

战略与国际关系研究丛书

主编 苏长和

A Study of Economic Sanctions

经济制裁研究

张曙光 著

 上海人民出版社

战略与国际关系研究丛书

主编 苏长和

A Study of Economic Sanctions

经济制裁研究

张曙光 著

图书在版编目(CIP)数据

经济制裁研究/张曙光著. —上海: 上海人民出版社,
2010

(战略与国际关系研究丛书/苏长和主编)

ISBN 978 - 7 - 208 - 08969 - 3

I. 经... II. 张... III. 经济制裁—研究 IV. F115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 199934 号

责任编辑 赵荔红

封面装帧 王小阳

· 战略与国际关系研究丛书 ·

苏长和 主编

经济制裁研究

张曙光 著

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

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635 × 965 1/16 印张 20.75 插页 3 字数 344,000

2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

印数 1 - 3,250

ISBN 978 - 7 - 208 - 08969 - 3/D · 1649

定价 36.00 元

总 序

上海外国语大学国际关系与外交事务研究院成立于2006年,其前身为国际问题研究所,更早则可以追溯到20世纪70年代末开始的苏联东欧问题研究。研究院成立以来,得到兄弟院校国际关系研究机构和学术前辈的鼓励和支持。我院具有较悠久的国别、区域和外交史研究传统,研究人员的语言优势极为明显(国际关系学科点研究人员掌握的语言总共有9种),研究院这几年除了开拓新兴研究领域(国际组织研究、中国海外利益研究、伦理与国际事务研究)以外,对传统的国别、地区和外交史研究依旧格外珍惜,丝毫不作偏废,并且鼓励研究人员借鉴多学科、多方法途径,争取在这些传统研究领域上做到有所发展和超越。所谓非新无以为进,非旧无以为守。“战略与国际关系研究丛书”就是整合研究院学者这些年在已有传统领域的个人研究成果,试图反映全球化时代战略、外交和国际关系领域新变化所做的一个尝试。

丛书缘起于我院韦宗友副教授2006年开始主持的上海外国语大学校级重大科研项目“当代外交类型研究”(项目编号:KX161004),他对丛书的出版,功不可没。项目最初规划的时候,主题涉及经济制裁外交、强制外交、先发制人外交、准联盟外交、多边外交、公共外交、援助外交等。该项目现在已陆续结项,我们择其研究精华,纳入本丛书。当然,丛书并不限于战略和外交部分,我们觉得,当代国际关系正在发生深刻的变化,作用于国际关系进程的行为体越来越多元,国内政治与国际政治的联系越来越紧密,地方政治与全球政治的互动越来越频繁,各种议题之间相互交织的程度越来越深,文明之间的对话越来越迫切,各大区域的一体化走势越来越明显,各种国际政治思潮的竞争越来越复杂,如此等等,所有这些问题,都应该进入国际关系学者的思存视野,需要我们给予学理关注。我们学力不逮,因此,丛书不可能包罗所有这些问题研究,但是,就其中某些问题做出我们的思考,还是可能的。基于上述考虑,我们将丛书定名为“战略与国际关系研究丛书”。

自以为,“增信去兵”是外交的最主要目的,而如何将对手变成朋友而不是消

灭对手,则是战略的最高境界。这两点是中国古今战略文化和外交文化的精髓。民无信不立,国无信不存。国际社会通过人文沟通和外交互动,能够更多地“足信”,而不是将精力放在“足兵”上,才能够真正实现和平共处、和平发展,这也是建设和谐世界的一个应有之义。学者们方法不一,观点各异,但所谓学术为天下之公器,此“公”于国际关系研究者而言,秉“公”研究意味着抱有强烈的人文关怀,尽心尽力,为国家和人类治理增信释疑、趋善避恶,贡献出自己的思考。我想,这也是我们丛书作者共同持有的一个研究理念吧。

