

# 冷战后美对华经济 制裁中的美国国内因素

宋国友

冷战后导致中美关系频生摩擦的一个重要因素是美国的对华经济制裁。美国有关经济制裁法案中涉及中国的共有 11 个,略少于伊朗、古巴、利比亚、朝鲜和伊拉克等美国眼中的“无赖”国家。制裁主要集中在以下几个方面:限制出口许可;禁止对多边发展计划的银行贷款,除非是“满足基本的人权需要”;终止海外私人投资公司和贸易与发展署的行动;禁止出口军火控制清单上的项目和美国的卫星;禁止进口劳改产品;禁止从中国进口军火。对华经济制裁的主要目标有:推动美国商品进入中国市场;“提高中国的基本人权和民主”;限制中国大规模杀伤性武器的扩散;抑制中国军事力量的现代化;台湾和西藏地位问题。本文讨论的问题是冷战后美国对华实行经济制裁的国内因素,包括其动因、影响变量和效果。

## 一、对华经济制裁的美国国内动因

冷战结束后,中美关系发生了重大转变,使得美国对华经济制裁事件不断出现。但是,具体研究这些制裁的个案后会发现,美国对华经济制裁与中美双边关系的状态没有很大的关联性,更多的是其国内政治斗争的体现。

冷战后的中美关系可以分为 5 个紧张期:1989 年政治风波以后的一段时间、1993 年把对华最惠国待遇与中国人权相挂钩、1995 年台湾海峡的“军事对抗”、1999 年中国驻南斯拉夫使馆被炸事件,以及 2001 年的中美撞机事件。将美国对华制裁分别与这些紧张期相比较,不能找出两者的重合点,即使考虑到紧张期的滞后效应,仍然看不出这些事件之后的制裁高峰期。相反,倒是有两个反例:其一,在克林顿第二任期内加大了接触中国的力度,中美关系确实比以前有了很大的改善,但 1997 年的对华经济制裁数量却更多,达到 9 起;其二,撞机事件之后,两国关系遭到很大破坏,而美国的对华经济制裁并没有明显增加,反而大大低于历年的平均水平。这一切都说明,中美关系的好坏与美国对华制裁没有直

接的相关性。

从表面上看,核武器扩散、劳改产品出口、贸易保护和人权等问题是美国对华经济制裁的原因,但就其本质来讲,很大程度上是美国国内政治斗争的结果,是美国国内政治斗争外化为国际层面的表现。

具体来讲,影响美国对华经济制裁的因素有以下几个方面:

**党派斗争** 美国的党派斗争是其政治运行的一个重要特点,这种情况不可避免地会牵制到美国的对外政策,包括对华政策。1989—1990 年美国第 101 届国会,有 435 名众议员,其中民主党议员 260 名,共和党议员 175 名;参议员 100 名,其中民主党 55 名,共和党 45 名。民主党控制着参众两院的多数席位。民主党通过国会与共和党进行权力斗争。此种情况下,中美关系很容易变成一个牺牲品,美国加剧对华实行经济制裁也就不足为奇。比如,1990 年,国会中反对给予中国最惠国待遇的势力很大,但其中最著名的“小贸易法案”、“皮斯法案”(众议院)和“1990 年支持中国民主与人权法”(参议院)都是由民主党人提出的。在世界银行 1990 年 5 月召开董事会讨论给予中国贷款的前一周,处理有关世界银行授权立法的众议院金融委员会主席亨利·贡扎拉斯(德克萨斯州民主党人)、国际开发小组委员会主席戴尔·冯特罗伊(华盛顿特区民主党人)、众议院拨款委员会国外行动小组委员会主席戴维·奥比(威斯康星州民主党人),联名写信给美国财政部长尼古拉斯·布拉迪,要求政府反对或推迟即将在世界银行董事会上表决的对华贷款中的一至两个提案,而布什政府是希望通过这些贷款的。

**国会压力** 虽然国会对总统的压力部分地体现了党派斗争,但两者不能混为一谈,因为即使和总统同属于一个党派的人,在对华经济制裁问题上,有时也会发生巨大分歧。对华经济制裁问题变成国会追求部门利益的政治工具,只要能给国会、议员带来政治上的好处,甚至没有益处,只要能给总统带来麻烦,一些国会议员也会鼓动对华经济制裁,纯粹是为反对而反对。从 1989 年起,在政策制

