

SWIFT 系统：美俄金融战的博弈点

许文鸿

【内容提要】 SWIFT 系统是国际金融机构之间的一个信息交换系统，以该系统为支撑的银行卡支付功能是国家金融安全的集中体现。2014 年乌克兰危机爆发，美欧对俄罗斯采取了包括金融制裁在内的多领域制裁。其中金融制裁中最极端的措施是切断俄罗斯的银行同 SWIFT 系统的联系，从而打击俄罗斯银行卡的支付系统，对俄罗斯的对内对外经济活动造成一定的影响。该措施虽然没有最终实施，但对俄金融体系的威胁成为俄罗斯需要解决的迫切问题。为反击美欧制裁和保护本国金融安全，俄罗斯迅速建立了本国的国家支付卡系统，并建立了本国的金融信息交换系统。2019 年 3 月委内瑞拉政局出现波动，俄罗斯发行的银行卡被冻结的情景再次发生。本文系统分析美俄围绕 SWIFT 系统博弈及前景。

【关键词】 美俄关系 金融制裁 金融战 SWIFT 支付系统

【作者简介】 许文鸿，中国社科院俄罗斯东欧中亚所副研究员。

冷战结束后，“一超多强”的国际格局依旧在延续。每当国际局势动荡或某些国家国内政局出现动荡时，美国就借助其霸权地位对国际局势或他国国内政局施加影响，以此来促使形势朝着美国所期望的方向发展。在美国影响国际或他国国内局势的过程中，军事或其他手段依旧起决定作用，但受美国综合国力下降和国内反战思潮等诸多因素的影响，金融制裁逐渐成为美国推行其外交政策的优先选择工具^①。

在 2014 年乌克兰危机和 2019 年委内瑞拉政局动荡中，美国的举动表明，在诸多金融制裁措施中，借助 SWIFT 系统的威力集中打击被制裁国家银行卡支付功能是美国金融制裁措施中优先选择的招数。将被制裁国家的金融机构与 SWIFT

^① 许文鸿：《美欧对俄金融制裁的影响及若干思考》，载《俄罗斯学刊》2017 年第 5 期。

系统的联系切断更是金融制裁中的“极端措施”^①。由此，SWIFT 系统成为当前国际政治经济关系中制裁与反制裁的核心问题。在实践中，近年来先后出现了伊朗、朝鲜等国被切断与 SWIFT 系统联系的事实，俄罗斯也多次遭受被切断 SWIFT 的威胁。但时至今日，有关制裁与 SWIFT 系统的研究类文章还比较缺乏。即使是在遭受 SWIFT 系统严重威胁的俄罗斯，也仅有瓦连京·卡塔索诺夫（В. Катасонов）等少数学者在网络评论中表达过类似的观点^②，系统的学术性文章暂时也比较少见。

目前中国国内围绕 SWIFT 系统的学术文章大多都是从应用金融学的角度，从纯技术的角度来介绍 SWIFT 系统，如《SWIFT 在中国的发展和应用》^③、《银行 SWIFT 函电特点分析》^④ 等，但把金融制裁与 SWIFT 系统的联系作为一种国际政治经济生活中的案例，并从国际政治经济的角度来分析的文章尚少。目前检索到的文章中，陈杭从开辟中俄贸易在国际结算上的新通路，改变国际结算上高度依赖欧美银行和 SWIFT 组织的现状^⑤，李瑞华从 SWIFT 系统作为构成美欧战略贸易管制制度重要环节的角度进行过若干分析^⑥。

综上所述，SWIFT 系统对国际政治经济的影响是当前非常重要但缺乏深入研究的课题。本文将以前美欧对俄金融制裁中围绕 SWIFT 系统展开的制裁与反制裁为背景，以俄罗斯在 2014 年后采取的反制裁实际措施为案例，系统阐述 SWIFT 系统在当前国际关系中的地位、作用、实际运作流程和在当前国际政治经济生活中的意义以及对国际政治经济格局的影响。

一 SWIFT 系统的全球影响力

在现代生活中，银行卡是个人、企业、金融机构的账户等银行信息的承载介质。银行卡首先出现在 20 世纪 50 年代的美国。战后日渐活跃的国际经济贸易活动促进了国际金融的发展。20 世纪 70 年代以来，随着电子科学技术的迅速发展，

① Russia's disconnection from SWIFT tantamount to atomic weapon - Polish foreign minister. <http://tass.com/economy/781482>

② Валентин Катасонов, Россия - главная угроза господству системы SWIFT. <http://russnov.ru/valentin-katasonov-rossiya-glavnaya-ugroza-gospodstvu-sistemy-swift-no-etogo-malo/>

③ 杨士华：《SWIFT 在中国的发展和应用》，载《金融电子化》2008 年第 10 期。

④ 贺东：《银行 SWIFT 函电特点分析》，载《华中农业大学学报》2006 年第 1 期。

⑤ 陈杭：《防范对俄罗斯制裁的风险》，载《中国外汇》2017 年第 6 期。

⑥ 李瑞华：《美欧加码对伊朗经济制裁欲断其金融命脉》，载《经济》2012 年第 5 期。

特别是计算机技术的运用和推广，金融与科技的结合越来越密切，使得银行卡在全球范围内得到迅速普及。银行卡的出现使得传统的金融汇兑形式有了三种基本的形式：一是从卡汇到卡；二是借助电传信息，汇兑到卡；三是在同一个体系内，通过简短的代码信息，实现快速汇兑。银行卡的普及不仅减少了现金和支票的流通，而且突破了时间和空间的限制，使得银行支付系统的效率大大提高。拥有先进的银行卡支付体系是国家经济繁荣、金融发达、科技领先、交易安全的标志，也是国家金融安全的集中体现。

