

中国对外经济制裁：目标与政策议题

阎 梁

摘 要 冷战结束以来,经济制裁作为一种成本较低、政策实施可控、可逆的对外政策工具,其作用受到更多主权国家及国际组织的重视,被越来越多地用于解决各种国际争端。中国外交迄今已积累了比较丰富的对外经济制裁经验,同时也得到了国内外相关领域理论与政策研究的支持。中国对外经济制裁的政策目标主要是促使对方改变对外政策以及对外显示外交信号等。从实施主体看,中国多使用单边经济制裁,同时也谨慎而有选择地参与了部分多边国际经济制裁。就制裁范围与强度而言,中国多采取有选择的制裁而非全面制裁。在制裁内容方面,贸易制裁发挥了重要作用,而金融制裁的潜在作用仍有待挖掘。在中国对外经济制裁政策的规划、制定与实施过程中,制裁政策应反映何种外交价值观及传统文化,如何与其他对外政策工具协调,以及在制裁实施中应把握哪些外交智慧和技巧,这些问题值得深入思考与研究。

关键词 中国对外经济制裁 国际经济制裁 单边制裁 多边制裁 对外援助

在过去 60 多年中,我国已经积累了比较丰富的经济制裁经验,其中既有受到外界制裁的经验,也有对外发出制裁的经验。从朝鲜战争爆发到中美建交之前的美国对华全面制裁,^①以及 20 世纪 60 年代到 80 年代初苏联对华封锁与制裁,都是中国遭受全面制裁的典型案列。冷战结束后,中国还经历了数次由美国发出且范围、力度

* 阎梁,南开大学周恩来政府管理学院讲师(天津 300071)。

** 本文系 2010 年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“中国经济外交中的制裁与反制裁研究”(批准号:10YJCGJW017)的中期成果。

① 关于美国全面对华制裁的详细记述,可参见张曙光《经济制裁研究》,上海:上海人民出版社,2010 年,第 2—7 章。

较小的选择性制裁。^① 例如,克林顿政府曾在 90 年代试图将对华最惠国待遇与改善所谓的人权记录相联系,但随后放弃了这次制裁,中美之间正常贸易关系问题最终通过中国申请并加入世界贸易组织而得以解决。^② 又如,1995 年,美方曾警告如中方不完善有关知识产权方面的法律,将对中方实施总额达 15 亿美元的贸易制裁。^③ 随后,中方以务实态度应对,加强了知识产权保护及市场开放领域的国内立法及法律实施工作。^④ 再如,美国长期关注有可能损害其安全利益的中方公司出口及技术转让问题。2003 年,美方曾就此发起一系列对华制裁,但美国国务院先后六次取消了限制进口与导弹、空间系统、电子和军用飞机有关中国产品的禁令,并于 2007 年 3 月永久取消了该禁令。^⑤

中国对外发出的一些经济制裁案例也同样值得关注,因为回顾与总结此类经验是今后规划、调整我国对外经济制裁政策的重要基础。同时,此类政策的制定与调整还需要理论研究方面的有力支持。近年来,国内学者在国际经济制裁研究方面展开了不少有益的探索并取得了一些成果。^⑥ 不过,相对国外同期而言,这一领域的研究仍有待深化。

一、国际经济制裁: 理论研究和实践经验

20 世纪 70 年代以来,经济制裁被不少国家、国际组织用来作为对外政策工具。简单地讲,经济制裁是把他国的某种经济资源撤回,以实现本国的对外政策目标。经济制裁还包括取消或暂停已有的对他国的某些经济支持,譬如发展援助、最惠国待遇等。与军事行动相比,经济制裁具有成本较低、政策实施可控、可逆等方面的优势,因此在冷战后被越来越多地用于解决各种国际争端。

有关国际经济制裁的理论研究,早期对制裁过程中所产生的人道主义问题以及

^① 有学者对“选择性制裁”(selective sanctions)与“针对性制裁”(targeted sanctions)做了区分,认为前者与全面制裁相对,主要是对目标国部分行业或产品的限制,而后者主要对目标国权势人物的行动自由或资产施加限制,这种制裁因对普通民众影响较小而又被称为“聪明制裁”(smart sanctions)。参见阮建平《战后美国对外经济制裁研究》,武汉:武汉大学出版社 2009 年,第 63 页。

^② A. Cooper Drury, Yitan Li, “U. S. Economic Sanction Threats against China: Failing to Leverage Better Human Rights”, *Foreign Policy Analysis*, Vol. 2, No. 4, 2006, pp. 307—324.

^③ W. M. Morrison, *China-US Trade Issues*, Washington, DC: Congressional Research Service, Library of Congress, 2009.

^④ T. Rumbaugh and N. Blancher, *China: International Trade and WTO Accession*, Washington, DC: International Monetary Fund, 2004.

^⑤ S. Kan, *China and Proliferation of Weapons of Mass Destruction and Missiles: Policy Issues*, Washington, DC: Congressional Research Service, Library of Congress, 2009.