上海外国语大学张曙光副校长自始至终关心“当代外交类型研究”项目和本丛书的进展工作,当初项目规划时,他就投注了大量的心力。上海外国语大学中东研究所所长朱威烈教授和校国际关系博士点负责人胡礼忠教授,一直给予我们新生的国际关系与外交事务研究院以关心、照顾和支持。三位前辈为上外国国际关系学科做了开拓性和奠基性的工作,我代表研究院对他们表示感谢。上海人民出版社赵荔红女士作为这套丛书的策划人之一,其专业、敬业、乐业的精神让人敬佩,她是这套丛书最合适不过的编辑了。

最后,我们衷心希望学界朋友给予这套丛书以批评、建议,更好地帮助我们编好这套丛书。

苏长和

2009年11月5日于

上海外国语大学国际关系与外交事务研究院

目 录

第一章 经济制裁外交的理论分析	1
第一节 关于经济制裁外交内涵的界定.....	1
第二节 关于经济制裁外交的动机与效应分析.....	7
第三节 关于冷战中美国对华经济制裁决策的假设	19
小 结	26
第二章 美国制裁中国的战略思考(1949—1953)	27
第一节 在经济“恩惠”与贸易制裁间选择	27
第二节 以经济制裁配合军事干涉	40
第三节 扩大对华制裁的失败	51
小 结	62
第三章 艾森豪威尔坚持对华经济制裁(1953—1955)	64
第一节 以经济制裁谋求中国在朝鲜妥协	64
第二节 抵御盟国放松对华经济制裁的压力	74
第三节 坚持以“差别原则”制裁中国	85
小 结	96
第四章 国际多边制裁中国体系的瓦解(1956—1959)	99
第一节 以拖延策略阻止取消对华特别制裁	99
第二节 遏制多边制裁体系瓦解的失败.....	113
第三节 束手无策地面对中苏分裂.....	125
小 结.....	139
第五章 “灵活反应”战略下的对华制裁(1961—1963)	141
第一节 “灵活反应”战略的内涵.....	142
第二节 权衡放松对华制裁的利弊.....	151
第三节 以强化制裁遏制中国发展核武器.....	164
小 结.....	174

第六章 约翰逊在东南亚危机中坚持对华全面制裁(1964—1968)	177
第一节 认知所谓的“中国威胁”	178
第二节 在传统遏制与“灵活遏制”间选择	187
第三节 从考虑放松到坚持对华全面制裁	196
小 结	209
第七章 尼克松以放宽对华制裁“接触”中国(1969—1972)	212
第一节 以“接触”中国实现冷战转型的战略考虑	212
第二节 解除对华经贸与交流限制的政策设计	225
第三节 解除对华经贸与交流限制的具体实施	234
第四节 解除对华经贸与交流限制的战略构建	241
小 结	250
第八章 对经济制裁外交的理论反思	252
第一节 反思美国冷战期间对华经济制裁外交	252
第二节 冷战国际经济制裁的再思考	257
第三节 冷战后经济制裁外交模式的演变	262
小 结	273
附录 1 国家安全委员会关于美国对华贸易的政策报告草案《决定美国 对华贸易政策》	274
附录 2 美国第八十二届国会众议院公法第 213 号《1951 年相互防御 援助管制法》(《巴特尔法案》)	280
附录 3 国家安全委员会政策规划小组委员会致国家安全委员会的报告 《经济防御政策评估》	290
附录 4 备忘录, 总统国家安全事务助理基辛格致尼克松总统《放宽美国 与中华人民共和国贸易与旅行的步骤》	303
参考文献	309

第一章 经济制裁外交的理论分析

现代国际关系实践表明,一国、多国或国际组织为了实现政治和安全的目的一——而非经济和发展的目的——对其他国家或政治实体实行对外经济制裁(foreign economic sanctions)并非国际政治一个偶然的现象,而是国际关系中的常态。随着国家间经济、社会和文化交往的不断深化,随着国际政治经济制度的日趋成熟,民族国家或国际行为体间的经济制裁(甚至反经济制裁)关系构成了现代国家对外行为的一种政治交易模式,即:经济制裁外交。