在此基础上，金融发达且技术先进的美国、日本等国家先后开发了本国独立的支付卡系统、金融信息交换系统，这些系统不断拓展国际合作，在国际市场逐渐占据了重要份额，从而形成了著名的五大集团：万事达卡组织（Master Card）、维萨国际组织（VISA）、美国运通集团（American Express）、JCB 信用卡公司和大莱（Dinner）信用卡公司。这五大集团是美、日等发达国家自成体系的商业性机构，在自身能力较强的背景下积极拓展国际业务，由此五大集团也有了国际支付和传递国际金融信息的能力和业务，并逐渐在国际金融领域掌握了垄断性的话语权，任何其他国家的金融机构要开展国际金融业务，必须同其中一个或几个集团建立业务联系，从而与国际支付体系和金融信息交换系统联为一体。

正是在此背景下，作为国际银行间同业自发合作的非营利组织，环球同业银行金融电讯协会（SWIFT）于 1973 年 5 月成立，经过数十年的发展，几乎遍布全球 215 个国家或地区，1.1 万家金融机构^①都逐渐加入该协会并成为该协会的成员。SWIFT 系统是当前国际金融机构中最为普及、最为安全、最为便捷的汇兑体系。

环球同业银行金融电讯协会（SWIFT）总部设在比利时布鲁塞尔，并在荷兰阿姆斯特丹、美国纽约分别设立两个交换中心（swifiting center），其主要设施包括一个信息平台、一套计算机代码系统和一套金融标准体系，为各会员国专门设有集线中心（National Concentration），成为国际银行业同业间的信息、数据、交易和清算的枢纽中心，这两个中心可以实时共享所有信息。2009 年之后，为了加强对欧洲数据中心的保护，在瑞士又成立了第三个交换中心。此后，欧洲的数据存储在荷兰和瑞士中心，跨大西洋数据则储存在美国和瑞士中心。SWIFT 的会

^① 主要包括银行、投资公司及各类涉及金融汇兑业务的公司，<https://www.swift.com/about-us>

员资格^①不仅体现金融机构在国际金融界的地位，同时也可以有效地使用国际或第三国的金融基础设施。如果被切断与该系统的联系，则意味着与国际金融体系联系的彻底中断，政府、企业、金融机构的直接或间接的资金往来将直接中断，这将是当前任何国家、企业和金融机构都难以承受的打击。

在 SWIFT 系统内，各会员银行间通过电文，准确、高效地相互联系。SWIFT 的电文标准格式是国际金融机构相互交流的标准语言。电文中区分各个不同银行的方式是 SWIFT 代码，SWIFT 代码通常由 8~11 位英文字母和阿拉伯数字组成。每个分支机构银行都有自己独一无二的代码^②。SWIFT 代码是由该协会提出并得到 ISO 认证的金融机构识别码，是该组织的核心设施之一。

从会员来源来看，全世界几乎所有重要的金融机构都是该机构的成员。从技术角度来讲，通过 SWIFT 代码可以实现全球范围内“点对点”地快速资金拨付；从业务量来讲，SWIFT 的设计能力是每天传输 1 100 万条电文，当前每日传递 500 万条电文，这些电文划拨的资金以万亿美元计。SWIFT 系统的业务活动直接和间接地对国际社会的政治经济生活产生巨大影响。从机构属性上来说，SWIFT 协会是世界各国会员金融机构共同拥有的私营股份公司，按照该协会的章程和相关法律应该由会员单位协同管理。协会的股东由来自世界各地的会员代表组成，由股东选出 25 名执行股东组成执行股东会，执行股东会为 SWIFT 协会最高权力机构，由董事长领导。同时，由于其总部位于比利时布鲁塞尔，该机构也在布鲁塞尔登记注册，其活动需遵守比利时的相关法律，比利时的国家银行（NBB）在对 SWIFT 协会日常活动监督中起主导作用。同时，由于比利时是欧盟成员，因此，该协地也必须遵守欧盟的相关法律。此外，G10 集团^③的中央银行对 SWIFT 协会的监督予以协助。常理来讲，由于上述因素，SWIFT 系统应该受到欧盟的主导，但由于美国在国际政治中的霸权地位，加上美国金融机构在国际金融界的实力强大和数量众多，美国一直图谋获得 SWIFT 的主导权。美国财政部在 20 世纪 80 年代就试图掌控 SWIFT 的数据库，但没有成功。“9·11”事件之后，美国的金融安全和情报组织借助反恐为名，逐步加强了对 SWIFT 系统的控制能力，要

^① SWIFT 会员资格需要申请获得并支付会员费，一旦获得，即可获得代码、相应的股份份额；随后需缴纳交易费用和年费，并且按费用划分会员级别。总部将为会员提供各种分析数据、报表和行业报告等服务。

^② 中国大陆银行 SWIFT 代码查询：<http://bank-swift-code.info/zh-hans/home.php>，俄罗斯各银行的 SWIFT 代码查询：<http://www.getbankcode.com/swift-code/russia/sberbank/SABRRUMM>

^③ G10 集团即 10 国集团，是 1962 年曾参与一般借款协定的国家组成的团体，会员包括比利时、荷兰、加拿大、瑞典、法国、瑞士、德国、英国、意大利、美国、日本。

