

Economic Sanctions

Trade-off between
Effectiveness & Humanitarian



经济制裁

有效与人道的权衡

田 斌 · 著

经济制裁

有效与人道的权衡

田 斌 · 著



Economic Sanctions

Trade-off between
Effectiveness & Humanitarian

 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

经济制裁：有效与人道的权衡/田斌著.

—北京：中国经济出版社，2019.7

ISBN 978-7-5136-5371-8

I. ①经… II. ①田… III. ①经济制裁—研究 IV. ①F115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 220904 号

组稿编辑 崔姜薇

责任编辑 张 博

责任印制 马小宾

封面设计 任燕飞装帧设计

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 13

字 数 200 千字

版 次 2019 年 7 月第 1 版

印 次 2019 年 7 月第 1 次

定 价 68.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题，请与本社发行中心联系调换（联系电话：010-68330607）

版权所有 盗版必究（举报电话：010-68355416 010-68319282）

国家版权局反盗版举报中心（举报电话：12390） 服务热线：010-88386794

自序

PREFACE

对经济制裁这一领域进行研究，主要源于以下三个原因：一是在当今以“和平与发展”为主题的时代背景下，经济制裁虽然是国家间最不合作的经济交往活动，却被越来越频繁地应用于国家的对外战略实施中，成为国际关系中一个非常重要的领域；二是经济制裁是经济外交理论的三大核心内容之一，与我们熟知的经济合作、经济援助相比，对经济制裁领域的深入研究将有助于加快推动经济外交理论与实践不断向前发展；三是经济制裁将会成为我国维护国家利益的一项政策工具，中国长期坚持奉行和平外交政策，但并不意味着中国将放弃使用经济制裁这一对外政策工具的权利。当今崛起的中国在实现民族复兴的伟大进程中会面临各种艰难险阻，如有他国在涉及我国国家主权、安全、领土完整、发展等核心利益问题上故意挑起争端，而通过外交途径根本无法化解冲突和矛盾时，中国政府有权采取经济制裁的方式来捍卫国家利益。为此，对经济制裁进行更为深入的研究有助于更为有效、合理地运用这一对外政策工具，维护国家利益。

自新中国成立以来，我们始终坚持以和平共处五项原则作为对外政策的基石，主张在平等互利的基础上与世界各国开展经济外交。中国没有将他国作为战略对手，即便客观上存在竞争，也始终坚持在竞争中寻找和扩大合作面，以共赢取代零和，以协商化解分歧；也始终坚持以求同存异的精神妥善处理与各国之间的分歧与矛盾，避免双方陷入冲突对抗的歧途。但对于严重违反国际条约和规则，违反双边已签署的和平、合作协议，侵犯中国的正当国家利益，特别是严重威胁到中国的国家核心利益时，我们不排除在特定时期，针对特定事件、特定对象，将经济制裁这一手段纳入我国的对外政策工具箱中。

随着我国和平发展进程的不断深入，我们维护国家利益的原则和底线



越来越明确，维护国家利益的资源和手段也越来越多。主动发起经济制裁不是中国处理国际事务的原则，更不是应对问题、解决冲突的优先选项，但“凡事预则立，不预则废”。因此，对于政策制定者而言，要对经济制裁有充足的认识和准备，对于国际关系学者而言，要对经济制裁相关的理论和实践有更为深入地思考和研究。

前言

PREFACE

国际经济制裁的一个棘手问题是，既要追求制裁有效，又要确保制裁人道。传统理论认为，制裁损失是决定经济制裁成败的关键因素，当制裁损失足以让目标国无法承受时，制裁的政策目标才有可能得以实现。然而制裁实践表明，通过让目标国承受巨大的代价来提高制裁的效果，其结果常常事与愿违。尤其是国际组织采取的多边经济制裁，不仅制裁可能失败，而且还会给目标国造成严重的人道主义危机。那么将人道主义考虑纳入制裁政策和制裁实践过程中，势必会降低制裁的损失，反过来又会影响到制裁的效果，且部分实践证明，制裁所造成灾难并没有因采取人道主义措施而得以有效避免。鱼和熊掌不可兼得，现实使得制裁政策的制定者们陷入了两难困境。这就引出了一个值得探讨的现实问题，为什么会出现这一种情况？如何在经济制裁的有效与人道之间进行取舍平衡？此外，为了应对这一难题而将人道主义考虑纳入经济制裁的决策和执行过程中，为什么仍然无法避免以上尴尬的困境？

