美国研究丛书

U.S. MILITARY SANCTIONS AGAINST CHINA

From Maintaining "Human Rights" to Preventing "Threat"

美国对华军事制裁

从维护“人权”到防止“威胁”

张金翠◎著

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

http://www.ertongbook.com

美国对华军事制裁

从维护“人权”到防止“威胁”

张金翠◎著

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目（CIP）数据

美国对华军事制裁：从维护“人权”到防止“威胁”/张金翠著．—北京：社会科学文献出版社，2010.12
（美国研究丛书）
ISBN 978-7-5097-1765-3

Ⅰ.①美… Ⅱ.①张… Ⅲ.①美国对外政策-对华政策-军事-国际制裁-研究 Ⅳ.①D822.371.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第 220343 号

·美国研究丛书·
美国对华军事制裁
——从维护“人权”到防止“威胁”

著　　者／张金翠

出 版 人／谢寿光
总 编 辑／邹东涛
出 版 者／社会科学文献出版社
地　　址／北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码／100029
网　　址／http://www.ssap.com.cn
网站支持／（010）59367077
责任部门／编译中心（010）59367139
电子信箱／bianyibu@ssap.cn
项目负责／曹义恒
责任编辑／兰　珊　宋浩敏
责任校对／李海雄
责任印制／米　扬　董　然　蔡　静

总 经 销／社会科学文献出版社发行部
（010）59367081　59367089
经　　销／各地书店
读者服务／读者服务中心（010）59367028
排　　版／北京步步赢图文制作中心
印　　刷／北京季蜂印刷有限公司

开　　本／787mm×1092mm　1/20
印　　张／14.2
字　　数／236 千字
版　　次／2010 年 12 月第 1 版
印　　次／2010 年 12 月第 1 次印刷

书　　号／ISBN 978-7-5097-1765-3
定　　价／45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社读者服务中心联系更换

版权所有　翻印必究

序

在张金翠博士的专著《美国对华军事制裁——从维护“人权”到防止“威胁”》由社会科学文献出版社出版之际，作为她博士生学习阶段的导师，我感到由衷的喜悦和高兴。

2004年作为博士生进入复旦大学后，张金翠在国际关系的知识、理论、研究方法以及外语方面获得了进一步的提高，研究能力有了长足的进步。在此阶段，她逐步将自己的精力集中在国际安全问题——特别是1989年政治风波后美国以及欧盟的对华军事制裁——的研究，不仅有多篇论文在《美国研究》、《和平与发展》、《世界经济与政治论坛》等刊物上发表，而且在2007年夏顺利通过了论文答辩，获得了博士学位。之后，她成了上海大学军事教研室的一名教师，开设了“军事理论”和“世界军事专题”等课程，将自己的研究与教学结合起来。

在张金翠开始博士生阶段的学习以后不久，欧盟是否应当解除1989年政治风波后对华施加的军售禁令一事便成了国际关系中的一个热门话题，在政界、学界、媒体引起了许多的讨论和争议。众所周知，欧盟的对华军售禁令又是和美国的对华军事制裁政策紧密联系在一起的。这样，在为张金翠的学位论文寻求题目的过程中，欧盟以及美国的对华军事制裁问题便逐渐进入了我们的视野。张金翠对此显示了浓厚的兴趣，并制定了自己的论文写作计划。考虑到论文篇幅的有限，她决定舍弃欧盟而将研究聚焦于1989年以后美国对华军事制裁政策的演变。张金翠的这本专著即

是以她的博士学位论文为基础写成的。仔细阅读以后，读者不难发现下述几个显著的特点：

首先，这是一个具有重要的学术价值和政策意义的选题。从政策的角度看，这本专著针对的是一个深刻地反映了中美关系的性质与特征的课题。确实，作为一个整体的国际关系可以被分解为经济关系、政治关系、文化关系等不同的方面，而包括了军品转让和军事制裁的军事关系无疑是其中一个最为重要和敏感的内容。对它的研究有着特殊的意义。从学术的角度看，这本专著在一定程度上有助于加强国际安全和中美关系研究中的一个薄弱环节。随着军事技术的发展和国家间军品转让的增加，军事制裁的施加、放松乃至取消，已经成为当今国际政治中一个频繁发生的现象、国家的一项重要的政策工具。但是，无论是在国际关系还是国际安全研究中，军事制裁都还是一个新的领域，对它的系统和深入的探索颇为缺乏，需要得到重视和加强。