求其遵守美国相关要求，如不遵守将受到美国的制裁。这样，从 2011 年起，美国国务院开始对该系统的数据实行监控，美国财政部也开始将“异常”银行列入黑名单。一旦某个会员被列入了美国财政部的黑名单，则全世界的银行都将中止与该银行的资金往来。自此，借助在 SWIFT 体系中逐步增强的主导权，这个国际金融机构自发构成的金融信息服务平台逐渐开始为美国的外交政策服务。美国于 2012 年首次切断了伊朗同该组织的联系^①。随后，美国不仅对“敌对国家”威胁使用该措施，而且通过监控 SWIFT 体系，威胁与伊朗有经济联系的欧盟成员国。鉴于苏联解体后美俄关系持续恶化，俄罗斯成为美国利用 SWIFT 系统主导权进行打击的主要潜在对象。

二 俄罗斯银行体系与 SWIFT 系统的联系

俄罗斯的银行体系是在原苏联银行体系上发展而来的，主要分为两级：即处于管理层的俄罗斯中央银行（俄罗斯银行），主要负责卢布的发行、金融信贷政策的制定、监控通货膨胀、监管商业银行等业务；处于第二级的是所有商业银行，根据其业务性质可分为专业类银行和综合类银行。专业类银行只提供一定种类的服务或只从事一种业务；综合性银行则可以从事信贷、结算、财务等所有业务。

1. 俄罗斯中央银行。俄罗斯独立后，“俄罗斯联邦国家银行”改名为“俄罗斯联邦中央银行”，即现在的“俄罗斯银行”^②。2002 年 7 月 11 日，俄罗斯总统普京签署了国家杜马于同年 6 月 27 日通过的《俄罗斯联邦中央银行法》，该法规定了俄罗斯中央银行的地位、权利、功能和职权范围。俄罗斯央行的基本职能包括：（1）卢布的发行，保障卢布币值及卢布对外币购买力的稳定；（2）保障货币流通，清算以及货币监管；（3）俄罗斯银行系统的监管，制定并监督信贷政策；（4）建立存款保障机制，树立存款人对银行的信任；（5）公开市场操作；（6）对商业银行进行再贷款；（7）外汇管理等^③。

^① 2012 年 3 月，伊朗 30 多家金融机构被切断同 SWIFT 系统的联系。

^② 俄罗斯的央行是俄罗斯银行（Банк России），俄罗斯还有一家商业银行叫俄罗斯银行（Банк Россия），总部位于圣彼得堡。

^③ Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86 - ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)". https://www.cbr.ru/content/document/file/36338/law_cb.pdf

2. 俄罗斯的商业银行。1992 年初，俄罗斯开始了激进的“休克疗法”改革，放弃了对私人资本（包括外资）建立银行的限制，法律上允许建立任何所有制形式的银行，并且准入条件非常宽松，这就造成了银行数量的快速增加。此后，银行系统先后经历了多次危机，其中包括 1995 年 8 月的银行间市场流动性危机、1998 年 8 月爆发的金融危机、2004 年 5 月的银行体系信任危机、2008 年波及全球的金融危机等。2014 年乌克兰危机后，俄罗斯各类银行的数量由高峰时期的 3 000 多家（1995 年）缩减到 2019 年 4 月的约 438 家左右^①。目前俄商业银行类型有：

（1）国家所有或控制的银行。如储蓄银行（Сбербанк）、对外贸易银行（ВТБ）等。在这类银行中，俄罗斯政府持有的股份超过 50%。在经历私有化改革之后，俄罗斯国有银行数量不断减少，截至目前，俄政府还拥有 17 家国有银行^②。这些银行尽管数量少，但均属大型银行，在俄罗斯银行体系中占有的比重仍远高于其他类型的银行。

（2）外资银行。1995 年，欧盟代表团说服时任总统叶利钦取消外国银行进入俄罗斯市场的限制后，外资银行开始进入俄罗斯市场。2002 年 11 月，俄罗斯央行取消外资占法定资本的比例要求，2006 年又允许外资购买俄信贷机构的股份。这样，外资基本获得了更多在俄合法经营的权利。到 2019 年，外资在俄罗斯控制的银行有 65 家^③，在俄罗斯银行体系中占据重要地位。

（3）大型私人银行。截至 2019 年，俄罗斯有私人银行 322 家^④。其中最大的 200 家银行（剔除其中的国有银行和外资控制银行后）都属于大型私人银行。

（4）莫斯科地区的中小银行。总部设在莫斯科地区，规模较小的银行机构。

（5）地方性中小银行。总部设在莫斯科以外地区，规模较小的银行机构。

（6）非银行信贷机构，不能吸收存款的信贷类机构。

在上述诸多类型的银行中，拥有发银行卡职能的银行主要集中在上述前三类银行中，其余银行或有权发放部分具有特殊功能的卡，但基本可以忽略不计。如

① Список банков России. <https://www.banki.ru/banks/>

② 这 17 家银行分别是：Сбербанк, ВТБ, Промсвязьбанк, Траст, Россельхозбанк, ФК "Открытие", Связь – Банк, Российский Капитал, Почта банк, Крайинвестбанк, РНКБ Банк, МСП Банк, Росгосстрах Банк, Росэксимбанк, Дальневосточный Банк, ОИКБ "Русь", Новикомбанк.

