



2015年1月15日澳大利亚和新加坡常驻联合国代表给安全理事会主席的信

2014年9月12日，澳大利亚和新加坡两国政府在新加坡主办航运和海运业讨论会，以提高对联合国制裁的认识并探索遵守联合国制裁规定方面的问题。来自供应链和相关服务业的100多名代表，包括船东、代理人、货运代理商、保险公司、经纪人和港务局以及行业协会、监管机构和智囊团。

我们与伦敦国王学院一道，记录了座谈会上所指明的遵守规定方面的良好做法，编成所附报告。我们希望，本报告不仅对行业有益，而且对联合国会员国和安全理事会各委员会更好地了解海运业的角色和良好做法也有帮助；海运业可是有效执行联合国制裁方面的重要合作伙伴。

故此，请将本函及所附报告作为安全理事会文件分发为荷。

澳大利亚常驻联合国代表

加里·昆兰(签名)

新加坡常驻联合国代表

陈冰明(签名)



2015年1月15日澳大利亚和新加坡常驻联合国代表给安全理事会主席的信的附件

海运业遵守制裁规定的情况

摘要

联合国为维护和平与安全的目的，禁止转让军火、与大规模毁灭性武器有关的物品和其他物品(如石油和木炭)；本文指明了海运业在遵守上述制裁规定方面的相关考虑因素和有效做法。其内容参考了2014年9月澳大利亚和新加坡政府在新加坡主办的“管理海运业内的制裁风险”研讨会上所表达的行业和监管机构的意见。

协助进行制裁制度所禁止的货物贸易，无论是有意或无意为之，都会给运输业带来若干风险。最明显的是国家机关在港口或公海开展的执法行动。这可能会导致：船只延误或被转移，与有不法嫌疑货物同船或同一集装箱的合法商品的运输受到干扰，法律责任和其他费用以及声誉受到损害。违反对朝鲜武器禁运的“清川江”号货轮遭到拦截，以及塞浦路斯港口埃·弗洛拉基斯海军基地的爆炸事件，都表明船只和船员以及港口等设施和工作人员面临切实危险和人身威胁。

货运代理商和承运商、金融服务提供者以及港务局在以两项基本尽职风险指数(目的地国以及货物本身)为基础，遵守执行制裁法方面，有着类似和相辅相成的做法。货运代理商应当从发货人获得充分的信息，以便能确定所托运的货物是否对于目的地国而言属于违禁或受限制物资。货运代理商也可以要求其客户就其运送的货物的管制状况提供信息，或向客户索取主动申报或遵守制裁声明，表明遵守了各项法律规定。此类信息流动对不法贸易具有威慑作用。

货运代理商能够通过亲自对货物进行实体检查，来核实客户所提供信息的准确性，但金融服务提供者常常要依靠其他指数，包括客户关于资金转移的指示与客户对货物目的地的说明是否一致。保险公司在承保前，要对所指定实体进行审查，在保险有效期内还多次这样做。承包方日益普遍地列出合同条款，以确保能从合同角度考虑到客户和交易的制裁状况。大多数港务局制定了船舶追踪和制裁核查解决方案，而且也审议各项风险指数，如：船舶的安全验证和记录，以及船舶有否适当责任险。

整个供应链为促进遵守制裁规定而采取了共同做法，包括：了解风险指标，以指认可疑交易；系统地对客户进行尽职调查(如，问客户：是否制定了遵守制裁的进程？客户是否同制裁对象国家打交道？客户是否在制裁对象国家作业？)；通过使用核证和认证方案，增加对交易和客户的信心；船舶监测；以及依赖审计跟踪和记账。

要了解在多大程度上遵守制裁规定才能避开风险，可能是件复杂的事情；但必须要有适当的遵守规定结构，以确保该公司依然遵守不断变化的制裁、条例和规定。各公司取决于其行业、规模和潜在风险，将以不同方式处理其遵守制裁的结构。

最近人们转向“虚拟遵守”的概念，由一位受权官员或顾问负责公司内总体遵守制定规定的情况。遵守规定方案一般能减少遵守制裁规定方面的风险，但应注意，意外违反制裁的情形确实是有的。公司应采取行动，查明此类不遵守情况，酌情报告给当局，并改进遵守制裁程序，不使违反制裁情形再现。

目录

	页次
一. 导言	5
二. 制裁的要求	6
A. 与货物和服务业有关的制裁	6
B. 与被指认人员和实体有关的制裁	7
三. 遵守情况	7
A. 货运代理商和承运商	9
B. 金融服务提供商	11
C. 港口运营商	11
四. 多方面交叉问题	12
A. 被指认个人和实体	12
B. 交易	14
C. 客户尽责	14
D. 信息收集和交流	15
E. 船只监测	15
F. 核证和认证方案	16
G. 意外后果和无人管理的负债	16
H. 审计跟踪和记录	17
五. 抗风险合规情况	17
六. 结论	18
附录	
一. 安全理事会决议摘录	19
二. 政策要点	21
三. 红旗警示	22

一. 引言

1. 联合国安全理事会按照《联合国宪章》第七章通过的各项决议常常要求各国采取并强制执行措施，以防止其工商企业界助长能够危及国际和平与安全的活动。这些措施的一个核心特征，称为“制裁”，常常是对安理会认为助长此项威胁的货物的进出口加以限制。通常而言，这都是军事物资，包括武器；但有些情形下，也可能包括可用于生产大规模毁灭性武器及其运载工具(如导弹)的物资。在有些情形下，安理会可能要求限制自然资源(如石油和钻石)的进出口，因为安理会可能对此类贸易的收益用于资助恐怖主义和叛乱感到关切。重要的是，这些措施不仅适用于进出口商，而且也适用于与该项活动有联系的服务提供者。自从 21 世纪初出现“有针对性的”制裁以来，联合国安全理事会已对大约 20 种情形实施了制裁。^a 安全理事会还通过第 1540(2004)号决议，要求所有国家采取一系列措施，防止向非国家行动者扩散大规模毁灭性武器。

2. 这些决议让各国政府自行决定如何执行此类措施，这意味着工商企业界必须掌握其业务所在管辖区域的法律，以便明确了解该管辖区域的制裁法律会如何影响到其业务；在贸易跨越多个管辖区域的情形下，各管辖区的法律之间有可能存在差异。迄今为止，一些国家当局在遵守联合国制裁方面，只向工商企业界提供了有限的实际指导。在所发出的指导中，重点往往在于受此措施节制的货物的进出口商，几乎很少提及执行这些措施会如何影响该贸易辅助服务的提供者，包括参与海运业的各方面。

