仅供一般参考。本文不构成法律或税务意见，不能替代针对个案的专业意见，亦不建立律师与客户关系。本文反映截至 2026 年 9 月的法律状况。

在线版本: cn.helveticaregister.com/zurich-sanctions-and-export-control-overview-and-summary