

“一國兩制”下的外交實踐 ——以“滙業銀行事件”為例

何興強*

2002 年博彩業開放以來，隨着外國資金大量進入，澳門迅速走向國際化，各國資本、商人以及遊客更多地湧入澳門。在得到國際社會越來越多關注的同時，澳門受到國際事件的影響、捲入中國外交和國際關係糾紛的可能性也大大提升了。在這種國際背景下，美國對澳門的影響最為突出，這不僅僅是因為大量美國博彩資本在澳門的經營，也因為美國這個惟一的超級大國，在全球不同領域、各個角落都有自己的影響。

根據《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》(以下簡稱基本法)，澳門特別行政區的外交和國防事務由中央政府負責管理，同時，該法也規定中央人民政府授權澳門特別行政區依照基本法自行處理有關的對外事務。這就為澳門特別行政區在適當領域展開對交往提供了法律依據。根據基本法的有關規定，澳門特別行政區政府在中央政府的授權下，能夠參與到與澳門相關的中國外交事務中，既可以在中央政府的具體授權下自行處理相關事務，也可以和中央政府配合，一起處理相關的外交事務。這種靈活的機制安排，使得澳門特別行政區政府在對外事務方面，特別是與中央政府合作處理某些外交事務方面，能夠發揮較為特別的作用。

2005 年 9 月，美國財政部根據美國《愛國者法》311 條款指名澳門滙業銀行為美國“首要的洗錢關注”，滙業銀行被指同朝鮮的洗錢等一些非法活動有關，滙業銀行事件爆發。滙業銀行事件是美國針對其眼中的“流氓國家”朝鮮進行金融制裁而引發的一個事件，同時，該事件由於同當時中國主持的關於朝鮮核問題的六方會談聯繫在一起而成為了一起外交事件，不再是一起單純的金融事件。

滙業銀行事件發生後，圍繞對滙業銀行被凍結朝鮮資金的處理、以及這筆資金的解凍與朝鮮核問題六方會談進程的聯繫等一系列具體問題，中央政府進行着外交談判，澳門特別行政區政府則在中央決策下協助處理相關事務。整個過程在外界看來，恰是“一國兩制”下外交實踐的一次重要實戰演練。

一、滙業銀行事件的背景

布殊政府上台後，特別是“9·11”恐怖襲擊之後，美國將朝鮮確定為“邪惡軸心”並列為先發制人打擊對象之一。同時，美朝互相指責對方違反 1994 年的朝美核框架協議，雙方關係惡化。2002 年 12 月，朝鮮稱計劃重啓寧邊核反應堆並於 2003 年 1 月宣佈退出《不擴散核武器條約》，引發第二次朝鮮核問題危機。美國一直敵視朝鮮政權，拒絕同朝鮮進行雙邊談判以化解危機。中國則一改此前在朝鮮問題上的被動應對態度，積極主動參與到朝鮮核問題中來，促成美朝雙方同意進行包括有關各方在內的多邊會談。2003 年 8 月，第一次朝核問題六方會談在北京舉行。

美國政府在六方會談之外，也採取第二軌道來對付朝鮮。2003 年 4 月，美國國務院發起了跨部門的非法活動調查計劃(Illicit Activities Initiative, IAI)，以分析、調查和反擊朝鮮的非法活動，並成立朝鮮工作組，以監督非法活動調查計劃的執行並為六方會談提供政策計劃支持。非法活動調查計劃的主要職責就是根據美國法律採取執法行動，打擊朝鮮政府的各種國際非法活動，重點是切斷朝鮮與其進行非法活動的全球銀行合作夥伴之間的聯繫。¹

此外，隨着“9·11”後的全力反恐，美國在政府部門的組成和功能方面也進行了較大調整。財政部在反恐方面的作用得到加強，其獨特性體現在兩個方面，一個是布殊總統發佈了行政命令 13382，授予財政部對大規模殺傷性武器擴散活動的制裁權；另一個就是將執行《愛國者法》第 311 條款權力賦予了財政部於 2004 年 7 月新成立的恐怖主義和金融情報辦公室。311 條款的獨特授權使得財政部可以指控一個外國金融機構或者司法管轄區，將其確定為“首要的洗錢關注”，其影響力比許多人想像的都要強大。

據報載，滙業銀行是澳門碩果僅存仍然保持家族式經營的本地銀行，已有 70 餘年歷史，是澳門惟一家以服務性業務收入為主的銀行，其經營的業務廣泛，涉及證券、金融期貨、保險、房地產、代理人服務等多項領域，在澳門、香港及東京均設有辦事處。

* 澳門發展策略研究中心研究員

自 70 年代開始，滙業銀行即與朝鮮的銀行及貿易公司建立商業銀行關係，也一直與美國當局在調查可疑商業活動上進行合作。滙業集團主席為區宗傑，曾擔任澳門立法會議員和中央政府委任的全國政協委員，1999 年時曾與現任澳門行政長官何厚鏵競逐澳門第一屆行政長官。

