

焦點日本 – 一份亞太網上刊物

匯業銀行，朝鮮被凍結的資金及美國對六方會談的阻礙：對解決問題的障礙

作者： John McGlynn

那美國國務院發言人差不多每天都解釋美國政府持有對匯業銀行的慣常立場就是“匯業銀行問題比任何人能預料到的更為複雜。那些條例、規則及國際金融系統的慣常做法令到解決這類問題十分複雜。”最後，這件事“是一宗朝鮮與它往來銀行的事情。”[1]

對匯業銀行來說，上述發言有兩方面是錯誤的。第一，直至到美國政府介入前，朝鮮與它的往來銀行並沒有什麼顯著問題。第二，雖然與美國政府爭拗問題依然存在之下，匯業銀行已有一段時間表示會將與朝鮮有關的資金電匯至任何一間願意接受這些資金的銀行。但是，任何一間願意接受這些資金的銀行將冒着美國華盛頓首府將它置於死地的風險。所以，上述發言之後段應更準確地改為：“這是美國政府與一些願意但是害怕與朝鮮有業務往來銀行的問題。

匯業銀行事情基本上是一件關乎美國與朝鮮(或者和中國)的政治事件。它並不是一間壞銀行的問題。但是，銀行業界是保守及不願冒風險的。華盛頓利用前述銀行業的本質變為達到它想將朝鮮由國際金融體系孤立出來的目的之有利條件。在2005年12月，在華盛頓並未決定將匯業銀行列入黑名單之前，美國政府已向世界上的銀行解釋它希望它們對朝鮮應採取什麼風險評估態度：採取“合理步驟防範朝鮮利用金融服務作不正用途。”[2]

對於國務院來說，匯業銀行問題是“複雜的”，因為它並沒有法律能力終止銀行被列入黑名單。祇是財政部有此能力。經過一段時間對外界發出公告及評論後，財政部對匯業銀行開始了一個18個月的調查，而將調查結果保密。並向它施加制裁及列入黑名單內。如果那制裁被撤銷後，那存放在匯業銀行或其他銀行的朝鮮資金將可以重新在國際銀行系統自由進出。更重要的是，因匯業銀行問題而停頓的六方會談將可重開，並可緩和東北亞緊張的局面。但是，財政部並不願意撤銷那制裁。

國務院十分焦急想了結匯業銀行錯綜複雜的局面，但是，沒有得到財政部的支持，它無力達成此願望。所以，希爾，國務院在匯業事件和朝鮮問題上的主要談判官員與朝鮮都被迫往返華盛頓、首爾、北京及其他首都城市之間，懇求一些政府或銀行給予他一個秘密的解決方法。但是，正如一個與美國和平研究所共事而寄予同情的旁觀者說，“在過去一月內傳出的多個接近解決事情的報導並未實現。”[3]他並說：“經過數次與中國、俄羅斯及意大利的銀行商議嘗試由它們處理匯款並未獲成功後，國務院最近接觸美聯銀行。”但是，美聯銀行早已聲言，沒有得到財政部的允許，它並不會做任何事情。況且，朝鮮已多次拒絕接受任何不能令它恢復正常日常銀行服務的解決方案。

平壤領導人向布什政府施壓要其承認解決匯業問題及與朝鮮恢復外交關係為交易的一部份。用以解決這令人頭痛的交易，華盛頓心中有三個目的：在六方會談的支持下，凍結(最後消除)朝鮮發展核武的計劃；以美國金融系統打擊清洗黑錢，製造偽鈔和恐怖活動之融資；和對朝鮮施加壓力令其停止它的刑事活動。(清洗黑錢、製造偽鈔、毒品販賣)。

從六方會談中達成的協議已為第一個目的鋪路，但是，華盛頓未能解決匯業問題令會談毫無進度。至於第二個目的，似乎已達到了。澳門官員和匯業銀行的東主已執行了多個符合國際防止刑事罪行標準，而亦滿足財政部所提出的多項確切關注的反洗黑錢措施。並且，根據呈交給財政部的請願書，代表匯業銀行

律師及它的東主已給予財政部全權指定它認為需要的進一步改善。經過18個月的調查，在剛過去的3月份，財政部總結匯業事件時始透露出它對匯業銀行東主的真正關注就是他表露出“潛在重犯罪行的可能性，”不論這是指什麼。但是，財政部一路以來的意向是阻止朝鮮獲得它的資金，而繼續會這樣做並不理會此舉對六方會談的進度及朝鮮核子武力所造成的後果。