国内外国际关系学者对作为外交手段的经济制裁研究可谓方兴未艾,^①但在解读国家与国际行为体对外制裁行为的规律上,仍面对一系列来自理论和方法方面的挑战。具体而言,如何界定经济制裁外交的行为主体、行为对象和行为边界?如何解析导致经济制裁外交行为的内外因素和它们与经济制裁行为的关联?如何描述经济制裁行为体对经济制裁目标、动机和理性逻辑的确定?如何评估以经济制裁为核心的外交行为的绩效?围绕诸如此类的基本理论议题,现存涉及经济制裁外交的研究仍存在继续深化的空间。更应强调的是,如何依据现已公布的外交档案文献从决策层面对服务于政治和安全目的的经济制裁行为进行深度分析,不失为在方法上对推进经济制裁外交研究的一种有益的尝试。

第一节 关于经济制裁外交内涵的界定

在现代国际关系研究中,服务于政治和安全目标的国际经济制裁通常归属

^① 参见 D. Losman, *International Economic Sanctions: The Cases of Cuba, Israel, and Rhodesia* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1979), pp. 1—3; Barry E. Carter, *International Economic Sanctions: Improving the Haphazard U. S. Legal System* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), pp. 4—5; 周永生、李琳:《经济制裁的政治经济目的及其评价》,《桂海论丛》,2004年第1期;周永生、李琳:《经济制裁的政策目标》,《华中科技大学学报(社会科学版)》,2004年第1期。

于所谓国际经济外交(international economic diplomacy)的研究范围。迄今,国际关系学者们对出于政治和安全目的而实施经济外交的探讨,在国际关系领域内一直占据着十分显要的地位。

国家利用国与国之间经济、科技和人员的交往平台,通过在涉及这些交往关系的内外政策变动,以期对他国或政治实体的某种对外政策行为——不管是正在进行中的,还是可以预期的——构成一定程度的制衡关系(leverage),即是对现代经济外交的一般性界定。具有明确的政治、外交和安全目的的经济外交行为,就其运作的形式和内容而言,无外乎体现两方面的属性:正面的和负面的。前者为经济援助外交,也称正面经济外交(positive economic diplomacy);后者为经济制裁外交,也称负面经济外交(negative economic diplomacy)。①实际上,两者常互相支持,互相转换。

现存研究成果表明,一般意义的经济外交体现了如下四个主要定义性的内涵:②

首先,经济外交的行为主体主要为民族国家(称实施国)。尽管在现代实践中,国际(政府间)组织(intergovernmental organizations,简称 IGOs)也成为经济外交的行为主体,但仍属参与该国际组织成员国的集体行为。因此,经济外交是国家对外政策意志和行为在经济领域的集中体现。

其次,经济外交的行为作用对象为其他民族国家和具有政府行为能力的组织实体(称目标国),而非某个人(即便是国家领导人),或某个机构(企业甚或跨国公司),或某个组织(行业协会),或某个国际非政府组织(NGOs)。因此,经济外交的绩效评估是以“目标国”是否按照“实施国”的意愿改变对外政策方向为考察内容的。

再次,经济外交的主要——甚至唯一——目的,具有明确的政治——而非单纯经济的——属性。因此,经济外交是国家运用经济的——而非政治或军事的——手段(或武器)维护和发展本身的国际政治和安全——而非经济和发展——利益。因此,服务于诸如保护或扩大市场、解决经济争端等经济目的的对

① 周永生:《经济外交》,中国青年出版社,2004年;周永生:《经济外交面临的机遇和挑战——经济外交概念研究》,《世界经济与政治》,2003年第7期,第39—44页;张学斌:《经济外交》,北京大学出版社,2003年,第十二章。

② 制裁的英文表达比较混乱,常见的有:“economic sanctions”,“trade embargo”,以及“trade restrictions”。

外政策行为,即便也依赖于经济手段,但不属于经济外交研究的范畴。

最后,经济外交的权力基础为国家的对外经济实力,主要体现在对外贸易、国际金融服务、资本流动、科技研发、人力资源分配、文化与学术交流等方面的国家能力,即政府对这些领域所属的公共资源的动员、使用和补偿的能力。一般而言,国家的对外经济实力其实施经济外交的选择倾向呈正相关性,即:能力强,可能性大。

实际上,也正是在上述定义的框架内,国内外学者对服务于政治和安全利益的负面经济外交——对外经济制裁(foreign economic sanctions)或经济制裁外交现象——予以了极大的关注。