订上,白宫与国会之间的冲突加剧。在推动对华经济制裁问题上,国会远比总统来得积极。对国会议员来说,严厉对待中国只会得分,不会失分。现在,国会更愿意在对华制裁问题上处于主导地位,启动政策倡议。问题是,对华的经济制裁,大多数都产生于立法机构,行政当局即使反对也无济于事。比如,1993年,国会向克林顿施加压力,促成行政当局将最惠国待遇与中国人权问题挂钩。1994年,克林顿总统考虑将中国的最惠国待遇与人权问题脱钩时,他会见了民主党参议员米歇尔和民主党众议员佩洛西,向他们说明“脱钩”的政策背景,表明了行政部门尊重国会意见的态度。

**利益集团** 对华经济制裁在相当程度上反映了美国若干国内利益集团的要求。在美国,主张对中国友好的利益集团主要是美国商会、美中贸易全国委员会和一些高技术产业的大中型公司。反对中国的主要是人权组织、环保组织、贸易保护主义者、不扩散主张者以及亲台团体。后者经常会通过一些具有很强草根基础的游说组织对国会议员施压,特别是人权组织。1989年6月之后的政治大气候有利于人权组织,而且一些人权倡导者也投入了大量的精力主张调查中国国内“继续侵犯人权”的行为,为自己赢得了许多支持者。人权组织的活动使外交政策制定者很难忽视人权团体对中国的指控,使美国官员必须保持起码是修辞上的对华强硬。事实上,冷战结束以来美国政府对华经济制裁很大程度上是那些批评中国的利益团体的胜利。1992年,美国连续4次对中国的劳改商品输入进行经济制裁就部分地反映了美国人权组织的成功。

**竞选需要** 美国频繁的竞选活动也在很大程度上影响了美国的对华制裁。现举1992年的总统选举和国会选举、1994年的国会中期选举为例。在这两次选举中,中国问题都成为政治辩论的重要议题,在野党都对执政党的对华政策作了肆意的歪曲和攻击。考虑到竞选的政治利益,总统不得不做出强硬姿态。在1992年总统竞选活动的高潮中,坚决维护对华最惠国待遇的布什总统就在贸易和武器扩散问题上对中国采取了强硬的政策。在国会议员是否支持对华经济制裁上,竞选因素体现得更为明显,尤其是众议员。1989年之后,美国民众对中国的印象是黑色的,希望政府采取严厉的对华政策。候选人必须迎合选区内选民的这种政治诉求以求连任。即使候选人对中国问题不感兴趣,他们也把对华政策作为工具,利用中国问题实现他们的政治目标。如,中国的人权和计划生育问题十分具有象征意义,他们必须对其表态以争取人心。一旦当选议员,他们考虑到下一届选举,往往会按照竞选时的允诺来投票,有关的利益集团也会要求议员履行竞选诺言。很多情况下,对华经济制裁就这样产生了。

## 二、影响对华制裁经济效果的三组美国国内矛盾

对华经济制裁能否实施,很大程度上取决于美国内部各派政治力量对此问题的认识和活动能力。对此有影响的有三组矛盾。

**意识形态和国家利益** 冷战后美国对中国的经济制裁,有反映它的意识形态的一面,比如很多制裁就是为了表达其对人权关注。但是,美国并不愿意让人权束缚其对国家利益的追求,或者,人权根本就是其追求国家利益的借口和一种手段。并且,也很难说对华经济制裁不是服从地缘政治和经济的需要。美国的对华

制裁政策在意识形态和国家利益之间摇摆。冷战后美国针对中美经贸合作方面的制裁显然不能持续太久,其力度和坚决程度远低于主要涉及中国人权的经济制裁。因为,丧失中国市场不符合美国的国家利益。这在一定程度上体现了美国外交中理想主义和现实主义的冲突。在犹豫和徘徊中,美国的政策往往偏向现实的国家利益。

