

反思经济制裁

Economic Sanctions Reconsidered

第三版

[美] 加利·克莱德·霍夫鲍尔

杰弗里·J·斯科特

金伯莉·安·艾略特

芭芭拉·奥格

著

杜涛译

反思经济制裁

Economic Sanctions Reconsidered

(第三版)

[美] 加利·克莱德·霍夫鲍尔

杰弗里·J·斯科特

金伯莉·安·艾略特

芭芭拉·奥格

著

杜涛 译

图书在版编目(CIP)数据

反思经济制裁:第3版/(美)霍夫鲍尔
(Hufbauer, G. C.)等著;杜涛译.—上海:上海人民
出版社,2011

书名原文: Economic Sanctions Reconsidered

ISBN 978-7-208-09961-6

I. ①反… II. ①霍… ②杜… III. ①经济制裁—研
究 IV. ①F115

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第077737号

责任编辑 陈雷

封面设计 董一瑜

反思经济制裁

(第三版)

[美]加利·克莱德·霍夫鲍尔

杰弗里·J·斯科特 著

金伯莉·安·艾略特

芭芭拉·奥格

杜涛译

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 17.25 插页 1 字数 231,000

2011年7月第1版 2011年7月第1次印刷

ISBN 978-7-208-09961-6/F·2035

定价 32.00元

前 言

在过去的 25 年中,彼得·乔治·彼得森国际经济研究所一直奋斗在对经济制裁的运用进行经济学研究的最前线。该专家小组在高级研究员加利·霍夫鲍尔、杰弗里·斯科特和金伯利·艾略特的带领下,已经编纂出一个内容详尽的、关于过去一个世纪以来所实施的经济制裁的数据库。通过对近 200 个案例的分析,他们从这些丰富的实践中得出了很多教训,从而使得那些政策制定者们能够从中得到很多启示,这些政策制定者们曾经采用经济制裁来回应国外的行为,范围包括朝鲜、伊朗、苏丹等广阔区域。本书是对他们先前有巨大影响力的著作的第三次全面修订和更新版。

该项研究计划开始于 1982 年,当时霍夫鲍尔和斯科特根据他们 20 世纪 70 年代后期在美国财政部参与谋划经济制裁的经验,联合对美国及其他国家滥用经济武器的方式提出批评。他们的研究工作得到了吉姆·艾略特的帮助,从而首次对国际关系中这一批判性工具进行了全面的经济学分析。最初的著作《支持外交政策目标的经济制裁》(1983)反驳了当时流行的一种认识,即“经济制裁从未发生过作用”,并且对如何提高经济

制裁的效果提出了一些简短的建议。

与当时流行的观点相反,作者们发现大约有一分之一的案例表明,经济制裁能够成功实现外交政策上的目标,但这种成功主要取决于所要实现的目标的类型、目标国的经济和政治环境以及制裁政策的实施方式。他们将其政策对策归纳为“九条戒律”,提出了判断最有效的经济制裁的标准。据说在里根政府时期,美国商务部长波多里奇(Malcolm Baldrige)在内阁有关制裁的辩论中将他们提出的这些戒律记在索引卡片上以便随时引用。

1985年,霍夫鲍尔·斯科特·艾略特小组出版了《反思经济制裁:历史和现实政策》,该书包括政策分析和对103个制裁案例的详细分析。该书的出版正值对南非种族隔离政权实施经济制裁进行热火朝天的公共辩论之时,它提供了一种公正的分析,从而对美国行政机关、国会以及联合国的有关决策产生了影响。该书第二版涵盖了116个案例分析,以两卷形式在1990年底出版。在参院讨论是否继续进行制裁或使用武力以强迫萨达姆·侯赛因撤出科威特的过程中,参院议员引用了该书。该小组得出的结论认为单边制裁效果有限,这就促使人们去寻求多边措施以应对冷战的结束。