其次，这是一个将政策、历史和理论结合起来的研究。如前所说，1989 年政治风波以后美国的对华军事制裁及其演变，集中体现了中美关系的性质与特征，是一个重要的政策问题。但是，这本专著没有满足于对此进行就事论事的讨论，而是将它与历史研究以及理论研究结合起来。所谓历史研究，是指作者通过对大量资料的解读，分析了 1989 年以来美国对华军事制裁的发起、具体内容及其变化，从而使这本专著有了“厚度”。所谓理论研究，是指作者在研究的过程中揭示了美国对华军事制裁——特别是 1989 年以后的对华军事制裁——的演变规律，这种演变与其后面的动因的关系，并以决策理论对这种演变规律及动因的变化进行了解释，从而使这本专著有了“高度”。

再次，这是一本名副其实的“专著”，或者说一项重点十分突出的研究。一方面，尽管这本专著涉及了 1989 年以来的三位美国总统，时间跨度约 18 年，但是作者的研究始终围绕美国的对华军事制裁问题展开，既不是泛泛而谈，也不是在多个主题之间转换

需要全本请访问 www.ertongbook.com

跳跃。另一方面，在分析每个总统实行的对华制裁时，作者又总是集中于两个方面：他的具体政策是什么？该政策是如何制订出来的？也就是说，他的政策“产品”是什么？这一“产品”是如何“生产”出来的？正因为“专”，研究才会有深度，而不是浮光掠影。

最后，这是一个具有创造性的研究，其中几个观点颇有新意。第一，作者提出，尽管美国政府至今依然维持着1989年政治风波发生后对中国施加的军事制裁，但是这一制裁并非一成不变，而是经历了一个不断变化的过程：在老布什时期即已初步放松，到了克林顿的第一任期进一步放松，在克林顿的第二任期则先是继续放松然后又骤然收紧，在小布什时期更是空前趋紧。这样，作者就在看似不变的现象中发现了变化，并且找到了这种变化的规律。第二，作者认为，从老布什到小布什，同样都是采取了对中国施加军事制裁的政策，这一军事制裁的动因却已经发生了改变：当初是在维护“人权”的旗帜下对中国实行惩罚，后来则是为了通过限制中国军事力量的发展防止“中国威胁”。换言之，基本政策未变，导致这一政策的动因却已今非昔比。第三，作者运用了一个经过改进的理性行为体模式来解释美国对华军事制裁的发起以及后来的变化，即它们首先是国家的“整体偏好”的反映，受到国家“整体战略”的制约，但同时掺杂了官僚政治和领导者个人这两个因素的影响。也就是说，作者在研究政策这一“产品”的同时，力求揭示和理解它的“生产”过程。

正因为上述的几个特点，相信这本专著的出版对于我们了解美国的对华军事制裁、中美军事关系乃至整个中美关系等政策问题都会有很大帮助，同时对于我们认识军事制裁、制裁、理性选择等学术问题也会有很大的启发。此外，作者的研究方法对于我们的读者——尤其是年青读者——也会提供一种有益的借鉴。

当然，需要指出的是，尽管我们肯定了这本专著具有的价值，但这并不代表作者在每个方面都已经做得很好，例如，在将政策

研究与历史和理论研究结合起来时，作者的努力只是代表了一个好的开端，还远未娴熟，文章的“厚度”、“高度”与“深度”都需要进一步加强。又如，专著的几个创新之处，都是可以加以商榷和讨论的，都还有待于雕琢和完善。当然，尽管如此，借用一句老话，我们还是得说，瑕不掩瑜。

朱明权

2010 年 11 月 3 日于复旦大学

英文缩略语

AECA	武器出口控制法
BIS	（商务部）工业与安全局
BXA	（商务部）出口管理局
CCL	《商业控制清单》
COCOM	巴黎统筹委员会（简称“巴统”）
DCS	直接商业性（军品）销售
DDTC	（国务院）防务贸易控制理事会
DSAA	（国防部）防务安全援助署
DSCA	（国防部）防务安全合作署
EAA	出口管理法
EAR	出口管理条例
F. R.	联邦纪事
FMS	对外军事销售
GAO	美国审计署
ITAR	国际武器交易条例
MFN	最惠国待遇
MTCR	导弹及其技术控制制度
MTOPS	每秒百万理论运算
NDAA	国防授权法案
NEC	国家经济委员会
NSC	国家安全委员会