从1989年6月5日到1996年6月23日,美国总统依据国会的授权,以不符合美国“国家利益”为由,共取消了11项对华制裁,超过同期制裁总数20项(不含修改过的11项制裁内容)的一半。最多的是关于进出口银行融资和贷款担保的,共5项。停止进出口银行对中国的贷款担保,将会阻碍波音飞机公司、美国电话电报公司、西屋公司等六公司的利益。这些大公司的利益就是美国的国家利益。除了会影响美国公司在中国的经济利益外,美国也认识到,对华经济制裁对美国的政治利益也会造成很大损害,比如中国经济自由化、中国在柬埔寨和朝鲜问题上的合作、防止大规模杀伤性武器的扩散,以及联合国投票的合作等等。没有被取消或者新增的经济制裁主要是关于限制劳改产品的进口和尖端技术的出口。前者只是一种为了人权的象征性制裁,美国如此坚持对其实际利益并没有多大损害。后者呢?恰恰是为了维持其国家利益。所以,美国对华经济制裁基本上是为其国家利益服务,同时有选择地兼顾意识形态,比如人权问题。这导致美国对中国人权状况的关心和要求时松时紧,前后并不一致,而“成功的人权政策所依赖的恰恰是表里如一的公正”。

**白宫和国会山** 美国宪法通过分权使国会有一些领域(如贸易领域)拥有主动权,这迫使白宫和国会在对华经济制裁上讨价还价。冷战后,国会中主张对华采取更加强硬政策的议员大有人在。特别是1994年共和党在国会选举中取得重大胜利后,白宫在制定和执行对华制裁时一直处于守势。行政部门本身也不是一个整体,不同部门会有不同的声音。如,商务部基于促进美中贸易的考虑,就不太赞成对华经济制裁;美国贸易代表从保护知识产权出发,就比较认同对华经济制裁;总统本人,比如克林顿,对是否对华实行经济制裁在不同的时期有着不同的看法。但不管怎样,从总体上说,以总统为代表的行政部门,远没有国会那么消极地对待中国。产生这一差别的根本原因在于,议员是在地方问题的基础上的,而不是在外交政策的基础上被选举出来的。他们要花很多时间募集更多的钱参加竞选以谋求连任,需要以捐资者和当地选民的意旨为意旨;而总统则更注重外交关系,看重美国与其它国家的关系,显得比较超然于具体的地方事务。

白宫和国会山的斗争在布什政府的后期最为典型。1989年后,为保持美中两国对话渠道的畅通,布什派秘使访问中国。此举引起国会极大不满。国会认为,布什忽视了国会在对华政策中的作用。以此为契机,国会改变了与政府合作的态度,在对华经济制裁问题上采取了更为严厉的措施。国会通过立法限制总统已作出的不扩大对华经济制裁的决策,加强了对中国的制裁,如重申反对给予向中国的出口项目融资的规定,同时力图限制世界银行对中国发放贷款。1990年1月,参议院和众议院分别通过的对华贸易制裁立法决议规定:美国进出口银行应当推迟给予美国公司向中国

出口融资的计划,并中止对海外私人投资公司中国项目的金融支持。该决议同时要求重新审查美国对华的最惠国待遇和放宽对华多边出口管制的措施。1990年2月21日,米歇尔利用美国国务院年度人权报告中有关中国人权的内容攻击布什政府对华政策,抨击布什把制裁中国的两个“最看得见”的措施取消了,即禁止出售卫星,禁止对美国的出口给予贷款和担保。

基于维护美中战略关系的考虑,布什放松了对中国的经济制裁,而这些都与国会意见相抵触,其主要做法有:在高新技术出口方面,1989年12月19日,布什行使总统对国会的立法豁免权,宣布批准给美国制造的、将由中国发射的三颗通讯卫星发放出口许可证。这一命令与国会通过的1990年度拨款法相违背。放松国会立法对于美国进出口银行的限制,部分恢复给予对华贸易项目的融资。在布什政府的支持下,1990年2月2日,美国进出口银行批准1989年6月以来给予中国的第一笔贷款,金额为975万美元。在双边对华贷款方面,布什表示不反对基于个案基础上的人道主义贷款。其政策是继续反对全面恢复世界银行对中国的贷款,但支持给中国5.5亿美元的人道主义贷款。