二、滙業銀行事件的出現和發展

(一) 2005 年 9 月滙業銀行事件出現

經過兩年四輪的談判，在各方共同努力下，2005 年 9 月 19 日，朝鮮核問題六方會談取得第一個重大成果，與會各方一致通過《第四輪六方會談共同聲明》。朝鮮在聲明中承諾，放棄一切核武器及現有核計劃，早日重返《不擴散核武器條約》，並回到國際原子能機構保障監督。美方在聲明中確認，美國在朝鮮半島沒有核武器，無意以核武器或常規武器攻擊或入侵朝鮮。朝鮮和美國在聲明中承諾，將採取步驟實現關係正常化。

與此同時，在美國對付朝鮮的第二軌道方面，也取得突破。經過長達四年通過臥底進行的調查，2005 年 8 月 22 日，美國聯邦調查局宣佈，由 FBI、美國特勤處(U.S. Secret Service)等多個部門合作的兩個代號分別為“皇家魅力”(Royal Charm)和“冒煙龍”(Smoking Dragon)的針對中國黑幫的調查案件結案，一共逮捕了 87 名嫌犯，他們被控走私武器和美元假鈔以及香煙、迷幻藥等毒品以及其他違禁品到美國。² 美國宣佈從中發現了澳門相關銀行和朝鮮偽造貨幣及清洗黑錢等活動有關。

案件結束後不久，9 月 15 日，美國財政部根據美國《愛國者法》311 條款指名澳門滙業銀行為美國“首要的洗錢關注”。財政部負責反恐及金融情報的副部長斯圖亞特·利維(Stuart Levey)稱“滙業銀行是朝鮮政府的積極卒子，通過澳門從事腐敗的金融活動，澳門需要顯著改善控制洗黑錢”，“引用《愛國者法》權力，我們正着手保護美國的金融機構，同時就滙業銀行所構成的非法財務威脅警告全球社會。”財政部具體指出了澳門滙業銀行為涉及非法活動的部分朝鮮政府機構和前線公司提供金融服務等五項罪名。³

消息傳出後，引發大批存戶對滙業的擠提，3 日之內滙業銀行共被提去 3 億多元的現金及本票。香港金融管理局委派的會計師行暫時接管了滙業在香港的一間接受存款公司，直至澳門當局查明對滙業的指控是否屬實。澳門特區行政長官何厚鏵公開呼籲居民要對金融體系有信心。9 月 29 日，特區政府委任的行政管理委員會全面接手滙業銀行管理權，代替了滙業銀行董事會的權力，以使外界重拾對滙業銀行的信心，強化滙業的運作，消除客戶對滙業的戒心，擠兌風波暫告平息。此後，朝鮮於滙業的 52 個戶頭的共計

2,500 萬美元資金被凍結，特區政府也對滙業及其他本地銀行採取了更為嚴厲的審計監管措施。

(二) 滙業銀行事件與朝鮮核問題六方會談的聯繫

美國通過滙業進行的金融制裁擾亂了六方會談。朝鮮對美國制裁滙業做出強烈反應，原定於 2005 年 11 月召開的第五輪六方會談進行了三天就即告結束，沒有任何成果。12 月 6 日，朝鮮稱，倘若美國不解除對於朝鮮制裁的話，朝鮮就不參加六方會談。2006 年 1 月 3 日，朝鮮重申，除非美國解除對朝鮮有關偽造貨幣和洗錢指控而實施的制裁，否則不會繼續參加六方談判。

美國財政部對滙業的指控只是其對朝鮮進行全球金融制裁的開始。2005 年 12 月，美國財政部下屬的金融犯罪執法網絡 (Financial Crimes Enforcement Network, FinCEN) 向美國及全世界的金融機構發出通告，警告美國金融機構防範朝鮮通過它們來進行非法活動，並鼓勵世界各國的金融機構採取相似的措施。財政部副部長利維還出訪日本、越南、新加坡以及韓國，因為據稱朝鮮將把帳戶轉移往這些國家，處處強調美國對朝鮮非法金融交易的關注。隨着美國對滙業的指控所傳達出的信息，即同朝鮮進行金融交易會得到滙業一樣的下場，再加上美國後續的威脅，到 2006 年夏天，世界上特別是東亞地區的銀行，包括韓國、日本、越南、蒙古以及新加坡等國大約 20 多個銀行，都開始切斷同朝鮮的金融往來。2006 年 7 月 24 日，中國銀行宣佈凍結其澳門分行與朝鮮相關的資金。

從 2006 年 1 月開始，隨着朝鮮以美國對其實施的金融制裁為由退出六方會談，金融制裁中的關鍵問題，即澳門滙業銀行的朝鮮資金凍結問題，就與朝鮮核問題的六方會談緊密聯繫在一起了，也就是說，滙業銀行事件與東亞的重大國際安全問題的處理聯繫到了一起。圍繞滙業銀行的朝鮮資金問題，澳門特區政府捲入到了這起複雜的外交事件中。與此同時，外界也開始關注作為六方會談組織者、東道國以及協調人的中國政府對澳門滙業銀行的處理情況。