ODTC	防务贸易控制办公室
P. L.	公法
PM	（国务院）军政事务局
TPCC	贸易促进协调委员会
USCC	美中经济与安全审查委员会
USML	《美国军品清单》

目 录

序 …… 朱明权 / 1

导 论 …… 1

第一章 理论、历史与法律 …… 22

第一节 分析模式的选择与改进 …… 22

第二节 与美国对华军事制裁有关的法律与机构 …… 36

第三节 1989 年以前美国的对华军事制裁 …… 51

小结 …… 80

第二章 布什政府时期的对华军事制裁 …… 82

第一节 军事制裁的出台 …… 82

第二节 军事制裁的最初放松 …… 90

第三节 理性行为体模式的解释 …… 100

小结 …… 124

第三章 克林顿第一任期的对华军事制裁 …… 126

第一节 军事制裁的进一步放松 …… 126

第二节 理性行为体模式的解释 …… 145

小结 …… 160

第四章 克林顿第二任期的对华军事制裁 …… 162
第一节 军事制裁从继续放松到骤然收紧 …… 162
第二节 从理性行为体模式到跨机构政治模式的解释 …… 172
小结 …… 192

第五章 小布什政府时期的对华军事制裁 …… 194
第一节 军事制裁的空前趋紧 …… 194
第二节 理性行为体模式的解释 …… 208
第三节 阻挠欧盟解禁：全面维持对华军事制裁的个案研究 …… 217
小结 …… 234

结 语 …… 236

参考文献 …… 244

附 录 …… 259
附录一 英汉人名对照表 …… 259
附录二 《美国军品清单》（USML） …… 263
附录三 《商业控制清单》（CCL） …… 265
附录四 1989 年 6 月 27 日欧共体对华声明 …… 267

后 记 …… 269

需要全本请访问 www.ertongbook.com

图表目录

图 1－1　理性行为体模式的决策过程 …… 28
图 C－1　1989～2009 年制裁政策演变趋势图 …… 237
图 C－2　制裁动因示意图 …… 238
表 1－1　军事制裁的法律法规和管理机构 …… 45
表 1－2　巴统与《瓦森纳安排》之比较 …… 50
表 1－3　美国对中国的军品销售
（1972～1989 财政年度） …… 75
表 1－4　美国对华军品出口许可证申请和批准情况
（1981～1986 财政年度） …… 76
表 1－5　美国批准的向中国的技术出口许可证
（1982～1989 财政年度） …… 76
表 2－1　布什政府就卫星出口颁发的豁免令 …… 96
表 3－1　美国对中国的军品销售
（1989～2004 财政年度） …… 128
表 3－2　克林顿第一任期就卫星出口颁发的豁免令 …… 132
表 5－1　欧盟 2002～2003 年发放对华军售许可证的金额 …… 222
表 5－2　欧盟国家 1989～2004 年实际向中国运交的
常规武器 …… 222

导　论

一　选题缘起与研究意义

2004年底到2005年初，欧盟解除对华武器禁运一事被炒得沸沸扬扬，而在欧盟解禁过程中遇到的最大的外部阻力便是美国的反对。美国国务院发言人鲍彻（Richard Boucher）在2004年1月28日的新闻发布会上曾说："我们认为美国和欧盟对中国的武器禁运是互补的，是基于同样的理由实施的。"[①] 美国对中国的武器禁运是如何出台的？又是如何规定的？带着这些疑问，笔者开始了对这一主题的研究。在经过初步的了解后笔者发现，1989年政治风波后，美国对中国实施了包括武器禁运在内的一系列军事制裁。但遗憾的是，迄今为止，国内外对1989年政治风波后美国对华军事制裁[②]的整个发展演变过程缺乏系统的研究，更没有对这一过程背后的动因进行深入挖掘。毫无疑问，如果能厘清这一制裁从实施到演变的整个历史过程，并能完整揭示出其演变的深刻原因，不仅有助于我们获得关于如何有效打破制裁的有益启示，还将加深我们对整个国际关系，特别是中美关系的认识。另外，从研究途径上来讲，本书借用西方的外交决策理论模式，试图解释1989年政治风波后美国不同政府时期对华军事制裁松紧程度不同的原因。因此，从理论意义

① Richard Boucher, *Daily Press Briefing*, Department of State, January 28, 2004.