为了政治和安全目标的对外经济制裁,在国际关系领域具有悠久的历史,同时也引起长期的争议。经济制裁外交的实施至少可以追溯到公元前5世纪晚期雅典对墨阁刺(Megara)的禁运(embargo)。作为禁运的最早例子之一为佩里克斯人所颁布的《墨阁刺法令》。该行为的目的,表面上看是为了阻止墨阁刺人使用雅典的港口和市场,但导致实施制裁的深层次原因是为了阻止和惩罚墨阁刺的大屠杀行为以及墨阁刺同克伦斯(Corinth)的结盟。然而,这次历史上最初的制裁导致了灾难性的结果:《墨阁刺法令》部分地导致了伯罗奔尼撒战争的爆发和雅典文明的破坏。^①

尽管如此,国际经济制裁外交史专家戴尔倪·B. 昆斯(Diane B. Kunz)认为,虽然经济制裁在过去经常失败,但在20世纪运用经济武器来追求对外和防御政策目标出现了“一个重大的增长”。在过去的一个世纪里,国际经济制裁在大多数民族国家对外政策的可供选择的列表上占据了重要位置。此外,她发现,越是军事、政治和经济强大的国家,为了政治和安全目的使用经济制裁的次数越多,强度越大,时间也越长。^②

近年来,使用经济制裁作为解决国际冲突和安全问题的一种外交手段已经在国际关系学者中间引起了广泛的注意。不仅国际政治学者,而且经济学者、伦

① Hrach Gregorian, “Economic Sanctions as a Tool of Foreign Policy: A Short History of the U. S. Experience,” in *Private Property and National Security: Foreign Economic Sanctions and the Constitution*, Richard J. Ellings, Hrach Gregorian, Monroe Leigh, and Jo Anne Swindle (Washington D. C.: The National Legal Center for the Public Interest, 1991), p. 2.

② Diane B. Kunz, “When Money Counts and Doesn’t: Economic Power and Diplomatic Objectives,” *Diplomatic Diplomacy*, Vol. 18, No. 4, Fall 1994, p. 452.

理学者和社会学者,在对国际经济制裁的研究中提出了许多重要问题,并不断激起种种有意义的争论。然而,争论的焦点在相当大的程度上仍集中在国际经济制裁的定义、目的和有效性等方面。最经常被提出的问题包括:什么是经济制裁?什么时候和为什么要由民族国家正式实施经济制裁?国家决策者是怎样和为什么选择某种特别的措施或拒绝其他的方法?所选择的某一特别措施是怎样影响经济制裁?一旦实施经济制裁如何保证其行之有效?值得强调的是,国内外学者们迄今对这些问题的辩论,仍未能达成共识。

自从辩论一开始,学者们对制裁这个术语就产生许多困惑,因此对经济制裁的定义也含混不清。在有关国际制裁的文献中,经济抵制(economic boycott)和经济禁运(economic embargo)这些术语常常同经济制裁(economic sanctions)交互使用。更有甚者,有些术语如经济强制(economic coercion)、经济外交(economic diplomacy)、经济政治运作(economic statecraft)、经济战争(economic war)或对外经济政策(foreign economic policy)甚至非暴力制裁(non-violent sanctions),不但在公共话语中被新闻记者和政府官员经常使用,而且也为学者们所默认,因为实际上它们或多或少地都包含有经济制裁的内涵和外延。

从狭义角度讲,国际经济制裁是指:一个或多个民族国家为了对外政策的目的,对一个或多个民族国家而采取的强制性经济措施。^①这种狭义的定义具有两个基本含义:其一,它把民族国家作为首要对象——或称为主体(实施制裁者)和客体(被制裁者),因而排斥了任何由私人和非政府所发动的经济制裁。因此,施加制裁的一个或多个民族国家是制裁国(sender country),而受到制裁的民族国家是目标国(target country)。其二,这种定义把经济制裁当作国际外交或对外和防御政策工具的主要组成部分。因此,它既包含了旨在有限地影响目标国各项政策的经济制裁,例如:人权争议、恐怖主义威胁或核不扩散承诺,也包含着旨在破坏目标国政府的政治稳定或阻止其对外实行军事冒险行动的经济制裁。^②因此,这一定义将为了经济贸易的目的而使用经济制裁——例如制裁国在贸易争端和谈判中采取或扬言要采取各种经济措施以保护自己或增加自身讨价

^① See, for example, Losman, *International Economic Sanctions: The Cases of Cuba, Israel, and Rhodesia*, pp. 1—3; Carter, *International Economic Sanctions: Improving the Haphazard U. S. Legal System*, pp. 4—5.