三、中央政府及澳門特區政府在滙業銀行事件上的應對與處理

從 2006 年的情況來看，隨着對滙業的指控，美國展開了針對朝鮮的全面金融制裁，朝鮮強硬回應以退出六方會談、進行導彈試射和核試驗。這一期間，美國對滙業沒有最終裁定，中國中央政府根據“一國兩制”的安排，在六方會談上以及對朝鮮的金融制裁問題上與美國政府應對，一方面積極斡旋，推動美國與朝鮮進行金融談判，推動六方會談進程；另一方面也通過中國銀行採取了凍結朝鮮資金的行動。這既表達了對置中國利益於不顧進行導彈試射和核試驗的朝鮮

的強硬政策，又是打擊國際金融領域、不擴散方面的正當舉動，以行動回應了美國的壓力，也回應了美國財政部對中國銀行澳門及香港分行的制裁威脅。同時，中央政府對特區政府採取的反洗錢立法等做法也加以肯定，稱其與中央政府堅決反對洗錢等金融犯罪活動的立場是一致的，支持特區政府依法對有關的非法金融活動進行查處。這樣中央與澳門特區政府在打擊反洗錢等金融犯罪活動方面互相響應，配合默契。對於具體的滙業銀行的處置問題，中央政府在公開場合一概以滙業銀行的事根據“一國兩制”的安排，由澳門特區政府處理來回應。

真正需要特區政府和中央政府努力面對的是2007年3月美國財政部對滙業的最後裁決出來之後。2007年2月13日，六方會談取得第二個重大成果，簽署了213協議，同意執行2005年9月19日協議的《落實共同聲明起步行動》。美國國務院朝鮮談判首席代表克里斯托夫·希爾(Christopher Hill)向朝鮮承諾在一個月內解決滙業銀行問題，也就是說，美國財政部就必須在3月15日之前對滙業作出最後裁決，以配合美國國務院兌現美國政府的承諾。

(一) 美國財政部開始發難

3月15日，美財政部選擇在希爾承諾解決滙業銀行問題的最後一天才宣佈對滙業銀行作出最後裁決。該裁決指出，經過過去18個月的調查，確認澳門滙業銀行對與朝鮮有關客戶的非法行為視而不見(turn a blind eye)，在包括偽造美鈔等方面為後者提供便利。因此，根據美國《愛國者法》第311條的規定，30日後切斷美國金融機構同滙業銀行的帳戶往來，同時禁止滙業銀行同美國金融體系發生任何聯繫。⁴

美財政部的最後裁決已經為滙業銀行處理這筆資金鋪平了路，也即滙業銀行必須處理掉這筆黑錢，但財政部又堅持美國對怎麼處理不會干涉，解凍多少也由接管了滙業銀行的澳門政府來決定。此後兩天即3月17日，美財政部助理國務卿幫辦格拉澤(Daniel Glaser)第三次赴澳門，稱此行是給澳門金融管理局提供更多資料，讓澳門當局按機制決定滙業銀行有哪些資金可以解凍，會否解凍滙業客戶的戶口，由澳門政府的決定。格拉澤還稱保護澳門經濟體系是澳門政府的責任。⁵ 這樣，美國財政部將解凍朝鮮資金的責任甩給了澳門政府。

這給澳門政府出了一道難於應付的難題，即這筆錢是美國財政部認定的黑錢，至少其中一部分是不法資金，現在由於六方會談的需要而要被解凍。按照美財政部的本意，它不想解凍朝鮮資金，即使解凍也只能解凍部分合法資金。現在它將此責任丟給澳門政府，如果澳門政府宣佈解凍部分合法資金，朝鮮當然不滿意，六方會談仍將繼續擱淺，阻礙六方會談的罪名就會加到澳門政府頭上；如果澳門政府宣佈全部解凍，那麼就等於是解凍了美國財政部宣佈的非法資金，這樣，接管了滙業銀行的澳門政府就擔上了轉移

朝鮮非法資金的罪名，美財政部也就由此握有了對澳門特區政府進行制裁的口實。由此可見，格拉澤3月17日對澳門的訪問，其所謂“保護澳門經濟體系是澳門政府的責任，至於會否解凍滙業客戶的戶口，是由澳門政府的決定”的說話，言外之意就是讓澳門政府在朝鮮資金問題上無法作為(既無法部分解凍也無法全部解凍)，通過澳門政府之手來達到自己不願意解凍全部資金的目的，這樣才能保持對朝鮮的金融制裁壓力，這是美財政部的最根本目標。

(二) 中國中央政府界入，初步化解解凍難題

美財政部的這種做法不僅讓澳門政府處境困難，極為被動，而且也由於對六方會談的阻礙使得力主通過談判解決朝鮮核問題的美國國務院和中國政府極為不滿。

從美國方面來看，美國國務院與財政部在對朝鮮政策上存在着嚴重分歧。隨着新保守分子、強硬派的旗幟、美國駐聯合國大使博爾頓(John Bolton)2006年12月的離職，以及國務院負責軍控和國際安全事務的副國務卿羅伯特·約瑟夫(Robert Joseph)2007年2月的辭職，主張以金融制裁為主要手段對付朝鮮的強硬派在國務院完全失勢，非法活動調查計劃(IAI)被降級，完全失去了它當初的作用。在國務院內部，朝鮮問題處在國務卿賴斯(Condoleezza Rice)和美國朝鮮問題首席談判代表希爾的控制之下，不再存在對六方會談的阻礙。這樣，新保守主義強硬派勢力的最後堡壘就是財政部利維負責的反恐和金融情報辦公室。在副總統切尼的指示下，財政部繼續通過實施金融制裁，維持着對朝鮮的強硬政策。到2007年213協定簽署後，新保守主義強硬派和現實主義接觸派在對朝鮮政策上的路線分歧就演變成為了財政部和國務院的部門分歧。