③ Список банков с иностранным капиталом в России 2019. <https://www.bankodrom.ru/inostrannye-banki-v-rossii-spisok/>

④ Список частных банков в России 2019. <https://www.bankodrom.ru/spisok-chastnyh-bankov-rossii/>

同世界各国的金融机构，俄商业银行为了开展国际业务，都先后同五大集团之一或全部进行了设备联通和业务合作，也作为成员先后加入了国际金融机构的自发组织 SWIFT 系统。2014 年之前，在俄罗斯诸多金融机构中，先后有超过 600 家金融机构加入了 SWIFT 系统，这意味着包括俄罗斯央行和上述前四类金融机构都与 SWIFT 系统建立了密切的联系。

三 美国对俄制裁：SWIFT 系统的使用

2014 年乌克兰危机后，西方对俄罗斯开始实施包括经济、金融、国防和能源等多领域的制裁。其中金融领域的制裁是 2014 年 3 月对俄罗斯的 7 家银行所发行的银行卡进行制裁。该制裁由美国时任总统奥巴马签署第 13661 号行政令下达，由美国财政部外国资产管理办公室（OFAC）负责并宣布^①，该行政令先下达到维萨卡和万事达总部，经过这两大组织内部流程下达到两大组织在俄罗斯注册的公司法人并开始实施。受到影响的是与维萨卡和万事达卡组织联通的 7 家俄罗斯银行^②，这 7 家银行发行的约 50 万张信用卡和借记卡的支付功能被冻结，其中涉及俄罗斯的 4 家发卡银行：俄罗斯银行（Банк Россия）和它的子行 Собинбанк，СМП Банк、投资资本银行（Инвесткапиталбанк）^③ 和 3 家协助结算的银行。

俄罗斯总统普京的亲信罗滕贝格兄弟控制的 СМП банк 银行曾是俄罗斯银行 30 强之一，在此次制裁中也是最为敏感的银行之一，该行发行了 17 万张与维萨卡和万事达卡组织有联系的银行卡。2014 年西方对俄制裁措施启动后，在没有任何事先通知的情况下，五大集团中的维萨卡和万事达卡组织突然中止了这家银行所发行银行卡的支付功能服务。该家银行发行的银行卡的转账、支付等功能突然被冻结。于是，在 СМП Банк 银行出现了恐慌挤兑，在制裁实施的最初两天内，该银行客户就从储蓄账户中提取了近 10 亿卢布，占该行储蓄资金的 23%。

^① Treasury Sanctions Russian Officials, Members Of The Russian Leadership's Inner Circle, And An Entity For Involvement In The Situation In Ukraine. <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl23331.aspx>

^② 这 7 家银行包括莫斯科银行（Банка Москвы）、俄罗斯外贸银行（ВТБ）、俄罗斯农业银行（Россельхозбанк）。

^③ Visa была обязана приостановить доступ к своей сети для 4 банков РФ. <https://www.interfax.ru/world/366328>

制裁导致的恐慌性挤兑现象在俄罗斯其他各大银行都开始出现，短时期内俄罗斯的各大银行都受到了不同程度的冲击。

美国通过维萨卡和万事达卡组织对俄罗斯部分银行卡支付功能的制裁直接打击了俄罗斯人在国内国外的经济活动：

——俄罗斯客户被迫减少国外出行，直接导致商业活动陷入停滞；

——在国外交易中大量使用现金。俄罗斯客户出境时随身携带大量现金既不方便也不安全，因为欧盟各国对游客入境时携带现金有一定数量的限制。在西方国家已经形成了“俄罗斯人（包括法人或自然人）都有原罪”这种先入为主的印象，似乎凡是来自俄罗斯的资金都同贪污、腐败、洗钱、资助恐怖主义、颠覆美国、认同克里米亚是俄罗斯的领土、支持普京等等紧密相连，这使得欧洲国家可以在入境时罚没俄罗斯游客的资金等。

——使用国外银行账户支付。为了帮助俄罗斯人在对内对外经济活动的紧急需求，回避这些制裁，俄罗斯央行列出一个 11 家不受制裁影响的在俄罗斯经营的西方银行名单，如 Юникредит、Райффайзенбанк、Росбанк 等，这些都是西方银行的分支机构，但从法律上讲，这些金融机构都是在俄罗斯注册的法人，它们发行的银行卡也不能免于美国的制裁。只有英国的巴克莱银行（Barclays Bank）、美国的摩根大通银行（JP Morgan Chase）^① 等纯外资银行发行的银行卡可以不受制裁。但这些西方银行要求开户资产额比较高，并且，在这些银行开户时要求收入来源清晰合法。这对 20 世纪 90 年代迅速发达起来的俄罗斯新贵阶层是一道门槛。

在此背景下，俄罗斯人最安全的方式就是被迫减少国外出行。但这严重影响了俄罗斯人对内对外的经济活动，影响了俄罗斯的国际经济交流和外贸活动。

2014 年 3 月制裁中出面采取措施的仅仅是五大集团中的维萨卡和万事达组织。更让俄罗斯人担忧的是，在制裁之初，美国也曾想借助 SWIFT 系统来直接切断同俄罗斯的联系，以加强制裁的效果，扩大制裁的影响。从前文叙述可知，SWIFT 协会尽管受到美国的压力，但是该组织的管理层对协会的决策有着较大的影响。SWIFT 协会的多数从业人员从该组织的长远发展着眼，反对将 SWIFT 系

^① 巴克莱银行（Barclays Bank）成立于 1690 年，总部设在英国伦敦，是全球规模最大的银行及金融机构之一。巴克莱银行是全世界第一家拥有 ATM 机的银行，并于 1966 年发行了全英第一张信用卡，1987 年发行了全英第一张借记卡。摩根大通（JPMorgan Chase）是一家跨国金融服务机构及美国最大的银行之一，业务遍及 60 多个国家，总部设在美国纽约。