作为对上述问题的回应，本书将研究聚焦于经济制裁有效与人道的权衡。在围绕人道主义措施对于经济制裁有效性的影响评估上，本书将观众成本的理论引入到经济制裁的博弈模型中来解释经济制裁有效与人道的权衡问题。因为在决策者看来，经济制裁所导致的危机中，中途让步或未能兑现先前的承诺会遭受观众成本的惩罚，即外界的压力。而在经济制裁双方的博弈中，不仅存在传统意义上追求功利性目的的观众成本，同时由于受到国际伦理原则和道德规范的作用，也存在基于价值性判断的观众成本。所以，无论是在追求经济制裁的有效性，还是在给予相应的人道主义考虑，观众成本为制裁双方的决策者提供了更多对抗博弈的机会。

随着全球化、信息化步伐的不断加快，媒体对国家间事务的关注和介



入程度不但加速了以上观众成本的形成，而且也明显提升了其对于经济制裁整个过程和结果的影响效果。因此，作为理性的决策者，在经济制裁有效与人道的权衡中必须要充分考虑这一因素对于损失与收益的预期影响，这样才能更为合理地做出策略选择。

也正是基于以上逻辑思路，本书认为，经济制裁中的人道主义措施并不制约制裁有效性的发挥，将人道主义考虑纳入制裁的过程中将有助于降低观众成本的压力，有助于维系多边经济制裁合作。如果制裁政策已经使得目标国爆发了人道主义危机，那么向目标国提供人道主义援助要远好于采取人道主义的例外措施。此外，人道的权衡不应只停留在文字的表达上，例如当前所谓的“针对性制裁”和“聪明制裁”，而应该在实际制裁领域的选择上给予更为人道的关怀，在一些关乎目标国“生计”的领域和商品上应尽量避免“一刀切”式的贸易禁令，在制裁之初就应留有一定的弹性空间，以防止“政治获益、民众受苦”的悲剧。

第一章 导论	1
第一节 问题的提出	3
第二节 研究的意义	7
一、研究的理论意义	9
二、研究的现实意义	11
第三节 现有理论的评述	14
一、人道主义考虑的必要性	15
二、人道主义考虑对制裁效果的影响	19
第四节 研究方法	23
第二章 经济制裁的效用分析	27
第一节 经济制裁的认识	29
一、经济制裁的概念认识	29
二、经济制裁的实践认识	32
第二节 经济制裁的功能与目的	36
第三节 经济制裁的有效性	40
第四节 经济制裁有效性的影响因素	44
一、经济层面的因素	44
二、政治层面的因素	46
三、国际合作层面的因素	49
第三章 经济制裁的价值判断	53
第一节 经济制裁的合法性与合理性	55



第二节	经济制裁与国际伦理	60
第三节	经济制裁的正义性问题	62
第四章	经济制裁的人道主义考虑及有效与人道权衡的理论	
解释	69
第一节	经济制裁中人道主义议题的由来	71
第二节	经济制裁的人道主义措施	74
一、	制裁对象的转变与制裁方式的调整	74
二、	制裁政策上的人道主义例外措施	78
三、	制裁过程中的人道主义援助	80
第三节	人道主义考虑的作用和价值	82
一、	降低制裁的负面伤害	82
二、	使制裁合法性得到承认	84
第五章	有效与人道的权衡：基于观众成本的理论分析	87
第一节	观众成本的理论认识	89
第二节	经济制裁的观众成本	92
第三节	追求制裁有效博弈中的观众成本	95
第六章	联合国制裁实践评估：全面制裁伊拉克的人道主义	
权衡	103
第一节	“全面制裁”措施的内容及伊拉克所承受的代价	105
一、	制裁的缘起及制裁的目标	105
二、	全面制裁的内容及伊拉克所承受的代价	107
第二节	国际社会的反应及对联合国经济制裁的呼吁	111
一、	国际社会对伊拉克人道主义危机的反应	111
二、	对联合国减轻制裁伊拉克的呼吁	112
第三节	人道主义的紧急补救措施：著名的“石油换食品计划”	
.....	115
一、“石油换食品计划”的内容	115