按照“一國兩制”的規定，澳門的金融事務屬於特區政府管轄，中央不會干涉，然而，滙業銀行事件卻是一起涉外金融事務，對事件的處理涉及到了對外事務，涉及到對中國有重大利益的外交事件的處理，不再是澳門特區政府職權內能夠處理的問題，需要中央政府參與進來。

對美國財政部對滙業銀行的最後裁決，中央政府表明了“深表遺憾”的態度。外交部發言人秦剛在2007年3月15日的例行記者會上表示，“中國中央政府支持澳門特區政府依法妥善處理有關問題。處理滙業銀行問題應着眼於兩點，一是應有利於推動六方會談進程，二是應有利於維護澳門特區的金融和社會穩定，”並解釋說“深表遺憾”是因為“兩方面的關切都應得到充分考慮和妥善處理，不能只得到部分滿足”。⁶ 言外之意就是指美國財政部的裁決只是考慮到了中方推進六方會談的一個關切，卻沒有考慮澳門的金融穩定這一中方的另一個關切，中國政府對此很不滿意。

對於中國方面來說，美國財政部把滙業銀行列入

“判定洗黑錢確定名單”的裁定維持不變，意味着對滙業實施的金融制裁仍未解除，美國財政部可以隨時擴大對包括中國銀行澳門分行在內的澳門其他銀行的制裁，澳門的金融穩定仍舊處於美國財政部的威脅之下。格拉澤 3 月 17 日的澳門之行更給澳門政府出了個難題，使特區政府可能因為宣佈解凍朝鮮非法資金而授人以柄，讓美國財政部掌握威脅擴大對澳門的銀行進行制裁的口實。面對美國財政部的直接威脅，中國方面必須採取強硬有效的行動加於應對，首先就得讓美國方面自己宣佈解凍全部朝鮮資金，不要將此責任推到澳門特區政府頭上，以免除特區政府日後的麻煩。

同樣在 3 月 15 日的例行記者會上，外交部發言人秦剛表示，中方將會對有關滙業銀行問題“通過適當渠道向美方表達我們的關注，此前我們也是這樣做的”。⁷ 從事後來看，中國方面是通過其他外交渠道向美國財政部施加了壓力。當時第二次中美戰略經濟對話(SED)已經確定將於 2007 年 5 月在華盛頓召開，中國政府警告美方，如果朝鮮資金沒能返還，可能傷害到中美戰略經濟對話⁸，這可是保爾森主管的財政部的在中美經濟關係方面的最大成績，對話要是受到影響，那就可能傷害到了財政部重大利益，於是保爾森才會干涉本部門官員的恐怖主義融資問題，最終同意推翻負責財政部恐怖主義融資官員的意見。此外，美國財政部還受到來自美國國務院的壓力。推動六方會談繼續前進是國務卿賴斯和希爾主管的對朝政策上的最大目標。希爾說服了賴斯，美國應該犧牲凍結資金的問題，以推動六方會談的 213 協定，於是賴斯出面，與保爾森一同施加壓力，勸說財政部金融情報辦公室同意了這個建議。

在這種巨大的壓力下，財政部金融情報辦公室的不得不讓步，在解凍問題上的態度來了個 180 度大轉變。格拉澤訪問澳門兩天後，即 3 月 19 日，趕在六方會談當天上午 11 點開始之前，格拉澤和希爾在北京共同宣佈“朝鮮和美國同意通過某種機制將所有的 2,500 萬美元返還朝鮮”，並解釋說朝鮮保證將這筆錢用於人道主義目的。⁹

(三) 一波三折——美朝達成協定由中國銀行接收滙業朝鮮資金

然而，解凍的問題並沒有因此而結束，剛解決了誰宣佈解凍的問題，誰負責具體解凍事宜的問題仍舊存在，現在又新出現了誰接收的問題。對於後一個問題，美國在 3 月 19 日記者會上宣佈同朝鮮達成諒解，並稱根據朝鮮的建議，將滙業資金轉移到朝鮮外資銀行在北京的中國銀行帳戶上。美國和朝鮮方面的決定是在沒有商量和通報的情況下，就宣佈由中國銀行來接受這筆財政部所稱的“有毒”資金，完全沒有考慮中國銀行以及中國政府的處境。朝鮮當然願意讓中國銀行接受這筆錢，轉交給朝鮮，拿中國作為掩護，保障其日後國際金融往來能夠通暢；美國財政部也願意，反正它一直的就盯着中國銀行，認為中國銀行是

替朝鮮洗錢的銀行之一。在美財政部看來，資金轉移到中國銀行最好不過，是從它眼裏的一個小目標(滙業銀行)轉移到了一个大目標(中國銀行)手裏，這有利於美國財政部繼續威脅指控中國銀行為洗錢銀行提供了口實。

