



关于经济制裁问题的几种观点

刘永涛

在近年来的国际舞台上，一些西方国家和国际组织通过单边或多边的经济制裁等手段处理国际事务的现象日益普遍。作为国际干预的一种工具，经济制裁有通常被某些人看作是一种其力度仅次于军事武装的强制手段，尤其对像美国这样在目前具有一定经济影响力的大国来说，经济制裁更是被政府决策者们看成是干预别国事务、实现国家当代外交政策目标的重要工具。因此，经济制裁问题不但成为冷战后国际关系中具有显著特点的事物，而且再度成为国内外学者日益关注的课题。那么，美国国内学术界对经济制裁问题又是如何看待的呢？

一

在美国，关于经济制裁的定义各有不同。较早的一种定义认为，经济制裁是用来实施国际法的合法政策工具。有一些人认为，经济制裁是通过经济进行压制的工具；另一些人从社会学意义上将经济制裁视为炫耀现实权力的一种手段；还有人把经济制裁定义为实现国家外交政策目标的手段。不过，一般来说，目前美国国内趋于接受这样一种认识：所谓经济制裁，就是一国（或其它行为体）运用经济的手段迫使另一国改变其国内外政策。应该说，运用经济手段进行压制的做法是很早就有的事情。从历史上看，具有近代意义的经济制裁概念大约产生于19世纪初。当时，法国的拿破仑为了牵制欧洲各国与敌对的英国发生联系并对英国的军事行动产生影响，发布了禁止欧洲大陆各

国与英国进行贸易的大陆封锁令。当然，关于西方经济制裁的实践活动，人们还可以追溯到更古老的年代。公元前432年，古希腊雅典王伯里克利颁布法令，中断麦加拉城邦和雅典城邦之间的任何商业贸易，以作为对麦加拉城邦的惩罚。

在现代国际政治中，国家的经济既是一种权力资本，也是一种对外有影响力的工具，长期以来，美国学术界一直围绕着“经济制裁是否是实现国家外交政策目标的有效工具”这个根本问题进行讨论。使用经济制裁工具的行为体，通常指望通过外部的经济压力能迫使被制裁国改变其国内外的政治态度。然而，美国学术界的传统观点则对上述问题持否定的看法。该观点认为，在国际关系体系中，对外经济制裁不能有效地发挥作用，也不能作为美国实现自己外交政策目标的有效手段。持这种观点的学者着重研究了受制裁国对经济制裁所作出的反应，并且把受制裁国对经济制裁的反应作为衡量经济制裁成败的标准，也就是说，他们主要采取的是一种反应研究方法。其中具有代表性的研究成果是美国学者克劳斯·诺尔在1975年出版的专著《国家的权力：国际关系政治经济学》。为了证明经济制裁是否具有作用，诺尔从历史中选择了22项经济制裁的案例进行研究分析。他发现，有13项经济制裁案例完全是失败的，因为受制裁国选择了其他途径获得遭禁运的物资，从而避免了因受到经济制裁而可能带来的损失。作者认为，在制裁国和被制裁国之间的政治较量中，无论后者在经济贸易方面如何地依赖前者，它一旦受

到对方的经济制裁，总会世界其他地方找到新的贸易伙伴；强行的经济制裁行为不但不能加速被制裁国家的政治解体，反而会更加增强被制裁国家抵抗外国压力的政治信念和内部团结；制裁国家不得不花费代价寻找新的出口市场。诺尔的研究结论是：经济制裁手段在国际关系中不奏效。^④

也是在1975年，美国出版了另一部反映这一领域研究成果的专著《制裁：罗得西亚的例子》。作者哈里·斯特克在对该非洲国家罗得西亚（今津巴布韦）实施经济制裁这一例案进行研究后，得出与诺尔等人相类似的结论。他发现，制裁尽管给罗得西亚的经济带来困难，但也给受制裁国带来一定的好处和机遇，因此，经济制裁是一种不起作用的工具。他指出，实施经济制裁的有效性不仅依赖于经济特征，而且依赖于社会特征及受制裁国的国民性格。这样，他把经济制裁是否有效的问题放入一个更大的社会及人文的范畴加以考察，从而扩大了研究问题的视野背景。他的研究结论是，经济制裁只能被看作是一种辅助性的影响工具，并向政府决策者建议，将经济制裁手段连同其他手段，譬如军事力量一起使用，以实现短期的外交战略目标。^⑤

在70年代美国学术界，上述对经济制裁有效性抱全盘否定态度的传统观点占支配地位。

二

进入80年代，美国政府继续把经济制裁作为对外干预的工具。1979年至1981年，美国就伊朗占据美国大使馆并扣押美国人质事件而冻结伊朗财产；1980年至1981年，美国就苏联军事占领阿富汗而对苏联实施粮食禁运；1981年至1982年，美国就波兰政府宣布军事管制法而对苏联石油管道实施禁运等等。经济制裁问题继续作为人们探讨的课题。1985年，美国学术界同时推出了两部反映经济制裁研究成果的代表作品。一部是大卫·鲍德温的题为《经济困术》专著；另一