二、“石油换食品计划”的实际效果	119
第四节 “石油换食品计划”对制裁效果的影响评估	121
一、基于经济层面的评估	122
二、基于政治层面的评估	124
三、基于国际合作层面的评估	126
第七章 欧盟制裁实践评估：针对性制裁叙利亚的人道主义 权衡	129
第一节 欧盟制裁叙利亚的目标及内容	131
一、制裁的原因及其目标	131
二、欧盟“针对性制裁”的内容	133
第二节 欧盟“针对性制裁”措施的实际效果	139
一、“针对性制裁”的效果	139
二、各方对经济制裁叙利亚的态度	142
三、叙利亚人道主义危机的持续恶化	144
第三节 对叙利亚“石油禁运”例外措施的实际考虑及其争议	146
一、以人道主义为由解除“石油禁运”的真实意图及负面 影响	146
二、各方对欧盟解禁石油措施的反应	148
第四节 欧盟在叙利亚难民危机中的应对	150
一、难民危机对欧盟的冲击	150
二、欧盟应对难民危机的内部分歧	153
三、难民危机下欧盟的人道主义应对措施	154
第五节 人道主义权衡对叙利亚制裁效果的影响评估	157
一、基于经济层面的评估	157
二、基于政治层面的评估	159
三、基于国际合作层面的评估	161
第八章 结论	163
第一节 研究结论	165



第二节 研究创新及理论价值	168
第三节 政策启示	169
第四节 研究不足及下一步研究的方向	171
参考文献	173
后记	189
附录 1914年—2011年经济制裁的效用评估	191



第一章

导 论

第一节 问题的提出

自 20 世纪初以来，作为非武力强制性经济限制措施，经济制裁被广泛地运用于解决国际争端、谋求国家利益、维护地区稳定以及明确传递不满信号等各类目的。从 1914 年到 2014 年这一百年的时间里，全世界共发生了 224 起经济制裁行动。^①

无论出于何种意图，在大多数西方学者看来，经济制裁的运用有其合理性、实用性和灵活性的优势。美国是发起及参与经济制裁最多的国家，仅冷战期间由其发起的经济制裁行动就多达 82 起。^②与此同时，苏联也经常通过采取经济制裁的方式来对其盟国进行惩罚和胁迫。例如，从 1961 年到 1965 年，苏联曾对阿尔巴尼亚实施经济制裁，以报复阿尔巴尼亚霍查政府对中国的支持态度。在整个冷战期间，经济制裁成为美苏双方谋求和维护其霸权地位的重要工具，这也导致对经济制裁行为“工具性”的重视程度被不断放大。也正因为如此，经济制裁被认为是一种比外交谈判更有效、比军事手段更人道的对外政策工具。西方国家对经济制裁这一政策工具的运用更加热衷、更加追捧，与之相对应的是，学术界在针对经济制裁领域的研究也主要集中于如何有效提升制裁的有效性上。

冷战结束后，受国际政治经济结构性变化的深远影响，经济制裁手段被更广泛地运用在国际关系主体的外交战略。然后，由于联合国对伊拉克、南斯拉夫、海地等国所发起的经济制裁行动导致了上述国家出现了严

^① 该数据由彼得森国际经济研究所的霍夫鲍尔研究员在 HSE (Hufbauer-Schott-Elliott) 数据库基础之上提出。参见 Gary Clyde Hufbauer. Sanctions Sometimes Succeed; But No All-Purpose Cure, http://www.cato-unbound.org/2014/11/07/gary-clyde-hufbauer/sanctions-sometimes-succeed-no-all-purpose-cure#_ftn2.