對於誰負責解凍事宜，美國繼續堅持解凍的決定權還是在澳門政府手裏，稱是根據朝鮮的建議全部解凍，具體的轉移技術安排由朝鮮和澳門政府商定，極力避開美國財政部的解凍責任，而只是堅持根據《愛國者法》第 311 條款對滙業的制裁不變。只有這樣，美財政部才能減輕自己宣佈制裁滙業銀行卻又不得不將其解凍的尷尬，減輕對《愛國者法》311 條款權力、對財政部威信的損害。澳門特區政府負責解凍事宜表面上也講得通，畢竟當初是特區政府在美國威懾下宣佈凍結滙業朝鮮資金，但澳門特區政府清楚，整個過程需要美國財政部的確認，避免因一些解凍的技術問題而使特區政府背上洗錢的嫌疑。

中國政府對美國財政部在這兩個問題上的做法非常不滿，因為美財政部的這種做法是顯然損害澳門特區金融穩定方面的利益，損害中國銀行的利益。就在希爾和格拉澤宣佈了全部解凍朝鮮資金後的第二天，在 3 月 20 日中國外交部例行記者會上，發言人劉建超表示，“為維護澳門特區的金融穩定，中方要求美方繼續就此問題同澳門特區政府保持磋商，我們希望澳門方面的有關關切能得妥善解決”¹⁰，再次強調維護澳門金融穩定是中央的主要關切之一。同時，美國國務院希望的推動的六方會談由於滙業資金的解凍問題而停滯。為保證資金最終解凍並回到朝鮮手中，朝鮮採取強硬措施，3 月 22 日，朝鮮稱如果 2,500 萬美元的資金沒有實際到達在中國銀行的朝鮮戶口，就不會恢復談判，朝鮮談判代表金桂冠離開北京。

這些情況使美財政部面臨很大壓力。(試想，如果解凍是由澳門政府來負責，那麼，現在阻礙六方會談的壓力就會集中在澳門政府身上)，重重壓力之下，格拉澤在 3 月 20 日剛離開北京之後不得不於 3 月 25 日再赴北京。格拉澤稱他在北京的任務是“提供(美)財政部的一些專業技術”以使朝鮮資金順利轉帳。他說“澳門人和中國都想確認這個協議的執行符合他們自己的法律和他們的國際責任，我們帶來了(美)財政部的專業技術來幫助中國和澳門人來完成其這些有關執行的問題。”很明顯，從他的話裏，我們能夠體會出中國方面對美國財政部施加的壓力，即不能因為中國銀行接受這筆朝鮮資金而受到任何牽連，澳門特區政府也不能因為解凍的技術問題而受到洗錢的指責。

(四) 最後的較量

1. 美國財政部一意孤行，堅持對滙業銀行的制裁

顯然，問題並不像表面所稱的“專業技術”那麼簡單。所謂的技術問題背後，隱藏着美國財政部與中方的激烈較量。美國財政部恐怖主義和金融情報辦公室是建立來針對外國金融機構或國家進行洗錢活動進

行獨立的情報收集並具有執法能力的機構，有《愛國者法》第 311 條款的授權和保護，直接聽命於總統和副總統，不受聯合國以及美國國務院的干涉，儼然是金融領域的中央情報局(CIA)。美財政部對滙業作出最終制裁決定的真正含義就是警告其他銀行如果同朝鮮做生意將會遇到與滙業現在同樣的下場。但現在如果因為六方會談而推翻了對滙業的制裁，那就表明《愛國者法》311 條款的執法行動是可以被影響的、被沖淡的、被外交談判所代替的，這將不僅是對財政部權威和可信度的一個嚴重打擊，也是對《愛國者法》第 311 條款的威懾力的毀滅性打擊。

因此，美財政部雖然在中國方面以及美國國務院壓力下，以資金用於朝鮮的人道主義目的為托詞，不得不宣佈將通過某種機制將所有的 2,500 萬美元返還朝鮮，全數解凍資金，但仍然堅持不會正式撤銷對滙業的裁決，仍然堅持具體解凍事宜由澳門特區政府負責。格拉澤在北京從 3 月 25 日開始的兩個星期在北京的停留，試圖在不撤銷對滙業指控、維護《愛國者法》311 條款這個有力武器以及維護財政部的信譽的前提下，找出怎樣將這筆資金通過中國銀行轉出去的方法。

2. 中方沉着應對，拒絕接收滙業銀行朝鮮資金

對於中國來講，如果聽從美國和朝鮮的安排，讓中國銀行接受這筆錢是十分不明智的，那樣不僅會將中國銀行置於非常危險的境地，影響整個銀行的信譽，隨時面臨美國關於洗錢的指責。因此，中國政府當然不會授受美國和朝鮮的這種不顧中國和澳門特區利益的安排。中國不願意讓中國銀行接手，也就是要避免中國銀行因此被美國財政部以洗黑錢的罪名盯上(如果中國銀行接受這筆錢，那就得要求簽署一個書面保證，即通過中國銀行的轉帳，不會因此上了美財政部的黑名單。但美財政部不願意簽署這樣一個書面保證。從法律上看，它要為撤回滙業銀行最終裁判提供書面理據，這有機會成為了將來反對第 311 條可引述的一個先例，必將嚴重影響美財政部的權力，即《愛國者法》311 條款的效力)，避免中國銀行澳門分行以及其他澳門大銀行不被美國財政部以洗錢嫌疑緊盯，才能維護澳門的金融穩定。