3. 本文件的目的是明确参与海运、空运和其他运输形式的行业(包括货物代理和保险业)遵守制裁的有效做法。本文件也涵盖港务局应当采取的措施。本文件的目的是虽然不是要向所有业务部门提供指导，但文件内所阐述的考虑因素中，有多项可适用于其他部门，包括金融、制造和出口业。

4. 这些有效措施只是要作为指导，需要联系一企业业务所在管辖区的有关法律加以审议，同时还要考虑到它们所过境和转运所经过的领土之内使用哪些制裁规定。

5. 首先，文件概览了不同制裁措施如何会与海运业和有关部门产生关联。其次，文件按行业部门探讨了以下问题：工商企业在遵守执行制裁义务的国家法律方面，需要做些什么？在此方面存在着哪些有效地遵守做法？第三，文件指明了可适用于多个行业部门的有效做法。第四，文件列举了在公司内制定基于风险的遵守制裁政策方面的各项考虑因素。最后，总结了该文件的要点，探讨今后可能开展的工作。

6. 本文件是 2014 年 9 月 12 日新加坡政府和澳大利亚政府在新加坡举办的题为“管理海运业内的制裁风险”的讨论会的成果。有来自海运业和有关行业的 100

^a 安全理事会各制裁委员会的情况，详见 www.un.org/sc/committees(2014 年 12 月 8 日查阅)。

多名代表出席了此项活动，其目的在于对遵守制裁规定有个了解。此项活动期间所指明的一些有效做法此后又得以拓展。澳大利亚政府和新加坡政府感谢伦敦国王学院阿尔法项目的伊恩·斯图亚特和“供应链遵守”的马丁·帕尔默为本文件提供了素材。

二. 制裁的要求^b

A. 与货物和服务业有关的制裁

7. 联合国适用于货物的制裁总体上要求各国做到以下一点或两点：

(a) 防止向某一国家供应、销售和转让某项具体货物。供应禁令的目的通常是防止直接助长制裁所针对的威胁的物资，如武器，包括大规模毁灭性武器及有关两用物资，但也可适用于通常而言无害、但可用于货币和管制的货物(如禁止向朝鲜民主主义人民共和国(朝鲜)提供奢侈品)；

(b) 防止向某一国家采购某项具体货物。采购禁令目的通常是防止从某国扩散危险物品，如武器，包括大规模毁灭性武器及有关两用物资和技术，但也可防止此类货物(包括自然资源，如石油、毛胚钻石和木炭)的贸易产生收入。

8. 在国家一级，这通常意味着对有关国家直接禁止进出口受制裁物资，或按照相关制裁制度所规定的豁免情形，要求此种进出口持有许可证或执照。安全理事会对于物资只是泛泛作了定义，但有些国家可能编制了它们认为属于禁令范畴的材料和技术清单。在许多情形下，此种清单同该国为其自身(按照出口管制法和有关机制)管制此类物品一般进出口所用的清单相同。

9. 虽然此种管制措施主要是针对受制裁物资的买卖方的，但有些情形下，安全理事会具体要求各国防止向制裁制度所禁止的任何贸易提供“援助”。“援助”通常从广义角度加以理解(往往是指与受制裁物资的供应、销售和转让有关的金融援助和其他援助)，因而就会适用于货物代理公司、海运公司和保险人，等等。

10. 即使在安全理事会并不明确要求各国防止提供此类“援助”时，一个国家执行此项贸易禁令的方式也很可能适用于便利此项贸易的任何个人(例如，按照刑法通则，协助和怂恿、同谋等行为负有连带责任)。因此，向国际贸易提供支持的行业需要采取措施，确保其服务不被用于“援助”违反制裁行为。

11. 最后，若干制裁制度要求各国防止其国民和境内人员向某些船舶提供加油料服务。在某些情形下，此项禁令适用于那些人们有理由认为正在运送制裁禁运货物的船舶。在当下的一起案件中(涉及对来自利比亚的不法石油转让的制裁)，该禁令适用于由安全理事会的一个委员会所明确指认的船舶。

^b 本文件只注重于安全理事会所通过的制裁。但在 2014 年 9 月 12 日举行的会议上，与会者着重指出，工商企业应当注重于通过国家法律执行各项措施。在某些管辖区域，这就意味着不仅执行联合国的制裁，而且也执行任何补充性的国家制裁。

12. 要求各国不令其国民或其境内人员或有人从其领土实施上述活动。换言之，一国执行此类义务的法律必须对其本国国民的行为产生治外法权。

B. 与被指认人员和实体有关的制裁

13. 有针对性的金融制裁，或称为资产冻结，要求各国做到以下两点：

(a) 冻结于该决议通过之日及此后任何时间在本国境内，被指认人员或实体，或代表他们或根据其指示行事的人员或实体所拥有或控制的资金、其他金融资产和经济资源，包括通过非法手段拥有或控制的资金、其他金融资产和经济资源；

(b) 确保其国民，或其领土内任何人员和实体，不向这些人员和实体，也不在惠及这些人员和实体的情形下，提供任何资金、金融资产和经济资源。

14. 安全理事会指认受有针对性的金融制裁节制的人员和实体，有若干原因：包括对危及和破坏国际和平与安全直接负责(例如，武装团体及其指挥官，恐怖组织及其领导人，参与在扩散大规模毁灭性武器方面具有敏感度的政府方案的机构及有关官员)；以及便利和以其他方式支持这些直接负责者(例如，军火中间商、金融从业者、贸易公司或门面公司)。

15. 国家执行这些义务的情况参差不齐。总体而言，因为冻结资产的义务，目的并不是影响资产的产权，各国在执行冻结方面，要求在适用该措施时此项资产的拥有人继续持有该资产，而不以任何方式加以使用或处理。冻结资产义务总体而言适用于金融机构和其他接受储蓄者(如赌场)以及专业信托管理人(律师和会计师)、房地产机构及其他财产管理者，以及产权登记方。它也会适用于此项资产的受托方。