^② Ibid., p. 5.

还价的权力和能力——排除在外。

此外,需要说明的是,根据上述定义,为了政治和安全目的运用经济武器的重点,是使用经济措施。因此,同样为了政治和安全目标的政治的、外交的和军事的制裁措施不属于国际经济制裁的范畴。随着当代国际经济关系的变化,民族国家得以实施经济制裁的措施和手段可谓汗牛充栋。根据学者的研究和国际经济制裁的实践,经济制裁的方法主要集中于金融和贸易领域。

在金融领域,这些措施包括:(1)减少、暂停或取消经济援助,例如物资、食品、项目援助、技术援助、资金援助、无息贷款;(2)减少、暂停或取消以让步或低于市场利率所提供的贸易信用保证;(3)冻结、没收或征用属于目标国的银行资产或其他资产(如债券、不动产、实业投资、黄金储备);(4)控制或禁止与目标国的国际支付、其他转移支付或资金流动;(5)拒绝为目标国提供资金,拒绝重新安排债务(包括利息和本金)的再支付。

在贸易和技术转让领域,经济制裁措施主要反映在对涉及目标国的进出口的限制。这些措施包括:(1)颁发针对目标国的限制性进出口执照;(2)对目标国的进口和(或)出口实行有限的或全面的禁运;(3)对目标国实行歧视性关税政策(包括取消最惠国待遇、设定市场准入标准等);(4)限制、取消或暂停给予目标国在制裁实施国领海和经济属区内的渔业捕捞权;(5)取消或暂停联合项目、实业投资或贸易补偿或替代的投资协定;(6)从严管理、限制,甚至禁止本国针对目标国的技术出口和转让;(7)把同目标国从事国际贸易的个人或公司列入限制贸易的“黑名单”;(8)减少、暂停或取消给予目标国的技术援助和技术人员的培训计划;(9)支持、放宽和强化本国企业对目标国“非公平竞争”的司法调查和投诉;(10)从严管理、限制,甚至禁止涉及目标国的各项商务保险服务。^①

然而,许多人发现:这种对国际经济制裁的狭义的定义过于死板,不适合于解释民族国家对外政策的综合行为。^②国际政治学者大卫·鲍德温(David A. Baldwin)认为,经济制裁的含义必须同“治国方略的经济策略”的概念相符,它

^① Margaret P. Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective* (London: Macmillan, 1987), pp. 11—12. Also see Makio Miyagawa, *Do Economic Sanctions Work?* (New York: St. Martin's Press, 1992), pp. 16—23.

^② 参见柳剑平、刘威:《经济制裁与贸易报复——对经济制裁内涵的再界定》,《思想理论教育导刊》,2005年第5期。

包括“就资金而言,政府要发挥影响,主要依赖具有合理的、可观的市场价格的各种资源”。鲍德温认为:经济制裁的定义应该更加广泛,它应包括任何或所有的具有政治性动机的损害或强制性的对外经济政策的行为。依此类推,代表影响政府意图的外交、文化或军事制裁也应计算在内。^①

据此,玛格丽特·道克斯耶(Margaret P. Doxey)提出,学者在研究经济武器时,也要注意其他与经济并非直接相关联的民族国家对外的制裁行为。在她看来,应该涵盖于国际经济制裁领域的“外交”制裁方法包括:(1)正式和非正式的抗议、谴责、责难和批评;(2)公开的和私下的对官方访问、会议、条约和协定的谈判的推迟或取消;(3)对外交代表份额包括职位身份、外交组成人员和领事官员的人数的取消或限制;(4)对外交关系的中断和对新政府或新国家的不承认。