在如何拒絕中國銀行接收滙業朝鮮資金、維護中國銀行以及澳門特區政府利益這點上，外交部發言人秦剛在 2007 年 4 月 10 日外交部例行記者會上的一番精彩回答給出了最好的註腳。當時有記者提到滙業銀行資金轉帳問題，問“錢無法滙到中國銀行是否也有一些中方的原因”，秦剛對此答道：“中國銀行是上市銀行，需要履行有關的國際義務，遵循相關的法律。澳門特區政府在這個問題上承擔着相應的國際義務，有一些相關的關切。如果要找到一個妥善解決的方法，就應該照顧到包括中方和澳門特區政府在內的有關各方的利益和關切。如果你認為目前的問題是由於中國銀行的原因，你可以建議日本的銀行去接。”¹¹

一方面，由於“一國兩制”的安排，中央政府通過聲稱澳門特區政府的利益和關切，以回應美方的壓

力，向美方表明處理滙業資金問題必須考慮澳門特區的利益；另一方面，又強調中國銀行作為上市公司有其獨立的利益，需要對股東負責，不能讓其承擔由接收滙業朝鮮資金的政治和經濟風險。這樣一來，通過澳門特區政府與中國銀行的配合，中央政府上演了一出巧妙的政治雙簧，回絕了美國財政部的無理要求，保障和維護了澳門特區以及中國銀行的利益，使得美國方面無法再要求通過中國銀行接收滙業朝鮮資金，難於繼續在滙業問題上以擴大對澳門銀行的制裁向澳門特區政府和中國中央政府施加壓力。

3. 美國財政部不得不放棄通過中國銀行接收朝鮮資金

在整個滙業事件的處理中，通過媒體放話以及其他渠道，美國財政部多次向中國表明或暗示，他們掌握有中國銀行等澳門的大銀行同滙業一樣進行所謂“違法活動”的證據。美國國務院前朝鮮問題協調員大衛·亞瑟(David Asher)於 2007 年初在國會作證時說，“滙業從來不是在澳門的主犯，雖然有大量的”證據證明澳門的銀行有參與洗黑錢，但是只有滙業被列入黑名單，因為它是“一個容易對付的目標，並規模不大，其失敗將不會倒塌了整個金融制度”。¹² 亞瑟認為真正的目標，是“數間與朝鮮同謀參與金融罪行的大規模中資銀行”。格拉澤在 2007 年 4 月在國會聽證會上作供時證實也稱對滙業的制裁是“向各國銀行發了一槍，警告它們與朝鮮斷絕聯繫，否則它們可能落得[如滙業]一樣的下場”。¹³

儘管如此，如果美財政部執意只憑藉其手中所謂證據在澳門擴大制裁範圍，這將冒着惹怒中國政府、破壞中美關係全局的風險，它顯然不能這樣做。因此，美財政部的做法是通過堅持對滙業的制裁不撤銷，堅持讓澳門特區政府負責具體解凍事宜，堅持讓中國銀行接收滙業朝鮮資金，使得中國方面無法擺脫與滙業朝鮮資金的聯繫，以保持對中方的威懾。但中方作出適當應對，中國外交部一再重申“兩個關切不能只得到部分滿足”，又通過與特區政府及中國銀行的配合，拒絕了讓中國銀行參與其中，使得美國財政部無法再找到合適的藉口威脅將制裁擴大，也就無法再威脅在澳門擴大制裁。

當然，如果中方能夠迫使美財政部撤銷對滙業的指控，也就不會有其他銀行的問題，那就一勞永逸地解決澳門金融穩定面臨美國的威脅。但撤銷對滙業的指控這點也是美國財政部的底限。從前面的分析可以看出，如果它撤銷的話，那將是對美財政部以及《愛國者法》311 條款的毀滅性打擊，對於一心在全世界打擊朝鮮以及其他國家非法金融活動的美國來說，迫使其在這一點上讓步很難。

這樣的背景下，格拉澤在北京呆了兩個星期，與中國人民銀行、銀監會、外交部等多個部門的相關官員進行了多次交談，並沒有使問題得到解決。中國銀行不願意接收被美財政部所指的是“有毒的”朝鮮資金，美財政部不願意放棄對滙業的制裁，以維護《愛

國者法》311 條款的效用。在這個交鋒中，中國處在有利地位，佔得了上風。由於清楚美國國務院面臨着推動六方會談的巨大壓力，中國方面只要以正當理由堅持中國銀行不能接收滙業朝鮮資金，美國國務院沒有辦法，只有去向美財政部施加壓力。在這種情況下，如果滙業的朝鮮資金沒能及時轉移，六方會談協定就將毀在美財政部手裏，美國也將落下不能履行其承諾的罪名，美財政部最終將不得不作出讓步，不再堅持讓中國銀行接收滙業朝鮮資金。