**不同的利益集团** 在对华经济制裁问题上,有很多利益集团涉身其中。有些利益集团极力要求对华经济制裁,有些则相反。这些利益集团关心的利益重点、游说能力决定着它们的诉求是否有效。比较而言,在对华发展经贸上,美国企业界,特别是大企业和跨国公司一直占据上风。它们在对华问题上比较团结,少有分歧,都希望加强与中国的经贸合作,并且,它们有能力说服一些议员支持与中国建立良好的经贸关系。在布什时期,美国大公司对政府游说活动并不十分积极,因为他们认为可以依靠布什总统的否决票来维护自己的利益,当时游说最为积极的往往是直接对华贸易有关的中小企业。但是,1994年开始,工商界在对华制裁问题上成为向克林顿政府施加压力的最积极力量。它们加强协调,统一行动。如1994年4月4日,美国的IBM、AT&T、福特汽车公司等最高负责人都表示坚决支持将人权和贸易分开。5月6日,美国近800家公司(包括AAI公司,A&C贸易公司,美国阿巴库斯集团等)给克林顿写信指出,中国是美国商品和服务出口的繁荣市场,对华贸易支撑着18万个以上的高薪出口就业机会,以及在美国零售商店、港口和金融机构成千上万的就业就会。在与对华贸易关系最为密切的加利福尼亚州,一些著名企业成立了加利福尼亚州美中关系联盟,以促进美中关系的全面改善。该联盟包括IBM、波音公司、通用电气公司、通用汽车公司和其它许多与中国有贸易关系的公司。联盟的长期目标的重要方面,就是争取美国早日取消对中国的一些高科技出口限制,同时建议美国政府谨慎使用对中国的制裁措施。这些大公司的活动成为美国考虑对华经济制裁时必须注意的因素。另外,反对对华经济制裁的利益集团还包括农业集团、零售业游说团体等,这些利益集团通过各种方式对国会议员和总统产生影响,进一步影响美国的对华政策。

但是,在经贸问题之外的议题上,主张对华贸易的大公司的声音就比较微弱,而支持对华经济制裁的利益团体很容易占上风。在对华进行经济制裁问题上,美国人权组织、劳工组织、政治保守势力,以及它们在国会中的代表人物有时会结成联盟,协调各方

立场,联合向国会和政府施加压力,达到制裁中国或影响对华政策的目标。90年代初期,中国向美国出口劳改产品问题一度成为反华利益集团的共同兴奋点,原因主要在于该问题满足了利益集团联盟中所有势力的需要,是各方利益的交汇点。通过这一问题,既可以达到激进人权组织、政治保守势力企图改变中国政治行为的目的,也可以达到美国劳工集团限制中国进口增长势头的目标。但在更多时候,利益集团之间缺乏联系、政策取向不同和目标先后顺序差异,行动难以步调一致,造成他们对政策制定机构的影响力减弱。譬如,人权组织主要针对中国的人权问题,宗教组织针对宗教信仰自由,劳工组织针对中国的产品竞争,所以,对任何一个问题,各方都会存在分歧。不同利益集团之间的博弈不可避免地影响着对华制裁的效果。

### 三、美国对华制裁:失效但是必需

如果用“失败”来形容美国的对华经济制裁,可能有些过火,但如果用“失效”来形容,则再也恰当不过了。经济制裁是一种威胁,也是个信号。所有制裁手段只有在具有可信度时——让被制裁国感到如果不按照制裁国的条件去做,就会遭受难以忍受的损失——才会有效。但实际上,美国政府的对华经济制裁缺乏可信度。这里有两个层次,一是意图,二是结果。即使美国的制裁意图可能是坚决的,但结果却是失效的。成功的经济制裁战略能够不用寻求武力就改变被制裁国的行为,实现制裁国一方希望实现的目标。并且,政策制定者在比较经济制裁的预期成本与预期效果的同时,还要考虑到相关选项的成本和收益(如军事力量和外交)。对比对华经济制裁的意图和所达到的实际结果,美国在大多数时候都不很成功。