16. 防止提供资产的义务更加直接明了：不得向被指定人员或实体提供任何资产。在此情形下，资产包括被指定人员或实体试图购买的任何物资，或被指定人员或实体试图销售的任何物资的购买价。所以，禁止与被指认人员或实体进行任何商业交易，但按有关制裁制度规定属于例外情形者除外。

三. 遵守情况

17. 协助制裁制度所禁商品的贸易，无论有意无意，都会给运输部门带来若干风险，最明显的是国家当局在港口和公海上的执法行为。即便商品运输者不承担刑事责任，但执法行动还是会造成船只延误或改道，致使与嫌疑非法货物同在一船或一个集装箱中的合法商品的运输受阻，引发法律责任及名誉代价和损失。要知道，一些受制裁商品是危险品(特别是弹药及其他爆炸物，以及放射、化学及生物制剂)，经手这些物品会给船只、船员、港口及其他设施和工作人员带来人身和实体危险。由于这些商品属被禁范畴，因此包装时会设法避免被当局发现，所以可能没有以应有的谨慎小心进行操作。

18. 最后，船只本身可能是被指认个人或实体所拥有或控制的，因此可能被当局冻结，一旦对船只采取任何执法行动，则这类船只上的所有货物都可能被扣留。

方框 1

案例研究：巴拿马拦截“清川江”号商船^c

2013 年，巴拿马当局拦截了“清川江”号商船。这艘悬挂朝鲜民主主义人民共和国国旗的船只表面上是把白糖运回朝鲜，但因其各种可疑活动(包括关闭了船上用于跟踪船只的自动识别系统)引起了巴拿马当局的注意。当局人员上船后发现，白糖下面藏着大量武器系统，包括米格喷气机和防空系统。安全理事会要求各国不得向朝鲜民主主义人民共和国供应、出售和转让这类武器。由于货物属被禁范畴，运输者企图避免被发现，因此武器存放方式不当，很可能被引爆，导致巴拿马运河堵塞。

控制和指挥该船只的营业者是海运管理有限公司，该公司随后被联合国指认。^d 发货人 Chinpo 船运公司的地址与朝鲜驻新加坡大使馆的地址相同，新加坡当局随后对该公司提出指控。

方框 2

案例研究：埃万耶洛斯·弗洛拉基斯海军基地爆炸

2009 年，美利坚合众国海军在红海上拦截了一艘正从伊朗伊斯兰共和国驶往阿拉伯叙利亚共和国的船只“Monchegorsk 号”，发现该船运输的是 98 箱弹药及其他爆炸物，违反了安全理事会第 1747(2007)号决议第 5 段的规定。该船被护送到塞浦路斯的一个港口停泊。一个月后，船上的爆炸物被移至埃万耶洛斯·弗洛拉基斯海军基地，其后在那里露天放置两年多。2011 年 7 月 11 日，爆炸物自行引爆，导致 13 人丧生，62 人受伤。爆炸事故使附近的数百座建筑物遭到严重破坏，其中包括济吉的所有建筑物以及岛上最大的为该国大部分地区供电的电厂，因此事件发生后，塞浦路斯大部分地区停电，为了维持供电只好实行轮流断电。据欧洲联盟估计，爆炸造成的损失可能达到该国经济总量的 10% 以上。

19. 运输部门并非不熟悉私自贩运的商品或不当处理的有害材料所构成的危险。供应链上的所有实体，包括船只运营商、港口运营商和货运代理商都有成文的制度，规定遵守有关法律和安全要求。问题在于，为了遵守制裁要求，还需要增加

^c 例如见第 1874(2009)号决议所设专家小组的报告(S/2014/147，第 124 段)。

^d 安全理事会新闻谈话，“安全理事会委员会指认应受第 1718(2006)号决议强制措施管制的实体”，<http://www.un.org/press/en/2014/sc11499.doc.htm>(2014 年 12 月 8 日查阅)。

哪些要素。本节要探讨的是，下列三类服务供应商能如何满足联合国的制裁要求：货运代理商和承运商、金融服务提供商及港口运营商。

A. 货运代理商和承运商

20. 在新加坡举行的会议上，大家认识到，货运代理商和承运商在遵守制裁法律方面任务艰巨。这些商家一般每周要发运成千上万或成百上千万单货物，发运的货物既不是他们制造的，也不是他们包装的，因而几乎完全依靠发货人提供的信息，而且他们还要跟众多法律部门打交道，满足种种法律要求。货运代理商的专长是把各种服务提供商聚拢一道，使之成为贸易活动顺利合作。这些服务提供商处在供应链的不同环节上，往往身处不同的国家，因此牵扯到多国法律系统和转运制度。

21. 尽管如此，大家还认识到，货运代理商和承运商如果能建立遵守制裁制度带头人的声誉，也会给自己带来商业优势，尤其是这种声誉一般还会使其通关速度加快。^e 换句话说，遵守制裁制度有利于生意经营。

合规风险指标

22. 在遵守有关货物的制裁制度方面，承担首要责任的当然是出口商/发货人(对受制裁的出口商品而言)或进口商/收货人(对受制裁的进口商品而言)。不过，如上所述，货运代理商和承运商也必须遵守义务，不得违反制裁制度，将商品出售、供应、转运到被禁国家(或从这些国家运出)。货运代理商的问题在于，他们能在多大程度上信赖发货或收货客户已有遵守制裁制度的安排。

23. 主要风险指标是目的地国及商品本身。货运代理商在经手涉及受制裁国家的贸易活动时，必须确认所涉商品或者不在制裁制度禁止之列，或虽在禁止之列，但已获得必要的许可或许可证。在经手某些制裁制度下专门列出的商品(例如武器)的贸易活动时，货运代理商必须确认这些商品的目的地不在被禁国家之列，除非已获得适当许可或持有许可证。

24. 这是在发货人准确如实地写明商品性质及其目的地的情况下的一种直截了当的办法。如发货人对商品性质或目的地含糊其辞(商品描述完全阙如，或模棱两可、残缺不全，甚或弄虚作假；目的地则往往写成经第三国转运)，情况就比较麻烦。此外，关于商品的最终目的地或最终意向用途，发货人有时也会受商品购买者的误导。