部是美国乔治城大学卡里·哈福堡尔等人撰写的《重新考虑经济制裁：历史与现行政策》一书。它们都采用了新的研究方法，对前述的关于经济制裁不奏效的传统观点提出了挑战。但是这两项研究工作的研究取向、研究目的和研究结果均不一样。

鲍德温试图开辟新的视角来看待经济制裁是否有效的问题。在《经济困术》一书中，他把国家通过操纵经济来实现政治目的作法视为一种困术，并且提出了一个基本论点，即自1945年以来美国大部分分析家和学者低估或忽视的主要原因是人们缺乏有力的分析模式去估价这一困术。鉴此，鲍德温选择并借用了社会学中的社会权力概念模式作为他研究经济制裁的理论框架。社会权力论主要强调一个行为体迫使另一个行为体做其不愿做的事情的能力。作者认为，该理论框架不仅可以帮助他评估经济制裁的有用性，而且使他有可能把政策与权力二者联系起来，并强调通过诸如经济制裁或军事力量等手段实现国家外交政策目标的重要性。在确立了新的研究模式后，鲍德温提出应该对作为美国外交政策工具的经济制裁的有效性问题进行重新研究，其研究的主要目的是要向前述的传统观点进行挑战，振兴这一困术的声誉。他的一个理论假设是：在核时代，运用军事力量解决国际问题的能力存在着有限性。根据前人的研究成果，鲍德温明确指出可供决策者推行外交政策时使用的四种基本手段：1) 信息手段；2) 外交手段；3) 经济手段；4) 军事手段。他认为，经济制裁所花费的代价决不会超过战争所花费的代价；前者只是与被制裁国中断贸易联系，后者则要付出国民生命、国家形象的破坏、政府受道德谴责的代价。他的研究出发点是：国家的外交政策一般被看作是有目的的行为，即抱着一定意图、有着一定方向、目标或目的的活动。^⑥他的研究结果走到传统观点的另一端，即经济制裁具有完全的有效性。哈福堡尔教授等人的研究则更多地带有一种折中的色彩。他们选择了从第一次世界大战至1984年这80年间在全球范围内发生的103桩经济制

裁案例，然后对其进行较系统的分析和研究。与其他学者一样，他们认为经济制裁是一个国家谋求实现外交政策目标的工具，也就是说，他们对经济制裁做法是持肯定态度的。但是，他们研究的着眼点不是像鲍德温那样放在经济制裁的有效性和作用上，而是关注经济制裁是否成功的问题。他们把经济制裁划分为三种基本形式：金融制裁与贸易控制相结合、对进口和（或）出口进行制裁（不附带金融措施）、纯粹的金融制裁。根据计量性研究，他们发现，有些制裁可以在一定程度上或大幅度地改变受制裁国的国内外政策、动摇受制裁国的政府、破坏受制裁国的军事冒险行动及军事潜力。但是，另一方面，在上述103个案例中只有73%可谓成功的，而且，自第二次世界大战以来，有半数的经济制裁行为是失败的。^⑥从他们的研究中，人们可以发现，从70年代初起，经济制裁的成功率在全球范围内急剧下降，尤其是美国金融制裁的有效性明显减弱。于是，他们的结论指出，并非所有的经济制裁都是成功的，而是有成有败。

那么，造成经济制裁失败的原因是什么呢？哈福堡尔等人认为，任何经济制裁的失败是由于一定的条件所造成的。他们在当时和后来的研究中侧重分析了美国自70年代以来，美国在世界经济中的地位相对下降。第二次世界大战结束后至60年代，美国的经济一直被认为是帮助重建战后世界经济的主要力量，这也使得当时美国使用经济制裁工具的成功率较高。进入70年代，除了美国本身资源紧缺外，欧洲经济已经恢复元气，日本也作为经济强国出现，这时的美国不再是唯一的经济援助国，一些第三世界国家自身的经济获得发展，不再受制于美国的经济援助。其次，从70年代开始，美国对外经济制裁的目标发生转变，它更多地转向促进人权、阻止核扩散、打击恐怖主义或毒品走私等目标。第三，从70年代起，美国国会通过立法，日益限制美国总统在对外政策中随意使用经济制裁工具的做法，要求白宫在一定的情形下才能使用它，从而削弱了美国政府运

用这一经济工具的力度。^⑥

需要指出的是，造成美国经济制裁工具失灵的原因还有其他方面，不过，就上述美国学者分析的三个原因我们可以看出：一方面，美国经济制裁日益受制于美国经济在国际上的竞争能力，受制于美国国内政治力量的作用；另一方面，一个国家的社会形态以及包括人权在内的价值观念有着深刻的历史和文化根源。许多问题（如国家恐怖主义问题、毒品走私问题和发展核计划问题）是与一定的国际环境相交织在一起的，其情形极为复杂，不是某种单一或少数外来经济压力所能改变和解决的。