美国的对华经济制裁失效的原因有三:(1)美国的对华制裁没有可信度。由于前述三组矛盾的影响,美国的制裁政策所要服务的目标是分散的,它既要体现国内各种政治斗争的结果,又要服从美国的国家利益,还要兼顾意识形态,从而大大降低了发挥其功能的能力。(2)由于没有可信度,盟国比如欧洲和日本不会真心支持,并且会乘机抢占中国市场。多边制裁的效果要比单边制裁的效果大得多,但大多数情况下美国达不到这一点。(3)中国是一个大国,回旋余地大,并且决心反抗。

这三个因素以第一个为基础,共同决定了冷战后美对华经济制裁失效的结局,经济制裁实际上没有一个藉以实施的有效杠杆。由于美国公司卖给或将要卖给中国的商品都有替代供给者,单方面制裁是要付出代价的。1993年8月,美国国务院宣布中国违反了导弹技术控制机制,因此根据“赫尔姆斯修正案”对中国进行制裁,禁止美国公司2年内向中国出口卫星及火箭组成部件。最后,欧洲人拿走了这笔生意。美国出口商的损失估计为15亿美元,并且丧失了28650个工作岗位。制裁损害了美国在中国的实际利益,它减少了出口机会,制造了市场替代者,落下了美国企业不可信任的名声,让美国公司在与其它国家的公司竞争时处于不利境地。从实际效果来说,是制裁者被制裁。

在明明知道不会有大的成功,反而还可能伤及自身的情况下,对华制裁为什么还被广泛运用?答案很明确,因为它在政治上是

必需的。在美国国内政治的作用下,美国媒体有意无意丑化中国的报道,加之美国公众本身对中国懵懵懂懂的认识,形成了一个十分不利于中国的政治大气候。中国变成一个负面的政治形象,并且美国认定中国变得不重要,破坏中美关系对美国来说不是一件痛苦的事情,特别是用经济制裁的手段。因为经济制裁有其特殊性,它既避免了单纯外交手段的软弱和使用军事力量的可怕后果,又绝对清晰地表明了美国的关切。对华经济制裁变成了国内政治斗争的一个物美价廉的工具。比如,国会议员发现,支持对华经济制裁不论是在政治上还是在经济上,通常几乎是“免费的”,不必承担什么义务。同时,他们还感到,很难投票反对对华制裁,因为这意味着违背民意和损害选区支持。有时候,即使总统认为对华经济制裁会影响中美关系,但是在国会的压力下,也会打消这一念头。因为如果在一个不是很重要的中国问题上冒犯了国会,将会是件得不偿失的事情。放弃中美关系,保证与国会的良好关系,也成了一种政治必需。况且,美国国内有些官员和专家相信,对华制裁仍然是规劝中国的一个重要武器。

#### 四、结论

在冷战后的中美关系发展中,双方国内政治因素的影响增大,美国国内政治因素对中美关系的作用尤为突出。双边关系主要取决于美国单方面的意愿和态度,中国则处于被动的和回应的地位,很少能发挥主观能动性。出现这种情况的根本原因是,中美双方各自的实力以及在相互依赖上的不对称性。如果中国想要改变中美关系中的不对等情况,让中美关系的发展尽量体现双边共同利益,那么,除了必要的沟通和相当的外交手腕以外,最重要的是提升本国的实力。当双边关系越来越重要,美国真正领教到中美双边关系中的中国不是美国国内斗争的砝码,国会议员便不会用狭隘地方性和象征性的方式来处理对华制裁问题,也会更多地注意中国的反应。▲

#### 参考文献:

- [1] Diana E.Rennack "China: U.S Economic Sanctions," CRS Report for Congress, 1996.
- [2] R.J.文特森:《人权与国际关系》(凌迪等译)192页,知识出版社,1998。
- [3]新华社1994年5月6日电。
- [4] David A.Baldwin, "The Sanctions Debate and The Logic of Choice," *International Security*, Winter, 1999/2000, p85.
- [5]埃维拉·沃格尔:《与中国共处:21世纪的美中关系》(田斌译)172页,新华出版社,1998。
- [6]王勇:《最惠国待遇的回合》,中央编译出版社,174-176页,1998。
- [7]陶文尉:《在全景上展开中美关系》,载《美国研究》,2001年第4期。
- [8]吉姆·赫尔姆斯、詹姆斯·普里斯特:《外交与威慑:美国对华战略》(张林宏等译)34页,新华出版社。

(作者系复旦大学国际关系学院2000级研究生)