第二版出版迄今已过去了17年。一位新的小组成员芭芭拉·奥格参与到制裁数据库和案例研究的工作中来,并做出了重要贡献。在本书第三版新增加的一章中,作者们考察了冷战的终结所以以及国际贸易和金融的迅速全球化对如何以及在何处使用经济制裁这一问题所产生的双重影响。与此前的东西方对抗不同,近年来经济制裁常常是由非洲的内战、侵犯人权和第二、第三世界国家的武器扩散等原因而引发,当然还有国际恐怖主义(在这方面制裁既针对国家政权也针对非国家行为者)。

尽管世界政治和经济都发生了戏剧性变化,但作者们在25年前所得出的结论仍然是有说服力的。实际上,作者们早期的一些建议已经对20世纪90年代和21世纪制裁政策的形成和实施提供了指导。但遗憾的是,正如在海地、巴拿马和现在的伊拉克所显示的那样,他们对后制裁规

划 (post-sanctions planning) 的关注——即计划放松制裁并恢复正常商业交往的重要性——并未得到完全贯彻。

作为研究所成员的我们 also 对本项研究在有关经济制裁的学术领域所产生的影响感到十分欣慰。本书也许是本领域中最广为引用的著作,它所提供的�基本数据已经成为大量博士论文和学术期刊论文的基础性资料,这些论文也再次验证了我所作者们所采用的方法和得出的政策结论。这个新的版本回应了对早期著作的实质性批评,我们也希望这一不断更新的过程会一直持续下去。

彼得·乔治·彼得森国际经济研究所是一个研究和讨论国际经济政策的私立非营利机构。其目标是分析该领域的重要事务,并为处理这些事务而发展和传布实用的新方法。本研究所是完全超党派的。

本研究所受一个由慈善基金、私人企业和有兴趣的个人组成的高度多元化的集团资助。研究所上个财政年度大约 30% 的资金是由美国境外的赞助人提供的,其中约 12% 来自日本。

研究所理事会对该所承担全部责任,并对研究所的研究计划给予一般性指导和核准,包括对那些经过一段时期(1—3 年)后可能会变得很重要的选题以及那些应当由研究所承担的选题的鉴别工作。所长与行政团队和外部咨询委员会密切合作,他负责对特定计划的开展工作并对某项研究成果的出版做出最终决定。

本研究所希望它的研究和其他活动将会有助于全世界国际经济政策坚实基础的建立。我们诚请这些出版物的读者们能向我们提出意见和建议,以便我们更好地实现这一目标。

C·弗里德·伯格斯特

2007 年 10 月

致 谢

本书第三版的研究和写作持续了很长时间,因此我们需要感谢很多人。显然,这样一个范围广阔的研究项目需要大量的研究助理,我们要特别感谢 Elizabeth Winston、Celine Charveriat、Thomas Moll、Jonathan Dingel、Agustin Cornejo 和 Jisun Kim 付出的努力。他们的工作对于构建案例研究价值非凡,而这些案例研究进一步为我们独特的制裁数据库打下了基础。

审核这一篇幅长且复杂的手稿并通过出版程序最终完成它是一件费时费力的任务,为此我们要感谢 Valerie Norville、Ed Tureen、Madona Devasahayam 和 Marla Banov 付出的努力。最后,我们还要感谢彼得·乔治·彼得森国际经济研究所所长 C·弗里德·伯格斯腾的支持,本项目对他的忍耐力确实是一种考验,不过他的支持却从未放松。

目 录

前言 / 1

致谢 / 1

第一章 导论 / 1

案例研究方法 / 2

制裁发起国及其动机 / 5

使用制裁的局限 / 9

历史纵览 / 11

本书的规划 / 22

附录 1A / 23

第二章 制裁的效用分析 / 47

制裁事件剖析 / 47

分析框架 / 56

对外政策目标 / 57

影响违反和服从制裁的成本的变量考察 / 61

第三章 政治变量 / 73

政策上的轻微改变 / 74

政权改变 /	76
打击军事冒险行动 /	78
削弱军事潜力 /	80
其他主要政策改变 /	83
政治、冷战与制裁目标 /	84
附录 3A /	86

第四章 经济变量 / 106

制裁发起国和受制裁国的大小 /	106
贸易联系 /	107
制裁的类型 /	109
受制裁国的经济健康程度和政治稳定性 /	117
制裁对受制裁国的代价 /	120
制裁对制裁发起国的代价 /	128
附录 4A /	134