② 后文简称"1989年政治风波军事制裁"。

上来讲，本书的研究既是对外交决策理论模式的灵活运用，也是将1989年政治风波军事制裁这样一个现实的问题置于理论框架下解释的结果。

二 概念界定

恩格斯曾在《路德维希·费尔巴哈和德国古典哲学的终结》一文中指出：“必须先研究事物，尔后才能研究过程。必须先知道一个事物是什么，尔后才能觉察这个事物中所发生的变化。”① 就社会科学来说，知道一个事物是什么，就是要理清概念的内涵。只有搞清楚概念的内涵，才能建立起一座必需的平台，在这个平台上进行学术研究和学术交流。因而，下面将首先对本书涉及的相关概念进行界定。

（1）“制裁”的英文词源考察。本书中，“制裁”一词是对英语单词“sanction”的翻译。“sanction”的意义源于其拉丁语词根“sancire”，表示“由法律规定”的意思。16世纪，“sanction”首次出现在英语中，表示“宣布针对某种行为的法律”，而这种行为可能是合法的，也可能是违法的。到了17世纪，“sanction”开始被用来表示“因违法受到的制裁”。18世纪早期，“sanction”又有了“法律对做某事的许可”的含义，后来就逐渐演变为今天的“支持，鼓励”的含义。基于“sanction”的这两种含义，有些学者将其分为积极制裁（positive sanction）和消极制裁（negative sanction），前者主要是通过奖励改变目标的某种政策或行为，而后者则主要是采取惩罚手段来实现其政策目标。②

---

① 《马克思恩格斯全集》第四卷，人民出版社，1995，第244页。

② David Baldwin, “The Power of Positive Sanctions,” *World Politics 24* (1971), pp. 145 – 155; David Cortright, ed., *The Price of Peace: Incentives and International Conflict Prevention* (New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1997); William Long, *Economic Incentives and Bilateral Cooperation* (Ann Arbor: University of Michan Press, 1996), pp. 19 – 24.

（2）国际政治中的制裁的界定。制裁是一个或多个国际行为体对另一个或多个目标国的交往实施的歧视性限制行为。从制裁领域来看，可分为外交和政治制裁、经济制裁、文化和交流制裁等；[①] 从制裁发起国的数量来看，制裁又可分为单边制裁和多边制裁；还有的学者根据希望制裁达到的结果将制裁分为四类：目的性制裁、掩饰性制裁、惩罚性制裁和党派性制裁。[②] 为了厘清制裁、经济制裁与军事制裁的关系，在此仅对按制裁领域进行的分类稍作阐述。外交和政治制裁包括驱逐外交人员、断绝外交关系、中止官员访问等措施；文化和交流制裁包括抵制运动会或文化交流活动、航空旅游限制、准入限制等措施；经济制裁包括贸易制裁和金融制裁，金融制裁包括冻结资金或经济资源、禁止金融交易、对出口信贷或投资实施限制等措施。贸易制裁按照货物的流向可分为进口制裁和出口制裁，按照货物的类别可分为军事制裁和其他贸易制裁。[③] 从这种划分可以看出，军事制裁实际上是属于经济制裁的一种。因此，经济制裁的很多原则也适用于军事制裁。同时，由于国际政治学术界对国际制裁的研究绝大部分集中于经济制裁，故而下面会较多地涉及对经济制裁相关内容的论述，主要目的在于从中了解军事制裁的有关界定。

（3）经济制裁的内涵与外延。对于经济制裁的定义，学术界并没有达成共识。在研究经济制裁方面最受推崇的著作是霍夫鲍尔（Gary Clyde Hufbauer）等人所著的《经济制裁再思考：历史与当前政策》，书中认为经济制裁“意味着政府有意发起的取消或威

① Margaret P. Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, 2nd ed. (New York: St. Martin's Press, 1996), p. 15.

② Hossein G. Askari, et al., *Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy* (Westport, Conn.: Praeger, 2003), pp. 94 – 95.