^⑥ 国内在该研究领域的代表性著作有:柳建平、刘威《美国对外经济制裁研究——当代国际经济关系政治化的个案分析》,北京:人民出版社 2009 年;阮建平《战后美国对外经济制裁研究》;张曙光《经济制裁研究》。

国际法与国内法冲突等问题研究较多^①而近年来,学者们更多地关注经济制裁的有效性。有学者认为经济制裁整体上不是一种有效的政治手段。^②也有学者在强调经济制裁无效性的同时,还阐述了与其有关的法律和道德解释,认为经济制裁对于目标国的影响与制裁国的政策目标有关,当制裁国给予目标国极大压力的时候,经济制裁将最为有效。^③还有学者认为,经济制裁经常失败的原因是制裁把过多的痛苦施加在人民身上,这样反而刺激他们为支持本国政府而甘于忍受痛苦、反抗制裁。^④对此,有学者进一步指出,经济制裁经常会产生反作用力,使目标国产生被包围的意识,从而孕育和激发团结一心抵御制裁的坚强意志。^⑤

研究显示,冷战结束后,国际经济制裁的成功率只有三分之一左右甚至更低。^⑥导致制裁失败的主要原因有:其一,所实施的制裁不足以实现制裁任务,如目标不明、手段无力或者缺乏其他国家的有效合作;其二,制裁带来了对其本身的对抗手段,提高了对象国政府的国内支持;其三,制裁还可能使对象国国内权势阶层以不正当手段接管本国的实体部门;其四,制裁还可能疏远发起国的海外盟友。^⑦

对以上悲观观点,也有学者提出质疑,认为经济制裁有效性被低估的主要原因在于学者对成功制裁的不同定义,而且经济制裁在特定条件下也会很有效。比如,经济制裁在解决地区冲突方面很成功,政府应该经常使用这一政策手段。^⑧也有学者强调,经济制裁的成功不限于改变目标国的政策,而且也表现为增加目标国特定行为的成本。制裁并非总能引起目标国的政策转变,但可以有效减少目标国特定错误行为所能利用的资源。^⑨另外,与外交斡旋、秘密行动或军事打击相比,经济制裁本身会受到一定的质疑。由于制裁国国内没有组织和团体从中受益,因此无人会为制裁政策的实施而游说。相反,上述三种策略有可能得到一国外交部门、军情机构或

① 有关经济制裁引起的国内法与国际法冲突,参见阮建平《战后美国对外经济制裁研究》,第242—253页。

② M. S. Daoudi and M. S. Dajani, *Economic Sanctions, Ideals and Experience*, London, Boston: Routledge & Kegan Paul, 1983.

③ Margaret P. Doxey, "International Sanctions: A Framework for Analysis with Special Reference to the UN and Southern Africa", *International Organization*, Vol. 26, No. 3, 1972, pp. 527—550.

④ Johan Galtung, "On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia", *World Politics*, Vol. 19, No. 3, 1967, pp. 378—416.

⑤ James Mayall, "The Sanctions Problem in International Economic Relations: Reflections in the Light of Recent Experience", *International Affairs*, Vol. 60, No. 4, 1984, pp. 631—642.

⑥ Robert A. Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work", *International Security*, Vol. 22, No. 2, 1997, pp. 92—93.

⑦ Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd Edition, Washington, DC, Peterson Institute for International Economics, 2007, pp. 7—8.

⑧ Elizabeth S. Rogers, "Using Economic Sanctions to Prevent Deadly Conflict", CSIA Discussion Paper 96—02, Kennedy School of Government, Harvard University, 1996.

⑨ George Lopez and David Cortright, "Containing Iraq: Sanctions Worked", *Foreign Affairs*, No. 83 (Vol. 83, No. 4), 2004, pp. 90—103.

国防部的支持,由此导致成功的经济制裁很少被报道,但失败的制裁经常被夸大。^①

此外,还有学者强调对国际经济制裁的经验研究,以期更客观地判断制裁的效率问题。通常认为,经济制裁的效果取决于制裁国的政策实施力度以及实施制裁的具体方式和条件。例如,制裁对象国国内市民阶层因经受制裁带来的困苦而向政府施压并改变了政府政策。^②还有学者使用讨价还价的空间模型预测在何种情况下经济制裁的效果最佳,例如单边制裁与多边制裁谁更有效,以及在多边制裁中国际组织发起的制裁与若干国家发起的制裁哪个更有成效等。^③

从国际经济制裁的实践看,冷战结束以来,该政策工具的潜在作用受到更多主权国家及国际组织的重视。美国和联合国分别是最热衷使用经济制裁的国家和国际组织。其他大国以及一些中小国家也尝试使用该政策工具。例如,苏联及其后的俄罗斯曾使用经济制裁来控制南斯拉夫、格鲁吉亚、波罗的海三国等周边国家。还有不少在邻国冲突中运用经济制裁的案例,例如20世纪60年代印度尼西亚对马来西亚采取的经济制裁,以及英国和西班牙由直布罗陀海峡争端所引发的制裁等。此外,希腊、土耳其、尼日利亚也都使用过经济制裁手段。^④联合国在1994年就单独实施了七次经济制裁,尽管在此之前的40年中仅使用过两次。^⑤近年来,欧盟等地区性国际组织也曾制裁过那些不遵守欧盟契约的国家以及苏丹、伊朗、利比亚和叙利亚等发展中国家。

国际经济制裁既有的经验无疑为各国相关领域的理论及政策研究提出了更多的问题。同时,这些领域的研究进展也会反过来影响各国及国际组织的经济制裁实践。中国的经济制裁实践与相关研究之间同样是这种关系。

二、中国对外经济制裁的目标与政策议题

早在冷战期间,中国就有了对外发出经济制裁的实践经验。不过,一国对外政策都是其外交原则及不同时期的具体政策目标的反映。因此,在分析中国的此类经验之前,需要讨论中国对外经济制裁政策的目标及相关议题。

(一) 中国对外经济制裁的政策目标

对外政策目标通常表现为一国全局性的或某一领域或部门内的国家利益,这是

^① Adriana Hauer Vidal, "The Impact of Economic Sanctions on Growth", Master's thesis, Netherland: Tilburg University, 2010, p. 7.