25. 良好的合规做法包括下列基本要素：

^e 大不列颠及北爱尔兰联合王国税务海关总署编制的常见问题回答，可见于 http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?_nfpb=true&_pageLabel=pageImport_ShowContent&id=HMCE_PROD1_027461&propertyType=document#P98_11454(2014年12月8日查阅)；以及美利坚合众国海关及边境保护局与欧洲联盟委员会税务和关税联盟总司一道编制的常见问题回答，可见于 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/whats_new/13_01_31_eu-us_questions-answers.pdf。

(a) 货运代理商和承运商应当清楚哪些商品被禁运到哪些国家(或需要获得授权);

(b) 货运代理商应当向发货人充分了解信息,以判断发运的商品是否属于被禁止或被限制运往发运目的地国的商品之列(承运商可以对照控制商品清单来抽查舱单信息,但这要耗费大量人力,特别是因为许多国家各有自己的控制物品和材料清单);^f

(c) 货运代理商还可以让发货客户提供有关发运商品的控制情况信息并确认已获得所需出口许可证,还可以询问许可证号码。这样做就使客户要主动声明符合法律要求。虽然客户不难虚假申报,但如果把这种申报要求与其他措施结合起来,会有助于保证客户没有发运被禁物品;

(d) 货运代理商可以要求客户提供关于商品控制情况和发放许可证方面的信息(国家海关机构一般要求提供这一信息,但在遵守情况不佳的管辖区内未必是这种情况)。虽然这样做并不意味着可以推卸法律责任,但能证明货运代理商尽到了责任。要求提供这类信息可以遏制非法贸易(许多假装无视商品目的地的客户对白纸黑字地作伪会极其小心)。

(e) 对特别敏感的航线或商品而言,获得客户签字的合规声明会是一种卓有成效的办法,使客户特别注意到可能出现的问题及应当采取的控制措施;

(f) 货运代理商和承运商应当采取措施,确保发运人恰当申报包裹所含物品。^g 例如,货运代理的龙头公司一般会拆开新客户头一次寄送的货物,以确保申报内容符合实际。这些公司还会随机抽查寄送货物或有针对性地确保发货人始终遵守规定。如果发货人持有适当的证书(例如拥有欧盟的授权经济运营者地位),就不太会受到这种定期检查。

26. 货运代理商应当把这些数据保存好,以备事后进行“可疑交易”分析,从而进一步改进合规安排和为合规管理机构提供信息。

27. 关于被指认个人和实体,货运代理商和承运商承担的首要责任是不为这些受国家法律指认的实体提供货运服务。在实践中,货运公司就需要进行实体筛查,以确保其并非被指认实体。^h

^f 见出口合规佳绩联盟就受限方筛查制订的工作组标准草案: http://www.ceecbestpractices.org/uploads/9/1/2/6/9126226/ceec_-_screening_28_nov_2011.pdf (2014年12月8日查阅)。

^g 见美国商业部工业与安全局的准则, <http://www.bis.doc.gov/index.php/compliance-a-training/export-management-a-compliance/freight-forwarder-guidance> (2014年12月8日查阅)。

^h 这也称作受拒方筛查、受限方筛查等。管制机构网站一般会免费提供各受制裁、受限制和受拒绝方的清单。受联合国制裁的实体一般会列在受制裁国家清单中或单独列出。有些机构为出口商、货运商和货运代理商免费提供网上筛查工具。许多“贸易合规”软件公司提供更复杂的筛查工具,能综合多个制裁清单,还能按照公司所涉具体风险对清单进行取舍。

B. 金融服务提供商

28. 金融服务部门同样不得协助将商品出售、供应或转让到受制裁的国家。货运代理商和承运商需要遵守的许多原则也同样适用于金融服务提供商。国际货运的金融服务提供商应当清楚哪些商品对哪些国家禁运，还应当从客户那里获取足够的信息以判断某一笔交易是否属制裁制度禁止之列。货运代理商尚可亲自检查所运商品，以核实客户提供的信息是否准确，而金融服务提供商则往往要依靠其他迹象做出判断，包括客户转移资金的安排与其所述商品目的地是否相符。

29. 同样，保险商也能协助降低经营风险。保险商不应为非法活动承保，也不应对所承保活动的性质假装无知。

30. 由于设立保险与支付索赔之间往往相隔一段时期，保险公司应当制定工作程序，以确保发现其已承保的实体是否受到指认。在实践中，一般就需要在某项保险的有效期间内进行多次筛查。当然，承保之前或保险延期之前就应进行这种筛查，每次支付索赔之前都应再次筛查。

31. 保险商还应当考虑在保险合同中加入一个条款，以便从合同角度计入某个客户或某笔交易的受制裁状况。在新加坡的会上，大家强调，业内正越来越多地采用下列条款：

在保险商/再承保商若提供保险、支付索赔或提供益处会使其受到联合国决议的任何制裁、禁止或限制，或会受到欧洲联盟、联合王国或美利坚合众国的贸易或经济制裁、法律或条例的管制的情况下，不应认为保险商/再承保商应当提供此类保险，保险商/再承保商也没有责任支付任何此类索赔或提供任何此类益处。ⁱ

32. 部分由于金融行动工作组通过了打击资助扩散行为的准则，银行部门近来引入了一系列新的控制手段，以防在不经意间协助客户的非法交易。公司在银行新开账户或就现有账户重新谈判时会发现，银行坚决要求顾客确认其经营活动不违反各种制裁制度。

C. 港口运营商

33. 港口运营商负责港口的货物装卸，一般属商业或半商业性质。在遵守制裁制度问题上，港口运营商有责任确保不为受制裁商品的供应或转让提供协助。此外，

ⁱ Andy Wragg, “Lloyds Sanctions Guidance: Sanctions Clauses”, 可见于 <http://www.lloyds.com/~media/files/the%20market/communications/market%20bulletins/2014/10/y4832.pdf> ; Arthur J. Gallagher & Co., “Shipowners Take Note: The Impact of Sanctions Imposed Against Russia”, 可见于 <http://www.ajg.com/media/980927/Impact-of-Sanctions-Against-Russia-Marine.pdf>;

Centriq, “Insurance and the Sanctions Clause”, 可见于 <http://www.centriq.co.za/2012/09/insurance-and-the-sanctions-clause/>; RaetsMarine News, “Liability Policy for Ship owners (Updates to Policy Wording)”; 可见于 <http://www.raetsmarine.com/news/marine-liability-policy-shipowners-updates-policy-wording>。所有材料均查阅于 2014 年 12 月 8 日。