统转变为美俄进行对抗的工具，希望保持 SWIFT 的政治中立和专业属性。最终，SWIFT 认为美国“切断同俄罗斯金融机构联系”的建议，“侵犯会员权利，损害相关方利益”，没有采取行动^①。

而关于将俄罗斯同 SWIFT 系统切断联系的设想，自克里米亚事件之后曾先后有过多。2014 年 8 月曾有媒体报道，英国曾建议将俄罗斯禁止在 SWIFT 之外，但没有得到欧洲国家的支持^②；2015 年 3 月，波兰外交部长在华沙同英国外交部长菲力普·哈蒙德联合召开的记者招待会上说：“在制裁的选项中有多种选择，切断同 SWIFT 系统的联系将是一件对各方都有损害的‘核武器’”，“是一项非常极端的措施”^③；2018 年 4 月，俄罗斯储蓄银行首席执行官格列夫认为，国际社会不会走到如此极端地步（切断俄罗斯同 SWIFT 系统的联系）^④；2018 年 12 月，俄罗斯与乌克兰在刻赤海峡发生纠纷时，美国驻乌克兰大使沃尔克在“美国之音”的一次评论中再次提出切断俄罗斯同 SWIFT 系统的联系^⑤，但也没有得到各方的支持。

在 2014 年 3 月的这次制裁措施中，将俄罗斯的金融机构同 SWIFT 系统切断的极端措施一再被提起，虽然没有实施，但这种威胁就像一把达摩克利斯之剑高悬在俄罗斯的上空。如何预防和避免这种情景对俄罗斯金融机构形成的潜在威胁，成为俄罗斯必须要思考和解决的迫切问题。

四 俄罗斯的应对措施

鉴于 SWIFT 系统在国际金融体系的重要性和西方一再拿 SWIFT 系统来威胁俄罗斯，为应对美欧针对俄罗斯金融支付系统的定向制裁，俄罗斯开始积极采取一系列措施，以保护俄国银行及客户免受制裁措施的影响。

1. 建立本国的国家支付体系。鉴于上述潜在威胁，俄罗斯政府决定建立由

① Russian banks ready to switch off SWIFT - official . <https://www.rt.com/business/418665-russia-banks-ready-shut-swift/>

② Russia's disconnection from SWIFT tantamount to atomic weapon - Polish foreign minister <http://tass.com/economy/781482>

③ Ibid.

④ Russia's disconnection from SWIFT unlikely. <http://tass.com/economy/1000285>

⑤ Russian Banks Could Be Disconnected from SWIFT over Azov Sea Tensions; U. S. Envoy. <https://russiabusinesses.com/economy/russian-banks-could-be-disconnected-from-swift-over-azov-sea-tensions-us-envoy/>

俄罗斯央行为主体的本国的国家支付系统。2014 年 5 月 5 日，俄罗斯杜马通过并经普京总统签署了“关于国家支付卡系统”的法案^①，确立该系统的运行主体和结算中心为俄国家支付卡系统股份公司（АО “Национальная система платёжных карт”）。2014 年 7 月 23 日，俄国家支付卡系统股份公司正式成立，由俄央行全资拥有。该系统的主要任务是建立一个操作和支付中心，处理俄罗斯境内的银行卡业务。2015 年 7 月，经过在全俄范围内的招标，最终确定了“米尔”作为其名称和标志。截至 2019 年上半年，加入该系统的俄罗斯银行共有 312 家。

俄罗斯国际支付系统于 2015 年 12 月 15 日开始发行第一批符合俄罗斯本国支付系统标准的银行卡，即“米尔卡”^②。为推行米尔卡，俄罗斯政府颁布相关规定，要求凡是俄罗斯国家财政预算内的人员的工资、退休金等相关款项必须通过米尔卡支付。在俄罗斯政府的大力支持下，米尔卡的发行量在短期内迅速增加。2017 年 4 月，米尔卡的发行量超过 500 万张，到 7 月就超过 1 000 万张。截至 2019 年 4 月，米尔卡的发行量达到 5 400 万张，在俄罗斯市场上米尔卡的市场占有率超过 20%^③。目前，已经有 160 家俄罗斯银行发行米尔卡。预计到 2019 年年底，米尔卡的发行量将达到 6 700 万张，使用范围将进一步扩大。俄罗斯银行的统计数字也显示了“米尔”支付系统的发展速度，2015 年这一数字为 26 亿卢布，2018 年猛增到 118 亿卢布。

2. 加强国际合作，积极开拓国际市场。俄罗斯国家支付卡系统除了计划在俄国内发展外，还计划同国外金融机构合作发行联名卡以开拓国际市场。如前所述，新发行的卡要想与国际金融机构相联系，就必须与五大集团建立联系。2015 年 12 月，俄天然气工业银行（Газпромбанк）开始发行米尔—万事达联名卡。截至目前，俄罗斯境内已经发行有米尔—万事达卡（MIR - Master）^④、米尔—运通卡（MIR - EX）、米尔—日财卡（MIR - JCB）、米尔—银联卡（MIR -

^① О внесении изменений в Федеральный закон "О национальной платежной системе" и отдельные законодательные акты Российской Федерации, [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/? docbody = &nd = 102349608](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102349608)

^② 第一批发卡行包括天然气工业银行（Газпромбанк），МДМ Банк，莫斯科工业银行（Московский Индустриальный Банк），俄罗斯（Россия），通信银行（Связь Банк），СМП Банк 等 7 家银行，随后储蓄银行（Сбербанк）也加入。

^③ Доля карт "Мир" на российском рынке превысила 20%. [https://www.banki.ru/news/lenta/? id = 10894571](https://www.banki.ru/news/lenta/?id=10894571)