第五章 冷战后的国际制裁 / 152

美国制裁政策的演变 /	154
国际制裁的新对象和新目标 /	157
联合国及其战后制裁政策 /	158
国会对制裁政策的干预 /	160
州政府和地方政府的制裁 /	164
“聪明制裁”的奇巧 /	165
制裁政策的新挑战 /	169
附录 5A /	177

第六章 结论与政策建议 / 182

制裁是否有效? /	186
-----------	-----

政策建议:更有效地运用制裁 / 188

结论:三思而后行 / 207

附录一 经济制裁的计量经济学分析 / 208

附录二 美国经济制裁对贸易的影响 / 221

附录三 评估制裁对受制裁国代价所使用的方法 / 242

参考文献 / 246

译后记 / 263

表

表 1.1 发起制裁的情形、对受制裁国的代价以及世界出口(1915—2000年) / 21

表 1A.1 出于外交政策目的而发起经济制裁的历史统计(1914—2000年) / 23

表 1A.2 2000年以后的制裁案例 / 40

表 1A.3 一战前出于外交政策目的发起的部分经济制裁案例 / 43

表 3A.1 导致受制裁方政策适度改变的案例:政治变量 / 86

表 3A.2 导致受制裁方政权改变和民主化的案例:政治变量 / 90

表 3A.3 打击军事冒险行动的案例(重大战争除外):政治变量 / 97

表 3A.4 削弱军事潜力的案例(包括主要战争):政治变量 / 99

表 3A.5 导致受制裁方政策发生其他重大改变的案例(包括领土割让):政治变量 / 102

表 3A.6 受制裁地区的情况 / 105

表 4.1 关贸总协定(GATT)第 21 条的豁免案例 / 113

表 4.2 经济健康和政治稳定性(按政策目标计) / 119

表 4.3 与其他案例相比威胁案例的特征 / 128

表 4A.1 导致受制裁方政策适度改变的案例:经济变量 / 134

- 表 4A.2 导致政权改变和民主化的案例:经济变量 / 138
- 表 4A.3 打击军事冒险行动的案例(不包括主要战争):经济变量 / 144
- 表 4A.4 导致军事潜力削弱的案例(包括主要战争):经济变量 / 146
- 表 4A.5 导致受制裁方政策发生其他重大改变的案例(包括领土割让):
经济变量 / 149
- 表 5.1 各阶段的成功率 / 153
- 表 5.2 二战后美国发起的制裁行动 / 155
- 表 5A.1 针对具体问题或特定国家而制定的有关制裁的法律 / 177
- 表 6.1 成功情况(按政策目标计) / 186
- 表 6.2 成功与制裁前关系(按政策目标计) / 192
- 表 6.3 平均贸易联系(按政策目标与成功概率计) / 194
- 表 6.4 成功与政权类型(按政策目标计) / 194
- 表 6.5 经济健康程度与政治稳定性(按政策目标与成功率计) / 195
- 表 6.6 受制裁国付出的平均代价(按政策目标计) / 198
- 表 6.7 成功率(按制裁手段计) / 199
- 表 6.8 成功率与制裁事件的持续时间(按政策目标计) / 200
- 表 6.9 成功率与对制裁发起国的国际合作(按政策目标计) / 202
- 表 6.10 成功率与来自国际组织的合作(按政策目标计) / 203
- 表 6.11 成功率与受制裁国获得的国际协助(按政策目标计) / 204
- 表 6.12 成功率与配套政策(按政策目标计) / 205
- 表 6.13 制裁发起国的平均代价(按政策目标和成功率计) / 206
- 表 A.1 回归变量 / 212
- 表 A.2 “有限成功”或更大成功概率的二元罗吉特模型回归结果 / 218
- 表 B.1 核心重力模型变量 / 223
- 表 B.2 2000 年美国正在实行的经济制裁 / 224
- 表 B.3 美国经济制裁的指标变量 / 226
- 表 B.4 美国经济制裁对受制裁国和美国之间的双边贸易的影响 / 230
- 表 B.5 美国经济制裁对受制裁国和所有贸易伙伴国之间双边贸易的影