如果港口运营商负责提供加油服务的话，对根据掌握的信息有理由相信其装载受制裁货物的船只，就要确保不提供加油服务。

34. 港口运营商还应当考虑效仿巴拿马的榜样，采用船只跟踪和制裁检查的做法。^j

35. 港口运营商还应当考虑进入其管辖范围的船只是否获得了适当的责任保险。因为由被指认实体拥有和运营的船只往往无法获得大保险公司的保护和赔偿保险，所以这些船只通常由主权计划提供保险。这种计划的保险内容可能是符合国际标准的，但如果是由朝鲜民主主义人民共和国等某些国家提供的保险，则显然很可能在发生重大事故时不足以支付赔偿。

四. 多方面交叉问题

A. 被指认个人和实体^k

36. 为了遵守制裁制度，许多企业已经开始使用筛查办法，以发现被指认个人和实体。这些筛查系统自动将业务交易方名称与被指认个人和实体清单对照，突出注明相符或有可能相符的那些个人或实体，供进一步密切检查。^l

37. 这类筛查所能利用的信息数量和质量各不相同。尽管联合国已尽力改进应定向金融制裁的个人和实体名单，但所掌握的信息往往不足以令人确凿判定两者实为一体。问题的复杂之处还在于非罗马文字名称的转写、名称的错误拼写(偶然出现或试图根据读音转写所致)、名称的偶尔重复以及生平信息(出生日期和出生地)的普遍阙如。

38. 既然企业为遵守制裁制度而进行筛查时需要依靠被指认个人和实体名单，那就需要克服上述难题。某种程度上可以利用模糊逻辑和语音匹配算法来解决问题，但这本身又会产生难题，因为这种算法一般会增加虚假匹配率。虚假匹配率指的是所搜寻的名称与被指认名称相似到一定程度就显示匹配。金融、保险及货运代理等公司每天可能会处理数百万件交易，哪怕虚假匹配率只有商业标准规定的1%-1.5%，那也需要投入大量人力从事人工评估。

39. 当筛查结果显示匹配或不定时，进行筛查的企业就应当正式联系负责管辖的有关当局。

^j 巴拿马运河管理局最近采用了 Polestar 的 PurpleTRAK 办法。见 <http://web.polestarglobal.com/> (2014年12月7日查阅)。

^k 企业往往称这些被指认实体为“受拒方”或“受限方”。它们通常主要用这些名称指代联合国制裁名单以外的个人和实体。

^l 见 http://export.gov/ecr/eg_main_023148.asp (2014年12月8日查阅)。

40. 联合国制裁制度不仅适用于被指认个人和实体，还适用于这些个人和实体所拥有或控制的实体。因此企业还应制定措施，以辨明其商业伙伴或顾客是否由被指认个人和实体拥有或控制。

41. 联合国尚未就“拥有或控制”的准确含义发布准则，但一些国家或国家集团所发布的准则可以作为有益的基准。在本国法律规定允许的情况下，各国应采纳一致的定义，以尽可能减少遵守制裁过程中的地方化难题。方框 3 中的定义摘自欧洲联盟就此问题发布的准则。^m

方框 3

所有权

评估一个法人或法人实体是否为另一个法人或法人实体所有时需要考虑的判断标准是，拥有某个实体 50% 以上的所有权或在其中拥有多数权益。如果满足这一标准，则该法人或法人实体被认为由另一人或另一实体所有。

控制权

评估一个法人或法人实体是否由另一个人或实体所控制时需要考虑的判断标准(单独或按照与另一股东或其他第三方达成的协议)可至少包括下列各项因素：

- (a) 掌握或行使任免该法人或法人实体大多数行政、管理或监督人员的权力；
- (b) 单靠某人行使投票权即任命了某个法人或法人实体当前及上一财政年度在职的大部分行政、管理或监督人员；
- (c) 按照与某一法人或实体的其他股东或其他成员的协议，单独控制该法人或实体大部分股东或成员的投票权；
- (d) 在有关法律允许某一法人或实体达成如下这类协议或规定的情况下，按照与某一法人或实体达成的协议，或根据某一法人或实体的备忘录或公司章程的规定，有权对该法人或实体发挥主导性影响；
- (e) 虽非(d)项中的权利持有者，但有权发挥(d)项中谈到的主导性影响；
- (f) 有权使用某一法人或实体的部分或所有资产；
- (g) 对某一法人或实体的业务进行统一管理，发布合并账户；
- (h) 各自联合承担某一法人或实体的财政责任，或为财政责任提供担保。

^m 欧洲联盟理事会，9068/13，“Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy”。

B. 交易

42. 尽责的目的是了解交易中遇到的合规风险及其他风险。虽然合规的最终目的是将允许的和禁止的业务明确区分开来，但不管制裁制度表述得多么好，公司在实践中总会遇到四类交易：绝对禁止的、允许的、模棱两可的、可疑的。模棱两可的交易指的是一项交易属允许还是禁止之列取决于处理者的解释(例如，某一商品属“武器“类，还是“双重用途”类)。可疑交易指的是交易中存在前后矛盾之处，例如：商品名义上的目的地与这些商品的付款者所在国不一致，或者收货人/终端用户的经营性质与所寄商品的性质不相符。归根到底，处理交易的雇员必须了解哪些因素构成合规问题，遇到值得注意的情况时又能向公司的哪个部门反映。

43. 公司能否遵守制裁制度根本上取决于它所掌握的信息。运输部门特别是货运代理业很大程度上要依靠多个商业伙伴，包括取货、包装、处理、存储、航空、货运、海关代理及其他服务商。因此，公司从事的每笔交易都很可能涉及多个实体，但并非各实体都有同等能力评估某笔交易是否遵守了制裁制度。商品发货人所提供文件的准确性和数据的完整性是帮助运输公司做出知情决定、判断某笔出口交易是否会出现制裁合规问题(或以其他方式表明事先尽责)的一个关键要素。

44. 被指认个人和实体不应涉及交易活动。对以往违反制裁制度的情况进行检查发现，被指认实体往往违反制裁制度发运商品，但这些实体和个人通常会企图掩盖其介入活动。必须对每个伙伴进行筛查，以确保其未被指认。