^④ 2015 年 12 月，天然气工业银行（Газпромбанк）发行米尔—万事达联名卡。与此同时，МДМ Банк，Московский Индустриальный банк，РНКБ Банк，Банк "Россия"，Связь - Банк и СМП Банк，Сбербанк 也都先后开始发行米尔卡。

Unionpay) 等多种联名卡^①。与此同时, 俄罗斯国家支付卡系统还与时俱进, 积极采用最先进技术。2016 年 4 月, 通过米尔卡完成了第一笔网购。2017 年 12 月, 米尔卡系统的电子支付功能得到进一步加强, 目前已经可以支持谷歌支付 (Google Pay) 等。

此外, 俄罗斯国家支付卡系统公司还不断拓展国际市场。2015 年 11 月 12 日, 国家支付卡系统公司同越南支付系统 BanknetVN 签署了备忘录。目前, 米尔卡在亚美尼亚和吉尔吉斯斯坦已经能够使用。俄罗斯计划未来将米尔卡支付系统扩展到欧亚经济联盟所有成员国。此外, 在土耳其、哈萨克斯坦的部分银行也已经开始对俄罗斯的米尔卡提供服务。预计到 2019 年底, 米尔卡可以在 12 个国家 (其中包括乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、阿塞拜疆、保加利亚等) 使用^②。米尔卡正式成为俄罗斯支付卡系统的主要支付工具。

3. 将国际发卡行在俄罗斯的行为纳入俄国家支付卡系统。在积极打造防御措施的同时, 俄罗斯也采取了主动进攻的措施。对目前在俄罗斯市场上流通的各种国际银行卡, 俄罗斯政府不打算采取禁止措施。俄罗斯央行采取的措施只是让在俄罗斯进行的交易尽量本地化。至于俄罗斯境内流通的维萨卡、万事达卡和其他国际支付系统的银行卡, 俄罗斯央行对所有技术和备选方案进行了研究, 认为可以继续流通, 但在俄罗斯境内同时保留数个业务和清算中心不合时宜。2015 年第一季度建立了俄罗斯统一的清算中心。国际发卡行必须同俄罗斯国家支付卡系统签署新的合作协议后, 将它们的交易也纳入俄罗斯国家支付系统才可以继续交易。同时规定, 维萨卡、万事达卡和其他国际支付系统的银行卡必须通过俄罗斯国家支付卡系统进行维护^③, 由此, 将国外发卡行在俄罗斯的行为纳入了俄本国国际支付系统的管理范围之内。

4. 建立本国的金融信息交换系统。SWIFT 系统本质上是一种国际金融信息的交换系统。为从根本上解决 SWIFT 系统对俄罗斯的威胁和影响, 俄罗斯央行自 2014 年年底年开始启动本国的金融信息交换系统 (Системы передачи финансовых сообщений, СПФС) 系统。СПФС 系统与 SWIFT 系统的操作原理

^① 2016 年 7 月, 发行了米尔——日财卡 (MIR - JCB); 2017 年 6 月, 同中国银联发行了米尔——银联联名卡。

^② НСПК прогнозирует эмиссию карт " Мир" к концу 2019 года до 67 млн штук. <https://www.banki.ru/news/lenta/?id=10894571>

^③ Visa и Master Card согласились на процессинг российской платежной системы. <https://lenta.ru/news/2014/10/13/visa/>

大体相似，以此来减少俄罗斯用户的使用习惯和担心。该系统于2015年投入使用，截至2018年，使用该系统的俄罗斯企业有403家，作为在俄罗斯同SWIFT系统的联系被切断后的替代方案。目前，СПФС系统主要还是在俄罗斯国内的金融机构间使用，其国际金融业务量还没有开展。俄罗斯目前在通过多种方式大力推动该系统的应用，其中包括降低费用，通过立法加强俄罗斯国内金融机构同СПФС的联系等。在国际上，俄罗斯也在逐步加强同中国、土耳其、伊朗等国的联系，希望推动该系统在国际范围的广泛应用。2019年6月在上合组织比什凯克峰会上，在同中国、蒙古国领导人的会见中，俄罗斯方面也提到了这一问题。如果СПФС系统能得到国际金融机构的普遍应用，那么，即使俄罗斯被切断同SWIFT系统的联系，对俄罗斯经济所产生的影响也将在可控范围之内了。

5. 与其他国际合作机制相协调，共同应对挑战。如上所述，俄罗斯在金融领域内抓住美国制裁所提供的机遇，迅速地建立了本国的国家支付体系、金融信息交换系统，在很大程度上加强了俄罗斯对自身的金融体系防护和安全，对美欧等国的制裁予以相应的回击，而且取得了阶段性的成果。同时，还在战略层面上积极加强同其他国际合作机制的协调，共同应对美国、欧洲通过切断SWIFT系统对俄罗斯的冲击和影响。

由于美国频频对别国威胁“切断同SWIFT系统的联系”，而且伊朗、俄罗斯、朝鲜、委内瑞拉等国^①在事实上已经遭受了美国的这种制裁，因此，许多国家都开始探索摆脱SWIFT系统的束缚。在这种背景下，除了俄罗斯的СПФС系统外，国际上还先后出现了两种可以替代SWIFT系统的方案：

其一是中国的“人民币跨境支付系统”，即CIPS系统。中国的人民币跨境支付系统开始于2015年，旨在推动人民币国际化。截至2019年5月，人民币已成为第五大最活跃的国际支付货币，仅次于美元、欧元、英镑和日元。截至2019年上半年，CIPS系统共有31家直接参与者，847家间接参与者，其中包括亚洲650家（含境内365家）、欧洲105家、北美洲25家、大洋洲18家、南美洲16家、非洲33家^②。