^② Gary Clyde Hufbauer et al. Economic Sanctions: New Directions for the 21st Century, <http://www.iie.com/publications/papers/hufbauer0708ppt.pdf>.



重的人道主义灾难，难以预料的后果使得国际社会开始逐渐重视经济制裁对受制裁国普通民众可能带来的负面伤害。

毫不讳言，经济制裁是大国和集团的一项政策特权，同时也是受制裁小国和弱国的一场噩梦。冷战后制裁的实践表明，针对小国的多边经济制裁所造成的负面后果有时甚至不亚于一场战争。例如，在海湾战争爆发前，凭借丰富的石油与天然气资源，伊拉克的经济发展在中东地区处于中上水平，人均国内生产总值接近 4000 美元，而在 1990 年 8 月伊拉克入侵科威特后，联合国安理会为敦促伊拉克从科威特撤军，先后通过多项制裁决议，对伊拉克实施包括石油禁运、资产冻结在内的强制性经济制裁、武器禁运及空中封锁，世界各国随即陆续停止了与伊拉克的经贸往来。制裁导致伊拉克经济遭到重创，社会基本陷于瘫痪的状态，人民生活状况急剧恶化。伊拉克的各大医院由于严重缺乏医疗器材、药品、电力及供水，基本丧失了正常的救治能力，处于停摆状态。据统计，从 1990 年开始，联合国对伊拉克持续了 13 年之久的全面制裁行动至少造成了 150 万伊拉克人因缺医少药或营养不良而死亡，其中儿童死亡人数就超过了 50 万人。^①

经济制裁的负面影响使得研究者们开始反思这一对外政策工具的适用性和局限性。因为在整个经济制裁过程中，最为直接的受害者并非该国的当权者，而是目标国国内广大无辜的普通民众，其中尤以老人、妇女和儿童这一群体为代表。为此，国际社会开始集中对经济制裁手段进行人道主义层面的评估。降低经济制裁的负面伤害，给予一定的人道主义考虑成为制裁研究领域中不得被重视的议题，也是难以回避的议题。

将人道主义考虑因素纳入制裁政策的制定和执行过程中，使得研究者在评估这一工具的有效性上产生了更大的分歧。既要追求制裁有效，又要确保制裁人道，无疑让决策者、政策制定者陷入了两难境地。为此，学

^① Neil Mackay. War on Truth, Casemate Publishers, 2007, p79. David Rieff. Were Sanctions Right? Published: July 27, 2003, <http://www.nytimes.com/2003/07/27/magazine/were-sanctions-right.html?pagewanted=all>.

术界提出了“聪明制裁”（Smart Sanctions）的概念，^① 期望通过一种更为灵活、更有针对性的制裁方式来解决制裁实践过程中所面临的诸多困境。

在“聪明制裁”被提出后，持乐观态度的一派学者认为，“聪明制裁”的运用可以将制裁的损失直接聚焦到被制裁国当权者和社会精英们的身上，这样有针对性的做法不仅可以有效降低经济制裁可能导致的人道主义伤害，而且还可以使得那些最应该承担责任的群体来直接承受制裁的压力，进而可增强制裁的政策效果。^② 同时，“聪明制裁”的提出也意味着追求制裁有效与确保制裁人道之间是可以实现二者兼得的。

然而理想往往会遇到现实层面的诸多挑战，面对理想主义者的美好期待，传统制裁理论认为，制裁损失是决定制裁成败的关键，目标国的承受力和抵制制裁的决心均与这一因素有直接相关，简言之，只有让目标国承受更大的伤害，才能更为有效的影响其行为决策。^③ 因此，在经济制裁过程中给予人道主义考虑会相应地减少对制裁对象的伤害，缓解目标国所要承受的制裁压力，同时也会让其获得向制裁实施方施压或讨价还价的机会，在评估制裁有效性上，这也是为什么基于人道主义考虑的“聪明制裁”在实践中没有“全面制裁”的有效性高的重要原因之一。^④