4. 解凍問題最終與澳門特區政府、中央政府以及中國銀行脫離關係

經過在北京的一番較量之後，美財政部不能從中國方面得到讓步，只有放棄通過中國銀行轉移滙業朝鮮資金，中國銀行也不再與滙業朝鮮資金的問題糾纏在一起了，美國國務院也只有尋找別國的銀行來解決這個問題。誰接受滙業資金的問題與中國方面不再有了關係了。

在由誰來負責解凍滙業朝鮮資金的問題上，美財政部還是堅持由澳門宣佈解凍。在沒有美國政府任何保證或說明的情況下，如果澳門政府與朝鮮接洽轉帳的技術問題，美國隨時可以將幫助朝鮮洗錢罪名加給特區政府。在這種情況下，澳門特區政府與朝鮮接洽轉帳問題就將承擔政治風險。只不過，在中央政府一再重申的“維護澳門金融穩定”、“照顧包括中方和澳門特區政府在內的有關各方的利益和關切”的壓力之下，美財政部既然無法迫使中方同意讓中國銀行接收滙業朝鮮資金，也無法繼續利用滙業資金的具體解凍問題向特區政府施壓，因為只有讓澳門政府放心解凍，才可能讓別國銀行來接收這筆錢，滙業朝鮮資金問題才能往下走。

格拉澤離開北京後沒幾天，澳門金管局 4 月 10 日表示，滙業朝鮮 2,500 萬美元資金，可在 52 個帳戶持有人或經帳戶持有人授權，以合法簽名隨時提取、滙出。這意味着滙業銀行所有涉朝資金將按照客戶指示，全面放行。特區政府主要關注兩個問題，一是資金放行依照銀行慣例自由放行，過程中美國須提供協助，如美元滙款必須取道美國等。二是資金轉移途徑須獲美國認同，避免美國“秋後算帳”，指控有銀行參與轉移問題資金。當中也包括日後有關資金的用途，不應由澳門方面或任何提供資金轉移的金融機構負責等“手尾”。對於澳門政府的上述“關切”，美國財政部此前發表聲明，對澳門政府的決定表示支持。美國財政部在聲明中以“對澳門政府的決定表示支持”承諾，澳門政府則回應以“妥善的、負責任的安排”作為“簽收”。¹⁴ 這樣，美國財政部等於是向對澳門政府的解凍行為作出了保障性的說明，澳門政府解凍資金完全沒有洗錢的責任。

至此，特區政府的責任才完全擺脫，滙業案件與六方會談的關係也完全了結，如希爾所說：“以我看來，他們能取得這筆錢，因此這不再是滙業銀行的問題，而是他們進行非核化的問題。滙業銀行(事件)結

束了。”¹⁵

四、澳門特區政府及中央政府對滙業事件的應對總結

由美國財政部宣佈對滙業銀行進行制裁而引發的這次事件使得回歸以來的澳門捲入到了複雜的國際政治鬥爭中，澳門的金融體系和社會的穩定遭遇到了一次危機。在中央政府的支持和特區政府的正確應對，避免了一場由於有可能因為政治衝突而引發的金融危機。滙業事件發生後，澳門政府正確進行了應對，政府接管滙業銀行和加強了審計和監管工作，並很快制訂了反恐怖主義融資和清洗黑錢方面的法律，成立了單獨的金融情報辦公室，加強了對金融機構的監管。這些反洗錢和反恐怖主義融資的措施得到了包括美國在內的國際社會的讚譽，中央政府對此表示支持和肯定。

在美國財政部一意孤行，維持對滙業裁決，並威脅到澳門特區的金融和社會穩定的情況下，中國政府開始強力介入，多次表達中國政府的兩個方面關注：一是應有利於推動六方會談進程，二是應有利於維護澳門特區的金融和社會穩定。外交部再三強調，中國在滙業問題上的兩個關切“不能只得到部分滿足”，如何保持澳門的金融穩定成為了中央政府最為關切的問題。

面臨美國財政部執行的對朝鮮金融戰爭措施，以及對中國銀行澳門分行其他銀行的威脅，中央政府從外交方面對美國財政部施加了很大壓力，迫使其自行宣佈解凍資金，而不是將責任推到澳門政府頭上來，又以正當的理由和利用美國國務院在推進六方會談上的壓力，避免使得中國銀行接受美國財政部眼中的“有毒”朝鮮資金，迫使美國在滙業問題上沒有擴大化，將美國對滙業制裁的危害降到最低，也使得美國政府免除了澳門政府因為解凍朝鮮非法可能惹上的危險，保護了澳門特區的金融和社會穩定，使得澳門政府完全擺脫了滙業事件帶來的影響。中央政府的這種壓力，也可以從美國國務院的反應得到體現。在中國表達了對澳門金融穩定的關注之後，2007 年 3 月 16 日美國國務院發言人也回應道：“我們充分理解中國為甚麼如此關注這件事情。同時，我們也理解中國擔憂美國的這個規則可能導致人們對澳門金融機構乃至中國內地金融機構產生一些看法。美國財政部宣佈的 BDA(即滙業銀行)僅僅只針對 BDA，他們會對此有更加詳細的說明。”¹⁶