响 / 232

表 B.6 2000 年美国正在实行的经济制裁对美国造成的贸易损失 / 237

表 B.7 2000 年美国正在实行的经济制裁对所有贸易伙伴国造成的贸易损失 / 239

表 C.1 综合弹性和制裁乘数 / 245

图

图 2.1 取决于相对动机和制裁发起国影响力的预期结果 / 56

图 5.1 冷战后的制裁趋势(1990—1999 年) / 152

图 5.2 渐增的国会干预(1940—1999 年) / 162

图 5.3 实施制裁中国会的参与情况(1940—1999 年) / 163

图 C.1 实施出口制裁所造成的福利损失 / 243

文本框

文本框 4.1 关贸总协定(GATT)第 21 条 / 110

文本框 6.1 增强奖惩并用的方法 / 196

文本框 A.1 界定经济制裁效果分析中的因变量 / 210

第一章 导论

2003年5月22日,联合国安理会一致通过了1483号决议,从而正式结束了它对伊拉克长达十多年的全面经济制裁。20世纪90年代期间,对伊拉克的制裁体制作为自二战以来实施得最全面的制裁,引发了关于经济制裁措施的作用及其有效性的争论;同时,“经济制裁”这一“致命武器”的人道主义影响、合法性、道德问题亦引发了争论。

作为对一战所带来的战争恐惧的回应,美国前总统伍德罗·威尔逊发起了关于经济制裁有效性的长期争论,该争论一直持续至今。^①虽然只有少数人目前仍然同意威尔逊总统有关“制裁能作为战争的替代品”的言论,但是制裁的支持者依然把它看作是对外政策“兵器库”中的重要武器。他们相信,除了制裁在实现自身权利方面获得的成功以外,制裁还能起到

^① 1919年,在印第安纳波利斯市(Indianapolis),威尔逊总统曾说道:“一个被制裁的国家,通常被视为投降的国家。如果运用这种经济的,和平的,无声的,致命的手段,那么就没有必要动用武力。但这(经济制裁)是一个可怕的手段。它不会导致被制裁国外的人员伤亡,但是这会给被制裁国带来巨大的压力,这种压力在我看来是一个现代国家所无法承受的。”(引自Padover 1942, 108)这一观点在国际联盟的法律结构中也有所体现,其强调把集体制裁作为制止侵略的一种手段。

重要而显著的作用。不过,怀疑论者对制裁是否是一个有效的工具仍然有所疑虑,尤其是当制裁发起国单方面地把制裁作为一项独立的武器使用时,因为尽管受制裁国的普通民众可能会受到伤害,但是目标政权(target regime)却可以使自己免受重大影响。怀疑论者所疑虑的另一点是:其他国家及其人民因制裁的间接影响而需承担的代价以及制裁发起国国内的企业、工人因此所付出的代价,对于制裁所带来的收益而言是否值得。与20世纪相似的是,在21世纪之初,经济制裁仍然是一项重要但却倍受争议的对外政策手段。

为了恰当地处理这些问题,我们对20世纪有关制裁的大量历史记录进行了仔细的探究和考查。我们的主要目的是,找出在哪些情况下使用经济制裁最有可能推动和促进(一国)实现其对外政策的目标。因此,我们的研究主要集中于以下四个主要问题:

- 在实现对外政策目标时,历史上有哪些采取经济制裁的先例。
- 什么因素(政治和经济因素)能使制裁对于既定的对外政策的目标产生积极的影响。
- 制裁发起国^①以及受制裁国各自需要付出多少成本和代价。
- 我们从实践经验中能得出什么教训,从而为政策制定者在未来制定未来的制裁政策时提供指南。

案例研究方法

许多文献都记录了关于对外政策中使用经济制裁的案例,其中大部分都着眼于对一个或少数几个经济制裁案例的分析。所以在我们的研究中,我们试图从这些文献中找出关于经济制裁的普遍有效的命题。我们分析的起点就是在表1A.1中的174个关于经济制裁的案例,这些案例从

^① 我们使用“sender”这一词来表示“通过或部分通过对他国采取经济制裁或对他国进行经济制裁威胁”以实现对外政策目标的国家。在相关文献中经常看到的另一同义用语是“sanctioner”。

一战期间四国分区占领德国,到美洲国家组织(OAS)和美国于2000年对向贾米·马华德(Jamil Mahuad)政权发起政变的厄瓜多尔发起了制裁威胁。每个案例的摘要都概括了制裁过程中的主要事件、制裁发起方的目标、被制裁方的反应、其他国家的态度,以及制裁发起方和被制裁方的经济成本。在这些案例的结尾,都有专门研究此问题的学者对该制裁所作出的全面评价以及我们对此给出的简评。在一些制裁案例中,例如美国对古巴的制裁和联合国对伊拉克的制裁,制裁发起方(无论是国家还是国家联盟或是其他形式)的目标会随着时间的推移而发生重大的变化。根据制裁事件的重叠性及延续性,我们把这些事件划分为几个独立的案例加以研究,或者把一个案例中不同阶段的不同目标分开进行评估。^①

每一起案例都有14个变量(variables),在204个案例中有关于全球使用制裁情况的最详尽的数据分析。由于每一起案例中都包含有大量的数据,所以我们在本书正文中会尽可能减少援引的内容。^②关于参考文献,我们已将其罗列在了第六章之后。此外,由于我们的案例已经概述了每一个历史片段,而且详尽的细节描述均可在相关文献和著作中找到,所以我们会尽量避免在本书中过于详尽地叙述每一个个案。

表1A.1中所列出的案件,并不包括所有一战以来由主权国家采取的、旨在改变另一国行为的经济手段(economic leverage)。我们主要分析的是制裁措施对实现对外政策目标的作用,因此在进行研究时,我们既把经济制裁与其他经济手段相区分,也把对外政策目标与其他经济措施的目标相区分。我们研究的边界将在下文作出阐述。

我们把经济制裁定义为,蓄意的、由政府发起的、断绝或威胁断绝惯常

① 在第三版的新资料库(Hufbauer, Schott, Elliott, and Oegg 2007)中,那些包含多个目标、不同阶段或不同对象的案例都有不同的分析和评论。例如,案例95—1详述了美国对厄瓜多尔和秘鲁的制裁,但其中的变量是不同的。因此,对于174个案例,一共有204个分析与评论。大多数统计分析中的数据都与评论而不是案例有关。

② 我们所选择的部分案例在我们机构的网站首页上(www.petersoninstitute.org)也可查找到。自从2000年以来,我们又研究了13个新的制裁案例,具体内容请看表1A.2(见本章末尾)。

贸易或金融关系的行为。其中的“惯常”(customary)并不是指“按合同或按契约的”；它是指在没有制裁的情况下所进行的贸易和金融活动。我们并不系统地阐述通过积极的经济激励措施(如援助或贷款)来实现外交政策目标的案例。然而,当类似的经济激励措施与经济制裁措施结合起来运用,而作为一种“胡萝卜加大棒”的手段时,它们就会被纳入我们的案例研究和分析范围之内(注意:“胡萝卜”通常是指撤销先前的制裁措施)。①