其二是欧盟的“贸易互换支持工具”，即INSTEX系统。当美国威胁要切断与

^① 2012年3月，伊朗30多家金融机构被切断同SWIFT系统的联系；俄罗斯于2014年3月被从维萨、万事达卡系统切断；2017年3月8日，朝鲜因为继续实施核计划而被切断与SWIFT系统的联系；委内瑞拉于2019年3月被维萨卡和万事达卡切断联系。

^② <http://www.cips.com.cn/>

伊朗开展贸易联系国家同 SWIFT 系统的联系后，欧洲国家也开始启动了跨境支付系统。欧洲版的跨境支付系统开始于 2018 年，起初名叫 SPV (Special Purpose Vehicle)，随后改名为“贸易互换支持工具” (INSTEX - Instrument in Support of Trade Exchanges)。该系统主要供所有欧盟成员国在与伊朗开展贸易活动时使用。目前看来，这个系统的操作原理暂时还只是个易货贸易平台^①。而且，该系统的交易产品主要集中在人道主义领域、农产品、医药、医疗设备等，不包括伊朗的石油出口。伊朗的出口主要依赖石油出口，不包括石油出口的支付系统对伊朗的实际意义不大。而且，在美国与伊朗持续对立的背景下，伊朗有可能退出全面核禁试条约。如果美伊对立持续加剧，伊朗退出该条约，那么这个系统的命运就不知如何了。2019 年 7 月，俄罗斯表示愿意加入 INSTEX 系统，并提议将伊朗出口的石油加入该系统，为该系统的命运更增添了不可知因素。

此外，在金砖组织成员的共同努力下，金砖国家已经成立了金砖开发银行以及外汇储备基金，现在开始铺设金砖光纤电缆以确保网路通信安全。金砖国家之间光纤电缆的铺设标志着发展中国家在高度战略互信的基础上，在金融、货币、通讯、信息、网络等方面的合作达到新的高度，这必将对新的国际金融信息交换的构建注入新的活力。

五 委内瑞拉事件：对俄罗斯金融体系稳固性的新检验

通过近五年的努力，俄罗斯建立了本国的银行支付体系、金融信息交换体系，在保护本国的金融安全、防范美国借助国际金融霸权的威胁方面取得了一定成就。2019 年 3 月委内瑞拉的政局动荡再次将俄罗斯国家支付卡系统的安全问题提到世人面前。

为了控制委内瑞拉的石油资源和打击拉美的左派力量，美国对委内瑞拉的制裁逐步加强。为了躲避制裁、解决国内的通货膨胀，2018 年委内瑞拉发行了加

^① 假设一家法国企业想要购买伊朗的特产藏红花，INSTEX 会协助寻找另一家要给伊朗出口机床的德国企业，将两组交易合并进行，当法国企业买入伊朗藏红花，且德国企业又向伊朗出售机床时，法国购买藏红花的钱，就能转入德国企业的账户，作为德国企业出售机床的收入，因此，在某种程度上被认为是一个易货贸易平台。

密货币“石油币”(Petro)。俄罗斯“欧洲金融莫斯科人民银行”^①成为委内瑞拉“石油币”的主要金融支持者,投资者可通过石油币在该行账户上向委内瑞拉汇款。马杜罗政府原本希望借助本国丰富的石油资源、“石油币”、俄罗斯银行的背书(俄罗斯银行的支付系统、金融信息交换系统)可以躲避美国的制裁。2019年1月,委内瑞拉的局势继续恶化^②。3月11日,以支持委内瑞拉国有石油公司(PDVSA)为名,美国财政部对支持马杜罗的俄罗斯欧洲金融莫斯科人民银行实施单边制裁^③。该制裁令禁止美国公民及在美国境内同该行进行任何交易。3月13日,维萨卡和万事达卡组织吊销了欧洲金融莫斯科人民银行的会员资格^④。

美国对俄罗斯欧洲金融莫斯科人民银行的制裁禁止的仅仅是美国公民或在美国境内同该行的任何交易。迫于美国的影响和压力,美国的诸多盟国也不承认马杜罗政府,并先后参与该项制裁。制裁的实际结果是导致俄罗斯欧洲金融莫斯科人民银行发行的银行卡无论是在国外还是在俄罗斯境内,甚至在该行自己的ATM机上都无法使用。按照正常逻辑,2015年俄罗斯国家支付卡系统建立后,俄罗斯欧洲金融莫斯科人民银行的支付卡系统作为俄国家支付系统的一部分应当受到该系统的保护。但俄罗斯“国家支付卡系统”管理层宣称,俄罗斯国家支付系统处理付款的程序“一切正常”,是银行卡承包商的PSC CartStandard有限公司停止了服务。相关专家对PSC CartStandard有限公司进行了“飞行检查”,回复是“技术性原因”。实际上,PSC CartStandard公司是同维萨卡、万事达卡公司合作的一家公司。一旦这两个组织停止了服务,它也就中止了服务。PSC CartStandard作为一家金融技术服务公司,负责为俄罗斯境内的100多家银行提