至於第三個目的，在這裡我祇談及被聲稱的朝鮮清洗黑錢及製造偽鈔的行為，因為這些行為構成財政部引用愛國者法311條的官方關注，而此愛國者法給予它懲罰一間銀行或一個主權(一個區域或國家)的能力，而聲稱它為一受“極度關注清洗黑錢機構”。看來，最低限度在現時，這些關注的重要性已減少了，因為在匯業銀行被正式列入黑名單之後，財政部與國務院即時允許將那聲稱為從刑事活動得來並存放在匯業銀行的資金放還給與朝鮮有關的戶口持有人。財政部為什麼同意這樣做並沒有向外界交待，但是知道的就是經過18個月的調查而涉及到30萬頁匯業銀行的文件，並沒有向公眾發表一份證明朝鮮有犯罪的證據。再者，美國國務院並沒有要求財政部的監管委員會在公開或閉門會議中提出證據。這做法，在六方會談這麼一個重要的進程是令人費解的。

如果布什政府官員真誠希望完結匯業事件及執行朝鮮半島無核化與在六方會談中所決定雙方關係正常化，最快捷的方法就是財政部將向匯業銀行施加愛國者法311條下的制裁撤銷。

但是，財政部或許受到布什政府官員的支持，依然並不傾向解決匯業銀行的問題。餘下文章的內容將討論財政部可以怎樣處理此事及為什麼它並沒有那樣做。

1. 撤銷財政部在311條下所採用的特別行動是否有先例。

否。一間銀行或一個主權(一區域或國家)被財政部聲稱為一“極度關注清洗黑錢機構”可以作為愛國者法311條所訂五項特別措施中之一項或多項的施加對象，而匯業銀行被施加第五項特別措施。財政部可隨意施加和撤銷第一至第四項特別措施。但是，第五項特別措施祇可以依照法規，經過發放公告和讓人們表達意見所需要的一段時間，並給予一個30天期限，好使美國境內銀行做好遵守法規的行動。在第五特別措施下，美國財務機構被禁止在美國境內與被聲稱的銀行或主權設有戶口，而亦需要防範被聲稱的銀行或主權，通過其他海外銀行間接使用它們的美元戶口。在匯業事件前祇有四間銀行及一主權成為被施加第五特別措施的對象，分別是：Myanmar Mayflower Bank and Asia Wealth Bank(緬甸)，緬甸(整個國家)，Commercial Bank of Syria and VEF Banka(拉脫維亞)。在這四件個案，那第五特別措施依然生效。[4]

如果那第五特別措施祇是被提議(並沒有被執行)，它可以在任何時間被撤銷。在Multibanka的個案中，一間在拉脫維亞的銀行而被財政部在2005年4月提議施加第五特別措施(這提議後來在2006年7月被撤銷)，實行了這個做法。但是，在匯業個案中，那第五特別措施在2005年9月被提議而在2007年3月被施加。

2. 怎樣可以撤銷向匯業銀行施加的第五特別措施？

那對匯業銀行施加的第五特別措施是一個最後裁決或美國聯邦法規。在311條歷史中，並沒有先例將最後裁決撤銷。但是，一位財政部發言人解釋，有一個程序包括在聯邦登記冊上發表撤銷第五條特別措施的通告，那聯邦登記冊是美國官方用來刊登一些建議或對聯邦規例的最後更改，並列出要求撤銷的理由。那發言人表示，這類撤銷會“並不似施加最後裁決而即時生效，” [5] 這程序並不需要給予公眾時間表達意見而亦沒有給予美國境內銀行30天期限使它們能做好遵守法規的措施。