^② Andrew Mack and Asif Kahn, "The Efficacy of UN Sanctions", *Security Dialogue*, Vol. 31, No. 3, 2000, pp. 279—292.

^③ Morgan T. Clifton and Valerie L. Schwabach, "Fools Suffer Gladly: The Use of Economic Sanctions in International Crises", *International Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 1, 1997, pp. 27—50.

^④ Adriana Hauer Vidal, "The Impact of Economic Sanctions on Growth", p. 3.

^⑤ James Schlesinger, "Fragmentation and Hubris", *The National Interest*, Vol. 49 (No. 49), 1997, pp. 3—10.

一国对外政策制定及调整的基础。在对经济制裁的近期研究中,有学者把制裁国的政策目标概括为五类,它们是:相对温和地并以有限的方式改变制裁对象国的政策;改变对象国的制度;阻止对象国的军事冒险行为;限制对象国的军事发展潜力;使对象国放弃侵占他国领土或危及他国安全的政策。^① 研究者还给出了每种政策目标所涉及的政策行为及典型案例。这一目标分类比较明确且具有较强的可操作性,不过,其给出的政策目标过于具体,因此很难判断某一没有提及的对外政策行为属于何种目标。依据现有研究,本文认为,经济制裁的政策目标主要反映在制裁所具有的基本功能方面,即迫使对方改变对外政策、对外显示外交信号、威慑、惩罚以及限制对方的经济、军事发展潜力等。^②

这里应该强调的是,由于不同制裁主体的制裁能力及政策需求不同,其政策目标迥异。中国对外经济制裁的目标,既需要反映中国外交的基本价值观,如独立自主的和平外交路线及和谐世界思想,也需要依据本国国力量力而行,以有效维护本国的国家利益。有鉴于此,在前述各种制裁政策目标中,只有部分符合我国当前的外交工作需要,而且需要具体分析这些目标在我国的适用性问题。

1. 迫使对方改变对外政策。针对对象国某项已经出台的对外政策,本国可以通过经济制裁来迫使对方放弃或改变其政策。经济制裁的这种功能被称为胁迫(*compellence*)。这里,对方国家的对外政策通常并不涉及其核心利益,而且本国也是以温和而没有政治敌意的方式来发出制裁的。譬如,1992年法国对台军售后,为迫使法方改变这一干涉中国内政、破坏中法关系的举动,中方对法实施了经济制裁并持续到1994年,最终实现了迫使法方改变其对外政策的目的。

2. 对外显示外交信号。通过经济制裁,还可以向本国或对方国家的公众显示对方某项政策表示不满的信号,同时也向其他国家预示,如果出现类似政策同样可能面对类似的制裁,这就是经济制裁的显示信号功能(*signaling*)。在这种情况下,无论制裁政策能否取得成功,其本身就表达了本国的某种态度、情绪或价值取向。2010年,中国对参与对台军售的美国公司发出经济制裁警告就是一例。中方当时的主要目的就是向美方发出表达本国不满情绪的外交信号。

3. 威慑。本国通过事前发出制裁威胁或实施制裁,希望能制止对方尚未出台的某项对外政策,这就是制裁的威慑(*deterrence*)功能。在外交史上,朝鲜战争爆发后,杜鲁门政府依据当时的国际局势判断中国有可能直接出兵朝鲜进行干预,因此说服美国的盟国于1950年8月同时对朝鲜、中国实施全面经济制裁和禁运。在该例中,美国对朝鲜的制裁目的属于迫使对方改变政策,而对中国的制裁(该制裁发出时,中国尚未出兵朝鲜)的政策目标则是典型的威慑。美国希望此举能够阻止中国可能的军事行动部署,^③但美方未能遂愿。

① Gary Clyde Hufbauer et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, pp. 52—55.

② 张曙光《经济制裁研究》,第8—11页。

③ 同上书,第27—63页。

4. 惩罚。针对对方国家已经实施的某项对外政策,本国还可以在事后通过经济制裁来惩罚对方,此即制裁的惩罚(punishment)功能。惩罚的主要目的是使对方为其不恰当的对外政策承担代价,同时加大对对方未来继续实施此类政策的决策成本或压力。有研究认为,中国1978年到1983年间对阿尔巴尼亚的经济制裁,以及1978年至1988年对越南的制裁,其中都有惩罚的政策目的。此外,对越制裁还有敦促越南从柬埔寨撤军的目的。^①

5. 限制对方的经济及军事发展潜力。制裁的这一功能主要体现在超级大国对其战略对手的长期遏制和封锁之中,且对象国通常也是超级大国或地区大国。在1949年到1970年美国对中国的全面制裁中,美方就有这一政策目标考虑。更典型的例子是冷战期间美国对苏联的长期制裁和经济封锁。美国通过二战后建立的“巴黎统筹委员会”等机构对苏联、东欧以及其他社会主义国家实施了全面经济制裁,其主要战略目标就是限制苏联的经济、军事发展潜力,以实现削弱对手和赢得冷战的目的。^②