45. 公司还应当了解自己的商业伙伴和客户，向它们询问下列问题：它们是否有合规程序保证其不会有意或无意发运违反制裁制度的商品？对基于风险的合规方案而言，企业应确保其主要商业伙伴有健全的合规方案，从而把风险管理政策的重点放在不太有把握或对其合规程序不太了解的那些服务提供商身上。

C. 客户尽责

46. 所有公司都应当尽责，但需要尽责到什么程度，却没有一个划一的答案。这取决于公司的风险承受度和某笔特定交易的风险。

47. 不过，所有海运公司都应当遵循某些常见办法和做法，这些办法和做法涉及尽责程序和上报环节点。

48. 为了系统地尽责，可以向客户询问某些问题，以便发现交易活动可能带来的风险：客户有遵守制裁制度的规章吗？客户是否与受制裁国家打交道？客户所在国是否受制裁国家？这些是在商业标准尽责调查(例如信用调查，以确认某个实体的信用)之外的问题。

D. 信息收集和交流

49. 运输部门实体可能会在通常的商业活动中接触到某些信息，因而发现隐蔽的扩散活动。公司一旦探测到可疑活动或交易，最好将有关情况(例如所涉实体及交易性质)报告给国家当局。

E. 船只监测

50. 这三个行业的公司以及船只运输服务的使用者应当了解船只涉及的任何制裁怀疑。应进行适当的尽职调查，查明该船只是否为被指认个人或实体所有、所控制或所经营，确定船只的所有者或所悬挂国旗是否在政府方案受到制裁的国家。在这一尽职调查中还应确定该船只以往是否参与了未遵守制裁规定的活动。尽职调查还应明确利用船只服务的活动是否可疑。船只监测包括以下内容：

(a) 确保一艘或多艘船只的所有者和营运者不是被指认的个人或实体；

(b) 不仅仅检查船只名称，而且还要检查国际海事组织编号，因为参与扩散相关活动的船只为了逃避管制经常更改名称和船旗国。¹¹ 安全理事会尚未指认具体船只。但安理会指认了船舶所有者和营运者，而且制裁清单中的说明可能列出了具体船只的名字(如受制裁的实体和个人综合名单上海洋海事管理有限公司条目下就提到了“清川江”号(见方框 1 中的案例研究))；

(c) 确保为逃避制裁创造有利条件的船旗国或船只所有国的船只上不运输违禁货物；

(d) 进行适当程度的尽职调查，减少服务船只违反制裁的可能性。联合国的各项制裁决议通常规定禁止进口或出口武器、可用于大规模毁灭性武器方案的设备以及对利比亚而言，禁止石油。

(e) 确保悬挂任何国家国旗的船只停靠适用制裁领土时不携带违禁货物。

51. 一些制裁决议，如安全理事会关于朝鲜民主主义人民共和国的第 1718(2006)号决议，授权各国在有情报提供合理理由相信船只载有违禁货物的情况下，有权对这些船只(无论悬挂哪国国旗，归哪国所有)进行检查。

52. 为管理这些风险，港口经营者、船只营运人、保险公司以及货运承揽业(在一定程度上)应实施一系列措施，其中包括：

(a) 对照指定实体清单比较名字检查船主和船只，以确定它们是否受到制裁；

(b) 监测港口内和港口附近船只或受制裁船只的动态。

¹¹ 见第 1929(2010)号决议所设专家小组的最后报告(S/2013/331)。

53. 主要可以使用两大系统监测船舶。第一个使用自动识别系统，超过 300 总吨位的所有船舶都需要使用这一系统。第二个系统依据的是国际海事卫星通信系统，船旗国也可以使用。虽然这两个系统通常应与船只的真正位置相一致，但发现船长在进行秘密活动时有时会关掉自动识别系统。在这种情况下，国际海事卫星组织系统可以继续跟踪船舶。^o

F. 核证和认证方案

54. 有各种认证机制能够提高对交易不违反制裁的信任。这些措施主要包括与世界海关组织的全球贸易安全与便利标准框架有关措施，其中包括特许经营者、海关-商贸反恐伙伴关系、集装箱安全倡议及其他计划。在编写本报告时，世界海关组织 179 个成员国中的 168 个加入了全球贸易安全与便利标准框架，越来越多的方案开始相互承认。

55. 为获得各安全供应链方案的认证，审批机关必须对公司的业务和程序进行评估，确保达到相关标准。这些标准通常根据海关合规(而不是出口管制和制裁)制订，但标准中有一些互补要素。认证方案的存在也证明了该公司的诚意。一些法域内有大量获得认证的公司。例如，德国有超过 5 000 家获得了特许经营者认证的公司。

56. 满足这些各种具体框架规定的标准在某种程度上有助于降低交易的制裁合规风险，但所降低风险的确切性质取决于行业和措施类型。

57. 应指出的是，认证的存在与否不能降低具体的合规风险。但在通常情况下，获得安全供应链认证公司的货物比未获得认证公司的货物构成的风险可能更小，至少这些公司的集装箱被海关当局扣下检查的可能性更小，因此，认证公司的货物通常可以更快通关。是否拥有全球贸易安全与便利标准框架的认证也可以作为评估交易和客户风险的一个依据。

G. 意外后果和无人管理的负债

58. 执行旨在确保遵守制裁规定的各项机制总体上可以降低海上和运输部门的风险。但有时如果对风险过于敏感，可能会产生意想不到的不良后果。

59. 这方面的一个例子涉及第三方责任保险。这符合整个社会的利益，确保运营的所有船只都购买了保险，以支付处理漏油或其他重大灾难性事件的费用。单纯地拒绝船只的保障与赔偿保险请求不一定会导致船只被弃至港口不用：相反，船舶经营者可能会从国家保险或要求不严格的保险商那购买承保水平更低的保险。

^o 关于通过自动识别系统进行跟踪，见 <https://www.ihs.com/products/ais-live-ship-tracker.html>。关于同时使用自动识别系统和海事卫星组织系统进行跟踪，见 Polestar 的 PurpleTRAK (<http://purpletrac.polestarglobal.com/why-purpletrac>(2014 年 12 月 7 日查询过))。