此外,道克斯耶提出,国际间文化和社会沟通与往来中的各项强制性的、负面的措施,也应纳入国际经济制裁的范围内考虑。这些措施包括:(1)减少或取消文化交流(例如科学合作、教育联系、体育联系、文艺表演);(2)减少和禁止前往目标国的旅游,限制和禁止来自目标国的游客;(3)限制、暂停或撤销给目标国国民的公务和商务签证;(4)限制或取消与目标国的电话、电报和邮政联系;(5)限制、暂停或取消目标国的着陆、过空权和水上运输、泊船靠坞、进出港口权或陆上运输权。而且,她还指出,有关在国际组织中地位的各项措施也应该列入国际经济制裁的范畴。例如,制裁国为了某个特定的政治和安全目的,常常在国际组织内:(1)投票反对目标国进入某个国际组织的动议;(2)投票反对某个国际组织接受目标国的非正式会员身份的动议;(3)投票支持将目标国驱逐出某个国际组织的动议;(4)投票反对国际组织(如世界银行、国际货币基金组织、亚洲发展银行等)给予目标国以贷款的动议;(5)投票反对国际组织给予目标国经济、技术援助或其他利益的动议;(6)投票支持把国际组织总部或地区分部从目标国迁出的动议。^②

无疑,关于经济制裁外交定义的内涵和外延,鲍德温和道克斯耶要求其必须具有兼容性,能够涵盖民族国家得以对外实施强制性、并能够直接和间接造成目

① David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton: Princeton University Press, 1985), p.30, p.36.

② Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, p.3, pp.10—12.

标国经济损失几乎所有的负面手段。他们衡量对外制裁的标准实际上是聚焦于“是否是强制性”，而非“是否是属于直接的经济领域”。无论是狭义或是广义的定义，都有值得进一步研究和商榷的空间。涉及国际经济武器的另一个重要的理论争论，则是关于实施国际经济制裁的动机与效应。

第二节 关于经济制裁外交的动机与效应分析

冷战结束以后，不仅传统的经济、政治和军事大国频频为了政治和安全目的使用经济制裁（如列入美国正在实施的对外经济制裁的目标国就高达数十个之多），弱小和新兴国家对负面经济外交的使用似乎也越来越娴熟。无疑，为了某个政治和安全目标的经济制裁，必定意味着付出一定的经济代价，如本身的经贸存量下降、政府税收减少等，同时，考虑到目标国的应变（如开发新市场、建立新伙伴）和反制能力，不仅制裁实施者本身的直接与间接的经济损失难以估计，此外，制裁的效果也难以预计和衡量。^①那么，到底什么因素能够驱动民族国家做出经济制裁的选择？

在解释民族国家为什么在解决国际冲突会选择经济禁运时，西方学者们通常强调的，是经济制裁在解决国际冲突中的合理性、实用性和必然性。其中，最为显眼的是“自由主义”派的论证。该派在讨论“要战争还是要贸易”的命题时，几乎毫无例外地认为，在现代化和全球化的时代，贸易作为外交武器的利弊要远远大于战争的利弊。^②

基于与提供经济援助同样的逻辑，实施经济制裁旨在说服（persuade）目标国进行经济利益的“利弊分析”，达到威慑（deterrence）和胁迫（compellence）的目的，即：威慑目标国不得实行被确认为是危害“我的”国家安全和政治利益的政策，迫使目标国停止“对我”具有危害性的作为或改变现行政策采取有利于“我”

^① 参见柳剑平、刘威：《美国对外经济制裁与军事打击的成本比较分析》，《国际问题研究》，2003年第3期；柳剑平、刘威：《美国对外经济制裁决策过程的经济学分析》，《教学与研究》，2004年第3期。

^② 柳剑平、刘威：《相对获益：冷战后美国对外经济制裁的目标重心》，《江汉论坛》，2005年第5期；柳剑平、刘威：《美国对外经济制裁的政治动因分析》，《湖北行政学院学报》，2003年第4期。