在上述各种制裁功能中,改变对方的对外政策和对外释放外交信号比较符合我国当前的外交工作需要,不过也不应排除其他功能在未来的可行性。做出这一判断的主要依据是:一方面,我国独立自主的和平外交路线以及不干涉他国内政、和平发展等外交原则对包括经济制裁政策在内的对外政策目标起到了指导与限制作用,这就使经济制裁的威慑、限制对方经济及军事发展潜力等功能不合时宜。另一方面,做出这一判断也有相关理论与经验研究的支持。有研究显示,在近一个世纪的国际经济制裁实践中,基于不同政策目标的经济制裁,其成功率存在显著的差别。70年代至今,旨在促使对方“适度的政策改变”的经济制裁,其成功率在一半以上,希望对方“制度改变及民主化”的经济制裁,其成功率不足三分之一,而旨在“瓦解对方军事冒险行为”的制裁则无一例外地以失败告终。^③ 这些研究结果启发我们,较高的政策目标(如涉及对方国家的核心利益、政权生存或军事安全等)往往会带来较低的政策成功率,甚至诸如旨在解除对方武装或自卫能力的制裁不大可能会取得成功。权衡政策目标的高低与政策效果的差别,我们也应该在对外经济制裁中把改变对方的对外政策和对外释放外交信号作为主要的政策目标。

(二) 对外经济制裁的相关政策议题

在明确了中国对外经济制裁的主要政策目标后,仍需要考虑如何具体制定、实施此类政策。这里,我们可以从制裁的实施主体、范围与强度、制裁内容等角度出发,讨论对外经济制裁所涉及的主要政策议题。

1. 单边制裁与多边制裁

从实施主体看,中国对外经济制裁可以包括单边制裁和多边制裁两种基本形

^① Gary Clyde Hufbauer et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, p. 25.

^② 崔丕《美国的冷战战略与巴黎统筹委员会、中国委员会(1945—1994)》,北京:中华书局,2005年。

^③ Gary Clyde Hufbauer et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, p. 127.

式。在单边层次中,中国是唯一的实施主体,而在多边层次中,中国可以有选择地参与多个国家或国际组织发出的经济制裁。联合国以及欧盟、非盟、东盟和东盟等地区性国际组织是此类制裁的实施主体,而这些国际组织所达成的制裁决议通常由其成员国有选择地参与其中,但在少数情况下则需要全体参与。

依据历史经验,中国在使用对外经济制裁政策工具时,更多的是采取单边制裁的方式。无论是冷战期间对越南、阿尔巴尼亚的制裁,还是冷战后对法国、美国的制裁,中国都采用了单边制裁的方式。

在参与多边国际组织的经济制裁方面,中国一直持谨慎态度。譬如,联合国在1962年到1994年间因种族隔离制度等问题而对南非发起多边制裁,由于中国当时的经济影响力有限,对南非的制裁主要体现在外交、政治以及文化(体育)等领域。又如,在联合国因核问题等原因发起的针对伊朗的多边经济制裁中,中国有选择地参与了前三轮制裁。在第四轮制裁中,中国的政策较以往虽有所调整,但仍反对象伊全面制裁,而法国、俄罗斯也持与中国相似的主张。

此外,还有一种比较特殊的制裁方式,即第三方制裁。当制裁不限于原有的对象国并使其他国家(包括其境内自然人和法人)受到负面影响时,第三方制裁就出现了。冷战后,美国对部分发展中国家就实施了此种制裁,此举影响了美国与其欧洲盟国的关系并引发了一系列贸易、外交冲突及有关国际法争论。

中国始终奉行独立自主的和平外交路线,反对干涉别国内政,主张在国际事务中根据事件本身的是非曲直来决定自己的政策立场。因此,可以预见,中国以往不会将来也不会在本国对外政策中采用第三方制裁的方式。

2. 全面制裁与有选择的制裁

从所涉及的范围与强度来看,经济制裁有全面制裁与选择性制裁两种情形。我国在对外关系中一贯主张通过和平对话与磋商等政治手段解决国际争端,反对使用或威胁使用武力。经济制裁作为一种对外强制手段,尽管其不利影响和政策代价均小于使用武力的情形,但中国仍然谨慎使用该政策工具;即使在不得不运用该政策手段时,也更倾向于使用选择性制裁来实现本国的政策目标。

同时,从国际经济制裁的一般发展趋势看,在近年来国际组织或主权国家发出的经济制裁中,选择性制裁也已经成为主流。以阿拉伯国家联盟对叙利亚的制裁为例,2011年11月,阿盟经济与社会委员会在开罗会议上提出了对叙利亚的制裁建议,包括冻结叙政府在阿拉伯国家的资金、停止同叙政府间的贸易等措施。阿盟在制裁建议中要求阿拉伯各国中央银行监控银行汇款和商业信贷,但是在国外的叙利亚劳工向其家庭所汇款项不在此列,冻结阿拉伯国家为叙利亚境内项目出资。^①从这些建议的内容看,阿盟对叙利亚的制裁属于典型的选择性制裁,其制裁对象主要针对特定产业与经济实体。