这一“推至最底层”的做法风险明显，因为这些保险或者不能偿付或者承保范围有限，无法弥补该船可能造成的损失。

H. 审计跟踪和记录

60. 虽然会员国有权决定如何执行具有约束力的联合国制裁决议的要求，但在记录保存方面各国应遵守某些共同标准。主要是通过记录调查可能的违规情况。企业也是通过记录证明它们遵守了(或至少未故意不遵守)制裁的要求。^P 也可以要求各公司提供它们所负责的国际交易的审计情况和记录。因此，他们应确保业务伙伴能认识到保存记录要求，而且最好将这些要求写入合同协定。

五. 抗风险合规情况

61. 海运、货运、保险和港口经营者部门必须制订各项措施，尊重在相关法域实施制裁的法律。各个行业的业务现实都很复杂，但通常情况是，企业必须不仅考虑其本身活动的合规情况，而且要考虑到客户和业务伙伴的合规状况。企业经营(以及客户和业务伙伴经营)所在法域的遵守情况也很关键：不能适当执行制裁的法域为不遵守规定创造了有利环境，从而给在这些法域内外经营的企业造成更高的风险。

62. 这显然是遵守制裁规定的一个棘手方面，人们往往会问：怎样做才算合规？这一问题没有唯一的答案，但这个问题的性质本身就说明，遵守制裁规定往往就涉及风险管理方面。公司必须决定对客户和商业伙伴进行多少尽职调查，在遵守制裁方面需要业务伙伴和客户做什么以及公司如果对业务伙伴和客户的答复不满意应采取哪些措施。

63. 行业也最需要了解检查供应链中哪个环节遵守制裁情况最关键。换言之，供应链中谁最适合核查交易货物的性质，包括货物的来源地和最终使用？谁最适合核查将要运输的某些资产归谁所有或由谁控制？

64. 为确保公司遵守并一直了解不断变化的制裁、条例和要求，需要有一个适当的合规结构。合规结构的名称很多，包括合规管理结构、出口管制管理方案、全球贸易合规情况等。公司因行业、规模和面临的潜在风险不同采用的合规结构也不同。例如：

(a) 通过一个单一的合规结构监督与某一行业相关的所有合规因素，并向管理委员会报告；

(b) 专精特定学科的单个合规专业领域，并向各个职能责任领域报告(在这种情况下，审计活动必须始终独立于职能领域之外)；

^P 若干法域(澳大利亚、美国等)规定，企业不遵守制裁规定将承担严格的赔偿责任。

(c) 最近出现了转向“虚拟合规”概念情况，由“授权官员”负责公司内的总体合规情况，但提供这些服务的各个专家是通过合同从各个公司聘用的。

65. 为确保找到最高效、最有效的解决办法，公司无论决定选择哪个合规结构，为确保成功都有若干关键领域需要管理。合规管理系统的各要素是确保高效、优化结构的关键。以下因素通常被视为是建立有效合规方案的关键：管理承诺；合规组织；政策与程序；通信与培训；合同与许可证；文件与记录；安全(包括但不限于)受限方筛查、犯罪背景调查、设施安全和车辆安全；追踪；持续核证与改进；自愿自我披露。

66. 虽然合规方案一般能降低制裁合规风险，但应当注意的是，合规方案也会带来意外的违规行为。公司应采取行动，查明此类违规情况，酌情向当局报告，同时完善合规程序，避免再次发生。

六. 结论

67. 运输业为推动经济繁荣，从而为国际和平与安全提供关键服务。该行业存在被扩散者滥用于转让敏感商品的切实危险。为应对将该行业用做推进安全理事会各项决议禁止的活动的风险，联合国就此通过了各项制裁。

68. 制裁要求各国通过并实施各项措施，禁止他们的商业部门参与被制裁的活动。在实践中，这主要意味着企业必须保持警惕，确保它们不从事违禁交易或与被指认的实体打交道。

69. 为确保适当管理制裁合规风险，各公司应当采取系统的合规做法。其中包括培训工作人员，开展“了解客户”(“了解业务伙伴”)活动，以及筛查各实体。企业还应核实他们的供应链，并在合同中要求他们的商业伙伴制订适当的合规方案。

70. 本报告及编写本报告所依托的事件是在实施制裁方面制定具体部门准则的第一步。还需要开展更多工作，确保制裁得到有效实施。

附文一

安全理事会决议摘录

安全理事会第 1970(2011)号决议(关于利比亚)

11. 促请所有国家，特别是阿拉伯利比亚民众国邻国，根据本国的授权和立法并遵循国际法，特别是海洋法和相关的国际民用航空协议，在有情报提供合理理由认为货物中有禁止供应、销售、转移或出口的物项时，在其境内，包括在其港口和机场，检查进出阿拉伯利比亚民众国的所有货物；

安全理事会第 1718(2006)号决议(关于不扩散/朝鲜民主主义人民共和国)

(8) 决定：

.....

(f) 为确保本段的要求得到遵守进而防止非法贩运核、生物或化学武器及其运载工具和相关材料，呼吁所有会员国根据本国当局和立法的规定并遵循国际法采取合作行动，包括需要时对进出朝鲜民主主义人民共和国的货物进行检查；

安全理事会第 2094(2013)号决议(关于不扩散/朝鲜民主主义人民共和国)

16. 又决定所有国家在有情报提供合理理由令人相信货物中有第 1718(2006)、第 1874(2009)、第 2087(2013)号决议或本决议禁止供应、销售、转移或出口的物项时，都应检查在其境内或在其境内过境的源于朝鲜民主主义人民共和国或运往朝鲜民主主义人民共和国、或由朝鲜民主主义人民共和国或其国民或代表它们行事的个人担任中介或给予协助的所有货物，以确保这些规定得到严格执行；

安全理事会第 1929(2010)号决议(关于不扩散)

14. 呼吁所有国家根据本国的授权和立法，并遵循国际法，特别是海洋法和相关国际民用航空协议，在有情报提供合理理由认为货物中有第 1737(2006)、第 1747(2007)、第 1803(2008)号或本决议禁止供应、出售、转让或出口的物项时，在其境内，包括在其港口和机场，检查运往或来自伊朗伊斯兰共和国的所有货物，以确保这些规定得到严格执行；

15. 注意到各国可按照国际法、特别是海洋法的规定，经船旗国同意，要求在公海检查船只，并呼吁所有国家在有情报提供合理理由认为货物中有第 1737(2006)号决议第 3、4 或 7 段、第 1747(2007)号决议第 5 段、第 1803(2008)号决议第 8 段或本决议第 8 或 9 段禁止供应、销售、转让或出口的物项时，为这类检查提供合作，以确保这些规定得到严格执行；