所以，與國務院所持意見截然不同的就是解決匯業事件在技術上是十分簡易的。但是，財政部此時並沒有計劃撤銷最後裁決。

3. 匯業銀行是否向美國財政部採取法律行動？

沒有在法庭上，最低限度至今尚未有。可是，海陸國際律師事務所，匯業銀行的代表律師在2007年4月13日向財政部呈遞一份請願書，直接形容它的決定向“匯業銀行施加最後裁決……是專橫獨斷和反覆無常的”並要求最後裁決“即時被撤銷”。在2007年5月3日，眾達律師事務所，匯業集團的法律代表、匯業銀行的控股公司和匯業銀行主要股東區宗傑呈遞了一份請願書，同樣要求最後裁決即時被撤銷，並說出財政部一些高級官員“已承認”財政部的“決定施加第五條特別措施‘並不是針對匯業銀行。’它其實是一個政治決定用以傳遞給在國際銀行體系的其他成員一個訊息使它們今後避免與朝鮮有關實體有商業往來。”

根據一個財政部發言人，那些請願書現時是在檢閱中。而且，請願書的收據已送往兩間律師事務所，但是，公眾只能以呈交一個本着諮詢自由法案的要求而獲閱這些收據。[6]

假若請願書並不可以達成一個解決方案，代表匯業銀行的律師及它的東主可以在美國聯邦法院提出法律訴訟。那訴訟大多數會主力依據或會一部份依據財政部施加最後裁決的決定是“專橫獨斷和反覆無常的”。並且，財政部是否有“合法理由”根據愛國者法，1970年美國銀行私隱法令的增加版來總括匯業銀行是一個“極度關注清洗黑錢機構”將會是法庭上的一個爭論點。

即使匯業銀行事件在法庭內審訊，匯業銀行代表律師亦可能永遠沒有機會目睹，更遑論反駁美國政府搜集到的證據。理由是美國政府對匯業銀行的調查是依據由不同機密來源搜集的證據。依照在最後裁決腳注5，“用來支持一個在311條下宣稱為極度關注清洗黑錢機構及施加特別措施的機密情報可以由財政部單方面並以‘不公開審訊形式’向法庭呈交。”

單方面意思是指美國政府可以向法庭在匯業銀行缺席情形下呈交支持原告人起訴的機密情報。‘不公開審訊形式’意思是指法庭能以閉門方式參閱證據，將公眾及傳媒置於門外。簡單而言，不單只公眾不能接觸到證據，匯業銀行亦會遭受同等對待。

一個聯邦法官可以用‘不公開審訊形式’檢閱證據或私下檢閱那些機密訊息。但根據聯邦法官，Richard Posner，“聯邦法官並沒有機密工作許可，貼切地說，對國家安全事件並沒有任何專業知識。況且，那刑事司法系統是為處理一些普通刑事罪行而設的，並不是用來對付現時全球的恐怖主義行為”或同樣地有可能，朝鮮與一些清洗黑錢實體混在一起而引起的對國家安全的問題。Meredith Fuchs，國家安全檔案部一位律師曾以筆載指出在處理一些有關國家安全的案件時，可以給予法庭委任一位“特別專家”，“一個節省時間的方法以取代它審閱大量文件或極度機密和有技術性的資料”。姑勿論聘請一位特別專家這做法有什麼優點，Fuchs指出法庭慣常做法就是將決定推遲至由政府準備枯燥冗長的摘要解釋潛在的損害後，並拒絕閱讀遭爭論的紀錄。[8]

甚少人會質疑美國政府對其消息來源加以保管和保密的權利及責任。但是在匯業個案中，法律因東北亞地區和平及戰爭的政治問題而被掩蓋，政府特權應該與合法的公眾利益保持平衡而去了解美國政府對朝鮮刑事活動的指控是否有任何依據。

4. 美國財政部是否已表明怎樣可以解決匯業銀行問題？

是。當財政部在2005年9月聲稱匯業銀行為一“極度關注清洗黑錢機構”後不久，由澳門政府委任由外人組成的管理委員會接管銀行。區宗傑，匯業銀行主要的股東，已向財政部作書面宣稱(在美國法律下，作偽證將受處罰)他願意“給予可強制執行的承諾”斷絕“任何一部份或全部現時與朝鮮的業務”，阻止聘請不獲財政部或澳門金融管理局同意的管理階層人員和永遠聘用管理委員會經理級人員。[9]

在他回應財政部關注的宣稱中，區宗傑說，當財政部在2007年3月將匯業銀行列入黑名單中，它指出匯業銀行可以“交回先前經理階層及主要股東並由他們管理”，這些管理人員有“潛在重犯罪行的可能性。”財政部向匯業銀行要求的是十分清晰的：改變經理階層(或許可能是一個賣盤或永久停業)。鑒於已作更改的管理階層和承諾，看來剩下的管理制度更改就是區宗傑本人……和一些被委任為董事局成員的區氏家族人員。