^① 《阿盟经济制裁叙利亚》,《广州日报》2011年11月28日。

相反,全面经济制裁则在冷战时期比较常见。中国在面对超级大国的全面制裁时从未屈服,但中国也从未谋求对其他国家实施全面制裁,这符合中国外交的基本原则。因此,可以预见,中国今后的对外经济制裁仍主要是围绕特定对象(政府、组织、公司、自然人等)的选择性制裁。

3. 贸易制裁与金融制裁

从制裁内容看,经济制裁主要包括贸易制裁和金融制裁,而金融制裁的重要性近年来显得更为突出。贸易制裁包括(贸易)抵制和禁运两种情形。抵制是对制裁对象国所生产的一种或若干种货物施加进口限制,意在降低其产业利润和外汇收入,并因此限制其购买国外商品和服务的能力。另外,抵制还经常有打击对象国特定产业部门的意图。禁运则是限制向制裁对象国的出口,使其难以获取维持其特定国内生产不可或缺的某些重要物资。

金融制裁则是限制对象国资本的流入和流出,包括投资制裁和货币制裁两个方面。前者指的是强制性地撤回在制裁对象国的投资,后者则旨在破坏对象国货币的币值及汇率稳定,以增大其宏观经济的不确定性。

在贸易制裁方面,重大战略资源的禁运在我国对外经济制裁中曾经发挥过重要作用。2010年10月,我国加强了限制稀土出口的相关措施。除对日本外,对欧美的稀土出口也出现了停滞趋势。如果中国停止供给对制造高科技产品不可或缺的稀土,那么日美欧企业将遭受沉重打击。中国政府强化了将稀土作为“外交工具”加以利用的姿态。^①在金融制裁方面,随着近年来我国所持有的外国官方债券的增长,我国也拥有了更多的主动权。此外,我国还是不少发展中国家对外债务的债权国。这些都是未来运用金融制裁的基本条件。

值得强调的是,单独实施的经济制裁目前已比较少见,其更多的是与外交制裁、政治制裁、军事制裁及文化制裁等同时发出。近年来,在国际组织或主权国家的对外经济制裁中,往往加入了其他领域的制裁内容。比如,东盟对叙利亚的制裁建议就包括:限制叙利亚政府官员出访阿拉伯国家;停止飞往叙利亚的航班;停止与叙利亚中央银行的业务往来;停止与叙利亚的金融交往,停止阿拉伯各国的中央银行向叙利亚中央银行就政府间商贸出资。^②这里,除了贸易制裁、金融制裁等经济制裁内容外,限制领导人及其家属的出访或国际旅行就属于外交制裁范畴。在另外一些制裁案例中,经济制裁经常与外交制裁、军事制裁同时发出,美国和欧盟近年来对伊朗的经济制裁就是如此。

^① 《外媒:稀土成为中国的“外交工具”》,新华网,2010年10月22日。<http://ccnews.people.com.cn/GB/13019955.html> 2012年7月20日登录。

^② 《东盟提出对叙利亚制裁建议》,新华网开罗2011年11月26日电。

三、中国对外经济制裁案例

上文分析了中国对外经济制裁的政策目标及相关议题。以下,我们尝试给出在外交史上以及新近发生的相关制裁案例,对此做进一步的讨论与说明。

新中国建立特别是改革开放后,我国积累了比较丰富的对外经济制裁经验。20 世纪 70 年代末,在改革开放进程启动后,中国经济出现了较快增长,对外经济影响力不断增强,这一趋势无疑增强了我国使用经济制裁工具的潜在能力。这里,我们从单边、多边两个层次来分析中国使用对外经济制裁的部分案例。

(一) 单边层次

改革开放前后,中国曾对越南和阿尔巴尼亚等国使用过经济制裁工具。应当承认,当时的政策目标具有一定的惩罚意味,而且也比较接近全面制裁的水平。

1978 年越南入侵柬埔寨事件发生后,中越关系出现逆转。越南在苏联的支持下挑起了中越边境争端。随后中国逐步减少并最终停止了对越经济与军事援助。在两国出现政治、军事对抗的背景下,经济制裁对越南的影响是显著的。不过,中方制裁目的旨在惩罚对方,并无意通过制裁诱使越方做出某种政治让步。中国领导人邓小平在当时与新加坡总理李光耀的会晤中明确指出,中国消减对越经济援助的目的并不是迫使越南采取亲华政策。^①从程度与范围来看,中国此次对越制裁已属于全面制裁的范畴,但该政策目标的政治意图并不明显。

早在 20 世纪 50 年代初,中国就开始了阿尔巴尼亚的援助。70 年代初,中国国内经济形势已不能维持对阿援助。与越南的情形相似,中国对阿的制裁也采取了消减援助的方式。1974 年,在阿方提出新一轮的援助时,中国感到难以满足对方的要求。从次年开始,中国消减了援助并引起了阿方领导人的不满,但中国无意通过此举增加对阿的政治影响力。援助消减后,中国领导人在很多场合表明,希望阿领导人能够理解中国所面临的经济困难,并希望消除阿方对两国关系前景的疑虑。^②70 年代末,即使中阿关系恶化后,中方仍没有终止对阿援助,以避免被外界理解为是在对阿施加政治压力。

2001 年,中国加入世界贸易组织后,进出口规模迅速扩大,与主要国家及国际组织的经济关系进一步深化,因此中国使用经济制裁的能力以及可能实现的政策效果继续增强。不过,这一时期,中国使用经济制裁的态度也更加趋于理性、务实。同时,制裁政策的目也主要限于改变对方政策和对外显示外交信号。这些特征在遏

^① K. Y. Lee, "Insider's Story about Deng Xiaoping's Decision Making on Sino-Vietnamese War", *Friend*, No. 8, 2008, pp. 56—57.