此外，更令人失望的是“聪明制裁”并没能较好地终止传统经济制裁所造成的人道主义负面伤害，也没有实质性解决制裁所带来的伦理困境，这一新制裁形式在实际执行过程中所发挥的作用远未达到概念设计之初所

① “聪明制裁”也常被称之为针对性制裁（Targeted Sanctions），有关这一概念的集中讨论参见：Weiss, Thomas, Sanctions as a Foreign Policy Tool. *Journal of Peace Research* 36 (5), 1999, pp. 499-509. Cortright, David and George Lopez eds., *Smart Sanctions*, New York: Rowman and Littlefield 2002a. Michael Brzoska, From Dumb to Smart? Recent Reforms of UN Sanctions *Global Governance* 9 (4), 2003, pp. 519-535. Wallenstein Peter and Carina Staibano eds., *International Sanctions: Between War and Words in the International System*, London: Routledge 2005.

② David Cortright and George A. Lopez. *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, Rowman & Littlefield, 2002, pp. 1-3.

③ Smith M. Shane, “Sanctions: Diplomatic Tool, or Warfare by Other Means?” *Beyond Intractability*, eds. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder. Posted: April 2004.

④ Gary Clyde Hufbauer and Oegg. *Targeted Sanctions: A Policy Alternative?* Paper for a Symposium on “Sanctions Reform? Evaluating the Economic Weapon in Asia and the World”, February 23, 2000.



预想的效果。^① 原本认为采取针对性制裁措施就不需要再担心会伤及无辜的民众，但事实并非如此。针对目标国政治领袖及精英们的制裁措施，其效果并不如预期，因为在制裁实践过程中目标国的社会弱势群体依然是制裁政策的最大受害者。^② 欧盟对叙利亚的经济制裁便是一个典型的案例，叙利亚是欧盟“大周边”的主要国家之一，为了维护“地中海后院”的安全和稳定，避免整个中东陷入旷日持久的战乱之中，同时拓展欧洲民主、自由、人权的价值观，与叙利亚经济比较密切的欧盟，借叙利亚内乱之机，以罕见力度对叙进行经济制裁，希望“速战速决”。^③

从2011年5月开始，欧盟对叙利亚实施了多轮经济制裁，制裁的对象涉及叙利亚政府的领导人、政治精英和多家企业，制裁领域涵盖了财产、能源、金融、设备、武器以及日常生活用品等多个领域，即便在制裁一开始就运用了针对性的制裁政策，采取了相应的人道主义措施，但制裁的结果无疑导致了叙利亚石油收入锐减、燃料短缺严重、物价急剧攀升，整个社会经济发展水平至少倒退了数十年。经济制裁更直接加剧了叙利亚局势的混乱，广大无辜的叙利亚平民在这一过程中别无选择，不得不去承受和面对突如其来的灾难，暴力、饥饿、贫困、漂泊、混乱成为大多数老人、妇女和儿童生活的全部。

欧盟制裁叙利亚只是战后“聪明制裁”措施的又一次实践而已，但可以肯定的是，在制裁目标根本无法达成的情况下，制裁所带来的后果并没有因为“聪明”一词而能够彻底掩盖其所带来的负面伤害。也正是基于以上状况的存在，便引出了我们所要深入讨论的一个核心议题，那就是为什么经济制裁的有效与人道二者之间存在着矛盾，基于人道主义考虑究竟会对经济制裁的效果产生怎样的影响？为什么制裁过程中的人道主义措施总是难以发挥其预期效果？此外，既然经济制裁的人道主义考虑已经在“缺

① Joy Gordon. Smart Sanctions Revisited. *Ethics and International Affairs*, Vol. 25, No. 3, 2011, pp. 315-335.

② Daniel W. Drezner. How Smart are Smart Sanctions. *International Studies Review*, Vol. 5, 2003, pp. 107-110.

③ 况腊生. 叙利亚战争沉思录——二十一世纪的微型世界战争 [M]. 北京：人民出版社，2018.