滙業事件中，“一國兩制”下中央政府與澳門特區政府的應對也給我們留下了一些可以思考的空間。

特區政府可以作為中美衝突的緩衝地帶，避免兩國直接對抗，提供一個政策調整的空間。在滙業事件上，由於有“一國兩制”的安排，中國一直強調美國與澳門政府接觸，同時強調保持澳門金融穩定與有利

於六方會談的兩個關切，借助特區政府之手來進行一些更為靈活的操作；通過強調特區政府的利益和關切，以及中國銀行自身的利益等理由，拒絕了讓中國銀行接收並轉移朝鮮資金，讓美國財政部找不到威脅對中國銀行及其他澳門銀行實施金融制裁的口實，也使得美國財政部對特區政府解凍朝鮮資金的事宜做出了保障。最終，美國財政部無法再繼續以擴大對澳門的金融制裁來威脅特區政府和中國中央政府，澳門的金融穩定得到了保障。

特區政府在對滙業銀行事件的處理上也有可以商榷的地方。滙業事件 2005 年 9 月發生時，特區政府為

了保持澳門金融的穩定，接管了滙業銀行。這是正確的做法。然而，在凍結滙業銀行朝鮮資金問題上，在美國憑藉金融霸權威脅下，特區政府在凍結朝鮮資金的問題上，是否能夠在做出決定時與中央政府進行很好的溝通，與中央政府一道來處理，多從國家外交的角度考慮一些，而不是由於美國對滙業的指責就直接凍結了朝鮮資金。假如當初特區政府在滙業事件的處理過程能夠做到這點，就可以避免完全捲入到了美國對朝鮮的金融制裁中，就此避免捲入到了圍繞朝鮮核問題的東亞國際安全事件處理中，以能夠減少一些不必要的麻煩，更好地維護澳門以及中央的利益。

註釋：

- 1 Asher, D. L. (2007). The Impact of U.S. Policy on North Korean Illicit Activities. Heritage Lectures. No. 1024. Available at the website of The Heritage Foundation: http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/upload/hl_1024.pdf. 23rd May 2007.
- 2 FBI Helps Bust Major International Smuggling Operation. Available at the website of Federal Bureau of Investigation: <http://www.fbi.gov/page2/aug05/pistole082205.htm>, 22nd August 2005.
- 3 Treasury Designates Banco Delta Asia as Primary Money Laundering Concern under USA Patriot Act. Available at the website of the U.S. Department of the Treasury: <http://www.ustreas.gov/press/releases/js2720.htm>, 15th September 2005.
- 4 Treasury Finalizes Rule Against Banco Delta, BDA Cut Off From U.S. Financial System. Available at the website of the U.S. Department of the Treasury: <http://www.treas.gov/press/releases/hp315.htm>, 14th March 2007.
- 5 《格拉澤旋風式行程 向金管局提供資料何厚鐸對美決定再表示遺憾》，載於《市民日報》，2007 年 3 月 18 日，第 P01 版。
- 6 《2007 年 3 月 15 日外交部發言人秦剛舉行例行記者會》，載於中華人民共和國外交部網站：<http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzhsl/t303794.htm>，2007 年 3 月 15 日。
- 7 同上註。
- 8 Sevastopulo, D. and A. Yeh (2007). Rice Helped Unfreeze N Korean Funds. *Financial Times*. 21st March 2007.
- 9 Joint Remarks by Christopher Hill and by Daniel Glaser- Morning Walk-Through at the St. Regis Hotel, Beijing, China. Available at the website of the Beijing (China) Embassy of the United States: <http://beijing.usembassy-china.org.cn/031907sixparty.html>, 19th March 2007.
- 10 《2007 年 3 月 20 日外交部發言人劉建超舉行例行記者會》，載於中華人民共和國外交部網站：<http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzhsl/t304972.htm>，2007 年 3 月 20 日。
- 11 《2007 年 4 月 10 日外交部發言人秦剛舉行例行記者會》，載於中華人民共和國外交部網站：<http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzhsl/t310171.htm>，2007 年 4 月 10 日。
- 12 Greenlees, D. and D. Lague (2007). The Money Trail That Linked North Korea to Macao. *The New York Times*. 11th April 2007. Available at the website of The New York Times: <http://www.nytimes.com/2007/04/11/world/asia/11cnd-macao.html>.
- 13 Joint Testimony by Daniel Glaser, Deputy Assistant Secretary for Terrorist Financing and Financial Crimes Before The Foreign Affairs Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation and Trade The Financial Services Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy, Trade, and Technology, U.S. House of Representatives. Isolating Proliferators and Sponsors of Terror: The Use of Sanctions and the International Financial System to Change Regime Behavior. Available at the website of the U.S. Department of the Treasury: <http://www.treas.gov/press/releases/hp361.htm>, 18th April 2007.
- 14 《美國讓步支持澳府決定 滙業朝資全面放行》，載於《澳門日報》，2007 年 4 月 11 日，第 A06 版。
- 15 《放行第三天朝戶未見影 希爾：問題不在澳門》，載於《澳門日報》，2007 年 4 月 14 日，第 A10 版。
- 16 《討論如何落實制裁滙業 格拉澤今再來澳》，載於《澳門日報》，2007 年 3 月 17 日，第 A01 版。