區宗傑看來是準備與美國財政部作長期戰爭，並不會輕易放棄他的東主地位和匯業銀行。匯業銀行的東主，包括區先生本人已聘請兩間國際知名律師事務所，Heller Ehrman(在2006年，美國首20間律師行排名第四)和眾達律師事務所(在2005年，被Asian Legal Business China Law Awards評為該年度最佳國際律師事務所)，依據事實及法律論點與美國財政部作抗辯。並沒有任何跡象北京或澳門官方嘗試迫區先生下台。財政部看來亦不會放棄它對“潛在重犯罪行的可能性”的憂慮。市場曾經傳出匯業銀行被一間中資銀行收購，及受北京參與令致一些未被點名“銀行高級行政人員”請辭的謠言，但並沒有任何實質支持。

如果財政部繼續保持它的立場，匯業銀行的死結將會持續。雖然中國領導人員對此事最終的決定是沒可能知道的，但是回看一些歷史會帶來線索。

在十九世紀早期，當英國商人開始將鴉片售賣給中國吸毒者，直至到1949年，毛澤東及共產黨行動獲得勝利後，中國的歷史是受外國剝削和支配。肯定地，中國最不想見就是容許華盛頓去決定那個可以或不可以管理中國境內的一間銀行。

5. 澳門境內有27間銀行。匯業銀行是否是唯一與朝鮮從犯金融罪行的銀行？

雖然愛國者法311條賦予財政部權力聲稱一主權為一“極度關注清洗黑錢機構”，但是它對澳門特區並沒有這樣做。這是令人十分詫異的，因為財政部曾作出下列聲明：“在澳門特區內，清洗黑錢已被確認為一主要問題”和“澳門的銀行容許[朝鮮政府代辦處和幌子公司]清洗偽鈔和由政府資助不合法毒品交易得來的款項。” [10]

在他們公開的宣言中，美國官員指控朝鮮用犯罪活動得來透過澳門清洗的黑錢資助發展核子武器。這對國家安全問題引起了合理的關注。但是，美國沒有明確表示只將匯業列入洗黑錢名單是怎樣可以阻止澳門其他的銀行讓那被聲稱為非法資金通過，尤其是朝鮮被指控其只需付出費用就可享有“在幾乎沒有監管的情況下，進入銀行體系”。事實上，澳門當局已隨即加強反洗黑錢的措施。但如果美方國家安全當局對朝鮮問題是認真的，華盛頓的官員包括國會議員便需向公眾交代澳門新加強了的反洗黑錢制度是否能更有效地減輕核武威脅。

澳門共有27間銀行。2005年9月的裁決中提到“大約有十間較大的銀行”可填補被列入了黑名單的匯業並“在澳門紓緩合法商業活動帶來的負擔”。這樣說，財政部好像相信這十間銀行是不受嫌疑並可以繼續它們與美銀行的銀行關係。但如果財政部恐防澳門的銀行是與朝鮮勾結是真的，那不是說餘下那較小規模的十六間銀行潛在着成為一間或多間匯業。為什麼相比起其他十六間銀行，匯業是代表一個較大的危險或是在非法活動中一個自願的工具？如果正如財政部說有多間澳門的銀行有嫌疑，那為何不是整個地區或多間銀行被列入“極度清洗黑錢關注”的名單？

曾是國務院在朝鮮問題上的先頭偵察員（現任於Heritage Foundation）的David Asher披露過匯業“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予洗黑錢，但是只有匯業被列入黑名單，因為它是“一個容易對付的目標，並規模不大，其失敗將不會倒垮了整個金融制度”。他指出“一些人看來，匯業可能是代罪羔羊，但事實並不是關乎匯業。”真正的目標，Asher說是數間與朝鮮同謀參予金融罪行規模

大的中資銀行。[11]

Asher的觀點在華盛頓不屬於邊際強硬派的，也不是反中國的立場。這是財政部一位高級反洗黑錢的官員格拉澤，他於去年四月在國會聽證會上作供時證實的，他對國會聯席委員會說對匯業的制裁是“向各國銀行發了一鎗，警告它們與朝鮮斷絕聯繫，否則它們可能落得[如匯業]一樣的下場”。[12]