^② H. Wang, "The Special Years of China-Albanian Relations That I Witnessed", *Chinese People*, No. 8, 2007, pp. 91—95.

制“台独”、反对美欧干涉中国内政等外交斗争中均有所反映。

在遏制“台独”问题上,有学者提出,除军事、外交等政策工具外,不应排除使用经济制裁工具的可能性。2004年“台海”关系趋于紧张,部分“绿色”台商面对大陆的警告时没有认识到问题的严重性,仍继续支持“台独”,从而导致大陆方面建议对台采取制裁与限制措施的主张增多。此类主张的现实依据是,台湾经济尽管有一定竞争力,但其“两头在外”的海岛经济形态脆弱性明显。^①如果对“台独”势力施以此类经济反制措施,很可能会取得明显的政策效果。

在2008—2009年之间,中国曾对法国发出制裁警告。2008年12月,达赖窜访法国并引发了中法之间的外交争端。事后,中国推迟了在法国举行的“欧盟—中国峰会”以及与欧盟的商务论坛,以此作为对此次会见的抗议。而早在此次会见之前,中国外交部就曾发出措辞严厉的声明,指出中法双边贸易建立在互利的的基础之上,呼吁法方为双方在各领域内的合作创造良好的条件。法方会见达赖后,部分中国航空公司取消或推迟了与空中客车公司的部分合同,此举还得到了中国民航总局的支持。不过,不能确切判定这些举措反映了中方惩罚法方的意图,因为也有可能是当时全球经济危机所导致的国际航空需求下降使然。^②

中国2010年对美国发出的经济制裁则更多地表现在其象征意义方面。当年1月,美国总统奥巴马决定对台湾执行总额达64亿美元的军售合同。随后,中国发出了对参与此次军售的美国公司的制裁警告。^③这是中国首次明确地发出经济制裁威胁。此举的政策目的明显具有选择性,即只针对卷入此次对台军售的美国公司。不过,由于中国随后并没有采取具体步骤实施制裁,其影响比较有限,中方更多的是向美方发出表达本国不满情绪的外交信号。

同样是在2010年,当中日两国因钓鱼岛等问题而关系趋于紧张后,中方曾暂停对美日的稀土出口。此后,中国外交部官员表示,管控稀土资源是中国的主权权利,也符合世界贸易组织的有关规定,不违反中国的入世承诺。限制重要自然资源的出口也是各国的普遍做法,在这方面指责中国是没有道理的。^④2012年5月,美国、欧盟、日本就中国稀土出口向世界贸易组织提出仲裁要求。中国外交部发言人表示,“中国以世界23%的稀土资源储量承担了世界90%以上的市场供应。中国对稀土开采、生产和出口的管理,完全基于保护资源、环境和人民健康的目的,无意通过扭曲贸易的方式保护国内产业。另外,中方此前就有关原材料产品出口政策与各方一直保持着沟通和接触,今后中国将继续在统筹考虑国内资源和生产、消费以及国际市

^① 《京或经济制裁台独》,《香港商报》2004年6月5日。

^② 《空客公司否认损失中国100亿美元订单:未签合同》,新华网,2009年3月2日, http://news.china.com/zh_cn/domestic/945/20090302/15349314.html 2012年1月15日登录。

^③ A. Browne and J. Solomon, “China Threatens U. S. Sanctions over Arms Sale to Taiwan”, *The Wall Street Journal*, January 31, 2010.

^④ 《外交部:暂停向美日出口稀土是中国权利》,人民网,2010年10月27日, <http://mnc.people.com.cn/GB/13057910.html> 2012年7月20日登录。

场情况的基础上,合理确定年度稀土出口配额总量。我们也希望,稀土储藏丰厚的有关国家能够积极推进稀土的开采和生产。”^①此后,日本等国展开了外交努力并在稀土供应多样化方面取得进展。2012年4月,日本与印度就扩大对日稀土出口达成共识,其后又传出日本在哈萨克斯坦斩获稀土新单的消息,算上之前已敲定合作的越南和澳大利亚,从明年起日本的稀土供应将有50%来自中国之外的国家。除了出海寻找资源,日本还在通过建立国家稀土储备、废物回收等手段积极降低其对外国稀土的依赖。^②

(二) 多边层次

有研究指出,中国一贯反对联合国对那些不遵守其决议的国家使用全面制裁,例如针对利比亚、伊拉克、伊朗和朝鲜等国的制裁。^③同时,中国也反对以干涉别国内政为目的而对主权国家发起的制裁。不过,近年来,在参与联合国主导的多边国际制裁方面,中国也表现出了一定的政策灵活性,这一变化集中反映在由朝鲜核问题、伊朗核问题等引起的国际危机之中。此外,中国还在环境等非传统安全领域内参与了多个国家发起的联合制裁。