国家安全和政治利益的政策。

一个普遍的理性假设就是：在面对国际安全利害冲突时，对民族国家而言，经济制裁构成了对采取军事行动和无所作为的一个有吸引力和可接受的替代选择。人类进入新世纪后，“大众民主”、“大众战争”和“大众传播”的不断发展已经将军事冲突的残酷本性进行了充分的暴露，使得国际冲突的军事解决更为困难。正如国际经济制裁史学家昆斯指出，当今飞速发展的各种新军事技术对未来战争的隐含意义已经对民众造成了难以磨灭的潜在影响，特别是针对大规模杀伤性武器不断扩散的担忧，已要求政治领导人“运用经济武器去完成政治和军事目的”。她认为，经济武器成为了国际冲突解决“非暴力化”这一重大转折点的一个有力的支撑：因为，“经济外交”的假定效果依赖大众对金钱权力的坚定信任。^①

因此，经济制裁被认为在解决国际冲突中，常常与实施军事手段一样，是能够服务于并达到如下至少四个特定的政治与安全的目的：

第一是胁迫。使用经济武器主要是促使目标国得出执行现行政策的“失”要远远大于可预计的“得”的结论，进而改变它的现行对外政策，甚至它的政府。近期引起最大争议的案例为联合国 1990 年开始的对萨达姆的伊拉克政府的经济制裁。第一次伊拉克战争结束后，联合国安理会 1991 年 4 月 3 日通过 SCR 687 号决议，除了正式宣布对伊停战外，重申：只有巴格达做到“销毁、撤除和使大规模杀伤性武器无害化”，并满足安理会所设定的 8 项条件，对伊的国际经济制裁才有可能得以解除。^②尽管萨达姆常常不与联合国核查人员合作，安理会基本实现了通过经济制裁胁迫巴格达停止和放弃发展大规模杀伤性武器的目标，一个例证是：布什政府 2003 年春发动的第二次伊拉克战争，虽以萨达姆仍然拥有大规模杀伤性武器为由，但却由于根本无法找到武器研制、储存和部署的证据而导致美国和世界范围内的反布什舆论压力。

第二个目标是惩罚。制裁国把经济损失强加给目标国，就是因它已经实施的某一政策而惩罚其政府，其目的不仅迫使该政府为其政策行为承担负面后果，也为了增加其在未来再次实施该政策的决策压力。民族国家和国际社会通过经

^① Kunz, “When Money Counts and Doesn’t,” pp.452—453.

^② 关于对伊拉克经济制裁，参见 David Cortright and George A. Lopez, *Sanctions and the Search for Security: Challenges to UN Action* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2002), pp.21—46.

济制裁惩罚目标国“冒犯”和侵略行为的例子甚多。二战前,美国1931年对日本侵占中国东北的“自愿制裁”和1935年对意大利法西斯政府支持下的西班牙人侵埃塞俄比亚的石油禁运,均承载着惩罚侵略者的目的。^①更多的时候,经济制裁的惩罚目的与其他强制性的目的合为一体。近期由联合国安理会决定实施的实例包括:1990年对伊拉克发起的全面经济制裁(S/RES/661);1992—1995年对前南斯拉夫的禁运(S/RES/757, 787, 820);1993—1999年对利比里亚的制裁(S/RES/883);1993—1994年对海地的经济制裁(S/RES/841, 917);1998年至今对安哥拉的制裁(S/RES/1173);1999—2000年对阿富汗的全面制裁(S/RES/1267, 1333)。安理会的决议均明确表达了制裁是为了惩罚这些政府和领导人的目标。^②

第三是发信号。通过经济制裁,制裁国得以向尽可能多的公众——诸如制裁国和目标国的公众——象征性地传达反对目标国的某项政策的信号,并预示,所有类似的政策都将受到同样的经济制裁。1998—2000年的科索沃危机中,南斯拉夫米洛舍维奇政府对阿拉伯族人和伊斯兰教信仰者的政策,引起欧洲国家的严重关注。除了支持“北大西洋公约组织”(NATO)国家对南斯拉夫的军事打击外,欧盟在其“共同的对外和安全政策(Common Foreign and Security Policy)”的框架下,敦促各成员国对南实施经济制裁,具体包括:禁运军事物资(arms embargo)、禁止南与成员国间的人员往来、禁运石油(oil embargo)、禁止对南投资、禁止对南的对外贸易的资助和冻结南政府的海外资产。对南斯拉夫的经济制裁,欧盟宣布,旨在“广而告之”:欧洲的文明和进步社会绝不允许、不接纳任何所谓的“非人道”、“反人权”和“反民主”的政策,尽管该政策的实施范围为主权国家的领土之内。^③