對於什麼是真正的目標，或許是華盛頓有合理關注的那些較大的中資銀行。但究竟關注些什麼？這些關注有沒有向較大的銀行或北京政府官員提出過？有什麼犯錯的證據存在？這些證據已否有呈交給中國的銀行或政府官員及他們怎樣的反應？如果事實上無人提出過這些問題或無任何公開記錄，那麼根據所有確實所知，美國政府將一間小型銀行列入黑名單，其作用在達到示威目的與應付任何可能的犯錯同樣重要。又因為朝鮮已被宣佈為“邪惡軸心”成員及“冒升的中國”，這都令美國環球策略分析員很苦惱，匯業事件現好像演變成是純粹權力的運用，利用美國金融市場作為武器在東亞地區塑造一個政治結果，並不是為捍衛美國金融制度的誠信而作的。傳統公安程序 – 在雙方對抗的情況，指控一宗罪行，由呈交及檢驗證據、根據事實判決有罪或清白，如有需要，制訂恰當的刑罰，這一切程序都被漠視。

6. 如果財政部不採取行動，還有沒有其他解決匯業問題技術上方案可選擇？

有的，但選擇任何一個不能解決朝鮮及中國主要關注的方案，似乎都會注定失敗。

有一方案建議依靠“市場機制”，最近由美國和平研究所韓國工作小組聯絡員John S. Park (Institute of Peace)所描述。[13]

Park 道香港的投資銀行建議宣佈匯業為一間“陷入危難的銀行”。

首先，澳門金融管理局（澳金管局）將分割出受爭議的朝鮮賬戶內的二千五百萬元，將這筆資金放入一個特別用途工具。然後，澳金管局重新注入資金予銀行及開展拍賣程序，就好像處理韓國資產管理公司（KAMCO）一樣，當時是亞洲金融風暴後，主要用以解決正在衰歇的韓國的銀行。澳金管局會邀請有潛在的買家去競投這間有新資本的銀行。

一個“等同在匯業與朝鮮賬戶內的資金，可以過渡貸款形式提供予朝鮮”。這個過渡貸款將可透過出售這間“有新資本的銀行”償還。最終，澳金管局“會在一個變了不同資金來源提取資金作此貸款用途，而這些資金並不會與財政部的裁決扯上關係，之後，電匯 [朝鮮的二千五百萬元]”往 [朝鮮的] 指定一間銀行，可以在完全合乎國際銀行守則下完成。”這做法繞過了資金是“有毒的本質”。

但是這個建議有四個缺點：

首先，這個建議沒有為朝鮮返回環球金融體制提出一條通道，一個平壤很早前已表明的要求。由於財政部的行動，環球金融體系現已視朝鮮資金為“有毒的”。如果朝鮮只能用非直接的方法獲取存在匯業銀行的二千五百萬元資金，而這些用非直接的方法得來的資金不能用於朝鮮境外的銀行，根本成就不大。

第二，這個建議沒有撤銷對匯業銀行被列入黑名單的禁令。財政部對匯業銀行的制裁是針對銀行本身而不是針對朝鮮存於該銀行二千五百萬元的資金。即使匯業銀行的賬簿可因這“有毒的”二千五百萬元的資金而一洗前嫌，財政部已官式地斷定銀行的擁有者有着“潛在重犯的可能”，故此，銀行會繼續地被排斥。

第三，因為第311條被列入黑名單的禁令沒有被撤銷，匯業銀行及整個澳門銀行業將持續被混沌籠罩着。這一定會觸怒中國政府。在四月份，中國政府表示解決匯業銀行是需要一個能“有助於澳門金融及社會穩定及六方會談的進程”的方法。它又敦促要將“合法及合理的考慮及各方面的利益，包括中國中央及

澳門特區政府 ... 納入考慮範圍。” [14]

同樣困擾中方的是那些機密的“消息來源”在美國官方機構眼中，正秘密地將有可能歪曲中國的金融體系經營的資訊傳送出來。一樣受人關注的是財政部從未拿出過任何公開證據去支持其對匯業銀行的各種指控。