2006年,朝鲜核试验事件发生后,中国并没有参与联合国对朝鲜的全面经济制裁,只是部分地参与了此轮多边制裁,即只参与了联合国针对朝鲜大规模杀伤性武器项目以及针对朝鲜最高领导层的选择性制裁。^④

与此类似,在由核问题等引发的联合国对伊朗的多边经济制裁中,中国同样持有所保留的审慎立场。2003年,伊朗在纳坦兹等地开展的核项目被披露后,中国部分支持了联合国前三轮对伊朗的选择性制裁。然而,随着事态的升级,中国不愿意满足西方国家提出的将制裁升级为全面制裁的要求。^⑤尽管面对西方国家的外交压力以及在安理会可能被孤立的不利局面,中国仍强烈反对制裁伊朗的能源部门并努力避免对伊朗实施全面、严厉的制裁。

2010年5月,安理会常任理事国及德国就对伊朗的第四轮制裁决议草案达成一致。制裁内容包括扩大军售禁运范围、限制伊朗投资海外敏感项目、监视伊朗金融机构活动等。不过,法国希望通过谈判和外交手段解决伊朗核问题。俄罗斯也强调该决议草案主要针对的是防扩散问题,不会对伊朗正常的经济活动造成伤害,也不会造成人道主义问题。中国基于如下考虑而赞成该决议草案:首先,中国坚定地维

① 《外交部:中国稀土管理基于保护资源环境和健康目的》,中国新闻网,2012年6月28日, <http://www.chinanews.com/gn/2012/06-28/3994572.shtml>, 2012年7月20日登录。

② 《日本密集开展稀土外交 中南亚接连斩获新单》,中国经济网,2012年5月10日, http://intl.ce.cn/sjj/qy/201205/10/t20120510_23311405.shtml, 2012年7月20日登录。

③ J. Gordon, “Cool War: Economic Sanctions as a Weapon of Mass Destruction”, *Harper's Magazine*, November, 2002, pp. 43—49.

④ J. J. Tkacik, “A New Tack for China after North Korea's Nuclear Test?” *Policy Forum Online*, 2006, 6 (91A).

⑤ M. Landler, “Despite Pressure, China still Resists Iran Sanctions”, *The New York Times*, February 25, 2010.

护国际核不扩散体系,反对伊朗拥有核武器,但认为应坚持“双轨”战略,制裁决议草案不应影响到地区和平与稳定;其次,该决议草案维护了中国在伊朗能源、经贸和金融等领域的重大利益;再次,该决议还维护了中国负责任大国的形象;最后,中国在谈判中还努力处理好与各方的关系。经过中国、俄罗斯等国的努力,在提交安理会讨论的决议草案中写入了“不赞成使用武力或威胁使用武力”以及“维护国际经济贸易的权利与义务”等内容。^①

2012年3月,中国与多个国家联合抵制欧盟航空碳排放税事件是中国参与多边国际经济制裁的又一个经典案例。早在2008年11月,欧盟就通过法案将国际航空业纳入欧盟碳排放交易体系,所有在欧盟境内机场起降的国际航班都要为碳排放缴纳费用,自2012年开始实施。根据该法案,全球2000多家航空公司在欧盟境内机场起降的国际航班都要为超出配额^②的碳排放缴纳费用。这项法案遭到了很多国家的联合抵制和欧盟企业的反对。中国、印度、美国、俄罗斯等国家都出台了相似的反制措施。3月,中国宣布停止购买价值140亿美元的空客飞机。中国民用航空局发出禁令,禁止本国境内各航空公司参与欧盟碳排放交易体系,禁止各航空公司以此为由提高运价或增加收费项目。3月8日,空客公司的母公司欧洲宇航防务集团总裁表示,空客受制于中国政府的反制措施,即拒绝批准空客长途客机的订单。该总裁称,考虑到中国的空客订单,今明两年至少24架A330客机的销量将受影响。^③

四、结 语

我国外交迄今已积累了比较丰富的对外制裁经验,同时也得到了国内外相关领域内的理论与政策研究支持。不过,在该领域内的政策规划、制定与实施中,可能仍有一些值得我们深入思考与研究的问题。

问题一:我国对外经济制裁政策应反映何种外交价值观及传统文化?

除了与我国的外交宗旨与原则相适应外,对外经济制裁政策也应吸收与反映我国传统文化中的有益部分。

战争具有正义性与非正义性之分,而作为强制手段的制裁也同样如此。与慎用军事手段相类似,我们也应该慎用经济制裁,并且只有在具备正义性的条件下才去使用。

早在春秋战国时期,墨子就提出了“非攻”思想。墨子不是反对一切战争,而只是反对非正义战争,为此他区分了“攻”与“诛”。前者是一个国家为了兼并他国领

^① 《中方消息人士说明中国支持制裁伊朗4个原因》,凤凰网,2010年5月19日, http://news.ifeng.com/world/detail_2010_05/19/1530301_0.shtml,2012年1月15日登录。

^② 欧盟对航空业的碳排放限额是以2004年至2006年全球航空排放量为基准确定的。当年约85%的排放量免费,超出部分由航空公司在欧盟碳排放交易体系中购买。

^③ 《外媒称部分中国航企暂停购置空客飞机》,《经济参考报》2012年3月12日。

士,使用武力侵略“无罪之国”,后者则是“有道”的国家讨伐无道国家的暴君。墨子认为,用兵的国家对被侵略的国家,“无罪而攻之,不可谓仁”,“杀所不足,而争所有余,不可谓智”。^① 墨子的“非攻”本质上仍是“非战”,这不但是一种慎用武力的思想,也与其兼爱思想相一致。