第四是威慑或预防。通过威胁或声言强制性经济制裁的可能性,制裁国向潜在目标国展示其实施一定行动所付出的可能代价,以期该政府知难而退,甚至

① 参见张振江:《从英镑到美元:国际经济霸权的转移(1933—1945)》,人民出版社,2006年;张赛群:《论太平洋战争爆发前美国对日本的经济制裁》,《江苏科技大学学报(社会科学版)》,2005年第3期;李京原:《冻结资产与石油禁运——太平洋战争前美国对日本的经济制裁》,《南都学坛》,2003年第3期。

② 简基松:《联合国制裁之定性问题研究》,《法律科学——西北政法学院学报》,2005年第6期;李薇薇:《论联合国经济制裁中的人权保护——兼评联合国对朝鲜的经济制裁》,《法律科学——西北政法学院学报》,2007年第2期。

③ Cortight and Lopez, *Sanctions and the Search for Security*, pp. 100—101.

决定改弦更张。^①1950年6月25日朝鲜战争爆发后,杜鲁门政府的基本判断是:刚刚宣告成立的中华人民共和国有可能直接出兵朝鲜。^②于是,华盛顿说服盟友在8月共同对中国和朝鲜实施全面的经济制裁和禁运。如果说对平壤的制裁出于胁迫目的,那么,在中国尚未考虑出兵朝鲜的时候对华运用经济武器,目的显然妄图威慑,并通过限制对华贸易——特别是军火贸易——妄图削弱中国的战争能力以防止中国出兵朝鲜。

格雷·C.哈夫鲍尔(Gary C. Hufbauer)和杰弗里·J.斯科特(Jeffrey J. Schott)在为美国国际经济研究所完成的《经济制裁再论:历史与现行政策》(*Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*)一书中,通过多案例研究,得出了运用经济制裁可能完成的其他一些具体的对外政策目标的结论。一个目标是用相对适中的方式——例如在国家目标的规模基础上,在实施经济制裁的过程中重视其他参加国的作用,设定较为长期和远程的包括放慢核武器扩散、改善人权、反对恐怖主义或恢复被剥夺的权利等目标——以图改变目标国的政策。^③符合这样的具体对外政策目标的国际经济制裁的实例,最为突出的是美国自1979年伊朗革命后对德黑兰的经济制裁。无疑,伊朗革命所带来的“反美”政策“严重”损害华盛顿的政治与安全利益,但是,伊朗政府一系列的对外政策行为——扣留美国人质、两伊战争、坚决反对以色列的对外领土要求、力图发展核武器等——受到美国等西方国家的“严重关切”。因此,从卡特政府开始,美国对伊朗的经济制裁就坚持将遏制和改变德黑兰的这些对外政策行为作为长期的目标。^④

另外,哈夫鲍尔和斯科特发现,制裁国还可以通过强化经济制裁,破坏目标国政府的政治、经济和社会稳定,以期改变目标国的现行政策,例如打乱目标国正在进行的规模较小的军事行动,削弱目标国的军事和国防潜力,降低目标国对

① 参见 K. Abbott, "Coercion and Communication: Frameworks for Evaluation of Economic Sanctions," *N. Y. U Journal of International Law and Politics*, 19 (1987): 781; Robin Renwick, *Economic Sanctions* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981), pp. 87—89; Gary C. Hufbauer and Jeffrey J. Schott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy* (Washington D. C.: Institute for International Economics, 1985), pp. 9—10; Carter, *International Economic Sanctions*, p. 12.

② Shu Guang Zhang, *Deterrence and Strategic Culture: Chinese-American Confrontations, 1949—1958* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1992), chapter 3.

③ Hufbauer and Schott, *Economic Sanctions Reconsidered*, p. 29.

④ 参见 Meghan L. O'Sullivan, *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism* (Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2003), pp. 47—97.