第四，朝鮮仍然是判了有金融罪行直至其可證實其清白。財政部曾有一段時間派遣代表向中方及朝鮮官員會面及解釋證據。後來，據傳聞這些官員埋怨美方並沒有展示到實質的證據。

這個建議所沒有處理的問題可能對朝鮮及中國更為重要，對朝鮮來說，就是其參予國際金融體系交易的主權，而對中國來說，就是其對其本土銀行的管轄主權。

7. 最後，如果技術上解決匯業銀行問題是簡單的，為何財政部不付諸行動？

美國傳媒好像不願意向美方官員問這個簡單的問題。除了一個例外，這就是McClatchy 報業的Kevin Hill (及一位自稱為“China Hand中國通”的網路日誌博客)，傳媒並沒有在愛國者法第311條做過工夫。因此，於近期其中一個國務院每日新聞簡報會上，有一記者發問：“我們可否總結說愛國者法的第311條好像是比任何人想像中權力更大？”第311條並不是一頭在美國管理下湊合出來發瘋了的造物。要制止第311條其實只需在美國聯邦註冊處申報幾項指示就可。

但是，為何財政部不做呢？在沒有其他任何解釋情況下，主要的原因顯示美國有某些外交政策目的及愛國者法的第311條賦予華盛頓首府可即時懲罰或制裁它想要的任何國家 (或國家的銀行)。

現時，美國外交政策制定者正埋首於中東問題上，尤其是伊拉克、伊朗及敘利亞。直至現時為止，財政部只曾將在這地區內的一間銀行敘利亞商業銀行(CBS)列入黑名單。與匯業銀行相同，關於CBS的機密情報被搜集了。財政部報告“美國政府透過機密消息來源有情報顯示CBS可能已被恐怖份子及/或與恐怖組織有聯繫人士所利用”(下面加劃了線)。又一次像匯業銀行一樣，存有懷疑就足以定罪：“因為清洗黑錢的罪行包括了利用金融機構去推動恐怖活動的進行，恐怖份子使用CBS展示了他們利用它促進清洗黑錢活動。”

華盛頓首府亦不喜歡敘利亞政府可能使用CBS去“提供物質上的支持予黎巴嫩真主黨及巴勒斯坦恐怖組織。”的事實。 [15]

在伊朗的問題上，那國家的銀行是被美國法律禁止直接與美國的銀行有往來。但是仍可透過非伊朗本土銀行抵達美國進行間接的交易。直至現時為止，沒有伊朗的銀行被愛國者法的第311條第五特別措施所制裁，這措施會終止間接的通道。但是，透過行使總統的行政命令、其他美國的法律及聯合國的制裁，財政部已成功地完全地切斷了兩間伊朗國營的金融機構進入美國金融體系，它們是 Bank Sepah 及Bank Saderat Iran。

如果財政部撤回其對匯業銀行的制裁，這一直沒有被仔細監察的第311條將面臨被暴露出來的危機。財政部對任何撤回制裁的決定都必須有其正式的解釋。愈多解釋，美國法院和其國會議員及公眾愈有機會審問財政部究竟有沒有“合理依據”去將匯業銀行列入清洗黑錢的“極度關注名單”及禁止其進入美國銀行體系。如果正如匯業銀行代表律師在其提交異議文件中稱財政部的行為是“專橫獨斷及反覆無常”的話，或許它在敘利亞銀行CBS及其他世界各地銀行的問題上，它的行為都是一樣的，尤其是如果財政部不能提供任何犯錯的證據。到時，愛國者法的第311條將有變成一個不可行的法規，它的失敗將剝奪了美國政府作為對付敘利亞或伊朗或任何在中東或其他方國家一個有力的政治及金融工具。

在敘利亞商業銀行這一個案中，財政部有可能擔憂其證據的公信力，Cliff Knuckey前英格蘭場的反洗黑

錢單位主管曾表示在他服務警隊期間“從來沒有……在‘雷達網上’偵察到敘利亞有涉及洗黑錢。”他又指出敘利亞資助恐怖活動“已由政治形式被彰顯出來”，敘利亞“不支持恐怖主義但只支持抵禦外國佔領勢力的活動”。於第二次世界大戰期間，聯軍非常依賴抵禦運動的活動。[16]