三

90年代是伴随着冷战结束而开始的。如果说冷战时期的国际体制是在两极核武器威胁下形成的，那么，冷战后时期经济和政治的综合力量正在变得越来越重要，经济力量正在以各种方式对国际政治产生深刻影响。在新的世界格局形成过程中，经济制裁也日益成为美国决策人物实现新目标的重要工具。此外，就经济制裁本身而言，它也日益从传统地用于国家双边因冲突和矛盾而由一方或双方彼此使用的工具，扩展到目前作为国际社会多边力量为解决某些国际问题而使用的工具；其形式也从传统的贸易禁运、断绝各种经济或金融关系、冻结有关财产扩大到近年来的限制经济制裁形式。因此，冷战结束后，美国学术界关于经济制裁问题的争论也变得更为复杂激烈，不同观点之间互有交叉重叠，但归纳起来看主要存在着三种不同观点：1) 经济制裁是有效的；2) 经济制裁工具虽然有效，但要谨慎使用；3) 经济制裁是失败的工具。

1992年，美国出版了题为《强制性合作：阐述多边经济制裁》一书。作者丽莎·马丁是美国哈佛大学政府学副教授，近年来主要研究国际经济中的多边机制问题。从本书的題目我们可以看出，作者选择了另一种研究角度，即各国合作，共同实施经济制

裁。其实,这种认识是作者看到冷战后美国在世界经济方面已经无力称霸、难以单独对付国际事务的现状后作出的;从另一方面讲,美国需要借助国际社会的其它力量共同行动,通过与其它行为体合作来实施经济制裁,这也是作者为冷战后美国继续推行经济制裁战略指出的一条新途径。为了确保这种集体行动,作者从新自由制度主义理论出发,强调了国际体系中的两个重要作用:第一,国际行为体之间相互信任的重要作用;第二,国际组织的重要作用。^⑥

另一种观点认为,经济制裁是有效的,但要谨慎使用这一工具,因为它可能带来负面的影响。这种认识吸取了前述的传统观点,但又没有完全接受它。如果说经济制裁的目的是迫使被制裁国的统治阶级或集团改变其国内外政策,但是有时候,制裁的结果反而可能使受制裁国加强国内的政权,激发国内的民族主义情绪,在国际上寻求与有类似经历或处于孤立地位的国家展开交流,使得经济制裁效果不大;而且,经济制裁可能造成国家间经济政治冲突的升级,加剧事态朝着更为不利的方向发展。这就是持这种观点者所说的使用经济制裁工具要慎之又慎的主要理由。

持反对意见者从国际道德的角度反对经济制裁做法。他们认为,国际社会的道德规范是“自己活也让别人活”,人类社会的政治组织从来是多种多样的,强制推行民主,把它作为唯一的政体形式是危险的。美国科罗拉多学院政治学副教授戴维·亨德里克森在美国《世界政策杂志》1994-1995年冬季号上撰文,把经济制裁与三个特殊的不利条件联系起来:第一个不利条件是经济制裁将会严重损害社会最易受袭击的老小病弱者。这是近年来经济制裁都把食品和医疗供应品排除在外的主要原因。第二个不利条件是,经济中吃外部制裁苦头最严重的部门是那些与世界其他国家交流最多因而可能更容易受影响的部门,遭受制裁的国家几乎完全封锁新闻,从而加剧事态的恶化。第三个不利条件是,经济制裁可能会损害制裁国与其家庭幸

福利害攸关的国家或地区的经济。譬如,如果美国取消对中国的最惠国待遇,它将给香港、台湾地区和已经同中国发展紧密关系的其他东南亚国家的经济带来严重打击。此外,对国际经济持相互依存论者认为,经济制裁加剧了国际行为体之间的敌意和冲突。

综上所述,我们可以看到近几十年来美国学术界在经济制裁研究方面大致经历了几个不同的过程:从传统的全盘否定到后来的全盘肯定;从既肯定又否定到冷战后更为复杂的多种不同观点并存的局面。

(1995年4月8日完稿)

注释:

①Klaus Knorr: *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations* (New York: Basic, 1975), pp.152--155.

②Harry R.Strack: *Sanctions: The Case of Rhodesia* (Syracuse, N.Y.Syracuse University Press), 1978, P238; "The Effectiveness of Rhodesian Sanction, Symbolism and Influence", 载 *Harvard International Review*, Vol. X,5 June/July 1988, PP.23--30.

③David A. Baldwin: *Economic Statecraft*, Princeton: Princeton University Press, 1985, PP.12-13.

④Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey Schott, assisted by Kimberly And Elliot: *Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1985, PP.9-69.

⑤Gary Clyde Hufbauer and Kimberly Elliott: "Financial Sanctions and Foreign Policy", 载 *Harvard International Review*, Vol.X,5 June/July 1988,PP.8--11; Kimberly Elliott: "Economic Sanctions", 载Peter J. Schraeder (ed.): *Intervention Into the 1990s---U.S. Foreign Policy in the Third World* (Lynne Rienner Publishers, Inc., 1992),PP.97--112.

⑥Lisa Martin: *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions* (Princeton: Princeton University Press), 1992.