③ Hossein G. Askari, et al., *Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy* (Westport, Conn.: Praeger, 2003), pp. 89 – 93.

胁取消正常的贸易或金融关系”。“正常的”并不意味着与事实相反的，它仅仅表示在没有制裁的情况下有可能会达到的程度。[①] 批评者们认为这一定义过于宽泛。实际上，围绕定义展开的争论集中在对制裁的内涵和外延的界定上。有的学者从广义的角度进行界定，认为凡是用于对国外行为体的强制性经济手段，都属于国际经济制裁的范畴。如鲍德温（David A. Baldwin）就公开表示经济制裁的内涵应该扩展，不仅应包括出于政治目标的经济强制，而且还应包括出于经济目的的贸易战。[②] 而更多的学者则坚持传统观念，认为国际经济制裁作为一种外交政策工具，是要通过经济压力来达到超经济目的，比如阻止外国的军事扩张、限制其军事潜力的发展、颠覆政府、要求改变不受欢迎的政策（比如人权、恐怖主义和核扩散等方面的政策）等，因而它有别于纯粹出于经济收益考虑的报复性措施。在贸易谈判或纠纷中，为迫使对方降低市场准入、提高出口产品价格或实行自愿出口限制等目的，有关国家会采取提高关税或减少配额等经济报复措施，它们不应属于国际经济制裁的范畴。[③] 又如理查德·N. 哈斯（Richard N. Haass）认为制裁主要是经济制裁，但同时也有政治和军事制裁，是指为改变一个国家或其他实体而实行的政治和/或武力行为。“现实中的制裁涵盖了经济、军事和政治领域”，他还特别指出：

---

① Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 2nd ed. (Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1990), p. 2.

② David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1985), pp. 36 – 38.

③ 有关这个问题的专门分析文章请参见 Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 2nd ed. (Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1990), p. 3; B. E. Carter, *International Economic Sanctions: Improving the Haphazard U. S. Legal Regime* (Cambridge University Press, 1988), p. 5; Steve Chan and A. C. Drury, “Sanctions as Economic Statecraft: An Overview,” in Steve Chan ed., *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice* (Great Britain: Macmillan Press Ltd., 2000), p. 2。

“以上这一定义排除了为单纯达到确保市场进入或符合贸易安排的目的而使用的制裁。这些制裁在一些重要方面是不同的：它们是对经济政策和行为的反应；它们被用来改变经济政策和行为；它们被用来使目标国遵从已有的管理或至少是引导贸易的系列规则。相对而言，本研究的目的在于考察经济制裁追求非经济目的的使用情况。对于这种非经济目的，目前很少甚至没有一致认可的法律或政治框架。”① 由此可以看出，广义和狭义概念的分歧在于通常的“经济战”是否属于经济制裁的问题，而划分的标准又在于该措施是否以达到非经济目标为最终目的。

（4）经济制裁的目标与功能。在《经济制裁再思考：历史与当前政策》中，作者将经济制裁的政治目标归纳为五类：使目标国政策发生改变；使目标国政局不稳；破坏目标国的军事冒险行动；使目标国丧失发展军事的潜力；其他政策目标，如消除目标国的种族歧视政策、保护人权和维护民主等。② 奎恩（Robert P. O'Quinn）更是直接提出经济制裁的政治目标是维护国家安全，如阻止军事冲突或侵略行为、防止核扩散、打击恐怖主义等。③ 凯佛（William H. Kaemfer）和劳温伯格（Anton D. Lowenberg）从公共选择理论的视角对经济制裁的政治目标的具体内容进行了深入研究，他们提出，一些研究在对经济制裁的政治目标进行分析时忽略了国内政治目标对一国实施经济制裁的影响。在此反思的基础上，他们认为，经济制裁的实施是为了诸多的政治目标，在一些情况下“经济制裁是为服务于制裁发起国国内各种利益集团的利益要求而实施的一种强制性经济行为”，经济制裁并不完全是制裁

① Richard N. Haass, ed., *Economic Sanctions and American Diplomacy* (New York: Council on Foreign Relations, 1998), p. 1.

② Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 2nd ed. (Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1990), pp. 44 – 45.

③ Robert P. O' Quinn, *A User's Guide to Economic Sanctions* (Washington, D. C.: Heritage Foundation, June 25, 1997).

需要全本请访问 www.ertongbook.com