又有可能，正如 David Asher 提出過是中國或其較大的銀行是針對目標。

大部份愛國者法的章條備受美國國會、法院、民事及刑事權益組織評擊。其中一位著作愛國者法的作者相信另一美國機關即司法部對“[愛國者法]內部的管理存有嚴重的錯誤”，這些嚴重的錯誤“應要被糾正，否則，內部對反恐戰爭的支持將瞬間煙滅。[17] 同時間，財政部實施愛國者法的第311條面對幾近乎無的官方或傳媒監察。它只針對一些反抗能力較弱的國際社會成員如緬甸、敘利亞及拉脫維亞施，足可解釋箇中原因。

華盛頓的強硬派份子及一些相信美國應有最大的空間採取跨地域式政治及金融的行動，他們可能擔心如果美方撤回或過早撤回對匯業銀行的最終裁判，將會開創多個不利的先例。財政部如對國務院欲解決匯業問題、重啟對朝鮮的外交而作出讓步的決定，這將可能會造成一個先例。制裁匯業銀行的第五措施已經生效了三個月。任何給予國務院關於撤回制裁的依據務必要儘量拖延；否則，第311條將可能被指控成一個美國遲鈍的政治的工具，而不是一種世人敬仰的法治手段。

法律上財政部要為撤回匯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。如果財政部在施加及撤回一個最終裁判是“專橫獨斷及反覆無常”的話，法院、國會及國務院有可能會開始質疑第311條作為一個可強行的法治的工具，其公信力何在。從這論據來說，財政部只要什麼都不做，不解決匯業問題，即使其無動於衷的行動會帶來損害，例如損害到國務院實現無核化及和平北朝鮮半島的試圖，這樣看來，財政部並沒有那麼“專橫獨斷及反覆無常”。

最後，在伊朗於中東地區政治自由及其在不擴散核武器條約下發展本土核能計劃權利的問題上，美國及伊朗現正互相緊盯。財政部在華盛頓首府對伊朗的外交政策上扮演一角色。最近，財政部一位高級反恐官員Stuart Levey 聲言“世界各地頂級的金融機構及企業正在重估他們與伊朗的業務，因為他們擔心涉及的風險與他們的聲譽。”Levey已警告一些跨國公司“當與伊朗有業務往來時要特別謹慎”。根據路透社報導“法國銀行 Societe General 明白警告箇中意義，並已抽身出原本提供五十億資金發展伊朗龐大的氣油田的計劃。”[18]

自從美國國會於一九九六年通過對伊朗及利比亞的制裁法案，美國可利用這制裁法案威嚇一些在伊朗作某些投資的國家，華盛頓首府用盡一切它可利用的政治及法律手段去令伊朗脫離國際金融社會。可能有些在華盛頓首府的人正在等候一個行使第311條的時機。根據不同的法例，美國已經切斷了兩間伊朗國營的銀行進入美國金融體系的通道，但是由匯業問題所牽起的政治餘波，已削弱了美國在東北亞的外交主動權，並因此可能令伊朗幸免於第311條的訟裁。在與伊朗箭在弦上這情況可能持續下，華盛頓首府的強硬派份子可能想財政部保持對匯業的立場。如果這不發生，那些想利用第311條對付伊朗的人可能首先需要正視那些關於法律效用、一致的實施甚至公平等令人不安的問題。這些問題可能會鼓勵跨國公司、大型環球銀行及世界主要的貿易國家去漠視第311條款用以對付伊朗，一個在國際商業有大份量的國家。

總結

如果華盛頓決將匯業銀行從洗黑錢名單剔除，支持實現無核化及和平北朝鮮半島的六方會談的進程可能會立即重開。如果華盛頓不作這決定，若在其他方面有所行動，例如將朝鮮從國務院的國家贊助的恐怖活動名單上剔除，那進程可能還會推前。[19] 唯一可肯定的是朝鮮拒絕已被華盛頓操縱的國際金融體系所

隔離，令其資金變成“有毒”。

在這種問題當中，美國財政部仍然未提出過任何匯業或朝鮮有參予非法金融活動的證據。在今年初的一個美國國務院談判專家與其平壤對手作的君子協定裏，後者演繹為完全恢復其國際銀行特權但前者並沒有不同意。某方應在某處有所付出，在某處是很顯而易見呢。

John McGlynn 是一位駐於日本的獨立分析員。電郵地址：jmcgkyo@yahoo.com
他是*North Korean Criminality Examined: the US Case* 的作者。他於2007年6月9日為《焦點日本》撰寫此文章。