同样,孙武尽管很重视战争,但也反对轻率用兵,主张在战争前充分地考察和估计用兵的利害。他的战争态度是“非利不动,非得不用,非危不战”。对于用兵决不可轻率从事,应该深思熟虑,极端慎重。只有“合于利而动,不合于利而止”,才是“安国全军之道”。^② 孙武提出了其著名的论断,“百战百胜,非善之善者也;不战而屈人之兵,善之善者也。”^③

相对于军事手段,尽管使用经济制裁的代价相对较小,我们也应该尽可能地追求“不战而屈人之兵”的政策效果,避免与对方两败俱伤的不利局面。

问题二:经济制裁与其他对外政策工具如何协调?

作为一种对外政策工具,经济制裁除了积极作用外也有其局限性,因此需要限制其使用范围与力度,并与其他对外政策工具协调使用。在制定政策时,需要统筹考虑经济制裁与经济援助,以及外交、政治、军事、文化等各种政策工具,追求相得益彰的效果。中国外交同样有协调使用各种对外政策工具的经验。例如,我国对越南的经济援助就是与相应的军事援助以及政治、外交支持同期进行的。同样,在 70 年代末两国关系出现反复后,我国在对越实施经济制裁的同时,也在军事、政治领域采取了相应的反制措施。

经济制裁首先应与经济援助相协调。在前文提及的中国对阿尔巴尼亚、越南的制裁案例中,都是以减少或取消对外援助的方式实现的。经济援助与经济制裁是性质相反但又有密切联系的对外政策工具。经济援助减少通常意味着经济制裁的开始,而经济制裁放松或取消又往往伴以经济援助的到来。因此需要重视两者之间的协调问题。从现实看,我国对外经济援助规模已经非常庞大。从 1950 年开始,中国援外 61 年累计对外提供援助金额逾 2500 亿元。据官方统计,截至 2009 年底,中国累计对外提供援助金额达 2562.9 亿元人民币,其中无偿援助 1062 亿元,无息贷款 765.4 亿元,优惠贷款 735.5 亿元。^④ 同期,我国对外经济制裁的范围及力度则很难与对外援助相提并论。为缓解这种不平衡状态,今后可能需要适时调整并加强对外经济制裁政策。而且,正是由于目前对外经济援助的规模已经很庞大,因此为我国未来有选择地加强经济制裁创造了必要条件。

除了与经济援助相协调外,经济制裁还需要与其他对外政策工具相协调。这一判断的理论依据是:从现有研究来看,单独实施的经济制裁效果比较有限,而结合使

① 《墨子》,《公输》。

② 《孙子兵法》,《火攻篇》。

③ 《孙子兵法》,《谋攻篇》。

④ 《中国援外 61 年累计对外提供援助金额逾 2500 亿元》,中国广播网 2011 年 11 月 26 日。

用外交、经济、军事和文化等手段则会收到较好的政策效果。有研究认为,在国际经济制裁中,单边制裁的效果一般优于多边制裁。而且,美国在冷战后对发展中国家实施单边经济制裁时还经常辅以政治与外交孤立,国内、国际的舆论宣传配合以矮化对方,甚至频繁使用军事手段以实现本国对外政策目标。^①也有学者从理性选择的理论角度将经济制裁视为决策者的一种中间选择,即决策者可以根据需要在外交、经济制裁与军事手段等政策工具之间做出选择。^②

在我国的对外政策工具箱中,政治与外交、经济、军事、文化等手段都是应有的组成部分。而且,每种政策手段都有正、反两个方面的政策工具,如经济手段中的经济援助与经济制裁两种情形,军事手段中的军事援助与军事斗争等。因此,我们在客观上也有条件结合使用这些不同的对外政策工具。

问题三:在对外经济制裁政策的实施中可以把握哪些外交智慧和技巧?

在经济制裁政策的具体实施与操作中,我们也有一些与他国不同的特点值得总结。比如,政策意图方面,我国的对外经济制裁政策往往具有一定的模糊性。这一特点在“稀土外交”中有所体现。对重要物资的禁运本来是典型的贸易制裁方式。不过,我国在此案中将对美、日、欧等国一定时期的暂停出口与对国内稀土资源的生产、消费和出口管理结合了起来,从而产生了一定的政策模糊性。这种政策模糊性既可以充分利用现有国际规则维护本国利益,同时又可有效回应对方在违反世贸规则、推行贸易保护等方面的发难。

又如,在经济制裁政策实施中还应注意留有充分的回旋余地,以保证政策可控、可逆,具有充分的灵活性。不久前发生的暂停空中客车公司订单的事件就为一例。尽管此次事件最初起因于欧盟征收航空碳排放税的有关法案,中方完全有条件利用美国、欧盟对华关系的波动来决定继续或中止该制裁措施。这种在制裁政策实施中保留灵活性的做法,同样符合古代先贤“合于利而动,不合于利而止”的思想。

① Navin A. Bapat and T. Clifton Morgan, “Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data”, *International Studies Quarterly*, Vol. 53, No. 4, 2009, pp. 1075—1094.

② David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, New Jersey: Princeton University Press, 1985.