^① 欧洲金融莫斯科人民银行(Evrofinance Mosnarbank)总部设在莫斯科的一家俄委合资银行。2003年底,由“欧洲金融银行”和“莫斯科人民银行”合并而成,后改为现名。主要用以资助2009年乌戈·查韦斯担任委内瑞拉总统(1999年至2013年)期间的联合项目。2018年10月1日,在Interfax-CEA排名中,Eurofinance Mosnarbank按资产计算在俄罗斯银行排名第91位(549亿俄罗斯卢布)。委内瑞拉发展基金(Fonden)拥有49.99%的股份,俄罗斯石油天然气银行(Gazprombank)及其下属机构(Novfintekh)持有25%+1的股份,俄罗斯外贸银行和其海外分支机构ITC Consultants持有25%+1的股份。该行在北京设立了代表处,与中国工商银行在香港交易所进行IPO。

^② 2019年1月22日,美国副总统彭斯给委内瑞拉反对派领袖瓜伊多打电话表示,美国支持瓜伊多站出来担任委内瑞拉临时总统,许诺给予瓜伊多各种帮助和援助,并帮助他获得国际支持。2019年1月22日,瓜伊多自封为委内瑞拉“临时总统”。

^③ Treasury Sanctions Russia-based Bank Attempting to Circumvent U. S. Sanctions on Venezuela. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm622>

^④ Information for clients - holders of plastic cards of “Evrofinance mosnarbank”. https://evrofinance.ru/eng/our-company/page474/page474_433.html

供相关金融技术服务。那么，为什么作为俄罗斯法律实体的金融技术公司会由于“技术性原因”在这个关键时刻与华盛顿站在一边？如果美国同时袭击数十家俄罗斯银行，那么，大规模的制裁将会对俄罗斯的经济金融造成的后果将难以估量。

对此事件，俄罗斯“金融创新”协会主席罗曼·普罗霍罗夫认为，所谓的俄罗斯的国家支付卡系统实际上不是由俄罗斯央行管理，而是由美国财政部通过其控制的金融中心和处理中心管理^①。俄罗斯国家支付委员会主席阿尔玛·奥巴耶娃也承认，俄罗斯金融机构的操作系统有一半属于与美国公司有关联的公司。如果美国对俄罗斯银行系统实施制裁，俄罗斯一半的银行卡支付业务将会崩溃^②。此事曝光后，俄罗斯杜马议员列兹尼克（Владислав Резник）建议“要对配合西方制裁的俄罗斯公司予以制裁”^③。

总体而言，委内瑞拉事件表明，美国在国际金融体系的金融霸权还很顽固，与运行多年的 SWIFT 系统相比较，俄罗斯的国家支付卡系统和金融信息交换系统还有很大提升的空间，俄罗斯防范美国借助 SWIFT 系统的威胁还未彻底解除。

结 语

在当前的国际背景下，美国对别国发起单边制裁（尤其是金融制裁），主要是借助其美元在国际储备体系、国际交易体系、银行体系中的特殊地位。SWIFT 系统本身是一个国际金融机构为了适应科技发展的潮流，提高效率而自发形成的协会，由于美国在国际政治经济生活中的超强地位，美国一直图谋 SWIFT 系统的主导权。虽然 SWIFT 系统保持一定的独立性，但在美国的压力之下，仍不时被美国用作对别国实施制裁的工具。

经济制裁的最终目的是要对受制裁一方造成损失从而迫使其失去反抗能力，最终迫使被制裁方屈服，接受自己的条件并按照制裁方的要求改变自身行为。美国对俄罗斯以“断开 SWIFT 系统的联系”相威胁，该极端措施遭到 SWIFT 系统

① НСПК объяснила невозможность проведения платежей по картам Моснарбанка. <https://www.banki.ru/news/bankpress/?id=10891160>

② Там же.

③ Russia Considers Penalizing Companies For Complying with Western Sanctions. <https://www.independent.ng/russia-considers-penalizing-companies-for-complying-with-western-sanctions/>

自身的抵制没能实施，操纵维萨和万事达卡组织对俄罗斯支付系统打击导致的效果是不仅没有使俄罗斯政府屈服，反而促使其“转危为机”，借机迅速建立了俄罗斯本国的国家支付卡系统，加强了对本国金融系统的防护。而美国对俄罗斯银行支付系统的打击使得美国的金融机构失去部分俄罗斯市场份额。结果，在美国随后对俄罗斯的金融制裁中对支付系统的打击不再被提起。

对俄罗斯而言，在乌克兰危机中，在美欧制裁直接打击金融体系的背景下，俄罗斯痛定思痛，短期内通过立法、建立实体、开发系统及政府强力推行，终于建立了俄罗斯自己独立的国家支付卡系统，在对美欧的反金融制裁中取得了阶段性的成就，同时，也为本国的金融安全增加了安全保障。俄罗斯的反制裁措施在一定程度上取得了积极的成效。在俄罗斯国家支付系统建立之后 3 年多的时间里，美欧在对俄罗斯新的金融制裁措施中不再涉及银行卡的支付功能。美欧针对俄罗斯银行卡支付功能打击的危险初步消除。但 2019 年 3 月委内瑞拉政局变动再次表明了美国在国际金融领域的霸权和俄罗斯对美国金融技术的依赖。此外，米尔卡目前只能在俄国境内自由使用而不受西方制裁的影响，对俄罗斯境外的经济活动，米尔卡的使用是有限的。

美国越是频繁地发起类似的制裁，其他国家就越是努力地寻找类似的替代方案，一旦这种方案成功，那么不仅是对美国制裁政策本身的冲击，也将是对美国霸权地位的削弱。尽管美国“一超独霸”格局仍未改变，国际社会争取建立政治经济新秩序还任重道远，尽管目前各种替代方案还刚起步，但这种尝试已经开始并取得了不俗的成绩，而且，一旦开始，就不会轻易停止脚步。

(责任编辑 李中海)