我们把对外政策的目标定义为,制裁发起国公开地或暗中地寻求受制裁国政治行为的变化。我们主要依靠制裁发起国官方的公开声明以及那个时期记者和历史学家所作的评论,来确定每个案例中的对外政策目标。但通常情况下,政府官员对于本国的真实的对外目标都会含糊其辞;因此,我们也经常会使用非官方的评论作为研究时的参考。

我们在研究对外政策目标时,一般会把在贸易、金融、税收和其他主权国家间的商业谈判等正常领域的经济目标排除在外。也有许多案例着眼于解决资产征用赔偿纠纷问题,这看起来似乎违背了我们研究的界限。然而实际上,在冷战时期,资产征用经常会涉及政治和意识形态的争论,这样它就远远超越了补偿问题,因此我们把它也纳入了我们的分析范畴。

我们还把旨在限制武器销售、军事装备、母体设备(如化学和生物制剂、气体扩散设备、磁环以及类似设备)的国家安全出口控制排除在研究之外。在大多数情况下,我们并不会深究那些旨在阻止特定出口这类目标很小的案例。②但是,我们在研究中仍较关注冷战时期的出口控制案例(多国出口控制协调委员会〈CoCom〉和中国委员会〈ChinCom〉),在那些案例中,美国和其同盟国的目标都超出了军用设备的限制,而且还涉及削弱苏联及其在东欧的卫星国和中国的经济实力。

① David Baldwin(1985)曾使用“积极的制裁”一词来指各种各样的经济激励措施,包括撤销先前的制裁。但他的这一用语并未被广泛接受和采纳。因此,我们使用“制裁”仅仅指断绝经济往来或经济利益关系。

② 然而,在一些案例中,当武器禁运成为其制止和平息国内冲突的重要手段时,我们也记录了这些案例的内容和特点。利比里亚案(案例 92—1)与卢旺达案(案例 94—3)正是这种情况。

在诸多领域,美国国会会授权政府对冒犯美国的国家实施制裁。在这些事例中,除了对发生在国家层面的案例进行研究外,我们还对美国的外交政策发展和立法权力作了介绍和概述。这些政策概述涵盖了践踏人权问题(包括宗教迫害)、国际恐怖主义问题、美国对禁毒所作的努力以及核扩散问题。

最后需要说明的是,我们不研究那些因实施制裁所引发的国际合法性的问题,特别是对于域外管辖措施的定义和适当界限问题,即一国试图把本国的法律施加到外国的公民或企业上,或者由州和地方政府发起的制裁的合法性问题。由于已经有许多文献都着眼于研究合法性问题,所以我们也无法再对合法性问题的争论作出更多有益的贡献。(与这些问题相关的事件有:1981年的 Marcuss and Richard 一案,1983年的 Rosenthal and Knighton 一案,1983年的 Moyer and Mabry 一案,1984年的 Marcuss and Mathias 一案,1988年的 Carter 一案,1990年和1996年的 Malloy 一案,1997年的 Goldsmith 一案和1998年的 Koh 一案。)

表1A.1省略了许多第二和第三阶层的国家(powers of second or third rank)之间实施的制裁事件。因为这些案件通常在英语文献中没有详细记录,我们也缺乏足够的资源来研究用其他语言所著的相关资料。此外,我们还省略了一些大国为了达到相对较小的目标而以秘密的方式采取的制裁措施,或者只是暗中威胁而没有实际实施制裁的案件。所以在一定程度上,由于这些缺省,我们作出的概括未必能充分地反映20世纪所有的经济制裁。^①

制裁发起国及其动机

制裁是国际社会中许多国家的对外手段的主要部分,只迫使受制裁

^① 在美国总统出口委员会(President's Export Council)以及美国经济联合会(USA Engage)(网站:www.usaengage.org)于1997年发布的关于美国单边经济制裁的报告中,列举了一系列针对环境问题和工人权利问题的经济制裁。由于它们并不符合我们对经济制裁的定义,即以实现对外政策为目标,所以并不包含在我们的研究中。那些威胁制裁的案例(threat cases)将在第四章中加以讨论。