- [1] Sean McCormack (發言人)於二零零七年六月四日在美國國務院華盛頓首府每日記者會。
- [2] 美國財政部美國金融犯罪執法網絡，二零零五年十二月十三日向朝鮮政府機構及相關連涉及非法活動的幌子公司提供銀行服務的指引
- [3] 參照註解第十一條
- [4] 第311條特別措施的概要可從美國金融犯罪執法網絡獲得，美國金融犯罪執法網絡是美國財政部內部一單位
- [5] 二零零七年六月七日收到美國財政部發言人Molly Millerwsie傳來的電郵
- [6] 有關於財政部的復審 *ibid*。二零零七年三月三十一日美國財政部美國金融犯罪執法網絡高級公共事務專員 Anne Marie Kelly在電郵中解釋資訊自由法案 (FOIA)確認通知權
- [7] 根據愛國者法附加的語言，它賦予擴大收集情報及反情報活動，在保障美國對抗國際恐怖主義，美國金融犯罪執法網絡局長被授權“去發出規令使所有金融機構必須...保存記錄或呈交一些報告而這些記錄及報告在刑事、稅項或違規的調查或訴訟會有很大用途，或在情報與反情報活動行動，包括分析用以保障美國對抗國際恐怖主義，及執行反洗黑錢和乎合法規程序”。參見美國財政部網址關乎向匯業銀行施加最後裁決項目。
- [8] Richard Posner 的著作“憲法對反恐主義”及Meredith Fuchs & G. Gregg Webb二零零六年十月於美國律師公會國家安全法律報告第二十八冊第四號發表的文章“Greasing the Wheels of Justice: Independent Experts in National Security Cases” (譯作“潤滑司法的車輪：國家安全事件獨立專家的意見”)
- [9] 二零零七年五月三日匯業財經集團及區宗傑先生對匯業銀行施行第五特別措施提出異議，要求撤回最後裁決。
- [10] 參見美國財政部對匯業銀行的調查結果及最後裁決。
- [11] Donald Greenlees & David Lange 於二零零七年四月十一日在紐約時報發表的文章“The Money Trail That Linked North Korea to Macao” (譯作“由澳門走到朝鮮金錢的足跡”)及David Asher於二零零六年九月十四日在第109屆國會關於中美經濟及安全檢討委員會聽證會的作供。
- [12] 由美國財政部恐怖主義及金融情報辦公室，資助恐怖活動及金融罪行副助理部長格拉澤在二零零七年四月十八日第110屆國會的議院外交事務委員會之恐怖主義、反核擴散及貿易小組委員會和議院金融服務委員會之國內及國際金融政策、貿易及科技小組委員會聯席聽證會作證 *Isolating, Proliferators and Sponsors of Terror: The Use of Sanctions and the International Financial System to Change Regime Behavior* (譯作孤立核擴散及恐怖主義資助者：利用制裁及國際金融體系去改變統治行為)
- [13] 參見John S. Park在 armscontrolwonk.com網上日誌內的建議。瀏覽二零零七年六月四日的日誌條目取名為“Sell Banco Delta Asia” (譯作售賣匯業銀行)
- [14] 中國外交部發言人秦剛於二零零七年四月十二日的例行記者會
www.fmprc.gov.cn/eng/xwfw/s2510/2511/t31064.htm
- [15] 更多有關與恐怖主義相連的指控，詳情見於美國財政部對敘利亞商業銀行的最後裁決
- [16] 英國RISC Management Limited的董事長Cliff Knuckey於敘利亞銀行及金融服務會議第五組小組會的演說：*How will US Sanctions Affect Economic Growth?* (譯作美國的制裁如何會影響經濟增長?)
- [17] 網上 NewsHour司法部核數揭發聯邦調查局濫用愛國者法，在二零零七年三月九日與網主黨議員Jerrold Nadler及共和黨議員James Sansenbrenner一個訪問的概要 (錄音帶的文字記錄)
- [18] 於二零零七年五月二十八日在路透社Peg Mackey 及Simon Webb發表的“U.S. pressures energy firms, banks away from Iran” (譯作“美國向能源公司、銀行施壓，令它們遠離伊朗”)
- [19] 將朝鮮從美國國務院的恐怖主義國家名單除名將會解除現行大約三十個制裁措施。例如當中包括朝鮮可向國際及地區性借貸機構得到發展貸款。