21. 呼吁所有国家除了根据第 1737(2006)、第 1747(2007)和第 1803(2008)号决议以及本决议履行其义务外，防止提供金融服务，其中包括保险或再保险，或向本

国领土、经由本国领土或从本国领土，或向本国国民或依照本国法律组建的实体(包括海外分支机构)或本国境内的个人或金融机构，或由这些人或实体，转让任何金融或其他资产或资源，如果有情报提供合理理由认为这类服务、资产或资源可能有助于伊朗伊斯兰共和国的扩散敏感核活动或核武器运载系统的研发，包括冻结本国领土上或今后进入本国领土，或受本国管辖或今后要接受本国管辖的与此类计划或活动有关的任何金融或其他资产或资源，并依照本国授权和立法加强监测，以防止所有此类交易；

安全理事会关于索马里的第 2182(2014)号决议

15. 授权会员国在本决议通过之日后的 12 个月内，为确保严格执行对索马里的军火禁运和木炭禁令，与索马里联邦政府合作并在索马里联邦政府通知秘书长且秘书长随后通知所有会员国后，自己或通过“海上联合部队”等自愿性多国海军协作采取行动，在索马里领海海域和索马里沿海延伸至并包括阿拉伯海和波斯湾在内的公海上，在不无故拖延的情况下，对它们有合理理由认为载有以下物项的前往或来自索马里的船只进行检查：

- (a) 违反木炭禁令的来自索马里的木炭；
- (b) 直接或间接违反对索马里的军火禁运的运往索马里的武器或军事装备；
- (c) 给安全理事会第 751(1992)和第 1907(2009)号决议所设委员会指认的个人或团体的武器或军事装备；

附文二

政策要点

一般认为以下是制订有效合规方案的要点：

(a) 管理层的承诺。对于所有合规方案都至关重要。如果合规不是由组织内最高级管理人员领导，那么几乎不可能将所有要求和标准下达给所有工作人员。管理层的承诺声明是强调方案的重要性和高级管理层支持的明确方式；

(b) 合规组织。需要任命授权官员，确保将所需遵守的标准纳入组织内。需要明确说明这些个人的作用和责任。应为这些人提供适当的资源，包括财政资源，确保公司始终遵守有关制裁和管制；

(c) 政策和程序。需要制订政策和程序并将其纳入日常业务活动。这些也将是审计合规情况的一个依据；

(d) 通信与培训。这些领域是任何合规方案成功的关键。将根据制裁和出口管制的性质定期对它们进行修订或增加。有效的通信和培训平台对于确保有关人员了解当前的要求非常重要；

(e) 合同与许可证。与所有商业伙伴的合同都必须要求伙伴方遵守制裁和出口管制立法，并规定保留核实/证实合规方案的权利。未能有效遵守合规方案会对业务产生重大影响。运输某些商品或运往某些国家/个人可能需要许可证。需要一个程序确保确认交易有许可证，而且此类交易是根据要求处理的；

(f) 文件和记录。准确和完整的文件绝对是公司能够确定制裁和出口管制问题的关键。对于货运代理人而言，大部分这些资料由企业伙伴提供，之后成为作出进一步声明的依据。原始文件如果出问题往往会导致供应链内进一步的合规问题。保留各种形式的记录是合规方案的重要组成。

(g) 安全。其中涵盖了广泛的活动，包括(但不限于)：受限方筛查、犯罪背景调查、设施安全和车辆安全。这些是合规架构中应有的一些控制措施；

(h) 追踪。公司可以代表客户运输受控制、受限制或“双重用途”商品。需要一个货物跟踪系统完全控制这些货物，确保货物不会途经可能会带来二级合规问题的国家，并将标出可能的改道问题；

(i) 持续验证和改善。事实上，合规是一个过程，不是最终目的。制裁和出口管制的性质要求，一旦制订了合规管理系统后，就必须定期审查(审计)这些程序，以确保这些系统能得到正确执行，并反映了最新的管制措施和/或变更；

(j) 自愿自我披露。无论合规管理系统如何有效，组织内部或外部总有人可能在运送货物方面犯错误。

附文三

红旗警示

制裁方面的红旗警示指的是那些可以归为不正常的行为和打算违规的指示。这些可以是非常简单或微妙的指示，例如：

(a) 变更交货地址。最后一分钟或发货后变更交货地址可能表明打算转移货物。如交货地址变更为交付给另一个国家时可能性就更大。应对交付地址的所有变更进行筛查；

(b) 交货地址异常。例如，货物交付地址与该商品通常涉及的业务不匹配。例如，将通信设备送到一家面包店或化学家那，或将工业产品送到私人地址；

(c) 酒店。当把酒店作为交付地址时是将酒店作为一个卸货点。酒店具有匿名性，使得很难事先或事后跟踪收货人；

(d) 托运人。货运业有时被试图违反制裁和管制的组织或个人滥用。有时，运输公司、物流服务提供商和货运代理商会被写为货物的收货方。一旦货运代理商收货后，这些货物可能会被分拆并作为不同交易再次被运走；

(e) 自由贸易区。因为自由贸易区拥有简化的进出口和处理程序，而且海关等监管当局的参与很少，而且自由贸易区往往被用作储存和运输设施，使它们成了向被制裁国家和个人转移物品的主要目标；

(f) 货物被交付到货运代理商的房地。这可以避免查明发货人企业的性质或者是为了掩盖实际发货人的详细情况。应始终要求出示政府颁发的身份证明并复印一份；

(g) 现金支付。如果托运人要用现金为大宗或昂贵运输交易结算，这就有点不寻常，因为现在发票和延长信用证条款是普遍做法；

(h) 运费高昂。托运人愿意支付似乎与被运送货物性质不符的高昂运费也是一个红旗警示；

(i) 运费由第三方支付；

(j) 商品似乎与该国的技术能力不相符，如将半导体制造设备运往一个没有电子行业的国家；

(k) 交易规模。货物规模似乎与出口商或进口商的经常业务活动不相符；

(l) 文件。手动修改的文件，而且估价似乎与正在被运送商品或货物的重量不相符；

(m) 说明。商品说明含糊不清或具有误导性；

(n) 混载。混载业者或批发商提供的有关货物的数据有限。